

自治体によるソーシャルビジネス支援と 社会指向型地域企業の必要性 ー京都市・長野県を事例にー¹

長野県立大学グローバルマネジメント学部教授 大室 悦賀

本稿では、社会的課題解決の主体として期待されるソーシャルビジネスと自治体の関係、自治体によるソーシャルビジネス支援を検討する。2000年代初頭から世界的にソーシャルビジネスが台頭し、日本国内でも多くのソーシャルビジネスが誕生している。現代社会は、VUCA（Volatility（変動）、Uncertainty（不確実）、Complexity（複雑）、Ambiguity（曖昧）の頭文字を造語）の時代とも言われている。これら4つは現在の社会経済環境をきわめて曖昧で、予測困難な状況に直面させており、経験、合理性や効率性を中心とした従来の社会経済システムでは時代の要請に応えることはできていない。特にその中心となる行政や市場のシステムは住民ニーズへの不対応と市場を起点とした社会的課題の噴出により限界を迎えている。本稿では①公共システムの現状と課題、②ソーシャルビジネス支援、③イノベーションの考え方の変遷と社会指向型地域企業の必要性、④自治体のマネジメントの変容、から自治体によるソーシャルビジネスの支援について検討する。

1 自治体システムの現状と課題

自治体のマネジメントシステムは、1960年代から行政管理（Public Administration）、1980年代から新公共経営（New Public Management）、2000年代から新公共ガバナンス（New Public Governance）、と変化してきている。現在は、それらの3つのマネジメントシステムが混在したものとなっている。

一方で自治体を取り巻く環境は少子高齢化のもとでの財源の減収と高福祉による負担増

の状況にあり、加えて市民ニーズが多様化し、新型コロナウイルスや自然災害に代表されるように突発的な対応が求められている。特に従来からの公平公正を基準とした画一的なサービス提供は市民ニーズの多様化に対応できていない。さらに、過去の慣習や前例踏襲によるサービスは住民の満足度を低下させる可能性をもち、革新的な対応をも阻害するシステムとなっている。この状況下で、「公共」を国や自治体のみが担うのではなく、民間の

1 大室悦賀（2016）「サステイナブル・カンパニー入門：ビジネスと社会的課題をつなぐ企業・地域」学芸出版社

ボランティアやNPO、民間企業が分担することで、歳出削減と社会福祉の両立を目指すことが提唱された²。

しかしながら、この新しいマネジメントシステムの提唱も、従来からの官僚的なマネジメントシステムが根強く残り、委託契約か、補助金という手法の中で、行政の発想を逸脱することはなく、民間を生かすシステムとは程遠い、名ばかりの協働に終始する自治体がほとんどである。ただし、民間の知恵や能力を生かすことができる自治体も存在し、それらは公共サービスを充実させ、その他の自治体との格差が生じている。

2 ソーシャルビジネス支援

2010年頃から協働の新たな手法として、民間の知恵を生かすシステムとしてのソーシャルビジネスの支援が台頭しはじめた。その背景には「どんな政治的なプログラムより、自動車、コンピューター、インターネット、コンビニエンスストアなど市場を利用したプロダクトやサービスは社会の変化や我々のQOLを向上させてきた」、という事実がある³。

ソーシャルビジネスの支援が台頭してきた理由は、経済的な自立と社会的課題の解決を両立する事業形態の「わかりやすさ」にある。極端に言えば、これらの組織は、税を使わず市場から資金調達し、公共サービスを提供する「新しい公共」を実践する主体であると同時に、多様化するニーズあるいは潜在的な

ニーズに対応する存在になる可能性を持っているからである。

行政の課題を踏まえ、ソーシャルビジネスの支援はどのような視点で考える必要があるのか、筆者がその設立・実行に関わった京都市と長野県の事例から考えていこう。

(1) 京都市ソーシャルイノベーション研究所 (Social Innovation Laboratory KYOTO: SILK)⁴

京都市は2011年にソーシャルビジネス支援事業実行委員会を設置、2015年にSILKを設立、既に10年に渡ってソーシャルビジネスを支援している。当初は、京都市職員を含めほとんどの人がソーシャルビジネスを十分理解していなかったため、日本全国のソーシャルビジネスを巡るスタディーツアーをたびたび実施した。その結果、多くの関係者がソーシャルビジネスを理解できるようになり、特に京都市の担当者の理解が増すことによって、徐々に支援のあり方が明確になり、その結果としてSILKの設立があった。

