

平成28年6月

地方の新しい成長を実現する、新たな視点で地域経営を！

（“地域経営型社会サービス”の提供と早期実現！）

第1次提言書

（本文）

一般社団法人 日本プロジェクト産業協議会（JAPIC）

地域経営委員会 委員長 長谷川 伸一

I 提言概要

1. 現状認識

地方自治体の多くは厳しい財政事情と人口問題（少子高齢化、都市部流出）を抱える難しい中で、地域存続のため、国を初め積極的に地方創生に取り組み始めており、各地方自治体を再生する具体的・抜本的な対応策をより多く創出することが求められている。

しかし一方で、膨大な公共資産（インフラと公共施設）が老朽化する中、社会基盤の一つであるエネルギーは新たなエネルギーに転換し始めており、新たな発想により地域を見直すことが重要であると考えます。

2. 提言主旨

アベノミクスにおいて、地方の創生は欠かせず、広い範囲に亘り豊かな国土、豊かな社会の実現が求められている。

そのような中、以下に示すような地域の生活や産業の土台を地域に応じて見直し、その上で地域の持続をすすめることが必要であり、すなわち、これまでの

人口や産業が右上がりを経済とした成長とは異なる、地域に経営という視点を導入した「新しい成長」を創出することが重要と考える。

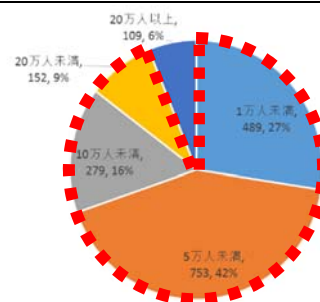
- 地域の土台となる健全な公共資産の再整備・維持・運営と地域に根差し安定したエネルギーの供給
- 効率的・効果的な公共資産の再整備・維持・運営、そしてエネルギーの供給
- その中で、地方の産業の活性化・創出と雇用の確保

また、日本再興戦略などの国の方針にもあるように、先のアベノミクスと連動して、民間が主体的な立場を担いつつ、官民が連携した新たな社会システムの制度導入が必要である。

しかし、この両輪の具体的な解決方法については、ようやく取り組み始めたばかりであるが、現状の課題と将来の課題に対応しなければならない地方にとって、多角的に検討する体制が不十分であるなどを理由に迅速な展開ができていない。そこで、JAPIC では多業種の民間企業・地域団体・地方自治体・有識者で構成する“地域経営委員会”を立上げ、他の地方自治体へのヒアリングを踏まえ、この問題解決に取り組んできた。検討成果の中間報告として問題解決の方向性を定めたため、ここに一次提言を行うものである。

JAPIC 地域経営委員会の特徴

民間企業のみならず、全国市町村の約 9 割を占める 20 万人以下の自治体を対象に、人口規模別に自治体の協力をいただき、更には、それらの自治体で地域の課題解決に向けて行動している団体にも参画いただいて検討。



3. 提言

【基本的な考え方】

地域の土台となる健全な公共資産の再整備・維持・運営と、地域に根差し安定したエネルギーの供給が必至であり、これを効率的・効果的に実施していかなければならない。また、その中で、地域全体を最適化するための民間企業、地域団体、地方自治体、専門家で考えた地方の新しい事業マネジメントの仕組みを構築し、地方の産業に規模の原理を導入し、活性化・産業創出し、雇用を確保することが重要である。

このような考え方に即し、各テーマ（公共資産、地域産業連携）にて現状の課題やこれらに対応した将来の地域の姿を検討した結果、共通する考え方として、下記の通り提言を行う。

従来の画一的な公共サービスを、人口減少の中でも成長するサービス形態として

「地域経営型社会サービス」への転換

地域の新たな運営体制として

地域主体・民間主導の新たな官民連携に基づく “地域共同事業体”の導入

■導入のメリット

- 地域の特徴に応じた独自の手法が、最大限に効果を発揮する。
- 地域運営に“経営”の要素を注入し、中長期に亘り最適化を図る。
- 市民の意向反映を前提に、民間の活力を最大限に活用する。
- 地域と民間はWIN-WINの関係を築き、民間の積極参加を促す。
- 個別の最適化ではなく、全体の最適化で最大限の効果を目指す。
- 既存の枠組みに捉われず、最適化を優先した環境を形成する。
- 地域の雇用拡大と産業成長に連動した仕組みを構築する。
- ALL JAPANで課題を解決する。

【実現に向けて】

上記のような仕組みを志向している自治体は少なくなく、新たな地域主体、民間主導による官民連携に基づく地域共同事業体の形成に向けて、地域でも新たな構想の検討や取り組みが始まっているが、実現に向けては様々な課題が明らかとなっている。

