

# 市民による社会（地域）貢献活動と事業性に関する調査

## （川崎市コミュニティビジネス実態調査）

平成 16 年（2004 年）3 月

特定非営利活動法人まちづくり情報センターかながわ（アリスセンター）

### 序 調査の概要

#### 1．調査の背景と目的

##### （1）背景

川崎市では、以前から市民による在住外国人支援や環境保全などの市民による活動が活発であるが、最近ではフリースペース運営、ドメスティックバイオレンス対策などの分野でも市民が主体的に事業を担っている事例がある。

こうした市民活動は、地域活性化や経済的効果に直結するいわゆる「ビジネス」とは異なる活動として、主に地域貢献や社会的意義の面で高く評価されてきたのであり、川崎市の施策等においても、福祉や人権、市民活動支援などの施策として取り組まれてきた。しかし、こうした活動が、継続的に地域でその役割を果たしていくためには、事業として自立した活動を行うことが必要であり、地域活性化や経済的効果といったコミュニティビジネスの視点もあわせた施策展開が必要になると考えられる。

コミュニティビジネスを、地域社会で必要とされ、市民の多様な働き方を提供できる事業という面に着眼して、幅広く捉えることで、市民による社会（地域）貢献活動が、地域活性化や雇用創出の新たな事業主体となる可能性も広がるものと考え、本調査を実施することとした。

##### （2）目的

本調査の目的は、川崎市におけるコミュニティビジネス（地域貢献活動、市民による事業活動、市民起業家等）の実態を把握することである。

今、コミュニティビジネスは市民による地域の既存事業への参入、もしくは今まで存在していないサービスを担い提供するものとして、地域雇用の創出や地域活性化への寄与など、地域経済の新たな担い手や生きがいづくりという視点から注目を集めている。

そこで川崎市では、どのようなコミュニティビジネスが市民によって行われているのか、またその事業性がどの程度確立されているのか等の現状把握を基に、各事業の抱える課題や問題点を調査・分析することを通して、持続的・満足度の高いコミュニティビジネス促進の支援体制を検討する資料をまとめることとした。

#### 2．調査の内容

##### （1）アンケート調査

調査対象数は 350 団体、有効回収数は 216 団体で回収率は 64.3%であった。

##### （2）ヒアリング調査

アンケートと並行して、アンケートでは抽出できない団体の現状とコミュニティビジネスの可能性及び問題点を探るために、30 団体にヒアリング調査を行った。

## 第1章 アンケート調査結果

### 1. 団体の概要

有効回答数 216 のうち、各区それぞれ 20～47 の団体が今回のアンケート対象となった。比較的最近設立された団体の割合が多く、法人格については取得している団体とそうでない団体がそれぞれ半数を占める結果となった。

### 2. 事業の内容・実施状況 - 事業の分野・内容・目的

有効回答団体のうち、事業分野は、「福祉」が半数以上を占めた。また、事業内容は、「サービス」と回答した団体が最も多い。事業の目的は、「地域のニーズへの対応」と「地域の課題解決」といった地域との密着度の高い回答が目立った。

### 3. 事業の内容・実施状況 - 事業の実施状況

現状課題はどの分野においても「事業の継続」をあげている団体が多く、その課題を達成するひとつの基盤として、事務所の設置を希望している団体が目立った。また、雇用・利用の面からも社会的・地域的な活動を実施している一方で、その団体としての地元商店会や自治会とのつながりはそれほどなかった。

### 4. スタッフ（事業の担い手）雇用の状況

スタッフの年齢は 40～50 代が多く、スタッフの有給・無給に関わらずほとんど「100 万円未満」となった。中心スタッフは被扶養者や年金生活者が多く、「給料が低い」ことが問題だと意識している一方で、「特にない」という団体もあった。

### 5. 財政や収支の状況

事業立ち上げ時に約半数の団体が資金参加を受け、資金参加者は共同経営者や支援者が多かった。また年間事業規模は 500 万円以下が多いものの、法人格の種類や有無による相違はない。さらに収入内訳は会費やサービス対価を、支出内訳については人件費や事務所維持費などを上げる団体が多く、「経費を抑えて赤字を出さない」程度に事業を行っている団体が多いことがわかった。

