

〈特集論文：人間にとって地域社会とは〉 社会起業 と地域コミュニティ：コミュニティ・エンパワメ ントの視点から

著者	岩満 賢次
雑誌名	人間福祉学研究
巻	12
号	1
ページ	91-102
発行年	2019-12-31
URL	http://hdl.handle.net/10236/00029565

特集論文：人間にとって地域社会とは

社会起業と地域コミュニティ

—コミュニティ・エンパワメントの視点から—

岩満 賢次

岡山県立大学保健福祉学部准教授

● 要約 ●

日本では、地域福祉における社会起業の役割が議論されている。本稿では、日本の地域福祉研究を念頭に置きながら、地域コミュニティにおける社会起業の位置づけを整理したうえで、英国の地域再生政策の脈絡からテイラーのコミュニティ・エンパワメントの理論を検討している。

● Key words : 地域福祉, 社会起業, コミュニティ・エンパワメント

人間福祉学研究, 12 (1) : 91-102, 2019

1. 問題の所在及び研究目的

本研究の目的は、地域福祉における社会的企業
の役割をコミュニティ・エンパワメントの視点から
分析することにある。

日本では、戦後期に確立された児童、障害、高
齢といった分野における社会福祉から、1990年
代以降、地域住民全般を対象とした社会福祉への
転換が図られている。その政策の一つとして地域
福祉が台頭している。地域福祉においては、行政
の公的な役割と同様に、民間の主体的な活動が重
要視されている。例えば、社会福祉法第4条「地
域福祉の推進」では、地域福祉推進主体を、地域
住民、社会福祉を目的とする事業を経営する者及
び社会福祉に関する活動を行う者と規定している。

この地域福祉が政策的に台頭してきた背景に
は、1990年代に行われた社会福祉基礎構造改革
がある。社会福祉基礎構造改革の柱は2点ある。
すなわち、「利用（契約）方式の導入」と「地域
福祉の推進」である（武川、2005：20-21）。社会

福祉基礎構造改革では、「措置から利用（契約）へ」
というスローガンの下、長年日本の社会福祉の基
盤であり続けた「措置制度」を「利用制度」へ転
換させ、福祉サービスへ市場の原理を導入した。
この市場の原理の導入の結果、行政は、措置制度
時代のような福祉サービスの主たる提供者ではな
くなり、サービス提供を民間に開放した。社会福
祉基礎構造改革の第二の柱は「地域福祉の推進」
である。この柱は、「地域における福祉の推進」
をスローガンとして、国家が主導してきた福祉を
地域単位での福祉に変革していくものであった。
しかしながら、「基礎構造改革路線における政府
のスリム化と公共サービスの市場化を目指す際
に、サービスを利用できなくなる人たちが顕在化
することを事前に想定した上で、住民活動を活性
化させておき、政府の失敗と市場の失敗を『補完』
させようとするものである」（岩満、2006：149）
といえる。しかしながら、その住民活動を行う地
域コミュニティは大きく変容してきており、伝統
的な住民の相互扶助活動では対応しきれない問題

が出てきている。

他方で、社会福祉基礎構造改革における市場の原理の導入により、これらの地域福祉を推進するためのサービス提供主体も多元化し、営利・非営利の各組織を超え、社会起業の動きがある。まず、社会福祉法人やNPOといった非営利組織から見た場合、介護保険制度をはじめとした各制度が営利企業との競争を促しており、非営利組織から事業化した、いわゆる事業型NPOの脈絡から社会起業を捉えることができる。第二に、営利企業は、伝統的には有限会社などが地域コミュニティのための活動を行ってきたが、有限会社法廃止に伴い、株式会社へ移行している。これらの株式会社の事業戦略の一環として、社会貢献を謳い、社会起業に接近する動きがある。第三に、行政は、規模の縮小の流れの中で、行政機能の一部をアウトソーシングし、その機能を民間に担うことを求め、その組織の経営のために事業化を図ることもある。そして第四に、過去には営利・非営利のどちらの組織も介入していなかった領域に新たに参入し、社会貢献と事業経営とのバランスを整えようとする動きもある。この領域には、非営利組織の形態をとるものもあれば、営利企業の形態をとるものもある。

このように、日本の社会起業は多様な源流から誕生してきているが、地域福祉の課題が社会的包摂にあることを考えると、地域福祉における社会起業は、組織の生き残り戦略ではなく、社会的に排除されている人たちの社会関係をいかに克服するかが主眼となる。このような状況は、「行政依存型の社会福祉協議会や社会福祉法人施設および地域住民組織を前提とした地域福祉から、地域福祉システム構築の基盤となる地域社会を福祉産業育成、雇用・就業創出、地産地消の流通システム開発などをビルトインした地域社会再生・活性化の地域福祉に開拓的に取り組むことが求められている」（牧里，2012b：291）のである。

日本には、社会的企業という組織形態はないために、NPO法人や一般社団法人・一般財団法人、

有限会社、協同組合などが中心となり、社会起業という現象を起こすことがあり、担い手は多様である。このような社会的企業という組織は、コミュニティ・ビジネスとして子ども食堂やコミュニティ・サロン、コミュニティ・カフェなどを運営したり、社会的な雇用の創出や雇用につながるような訓練を提供するような労働統合を行ったり、地域コミュニティに必要な介護サービスや保育サービスなどの社会的サービスを提供したりするなど多様な展開が見られる。

