

2016年10月20日 全9頁

地域の課題解決とサービス事業主体の減少

～既存サービスの維持に加え、提供者と利用者の構造変化及び技術進歩を踏まえた代替可能なサービスを～

経済環境調査部
主任研究員 市川拓也

[要約]

- 人口減少が深刻化するなかで、地域の課題は山積している。介護や保育も課題ではあるが、かつては当然のように供給されてきた公共交通や小売店、ガソリンスタンドといったサービスの事業主体の減少は地域に大きな影響を及ぼすことが予想される。経済の縮小とともに、地域の存続さえ危ぶまれる事態となるのではないかとの見方もできる。
- こうした状況に対して、経済産業省の「地域を支えるサービス事業主体のあり方に関する研究会」では、本年（2016年）4月にサービス事業主体の法人制度について報告書をまとめたほか、まち・ひと・しごと創生本部の「地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議」では、住民組織によるガソリンスタンドのサービスなども含む地域運営組織の検討がなされている。いずれも社会性と経済性を両立させる主体への期待が示されている。
- 社会性と経済性の両立に関する試みは現在、世界各国でなされているが、営利企業として採算度外視で事業を継続することは困難である。従って、必要とされるサービスについては、目的達成のための唯一の手段なのかという側面からも再考する必要がある。
- 大きく変貌を遂げる地域社会において、将来にわたり持続可能な地域を求めるのであれば、既存サービスの維持を図るだけでなく、提供者と利用者の構造変化及び技術進歩を踏まえた代替可能なサービスについても積極的に検討することが必要であろう。

はじめに

日本では本格的な人口減少社会へ突入する段階を迎えつつあるが、こうした変化に伴い地域で解決すべき課題は少なくない。人口減少の進展とともに、ガソリンスタンドや小売店などの閉鎖への対策や、とりわけ高齢者の介護・福祉、防災、雪国では雪下ろしなど、日常生活を過す上で課題が山積している。

こうした様々な地域住民の生活関連サービスについては、市場によって提供されるサービスと、必要性に基づいて行政から提供されるサービスに分かれる。市場サービスの縮小については、必要性に鑑みて行政サービスとして維持されることもあるが、膨らみ続ける民生費¹や必要なインフラ更新費用などから行政サービスへの依存にも限界がある。本稿では行政サービスではなく、市場を通じて自発的に供給されてきたサービスの分野を中心に、地域課題への対応を考えていくものとする。

1. 人口減少・高齢化社会で地域に山積する課題

「まち・ひと・しごと創生総合戦略」（2014年12月27日閣議決定）には「地域の公共交通、小売・生活関連サービス、介護、保育などの課題」との記載がある。地域が持続的に存続し続ける上で解決すべき地域の課題は多様であるに違いないが、政府の地方創生の視点において地域の典型的な課題として扱うことができる。さらに後述する経済産業省の「地域を支えるサービス事業主体のあり方に関する研究会」では開催趣旨における問題意識として、「近年、少子高齢化や過疎化等の社会情勢の変化に伴い、特に我が国の地方部において、鉄道・路線バスの不採算路線の撤退が相次ぎ、小売店やガソリンスタンドの減少による生活必需品の入手が困難になるなど、地域生活を支える基本的なサービスの提供が課題」²という表現が盛り込まれており、公共交通³には鉄道や路線バス、生活関連サービスにはガソリンスタンドも入ると考えられる。

図表1は一般路線バスの路線廃止キロ数の推移を見たものである。2007年度から2014年度までに累計で11,796キロの路線が廃止されており、単純平均すると年間約1,500キロの路線が廃止されてきたことになる。路線バスは労働者の通勤や学生の通学、高齢者の通院まで幅広く利用されるだけに、一般路線バスの廃止が続けば地域住民への影響は甚大なものとなることが予想される。鉄道も合わせ、いかに公共交通を維持できるかは地域の大きな課題である。

次に図表2は小売業の事業所数及び年間商品販売額について、東京圏（埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県）、非東京圏に分けてそれらの推移を見たものである。東京圏、非東京圏とも減少傾向にある中で、特に非東京圏で大きく減少している。基準時点における非東京圏の事業所数が相対的に過剰であったという可能性は否定できないが、非東京圏は事業所数、販売額とも東京圏よりも落ち込みが大きいことには違いはない⁴。小売店は日常生活に欠かせない食品等の販売サービスの事業主体であり、閉鎖が続けば地域住民の生活維持に深刻な影響を与えると考えられるため、確かに解消すべき大きな課題として認識できる。

