

国土審議会 国土政策検討委員会 新しい公共検討グループ

報告素案

<u>1. はじめに</u>	1
<u>2. 地域の課題（検討の背景）</u>	3
(1) 活動を担う人材が集まらない	3
(2) 地域に資産があるが、活動に提供されない	3
(3) 地域の資金が現場に流れない	4
(4) 必要なノウハウが集まらない	5
(5) 共通して存在する問題	5
<u>3. 地域の取組からの示唆</u>	7
(1) 市民の善意を活動に結びつけ、資金とスキルで支援	7
(2) 地域の資源を活動に動員	7
(3) 人材活用により新しい財とサービスを開発	8
(4) 金融の力で地域のヒト・モノ・カネとチエを結びつける	8
<u>4. 政策的方向性（市民活動による地域発イノベーションへ）</u>	9
(1) 基本的考え方（共通事項）	9
(2) 担い手に対する資金・資源の支援	10
(3) 担い手に対する経営・ノウハウなどの非資金的支援	14
(4) 担い手と地域、行政の協働（地域内連携）	15
<u>5. おわりに（「新しい公共」に基づく開かれた地域づくりに向けて）</u>	16
参考資料	18

1. はじめに

経済のグローバル化が進展し、アジア諸国が高成長を続ける中で日本の経済的地位の相対的低下が懸念されている。こうした状況下においては、このような危機的な状況をまたとない好機ととらえ、アジアの成長を積極的に取り込めるような基盤づくりを行うことが、今後の我が国の経済成長を考える上でも必要不可欠となっている。

一方、我が国は人口減少、少子高齢化が依然として進んでいるほか、GDPの約1.8倍の規模になる莫大な長期債務を抱えている。こうした現状を踏まえれば、我が国が有する優れた人材、技術力、ノウハウなどその成長に寄与するリソースを最大限に活用し、できる限り財政に頼らずに経済のパイを広げ、日本経済を成長させることが必要不可欠である。

このような背景の下、平成22年5月17日には、国土交通省成長戦略会議において、攻めの姿勢と強い意思を持った実現性のある成長戦略（『国土交通省成長戦略』）が策定されたところである。

同成長戦略においては、今後の日本の持続的な成長と国民の安心した豊かな生活を考えるとき、人の経済活動の拠点であり、また生活基盤である都市・まちの重要性を指摘し、その成長戦略としての①大都市イノベーション創出戦略、②地域ポテンシャル発現戦略がそれぞれ必要であるとしている。

①については、激化する国際都市間の競争に勝ち抜き、人、モノ、カネ、情報を呼び込む世界のイノベーションセンターを目指すために、国の主導により我が国の大都市圏に関する戦略を策定することが、また②については、地域ポテンシャルを引き出し、既存の行政界を超えて広域的にサステナブルな地域・都市経営を実現するために、地域の多様な主体からなる官民連携主体が、地域の個性や強みを活かした広域的な地域戦略の提案から実行までを行うことで、各地域で自立した特色ある成長を実現するとともに、コミュニティレベルにおいても多様な主体が「新しい公共」として地域づくりを担い、新産業を創出することが、それぞれ必要であるとされている。

以上のような背景を踏まえ、大都市圏戦略、官民連携による内発的地域戦略づくりに係る政策、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等に関する事項について調査審議するため、平成22年9月21日に、国土審議会政策部会に「国土政策検討委員会」を設置し、検討を開始した。

検討にあたっては、各委員が大都市圏戦略検討グループ、地域戦略検討グループ、新しい公共検討グループに分かれ、それぞれ「大都市圏戦略」、「官民連携による内発的地域戦略づくりに係る政策」、「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」の各テーマごとに具体的な検討を行った。

このうち本検討グループでは、「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、これまで計5回にわたり検討を行った。本報告は、その検討の成果をとりまとめたものである。

