

# 中国地域におけるコミュニティ・ビジネス振興方策調査

## —行政サービスのアウトソーシングの活用にあてて—

財団法人 ひろぎん経済研究所 主任研究員 松岡克己

本調査報告は平成15年度の財団法人中国産業活性化センターから当研究所が受託した調査報告書の概要である。

### 1. 調査目的

近年、地域コミュニティの資源を活用して、ビジネスの視点で地域の活性化をめざす事業（コミュニティ・ビジネス）が注目されている。これは、地域に密着した住民主体のビジネスであり、営利追求とボランティア活動の中間領域的なビジネスともいえ、その起業により、①地域のニーズにあった社会サービスの提供、②地域の技術や資源の活用と循環、③新たな雇用の創出、等が期待される。

特に、郡部では、市町村合併等による行政サービスの低下が予想され、それを補う手段として、地域住民によるコミュニティ・ビジネスの拡大が求められている。都市部では、コミュニティ・ビジネスは事業として魅力のある規模を有するとみられる。

また、国は、行政の効率化・簡素化等の観点から、規制緩和や行政サービスのアウトソーシングにより民業拡大を進める方針（骨太方針の第2弾）を打ち出している。

以上のような視点から、中国地域におけるコミュニティ・ビジネスの現状と規制緩和や行政サービスのアウトソーシングの動き（以下、アウトソーシング等という）を把握するとともに、その課題と対応策について検討し、中国地域におけるコミュニティ・ビジネスの発展に向けた方策を検討した。

調査にあたっては、文献調査・アンケート調

査・ヒアリング調査を中心に、行政サービスのアウトソーシングの活用にあてた方策調査を行った。

### 2. 調査概要

#### (1) コミュニティ・ビジネス

##### ①コミュニティ・ビジネスの概要

###### a 定義付け

本調査では、コミュニティ・ビジネスを「地域社会の構成員（住民・企業・団体等）によって行われる、地域の課題解決を目的とした公益性を重視するビジネス」と定義する。

###### b 事業分野

事業分野は、生活密着型（介護サービス、家事サービス等）、地域振興型（まちづくり、文化の継承・創造等）、資源循環型（環境・リサイクル、新エネルギー等）、産業支援型（新産業創出や産業創出支援）等がある。

###### c 特徴

公共性の高い地域の課題を解決することが目的で、営利性が低く地域住民の協力を得られる事業。

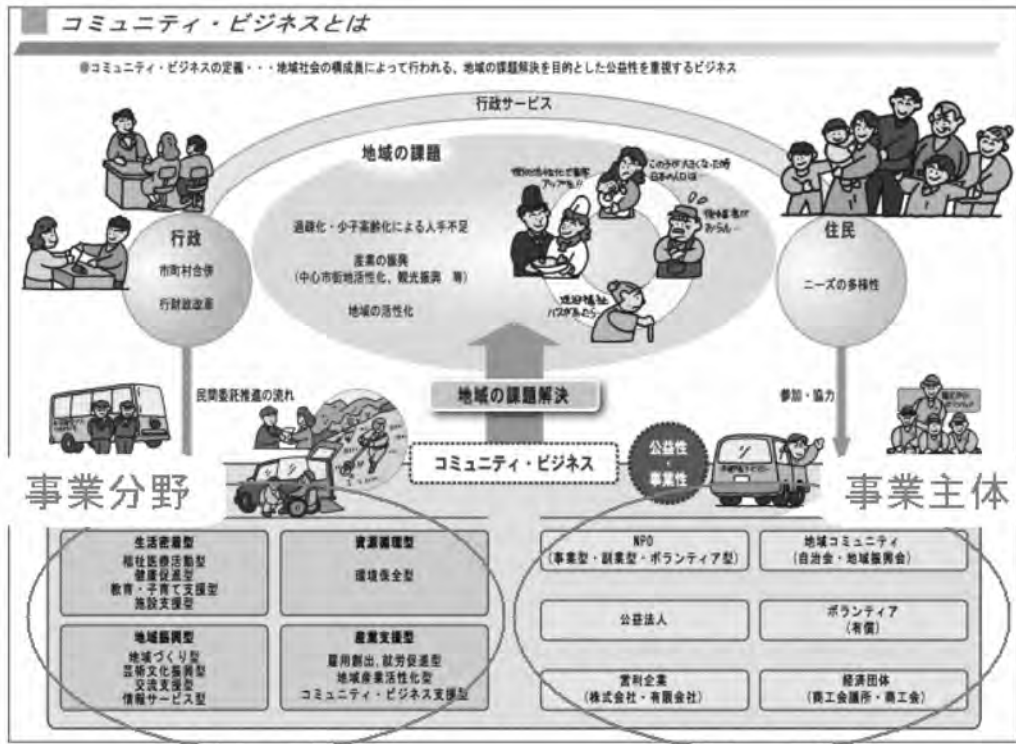
住民の生活圏が主な事業基盤で、住民が主体となり地域に密着した事業で、地域資源の域内循環を促進する事業。

