

(議事録)

## 都市想像会議

# 第5回：社会的企業×都市

市民主体のまちづくりに求められることは？

2016年9月27日(水) 19時～21時

ヒカリエ 8F COURT



登壇者：西山志保 立教大学社会学部教授

ファシリテーター：

右：左京泰明 (シブヤ大学学長)

左：紫牟田伸子 (編集家/プロジェクトエディター/デザインプロデューサー)



**紫牟田**：『イギリスのガバナンス型まちづくり－社会的企業による都市再生』（学芸出版社／2008）という本があります。この本は「社会的企業（Social Enterprise）」というものの成り立ちと役割について書かれておりまして、本日はこの本を書かれた立教大学の西山先生に、この「社会的企業」とはなにか、どういう役割を果たすものなのかについて、ぜひ講義をしてくださいとお願いしました。どうぞよろしくお願ひいたします。

**西山**：いま子育て真っ最中で、久しぶりに夜のお仕事ということで（笑）緊張しております。いま立教大学で講義していますが、今日はみなさんと近い距離で私の専門のお話をできるということで楽しみにきました。よろしくお願ひいたします。

先ほどご紹介いただきました通り、今日は、社会的企業というものが担うまちづくりを、イギリスを事例にお話していきたいと思います。私の専門は地域社会学という領域で、国際比較の視点から市民の役割やまちづくりがどのように市民によって担われているのか。最初はボランティアな組織だったものが、どういう過程でどのような変化を遂げて、具体的に問題解決に至っているのかを研究しています。

阪神大震災以降のボランティアの調査から国際比較をしてきました。特に最近、イギリスやアメリカは日本より市民セクターが30年進んでいると言われてはいるんですが、イギリスやアメリカの先進的な事例をもとに市民がまちづくりを担うために自立していくというのがどういう意味を持つのかということテーマとして考えてきています。

ご紹介いただいた『イギリスのガバナンス型まちづくり』という著書は、研究者である私の両親と一緒にいった共同調査をまとめたものです。都市計画と社会学の視点からの本になってまして、社会的企業が地域再生・都市再生・まちづくりにどのようにかかわるかということの研究しました。

今日は、概略的なところから講義をさせていただきまして、そもそもまちづくりの担い手として、なぜいま市民に注目しなければならないのかということからお話させていただきたいと思います。

その際のキーワードが「ガバナンス」です。ガバナンスとはなにか。最近によく「コーポレートガバナンス」とか、いろいろな領域で言われていますが、まちづくりの領域ではガバナンスが非常に重要なキーワードになっています。そして、ガバナンスをになう主体として、「社会的企業」——「社会的企業」という言葉を聞いたことがある方はどれくらいいらっしゃいますか？あ、6割くらいですね。「企業」に「社会」という言葉がつくとなくなっていくのか。そしてこの定義はまだ曖昧なところがあるんですが、一応社会的企業という言葉を使ったときにどういう活動を指すのかということ整理して、イギリスのまちづくりや地域再生を担っているまちづくり事業体の具体的な事例を踏まえていくつか日本に適応する際のヒントなどを問題提起させていただきたいと考えています。

## 90年代後半から注目され始めた

社会的企業という組織体がイギリスで注目されるようになったのは、労働党政権が1997年に成立したときです。ブレア首相が市民セクターを社会の重要な構成メンバーとして認める「コンパクト」という政策を打ち出しました。それによって社会の中で市民セクターが重要なポジションに位置付けられたのです。もともとイギリスは、国が国民の面倒を見る「福祉国家」政策をとってきた国です。いまでもイギリスは医療費がタダです。National Health Serviceというサービスを使えばタダで医療を受けられます。以前は、公立学校は大学まで授業料が免除

されてきました。また、**Social Housing** といって低所得者層の住宅がたくさんつくられていて、家賃が低くてもクオリティが高い住宅に入ることができました。ところが、福祉国家という体制では、国が国民の面倒を見ますので、税金をたくさん払わないとそれだけのサービスが担えません。1970年代、二度のオイルショックのときに景気が悪くなり、80年代に「鉄の女」と言われたサッチャー首相による政権が生まれ、もうイギリスは福祉国家ではやっていられない、と財源をカットすると言ったんです。そして、ボランティア組織を行政や政府の下請けとして位置付けて、安いお金で社会サービスを担ってもらうように大きく転換します。下請け的な私たちでボランティア組織を位置付けて、国が面倒を見るのを削減するんですね。1980年代の日本は当時バブル期で中曽根首相がネオリベリズムの方向性をとって、日本は非常に景気がよく、ボランティア組織は日本にもたくさんあったんですが、イギリスはこの時期に国がサービスをカットしていくようになりました。財政的な自立を目指すか、国の下請けになるかという決断を迫られていくんですね。補助金をボランティア組織に渡して、国の代わりにサービスを提供してもらおうという方向から、自分たちが本当にやりたい方向を求めるとすれば、自分たちが組織として自立していかなければならないという方向性に大きく転換した。このような大きな社会の転換をきっかけに、社会全体がボランティア組織が自立を求められていくという方向に向かっていくようになりました。国自体が福祉サービスや就労や都市再生の領域で、自分たちでサービスを担ってもらうような組織を増やすと同時に、地域コミュニティの側からもそういう組織が、自分たちでサービスを担うことを求める声が高まっていき、そのプロセスにおいて、社会的企業と呼ばれる組織が急増していきました。現在、社会的企業になにを含めるかにもよりますが、20万社とも言われるくらい、雇用も多く創出していますし、福祉サービスや地域再生を担うような事業体がイギリスには存在しているんです。それを国自体、地方自治体が重要な主体として認めざるを得ないような大きな一大勢力として広がりを見せています。

ところが、収入の内訳を見てみると、半分が政府との契約の団体が多く、自立といっても100%自立を遂げるというより、うまく行政、政府からの補助金をもらい、それをもとに自分たちの自主的な運営を行うという「**income mix**」、収入の混在化を行いながら、自分たちの活動の計画を立てるといような社会の流れがあります。そういう意味で、イギリスの多くの社会的企業は、最初から自立的だということよりも、国と社会の関係の大きな変化によって、社会での市民のあり方が変化していく。その関係性の中で見てかないと、社会的企業やボランティア組織だけ見ても、というのがあり、国と社会との関係性の中でそういう市民の活動と捉えていこうというのが私の言いたいことのスタート地点です。

## 国と市場と市民が連携して行うガバナンス

そういう意味で、国と社会の関係性はいま大きな転換期にありまして、それを指す言葉が「ガバナンス」です。簡単にいえば、いままで国あるいは市場が提供してくれていた福祉サービスや公共サービスが、その隙間というか、それだけでは不十分な社会問題がものすごく増えてきて、その隙間に溢れ落ちていくニーズや社会問題を誰が解決していくのか、あるいはその隙間にこぼれおちている人たちが本当に必要としているサービスを誰が提供できるのかを考えたときに、ポスト近代という時代において、もう国や市場だけでは成り立たない、国家機能がいままでのようなトップダウンでは成り立たない時代だということなんですね。

実際、日本でも地方創生やふるさと納税だとかいろいろな仕組みが新しく言われていますが、うがった見方をすれば、国がそれだけ十分なお金がなくなってきて、地方は自分たちでがんばりなさい、がんばらなければ集中と選択ということで、もう消滅しても仕方がないですよ、と。自分たちでがんばれなければ、人口が減って消滅してもしようがない。「消滅可能都市」という増田レポートが出ましたが、そういう自己責任的なことが前提となっている。そういう意味からいうと、国家機能が縮小して行って、もともとサービスが提供されていたところへサービスが提供されなくなったところに、こぼれ落ちていく多くのニーズがあるわけです。国家機能の変容の中で、政府・市場・市民セクターが役割変化を遂げて行って、いままで市場や政府で賄っていたがまかなえなくなっている部分を市民セクターが入ることで、その3つが協力しあいながら問題を解決する手法を考えていきましょうよという「協治（ガバナンス）」という考え方・発想が注目されているんです。

いままでは、特に日本は中央集権的にやってきたので「ガバメント（政府）」。トップダウン式のやり方が戦後の国土開発や地域行政を、いわゆるハコモノ行政でやってきた。地域に資金を投入して原発施設をつくる、あるいはハコモノをつくって地域を潤すというやり方ガメインだったんですが、そういう時代ではなくなってきている。地域が生き残るために地域の人々がいるいろいろなアイデアを出しながら——例えば、ITで農村を復活させるような事例もあります。市民と行政と市場が協力しながら地域を再生させていく「ガバナンス」へと転換する大きな流れとして転換期にあるということです。国家の財政危機やグローバル化を背景として、地域問題を各主体が役割分担しながら解決していく。まさに「ガバナンス」とはそういう「協治のプロセス」を指します。

では、ガバナンスの主体とは誰なのか。3つの主体があります。

	主体	特徴	限界
第1セクター	国家 地方自治体	公平・平等 画一性	硬直性 非効率性
第2セクター	民間企業	自由・効率性 利潤追求	不平等性 外部不経済
第3セクター 市民セクター	ボランティア NPO/NGO 市民活動団体	多様性 先駆性 柔軟性	資金不足 組織運営未熟 温情主義 アマチュア主義

公共経済学ではよく言われますが、第一セクター（国家・行政）は税金でなりたっているの、誰に対しても平等なサービスをする。福祉国家といわれるような形態をとっている国は、この第一セクターにお金を集めていく。イギリスやフランスなどは消費税が20%です。物価はめちゃくちゃ高いです。でも20%払ってなにが戻ってくるかというと、失業したり母子家庭になったりしたときに手厚い福祉サービスが受けられる。でも日本では消費税が8%から10%に上がるとすごく上がっているように見えますが、他の国と比べると消費税は決して高くない。高くないけれども、年金などの保障がされるかというと、おそらくゆくゆくは保障の仕組みは崩壊するといわれていますよね。それくらい税金を収めないがゆえに自分たちの責任でやっていかなければならないということを選ぶのか、20%あるいは北欧のようにもっと高い税金で国に面倒を見てもらうのか。これが国自体の選択の方向性なんです。日本はどちらかというと、

それほど税金は払わないけれども、自分たちでなんとかしなくちゃいけない。第一セクターはいままではしっかりしていたけれど、ここだけに頼るわけにはいかないというのが現状です。

