

地域産業振興における「政策的公民連携」の研究 ：飛騨市と京都市の事例を基に

Study of a New Private Public Partnership in the Local Industrial Development :
A Case Study of Cooperation by Hidakuma and Kyoto City as “Policy-driven Private
Public Partnership”

青木 勝一¹, 梅村 仁²
Masakazu Aoki , Hitoshi Umemura

Abstract

本稿は、自治体の産業政策の実現に向け、公民連携の進化型として「政策的公民連携」という手法を提示し、飛騨市と京都市の2つの事例に基づき、その推進に必要な要素を考察するものである。

自治体産業政策の推進に際しては、自治体及び職員の政策立案能力の向上だけに頼るのではなく、外部との連携を進めることによって、内部のマンパワーを補完することが必要不可欠であり、その手法の一つが「政策的公民連携」である。

この政策的公民連携は、(1) 特定の自治体が、政策・構想の実現に向けて、外部の主体と連携し、(2) 自治体と外部の主体が共同し、第3セクターなど新たな組織・機関を設置するという手法をとり、かつ (3) この組織が実現すべき政策・構想の推進に関する中核機関となり、主要な事業を行うもの、と考えられる。

本稿では、政策的公民連携を活用して産業政策を推進している2つの事例（岐阜県飛騨市のヒダクマと京都市のソーシャルイノベーション研究所（SILK））を取り上げ、その事例研究を行った。

さらに、この2つの事例に基づき、政策的公民連携の推進に必要な要素を分析し、政策的公民連携に必要な要素を以下の3点にまとめた。

- ・政策的公民連携の実施主体は、事業の性質に応じた適切な組織形態を選択すべき
- ・スタッフの質を確保するには、都市の規模の違いに関わらず、外部の力の積極的に導入すべき
- ・政策の実現に向けたプラットフォームの提供が必要だが、一方でその手法には違いがある

キーワード

自治体産業政策、政策的公民連携、ヒダクマ、SILK

1 はじめに

高度経済成長時代の働き方は姿を消しつつあり、科学技術・社会技術の革新と、人生100年時代、健康志向等の高まりのなかで、人々は「い

かに生きるか」を志向する動きが見られる。そうした中で、人口減少・超高齢化に危機感を持つ地方においては、人生100年時代の働き方、暮らし方をどのようにデザインできるのかが、

¹ 文教大学経営学部専任講師

² 大阪経済大学経済学部教授

その地域の価値を決めるのではないとも言われている。そうした中、地域の課題を解決するための手法として公民連携が注目されて久しい。公民連携は、Public Private Partnership (PPP) の訳語として紹介され、手法としては1992年の英国のPFI (Private Finance Initiative) が先駆けであり、わが国も1999年のPFI導入以降、2003年の指定管理者(地方自治法改正)、2006年の公共サービス改革法などさまざまな手法をスタートさせており、地域課題解決の一つの手法として多様な分野で活用され、わが国でも既に政策的な市民権は得ているといえよう。元来、PPPは政府主導の経済政策及び社会政策の概念である「大きな政府」と、英国のサッチャー政権などにおいて用いられた「小さな政府」の双方の弱点を補完し、政府、民間、住民がそれぞれの役割を分担しながら公共目的を達成するというコンセプトである(根本、2008)。

本稿は、自治体の産業政策の実現に向け、公民連携の進化型として「政策的公民連携」という手法を提示し、飛騨市と京都市の2つの事例に基づき、その推進に必要な要素を考察するものである。

本稿の構成は以下の通りである。

第2章においてこれまでの公民連携に関する議論を整理し、第3章では自治体における産業政策の現状と課題を述べる。第4章において、新たな公民連携の形態として「政策的公民連携」の概念を提示する。第5章及び第6章で政策的公民連携の事例として飛騨市及び京都市を取り上げ、その概要と特徴を述べた後、第7章において、事例に基づき、政策的公民連携の推進に必要な要素を考察する。最後に第8章で本稿のまとめと今後の課題を述べる。

2 公民連携についての整理

(1) 公民連携の定義

公民連携は、Public Private Partnership (PPP) の訳語であるが、標準的な定義は存在

していない。

米国の非営利団体である NCPPP (National Council for PPP) によれば、PPP とは、以下のようなものであるという。

「公共機関(連邦、州、地方)と民間企業との間の契約上の合意である。この合意を通じて、各セクター(公的および私的)のスキルと資産は、一般市民が使用するサービスまたは施設を提供する際に共有される。リソースの共有に加えて、各当事者は、サービスや施設の提供における潜在的なリスクとリワード(報酬)を共有する。」

根本(2010)は、この定義の特徴を①官民間の活動であること、②リスクとリワードの分担が行われること、③契約による合意がなされることの3点であるとし、これを参考に、狭義のPPPとして、「公共サービスの提供や地域経済の再生など何らかの政策目的を持つ事業が実施されるにあたって、官(地方自治体、国、公的機関等)と民(民間企業、NPO、市民等)が目的決定、施設建設・所有、事業運営、資金調達など何らかの役割を分担して行うこと。その際、①リスクとリターン(設計)、②契約によるガバナンスの2つの原則が用いられていること」と定義している。

一方で、内閣府は、「行政と民間が連携して、それぞれお互いの強みを生かすことによって、最適な公共サービスの提供を実現し、地域の価値や住民満足度の最大化を図るもの」と述べ、そこまで厳格な要件を求めている(内閣府PPP/PFI推進室)。

根本の定義は、後述する第3セクターについて、対象事業が市場「リスク」の大きな事業でありながら独立採算型事業とされたこと、リスクの役割分担が「契約」上明記されていなかったために、その多くが経営の悪化や破綻といった結果に至ったという反省に立ち、限定的なものとなっている。

しかしながら、PPP、すなわち公民連携をあまりに厳格に定義することはかえって自治体か

ら見た場合の政策的手法の選択肢を狭めることにつながる恐れがあることから、本稿では内閣府の定義に従うこととする。

(2) 公民連携と第3セクターの活用

第3セクターは、民間活力活用の一形態であり、公共、民間の共同出資により設立される事業体である。これは、公共の事業を実施する上で、何らかの公共の制約を補い、かつ民間の効率性を導入しようとする手法であり、効果的に活用されれば明らかに有効な手法である。1980年代以降、「民間活力の活用」という政策的潮流に沿い、第3セクターの設立が急増してきた。活用形態も地域、業種、領域など幅広く実践されており、規模も超大型からミニ3セクまで幅があり、多様化している。国や多くの地方自治体にて導入され、地域開発、都市開発など様々な分野で成果をあげてきた。また、地方公営企業と並んで、地方行政における有力な手法でもある。一方、前節でも触れたように、この手法に対しては各種の問題点も指摘され、現実にはトラブルになった事例も少なくない状況から、一部には第3セクター否定論も盛んになった¹⁾。

しかし、この方式に関するトラブルは、一部に言われているように方式そのものに問題があるわけではなく、「活用方法」あるいは「活用姿勢」に主な問題があることが明らかであることは宮木(1995)が示している。また、宮木(1995)では、第3セクターの供給パターンとして、①公供給型、②公民併給型、③協力型、④業務委託型、⑤民供給型を示している。また、協力型はさらに細分化し、①自己事業方式、②共同企業方式²⁾、③両者混合方式を提示している。