###### d 事業主体

事業主体として、NPO（Non Profit Organization）、営利企業、任意団体等がある。

任意団体等によるボランティア活動（営利を目的とせず、不特定多数の利益のために、自主的に行う活動）が組織として継続的に行われる場合、NPOと位置付けられる。NPO

図表1 コミュニティビジネス



は非営利活動を行うが、経済活動も行うことができ、コミュニティ・ビジネスは事業的なNPOと位置付けることができる。

②コミュニティ・ビジネスを取りまく環境

少子・高齢化が進行、商店街の空洞化が加速、地域の情報化の進展、就業構造の変化等の動きがみられる。

③わが国におけるコミュニティ・ビジネスの現状

自治体等による支援…日経産業消費研究所の調査(平成14年)によれば、全国47都道府県・12政令指定都市の内、49%(23都道府県、6政令市)が何らかの支援策を講じており、10自治体が支援を予定・検討している。

資金調達…資金調達方法は、行政や地域団体からの負担金や会費収入のウェイトが高い。

また、資金調達が大きな課題の一つになっているが、従来の行政による補助金や民間金融機関による融資だけに限らず、地域の生活

者自らが資金提供者となろうという動きが広がっている。

雇用の実態…厚生労働省の推計によれば、コミュニティ・ビジネスの雇用(有給者)は約6万人とされている。

一般に、NPOの事務局の大半は非常勤スタッフで構成されており、賃金水準は一般企業の半分程度と見込まれている。

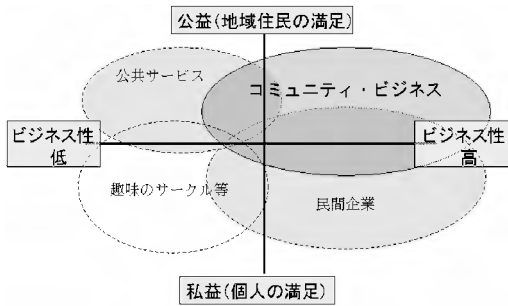
④国内外の事例

a 国内の事例

生活密着型(医療・福祉・子育て支援)では、成功要因としてリーダーの存在、安定した本業の存在、人材の確保、ハード面の初期投資の抑制等があげられる。

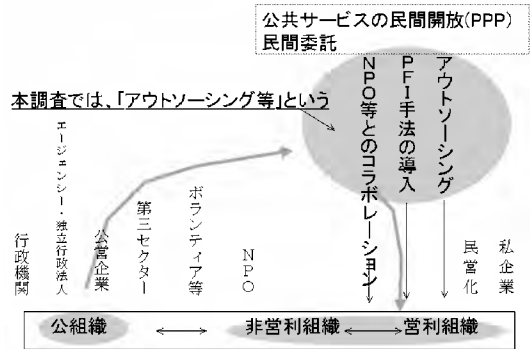
地域振興型(一次産品・加工品等の販売)は、地域の潜在的な原材料や人材を調達し、生産活動を行うことにより、地域が自らの力で地域内に新たな活力を生み出すビジネスといえる。

図表2 コミュニティビジネスの位置付け



(資料) 国土交通省「コミュニティ・ビジネスによる地域活性化支援方策」(平成14年)より作成

図表3 官と民の役割分担



(資料) 摂南大学教授 島田達巳「自治体のアウトソーシング戦略」(平成12年)他により作成

産業創出支援型では、NPOのインキュベーションにより、魅力ある活動プログラムを提供できる多くのNPOが育ち、事業の継続やNPO相互の交流深化が期待される。

b 諸外国の動き

米国では、行政・企業・市民との仲立ちをするインターメディアトリー(中間支援機関)という組織があり、大きな役割を担っている。

⑤課題と対応策

経営課題と対応策…経営課題は、事業規模・収支・資金繰り、人材の確保育成、組織のマネジメント、事業拠点の確保等があり、対応策は、市民バンク等の充実、起業時の資金支援、起業に関する実務指導、企業OB等の人材活用等があげられる。