ここで、地域福祉での社会起業の研究をあえて分類すると、二つの社会起業研究がある。一つは、労働統合型社会起業である。例えば、川本の研究が代表的であるように、障害者の就労支援や仕事起こしなどをテーマとした社会起業研究である（川本，2017など）。もう一つは、コミュニティ・ビジネスを念頭に置いた社会起業の研究である。例えば、柴田や佐藤の研究が代表的であるように、地域の活性化など経済的な要素に主眼を置くコミュニティ・ビジネスを中心とした社会起業研究である（柴田，2016；佐藤，2018など）。

これらの地域福祉における社会起業研究は、コミュニティワークをベースとした社会起業研究である。牧里は、「社会起業は、社会的に排除されがちな人々を社会に参加させる機会と支援を、国家や行政の公的支援のみならず企業、民間団体を含めて市民の社会貢献を融合させた社会問題解決の事業（ビジネス）的手法による革新運動であろう」（牧里，2012a：6）と社会を変革していく主体として述べているものの、これらの研究においては、国家全体を捉えた社会起業研究としては課題が残っている。特に地域コミュニティを基盤とした社会起業が社会を変革するためには、行政や企業と並ぶ権力を得ていく必要があり、エンパワメントの視点が欠かせない。

他方で、直接的に地域福祉と関連付けて論じてはいないものの、社会的排除と社会起業を関連付けているものに藤井の研究がある。藤井は、欧州のEMESグループの研究を念頭に置きながら、

「社会的排除を解決するための実践において、多様なエンパワーメント・プロセスが用意される必要がある」（藤井，2013：95）と論じている。そのため、本稿では、地域コミュニティにおける社会起業に対するコミュニティ・エンパワメントを論じているテイラーのコミュニティ・エンパワメントの理論を参照しながら、社会起業のエンパワメントの方向性を検討していく。

なお、本稿では、社会起業と社会的企業の二つの用語を用いている。これらの用語の相違についてはいくつかの議論がある。谷本や山本は、組織を立ち上げる「起こす」局面とビジネスモデルを「企てる」局面とを比較し、後者の「企業」の局面を重視し、「社会的企業」を用いている（谷本，2006：27；山本，2012：55）。他方で、直島らは、二つの用語を一つの論文の中で使い分け、社会起業を「何らかの事業を興すという意味」で、また社会的企業を「その事業を行う組織体としての意味を持つもの」として使用している（直島ら，2019：355）。前者の議論は何を起こすのか（組織かビジネスモデルか）という議論であり、後者は事業を起こす現象と組織という使い分けを行っている。本稿では、地域の中で事業が起こるという現象とその活動組織を区別したいために、社会起業と社会的企業の双方を用いている。すなわち、地域の中で新たな経済活動が始まるという意味では社会起業、地域の中で経済活動をする組織という意味では社会的企業を使用している。前者の社会起業は現象を指しており、後者の社会的企業は組織を指している。本稿では、社会起業という地域に経済活動が生まれる現象と社会的企業という組織の活動を分け、論じたいがために、二つの用語を用いている。

2. 地域コミュニティと社会起業の位置づけ

2.1. 地域福祉と社会起業

地域福祉において社会起業が重視される背景には、地域コミュニティが伝統的なものから大きく

変容し、生活課題が噴出していることがある。日本の社会福祉は、伝統的には家族や地域、職域の互助が基盤にあり、公的な社会福祉は補完的なものであった。その後、その家族や地域、職域の互助がますます小さくなり、また縮小する公的な社会福祉のもと、排除や孤立など様々な生活課題が噴出している。自殺、ひきこもり、孤立死、無業等々である。

都市も地方も、グローバル化に伴い、東京一極集中、金融を中心とした産業構造への転換が図られる中、地域が衰退し、社会的排除の現象が生じている。そのような中、各コミュニティにおいて、住民の主体的な活動により、地域を再生しようとする動きがある。その一つが社会起業という現象である。日本には、社会的企業という組織形態はないために、その実態把握は極めて困難であるものの、確かに社会起業という現象が起こり、多様な展開が見られ、地域福祉に位置づけられるようになってきている。

日本の地域福祉政策の柱は、地域福祉計画である。2018年には社会福祉法が改正され、より一層の地域福祉計画の充実が求められている。この地域福祉計画における社会起業は、社会福祉法制定（2000年）後に発表された厚生労働省社会保障審議会福祉部会（2002）「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針の在り方について（一人ひとりの地域住民への訴え）」（2002年1月28日）において、次の記述がある。

(4) 生活関連分野との連携

地域福祉の範囲として、福祉・保健・医療の一体的な運営はもとより、教育、就労、住宅、交通、環境、まちづくりなどの生活関連分野との連携が必要となる。

生活課題に対応する施策は、個別的には既に存在しているものも多いが、これらに新しいアイデアを取り入れてシステム化し、地域起こしに結びつくような福祉関連産業、健康関連産業、環境関連産業などの領域で、地域

