

人生100年時代の地方創生

～住民による住民のための持続可能な地域創生とは～



2019年10月

一般社団法人 日本経済調査協議会
Japan Economic Research Institute

序

地方経済の振興については、二度の石油危機を経て、日本が安定経済成長に入っところから、様々な議論がなされ、その結果として様々な政策が打たれてきた。

しかし、残念ながら、地方活性化に向けてこれまで実施されてきた様々な政策が顕著な効果を挙げたとは言い難く、地方経済は現在に至るまで厳しい現実と直面している。

多くの自治体では、グローバル競争の影響を受けて産業基盤が委縮する一方で、人口減少が加速している。また、産業・企業の誘致促進策は、結果的に低付加価値産業の地方集積を招いたとか、イベント等によるまちづくり・地域おこしは、当該地域の一時的な賑わいをもたらしただけ、との指摘がある。さらに、公共投資を中心とする一時的な景気刺激策が、地方財政の悪化という負の遺産をもたらしたとの見方もある。

こうしたなか、安倍政権は 2014 年に地方創生を打出して「まち・ひと・しごと創生本部」を設置し、地方自治体に地方版総合戦略（2015～2019 年度）の策定を決め、KPI(重要業績評価指標)に基づく政策の実行、効果検証、改善のいわゆる PDCA サイクルを通じて地方創生の実現を図ろうとしてきた。しかし、まだ取り組むべき課題があるとして、政府は、地方版総合戦略の第 2 期（2020～2024 年度）の策定を進めようとしている。

実際に、政府が発表した「まち・ひと・しごと創生基本方針 2019 について」では、依然として人口減少・少子高齢化が深刻な状況であること、東京一極集中が続いていること、そして、地方によっては経済環境に厳しいところが見られることが指摘されており、未だに地方再生の実現可能性には、強い不透明感が漂っているといえよう。

KPI や PDCA に基づく地方創生策は、経済効率性による地方間競争の激化や、その結果としての自治体の統合・集約化を通じて、日本経済全体や地域の経済効率性、地方財政や行政サービスの持続可能性を高めた部分があったとみられる一方で、地方の持つ重要な特性である多様性や、住民のつながりという社会の関係性を希薄化させたのではないか。こうした状態は、地方で暮らす住民にとって望ましいものと限らない。

そうであれば、地方の経済社会を持続可能な形で維持していくために、地域住民が望ましいと考える経済社会の姿や、それを支える経済的資源、政策、そしてそれらの実現可能性を、客観的に考察し、今後の方針を示す必要があるだろう。例えば、地域において付加価値を生み出し続けるためには、地域に雇用や所得を生む産業集積が必要だが、そのベースとなる産業や企業が持続性を持つビジネス・モデルに支えられていなければならない。また、各地で行われているまちづくり、地域おこしの取り組みが持続的に地方経済再生の原動力と

なるためには、その取組みが点から線へ、線から面へと広がっていかなければならない。さらに、地域住民が受け入れられる生活水準、社会保障や行政サービスの内容と水準、財政負担等についても、地域内でコンセンサスの形成が必要となる。

換言すれば、これまでは、持続的な地方再生の実現可能性という視点から各種の政策やその効果の客観的な分析・検討が十分になされてこなかったこと、また、地域住民によるコンセンサスが十分に形成されてこなかったことが、地方活性化策を混迷させてきたと言っても過言ではあるまい。

そこで、本委員会では、第2期地方版総合戦略の策定が本格化する前のタイミングをとらえて、人口減少やグローバリゼーションという厳しい現実を踏まえつつ、地域住民が望ましいと考える、そして持続的かつ実現可能な地方再生の枠組みや政策を、住民自身が考える際に参考に出来るような材料を具体的に提供したいと考えた。これは同時に、民間の立場から政府の地方創生策に対するオルタナティブ（選択肢）を提示することでもある。本報告書が地方創生を稔りあるものとするための参考となれば幸いである。

委員会の運営と報告書の作成に当たり、委員長として議論を牽引していただいた片山善博・早稲田大学教授、主査として議論を取り纏めかつ本報告書をご執筆いただいた川崎一泰・中央大学教授、そして毎回の委員会にご出席いただき貴重なご知見・ご経験・ご示唆を惜しみなくご提供いただいた委員の皆様に、深甚なる謝意を申し上げる次第である。

2019年10月

一般社団法人 日本経済調査協議会
理事長 前田 晃伸

住民による住民のための持続的・地方創生を考える委員会

委員名簿

(五十音順・敬称略)

委員長	片山 善博	早稲田大学 政治経済学術院 公共経営大学院 教授
主 査	川崎 一泰	中央大学 総合政策学部 教授
委 員	井手 英策	慶應義塾大学 経済学部 教授
	大久保 敏弘	慶應義塾大学 経済学部 教授
	岡田 豊	みずほ総合研究所株式会社 調査本部 政策調査部 主任研究員
	小田切 徳美	明治大学 農学部 教授
	川田 文人	富山大学 客員教授、富山国際大学 客員教授
	里村 正治	フィデアホールディングス株式会社 名誉顧問
	平尾 勇	株式会社 地域経営プラチナ研究所 代表取締役
	牧野 光朗	飯田市長
	安井 孝之	Gemba Lab 株式会社 代表取締役
	山下 祐介	公立大学法人 首都大学東京 人文科学研究科 准教授
	渡辺 豊博	特定非営利活動法人 グラウンドワーク三島 専務理事
事務局	木曾 琢真	日本経済調査協議会 専務理事
	杉浦 哲郎	(前) 日本経済調査協議会 専務理事
	竹内 信彦	日本経済調査協議会 主任研究員
	今泉 洋	(前) 日本経済調査協議会 主任研究員 (現) 昭和電工株式会社 購買・SCM 部 (CSR・管理グループ) マネージャー
	石川 美子	日本経済調査協議会 リサーチ・アシスタント

外部講師名簿

(五十音順、敬称略、所属・役職は講演当時)

池田 弘 NSG グループ 代表

小野 有人 中央大学 商学部 教授

福田 幸二 株式会社 日立製作所 研究開発グループ 基礎研究センタ
日立京大ラボ 主任研究員

審議経過

(プレゼンテーション抄録はウェブサイト <http://www.nikkeicho.or.jp/> に掲載)

※講師所属・役職は講演当時

準備会合 2017年6月15日	川崎主査より問題提起
第1回 2017年7月11日	プレゼンテーション 東洋大学経済学部 教授 川崎一泰主査 「住民の住民のための地方創生」を考える
第2回 2017年9月19日	プレゼンテーション 公立大学法人 首都大学東京 人文科学研究科 准教授 山下祐介委員 「人口減少社会の実像と都市自治体の役割 ー人口とインフラの適正な持続的配置はいかに可能か?ー」
第3回 2017年10月17日	プレゼンテーション みずほ総合研究所株式会社 調査本部 政策調査部 主任研究員 岡田 豊委員 「人口減少時代の地方創生のあり方」
第4回 2017年11月7日	プレゼンテーション 飯田市長 牧野光朗委員 「イノベーションが起こる地域社会創造を目指して ー求められる共創の場づくり」
第5回 2017年12月15日	プレゼンテーション 一般財団法人 松本ヘルス・ラボ 副理事長 平尾 勇委員 「松本ヘルスバレー構想の取組み ～社会実装の阻害要因と パブリック・イノベーションの必要性～」
第6回 2018年1月16日	プレゼンテーション Gemba Lab 株式会社 代表取締役 安井孝之委員 「地方創生を誰が担えば良いのか?」
第7回 2018年2月22日	プレゼンテーション 明治大学 農学部 教授 小田切徳美委員 「農山村再生の課題と展望」
第8回 2018年3月9日	プレゼンテーション 特定非営利活動法人 グラウンドワーク三島 専務理事 渡辺豊博委員 「市民力を結集・地域協働による街づくり ーグラウンドワーク三島の持続的創生の手法ー」
第9回 2018年4月10日	プレゼンテーション 一般財団法人 北陸経済研究所 エグゼクティブフェロー 川田文人委員 「地方創生の現状 富山県を例として」

第 10 回 2018 年 5 月 22 日	プレゼンテーション 慶應義塾大学 経済学部 教授 井手英策委員 「公・共・私のベストミックスの時代へ 自己責任社会をどう作り変えるか」
第 11 回 2018 年 6 月 7 日	プレゼンテーション 慶應義塾大学 経済学部 教授 大久保敏弘委員 「グローバル化と日本の地域経済 ー空間経済学・国際貿易論の視点からー」
第 12 回 2018 年 7 月 31 日	プレゼンテーション フィデアホールディングス株式会社 顧問 里村正治委員 「地方創生事業の“持続性”を確保するための地域金融機関の 新しい役割と官民一体となった追加出資の活用 ——a community banker の視点から——」
2018年8月29日～31日	現地視察 松本市、飯田市、三島市訪問
第 13 回 2018 年 9 月 19 日	川崎主査より論点整理
第 14 回 2018 年 10 月 16 日	プレゼンテーション 株式会社 日立製作所 研究開発グループ 基礎研究センタ 日立京大ラボ 主任研究員 福田幸二氏 「AI を活用した政策提言策定への挑戦 ～国や自治体の戦略的な政策決定への活用に向けて～」
第 15 回 2018 年 11 月 13 日	プレゼンテーション NSG グループ 代表 池田 弘氏 「地方イノベーション～強い地方こそが日本の明日を創る～」
第 16 回 2018 年 12 月 20 日	プレゼンテーション 早稲田大学 政治経済学術院 公共経営大学院 教授 片山善博委員長 「地方創生の視点で地方自治・地方行財政を診る」
第 17 回 2019 年 1 月 10 日	提言骨子案について
第 18 回 2019 年 2 月 12 日	提言骨子案について
第 19 回 2019 年 3 月 1 日	プレゼンテーション 中央大学 商学部 教授 小野有人氏 「地域金融をめぐる課題」
第 20 回 2019 年 4 月 25 日	提言骨子案について
第 21 回 2019 年 7 月 23 日	提言案について

エグゼクティブ・サマリー

1. 地方再生の問題点

- 補助金に頼った地域創生策では、地域が自立的に発展するようにはならない
- 東京一極集中や大都市集中の是正などの形で、市場が違う地域が相互に足を引っ張り合っている
- 全国で横並びの特定産業を育成することが、多様な産業が内発的に醸成される環境の整備よりも、優先されている。その結果、既存企業の技術革新が促進されず、地域内での資金循環が起らない
- ボランティアや NPO を自治体が安価な労働力として捉えており、成り手がなくなっている
- 価値観が多様化している中で、伝統や前例、トップのリーダーシップを重視し過ぎて

2. 日本全体として何が必要か

- 多様な生き方が許容される複線的なライフスタイルが受け入れられる社会
- 公共部門の財政ひっ迫を受けて増えている公民連携や、公共と民間との協働の形で、自治体が公共サービスを地域や民間に担ってもらう場合には、両者が Win-Win の関係になる社会
- 大都市は、民間から資金を調達しグローバル・マーケットで勝負。そして、地域は多様性を生み出すべく、創業廃業による新陳代謝で限られた資源を有効に活用できる社会を目指す

3. 地域では「当事者」という価値観の共有が最重要

- 「当事者」という価値観は、滅私奉公ではなく、「公の利益が私的な利益につながる」という価値観
- そのためには、フラットな組織と、事業費の当事者負担が必要
- 公民連携や、公共と民間との協働では、自治体が民間を下請ではなくパートナーとして考え、民間が任された公共サービスを、無償のボランティアではなく、採算のとれるビジネスとして続けられる形にすることがポイント。この意味で、コミュニティ・ビジネスで成功した人材は貴重
- 事業の継続が地域貢献であり、地域金融機関には地域でのコミュニティ・ビジネス育成での関与が求められる

- さらに、初等教育の段階から大人まで地域人教育を施し、シニア人材も活用

4. 公共部門の役割は何か

- 公共部門の基本的な役割はルールづくりとその運用
- 自治体は、定住人口や交流人口（観光者数）ではなく、関係人口、すなわち、地域や地域の人々と多様に関わる人々のことを考えるべき。このためには住民税の居住地主義を変える必要もある
- 自治体は、行政組織を「課題解決のためのプロジェクトチームを編成する」形に切替えるべき。
- このためには、自治体は、一部の声の大きい人だけではなく、ランダムに選ばれた人に意見を聞く「公聴システム」を導入するとともに、プラットフォームの構築に軸足を移すべき

5. 人生 100 年時代の地域社会

- プラットフォームとは「地域の課題を持ち寄り、共有し、解決策を探る」「フラット」な場
- その担い手はできるだけ広く、世代横断的となることが望ましい。つまり、様々なバックグラウンドを持つ個人が集い課題に挑む柔軟な組織がプラットフォーム
- そこでは、自治体等が特定の主体に仕事・役割を押し付けるのではなく、住民自らが当事者となってそれぞれに問題を提起し、それぞれが果たせる役割を分担（シェア）し、それぞれの責任において資金調達をして行動をする。このようにして、当事者が個々の力を集約することで、地域課題の解決を図る
- 本当の意味での地方創生は一朝一夕にできるものではなく、当事者という価値観を共有する主体が地域の知識や経験を地域の内外から吸収し、積み上げていくことで、実現できる
- 我々は「地域に帰れば一住民」であることを忘れずに、地域創生を考えるべき