機能面の課題と対応策…機能面の課題は、地域のセミマクロ的な課題把握が不十分、低い給与水準、地域のネットワークを生み出しにくいこと等があり、対応策は、課題解決のための目標設定、地域住民の会員としての参加、事業の担い手と顧客層との有機的ネットワーク等があげられる。

(2) 行政サービスのアウトソーシング等

①定義付け

行政サービスは、行政機関により提供されるサービスで、公共サービス(教育・交通・医療・警察・消防・司法等のサービス、水道・ガス・電話等の公益事業を含む)の一部

と位置付けられる。

アウトソーシングとは「ある組織から他の組織に対して組織の機能やサービスの一部を委託すること(業務の外部的化)」をいい、行政の場合は民間への業務委託が中心で、具体的には、事務事業の民営化、施設運営の公設民営化、人材派遣の活用、ボランティアの活用、PFIの導入等がある。

本調査では、規制緩和等に伴うNPO等とのコラボレーション(協働)、PFI手法の導入、アウトソーシングの動きを「アウトソーシング等」と捉え、アウトソーシング等の推進を背景とするコミュニティ・ビジネスの起業・育成について検討する。また、コミュニティ・ビジネスの創出という観点から高度な技術を要する専門的な事業分野を除く。

NPO等とのコラボレーション(協働)とは、行政機関とNPO等が、それぞれの主体性・自発性のもとに、互いの特性を認識・尊重しあいながら、共通の目的を達成するため、企画立案への参画、共催・後援、委託・補助等により、協力・協調することをいう。

②行政サービスのアウトソーシング等の現状

経済財政諮問会議の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002(骨太の方針第2弾)」(平成14年)では、「規制改革を通じた民業拡大」を経済活性化戦略の基本的な考え方とし国・地方の行政サービスのアウトソーシングを積極的に進めることを明記している。

経済産業省の「パブリックビジネスの影響に関する研究会報告書」（平成15年）では、都道府県が外部に委託している業務別割合は、一般事務では「本庁舎の清掃」・「情報処理・庁内情報システム維持」等が高く、施設の運営事務では「児童館」・「養護老人ホーム」・「温泉健康センター」等が高い。

行政改革の動きの中で、アウトソーシングの対象分野として、定型的業務、専門的業務、時期集中業務、イベント・研修業務、施設管理運営業務等が検討されている。

従来、地方自治法では、公の施設の管理運営は公共団体又は公共的団体に限られていた。このため、民間企業が公共施設の「建物管理」、「本格的な設備改修・設備投資」、「料金の決定・収受」まで包括的な委託を受けた例はほとんどなく、公共的団体の孫請けや限定的な業務の一部委託であったりするケースが大半であった（ただし、平成15年9月の改正により、民間委託の対象業務が拡大された）。

### ③国内外の事例

#### a 都道府県・市の事例

長野県、福岡県等では、推進計画等を策定し、アウトソーシングを推進している。一部の市では、公設民営の保育所（東京都三鷹市）、浄水場の完全委託（群馬県太田市）等、斬新的な取組みが行われている。

#### b 諸外国の動き

英国では、民間活力や市場メカニズムを活用した官民パートナーシップによる公共サービスの民間開放（PPP）が積極的に展開されている。

米国では、各自治体の判断で、少年院運営・廃棄物処理・在宅医療・消防等、多様な公共サービスのアウトソーシングが進んでいる。

### ④行政サービスのアウトソーシング等の課題と対応策

#### a アウトソーシング

行政では、業務のブラックボックス化、アウトソーシング先の職員との意思疎通等が課題で、対応策として、情報の公開、目的の明

確化、基準・手続方法の確立等があげられる。アウトソーサー（アウトソーシングを受ける側）では、秘密漏洩の可能性、住民への責任が曖昧になりやすいこと、緊急時への対応等がある。対応策として、守秘義務の徹底、積極的な情報開示等があげられる。