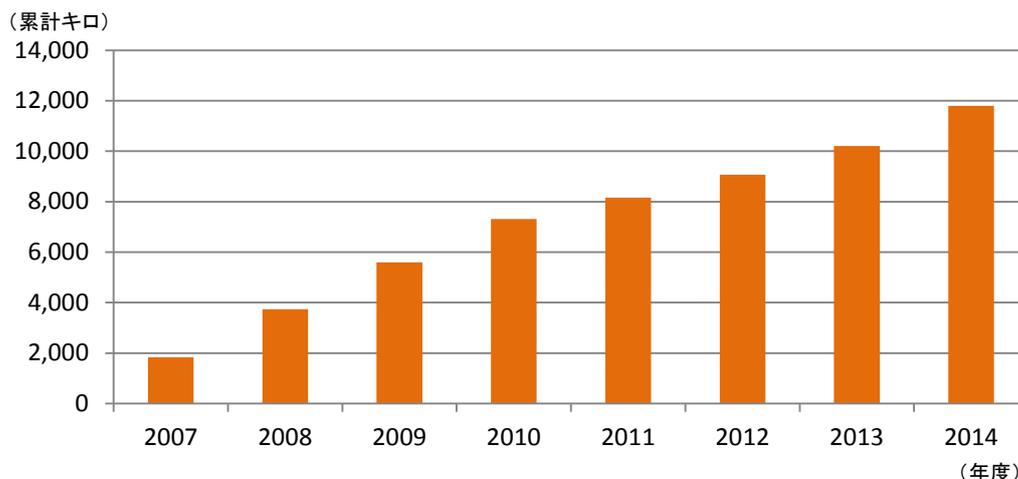
¹ 民生費の増加に関しては、拙著「地域経済の持続可能性について考える①～人口減少がもたらす地域経済の諸課題～」(2015年5月22日)参照。

² 経済産業省経済産業政策局「『地域を支えるサービス事業主体のあり方に関する研究会』開催について」地域を支えるサービス事業主体のあり方に関する研究会(第1回)(平成27年11月27日)資料4)。

³ 拙著「地域経済の持続可能性について考える⑤～地域の基礎的なインフラである公共交通機関をどう維持するのか～」(2015年10月30日)参照。

⁴ この間、いずれも売り場面積の減少傾向はみられないことから、集積したものと捉えることができる。

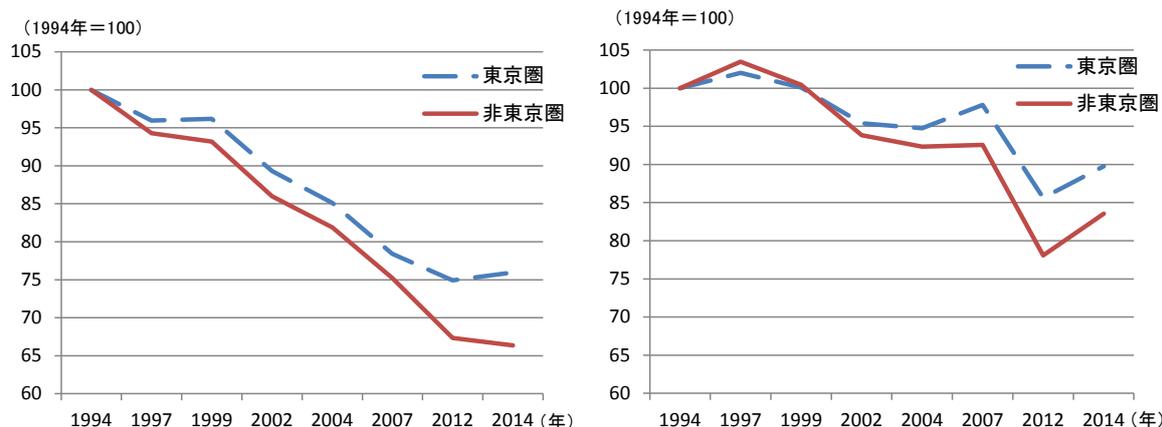
図表1 一般路線バスの路線廃止キロ数（累計）の推移



(注) 高速バス・定期観光バスを除く、代替・変更がない完全廃止のもの。

(出所) 国土交通省総合政策局公共交通政策部「地域公共交通に関する最近の動向等」(第1回地域公共交通の活性化及び再生の将来像を考える懇談会(平成28年6月15日)資料2)より大和総研作成