2. 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、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、コミュニティにおけるこれらの様々な課題の解決において、行政の役割への期待が高まる中で、行政によるこれまでの対応に加えて市民や企業などが新しく地域課題の担い手として参加し、市民・企業の提案、資金・資産の活用、多様な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（参考1参照）に基づく、課題解決に向けた手法が検討されるようになってきた。住民が身近さと一体感を実感でき相互扶助の意欲が起りやすい範囲としての「地域」レベルでの課題解決について、このような「新しい公共」の考え方に基づく取組みが検討されるにつれ、新しい課題解決方法のモデル事例が構築され、地域づくりに一定の成果をあげ、くらしの質が高まっている一方で、次のような地域の新しい課題が明らかになった。

（1）「新しい公共」の活動を担う人材が集まらない

「新しい公共」の活動の立ち上がり之际、「新しい公共」の活動主体は多くの場合、地域の志ある個人であり、活動は属人的に展開されている。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。その理由としては、

- ① 人材を育成する資金的、人的余裕がないこと
 - ② 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
 - ③ 活動地域に十分な人材が存在しないこと
 - ④ 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
 - ⑤ 個別の地域活動に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。

（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、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、

- ①我が国では、例えば所有者が居住しておらず空き家になっている家屋について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は多くないなど、資産の所有と管理・利用の分離が進んでおらず円滑な外部活用が進んでいないこと、
- ②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
- ③法規制のハードルが存在すること
- ④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）
- ⑤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）

などが挙げられる。

（３）地域の資金が現場に流れない

「新しい公共」の活動は、これまで主として活動主体が独自に集める寄付金と行政からの委託事業や助成金などにより運営されているところが多かった。このうち寄付金については、100%見返りを求めない「志あるお金」であり、この寄付金を集めやすくするための制度として、認定NPO法人や各種公益団体への寄付に対する寄付金控除やいわゆる「ふるさと納税」制度¹⁾等がある。また助成金については、行政によるもの以外にも、日本財団などの民間財団等²⁾による助成事業も、「新しい公共」の活動の支援に対して、一定の役割を果たしている。

一方、寄付金や助成金以外にも、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、日本では寄付文化が十分根付いていない、将来への不安から資金を拠出することへの不安があるなどの他に、

- ①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）
- 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)

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。（「新しい公共」の活動主体）

などが挙げられる。

なお、米国では市民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2、参考3参照）。

（4）必要なノウハウが集まらない

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、

①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）

②「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困難。（市役所）

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なく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。

（5）共通して存在する課題

今後、人口減少と高齢化によって、十分な生活支援のためのサービスが住民に行き届くことが難しくなると考えられる。特に、地方中小都市、中山間地域などの過疎集落等においては、この問題が急速に顕在化しつつあり、健全な経済活動の土台としての生活の安全・安心が失われ、それが地域活力の喪失と人口減少の悪循環に陥ることが懸念される。上記、（1）～（4）に共通して存在する課題として、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。こうした課題については、市民、大学、NPO、企業等多様な主体が、協働して自ら取り組んでいくことも必要であり、また、国においては、「新しい公共」の活動を支援するための制度的な対応や活動を育むための基盤づくりを進めていく必要がある。

3. 地域の取組からの示唆

これまで述べてきた地域の課題に対し、①「新たな公」によるコミュニティ創生支援事業³からの知見、②集落課題検討委員会⁴や「新しい公共」円卓会議等における検討成果、③具体的取り組みに関する関係者からのヒアリング結果から、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、人件費等の運営費の捻出が難しく、別の仕事を本業とする人がボランティア的に運営を行っている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4参照)。

(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る、地域資源の有効活用を実現した事例もある(参考5参照)。

(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し、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た（参考6参照）。

(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7参照）。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資されているか」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。地方部での地域内の「新しい公共」の活動も含む資金需要の掘り起こしに対するさらなる努力が必要となっている（参考8参照）。

このほか海外にも、例えば英国のコイン・ストリート事業体による都市再生事業のように、(1)から(4)の要素を全て含んだ示唆に富む事例が見られる（参考9参照）。

4. 政策的方向性（市民活動による地域発イノベーションへ）

これまでその活動資金の大部分を行政からの委託や助成に依存してきた地域の活動にとって、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、持続的な活動による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するといった好循環をもたらすことが期待される。このような好循環を生み出すため、これまでの地域活動に、行政（国、自治体）は個々の活動に対する助成のみならず、自律的・持続的な活動に必要な人材育成、信用創造等を行い、市民と行政の協働を進めることが求められている。

