

## 新たなエリアマネジメントと公共の再構築

法政大学 教授 小黒 一正  
おぐろ かずまさ

### 1. はじめに

人口減少・少子高齢化や経済のグローバル化が進む中、日本が直面している課題を簡潔に整理してみよう。そもそも、日本が抱える大きな課題は3つある。

第1は、急速に進む「人口減少」である。人口減少は「静かな有事」といっても過言ではないが、国立社会保障人口問題研究所の「将来人口推計」（平成29年版、出生中位・死亡中位）によると、人口減少のスピードは今後勢いを増していく。2017年の人口減少率は年率0.24%に過ぎないが、2025年は0.50%、40年は0.79%、60年には1%となる。「減少率」で見ると大きな減少に見えないものの、「減少数」で把握すると印象が異なる。2025年の人口減少数は62万人、40年は88万人、60年は94万人という予測である。62万人という減少数は、現在の東京都江戸川区の人口に近く、94万人という減少数は現在の千葉県千葉市の人口（約96万人）や東京都世田谷区（約90万人）に近いもので、時間の経過に伴い、人口減少や労働人口減少の影響は大きくなる。なお、第3次ベビー・ブームは起こらなかったという現実も直視する必要がある。

第2は、空間的な側面での「地方消滅」である。国土交通省が2014年7月に公表した「国土のグランドデザイン2050～対流促進型国土の形成～」では、2050年の人口が2010年と比較して半分以下となる地点（全国を「1km<sup>2</sup>毎の地点」で見ると）が、

現在の居住地の約6割を占めること（うち約2割が無居住化する可能性）を明らかにした。これを「市区町村の人口規模別」に見ると、人口規模が小さい地域ほど人口減少率が大きく、現在の人口が1万人未満の市区町村は人口が約半分に減少する。その結果、人口規模が小さい地方ほど財政基盤が危機に直面する可能性が高い。この関係では、増田寛也元総務相が座長の日本創成会議・人口減少問題検討分科会では、地方から都市への人口移動が継続する場合、市区町村の49.8%が「消滅可能性がある」との試算を公表している。

第3は、「財政問題」である。高齢化の進展で社会保障費は膨張し、日本の財政赤字は拡大傾向にある。2003年度の社会保障給付費は約84兆円であったが、高齢化の進展により、2013年度はGDPの約2割に相当する約110兆円となった。2016年度の社会保障給付費（予算ベース）は約118兆円であるものの、2003年度から13年度における10年間において、年平均の社会保障給付費は2.6兆円程度のスピードで膨張してきており、団塊の世代がすべて75歳以上となる2025年に向けて、社会保障費増の圧力が一層強まる可能性が高い。増税を含む財政再建や社会保障の抜本改革を行う必要があるが、その政治的な調整コストが大きく、なかなか改革は進まない。

このような状況の中、我々の収入や分配の原資として依存してきた生活面・社会面での様々な「基盤」がマクロ・ミクロの両面で徐々に壊れつつあ

り、人口減少や低成長で社会的孤立や貧困などの問題が増えつつある。人口増で高成長の時代と異なり、これらの問題に対し、画一的かつ硬直的な「日本経済システム」が効率的に対応できなくなっている現状が、生活や雇用を含む我々の身の回りや周囲で様々な問題を引き起こしている。

例えば、人口減少で空き家が増加する地方では都市のスポンジ化が進み、インフラは朽ち果て、域内の人口流出の勢いが増す。低成長で企業の競争は激化する一方、日本型雇用は揺らぎ、その生活保障機能は低下する。高齢化や未婚で単身世帯が増加する中で家族の姿は多様化し、その扶養機能が低下するとともに、孤立が進む。地域や家族・企業が担う機能が脆弱化し、様々なリスクが複合化する中で、従来型の社会保障では対応できない複合的かつ複雑なリスクが弱い個人に襲いかかる。低成長で格差が拡大する中で、社会保障の機能不全で貧困が一層拡大する。

特に社会保障の機能不全は深刻である。従来の社会保障では、「自助」を基本とし、対数の法則でリスク分散ができる生活上のリスク（例：寿命の不確実性・疾病・要介護リスク）は「共助」（社会保険）で備える。共助が自助を支え、自助や共助では対応できない困窮などの状況に対しては「公助」（例：生活保護）が補完する」という基本哲学の下、人生において直面する典型的リスクを想定し、それに対応する形で共助・公助の仕組みが構築されてきたが、もはや従来型システムが限界をむかえていることは明らかではないか。

