

「新たな公」における経営上の課題

パブリックコンサルティング事業部 副主任研究員 鈴木 紘平

はじめに

本号のテーマである「新しい公共」の取組が地域社会で活発となるためには、取組主体における経営の持続性確保が課題である。本号の「Theme 1 「新たな公共」に対する期待と課題」でみたように、現在、様々な「新しい公共」に関する取組が成されており、その概念や取組主体も多様である。本稿では弊社が実施した国土交通省委託調査「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（「新たな公」による地域経営環境の整備に向けた実証的分析）」に基づいて、「新たな公」の取組主体の経営上の実態と課題についてみていきたい¹。

1. 調査概要

（1）調査対象

国土交通省では、平成 20 年度～21 年度の 2 カ年間、地域でコミュニティ創生活動を担う団体の活動を支援する「『新たな公』によるコミュニティ創生支援モデル事業」（以下、「モデル事業」とする）を実施し、平成 20 年度に 97 件、平成 21 年度に 132 件、計 229 件のモデル事業を選定している。

本調査は、このうち 218 件のモデル事業を調査対象としている。

図表 1 モデル事業の概要

【応募主体】

- ・「新たな公」によるコミュニティ創生活動を担う地域団体、NPO 法人、その他の団体、及び、これらの団体の活動を支援する中間支援組織
- ・単独団体、複数の団体から構成される協議会等、複数団体による連名での応募が可能

¹ 本調査の実施に関して平成 20 年度、21 年度「新たな公」によるコミュニティ創生支援モデル事業実施団体にご協力を頂き感謝を申し上げます。また、国土交通省国土計画局広域地方整備政策課には本原稿の掲載を感謝申し上げます。

【応募主体】

- ・「新たな公」によるコミュニティ創生活動を担う地域団体、NPO 法人、その他の団体、及び、これらの団体の活動を支援する中間支援組織
- ・単独団体、複数の団体から構成される協議会等、複数団体による連名での応募が可能

【活動分野】

- ・集落整備、国土管理・継承、二地域居住・定住促進環境整備、地域資源活用、社会サービスの維持・強化 等（年度によって若干重点分野等は異なる）

【対象地域】

- ・人口減少・高齢化が著しい中山間地域、地方中小都市 等

【活動範囲】

- ・集落・コミュニティレベルから、複数市町村にまたがる範囲まで活動内容に応じて幅広く設定可能

資料)国土交通省「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」*以下、出典は同資料であるため省略。

「新たな公」は民間主体が相互又は行政と連携をして、従来の「公」の領域に加え、公共的価値を含む「私」の領域や「公と私との中間的な領域」に活動を拡げ、地域住民の生活を支え、地域活力を維持する機能を果たす取組である。

取組主体は、地域住民団体（地域づくり団体、地縁団体等）、NPO 法人、行政、民間企業等、様々で、「新たな公」の取組は、こうした主体が単独ではなく、連携して活動する点が特徴である。

図表 2 「新たな公」の主体イメージ



本調査は、地域活動の分野において活動するNPO法人のみならず、法人格を持たない住民組織や地域づくり団体等の任意団体も含めて、経営実態に関する詳細な調査を実施した点ものである。

(2) 調査手法

モデル事業の実施団体を対象として、経営実態及び課題に関する質問票調査を実施した。質問票調査の実施概要は次の通りである。

図表3 質問票調査の実施概要

質問票配布数	165 団体 ²
調査対象団体	平成 20 年度、21 年度『新たな公』によるコミュニティ創生支援モデル事業申請団体
調査実施時期	2009 年 12 月 9 日～2009 年 12 月 25 日
質問票配布方法	調査対象団体に対して郵送及び電子メールで送付
調査回答依頼者	団体の事務局長又は事務責任者 (団体の経営、運営を実質的に統括している担当者)
質問票回収数	122 団体 (回収率：73.9%)
備考	調査実施期間経過後、質問票調査内容の確認を行い、不明点については、電話ヒアリング調査でフォローアップを行った。

2. 「新たな公」の取組状況

(1) 「新たな公」の活動地域の状況

モデル事業の取組団体が活動する地域³は人口規模約 10 万人未満が約 6 割、高齢化率 25%以上⁴の地域が約 5 割を占めている。また、約 6 割の地域が平成 15 年 4 月以降に市町村合併を経験している。

その一方で、人口規模 30 万人以上の都市で活動する団体も約 2 割みられる。調査対象では、比較的に小規模で、基礎条件の厳しい地域で活動する団体が高い割合を占めているが、人口規模の多い地域も含まれている。調査対象団体の事務所所在地域の人口数の平均値は 255,994 人、中央値は 64,454 人、高齢化率平均値は 25.2%、中央値は 24.3%である。

