

平成 28 年度 持続可能なコミュニティの形成に向けた地域資源の活用方策の検討 ～多世代と共創する多自然地域の豊かな暮らし実現の仕組みづくり～（中間報告）

1 背景

人口減少・少子高齢が進む中、地方村落からの資産流出と地域空間の荒廃が懸念される。すなわち、人口が減少することによって、空き家が増加し、高齢化が進むことによって、農地は次第に放棄され、雑草が生える荒地（耕作放棄地）となる。山林も手入れが行き届かず、荒地山林となる。さらには、資産の面から見ると、高齢者が亡くなった場合都市部に住む子どもや孫が財産を相続することで、地方から都市部へ資産が移転する。これらの資産と多自然地域空間を生かす方策を検討することが急務である。

一方、地方社会でいま生かされていない資源といえるものとしては、障害者や高齢者などの人的資源がある。従来型のフルタイム、あるいはある程度まとまった時間の労働を前提とした仕組みの中では、これらの人々は「就労弱者」とされてきた。しかし体は頑強ではないがコツコツと作業をすることができる人、断続的にはあるがパソコンによるコミュニケーションならできるという人などが活躍できる仕組みをつくることができれば、これらの人々は、福祉の保護対象から貴重な人的資源となる。特に多自然地域の特徴を生かす多様な仕事があるだろう。

荒廃が懸念される流出が懸念される資産や資産・資源と、生かされていない人的資源を同時に生かす社会的企業の方策はないか、それによって持続可能なコミュニティを構築できないか。このような視点のもと、平成28年度は、社会的企業の資金確保の仕組みや「就労弱者」のマンパワー活用の仕組みについて事例調査を通じ検討を行った。

【参考1】

人口減少傾向の拡大は、多自然地域から都市への人口流出に留まらず、資産の流出と管理不十分な地域空間の拡大をもたらす。

*淡路島全体では、総人口は、昭和 22 年（国勢調査）226,890 人をピークに減少し、平成 27 年で 135,147 万人（平成 29 年 1 月推計で 133,212 万人）※ピーク時の 58.7%

	昭和 40 年	平成 27 年	増減数（増減率）
兵庫県全体	4,309,944 人	5,536,800 人	1,224,856 人（+28.4%）
淡路島	185,473 人	135,147 人	▲50,326 人（▲27.1%）
南あわじ市	60,194 人	46,912 人	▲13,282 人（▲22.1%）

※兵庫県全体も平成 20 年から自然減、平成 16 年から社会減
（出所）総務省「国勢調査」

【参考2】

*管理不十分な地域空間が拡大している（空き家、耕作放棄地、荒れ山林等）

○空き家数及び空き家率は増加傾向にある。（※H25 南あわじ市：その他増、賃貸用等減）

	平成 10 年	平成 15 年	平成 20 年	平成 25 年
兵庫県全体	12.4%	13.2%	13.3%	13.0%
淡路島	13.0%	17.4%	22.4%	21.4%
南あわじ市	—	—	17.5%	16.3%※

（出所）総務省「住宅・土地統計調査」

*耕作放棄地も増加している。

	平成 17 年	平成 22 年	平成 27 年
兵庫県全体	296,442a	309,811a	343,755a
淡路島	59,894a	62,833a	69,391a
南あわじ市	12,995a	12,640a	14,369a

