

「都市問題と第3セクターの活動」

英・米・日における地域住民主導の実践

商学部4年 上條秀明

はしがき

この4年間の大学生活を振り返ってみると、私は心のどこかで社会における様々な現象や問題というものに最も興味、関心を持っていたと思う。また、日本だけではなく世界各地の文化や社会現象についても、いつか触れて携わってみたいと思い続けていたので、海外旅行や就職でもその意志が表されていたと思う。

そして2年間のゼミ生活の集大成として、私がこの卒業論文に選んだテーマは、日本を含めた世界各地の「都市問題と第3セクターの活動」である。しかしながら、イギリスやアメリカにおけるコミュニティ・ビジネス、そしてその背景にある都市問題などについての知識は当初ほとんど持っていなかった。少しずつではあったが、社会政策、都市政策、そしてコミュニティ・ビジネスが発展していく過程というものを文献やHPから学んでいくことで書き上げることができた。

第1章では、コミュニティ・ビジネスの種類や性格について、文献をもとに自分が考えるコミュニティ・ビジネスの分類についてまとめた。また、英・米・日における焦点を当てた都市について簡単に紹介している。

第2章では、イギリスにおける都市荒廃に至る過程について、政府の対策を含めて紹介する。そして、現在もグラスゴーで都市問題の解決に活躍しているコミュニティ・ビジネス

スやインターメディアリを取り上げている。

第3章では、アメリカにおける戦前からの連邦政府による都市政策とその限界について考察している。そして、住宅問題の解決に活躍しているCDCと、サンフランシスコで低所得者支援を行なっているコミュニティ・ビジネスを取り上げている。

第4章では、日本におけるNPOとコミュニティ・ビジネス、そしてNPO法が成立する直接的な背景となった阪神大震災における市民活動を説明する。そして、現在も被災地神戸で活動しているコミュニティ・ビジネスについて紹介している。

第5章では、これまで取り上げてきた日本における住民主導の地域運営というものを踏まえた上で、その課題と将来の展望について私自身が思うところを述べている。

言うまでもなく、この卒業論文を書き上げたのは私一人だけの力ではない。2年間のゼミ生活を通じて、時には厳しく、また数々の大学生活におけるアドバイスを下さった谷本先生、知識の乏しい私にゼミの場でアドバイスを下さった院生の方々、卒業論文の題材に様々な資料を貸して下さい下さったパブリックリソースセンターの岸本さん、そしてゼミで共に学んだ仲間からの応援というものがあって、このような卒業論文が完成することができた。この場を借りて深く感謝の意を表したい。

2002年12月17日

目次

第 1 章 都市問題と再生活動

- 第 1 節 コミュニティ・ビジネスの発生 1
- 第 2 節 コミュニティ・ビジネスの分類 7
- 第 3 節 英・米・日の都市 13

第 2 章 グラスゴーにおけるコミュニティ・ビジネス

- 第 1 節 イギリスにおける社会政策 20
- 第 2 節 都市政策の変遷と限界 22
- 第 3 節 コミュニティ・ビジネスの誕生 25
 - (1) POSSIL COMMUNITY BUSINESS 26
 - (2) Govan Workspace Ltd 27
- 第 4 節 インタメディアリ組織 30
- 第 5 節 総括 34

第 3 章 サンフランシスコにおける コミュニティ・ビジネス

- 第 1 節 インナーシティと都市政策 40
- 第 2 節 CDC による
住宅問題の解決へ向けた動き 49
 - (1) CDC の誕生と背景 49
 - (2) 住宅政策の再編と CDC の発展 52
 - (3) CDC の組織と活動 56
 - (4) CDC に対する中間支援組織 58
- 第 3 節 雇用創出・職業訓練へ向けた動き 61
 - (1) San Francisco Food Bank 6

	2	
(2)	GLID FOUNDATION	6
	3	
(3)	JUMA VENTURES	6
	3	
第 4 節	総括	6 5
第 4 章	神戸におけるコミュニティ・ビジネス	
第 1 節	日本における NPO	7 0
第 2 節	日本における コミュニティ・ビジネスの現状	7 4
第 3 節	阪神大震災が教えたもの	7 7
第 4 節	神戸復興に向けた コミュニティ・ビジネスと支援組織	8 1
第 5 章	コミュニティ・ビジネスの未来へ提言	
文献	一覧	
URL	一覧	

第 1 章 都市問題と再生活動

第 1 節 コミュニティ・ビジネスの発生

地域再生や活性化事業として、近年イギリスやアメリカ、そして日本においても、一般的にコミュニティ・ビジネス（Community Business または Community Venture）と呼ばれるスモールビジネスが各地で行なわれ注目を集めている。コミュニティ・ビジネスは、地域における経済・社会的問題の解決を求めて、地域の人々によって所有、運営され、地域の資源を求めて活動する事業体である。政府・行政の活動、大企業の活動から漏れ落ちる地域における、多様で個別的なニーズや価値に対して柔軟に応えようとするコミュニティ・ビジネスは、コミュニティの再生という目的と事業活動をつなげていく市民起業家によって担われる⁽¹⁾ものである。したがって、地域における社会的課題とその解決に関わる事業であり、さらにその運営は地域住民の主導で行なわれる。

コミュニティ・ビジネスの起源はスコットランドの北西沖諸島ウェスタン・アイルズ地区で行なわれた「コミュニティ共同組合」と言われている⁽²⁾。そこでは過疎に悩む農漁村が点在しており、それらのコミュニティでは仕事がないだけでなく、郵便局や商店等の地域に必要なとされる基本サービスが不足していることが問題となっていた。そこで、行政

は地域住民を会員として、必要とされる供給すると同時に雇用を創出する「コミュニティ共同組合」のプログラムを実施した。そこでは、コミュニティに必要なサービスを提供することによって、新しい事業を起こして雇用を創出するという発想が根本にある。スコットランドの一つの地域から始まったコミュニティ・ビジネスは、当時不況や高失業率に苦しみ、地域経済が衰退していたスコットランドで広がり、その後政府からの支援もあり全国に広がった。住民がビジネスを起こし地域にサービスを供給すると同時に、雇用を創出するコミュニティ・ビジネスの発想が、1980年代に高い失業率と社会問題の発生に苦しむ都市部のインナーシティに応用されたのである。

コミュニティ・ビジネス先進国であるイギリスにおいては、コミュニティ・ビジネスの多くがチャリティの資格を持つ有限会社（a company charitable status）の形態をとっており、一定額の会費でコミュニティの住民であれば会員として認められ、その会員から役員が選出されて理事会が形成される。役員はボランティアとして事業に関わり、原則として無報酬である。このチャリティとしてのコミュニティ・ビジネスのもとに、有給のスタッフが管理する子会社を独立させ、その利益を親会社のコミュニティ・ビジネスに回しているケースもある。コミュニティ・ビジネスにおいては、その利益は出資者に配分さ

れず、さらに多くの雇用を生み出すために再投資されるか、または直接コミュニティのために使われているのが一般的である。(3)

ところでコミュニティ・ビジネスの一般的な定義とは、コミュニティ・ビジネス・スコットランド (Community Business Scotland) の定義によれば、「ローカルなコミュニティによって所有される小さなビジネス組織であり、コミュニティから選出されたボランティアな役員会 (a voluntary board of directors) によって運営される。概してそれらは経済的に衰退した地域にあり、地域で必要とされるサービスを提供すると同時に、雇用と訓練の機会を提供する。他の場合にはそれらは、より広い市場の中にニッチを見出すが、雇用機会の少ない地域の労働力を活用する。企業の利益は分配されるのではなく、さらに雇用を生み出すために、あるいはコミュニティの利益のためにコミュニティに再投資される。コミュニティ・ビジネスは、衰退した都市や地方の再活性化に独自の役割を果たしていると考えられるようになってきた。コミュニティ・ビジネスは新しいビジネスの創造のための機会を提供し、国家の給付に適度に依存していたコミュニティに、エンタープライズ文化を導入するものである。そして、人々の、他の機関とのパートナーシップに酸化する能力を高める。それは、ユーザー・フレンドリーな (user friendly) イメージを持ち、他の再活性化イニシアティブの動機に

信用が置けない地域住民の信頼を得ている」
(4) とされている。

上記の定義を考察すると、コミュニティ・ビジネスの重要な特徴として、第1に“実際のビジネスである”こと、第2に“コミュニティが管理・運営する”こと、そして第3に“コミュニティの利益につながる”こと、の3つが挙げられることがわかる。第1の“実際のビジネスである”というのは、コミュニティ・ビジネスは単なるボランティアではなく、継続的に責任を持って財・サービスを提供する事業体でなければならないということである(5)。その事業体の法人格は会社形態をとることも、NPOをとることもある。また活動領域においては福祉、環境、情報、観光・交流、まちづくり、伝統工芸などといった領域が中心となる。第2の“コミュニティが管理・運営する”ことというのは、地域の住民が資金を出しあい管理することである。コミュニティ・ビジネスという組織の最大の特徴として、そのような運営がお互いの顔が見える関係の中でなされることにある(6)。第3の“コミュニティの利益につながる”ことでは、さらに3つの意味においてコミュニティの利益につながると思われる。その1つは、ビジネス活動それ自体を通じて、地域を経済的に活性化することである。もう1つは、地域の資源として、労働力(ボランティアを含む)、原材料、資金、ノウハウ・情報を活用することを通じて、地域の人的ネットワーク

と物的ネットワークを結び、かつ人間関係・社会関係をより洗練したものとして再構築することである。そして、そうした事業収益を再び地域住民の要望による社会問題等の解決のために還元するなど、コミュニティに再投資することを通して活性化する⁽⁷⁾ことである。以上のような特徴を持つ地域ビジネスこそがコミュニティ・ビジネスと定義できるであろう。

コミュニティ・ビジネスは、数値で表される直接的な経済効果だけではなく、ビジネス活動を通じて地域の社会的な・経済的問題を解決していくこと、そしてそのプロセスに地域の人々が携わることを通じて、新しい人間関係・社会関係を再構築していくという効果を生み出していく契機になることに意義がある。したがって、住民が主体となって地域に密着した、「地域の活性化と元気づくり」という目的を果たすためには、地域をより良くしていく知恵を出し、ニーズに対応していくための事業を行ない、継続していくことが求められる。したがって、事業の使命（ミッション）と収益性の2つの柱がその運営の継続性を考えると重要である⁽⁸⁾と思う。

また、慈善奉仕的に行なわれていたボランティア活動などもコミュニティ活動と位置付けられるが、活動が持続的に活発に行なわれるためには、収益（経済性）を追求していくことが必要であり、収益性を無視したコミュニティ・ビジネスは存続不可能であるし、あ

り得ないと言えるだろう。また、コミュニティ・ビジネスは地域活性化のための事業であり、地域の活性化に貢献する事業であれば、組織形態も問わない。したがって、コミュニティ・ビジネスの事業主体は、NPO法人、任意団体、株式会社、有限会社、個人等の多様な形態がある⁽⁹⁾。

特に、NPOによるサービス提供という形で行なわれているコミュニティ・ビジネスが多く存在していることを述べておきたい。従来、環境や福祉などの公共的なサービスは国や自治体が主に提供してきたが、少子高齢化が進む社会では財源確保が難しく、また短期間の営利追求が求められている民間企業では必ずしも適さない分野における事業も存在する⁽¹⁰⁾。それに対して、NPOは一般的に社会的使命を果たすべく社会に対してサービスを提供することを目的にしているため、企業のように経済的な利益は追求しないこと、行政のように公平性の原則にしばられないことなどが大きな違いとなっている。

したがって、行政や企業から提供される社会的なサービスだけで社会が機能していることが困難になりつつある現在、行政や企業のサービスが行き届かない分野においては、そのサービスを担う役割をNPOが期待されている。なぜなら、NPOなど住民参加型の共助の仕組みが、住民ニーズの多様化や高齢化の進むこれからの社会に不可欠なものとなっているからだ。地域に密着している中小事業や

各種団体および NPO は、住民に最も近く、地域に密着した活動に適している。しかしながら、十分に気を付けなければならないのだが、NPO はその組織運営上における資金力や経営効率、従業員の教育など、継続ということを含めて数多くの課題があるため⁽¹¹⁾、行政や企業との連携のもとで適度な価格と内容のサービスを提供していくことが求められている。

第 2 節 コミュニティ・ビジネスの分類

コミュニティ・ビジネスが、どのような地域問題という解決のニーズに基づいて、実際に運営されているのか考えていきたい。コミュニティ・ビジネスに求められるニーズまたは機能については様々なものがあり、いくつかにタイプ分けあるいは類型化することができる。ここでは、主に 3 つの類型に分けてみた。

1 つには、コミュニティ・ビジネスが提供する商品やサービスの提供である。一般的にコミュニティ・ビジネスに求められるニーズというものは地域における社会的なニーズであり、またその組織の性格というものが行政と民間の中間に位置することを考慮すると、社会的に求められているにも関わらず、現段階では効率的に供給されていないニーズに応えようとするコミュニティ・ビジネスであると考えられる。したがって、ニーズ先行型のコミュニティ・ビジネスと呼べるものである。こ

の中には、福祉・医療関係の高齢者問題に対応する事業や教育・子育ての保育事業、環境リサイクルなどの環境事業関連、地域ネットワークを構築する情報サービス事業など、現段階では行政でも民間でもニーズを満たしきれれていない事業分野においてコミュニティ・ビジネスとして求められている。

2つには、仕事の場に対するニーズに応えた雇用創出・就労促進型のコミュニティ・ビジネスで主に供給先行型である。ビジネスを供給することで仕事の場をコミュニティに与えていくという発想がある。また仕事の場というのには2つの種類があって、1つには新しい形の仕事の場を求めていることから、充実感のある働き方を求める自分達のニーズに応えるものである。もう1つは、阪神大震災などの震災地で被災者緊急支援の延長上で行なわれているような他の人々に対する仕事の場を提供する意味で創出されたものである。

最後の3つには、“まちづくり・村おこし”と日本では言われるような地域産業活性化、地域づくりのための事業である。これも主に都市型と農村型という2つに分けることができる。前者の場合は地域の企業・商店街や行政が出資することが多く、後者の場合は地域街からの集客に重点を置かれる度合いが高く、また地域住民の全員参加型となる傾向がある(12)。いずれにおいても、その地域の持つ伝統的な歴史的建造物や景観、自然環境などの資源を上手く活用して成功している例

(1 3) が 多 い。

以上のように、ニーズ先行型、供給先行型、まちづくり型、の3つの特徴から類型化してみたが、さらに事業分野による分類を組み込むことで、地域問題とそれに対応したコミュニティ・ビジネスの分類についての考察を進める。関西産業活性化センターによると、コミュニティ・ビジネスの事業分野は主に以下の12つに分類されるとしている。

コミュニティ・ビジネスの事業分野

類 型	事 業 (例)
福 祉 ・ 医 療 活 動 型	高 齢 者 向 け 総 合 サ ー ビ ス 、 高 齢 者 の た め の 給 食 サ ー ビ ス 、 障 害 者 向 け 総 合 サ ー ビ ス 、 在 宅 サ ー ビ ス 、 福 祉 タ ク シ ー 、 高 齢 者 ・ 障 害 者 の た め の 住 宅 改 造 、 訪 問 看 護 ス テ ー シ ョ ン 、 医 療 関 連 の 消 費 者 支 援 、 地 域 在 留 の 外 国 人 に 対 す る サ ー ビ ス 、 床 屋 の 出 張 サ ー ビ ス 、 福 祉 ・ 医 療 機 関 関 連 サ ー ビ ス
健 康 促 進 型	安 全 な 食 材 を 使 っ た レ ス ト ラ ン 、 安 全 な 食 材 を 使 っ た パ ン 屋
教 育 ・ 子 育 て 支 援 型	駅 型 保 育 所 、 保 育 ス テ ー シ ョ ン 、 不 登 校 児 童 ・ 学 生 の た め の ス ク ー ル 、 青 少 年 向 け の 野 外 教 室
雇 用 創 出 ・ 就 労 促 進 型	女 性 ・ 障 害 者 ・ 高 齢 者 等 の 雇 用 創 出 、 障 害 者 の 在 宅 勤 務 支 援 、 高 齢 者 の 社 会 活 動 促 進