密着型コミュニティビジネスあるいはNPOなどを創出していくこと（社会的起業）が考えられる。

ちなみに、地域密着型コミュニティビジネスや地域通貨（エコマネー等）制度は、地域住民の生活課題に柔軟に対応したもので、今後、地域福祉活動の中で社会的包摂の手段としても注目される場所である。

出典：厚生労働省社会保障審議会福祉部会（2002）「市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画策定指針の在り方について（一人ひとりの地域住民への訴え）」8-9頁。（傍点筆者）

その後、厚生労働省からの地域福祉計画に関する文章の中には、社会起業に係るものは提出されておらず、厚生労働省から社会起業という用語が用いられるようになったのは、雇用に関するものである。米澤によると、社会起業が政府内で重視されるようになったきっかけは、民主党政権であり、2009年10月23日に発表された緊急雇用対策であるとされる（米澤、2017：147）。緊急雇用対策の資料には、次のような記述がある。

〈地域社会雇用創造〉

○雇用支援分野での「社会的企業」の活用
・新たな雇用の場として、NPOや社会起業家などが参加する「社会的企業」主導の「地域社会雇用創造」を推進する。特に、若者など困難に直面する人々を雇用に結びつける雇用支援分野での活用を目指す（「緊急人材育成支援事業」、「ふるさと雇用再生特別基金事業」及び「緊急雇用創出事業」の活用）。

出典：厚生労働省緊急雇用対策本部（2009）「緊急雇用対策」10頁。（傍点筆者）

これ以降、生活困窮者自立支援制度を通じて、雇用分野における社会起業が注目を集める。生活

困窮者自立支援制度の基盤となった、社会保障審議会の「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会報告書」（2013年1月25日）では、社会的企業の単語が5回登場し、「多様な就労機会の提供：直ちに一般就労が困難な生活困窮者に対して、社会的企業などが中心となって多様な就労機会を提供する。」（社会保障審議会 2013：7）といった文言のように、就労に関するものとして登場する。その後、生活困窮者自立支援法が2015年4月に施行されると同時に、厚生労働省「生活困窮者自立支援法に基づく認定就労訓練事業の実施に関するガイドラインについて（通知）」（2015年3月25日）が通知され、その中の事業所の認定の形態として「社会的企業型」という用語が登場する（社会的企業型とは、「生活困窮者への就労機会の提供、地域社会への貢献等の要素が事業所の設立目的に含まれ、就労者（当該事業所において、雇用又は非雇用の形で労働又は訓練を行う者を総称する）の中に対象者である生活困窮者が一定割合以上含まれる事業を営営する類型」とされており、社会的企業でない事業所を一般事業所としている）。

このように、社会起業は、生活困窮者自立支援制度の中で台頭してきている。他方、厚生労働省通知「生活困窮者自立支援方策について市町村地域福祉計画及び都道府県地域福祉支援計画に盛り込む事項」（2014年3月27日）に生活困窮者自立支援制度は地域福祉計画と連携を行うことが定められ、生活困窮者自立支援制度の事業は地域福祉計画の中で整備されていくこととなる。

地域福祉において、社会起業が重要視されてきているが、このような社会起業にはどのような利点があるのだろうか。アミンらによると、公共及び民間セクターでは取り組めないニーズに「市場の機会」を提供するだけでなく、社会関係資本を形成する役割、参加型民主主義の構築、資本主義の周辺部におけるサバイバルや転換という対抗文化の下支えの三つがあるとしている（Amin, et al., 2002：6-8）。また、アミンらの分析をさら

に進め、ブリッジらによると、社会起業には次のような利点がある。

- ・過剰な民間セクターから解放されるような財やサービスの提供
- ・公共セクターが十分には提供しないサービスや社会的利益の提供
- ・福祉国家のいくつかの課題に取り組む手法を持つ
- ・他に雇用されない可能性がある人たちに仕事を提供する
- ・起業とイノベーションの育成
- ・環境の持続可能性もしくは倫理的行動の促進
- ・社会関係資本と社会的結合の創造
- ・その他の地域経済や地域開発の援助を行う
- ・他の事業では手の届かない領域へ参入する
- ・対抗文化の創造 (Bridge, et al., 2013 : 7-11)

アミンやブリッジらの指摘に基づく、社会起業という現象には、サービス提供のみならず、社会関係資本を培い、そしてつながった人たちの声を社会につなげる参加型民主主義を培い、そして対抗文化を生み出し、他のセクターとの関係を見直すという大きな役割がある。

2.2. 地域福祉の社会起業

日本では、地域福祉と社会起業を連動させる動きが起こっている。ここでは、「日本労働者協同組合連合会センター事業団（以下、センター事業団）」を事例として取り上げる。センター事業団は、失業者・中高年者の仕事づくりを出発点として、労働者協同組合を発展させてきた。センター事業団は、1987年にセンター事業団として正式に設立され、仕事づくりを中心に活動してきた労働統合型社会的企業といえる。近年では、生活困窮者自立支援制度の開始に伴い、2017年3月現在で93の事業所が生活困窮者自立支援制度の就労訓練事業の認定¹⁾を受けているなど労働者協同組合として活動している。