(2) 「新たな公」の取組主体

² 調査の事前協力が得られたモデル事業申請団体 165 団体に対して実施。2 年連続で事業を実施する団体、1 つのモデル事業に複数の団体に関わる場合があるため、モデル事業数と調査対象団体数は異なる。

³ 調査対象団体の事務所が所在する市区町村。

⁴ 平成 20 年 10 月 1 日現在の高齢化率（総人口に占める 65 歳以上人口の割合）は 22.1%である（内閣府「平成 21 年版高齢社会白書」より）

取組主体の法人格をみると、「任意団体」が 51.2% (62 団体) と過半数を占め、次いで「特定非営利活動法人」が 36.4% (44 団体) となっている。

任意団体、特定非営利活動法人の構成員をみると、1 団体あたり平均 3.13 種類の団体等から成り立っており、その内訳は、「古くからの地域住民」が 40.7% (48 団体)、「自治会・町内会」が 36.4% (43 団体)、「行政」が 29.7% (35 団体)、「商工業関係の団体」が 26.3% (31 団体)、「大学等の研究機関」が 21.2% (25 団体)、「観光関係の団体」が 20.3% (24 団体)、「農林漁業関係の団体」が 19.5% (23 団体)、「U・I ターンした地域住民」が 18.6% (22 団体)、「地方議員」が 15.3% (18 団体)、「福祉関係の団体」が 13.6% (16 団体) となっている。「新たな公」の主体は単独分野の団体を構成員とする特定分野特化型の団体ではなく、地域に関連の深い様々な分野の住民、団体を構成員として持つ、分野横断的な団体であることが分かる。

団体の設立年は 2005 年以降に設立された団体が約 6 割を占めている。

(3) 「新たな公」の取組分野

団体の活動分野を複数回答でみると、最も多い分野は、地域資源の発掘、活用による地域活性化で 83.6% (102 団体)。次いで、地域活性化の仕組みづくりが 73.8% (90 団体)、地域を担う人づくりが 62.3% (76 団体)、都市農村交流、二地域居住の推進が 48.4% (59 団体)、地域資源活用による観光商品開発、観光地整備が 46.7% (57 団体) 等となっている。1 団体あたり平均 3.9 分野に取り組み、地域活力の維持に繋がる複数分野の取組みが融合して行われていることが分かる。

(4) 団体間の協働・連携状況

モデル事業の特徴は、複数の団体が協働・連携をして地域活力の維持、向上に取組むことである。1 モデル事業あたり、平均値では 4.9 団体が参加し、うち、2.1 団体が事業を実質的に推進する中核団体となっている。必要に応じて連携・協働を行う団体も 2.1 団体みられる。

3. 「新たな公」の経営実態と課題

(1) 人材面における経営実態と課題

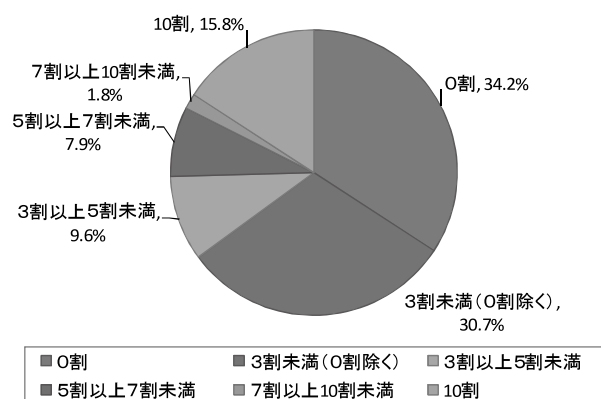
1 団体あたりのスタッフ数、ボランティア数等の平均値、中央値は下図表の通りである。全スタッフ数に占める常勤スタッフの割合は 0 割が 34.2%、0 割を除く 3 割未満が 30.7%、有給スタッフ割合は 0 割が 42.5%、0 割を

除く 3 割未満が 19.5%である。取組に関わるスタッフ数は一定数みられるものの、活動に専属で関わることのできるスタッフ数が少ない現状が伺える。

図表4 1団体あたりのスタッフ数、ボランティア数等

	平均値	中央値
全スタッフ数（人/団体）	12.1 人	10.0 人
常勤スタッフ数（人/団体） ⁵	2.3 人	1.0 人
有給スタッフ数（人/団体） ⁶	2.9 人	1.0 人
臨時のボランティア数（人/団体）	35.5 人	15.0 人
臨時ボランティア年間総労働時間数（時間/年）	758.4 時間	360.0 時間