環境保全型	環境保全活動、家庭廃食用油リサイクル、地域廃油リサイクル、家庭医療廃棄物の回収サービス、廃家電・パソコンリサイクル、環境設備・機器関連サービス
地域産業活性化型	商店街活性化等、伝統技術・技能の継承、異業種交流活動、地域独自製品関連サービス、観光資源の発掘・活用事業
地域づくり型	歴史的資源を活かした地域づくり、住民と企業・行政の仲介による地域づくり、まちづくり会社、地域コンサルティング、古い建物の修理・修復、特殊技能を持つ大工と客の仲介・相談事業、密集市街地の整備、低所得者・ホームレス・高齢者・障害者・外国人等のための住宅確保サービス
芸術文化振興型	市民図書館の開設・運営、伝統行事やお祭り等のサポート事業
情報サービス型	地域情報誌の発行、地域文化資源の電子データ化とその販売、地域FM放送サービス、商店街のためのバーチャルビジネス、地域に根ざしたインターネットプロバイダー・パソコン通信会社
施設支援	高齢者（障害者）共同住宅・グ

型	ループホーム・福祉医療施設等の経営、風呂屋等の再生復活、 民営コミュニティセンター・公民館の設立・運営
交流支援型	都市と農村の交流サービス
コミュニティ・ビジネス支援型	市民事業の企業支援、市民事業のマッチングサービス

出所：市民活動センター神戸 [14] 71 ページ

このような12のコミュニティ・ビジネス事業分野に分類できる。この事業分野をそれぞれ上記で説明した3つの特徴から分類したものと組み合わせてみると、ニーズ先行型のコミュニティ・ビジネスとしては、
、
、
、
、
であり、供給先行型のコミュニティ・ビジネスとしては、
、
である。そして、まちづくり型のコミュニティ・ビジネスとしては、
、
、
、
が該当するだろう。少し強引であるようだが、このようなコミュニティ・ビジネスの分類が可能になると考える。

ところで、3つのコミュニティ・ビジネスはどのような社会問題に対応しているのか具体的に考えていきたい。ニーズ先行型コミュニティ・ビジネスは、現状のサービスでは公共でも民間でも満たしきれない社会福祉や地域ネットワーク情報などの新しい分野で、さらに利潤を得ることが事業の性格上困難である社会的ニーズに対応するものとなってい

る。したがって、財政難で行政による社会福祉サービスが見直されている日本において最も求められるコミュニティ・ビジネスであると思われる。

供給先行型コミュニティ・ビジネスは、やりがいを満たす仕事を供給する意味においてはニーズ先行型やまちづくり型と重複するところがある。しかし、その最大の特徴は雇用創出による地域内の高失業問題の解消にある。それは、仕事を地域に供給することを通じ、失業者の増大による低所得者層の増加に歯止めをかけることで、社会問題の根底にある貧困を絶ちきることに最大の意味があるだろう。コミュニティに貢献するやりがいのある仕事を通じて、社会問題を解決する供給先行型のコミュニティ・ビジネスというものは、次の章から説明するイギリスやアメリカ、そして日本においても数多くある。しかし、コミュニティ・ビジネスで生計を立てていくことは、特に日本においては現実的に厳しいというのが現状である。それでも、コミュニティに貢献することが実感できる仕事を自らが主体的に行ない、物質社会の中で見失いがちな自分自身の“生きがい”というものを再発見することから、社会問題やインナーシティ問題に強く根付いている虚無感というものが払拭されることが期待できるだろう。こうしたことから、供給先行型コミュニティ・ビジネスは将来において最も期待されるものであるかもしれない。

まちづくり型コミュニティ・ビジネスは、若年層が減少した過疎地や産業構造の転換による荒廃が進んだ地域における、伝統や文化を活かしたビジネスによる地域活性化と既存のコミュニティの結束力を高める活動である。地域の再活性化を目指したコミュニティ・ビジネスとして、日本でも地方で多く存在している。まちづくり型という名称を耳にすると行政による都市再開発や地域再開発事業と重複する印象を受けるが、主にソフト面における地域産業の発展と地域活動支援に寄与するものである。また、阪神大震災などの被災地においては、高齢者・障害者など社会的弱者に対する支援や、増大した失業者に対する雇用創出・就業促進などの復興支援を担う役割を果たしている。

第3節 英・米・日の都市

英・米・日における、社会・都市政策の変遷とインナーシティを中心とした都市問題の発生過程、その問題を解決する手段としてのNPOを中心としたコミュニティ・ビジネスと支援組織団体については次章から紹介していくが、同時にそれぞれの国を考察していく上で社会問題解決の模範、または将来のコミュニティ・ビジネスを考えていく上で重要と思われる都市に関して、その都市が持つ性格と歴史を取り上げる。

イギリスでは、戦後の重厚長大産業の衰退とサッチャー政権下の社会・都市（地方分権・

コミュニティ)政策による影響から、都市の一部で60%に達した失業率、劣悪な住宅問題、都市犯罪等の都市問題に直面していた⁽¹⁴⁾スコットランド最大の都市であるグラスゴー市を紹介する。アメリカでは、ベトナム反戦運動に代表される厭世主義の広がり、マイノリティの都市流入による低所得者層の増加、レーガン政権下の新保守主義に基づいた社会・都市政策による、失業率の増加、保有住宅率低下に伴うホームレスの増加といった都市の荒廃が進んでいたサンフランシスコ市を紹介する。日本では、NPOの役割の重要性が日本においても強く認識され、1998年に特定非営利活動促進法(NPO法)が制定された契機となった、阪神淡路大震災と被災地ボランティア活動、そして大きく落ち込んだ失業率の回復のために被災者に対する雇用創出を図るNPOと支援組織が発達している神戸市を紹介する。

(1) グラスゴー

私がイギリスにおけるコミュニティ・ビジネスの先駆的な都市の事例として、グラスゴーを選択したのは主に2つの理由がある。その1つにグラスゴーが、正確には“イングランド”ではなく、“スコットランド”に属するということである。スコットランドは1707年にイギリス連合国に組み込まれているが、現在のグラスゴーは第二のロンドンを目指すのではなく、スコットランド地域のアイデンティティと独自の文化を生かし、EU全

体からも注目される地域になりつつある（¹⁵）からである。地域の伝統と文化を継承しつつ、住民の指導による産業育成を図るなど、新たな都市の姿を模索しつつある先進的な事例としてグラスゴーはヨーロッパ都市の模範となり得るだろう。もう1つに、第2次世界大戦を境として、イギリスが世界における政治・軍事面だけではなく、産業面でもその力を相対的に大きく低下させたことに伴い、戦前の代表的な軍需産業都市であったグラスゴーにおいても、その都市機能が大きな変化の波にさらされた（¹⁶）ということがある。この都市機能の変化の波は、徐々にではあるが確実にグラスゴーを軍需産業中心の重工業都市からの脱皮を促すものであり、このような点において、現在の長期不況化で“第二の敗戦”で日本が従来産業構造や雇用体制に対して変化を求められている状態と、どこか通じるところがあるだろうと思うからである。

グラスゴー市は、スコットランド南西部に位置する。西の都グラスゴーとクライド川（River Clyde）の周りには、早くから人が住み着き、独自の文化を育んできた。豊かな推量は水路交通を発達させ、大航海時代以降、この川から世界へ旅立っていった船は大英帝国発展に重要な動力源としての役割を果たした（¹⁷）。しかし、第2次世界大戦以前から軍需都市として興隆を誇っていたグラスゴーは、戦後の軍需需要の低下に伴い、都市価値と機能が失われ始め、またサッチャー政権下

の社会政策の変換による失業者の増加によって、都市中心部のスラム化が進行して社会問題を多く抱える大都市となっていた。このような状況の下で、地域住民が主体となったコミュニティ・ビジネスが都市荒廃を解消するため活動している。

(2) サンフランシスコ

私がアメリカの数ある都市の中でサンフランシスコを選んだのは、サンフランシスコという都市が過去1世紀半にわたってアメリカの大都市が抱える多くの問題を早々と体験し、同時にその解決に向けて社会変革の先駆的な存在としての都市と言われつづけている^(1 8)からだ。とりわけ、市民権運動、人権解放運動、環境保護運動などラディカルな活動の中心地であり、かつ同性愛者のメッカとしても有名でもある。このように社会問題に早くから取り組み、解決に向けた運動を行ってきたサンフランシスコは、大量の移民流入によるマイノリティ問題などの外圧的な要因によって発生した都市問題に関しても、行政に頼るだけではなく、サンフランシスコ市のNPOや慈善団体が中心となって問題に取り組んでいる。したがって、ボランティア精神が強いこの都市では、低所得者に対する様々な問題に対して、あらゆる方向から積極的に解決に向かって取り組んでいる。21世紀の社会・都市問題の解決手段を考えていく上で、こうしたサンフランシスコ市における先進的な取り組みは重要な先駆的ケースとなると思

う。

サンフランシスコ市は西に大西洋、東にサンフランシスコ湾、北にゴールデン海峽と三方海に囲まれた半島の先端に位置する。サンフランシスコは1775年にスペイン船が上陸して開拓された町で、1847年にアメリカ軍人によってサンフランシスコと命名されたが、もともとは1595年にスペインの探検家セルメニョに随行したフランシスコ派の修道士が湾を聖フランシスコ湾（“La Bahía de San Francisco”）と命名したことに由来している（19）。移民によって開発されたこの街では、連邦政府から徐々に地域改善の主導を委譲されることで、市自らがインナーシティ問題に住民の参加による解決というものを求め、またNPOと行政のパートナーシップを結ぶなどしてインナーシティ問題の解決に努めている。

（3）神戸

これまでグラスゴー、サンフランシスコを例と挙げたような、都市の主力産業の低下に端を発した都市インナーシティ部のスラム化といった問題や、都市政策の限界による低所得者層の増加や高失業率といった都市問題を抱え、荒廃した都市の再生を目指して行われているコミュニティ・ビジネスの実例というのは、日本においてはほとんどない。しかし唯一の実例として、1995年の阪神大震災によって、都市の荒廃を超えて都市崩壊の危機に瀕した神戸市では、被災弱者に対するサ

ービスの供給と大きく落ち込んだ失業率の回復のために被災者に対する雇用創出を図るNPOによるコミュニティ・ビジネスが現在も活動している⁽²⁰⁾。震災という特殊な事情による経済の停滞からの第2の復興を目指して、市民が主導するコミュニティ・ビジネスの典型が日本において展開されている。

英・米・日それぞれの都市における、都市および住民の性格というものはそれぞれ異なっており、また社会・都市政策という背景も異なるなかで、どのようにして住民主導による地域再生に向かって進むようになったのか、また今後どのような方向に進んでいくのか、ということを描文ではあるが私なりに考えるところを述べていきたい。

(1) 谷本寛治 [18] 3 8 7 ページ

(2) 細内信孝 [5] 7 7 ~ 7 8 ページ

(3) 谷本寛治 [18] 3 8 8 ページ

(4) 細内信孝 [5] 7 4 ページ

(5) 東北産業活性化センター 4 6 ページ

(6) 東北産業活性化センター 4 4 ページ

(7) 谷本寛治 [5] 3 8 7、3 8 9 ページ

(8) 東北産業活性化センター [21] 4 3 ページ

(9) 東北産業活性化センター [21] 4 6 ページ

(10) 東北産業活性化センター [21] 4 6 ページ

(11) 東北産業活性化センター [21] 4 7 ページ

(12) 市民活動センター神戸 [14] 2 9 ~ 3 0 ページ

(13) このような日本国内の事例として、第4章でくわしく紹介する“黒壁”などが挙げられる

-
- (1 4) Michel Pacione[11]p . 2 2 6
(1 5) Michel Pacione[11]p . 2 5 0 、 2
5 1
(1 6) Michel Pacione[11]p . 1 3 9
(1 7) 「地球の歩き方」編集室[19]9 8 ページ
ジ
(1 8) 川合正兼[9]9 ページ
(1 9) 日高康雄 木村光宏[3]5 0 ページ
(2 0) 市民活動センター神戸[14]2 1 ページ

第 2 章 グラスゴーにおけるコミュニティ・ビジネス

第 1 節 イギリスにおける社会政策

イギリスでは 1940 年代の戦後窮乏の中から福祉的国家の建設が始まった。そして 50 年代、60 年代の先進資本主義が高度経済成長を経験するなかで、福祉国家としての仕組みである「ゆりかごから墓場まで」が完成された。しかし、70 年代に入ると、石油ショックなどを契機にして、すでに低成長を示していたイギリスは経済停滞、インフレと高失業率というスタグフレーションに苦しみ、深刻な「英国病」という深刻な経済停滞に陥ったが、依然として巨大な福祉国家体制が持続されていた。

このような流れを経て、1979 年に就任したサッチャー首相は停滞したイギリスの改革に取り組んだ。経済停滞に対しては、長期間に渡って持続されてきた福祉国家体制にその主因があると位置付け、肥大化した福祉国家の解体に着手すると同時に、競争社会の再構築を目指した。具体的には、市場への国家の干渉を控え、市場原理を導入して民営化や自由化そして規制緩和を積極的に行なうことで、経済の活力を高めようとした。このようにして福祉・社会保険分野にも競争の原理が持ちこまれた⁽¹⁾結果、80 年代のイギリス社会では高失業率などの社会問題が顕在化し、

それは同時に都市や地域におけるコミュニティの崩壊の原因となった。

また、コミュニティ・ビジネスの背景・要因として、サッチャー政権下の福祉政策の転換以外に、地方分権体制の解体化が挙げられる。サッチャー政権が登場した1979年の「コンサバティブ・マニフェスト」において、「地域格差対策や弱小産業の過剰な保護は、産業の国際競争力を損なうことから取りやめる。外国資本の積極的な導入を図り、国内での規制緩和を進める。」という地域政策方針を打ち出した。それは停滞したイギリス経済打開のため、大都市自治体を廃止に追い込むことで政治的な紛争を制限し、様々な規制緩和を進めることを意図するものであった⁽²⁾。そして最終的には、地方行政権限の限定による行財政の中央集中と、住民負担の均等化の原理がターゲットとされたことで、いわゆる“人頭税”（コミュニティー・チャージ）の提案へと進んでいくことになる。

また保守（トーリー）党政権下での中央官庁は、地方の中間政府行政を解体することによって、中央から地方への出先機関の拡大を進めた⁽³⁾。そしてサッチャー第3次政権では、全国地域における“人頭税”の実施に着手した。これは、地方政府の財源として、住民一人あたり均等割を課して必要な税収を確保することで、同時に地域住民の地方財政への関心の高まりと、受益と負担に対応した財政責任というものを明確にするためのもので

あった。しかしながら当然のことではあるが、特に中低所得者層において、その負担額である年額18歳以上約7万円前後というのは衝撃を与えるのに十分な額であった⁽⁴⁾。また実施されても、従来の住居単位に課税されるレイトとは異なり、世帯に課税するため、課税台帳そのものを作り直さなければならず、さらにその調査にくると居留守や近所に逃げたりして調査を不可能にする、あるいは課税通知が来ても納税しないなどの事態が多発した⁽⁵⁾。実際に、全地域でこの制度を開始した年の税徴収率は八割を切り、ロンドンなどの大都市では五割にも満たないほどであった。このような結果にもあるように、貧困層が集中している大都市においては特に税の徴収率は低く、都市の荒廃をそのまま放置せざるを得ない状況が続いていたことが伺える。サッチャー政権の社会政策全般において、結果的には近年の強いイギリス経済の復活に多大な貢献を果たしたものの、福祉一般の切り詰めや“人頭税”の導入によって社会問題が増大した都市では、行政の力では改善されることがなく、その荒廃は放置されていたといえるだろう。

