

共助社会づくりの推進に向けて  
～ 論点の整理と今後の議論の進め方について ～

平成 25 年 5 月 27 日  
共助社会づくり懇談会

1. 共助社会づくりの推進について

(1) 共助社会づくりの重要性

我が国経済を再生し、成長を持続的なものとするためには、「すべての人材が、それぞれの持ち場で、持てる限りの能力を活かすことができる「全員参加」<sup>1</sup>」が重要であり、自助・自立を第一としつつも、自助・共助・公助のバランスのとれた政策を検討していく必要がある。公助について財政上の制約がある中で、地域の課題に対応し活性化を図っていくためには、共助の精神によって、人々が主体的に支え合う活動を促進することで、活力ある社会にしていくことが必要である。

こうした活力と共助の精神にあふれる社会をつくっていく上で、その担い手は多様化しており、これまで地域社会において重要な意味を持っていた自治会、消防団、商店街等のみならず、現在は特定非営利活動法人、公益法人、企業等様々な主体が参加している。こうした多様な担い手の更なる参加や活動の活発化を促す仕組みを検討していくことは、以下の2点から極めて重要である。

- ①人や組織のつながりがしなやかな強さを持つ安定した社会の構築に寄与すること
- ②地域を活性化するために、新たな市場の創出・拡大、雇用の拡大、寄附文化の醸成に寄与すること

(2) 安定した社会を構築する役割

共助社会づくりを進めていく上で、多様な担い手による専門的なノウハウの活用やきめ細かな支援により、地域の様々な課題が解決されることが期待される。市民からの寄附などの意思のある資金に支えられて、社会的に弱い立場にある人たちに寄り添いながら、課題解決に取り組んでいる特定非営利活動法人等も多く見られる。また、まだ社会全体の課題として認知されていない課題についても、支えを必要としている人々の存在に早めに気づき、支えることで、将来その能力を社会で発揮し、支える側に回るよう下支えする活動に取り組んでいる例もみられる。

このように、地域の実情を把握している特定非営利活動法人や地縁組織、さらには中小企業などの機動的に対応できる担い手が、地域の課題解決のためにきめ細かな活動を実施することが、しなやかな強さを持つ安定した社会を構築する上で、非常に重要な意義を持っている。

<sup>1</sup> 平成 25 年 4 月 19 日安倍総理「成長戦略スピーチ」より抜粋。

### (3) 地域の活性化に果たす役割

地域においては、市民からの寄附や会費に支えられて社会・地域の課題解決に取り組んでいる特定非営利活動法人等のみならず、企業や金融機関など様々な担い手が社会課題の解決に取り組んでいる。こうした担い手の中には、社会的課題を市場としてとらえ、その解決を目的とする事業を行うソーシャルビジネス<sup>2</sup>に取り組む例が広がっている。こうした地域の資金を活用して社会的課題を解決する特定非営利活動法人等や、ソーシャルビジネスによって事業収入を得ながら社会的課題を解決する特定非営利活動法人等や企業の活動は、地域において新たな需要、雇用、資金循環を生み出すなど、地域の活性化においても一定の役割を果たしている。

また、米国においては、2010年時点で約1070万人が非営利セクターの有給職員として雇用<sup>3</sup>されており、米国の全雇用者数の10.1%を占めており<sup>4</sup>、我が国においても今後更なる成長の可能性があると考えられる。

こうした多様な担い手による活動に支えられた共助社会の形成に当たっては、特定非営利活動法人等やソーシャルビジネスを行う企業（NPO等）が重要な役割を果たしているが、その活動が一層活発になるためには、自らの創意工夫による事業収入の拡大も含め、広く資金を調達することで、経済的に自立して活動ができるようになることが求められてくる。その際、NPO等の信頼を毀損するような団体の存在によって、共助社会づくりで重要な役割を果たしている担い手の信頼まで失われることのないよう、市民の信頼を得ながら活動を実施していく必要がある。