今後、これらを「新しい公共」と位置づけ、その「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ある。

（1） 基本的考え方（共通事項）

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」に参加する市民にとっても、様々な効果をもたらす。すなわち、市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。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) 担い手に対する資金・資源の支援

「新しい公共」の活動に対しては、公的支援のみならず、活動の種類、経済性、段階等に適切に対応した多様な資金の提供が必要である。このうち、事業性を有する活動については、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の資金が供給される仕組みを構築していくことが必要である。

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

NPOバンク等のコミュニティファンドは、市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ている。

コミュニティファンドによる出融資には、例えば、公的支援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、出融資した後にも、「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。

コミュニティファンドによる「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、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については、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（参考10参照）。

② ファンドによる出融資資金の普遍化（マーケット化）への課題

コミュニティファンドが、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の仕組みを確立するため、コミュニティファンド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

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「新しい公共」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、「新しい公共」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、「新しい公共」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指摘もある。

このため、コミュニティファンドは、「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みについて

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みが行われつつある。例えば、地域通貨⁶⁾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結果として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みについては、成功事例の蓄積が少ないことなどから、取組み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、今後の課題である。

⑤ 遊休現物資源の有効活用について

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、抛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、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。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。

⑥ 財団

財団は、「新しい公共」の活動に対し、資金的支援、経営・ノウハウの提供等の非資金的支援を行っているところである。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) 担い手に対する経営・ノウハウの提供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・ノウハウの提供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「新しい公共」の活動主体の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

中間支援組織は、特に「新しい公共」の活動に必要な人材、物的資産、情報の提供において、その重要性が高まりつつある。市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、市民活動を支えている（参考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」の活動の取り組みの広報に機能の重点が置かれ、「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応じられていない。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
- ・ 物的資源：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、ファン情報等の情報提供、人と人のつながりを作る交流会、活動団体の運営評価の実施
- ・ 非資金的支援：事業計画の策定や進捗管理、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ない、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

② 中間支援組織の評価

中間支援組織は数多くあるが、各組織で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、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、活動内容についての評価を行うことも検討すべきである。

(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、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、東京都三鷹市の市民連携の取り組み、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多くの示唆に富んでいる（参考12参照）。

「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。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。

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。

5. おわりに（「新しい公共」に基づく開かれた地域づくりに向けて）

「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。このために、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、柔軟性を活かし、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、「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つであると考えられる。

「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。

本報告は、「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。

本報告では、「新しい公共」の活動主体に対する資金・資源の支援、経営・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。

今後、政府においては、「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、本報告に基づき、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。

注

-
- 1) 「ふるさと」に貢献したい、「ふるさと」を応援したいという納税者の思いを活かすための、都道府県・市区町村に対する寄付金の税制特例措置の制度であり、①都道府県・市区町村に対する寄付金税制、②都道府県・市区町村が控除対象となる寄付金を条例指定できる制度の2つの制度から成る。
 - 2) 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。
 - 3) 「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
 - 4) 集落課題検討委員会は、国土審議会政策部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。
 - 6) (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。

参考 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、みんなが人に役立つ喜びを大切にするとともに、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。

