

第3章 コミュニティビジネスと産学公民連携

1. コミュニティビジネスが必要とされる社会的背景

コミュニティビジネスと行政のかかわり、役割分担・協働のあり方を考える前に、コミュニティビジネスが必要とされる社会的背景について整理しておきたい。

(1) 経済・社会環境の変化

国内では、長引く不況や、経済のグローバル化、金融不安、雇用環境の悪化といった、将来に向けての経済活力に懸念が生じている。

一方、社会環境においては、個人の価値観も量から質へと大きく変化し、少子高齢社会の進行による社会構造の変化にともないコミュニティへの帰属意識が希薄になり、その活力を失ってきている。

今後、経済社会の発展を目指していくには、大量生産大量消費に象徴される20世紀型のたて型中心の経済社会システムから、持続的な循環型社会、横断的・多参画型中心の新たな経済社会システムへの転換が求められている。

こうした経済社会環境の変化にともなって生じた福祉、雇用、環境などの様々な地域社会問題を解決するための取り組みは、主として行政や第3セクター等が公益事業として行ってきた。

しかし、平等・公平を基本とする最大公約数的な施策だけでは、地域における介護福祉や環境問題、まちづくりといった増大し続ける地域社会ニーズにきめ細かく対応できない部分が生じてきている。これらのニーズの充足は行政の能力を超えており、これらの全てに行政が対応していくとすれば、結果として行政の肥大化を招くことにつながる。それはそもそも地域住民も望んではいない。

さらに、90年代前半以降の国と地方自治体の急速な財政悪化により、すべての公共サービスを担うことは困難な時代となってきた。

た。

また、営利を目的とする従来型の企業も低迷する経済環境のもと、公益的意味合いの強い事業を負担する余裕がなく、あっても十分な対応ができないものも多い。

（２）地方分権の進展と行政の役割の変化

従来、日本は産業を育成・振興し、地域間の不均衡を是正して統一性と公平性を保つために、中央集権的機構をとってきた。しかし、国も地方自身による地域再生の重要性を認識し、平成 12 年 4 月地方分権一括法を施行し、自治体による地方分権政策を推進することとなった。

平成 13 年 12 月に出された地方分権改革推進会議の「中間論点整理」では、「公共サービスの提供を「役所（官）」が独占する時代ではなく、地域の実情に応じ、公的分野（公共）をコミュニティ、NPO、民間企業との間で適切に役割分担する仕組みを整備することが、地域社会における多様な主体間の協働を生み出すことになり、地方行財政の効率化がもたらされることになる」、さらに、「地域住民がNPOあるいはコミュニティ活動を通じて公的分野に積極的に関わり参画していくことが住民自治を飛躍させる可能性を秘めている」と報告されている。

すなわち、住民自ら地域の課題に問題意識をもち、主体的な活動を通じて地域経営に積極的に参加すること、そして自治体は福祉やまちづくりといった公共サービスに住民が積極的に参加できるような仕組みを構築すること、が求められている。

地方分権の推進を契機にこれからの行政には、公共サービスの提供だけでなく、事業の民間委託・開放を視野に入れて住民活動をサポートする役割へと変化していくとともに、個性豊かな地域社会の形成のため、公私協働によるパートナーシップに基づき地域経営を行っていく責務がある。

（３）新たな市民社会の成長

こうした地方分権の潮流のなかで、住民による地域づくりに向

けた様々な自主的活動が生まれている。これらは、自律精神の高揚とともに市民型社会における新しい自己責任の萌芽ともいうべきものである。

わが国では平成10年に特定非営利活動促進法（通称NPO法）が施行され、既に1万を超えるNPO法人が生まれ、福祉や教育、まちづくりなどの分野で活動を始めている。NPO法人などの新たな市民セクターは、自ら雇用を創出し、公益性はあるが行政が提供しにくい事業やサービス、採算性の面で企業が参入しにくいサービスを担って社会政策コストを抑制するなど、一つの経済主体としてその役割が大きくなりつつある。

また、パートタイムやフレックスタイム、派遣労働など多様な就業形態の拡大により、女性や高齢者、障害者のニーズに合ったより柔軟な働き方が可能になってきている状況や、単に所得を得て経済基盤を築くというだけでなく、生きがいや自己実現といった、より充実した人生を求める人が増加してきている点があげられる。

このようにコミュニティビジネスが必要とされる社会的背景として、社会経済システムの変化や地方分権の進展と行政の財政難、新たなライフスタイルの実現を望む住民意識の変化があげられよう。