一方で、センター事業団は、1990年代以降に、

地域福祉事業所づくりを展開してきている。1994年の最初の地域福祉事業所である「パル赤羽」設立以降、全国で地域福祉事業所づくりを展開してきている。地域福祉事業所の事例として、宮城県登米市にある登米地域福祉事業所きねづかの里を挙げる²⁾。きねづかの里は、東日本大震災において仕事を喪失した方々の雇用を生み出すため、2011年11月に設立している。登米市の緊急雇用創出事業を活用した「震災対応人材育成事業（起業型）」を活用し、ケアと自然（農業や食）を結んで仕事をおこし、市民の手で地域を復興する拠点とする地域福祉事業所づくりを提案し、総合福祉拠点の開設が進められた（日本労働者協同組合（ワーカーズコープ）連合会・センター事業団広報戦略部 2018 : 7）。その事業を進めるために、2013年1月に高齢者のデイサービス（はっぴいデイ）を開所（2016年8月に障害者の生活介護を併設）、2014年1月に障害者就労継続支援事業B型及び就労移行支援事業（心りっぶる）、2014年3月に放課後等デイサービス（ほっかほっか）、2016年1月に高齢者の訪問介護事業（たすくる）を開所（2016年7月には障害者居宅介護を併設）し、福祉サービスを総合的に提供する地域共生拠点・きねづかの里を展開している。また、施設外就労の場（菜園コロミ）において、食を通じた地域交流・居場所づくりも行っている。

2014年10月には、地域資源循環型の「小さな拠点」づくりとして、林業を通じた山林の整備等を行うREBORN FOREST登米を開設（2016年6月には総務省の小さな拠点づくり事業による過疎地域集落ネットワーク形成支援事業を開設）している。

さらに2015年には、生活困窮者自立支援制度開始に合わせて生活困窮者自立相談支援事業（くらし・しごと相談センターともまち登米）を開設している（2016年4月には就労準備支援事業、被保護者就労支援事業を開設、2015年には就労訓練事業者としての認定を受けている）。就労訓練事業においては、福祉の事業所での有償ボラン

ティアなどを通じて、自主財源で活動を行っている。

地域共生拠点・きねづかの里、REBORN FOREST 登米、生活困窮者自立相談支援事業がそれぞれ連携し、地域での生活や就労を支援し、地域福祉の推進を行っている。きねづかの里の動きが社会起業であるといえるのは、「震災対応人材育成事業（起業型）」を活用し、地域福祉事業所を立ち上げる人材を育成し、地域に必要な事業所を立ち上げていったこと、また、介護系事業所から開始し、山林の整備や生活困窮者自立支援制度に係る事業などを組み合わせ、地域の諸問題を解決しながら、雇用を生み出していることなどが挙げられる。その結果、きねづかの里は、社会的企業という組織形態に移行しているといえる。

2.3. 地域福祉政策における社会起業の課題

このような社会起業の動きは、日本では、地域コミュニティの在り方が模索される中で注目も高まっている。他方、社会保障審議会の「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会報告書」（2013年1月25日）に「中間的就労は、社会福祉法人、NPOや社会貢献の観点から事業を実施する民間企業などのいわゆる社会的企業の自主事業として考えるべきである。」（社会保障審議会、2013：22）（傍点筆者）とあるように、社会起業に関するエンパワメント政策はなく、結果として中間的就労と位置づけられる就労訓練事業には予算措置はなされていない。

このような社会的排除の現状に対する解決すべき課題として、藤井は、次の3点を挙げている。すなわち①当事者のニーズの表明困難、②純粹なセルフ・ヘルプの困難と補完的自助アプローチ³⁾、③複合的な問題の連鎖と多層的なエンパワーメント・プロセスである（藤井、2013：92-95）。センター事業団の活動においても、仕事を失った当事者たちの労働者協同組合であることを考えると、当事者組織のみで、生活全般を立て直すことは困難であり、多層的なエンパワメントが必要とな

る。社会起業は単独で社会問題を解決するのではなく、行政をはじめとした様々な機関との関係性の中で活動する組織となる。とりわけ、個別の当事者のエンパワメントのみならず、社会起業という現象の起こるコミュニティ全体をエンパワメントする必要があることから、コミュニティ・エンパワメントが重要であると考えられる。

テイラーのコミュニティ・エンパワメント理論は、地域コミュニティにおける社会起業を含めた諸活動を国家との関係性から分析しており、日本の地域コミュニティを考える際に極めて有用であると考えられる。特に、テイラーのコミュニティ・エンパワメント理論は、権力に着眼し、国家と社会起業の権力関係について考察を行っている点が注目に値する。

3. コミュニティ・エンパワメントをどのように行うべきか：英国の事例をもとに

英国において、日本の地域福祉のように社会的包摂を目的とした取り組みに、地域再生政策がある。英国では、1990年代以降、様々な地域再生政策が展開されてきており、そのキーワードの一つがコミュニティの参加であった。1980年代のサッチャー政権下では民間企業による経済的再生を進めていたが、1990年代以降の地域再生政策には、コミュニティの参加に基づく、社会的な側面を重視した地域再生政策が求められているのである。