第二セクター（民間企業）はお金を儲ける。営利企業は、お金を儲けたものを株主に還元するというのが一番の目的です。それがある程度余裕がでてきたら、地域のために還元するなどといった、 $\text{儲け} + \alpha$ のことを考えますが、目的としては利潤を最大化させることが民間企業の使命になっています。ところが、第一セクターの収益が、法人税なども含めて減少していくと——とくに日本は90年代以降、バブル崩壊後に企業の税収が減って、国が十分なサービスを提供できなくなってきた。第二セクターも、お金がある人に対してはお金を払った分サービスを提供できますが、慈善事業ではないので、いま格差、貧困問題が深刻になっていますが、こぼれおちていく人たちには慈善事業ですべていくことができない。そういった隙間にこぼれおちていく人に対して、第三セクターといわれる市民活動団体、ボランティア組織、NPO、NGOなどが非常に大きな力を持つようになってきていますし、注目されているということなんです。

日本では、1998年にNPO法ができて、市民活動を社会的に認知していく。それから認定NPO法人とか制度が次第に整っていくわけですが、そのように社会の中で市民団体を認めていくことがここまで遅れたのは、中央集権的な、「お上」が決めた制度とかに対して、市民がものをいう文化が弱かった。ところが震災やいろいろな事件が起こったときに、お上だけに頼れない、お上が出す情報がいかに偏っているかということにだんだん市民が気づきはじめて、ものを言う市民ができてきた。そこに専門性をもった人たちが入って行って動かしていくリーダーも育っていく。私も大学授業をすると、NPOやNGOで働きたい学生の相談を受けることも出てきています。

アメリカやイギリスでは、一流大学を出た人たちが、大学を出た後1年間NPOやNGOで経験をして、その経験をもとに自分の専門性をもとに自分でNPOや社会的企業を設立して運営することがふつうに起きるのですが、日本では本当に働いて収入が得られるかどうかはわからず、なかなか飛び込む勇気があるという状況です。そういうなかで、NPOやNGOなどの市民セクターに注目し、ここで可能性を見出していくというのが私の研究でもあり、実際に欧米では、早い段階から市民セクターが可能性をもってサービスを提供したり、まちづくりを担っています。

各セクターには特徴があり、限界もあります。今日注目する第三セクターは、例えば震災があったとき、いちばん迅速に動けるのが市民セクターなんですね。東日本大震災のとき、情報がないなかで、行政機能が麻痺するなかで遠方から多くのボランティアが駆けつけました。彼らはルールや規則がないだけに、SNSを駆使して先駆的に動ける。非常に機動力のある人たちが多いわけですが、一方で、自分たちの感性で動くので組織体としての部分が弱い。とくに資金面で継続的に支援をするといったときにノウハウがないというのがあり、資金不足というのはよくいわれることです。あるいは組織の運営が未熟だったり、事務局をどうしていったらいいかといったことが、なかなかまだノウハウとして共有されていないところがある。行政や企業に比べると、一般的な弱点や限界をもっています。そのへんをこれからどのように埋めていくかというところで議論が進んでいます。

第一セクター、第二セクターにも限界があって、そこを埋める第三セクターという位置付けがなされていますが、そういう第三セクターから、新しい動きとして、社会的企業という動きが

出てきていて、それが社会的企業（Social Enterprise）や社会起業家（Social Entrepreneur）というところで日本でも注目されはじめています。

## 社会的企業とはなにか

ではそもそも「社会的企業」とはなにかという話に移ります。社会的企業という言葉自体は、概念としては非常に漠然としていて、こういうものだという定義付けがなかなかできないんです。ですが、日本の大学でも学生を社会的起業家として育てるコースがいくつかできています。自分たちで社会的な問題を発見して、それをビジネスというツールを使って解決していく。社会的使命、例えば途上国の貧困問題を解決したいとか、幼児保育の「フローレンス」という有名な社会的企業がありますが、そういう社会問題を解決する際に、慈善のボランティア組織では継続性に問題がでてきますし、単発で終わる。アマチュアリズムということで、なかなか専門性が持てない。なので、継続的に専門的な人も雇用したり、ビジネスとして継続していくためにはなにが必要なんだろうかと、ビジネスと社会的使命、ビジネスと市民セクターが非常に距離があった時代から一歩進んで、実は社会的な問題を市民がビジネスを使って解決することが可能なんだと市民が気づきはじめる時代がようやくきたんですね。

いままでお金儲けと社会的慈善活動は絶対に両立しないものだと思われていた時代から、それをいかにして両立させていくか。お金を儲けてもいい、でもその儲けを一部の人の利益に、例えば株主に還元するのではなく、儲けを社会に還元して、次の活動に再投資していく。そのためならば、儲けることを否定するものではないし、むしろ継続的に儲けをあげていく仕組みが必要だろうという発想が広がり始めた。これが新しい動きとして、ここ5～10年くらい注目されるようになってきたというのが次の話になります。

では、「社会的企業とはなにか」を少し定義づけしてみたいと思います。これは一般論というか、いろいろな人がいろいろな定義づけをしていますので、これが絶対的な定義ではないのですが、私なりにいろいろな人のレビューをしてみて、3つのポイントがあるようにおもいました。

- ①多様なパートナーの参加によって事業を展開し（マルチ・ステークホルダー）
- ②雇用を生み出し（雇用創出）
- ③その利益をコミュニティへの財やサービス提供として還元（非営利性）

ひとつめは、多様なパートナーの参加によって事業を展開するということです。たとえば社会的企業の事業には行政の協力がないとだめですし、民間企業のノウハウがなくてはならない。そして市民の参加がないと担っていくのがむずかしい。そういういろいろな人たちを協力部隊として、ネットワークのなかで成立していくのが社会的企業の存在の基盤だと思います。

そして、雇用創出という部分も非常に重要になってきます。これはたんに人を雇うということではなく、社会的企業の多くは、例えば障害者の人を積極的に雇用したり、アルコール依存症などで職につけないなどの問題を抱えた人たちを積極的に雇用することでそういう人たちの社会参加や生きがいがづくりに貢献していく。社会的なミッションがあつての雇用創出があるわけです。

3つめはその利益。そこで生み出した利益をコミュニティの財やサービス提供として還元して

いく。儲けをあげるだけなら、普通の営利企業とかわらない形態なわけですが、ふたをあけるとビジネスが目的でなく、あくまでも手段となっていること、儲けを次の活動へ再投資していく。その点が大きな特徴があるのが社会的企業という存在です。

この3つだけだと、「営利企業でもそういうことをやっているよね」という話になりますので、ボルザガさんとデホリさんが作成した図表を使いながら説明したいと思います。

市場セクター	社会的責任ビジネス	社会的企業	チャリティ&ボランティアセクター	政府
企業—販売からの収入			補助金&寄付金	税金
私的目的	社会的目的			政治的目的
私的所有		社会的所有		公的所有

Borzaga&Defourny 2004

広義の社会的企業がありますが、左に行けばいくほど市場セクター、ビジネスに向かうセクターになります。右のほうに向かうと政府セクターになりますので、これは税金で成り立っていくセクターになりますね。横で特徴をみていただくと、2番目の段がどのような財政的な特徴によって成り立っていくかということで、市場セクターは営利企業ですが、社会的責任ビジネスというのがあって、社会的企業がまんなかにあって、こちらにボランティアセクター、そして政府というパブリックな性格が強くなるのが右のほうにあります。企業、販売からなりたっているのが、市場、民間企業、そして社会的責任ビジネス。これは具体的にボディショップをイメージしてくださるとわかるとおもいます。あれは別に社会的企業ではなく営利企業なのですが、商品を見てみると、たとえばアニマルテストに反対するなど、非常にポリシーがはっきりしている。動物実験をしていないとか、フェアトレード商品を扱っているなど、社会的ミッションをもとにしてそれを全面に出したビジネスを行っている、そういう企業になります。ですが営利企業ですので利益を最大化するという意味では社会的企業ではないんです。販売からの収入で成り立っているという意味で、この3つは共通しています。

チャリティやボランティアセクターは、どちらかという補助金や寄付金を主に依存しているタイプになります。組織の目的は私的な目的が社会的責任ビジネスは半分くらい入っていて、そういういみで社会的企業とボランティアセクターは社会的目的というものがメインになっていきます。

組織の所有形態がはっきり違うんですけど、株主がいるような私的な所有は、社会的責任ビジネスまでになっていきますが、社会的所有ということで、社会的企業は理事会があって、そこに、行政がはいっていたり地域の議員が入っていたり、地域住民が入っていたりして、社会的に組織を動かしていく特徴があります。こういうふうな類型化をすると社会的企業の特徴がもう少し明らかになっていくと思います。

まさにイギリスでは「社会的企業」、収益からの収入をメインとするような団体が多くあって、まんなかの特徴を持った社会的企業が非常にいま可能性を見出すようになってきているという背

景があります。

## イギリスの社会的企業

次にイギリスの話に特化していきたいと思います。社会的企業をめぐるイギリス政府の動きです。1997年のブレア政権から、非常に市民の動きをサポートする動きが勢いづいていったわけですが、まず日本でいう経産省のようなところが、内部に社会的企業局（Social Enterprise Unit）というのを設置していきました。そして指針を出して、日本と違うのは、現実の動き、たとえば社会的企業が増えるとかいう動きがあったときに、イギリスは政府がすぐに制度整備を行っていきます。とくに大きかったのが、2004年に社会的企業を法人格として認知する制度がなかったので、「コミュニティ利益会社（Community Interest Company）」という制度を導入しました。

日本で現実に動きがあってすごくNPO、NGOががんばっていたとしても、NPO法が98年にやっとできました。これもやはり市民のネットワークができ、しかも95年に阪神淡路大震災が起きたのがきっかけとしてあったんですが、社会的企業をサポートするような法整備がなく、まだまだ合同会社や株式会社という法人格で活動しているところがほとんどです。ですから法人税で税金控除がほとんどない。「認定NPO法人」が寄付に対する控除があるくらいで、日本ではまだまだそういう制度設計がきちんとなされているわけではありません。でもイギリスでは現実がすごく動いて、それをサポートする政府の動き、地方自治体の動きがあるわけです。2006年度には内閣府のサードセクター室ができて、社会的企業ユニットの創設がありました。イギリスの動きは、社会問題、移民の受け入れや格差の問題が日本以上に深刻で、もう社会的企業にお願いしないと地域が衰退してどうにもならないという深刻さが日本とは比べものにならないんです。東京では、ものすごく衰退して女性がひとりで歩けない場所はありません。でもロンドンのイーストエンドと呼ばれるところは本当に治安も悪くて、吹き溜まりと呼ばれるような、多くの移民が暮らし、政府も手がつけられないような地域がずっと残っていました。政府や自治体も手をつけられないので、では誰にやってもらおうかといったときに、市民の人たちにお願しようという覚悟を決めて、制度整備をやっていたのがひとつ。そして、日本では自民政権が強いですが、イギリスでは保守党と労働党という二大政党が政権を交代して、その間の政治的駆け引きがあります。社会的企業を応援するのが労働党で、労働党政権のときにこういう制度がいっぱいできて、保守党に変わってもそれを無視できない。勢いは減退するんですけども、それをサポートする動きがダイナミックにつくられていくということがあります。日本では民主党政権のときに少しNPOをサポートしようという動きがありました。安倍政権になってからすごく減退してきてしまっています。

