

### 第3章 「新しい公共」の担い手によるコミュニティづくり

#### 1. 地域活動の課題（検討の背景<sup>11)</sup>）

##### (1) これまでの地域活動の蓄積と事業型活動への展開

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、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。

これに対し、地域の住民、民間企業、行政等の中に、地域の課題を地域で解決しようとする取組が生まれた。これらの取組は、地域の課題の解決に向けた新しいアプローチとして次第に広く認識され、ノウハウの蓄積と地域活動の人材も育ちつつある。地域づくりにおける、いわゆる「新しい公共」の考え方（参考3-1参照）は、このような流れの中で次第に形成され、それは担い手だけではなく、行政の新しいあり方、制度面を含めた活動環境、個人と社会の新しい関わりのあり方といった幅広い考えも包含しながら育ちつつある。

一方、過疎集落から大都市までの様々なコミュニティにおける課題の解決において、個人の社会参加や一定の経営組織による社会事業を支える十分な環境があったとは考えられない。特に、個人が集まって団体となり、寄付や助成金を集めてボランティアベースで実施する地域活動（ボランティア型活動）から、地域活動を自律的・持続的な活動として事業化し、事業の拡大によって地域の発展を目指す地域活動（事業型活動）までの各段階において十分な枠組みが存在しないことも事実である。これらの問題は、行政の対応す

---

<sup>11)</sup>【本章における検討のフレーム】

「新しい公共」は、市民・住民参加の下でこれからの新しい社会づくりをどのように進めるべきかに関する幅広い考えから構成されている。『「国民、市民団体や地域組織」、「企業やその他の事業体」、「政府」等が、一定のルールとそれぞれの役割をもって当事者として参加し、協働する』（「新しい公共」宣言（参考3-1参照））場である、という考え方である。これを踏まえ、本検討においては、市民・住民等の地域づくりの新しい担い手に着目するとともに、今までの担い手も含め、担い手と連携して地域づくりを推進する政府や自治体との関係を含めた担い手の活動を支える環境とそのあり方について検討を行った。

また、本検討においては、事業的経営に基づく地域活動と地域の成長に焦点をあて、それが地域全体の自律的かつサステナブルなコミュニティづくりにも大きな好循環をもたらすという視点から検討を行った。

なお、本章では、地域に関わる人々を表現する用語として、「市民・住民」という言葉を当てはめることとした。これは、少人数集落から大都市まで、それぞれのコミュニティを構成する人という意味を込めている。

べき課題であるだけでなく、地域がどのように課題を認識し、解決に立ち向かう人々や主体を地域全体でどう支援するか、といった社会的な課題でもある。

また、地域活動は、個人の取組を基本として、その発展に伴い、任意法人やNPO法人化など、より専門性や効率性を最大限に発揮する形へと変化していく。そこでは多様な人材が集まり、外部から資金や資産を動員し、地域活動が、地域への新しいサービスや財を一定の経営形態の下で提供するといったいわば事業型活動へと展開する（立ち上げ期→移行期→事業期と段階を経て地域活動が拡大）。

現在でも、NPOへの寄付を促進する制度があるが<sup>12</sup>（参考3-2参照）、本章では、さらに地域活動が一定の事業型活動に展開しようとする際の課題を抽出し、経営的観点から整理を行うこととする<sup>13</sup>。

## **(2) 事業型地域活動によるコミュニティ再構築を加速するために解決すべき課題**

### **① 「新しい公共」の活動を担う人材**

「新しい公共」の活動の立ち上がりに際し、「新しい公共」の活動の経営を担うのは多くの場合、地域の志ある個人となり、活動は属人的に展開され、経営の担い手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が多いと考えられる。その理由としては、

- i) 人材を育成する資金的、人的余裕がないこと
  - ii) 本業もある中でNPO等の活動をしている場合など、時間的余裕がないこと
  - iii) 活動地域に十分な経営の担い手としての人材が存在しないこと
  - iv) 参画意欲のある人材と地域の受け入れ体制とのミスマッチ
  - v) 個別の地域活動に自治体等の職員を派遣することの限界があること
- などが挙げられる。これらは活動の経営側とサポーター側によって事情は異なるが、主に経営側では次の活動リーダー人材、サポーター側では地域から参加する人材が集まらない等の課題が存在する。

---

<sup>12)</sup> 寄付金控除として、現状の認定NPO法人に対する所得税の所得控除に加え、税額控除（所得控除との選択制）を導入するなどの改正が行われる予定となっている。また、いわゆるふるさと納税制度などについても改正が行われる予定となっている。

<sup>13)</sup> 問題に対する組織的対応が迅速に行える地域はむしろ少数であり、多くの地域は対症療法的な活動が中心であると考えられる。本章では、特に過疎集落等の地域を中心に、地域活動が一定の経営形態の下で自律的成長を促すことができるか、といった視点で検討を行った。

## ②地域資産の活用

地域には遊休施設、耕作放棄地、空き家、無形の歴史文化等様々な資産が存在しているにもかかわらず、「新しい公共」の活動への有効活用が進んでいない。この理由としては、

- i) 我が国では、例えば所有者が居住していない空き家には、当該地域のまちづくりの担い手などに管理が委託されている例が少ないなど、資産の所有と管理・利用の分離が進んでいないため、円滑な外部活用が進んでいないこと
- ii) 資産の活用に必要なノウハウや運営主体の育成などが進んでいないこと
- iii) 法規制のハードルが存在すること
- iv) 所管外への転用・提供（例：文教施設→商業施設）に不安があること。また、公共施設での営利活動には強い抵抗感があること（市教育委員会からの意見）。
- v) 森林などは他人に利用させることにコスト的なインセンティブがないこと（山間部の所有者からの意見）。

などが挙げられる。

## ③地域の資金の活用

日本の家計資産は総額 1400 兆円あり、これらの資産を保有する人の中には地域のための投資に配当を期待しない出資者も少なからず存在するものと思われる。このように、地域には個人の志ある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。その理由としては、将来への不安から資金を拠出することに積極的になれないなどの他に、

- i) 地域には優れた資源があるが、それを商品とするには品質や安定性が見込めず、また評価も困難であるためリスクが高い（流通産業、旅行代理店からの意見）。
- ii) 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支援ができない。信用力が低いため、担保がなければ融資できない（多くの自治体、地銀、都銀からの意見）。
- iii) 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（地域での活動主体からの意見）。

などが挙げられる。

ある金融機関の例によれば、NPOからの融資申請に対し、実行できた割合は1割程度である。これは金融機関側と地域の活動主体の側との間に大き

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、地域の活動主体は十分にその資料を提供できていない。また、金融機関は、地域の活動の内容や事業性や社会性について、必ずしも十分な理解ができていないとは限らず、マニュアル的な対応になっているとの指摘もある。

なお、米国では市民・住民による社会活動等への寄付や投融資に対する税制の大幅な優遇措置等もあり、かなりの額が市民・住民社会活動に投入されていることと比べ、日本においてはその額は小規模にとどまっている（参考3-3、参考3-4参照）。

