

市民公益ビジネスによる地域創生

今瀬 政司（愛知東邦大学准教授・NPO 法人市民活動情報センター代表理事）

Keyword：NPO、市民公益ビジネス、ソーシャルビジネス、市民公益活動、地域創生、社会的存在意義

はじめに

1998年に市民公益活動団体が特定非営利活動法人（NPO 法人）として法人格を持てるようになった。そのNPO 法人が、近年、次代の地域創生を牽引する担い手の一つとして期待が高まっている。特定非営利活動促進法（NPO 法）が1998年に施行されて2018年12月で20年目を迎えたが、NPO 法人は内閣府の調べで5万団体を越えている（2019年6月30日現在、51,525団体）。また、市民公益活動団体・NPO 法人等によるNPO 活動の活発化とともに、社会や地域における潜在的な問題・課題が明らかになり、社会的課題の解決という人々の需要が顕在化ようになってきた。市場メカニズムが働きにくかった分野において、NPO 活動の中で「ビジネス化」するケースが増えてきている。

本稿では、NPO 活動の発展とそのビジネス化について、1980年代後半から2019年現在までの約30年間の歩みを振り返り、現状・課題を整理した。また、ソーシャルビジネスが抱える「曖昧さ」の課題とその要因分析を行った。その上で、NPO 法人等の社会的存在意義を再評価するとともに、地域創生などの社会的課題の解決を目指すNPO 法人等による活動・ビジネスのあり方を再検討した。

1. NPO 活動の発展とビジネス化 ～30年の歩みと現状～

1-1. 市民公益活動の基盤整備に向けた調査研究

1980年代後半から1990年代前半頃、市民活動・ボランティア活動の担い手たちの間で自らの活動を「公益性」の高いものだとして、「市民公益活動」という言葉で意識的に呼ぶようになった。また、市民公益活動の社会的認知を促進させ、その発展を図るために、法律の整備や支援の仕組みづくりが模索されるようになった。そうした取組みが全国的に盛り上がりを見せ始める中、その牽引役の一端を担ったのが社団法人奈良まちづくりセンター（奈良市）であった。奈良まちづくりセンターでは、調査研究、研究会開催、海外視察、政策提言などを行っていたが、調査研究の柱となったのが、「市民公益活動基盤整備に関する調査研究」（第一期：1993年1月～94年1月、第二期：94年12月～95年11月）であった（以下、NIRA 調査と言う）。筆者はNIRA 調査の事務局を担った。独自に研究の企画を立てて、国（旧経済企画庁）の総合

研究開発機構（NIRA）に提案し、NIRA からの委託研究という形で公的資金を得て調査研究を行った。その成果は、日本で初めて本格的に市民公益活動（NPO 活動）の歴史的経緯、法制度、活動団体の実態・課題、展望等についてまとめたものとなった。また、その後成立するNPO 法や関連法制度の礎となり、また全国各地で設立されるNPO 中間支援組織の雛形形成にもつながった。

1-2. 市民公益活動団体のNPO 法制化

1995年1月の阪神・淡路大震災の応援活動を契機に、ボランティア団体・市民公益活動団体の社会的認知が一気に進んだ。その活動しやすい社会基盤整備として、市民公益活動を促進させるための法律の立法化運動が急速に進み始めた。1995年末には、NIRA 調査等がベースとなって、市民公益活動団体に法人格を付与する「市民活動促進法案（通称：NPO 法案）」の骨子が与党三党で大筋合意された。NPO 法は、日本のそれまでの多くの法律とは立法過程が大きく異なっていた。市民（NPO 活動の当事者等）と国会議員との協働による議員立法であり、市民が主導して作った実質上の「市民立法」とも言えるものであった。市民が法案の条文を具体的に作成し、国会議員に提案して一緒になって検討を繰り返した。市民は、与野党どの政党にも偏らず、あらゆる政党と等距離の関係を持って国会議員と議論を行った。NPO 法が成立する直前には、「市民活動」という言葉や概念に対して、否定的な捉え方を持った与党自民党の一部議員の反対によって、法案の名称や条文の中から「市民活動」という言葉が削除され、「非営利活動」という言葉や概念に変更された。そして、1998年3月に法案の名称を「特定非営利活動促進法案」に変更するなどの修正がなされて成立し、同年12月に施行された。NPO 法の制定により市民公益活動団体がNPO 法人として非営利組織の法人格を持てるようになり、法制度的な位置づけが明確になった。