図表2 小売業事業所数(左)と同年間商品販売額(右)の推移(1994年=100)



(注1) 2014年調査は日本標準産業分類の第12回改定等により、前回実施の2007年調査の数値と接続しない(その他の統計上の注に関しては以下の経済産業省ウェブサイト参照)。

(注2) 東京圏は埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県とした。

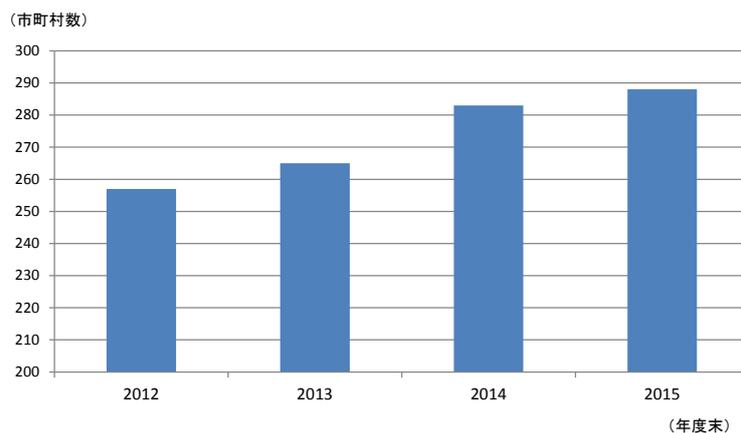
(出所) 経済産業省大臣官房調査統計グループ「平成26年商業統計表」より大和総研作成

URL: <http://www.meti.go.jp/statistics/tyo/syogyo/result-2/h26/index-kakuho.html>

上記の小売業の統計は小売全般を含むものであるが、中でも地方の生活に密着したガソリンスタンドの減少は地方に大きな影を落としている。図表3は市町村内にサービスステーション(SS)が3カ所以下の「SS過疎地」の市町村数の近年の推移を見たものである。2012年度末の257市町村から2015年度末には288市町村にまで増加している。数値の性質上、市町村の面積が非常に狭く多くを必要としない場合も考えられるが、通常では、基礎自治体である市町村の範囲内にSSが3カ所もなければ、ガソリンを給油するため遠方まで自動車を走らせねばならず、また暖房に必要な灯油や農機の燃料という面でも通常の生活が困難となる世帯も出て来よう。

ちなみに図表4は、2015年度末のSS過疎市町村数を都道府県別に見たものである。北海道が極めて数多く、長野県、奈良県と続いている。都道府県内で市町村合併が進むほど、数値上は少なくなるとの考え方もできる。SS過疎市町村を多く抱える都道府県は行政として何に起因するものかをしっかりと捉えつつ、対策を講じていく必要がある。