目 次

本報告書のねらい	1
1. 地方創生の何が問題か?	2
1.1. 選挙のたびに繰り返される地方創生政策	2
① 計画づくりに奔走させられる地方と横並びの計画	2
② 補助金がらみで考えられる政策	2
1.2. 分どり合戦、足の引っ張り合いでは何も生まない	3
1.3. 過度な横並び意識	3
① 地元企業優先の罨	3
② 横並び成長産業	4
③ ナショナルチェーンに組み込まれる地方沿道	4
1.4. ボランティア、NPO は安価な労働力ではない	5
1.5. 硬直化する既存組織	5
1.6. 課題認識からの地方創生の柱	6
2. 日本全体として何が必要か	7
2.1. 人生 100 年時代における生き方の複線化	7
2.2. 持続可能性を考える	7
① 南信州観光公社	8
② 松本ヘルス・ラボ	9
③ グラウンドワーク三島	10
2.3. 経済の成長力	12
① 大都市は民間資金から調達し、グローバルマーケットで勝負せよ	13
② 地域では多様性を生み出す仕組み	13
③ ハイリスク・ローリターン構造からの脱却	14
3. 地域では「当事者」という価値観の共有が最重要	16
3.1. ボトムアップ型地域組織を構築せよ	16
① フラットな組織とは	17
② 事業費の当事者負担	17
3.2. 地域に仕事を出しコミュニティビジネスを育成せよ	17
① 下請ではなくパートナーとして	18
② ボランティアでは持続できない	18
③ コミュニティビジネスで成功した人材を登用せよ	19
3.3. 地場産業も当事者として行動せよ	20
① 地域貢献は事業の継続	20
② 地域金融機関の「当事者」という価値観	20

3.4. 当事者という価値観を共有する地域人を育成せよ	24
① 初等教育段階での地域人教育	24
② 中高等教育段階での地域人教育	24
③ 大人に対する地域人教育とシニア人材活用	25
4. 公共部門の役割は何か	26
4.1. 基本はルールづくりと運用	26
4.2. 定住思考を転換し、行政組織を課題解決型に切り替えよ	27
① 定住思考からフリーアドレスへ	27
② 行政組織を課題解決型に切り替えよ	28
4.3. 人生 100 年時代のガバナンス体制	28
① 民意を代表する新しい公聴システムの導入	29
② 地方自治体はサービス提供者からプラットフォームビルダーへ転換せよ	29
③ フリーアドレス型税制にシフトせよ	30
5. 人生 100 年時代の地域社会	31
5.1. 全体として多様な生き方ができる社会を目指す	31
5.2. 地域社会の目指す姿：課題解決のためのプラットフォーム形成	32
① プラットフォームの機能	32
② プラットフォームの担い手	33
③ プラットフォームの役割	34
5.3. お金を稼ぐことが地域貢献	34
5.4. すべての住民に対して	35

本報告書のねらい

本委員会では中央政府から押し付けられる地方創生を住民主体のものに切り替え、地域から内発的に地元のことを考え、地域をよくしていく行動が起こせる方法を提案していく。この提案は地域を構成する様々なプレイヤー(ステイクホルダー)に対するものであるが、基本的には「**住民一人ひとりの当事者意識**」を高めつつ、地域での行動を促すことが主目的である。サブタイトルにある「住民による住民のための」というのはこうした主旨のメッセージである。

電子商取引(EC)の拡大、人工知能(AI)やビッグデータの活用、ロボットや遠隔操作などにより必ずしも現地に人がいる必要がなくなるような技術革新が進む中、実店舗の持つ意味合いや人が行うサービスが変わりつつある。また、医療技術の進展などにより、平均寿命も上昇し「人生 100 年時代」と言われるように、これまでの現役世代、高齢者の概念を変えていく必要性がでてきた。

こうした時代背景の中でこれまでの考え方とは異なる地域の人的資源を捉えなおす必要がある。経団連も新卒一括採用や終身雇用の見直しに動きつつある中、働き方をはじめ、長い人生の生き方も多様化していくことが予測される。地方創生策もこうした状況を踏まえて、地域のことを考えていく必要がある。

本報告書は住民一人ひとりに対するメッセージが基本ではあるが、公共部門、地場産業の関係者に対しても様々な提言を行っている。地方創生をめぐっては、「地方は大変だ」という弱者論をはじめ、「こうあるべきだ」という抽象的な概念にとどまる論調が多い。また成功事例の紹介はたくさんあるが、そこから何を学ぶべきかを明らかにすることが重要だと考える。本報告書は極力「あるべき論」にとどまらず、具体的な仕組みを提案することに力点を置くとともに、成功事例からは抽出すべき要素を明らかにするよう努めた。

このような考え方に基づいて2年超の議論を通じて取りまとめたものが本報告書である。この報告書が読者に響き、自らの地域のことを考え、行動するきっかけになればよいというのが我々の思いである。

1. 地方創生の何が問題か？

ここでは我々が考える地方創生をめぐる現状の問題点を明らかにし、地方の活力を取り戻すための方策を考えるための課題を抽出する。

1.1. 選挙のたびに繰り返される地方創生政策

地域の頑張りを応援する「地方創生」政策に対して反対する人は数少ないだろう。多くの人は住んでいる地域に多かれ少なかれ愛着があり、その地域がより住みやすくなることに期待しているからだろう。こうした背景があるため「地方創生」は政治的にも広く受け入れられやすく、選挙のたびに地方創生策が乱発される傾向がある。

① 計画づくりに奔走させられる地方と横並びの計画

「まち・ひと・しごと創生総合戦略」なども地方創生交付金などの補助金と密接に関連していることから、地方自治体も総合戦略や実施計画などの計画づくりに奔走させられている。実はこのようなことが繰り返されており、国会議員選挙、統一地方選挙などの選挙のたびに新たな地域振興のための政策が打ち出され、そのたびに計画づくりに奔走させられてしまうのだ。また、この計画づくりも予算に間に合わせる必要があり、一定の期間で策定しなければならないことから、十分な戦略づくりができる状況にはない。

さらに、限られた期間で計画を策定しなければならないことから、東京のコンサルタントに計画づくりを委託するケースが多々あり、名前とデータを入れ替えただけの横並びの計画が量産されてしまっている。

② 補助金がらみで考えられる政策

このように限られた期間に計画づくりをしなければならないので、政策はどうしても補助金ありきで考えられてしまう。2014年度の補正予算で決められたプレミアム付き商品券は地域の消費喚起を目的とした政策であったが、補助金ありきで考えられた政策であったため、ほとんどの地域で同じような方式で発行された。消費喚起に関しては様々な考え方があるものの、現金の代わりに商品券で購入しただけで、プレミアム分の補助金で貯蓄を促した可能性が高い。

我々は補助金ありきの政策がうまくいかないのはモチベーションの問題と考える。「こういうことをやりたいから補助してほしい」というのではなく、「補助金が出るからこれを使って何ができるか」を考えるため、必要性は二の次になってしまうからだ。それほど必要でもないのに、補助金で安くできるからとりあえず買ってしまったっているのだ。よくある補助金で「国が4分の3(75%)、残りの4分の1の半分(12.5%)を都道府県、残りを市町村が負担」というタイプのものがある。これで市町村にとっては12.5%の負担(87.5%引き)で購

入できるという形になる。9割近く割り引いてくれるのだから、つい買ってしまうというのが人情ではあるが、これによってそれほど必要のないものまで買ってしまったているのだ。

こうして使われた補助金で地域創生を図ろうとしてもうまくいかないのは、当然である。また、補助金は期限内で使い切らなければならないものが多く、補助金を使い切るために仕事をするという本末転倒な状況に陥ってしまうのだ。

このような補助金に頼った地域創生策では、地域が自立的に発展するようにはならないことは明かだ。したがって、「補助金に頼らない骨太な仕組みづくり」が必要だと考える。

1.2. 分どり合戦、足の引っ張り合いでは何も生まない

「東京一極集中の是正」、「大都市集中の是正」に代表されるように、大都市の人・もの・カネなどの資源を地方に持ってくるという発想が後を絶たない。また、地方でも中枢中核都市や県庁所在地などへの人口集中が進み、抑制を促す議論もしばしばなされる。地方で作られる総合計画やまち・ひと・しごと創生総合戦略などを見ても、人口減少を抑制するか人口を増やす方策が書かれている。これら大都市抑制及び地域の人口維持の発想は、国全体としての人口が減少している中ではゼロサムゲームでしかなく、何も生み出さない。

日本では、読売ジャイアンツがFAで選手を集めることには批判が集まるが、リアルマドリードが世界中からスター選手を集めることに批判をしないのはなぜだろうか？ジャイアンツは国内リーグ、すなわち国内マーケットでの勝負に対して、リアルマドリードは国内リーグに留まらず、ヨーロッパチャンピオンズリーグ、トヨタカップなどグローバルマーケットでの勝負に挑んでいる。スペインでも世界チャンピオンを目指すリアルマドリードを応援する人は多く、むしろ世界中からスター選手を集めることを促している側面もある。

同じことが東京一極集中問題にも言えるだろう。国際金融市場、国際商品市場などのグローバルマーケットで勝負をする大都市にはそれに必要な資源を投入する必要がある。この地域の足を引っ張っても仕方がない。また、国内マーケットで勝負する地域、県内で勝負する地域など、マーケットが違う地域で足の引っ張り合いをしても、何も生み出さない。

こうした観点から本委員会は大都市を抑制するスタンスはとらないこととした。

1.3. 過度な横並び意識

大都市の抑制をせずに地方創生を実行するためには、地域産業のイノベーションを通じた地方の生産性を上げる以外には方法はない。しかしながら、地域に限らず日本全体として、横並び意識が強いことからこうした生産性の向上を阻害しかねない状況にある。

① 地元企業優先の罣

公共事業や公共調達では地元企業の振興・保護の観点から様々な形で地域の企業に優先

的に仕事が出されることが多い。一見、地元企業に仕事が出され良さそうではあるが、これにより、地元であるがゆえに仕事が一定量確保できるため、新しい技術を身につけるなどのイノベーションを怠っているところが散見される。元来、公共事業などで地元企業を入れるようにするのは地域の雇用確保の観点から、大手とともにJVに入ること、技術を磨き、経験と実績を積み重ねる目的が含まれていたはずである。しかし、JVで仕事が確保できることから談合で技術を磨かないところが出てしまっている。

技術を磨かない企業は、生産性が上がらず、通常の市場原理では退出させられるところであるが、地元企業優先の仕組みにより、一定量の仕事が確保される。こうした本来なら退出させられる企業で、公共事業などで支えられている企業を「ゾンビ企業」という。ゾンビ企業の存在は地域の生産性を上げられないばかりか、若い人にとっても魅力的な職場にはならない。若い人たちが地域から流出するのは、魅力的な職場がないからである。

地元企業優先という方針は一見よさそうではあるが、長期的には地域衰退を引き起こす要因ともなりうるものだ。したがって、地域産業を育成しつつ、新陳代謝を促す仕事の出し方も地方創生にとっては重要な要素となる。

② 横並び成長産業

農業の六次産業化¹や環境産業など、政府は成長産業として位置づけ、様々な形での補助をしている。農業の六次産業化などは既存の製造業や流通販売業の仕事を農家が奪っているだけで、まさにゼロサムゲームでしかない。一元化することで効率化できる部分を評価するならよいが、効率的に運営されているところから分捕るというのであれば、本末転倒である。六次産業化などは加工業者や流通業者が見つからなかったところで、競争相手が少ないブルーオーシャン²の市場ではうまくいったかもしれないが、成長産業として提示し、みんなが同じことをはじめてしまえば、市場はあっという間にレッドオーシャン化³してしまう。

成長産業の提示は成功モデルが単一的なため横並びで実施することでレッドオーシャン化するため、我々は政府が提示する成長産業のように特定の産業を振興するような方法とはとらない。むしろ、成長産業はマーケットを見ながら、起業家が考えるべきことであり、我々はこうした起業の後押しをする方に力点を置くことにした。

③ ナショナルチェーンに組み込まれる地方沿道

地方沿道はナショナルチェーンの店舗で埋め尽くされている。我々はこのこと自体を否定するものではないが、画一化し、地域の特性が失われていくことを懸念している。彼らを排除しても、ECとの競争になるので、むしろ地域と共存する方向を模索する方が重要だと考える。地域創生には投資が必要だが、地域で生まれた富が地域に循環しなければ、富

