

博士（経営学）学位論文

ソーシャル・イノベーションの理論的・経験的研究
—我が国における厚生概念に根ざした理論的展開と経験的調査を通じて—

平成 30 年 2 月

木村 隆之

首都大学東京 社会科学部

目次

第1章 序論.....	1
1. 1 本論文の目的	1
1. 2 本論文の構成	3
第2章 ソーシャル・イノベーションの我が国における受容と展開.....	6
2. 1 新自由主義学派（米国型社会企業家研究）	6
2. 2 社会政策学派（欧州型社会的企業論）	12
2. 3 我が国におけるソーシャル・イノベーション研究の導入と混乱	19
2. 4 「厚生」という日本型「社会性」理解	24
2. 5 ソーシャル・イノベーション研究のリサーチアジェンダ及び理論的イシュー	30
第3章 社会企業家によるハイブリッド構造の構築.....	33
3. 1 ハイブリッド構造を媒介とした、社会企業家の実践を捉える理論的視座	33
3. 2 事例分析：一般社団法人ラ・バルカグループ	37
3. 3 発見事実と理論的意義	50
第4章 物的資源を媒介とした利害マネジメント	53
4. 1 我が国におけるまちづくり研究の動向	54
4. 2 ソーシャル・イノベーション・プロセスモデル	56
4. 3 利害の結び直しとしてのまちづくり	57
4. 4 事例分析：株式会社黒壁（滋賀県長浜市）	60
4. 5 事例分析：株式会社北九州家守舎（福岡県北九州市）	67
4. 6 事例から導きだされる発見事実と理論的貢献.....	72
第5章 理念を媒介とした利害のマネジメント.....	76
5. 1 ソーシャル・イノベーションとしてみる「平成の大合併」	77
5. 2 厚生のもと市町村合併政策を実現させる制度的リーダーシップ	80

5. 3	事例分析：静岡県浜松市の市町村合併	86
5. 4	おわりに：理念を媒介とした利害マネジメント	105
第6章	結論	108
6. 1	発見事実の整理	108
6. 2	本論文の理論的貢献	112
6. 3	残された課題	114
	引用文献	115

第1章 序論

1990年代後半以降、障がい者雇用やホームレス支援、環境汚染問題、発展途上国支援などの社会的課題解決に対して、政治やボランティア活動の限界から営利・非営利事業の構築を通じて解決することを目指す人々への注目が高まってきた（藤井・原田・大高, 2013, 1頁）。彼らはその解決にあたってソーシャル・イノベーションを生み出す主体として「社会企業家」と呼ばれ、彼らの行為とそれを支える社会制度のあり方に関する議論が欧米を中心に活発に行われている。我が国においても、地域経済が抱える社会的課題は、地域格差、公共事業の減少、雇用の減少、高齢者問題、少子化問題、障がい者支援など、様々な分野で社会企業家に関する議論が蓄積されている。

そこで本論文の目的は、このソーシャル・イノベーションを対象とした研究の理論的展開と課題を踏まえたうえで新たなパースペクティブを提案し、具体的な事例分析を通じて新たな理論的・実践的貢献を提示することにある。この目的のために本論文では、先行研究のレビューを通じて理論的考察を行い、3つのフィールドワークを通じてその理論的課題を超克する方向性を模索する。

1. 1 本論文の目的

ソーシャル・イノベーションの定義は、「社会的ニーズ・課題への新規の解決策を創造し、実行するプロセス」（Phills Jr. et al., 2008）という社会的課題の解決を中心に据えるものや、「ある地域や組織において構築されている人々の相互関係を、新たな価値観により革新していく動き」（野中・廣瀬・平田, 2014）とする社会の認識や制度の変革を捉えるものなど幅広く存在する。これらに共通するのは、社会問題の解決にあたって、単純に政治や市民運動に頼るだけではない新たな解決の途として、ソーシャル・イノベーションを位置づけている点である。このソーシャル・イノベーションという独自の理論的視座の下で、その遂行主体を捉えるための概念として提唱されたのが社会企業家概念である。この概念には、公益を意味する社会（social）と、私的利潤の追求を意味する企業家（entrepreneur）という矛盾する概念の組み合わせを通じて、社会問題を公共とも市場とも異なる新たな解決に導く主体の行為を捉えていくという、理論的な含意が込められていると考えられる（e.g., Borzaga and Defourny, 2001）。

先行研究において「企業家」としての側面は、新結合の遂行者（Schumpeter, 1926）という定義に基づき、未利用資源の新結合を通じた新たな価値創造を通じた問題解決（e.g., 谷本, 2006）や、公共領域と市場領域それぞれから資源獲得を通じて、ローカルに根付いた形で社会問題を解決するハイブリッド構造の構築（e.g., 藤井・原田・大高, 2013）として、新結合による新たな価値の創造に着目した定義に根付いた議論が蓄積されてきた。他方で「社会」については依然として論争の原因となっている。私的利潤の追求者たる企業家も社会企業家も共に、新結合の遂行主体という意味では同様の存在である。この両者を分けているものは、「社会」のために新結合を遂行するか否か、という一点に絞られる。我が国におけるソーシャル・イノベーション研究は、この「社会」という言葉の意味内容を明確にすることなく、議論が進展している傾向がみられる。

確かに、我々が日常生活において「社会」という言葉に向き合うときその意味合いは漠然としたもので、人と人がなんらかのコミュニティを形成することを社会として理解することが多い。例えば、「ソーシャル」と冠する言葉が用いられるとき、SNS やネットゲームのような人々がネット上でコミュニケーションをしたり、ゲームをしたりするだけの状況であっても社会的だと理解されているという現状がそのことを如実に物語っている。

そのため、ソーシャル・イノベーションという言葉が社会的課題を解決する一つの方策として経済界や公共政策領域で注目される一方で、ソーシャル・イノベーションの実践について語る研究者・実務家の間で明確な定義づけを持たないまま、多くの差異や対立をはらんだ多様な解釈を生み出しているだけではなく（藤井・原田・大高, 2013, 22 頁）、依拠する「社会」に対するイメージの違いから対話不能な理論的断絶を抱えるという理論的課題を有している。これは、我が国におけるソーシャル・イノベーション研究において、イノベーションに冠される「社会性」(social) とは如何なるものかを明確にすることなく個別のケーススタディの蓄積を通じて研究蓄積がすすめてきたことに起因するのではなからうか。本論文はそこに強い問題意識を持つ。

そもそも「社会性」とは、人々が信奉する抽象レベルの正しさである。その具体的な意味内容は、社会性がそれぞれの国・地域の持つ歴史的背景に根付く形で構築されていく。先行研究における社会性を巡る論争とは、それぞれ異なる歴史的背景に根付いて構築してきた意味内容を根拠に抽象レベルの正しさの占有権を主張し、それぞれが見出した社会企業家の無法を罵り合っているに過ぎない。むしろ求められるのは、異なる社会性への理解が存在することを受け入れた上で、その理解のもとで可能となる社会企業家の行為や、ソ

ーシャル・イノベーションを促す制度設計のあり方を分析し、より良き社会の実現を目指して、その違いを取り入れる可能性を議論していくことであると考えられる。

そこで本論文では、我が国独自の「社会性」とは如何なるものかを検討することで、この理論的課題に対峙していく。そもそも我が国には、「厚生」という独特の社会性理解が存在していた (e.g., 市野川, 2006)。この概念の再検討を通じて、ソーシャル・イノベーション研究の理論的再考を行ったうえで、改めてケーススタディから見出した発見事実をもとに、理論的・実践的貢献を提示していく。具体的には、ソーシャル・イノベーション研究の輸入元である、欧州型の社会的企業研究及び米国型の社会企業家研究がそれぞれに根付いている歴史的背景を紐解くことで、両者における「社会性」に付与した意味内容の相違と、この研究領域が企図した研究実践について明らかにする。その上で、我が国固有の「厚生」概念に基づくソーシャル・イノベーション研究のリサーチアジェンダを示し、日本独自のソーシャル・イノベーション研究の新たな分析枠組みを提示し経験的研究から、理論的・実践的貢献を見い出していきたい。

1. 2 本論文の構成

上記の目的を果たすために、本論文は以下のように構成して議論を進めていく。

第2章では、欧州と米国における社会的企業研究のそれぞれが持つ歴史的背景から両研究が有する「社会性」の意味内容を明らかにしていく。研究者が中立の第三者として政策的に介入していくことで「社会性」の担保を図る、欧州を中心とした社会政策学派と、市場適応と行政からの自立を「社会性」と定義する、米国を中心とした新自由主義学派の間には、社会性に対する埋めがたい認識前提の溝が存在する。欧米各国がそれぞれ有する社会政策の発展に基づいて「社会性」の意味内容が措定され、新結合の遂行者たる企業家概念から拡張された社会企業家という理念型と結びつくことで、各国のソーシャル・イノベーションという実践が形作られていく。だとすれば、我が国に置けるソーシャル・イノベーション研究も、欧米の「社会性」に対する認識前提の違いに基づく論争を引き継いだまま解決不能な対話構造を引き継ぐのではなく、我が国固有の歴史的背景から「社会性」に対する独自の意味内容を確定していくという解決法があると考えられる。実際、我が国には公共政策およびその改革について、「厚生」という欧米とは異なる独自の「社会性」理解に関する言説と実践が存在してきた (市野川, 2006, 194-199 頁)。この「厚生」概念について、理論的基盤となる社会改良主義の視座をもとに再考する。

第3章では、既存の社会政策で解決し得ない社会的課題に動機づけられた社会企業家が、既存の制度を想定外利用して事業化を図り、行政側が追認・正当化していくという具体的な行為を見る、狭義のソーシャル・イノベーションについて事例をもとに考察する。一般社団法人ラ・バルカグループの夏目浩次氏の事例を通じて、先行研究で言われてきた社会的企業のハイブリット構造の具体的な行為を明らかにしていく。夏目氏は、行政の財政的支援に依存した事業運営を行う福祉業界に違和感を抱き、既存の関係性とは異なる新たな関係構築を実現することで、制度的環境を前提とした「いいとこどり」を実践し障がい者の高収入雇用を実現させてきた。彼が「厚生」を体現し、維持し続けていく際に行う多様な制度活用は、その実践そのものの厚生が疑われることとなったため。社会企業家としての「厚生」を維持するため、既存の制度との関係をあえて断ち、市場に適応するという新たな実践を産み出していった。

第4章では、第三セクターや事業委託制度といった社会政策を通じた、官民連携による社会的課題の解決について事例をもとに考察する。伝統的には官民連携の代表的手法として、低予算高福祉の観点で制度が導入されてきたが、近年では地域活性化の研究領域を中心として、新しい官民連携によるソーシャル・イノベーションの実現が注目されている。そこでは、「厚生」のもとで多様な資源が組み合わせることによって、新たな社会的価値を生み出す利害マネジメントが重視される。既存研究では、資源を動員する際に行われる社会企業家による理念の共有が強調されてきたが、実際は、資源を媒介にして関係者の利害を読み解き、提携関係を構築する実践者として、社会企業家／社会的企業を分析する必要がある。そのことを滋賀県長浜市と福岡県北九州市のまちづくり事例を通じて経験的に裏付ける。

第5章では、広義の意味でソーシャル・イノベーションとして、市町村合併に伴う住民参加を通じた行政改革について考察する。我が国では戦後に何度かの市町村合併が実施されてきたが、「平成の大合併」は明治・昭和とは異なり、地方行政への大胆な財源と権限委譲が伴うと共に、新市町村の名称や行政サービスの内容について住民参加が求められることになった。Selznick (1949; 1957) を紐解きつつ、静岡県浜松市の市町村合併事例を通じて、制度的リーダーシップの視点から、利害調整のために掲げられた政策的目標と、対外的に提示される社会的価値が如何なる役割を果たすのかについて分析する。

最後に、第6章では本論文の発見事実として、「社会性」を巡る議論の混乱と対立について、各国の歴史的・政治的背景に根ざした固有の意味内容の違いに起因することを指摘

し、日本における「厚生」概念を基盤としたソーシャル・イノベーションの実践を捉える理論的視座を提示する。結びに、残された課題についてまとめる。

第2章 ソーシャル・イノベーションの我が国における受容と展開

本章では、ソーシャル・イノベーション研究が我が国にどのように受容されてきたのかについて考察するため、欧米の先行研究とその理論的背景に存在する「社会性」理解について検討する。そのうえで、我が国に受容されてきた経緯と我が国における社会政策史の中で「社会性」の代わりに用いられた「厚生」概念に関する先行研究を検討する。そのうえで、我が国独自のソーシャル・イノベーション研究とは如何なるものかを考察することが目的である。

まず、2.1 では、米国の社会企業家研究を基盤として進められている新自由主義学派について検討する。続く 2.2 では、欧州の社会的企業研究を基盤として進められている社会政策学派について検討する。2.3 において、我が国においてソーシャル・イノベーション研究が受容される経緯とそこで生まれている混乱について整理し、続く 2.4 及び 2.5 で、その解決の糸口として我が国独自の社会性理解である「厚生」概念について検討する。そのうえで、2.6 において、我が国におけるソーシャル・イノベーション研究のリサーチアジェンダと理論的イシューを提示する。

2. 1 新自由主義学派（米国型社会企業家研究）

米国における社会企業家研究は主にビジネススクールを中心として、NPO の商業化という文脈において語られてきた (e.g, Dees, 1998)。レーガン政権¹以降、米国では新自由主義に基づく市場原理を強調する政策が強化されることに伴い、NPO の活動領域において財政緊縮による補助金の削減が行われる中で、NPO の商業化・市場化が促進され社会企業家への注目が高まり、社会企業家研究が推進されていった。そこで、便宜的に本論文では、米国型の社会企業家研究を新自由主義学派と呼ぶこととする。

米国は、労働運動が社会政策の形成に果たした役割が微々たる国家であるとされる (Andersen, 1999, 邦訳, 117 頁)。1930 年代、ニューディール政策によって全国的な社会

¹ 1981～1989 年、第 40 代アメリカ大統領を務めたドナルド・レーガンによる政権。イギリスのサッチャーとともに、新自由主義に基づく改革を行い、小さな政府と市場原理への回帰を唱えて大きな経済改革を成し遂げた (e.g., ギデンズ・渡辺, 2009)。

保障プログラムが導入されるが、これは「よいリスクは市場に任せて、悪いリスクは「福祉に依存」させる」という方法であった（前述, 118-119 頁）。そのため、1970 年代に福祉政策が行き詰まりを迎える中で、経済への政府の介入を縮小し、規制緩和を行うことで社会政策を市場に任せることが行われていく。すなわち、公的セクターの資金調達環境が行政依存では成り立たなくなったため NPO の商業化が促され、自己資金調達のため事業収入を増加させていく戦略として社会的企業が登場したのである（Dees, 1998, p.60）。米国と欧州の社会的企業比較を行う Kerlin (2006) によるなら、米国の社会的企業の成長を支えてきたのは、政府ではなくケロッグ財団、カウマン財団、ロックフェラー財団、ロバーツ企業開発基金、ゴールドマン・サックス財団などの助成財団であった（Kerlin, 2006, pp.254-256）。これら助成財団によって形成された寄付金市場を前提に、市場原理のもとで社会的企業が福祉を担うというのが、米国における社会政策の受け皿となっていっただ。

そのような背景のもと米国では、社会企業による市場適応を通じた社会的課題の解決に関するテクニカルな側面に関心が高まることとなった。1993 年に、ハーバード大学の経営大学院において James E. Austin を中心とした研究者達が、従来型の非営利組織経営に、営利・非営利、法人形態にかかわらず社会的ミッションを掲げた事業体すべてを研究対象とする、ソーシャル・エンタープライズに関する研究を始める。この活動には、新自由主義学派の指導的立場となる J.G. Dees も参画していた。後に彼は、デューク大学で The Center for Advancement of Social Innovation を立ち上げる。この様に、2000 年代以降、ハーバード・ビジネス・スクール、スタンフォード大学、デューク大学などのビジネススクールで、先行事例の研究を通じて社会企業家教育が積極的に行われていった。

新自由主義学派においては、Schumpeter (1926) の企業家概念を感受概念として応用し、それを Drucker (1990) などが大学、病院、公的機関など非営利組織で働く人を含めた幅広い企業家機能として引き継ぎ、それらを理論精緻化したビジネススクールの研究者によって企業家論やリーダーシップ論の延長線上でソーシャル・イノベーションの担い手として社会企業家の重要性が指摘されたのである（梅田, 2014, 18-19 頁）。Giddens (2000) に基づくならばサードセクターもしくは社会企業家が、公共的サービス供給者の責任ある担い手として、市場を通じたイノベーションのダイナミズムを担い、社会問題を解決していくと同時に経済の発展にも貢献することに期待するのが、新自由主義学派の認識前提であるといえる（Giddens, 2000, 邦訳, 92-94 頁）。

新自由主義学派における社会企業家概念は、社会企業家個人の新奇性と強力なリーダー

シップがソーシャル・イノベーションを生み出すことを重視する。ここではいわゆる「ヒーロー的起業家仮説」²の下で社会企業家を捉え、彼らが真に社会的な存在であるかどうかは問わないという前提に立っている (e.g., Osborn, 1998)。この前提に基づいた社会企業家像がビジネススクールで強調されていった。代表的な定義として、Dees et al, (1998) があげられるであろう (図 1)。

図 1 Dees による社会企業家定義

- ・ 社会的価値を創出し維持することをミッションに取り入れる
 - ・ ミッションに役立つ新しい機会を認識し絶えず追求する
 - ・ 継続的な革新、適応、学習の過程に参加する
- ・ 手持ちの資源に制約されることなく、果敢に活動する
- ・ 支持者に対して責任を持ち、創出した成果を公開する

(出所 : Dees et al, 1998 を基に筆者訳)

新自由主義学派においては、社会企業家の「社会性」は端的に、当該事業における社会的目的 (社会的使命) の存在によって担保されるが、それも、つまるところには、社会企業家個人によって意図され、対外的に表明される社会的使命に還元されるものである (藤井・原田・大高, 2013, 26 頁)。その際の社会的目的の中身は、何らかの特定の 이슈ーが想定されているわけでもなく、およそ社会的目的として想定し得るものなら何でも包含される (同上)。社会性に対するこのような認識前提の下で、ビジネススクールでは社会企業家が検討すべき、事業収入増加を中心とした経営戦略やリーダーシップ行動等、テクニカルな側面が強調されていく³。

これら新自由主義学派の社会企業家理解について、欧州の研究者は社会企業家の過剰な市場適応として批判する (e.g., Johnson, 1999)。具体的には、過剰に市場適応していくことで (つまり、社会的企業が営利性を強めていくことで)、貧困者の排除とそれに伴う社会

² Nicholls and Cho (2006) も、ヒーロー的起業家による何者にも拘束されない社会的ビジョンのメシア的追求としている。筆者も、木村 (2016) で地域活性化研究において社会的起業家のスーパーヒーロー仮説の再生産が行われていることを指摘している。

³ Dees, Emerson and Economy (2002) は、事業収入増加の手法として、受益者の状況に応じて価格を変える傾斜的な価格設定、受益者が対価を支払う余裕のない場合の第三者購入、自らの専門性や資産などを基盤とした新しいベンチャー・ビジネスの立ち上げ、企業とジョイント・ベンチャーやコーズ・リレイティッド・マーケティング、社会的企業のロゴの利用を企業に認めることで収入を得るライセンス協定などの手法をあげている (藤井・原田・大高, 2013, 27 頁)。

的使命の変容や、企業からの不公正競争など、新たに生まれる社会的課題が隠蔽されていくことを理論的課題として指摘されている（e.g., OECD, 1994）。

しかしながら、欧州の研究者による新自由主義学派への批判は、そもそも批判の焦点がずれていると言わざるをえない。欧州と米国では、それぞれが依拠する「社会性」が大きく異なるからである。前述したように、新自由主義学派における「社会性」は、社会企業家個人によって意図され、対外的に表明される社会的使命に還元され、その成否は市場での成否に依存することになる。いわば、社会的課題に対して人々が市場での解決を図る事業を構築していくことそのものが、社会的な行為であるという認識前提を有している。やや議論の先取りとなるが、市場適応を前提とした米国の新自由主義学派の社会性と、コミュニティにおける集合的利益の追求を社会的な行為と考える欧州型の社会的企業研究とは認識前提そのものが異なる。それ故に、新自由主義学派と社会政策学派の間で交わされる、「社会性」を巡る批判と論争は解決不能の議論でしかない。むしろ、それぞれが信奉する「社会性」が依拠する歴史的背景を踏まえた上で、それぞれにどのようなリサーチアジェンダを構築しているのかを明らかにし、それぞれのコンテキストに基づく理論的・実践的課題を議論していく必要があるだろう。

この米国の社会性に関する認識前提は、建国の時代にまで遡るなら、1960年、メイフラワー号に乗ってイギリス国教会の迫害から逃れたピューリタンたちの職業倫理にその源流が求められる⁴。ピューリタンの特徴を、Weber（1905）は『プロテスタンティズムの倫理と資本主義の精神』において、信仰の証として私利私欲の追求に熱心であり、それが隣人愛へと通じる行為であると信じているとしている（邦訳、309-311頁）。つまり、彼らは経済的繁栄のために尽力することが、天職として神の召命に応える行為であり、むしろ貧しいことを願うものは隣人愛に反する罪悪であると捉えていた。ウェーバーは、アメリカ建国の父の一人と称されるベンジャミン・フランクリンの説教を引用し、アメリカ文化では貨幣増殖を体現するものこそが「信用できる立派な人」という肯定的存在として捉えられていることを指摘している。

時間は貨幣だということを忘れてはいけない。一日の労働で10シリング儲けられるのに、外出したり、室内で怠けていて半日を過ごすとなれば、娯楽や懶惰のためにはた

⁴ アメリカ政治史の研究者である高木八尺（1971）は「アメリカ人の性格を形作るのに、ピューリタニズムとフロンティアというものの影響が非常に大きな寄与をしている」（9頁）と述べている。

とえ六ペンスしか支払っていないとしても、それを勘定に入れるだけはいけない。ほんとうは、そのほかに五シリングの貨幣を支払っているか、むしろ捨てているのだ。

信用は貨幣だということも忘れてはいけない。だれかが、支払期限が過ぎていからもその貨幣を私の手もとに残しておくとしたら、私はその貨幣の利息を、あるいはその期間中にそれでできるものを彼から与えられたことになる。もし大きい信用を十分に利用したとすれば、それは少なからぬ額に達するだろう。

貨幣は繁殖し子を生むものだということを忘れてはいけない。貨幣は貨幣を生むことができ、またその生まれた貨幣は一層多くの貨幣を生むことができ、さらに次々と同じことが行われる。五シリングを運用すると六シリングとなり、さらにそれを運用すると七シリング三ペンスとなり、そのようにしてついには 100 ポンドにもなる。貨幣の額が多ければ多いほど、運用ごとに生まれる貨幣は多くなり、利益の増大はますますもって早くなっていく。一匹の親豚を殺せば、それでもって生みえたはずの一切の貨幣 — 数十ポンドの貨幣を殺し (!) つくすことになるのだ。

支払いのよい者は他人の財布にも力をもつことができる — そういう諺があることを忘れてはいけない。約束の期限にちゃんと支払うのが評判になっている者は、友人がさしあたって必要としていない貨幣を何時でもみな借りることができるのである。

これは時にはいへん役に立つ。勤勉と質素は別にしても、すべての取引で時間を守り方に違わぬことほど、青年が世の中で成功するために役立つものはない。それゆえ、借りた貨幣の支払いは約束の時間より一刻もおそれないようにしたまえ。でないと、友人は失望して、以後君の前では全く財布を開かぬようになるだろう。

信用に影響を及ぼすことは、どんなに些細なおこないでも注意しなければいけない。朝の五時か夜の八時に君の槌の音が債権者の耳に聞こえるようなら、彼はあと六ヵ月延ばしてくれるだろう。しかし、働いていなければならぬ時刻に、君を玉突場で見かけたり、料理やで君の声が聞こえたりすれば、翌日には返却してくれと、準備もとのわぬうちに全額を請求してくるであろう。

そればかりか、そのようなことは君が債務を忘れていないしるしとなり、また、君が注意深いだけでなく正直な男であると人に見させ、君の信用は増すことになるだろう。

(Weber, 1920, 邦訳, 41-42 頁)

この抜粋文の内容は、「時は金なり」、「信用は金なり」に象徴されるとおり、個人の生

活時間と対他者関係とを一途に捧げて貨幣増殖につとめよ、との訓戒が書かれている（前述、40-44 頁）。折原（2005）曰く、「通例では「反りの合わない」金儲けと倫理／道徳とが、そこでは見事に癒着し、「親和力」をもって結合している。フランクリンは、利息を生むべき貨幣取り扱いの注意義務を怠ることを、なんと「嬰兒殺し」にたとえ、「倫理的パトス」をこめて非難しさえしている」（折原、2005、102-103 頁）のである。この貨幣増殖を体現するものとして資本主義の担い手となったのが、まさしく企業家や実業家たちであった。したがって、プロテスタンティズムに基づくとき、企業家が市場経済の中で利潤を求めることは社会的・宗教的に倫理性の高い行為として賞賛された。金銭的成功は同時に、道徳的に優れていることの証となり、これが米国の伝統的価値観となった（e.g., 榊原、1976）。

更に、米国は封建制以前の歴史を持たない近代だけの国家である。王族・貴族による支配者と被支配者の構造を歴史的に経験していないため、市民活動を中心として国家の成長が促進し、草の根活動が活発かつ行政からの独立心が強いという国民性を有する（e.g., Turner, 1920）。したがって、営利企業は国家の介入を嫌い、自由市場経済を活用して社会的価値を作り出すことを重視する。前述したピューリタニズムの影響からわかる通り、富裕層はその経済活動を通じて蓄えた富を、財団等を通して社会に還元することを徳と考える。このように、一見すると過剰な市場適応は米国においては宗教的な職業倫理に基づく社会的な行為であり、草の根的な独立の精神に結びついた自由市場主義という「社会性」として問うまでも無い認識前提として根付いているのである。

このような「社会性」の理解に基づいて初めて、新自由主義学派が社会企業家の市場適応を重視し、そのために必要な行為のテクニカルな分析を行う理論的意図が理解可能となる。まず、何らかのアイデアを持つ社会企業家の存在そのものが、米国の歴史的背景、とりわけピューリタン（現代的には、キリスト教原理主義）の観点から肯定されているところから研究が始まる。すなわち、社会企業家による目標の掲揚は彼自身が自覚する天職倫理に基づく信仰告白そのものであり、市場原理に基づく社会的企業の営利性の追求はウェーバーが指摘したように、自身の信仰の証を客観的に測定する方法である。建国以来、ピューリタニズムを思想的背景としてきた米国において、このような社会企業家の目標掲揚に基づく営利性の追求は、天職倫理に基づく信仰告白として自明の社会性へと結実していくのである。

このような思想的背景と認識前提に基づくがゆえに、米国に置ける新自由主義学派の研

究関心は、社会企業家が社会問題を市場で解決していく際に必要となる行為について、プラグマティックに明らかにしていくこととなる。例えば、その代表的な研究成果として挙げられるのが、Mulgan（2007）のプロセスモデルで分析されるような各段階で社会企業家が取るべき行動に関する研究であろう（4章で詳細に検討する）。彼のプロセスモデルではソーシャル・イノベーションとは①社会的ニーズの発見と解決策の作成、②アイデアの開発、試作化及びテスト、③成功に基づく拡大と普及、④学習と適応による継続的な変革という4段階で説明される。そして、ソーシャル・イノベーションの主体を社会企業家に留まらず政治家や官僚にまで広げ、ソーシャル・イノベーションを受け入れる外部環境との多様な関わり合いについて分析する。この様に、新自由主義学派におけるソーシャル・イノベーション研究とは、一方でプロセスモデルに基づき各段階で社会企業家が実行可能な行為戦略のレパートリーに明らかにし、他方でビジネススクールでのケースメソッドを通じて社会企業家を育成していくことを目指すリサーチアジェンダの下で稼働している（e.g., 谷本・大室・太平・土肥・古村, 2013）。その研究実践の先に見据えているのは、社会企業家によって導かれる、神の国としての自由市場社会の構築なのである。

2. 2 社会政策学派（欧州型社会的企業論）

次に、欧州型の社会的企業論であるが、オイルショック以降、経済成長の落ち込みに伴う失業者問題や社会的排除問題の深刻化、保育や高齢者介護など社会サービスの不足への対応として、連帯経済⁵を基盤とした社会的企業が注目されたことがひとつの基点となるであろう（藤井・原田・大高, 2013, 29頁）。特に、1980年代に欧州各国において採用された新自由主義政策が産み出した貧困などの社会的課題に対して、Giddens（1998）が提唱した「第三の道」が欧州各国で政策的に採択されたことで、地域コミュニティや宗教コミュニティベースでの相互扶助活動が、NPO/NGOとして組織化され政府からの委託契約を中心に公的資金をかなり投入する形で発展していった。

藤井・原田・大高（2013）は欧州の社会的企業の成立・発展を「福祉国家のリストラクチャリングとサード・セクターの再編成」（藤井・原田・大高, 2013, 30頁）としており、欧州諸国は、グローバルな市場競争と少子高齢化というプレッシャーのもと、福祉国家の

⁵ 連帯経済とは、相互扶助や民主的参加を含む連帯関係が組み入れられた経済活動を意味し、政治的次元では市民のつながりを強めて民主主義を支える役割を果たし、経済的次元では、多元的経済のハイブリッドにより、既存の支配的な経済の在り方の隘路を乗り越える展望をもたらすオルタナティブな経済の在り方のことを指す（北島,2004）

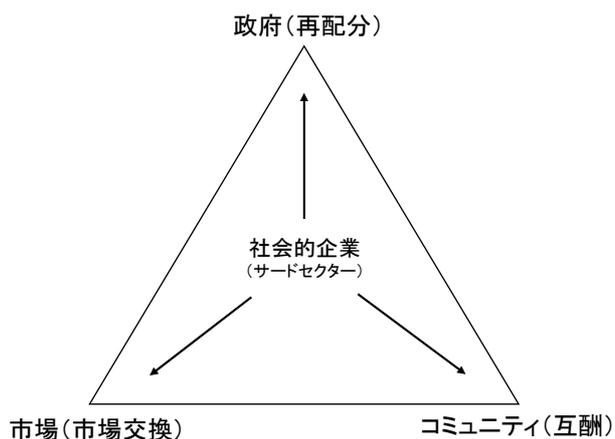
リストラクチャリングを余儀なくされ、サードセクターの再編を政府が政策的に介入することとなったことを特徴として挙げている。この動きは、福祉国家の解体に直結するのではなく、欧州社会モデルを維持する形でシフトしていくこととなり、政府の経費削減や合理化のために、公共サービスに市場原理を導入する New Public Management (NPM) や、行政とボランタリーセクターとの協働の仕組みである Public Private Partnership (PPP / 官民協働)、Local Compact、Local Strategic Partnership (LSP) の普及が積極的に行われていった (前述, 30-31 頁)。本節の後半で詳しく記述するが、福祉国家から市場原理を導入する政策転換を行ったといっても、欧州には社会民主主義型の福祉国家を目指すという従来の政策が強固な支持基盤が存在していた (e.g., Giddens, 1998)。結果として、各国は積極的労働市場政策を軸とした能動的福祉国家としてのシフトを行っていく (ギデンズ・渡邊, 2009, 13-14 頁)。これが第三の道であり、市場原理の徹底によって生じる不平等を、国家による介入によって是正するという基本的な考え方に基づくものであった (前述, 87 頁)。したがって、社会的企業も法制度の枠組みのもとで統制されており、その形成において政策レベルの介入を重視したのである。そこで、本稿では、欧州型の社会的企業論を便宜的に社会政策学派と呼ぶこととする。

こうした政治的背景の中で構築された社会的企業に関して、EU15 各国の研究者ネットワークである EMES (L'Emergence des Entreprises Sociales en Europe) を中心とした調査研究が蓄積されていった。ベルギーの社会的経済学者 J. Defourny、イタリアの経済学者 C. Borzaga、ドイツの政治学者 A. Evers、フランスの社会学者 J.L. Laville らがその代表的研究者である。2001 年に発行された Borzaga と Defourny による編著 *The Emergence of Social Enterprise* を皮切りに、Evers と Laville による編著 *The Third Sector in Europe* (2007)、Nyssens による編著 *Social Enterprise* (2009) 等の著作が発行された。

それでは、社会政策学派の社会的企業概念は如何なるものであろうか。企業という言葉を用いていることから明らかなおろ、社会的企業は財やサービスの継続的生産を行う事業体であり、経営の自立性やイノベーションを重視していた (e.g., Borzaga and Defourny, ed., 2001)。Defourny (2001) は、Young (1983) や Badelt (1997) が行ったサーベイを参照し、Schumpeter (1926) のイノベーションの担い手としての企業家概念がサードセクターを分析する上で重要視されていることを指摘しており、企業家を鍵概念として位置づける点では新自由主義学派と同様である (Borzaga and Defourny, ed., 2001, 邦訳, 18-19 頁)。異なるのは、社会的企業 / 社会企業家をイノベーションによって市場経済に適

応させるエージェントとして位置づけるのではなく、政府、市場、市民社会の媒介領域に位置する「三極モデル (tri-polar model)」と呼ばれる概念枠組みを発展させているところにある (図 2)。

図 2 三極モデル



(出所：Evers and Laville, 2007, 邦訳を基に筆者作成)

三極モデルは、単純に、社会的企業の概念設定上のモデルとして捉えられているのではなく、社会的企業と政府、市場、コミュニティの間の相互作用を組み込む形で議論されている。つまり、社会的企業（社会政策学派はサードセクターも含む）は多元的経済に位置付けられ、政府（再分配）、市場（市場交換）、コミュニティ（互酬）のハイブリッド（媒介・結節）であるがゆえに、必ずしも予定調和的・安定的に存在するものではなく、3つの原理を組み合わせる存在として捉える (Evers and Laville, ed., 2007, 邦訳, 359-360 頁)。つまり、社会的企業とは、行政と市場とコミュニティの間をブリッジし、双方の問題点を克服する「いいとこどり」(宮本, 2003) をしながら社会問題を解決していく「媒介の場」(intermediary space; Evers and Laville, ed., 邦訳, 51 頁) であり、「多元的なステークホルダーと多元的な目標を持ち、多様なタイプの経済的諸関係を連結させるもの」(Evers and Laville, ed., 2007, 邦訳, 422 頁) という機能を有する事業体として定義づけられるのである。

この定義は、欧州における社会的企業の成り立ちに根ざしている。欧州の社会的企業は、地域や宗教に根ざしたコミュニティを基盤とした、何らかのニーズや目的を共有する人々

による集合的なダイナミズムを原動力に、社会的課題の解決に寄与する集団としてスタートした (e.g., Nyssens, 2009)。そのため、社会政策学派の社会的企業とは、コミュニティに根ざすことで得られる互酬性資源、すなわち社会関係資本 (social capital) を動員し醸成するという点が特徴的である。例えば Defourny (2001) は、社会的経済という概念を用いて、その中心基準に「利潤を生み出すことよりも、メンバーやコミュニティに貢献することを目的とする」(Defourny, 2001, 邦訳, 25 頁) という点を強調している。このように、彼らにとって社会的企業とは、「経済のあり方を改革する経済、あるいは市民連帯経済の担い手」として捉えられているのである (Evers and Laville, ed., 2007, 邦訳, 25 頁)。

その上で社会政策学派は、社会的企業を新自由主義学派のように盲目的に社会的な存在として認めず、政治的再埋め込み (political re-embeddedness) を重視する (内山, 2007, 358-361 頁)。社会的企業はあくまでも民主主義社会における公共領域の一部をなしているものであるという理解であり、米国のように政府セクターに対抗するものではない。したがって社会政策学派は、社会的企業への政策的介入を重視し、法律を整備しその枠組み内において統制し、社会的企業に対し説明責任を求める (e.g., Borzaga, 2007)。これは欧州における社会的企業の事業分野が、主に労働市場における多様な不利を抱えた人々を対象としたものと、高齢者福祉、障害者福祉、保育などの対人社会サービスを重要な領域としていることに起因する。ともに、労働政策や福祉政策抜きでは語れない領域だからである。社会政策学派は、社会的排除や対人社会サービスの不足というイシューを前提としてより包括的に、組織の所有構造や制度的環境を視野に入れた議論と言える (藤井・原田・大高, 2013, 37 頁)。

この社会的企業理解は欧州における社会政策に根拠を持つと考えられる。Andersen (1990) は欧州での福祉におけるポスト工業化社会を、北欧の社会民主主義レジーム、南欧や独仏の保守主義レジームに分類する⁶。社会民主主義レジームは、社会的合意による全体保障と社会運営を目指す社会民主主義に根差すという特徴を持ち、保守主義レジームは、家族や地域などの共同体を基盤にした福祉を重視するという特徴を持つ (小熊, 2014, 22 頁)。Andersen (1999) によれば、19 世紀に貧困救済を歴史的出発点とする社会福祉政策は、英国を起点とした産業革命を契機に発生した自由主義を経て、徐々に社会扶助へと変化を遂げ、1940~1960 年代にかけて現代的な福祉国家へと変化していったとされる。

⁶ Andersen (1990) は、この 2 つに加えて、米国の自由主義レジームの 3 類型が福祉におけるポスト工業社会であるとしている。

例えば北欧に置ける社会民主主義レジームは、マルクス主義の影響のもとで政府による再分配機能の強化を通じて、貧困問題への対処を目指す。他方で南欧や独仏における保守主義レジームにおいては、自由主義経済による共同体の破壊を社会問題の根源と見なし、政府の役割を経済活動の規制による共同体の維持と位置づける。それぞれ思想的背景が異なるものの、ここに共通するのは社会問題を市場経済から生じるもとの位置づけた上で、国家による介入（福祉政策）によって解決して行くという認識前提が欧州各国には存在していたのである（Andersen, 1999, 邦訳, 122-124 頁）。