1-3. NPO 等によるコミュニティビジネスの創出

1990年代後半には、市民公益活動団体・NPO 等によるビジネスとして、コミュニティビジネス、事業型NPO、ワーカーズコレクティブ、女性起業家、市民起業家、社会起業家、社会的企業などといった言葉とビジネス形態が

生まれた。コミュニティビジネスとしては、福祉・医療活動型、健康促進型、教育・子育て支援型、雇用創出・就労促進型、環境保全型、地域産業活性化型、地域づくり型、芸術文化振興型、情報サービス型、施設支援型、交流支援型、コミュニティビジネス支援型などの新たなビジネス形態とその事例が生まれてきた。

■1990年代に生まれたNPO等によるコミュニティビジネスの類型と事業（例）

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、障がい者向け総合サービス、在宅サービス、福祉タクシー、高齢者・障がい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、地域在住の外国人に対するサービス、理髪店・美容院の出張サービス、福祉・医療機器関連サービス
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・障がい者・高齢者等の雇用創出、障がい者の在宅勤務支援、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	歴史的資源を生かした地域づくり、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、地域づくりコンサルティング、古い建物の修理・修復、特殊技能を持つ大工と消費者の仲介・相談事業、密集市街地の整備、低所得者・ホームレス・高齢者・障がい者・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、地域に根差したインターネットプロバイダー・パソコン通信会社
施設支援型	高齢者（障がい者）共同住宅・グループホーム・福祉医療施設等の経営、銭湯の再生・復活、民営の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	市民事業の起業支援、市民事業のマッチングサービス
---------------	--------------------------

資料：今瀬政司（1998）「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—」関西産業活性化センター『活性化ニュース CIRK No. 128』（一部加筆）

1-4. NPOの経済産業政策化

2002年5月には、経済産業省の産業構造審議会NPO部会において、『「新しい公益」の実現に向けて』と題した中間とりまとめが公表された。また、経済産業研究所が同時に行った全都道府県全てのNPO法人の財務諸表等のデータ分析や、産業関連表を活用したNPOの経済規模・波及効果の分析などの研究報告書が公表された。これらによって、NPOの税制優遇措置が実現するとともに、NPO法の改正案（NPO法人の活動範囲に「経済活動の活性化を図る活動」を含む5分野（種類）を追加）が国会に上程され可決成立した。そして、NPO（市民公益活動団体・NPO法人等）が「新しい公益の担い手」とともに、「新たな経済主体」として国の経済産業政策の対象と位置付けられた。筆者はこれら研究・政策立案過程で事務局を担った。

NPO法の改正やNPOの経済産業政策の対象化による様々な行政支援策なども追い風となって、「社会貢献・地域貢献（公益）」と「ビジネス・お金儲け（私益）」を両立して行おうとする新しい公益・私益両立型ビジネスが次々と生まれ、少しずつ発展するようになっていった。社会・地域で需要が潜在化して市場メカニズムが働きにくい分野において、NPO活動の中に「ビジネス化」するケースが一層増えていったのである。

1-5. 企業・NPOによるソーシャルビジネスの現状・課題

2000年代には、NPO等によるコミュニティビジネスの普及に伴って、ビジネス化の範疇が地域性の高いものから、国際的なものや多様な分野のものまで幅広くになっていき、「ソーシャルビジネス」という言葉とビジネス形態に広がるようになった。ソーシャルビジネスの担い手は、NPO法人等を主に指すものであったが、2010年代になると、企業等によるものが増えていった。

ソーシャルビジネスは、その定義として、「ビジネスの手法を用いて社会的課題を解決するもの」と説明されることがある。だが、最近では、ソーシャルビジネスと称する企業・NPOの活動について、その実態の一端を把握する限り、社会的課題の解決という「公益性・社会性」はあまり高くなく、一般的なサービス事業等の営利ビジネスと特に変わらないものが見られるようになってきてい

る。中には、行政による公的資金等の支援事業を求めて、社会的課題の解決を「名目」（厳しく言えば、出しに使う）としたビジネスも一部では見られる。

■NPO 活動の発展とビジネス化（約 30 年間の歩み）

時期	NPO 活動の発展とビジネス化の歩み
1990 年代前半	市民公益活動の基盤整備の調査研究
1990 年代後半	市民公益活動の NPO 法制化（NPO 法成立） NPO 等によるコミュニティビジネス創出
2000 年代前半	市民公益活動・NPO 活動の経済産業政策化 NPO 等によるコミュニティビジネス普及
2000 年代後半	NPO 等によるソーシャルビジネス普及
2010 年代	企業等によるソーシャルビジネス普及

