

Title	英国のコミュニティ・ビジネスと社会的企業における起業家的要素
Author	明石 芳彦
Citation	季刊経済研究, 27 卷 4 号, p.29-60.
Issue Date	2005-03
ISSN	0387-1789
Type	Departmental Bulletin Paper
Textversion	Publisher
Publisher	大阪市立大学経済研究会
Description	
DOI	

Placed on: Osaka City University

英国のコミュニティ・ビジネスと 社会的企業における起業家的要素

明石 芳彦

- I. はじめに
- II. コミュニティ・ビジネスの展開
- III. コミュニティ・ビジネスと社会的企業、
 その他組織との関係
- IV. 市場・行政の失敗、価値財、起業家精神
- V. おわりに

I. はじめに

英国では、慈善組織活動の歴史は長かったけれども、20世紀になり国がそれに代替する社会・福祉サービスを提供する政策が始まった。それは「ゆりかごから墓場まで」と形容されたとおり手厚いものであった。その結果、福祉サービスの提供者としての行政部門が前面に登場した。他方、英国のマクロ経済成果は1950年以降、低迷への道を歩み、1970年頃には失業が高い水準に達した。失業率水準は都市部より地方・縁辺地域での方が高く深刻であった。長期間の失業状態におかれた大量の若者や外国からの移民などが多く集中した地域・街区では各種の社会不安が生じた。そうした人々を労働市場に復帰させることが求められたが、地方自治体は問題の解決策を見出すことはできず、長期失業者、身障者、マイノリティへの住宅供給や社会福祉サービス、そして地域再生策は実効を伴わなかった。都市部での社会秩序の回復と縁辺地域社会の活性化や再生のため、地域コミュニティを活動単位とする事業プロジェクトや事業体が登場し、その活動が都市圏や他国にも影響を及ぼした。

本稿では、地域活性化あるいは地域開発に関わる社会・経済政策の一貫として「雇用機会を生み出す事業創造」を捉え、コミュニティ・ビジネスや社会的企業と呼ばれている事業形態の英国における歴史的展開と活動特性を整理する。英国の経験に注目したのは、大陸欧州各国では資金提供面における政府の関与度（存在感）が英国の場合よりもかなり高いことに

比較して、英国は欧州の中では市場ベースでの問題解決を「徹底して」試みたユニークな国であり、日本が直面している状況に近似していると感じるためである。同時に、一時期、国を挙げて起業文化の推進をうたい失業者に自営を推進した政策を、新しい形の経済政策と見るべきか、雇用政策の一種と見るべきか、という筆者の関心もある（明石 [2004] 参照）。また、行政（国や自治体）が民間企業、協同組合、ボランティア組織などの非行政組織に社会福祉サービス提供の業務を委託することは、提供方式のあり方のみならず、「公共」サービス提供自体の社会的意義を問い直す契機となった。そのことは、かつて「価値財」と呼ばれた「公共」サービスの提供と「市場の失敗」への行政対応という制度設計そのものもつ課題に行き着くのである。それは、「需要側の条件」を制御しようとする既存政策では実効性が出なくなったため、事業創出政策や起業家的行動の誘発という従来さほど検討されてこなかった「供給側の条件」への制度的・理論的枠組みを再検討する契機としても捉えることができる。

以下では、最初に、コミュニティ・ビジネスの登場から「社会的企業」の推進までの簡単な歴史的展開とその背景にあった状況を整理する。そして、そこで浮かび上がった論点を経済・社会政策の視点から検討するとともに、地域コミュニティを対象とした地域開発という取り組みにおける事業創造推進策の論点を整理する。最後に、それらと「起業家的要素」との関連性を検討する。

II. コミュニティ・ビジネスの展開

(1) コミュニティ・ビジネス/コミュニティ・エンタープライズの起源と展開

コミュニティ・ビジネス（元来はコミュニティ・エンタープライズ (community enterprise) という名称であった) の起源は1970年代、アイルランド西海岸部のゲルタクト (Gaeltacht) で過疎化と若者の地元離れが問題視され、地元コミュニティで産業を興そうという活動が始まったことに起因している¹⁾。その活動と（元の）呼称が1975年英国スコットランドに飛び火する形となる。当時、スコットランド西部諸島 (Western Isles) では失業がきわめて高かったが、労働力行政委員会 (Manpower Service Commission: MSC) が1975年に導入した仕事創出計画 (Job Creation Programme: JCP) をそこで試行的に実施することになり²⁾、ハイランド・島嶼地方開発協議会 (Highlands and Islands Development Board: HIDB) が設立され、1976年

1) Pearce [2003] pp.48, 91参照。ただし、アイルランドでは1983年に全国的な政策方針 (Community Enterprise Programme) は作られたが、国の支援と認知は1980年代までなかったという (ドゥフルニ=モンソン [1995] 訳書155ページ)。

2) 労働力行政委員会 (Manpower Service Commission: MSC) は1973年に設立され、1988年訓練機構 (Training Agency) に編成された。中央政府とは独立の機関であるが、活動資金の大半は行政が提供していた。雇用省が雇用政策、それはMSCが労働力政策という関係にあり、雇用省大臣官房への説明責任を有した (Britain 1987, p.336)。

このHIDBがコミュニティ・エンタープライズ計画（ビジネス事業の一部門）として、コミュニティ協同組合事業計画（community co-operatives programme）というスキームを作った。HIDBスキームは、コミュニティ単位の経済活動を刺激するため行政部門が地域に介入する施策であり、HIDB議長ケニース・アレクサンダーが、アイルランドのゲルタクトにおけるコミュニティでの経験を参考として導入した。具体的には、コミュニティ・エンタープライズという事業構想を地域コミュニティで促進し、それまでに作られていた地方活性化委員会を指導・支援するためにフィールドワーカーを供給したり、経営者の雇用にかかる資金を捻出するためなどに要する初期資本のうち、地元で調達した金額に相応する補助金を提供した。それは一面では、コミュニティ・エンタープライズ持株会社として、地方の多様な事業やプロジェクトを促進した。別の面でそれは、地方ごとにある地域コミュニティ活性化計画の策定を支援する開発機構（development agency）であった（Pearce [1993] pp.5, 83, do. [2003] pp.48, 83, 98）。

1978年1月、都市援助計画（Urban Aid Programme）から資金提供され、小規模都市援助ボランティア・プロジェクトとして、スコットランド西部ストラスクライド地方（図1参照）



図1 スコットランドの位置

にあるペイズリー (Paisley) 大学の地方行政部門内に拠点を置く地域事業助言プロジェクト (Local Enterprise Advisory Project: LEAP) が開始された。それは、地域の仕事スキームの研究、企画、準備を奨励し支援することだった。協議会は1976年頃に仕事創出への関与を表明していたが、地方当局と自治体は、コミュニティ集団が事業プロジェクトを指揮する能力について懐疑的だった。たしかに体制未整備のため、資金の確保には数年を要したが、コミュニティに基礎を置く企業に対して、公的部門からの都市援助補助金や民間部門からの少額寄付を確保し資金調達が進んだ。そして、厳しい失業や社会問題を抱える地域内からの政治的支援も増し、ストラスクライド地方におけるコミュニティ・ビジネスの職業訓練・開発・資金調達ニーズに対応する機関として、ストラスクライド・コミュニティ・ビジネスが1984年、事実上の民間有限会社として設立された (Todd [1986] p.59, Pearce [1993] p.6)。

エディンバラでは、1979年、商活動する初めてのコミュニティ会社 (community company) としてクレイグミラー (Craigmiller) ・フェスティバル・エンタープライズが設立された。同社は建設会社として約3年間活動したが、同社に関わって考案された法体系はスコットランド型建築様式のあるべき姿を示す青写真となった (Pearce [1993] pp.6, 136)。

ハイランド地方では、HIDBの社会開発部門を通じて、コミュニティと経済開発の結合という概念が実行に移された。スコットランドの他地方ではそれは、(a) ボランタリー部門 (スコットランド社会開発協議会 [Scottish Council of Social Development section: SCCS], グラスゴウ・ボランタリー・サービス協議会 [Glasgow Council of Voluntary Service: GCVS] が始めた Goodwill Inc. など) や (b) 独立組織 (ストラスクライド地域協議会 [Strathclyde Regional Council: SRC] に支援された地域事業助言プロジェクト [LEAP]) を通じて実施された。また、スコットランド全域に労働者協同組合を広めるため、スコットランド協同組合開発委員会 (Scottish Co-operative Development Committee: SCDC) が創設された。