¹ 農業生産者が農産物の加工、流通販売までを担うこと。

² 経営学で競争相手が少なく自由にふるまえる状態の市場のことを比喩的にこのように言う。

³ 経営学で激しい血みどろの戦いを強いられる競争状態にある市場のことを比喩的にこのように言う。

の再生にはつながらない。この意味で地場の産業の活力が重要だと考える。

ナショナルチェーンの多くは本部に利益の大部分を持っていかれてしまうところに大きな課題があり、残りの小さなパイを地域で奪い合うという形になってしまっている。ただ、最近ではナショナルチェーンも地域との共生を目指すところも増えてきており、地場企業を積極的にテナントとして迎え入れている。

我々は単純にナショナルチェーンを排除するという立場はとらず、どのように共生するかを地域で考える場づくりが重要だと考える。

これらの観点から全国で横並びの特定産業を育成するというよりも、多様な産業が内発的に醸成される環境整備をするとともに、既存企業の技術革新を促しつつ、地域の資金循環を引き起こすことが必要だと考える。

1.4. ボランティア、NPO は安価な労働力ではない

価値観の多様化や少子高齢化などにより膨らむ財政需要に対して、税収が伸び悩む中、公共部門の財政はひっ迫している。しかしながら、やるべき仕事はたくさんあるため安易にボランティアやNPOに仕事を任せる傾向がある。地域計画などでは「協働」という言葉で表現され、地域の人たちで担ってくれというメッセージでもある。しかしながら、担い手の町内会などの地域組織にはこのような仕事がたくさん寄せられ、時にはボランティアというよりは強制的に参加させられ、疲弊してしまうことも多々見られる。

また、NPOをボランティアと勘違いする場面もしばしば見受けられ、「ただでやってくれる」、「安くやってくれる」という部分だけにスポットが当てられ、担い手のモチベーションを削ぐこともあるようだ。

このようにただで(半ば強制的に)やってくれる組織としてしか捉えられていないため、結果的に成り手がいなくなり、高齢者の組織となってしまっている。町内会の加入率が低下しているのもこうした背景があるものと考えている。

こうしたことを打破していくためには、コミュニティにおける追加的なサービスはビジネスサイドに任せる方向に転換し、公益をなすサービスをコミュニティビジネス⁴として地元に出すことが必要だと考える。

1.5. 硬直化する既存組織

行政、民間企業などの既存組織が硬直化して、失敗を恐れて何もしない状況が生み出されている。価値観が多様化している中においても相変わらず「伝統」や「前例」にとらわ

⁴ 類似の概念として「ソーシャルビジネス」がある。これについては、当会の調査報告 2017-2『ソーシャルイノベーションとソーシャルビジネス』(2017年6月)を参照されたい。

れ、身動きがとりにくくなっている。行政などの特に大きな組織においては、批判を恐れて、身動きがとりにくくなっているようにも見える。また、こうした組織がトップのリーダーシップを重視するあまり、トップに付度し、新しいことができない、あるいは、意思決定に時間がかかりすぎる傾向が見受けられる。

こうした日本の現状を踏まえると、現場に近いところから議論し意思決定をしていく、新しいボトムアップ型の組織が求められているものとする。

1.6. 課題認識からの地方創生の柱

本委員会は大都市抑制や補助金に頼るような政策は地方創生にはつながらないと捉えることとした。また、成長産業の提示など横並びを促すような政策提言はレッドオーシャンにつながるだけで、意味がないと考え、そのような提案は行わない。その上で、我々は地方創生を促すための重要な要素を以下に示す二本柱だと考える。

第一に、成長産業は起業家が考えるべきこととし、マーケットに委ね、起業の後押しをする方に力点を置くこととし、多様な産業が地域で内発的に醸成され、既存企業の技術革新を促しつつ、地域の資金循環を起こすことを大きな柱とする。

第二に、地域で起こっている多様な課題に対して、行政機関がすべて対応するのではなく、ビジネスサイドに仕事として出す方向に切り替え、公益をなすサービスを担える新しいボトムアップ型の地域組織を形成し、強化していくことをもう一つの大きな柱とする。

2. 日本全体として何が必要か

ここでは地域課題に対する対応というよりも日本全体として考え方を変えていかなければならないポイントを整理する。ここで示す方向性は地域でも当然当てはまることではあるが、日本全体でも当てはまることである。

2.1. 人生 100 年時代における生き方の複線化

経団連は 2018 年 10 月に 2021 年 4 月入社の学生から、面接の解禁日などを定めた指針を廃止することを発表した。これを受け 2019 年 4 月には新卒の就職活動を通年採用に切り替えていくことを大学側と合意した。また、経団連会長が終身雇用の見直しを示唆し、トヨタ自動車の豊田社長も終身雇用の維持が難しい局面に入ったとの主旨の発言をし、新卒一括採用や終身雇用などの日本的雇用慣行が大きく変わろうとしている。

背景にあるのは「人生 100 年時代」となり、アクティブなシニアが増えてくる中、これまでどおりの社会システムを維持していくことが困難な状況にあることである。また、若者や高齢者の行動様式をステレオタイプ的に捉えることも難しくなっており、農業をやってみたいと考える若い人が増えているし、巣鴨に来る高齢者もタリーズでコーヒーを飲んで休憩をしている。つまり、若い人は農業に興味がないとか、高齢者はお団子屋でお茶を飲み休憩するというイメージは成り立たなくなっている。

これまでは大学を卒業したらすぐに就職をしなければ、不利に扱われるような新卒一括採用が長く続けられてきた。大学を卒業する時期がたまたま不況期というだけで、このルールからはずれ、非正規雇用などの不安定な働き方をする人が少なからずいる。アクティブな期間が長くなる中、多様な生き方があってしかるべきであり、何度でもチャレンジできる社会にならなければならない。

こうした意味でこれまでの学校を卒業して一つの会社で勤め上げるという単線的なロールモデルが理想とされてきたが、それまでの経験やスキルの蓄積でいつでも採用され、多様な生き方が許容される複線的なライフスタイルとなっていくものと考えている。

2.2. 持続可能性を考える

昨今、公共部門の財政ひっ迫を受け、公民連携や民間との協働など、公共サービスを地域や民間に担ってもらうことを掲げる自治体が増えている。しかしながら、一部には、意図していないものを含めて、安く働いてもらう安価な労働力、公共部門の下請としてしか見ていないような契約が散見される。

こうした中、現場で取り組んでいる本委員会委員から提供いただいた事例から、いくつかの重要なヒントがあった。

① 南信州観光公社

農業の観光化を目指し、グリーンツーリズムがもてはやされたこともあり、農家に安価な食材と観光客をもてなすサービスを提供してもらう事業が全国で展開された。安価でサービスを提供するので、農家は疲弊し、モチベーションも下がってしまう地域が多々あったようだ。

南信州観光公社は、南信州の15市町村と企業、団体が設立した第三セクターである。ここでは「ほんもの体験」を目指し、サービスを提供する農家や地域に対して十分な報酬を支払う一方でサービス水準について一定の関与をしている（図1）。ほんもの体験を求める修学旅行など顧客もリピーターとして再訪してくれ、サービス提供も続けてくれるようになったようだ。こうした好循環を生み出すことが持続可能性を高めることにつながると考える。

また、総合旅行業務取扱管理者の資格を取得することで、様々な旅行企画を打ち出し、地域の魅力を発信している点も注目に値する。地域観光を担う公的な公社、組合などは各地に存在するが、旅行業務に関する取り組みよりも地域の魅力発信に注力するところが多い。南信州観光公社の場合は旅行業務に関する資格を取得することで旅行業者と対等に交渉し、地域の魅力発信のためのパッケージツアーを企画することができている。これによって単なる情報発信にとどまらず、地域の人たちが提供するサービスに対して適正な報酬が得られるような旅行企画が提供されている。

ここでの企画は地域の人たちのボランティアで行われているわけではなく、きちんと報酬を提供している点である。旅行企画に参画することで単に安価なサービス提供ではなく、ほんもののサービスに対して適切な報酬を払うという形式となっている点が持続可能性を高めているものと考えられる。

<図1>グリーンツーリズム・エコツーリズム体験プログラム

案内人と行く探訪：桜守の旅



農林業体験：稲刈り



資料）牧野光朗委員提供資料

② 松本ヘルス・ラボ

松本ヘルス・ラボは松本市が掲げた「松本ヘルスバレー構想」に端を発し、産官学連携と新たなヘルスケアビジネスの実証の場として 2014 年に設立された。ヘルス産業は内需性が高く、雇用創出も期待できると同時に、少子高齢化が進む地域社会の課題解決に寄与すると考えられる。

松本ヘルス・ラボは会員向け健康増進事業と企業から受託業務を柱として運営されている。会員向け健康増進事業では、市民から会員を募集し、年会費 3,000 円(2018 年現在)を徴収し、健康管理業務を行っている。会員は年 2 回、身長、体重、血液検査などの健康測定と健康講座や料理教室などの健康プログラムに参加できる。会員に対しては測定結果を受けて保健師による管理・相談業務を行っている。

企業からの受託業務はユニークである。一つの例としてカラオケメーカーと大学との実証事業を紹介しよう(図 2)。定年退職をした男性が家に閉じこもるという社会的課題に対して外出機会の創出とコミュニティ形成を目指すため、カラオケメーカーからカラオケを使ったボイストレーニングの提案があった。カラオケメーカーはこのビジネスモデルを全国展開するためのエビデンスが欲しかった。これに対して地元の信州大学と協力し、定年退職後の男性限定の健康講座を週 1 回 1 時間、3 ヶ月実施し、データ収集を行った。ビジネスを展開したい事業者、データを収集し論文を書きたい研究者、社会的課題を解決したい行政が協力した実証事業である。まさに Win-Win の関係が成立している。

＜図 2＞ 新しいビジネスの創出

社会的課題の解消！⇒産業化！

商品名

「**スポーツボイス大学院**」
定年退職後の男性限定の
「ボイストレーニングとエクササイズ」を組み合わせ
た健康講座を3か月間、開催



行政課題（社会的ニーズ）

- ・定年退職後の男性の**閉じこもり**の解消
- ・男性シニアの**外出機会とコミュニティ創出**
- ・男性シニアの**地域の担い手**への期待（生涯現役）
- ・自分の父親に受けて欲しい講座（**カッコいいオヤジ**）



『スポーツボイス大学院』
発表会
平成28年2月21日
@ザ・ハーモニーホール

資料) 平尾勇委員報告資料より抜粋

同様の事業として、感染性胃腸炎やインフルエンザ予防の可能性のあるヨーグルト、歯周病や口臭予防の可能性のあるタブレット食品の効果検証のフィールドを提供し、地元の大学とエビデンスの欲しい企業との協働事業を手掛けている。こうした企業からの受託業務は黒字にならないと受けない方針を貫いている（図3）。

＜図3＞ 新しいビジネスの創出2

市民参加によるテストフィールドの提供 ～森永乳業(株)～

＜ねらい＞

既に市販化されている牛乳から取り出す乳タンパク質「ペプチド」を配合した飲料の健康増進効果を実証

- ・期 間 平成28年4月～7月(3か月間)
- ・対 象 35歳以上の男女 60名
- ・内 容 粉末にした製品を見ずに溶かして、1日2回摂取し、筋肉量、膝痛改善などを検証
- ・研究機関 松本大学人間健康学部

松本ヘルス・ラボ
「健康パスポートクラブ」の
メンバーになって
話題のペプチド
配合健康飲料の
摂取体験をしてみませんか。

健康飲料で気になる体調を改善できるチャンス！
松本ヘルス・ラボ「健康パスポートクラブ」に入会して、森永乳業のペプチド配合飲料の摂取体験をしませんか。あなたの健康データが森永乳業株式会社の商品開発に役立つと同時に、自身の健康改善に役立つ可能性があります。

「森永乳業ペプチド配合飲料-摂取体験クラブ」実施概要

●参加期間 2016年4月4日～7月中旬の12週間程度
●参加対象者 35歳以上の男女、かつヘルス・ラボメンバー(無料)が対象です。
●参加人数 60名(定員に達し次第募集は終了します)
●参加方法 チラシ等により応募できる場合があります。ご連絡ください。
●参加場所 ①1日2回自宅での摂取、②週1回、森永乳業本社での摂取
●参加メリット ①個人の健康改善の期待、②ペプチドの摂取による健康増進、③健康、若々しさの向上
●参加費用 ①参加費は無料です。②参加費は無料です。③参加費は無料です。
●参加期間 松本大学人間健康学部研究科(乳・酪農学)にて実施されます。
●参加内容 ①参加費は無料です。②参加費は無料です。③参加費は無料です。

松本ヘルス・ラボ
健康パスポートクラブ
TEL.0263-50-9797
http://www.morinaga-lab.jp/

クラブメンバー募集中！

資料) 平尾勇委員報告資料より抜粋

松本ヘルス・ラボは非営利法人だからといって決して下請業務を行うわけではなく、公益を実現するためのビジネスを展開していると捉えられる。同時にそれぞれの主体の異なるモチベーション(エビデンスが欲しい企業、データが欲しい研究者、公益を実現したい行政)の協働により Win-Win の関係を構築することが事業の持続可能性には重要であると考えられる。