第2節 都市政策の変遷と限界

戦後のイギリスでは、福祉国家としての行政組織の枠組みは、地方自治体にその主導権があった。地方の行政当局は1944年の「都市計画法(TOWN PLANNING ACT)」や

強制収容権の行使によって、行政区域内のかなりの部分を直接所有することで、権限と税源を確保してきた。地方自治体に所属しない土地も、多くは公共・公益団体の事業者が所有していた。戦後のイギリス都市部では、公共セクターが、地方経済、労働市場を支配していた⁽⁶⁾のである。その点では、次章で取り上げるアメリカよりも行政の力が強かったといえよう。またイギリスの地方自治体は、過度とも言える土地の所有と間接的な土地計画法制度を用いることで、地方経済に対する強力な権限を保有していた。そして、各地方自治体の住宅市場における独占的な地位保全と非伝統的な雇用形態の参入阻止に、これらの権限を行使していたのである。この結果、公共の土地所有に支配された都市では、受動的な土地管理によって、空閑地や遊休地が高い比率で存在し、非効率的な土地利用が続くこととなった。したがって、都市の中心地近くのインナーシティ地区では空き地が広がり、また無機質な公共賃貸住宅の高層棟群と道路が存在するという状況が形成された⁽⁷⁾のである。

1970、80年代の都市計画、特にインナーシティ政策では、インナーシティを「都市の衰退」(economic decline)問題として定義している。その経済衰退は、「都市構造の荒廃」(physical decay)、「社会的不利な状況」(social disadvantage)等、様々な都市問題が混在しており、インナーシティ白書では

地方自治体レベルの解決の困難性を指摘している⁽⁸⁾。80年代のサッチャー政権が提唱した政策では、地方自治体による非効率的な土地利用を断ち切ることを意図していた。解決策の提案は、自由市場を拘束せず、市場を本来の状態に戻すことを目指していた。すなわち、不動産を活用した地方経済再活性化として、その障害とみなされた地方自治体にとって替わる新たな実施機関の設立が考えられたのである⁽⁹⁾。

実際に1980年代の地方自治計画法 (Local Government and Planning, Land Act) の中で、エンタープライズゾーン (Enterprize Zones)、すなわち税の減税や各種の規制緩和を行なうことで企業の自由な経済活動を支援する地域を、特定の地域に設置したことが重要な政策のひとつである。このことは、行政の介入、特に地方自治体の介入が都市問題の根源であり、自由市場が税や規制などに縛られず自由に機能するためには、行政は撤退すべきであるという見解に基づいている⁽¹⁰⁾。

この結果、政府はインナーシティに民間投資を呼びこむために政府投資、特に住宅に対して行ってきた。その結果として、たしかに民間の投資を引き出すのに成功したとは言えるが、最も重要な解決問題である地域経済に対してどれほど反映したのか、という点については疑問が残るものであった⁽¹¹⁾。貧困層に対して住宅や仕事を提供するには至らな

かったのが現状であった。その点では、80年代の保守党におけるインナーシティ政策は「負」の失敗面も依然として放置されたままとなっていた。

このように戦後から70、80年代にかけての社会政策と都市問題の政策効果というものを考察すると、都市計画を地方自治体が中心となっていく福祉志向型の労働党の政策では、いずれ財源が枯渇するという点で非効率が露呈し始めていた事実がある。また、80年代の民間セクターを活用するという保守党の施策では、従来のデベロッパーとしての機能しか果たせないことから、その事業成果は地域住民全般に浸透させることに限界があったといえるだろう。

第3節 コミュニティ・ビジネスの誕生

スコットランド地方における大都市グラスゴーでは現在コミュニティ・ビジネスによる都市再開発・地域活性化が盛んに行われている。そもそもグラスゴーは第2次世界大戦以前から軍需都市として興隆を誇っていた。しかしながら、戦後の軍需需要の低下に伴い、グラスゴーは都市価値と機能が失われ始め、失業者と社会問題を抱える大都市として存在していた⁽¹²⁾。特に80年代のサッチャー政権における従来の福祉国家型の転換は、グラスゴー市のような大都市、特に都市機能として近年その価値が薄まりつつあった都市にとって容易ならざる問題であった。当然のこ

とながら失業者は増大し、社会問題はさらに悪化の一途をたどった。さらには、地方自治体の権限委譲による税制制度の変換によって、累進税率による所得課税に重きを置いた従来の課税制度を緩和し、中世以来の“人頭税”を暗に意味する一律の地方税を推進するという、そうした間接税の割合を上昇させたことは実質的には課税から逃れる住居を持たないホームレスを増大させる一因ともなった。したがって、80年代のグラスゴー市では、一部で60%に達した失業率⁽¹³⁾、劣悪な住宅問題とスラム化、といった様々な社会問題が発生していた。特に課題とされていたのは、その失業率を解消するための雇用創出であり、またインナーシティにおける荒廃した市営住宅の改善であった。

(1) POSSIL COMMUNITY BUSINESS

グラスゴー市の中心部から北に1マイルほどに位置するポッシル地域にある POSSIL COMMUNITY BUSINESS はスコットランドで最も大きなコミュニティ・ビジネスの1つ⁽¹⁴⁾である。インナーシティにおける放棄された建築物の破壊によって治安悪化が進んでいたポッシル地域では、1984年に住民の一部が集まり、社会問題について自分達ができる解決策を話し合った。そしてある女性グループが先陣を切り、クリーニング業のクリーンケア・クリーニングサービス社を設立し、自ら職を生み出した。さらに、ポッシル・コミュニティ・ビジネス社が非営利の親

会社として設立され、市議会との交渉の結果アラウンダー・セキュリティ社を設立し、空き家になっている市営住宅の荒廃を防止するために24時間体制の近隣パトロールサービスを受託した。この試みは、雇用を創出して市営住宅に対する被害の縮小、近隣の治安向上などの点で大きな成功を治めた。アラウンダー・セキュリティ社は現在では自治体だけでなく市全域の民間企業からの業務も請け負うに至っている。アラウンダー・デコレーター社は、市からのペンキ塗装、内装の業務委託からスタートし、現在では市全域で業務を行なう専門企業となっている。POSSIBLE COMMUNITY BUSINESSは3部門合計で90名近くを雇用し、同市最大の雇用企業の1つになる一方で、地域の福祉・スポーツ活動を積極的に支援している(15)。

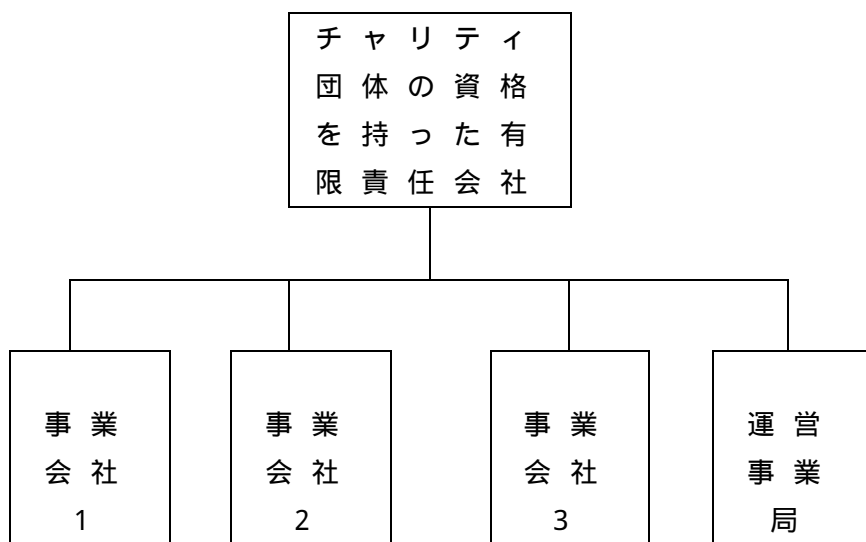
(2) Govan Workspace Ltd

グラスゴーにおける失業問題が特に深刻であったゴヴァン地域では、1977年に失業問題を考えるため雇用問題研究会(The Employment Study Group)を設立した(16)。行政の地域経済復興計画について調べた委員会はゴヴァン地区の発展を促すため、地域レベルでどのような活動が可能かを考え、GARC(Govan Area Resource Centre)を設立し、地域の人々がスモールビジネスを起業するための空間と設備を、廉価で提供する事業を始めた。ゴヴァン・ワークスペース社では「協同事務所(managed

workspaces)」を運営することによって地域の人々のセルフ・エンプロイメントを支援している。またワークスペースを提供するだけでなく、自らの収益の一部と行政からの補助金を受けて、職業トレーニングの場を地域に提供してきた。市内3ヶ所において12万フィート面積の産業・商業スペースを設け、常時600名を雇用している(17)。

コミュニティ・ビジネスの組織に関しては、主に地域居住者の少額の出資を集めて設立され、理事会によって運営されている。理事の大部分は各自の属するコミュニティから選出され、理事会においてコミュニティが事業を通じて求める目的を明確化する役割を担っている。コミュニティ・ビジネスの多くは商法上の有限責任会社として設立され、組織活動についての責任や法的義務のほとんどが会社に帰属するので、会員の組織経営上の負担が少なくなっている。さらにチャリティ法に基づき、認定を受けたチャリティ団体としての資格をもっているのが典型的であり、チャリティ団体としての地位によって社会的信用と税制面の優遇措置を受けることが可能になっている。コミュニティ・ビジネスの活動がチャリティ団体として許可された事業範囲に留まっていなない、すなわち事業範囲を逸脱するような事業を行なう場合には、事業子会社を設立する必要がある(18)。

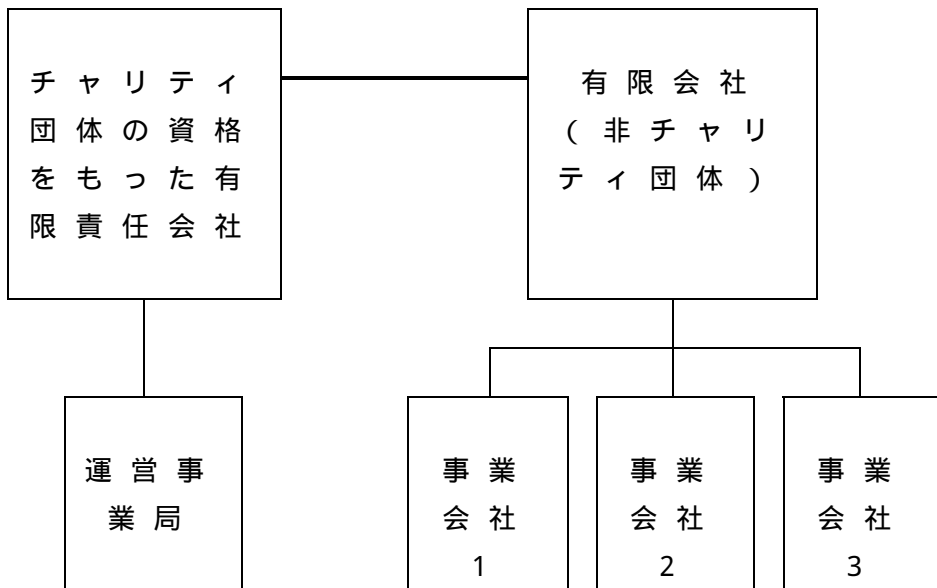
持株会社の典型的な構造



(出 所) 岸 本 幸 子 [8] 6 1 ペ ー ジ

POSSIL COMMUNITY BUSINESS のよ
うな様々な事業を行なうコミュニティ・ビジ
ネス組織では、親会社は子会社の活動がその
設立主体であるコミュニティの地域にとどま
るようにコントロールし、子会社の利益は親
会社に寄付されることを通じて確実にコミュ
ニティの利益のために用いられることになる。
また子会社は親会社がチャリティ団体である
ことにより、寄付金にかかる法人税の返還を
要求することができる。さらに子会社が解散
したときには、親会社は残余財産をコミュニ
ティの利益のために再利用する役割を担うこ
とになる (1 9)。

スコットランドのコミュニティ・ビジネスに
みられるより複雑なケース



(出 所) 岸 本 幸 子 [8] 6 1 ペ ー ジ

第 4 節 インターメディアリ組織

スコットランド開発相省の調査報告によると^(2 0)、80年代に設立されたコミュニティ・ビジネス平均で、その収入の17%が中央政府の助成金で、28%が地方政府の助成金であり、そして13%がEECの欧州社会基金(ERDF: EUROPEAN REGIONAL DEVELOPMENT FUNDS)によって占められている^(2 1)。したがって残りの収入の約3分の1以上がコミュニティ・ビジネス自体の収益事業によるものであるとされている。また環境省の調査によっても事業収入の総収入に占める割合は事例により最低33%か100%までばらつきがある^(2 2)。コミュニテ

ィ・ビジネスでは運転資金は営利事業からの収益によりかなりまかなわれてきているものの、新規事業資金は公的助成金に大部分を頼っている状況である。

コミュニティ・ビジネスを支援する組織として、公的支援に加えて、コミュニティ・ビジネス間のネットワークを構築することで、推進するために重要な役割を果たしている支援組織（インターメディアリ）がある。このインターメディアリと呼ばれる支援組織が、社会的ケア、教育・健康ケア、住宅・失業対策としての経済開発や雇用創出に関する活動を行っている。創出される各企業は、最大で100名程度、多くは10数人程度のスモールビジネスであり、その成功率は、40%は3年以内に消滅している（^{2 3}）。これを解決するため、インターメディアリが、ビジネスコンサルタントと提携、または自ら専門スタッフを雇用し、ビジネスプランを練ってコミュニティに関与させていくというプロセスを進めるよう変化しつつある。このようなコミュニティ・ビジネスの支援組織であり、グラスゴーで活動している主な団体として、CBSやCEiSが挙げられる。

グラスゴー市とエディンバラ市の間に位置するウェストカルダーに事務所を構え、スコットランド全域のコミュニティ・ビジネスの会員組織であるCBS（Community Business Scotland）は、1979年以来スコットランドのコミュニティ・ビジネス活動

に、情報・助言・職業訓練・広報活動を提供し、議会に対するロビー活動を行ってきた⁽²⁴⁾。CBSはグループ企業としてコミュニティ・ビジネス・ディベロップメント(CBD)を有しており、CBDでは支援対象であるコミュニティ・ビジネスに対する市場調査、経営上の専門的助言を行っている。また、不動産購入、既存小売業の買収、オフィスサービス用のハイテク機器の購入、老人ホームや保育所の設立など、多額の資金需要がコミュニティ・ビジネスの間で発生してきたことに対応して、1985年にコミュニティ・ビジネスのみを対象とする専門基金として、スコティッシュ・コミュニティ・エンタプライズ投資基金を設立している。プロジェクト審査及び投資案件チェックを行い、融資を実施することで、他の金融機関の共同融資への参加を促すことを目指している⁽²⁵⁾。

スコティッシュ・コミュニティ・エンタプライズ投資基金は、コミュニティ・エンタプライズ株式950,000株を公募し、個人及び団体からコミュニティ・ビジネスに対する投資資金を調達した。投資額の3分の2は事業用地の購入、またはその他の安全資産の獲得に充当されて担保資金を確保し、残りの3分の1がコミュニティ・ビジネスの事業資金向け融資として運営されている。経営はスコットランド開発庁、スコットランド地方自治体からの出向者を含む理事会よりなされている。

同資金の株式が通常の投資対象と大きく異なるのは、投資の収益がほとんど期待できないことを言明している点にあると思う。つまり、株価が将来上昇する見込みはなく、最低配当率も決まっていなことから、満期償還も額面でしか行なわれない。コミュニティ・エンタプライズ株式の収益は、「雇用、活発な地域経済活動、そして繁栄するコミュニティ」にあると明言されており、そして「地域経済と地域社会の向上のために積極的に努力しようとするスコットランド全域の地域住民の決意とエネルギーに投資する」ことが呼びかけられている（²⁶）。

