

第2回 多様な主体による地域づくり戦略研究会 議事要旨

日時：平成15年8月13日（水）13：30～15：30

場所：国土交通省国土計画局13階会議室

出席者：内海委員、岡部委員、高委員（座長）、福田委員、細内委員、渡部委員
（事務局）国土交通省 薦田局長、萩原審議官、佐久間課長、岡田課長、田口計画官、岩本企画官、高橋課長補佐、石井係長、佐藤、大川
（日本総研）金子、柿崎、矢ヶ崎、島川、入山

資料説明（岩本企画官）

高座長：

- ・ 我々が取り組むのは「政策の区分」の中の「国が地方に示す指針」ということか。

岩本企画官：

- ・ 3つ全てを対象とするということである。

高座長：

- ・ 「ほどよいまち」と「元気なまち」はどう違うのか。

岩本企画官：

- ・ 資料4のp.2でいえば、福岡や北九州は地域ブロック（九州）を牽引する都市、湯布院のように放っておいても自立しているまちは「元気なまち」である。それ以外の中核・中心から条件不利地域で、放っておけば沈んでいくまちを「ほどよいまち」と考えている。

高座長：

- ・ 資料3の地域づくり戦略に不可欠な要素と企画官の資料p.1の「枠組みの形成」とは同じことか。

岩本企画官：

- ・ そうだ。

資料1、2、3、4の説明（国土交通省、日本総研）

高橋課長補佐：

- ・ 検討の対象とする地域は、前回では10万から30万と説明していたが、それでは全国に占める人口割合は4分の1に過ぎず、それだけの自立を図っても全国的な影響は少ない。そこで中心市30万以下の都市圏を中心に検討してはどうかと思っている。

高座長：

- ・ 今日の議論は委員会で成果物を出すための前提整理である。国として一律にこうしろということではなく、各地域の独自性を活かす枠組み、雛形が要請されている。その際に、各委員が違うイメージを地域に対して持っていると言論が整理できない。そこで、30万人以下の都市圏をイメージして、どんな要素が揃えば地域づくりができるか考えたい。
- ・ 資料3の要素をどう整理するかが求められている。企業で言えばマネジメントシステムのイメージだ。ISO14000は環境に対して責任ある経営のための枠組みを整理しており、それ自体が細かく規定しているわけではない。具体的な行動は企業が主体的に決める。地域でもそれぞれの取り組みのためには何が必要か議論し、それをPDCAサイクルの中にどう位置づけるかを整理すれば、活用できる枠組みができると思う。それとともに、ベストプラクティスも紹介できるといい。

渡部委員：

- ・ 「ほどよいまち」のイメージが湧かない。日本の都市でいえばどこなのか。あるいはどのような要素があればいいのか。要素ごとにでもいいので具体例を示して欲しい。

高座長：

- ・ これは抽象的な概念で、一律に国が決められない。「競争力のある企業」であるためには、これとこれをやることと決められないのと同様だ。

岩本企画官：

- ・ 地域によって特徴があり、一律的なことは言えないが、昨年現地調査をした静岡県蒲原町は人口が減少しているが落ち着いたいいまちで、「ほどよいまち」と言えると思う。

岡部委員：

- ・ 「ほどよい」が現状なのか、目指すものなのか、二通りの捉え方がある。資料4のp.4で例としてあげた欧州の都市は、現状がほどよいということだ。ほどよいとはいろいろな面の相対的なバランスであり、目指すことができるものなのか疑問だ。
- ・ 資料4のp.2のように、拠点都市と条件不利地域の間「ほどよいまち」を位置づけられるのかも疑問だ。条件不利地域でも「ほどよいまち」になる可能性があるし、大都市でも小圏域に分離すれば、ほどよいということができる。「ほどよいまち」とは、ほど

よいか、そうでないかの白黒をつける概念ではなく、なるべく多くの面を絡め取った、包摂する方向に向かう概念として考えている。

細内委員：

- ・ マクロ要因として考慮すべき点として、環境と経済の最適均衡が課題となる点が抜けている。食糧の自給率が40%で財政は破綻している中で、環境と経済をいかに最適規模にしていくかは柱として押さえておく必要があるのではないか。
- ・ 自律的な社会となるためには、縦割り社会の弊害、行政の権限と権益の排除、東京への一極集中の排除を横串で検討すべき。