3 地方創生と自治体産業政策

(1) 自治体産業政策への期待

今、地方創生に係る動きが地方都市で活発化している。多くの地方自治体にて、人口減少対策のための方策を検討するため、産官学金労言

³⁾の各分野の専門的知見をもつ委員により構成され、教育、福祉から産業分野まで幅広い検討が実施されている。

「まち・ひと・しごと創生法」第1条には、「少子高齢化の進展に的確に対応し、人口の減少に歯止めをかけるとともに、東京圏への人口の過度の集中を是正し、それぞれの地域で住みよい環境を確保して、将来にわたって活力ある日本社会を維持していくために、まち・ひと・しごと創生に関する施策を総合的かつ計画的に実施する」と記されている。つまり地方創生というのは、人口減少対策と東京一極集中の是正を図りながら、地域活性化に取り組む自治体を支援するものといえる。こうした中で、都市を形成するための、ひとを集める集積装置としての「仕事」づくりと、それらを担う人材づくりが大きく注目されている。これからの仕事づくりのキーワードは、地域、中小企業、ネットワーク、クラウドファンด์など都市が保有する「今あるもの」と「新しいもの」の創造的な組み合わせをいかにして生み出すことができるかにかかっていると一言で過言ではないだろう。そうした組み合わせを地域において積極的に実行する主体は、やはり地域経営を信託されている地方自治体であり、都市における仕事と人材づくりを担う政策として「産業政策」に大きな期待がかかっている。

自治体産業政策については、清成(1986)は、自治体による産業政策の必要性として、①地域間格差の拡大傾向、②産業構造の転換期、③内需指導型経済への移行、④国及び自治体の財政力の低下をあげている。特に、問題点として自治体の産業政策の策定能力の無さを指摘している。そして、その要因は、これまでの国主導型の産業政策のあり方による弊害と地域を視点とした政策経験の不足によるものであるとしている。

また、本多(2012)は、自治体産業政策の役割について、「地方分権化、地域経済の低迷という環境変化のなかで、地域に身近な政府で

ある自治体が独自の政策によって地域経済振興を先導する役割がますます重視されつつある」と整理し、改めてその重要性を指摘している。

1999年の中小企業基本法改正においても、自治体の役割を重視する方向が示されている。一方、国が地方を支えられなくなりつつあることは、国の破綻に近い財政状況を見れば一目瞭然であり、もはや産業政策を国だけにまかせておくことは出来なくなっている。そのため、自治体は、自らが地域産業振興に責任をもたざるをえなくなり、近年、産業振興ビジョンや中小企業振興条例（八尾市、帯広市など）などを制定し、自治体独自に活性化を目指してさまざまな政策が展開されている。地域経営という視点から、自らの意思を明確にするとともに地域のあり方についてグランド・デザインを構築し、独立の政策主体として、今、かつてないほどに、自治体が期待されている時代であろう。

しかしながら、地域独自の産業政策を立案しようとする際の問題点として、

- ①「公」である自治体が「産業」という分野のどの範囲まで政策の対象とすべきかの判断が難しいこと
- ②独自政策を施行する際の財源のほとんどが一般財源となり、財政状況が逼迫する自治体にとって財源確保は厳しいものがあること
- ③自治体においては産業分野を所管する職員数が元々少ない事から、産業に精通している職員の育成に課題があること

などが考えられる。こうした課題は、自治体の現場での政策立案上の大きな障害となっており、体制の構築が急がれる。

次に、自治体産業政策の定義として、ほぼ同じ定義と言えるのが自治体中小企業政策である。桑原（2006）は、「自治体中小企業政策とは自治体（市・特別区等の基礎自治体）が政策主体となって、中小企業そして地域経済の維持・振興を図る政策のことである」としている。また、産業政策と中小企業政策のそれぞれの意義

を明確にする上での注意点としては、植田（2007）は「どのような地域産業振興を目指すのかと、中小企業を地域活性化の観点から支援するのかとは、異なるものである。しかし、両者を密接に関連させていくことが重要である」と指摘し、本多（2013）は「地域開発政策と中小企業政策が地域の産業政策として進められてきた経緯はあるが、中小企業政策のみが地域の産業政策ではない。」と指摘している（梅村、2019a）。

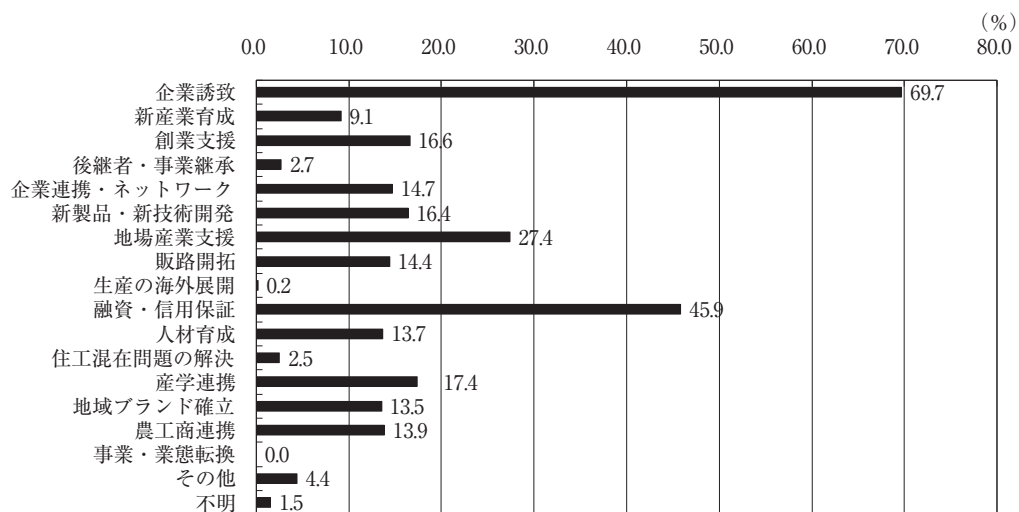
先行研究も踏まえ、本稿における自治体産業政策の定義として、「自治体の産業振興部局あるいは産業振興部局が所管する外郭団体が実施する政策およびそれらが財政支出する補助金、委託金により取り組まれる政策及び財政支出は伴わないが政策趣旨に賛同して経済団体や地域企業等がそれらと連携した政策のこと」とする。

（2）自治体産業政策の現状と課題

次に、自治体産業政策について全体像を把握するため、工業集積研究会（2010）のアンケート調査結果を事例に概観する⁴⁾。なお、研究会の趣旨が工業分野の研究に特化していることから、産業政策を考察する上で若干の考慮は必要である。