またグラスゴーを拠点とする社会経済セクターの活動支援を行なうインターメディアリ組織として、CEiSがある。社会的疎外の解決が目的であり、グラスゴー市役所、欧州地域開発基金から財政的支援を受け、グラスゴーの地域問題、インフラ再生を行なう他の様々な組織と連携している。主な事業としては、コミュニティクレジットユニオン(CU)の育成、育児ケア、住宅、雇用創出、地区再生などを行っている。また、CEiSでは、事業計画、経営計画策定支援を行なう専門のセクションに資格や学位をもつ専門スタッフを7名抱えており、ビジネスコンサルティング、起業支援を行っている。このような活動は、一般的な民間セクターの経済開発を支援する国の機関、スコティッシュ・エンタプライズの1支社であるSEGの活動領域と重複す

るものあり、パートナーとして事業を進めている（²⁷）。

CEiSの事業の1つであるCUは、共有債の所有を通じて、地理的なコミュニティだけでなく、企業内、業界内などでも組織される金銭面での協同組合である。全世界で100万人以上の参加者がいるが、コミュニティCUでは、メンバーから収集した資金をより貧困なメンバーへ低利で貸し出す事業が主となっている。CEiSでは、こういったCUを立ち上げ、育成支援することで、貧困者層、失業者層への能力開発と仕事の機会の提供を意図している。このため、CUのボランティアスタッフに適切なトレーニングを提供しており、円滑な運営のための側面的支援を行っている。

このようなスコットランドにおける社会経済セクターは約3700組織、5万人の有給雇用者を抱えている。これはスコットランドのエレクトロニクス産業と同等である。またその収入は約20億ポンド（およそ3600億円）であり、いかに高失業率で苦しむ地域では主要な雇用受け皿となっていることがわかる（²⁸）だろう。

第5節 総括

グラスゴーにおけるコミュニティ・ビジネスの誕生と発展に関する背景として、地方自治体や公共セクターによる過度の土地所有と非効率な土地運営、そして産業力の低下に伴う工業都市の衰退といった諸要因が複合的に

絡み合っていたことがある。このような軍需産業を主力とした産業力の低下や転換を余儀なくされたのは、特にイギリス国内のスコットランドにおいて顕著であり（²⁹）、したがって高い失業率に苦しむスコットランドからコミュニティ・ビジネスが生まれたのは当然の成り行きであっただろう。

また、80年代のサッチャー政権下における社会福祉国家の転換とそれに伴う切り詰めは、都市部における失業者増加にさらに拍車をかけることになった。その一方で、自治体からの土地所有解放と都市開発公社やエンタープライズゾーンによる都市再開発を進め、市場性に基づいた効率的な土地利用原理と従来の福祉型国家による財政難からの脱却を図った。このことは、国家としての競争力と効率性を高めるという成果を挙げることになったが、社会的弱者に対する効果的な施策を講じることができずに放置せざるを得なかったといえるだろう。

このような経済・社会情勢の中で、70、80年代にインナーシティの荒廃が進んでいたグラスゴーでは失業者とホームレスが溢れ、そして老朽化した建築物が犯罪の巢窟となるなど、イギリスにおける最も治安の悪い都市の1つとして（³⁰）都市問題が顕著になっていった。そうした問題を解決するため、建造物を活用する事業を興すことでスラム防止と雇用創出を同時に図ったのがコミュニティ・ビジネスと呼ばれる地域住民主導のビジネスで

あった。軍需都市として興隆を誇っていた工業力の低下とそれに伴う失業者の増大、非効率な公共住宅運営などの問題解決をマクロ公共政策に頼るのではなく、地域住民が自ら事業を興してスラムの改善に向かうグラスゴーの事例は、まちづくり型と供給先行型のコミュニティ・ビジネスとして都市再生のモデルになるであろう。

イギリスでは現在、90年代後半からのブレア政権における経済のグローバル化の下で、「福祉依存からの脱却」と「企業の競争力強化」を政策の根幹に掲げて進んでいる。そして福祉政策の新たな指針として、国民全般の労働を促進する仕組みを創り出そうとしている。ブレアは「第3の道」、すなわち全ての市民に働くような教育制度に改め、福祉を労働の産婆役として位置付け、企業に雇用創出を動機づけるよう税制を改めるなど、「就労のための福祉」を創り出している⁽³¹⁾。ブレアが指導する“ニューレイバー”が提起した福祉というものは、過去の福祉国家や失業者の減少を目指すマクロ的な景気刺激策ではなく、また福祉の対象者に対する手厚い保護を財政的に講ずるような「大きな政府」志向の高福祉・高負担経済の再現でもない。ブレアが提唱する福祉政策とその試みは、自ら「福祉のニューディール」と呼んでいるものであり、国民の自立心と意欲を引き出して、公共と民間の新たなパートナーシップを発揮していこうとするもの⁽³²⁾である。

すなわち、“ニューレイバー”が提起した福祉とは、国民に働くことの能力と意欲を持たせ、社会的なコストを就業の促進によって減らすとともに、技術革新と教育を通じて国民に社会的な分業に自立的に参加することを求めるものである。福祉の対象者に対して、社会に依存するのではなく自らを高めて社会に参加することを求め、それに対して社会の各層が協力していく体制を構築していくことを探求している。

このような体制を構築する中心的な担い手として注目を集めているのが、“社会起業家”と呼ばれる社会システムを根本から変えて解決しようとしている人々である（³³）。地域における社会問題の解決を目指すコミュニティ・ビジネスのように、社会問題の是正のためにビジネスを興す起業家に対して“社会起業家”として呼ぶことができる。マクロ政策と手厚い社会保障を柱とする従来型福祉国家に代わって、自立型福祉システムを構築し、社会を活性化する存在として注目されている。社会起業家は未だ活用されていない人材、建物などの資源を見つけ出し、それらを潜在的なニーズを満たすため活用する方法を発見する役割を担っている。地域にビジネスを興し、社会的効果だけでなく経済的効果が生まれるまで継続して行なうことが、慈善事業やボランティア活動との違いであり、またコミュニティという壁を超え、ネットワークを築いて拡大していくことが求められて

いくと思う。

-
- (1) 舟場 正富 [6] 5 9 、 6 0 ページ
 - (2) 舟場 正富 [6] 1 5 7 ~ 1 6 1 ページ
 - (3) 舟場 正富 [6] 1 6 3 ページ
 - (4) 舟場 正富 [6] 1 6 5 、 1 6 6 ページ
 - (5) このような事例として、実際にロンドンに在住していた日本人医師のエピソードからも伺える。

池田 正行氏 内科臨床医 [w10]

<http://square.umin.ac.jp/massie-tmd/pltx.html>

- (6) 都市みらい推進機構 [20] 1 7 、 1 8 ページ
- (7) 都市みらい推進機構 [20] 1 8 ページ
- (8) 高寄昇三 [16] 6 5 ページ
- (9) 都市みらい推進機構 [20] 1 8 、 3 8 ページ
- (1 0) 都市みらい推進機構 [20] 2 6 ページ
- (1 1) 都市みらい推進機構 [20] 2 8 , 2 9 ページ
- (1 2) Michel Pacione [11] p p . 1 3 7 ~ 1 4 0
- (1 3) 細内信孝 [5] 3 2 ページ
Michel Pacione p . 2 3 4
- (1 4) 細内信孝 [11] 8 7 ページ
- (1 5) 岸本幸子 [6] 5 6 、 5 7 ページ
細内信孝 [5] 8 7 ~ 8 9 ページ
- (1 6) 細内信孝 [5] 9 0 ページ
Govan Workspace Ltd [w7]
<http://www.govanworkspace.co.uk/history.htm>
- (1 7) Govan Workspace Ltd [w7]
<http://www.govanworkspace.co.uk/home.htm>
- (1 8) 岸本幸子 [6] 6 0 、 6 1 ページ
- (1 9) 岸本幸子 [6] 6 1 ページ
- (2 0) 岸本幸子 [6] 5 9 、 6 0 ページ

-
- (2 1) 岸本幸子 [6] 6 0 ページ
(2 2) 岸本幸子 [6] 6 0 ページ
(2 3) 馬場健司 [2] 9 ページ
(2 4) 岸本幸子 [6] 6 2 ページ
Community Business Scotland[w2]
<http://www.cbs-network.org.uk/>
(2 5) 岸本幸子 [6] 6 3 ページ
Community Business Scotland[w2]
<http://www.cbs-network.org.uk/>
(2 6) 岸本幸子 [6] 6 3 ページ
(2 7) 馬場健司 [2] 1 2 ~ 1 7 ページ
(2 8) 馬場健司 [2] 1 9 ページ
(2 9) Michel Pacione [11] p . 2 3 4
(3 0) 「地球の歩き方」編集室 [19] 9 8 ページ
ジ
(3 1) 町田洋次 [10] 1 1 1 、 1 1 2 ページ
(3 2) 舟場正富 [6] 1 2 6 ~ 1 2 8 ページ
(3 3) 町田洋次 [10] 4 2 ~ 4 4 ページ

第 3 章 サンフランシスコにおけるコミュニテイ・ビジネス

第 1 節 インナーシティ問題と連邦政府の政策
スラム街及び都市環境問題はインナーシティ問題と言われ、その発生はイギリスと同様に産業革命を契機とする都市への急激な人口流入に歴史的にさかのぼる⁽¹⁾ことになる。こうした現象は、アメリカにおいても例外ではなく、19世紀から西海岸地区におけるゴールドラッシュによる人口増加などに例を挙げられる。アメリカにおける産業革命はイギリスから約1世紀遅れるが、1870年頃から東海岸の港湾都市や中部の工業都市に向けて農村地域からの若年層の人口移動が始まった。また、国内での人口大移動が開始される以前にヨーロッパ諸国からの大量の移民もあり、都市への人口集中が激化するなかで特に大都市部の低所得者層 (low-income class) の居住環境は深刻の度を増していた⁽²⁾。このようなインナーシティ問題に対する解決手段として、連邦政府による都市再開発事業という形で、貧困地区の改善活動が戦前から試みられてきた。

連邦政府が都市のインナーシティ問題に対して本格的に取り組み始めたのは20世紀に入ってからであった。連邦政府がスラム街の整備 (スラムクリアランス) のために助成制度を設けたのが、アメリカにおける全国

的なインナーシティ問題の最初の取り組み（³）だと思われる。1929年のウォール街株大暴落によって引き起こされた大恐慌によってアメリカ経済は大不況に陥り、都市部においても失業者の数が増大して社会問題になった。それに対して、連邦政府は住宅供給と雇用創出を目的としたプログラムとして、低所得者層に対する住宅供給とスラム地区における融資の拡大を行なった。しかしながら、こうしたニューディール政策の一環である住宅建設や地区再開発は弊害と非難の声の2つを生じさせた。スラム街の解消のために公共住宅建設などの環境整備を図ったはずの地区が、元のスラム街に逆戻りし始めた（⁴）のである。なぜなら、低所得者層が大不況化において新しい職を得ることは依然として困難であり、雇用環境は依然としてあまり変わらなかったことに原因がある。このことは、マクロ的な経済回復手段としての“ケインズ主義”の限界を示すとともに、行政が行なう物的環境整備だけではインナーシティ問題の根本的な解決にはならないという教訓をアメリカ社会に与えることになった。さらには、連邦政府による住宅事業の介入は当然のことながら、民間セクターである不動産業界や住宅産業界からの強い反発を招いた（⁵）。

こうした戦前の教訓を踏まえ、第2次世界大戦後の1949年の連邦住宅法では、スラムクリアランス用地を民間企業に払い下げ、同時に開発計画と事業経営を企業の力に委ね

る方針を示した。しかしながら、連邦住宅法によるスラムクリアランス事業の計画立案に長期間を要したこと、土地の買収からスラム街居住者の地区移転には巨額の費用を要したことから、大きな財政上の負担となった⁽⁶⁾のも事実である。また、スラム街が除去するペースよりも早いペースでさらに拡大していったこと、さらに戦前のニューディール政策の一つであった地区再開発による低所得者の移転と同様であったために、行政サービスに必要な税負担力のない低所得者層に住宅供給することだけにその効果は留まり、低所得者層の抜本的な構造改革を果たすものではなかった。さらには連邦政府による黒人や少数民族の追い出し事業 (federal bulldozer) と非難されることになった⁽⁷⁾。

その一方で、この時期には、既存の住宅・建築物、公共施設をできるだけ上手く再利用して少ない投資で広域的に地域の活性化を図る地区修復・地区保全事業が注目され始めた。インナーシティ問題を抱えたスラム街などの地区再開発を、従来の移転事業をともなう巨大な投資を要するクリアランスから、その徹底した劣悪化に至る前に事前に予防的な措置を取るという発想へと転換させることになる。そして1965年の住宅・都市開発法 (Housing and Urban Development Act) において、連邦政府は市町村が行なう住宅改善を再開発政策として位置付けなおし、その計画策定と事業遂行について補助金を出

すバックアップすることが始められた。この再開発はコミュニティ・リニューアルと呼ばれるもの⁽⁸⁾で、市街地をコミュニティ単位に区分して、その単位ごとに住宅や地区の物的環境の整備を進めるだけでなく、地域社会というコミュニティごとの福祉、教育、雇用促進、市民生活など広範な行政課題を扱う地域行政の“受け皿”としての役割を果たす方向へ進むことになったことに意義があるだろう。

住宅法に基づく都市事業というものがスラムやブライトッドエリア (Blighted Area) と呼ばれる老化地区における黒人及び有色人種問題を依然として解決できず、60年代はそうした状況のなかで黒人の公民権運動が盛んになっていた時期であり、そのためジョンソン大統領は“偉大な社会”の実現を掲げ、貧困、住宅、雇用、教育などの問題への連邦政府の介入を強める方向性を打ち出した。その中心となったのは、1964年の経済機会法におけるコミュニティ・アクション事業 (Community Action Program) であった。それは事業地区の中にコミュニティ・アクション機関を設置し、そこを拠点として地域における問題に対応しようとするもので、対象地区の貧困者自身を含めた“住民参加”を導入するというものであった。しかしながら、その目的や手段などが曖昧なものとなっており、さらに“住民参加”に関して明確な実施規程が定められなかったことから、貧困者

の参加が積極的に進められることはなかった。

さらに、インナーシティにおける問題の解決を推進する専門機関として、1965年に発足した都市住宅開発省（HUD：Department of Housing and Urban Development）によって行なわれた政策が、特定都市および大都市開発法（Demonstration Cities and Metropolitan Development Act of 1966）に基づくモデルシティプログラム（Model Cities Program）である。物的環境の整備を再開発政策と総合化させた社会・経済対策として再出発しようとしたのがモデルシティプログラムであった。このプログラムは全米の都市の中から深刻な都市問題を抱えた都市を選び、スラムの経済・社会的問題の解決のために官民一体となって地区環境の向上と住宅供給を図ろうとするもので、連邦政府がその事業費の80%を補助する^{（9）}というものであった。

コミュニティ・アクション事業やモデルシティプログラムなどの連邦政府によるプログラムは、地域の問題に対して貧困者自身を含む“住民参加”で取り組むという現在のコミュニティ・ビジネスにつながる土台を構築した点において、その意義に関して注目することができらるだろう。しかしながら、こうしたプログラムによる実質的な効果というものを考えると、低所得者層の雇用、教育、住宅といったインナーシティ問題に対して失敗に終わったのが事実である。従来の再開発とは異

なり、“住民参加”という理念のもとで政策が行なわれたが、その主導が連邦政府などの公的プログラムとして実施される点で“トップダウン”方式であって、住民からの“ボトムアップ”を期待できるものではなかった⁽¹⁰⁾。ことに失敗の本質というものがあると思う。しかしながら、こうした“政府の限界”というものを認識させたことは、将来における有効な方法の必要性を刺激することになったことも事実であった。

