

TMO, NPO, 行政の パートナーシップによる コミュニティビジネスを活用した 中心市街地活性化手法に関する 調査研究(概要版)

産業振興部産業振興課 コミュニティビジネス・NPO活動推進室

1 コミュニティビジネスの 役割と期待

(1) 背景と目的

現在、わが国の経済は厳しい不況からの脱却の出口が見出せないまま、低迷が続いている。この中で、行財政改革の推進のもとで地方分権化が進行する一方、地方自治体は財政再建と地域社会へのサービス向上という二律背反的課題の解決を迫られている。しかし、行政や企業では対応できないニッチ(隙間)な課題への対応の必要性は高まっている。

また、成熟社会の到来、情報化、都市化の進展などにより、地域内交流の減少、隣人関係の希薄化など地域コミュニティの崩壊が進行している。一方、中心市街地の疲弊が進み、中心市街地の活性化の推進組織として全国でTMOが組織され多様な活性化事業に挑戦しているが、経済構造の急激な変化に伴って流通構造も大きく変化し、一部の繁華街を除き、商店街が商業だけでは存続を危ぶまれる時期にきている。

そのような中、生きがいづくりや豊かな社会を目指す市民やNPOによる地域活動が盛んになってきているが、こうした地域ニーズに対応した活動は、地域に経営資源となる場や物、ノウハウを持っていないことからその継続性や発展性において課題を

抱えている。

商業者だけでは中心市街地が活性化できなくなったと同様に、市民だけでも活性化を実現することはできない。そこで、地域資源である人、物、商業者のノウハウや店舗などを活用し、行政やTMOとのパートナーシップによってコミュニティビジネスを行うことはまちづくりにとって画期的な解決策となるだろう。そして、地域において、地域社会の課題を解決するために多数のコミュニティビジネスが生まれ、経済的に自立することが、新しい雇用の創出や地域および中心市街地の活性化を実現し、経済社会全体の活性化に繋がることになる。さらには、これが地域の連帯感や地域への愛情が芽生え、それがコミュニティの再生へとつながり、それはさらなる地域の活力の向上や安心して暮らせる豊かな地域社会を形成する。

こうした背景から、本調査では自治体、TMO、NPOの三者のパートナーシップによるコミュニティビジネスを活用したまちづくりの手法について、仮説検証を通じてその可能性を探り、その重要な鍵を握る中間支援組織としてのTMOの役割についても検討した。

(2) TMOコミュニティビジネスの考え方

近年、コミュニティビジネスを活用した

図表1 調査概要

コミュニティビジネスを活用した中心市街地活性化手法の整理・検討

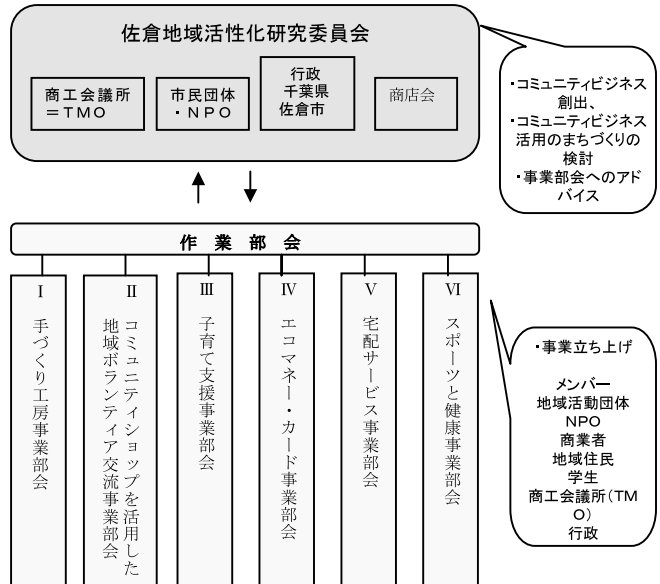
コミュニティビジネスを活用した地域の活性化、中心市街地の活性化のあり方・仕組みづくりについてヒアリングおよび既存事例を参考に整理