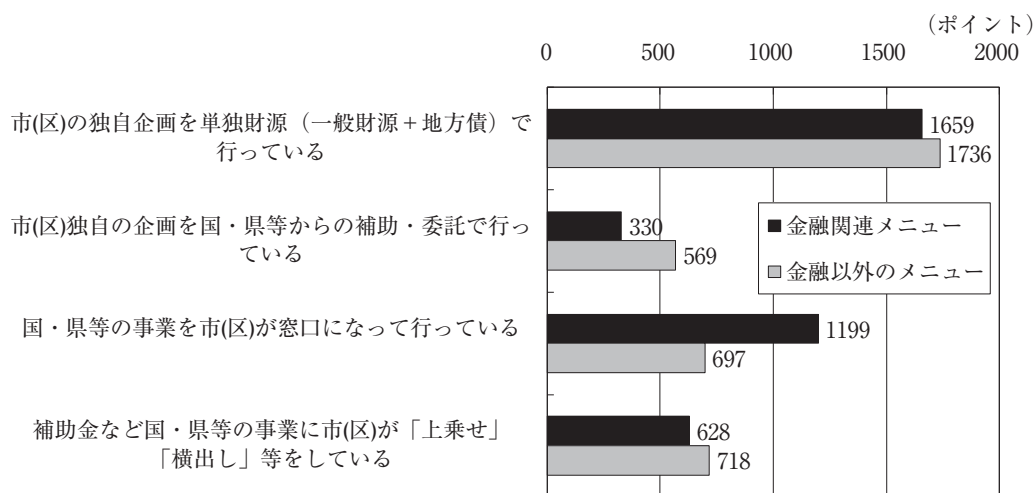
ア）産業政策の潮流

工業集積研究会（2010）によると、最近5年度間で重点的に実施している施策については、「企業誘致」が69.7%と大変高い割合となっており、政策として流行的な意味も伺える。次に高い割合を示したのは、自治体産業政策の基本的メニューである「融資・信用保証」（45.9%）であったが、地域産業課題を抱えている地域が多いなか、「地場産業支援」は27.4%と意外に低い数字であった（図表1）。なお、大阪湾周辺地域（ベイエリア）は2006年頃、家電メーカーの薄型テレビの大規模工場が次々と建設され、かつて「パネルベイ」と呼ばれ、企業誘致が流行的な政策として大きく注目されていた。しかし、リーマンショック以降の景気低迷のなかで、



(出所) 工業集積研究会 (2010)

【図表1 自治体産業政策における最近5年間の重点的政策】



(出所) 工業集積研究会 (2010)

【図表2 政策メニューと財源の関係】

現在ではそのほとんどが縮小・撤退し、地域経済に大きな負の影響をもたらしている。消費者行動を含めた経済の動向を読むことは、大変難しい。

イ) 産業政策のメニューと財源

自治体産業政策構築には、地域性ととともに財

政力の影響が強く関与する。では、現在の産業政策の財源は、どのようになっているのか。

本多 (2013) は、最近5年度間に行った工業振興施策メニューを「市(区)の独自企画を単独財源(一般財源+地方債)で行っている」「市(区)の独自企画を国・県等からの補助・委託で行っている」「国・県等の事業を市(区)

が窓口になって行っている」「補助金など国・県等の事業に市（区）が『上乘せ』『横出し』等をしている」の4つに分け、1位から4位まで選択してもらい、第1位に選択した項目に4点、第2位に選択した項目に3点、第3位に選択した項目に2点、第4位に選択した項目に1点を与えて、項目別にポイント換算を行った。その結果、金融関連メニューにおいても金融以外のメニューにおいても、独自企画・独自財源型（「市（区）の独自企画を単独財源（一般財源+地方債）で行っている」）が高いことを指摘している（図表2）。

このように、産業政策のメニューを見ると、独自企画・独自財源型の政策が多いことから、教育・福祉などの他分野と違い、自治体政策としての自由度の高いことが伺える。一方で、産業政策の実施に向けては、自治体財政のバックアップが肝要とも受け取ることができ、自治体の財政力により、政策形成が左右される可能性が高いことも理解できよう。

（3）自治体産業政策の担い手問題

河藤（2014）は、「自治体産業政策の有効性を高めるためには、その中心的な役割を担う自治体はその意義や方法について熟知している必要があるため、産業政策の担い手人材の確保が重要な課題となる」と担い手づくりの必要性を指摘している。

では、産業政策の担い手育成に取り組んでいる自治体は増えたのであろうか。地方創生が注目され、産業政策に力点を置き始めた自治体もあるが、そのことを定量的に示すデータは見られない。自治体産業政策の担い手にとって、「現場を知る」ことは最も重要なことだが、この「現場を知る」ことは非常に時間と労力を要する。役所や役場の中で仕事をするだけでは、産業政策の課題を根底から理解することは困難である。

自治体は行財政改革により、職員の定数削減を進め、経費削減の一環として「職員研修」の

メニューや研修期間などを縮小させてきた。このため、人口減少と地方分権の進展によって地域課題が増加する中であって、各職員は自身の能力やスキルの向上の機会を得られないまま、増大する業務量をこなすことを求められている。

このような状況においては、自治体及び職員の政策立案能力の向上だけに頼るのではなく、外部との連携を進めることによって、内部のマンパワーを補完することが必要不可欠である。

4 政策的公民連携

前章までで見たように、自治体の産業政策は財政、人材の面において転換点にあり、政策の実現には公民連携の積極的な推進が必要である。

そこで、本稿では、第2章で述べた公民連携の進化型として「政策的公民連携」という概念を提示する。

政策的公民連携の定義は以下の通りである。

- （1）特定の自治体が、政策・構想の実現に向けて、外部の主体と連携を行うこと
- （2）連携に際し、自治体と外部の主体が共同し、第3セクターなど新たな組織・機関を設置するという手法をとること
- （3）（2）の組織が実現すべき政策・構想の推進に関する中核機関となり、主要な事業を行うこと

以下、第5章及び第6章では、この政策的公民連携によって新たな産業政策を展開している自治体として、飛騨市及び京都市の事例を取り上げる。これらの取り組みは現時点では挑戦中の段階だが、これから地域産業政策を展開していこうとしている自治体の参考事例となると考えられる。

5 飛騨市の事例：ヒダクマの創造的展開

（1）飛騨市の概要

飛騨市は、岐阜県の最北端に位置し、北は富山県、南は高山市、西は白川村に接しており、

総面積 792.31km²のうち 93%が森林を占めるまさに林業の町である。また、2004年2月に古川町、河合村、宮川村、神岡町の2町2村が合併して誕生した町でもある。

飛騨市の大きな課題として、人口減少問題がある。国立社会保障・人口問題研究所のデータによれば、飛騨市の人口約 23,500 人（2020年9月1日現在）が、2040年には約3割強減少し、約 16,000 人になると推計されている。特に、人口構成は大きく変化し、年少人口（15歳未満）が約5割減少し、比率は人口全体の1割を切ると推計されている。加えて、現在の少子化世代が生産年齢世代となり、生産年齢人口（15～64歳）も約5割減少し、老年人口（65歳以上）が生産年齢人口を逆転すると推計されている。若者をとどませる上での飛騨市の弱点として、大学などの教育機関がなく⁵⁾、高校を卒業すると大半の若者は都市部（主に名古屋地域）に進学や就職をして市から転出してしまう。市内にも働く場所はあるが、製造業が主でマッチングがうまくいかないため、大学を卒業しても戻ってくる人は少なく、人口減少や高齢化の一因となっている。このような状況の中、特色ある産業の育成が市にとって大きな課題となっている。