福田委員：

- ・ 30万人以下の都市を検討することは理解できた。そうした地域で何を指すのか。地域の活性化なのか、魅力づくりなのか。地域づくり戦略の要素は、資料3で示されている7つでいいのかななどを、具体的な議論する方が、「「ほどよいまち」とは何か」といった言葉の定義にこだわるよりいいと思う。
- ・ 30万以下の都市では商業の競争力がなりたない、通勤地からは離れベッドタウンとしても難しい。一方で、そういう地域ですら補助金行政への依存志向で、大都市のミニ版を追求するあまり、ハコの施設はあってもソフトが追いついていない。さらに、住んでいる人たちが自身が東京を志向し、自分たちの地域に魅力を感じているのかが疑問のケースも少なくない。
- ・ 総人口パイや経済が減少する中で、人口減少や活力低下はやむを得ない。それをマイナスに考えず、「地域がどう豊かにダウンサイジングするか」も今後の鍵である。
- ・ 「ほどよい」は、地域外の目から評価するのか、地域の人たちが感じることなのか。
- ・ 内在的な資源の「ココロ」とは、歴史や文化といったキレイ事ではなく、チャレンジ精神や危機感、覚悟であり、「この地域で生き抜く、定着していく」という、人々の熱意や決意のこと。「人の問題」として捉えることが本質だろう。

高座長：

- ・ 細内委員が指摘した、縦割り行政や利権の問題点はここで議論することなのか。

岩本企画官：

- ・ 議論の前提条件として議論していただいて構わない。

高橋課長補佐：

- ・ 地域の自立のためには、国が関わらなくていい、政策上何もしない方がいい、という考えもありうる。

国土交通省大川：

- ・ 地域を支えてきたのが縦割りの中央官庁の力であり、補助金行政だとしても、現在のマクロ的状况からそれは限界に近い。地域を支えてきた建設投資も飽和状態にあり、人口も減少している。こうした中で今後地域を支えていくのは住民しかない。問題は減った人口でどうやって住民の力、地域の資源を活用するかだ。行政だけでなく、住民に自分たちの問題として意識してもらわなければならない。その際にマネジメントが必要となる。

細内委員：

- ・ 外国人労働者を入れれば人口が減るとは限らない。特区として入れることも可能で、国全体で鎖国を考える時代ではない。国が一律に全部考えることではない。マクロ的な状況を考えると、限界があるのは明快だ。

高座長：

- ・ そうした点を受けて、地域づくり戦略の要素を考えるということだと思う。国が一方的に規定するのではなく、それぞれの地域が考えるという枠組みである。

細内委員：

- ・ 住民が自治できる戦略的なコミュニティのユニット、「戦略コミュニティ」という考えを持つべきだ。上からの押しつけではなく、下からの住民にとって、コミュニティに権限を持たせていくことを議論する場だと思う。資料3は上からの押しつけに見える。

高座長：

- ・ 言われる通りで、地域の再生プランをつくる際、ステークホルダーを入れる必要があり、それをどう探すか、そのための大きな枠組みを示すということだと思う。

内海委員：

- ・ 前回から分からないことが3点ある。第一に、国による画一的な制度から地域を活かす方法を考えた場合、2つの観点がある。一つは国と地方の観点、もう一つは行政と民間、地域活動の関係をどう考えるかである。今回の研究会ではどちらを重視するのか。地域や民間の活動がいかに活発化していくかという議論であれば、後者か。
- ・ 第二に、「ほどよいまち」が資料4の p.3のような、生活・経済・精神の要素を持っているのかどうかの確認が必要ではないか。さらに、資源を持ちながら活かされていないのも問題で、それを活かしていくための要素が何かという議論が必要ではないか。
- ・ 第三に、「地域」と捉える対象は行政区域等の一定区域なのか、人の活動で考えるべき