そういう政治的な背景が社会的企業などの動きをつくりだしていくこともあるわけですが、イギリスで社会的企業というカテゴリーするとき、次のようないろいろなタイプが含まれていきます。

### 社会的企業の種類：

- 協同組合（生協などがある）
- ソーシャルファーム（障害者雇用）
- 被雇用者所有起業

クレジットユニオン  
まちづくり事業体 (Development Trust)  
コミュニティビジネス  
ソーシャルビジネス

例えば、協同組合。日本でも生活協同組合とかありますけれども、協同組合というのも社会的企業のひとつに入ります。また、障害者を雇用しているような会社や、コミュニティビジネスやソーシャルビジネスと言われるような、公益的なところに利益を還元していくような組織が社会的企業に含まれていきますが、これだから絶対社会的企業、というような、きっちりしたカテゴリーがないので、自分のところが社会的企業です、というような自己申告というか、ミッションをきちんと掲げて自分のところが社会的企業だというような言い方をすると、社会的企業としてカウントされるという段階です。

テーマは多様なので、今日はそのなかでもまちづくりという限定で、まちづくり企業に焦点をあて、さらに私たちが調査で入っていた「まちづくり事業体 (Development Trust)」の話を事例としてお話ししたいと思います。

**左京**：先生のお話のなかで、言葉がけっこうたくさん出てくるので少し整理させてください。たとえば「フローレンス」が社会的企業の事例としてご紹介いただいたときに、フローレンスは企業ではなく、NPO じゃなかったっけ？と思った方もいらっしゃると思うんですね。そのへんの定義が、普段僕らが日本の社会のなかで使っている「企業」というワードと「社会的企業」とが一对一になっていないので、若干理解がむずかしいところがあるのではないかと思います。一応確認をしておくと、日本の場合、フローレンスは認定 NPO 法人ですが、社会的企業としてご紹介された。日本の場合、NPO のなかでも、助成金等で運営されているのがボランティア組織になっていて、自らビジネス (事業) によって収益を得ているところは NPO 法人であっても社会的企業であるということですよ。そういう意味では、シブヤ大学も NPO 法人ですが、補助金や寄付金の割合はものすごく少なく、収益事業によって成り立っている、社会的企業といえるわけなんですか。

**西山**：そうです。ですから、社会的企業という概念自体が、これをやれば社会的企業というカテゴリーがあるわけではなく、こういう事業運営によって成り立っているという部分で判断していく。それをあえて社会的企業と呼ぶことで、NPO ではなく、自分たちの自立性を意識してやっている活動なんだという、ポジティブな意味合いをつけるための概念だというふうに考えていただければいいと思います。

**左京**：日本の場合、「ボランティア型の NPO」と「事業型の NPO」という言い方をしたりしますが、その“事業型”の NPO に近い概念だということですよ。

**西山**：まさにそうです。多くの日本のケースでは、社会的企業というかたちで設立するのではなく、ボランティア組織、つまり行政からの委託事業から始まって、それをベースに人を集め、ビジネスプランを立て、時間をかけて事業型に変換していくというプロセスなんですよ。ですからそのプロセスがうまくつくれば、社会的企業的なものに転換していくことができるということもあれば、寄付や行政からの補助金でやっていることにプライドを持っているチャリティ型のボランティア組織もたくさんあるので、どちらがいいというわけではありませんが、できれば市民セクターの自立や市民セクターの可能性を模索していくのであれば、自立型のものがもっと増えていき、それを社会的企業として注目していくという話になっていくと思いま

す。イギリスでもチャリティ型という政府からの委託事業をメインにしている団体も非常に多いんです。日本でいうと社会福祉協議会のような、行政よりのネットワークが伝統的にあるんですね。それとはまた別の、伝統的なあり方を転換させていくかたちの社会的企業という新しい動きが注目されているし、その組織のあり方が、可能性を持つものとして市民セクターをつくっていく柱となるものとして評価されているということだと思います。

## まちづくり事業体とは？

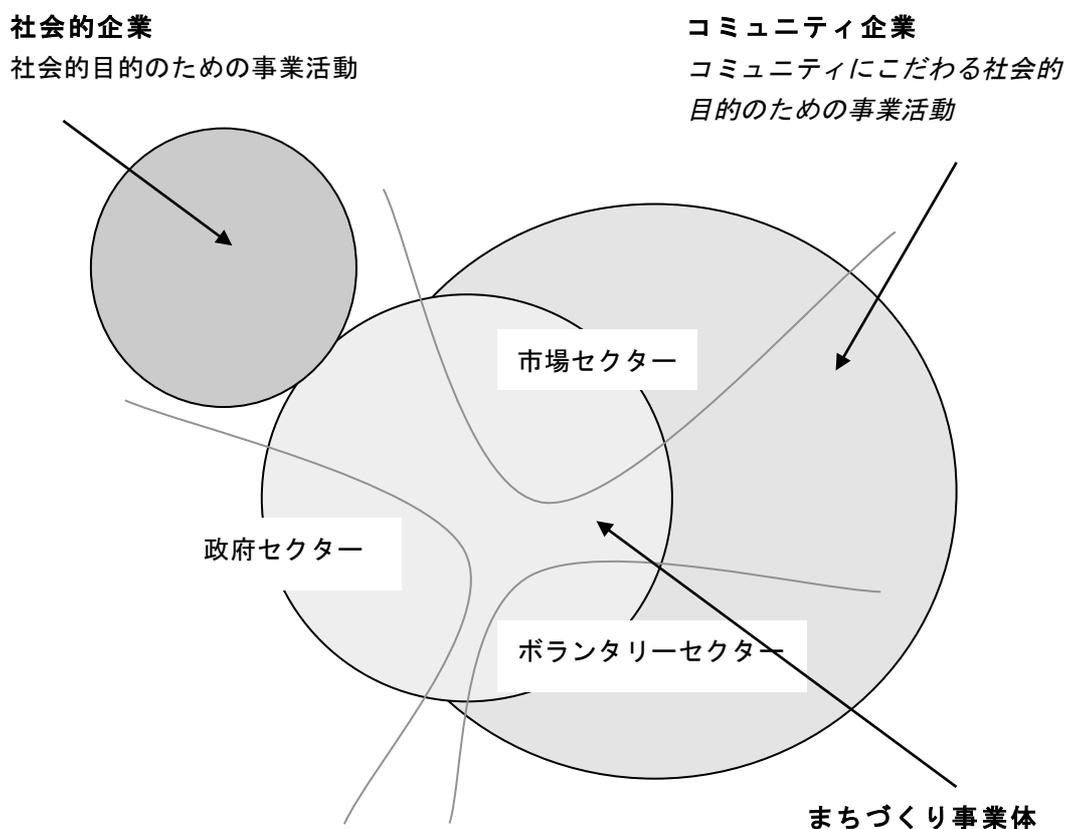
さて、特にそれをまちづくりでお話しさせていただきますが、まちづくりでなぜ事業型が重要なのかという話に入っていきます。

1970年代、ロンドンなどでは、高速道路をつくったり再開発をしたりする傾向がものすごく強く、そのとき住民運動が生まれています。日本でも1970年代に住民運動がたくさん生まれましたが、先進資本主義国共通の動きとして、社会運動と呼ばれるものが非常に増えた時期があります。例えば移民街だったところを壊して高速道路にしたり、スラムだったところを壊してマンションを建てるなどという話が70年代に国家プロジェクトとしてたくさん話ができました。そうした計画に対するアンチテーゼとして、始まったのがこの「まちづくり事業体 (Development Trust)」のスタートアップのところですよ。

まちづくり事業体は、特定地域で地域の改善に取り組み、自立的運営を目指す非営利組織＝社会的企業であり、公的セクター、民間セクター、ボランティアセクターが相互にパートナーシップをとるといところが特徴で、地域の人々が運営に参加し、収益を生みだしながら社会的目的のために活動するというのが大きな特徴なんですよ。独自の収益事業を持つ企業体ということで、これは社会的企業といえるという位置付けになっています。まちづくりに特化して環境を改善したり、貧困地域で不足しているサービスを自分たちで提供していくような団体をまちづくり事業体と呼ばれる団体です。この数は1971年には最初3団体から始まり、90年代から急速に増加していき、最大で400団体を超える数になりました。合併により、現在 Locality というネットワーク組織になっています。なにがいいかというのと、まちづくり事業体が経験を経て、急速に20年後に数が増えたのではなく、90年代に政府の政策転換によって社会の中の位置付けが明確化して、それをサポートするまちづくりの補助金を打ち出していったからなんです。そういう政府の大きな方策転換が90年代にあったことによって急速に伸びていく。いま日本でもNPO活動は頑張っているけれども、もっと頑張らなければならないとか、組織化が必要だとか、自助努力がけっこうメインなんですけど、そうじゃないと思うんです。そこをがんばってもらうための基盤づくりとか、仕組みづくり、初動資金として政府が落とすお金がないと、まったくなにもないところでがんばれといってもなかなか広がっていかない。そこに政府や自治体が投資できるかというのが、このまちづくり事業体などを見ていると、方向性を左右すると思います。

そういう意味でまちづくり事業体が90年代に広がっていったんですが、まちづくり事業体は社会的企業はいちばん大きい外枠ですが、政府セクターが横にあって、市場セクターがある。ボランティアセクターがあるんですが、どの部分にも関わってくるものです。ボランティアセクターだけでなく、政府セクター、市場セクターとかぶる領域。つまり社会的企業がかぶるんですが、そのなかでもコミュニティに特化して、そのなかでもまちづくりに特化していく。そのなかでもまちづくり事業体が成り立っています。なので、政府、地方自治体ともやりあったり、市場のなかでビジネス手法を導入しながら活動していく。そして、そのミッションはボランタ

## まちづくり事業体の概念図



リーセクターにあるという、この3つのセクターがかぶるところにまちづくり事業体が存立していますし、社会的企業はまさに3つの特色をもって成立するというのが非常に大きなポイントになります。ですから、テーマは環境だったり、障害者雇用だったりといろいろありますが、基本的に3つのセクターが特徴をもちながら自分の問題・関心に特化していくというのが組織体の大きなミッションになっていきます。