### 6. 事業の課題や支援制度

運営上の内的課題として「スタッフの人数不足」を、外的課題としては「行政による情報発信の協力の不足」や「場所の提供の不足」をあげている団体が多い。一方で法律や制度の壁があって事業がうまく進まないという団体もあった。

### 7. 事業を充実させるための川崎市の推進体制や方策

～今後の事業の方向性とそのために市が果たすべき役割～

#### (1) 「福祉」「保健・医療・健康」分野の団体の意見

「福祉」および「保健・医療・健康」分野の団体の意見としては、サービスや障害者の就労機会の拡充に対する市の協力や、高齢者福祉と障害者福祉の連携・統合に対する制度の見直し、子育て支援団体からは支援制度そのものがないことに対して市に理解を求める声などが見られた。

#### (2) その他の分野の団体の意見

「福祉」「保健・医療・健康」以外の分野では、市に資金的な支援（委託・補助・融資等）を求める団体が、事業分野や事業内容を問わず存在した。さらに場の必要な団体からは「場の確保」、また規制緩和や制度改善、施策展開や対等な協力関係を求める声もあった。

## 第2章 ヒアリング調査結果

### 1. ヒアリング調査対象団体の概略

ヒアリング対象団体は福祉や環境、まちづくりなどの広い分野から選び、法人格はNPO法人や社会福祉法人、株式会社や社団法人のほか、任意団体も当然のことながら含まれる。事業規模も100万円以下から5,000万円以上と、アンケート対象の比率と同じような分布になっている。

### 2. 事業発足の経緯や働き方や事業への取り組み方の特性

事業発足のきっかけに共通していたのは、地域の中における個人の問題意識や、地域のニーズに基づき始められた事業だということだ。問題意識は福祉、環境、地域情報の不足、地域経済の活性化など多岐に及んでいる。事業への取り組み方も、ワーカーズコレクティブ方式を採用したり、障害者を巻き込んだ労働の試みを実現したりと、課題を解決するための手段として柔軟な雇用・労働のスタイルを実現している。

### 3. 地域社会との関係

地域社会との関係においては、地域に根ざし地域のための活動を目指す団体がほとんどである。具体的には、地域の中に「場」をもつなど地域密着のサービス提供を行っている団体、特定の技術をもって地域貢献活動を目指した活動を展開している団体、地域の理解と協力を求めて積極的に働きかけを行っている団体がある。少数であるが、現時点で地域社会とは特別な関係を持っていないと回答した団体もある。以下、その特性を見ていきたい。

### 4. 事業・財政の現状および課題

事業においては、拠点の確保に関わる課題が多い。場の運営をおこなっている団体や作業場として拠点を必要としている団体だけでなく、事業の継続のために新たな拠点を設けることを課題としている団体もみうけられる。財政における課題はそれぞれの活動内容によって多岐にわたっており、課題自体も財政だけでなく運営面や社会状況、スタッフの確保とも大きく結びついている。特定のテーマ・技術をもとに地域貢献活動を行うことを目指している団体では、社会的意義をいかに認知してもらうかに苦心しているようだ。

### 5. 市との関係・連携とその課題

川崎市との各団体との関係・連携においては、市からの委託（運営委託、事業委託）というかたちでかわりのある(もしくは過去にあった)団体、補助金や助成金を受けている(もしくは過去に受けた)団体、イベント等における協働、講演、各種審議会や委員会への参加、関係各部署との人間関係(意見交換や、研究など) 広報等で行政の資源を活用した事のある団体、現在のところほとんどかわりを持っていない団体など、多岐にわたっている。

### 6. 市に期待する役割

各団体に各々の現状をふまえ、川崎市に期待する役割をあげてもらった。それぞれ分野ごとの特性や規模の問題も関わってくるが、ここではその内容から 財政的支援、活動拠点確保への支援、活動・事業に対する理解、事業サポート面での支援、行政内連携への期待の5つに分類した。