図表5 全スタッフ数に占める常勤スタッフ数の割合(N=114)



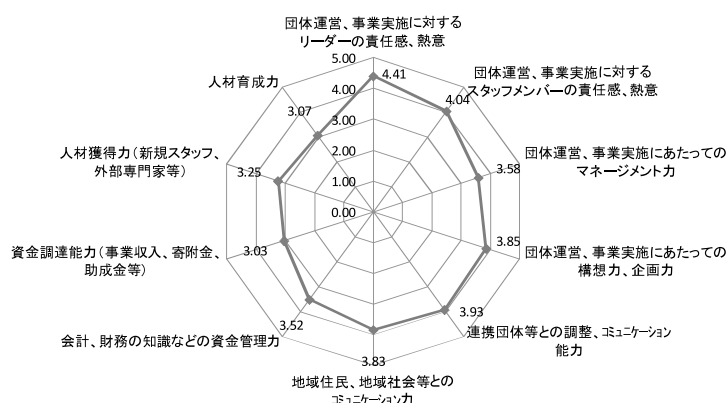
特に年間総収入額が低い団体では、無給スタッフに依存する割合は高い。年間総収入額 300 万円未満の団体では無給スタッフ割合平均値は 83.1%、300 万円以上 500 万円未満の団体では 74.7%である。全団体における無給スタッフ割合は 64.7%である。

各団体のスタッフの素養、知識に関して 1－5 段階（1：全くない～5：十分にあり）で自己評価を実施した。平均点でみると、団体運営や事業に対する責任感、熱意、連携団体とのコミュニケーション力等については自己評価が高いが、経営面で必要とされる資金調達能力、人材育成力、人材獲得力、資金管理能力、マネジメント力に関しては低い自己評価となっている。また、事業の展開に必要な資金調達（特に寄附、融資）、商品やサービスの販売、PR、人材獲得に関する自己評価が低いことが分かる。その一方で、外部団体との関係構築、協力獲得といった項目の自己評価は高い。

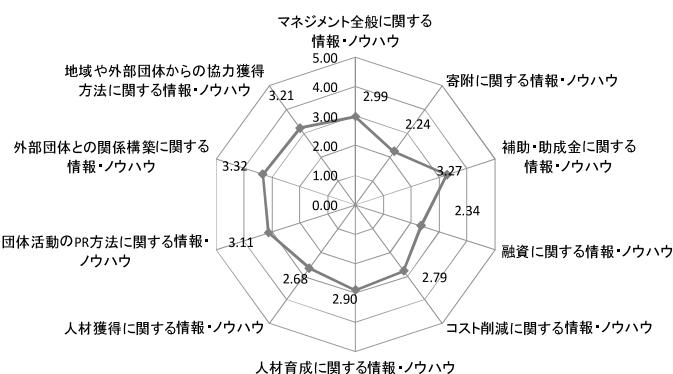
⁵ 週に 30 時間程度継続して団体業務に携わるスタッフ

⁶ 団体から給与又は報酬を現金（口座振り込みを含む）で受け取っているスタッフ（金額は問わない）

図表6 スタッフの素養や知識に対する現状評価 平均点



図表7 情報やノウハウの充足度に対する現状評価平均点



以上のように人材面の現状をみると、活動に専属で従事することができるスタッフ数が少なく、無給、非常勤スタッフに多くの活動を依存している実態が把握できる。「新たな公」の団体が社会サービスの提供を担い、「公」として責任ある活動を行うには、活動に十分に参与できる専属スタッフの存在が必要であることは言うまでもない。しかし、団体の活動を持続、発展させるための資金調達や人材確保等が行える人材が十分に備わっていないことが現状である。

（2）資金面における経営実態と課題

1 団体当たりの年間総収入額は、平均値が 22,104 千円、中央値が 4,310 千円である。年間総収入額別に団体数の分布をみると、100 万円以上～300 万円未満が最も多く 19.7%（24 団体）、300 万円以上～500 万円未満が 18.9%（23 団体）、1,000 万円以上～3,000 万円未満が 13.9%（17 団体）、3,000 万円以上が 11.5%（14 団体）である。

収入源内訳は、行政や民間からの委託事業収入が 40.5%（336,692 千円）と最も多く、独自事業による収入が 20.8%（172,748 千円）、行政からの補助金・助成金が 17.1%（142,293 千円）となっている。会費収入は 4.5%（37,194 千円）、個人や企業からの寄附金は 1.9%（16,199 千円）と割合が低い。