③ グラウンドワーク三島

グラウンドワーク三島は、公共部門が法的・資金的制約からできない地域課題を民間が持つ自由度と機動性・創造性を駆使して、解決するために組織化された NPO 法人である。NPO 法人ではあるが、非営利事業ばかりではなく、営利事業も手掛けており、専任スタッフの人件費を賄っている。

ここの特徴は既存の地域団体と連携し、それぞれが持つ専門性や強みをネットワーク化

した組織となっておりプロジェクトごとに連合体を組み、運営していくというスタイルをとっており、まずはやってみるという行動を先行させ、問題提起をしている。実際に行動をして地域住民らの賛同を得られ輪が広がっていけば継続し、賛同が少なければそのプロジェクトは中止するという。地域課題に対して、多様な組織を巻き込みながら、一体となり実行する体制を構築する中心的な役割をグラウンドワーク三島は担っている。ネットワーク化というのがまさに我々が考えるプラットフォームであり、それぞれの地域組織が相互に補完しあい、共存共栄を目指すということだ。

もう一つ重要な柱となっているのは人材育成である。民間コンサルタント会社の研修、民間企業の内定者研修、大学の授業の一環で行われる研修などの事業がそれにあたる。いくつかの現場で段取りを立て、地域住民とのコミュニケーションをとりながらプロジェクトを進めていく、まさにビジネススキルを身につけさせる研修を実施している。こうして育成された人材の中から地域のリーダーが出てくることが期待されている。

代表的なプロジェクトとして高度経済成長期に大きく変貌した源兵衛川の再生事業が挙げられる。図 4 にあるように、豊富な湧水を有していた源兵衛川が高度経済成長期に汚染され、枯渇するようになっていたが、ここを再生する各種プロジェクトが実施されたことで現在ではホテルが戻ってくるような観光資源となっている。さらに、エコインストラクターなど自然環境と生態系についての専門知識を有した人材育成を進め、まち案内をしてもらい地域への来訪者を増やすことに一役買ってもらっている。さらにビオトープの建設や環境教育を通じて次世代に対しても地域の自然環境への理解を深めてもらい、持続的な環境維持に努めている（図 5）。

＜図 4＞ 源兵衛川再生



資料) 渡辺豊博委員報告資料より抜粋

＜図 5＞ビオトープ事業



資料) 渡辺豊博委員報告資料より抜粋

これらの事例は決してボランティアでもなく、下請業務でもない。公益を実現するために主体的に行動し、そこにかかる経費を調達するための料金や会費を徴収している点が特徴である。持続的にサービスを提供するためには、きちんとした収入の確保が不可欠であり、発注者あるいは受益者から料金や会費を徴収し、組織を維持している。

ここに挙げた 3 社はそれぞれ組織形態が異なり、南信州観光公社は第三セクターの株式会社、松本ヘルス・ラボは一般財団法人、グラウンドワーク三島は NPO 法人である。我々は公共部門不要論を展開するつもりはなく、異なるモチベーションを持つ公民のコーディネートする機能が必要で、これらの組織はそうした機能を果たしているものと評価している。資金面でも、出資、補助金、負担金などの形で公的資金が繰り入れられているが、営利事業と非営利事業の会計を明確にすることで、説明責任を果たしている。

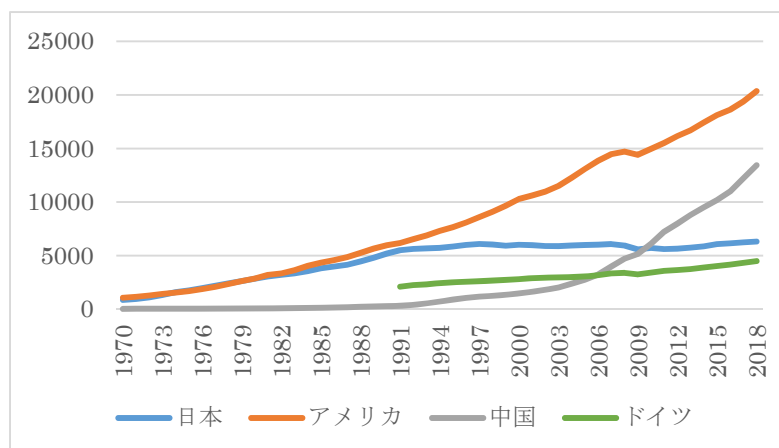
ビジネスで取引が成立するのは双方が対等な立場で Win-Win の関係になっているからであろう。これらの事例はサービスを提供する民間部門、発注者である公共部門あるいはサービスの受益者は双方とも Win-Win の関係が構築されており、これが持続可能な関係の必要条件となるのだと考える。

2.3. 経済の成長力

「失われた 20 年」と言われるように日本経済はほとんど成長をしなかった。それにもかかわらず地方創生政策は限られた資源を奪い合い、地域間で足を引っ張り合ってきた。これには日本がまだ経済大国として成長を続けるという暗黙の前提があるように思える。と

ころが、図 6 に示しているように GDP は世界 2 位から中国に抜かれ 3 位に転落したことはよく知られている。ここで指摘しておきたいのはこの間アメリカも欧州も成長をして来たことである。一人当たり GDP については 2015 年で OECD 諸国の中で 17 位、幸福度 1 位のノルウェーは 3 位だ。もはや日本は経済大国、豊かな国とは言えない状態になりつつある。

＜図 6＞ 名目 GDP の推移(単位：100 万 USD、為替レート一定)



資料) OECD(2018), Economic Outlook, No.103.より作成

だからといって我々は経済成長不要論を展開するつもりはない。成長なしに持続可能な地方創生はあり得ないと考えている。残念ながら、我々は経済成長なしの持続可能な地方創生の姿を描くことができなかった。したがって、マクロ的には経済成長に寄与する都市政策を考えつつ、それぞれの地域が持続可能となるような政策を考えていく。

① 大都市は民間資金から調達し、グローバルマーケットで勝負せよ

東京一極集中の是正は東京の足を引っ張るものであってはならない。足を引っ張っても何も生まないからである。むしろ、経済成長の観点から、東京をはじめとする大都市はグローバルマーケットで戦える環境整備を進めるべきである。その際の資金調達は国内外の市場から出資(主として民間資本)を基本とし、基盤整備などは自ら稼ぎ、自らの手で投資するスタイルとする必要がある。

こうした自ら資金調達をし、基盤整備を進められる大都市に関しては、足を引っ張らない代わりに、グローバルマーケットでの競争にチャレンジをし、経済をけん引する場と捉える。我々は三大都市圏(東京、大阪、名古屋)に加えて、札幌、仙台、広島、福岡の都市圏くらいまではこちらのカテゴリーに入ってもらいたいとは考えている。

② 地域では多様性を生み出す仕組み

大都市を抑制して、地方に資源を回すという発想を切り替えるため、地方ではそれぞれ

の地域の魅力を磨く必要がある。そこで地域は「他にはない」、もしくは「他と違う」特徴を打ち出す必要がでてくる。ここで「他と違う」特徴と言っているのは、ナンバーワンのことを言っているわけではなく、希少性の高いものを指している。

棚田の場合は、かつては全国各地で見られた風景であるが、農業生産の観点からは機械が入らず、必ずしも効率的なものではなかった。そこで、こうした不整形の農地を整形化していく過程で棚田のようなものが残っていった。この棚田が希少になってくると観光資源としての価値が生まれ、いくつかの地域で観光資源として、人気を博している。

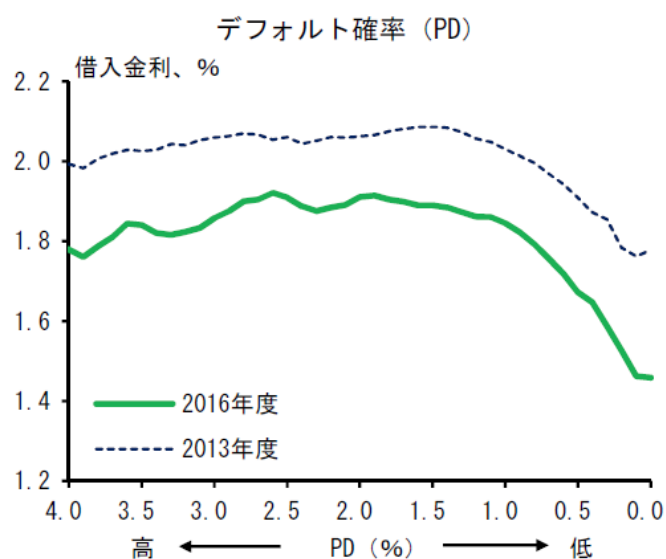
同様に工場夜景のように、かつては公害のイメージが強かった工業地帯で、排出規制や排水規制などできれいな環境に生まれ変わった。また、製造業の海外流出などで工業地帯そのものも希少化していく中、夜景がきれいということで観光資源としての価値が生まれるようになった。

このようにすでにあるもの、かつては邪魔者扱いされてきたものなど、希少性の高いものは数多く存在するはずである。ナンバーワン(絶対的優位)である必要はなく、オンリーワン(比較優位)であればよいのだ。

③ ハイリスク・ローリターン構造からの脱却

図7にあるように、日本の金融機関はリスクの高い企業に対して、高い金利(すなわち金融機関にとっては収益)をとれていない。ここには信用保証などを通じて中小企業を守る政策が繰り広げられていることが背景にあるものと考えるが、これでは市場から退出すべき企業(ゾンビ企業)が温存され、地域の生産性を上げられなくなってしまう。地域の魅力を高め生産性を上げていくためには、創業廃業による新陳代謝が必要だと考える。つまり、時には厳しい決断も必要になる。

＜図7＞ デフォルト確率と借入金利



出所) 日本銀行(2018)「金融システムレポート」2018年4月より抜粋

ショッピングモールなどでは売り上げが下位 20%に数カ月間あるようなショップを新しいショップと入れ替える契約を取り入れている。また、週刊マンガ雑誌などでも読者アンケートで下位数%に居続ける作品は連載を取りやめ、新しい作品と入れ替えている。このように限られた資源を有効に活用するためには新陳代謝が必要になってくる。

このように人生 100 年時代を迎えて、生き方、キャリア形成、価値観が多様化する一方、成熟化した経済で高度経済成長期のような成功モデルを描くことが難しくなっている。これは全員がオリンピックを目指す(グローバルマーケットで勝負する)のではなく、地区大会ベスト 4(地域で有力)くらいでもよいはずである。日本全体としては、複数の選択肢が用意され、試行錯誤を繰り返しながら正解を探していくことになるのだろう。地域はそれぞれに様々な資源を持っており、これを使いながらチャレンジできる場であるはずである。こうした意味で、地域は様々な選択肢をどのように用意するかが問われており、地方創生政策は日本全体として重要な政策の一つと位置付けられる。

3. 地域では「当事者」という価値観の共有が最重要

まず、地方創生で最も重要な要素と考えるのが、地域の人々の「当事者」という価値観の共有だと考える。地域が抱える課題は複雑で多岐にわたる。この複雑で多岐にわたる課題に地域は向き合っていかなければならない。この地域の当事者という価値観を共有できる力が地域の力であると我々は考える。

それは住民だけにとどまらず、産業界、公共部門、NPOなどの地域組織など地域を構成するメンバーが個々の意見を言うだけではなく、地域の一員として「地域をどうしたいか」、「何ができるか」を議論し、共有していくことに他ならない。ただし、ここでは滅私奉公をせよという伝統的な考え方とは異なり、利害関係者(ステイクホルダー)間での利益の共有が地域の総意につながるものと考えている。したがって、ここでの「当事者」という価値観は滅私奉公、すなわち「私的利益を犠牲にして、公につくせ」というものではなく、地域における「公の利益が私的な利益につながる」という価値観である。

ここで「公」というのは必ずしも行政を表すものではない。ここでは利害関係者での「共通」というニュアンスが強い。したがって、公の利益は地域によって異なるし、合意によって変更することもでき、決して横並びではない。ましてや、国に教えられるものではなく、地域が自身で考えるべきものだと考える。つまり、「公の利益」は自分たちで設計でき、変更できるものである。だからこそ公の利益が私的な利益につながるのだ。

以下ではこのことを実現するための方策について提案する。

3.1. ボトムアップ型地域組織を構築せよ

これらの「当事者」という価値観を共有する場として、プラットフォームの構築が必要だと考える。このプラットフォームは様々な地域課題を解決するためのもので、地域の利害関係者が議論を通じて合意していく場と位置付ける。最初の課題認識のところで補助金に依存しない骨太な仕組みと横並びにしないとしていることもあり、この組織こそ横並びにしてはならないと考える。つまり、組織のありかたは地域の実情や解決すべき課題によって様々な形がある。

恐らく最も合理的なのは、既にある協議会や公民館などの組織の機能を強化していくことであろう。ゼロから作るよりははるかに効率的である。過去にもこうしたプラットフォームとなる組織が数多くつくられてきただろう。しかしながら、計画づくりや補助金獲得のためにつくられた組織が多く、実質的に機能しているところは限られている。それは補助金ありきでつくられ、地域課題を解決するモチベーションになっていないためだと考えている。