コミュニティの参加が求められるには二つの背景がある。第一に、サービス供給に関することであり、このサービス供給を国家から独立セクターに転換させる試みが進んでいることである。第二に、協議に関することであり、公的セクターがボランティア及びコミュニティセクターとの協議を行うことへの期待が高まっていることである（Taylor, 2001：95）。このようなコミュニティの参加による地域再生の動きが、社会起業の現象の一つといえる。

このコミュニティの参加を促す際に、ボランティア組織やコミュニティ組織の重要性が取り上げられるが、英国の地域再生政策においても、社会起業の注目が高まっていた。社会的企業を認定する政策としても、2004年の会社法改正により、2005年からコミュニティ利益会社として社会的企業の法人格を付与する制度が始まっている。この社会的企業政策は、2010年の保守党への政権交代後も引き続き行われている。

英国の地域再生政策における社会起業は、貧困地域の再生に関するものである。複合ディプリベーション指数 (Index of multiple deprivation, IMD) により測定された貧困度別に社会的企業の活動地域を見てみると、最もIMDの高い20%の地域に約39%、その次の20%の地域に24%と多くの社会的企業がIMDの高い地域に集中している (Social Enterprise UK, 2011: 23)。

英国の地域再生政策で活躍する団体に、ブロムリー・バイ・ボウ・センター (Bromley by Bow Centre, 以下、センター) がある。センターの位置するイースト・ロンドンには、パキスタン系英国人が約90%を占める伝統的な貧困地域であり、様々な課題が蓄積している⁴⁾。

1980年代に開拓的な取り組みが行われて以降、1990年代初頭、社会起業の概念を取り入れ、地域再生のモデルとしての名声を打ち立て始めている。1997年にブレア党首の率いる労働党政権が樹立されると、様々な地域再生政策が開始され、センターの活動も拡大していく。その一つが健康生活センター (Healthy Living Centre) の開設であり、地域住民全体に対するサービスを提供し、地域住民の健康に寄与している。その他にも、センター内にカフェや作業場、オフィスを設置し、様々な住民活動の拠点や雇用の場を確保している。センターは、荒廃コミュニティにおける経済開発の手段として起業を取り入れながら、「仕事のあるコミュニティ」のモデルとなっている。

このような社会起業には、評価の低い労働に高い価値を与えたり、地域コミュニティ内で資産や

資源の所有権を持ち続けたり、地域密着型のサービスを提供したり、地域コミュニティ内で富を循環させたり、仕事の機会を創り出したりしながら、地域経済を転換させる力がある。地域での所有は、地域住民の暗黙知と、地域住民のニーズと能力及び、地域資源に対する住民の理解を引き出す。そのようなことから、社会起業は、サービスに関するより多くの権限をコミュニティに付与するのである (Taylor 2011 = 2017: 249)。

山本によると、英国の社会的企業の構成要素は、社会的目的、社会的所有、持続可能性とされる。社会的企業の持つ社会性をつきつめてみると、資産の社会的所有に加えて、参加型意思決定の在り方に関係していく。すなわち、地域コミュニティで活動する社会的企業には、地域コミュニティの社会的所有が極めて重要なのである (山本, 2014: 26)。

しかしながら、社会起業にも批判は存在する。例えば、テイラーは、社会的企業を社会的包摂というジグソー・パズルの重要なピースとはいえ、それだけでは十分とはいえないとし、社会的企業の課題を「政策立案過程への参加がなければ、社会起業に問題を押し付けられることになる点」「社会起業に任せることが万能であるかのように空想的に語られている点」「社会起業の活動のみで、経済的な衰退の流れの向きを変えることはできない点」「社会起業の遂行能力」「社会起業の持続可能性」の5点にまとめている (Taylor, 2011 = 2017: 251-255)。

そこでテイラーが提唱するのが、コミュニティ・エンパワメントである。テイラーは、地域コミュニティがエンパワメントされるプロセスをエンパワメントの樹木と呼び、資本の獲得の視点から、3段階に分類している (Taylor, 2011 = 2017: 273-276)。

テイラーは、英国王立統計局の定義をもとに、社会関係資本を次の三つに分類している。

- ・ 内部結束型社会関係資本 (Bonding social capital) ……人々の密接なつながりであり、例

えば家族構成員間や、同一民族集団の構成員間の強い結束によって特徴づけられる、人生を「何とかやっていく (getting by)」ために役立つ資本である。

・橋渡し型社会関係資本 (Bridging social capital)
……より距離を置いた人々の間でのつながりであり、例えば、事業提携者間や知人間、異なる民族集団にいる友人間、友人の友人との間などに見られる、弱いものの、横断的なつながりとして特徴づけられる。人生において「競争相手をしていける (getting ahead)」ために役立つ資本である。

・連携型社会関係資本 (Linking social capital)
……権力の座にある人々とのつながりであり、異なる権力の次元があるヒエラルキー内での関係によって特徴づけられる。公的な制度による支援を得るために役立つ資本である。内部結束型や橋渡し型との違いは、この資本が対等な立場にない人々間の関係性に関わっている点である。例えば、個人を扱う社会サービス提供機関が挙げられるだろう。