#### b NPO等とのコラボレーション（協働）

NPO等では、資金や活動拠点の確保・整備等が課題で、今後、行政に対する理解、組織の確立、積極的な情報開示等が求められる。

### (3) 先進事例調査（福岡・佐賀・長崎）

#### ①訪問先

自治体：2県（福岡県、長崎県）

事業主体：5団体等（NPO法人、株式会社、任意団体等）

#### ②聴取内容

##### a 自治体

福岡・長崎両県では、行政サービスのアウトソーシングやコミュニティ・ビジネス振興について、基本方針を策定し、事業展開を進め一定の効果をあげている。

##### b NPO・ボランティア団体等

中間支援型のNPO法人では、コミュニティ・ビジネスやNPO活動の中心的存在として他団体の支援を行っている。また、行政より支援センター業務を受託、行政の委員会の委員を務める等行政とコミュニティ・ビジネスの運営主体との橋渡しをする役割も大きい。

ボランティア団体等が、地域特性を生かして地域住民等を巻き込み魅力的な地域の創造に大きく寄与しており、広い意味ではコミュニティ・ビジネスととらえることが出来る。

##### c 課題

行政サービスのアウトソーシングとコミュニティ・ビジネス振興の目的が異なるため、両者を有機的に結びつけた施策の実現にまでは至っていない。

自立できているNPO法人・団体は非常に少なく、組織的にもリーダー個人の資質に頼る面が多く、行政からの受託業務を継続的に遂行できる団体の育成が望まれる。

各団体は自らの活動をあくまでボランティ

アと捉えており、事業を展開する際にも「出来る範囲で無理をしないという考え方が継続的な活動の成功要因として大きい。

ただし、コミュニティ・ビジネスの事業主体は、NPOに限定されるものではなく、中国地域においても、会社組織で行っている事例がある。

(4) 中国地域の現状と課題

①コミュニティ・ビジネスの現状

a 事業主体

コミュニティ・ビジネスの事業主体は、NPO法人が多い。

中国地域のNPO法人数は633団体(平成15年12月現在)あり、活動分野として、「保健・医療・福祉(285団体)」が最も多く、全体の4割強を占め、次いで「環境保全(72団体)」・「まちづくり(62団体)」・「文化・芸術・スポーツ振興(52団体)」等が多い。

b 地域別の活動状況

都市部では、NPO、ボランティア団体等の活動も多種多様で、活動分野としては、生活密着型(福祉・育児支援等)が多い。事業主体の事業拡大への意向も比較的強く、主導的なリーダーの下で、財政面・人材面の課題を抱えながら、自助努力を続けている。

郡部では、地域コミュニティとしての活動が多く、活動分野としては、地域振興型(まちづくり・観光交流等)が多い。有償の相互扶助活動や地場産品の販売事業が行われてい

図表4 中国地域のNPO法人数

(単位:団体、%)

		全体(構成比)	鳥取県	島根県	岡山県	広島県	山口県
NPO法人数		633(100.0)	49	52	180	218	134
主 た る 分 野	保健・医療・福祉	284(44.9)	11	30	94	96	53
	環境保全	75(11.8)	8	7	19	26	15
	まちづくり	59(9.3)	9	8	6	21	15
	子供の健全育成	55(8.7)	8	4	20	11	12
	文化・芸術・スポーツ振興	47(7.4)	4	1	12	15	15
	社会教育の推進	21(3.3)	2	0	2	15	2
	その他	92(14.5)	7	2	27	34	22

(注)平成10年12月～平成15年12月の累計

(資料)内閣府、日本NPOセンター

図表5 中国地域のコミュニティ・ビジネスの中間支援組織

	団体名
民間組織	岡山NPOサポートネットワーク
	ひろしまNPOセンター
	山口NPOサポートネットワーク
自治体が設立した組織	島根ふれあい環境財団21(しまねNPO活動支援センター)
	広島市ボランティア総合支援センター
	福山市ボランティア・NPO総合センター
	やまぐち県民活動支援センター
	いわくに市民活動支援センター
	宇部市民活動センター
	徳山市市民活動支援センター
	企業シティLet's(山口県)
	山口チャレンジセンター