なのか。多様な主体を考えるなら、後者で考えるべきだ。行政区域なりの一定範囲を設定する必要があるなら、サブ的に主体をベースにした活動区域を取り上げるといい。

岩本企画官：

- ・ 一点目の国と地方、行政と民間については、両方とも重要と考えている。二点目については、地域は多様であり、資源を持っているところも持っていないところもある。持っているところはそれを活かす方策を考えればいいし、ないところはそれをどうするかも重要だ。三点目については、資料4のp.1で説明したように、基本的には人の行動の空間として考えたい。行政区域は人的に変わってきた歴史がある。

高橋補佐：

- ・ 地域の人が誇りや満足を持てるかという点からすると、資源は探しようである。いかに探すか。ないと思って諦めるのではなく、探すことが重要。
- ・ 地域の範囲の話は、この研究会のメッセージを誰に発するかによる。住民に発するなら、緩やかな範囲の方がいいし、行政に対して発するのなら行政単位で考える方がいい。

内海委員：

- ・ 行政に対して発するのがメインであるなら、国から地方という観点が重要になる。行政から民間へという観点において、行政への発信だけでは不十分では。

岩本企画官：

- ・ 行政だけでは地域づくりができないとの考えから、「多様な主体」と銘打っている。

高座長：

- ・ 多様なプレーヤーに参加を促すことが重要だが、マネジメントシステムという発想に立てば、継続的に改善し続けることが必要。そのためには自治体に発信すべきだ。行政に戦略的コミュニティとかステークホルダーといった考えを発信する方が合理的だ。
- ・ 地域の要素の洗い出しと同時に、リスクの洗い出しも重要である。たとえば、ある地区が外部から相当な補助金をもらっているとすれば、それが長期的には外部への依存というリスクになる。余裕があるうちに戦略を立てて地域を変えていくことが重要である。その手段としてマネジメントシステムが必要であり、それに継続的に関わるアクターとして自治体が重要だ。

福田委員：

- ・ 自治体財政の危機や国の借金について、住民には理解する機会が与えられていない。そのため財務公開のスキームが重要。これだけの借金があるということを行政が公開すれ

ば、住民は危機感を持って、本気で地域のことを考えるようになる。

岡部委員：

- ・ 戦略的コミュニティをつくり、それが中央を操るという方向性であると理解している。それを企業に例えたマネジメントシステムで考える、企業の経営感覚を地域経営にも取り入れるということだと思うが、企業の運営と地域のそれでは何が違うのだろうか。

高座長：

- ・ 企業向けのマネジメントシステムとの違いは最後に目指すパフォーマンスだろう。企業の場合、品質向上や環境負荷低減が目標となる。地域づくりでは、おそらく、生活する人の満足度向上だろう。。
- ・ 資料3のp.2には満足度や効果からビジョンに戻る矢印が足りない。従来そうしたサイクルがなかった。満足度も特定の人たちの満足度であり、次のビジョンに活かされない。

岡部委員：

- ・ 住民の満足度は数値化しにくい企業がしやすい。単純に目標を掲げるのは難しい。

福田委員：

- ・ それが、私がベンチマークを否定する理由。企業の顧客満足と違い、地域には多様な価値観があり、全ての住民の満足を同質に上げることはできない。大切なのは、不満の原因を解明し、フィードバックできる仕組みである。
- ・ 一部の市民が作った数値で評価するのではなく、また「満足度」が高いから必ずしも良いのでもなく、満足・不満の中味を見ながら、「多様な不満の理由」を詳細に分析し、政策調整を行うことが大事だ。しかし、そのきめ細かなプロセスが大半の自治体に存在しない。政策調整には、自治体の首長なり職員が、何を根拠に、どう判断したかを明確に示すことが課題だ。