### 第3章 社会貢献活動の事業性に対する行政施策の展開

#### ～川崎市コミュニティビジネス推進方策～

## 1. 市民による社会（地域）貢献活動と事業性の実態と推進策の考え方

### （1）多様な組織形態への対応

今回調査対象としたのは、法人格の有無や種別を問わず、市民による社会（地域）貢献活動を事業として行っていると思われる団体である。法人格のない任意団体、非営利法人であるNPO活動法人や社会福祉法人、営利法人である株式会社や有限会社、さらには個人事業主などから回答が寄せられ、組織形態としては多様であることが確認できた。同時に、事業の実態に即して、NPO活動法人と有限会社など、複数の法人を立ち上げている団体も存在した。

### （2）福祉サービス事業の急成長と、他分野の推進策の必要性

福祉サービスに市民による社会（地域）貢献活動の事業展開のモデルを見出せると同時に、福祉サービス以外の事業は、いまだ事業展開が難しい状況にあるということでもある。特に、課題やニーズが顕在化しにくかったり、受益者負担が難しい事業領域であるにも関わらず採算性を確保できる制度等が整っていない地域貢献活動を、どのように事業として成り立たせていくのが課題である。介護保険制度の導入によって、市民の福祉サービスが飛躍的に事業として拡大しつつあることから、分野によっては市民による事業を支える制度を検討することも必要となる。

### （3）年間事業規模と事業の実施状況

年間事業規模 1,000 万円程度で事業体としての体制を整えはじめることができるが、事業収入による安定した財政構造を構築できるのは年間事業規模が 3,000 万円程度に達した段階であることが想定される。市民の社会（地域）貢献活動の推進であるならば、事業規模の大小を問わずその活性化を図る条件整備が望ましいが、事業性という観点からの推進方策を検討する場合には、事業の実施と継続が可能な事業規模を視野にいたった推進方策が求められる。

### （4）採算性と就労状況

採算性については、「経費を抑えて赤字を出さない」「収益は無理だが採算はとれている」という回答が、「収支が確保できる」（黒字）「赤字である」という団体より多かった。「採算はとれている」という回答が多いとは言っても、ヒアリング調査からは、資産の取り崩しを行ったり、有給スタッフを置かない、または人件費を抑えることによって、採算を維持している状況が伺われ、実質的に採算性が確保できる事業が多いということではない。

「地域のニーズへの対応」や「地域の課題や問題の解決」をめざせばめざすほど、その非採算性から、雇用・就労の場としてははなはだ未整備な状態が生まれている。スタッフに女性が多いこと、退職した人たちが多く参加していること、障害者や女性の雇用・就労の場を一義的に目ざす団体も少なくないこと、経営参加や独自の仕事分担などを考えると、多様な層が多様に働く場となる可能性があるが、そのためには、一定以上の事業規模とともに、実質的な採算性の確保を可能とする社会的条件整備が必要となっている。

## 2．具体的な課題の克服策と川崎市のコミュニティビジネス推進方策

アンケート調査結果やヒアリング調査結果を総合的に勘案し、市民による社会（地域）貢献活動を事業として運営していく上での課題とそれを克服するために有効だと思われる川崎市の推進方策をまとめた。川崎市としての推進方策は、新たな施策や事業を実施するにとどまらず、市民による事業展開を妨げることにもなっている現状の行政の問題点を改めていくことも含まれる。

事業の推進や拡充：情報発信への協力、地域住民への理解浸透への協力、市民の地域貢献活動に対する行政職員の理解促進、土地・建物の提供や斡旋、初動期のオフィス支援、市民が事業として取り組む課題に対応した行政の施策化、行政間の情報流通の活性化、民間企業への橋渡し  
財政基盤や採算：市場原理にそぐわない事業、販路拡大のための行政の委託先への参入や参入条件の緩和、委託の透明なルール化や成果の評価方法の確立、委託費の算定基準の見直し、委託の使途制限の見直し、単年度契約制の見直し、民間からの資金調達や融資のための信用保証制度  
制度の改善：制度間や行政部署間の連携や効果的な運用、縦割行政による施策の分断化、非効率化の改善、個々の部署を説得したり調整できる行政側の機能強化、不公正さの是正、制度の狭間にある、民間（企業など）の支援を誘導、義務化するための制度整備、規制緩和に向けた国への働きかけ、自治体独自の制度づくり