(資料)日本NPOセンター(平成15年1月現在)他より作成

るが、市場規模が小さく、自治体からの補助金等に依存している事例が多い。

c コミュニティ・ビジネス等への支援

島根県・山口県は、平成14年度以降、コミュニティ・ビジネスへの支援事業を行っており、岡山県・広島県でも検討が進められている。

鳥取県・岡山県では税制面の優遇措置、山口県では低利融資制度を設けて、商工労働部門や生活関連部門を通じて NPO 等への活動支援を行っている。

d 中間支援組織

コミュニティ・ビジネス振興のためには、事業主体の実情を熟知し、組織管理・事業運営・事業手法等の専門家が揃った中間支援組織の役割が重要である。しかし、中国地域に

は、コミュニティ・ビジネスに絞った中間支援組織はなく、現状では、NPO 等の活動支援センターやベンチャー企業の育成機関等が同様の役割を担っている。

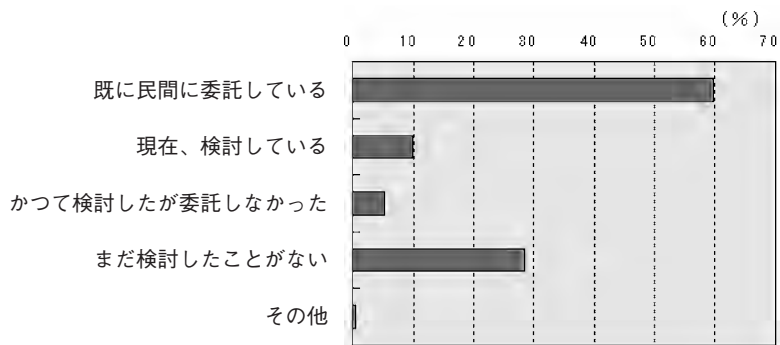
②行政サービスのアウトソーシング等の現状

民間委託（アウトソーシング）を「既の実施している」自治体は、全体の6割を超えるが、そのうち基本計画や行動計画等を策定している自治体は少ない。

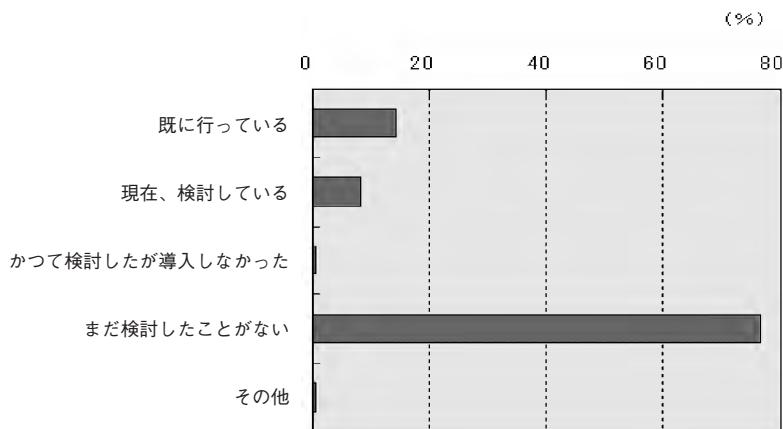
事業分野は、生活密着型（福祉等）、資源循環型（環境保全・リサイクル）、地域振興型（文化・芸術・スポーツ振興）が多い。