岡部委員：

- ・ それは議会制民主主義がやることではないか。それが機能していないので、排除するしかないのか。それを活かす道はないだろうか。

福田委員：

- ・ 公共事業陳情型だった地方議会改革こそが大きな課題だろう。この研究会で、例えば議会のあり方についてフォーカスしてもよいのではないか。

細内委員：

- ・ 地域では PDCA が必ずしもまわらない。例えば長浜で黒壁が押していた首長が変わったように、今までプランをつくっていた首長が変わることで、一から出直しということがある。企業社会と異なり、住民が最終的な意思決定を行うことが出来るかどうかだ。
- ・ 地域力をつけるための戦略ユニットのフォーメーションのあり方を議論すべきだが、資料3には一つのフォーメーションしか見えない。フォーメーションの構成要素はマンションの組合や商店街振興組合、企業、自治会、大学など多様で、人口規模に応じて変わる。フォーメーションを組替えることで、地域力の発揮の仕方が変わる可能性がある。
- ・ 地域の問題解決を第一義的に捉える組織体を戦略コミュニティと言っている。それを構成するエレメントとして、NPO やコミュニティビジネス、市町村などがある。そうした多様な主体が同じ位置づけで議論されている。そのありようを議論すべきではないか。

高座長：

- ・ マネジメントシステムをつくってもまわらないという指摘はあるが、情報公開すれば、どうでもいいという住民も少なくなっていくと思う。また、多様なステーク・ホルダーに戦略ユニットに入ってもらうことが、重要になると思う。
- ・ なお、マネジメントシステムの取り組みでは結果よりもプロセスの方が重視される。

福田委員：

- ・ なぜ悪くなったのか、それを説明すればいい。それまでのプロセスを公開すればいい。原因がわかれば住民も納得する。

細内委員：

- ・ プロジェクトファイナンス的に住民がコミュニティファンドを設け、金が集まらなかったらやらないのが戦略コミュニティの事業体としての有り様だ。こうした戦略コミュニティの有り様を自治体に訴えるのが先ではないか。

高橋課長補佐：

- ・ 同様の話を資料3で示している。ビジョンを共有しながら、福祉、治安など領域によって関与する主体が異なる。誰が実行し、資金を出すのか考えることを提案している。

細内委員：

- ・ 資料3の図は、「お上」が上にある前提であり、住民がみえない。

高橋課長補佐：

- ・ ビジョンをつくるのが行政とは書いていない。

細内委員：

- ・ 例えば農家民宿をつくる際、風呂の大きさなどに保健所の規制がかかる。パートナーシップといっても、あらゆるところで行政の規制があり、住民はいろんなことができない。

国土交通省大川：

- ・ まちをどうするのかというビジョンづくりから住民に入っただくことで、規制が邪魔であればそれを行政と一緒に直すという取り組みもできる。

福田委員：

- ・ 資料3の各項目を行政の立場で考えたものを示すのでなく、これらについて市民の視点から何が問題かを示し、行政自身に考えさせればいいのか。

内海委員：

- ・ 資料3には情報というキーワードが抜けている。情報は今後重要な役割を持つ。第一に、情報公開が公平性を担保する役割。第二に、それぞれの地域のユニットがネットワークしていく為に必要。情報で解決する問題がたくさんあるという経験を多くしている。

高座長：

- ・ 情報開示も、経済や環境、社会についてそれぞれの状況について発信する方がいろいろな人が関心を持つ。マネジメントシステムを考えると、最後のレポーティングにそれを項目として入れるということが考えられる。

岡部委員：

- ・ 情報を共有するとビジョンは自然に生まれる。公園づくりのワークショップの際、「どういう公園にするか」と問うても稚拙なアイデアしか出ないが、現状についてであれば真剣に考えられる。そうしたことを通じてビジョンが出てくる。また、情報を、地域の資源を共有していく過程で、人的なネットワークができていく。

渡部委員：

- ・ 情報公開は重要だが、情報公開する側にそのインセンティブがない。行政は自分の失敗を認めたくないのをそれをうやむやにする。特に既得権益層がそれをコントロールする能力を持っている。それを撤廃するとか、消費者団体などの第三者が査察する権限を国がつくるなどしないと、実勢に任せるだけでは情報公開はお題目に終わる。千歳川の放水路計画が頓挫した最大の原因は、環境アセスメントの業者選定が、行政の息のかかったところだけで行われたため、行政側が信頼を失い、公開される情報が信頼されなくなったことだった。そうしたプロシーチャーをきちっとしないと情報価値そのものが下がる。