（2）飛騨市産業の現状

飛騨市は、古くから林業が盛んで、江戸時代には、豊かな森林資源を独占するため幕府が直

轄地とした。優れた木工技術を持った「飛騨の匠」は、万葉集や日本書紀、源氏物語にも描かれており、現代までその伝統と技術は受け継がれている。

森林資源が豊富なわが国では、木材が神社仏閣や住居などの建築物に使用されてきた。しかし、戦後安価な木材が海外から輸入され、伝統的な木造建築も減少するなかで、採算が合わなくなり、高齢化や後継者不足も相まって、放置されたままになった森林が各地で増加している。一方、飛騨市森林組合においても、対応策として2007年度に「地形条件に応じた低コスト搬出作業システムの実証」、2008年度には「地形条件に応じた間伐材低コスト搬出作業システム実証事業等」などに取り組んできた⁶⁾。

飛騨市の森林面積は 74,028ha であり、うち、民有林は 56,360ha を占めている。この民有林の約 68%がミズナラやブナを中心とした広葉樹であるのが飛騨市の森林の特徴である。前述の「飛騨の匠」の高い技術とブナに代表される豊富な森林資源により、高山市を中心に日本の5大家具産地の一つである「飛騨家具」を形成している。現在の林業を支えているのは人工林であるが、広大な広葉樹林から伐り出される材のほとんどはチップ用材として安価で市外へ流出している。

飛騨市が2016年度に実施した市内民有林を対象にした資源量調査によれば、市内のミズナラやブナを中心とした豊富な広葉樹資源の多く

価値ある広葉樹を育てる	いまある針葉樹人工林を最大限に活用しながら利益を確保する一方で、広葉樹が用材として利用が可能となる目標到達期に向け、多様で価値ある広葉樹を育てる
広葉樹小径木の新しい価値を創造する	いまある「使えない」と言われる広葉樹小径木に、これまでにないアイデアやネットワーク等を活用することで新しい価値を吹き込み、チップや薪などより高い価格で販売する

出所：飛騨市

【図表3 取り組むべき2つの柱】

は平均胸高直径が26cm程度である。これは、一般的に考えれば、市内の広葉樹は主にパルプ・チップ、または薪にしかならないというものと評価されている。

そうしたことから、市は「飛騨市版広葉樹活用体系の確立」を目指して、①価値ある広葉樹を育てる、②広葉樹小径木の新しい価値を創造する、という2点を柱に広葉樹を基軸とした林業の再生に取り組むこととなった（図表3）。

（3）「株式会社飛騨の森でクマは踊る」の設立と事業

ア) 設立の経緯

株式会社飛騨の森でクマは踊る（以下、ヒダクマ）は、2015年にいわゆる第3セクターとして設立された株式会社である。運営母体は森林資源が豊かな飛騨市と、林業のコンサルティングを行っている株式会社トビムシ、そしてクリエイティブエージェンシーである株式会社ロフトワークの三者で設立された。

設立に際して参考にしたのが、林業を主産業とする地域が衰退する中で、地域活性化を成功させた事例と言われている岡山県西粟倉村である。西粟倉村は、人口1500人余りの小さな村であるが、地域の針葉樹を6次産業化することで地域の再生に繋げている。そして、西粟倉村で地域再生のモデルを提案したのが「株式会社トビムシ（以下、トビムシ）」であったことから、飛騨市の政策担当者が目をつけたことから始まる。

トビムシは、2009年に設立された比較的新しい会社で、本社は東京都国分寺市にある。林業と地域の再生を目指した事業を展開しており、西粟倉村以外にも東京都奥多摩町などで活動している。このトビムシが飛騨市と隣接する高山市で事業を行うことになり、そのためにトビムシの社員が古川に移住してきたことがヒダクマ設立に弾みをつけることとなった。また、飛騨市がトビムシに強い関心を持ったことは、その事業内容にある。

トビムシの事業内容は、以下の2つである。

- ①地域資産としての森林に光をあてることで、持続可能な地域の実現を目指し、森林価値を高める多角的な事業を展開
- ②北海道から九州まで日本各地の森のある地域における、地域ごとに必要とされる機能とスケールを整えた森林業経営体や地域商社の創設と運営

つまり、トビムシの事業内容と飛騨市の政策目的が合致したことが大きい。

しかしながら、主体の連携には、相性の確認も重要である。そこで、まず、飛騨市はトビムシに対し、2014年1月から10月に「外部人材による商品開発のための調査設計業務」（平成25年度委託事業）と「地域資源の活用による持続可能な地域づくり推進事業」（平成26年度委託事業）の2つの事業を委託した。これらの事業は、トビムシの紹介で、同じく東京に本社がありWebデザインやコミュニティデザイン・地域デザインなどを手掛ける「株式会社ロフトワーク（以下、ロフトワーク）」も加わり、地域資源を活用した仕組みづくりについての検討を行ったものである。

検討の結果、①豊富な地域資源があるにも関わらず、十分に価値化されていない、②地域資源を価値化するためには、商品化して継続的に売っていくことが必要であるが、そのための機能をもつ主体がない、という地域資源の活用に関する飛騨市の課題が明らかになった。

この課題を解決するためには、主体となる組織を起業しなければならない。しかしながら、主体となる民間企業を地元で探すことは難しかったため、トビムシとロフトワークは、コンサルティングを担当するだけでなく、自らが飛騨市において起業することを提案した。この提案を受けて、飛騨市は出資して事業に参画するという第3セクター設立の方針を示すこととなった（大和、2016）。

第3セクター設立にあたっては、飛騨市議会に対し、事業概要の説明を行ったが、市民から

新たなまちづくりに向けた様々な要望が出ていた時期でもあり、大きな反対はなかった。ただ、第3セクター設立への不安から、以下のような厳しい指摘と確認がなされた。

- ① 役職員の選任については、民間の経営ノウハウを含めた適切な知見を有する人材が登用されるべき。したがって、市は新事業体に対して役員を派遣しない。
- ② 将来的に収支が均衡し、継続的に自立した経営を行う見込みが生じた際には、完全な民営化（市からの出資の解消）を視野に入れた経営のあり方を検討する。
- ③ 経営は原則として新事業体の自助努力により行われるべき。したがって、市は事業体の債務に対して損失補てんを行わない。

その後、新事業体設立に関する準備会発足、議会による新事業体への出資承認、株主間協定

の締結を経て、2015年5月、飛騨市、トビムシ、ロフトワークの出資により、6次産業化を行う事業体としてヒダクマは設立された（図表4及び図表5）。

ヒダクマ設立に際しては、飛騨市が2000万円、トビムシとロフトワークがそれぞれ1000万円を現金出資したのに加え、市が山林の現物出資も行った。飛騨市が51%以上を出資したのは、事業の拡大を念頭に置いていたからであり、将来は独立主体として地域の創造的拠点としての発展を期待したためである。なお、2018年12月現在の株主と出資割合は、ロフトワーク54.0%、飛騨市32.5%、トビムシ13.5%である。

飛騨市は、出資によって経営に参画しているが、役員の派遣は行わず、実際の経営はパートナー企業に任せられている。代表取締役には、

株式会社飛騨の森でクマは踊る(第3セクター)



■ 会社ロフトワーク(出資比率25%)

国内外のクリエイターネットワークを活用し、小径木による新たな商品を世界のものづくり人材や異業種との交流により生み出す(デザインする)。

■ 株式会社トビムシ(出資比率25%)