社会民主主義レジームの考え方によるなら、福祉国家はすべての国民が労働するために必要な資源と動機と仕事を持つことを保証していくことが前提であるため、必然的に国家を軸とする福祉関係が支配的となる。特に、古典的な社会民主主義者は、「民主主義において公的権力は集団的意思を代表しているため、経済をはじめとする社会的分野において、政府が強権を行使するのが当然であるばかりか望ましいこと」（Giddens, 1998, 邦訳, 28 頁）であるとする。他方で保守主義レジームの国家は、「君主制的な国家主義の影響や、伝統的なコーポラティズム、あるいは、カトリックの社会的狭義の影響」（Andersen, 1999, 邦訳, 125 頁）を受けていた国であり、福祉国家の形成に国家主義的な歴史的遺産が色濃く残されている。そのため、市場原理により共同体が破壊される可能性に対して、国家が介入することを肯定する。よって、福祉政策も伝統的なコーポラティズムを政府が支援することを自明視し、市場福祉施策は周辺的なものに留まっている（前述, 126 頁）。この根底にあるのは、18 世紀半ばから後半にかけて、工業化社会の離陸期の産物として生み出された社会主義であり、そこに周到な経済理論を与えたのがマルクスであった。経済を「運動法則に委ねる限り、資本主義は経済的に非効率であり、階層分化を推し進め、長期的には崩壊を余儀なくされる」（Giddens, 1998, 邦訳, 20 頁）というのが社会主義の考え方である。この考えがソビエト連邦の出現によって、共産主義的意味合いを持つようになるのだが、当初は、社会または共同体を個人に優先させるという考え方であった。第二次世界大戦後、東側諸国が独特の意味合いを持った共産主義をとることとなり、「西側諸国は社会民主主義、すなわち福祉国家の強化を主軸に据えた、穏健な議会制社会主義が支配的になった」（前述, 21 頁）。保守主義レジーム諸国も、その他の欧州各国の社会民主主義者も、平等の追求が国民の主たる関心事であり、格差を是正する様々な施策を講じる国家の介入が、より一層の平等の実現を可能とすると考えるというところでは共通していた。

しかし、1970 年代後半から、グローバリゼーションの流れの中で新自由主義の影響が強

まり、英国もサッチャー政権は新自由主義政策をとる。この新自由主義についてギデンズは「不平等を是認する（前述, 34 頁）」ものであり、「真骨頂の一つは、福祉国家に対する敵意であった（前述, 34 頁）」としているが、1980 年代の福祉国家の躓きとグローバル化の流れに対し、欧州各国も新自由主義のダイナミズムを取り入れる必要に迫られたということも指摘している（前述, 34 頁）。それ故にギデンズは、欧州における新自由主義の導入と、社会民主主義・保守主義の衝突に対して、米国の市場資本主義ともソ連の共産主義とも異なる「第三の道」を提唱する必要に迫られたのである（前述, 51-55 頁）。この第三の道は、一方では市場が産み出す様々なリスクへの対処を国家の機能と再定義し、他方で新自由主義の持つダイナミズムを保守主義・社会民主主義に政策的に取り込むことで欧州の福祉政策の課題の解決を図るといふ、修正型社会民主主義であった（前述, 111-116 頁）。

以上のような福祉政策の歴史の中で、欧州における社会的企業は、社会の不平等を是正すことを重視し、コミュニティに根ざすことで得られる社会関係資本や、民主的意思決定を必要要件とする存在として重視されていった。つまり、社会政策学派の理論的背景には、欧州諸国の福祉国家政策の中で醸成された、共同体を基盤にした福祉を重視し、市場原理が産み出す諸問題への介入に関する国家の役割を重視するという意味内容が社会性のなかに存在するのである。

この欧州における「社会性」の理解に基づいた時、なぜ社会政策学派が社会的企業に政治的再埋め込みと政策的な介入を重視するのかが理解可能になる。

まず、前提として自由市場は不平等を生み出すものであり、市場の暴走に対して国家が介入する必要があるという、保守主義もしくはマルクス主義に基づく市場理解と国家観がその根底にある。その上で研究者は、社会的企業の活動領域と存在条件を明確にし、社会民主主義に基づく福祉国家にそれらを埋め込む制度環境を整備するための政策提言を行う。例えば、社会的企業が実現するソーシャル・イノベーションを客観的に評価するため、SROI (Social Return On Investment 社会的投資収益) などの評価の仕組みが開発されている (e.g., Olsen, 2003)。SROI とは、「関与するステークホルダーを明らかにし、関係者ごとのインプット、アウトプット、アウトカムを定義し、定量評価することで、社会生産性の向上に資することを目的とした評価手法」(玉村・高橋・伊藤・杉田・白川, 2014, 33 頁) である。社会政策学派におけるソーシャル・イノベーション研究とは、国ごとに社会民主主義レジームか保守主義レジームかという若干の異なりはあるものの、社会的企業の有効性を強調することで、労働統合及び対人社会サービスの分野において如何なるハイブ

リット化が生み出されているかを分析し、政策提言に繋げていくリサーチアジェンダとして稼働している。彼らが目指すのは、社会的企業研究の蓄積を通じた福祉国家を可能とする社会政策の検討及び制度構築と言える。

ここまでで、米国型と欧州型の2つのソーシャル・イノベーションに関わる理論的潮流について整理したが、両議論とも、社会企業家という感受概念をもとに発展したものであり、どちらも各国の歴史的背景に根ざした正統な議論を踏まえて発展しているものであった。しかしそこには、両者の歴史的要因や、法的環境、制度的環境の違いに基づいた、社会性の相違が存在していた。新自由主義学派は、社会的課題の解決にあたって政府の介入は最小限とし、自由市場を通じて社会的課題は解決されることを最も重視する。これはピューリタニズムに基づく市場原理の追求が徹底的であるため私利私欲の追求が正義であるという宗教的な影響や、建国以来の連邦政府のころから自主独立の精神、行政から独立したヒーロー的社会企業家を好む国民性が影響を及ぼしていた。それに対し、社会政策学派は福祉国家を目指す欧州で理論化が進んだため、国もしくはEU委員会が政策として失業対策、社会的包摂などの課題に積極的に関与し、福祉国家の再編を行うべく、積極的に市民グループと行政の官民連携や労働市場政策の関与を行ってきた社会政策史の影響を強くうけて発展した。したがって、社会的課題の解決には国家が介入することが重要であり、共同体やコミュニティを重視することが「社会的」なのである。(表1)。

表1 我が国のソーシャル・イノベーション研究が受容した2つの理論的潮流

	依拠する主義	社会性の内実	ソーシャル・イノベーションの要件	理論の焦点
新自由主義学派 (米国型)	市場主義 個人主義	社会課題の解決を志向 社会的使命感の強いメシア的存在 個人的な社会的課題への取り組み	社会問題を解決する「新しい」ビジネスの開発及び普及 市場の変化・形成	市場における社会的課題解決事例の蓄積 ソーシャル・イノベーション・プロセスモデル ソーシャル・ビジネスの技術的側面
社会政策学派 (欧州型)	保守主義 社会民主主義	人との繋がり(コミュニティ) 市民の参加 多元的経済を基盤とした組織	社会システムの変化 人間関係の変化 コミュニティの変化・形成	ハイブリット構造を持つ社会的企業の構築 社会的インパクトの定量評価 社会的企業の法制度化

(筆者作成)

米国には自由市場主義に基づいた新自由主義、欧州には保守主義・社会民主主義という「社会性」に影響を与えた社会政策の歴史的過程があるのと同様に、我が国にも独自の社会政策史が存在する。次節では、我が国におけるソーシャル・イノベーション研究の現状と、「社会性」の意味内容として存在する「厚生」概念について考察する。

2. 3 我が国におけるソーシャル・イノベーション研究の導入と混乱

我が国における社会政策に関する研究は、1910年頃、人口、児童・少年、保健医療、優性といった領域を中心とした議論が展開されたことが始まりとされている（玉井・杉田，2016，11頁）。1918年の米騒動を契機に、食糧問題が勃発し社会政策は人口問題が重要課題となる。その後、1929年の世界恐慌を契機に失業問題が重要な課題となり、社会政策論は、労働政策に収斂していく。そこに大きく影響を及ぼしていたのは、欧州の社会政策論であった。1970年代、欧州を中心として福祉国家化が進む中、欧州の経済学、社会学、社会福祉学等、多岐にわたる社会保障制度を支える思想・学説が我が国にも紹介されていく（前述，67頁）。他方で1990年代後半になると、レーガン政権とサッチャー政権と親和性の高かった中曽根政権⁷のもと、新自由主義に基づく地方分権の推進やニュー・パブリック・マネジメント（NPM）が我が国にも積極的に導入され、学術領域においてもまちづくりや地域活性化の文脈においてコミュニティ・ビジネスの研究が盛んに議論されることになる（e.g., 藤井 2003）。経営学や公共経営学の領域においては、NPMの推進によって行政サービスのアウトソーシングの積極的導入に伴い、公共のための組織（行政組織や第三セクター等）の研究も積極的に行われた（e.g., 田尾・吉田，2009）。1998年には、特定非営利活動促進法（通称NPO法）の施行に伴って、NPO法人を対象とした研究が盛んに行われていく。このような政策的背景のもと、2000年以降、新自由主義学派と社会政策学派という二つの領域の影響を受け、ソーシャル・イノベーション／社会企業家概念が受容されていった経緯がある。

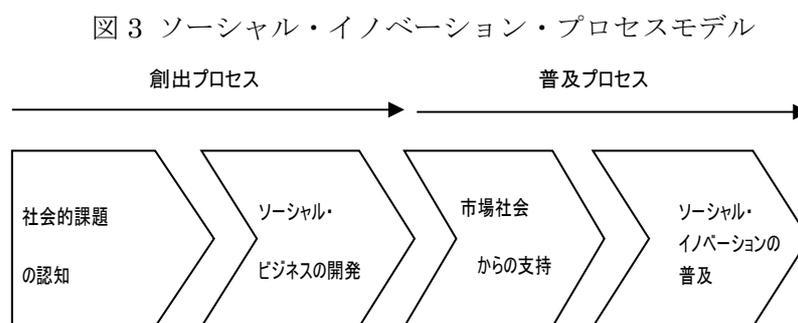
なかでも、ビジネスの世界や我が国の経済政策に多大の影響を与えたのが、新自由主義学派の影響を強く受けたソーシャル・イノベーション概念を提唱する谷本寛治を代表としたソーシャル・イノベーション・プロセスモデル論者であろう。ソーシャル・イノベーションについて語られるほとんどの文脈において、谷本の文献が引用されているといっても過言ではない。そのきっかけとなったのが、平成20年4月に出された、谷本自身が座長を務める経済産業省のソーシャル・ビジネス研究会の報告書（案）において、ソーシャル・ビジネスの定義を以下のように提示したことにあると考えられる。

「ソーシャルビジネスは、社会的課題を解決するために、ビジネスの手法を用いて取り組むものであり、そのためには新しいビジネス手法を考案し、適用していくことが必

⁷ 1982年から1987年まで、中曽根康弘が内閣総理大臣を務めた自民党政権。

要である。このため、本研究会では、以下の①～③の要件を満たす主体を、ソーシャルビジネスとして捉える。なお、組織形態としては、株式会社、NPO 法人、中間法人など、多様なスタイルが想定される。①社会性：現在解決が求められる社会的課題に取り組むことを事業活動のミッションとすること。②事業性：①のミッションをビジネスの形に表し、継続的に事業活動を進めていくこと。③革新性：新しい社会的商品・サービスや、それを提供するための仕組みを開発すること。また、その活動が社会に広がることを通して、新しい社会的価値を創出すること。」（経産省 HP より一部抜粋）

これ以降、社会企業家はソーシャル・イノベーションの担い手として頻繁に言及されていく（藤井・原田・大高, 2013, 69 頁）。新自由主義学派の影響を受ける谷本が議論展開するのが、ソーシャル・イノベーション・プロセスモデル（図 3）である（谷本, 2006; 2009）。彼らはソーシャル・イノベーション／社会企業家概念を感受概念として活用することで、社会的課題が解決されていく活動のメカニズムを理論化していった。ソーシャル・イノベーション・プロセスを創出と普及の二段階に分け、創出プロセスを①社会的課題の認知、②ソーシャル・ビジネスの開発、普及プロセスを③市場社会からの支持、④ソーシャル・イノベーションの普及とした。



（出所：谷本ほか, 2013 を基に筆者作成）

このモデルは、Rogers (1983) のイノベーションの普及に関する議論を社会企業家のみに焦点を置くことで独自性を担保しようとする試みのものであり、ネットワーク、社会資本 (social capital)、正当性 (legitimacy) といった、イノベーション論の先行研究で用いられた諸概念を、社会企業家の事業構築プロセスとして統合する形で形成された。

ソーシャル・イノベーション・プロセスモデルにおける社会企業家の必要要件は、社会的目的を掲げる事業者であり、且つ革新性を提示することである（谷本ほか, 2013, 94-95頁）。つまりソーシャルな課題を掲げてイノベーションを実現させる事業であればそれはソーシャル・ビジネスであるという説明になるため、初めからソーシャル・イノベーションを引き起こす主体として、社会的企業（ソーシャルエンタープライザー）を据えるという、新自由主義学派に基づいた論理構造である。このことによりソーシャル・イノベーションとソーシャル・ビジネスの関係は、同語反復のようなイメージを社会に与えてしまった。例えば、斎藤（2004）では、エコビジネスやロハスビジネスの隆盛を取り上げ、ハイブリット車やオーガニック食品、太陽電池などによって構成される市場が社会企業家の目指すべきところだとする。市場主義に依拠しすぎるがあまり、助成金に頼らず、市場での事業収入で経済的に自立することを極端に主張する議論（e.g., 木下, 2015）、「ソーシャル」のラベルを張ることができれば、本質的に営利企業であっても社会的企業とみなす風潮（e.g., 渡邊, 2007）など、偏った議論を生み出すことにもつながった（藤井・原田・大高, 2013, 58頁）。

これら新自由主義学派に基づく谷本らの研究に対して、社会政策学派の影響を受ける藤井・原田・大高（2013）は三つの理論的課題を指摘する。一つは、ソーシャル・イノベーションにおける新規性とは、複雑な社会問題の現場で試行錯誤しながら、潜在的な当事者のニーズや地域資源を新たに発掘することを起点として生まれるものであるのにもかかわらず、社会企業家が所与のものとして据えられているという点である。それ故に、谷本らの研究では、どのように社会企業家が社会問題を発見し、解決への途を開発していくのかについて十分な説明が困難である。二つ目は、市場性を強調することで過度に社会変革のプロセスを単純化しているため、脱政治化の志向性が強いという点である。ソーシャル・イノベーションは社会問題の解決である以上、社会的インパクトが生じるものである。地域社会、一般公衆、マス・メディア、公共政策などの多様な利害関心が対立する中で、政治的な調整も必要となる場合がある。しかし、それらポリティカルな側面を意図的に排除している。三つ目は、社会性と事業性を兼ね備えたものが如何なる成立条件を持つのかについての説明がないという点である。社会性と事業性を追求することには緊張関係が伴うものであるが、それに伴う問題を如何に解決するのかについての明確な説明がないという批判である（藤井・原田・大高, 2013, 69-73頁）。

それに対して、我が国の社会政策学派は、社会的経済や連帯的経済について研究してき

た社会政策系の研究者らを中心として発展していった。1990年代後半、早くから社会的経済に注目してきた社会政策学者の富沢賢治（1999）が Pestoff（1998）の提唱したサードセクターモデル⁸をもとに、社会的経済の重要性を指摘した。その後、サードセクター研究の延長上で社会的企業への注目が高まっていく。当時のセクター研究は、多様な形態を持つ NPO の誕生に伴い研究方法に行き詰まりを感じていた。そのため、社会的企業という概念に着目したのであろう。

例えば、経済学者の粕谷信次（2006）や社会学者の佐藤慶幸（2007）が、社会的企業を、市場や政府とは異なる「言語的、自然的、自発的コミュニケーションを媒介して成り立つ相互の信頼に基づく、互酬的な協力・連帯関係」（佐藤, 2007, 89 頁）を原理としたセクターとして注目する。また、内山哲郎らによって 2004 年にボルザガとドゥフルニの編著『社会的企業』が、2007 年にエバーズとラヴィルの編著『欧州サードセクター』が翻訳されることによって、EMES の社会的企業論を基盤としたサードセクター／社会的企業研究は新たな展開を見せていくようになる⁹。なかでも、本章で繰り返し引用している藤井敦史・原田晃樹・大高研道（2013）の『闘う社会的企業』では、新自由主義学派を批判的に検討した上で、EMES の提唱する社会企業家概念の理念型であるハイブリット構造を重視する議論を展開する。彼らは、市場主義が進む日本において労働者協同組合やワーカーズ・コレクティブが①社会的有用性、②就労困難者の社会包摂が可能な職場づくり、③経済的自立を可能とする生活賃金を実現させるために、まさしく「闘って」きた発展戦略に注目し、社会的企業が多様なエンパワーメントの展開を行うことで実現可能となるソーシャル・イノベーションに着目する。

社会政策学派は、ソーシャル・イノベーションを「社会問題の現場で当事者のニーズを深く理解していることを前提として、それに適合的な技術を自ら編み出したり、多様なネットワークを駆使して外部から動員したりすることで、問題解決の新しい形が徐々に形作られていく」状況と位置付け、その実践においては社会問題の現場でのおきる組織学習プロセスを重視した（藤井・原田・大高, 2013, 70 頁）。具体的には、まず社会的企業は、マルチ・ステークホルダーの参加した組織形態であり、かつ、多元的経済によってなりたつ

⁸ Pestoff（1998）は、福祉社会におけるサードセクターの領域を定義し、政府、市場、コミュニティーの各アクターが重なり合った位置にサードセクターを位置付けている（邦訳, 48 頁）。

⁹ 我が国には、サードセクター研究に加えて、伝統的な WISE（Work Integration Social Enterprise 労働統合型社会的企業）研究がある。それら研究も、社会的に排除された人々の社会的包摂を志向する欧州型社会的企業間と同様の概念理解をしている（湯浅, 2007）。

ことを必要要件とする。そこで行われるであろう多様なステークホルダー間の対話は、特定の価値観への同化を強制するものではなく¹⁰、相互の差異への理解を深めることとなり、この対話の繰り返しによって、社会問題の現場に近い公共性が生み出されるとする。継続的な対話の中から、当事者の生活をめぐる多様な文脈に根差した現場の知識が蓄積され、当事者のニーズに即した新しい事業が共同生産されていく。この組織間学習を含む、コミュニティ・エンパワーメントの実践が、社会的問題解決を可能とし、ソーシャル・イノベーションを実現させるという議論である（藤井・原田・大高, 2013, 104-106 頁）。つまり、新自由主義学派のいうソーシャル・イノベーションよりも、時間的にも空間的にも広範囲に及ぶ分析をしなければ彼らのソーシャル・イノベーションの成果は図ることが困難なのである。

このように、我が国の新自由主義学派と社会政策学派は、それぞれに依拠する理論的背景が異なるため、一見すると対立関係にあるかのように映る。しかしながら、両者は同じ論理構造で自らが依拠する欧米の研究から逸脱しているが故に抱える理論的課題が存在している。

一方で、我が国の新自由主義学派の場合、市場適応からスタートしつつ、プロセスモデルの最終段階では「制度化」を強調する。つまり、行政からの許認可や議会を通じた法制化によって生じる同型化を通じて、フランチャイズ化などにみられるような複製モデルの登場などによってソーシャル・イノベーションが完遂すると考えている（谷本ほか, 2013, 203-205 頁）。具体的な事例分析をみても、市場に受容されることに加えて、行政が許認可を与えたり、法制度の整備で事業委託が進められることでソーシャル・イノベーションが普及していくと捉えていく（前述, 254-256 頁）。しかし、米国の新自由主義学派は、市場への適応が社会企業家の到達点であり、既存の制度は規制緩和によって社会企業家の活動領域を拡大するか、寄付や税制を変えることによって財政面でサポートすることを強調する（e.g., Mulgan, Tucker et al., 2007）。その点で、彼らは米国新自由主義学派の「社会性」である市場主義から逸脱し、直接的・間接的な行政の介入を重視していることとなる。

他方で、我が国の社会政策学派の場合、中心概念は Evers and Laville (2007) が社会的企業の理念型としたハイブリッド構造である。我が国の組合研究などを引き継ぎつつ、官民連携を基盤にローカルな社会的課題の解決を図る行為として社会企業家を位置づける。

¹⁰ 奇しくも、彼らが批判するソーシャル・イノベーション・プロセスモデルにおける普及のステージでは、「特定の価値観への同化」が共感等により強制されていくことに、正当性を見ていた（木村, 2015）。

その上で、ローカルに根ざしたいいところから、既存には無い解決法を生み出す社会的企業家の行為を学習概念から迫る議論である。彼らが理論的根拠とする欧州社会政策学派のハイブリッド構造では、社会的企業の社会性は重視するが、社会的企業が如何に新たな社会的価値を生み出すかについては重要な問題としてない。寧ろ、社会的価値をソーシャルインパクトとして数値化し、過剰な市場適応や行政の下請け化に介入し、確固とした「福祉国家」へと近づくようにエンパワーメントしていくことが最終目的である (Taylor and Warburton, 2003, p.321)。しかし、我が国の社会政策学派では、ハイブリッド構造を維持するためにリーダーシップを必要とし、「社会的使命を掲げて、多様なステークホルダーを組織に巻き込み、ソーシャル・キャピタルを構築しながら、彼らを理念的に統合し、動機づけ、参加や組織学習を促進する」必要性を強調する (藤井・原田・大高, 2013, 122-123 頁)。つまり、現場への参加や学習から生み出され、共有されていく理念とその広がりを含面的に肯定し、公共とはその広がりの中に存在するものと位置づけられる。その結果、彼らが「闘う社会的企業」として位置づける社会企業家のイメージは、彼ら自身が批判した「ヒーロー的起業仮説」に基づく谷本らの研究に、社会企業家による学習から近似している (e.g. 高橋・木村, 2017)。

以上のように、社会性の意味内容がことなる理論を基盤として発展してきた両者において、社会的課題を公共と市場を取り結ぶ行為を通じて解決していくという、米国とも欧州とも異なる、独自のソーシャル・イノベーションに対する共通したイメージがあると言える。それでは、何故、異なる「社会性」に依拠した研究を輸入したにもかかわらず、我が国ではこのような研究が展開されてきたのであろうか。そこには「社会性」の意味内容として、「厚生」という概念が導入されてきた我が国の社会政策史の影響があるという事実を指摘しなければならないであろう。

2. 4 「厚生」という日本型「社会性」理解

前節でも触れた点であるが、明治維新以降、後発国であった我が国は欧州の社会政策を導入しながら発展していった。近代化が進むなか、欧米と同様、我が国においても人口問題、児童問題、保健医療問題、労働・労使問題に関する議論が社会政策上に浮上することとなる。1918年の米騒動を契機として、これら社会的問題を政策レベルで解決することが必要不可欠となっていった (玉井・杉田, 2016, 11 頁)。社会政策の手法も、当然ながら欧米からの輸入学問に依存する形になったが、「社会的」という言葉のイメージや理解のされ

方は欧米とは異なり、我が国独特の展開を見せていく (e.g., 市野川, 2006)。

このような我が国独自の展開について、Drucker (1979) は日本に古来より存在する外国文化を受け入れ、それを日本化してしまう能力の存在を指摘している。日本は、中国の行政や社会の構造まで変質させて移入した。そしてこれは現代も同様であり、西洋のものを日本化して利用する日本人の特性について考察している (Drucker, 1979, 訳書, 257-258 頁)。Drucker は日本人に存在する「二極性」に起因すると言う。日本の組織は、トップの言葉は絶対的な力を持っているにもかかわらず、トップは部下の同意なしに、もしくは長老たちの意思決定への参加なしには何もできなかった。専制主義の極みと、参加型民主主義の極みという二極性が存在し、それら原理が混合することなく二極性を保ちながら対立する利害を共通の利益のために調整する (前述, 243-251 頁)。

これは丸山 (1992) の述べるところの、日本に存在している歴史的思考様式である「古層」の存在があるからであろう。我が国の思想は儒教・仏教など大陸から渡来した諸観念であり、明治維新以降は西欧からの輸入思想が支配的な地位を占めていくが、「古層」はそれら「つぎつぎ」と輸入された諸観念に微妙な修飾をあたえ、ときには無意識に日本的に変容させてしまった (丸山, 1992, 295-351 頁)。この古層という視座に基づいた時、我が国の社会政策史は如何なる展開で進められていったのであろうか。

例えば、明治維新以降、日本が社会政策において範としたドイツやフランスは憲法規定の中で、王政を廃し共和制を選択する「社会的な国家」であることを明言していた。しかし、大日本帝国憲法および日本国憲法においては、ドイツやフランスの憲法を参照したにもかかわらず共和制ではなく立憲君主制を採用し、「社会的な国家」と表現することは皆無である (市野川, 1999, 35 頁)。ここに、丸山の言うところの「古層」の存在が垣間見える。明治政府が近代化政策において範としたドイツとフランスは共和制国家であるが、実際にとった政治形態は天皇を中心とした立憲君主制であった。制度的にドイツ・フランスを目指しつつ、憲法では立憲君主制を採用したのである。つまり、我が国は一方でドイツ・フランス的な国民の連帯による共和制的な国家の運営を肯定しつつ、他方でそのような国家の運営を天皇からの委託 (大日本帝国憲法) もしくは承認 (日本国憲法) によって正当化されるという、独自の権力構造を持った社会政策が実行されてきたのである。そのもとで、我が国では、社会的な課題として表出してくることがらの解決は民間が担っていくという我が国独自の社会政策が進展していく。

この「古層」が産み出す独自の権力関係を理解するにあたって、参照すべきは見田 (1971)

がウェーバーのプロテスタンティズム倫理に対置した「立身出世主義」であろう。社会学者の見田（1971）は、立身出世主義の構造的特質として、上からの近代化を推進する支配層の存在と、「家郷」という共同体への執着が矛盾し、国家・公共のために寄与するというタテマエと、個人の利己的な幸福追求というホンネの矛盾が存在していたことを指摘する。見田はそのシンボルとして二宮金次郎を据える。彼曰く、「民衆の能動的なエネルギーをたえず開発しつつ、しかもこれを体制の秩序のうちにたえずとじこめておこうとする、支配層の二重の要請に最も適合するものとして見出された民衆用の準抛像こそ、篤農二宮金次郎に他ならなかった」（見田, 1971, 189 頁）。つまり、立身出世主義は、努力・勤勉を強調する精神主義を持ち、個人の利益追求と国家の利益との幸福な予定調和を前提とする構造的特質を有していた（前述, 185-189 頁）。このことについて見田は次のように述べる。

「富あるいは地位や権力の獲得は、なによりまず、国家にたいする有能さの証しであり、この有能さはいうまでもなく、絶対者たる天皇の大御心にかなうものであった。このような個人の利益追求と、倫理的な価値実現の過程との予定調和感そのものは、いうまでもなく西欧近代化の形成期の精神のうちにもおなじく、見られたものである。しかしその倫理的価値の内容が、現在ある歴史的・民族的な体制を超える普遍性をもつものであるか否かというところから、一步にして千里の差異はうまれる。・・・金次郎主義にせよプロテスタンティズムにせよ、富、あるいは地位と権力の獲得に向かう私的な衝動が、倫理的な基準によっても正当化され、神聖にして侵すべからざる<絶対者>の名において価値づけられることにより、組織化され拍車をかけられるのであるが、この<絶対者>が、そのまま現実の体制の支配者であるとするなら、永久に体制の内部において閉ざされた価値の体系が形成される他にないだろう。」（見田, 1971, 196-197 頁）

このように、ローカルな課題に根差した個人的利益（家郷）の追求を絶対者の名において価値づけることによって社会的幸福は実現するという支配的な考え方が我が国には存在していたのである。いわば、絶対者に結び付けられ正当化される自助努力による幸福追求という社会性が我が国には存在するのである。そのため、古くは仏教や儒教が、近代には民主主義や市場原理が社会政策として我が国に導入が図られた際も、そのまま導入されるのではなく古層のメカニズムが働き、我が国独自の社会性であるローカルな自助努力の正当化の論理として道具的に利用されていくことになるのである。

この古層のメカニズムは、企業サイドにとっては企業の利益追求を満たすために国家から正当化が必要とされることを意味した。つまり、本来であれば国家が担うべき福祉事業や社会的事業を、政府や行政からの許認可や委託、行政指導のもとで私企業が受け持つという「官民連携」を促すものであった。そのことは明治以降の経済界の動向に如実に表れている。多くの日本企業には「企業は社会の公器である」という意識が一般的に存在していると言われるが（野中・廣瀬・平田, 2014, 30 頁）、これは、企業側が自らの利益を追求していくために国家の意向を忖度した行動であったと言える。例えば、明治初期に現れた企業家に渋沢栄一がいるが、彼は独立独行的かつ半官的で政府から特権を得て蓄財した財閥創始者のひとりである。彼がかかわった社会・公共事業はおよそ 600 団体あり、経済界から社会事業家を支援していった。彼自身、井上馨、伊藤博文、大隈重信ら政治家たちとの人脈を持ち、政府の許認可や保証を取り付けて大規模会社を設立した。渋沢は、「富を増したいといふのは世間普通の人情」だが、「積んだ富を国のために散じ、それに依って社会の事物或ひは秩序の進む様にして行く」（小貫, 1927, 455 頁）と語り、自らの利益追求を正当化するため社会事業の担い手として国益を満たすことを重視し、官と民が連携するという事業形態をとった。このことから国家の経済成長を実現させるために労働者をはじめとする国民の福祉を重視する役割を企業が担うことが、当時の日本人のエートスであったことが明らかである（永谷, 1994, 48-54 頁）。

この古層のメカニズムは、欧州における福祉政策が我が国に導入された際にも作用し、「厚生」という独自の論理を生み出していくことになる。

1938 年、社会政策の必要性に迫られて内務省の外局として「厚生省」(Ministry of Health and Welfare) が設立されるが、これが我が国における社会的理解の内実を「福祉(welfare)」というイメージとする政策決定であった¹¹。「厚生」とは故事から採られたもので「衣食を十分にし、空腹や寒さに困らないようにし、民の生活を豊かにする」という君主の役割を規定したものであった。しかし、この「厚生」は我が国の古層のメカニズムに結びついた

¹¹ 市野川 (2006) は、我が国の「社会性」概念理解に大きく影響を及ぼした出来事が、1938 年の厚生省の設立だとしている。マルクス主義が輸入されることで「社会」という用語に注目があつまり、その後、1901 年、「社会民主党」が結成されるが、当時の日本政府は「民主」という言葉を非常に恐れていたために結成の 2 日後に禁止された。つまり、「社会」という言葉そのものについてはまだ受け入れられており、その後、公的に承認され 1919 年に内務省に社会課が誕生したことからも明らかである。先にも述べた通り、社会政策の必要性を感じていたために社会行政が重視されていたからである。その後、社会課は社会局となり権限を拡大していくが、その傍ら、学生社会科学運動の高まりとともに社会主義者への弾圧が強化していくという流れがあった。「社会」という言葉は社会主義を連想させるものだったため、社会主義者の統制において責任を担った内務省の中に社会局があるという内部矛盾を抱えることとなったのである。

時、儒教の古典から引用された君主の役割とは異なる内実を帯びることになる。

「厚生」という言語そのものは故事からであったが、社会政策としてこの語が重視された背景は、福田徳三による「厚生経済学」(welfare economics)の輸入である。1920年代、日本の社会政策における議論は、社会政策と経済学の融合に傾倒していた。その中で福田(1922)は「厚生経済」論を展開し、welfareの代替用語として厚生概念を打ち出していた(玉井・杉田, 2016, 40頁)。当時、厚生経済学は労働者の賃金闘争を主たる議論の対象としてきたが、福田はピグー流の価格論的なwelfare economicsに基づくのではなく、厚生経済学を労働者のより高い満足、社会的必要の充足を求めるものとして再定義したと弟子の山田は述べている(山田, 1980, 228頁)。したがって、賃金闘争の場においては、労使交渉を行う者同士が、貧困の解消といった社会的価値観を共有しており、その闘争が社会全体の「厚生」をもたらす原動力となる(前述, 42頁)。国家はその活動に正当性を担保するという形で社会問題の解決が図られていく。福田が意図していたかどうかにかかわらず、国家が進めていた近代化主義の中で、立身出世主義というイデオロギーのもと、絶対者(もしくはその代理人たる政府)の意向に即した形で労働者が個人的利益を追求することが可能となる社会政策が推進され、政府による大衆馴致の手段として「社会性」の意味内容が「厚生」という言葉のもと我が国型に変容していった。

福田の死後、彼の議論を受け継ぎ社会政策を「国民的な厚生」に転換する必要性を強調したのが、大河内一男であった(大河内, 1944, 1-57頁)。「厚生」という言葉を用いることによって、社会政策は「社会」の持つ階層性とその協調を排除した国民の厚生生活、国民全体、国家全体という印象を与えるうえで便利な言葉として意味内容が強化されていく。当時の日本は、第二次世界大戦の傷跡を回復すべく、国家経済の立て直しこそ日本政府にとって重要な政策課題だった。したがって戦後復興というスローガンのもと、企業も国民も共に、国家繁栄のために尽力するという社会政策論がそこにはあったのである(玉井・杉田, 2016, 64-65頁)。例えば、労働問題を解決していくにあたっては、国家の責任として政策的介入に寄って解決を図るのではなく、労使協調といった国民の自助努力を促し、その成果を政策として吸い上げることが統治を委託された政府・行政の役割となる。逆に、労働運動を組織し社会主義国家を目指した諸運動は統治の委託が存在しないが故に、その自助努力は正当性を獲得できず、運動そのものが非合法化されていくことになった。

ギデンズ(2009)は、現代の日本型組織は平等を重視し、格差を最小限にする雇用システムを醸成しているため、我が国を資本主義原理から最も遠く離反した経済体制を持った

国として位置付けている。例えば、系列関係、談合制度、株式の持ち合い、インサイダー型の企業統合システム等がそうである。確かに、彼の言う通り、米国型の市場主義を否定する欧州型の福祉国家よりもさらに資本主義原理から離反しており、共同体的・社会主義的性向が強いものと映る（ギデنز・渡邊, 2009, 87-90 頁）。しかし、この現象は寧ろ、様々な海外の政策を輸入し、古層のメカニズムに取り込み形作られた我が国固有の厚生主義の存在が自由経済を制限していた見るほうが妥当であろう。近代化を推進する絶対者の代理人である時の政権から正当化される形で企業や国民は自助努力をすることで、個人の利益追求と国家の利益との幸福な予定調和を追求していくという構造的特質がそこには存在していたのである（見田, 1971, 185-189 頁）。

この様に、労働政策をとってみても明らかなように、我が国の社会政策には独自のメカニズム（古層）のもとで生み出された「厚生」が、「社会性」の意味内容として存在する。この「厚生」のもとで、個人的利益（家郷）を国家の利益へと結びつけていくことで社会的幸福を実現させていくという、我が国独自の社会的課題解決（例えば労使協調）が実践的に生み出されていく。そのため、欧米型の「社会性」を含んだまま社会企業家／ソーシャル・イノベーション概念を輸入したとしても、我が国のソーシャル・イノベーションは、純粋な市場化モデルでもソーシャル・ビジネスに対する国家の介入・統制でもない形として捉え直されることになる。つまり、官民連携という事業展開を通じた国家の支配と企業／個人の利益追求の一致として、到達点としての制度化（e.g., 谷本, 2006）や学習を経た理念の広がり（e.g., 藤井・原田・大高, 2013）として求められてきたのである。ソーシャル・イノベーションの現場においても、欧州のように行政が介入せずとも企業は自らの利益追求という最終的な目的を果たすために社会の公器として福祉を担い、国家に貢献した。当然、この現場を官と民が明確に分かれる欧米型の社会性理解に依拠したまま分析しようとしても理論的混乱を生み出すことは明白であろう。

この「厚生」という観点から捉え直した時、我が国で展開されてきたソーシャル・イノベーション／社会企業家研究の独自の論理構造は、以下のように整理される。

一方で新自由主義学派の影響を受けた我が国の研究者は、社会企業家をスタートに据えることから議論を展開し、その普及のプロセスで制度化を求める理論展開を行っていた。これは「厚生」の概念が潜在的にあると考えるとき、我が国のソーシャル・イノベーション事例の多くが官民連携という現象を分析するにあたってある意味無自覚に厚生に基づいて考察した結果と言えよう。そこには、社会企業家を英雄化したケーススタディを行

うことで、市場と公共を繋ぐ主体として社会企業家を正当化していくという狙いがあったと思われる。

他方で、我が国における社会政策学派の影響を受けた研究者は、我が国ではあまり醸成されていない多元的経済を基盤とした組織の理念型を強調し、市場経済への政府による統制を重視する考え方を提唱する。そのため、社会福祉法人や協同組合のような公共組織色の強い事業体や、事業性を意識しない NPO、公共事業の委託契約を中心とした企業などがソーシャル・イノベーションの担い手として注目されることとなった。しかし、欧州では、市場の暴走に国家が介入するという前提があったのに対して、「厚生」の考え方の下では私企業であっても自ずと労働組合や非営利組織と協調し、福利厚生を充実させていく。いわば、政策的に介入しない限りハイブリッド構造の維持が難しい欧州の社会的企業に対して、我が国では企業や行政と連携するかたちで、労働者協同組合がハイブリッド構造として成立していた。藤井・原田・大高（2013）はそこにハイブリッド構造の存在を認め、ローカルに根ざした社会企業家の学習を社会性の根幹として肯定していったのである。ここには、研究者が測定尺度を通して介入して「社会性」を維持する監視機関の役割を果たすのでは無く、既存の連帯（労働者協同組合）では解決されていない社会的課題を、社会的企業にハイブリッド構造という概念を照射していくことで、「厚生」に基づく社会的連帯を新たに構築していこうとする独自の立ち位置が見い出される（藤井・原田・大高, 2013, 250-277 頁）。