## 3．コミュニティビジネス推進にあたっての留意点

### （1）市民による社会（地域）貢献活動の自立性・自主性への配慮

市民の地域貢献活動は、行政から独立した活動であり、事業の発展や継続のための自主的な経営努力やスキルアップの必要性は前提である。様々な運営上の課題に対しての、基本的には自分たちで何とか乗り越えていくことで、社会（地域）を自分たちの力でより良いものに変えていくという市民自身による問題解決能力を自覚し、高めていくことも、市民による活動の重要な要素である。

### （2）現場を知ることの重要性

現在では、行政と現場をつなぐ役割は主に市民による社会（地域）貢献活動が担っていると言える。行政においても、行政と現場をつなぐ人員を配し、現場で何が起きているのかを把握し、それを制度運用や施策展開に反映させる機能を強化することは必要であろう。それによって、制度と現実の矛盾や制度疲労を回避することも可能となり、新たに制度を設けたり、事業を実施する以上に効果が期待できる方策ともなるであろう。

### （3）運動型市民団体に対する市側の支援の問題

行政の推進方策においては、行政目的と一致する事業（を行う団体）のみでなく、行政のカウンターパワーとなる事業（を行う団体）をも対象として視野に入れることが必要である。

立場の違う行政と市民による社会（地域）貢献活動の間には、対抗的相補関係や緊張関係が存在するという前提と考えることによって、慣れあいに陥らず、相互に特性を生かした地域社会への貢献が可能になるということも念頭におきたい。

## 4．本調査におけるコミュニティビジネスの捉え方

コミュニティビジネスはそれ自体が多様多様であり、また一つの事業の中身も分野横断的であると考えられる。それゆえに、おそらく新たに画一的な「推進策」を設けるよりも、産業振興関連施策、市民活動関連施策、労働関連施策など庁内各部署の施策の活用促進や、環境や福祉など分野別施策との連動を視野に入れた、庁内の横断的な「推進体制」が必要となるだろう。

## 1. 「コミュニティビジネス」の起源とその背景

### (1) 英国における「コミュニティビジネス」の発祥

「コミュニティビジネス」の起源は、1970年代、不況による失業に苦しむイギリスで生み出された雇用対策のひとつである。

### (2) 日本における「コミュニティビジネス」への注目

日本においては、1970年代の不況を、他の欧米諸国より早く克服し、「日本列島改造計画」が打ち出され、さらに経済基盤の整備が進められ、1980年代のバブル景気を迎えることとなった。その後バブルが文字通りに泡と消え、90年代のはじめから深刻な不況に陥っていった。1995年の阪神・淡路大震災の発生など、行政に頼らず、自分の生活は自分で何とかしなければならない、という機運が高まったことも、自分の生活を見直すきっかけとなり、市民が地域の課題を主体的に解決するという考えも浸透していった。

### (3) 「コミュニティ」と「ビジネス」

「コミュニティ」という言葉は、共同体、地域社会といった意味を持つ。他方で、「ビジネス」という言葉には、営利追求のイメージが強いつきまどってきた。しかし、本報告書では「収益事業」という意味でこの言葉を用いる。

## 2. 日本における「コミュニティビジネス」の先行調査

### (1) 先行調査の概要

各地域で実施される調査において、「コミュニティビジネス」という言葉が多く用いられてきた。2001年度に経済産業省関東経済産業局コミュニティビジネス・NPO活動推進室が実施した『地域を豊かにするコミュニティビジネスのビジネスモデルに関する調査研究』がある。

### (2) 先行調査におけるコミュニティビジネスを考える視点

「ビジネスをコミュニティ化する」という見方によれば、コミュニティというより狭い小さな範囲にビジネスの活動を絞り込むこととなる。つまり、ビジネスに必要なヒトやモノといった資源をコミュニティ内部で循環させて事業を進めるということだ。「コミュニティをビジネス化する」という視点は、コミュニティの活動をビジネスとしてやっていこうとするものである。どんなことを行なうにせよ共通するのは、それら活動をコミュニティが行なっても、それを担った人たちには報酬が支払われることはほとんどない、という点である。