都市部へのチャネルを活用した新たな商品(上記)の販売と林業・木材流通の新たな仕組みづくりを行う。

■ 飛騨市(出資比率50%)

豊かな森林資源(広葉樹)と木工伝統技術を活用して持続可能な地域づくりを目指す。

出所：飛騨市資料を参照し、筆者作成

【図表4 ヒダクマの概要】

2014年1月

- ・株式会社トビムシが飛騨市より「地域資源利活用調査業務」を受託
(平成25年度12月補正予算)

2014年5月

- ・株式会社トビムシが「地域資源の活用による商品開発及び販売プラットホーム構築業務」受託
(平成26年度当初予算)

2014年10月

- ・飛騨市に対し、株式会社トビムシより委託事業の成果報告として、株式会社ロフトワークと、広葉樹を中心とした地域資源の企画販売等を行う新たな事業体の設立を提案

2014年12月

- ・三者による法人（官民共同事業体）設立について合意
- ・出資金を平成26年度3月補正予算に計上

2015年3月

- ・三者による株主間協定を締結
- ・3月定例議会上程及び出資承認

2015年4月

- ・法人設立にかかる合同記者発表

2015年5月

- ・「株式会社飛騨の森でクマは踊る」設立

出所：飛騨市資料を参照し、筆者作成

【図表5 ヒダクマ設立の経緯】

ロフトワークの代表取締役が就任し、取締役もロフトワークとトビムシから選ばれた。

とはいえ、飛騨市は、運営に公的に関与しないとしながらも、担当職員によるまさに付きっきりの公民連携を実践している。特に、外部の力を地域のものにしていくという「外部力の地域化」には、地元理解の促進に向けた様々なハードルが待ち構えている。飛騨市は、政策推進への熱意と相互の強い連携でまさに今それらを乗り越えている途中である。

イ) ヒダクマの事業内容

飛騨市がヒダクマを設立することで期待したのは、地域資源である森林を活用して地域への新たなお金の流れを作ることであった。

製材加工の過程等によって排出される小径木や雑木は、一般的に枕木かチップとして使われるため安価で取引される。これを、ヒダクマの6次産業化事業の展開により、新たに独自商品として加工、付加価値を付け、都市部の若年層やオフィスなどへの需要拡大につなげることを期待したのである。加えて、市内にある豊かな森を多くの目的に活用し、観光事業につなげ、都市部との交流を促進していくことも可能である。

トビムシは、森林価値を高める事業を多角的に展開しており、木についての知識や地域活性化の経験だけでなく、都市部での販路やネットワークを有している。ロフトワークは、多くの

クリエイターとのネットワークを既に構築しており、国内外で、ものづくりカフェ「FabCafe」を展開している。ヒダクマは、こうしたトビムシが持つ森林資源の活用・販売のノウハウと、ロフトワークが持つ商品化などのノウハウを同時に活かすことで、飛騨市の貴重な地域資源である森林の高付加価値化を実現していこうとしている（図表6）。

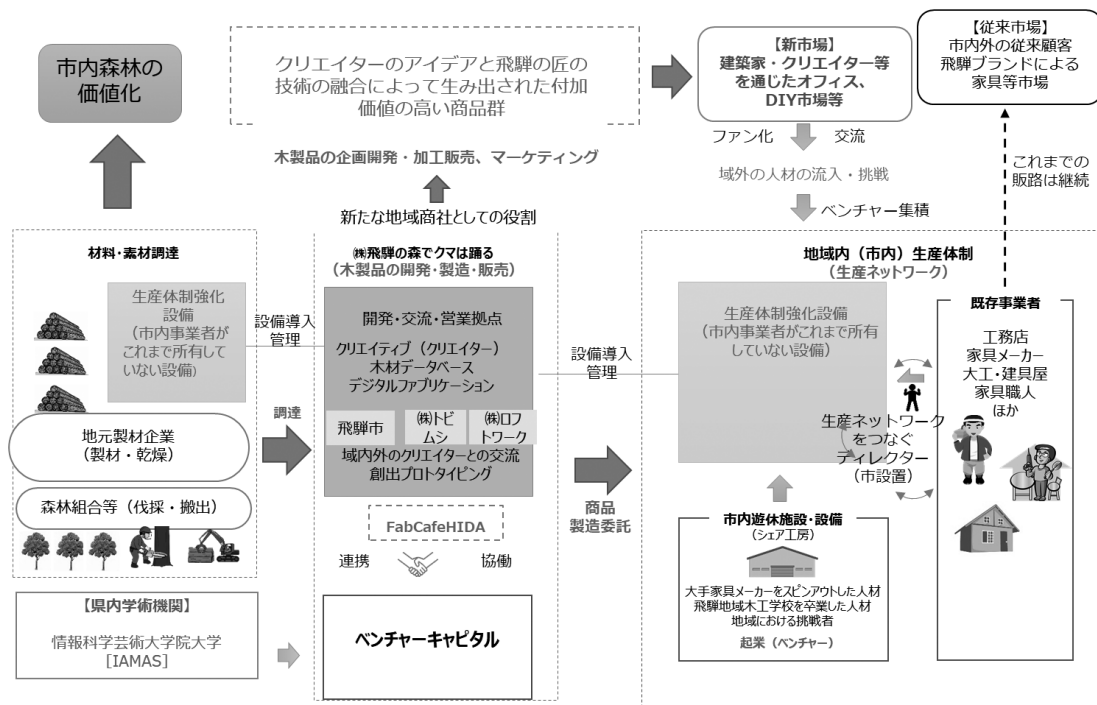
設立当初は、①森林活用事業、②組木データベース事業、③ FabCafe 事業、④滞在・合宿事業、の4つのサービスを提供していたが、現在（2018年12月末）は、①地域事業（カフェ&Fab、コミュニティ活動、イベント企画運営など）、②交流事業（学校や企業の合宿、クリエイター滞在、林業体験宿泊、秋祭りの実施など）、③森林事業（森のマネジメント、木材の

販売、商品開発、建築家具の設計製造など）の3つに整理し、事業を展開している（図表7）。

特に、飛騨古川の古民家をリノベーションしたサービス提供の拠点である「FabCafe HIDA」を2015年10月にオープンする際に、「ヒダクマ秋祭り」を開催し、コンテストやワークショップ、地元の製材所などを巡るツアーなどのイベントも実施した。こうした様々な行事を通じ、地元の職人や住民だけでなく、様々な地域から多くの人が訪れ、新たな交流が生まれている。

その後、森林事業において、東京のオフィスのワークデスクの供与、スマート菜園、キャットツリー、アウトドアブランドとのコラボレーション、海外大学の合宿受け入れなど次々と事業化している。筆者の在籍する大阪経済大学も

『株式会社飛騨の森でクマは踊る』が目指す地域経済循環の仕組み



出所：飛騨市資料の一部を修正し、筆者作成

【図表6 飛騨市の地域経済循環イメージ】

<第1期> (法人設立～2015年12月)

2015年5月25日法人登記

(飛騨市 50%、トビムシ 25%、ロフトワーク 25%)