こうした状況の中から、行政や第3セクター、企業だけでは対応が困難な地域課題の解決に応え、営利と非営利の中間領域「隙間（ニッチ）」で住民が主体となっていく市民型社会の新たなサービス提供者として、コミュニティビジネスがとらえられている。

2. 行政とコミュニティビジネスの役割分担

(1) コミュニティビジネスに取り組む行政の方向性

公益性を持ったNPO法人やコミュニティビジネスの多くは、活動を通じて介護や福祉、まちづくりといった地域のニーズを的確に把握できることから特定の領域において高い専門性を有しており、また、行政に比べ柔軟性・機動性に優れた面があることから地域の諸問題に対してきめ細かいサポート、質の高いサービスが期待できる。

こうしたことから、各地でNPO法人やコミュニティビジネスの活動が活発になってきており、公共サービスの担い手としての基盤が形成されつつある。

さらに、事業の目的（ミッション）をもち地域の人々が主体となって、地域還元型の利益追求や個人の生きがい追求、地域課題解決を目指した小規模ビジネスとして、地域の活性化や多参画型社会の実現を図る重要な役割を担うことが期待されている。

このように社会的役割は大きいですが、財政基盤が弱いNPO法人やコミュニティビジネスも多い。従来行政主導のもとで行われていた「地域課題の解決」を、コミュニティビジネスがその一翼を担うことによって実現していくとすれば、行政がどのようにコミュニティビジネスを支援していくかが地域活性化において重要な課題となってくる。

特に住民に一番身近な存在である自治体は、コミュニティビジネスに対する理解を深め、積極的な姿勢を持てば、その地域での一層のコミュニティビジネスの発展が望めることになる。そのためにはコミュニティビジネスの一般的な認知度及び行政における認知度を高め、支援の仕組みを整えていく必要がある。

また、今後はこれらの活動を財政面から支援する意味でも、行政における事業の民間委託・公共サービスの民間開放への期待は大きいといえる。行政サービスの供給主体の再編と行政コストの削減を実現し、同時にまちづくりや地域活性化を推進する信頼できるパートナーとしてNPO法人やコミュニティビジネスの経営

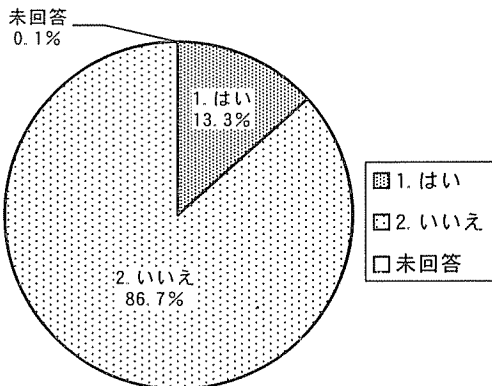
基盤を強化し、事業の継続性を確保していくことができる。

(2) コミュニティビジネス施策の取り組み実態と課題

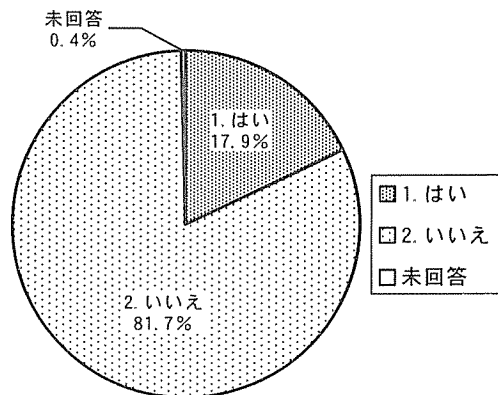
ここでは、平成 15 年 4 月に経済産業省が地方自治体（回答 1,313 件）、商工会議所・商工会（回答 1,298 件）を対象に実施した「コミュニティビジネスの振興に関するアンケート」結果から現状をみてみたい。それによると地方自治体でコミュニティビジネスという言葉を使用しているのは 13.3%に過ぎず、商工会議所・商工会においても所内で使用しているのは 17.9%の低さであった。（図表 16、17）

コミュニティビジネスに取り組む予定がないと回答した地方自治体の理由としては、「住民にコミュニティビジネスが認識されていない」（92.1%）、「コミュニティビジネスのことがよくわからない」（90.1%）をあげており、住民のコミュニティビジネ