#### ④ノウハウの蓄積

地域活動の経営は、「ノウハウ」「担い手の個性や能力」「地域の環境」の3つの要素がそろわなければうまくいかないが、「新しい公共」の活動主体が行う事業の経営に必要な情報が分散し、個々の活動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、寄付や融資、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。その理由として、

- i) 地域の思い込みだけでの事業の実施が見受けられ、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、商業分析の必要性に対する理解が不十分なため、企業との連携も進みにくい（チェーンストア、流通産業からの意見）。
- ii) 「新しい公共」の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。行政がその役割を担うのは、多様性などの理解に差があり、すぐには困難と考えられる（市役所からの意見）。

など、行政や企業等から、新しい挑戦者である「新しい公共」の活動主体へノウハウが十分に伝達されないこと、専門家が不足し、断片的なノウハウの伝達ではない総合的な経営のアドバイスが受けられていないこと等が指摘される。

### (3) 制度・環境の整備

上記(2)の課題は、地域に資金やノウハウ・人材という貴重な資源がありながら、それが活動の現場に流れないという問題が存在する。こうした課題に共通した事項として、担い手と地域（行政、市民・住民、企業、金融機関等）との間に、情報や意思疎通における距離が存在し、その距離を超えて連携を行うための制度や環境が未整備であることがあげられる。

また、地域課題に立ち向かう担い手同士の間にもこの距離が存在し、課題やノウハウ・スキルの共有が進みにくいという課題が存在する。ゆえに、担い手の多くは孤立し、外部からの支援が得にくく、活動の立ち上げから事業的安定性までに多くのリスクに直面することになる。

寄付金のように地域活動の担い手に対する支援が、欧米と比べて我が国が極めて低い背景として、①民族的・社会的には昔はあった寄付や支え合う文化が衰退してきた点、②寄付等の地域の志を集めやすくする制度環境が日本では未整備であるという点が考えられる。

このため、これらの課題解決に向けた検討を行うため、次の2.において事例分析を行い、どのように担い手と地域との間の距離を克服したのかを把握し、その上で制度的整備のための基本的方向性を抽出することとする。

## 2. 地域の取組からの示唆

これまで述べてきた地域活動の課題に対し、①「新たな公」によるコミュニティ創生支援事業<sup>14</sup>からの知見、②集落課題検討委員会<sup>15</sup>や「新しい公共」円卓会議等における検討成果、③具体的取組に関する関係者からのヒアリング結果、から多くの示唆を得た。

### (1) 市民・住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では、「地域の志あるお金」の出資を集め、NPOの実施する事業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。

この事例では、NPOバンクは、事業の性格上収益が少ないため人件費等の運営費捻出が難しく、別の仕事を本業とする人がボランティア的に運営を行う場合が多いという課題を抱えていることが明らかになった（参考3-5参照）。

---

<sup>14</sup> 「新たな公」によるコミュニティ創生支援モデル事業については、国土形成計画が掲げる「新たな公」による地域づくりの全国展開を促し、地域活性化や国土管理上の諸課題への対応を図るため、高齢化等によりコミュニティ機能が低下している集落等において、住民、地域団体、NPO等の多様な主体が協働し、地域の伝統・文化等の埋もれゆく地域資源を活用してコミュニティを創生しようとする活動をモデル的に平成20年、平成21年の2ヶ年にわたり実施したもの

<sup>15</sup> 集落課題検討委員会は、国土審議会政策部会に置かれた委員会で、高齢化が進む過疎集落の機能維持・経済基盤の再構築等のために講ずべき施策のあり方について調査審議し、その結果を政策部会に報告することを目的としたものであり、平成21年5月～12月に計6回開催。平成22年1月に中間とりまとめがまとめられている。

## (2) 地域の資源を活動に動員

NPO法人Bは、高齢者の冬期集住・都市部住民の二地域居住の促進のため、地域に存在する空き家を、冬期は高齢者の集住のための施設として、夏期は都市住民の二地域居住用施設として活用している。

この事例では、夏期においては、二地域居住用施設として有料でレンタルすることで資金を調達し、その資金により冬期集住時の高齢者の経済的負担を軽減するといった持続的活動への発展の可能性も見られるが、一方で、更なる持続的活動を目指すにあたっては、空き家の改修費の確保などが課題となっていることが明らかになった。

このほか、地域に限定して規制を緩和することにより、地域資源の有効活用を実現した事例もある（参考3-6参照）。

## (3) 人材活用により新しい財とサービスを開発、活動の情報を広く発信して効果を高める

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が構築したコミュニティファンドの出資金を活用して、土蔵を修理・運営する人材を育成するとともに、地域の土蔵で製造される漆器やお酒といった商品や土蔵のあるまちなみをアピールする土蔵カフェなどのサービスを提供している。

この事例は、出資の見返りとして、修復された土蔵で製造された出資金額相当のプレゼントを受け取る仕組みであり、当該出資は寄付的性格が強いものとなっている。また、土蔵修理の人材育成事業についても、受講者に受講料負担を求めることが困難になっており、ビジネスとしての持続性が課題となっていることが明らかとなっている（参考3-7参照）。

また、本事例においては、新聞での記事掲載や専門雑誌の掲載などのマスコミを通じた告知やWebを通じた告知を行っている。出資者へのアンケート結果によれば、本事業を知ったきっかけは、約50%の人がマスコミやWebを通じた告知であると回答しており、メディアの活用等広報の重要性も明らかとなっている。

## (4) 金融の力で地域のヒト・モノ・カネとチェを結びつける

地域金融機関D、Eなどは、NPO等の「新しい公共」の活動主体に対し、目利き（個々の事業活動の特性を詳細に検討し、課題を抽出し、改善の可能性を検討した上で、事業性の有無を判断すること）を行い、必要な助言を与

えた上で、つなぎ資金、運転資金、設備資金等を融資している（参考3-8参照）。しかしながら、「新しい公共」の活動主体がビジネスモデルを構築できないため融資を受けることが困難である例も多く、都市部ではこのように融資を受けたいというニーズがあっても、金融機関側で期待に応えられないことが多い。一方、地方部では、「新しい公共」の活動の潜在的な資金需要はあるにもかかわらず、金融機関に対し融資を受けたいというアプローチが十分にできていないことも課題となっている。「地域の資金がどの程度地域に投融资されているか」を判断する上で1つの基準となる金融機関の預貸率（預金残高に対する貸出残高の比率）を見ても、東京が特に高くなっており、地方部においては地域内の資金が地域の活動に投入される割合が低いことがわかる。地方部における地域内の「新しい公共」の活動も含む資金需要に対応するためのさらなる努力が必要となっている（参考3-9参照）。

