

第1章 はじめに

上関克也（一般財団法人自治研修協会 業務執行理事）

1. 調査研究の目的

当研究会では令和3年度から概ね3か年計画で、「地域社会における連携・協働に関する研究」に取り組んでいる。

その目的としては、「人口減少、高齢化、社会インフラの老朽化等が顕在化し、地域社会において資源の制約に直面するなか、複雑・多様化する住民ニーズや地域の課題を解決するため、その重要性が改めて認識されるようになっている地域の多様な主体が、組織の枠を超えて連携・協働することについて、その枠組みやプラットフォームのあり方及びその構築に当たり地方自治体が果たすべき役割、地域社会を担う人材の育成方策について調査研究することにより、地方自治の充実発展と住民福祉の向上を図ることを目的とする」こととしている。

令和3年度は、令和2年初めから世界各国に感染が拡大している新型コロナウイルス感染症がわが国においても全国に感染が拡大し、政府が数度にわたり緊急事態宣言を発出するととともに地方自治体と役割分担し拡大防止策に努めてはいるものの地域における活動に多くの制約を生じていることからこのようなコロナ禍において変化が生じた連携・協働の状況すなわちコロナ禍とコミュニティ活動の関連について調査研究を行った。

地方自治体が多様な主体の参画による持続可能な地域社会を形成するため、公共私連携・協働のプラットフォームを積極的に構築していく役割を果たすことが期待されているが、このようなプラットフォームは、平時のみならず、コロナ禍のような有事の際にも有用であることがヒアリング現地調査により明らかになるとともに、コロナ禍というある意味時代の転換期の背中を押す現象を踏まえ、この際、従来の延長ではないコミュニティのあり方を志向すべきとの意見もあった。

本研究会の目的には、コミュニティに関わるステークホルダーをどのようにコーディネートして関係者のプラットフォームを整備するか、そのための人材育成はどのように図るべきかという大きな研究課題がある。

地域課題の解決のためのプラットフォームとは、市民や地域コミュニティ、地域団体、企業、NPO法人、大学、行政など地域社会の多様な主体が地域の担い手として組織の枠を超えて集い、情報や意見を交換し、協議して、共に行動を起こしていく拠りどころとしての場、基盤及びこれらの場で行われている活動のことであるが、具体的な活動形態（名称を含め）は、地域の事情や課題の内容などにより、例えば、協議会、連絡会、検討会、研究会、ワークショップなど、実に様々なものがある。

令和4年度は、地域課題解決のための手法として、自治体ベースでの試行的な取り組みも行われているほか、企業、大学や研究機関での取り組み事例も多い「リビングラボ」について地域課題解決のための公共私連携のプラットフォームとして調査の対象とし、地域コミュニティや自治体における地域ニーズへの応答システムとしての機能やそれを支える組織人材等について調査研究を行うものである。

また、ハッカソンやアイデアソンなどイベント的な共創の新たな展開についても考察を加えるものとする。

2. 公共私連携

(1) 第32次地方制度調査会の答申（公共私連携）

「公共私連携」については、2020年6月の第32次地方制度調査会の議論においても2040年にかけて団塊ジュニア世代が高齢化していくなど人口構造が大きく変化していくなかで、地域社会、自治体の対応がどのように対応していくかが大きなテーマとして議論された。

同調査会の答申においては「公共私連携」の基本的な考え方及び公共私連携・協働の基盤構築について次のように記載されている。

1. 基本的な考え方

(1) 多様な主体の参画による持続可能な地域社会の形成

2040年頃にかけて生じる変化によって、地域社会においては、今後、様々な資源制約に直面する一方、住民ニーズや地域の課題は多様化・複雑化していくことが想定される。

地域社会においては、行政のほか、コミュニティ組織、NPO、企業等、多様な主体によって、住民が快適で安心な暮らしを営んでいくために必要なサービス提供や課題解決がなされているが、今後は、これまで、主として家庭や市場、行政が担ってきた様々な機能について、これらの主体が、組織の枠を越えて、サービス提供や課題解決の担い手としてより一層関わっていくことが必要である。

また、大規模な自然災害の発生や感染症の拡大に際し、個々の家庭や行政による対応に加えて、地域の実情に応じ、地域社会の多様な主体が協力し、きめ細やかな対応・支援を行うことが、危機を乗り越えていく上で大いに効果を発揮することが再認識されている。

(2) 地域社会を支える主体についての現状と課題

都市部では、一般にコミュニティ意識が希薄であり、地方部と比較して自治会・町内会等の加入率が低く、地縁による共助の担い手は乏しい。

他方で、NPO、企業等の多様な主体が存在しており、自治会・町内会等の活性化に加え、コミュニティ支援を担うNPO、企業等と行政との協定やシェアリングエコノミーの活用