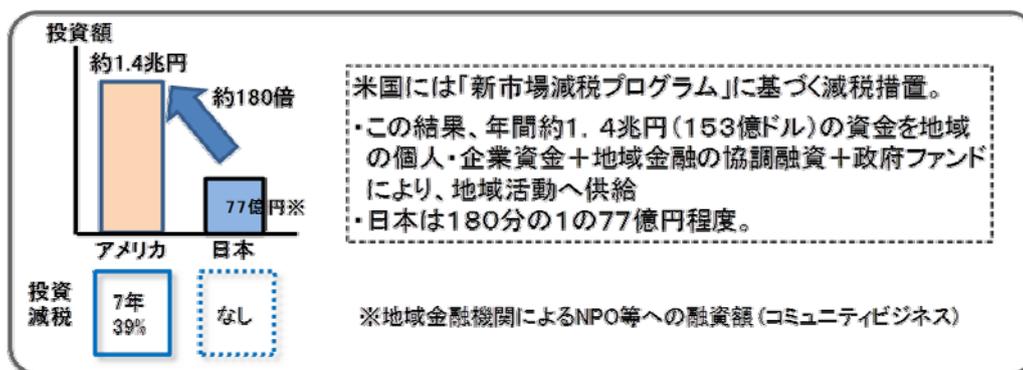
○ 「新しい公共」推進会議について

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。

参考 2

＜日米の市民社会活動等への投資額等比較＞

日米の市民社会活動等への投資額比較



＜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。

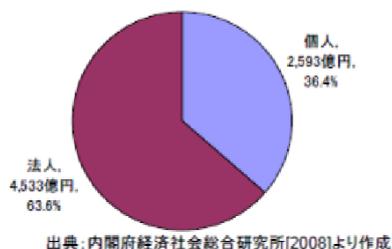
		プライベート・ファンデーション	
		事業型	助成型
個人	現金寄付	課税所得の6%まで	課税所得の30%まで
	評価性資産	課税所得の30%まで	課税所得の20%まで
	遺贈	100%	100%
法人	現金寄付	課税所得の10%まで	課税所得の10%まで
	評価性資産	課税所得の10%まで	課税所得の10%まで

*控除率超過額は5年繰り越すことができる。

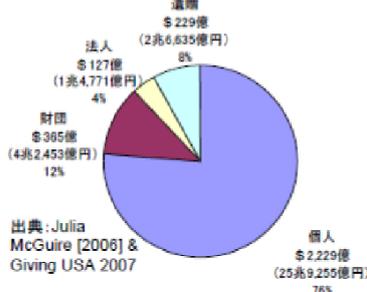
出典:加藤慶一(2010),「NPOの寄附税制の拡充について」
<http://www.ndl.go.jp/dataset/publication/metadata/pdf/071503.pdf>

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)

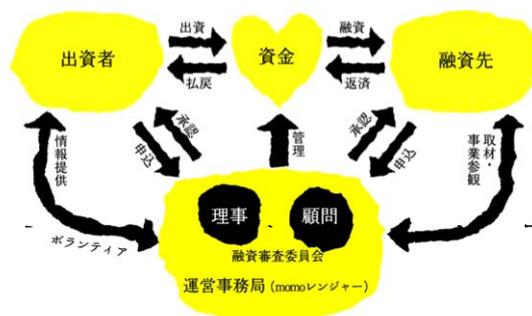


参考 4

<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金銭的支援も実施



(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5

<中小規模の地域の取組に対する規制緩和の取組>

①増富地域交流振興特区（山梨県須玉町）

（概要）

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

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る本特例を全国展開【「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付け消防予第234号】

参考6

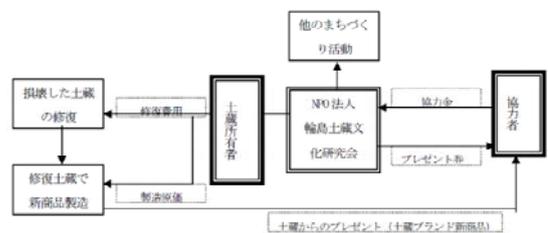
<NPO 法人輪島土蔵文化研究会の取組事例>

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、輪島市中心部で土蔵が100軒以上被害を受けた。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。