では、まちづくり事業体の法的な位置付けはどうなっているのかを説明します。

まちづくり事業体は「コミュニティ・トラスト・カンパニー」というのが2005年にできたときに、法人格をもつことになるんですが、それまでは、デベロップメント・トラストという形式なので、チャリティというイギリスの税制控除の位置付けはもっていましたが、法人格はありませんでした。なので、株主がおらず、すべて収益活動を公益活動に再投資する「有限保証会社 (a company limited by guarantee)」という法人格でずっと活動を続けています。それが2005年のCIC (コミュニティ利益会社=Community Interest Company) 法で、コミュニティ開発会社というところで法人を獲得するというパターンが出てきますが、法人格という意味ではけっこう苦勞して、チャリティという認定を受けることで、税制上の控除は受けられるんですが、それにプラスして社会的に認知されていくという法人格は2005年CIC法のインパクトが非常に大きかったと言われてます。まちづくりは環境の問題や高齢者問題などいろいろなテーマを含むので、法人格を持っていないとなかなかビジネスをしにくいという声が現

場からよく聞かれます。イギリスではチャリティ認定を受けることで、所得税や法人税などが減税され、さらにイギリスやアメリカでは寄付控除というのがありまして、市民が寄付をしたり企業が寄付したりすることで、所得税から寄付分が控除されます。そういう意味で、初動資金が寄付金という意味で集めやすい。これは日本と大きな違いではと思います。認定 NPO は寄付控除がありますが、認定 NPO 法人を受けるのはとてもたいへんですし、なかなか寄付をするメリットがまだまだ日本社会のなかでは弱い部分があると思いますので、そのへんは今後改善していかなければならない点ではないかと思います。

## イギリスのまちづくり事業体

では、まちづくり事業体がどのような社会的状況のなかでどういう動きを見せていったのかということ、少し時期をくぎりながら説明していきたいと思います。

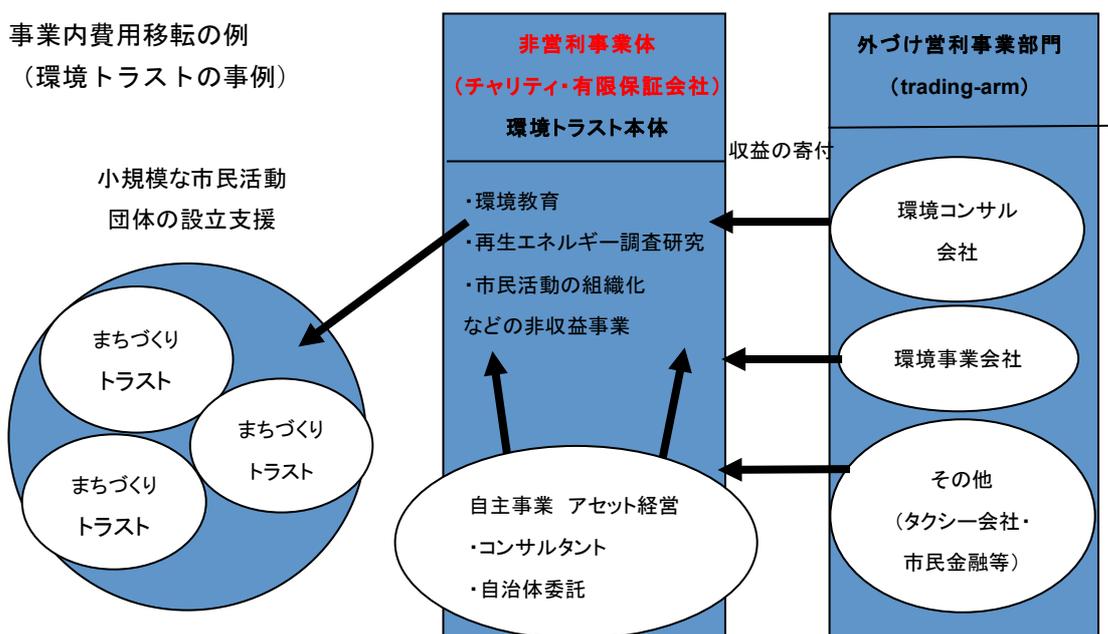
まず、先ほども申し上げたように、まちづくり事業体はそもそも町の中心部のスラムのようなところから貧困層を追い出す都市開発事業が 70 年代におこり、それに対する反対運動からスタートしました。

最初のまちづくり事業体の多くは、市民運動家ということで、もうその層が 60 代・70 代になってリタイアしていますので、いま第二世代・第三世代になっている状況になっています。しかし日本でも震災後の神戸の団体などのリーダーに話を聞くと、やはり同じような 70 年代世代、大学闘争などをした世代の人たちが意外に市民運動などをやっていて、その人たちのやっていた団体をいま二代目、三代目が担っているというパターンがけっこうあります。その意味では、社会がものすごく大きく動きだしたときの、社会に対するアンチテーゼを明確にしていた強いミッションみたいなものが、まちづくり事業体などの最初にあったものです。そういう意味で運動からスタートしていったので、最初の 3 団体も政府からの委託事業を最初に受けたり、政府からの補助事業でスタートしていく部分がありました。

ところが 80 年代にサッチャー政権が成立すると、ボランティア組織自体の自立を阻害するような政府の補助金の削除がいきなりありました。政府や自治体の補助金に依存していることがなぜ危険なのかというと、政権が交代するとその方向性が突然変わるんです。いままで補助金が出ていて、その補助金をもらって公園管理などをずっとしていくわけですが、政権が変わったと同時に、もう補助金をあげません、自分たちでやってください、という話になってくる。80 年代に行政の下請けとしていわれたことだけやる団体になってしまうか、あるいは自立性を徹底的に追求するようなビジネスモデルを導入するか、その選択を迫られたのがこのまちづくりに関わる団体だったんです。で、補助金に依存することがいかに危険かということに気づいた団体が、やっぱり自分たちで自立に向けた収入を模索しながらやらなくてはならないね、ということで考え出したのが、イギリスで「クロスサブスタイズ」と言われるんですが、事業内費用移転と呼ばれる方法でした。この方法は日本の社会的企業といわれる団体がだいたい導入しています。それをちょっと図式化してみました。原理は簡単なことで、本来、非営利事業、NPO がやりたいことは真ん中に書いてあることなんですね。例えば環境トラストという、まちづくり事業体のなかのひとつにありまして、この環境トラストというのは、地域の環境教育や再生エネルギーの調査研究や、市民活動の組織化をやりたいなどということがミッションなんですね。で、本当にやりたいことは儲けがあがらない。本当にやりたいことは社会問題を解決することなので、ここからお金を取ることができないんですね。例えば貧困層の環境教育や

貧困地域の公園管理など、お金を出す人がいませんので。本当にやりたいことがここになっていきます。ここをやるために補助金をもらっていたんですが、それがいきなり削減されたので困ったという話になりました。で、どうするかというと、環境トラストの担い手というか、同じメンバーが外付け事業部門、これは「トレーディングアーム」というんですが、外付け営利事業部門ということで、中にいた人たちが都市計画のコンサルタントや会社を経営していた人だとか、あるいは地域の学校の先生などが設立したのですが、この人たちが自分の稼ぎ口とトラストの活動費を稼ぐために、同じメンバーがこの組織の外付けに環境コンサル会社とか環境事業会社とか、タクシー会社、市民金融などの会社を設立するんです。会社を設立して、例えば都市計画のコンサルタントはふつうにコンサルタント料をとって自分で会社を行い、その事業費をこちらの環境トラストに寄付をする。そして寄付控除をもらい、その寄付金で活動の費用を得るとい、まさに外付けの営利部門ということで、例えば日本でも社会的企業が途上国の貧困問題を解決したいんだけど、そこではお金が稼げない、だから自分の得意技の、例えばホームページをつくる会社を立ち上げて、そこで上がった事業費をこちらに使用するというような、そういう事業内費用移転という手法を導入して、経営をしている事業体は非常に多いわけなんです。で環境トラストは、そういう意味で専門家が自分たちの給料を得たり、自分たちの生活を支えるという意味でもこういう会社を設立して、事業費を寄付で賄うというようなことを行っていきました。これもすぐにできたわけではなく、時間をかけて事業手法を設立していくということが行われました。これが第1期の段階です。

**事業内費用移転の例**  
(環境トラストの事例)



そういう模索をするなかで、80年代は非常に苦しく、つぶれてしまう団体も多かったらしいんですけど、突然90年代になって、都市政策の転換が起きる。サッチャー政権のときに市民団体の活動をつぶしてきたところが、やっぱりよくないということで、もっと地域の市民にやってもらおうじゃないかという突然の方向転換が始まると、補助金が増えていくようになります。補助金も、下請け的にやるのではなく、自分たちの問題がこういう問題があるので、ここに対して政府の資金を出して欲しいという申請型の補助金がすごく増えたんです。その額もすごい額になりましたし、そういう意味で自分たちの活動資金を応募で出して貰う方向に転換し

ていきました。それと同時に、弱小の団体が自分たちでがんばるだけでなく、各団体がネットワークを設立しようと、まちづくり事業体のなかでも、初動の3つの団体が中心になって、まちづくりトラスト協会を設立(1993)しました。この協会が中間支援組織的な機能を果たして、いろいろな手法、ノウハウを共有することを行っただけです。これがずっと続く中核的な組織となり、自立に向けた基盤づくりを行い、今日の話の柱のひとつとなります、「アセット運営」というところから具体化していきました。中間支援団体 (Intermediary Organization) としての機能を強化したり、全国ネットワークとコンサル機能を強化したりしていくというのが 90年代後半から 2000年代にかけて行われてきました。

## アセット運営の事例 : Westway Development Trust

まちづくりにおけるアセット運営というのが今日の話のひとつのキーワードになりますので、次にその話に進みます。

アセットマネジメントとか、金融関係でも言われますが、ここではコミュニティアセットをコミュニティで運営していくという話になります。「自立をうながすコミュニティアセット運営」とはどういうことかという、公共的なもの、つまり国や行政が持っている土地建物、鉄道会社が持っていて使われなくなって放置されている駅や線路などの不動産 (アセット) はけっこうたくさん放置されているんですが、そういう不動産アセットを市場価格よりも安価に、ボランティア組織が取得したり、長期のリースで借りたりして、それを組織が開発運用することで、組織の活動利益を生み出すという手法です。それがまさに「コミュニティのアセット運営」というものになります。このコミュニティアセット運営をイギリスやアメリカで研究してきて、日本でどのように活用できるかはあとで議論させていただきたい点ですが、イギリスやアメリカは日本に比べてもかなり都心部で放棄されている土地や建物、パブリックスペースをどう使うかということが大きな問題となっていて、ロンドンという地価の高いところでも手をつけられていない場所はけっこうあります。

