

地域経済循環創造ガイドライン

平成25年8月12日（総行政第121号） 制定

本ガイドラインは、地域資源を活用し、地域の関係者である産（産業界）・学（大学等）・金（地域の金融機関）・官（都道府県及び市区町村）が連携して、農地・山林の再生や交流人口の増加等、本来であれば公的事業として対応する必要があると考えられる様々な外部効果を伴う新規事業を起こし、地域の経済循環を創造する際の各関係者の役割や留意事項等を取りまとめたものである。

第1 趣旨

(1) 背景

我が国は現在、少子高齢化の進行する中で生産年齢人口が減少するとともに、海外生産シフトによる製造業の雇用減少の流れの中にあり、地域経済の疲弊が指摘されて久しい。しかし、地域の資金の動きを見てみると、企業・家計ともに現預金の保有割合が引き続き高く、金融機関への預金流入は堅調である。その一方、企業や家計の前向きな投資支出は低迷しており、地域金融機関の貸出が伸び悩んでいる。この結果、地域金融機関では、預貸率（預金対比でみた中小企業向け貸出と住宅ローン等の残高）が地方圏を中心に大幅に低下しており、資金の余剰感が強まっている。

このように、地域での資金循環が滞り、地域経済の疲弊が進む中で、地域活性化の視点から、各地域で豊富な資金を特色ある地域資源や地域の人材と結びつけて、需要創造型のイノベーションを起こし、新たに持続可能な資金循環を創造する、地域からの成長戦略が不可欠となっている。

「日本経済再生に向けた緊急経済対策（平成25年1月11日閣議決定）」において、「多様な地域の資源等を活用したイノベーションの推進や地域の自立を目指した産学金官の地域経済循環の促進等により、地域それぞれが持つ特色を生かして地域経済を活性化するための取組を進める。」という方針のもと、平成24年度総務省所管一般会計歳出予算補正（第1号）に「地方公共団体を核とした地域経済循環の創出」に関する予算が計上された。

また、「経済財政運営と改革の基本方針～脱デフレ・経済再生～」(平成25年6月14日閣議決定)において、「『地域の元気創造プラン』を通じて、産・

学・金・官の連携のもと、民間の資金を活用して、地域のイノベーションサイクルを構築し、雇用の拡大を図るとともに、エネルギー・インフラや公共クラウドなどの地域の基盤整備を進める」とされ、平成 26 年度予算の編成にあたり重視することとされた。

(2) 地域経済イノベーションサイクルの意義

人口が成熟し人口増に伴う需要増加が見込めない場合に経済成長を実現するためには、新しい需要を創出することが重要である。すなわち、社会の潜在的ニーズを掘り起こし、人々が対価を払っても良いと思う財やサービスを提供することがより求められる。

このような状況下では、社会的には望ましいものの十分な収益が確保されないような事業に対し、公的部門が初期投資を支援しつつ事業自体は市場原理に沿って運営される社会的仕組みが必要となる。

事業のノウハウを持つ民間事業者には、新規事業の担い手として期待される役割が大きいが、地域資源を用いた事業で、地域課題を解決するなど外部効果が認められ、地元雇用を創出するが、収益率が低いために事業化に至らなかったものがあると考えられる。そうした外部効果の伴う事業を民間主導で実施するためには、地域経済循環創造の取組を地方公共団体等が支援する仕組みが必要である。

地域経済イノベーションサイクルとは、地域資源を活用し、雇用創出をはじめ社会的に望ましい外部効果等を有するものの十分な収益が期待されない事業について地方公共団体が初期の設備投資を支援しつつ、事業自体は民間事業者によって実施され、市場経済の伸縮性と企業家精神が発揮される事業を生み出していく仕組みであり、

- ① 地方公共団体と地域金融機関等がそれぞれの強みを活かして民間事業者を支援し、
 - ② そのノウハウ等が蓄積されていき、
 - ③ 新たな事業起こしにフィードバックされていく
- 好循環を目指すものである。

(3) 産学金官地域ラウンドテーブルの意義

地域経済イノベーションサイクルを構築するに当たり、関係者のつながり

(組織)として、地域ラウンドテーブルを構築・運営していくことが有効である。地域の元気創造事業者(産)、大学・NPO等(学)、地域金融機関(金)、地方公共団体(官)の連携の下に、地域資源を用いた事業を通じて、農地・山林の再生や交流人口の増加等の外部効果や地元雇用の創出が期待される。