したがって、この組織の最も重要な点は①フラットな(ボスをつくらない)組織にすることと②事業費は当事者負担とすることにある。

① フラットな組織とは

地域組織は「地域に帰れば一住民⁵」を基本コンセプトとし、社会的地位やバックグラウンドは関係なく、フラットな環境をつくることが重要だ。この中で地域の風土、生態系など様々な地域情報を共有し、地域資源を確認していく。こうした情報が共有され、それをどう地域に活かしていくかを議論していく場がプラットフォームだ。

公共部門も一プレイヤーであり、地域の総意なしに投資はしないことも重要だ。商店街で駐車場だけを整備しても、地元商店街がそれに合わせて魅力を高める投資をしてくれないと、集客効果はほとんどなく、空き駐車場が増えるだけになってしまう。このように地域一体で投資をすることでその効果も増大することが期待できる。だから、フラットな組織、プラットフォームが重要なのだ。

特定の人や特定の組織に任せると相乗効果が得られないだけでなく、メンバーの「当事者」という価値観の共有にはつながらなくなってしまうところが大きな問題である。当事者意識が共有されない地域組織はこれまで補助金でつくられてきた組織と同様の失敗を繰り返すことになるだろう。

② 事業費の当事者負担

我々が提案するボトムアップ型地域組織と既存のプラットフォーム論と決定的に異なるのは**事業費を当事者負担**とすることにある。補助金ありきで考えられた事業は過大になりがちで、その後、過大な施設運営と維持管理に奔走させられてしまう。事業費を当事者負担とすることで身の丈に合った事業で優先度の高いものが選定されることが期待できる。

全国に補助金でつくられた過大な公共施設、公共部門が助けてくれるだろうという甘い期待に基づいて作られた第三セクターなど、数多くの事例を挙げることができる。また、過大な施設で採算をとろうとすると、賃料は必然的に高くなり、地元事業者が入れなくなり、ナショナルチェーン店で埋め尽くされることになってしまう。こうした議論はインフラでも同様である。学校や道路橋梁などでも同じ議論が展開できる。補助金がつくからといって過大な施設をつくり、その運営と維持管理に苦勞している自治体は多い。こうした負の循環を断ち切るために、当事者負担で身の丈に合った事業を展開することが肝要であると考えられる。

3.2. 地域に仕事を出しコミュニティビジネスを育成せよ

我々は「滅私奉公」ではなく、「公の利益が私的利益につながる」仕組みとして重要なのが、地域の仕事を地域組織に出すことだと考えている。NPOなどに仕事を無理やり出すのではなく、ビジネスサイドの稼ごうとするモチベーションを利用して、公益を実現するかにある。

⁵ 「どんな社会的地位がある人でも地域に帰ったら一住民でしかなく、一住民として行動せよ」という意味で使う。

公民連携などは典型であるが、民間に稼ごうとするモチベーションがあるから、高い水準のサービスを行い、利用者にもう一度利用しようと思ってもらうための創意工夫をするのである。これをサービス提供に対して定額を支払う形式の公民連携では、民間部門にとってコスト削減以外に利益を増やす手段がなく、創意工夫の余地が限られてしまう。これではサービスを受ける住民側は公民連携の効果を感じることができないだろう。つまり、地域への仕事の出し方によって、その効果は全く変わってしまうのだ。

① 下請ではなくパートナーとして

地域に出される業務が単に安価な労働力を求め、あたかも下請業務として出されると、定型業務をこなすだけのものになりがちであり、創意工夫も地域資源の発掘もほとんど起こらない。このように従来の公共事業のように決められたことを決められた方法でこなすように発注するスタイルを「仕様発注」という。これに対して、決められた性能を発揮してくれればどのような方法をとるかは問わない発注スタイルを「性能発注」という。公民連携で重要な点は民間の創意工夫にあるので、公共部門は性能発注型に切り替えることが求められている。こうしたことを踏まえると、地域への仕事の出し方としては、地域組織を対等なパートナーとして、性能発注型の仕事を出すことによって、創意工夫の余地が生まれ、モチベーションが高まることが期待できる。

地域組織にあって、大都市のコンサルタントにないものは何だろうか？それは地域の実情、人材の情報、地域の魅力、地域の人との信頼関係である。こうした強みを生かした業務は地域に出すべきだろう。例えば、グラウンドワーク三島では、土地所有者、利用者などとの利害調整を請け負いつつ、専門知識を持った市民団体などと環境改善プロジェクトをパートナーとして実践している。地元の源兵衛川の再生から観光地化、学校のビオトープ作成など、設計から実践まで市民を巻き込みながら、実施してきている。まさに、地場の組織だからこそできる事業を展開している。グラウンドワーク三島は地域組織の強みを生かし、地域で事業展開をするコミュニティビジネスとして捉えられる。重要なのは、下請ではなく、パートナーシップとして、創意工夫の余地のある性能発注というところだ。

コミュニティビジネスを展開することは、資金を地域内で循環させる可能性を高めることも期待される。コミュニティビジネスを展開する事業者は地域内での情報や信頼関係に強みのある組織となるだろう。こうした組織は地域で活動をし、地域で生活をする人で多くが構成されると思われる。そうすると、事業は地域で再投資され、事業が拡大するとともに、地域で消費されることになるだろう。そのような組織であれば、地元の情報をよく知る地域金融機関も融資や取引先紹介など様々な金融サービスを提供しやすい。こうして地域で生み出した価値を地域に還流することができる。これも我々が考える地域への資金循環の拡大の一つである。

② ボランティアでは持続できない

ボランティアそのものを否定するつもりはないが、強制されてやらされることで持続可

能性は低下し、若い人たちが地方から出ていくモチベーションを高めかねない。ボランティアが成立するのは、お金には換えがたい経験やスキルが身につくという場合だろう。自然共生や在来生物の専門知識を持った人がそれを披露する場を求めている場合などは、子供たちの教育現場を提供することで、双方で Win-Win の関係が構築できている。しかしながら、こうしたボランティアが持続的に供給される保障はなく、ボランティアが集まらなければ事業が成り立たないという状態では持続可能とは言い難い。

ボランティアを過度に美德化し、強制あるいは依存すべきではない。ボランティアとは「本人の自由意思による自発的な行動」のはずだが、地域組織や団体にボランティアの選出が割り当てられることがしばしばある。たいていの場合、嫌々やらされ、仕事に駆り出されるということになり、本来のボランティアの意味からすると本末転倒である。こうしたことから地域組織からの離脱やそうした関係の希薄な都市部に移るということにつながっていく。こうした観点からもボランティアに過度に依存せずに、こうした仕事をコミュニティビジネスとして地域組織に出し、ビジネスとして担ってもらう仕組みに切り替える必要がある。

③ コミュニティビジネスで成功した人材を登用せよ

こうしたコミュニティビジネスで成功した人材は貴重である。多世代の人たちと渡り合い、様々な人を巻き込みながら、段取りを立てて仕事を完遂できる能力を持っているからである。こうしたスキルは一朝一夕にはできず、恐らく企業でもそうした社員教育には長い時間を要するものと思われる。このマネジメント能力をコミュニティビジネスで発揮した人材は恐らく即戦力に近いものと考えられる。こうした人材をグローバル企業や公共部門は積極的に登用すべきである。

経団連も新卒一括採用から通年採用にシフトし、終身雇用の困難性を訴えるようになった昨今では、コミュニティビジネスで人材育成を行える可能性がある。地域課題といっても大小さまざまなものがある。コミュニティビジネスに関してもビジネスとして大小さまざまになるだろう。プラットフォームでは大きな課題に対してどのように分担していくかを決めていくことになるだろう。この中で小さなプロジェクトに新しい人に参加してもらいながら、ノウハウや専門知識を学びつつ、任せていくことが必要となる。持続性を高めるための新陳代謝はプラットフォームの方にも求められるのだ。

これは若い新規採用人材ばかりではない。民間企業においても副業が解禁される中、コミュニティビジネスを副業にする人材が現れることが期待できる。企業内外で培ってきたスキルを活かし、地域で仕事をすることもあるだろう。ここでも限られた時間の中でコミュニティビジネスに貢献できるスキルを持った人材は貴重であり、既存企業や公共部門でも活躍が期待できると思われるため、こうした人材を積極的にマネージャー等に登用すべきだ。

このように新卒一括採用のようなある程度画一化された人材とは異なり、多様なスキルや経験を有した人材を育成する場、あるいは人材を発掘する場として、コミュニティビジ

ネスは期待できる。

3.3. 地場産業も当事者として行動せよ

雇用の 7 割以上を占めるサービス産業は一部のナショナルチェーンを除けば、多くの場合、地域の中でビジネスを続ける以外に存続はできない。だからこそ「当事者」という価値観が重要になる。事業の継続には今のマーケットを確保すると同時に将来のマーケットも見据えた投資が必要になる。小売業の場合、まちづくり三法でナショナルチェーンの参入は阻止できたとしても、Amazon や楽天市場のような EC は阻止できない。今や EC がライバルになっている。

① 地域貢献は事業の継続

企業の地域貢献というと、どうしても CSR(企業の社会的責任)やフィランソロピー(慈善活動)のような私的利益を犠牲にして社会に貢献せよという観念になりがちであるが、本報告書では一貫してそのようないわば「滅私奉公」を美德とはしない。地域貢献の仕方は様々な方法が考えられる。例えば、雇用創出、利益を出して納税するというのも地域にとっては大きな貢献である。利益を犠牲にして社会貢献せよというタイプのものとは一線を画したい。

特に地場産業の場合は事業の継続こそが地域貢献だと我々は考える。事業の継続といっても、退出すべきゾンビ企業を延命させることなく、価値を生み出し続けることを言っている。そのためにはそれぞれの技術やサービスの強みを磨き、価値を生み出し地域で再投資を続けていくが必要になる。

それを通じて地域の生産性が上がることによって、若い人たちにとっての魅力的な職場が創出されるようになる。また、地域であがった利益が地域に再投資されることで拡大再生産も可能となる。これらの好循環を作り出す根幹にあるものが、地場の産業の事業継続なのだ。

② 地域金融機関の「当事者」という価値観

地域金融機関もサービス産業であり、地域の中で主たるビジネスを展開する以外に存在価値はない。こうした地域金融機関においても、やはり「当事者」としての行動が求められている。表 1、表 2 にあるように地域金融機関の経営は地域の経済規模に比例していると言っても過言ではない。つまり、自分たちの収益源は地域にあるのだ。これは地場のサービス産業と同様である。

＜表 1＞ 地方銀行の預金残高上位 10 行

		単位：100万円
	本社所在県	預金残高
横浜	神奈川県	14,320,931
千葉	千葉県	12,333,421
福岡	福岡県	10,447,178
静岡	静岡県	9,877,734
常陽	茨城県	8,729,187
西日本シティ	福岡県	7,901,492
七十七	宮城県	7,440,628
広島	広島県	7,262,941
京都	京都府	7,092,102
群馬	群馬県	6,808,474

資料) 全国地方銀行協会「地方銀行 2018 年度決算の概要」2019 年 6 月 12 日公表

注) 地方銀行単体(持ち株会社傘下も含む)ベース

＜表 2＞ 地方銀行の総資産残高上位 10 行

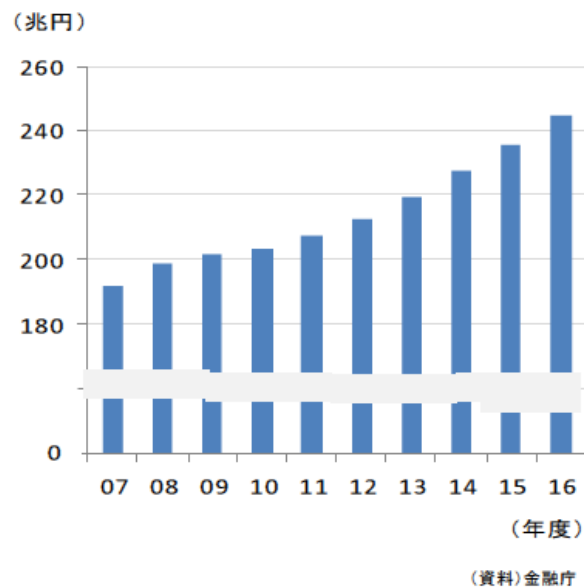
		単位：100万円
	本社所在県	総資産
横浜	神奈川県	16,809,902
福岡	福岡県	16,710,503
千葉	千葉県	14,891,602
静岡	静岡県	11,819,507
常陽	茨城県	10,562,699
八十二	長野県	10,394,621
西日本シティ	福岡県	10,218,746
京都	京都府	9,653,833
広島	広島県	8,917,961
七十七	宮城県	8,610,271

