

官民共創をカタチにする3つの視座

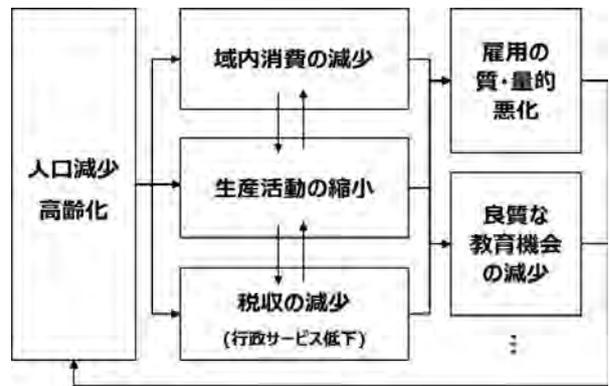
青森大学社会学部 准教授
 一般社団法人地域・人材共創機構 代表理事
石井 重成



本稿は、官民共創をめぐる現状・課題認識と、その実現に向けた勘所を示すものであり、各地で奮闘を重ねる行政機関や企業担当者へのエールでもある。筆者は東日本大震災で大きな被害を受けた岩手県釜石市に移住し、2012年から9年間、民間登用の助っ人公務員として復興支援や地方創生事業に従事してきた。テーマ横断型の官民共創組織・オープンシティ推進室を立ち上げ、30社を超える都市部企業と自治体による地域イノベーション創発を試行し、人口減少時代の持続可能なまちづくりを探求するという、苦勞と喜びに満ちた、かけがえのない経験をさせて頂いた。官民共創をカタチにしたいと願う読者に何かしらの示唆を提供できれば、こんなに嬉しいことはない。

伴って深刻化する高齢化率の上昇と生産年齢人口の減少は、地域社会に大きな影響を及ぼしてきた。域内消費が減少し、生産活動が縮小すれば、税収が減少し、行政サービスの維持・発展は困難となる。それらは雇用の質・量的悪化や、良質な教育機会提供の減少へつながり、さらに地域の人口減少や高齢化が進展していくという、まさに負のスパイラルである。

図1 人口減少・高齢化が地域にもたらす負のスパイラル¹



なぜ官民共創が注目されるのか

なぜ官民共創が注目されるのか、という問いに対しては多くの言説があり、地域の現場でまちづくりに取り組む方にとっては、リアリティを伴う体感であると思う。2008年をピークに減少の一途をたどる本国の総人口、少子化に

また、「VUCA²の時代」と称され、地域社会をとりまく環境は日々変化し、生活者・消費者・市民のニーズが多様化・細分化していく中で、人員削減を迫られてきた役場には様々な対応・業務が重くのしかかる。構造的な問題として、

1 釜石市人口ビジョン・オープンシティ戦略(改訂版)より抜粋・加工
 2 先行きが不透明で将来予測が困難である状況を表す。Volatility (変動性)・Uncertainty (不確実性)・Complexity (複雑性)・Ambiguity (曖昧性)の頭文字をとった造語

地域社会においては、担い手は減少する一方で、社会課題は肥大化・複雑化しており、自治体単独や各部署単独では地域課題の解決がますます困難になっていく。官民共創とは、行政と民間・市民が「共に創る」という一連のプロセスであり、それらは、切迫した地域の実情・危機感から醸成されてきた要請であり、これまで主に「官」の担ってきた「公共」のあり方・分担を再定義する試みでもある。