(4) 期待される効果

産学金官地域ラウンドテーブルの関係者の協力・連携関係により外部効果を伴う事業が立ち上げられた場合に様々な効果が期待される。特に地方公共団体の支援により、地域金融機関の融資が誘発されれば、いわゆる「てこ」の効果(例えば、地方公共団体の初期投資支援の補助金に地域金融機関の融資等が加わり、補助金額の2倍から3倍の初期投資が可能となること)が働き、投資効果が増大することも期待される。

事業実施により期待される効果とその評価方法として考えられるものは次のとおり。

①投資効果：地域金融機関の融資が可能となり、地方公共団体の補助額に対して、相当程度の初期投資効果があること。

$$\text{投資効果} = (\text{補助額} + \text{融資額}) / \text{補助額}$$

②地元雇用創出効果：地域金融機関の支援を受けつつ事業が継続する間、地方公共団体の補助額に対して、相当程度の雇用が創出されること。

$$\text{地元雇用創出効果} = \text{地元雇用人件費の累計(事業継続期間)} / \text{補助額}$$

③地元産業直接効果：地域金融機関の支援を受けつつ事業が継続する間、地元の産物等を原材料として購入することにより、地方公共団体の補助額に対して、相当程度の地元産業への直接効果が創出されること。

$$\text{地元産業直接効果} = \text{地元原材料費の累計(事業継続期間)} / \text{補助額}$$

④地域課題解決効果：①～③までの効果に加え、事業化に伴い、本来であれば、公的事業として対応する必要があると考えられる様々な外部効果がもたらされること。

(例)

・「廃棄物等の商品化モデル」：

廃棄物等の商品化(地場産品化)により、処理コストを減少させるとともに、地場産業への波及

・「一次産品等高付加価値化モデル」：

一次産品等の高付加価値化により、地域ブランドの確立

・「地元資源活用にぎわい創出モデル」：

地域の固有の文化や資源、高付加価値化サービスや商品によって、人々が集い、ビジネスが生まれる環境の創造

・「流出資金域内還元モデル」：

資金を域内で循環させ、雇用の創出と地域資源の活用

第2 地域ラウンドテーブルにおける各関係者の役割

地域経済循環を創造するに当たり、地域ラウンドテーブルを構築・運営することが有効であるが、各関係者は以下に掲げるような役割をそれぞれ果たすことが期待される。

(1) 地方公共団体の役割

地域の資源と地域の資金（地域金融機関の融資等）とを結び付けて、地域における経済循環を創造する際の、中心的な役割が地方公共団体に期待されるものであること。

民間事業として独立採算を確保することが困難であっても、地域雇用の創出をはじめ地域における外部効果が認められる事業については、その価値を認め、事業化のための一定の初期投資支援の是非を判断する。

地方公共団体は、住民等関係者との調整や法令、制度との整合性の確保の確認を行うとともに、各事業ごとに、期待される外部効果を具体的に抽出し、それに見合う初期投資支援額を判断するほか、補助金、出資あるいは造成した地域活性化ファンドからの出資等、事業の見通しや収益性を踏まえた支援方策を検討することが期待される。さらに、販売促進などの事業化支援の手法にも留意すること。

なお、地方公共団体が民間事業者に対して財政的な支援を行う際には、初期投資の際の1回限りのものとし、支援額が事業計画時に確定することが重要である。（地方公共団体は、支援対象の民間事業者が地域金融機関から融資を受ける際に、損失補償等は一切行わず、当初に確定した以上の財政上の責任を負わないこととする。）

(2) 地域金融機関の役割

地域ラウンドテーブルにおける地域金融機関に期待される役割は、事業の目利き機能や事業継続時の民間事業者に対するコンサルティング機能等であること。特に、地域金融機関が、当該事業により将来にわたって生み出されるキャッシュフローを評価して融資等を行うとともに、事業継続のコンサルティング機能を果たす地域金融機関が企画段階から参画し、事業計画をより現実的なものにしていくことが重要であること。

さらに、地域金融機関の融資等による「てこ」の効果の存在により、より少ない公金の支出で大きな需要創出が可能になる。

(3) 起業家（民間事業者）の役割

事業のノウハウを持つ民間事業者には、新規事業の主要な担い手としての役割が期待されること。民間事業者が地方公共団体から初期投資支援を受ける場合は、地域の雇用創出をはじめとする外部効果の実現が期待され、基本的には、外部効果の実現は当初の事業計画に組み込まれているものであること。民間事業者には、期待される効果を実現しながら、事業を継続・発展させることが求められるものであること。