さらに70年代では、連邦政府は全国地域における住宅政策の見直しを推し進めることになる。1974年の住宅・コミュニティ開発法（The Housing and Community Development Act of 1974）は、都市コミュニティの整備および低所得者層の雇用機会拡大のために広範な裁量権を州・地方政府に委ね、従来のメニュー補助金（Categorical Grant）からいわゆる地方交付金のようなブロックグラント（Block Grant）という補助金を認めた。その補助金政策の代表的なものとして、CDBG（Community Development Block Grant）と呼ばれるコミュニティ開発ブロックグラントがある。州などの地方政府に対する補助金をそのニーズに合ったように、柔軟に利用できるようにするためのもの⁽¹¹⁾であった。この補助制度の採用によって、従来のモデルシティプログラム、都市更新事業、住宅修復などの連邦政府による直接的な補助

が廃止されることになる。このような補助金制度を都市政策の中心に据えることは、連邦政府自身を間接的な役割を担う方向性に導くものであったと言える。つまり、住宅・社会サービスなどの問題には、連邦政府による“トップダウン”方式に偏りすぎることのないよう、その地域ごとに対処するという発想を明確に表したものであると言えるだろう。

さらに都市住宅開発省（HUD）は1977年の住宅・コミュニティ開発法改正によって、これまでなかったモデル的な経済開発のための都市開発補助金（UDAG：Urban Development Action Grant）制度を創設した。これは、地方公共団体やコミュニティおよび民間協力（Public - Private Partnership）の下に、新規の開発と投資を誘発して経済的に衰退している都市を活性化することで、都市の再生と再活性化を図ろうとするものであった。このとき適用された地方公共団体の最低基準として、老朽住宅率、一人あたりの所得増加率、貧困率、人口増加率、雇用増加率、失業率の一定基準、とされ、なおかつ、その都市は経済的に衰退し、低所得者向けに住宅および雇用機会を提供した実績を持っていることが定められていた⁽¹²⁾。適用事業は、HUDが開発または再開発を必要と認める地区において、雇用の創出があり、かつ地方税集の向上が見込めるもので、民間投資をともしなういかなる民間企業が行なう事業でもよいとされた。このこ

とからも、70年代には連邦政府は、次節で詳しく説明するCDC (Community - based Development Corporation)などに一定の役割を認めていたことがわかるだろう。

80年代に入ると、連邦政府に地域に対する権限をさらに縮小する流れが生じることになる。それは、81年に成立したレーガン政権下において、“小さな政府”を目標に据えた新保守主義が推進され、財政支出の全面的な縮小が都市・住宅政策においても推進され始めたことにある。このことは、地域住民自らの地域問題に対する解決参加を促すものであり、また、政府は住宅を提供し続ける存在から民間による市場の活力に期待する存在へと転換する時期であったと解釈できるだろう。この時期の連邦政府の住宅政策として、LIHTC (Low Income Housing Tax Credit) という低所得者層住宅投資税控除制度がある。それは、賃貸住宅への投資額の数%に相当する連邦所得税を10年間に渡って出資者に返還するものであり、民間投資家が低所得者層の住宅開発に投資すると税制上の優遇措置を受けることができるというものであった。こうした動きを受けて、都市住宅開発省 (HUD) の予算も80年代に入るには激減することになる。1980年には359億ドルであったものが、1987年には147億ドルと減少し、連邦政府予算に占める割合も5,3%から1,3%へと激減した⁽¹³⁾。この数字は、連邦政府はインナーシティにお

ける問題は、従来型の公共住宅の創出という方式では解決できないという認識を強め、公共住宅事業からの撤退と公共住宅の売却を推し進めたことからの結果である。当然のことながら貧困層は増加し、その結果として都市部におけるインナーエリアの荒廃化が進み、インナーシティ問題は一層深刻なものとなった。

ここまで、戦前から80年代前半までの連邦政府の住宅政府の変遷を紹介してきたわけだが、以上のことからアメリカにおける都市部の荒廃が進んできた背景というものがわかると思う。また社会的背景としてベトナム反戦運動に代表される厭世主義の広がり、マイノリティの都市流入による低所得者層の増加、そしてレーガン政権下の新保守主義に基づいた社会・都市政策によって、アメリカ西海岸都市の1つであるサンフランシスコでも、失業率の増加、保有住宅率低下に伴うホームレスの増加といった都市の荒廃が進んでいた（14）。

サンフランシスコにおける都市荒廃の解決に向けた努力は主に、住宅（アフォーダブル住宅）問題対策（15）、貧困層の多くを占めるマイノリティなどの移民に対する援助、特に雇用創出と職業訓練といった低所得者層が抱える問題に特に焦点が当てられた。そこで第2節と第3節では、行政とNPOのパートナーシップとして住宅問題解決のために現在も活躍しているCDC、そして低所得者に

対する雇用創出や職業訓練を通じてサンフランシスコにおける地域活性化事業を行なっているNPO事業をそれぞれコミュニティ・ビジネスの事例として紹介していく。

第2節 CDCによる住宅問題の解決に向けた動き

(1) CDCの誕生と背景

CDCとは、Community based Development Corporationと言う正式名称で、日本においてはコミュニティ開発法人として認知されている。独立した民間の非営利法人であり、住宅の供給を事業として、地域の再活性化を担うことを目標として運営されている。CDCは現在、アメリカにおいて低所得者層に対する最も重要な供給者となっている。CDCの事業内容は住宅事業が中心ではあるが、その基本目標は、衰退コミュニティの再生であり、住宅事業以外でも様々な活動を行っている。CDCは住宅供給を中心として、社会サービス、雇用創出、経済開発など実際のプロジェクトを手がけるもので、低所得者の特定のコミュニティに基礎を置き、その“内部”から住宅を供給することに成功していると言えるだろう。

都市のインナーシティにおける荒廃と、アフォーダブル住宅と呼ばれる低所得者向け住宅の欠乏が、戦後のアメリカ社会では常に問題とされてきた。その解決のために、前節で述べた連邦政府による都市政策や、民間企業

による都市再開発が思考錯誤されてきたわけだが、必ずしも大きな実績を残したわけではなく、失敗したケースも多くある。しかしながら、その失敗したケースを教訓として、地域の住民が行動を起こすことによって行政や民間組織から支援を受けながら、住民主導の地域経営としてCDCが新たに登場してきたのである。

CDCの母体となったものには、様々なものが挙げられる。第1に、アドボカシ-組織という、何らかの利益を代表して世論を形成し、政府当局や民間企業に働きかけることでその行動に影響を及ぼそうとする活動組織が挙げられる。インナーエリアの荒廃過程において、そこでは自然と住宅問題や貧困問題に取り組もうとするコミュニティ組織が発達し、連邦政府や地方自治体、民間企業、一般市民へのアドボカシ-を拡大していった。そのような活動の中から、徐々に実際のプロジェクトに関わる組織が現れ、そしてCDCへと転化していった。第2に、教会や慈善組織といった市民に対する啓蒙活動を積極的行なってきた組織が挙げられる。もともと貧困問題に対して具体的な対応を示し、地域の中で活動をしてきた歴史がある。教会の中には、単独でCDCを設立するものもあれば、複数の教会と連携してCDCを設立するものもある。第3に、前節で述べた連邦政府によるシティプログラムである。“トッパダウン”による事業ではあったが、その中には事業に参加す

ることを通じて、C D C を起こしたもの^(1 6)もある。

ところで、1960年代のアメリカ大都市のインナーエリアでは、家主が低所得者住宅を放棄する現象が相次いでいた。戦後に持家所得が普及し、郊外に成長するにつれて、インナーエリアは中所得者層が流出し、低所得者層の集中が進んで家賃負担能力が低下したことにその原因がある。そしてインナーエリアにおける低所得者層の集中は、その地域と近隣の荒廃を押し進め、さらにその近隣の荒廃へと拡大させることになった。その結果、家主は経済的に合理的な家賃収入を確保できず、維持費と不動産税の増大から、低家賃住宅の放棄を選択することになった。また低所得者層の集中した地域では土地の価値が下落し、住宅の維持と修復を困難なものとしたので、さらに住宅放棄が進んでいった。このような低所得住宅の放棄という現象が大都市インナーエリアで広がっていた^(1 7)。そこでは、都市の荒廃とアフォーダブル住宅の不足という大きな問題が存在していた。

このような状況の下で、連邦政府によるプログラムだけでなく、一部のC D Cも活動され始めていたが、60年代のC D Cの成功というものは、きわめて少数であった。なぜなら、その技術力や資金力は行政プログラムや民間と比較すると、当然のことながら脆弱であったことに原因がある。実質的な成果を生み出すことが可能になったのは、行政や民間

との協力関係が徐々に整い始める70年代以降⁽¹⁸⁾である。

(2) 住宅政策の再編とCDCの発展

70年代に入ると、CDCは着実に成長しはじめ、多様な発展をしていくことになる。CDCは当初の社会的動機を保ち、アドボカシ-を展開しながら、扱うプロジェクトについても拡大し、徐々にデベロッパーとしての専門性を高めていくことになる。その活動範囲も地方都市・農村地部に及ぶようになり、広汎な現象となっていた。さらに、CDCはコミュニティの独立性というものを維持して地域内部からのボトムアップの方法を強調すると同時に、前節の連邦政府のシティプログラムを利用して住宅供給技術を向上させ、プロジェクトの成功率を高めていった。

80年代には、アフォーダブル住宅がレーガン政権下で行なわれた住宅政策の再編によって急速に消滅することになる。しかし一方で、CDCは反対にこうした状況の下で「従来よりも洗練された組織を形成し、プロのデベロッパーとしての性格を一層強める」⁽¹⁹⁾ことになり、飛躍的な発展を遂げていくことになる。そうした背景として、連邦政府による住宅政策の再編の一環であるHOMEプログラム(Home Investment Partnership Program)、HOPEプログラム(Homeownership and Opportunity for People Everywhere Program)がある。HOMEプログラムとは、低所得者層のアフォー

ダブル住宅のためのファンドを州・地方政府に提供するものである。また、このプログラムの特徴として、前節で述べたCDBGと同様に制度ごとによる補助金（ブロックグラント）が設けられるのではなく、一括投入方式を採用していることが挙げられる。HOPEプログラムとは、レーガン政権下の公共住宅の売却によるアフォーダブル住宅の減少を招いた経緯を踏まえて、公共住宅ストックの売却に際して、居住者の非営利法人である借家人管理機構（TMC：Tenant Management Corporation）がプログラムの実施を担当し、公共住宅をTMCの管理化において低所得者層のアフォーダブル住宅として維持していくことを可能にしたもの（²⁰）である。こうした80年代における連邦政府の住宅政策の再編によって、CDCの活動にも“追い風”を受けることになる。連邦政府はCDCなどの非営利組織への支援を通じて、低所得者層への住宅供給を実現する方向性へと動き始めたのである。

こうした住宅政策の再編は、公的資金の仕組みについても新たな特徴を持っており、このことを理解することは、将来の公的資金の流れについて考える上でも、大変重要なことであろう。特徴の第1は、ブロックグラント（Block Grant）の強調である。コミュニティ開発としてのCDBGや住宅政策のHOMEプログラムは、州・地方政府に前節で述べたブロックグラントの援助を行なうものであ

り、その補助金の使途の柔軟性に特徴がある。様々な特徴のプロジェクトを請け負うCDCにとって、このように公的資金を投入する際には、使途の柔軟性がプロジェクトを成功に導く上で必要不可欠となる。第2は、公的資金によるレバレッジ効果である。CDCは公的資金を受けるとして、それを民間資金をも引き込んでいくレバレッジ効果として用いるケースが多い。CDCは、住宅供給プロジェクトに必要な資金の全てを公的資金で賄えることができるのではないため、公的資金をベースにしてプロジェクトの信用性と実行可能性を高め、より大きな資金を民間などの市場からも集めるようにすることを求められている⁽²¹⁾。第3は、タックス・クレジットによる間接補助の重視である。前節から取り上げてきた連邦政府の住宅政策による公的資金供給には、直接補助と間接補助の大きく2つに分けられる。直接補助が規格化された資金を財政から直接的に提供するものであるのに対して、間接補助は民間や非営利法人の活動を住宅供給に向かわせていくインセンティブとして提供する点に特徴がある⁽²²⁾だろう。したがって、タックス・クレジットによる税控除制度を、住宅供給事業を行なうCDCに適用することは、CDCの活動を支援する上で有効な措置であるといえるだろう。

以上の連邦政府による住宅政策の再編効果という視点から考察すると、アフォーダブル住宅を生み出し、荒廃した地域を再生して

いくCDCの活動を支援していくことを、連邦政府は住宅政策の中心的位置に据えたと解釈できるだろう。このようにして、CDCは低所得者層の増加で荒廃したコミュニティにおける住宅供給の主体としての役割を果たす地位になったのである。

また、CDCは政府でも民間でもないその隙間から、新しい低所得者層住宅を模索したということが可能であったことを銘記しておきたい。つまり、CDCの発展は、営利を目的とするあまり低所得層に目がいかない民間セクターの限界という“市場の失敗”と、低所得者層に対して適切な住宅政策を取れなかった“政府の失敗”との2つの問題を解決する手段として発展したと言えるだろう。

このような結果、1980年代にはCDCの実績が全国的に認められ、CDCに対する支援も本格化する。しかしながら、その一方、全国レベルで“成長”地域と“衰退”地域の分極化が顕著となり、CDCが発展している地域はよいが、発展しない地域である農村部やインナーシティでは荒廃が進むという問題が発生した。そのため1990年にアフォーダブル住宅の確保を目的とし、CDCを側面から支援するための全国アフォーダブル住宅法が成立した。地域間の不均等発展を是正し、補助を衰退地域に重点的に配分し、分極化問題を全国レベルで調整するのが目的⁽²³⁾であった。このような連邦政府によるCDC支援の動きというものを考察すると、連邦政府

の役割というものが地域行政の中心から徐々に離れつつあることを意味していることがわかるだろう。連邦政府は、CDCの資金調達などの活動に対して、その活動を推進して共存存在としてパートナーシップを形成し、国レベルから地域レベルでの主導権に移すために側面から支援するものと規定していることがこの新住宅法の特徴である。

(3) CDCの組織と活動

CDCは特定のコミュニティに基盤を置き、その地域住民の意思決定の下で活動を展開する、“コミュニティ・コントロール”の原則を持つ点で特徴がある⁽²⁴⁾。そうした原則の下で、地域におけるアドボカシ-やプロジェクトに取り組んでいる。また、地域住民の意思を把握することを可能にする組織として、ボード(理事会)とスタッフの2つの部門から構成される組織形態になっている。基本的には、ボードは地域住民の意思を踏まえて行動方針を示す役割を果たすものであり、スタッフは日常業務と実際のプロジェクトの実行に関わる。

ボードは主に地域を代表する立場にあるビジネス・リーダーや専門の知識を持つプロフェSSIONALから構成され、ボランティアの意志から無給であることが多い。ボードの基本的な活動とは、コミュニティにおけるニーズや問題点を汲み取り、組織の行動内容の指針を示すことにある。また、プロジェクトの内容と実績の評価や予算編成、そしてスタ

ップのリーダーであるエグゼクティブ・リーダーの人選もボードの主な仕事である。このように日常的業務には原則的に関与せず、組織の行動を客観的に評価することがボードの重要な任務である。それに対して、スタッフは有給の職員から構成される実際のプロジェクトを実行する人々で、都市計画、法律、会計、不動産管理、コミュニティ開発を中心にそれぞれのプロフェSSIONALが仕事を担当している。スタッフも基本的には地域問題について関心を持ち、何らかの技術を持っている人が選ばれるわけだが、CDCの活動の成否はスタッフの力量に左右されることから、高度な技術を持っていることが重要になる(25)。