等により、多様な主体が地域社会を支える担い手として役割を果たしていくための環境整備が重要である。

とりわけ、これまで相対的に高齢者が少なかった三大都市圏のベッドタウンや指定都市、中核市、県庁所在市等においては、今後、75歳以上人口が急速に増加する一方、15～74歳人口は減少することが見込まれており、生活を支えるニーズの高まりに対し、サービスの担い手の確保、コミュニティの強化や新たな形成が課題となる。

地方部では、一般にコミュニティ意識は高く、地縁による共助の支え合い体制の基盤が存在する地域が多い。また、市町村合併等を契機に、小学校区等を単位として、住民が主体となり、地域課題の解決に向けた多面的な取組を持続的に実践する「地域運営組織」を形成し、生活支援や地域産業振興等の活動を行う取組が広がりつつある。中山間地域等では、複数集落が「集落ネットワーク圏」を形成して、基幹集落を中心に日常生活に不可欠な機能の確保を図る取組も見られる。

他方で、こうした取組の担い手の減少により、共助の支え合い体制の基盤が弱体化しつつあり、加えて、今後、ほぼ全ての市町村において15～74歳人口が減少し、その一部では75歳以上人口も急速に減少することが見込まれている。地域の多様な住民に開かれた取組にしていくとともに、継続的に活動していく上で必要な人材、資金、ノウハウを十分に確保できるよう、組織的基盤を強化していくことが重要である。

2 公共私連携・協働の基盤構築

(1) 連携・協働のプラットフォームの構築

多様な主体の連携・協働によって、快適で安心な暮らしを営んでいけるような地域社会を形成していくため、市町村は、行政サービス提供の役割を担うとともに、これらの主体をネットワーク化した上で、それぞれの強みが活かされ、弱みが補われるようにし、住民のニーズに応えるサービスの提供や地域の課題解決のために必要な取組を進められるようにすることによって、積極的にプラットフォームを構築していく役割を担うことが期待される。

例えば、地域の多様な主体が参画している協議会など、一定の要件を満たしたプラットフォームについて、市町村の条例や要綱等によって、地域の将来ビジョンの作成や市町村への意見具申等の役割を担うものとしての位置付けを付与し、併せて、市町村による人的・財政的支援の対象としている取組が見られる。

このようなプラットフォームは、地域の実情に応じ、自主的かつ多様な取組を基本として展開が図られるものであり、また、地域社会の様々な主体に対して開かれた取組であることが重要である。そこでは、それぞれの主体の活動の自主性・自立性が十分に尊重されるべきである。

また、このようなプラットフォームを、「地域の未来予測」を踏まえ、公共私それぞれの視点で把握している地域の資源・課題やデータを見出し、共有した上で、目指す未来像の実現に向けた議論の場としていくことも考えられる。地方行政のデジタル化は、住民、企業等

による地域の課題解決への参画を容易にし、さらには、公共私連携による新たなサービスの共創にもつながる。

(2) 略

また、同調査会において地域コミュニティを支える公共私連携・協働や共創のプラットフォームについて自治体は積極的に構築していくべきではないかとの議論が行われた。具体的には、地域運営組織のほか、地域福祉活動を行うような団体、まちづくり団体などがあり、様々なかたちで関係者と連携したプラットフォームが作られつつあることも指摘された。

(2) リビングラボ

リビングラボ (Living Lab) は、米国で生まれた手法であるが、2000年代から欧州を中心に活用され発展してきた。統一的な定義はないが、「新しい技術やサービスの開発にて、ユーザーや市民も参加する共創活動またはその活動拠点」のこととされており、生活空間 (Living) が実験室 (Lab) というのがリビングラボの基本的な考え方である。

我が国においては、2010年代からその概念を基に企業や大学等の研究機関において取り組みが始まり、自治体や地域コミュニティにおいても取り組みが行われるようになった。自治体レベルにおいて地域課題の解決のために、これまでも様々な住民参加手法が用いられてきているが、このリビングラボは、解決すべき地域課題に関係する市民やユーザー、自治体関係者、企業、大学、NPO法人、地域団体等 (ステークホルダー) が主体的に参加して解決策を共創していく公共私連携のプラットフォームとして位置づけられるものである。

自治体レベルで活動が行われているリビングラボには、さまざまな形態、組織、運営手法があり、地域課題解決のための活動を対象とするものであっても、自治体が主導しているもの、地域 (コミュニティ) が主導しているもの、テーマに関わる関係者が集まって有機的に活動しているものなどがあり、取り上げているテーマも長期的なものや短期的なもの、自治体全域に関わるものや地区限定的なもの、具体的なものやビジョン的なものなど多岐多様である。