周知のとおり、エリアマネジメントとは「特定のエリアを単位に、民間が主体となって、まちづくりや地域経営を積極的に行う取組み」をいうが、必要な財源などを確保しながら、社会保障などの分野についても、民間・地域主導で公共再構築を行う必要がある。このような状況において、本稿では、このような公共の再構築を可能とするための2つの構想を提言したい。具体的には、「公設寄付金市場」という構想と「地域通貨×公共財の自発的供給」という構想であり、以下順番に説明する。

## 2. 構想1 公設寄付金市場

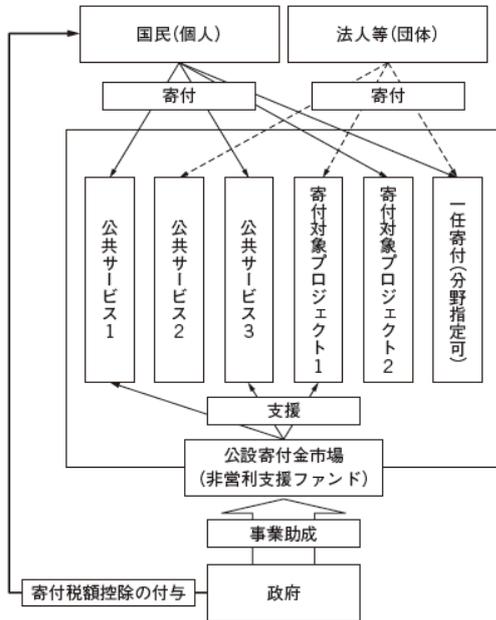
まず、「公設寄付金市場」構想とは何か。社会保障とは、「国民の生活の安定が損なわれた場合に、国民にすこやかで安心できる生活を保障することを目的として、公的責任で生活を支える給付を行うもの」（社会保障制度審議会 1993年「社会保障将来像委員会第一次報告」）をいい、①社会保険（例：年金・医療・介護・雇用）、②公的扶助（例：生活保護）、③社会福祉、④公衆衛生の4つの柱から構成されている。このうち、①（社会保険）は保険料を徴収し、病気や介護が必要になったときに一定の給付を行う「共助」の仕組みだが、②～④は基本的に公費（租税）で賄う「公助」の仕組みとなっており、従来の枠組みでは、社会保障の根幹は政府が担うこととされてきた。しかし、財源の限界や社会保障の受け皿である地方の消滅が進む中、社会保障が担う目的や役割を維持するためには、これまでの固定的な役割分担を超えた新たなアプローチが必要となっている。

すなわち、人口減少や低成長で社会保障の財源が十分に確保できない一方、個人が直面するリスクがますます複合的かつ複雑化する中で、多様なニーズに基づき柔軟に対応可能な仕組みが必要になっている。このような状況で重要なのは、「公共財の自発的供給」を促進する環境整備を図る視点である。地域で困っている人々を支援するために、民間で様々な非営利活動を行う組織や個人が現れているが、それらに共通する課題は財源や人材の確保である。

この関係では、クラウド・ファンディングや休眠預金などの活用といった議論もあるが、筆者が以前から提言しているのが「公設寄付市場」の創設である。公設寄付市場は、ふるさと納税制度を改め、その財源を利用する仕組みである。

制度上、「ふるさと納税制度」（根拠法は地方税法第37条の2）は寄付税制の一種に位置付けられているが、地域の特産品を返礼品として受け取ることを目的に、この制度を利用して寄付する個人が急増する一方、その個人が居住する地元自治体や国の税収が減収する問題が顕在化してきており、

図表：公設寄付金市場のイメージ図



最近では批判も多い。また、社会保障費の急増や財政赤字の恒常化で、国の財政も厳しいため、国や地方が担う公共サービスに様々な「綻び」も目立ち始めている。公共を担うのは国や自治体のみでなく、非営利活動を行う団体や社会起業家等も存在し、多様な担い手の育成が必要である。

そのような状況の下で重要な視点は、ふるさと納税制度という枠を取り払い、民間活力も利用した形で公共サービスに近いものを各地域で供給可能とする寄付市場の拡充ではないか。そこで、筆者が提言しているのは、ふるさと納税制度をベースとして、「非営利ファンド」(仮称)や寄付税額控除とセットの「公設寄付市場」(仮称)を創設する新たな構想である。具体的には、株式市場の仕組みを参考にして、エリアマネジメント活動を行う団体等の財源とするため、以下の政策を推進してはどうか(図表を参照)。

まず、寄付者と、寄付を募る団体との情報の非対称性を埋めるため、ふるさと納税がネットでのマッチングをフル活用しているように、この新たな構想でもネットを活用する。すなわち、寄付を募る団体(自治体を含む)やプロジェクトのうち「優良適格要件」を満たすものと、寄付者をマッ