高座長：

- ・ 企業ではマネジメントシステムとともに、レポートという流れもある。世界一律でそれに従って書かざるを得なくなりつつある。行政もそれに従って書けと行っても、隠すところは隠すのだろうか。報告書のフォーマットをつくるという考え方もある。

渡部委員：

- ・ 最低限必要なものや、ある程度のフレキシビリティを持った雛形は重要ではないか。

内海委員：

- ・ プロセス毎に、開示方法を設定してることが、システム構築にあたっては重要。

高座長：

- ・ 情報は多くなるほど、注目されなくなる。高い関心を持ってくれるユニット、戦略的な団体が必要である。そこに戦略コミュニティの重要性がある。

岡部委員：

- ・ 身近な情報だと関心を持つ。顔の見えるレベルで情報を共有し、それに関連する一般的な情報にアクセスするような流れが必要だ。

渡部委員：

- ・ 国は、戦略コミュニティのユニットのフォーメーションを構成する監督の立場ではないのか。一プレイヤーに過ぎないのだろうか。

細内委員：

- ・ フォーメーションを司るインターメディアリーをつくる必要がある。日本は市民社会ではないので、当面は行政が担うことになるが、3～5年でNPOや企業が担うべきだ。
- ・ シリコンバレーのスマートバレー公社や、ドイツのエムシャーパークも戦略ユニットのひとつだ。日本は必ずしも真似する必要はないが、フォーメーションをいろいろ示して、地域の人を選べるようにすることが大事ではないか。失敗して一からやり直す際も、フォーメーションのバリエーションがたくさんあることが次の成功を導きやすくする。
- ・ 場合によっては、公募で呼んで、一定期間の成果と年俸を示し、成果が上がらなければ変わっていただくことも求められる。その際にプロジェクトを運営してきた企業のマネージャーの視点が必要になる。

渡部委員：

- ・ オーガナイズする機関がどこかの利益を代表するものではない。予算と決定が分かれている構造が重要。

福田委員：

- ・ 行政のNPOを見る目は歪んでいる。財政難のため、行政が経費をかけたくないゴミ集めや清掃などをNPOでやってもらいたいと本気で考えている。一方、住民も行政に何でもやってもらいたい「お任せ民主主義」だ。この関係を変えるにはどうしたらいいか議論しなければ、目指すきれいなビジョンができて、現状とのギャップは大きい。

高座長：

- ・ 資料3の狙いは、地域独自で取り組んで下さい、そのための手段として使って下さい、ということ。

細内委員：

- ・ NPOは法体系上は公益に準ずることになっているが、税制上は有限会社と同じである。財源一つをとっても市民の独自性が出にくい構造となっている。建前と本音の乖離が大きい。制度の肝心の部分を市民型に変える必要がある。

高座長：

- ・ 今のご指摘は、背景にあるインフラの改革という提案だろう。資料3は自治体や地域が取り組むときのマップであって、しかも独自に取り組むことを説得するための材料だ。

細内委員：

- ・ フォーメーションのマップを出さないと分からないのではないか。

高座長：

- ・ こうしたものに取り組む際のネックとなる制度的課題の整理、例えば縦割りの弊害などの整理が必要か。

細内委員：

- ・ 地域のことは国交省だけではできない。地域の総合力を考えないといけない。縦割りで最適化できても、全体では最適化できていない。

日本総研金子：

- ・ 資料4のp.1に書いたように、地域の中のコミュニティも含めて研究対象にしたい。地域づくりを難しくするのは規制だけではなく、住民の力不足の場合も多い。阻害要因を

並べても、地域の自立を促進することにはならない。コミュニティが自主的に地域づくりに取り組んでいく環境づくりや支援が必要ではないか。

- ・ マネジメントサイクルの中で法的な問題や規制の問題にどう取り組んでいくかは入れていきたいが、この研究会の主要論点にはならないと思う。

岡部委員：

- ・ 岩本企画官の資料 p.1 の「国が指針として示す内容」に該当する議論が本研究会ではないか。デンマークでは、地域が互いに知ることができるためのプラットフォームを国がつくっている。日本は地域の中に閉じこもって、自分のことばかり考える傾向があるので、地域が互いを知るためのプラットフォームを用意するのが国の役割ではないか。