コミュニティファンドの仕組み



協賛者へ贈呈された土蔵からのプレゼント

参考7

<地域金融機関(ろうきん、信用金庫)の取組事例>

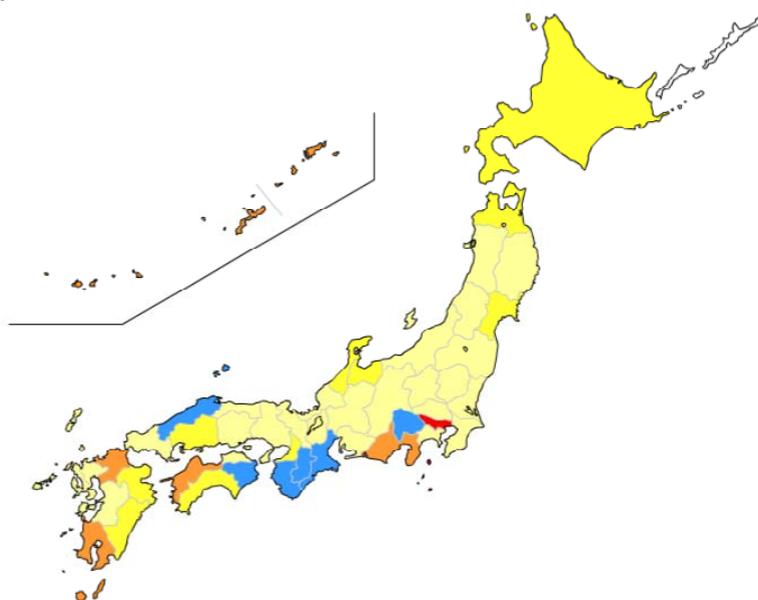
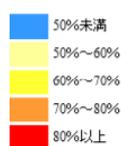
ろうきんは、「働く人のお金は、働く人の暮らしを支え、豊かにするために循環させる。」ことを目的として、「寄付金付き定期預金」、NPOバンクへの人材、資金、審査ノウハウ等の提供、NPOを対象としたセミナー等の開催などのNPO支援のほか、2～3年の活動実績のあるNPOを対象として、つなぎ資金、運転資金、設備資金の融資を行うNPO事業サポートローンを実施しており、現在まで、累計約530件、約35億円の融資実績を残している。

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8

<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9

<海外の事例>

コイン・ストリートまちづくり事業体（イギリス）

ロンドンのサウス・バンクに位置するコイン・ストリート地区は、海運業で栄えた地域であったが、第2次大戦後、海運業がすたれ、閉鎖されると失業率は上昇し、人口減少とともに地域は衰退した。

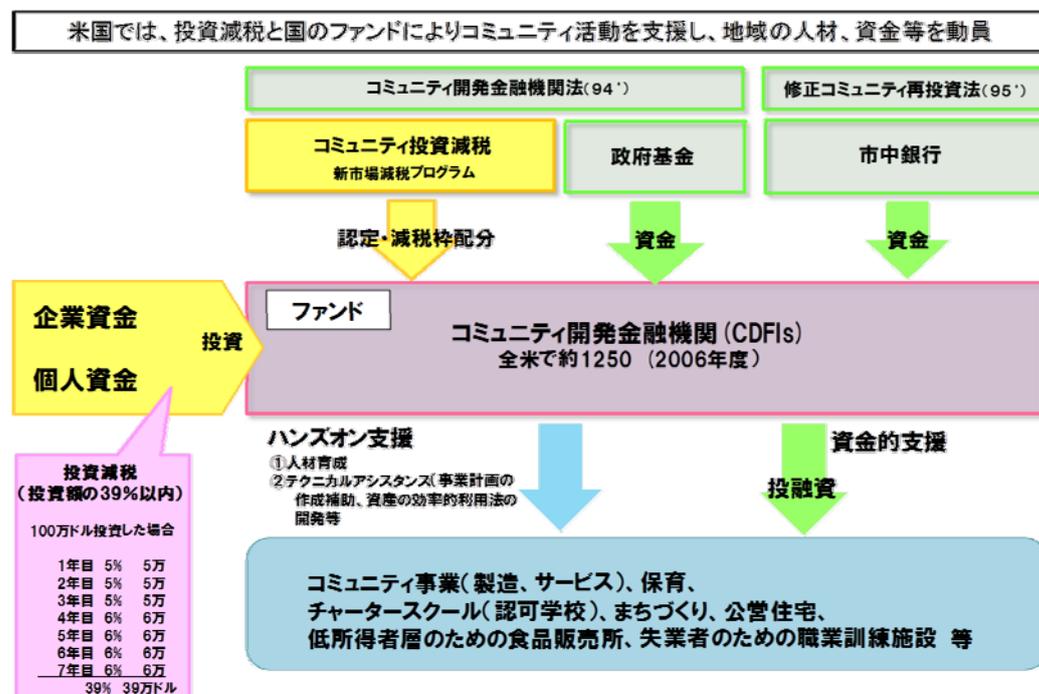
このサウス・バンクに、1970年代に、貧困労働者に立ち退きを迫る再開発計画が持ち上がると、住民は、地域のさまざまな活動グループを結集し、反対運動を展開し、住民は、「労働者が住み、働く場」としての都市再開発案を求めた。