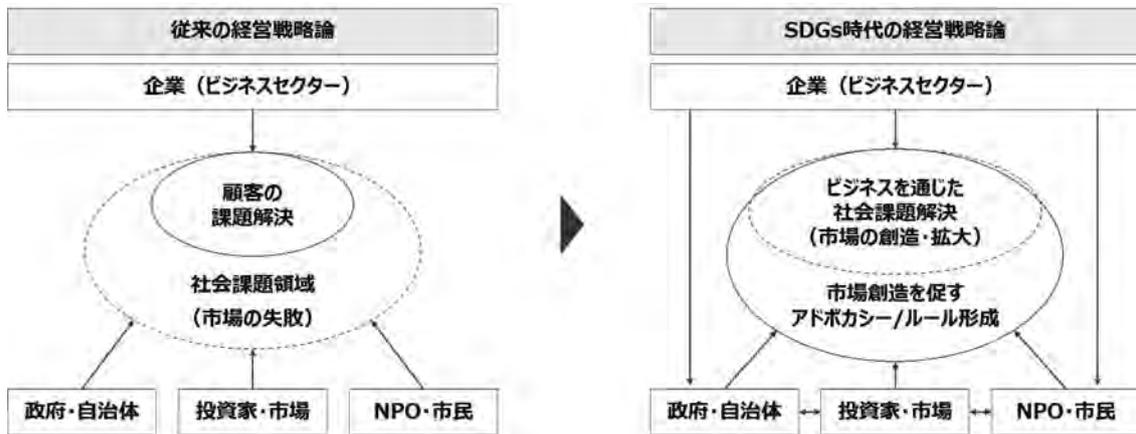
官民共創に吹く3つの追い風

近年、自治体と企業による様々な官民共創事業が各地で試行されているが、この背景には3つの追い風が吹いている。1つは、社会課題領域への大企業・ベンチャー企業の参入である。ESG投資やSDGs経営の浸透により、企業経営における「社会課題」の捉え方が変化しつつある。平たくいえば、“市場の失敗領域を負担すべきは政府や自治体、NPOらである”という認識から、“ビジネスを通じた社会課題への参画こそ、事業拡大の源泉であり、新たな市場創造の肝である”という認識への変化である。東日本大震災以降、多くの大企業が募金活動や

ボランティア派遣にとどまらず、被災自治体と包括連携協定を結び、復興まちづくりに資する様々なプロジェクトに伴走してきた経験の蓄積や、近年、人材育成分野でトレンド化している「越境学習」の文脈も、官民パートナーシップ構築を後押ししている。

2つは、ソーシャルセクターの発達である。阪神・淡路大震災を機に制度化されたNPO法人は5万件を数え（2022年時点）、公益性の高い社会活動やローカルビジネスの担い手として重要な役割を果たしている。岩手・宮城・福島 の3県では、東日本大震災からの10年間でNPO法人の数が1.5倍となり、災害支援やハード復興後を見据えた様々な取り組みを牽引してきた（2011年1,496団体→2020年2,219団体、内閣府調べ）。株式会社や一般社団法人などの法人格をもって、経済性と社会性の両立を目指す事業に取り組む企業や、官民をつなぐプラットフォーム企業の登場、休眠預金活用やインパクトファンドといった新しい資金調達の萌芽も、近年のソーシャルセクターを彩る。また、新型コロナウイルスの影響により、様々な業務のデジタル化・リモートワーク化が進展し、働

図2 SDGs時代の経営戦略論³

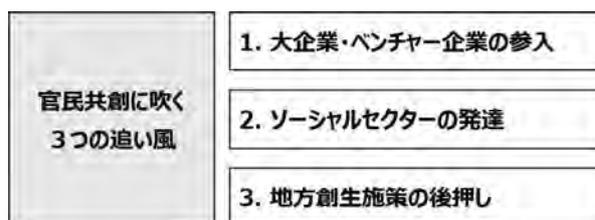


3 モニターデロイト社(2018)『SDGsが問いかける経営の未来』より抜粋・加工

く場所を自由に選択できるビジネスパーソンが増加している。プロフェッショナル人材の一部が、NPO 業界やソーシャルビジネス、地域プロジェクトへ、副業やボランティアを通じて参画し、これらは都市と地域、官と民、公と私の垣根を越えて、多様なステークホルダーとともに価値を生み出す「コレクティブインパクト人材」の輩出にもつながっている。

