

② 地域活性化と公民連携

1 はじめに

地域の活性化に公民連携が必要であるというのは、行政も市民も改めて意識するものではないかもしれない。ただし、これまでの活動に地域活性化という成果が見えにくいのは何らかの理由があるはずである。ここに共創推進事業本部が改めて公民連携による地域活性化を考える意義がある。

2 地域活性化とは何か

地域活性化という言葉はよく用いられるが、その内容は曖昧である。多様な資源から成り立っている地域の活性化を漠然としたビジョン・理念から目標として落とし込むのは容易ではない。

共創本部で考えた活性化は「動き」である。「動き」の主体となる要素は「ヒト」「モノ」「カネ」であり、その動きは地域の内部と外部を考え、「内―内」「内―外」「外―内」のそれぞれの動きが活発になることと考えた。また、地域活性化を論じる

には、経済的価値とその他の価値（以下、「非経済的価値」という。）をどのように、どの程度に位置づけるのか、が問題となる。地域のコンセンサスとして、経済的価値がどれだけなのか、ということに加え、非経済的価値をどのように定め、どれだけコストをかけて実現するのか、ということも明らかにすることが必要であり、その目標が共有された状態(Shared Outcome)を創り出すことが重要である。

さらに考慮すべき重要な要素として地域の設定の問題がある。地域の内外を分けて論じる以上、その区分をどのように考えるか、ということはある程度定めておかねばならない。

地域の設定を考えると、いうことは、前述のShared Outcomeを創り出すためにどの程度が適切なのかという問題を考えることと同義である。地域として「自ら」関与する意識が保てるか、ということも前提に地域単位を考えるべきであろう。

3 共創による地域活性化

「ヒト」「モノ」「カネ」の動きに加え、地域活性化において共創本部が重視した点は、「対等」で「自律的」な多様な主体の参画である。従来の地域活性化の取組では、行政が主導で、地域主体が「受け身」という姿勢が長く続いてきたように感じる。この点が解消されない行政の地域活性化策は、往々にして行政の構想の延長に過ぎないように思われる。

とは言え、民間のみの自律的な地域活性化策では、往々にして「内―内」の小さな動きに留まる等、スケールの点で問題があり、活性化される水準になかなか到達しない。

「共に」「公」を創ることを目指し、対等なパートナーシップによる共創的地域活性化手法として考えたのは、相互の対話とそこから始まる連携による展開―地域フォーラムの形成―である。

共創的地域活性化手法―地域フォーラムの形成―は以下の段階からなる。

への呼びかけ

1. 情報の整理と題材提供
2. 課題の共有と参加者による課題の絞り込み
3. アクションプラン及び役割分担の検討
4. これらを意識し、共創本部は以下の地域活性化プロジェクトをスタートさせた。

4 共創本部の活動と地域の自律的な担い手の発見と支援

① 臨海部（京浜臨海部）

共創本部がスタートし、地域活性化をどのように考えていくかという課題について最初に取り上げた地域が京浜臨海部であった。京浜臨海部は歴史が古く大企業の集積があり、背景として羽田空港の国際化による立地面のクローズアップが見込まれることに加え、京浜臨海部再編整備マスタープランが策定されてからの経過と現実の差異を意識し、共創本部は当該地域企業を対象とし取組を開始した。

その狙いとしては、自律的な地域の活性化（地域構成員の自律的な地域の決定、地域一帯としての活性化）をビジョ

執筆

嶋根 直登

共創推進事業本部
シニア・プロジェクト・マネージャー

ンに掲げ、その土台づくりとして地域構成員によるフォーラム組成を第一段階、第二段階として構成員の協議・発案による活性化プランの検討、第三段階として活性化プランに伴う公民連携による事業化と考えた。

経緯としては、平成20年度には上記の企画立案と並行し、臨海部末広町地区立地企業宛の往訪・ヒアリング等を行い、その後共創本部から地域フォーラムへの参加の呼びかけ（JFEエンジニアリング、JFEスチール、鶴見曹達、旭硝子、東芝、東京ガス、環境創造局、経済観光局、鶴見区役所等）を行った。その

結果21年5月に第1回共創地域フォーラムがスタートした。その後、フォーラムや共創本部の往訪・対話において、例示した課題の中の当該地域におけるエネルギー活用及び当該地域における市民活動イベントという2つの課題に関心が集まったが、課題を取り巻く環境変化に加え、立地企業自らが業としない活動への参加に対する抵抗感、諸般の情報開示や他社との協調に難色を示され、フォーラム活動は事実上停止状態に陥るに至った。

しかしながら、この活動の過程から派生して、個別企業と行政との対話と連携が進展していること(注)は望外の成果である。

② 都心部(関内地区)