図表16 「コミュニティ・ビジネス」言葉を
庁内で使っているか



図表17 コミュニティ・ビジネスという言葉
所内で使っているか

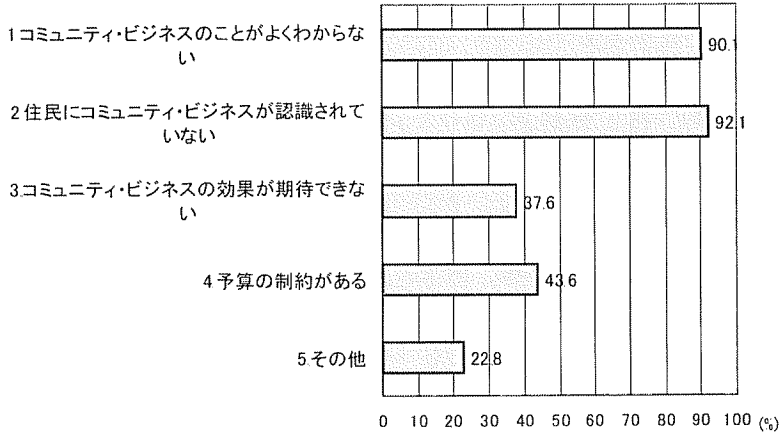


経済産業省「コミュニティビジネス推進に関する報告書」（2003年）より 以下同様

スに関する報告書」（2003年）をあげており、住民のコミュニティビジネ

スに対する認知度を高める必要があると指摘している。(図表 18)

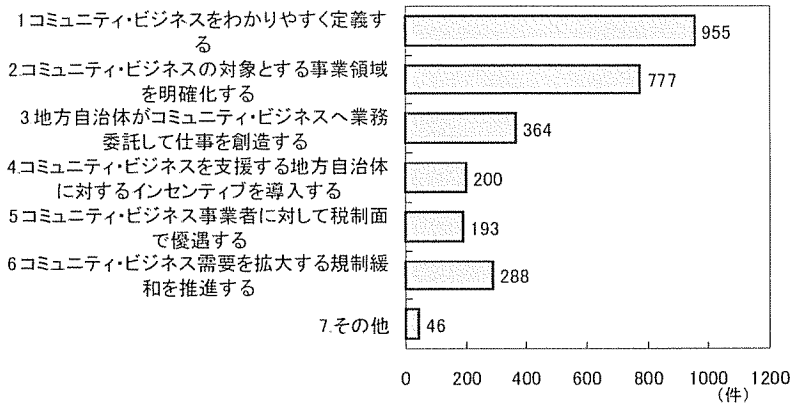
図表18 取り組まない理由



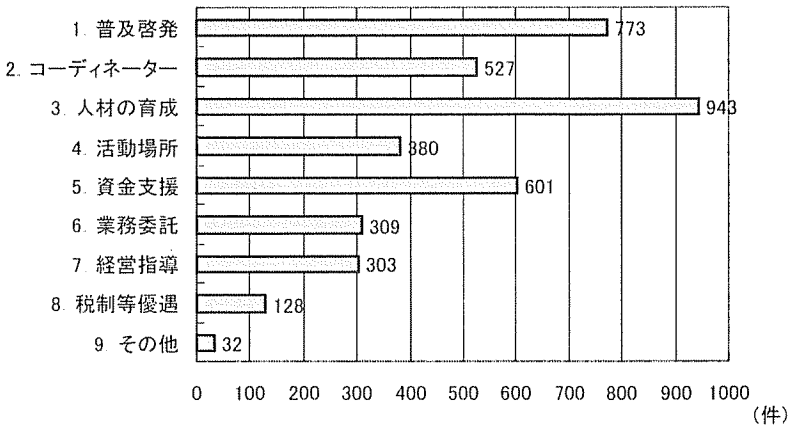
コミュニティビジネスの考え方が社会全体に浸透することは、より多くの住民が関心を持ち、立ち上げを目指すようになり、コミュニティビジネスの発展とともに地域コミュニティの活性化につながっていくことになる。

また、地方自治体がコミュニティビジネスを振興するには、「コミュニティビジネスをわかりやすく定義する」(955 件)、「コミュニティビジネスの対象とする事業領域を明確化する」(777 件)、「地方自治体がコミュニティビジネスへ業務委託して仕事を創造する」(364 件)から着手すべきとし(図表 19)、「人材育成」(943 件)、「普及啓発」(773 件)、「資金支援」(601 件)が重要な課題であるとしている。(図表 20)

図表19 振興のためどこから着手すべきか(3つまで回答可)