コミュニティビジネスを活用したまちづくりの先進事例に関するヒアリング調査の実施

- 足立都市活性化センター（TMO）とNPO法人まちづくりサポートセンター
- NPO法人高齢社会の食と職を考えるチャンブルーの会
- NPO法人大田まちづくり芸術支援協会
- 深谷商工会議所（TMO）とNPO法人市民シアター・エフ
- NPO法人めだかふぁみりー、川口銀座商店街振興組合
- チャレンジセンターLet'sきさくらづ、木更津市
- NPO伊豆（フィルムコミッション）
- 清水駅前銀座商店街振興組合「エコマネーE.G.G.S」
- NPO法人小諸町並み研究会、小諸商工会議所（TMO）、小諸市
- 「ブラチナプラザ」NPO法人まちづくり役場、糠黒壁、長浜市、商工会議所
- NPO法人コミュニティ・サポートセンター神戸、神戸市、兵庫県

千葉県佐倉市をモデル地域としたモデル事業

TMO、行政、NPOのパートナーシップによるコミュニティビジネスを活用した中心市街地活性化手法の検討



・コミュニティビジネス創出、
・コミュニティビジネス活用のみちづくりの検討
・事業部会へのアドバイス

・事業立ち上げメンバー
地域活動団体
NPO
事業者
地域住民
学生
商工会議所(TMO)
行政

地域活性化に期待が高まってきているが、コミュニティビジネスという言葉の概念については、十分に明確になっているわけではなく、識者間でも解釈が異なるのが実情である。

関東経済産業局では、「コミュニティビジネスとは、地域住民が主体となって地域の課題をビジネスの手法で解決し、雇用創出、コミュニティの再生などを通して、その活動の利益がコミュニティに還元されるビジネス」と定義している。地域の課題に対して地域の市民や起業家が主体となつて、自らビジネスを起し、効率的に解決するもので、従来のボランティアやNPOとの基本的な違いは、ビジネスとして明確に収益を確保しながら継続的に活動を行っていくことである。但し、一般の企業の目的が利益の極大化を図り、その収益を株主に配当として還元したり、会社の利益として蓄積することにあるのとは異なり、地域社会への貢献を考慮した経営を維持し、活発な活動を継続、発展可能にするために必要な利益を確保するものである。そして、収益については、地域社会に還元することで地域の活性化に寄与するものである。

(3) 本調査の概要(図表1参照)

本調査では、まず、コミュニティビジネスを活用したまちづくりの成功事例に関する

るヒアリング調査を行い、まちづくりの成功事例の類型化を図ると共にTMOの新しい仕組みづくり、運営手法等を提示した。次に、千葉県佐倉市をモデル地域として、TMO、行政、NPOのパートナーシップによるコミュニティビジネスを活用した中心市街地活性化手法の検討を行った。佐倉地域活性化研究委員会のもとに作業部会を設置し、TMOを中心にコミュニティビジネス支援を行うとともに、具体的展開のプロセス、手法、ビジネス化の課題等を明らかにした。さらに、コミュニティビジネスを活用した中心市街地活性化手法に関する提言を行った。

2 コミュニティビジネスと中心市街地活性化手法について

(1) コミュニティビジネスの分類・整理

コミュニティビジネスを中心市街地で展開することは、人の流れや関心を中心市街地に取り戻し、中心市街地を再生する可能性を高め、地域社会全体にバランスのとれた環境を形成し、地域の価値を高め、地域全体の活性化を実現するという大きな意義を持つ。

コミュニティビジネスが交流し協働することにより、地域における「点」としての存在から、連鎖することで「線」として成

長し、集積することにより「面」として地域全体に波及していくことが重要である。

ここでは、コミュニティビジネスを活用した地域の活性化、中心市街地の活性化のあり方及びその仕組みづくりについて、ヒアリング調査を実施した。ヒアリング結果及び既存事例を参考に、中心市街地活性化との関係でコミュニティビジネスを整理すると、中心市街地が本来保有する機能に加え、新たな機能を付加するコミュニティビジネスを展開し、地域社会への貢献度を高める「中心市街地（地域）価値創造型」と、直接、中心市街地の活性化に結びつく事業ではないが、中心市街地において、地域住民の充足されていないニーズ・課題に応えるために、コミュニティビジネスを展開する「中心市街地（地域）価値補完型」、さらには、過去存在した中心市街地において不可欠な機能、商店街になくしてはならない業種・業態やサービスが欠落してしまつた場合、コミュニティビジネスによってその機能を復活する「中心市街地（地域）価値再生型」に分けることが出来る。地域の課題ニーズを解決する事業を展開することによって、中心市街地の便宜性や地域の魅力が向上し、地域の価値に対する地域内および地域外の評価が高まることも、コミュニティビジネスの効果である。（図表2）。