#### （5）「新しい公共」に力をあたえる

東京都三鷹市では、「参加と協働」の理念と取組を条例に明文化するとともに、民学産公の協働によるまちづくり主体としての特定会社「株式会社まちづくり三鷹」の設立、「民学産公」の協働による新しい形の地域の大学としての「NPO法人三鷹ネットワーク大学推進機構」の設立、市民の団体同士の連携を支援する「がんばる地域応援プロジェクト」の実施等の取組を行っており、「新しい公共」の活動主体と地域、行政との協働を進めている。

#### （6）欧米の政策からの示唆

我が国と同様、欧米においても人材や資金や資源を集め地域の課題解決を促すことは、自律的な地域づくりのための重要課題の1つとして捉えられてきた。特に、民族的・経済的な社会的格差問題を抱える欧米のコミュニティでは、住宅供給や学校等のプロジェクト型地域開発において、多くの取組が行われ、制度的な改善が続けられてきた。

ここでは、地域資源動員政策の事例として①コミュニティ金融政策（米国）を、また住民参加型の都市開発政策の事例として②コミュニティ事業体制度（英国）を挙げ、それらによる我が国への示唆を整理する。

##### ①コミュニティ金融政策（米国）

米国においては、コミュニティ開発金融を促進する政策として、コミュニティ開発金融機関（CDFI）への補助制度や、投資家への減税制度などがある。

銀行にコミュニティ（特に中低所得層）の開発金融を促すため、地域再投資法(CRA法)において、銀行に対する審査やペナルティを定めている。

また、政府や銀行などから資金を調達し、コミュニティ開発に投融資するコミュニティ開発金融機関に対する補助金制度（CDFIプログラム）、コミュニティ開発団体（CDE）に投資した納税者に対して、連邦所得税を軽減する投資減税制度などの制度を設けている。

この事例は、コミュニティ開発金融において政策的な促進・支援を行っている事例であり、補助金や減税などの促進策、監視やペナルティなどの規制、投資先情報の提供など金融の受け皿整備が総合的に実施されて大きな成果を上げている（参考3-10参照）。

## ②コミュニティ事業体制度（英国）

ロンドンのコイン・ストリート地区の例では、民間ディベロッパーによる再開発計画に反対する住民が「労働者が住み、働く場」としての対案を提示、住民自らが再開発を行う非営利のまちづくり事業体を設立して住民のための都市再生事業を実現、順調な経営を行っている。

この事例で注目すべき点としては、市民・住民参加型の都市開発を成功させるための要素として（i）専門家の支援を受けての、住民による対案の作成、（ii）複数案を公平、平等に議論する場の設置、（iii）政府による支援を行っていることである。特に、行政による支援という面では、英国ではアセットの提供、米国では補助金の交付という手法が柱となっている。

## 3. 政策的方向性（「新しい公共」の活動で地域が地域をよりよくするための考え方）

地域活動はこれまで、その活動資金の多くを行政からの委託や助成に依存してきた。それに対し、2. で述べた地域の先進的な取組事例では、地域の資金や資産、さらには地域人材を様々な手法で動員し、一定の事業経営の形で自律的な地域づくりへと展開している。その中では、活動への参入が新たな雇用や生産に波及し、それが活動に新しいエネルギーを与えるといった好循環も見られる。

本項では、このような地域の自律性と好循環を生み出すための政策的方向性を明らかにするとともに、それらを1. で述べた地域活動の課題に基づき以下のとおり整理することができる。

＜政策の方向性のポイント＞

- ・担い手に対する資金・資源の支援
- ・担い手に対する経営支援（人材・情報・ノウハウ）
- ・「新しい公共」の活動主体と地域、行政の協働

## （１）基本的考え方

### ① 「新しい公共」の活動の意義

「新しい公共」の活動は、地域における公共に対する様々なニーズに対応する新たな活動として、行政による活動と相まって、地域経済の活性化やサービスの向上に寄与するものであるが、「新しい公共」に参加する市民・住民にとっても、様々な効果をもたらす。すなわち、市民・住民が本来有する地域に対する「志」や、今まで自らが培った技術や経験を発現する場を提供することになる。また、新たな雇用や収入源の創出のような経済的メリットのみならず、生き甲斐、地域社会との連帯意識の醸成等の精神的にも充足感が得られることになる。今後、こうした活動への参画や、その過程での地域の大学等との連携を通じて、新たなキャリアパスの形成が可能となるようにしていかなければならない。

また、地域社会にとっても、「新しい公共」の活動の展開により、地域コミュニティの維持が可能になるのみならず、活動が、地域の新たな魅力を引き出すことにより、地域が活性化され、地域コミュニティが再構築されることも期待できる。

### 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、活動の目的、活動主体の特性、活動の経済性、活動分野、活動の領域等において多様であるため、行政との協働関係や支援のあり方も、「新しい公共」の活動の特性や活動の状況に応じた多様かつ機動的な対応が必要である。

また、「新しい公共」の活動は、その活動の内容、規模、方法等において、時間とともに「進化」していく場合もあることから、行政との協働関係や支援のあり方も、活動プロセス・段階に対応したものである必要がある。

## （２）【資金・資源】担い手に対する資金・資源の支援

「新しい公共」の事業型の地域活動は、地域が必要とする公益性の高いサ

ービスを、多様な主体が提供しようとする活動である。公益性の高いサービスを提供する場合、行政機関であれば税金を原資とするところ、事業者が行政機関ではない場合には税金以外の原資を自ら調達する必要がある。このような事業者に対し、地域の資金や資源が投入されやすくする環境の整備を行うことは、事業収入を中心として持続的な事業運営を可能にするために非常に重要である。

#### ①広くお金を集める仕組み（コミュニティファンドによる出融資資金のメリット）

個々の事業型の地域活動に独自の資金調達のノウハウが不足し、また市民・住民にとっても個々の地域活動内容に関する情報を十分持たない状況において、個々の地域活動が広く資金を調達することは非常に難しい。コミュニティファンドは、市民・住民が目的を定めて地域の「志ある投資」を募り、「新しい公共」の活動に対する出融資を行うことによって、地域における資金循環を形成し、その持続的な事業活動を支えるという重要な役割を担うことができる仕組みである。この機能を活用するため、コミュニティファンドの造成とその資金調達を支える仕組みの構築を進める必要がある。

NPOバンク等のコミュニティファンドによる出融資は、公的支援や市中金融機関ではカバーされないリスク分野あるいはローリターン分野に係る出融資を担っている。

また、コミュニティファンドは、出融資の際には、「目利き」を通じて、地域における活動資金に対する潜在需要を顕在化させるとともに、出融資した後も、「新しい公共」の活動主体と綿密にコミュニケーションをとること（ハンズオン支援）を通じて、事業活動を安定させ、更なる成長の基盤を構築することが可能であり、更に、事業者の活動状況の情報を公開することを通じて、「新しい公共」の活動が広く市民・住民に認知され、「志ある投資」のいわば掘り起こしに貢献している。

このような役割は、コミュニティファンドが単体で担うこともあるが、地域の中で地域課題の解決に取り組む専門家のネットワークや中間支援組織等の関連組織と連携して分担することも想定される。