反対運動の結果、1984年に非営利のまちづくり事業体「コイン・ストリート・コミュニティ・ビルダーズ」(Coin Street Community Builders、以下「コイン・ストリートまちづくり事業体」)を設立し、住民自らが再開発を行う事業体を組織した。

コイン・ストリートまちづくり事業体は取得した5.2haの土地をアセット・マネジメントし、市場原理の再開発事業では排除される低所得層のために、住宅だけでなく緑の公園、川沿いを活かした遊歩道、福祉サービスの提供などの都市再生事業を実現しており、2002年度収入が400万ポンド（8億円）にのぼっており、順調な経営を行っている。

参考10

<米国のコミュニティ開発金融機関(CDFI)>



参考11

<先進的な中間支援団体の例(英、米、日)>

(1) イギリスの事例

- ・RCC (Rural Community Council、Community First など 38 団体)、RCC Network (7 団体)、ACRE (Action with Communities in Rural England) の階層構造となっている。
- ・ACRE は RCC の全国連合組織であり、ロビー活動による制度要望、パリッシュプラン※ (PP) 策定手順を示したツールキットの作成、提供を実施している。
- ・RCC では、PP 策定主体に対して、関係する地域計画当局の政策文書、プロセスや手順、PP のプランニングの範囲や内容などの助言を実施

※パリッシュプラン (PP)

- ・地方分権を進めるため、中央政府はコミュニティ (パリッシュ) に対し、地域課題を包括的に取り扱うコミュニティ・プラン (パリッシュプラン) に策定を強く推進
- ・地域が抱えている問題や地域が持つ可能性について総合的に検討し、5 年から 10 年のパリッシュはこうありたいとコミュニティが願う姿を描き出し明文化

(2) アメリカの事例：フォーブス基金、コンパスポイント

(MSO : Management Support Organization)

- ・複数の郡にまたがる地域において 3,000 程度までの NPO を支援対象
- ・研修、個別団体向けにカスタマイズした研修、情報提供、コンサルティングの提供

(3) 日本の事例：NPOサポートセンター

NPO サポートセンターは、1993 年に日本で初の民設民営の NPO の中間支援組織として発足し、NPO 活動に関する①サポート事業、②人材育成事業、③情報支援事業、④産官学民プラットフォーム等、さまざまな活動を行っている。

参考12

〈「新しい公共」の担い手と行政等との協働〉

三鷹市の事例

三鷹市では、2006年4月に、「三鷹市自治基本条例」を施行している。条例では、「参加と協働」の理念と取り組みを明文化することにより、地域の多様な主体が結集し、相互に連携・分担して、住民ニーズに対応した公共サービスを効率的・総合的に推進することが規定されている。

三鷹市においては、地域づくりにおける市民、各団体・組織と行政の協働として、①株式会社まちづくり三鷹の設置、②NPO法人三鷹ネットワーク大学推進機構の設置、③がんばる地域応援プロジェクトの実施などを行っている。

① 株式会社まちづくり三鷹

中心市街地活性化法に基づき「特定会社」として、三鷹市及び地域企業・大学・市民が一緒になってまちづくりを進める主体として設立。中心市街地活性化に向けた事業の実施、「SOHO CITYみたか構想」に基づく地域へのSOHO事業者の集積、地域の産業創出・支援等を行う。

② NPO法人三鷹ネットワーク大学推進機構

教育・研究機関の地域への開放と地域社会における知的ニーズを融合し、「民学産公」の協働による新しい形の「地域の大学」目指して設立。民学産公の連携や、地域社会における産業の活性化等の取り組みを支援する「民学産公」協働研究事業や、三鷹市の新たな政策課題に関する調査・研究から政策提言を実施する「まちづくり総合研究所」事業等を実施している。

③ がんばる地域応援プロジェクト

町会・自治会など地域自治組織が実施する地域の課題解決に取り組むための事業などに対して、助成金を交付する地域自治組織活性化事業。応募主体は地域自治組織であるが、平成21年度より地域自治組織とNPOとの連携・協力事業を対象事業に追加。