渡部委員：

- ・ 国の役割のイメージは、あくまで知恵袋だ。地方が他の地方を知るためのオプションやフォーメーションの形などについて、ノウハウを持っていない人も簡単にアクセスできる知恵を、情報の集約というメリットを生かして、効果的に提供するというサポートだ。

岡部委員：

- ・ 知恵を中央でつくるのではなく、地方でつくった知恵を提供するということだ。

福田委員：

- ・ しかし、日本の自治体は事例前例主義で、一つの事例がいいというと、みんなが一斉に真似をする。自分たちが自分自身で考え出すような環境が必要だ。ベストプラクティスとして自治体に示す手法は、もはやリスクのほうが大きい。

渡部委員：

- ・ 失敗した事例の情報についても提供することが求められる。

岡部委員：

- ・ 知恵を出すだけでいいのか。各地域が勝手に動くと国全体として歪みが出る。それを調整する機能は国がやるのか。地域同士の相互調整機能を果たす仕組みがありうるのか。

渡部委員：

- ・ 一概に言えない。観光客を取りあう地域同士は対立構造になるので、何らかの仲裁が必要になる。しかし、観光地と（観光地で売る）特産物の生産地では、外部経済と外部不経済のようなもので、自主的な調整が可能だ。国が出来ることは、その構造を明らかにする分析であり、具体的にどうするかは地方と話し合うしかない。

内海委員：

- ・ 資料3のビジョンを具体化するツールが計画だとすれば、これと国土審で動いている国土計画の見直しとはどういう関係になるのか。

高座長：

- ・ 既にある計画や、政治の過程で決定された計画との関連の問題もある。

岩本企画官：

- ・ 自治体でつくった計画は法的根拠を持っているが、ここでつくろうとしているビジョンは行政だけでなくいろんな住民の方が入り共有する形のものだ。既成の計画とは違う。

岡部委員：

- ・ 両方あっていいのか。

岩本企画官：

- ・ 自治体によっていろんなケースがあるのではないか。

国土交通省大川：

- ・ 多様な主体に自治体も入れるのであれば、既成の計画が変わっていくということもある。

岩本企画官：

- ・ プレイヤーの構成要素によりケースバイケースではないか。

高座長：

- ・ 今日の研究会の論点（資料1）を確認したい。「1. 地域づくり戦略が今後の地域に重要になってくる理由」は、資料2と企画官の資料でご理解いただけたと思う。
- ・ 「2. 地域づくり戦略とは何か？」については、今後の議論の中で、出していただければと思う。そうした議論の中で戦略コミュニティが元気なまちをつくるうえで不可欠といった話をしたい。「元気なまち」「ほどよいまち」の定義自体には意味がない。各地域が考える「ほどよいまち」「元気なまち」について、ビジョンをつくっていけばいい。
- ・ 「3. 研究会のメッセージは誰に伝えるべきか？」については、マネジメントの仕組みを作るとすると、継続的な主体でないと意味がない。とすれば、地方自治体ではないか。

渡部委員：

- ・ 自治体を含むことには異存はないが、自治体だけかどうかはわからない。

高座長：

- ・ 自治体が責任を持って運用するということだ。

渡部委員：

- ・ メッセージが与えたからと行って、自治体が動くとは思えない。自治体をどう誘導するかを戦略的に考えるべきだ。

高座長：

- ・ きちんと取り組むところに補助金を出すなど、自治体を動かすインセンティブが重要だ。
- ・ 「４．検討対象とすべき地域はどこか？」は30万人規模以下の都市圏としたい。

高橋課長補佐：

- ・ 次回は9月2日の10時から12時、場所は同じである。
- ・ 地域づくりに不可欠の要素として、ビジョンとその共有、内在的資源の見つけ方等について議論したい。

以上