チングし、インターネット上で簡単に寄付可能な「公設寄付市場」を創設する。

具体的には、情報の透明性を図る観点から、公設寄付市場は、寄付を募る団体等の財務・運営体制や目的・内容・実績を審査・公表するとともに、その格付を行い、寄付者・団体の発掘に努力する。他方、寄付者は、この情報をベースに、団体、プロジェクトや一任寄付に寄付する。なお、ミクロ的効率性を高める観点から、公設寄付市場は、東証の収益方式を参考に、一定の優遇措置や収益源を確保させつつ、免許制の民間組織として、いくつか設立し、競争させる。

また、上記の寄付市場活性化の起爆剤として、「寄付税額控除」や「非営利支援ファンド」を創設する。この非営利支援ファンドは、公設寄付市場が運営し、一定要件を満たす団体・プロジェクトを審査して無償資金として支援する。

なお、上記で起爆剤が不足するときは、相続税の一部を活用する戦略も考えられる。野村資本市場研究所の試算では、現在の相続額は年間50兆円程度もあり、これに1%追加課税すると、約0.5兆円の財源が捻出できる。2%ならば約1兆円も捻出できる。この財源をベースに、公設寄付市場などの規模を拡充するのである。また、支援対象は、寄付を募る自治体や公共サービスのみでなく、エリアマネジメントの活動を行う団体のほか、非営利活動を行う通常の団体やプロジェクトにも適用することが望ましい。子育て支援や介護などの分野は、既存の制度を補完する受け皿として、自治体以外にも、もっと多様なサービスを供給する団体が存在してもよい。

例えば、子育て支援サービスでは、0-2歳児を対象とした定員19人以下の保育園「おうち保育園」などを展開する認定NPO法人フローレンス(「日経ソーシャルビジネスイニシアチブ大賞2013」受賞)が有名であるが、それ以外にも、顔見知り同士が子どもの送迎・託児を1時間500円で助け合う「子育てシェア」を運営する株式会社AsMama(「ICT地域活性化大賞2017」受賞)等も登場しつつある。このような新しい非営利活動を行う団体も、国民

のニーズに応じて、自然に設立され、成長していく機会も提供できよう。

いずれにせよ、以上の枠組みは、ふるさと納税の枠組みをバージョンアップし、個人や法人が支援先である団体（自治体を含む）や公共サービス等を直接選択する機会を提供すると同時に、公設寄付市場の審査・公表を通じて、寄付を募る側の意識改革も進め、より質の高い寄付市場の育成を図ることも期待できる。

### 3. 構想2 地域通貨×公共財の自発的供給

では、「地域通貨×公共財の自発的供給」構想とは何か。エリアマネジメントや地域活性のための地域通貨の発行は従来も存在したが、近年の技術革新で急速に普及が進む「暗号通貨」（例:Bitcoin）のブロックチェーン技術といった新たなテクノロジーを活用し、必要な公共財や公共サービス等を市場メカニズム等で供給する政策的手段を拡充できないかという試みも現れ始めている。

例えば、公共財の自発的供給と暗号通貨のマイニング報酬といった報酬体系（Proof of Work）を関連付けるメカニズムの構築である。また、UberやAirbnb等のプラットフォーム型事業の枠組みで、子育てや介護などの支援サービスを受けたい者と当該サービスを提供したい者を効率的にマッチングさせる仕組みにも活用できる可能性もある。

この背景には、暗号通貨の世界的な市場規模の拡大がある。そのうち最も有名なビットコイン（Bitcoin）は、二重払い防止などのセキュリティ機能確保のため、直近の取引データをブロックチェーンと呼ばれる「分散型台帳技術」で書き込む。書き込む者はコンピューターの計算能力を提供する必要があるが、一定のルールに基づき、取引データを記録する報酬として一定量の仮想通貨が獲得できる仕組みとなっている。この報酬を目的にブロックチェーンに正しい取引内容を書き込む行為を「マイニング」（mining）といい、一般的にこのような仕組みを「プルーフ・オブ・ワーク」（Proof of Work）ともいう。

ビットコインのPOWは取引内容が正しいかどうか

かの確認だが、その仕組みが異なる暗号通貨も存在する。例えば、リップルと呼ばれる暗号通貨は、「World Community Grid」というチームに参加し、ガン研究や新たな病気の発見等に貢献することで報酬が獲得可能なメカニズムを提供している。現在のところ、暗号通貨のうち一般的な取引で利用されているものは数種類に過ぎないが、ブロックチェーン技術を活用し、動画や音楽などのコンテンツを投稿すると、一定のルールに基づき、そのプラットフォームが発行する暗号通貨が報酬として獲得できる試みも登場し始めている。