3つは、地方創生施策の後押しである。2014年に施行された、まち・ひと・しごと創生法に基づき、都市から地方への移住促進や6次産業化、DMO（観光地域づくり法人）や地域イノベーション創出などの分野に、毎年1,000億円規模の地方創生推進交付金が充てられてきた。各地にプロフェッショナル人材募集拠点が整備され、都市部企業に在籍しながら地方自治体等へ出向し、地域づくりに参画するための財政支援制度も新設されている。本国の人口減少・少子高齢化に歯止めをかける状況には至っておらず、政策評価として厳しい意見がある一方、地方創生施策が資金面・人材面から、多様な官民共創事業を下支えしてきたのも事実である。

図3 官民共創に吹く3つの追い風



官民共創を阻む5つの壁

行政と民間、首都圏と中山間地域、大きな組織と小さな組織…。当然ながら、これらは異なる価値観や行動様式によって成り立っているがゆえ、官民共創を共に創る過程には様々な困難を伴う。官民共創未来コンソーシアムが実施した自治体職員向けのアンケート調査では、官民共創を阻む内部要因として「内部調整の煩雑さ」「公平性の担保と説明の難しさ」「首長や上司の理解不足」等が、官民共創推進の課題として「事業推進予算の確保」「公平性の担保と民間企業とのつながりにくさ」「民間企業の見極め」等が挙げられている⁴。経済産業省東北経済産業局や東北6県の自治体職員・中間支援団体らによる議論を踏まえ⁵、官民共創を推進していく上でボトルネックとなりうる5つの壁を下記に示す。

図4 官民共創を阻む5つの壁 (主に自治体担当者の目線より)

官民共創を阻む 5つの壁	1. 出会いの壁	・ 域外企業との接点がない、アイデアが浮かばない、地域の課題や魅力を言語化できない…
	2. 組織の壁	・ 上層部が理解してくれない、前例がないと決められない、他部署が協力してくれない、異動によって人脈が途切れてしまう…
	3. 公平性の壁	・ 特定の企業や団体を“えこひいき”することが困難…
	4. 予算の壁	・ 新しい事業を始めたいが“予算がない”、姿形や成果の見えにくい共創事業をうまく説明できない…
	5. 実行主体の壁	・ 施策化しても地域の現場に実施主体がない、官と民をつなげる中間支援機能やコーディネーター人材が育たない…

4 一般社団法人官民共創未来コンソーシアム (2021) 『官民共創に関する自治体意識調査2021』より抜粋

5 筆者が基調講演を務めた『官民パートナーシップによる地域課題解決オンラインセミナー (経済産業省東北経済産業局主催、2021年)』における議論を抜粋・加工

官民共創をカタチにする3つの視座

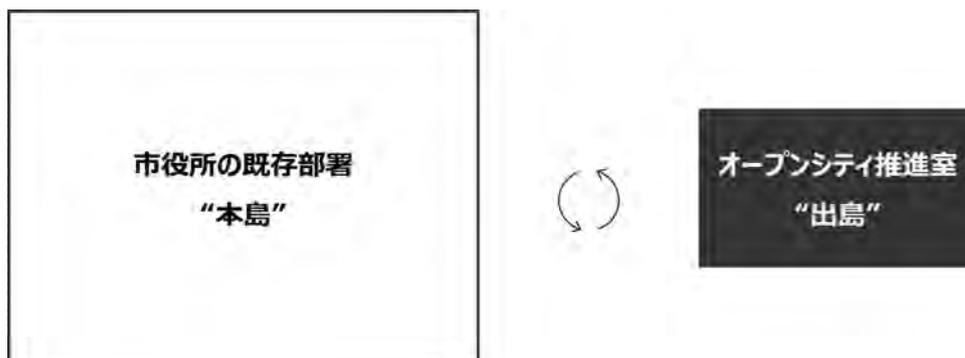
官民共創の実務に「絶対解」は存在しない。従来の指定管理制度や入札制度等と、近年の官民共創トレンドの差異は「双方向性」にある。自治体と民間企業は、“発注元と発注先”といった一方的な関係ではなく、もっとオープン&フェアで、対等なパートナー関係であり、行政の有する社会課題・公的信頼性と、民間企業の有する様々なリソースの掛け算から価値創出に挑むプロセスそのものが、官民共創の本質でもある。だからこそ、難しく、奥深いし、とても面倒で、きわめてクリエイティブな仕事なのだ。官民共創をカタチにしていく上で、筆者が真に重要だと考える3つの視座を紹介し、各地で奮闘を重ねる実践者への敬意とエールに代えたい。