### (3) 先行調査におけるコミュニティビジネスの定義

前者の視点がよく表れているのが、経済産業省の『コミュニティ・ビジネスにおける自治体等とコミュニティ活動事業者の連携による地域経済活性化事業実態等調査研究』(2003)である。

後者の視点がよく表れているのが、広域関東圏コミュニティビジネス協議会の定義である。

このような定義づけでは、ビジネスはあくまで手段であり、その手法をコミュニティに取り入れることで、コミュニティの再生を図ろうとする点を重視している。この観点では、地域における雇用の創出といった地域経済そのものへのインパクトに、さほど注目していないと言えるだろう。2つの視点を合わせたような定義づけがなされているのが、横浜市の調査である。

## 今回の調査とこれまでの調査との差異

### 【これまでの調査】

コミュニティビジネスへの注目  
= 地域経済の活性化の一手段  
地域の雇用創出、商店街  
活性化などをビジネス手法  
で解決する

雇用を創出しやすい事業、市場に参  
入しやすい事業にばかり目がいき、  
地域社会で本来必要とされている事  
業が見落とされる懸念がないか？

### 【今回の調査】

コミュニティビジネスへの注目

= 営利活動、非営利活動を問わず、市民が主体的に  
地域社会に関与し、共生と地域社会の自立に寄与  
する社会的事業活動、もしくはその可能性をもつ事  
業活動

そうした事業が地域雇用や地域活性化の担い手と  
して展開される方策を模索するという視点で調査  
をおこなう

## 市民による社会(地域)貢献活動事業とコミュニティビジネスについて

最近コミュニティビジネスという考え方が社会的にも認知されるようになり、「市民による地域貢献活動事業」をコミュニティビジネスと呼ぶ場合もあります。しかし、あえてここでは「市民による地域貢献活動事業」という言葉を用いるのは、コミュニティビジネスの定義がまだ、はっきりと確定していないからです。

「コミュニティビジネス」は地域ニーズに合った事業で、地域の人材や手法、施設や資金等を利用して事業を行うもので、独自事業収入が主要な収入源で、地域課題をビジネスの手法で解決するものとして定義されることが多くあります。

今回の調査では特に営利・非営利を問わず、市民が主体的に地域社会に関与し、共生と地域社会の自立に寄与する社会的事業活動、もしくはその可能性をもつ事業活動と考えます。事業収入やビジネス手法をとりづらい環境保全活動やフリースペース、ドメスティックバイオレンス対策、在住外国人支援などにも焦点をあてたいと考えています。

### アンケート調査について

雇用を創出しやすい事業や市場に参入しやすい事業ばかりに注目せず、地域社会で本来必要とされている事業を見落とさないように配慮したいと考えています。また事業性を持ちづらい活動が継続し、かつ地域雇用や地域活性化の担い手としても展開される方策を模索するという視点で調査をしたいと考えています。

### アンケート調査団体について

アンケートをお願いする団体につきましては上記のような点を考慮し、特定非営利活動法人リストや介護認定事業者リストを参照するほか、川崎市市民活動センターの協力を得て選びました。

2004年1月10日

特定非営利活動法人まちづくり情報センターかながわ（アリスセンター）

# コミュニティビジネスの定義

資料 2

## 1 関東経済産業局の定義

市民が介護、育児、環境保護などの地域の様々な課題をビジネスチャンスと捉え、ビジネスの手法で解決してゆくことであり、地域におけるコミュニティの再生と地域経済の活性化を同時に達成できる地域づくりの新しい手法(「地域を豊かにするコミュニティビジネスのビジネスモデルに関する調査研究」2002.3)。

## 2 広域関東圏コミュニティビジネス推進協議会の定義

市民が主体となって、地域の課題をビジネスの手法で解決し、その活動の利益をコミュニティに還元することによって、コミュニティを再生・活性化するビジネス(「コミュニティビジネスの現状と課題 その推進に向けてー」2003.5)