こうした取り組みを進めていく上では、地方自治法などを初めとする責務と財産などに関する諸法律、手続きなどで国の協力が必要であり、継続的な検討に当たり、国の参画も必要である。

また、地域での展開において特に大きな課題は、経営・企画、総合技術、情報管理、営業、会計・予算、広報、運営、調整、監査の地域の特性に応じた人材不足が挙げられる。

その要因として、こうした新たな取り組みについて現在は国も地方も、公共も民間も経験不足（経験に伴う知識の不足、リスクの予見不足、迅速な判断能力不足、適正な管理・監査能力

不足)であることが挙げられる。

現在一部の自治体に限られている「地方創生人材支援制度」等の対象や規模の拡張を含め、打開策が必要である。

こうした仕組みの構築と全国的な普及に向けて、下記の通り提言を行う。

公共や民間の自ら変わる強い意志が必要で、
その上で国、地方、公共、民間の多様な技術と経験が融合する

「他業種で実施する枠組みやルールの構築が重要」

その実践に向けて必要な取組

- 人材支援制度の更なる活用（適用人口数の拡大、企業支援へ拡張（パートナー企業制度）、派遣先の拡大）
- 適正な地域の変化のための、国と連携した事業検証制度の構築

なお、今回の提言内容を含めて、各地域で実施していく事業や取り組みの様々なアイデア、発想、そしてそれらを志向する企業などについて、自治体に対して具体的に発信していくための取り組み（例えば官民連携サロン等の開設）を行っていただきたい。

■国と連携した事業検証制度の特徴

① 3～5カ年の有期で、地域の目標を達成することを経験

従来の多くの制度は、経済性効果など結果を重視するあまり、できることのみを実施することになっている。そのため、現在の新しいことへチャレンジし、そして実現することを要望されている中では適さないこともある。

よって、目標を必ず達成するための必要なことを確実に実施する。そして、その際のプロセスを適正に管理し、是正する「やりとげる」事業が望まれている。

- 地域全体を最適化するために複数年の有期とすることで資金の市場調達もしやすい
- 官民連携のマネジメントの仕組みを構築することで経営を考慮した人材の育成を構築できる
- 地域最適化の目的を達成することを経験することで、事業のリスク、投資効果などが明確になる

② 人口別、地方別に経験

産業はグローバル化している中、生活はローカル化しており、その根底には、地域経済や文化などが存在している。そのため、従来の市場原理とは異なる視点でマネジメントできる人材が必要であり、その経験の中で、慣例的、慣習的な仕組みを改善していくことが重要である。

よって、モデルとなる事業と水平展開できる人材の育成が急務である。

- 地域の文化、伝統、経済に近い人口規模や地方で実施することで参考となりやすい
- 実装型モデル事業の参画人材は他地域への支援を義務化
- 参画企業、団体は地域の人材雇用が定常化しやすい

II テーマ別

1. 新しい公共資産管理に関する提言

1) 現状の課題 <いくつかの自治体へのヒアリングを踏まえて>

自治体へのヒアリングなどを通じて、公共資産の管理の現状を整理すると以下の通り。

- 老朽化が進行する中、必要予算が確保できず事業を先送り（事後保全）で非効率。結果、延命化策が不十分で近い将来の更新費用集中（財源不足）が心配。
- データ管理が不十分で維持管理・運営への活用ができていない。
- 新技術や新工法の採用が一部であり、仕様中心の業態である。
- 維持管理事業の増加で人手が不足。また高度な技術が要求されるが、対応できる技術者が不在で、業者任せとなっている。また、業者においても対応できる人材が十分ではない。
- 法・制度、予算の仕組み等の制約から、施設単位（道路・下水等）の管理。縦割りで個別対応しているため、全体管理（最適化）ができていない。
- 民間側から見て事業規模が小さく、採算性が低いなど魅力に乏しく、入札不調も少なくない。また、民間の活用は限定され、その効果は小さい。
- 高度な技術を保有し技術開発にも取り組む全国型企业にとって、魅力ある市場となっていない。また、参加する機会が少ない。

2) 目指すべき姿

【支出を減らす①】

現在の事後保全から、LCC（LIFE-CYCLE-COST）を最小とする予防保全に移行することが不可欠である（ある自治体による50年後での橋梁補修累積費用試算では、事後保全型で99億円に対して、予防保全型では65億円と34億円の34%のコスト削減効果が見られるとしている）。更に有効となる新技術や工法、新たな管理手法の採用など、従来の仕様（構造物の形状・寸法、工法等を具体的に明示する発注方式等）に拘らない管理に移行すべきである。また、劣化が進んだ資産への予防保全導入には、初期に大きな投資（予算）が必要となる。税収等を財源とする予算は毎年の平準化が求められるが、長期的には明らかに不経済となる。この解決に向け長期の民間資金（ファンド等）を活用できる制度など創設し、必要予算を確保できる環境を構築すべきである。