（出所）農林水産省「農業センサス」

*預貸率が 30%台で停滞、預金額は減少→将来への不安が貯蓄行動を過剰促進、資金の地域内循環が進まない。

*淡路島内の高齢者の死亡と島外の子ども等への相続を機会に資金流出。

【参考3】

*障害者、元気高齢者などのマンパワーが地域で十分生かされていない。

障害者数（身体障害者手帳所持者数）

兵庫県全体：245,476 人（H27.3.31）

淡路島：7,183 人（ 〃 ）

南あわじ市：2,271 人（ 〃 ）

*県内障害者雇用数（民間）：13,396 人、企業の実雇用率 1.97%

元気高齢者数（高齢者人口－介護保険認定者数）

兵庫県全体：1,055,384 人

淡路島：34,904 人

南あわじ市：11,659 人

*高齢者の就労率：65～69 歳で 38.4%、70 歳以上で 14.9%（H22 値）

2 誰もが役割のある社会に向けて

福祉施設職員が、「生きていても仕方のない」と考え、入所者を市に追いやった事件は、未だ記憶にあたらしいが、まずはこのような考え方に根拠を持って反論しておくことが、「就労弱者」を生かすことを論ずるにあたって重要である、

人は、生物としての生物的遺伝子と、それから文化的遺伝子ないしは社会的遺伝子の両方の遺伝子を持っている。生物的な遺伝子を見れば、決して一方的に弱者尊重するというものではない。しかし「利己的な遺伝子」の議論の中でも、「社会の一員として協働して資源を獲得・分配し子孫を残す」ことは、後期ほ乳類脳に見られる特徴であるとされている。

【参考4】リチャード・ドーキンスの「進化の定義」

与えられた環境のなかで、「生き残るに適した遺伝形質を持つものが生き残った」という「同義反復」で定義される「利己的な遺伝子」

- 第1：反射脳、動物脳………個体として生き延び、遺伝子を残す
- 第2：情動脳（前期哺乳類脳）…家族として親子、家族間の支えあい
維持する、ただし、親子でもライバルの場合があり、同種、異種でも助けあう場合がある
- 第3：理性脳（後期哺乳類脳）…社会の一員として協働して資源を獲得・分配し、子孫を残す

文化的遺伝子もいかにあるべきかまだ決着していないが、地球環境の問題を論ずる中で、人類は危機的な状況に陥っているとの認識があり、このような状況に陥った根底には、「弱者排除」の論理があるとの議論がなされている。すなわち、弱者排除は、目の前の弱者を排除するかしないかという論理を越えて地球の存続・人類の存続にまで直結しているので、してはいけないという。

（内藤正明「弱者排除は正しいのか」『用水と排水』2016 No10）

さらには、今日、ダイバーシティマネジメントの議論で盛られるように、様々な立場の人々が、多様な観点から力を合わせることは、新たな生産・創造そして、社会の強みにつながっていくことは明かである。

このような視点から、共生の社会技術を構築し、社会に実装していくことが重要である。

*ダイバーシティマネジメント：

人種、国籍、宗教、障害、性別、年齢をはじめとする「多様性」（ダイバーシティ）が企業の売り上げや発展に貢献し、競争力の源泉となるという考え

人類に持続可能な社会をつくることができるかどうかは、身の回りの弱者から、弱者にどれだけ思いをはせることができる生き物に変われるかどうかにか

かっているといえよう。

新しい方法論として、20世紀型の社会づくり（市場原理主義、産業社会、石油文明、成長至上主義など）を、ある意味、根底から変えていく必要がある。市民と行政と企業が協働した、公、私、共がいわば「入れ子」になったような仕組みをつくることが重要である。

3 エシカル・プロパティ（倫理的な資産活用）の議論

リーマン・ショック後、イギリスなどを中心に「エシカル・プロパティ」という取り組みが始まっている。使われなくなった財産を誰かが管理して、その財産を例えば新しく起業する人のために貸すなどの、そういう仲介機能を果たしている。

7軒に1軒が空き家だといわれるが、実際には、空き家と言われている中には賃貸用の住宅で「埋まってない」あるいは、売却用の住宅として持っているだけの住宅もある。空き家といわれるものすべてが、本当に空いていると言えるのかは疑問もある。

住宅も農地も、相続が発生してそれを受け取った人は多いが、「今後5年間どうしますか」と聞かれると、「しばらく空き家として放っておきます」という人が多い。そのような中で、これからどんどん空き家が増えてくるとすれば、より一層問題も増えてくる。