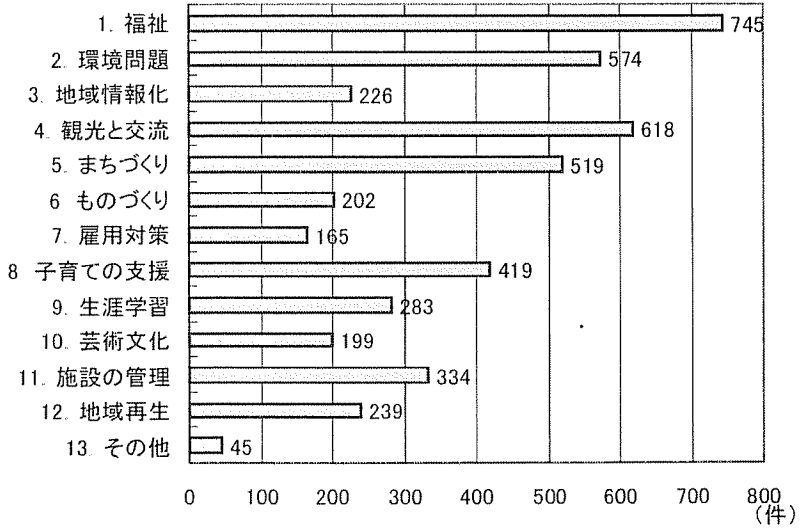


図表20 重要な課題とは何か(複数回答)

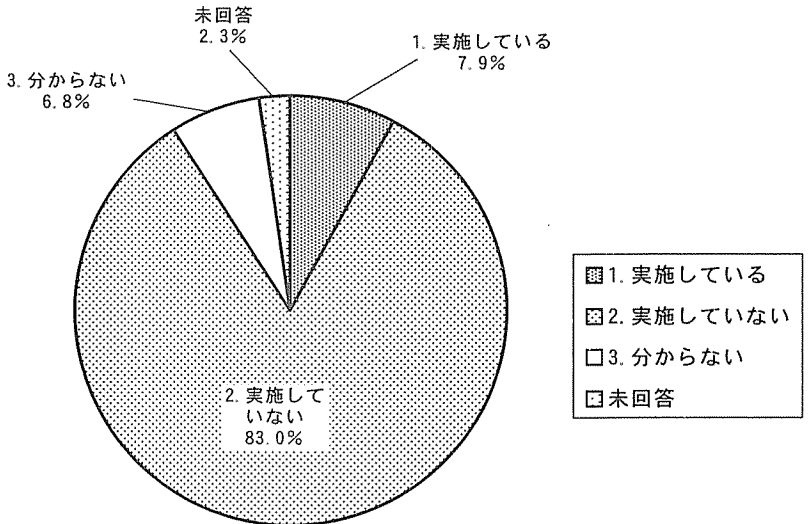


コミュニティビジネスが取り組むことが想定できるコミュニティの課題として、「福祉」(745件)、「観光と交流」(618件)、「環境問題」(574件)、「まちづくり」(519件)などがあげられている。既に7.9%(104件)の自治体がコミュニティビジネス事業者に業務を委託しており、「福祉」(40.4%)、「施設管理」(31.7%)の分野が多い。(図表21、22、23)

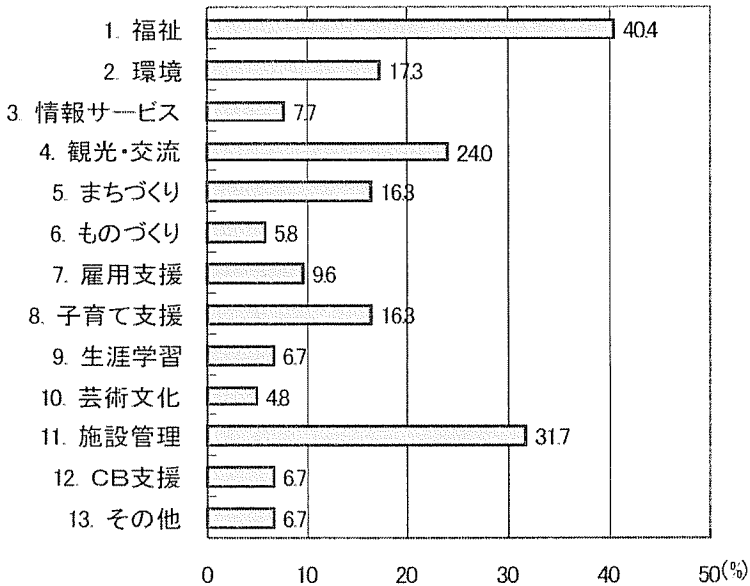
図表21 取り組むことが想定できるコミュニティの課題(複数回答)



