

報告素案

| | |
|-----------------------------------|----|
| <u>1. 成長戦略の策定の背景</u> | 1 |
| <u>2. 新たな地域振興策の必要性</u> | 1 |
| ➤ 地域の官民が連携して地域づくりに臨んでいる最近の事例 | |
| i. 三遠南信地域連携ビジョン推進会議 | 3 |
| ii. 歴史街道推進協議会 | 3 |
| iii. 福岡都市圏の国際競争力強化に向けた官民連携 | 4 |
| <u>3. 地域の官民による内発的連携の必要性</u> | 4 |
| <u>4. 官民連携組織のあり方</u> | |
| (1) 基本的考え方 | 5 |
| (2) 構成員～役割と責任の遂行 | 6 |
| (3) 組織内ガバナンス～構成員に対する求心力の確保 | 6 |
| (4) 権能～実施力・発信力・対外交渉力 | 7 |
| <u>5. 国の役割</u> | |
| (1) 基本的考え方～地方と国の協働関係 | 7 |
| (2) 「官民連携組織」の認定 | 8 |
| (3) 国による「認定」後のフォローアップのあり方 | 8 |
| (4) 「官民連携組織」に対する（国等の）応答義務付き提案権の付与 | 9 |
| (5) その他の支援 | 10 |
| <u>6. 終わりに</u> | |
| (1) 引き続き検討すべき課題 | 10 |
| (2) 新たな制度への期待 | 11 |
| 参考資料 | 12 |

1. 成長戦略の策定の背景

- 経済のグローバル化が進展し、リーマン・ショックに始まる経済危機からの回復に先進諸国がもたつく中、中国・インドをはじめとするアジア諸国は高成長を続けている。日本の経済的地位の相対的低下が懸念される状況下においては、このような危機的な状況をまたとない好機ととらえ、アジアの成長を積極的に取り込めるような基盤づくりを行うことが、今後の我が国の経済成長を考える上でも必要不可欠となっている。
- 一方、我が国は人口減少、少子高齢化が依然として進んでいるほか、GDPの約1.8倍の規模になる莫大な長期債務を抱えている。こうした現状を踏まえれば、我が国が有する優れた人材、技術力、ノウハウなどその成長に寄与するリソースを最大限に活用し、できる限り財政に頼らずに経済のパイを広げ、日本経済を成長させることが必要不可欠である。
- このような背景の下、国土交通省成長戦略会議においては、攻めの姿勢と強い意思を持った実現性のある成長戦略（『国土交通省成長戦略』）が策定されたところである。
- 同成長戦略においては、今後の日本の持続的な成長と国民の安心した豊かな生活を考えるとき、人の経済活動の拠点であり、また生活基盤である都市・まちの重要性を指摘し、その成長戦略としての①大都市イノベーション創出戦略、②地域ポテンシャル発現戦略がそれぞれ必要であるとしている。
- ①については、激化する国際都市間の競争に勝ち抜き、人、モノ、カネ、情報と呼び込む世界のイノベーションセンターを目指すために、国の主導により我が国の大都市圏に関する戦略を策定することが、また②については、地域ポテンシャルを引き出し、サステナブルな地域・都市経営を実現するために、地域の多様な主体からなる官民連携主体が、地域の個性や強みを活かした広域的な地域戦略の提案から実行までを行うことで、各地域で自立した特色ある成長を実現するとともに、多様な主体が「新しい公共」として地域づくりを担い、新産業を創出することが、それぞれ必要であるとされている。

2. 新たな地域振興策の必要性

- 我が国を国土形成計画広域地方計画における「広域ブロック」単位で俯瞰

すれば、それぞれの「広域ブロック」は概ね欧州の中規模程度の国家に相当する人口、経済規模を有しており、各地域の特性に由来する様々な自然的、社会的、経済的潜在力を有している。また、各地域で経済活動を営む民間企業等は、国や地理的な行政界という単位に捉われることなく、より広域的な単位で活動しており、そのような民間企業等の活動を真に支えるような地域振興策が求められている。