SILKは、京都市の関与が低くなるように意図し、京都市の外郭団体の中に設立した。その理由は行政の論理が幅を利かせると、民間の良さが消えると考えたからであった。SILKがソーシャルビジネスという名称を使わずソーシャルイノベーションを使った理由も、①ソーシャルビジネスだけでは公共サービスを担えないと考え、後段で説明する社会

2 <https://www5.cao.go.jp/npc/>

3 Schaltegger et al (2011), Sustainable Entrepreneurship and Sustainable Innovation: Categorize and Interaction Business Strategy and the Environment, 20, 222-237.

4 <https://social-innovation.kyoto.jp>

指向型企业（社会的課題を生まない経済活動を営む：サステナブルエンタープライズ）の支援も想定していたこと、②イノベーションを通じて社会に変化をもたらすことを意図していたからである。

SILK の目的は図1のように「市民、企業、NPO、大学などの多種多様な組織や個人が、京都で社会的課題の解決に挑戦することで、過度の効率性や競争原理とは異なる価値観を日本はもとより、世界にも広めることを目的にした『京都市ソーシャル・イノベーション・クラスター構想』の推進」である。

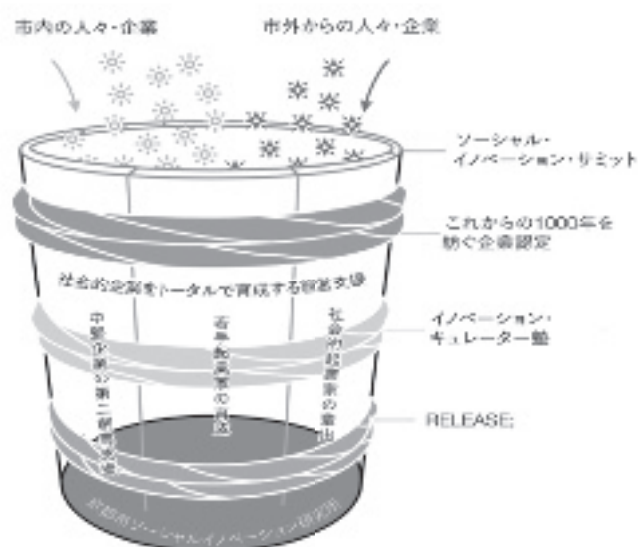
その目的を達成するために、以下の3つの事業領域を持っている。第1には京都市ソーシャルイノベーション学校としての「学ぶ場・育つ場」で、主にソーシャルビジネスを支援する人材育成事業「イノベーション・キュレーター塾」と起業家を育成する「社会（化）見学」、そして外部の組織と連携した「A-KIND 塾」（信頼資本財団実施）や「京都スタートアップカレッジ」（京都高度技術研

究所実施）などである。第2にはコミュニティ形成としての「つながる場」で、ソーシャル・イノベーション・サミット、事業者コラボレーションのコーディネート、ソーシャルビジネスの誘致である。第3にソーシャルイノベーションの潮流を作る「広がる場」で、これからの1000年を紡ぐ企業認定、京都市ソーシャルプロダクトMAPなどである。組織構造は常勤が事務局1名のみで、所長、塾長、コーディネーター、フェロー、広報等17名が非常勤で構成する。意思決定は、所長の決済を不可とした。

ここでのポイントは目的を達成するために、①外部とのコラボレーションを推進すること、②生業を持つコーディネーターやフェローが自分たちのやりたいことをやるためにSILKを活用すること、③行政の合理性を持ち込まないことでイノベーションを創発すること、④人材育成に注力することの4点である。