図表22 コミュニティビジネス事業者へ業務委託しているか



図表23 業務委託している分野（複数回答）



報告書では、コミュニティビジネスは新しい生活関連サービス産業の創造として振興を図り、地域産業としての位置付けを明確化することが必要であるとしている。

今、地域に目を向けることは時代の要請である。行政は、住民活動が自立化し、ビジネスとして継続性を持つことができる地域独自の新たな市民サービスビジネスを創造していくという視点から取り組んでいかなければならない。

（3）パートナーシップ形成のための産学公連携

コミュニティビジネスには、その立ち上げのための起業のノウハウ、資金の確保、活動拠点の確保、継続していくための経営ノウハウなど様々な課題がある。

さらに、行政その他の支援のための施策の整備が十分でないこと、あるいはそれらに係る情報も乏しく、支援の中心となってい

く役割のある行政にそのノウハウがあまりないことも大きな課題である。

コミュニティビジネスの起業にあたっては起業者の強い情熱と意志、高い問題解決能力に依存する部分が大いだが、今後、コミュニティビジネスを発展させ、地域活性化を図っていくためには、地域において行政、企業、地域住民が、さらには大学等も協力してコミュニティビジネスを支援する仕組みを整えていくことが不可欠である。

なお、コミュニティビジネスといえども、採算が合うように適切な事業計画を立て、事業を継続できることが望まれる。しかし、公共性が高く採算性が低い事業であって行政が行うよりコスト面やサービス面で優れていると期待できるときは、行政の代替機能として公共サービスを分担するものであるから行政の財政支援は当然必要となる。

コミュニティビジネスの振興策としては第一に、地域におけるネットワークの構築である。行政、企業、住民、大学等の教育機関とのネットワークを構築し、情報交流と情報共有の仕組み（プラットフォーム）を創ることが必要である。行政や企業も地域情報を持っているが、地域社会のニーズにすぐ応えていける機能に乏しい。コミュニティビジネスは地域サービス事業者として、こうした地域ニーズを事業化していける強みがある。

また、コミュニティビジネスが地域で事業を展開するうえで、市民活動団体や企業、大学のネットワークを活用しなければならないことが考えられる。福祉活動やリサイクル活動などの情報交換をはじめ、コミュニティビジネスが持っているアイデアと大学の持つ技術情報、企業の持つ技術とビジネス情報が結びついて商品開発していくなどといった連携も生まれてこよう。

さらに、これまで地域とかかわりが薄いとされてきた学生などの若者が、社会に出る前にインターンシップや社会勉強としてコミュニティビジネスに係わったり、行政と大学が連携して講座を実施し地域を担う人材を育成する、企業の定年退職予定者のコミュニティビジネスやNPO活動への橋渡しなどが考えられる。

こうした行政をはじめとした各セクターが相互に地域の課題及びその解決策において共通のコンセンサスを確立し、地域課題に対する理解を深めることによって、コミュニティビジネスを支援していく体制を整備することができる。

第二に、中間支援組織（インターメディアリー）の構築である。コミュニティビジネスの支援は、個別のコミュニティビジネスに起業・経営ノウハウを提供したり、相談に乗ったり、必要な情報提供や情報発信を手助けするなど、決め細やかな支援が必要とされる。しかし、個々のコミュニティビジネスを支援するよりもこうした中間支援組織を重点的に支援することで、より多くのコミュニティビジネスが育つという波及効果が期待できる。

行政には中間支援組織に対して、活動事業費や人件費などの補助や業務委託などによる支援が求められる。

コミュニティビジネスを支援することは地域課題を解決するための住民との協働の仕組みづくりそのものであり、地域社会における分権化の実施である。各セクターがそれぞれの役割を担い、協働して情報、知恵、労力、資金を出し、協力し合いながら取り組むことで地域活力を生み出せるのである。