今日、具体的な事例としてお話する「ウェストウェイ・デベロップメント・トラスト (Westway Development Trust、以下、WDT)」は、ノッティングヒルという、映画の舞台にもなった場所の近くなんですが、ノッティングヒルカーニバルが行われたり、地域としてはノースケンジントンというロンドン西側の地域です。そこが大規模高速道路の建設ということで、1970年代に、この地域がもしろいのは、チェルシーという裕福な地域と、高速道路をはさんで非常に貧しい地域があり、分断するかたちで高速道路の建設が計画されました。それに対する反対運動がおきて、ヨーロッパ最大の高速道路が建設されたことに対する、反対運動がスタートになっています。もともと働く母親グループの活動で、子供の遊ぶ場所を確保するというようなところで、地域住民と区議会議員が活動するところから始まりました。組織のリーダーシップは区議会議員中心から市民中心に転換したり、補助金が区から最初 500 万円降りたことで可能になった事業です。この事例をみていきたいと思えます。

簡単に言えば、高速道路の建設をストップすることはできませんでした。でも建設ののちに、高速道路の高架下を市民が活用して、91ha を市民が運営するという、まさにコミュニティアセットの運用の代表的な事例として注目されているところになります。

WDT は、高速道路の高架下の土地を 120 年間の借地権付のリースホールドで借りることを可能にしたのが 71 年のことでした。もともと大ロンドン庁という、日本でいうと都庁のようなところ、サッチャー政権のときに廃止されるという目にあってしまうんですけど、その大口

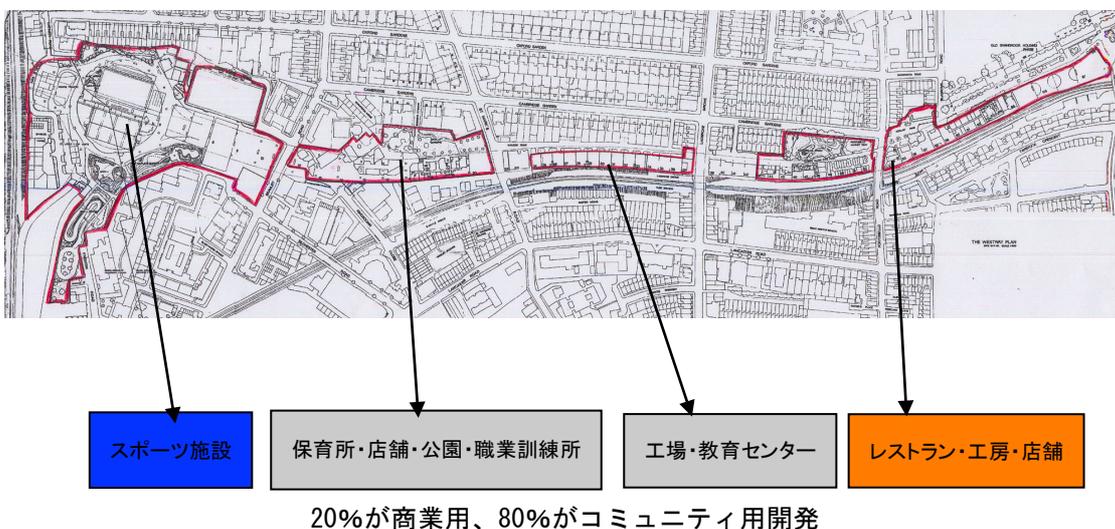
ンドン庁が持っていた土地で、議会が高速道路開設のために強制収容した土地でした。この土



地を住民が使いたいというんですが、大ロンドン庁が最初に示したプランは、高速道路の高架下をバス停にするというものすごく無機質な計画だったんです。それに対して、そんなことをしたら地域が分断されるうえに、全く地域にとって有効利用ではないじゃないかということで、反対運動がおきました。その反対運動を組織した組織体があって、その理事の半数が区の職員や保守系の議員でした。100%市民というより、議員さんとか、行政がそこに入っていて、入ることで、地域の組織に貸してあげるといってお墨付きがつかまして、なかなか歴史のないような地域の働く親のグループに突然貸すのは無理だったんですが、そうした政治的な交渉のもとに、9.1haの土地を貸してくださいと、しかも120年のリースで年間350万円くらいの賃借料を払っていました。最初の区からの補助金が500万円くらいだったので、わりとリスクを背負ったスタートだったと言われてます。それをもとに、たとえば地域の保守党議員が有力な人と交渉したり、地域のお金持ちに担保になってもらって銀行からお金を借りて開発費をとりつけたりなど、ものすごく政治的な交渉のもとに、住民ニーズを再開発事業に実現させていきました。

具体的には、この図の青い色がスポーツ施設です。高速道路の隙間にスポーツ施設をつくりました。グレーの部分が非収益部門で、周辺の子どもたちが通える保育所や職業訓練所、公園、店舗や、さらに地域の人たちが働けるような工場や教育センターです。これらの施設をつくりたいがために、ビジネスモデルをつくっていったんです。こうした部分を運営する運営費を補助金でとりつけていくことができないので、自分たちでこの下の一部分をレストランや工房や店舗に貸していくというビジネスモデルをとりました。そして、こうした収益性のあるエリアは全体の20%に抑える。そして全体の80%をコミュニティ用の開発にするという、このパーセンテージは絶対を守りましょう、と。儲かるのでたとえばこれを50%商業用にとすると、50%をコミュニティ開発にするとなると、やはり自分たちのミッションと異なる方向性になってし

まいます。なので、20 : 80（非）を維持したままで自分たちの開発をしていき、ここであげた収益をもとに、このサービスを提供していくということで、開発していきました。



このような光景は日本ではあまり見たことがないですよ。高速道路の隙間にスポーツ施設をつくる。このスポーツ施設も単なるスポーツ施設ではないんですね。こういう貧困地域では運動する施設がなかなかない。さらに、このスポーツ施設では、所得別に入場料を分けています。所得が高い人は入場料が高く、所得が低い人はほとんどタダに近い料金で利用できる。すべての人の健康状態をよくしていこうというのがこの場所のミッションになっています。また、この高架下を有効利用してフェスティバルを開催したり、マーケットを毎週末に行ったり、フィットネスクラブ、公園をつくって景観をよくしたり——これが高速道路の下だとはとても思えないような緑地をつくったりしています。商業用に貸し出している店舗は、この地域の賃貸料とほぼ同じ料金で貸して、そこからの収入で運営を行っています。スポーツ施設の中では、例えばテニスは低所得者層には場所とかがなくてできないんですけど、ここは安く借りられて、地域住民のアメニティ施設として使われています。他にもボルダリングができる空間やサッカー場など、「ここ、本当に高架下なの？」というような可能性を秘めた公共空間になっています。



土地利用の混在化ということで、先ほどいった緑地系、コミュニティ系、商業系、スポーツ系ということをやって、事業内費用移転を行っているというのが、まさにこの WDT の特徴になっています。その結果、いま 15 億円くらいの収入があるんですけども、主な収入はスポー

ツ施設の使用料で 52%くらい。助成金と寄付金が 37%くらいですね。で、土地利用の、政府の基金ではなく、宝くじ基金（ロッタリーファンド）がありまして、民間の助成をとっています。あとは、賃貸料が 12%くらいで、完全に財政的な自立をとげた、イギリスでも稀有な例です。ここに至るまでかなり年数をかけて、こういうインカムミックスという財政的なものをつくっています。

## アセット運営の意味

アセットの運営がどういう意味をもつのかというのを次に見ていきます。

- ・コミュニティ資産の**社会的所有** →Community Ownership
- ・コミュニティ資産の**共同管理、協治** →Community Governance
- ・市場経済に「**市場と異なる互助的領域**」をつくり、  
**その領域を守るために市場を利用する**

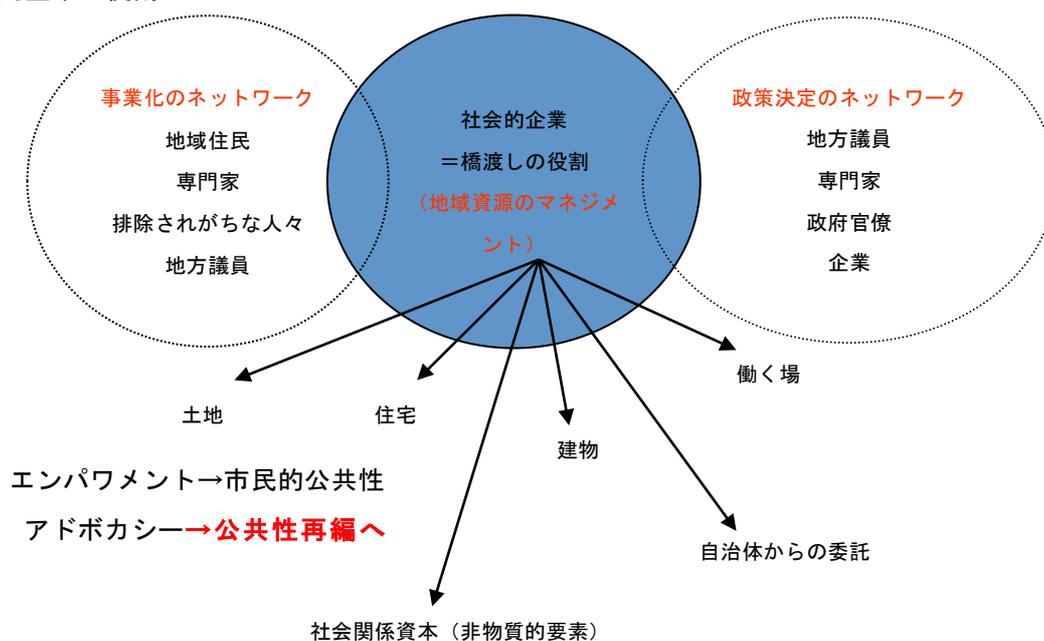
アセット運営は、たんに公共空間を市民が管理運営するというハード面の意味だけではありません。そこにはものすごく大きな可能性と意味合いがこめられています。コミュニティ資産を市民がまちづくりに利用し、そこを拠点にして地域サービスを提供するということは、まさにコミュニティ資産、コミュニティの空間をコミュニティで所有していく。まさにそこに行政が関わったり、市民が関わったりとかいろいろな人たちが所有していく。もちろんその所有権は行政や 120 年間のリースなので所有権は移動しないんですが、その上の利用権をパブリックに解放していくという意味があると思うんです。所有は動かなかったとしても、その上の利用を開いていくのは、私はまちづくりの根本だと思います。利用権を動かしていくというのがまさにコミュニティアセット運営というもののスタート、価値理念の最もコアになる部分じゃないかと思っています。