このようなコミュニティファンド等による「新しい公共」の活動への投融資のもたらす経済効果は、その投融資額より大きな資金を動かす効果と、「新しい公共」の活動の支出による地域の資金循環への波及効果から評価される必要がある。

なお、中山間地域などでは、資金ニーズが顕在化していないため、「新しい公共」の活動にかかる事業資金の調達が、都市部と比較して困難であり、補助

金等の公的支援や寄付に依存しなければならない傾向が強い。特に、こうした地域においては、コミュニティファンド等による出融資の仕組みを設けることにより、地域における資金循環を形成していく必要がある。

また、コミュニティファンド等による出融資を通じた「新しい公共」の活動に対する資金供給のあり方の検討にあたっては、米国におけるCDFI（コミュニティ開発金融機関）とそれを支える法的枠組み（CRA法）が参考になる。

## ②ファンド等による出融資資金の普遍化への課題

コミュニティファンド等が、未だ国民に広く認知されていない現状に鑑み、コミュニティファンド等の仕組みを確立するため、コミュニティファンド等の造成を公的に支援していく必要がある。この際、合わせて、今後、コミュニティファンド等が全国に普及し、全国各地域において資金循環を形成していくための政策課題を抽出するため、我が国における「志ある投資」の投資者と投資額の潜在的規模及び「志ある投資」に係る国民の意識把握等が必要である。

地域の「志ある投資」が、「新しい公共」の活動に活用され、その事業の持続及び成長を促すよう、資金を仲介するコミュニティファンド等の健全な運営が期待される。このため、コミュニティファンド等については、組織内のガバナンス、出融資先に対するアプローチとコミュニケーションの手法、自らの活動及び出融資先の活動に係る情報公開など、その経営のあり方について今後検討が必要である。

特に情報公開は、「新しい公共」の活動をステップアップしていくための信用力向上のために重要である。その際、活動の積み重ねを継続的に記録し、活動履歴として、「志ある投資家」が確認できる仕組みを地域で連携して設けることが、事業の安定的な運営を目指す「新しい公共」の活動の信用力を形成するのに有効である。

また、コミュニティファンド等は資金的支援だけではなく、同時に経営的支援を「新しい公共」の事業活動に対して行うことが期待されることから、経営指導をする人材の育成方針、コミュニティファンド等の運営方針、事務コストの負担等についても情報公開していく必要がある。

## ③金融機関との連携

コミュニティファンドは、コミュニティファンドを支える中間支援組織、経営支援の専門家等とも連携しつつ、「新しい公共」の活動に対する資金的、

経営的支援だけではなく、既存の地域金融機関と「新しい公共」の活動主体との間に存在する情報格差を解消し、地域の資金を「新しい公共」の活動主体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、コミュニティファンドと地域金融機関が情報を共有し、又は協調して資金を提供することにより、より安定的な資金が担い手に届くことが期待される。

更に、金融機関とコミュニティファンドが連携した大きな資金提供の枠組みをつくり、経営支援業務と投融資業務を地域全体で実施するような仕組みも必要である。

#### ④新たな資金循環システムの取組について

一部のコミュニティにおいては、キャッシュ（現金）に限らない新たな資金循環の取組が行われつつある。例えば、地域通貨<sup>16</sup>や商品券、あるいは私募債の形で、地域の資金需要と供給をつなげる試行が行われている。この利点として、第一に、資金の需要があらかじめ明確であるため、資金供給者の資金需要先への支援の志に訴えやすいこと、第二に、キャッシュよりも先に消費されることからキャッシュの場合よりも使われずに貯蓄されることが少なく、結果として多くの資金が実際に使われることが挙げられる。一方、これらの新たな取組については、成功事例の蓄積が少ないことなどから、取組の拡大には一定の限界がある。

こうした新たな資金循環の枠組みによる地域振興についても、今後の検討課題である。

#### ⑤遊休現物資源の有効活用（地域のアセットマネジメント）

地域に豊富に存在する旅館、廃校などの遊休施設や設備、耕作放棄地などの遊休現物資源について、その有効活用を進めるため、拋出やマッチングの方法について検討する必要がある（志ある資産）。これらの資産には、有形の資産に加え、伝統や歴史などの無形の資産も含まれる。

特に、こういった多くの遊休現物資源は、使われないうまま消失する懸念があるが、一方で例えば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も可能である。

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

---

<sup>16</sup>（地域通貨事例）アトム通貨：NPO、町内会、ボランティアサークルなどの地域の団体等の地域貢献活動に参加することで、入手でき、加盟店において使用することでサービスを受けることができるもの。2004年、早稲田・高田馬場で生まれ、札幌、徳島など現在7地域に広がりを見せている。

においてその傾向が顕著であると指摘されている。例えば、地域の耕作放棄地において所有と利用を分離すれば、その生産性を高めることができるなどの事例もあることから、今後、資産の所有と管理・利用の柔軟化が求められる。

今後、地域活動においても地域に存在する様々な資産を運用・活用し、地域の生活水準を向上させていく必要がある。また、そのような取組が地域の様々な資産価値を高めていくことにもつながっている。このようなことから地域の資産の活用（＝地域アセットマネジメント）として、その手法の検討が必要である。

### ⑥財団、企業等の多様な主体の資金や経営等のノウハウの活用

財団<sup>17</sup>や企業の中には、「新しい公共」の活動に対し、資金的支援、経営等のノウハウの提供等の非資金的支援を行っているところがある。日本の財団は、制度の相違等から、アメリカの財団と比較して規模が小さい等の課題があるが、「新しい公共」の活動の多様性を踏まえた支援を行うため、財団による資金的、非資金的支援が充実するよう、財団に係る諸制度について今後検討していく必要がある。

## (3)【人材、情報、ノウハウ】担い手に対する経営支援

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、経営等のノウハウの提供などの支援である。「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に対する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内容

「新しい公共」の活動に必要な人材、物的資産、情報の提供といったノウハウ支援の重要性が高まりつつある。市民・住民活動の盛んな英国や米国等においては高度なノウハウを持った中間支援組織が数多く存在し、市民・住民活動を支えている（参考3-11参照）。一方、多くの中間支援組織は、行政情報の提供や個々の「新しい公共」の活動の取組の広報に機能の重点が置

<sup>17</sup> 財団には、公益財団法人 大阪コミュニティ財団のように、単独の出捐者による基金でなく、多数の出捐者の寄付による多数の基金で構成されたもの（「マンション型財団」方式）も存在。この方式の場合、ひとつのコミュニティ財団の中に、複数の趣旨や目的が異なる小型の財団が存在し、それらが一括管理・運営される。この方式を採用することで、寄付者は金額が少なくても自らの意思を具現化することが可能となる。

かれ、「新しい公共」の活動主体のニーズに応じた経営支援にまで十分に感じられていない。このことから、中間支援組織が、例えば以下のような内容の支援を充実させるべきである。