2. 5 ソーシャル・イノベーション研究のリサーチアジェンダ及び理論的イシュー

本章ではここまで、米国、欧州、日本におけるソーシャル・イノベーションに関する先行研究について、各国の歴史的背景に根付いた社会性の観点から検討を行ってきた。米国型の新自由主義学派は、ピューリタニズムを強く受けた歴史性のなか、市場主義に根ざすという社会性を有していた。そのため、社会問題はその市場化を通じた解決策を導き出すことを重視する。これに関わる研究者は、社会企業家の具体的行為を分析し、ビジネススクールにおいて、ケースメソッドを普及させていくことを目指していた。

欧州型の社会政策学派に於いては、社会民主主義レジームと保守主義レジームの影響を強く受けた社会性が存在しており、それが新自由主義の影響が強まる中で、市場主義によって除外されていく社会的弱者の救済を重視し、市場の暴走を抑制すべく、市民へのエンパワーメントと社会問題の市場化に対する国家の介入による政策的なソーシャル・イノベ

ーションの実現を重視するという形で発展していた。研究者の立ち位置は、政策立案及び、ソーシャルインパクトの測定を通じてソーシャル・イノベーションの実現へと介入するというものであった。

他方で、日本においては明治維新以後、後発国として欧米に追従していく中で独自の社会性理解を展開し、一旦は欧米の概念を輸入するものの、欧米にはない社会性—国家（絶対者）のもとで個人的（家郷）利益を満たすことが社会的幸福を実現となるという厚生概念—が存在していたため、官民連携における実践という形が自然と社会政策の推進の中で実行されていった。言い換えるなら、ソーシャル・イノベーションの実現においては、官民連携によって国民福祉の繁栄を目指し、社会企業家によるローカルな社会問題の解決においても官と民両者が連携していくことが求められたのである。このように、我が国における「社会性」が如何なる意味内容を込められて発展してきたのかを鑑みたくてソーシャル・イノベーション研究を再度見つめなおすとき、行政の立ち位置や社会的企業の立ち位置は既存研究と異なる様相を呈する。

これらの議論を踏まえたとき、我が国のソーシャル・イノベーション研究にもとめられる理論的イシューとは如何なるものであろうか。我が国の社会政策は、1980年代以後、一貫して規制緩和、地方への財源移譲、民間への委託契約として行政改革が進められてきた。この一連の行政改革は、依拠する理論は欧米の政策（新自由主義や第三の道）の輸入や模倣であったが、そこに「厚生」という独自の意味内容を持つ「社会性」理解が存在していたため、社会政策は国家繁栄を目指した企業や共同体（家郷に依拠する民衆）が自助努力を、それを国家の代理人である「官」が正当化していくという官民連携の形で実施されてきた。この我が国における行政改革の展開においてソーシャル・イノベーション研究を再考すると、我が国におけるソーシャル・イノベーション研究は、官と民という両アクターが、「厚生」の実現を図るソーシャル・イノベーションの実現に向けて、どのような形で自らの利害を満たしているのかに着目することが重要なのではないだろうか。以上の事柄を分析していくうえで、本論文では我が国のソーシャル・イノベーションを、以下の三つのパターンに分けて考察する。

第一に、既存の社会政策で解決し得ないローカルな社会的課題に動機づけられた社会企業家の自助努力としてのソーシャル・イノベーション研究である。これは、主に社会政策学派が目指したハイブリッド構造を持つ社会的企業に関する研究である。ハイブリッド構造のもとでは、政府・市場・コミュニティの長所を「いいとこどり」を行う中間的位置づ

けとして、市場のみならず政府やコミュニティに積極的に関わり続けることを強調するが、そこには市場経済そのものを否定する視点が存在していた (e.g., 藤井・原田・大高, 2013)。しかし、社会企業家が、既存の制度を想定外利用し、時に切り離すことで事業化を図るという市場経済上での自助努力を、行政側が追認・正当化していくという、我が国独自の社会企業家の行為としてのソーシャル・イノベーションが存在していると考えられる。この点について次章で経験的研究を基に考察する。

第二に、国家の社会政策構築（第三セクターや事業委託制度等）の中で、行政が企業の自助努力を吸い上げ官民連携による社会的課題の解決を目指していくソーシャル・イノベーションに関する研究である。これは、新自由主義学派が目指したヒーロー的起業家仮説に基づく研究に多く見られる。なかでも、ソーシャル・イノベーション・プロセスモデルでは、社会企業家による理念ベースの価値共有を前提とした、資源の新結合と制度化を通じたソーシャル・イノベーションが議論されてきた。厚生概念に基づくとき、新自由主義学派の分析視座であるプロセスモデルは、国家の代理人である行政体の行う社会政策の構築（第三セクターや事業委託制度等）の中で、行政は企業の自助努力を吸い上げ官民連携による社会的課題の解決を目指していくというパターンとして読み解くことが可能である。しかし、この理念共有を前提とした研究は、社会企業家による利害調整が実質的にブラックボックス化されるという理論的課題を有していた (e.g., 谷本, 2006)。そこで、第4章において、新自由主義学派の持つ理論的課題を解消すべく、現場に根ざした多様な主体の利害関係の存在に着目し、行政と企業が如何にして自らの利害を満たしていくのかについて分析を行う。

第三に、ソーシャル・イノベーションの広義的理解である社会政策の変革としてみる行政主導によるソーシャル・イノベーション研究である。厚生概念に基づいて社会政策の実行プロセスを再考するとき、日本政府の代理人である行政体が、多様なアクターの自助努力を取り込み「厚生」につなげていく過程を分析することが重要だと考えられる。この過程が如実に現れたのが住民参加を通じた市町村合併をはじめとする地方分権に基づく行政改革であった。我が国では戦後に何度かの市町村合併が実施されてきたが、所謂「平成の大合併」は従来の市町村合併とは異なり、地方行政への大胆な財源と権限委譲が伴うと共に、新市町村の名称や行政サービスの内容について住民参加が求められることになった。この社会政策の推進において、如何に当該地域の自助努力を巻き込む形で、ソーシャル・イノベーションを実現させるのかについて分析する。

第3章 社会企業家によるハイブリッド構造の構築

前章で指摘した通り、我が国における公共政策は「厚生」という独自の社会性理解のもとで、ローカルな社会的課題に動機づけられた主体による自助努力を、行政側が追認・正当化していくというプロセスで遂行されてきた。我が国のソーシャル・イノベーション研究の社会政策学派は、Evers and Laville (2007) が提示したハイブリッド構造という概念を起点とし、ローカルな社会的課題に対して社会企業家が、諸制度の持つ権限やそこから動員可能な資源を「いいとこどり」(宮本, 2003) ことによって解決すると捉えられてきた。

この「いいとこどり」この際に問題となるのが、社会企業家が「厚生」を体現し、維持し続けていくことにある。そこで本章では、3.1 で社会政策学派が提唱するハイブリッド構造(いいとこどり)を巡る先行研究の理論的検討のもとに新たな分析枠組みを提示し、3.2 以降で我が国に置ける社会的課題である障がい者への就業支援事業の事例分析を行う。そして、この事例分析から見いだされた発見事実を整理し、そこから得られる理論的・実践的貢献を明らかにする。

3.1 ハイブリッド構造を媒介とした、社会企業家の実践を捉える理論的視座

第2章で考察した通り、社会政策学派の議論は、労働統合型社会的企業 (Work Integration Social Enterprise : 以下、WISE) を通じた、社会的排除 (social exclusion) という視座から貧困・格差問題への対応を主として展開されてきた (e.g. Borzaga and Defourny, 2001)。社会的排除とは、「貧困や格差問題を関係性の次元で傘下の欠如を意味し、複合的な不利が連鎖的に重なっていくプロセスに注目する」(藤井・原田・大高, 2013, 91 頁) 概念とされる。すなわち社会的排除とは貧困や格差問題を、労働市場排除や構造的不利のみに求めるのではなく、セイフティーネットになりうる行政、政治、コミュニティにアクセスする経路から排除されている (あるいは喪失している) が故に生じる複合的な問題として捉えていく (e.g., 岩田, 2009; 樋口, 2004; 嶋内, 2011)。貧困・格差問題の解決のためには、(新自由主義学派的な) 市場を通じた解決のみならず、行政、コミュニティ、政治的状況全てへの積極的な関与を通じて変革を促していく必要がある。つまり、社会的企業は、(社会的排除故に見いだされることに無かった) 貧困・格差問題の当事者の状況とニーズを掘り起こし、市場、政府、コミュニティから動員した資源の新結合 (すなわち、

ソーシャルイノベーション)を通じて解決を図る「肯定的媒介」(positive synergetic mix)の担い手として期待された (e.g, Evers, 1993)。この媒介の場としての社会的企業は「多元的なステークホルダーと多元的な目標を持ち、多様なタイプの経済的諸関係を連結させるもの」という理念型(ハイブリッド構造)として提示されてきた (Laville and Nyssens, 2004, 邦訳, 442 頁)。

ハイブリッド構造としての社会的企業は、その社会的問題の解決に際しては市場・再分配・互酬性の三つの経済を混合させることを求められる (e.g., Laville and Nyssens, 2004)。市場とは営利事業を通じた収益、再分配とは政府・行政等の補助金、互酬性はコミュニティから提供されるソーシャル・キャピタル (social capital) を意味する。社会を構成する各アクターをステークホルダーとして抱える社会的企業は、各アクターから社会的課題の解決に必要な資源を動員可能になると同時に、各アクターに対する説明責任が求められる。この説明責任に対して社会的企業は、現場に根ざす形で各アクター動員する資源を混合(すなわち新結合)させ社会問題を解決していくことで、果たしていくことが期待される (e.g., Borzaga and Defourny, 2001)。

以上のように、社会政策学派における社会的企業論は、一方で社会的排除を起点に既存の諸制度からの疎外に起因する貧困・格差問題に焦点をあて、現場に根付いたローカルな課題解決に社会性を求め、他方でハイブリッド構造としての社会的企業が、ソーシャル・イノベーションを遂行することにその解決を期待してきた。ハイブリッド構造としての社会的企業の有効性を定義づけた上で、社会政策として取り組む限りにおいてこの研究実践は有効に機能する。しかし、ひとたびハイブリッド構造の不安定性に目を向けたとき、その有効性は損なわれる。なぜなら、ハイブリッド構造を有するからと言って、ソーシャル・イノベーションが実現するとは限らない。むしろ、多様なステークホルダーと関係を取り結ぶが故に、社会的企業は不安定に陥る危険性を有するからである (藤井・原田・大高, 2013, 104 頁)。

先述しているように、市場、政府・行政、コミュニティと多様なアクターをステークホルダーとして取り込む社会的企業は、ローカルな社会的課題の解決のために各ステークホルダーから必要な資源を動員することと引き替えに、各ステークホルダーに対する説明責任を果たす必要性に迫られている。この各アクターに対する説明責任は、社会的企業に対して市場あるいは法制度や行政組織への同型化圧力として作用する。その結果、特定のステークホルダーへの対応を重視する目標の単一化、市場からの収入もしくは公共からの補

助金にのみ依存する財源の単一化、市場あるいは公共に適応することで専門知識を持つスタッフの重要性が増し、社会的企業への当事者やボランティア参加の後退を招くスタッフの専門化などの危機に陥るのである (e.g., Bode, Evers and Schultz, 2006)。ハイブリッド構造の不安定化、すなわち社会的企業の営利企業化、もしくは行政の下請け組織化は、社会的排除に起因する貧困・格差問題の解決を著しく困難にするのである (e.g., 藤井・原田・大高, 2013)。

それ故に社会的企業は、所有構造と資本構成の多元性を維持したまま、多元的組織目標を実現するために「一定のフレキシビリティ (社会問題の現場に対する応答可能性を担保する柔軟性) を維持しつつ、生き残り可能なニッチを形成」していくために、「多様なステークホルダーの利害をどのように調整し、合意形成を可能とし、協力を引き出すのかという課題」を乗り越える必要がある (藤井・原田・大高, 2013, 112 頁)。いわば、ハイブリッド構造としての社会的企業を通じたソーシャル・イノベーションを捉えるためには、それを作動させる社会企業家の実践に改めて注目せざるを得ない。それが、藤井ら (2013) が提唱する、「闘う社会的企業」である。

藤井ら (2013) が提唱する「闘う社会的企業」では、一方では米国流のソーシャル・イノベーションによる社会的企業の営利企業化の危険性とハイブリッド構造としての社会的企業の持つ優位性を社会性の有無の観点から強調しつつ (前述, 81 頁)、他方で我が国における協同組合研究を基盤とすることで市民による連帯を主導とした社会問題の解決を強調し、欧州型の国家による介入を暗に退ける (前述, 101-104 頁)。その上で、現場に根付いた社会企業家による学習を通じて可能となる、ローカルな社会的課題の解決に日本独自の社会性の根幹を求めていく (前述, 104-106 頁)。

しかしながら、第 2 章において指摘しているように、藤井ら (2013) が依拠する欧州の社会政策学派は、一方でハイブリッド構造による市民主導の社会問題の解決を強調しつつ、他方で福祉国家という大前提のもとで尺度化されたソーシャルインパクトによる社会的企業の測定と評価によって社会性を担保していく。だとすれば、藤井ら (2013) が提唱する「闘う社会的企業」のように、学習に基づくローカルな社会的課題の解決によって、その社会性を基礎づけてしまうことは、ハイブリッド構造という概念の持つ本来的な意味を誤用していると考えられる。

藤井ら (2013) は、何故このような誤用をしてしまったのであろうか。彼らは労働者協同組合の展開過程において存在した問題を市場の限界に据えるところにあると考えられる。

故にハイブリッド構造を強調し、事業委託や公的資金の存在、ボランティアの適切活用において闘ってきた過程こそ社会的企業がソーシャル・イノベーションを導き出す要因として重視するが、第2章で述べた通り、我が国の労働問題という社会的課題の水面下には「厚生」概念が存在していた。厚生のもとでは労働者問題の解決において、国家の意向を汲み取りつつ自助努力を行う企業の闘い方に着目するという彼らの分析視座とは異なる視点が存在しているのである。

このことを踏まえた時、この「闘う」とは市場経済に対する単なる抵抗を意味しない。一方で「厚生」を体現する存在として現場主導の「いいとこどり」で既存の諸制度では解決不可能な社会問題を解決するハイブリッド構造を構築し、他方で「厚生」という大義名分の下で現場主導の「いいとこどり」に行政制度が関わる形で事後的に正当化し、前例として模倣が進められていく過程を捉えるものである。それ故に、ハイブリッド構造としての社会的企業が市場にも行政にも適応することなく、ソーシャル・イノベーションの担い手として作動していくためには、このハイブリッド構造を構築し運営していく社会企業家の実践に注目していく必要がある。そこで本章では、ハイブリッド構造としての社会的企業を作動させる、社会企業家の実践を捉えるうえで、以下の分析視角に基づき事例分析を行っていく。

第一に、人々は自らを取り巻く諸制度を参照していく中で、社会的排除故に生じる構造的不利益として社会問題を認識し、社会企業家として活動する動機を獲得していく。社会政策学派の議論において社会企業家による社会的課題の発見は、ローカルな文脈に埋め込まれていることによって得られる当事者性から説明が試みられてきた。確かに、当事者性の獲得は社会的課題の発見において必要不可欠な過程であると考えられる。しかし、その社会的課題が市場あるいは行政やコミュニティへの適応で解決されるのであれば、社会企業家として行動する必要は生じない。むしろ、既存の諸制度から社会的排除を起点にして初めて、人々がローカルな文脈に埋め込まれることで可能となる、「いま、ここ」の社会問題を見出す過程が理解可能になる。同時に、社会的排除を起点とするが故に、市場や行政・コミュニティでは解決し得ない構造的不利益として社会問題が見い出された時に、その解決方法として「いいとこ取り」を手段とするソーシャル・ビジネスを構築する必要性が生じ、社会企業家という社会的役割を担う動機を獲得していくのである。

第二に、社会企業家は、自らを取り巻く諸制度との関係から社会的課題の解決を目指して巻き込みうる他者や動員可能な資源を見出し、逐次的に同型化してステークホルダー

として獲得していくことで、ハイブリッド構造としてのソーシャル・ビジネスを構築していく。第2章で述べた通り、社会企業家の具体的行為については、新自由主義学派がケーススタディの蓄積から、ソーシャル・イノベーション・プロセスモデルとして、現場の実践に繋がる行動類型を見い出してきた (e.g, 谷本ほか, 2013)。他方で彼らは、社会企業家の理念が市場で普及し、行政による法制化等によって追認される (あるいは独占的地位を与えられる) という、市場原理に基づいた説明を行ってきた。しかしながら、人々がソーシャル・ビジネスという手段を選択するのは、市場や行政への適応だけでは、社会的排除に起因する社会的課題を解決し得ないためである。それ故に社会企業家は、諸制度との係り合いから同型化していくことで可能となる諸資源を組み合わせしていく (いいとこ取り) ことで、ハイブリッド構造としてのソーシャル・ビジネスを構築していくのである。

第三に、社会企業家はソーシャル・ビジネスのハイブリッド構造を維持・拡大、時には縮小していく形で、ソーシャル・ビジネスを展開していく。既に指摘しているように、社会企業家は多様かつ複雑な同型化圧力に晒されている。ソーシャル・ビジネスが多元的財源によって維持されていると言うことは、同時にその財源に紐つけられるステークホルダーに対する説明責任を果たしていかなければならない。この際、社会企業家は自身が見い出した社会的課題の解決を図るため、これらの衝突や不適合を克服するための抵抗戦略 (藤井・原田・大高, 2013, 119-121 頁) を遂行していく必要がある。しかし、この抵抗戦略とは、単に行政や市場からの圧力に対して、「抗う」ことを意味するのでは無い。時には、ステークホルダーからの同型化圧力をレバレッジとする形での事業の継続や拡大を図る同調戦略でもあり、時には、事業そのものの社会性を保つために収益事業であっても縮小するといった撤退戦略までを含む、諸制度との係り合いを通じて可能となる実践 (e.g, Oliver, 1991) として捉えられるのである。

3. 2 事例分析：一般社団法人ラ・バルカグループ

3. 2. 1 調査概要

本章のもとになった調査研究は、2016年8月、愛知県豊橋市において一般社団法人ラ・バルカグループを立ち上げていた夏目浩次氏へのインタビューとして実施された。インタビューは2時間程度で行われ、インタビュー어의了解のもと、録音しテキスト化した。テキスト化したインタビューデータの総字数は約1万2千字となった。このインタビュー調査に先立って、2015年4月に夏目浩次氏のもとで久遠チョコレートブランドの普及を試

みていた吉野智和氏にもインタビューを基礎調査として実施した。その際のインタビューデータの総字数は約 25,000 文字となった。これらインタビューデータに加え、筆者が行政コンサルタント時代に携わった、障がい者基本計画策定に関わる資料、障がい者雇用に関する先行研究をデータとして利用している。

3. 2. 2 我が国における福祉的就労支援制度の持つ構造的不利益

我が国において障がい者の就労支援は、福祉的就労支援と一般就労支援に分かれるが、ともに国の法制度のもとで事業を営むため、補助金依存の事業所が多くあることは否めない¹²。特に、福祉的就労支援は安定的な雇用対象から排除されてきた障がい者の支援を重点的に行うため、福祉的傾向が強く事業収入を通じた事業所経営という点で課題を抱えている。そのため、社会福祉法人という経営形態をとる共同作業所で働く障がい者の多くは月給 1 万円以下で働いている¹³。

この現状に、強い問題意識を持ち、障がい者雇用の促進を図る目的で設立された社団法人がラ・バルカグループである。愛知県豊橋市に本拠地を置き、現在は久遠チョコレートブランドを中心として全国展開している。代表理事の夏目浩次氏は、障がい者の賃金を最低賃金レベル支払うことができるよう、障がい者雇用の構造変革を掲げて事業展開を開始した。彼は、福祉的就労支援業界が障がい者支援において当たり前のように取りこぼしてきた事業性の高い事業所運営を実現している。

障がい者福祉事業に携わる前、夏目氏は土木系のコンサルティング会社で、ユニバーサルデザインに基づく都市計画に携わっていた。公共施設を利用するすべての人が活用しやすい空間設計を行うことが求められているにもかかわらず、仕事の多くは経済的制約があり思うとおりに進まなかった。障がい者が利用できるようエレベーターを作りたくてもプランを変更されてしまっていた。

そのなか彼の人生を大きく変えることとなったある本と出会う。それは、小倉正男の『福祉を変える経営』であった。都市計画を行う際、障がい者との接点も多く、その情報収集として手に取った本だったが、そこに書かれていた「月額工賃 1 万円」という現実に夏目

¹² 福祉的就労支援は「障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律（以後、障害者総合支援法）」を、一般就労支援は「障害者の雇用の促進等に関する法律（以後、障害者雇用促進法）」を法的根拠とする。

¹³ 小倉正男（元ヤマト運輸会長）がこの事実強い問題意識を持ち、ヤマト福祉財団を立ち上げたことは有名である。詳しくは、小倉正男（2003）『福祉を変える経営』、日経 BP 参照。

氏は驚愕した。実際に、豊橋市内にある障がい者支援施設の月額賃金を調べたところ、月額 3 千円程度だった。そこにみられた状況は、支援員や事業所が悪いのではなく、月額 3 千円でも構わないと言わせている福祉業界の構造があることに気づいた。そこでは、障害レベルが低賃金につながっているのではなく、そもそも事業として収益を上げることができないような店舗経営をしていたり、収益を上げなくても「仕方ない」とあきらめてしまう雰囲気強い状況が見られた。

我が国の障がい者の福祉的就労支援は、障害者総合支援法のもとで訓練等給付の就労移行支援事業及び就労継続支援事業（A 型、B 型）において行われている。障害者支援施設は、これらの事業の実施において、訓練等給付費、利用者負担金、その他関連制度からの補助金をもとに運営を行っている。就労移行支援事業は、比較的軽度の障がい者を対象としており、福祉的就労から一般就労への移行を目的とするものである。事業所内や企業において作業や実習を実施し、一般就労に必要な知識・能力を養い、適性に合った職場に就労することを目指す。この事業の実施期間は 24 か月という限定が加えられる。他方で、就労継続支援は、通常の事業所に雇用されることが困難な障がい者に就労の機会や生産活動にかかる知識・能力を提供することを目的とする。A 型（雇用中心）は、比較的生産性の高い障がい者を対象としており、利用者を雇用することが原則である。B 型（非雇用中心）は比較的生産性が低い障がい者を対象としており、障がい者に生産活動その他の活動の機会を提供することを目的とする。

これら福祉施設の収入は大きく分けると 2 種類で成り立っている。ひとつは物販などの事業収入であり、もうひとつが事業内容によって受けることができる補助金である。例えば、1 人の障がい者が一日来ることによって、就労継続支援であれば 6 千円前後（事業所規模や自治体によって金額が異なる）が支給される。これがほぼ施設の運営費として活用されており、職員の人件費などもそこから支出されている。それに対して、障がい者の作業によって生み出された売り上げは必要経費を除いて障がい者に分配される。つまり、障がい者の支援をすることで福祉施設は運営できるように保護されている。ちなみに、障がい者の賃金は都道府県によって異なるが、B 型事業の場合、全国平均月額工賃は 14,437 円（平成 25 年度）である¹⁴。

他方で、社会企業家／社会的企業への注目が高まるなか、小倉氏のように障がい者雇用施設においてもビジネスを通じて課題解決を目指す事業所が増えはじめていた。社会的企

¹⁴ 東京都の場合は、14,588 円（平成 25 年度）。その他、各自治体の公式サイトを参照。

業とは社会問題を政治的な次元ではなく、ビジネスを通じて社会の在り方そのものを変革する社会企業家／社会的企業の存在は、障がい者雇用における課題を解決するうえで大きく期待されていた（e.g., 米澤,2011）。夏目氏も、障がい者問題を解決していくためには、従来の障がい者支援制度に頼るのではなく、障がい者も参加できるビジネスとして事業を構築していく必要性があると考えようになった。

小倉正男さんの本を読んで、そこで障がいのある人の給料が月1万にも満たないことが書いてあって、驚いてですね、地元戻ってきて休みの日に当時は…そこをグルグル廻ってみたんですよ、月3千円ぐらいだったんですよ。確かに金額はほんとなんだなって驚いて、ショックだったのがそのフィールドで働いてる支援員さんがそれはその人達が悪いのではなくて、仕方がないからこれで良しとする、みたいな、そういうもんなんですよって感じだったので…その人が悪いんじゃないかってそういう風に言わせている福祉の構造があるんだなあと思って。何でもそうなんですけど、これで仕方がないんですって言ってしまったらそのフィールドは絶対成長しないじゃないですか。領域を広げていく努力をしないとチャレンジをしないとそのままだなあと思って。そうするとその狭い領域の中だけでしか彼らは生きられないと思って。（夏目氏）

そこで、夏目氏は職場を退職し、平成15年3月30日に、小倉氏の展開するスワンベーカーリーを目指した10坪の小さなパン屋「花園パン工房ラ・バルカ」を開業する。まずは、愛知県の最低賃金で知的障害を持つ3名を雇用した。当初、経営はうまくいかず7か月で赤字となる。そこで夏目氏は当時、パンの移動販売でも注目を集め始めていたメロンパンに着目し、10種類のメロンパンを取り扱う店舗と移動販売車の二本立てで営業展開しはじめた。ちょうど、NPO／NGOやボランティア活動に着目した「愛・地球博」の開催時期も重なったこともあり、敷島パンがメロンパンのレシピを買い取って会場で販売することとなる。

移動販売車を導入することで、販売先も広がっていった。夕方に職員室や病院に赴き、翌日の朝食用として働く女性向けの販売が可能になった。この移動販売を切っ掛けとして、地元のビジネスホテルからの朝食用のパンの受注を受けることに繋がっていく。ビジネスホテル向けには、一口サイズのパンを製造し、朝食バイキングで提供するサービスを行ったところ、今度は保育園からも注文が入ることになった。更に、一口パンをホテルの朝食

で食べた旅行代理店からも声がかかり、機内食としておやつに提供するサービスとして活用されることとなった。これらのパン事業の展開の結果、平成16年には2号店を含めて16人程度の障がい者を雇用することとなり、彼らの月額賃金は8万円～13万円程度となった。

3. 2. 3 社会福祉法人を活用とした民福連携の展開

販路の拡大と雇用者数の増加に伴って、ラバルカの仕事量も増加していった。噂を聞きつけて障がい者の就労希望者も増加し、配達や経営のスタッフが足りなくなっていた。夏目氏は親族の手伝いに依存していたが、店舗数を増やしてより多くの障がい者を雇用するとなると新たな事業展開が必要となった。そこで、平成17年に、NPO法人格を取得し、デイサービスセンター実践就労支援事業所「豊生ら・ばるか」を開設する。当時は、就労支援系事業（旧授産施設）は、社会福祉法人にしか許可されていなかったが、デイサービスの制度を活用することで就労支援事業を行うことが可能となるという計算が夏目氏にはあった。

ここで一つ問題があった。デイサービスは障がい者に、日中の居場所を作ることを目的として作られた制度である。そのため、デイサービスを利用している障がい者がどのような労働をしても、賃金を支払うことが認められていない。そこで夏目氏は、家族会をつくりそこに寄附をするという形をとることで、障がい者にラバルカの売り上げを分配する仕組みを作った。この制度利用は日本初の取り組みであり、その後、多くのNPO法人がこの仕組みの模倣することで、平成18年の就労支援事業制度の制定へとつながっていく。

NPOって何が障害福祉の制度で使えたかって言うと、デイサービス。ところがこれがデイサービスってのは日中の居場所の制度なので、賃金払っちゃダメです、不可思議な制度だったんですけど、デイサービスって制度活用してみんなで作るんですけど賃金は払っちゃダメですと言われる。当然ですけど就労の制度は変わってきました、当時は障がいを持った人が通所して就労して賃金もらうってのを制度化されていなくて、ただ僕らは授産施設できないから、デイサービスやっっているんな人受け入れたんですけど、働いてくれるから賃金出したい、制度としてはダメだと、家族会に賃金の寄付をして、分配するような形で、そうするとやりづらさもあって、税法上的にも…色々窮屈

なともあって。(夏目氏)

順調にラバルカの製パン事業が拡大していった結果、夏目氏が雇用する障がい者の人数は37名となっていた。しかし、税法上の問題もあり、これ以上人数を増やし続けていくことは困難であった。そこで、夏目氏は社会福祉法人の設立を検討することとなる。ここで直面したのが、営利事業であるラバルカと社会福祉法人制度の間のミスマッチであった。

どんどん働きたいって来て頂くんですけど、叶えられないんですよ、で断るしかなく一方で福祉の社会法人とか福祉の方でもう少しやりようがある、そうするとこの人達をもう少し救えるんじゃないか、そう主張すると・・・あなたは民間のパン屋、私達は社会福祉法人っていう切り分けかたをされてしまうんですよ。そこじゃないんだけど、冠が株式会社でも個人事業でも社会福祉法人でもやるべき事は同じだと思うし、やれる事は絶対にあると思うんですよ、じゃあこれを何とかせないかな、まあそれを言っても切り分けられちゃうんだったら社会福祉法人になって行くしかないなと。(夏目氏)

一般的に、社会福祉法人を設立するとなると、行政に施設を建設してもらうことを待つ事業所が多い。社会福祉法人の設立手続きそのものは法制度的に整えられ、行政にも窓口と担当者が設置されている。しかし、我が国の福祉は交付金依存であるため、社会福祉法人を志す事業者はその認可に必要な施設の建設資金を用意することができない。特に、社会福祉事業という公益性の高い事業のため、安定的、継続的に経営していくことが求められ、財政面において確固とした経営基盤を持っていなければならない。地域の必要性に迫られて行政主導で建設する福祉施設が多く、その方法で設立するためには一般的に平均で5~10年要した。

逆に考えれば、法制度と手続きが決まっているため、施設と資金を用意すれば社会福祉法人の設立は可能である。そこで、夏目氏は資本金を自ら用意し¹⁵、施設に適している建物を探すことから始めた。社会福祉法人に最適の物件として、豊鐵工株式会社から土地・建物(旧社員寮)・運営資金の贈与を受けることができ、平成17年10月、「社会福祉法人豊生ら・ばるか」として豊橋市から認可を受けることとなる。翌年2月には、身体・精神障害の受け入れも可能となるように相互利用制度を適用し、知的障害者通所授産施設「豊

¹⁵ 旧制度では資本金が1億円必要であったが、制度改正があり1千万円での開設が可能となった。

生ら・ばるか就労訓練工場」が開設された。夏目氏は半年で認可にこぎつけ、日本最速・最年少の社会福祉法人設立者となった。

社会福祉法人の設立にこぎつけたとはいえ、従来通りの補助金依存の経営をしていれば、ラバルカ時代の給与水準を維持することはできない。夏目氏が目指したのは、社会福祉法人であることを利用した、更なる事業拡大であった。

社会福祉法人として、最初に行った事業は印刷業であった。ただし、大きな印刷会社を設立することはできない。そこで目を付けたのが名刺の作成であった。ほとんどの印刷会社が名刺作成は単価が低いため嫌う。しかもインターネットで作成すれば、個人でも 1,500 円程度でできてしまうため、営利会社の仕事として成り立ち難い。その点、社会福祉法人は行政寄付金が人数分入ってくるため安価で引き受けることができる。そのメリットを活用してアスクルに業務提携を持ち掛けた。営業活動をアスクルに任せ、名刺作成の部分をラバルカで請け負った。今日の民福連携の先駆けである。

行政の寄付金に加えて事業収益が確保された経営により、ラバルカでの障がい者の賃金は月額 10 万円前後を実現させ、かつ健常者のパートを雇用できるため手厚い支援も可能となった。アスクルネットとの連携により、収入源が確保され、名刺事業のサービスクオリティは向上していった。障がい者にとっては、自分の力で iPad を買ったり、好きなタレントのコンサートに行ったりと、彼らが生き生きと働く現場を実現につながった。

今までのパンのコンテンツのほかにもう 1 つは食品じゃないものを作りたいと。PC 事業部って形で入力だとか、印刷を、大きな印刷社は設立できなかったんで、名刺をと思ってやってたんですけど、なかなか商売にならなかったんで、どうしようって考えてた時に、アスクル総務用品の宅配業者が 5 社あったんですけど、その内の 1 つにアスクルネットのがあって。色々調べていくと、どうもどこも名刺はやりたがらないらしいですね。町の印刷屋さんにも聞いても名刺は単価が安いってどう頑張っても二千三千、今ネットでやれば 1500 円とか 1000 円切るものもあると、手間は一緒だし、大きいチラシや DM やった方がいい、アスクルって文具宅配業者に聞いても、あれはできます、これはできません紙やペンは配達しますけど、名刺はやりませんってなる。・・・アスクルネットさんに提案したのが僕らがやるので営業だけして下さい。・・・僕らの社会福祉法人になってる強みは、そこに 40 人きてるので、40 人分の行政寄付金が毎月入ってきますから。社会福祉法人になっても言われ続けたのが「商売上手く行ってますか～」とかチクチク

言われました。君のそこは社会福祉法人とは認めてないよ、みたいな。何言ってんだろとかよく思ったんですけど、でも人がどんどん来るし、みんな自己実現していくし、給料で iPad 買ったりとか、好きなジャニーズのコンサート行ったりとか、生き生きと働いてくれてるわけですよ、更に行政からの寄付金と事業の売り上げがあるから収入構造が二重になってるから、支援者で人を増やせるんですよ。（夏目氏）

平成 19 年、夏目氏は長野県から、民福連携の仕組みを長野県に導入を依頼され、長野県健康福祉部障害者支援課の工賃アップアドバイザーに就任することとなった。平成 21 年には、障がい者の働くタリーズコーヒー店を信州大学病院に開く。タリーズコーヒーは、病床数 600 床以上の病院にしか出店しない。これが福祉制度と絡めて事業展開した場合、病床数 250 床まで落としても収益を上げることが可能となる。障がい者にとっては、タリーズコーヒーの制服をきて、おしゃれなカフェで仕事が出来、タリーズコーヒーとしては今まで出店できなかったところに、出店可能となるということで、お互いの利害が一致した。時を同じくして、第一次安倍内閣が障がい者の工賃アップは国の成長戦略の 1 つに位置付け、全国的に工賃アップ施策が実施されていくこととなる。

そこから長野からオファー頂いて県下の人に対してそういう民福の発想を入れていって、仕事づくめアドバイスしてくれて。当時の僕の展開の方法として、民福で色々な企業さんにプレゼンして仕事作って行って。当時タリーズコーヒーは病院のベッド数が 600 ないと収支がでないってことで出店しなかったんですね、福祉の制度と絡めていくと、ベッド数が 250 ぐらいまで落としても充分大丈夫ですよってことで、それで、彼らのかっこいい働く場所ができて、タリーズコーヒーとしても今まで出店できなかったところが出店できるってことで、民福がガチッと行って。（夏目氏）

以上のように夏目氏は、民福連携を促進させていくために、会社に事業そのものを提案するところから始め、ビジネスが実現可能であることを説明できなければならなかった。そこで経営参画という形で連携先の内部に入っていく方法を検討する。その 1 つが、平成 22 年のジョイコンサルティング株式会社への出資と経営参画である。

身体障害者の人材紹介会社に、福祉制度を活用してトレーニングセンターを開設し、育成した後に企業に紹介する仕組みを構築する。これまでは面談をして紹介するだけだった

ため、マッチングに失敗するケースが多かったが、時間をかけてトレーニングすることで、よりマッチングした人材を紹介することができるようになった。これは、民間の資金だけでは到底実現しえなかったものだったが、制度を利用することで実現可能となったのである。

ちょうどそのころから規制緩和が始まり、社会福祉法人でなくても福祉制度が利用できるようになり、就労者継続 A 型・B 型事業所が開設されていく。そこで、夏目氏は、経営が困難になって廃業しなければならない地域の商店に注目した。例えば、店をたたまなければならないとんかつ屋があれば、そこに経営参画して就労継続 A 型とする。そうすることで、とんかつ屋は事業を継続でき、障がい者の雇用の場も生まれる。まさしく、地域の商店を救済するビジネスであった。障がい者雇用による商店街活性化事業を展開するため、ジョイコンサルティング株式会社を、株式会社アイエスエフネットの子会社化した。株式会社アイエスエフネットは従業員 3,000 人程度の会社で、そのうち障がい者を 100 人程度雇用していた。2020 年までに障がい者を 1,000 人雇用する目標を掲げていたため、株式会社アイエスエフネットの資金を活用して、全国の廃業するクリーニング店を買収し障がい者の雇用を促進していったのである。