すなわち、暗号通貨に関連する技術は公共財の自発的供給を行ったときの報酬としても利用できる可能性を秘めており、ブロックチェーン技術を利用した地域版の暗号通貨は我が国でも徐々に実証実験が始まっている。例えば、地方創生プラットフォーム構想の一部として、NTTデータと連携し、福岡県嘉麻市の株式会社かまは、2018年4月1日にブロックチェーン型の地域通貨の実証実験を実施している。また、アプリ開発のアイリッジとの共同開発プロジェクトとして、岐阜県の飛騨信用組合が「さるぼぼコイン」という一定エリア限定のデジタル地域通貨に関する実証実験を2017年12月に開始している。ハワイでも地域活性化のためにAloha-coinを発行し始めている。他方、海外ではブロックチェーン技術を活用し、一定のルールに基づき、プラットフォームが一定行為の報酬として暗号通貨を発行する枠組みも登場し始めている。このような試みは、民間主導で自発的に「つながり」を生み出すメカニズムを内在しており、極めて重要である。

この関係で、Ishida, Oguro and Yasuoka(2018)では、公共財の自発的供給と暗号通貨のマイニング報酬といった報酬体系（「プルーフ・オブ・ワーク」(Proof of Work)）を関連付けるメカニズムが、公共財に関する「ただ乗りの問題」の解決に役立つ可能性を理論的に分析しており、その結果、次のことを明らかにしている。

- ① 各個人が自己の選好を正直に申告する場合、公共財の自発的供給によっても、マイニング

報酬を適切に設定することで、サミュエルソン条件を満たすことが理論的に可能であること。

- ② 我々が提案する枠組み（メカニズム）を導入すると、一定の条件の下では、合理的な各個人は真の選好を政府に報告する誘因をもつため、パレート最適な水準で公共財を供給することが理論的に可能性であるということ。

また、Morgan(2000)の研究が公共財の自発的供給で「宝くじ」(lottery)を利用した斬新なメカニズムを提案している。宝くじの売上額の一部を宝くじの賞金に充当し、残りの売上で公共財の供給を行う方式である。宝くじの賞金は、公共財を自発的に供給した場合に一定の確率で受け取ることができる報酬であり、賞金額が巨額にならない限り、公共財の供給量がパレート最適な水準にならないという本質的な問題を抱えているが、宝くじの賞金が公共財の自発的な供給を行う誘因を高めるメカニズムは、暗号通貨との比較でも興味深い発想である。

なお、地域通貨のゲゼル貨幣を発行する方法もある。経済学者のシルビオ・ゲゼル(1862~1930)は、その著書『自然的経済秩序』(1916年刊行)において、「減価する貨幣」という画期的な概念を打ち出した。一般的に貨幣には、「交換手段」「計算の単位」「価値保蔵(資産としての役割)」という3つの役割がある。

「交換手段」としての貨幣の発明により、財・サービスの取引で非効率な物々交換をしなくても済むが、貨幣は価値保蔵としての「貯蓄手段」としても機能する。通常の商品は時間の経過とともに陳腐化しその価値が減価するが、物価が安定的である限り、貨幣は減価しないため、貯蓄手段としての貨幣の役割が特権的な性質をもつ。この特権的な性質を廃止し、交換手段と貯蓄手段としての役割を分離するため、ゲゼルは時間の経過とともに価値が減価する「自由貨幣」あるいは「減価する貨幣」という構想を提唱した。

ゲゼルの構想では、紙幣の裏面に決められた枠があり、一定期間内にスタンプを貼っていかない

と使用できない仕組みであった。例えば、1万円札の場合では、毎週決められた曜日に一定額のスタンプを貼る必要があり、スタンプを貼る枠がなくなる1年後にその紙幣は失効するという仕組みで、スタンプの収入は国庫に納められる。ゲゼルが生きた当時のテクノロジーでは、デジタル通貨や電子マネーの発行は技術的に不可能であったが、現代ではデジタル通貨の発行は容易であり、一定期間内に減価する仕組みを内在させることは可能である。