図表2 コミュニティビジネスにおける活性化のタイプ分類

中心市街地活性化のタイプ	中心市街地活性化の手法	コミュニティビジネス
(1) 中心市街地(地域) 価値創造型	従来、中心市街地が保有していた機能以外の新しい機能、新しいビジネスをコミュニティビジネスとして展開し、中心市街地の吸引力の強化を図り、まちの魅力を高めて活性化を目指す。	ささはたドットこむ(東京都渋谷区) ミニシアター「深谷シネマ」(埼玉県深谷市) 大田まちづくり芸術支援協会(東京都大田区) プラチナプラザ(滋賀県長浜市)
(2) 中心市街地(地域) 価値補完型	中心市街地の活性化に直接効果を発揮する事業ではないが、コミュニティビジネスを展開することで、市民の便宜性の向上や信頼感を醸成するもの	商店街による高齢者向けサービスと子育て支援事業(東京都練馬区) NPOめだかふぁみりーによるクッキー販売(埼玉県川口市) NPO法人による高齢者向けレストラン経営(東京都立川市) NPO伊豆によるフィルム・コミッションの展開(静岡県伊豆地域) エコマナーによる地域貢献(静岡県清水市)
(3) 中心市街地(地域) 価値再生型	中心市街地が保有していた機能が欠落して、活力が低下している場合、コミュニティビジネスによって欠落している機能を再生させ、中心街の活力を再生させる。	空き店舗を活用した鮮魚店の展開(東京都足立区) 高校生による生鮮食料品店(埼玉県深谷市) 商店街による食品スーパーの経営(千葉県木更津市)

(2) コミュニティビジネスと

中心市街地活性化

中心市街地の活性化に取組むコミュニティビジネスの展開については、推進組織としてTMO(タウンマネジメントオーガニゼーション)との連携が重要な要素となる。

TMOは中心市街地活性化のための推進組織であって、自治体の中心市街地活性化基本計画に基づき、地域の第三セクターや商工会議所が事業主体となつて、TMO構想及びTMO計画を立案し、地域自治体の承認を得て、活性化事業を推進する役割を持つ。TMOは既に、全国で250上回る市町・地域において設置され、中心市街地活性化に挑戦している。現在のところ、中心市街地の疲弊が進んだ地域が多く、効果的な活性化施策が実現したところは少数に留まっている。近年、コミュニティビジネスが地域の活性化の有効なツールとして注目されているが、コミュニティビジネス自体がまだ萌芽期のビジネスであり、ビジネスモデルも確立しておらず、規模も小規模であることから、単独での起業や事業展開が困難なケースも少なくない。このため、中心市街地の活性化やまちづくりに関係するコミュニティビジネスに対してTMOが中間支援組織として機能し、TMOとの連携による効果的な事業展開が期待される。

TMOが地域活性化の役割を担うには、直接活性化事業を展開するケースと中間支援組織として地域のコミュニティビジネスの立ち上げや事業運営に対して支援を行うケースがある。また、地域に当該事業において専門的知見を有する中間支援組織が存在する場合には、TMOが中間支援組織の活動に協力し、中間支援組織を中心市街地活性化の重要な担い手として位置付け、積極的活用することで、地域の課題を解決し、地域を活性化することが可能となる。

TMOは、行政、商工会議所、商業関係者、市民が参加して形成されており、地域の活性化事業の推進機能として存在していることから、地域社会の幅広いコンセンサスをもとに運営されている。したがって、コミュニティビジネスを展開する場合には、地域のコンセンサスを受けたTMOと連携し事業を展開することで、コミュニティビジネスへの地域からのコンセンサスを得ることができ、他セクターとの協働を可能にする。

(3) コミュニティビジネス創出の

仕組みづくり

コミュニティビジネスを創出するには、地域ニーズと地域シーズをマッチングする仕組みづくり、人材の発見、育成、派遣、

移植の人材開発のための仕組みづくりが必要である。このため、地域の行政や中間支援組織(中心市街地においてはTMO)さらにはNPOや市民との連携が重要であり、地域社会がコミュニティビジネスを理解しパートナーシップを形成することで、地域からの参加、資源の提供等によって経営体質も強化されることになる。また、コミュニティビジネスが地域の課題を解決するためには、事業の継続性と経営の自立性が求められる。コミュニティビジネスは新しい概念であり、行政における位置付けや制度・政策面など、支援体制が不十分である。そのため、各地域において中間支援組織を整備し、さらにコミュニティビジネス同士のネットワークの形成、他のセクターを含めたコラボレーションを実現するといった自立化に向けた体制整備が求められている。