一方、1980年には中間支援組織のネットワークが構築された。つまり、スコットランド全域における地域間のネットワークを奨励するとともに、拡大するコミュニティ・エンタープライズ活動を代表しその活動を促進する (スコットランドという) 国レベルの連合体として、スコットランド・コミュニティ・エンタープライズ・フォーラム (Scottish Community Enterprise Forum: SCEF) が結成され、それが1981年10月にコミュニティ・ビジネス・スコットランド (Community Business Scotland: CBS) と改称された (Pearce [1993] p.6)。同様に、ハイランド・島嶼地方では、HIDBからの資金提供や欧州社会基金の訓練助成金を得て、独立系のハイランド・島嶼地方コミュニティ・エンタープライズ連合 (Association of Community Enterprises in the Highlands and Islands: ACEHI) が1985年設立された。その下に、20余りのコミュニティ・エンタープライズがあった。スコットランドのその他地方 (8地方中の7地方; スコットランドの各地方については図1参照) では、地方協議会 (Regional Council) が行政部門と独立 (arm's length) の (しかし、行政からの公的資金補助にまっつきり依存する

こともある) 開発組織を設立し、コミュニティ・エンタープライズに地域開発を促し訓練サービスを提供した。とくに、ストラスカライド地方では、助成金と貸付金が提供された。支援ネットワークは多いとき70人以上の訓練・開発のスタッフを雇用していた。ストラスカライドとロジアン(Lothian)の両地方では、専門家信用組合開発機構(Specialist Credit Union Development Agency)も作られた³⁾。

こうして、コミュニティ・ビジネス(コミュニティ・エンタープライズ)は、アイルランドで始まった取り組みが、スコットランド北西部のハイランド・島嶼地方やストラスカライド地方(ペイズリー、グラスゴウなど)およびエディンバラに広がりつつ確立されたのである。スコットランド都市中央部や緑辺過疎地域では、1980年代初めの深刻な問題に取り組む地域エネルギーの具体的手段としてコミュニティ協同組合やコミュニティ・ビジネスが多数設立された。例えば、1985年頃の地方別設置数を見れば、コミュニティ・ビジネスはストラスカライド地方40、中部地方8、ロジアン地方12、その他スコットランド8であり、コミュニティ協同組合はハイランド・島嶼地方22であった(Todd [1986] p.59)。コミュニティ・ビジネスはその後、イングランドにも運動を引き起こす形で広がった⁴⁾。

(2) 若干の事例

ここでは、3つのコミュニティ・ビジネス(エンタープライズ)を紹介しておこう(Pearce [1993] p.8, 岸本 [1995], 細内 [1999] 86-92ページ)。

第1は、ゴバン作業場(Govan Workspace Ltd.:GWL)である。グラスゴウ市都心部ゴバン地区住民は1977年頃、地区の深刻な雇用問題に直面しながら市当局がその対策を考えていないことを知り、その解決方法を自ら検討した際、ロンドンで模索されていた作業場(workspace)という着想を知り、検討の末、1980年に市に作業場を作ることを打診し、市の支援補助金を得て、元の小学校を仕事創出プロジェクトの場に転用し、作業場運営を事業として開始した。その後、欧州反貧困プロジェクト基金を得て、元のパン屋と造船用職人訓練学校の施設を活用し同様の事業を展開した。その結果、3カ所の事業で120の作業場、450人以上の職業訓練の場となった。職業訓練場だけでなく、作業場カフェや飲食配達サービスも行っていたが、商業活動や不動産経営への進出計画には地元行政が賛意を示さなかった面もあった⁵⁾。

3) Todd [1986] pp.50,57-59, Kay *et al.* [2001] 3.3節を参照。

4) 2004年9月9日兵庫県立大学シンポジウムでのコミュニティ・ビジネス・スコットランド・ネットワークのアラン・ケイの報告"Role of Community/Social Enterprise in Local Economic Development"も参考にした。なお、スコットランドのハイランド地方では営利型コミュニティ組織(community trading organisation)という用語が「コミュニティ・エンタープライズ」の代用語として1990年代初頭まで使用されていたという(Pearce [2003] p.186)。

5) Pearce [1993] p.8, 岸本 [1995], 細内 [1999] 90-92ページ参照。なお、本事例はOECD [1999]でもBOX14モデル事例として紹介されていたが、1990年代後半には財政状況が苦しい行政からの補助金打ち切りで活動が停止しているという(細内 [1999] 92ページ)。

第2のアランダー・グループはグラスゴウ市北部のPossil地区を活動拠点とする（岸本 [1995] 56-57ページ，細内 [1999] 87-89ページ）。そこでは高い失業率と住環境の悪化や荒廃が進み，居住地区の危険度が高まった1984年に住民が集まり，これら深刻な社会問題の解決策を探りあった。その際，ある女性グループが清掃事業の会社を設立した。それを子会社とする非営利の親会社としてポッシル・コミュニティ・ビジネスが1986年設立された。市議会との交渉を経て，ポッシル地区の社会秩序回復のため，空き家となっていた公営住宅や公共施設の破壊を防止する24時間の近隣パトロールサービスをグラスゴウ市から受託し，警備会社が設立された。さらに，塗装・内装や住宅補修業務を市から受託し，住宅装飾会社も設立された。その結果，同グループは清掃，警備，装飾の3事業会社を子会社とする形態のコミュニティ・ビジネスとなった。3事業と造園（landscape）の仕事で120人以上を雇い，グラスゴウ・パースシャーという地域サッカーチームのスポンサーにもなっている。

第3のグラスゴウ東端でのバロウフィールド（Barrowfield）・コミュニティ・ビジネスは成功かつ失敗の事例である。同社は近隣警備，造園，環境保全，外観美化の仕事をしていて，最大時には，150人がコミュニティ計画（CP）と訓練プロジェクトに，100人が営利的プロジェクトに従事していたという。だが，事業の手を広げすぎたり，公共部門補助金と訓練計画のマッチングの誤りなど資金管理の失敗から，1988年の（コミュニティ計画から雇用訓練と呼ばれた）英国政府の雇用計画転換時にグラスゴウ市が費用支援を打ち切り，倒産した。ただし，警備の仕事は上のアランダー警備会社が契約を引き継いだ（Pearce [1993] pp.9-10）。

英国コミュニティ・ビジネスの典型的な事業形態または会員・組織関係を図示すると図2のようになる。まず，地域コミュニティ住民の中で会費を支払うと会員となれる（会費は1ポンド [=約200円前後] など，会員数は20-50名など）が，会員が選出した理事（無給）から理事会が構成される。理事の中から経営担当者を選ぶか，必要があれば，経営者を組織外部から有給で雇用し事業経営を委託する。経営者は事業経営に関する責任を負い，利益または剰余金をあげたり寄付金・助成金を獲得するなど事業収入の獲得に努力するとともに，組織の目的遂行に尽力する。理事会は年次総会などで会員に活動報告をする。この際，営利事業や雇用関係を行うための法制度に適合するように法人格をもつことが多い。一方，営利事業を行うと，「チャリティ団体」の資格認定を得て税制上の優遇措置を得る条件に反したり⁶⁾，

6) 英国での公益目的（public benefit）の法人（有限責任会社）資格認定の条件として，チャリティ（charitable）団体は，その定款に記した活動目的や精神に関連しない事業を行うことができない。営利事業は認可されない。一方，営利事業を子会社にもつことはできる。その子会社から寄付金を受け入れる形でチャリティ団体の財源とすることができる。チャリティ団体は，チャリティ委員会が規定する。チャリティ登録団体には大学，博物館，一部の学校，一部の宗教団体が含まれている。なお，英国では，チャリティとは社会を改良していく活動でありその主体である。かつては慈善活動と呼ばれたが，ボランティアと同様，現在は（上流階級に限らず）誰でも参加できる活動と位置づけられている。だが，チャリティ法にはチャリティの対象特定の定義はない。総合研究開発機構 [1994] 113-118, 127-128ページ。

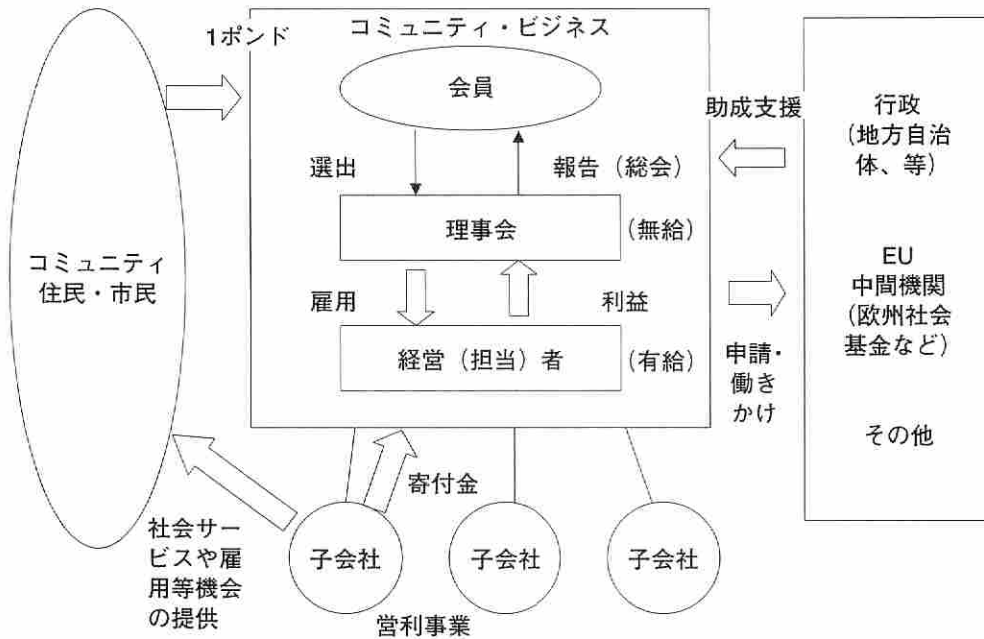


図2 英国コミュニティ・ビジネスの事業関係者イメージ

出所) 細内 [1990] 80ページ・岸本 [1995] 60-62ページを参考に筆者作成。

行政関連機関からの助成を得られにくくなるので、通常は子会社など別会社で営利活動を行い、コミュニティ・ビジネス本体は設立目的に合致した活動を行い、子会社からは事業利益を寄付金として受け入れるという組織設計が採られている。

