

新しい公共検討グループにおける検討結果とりまとめについて(骨子案)

— 論点整理及び政策的方向性に係る議論のたたき台 —

平成22年11月26日

国土交通省国土計画局

新しい公共検討グループ

1. 地域の課題(検討の背景)

現在、中山間地域など生活や生産等の面で条件が不利な地域では、人口減少、高齢化の進展が著しく、維持・存続が危ぶまれる集落が存在している。また、同様に生活利便性が比較的高い都市の中心部や郊外部においても、コミュニケーションの脆弱化、商店等の撤退とも相まった荒廃化など、我が国のコミュニティにおける深刻な問題が顕在化しつつある。

一方で、社会の成熟化に伴い、主に行政が担当してきた地域振興の分野においても、市民・企業の提案、資金・資産の活用、主体間の地域協働といったいわゆる「新しい公共」の考え方に基づき課題解決に向けた努力が行われるようになってきた。このような「新しい公共」の考え方に基づく地域づくりの取組が拡大するにつれ、新しい課題解決方法のモデルが数多く構築された一方で、次のような新しい地域の課題が明らかになった。

(1) 活動を担う人材が集まらない

活動の立ち上がり、その担い手は多くの場合、地域の志ある個人である。新たに人を集めることや、中心人物の世代交代がうまくいかず、活動の継続が困難となることも多い。具体的には、

- ① 人材を育成する資金的、人的余裕がない
 - ② 活動地域に十分な人材が存在しない
 - ③ 個別の地域活動に職員を派遣することの限界がある
- などが挙げられる。(図表1-1)

(2) 地域に資産があるが、活動に提供されない

地域には遊休施設、耕作放棄地、空き家等様々な資源があふれているにもかかわらず、地域活動への有効活用が進んでいないのが現状。この理由としては、我が国では資源の所有・管理と利用が一体化しておらず、円滑な外部活用が進んでいないことが挙げられる。例えば、

- ① 所管外(例:文教施設→商業施設)への転用・提供は前例もなく不安。また、公共施設での営利活動には強い抵抗感(市教育委員会)
- ② 森林など所有にかかるコストも小さく、他人に利用させなくても特に困らな

い。(山間部の所有者)
などが挙げられる。(図表1-2)

(3) 地域の資金が現場に流れない

日本の家計資産は総額 1400 兆円あり、その中には地域のための投資に配当を期待しない出資者は少なからず存在すると思われる。このように地域には志ある個人資産が眠っているにも関わらず、地域活動への投入は進んでいないのが現状である。具体的には、

- ① 活動の品質や水準、安定性が見込めず、また評価も困難であるためリスクが高い。(旅行代理店)
- ② 何かをしようという熱意はわかるが、肝心の事業計画が無いため具体的な支援ができない。信用力が低く担保がなければ融資できない。(多くの自治体、地銀、都銀)
- ③ 信用力が十分でないなどの理由から、資金の借入先は個人(知人、縁故)が大多数(担い手)等が挙げられる。(図表1-3)

(4) 必要なノウハウが集まらない

経営に必要な情報が分散し、個々の主体ではノウハウや事業情報の整備が難しい状況である。特に、寄付、融資、商品等の販売方法、人材獲得等に関する情報・ノウハウが不足している。(図表1-4) その理由として、

- ① 地域の思い込みだけでは事業は成功しない。製品としての魅力・付加価値、供給体制、品質保証などの最低限のニーズの理解、事業ノウハウ、商業分析が必要。(チェーンストア、流通産業)
- ② 活動に必要な広範な情報をすべてワンストップで供給する体制はまだできていない。米国のような地域系NPOも十分育っていない。行政では無理。(市役所)

など、行政や企業等の従来の担い手からに加え、新しい挑戦者である担い手へノウハウが十分に伝達されないことが指摘される。

(5) 共通して存在する構造的課題

上記(1)~(4)に共通して存在する課題として、地域活動に必要な要素が集まり、自発的課題解決につながる環境が整備されていないと考えられる。これは、過疎集落等における拠点・場、地域の志ある投資循環、リーダー人材育成が十分に進まない点において特に顕著に見受けられる。