(Taylor, 2011 = 2017 : 59-61)

これらの社会関係資本を意識したコミュニティ・エンパワメントの概要は図の通りである。レベル1 (土壌) は、地域社会の変革の土台となるものであり、学習、ネットワークング、そして組織化の機会である。これは、上述の資本の種類であれば、内部結合型社会関係資本を醸成する段階であり、地域コミュニティ内での社会資源をつなぎ合わせ、活動の基盤を整える段階である。

レベル2 (幹) は、共通の目的を達成するための様々な活動やエネルギーをつなぎ合わせるインフラを整備しながら、橋渡し型社会関係資本が構築され、制度的能力を高める段階である。これは、上述の資本の種類であれば、橋渡し型社会関係資本を醸成する段階であり、地域コミュニティが地域コミュニティ内外の社会資源をつなぎ合わせ、地域コミュニティが活動するための活動基盤

を高めていく段階である。

レベル3 (枝) では、地域コミュニティが実際に自分たち自身で地域コミュニティを運営していく段階である。これは、上述の資本の種類であれば、連携型社会関係資本を醸成する段階である。地域コミュニティが、外部の機関や他のコミュニティと関わりを持つようになり、権力を獲得しながら、自分たちの将来に責任を持ち、サービスを運営し、経済的な事業を発展させていく段階である (Taylor, 2011 = 2017 : 274-275)。

テイラーのエンパワメントの樹木を理解するにあたり重要な点が、権力に対する理解である。テイラーは、権力を有限の財とするゼロサムのアプローチと権力を流動的な財とするポジティブサムのアプローチとの比較の中で、後者のポジティブサムの権力のアプローチを採用している。「権力は固定のものでもなく、不変のものでもないことから、想定の見直しを図り、権力の流れを新しい方向へ変えるための機会を掴むことが可能である」(Taylor, 2011 = 2017 : 154)。このような理解から、エンパワメントの樹木のレベル3においても、他のコミュニティから権力を奪うのではなく、共に権力を増やしながらか、エンパワメントされていくと考えているのである。このように、地域コミュニティで社会起業が起こるためには、資本を獲得しながら、エンパワメントされていく必要があるのである。

このようなコミュニティ・エンパワメントを可能としていくためには、社会起業のハイブリッド構造が重要な意味を持つ。藤井は、この社会起業のハイブリッド構造について、三つの視点、すなわち①多元的目標、②マルチ・ステイクホルダーの参加、③ソーシャル・キャピタルを含む多元的経済が重要であることを指摘している (藤井, 2013 : 82-91)。テイラーのエンパワメントの樹木からも分かるように、コミュニティ・エンパワメントの目標はレベルに応じて異なり、また同一レベル内でも複数のものが想定されている。また、コミュニティの参加を想定しているが、ステイク