収益事業に成功したコミュニティ・ビジネスを対象とするスコットランド開発相省の1985-86年調査では、平均で、コミュニティ・ビジネス収入の58%が助成金(うち、中央政府17%、地方政府28%、EECの欧州社会基金13%)、33%以上がコミュニティ・ビジネス独自の収益事業、残りは寄付等であった。また、コミュニティ・ビジネスは事業立上げ資金の80%を公的資金に依存していた。例えば、都市計画(Urban Programme)や地方自治体、欧州再生開発基金などがその資金提供源である(岸本 [1995] 59-60ページ)。

(3) コミュニティ・ビジネスとコミュニティ・エンタープライズ

Community Business Scotland (引用はPearce [1993] pp.29, 163-4)によれば、コミュニティ・ビジネスは地域コミュニティにより所有され管理される継続可能な営利企業(事業体)である。その目的は仕事やそれに関わる訓練機会を創り出し、地域経済活動を促進することである。人々は通常、より多くの仕事やビジネスを創り出し、コミュニティの利益となる富を生みだしている。また、そこでいうコミュニティ・エンタープライズの定義は次の通りである。

- ①資産はコミュニティに属し、個人の金融利得のために売却されない（コミュニティ所有）、
- ②事業計画は地域の利害関係者が（地方当局やその他支配的利益者とは独立して）主導的役割を担う（コミュニティ主導）、
- ③組織構成は地方コミュニティが理事会にて代表権を持ち、その事業会社やその理事会がコミュニティに対して説明責任をもつ実効性あるメカニズムを保証する（コミュニティ管理）、
- ④剰余は会員や理事に分配せず事業に再投資されるかコミュニティ利益に用いられる（利潤分配方式）、
- ⑤組織は当該地域が直面する経済・社会・環境問題の関連事項に関与する。
- ⑥資金的自立を目指す。

スコットランドでは1992年までに約170のコミュニティ・ビジネスが設立され約3300人が仕事や訓練の場を得た（コミュニティ・ビジネスが運営する仕事場への入居事業者の仕事を除く）。また、総会参加者の30%はイングランドやウエールズから来たという（Pearce [1993] p.10-11）。

コミュニティ・エンタープライズが民間企業と違うのは次の点である（引用はPearce [1993] pp.29,163-4）。i) コミュニティ・エンタープライズは、コミュニティに利益となる社会的目的を持ち、いかなるビジネス活動も「コミュニティ利益を達成する手段」として実行される。コミュニティ・エンタープライズは会社または協同組合団体として登録される。ii) 利潤は事業継続性に重要だが、コミュニティに属する富や資産価値を増大させるものであり個人への利潤配分をしない（共同所有）。iii) コミュニティに対する「説明責任の実効性ある体制」を保つ情報公開と、一人一票原則に従うなど意思決定において、株主利益ではなく利害関係者の利益を尊重する形式をとる。

一方、英国の地方起業機構（Local Enterprise Agency: LEA）傘下にある民間の事業推進機関BITC（Business in the Community）のInvesting in Community Enterprise計画（initiative）（引用はPearce [1993] p.164）によれば、コミュニティ・エンタープライズは地域経済活動を促進する目的をもつ組織であり、コミュニティ会員による所有と管理がなされ、仕事や訓練の提供を行う。その利益は地理的に特定された地域コミュニティのものとなる。コミュニティ・エンタープライズに含まれる組織は、開発トラスト、コミュニティ・ビジネス、コミュニティ協同組合、信用組合、コミュニティ・ベースト・ハウジング・アソシエーションなどである。ちなみに、コミュニティ・エンタープライズが手がける事業対象は、不動産開発、管理された仕事場、環境改善、職業訓練プログラム、店舗、会社作り、警備サービス、食品協同組合、割安店、塗装・装飾、観光サービス、児童ケア、コミュニティカフェまで、ありとあらゆるものが含まれている。なお、協同組合はコミュニティ・ビジネスとは別の価値観

を強く有する組織と捉えられている (Pearce [1993] pp.27, 29, 163-4).

ところで、コミュニティ・ビジネスは現在でも、地域コミュニティに基礎をおく特定地方 (local community, locality) に強く根ざした営利組織 (trading organisation) を意味する。もともとは「コミュニティ・エンタープライズ」という用語が使われていたが、1980年保守党政権のジム・ブライオー雇用大臣が1982年からの雇用創出施策を (1978年からの特別臨時的雇用計画 (Special Temporary Employment Programme: STEP) に引き継ぐ形で) CEP (Community Enterprise Programme) と命名したことに由来する。つまり、同大臣が雇用創出計画を新しい政策名にするために「コミュニティ・エンタープライズ」という表現を「横取り (hijack)」した結果、「コミュニティ・エンタープライズ」という名称が「コミュニティ・ビジネス」という名称に変えられたのであった⁷⁾。「横取り」された当初は「コミュニティ・ビジネス・ベンチャー」という用語が使用されていたが、少なくとも英国では、ほどなく「コミュニティ・ビジネス」と短縮表現された (Pearce [2003] p.186)。その後、コミュニティ・ビジネスという用語は、コミュニティに基礎をおく営利・非営利型のあらゆる事業に対して、1980年代もっとも広範囲に使用されていた。

さらに、「エンタープライズ」という用語は、生活のあらゆる領域にあてはめることができるし、そうすべきであるため、「コミュニティ・エンタープライズ」は新しいスキルの学習、問題への取り組み方法の考案、リスク負担の地域共有、再生計画の作成、行動拠点施設の建設などを意味することができた。一方、「コミュニティ・ビジネス」という名称における「ビジネス」という用語は損益結果や貸借対照上の結果にしか目を向けない意味合いが強いとか、商業的利潤追求だけの事業組織を意味しがちであると、用語法の狭義性が指摘されている (Pearce [1993] p.31)。

(4) 「コミュニティ・ビジネス・ベンチャー」という考え方

1984年刊行のOECD報告書『コミュニティ・ビジネス・ベンチャーと仕事創出』はフランスのジャーナリストであるジョスリン・ゴードンによって書かれたが、1980年頃までの欧米諸国が抱えていた地域問題 (とくに雇用創出問題) の具体的打開策を扱っている。そこでは、「コミュニティ・ビジネス・ベンチャー」と呼ぶ組織が地域再生や仕事創出のやり方を革新し、地域問題解決策を編み出し実行に移す主体 (とくに仕事創出の主体) となり、また、地域の関係者に「やる気」を起こさせるリーダーシップを発揮する母体になると位置づけている。例えば、若者や失業者の自立性を高める職業訓練プログラムを実施するなど、行政部門が従

7) 雇用創出施策は1975年に仕事創造計画 (JCP: Job Creation Programme) と呼ばれ、1978年に一時的労働施策 (STEP: Special Temporary Employment Programme)、1981年にコミュニティ事業施策 (CEP: Community Enterprise Programme)、さらにコミュニティ計画 (CP: Community Programme)、1988年に雇用訓練 (ET: Employment Training) と名称変化した。

来担っていた機能の一部をコミュニティ・ビジネス・ベンチャーが分担する。事業の効率化と継続化のため、事業の社会的有用性と営利性の両立を目指し、両者の架橋をコミュニティ・ビジネス・ベンチャーが担う。つまり、既存企業では、雇用は生産要素の単なる1つと見なされており、雇用は生産状況の結果でしかない。だが、コミュニティ・ビジネス・ベンチャーでは、今ある仕事の維持または新しい仕事の創出を重視して財・サービスの生産活動（そして利潤獲得）を行うのである。