こうした観点から検討を進めるべく、内閣府特命担当大臣（経済財政政策）の懇談会として、共助社会づくり懇談会を開催し、別紙の委員による議論を行ってきた。本懇談会においてこれまで出された意見を踏まえ、論点の整理と今後の議論の進め方について整理したところ、以下のとおりである。

## 2. 共助社会づくりの現状と課題

### (1) 多様な主体への対応に係る課題

共助社会づくりを進めるに当たり、様々な組織形態や活動分野、活動形態を有する多様な主体の参加と連携を促しながら、それぞれの主体の能力が最大限活かされるように施策を設計することが重要となってくる。

<sup>2</sup> 様々な社会的課題を市場としてとらえ、その解決を目的とする事業を指し、「社会性」、「事業性」、「革新性」の3つを要件する。営利企業や非営利企業等、組織形態は問わない。

<sup>3</sup> 病院、老人ホーム、私立学校等の雇用も含む。

<sup>4</sup> “Holding the Fort Nonprofit Employment During Decade of Turmoil”(Lester M.Salamon, S.Wojciech Sokolowski, Stephanie L.Geller)(Johns Hopkins University Center for Civil Society Studies, 2012)。

その際、こうした主体の全体像を把握することで目標を設定し、施策を遂行していくことが望ましい。共助社会づくりの担い手は、近年、相当程度成長しているのではないかと推測されるものの、施策を検討する上で、こうした事業者について正確に把握可能な統計がないことから、現在の活動規模、雇用規模を測ることができていない。大胆な仮定を置いて行った暫定的な試算値では、経費で見た活動規模は、平成23年度において、およそ3.5兆円程度と推計されたが、今後、政策を検討していく上で、正確なデータを把握できるよう検討していく必要がある。

一方、共助社会づくりの担い手には、特定非営利活動法人や公益社団・財団法人、一般社団・財団法人若しくは株式会社など様々な主体があることから、主体の組織形態や活動実態に応じて、体系化して整理した上で施策を講じる必要がある。特に、収益をあげやすい事業（いわゆる事業型若しくは収益型）と、そうでない事業（いわゆる寄附型若しくは非収益型）があり、それぞれの特性に応じて施策を講じるべきである。また、特定非営利活動法人、公益法人、社会福祉法人、中小企業など、法人の形態によって社会的に求められる役割や特徴が異なってくることから、それぞれが活用できる施策も異なることも考えられるが、共通する部分については、法人間で不公平な扱いとならないように配慮する必要がある。

## （2）人材面の課題

共助社会づくりの主体となるNPO、ソーシャルビジネス事業者等が経済的に自立して活動していくためには、安定的な寄附・会費の獲得若しくは事業収入の向上が必要となってくる。そのためには、資金調達やソーシャルビジネスのノウハウを備えた人材が必要であり、また、その他マネジメントのノウハウも必要となってくる。

NPO等には、そうしたノウハウを持った人材が少ないが、その理由としては、優秀な人材を確保するために必要な財源を確保することが困難であること、NPO等のマネジメントや資金調達のノウハウを提供できる支援機関が不足していることが挙げられる。また、ボランティアやNPO等での経験がキャリアパスとして評価されない傾向にあることが、NPO等における経験の蓄積や人材の層を厚くすることを困難にする要因となっている。

こうした点から、NPO等の活動が多様化している中で、それぞれの分野に応じた専門性を持ったマネジメント支援が必要であり、ソーシャルビジネスの立ち上げを志す社会起業家に対するマネジメントやビジネスのノウハウ等の教育支援が重要である。民間企業との関係においても、プロボノ<sup>5</sup>人材が活動しやすい環境整備や、NPO等と企業との人材交流の促進が必要である。そのためには、NPO等への支援を行うNPO等（中間支援組織）がその支援を行いやすくなるよう、中間支援組織の育成や体制強化を図るとともに、支援しやすい環境づくりを進めて行くことが必要である。また、民間企業において、NPO