- しかしながら、これまでの地域活性化を目的とする行政支援策には、「官」の組織体制や地域区分が強く反映されてきた。すなわち、国においては、各府省庁の所管ごと（縦割り）に、それぞれが所管する法制度等に基づき地域活性化施策が講じられる一方、各地方公共団体においては、それぞれの行政区域（横割り）内を対象として地域活性化施策が講じられてきた。このため、これらの地域活性化施策の基礎となる計画は、内容が抽象的かつ総花的になることが多く、結果的に対外的アピールにも欠けることとなるものが多く存在した。また、地域活性化のための計画実現に向けた個別事業等の実施にあたっては、その財源的裏付けを主に「官」のみに依存するものもあり、単年度予算主義、事業別予算配分（予算の制約）等「官」の手続的限界の範囲内で地域活性化のための計画が策定・実施されるきらいがあった。
- さらには、地域活性化を目的とする行政支援策においては、民間企業等がその知見や資源を活かすため政策決定過程等に主体性を持って参画する機会が少なく、結果として当該行政支援策が必ずしも地域の実情やニーズを反映したものになっていない場合が見られる一方、民間企業等がその過程に参画する場合においても、当該支援策を責任を持って実施する仕組みや体制が不十分である場合があった。
- 経済のグローバル化が今後一層進展する一方、人口減少、少子高齢化により地域コミュニティの基盤がますます弱体化することが予想される中で、地域の声を可能な限り汲み取った地域活性化施策を講じていく上では、こうした従来型の行政支援策が抱える「官」の「縦割り」、「横割り」の制約や「民」の政策決定過程への関与の弱さは早急に克服すべき課題である。一方、こうした課題の克服に向け、「民」の活動実態を踏まえて、府省庁縦割りの組織構造や行政区域を超えた「広域的な」エリアにおいて、地域の「官」と「民」が互いに連携して新たに地域振興を模索する動きが以下のとおり見られる。

➤ 地域の官民が連携して地域づくりに臨んでいる最近の事例

i. 三遠南信地域連携ビジョン推進会議

- 東三河地域、遠州地域及び南信州地域に跨る「三遠南信250万流域都市圏の創造」のため、愛知県、静岡県及び長野県の県境を越えた地域連携を推進するとともに、経済活動のグローバル化に対応した産業競争力の強化や県境を越えた社会基盤を活かした地域づくりを実現し、一体的な圏域の発展を目指すことを目的とする「三遠南信地域連携ビジョン」が平成20年に策定された。
- 三遠南信地域連携ビジョン推進会議（以下「推進会議」という。）は、上述のビジョンを推進するための組織として、三遠南信地域に所在する浜松市、豊橋市、飯田市等を中心とする地方公共団体及び各市商工会議所等により構成されている。主な活動内容は、「三遠南信地域連携ビジョン」に基づき、推進会議自ら、物産展の開催やアンテナショップの設置による広域プロモーション活動の推進や三遠南信地域におけるインターンシップ事業に対する助成等を行う一方、並行して、構成員である市町村が個別に道路整備や文化交流施設の建設等を行っている。
- 推進会議は、「三遠南信地域」という各県の県境部分をその文化的同一性等から広域的につなぎ合わせ、地域振興施策等について、ビジョンの形で同地域の核となる地方公共団体が先導して自発的に計画を立案する（シンク）だけでなく、そのビジョンを同地域の合意の下で実施する（ドゥ）言わば「シンク&ドゥ」タンク型組織としての特徴を有する官民連携の組織と言える。

ii. 歴史街道推進協議会

- 有力経済人や研究者によって、伊勢から、飛鳥、奈良、京都、大阪を経て、神戸までを、日本の文化と歴史を体験し実感する旅筋、言わば「歴史を楽しむルート（歴史街道）」として開発・整備すべき旨を提唱した『「歴史街道」づくりの提言』を受け、その実現に向けた研究が民間主導で行われていたが、同提言を具現化するための計画（歴史街道計画）の策定及びその推進を図ることを目的として、従来からの「民」側の動きに「官」が加わる形で、平成3年に歴史街道推進協議会（以下「協議会」という。）が組織された。

- 協議会は、関西経済連合会、大阪商工会議所、近畿日本鉄道等の民間団体、企業及び大阪府、京都府、兵庫県等の地方公共団体から構成されており、その活動内容も、協議会が自ら作成した歴史街道計画に基づく、旅行業者との共同ツアーの企画、広域観光案内を行う「歴史街道 i センター」の設置、HP、メールマガジン及びテレビ放送を活用した情報発信、月刊『歴史街道』や各種ガイドブックの出版から地域の歴史文化資源を活かした歴史街道ルートや地域づくりモデルの提案・周知等まで多岐に亘っており、これらを自ら行う一方、それと並行して、構成員である都道府県等が協議会の活動と歩調を合わせつつ、歴史街道ルート内の沿道整備や案内標識等のハード整備を行っている。
- 協議会は、「関西地域」という2府6県に跨る広域的な地域を活動対象としており、またその活動の企画・立案及びソフト施策の推進は主として協議会を中心とした民間主導で行われ、それを補完するためのハード整備については、本協議会の構成員である地方公共団体等が行っていることに特徴がある。

iii. 福岡都市圏の国際競争力強化に向けた官民連携

- 福岡都市圏においても、国際競争力の強化により「アジアの活力を取り込んだ成長」を実現するため、新しい官民連携の組織の設立に向けての準備が行われているところである。