- ・人 材：経営能力、情報発信の手法、リーダーシップの見本等を示すことを目的とした、研修や訪問指導、講座
- ・アセット：遊休資産の活用を目的とした情報提供
- ・情 報：他の団体の活動情報、マーケット情報、マンパワー動員、ファンド情報等の情報提供、人と人のつながりを作る交流会（マッチング）、活動団体の運営評価の実施、相談窓口、政策提言
- ・ハンズオン支援：事業計画の策定や進捗管理、対立する計画に対する対案の作成、財務諸表の作成などを目的とした、単なるセミナー開催にとどまらずファイナンスを実施する機関と協働したハンズオン支援、個別サポート、企業との事業提携支援、資金調達支援、場所貸し、備品貸し 等

## ②中間支援組織による支援の促進のための方策

日本には、こういった支援の担い手となる中間支援組織は数多くあるが、実施可能な支援の内容にはばらつきがある。「新しい公共」の活動主体が、必要とする支援内容に合った中間支援組織にアプローチできるように、中間支援組織の支援内容について、情報を公開するとともに、活動内容について地域の目で評価を行うことも検討すべきである。さらに、地域活動に関する様々なオプションや代替案を作成して地域に示す機能についても支援策を検討すべきである。

また中間支援組織には多様な役割が期待されていることから、既存の中間支援組織の機能の向上に加え、地域の大学や商工会議所等の既存の主体が持つ豊富な人材育成力、分析力、中間支援機能等の有効活用を検討すべきである。

中間支援組織の活動環境整備の一環として行政が支援する場合は、英国等の中間支援組織の連合体（あるいは、広域中間支援組織）を通じた国の資金的支援が参考となる。日本においても中間支援組織の連合体が草の根的に形成されることが期待される。

## (4)「新しい公共」の活動主体と地域、行政の協働（地域内連携）

従来、行政と民間との協働関係は、行政から民間への委託や助成という形が主流であった。この形式は、行政による管理・監視、所定の手続を伴うこ

とから、行政、民間ともそのための事務コストを支払わなければならないという問題を有しており、行政と民間との間の立場の分化をより明確化するものである。

地域において、「公共」による地域活動に対する様々なニーズが高まる中で、地域のニーズを的確に捉え、かつそれを解決するために柔軟なアイデアを提供し、それを機動的に実施するため、行政、市民・住民、NPO等の多様な主体が参画してこうした活動に取り組んでいる。

こうした行政と民間の多様な主体との協働を通じて、「公共」としての責任を果たしつつ、行政と民間が互いに知恵や資源を出し合い、行動することにより、「公共」としての対応力が向上し、また、地域において人的交流が生まれるなど地域コミュニティの活性化にも寄与している。

この点で、東京都三鷹市の民学産公の協働の取組、米国シアトル市の市民提案制度（マッチングファンド）、英国ロンドン市の地域開発（コイン・ストリート）については、市民・住民の意見・対案・アイデアを行政が積極的に実現につなげるという面で、協働に不可欠な複数案の検討、協議の場の設定、政府による支援など多くの示唆に富んでいる。

「公共」による地域活動において、行政と民間の多様な主体による協働関係が地域に理解され、活動が成功するためには、まず市民・住民が参加するプロセスを位置づけるとともに、協働する主体同士が、目的を共有して結果に対して共同して責任を負うという意識が重要である。この点では子供の頃からの「地域」を考える教育は重要である。また、地域への説明責任を果たすという観点から、意思決定過程、事業内容、事業の実施状況等の透明性を確保するための情報開示にも積極的に取り組むとともに、事業の実施状況について中立公正な立場から評価が行われ、評価結果が、事業に反映されるような仕組みづくりが必要である。

さらに、多様な地域活動が行われていることから、そのプロセスや成果に関してコンテストやメディア等の様々な方法によって、情報発信、広報等を行うことも重要である。

また複数の「新しい公共」の活動主体が相互に協力し、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、地域に密着した中間支援組織に加え、例えば環境など特定の分野や課題に特化した広域的な中間支援組織によって、「新しい公共」の活動主体間のネットワークの構築が加速することが必要である。

#### 4. 今後に向けて

「新しい公共」の考え方に基づく協働、それを支える環境の整備により、地域に根ざした創意工夫が生まれ、これが「新しい公共」の活動の自立性、安定性につながることを期待される。また地域における資金循環の中で「新しい公共」の活動を支えることにより、「新しい公共」の活動の成長性、柔軟性が活かされ、ひいては「新しい公共」の活動主体間の協働による地域の連帯＝コミュニティの再構築につながる。これは、「新しい公共」の活動の広がりとは「新しい公共」の活動主体間の交流の実現という好循環ともなり、我が国社会の重要な成長エンジンの1つになると考えられる。

「新しい公共」の活動は、その受益者が社会全体に広がって存在することにより、必ずしも事業主体に事業収益が十分に還元されるとは限らず、特に、事業の立ち上げ期・拡大期には様々な支援を必要とする。国はそのような特性を踏まえ、地域の志ある資金の循環を生み出すため、「志ある投資」を促進するための減税等の経済メカニズムを実現するとともに、コミュニティファンドの育成を通じた「新しい公共」の活動主体に対する資金提供の仕組みを確立していく必要がある。地域における資金の循環を通じて、市民・住民と行政の協働を進め、我が国の資産でもある経験と知識をもった人材の地域での活動展開を支援していく必要がある。

本章は、「新しい公共」の活動主体によるコミュニティづくりに係る政策について検討した成果をとりまとめたものである。

本章では、様々な地域活動が地域の課題を解決するようになってきた中で、「新しい公共」の活動における様々な課題を指摘し、「新しい公共」の活動主体に対する資金・資源の支援、経営等のノウハウなどの非資金的支援、担い手と地域・行政の協働の視点に立った政策の検討の必要性を強く指摘したところである。これらの政策の実施により、「新しい公共」による地域活動が、さらに大きな成果を上げることができるのである。

今後、国土交通省においては、「新しい公共」の担い手によるコミュニティづくりに係る政策について、本検討に基づき、関係省庁・機関とも連携して検討を具体的に進めることを期待するものである。

## 参考3-1

### <「新しい公共」について>

#### ○「新しい公共」とは

「新成長戦略」（平成22年6月18日閣議決定）（抄）

官だけでなく、市民、NPO、企業などが積極的に公共的な財・サービスの提供主体となり、教育や子育て、まちづくり、介護や福祉などの身近な分野において、共助の精神で活動する「新しい公共」を支援する。

「新しい公共」宣言（平成22年6月4日 第8回「新しい公共」円卓会議）（抄）

「新しい公共」とは、「支え合いと活気のある社会」を作るための当事者たちの「協働の場」である。そこでは、「国民、市民団体や地域組織」、「企業やその他の事業体」、「政府」等が、一定のルールとそれぞれの役割をもって当事者として参加し、協働する。