<sup>5</sup> 各分野の専門家が職業上持っているスキルや知識、経験をいかして、社会的・公共的な目的のために行うボランティア活動

等での活動がキャリアパスとして評価される仕組みを構築することを検討することも重要であると考えられる。

例えば、限界集落における耕作放棄地や遊休林の再生・活用に当たって、都会の若者のボランティアを受け入れて開発し、そこから得られる資源を企業とのパートナーシップを組むことで、社会的課題についてビジネスと共助の精神を融合させて解決していく取組について紹介がなされたが、こうした取組を全国に広げていく上でも専門性を持ったマネジメント人材や社会起業家の育成支援が重要となってくる。

また、高齢化が進むとともに、地域によっては過疎化により閉塞感が高まっている地域社会において、新たな方向性を模索している中小企業が、第2の創業としてソーシャルビジネスに新たな需要を見出している例もある。地域に根差して活動している中小企業において、地域の共助とビジネスを結び付けることのできる「地域公共人材」の需要が高まっており、こうした人材育成を進めることが重要である。

### (3) 資金面の課題

NPO等が事業を実施するに当たって、事業に要する資金を調達することが必要となってくるが、資金調達を円滑にするためには、寄附の拡大、NPO等向けの融資の拡大、事業収入の拡大が求められてくる。

我が国においては、東日本大震災を契機として多額の寄附がなされたが、寄附の意識を継続的なものとするためにも拡充された寄附税制の活用促進に努める必要がある。一方で、市民の中にある「寄附したいが、どこに寄附をするのが良いか」という潜在的な供給可能性を生かしていくためにも、中間支援組織の強化や市民ファンド<sup>6</sup>の育成が重要である。また、寄附された資金の用途が明確になるよう、その会計や事業報告の透明性も重要となってくる。

例えば、テーブル・フォー・ツー<sup>7</sup>と同様の取組である地元の飲食店と連携した「カンパイチャリティキャンペーン」<sup>8</sup>は、日常生活の中に「さりげなく寄附の機会をつくること」やスタッフを含めてNPO等の活動への理解を深め、共助社会づくりの担い手の裾野を広げることに成功している。こうした寄附者と支援先及び地域の企業・人材を結びつける市民ファンド等の取組を促進する必要がある。また、信用金庫等の地域金融機関、NPOバンク、市民ファンドの連携の仕組みへの支援やそれを補完する日本政策金融公庫の活用、さらには、非資金的支援を展開している中間支援組織が資金的支援を行えるよう、人材の

<sup>6</sup> 単なる融資・投資ではなく、寄附者と支援先等をつなぐ役割を持つものが多い。「市民コミュニティ財団」と呼ばれることもある。

<sup>7</sup> 肥満と飢餓という世界の食の不均衡是正のために、日本や先進国の食生活改善の促進と開発途上国への寄付に関する事業を行っている。対象となる定食や食品を購入すると、1食20円の寄付金が開発途上国の子供の学校給食になる。

<sup>8</sup> 公益財団法人京都地域創造基金が実施している、地域の飲食店が提供するビール等を寄附付商品とし、寄附分を京都地域創造基金が信頼ある京都のNPOの事業のうち店舗が選択したものに寄附する取組。沖縄県、千葉県でも同様の取組が始まっている。

派遣や研修の充実などによる併走型のハンズオン支援<sup>9</sup>について検討していく必要がある。

NPO等向けの融資については、NPO等が実施する事業に対する理解が浸透されていないことなどにより金融機関等からの借入が困難であるとの指摘があったほか、NPO等の適切な事業計画の重要性についても指摘があった。こうした課題に対応するため、NPO等の活動を理解し、その情報を共有する地域の専門家や中間支援組織等をつなげるネットワークづくりを促進し、そのネットワークによる事業計画の策定支援や事業評価のための共通の基盤が形成されることが重要である。

また、地域活性化への効果がひいては自らの成長につながること、デフォルトの可能性が低いことなどから、NPO等に積極的に融資を実施していることや、預金者の協力と了解を得た上で、定期預金の金利の一部をNPO等に助成するなど、地域の資金をコミュニティビジネスに活用できるよう、地域において効果的に循環させる取組が紹介された。