3. 地域の官民による内発的連携の必要性

- 上記の事例はいずれも、各地域固有の資源に着目しながら、地域活性化のために地域の「官」（都道府県及び市町村）及び「民」（一般社団法人、商工会・商工会議所、大学、NPO、民間事業者等）が自発的に連携し、その時々課題を取り込みながら、地域の多様な主体の声を反映すべき地域づくりのための計画づくり（シンク）からその実施（ドゥ）まで一貫して担っているものである。こうした動きは、地域活性化に関する従来型の行政支援策の中では捉えきれなかった動きであり、民間団体の柔軟な「アイディア（知恵）」及び「資金」を積極的に活用しつつ、広域にわたる民間活動を踏まえた地域づくりを推進するためには、こうした新たな地域の動きを踏まえた国の支援策に関する制度的枠組みが必要である。

- 「官」と「民」とで異なる役割を相互補完しつつ、「官」と「民」とが地域活性化という同じ目的のために連携（＝協働）して各地域固有の資源を活かしながら、自発的に地域づくりを進められるようにするには、「官」及び「民」の連携により、状況変化に応じた追加的な「アイデア（知恵）」出しが構成員間で自由に行われるような、柔軟な地域づくりを推進する体制を整備することが必要不可欠であると考えられる。こうした体制の下で、現場の自由な「アイデア」が構成員間の合意により「地域戦略」として結実し、その実現に向けて、国等の他の主体に対する働きかけを含めた活動が機動的かつ迅速に行われる基盤づくりが必要である。

4. 官民連携組織のあり方

(1) 基本的考え方

- 地域の官民が連携して地域づくりのための戦略を策定し、実施するための組織（以下「官民連携組織」という。）のあり方は、地域の実情によって多様である。また、組織の構成員たる「官」と「民」との間で責任の所在が曖昧にならないようにするためにも、「官民連携組織」の目的、権能、各構成員に期待される役割等を勘案して、当該組織及びその構成員が、戦略の策定（シンク）から実施（ドゥ）まで一貫して責任を持って関与できるよう十分留意する必要がある。
- 一方、「官民連携組織」が対象とするエリアについては、地域の実情やそれを踏まえた組織の設立目的によって一概には論じられないが、国の政策として「官民連携組織」に対する支援策を検討する上では、原則として、都道府県の区域を超えた「広域性」を持つことが適当である。
- また、「官民連携組織」は、様々な主体による知恵と資源を集積できること、各構成員単体では発揮することが難しい対外的な発信力や交渉力があること等のメリットがある一方、構成員間の意見集約や地域戦略の実行力の確保を如何に行うか等の課題も有する。したがって、こうしたメリットを活かしつつ、合意形成や地域戦略の実施過程で生じる課題を克服できるような組織づくりや当該組織の制度的裏付けが必要となる。

(2) 構成員～役割と責任の遂行

- 一般に「官」と「民」に期待される役割については、地域の事情により様々である。例えば「官」（都道府県及び市町村）については制度の構築・改善等、基盤整備、資金の拠出、地域の多様な主体間の意見調整・取りまとめ、地域啓発が、「民」（一般社団法人、商工会・商工会議所、大学、NPO、民間事業者等）についてはそれぞれの事業や学術研究等に裏打ちされたアイデア出し、資金の拠出等が、それぞれ挙げられる。
- 「官民連携組織」には、上述のような「官」と「民」の役割を踏まえて地域の「官」及び「民」がそれぞれ構成員として参画することが想定される。一定の広域的なエリアにおいて、関係者の合意を形成しつつ実効性ある地域戦略を策定するためにも、構成員の構成については特に制限を設けるべきではなく、地域戦略の内容に応じて多様な主体が参画することを想定すべきである。
- また、各構成員が持つ権能や資源を集約して活用することが「官民連携組織」の能力の源泉となることから、各構成員は、「官民連携組織」の一員として組織としての活動を担う一方、構成員個人として与えられた役割と責任をも同時に果たすことが求められることとなる。