#### ○ 協働の重要性

「新しい公共」宣言（平成22年6月4日 第8回「新しい公共」円卓会議）（抄）

「新しい公共」が作り出す社会は「支え合いと活気がある社会」である。すべての人に居場所と出番があり、みなが人に役立つ喜びを大切にする社会であるとともに、その中から、さまざまな新しいサービス市場が興り、活発な経済活動が展開され、その果実が社会に適正に戻ってくる事で、人々の生活が潤うという、よい循環の中で発展する社会である。（中略）さらに、つながりの中で新しい発想による社会のイノベーションが起こり、「新しい成長」が可能となるであろう。

#### ○「新しい公共」円卓会議について

「新しい公共」円卓会議とは、第173回国会における所信表明演説に基づき、「新しい公共」という考え方やその展望を市民、企業、行政などに広く浸透させるとともに、これからの日本社会の目指すべき方向性やそれを実現させる制度・政策の在り方などについて議論を行うことを目的として開催する会議。平成22年1月から6月まで8回開催。

#### ○「新しい公共」推進会議について

官だけでなく、市民、NPO、企業などが積極的に公共的な財・サービスの提供主体となり、身近な分野において、共助の精神で活動する「新しい公共」の推進について、「新しい公共」を支える多様な担い手が検討を行う場として開催する会議。平成22年10月に第1回会議、11月に第2回会議を開催。「政府の取組に対する「新しい公共」推進会議からの提案」（基本的考え方、寄附税制見直しの早期実現等、予算）（平成22年11月12日）を公表。

### <国土形成計画における「新たな公」について>

#### ○国土形成計画（平成20年7月4日閣議決定）

広域的なブロックの自立的発展を戦略的な目標とする一方で、コミュニティレベルの課題については、「『新たな公』を基軸とする地域づくり」を計画横断的な目標として掲げた。

- ・「多様な民間主体が・・・目的を相互に共有して緩やかに連携しながら活動を継続することを促す。・・・『新たな公』を基軸とする地域経営システムや地域課題の解決システムの構築を目指す。」

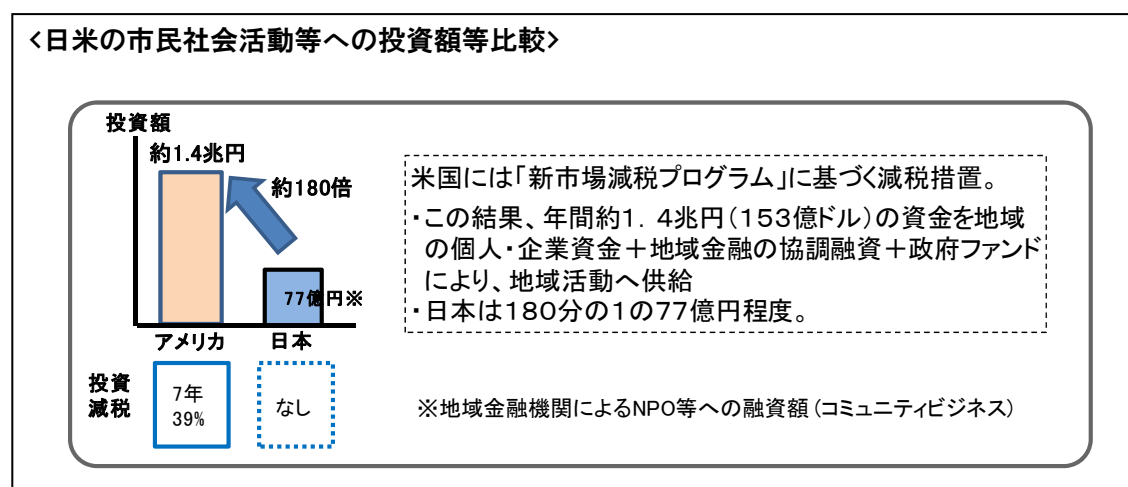
#### ○「新たな公」によるコミュニティ創生支援モデル事業

国土形成計画が掲げる「新たな公」による地域づくりの全国展開を促し、地域活性化や国土管理上の諸課題への対応を図るため、高齢化等によりコミュニティ機能が低下している集落等において、多様な主体が協働し、地域資源を活用してコミュニティを創生しようとする活動を「『新たな公』によるコミュニティ創生支援モデル事業」として実施したもの（平成20年度、平成21年度に実施）

## 参考3-2

市民公益税制 P T 報告書の主な内容について		内閣府	参考資料 2
<b>(1) 寄附金控除の見直し（平成23年から適用）</b>			
	認定NPO法人に対する寄附控除	所得税の所得控除（40%を限度） + 個人住民税の税額控除（最大10%）	税額控除（40%）又は所得税の所得控除（40%を限度） + 個人住民税の税額控除（最大10%）
	認定NPO法人以外に対する寄附控除	特定公益増進法人等について所得控除	左記に加え、一定の要件を満たした公益社団・財団法人、学校法人、社会福祉法人、更生保護法人は、税額控除
<b>(2) 認定要件の見直し（新たな認定制度が施行されるまでの間の対応）（注1）</b>			
	PST（パブリック・サポート・テスト）要件	総収入に占める寄附金等の割合が5分の1以上（暫定措置）	5分の1以上（恒久化）又は年3,000円以上の寄附者年平均100人以上
	自治体による法人の指定の仕組み	なし	自治体が条例で個別に指定した、域内に事務所のある法人については、PST要件等を免除
<b>(3) 新たな認定制度（内容について、内閣府が地方団体と協議し、その協議を整えた上で所要の法整備が行われることを目指す）（注2）</b>			
	認定機関	国税庁が認定	NPO法人を認証した地方団体が認定（注3）
	法人のスタートアップの支援の仕組み	なし	仮認定制度（設立5年以内の法人が1度だけ利用可。PST要件以外を満たせば、3年間寄附金控除の対象）を導入
	みなし寄附	20%まで損金算入	社会福祉法人等並みの監督規定等が整備される場合には、50%又は200万円まで損金算入
<b>(4) 地域において活動するNPO法人等の支援（個人住民税）（平成23年中の寄附金から対象）</b>			
	寄附対象団体の拡大	認定NPO法人に対する寄附金の中から都道府県・市区町村が条例で指定	認定NPO法人以外のNPO法人に対する寄附金についても、都道府県・市区町村が個別に条例で指定可能に
	地方団体によるNPO支援（ふるさと寄附金の活用）	特定のNPO法人等への助成を希望した地方団体に対する寄附金の取扱いが不明確	取扱いを明確化（原則としてふるさと寄附金に該当することとする）
	控除対象寄附金の適用下限額の引下げ	5,000円	2,000円に引下げ
<small>（注1）上記に掲げる措置のほか、適切な税制上の事後的是正を確保する観点から、認定NPO法人のみなし寄附金については、認定取消しがあった場合には取戻し課税を行う。          （注2）上記に掲げる措置のほか、新たな認定制度に基づき認定されたNPO法人（仮認定を含む。）の適正な運営を確保する観点から、監督規定の整備等を行う。          （注3）併せて、2以上の都道府県に事務所を設置する法人の認証事務を内閣府から主たる事務所の所在する都道府県に移管する。</small>			
（出典：第3回「新しい公共」推進会議（平成22年12月13日） 参考資料2より抜粋）			