ジョイは身体障害者の人材紹介会社だったんで、こちらから半年入って障害の制度を使って、トレーニングセンターを作ったんです。今までは、面談して紹介できそうだったら紹介する、会社としては限界が来ちゃってた、面談の時しかその人見れないから、本当に軽度な即戦力になりそうな人しか紹介できなかった。トレーニングセンターを作ることによって、育成をするってことができるんで、そうすると、時間をかけてその人のことがわかっていくんで、よりマッチングするところに紹介しやすい。・・・民間の資金だけではできなかつたんですよね。そんなころから規制が緩和されて、社会福祉法人じゃなくても株式会社でも福祉制度が使える、就労者継続 A とか B とか移行支援とかそういう制度ができてきたんで、ハンズオンって制度を促進させていったんですけど。こないだも店閉めちゃうっていうトンカツ屋さんとか経営参画をしてお店一個を就労継続 A 型に、すると雇用の計画はできる店は閉めなくていい、彼らの働く場もできる。アイエスエフネットって、当時 3,000 人くらいいて、100 人くらい障害者雇用してる会社だったんですけど、そこにジョイコンサルティングを子会社にしてもらったんです。それで社名がアイエスエフネットです。2020 年までに 1,000 人雇用したいと掲げてたの

で、僕が入ってハンゾウのスタイルを提供して、アイエスエフネットのマナーで全国の廃業するクリーニング店を買って、それこそリノベーションじゃないですけど…。(夏目氏)

3. 2. 4 久遠チョコレートへの事業展開

順調に民福連携を拡大し、障がい者の雇用拡大と賃金上昇を実現していった夏目氏であったが、社会福祉法人に特別監査が入ることになった。夏目氏は各種法制度を遵守しており、実際、行政からの指摘事項は罰則項目ではなかったが、急速な展開に行政がついていくことができなかつたことが監査の原因であった。この時期、土木建築業者のなかには、A型事業を悪用する業者も現れ始め、行政の警戒が強くなっていた。とんかつ屋やオムライス屋に出資して、障がい者の雇用の場と変えていた夏目氏の活動が、制度の悪用として行政の目に映ったのである。

この特別監査を受けたことによって、内部の職員の不安を抱き始めたのと共に、社会福祉法人を利用した民福祉連携の限界も見え始めていた。そこで夏目氏は、平成24年にハンズオンのビジネスを社会福祉法人から切り離すとともに、一般社団法人ラバルカを立ち上げることとなる。

2年前からハンズオンのスタイルで、これが今はこの国の限界だと思ったんですけど、社会福祉法人に特別監査されまして、結論からいくと、指摘事項は3個だけで大した事なく、罰則のあることじゃなかったんですけど、要は展開が派手だったんですよ。それで役所の人理解できない。1番は地域のトンカツ屋さんとかオムライス屋さんを出資をして、働く場に変えてたときに、それで理解されなかったってことと、いろんな行政機関が警戒するようになったんですよ……制度を悪用しているように見られてしまって……実際に愛知県であったんですけど、土木業者、建設業者さんがA型事業を悪用して、それを逆にコンサルしちゃう人が出てきて、やってることがだんだん違う人が悪用するようになってしまって、更に輪をかけて行政が警戒するようになってんです。社会福祉法人での動きは限界があったんで特別監査もあって、内部のマネジメントが結構ギクシャクしちゃって、何もわからない職員達は自分達が特別監査受けて、経営層が悪いことしてんじゃないかって理事会でもゴタゴタあって、じゃあ社会福祉法人はやめようって切り分けて社団法人にしたんです。(夏目氏)

社団法人の設立によって組織内の動揺が治まる共に、社会福祉法人の経営者として営利事業にタッチしない構造を作ることで、夏目氏はひとまず特別監査を実施した行政の懸念事項を克服した。しかし、民福連携を進める中で夏目氏が構築したハンズオンの仕組みは、行政の理解が進まなければ、遠からず同じような問題が再発することが目に見えていた。

そんなとき、夏目氏はショコラティエの野口和男氏と出会った。野口氏と民福連携ができないかと考えた夏目氏は、野口氏の工房に実際に働きに行った。そのとき野口氏の元で働いている工員は日本語学校の外国人など言語の壁を抱えている人たちだった。夏目氏は野口氏より、チョコレートを作る作業は誰でもできるものであり、本物の素材と、正しい知識があれば、高級チョコレートも誰もが触れることができるカジュアルなものに変わることを見せた。

夏目氏は野口氏との出会い、チョコレートと向き合う中で、この仕事の性質が障がい者に適しているだけでなく、これまで手がけてきたパンや名刺では実現できなかった、障がい者の働く現場を根本的に変える製品だと確信する。

チョコレートと出会って、やればやるほどこれはいいなって排除される人がいない、ずっとパン屋からスタートして、色んな事業作り出してやっても、必ず一定のクオリティ保つためには誰かが排除される。チョコレートはそれがなくて人に合わせてくれる、人が遅かったらそれなりに遅い仕事しても、価値は単価高い物を出せる、しかも役場にも成功法の起爆剤が作れるんじゃないか。パン屋クッキーじゃない。働く現場を根本的に変えると思ったんで、色んな出資形態を整理して徐々に縮小して今チョコに。チョコレートってコンテンツをしっかりとした物にしたら、またハンズオンっていうスタイルを導入して、色んな企業に出資して。例えば飲食店を展開してる居酒屋さんに、中小企業に出資をして入って行って、デザートでチョコレートだす。(夏目氏)

チョコレート菓子の加工に際して重要なのは、チョコレートを溶かして練る（テンパリング）する際の温度管理である。この加工を経た後は、溶かしたチョコレートを型に入れたり、乾燥果物と合わせるといった単純作業が残るだけである。この工程では作業の早さは求められない。そのため、作業の早さや効率化という点から障がい者が排除され難いのである。

更に、チョコレートビジネスを障がい者支援に結びつけることで、雇用された障がい者

はショコラティエという専門職の肩書きを得ることが可能になる。専門職の肩書きは、名刺作成では得られない。製パン事業であればパン職人の肩書きを得ることも可能であるが、作業の早さや量の面で、一般的なパン職人としては扱われない。しかし、ショコラティエであれば健常者と障がい者が同等の立場で仕事ができるのである。

そこで夏目氏は、これまで展開してきた民福連携事業を縮小し、チョコレートに特化していくことを決める。チョコレートブランドが確立されたとき、改めてハンズオンの手法を活用して出資した企業にチョコレートを提供する状況を作り出せばいいという長期的な視点を持つての事業縮小であった。

平成 26 年に公益財団法人日本財団と、全国夢のチョコレートプロジェクトを開始する。まずは、京都市堀川商店街に第 1 号店として「New Standard Chocolate」を開業する。チョコレートのブランド名は「久遠チョコレート」となった。久遠チョコレートブランドはスーパーで売っているものほど安くはないが、デパートで売ってある高級チョコレートブランドのものよりは安い。久遠チョコレートの価格設定は 600 円～1,000 円である¹⁶。デパートなどで販売されるプレゼント用のチョコレートは 3,000 円以上が普通だが、自社販売の場合は原材料費が高いチョコレートであっても、パッケージを素朴にするなどしてコストをさげることが可能である。通常、商店街で買い物をする人が買うケーキなどは 400～500 円であり、そのお客さまの手に届く価格帯に設定したのだ。もちろん、味はピュアチョコレートと同じ原材料を使っているため本物である。そのため、連日顧客の足が絶えることなく、ひと月の売り上げは京都店をはじめとする全国のショップで 200 万円を超えるまでに成長した¹⁷。

このショップでの久遠チョコレートブランドでの展開と同時に、OEM の受注も重要な収入源となった。OEM によって発注されてくるものは主として企業の贈答用の品であり、主力商品となっているの乾燥果物にチョコレートをかけたものである。これは大量生産でつくる板チョコレートとは違い、機械では製造不可能な、障がい者が手作業で産み出す「作品」である。OEM を発注する企業側も、このような「作品」であることに、付加価値を見い出していた。

プロジェクトを開始してから 2 年目となる 2015 年度の実績は、年間総売上が 8,035 万

¹⁶ 京都店のメイン商品である「京テリーヌ」は 6 枚入りで 960 円である。

¹⁷ チョコレートは原材料の入手が非常に困難なため、参入障壁が高いビジネスである。その点、野口氏のルートがあることで良質のカカオを原材料から入手することが可能となった。

7千円、障がい者ショコラティエの年間平均給与は153万6千円である。障がい者の就労者数は67名で、月額平均工賃は5万3,724円となっている。現時点で（平成29年2月現在）、久遠チョコレートショップは全国15か所に拡大しており、今後も開店予定の計画が進行している。

表3 夏目氏の事業変遷

平成15年3月30日	花園パン工房ラ・バルカ 開業
平成16年	2号店となるメロンパン専門店を開設
平成17年	NPO法人「らばるか」を設立 デイサービスセンター実践的就労支援事業所開設
平成17年10月	社会福法人「豊生ら・ばるか」を設立
平成19年（～平成24年3月まで）	長野県健康福祉部障害者支援課の工賃アップ 特別アドバイザーに就任
平成21年	全国初、障害者が働くタリーズコーヒー1号店（信州大学病院店）を長野県松本市に開設
平成22年	人材紹介会社ジョイコンサルティング株式会社（当時の社名）に出資・経営参画。実践的就労移行支援事業所を開設
平成23年	ジョイコンサルティング(株)が、(株)アイエスエフネットと(M&A)。アイエスエフネットグループへ (株)アイエスエフネットジョイの代表取締役役に夏目が就任
平成24年	ラ・バルカグループを社団法人化。（社会福祉法人による就労支援とハンズオン事業の切り離しを明確にする） ハンズオン（経営参画）専門会社、株式会社ハンズオン（代表取締役：夏目浩次）をアイエスエフネットと共に東京青山に設立 株式会社クオライフドットコム（代表取締役：夏目浩次）を東京浜松町に設立
平成26年	全国夢のチョコレートプロジェクトを開始。（ハンズオンの縮小）

（筆者作成）

3. 3 発見事実と理論的意義

本章ではここまで、社会企業家およびソーシャル・イノベーションに関する先行研究の抱える理論的課題に対して、制度派組織論の近年の理論的展開に基づいた分析枠組みを導出した上で、具体的な事例の分析的記述を行ってきた。多元的な諸制度に埋め込まれる中で構造的不利益として社会的課題を見出した社会企業家は、諸制度から動員可能な資源や特定の制度に適応することで得られる便益を計算に入れつつ、自身が見出した社会的課題を克服する手段としてソーシャル・ビジネスを構築していく。本論文で取り上げた夏目氏も、障がい者を取り巻く労働賃金に社会的課題を見出し、障がい者支援に係わる諸制度を利用していくことで、社会的企業を設立し、事業を展開していった。

最後に、この事例記述から見い出される理論的貢献を指摘していきたい。

本論文の事例記述を通じて注目すべきは、夏目氏が純粋な営利企業（製パン事業）から事業をスタートし、NPO法人・社会福祉法人を利用した民福連携事業へと展開し、最終的に民福連携事業を縮小しつつ営利企業（チョコレート事業）に回帰していった点である。

この夏目氏の事業展開から、二つの理論的貢献が導き出される。

第一に、社会政策学派は社会企業家の学習に基づいたハイブリッド構造の維持によって、社会的課題を解決し得る独自の生存領域が維持・拡大されていくと捉えてきた。それに対して夏目氏の事業展開は、諸制度に逐次適応しつつソーシャル・ビジネスを展開していくことで不可避に生じた課題に対して、最終的にはNPO法人や社会福祉法人を利用した民福連携事業を縮小し、営利事業へと回帰していくことで解決を図った。すなわち「厚生」のもと社会企業家が行政の意向を満たすためには、社会政策学派が主張する「いいとこ取り」だけではなく、事業展開の上で生じる課題の源泉となった制度と関わりを一時的に断ち、市場経済において自助努力をすることに特化するほうが社会性を保つことができたのである。

社会政策学派が提示してきたソーシャル・ビジネスのハイブリッド構造は、社会企業家が諸制度との関わりの中で多元的な財源を確保し、独自の生存領域を構築していくための戦略的行為を捉えていくための理念型として有効に機能してきたが、ハイブリッド構造を前提とするが故に、その構造の確立と維持に分析の焦点があてられているのが現状である。夏目氏の民福連携事業は、先行研究が指摘するハイブリッド構造の構築であった。しかしながら、この民福連携事業が成功事例として法制化されることで、制度の悪用という社会的課題が生じてしまったのである。ハイブリッド構造そのものが問題を生み出している限

り、ステークホルダーのマネジメントだけで事業を維持することは困難であると共に、その構造を採用することでその実践において「厚生」に基づく行動とは言えず社会性が疑われるという危機に直面することになる。それ故に、夏目氏は民福連携事業を縮小し（一旦は制度との関係を断ち）、営利事業であるチョコレート事業を通じた障がい者支援へと回帰していった。つまり、夏目氏は社会企業家としての正当性を維持するため、既存の制度との関係をあえて断ち、再度、市場に適応するという新たな実践を産み出していったのである。

第二に、新自由主義学派において支配的パラダイムであるソーシャル・イノベーションのプロセスモデルとは異なり、社会企業家の事業が市場に受け入れられ、法制化されたことが、逆に行政から疑いの目を向けられることとなり、夏目氏の事業展開に困難を招く結果になったことである。

夏目氏の構築した民福連携の仕組みが法制化されたことで、民福連携の社会的事業を成立させる計算が成り立つビジネスであることが認知され、この制度を悪用する模倣者が現れてしまった。いふなれば、民福連携という仕組みが普及したことで、逆にこの仕組みの倫理性に疑いが生じ、厚生に基づいた行為に反することとなり、夏目氏は新たな仕組みの構築を図る必要性に迫られた。新自由主義学派において、ソーシャル・ビジネスの倫理性は、社会企業家という存在そのものに帰着させた上で、その具体的行為としてソーシャル・イノベーションのプロセスモデルが提示され、段階毎に取るべき行為の類型が追求されてきた。それに対して夏目氏の事例からは、ソーシャル・ビジネスの構築と発展のプロセスが法制化に帰結したのでは無いことが明らかになると共に、法制化の後に生じ得るソーシャル・ビジネスの不可避の課題に対して、行政の意向を汲みながら自助努力をすることで正当性を保ってきた社会企業家は、新たな対応行動を求められるというプロセスモデルとは逆行した、新たな理論的視座が見い出されると考えられる。

本章では、社会企業家の具体的行為を分析するために先行研究が取りこぼして来た議論を分析する枠組みを提唱し、ハイブリッド構造がソーシャル・ビジネスにもたらす課題を浮き彫りにすると共に、厚生概念に照らして社会的企業の行為を見たとき、彼らが諸制度からの圧力に対して闘うための新たな行動類型として、制度との関わりを一時的に「断つ」ことが社会的行為であることが明らかになった。もちろん、夏目氏の実践した「断つ」は単に市場主義への回帰を意味するのでは無い。夏目氏が事業を展開していく中で構築した民福連携の仕組みと、チョコレート事業を将来的に結合していくことを見据えた上での、

一時的な事業の縮小と新展開である。だとすれば、社会企業家／社会的企業の「社会性」はハイブリッド構造の維持によって担保されるのではなく、絶対者の代理人（もしくはそのもとで形作られる政策）との関わりの中で社会企業家が多様な資源やステークホルダーを組み合わせ、社会的課題に対して提示する新たな価値（例えば、障がい者への高い給与やショコラティエという専門職の肩書き）によって、担保されていくと考えられる。

第4章 物的資源を媒介とした利害マネジメント

本章では、第三セクターや事業委託制度などの社会政策の構築を通じて、行政組織が企業の自助努力を吸い上げ官民連携による社会的課題の解決を目指していくという、我が国におけるソーシャル・イノベーションの解決パターンとして、官民連携におけるまちづくりに注目していく。

我が国におけるまちづくり研究では、ソーシャル・イノベーション・プロセスモデル(e.g., 谷本, 2006) をもとに、社会企業家による理念ベースの価値共有を前提とした、資源の新結合と制度化を通じた地域の活性化が議論されてきた。地域活性化のためには、地域内の未利用資源の新たな組み合わせを通じて企業家的利潤を生み出していく必要がある(e.g., 清成, 1981)。しかしながら、既存の地域構造のもとで資源を専有しているが故に、利害衝突が生じて資源の新結合を行っていくことは困難を極める。それ故にまちづくり研究は、地域内には多様な主体の利害を調整し、まちづくりを可能にしていく社会企業家に注目し、利害調整の手段として社会企業家による価値共有を基盤においてきたのである。

しかしながら、谷本ら(2013)が提唱する価値共有は、「社会的課題を解決したいという熱い想い」を共有させられる特異な能力「ヒーロー的起業家」の有無に理念の統合と利害の調整を全て還元して説明することで、社会企業家による利害調整が実質的にブラックボックス化されるという理論的課題を有している(e.g., Osborne, 1998)。そこで本章では、ローカルに根差した社会的課題解決事業が、行政によって事後的に正当化されていくというソーシャル・イノベーションについて、予定調和的な分析で新自由主義学派がブラックボックス化してしまった社会企業家の行動を、物的資源を媒介とした利害マネジメントという理論的視座から再考していくことで、社会政策を作動させる社会企業家の具体的な行為を明らかにしていきたい。

このために本章では物質資源を媒介した利害マネジメントという社会企業家の具体的な行為に注目していく。まず、4.1 で、我が国における官民連携による「まちづくり」という現象について先行研究をレビューする。4.2 では、この議論をもとに新自由主義学派によって理論化されたソーシャル・イノベーション・プロセスモデルについて考察する。4.3 では、ソーシャル・イノベーション・プロセスモデルの理論的課題を明らかにしたうえで、物的資源に紐づく「利害の結び直し」という新たな理論的視座を提示する。この視座に基

づき、4.4以降で、滋賀県長浜市と福岡県北九州市の地域活性化事例を分析する。

4. 1 我が国におけるまちづくり研究の動向

我が国のまちづくり研究は、1970年代の地方分権の流れのもと、地方における地場産業の活性化や地域振興を説く議論（e.g., 清成, 1981）と、地域自立を唱える議論（e.g., 中村, 1993）としてスタートした。後者の潮流は、「一村一品運動」¹⁸や「ふるさと創生事業」¹⁹等の行政施策と相まって、地域おこしやまちづくり運動として全国に広がっていった。その後、1990年代後半、「まちづくり三法」が制定されたことを契機に、中小企業政策や中心市街地活性化政策、Town Management Organization（TMO）の設立に係る議論と結びつくことになり、地域活性化を研究する学際的領域として急激な成長を遂げた。

この、新たなまちづくり研究の特徴は、工業団地や大企業誘致等のような従来の行政主導の都市計画とは異なり、地域住民が、地域内の既存の資源に新たな価値を見出し、観光業を始めとした新たな産業の創出という、地域住民主導型の地域再生に注目することであった（e.g., 本間, 1994）。住民主導型の地域再生事例の蓄積は、まちづくり研究への関心を高めるという効果があった。しかし、事例の蓄積が進む中で、特異な能力を持つアクターの精力的な活動と、そのミッションに共感するステークホルダーとの協調関係によるまちづくりという論理構造に基づく記述の再生産が行われる。

例えば、諸富（2010）は財政学の視点から長浜黒壁のまちづくり事例を取り上げる。そこには企業家精神に富むリーダーや住民たちが、地域を再生したいという思いのもと、優秀なスタッフに支えられ地域を再生していく姿が描き出されている。同様に、公共政策学では、角谷（2009）が、中心市街地活性化における TMO の役割を議論する事例として、長浜黒壁の詳細にわたる事例分析を行う。彼は黒壁によるまちづくりは、笹原司郎という類い稀なる社会企業家を中心としたメンバーが、価値観の共有により当該地域の多様なアクターを巻き込むことによって成功したと説明する。この住民参加型のまちづくりは、都市計画学や建築学においても主要な論点であり、まちづくりにおいて住民の協力を取り付け、住民の意欲を喚起することを重視する（e.g., 星野, 2002）。

¹⁸ 1979年、平松守彦大分県知事が提唱した地域活性化運動で、県内全市町村がそれぞれ1つの特産品を開発し、全国に販路を拡大するという方策である。カボス・関アジ・関サバなどの名産品を生産し、農水産業者の収益改善に貢献した。

¹⁹ 「自ら考え自ら行う地域づくり事業」の通称。竹下内閣が地域振興を目的に1988年から1989年にかけて実施した事業で、全国の約3,000の自治体に対し、地域づくりに自由に使える資金として1億円（総額約3,000億円）を交付した。

経営学者もまちづくりにおける事例研究の蓄積に貢献している。例えば、杉万（2007）は、鳥取県智頭町の「ゼロイチ」運動に注目し、リーダーシップ論の観点から、2人の行動力あるリーダーを中心に、地域住民の共感が広がる過程としてまちづくりを捉えている。同様に、石原（2000）は、マーケティング論の観点から、まちづくりにおける商店街や小売業の役割を分析している。特に、深刻化する地域小売業の現状と商店街の空き店舗問題を解決するために、商店街を超えた都市全体の問題解決として、まちづくりの重要性を指摘する。その上で、まちづくりの主役として、カリスマ的リーダーもしくはグループリーダーが必要とされ、参加型住民を共通の価値観で巻き込むことを強調する。しかし、石原（2006）は商店街に存在する通路や街路のもつ本質的機能に着目し、物理的存在が持つ外部性（意味空間）が街づくりに与える影響について指摘している（石原, 2006, 52-61 頁）ことから、理念共有型の地域活性化ではまちづくりを考察するうえで不十分であることを指摘している。

この様に、まちづくり研究は学問領域を超えて事例蓄積がなされているものの、その大半は、地域再生を住民主導のまちづくりとしてのイシューで捉え、カリスマリーダーによる価値共有をまちづくりの成功要因として説明するという論理構造が形成されている。しかし、この価値共有モデルでは多様なステークホルダー（既得権益者）が如何に協力するのかについて、具体的な説明がなされておらず、予定調和な記述という理論的課題が見られる。この理論構造は、企業家研究者の Gartner（2007）の告白によって明らかにされた企業家研究における「ビッグ・ストーリー問題」として、企業家研究では問題視される理論構造（Steyaert, 2007; 高橋・松嶋, 2009）に限りなく近い。Gartner は、自らの企業家へのインタビューを通じて記述してきたケーススタディが、企業家をヒロイックに捉え、企業家に係る人々を敵対者や支援者といった役割を与えることで、予定調和的なビッグ・ストーリーから逃れ得ないものであると告白した。この告白に対し Steyaert（2007）は、既存の企業家研究でなされるインタビューの記述を「神話的な物語の反復（Steyaert, 2007, p.744）」と強烈に批判し、その予定調和的な記述では企業家行動やネットワーク構造の複雑性が把握できないと指摘する（前述, p.746）。同様に、Fletcher（2007）も企業家のヒロイックな行動に焦点を当てすぎることに取りこぼしてしまうアクターとの関係性について指摘する（Fletcher, 2007, p.657）。まちづくり研究も、本来的に多様な実践に満ちた現象が、英雄として社会企業家を位置づけるビッグ・ストーリーが繰り返し語られる中で、定型化の果てに取りこぼされているのである。

4. 2 ソーシャル・イノベーション・プロセスモデル

それでは、まちづくりにおける社会企業家の行為は、如何に分析されてきたのだろうか。先行研究のケーススタディ群から導きだされた発見事実を、社会企業家概念から分析し理論化したものがソーシャル・イノベーション・プロセスモデル(谷本, 2006; Mulgan, 2006)である。先述した通り、Schumpeter (1926) が提唱した経済発展の原動力として説明する企業家機能(①新製品の開発、②新生産方法、③新市場の開拓、④新原材料の開発、⑤新組織の構築)を感受概念として活用するものであった。谷本ら(2013)はソーシャル・イノベーション・プロセスを創出と普及の2段階に分け、創出プロセスを「①社会的課題の認知、②ソーシャル・ビジネスの開発」とし、普及プロセスを「③市場社会からの支持、④ソーシャル・イノベーションの普及」として想定する。谷本(2006)では、①社会的課題の認知、②社会的事業の開発・提供、③市場社会からの支持、④社会関係や制度の変化、⑤社会的価値の広がりという5段階で説明されていた。その経験的研究として、特定非営利活動法人北海道グリーンファンドが日本で初めて市民による風力発電事業を立ち上げたまちづくり事例を用いて解説する。

創出プロセスにおいては、イノベーションの主体として事業を支えるステークホルダー群の存在に注目し、その多様なステークホルダーは、理事長の杉山さかえと事務局長の鈴木享という社会企業家が社会的ミッションを掲げ積極的に説得することで、その事業に共感し支持していったと説明される(谷本ほか, 2013, 118頁)。谷本(2006)はこのステークホルダーとの協働関係を「ソーシャル・イノベーション・クラスター」²⁰と呼ぶ。形成期においては特定の社会的ミッションに関心を持つアクターの集まりであるが、その成熟においては、社会的課題に反発するステークホルダーの参加が重要となり、その動機付けとして「社会的課題を解決したいという熱い想い」が強調される。つまり、社会企業家による事業体(社会的企業)と組織外部のステークホルダーとの相互関係における「価値の共創環境」(谷本, 2006, 52頁)によって地域資源が獲得されイノベーションが創発されると読み解く。

この際、価値の共有は如何にして行われるのか。彼らは、社会企業家によってなされる「相手を説き伏せる戦略(e.g., Suchman, 1995)」に着目する。これは、説得相手となる

²⁰ 「ソーシャル・イノベーション・クラスター」とは、「社会的企業、中間支援組織、資金提供機関、大学・研究機関、一般企業(経済団体)、NPO/NGO、政府・行政などが地理的に集中し、これらが協力的かつ競争的な関係を構築することで、社会的課題への新しい解決方法や新しい社会的価値が生み出され、新しい社会的事業が形成されるような組織の集積状態(谷本, 2006, 37頁)」と定義付けされる。

アクターの暗黙にある認識や価値前提にまで影響を与える戦略であり、ステークホルダーが新しい価値を受け止め、共有し変化していくことを重視する(谷本ほか, 2013, 74-75頁)。この様に、創出プロセスにおいては、情熱や価値の共有、または信頼という形で社会企業家が認知的正当性を獲得することが重視される。

次に、普及プロセスであるが、ここでは認知的正当性に加えて社会制度的な正当性の獲得という視座が付け加えられる。つまり、社会的課題解決の事業化について、法制化や市場の支持、当該地域外からの評価などを根拠として、人々の認知を強制的に変化させ、事業に正当性が付与されるプロセスである (e.g., Hamalaine, 2007)。北海道グリーンファンズにおいては、行政や生協、企業と戦略的に連携を持つこと、信託や証券などの制度を活用すること、他分野で応用されること、補助金や公的な制度を生み出すこと等が普及プロセスでなされているが、それを可能としたのは、新たに事業に共感することで積極的に関与する協力者の存在であった(谷本ほか, 2013, 265-268頁)。つまり、法制化を行うにしても、法整備によって可能となる社会的課題の解決に共感し、共に法制化に向けたロビー活動に協力する集団が必要となる。これら一連の活動は、新たな敵対関係の発生に繋がり、その際に発生するステークホルダーを「説得・強制」するために、屋上に屋根を重ねるように、更なる正当性を必要とする。

この様に、ソーシャル・イノベーション研究は、何者かが「社会的課題を解決したいという想い」によってステークホルダーを協働させることが重視され、社会企業家の持つ「想い」に向かってアクターがまとめ上げられていくことをまちづくりの成功要因として分析する。つまり価値の共有・共感という抽象レベルの利害の結び直しによってまちづくりは可能となるという論理構造が形成されている。

4. 3 利害の結び直しとしてのまちづくり

ここまでで、まちづくり研究における事例蓄積と、その理論化を試みるソーシャル・イノベーション研究の議論について検討したが、その論理構造には以下の理論的前提が存在すると考えられる。①まちづくりとは、地域内資源やステークホルダーを結合させることである。②それら資源やステークホルダーを結合させるために、社会企業家(カリスマリーダー)の存在が必要となる。③社会企業家は、社会的ミッションを掲げ、ステークホルダーとの協働を通じて事業を普及させる。その具体的方法としては、共感・共有という認知的正当性と、共感したアクターによって裏付けられる社会的正当性を通じた説得という

抽象レベルによる統合である。

本論文においても、まちづくりとは地域資源の新結合であり、社会企業家がステークホルダーから資源を獲得しなければならないという理論的前提を共有する。しかし、既存研究の提唱する抽象レベルの統合を通じたまちづくりは、ステークホルダー間の利害衝突を避けるために価値を統合させる社会企業家を所与のものとして据えることが前提となっているため、政策的な再現性が低い記述モデルに留まるという理論的課題を抱えている。なぜなら、社会企業家が如何にして地域内のアクターから共感を得て、彼が抱える社会的ミッションの共有を実現できるのかについては、「相手を説き伏せる戦略」が必要になると指摘しつつ、最終的には「社会的課題を解決したいという熱い想い」を共有させられる特異な能力が求めざるを得ないのである。Osborne (1998) が指摘するように、彼らの研究は「ヒーロー的起業家」の有無に理念の統合と利害の調整を全て還元して説明するという、理論的課題を有しているのである。

もちろん、この問題点について、谷本 (2009) は自覚的である。彼は、ソーシャル・イノベーション・プロセスモデルの持つ理論的課題として、利害衝突の解決策として制度派組織論の分析視座を参照することの可能性を指摘しており、利害が衝突しないルールづくりについての分析が必要であることを認めている (谷本, 2009, 34 頁)²¹。

この利害が衝突しないルールに注目するためには、まちづくりにおいて、利害衝突が生まれるメカニズムに注目する必要がある。まちづくりを資源の新結合とするなら、当該地域の各アクターが持つ利害は既存の物質的資源が如何に活用されているのかという観点から把握することが可能になる。つまり、利害衝突を避けるようなルールの設定に注目したとき、我々は社会企業家の活動を、物質的資源の新たな利用を巡った、関係的なルールの設定を通じた利害の結び直しという、より具体的なレベルで捉えることが可能になると考えられる。

そこで、本章の分析視角は、以下のようなものになると考えられる。まず、①社会企業家は、資源の利用を巡る既存の関係的ルール、すなわち地域の産業構造や利害関係から生まれる社会的課題を見出し、その解決のための事業を想起する。ここで注目すべきは、まちづくりにおける未利用資源の多くは、ステークホルダーが所持している物質的資源であることである。つまり、社会企業家は物質的資源を介して当該地域のルールを再結合す

²¹ 社会企業家研究において、企業家とステークホルダーの関係構造の変化を分析することの重要性については 高橋 (2011) が詳しく議論している。

るという可能性に気付くのである。例えば、既得権益者の利害を中心として構築された関係的ルールが当該地域の再生を妨げているという考え方のもと、未利用の農業資源や山林資源が発見され、それらの新たな活用方法から地域再生を実現させた事例などはその典型である (e.g., 池上, 2007)。

しかし、社会的課題が掲げられたとしても、既存の関係的ルールを変更し、資源の新結合を行うことには困難が付きまとう。なぜなら、資源の新結合を行おうとすることで、その資源に紐づく利害が顕在化し、利害衝突が発生するからである。そこで、②社会企業家は既得権益者に「新たな価値」を示すことが求められる。この「新たな価値」の掲揚は、地域内の個々のアクターが所属する組織的基盤がもたらす利害に抵触しない、普遍的な基盤を地域にもたらす作用がある (e.g., 矢部, 2012)。これは社会的ミッションへの共感を取り付けるための説得活動を意味するのではない。むしろ、未利用資源の利用や既存資源の新結合について新たな価値の示すことで、地域内で資源を保有するアクターと衝突しないように、利害の一致点を見い出したり、あるいは利害の位相をずらすという作用を持つ。特に、商店街や中心市街地の活性化において課題を生み出す物質的資源は遊休化した不動産である。この遊休不動産に着目し、物質物を介して新たな価値を示すことで、利害衝突を解決するルールづくりが可能となる。

そのために、③社会企業家にはステークホルダーの利害が衝突しないアリーナ²²の構築が求められる。例えば、「まちづくり条例」の制定は、「まちづくり」という普遍的な基盤を理念として掲げることで政治的・法的アリーナを形成し、個々人の利害に関係なく協力を強制する体制を構築しており、社会企業家が説得・強制するために構築するアリーナの典型例である (e.g., 秋田, 2008)。このアリーナのもとで、個別の利害に抵触しない価値を新規事業に持たせつつ、他方で新規事業に必要な資源を獲得するために、個々の利害に合わせた説得や強制を行う形で、新たな関係的なルールを取り結ぶという利害の結び直しが行われる。故に、まちづくりの実現に必要な経路は、価値観の共有や情熱による抽象レベルの統合を必ずしも辿る必要は無いといえよう。次節以降で、まちづくりという現象について2つの事例を考察し、社会企業家によって行われるまちづくりを物質的な条件を利用した「利害の結び直し」の場として捉えた分析的記述を行っていく。

²² 「アリーナ」とは、新しい価値が提示されることによって構築される、ステークホルダーの利害に抵触しない普遍的な基盤を指す。企業家研究において、金井 (2012) が企業家プラットフォームを提唱しているが、それが「組織」を意味するのに対し、アリーナはより広範囲に及ぶ概念である。しかし、多様な人々の活動を地域発展に向けて相互作用させる仕組みの作りこみという点では共通する。

4. 4 事例分析：株式会社黒壁（滋賀県長浜市）

4. 4. 1 調査概要

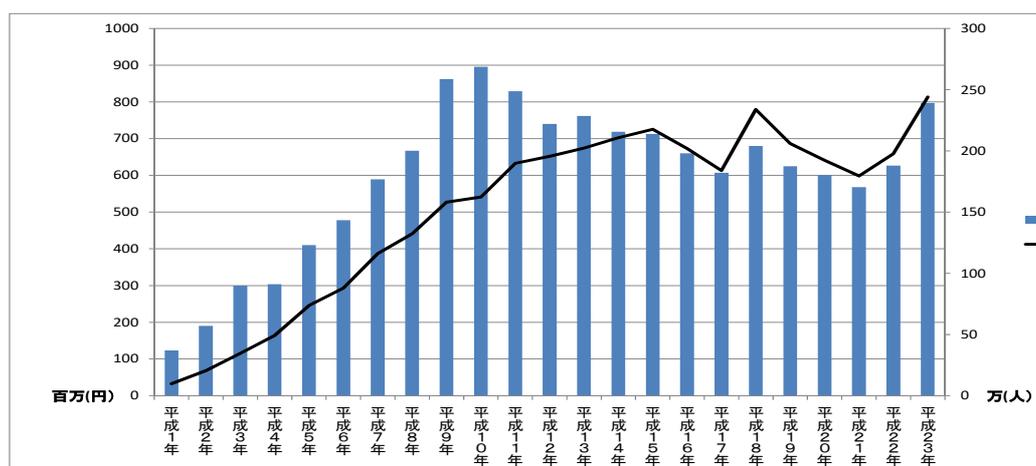
本章のもとになった調査研究は、2012年10月～2013年11月の期間、3回に渡って行われた、株式会社黒壁取締役伊藤光男氏へのインタビューに基づくものである。インタビューは1回2時間程度で行われ、インタビュイーの了解のもと、録音しテキスト化した。テキスト化したインタビューデータの総字数は約20,000字となった。

また、首都大学東京で開講されている、ビジネスイノベーション特別演習の際に行われた、伊藤氏の講演を補足情報として活用している。

4. 4. 2 黒壁保存から長浜市活性化へ

株式会社黒壁（以後「黒壁」）は、滋賀県長浜市にあるガラス事業をメインとしたまちづくり会社である。1988年、第百三十銀行長浜支店（以後、「黒壁銀行」）の保存と活用を目的として、長浜市役所と民間8社が1億3000万円出資して設立された第3セクターである。同年7月、黒壁ガラス館開館以降、順調に来訪者を増やし続け、平成23年度の報告では、年商7億9700万円、来街者244万人に上る。これは、中部・近畿地域の集客施設と比較しても、海遊館（大阪市）の230万人や東山動植物園（名古屋市）の218万人と同レベルの集客数である²³（図4）。

図4 黒壁スクエアの年商と来街者数の推移



（出所：黒壁公式HPをもとに筆者作成）

²³ 総合ユニコム株式会社（2011）『レジャーランド&レクパーク総覧 2012』調査結果。同年度の黒壁スクエア集客数は197万5千人。

黒壁設立のきっかけは、歴史的建造物保存運動であった。旧第百三十銀行長浜支店（以後、「黒壁銀行」）を利用していたカトリック教会は建物の老朽化に伴い維持修繕・移転用地の斡旋を長浜市に要求する。しかし、長浜市は黒壁銀行の保存に関する方針を示すことが出来ず、カトリック教会は民間業者に黒壁銀行を売却し移転した。市側としては、長浜城を中心とした地域づくりや、博物館都市構想などを政策として掲げており、文化資源を中心としたまちづくりを尊重しなければならない立場にいた。歴史的価値のある黒壁銀行は保存すべき対象として教育委員会から期待されている物件である。そこで、長浜市は4千万円出資することを決め、民間からの協力者として笹原らに法人の設立を依頼することとなる。

笹原は青年会議所の中心的人物であり、「ながはま 21 市民会議」を設立して、1980年代から長浜市の経済活性化を目指し北陸線直流化・長浜ドーム建設・大学誘致の運動を行っていた人物であった。彼らは1987年に「長浜芸術版楽市楽座（アートインナガハマ）」というイベントを開催することで、文化的事業への市民関心を高めることにも成功している。また、「光友クラブ」²⁴という地域の文化教育を中心とした地域振興グループに所属していた。長浜市の経済的活性化と地域振興に強い動機付けを持つ彼らにとって、「黒壁保存」は文化的に重要な問題であり、経済的にも可能性のある存在であった。そこで、市側の要請に積極的に呼応する。