コミュニティビジネスが進化し成熟することは、行政・住民のパートナーシップを実現することにほかならない。

3. 協働とコミュニティビジネス

～コミュニティバスの事例から～

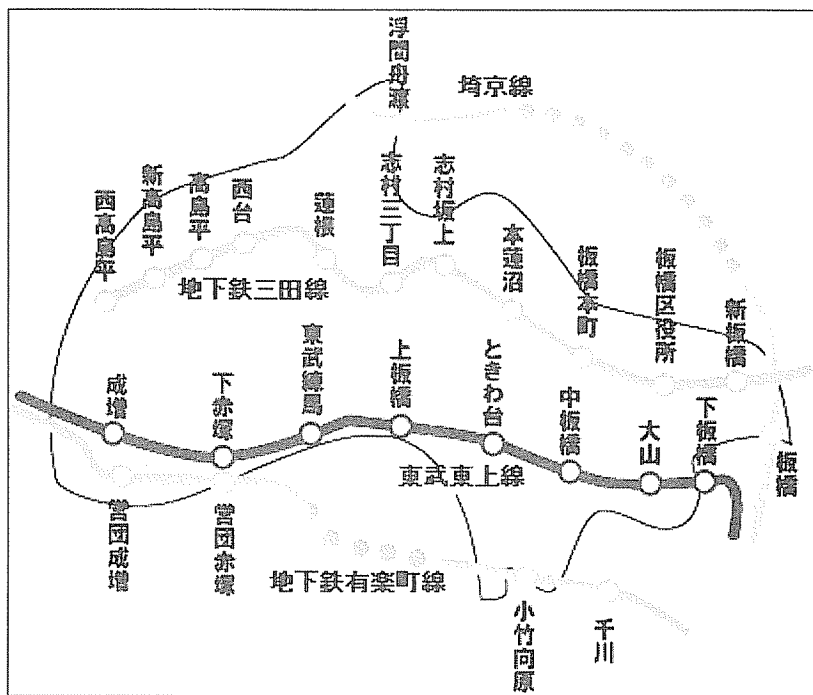
(1) 地域主体の限界

コミュニティビジネスの明確な定義は定まっていないが、少なくとも「地域課題を地域主体で解決する」という要素は不変であろう。しかし、多くの地域課題の発生要因は、さまざまな立場の人々が生活する場において、利害や価値観など、無数の要素がぶつかり合う中で起こる歪みから来ていると思われ、地域主体の活動だけで解決できる部分というのは限定的とならざるをえない。とりわけ地域全体のシステムとして整備されることではじめて解決の糸口がつかめるような課題、たとえば「地域の交通」に関する問題などは、地域住民の力だけではなかなか解決することは難しい。バスや鉄道を誘致しようという住民運動は活発に行われても、それを実現させるのは行政、というのが一般的であり、住民が事業を起こすとしても、行政との協働があって初めて実現するものである。「地域交通」に限らず、コミュニティビジネスの手法で地域課題をより良い解決に結びつけるためには、行政と地域住民の良好な協働関係を構築することが不可欠である。

(2) 板橋区の地域交通とコミュニティバス

さて、第1章で紹介した平成15年度からの板橋区コミュニティビジネス・ワークショップでは、この地域交通という課題に取り組んでいる「コミュニティバス」グループがある。板橋区の鉄道網は、図表24に見るとおり、東武東上線、地下鉄三田線を二本柱として、近隣区との境界付近をJR埼京線、営団地下鉄有楽町線が走っている。区内のどの町からもほぼ1キロ程度以内にはこの四つの鉄道網に到達できるようになっていて、それほど不便とはいえないが、東上線と三田線、あるいは東上線と有楽町線のいずれからも離れている町はやや不便なところがあり、とくに東上線と三田線とは相互に接続する駅がないため、三田線側と東上線側相互の地域の往来が不便で、なおかつ両線の間には荒川の河岸段丘

の崖線が走っていて急坂があるため自転車では行き来しづらく、地域相互の交流を阻害している一面があるといえる。人口密集と高齢化の影響により、区の地域交通は意外な問題点を抱えているのである。



(図表 24 板橋区の鉄道網)

ここで、板橋区の地域交通という課題そのものについて述べるのは本書の趣旨から外れるので、現在板橋区のコミュニティビジネス・ワークショップグループで「コミュニティバス」の事業化に取り組んでいるグループの可能性と、協働の考え方について、他地域の事例などを参照しながら考えてみたい

(2) 各地の事例——行政主導か、地域主体か

コミュニティバスは、全国のさまざまな地域で運行されており、

東京近郊でも多数の事例がある。ワークショップのグループは、活動の中で武蔵野市と戸田市を視察した。ただし、この二つの事例はいずれも行政が事業主体であり、コミュニティビジネスではない。