横浜市都心部であり、地盤沈下が懸念される関内・関外地区について、都市整備局は同地区の活性化策(関内・関外地区活性化推進計画)の検討を行っていた。共創本部では、具体的な活性化策の検討のために、同地区と同様に小規模なオフィスが立地する東京の神田地区で地域活性化に取組んだ経験を持つ方々等と、関内・関外地区再生・活性化に向けて意見交換する研

究会を設けた。既存中小ビルの活性化や10年にわたり継続する地域経済の地盤沈下といった地域課題がある一方で外部からは地域の魅力、中小オフィス・インキュベーション施設の集積度というメリットの存在が認められ、活性化に意義ある事業として、民間事業者による連携拠点の形成と既存の多様な地域内活動団体等との連携を如何に創り出すか、ということを検討した。ちなみに、この過程から、内閣府の地域社会雇用創造事業として実施する、社会起業家の輩出や社会的企業の支援を目的とした「iSB公共未来塾」への協力について、財団法人起業家支援財団より共創フロントへ提案があり、幅広い取組へと発展していった。

当該研究会での検討成果は、平成22年2月に作成された関内・関外地区活性化推進計画の素案に反映された。その後、23年度に関内・関外地区活性化推進計画のパイロット事業として、都市整備局が「横浜市ビジネスインキュベーター拠点設置及び起業家等ネットワーク形成事業」を実施した。

23年2月現在、当該事業により地区内の既存業務ビルの

1階及び2階の一部を改修し、社会起業家などの小規模な事業者の活動拠点、地域活性化の拠点として、「関内フューチャーセンター(仮称)」は3月のオープンを控えている。

③ 郊外部(戸塚周辺)

残る郊外部における公民連携による地域活性化の仕組みを検討するため、平成21年度後半にはモデル地域として戸塚エリアを想定し、関係者へのヒアリングを実施しながら、当該地域における大規模事業者と大学との連携を核とした構想を検討した。フォーラム立ち上げ等に要する時間を鑑み、共創本部のアイデアをベースに、22年度に入り、「学び」をテーマとした民間主体の自律的連携・事業運営モデルの構築を目指して取組を開始した。その構想は大学及び当該地域のNPO組織を核とし、様々な主体に検討を呼び掛け、場づくりを試みるというものであった。しかしながら本業や既存実施事業との関連に加え、主導的な活動への負担が懸念され、地域活性化のための手段としての必要性等の議論への深まり・発展を見なかつた。地域NPOは、当該理念に対して

の興味・関心から区役所を合めたキック・オフの会議を持つに至り、当該NPO内にて検討して頂いたが、団体としての意見統一過程の困難さ、人的・資金的資源の制約から、その後の計画・事業等に向けた協議・実行には至らなかつた。

5 地域活性化に必要なこと

共創本部の実験的な活動により、都心部における民間事業者の地域に対する自律的な関与、事業の展開と臨海部及び郊外部における活動の差異を生じさせた要因として考えられるものは以下の通りである。

① 地域の自律的な担い手

■自律性(＝地域住民が地域のことを自ら律して決定していくこと)の確保

地域の活性化に際して、自己犠牲を伴ってでも、主導的に従来と異なる活動を行う存在が必要と言われる。都心部においては、起業家支援財団等の有志の方々がその役割を担ったのに対し、他はその役割を行政に期待することが大であった。公民連携による地域活性化という点で、後者の手法を否定するものではないが、共創本部としては共に公

(注) JFEエンジニアリングは同社の福利厚生ニーズを満たしつつ、地域貢献の一環として、横浜市が障害者支援として行う「わたしは街のパン屋さん」事業を平成21年7月より同社横浜本社において継続実施している。本提携を契機に他の市内事業者にも展開が見受けられる。

共を創るとして、対等なパートナーシップで共に自律的に考えることを強く意識し、また従来の行政主導との差異を意識していた。そのため、後者においては対等なパートナーシップにおける民間の自律性を持った動きを妨げるとの恐れを持ち、また予算等の制約から必然的に動きが停まらざるを得なかつた。

ただし、これまでの行政主導においても、企画発案・主導を行政が担うことと、公民連携を実践し、活性化を試みることは相反することではない。これまでの行政主導の問題は、行政の過剰な指導が民間サイドの受け身の姿勢を助長し、その結果民間の自律性を損ない、公民の連携を損なうことにあると思われる。対等なパートナーシップの精神をどこまで確保するか、とい