資料) 全国地方銀行協会「地方銀行 2018 年度決算の概要」2019 年 6 月 12 日公表

注) 地方銀行単体(持ち株会社傘下も含む)ベース

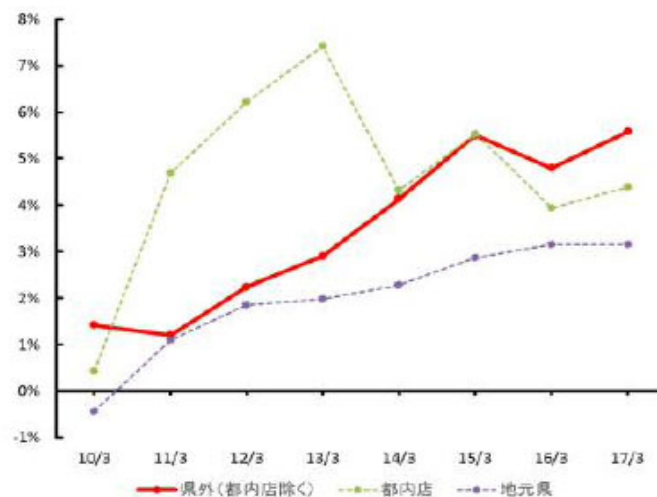
そうした地域金融機関ではあるが、図 8 が示すように、2013 年の量的・質的金融緩和前後から貸出残高は増加している。ただ、図 9 が示すように、地域金融機関は県境を越えた貸出を増やしており、地元県向け貸出の伸びは低い。また、都内店での融資を大幅に増やし、地域金融機関が東京での融資を増やす傾向が示されている。

＜図 8＞ 地域銀行の貸出残高の推移



出所)「地域金融の課題と競争のあり方」(金融庁・金融仲介の改善に向けた検討会、2018 年 4 月)より抜粋

＜図 9＞ 地域銀行の貸出増減率



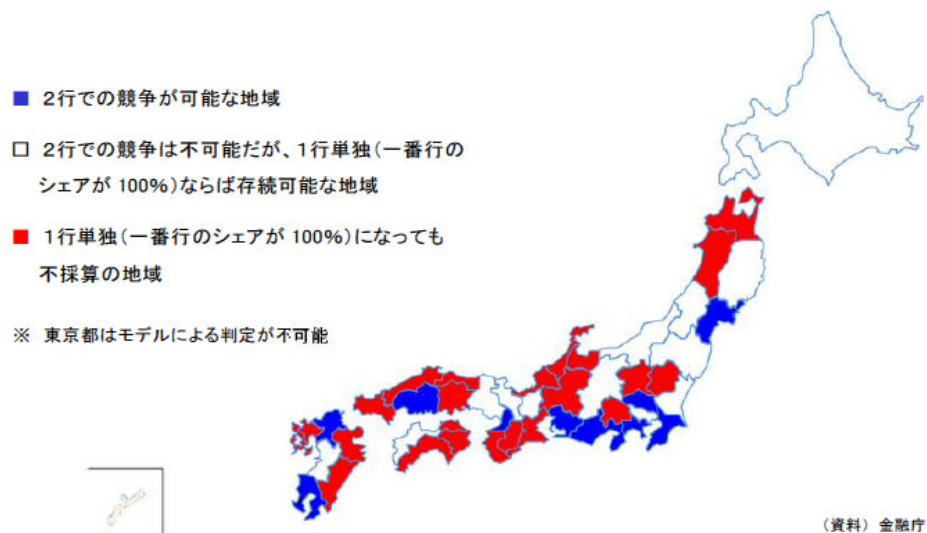
(注) 営業店所在地の計数を集計。東京都を本店所在地とする銀行の都内貸出は「地元県」に算入。

(資料)金融庁

出所)「地域金融の課題と競争のあり方」(金融庁・金融仲介の改善に向けた検討会、2018 年 4 月)より抜粋

こうした中、地域銀行の経営環境は厳しさを増しており、2019年3月期の連結決算では上場する78行のうち7割に相当する55行が最終減益・赤字に陥っている。金融庁の「金融仲介の改善に向けた検討会」が2018年に出した報告書⁶では、地域金融機関の本業(貸出・手数料ビジネス)での収益が2行分の営業経費を上回るかという簡単な試算結果を示した。図10がその試算結果である。

＜図10＞ 各都道府県における地域銀行の本業での競争可能性



出所)「地域金融の課題と競争のあり方」(金融庁・金融仲介の改善に向けた検討会、2018年4月)より抜粋

東京都を除いた46道府県のうち、1行単独でも採算ベースに乗らないところが23県、2行での競争は困難ではあるが1行であれば採算ベースに乗るところが13道府県、2行以上で競争できるところが10府県となっている。

一方で、地域金融機関には収益源である地域経済への資金循環を促す金融仲介が求められる。この時の重要な役割は資金供給のみではなく、時には、持続可能性が低い企業にビジネスモデルの転換を促す決断も必要となってくることである。特にビジネスモデルの転換を促す決断は民間企業でなければできないと思われ、新陳代謝を促すという意味において、重要な役割を担っている。新陳代謝という意味においては、既存企業の事業承継と新規事業のスタートアップに対する資金供給とコンサルティングは地域の生産性改善の大きなチャンスである。

特に若い人たちが事業を起こそうとしたときに、すべてのリスクを個人に負わせるのではなく、地域組織などとリスクシェアをする仕組みも考えられる。起業・創業のハードルを下げることは産業の活性化を促す可能性が高いことから、地域金融機関にとっては将来の収益源となる可能性がある。いずれにしても、地域金融機関も「当事者」として収益源を培養する考え方が求められている。

⁶ 金融庁・金融仲介の改善に向けた検討会(2018)、「地域金融の課題と競争のあり方」(2018年4月)。

我々は金融機関にも「減私奉公」を求めているわけではない。地域における「当事者」として、コミュニティビジネスの育成での関与を求めている。地域で生まれ、仕事をする企業に対して、融資のみならず、取引先、連携先と結び付けたり、信用リスクなどの評価など様々な形で関与が考えられる。こうしたビジネス面でのプラットフォームとしての機能を地域金融機関は果たせるものと期待している。このコミュニティビジネスが収益を上げられるようになり事業が拡大していくことによって、新たなビジネスが生まれ、好循環に入ることができる。これが「収益源の培養」という考え方である。

3.4. 当事者という価値観を共有する地域人を育成せよ

人生 100 年時代となった今日において、人材育成は長期的に最も重要な取り組みの一つである。ここでは子供から大人まであらゆる世代に対して、地域のことを知る「地域人教育」を提案する。この地域人教育は「当事者」という価値観を共有することを目的とするものである。ここでは学校教育とは別に多様な生き方や多様な仕事を知ることにより主眼を置く。

① 初等教育段階での地域人教育

子供たちにとって大人と接する機会は限られている。大方は自分の両親と学校の先生ぐらいである。つまり、生き方のロールモデルが両親と学校の先生ぐらいということになってしまう。そこで小学校の総合学習の時間やコミュニティスクールを活用し、多様な大人と接する機会を増やすことを提案する。ここには様々な職業の人の話を聞き、時には体験を通じて色々な生き方があり、どこからでもチャレンジできることを知る機会を設ける。地域組織には多様な人材が集まり、「当事者」という価値観を持った人たちであるので、ここでの多様な大人の集まりはプラットフォームとなる地域組織がアレンジすることが望ましい。

ただし、カリキュラム化は避けた方がよいだろう。カリキュラム化をすると横並びが進み、多様な生き方から遠ざかってしまう恐れがあるからだ。実は地域創生に限らず、各種政策提言で学校教育に組み込むべきだとの主旨の提案は多い。昨今では、インターネットに関する知識(ネットリテラシー)、食育(栄養摂取などの教育)、住教育、資産運用などを念頭に置いた金融教育など様々な教育提案がなされている。どれも現代社会を生きる上で大事なことであるとは認識しているが、冊子や映像教材などの副教材を作って学校の先生に説明してもらうようなことをやっても仕方がないだろう。

こうしたことを避けるために、地域の方々にお任せするというスタイルが望ましいと考える。こうしたところで「地域の底力」が発揮されるものだと考えられる。

② 中高等教育段階での地域人教育

中高等教育段階での主眼はビジネス体験に置く。長野県立飯田 OIDE 長姫高校での実践

例もあるが、地域でのビジネスの考案から販売までを体験することは重要だ。大学でもこうしたフィールドワークを取り入れるところが増えており、若い人たちのビジネス体験の場は拡がりを見せている。ビジネス体験の重要な点は地域の様々な人たちを巻き込みながら段取りを立て、実行していくことである。こうした汎用性の高いスキルを体験し、少しでも身につけることは重要だ。

特に、この段階の学生たちには「地域貢献＝ボランティア」という誤ったメッセージを送らずに、地域貢献には様々な形があることを教えるべきだ。利益を生み出す事業を展開することは雇用創出や地域で納税するという大きな地域貢献である。国税庁「会社標本調査」によると、2016年度の欠損法人(赤字法人)比率は63.5%となっている。つまり、36.5%の法人しか法人税を納税していないのだ。市町村民税の法人住民税の大部分はこの法人税がベースになっているため、利益を上げて納税することが地域貢献につながる事がわかるだろう。ビジネスできちんと利益を出し続けることも大きな地域貢献であることをこの段階で教えておく必要があると考える。

実際、飯田市ではこうした地域人教育を通じて、自ら課題を発見し、解決する手段を構想する力、プロジェクトを組み立て、関係者を集め協力してもらうコミュニケーション力、成果を発表するプレゼン力などの力で成果が見られるとの報告もある。こうした能力はAIに代替されない人材に求められるものであり、地域に人を留めあるいは、外に出た人材が専門知識や技術、経験を求めて地域に戻ることににつながるものと考えられる。これこそが次世代産業の育成と新たな産業振興につながるものと考えている。

③ 大人に対する地域人教育とシニア人材活用

大人に対しては多様な人との交流を通じて「当事者意識」を醸成していく必要がある。これはプラットフォームや地域組織への参加を通じて行われるものと考えている。地方創生の観点から考えると、地場の産業が利益を出し続けることが持続可能性の必要条件である。出した利益を地域で再投資する方向に向けることは地域が持続する上で重要であると我々は考える。

このような社会教育の姿は地域によって様々な形が考えられるが、長野県で取り組まれている公民館のように既存の仕組みを活用するという方法もあるだろう。この他にプラットフォームが担うということもありうるし、地域組織での実践の場を提供することで教育するということもありうる。

若者の育成に加えて、シニア人材の活用も重要な役割である。人生100年時代と言われるように60～65歳で定年退職を迎えた後も、かつてのような悠々自適というライフスタイルではなくなっている。シニア世代はそれまでのビジネスの中で培ってきた専門知識・技術と経験があり、貴重な地域資源と捉えられる。こうした人材が活躍できるよう当事者という価値観を共有しつつ、シニアのチャレンジを後押しする社会教育が必要である。

このように社会教育は人生100年時代において、どこからでもチャレンジできることを知らせつつ、多様な生き方を受け入れる寛容な社会の醸成にも寄与することが期待できる。

4. 公共部門の役割は何か

地域経済社会において公共部門は大きなプレイヤーであることは間違いない。地方分権の法整備が進み、今では地方がその気になれば色々なことができるようになっているにもかかわらず、あまり変わろうとしないている。ここでは地方創生における公共部門の役割と組織改革の方向性を示しつつ、人生 100 年時代のガバナンス体制を考える。

4.1. 基本はルールづくりと運用

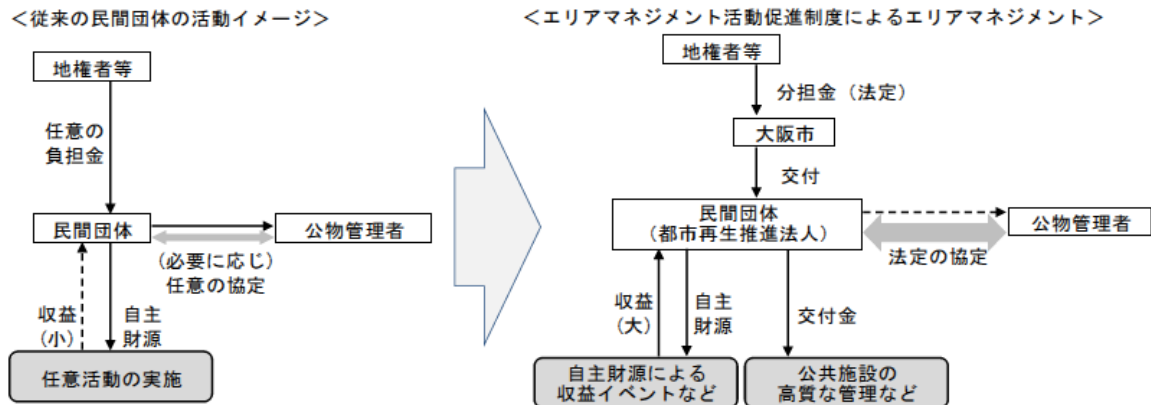
公共部門の基本的な役割はルールをつくることとその運用にある。地方分権の考え方が進み、かつてはできなかったことも一定の手続きを踏むことでできるようになっている。例えば、かつては「予算は年度内に執行しなければならない」ということから、年度末に一気に執行するようなことが見受けられてきたが、原則は変わっていないものの、債務負担行為として議会の承認を経れば年度をまたいだ執行も可能となっている。実際、PFI 事業などはこの方法が採用されている。