## 3 横浜市経済局の定義

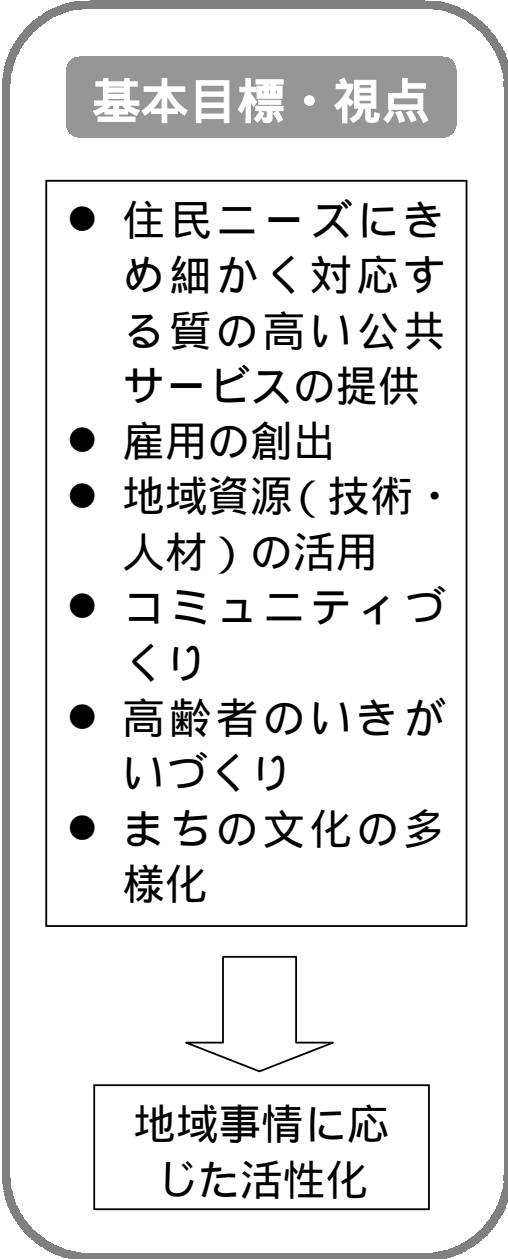
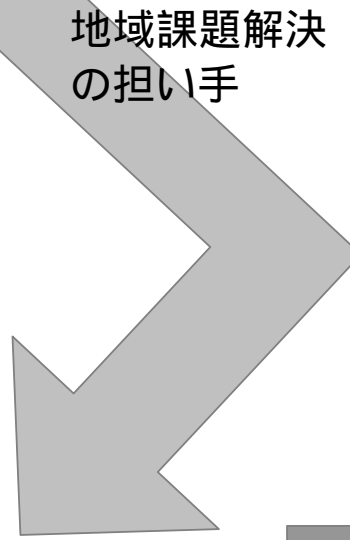
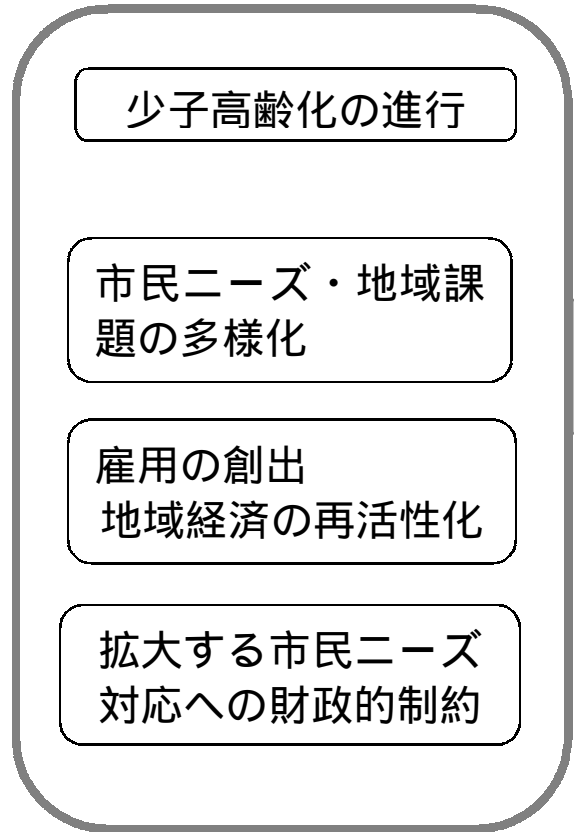
高齢者支援、子育て支援や子どもの健全育成、環境・資源の保全、商店街活性化など、地域・コミュニティの様々なニーズや課題に対して、市民自らが主体的に、地域の人材やノウハウ、施設、資金等を活かして、継続的に事業を行うビジネスの手法で解決してゆくことで、豊かな地域社会づくりと地域経済の活性化をめざすビジネス(「横浜市市民生活支援ビジネス(コミュニティビジネス)実態調査報告書」2003.3)