コミュニティビジネスが活性化するためには、地域における中間支援機能に加え、幅広くコミュニティビジネスの活動を支援し、経営を円滑に進めるための情報提供や人材紹介や経営ノウハウの提供などを行うプラットフォームの形成が重要となる。

3 千葉県佐倉市における モデル事業

(1) モデル事業対象地域

関東経済産業局は管内の63地域のTMO構想に掲げられた事業の中から、コミュニティビジネスや地域活動を重視している地域を検討した結果、佐倉市をモデル事業の対象とした。佐倉市では、平成14年4月佐倉商工会議所内にTMOが設置され、佐倉市と佐倉商工会議所が全面的にバックアップを行う体制を整え、地域と行政が協働して中心市街地の活性化に取り組んでいる。それに先立ち佐倉商工会議所では、「まちづくり支援室」を設け、商工業の振興および社会一般福祉の増進に資する活動をまちづくりという新しい視点から取り組み、地域のコミュニティビジネスやNPO等と協働した様々な活動を行っている。

このような経緯を背景に、佐倉市の中心市街地活性化基本計画およびTMO構想では、地域ポテンシャルを活かし新しい付加価値創造をめざしたまちづくりの方針を掲げ、地域活動レベルで各種のまちづくりに係る事業が計画されている。これは、計画づくりや事業の構想に多くの人が参加する、いわゆるボトムアップ方式により策定した結果であった。構想に掲げられた事業は地域のニーズに支えられたものであり、

その推進には地域の協力や事業の主体が十分期待される。佐倉市の地域活動の活発さは、城下町という歴史的背景から古くからの地域コミュニティが存続していることと、近年の周辺地域のベッドタウン化を基盤とした新たなコミュニティ形成の動きがみられ始めていることによる。

(2) 佐倉市における

コミュニティビジネスの 視点と6つの事業

佐倉市においては、既にいくつかのコミュニティビジネスやNPOが活動を行っており、またTMOがコーディネート役としてこれらの活動と商店街との連携を模索しつつある。

本事業では、このような活動の後押しを行うとともに、地域の課題である中心市街地を活性化するためにTMO構想に掲げられた事業を実施するとともに、地域課題を継続的、安定的、かつ責任を持って解決するためのひとつの手法として事業をコミュニティビジネスとして立ち上げ、その自立を支援した。また、

図表3 6つの事業と概要

No.	事業	概要	運営の方向性
1	手づくり工房事業	従来、中心市街地が保有していた機能以外もっこの会等が古い商家の保存を兼ねて有効活用し、体験・展示、教室、販売等の活動を行う	もっこの会(まちづくりなどの活動団体)が地域の活動団体や個人の手作り活動プロデュース
2	コミュニティショップを活用した地域ボランティア交流事業	地域で活動するボランティア、NPO団体の交流拠点を空き店舗に設置し、商店街とコミュニティ活動団体との交流を図る	木ようの家(障害者の自立支援活動団体)が空き店舗を拠点として運営、参加団体を活用
3	子育て支援事業	NPO佐倉子どもステーションが空き店舗を活用し、コミュニティビジネスとして子育て支援スペースを常設する	ボランティア交流事業部会と合体して検討
4	エコマネー・カード事業	地域コミュニティの再生、相互扶助を推進するため「エコマネー」の導入・展開を行う。将来的には、地域において複合的な機能を果たす「佐倉コミュニティ・カード」の検討を行う	エコマネー推進機構を設置
5	宅配サービス事業	商店街共同宅配サービスシステムを構築し、高齢者世帯や共働き世帯のニーズに対応した地域密着サービスを構築する	商流を部会メンバーの企業志望者が担当、物流を物流業者が担当する方向で検討
6	スポーツと健康事業	NPO法人ニッポンランナーズが主体となり、スポーツや健康をテーマとしたコミュニティビジネスを構築する	NPO法人ニッポンランナーズが主体となり、関連団体、TMO、行政等と連携して柔軟に運営