①は、自前で実行しようとする行政の論理が罷り通り、イノベーションを創発できな

図1 ソーシャル・イノベーション・クラスター構想図



出典：京都市ソーシャルイノベーション研究所

いため、②は専任を極力置かず、企業を支援しているコンサルタント等が日々本業としてソーシャルビジネス支援を実施、同時に個人でできないことを **SILK** で実行してもらうため、③は行政が **KPI** などを通して行政の合理性を持ち込みたがるが、合理性を使っていればそもそもこれまでの合理性で測ることのできないソーシャルビジネスを支援することはできないことと、**SILK** は非合理的なものを合理的にすることが目的であり、行政の論理や合理性を直接持ち込ませないため、そして④は何より事業者と支援者、その理解者を増やすことである。

このような趣旨で始まった **SILK** は、イノベーション・キュレーター塾に 92 名を迎え、卒業後 **SILK** のコーディネーターになったり、組織の中でイノベーションの旗振り役となっている。また、認定企業数は 5 年間で 24 社にのぼり、農業、伝統工芸、観光、フェアトレード、医療、食などの多様なビジネスが

認定され、認定企業間や京都市役所の各部署とのコラボレーションも散見されるようになっており、新しい公共が実現しつつある、と考えている。

(2) 長野県立大学ソーシャル・イノベーション創出センター (Center for Social Innovation Initiative: CSI)⁵

続いて県単位の支援の事例を見ていこう。2018 年には **SILK** をベースに長野県立大学の中にソーシャルビジネス支援の機関「**CSI**」を設けた。県立大学の中に設置した理由は、**SILK** で大学生や若者との関係性が十分でなかったという反省がある。ゆえに **CSI** は、地域のソーシャルビジネス支援と同時にそこに大学生が関われるという二方向の目的を持ち、相乗効果を狙ったものである。大学が **CSI** を持つに至った背景には全学の必修科目としてソーシャルビジネスを学ばせて欲しいという設置者の熱い思いがあり、それを具

図 2 CSI 概念図

社会的課題に取り組む事業者・創業者等を支援



大 学 教 育 と の 連 携

出典：長野県立大学ソーシャル・イノベーション創出センター

5 <https://www.u-nagano.ac.jp/cooperation/csi/>

体化するためであった。

図2にあるようにCSIの役割は事業者および行政の支援の両方を担っている。そしてそのプロセスに学生が参加できるような仕組みになっている。事業者支援はコンサルテーションや信州ソーシャル・イノベーション塾（セルフマネジメントとデザイン思考）など、行政支援では信州ソーシャルイノベーションフォーラム（行政とのコラボレーションできる事業を集めた公民連携フォーラム）などを開催する。相談は、開設以来2年間で約900件あり、県や市町村のみならず企業などから多く寄せられている。

組織体制は常勤4名、コーディネーター4名、アドバイザー21名から構成されている。コーディネーターは非常勤で全県を4分割し、相談事や心配事などを持ちかけられる体制をとっている。この点は京都と同じで、「相談に来てください」ではなく、日常のビジネスや仕事の中でちょっと雑談ができる環境を作ることで、素早い支援、あるいはイノベーションの機会を逃さない体制をとっている。SILKとCSIともに箱物を持たず、コーディネーターが支援の肝で、全てのコーディネーターが本業としてビジネスをやっており、コーディネーターが単独でも支援でき、かつ組織を活用できるという支援体制が功を奏し、これだけの相談件数となっている。SILKとの違いは県内の多数の自治体の支援も行っている点である。

（3）ソーシャルビジネスの支援事例概要

ここまでの2つの事例は、以下の4つのコンセプトに基づいて構築されている。第1に

は行政の合理性、例えば効率性や公平性、に囚われず、なるべく行政の論理を外すことを考えている。その理由は、冒頭で説明したように複雑な社会経済システムになってきており、その中で課題解決を図るには既存の考え方の延長線上にあってはいけない、まだ見えていない新たな手法の採用、まさしくイノベーションが必要だからである。

第2には従来の企業支援とは異なったアプローチをすることで、従来の支援機関と重複しないようにする。具体的にはコーディネーターが「御用聞き」として地域を徘徊することで、「つぶやき」をイノベーションにつなげようとしている。つまり、従来の箱物を必要としない支援システムで、従来の相談待ちのシステムに比べ効率的である。