このようにNPO等向けの融資等を拡大するためには、金融機関のNPO等への理解を深めるとともに、NPO法人を中小企業向けの信用保証制度の対象とするなど、融資を受けやすい環境を整えることが重要となってくる。その他諸外国で活用されている新しい資金供給スキームとして、ソーシャル・インパクト・ボンド<sup>10</sup>、クラウド・ファンディング、休眠預金口座の活用、コミュニティ・インタレスト・カンパニー<sup>11</sup>などがある。

#### (4) 信頼性の向上

NPO等が寄附や融資を受け入れるためにも、その活動内容や経理を適切に情報開示することで透明性が担保される必要がある。しかし、特定非営利活動法人の中には、閲覧書類の所轄庁への提出をしていない法人や、連絡がつかない法人が存在しており、書類が提出されていたとしても、法人によっては計算書類に不備が見られることもある。また、法人ごとに採用されている会計基準にもバラつきが見られ、最も望ましいとされているNPO法人会計基準を現時点で適切に作成できている法人は全体の2%程度との報告がなされた。

このように基本的な情報の提供が不十分な状況は、特定非営利活動法人の活動内容の評価を困難とし、市民が寄附をするに当たって、信頼できる法人なの

<sup>9</sup> 中小企業者等による新事業を効果的に進めるため、専門家の派遣による、経営会議等への参加、パートナーシップの構築、コンサルティング等の併走型の細やかな支援。

<sup>10</sup> 社会的企業の事業が生む社会的効果（公共コストの削減額等）を評価し、投資をした者へのリターンとして行政費用の削減額に利息を付けて支払う仕組み。イギリスやアメリカ（マサチューセッツ州、ニューヨーク州）などで導入している。

<sup>11</sup> 2005年にイギリスで導入された制度。地域の利益のために事業を行う社会的企業に関する法人格を問わない認証制度。コミュニティ・インタレスト・テストやアセット・ロック、アニュアル・レポートの提出等が要件。配当制限はあるものの、出資が認められている。

か判断が難しくなるだけでなく、特定非営利活動法人全体としての評価も下げることとなる。

NPO等の活動内容に関する中間支援組織による徹底的な情報開示により、NPO等を社会に対して可視化することが、寄附の拡大につながったこと、社会的に信頼のあるNPO等を認証する仕組みを設けることで、社会からの支援を受けられるようになっている点について紹介があった。

こうした事例を踏まえ、特に資金管理の状況把握の基礎となる経理については、NPO法人会計基準の普及のため研修の場の充実等に努めるとともに、必要に応じて会計基準の更なる改善に向けた取組を進めることが重要である。NPO等の事業活動の評価について、既に一部では社会的認証や様々な民間における組織評価の取組<sup>12</sup>が進んでいるが、こうした取組を促進できるよう、NPO等に関する基礎情報や閲覧情報などへのアクセス環境が改善されることが重要である。

また、特定非営利活動法人については、申請書類や事業報告書、活動予算書等について、より信頼性が高まるよう、様式の改善を図るとともに、休眠法人の整理や、信頼を毀損する団体への実効性ある対処を検討し、社会的信用力を高めていくことが重要である。

#### (5) その他の課題

その他、NPO等が事業を実施していく上で、地方公共団体、NPOセンター、商工会議所、社会福祉協議会等様々な機関からの支援を受けることとなるが、これらがワンストップで事業者の相談に対応できるような体制を構築すること、その際、体制構築と同時に、コーディネーター（中間支援）、サポーター一層（応援、協力者）を育てることが重要である。

また、中小企業が既存の市場で新たな需要を見つけることが困難な中、自然エネルギーの活用や障害者雇用の推進などのソーシャルビジネスへの転換や、企業や公務員のOBの参加により、その経験やノウハウを生かした経営改善など、様々な人や組織のつながりの中で、新たな成長の可能性を見つける例が生まれはじめており、こうした中小企業のソーシャル化の動きを促進することは、成長と共助社会の実現の両面から重要である。