民間組織によるエリアマネジメントは欧米などで進められてきた。中でも BID(Business Improvement District : 商業活性化地区)⁷などは本報告書でいうボトムアップ型地域組織の一形態と言ってもよいだろう。この制度は地域発展のための事業を民間の地域組織が展開するもので、その費用は公共部門が徴収する税に上乗せする形で集められ、地域組織に交付するというものだ。地域発展の事業は地区の清掃や警備などに加え、イベントなどでのプロモーションの実施や、巡回バスなどの運行など様々である。公共部門はすべての地域で適用される水準のものしか提供しない。そこで地域組織がこれをアップグレードするとともに、広場や道路を一体管理することでオープンカフェなど地域の魅力を高める事業を展開している。

「こんなこと日本でできるの？」と聞かれることも多かったが、大阪市が現行制度を活用し、条例でつなぐ形で実質的な BID の考え方を組み込んだ制度を導入し、梅田北(うめきた)地区の再開発地区で適用している。図 11 は大阪市の BID 制度のフレームである。税を特定地区だけに課すことは現行法では難しかったようだが、地方自治法の分担金制度を使うことで、受益者負担を求める分担金を徴収する形で税と同等の強制力のある安定財源を確保している。地域組織が広場や歩道を一体管理し、道路使用許可や広告掲出の手続きが簡素化でき、イベントやオープンカフェの運営で上げた収益を地域価値の向上のための再投資に使えるのだ。大阪市の場合は当該地域以外でも適用している歩道の維持管理や広場の維持管理にかかる費用に相当する部分をこの団体に補助金として渡し、付加的な部分はすべて地域組織が負担するという形をとっている。

⁷ 制度の概要や事例については川崎一泰(2013)『官民連携の地域再生』(勁草書房)にある。

＜図 11＞ 従来型組織と BID の違い



出所) 大阪市「大阪市エリアマネジメント活動促進制度活用ガイドライン」(2015年4月)より抜粋

このように現行制度でも条例を制定するなどの方法を駆使すれば色々なことができるようになっている。こうしたルールづくりと運用が公共部門の重要な役割である。こうしたルールの運用は大都市でなくても実行可能であり、地域の「当事者」としての行動次第であるものと考えている。

4.2. 定住思考を転換し、行政組織を課題解決型に切り替えよ

地域においてはこれまで定住人口の獲得に奔走してきた。特に、地元出身者に対しては U ターンを促すような施策が展開されてきた。また、行政組織も中央省庁対応型で縦割り構造を焼き直した形になっており、多様で複雑化する地域課題への対応が難しくなってきた。そこで発想を切り替える改革を提案する。

① 定住思考からフリーアドレスへ

最近、一部の企業で社員が特定のデスクを持たずに、モバイル端末だけを持って社内外の好きな場所で仕事をする「フリーアドレス」と呼ばれる働き方が実践されている。カフェのようなスペース、一人で音楽を聴きながら考えるスペース、談笑できるスペースなどが用意され、それぞれの社員が好きなところで好きなスタイルで仕事をしている。相談事やアイデアを出し合うなどの際のスペース、会議スペースが用意されており、必要に応じてそうしたところに集まるという形だ。Google や Facebook など採用されているスタイルのようだが、地域においてもこの考え方を採用すべきだ。

多くの地方は定住人口を獲得しようと躍起になっている。しかしながら、定住人口の獲得競争は基本的にゼロサムでしかなく、優勝劣敗でしかない。憲法にあるような居住地選択の自由と職業選択の自由が保障されている中で子供が嫌だと言ったら終わってしまうようなシステムでは持続できない。これは農林水産業、中小企業などの事業継承、地域の問

題は基本的にこの問題と言っても過言ではない。

最近では「関係人口⁸」というが、休みの時だけ訪れる人や長期滞在する人など、地域に関係する人は多様化し、必ずしも定住している人だけが地域と関わっているわけではない。地域組織においても「当事者」という価値観を共有できるのであれば、こうした人々を取り込む必要がある。そこで地域組織においてもフリーアドレスの発想で組みなおすこともありうると考えられる。普段は都市で生活をし、仕事をしていてもインターネットなどを活用し Web で参加する形式もあるし、週末や月末などに必要に応じて集まるなどライフスタイルの変化に合わせ、様々な人々を取り込むスタイルに転換していくべきだ。

つまり、地元でなければ仲間に入れないという旧態依然のスタイルから、どこからでも歓迎するという寛容なスタイルへの変更が求められているのだ。

② 行政組織を課題解決型に切り替えよ

現在、多くの自治体の組織は中央省庁対応型になっている。それぞれ名前こそ違いが、農水省対応の農政課、経産省対応の商工課、産業課、国交省対応の道路課、住宅整備課、都市計画課、厚労省対応の労政課、福祉課などである。中央省庁の部局に近いところに対応する形で組織がつけられている場合が多い。悪い言い方をすると中央省庁の下請業務をやるスタイルになってしまっている。このような組織形態では多様で複雑化する地域課題に対応できなくなっている。

現在の中央省庁対応型は縦割りになりやすく、地域課題に対して集まってもそれぞれが組織(元を辿れば中央省庁)を代表してしまいきれないことばかりを並べてしまうケースが多い。そこでフリーアドレス化をして組織を代表せずに、それぞれが地域課題に対応するためにはどうするかを考え、制度の運用方法を検討する課題解決のためのプロジェクトチームを編成する方式に変更すべきだ。

この時、課題に応じた柔軟な対応が必要である。現在の地方自治の仕組みはどうしても市町村単位、あるいは都道府県単位といった自治体単位での対応になりがちである。市町村を越えた課題、あるいは都道府県を越えた課題に対する対応がどうしても希薄になってしまう。ところが実際は経済や人の移動は自治体の範囲を越えて動くことから、それに合った柔軟な対応が必要となってくる。ここでは画一的な単位の設定はあえて行わず、課題に応じて柔軟な対応ができるプラットフォームの形成を考えている。

4.3. 人生 100 年時代のガバナンス体制

人生 100 年時代に入り、成熟社会になってくると人々の生き方も多様化し、地域における課題も複雑化してくる。また、ICT、IoT 技術が進歩する中、民意を反映する新しい仕組

⁸ 総務省が関係人口ポータルサイトを開設しているが、そこでは以下のように説明されている。『「関係人口」とは、移住した「定住人口」でもなく、観光に来た「交流人口」でもない、地域や地域の人々と多様に関わる人々のことを指します。』

みの導入可能性も高まってくる。

① 民意を代表する新しい公聴システムの導入

地方議会議員の成り手不足が深刻化している。2019年3月に行われた41道府県議会議員選挙では、「地方議員の成り手不足が深刻化しており612人の無投票当選が決まった。総定数の26.9%を占め、過去最高となった。」(日本経済新聞2019年3月30日朝刊4面)と報道されたように成り手不足は深刻だ。高知県の大川村は2017年に議員の成り手不足から町村民総会の検討を表明するほど、各地で深刻な問題となっている。

現行の地方議会は水田農耕社会対応型で年4回の定例会は田植えが終わった5月、雑草取りが終わった9月、稲刈りが終わった12月、旧正月が終わった2月と農閑期に開催されている。しかも平日の午前・午後でサラリーマンが増えた現代において、兼任しようにもできない構造になっている。これを勤め人対応型の通年開催で夜の時間帯、あるいはネットで参加などの方式に切り替えていく必要がある。

また、こうした議会改革と同時に民意を代表する仕組みが必要で、例えば、住民票などからランダムに選ばれた人に意見を聞くという仕組みがある。裁判員制度がはじまって10年が経過したが、大方、市民感覚が司法の場に導入されたと言ってもよいだろう。これと同じ仕組みで課題ごとに公聴をするということだ。現在の公聴会などは、東京青山での児童相談所建設の公聴会に代表されるように、特定の利害の大きい人が大きな声を上げ、民意を代表しているとは思えない。これならランダムに選ばれた人の意見の方が、賛否含めた代表的な意見となる確率が高いので、抽選方式の方が望ましいと考える。

② 地方自治体はサービス提供者からプラットフォームビルダーへ転換せよ

これまで住民は公共部門(役所)に相当部分の地域課題を委ねてきたものと思われるが、財政改革で縮小する公共部門が、多様化・複雑化する地域課題を解決するためのサービスをすべて提供することは難しくなっている。これまで公共部門は、公平性の観点から、どちらかというとき広く薄くサービスを提供するスタンスであったものと考えられる。人生100年時代の公共部門は様々な課題に対応すべくサービスを提供することよりも、地域の人たちを巻き込む仕掛けをつくりつつ、サービスの担い手とパートナーとして委託していく方向に切り替えていく必要がある。地域の人たちを巻き込む場として、プラットフォームの構築に軸足を移すということである。

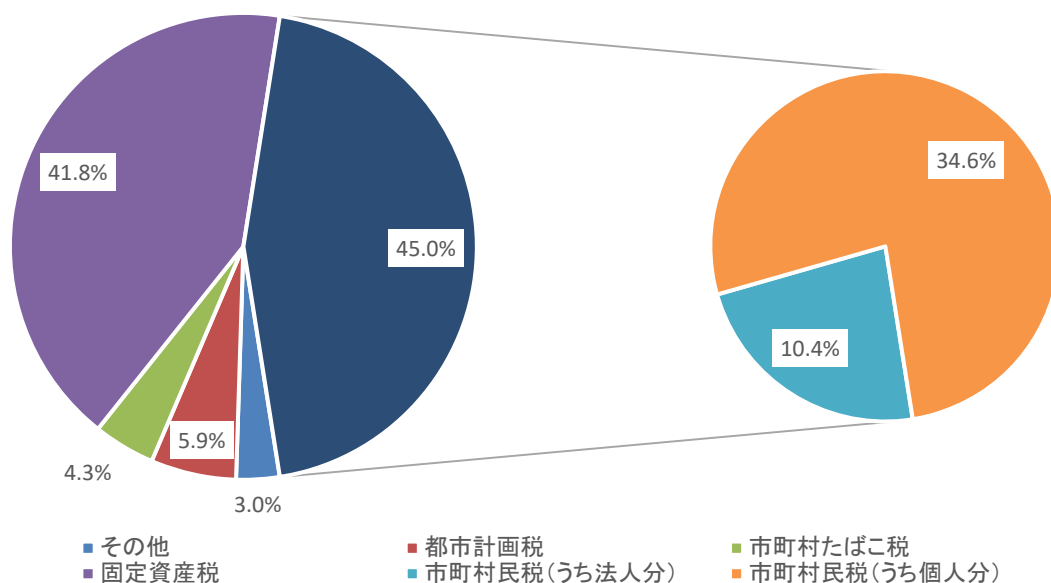
サービスの担い手は課題や地域によって異なるだろうが、地域組織にビジネスとして発注する方式が求められる。これは先に述べたように地域組織は安価な労働力でもただで働いてくれる便利な人ではないからだ。下請ではなく、対等なパートナーとして仕事を出していかなければ事業は持続できないし、担い手は先細りしていくことになる。

委託する資金がないというのであれば、増税や分担金などでの資金調達が可能で、負担を増やしてまでやる必要がないのなら、そもそも「やらない」という選択をすべきだ。これが地方「自治」であるはずだ。

③ フリーアドレス型税制にシフトせよ

地方自治体が定住思考に陥るのは税制によるところも少なからずあるものと考えられる。図 12 にあるように住民税は市町村の主要な財源の一つであり、この住民税が居住地主義をとっているからだ。住民税は当該地に 1 月 1 日に住所を有する人に対して原則課税されるため、非居住者には課税されない。さらに、地方交付税においてもその算定基礎に定住人口が採用されていることから、市町村にとってみると定住人口は財政面からも重要な要素なのだ。

<図 12> 市町村税収の内訳



資料) 総務省「平成 28 年度地方財政統計年報」より作成

関係人口のようにフリーアドレス型の地方を想定した場合、居住地主義の住民税では財源調達が難しくなることと受益者と負担者が乖離する恐れがある。そこで居住地に関係なく、当該地域で発生する受益に相当するところで課税をする必要がある。具体的には移動しない財産に対する課税と当該地域で生活をした場合必ず起こる消費に対する課税に軸足を移していくことが望ましい。現行の制度では固定資産税と地方消費税がこれに該当する。