そして、それをコミュニティで所有し、コミュニティで共同管理していく。まさにガバナンスの過程というものが、そのなかに含まれているということだと思います。そこで行われている事業内費用移転、事業があるわけですが、そこでは単に儲けをあげるということではなく、市場経済のなかに「**市場と異なる互助的領域**」をつくり、その領域を守るために、あくまで市場を利用することなんです。儲けをあげるということが目的になってはいけなくて、このウェストウェイの例でも、やはりそういう危機的な状況はあったようです。たとえば、ここにどういふ店舗をいれるかということで、儲かるならナイトクラブを入れようという話が一時持ち上がったようです。ナイトクラブですごいスペースを借りてくれて儲けもすごく出る、という話はあったけれども、それを入れることで地域になんのメリットがあるのか、とすごい議論になったらしいです。地域の理事会や住民の意見を聞いて、やはりやめようと。ある程度コントロールしているらしいんですね。やはり、市場を利用するが、それはあくまでミッションを追求するためだという部分をしっかり持っておかないと、少しでもその部分がブレてしまうと、営利的なものになってしまう危険性がつねにあるということです。

そういう意味からすると、アセットマネジメントを行っていくまちづくりを担う社会的企業の役割を図式化してみました。社会的企業はたんにアセットをマネジメントするというハード面

だけのことでなくて、地域の事業化する際のネットワーク。ここで地域住民を巻き込んだり、地域の都市の専門家を巻き込んだり、排除されがちな人たちの意見を聞いたり、地方議員のネットワークをつないでいったりと、そういうネットワークの中核を担う。と同時に、これだけでは、よく日本で言われるのは、この部分での役割と言われますが、イギリスではさらにそれを政策決定に結びつけていくという非常に重要な橋渡しの役割があると思うんですね。アセットマネジメントは特にお金を動かしたり土地の権利関係を動かしたりしますので、まさに政治と結びついていかないと動かない部分は非常にあるわけです。そのところには、議員や政治家とのつながり、官僚との交渉の能力もなければならぬ。また地元の企業に資金面をお願いしたりと、かなり政治的な交渉をできるような人が担っていかないとなかなか運営や経営がむずかしい。だから、慈善的な感覚や考えだけでは成り立たないということが非常にあって、特に組織が大きくなればなるほど、プロジェクトの規模が大きくなればなるほど、事業化のネットワークを行っていくと同時に、それをきちんと政策決定のネットワークに結びつけていくような橋渡しをきちんとできる役割を担っていかないとなかなかまちづくりという面で動かしていくのはむずかしいかな、とイギリスの例を見ると思うところではあります。

### 社会的企業の役割



### 市民の「自律」

最後に、社会企業への展開はなぜボランティア組織が NPO 的なものが事業化していくのか。社会的企業へ転換していくことにどういう意味があるのかということを考えてみると、やはり、市民の自律。ガバナンスを形成する上で、市民は自律しなければならなくて、あえてこの「じりつ」を「自律」と書いたんですが、これを使ったのは、決して補助金をもらってはいけないとか、行政と距離をおきながらすべてをやっていかなければならないという意味ではまったくないです。むしろそこと交渉したり、市場のなかで掛け合ったりという、そういうノウハウを身につけながら社会的企業はいろいろな政策をつけたり自分を律したりするところ

に実現していかないとなかなか社会的企業は企業になってしまったり、行政と変わらなくなってしまうたり下請けになったりするリスクはつねにあつて、そのへんをいかに市民が自律していくか。それを日本でみたときにこれからどうなっていくかがこれからの議論していくことだと思います。イギリスの例を見ていくと、まさに市民が自分たちを律していく、「自律」が大きなキーワードになっていくと思いました。

最後に、社会をかえる新たな主体として、社会的企業に注目していく必要があるかなと思ったのが、自律的運営をめざす新しい企業体の出現が、まちづくりとか貧困問題に対しても有効性を持つようになってくるのではないかと。そういう社会的企業によるさまざまなアセット運営が、自律を促す大きな可能性に結びついていくのかなと。イギリスではボランティア組織や社会的企業が自治体と並ぶくらいのパートナーシップの一主体として位置付けられているので、日本でもそういう位置付けというか、政策レベルでのバックアップというのがますます必要になりますし、そういうことなしでは地域問題などはなかなか解決しないのではないかというのが、私の結論になります。ありがとうございました。

## 日本における社会的企業の可能性

**紫牟田**：どうもありがとうございました。みなさんの頭のなかにいろいろな疑問が渦巻いていると思いますが、まずは左京さんは自分で NPO をされていて、どのようにこのお話を聞いたのか、感想などいただけますか。

**左京**：NPO を経営している身からして、非常に示唆に富むお話だったと思います。途中に出てきた、自らの公益的な社会的な事業を続けるために、それぞれが収益事業を行って、そこから費用を捻出していく事業内費用移転の話であったり、収入源の複合化（インカムミックス）の話があったり、なかでもアセット活用した収益事業など、僕自身、著書を読ませていただいた時に目からウロコだったのが、公益的な社会的な事業そのものから収益を生み出すことにとられず、その他さまざまなやり方でそれを成り立たせていくということ——言われてみればなるほどなんですが、公益的な活動ばかりを見ていると、意外となかなか思いつかないことだったなと思うんですね。視野が広がったなあということが個人的な感想としてあります。一方で、先ほど日本の途上国支援の NPO のなかでも、途上国支援をしながらも自らの得意とする HP 作成などで収益事業を行う、などということもありましたが、たぶんそれらを大規模にそれらを行っているところはまだ例がないんじゃないかなという気もするんです。そのへんも先生に事例をお聞きしたいところではあるんです。この考え方を使えば、かなりいろいろな可能性がまた広がるのではないかと個人的に思っていますし、まだモデルとしては過渡期にあるのではないかという気がしますけどね。

**紫牟田**：欧米が 30 年は進んでいて、日本ではこれからということですが、日本でいまだ社会的企業といわれるものが少ない理由はどういうところにあるんでしょうか。

**西山**：社会的企業という概念が新しいものとして入ってきて、社会的企業というふうに呼ばれるようになったのも比較的新しいんです。例えばまちづくり事業体の例を出しましたが、これも最初から呼ばれていたわけではなく、後付けで「社会的企業ですよ」と呼ばれた。後から社会のなかに位置付けられるプロセスなんですよ。そういう意味からすると、もしかすると、日本でも社会的企業と呼ばれていないけれども、社会的企業的に活動している、自分たちでビジネスをやりながらいろいろな問題を解決することをやっている事例があるだろうと思います。NPO から社会的企業として展開していくような事例が少ないのはひとつにまず、お金を

稼ぐということに対する社会的な違和感のようなものがあるように思います。震災のときにボランティア組織にヒアリングをしたんですが、やはり自立をしなくちゃいけないという段階で、ビジネスの事業化に入っていくんですね。だけど、ボランティア組織がお金を稼ぐなんて、と罵倒されたり、いままでタダでやっていたサービスにお金をとるなんてヒドイじゃないか、といわれる団体が結構あったんです。もちろん彼ら自身のやり方の問題もあると思いますが、それに加えて、われわれが、例えば市民がやっているサービス主体に対して、対価を払っていくというか、もちろんそれは民間企業ほどの金額ではないかもしれないけれども、ちゃんと社会的評価を金銭的にしていくという文化がまだまだ日本にはなくて、いやいやNPOだからボランティア組織だから安くできるんでしょ、というのが特に行政のなかに根深く残っているというのがないですか。

**左京**：ああ……あると思います。

**紫牟田**：non profit というところに「利益を得てはいけない」というみたいな感覚があるということですね。

**西山**：そうです。non profit が誤解されている。これは利益を上げないという意味ではなく、「利益の非分配」という意味なので、その部分の共通認識をつくっていかないと、なかなか事業をやっているという違和感を払拭できないのではないかとというのがひとつあります。

あとは、やっぱり、さっきも言いましたけれども、お上文化というのがやっぱり強すぎるんですよ。なにかあったときに「行政がなんかやってくれるでしょ」「国がなんかやってくれたから、助けてくれるでしょ」って。そんなことないですよ。年金制度だって破綻するかもしれないですし、サービスだってどうなるかわからないという危機的な意識。私たちがやっていかなければならないという社会としての危機的意識がやっぱり薄いというか、少ない。アメリカやイギリスでは移民の問題や貧困者、失業者の問題がありますが、日本で中高年でリストラされたり若者の非正規雇用とかがあっても、ホームレスになる可能性ってわりと少ない。でもヨーロッパで一番いわれていたのが、若者のホームレスの問題で、そういう人たちに対するソーシャルインクルージョンというところから社会的企業の話も来ていますし、問題の深刻度というか認識ってまだまだ低いんですね、日本だと。そういうところから、社会的企業の重要性をもうちょっといっていくための社会としての危機意識というか……そういう問題を政府が認識する、あるいは社会のわれわれが認識していくということが必要なのかなということが、比較してすごく感じる場所ですね。

**紫牟田**：アセットの活用は、日本でも可能性があるでしょうか。

**西山**：日本に可能性があるのは、統廃合された学校の跡地とか、使われなくなった公民館とか、そういうものをNPOに託す。豊島区でもアート系のNPOが使われなくなった中学校の体育館を演劇の拠点とした「にしすがも創造舎」とした事例がありますよね。プロセスを聞いてみると、銀行からお金を借りたり、行政も特例のなかの特例として踏み切った事例なんですね。なにがむずかしいかというと、行政がどのNPOを信頼して貸すか。代表性の問題というのがあるって、行政だと税金を払っているひとつなので見やすいのですが、NPOはいっぱい地域にあるので、なんでいっぱいあるNPOのなかからこのNPOに託すんだ、というアカウンタビリティがなかなか確保しづらいんです。WDTの例でいうと、長年活動してきて、それでも20年活動してきて名前が有名になって、その間に人脈ができて、ここの議員さんの息のかかった団体に、とか政治的ななかで決められているところが多いんですけども、それだけ地域を代表するくらいの評判、地域住民の巻き込み、経験というのがある程度蓄積されないと、行政としてもこの団体に、という部分がなかなかいかないかもしれません。豊島区の例をみても、