コミュニティ・ビジネス・ベンチャーの主要な課題は、①社会的排除者（雇用を望む長期失業者など）への対応と、②職業的地位の上昇への欲求と同時に、経済的に持続可能な長期にわたる自足（self-sufficient）という構造を確立することである。①に関連して、失業は若年者、女性、ハンディキャップ保有者、外国人などに特に顕著であり、いずれも労働市場から長期間、排除されていた。そこでは生存はもちろん、仕事の獲得、社会とのつながりを回復すること（社会統合）への希求が強いが、ひとたび（労働市場など）社会から離れると不利な立場に置かれ、社会復帰は次第に困難となり、悪循環に陥りやすい状況があった。コミュニティ・ビジネス・ベンチャーは地域コミュニティの活動組織としてそうした状況に取り組み、問題解決を模索するのである。とくに、経済的条件（事業の効率性）と社会的条件（不利な状況の中での問題解決）を両立させようとすることはしばしば多大なジレンマに直面するため、それらを解決する能力と強い意欲を保有する人への期待が寄せられる。同書では、それらの要素を保有するのが、起業家であり、コミュニティ・ビジネス・ベンチャーであるという。そのためには自立性達成に必要な能力の獲得など、コミュニティ・ビジネス・ベンチャーの担い手の人的能力を向上させることが重要となってくる。

コミュニティ・ビジネス・ベンチャーの活動は次の3つの型に分類される。（1）従来方式と代替する社会的活動の方式として、今あるコミュニティ（地域集団、若者の集まりなど）が雇用問題の実際的な解決をはかる点で、活動領域を経済部門にまで広げていく。（2）ある連合体（アソシエーション）がそれらの失業メンバーのために仕事を作ろうとする。（3）地域やコミュニティの活性化として、既存の地域リーダーに任せられないとき、経済活動の衰退や帰属するコミュニティを救うために「何かをしよう」として地域コミュニティの有志が結集する。つまり、コミュニティ・ビジネス・ベンチャーは、①社会労働（social work）、②コミュニティ・エンタープライズ、③協同組織（collective operation）という三種類の組織からなる。その法的構造は、非営利組織のように社会的目的を担い、協同組合のように共同利益を追求し、会社法下で利潤獲得を行うものであった。

これら三種類の組織が担う機能は表1のように表示される。三者とも地域資源から雇用を生み出すことを重視するが、①社会労働と③協同組織は、失業を未利用労働力の象徴とみなし、これら社会的無駄をなくすことに活動の力点を置く。他方、②コミュニティ・エンタープライズは、社会的目的と商業的利益を両立させるべく、利益が得られると見込まれる社会

表1 3類型のコミュニティ・エンタープライズ・ベンチャーの特徴

	社会・経済的特徴	社会労働	コミュニティ・エンタープライズ	集会的活動
1	対象集団	+	+/-	-
2	雇用能力	+	+	+
3	新市場創造	-	-(a)	+(b)
4	他の労働関係	+/- (c)	-	+/- (d)
5	資金調達の新手法	-	+	+
6	労働集約的生産の組織	+(e)	+/-	-
7	技術的イノベーション	-	+	+
8	地域資源の利用/活用	-	+	+/-
9	外部からの干渉			
	地域自治体	-	+	+
	地方自治体(省)	+(f)	+/- (g)	+(h)
	中央当局	+	+/-	-
	民間部門関係者	-	+	+/-
	労働組合	-	-(i)	+/- (j)
10	CBV優先の支援プログラム			
	健康、社会援助	+	-	-
	雇用	+	+	+
	地域開発	+/-	+	+
	企業・産業・特定活動	-	+	+
11	特別な法的構造	アソシエーション	会社法という事業	協同組合

出所) OECD [1984] p.27

注) 1. 対象集団(若者、女性、ハンディキャップ保有者、等)

4. 他の労働関係(活動/組織)(個人的やる気)

10. CBV=コミュニティ・エンタープライズ・ベンチャー

原注)

- 特定地域で生産や流通という事業の「再配置」を試みる以外は、通常の活動
- 協同組合・集合組織が新顧客を引きつけると「+」、そうでなければ通常の活動。小さな集団はエネルギー、生態系農業などに参入するかも
- 労働にも、専門職(社会労働ベンチャーを設立・運営する)とそれに雇われる人々がいる
- 大規模組織では直接民主制は難しく、製品が複雑になると組織も複雑化する
- 賃金伸縮性はある
- 健康、社会問題、公正、教育などの省を含む
- 雇用、産業(または産業構造)および地域計画の省を含む
- 主に雇用
- コミュニティ全体よりも、コミュニティの一部を形成する労働者に関連する
- 主に倒産事業の場合に介入する。それ以外では、可変的な役割

的・技術的な組織化の革新となる方法を追求する⁸⁾。

それらは地域的・文化的に同質な地域環境を統合し、地域の連帯を促す新しい手段と位置づけられている。それは伝統システムでもなく相互扶助経済でもなく、地域内で住民グループにおける個人能力を向上させる側面が強い、周辺的な地域における雇用機会創出や地域経

8) この三類型は1980年代初めのものだが、協同組合・アソシエーションなど「社会的企業」の考え方がすでに示されている点と、民間部門でも行政部門でもないサードセクターが模索されている点で興味深い。

済活性化は、地域外からの企業等誘致でなく、地元の資源を活用した地域コミュニティでの解決こそが長期的視点に立った問題解決になるとみる。

以上、コミュニティ・ビジネス・ベンチャーへの期待が高まった経済・社会事情や1980年当時の欧米社会が共通に抱えていた雇用機会の欠如に起因する社会問題の深刻さとそれに関わる重要な論点を読みとることができた。このような見解の背景には、社会インフラの地域間インバランスが拡大し、地域間所得格差が各国の中で新たな「二重経済」（英国では「南北分断」と呼ぶ）と捉えられ、社会摩擦を増幅したことや、地域の経済的自立性を高める地域独自の発展戦略や社会福祉制度を構築する必要に迫られたこともある。そして、ここでいうコミュニティ・ビジネス・ベンチャーの組織類型は、現在、「社会的企業（social enterprise）」と呼ばれているものとはほぼ同じであり、その一部にコミュニティ・ビジネス、コミュニティ・エンタープライズを包摂すると捉えることができるのである。

Ⅲ. コミュニティ・ビジネスと社会的企業、その他組織との関係

コミュニティ・ビジネスという名称は英国では1980年代に使用され、その一部が社会的企業に変わっていった。英国ではなおコミュニティ・エンタープライズ、コミュニティ・ビジネスという呼称が併用されているが、現行政府は「社会的企業」を推進しており、現在コミュニティ・ビジネスは「社会的企業」の一部という位置づけであり、地域コミュニティに根ざした活動組織という限定された意味しかもたない（Pearce [2003] pp.30, 186, Spear [2001] p.257）。以下では、コミュニティ・エンタープライズ、コミュニティ・ビジネス、その他の種類の社会的企業の機能分担と全体的な関係を整理する。

（1）英国での社会的企業：概況⁹⁾

社会的企業とは、社会的目的をもつビジネス組織であり、社会目的の追求となりがしかの意味と程度における営利追求を併存している。英国の社会的企業は、1) 協同組合、2) 共済組合、3) ボランティア組織（チャリティ団体や財団を含むこともある）、4) コミュニティ・ビジネス、5) 中間労働市場組織、6) チャリティ団体などから構成されている。

1) 英国は1844年ロッチデール公正先駆者組合にさかのぼる協同組合の発祥国である。協同組合には労働者協同組合、生活協同組合、住宅協同組合などがあり、それぞれが会員利益の増大を目指す。英国では約13.2万人が協同組合に雇用されている。労働者協同組合が国の給付金との差額範囲内で失業者やマイノリティを雇い入れる面はあるが、英国での労働者協同組合の割合は大陸欧州と比べてきわめて小さい。英国では、1') ソーシャル・ファーム（social firm）とよばれる地域単位の協同組合組織が障害者の雇用と就労を通じてその社会参

9) この節は、Spear [2001], Pearce [2003], ドゥフルニ＝モンソン [1995] らによる。

加や社会復帰に力を入れている。障害者派遣ボランティア会社など、ビジネスをするボランティア組織が性格上ここに含まれる。これら社会的協同組合が障害者の雇用など「社会的雇用」と介護、保育、医療などのソーシャルケアを担っている¹⁰⁾。

2) 共済組合は文字通り相互扶助団体であり、会員利益の増大を目指す。とはいえ、会員の合意によりしばしば社会的貢献が重視される。英国の共済組合には約2.8万人が雇用されている。

3) 英国のボランティア組織には約14.7万人が雇用されている。ボランティア組織の条件は、①非営利組織、②非政府組織、③ボランティアが存在する、④組織の活動目標を定めた規約がある、⑤利益配当をしない組織、である。ボランティア組織は組織ごとの活動目的やメンバーのスキルに応じて、特定サービスに特化する傾向がある。

4) コミュニティ・ビジネスは、上述した通りであるが、開発トラストやコミュニティ協同組合などの形態もある。地域における交通や店舗など生活基本サービスを提供していることが多い。コミュニティ・レベルによる所有と管理を特徴とするが、コミュニティ・ビジネスは非営利中心という意見もある¹¹⁾。