## 参考3-3



## 参考 3-4

### ＜日米の財団等への寄付制度の違い＞

#### 1. 日本における財団に対する寄付金控除

##### (所得税)

公益社団法人、公益財団法人その他公益を目的とする事業を行う法人又は団体に対する寄附金で、広く一般に募集され、かつ公益性及び緊急性が高いものとして、財務大臣が指定したもの（特定寄付金（指定寄付金））については、

（その年中に支出した特定寄付金の額の合計額）－ 2,000円を所得控除（寄付金控除）

（注：特定寄付金の額の合計額は所得金額の40%相当額が限度）

##### (法人税)

会社などの法人が支出した指定寄附金については、その全額が損金に算入される。

#### 2. 米国における寄付金控除（連邦税）

- 個人が寄附を行った場合、税率を乗じる前の所得から寄附金相当額を控除することができる（所得控除方式）
- 法人による寄附については、課税所得の10%を一律の限度として損金算入が認められる。

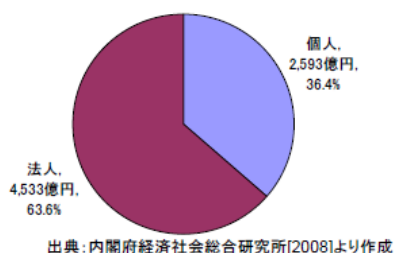
		プライベート・ファンデーション	
		事業型	助成型
個人	現金寄付	課税所得の50%まで	課税所得の30%まで
	評価性資産	課税所得の30%まで	課税所得の20%まで
	遺贈	100%	100%
法人	現金寄付	課税所得の10%まで	課税所得の10%まで
	評価性資産	課税所得の10%まで	課税所得の10%まで

\*控除率超過額は5年繰り越すことができる。

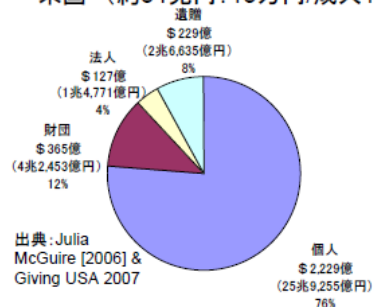
出典：加藤慶一(2010),『NPOの寄附税制の拡充について』  
<http://www.ndl.go.jp/jp/data/publication/refer/pdf/071503.pdf>

#### 日・米の寄付の状況について

日本（約7千億円：2.5千円/成人1人あたり）



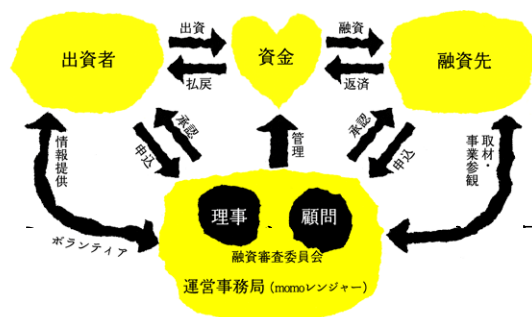
米国（約34兆円：13万円/成人1人あたり）



## 参考 3-5

### ＜NPOバンクの事例＞

- (事例1) コミュニティ・ユース・バンク momo  
○2005年(平成17年)に、20～30代の若者が中心となって設立した市民による市民のための金融システム(NPOバンク)  
○出資金を、地域課題を解決する事業へ融資するとともに、融資先の情報発信などの非資金的支援も実施



### (事例2) 未来バンク

未来バンクは、世界で、「マイクロクレジット運動」というような市民の小さな起業に融資する仕組みが生まれていることに目を向け、市民が起こそうとする市民事業への融資や貯蓄のそもそもの目的である「未来のため」に使えるようにとの考えから、最初の「NPOバンク」として、1994年(平成6年)に誕生した。

未来バンクは、組合員が出資した資金を、組合員のために融資する市民互助の仕組みであり、「環境、市民事業、福祉」を目的とし、非営利に近く、社会的有用性の高い事業にのみ低利(3%)で融資を実施している。

未来バンクは、出資金を集めているNGOとしての「未来バンク事業組合」と、融資を行うため貸金業法の登録を行っている「未来舎」から構成されており、未来バンク事業組合は、組合員から出資金を集め、融資団体である「未来舎」に出資、「未来舎」は出資金を資金が必要な組合員へ融資する仕組みとなっている。

特徴として、①余剰金は組合員に配当せず、事業準備金と金利の低減のために用いられていること、②融資にあたり、複数理事による面接、財政的分析、本人の誠実さなどから返済可能性を判断し、理事会で融資の可否を決定していることから、貸し倒れがこれまでにほとんど生じていないことが挙げられる。

## 参考 3-6

### <中小規模の地域の実組に対する規制緩和の実組>

#### ①増富地域交流振興特区（山梨県須玉町）

（概要）

遊休農地を活用するため農地法の一部緩和として、増富地区では、農業生産法人ではない法人が農業を営めるように、規制を緩和（農業経営を始める法人が地域の人たちと協力し、農地を活用してゆくことが条件）。

（関係法令）

農地法第3条

※①については、特区により措置していた本特例を全国展開【農業経営基盤強化促進法等の一部を改正する法律(平成17年法律第53号)】。

また、上記改正は市町村が設定した区域に限っての全国展開であったが、農地法等の一部を改正する法律（平成21年法律第57号）により、貸借であれば、法人は全国どこでも農業参加が可能となるよう措置したところ。

#### ②福井型エコ・グリーンツーリズム推進特区（福井県越前市、若狭町）

（概要）

農家民宿の開業促進として、民宿に義務付けられている「誘導灯」、「消防機関へ通報する火災報知設備」等を設置しなくても農家民宿を営むことが可能となるよう、規制が緩和。

（関係法令）

消防法第17条

※②については、特区により措置していた本特例を全国展開【「農家民宿に対する消防用設備等の技術上の基準の適用について」平成16年12月10日付け消防予第234号】

## 参考 3-7

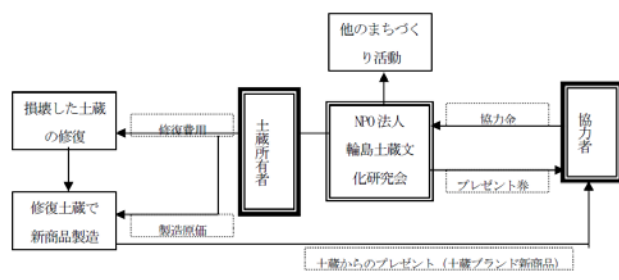
### <NPO 法人輪島土蔵文化研究会の実組事例>

#### NPOによる震災復興コミュニティファンドの構築（輪島市）

平成19年に発生した能登半島地震により、輪島市中心部では100軒以上の土蔵が被害を受けた。国や県の震災復興策は住宅が対象で、中小企業への支援も上限が200万円かつ一部自己負担が必要であるため、輪島塗や日本酒の産業基盤装置としての土蔵は復旧へのハードルが高く、多数が解体されただけでなく地場産業及び都市の重要な資産である街並みの存続が危ぶまれる状況にあった。