住宅であれば、傷んでくると周りに迷惑がかかるのではっきりとわかるが、特に農地などはなかなかわからないが、手の入っている田と放置されている田ははっきりと分かれて見え始めている。こういう資産をどうやって活用するかである。

今一つは、人口の流出が今、大きな問題として議論されている。そして、高齢多死社会が財産の移動を激しく激化させるという。今後20年から25年で650兆円とも言われている。

人口減少が続き、どんどん人が都市部に出ていく地域では、やがて親が亡くなって財産移動が始まるということが想定される。

いつの間にか財産も東京一極集中になってしまう。地域の金融機関も経営が大変になってくるといって危機感を持っている。

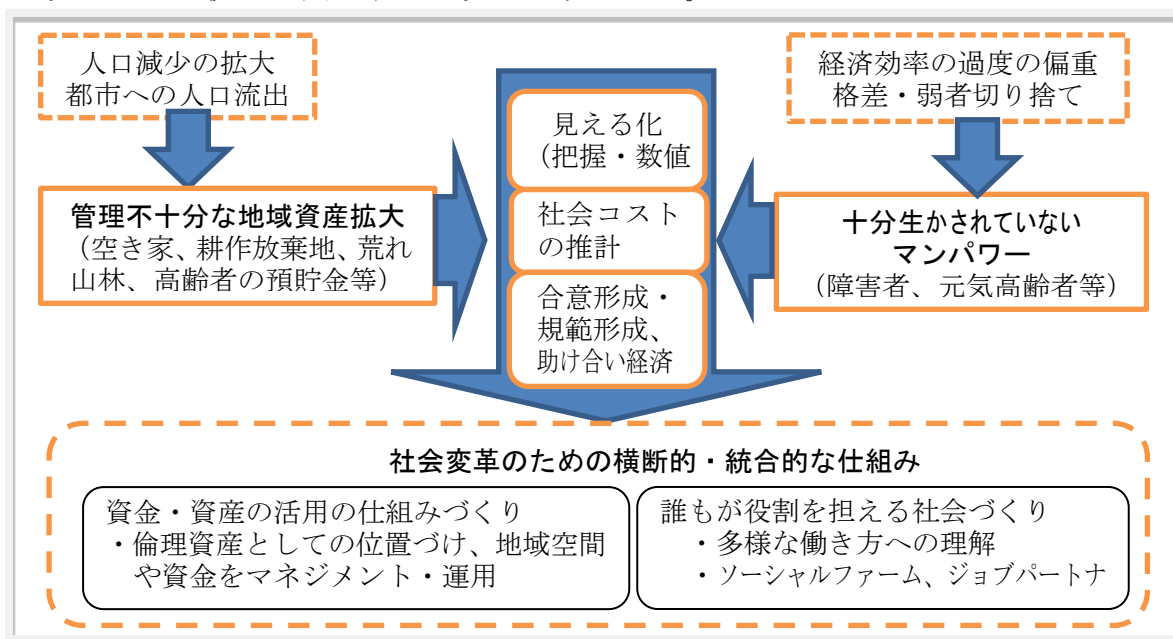
いつの間にか残ったのは手入れの行き届かない土地や十分に管理されていない住宅という状況になれば、「消滅」でなくて「放棄」（特に都市の住民によって放棄）される地方ともいえる。

それを食い止めていくために、今までと違う物の見方で資産や資金をうまく利用し、社会的価値を生み出す、倫理的利用方法はないか考え、倫理的・

賢明な使い方ができるような一歩踏み込んだビジョン・ルールをつくれな
か。

社会的な課題解決のためのお金の使い方（ソーシャルファイナンス）に関
心が高まりつつあり、それぞれの分野の専門家により議論されるようになって
きた。本研究は、これらの成果を踏まえ、実証実験も交えて「横断的」に
検討しようとするものである。