一般的なデベロッパーと比較すると、CDCはボードを備えてコミュニティの意思決定を尊重した活動を行なっている点に最大の特徴があると思われる。コミュニティを代表する立場にある人々がボードに就くことで、コミュニティ問題に対して地域住民の声を代弁する役割を果たすことに大きな意味がある。また、通常のコミュニティ組織と比較すると、スタッフ部門を持つことから実際のプロジェクトまで事業を広げていくことができることも特徴である。したがって、CDCの組織運営として重要なのは、ボードとスタッフの双方の協力関係を築くことであり、それが欠けていてはプロジェクトの成功も困難なものとなるだろう。

また、実際に多くのCDCはその地域住民によって設立された組織である。小規模な組織が多く、スタッフだけでは日常業務を処理することができないため、一般的な事務や経理は近隣住民がボランティアで行なうことがある。このことから、CDCの活動内容を考えていくときには、近隣住民のボランティアを前提に成立しているケースが多いことを理解しておくことが必要である。CDCの活動にボランティアが関わることの利点として、貧困者に対する住宅の供給に加えて、生活の強化という点で成果を示すことが挙げられる。住宅供給という建設業に貧困者を巻き込むプロジェクトの場合、貧困者自身による建設・管理技能の修得、福祉受給からの脱却などを意図していることがある。つまり、それまで家賃を支払えなかった貧困者に対して、就労技術と就労能力を身につけさせて賃金を支払うことを促しているのである。したがって、このようなCDCのプロジェクトは、低所得者層に対するアフォーダブル住宅の建設と雇用創出の両方を実行している点において、都市荒廃からの再生事業として効果が認められる⁽²⁶⁾だろう。

(4) CDCに対する中間支援組織

これまでCDCと行政のパートナーシップとして、連邦政府による政策と税制上での資金援助を紹介してきた。次に、行政以外のパートナーシップであり、かつCDCの活動を援助する、中間支援組織(インターメディア

り) というものを発展の段階から考察していききたい。

80年代のレーガン政権下において、連邦政府は前節で述べたHUDに対する予算を減らし、またCDCに対する補助金も削減された。したがって、予算を削られたCDCは必然的に民間企業などから資金の調達を促されることになる。このことは低所得者層をターゲットにしているCDCにとって、ビジネス上のリスクが大きくなるものであった。しかしながら、その一方で、市場からの資金調達を行うことで、同時にデベロッパーとしての規模の大きなプロジェクトを手がけることにもなったのも事実である。政府によるLIHTCによる税制上の優遇措置が設けられ、また市場から資金を調達することによって、CDCの新たな発展の余地が広がってきた状況の下で、CDCに対するインターメディアリというものが生まれてきたのである。

インターメディアリには、全国規模の企業や財団がコミュニティ開発を支援する目的で設立したEnterprise FoundationやLISCなどのサンフランシスコを含めた全米各地で活動しているものがある。また、地方レベルで企業、財団、個人が設立したインターメディアリもいくつが存在しているので紹介していきたい。

Enterprise Foundationは多数の都市開発を成功させ、政府の住宅政策にも関わってきたジェームズ・ラウス氏によって1981

年設立された。CDCなどのコミュニティ組織への資金・技術援助を行い、低所得層の住宅確保、雇用創出を支援し、住宅供給を通じて生活向上を実現することを目的にしている（²⁷）。Enterprise Foundationは4つの関連組織（²⁸）を持っており、1つがEDC（Enterprise Development Company）という都市開発・商業開発を行なう民間営利企業である。また、資金調達を専門的に行なうことでCDCを支援するESIC（Enterprise Social Investment Corporation）と、実際に市場や慈善団体から集めた資金をCDCに融資するELF（Enterprise Loan Fund）という組織がある。そして、CDCの事業プロジェクトにおけるコスト削減のために住宅ストックの修復に要するコストの削減方法を研究するRehab Work Groupという関連組織を持っている。このような関連組織がCDCに対する支援組織として全国規模で活躍している。

また、全米で最大のインターメディアリ組織と言われるLISC（Local Initiatives Support Corporation）は、CDCの支援を通じて、アフォーダブル住宅の供給、商業施設開発、雇用創出を行い、荒廃したコミュニティを再生させることを目的（²⁹）に1979年設立された。LISCはタックス・クレジットを用いて民間資金を“ビジネス”として引き出し、CDCの活動に結び付けている。すなわち、民間企業から資金調達し、低所得

者向け住宅プロジェクトであるCDCに投資している。またLISCの事業の特徴として、戦略的に特定の地域に集中して資金援助を行なうことで、CDCと行政や民間とのパートナーシップの拡大を図っている。ちなみに1981年からサンフランシスコ・ベイエリアで活動しているLISCでは5人の専門スタッフを常時抱えており、48のCDCとパートナーシップを結んで支援している⁽³⁰⁾。

サンフランシスコ市内で主に活動しているCDCのインターメディアリ組織として、1981年に設立されたBRIDGE Housing Corporationがある。BRIDGEはカリフォルニアの低所得層に対して住宅を購入する機会を与え、荒廃したコミュニティに再生する機会を与えることを目的⁽³¹⁾としている。低所得者向けの住宅建設・運営に留まらず、様々な組織パートナーシップを組み、これまでに2万人以上の人々に9500を超える住宅を供給してきた⁽³²⁾。行政からの資金導入といった資金の協力、経営ノウハウの提供、共同所有者としての参加、とCDCに対する多様な活動を行っている。

第3節 雇用創出・職業訓練に向けた動き

サンフランシスコ市は、社会変革の先駆的な存在としての都市と言われつづけており、事業型NPOや慈善団体が中心となって問題に取り組んでいる。そうした例の1つとして、アフォーダブル住宅問題の解決のために活動

しているCDCという全米各地で行なわれているコミュニティ・ビジネスを紹介してきた。そこで、この節では移民などマイノリティを中心とする低所得者層が抱える問題の解決のために活動している団体・事業を紹介していく。具体的には、言葉の壁や生活文化におけるハンディキャップを抱えて就労の機会に恵まれない、移民という社会的弱者のために行なわれている食料援助や職業訓練、雇用創出に関わる活動を行なっている3つの団体を紹介していく。ボランティア精神が強いこの都市では、低所得者に対する様々な問題に対して、あらゆる方向から積極的に解決に向かって取り組んでいることがわかつて思う。

(1) San Francisco Food Bank

San Francisco Food Bankは、サンフランシスコにおける隠れた問題である、5人に1人の子供が直面している9万人規模の貧困による食料難を解消することで健全なコミュニティを形成することを目的⁽³³⁾としている。San Francisco Food Bankは企業や個人からの寄付金や食料品を募集して保管するほか、農家、食料品会社、レストランなどから毎年数千トンの規模で埋立地に投棄されていた食料を貰い受け、困窮家庭に配給している。直接配給のほか、サンフランシスコ市内にある400以上の慈善団体を通じて配給している⁽³⁴⁾。またHunger 101プログラムによって、サンフランシスコにおける食糧難に苦しむ人々に対する問題に取り

組むことへの理解を求める活動（³⁵）を行っている。

（2）GLID FOUNDATION

サンフランシスコ市内で最大規模の慈善活動を行っているテンドーロイン地区のグライド・メモリアル教会は GLID Foundation を設立して、世襲の貧困の鎖を断ち切ることができずに反社会的行動に走りがちな貧困層、特にアフリカン・ヒスパニックアメリカン、新移民に対する生活に最低限必要な食料を提供している（³⁶）。また低所得者層に対する食糧援助のほか、就労促進の一環としての職業訓練プログラムでは、コンピューター訓練センターを設立し、市内にある主要企業各社と人材派遣のネットワークを組んで就職斡旋も行っている。さらに、サンフランシスコ市立大学と提携した子供の教育や家族問題に関するクラスを開設して公共教育にも力を入れている（³⁷）。

（3）JUMA VENTURES

JUMA VENTURES は低所得、または問題を抱えたベイエリアの青少年に雇用機会と職業訓練の場を提供する事業型 NPO である。10代の非行青少年に仕事を与えて社会復帰させることを主な目的（³⁸）としている。JUMA VENTURES はホームレス青少年の支援組織である Larkin Business venture の内部プロジェクトとして1991年に発足し、96年に独立した。青少年に自らの将来ビジョンを描かせ、独立した生計を営むための第一

歩を踏み出す支援を行なっている。現在ではアイスクリーム店など5つのビジネスで150人以上の青少年を雇い、年商は100万ドルを超えている⁽³⁹⁾。またコンピューター室を開放するなど、青少年の社会的・教育的見地を高める環境づくりに努めている。

また、このようなサンフランシスコにおけるコミュニティ・ビジネスを支援するインターメディアリ組織として、代表的なものに Vanguard Public Foundation が挙げられる。Vanguard Public Foundation は1972年に社会変革を目的に設立された財団で、北カリフォルニア地区を中心に活動している⁽⁴⁰⁾。3000~5000ドルの小口助成を中心に、「社会変革のためのベンチャーキャピタリスト」として、第1に不正、貧困、無権利状態の背景となる原因を変えようとする団体低所得層、第2に働く人々の中でその自立を求めて活動している団体、第3に人種差別・性差別・外国人差別、そして経済的搾取のない社会を目指し、あらゆる人々の権利を守るため活動する団体、第4にアフーマティブ・アクションの原則と慣行を取り入れている団体、という支援対象の基準に従って資金を投入している。ここ10年で計2000万ドルの助成を行なっており、現在では年間助成295万ドルに拡大している⁽⁴¹⁾。

第4節 総括

行政主導による都市開発というものをミク

口的な視点で判断すると、いかに都市のスラム化やそれに伴うインナーシティ問題に対して有効な手段を講じることが困難であるかが、第1節で説明した都市政策の推移を考察することで理解できる。第2章のイギリスと同様に、都市政策というものは、大きな枠組みの中で方向性を明確にすることが可能ではあるが、1つの地域という小さなコミュニティにおいてはその意図した効果をあげていることはほとんどないといえるだろう。その理由として、例えばアメリカであれば移民の問題、イギリスであれば戦後の産業力の低下という他の要因が複合的に絡むことから、解決のための“答え”というものが1つに限られていないことにある。また、行政が民間企業に資金を出資して都市再開発を進めた1949年住宅法に基づくスラムクリアランスにおいても、その実質的な効果というものは少なく、さらに財政上の負担が大きいことから途中で転換せざるを得なかった過去がある。このことは、行政と民間とのコラボレーションによるインナーシティ問題解決のための都市政策が限界を持つということを示しているのではないだろうか。

インナーシティ問題に代表される社会問題の対応策を考えたとき、最も重要なことはその本質を捉えて対応することだと思う。したがって、多様な要素と問題を抱えたインナーシティ問題に対しても、様々な形で問題に対処できる組織が臨機応変に対応することが

理想とされるだろう。その組織は決して硬直的であってはならないし、また“トップダウン”による意思決定よりも“ボトムアップ”で地域の声に対応したものであるべきである。このことを実践している組織として注目されているのがコミュニティ・ビジネスであり、またNPOや慈善団体など様々な組織がその担い手になっている先進的事例がサンフランシスコに多いことから、この第2章で取り上げた。

インナーシティ問題として住宅問題、高失業問題によるスラム化が懸念されていたサンフランシスコにおいて、その新たな対応として都市再開発と公共住宅の提供というハード面を担っているのがCDCであり、一方で低所得者層の生活面や雇用をケアするソフト面を担っているのがJUMA VENTURESなどのNPOや慈善団体である。このようなハード面とソフト面の両方のコミュニティ・ビジネスが実践されている都市の事例は、行政でも民間でもない第3セクターによる活動が、インナーシティ問題など社会問題を解決する主体として役割を担うことへの期待の大きさというものを予言するものではないだろうか。

アメリカにおいても、イギリスで取り上げた“社会起業家”に近い概念であるグラスルーツ・リーダーが存在する。1つの都市が古い産業の衰退とともに衰退する過程において、その産業の衰退に歯止めをかけ、新しい産業への転換を図って都市を生きかえらせる再開

発を中心になって行なう人々をグラスルーツ・リーダー（^{4 2}）という。グラスルーツ・リーダーが中心となって、都市を再生させた事例としてテキサス州のオーステインがある。石油や天然ガスといった資源発掘に依存していた都市を80年代半ば以降、国際的なハイテク情報技術センター都市への改造に成功させた。オールドエコノミーからニューエコノミーへ転換するために、市やテキサス大学、商工会議所、地元企業が連携して情報産業などの起業家づくりと企業誘致を行なった結果によるものである。現在ではシリコンバレーに次ぐ有数のハイテク都市として、最も失業率の低い都市の1つとなった（^{4 3}）。都市再生のソフト面を担う新しい姿として、このようなグラスルーツ・リーダーによる事業がコミュニティ・ビジネスの一環として行なわれることも考えられる可能性があることを銘記しておきたい。

（1）日高康雄 木村光宏 [3] 1 1 ページ

（2）日高康雄 木村光宏 [3] 1 2 ページ

（3）日高康雄 木村光宏 [3] 1 2 ページより

もっともニューヨークでは、19世紀から州議会レベルでスラムクリアランスが行なわれていた。

（4）日高康雄 木村光宏 [3] 1 3 ページ

（5）日高康雄 木村光宏 [3] 1 4 ページ

（6）日高康雄 木村光宏 [3] 1 4、1 5 ページ

（7）日高康雄 木村光宏 [3] 1 5 ページより

コロンビア大学教授マーチン・アンダーソンによる連邦都市再開発政策の1949年か

ら62年までの実績分析によると、「この政策はただちにやめるべきだ」と述べている。

(8) 日高康雄 木村光宏 [3] 15、16 ページ

(9) 日高康雄 木村光宏 [3] 16、17 ページ

(10) 平山洋介 [4] 189 ページ

(11) 日高康雄 木村光宏 [3] 17、18 ページ

(12) 日高康雄 木村光宏 [3] 18、19 ページ

(13) 平山洋介 [4] 142 ページ

(14) 大野輝之 [12] 14、39 ページ

(15) 川合正兼 [9] 21 ページ

(16) 平山洋介 [4] 90 ~ 92 ページ

(17) 平山洋介 [4] 21 ページ

(18) 平山洋介 [4] 92 ページ

(19) 平山洋介 [4] 113 ページ

(20) 平山洋介 [4] 128 ページ

(21) 平山洋介 [4] 238、239 ページ

(22) 平山洋介 [4] 239 ページ

(23) 平山洋介 [4] 246、247 ページ

(24) 平山洋介 [4] 142 ページ

(25) 平山洋介 [4] 143 ~ 145 ページ

(26) 平山洋介 [4] 145 ページ

(27) Enterprise Foundation [w5]

<http://www.enterprisefoundation.org/about/whoweare/whoWeAre.asp>

(28) Enterprise Foundation [w5]

<http://www.enterprisefoundation.org/solutions/communitysolutions.asp>

(29) LISC [w13]

<http://www.liscnet.org/whatwedo/mission/>

(30) LISC [w13]

http://www.liscnet.org/wherewework/bay_area/

(31) Bridge Housing Corporation [w1]

<http://www.bridgehousing.com/about/index>

.html
(3 2) Bridge Housing Corporation[w1]
<http://www.bridgehousing.com/>
(3 3) San Francisco Food Bank[w15]
http://www.sffoodbank.org/about_hunger.html
(3 4) San Francisco Food Bank[w15]
<http://www.sffoodbank.org/advocate.html>
(3 5) San Francisco Food Bank[w15]
<http://www.sffoodbank.org/hunger101.html>
(3 6) 川合正兼 [9] 8 7、8 8 ページ
(3 7) 川合正兼 [9] 9 2 ページ
(3 8) JUMA VENTURES[w11]
<http://www.jumaventures.org/content/whoWeAre/ourMissionAndVision.asp>
(3 9) JUMA VENTURES[w11]
<http://www.jumaventures.org/content/whoWeAre/outcomesAndStats.asp>
(4 0) Vanguard Public
Foundation[w17]
<http://www.vanguardsf.org/exmsg0.html>
(4 1) Vanguard Public
Foundation[w17]
<http://www.vanguardsf.org/pi.html>
(4 2) 町田洋次 [10] 7 0 ページ
(4 3) 町田洋次 [10] 7 0 ~ 7 3 ページ