2. 地域の取組からの示唆

これらの地域の課題に対し、①「新たな公」モデル事業からの知見、②集落課題検討委員会(国交省)や「新しい公共」円卓会議(内閣府)等の検討成果、③具体的取り組みに関する関係者からのヒアリングにみる地域の取組から、多くの示唆を得た。

(1) 市民の善意を活動に結びつけ、資金とスキルで支援

NPOバンクAにおけるコミュニティ活動への融資の実施事例では、NPOやコミュニティビジネスなどの地域課題を解決する事業への融資とハンズオン支援を実施している。

この例では、NPOバンクにおいては、事業の性格上、収益が少なく、人件費等の運営費の捻出が難しく、別の仕事の本業である人が、ボランティア的に運営を行っている場合が多いという課題を抱えている。

(2) 地域の資源を活動に動員

NPO法人Bによる高齢者の冬期集住・都市部住民の二地域居住の促進の事例では、地域の空き家を、冬期は高齢者の集住に、夏期は都市住民に「二地域居住者用施設」として活用している。

この例では、夏期の二地域居住については施設を有料でレンタルし資金を調達し、その費用により、冬期集住時の高齢者負担を軽減するといった持続的活動への発展の可能性が見られるが、持続的活動を目指すにあたっての、空き家の改修費の確保などが課題となっている。

(3) 人材活用により新しい財とサービスを開発

NPO法人Cによる震災復興コミュニティファンドの構築の事例では、地震により被災した土蔵の修復に向け、NPO法人Cがコミュニティファンドを構築。出資者からの出資により、土蔵を修理・運営する人材を育成し、地域で土蔵商品や環境サービスを提供している。

この事例では、出資者は、出資を行い、修復土蔵で製造された出資金相当のプレゼントを受け取る仕組みであり、寄付的性格が強い。また、人材育成の研修についても、不景気の影響から、受講者がお金を払ってまで来ることを想定することは難しく、自立したビジネスとしての確立は難しいことが課題となっている。

(4) 金融の力で地域のヒト・モノ・カネとチエを結びつける

地域金融機関D、EなどのNPO等への融資事例では、NPO等の地域活動に対し、目利きを行い、必要な助言を与え、つなぎ資金、運転資金、設備資金

等を融資している。この中で、活動の担い手がビジネスモデルを構築できないため、地域の志あるお金の資金循環が進まないという現状がある。このため、多くの事例では、都市部では融資を受けたいというニーズがあっても、期待に応えられないことが多く、一方、地方では、潜在的なニーズはあると思われるが、それをうまく表現できていない(融資を受けたいというアプローチが十分でない)ことが課題となっている。

3. 政策的方向性 (市民活動による地域発イノベーションへ)

大部分を行政からの委託や助成に依存してきた地域づくり活動にとって、地域に存在する資金や資産の活用によって自律的に成長することを支える環境は重要である。また、市民の社会参加経験・ノウハウの積み重ねが、コミュニティの成熟化を促し、それがさらに活動への参入を促進し、新たな雇用や生産にも波及といった好循環が期待される。行政(国、自治体)は個別活動の助成のみならず、好循環を生み出すための人材育成、信用創造、リスクテイクを行い、市民と行政の協働を進めることを求められている。

今後、「新しい公共」の考え方に基づく社会の実現に向け、次のような視点に立った施策の検討を行うべきではないか。

(1) 基本的考え方(共通事項)

①「新しい公共」による地域(経済)活動の意義

「新しい公共」による地域(経済)活動の意義は、例えば次のような点が挙げられる。

- ・市民の「志」と専門性を社会に活用することができること
- ・雇用や収入といった経済的メリットや生き甲斐、地域社会とのつながり、新たなキャリアパスの形成といった属人的メリットを生み出すこと
- ・「新しい公共」による地域活動の展開により、地域コミュニティの維持、活性化、新たな創出、再構築が期待できること
- ・地域コミュニティの再構築