6月 事業拠点「FabCafe Hida」となる古川町式之町の旧熊崎邸を取得

7月 飛騨市所有の森林(古川町)の現物出資

(飛騨市 58.4%、トビムシ 20.8%、ロフトワーク 20.8%)

<第2期> (2016年1月～12月)

4月 「FabCafe Hida」オープン

5月 海外大学(アメリカ、カナダ、台湾)による3週間のデザインキャンプ「SmartCraft Studio」を実施

10月～ 飛騨市森林組合「小径木広葉樹を活用した商品開発事業」に参加

<第3期> (2017年1月～12月)

3月 飛騨市「広葉樹のまちづくりシンポジウム」への参加、小径木広葉樹を活用した家具の発表

8月 「FabCafe Hida」の林業体験宿泊プランスタート

※ヒダクマ事業の単年度黒字化

<第4期> (2018年1月～12月)

4月 ロフトワークによる増資実行

(ロフトワーク 54%、飛騨市 32.5%、トビムシ 13.5%)

出所：ヒダクマ資料を参照し、筆者作成

【図表7 ヒダクマの主な展開事例】



出所：筆者撮影

【図表8 ヒダクマの事務所(古民家のリノベーション)】

「まちづくり合宿」でお世話になるなど、飛騨市の雰囲気と木の温もりによるヒト・モノ・コトを軸とした地方と都市との交流が起こっている。

る。

こうしたヒダクマ関係者の努力により、早くも3期目(2017年度)には事業運営の黒字化を達成したことは高く評価できる。

(4) ヒダクマへの期待

飛騨市がヒダクマ事業への参画を決定したのは、地方創生・まちづくりに関する基本的考え方・目指すべき将来方向が公民連携のパートナーであるトビムシ、ロフトワークと合致していたからである。

人口減少に悩む飛騨市としては、まずは働く場所の創造が必要であり、そのための地域資源の活用による地域産業づくりを外部の力に頼った政策形成を行った。その際、都市で事業を展

開している企業と組むことで、そのネットワークやノウハウを活用して多様な分野への起爆剤にできるのではないという大きな期待もあった。

また、FabCafe というものづくりの拠点を設けたことで、市内外の人が集い交流する場ができた。特に、FabCafe がある古民家は、持ち主が転出したことで空き家となっていたものだが、地元の大地主の家であり、地域の核のような存在だったことも良い効果をもたらしている。

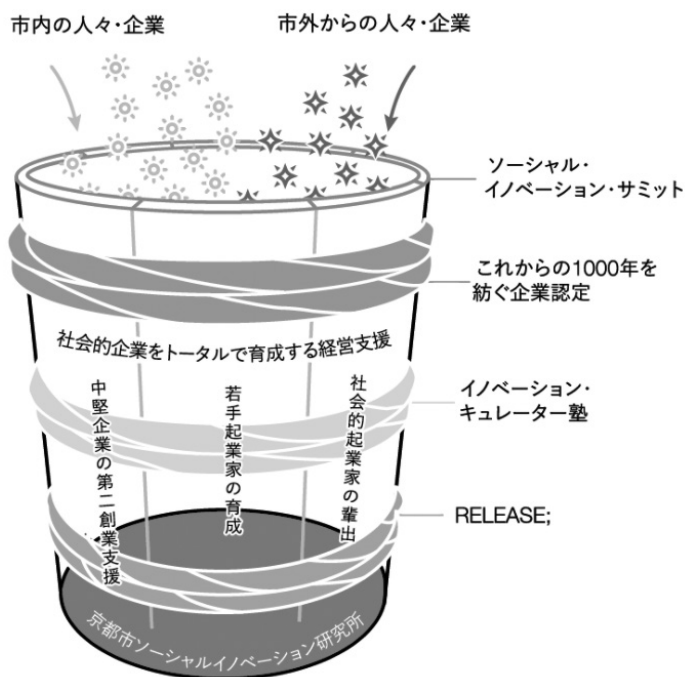
ヒダクマの事業を通じて、森林だけでなく、長い歴史の中で培われた「ものづくりの技術」という飛騨市の貴重な資源を外部の資源と結びつけることで、新たなチャンスを創り出し、人材育成や起業へとつながっていくことを大きく期待したい。

6 京都市の事例

(1) 京都市におけるソーシャル・イノベーションの推進

京都市では、様々な社会的課題をビジネスの手法で解決する企業（ソーシャルビジネス）を創出するため、平成 23 年度からそうした企業の支援に取り組んできた。平成 27 年度、それまでの成果を踏まえ、「京都市ソーシャル・イノベーション・クラスター構想(以下クラスター構想という)」を策定し、ソーシャルビジネスの立ち上げを支援する取組の本格的な展開に着手している。

同構想は、市民、企業、NPO、大学などの組織や個人が、京都において社会的課題の解決に挑戦することで、過度の効率性や競争原理とは異なる価値観を、世界にも広めていこうとするものである（図表 9）。



出所：SILK ホームページ <https://social-innovation.kyoto.jp/about>

【図表 9：京都市ソーシャル・イノベーション・クラスター構想及び構想中の SILK の位置づけ】

市では、「多様な主体を生み、育て、誘致する「桶」」にたとえ、

①社会的企業をトータルで育成する経営支援（桶の「立て板」部分）

②「立て板」部分の支援策と複合的に連携する支援策（桶の「箍（たが）」部分）

の二つが重要であると述べている。

本章で事例として取り上げる京都市ソーシャルイノベーション研究所（以下SILKという）は、クラスター構想の推進拠点として2015年4月に設置され、上記の桶でいう箍部分を担う組織と位置付けられている。

SILKは、構想全体のコーディネート機能を果たすとともに、行政・企業・NPO・大学・中間支援団体などを巻き込んだネットワークの形成や、所属するメンバーの他、多くのパートナーと共に、企業と公的機関とのマッチングを行うパブリックコーディネートに取り組んでいる。

(2) SILKの組織

SILKは、公益財団法人京都高度技術研究所（以下ASTEMという）の中の一部署として設置されている。ASTEMは、1988年、ICT（情報通信技術）とメカトロニクスを活用した先端科学技術の振興と地域社会の発展に寄与することを目的として、京都市・京都府・産業界が共同で設立した財団であり、その中の組織として、SILKも法的には公益財団法人としての位置づけを有している。

SILKのスタッフは18人である。民間企業役員、中小企業診断士など、別に本業などを持ちながらSILKの活動に従事しているようである。

(3) 主な事業

先述の通り、SILKは京都市ソーシャル・イノベーション・クラスター構想の実現に向けた中核的な機関として様々な事業に取り組んでいる。

ここでは、SILK自身が主要な取組と位置付けている事業（図表9参照）を取り上げ、その概要を述べる。

ア) RELEASE

RELEASEは、「望む未来を実現する経済へとシフトするための産官学民ビジネス共創プロジェクト」であり、各セクターに持続可能な社会および経済への行動変容を促し、ビジネスによって理想の未来をデザインしていくことを目指している。2013年からのプログラムには、全国30大学46学部53学科、延べ3000名以上が参加しており、具体的なプロジェクトには以下のようなものがある。一般社団法人リリースが実施主体であり、SILKは側面支援という形をとっている。

・MINAKAMI FOOD Lab.