【支出を減らす②】

保有資産の統廃合などにより、公共資産量を減らすことで管理・運営費を大幅に縮小できる（ある自治体での公共施設・インフラ全般の維持・修繕・更新費は、年間で約10億円を要している）。地域の人口構成や土地利用、産業形態の変化等に連動した効率的な資産配置・保有に改編を進める。この際、安価な民間施設の利用を積極的に進める。これには行政や議会のしがらみから離れた客観的な判断を行うことが必要である。社会の声を聴きつつ、限られた予算下における選択と集中を実行していくことが求められる。

【支出を減らす③】

施設単位（道路・下水等）の管理に対し、複数施設に跨る管理（全体最適化、効率化を目指した事業計画策定や人員・機械配置・運用など）に移行することで、行政職員負担や事業費の両面で大幅なコスト縮減が期待できる。水道事業など会計制度の違いにもこだわらず、効率化を最優先とした統合管理に移行すべきである。また、統合管理の範囲は大きくなるほど効果が発揮できる。また、市町村の括りを超え、エリアをマネジメントする視点も考慮していくべきである。国や県、市町村の連携管理も、効率化の期待ができる。事業規模を大きくすることで民間の参加意欲が高まる期待も持てる。

【収入を増やす】

遊休資産の売却や貸付を積極的に行い、得た収入を保有する公共資産の維持管理・更新費用に充填する。特にインフラの空間利用は現在ほとんど行われていない。妨げる法・制度の改定を進めるとともに、経営感覚を持った管理者が資産活用に取り組まなければならない。

【情報管理による資産管理の効率化・高度化】

資産の取得、管理、利用・運営、出納など、公共資産に関する情報を一元管理し、管理の効率化を図らなければならない。更に、これを分析・改善（PDCA）することで新たな効果が得られる。また、必要予算の説明や事業成果の報告など各種事業の状況を明示でき、これを公開することでアカウンタビリティを果たせる。国が進める公会計制度の改訂や市民理解にも通じる。

【新たな管理の担い手①】

これまでの管理や技術を超えた人材の確保が必要である。新たに経営や企画、総合技術、情報管理、営業、会計、広報など多岐に亘る人材を揃えた体制を構築しなければ実行できない。都道府県や政令市など規模の大きな自治体は現状組織の再編と人材育成で対応できるかもしれないが、多くの市町村には限界が伴う。即ち、民間がこれを代行する新しい社会システム＜地域の共同事業体による管理・運営制度＞を導入することが必要となる。自治体は自ら選択でき、民間は新たな市場・技術に挑戦する。国家の難題には、ALL JAPAN で立ち向かう覚悟が必要である。

【新たな管理の担い手②】

地域の共同事業体は広範な事業を扱い多彩な人材を必要とするため、複数の民間会社で構成されることになる。建設コンサル、シンクタンク、建設会社（全国・地元）、専門業者、運営会社、金融などである。行政はこの共同事業体に LCC の効果が確認できる少なくとも 10～20 年以上の長期契約を結びコスト縮減額は官民で分配する。なお、行政は新たな管理の立場となり、議会や市民など監査・監視の仕組みも必要となる。

3) 実現に向けた国の役割

【社会実装に向けた検討着手】

老朽化の進行状況や自治体の苦境、民間の維持管理離れ等の状況を見れば、早期の検討着

手・社会実装が望まれる。一方で、自治体の特性が異なりその解が複数想定でき、また個々の自治体を取り組める範囲を超えている。提案した目指す姿の実現のためには、国は意欲のある自治体や民間と協力して、具体の検討や試行事業、その検証を実施するなど、国が率先して支援していかなければ実現は無い。なお、本委員会の構成団体においては、事業での地域共同事業体を組成すべく検討する予定である。

【法・制度の改訂】

新たな時代の要請に合わせた、法・制度改訂が急がれる。公共施設の資産価値の活用や民間主導に向けた自由裁量の発揮環境、全体最適を可能とする予算規制緩和、新たな財源確保など、前出の事業検証を通じ、関連する地方自治法や公物管理法等の見直しが必要である。

【民間が魅力を感じる市場形成】

健全で効率的な公共資産の管理・運営は国策であるが、これに民間が魅力を感じていない状況は異常である。新規建設に引けを取らない一人当たり利益の確保や技術に応じた報酬など新たな積算方式、事業規模の拡大、事業の継続性など、民間が魅力を感じる市場をまずは国が率先して形成し、その上で、競争原理を働かせるべきである。