②「新しい公共」の活動の多様性への留意

- ・「新しい公共」の活動は、活動目的、活動の経済性、活動主体の特性、活動範囲によって、行政との協働関係や支援のあり方は、様々であり、それぞれの特徴や状況に応じたアプローチが必要ではないか。
- ・また、「新しい公共」の活動は「進化」していくものであり、行政との協働関係や支援のあり方は、活動のプロセス・段階に対応したものである必要ではないか。

(2) 担い手に対する資金・資源の支援

担い手に対しては、公的支援や寄付のみならず、活動の種類や段階に応じた多様な資金の提供が必要である。特に、事業活動として継続性を持たせるためには、事業収入を中心として採算ベースに乗る活動となるような、支援策が必要である。

① ファンドによる出融資資金のメリット

- ・ファンドによる出融資には、例えば寄付や市中金融機関ではカバーされないリスクが不明あるいはロー・リターンの出融資をカバーできる。また、ファンドによる目利きにより、地域における活動資金に対する潜在需要と潜在供給力(「志ある投資」)を顕在化させることができ、さらに、持続的に地域の資金循環、事業を支えることができる等のメリットが存在する。このことから、担い手に対する地域の資金・資源の支援の媒体としてこのようなファンドの造成の支援が必要ではないか。
- ・この点で、米国における CDFI(コミュニティ開発金融機関)の存在とそれを支える法的枠組みの存在は、我が国の今後の制度設計において示唆に富むものである。

② ファンドによる出融資資金の普遍化への課題

- ・ファンドの造成支援にあたっては、その出融資資金の普遍化に向け、我が国において「志」ある投資者と投資額の潜在規模、及びその意識の把握が必要ではないか。これは、今後どのような政策を講ずれば、その意識の反映や顕在化に基づき、地域における投資循環を生み出すかという点で重要である。
- ・このような地域の志＝善意を反映して活動を行うファンドの経営(ガバナンス、出融資先監視、ディスクロージャー等)のあり方を検討する必要があるのではないか。
- ・特に、このファンドは資金的支援だけではなく、同時に経営的支援を地域活動に対して行うことが期待されることから、人材育成やファンド運営、コストの負担のあり方も明らかにする必要ではないか。

③ 金融機関との連携

- ・ある金融機関によれば、NPO からの融資申請に対し、実行できた割合は1割程度。これは、金融機関側と担い手側との間に大きな情報格差が存在することを示している。具体的には、金融機関は融資先に事業計画や資金表を求めるのに対し、担い手は十分にその資料を提供できていない。また、金融機関は、活動の内容や事業性・社会性について、必ずしも十分な理解がで

きているとは限らない。

- ・このため、ファンドは、地域活動の資金的、経営的支援だけではなく、既存の地域金融機関と担い手との間に存在する情報格差を解消し、地域の資金を担い手に流すための媒体として重要な役割を持つと考えられる。さらに、ファンドと地域金融機関との資金的・情動的協調により、より安定的な資金が担い手に届くものと期待される。

④ 新たな資金循環システムの取り組みについて

キャッシュ(現金)に限らない新たな資金循環の取り組みが行われつつある。例えば、地域通貨や商品券、あるいは私募債の形で、地域の資金供給と需要をつなげる試行が行われている。この利点として、第一に、資金使途が明確化されることに応じて供給者が顕在化されること、第二に、キャッシュよりも先に消費されることから結果として量に加えて資金循環量が増えることが挙げられる。今後、こういった経済的・金融的枠組みによる地域振興についても、今後の政策の方向性として検討すべきではないか。

⑤ 遊休現物資源の有効活用について

- ・資金だけでなく、地域に豊富に存在する遊休施設や設備、耕作放棄地などの遊休現物資源について、有効活用を進めるため、掘出やマッチングの方法について検討する必要があるのではないか。

- ・特に、こういった多くの遊休現物資源は、使われないうちに消失する懸念があるが、古民家や歴史的アイコン(風物)の観光利用などにより独自性をもった付加価値を得ることが可能である。

- ・我が国では、資産の所有と管理・利用が一体化しており、特に土地利用においてその傾向が顕著であると指摘されている。今後、地域の耕作放棄地において所有と利用を分離し、一体的利用と管理が可能となれば、その生産性を高めることができると考えられる。