都市部で、民間委託（アウトソーシング）を「既の実施している」自治体が多い。その目的は、「行政負担が軽減できる」、「人員・

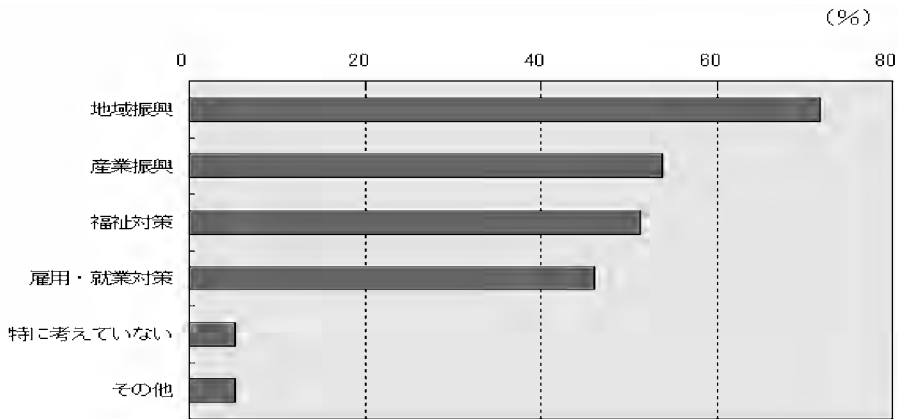
図表6 自治体による民間委託の有無



図表7 行政…支援事業の有無



図表 8 行政…支援事業の位置付け



人件費等が削減できる」が多い。特に、やや規模の大きい NPO や団体は、自立意識も比較的強く、地域の課題解決に向けて自助努力を続けている。

郡部では地域コミュニティ支援事業が従来から行われており、施設管理を中心に民間への委託が進んでいる。

### ③中国地域の課題

#### a 行政のコミュニティ・ビジネスへの認識と支援

アンケート調査では、コミュニティ・ビジネスを「よく・やや知っている」と答えた自治体は2割強にとどまっており、自治体の認知度は低い。

行政改革の必要性と民間委託の拡大への認識はかなり広がっているが、民間委託を産業振興に役立てるという考え方はほとんどない状況にある。

山口県・島根県では、コミュニティ・ビジネスの実態調査に基づき、支援事業を行っており、山口県では、人材育成に主眼をおいた施策を展開している。鳥取県では実態調査を始めた段階で、岡山県・広島県ではコミュニティ・ビジネスとしての事業化は行っていない。

市町村では、コミュニティ・ビジネスへの支援事業を行っている市町村は全体の1割強にとどまっている。

自治体の支援事業の位置付けは「地域振興」、

「産業振興」、「福祉対策」等が多く、対象分野は「保健・医療・福祉」、「まちづくり」、「環境保全・リサイクル」等となっており、各部署ごとに取り組まれている。

#### b 行政側のアウトソーシング等への対応

行政のアウトソーシング等の主目的は行政の効率化にあり、現状では経費削減効果の高い事業から手をつけており、コミュニティ・ビジネスの振興まで意識が至っていない状況にある。

#### c 事業主体（NPO、任意団体等）の事業活動

事業活動上の課題は、資金や人材面が多い。

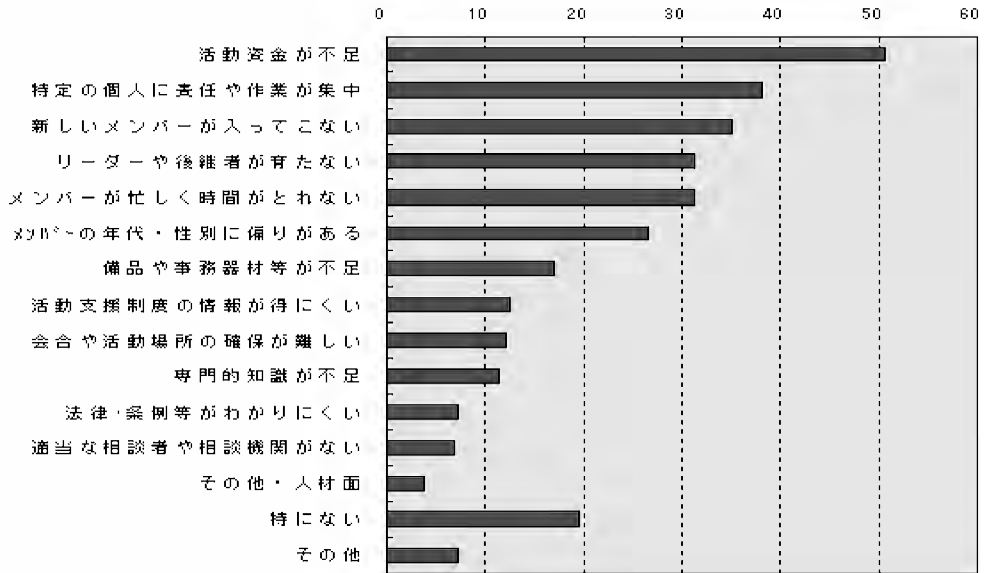
NPO 以外にも、地域コミュニティ（地域住民有志や地域協議会）が事業活動を行ったり、有償ボランティア・商工会の事業活動もあり、これらを含めて広義のコミュニティ・ビジネスと捉えることもできるが、総じてその事業規模は小さい。