1つは、“「本島」と「出島」の良好な関係性を育む”視座である。多くの官民共創プロジェクトでは、①着想(アイディエーション)→②実証(トライアル)→③展開(スプレッド)という3つの段階を行き来することになる。実証なので、上手くいくときもあれば、いかないときもある(逆にいえば、そうでない実証は、本当の実証ではない)。事業推進の基本方針としては、“小

さく始めて、大きく育てる。ダメなら真摯に謝る”ことが肝要であると同時に、失敗をどのように受容するか、という事前の合意形成が実務上、極めて重要になってくる。

筆者が釜石市役所時代に創設した組織「オープンシティ推進室」は、地域内外に官民共創を推進していくという明確なメッセージを打ち出し、様々なステークホルダーと連携しながら、どんなテーマや案件でも、小回りの利く形で実証を組み立てられる機能を行政内部に構築していくことに真意があった。“イノベーション創発に失敗はつきもの”とはいいつつも、「本島」である既存の部署・団体はそうそう簡単に失敗できない。「出島」組織であるオープンシティ推進室が“失敗の受容”を担い、様々な試行を積み重ねていく中で、少しずつ本島へ還元できるような実績と信頼関係が醸成されていったという、自身の原体験がこの視座の根底にある。企業との付き合い方が洗練されていけば、新たな企業との出会いも増えるし、社会トレンドにアンテナを立てつつ、共創実績を打ち出していけば外部資金も自然と流入する。失敗を受容し、試行回数を重ねることが、壁を打ち破っていく原動力になる。

図5 釜石市オープンシティ推進室の位置づけ



2つは、“「機能論」と「動機論」の往来を味わう”視座である。機能論とは、あるべき地域の機能や仕組み、戦略などを構想していくことを指す。パートナー企業とともに、自地域にとって本当に必要な機能や戦略を練り上げていくプロセスは、官民共創の着想フェーズや実証フェーズに不可欠である。しかし、本格的な展開フェーズを検討していく中で、地方自治体が直面しやすい課題がある。それは「実行主体の壁」であり、「誰がやるのか問題」である。いくら域外企業が協力しても、庁内で予算化されても、担い手となる人材や団体が地域の現場に存在しなければ、事業がカタチになることはない。ゆえに、地域住民や企業のやりたいことを収集し、信頼関係を構築し、個々の挑戦を応援していく仕掛けや機運醸成を図っていくことが重要になる。一方、動機論に基づく地域づくりは、“特定の住民・企業がやりたいことをやっているだけでは”といった「個別最適問題」に帰結してしまうこともある。そうなると、一周まわって機能論が効いてくる。機能論と動機論を行き来しながら、政策・事業立案と地域主体形成の両立を目指すプロセスに官民共創の醍醐味がある。