第3にはエコシステムの構築である。これは市民中心のイノベーションと多様な機関とのパートナーシップの2つの視点がある。一つは後段で説明する現代のイノベーションがエコシステムとその中心をなす市民によって構成されていること、二つは地域の中には様々な支援機関が存在し、それらを有機的に結びつけることでエコシステムを構築しようとしている。

第4には明確な役割を持たない組織の構築である。それぞれの参加者はビジョンを共有しているが、明確な役割は与えられていない。それはどのようにビジョンに向かうかは参加しているメンバーが自分でやりたいこと、ワクワクすることを実践して欲しいからで、それがイノベーションを起こすために最も重要と考えているからである。

このような考え方は、京都市・長野県にも

関わっている一般社団法人リリース⁶によって、熊本県水俣市、大阪府大阪市東成区、長野県飯山市でも展開されている。

3 イノベーションの考え方の変遷と地域企業の必要性

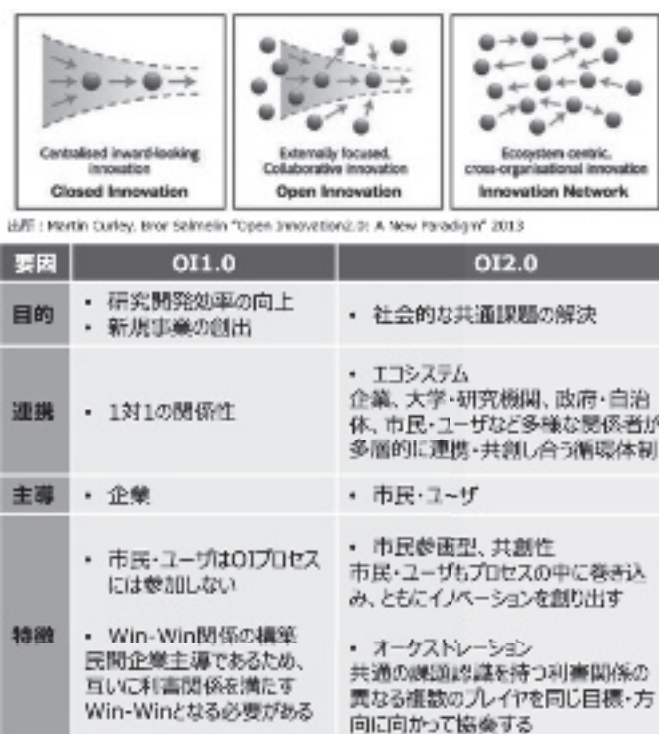
次に、イノベーション理論の変遷に伴い一般企業が地域の課題解決に貢献しうる存在になりつつあることを説明し、担い手の多様化と、社会指向型地域企業の支援の必要性を説明する。

イノベーションの考え方は、従来組織の中で創出されるものとされてきたが、2000年代に入って、企業間コラボレーションによるオープンイノベーション1.0 (OI1.0) が台頭

してきた。さらに2010年代になるとヨーロッパでオープンイノベーション2.0 (OI2.0) が提唱されるようになった。図3の下段にあるように、OI2.0の特徴は目的に社会的共通課題の解決、そして主導が市民やユーザーに、そしてエコシステムの形成である。これを踏まえると、社会的課題の解決がソーシャルビジネス特有のものではなく、一般企業においてイノベーションを創発するために必要な要素になってきているのがわかる。また、市民もイノベーションエコシステムにおいて初めて主導権を握ることとなり、それらを巻き込んだエコシステムが経済的に必要な時代になってきている。

この結果ソーシャルビジネス支援の拡張が

図3 イノベーション理論の変遷とオープンイノベーション2.0の特徴



出典：NEDO『オープンイノベーション白書』

6 <https://release.world>

必要になり、このような企業や市民力の向上という視点も持ち合わせたものとなっていく必要が生じている。このような動向を踏まえ京都市は2019年に「京都市地域企業の持続的発展の推進に関する条例」⁷を施行した。加えて、SILKとCSIの両方の機関では、市民力向上のため女性たちのマイクロビジネスの支援を実施している。長野県立大学ではこのような視点からソーシャルビジネスとアントレプレナーシップの授業を必須化した。