第 4 章 神 戸 に お け る コ ミ ュ ニ テ ィ ・ ビ ジ ネ ス

第 1 節 日 本 に お け る N P O

バブル崩壊後の現代日本では、国・地方自治体において行財政の改革が求められている。それは産業優先と官僚制によって支えられてきた金融、税制、年金、雇用等の既存システムの疲弊や、国家財政の破綻懸念からくる将来の不安、などの日本が抱えている問題にある。また、地域社会においては、戦後の工業化社会転換期に人材供給源であった地方の人口減少による過疎化が続き、地域社会の活性化が多く、過疎地で問題になっている。このような社会変化のなか、1995年1月17日の阪神・淡路大震災を契機として、NPOの役割の重要性が日本においても強く認識され、1998年に特定非営利活動促進法（NPO法）が成立した。NPOによる幅広い活動が、行政や民間で補えなかった分野において期待され、将来の日本におけるコミュニティ活性化についても期待されている。

NPOが日本で注目された背景として、日本地域社会研究所によると主に次の3つの要因があるとされている。第1は、福祉、まちづくり、国際協力、環境保全、芸術文化などの民間の非営利活動が80年代から拡大し、その制度的受け皿の不在が次第に問題化してきた。第2は、社会運動や市民運動であった活動が、経常的な社会サービスや市民事業を

もって「常態化」し、経営主体化する傾向が顕著となった。その結果、何らかの法人組織化の必要性が認識されるようになった。第3は、官僚制主導、中央集権、産業化至上主義といった社会から、市民・個人が主体となった分権的なネットワーク型のポスト産業社会への変容を認め、あるいは推進しようとする問題意識が生まれてきた。

以上の要因から⁽¹⁾ N P O が成立する土壌が生まれてきたわけだが、行政や民間では限界がある公共的な事業に対する“地域住民の参加”というものが求められている点において、日本におけるコミュニティ・ビジネスの誕生もイギリスやアメリカのケースと通じるものがあることがわかる。

そうした N P O の活動を推進する法律として、1998年に N P O 法が制定されたわけだが、N P O が注目されるに至った社会的背景のなかで、従来の日本の法制度や社会経済システムというものを考察すると、N P O 成立の不備というものが明らかであることがわかる。法制度上の問題では、N P O が関わる分野において、公益性や公共性に関わる活動は従来から行政が主で、足りない分野に対しては民間が行なうという発想があったために、法人格を取得する際の民法や主務官庁の許認可による公益法人制度が現実的には対応できていなかったのである。したがって、そうした活動が行政と企業によって運営されてきたために、そのどちらも不十分な点を抱え

ていることが明らかになってきている現在においても、機能的に対処しきれない点で問題があると言えるだろう。

また、NPOが注目される背景として市民意識の多様化があるわけだが、第2次世界大戦後の復興期から現在に至るまでに“物質的な豊かさ”がほぼ達成されたなかで、市民の関心は“精神的な豊かさ”に移りつつあり、それが市民の文化・スポーツ活動やボランティア、そしてNPO活動となって表されている⁽²⁾。NPO自体が注目を集める契機となったのは、1995年の阪神大震災におけるボランティアによる市民意識の高まりにある。阪神大震災とボランティアによる復興活動という、大震災を契機にNPO法の成立へと動かし、背景については第3節で詳しく紹介するので、ここではNPO法の内容と意義を考察する。

NPO法とは1998年に3月に議員立法として提出された特定非営利活動促進法(通称NPO法)が可決、成立したもので、同年12月1日に施行され、新しく非営利活動法人(通称NPO法人)が誕生した。NPO法の内容であるが、特定非営利活動の活動分野を下図のように12分野に指定し、新しい法人形態として“法人格”を認証することを民法第34条の特別法として定めている。また情報公開についても、活動報告書および会計報告書を所轄庁に提出し、その資料を所轄庁である地方自治体などが一般に公開すること

を制度として定めている。

特定非営利活動法（NPO法）

第2条で定める活動分野

- ・ 保険、医療又は福祉の増進を図る活動
- ・ 社会教育の推進を図る活動
- ・ まちづくりの推進を図る活動
- ・ 文化、芸術又はスポーツの振興を図る活動
- ・ 環境の保全を図る活動
- ・ 災害救援活動
- ・ 地域安全活動
- ・ 人権の擁護又は平和の推進を図る活動
- ・ 国際協力の活動
- ・ 男女共同参加社会の形成の促進を図る活動
- ・ 子どもの健全育成を図る活動
- ・ 前期の活動を行う団体お運営又は活動に関する連絡、助言又は援助の活動

出所：東北産業活性化センター [21] 15 ページ

このことから、NPO活動として指定したものは12分野と制限はあるものの、その幅は多岐に渡ることから、様々な形態の非営利活動法人がその“法人格”を認定されていると考えていいだろう。そして法人格を与えると同時に情報公開を義務付けることで、民間企業や一般市民からの信用度が高まるという社会的認知のメリットがあると思われる。したがって、NPO法人が社会的な使命を持って活動することを新しい社会システムの1つ

として法律によって定めた意義については認められる。

しかしながら、NPOの活動の範囲を拡充できる制度が盛り込まれていないこと、税制面においても事業収益は税控除されないこと、そして民間からの寄付に対する税控除が行なわれていないことなどの問題点⁽³⁾が、将来のNPO法の改正において新たに改善されることが期待される余地だろう。

第2節 日本におけるコミュニティ・ビジネスの現状

コミュニティ・ビジネスにおいてNPOが活躍している事例として、日本では震災後の神戸で多く見受けられる。しかし日本におけるコミュニティ・ビジネスを欧米のそれと比較すると、まだまだ発展の度合いは小さい。また、そのコミュニティ・ビジネスは都市の再生というよりも、商業地域の町興しやビジネスネットワークとしての情報共有など、地域興しのための色合いが濃い。その一方で、東京墨田区における地域社会問題解決のためのコミュニティ・ビジネスといった例⁽⁴⁾もあるが、規模的に小さいものが多いのが現状である。

日本では、都市・地域問題については政府・行政が中心になってきた。現在においてもその構造に大きな変化を実感することは全くといってないだろう。しかし、1998年のNPO法の施行、そして90年代から露呈して

きた政府・自治体の財政難によって、その構造は少しずつではあるが規制緩和という形とともに動こうとしている。

コミュニティ・ビジネスについて考えたとき、地域住民が企業経営的感覚を持って生活者意識と市民意識を持ち合わせたときに初めて、住民主体の地域経営というものが可能となるだろう。こうしたコミュニティ・ビジネスについては、“やりがい”というものを持つ地域住民がビジネス感覚を持った上で赤字を出さない経営をしなくては成り立たないものである。実際に日本においても成り立っているものは数多くある。また日本におけるコミュニティ・ビジネスの独特なものとして、いわゆる“市町村”や商業地区が基盤となっているコミュニティ・ビジネスが多く存在することである。そこでは、都市の荒廃や再生という目標というよりもむしろ、既存のコミュニティ発展のために独自の組織が築かれている。

このような日本独自のコミュニティ・ビジネスの例として、滋賀県長浜町で行なわれている日本最大のコミュニティ・ビジネスである“黒壁”と、独特な地域運営によるコミュニティ・ビジネスが行なわれている長野県の“野沢温泉”の2つの例を紹介する。

(1) 黒壁

黒壁銀行と呼ばれた第三銀行長浜支店の建物の保存運動から始まったもので、この建物を資源として活用し、新たにガラス工房

を移植して観光客を呼び込むことに成功した。歴史的建造物の保存と観光開発、ガラス工芸をベースにした事業を展開しており、長浜市も約30%を出資している第3セクターであるが、地域住民主導で運営されている。

黒壁スクエアの入館者数は1999年度で190万人、売り上げ8億900万円に達しており⁽⁵⁾長浜への観光客増加に大きく貢献している。また事業収益は、従業員の教育費や街並みの整備などによって地域に還元されている。⁽⁶⁾

(2) 野沢温泉におけるコミュニティ・ビジネス

野沢温泉には大手資本を導入しない地域住民主体のコミュニティ・ビジネスがある。興味深いことに長野県の手地銀八十二銀行でさえもこの地域には支店をおけない。農協が資金源を持ち、旅館・民宿は地元資本によって運営されている。「野沢組」という中世から続く自治組織が存在し、地域コミュニティにある共有財産を管理している。野沢組の税金を意味する組費は資産・収入によって定められている⁽⁷⁾。

野沢温泉村では行政でも企業でもない、コミュニティに根ざした自治組織が存在しており、地域の再活性化に寄与しているのである。このことは、伝統的な共同体がNPO的地域コミュニティの発展のために現在も行われている、日本独特のコミュニティ・ビジネスの一つとして興味深い。

日本においては、グラスゴー、サンフランシスコを例とした経済状態の悪化や都市政策の行き詰まりを起因とする、低所得者層の増加による住環境・治安の悪化といった、都市荒廃からの再生を目指して行われているコミュニティ・ビジネスの実例はほとんどない。日本の雇用・産業創出に関するコミュニティ・ビジネスの主な特徴としては、過疎や後継者不在問題を抱える地域における地域商業・産業の活性化、すなわち“まちおこし、村おこし”を図るものであり、その他の例では福祉系、環境系、文化・スポーツ系のコミュニティ・ビジネスが日本各地で試みられている。唯一、1995年の阪神大震災によって、都市の荒廃を超えて都市崩壊の危機に瀕した神戸地区において、復興後の大きく落ち込んだ失業率の回復のために被災者に対する雇用創出を図るNPOと支援組織が活動している⁽⁸⁾。震災という特殊な事情によって都市機能が破壊され、依然として低迷した経済状態からの第2の復興を目指し、市民主導のコミュニティ・ビジネスの典型が神戸において展開されている。

第3節 阪神・淡路大震災が教えたもの

1995年1月17日の阪神・淡路大震災は、大都市の直下で起きた大規模地震であり、日本有数の近代都市である神戸に未曾有の被害をもたらした。高速道路などの建造物破壊に続き、各地で火災が発生し、6000名を

超える死傷者が出る大惨事となった。都市機能は混乱し、救命活動や病院手当て、食料配給などの被災者に対する緊急支援には日数を要した。また、学校などの避難所に入った被災者は28万3000人に達し⁽⁹⁾、緊急の被災者仮設住宅建設や食糧援助など、復興活動には多くの人手と費用を要するものであった。

この大震災は戦後の経済成長を追及してきた日本の社会・経済システムの基盤の脆さというものを突き付けるものであった。近代都市と呼ばれた神戸は、「山、海へ行く」⁽¹⁰⁾で知られる都市経営、日本随一の公園面積の広さなどで先進的であるとされていた都市整備など、震災以前の神戸行政における経済政策、都市政策は“優等生”の評価を受けていた。しかしながら、戦後の高度成長経済の終焉を迎えていた90年代において、開発を基調としてきた“神戸株式会社”による都市政策は明らかに限界があった。なぜなら、神戸は大阪の隣に位置する地理的關係上、民間活力が比較的弱く、市が公共デベロッパーとなって開発を進める形で都市政策を行ってきたため、開発に依存する体質になっており、その脱却が困難なものとなっていた⁽¹¹⁾からだ。

こうした開発に依存した都市の性質の弊害というものが、阪神大震災によって、1つのカタチとして明らかになった。それは、震災による被害が中低所得者層の多い地域に比

較的集中しているという事実である。老朽化した住宅が密接する地域において、家屋倒壊と火災による被害が続出したのである。このことは、神戸において戦後50年間続けられてきた公共事業がインフラ整備・大規模開発が中心で、老朽住宅や中小零細工場への援助、住民参加による都市政策が不十分であることを示すものであった⁽¹²⁾。こうした阪神大震災によって露呈したとも言える神戸行政の都市政策の問題点というものは、神戸を含めた全国各地における地方行政・自治体、つまりは日本全体における社会・経済システムの有り方について考えさせるものであったといえるだろう。

また同時に、この大震災は地域住民の参加意識というものを高揚させる契機ともなった。地震発生直後、救急・救命活動に参加したのは、一部の緊急医療NGOを除けば、多くの地元ボランティアであった。その意味で、阪神大震災救援ボランティア活動の最も早い段階は、コミュニティ住民から始まったものであった。

そして震災から数日を経て、全国各地から駆けつけた大量のボランティアが参加することになる。それは、大惨事を目の当たりにして、自分も何かの役に立ちたいという動機(チャリタブル・インパルス：慈善衝動)から現地に入ったものが多く⁽¹³⁾、その活動の具体的な内容は非難活動全般に及んだが、中心となったのは避難所の生活への支援、そして

避難所に入れない被災者への救援活動であった。つまり、震災で住宅やコミュニティを失った人々のための救援ボランティア活動であった。

全国各地から被災地神戸に飛び込んできた個人のボランティアは、次第にネットワークを組み始め、硬直しがちな行政のシステムに対して、非常事態に即応した組織として、即断即決の自由な救援活動を行なった⁽¹⁴⁾。こうした救援活動は、被災者への勇気づけや元気を取り戻すのと同時に、被災者自らが崩壊したコミュニティを再建、再創造していくための努力を支援していくことにあった。

こうした活発的なボランティアの動きに対応して、兵庫県が活動費の支給を決めたほか、全国社会福祉協議会も運営費などを援助した。また行政も、2月に後にNPO法の検討に繋がっていく“ボランティア問題に関する関係省庁連絡会議”を立ち上げるなど、ボランティアと地域住民による復興と再生を支援する体制を整え始めた⁽¹⁵⁾。

ボランティア活動とは、無償による献身的な活動であるが日本では一般的に認識されているだろうが、その規模が個人活動の枠を超えて、行政や民間企業の支援を必要とする規模にまで達しても、資金を出す側と受ける側の対等な立場による意思決定というものが、必要不可欠であると思う。そこで重要になってくるのが、“ボランタリズム”の考えである。“ボランタリズム”とは、社会福祉や社会開

発に代表される市民社会（civil society）形成の実践であり、社会における様々な問題に対して、自由で自主的な意志を持つ民間団体（NGO、NPOなど第3セクター）や市民が主体的に行なうことを薦める考え^{（16）}である。

したがって、地域社会における住民参加という視点で、実際に被災地の救援に活躍したボランティア活動を含めた神戸復興活動というものを考察すると、行政やボランティアの支援を受けながら、被災地神戸の市民が市民社会の一員として自ら社会を形成していこうとする意志である“ボランティアリズム”の意識を持つ契機となった事例であり、それは同時に日本における先駆的な事例を残した、と捉えて考えることが適切だと思う。

第4節 神戸復興に向けたコミュニティ・ビジネスと支援組織

阪神大震災後の復興活動における市民の“ボランティアリズム”の表れとして、復興に地域住民が自ら組織を設立して運営した事例がある。その代表的なものに、神戸市長田区で地域住民によって設立された、真野っこが挙げられる。

長田区真野地区は、震災の約20年前から全戸がまちづくり推進機構に参加しているまちづくりモデル地域であった。実際の震災後の救急活動においても、住民主体でつくられた「まちづくり推進会」の主導の下で、救急物資配分のための流通機構づくり、震災後の

建物安全調査など住民の協力体制を築いて行なった⁽¹⁷⁾。真野地区は、神戸市が主導してきた大型幹線道路建設と住宅の高層化といった都市開発政策とは別に、作成の段階から住民に公開して合意の下で独自のまちづくりを行なってきた。したがって、神戸市が市内各地で進めている強引な区画整理を伴う大規模な都市改造といった復興手法ではなく、東京などでもみられる穏やかな改良型の地区計画、すなわち「修復型まちづくり」の方向で進めている⁽¹⁸⁾。「修復型」とは、老朽住宅を共同化して不燃式の集合住宅を建てるなど、また売却地を自治体が買い取って公園や公民館、福祉施設をつくることである。