以上述べた視点を図示すると次のようになる。



4 ソーシャル・インパクトボンド

社会的な課題の解決に、民間の資金を活用する仕組みで、成果があった場
合のみ行政が資金を支払う形のを「ソーシャル・インパクトボンド」と
いう。

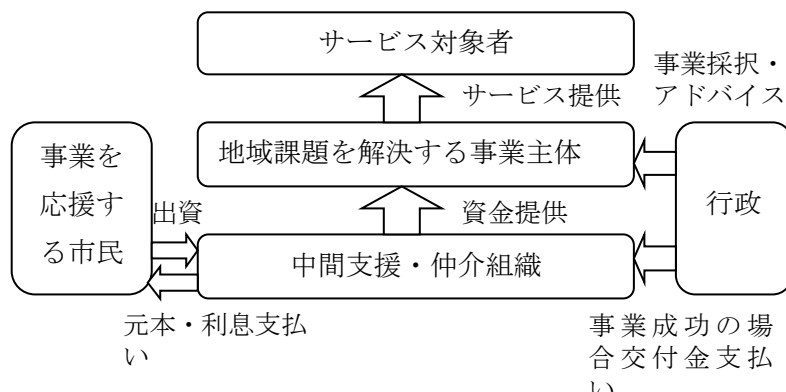
英国では2009年に「社会的インパクト債」を入、2010年は、休眠預金を活用
する「ビッグソサエティ・キャピタル」を設立している。

わが国でも、ソーシャル・インパクトボンド導入の試みが一部で見られ、そ
の一つが「東近江三方よし基金」である。

東近江三方よし基金は、平成28年8月から募集を開始し、H29年2月現在で860
口（1口2万円）となっている。

環境配慮度」「生活満足度」「地域経済活性度」の評価軸を設定、23の対象
事業を選定している（例：地域の拠点づくり、コミュニティバス、エコツーリ
ズム、リサイクルシステム等）。

【参考5】 ソーシャル・インパクトボンドの仕組み（東近江の事例を簡略化）



5 SROI

公益活動の資金確保のためには、活動を評価する手法を確立していくことが重要である。

社会課題の解決がもたらす定性的な価値を、貨幣価値に換算して定量的に示す指標として「SROI」の取組みはひろがりつつある。SROIとは、社会的利益投資率（Social Return on Investment）をいい、

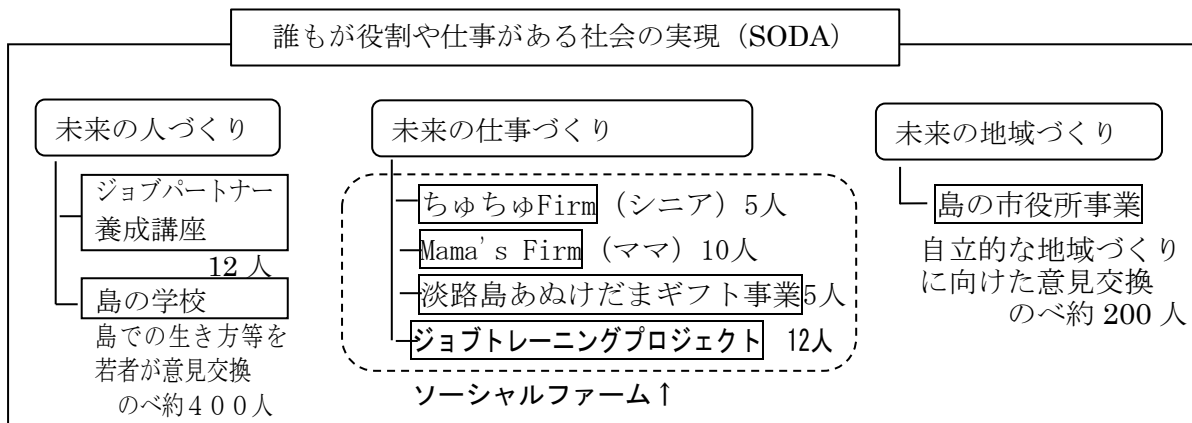
〔SROI = 貨幣価値換算された社会的価値 ÷ 投入された費用〕
の式が用いられる。