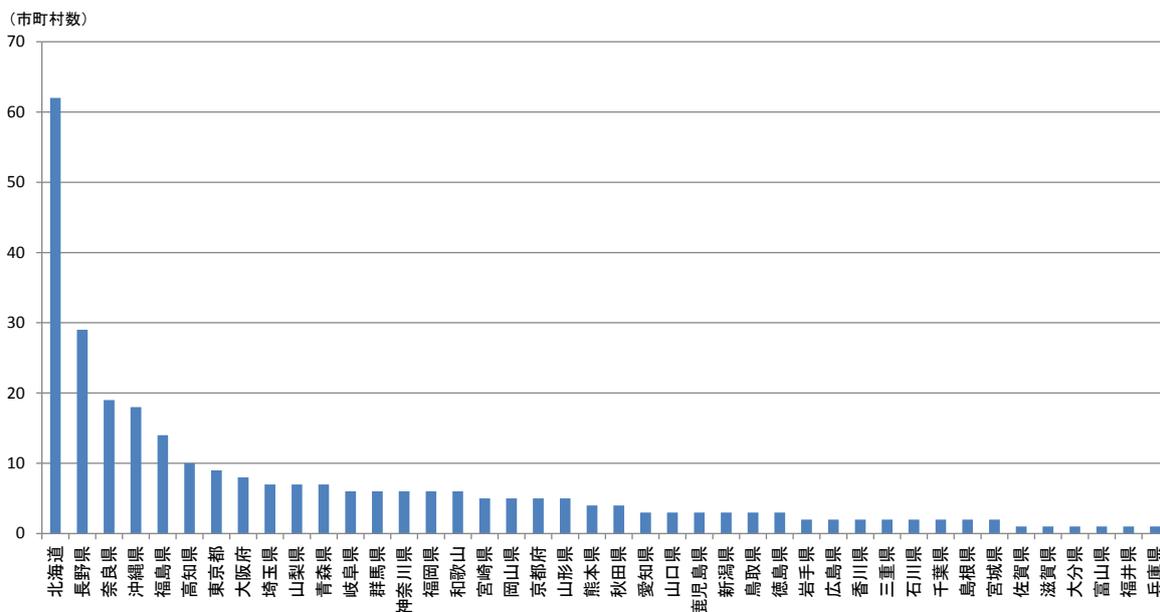
図表3 SS過疎地となっている市町村数の推移



(出所) 経済産業省ウェブサイト (URL は以下参照)、2015年度末は、SS過疎地対策協議会「SS過疎地対策ハンドブック」(平成28年5月)文中より大和総研作成

URL: <http://www.meti.go.jp/press/2015/04/20150414002/20150414002.html>

図表4 SS過疎地とされる市町村数(都道府県別)



(出所) SS過疎地対策協議会「SS過疎地対策ハンドブック」(平成28年5月)(出典元:平成28年3月31日時点SS登録データ(平成28年3月31日時点市町村数:1,718(東京特別区を除く))より大和総研作成

これら市場を通じたサービスを、従来、当然のように享受してきたが、突然サービスが提供

されなくなれば、地域住民にとって深刻な事態となり得る。とりわけ遠方への移動手段を持たない高齢者にとっては危機的とさえ言える。上記「まち・ひと・しごと創生総合戦略」では、「地方は、人口減少を契機に、『人口減少が地域経済の縮小を呼び、地域経済の縮小が人口減少を加速させる』という負のスパイラル（悪循環の連鎖）に陥るリスクが高い」と述べられているが、確かにこれらの課題を放置していれば、経済の縮小とともに、地域の存続さえ危ぶまれる事態となるのではないかとの見方もできる。

地方創生の観点からすれば、同総合戦略中の文章として既に触れた「介護、保育」も大きな課題と言えるが、市場による供給減よりも本質的には需要増に起因する部分が大きいと考えられ、サービス維持を課題とするものではない。これに対して、前掲の図表にあるような市場によって当然のように供給されていたサービスは突然供給されなくなるリスクを孕んでおり、そうした事態が生ずれば地域経済が負の方向に一変する事態を招きかねないとも見られる。

2. 地域の課題解決へ向けた国の対応

このように地方が深刻な状況にある中、2015年11月から翌年4月にかけて、経済産業省で前述の「地域を支えるサービス事業主体のあり方に関する研究会」が開催された。繰り返しになるが「近年、少子高齢化や過疎化等の社会情勢の変化に伴い、特に我が国の地方部において、鉄道・路線バスの不採算路線の撤退が相次ぎ、小売店やガソリンスタンドの減少による生活必需品の入手が困難になるなど、地域生活を支える基本的なサービスの提供が課題」⁵との認識に立つものであり、これらの「事業主体について、課題や制度上の対応策を検討するため」⁶というのが研究会の開催趣旨である。

研究会委員には山万株式会社、いすみ鉄道株式会社といったインフラ事業を手掛ける企業からの委員も含まれ、地域のサービス事業主体が運営する上で相応しい法人格・認証制度について新たな法整備も視野に入れた議論がなされている。同研究会報告書「地域を支えるサービス事業主体のあり方について」（平成28年4月）には、財源を寄附や補助金等に求める「社会性重視型」と出資等を受け収益を継続的に上げている「経済性両立型」を縦軸、目指す解決の対象を地域の課題全体とする「地域ベース型」と特定の社会的課題とする「事業ベース型」を横軸として、現存のサービス事業主体を分類するといった試みがなされている。米国の benefit corporation⁷や英国の CIC⁸などの活用企業の多くは、「事業ベース型」×「経済性両立型」に当