加えて、長浜信用金庫を含む、滋賀銀行、びわこ銀行、大垣共立銀行の4銀行が250万円ずつ出資するという話が上がっていたが、最終的に出資者として残った銀行は、地元商店を顧客としている長浜信用金庫であった。これは、長浜信用金庫が担保としている土地・建物のほとんどが長浜市内の物件であり、長浜市の活性化は顧客の経営安定、資産価値の上昇に繋がるというメリットがあった。この様に、当初は「長浜市の文化資源を保存する」という目標掲揚のもと、そこに利害を見出したメンバーによって第三セクター黒壁が創設される。

同時に、第三セクターとして発足したことは収益をあげる会社であることも意味していた。そのため、創設メンバーは全て個人出資ではなく法人として出資する。個人ではなく法人として出資することで、会社への説明責任が発生し、黒壁事業は「長浜市の文化資源の保存」に関するボランティアではなく利益追求を前提としなければならないものとなる

²⁴ 1979年に「文化と教育を語る会」として発足した、近江商人西田天香の思想を学ぶ勉強会。

25。結果として、そこに営利が生み出すことで、地域活性化を実現することに繋がるという長浜市全体の公共性の実現を可能とする。このことについて、伊藤は次のように語っている。

黒壁の話のときも、ボランティアっていうんじゃなくて、「本気出して金出してでもやるか。事業の一環とまではいいませんがそういうことでやるかって言いましたし、最初のときの出資集めたときの話なんですけど、1千万出すのはいいけど、・・・「個人だと自分の道楽になるしどうしても会社から出してくれ、会社から出したら会社の役員に話さないといけなくなる」そういうことなら会社で出そうやないかって。最初は全部法人出資でした。(伊藤)

そこで、彼らは黒壁をどう活用するなら長浜市への人の流れが起きるのかを検討した。試行錯誤の末、初代社長の長谷定雄の提案でガラスを中心とした観光地型テーマパークを形成することに決まる²⁶。この背景には、観光地などでよく見られるガラス工場の吹きガラス体験が観光客に与えるインパクトと、再訪率の高さへの期待があったと考えられる。観光型テーマパーク事業の作りこみが決まることで中心市街地の活用方法がおのずと定まっていく。例えば、黒壁の近くにあった神社の敷地を活用し、観光バスが止まれる駐車場を設置する。そうすることで、北陸方面へ向かう観光バスの立ち寄り地点という位置づけを長浜に与えた。また、黒壁設立メンバーは直流化運動に積極的に関わっていたことから、琵琶湖線の終着駅が長浜駅になる可能性を予測していた。直流化が可能となれば、大阪・神戸・京都方面からの日帰り客を呼び込むことが可能となる。これらの背景に基づき、黒壁は単なる店舗経営ではなく、ガラスという文化事業を通じた体験観光型テーマパークとしての、エリア展開が検討される。

4. 4. 3 商店街の新陳代謝

しかし、観光型テーマパークという事業の作りこみにおいて問題となったのが、シャッター通りとなっていた大手門商店街の存在であった。黒壁は商店街の入り口に位置するた

²⁵ 笹原も黒壁設立について、「会社が経営する以上採算の取れるものでなければならない。そして長浜の旧市街地の活性化に役立つものでなければならない」と述べる(福川, 2005)。

²⁶ この背景には1990年代のテーマパークブームの影響があったのではないかと考えられる。実際、1987年に総合保養地域整備法(「リゾート法」)が制定され、全国各地で観光資源としてテーマパークが作られている。

め、エリア展開には商店街を巻き込まなければならない。しかし、商店街は彼らの掲げる「黒壁再建」には非協力的な姿勢を見せる²⁷。彼らにとって、黒壁再建はなんの利得にもならず、商店街活性化や長浜経済の再興への想いをぶつけたところで、よそ者が自分たちの領域に介入してくることへの抵抗感を示すだけだった。また店舗の売り上げを目指す商店主は、大型ショッピングモールの中に店舗を構えていた。人通りの少ない商店街は収入源としての魅力はない。とはいえ人通りを増やすことに尽力する方法も持ち合わせていなかった。更に商店主の中には、好景気の際に購入した都市部の不動産収益や外商を中心とするものもあり、収益源として商店街に期待をしていなかった。したがって、笹原らの持つ郷土愛や情熱に基づく説得では動かすことが不可能なアクターであった。

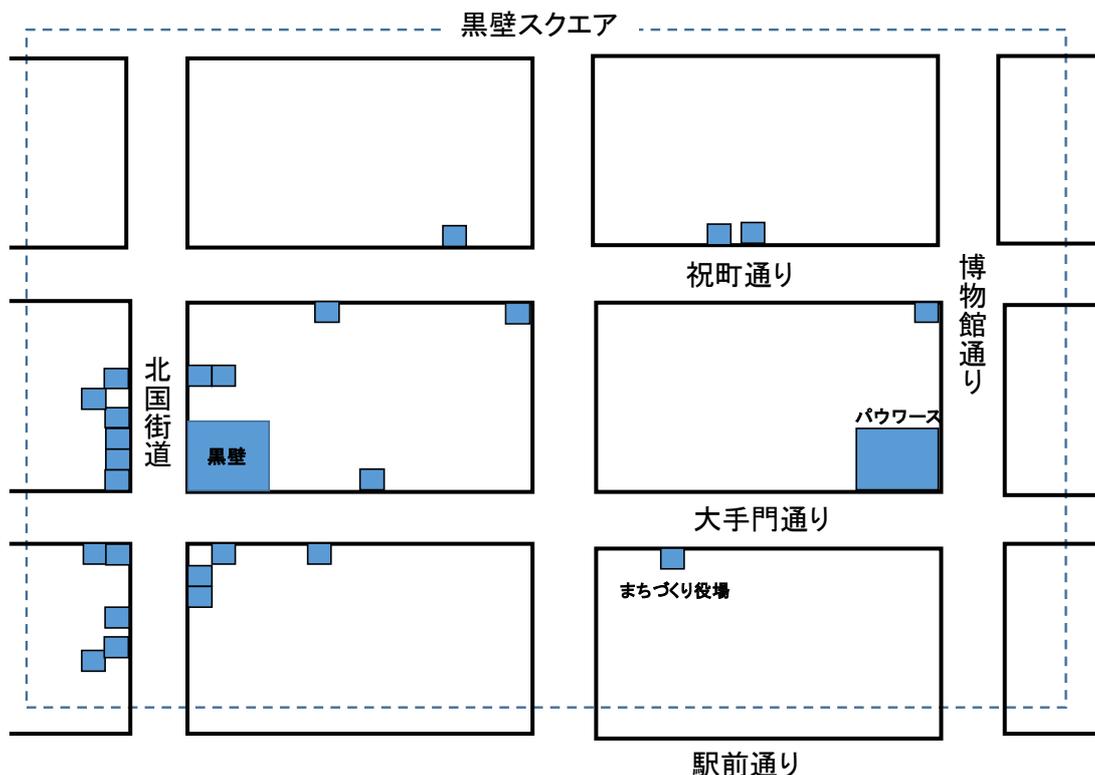
そこで彼らが注目したのが、商店街の遊休不動産利用であった。既に地域資源として意味をなさないと考えられていた不動産は黒壁が付加価値を与えることでまちづくりの資源となる。未利用資源を資源として動員するのである。これは、創設メンバーの一人である伊藤が不動産業を営んでいたということから、資源として活用可能であることに気付いたと考えられる。伊藤をはじめとする初代メンバーは、個別に遊休不動産オーナーとの関係性を持って店舗を買収もしくは賃貸契約を結び、将来的に黒壁スクエアとしてエリア展開が可能となる不動産を抑えていく。また、年金や郊外の不動産収入により生計を立てているものには、長浜市を大株主とする公共的組織が間に入って店子を探すということを強調し、空き店舗が収益物件としての価値があることを示す。地域を活性化したいという笹原らの想いに利害を見出さなかった商店街も、空き店舗に資産価値があることに気付かされ、使用权を黒壁に委譲する。

この結果、商店街に外から若くやる気のある企業家たちが流入し、高齢化の進む商店街店主はオーナーとして文字通り表舞台から身を引くことになる。こうしてまちづくりに関心を持たないアクターを商店街そのものから切り離し、黒壁スクエアで企業したい店主を呼び込むことで、利害の結び直しに成功した。その際、再利用される不動産は、必ず「黒壁〇號館」とし「黒壁」のブランドという付加価値を与え、その中心に「黒壁グループ協議会」を据えることで大手門商店街の構成メンバーが組織的に変革されていった。2008年12月時点で、黒壁グループは30店舗あり、そのうち、直営店は11店舗である。この

²⁷ 伊藤は、商店街全体の横のつながりという制約をうけながら商売をしている性質、高齢の経営者が多く新規性を嫌う商店街側の非協力的な態度、小売りではなく外商や資産運用を中心として収益を上げる構造ゆえに商店街に人がいない状況をさほど問題視していない等を問題点として挙げる。

様に、従来の店主と店舗を切り離し、新しいアクターと店舗を結び直すという利害の結び直しによって商店街の構造変革が実現された。

図5 長浜市中心市街地の黒壁関連店舗（2008年時点）



(筆者作成)

4. 4. 4 株式会社新長浜計画によるエリア拡大

黒壁は長浜市と官民連携を前面に出すことで正当性を獲得している第三セクターである。そのため、不動産仲介業を中心としたビジネスには工夫が求められた。これが如実に現れたのが、経営破綻に陥ったビル「パウワース」の購入に際してであった。この物件は商店街の端に位置していた建物であり、空きビルのままにしておくことは、商店街活性化から考えると好ましくない。しかし、ビルはテナントに店子が全く入らず破産状態にあり、オーナーは任意売却を望んでいた。この建物には、長浜市と深い付き合いのある小樽オルゴール堂も入っていたが、それも撤退を決めていた。黒壁は、第三セクターであり住民への説明責任を持つ会社であったため、当然、競売にかける前の任意売却で購入することに対して多くの株主が反対した。そこで1996年、伊藤が中心となり地域活性化には興味か

薄いアクターを新たな出資者として「株式会社新長浜計画(以後、長浜計画)」を設立する。

具体的には、長浜の教育レベルを上げたいと考えていたグループが学習塾を作りたいと考えており、建物を探していた。人を集めることを重視していたの黒壁にとって、彼らの学習塾は中心市街地に人を集めるという点でメリットのある存在であった。ちょうどパウワーズの扱いに悩んでいた笹原氏と伊藤氏は、彼らを新たなアクターとして巻き込み、ビルを再建し、不動産仲介業社と新たな黒壁の別働隊である新長浜計画の出資者を募った。黒壁スクエアは日帰り観光を中心としていたため、商店街は夜になると人通りが少なくなる。そこに、商店街の一角にある学習塾を継続させることで、子どもや送迎の保護者が夜遅くまで賑わいをもたらす商店街に動きが生まれるということを考えるならこの物件は黒壁にとって重要であった。しかし、第三セクターという性質が不動産仲介業を拡大していくことを阻んだため、長浜計画を黒壁の別働隊として設立させたのである。この様に、ディベロッパー事業を中心として中心市街地を活性化させるという新たな目標を掲げた長浜計画は、商店街の流動化を促進する伏線的な目的を持ちつつも、遊休不動産を介することによって、地域活性化に興味の薄いアクターの利害を結び直し、新たなネットワークの構築に成功したのである。以降、長浜計画が黒壁の不動産部門を担うこととなり、黒壁本体は不動産事業から手を引くこととなる。

賃貸業は黒壁ではできんなと思っていました。だから別の会社を作ってやろうやないかってなったんです。・・・もう一つは、パウワーズという5階建ての建物がありまして、破産状態だったんです。我々世代のものが後を継いでいたけど、始末せんならんってことで・・・。ここにはかなり強引な方法が求められたんで、このパウワーズを再生っていうか生き残らせるためには黒壁ではできんなと思っていました。なので別の会社をつくることにした。・・・僕らの仲間で(まちづくりへの想いが)薄いほうの奴らがいるんですが、学習塾をやろうやないかってなっていました。教育的な意味を含めて活動していた。彼らも出資を求めていた。・・・我々は人を集めることを目指していた。ちょうどいいのでパウワーズに入らへんかと提案してみたんです。・・・(新長浜計画は)黒壁ではできないことをするために作った会社なんです。黒壁としても幽霊ビルが建ってもらってはたまらんかったんです。(伊藤)

この遊休不動産オーナーの個別利害に対応した空き店舗の活用によるステークホルダ

4. 5 事例分析：株式会社北九州家守舎（福岡県北九州市）

4. 5. 1 調査概要

本章のもとになった調査研究は、2013年8月～2014年5月の期間、3回に渡って行われた、株式会社北九州家守舎取締役徳田光弘氏（2014年時点）、監査役梯輝元氏、中屋興産三番街事業部嶋田秀範氏へのインタビューに基づくものである。インタビューは、それぞれ2時間程度で行われ、インタビュー어의了解のもと、録音しテキスト化した。テキスト化したインタビューデータの総字数は約30,000字となった。

また、補足資料として、2015年9月、静岡県浜松市で開催されたリノベーションスクール清水義次氏と嶋田洋平氏との対談や、彼らがリノベーションスクールで行った講演を参考にしている。

4. 5. 2 リノベーションによる商店街活性化

北九州小倉エリアは、明治以降、行政区域として認識され、町人が集積し商業地域として発展してきた地域であったが、バブル崩壊以降、不況と後継者不足により従来の商店は閉店を余儀なくされていた。特に、京町銀天街や魚町銀天街の南側は人通りの減少傾向が著しい状況である。加えて、全国の商店街事情と同様に、後継者がいない店主たちは引退した後は不動産業により生計を立てており、魚町銀天街も例外ではなかった。1日の通行量が2万人以下の場合、大手チェーン店は出店しないため、店子を見つけるのも困難な状況である。この様に、小倉都心地区の商店街は通行量の減少という外的要因と商店街店主の小売業から撤退という内的要因が商店街の衰退を地域課題として抱えていた。ただ、小倉地区の商店街の場合、シャッター化している物件をそのまま放置しておくわけにはいかない事情があった。魚町商店街を代表とする小倉の商店街は、商店を居住空間としては利用しておらず、大半の空き店舗は駅から近いという立地からも多額の固定資産税を払わなければならないという事情があった。そのため、オーナーたちにとって遊休化している物件の再利用は常に課題として存在していた。一方で、何らかの形で店舗収入があるオーナーは、意図的に遊休化させているものもあり、商店街活性化に対して非協力的な態度をとっていた²⁸。この様に、いくつかの内的要因を抱えた魚町商店街の活性化という課題に

²⁸ 梯は、小倉家守構想に非協力的な態度を示すオーナーが多く、遊休不動産のリノベーションについて話にいても、「うちは空いていません」と断るオーナーもいるが、そういうオーナーには積極的に働きかけないと語る。

フォーカスが当てられた。

これらの状況について、北九州市は行政として、小倉中心市街地商店街の空き店舗の増加、テナントの撤退等による空床の増加、就業人口の減少、建物の老朽化を問題視していた。2009年、北九州市は「3331 アーツ千代田」²⁹で実績を持つ清水義次を招聘する。清水が提案した事業の作りこみは、遊休不動産を使うという「現代版家守」³⁰であった。このアイデアをもとにして、小倉都心地区をデザイナーやコンサルタント等が集う都市型ビジネスの集積地とし、リノベーションの手法を用いた都心部における空きビル等の有効活用による街なかの賑わい創出と雇用の創出という目標が掲揚される。2010年、小倉家守構想策定プロジェクト委員会が開催され、地元商店街のビルオーナーやフットワークが軽く学生を動員できる准教授クラスの学識経験者が委員として選ばれた。この委員会を経て、2011年2月、リノベーションによる遊休不動産活用と質の高い雇用創出を通して産業振興とコミュニティの再生を一挙に実現させることをテーマとする小倉家守構想が策定される。

4. 5. 3 リノベーションによる遊休不動産の活用

事業が具体化していくのと同時並行で、小倉家守構想策定委員の一人である梯輝元は魚町商店街の地域の利害代表者として自らの不動産物件の有効活用を模索していた。そこで、父親の代からの付き合いがある嶋田秀範・洋平親子と共に、自社ビルのリノベーションを実施する。嶋田洋平は、鹿児島市の「マルヤガーデン」リノベーションに係った実績を持ち、地域再生とリノベーションの繋がりを強く意識している人物であった。彼らは手始めに、魚町銀天街の裏通りにある、2階建ての建物のリノベーションを行った。これが、後に小倉家守構想のリーディングプロジェクトとして位置づけされることとなる「メルカート三番街」である。このリノベーションは、修繕だけが目的ではなく、若い企業家に解放することで、インキュベーション施設としての役割を与えることを目指した。また、単なるテナントに店子を探すというものではなく、商店街に雇用を生み出し、買い物客以外に

²⁹ 東京都千代田区にある廃校になった中学校を、リノベーションし、アーティストがイベントを行う拠点として再生させた。現在は、地域コミュニティの集いの場としても活用されている。

³⁰ 「家守」とは、江戸時代後期に江戸の町の維持管理をしていた人々である。当時、町人は自分たちのまちをつくり守るために、幕府からお金をもらわずに、独自に「家守」仕組みをつくっていた。不在地主や不在家主になり代わり、土地家屋の管理から長屋の住人である店子の世話、地代・店賃の取り立て、町人の日常生活から町に関することまで、町の維持管理を担っていた。そのため、店子から「大家」と呼ばれていたのは実際には家守であったと言われている。

よる人の流れを生み出すことを目指したリノベーションであった。

この様に、小倉家守構想は、魚町商店街のエリア活性化を課題として掲げ、それを実現すべく、遊休不動産そのものに直接魂を吹き揉む建築家たちのロジックを加えることで、新しいまちづくりの形として生まれることになった。つまり、リノベーションによる地域再生という「新たな価値」が提示したのである。

リーディングプロジェクトの1つである、2012年4月にリノベーションによって誕生したインキュベート施設「ポポラート三番街」は、北九州でものづくりをしたい企業家に開放され、約70件の店舗が開業した。新規事業の立ち上げを促すために、改修を必要最低限にとどめ、不動産所有者の初期投資を抑え、1フロアを2~20坪の小区画に区切ること、周辺相場より安価な家賃設定にする。そして、ガレージセール等で店を出していた若者や主婦に、嶋田秀範が「ものづくりの場」と「物を売る場」としての魅力を説明して回りビジネスオーナーを獲得し、190名以上の雇用を生み出すことに成功した(図7, ⑬)。

この北九州市の動きには、HEAD研究会の及ぼした影響も大きかった。これは、清水ら建築家が中心となり開催されている研究会だが、その主催で北九州市リノベーションスクールが開講される。地域再生におけるリノベーションの具体案を検討すべく、遊休不動産の有効利用策を検討するスクールである。このスクールと小倉家守構想が連動して作動することで、魚町商店街の活性化が推進される。しかし、地域再生の必要性を掲げ、リノベーションスクールというアリーナを構築したものの、不動産オーナーとの関係性の結び直しという点で、第1回のリノベーションスクールの結果は不十分なものであった。また、商店街の全ての不動産オーナーが改装資金を出すリスクを負ってまでリノベーションをしようとは考えなかった。既得権益者の利害への個別対応が必要となったのである。そこで発足したのが、株式会社北九州家守舎(以後「北九州家守舎」)であった。

4. 5. 4 リノベーションスクールと北九州家守舎による利害の結び直し

北九州家守舎は、遊休不動産の再生策検討から投資及びビジネスモデルを検討し、時にリスクヘッジを受け持つことも行う会社である。この会社を中心として改めて、不動産オーナーとビジネスオーナーの利害の結び直しが行われる。北九州家守舎のメンバーは、リノベーションを得意とする建築家、リノベーションによるまちづくりの可能性を研究する研究者、地域にいる企業家との繋がりが深いインキュベーションマネージャー、商店街組合のトップであり、司法書士としても地域と繋がりを持つ不動産オーナーという、異な

る「知」と人脈の集結であった。徳田光弘（九州工業大学准教授）と片岡寛之（北九州市立大学准教授）は研究者として、リノベーションとまちづくりに関する知見を持っており、大学という資源を背景に持つ人物である。遠矢弘毅はインキュベーションマネージャーとして、地域の企業家たちの雇用促進を目指しており、起業したい人々に強いネットワークを持っていた。嶋田洋平は先に述べた通りリノベーションにおける地域再生経験を有しており、自分の故郷でリノベーションによるまちづくりの成功事例蓄積を目指していた。梯は代々魚町商店街で商売を営んでおり、35歳で4代目として中屋興産を引き継いだ後、不動産業と、司法書士、行政書士など士業を行っている「まちの相談役」的な人物である。そのため、魚町2丁目、3丁目の町内会や青年会に顔が利く。その人脈や中屋興産の持つ情報が、魚町で変化を求めている不動産オーナーと結びつきを可能とした。加えて、梯は北九州リノベーションまちづくり推進協議会会長、株式会社タウンマネジメント魚地代表取締役という肩書も持つ。まさしく、魚町商店街再生における各種団体の鍵として、地域住民を結び付ける役割を果たしていた。加えて、北九州家守舎のメンバーではないが、嶋田秀範は、元広告代理店勤務の経験を活かして魚町商店街と「人」を結び付けることに尽力する人物であった。この様に、北九州家守舎は多様な利害の結び直しを可能とするスタッフによって形成されたまちづくり会社であった。

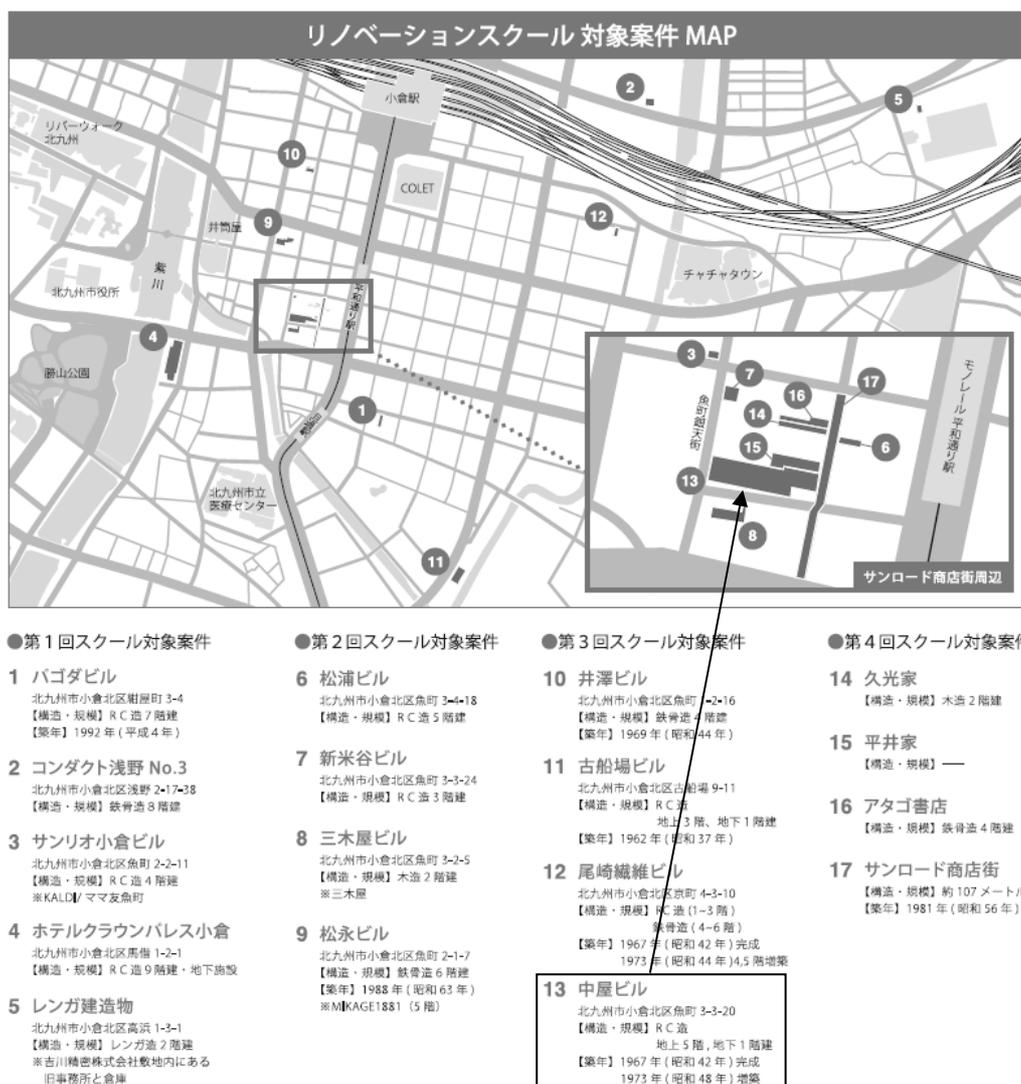
この、北九州家守舎がハブとなり、魚町エリアというスモールエリアの構造変革が推進される。また、リノベーションスクールを定期的の開講することによって、全国の建築家やまちづくりに関心のあるアクターの利害と、魚町エリアの遊休不動産に紐づく利害の結び直しを可能とした。そこには、建築業界の専門家による教育を期待するスクール受講生、固定資産税対策として店子を入りたい不動産オーナー、魚町商店街という小倉ではブランド価値の高い地域で開業したいという企業家らの利害の結び直しが行われたのである。北九州家守舎の役割について徳田は次のように語っている。

基本的に町に参画する人、町を変えようとするときに参画するのは、いわゆる北九州家守舎ってというような第三者組織があって、不動産オーナーさんってゆうお持ちの方がいらっしやって、テナントに入られる事業オーナーさんもしくは入居者さん、そしてその一つの建物や不動産のみならず、その周辺の方々ってゆうのが大きくある、あとは行政職員っていう立場の人ですね。そういう風な枠組みの中で利害関係をどういう風に一致させていくのかっていうのが大事っていうのは確かにそうだと思いますね。誰も損

をしない様にちゃんと作っていくっていうことが僕らの仕事ですね。(徳田)

北九州家守舎は、リノベーションによる遊休不動産の再活用という機会を提供しマネジメントすることで、地域にある個別の利害を結び付けている。彼らが目指しているのは、魚町の不動産オーナーの意識改革だという。しかし、それはまちづくりへの情熱に共感させるという意識改革ではなく、価値がないと思っていた不動産に、価値を与えビジネスとして成立させることで「こんなに収益があがるんだ」ということに気付いてもらい、魚町エリアにリノベーションによる再生を波及させていくことである。

図7 第1回～第4回リノベーションスクール対象案件



(出所:『リノベーションスクールレポート』01-04,(2013)に筆者加筆)

不動産オーナーが物件を遊休化しているには何らかの理由や事情がある。彼らは、その問題解決を不動産オーナーと共に考え、支援し、リノベーションスクールの物件としてビジネスモデルを検討していく。したがって、彼らは、非協力的なオーナーや商店街店主たちの合意形成を図ることがまちづくりの要件だとは考えていない。動く物件を探し出し、その物件を所有するオーナーに働きかけ、空間資源を単なるテナント活用とするのではなく、エリアを流動化させることを可能とする物件として活用できるビジネスモデルを提案する企業家たちと結合させることで、個別利害の結び直しを行う。更に、そこで生まれた新たなビジネスや企業家たちのネットワークと、魚町エリアの商店街との利害を結び直すことによって、地域の構造変革を行い、小倉家守構想を牽引しているのである。2014年11月時点で、小倉家守構想の成果として、商店街の通行量は1日当たり1400人以上増加し、300人以上の雇用を生み出した。また、魚町銀天街だけでも年間100以上のイベントが行われ、リノベーションスクールの検討案件（図7）のうち8案件の事業化に成功している。

4. 6 事例から導きだされる発見事実と理論的貢献

本章では、まちづくりというソーシャル・イノベーションにおいて見られた、官の行う社会政策の構築の中で如何に社会的企業の自助努力を吸い上げ官民連携によって社会的課題を解決してきたのかを分析した。特に、理念ベースの共有ではなく、物質的資源の新たな活用を通じて行われる関係的なルールの再構築を通じた、ステークホルダーの利害を結び直す社会企業家の実践に着目し、長浜市黒壁および北九州市家守舎の事例の記述を行ってきた。

最後に、分析枠組みに基づいた事例の整理を通じて、この理論的視座がもたらす発見事実の理論的含意を明らかにしていく。

まず、両事例において、社会企業家が自らの事業を進めるに当たり直面した課題が、商店街の衰退構造であった。シャッター化しているにも関わらず、商店街はまちづくりに非協力的な態度をとっていた。その理由は、商店街オーナー達の収入源が人通りのない商店街の店舗収入ではなく、好景気のときに購入した不動産からの収入や、外商だからである。また、高齢化のため自分たちの生活を賄えるわずかな収入でよく、後継者たちも会社員として生計を立てているため商店街に戻ってこようとはしない。そのため、商店街の店主たちは集客力が低下していようと、空き物件が増えていようと、そこまで強い問題意識を持

たない。また、衰退している地域に人を集めようという活動への強い熱意も既になく、部外者が商店街に入ってきて商いをするのを非常に嫌う。結果として、商店街そのものの代謝が滞ってしまう。

そこで、黒壁や北九州家守舎は商店街にある遊休不動産に注目し、不動産を介して新たな価値を提示していった。黒壁は、遊休化した空き店舗が観光ビジネスにおいて貸店舗として価値を持つことを提示し、黒壁スクエアというアリーナを形成することで多様な利害を結び直し、まちづくりを成功させた。北九州家守舎は、不動産オーナーの利害とビジネスオーナーの利害を丹念に整理し、リノベーションという手法を活用して遊休不動産を収益物件へと変化させ新たな価値を提示した。そして、リノベーションスクールというアリーナ形成を通じて多様なステークホルダーの新結合を実現させた。

それぞれの事例においてまちづくりにおけるステークホルダーへのアプローチ（利害の結び直し）の方法は、当該地域に根差した個別具体の発見事実が見出された。黒壁事例においては、行政の求める方向性の中で黒壁メンバーが自らの営利追求を実現させていくために行った利害の結び直しが行われていた。当初、掲げられた目標は「黒壁保存」であり、長浜市の文化・教育の維持向上を目指す行政の利害と、黒壁銀行の保存及び営利追求を目指す黒壁によって、既にある社会的正当性を利用する形でスタートした。しかし、自らの生活基盤の保証にしか関心を持たない商店街店主の利害については、問題意識の共有や共感という方法ではなく、商店街の空き店舗利用を軸に、それぞれの利害の交点を見い出して、収束させていった。具体的には、ままたらぬアクターの共感を得るのではなく、物的資源だけを獲得するという行為であった。抵抗勢力となるまちづくりに利害を見出さないオーナーから、空き店舗の所有権と利用権を切り離し、開業の機会を求めている企業家と遊休不動産を結びつけることで、地域に新陳代謝をもたらす仕組みを創出した。また、利害の結び直しを実現するため、別組織として新長浜計画を設立し、従来型の商店街構造を破壊し大手門商店街の新陳代謝を遂げることに成功した。そして、空き店舗を商店街から切り離し、外部の企業家と結合させ、それらを黒壁スクエアというスモールエリアに集結させテーマパーク化するという、イノベーションを生み出した。つまり、それぞれのアクターの利害は異なったベクトルのまま、まちづくりを成功させた事例である。

他方で、北九州家守舎事例においては、駅前立地のため高い固定資産税を払わなければならないが、通行量の減少によりテナントが遊休化するという問題が存在していた。その問題意識から、梯と嶋田ら民間の不動産オーナーとビジネスオーナーがリノベーションに

よるビルの再生を実現させるが、黒壁とは異なり、行政からの資金援助を受けることなく始まった。遊休化したビルに価値を与え、個別に活動していた地域の主婦や若い企業家を巻き込むことで魚町商店街に人が集う状況をつくり出した。まさしく、物質的資源そのものに価値を与えることのみで利害を結び直すことに成功したとあってよい。その後、新たな資源の新結合を生み出し続けるため、リノベーションスクールというアリーナを形成し、その運営のために家守会社が設立される。結果、極力少ない資金の投入で新たな政策立案を考える北九州市や、魚町エリアというブランドに利害を見出す企業家たち、固定資産税等を払うため店子を求める不動産オーナー、全国の地域再生策を模索するスクール受講生、建築・設計の機会や人脈づくりを期待する建築家等の多様な利害が結び直され、商業施設の再生、商店街の通行量増加及び、新規事業者と雇用の増加を実現された。彼は、行政の意向をくみ取りつつ、多様な地域利害を結び直し自らの事業活動を推進していったのである。

以上のことから三つの理論的貢献が導き出せる。

第一に、地域内の未利用資源の新結合（再結合）であるまちづくりは、当該地域にある物的資源を起点として捉えることで、新自由主義学派の強調する理念レベルの統合とは異なったステークホルダーの利害の結び直しとして分析することが可能になる。物的資源を起点に地域内のアクターの利害を読み解き、その結び直しに注目することは、同様の資源を有する地域（商店街）にも転用可能な分析視角である点で、理論的・政策的貢献を有すると考えられる。もちろん、前段で指摘したように、長浜市と北九州市では遊休不動産の利用を巡る利害関係が異なり、利害の結び直しの方法はその地域固有のものになる。地域社会を構成する個々のアクターが抱える利害が異なるが故に、まちづくり会社の設置や運営が上手くいかないという課題が生じ、先行研究はその解決に「想い」と「社会的ミッション」を共感・共有させられる特異な主体として社会企業家を求めるという理論的課題を有していた。

しかし、多様な利害関係が地域内で錯綜しているのであれば、無理に「想い」や「社会的ミッション」で統合するのではなく、個々のアクターの利害を表出化させることで利害関係を解きほぐし、再（新）結合させるという手段もありうる。それが、本章が遊休不動産という物的資源に注目した理由である。遊休不動産という物的資源を媒介とすることで、地域住民が個々に抱える利害が表出化し、利害関係を解きほぐし結び直していく可能性が切り拓かれる。

第二に、利害の結び直しの際に特定のアクターの利害に利する形になると、新たな利害対立を招くということである。実際、この利害対立を避けるために、長浜市の場合は「黒壁（文化資源）保存」、北九州市の場合は「魚町銀天街の活性化」という組織目標が掲げられた。このような組織目標なしには、彼らの活動は不動産オーナーの利害に集約されてしまい、行政や商店街組合、地域住民との利害対立を招き、最終的にはまちづくりへの支持や協力を失うことになる。いわば、まちづくりを遂行するためには、地域独自の各共同体（家郷）の利害を巻き込むことが重要となり、その利害を表面化させる媒介として物的資源の存在が重要となる。この意味で、先行研究が指摘してきた「社会的ミッション」の共有とはソーシャル・イノベーションの中心的アクターがア priori に保有するものに起因するのではなく、利害関係が表出し、対立関係を解きほぐしつつ結び直す過程において、ステークホルダーの自助努力を巻き込むという形で実現するのである。

第三に、まちづくりにおける官民連携事例を「厚生」概念から捉えた時、まちづくり会社への事業委託という社会政策が有効に作動するためには、商店街の衰退という地方都市の社会問題の解決を目指した利害調整、すなわち当事者による自助努力が必要となる。ソーシャル・イノベーション・プロセスモデルにおいて、行政組織は社会的事業の市場での成功を受けて、法制化や議会を通じて社会的価値の広がりをもつ制度化の役割を担うものとして捉えられてきた。しかし、本章の事例が明らかにしているように、行政組織が成功例を事後的に制度化することは、特定のアクターが独占的に利益を得ることを正当化し、新たな利害衝突を生み出すことに繋がる。それを避けるためには、特定のアクターの利害に帰着しない利害マネジメントが必要とされる。いうなれば、ローカルな社会企業家の厚生に紐付けられた自助努力が、社会政策をソーシャル・イノベーションへと導くのである。

第5章 理念を媒介とした利害のマネジメント

本章では、先行研究の第三の理論的イシューである、行政主導によるソーシャル・イノベーションについて、市町村合併研究の抱える理論的課題を踏まえた上で、浜松市の市町村合併を通じて新たな理論的知見を導き出したい。

第2章において指摘しているように、「厚生」という社会性理解の下で我が国の公共政策は、国家の意向を汲み取りつつ市民が自助努力によって福祉向上を目指す形で推し進められてきた。そこにおける政府や行政の役割とは、権力者に統治を委託された代理人として、一方で多様なアクターの自助努力を取り込み、他方でアクター間の利害衝突を調停し「厚生」につなげていく役割を担ってきた。

近年の行政主導のソーシャル・イノベーションにおいて、この行政の役割が最も表出化したのが、市町村合併である。地方自治の実現と財政の適正規模という観点から実施された平成の大合併は、一方で地域の自立を可能とする政策であるのと同時に、他方で既存の自治体が持つ地域内アクターの自助努力を吸い上げ、利害衝突を調停するシステムを破壊し、再統合していく過程であった。当然、合併を主導する自治体の首長には、これらの破壊し、再統合するという社会企業家としての行為が求められる。しかしながら市町村合併に関する先行研究は、政策の論理、行政の論理、市民自治の論理の下で互いの批判を繰り返し、市町村合併を可能とする社会企業家としての首長の行為を明らかにすることができない、という理論的課題を有している。

そこで本章では、市町村合併において表面化した利害衝突を調整するために首長が行った利害マネジメントについて明らかにする。これは、前章で考察した物質物を介した利害マネジメントとは異なる、理念を媒介とした利害マネジメントであった。しかし、理念を媒介とすると言っても、それは、先行研究が陥った理念共有で実現する利害マネジメントとは異なる手法であった。そこで、まず5.1では市町村合併事例を分析するにあたって平成の大合併に関する先行研究をレビューし、市町村合併の文脈に存在した3つの論理について整理する。その上で、5.2において、ソーシャル・イノベーションを可能とする理念を媒介とした利害マネジメントについて Selznick (1957) の「制度的リーダーシップ」をもとに考察する。続く5.3以降で、静岡県浜松市の市町村合併事例をもとに経験的分析を行う。

5. 1 ソーシャル・イノベーションとしてみる「平成の大合併」

「平成の大合併」は、全国に 3,232 ある自治体を 1719 に減少させ³¹、地方自治に大きな影響を与えた。この平成の大合併では、公共サービスの維持と財政の健全化の両立という厚生に紐づけられた社会的ミッションの下で、数多くの政策が統合され、民間企業に事業委託されるなど、様々な社会制度の変革が行われた。この社会的現象ともいえる合併は、行政学、財政学、地理学、社会学その他多くの学問領域で研究俎上に上がった。この市町村合併に関する既存研究は、政策の論理 (e.g., 小西, 2000)、行政の論理 (e.g., 大森, 2003)、市民自治の論理 (e.g., 名和田, 2009) という 3 つのロジックに分けて整理することができる。

平成における市町村合併研究のはじまりは、財政シミュレーションに基づいて地方自治体の「財政健全化」を根拠として市町村合併の推進を目指す、政策の論理であった (e.g., 小西, 2000; 森田, 2001) ³²。彼らは自治体の適正規模³³を根拠として合併政策を推し進めた (e.g., 新川, 1988)。この適正規模は、説明する立場によって規模の規定が異なっており³⁴、すべての論者が市町村合併を支持していたわけではなかったが³⁵、財政力の弱い小規模自治体は適正規模論を根拠とする国の財政再建政策により危機感を煽られ合併へとなだれ込んでいく (e.g., 青木, 2006)。小西 (2000) はこの小規模自治体にターゲットを絞り、合併を積極的に推奨する。彼は、小規模自治体は経済的に自立することが難しいので合併しなければ生き残ることができず、合併によって実現する行政規模の拡大、財源・行政能力の拡大の重要性を指摘した。その上で合併への抵抗勢力については、「小規模町村に対する判官贖身、反中央意識に乗って、市町村合併を批判的に見る傾向」(小西, 2007, 25 頁) と表現し、「すべての局面で、主体 (自治体) が合理的に行動していることも、自律して行動していることも前提にしないほうがよい」(前述, 27 頁) という理由から、国政や府省によ

³¹ 総務省合併資料集平成 23 年度末。 <http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei.html>.