(3) 担い手に対する経営・ノウハウなどの非資金的支援

担い手の活動を支える環境として、資金的支援と併せて欠かせないのは、経営・ノウハウなどの非資金的支援である。「集落課題検討委員会」で指摘されているように、こういった非資金的支援の大きな部分を担うのは中間支援組織であり、中間支援組織による担い手支援の環境についても改善が必要である。

① 中間支援組織による支援の視点

中間支援組織は、特に地域活動に必要な人材、物的資源、情報の提供に

において、その重要性が高まりつつある。一方、多くの中間支援組織は、行政情報の提供や個々の取り組みの広報に機能の重点が置かれ地域のニーズに応じた経営支援にまで十分に応じられていない。このことから、例えば以下の視点に立った支援を行う必要ではないか。

- ・人 材:経営能力、情報発信の手法、リーダーシップの見本
- ・物的資源:遊休資産の活用
- ・情 報:他の団体の活動情報、ニーズの把握、マーケット情報、マンパワー動員、ファンド情報

② 支援の内容

- ・中間支援組織に対する担い手のニーズから、例えば次に示す内容の支援を充実させるべきではないか
 - ・人 材:研修、訪問指導
 - ・物的資源:情報提供
 - ・情 報:情報提供、交流会、運営評価

(4) 担い手と地域、行政の協働（地域内連携）

担い手と地域、行政の協働にあたっては、担い手と行政の対等なパートナーシップ・協働 が不可欠であり、そのために、担い手、行政はそれぞれ新しいアプローチが必要である。

① 担い手からのアプローチ

- ・協働相手としての行政との信頼関係構築に基づき、先入観による相互不信を払拭し、または行政への陳情から提案へと高めていく。これは担い手だけではなく、行政側のアイデア、活動の柔軟性にとっても重要である。
- ・また、複数の担い手が相互に協力し、多様なサービスを供給し、ノウハウとスキルを交換することが重要である。このためにも、地域に密着した支援組織に加え、環境などの分野に特化した広域的な中間支援組織によって、担い手間のネットワーク構築が加速することが必要ではないか。

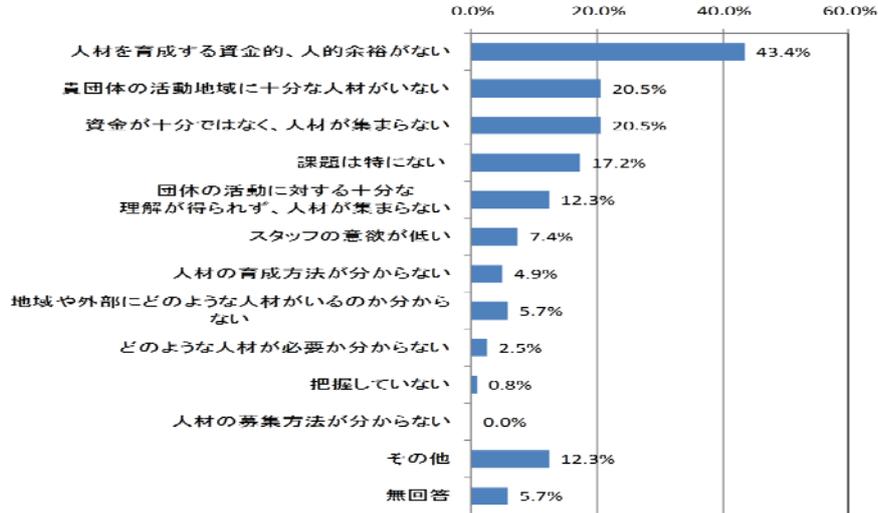
② 行政からのアプローチ

- ・地方公共団体の取り組みとして、積極的に地域の担い手に信用と権限を与え、オフィス等の物的環境も併せて整備し、コミュニティ強化と住民サービスを高めている。これはこれまでの行政に加え、市民の社会参加を促し、地域の一体感と多元的な視点を行政にもたらしているものと考えられる。
- ・一方、このような取り組みは、行政においても議論の拡大や、事業失敗リスクの発生などの新しい負担が生じていることも事実である。今後、社会