資料：今瀬政司（筆者）

2. ソーシャルビジネスの「曖昧さ」の課題と要因分析

2-1. 「市民系」と「ソーシャル系」

このように、ソーシャルビジネスは、もともとは「公益性・社会性」が高いはずのものだが、そうした特徴が減退する傾向にあると見られるのである。最近では、「市民公益」の特性を重視した活動・ビジネスを行う NPO のことを「市民系」、ビジネス性を重視したソーシャルビジネスとされるものを専らとする企業・NPO のことを「ソーシャル系」と呼ぶことがある。行政による公的資金等の支援事業が行われる場合には、その事業で想定する支援対象が主に「市民系」か、「ソーシャル系」かに実質的に分かれる場合もある。そうした場合には、行政の支援対象のあり方を巡って、両者の間で「溝」が生じて議論が起こる場合もある。

事業成果の評価では、「市民系」は公益性・社会性を高く求めるため、評価の数量化が難しい傾向にある。一方、「ソーシャル系」はサービス事業等の消費者・ビジネス対象が明確に特定しやすいことから、短期的な視点で評価の数量化を行いやすい傾向がある。そのため、行政にとっては、「ソーシャル系」を対象とした方が公的資金等による支援事業を行いやすい状況も一部に生じている。

2-2. 「社会的課題の解決」とは何か

「市民系」と「ソーシャル系」の間に溝が生じる状況が見られる要因の一つとしては、「社会的課題の解決」における「社会的（ソーシャル）」というものと、「課題の解決（課題当事者の利益）」というものの捉え方に違い（曖昧さ）が生じていることがあるとみられる。

「社会的（ソーシャル）」について、「市民系」の NPO では、公益性・社会性の高さとして強く意識する傾向が

ある。一方、「ソーシャル系」の企業・NPO では、マーケットとして確立していない成長途上のビジネス分野であると意識する傾向があるとみられる。

また、「課題の解決（課題当事者の利益）」について、「市民系」では、目に見えにくい対象も含めて、「不特定多数の利益」（社会・地域全体や市民全体の課題解決）と捉えることが多い。NPO 法においても条文の中で、NPO 活動（特定非営利活動）を「不特定かつ多数のものの利益の増進に寄与することを目的とするもの」としている。それゆえに、「市民系」の NPO では、「共感の輪」が広がりやすく、活動・ビジネスの対価としてだけでなく、協力・参加・寄付が集まりやすい。一方、「ソーシャル系」では、目に見える個人の消費者ニーズ等を対象として、「特定の利益」（一部の課題解決）と捉える傾向があるとみられる。そのため、一般的なサービス事業等の営利ビジネスと特に変わらないものとなりやすい。一般の営利ビジネスは、対価を払ってくれる個人の消費者、取引先の企業・団体、ビジネス対象が目に見える形で明確に特定できてこそ成り立つものであるからである。

■市民公益活動とソーシャルビジネスの類型・特性（現状）

	市民系	ソーシャル系
組織性	市民公益の特性を重視した活動・ビジネスを行う NPO	ビジネス性を重視したソーシャルビジネスを専らとする企業・NPO
「社会的」の捉え方	公益性・社会性の高さを強く意識する傾向	マーケット未確立の成長途上のビジネス分野と意識する傾向
「課題の解決」の捉え方	不特定多数の利益と捉える傾向	特定（消費者等）の利益と捉える傾向
事業成果の評価	公益性・社会性を高く求めるため評価の数量化が難しい	特定の消費者等が明確で短期的な評価の数量化を行いやすい
事業特性	共感の輪、協力・参加・寄付が集まりやすい	一般的な営利ビジネスと変わらないものとなりやすい

資料：今瀬政司（筆者）

2-3. 「社会的（ソーシャル）」のイメージの変化

「社会的（ソーシャル）」という言葉について、現在では、良いイメージを持たれて肯定的に捉えられることが多い。だが、かつて 1990 年代までは、否定的なイメージを持たれることがあった。「市民（活動）」という言葉と同様に、政府や大手企業の取組みに異を唱える政治的・運動的な意味合いを持つものと誤解して固定観念を抱き、アレルギーを持つ人がいた。それは、「社会的活動」や「市

民活動」というものが、一部の課題当事者とともに、社会・地域全体や市民全体の抱える課題の解決を目指すものであったからである。当時は、社会・地域全体や市民・国民全体のあり方を考えて公益的な事業を実施する担い手は専ら行政（政府）であり、企業・経済成長、経済的な効率性を最優先として、そこから生じる社会・地域の負担や市民の負担には多少目をつぶるという風潮が少なからずあったためとも考えられる。