うことが最も重要であり、そのためには民間の自律性は不可欠の要素であると考える。

その自律性を惹起するに重要なことは「切り分け」、すなわち行政が行うべきことと、地域全体で課題解決を図ることとの区分である。従来行政は全てに取組んでいたが、社会の成熟化と財政の健全性確保の観点から現在ではそれは不可能である。行政がそのことを公式に認めることにより、自律性を失った地域主体に囚われず、住民の危機感から真の地域の自律性を呼び起こすことが必要なのではなからうか。

●地域の担い手の多様性と連携
■多様性（Ⅱ地域外部の人間が当該地域の向上を考えた主体的参加を可能とすること）の確保

従来とは異なる活動を行うに際しては、新規参入者の必要性についても語られる。都心部において自律的な役割を担うことを狙い参入したのは、地域外の団体（起業家支援財団は平成21年に関内に移転）であった。思うに地域の既存団体は目前の課題に囚われ、地域の魅力を客観的に捉えることができず、新しい考えを無意識のうちに排除して

しまふ傾向があるのではなからうか。内ー内における行動・連携の活性化も要素であるが、内ー外における外部から地域に参入しようとする主体を如何に歓迎し、地域の既存活動団体と折り合いをつけていくか、という点が特に重要であると思われる。行政は往々にして既に地域で活動している団体との関係を重視し、新規参入者に対して参入障壁を設けるような動きを取る。活性化を論じるには地域の外部からの参入を念頭におき、参入者の積極的な地域との連携と価値向上を働きかけるべきと思われる。

6 官の役割と連携の手法

●官民の連携、民と民の連携
新規参入者の責任ある行動をどの程度保つか、という点は課題である。ここで考えられるのは「共」の要素、すなわち連携による信頼関係の構築である。

翻ってみれば、多種多様な地域主体の連携は本来地域が有するものである。行政主導により多種多様な地域主体の連携関係から、行政と民間の関係に集約され、その2つの主体の中で行政が上で民間が下という意識が根付いてし

まった結果、自律性を失った地域主体が増え、各主体間の連携も乏しくなってしまうのではないだろうか。

この現状を打破するには、行政は自らが地域主体として他と対等な立場で活動するのみならず、その中立的立場から、新規参入者と既存の多種多様な地域主体とのコーディネートとなることが地域活性化に資すると考えられる。重要なのは新規参入者を確保する視点を持って中立性を有することである。

近時の多種多様な地域主体には企業・市民のみならず、社会的企業等の存在もある。行政のみならず、このような多種多様な主体が、従来と異なる新規参入者として増加するとともに、連携を推進するコーディネートとしての役割も担うことが地域活性化のカギとなろう。

以上を踏まえ、前述の官の役割と連携の手法について以下に述べる。

●場づくり

対話は全てのスタートであり、そのルールは最小限とされるべきである。委縮効果や情報の欠如が原因となる新規参入者の減少は地域活性化の目的に反する。しかし、全て

の対話や情報を公開して、多種多様な地域主体の完全なコンセンサスを得るのは現実的に不可能である。行政はその中立的な立場から、最低限のルールの下で外部者も含めた多様な主体が参加できる場づくりを積極的に行うべきではなからうか。

また、最初にリスクを取るものにインセンティブを与えることは必要であり、新規参入者の増加や既存の主体の行動変化に繋がる。環境は常に変化し、事前に全てのリスクを把握することはできない。新しいことを共に創り出すのであれば試行錯誤は必然であり、必要なルールは、内容や主体の参加要件等ではなく、対話の時間と資源の使用をどこまで許容するかということである。

●意識の醸成

場づくりの後には意識の醸成であるが、Shared Outcomeに至るには、単なる「共感」では足りず、コスト・効果・因果関係を考える必要がある。

行政はこれまで地域活性化に主導的に関わっており、その保有する情報は膨大である。必然的にコスト（時間も大きなコストである）を伴う

これらの情報は公共財である。地域活性化を進めるには、多種多様な地域主体が公共財たるこの保有情報を常に利用できるかなければならない。特に非経済的価値についてはこの情報に基づくコスト等の情報開示が必要である。この情報を基に、地域主体相互の共感から、コスト・効果・因果関係を考慮したShared Outcomeの形成が図られる。この段階を経て信頼関係の構築に至るのである。

●プロセスの検討

Shared Outcomeの後、計画づくりや事業化はそのプロセスと役割分担が検討されることとなる。官と民の役割分担は、これまでのような対話があれば合意形成は容易ではなからうか。計画対話の段階からスタートし、信頼関係の構築がなされれば、詳細なルールに基づいた役割分担はかえってコストの増大要因のように思われる。なお、留意すべきは、このような合意（Ⅱ契約）は官と民が多種多様な地域主体の構成員という対等な関係を鑑み、通常の私人間契約を範として考えられるべきである。対話から始まり、対等な意識で公を創る過程が最も重要なのである。