(4) 大学等の役割

地域における経済循環創造の取組について、個別の取組を調査・分析しながら成功及び失敗事例をケースメソッド化・理論化し、データを整理することは、新たな事業を促進する観点から有効である。さらに、地域の大学等は、人材育成、知的財産権の活用に向けた助言に当たっても、一定の役割を果たすことが期待されるものであること。

(5) アドバイザー等の役割

地域の資源と資金を活かした合理的なストーリーに基づいたビジネスモデル構築のノウハウは一般に広く共有しているものとは言い難く、また、初期投資支援の規模と地域金融機関等の融資の規模等、地方公共団体と地域金融機関の調整が求められる場合があるため、経験が豊富なアドバイザーが事業のコーディネーターになることが期待されること。

アドバイザーが全国各地で地域経済循環の創造の取組をコーディネート

し、経験を積み重ねていくことで、金融業界等の経験者の活用と有能なアドバイザー層の形成にもつながることが期待される。

第3 関係者が連携協力する上での留意点

地域ラウンドテーブルの関係者が連携・協力して、民間事業者による事業化を支援する際に留意すべきと考えられる点は以下のとおりである。

(1) 事業化するのに適切なビジネスモデルであるかの検証

支援対象事業を形成するに当たっては、当該ビジネスモデルが事業化に適したものであるかの検証が必要であり、まず、対象ビジネスモデルの収益構造や公共的な外部効果のあり方を検証すること。さらに、当該ビジネスモデルにより、将来にわたりどの程度のキャッシュフローを生み出すことが合理的に期待されるかを検証すること。

(2) 対象となる事業の外部効果と収益構造のバランス

支援対象事業の選定や優先順位付けにあたっては、第1(4)の期待される効果(①投資効果、②地元雇用創出効果、③地元産業直接効果、④地域課題解決効果)を評価し、その評価額が地方公共団体の支援額を上回ることが求められること。事業の計画段階で地域課題解決効果の度合いを一律に算定することは困難と考えられるが、投資効果についてはその計画段階で明らかであり、地元雇用創出効果及び地元産業直接効果は一定程度の想定が可能である。このため、支援対象事業から期待される外部効果の程度により、その優先順位を決定すること。

(3) 関係者の適切なリスク分担

事業に当たっては、情報を最も有した適切な者がリスクを負担するのが基本である。例えば、コストオーバーラン等の建設リスクについては民間事業者、制度変更や住民合意形成等に係るリスクについては地方公共団体、融資に係るリスクについては金融機関、というようなかたちでリスクを分担すべきであること。

また、地域経済イノベーションサイクルは初期投資の一部に対する支援を

地方公共団体が行うとともに、地域金融機関が民間事業者に対するコンサルティング機能を担って、事業を継続的に支援するスキームであるため、民間事業者に対して地域金融機関は不動産担保・個人保証に過度に依存しないことを基本とし、事業性を十分審査し、融資決定を行うとともに、事業キャッシュフローの継続的な把握に努めること。

事業のキャッシュフローを十分審査するという考え方から、事業活動そのものから担保価値を見出す動産・売掛金担保融資（Asset Based Lending（ABL）：売掛債権や在庫商品、機械設備等、民間事業者の事業キャッシュフローと密接に関係する債権や動産を担保にとって融資を行う方法）の活用も検討に値すること。なお、地域金融機関の貸出利子については、事業性を十分審査し、適正な利率が設定されるものであること。

（４）事業開始後の収益の下振れリスク

地方公共団体による初期投資支援後、事業継続に影響を与える規模で事業収入が下振れした場合、事前に想定されていた外部効果や雇用創出効果・地元産業への直接効果が見込めないことがあり得る。一定程度は、地域金融機関のコンサルティング機能（民間事業者の業務改善につながる情報提供等を行う）に期待すべきであり、それ以上に地方公共団体が資金的な運営支援を行うことは想定すべきではないこと。

当初のビジネスモデルを評価し、立ち上げ支援を行い、地域金融機関の融資等の喚起による投資効果を得た以上は、基本的には、民間事業者と地域金融機関の努力と判断を尊重する必要があること。したがって、事業の企画段階で、事業性があることが確認でき、公的支援の必要性を惹起させるような公共性があり高い外部効果が見込まれるビジネスモデルであることが求められる。

なお、事業利益を確保しながら、当初設定された外部効果（雇用創出、地元産業への直接効果、地域課題解決等）と反する事業形態への変更は認められないことは予め明らかにしておくべきであること。