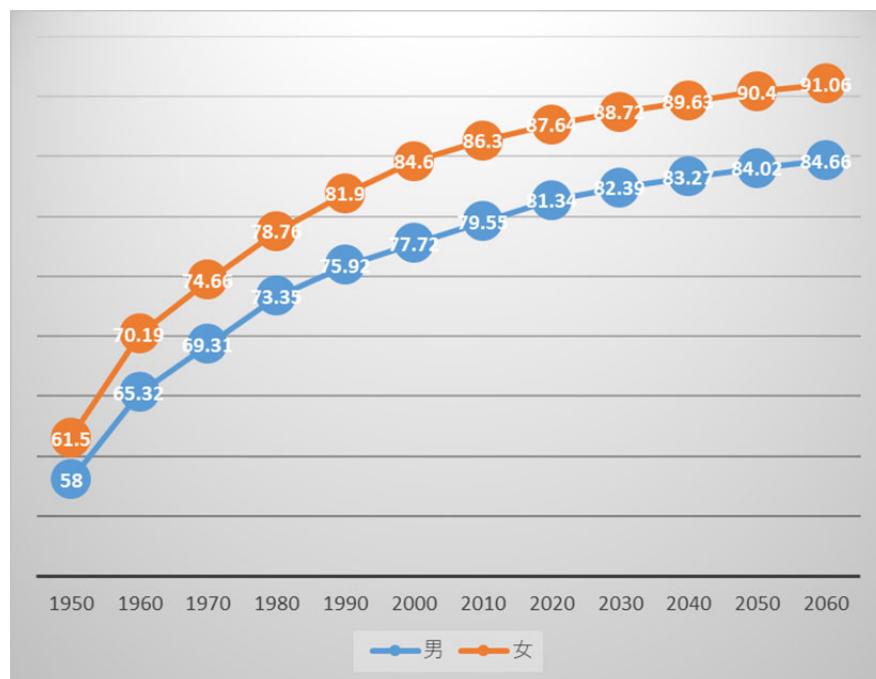
5. 人生 100 年時代の地域社会

最後に本報告書で提案をしてきたことを通じて地域社会にどのようなようになってほしいかを示すことで結びに変えたい。

5.1. 全体として多様な生き方ができる社会を目指す

図 13 にあるように平均寿命が上昇し、90 歳代まで上昇する予測になっている。平均寿命が 70 歳代の頃に比べて 20 年寿命が延びることになり、アクティブな時期も増えることになる。このようにアクティブな高齢者が増えていく中、平均寿命が 60～70 歳代だった高度経済成長期に作られてきた新卒一括採用、終身雇用制度を維持していくことが難しくなっている。また、40 年近く働いて、10 年前後の期間を年金などで生活するのであれば社会保障制度を維持できたものが、30 年前後の期間の保障となると持続可能性が極めて困難な状況に陥っている。

<図 13> 平均寿命と将来推計



資料) 1950 年は厚生労働省「簡易生命表」、1960 年から 2010 年までは厚生労働省「完全生命表」、2020 年以降は、国立社会保障・人口問題研究所「日本の将来推計人口（平成 29 年推計）」の出生中位・死亡中位仮定による推計結果

(注) 1970 年以前は沖縄県を除く値である。0 歳の平均余命が「平均寿命」である。

そこでこれだけアクティブな期間が増え、経済も成熟化してきた中においては、かつての新卒一括採用で会社に勤め、定年まで勤め上げてから余生を過ごすというロールモデルを変えていかなければならない。こうした従来のロールモデルを単線的と表現をするならば、これからは人生の複線化が求められるものと考えている。

就職活動が通年採用となり、青年海外協力隊のような形で国内外での事業に携わることやワーキングホリデーの国内版のような形で経験を積むなどしてから、就職をすることも可能になる。また、就業期間の途中での学び直し、転職、退職後の起業など様々な生き方が選択できる。これまでは新卒の際に是が非でも就職をしなければならないという固定観念にとらわれ、この道からそれることのリスクがあまりに大きかった。たまたま就職の年が不況だったというだけでロストジェネレーションが生まれるような状況はあまりに不合理だ。複線化にはこうしたリスクを回避する意味合いもある。

社会全体としてはこうした様々な生き方が容認される寛容な社会に転換していく必要があり、目指すべき方向だと我々は考えている。成熟社会において一つのロールモデルではなくなる中、正解が最初からわからないことが多くなっていく。そうすると、社会全体としては実験型になっていき、試行錯誤を繰り返して方向性を見出していくことになるだろう。つまり、何度でもチャレンジできる環境が必要となり、人生の複線化はこうしたニーズにもマッチしている。

こうした生き方、住まい方、働き方が多様化する中、定住思考からフリーアドレス思考に転換するとともに、制度もそれに合わせていくことにすべきだ。税制、公聴システムなどは本報告書の中でいくつか提案している。

地方創生はこうした様々な生き方に対して、それぞれの地域が多種多様な選択肢を提供することができるようにすることである。

5.2. 地域社会の目指す姿：課題解決のためのプラットフォーム形成

社会全体として様々な生き方が許容されるようになってきたときに、地域社会はどうすべきだろうか。基本的には価値観を共有する地域組織が中心となり、地域課題を解決するプラットフォームを形成していく姿になっていくのだと思っている。本報告書ではプラットフォームを軸の一つとしながら、提言の中に散りばめられているので、ここで整理をし、全体像を示したい。

① プラットフォームの機能

プラットフォームの重要な機能は特定の主体に仕事を押し付けるのではなくそれぞれが果たせる役割を分担(シェア)し、それぞれの責任において行動するとともに、自らが資金調達をするところにある。分担するものは仕事の分担、投資の分担、負担の分担、責任の分担など様々な形があるが、一人一人では背負いきれない負担をシェアすることで行動を起こしやすくする機能、これがプラットフォームの重要な機能だ。

リスクを含めて負担を分担するので、プラットフォームの構成員はある程度同じ方向を向かなければならない。ロードサイド開発もそれぞれがばらばらに投資をするのではなく、景観やイベントなど共有できるコンセプトを持った投資をするだけでもその効果は全く異なるものと考えられる。この共有できるコンセプトこそが、我々が主張している「当事者」という価値観に他ならない。こうした価値観を共有しながら個々が行動する。その価値観を共有する場がプラットフォームである。

特定の主体に投げてしまうと、その主体が「嫌だ」と言ったら終わってしまうものだ。地域で解決できないから、国や県に投げるケース、ローカル線やバス路線の維持を事業者に投げてしまうケースなど様々だが、相手に嫌だと言われたら、何もできなくなってしまう。プラットフォームはまさにボトムアップで「地域でこんなプロジェクトをやるから一緒にやろう」という場にしていかなければならない。「当事者」という価値観とは、こうしたものである。

こうした地域の価値観を共有できる人が定住している人を含めた関係人口と呼ばれる利害関係者がフラットな場で議論しながら、方向性を探るという姿が地域社会の目指す姿なのだろう。利害関係者が地域の課題を持ち寄り、共有し、解決策を探る場がプラットフォームだ。もちろんこの組織は横並びや縦割りである必要はなく、地域によって色々なスタイルがあるだろう。既存の組織を活用することが最も効率的だろうが、そこにとらわれる必要性は全くない。また、地域だけでは解決できないものは近隣を巻き込んで相互補完をするなどの方法で解決を図るべきである。いずれにしても、地域課題を解決するためのプラットフォームの形成が重要である。

② プラットフォームの担い手

こうした「地域の課題を持ち寄り、共有し、解決策を探る」プラットフォームを運営する担い手は本来ならば議会がこの機能を果たすべきだと思われる。しかし、残念ながら現状の日本の地方議会でこの機能を果たすことは極めて困難だと言わざるを得ない。それぞれの会派に縛られ、行政側も前例や制度に縛られ硬直化していることから、新しいことにチャレンジする雰囲気にはなっていない。

プラットフォームは硬直化した組織ではなくフラットな場で課題を共有し、「柔軟に」行動していくということになる。一般に組織を代表するとできない(あるいは言えない)ことが増えるが、個人であればできる(あるいは言える)ことは多い。その個人が持っている知識や技能を地域で活用するというスタイルだ。これがまさに我々が掲げる「地域に帰れば一住民」としての行動だ。こうした意味でプラットフォームの担い手はできるだけ広く、世代横断的となることが望ましい。様々なバックグラウンドを持つ個人が集い課題に挑む柔軟な組織がプラットフォームとなる。

地域課題の問題提起は行政、既存の地域団体、地場産業などが現状でも行っている。しかしながら、問題解決の手段はどうしても行政に頼ってしまっているところが多い。行政に頼るというのは、補助金に頼り、仕事も任せてしまう傾向が強くなる。その結果、多く

の住民の当事者意識は芽生えずに、他人事となってしまう。したがって、プラットフォームは住民自らが解決手段を考え、行動し、資金調達も自ら行うというものだ。小さな地域課題に対応するために小さなプラットフォームが形成され、大きな課題に対してはそこで形成された知識や技能を携え、集結した新たなプラットフォームが出来上がるといったイメージだ。この過程で実際に汗を流し行動する人が自ずとリーダーとなり、マネジメントの部分も担うことになっていくものと考えている。我々が考えるボトムアップというのはこのようなものである。

③ プラットフォームの役割

プラットフォームは個々の組織や団体では解決できない地域課題も、個々の力を集約することで解決を図ることが主要な役割である。この役割を果たすためにコミュニティビジネスの展開、人材育成、地域人教育など本報告書では様々な提案を行ってきた。これらの役割はそれぞれができる範囲で行えばよく、拘束力のあるものである必要はない。プラットフォームはその意味で緩やかな組織となるのだろう。

ここで言っているそれぞれが持つ専門的な技能や知識というのは必ずしも学問的という意味ではない。公務員であれば制度や法律のこと、金融機関の職員であればビジネスモデルや事業計画書の書き方、定年退職者であればそれまで培ってきた販売ノウハウや営業ノウハウなど様々な形がある。こうした技能や知識を地域のために使っていくという発想だ。プラットフォームはまさに地域課題とこうした多様な知識や技能とのマッチングをする場であり、そうした役割を担うものである。

5.3. お金を稼ぐことが地域貢献

「タダほど高いものはない」と昔の人はよく言ったものだ。「若い者はタダでやれ」といわんばかりの旧態依然とした組織には若い人が集まらず、高齢化が進んでいる。地域でもそうした風土のところは少なからず存在しているが、そうした地域からも若い人は見事に流出している。まさに「タダほど高いものはない」である。一時的なタダの労働力を利用するのだろうが、彼らの流出で長期的には地域の価値を失うというものだ。

こうした負の連鎖を断ち切るには、労働には適正な対価を支払うべきだ。もちろん、タダでもいいからやらせてもらいたいという仕事はある。そこにはスキル、経験などお金に換えられないものがあるからこそやるもので、決して長老に強制されてやるものではない。この場合は広い意味で対価を受けていると考えてもよいだろう。労働に適正な対価を支払うことで、地域の課題解決(公益)に価値が生まれ、担い手が生まれてくるのだ。

地域においては「お金を稼ぐことが地域貢献」という思考転換をしていく必要がある。この思考転換がコミュニティビジネスを生み育て、成立させる必要条件になってくる。昨今、日本では「お・も・て・な・し」に代表されるように、タダ(あるいは低価格)で高いサービスを美德とする傾向がある。しかし、高いサービスに対して対価がとれないことが日

本のサービス産業の低生産性の一因とも言える。ボランティアや「おもてなし」を過度に美徳化しない方がよいだろう。

これは教育においても同様のことが言え、ボランティアを必修化する大学もあるようだが、このような美徳化は望ましくない。むしろ、本報告書が提案するようにビジネス思考型の地域人教育を通じて「お金を稼ぐことが地域貢献」につながることを教えるべきだ。この発想の転換こそが地域の持続可能性を高めるものと考えられる。

さらに、稼いだお金を地域外に流出させずに、地域内に循環できるようになってくると地域の持続可能性は一気に高まる。稼いだ利益を地域で再投資できる環境こそが地域創生につながるのだ。

こうした観点から、公共部門もすべての仕事を抱え込まず、地域に仕事として積極的に出すべきだろう。中央省庁対応型の縦割りに付き合わずに、地域課題対応型のプラットフォームビルダーとして行動すべきだ。

5.4. すべての住民に対して

最後に、本報告書ではいくつかの提案をしてきた。「そんなこと今の制度でできない」、「うちにはそんな能力がないからできない」、「うちには地域資源なんて何もないからできない」といったネガティブなコメントが来ることは想定済みである。実は、先に示した通り現行制度でもかなりのことは地方自治体でできるようになっていて、要するに運用の仕方の問題なのだ。富山氏⁹の言葉を借りると、全員が世界チャンピオンを目指す必要はなく、地場のサービス産業は県大会上位や地区大会上位で十分なのだ。できない理由を10個並べるくらいのは誰でもできるが、そんなことをしていても何も生み出さない。

小さなことから、プラットフォームを通じて地域の課題を解決するための行動をしつつ、次世代へ伝えていくことを通じて持続していく。本当の意味での地方創生は一朝一夕にできるものではなく、当事者という価値観さえ共有できれば、地域の知識や経験を地域の内外から吸収し、積み上げていくことで実現できるものと我々は考える。本報告書では「地域に帰れば一住民」のコンセプトを掲げたが、それぞれの住民が地域のことを考え、何ができるかを考えるきっかけに本報告書がなってくれば我々は本望である。

⁹ 富山和彦(2014)『なぜローカル経済から日本は甦るのか』(PHP 新書)。