の成熟化に応じ、地域の担い手と行政との協働が高まることが予測される。そのための対価として新しいリスクや不安定性に向き合うかが重要な課題ではないか。

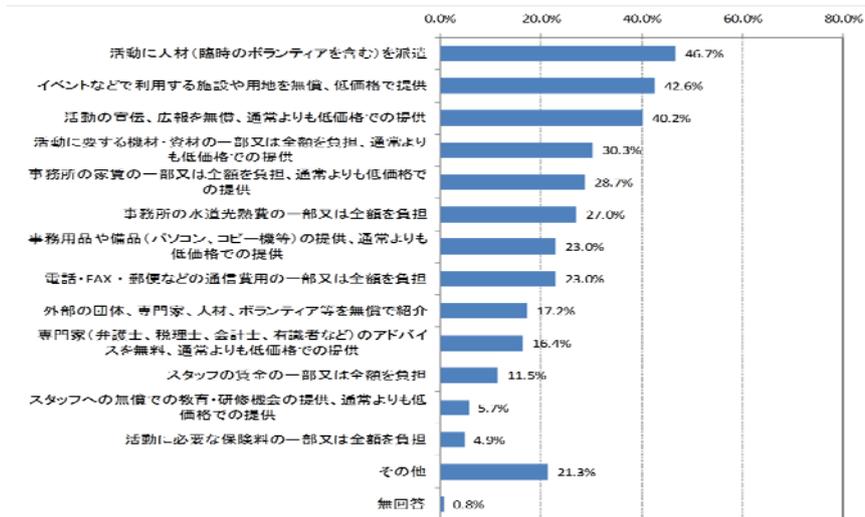
図表1-1 人材面全般における課題(N=122)

「平成 21 年度 持続的な地域活動における経営課題に関する調査」(平成 21 年度国土交通省)



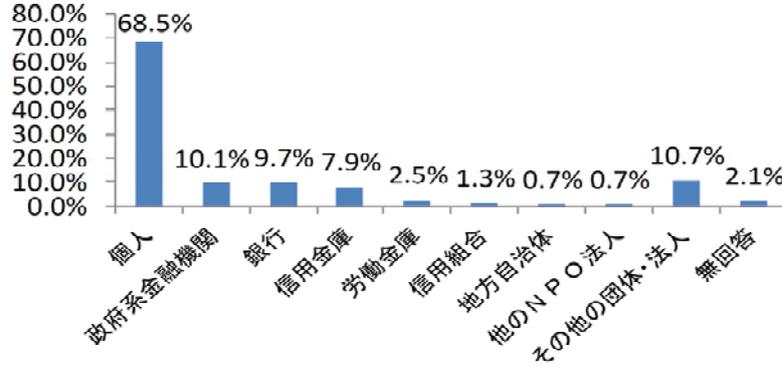
図表1-2 地域からの提供資源(N=122)

「平成 21 年度 持続的な地域活動における経営課題に関する調査」(平成 21 年度国土交通省)



図表1-3 人材面全般における課題(N=122)

「平成 18 年度 NPO 法人の活動に関する調査研究(NPO 法人調査)」(独)経済産業研究所



図表1-4 情報・ノウハウ面における自己評価結果

「平成 21 年度 持続的な地域活動における経営課題に関する調査」(平成 21 年度国土交通省)

【自己評価が高い項目】

1. 事業化、企画化の方法(3.37点)
2. 外部団体との関係構築に関する情報・ノウハウ(3.32点)
3. 補助・助成金に関する情報・ノウハウ(3.27点)
4. 地域や外部団体からの協力獲得方法に関する情報・ノウハウ(3.21点)
5. 団体活動のPR方法に関する情報・ノウハウ(3.11点)

【自己評価が低い項目】

1. 寄附に関する情報・ノウハウ(2.24点)
2. 融資に関する情報・ノウハウ(2.34点)
3. 商品、サービス等の販売方法(2.59点)
4. 人材獲得に関する情報・ノウハウ(2.68点)
5. 商品、サービス等のPR方法(2.77点)