「とうしんプロボノプロジェクト」は、東濃信用金庫が、職員の職業能力を生かして、「SROI」及び「組織課題解決」の面で社会に貢献しようという取組みである。

平成25年度、職業能力を生かすボランティアである「プロボノ」を社内で募集した。募集人数は20名である。このような手法で、地域づくり活動団体の課題解決の糸口をともに考える取組みを進めている。また、ブログ・シンポジウム等で成果を発信、地域密着・創造的な地域金融機関職員を育成している。

6 ソーシャルファーム

障害者・高齢者・母子家庭など、労働市場で不利な立場にある人が労働者として参加する事業で、ヨーロッパを中心に1990年代から展開されてきた統合型の社会的企業をソーシャルファームという。



SODAの「ちゅちゅFirm」はシニアのしごとづくり、「Mama's Firm」は、ママのしごとづくり、「あぬけだまギフト」は淡路の特産比詰め合わせの販売である。

「ジョブトレーニングプロジェクト」は、清掃等のしごとのノウハウを学ぶ場である。（特）ソーシャルデザインセンター淡路（SODA）では、誰もが役割のある社会の実現に向け、約100人の支援のもてこのような事業を展開してきた。

新たに、淡路のもち米・塩等を生かし「淡路島おかき」の新商品づくりを企画しているという。

ソーシャルファームは、ソーシャル・エンタープライズと言われるような社会的課題を経済的枠組みで解決する、経済のメインストリームとは少し異なり、ソーシャルエコノミーと言われる、社会的な側面を重視した企業活動の形態の1つである。

ソーシャル・エンタープライズとソーシャルファームとの関係は、農業と福祉の連携といった癒やしの機能等に着眼し、本来障害を持つ人には難しい面もあるけれども、仕事の中身を改善することで、農業自体も変わっていく可能性がある。

ソーシャルファームは仕事をつくっていくこと、あるいは、仕事で働ける能力を高めるということが重要である。淡路では、農地や農業があり、吉備国際大学、景観園芸学校での環境マネジメント、園芸療法の取り組み等の資源蓄積もあるので、一緒になってやっていくチャンスはあると考えられる。

イギリスでは、ソーシャルファームは一般に身体障害者、学習障害者、精神障害者、囚人、ホームレス、あるいは中毒症を持っている人たちが対象になっている。淡路ではどんな人を対象にしたら良いのかという点も考えていく必要がある。

仕事はいろいろあり、電話でのマーケットリサーチは何か学習障害者に向いていると思われる。1日中電話かけて、同じアンケートを聞き続けるという仕事である。あるいは、工場、アプリケーション構築などもあるという。

ソーシャルファームはイタリアの精神医療民主化運動からスタートしたと言われている。ケータリング、農業生産、ファッションなどいろいろなところで仕事を見つけ、あるいは仕事をつくって活躍していく仕掛けになっている。

なお、「社会的協同組合」は、協同組合の一類型です。だんだん、イギリスも含めて、ヨーロッパに広がっている。

ディーセント・ワーク、働きがいのある人間らしい仕事をどうやってつくっていくかということも1つの大きな課題になっている。あるいは、こういうディーセント・ワークの持続可能な低炭素社会におけるディーセント・ワークという捉え方もされるようになってきている。

イタリアのソーシャルファームでは、ある活動の中では企画段階から参加したり、双方向の取り組みに展開したりという事例があり、パートナーシップを学ぶために重要なポイントかもしれない。農村家族協会というのはもともと社会教育のための仕組みであるが、課題解決の仕組みに変わっている。