2. 地域エネルギーと新たな産業構造構築に関する提言

1) 現状の課題

有識者、自治体へのヒアリングなどを通じて、地域エネルギーと地域の産業に関する現状を整理すると以下の通り。

- 地方の豊富な資源を活用した再生可能エネルギーの取り組みは、FIT（固定価格買取制度）等の導入もあって増加した。地域外の企業が多く参入しているが、雇用や地方産業の活性化など地域の効果にはほとんど寄与していない。地域で作られたエネルギーが地域で活用できていない状況となっている。
- 災害時に地域へのエネルギー供給が途絶えることがあり、様々な支障が生じている。
- 地方自治体は地域資源の活用した独自のエネルギー確保やその活用に取り組んでいるが、インフラ等の位置付けや使用方法等について、既存の法・制度からの制約が多く、また必要な人材の制約もあり、思うように進めることができていない。
- 単独事業として進められており、エネルギー需要側の確保や育成など、地域全体としての視点の不足、最適化の限界が見られる。
- エネルギーミックスやCO2削減、地方創生など、新たな制度が作られてきているが、総合的に事業を進めようとした場合、制約や重複などもあり、どの制度を適用するのが最適か分かりづらく、利用しにくい面がある。

2) 目指すべき姿

【地域独自のエネルギー確保】

地域や行政が保有する豊富なエネルギー資源を、民間や地方自治体が最大限活用し、環境に優しく、有事にも確実にエネルギーを確保できる社会を目指し、安全・安心で魅力あるまちづ

くりを推進していくべきである。また、このようなエネルギーを地域エネルギーとして位置づけることも重要である。

【地域エネルギーを活用した地域活性化】

地域エネルギーを活用した地域事業の展開を図ることで、地域産業の活性化や雇用創出、公的サービスの効率化などの効果を発揮させることが期待できる。また、雇用が増加・確保され、魅力ある地域が形成できれば、人口流出の改善や産業誘致の期待が高まる。

【地域エネルギー事業のエリアマネジメント】

地域における多様なエネルギーを統合し管理するとともに、地域産業やこれまで自治体が提供してきた公的サービスなど需要と効率性を考慮して、供給エリアを限定する、逆に地域間の相互融通を行うなど、エリア全体を管理・経営する視点が必要となる。地域を経営していく視点を取り入れることで、最大限の効率化や活性化が期待できる。

【新たな地域エネルギー事業の担い手】

新たな地域事業は“地域の共同事業体”が運営する。この事業体は地域密着と新しいエネルギー技術やその管理や活用、需要を考慮した供給、に加え企画、営業、情報管理、会計、広報などに精通する多岐に亘る人材で構成できる建設コンサルタント、シンクタンク、建設会社（全国・地元）、専門業者、運営会社、金融などが考えられる。

また、償却期間の長いインフラの整備や保有など、公的な面も強く関わる事業であるため、自治体の関与・支援が不可欠となる。地域により最適な体制は異なることが考えられるが、地域のことを第一に考える民間が主体となる仕組みを構築することが考えられる。

自治体や議会、市民などが監査・監視する体系を築ければ、実現が可能な社会システムとなり得ると考える。

3) 実現に向けた国の役割

【実装に向けた検討着手】

いくつかの自治体が既に取り組みを始めており、効率的・早期に成果に導き、更にこのモデルを社会に公表し他地域の広めていくためには、国と連携して社会実装を目指すことが望まれる。また、自治体の特性が異なりその解が複数想定できるため、希望するモデル自治体を複数選定し、試行を念頭に具体的な検討を進めるべきである。新たな取り組みであり、自治体にも民間にも経験が多くなく、国と連携して事業検証する中で様々な経験をしていかなければ実現は難しい。

【法・制度の改訂】

新たな社会システムに合わせた、法・制度改訂が急がれる。前出の事業検証を通じ、電気事業法や建設業法制度を始め、地域ファンドや公的資金の投入など、民間主導の一方で、行政支援を可能とする制度改革などが望まれる。

また、地域で課題となっている事業企画、経営、事業マネジメントなどの素質をもった人材不足については、既存の地方創生人材支援制度の考え方を踏襲しつつ、必要な地域に支援が可

能となるよう、内容や対象を拡大することを求める。具体的には、

- ①現在 5 万人以下となっている自治体の人口規模を拡大（例えば 20 万人以下）
- ②自治体だけでなく、地域共同事業体など地域経営するための母体にも適用を拡大
- ③派遣制度を自治体自ら選択・採用する「パートナー企業制度」に拡張等の対応を求めたい。

【魅力ある地域を実現する市場形成】

多様な民間が地域経営に関与することは地域創生に欠かせない事項である。検討や試行の際にはこの視点を重視するとともに、民間が積極的に参加を希望する新しい市場形成とその拡大への注力を期待したい。