5) 中間労働市場 (Intermediate Labour-market; ILM) プログラム/組織は、主に行政が提供する「コミュニティ・プログラム」を利用して、職業訓練中に地域社会経済と結びつき、コミュニティの指導を得て、社会的性格が強い臨時的仕事をこなし、雇用機会に備える状況を提供する組織を指す。それが通常の労働市場につながる点で「中間的」である。

英国ではボランティアはかつては素人がやるもので、安価な経費でできる、「品のよい女性がする事業」と捉えられていた (ドゥフルニ=モンソン [1995] 87ページ)。しかし、現在のボランティア組織では「施し」や慈善的な性格が弱まり、特定ニーズに対応する実用的で「生産的」な性格を強めている。地域再生に関わる活動には、新規事業立ち上げや起業家的活動も含まれている。とはいえ、ビジネス手段を通して社会的な目標・目的を追求する組織、例えば、協同組合/共済 (mutual) 組織は会員の利益を追求するため、ボランティア組織でない。つまり、ボランティアは自由意思、自由選択、チャリティに基づくが、ボランティアには、①国と独立した自営、②自発的意志、③無給、などの意味がある。

一方、チャリティとは元来は施しと慈善活動をすることであり、今は公益 (public benefit or general interest) 組織とみなされるボランティア組織でなされるが、無報酬が原則である。英国でのチャリティ事業とは、①貧困者、身障者、高齢者の救済、②教育の促進、③宗教の奨励、④コミュニティの利益となるその他の諸目的を指す (ドゥフルニ=モンソン [1995]

10) 協同組合でも、協同組合法、有限会社法、慈善法に入りうる (ドゥフルニ=モンソン [1995] 訳書, 93ページ)。

11) コミュニティビジネスには、問題や関心事ごと (interest-based) の展開もないわけではない (日本では「テーマ・コミュニティ」と呼ばれている。本間他 [2003] 23ページ)。

訳書90-91ページ)。英国では、宗教団体による慈善活動の歴史が長かったし、現在でも非営利組織への財政的支援で宗教団体の存在は小さくはないが¹²⁾、一般の市民・企業等からの寄付も増加している。英国では、ボランティア組織の数が50万あり、うちチャリティ団体は25万、チャリティ登録は18.8万という(自治体国際化協会 [2002])。

福祉サービスという点では、1993年施行の「コミュニティ公共医療サービス介護法 (Health Services and Care in the Community Act)」が大規模医療機関での介護から、コミュニティベースの介護へと方向転換した。つまり、施設介護、在宅介護、食事宅配、デイケア、「コールオフ契約」などの福祉サービスをボランティア組織などに外部委託することを促進した。それらは行政との契約に基づいているが、政府予算に左右される。これらの運営は国の金銭重視の契約に関連するが、他方で、業務の専門化(請負能力)と経営能力を追求されるようになった。

(2) 「社会的事業組織」と言うべき「社会的企業」

OECD [1999] は、社会的企業を「不利な立場にある近隣者」と結びつける糸という。社会的企業は、社会的排除に対する革新的な対応を行うなど、起業家的でダイナミックな形で社会の連結機能を果たす。起業家的戦略と社会目的をもつことが、各国の社会的企業の数少ない共通点であるともいう(OECD [1999] p.10)。また、社会的企業は、公的助成金への補完として財・サービスの生産を通じて、ある程度の自己資金調達度を追求する。

その特徴は i) 地方に拠点を置く、ii) 市場や公共部門が提供したくないか、提供できない財・サービスの提供、それに必要となるスキルの発展、雇用創出、働き場所の創造と経営、低費用での個人貸付、市民関与の向上などがある。iii) 収入や資源の獲得方法としては、①財・サービス販売の稼得所得(市場資源)、②政府補助金や民間寄付(非市場資源)、③ボランティア労働(非貨幣資源)となる。ただし、各国で活動するいくつかの組織形態が結果的に「社会的企業」として一括されているが、実態においても、また概念化においても欧州ではまだ統一した理解はない¹³⁾。

スモールボンの英国中小企業庁への報告書 [2001] では、社会的企業を (a) コミュニテ

12) 英国の社会革新は、12-13世紀には国家に頼らない自営の(voluntary)病院が500以上設立され、16-17世紀には慈善や(宗教団体等が設立する)ボランティア組織が伝染病、戦争、土地なし大衆の拡大などに起因した社会不安の安定化勢力となった。18-19世紀には、貧民法の形で結実した臨牀的、体系的、清教主義的(Puritan)アプローチによって博愛事業(philanthropy)が拡大し、19世紀末からは慈善活動や博愛事業の全盛時代となった。しかし、ケインズ政策の普及や、シビルミニマム論を提起した1942年のペパレッジ報告以降、それらの多くは国家による社会福祉政策にとって代わられた(Leadbeater [1997] p.28)。英国では、ロバート・オーエンの思想やロッチデール協同組合活動の遺産も強いと言う(Pearce [1993] p.24)。

13) 「社会的企業」という表現さえEU内部で必ずしも使用されておらず、本書で「EU社会的企業の全体像が描かれると考えるべきではない」のである(Borzaga and Defourny [2001] pp.18, 20訳書29, 32ページ)。

イ・ビジネスや (b) 労働者協同組合を含む概念と捉えている。(a) コミュニティ・ビジネスは、地理的条件に由来する活動を行い、地域コミュニティの利益拡大を追求する。他方、(b) 労働者協同組合は会員利益（共同利益）を最大化、最優先する特殊な（営利）団体となる。それらは、利益配分について、会員への利益還元を重視する点で行動規範に大きな違いがある。社会的企業の類型と貢献領域の対応関係は、スモールボンのまとめ方によると、表2のようになる。地域における仕事創出から社会的排除者の問題までさまざまな型の社会的企業が典型的に取り組む課題に応じて表示されている。英国では、社会的企業に対応する法的対応事項はない。

表2 社会的企業の類型と貢献領域

	仕事づくり	職業訓練 技能向上	国・市場が非 提供の財・サ ービスを提供	資金提供と 投資	コミュニティ 利益のため 余剰創出	物的資産を 提供(土地、 建物等)	コミュニティ 復帰と社会 的排除と闘う
コミュニティ・ビジネス	*	*	*		*		
労働者協同組合	*	*					
ソーシャル・ファーム	*	*					*
慈善商取引組織			*				
中間労働市場プロジェクト		*					*
住宅協同組合			*		*	*	*
従業員所有企業		*					*
信託組合		*	*	*			*
開発トラスト	*	*	*	*	*	*	*

出所) Smallbone *et al.* [2001] p.20

注) 慈善商取引組織=charity trading arms

さて、コミュニティ・エンタープライズは元来、地域コミュニティの課題に取り組むために設立された。活動の対象とされたテーマは、地域における若者のための（定住を可能とする）仕事創出であったり、身体的ハンディキャップやマイノリティなど社会的ハンディキャップを持った人への支援であった。その他、長期失業者、家族崩壊者、十分な教育を受けていない人、若者の犯罪と薬物依存、エイズ、精神の病、一人親家計、マイノリティ（エスニック少数派、女性、ハンディキャップ保持者）への救済も含まれるが、これらは「社会問題」と一括される。環境、人権、消費生活に関わる問題がそれに重なることも多い¹⁴⁾。

コミュニティ・ビジネスはこの社会問題の解決、とくに地域過疎化と雇用機会の喪失に取り組んできた。また、前節でみた通り、問題解決のプロセスで、コミュニティ・ビジネスや別形態の組織が行政とのパートナーシップを構築し、地域の再生計画書を検討していった。一方、コミュニティ・ビジネスが関与しうる事業対象や条件は限定的であろう。一般に、行政が実施できないか、または不十分にしか実施できない（在宅）介護、（近隣）保育、医療、

14) これらはLeadbeater [1997] による。OECD [1984] でも社会的排斥、怠慢・犯罪、麻薬などを指摘していた。

教育、その他福祉プログラムなどの社会サービスの提供を行政から補助金を提供されながら実施したり、契約に基づき行政から委託されサービス提供する形態などがある。社会サービスごとにさまざまな活動形態が選択されているが、それらの組織が「社会的企業」と総称されている面がある。つまりは、「社会的企業」の特徴や性格は多様である。

総じて、「社会的企業」とは、i) 地域住民への社会福祉サービスの質的向上と、ii) 社会的排除者（長期失業者、障害者やマイノリティなど）の社会復帰などに取り組む組織と概括することができる。具体的には、①失業と貧困の解消、②都市開発と地域開発、③労働市場から排除された十分に教育を受けていない若者、外国からの移民者、民族的・宗教的な少数派（マイノリティ）など社会的排除者の労働市場への復帰、④社会福祉政策の補完（社会福祉サービスの改善）、⑤マイノリティや低所得者への住宅供給や生活支援などである。