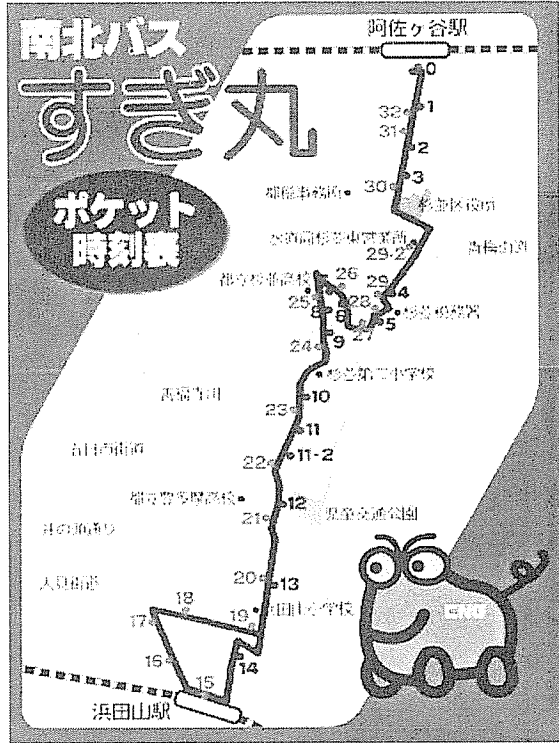
武蔵野市の「ムーバス」の事例では、市民の身近な足としてのコミュニティバスの目的はもちろんだが、同時に交通ターミナルである吉祥寺駅や三鷹付近の自転車の過剰駐車や自動車による交通渋滞を解消することがひとつの大きな目的であり、バスの停留場に駐車場を設けるパークアンドライド方式を導入するなど、都市政策としての交通対策事業として計画的に準備することにより、高い収益性を上げることに成功している。これに対し戸田市の場合は、交通弱者になりがちな市民の足としての活用を第一目的としており、地域コミュニティの潤滑油としての役割を果たしている。このように戸田市と武蔵野市のコミュニティバス運行には、その目的に微妙な違いが認められる。



(図表 25 戸田市の toco バス 戸田WEBサイトより)

東京 23 区では、渋谷杉並区に「すぎ丸」というコミュニティバスがあり、2000 年から運行を開始している。これは杉並区が南北の交通手段が乏しく、南北を走る道路は環七・環八以外は狭隘でバス路線を設定しにくいことから、武蔵野市のムーバスにならって小型のコミュニティバスを導入したものである。(路線図＝図表 26) 住民の請願により区事業として民間に委託して運営している。南北交通の不便解消、という点でも板橋区の抱える問題と共通している。

上記はいずれも自治体の事業であるが、関東以西には、民間主体の動きもみられる。路線バスの廃止に伴う地域交通手段を守るためにコミュ



(図表 26 ポケット時刻表より)

ニティバスを運行している例は地方都市に多いが、その中で、地域住民と企業とが協働して立ち上げた事例が四日市市の「生活バスよっかいち」である。もとの路線バスは 2002 年 5 月に廃止となり、市による代替運行も実現しなかった。そこで地域住民が主体となって「生活バス四日市運営協議会」を立ち上げ、地域のスーパーや施設などから協賛金などの支援を受けて 2002 年 11 月から運賃無料の試験運転を開始、2003 年春からは協議会が NPO 法人化して有償による本稼動を開始している。現在では市側は月 30

万円を上限とした補助金を出しているが、住民主体で実現した地域交通のコミュニティビジネス事例として貴重な存在といえる。
(資料＝四日市市及び福井日報サイト)

(4) 産学公連携によるコミュニティバスの実現へ

～京都・醍醐コミュニティバスと「京のアジェンダ 21 フォーラム」～
2004年2月に、京都市伏見区醍醐地区で住民主体によるコミュニティバスの運行が実現した。この醍醐地区は京都市の南部にあり、醍醐寺という観光名所もあるが、神社仏閣の立ち並ぶ京都観光の中心地域ではなく、コミュニティバスの運行目的は、地域の生活利便性を向上することが主である。

計画の発端は、京都市伏見区の地域住民による「醍醐地域にコミュニティバスを走らせる市民の会」であった。市民の会では、当初、京都市に要望したが、財政難のなかで断念、市民の会が主体となった自主運行をめざすことになった。地域の声をなるべく多く聞くため、何回にもわたって会合を開いて地域住民や地元企業・施設との合意形成を行った。それらの活動が実り、運行に関しては地元のタクシー会社が請け負い、資金面では地域の協力施設「醍醐コミュニティバスパートナーズ」が共同で負担する方式により財政基盤を確立することに成功、事業化にはずみがついた。2003年11月に国土交通省にバス運行事業の認可申請を行い、2004年2月2日に事業認可が下り、2月16日から運行が開始された。