⁵ 出所は脚注2と同様の資料。

⁶ 同上。

⁷ 経済産業省「地域を支えるサービス事業主体のあり方に関する研究会事務局説明資料「地域を支えるサービス事業主体のあり方について」（地域を支えるサービス事業主体のあり方に関する研究会（第1回）（平成27年11月27日）資料5）（別紙）「参考資料」に「Benefit Corporation」について「○ 2006年に確立された非営利団体Bラボによる社会的企業の認証システムを契機として、2010年以降、各州で制定法を導入。○ 資金調達、ブランドイメージ向上のメリット有。○ 公共的利益の定款上の明記が必要。○ 第三者基準による企業目的・パフォーマンスの評価。○ 年次利益報告書の作成・開示。○ 社会的利益取締役（独立性を有し、公共的利益の実現の評価等を行う）の設置。○ 社会的利益強制手続（株主等による公共的利益の実現を求める訴訟提起）の確保。○ なお、Bラボによる認証を受けたB-corpは1,468社（2015年11月現在、外国企業を含む）」とある。

てはまると考えられるとしている。

検討を踏まえた制度設計案としては、図表5の通りである。社会的利益を追求しつつも、制度の骨格としては株式会社等の特徴を取り入れ、議決権は出資額に応じることを原則とし、残余財産の分配の全面的禁止は想定しない。このことから、言い換えれば、社会性も重視した営利企業のような制度を想定しているようである。

図表5 報告書における制度設計案

<p>[制度の骨格]</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 株式会社の特徴を取り入れた制度設計。 <input type="checkbox"/> 合同会社の特徴も選択可能な形で盛り込む。 <p>[意思決定のあり方]</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 出資額に応じた議決権による意思決定を原則とする（一人一票の議決権も排除しない）。 <p>[社会的利益追求の担保]</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 事業の社会性を継続的に担保する仕組みが必要。 <p>[資金調達関係]</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 主に出資や融資による資金調達を想定。 <input type="checkbox"/> 出資者（社会的インパクト投資家や地域住民等）が社会的事業の実施状況をモニタリングできる仕組みが必要。 <p>[剰余金等の分配]</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> 必要に応じて、構成員への財産分配の制限を検討。なお、出資を含む多様な資金調達を可能とする観点から、制度として構成員への利益配当や残余財産の分配を全面的に禁ずることは想定しない。 <p>[事業主体を機能させるための仕組み]</p> <ul style="list-style-type: none"> <input type="checkbox"/> KPIの開発や定着、インセンティブ等を含む社会全体の仕組みが重要。
--

（出所）経済産業省 地域を支えるサービス事業主体のあり方に関する研究会「地域を支えるサービス事業主体のあり方について」（平成28年4月）

本年6月の規制改革実施計画（平成28年6月2日閣議決定）では、「地域における様々な課題を事業活動的な手法を用いながら総合的・効率的に提供するサービス事業主体の在り方等についてのこれまでの検討結果を踏まえ、必要な制度整備等を行う。」「平成28年度以降随時措置」とある。今後、新法制定をも視野に入れつつ、サービス事業主体に関する制度面の整備が進むと予想される。

このほか、まち・ひと・しごと創生本部の「地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議」では地域運営組織の検討が行われている⁹。住民自治に関する部分も含み、上記の

⁸ 前脚注と同様の資料に、「Community Interest Company (CIC)」について、「○ 会社法（2006年）、CAICE法（2004年制定）及びCIC規則（2005年制定）に準拠する制度。○ 資金調達、ブランドイメージ向上のメリット有。○ コミュニティの利益に資する主体か否かのCIC監督官による事前審査の基準として、コミュニティ・インタレスト・テスト（①設立目的、②活動内容、③その活動の受益者）が存在。○ CICの一類型である株式有限会社においては、配当制限（利益の35%が上限）及び残余財産分配制限（各社員の払込金額が上限）が存在。○ コミュニティへの利益還元等について、毎年、事業報告書等の作成・会社登記局への提出が義務付けられている。○ 2015年10月時点の法人登記数は累計11,574社。」とある。