このような住民主体のまちづくりが進んでいた真野地区では、震災復興義援金の残りを利用する形で1995年11月に真野っこを設立した⁽¹⁹⁾。真野っこはNPO法が成立する以前の設立だったため、有限会社として出発した。真野っこでは、よりよい地域コミュニティをつくるための機関誌「真野っこがんばれ」を週1回発行するほか、震災後の壊れた建物の修復や火災跡地の共同建て替えなどの震災復興事業を行なってきた⁽²⁰⁾。

また、震災後5年以上経っている現在においても「8割復興」と呼ばれる状況⁽²¹⁾が続いている被災地もある。被害が激しかったインナーシティでは、都市計画や住宅建設の遅れから人口が戻らず、再建した小売店舗や零細工場が再度潰れてしまうケースが少なく

ない。このような状況の下で、被災地におけるサービスの提供と雇用創出のためのコミュニティ・ビジネスが活動している。

神戸の雇用創出型コミュニティ・ビジネスの特徴として、被災者緊急支援の延長上にあるケースが多いことが挙げられる⁽²²⁾。また職業訓練よりも“働く場”のニーズが大きいことから、直接就労の機会を創っているコミュニティ・ビジネスであることが特徴的である。

神戸市兵庫区で活動を続けているプロジェクト1-2はその典型である。震災直後の1995年1月に設立され、復興時には仮設住宅を中心に引越支援、訪問活動、コミュニティづくりのためのイベント企画に携わってきた。翌年の96年に活動の長期継続を決定するとともに、被災地の高齢者や障害者によって作成された手作り品の販売を開始した。さらに97年には高齢者や障害者の「生きがい・仕事づくりプロジェクト」として、被災地で活動している他の団体と共同でカタログを作成して通信販売を始めた。そして1999年には、商品になる手芸品の製造場所であり、かつ講習会などを通じて地域住民の集う場所としての協働工房「みんなよって屋」をオープンした⁽²³⁾。

このような雇用就業の受け皿やまちの活性化への期待と注目が集まっている「地域を元気にする」コミュニティ・ビジネスを支援する形で、1998年にはNPO法が施行され、

さらにその翌年の「緊急地域雇用特別交付金」計2000億円は、企業とともにNPOにも事業委託の対象としたため、コミュニティ・ビジネスや事業型NPOに対する期待はさらに大きくなっている（²⁴）。

行政や民間によるコミュニティ・ビジネスなどの地域産業に対する支援の形態として、中間支援団体による支援活動があることを述べておきたい。地方公共団体と民間企業が協力して設立した阪神・淡路産業復興推進機構は、阪神・淡路大震災復興基金を利用し、コミュニティ・ビジネス起業家育成のための「キックオフセミナー」と「ベンチャースクール」を開講して教育訓練と事業化コンサルティングを行っている（²⁵）。またコミュニティ・ビジネスを資金面から支援する制度として、被災地コミュニティ・ビジネス離陸応援事業や、しみん基金・KOBENなど、震災後のボランティア活動の事業化を応援する、震災地特有の助成制度がある。ビジネス色が濃すぎない活動であれば、NPO向けの助成金を獲得することも可能とされている（²⁶）。この他にも、行政の支援の1つであるシニアベンチャー等育成事業がある。これは、情報システムの活用、高齢者・障害者参加型のシニアベンチャーを満たしていれば、上限500万円の助成金の対象となる。この助成金は、機器・ソフトウェア購入費、ネットワーク整備費用のほか、システム開発に関わる人件費にも使うことができる（²⁷）。

民間団体が中間支援を展開している事例として、コミュニティ・サポートセンター神戸（CS神戸）と市民活動センター・神戸がある。CS神戸は、1996年に震災ボランティア団体である東灘・地域助け合いネットワークを母体に設立された。被災地域での住民の自立支援を目的とし、直轄事業を多く手掛けることで事業収益を確保しつつ、起業支援を行っている。最高50万円の助成を行なうとともに、経営指導を行っている（²⁸）。当初の支援先としては、被災者を中心とした住民の中から技術を持った人を探し出し、CS神戸自体が企画して組織を立ち上げたものである。CS神戸のように事務所内に支援対象団体の事務・作業スペースを提供して、日常的に経営指導を行なっている例はアメリカでは見られるが、日本ではこのようなインキュベーション（孵化）機能を持つサポートセンターは他に類を見ない（²⁹）。

市民活動センター・神戸は、震災後の市民活動の記録を残すことをテーマに活動していた「震災・活動記録室」が発展し、「震災しみん情報室」を経て1999年に現名称となった。情報提供、調査研究、ネットワーキングを得意とし、独立した団体へのサポートに重点を置いてきた。また、NPOの経営コンサルティング、リーダー・スタッフの研修、人材派遣に関しても力を入れ、最近ではコミュニティ・ビジネスの起業や共同事業化など、コミュニティ・ビジネスをも視野を入れた活動

を行っている（³⁰）。

このような行政と民間の両面からの支援体制というものが、震災地域のコミュニティ・ビジネスによる新たな事業には準備されている。したがって、将来の日本におけるコミュニティ・ビジネスの先駆けとなる環境整備には注目すべきだろう。

（¹）東北産業活性化センター [21] 17, 18 ページ

（²）東北産業活性化センター [21] 23 ページ

（³）谷本寛治 [18] 402, 403 ページ

（⁴）市民活動センター神戸 [14] p. 17 より
すみだりバーサイドネットは街中の施設や商店のHP作成、地域のボランティア情報の集発信など、情報化を通じたネットワークを構築している。

（⁵）[w12]黒壁

<http://www.kurokabe.co.jp/out%20line%20of%20kurokabe.htm>

（⁶）細内信孝 [5] 42 ~ 44 ページ

黒壁 [w12] <http://www.kurokabe.co.jp/>

（⁷）細内信孝 [5] 144 ~ 149 ページ

[w14]野沢組

<http://www.miy.janis.or.jp/~nozawa-g/>

（⁸）市民活動センター神戸 [14] 20 ページ

（⁹）酒井道雄編 [13] p.

（¹⁰）酒井道雄編 [13] 213 ページ

（¹¹）酒井道雄編 [13] 216, 217 ページ

（¹²）谷本寛治 [18] 253 ページ

（¹³）谷本寛治 [18] 254 ページ

朝日新聞、1995年3月25日より、兵庫県の概算によると、のべ人数は103万5000人と推計されている。

（¹⁴）酒井道雄編 [13] 166, 167 ページ

（¹⁵）東北産業活性化センター [21] 22, 23 ページ

-
- (1 6) 酒井道雄編 [13] 1 8 3、1 8 6 ページ
- (1 7) 酒井道雄編 [13] 1 2 8、1 2 9 ページ
- (1 8) 酒井道雄編 [13] 1 3 0 ページ
- (1 9) 田村明 [17] 1 3 2 ページ
- (2 0) 細内信孝 [5] 4 8 ページ
- (2 1) 市民活動センター - 神戸 [21] 2 0 ページ
- (2 2) 市民活動センター - 神戸 [21] 2 1 ページ
- (2 3) 市民活動センター - 神戸 [21] 9 0、9 1
ページ
- 震災復興市民検証研究会編 [15] 4 4 ~ 5 2
ページ
- (2 4) 市民活動センター - 神戸 [21] 2 1 ページ
- (2 5) 市民活動センター - 神戸 [21] 7 3 ページ
- (2 6) 市民活動センター - 神戸 [21] 5 0 ページ
- (2 7) 市民活動センター - 神戸 [21] 7 5 ページ
- (2 8) 震災復興市民検証研究会編 [15] 3 5 ~
4 2 ページ
- (2 9) 市民活動センター - 神戸 [21] 5 5 ページ
- (3 0) 震災復興市民検証研究会編 [15] 1 2 9
~ 1 3 6 ページ

第 5 章 コミュニティ・ビジネスの未来へ提言

日本におけるコミュニティ・ビジネスの将来を考えたとき、これまでに取り上げた英・米における住民主導の地域運営の事例が多く、の指針を与えていることがわかる。

コミュニティ・ビジネスを考えていく上で重要なのは、地域 1 つ 1 つの現状を把握した上でその実情に合った都市政策を展開することだ。したがって、地域の経済的な問題だけを捉えるのではなく、社会的な問題も含めて考えていかなければならないだろう。実際にサンフランシスコに例を引き出すと、アフオーダブル問題といった都市問題については、マクロ経済政策で需要と供給が満たされる問題として考えるのではなく、その社会問題の背景から考察していかなければならない。そうすれば、いかに連邦政府の都市政策に限界があったかということ、そして公共住宅問題を効率的に行なっている CDC の存在価値というものが理解できると思う。また、もう 1 つ重要なことは、都市問題対策にはハード面だけではなくソフト面の活動も社会問題の解決に向けた大きな役割を果たしているということである。つまり JUMA VENTURES などの活動が、非行や失業などの都市問題の予防的役割を果たしていることは注目に値する。またこのことは、現在イギリスでブレア政権が行なっている新しい社会福祉政策として自

立した社会の成立を目指し、失業問題などの社会問題を予防的な形で減らしていこうとする動きと重なるところがある。

日本においても、行政主導で行なわれてきた神戸の都市政策の弱点というものが阪神大震災で明らかになってきた。それは、行政主導の大規模開発重視型政策だったために財政上の負担が大きいこと、また災害時の緊急時に即応しない都市計画が行なわれていたことである。住民の意思が反映しにくい経済・社会システムというものが、いかに脆いものであることを阪神大震災という特殊事情を通じて私達に突き付けたのである。

ただ、幸いなことに阪神大震災は私達にもう1つの教訓を教えてくれた。それは被災地域住民だけでなく外部からの救急活動、すなわちボランティアに対する気運が日本国内で高まったことである。ボランティアの注目とともに、復興活動を精力的に継続するNPOに対する理解が深まり、1999年のNPO法制定に繋がっていったことの意味は大きい。

日本におけるコミュニティ・ビジネスの発達を考えると、NPO法施行によるNPO法人認定はその発達を促進させる契機になったと考えられる。しかしながら、その発達の条件として数多くの課題が未だ残されていることを忘れてはならないだろう。その1つに、インターメディアリ組織の必要性が挙げられる。阪神大震災後の復興コミュニティ・ビジネスにおいても、行政や民間による中間支援とい

うものが、コミュニティ・ビジネスの起業や運営継続を支援する役割を果たしていることから、もはや欠くことのできない存在であることが理解できたであろう。震災という特殊事情下にある神戸では行政による積極的な中間支援が行なわれたが、日本国内全般に目を向けると少数事例は存在するが、その数も規模も未熟な発展途上にあると言わざるを得ないだろう。

また、コミュニティ・ビジネス運営の継続性を考えていく上で最も重要なことは、優遇税制の問題であるだろう。イギリスではチャリティ団体への優遇税制、アメリカではNPOへの優遇税制が定められているのに対して、日本のNPO法では優遇されているとは決していえないところがあり、今後の検討と改正が期待されているところである。

日本とイギリス、アメリカでは、その国民性や社会性というところで大きな違いがある。多様な人種を抱えるアメリカはもちろんのことと、近年イギリスでも移民の増加が社会問題となりつつあるのに対して、これまでの日本は均質的な社会であったといえるだろう。しかし2006年を頂点として日本は人口減少に転じると言われており、また世界がグローバル化へと進む現在の状況下で、個の多様化が進み、生きがいというものが人それぞれ異なるものとなるだろう。そのような多様な生きがいを満たす手段として、地域貢献という形で地域に利益を還元するコミュニティ・ビ

ジネスのフィールドや可能性が広がっていく
のではないかと思う。

文献一覽

- [1] 荒又重雄 西村轄通編 『新社会政策を学ぶ 第2版』 有斐閣選書 1999年
- [2] 馬場健司 『英国におけるコミュニティ開発事例調査』 経済社会報告書 2001年
- [3] 日高康雄 木村光宏 『アメリカの都市再開発』 学芸出版社 1992年
- [4] 平山洋介 『コミュニティ・ベースドハウジング 現代アメリカの近隣再生』 ドメス出版 1993年
- [5] 細内信孝 『コミュニティ・ビジネス 中央大学出版部 1999年
- [6] 舟場正富 『ブレアのイギリス』 PHP新書 1998年
- [7] 今瀬政司 『次代を担う社会サービス コミュニティビジネスによる新潮流 活性化ニュース CIRK』 関西産業活性化センター 1998年
- [8] 岸本幸子 『英国におけるコミュニティ・ビジネスの発展と特性』 産業学会研究年報第10号(1994年度) 1995年
- [9] 川合正兼 『コミュニティの再生とNPO サンフランシスコの住宅・福祉・まちづくり』 学芸出版社 1998年
- [10] 町田洋次 『社会起業家 「よい社会」をつくる人たち』 PHP新書 2000年
- [11] Michel Pacione 『GLASGOW The Socio-spatial Development of the

- City』 WILLY 1997年
- [12]大野輝之 『都市開発を考える アメリカ
力と日本』 岩波新書 1992年
- [13]酒井道雄編 『神戸発 阪神大震災以降』
岩波新書 1995年
- [14]市民活動センター神戸 『コミュニテ
ィ・ビジネス調査報告書 NPO等活動から
コミュニティ・ビジネス参画支援事業』
兵庫県阪神・淡路大震災復興本部生活復興
局生活復興推進課 2000年
- [15]震災復興市民検証研究会 『市民社会を
つくる 震後 KOBE 発アクションプラン
市民活動群像と行動計画』 市民社会推
進機構 2001年
- [16]高寄昇三 『現代イギリスの都市政策』
劉草書房 1997年
- [17]田村明 『まちづくりの実践』 岩波新書
1999年
- [18]谷本寛治 『企業社会のリコンストラク
ション』 千倉書房 2002年
- [19]「地球の歩き方」編集室 『スコットラ
ンド』 ダイヤモンド社 2001年
- [20]都市みらい推進機構 『検証 イギリス
の都市再生戦略：都市開発公社とエンター
プライズゾーン』 風土社 1997年
- [21]東北産業活性化センター 『コミュニテ
ィ・ビジネスの実践：NPOによる地域密着
型事業の展開』 日本地域社会研究所 2
000年
- [22]Willem Van Vlet 『Affordable

Housing And Urban Redevelopment
In The United States 』 SAGE
Publications 1995年

U R L 一 覧

[w1]Bridge Housing Corporation

<http://www.bridgehousing.com/>

[w2]Community Business Scotland

<http://www.cbs-network.org.uk/>

[w3]C S 神 戸

<http://www2u.biglobe.ne.jp/~cskobe/>

[w4]Department of Housing and
Urban Development

<http://www.hud.gov/>

[w5]Enterprise Foundation

<http://www.enterprisefoundation.org/>

[w6]EUROPEAN REGIONAL
DEVELOPMENT FUNDS

<http://www.urban.odpm.gov.uk/programmes/erdf/>

[w7]Govan Workspace Ltd

<http://www.govanworkspace.co.uk/>

[w8]阪神大震災復興市民まちづくりネットワ
ーク

<http://web.kyoto-inet.or.jp/org/gakugei/kobe/index.htm>

[w9]阪神・淡路大震災教訓情報資料集

<http://www.hanshin-awaji.or.jp/kyoukun/>

[w10]池田正行氏 内科臨床医

<http://square.umin.ac.jp/massie-tmd/pltx>

[.html](#)

[w11] JUMA VENTURES

<http://www.jumaventures.org/>

[w12] 黒壁

<http://www.kurokabe.co.jp/>

[w13] Local Initiatives Support
Corporation

<http://www.liscnet.org/>

[w14] 野沢組

<http://www.miy.janis.or.jp/~nozawa-g/>

[w15] San Francisco Food Bank

<http://www.sffoodbank.org/>

[w16] 墨田リバーサイドネット

<http://www.srn.ne.jp/>

[w17] Vanguard Public Foundation

<http://www.vanguardsf.org/van1.html>