³² 合併政策は、元々は地方分権論の文脈で議論されていたものであったが、2001 年、小泉政権下で組織された経済財政諮問委員会において、市町村合併が中心的議論に据えられ、市町村合併は財政健全化の政策としての性質を持つようになった(今井, 2008; 2009; 2011)。

³³ 適正規模論の源流は、自治体の最小効率規模であり、標準的な経済分析において、平均費用が最小になる規模を指す(林, 2002)。

³⁴ 新川 (1988) は、歳出決算額を人口一人当たりで割り返し、町村では人口 8000 人以上、都市では 55,000 人以上 43 万人以下が適正とする。横道・沖田 (1996) は、面積ごとに一人当たりの歳出額の最低値をとる人口規模から導き出す。吉村 (1999) は歳出決算額と行政サービス水準の比較から人口 24 万人が適正規模とする。

³⁵ 吉村 (1999) は「市町村合併はただやみくもに推進されるべきではなく、本書におけるような地方財政の観点からだけでなく、産業経済や、さらに地方自治、コミュニティなど、広範な観点から検討されなくてはならない。・・・本書で明らかにされる最適都市規模に従って一律に市町村合併が進められるべきであると、筆者が主張しているわけではない」(吉村, 1999, 16 頁) と、適正規模論に従って市町村合併をすることに対して否定的な立場をとる。

るパターンリズムを支持している³⁶。この様に、政策の論理は、適正規模論を根拠とした政府主導の政策の実現を重視し、自治体をはじめとする当該地域の主体は政策を忠実に遂行する器であればよいとする。彼らにとって、市町村合併の技術的側面に即して行動しない主体の存在は不確定変数であり、非合理的な存在として批判対象となる³⁷。

それに対し、地方自治体の執行政策レベルを分析対象とする行政の論理は、政策の論理と真っ向から対立する。行政の論理は、政治学者、行政学者、法社会学者らを中心に議論されており、その論点は、市町村合併政策が地方自治そのものに及ぼす影響であった。例えば、大森(2008)は「コスト論・効率論では、とても自治の問題は解決しない」(大森, 2008, 122 頁)とし、「人口規模で基礎自治体を一律に整備しようとすることは、認めがたい政治的野望」(前述, 145 頁)と痛烈に批判する。そして、市町村合併をミスリードしたのは国政政治家による選挙戦略の一環であるとし、その戦略にはなんら確かな根拠もないと批判する(大森, 2003, 3-6 頁)³⁸。同様に、今井(2008)は、適正規模論に基づいた財政行動を、規模が拡大すれば経営が効率化されるという通念にあるとし、新都市計画そのものが裏付けのない夢を描いて見せる財政シミュレーションを基にして作られており、明らかなミスリーディングが盛り込んだまま地方自治体は合併を受容したと指摘する(今井, 2008, 76-87 頁)。そして、市町村合併とは「国政と府省による自治体に対するパターンリズムの再建」(前述, 102 頁)であり、「国政や府省、市町村が・・・(市町村合併を)自覚的、戦略的に進められたとは思わない。むしろ直感的、場当たりの選択であった・・・市町村合併がどのような角度からも失政であったと確信する」(前述, 207 頁)と評価している。

つまり、行政の論理に基づくとき、政策の論理は、現実味のない数値に基づく財政シミュレーションを根拠とした国政による政策の押しつけであり、それを鵜呑みにした執行レベルによる、場当たりの意思決定の集積や、自らの労働条件などの利害を維持・確保すべく間違った財政シミュレーションに基づく都市計画を策定した自治体職員の行動が、不可解な合併を生み出したと読み解く。

³⁶ 今井(2008)は、この背景に、合併によって生じる市町村議会議員数の現象によって政党政治の中央集権化が進み、自治体政治に対する中央政党の政策影響力強化という自民党の狙いがあったと分析している(今井, 2008, 188 頁)。

³⁷ 2001年10月、福島県矢祭町が「市町村合併をしない矢祭町宣言」を出して全国的に注目された。

³⁸ 大森(2003)は、第27次地方制度調査会で提出された西尾勝(2002)の「今後の基礎的自治体のあり方について(私案)」(「西尾私案」)に対して、町村会の意見を取りまとめ西尾私案を真っ向から批判している。市町村合併推進策として、従来の地方自治法より合併が財政的に有利になるような法整備を実施し、合併策を選ばず一定の人口規模を満たさない自治体に対しては事務能力を制限するという内容だったからである。この「西尾私案」は新しい合併推進策を提示しているものではなく、あくまでも一委員による整理資料であり、地制調や公的組織の決定を伴うものではなかったが、全国の自治体関係者に衝撃を与えた。

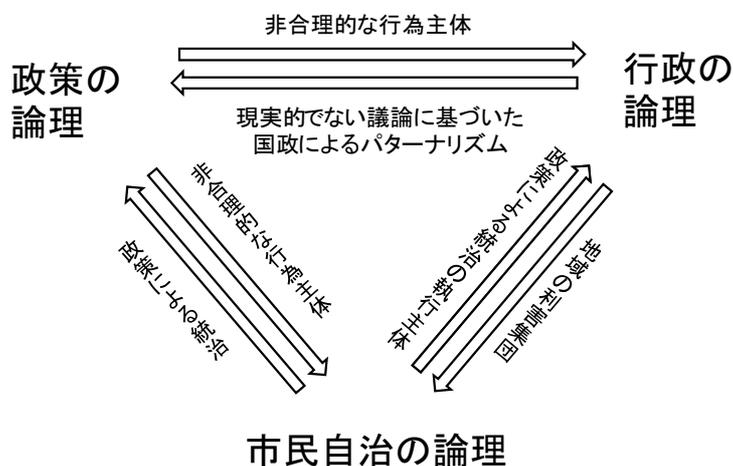
これら両論理に対してカウンターパワーとして台頭したのが市民自治の論理である。市民自治の論理は、行政の論理において議論されている、住民自治の重要性をより強烈に主張する論理であり、行政執行組織と対等の存在として地域住民の存在を重視し、「草の根」による発想と共助に基づく「新しい公共」を強調する（e.g., 大森・卯月・北沢・小田切・辻, 2004）。例えば、辻山（2008）は、合併により地域自治が強奪されることを批判し、合併することで消滅する自治体のことを「住民の意思形成する地域機関の消滅」（辻山, 2008, 34 頁）、住民たちの存在を「薄められた意思表明者」（前述, 34 頁）と表現し、地方住民の意思が行政サービスに反映されなくなる危険性を指摘する。つまり市町村合併とは、自治体の自主性を押し潰す集権的な「上から」の戦略であり、地域社会の発展と住民自治の向上という「下から」の発想がないものとなる（山田, 2003, 10 頁）。この市町村合併によって市民から自治が奪われていく様相を、名和田（2009）は、人々の生活の拠りどころとなる「もっとも身近な地域的まとまりが制度外に放り出される」（名和田, 2009, 4 頁）出来事と表現している。そして、市町村合併政策は町内会や自治会などを代表とする地域コミュニティが法制度の枠組みから追放する政策による「草の根」への浸食と捉えている³⁹。このように、市民自治の論理は「公共」の概念を市民レベルに広げて議論することで、「公共=行政」という図式に「公共=自治が可能な領域」という発想を盛り込んだのである。彼らにとって、政策の論理及び行政の論理は住民自治への侵略であり、当該地域の主体性を無視する対話不能な相手であった。

この様に、従来の市町村合併研究には、政策の論理、行政の論理、市民自治の論理による対話不能な関係が見受けられる（図 8）。政策の論理は、市町村合併の財政的側面を根拠とするため、行政の論理や市民自治の論理が分析対象とする各主体を非合理的な意思決定を行う失敗要因とみなす。行政の論理は、政策の論理の財政的側面を根拠とする方法論そのものを否定し、政策の押しつけは地方行政に対するパターンリズムであり、それに基づき行動した自治体関係者がこの市町村合併を失敗へと導いたとする。この両者に対して市民自治の論理は、市町村合併政策の実現は、地域の主体性を無視したものであり、政策による市民自治への浸食と捉える。この対話不能な構造を持つ既存研究は、「平成の大合併」の

³⁹ 名和田(2003)は、この法制度の枠組みから追放されたコミュニティが制度化されていく可能性を指摘する。例えば、第 27 次地方制度調査会で法制度化される「自治組織」に自治の機会を見出す主体に着目し、「地域自治組織」「地域自治区」「地域審議会」等の運用を積極的に行い、第二次世界大戦後、GHQ によって法制度の枠組みから追放された「小学校レベル」のコミュニティが再び自治の担い手となることこそが地方分権の鍵であるとする。彼の理論的背景にはウェーバーの理論的枠組みが存在しており、市町村合併の大規模化した市町村の内部に小さな自治のシステムを作る方向性に関心的を置く。

負の側面を浮き彫りにするのみで、そこで何が実現されたのか説明することができない。

図8 「平成の大合併」の構造



そこで、次節では、既存研究における対話不能な構造を、本論文の提唱する「厚生」という社会性の観点から迫ることで、対話不能な関係を統合することを試みる。

5. 2 厚生のもと市町村合併政策を実現させる制度的リーダーシップ

「平成の大合併」を、既存研究における対話不能な構造を通じて概観するとき、各理論が目指すそれぞれの到達点は異なっており、市町村合併政策について何を以て成功とするか、合併政策の是非そのもの等、依拠する理論によって異なるため、実際に多くの自治体が合併を受け入れた事実が不可解な現象として解消されないまま歴史の中に葬られようとしている。しかし、「厚生」概念に基づいて再考するとき、市町村合併政策とは、国家の代理人である地方自治体が地域内の各アクターの自助努力を取り込む形で調整されていった過程として考えることができる。

適正な財政規模の実現によって地方自治体の福祉サービスの持続性を確保しようとした政策の論理は、行政組織の維持を目的とする政策の論理と地域の歴史性や住民自治の伝統を強調する市民自治の論理両者を非合理と見なすが故に連携できず、シミュレーション通りの合併以外を失敗と捉える。それに対して地域住民への福祉サービスの充実のため各地域のコンテキストに併せて構築された行政組織の維持を重視する行政の論理は、国の財政健全化のため行政組織の整理統合を目指す政策の論理と対立し、地域内の既得権益者が国

と地元に分かれ纏まらないが故に連携できず、「平成の大合併」は狙い通りの効果が出なかったと捉える。更に地域住民の参加による福祉サービスの充実を求める市民自治の論理は、「平成の大合併」を巡る政策の論理や行政の論理そのものが、市民の自治への参加を閉ざす仕組みとして連携を拒否する。

つまり、それぞれの論理に紐づくアクターがこの政策下に存在しており、「平成の大合併」を巡る議論の対話不能な構造とは、市町村合併研究における対立構造は、各アクターの自助努力を代表する形で構成されているのである。いわば、「平成の大合併」を巡る対話不能な対立の構造とは、政策の論理、行政の論理、市民自治の論理それぞれに紐付いた利害集団を背景とした、当該地域における合併によって生じた利害闘争の縮図なのである。したがって、「平成の大合併」が厚生のもとに推し進められていったと考えるとき、地域内の利害集団が政策の論理、行政の論理、市民自治の論理を掲げつつ、政府の意向をくみ取りながらも自らの利害を追求していく利害闘争の場 (battle field; e.g., Schneiberg and Lounsbury, 2008; Wooten & Hoffman, 2008) として捉え直される。だとすれば、「平成の大合併」研究に求められるのは、多元的ロジックに紐付けられる形で利害闘争を試みる各アクターの間を取り結ぶ、地方自治体における政策の担い手の具体的実践の異相から捉え直すことであると考えられる。

この多元的ロジックに基づく利害闘争は制度派組織論において先験的に議論されており (e.g., Thornton and Ocasio, 1999)、とりわけ政策立案と実施を巡る利害闘争のプロセスをダイレクトに議論した古典が Selznick (1949; 1957) である。彼の理論的背景には Morrison (1945) の指摘した学問区分における政治学と行政学の間にある断絶がある (Selznick, 1949, p. 11)。この断絶は、行政は政策の忠実な下僕であるという既成観念に起因しているが、現実には「行政が政策を形づけ、政策の意味を決定するのが真相」(北野, 1986, 100 頁) である。この基本命題に刺激されて Selznick (1949) は TVA (テネシー川流域開発公社) の事例研究を行った。

Selznick (1957) は組織を「ある特定の仕事をするために特別に考案された合理的器械」(Selznick, 1957, 邦訳, 10 頁) と定義し、制度を「社会の必要や圧力から生まれた自然発生の所産—反応性・順応性をもった有機体—」であり、「計画された行動と、反応的な行動との、複雑な混合物」(前述, 10 頁) と定義した。その上で目的合理的器械として設計された組織は、「組織独特の歴史とか、かつてその内部にいたことのある人々とか、その中に包含されている集団が築き上げた既得利権とか、環境に対するその順応様式とかを反映」(前述,

24 頁) する制度化を経ることで価値が注入 (infused value) され、組織が「社会共同体の志望やその独自性を象徴する」(前述, 28 頁) ものとなる。この内外の圧力に対する識別可能な反復的反応が一定の型に結晶するとき、新たな社会構造が生み出される (前述, 24 頁)。後述するが、Selznick は、TVA の存続と安定を決定づける要因としてステークホルダーが政策形成へ「適応的吸収 (co-optation)」する過程について分析した (Selznick, 1949, pp. 13-16; 今里, 1997, 881- 882 頁)。

この組織における制度化のプロセスを市町村合併の現象に当てはめるならば、市町村合併の政策とそれを担う行政機構 (国家の代理人) が目的合理的器械たる組織が、歴史的背景のもとで独自の利害を有する自治体首長、地方議員、政党、行政職員、経済団体、地域住民ら「地域」という共同体 (家郷) とかかりあうプロセスを経て、社会に対する実効性を有した制度として機能していくことであろう。

この価値注入の役割を担うのが制度的リーダーシップである。制度的リーダーシップとは、「政治的手腕」を有し事業遂行に必要となる内外の様々な利害関係者を巻き込み、調整するリーダーシップである (Selznick, 1957, 邦訳, 30 頁)。ただし、この政治的手腕とは、リーダーの理念を他者に「注入」することで協力者に変えるという意味でも、それを可能とする属人的かつ特異な能力を意味する概念ではないことに注意せねばならない。Selznick は政治的手腕を、「当面の諸問題をそれら自体としてではなく、それらが当の集団の役割や意味に対してもっている長期的意味関連に照らしてさばく (邦訳, 53 頁)」こととして定義する。いわば、政策の立案と実行を阻むアクターに対して、彼らの持つ役割関係から政策に対して見出す意味を付度し、利害関係を調整していく形でさばく (協力者として巻き込む、あるいは無害な部外者へと役割を変える、など) のが、Selznick の言う政治的手腕であり、制度的リーダーシップに求められるのである。

したがって、制度的リーダーは、組織の存在目標を設定し、その使命を果たせるような社会的有機体として組織を方向付けなければならない。しかし、制度的リーダーによる価値注入は、政策を掲げることであらゆるものを巻き込むことが可能かのように読み解かれてきた。リーダーシップにおける価値・規範の内部注入という技術的手法が重視され、表象物の掲揚による利害発生メカニズムや、外部環境 (資源) の巻き込み、そして、組織が制度化された後に発生する新たな内外の利害に対する配慮の必要性などを含む動態分析であるという点が正しく評価されてこなかった (松嶋・浦野, 2007, 5 頁)。この誤解の延長線上として、Amis, Slack & Hinings (2002) は組織変革の鍵として「価値の共有」

を強調することで、価値注入をコントロール可能な技術的要件としている。また佐藤・山田（2004）は Selznick の「価値注入」を組織が共通の価値観や規範で結束していくための企業文化論で言われる「強い文化」と同義語と位置付けている（山田, 2004, 200 頁）⁴⁰。その理由は、Selznick 自身、制度的リーダーシップが行う利害関係者の吸収過程を具体的に記述しながらも、その根拠となる政策とイデオロギーの違いについて明確に説明しなかったことにあると考えられる（北野, 1986, 103 頁）。

そのため、Perrow（1972）の批判に代表されるように、Selznick の議論をパーソンズの構造機能主義に依拠したものであり、その分析手法は環境に対して組織が機能的に適応する側面を強調しすぎるがあまり「組織が環境を規定し、創造し、形成するとは考えていない（Perrow, 1972, 邦訳, 268 頁）」という理解がなされた。つまり、制度的リーダーシップとはメタレベルの合理性に根拠づけた理論であると解釈された。しかし、Selznick は個人が利害関係を持ち込むことによって発生する内部社会という世界を見なければならぬという分析視座においてパーソンズの機能分析を継承しているにすぎず、個人が環境によって機能的に構築されるという概念を支持しているのではない（Selznick, 1957, 邦訳, 13 頁）。むしろ、「妥協、抑制、そして説得を通じて緊張を解消し、ジレンマから脱出することを見つけ出す（1949, p. 69）」というリーダーシップ観を強調しており、政策が掲げられた先に働く勢力や趨勢との均衡を図り、価値の創造、防衛、あるいは再統合によって、目的合理性を再確立していくことについて議論していた（北野, 1986, 103 頁）。

Selznick（1949）は、TVA の事例をもとに制度的リーダーシップによる制度化について具体的に記述していく。TVA は大恐慌に対処するためニューディール政策の一環としてルーズベルト大統領によって設置された開発公社であり、テネシー川をダムで堰き止めることにより、電力の供給、農地の改良、インフラの整備など、河川流域の総合開発を行い、雇用を促進する、政府の積極的介入による社会福祉の向上という政治思想のシンボルとして発足した。しかし、自由経済の転覆をはかる社会主義的陰謀だとする避難が浴びせられ、TVA は組織としての独自性を失い単なる論争の道具となる（北野, 1986, 101 頁）。

発足当初、米国政府が念頭に置いていたのは公営電力事業に対する電力業界の攻撃と、政府の開発事業に対する保守派の反発だけで、地元の反応は度外視されていた。しかし、TVA の存続を可能としたのは、この地元との利害調整であった。政府主導の地域総合開発という中央集権化事業政策に対して、行政執行レベルにおいては地域社会とのパートナー

⁴⁰ 金井（1991）では、制度的リーダーシップを社会化の同義として解釈している。

シップを重視する「生きた草の根民主主義」的イデオロギーの影響を受けた組織構築がなされていった (Selznick, 1949, p. 37)。理事のひとりであるデービッド・E・リリエンソールが草の根政策を対外的に発信することにより地元との利害調整が行われる。その裏で、行政裁量に辣腕をふるったのはもうひとりの理事であるハーコート・A・モーガンであった。H・A・モーガンこそ唯一の地元代表者であったにも関わらず、表の顔をリリエンソールが担ったのは、電力計画が政争の焦点となることが想定されたため、世論を味方につける実力をもった H・A・モーガンに公社の農業計画に関する裁量を全面的に譲渡することで、地元に合わせて草の根であるという理解を全国的に普及する役割を買って出たのではないかと考えられる (前述, p. 33)。

この人事は、州立大学の農業指導所の協力を獲得し、その農業団体の組織性格から、農業指導員の「郡庁」政治、全米農民連合、地元の富裕層、大学教育機関などの利害を取り込むことになる。結果として、TVA は農業連合側の陣営に引きずり込まれることにより当初の意図していた政策を修正しなければならないという憂き目を見ることになるのだが、この利害の取り込みの過程が地元の有力団体や中央政府の議員以外で構成される政治団体である院外団の支持を得ることに繋がり、TVA 解体の脅威を免れた。この過程を経て、「組織構造が価値を体現する」組織性格の形成が行われた (Selznick, 1957, 邦訳, 56-62 頁)。

Selznick によれば、イデオロギーの不明瞭さによって利害関係者を巻き込むことによって、TVA の成功は導かれたとされる。イデオロギーによって正当化される政策には「未分析の抽象概念 (unanalyzed abstractions)」があり、その言説は未分析のまま用いられるために、多様な意味解釈を可能とすることで住民の行政への介入を許すこととなった (Selznick, 1949, pp. 59-64)。この行政への介入に際して、制度的リーダーは、イデオロギーを形作る制度の使命と役割の設定を行わなければならない。これによって政治的闘争を仕掛けてくる様々なアクターを、時に巻き込み、時に交換し、時に変化させていくことによって組織内外のコミットメントを生み出し、その関係性から組織の社会構造の中に政策を組み込む制度的リーダーシップが可能になるのである (Selznick, 1957, 邦訳, 84-85 頁)。これは単なる外部環境への適応ではなく、内外の環境を調査し、如何なる利害が現実の脅威となりうるかを発見し、盟友となりうる存在や外部勢力に力を借りて環境を変化させ、攻撃をふさぎとめるための手段や意志力を創造して組織を固めることを意味する (e.g., 松嶋・高橋, 2007)。その結果「魂」が込められた組織は社会共同体の志望やその独自性を象徴するようになり、技術的あるいは経済的な根拠からする解体や改造を回避する

(Selznick, 1957, 邦訳, 29-30 頁) 41。前述した通り、「価値注入」とは、構造機能主義でいうところの所属する社会（環境）によって組織が機能的に構築される側面だけを強調するものでも、価値共有による社会化を促す管理手法でもなく、利害闘争を仕掛けてくる主体に対する政治的行動そのものを強調する議論なのである。

さて、以上の制度的リーダーシップという理論的視座のもと「平成の大合併」を巡る対立の構造を振り返るとき、この現象を解き明かす分析枠組みの解法が見い出される。市町村合併においては、政策の論理によって提唱された市町村合併に対するカウンターパワーとして行政の論理が登場し、更に両者を上からの政策の押し付けとして抵抗する市民自治の論理が台頭した。それぞれが、自らの依拠する論理のもと当該地域の福祉向上を目指して自助努力を行っているため、市町村合併においてリーダーシップを発揮する存在とされる市長は、国家の代理人である行政組織の代表者として政策を推し進めるという職務があるであるとともに、選挙によって市民から選ばれた家郷の代表でもある。したがって市長は、それぞれの論理を振りかざす利害関係者を巻き込む必要があり、そのために制度的リーダーシップの発揮が求められるのである。

そこで重要となるのが、市町村合併が当該地域において受け入れられるために、イデオロギーの範囲における行為の遂行が求められ、それを起点として議論されなければならないという視点である。我が国における地方行政のイデオロギーには「公共の利益」という考え方があり42。もちろん、それは公共的福祉を実現するために各論理を掲げるアクターが収束していくという予定調和的な分析ではない。我が国において「公共」という言葉を用いられるときそこには曖昧さが伴うからである。なぜなら、公共的という言葉は、一方で官というイメージを強く持つイデオロギーであり、他方で近年は市民性を含む意味内容へと変容してきたという曖昧性を有している（佐藤, 2000, 1-3 頁）43。それ故、地域内の各アクターはそれぞれの論理が個々のイメージする「公共の利益」追求のもと、不可避に

41 例えば、兵庫県篠山市の合併は、当初「合併の模範生」と評価されていたが、現在は合併の弊害に苦しんでいる事例として取り上げられている(葉上, 2008)。この事例は、政策の論理に基づいて組織形成がなされたものの、技術的側面にのみ着目しすぎたことで、そこに集まってくるアクターによって組織が壊される可能性への配慮が欠けていたことを示している。

42 地方公務員法第 30 条で、サービスの根本基準を、「すべての職員は、全体の奉仕者として公共の利益のために勤務し、且つ、職務の遂行に当っては、全力を挙げてこれに専念しなければならない」としている。

43 佐藤 (2000) は我が国の「公共性」の意味内容を以下の三つに分類する。第一に、国家に関する公的なもの。第二に、特定の誰かにではなく、すべての人に関係する共通のもの。第三に、だれに対しても開かれているという意味 (佐藤, 2000, iv-v 頁)。彼の議論では、我が国においては、1990 年以前は、「公共性」とは官製用語であり、国家の行政活動を正当化する用語であった。それが、近年では、市民社会の独自の意義が強調されるようになり、「市民的公共性」の生成がなされていると指摘している。

他者と衝突してしまう。翻って市長は、そのイデオロギーの下で、各アクターを利害関係者として巻き込み、市町村合併を実行に移していく制度的リーダーシップを発揮していかねばならない。その際、市長の制度的リーダーシップとは、以下の過程で分析されると考えられる。

第一に、市町村合併の政策的目標が掲げられた際に、政策の論理、行政の論理、市民自治の論理それぞれに紐付けられる利害関係者による闘争が生じる。第二に、市長は各利害関係者が個別に抱える利害を読み解いた上で、互いに連携しうる市町村合併の新たな合併ビジョンを掲揚する。そして、第三に、市町村合併の新たな合併ビジョンに対して反応する各利害関係者を、説得し、懐柔し、時に追放する等、政策への巻き込みを可能とする政策のディテールを構築していく。次節以降において、静岡県浜松市の合併事例をもとに、当該地域の「公共の利益」を求める自助努力を巻き込むために行われた制度的リーダーシップの実践を分析する。

5. 3 事例分析：静岡県浜松市の市町村合併

5. 3. 1 調査概要

本研究調査は、2007年4月～10月にわたり実施した、浜松市役所に勤務する職員7名へのインタビュー調査に基づくものである。インタビューの構成は、出身自治体ごとの意識変容の違いを知るために山間部出身者4名、沿岸部出身者1名、都市部出身者2名という構成で、1人平均2時間程度のインタビューを行った。トランスクリプトした総字数は約25,000字である。

加えて、浜松市から入手した、全18回に及ぶ合併協議会議事録が収められた合併に関する資料『新「浜松市」誕生天竜川・浜名湖地域合併の記録』に記載されている、市町村合併にいたる協議会の会議内容における委員の発言内容を分析した。

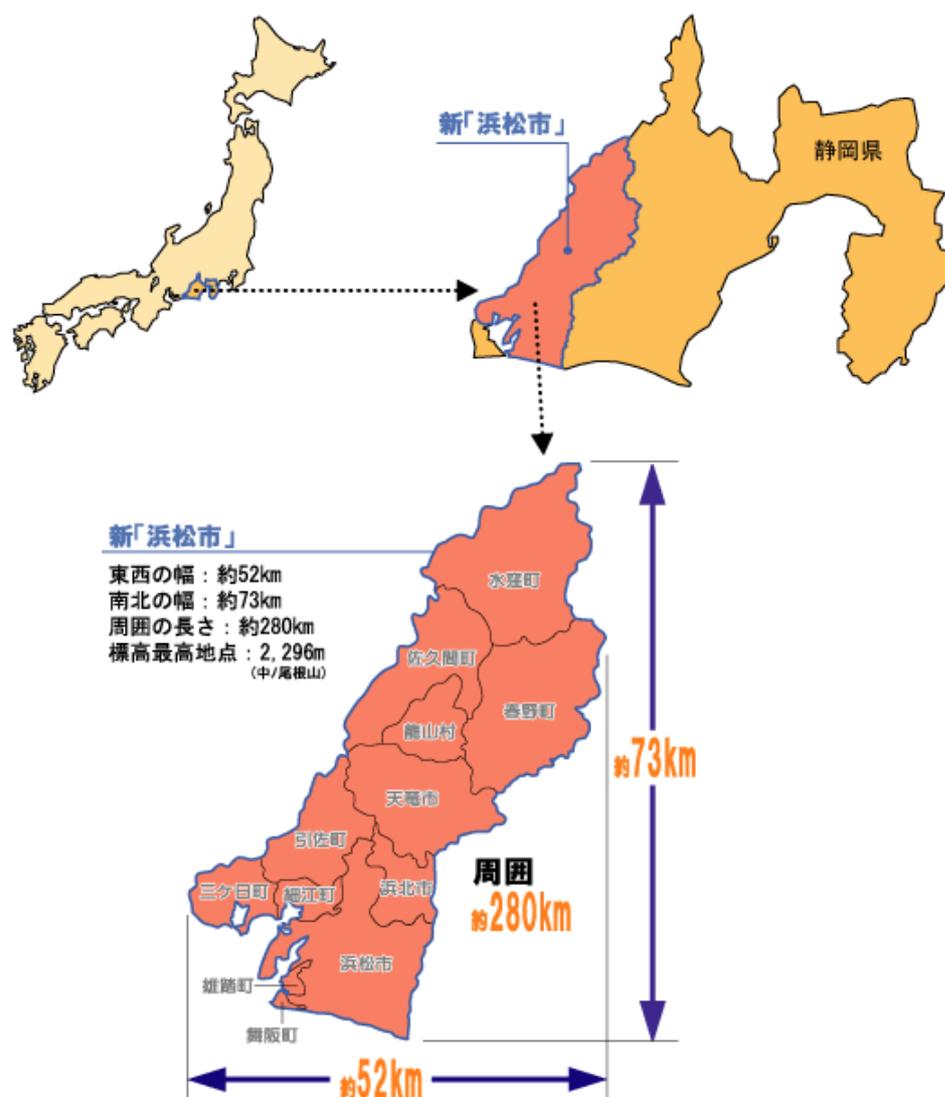
5. 3. 2 環浜名湖政令指定都市構想の挫折

現在の浜松市は平成17年7月1日⁴⁴に天竜川中流域の中山間から遠州灘までの沿岸部までの南北約73km、東西52kmに及ぶ広範囲の地域内にある浜松市、浜北市、天竜市、舞阪町、雄踏町、細江町、引佐町、三ヶ日町、春野町、佐久間町、水窪町、龍山村の計12市町村が合併して誕生した地方自治体である(図9)。新浜松市の面積は全国第2位であり、

⁴⁴ 以降、合併関連の年号は和暦とする。

山間部の自然環境と都市部の融合という地域性がまったく異なる地方自治体が合併した特殊なケースである。それぞれの自治体は、地域性や歴史の影響を色濃く受けており、12市町村が一つの組織体になることによって、多様な利害の衝突が予想されるケースであった。それ故、浜松市の市町村合併は、所謂「平成の大合併」の成功事例として、モデルケース化されている (e.g.. 市町村の合併に関する研究,2007, 25-26 頁)。

図9 新浜松市の位置



(出所：浜松市公式 HP,)

もともと浜松市の合併は、静岡と名古屋の間という地域性から、ものづくり中心の企業

が集まる浜名湖エリアの空洞化に対する危機感を感じた地元経済界が、静岡東部地区における政令市構想を提言し、それに行政が答えるという形で始まった。その当時のことを北脇保之氏（合併時、浜松市長）は次のように振り返る。

浜松の合併が具体的に動き出したのは平成14年からで、その前に民間での動きがあったということです。昭和63年の頃から商工会議所が合併とか政令指定都市ということを出し出していました。・・・商工会議所だけでなく他にも商工会議所の青年部やJC（青年会議所）、経済同友会も合併の話をしていて、合併には政令指定都市への移行が不可欠だということを発信し、経済界を中心に合併ということへの世論づくりというか、気運を醸し出していったということが重要だと思います。（北脇氏）⁴⁵

合併特例法の期限切れが近づいていたことも影響していたと思われるが、浜松市の地元経済人の支援を受けていた北脇氏の招待により、平成14年10月7日、「環浜名湖政令指定都市構想研究会」（以後、研究会）が14市⁴⁶で開催される。当該地域の自治体は「環浜名湖政令指定都市構想」を目の当たりにすることによって、自分たちの「市町村合併」における利害を意識することとなった。しかし、そのレベルは市町村によって温度差があった。全国的に合併自治体が多かったことや、近隣地域との合併話がなされていた自治体は、「環浜名湖政令指定都市構想」に対して自らの自治体が、何処と合併することがよいのかを検討する必要性を認識するが、政令指定都市という政策的目標が掲げられたことによって、その意識を鮮明にすることになる。

2年前企画で広域行政をやっている時代にはほんとにまだ合併ってのはなははまだあまりなかったですよ。それがほんとにあの1年2年くらいの間に、ぽっと火がついてみたいなかんじで、たぶん経財界からも環浜名湖政令指定都市構想っていうのが出されたというのがあったと思うんですが、なんかぽっとでましたよね。合併の話ってね。浜松の他の市町村が、全国的に合併に取り組んでる中ではここの浜松が合併にとりくむのは遅かったと思うんですよ。なので、あの～そう言った意味では意外に速い速度で一気

⁴⁵ 財団法人豊橋青年会HP参照。

http://www.t-jc.jp/2010/index.php?option=com_content&task=view&id=230&Itemid=60

⁴⁶ 浜松市、浜北市、天竜市、湖西市、新居町、舞阪町、雄踏町、細江町、引佐町、三ヶ日町、春野町、佐久間町、水窪町、龍山村の14市町村。

に合併に向かっていったかなって言うような・・・。(旧春野町役場職員)

政令指定都市にしなきゃってなって動き出したらはやかったですね。(旧浜松市職員)

地域によって多少温度差があったんだと思いますね。旧引佐郡なんかはみんなで研究しようねなんて空気なかったもんね。だんだん合併とか研究会だとかやってくる中では少しずつ、そのでっかい浜松って政令市っていう枠組みなのか、それとも旧引佐郡っていう枠組みなのかって言う議論には段々なっちはいったんだけども最初の時点ではなかったよね。(旧三ヶ日町役場職員)

それこそ、・・・袋井・掛川だとかと合併の勉強会って言うトップクラスの勉強会があつてよく話しはきいたんですけど、先の話だろうな～って思っていましたね。考える暇もなくぼんぼんと合併につながりましたけどね。(旧舞阪市役所職員)

「環浜名湖政令指定都市構想」という政策的目標の内実を埋めるべく、研究会はいくつかの方針を採用していく。例えば、「都市内分権」、「一市多制度」、「地域審議会を設置」というものがあげられる。これらは、新浜松市において、行政組織体は一つになるが地域の独特な事業はそのまま補助的制度として取り込むことが可能となることを想像可能にする表現であった。そして、実際に各自治体の地域色の強い事業を単純に廃止するのではなく継続することは、後の合併協議会で確認され、183 個の固有事業とサービス差異を認めることになる⁴⁷。一市多制度の対象となった事業は、「①地域の伝統・文化・芸能の育成・支援、地場産業の振興等に関するもの、②道路、地形、高齢化等の地域固有の事情・特性によりサービスに差異が生じているもの、③受益と負担の関係が明白で、バランスが取れているもの、④地域住民との関係で気づき上げられた事務執行の手法（ローカルルール）、⑤上記以外であるが、地域の個性を尊重するもの」とされており、これらは事務レベルにおけるすりあわせ作業の中で調整され、後に合併協議会において当該地域の代表者である市長たちの合意形成のもと合併協定や新市建設計画に明文化されていく。

5. 3. 3 「クラスター型政令指定都市構想」の掲揚

⁴⁷ 『新「浜松市」誕生天竜川・浜名湖地域合併の記録』(2006) 44-47 頁; 262-264 頁。

同年6月2日、湖西市が、「環浜名湖政令指定都市構想」の合併準備会への不参加を正式表明する。離脱理由を湖西市長は「市は財政的に自立している」、「アイデンティティの異なる市町村が一緒になるのは難しい」と述べる。北脇市長も「湖西市の離脱については立地企業への配慮といった事情の中での判断で、尊重したい」と述べており、湖西市内に工場を置く企業（株式会社デンソー、アスモ株式会社などトヨタ系部品工場）⁴⁸の利害に配慮したことが伺える。このことで「環浜名湖」の「輪」がなくなってしまうため、法定協の名称は「天竜川・浜名湖地域合併協議会」となった。そこでは「浜松モデル」の政策的目標として新たに「環境と共生するクラスター型政令指定都市」が掲げられる。この「クラスター型」という表現は、各市町村が葡萄の房のように独自の特色や制度を残したまま合併するということを表現したメタファーであり、各市町村にとってはそれぞれの究極目標である自らの地域における「公共の利益」の向上をイメージさせるものであった。