凸版印刷株式会社等と連携し、地域の食材と健康に主眼を置いた食のメニューと商品開発のためのプラットホームづくりを実施

・イチバンボシギフト

RELEASE;KYOTO 2014のアイデアから生まれた、0歳児とその家族の誕生を祝し、愛のギフトBOXを届けるプロジェクト⁷⁾。“将来世代へ豊かな自然を贈りたい”また“安全で安心した暮らしができる未来を育みたい”と考えた市民・企業・行政・地域コミュニティが互いに協力し合い、2015年秋に始まったものである。

イ) イノベーション・キュレーター塾

社会的な課題をビジネスの手法で解決し、持続可能な社会づくりを目指す「イノベーション・キュレーター」を養成するという目的に沿って、「目前の課題に対する単なる答えではなく、答えを導き出せる「型」を体得する」手法を身に付けるため、塾長と5名のゲストスピーカーとの議論、塾生同士の学び合いの場を提供している。

【対象者】

- ・企業・NPO等の支援業務に携わっている人
- ・金融業界・ファンドなどで他社への融資・コンサル業務に携わっている人
- ・行政職員、士業の方など、支援業務を行っている人
- ・事業者、または組織内において、新規事業や社内ベンチャーの立ち上げに関わっている人や、経営戦略を立案・実践している人、又は今後実践する人

毎年度定員15名であり、カリキュラムは、全9回で、概ね1か月に1回の頻度で開催されている。

ソーシャルチェンジの実践の場で活躍する人をゲストスピーカーに招き、塾長のセッションによる授業を基本とし(5回)、並行して、メンターとして卒塾生がサポートする少人数の「チームプロジェクト」を前半に実施し、最終的には、受講者各自が自分のつくった「マイプロジェクト」を発表する。

第6期塾生募集のパンフレットによると、これまでにイノベーション・キュレーター塾生が「身につけた学び」を提供した企業数・人数はそれぞれ、488社、6,528人であるという。

ウ) これからの1000年を紡ぐ企業認定

京都で長い年月をかけて培われてきた「めきき」「たくみ」「きわめ」「こころみ」「もてなし」「しまつ」などの視点があり、社会的課題を解決する革新的な手法と、未来をも見据えた「四方良し」の経営を実現している企業を認定。様々な協力パートナーとともに、認定された組織の目指す未来を実現するためのサポートを行っている。

これまでに5回認定を行い、23社を認定している。

【対象】

- ①起業後3年以上の個人又は団体(民間企業、個人事業者、NPO法人、社団法人、財団

法人等)で、京都市内に本社または主たる事業所の所有地を有する、又は、今年度中に京都市内に事業所等を開設する予定があること

- ②ビジネスによって社会的課題の解決を行っている、もしくは社会的課題を生まないビジネスを目指していること
- ③ビジネスとして収益が成り立っていること
- ④全組織的な取組として、マルチステークホルダー(消費者、従業員、株主、取引先、地域社会、地球環境など)に対し、配慮した経営を行っていること
- ⑤社会に対して大きなインパクトのある取組になっていること

【審査基準】

持続可能な社会を紡ぐ企業に必要な、①経営理念の実践、②マルチステークホルダーへの配慮、③ソーシャルイノベーションの創出の3つの視点から評価を行い、認定を行っている。

【認定企業に対する支援】

認定企業に対し、認定企業の叶えたい未来を実現し、加速するためのサポートを支援パートナーと共に行うとしている。支援パートナーは2020年7月時点で24の団体・組織であり、行政、金融機関、地元経済団体、社会的企業などで構成されている⁸⁾。

エ) ソーシャル・イノベーション・サミット

地域創生におけるソーシャルイノベーション形成のためのサミット。地域や社会における課題に対し、革新的なアプローチで効果的・持続的なソーシャル・イノベーションに取り組む人を集め、全国で生まれる様々な取り組みと共に、大きな潮流を作ることを目的に毎年開催されている。

内容は、概ね、シンポジウム、自治体や企業などによる事例発表、パネルディスカッション、ワークショップから構成され、100人から200人が参加するものである。

7 政策的公民連携に必要な要素

ここまで述べたように、飛騨市、京都市では、政策的公民連携を進め、自治体の産業政策の実現を目指している。ここでは、2つの事例に基づき、政策的公民連携に必要な要素を考察する。

(1) 事業の性質に応じた適切な組織形態の選択

ヒダクマ、SILK とも市の政策を実施する中核機関という点で共通しているが、一方で、組織形態を見ると、ヒダクマが株式会社であるのに対し、SILK は ASTEM の一部署であり、形態はあくまで公益法人である。すなわち、公民連携について、ヒダクマがより「民」の領域に近い部分、SILK は「公」の領域に近い部分で活動しているという違いがあるとも言える。

これは、ヒダクマが事業そのものの実施機関であるのに対し、SILK は市の構想実現に向けた支援機関という違いに起因するものと考えられ、政策的公民連携の実施主体は、必ずしも株式会社や財団など組織形態が決まる訳ではなく、行うべき事業の性質に応じて適切な組織形態を選択すべきことを示している。

(2) 外部の力の積極的な導入

自治体産業政策は、福祉や教育等の分野とは異なり、重点化している自治体とそうでない自治体との経験値には大きな差がある。経験値の低い自治体は、経験値の高い外部の力を取り入れることで、産業政策の立案、実施に対する自治体の責任の所在と強い意志を明らかにすることができる。

飛騨市の事例では、ヒダクマがトビムシ、ロフトワークの2社の力を徹底的に活用し、経験値の高い外部の力を取り入れている。このように、飛騨市のような地方都市では、政策実施に際してのマンパワーや財政力の不足を補完するため、外部の力を取り込むことは

必須と言えよう。

SILK もソーシャルビジネスの創出や発展の実現に向け、民間企業の経営者・役員、中小企業診断士などの専門家といった別に本業を持つ人材をスタッフに揃えている。経験値の高い外部の力を取り込むことの重要性は、京都市のような大都市にも当てはまる。

以上のことから、マンパワー、それも量的な意味ではなく、スタッフの持つスキルやノウハウという「質」の確保のためには、外部の力を取り入れることは都市の規模の違いを超えて必要であることを示唆している。

(3) 政策の実現に向けたプラットフォームの提供

ヒダクマ、SILK とも、公民連携のプラットフォームの提供という点で共通している。

飛騨市では、ヒダクマの事業拠点である FabCafe HIDA が、①木工職人等とものづくりの拠点、②カフェを通じた地域内外の多様な人々との交流拠点、③まちづくりの学習拠点となり、一つの公民連携のプラットフォームとなっている。

京都市でも、SILK が、ソーシャル・イノベーション・サミットによって、様々な社会的起業家をつなげる場としての機能、これからの1000年を紡ぐ企業の認定により支援パートナーとの連携による支援、など、地域におけるソーシャル・イノベーションのプラットフォームを形成している。

一方で、プラットフォーム提供の手法には両者で違いがある。飛騨市が、FabCafe HIDA という物理的・空間的な場の提供という手法によっているのに対し、京都市では、イベントや MAP といった非物理的・非空間的な手法により、プラットフォーム形成を行っている。