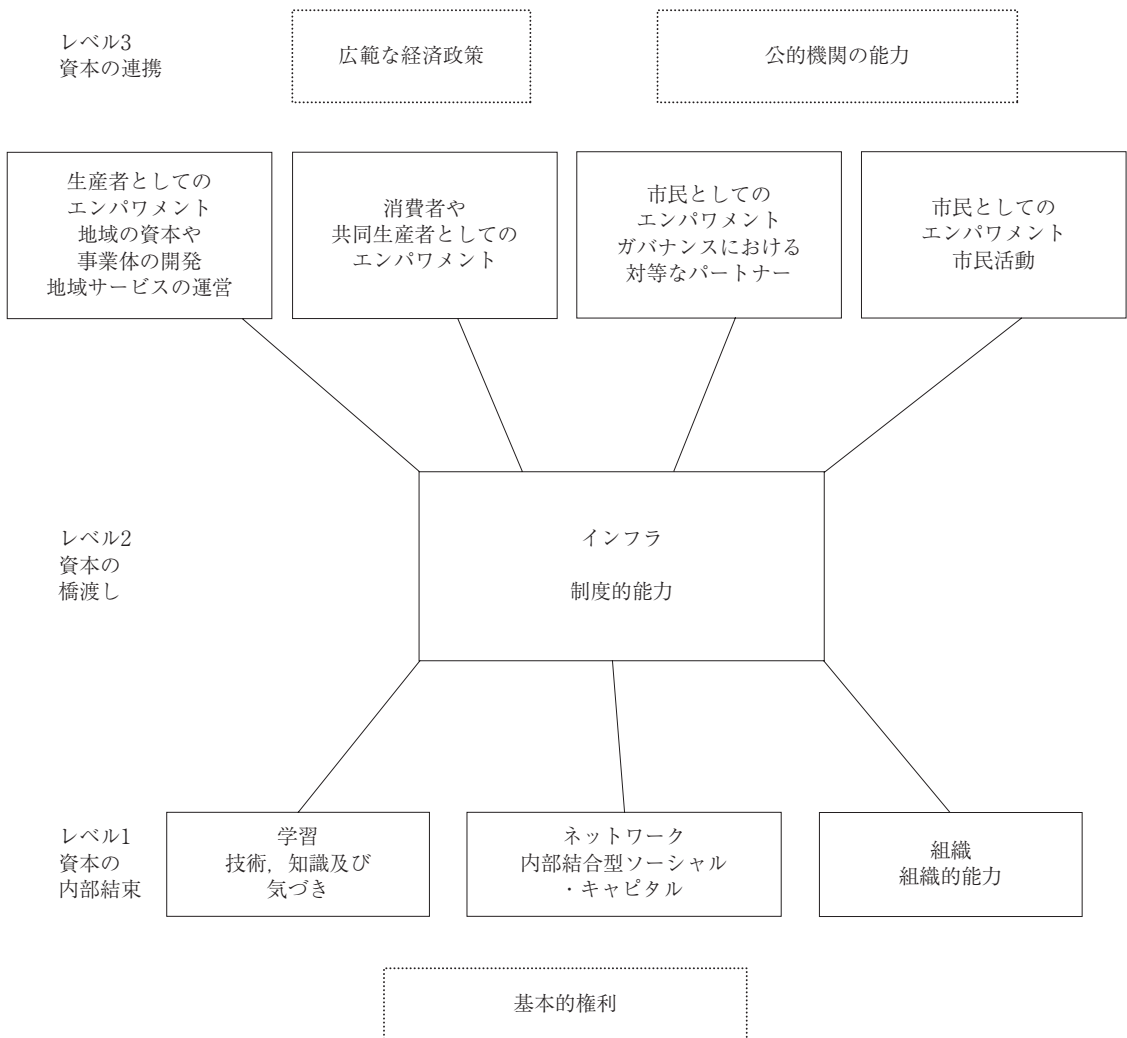


図1 テイラーによるエンパワメントの樹木

出典：Taylor (2011=2017:274)

ホルダーも目標やレベルに応じて大きく異なる。さらには、コミュニティにおいて起業を起こしていく際には、多元的な資本を獲得していく必要があり、経済的資本のみならず、社会関係資本を含め多元的な資源構成が必要となってくるのである。

このようなコミュニティ・エンパワメントが行われる際には、国家の役割が極めて重要である。コミュニティには二面性があり、負の作用を發揮することもあれば、コミュニティ間で排除や摩擦が起こることもある。テイラーは、国家の役割に

関して、「競合する利益間の交渉に際して、また、アカウントビリティの確保が可能なガバナンスの枠組みの構築に際して、民主主義国家が果たす役割」を強調している (Taylor, 2011 = 2017 : 335)。

八木橋は、1997年から2010年の労働党政権下における地域再生と社会的企業について総括する中で、「地域再生政策を社会的企業の活動にとっての『条件整備』の施策として積極的に展開すれば、育成策としての効果を高める可能性がある」

(八木橋, 2011: 39) とし, 「政府が『条件整備』を行うのであれば, より大きな成果が望めるはずである。」(八木橋, 2011: 39) と指摘している。すなわち, 国家の実施する政策 (地域再生政策) が社会的企業の活動の成否を握っているのである。

しかしながら, 現政権 (2010 年以降の保守党政権) においても社会起業政策が継続されているものの, その思想に大きな変化が生まれている。原田によると, 前労働党政権下における民間非営利組織政策には, 「パートナーシップ政策の系譜」と「事業化・起業家支援の系譜 (サービス供給能力強化の流れ)」があったとしている (原田, 2013: 159-163)。

2010 年に誕生したキャメロン保守党・自由民主党連立政権下では, 「ビッグ・ソサエティ (Big Society)」を標榜していたが, これらは, 前労働党政権下の「パートナーシップ政策」の縮小と「事業化・起業家支援の系譜 (サービス供給能力強化の流れ)」の拡大として見ることもできる。しかし, これらの政策の基本的な思想が大きく異なっており, 現保守党政権下では, 保守党の「小さな政府志向」「個人, 家族, 地域社会自助・共助などの強化」思想のもとに運営されているとしている。その結果, 「連立政権下のサード・セクター政策は, 個別の施策レベルでは労働党政権時代からの延長線上に位置づけられるものばかりであるにもかかわらず, 政策の重点化によって, そのコンセプトは似て非なるものになっている」(原田, 2013: 163) といえる。現保守党政権下における社会起業政策が日本と同様に, 自主事業化する傾向があり, 地域コミュニティに対してどのような影響を与えているのかについてはさらなる検証が必要である。

4. 終わりに

本稿では, 日本の地域福祉研究を念頭に置きながら, 地域コミュニティにおける社会起業の位置づけを整理したうえで, 英国の脈絡からテイラー

のコミュニティ・エンパワメントの理論を検討した。

日本の地域福祉政策における社会起業の位置づけは事業所の自主事業であり, テイラーのコミュニティ・エンパワメントの理論に当てはめると, その社会起業の資本を高めるという要素は乏しく, 地域コミュニティにおいて社会起業が進められるよう, コミュニティ・エンパワメントの理論に基づいた地域福祉政策が必要である。