イタリアの「プロジェクトH」というソーシャルファームは、仕事をつくるというのは先ほどの話と一緒にあるが、人に合わせて仕事を考えるので、障害の種類や生活に応じて必要とされる環境をつくりながらやっていく。これはSODAのジョブパートナーの取り組みと同じである。

【参考：研究会の開催経緯】

第1回

- 研究テーマへの想い 特定非営利活動法人SODA理事長 木田 薫
- 研究を進めるための視点 京都大学名誉教授・滋賀県琵琶湖化学研究センター長 内藤正明
- 研究の全体像とスケジュール 兵庫県立大学地域創造機構教授 畑 正夫
- 意見交換

第2回「資源を有効に活用する前提として欠かせない視点と合意形成手法」

- テーマについて：内藤座長
- 基調発表1 兵庫県企画県民部ビジョン局長 坂本哲也
- 基調発表2 滋賀県琵琶湖環境科学研究センター総合解析部門 専門研究員
金 再奎（キム ゼギユ） Jaegyul KIM, Dr. Eng.
- 意見交換

第3回「活動と資金をつなぐ新たな取組み」

- 「コミュニティ財団の取組み～寄付と助成のイノベーションを通じた地域づくり～」
(公財) ひょうごコミュニティ財団代表理事・認定NPO法人市民活動センター神戸事務局長
実吉 威
- 持続可能な地域社会を目指して「とうしんプロボノプロジェクト」
東濃信用金庫とうしん地域活力研究所
佐藤全吾所長・酒井隆信副所長

第4回

- 市民協働による地域「将来像」の作成とその実現のための「進捗管理手法」
～東近江市におけるトランジション・マネジメントの試み～
滋賀県琵琶湖環境科学研究センター総合解析部門 専門研究員
金 再奎（キム ゼギユ） Jaegyul KIM, Dr. Eng.
- 今年度とりまとめに向けた意見交換

7 これまでに得られた知見と政策提案例

以上の事例調査からは、新しい仕組みづくりに欠かせない次のような視点を得た。

- ① 厳しい財政制約と台頭する市民社会への期待が高まる中で、持続可能なコミュニティの形成に配慮しつつ進める社会課題の解決には、多様な主体とともに、社会・経済・環境への影響を重視した取組みが不可欠であること。
- ② 既に英国・欧州では休眠資金・遊休資産を有効に活用するビッグソサエティ・キャピタル等のソーシャルファイアンスの仕組みが構築され普及段階を迎えていること。
- ③ 社会課題の解決には、公共セクターと企業セクター、市民セクターの協働領域で活動する社会的企業（ソーシャルファームを含む）等の新しい組織、活動を支える資金（ソーシャルファイナンス）、社会的インパクト評価の仕組み等の基盤システム（ソーシャルイノベーションエコシステム）の形成に関心が集まっていること。
- ④ 日本では個別の組織や資金の仕組みを別個に議論するに留まり、公共政策分野に求められる課題解決のための横断的・統合的な社会技術の活用には欠けるところが大きかったこと。「トランジションマネジメント」（既存の枠組みにとらわれず、持続可能な社会に向けた変化を加速するための方法論）の視点が重要であること。

また、モデル地域における政策を企画立案するための基本情報と手法を共有した

- ① “生命つながる「持続する環境の島」”をめざす地域活性化総合特区「あわじ環境未来島構想」の柱「暮らしの持続」を柱に、環境容量を考えた活動を志向するNPOやソーシャルファームによる新たな活動等、個別アクターの活動が活発になりつつあること。
- ② 耕作放棄地や空き家、地域の金融機関の低い預貸率、親世代から子世代・孫世代への相続を重ねることで流出・荒廃する資金と資産の存在等の課題の確認。
- ④ 資金・資産の「賢明な利用」「倫理的な活用」に必要なコミュニティのビジョン形成のための質的データ、活動の評価の基準を社会経済指標や産業連関表とつなぎ見える化する手法を掘り下げる必要があること。