そうしたことから逆に、昨今、「社会的（ソーシャル）」や「市民（活動）」という言葉が肯定的に捉えられるようになった要因として、社会・地域の抱える問題を解決する NPO 活動が活発になってきたことと共に、そうした言葉を使う際に、社会・地域全体や市民全体をイメージすることが減ってきていることがあるとも思われる。

3. 地域創生に向けた NPO 等の活動・ビジネスのあり方

3-1. NPO 活動の社会的存在意義の再評価

1990 年代前半に行われた NIRA 調査では、市民公益活動（NPO 活動）を行う市民とは、「広く所属や立場を離れて個人としての自由意志で発言し行動する人々」のことであった（行政区域としての市町村への居住如何は関係がない）。また、NPO 活動の社会的存在意義について、「行政や企業との違い」などから次のように整理して、あるべき姿として提言した。

「(i) 本来的に行政や企業に任すことができない、あるいは行政や企業だけではできない活動を新しい時代に即して組織化すること。(ii) 多数の団体が多様な価値観によって行動することにより、行政や企業だけでは実現しにくい多面的な社会を実現すること。(iii) 行政や企業では取り組みにくい先駆的・冒険的な活動を行ったり、行政や企業の行動を第三者の立場で監察し、独自の問題提起を行うことにより、新しい社会状況を切り開き、自己変革できやすい社会にしていくこと。(iv) 金銭や名誉よりも自らの志や社会への貢献を大切にす人々にとっての、自己実現の機会となること。(v) 行政や企業での就業システムとは異なる職務形態や就業形態を出現させ、活動に参加する人々を通じて新しい職業観ひいては人生観を生み出すこと。(vi) 以上のような働きを通じて、地域社会の再構築、日本社会のゆるやかな変革を可能にすること。(vii) 世界の人々から信頼を得ることにより、国際社会での新しい立場を確立することが可能になること。」

これらあるべき姿として求めた NPO 活動の社会的存在

意義について、現在、NPO 法人等がどの程度まで果たせているのか、課題は多いと言わざるを得ない。

行政でも企業でもない市民公益活動を担う NPO 法人等は、今改めて、自らの社会的存在意義を振り返り、自問自答する必要がある。社会・地域の中でなくてはならない存在として真に必要とされ、地域に希望を切り拓く「牽引役」としての役割を追い求めていかなければならない。

3-2. 市民公益活動と市民公益ビジネスによる地域創生

こうした NPO 等の活動・ビジネス、ならびにソーシャルビジネスにおける現状・課題とその社会的存在意義の再評価を踏まえて、筆者は、次代の地域創生に向けた NPO 等の活動・ビジネスのあり方を次のように提言する。

「社会的課題の解決」について、「特定の利益」（一部の課題解決）とともに、目に見えにくい対象も含めて、「不特定多数の利益」（社会・地域全体や市民全体の課題解決）とも捉える「市民公益」のあり方を再評価・再重視すべきである。

また、「社会・地域貢献（公益）」と「ビジネス・お金儲け（私益）」を両立して行おうとする公益・私益両立型ビジネスについて、今後は、曖昧さが生じている「ソーシャルビジネス」というよりも、むしろ「市民公益ビジネス」という言葉・形態とあり方の普及を推進していくことが適当であると考えられる。

次代の地域創生においては、一部の課題当事者とともに、社会・地域全体や市民全体の抱える課題の解決をめざすような市民公益活動や市民公益ビジネスの発展が重要であり、その発展に向けた取組みを行っていくことが必要である。

【引用・参考文献】

- ・今瀬政司 (1998) 「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—」 関西産業活性化センター『活性化ニュース CIRK No. 128』
- ・今瀬政司 (2011) 『地域主権時代の新しい公共 希望を拓く NPO と自治・協働改革』 学芸出版社
- ・今瀬政司 (2019) 「NPO 法 20 周年と NPO の社会的存在意義」『町家くん通信 2019. 1.』 奈良まちづくりセンター
- ・Masashi Imase (2019), "Collaboration" with company and government by citizen / non-profit sector important for regional innovation and creation of new industries, *22st Uddevalla Symposium 2019*, Gran Sasso Science Institute, L'Aquila, Italy, June 27-29 2019
- ・総合研究開発機構 NIRA (1994) 『市民公益活動基盤整備に関する調査研究』(第一期)、(1996) 『市民公益活動の促進に関する法と制度のあり方 —市民公益活動基盤整備に関する調査研究 (第二期)』(奈良まちづくりセンター)