図表8 収入源別収入総額内訳

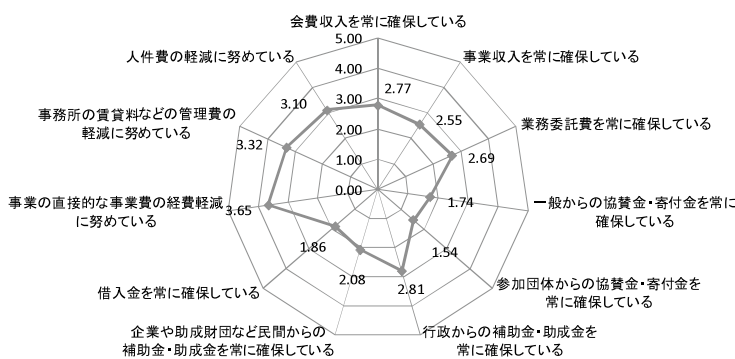
収入源	収入総額 (千円)	割合
会費収入	37,194	4.5%
個人や企業からの寄附金	16,199	1.9%
行政からの補助金・助成金	142,293	17.1%
財団等民間からの助成金	57,480	6.9%
行政や民間からの委託事業収入	336,692	40.5%
独自事業による収入	172,748	20.8%
借入金	29,528	3.5%
その他	40,123	4.8%
合計	832,257	100.0%

注) 母数=96 団体 (全回答数 122 団体から、総収入額 1 億円以上の 6 団体及び無回答 20 団体を除く)

年間総収入額別に、収入源割合の平均値をみていくと、年間総収入額 300 万円以上～3,000 万円未満の団体を中心に委託事業収入の割合が 3 割～4 割と高いが、3,000 万円以上の団体では、自主財源（会費収入、寄付金、独自事業収入）比率の平均値が 41.8%で、その他の総収入額規模の団体と比較して高い。

資金面に関しても 5 段階による自己評価を実施したところ、経費削減や行政の補助金・助成金の獲得に関しては自己評価が高い一方、協賛金・寄付金、借入金、民間助成金、事業収入など、収入源確保や収入源多様化に関連する項目では自己評価が低いことが分かる。

図表9 資金面に関する現状評価 平均点



資金面における課題として挙げる項目は、事業収入拡大の方法・ノウハウが不十分が 42.6% (52 団体)、財源確保に力を入れる人的余裕がないが 30.3% (37 団体) となっている。

以上のように資金面の現状をみると、団体の活動に自由に使える自主財源比率が低く、こうした財源確保や収入源多様化に必要な情報・ノウハウ、スキル等が不足していることが大きな課題となっている。また、「新たな公」は、無償ボランティア労働や空き家、空き店舗等の事務

所利用など、地域の様々な資源を無償あるいは安価で活用することで、資金面での不足を補っている。しかし、既存の規制、慣例、「新たな公」に対する住民の理解不足などにより、地域の資源を十分に活用できていない点も課題である。

図表 10 地域において活用できていない主な資源

【農地、耕作放棄地】

・農地法の制約、所有者の権利関係が不明等の理由で有効活用できない

【森林】

・所有者との調整に時間がかかり借入が難しい

【空き家、空き店舗】

・個々の所有者との連絡、調整が難しい。改装費用が支出できない

【廃校、公共施設】

・特定の団体に貸出すことに対する抵抗感や公共施設の目的外使用となるため、活用が難しい

4. 持続可能な地域活動に向けて

これまでにみてきたように、「新たな公」が持続的に活動するにあたっての課題として、専属スタッフ、団体運営や活動に自由に使える自主財源、団体の運営・発展に必要な資金調達や事業収入確保等に関する人材、情報・スキル等の不足、規制、慣例、活動に対する理解不足等による地域資源の未活用等が把握できた。今後、こうした課題を「新たな公」の取組主体が克服し、持続的に活動を行っていくための環境整備が望まれる。

環境整備の方向性としては、公益的な活動を行う主体として「新たな公」を国、地方自治体等が認定し、公的な人件費負担、活動場所の提供等の団体運営の固定費支援、活動に対する公的な信頼性の付与等を行う認定制度、「新たな公」のようにコミュニティレベルで活動する任意団体等に対する資金還流の仕組み、ふるさと納税の応用版として地域に愛着をもち、地域に対する貢献意欲をもつ人材のデータベースやマッチング制度、「新たな公」が経営面で自律するまでの複数年に渡る資金面での支援等の検討が有効であると考えられる。

今後、「新たな公」の動きが地域で活発化し、様々な姿の公共が創造され、機能するためには、担い手団体が持続的に活動できるようになる必要がある。このためには、「新たな公」の取組主体における努力のみならず、活動環境整備も重要である。今後の地域における様々な「新たな公」の創出、発展に向けた努力、及びそれを支える制度、施策面での支援を期待したい。