このように社会的課題とビジネスの関係は増す傾向にあり、従来のような視点のみからのソーシャルビジネス支援ではなく、ソーシャルビジネスに加え社会指向型地域企業といった民間組織をこれまでとは全く異なった支援が必要になってきている。

4 自治体マネジメントの変化の必要性

ゆえにここで提案しているソーシャルビジネス支援は、自治体のマネジメントの変化を求めている。それは、従来の行政中心のマネジメントスタイルから、市民あるいは民間組織

中心のマネジメントスタイルへの変化である。

(1) 自治体のマネジメントの変容

図4にあるように自治体のマネジメントスタイルは、行政管理、NPM、NPGと変遷し、現在はそれら3つのスタイルが入り混じっている。一方で不変な部分は官僚主義と効率性・合理性である。

近年の特徴は、企業のマネジメントスタイルを導入したNPMが成果主義をもたらし、コラボレーションを促すNPGが市民や企業・NPOとの公民連携をもたらしている。公民連携について見てみると、公共管理は例外的な活用、NPMは契約システムの広範囲な活用、NPGは積極的な活用と変化してきている。しかしながらそれらは自治体に主権を残す委託や補助金といった手法が中心で、OI2.0で指摘したような市民やユーザー主導のエコシステムの構築とは異なった自治体中心のままとなっている。これでは自治体の論理がそのまま市民や民間にはめ込まれるのみであり、イノベーションの創発を阻害し続

図4 自治体のマネジメントスタイルの変遷

政治システム	理論的根拠	パラダイムの焦点	資源配分のメカニズム	サービスシステムの性質	価値基盤	公民連携
公共管理	政治と公共政策	政治システム	ヒエラルキー	閉鎖的	公共セクターのエースト	例外的な活用
新公共経営	合理的・公共選択論と経営学	組織	市場と古典派及び新古典派的な契約	合理的な基準のもと開放的	競争の効率性と市場	契約システムの広範囲な活用
新公共ガバナンス	制度学派とネットワーク理論	多元的であり多元主義的	ネットワークの関係の中での契約	開放的であり閉鎖的	分散型で競合的	積極的な活用
ソーシャルマネジメント	経営学	エコシステム	非中心主義的契約	開放的	協働	民間中心とその補完

出典：Osborne, S. P(ed.). (2010), *The New Public Governance*, Routledge を筆者改訂

7 <https://www.city.kyoto.lg.jp/sankan/page/0000249106.html>

け、ソーシャルビジネスを支援し多様化する市民ニーズや潜在的ニーズに対応するという真の意味での公民連携の成果が上がるシステムとはなっていない。

ではどのようなマネジメントスタイルに変化すれば良いのか。簡単にいえば市民中心のマネジメントシステムへの変化である。図4ではソーシャルマネジメントと表現している。しかしながら、自立した市民に育っていない現状を考えるとかなり厳しい。京都でソーシャルビジネス支援がいち早く始められたのは市民の自立とNPOなど民間組織との協働が盛んにおこなわれていたことも要因となっている。しかしながら全国でソーシャルビジネスを支援するためにはこのような環境を作ることも重要であるが、それだけでは時間がかかりすぎる。そこで、徹底した民間組織を生かすシステムの構築が必要になる。

具体的には、改めて自治体が経営の視点でシステムを再構築することで、①民間企業で導入され始めているCPO（Chef Philosophy Officer: 最高哲学責任者）⁸の設置、②全ての職員が民間企業の真の経営を理解することとその支援の徹底、③「行政は黒子」の徹底、そして④地域の資源を動員するマネジメントスタイルの構築である。

ここでこれらを詳細に論じる紙面的な余裕はないので、CPOを中心にその他は付随的に説明する。CPOは2010年頃からGoogleなどのアメリカ企業で採用され、近年増加している。その背景には本稿でも指摘したVUCAの時代における曖昧さや先が見えな