なお、施策の実行に当たっては、各主体の活動の妨げとならないよう、行政側が柔軟に対応することが求められ、そのためにも、基礎自治体である市町村が事業を担う場合には、それぞれの施策の意図が十分に市町村まで伝わるようにすることが重要である。

---

<sup>12</sup> 例えば、認定NPO法人言論NPOが中心となって開催した「『エクセレントNPO』をめざそう市民会議」が2010年に開発した優れたNPOの「非営利組織の組織評価体系」。市民性、社会変革性、経営の安定性の3つを基本条件とした33の評価基準で構成される。

#### 4. 今後の対応

##### (1) WGの開催

共助社会づくり懇談会においては、各主体が抱える多岐に渡る課題が指摘された。これまで提示されてきた論点を整理すると、

- ・人材面の課題として、恒常的な人材不足に加え、マネジメント人材や専門人材の不足、
- ・資金面の課題として、寄附の拡大を図る上で、新たな仕組みが立ち上がりつつあるが未成熟であること、一部信金等を除き、金融機関からの融資性の資金が供給されにくいこと、
- ・信頼性の向上に関する課題として、資金管理の不透明性に由来する不信感やデータベースの利便性が低いことなどにより、活動情報や財務情報が伝わりにくいと、

などについて問題提起がなされてきた。

これらの3つの課題は、適切な情報開示の徹底が信頼を生み、寄附の拡大を促し、資金調達のためには人材育成が必要であり、適切な経理やマネジメントができる人材がいけないことには適切な情報開示ができないなど、相互に密接に関係している。

しかしながら、各課題を解決するためには、各課題に内包される具体的な検討事項を一つひとつ解決していくことが他の課題の解決にもつながることに鑑み、一つひとつの具体的な検討事項を集中的に議論して解決していく必要がある。このため、当面、人材面の課題に関するWG、資金面の課題に関するWG、信頼性の向上に関するWGの3つのWGをそれぞれ開催し、WGでの集中的な議論により、総花的な方向性の整理に止まらず、具体的な対応策を順次実現していく方向で検討を進めることを念頭において、議論を進めることとする。

##### (2) WGにおける議論のあり方

各WGには、本懇談会の委員から数名ずつご参加いただくことに加え、必要に応じて専門委員として、当該分野について知見を有する方にご参加いただくことも検討する。

各WGにおいては、これまで指摘されてきた課題に最も効果的に対処できる施策の内容の具体化、施策実施の手法、留意点等について議論した上で、実現できる施策から一つずつでも順次実現していく。

議論を進めるに当たり、各課題は相互に関連することから、適宜本懇談会の場などを通じて、情報を共有し、本懇談会における合意を得つつ進めることとする。

## 共助社会づくり懇談会 委員名簿

- 大久保 朝江 特定非営利活動法人杜の伝言板ゆるる代表理事
- ◎ 奥野 信宏 中京大学総合政策学部教授
- 岸本 幸子 公益財団法人パブリックリソース財団専務理事／事務局長
- 曾根原 久司 特定非営利活動法人えがおつなげて代表理事
- 高橋 一郎 西武信用金庫常勤理事／業務企画推進部長
- 田尻 佳史 特定非営利活動法人日本NPOセンター常務理事／事務局長
- 永沢 映 特定非営利活動法人コミュニティビジネスサポートセンター代表理事
- 深尾 昌峰 公益財団法人京都地域創造基金理事長
- 水谷 綾 社会福祉法人大阪ボランティア協会事務局長
- 宮城 治男 特定非営利活動法人ETIC. 代表理事
- 山内 直人 大阪大学大学院国際公共政策研究科教授
- 横田 能洋 特定非営利活動法人茨城NPOセンターcommons常務理事／事務局長  
NPO法人会計基準協議会事務局長

◎座長

○座長代理

(12名)

(五十音順、敬称略)