## 4 コミュニティビジネスの提唱者、細内信孝氏の定義(1994年)

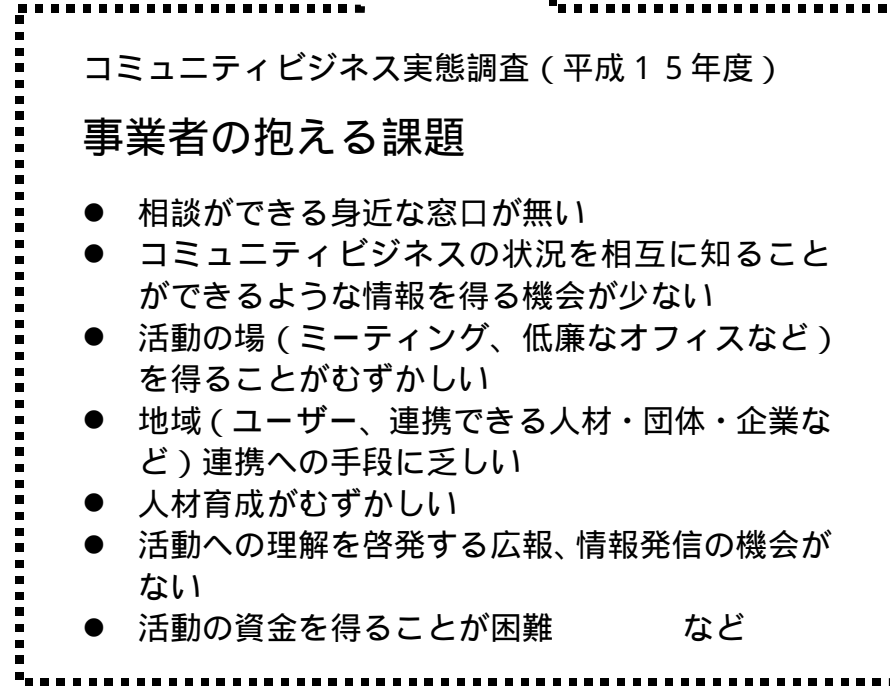
住民自らが自分たちの地域を元気にするために、地域の問題を解決するために、主体的に取り組んでいるような事業。

地域コミュニティでいままで眠っていた労働力、原材料、ノウハウ、技術などの資源を生かして、地域住民が主体となって、自発的に地域の問題に取り組み、やがてビジネスとして成立させていくコミュニティの活性化と、元気づくりを目的にした事業活動。

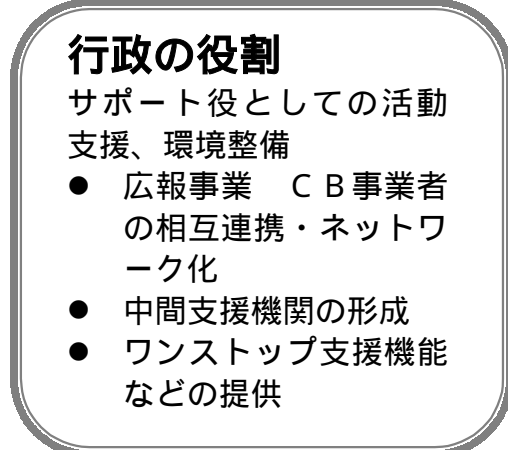




**コミュニティ・ビジネスへの期待**



**民間部門へ積極的に委ねる**



**コミュニティビジネスの振興**