そして、次のような政策提案例が検討された。

【参考】議論された参考政策提案例

新たな社会システムの構築・普及を図るために、価値共有の基盤づくり→取組みの目標の見える化→活動資金の造成→活動主体の育成と活動環境の整備を通して、「参画と協働」の政策体系の形成につなげる。

① 地域の資金と資産の有効活用に関するコミュニティ・ワークショップの開催（実装のための社会的枠組みの形成）

・遊休の資金・資産による課題と有効活用に向けた仕組みづくりの端緒。個人資産をコミュニティの共有資産としての性格に着目し、活用するための規範づくりの基盤の形成。コミュニティを単位とする資金・資産の活用方略、そこで生み出される価値（社会・経済・環境）の明確化、先進的な事例共有等、県民との意見交換を深める。

② 地域資源の活用を促す評価指標の開発・試行的運用（枠組みを個人・コミュニティの行動レベルに展開）

・資産・資金の活用により生み出される社会・経済・環境的価値の評価指標の検討（産業連関表活用も検討）、県内市町の協力のもとモデル地域を設けてコミュニティの住民・ステークホルダーの参画のもとに評価を試みる。評価方法の簡略化を図るとともに、結果はコミュニティ・ワークショップで活用し、議論を深める。

③ 地域金融機関、中間支援組織、行政が協働するマッチング・ファンド（資金・資産の有効活用サイクル形成）

・資金・資産活用の呼び水となるマッチング・ファンドを形成し、資金・資産を活用したいと考える起業家を呼び込む仕掛けを構築する。その際、既存の起業家支援の仕組みやクラウドファンディング等との適切な組み合わせ有効に活用できるようにデザインをする。

④ 資金・資産の活用を組織的に支援する仕組みの形成

・資金・資産の活用規範を普及させるための学習プログラムの開発や、地域自己診断「カルテ」※開発、ワークショップなどを県・市町と協働して実施する独立性の高い活動主体の形成（広域を活動単位とする企業的性格の強い中間支援組織、活動グループ等の支援）。新しい活動主体の登場と活動領域を想定した新たな「参画と協働」のステージを具体化。

（注）上記④で、地域自己診断「カルテ」のイメージ検討に関連して、次頁のような、「地域課題解決フレーム」が検討された。

地域課題解決フレーム（試作品）

	【WHO】誰が (where) (どこの)	【WHAT】何を (When) (いつ)	【HOW】どのように
地域 課題	①誰が課題を抱えているのか 明舞団地に居住する独居 男性 85歳	②何が課題なのか 困っていることは何か 週2回のゴミ出し	③どのような課題か どのように困っている のか 高齢で筋力低下のため5 階から1階に降りられな い
背景 原因 【WHY】	④誰が原因か (人) 本人の体力・筋力低下	⑤何が原因か (モノ) 住宅にエレベーターが ない	⑥どのような原因か (しくみ) 介護保険は対象外であ る
解決 方策	⑦誰と組むのか 団地内の県立大学生 社会福祉協議会	⑧何を提供するのか 週2回のゴミ出しの代 行	⑨どのようにやるのか 学生と高齢者をつなぐ
経費 予算	【HowMuch】 ⑩いくらかかるのか 週 500円/人		

8 今後実施すべき調査・分析

現在、研究会において研究者・専門家等からの個々の知見に関する報告と個別に聞きながら、意見交換を進めている段階であり、個別の内容を統合し、資産・資金活用の全体枠組みを描くとともに、ステークホルダーの抽出・整理を行うことが必要。

また、幅広い住民との議論を行い、具体的な政策立案につなぐために、議論や知見を誰もが分かりやすい内容に書き換えることが大切である。

その上で、ワークショップ等の手法を用い、丁寧な討議を重ねながら実証実験の方策検討・推進、具体的な規範づくりや資金・資産活用により生み出すコミュニティ像、ファンドの具体的設計を描き出していく。