謝辞

本研究は JSPS 科研費 15K17214, 19K02240 の助成を受けたものである。

注

- 1) 日本労働者協同組合ホームページ (<https://jwcu.coop/activities/business/worktogether/>) 2019 年 8 月 19 日閲覧。
- 2) 地域福祉事業所きねづかの里については, 2016 年 10 月 26 日にヒアリングを実施している。
- 3) 補完的自助アプローチとは, 「社会的排除を解決するためには, 単純なボトム・アップ式の問題解決では困難であり, 何らかの形で自助や相互扶助的な活動が支援されなければならないことを意味しており, そうした自助や相互扶助を補完するアプローチのこと」(藤井, 2013: 94) である。
- 4) プロムリー・バイ・ボウ・センターについては, 2014 年 8 月 14 日にヒアリングを実施している。

参考文献

- Amin Ash, Cameron Angus and Hudson Ray (2002) *Placing the Social Economy*, Routledge.
- Bridge Simon, Murtagh Brendan and O'Neill Ken (2013) *Understanding the Social Economy and the Third Sector*, Palgrave.
- 藤井敦史 (2013) 「ハイブリッド構造としての社会的企業」藤井敦史・原田晃樹・大高研道編著『開く社会的企業：コミュニティ・エンパワメントの担い手』79-110, 勁草書房。
- 原田晃樹 (2013) 「サード・セクターと政府セクターの協働」藤井敦史・原田晃樹・大高研道編著『開く社会的企業：コミュニティ・エンパワメント

- トの担い手』144-175, 勁草書房.
- 岩満賢次 (2006) 「地域福祉計画へのローカルガバナンス導入の有用性に関する研究」『日本ボランティア学会 2004/2005 年度学会誌』136-154.
- 川本健太郎 (2017) 「社会起業：新たな働く場を開発していくための視点と方法」牧里每治・川島ゆり子・加山弾編著『地域再生と地域福祉：機能と構造のクロスオーバーを求めて』216-230, 相川書房.
- 牧里每治 (2012a) 「社会起業と社会事業」神野直彦・牧里每治編著『社会起業入門：社会を変えるという仕事』1-7, ミネルヴァ書房.
- 牧里每治 (2012b) 「社会起業のゆくえ」神野直彦・牧里每治編著『社会起業入門：社会を変えるという仕事』287-291, ミネルヴァ書房.
- 直島克樹他 (2019) 「地域福祉としての社会起業論に関する考察—労働・権利回復への視点と社会福祉内発的発展論の再評価—」『川崎医療福祉学会誌』28 (2) 45-357.
- 日本労働者協同組合 (ワーカーズコープ) 連合会・センター事業団 (2018) 『地域の底から社会をつくる：被災地でもともに歩んだ7年間 2011-2018』日本労働者協同組合 (ワーカーズコープ) 連合会・センター事業団広報戦略部.
- 社会保障審議会 (2013) 「生活困窮者の生活支援の在り方に関する特別部会報告書」厚生労働省.
- 佐藤貴洋 (2018) 「地域福祉におけるコミュニティビジネスの位置と役割：協働を導くステークホルダーと協働の場としてのプラットフォームの視点から」諫山正監修『コミュニティビジネスで拓く地域と福祉』, 148-160, ナカニシヤ出版.
- 柴田学 (2016) 「コミュニティ・ビジネスが織りなす職域社会と地域社会のゆるやかな結合」牧里每治・川島ゆり子編著『持続可能な地域福祉のデザイン：循環型地域社会の創造』241-262, ミネルヴァ書房.
- Social Enterprise UK (2011) *An Enterprising Future: A Guide to Social Enterprise for Voluntary Sector Organisations Providing Children and Young People's Services*.
- 武川正吾 (2005) 『地域福祉計画：ガバナンス時代の社会福祉計画』有斐閣.
- 谷本寛治 (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.
- Taylor, Marilyn (2001) *Partnership: Insiders and outsiders. Margaret Harris & Colin Rochester. Voluntary Organisations and Social Policy in Britain*, Palgrave, 94-107.
- Taylor, Marilyn (2011) *Public Policy in the Community 2nd edition* (= 牧里每治・金川幸司監訳 (2017) 『コミュニティをエンパワメントするには何が必要か：行政との権力・公共性の共有』ミネルヴァ書房).
- 八木橋慶一 (2011) 「英国地域再生と社会的企業：労働党政権期における挑戦とその意義」『人間福祉学研究』4 (1), 29-42.
- 山本隆 (2012) 「社会的企業の台頭」神野直彦・牧里每治編著『社会起業入門：社会を変えるという仕事』53-121, ミネルヴァ書房.
- 山本隆 (2014) 「欧米の社会的企業」山本隆編著『社会的企業論：もうひとつの経済』20-35, 法律文化社.
- 米澤旦 (2017) 『社会的企業の新しい見方』ミネルヴァ書房.

Social enterprise and local community: Community empowerment

Kenji Iwamitsu

Okayama Prefectural University, Faculty of Health and Welfare Science

Past research has discussed the role of a social enterprise in community development in Japan. This paper discusses the position of social enterprises in a local community, considering Taylor's theory of community empowerment in the context of regeneration in England alongside community development in Japan.

Key words: community development, social enterprises, community empowerment