このアート系の NPO は豊島区で活動している NPO ではないんだけど、なぜこの NPO にまかせたのかというと、地域の活動をやっている団体とコラボレーションして、その業務を受けているんです。地域の住民が入っているということが担保になってそこにまかせている。そういう仕組みをつくったり、かなりいろいろな工夫をして、行政から事業を引き受けているわけなんです。そういう意味で、地域代表性という問題はなかなか難しい。NPO はテーマ型なので、地域代表性にはなりにくい。シブヤ大学のように地域に根ざして、地域の代表みたいな団体は、アセットとかの運営に行政との関係のなかから引き受けていく可能性はものすごく高いと思います。渋谷区にもたくさん遊休地が生み出されてきているとお聞きしましたし、コミュニティアセットみたいなところでの可能性が今後でてくるとすごくおもしろい動きになるのかなと思いますね。

**左京**：そうなんですよね。先生にもアイデアがあればお聞きしたいと思うんですが、駅周辺の再開発で 13 カ所、全部あわせて 3ha くらいの公共空間ができます。必ずしも行政所有ではないと思うんですが、民間企業が所有するところも含めた公共空間が生まれてくるという話があります。あとはご存知の方も多いと思いますが、いまからみやしたこうえんがもう一度再整備に入って、いまよりももう二階建てくらい高いところに新しい公園ができてくる。みやしたこうえんの前の明治通りの前に新しい建物ができていますが、その前にも新しい公共空間、広場的な機能ができてくるらしいんですね。目がつまっているように見える渋谷のまちなかでも、これから再開発で生まれてくる新しい公共空間があって、そういう空間をたんに放置していくとなにも使われないか、非常に商業的に使われるかのどちらかだと思うんですよね。そこを、もう少しこういった発想を取り入れて、うまく地域に再投資・再還元できるような仕組みができないかなと思うんですよ。

**西山**：そうですね。日本では土地が高いので、なかなか……ある意味、市民の規制がないかぎり、商業的なものにやっぱり流れていってしまうんですね。そのへん、事業者、行政、そして NPO がガバナンスをつくりながら、空間のコントロールをしていく発想は求められているし重要なんじゃないかと思うんですけどね。まちづくりにおいて。

## 行政がすべきこと

**左京**：先ほどのイギリスの事例のなかで、市民セクターがガバナンスの上で重要な位置付けだと認めたという話がありましたが、具体的にはなにが行われたんですか。

**西山**：「コンパクト」という、ブレア首相が、社会の中でサービスだとかの供給の上で、市民セクターが大きな役割を果たしますという協約——法的な拘束とかはないんですけど——を出して、政府は市民セクターを重要なものとして位置付けていきますという指針のようなものをしっかり出したんです。それでブレア首相がまちづくり事業体のカンファレンスなどに出てきて、実際にまちづくり事業体のリーダーたちはブレア首相と一緒に会議をしたり、自分たちの政策を伝えたり、それを政策に反映させたりというようなことを、政府自らが、当初は自ら進んでやるということを明確に打ち出したというのが 97 年です。その協約というのはペーパーなだけで、政府がそれを打ち出したというのはすごく大きかったみたいで、そのあとに、地域のパートナーシップがどんどん進められていき、補助金をとるにしても、自分たちの事業提案に対して補助金がついた。つまり、ボランティア組織と自治体と地域の消防署とか警察などがパートナーになって応募するのが条件とするという制度をつくっていったんです。そういう主体が並列にならぶことによって、地域の問題をどういうふうにとらえ、それに本当に

必要な補助金だけ申請する。それに対してお金を出します、というような方向性に変えていったんです。政府からは、例えば、地域衰退に対して出します、とかという大枠はあるんですけど。日本は正直に言って用途が限定されるじゃないですか。そうではなく、現場から上がってきたものに対して、しかもそれはパートナーシップがあることを条件にして、それに対して出しますというふうに補助金の出し方を変えりした。そういう現場レベルの動きを新しくつくっていったということがあって、地域の活性化に影響を与えたんです。

**左京**：渋谷区は、パートナーシップが進んでいるように思われるんですが、実はまだまだ進んでいないと僕自身は思っています。市民セクターとはいったい誰かということ、いまの渋谷区と会話をしていても、主な主体はコミュニティ組織である町会や自治会、商店街組合、または学校を中心とした PTA 組織だったり、公民館と一緒に活動している市民団体の方々であったりとかが市民セクターの主体だと思っている。先ほどの新しく生まれてくる公共空間を、事業を伴いながら自律的に運営していくようなプレイヤーでは必ずしもないんですよ。どちらかというが高齢化、衰退化しているコミュニティ組織も少なくないのが現状だと思うんです。一方で、渋谷のまちでは、いま約 600 くらいの NPO が活動していると言われていて、市民セクターのなかでも新しいコミュニティ機関である NPO は非常に盛んであるとは思いますが。ただそこうまくパートナーシップを結べていないのかな、とっていて……。イギリス政府は市民セクターのそういった人たちとどういふふうにパートナーシップを結び、どのように具体的な体制をつくっていかうとしたんでしょうか。これから渋谷区として、アセットだけでなく、さまざまな地域経営課題を解決していくために、新しい市民セクターの担い手である NPO や社会的企業とパートナーシップを組んでいかうとすると、なにをどのように始めていけばいいんでしょうか。

**西山**：そうですね。日本の社会で難しいのは、行政から見る市民セクターって伝統的な町会なんですよ。どこの地域でも話を聞きます。そこは行政としては無視できないし、これまで重要な役割を下請け的にきちっと担ってきてくれたので、その部分は動かさないところなんです。それを踏まえた上で新しい主体としての NPO をどう位置づけていくか、しかも町会や自治会に配慮しながらどうやっていくかを考えると、役割分担でしょうね。役割がかぶるとかなり難しくなっていくと思うんですよ。実際に私が関わった神戸の例でいうと、役割がかぶってくると、嫌がらせをして事業を受けられないようにするんです。そうすると行政としてもやりにくくなってしまいます。でも行政と NPO と自治会とか市民団体の間で役割分担、例えば公共空間の運営に関しては NPO にまかせましょう、あるいは地域のサービスに関しては町内会が担っていきましょう、というような合意が行える話し合いの場所が圧倒的に少ない。そのへんの交流というか意見交換できる場がもっとできればと思いますね。その場を提供するのは行政かもしれない。そういうことを前提に理解を示してくれる行政の職員がいないと、なかなかパートナーシップを各区主体が対等に結んでいくための役割分担はやりにくい部分があります。そのへんの役割分担をしっかり認識し、それをつないでいくような行政の方の力量がいますごく問われています。そういうことができそうな人を探していくのも NPO の重要な任務なのかなと、見ていると思いますね。

## パートナーシップをうまく組むには

**左京**：先ほど、お金の面での補助の話がありましたけど、それは行政の下請け的な、行政がやるよりコスト低く同じ仕事をする、委託事業などというかたちとは違う事業の委託ないしは契

約関係がイギリスの場合などはあるのでしょうか。

**西山**：行政がやるよりは安くなるんですけど、内容ですよ。安くやるからといって行政がこれをやってくれと詳細に決めて依頼するのと、ある程度 NPO や社会的企業がやっていたことに対してお金をだすのとでは、同じコストが削減されても中身が違いますよね。イギリスのほうは自分から申請をして、自分たちが衰退している地域の公園があれいているところの見回りをやっています、とすると、その公園管理のための見回りに対して補助金をつけてくださいというそういう補助金のだし方なんです。それに対して、行政がやっていた公園管理を安くやってくださいといって委託をするというのでは全然中身が違いますよね。どちらかというと後者は申請型でパートナーシップを結びながら申請をしている。ファンドレーザーというのがいて、補助金をとる係が組織のなかにはいるんですよ。その人はすごく分厚書類を抱えて走り回ります。どの補助金を自分たちのプロジェクトに出してくれるかって。その人が組織のお財布を握るわけです。そういう専門家がちゃんといての社会的企業なので、日本の社会的企業はすべてひとりがすべての役割をやっていることが多い。例えば書類をつくるのがうまい人のところにすべてがいつっちゃう、みたいな。役割分担をしながら、この人がこの役割を担う、というふうにやっていかないとなかなかうまくいかない、というのが多くなってくるかもしれません。そういう意味での蓄積がイギリスにはすごくありますし、行政にいた人がある日 NPO に入るとか、社会的企業のメンバーになるという、流動的な人脈というか、すごく、日本では行政にいた人が NPO に入るとあまりないじゃないですか。だから行政で補助金をだす側だった人が補助金をもらう側になる。だからノウハウをみんな知っている、みたいな。それでアプライしていくというケースがけっこうあったりして、そのへんが日本と全然違うなということを感じますね。そのへんを日本でどうしていけばいいのかというのは回答がないんですけど。人材をもう少し流動的にするとかは、すごく重要なのではないかとみていて思いますね。

**左京**：日本の事例で、先進的な自治体や取り組みはどこかあったりするんですか。社会的企業という意味で。あるいは行政とのパートナーシップがあるとか。

**西山**：パートナーシップを打ち出している例はいくつかあります。例えば、静岡県の三島市で「グランドワーク三島」というところは、パートナーシップでいつも出てくる例です。どうしてパートナーシップの形成がうまくいったかという、静岡県庁職員だった人が半分職員、半分グランドワークに関わって橋渡しをしたんですよ。彼はずっとグランドワークをやっていて、三島市の川が衰退したところを再生するのに市民参加を取り付けて、市民、行政、地元企業、ネットワークをつくって川の再生をした。彼は静岡県庁の職員であることを最大限のメリットとして生かしながら、三島市の「せせらぎ活動推進課」という課をつくったり、新しいパートナーシップの動きをつくったんです。でもやっぱりその人はいつらなくなって辞めて大学の先生になっているんですけど、そういう身分が半分というか、業務性と NPO をつなぐような人がいないとなかなかパートナーシップはうまくいかない。そういう意味で三島の例は特別かもしれないですけど、神奈川県のパートナーシップ推進基金とか、全国いろいろな動きがあって、試行錯誤はありますね。日本のなかでも。遅れているという意味ではなくて。いろいろなことをやっている取り組みがみられています。