(3) 組織内ガバナンス～構成員に対する求心力の確保

- 本検討グループで検討してきた「官民連携組織」には、組織の機動的な設立を重視し、「法人格なき任意団体」の形態で設立すべき場合がある。また、これと対照的に、各構成員の役割とその責任ある遂行を確保するため、法人格を有する組織としたり、またそれと同程度のガバナンスが必要であると考えられる場合もある。少なくとも、「官民連携組織」が組織として地域戦略の実施を担っていくことにかんがみれば、組織の体制、各構成員の役割と責任、意思決定過程、財務状況等について規約を定めること等構成員が遵守すべき共通のルールを設けるとともに、組織の意思決定過程や地域戦略の執行過程の透明化を推進する観点から、組織の活動状況についての情報公開のあり方にも同時に留意する必要がある。
- 特に「官民連携組織」においては、意思決定過程や実施過程において、多様な構成員の間で目的の共有や利害等の調整を行う場合がある。この場合に

は、構成員が組織の意思決定過程を尊重して、自らの役割として行う地域戦略の的確な実行を促す仕組みづくりが必要である。

(4) 権能～実施力・発信力・対外交渉力

- 「官民連携組織」が地域戦略の策定から実施まで一貫して行うためには、当該「官民連携組織」が地域戦略を単に策定するだけでなく、地域戦略の実施力又はその実施のための推進力を有した方が望ましい場合もある。また、地域戦略の推進にあたっては、「官民連携組織」の強みともいえる、構成員が一丸となって地域の魅力を協力・連携して訴えることにより増幅される対外的な発信力や、組織として活動することにより強化される組織外の主体との対外交渉力が十分に活かされることが必要である。
- こうした場合の「官民連携組織」に、(3)で述べたような組織の構成員に対する合意事項の拘束力を確保するとともに、組織として自ら行う事業の実施の裏付けとなる資金の確保や構成員による関連事業の円滑な実施のための環境づくりを可能とする権能を持たせることが必要である。
- こうした権能は組織としての当事者能力とも言えるものである。「官民連携組織」の当事者能力が強化されることにより、地域戦略の策定・実施の一層の推進が期待できることから、そうした当事者能力を制度的に補完する仕組みが必要となる場合もある。

5. 国の役割

(1) 基本的考え方～地方と国の協働関係

- 従来、各地域において地域戦略や地域計画を実施する場合、国はそれぞれの所管業務ごとに、当該戦略や計画に基づく事業にコミットし、個別分野ごとに、それぞれの制度や事業に基づき、国の事情や意向を反映させてきた。その結果、地域戦略や地域計画全体としてみると、実施の進捗度や実現可能性について、当初の戦略や計画との整合性を欠くきらいがあった。
- 今日、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むという考え方の下で、国と地方は対等なパートナーシップの下で連携して地域活性化を目指す関係（＝協働関係）にあることを踏まえ、国は、「官民連携組

織」を中心とした現場からの自発的な地域活性化の動きに対して、それぞれ所管する制度や事業を超えて、地域と対等な立場からその自主性を尊重した関与や支援を行うことが必要である。

- この考え方を反映した一つの地域活性化に関する制度のあり方として、国が協働することを確認した「官民連携組織」が地域戦略の策定・実施を一貫して行い、国は当該「官民連携組織」の諸活動の過程において、その求めに応じて諸施策を講じることによる支援に徹するという考え方に沿った制度設計が考えられる（参考資料1参照）。

（2）「官民連携組織」の認定

- 「官民連携組織」が地域戦略の策定・実施に際して国との協働を企図する場合、国としては、「官民連携組織」の活動の過程において、様々な手法による関与の仕方が考えられる。先述したとおり、地域の自主性をより尊重しつつ状況の変化に柔軟に対応できるような地域戦略の策定を可能にし、かつ、既存の制度や事業の所管を超えた総合的な視点から国が「官民連携組織」の活動に関与するためには、地域戦略が具体化する前段階から「官民連携組織」との間で協働関係を構築することを確認して、それを対外的に発信した後、当該「官民連携組織」が自「律」的に地域戦略の策定・実施を担えるよう国が支援するという制度設計も考えられる。
- 「官民連携組織」と協働関係を構築するため、国が「確認する」＝「認定する」根拠（視点）は、当該「官民連携組織」の設立目的（この中には、地域戦略の概要が含まれるものとする）、組織構成、組織ガバナンス（意思決定過程の透明性、構成員の役割と責任等）等に基づき、その「将来性」及び「正当性」を判定し、地域づくりを委ねられる存在として国が責任を持って支援できる存在であることを国として確認することにある。ただし、国の施策との整合性を図る観点から、「官民連携組織」の策定する地域戦略の概要が、地域活性化に関する政府の既存の諸方針に照らして適切なものであるか否かも併せて判断する必要がある。