TMOがコミュニティビジネスに積極的に関わっていくことにより、TMOのコミュニティビジネス支援のあり方を模索するとともに、TMOがコーディネーターとなることにより、コミュニティビジネスやNPOと商店街、あるいは行政との地域活性化のための連携・協働の関係を形成する。このような視点から、モデル事業の推進体制を整えていくものとした。取り上げる事業は、コミュニティビジネスとTMO構想とを考慮し、「手づくり工房事業」、「コミュニティショップを活用した地域ボランティア交流事業」、「子育て支援事業」、「エコマナー・カード事業」、「宅配サービス事業」、「スポーツと健康事業」の6事業とした(図表3)。各事業とも地域ニーズが高く、実際にコミュニティビジネスが行われている、あるいはその動きがあつて、事業の自立化が求められているものである。

実施体制として、「佐倉地域活性化研究委員会」と事業ごとに6つの「事業部会」を設置した。「佐倉地域活性化研究委員会」は、事業部会の進捗状況を受け、中心市街地活性化の視点からコミュニティビジネスの創出推進について検討する。TMO構想の事業推進上の課題や解決策を検討し、中心市街地活性化さらに佐倉市の総合的なまちづくりに、コミュニティビジネスを活かしていく手法、地域におけるコミュニティ

ビジネス創出推進におけるTMOや行政の新しい役割や機能を研究していくものとする。「事業部会」は、事業構築を目的に、事業の仕組みや手法、ビジネス化の手法について検討し、事業を推進・立ち上げを実際に行った。

事業期間は平成14年10月から平成15年3月までの6ヶ月間とし、「佐倉地域活性化研究委員会」は事業実施の6ヶ月の間に3回、「事業部会」は、事業実施を前提に月1回のペースで会合を開き、他に月1回程度必要に応じ自主研究を実施した。

(3) コミュニティビジネスの

立ち上げから成功へのプロセス

佐倉商工会議所会頭を委員長とする佐倉地域活性化研究委員会では、コミュニティビジネスによる中心市街地活性化の可能性とコミュニティビジネス創出推進にあつた課題とその解決策や、TMO、行政、NPO、市民の連携のあり方などについて研究した。委員の構成は千葉県1名、佐倉市1名、佐倉商工会議所4名(うちTMO1名)、佐倉市観光協会1名、市民団体(NPO)3名、商店会3名の計13名であったが、地域社会を構成する多様なメンバーによる委員会であつたことから、各課題について現実的な解決策が議論され、事業部会の方向づけに大きな役割を果たした。

TMO、行政、NPO、住民が同じテーブルについて、具体的なコミュニティビジネスの創出推進による中心市街地活性化を検討した中で、最も意義の大きかつたことは、委員がそれぞれの立場を超えて、地域の生活者の視点で真剣に議論したことである。

5回の作業部会と3回の委員会、その間の部会メンバーの精力的な活動により、手づくり工房事業は平成15年4月から事業着手の運びとなり、ボランティア交流事業も平成15年中に事業着手する目途がついた。また、エコマナー事業は平成15年中に推進準備委員会を立ち上げることとなり、スポーツ・健康事業はイベント単位でTMO、行政、NPO、商工会議所と連携して事業を実施することとなった。子育て支援事業は多世代交流事業に事業目標を拡大して継続検討していくこととなった。

また、6つの作業部会は委員会での討議と連携をとりながら、事業企画を推進していったが、委員会での、NPO理事の「NPOといえども収益を確保して自立できる事業体でなければならぬ」という発言や、佐倉商工会議所会頭の「NPOは商工事業者ではないが、地域を支える重要な事業組織である。」との発言もあり、事業部会参加メンバーの間にコミュニティビジネスへの取り組みにおけるビジネス性確保の必要性が強く認識された。

これにより、どの部会においてもコストと収益の問題は最重要課題として議論され、コミュニティビジネスの自立存続の方法論が検討された。事業化着手となった「手づくり工房」事業では、行政との連携をTMOがコーディネートし、事業主体は3年後には支援がなくても自立できる事業計画を立てた。

一方、事業着手に至らなかった事業部会では、事業目標・内容の再評価や、コミュニティビジネスとしてのビジネスの位置付けをどうすべきかなどが議論され、地域課題の具体的解決策と、事業化推進上の課題が整理された。その結果、それぞれの事業を今後推進していく上での具体的方向性やスケジュールなどが明確化された。