第４ 地域経済イノベーションサイクルに係る施策

地域経済循環創造事業の事業化の段階としては、地域資源を発掘・再生し、地

方公共団体と地域金融機関が地域資源と資金・人材等を結びつけ、事業化を行う民間事業者を支援し、それらのノウハウを蓄積・フィードバックするという一連の流れがある。

この一連の事業化の段階に応じ、各種の支援策を創設しているので、活用を検討されたい。

(1) 地域経済循環創造事業交付金

地域経済イノベーションサイクルの全国展開の先行実施として、地域経済循環創造事業交付金の交付予定団体を平成25年6月に決定した。

本交付金は、地域の資源と地域の資金（地域金融機関の融資等）とを結びつけて、地域における経済循環を創造し、新たに持続可能な事業を起こすモデルの構築を支援するものである。具体的には、地域金融機関から融資を受けて事業化に取り組む民間事業者が、事業化段階で必要となる初期投資費用等について、地方公共団体が助成する経費に対し、総務省が交付金として交付するものである。

対象となる事業は全体で67事業、交付予定額21.8億円となった。これらの事業に対して、金融機関から23億円の融資が得られることとなっており、交付金として投資した効果は2.1倍となる。これらの事業を通じて地元で雇用される人件費についても、金融機関の回収年限を7年と想定して、7年間で約80億円が確保される見込みであり、地元雇用創出効果は3.6倍となる。さらに、事業に際して地元から調達する原材料費は、同様に金融機関の回収年限の想定7年間で約130億円であり、地元の産業への直接効果は約6.0倍となる見込みである。

(2) 地域資源・事業化支援アドバイザー事業

地域資源を発掘し、その資源と資金を結びつけ、事業化をするという事業化の各段階において、アドバイスを行う外部の有識者等を派遣したり、研修会を開催するものである。アドバイザー派遣や研修会の活用は、特に、地域の人々だけでは気づくことのなかった地域資源の独自の価値の把握等の段階において有効であると考えられる。

(3) 起業家誘致・人材サイクル事業

都市圏の金融機関等における勤務経験が豊富な人材等を、地域企業等に派遣し、地域資源をいかした事業の立ち上げや運営を支援するモデルを構築するものである。アドバイザーとは異なり、一定期間当該人材が地域企業等に所属することにより、そのノウハウを十分に活用し、地域企業等の課題にきめ細かく対応することが期待される。具体的には、地域企業が事業化を行う段階等で、専門的な知識をいかした販路の開拓や金融機関等との交渉などの多様な場面において、本事業により、都市圏の金融機関等での勤務経験の豊富な人材の活躍が見込まれる。

(4) 地域の元気創造プラットフォーム

地域経済循環創造事業に加え、過疎対策、定住自立圏等の先行事例をデータベース化し、各地方公共団体等が地域活性化施策の企画立案の参考とするとともに、自らの施策を広く情報発信するためのツールとして活用されるものである。本プラットフォームには、総務省の施策説明や活動事例、人材紹介など各地域の活性化の取組の参考となる情報を公開するエリアと、地方公共団体等の会員が情報発信・意見交換等を行うことのできる会員限定 SNS を設けており、情報収集と情報発信の両側面から活用することができる。

(地域の元気創造プラットフォーム URL) <http://chiikiriyoku.jp/>

(5) 人材力向上共用データ活用プロジェクト

全国各地の地域経済循環に係るノウハウや実績を収集・分析し、更なる各地の取組を促進するため、各地の大学と連携したデータベースの構築、人材育成のためのカリキュラムの開発等を行う。本事業では、各地の大学と連携した取組を中心に、ノウハウや実績を収集・分析のうえ、最終的には地域の元気創造プラットフォーム上で公開し、大学等との連携に当たって有益な情報を提供できるものとする。

これらの事業は、地域資源を発掘・再生し、地方公共団体と地域金融機関がそれぞれの強みを活かし、事業化を行う民間事業者を支援するとともに、事業化に係るノウハウを蓄積・フィードバックする一連の流れについて、それぞれの場面で支援を行うものである。

各地域においてこれらの施策を活用することにより、地域資源を活用した新規事業が生み出されることが期待される。

第5 その他

- (1) このガイドラインに定めるもののほか、地域経済循環創造に必要な事項は、総務省が別に通知で定めるところによるものとする。
- (2) 総務省は、地域経済循環創造に関する地方公共団体の取組に対して、必要な地方財政措置を講じることとする。この場合において、地方公共団体に対して、速やかに情報を提供するものとする。

以 上