⁹ 「地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議の開催について」（地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議（第1回）（平成28年3月1日）資料1）には、「まち・ひと・しごと創生総合戦略（2015改訂版）」（平成27年12月24日閣議決定）に基づくものである旨が記されている。

研究会の議論とはやや視点は異なる¹⁰ものの、住民組織によるガソリンスタンドなどのサービスも議論の範疇に入れている。同中間報告書「地域の課題解決を目指す地域運営組織—その量的拡大と質的向上に向けて—中間とりまとめ」（平成28年8月10日）では、「地域における経済活動を行う地域運営組織においても、社会的利益追求を目的とした営利法人は重要な一つのあり方であり、このような制度の早期実現が求められる。」とあり（図表6）、ここでも社会性と経済性を両立させる主体への期待が示されている。

図表6 中間とりまとめにおける「社会的利益追求を目的とした営利法人」への言及

（社会的利益追求を目的とした営利法人）

小売店・ガソリンスタンド・地域交通等地域に必要なサービスが継続的に提供されなくなるおそれが高まる中、これらのサービスの提供に取り組む事業主体のあり方の検討が「地域を支えるサービス事業主体のあり方に関する研究会」（経済産業省）において行われ、検討結果として経済性及び社会性を追求する主体の制度設計案がまとめられた。そこでは、①原則的に株式会社の特徴を取り入れた設計とするとともに地方部において親和性が高い、一人一議決権を有する合同会社の特徴も選択可能な形で盛り込むこと、②社会的利益追求の担保の仕組みの必要性の提示、③必要に応じた構成員への財産分配の制限を検討する旨等が挙げられ、経済産業省においてこれらに基づく制度の検討が行われているところである。

地域における経済活動を行う地域運営組織においても、社会的利益追求を目的とした営利法人は重要な一つのあり方であり、このような制度の早期実現が求められる。

（出所）まち・ひと・しごと創生本部 地域の課題解決のための地域運営組織に関する有識者会議「地域の課題解決を目指す地域運営組織—その量的拡大と質的向上に向けて—中間とりまとめ」（平成28年8月10日）

地域自治という点では活動資金として分配の想定されない寄附や会費なども重要である。しかし、継続性を考えれば自ら稼げるだけの事業性をもった組織がサービスを担うことが望ましく、分配を期待できれば資金も広く集めることができる。提供されなくなったサービスを行政が代替するのではなく、住民の発意によって市場性をもったサービスが提供されるのであれば、地域活性化の観点からも大きな期待が寄せられるところである。

3. 社会性と経済性の両立は可能か

社会性と経済性の両立についてはソーシャル・インパクト・ボンド¹¹の例を出すまでもなく、現在、世界各国で関連の試みがなされている。経済主体が社会の中にある限り、利益の奪い合いになっては両者とも持続は危うい。昨今の企業における社会貢献やCSR（Corporate

¹⁰ まち・ひと・しごと創生本部 地域を支えるサービス事業主体のあり方に関する研究会（第6回）（平成28年3月22日）の議事要旨には、「LM法人のイメージしているところと我々が検討したことの違いは、地域的な意味のローカルに限定しないことと、出資というエレメントを重視したことだろう。」とあるように、やや視点が異なる。

¹¹ 日本財団ウェブサイトでは、ソーシャル・インパクト・ボンドについて、「社会的コストを低減する、行政が未だ実施していない事業を、民間投資によって行い、行政がその成果に対する対価を支払う社会的インパクト投資のモデル。事業の実施による社会的コストの削減分や納税・社会保険費支払い等の増加分が償還の原資となる。公的サービスの生産性向上や、財政負担の軽減が期待できる。」との記載がある。

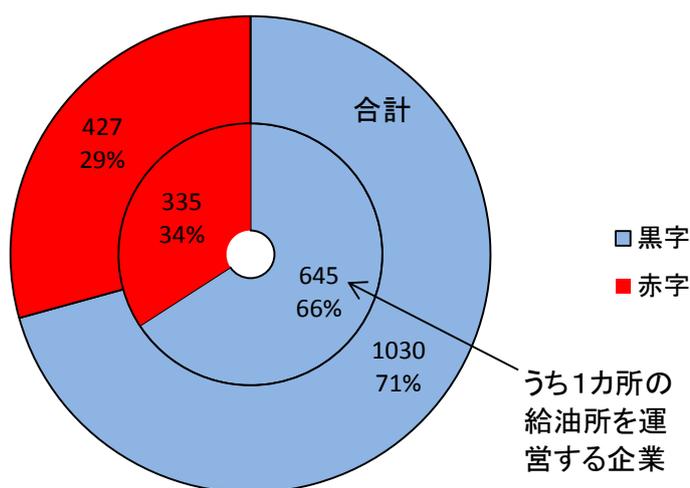
URL: <http://www.nippon-foundation.or.jp/news/pr/2015/img/40/40.pdf>