#### ④事業主体側のアウトソーシング等への対応

NPO 等は、ボランティア精神に富む一方でコスト意識が低く、行政サービスを受託できる人材的・財政的基盤が確立していない。事業拡大の意向があっても、人材不足から対応できない状況にある。

行政からの委託事業拡大への要望をはじめ、法人税や寄付金への優遇措置等、税制への要望がある一方で、行政の認識不足や手順の煩雑さを指摘する声もある。

図表9 事業活動の課題



## 5. 行政サービスのアウトソーシング等によるコミュニティ・ビジネス育成

厳しい地方財政の現状を踏まえ、事業主体の自立という観点から、資金援助は目的・対象を限定し、地域特性を踏まえた行政サービスのアウトソーシングを通じて、①自治体・事業主体の交流強化による人材の育成、②環境整備によるコミュニティ・ビジネスの認知度の向上、を図り、事業主体の自立と経営基盤の強化を目指すことが求められる。

行政によるコミュニティ・ビジネスの具体的な

振興策は、全般的な啓発活動を国や県が行い、複数の市町村にまたがる分野（例えば、環境分野等）については県が施策を展開し、地域の事情を把握している市町村が中心となって企画立案・実施することが望ましい。

行政が中心となって産業振興と市民活動支援機能を兼ね備えた中間支援機能（組織）を強化・充実する必要がある。

### (1) 自治体・事業主体の交流強化による人材の確保・育成

自治体は、人材・情報交流、リーダーの発掘・

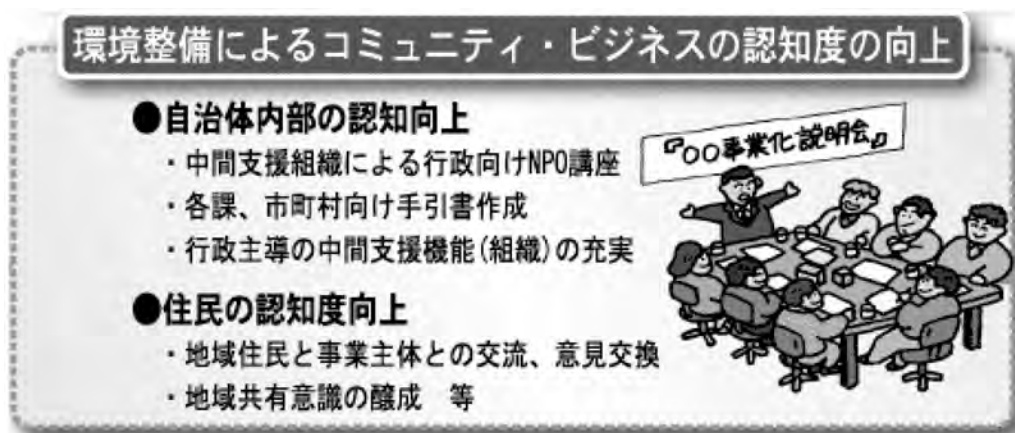
図表10 自治体・事業主体の交流強化による人材の確保・育成

### 自治体・事業主体の交流強化による人材の確保・育成

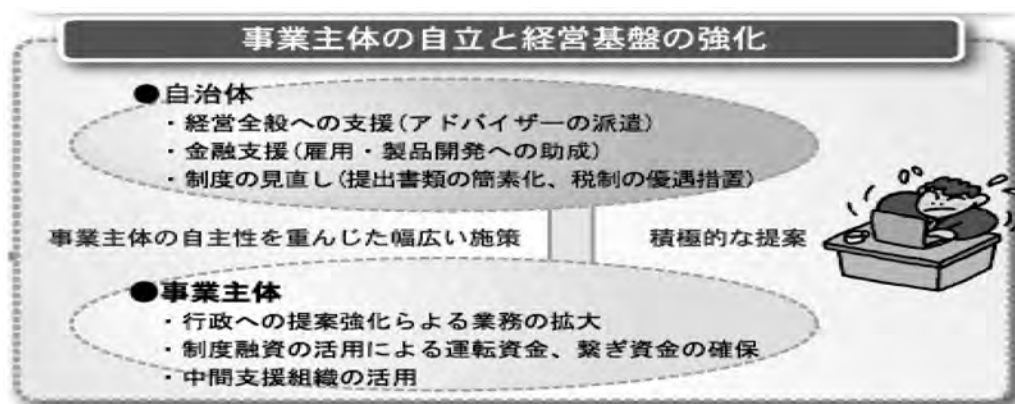
- **人材交流、情報交流の推進**
  - ・ EXPO形式のマッチングイベントを開催
  - ・ 相互のニーズが閲覧可能なHPサイトを開設
- **人材の確保**
  - ・ リーダーの発掘・育成
  - ・ 若手人材の確保
  - ・ 自治体の協力（職員のNPO等への参加・派遣）等