このように、飛騨市と京都市は、政策的公民連携における公と民の連携のプラットフォーム形成についての重要性を示すと同時

に、その提供手法の多様性も示唆している。

8 まとめと今後の課題

本稿では、自治体の産業政策をテーマに、公民連携の進化型としての政策的公民連携の概念を提示し、事例に基づき、その推進に必要な要素を考察した。

これまでに自治体が政策展開を主導し、同時に財政支援を行ったことによって第3セクターの多くが失敗してきたが、そのような中で、ヒダクマの事業展開は3期目にして黒字を達成し、新たな民間企業の投資（増資）を産んでいる。これは、ヒダクマが今までの失敗を教訓に、公民連携の本旨に基づき、丁寧かつスピード感を持って対応した結果であると推察され、政策的公民連携を成功させる上でのヒントになる。今後は、この試みがさらに地域内に浸透し、地域企業、地域住民を巻き込むような、真の6次産業化に向け、新たな仕掛けを整備していくことが課題である。

一方で、SILKは、自身が営利事業を営むものではなく、その主な役割は、ソーシャルビジネスの創業や経営に対する支援である。イノベーション・キュレーター塾による起業家候補生の養成などその取組は徐々に実を結びつつあるが、その取組はまだ緒に就いたばかりである。

本稿で提示した「政策的公民連携」が自治体産業政策の実現に向けて果たすべき役割については、引き続き研究が必要である。今後、本稿で取り上げた2つの事例のフォローに加え、様々なケースを検証することで、政策的公民連携を成功させる要素の詳細な分析を進めていくこととしたい。

(注)

1) 例えば、兵庫県宝塚市では第3セクターである宝塚都市開発株式会社が2002年に、宝塚温泉株式会社が2003年に相次いで破綻した。その要因は、バブル経済の崩壊

や阪神淡路大震災の影響などにより業績が悪化したためとされる。

- 2) 共同企業方式は、事業全体の構想、主内容について、共通認識と所要な調整を基礎としつつ、公共側と民間側が共同出資企業を設立し、これを事業主体として事業全体を統一的に実施し、相応な公共貢献を期待する方式である（宮木、1995）。
- 3) 産官学金労言とは、産業界・行政機関・教育機関・金融機関・労働団体・メティアのことをいう。
- 4) 工業集積研究会のアンケート概要は、対象：全国の市及び特別区の合計806自治体、調査：郵送自記式、期間：2009年8月6日～10月9日、回収結果：回収数591件、回収率73.3%である。
- 5) 地方創生を担う人材育成を目的に飛騨市は四年制大学の2024年開学を目指している（日本経済新聞2020年6月9日）。
- 6) 林野庁ホームページ <http://www.rinya.maff.go.jp/j/kanbatu/kanbatu/hojyojigyuu/attach/pdf/kakushin-12.pdf> (2019年5月30日アクセス)
- 7) RELEASE;KYOTO 2014は、京都市、(財)京都高度技術研究所、パタゴニア日本支社、ラッシュジャパン、株式会社フェリシモ、株式会社坂ノ途中、IKEUCHI ORGANIC株式会社、株式会社ウエダ本社、株式会社ヤラクス館 Sooooooカンパニーに加え、(株)ノーリツ、(株)和える、(株)Dari-K、三重県桑名市が参画。京都内外の30大学、46学部より述べ3000名大学生や一般の参加者を対象に、ベンチャー育成、第2創業、地域活性などの領域においてもビジネス開発を行った。
- 8) 支援パートナーは以下の通りである。京都市／京都府／京都商工会議所／京都銀行／京都中央信用金庫／京都信用金庫／日本政策金融公庫／フューチャーベンチャーキャピタル(株)／READYFOR(株)／

京都試作センター(株)／(株)ウエダ本社／(株)福市／(株)サステナ／(株)SoooooS.カンパニー／(株)実業広告社／パタゴニア日本支社／(公財)信頼資本財団／(一社)京都ソーシャルビジネス・ネットワーク／(一社)リリース／(一社)京都府中小企業診断協会／京都CSR推進協議会／京都中小企業家同友会／京都移住計画／(特非)グリーンズ／(特非)ミラック

(参考文献)

- 植田浩史 (2007) 『自治体の地域産業政策と中小企業振興基本条例』自治体研究社。
- 梅村仁 (2019a) 『自治体産業政策の新展開』ミネルヴァ書房。
- 梅村仁 (2019b) 「地方都市におけるIT 中小企業の集積と地域活性化：徳島県神山町を事例として」『企業環境研究年報』23号、21-33頁。
- 河藤彦彦 (2014) 「地域産業政策の現代的意義に関する考察」『日本地域政策研究』第16巻第2号、日本地域政策学会。
- 清成忠男 (1986) 『地域産業政策』東京大学出版会。
- 桑原武志 (2006) 「自治体による中小企業政策」植田浩史・桑原武志・本多哲夫・義永忠一『中小企業・ベンチャー企業論』有斐閣コンパクト。
- 工業集積研究会 (2010) 『地域産業政策に関する自治体アンケート調査報告書』
- 根本祐二 (2008) 「公民連携の最前線・特集にあたって」『地域開発』529号、1頁。
- 根本祐二 (2010) 「PPP 研究の枠組みについての考察 (1)」『東洋大学 PPP 研究センター紀要』第1号、19-28頁。
- 本多哲夫 (2012) 「産業政策・中小企業政策」『地域産業政策』創風社。
- 本多哲夫 (2013) 『大都市自治体と中小企業政策』同友館。
- 宮木康夫 (1995) 『第三セクターの経営の理論と実務』ぎょうせい。
- 大和里美 (2016) 「産業人材育成・起業支援と地域価値創造」日本都市センター編『これからの自治体産業政策』。
- 内閣府 PPP/PFI 推進室. 「PPP/PFI の概要」民間資金等活用事業推進室 (PPP/PFI 推進室). https://www8.cao.go.jp/pfi/pfi_jouhou/pfi_gaiyou/pdf/ppppfi_gaiyou.pdf (2020年9月10日閲覧)
- 京都市産業観光局地域企業イノベーション推進室. 「京都市ソーシャル・イノベーション・クラスター構想」. 京都市ホームページ. <https://www.city.kyoto.lg.jp/sankan/cmsfiles/contents/0000176/176444/kousou.pdf> (2020年9月10日閲覧)
- RELEASE. 「RELEASE;KYOTO 2014」RELEASE; sense and imagine the boeders world. <https://release.world/post/160010917183/releasekyoto-2014> (2020年9月14日閲覧)
- 京都市ソーシャルイノベーション研究所. 「【レポート】第1回 イノベーション・キュレーター塾」京都市ソーシャルイノベーション研究所 <https://social-innovation.kyoto.jp/learning/679> (2020年9月11日閲覧)
- 京都市ソーシャルイノベーション研究所. 「イノベーション・キュレーター塾 卒塾生の声」京都市ソーシャルイノベーション研究所 <https://social-innovation.kyoto.jp/learning/3495> (2020年9月11日閲覧)
- 京都市ソーシャルイノベーション研究所. 「メンバー」京都市ソーシャルイノベーション研究所 <https://social-innovation.kyoto.jp/member> (2020年9月14日閲覧)
- (公財) 京都高度技術研究所. 「財団概要」(公財) 京都高度技術研究所. <https://www.astem.or.jp/about/profile> (2020年9月14日閲覧)