これらの社会問題はa) 都市内問題とb) 地域開発問題とにわかれる。a) 都市内問題は、マイノリティに顕著とされた失業・雇用問題として顕在化した社会・福祉政策の一種である。例えば、1969年「地方自治体補助金（社会ニーズ）法（Local Government Grants（Social Need）Act）」を制定し、地域的荒廃（工場跡地やその周辺地区へのマイノリティや高失業者、社会的弱者の居住地域集中に基づく社会的・経済的な荒廃）に取り組む地方自治体に政策的な補助金が支出された。この法律に関連するさまざまな施策が「都市事業（Urban Programme）」と呼ばれた。それらの都市内問題は1969年当初はスキル等を持たない個人の（職業訓練・教育）問題として考えられていたが、それら社会福祉政策だけでは克服できないと認識されるにいたり、1970年代半ば以降は、地域経済の再生を軸とした政策と関連づけて考えられるようになった。1977年には都市内問題を抱える都市地域への投資誘発策として、「都市内地区法（Inner Urban Area Act 1977）」が制定され、地方自治体の権限が強化された。

他方、b) 地域開発政策は経済政策と同時に社会政策でもあった。問題解決は地域行政に委ねられることになったが、行政は解決策を事実上提示することができず、非営利団体などの支援活動に行政が資金を補助しながらその対処を委ねていた。大都市部から離れ社会的に隔離・排除された地域（過疎地域と縁辺地域）の住民にとり行政は頼りにならないという見解があった。行政が地域開発策を提示しないため、地域住民は自分たちの居住地域の再生は自ら行うしかないと考えられるようになった。

ところで、既存の社会活動の担い手といえども、非営利組織に限定されるわけではない。コミュニティ・エンタープライズおよび他の組織は、「社会問題」の解決や社会サービスの提供を目的とする点で、社会的目的をもちつつ営利的事業活動を手がける組織である。活動主体という点で、これら非営利組織や協同組合の存在は大きな比重を持っているようだが、本稿では、コミュニティ・ビジネスの変遷またはコミュニティ・ビジネスとの関わりでその特徴を整理することを主目的とする。すると、追求すべき社会目的というときの「社会」の地理的・空間的な広さの捉え方次第で、特定地域コミュニティの利益を追求するコミュニテ

イ・ビジネスと、「コミュニティ」、「社会」の範囲を地理的・空間的に広く捉え、各所に共通する課題解決に取り組むその他の社会的企業として類型化される組織に区分されるだろう。この点で、多くの社会的企業は、空間的に広い範囲で活動し、私企業形態としても活動し、よく訓練されたボランティアの参画を伴うもの (Smallbone *et al.* [2001] p.50) と考えられている。一方、地域性が強いコミュニティ・ビジネスでは特定地域内から優秀人材を発掘したり育成するか、外部者を招聘するかしかない¹⁵⁾。

最後に、ボルザカ＝デフールニが提案した社会的企業の理念 (Borzaga and Defourny [2001] pp.16-18, 訳書27-29ページ) を参考に筆者が整理してみると、次のようになる。

1. コミュニティなど一定地域の集团的利益の増進という明確な目的を有する。
2. コミュニティ住民や市民グループにより自発的に設立され、目的が達成され必要が終われば解散する。とくに、活動により影響を受ける人々の参加に基づく。
3. 地域コミュニティの人々が求める財の生産やサービスの供給を行う。アドボカシーを主目的とせず、(財団などが行う) 金銭配分という活動もしない。
4. 会員による自律的運営が行われる。これは(行政など) 外部から助成金等を受け入れることがあっても、そのことで意思決定に外部から干渉されず、意思決定は自律的に行うことを意味する。
5. ボランティア労働を最大限活用するが、最小量の有償労働を必要とすることがある。
6. 資本所有に基づく意思決定をしない。つまり、決定は資本持ち分数の多寡ではなく、一人一票制に基づく。
7. 利益配分を制限する。会員には利益配分をしないか、制限された形でしか配分しない。また、利益最大化の追求を抑制する。
8. 組織は一定程度経済的に自立しており、経済的リスクを負う。つまり、当該組織の財源面での存続可能性は、会員の努力や資源確保に依存する。

(3) コミュニティ・ビジネス、「社会的企業」と行政とのパートナーシップ¹⁶⁾

次の論点は行政サービスの受託能力に関わる。行政とのパートナーとして、行政から補助金または契約に基づく業務委託金を受け入れ、社会福祉サービスを提供する関係は、サービス提供に関する経費を行政自らの実施よりも節約する点で行政との代替であり、行政が実施できない「質の高い」社会サービスを提供する点で行政の補完である。一方、収入の一定比率となる資金を行政から受け入れながら独自財源も適度に持つとか、行政からの公的資金を

15) 両者とチャリティ団体とは、法人税など課税制度での扱いから実務的には区分できる。また、英国ではTECsの補完機関「ビジネスリンク」ではなく、地方起業機構 (LEA) 傘下の機関「ビジネス・イン・ザ・コミュニティ」が社会的企業に関係することが多い (Smallbone *et al.* [2001] p.54)。

16) この節は、自治体国際化協会 [1993] [2000a] [2000b] [2002] [2004] などによる。

さほど受け入れず組織運営を可能な限り独自財源でまかなう形態などもある。英国ではこれら組織の年間収入に占める自主財源の割合が30%余りという資料もある¹⁷⁾。行政とのパートナーシップ関係という点で、行政への依存度（または、それら組織収入への行政支出の割合）が大陸欧州各国に比べて相対的に低いことから英国の非営利企業は「リベラル」という見解もある（Borzaga and Defourny [2001] pp.253-4, 訳書340ページ）。

さて、行政をめぐるパートナーシップ関係の構築という点で英国の歴史は短くない。1977年、都市内問題を抱える都市地域に対して、企業・個人など民間部門からの物的施設以外の改善も含めた投資誘発策として、「都市内地区法（Inner Urban Area Act 1977）」が制定され、地方自治体の権限が強化された。その際、イングランドに7つの公的機関の連携組織「中心市街地パートナーシップ（Inner City Partnerships）」が設立されたが、それは公的部門間の調整とともに国及び地方機関の協働を行うパートナーシップ（筆者流に表現すればPartnership between Publics）であった¹⁸⁾。

1979年政権に就いたサッチャー首相は、国有企業の民営化、公共部門の軽量化と市場原理の導入、地方自治体の歳入大幅削減、民間部門活用の方針を明確に打ち出し実行した。サッチャー政権は、都市内問題においても、労働党政権が1977年に打ち出した「中心市街地政策（Policy for the Inner Cities）」などアーバン事業を表面的には継承したが、地方自治体の事業形態を非効率さきまわりないと見なし、第1に、地域再生事業のパートナーとして民間企業や開発公社などの「民間部門」だけを選んだ。つまり、「1980年地方自治体の計画と土地法」（Local Government Planning and Land Act 1980）を制定し、当該の地方自治体では対処できないと判断された場合には、地域再生事業の実行権を、この法律により設立された都市開発公社に移行することにした。そして、この公社には経営陣を中心に民間企業の人材が多数採用され、土地の取得、道路、上下水道などの整備に際して、民間投資が誘発されやすい条件を構築していった。こうして、官・民のパートナーシップ（Public Private Partnership: PPP）が進展していった¹⁹⁾。

サッチャー政権は、第2に、最小費用で必要を満たすという「支出に見合う価値（Value for 17) きわめて成功した事例だと思われるが、自治体国際化協会 [2002] では1999年度収入について、政府部門からの補助金13%、独自活動での収入34%、個人献金14%、企業献金3.5%、ボランティア献金等9%、遺産6.5%、その他利息など20%と、独自部分は34%であった。また、II (2) で紹介した岸本 [1995] では独自収入比率は33%以上であった。

18) 1977年の「アーバン事業」ではイングランド内で最優先地域として指定された7つのパートナーシップ団体・機関（①ロンドン・ドックランド、②ハックニー=イズリントン、③ランベス、④ニューキャッスル=ゲイツヘッド、⑤マンチェスター=サルフォード、⑥リヴァプール、⑦バーミンガム）が創設された（自治体国際化協会 [2004] 5ページ）。

19) 1981年にはロンドン・ドックランド開発公社とマージーサイド開発公社が創設された。なお、PPP（PFIを含む）は民間の資本、専門知識、技術、アイデア、創意工夫を期待したものだが、PPPにも、①事業収支計画の自立型、②公共部門へのサービス提供型、③官民による共同事業型の3つがあり、②の民間部門やボランティア部門が提供するサービスを行政部門が購入する形で利用者に提供する形態が最も多いという（自治体国際化協会 [2000b] 9-10ページ）。

Money: VMF)」という意識を喚起した。それを、政策の実施と評価に際して経済性、効率性、実効性を重視する行政経営または公共経営（Public Management）の基本概念に据えようとした。地域再生事業の最大の財源を政府補助金とするものが大半であったため、企業経営的な効率手法が活用され独創性を発揮することが期待された。こうして、民間部門活動を通じて、経済およびコミュニティの再生を目指すものとなった。