3つは、“「出る杭ネットワーク」を築く”視座である。硬直化しがちな行政機関や大企業の

中で、他者とともに新たな価値創出に挑む官民共創の道のりは、長くて険しい。モデル事業と称されるものには、実感を伴う成果が出るまでにタイムラグを要する場合もあるし、そもそもうまくいかないこともある。畢竟、物事がカタチになる前に、その意義を理解・共感し、支援してくれる人間はそう多くないのかもしれない。日本には“出る杭は打たれる”という言葉もあり、組織内で目立った言動をとったり、既存のプロトコルを否定すれば、陰口をたたかれたり、予期せぬ妨害を受けることもある。しかし、その反面、“出過ぎた杭は意外と応援してもらえる”というのも1つの真理であるように感じられる。これは自身の体感であり、東北の被災現場や全国各地で地域イノベーションに取り組む仲間たちとの共通認識でもある。だとすれば、官民共創リーダーシップの本質的問いとは、“どうやって、少し出た杭から、ちゃんと出た杭になるまでやりきるか”であり、その際に肝となるのは、“課題認識や喜怒哀楽を共有し合える仲間の存在”なのではないか。組織や地域の垣根を越えて、挑戦を続ける人々が集い、出る杭ネットワークを重層的に築いていくことが、日本の官民共創をさらに深化させていくものと考えている。

図6 機能論と動機論

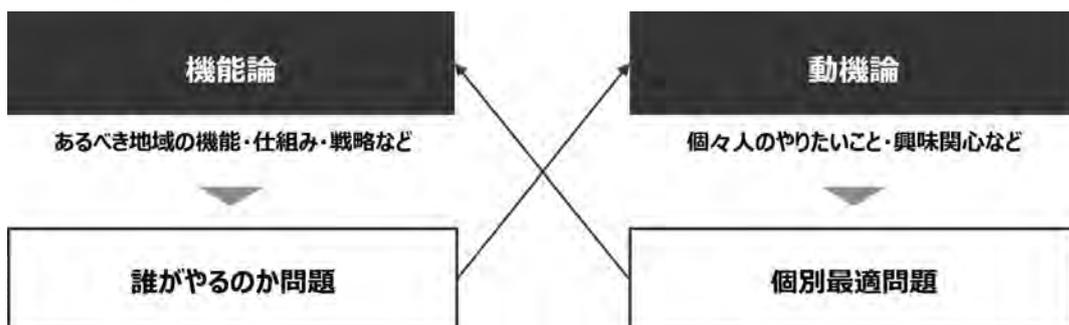
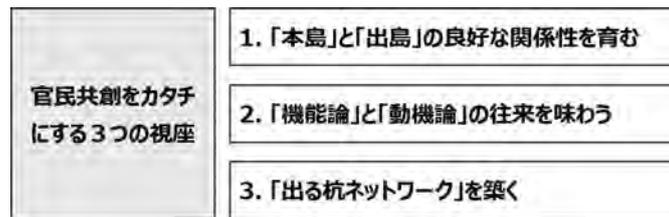


図7 官民共創をカタチにする3つの視座



【参考資料】釜石市オープンシティ推進室の心得

写真 後任者への引き継ぎ書 (2021年に筆者作成)



一条 「出島」の矜持を持つ

完全な合意形成は不可能。仁義を切って、時にははみ出す。可能性を「本島」に還元し、存在価値を自ら証明する

二条 偶然性を愛する

不確実な社会は予測できない。偶然起きたことを意味づける。多様性と混沌を受容し、予期せぬ未来を誘引する

三条 謝る勇気を持つ

小さく始めて、ダメなら謝る。失敗しないことを優先すれば、未知なる可能性は訪れない

四条 世界観を磨く

なぜ釜石に関わるのか、なぜ釜石に暮らすのか。この問いが全ての本質。芯のある言葉が人を惹く

五条 眼前の事象を複眼的に捉える

理想と現実、客観と主観、地上戦と空中戦、論理と感性…。相反する視座を自身に内包する

六条 迷ったら現場に行く

何をすべきか、何をすべきでないか。判断に迷ったら現場に足を運ぶ。前例や組織の論理を優先しない

七条 境界線上に生きる

信頼を築きながらも、同化はしない。自身の哲学と信念を持ち。対等なパートナーとして位置する

八条 可能性を体現する

将来は地域に貢献したいという次世代へ。大人たちがその背中で可能性を示す

九条 自己変容し続ける

学び続けること。個人の成長が地域の発展につながり。リーダーの器量が地域の未来を規定する