4 コミュニティビジネスを 活用した中心市街地活性化 手法に関する提言

(1) コミュニティビジネスの現状

中心市街地の機能には商業的機能とコミュニティ機能が存在する。従来、まちの中心は商業であり、これを中心にコミュニティも形成されていた。しかし、商業とコミュニティが一体化していた時代は去り、コミュニティの活性化のためには、地域の安心、安全、住みやすさといった付加価値を高めることによって、人口が流入するよう

な地域づくりが必要である。そのためには地域の課題を解決するコミュニティビジネスを効果的に活用することが重要である。

また、商店街は街灯やアーケードなどの環境整備、防災、防犯などの従来のまちの役割のうえに、さらに福祉や子育て、環境、まちづくりといった地域住民の多様なニーズに添えて、商店街の存在の意義や必要性を地域の住民へ訴える必要がある。そして、地域が商店街の意義を認め、地域住民が地域の商店街の存続を支持、協力をする体制を作る必要がある。商店街と地域住民を結びつける手法としてコミュニティビジネスは有効であり、商店街を活性化するために、コミュニティビジネスとの協働や商業主自らコミュニティビジネスを展開することが重要である。そして、コミュニティビジネスが媒体となって地域に消費者が戻り、分離されていたコミュニティと商店街が再び結びつくことが期待される。

地域には商業の活性化、コミュニティの活性化(コミュニティビジネスの活性化)のこの両輪がバランスよく回ることによって相乗効果が現れて中心市街地の活性化が加速する。

そして、このような地域の活性化を推進するのに最もふさわしいのは、中心市街地を総合的にマネジメントする組織である「TMO」といえる。

(2) コミュニティビジネスの課題

コミュニティビジネスは地域の課題解決を事業として行いながら、地域経済や雇用の創出などにおいて効果的であり、市民のニーズに沿ったまちづくりを行ううえでは欠かせないものであることを見てきた。しかし、現実には、コミュニティビジネスがボランティアグループや市民活動の延長でボランティア精神を中心に活動を進めている場合が多いことから発する課題は多い。具体的には、地域の課題と解決の手法をどう発見するか、マネジメント能力の不足をいかに補っていかか、コミュニティビジネスの運営を継続的に展開するために、収益性をどのように確保するか、人材の発掘、育成の仕組みをどう構築するか、さらには中間支援組織の構築や、行政のサポートのあり方などの問題にも及ぶ。

(3) 課題を克服するためのTMOへの提言

課題克服のためにTMOは、まず、地域の住民、企業、行政その他の地域のコミュニティの構成員に対し、コミュニティビジネスに対する理解の増進を行い、コミュニティビジネスというものが、地域の身近な課題の解決のためにいかに重要であるか、役立つかといった意識の改革・啓発を行うことが必要である。次にTMOが、その地

域において協働のための舞台を構築することが重要で、コミュニティビジネスが地域資源の情報を共有し、受発信することができ、より効率的で組織力をもつ事業を展開することができる。

また、地域においてコミュニティビジネスを支援する中間支援組織（インターミディアリー）を構築し、コミュニティビジネスの相談に乗り、情報発信を助けあるいは、自ら外部資源等の情報を集め提供し、外部資源と適切に組み合わせる、といった支援を提供するシステムを構築していくことが有効である。

このため行政は、コミュニティビジネスの経済的・社会的効果を認知し、コミュニティビジネスやコミュニティビジネスを支援するTMOなどの中間支援組織に対し、理解と協力、支援を実施していくことが重要と思われる。特にその一環として、規制緩和によって実現される、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が効果的である。

コミュニティビジネスを創出し、発展させていくためには、地域において行政、企業、市民間のネットワークを構築し、情報交流と情報共有の仕組み、プラットフォームを創ることが重要である（図表4）。

街地活性化には、TMO、NPO、行政のパートナーシップが重要であり、そのコーディネーターであり、プラットフォームである中間支援組織が必要不可欠である。そして、その中間支援機能をさまざまな組織が担う可能性があるが、地域活性化、とりわけ中心市街地活性化においてはTMOが担うのが最も効果的である。地域にコミュニティビジネスを支援する中間支援組織としてTMOが存在することで、コミュニティビジネスの事業環境が整備されコミュニティビジネスが活性化化する。さらに、コミュニティビジネスの活性化によってコミュニティが活性化されたり、分離していたコ

コミュニティと商店街の関係がコミュニティビジネスを媒体として再生されることで、中心市街地の活性化を実現することができる。

図表4