1990年代になると、都市再生は、道路・街路や施設の新改築という物理的再生だけでなく、犯罪防止・安全警備・公衆衛生など居住環境の改善や、職業訓練・基礎教育など周辺環境整備という社会的再生も重視された。1991年の政策綱領「都市の課題（City Challenge）」は地域固有の問題を解決するために、民間部門、ボランティア・地域コミュニティ部門、地方自治体の関連部署担当者などが適切に参加してパートナーシップ団体を設立し、そのパートナーシップ団体が協議を尽くして地域再生計画を構築し、それをもとに競争入札を通じて公的資金を獲得し、地域の再生プログラムを実施するという枠組みである。それは5年間の時限を定めた事業支援計画であった。「都市の課題」事業は1994年に単一振興補助金（Single Regeneration Budget: SRB）制度に統合された。SRBは、5つの省庁が有していた20の補助金を1つにまとめ、環境省がそれを管轄することとしたものであった。SRBでは、競争入札とパートナーシップによる支援はSRBチャレンジファンド（Single Regeneration Budget Challenge Fund）という制度で引き継がれ実施された²⁰⁾。

サッチャー政権における公共事業の民営化についても概況を理解しておく必要がある。サッチャー政権は国有企業の民営化以外に、①中央省庁では、行政部門・行政サービス提供部門ごとの外部機関化（エージェンシー化）を計画し、中央省庁の事業実施部門が政策立案部門から切り離された。②地方自治体でも同様に行政サービス提供の外部委託がはかられ、とくに行政サービス提供部門への強制競争入札（Compulsory Competitive Tendering: CCT）制度が設けられた。それは、行政サービスの提供に際して、担当する行政機関は外部機関（民間企業、他地域等の行政部門、その他）との間で価格競争入札を実施することを求めた。自治体が引き続き当該サービスの供給を継続しようとするならば、現業サービス供給組織（Direct Labour Organisation/ Direct Services Organisation: DLO/DSO）と第三者組織・機関との間で入札競争する必要があった²¹⁾。その落札組織・機関が行政サービスを提供することになるが、

20) このとき、支援期間が最長7年となった。また、「都市の課題」では支援対象が地方自治体だったが、SRBチャレンジファンドでは、パートナーシップ自体が補助金を受け取ることができた。ただし、入札に参加するパートナーシップは任意団体ではなく、法人組織である必要があった（自治体国際化協会 [2000b] 5 ページ）。なお、現在英国では、社会的企業たりうることがSRB参加の必要条件と見なされている（Pearce [2003] p.53）。

21) 英国では20世紀初頭から、道路・住宅等の建設や補修維持管理、清掃を地方自治体が行い、その担当部署を現業部門（department of works）などと呼んでいたが、1960年頃からDLOと呼び変わってきたという。なお、DSOは、サービス・スポーツ等の施設管理事務の増加に伴い名称が追加された（自治体国際化協会 [1993] 3 ページ）。

仮に外部組織・機関が落札した場合、当該行政機関部門は5年後の次回入札には参加できるが、事実上、廃止されることになっていた。

強制競争入札制度は「1980年地方自治体の計画・土地法」を契機に導入された。当初の対象は建物のメンテナンスや道路管理業務などブルーカラー業務に限定されていた。だが、1988年の改訂地方自治法（Local Government Act 1988）では、入札対象となる行政サービス分野は、ごみ収集や清掃、道路や街路等の整備、学校給食、ケアサービスが追加された。さらに、1992年改定地方自治法では、公共住宅サービスや財務管理などの業務までがその対象となった。そして、民間企業のみならず、他の行政機関が落札することもあった。例えば、ある都市では、ごみ収集では他の自治体の部門機関が落札し、道路清掃ではフランスの業者が落札した。しかし、地方自治体関係者の深刻な危惧に反して、強制競争入札制度導入後も、業務の大半は自治体が落札した²²⁾。

とはいえ、この外部委託・競争入札政策は少なからぬ影響力を持ったと考えられる。まず、行政部門は必ずしも行政サービス提供者である必要はなく、住民に対してよりよいサービスを提供できる条件を整えるだけでよい（すなわち、行政関連サービスを誰が提供するかではなく、利用者にとり実質的に良いサービスの提供が重要）という視点を社会に定着させた。他方、強制競争入札を通じて提供された行政サービスに関して、総じて、「安かろう悪かろう」という評価を招いた。強制競争入札制度の結果、人員と事業経費の削減という側面とは別に、本来業務のあり方を再考させられた点で組織体制の根幹が揺さぶられ1980年代に英国の地方自治体は疲弊したとも言われている。それと同時に、「地方のことは地方が一番よく知っている」という表現での反発も多かった。

さらに、1991年7月、サッチャー政権は「市民憲章：基準の引き上げ（Citizen's Charter: Raising the Standard）」とよばれる白書を発表して、自治体全体または個別業務サービスの現状および将来に向けた行政サービスの質的向上の意向を表明し、公共サービス提供における市民の立場に立った質の向上を訴えた。具体的には、①公共サービスの質の向上、②公共サービス供給者間の競争と事業者の選択、③サービス基準の公表とそれに対する不満への対処、④納税に見合うサービス価値の実現、がテーマとされた。そして、公共サービスの質に関する情報を一般市民に公表することを義務づけた。1992年改訂自治体法により、中央政府は自治体に情報を公開させる権利を得て、その任務を監査委員会に付託した。監査委員会は、各自治体に、行政サービスの経済性（資源調達面の節約）、効率性（費用対効果）、効果性等の

22) 例えばロンドン・バラ全体の自治体では、第1回目の自治体自営率（金額で見た平均落札率）が84%、（5年後入札である）第2回目が72%という（自治体国際化協会 [2000a] 6ページ）。また、1992年6月調査結果では、民間企業のサービス落札率が高いのは、ビル清掃37.3%、ごみ収集26.5%、学校・福祉以外の給食24.7%、街路（ground）管理22.1%などである。なお、サービスの質について、民間企業は地方団体（DLO/DSO）に劣る傾向にあったという（自治体国際化協会 [1993] 30ページ）。

業績を明記した報告書を一般公開するように求めた。それにより、行政サービスを評価する仕組みが制度的に確立された。少なくとも、費用対効果がある (Value for Money) と表明する必要を迫った。

1997年5月に成立したブレア政権は、選挙公約に基づき強制競争入札の廃止とベストバリュー制度への移行を表明し、状況はいくらか変化した (とはいえ、サッチャー政権が方向づけた行政サービスの効率追求・外部委託制度やサービスの質に関する外部監査制度などは引き継がれた)。1998年3月協議書「地方自治体の現代化：ベストバリューを通じた地方サービスの改善 (Modernising Local Government: Improving local services through best value)」を發表し、同年7月政策綱領「現代の地方自治体：住民とのつながり (Modern Local Government-in touch with people)」が公表された。それらの趣旨を反映して、1999年改訂地方自治法で強制競争入札の廃止を決定し (関連法規の廃止は2000年1月)、行政サービスの費用と質をともに重視した政策が打ち出された。それは「ベストバリュー制度」と名付けられ、「もっとも経済的で効率的かつ効果的な手段を用いて、行政サービスの費用と質の両方に配慮するという明確な基準を持ち、サービス供給に努めることを義務とする制度」であった。とくに、地域コミュニティの問題解決に向けて地域資源を共同利用することにより、各自が別々に取り組む時に期待される以上の成果が得られるという相乗効果の達成が理想的とされていた。つまり、最小の投資 (費用) で最高の効果が出るものを「ベストバリュー」とみなした。それには目標としてうち立てた計画の運営を監視し実績を評価する制度も伴った。

ところで、保守党時代、政府のパートナーは民間企業等の民間部門に限定されたが、ブレア政権ではパートナーとしての地方自治体の役割を見直した。1997年、中央政府と地方自治体協議会 (Local Government Association: LGA) とのパートナーシップ合意、つまり「中央・地方パートナーシップ」が成立した。続いて、1998年11月「中央協定」(National Compact) を交わし中央政府とボランタリーセクターとのパートナーシップを築いた。そして2001年7月「地方協定」(Local Compact) により地方自治体や他の公共機関と地方のボランタリーセクター間の (平等で、効果的な) パートナーシップを結んだ。

ここで、パートナーシップとは「共通の目的を達成するために共に仕事をする関係になる当事者間の合意」といえる。例えば、もっとも効果的な方法により目標を達成するよう適正な戦略を持つ。つまり、明確な目標 (未来像) を掲げる、具体的な取り組み内容を示した計画を作る、地域ニーズと地域資源を把握するため幅広く意見を聞く、意思決定の過程にも参加する。目的と結果と得られるだろう利益を合意する。自分たちにはないものを相互に補完し合うため、目的達成のため革新的アイデアや手法を活用し、各自の実施成果以上の事業成果すなわち相乗効果の実現をはかる、成果が費用に見合うよう支出に見合った価値を達成する、というものである。