**左京**：民間とのパートナーシップでいえば、佐賀県武雄市でカルチャーコンビニエンスクラブの蔦屋が図書館を運営するみたいな、公共施設サービスを民間の指定管理者制度でしていくなどなどにも、こういう発想は機能していくのでしょうか。

**西山**：サービスの向上は図られるとは思いますが、それがどういうふうにコミュニティのサービスに結びついているかということを問わなくてはいいけない。民間企業が入ること

は、採算性がある程度上がっていかねばいけないですし、なにを目的に入るかという核心部分は儲けをあげることじゃないですよ。地域コミュニティにサービスとかメリットを還元していく発想があれば、可能性はなきにしもあらずとは思いますが、それはやっぱり NPO がやるのとは違うかな、と思いますね。そのへん本当は NPO が入って、NPO の採算があがっていくという事業に結びつくと、ノウハウを蓄積するということに結びついていく。イギリスでは、例えば図書館などを運営するとなるとコンペをします。ショッピングセンターの運営にも、先ほどの環境トラストなんかは、社会的企業としてそのコンペに出る。100%の民間企業と戦うんですね。彼らは、採算をあげるだけでなく、地域のこういう人たちにこういう利益を還元するというプランを提案する。それが評価されるとそっちが通る。そこに任せようということになるんですね。それだけの高い専門性がないといけないんですけど、民間企業と戦って事業を取っていくところには食い込んでいかないと、なかなか社会的企業は生き残っていけないと思いますし、それだけのノウハウを蓄積した人が社会的企業の領域に入るという、その部分を、日本はもっとつくっていかないといけないのではないかとすごく思いますね。

**左京**：遊休資産って、なかなか渋谷みたいな都市部だと数多くはないと思うんですけど、逆に行政施設が本当は誰が運営しているかということをよくみていくと民間企業だったりして、そこで行われているサービスが本当にその地域に最も価値をもったサービスかという、そうではないことも少なくないと思うんですよ。そこをもクオリティをあげながら効率的に運営していき、かつそれがまた社会的企業にとって収益事業のひとつにもなっていく、みたいな、たぶん今後できるんじゃないかと聞きながら思ったんですよ。

**西山**：だから、シブヤ大学が 10 周年を迎えて、かなり人脈や経験などいろいろなものを蓄積されて、事業として組織を回していくような色ももっとでてくるころに入っていくのかもしれないですね。まちづくりをアセットとして運営していくことは不可欠なのかなとすごく思いますよ。

**左京**：われわれの活動のようなソフトによるコミュニティ運営と、ハードを活用したコミュニティ運営とは非常に相性がいいなと思っています。収益に関しても、われわれはずっとソフトをメインにして、企業に対するコンサルティングや企画制作を中心に行ってきました。でもやはりそこだけに頼っているのも非常に不安定な部分があると思っています、アセットを活用した収益事業のいいところは、ある程度収益性を見込めるということと計画を立てやすいということが収益エンジンとしては優れていると思っています。これからそのへんの機会を探したいと思っていますよ。

**西山**：日本的なアセットマネジメントの可能性を探っていく先駆事例になっていただきたいなと思います。

**左京**：日本でも「アーツ千代田 3331」などは、古くなった中学校を活用していますね。テナントへのリース事業を行って、そこで得た収益を活用して、地域に対するアート、文化芸術の施策を行っているという、まったく同じスキームだと思うんですけど、ああいった事例ってまだまだ日本では少ないと思うんですね。ああいうのが今後増えるべきなんだろうと思いますね。

**紫牟田**：WDT の事例では、収益事業に 20%、公共的目的に 80%と割合を決めているということでしたが、この割合は一般的なものですか？

**西山**：割合は組織ごとに決めています。数値的なバランスというより、いくら収益をあげる事業が拡大しても、自分たちはそこまで抑えておこうという、規制をかけていくというのをきちんとやっていくということと理解していただければと思います。

**左京**：さきほどおっしゃっていた「自律」ですね。

**西山**：自律できなくてリーマンショックの後倒産した社会的企業もあるんです。そういう話になってくるんですね。儲けがあがるので、住宅事業などに手を出して、低所得者向けの住宅開発をいっぱいやった社会的企業もあるんですけど、リーマンショックみたいなことがおきるとしょうがないんですけども、やっぱり組織として倒産しているんですね。組織ですから倒産することが絶対ないとはいえないんですけど、そのへん、どの程度自分たちがいくら採算があがるからといって利益に目がくらむことなく、やっていくかというのはものすごく冷静に考えていかなければならないところですよ。

## NPO からのアプローチか、企業からのアプローチか

**紫牟田**：うっかりして質問時間が少なくなってしまいました。どなたか会議に参加していただく方、いらっしゃいますでしょうか。

**質問者 A**：さきほどでいた社会的企業の表ですが、社会的企業がまんなかにはありましたが、今後日本で社会的企業が発展していくアプローチとして、右から、つまり NPO 的なところからアプローチしていくのか、企業が社会的企業に近づいていくということもあるのじゃないかなと思います。企業側としては戦略的 CSR とか CSV とかがありますが、どちらのアプローチが日本で可能性が高いと思われませんか。

**西山**：日本で可能性があるとしたら、ボランティアセクターのほうから社会的企業に行くパターンがいちばん望ましいというか、ありうると思うんですね。というのは、やっぱり企業の社会的責任だとかいっても、景気が良い時はサービス提供やフェアトレードをする企業とかが増えますが、企業は儲けをあげる前提というか、そこがいちばんのミッションで、そこを追求するために社会的なものを含めていかなければならないという発想になります。社会的企業はどちらかというとなら儲けは手段で目的が社会的問題を解決するということなので、根本部分から考えると、やっぱりボランティアセクターやチャリティセクターが事業化していくという道筋がやっぱり本筋なのかなというふうに思います。だから、企業が社会的な面をもったからといって社会的企業になるというのは例としては少ないのかな、といまのところ考えています。分離してなにかするというのはあったとしても。

**質問者 B**：アセットを活用するというのは有効な手段だと思いましたが、いわゆる国の仕事を民間がやるというのは入札というかたちになりますよね。NPO みたいな社会的企業がなにかしら案件をとるときの調達制度に関して、官側にも知識がないと、いい社会的企業を選ぶというのが難しいと思います。日本の官で勉強しなければならないところがあればお願いします。

**西山**：おっしゃるとおりで、どの NPO に任せるか、どういう経緯でアセットをまかせていくか、というのはイギリスでも難しい問題で、日本の政府はそのところをいちばん警戒するというか、得体のしれない団体に任せるわけにはいかないという感覚が強いと思うんですね。指定管理者制度の入札とかで企業と NPO が競争するという話はよく聞きますが、NPO らしさみみたいなところを重視している行政は、例えば自転車置き場の管理運営などは、ふつうの企業ではこういうプランだが、この事業では NPO らしさみみたいなものを重視しようということで選ぶと思うんですね。ただ、WDT のように大規模な、高架下の管理運営を任せるとなると、それなりの社会的企業が手法をもっていなければならないですし、どういう人が社会的企業を運営しているかというのを、行政側がある程度わかっていないといけない。WDT は、社会的企

業の理事会に区議会議員だとか行政の人たちがいっぱいはいって、そこがコントロールできるという保証があったからまかせたんです。そういう人脈というか戦略というか、そういうところで社会的企業も戦略的にならないと、なかなか事業を勝ち取っていくことができないと思います。イギリスでは、地方自治体法に「使われなくなった公共施設は積極的に市民セクターにまかせていくように」と推奨する法律があるんですね。それだけ遊休地みたいなものが多いということでもあるんですが、法律で明記されているので市民側や信頼のある団体が勝ち取っていく可能性は日本よりも高いかなと思います。日本でもそういう成功例がいくつかでてきてNPO や社会的企業にまかせて大丈夫だということが経験値として蓄積されていかないと、危なっかしくてまかせられない段階かもしれないですね。

**質問者 B:** そうなんだろうな、と思います。なかなか補助金をとってくるような専門的なスキルをもった人が少ないのではないかと。ビジネスアイデアはいっぱいあるんじゃないかと思うんですけど。そういうところの人材育成も必要なんだな、としみじみ思いました。

**西山:** そういう財政的なところできちんとお給料を出せるとか、専門的な人がお給料は減るけれどもすごくやりがいがあるって、というような人材の流動性をもっと日本でもあればと思いますね。大学卒業して一流大学を出て、公務員や大企業に入るのではなく、NPO がひとつの選択肢になるようなそういうイメージができてくれば、日本は変わってくると思うんですけどね。

**左京:** 地方では空き家の問題などがでてきていて、また公共施設自体の維持管理がむずかしくなってきた、民間に手放すみたいな話がありますよね。いまは都市よりも地方のほうがアセットを活用した収益事業が行いやすい状況にあるのかなと思いました。また、地方においては空き家を使ってカフェやゲストハウスを行うなどの事例がたくさんありますけれど、それが今日の話のイメージで考えれば、単純にカフェやゲストハウスがそのものというよりは、もうひとつ、地域のなかで課題を解決していくとか、こういう地域づくりをしていくというNPO がその事業を回していくための収益エンジンとしてあるという事例が、これからきっと地方のなかではますます出てくると思います。僕らは都市で活動しているので、都市のなかでのアセットを見つけて、行政とのパートナーシップのかたちを模索していきたいと思いました。東京はこれから2020年に向けて、渋谷でもそうですけど、いろいろな開発が起こっているなかで、新しい公共空間もできてくると思いますし、従来の図書館や公園だったり広場だったりのマネジメント、例えば豊島区の「南池袋公園」のパークマネジメントが話題になっていますが、そういった従来の公共機関の運営のされ方はまだまだモデルが発展していく可能性があると思いますので、そのへんも絡めて引き続き、実戦と検討を続けたいと思います。

**紫牟田:** 120年というそのタイムスパンの考え方もすごいですよね。

**西山:** ほとんどタダみたいなものなんですよね。120年1ポンドというのもあるんですよ。あげはしないが、所有権と利用権の分離というのがあるんですね。所有はあくまでも公的なものに担保しておきます。利用権はNPO や社会的企業が使ってください、という。その思い切りができるかどうかです。そこでまた行政がコントロールかけているわけです。行政が所有で転売されてヘンに使われると困るけれど、上の利用権だけ使ってくださいという発想ですよ。これはまちづくりの根本にある発想だと思うんですけどね。

**紫牟田:** 商業主義的な、お金で細分化していくみたいなことを一度やめないと。別の利益に還元しないといけないなと思ったたりもしますし、自分たちの生きるための自衛手段ではないかと思ってしまいます。さて、時間も過ぎてしまいましたので、まだ聞き足りないところもあるとは思いますが、ここで終わりにしたいと思います。ここで終わりにしたいと思います。西山先生、ありがとうございました。