公的な支援の限界を補完するために、平成19年10月に、当地に仕事で縁があった市外の人々が中心となって地元の人と共にNPOを新しく立ち上げたが、NPOも土蔵所有者も経済的に厳しく土蔵の修復が進まない状況の中、地域経済の再生とまちづくりを持続可能なものとするため、コミュニティファンドの仕組みを構築した。

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となっており、告知後1年あまりで約200口、約600万円の「地域の志あるお金」が集まった。



協力者へ贈呈された土蔵からのプレゼント

### 参考 3-8

#### <地域金融機関(労働金庫、信用金庫)の取組事例>

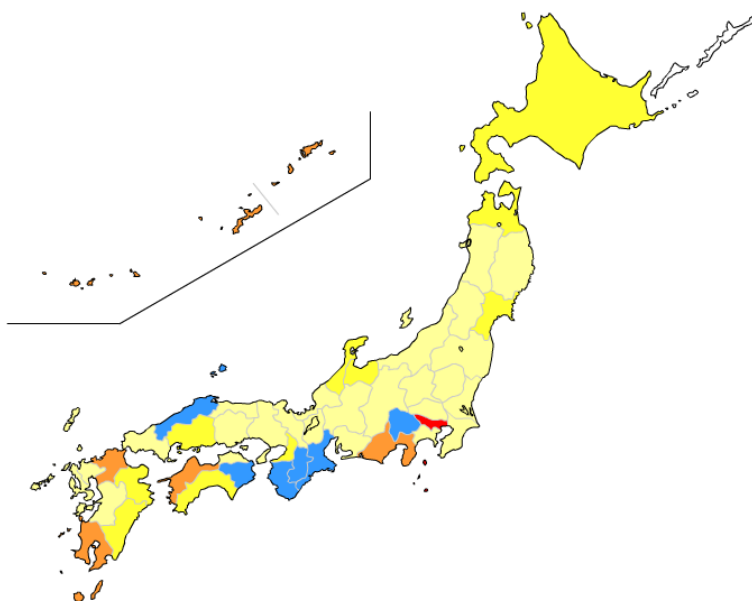
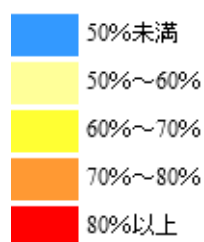
労働金庫は、「働く人のお金は、働く人の暮らしを支え、豊かにするために循環させる。」ことを目的として、「寄付金付き定期預金」、NPOバンクへの人材、資金、審査ノウハウ等の提供、NPOを対象としたセミナー等の開催などのNPO支援のほか、2～3年の活動実績のあるNPOを対象として、つなぎ資金、運転資金、設備資金の融資を行うNPO事業サポートローンを実施しており、現在まで、累計約530件、約35億円の融資実績を残している。

また、A労働金庫では、NPO法人B、C福祉協議会と連携し、公益性審査、融資審査等を行う制度を設けている。

D信用金庫では、定期預金の受取利息の一部と、同額をD信用金庫が拠出したものを基金とし、地域で環境活動を展開するNPO団体に助成する定期預金、社会貢献活動を行うNPO等に事務所を提供する制度、NPOや社会貢献度の高い事業への資金支援を行う「コミュニティローン」等の活動に取り組んでいる。

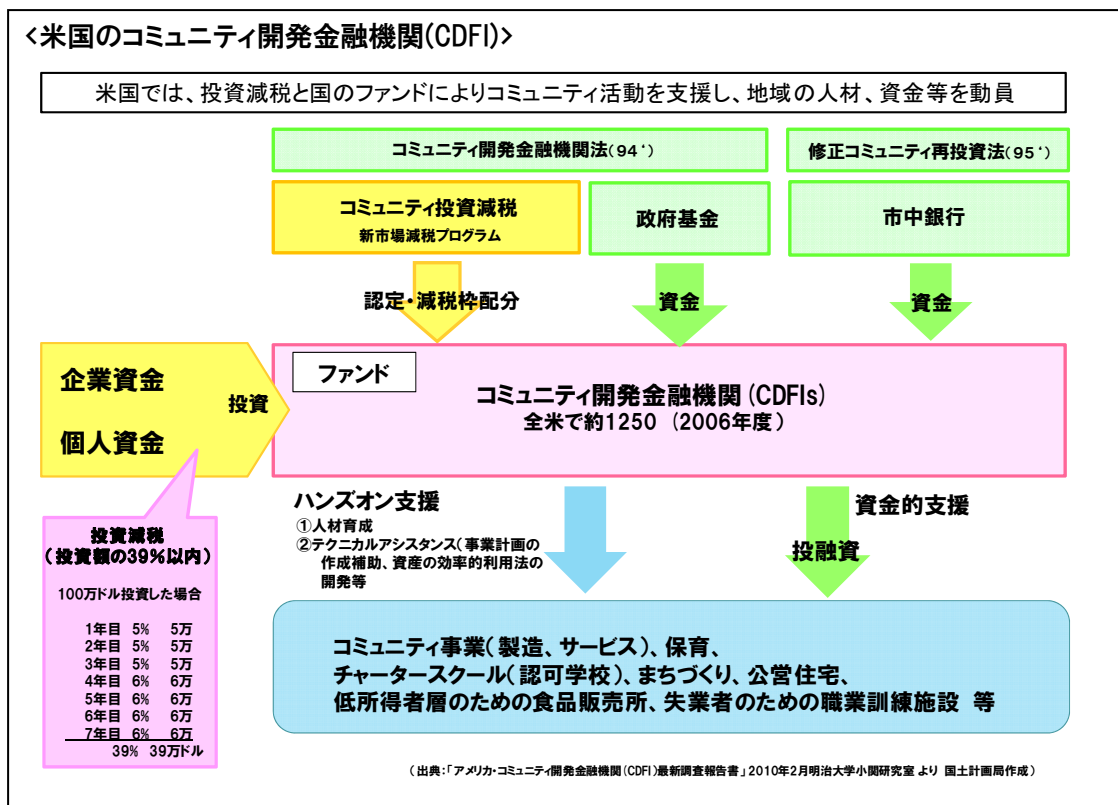
### 参考 3-9

#### <都道府県別預貸率>



出典：「都道府県別預金、現金、貸出金（国内銀行）＜2010年3月末＞」（日本銀行）をもとに国土交通省国土計画局作成

## 参考3-10



## 参考3-11