い不安定さが存在し、正解が見えない時代となり、その解決策として「哲学」が注目されている。哲学は「見えない世界を論理的に解き明かすこと」を目的とした学問であり、その具体的な手法としてCPOが台頭した。CPOは合理性や効率性では読み解くことができない社会にあって、未来を読み解く先見性を鍛え、事業のあるべき姿を探究すること、つまりイノベーションを創発する土壌作りを担う。

ではなぜCPOが自治体の中に必要なのかというと、現代は前提を疑い、問いに問いを重ねる思考法が必要になってきているからである。つまり自治体がソーシャルビジネスや社会指向型の地域企業の良さを引き出すために、そのような思考方法が必要になり、そのような環境を作り出すためにCPOが必要になってきている。地方自治体にもCPOを設置することをお勧めしたい。一方で、地域の企業にも同様にCPOが必要になってきているが、個々の企業規模は総じて小さいため、地方自治体のCPOが支援し、後段で示す地域の社会的課題に貢献する企業の育成にも有効となってくる。

次にこのようなCPOが他の要素にどのように関わってくるのかを説明する。CPOは見えていない世界を探究することで、公共経営のみならず②の企業の経営、そして地域の経営にも同様に貢献でき、その支援のあり方も明示できる。その結果は、行政職員が黒子となってネットワークを繋げたり、民間組織への信頼の付与や新たな資源の発掘に貢献で

8 <https://bizphilo.jp/column/35/>

きる。特に創業者がいない地方自治体には CPO を中心に哲学を主体とする経営に転換することが求められる。

(2) 社会指向型地域企業の必要性

最後にソーシャルビジネスと類似する社会指向型の企業について説明する。先にも触れたようにソーシャルビジネスを支援するのみでは十分ではない。なぜならソーシャルビジネスは、市場から零れ落ちた、つまり現代の市場に馴染まないゆえに問題として顕在化しているので、それを再度市場で解決するには困難が伴い、地域単位で見るとそれほど多くのソーシャルビジネスが台頭しているわけではない。そこで、地域の企業に社会的指向を持ってもらい、量的にも質的にも社会的課題の解決者を増やす必要がある。加えてこれ以上社会的課題を生まない経営の導入は SDGs や OI2.0 を前提となる時代に企業にとって必須であり、ソーシャルビジネス支援であると同時に企業支援にもなり、一挙両得の支援でもある。

京都市においてはそれらを「四方よし」のビジネスと定義し、認証を進めている。四方よしとは、売り手よし、買い手よし、世間よしに、未来よしを加えたものである。具体的には、経営哲学を多様な利害関係者の未来に配慮したビジョンを持ち、他者を蹴落とすような競争ではなく、多様な利害関係者との共創を基本とするような経営スタイルを指す。このタイプと社会的課題の関係は、社会的課題の解決はもちろん、社会的課題をそもそも

生まないような経営を実行する企業で、ソーシャルビジネスとも近い目的を持った存在である。このタイプはこれまでの利潤の最大化を目的とした経済基本主義型企业とは正反対の企業と理解いただければよい。

さらにこのような企業は、社会的課題の解決のみならず、若者が働きたい企業であったり、地域の文化を牽引する存在であったり、多様な役割を持つようになっている。事例としては、島根県大田市の中村ブレイス(株)⁹で、雇用の増による地域の人口増や古民家再生などで貢献し、地域になくてはならない企業となっている。

このようなタイプの企業が増えていけば自ずと地域の社会的課題は減少していくことはもちろん、経済的にも地域に貢献する。そして、このような企業の増加は、ソーシャルビジネスが地域で認知されることにもつながり、ソーシャルビジネスを側面支援することになっていく。

おわりに

本稿では理論をベースにした実際のソーシャルビジネス支援を説明し、公共経営と新たな企業の支援にも触れた。今後未知の世界を力強く開拓していくためには民間組織との協働なくしてはあり得ない。多くの方は「次世代に素敵な未来を残したい」という思いを持っておられると考え、本稿では忌憚のない意見を述べさせていただいた。真に地方の時代になることを望む。

9 <http://www.nakamura-brace.co.jp>