この政策的目標は、浜松市と周辺自治体をはじめとする多様なアクターの利害を取り込むことを可能とした。浜松市は地元経済界が政令指定都市の実現を強く求めており、70万人を超える合併を実現させることでそれが可能となる。天竜市、春野町、佐久間町、水窪町、龍山村の5市町村は、都市部への人口の流出と高齢化という問題を抱えており、合併に北遠地域が足並みをそろえてコミットすることで、北遠地域の存在価値を高め生き残りをかけていた⁴⁹。細江町、引佐町、三ヶ日町は、住民側から独自性を求める声があがっていたが、産業のほとんどが農業であるため財政的には不安を抱えており、やや消極的な姿勢で合併にコミットする。浜北市は浜松市のベッドタウンであり住民の過半数は浜松市とのつながりが深く、政令指定都市構想は浜北市の地元財界の望みでもあった。ただ、湖西市離脱により、13市町村の中で2番目の人口となった浜北市は、自らが離脱することによって政令指定都市構想そのものが崩壊することを意識することになり、当然、合併を有利に進めるべく条件闘争を仕掛けてくる。これには、現職議員の中に定数削減への抵抗感を持つ者が多かったことも影響したと考えられる。舞阪町、雄踏町は、2町での合併か、競艇（ボートレース浜名湖）でつながりのある新居町を含めた3町での合併を検討中であり、すでに合併の必要性を感じていた。しかし、大きな浜松市に飲まれるという住民の不安があったのは事実である。そして、湖西市離脱の影響もあって、新居町は準備委員会を離脱

⁴⁸ 湖西市内のトヨタ系工場には、毎日五千人近くの従業員が愛知県豊橋市から働きに来ており、市内の自動車関係の工業生産高（八千六百億円、2000年度）の7割も豊橋港から輸出されている。

⁴⁹ 天竜市、春野町、龍山村、佐久間町、水窪町の北遠5市町村は、平成15年5月13日、「北遠は同一行動で準備会に参加する」と宣言している。

する。

合併の取り組みが顕在化する中で、市民グループや経済界も大きな動きを見せる。例えば「クラスター型政令指定都市構想」が掲揚されると、浜松商工会議所は浜名湖を中心とした地域活性化を切望していたため、積極的に合併を推進するという立場を示す。なぜならスズキ株式会社や株式会社河合楽器製作所を代表とする、地域財界はものづくりを中心とするため、中部圏と関東圏の間に位置する浜松地域が空洞化することを危惧していた。特に、浜松青年会議所と浜北青年会議所は政令指定都市実現に向けた署名活動を実施する。一方、東名高速や東海道本線から離れた山間地域に位置するため、経済的発展に不安を抱える天竜青年会議所は、「北遠地域は一つである」という地域性を強調することで北遠 5 市町村（天竜市、春野町、龍山村、佐久間町、水窪町）の結束を強化し、合併こそが北遠地域の将来展望につながることを強調する⁵⁰。他方、市民グループ「浜松都市環境フォーラム」は、「クラスター型政令指定都市構想」の掲揚に LRT（Light Rail Transit）⁵¹の導入の可能性を見出し、浜名湖を中心とした国際都市を目指す旨の提案書を発表している。これら市民グループや財界の動きは、彼らを支持母体とする北脇市長や市議会議員を動かし、政令指定都市構想の当初の原動力となった。

これらの経緯を経て、平成 15 年 9 月 29 日に「天竜川・浜名湖地域合併協議会」が設置される。「クラスター型政令指定都市構想」は「対等の精神」で合併協議を進めていくことを目的としており、12 市町村の長、議長、学識経験者、大学教授、県職員、市町村にとらわれない学識経験者など計 42 人のメンバーによって構成されていた。この構成メンバーの役割について興味深い点として、合併を有利に進めるべく条件闘争を仕掛けてくる浜北市と、財政困難や高齢化、過疎などの地域課題を抱える故に合併を強く望みつつも、北遠地域の価値を高く持ちたいとする天竜市が副議長の立場を与えられていることである。人口比率や合併時に市であったという理由もあるだろうが、この両市長を副議長の位置に据えることは重要な意味があったと筆者は考える。なぜなら、次節でも検討するが、合併協議会の議事録を分析していくときにしばしば目にするのが、最後まで抵抗勢力として合併先延ばしの発言をする浜北市長に対して、真っ向から批判の声を上げる天竜市長の発言である。合併における利害闘争を収束させるため、また合併を「クラスター型」にするため

50 『新「浜松市」誕生天竜川・浜名湖地域合併の記録』（2006）54-55 頁。

51 国土交通省道路局の説明によると、「LRT とは、低床式車両(LRV)の活用や軌道・電停の改良による乗降の容易性、定時性、速達性、快適性などの面で優れた特徴を有する次世代の軌道系交通システムのこと」である。
(http://www.mlit.go.jp/road/sisaku/lrt/lrt_index.html)

には、政令指定都市になるためにどうしても必要だった浜北市を重要な地位に据え、その発言権に対する抑制力として北遠地域の代表者を重要な地位に据えることが必要であったと考えられるのである。次節では、合併協議会の中でも特に各市町村の利害が明らかに読み取ることができる合併方式の決め方について考察する。

5. 3. 4 合併方式の決定：自治体間闘争の発生と北脇氏が発揮した政治的手腕

「天竜川・浜名湖地域合併協議会」（以後、合併協議会）は、第Ⅰ期に協議項目の説明、第Ⅱ期にその内容に関する具体的な方向付けを行い、第Ⅲ期で新市の建設計画など最終的な決定を行うというタイムスケジュールで開催された。合併協議会において特に自治体間闘争が顕在化するの、合併方式、地域自治区の設立、3,300 に及ぶ事務事業のすり合わせ及び新浜松市における議員定数の議論であった。なかでも「合併の方式」についての議論は、合併協議会の初期段階である第2回合併協議会（2003年11月6日開催）から第5回（2004年2月10日）の中心的議題であり、「クラスター型政令指定都市構想」を参照した各自治体の利害がはっきりと表れるフェーズである。第2回の時点においては新設合併派が天竜市・舞阪町・引佐町・佐久間町の4自治体、編入合併派は浜松市・細江町の2自治体、その他は保留であった（表3）。

ただし、保留といっても、浜北市は合併の方式そのものを先延ばしにするかのような発言がみられ、浜松市に対するカウンターパワーとして重要な役割を果たすことになる⁵²。

この、新設合併の場合すべてが新たになるため、編入合併に比べると時間的コストと金銭的コストが多い。浜松市を含めすべての首長は職を失う。他方で、「編入合併」とすることで、住民サイドは対等合併ではないという印象をうけることを危惧する自治体が多かった。しかし編入合併の場合、浜松市は首長を変更する必要を免れ、様々な行政システムを継承できるというコスト的メリットを持つ。これは、行財政諮問委員会として迎え入れることになる鈴木修氏（株式会社スズキ会長）を代表とする浜松市の地元経済界を納得させることにもつながった。

表3 各市町村の利害関係

⁵² 「・・・浜北市長が一生懸命引き延ばしをして、1日でも遅く合併しようとしているのではないかと、非常に不信の念を持ってしまう」（雄踏町長）「第2回天竜・浜名湖地域合併協議会 議事録」30頁

	利害	合併方式	地域自治区
浜松市	・財界からの要請 ・政令指定都市のため人口確保が必要	編入	地方自治法
浜北市	・財界からの要請 ・中心地に次ぐ第二の存在としての地位獲得	保留 (新設)	合併特例法
天竜市	・過疎化、高齢化を解消したい ・北遠地区の価値向上、活性化	新設	地方自治法
舞阪市	・競艇が財源で困っていない ・浜松に飲み込まれたくない	新設	地方自治法
雄踏町	・競艇が財源で困っていない ・浜松に飲み込まれたくない	保留	地方自治法
細江町	・財政的不安を解消したい ・住民は合併したくない	編入	地方自治法
引佐町	・財政的不安を解消したい ・住民は合併したくない	新設	地方自治法
三ヶ日町	・財政的不安を解消したい ・住民は合併したくない（三ヶ日という名を残したい）	保留	地方自治法
春野町	・過疎化、高齢化を解消したい ・北遠地区の価値向上	保留	地方自治法
佐久間町	・過疎化、高齢化を解消したい ・北遠地区の価値向上	新設	地方自治法
水窪町	・過疎化、高齢化を解消したい ・北遠地区の価値向上	保留	地方自治法
龍山村	・過疎化、高齢化を解消したい ・北遠地区の価値向上	保留	地方自治法

(筆者作成)

各市町村の首長は、彼らが背後に持つ地域住民や議会の利害代表者として合併方式についての発言をする。その発言からは、掲げられた「クラスター型政令指定都市」という政策的目標は、市町村の大きさや人口に関わらず対等の立場での合併を意味するものだという期待が込められていたことが如実に示されている。

舞阪町では町民や議会議員の多数が新設合併を求めている。・・・12 市町村が対等の立場で協議していくことが必要であるため、新設にするべき・・・。このようなことから合併の方式が編入合併になれば、住民感情からも受け入れられないことがあるのではないかという懸念がある。編入合併ではどうしても浜松市に吸収されてしまうというようなイメージが非常に強い。(舞阪市長)⁵³

⁵³ 「第2回天竜・浜名湖地域合併協議会 議事録」25-26頁。

やはり新設合併でいこうということになった。これは天竜市長が説明会において対等合併、対等合併と言ったものだから、その影響も多分あると思う。(天竜市議会議長)⁵⁴

新設合併か編入合併かというのは字句の問題であり、これは制度を全部詰めた後に、新たにスタートさせるというやり方をすれば、新設合併になるだけという解釈も成り立つ。・・・最後まで1つも脱落することなく政令指定都市になっていくようにしていかななくてはならない。これが我々の最大目標であり、そうした中でそれぞれが自分たちの主張を譲る必要がある。(浜北市長)⁵⁵

各アクターは「地域住民の幸福、福祉の増進」、「対等の精神」という表現で浜松に飲み込まれることに対する抵抗感を強く主張する。しかし、この合併は財界発であり、浜松商工会や経済同友会など財界は「行政改革の一環として議会のスリム化」をするという提言を出していた。当然、浜松市としては対する配慮も必要となる。このように、市民自治の論理と政策の論理の両者の利害に配慮しながらリーダーシップを発揮することで、当初は新設合併派だった市町村を徐々に編入合併へと巧みに収束させていく。例えば、本来であれば編入されることに抵抗を感じる立場にある細江町に、行政改革をすることが合併の目的の一つであるとする発言を任せることで各市町村の協力を求めている。

時間とコストという点で明らかに編入合併のほうがメリットがあると思う。・・・この合併の目的は行政改革をしようということも大きな柱になっていると思う。しかしその一番先の入り口で、いかにもコストをかけるということは、明らかに市民あるいは住民に対して信頼を欠くような行為にならないかと、私は非常に心配している。(細江町堀越委員)⁵⁶

一方、浜松市は「行政改革」「コスト」という技術的メリットを全面に押し出すのではなく、「対等の精神」、「存続する自治体」、「都市内分権」、「クラスター型の地域内分権」と

⁵⁴ 同上, 26 頁.

⁵⁵ 同上, 28 頁.

⁵⁶ 同上, 27 頁.

いう言葉を強調し、「各市町村のよいところを残すことは新設合併でも編入合併でもどちらでもできる」「クラスター型の地域内分権を大事にした市を目指していく」と説得することで、この合併が旧自治体の自治を奪うものではなく、むしろ、合併によって財政的に生き残り困難な自治体の救済という地域福祉の向上をイメージさせる言語への書き換えにより、利害調整を図っていく。

合併の方式を議論するにあたり、前提とすべきことがいくつかあると思う。その1つは対等の精神で合併を勧めるということである。・・・3番目に新設合併であれ、編入合併であれ、各市町村の持っている良いところを残すことが大事だと思う。新設合併なら各市町村の良いところがそのまま残るかということ、そういうことではない。新設合併の場合はすべての市町村が廃止になる。・・・新設合併が対等合併と言われるのは事実だが、いわゆる対等合併だからといって、旧市町村の制度、事業それぞれそのまま存続するわけではないということは押さえておく必要がある。・・・各市町村のよいところを残すということに関しては、新設合併でも編入合併でもどちらでもできることであり、すり合わせの実質的な内容は大きく変わらない。ただし、事務の作業量、そしてそのために必要な時間、コストに関しては、新設合併のほうが相当に大きくなると考えている。

(浜松市長) ⁵⁷

自分たちが築き上げてきた町がどうなるのか、自分たちの町のまとまりや、よさが失われるのではないかという心配もあるということも肌で感じている。したがって、そのような不安を乗り越えていくために、この地域の合併については、クラスター型の地域内分権を大事にした市を目指していく。(浜松市長) ⁵⁸

この様に北脇市長は、政策的目標の内実を埋める様々な言語を駆使することで、巧みに政治的手腕を発揮していった。結果として、新設合併派にとっての「クラスター型政令指定都市」という政策的目標に対する期待は、「一市多制度を尊重する」、「編入合併により浜松市に吸収されるというイメージを払拭する」、「新しいまちづくりとは白紙の上へ改めて書く」、「実をとるにはどうしたらいいか」という言葉に書き換えられることによって満た

⁵⁷ 同上, 31-32 頁.

⁵⁸ 「第3回天竜・浜名湖地域合併協議会 議事録」, 25 頁.

され、利害闘争の収束が図られたと言えよう。

ぜひクラスター型の都市づくりと一市多制度を尊重してほしい。それらを基本にして、これからの都市づくりをしていくなれば、合併の方式についても、それなりの考えが出てくるだろう。クラスター型の都市づくりと一市多制度を尊重することで、編入合併の浜松市に吸収されるというイメージを払拭してほしい。(引佐町 青島委員)⁵⁹

クラスター型をはじめ、とにかく全国に例のないまちづくりをやらまいかということから、新しいまちづくりとは、白い紙の上へ改めて書くのだろうという受け止め方をした。(春野町長)⁶⁰

私はまだ、合併の方式について明言していないが、方式はともかく、細江町として言葉は悪いが、実をとるにはどうしたらいいかということを考えないといけないと思っている。(細江町長)⁶¹

さらに、具体的な内容として事業すり合わせにおいて各市町村が残したいと願う事業をできる限り継続すること、現在の市町村が合併後も発展するような事業を新市計画に盛り込むこと、第 27 次地制調で議論された「地域自治組織」を浜松市に導入することで「都市内分権」の法制度化を実現することを提案し、それぞれ 12 市町村が合併後も独自性の維持が実現可能となるであろう条件が加えられることになった。以下の発言を機に新設合併と編入合併の利害闘争の遡上にあがることによって、各市町村は「編入合併」方式をとることになだれ込んでいく。

この地域の合併については、クラスター型の地域内分権を大事にした市を目指していくということで話をしてきた。そのことを合併協議会で具体化したいと思っている。・・・その具体化には 3 点あると思う。1 点目は事務事業のすり合わせを各市町村がこれまでやってきた特色ある優れた事業については、残していくという方針ですこ

⁵⁹ 同上, 24-25 頁

⁶⁰ 同上, 35 頁.

⁶¹ 同上, 35 頁.

と。2点目としては・・・現在の各市町村の地域が発展していくような事業を・・・盛り込むように新市建設計画に盛り込むように作業を進めていきたいと思う。それから3点目としては、将来にわたっても、都市内分権が活きて各地域のまとまりや良さが維持できるような市の組織制度をつくっていかねばならないと思っている。そのために、地域自治組織、地域審議会を新市の制度としてどう取り組むか・・・(を)検討し、定めることで、将来にわたって地域内分権が担保されるような、組織制度をつくっていくことが大事だと思っている。(浜松市長)⁶²

現在の各市町村の事業を継承することを新市建設計画に盛り込み、都市内分権が担保される組織制度を検討することを確約することで、この市町村合併が見かけは「編入合併」ではあるが、内実は合併によって消滅する旧自治体の自治を守ることを可能にするという性質を強めることとなる。その結果として、利害闘争は収束に向かい、新設合併派だった各市の代表者は、都市内分権が可能となるのであれば「編入合併」でも止む無しという発言へ変化する。

天竜市としてはメンツを捨て、編入合併のほうが将来も天竜市がうまくやっていけるのではないかと、ということで、議会として編入合併でもやむなしという結論になった。・・・その編入合併やむなしの結論の後に、浜松市長が言っていた対等の精神、よい制度は浜松市以外からも取り上げる、それから電算機の整備の負担も全額浜松でもつ、クラスター型の理念といったものを堅持する、ということに強い要望があった。(天竜市議会議長)⁶³

現状では、編入合併に賛成である。・・・三ヶ日町民の1人としては、この合併にあたって、湖西市が脱会したという情報のもと、三ヶ日町は西の片隅に追いやられてしまうのではないかと大変心配していたが、前回の言葉と、さらに、ただ今の新市建設計画においては、旧市町村の十分な発展を目指していくというようなこととか、都市内分権についても、十分に生きる組織であるようにという話を聞き、大変安心した。(三ヶ日

⁶² 同上, 25 頁.

⁶³ 同上, 26 頁.

町 大野委員) 64

もし編入合併となったならば、・・・「各市町村のまちづくりを尊重し、その文化伝統を守り、地域の個性を担保する、新設に近い合併となるよう配慮するものとする」。という文言を付け加えるように切望する。(舞阪町長) 65

第4回合併協議会においては、浜北市と舞阪町を除く10市町村が編入合併を承認した。そして、新設合併を求めた舞阪町も、全体の意見に従うという立場をとる。これは、「合併の方式」についての原案の中に、対等の立場での合併がより鮮明になる文言を入れること、先の浜松市長の発言を約束事として遵守すること、「一市多制度」における各市町村の主張の尊重などを反映させるということを明文化するという条件づきであった。

しかし、浜北市は引き続き条件闘争を仕掛けてきた。具体的な内容としては、浜松市の46議席に対して周辺市町村の19は対等の精神と反するという内容の、「市議会議員の定数」に関する協議に加えて、「浜北市民の賛同を得ることができていない」、「浜北市の行財政改革推進会議の意向を聞かなければならない」、「中央政府に詳しい法律家や総務省の意見を参照したい」など、市民自治の論理、政策の論理、行政の論理をその都度繰り返し理由として最後まで新設合併を主張する。しかし浜北市の主張は、政令指定都市構想が徐々に、財界主導の都市部中心の合併という性質ではなく、合併によって消滅する旧自治体の自治を守ることが中心的性質となったことから、他市町村からの賛同を得られず退けられていくことになる。

議員が保身のために新設合併を主張しているのではないかと、市民にとらえられかねず非常に危惧している(雄踏町長) 66

合併方式が新設合併であろうと編入合併であろうと、対等の立場での合併ということである。編入合併は吸収合併だと言われるが、それは関係のないことで、中身の問題であるという認識である。(天竜市長) 67

64 同上, 29 頁.

65 同上, 37 頁.

66 「第4回天竜・浜名湖地域合併協議会 議事録」, 36 頁.

67 同上, 37 頁.

最終的に、第5回合併協議会において、浜北市はこれまで掲げられた政策的目標の内実を具体的に確認する内容の決議案を提案し、市民自治の論理を重視した合併となることを明文化することを条件として提示した。これをもって、浜北市と舞阪町も編入合併を了承し「合併の方式」は「編入合併」に決定されることになる。

5. 3. 5 「クラスター型政令指定都市構想」に基づく地方自治組織の設計

本節ではこれまで、浜松市の市町村合併における政策的目標の掲揚と、そこから生じる各市町村の利害と市長による政治的手腕の発揮という視点から、「クラスター型政令指定都市構想」という政策の内実が決定され、編入合併という合併方式が決定するまでのプロセスを分析してきた。このプロセスを通じて、財界を中心とした適正規模論＝政策の論理に紐付けられスタートした市町村合併は、各地域の独自性と住民サービスの維持を求める行政の論理に紐付けられた自治体組織、地域活性化や地方自治の維持を求める市民自治の論理に紐付けられた市民グループの利害を取り込むかたちで、当初とは異なる形で実現されていった。

「クラスター型政令指定都市構想」のもとで各市町村の利害を調整する形で編入合併が決められた後に議論になったのは、合併後の各自治体組織の役割の変更であった。浜松市の市町村合併を発議した地元財界は、市町村合併による財政健全化を期待し、行政組織のスリム化を求めている。しかし、先述しているように、合併方式の決定に至る過程で各市町村を巻き込むため、「都市内分権」、「一市多制度」、「地域審議会の設置」が「クラスター型政令指定都市構想」という政策目標の内実と化していったことから、財界の求める行政組織のスリム化は不可能になり、各地域の求める福祉サービスが可能となる地方自治組織を設計していくことが求められた。

これは、「クラスター型政令指定都市構想」に基づいた、各地自体の自治権をめぐる“縄張り争い”であった。例えば、北遠地域からしてみれば、政令指定都市になる際、人口比率から考えると旧来の自治体規模での自治が不可能になる可能性が考えられる。他の市町村においてもこれは同様であった。この区割りについては、すでに研究会である程度の合意が得られていたが、問題はその区に与えられる権限委譲のレベルであった。「クラスター型政令指定都市構想」を参照する各自治体は、当然、従来の行政サービスを合併後も継続することを期待した。議員数の調整は法制度である程度定められているため、地域住民の代表者たる議員による民意の反映は人口の多い中心部に偏る可能性が高くなることは想定

された。その中で、どのように旧来の自治体の枠組みを維持するのかという問題に対し、以下の通り、「地域自治組織」の設置が議論されることになる。

合併前の市町村単位で作ることができる地域組織としては、地域審議会と今回の改正によって導入されようとしている地域自治組織の2つがある。その旧市町村につながる地域審議会と地域自治組織があり、そして政令指定都市になると区がある。その相互の関係をどう整理して、地域内分権の仕組みをつくるかということが、大変重要なポイントとなってくると思う。(浜松市長)⁶⁸

政令指定都市移行後には、一般制度としての地域自治区を置くということ・・・これは、これまでクラスター型政令指定都市ということを書いてきて、旧市町村単位の地域自治組織を恒久組織として置いていくというのが、当協議会の方向性であるということ踏まえて・・・提案している。(浜松市長)⁶⁹

(議員定数の協議について) 地域の声拾い上げることが不足するところは、地域自治組織を十分に発展させていけば十分足りると考える。(細江町議会議長)⁷⁰

地域自治区の設置が決定されたことによって、「浜松モデル」はより「草の根」的な組織性格を獲得することとなる。この地方自治組織の設計をめぐる争いは、地域自治組織を「地方自治法」に基づくものか、それとも「市町村合併の特例における法律（以後、合併特例法）」に基づく「合併特例区」とするかという議論に発展していく。地域自治区を設置した場合、そこには地域協議会が設置され、そこで協議される内容は、住民の声をもっとも反映するものとして認められる。これが、合併特例区として設置した場合は、法人格を持つ組織として認められある程度の決定権が付与される。つまり、どちらの方式をとるにせよ、合併によって消滅する各市町村が新たなる下位組織としての地域自治区という形で存続することで、自らの領域を保障されることになる。

浜北市のみが合併特例区を主張する。法人格を持った地域自治組織を設置することで、

68 「第4回天竜・浜名湖合併協議会 議事録」, 19頁.

69 「第7回天竜・浜名湖地域合併協議会 議事録」, 26頁.

70 「第9回天竜・浜名湖地域合併協議会 議事録」, 9頁.

合併特例区が「クラスター型政令指定都市」の実現を具体的に担保し、合併特例区における協議会での議論が、新浜松市政に反映されやすくなると主張した。この浜北市の発言によって、各市町村がこの合併に求める旧市町村規模の自治権維持という利害も表面化し、従来の地域自治区ではなく、「クラスター型」を実現させる地域自治区を設置することへの議論が活発となる。具体的には、法的には諮問機関という位置づけにしかすぎない地域自治区の権限を強めることや、合併によって消滅する自治体規模での自治を可能とする組織の構築を求めていく。これは半永久的に存続するものであり、消滅する市町村の市民に歓迎される組織を目指していた。さらには、市民が「まちづくり」に積極的にコミットすることを可能にするものとなることが期待された。

一般の地域自治区は、法的には諮問機関という位置づけになっているが、これをもう少し皆さんで協議してもらい、地域住民の意見、要望を反映できるような、もっとより良い仕組みをつくりあげてほしい。新市の建設計画の進行具合をチェックするといったことは、そのような諮問機関でも建議できるということなので、むしろ半永久的に存続できる一般の地域自治区を内容的にもっと肉づけをして、地域住民の皆さんに歓迎されるような組織にしていくべきだと思う。(天竜市長)⁷¹

地方自治法の地域自治区は、もちろん一つの自治体の中にある内部組織なので限度はあるが、いかにそれを充実させ、地域住民の声を行政に反映していくかが重要である。・・・今まで提唱しているように、環境と共生するクラスター型の政令指定都市を目指し、都市内分権という、この地域の特性、町の特性を活かした、行政と住民が連携した新たな地域づくりに貢献できるものと期待(する)。(引佐町長)⁷²

地域自治組織については、合併後も恒久的に続く行政の仕組みであるので、十分な議論と理解が必要ではないかと思っている。・・・浜北市長が「とにかく市民と相談して」ということであり、良い方向へもっていけるような形をとってほしい。(舞阪町長)⁷³

今提案されている地域協議会は、提案型地域協議会であり、諮問や提案をすることに

⁷¹ 同上, 35 頁.

⁷² 同上, 35-36 頁.

⁷³ 同上, 39-40 頁.

限られている。これは「新市に対して何かやってくれ」という協議会になるが、そうではなく、市民が各地域でまちづくりに参加し、自分たちが今までずっとやってきたまちづくりを継続していくという、積極的、能動的な地域協議会であることが大変大事だと思う。(佐久間町長)⁷⁴

この「地域自治区」に対する期待は、各市町村が合併後も自治を引き続き恒久的に確保するべくしかけた利害闘争の現れであった。他方で、地元財界から支援を受ける北脇氏にとって、この提案をそのまま丸呑みすることはできない。そこで北脇氏は、地域自治組織を地方自治法の規定に基づく地域自治区を旧市町村単位に設けるという折衷案を提案する。この提案は、合併特例区のような各市町村の自治権こそ法律上担保されないものの、地方自治区を各市町村に置くことで実質的な地方自治を各市町村の既存組織が担う形にすることで、一方では各市町村が「クラスター型政令指定都市構想」にコミットし続ける状況を作るとともに、他方では地元財界が求める財政健全化を将来的には地方自治法に基づき市長主導で可能にする道を担保するものであった。更に北脇氏は、地方自治区の設計に際して市民グループを巻き込む仕掛けを盛り込んでいく。地域自治区には、住民（第三者機関）が推薦したもので構成員される地域協議会が組織されることになる。これは、市長や地域自治センターの諮問、当該地域の市政全般に関する建議・要望を行う役目を担う組織であった。地域自治区の行政サービス実施機関である地域自治センターにも、その機能を高め、「市民に最も身近な行政機関での地域完結型の事務事業の展開を目指さなくてはならない」という文言が新市建設計画に盛り込まれる。そして、政令都市移行後も、浜松地域自治区及び浜北地域自治区を除く 10 自治区は存続するものとされた。

「クラスター型政令指定都市構想」という政策的目標のもとで、北脇氏が各市町村の利害を取り込む政治的手腕を発揮していくことで、合併方式と地方自治組織の設計が行われ、後に「浜松モデル」として理想化される浜松市の市町村合併は実施された。しかし、この市町村合併が、新浜松市を構成するすべての関係者の利害を満たしているわけではなかった。特に、各市町村を巻き込むため都市内分権の性質を色濃く反映した地方自治組織を設置することに際して、財政健全化を求める財界の利害は大幅に譲歩が求められていた。このことが、北脇氏が率いる新浜松市の新たな利害闘争のステージの戦端となった。

実際、地元財界によって構成される行財政諮問委員会は、新浜松市の経済的合理性から

⁷⁴ 同上, 40 頁.

見て「無駄」の多い合併であると問題視していた。もともと北脇氏は行政のスリム化と財政健全化を期待され、地元財界からの支援を受けて当選した市長である。しかし、北脇氏が実現した新浜松市は、自らの支持母体の利害を満たすものとはならなかったのである。当然、地元財界は地方自治法に基づく市長の権限で、行政組織のスリム化を求める。他方で、市町村合併のための協議会を組織した北脇氏にとって、支持母体の意向に基づき地域自治区を再編することは、合併に応じた各市町村に対する裏切りとなる。

地元財界と地方自治区との間に生じた新たな利害闘争は、平成 19 年 4 月の任期満了に伴う市長選で 3 選を目指して出馬した北脇氏に対して、地元財界が鈴木康友氏を擁立するという形で正面衝突する。この市長選では、北脇氏のかつての支援者であった鈴木修氏を代表とする財界が鈴木康友氏を支援するという形で政策の論理に基づいた「一市一制度」を公約とする選挙戦を展開した。他方で市町村合併によって旧市町村と市民グループからの支持基盤を構築した北脇氏は、「クラスター型政令指定都市構想」のもとでの地域自治区の維持、すなわち行政の論理と市民自治の論理を全面に押し出す形で対抗していった。

この市長選は、1 万 1 千票という僅差で鈴木氏が勝利する。当然、鈴木新市長は「一市多制度」から「一市一制度」への変更を目指し、平成 22 年 3 月をもって地域自治区の廃止を決定した。しかし、すべての地域審議会から「地域協議会の存続を求める要望書」が提出されるという反撃に見舞われる。また、議会においても小沢明美市議会議員（社民党）等を代表とする市民自治の論理からの猛反対に直面し、廃止は平成 24 年 3 月に延期されることとなった。

鈴木康友氏は確かに地元財界からのバックアップで選挙戦を戦った。しかし、浜松市長に就任するという事は、地元財界の代表者ではなく、浜松市すべての利害関係者の代表者としての役割が求められる。それ故に、各地域の地方自治組織の利害を代表する地域審議会の要望書と、市民の利害を反映した議会からの反対を無視することはできなかったのである。いわば、北脇氏の政治的手腕によって価値を注入された「クラスター型政令指定都市構想」に基づく新浜松市は、北脇氏が市長の座を降りたあとも「魂」が込められた組織として、地域社会の志望を象徴するようになり生き残り続けている。各市町村と議会の抵抗も虚しく地域自治区と「地域協議会」の廃止は覆ることがなかったものの、旧地域自治区単位で「まちづくり協議会」が受け皿的存在として発足し、「クラスター型政令指定都市構想」は依然として作動し続けているのである。

表4 浜松市合併関係年表

年月日	内容
2002年	
7月17日	浜松市が「環浜名湖政令指定都市構想」を発表 都市ビジョン：『環境と共生するクラスター型政令指定都市』
2003年	
6月10日	湖西市離脱により「天竜川・浜名湖地域合併協議会」に変更 浜松市、浜北市、天竜市、舞阪町、新居町、雄踏町、細江町、引佐町、三ヶ日町、春野町、佐久間町、水窪町、龍山村の3市9町1村で合併協議会設置準備会を設置（その後、新居町が離脱。12市町村になる）
9月29日	合併協議会設置準備会メンバー、浜松市役所（現本庁）に移動
10月1日	天竜川・浜名湖地域合併協議会設置
10月6日	合併協議会事務局を設置
11月6日	第1回天竜川・浜名湖地域合併協議会開催 第2回天竜川・浜名湖地域合併協議会開催
2004年	～
11月12日	第14回天竜川・浜名湖地域合併協議会開催
12月10日	合併協定書調印式
2005年	～
4月29日	第18回天竜川・浜名湖地域合併協議会開催
7月1日	新浜松市誕生 旧市町村→地域自治区へ変更 市役所→総合事務所へ変更
8月5日	浜松市行財政改革推進審議会発足
2007年	
5月1日	鈴木康友氏が新市長就任
7月1日	政令指定都市移行 中区、東区、南区、浜北区、西区、北区、天竜区の7つの行政区が設置 総合事務所が廃止され各区役所の管轄下で地域自治センターを設置

（浜松市公式HPを基に筆者作成）

5. 4 おわりに：理念を媒介とした利害マネジメント

本章では、浜松市における市町村合併を事例として、厚生に基づく行動として、政策の論理、行政の論理、市民自治の論理それぞれに紐付けられた利害関係者の自助努力を取り込み、再統合していくときに求められる理念をベースにした利害調整を可能とする制度的リーダーシップという分析視角から、公共政策領域におけるソーシャル・イノベーションの実現プロセスを明らかにしてきた。

従来の市町村合併研究は、政策形成における技術的側面を重視する「政策の論理」と、政策遂行における管理行動を重視する「行政の論理」と、政策内容が地域にどう影響を及ぼすのかを重視する「市民自治の論理」という3つの論理がお互いを批判しあう形で議論展開が進められていた。この対話不能な構造のもとで個別の論理に紐づく合併が推し進められる場合、理念化した特定の論理を当該地域において共有することによって合併が進めていくという分析が市町村合併研究には見受けられた。当然、そのような分析では、排除された他の論理とそれに紐付けられた利害関係者や研究者による反発と批判を招き、遠からず（例えば市長選のたびに）市町村合併が反故になる、もしくは以前の合併や地域自治組織の設計が失敗したと位置づけ新たな改革を試みることになる。言うなれば、政策の論理、行政の論理、市民自治の論理を対話不能な対立の構図として放置することは、必ずソーシャル・イノベーションが失敗し続けるという帰結を招くという、理論的・実践的課題を有するのである。

しかし、Selznick (1949; 1957) の知見に基づくとき、市町村合併とは「公共の利益」の追求という理念の下で、当該地域の各主体が自らの目的を遂行するために動員しようとする多様な利害を持った他者との権力関係の場として読み解くことが可能となる。言い換えるなら、公共政策を通じて行われるソーシャル・イノベーションとは、当該地域のアクターがそれぞれに紐付けられた政策・行政・市民自治の論理のもとで行う自助努力として政治的闘争を仕掛けていく闘争の場と捉え直される。この闘争の場を通じて、新たな秩序として形成される組織体と、そこから生まれる新たな利害闘争への動態的適応としてのソーシャル・イノベーションの実現が見い出される。

この知見に基づき、本章では、我が国独自の社会性である厚生の存在をもとに、市町村合併を、政策の論理、行政の論理、市民自治の論理の各ロジックに根付いたアクターの自助努力を取り込み、社会変革を実現していくマネジメントプロセスとして捉え直すという新たな分析視角を提示し、浜松市の市町村合併の事例分析を行った。

この分析視座から明らかとなった発見事実は以下の通りである。

第一に、市町村合併において、破壊―再結合を実現させるため、当該地域におけるそれぞれの論理に基づくアクターの利害を見い出すことが可能となる目標掲揚が重要となる。浜松市の事例では、「クラスター型政令指定都市構想」という政策目標の掲揚によって地域内の各アクターが持つ独自の利害を表出化され、利害闘争が生じることとなった。この目標掲揚によって、各市町村の合併への思惑が明確化され、北脇市長はそれぞれの論理に紐付けられた各アクターの利害調整を行うことが可能となったのである。その目標掲揚は動態的なものであり、ステージごとで更なる変更が加えられていった。当初は「環浜名湖」とすることで、浜名湖周辺全域が対等合併をするというイメージを持たせる。このことは、経済圏が愛知県に向けていた湖西市と新居町の離脱を促すこととなった。2市町が離脱したことから、天竜・浜名湖周辺という縦軸の表現へと変更していくが、これは、北部の天竜市と人口第二位の浜北市が自らの立ち位置を意識し自らの主張を明確にしていくことにつながっていく。

第二に、制度的リーダーシップの行動として、掲げられた目標のもと、抵抗勢力になるステークホルダーに対して、重要な役職に任ずることで封じ込めたり、反対意見を条件闘争のレベルに落とすという手段が取られていた。政令指定都市の人口を満たすには自分たちの存在が重要であることに気づいた浜北市は、浜松市に飲まれることを恐れて全面的に闘争を仕掛けてくるが、北脇市長は浜北市長を副委員長に据え、そのカウンターパワーとして北遠地区の代表者である天竜市長をもう一人の副委員長に据えることで、浜北市は離脱という選択肢をとるのではなく、自らの求める「公共の利益」を実現させるために条件闘争を仕掛けていくようになる。また、天竜市は北遠地域の利害を代表する立場として、合併に飲み込まれることを恐れる小規模自治体の取り込みをする側に立たざるを得なかったのだ。

第三に、個別の利害に基づく「公共の利益」という理念が実現していることを明確にするために、行政制度として明確な証拠を残すことの重要性である。これは、結果的に財界の利害を代表していた浜松市の狙いとは異なる、新たな性質を持った市町村として新浜松市を作動させることにつながっていった。例えば、議席数の割り振りや地域自治センターの設置などを行うことで、各市町村の利害は満たされていった。それら個別の制度を検討していくうえでは、新たな「都市内分権」、「一市多制度」、「地域審議会を設置」という個別目標を再掲示し、12市町村の利害調整が行われた。こういった明確な証拠を残すことが、

Selznick (1957) が強調した、組織に魂を込めることに繋がり、合併後に北脇市長が敗退した後も、地域自治区や議会からの強い要請を受け都市内分権が実質的に継続されていたことに、象徴的に現れている。

この様に、市町村合併に求められる首長の役割とは、理念を掲げることでステークホルダーを取りまとめていくという単純な分析にはなりえない。ソーシャル・イノベーションを実現させるリーダーシップとは、理念を媒介し、発生する利害を調整しつつステークホルダーの自助努力を取り込むために理念を道具として活用していく利害マネジメントの実相として、本章で事例をもとに明らかにした発見事実のように具体的な行為のレベルで明らかにされるものなのである。