（3）国による「認定」後のフォローアップのあり方

- 国は、「官民連携組織」を「認定」することにより、地域戦略を策定・実施する「官民連携組織」と協働することに責任を有することから、「官民連

携組織」を認定した後、国は当該「官民連携組織」の協働の相手方として、「官民連携組織」による諸活動について進捗状況を把握して必要な情報を開示するとともに、「官民連携組織」の求め等に応じて、支援していく必要がある。

- 実施状況の把握を通じて、後述する「官民連携組織」による提案を待たずに、例えば直轄の基盤整備事業や研究プロジェクト等を地域戦略に位置づけることも可能になる。
- こうした支援を制度的に担保する観点から、「官民連携組織」による地域戦略に係る活動状況について国への報告を求め、その必要に応じて助言その他の支援を行うこととし、「官民連携組織」の構成員の構成や地域戦略に係る活動状況が国による認定の際の状況と大きく異なる場合には、「官民連携組織」の適性について国が改めて検討できる仕組みを設けるべきである。

(4) 「官民連携組織」に対する（国等の）応答義務付き提案権の付与

- 国が認定を行った「官民連携組織」が、その活動を円滑に継続できるようにするためには、「官民連携組織」がその組織外の者との間で連携、利害調整等を行うための協議を行うことが必要となる。
- このうち、国との間では、既存の法制度や事業を前提とした連携が考えられる。これらは、あるいは公権力の行使に関わるものであり、あるいは公費を財源とした支援であることから、その運用や執行に当たっては、当然のことながら個々の法制度や事業それぞれのルールに反するようなことがあってはならず、また「官民連携組織」の活動内容が国等による公的支援になじむか否かについては、対外的に厳格な説明責任が要求されることとなる。
- 一方、地域戦略の実施内容や進捗度は、当該戦略の内容やその実施の前提となる状況に応じて千差万別であり、地域戦略が策定された段階でその実施過程についてすべてを予見することは不可能である。こうした状況を前提とすれば、「官民連携組織」と国等との協働関係においては、国等の既存の法制度や事業ごとに個別に支援するのではなく、地域戦略全体の視点や活動の進捗状況に応じた、「官民連携組織」による言わばオーダーメイド的な要請に応じた支援が必要である。

- このため、一つの考え方として、国等との協働関係において、国などが対応すべき法制度、事業ルール等の改善等や必要な財政的支援について、「官民連携組織」が地域戦略全体の視点から、その進捗状況に応じて提案し、国等が当該提案に対して応答義務を有する仕組みが考えられる。

(5) その他の支援

- 国は、協働関係を構築すべき主体として「確認」した「官民連携組織」に対しては、その地域戦略が円滑かつ効果的に実施されるような環境を整備していく必要がある。このため、上述した支援策に加え、基盤整備事業等国が自ら実施する事業については、地域戦略と整合性をとって実施されることが望ましい。
- また、「官民連携組織」の一員として地域戦略を実施する地方公共団体に対して、民間による事業実施と軌を一にして基盤整備を臨機応変に行うことができるような財政支援制度を併せて創設すべきである。
- なお、「官民連携組織」が未だ全国的に認知されていない現状にかんがみ、当分の間、先進的事例に対しては、その設立や地域戦略策定について支援を行うべきである。

6. 終わりに

(1) 引き続き検討すべき課題

- 本検討グループにおいては、先行事例を基に、内発的な「官民連携組織」のあり方及びそれを支援する国の制度のあり方について検討してきたが、時間的制約の中で、以下に示すような論点については議論を深めることができなかったことから、今後の議論に委ねることとし、今回は指摘するのみに止めることとする。

- ・「官民連携組織」を準行政機関とする場合に付与すべき法的権限及び法令等の条件について
- ・「官民連携組織」に新たな法人格を付与する場合の法令等の条件について
- ・地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むという考え方の下で、地域戦略を効果的に実施することを目的とした国の財政支援策

のあり方について

これらについては、今後、国土交通省において、さらに検討を行うことを期待したい。

(2) 新たな制度への期待

- 今回報告した「官民連携組織」については、先行事例においても様々な課題と向き合い、ご苦勞をされながら運営しており、地域づくりについて国の関与を必要最小限にする一方、協働すべきパートナーとして国を位置づけるなど、従来にない新たな試みを提案しているところである。
- 「官民連携組織」による地域戦略の策定・実施やそれに対する国の支援の仕組みを制度として普遍化していくためには、まずは「官民連携組織」の具体的成功事例を全国に発信していく努力が国に求められるところである。こうした努力を通じて、「官民連携組織」による地域活性化制度の内容が深化していくことが望まれる。