様々なステークホルダーが共創して活動に取り組むリビングラボは、ステークホルダー間に上下関係はなく、共創のパートナーではある。しかしながら中心となるのはユーザー (地域住民) である。また、活動における「企画」「開発」「評価・テスト」「改善」といったすべてのプロセスにユーザーが参加するというのがリビングラボの基本である。

リビングラボは、地域社会の様々な課題について、ステークホルダーが一堂に会して、具体的かつ実効可能な解決策や将来ビジョンを継続的に共創するため

のイノベーション的手法であるといえる。リビングラボにおいては、地域住民を中心とし、あらゆるステークホルダーが集まり課題を絞り込むことから、課題解決策等を継続的に一貫して行うことが基本である。ラボという名称からは、場所を示すラボトリーを想像してしまうが、イノベーションを生み出す一連の活動あるいは手法である。

(3) ハッカソン・アイデアソン

「ハッカソン (Hackathon)」は、ハック (Hack) とマラソン (Marathon) を合わせた造語で、1999 年頃米国の IT 企業やスタートアップ領域で使われはじめたとされている。具体的には、エンジニア、デザイナー、プランナー、マーケターなどがチームを作り、与えられたテーマに対し、それぞれの技術やアイデアを持ち寄り、短期間 (1 日又は数日) に集中してサービスやシステム、アプリケーションなどを開発 (プロトタイプ) し、成果を競う開発イベントの一種である。

「アイデアソン (Ideathon)」は、アイデア (Idea) とマラソン (Marathon) を合わせた造語で、ある特定のテーマについて多様なメンバーが集まり、新しいアイデアの創出やアクションプラン、ビジネスモデルの構築などを短期間 (1 日又は数日) に集中して行い成果を競うものであり、ハッカソンと異なり物を作るのではなくアイデアを生むことに重きをおくものである。

ハッカソンはモノとしての開発、アイデアソンはアイデアの創出に力点がおかれてはいるが、多様な主体がチームを作り、与えられたテーマに対し成果を競い合う共創型のイベントでとして位置づけられる。

我が国においては 2011 年頃から IT 業界を中心に IT コミュニティ主催で開催されるようになり、企業のみならず自治体などの公的機関においても地域活性化、まちづくりなど、多彩な領域で取り組みが行われている。

3. 地域課題解決のためのプラットフォームの展開

当研究会の狙いには、コミュニティに関わるステークホルダーをどうコーディネートして関係者のプラットフォームを整備するか、そのための人材育成はどのように図られるのかという点がある。昨年度においては「コロナ禍」のインパクトを一つの軸にしてプラットフォームの取り組み状況について検討を行ったが、本年度はプラットフォームの作り方という視点から、近年注目を集めている「リビングラボ」の状況を追うこととする。また、多くのチームが参加し成果を競い合うハッカソンとアイデアソンについても単独で行われることが多いもののリビングラボ活動の中で位置づけられ共創の場として位置づけているものもあることからその状況にも触れていくこととする。

リビングラボは、もともとは民間企業が商品開発に当たって、消費者を始めとするいわば生産者・供給者の対極となるメンバーを最初から巻き込んで商品開発をしてしまおうという取り組みである。それがその後 EU において公共サービスにおける取り組みに応用されたことから、我が国においても地域コミュニティや自治体における地域ニーズへの応答のシステムとして注目を浴びつつあり、既に自治体ベースにおいてもいくつかの取り組みが行われている。

さらに、大学等の研究機関を中心として各地域で活動をしているリビングラボが地域共創という視点から連携する取り組みや地方と都市のリビングラボが共創で提案を行っていく新たな地域づくり活動も行われている。

リビングラボの形態や活動方法等について明確な定義や基準はあるものではなく、全国様々な地域で解決すべき地域課題の内容や地域コミュニティの状況に基づき各地域の実情にあった活動が展開されている。活動の種類も、行政主導型、大学等の研究機関主導型、企業主導型、さらに、都市型、地方型、施設型、また、課題解決型、ビジョン構築型など各地域の実情に応じた対応が行われており、参加者も様々である。地域課題解決のための活動を対象とするものであっても、自治体が主導しているもの、地域（コミュニティ）が主導しているもの、テーマに関わる関係者が集まって有機的に活動しているものなどがあり、取り上げているテーマも長期的なものや短期的なもの、自治体全域に関わるものや地区限定的なもの、具体的なものやビジョン的なものなど多岐多様である。

このような状況を踏まえ、今回の調査は、地域課題解決のために自治体に関与しているリビングラボを公共私連携のプラットフォームとして、また共創の手法の一つとしてその運用等の実態及び今後の可能性について調査検討を行うこととした。