第6章 結論

6. 1 発見事実の整理

本論文では、ソーシャル・イノベーション研究における「社会性」を巡る議論の混乱と対立について、各国の歴史的・政治的背景に根ざした固有の意味内容の違いに起因することを指摘し、日本における「厚生」概念を基盤としたソーシャル・イノベーションの実践を捉える理論的視座を提示してきた（2章）。

米国型の新自由主義学派には市場主義を正義とする社会性が、欧州型の社会政策学派には福祉国家政策に基づく政策の介入を重視する社会性が存在していた。この異なる社会性理解を基盤としてソーシャル・イノベーション研究が発展しているため、当然のことながら両者の議論は対話不能な関係性にあった。我が国のソーシャル・イノベーション研究は、この両者を研究者が輸入してそれぞれの立ち位置で議論するため、研究領域・現場どちらにおいても混乱をきたしており、ソーシャル・イノベーションとは如何なるものかについて定義づけを曖昧にしたまま議論展開がすすんでいた。この研究領域が抱える課題を解決すべく、我が国における社会性とは如何なるものかについて考察したとき、古層の影響を受けた「厚生」という日本独自の社会性理解が存在していた。厚生のもと、社会政策を進めていくにあたって、企業が国家の意向をくみ取る形で自助努力を行い、国家はそれを取り込む形で実践されていく。そのため、我が国のソーシャル・イノベーション事例は官民連携で行われる社会的課題解決事業が共通して存在していたのである。

ソーシャル・イノベーションは、分析対象とする地域に根付いた「社会性」を起点にすることなく理論的分析をすることが出来ない。そこで本論文では、我が国における障がい者支援、まちづくり、市町村合併におけるソーシャル・イノベーション事例について、それぞれの事例に根ざした各研究領域の抱える理論的課題を指摘し、「厚生」概念に基づく分析視角を提示し新たな理論的知見を見い出す経験的研究を実施した。

具体的に本論文では、厚生概念に根差したときに我が国におけるソーシャル・イノベーションが三つのパターンに分けて分類可能であり、それぞれ個別に分析することによって先行研究の持つ理論的課題が解消された。まず一つ目として、既存の社会政策で解決し得ないローカルな社会的課題に動機づけられた社会企業家の具体的行為の分析を行うべく、一般社団法人ラ・バルカグループの夏目浩次氏の事例分析を行った。ここでは、既存の制

度を想定外利用して事業化を図るといふ自助努力を、行政側が正当化していくといふ、社会企業家が行う戦略的行動が見出された。夏目氏は、行政の障がい者雇用支援制度のもとで見られる障がい者の低賃金という社会的課題に起業のきっかけを見出し、障がい者の月額工賃1万円を実現するために、市場を通じてそれらの課題を解決すべく、社会福祉法人ではなく純粋な営利企業から事業を開始した。彼は、社会企業家としての厚生に基づく行動として、ソーシャル・イノベーションの実現には国の制度を利用することで正当性を得る必要性に気づき、福祉事業の制度を活用しNPO法人・社会福祉法人を利用した民福連携事業（官民連携）へと展開していく。しかし、この制度を利用した民福連携事業が普及していくことが行政から疑問視されることとなったため、夏目氏は民福連携事業を一旦「断ち切る」といふ事業展開をとる。この事例を通じて、新自由主義学派において支配的パラダイムであるソーシャル・イノベーションのプロセスモデルで主張されるような単純化されたモデルとは異なった戦略が現実には存在していたことを明らかとなった。夏目氏の事業は、市場に普及し法制化され民福連携の社会的事業を成立させる計算が成り立つ状況になることで正当性を担保されるどころか、この制度を悪用する模倣者が現れてしまったため社会企業家としての倫理性を問われる状況を生み出したのである。そのため、彼は民福連携を縮小し、行政の制度から離れ、営利企業として事業構築をするという戦略に立ち返った。

また、彼の事例からは社会政策学派の主張する、社会企業家の学習に基づいたハイブリッド構造の維持によって、社会的課題を解決し得る独自の生存領域が維持・拡大されていくといふ主張とも異なることが明らかになった。夏目氏の事業展開は、諸制度に逐次適応しつつソーシャル・ビジネスを展開していくことで不可避に生じた課題に対して、最終的にはNPO法人や社会福祉法人を利用した民福連携事業を縮小し、営利事業へと回帰していくことで解決を図ったからである。この事例から、我が国において社会企業家が「厚生」を満たすためには、「いいとこ取り」だけでは不十分であり、事業展開の上で生じる課題の源泉となった制度と関わりを一時的に「断つ」といふ方法が存在することを指示している。確かに夏目氏の民福連携事業は、社会政策学派が指摘するハイブリッド構造の構築であった。また、民福連携事業が成功事例として法制化されることで、新自由主義学派が言うところの社会への普及を実現させたといえる。しかし、このことが制度の悪用という社会的課題が生じさせることとなり、夏目氏は、既存の制度との関係をあえて断ち、市場に適応するという新たな実践を産み出していった。

二つ目に、行政が企業の自助努力を吸い上げ官民連携による社会的課題の解決を目指していくというパターンとして、我が国のまちづくり事例を考察した。具体的な事例として、滋賀県長浜市の株式会社黒壁と福岡県北九州市小倉の株式会社北九州家守舎で行われた、地域利害の結び直し現象について考察して。まちづくりとは、多様な利害が異なるベクトルで存在する中でソーシャル・イノベーションを実現させなければならないものである。そこで、第三セクターや事業委託という行政のお墨付きを得るという形で事業を行う事例が多いが、行政がお墨付きを与えるだけで、地域住民が協力するわけではない。むしろ、地域住民の持つ利害を、社会政策の実現へと結びつけていく必要に迫られる。この課題に対して新自由主義学派では、理念の共有というステークホルダーの認知的側面の統一を強調するが、実際は、理念共有を通じたステークホルダーの利害調整には困難が伴う。つまり、理念共有を軸としたソーシャル・イノベーション・プロセスモデルは、成功事例を予定調和的に分析しているにすぎず、再現性の低いモデルであるという理論的課題が存在していた。実際、黒壁事例では、「長浜市をよくしたい」という「熱い思い」に商店街を代表とする地域内のステークホルダーが巻き込まれることはなかった。

しかし、物的資源を媒介とすることで、認知的側面に介入することなくステークホルダーの多様な利害を結び直すことが可能であることが二つの事例から明らかとなった。黒壁事例では、商店街の内外に存在する遊休不動産そのものに価値を付与し、黒壁を中心とした体験型テーマパークの形成を行い、そこから生まれてくるステークホルダーの個別利害に対応するかたちで地域の新陳代謝を生み出すという戦略がとられていた。北九州家守舎事例においても同様に、ベクトルの異なるステークホルダーを巻き込むために、リノベーションスクールというアリーナを形成し、遊休不動産そのものに価値づけを行うことで、地域に存在する多様な利害をマネジメントが行われていた。両事例とも、行政が文化的建造物保存や地域活性化という自らの目的を達成するために、地域内で自助努力を行う地域住民の経済活動を取り込む形で進められていた。この様に、厚生概念に基づくとき、社会政策学派が重視する、行政が社会的企業を統制する官民連携ではなく、我が国特有の社会性である、地域内ステークホルダーが行う自助努力を行政が取り込むという形の官民連携がまちづくりには存在していることが明白となった。

その実践に注目したとき、ソーシャル・イノベーションの実践においては、プロセスモデルが主張する理念共有によるステークホルダーの利害の統一という手法が現実的ではなく、むしろ物的資源を媒介とすることで、地域内に存在するステークホルダーの利害その

ものが異なるまま結び直すことが可能であるということがわかった。黒壁事例で行われた利害マネジメントの手法は、20年近く経過しているのも関わらず、北九州家守舎によって利害マネジメントのメカニズムの模倣が行われソーシャル・イノベーションを実現させたことから、物的資源を媒介とした利害マネジメントは汎用性の高いモデルであることが指摘された。

三つ目に、行政主導によるソーシャル・イノベーション事例として静岡県浜松市の市町村合併事例を考察した。市町村合併とは、行政の論理、財政の論理、市民の論理という三つの論理に基づくアクターが、それぞれの立場で「公共の利益」を実現させようと自助努力を行うため、三つの論理間には対話不能な関係性が生み出されていた。この対話不能な関係を解消するためには、物的媒介による利害マネジメントでは当然不十分であり、理念を通じた利害マネジメントに着目しなければならない。

そのことが浜松市の合併事例で明らかとなった。浜松市の合併は、市財政健全化を求める産業界の要請から始まった。財界初の合併目標が掲げられたとき、地域の公共サービスの維持を求める各自治体と住民との間で、利害の対立が生じていくこととなる。市町村合併を実現するために、市長は利害の対立を解消し、市町村合併に動員していく必要に迫られていた。ここで注目すべきは目標掲揚という理念を媒介とした利害マネジメントが行われていたという点である。この理念を媒介とした利害マネジメントの実相は、Selznick

(1949, 1957) が提唱した、政策的目標の掲揚を通じて組織に魂を込める「制度的リーダーシップ」の具体的な行為として記述可能である。浜松市の合併においては、当該地域の各主体の「公共の利益」の実現という利害を巧みに巻き込んだ北脇市長のリーダーシップによって収束された。「クラスター型」という目標掲揚で用いられた表現の持つ曖昧さは、各市町村が独自の特徴や制度を残したまま合併するということを表現したメタファーとして、当該地域の主体が持つ究極目標である自らの地域における「公共の利益」の実現をイメージさせ、各市町村及び住民はコミットしていく。そのために、時に抵抗勢力の代表格であった浜北市に重要な役割を与えつつカウンターパワーとなる天竜市にも同等のポストを与えていた。また、最終的に12市町村が合併を認めるために、いくつかの政策的目標を掲げつつ、各制度がステークホルダーの利害を取り込んだ形で機能するように、物的証拠として残していくことで、理念レベルの共有が図られていったのである。この事例を通じて、ソーシャル・イノベーションの実現における理念を媒介としたマネジメントとは、単純化された理念共有ではなく、制度的リーダーシップの発揮を通じて、多様な利害（そ

れに紐づく自助努力) を取り込む手法が求められること明らかとなった。

6. 2 本論文の理論的貢献

本論文の理論的貢献は以下の2点である。

第一に、ソーシャル・イノベーション研究における新自由主義学派と社会政策学派の理論的対立が、各国の歴史的・文化的背景に根ざして構築された「社会性」の意味内容の違いに起因するのであれば、我が国にも独自の社会性理解が存在しているという点である。

「社会性」を巡る新自由主義学派と社会政策学派の理論的対立は、両学派を同時期に導入した我が国のソーシャル・イノベーション研究にも引き継がれ、社会的企業と社会企業家は市場か公共かという、解決不能な理論的対立を招いていた。この理論的課題に対して本論文は、自由主義に根ざした公共サービスの市場化による政府からの自立を肯定しその担い手として社会企業家を捉える新自由主義学派と、社会民主主義に根ざし国家による市場への介入と富の再分配を前提に、社会的企業の政策的位置づけを捉える社会政策学派という、固有の研究実践が存在することを指摘した。すなわち、ソーシャル・イノベーションは各国が掲げる社会性の意味内容に基づき、固有のプロセスを経て実践されていく。だとすれば、我が国におけるソーシャル・イノベーションも、各学派の分析枠組みをそのまま適用してしまうと、その背後に潜む社会性の意味内容の違いから、互いに異なる知見が導かれ対話不能な理論的対立が生じてしまう。実際、本論文の事例分析で取り上げた障がい者支援、まちづくり、市町村合併を巡る各研究領域の先行研究も、社会性の理解を巡る対話不能な理論的対立を課題として抱えていた。

我が国固有の社会性の意味内容に根ざした理論的視座とは如何なるものか。本論文では、我が国に存在する「古層」に着目した。我が国では、海外からの輸入される考え方に古層というものが影響を与え、我が国独自の形に変容させるという現象が存在していた。明治以降、我が国が構築していく社会政策においても、古層が影響を及ぼしていた。そのため、社会的な課題として表出してくることがらの解決は民間が担っていくという我が国独自の社会政策が進展していく。我が国特有の「立身出世主義」に基づく構造的特質が、上からの近代化を推進する支配層の存在と、「家郷」という共同体への執着が矛盾し、国家・公共のために寄与するというタテマエと、個人の利己的な幸福追求というホンネの二極性を有した社会を生み出していた。これが、明治以降、国家が進めていく近代化の中で、絶対者（その代理人としての政府）の意向に即した形で労働者が個人的利益を追求することを可

能とする社会政策が推進する原動力となり、政府による大衆馴致の手段として「社会性」の意味内容が「厚生」という言葉のもと我が国型に変容していった。したがって、当時の日本には、社会的課題の解決にあたって絶対者の意向に即した形で行われていく個人の自助努力を「社会的である」という意味内容を含有了「厚生」という社会性が存在した。第二次世界大戦後に大衆馴致の手段としての役割を終えてなお、「厚生」に即した行動が社会的であるという概念があるからこそ、近年の社会的課題の解決においては、ローカルな課題に動機づけられた社会企業家は自らの自助努力を正当化するため「厚生」に自らの行動を紐づけることによって、ソーシャル・イノベーションを実現させるという具体的行為も明らかになるのである。

第二に、本論文で提示した「厚生」という社会性を起点としたソーシャル・イノベーションの経験的調査を通じて、新自由主義学派・社会政策学派の理論的視座のもとで覆い隠されてきた、我が国固有のソーシャル・イノベーションの具体的行為を見出すことが出来た。

社会政策学派は社会企業家の市場適応に対する批判がなされていたが、夏目氏の事例は、行政からの正当性を維持するためにハイブリッド構造を一旦「断つ」ことで市場適応を通じて社会的課題を解決していくという実践が見受けられた。株式会社黒壁や株式会社北九州家守舎の事例からは、理念への共有を認知的側面に依存しすぎるがあまり、予定調和的な分析しか行うことができないという理論的課題を抱えていたソーシャル・イノベーション・プロセスモデルに対して、物的資源を媒介とすることで理念共有に依存することのなくステークホルダーを結び直すという新たな手法が存在することを明らかにした。市町村合併に際しては、広域圏におけるソーシャル・イノベーションを実現するときには、「公共の利益」というメタ理念を媒介としつつ、ステークホルダーを巻き込むために役割や権限を与え、各アクターの利害を取り込んだ制度設計を証拠として残していく、制度的リーダーシップが重要となることが明らかとなった。

これらはいずれも、新自由主義学派や社会政策学派の知見からは見いだされない、ソーシャル・イノベーションを実現する社会企業家の具体的行為であった。「厚生」を起点とすることで見いだされたこれらの行動類型を明らかにしたことが、ソーシャル・イノベーション研究への本論文の理論的貢献である。

6. 3 残された課題

最後に、本研究に残された課題を提示する。今後の課題として、まずは本論文で示した分析視覚をより精緻なものにする必要がある。

第一に、各国の歴史性をもとにそれぞれの「社会性」について検討したが、歴史性について語るという壮大なテーマの前では本論文の目指した事柄は入り口に過ぎない。今回はそれぞれが依拠する主義を大きく二つに分類したが、欧州諸国も政治的文脈の中で、多様な主義が勃興している。そのため、個別の、歴史性・政治性に注目した深い研究が今後必要とされる。

第二に、厚生概念のもと三つのパターンに分類したが、この分析視覚を経験的に証明するために、更なる事例研究を積み上げ、「厚生」に基づいたソーシャル・イノベーションとは如何なるものかを明確にしていく必要がある。今回の事例分析では、営利活動の中でおこなう CSR としてのソーシャル・イノベーションについては分析対象としていなかった。そこで、よりローカルな課題に根付いた研究を行っていきたいと考える。

第三に、本研究が採用した方法論の問題である。インタビュー어의選出は厳選に行ったが、その分析や記述において研究者が客観性を保つことができるかが課題となるであろう。先述したとおり、ソーシャル・イノベーションの事例分析には社会企業家の英雄化という側面がついて回る。筆者は最新の注意を払って分析することに心がけたが、引き続きその内容を内省的に検討し続けていく必要がある。

引用文献

- Aims, J., Slack, T. & Hinings, C. R. (2002) "Values and Organizational Change", *The Journal of Applied Behavioral Science*, Vol. 38, No. 4.
- Badelt, CH. (1997) "Entrepreneurship Theories of the Nonprofit Sector", *Voluntas*, Vol. 8, 2; pp. 162-178.
- Bode, I., Evers, A. & Schltz, A. (2006) "Social Enterprises: Can hybridisation be sustainable?", Nyssens, M. ed., *Social Enterprise: At the Crossroads of Market, Public Policies and Civil Society*, Routledge, pp. 237-258.
- Borzaga, C. & Deforny, J. (2001) *The Emergence of Social Enterprise*, Routledge (内山哲朗・石塚秀雄・柳沢敏勝訳 『社会的企業 (ソーシャルエンタープライズ) : 雇用・福祉の EU サードセクター』 日本経済評論社, 2004).
- Dees, J. G., Emerson, J. & Economy, P. eds. (2002) *Strategic Tools for Social Entrepreneurs*, John Wiley and Sons Inc.
- Dees, J. G., Miriam, H., & Peter, H. (1998) "The Meaning of 'Social Entrepreneurship'." Kauffman Center for Entrepreneurial Leadership.
- Drucker, P. F. (1990) *Managing the Nonprofit Organization*. Harper Collins Publishers (上田惇生・田代正美訳 『非営利組織の経営』 ダイヤモンド社, 1991).
- Drucker, P. F. (1993) *A View of Japan through Japanese Art, The Ecological Vision: Reflections on the American Condition*, Routledge(上田惇生・佐々木実智男・林正・田代正美訳 『すでに起こった未来 変化を読む眼』 ダイヤモンド社, 1994).
- Evers, A. (1993) "The Welfare Mix Approach, Understanding the Pluralism of Welfare Systems", Evers, A. & Svetlik, I. ed., *Balancing Pluralism, New Welfare Mixes in Care for the Elderly*, Avebury.
- Evers, A. & Laville, J. L. ed. (2004) *The Third Sector in Europe*, Edward Elgar Pub (内山哲朗・柳沢敏勝訳 『欧州サードセクター—歴史・理論・政策』 日本経済評論社, 2007).
- Fletcher, D. (2007) " 'Toy story': The narrative world of entrepreneurship and the creation of interpretive communities," *Journal of Business Venturing*, Vol. 22, No. 5, pp. 649-672.
- Gartner, W. B. (2007) "Entrepreneurial narrative and a science of the imagination",

- Journal of Business Venturing*, Vol. 22, No. 5, pp. 613-627.
- Giddens, A. (1998) *The Third Way*, Polity Press (佐和隆光訳『第三の道 効率と公正の新たな同盟』日本経済新聞社, 1999).
- Hall, P. A. and Taylor, R. C. R. (1996) “Political Science and the Three New Institutionalism”, *Political Studies*, vol. 44, No. 5.
- Hamalainen, T. J. (2007) “Policy Implications: How to Facilitate the Structural Adjustment and Renewal of Advanced Societies?”, in Hamalainen, T. J., & Heiskala, R. ed., *Social Innovations, Institutional Change, and Economic Performance*, Edward Elgar Publishing Limited, pp. 95-119.
- Johnson, N. (1999) *Mixed Economies of Welfare 01 Edition*, Pearson Education Limited (青木郁夫・山本隆監訳『グローバリゼーションと福祉国家の変容 国際比較の視点』法律文化社, 2002).
- Karim, L. (2008) “Demystifying Micro-Credit The Grameen Bank, NGOs, and Neoliberalism in Bangladesh”, *Cultural Dynamics*, Vol. 20, No. 1, pp. 5-29.
- Kerlin, J. (2006) “Social Enterprise in the United States and Europe: Understanding and Learning from the Differences,” *Voluntas*, Vol. 17, no. 3, pp. 247-264.
- Morrison, D. (1945) “Public Administration and the Art of Governance”, *Public Administration Review*, Vol. 5, No. 1, (Winter, 1945), pp. 83-87.
- Mulgan, G. (2006) “The Process of Social Innovation”, *Innovations: Technology, Governance, Globalization*, 1(2), pp. 145- 162.
- Mulgan, G., Tucker, S., Ali, R., and Sanders, R., 2007, *Social Innovation: What it is, why it matters and how it can be accelerated*, Working Paper, Skoll Centre for Social Entrepreneurship, Oxford SAID Business School.
- Nicholls, A. & Cho A. H. (2006) “Social Entrepreneurship: The Structuration of a Field”, Nicholls A. ed. *Social Entrepreneurship, New Models of Sustainable Social Change*, Oxford University Press, pp. 99-118.
- Nyssens, M. ed. (2009) *Social Enterprise*, Routledge.
- OECD (1994) *New Orientations for Social Policy*, OECD Social Policy Studies, no. 12, Paris: OECD.
- Oliver, C. (1991) “Strategic Responses to Institutional Processes”, *Academy of*

- Management Review*, Vol. 16, No. 1, pp. 555-476.
- Olsen, S. (2003) *Social Return on Investment: Standard Guidelines*. Center for Responsible Business, UC Berkeley: Center for Responsible Business.
- Osborne, S. (1998) *Voluntary Organizations and Innovation in Public Services, Change*, Oxford University Press, pp. 99-118.
- Perrow, C (1972) *Complex Organizations: A Critical Essay*, Scott, Foresman & Co. (佐藤慶幸監訳『現代組織論批判』早稲田大学出版部, 1978)
- Pestoff, V. A. (1998) *Beyond the Market and State: Social Enterprises and Civil Democracy in a Welfare Society*, Aldershot: Ashgate Publishing (藤田暁男・川田清史・石塚英雄・北島健一・的場伸樹訳『福祉社会と市民民主主義—協同組合と社会的企業の役割』岩波書店,2000).
- Phills, J. A. Jr., Deiglmeier, K. & Miller, D. T. (2008) “Rediscovering Social Innovation.” *Stanford Social Innovation Review*, Fall.
- Rogres, E. (1983) *Diffusion of Innovations*, 3rd ed., New York, NY: Free Press. (青池慎一・宇野善康訳『イノベーションの普及学』産能大学出版部, 1990).
- Schneiberg, M. & Lounsbury, M. (2008) “Social Movements and Institutional Analysis,” in Greenwood, R., Oliver, C., Suddaby, R. & Sahlin, K. ed., *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*, Sage Publications, pp. 650-672.
- Schumpeter, J. A. (1926) *Theorie der wirtschaftlichen Entwicklung: Eine Untersuchung über Unternehmergewinn, Kapital, Kredit, Zins und den Konjunkturzyklus*, 2nd revised edition, Duncker and Humblot (塩野谷祐一・中山伊知郎・東畑精一訳『経済発展の理論: 企業者利潤・資本・信用・利子および景気の回転に関する一研究』岩波文庫, 1977).
- Selznick, P. (1949) *TVA and the Grass Roots: A Study in the Sociology of Formal Organization*, University of California Press.
- Selznick, P. (1957) *Leadership in Administration*, Harper & Row (北野利信訳『新訳 組織とリーダーシップ』ダイヤモンド社, 1970).
- Steyaert, C. (2007) “Of course that is not whole (toy) story: Entrepreneurship and the cat’ s cradle”, *Journal of Business Venturing*, Vol. 22, No.5, pp. 733-751.
- Suchman, M. C.(1995) “Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches”

Academy of Management Review, Vol. 20, No. 3, pp. 571-610.

Taylor, M. & Warburton, D. (2003) "Legitimacy and the Role of UK Third Sector Organizations in the Policy Process", *Voluntas*, vol.14, no.3, pp. 321-338.

Turner, F. J. (1920) *The Frontier in American History*, New York: Holt, Rinehart and Winston (松本政治・嶋忠正訳『アメリカ史における境界』北星堂書店, 1973).

Weber, M. (1905) *Die protestantische Ethik und der >>Geist<< des Kapitalismus*. (大塚久雄訳『プロテスタントの倫理と資本主義の精神』岩波書店, 1989).

Wooten, M. & Hoffman, A. D. (2008) "Organizational Fields: Past, Present and Future", in Greenwood, R., Oliver, C., Suddaby, R. & Sahlin, K. ed., *The Sage Handbook of Organizational Institutionalism*, Sage Publications, pp. 130-147.

Young, D. (1983) *IF Not for Profit, for What?*, Lexington Books.

青木宗明 (2006) 「平成の大合併」から学ぶべきこと一求められる「地方の意向」の反映—」町田俊彦編『「平成の大合併」の財政学』公人社, 1-21 頁.

秋田典子 (2008) 「まちづくり条例の発展プロセスに関する研究」『都市計画報告集』第 7 号, 37-40 頁, 都市計画学会.

アンソニーギデンズ・渡辺聡子 (2009) 『日本の新たな「第三の道」 市場主義改革と福祉改革の同時推進』ダイヤモンド社.

池上甲一 (2007) 『むらの資源を研究する—フィールドからの発想』農山漁村文化協会.

石原武政 (2000) 『まちづくりの中の小売業』有斐閣.

石原武政 (2006) 『小売業の外部性とまちづくり』有斐閣

市野川容孝 (2006) 『思考のフロンティア 社会』岩波書店.

今井照 (2008) 『「平成大合併」の政治学』公人社.

今井照 (2009) 「市町村合併検証研究の論点」『自治総研通巻』373 号, 1-59 頁.

今井照 (2011) 「市町村合併に伴う自治体政治動向について(2010・完)—平成の大合併の終焉—」『自治総研通巻』387 号, 1-31 頁.

今里滋 (1997) 「アメリカ行政学の回顧的展望：事例研究と組織研究」『法政研究』63 巻, 877-949 頁.

岩田正美 (2009) 「社会的控除と日本の社会福祉」『社会福祉学』第 50 巻第 2 号, 89-92 頁.

- 梅田一見 (2014) 「ソーシャル・イノベーション生成過程の研究—徳・卓越性の実践、使用価値の協創、そしてレバレッジ—」 博士学位論文,立教大学.
- 大河内一男 (1944) 「日本の厚生の問題」大河内一男・美濃口時次郎・吉益脩夫・黒田亮・平光吾一・桜井芳人『現代日本の基礎; 2 厚生』小山書店, 1-57 頁.
- 大森彌 (2003) 「これからの自治のかたち」『年報自治体学』16 号, 3-6 頁.
- 大森彌 (2008) 『変化に挑戦する自治体—希望の自治体行政学』第一法規.
- 大森彌・卯月盛夫・北沢猛・小田切徳美・辻琢也 (2004) 『自立と協働によるまちづくり 読本 自治「再」発見』ぎょうせい.
- 小倉正男 (2003) 『福祉を変える経営～障害者の月給 1 万円からの脱出』日経 BP 社.
- 折原浩 (2005) 『ヴェーバー学の未来 「倫理」論文の読解から歴史・社会科学の方法会得へ』未来社.
- 粕谷信次 (2006) 『社会的企業が拓く市民的公共性の新次元—持続可能な経済・社会システムへの『もう一つの構造改革』』時潮社.
- 金井一頼 (2012) 「企業家活動と地域イノベーション」『ベンチャービジネスレビュー』第 20 号, 3-13 頁.
- 金井壽宏 (1991) 『変革型ミドルの探求—戦略・革新指向の管理者行動』白桃書房.
- 北野利信 (1986) 「セルズニックの啓示」『大阪大学経済学』Vol. 36, No1・2, 99-116 頁.
- 木下齊 (2015) 『稼ぐまちが地方を変える 誰も言わなかった 10 の鉄則』NHK 出版新書.
- 木村隆之 (2015) 「遊休不動産を利用した「利害の結び直し」として読み解かれるソーシャル・イノベーション」『ベンチャーレビュー』25 巻, 47-59 頁.
- 木村隆之 (2016) 「まちづくり研究およびソーシャル・イノベーション研究の理論的課題に関する一考察」『九州産業大学経営学会経営学論集』26 巻 1 号, 1-15 頁.
- 清成忠男 (1981) 『80 年代の地域振興』日本評論社.
- 小西砂千夫 (2000) 『市町村合併ノススメ』ぎょうせい.
- 小西砂千夫 (2007) 「フィールドに学ぶ経済学が求められている時代」『書齋の窓』第 569 号, 24-27 頁.
- 小貫修一郎・高橋重治 (1927) 『青淵回顧録』下巻, 青淵回顧録刊行会.
- 斎藤慎 (2004) 『社会起業家—社会責任ビジネスの新しい潮流』岩波新書.
- 榊原胖夫 (1976) 『総合研究アメリカ 5 経済生活』研究社.
- 佐藤郁哉・山田真茂留 (2004) 『制度と文化—組織を動かす見えない力—』日本経済新聞社.

- 佐藤慶幸 (2007) 『アソシエーティブ・デモクラシー—自立と連帯の統合へ』有斐閣.
- 市町村の合併に関する研究会 (2007) 「新しいまちづくりを目指して～合併市町村の取り組みの実態～」総務省.
- 嶋内健 (2011) 「社会的包摂としてのアクティベーション政策の意義と限界—ワーク・アクティベーションとソーシャル・アクティベーション」『立命館産業社会論集』第 47 巻第 1 号, 173-194 頁.
- 杉万俊夫 (2007) 「鳥取県智頭町「日本ゼロ分のイチ村おこし運動」—住民自治システムの内発的創造—」NIRA Case Study Series, No. 2007-06-AA-3.
- 総合ユニコム株式会社 (2011) 『レジャーランド&レクパーク総覧 2012』総合ユニコム株式会社.
- 第 27 次地方制度調査会 (2007)「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」(11 月 13 日) 内閣府.
- 田尾雅夫・吉田忠彦 (2009) 『非営利組織論』有斐閣アルマ.
- 高木八尺 (1971) 「米国国民性とその外交政策の貴重」『高木八尺著作集第三巻 アメリカ外交』東大出版会.
- 高橋勅徳・木村隆之 (2017) 「ソーシャルビジネスにおける同型化と事業の展開 : 一般社団法人ラバルカグループの事例分析」『第 19 回年次大会フルペーパー』NPO 学会.
- 高橋勅徳・松嶋登 (2009) 「企業家語りに潜むビッグ・ストーリー: 方法としてのナラティブ・アプローチ」『国民経済雑誌』200(3), 47-69 頁.
- 谷本寛治編著 (2006) 『ソーシャル・エンタープライズ—社会的企業の台頭』中央経済社.
- 谷本寛治 (2009) 「ソーシャル・ビジネスとソーシャル・イノベーション」『一橋ビジネスレビュー』第 57 号, 1 巻, 26-41 頁, 東洋経済新報社.
- 谷本寛治・大室悦賀・大平修司・土肥将敦・古村公久 (2013) 『ソーシャル・イノベーションの創出と普及』NTT 出版.
- 玉井金五・杉田菜穂 (2016) 『日本における社会改良主義の近現代像 生存への希求』法律文化社.
- 玉村雅敏・高橋武敏・伊藤健・杉田一真・白川展之 (2014) 『社会イノベーションの科学 政策マーケティング・SROI・討論型世論調査』勁草書房.
- 辻山幸宣 (2008) 「合併自治体の議会のこれから」『地方自治 職員研修 合併自治体の生きる道』第 41 巻通巻 575 号, 34-50 頁, 公職研.

- 角谷嘉則 (2009) 『株式会社黒壁の起源とまちづくりの精神』 創成社.
- 天竜川・浜名湖地域合併協議会編 (2006) 『新「浜松市」誕生天竜川・浜名湖地域合併の記録』 浜松市.
- 徳田光弘 (2013) 『リノベーションスクールレポート 01-04』 一般社団法人リノベーションまちづくりセンター.
- 富沢賢治 (1999) 『社会的経済セクターの分析—民間非営利組織の理論と実践』 岩波書房.
- 永谷健 (1994) 「近代日本における経済エリートの心性：四人の企業家のテキストをめぐって」『京都社会学年報』 2. 39-56 頁.
- 中根千枝 (1967) 『タテ社会の人間関係』 講談社現代新書.
- 中村尚司 (1993) 『地域自立の経済学』 日本評論社.
- 名和田是彦 (2003) 「地域社会の法社会学的研究の理論枠組の試み」『地域の法社会学』 5-21 頁.
- 名和田是彦編 (2009) 『コミュニティの自治』 日本評論社.
- 新川達郎 (1988) 「自治体の規模と行政コスト」『自治体の施策と費用』 学陽書房, 229-250 頁.
- 西尾勝 (2002) 「資料今後の基礎的自治体のあり方について(私案)」『地方行政』, No. 9496, 時事通信社, 16-19 頁.
- 野中郁次郎・廣瀬文乃・平田透 (2014) 『実践 ソーシャル・イノベーション 知を価値に変えたコミュニティ・企業・NPO』 千房書房.
- 葉上太郎 (2008) 「カネに始まり、カネに終わるのか—「まちづくり」なき合併の実相」『地方自治職員研修』 第 41 巻通巻 575 号, 66-80 頁, 公職研.
- 林正義 (2002) 「地方自治体の最小効率規模：地方公共サービス供給における規模の経済と混雑効果」『フィナンシャルレビュー』 (61) , 59-89 頁.
- 樋口明彦 (2004) 「現代社会における社会的排除のメカニズム—積極的労働市場政策の内在的ジレンマをめぐって」『社会学評論』 217 号, 2-18 頁.
- 福川裕一 (2005) 「長浜・黒壁から町づくり会社を考える」『まちづくり教科書 第 9 巻 中心市街地活性化とまちづくり会社』 丸善株式会社, 66-83 頁.
- 福田徳三 (1922) 『社会政策と階層闘争』 改造社.
- 福田徳三 (1926) 「社会問題概論」『社会経済体系 第参巻 社会問題』 龍谷大学蔵書, 資料番号 29650488790,

- 藤井敦史 (2003) 「神戸のコミュニティ・ビジネスと社会的企業」, 木田融男・平澤克彦・守屋貴司編『21世紀の企業と社会—現代日本社会の再編』八千代出版, 225-241頁.
- 藤井敦史・原田晃樹・大高研道 (2013) 『闘う社会的起業—コミュニティ・エンパワーメントの担い手』勁草書房.
- 星野敏 (2002) 「集落計画づくりに対する意欲とその規定要因：神戸市北区 K 地区里づくりアンケート調査を踏まえて」『農村計画学会誌』第 21 号, 133-138 頁.
- 本間義人 (1994) 『まちづくりの思想 土木社会から市民社会へ』有斐閣.
- 松嶋登・浦野充洋 (2007) 「制度変化の理論化：制度派組織論における理論的混乱に関する一考察」『神戸大学大学院経営学研究ディスカッション・ペーパー』2007-32.
- 松嶋登・高橋勅徳 (2009) 「制度的企業化を巡るディスコース：制度派組織論への理論的合意」『神戸大学大学院経営学研究ディスカッション・ペーパー』2009-21.
- 丸山真男 (1961) 『日本の思想』岩波新書.
- 丸山真男 (1992) 『忠誠と反逆—転形期日本の精神史的位相—』筑摩書房.
- 見田宗介 (1971) 『現代日本の心情と論理』筑摩書房.
- 宮本太郎 (2003) 「ヨーロッパ社会的経済の新しい動向—ポスト福祉国家の理論と経験」『社会運動』276 号, 37-48 頁.
- 森田朗 (2001) 「市町村合併の課題とこれからの地方自治」『ジュリスト』46-53 頁.
- 諸富徹 (2010) 『地域再生の新戦略』中央公論新社.
- 矢部拓也 (2012) 「ソーシャルイノベーションとしての地方のまちづくりとコモンズ」『社会科学研究』第 26 号, 67-90 頁.
- 山田公平・東海自治体研究所 (2003) 『市町村合併と自治体自立への展望』自治体研究社.
- 湯浅誠 (2007) 『貧困襲来』山吹書店.
- 山田雄三 (1980) 『厚生経済』研究における福田先生の遍歴』『厚生経済』, 講談社学術文庫.
- 横道清孝・沖野浩之 (1996) 「財政的効率性からみた市町村合併」『自治研究』第 72 巻, 69-87 頁.
- 吉村弘 (1999) 『最適都市規模と市町村合併』東洋経済新報社.
- 米澤旦 (2011) 『労働統合型社会的企業の可能性 障害者就労における社会的包摂へのアプローチ』ミネルヴァ書房.
- 渡邊奈々 (2005) 『チェンジメーカー—社会起業家が世の中を変える』日経 BP 社.

謝 辞

本研究を博士論文としてまとめるにあたり、多くの方々からご指導、ご支援を賜りましたことに感謝します。指導教官である高橋勅徳准教授には、学部生のときから長きにわたり熱心に指導していただきました。私がこれまでにやってきた研究をこうして1つの学位論文としてまとめ上げることができたのは、紛れもなく先生のご指導の賜物であります。心より御礼を申し上げます。

副査の桑田耕太郎教授には、ご多忙の中副査を務めて頂くとともに、私が研究を続けていくうえで、時に厳しく、しかし愛情のこもった叱咤激励をたくさん頂戴いたしました。同じく副査の水越康介准教授にも、ご多忙の中副査を務めて頂き、マーケティング分野の観点からのコメントにとどまらず、論文を完成させるために大変有益なアドバイスを多数頂戴しました。厚く御礼申し上げます。

また、学部・修士生時代においては滋賀大学の澤木聖子教授、伊藤博之教授から研究調査に係る基本的な事柄を指導していただき、本研究の着想を得ることに繋がりました。厚く御礼申し上げます。

加えて、本研究を進めるにあたって貴重な情報を提供して下さった調査先の皆様にも御礼も申し上げます。また、本研究を進めるにあたって、研究環境を整えてくださり、貴重なアドバイスを頂戴した九州産業大学の同僚の先生方にも心より御礼申し上げます。

最後に、本研究に要した14年間、陰ながら支えてくれた家族・親族や友人たちにも感謝いたします。