この市民活動を側面から支えているのが、『京のアジェンダ 21 フォーラム』である。京都市の環境行動計画「京のアジェンダ 21」は、学識者、市民団体や事業者団体の代表及び行政の職員が参加し、環境にやさしい生活の指針、事業活動における省エネルギー・省資源の指針、行政が進める事業や計画策定の指針などを考えるときの課題と方向性を示したものである。これを受けて創設された「京のアジェンダ 21 フォーラム」は、計画を実行に移すためのワーキンググループの活動の場である。

フォーラムでは現在、「ライフスタイル」「企業活動」「エコツーリズム」「環境にやさしい交通体系の創出」「エコミュージアム」

「食の循環」「自然エネルギー」「えこまつり」の8つのワーキンググループがテーマごとに活動を行っている。産学公民さまざまな立場の人が行動し、それぞれが互いに特徴を生かしあって共通のゴールを目指すパートナーシップを築くことを目標としている。また、個人の取り組みからグループを広げていくためのグループ作りの支援システムも備えている。

京のアジェンダ 21 フォーラムは、醍醐地区のコミュニティバスに対して「企画協力」という立場で支援しているが、事業主体はあくまでも地域団体である「市民の会」であり、産学公連携による住民主体の地域交通事業＝コミュニティビジネスとして、画期的な事例ということができる。(資料＝京のアジェンダ 21 フォーラム HOME PAGE)



(図表 27 開通した醍醐コミュニティバス)

(5) 協働の場としてのワークショップ

板橋のコミュニティビジネス・ワークショップで検討しているコミュニティバスは、現在メンバーも少なく、十分に検討を重ねているともいえない。しかし、これまでも先進地域調査、区内の候補ルート実踏調査などを進めており、今後地域住民を対象とした意識調査にも乗り出す予定となっている。このような取り組みを地域住民主体で進めようとする動きがあることに、大きな意義を見出すことができる。

会員数約 500 人を擁する「京のアジェンダ 21 フォーラム」と板橋のコミュニティビジネス・ワークショップとでは、参加者規模、組織規模等では比較にならないが、フォーラムが取り組もうとしている『さまざまな立場の人が行動し、それぞれが互いに特徴を生かしあって共通のゴールを目指すパートナーシップを築く』という方向性は、板橋のワークショップが掲げる目標に近いものがある。しかし、現状の板橋区のコミュニティビジネス・ワークショップでは、行政担当者との協働によるワークグループは存在していない。行政担当者の存在が希薄であることは、このワークショップの可能性を拡げるうえでのボトムネックといえるかもしれない。

一方、区では平成 15 年 9 月に、「環境基本計画ワークショップ」が編成され、活動を始めている。さらに、平成 15 年 12 月には「基本構想ワークショップ」が発足した。これからの区の将来像とそれを実現するための目標を示す基本構想を区の職員と地域の方が加わって検討し、「区民提案」を作成するものである。この後に審議会で最終的な構想・計画を策定することとなっている。これらのワークショップの目的は、行政施策に対する提案の作成である。ではその提案により作成される構想や計画を、具体的にはどのように実現するのだろうか。計画の実現段階からは行政施策に任せて、ということでは「協働」とは言いがたい。構想・計画の具体化の段階でも、地域のさまざまなセクターが主体的に加わるような仕組みが必要と思われる。

もちろんすでに区では協働の視点を重視して、NPO 法人や地

域団体などとの協働による事業運営の取り組みが行われている。また、平成14年3月に「ボランティア・NPOと区との協働に関する推進計画」を策定し、その中でNPOとの協働の望ましいあり方について、「行政主導の協働」でなく、「対等の協働」を推進することとしている。しかし、ここで定めているのはNPOを対象としたものであり、地域産業や学術機関など、産学公民が一体となって連携できる内容とはなっていない。産業界の人々が社会貢献活動として参画するのではなく、さまざまな立場・セクターの人が社会課題をビジネスに結びつけることのできる仕組みを作ることで、地域社会を流れる血液としての経済が循環するものと思われる。

端的に言えば、板橋区の基本構想ワークショップは「行政の計画を地域住民とともに決める場」であり、コミュニティビジネス・ワークショップは「地域課題解決のために地域住民が考え行動する場」であるが、両者の考え方が融合されているものが、「京のアジェンダ21フォーラム」ということができるかもしれない。

「京のアジェンダ21」では、計画に基づくワークグループが活動して、コミュニティバスなどの事業を実現に結びつけている。板橋区のワークショップも、産学公民が一緒に行動してコミュニティビジネスなどの事業を立ち上げて地域課題を次々と解決していけるような、前向きで開かれた、協働の仕組みとしての「ワークショップ（＝創作工房）」に発展することを期待したい。