これは現代版「ゲゼル貨幣」に相当するが、様々な応用が期待できる。例えば一つは、公共財の自発的供給(まちづくり・エリアマネジメントや地域活性化を含む)などの財源である。岐阜県の飛騨信用組合が発行する地域通貨「さるぼぼコイン」ではブロックチェーン技術は利用していないものの、「1円=1コイン」で市税等の支払も可能で、コインの付与日から1年間という有効期限がある。有効期限を過ぎると利用できず、この仕組みはゲゼル貨幣の一種に相当する。現代のテクノロジーでは、さるぼぼコインのように有効期限になった瞬間に100%減価する通貨に限らず、毎日数パーセントずつ価値が減価する通貨も発行できる。また、最初は価値が徐々に増価し、その後に価値が徐々に減価する通貨など、それらを公共財の自発的供給などの報酬として、各プロジェクトの目的に応じて様々な形式の通貨が発行できる。そして、ゲゼル貨幣の最も大きなメリットは、発行済みの通貨量が減価するため、インフレ圧力を醸成せず、その分だけ追加発行が可能になることである。このため、域内でそれなりのボリュームの通貨量が流通する仕組みが構築できれば、エリアマネジメントの財源を含め、一定間隔ごとに様々なプロジェクトの財源として追加発行ができよう。

#### 4. まとめ — 多様性とつながりが生み出す新たな公共へ —

政治は規制や制度などのシステムを構築することで成長と分配の重心を制御するが、画一的かつ硬直的なシステムでは環境変化に対応できない。

成長と分配の重心で最も重要なのは、環境が変化しても、その変化に柔軟に対応しながら成長が促進でき、救済が本当に必要な人々を迅速かつ的確に把握し、その人々に集中的な分配が可能なシステムとはどのようなものかという視点であろう。

その点で、重要なのは、「公」は皆で創るもの」という視点や、「多様性をつながりが新たな公共を生み出す」という視点ではないか。

多様性が重要なのは、我々人間は一人ひとりが異なるのであり、多様な考えをもち、個々人が違う活動をするからこそ、社会に一層多くの貢献ができるためである。考え方が大きく異なる他者に対して、その個性を尊重し、我々一人ひとりが寛容になれるか否かが多様性の幅広さや深みに決定的な影響を及ぼす。社会全体のポートフォリオにおける多様性の水準が高いほど、環境の変化に対し、より柔軟かつ迅速に対応できる。多様性は様々な資源や知識などの「つながり」(新結合)を生み出し、新たなイノベーションが起こる可能性を高める。

社会全体のポートフォリオとして最も重要な機能を担うのは、リスク分散機能を担う社会保険や、生活保護である。生活保護は、資産や能力などすべてを活用しても生活に困窮する国民のうち一定要件を満たす者に対し、無差別平等の原則に基づき、困窮の程度に応じて必要な保護を行い、健康で文化的な最低限度の生活を保障する制度である。また、社会保険は要件を満たす国民は加入が義務付けられる一種の強制保険であり、疾病や高齢化・失業・介護などのリスクに備えて、事前に加入者が保険料を拠出することで、保険事故の費用(の一部)を給付する仕組みである。

もともと、このようなポートフォリオのみでは社会が抱えるすべてのリスクに対応できるとは限らない。環境が急速に変化し、複合的かつ複雑なリスクが増えていく状況では、典型的なリスクのみでなく、新たなリスクにも柔軟かつ迅速に対応可能なシステムが必要となる。その点で重要なのは再分配システムである。分配というと、政府が誰かから税などを取り立てて、それを別の誰かに

移転する政策を思い浮かべるケースが多いが、民間主導の寄付行為や慈善活動なども分配である。寄付行為や慈善活動などは「公共財の自発的供給」に相当し、公共サービスの提供を担うのは政府部門のみとは限らない。複合的かつ複雑なリスクが増えていく状況では、典型的なリスクへの対応を想定している画一的かつ硬直的なシステムでは様々なリスクに対応するのは難しい。多様で柔軟なシステムの構築が必要であり、その一つが「補完性の原則」に基づき権限を地方に移譲し、できる限り地方で対応することである。もう一つが民間主導での公共財の自発的供給であり、エリアマネジメントはその一部だが、政府はテクノロジーを徹底的に活用し、ソーシャル・インパクト・ボンドを含む社会的インパクト投資の促進を含め、その環境整備を行う必要がある。社会保障とまちづくりは密接な関係をもつが、「都市のスポンジ化」に対応する「改正都市再生特別措置法」が施行され、それに呼応する形で、クラウドファンディングを活用したまちづくりという新たな動きが表面化しつつあるのは好機でもある。財源の限界や社会保障などの公共サービスの受け皿である地方の消滅が進む中、社会保障などが担う目的や役割を維持するためには、これまでの固定的な役割分担を超えた新たなアプローチが必要であり、まちづくりや地域経営の発想をもち、「公」は皆で創るものという視点で公共の再構築を図る必要がある。