Social Responsibility)、E S G¹²重視の投資スタンスというのもこうした延長にあるものと考えることができる。

一方で、いくら地域社会とともに発展するとの理念を重視する企業であっても、地域社会が必要とするサービスに対して採算度外視で事業を継続することは困難である。図表7は2015年度調査における給油所運営企業の黒字・赤字企業数（経常利益ベース）及び両比率を見たものがあるが、合計で約29%もの企業が赤字であり、1カ所のみ給油所を運営する企業にいたっては約34%、つまり1/3強の企業が赤字となっている。採算の悪化は給油所廃止の大きな理由になり得る。

このように地域社会が必要とするサービスに対して、サービス提供主体が留まれるよう、あるいは留まれない場合にそれを代替する主体の参入を促すよう法人制度面から検討したのが上記の研究会とみることができよう。

図表7 給油所運営企業における黒字・赤字企業数と比率（経常利益ベース）



（出所）一般社団法人全国石油協会「石油製品販売業経営実態調査報告書のダイジェスト版（平成27年度調査版）」より大和総研作成

ここで考えておくべきは、提供するサービス事業主体側ではなく、必要とされるサービスの側である。社会性と経済性の両立を考えるに当たり、社会の求めるサービスを所与のものとして任意の組織なり企業なりがいかにか提供できるかという観点だけでなく、必要とするサービスは目的達成のための唯一の手段なのかということについて再考する必要がある。

¹² 大和総研ウェブサイトでは、「E（環境）、S（社会）、G（ガバナンス）」と記載している。
URL: <http://www.dir.co.jp/research/report/esg/>

4. 提供者・利用者の構造変化と技術進歩を踏まえたサービスの検討を

地域が直面する人口減少社会において、大幅な経済成長への期待は難しい。そうであるとするれば、地域住民を取り巻く日常の課題をいかに解決し、生活を充実させるかということが地域社会の視点では大切となってくる。この点で行政への期待は一層高まることが予想されるが、高齢化とともに福祉面における行政負担は増加し、財源的な制約もある中で隔々にまで対応するには限界がある。地域社会の課題は地域住民自らが解決を図っていく必要がある。上記の有識者会議では、廃止が決まったガソリンスタンドを住民の出資により維持できた事例が紹介されている。こうした社会的に必要なサービスを地域住民自らの組織が提供するという試みは、人口減少社会だからこそ地域コミュニティが有用であることを示す好事例として位置づけることができる。

こうした住民出資のサービス事業主体について筆者が注目するのは、住民による既存サービスの維持もあるが、住民が事業者側としてサービスを提供する点にある。プロ集団でなくとも地域社会の満足を得ることができるのであれば、工夫次第では事業者も消費者も分け隔てない相互依存型のサービスが実は効率的となることもあると考えられる。

人口減少が進み世代が変わる中で、地域社会が必要とするサービスは変わり得る。たとえば、地域としては日々の生活のために自動車への給油や暖房の燃料購入のためにガソリンスタンドが必要であったが、今後、環境規制から化石燃料消費の抑制が進み、電気自動車や再生可能エネルギーの普及によって、ガソリンスタンドが果たしてきた機能が不要となる時代が来るかもしれない。小売店の減少の問題に対しては電子商取引が既に多くを代替できる状況にあり、移動手段についても完全自動運転の車が実用化されれば交通弱者問題もなくなる日が来るかもしれない。前述の住民出資の事業運営組織でも人材面等から持続可能性は課題となり得る。地域の持続可能性を高めるためには、既存のサービスの維持を図るだけでなく、提供者と利用者の構造変化及び技術進歩を踏まえた代替可能なサービスについて積極的に検討する必要があるだろう。