図表11 環境整備によるコミュニティ・ビジネスの認知度の向上



図表12 事業主体の自立と経営基盤の強化



育成、職員の派遣等を推進し、事業主体は地域社会との交流、人材の確保・育成等を推進する必要がある。

### (2) 環境整備によるコミュニティ・ビジネスの認知度の向上

自治体内部の認知度向上、事業主体自身による積極的な情報発信、行政の広報活動の中間支援組織へのアウトソーシングが考えられる。

### (3) 事業主体の自立と経営基盤の強化

行政には産業振興策の一環として経営全般への支援等と制度面の見直しが求められる。

事業主体は、行政への提案強化による受託業務の拡大を図る必要がある。

### (4) 行政サービスのアウトソーシング等の推進

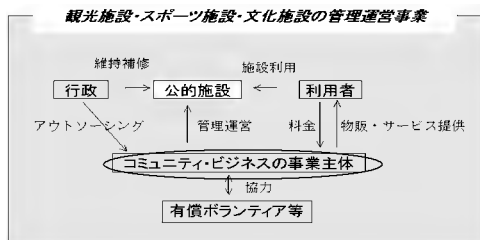
都市部においては、市が新しい事業提案を積極的に公募・採用することにより、郡部においては、町村の支援の下で既存の組織（公益法人、商工会等）が仲介役となつて、コミュニティ・ビジネスを育成することが考えられる。

行政サービスのアウトソーシングに関連するコミュニティ・ビジネスとして、観光施設・スポーツ施設・文化施設の管理運営事業、イベント開催事業、高齢者支援事業（配食サービス等）が既に行われており、これらが将来有望な分野と考えられる。

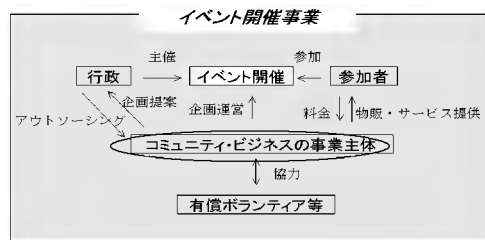
図表13 コミュニティ・ビジネスの事業主体とアウトソーシングの内容

		事業主体やサポート組織		アウトソーシングの内容
		都市部	郡部	
地域振興型	施設管理	事業型NPO、民間企業、公益法人等	自治会・地域振興会、公益法人等	スポーツ・文化・観光施設の管理運営
	イベント開催	事業型NPO、民間企業、ボランティア等	自治会・地域振興会、ボランティア等	各種イベントの企画・運営・設営
	まちづくり	TMO、事業型NPO、ボランティア等	TMO、NPO、商工会、ボランティア等	観光交流の推進、中心市街地の活性化
生活支援型	高齢者支援	事業型NPO、民間企業、社会福祉協議会、ボランティア等	社会福祉協議会、社会福祉法人、ボランティア等	配食サービス
	子育て支援	事業型NPO、民間企業、社会福祉協議会、ボランティア等	社会福祉協議会、社会福祉法人、ボランティア等	子育て講座開設、親子参加のイベント開催
	公営バス	—	民間企業（民間バス・タクシー会社等）等	福祉バス・通学バス事業の運営・運行
	教育支援	事業型NPO、民間企業、ボランティア等	自治会・地域振興会、ボランティア等	総合学習への参加、学校給食
その他	産業振興	事業型NPO、公益法人等	公益法人等	産業振興に関するイベント・広報活動
	水道事業	事業型NPO、公益法人等	公益法人	水道施設の管理・運営

図表14 有望な分野（1）



図表15 有望な分野（2）



図表16 有望な分野（3）