なお、地域分断を防止する意図では、1997年11月「繁栄のためのパートナーシップ構築

(Building Partnerships for Prosperity)] が発表された。その結果、地域開発公社 (Regional Development Agency: RDA) が創設され、RDAは既存のTECs (Training and Enterprise Councils, 職業訓練・起業協議会) との協働 (パートナーシップ) をうたった。また、1998年には、社会的疎外対策部から「英国を一体化する (Bringing Britain Together)」という報告書も発表された。

いずれにしても、英国では、当初は地域コミュニティの自発的活動に補助金を出さず形だったが、特定社会サービスの提供に関しては、行政部門と非行政部門とを競争入札等で競わせ、契約という形態を通じて資金が提供された。つまり、単なる公的資金援助から、行政サービス代行への対価支払いに移した。それは「契約文化」の進展と言われたものの一部であろう。

国民の最低生活水準が問題視され行政が社会サービスを提供し始めた時代では、無償で提供されるサービスは質に関わらず喜んで享受されたが、地域ごとの具体的ニーズが問われる現在では、地域事情に明るい住民が行政と連携して社会サービスの内容や提供方法まで討議する方が望ましいし、さらには効率的で効果的と言える。地域に仕事を作るとか、地域で計画から実行までの責任を負うという面でも再評価された結果である。一方、予算投入の割に実効性の低い社会サービスならば同じ予算でもより使い勝手のよいサービス提供方法を考案した方が地域利益にも通じるだろう。

その点で、競争入札制度とベストバリューは、従来は半ば諦められていた行政サービスの質的向上と費用に見合った行政サービスの提供 (VFM) という発想を国民・住民に生んだ側面がある。実際の運用や機能を検討するにはより詳細な情報を得る必要があるが、形式的に見れば、行政経営もしくは公共経営 (Public Management) という考え方に対応した評価制度は整備されている。

行政サービスにおける競争入札制度は、程度の差はあれ、大陸欧州各国にも導入されている。それは限られた財政予算を効率的に配分する点で望ましいだろうが、その応募資格者となる条件が一部事業形態に限定されている国もある (以下の補論を参照)。また、行政サービスの提供には必ずしも地方自治体自らが直接サービス提供者でなくてもよく、民間事業者、非営利組織、他の行政組織が提供するサービスの行政による購入やそれらとの協同という方法によってでも、高質のサービスを提供すべきであるという視点が普及してきた。

補論1：欧州における「社会的経済」「非営利部門」

「社会的企業」に関するドゥフルニ=モンソン [1995]、OECD [1999]、Borzaga and Defourny [2001] の報告書からごく簡単に整理する。(a) OECD [1999] では、社会的企業の置かれた立場は、①国家や市場がうまく供給できない財・サービスの供給、および②不利な立場に置かれた労働者の雇用という。とくに、i) 社会的排除と闘う実効的な道具を与える、ii) 社会的統一への手段となる、および iii) (それらの人を)「社会化」する場となるのが社会的企業の役割とされる。さらに、事業の存続可能性 (viability) と、採用された人の雇用継

持続可能性 (employability) がその中期目標となる。

(b) ECプロジェクトに基づくBorzaga and Defourny [2001] では、社会的企業が (i) 非営利セクター・アプローチと (ii) 社会的経済 (協同組合) アプローチとに強く影響されつつも、それらのいずれのアプローチにも完全には属しないとみる。(i) 非営利セクター・アプローチは非営利組織活動に基礎をおく。非営利組織は活動目的等の独立性を重視しつつ、政府部門とのパートナーシップを築いてきたが、非営利セクターの活動対象は学校、病院、ミュージアム、図書館、デイケアセンター、社会サービス機関などである。これらの活動は公益性をもつと見なされ、課税控除の対象とされる。その活動規範は、①自己統治、②自発的組織、③利潤非分配制約である。

他方、(ii) 社会的経済アプローチはフランスで生まれ理念化された考え方である。フランスにおける「社会的経済」(économie sociale) という考え方は、旧来からフランスで盛んであった協同組合思想や「連帯」という考え方に根ざしたものであり、地域住民や近隣者、市民の「連帯」と共同利益の増大を目指すものである²³⁾。とくに、労働者や特定の活動目的に関わる市民から構成される組織の「共同利益」である会員利益やコミュニティ利益を追求することをその特徴とする。それらの活動組織は、①協同組合、②共済組合 (相互扶助団体)、③アソシエーション (連合協会) などであり、これらの組織がフランスの「社会的企業」となる。「社会的経済」という理念がフランスでは1981年12月15日に法的に承認されたため、フランスでは、これらに法的地位がある。

上と重複するが、「社会的企業」の活動原則を列挙する。

- 1) 活動目的に関連して、会員やコミュニティの利益に貢献する。経営担当者・執行部は生み出された剰余の受取をせず、それを活動拡大のために再投資または使用する。
- 2) ボランティア労働など非貨幣的資源の投入を基礎とするが、有償労働も必要とする。
- 3) 組織活動は、自律的・民主的に意思決定され、行政から資金補助を受け入れても、意思決定面で行政に従属することなく、独立して遂行される。
- 4) 地域を含む社会への貢献という要素と市場競争要素 (資金面から見た組織活動の継続性を強化するためと、事業運営上の経営能力を高めるため) との両立を迫られる。それには、非営利セクターアプローチや社会的経済・協同組合のアプローチに限定されない市場活動要素が求められる²⁴⁾。

23) フランスでは、それを「社会・連帯経済」(économie sociale solidaire) と呼ぶこともある。なお、『社会的経済』という報告書の英文題名はサードセクターであった。それを連合経済 (économie associative) と呼ぶべきだったという意見もある (ドゥフルニ=モンソン [1995] 訳書 16ページ)。フランスでの協同組合は19世紀中葉からあり、20世紀初頭から研究誌もある。

24) サードセクターについて、アメリカでのNPO研究は1976年のイエール大学「非営利組織研究プログラム」などの影響が強い。アメリカでのNPOについてはサラモン著 (山内直人訳) 『NPO最前線：岐路に立つアメリカ市民社会』岩波書店、1999年などを参照。

非営利セクターアプローチと社会的経済アプローチの両者にとり、市場からの収入、政府補助金、その他の割合などという収入源の構成（とくに外部収入の有無）よりも、①活動目的、②組織規則、③利潤処分法など、組織の基本構造と活動規範における特徴が重視されている。これらのうち、②組織における意思決定は両アプローチ間で大差ないが、①活動目的、③利潤分配規則は両者間で明確に異なる。つまり、社会的経済アプローチにおける協同組合と共済組合は共益など会員利益を重視し、非営利セクターアプローチは活動の継続性を重視するが特定会員に利益配分しないためである。

補論2 フランス・イタリアにおける社会的企業

ドゥフルニ=モンソン [1995]、OECD [1999]、Borzaga and Defourny [2001] の報告書などから、大陸欧州であるフランスとイタリアでの特徴を概観する。

フランスのアソシエーションは、利潤獲得を本質的な目標としない法人形態で、財団や慈善組織、非営利組織、ボランティア組織、非政府組織などを包括する²⁵。その活動規範は、利潤追求ではなく、会員やコミュニティへの利益貢献を主たる目的とし、管理の自立性、意思決定の民主制、所得分配における人間と労働の優越性などを掲げる。フランスのアソシエーションは協同企業（associative enterprise）とも言われるが、その活動目的は①失業者に有給での労働機会の提供を促進するなど社会排除者を既存の労働市場に復帰させること（「社会的雇用」の促進）、および②保育や在宅援助などの近隣サービスや個人向け社会サービスの提供（地域開発の再構築）である。アソシエーションは行政のパートナーとなり、それらには行政から委託資金が投じられているが、アソシエーションは基本的に非営利組織である。それは形式上は共同ボランティア活動組織であり、雇用もできる。

社会福祉政策の蔓延とともに、社会サービスのニーズが細分化・高度化したため、社会サービスの提供形態においても、その主体が政府・行政からアソシエーションなどにとって代わっていった。つまり、現在では、国家支援によるサービス供給という形で、行政と一緒にアソシエーションがサービス提供事業をしている。財政難を理由に行政は財政予算を減らす意図だが、政府のパートナーと見なしたアソシエーションと業務委託契約を交わし、それに公的な資金を提供しているのである。

フランスの社会セクターは、1830年頃からあった①協同（アソシエーション）原理に、②連帯または③相互扶助という考え方が加わり、社会改革への推進理念となった。1901年に合法化された結社の自由で形式的には20世紀に普及したという意味では、最近の動向は社会的経済への新たな理念型の形で再提案されたものともいえる。力点は（a）「自助（self-help）」の実践でもある。（b）協同組合は組合員の利益改善を最重視するが、目的達成（および活動

25) フランスのアソシエーションは英国のチャリティ組織（施しと慈善を含む）に近いという（ドゥフルニ=モンソン [1995] 訳書90ページ）。

の独立性や自律性の維持)の手段として、自らの投資資金をまかない固有の基金を蓄積するために一定利潤の獲得を追求する。協同組合の利潤は組合員の状況改善に使われるが、アソシエーションの利潤は社会的・文化的目的に使われる。(c) 連帯メカニズムの回復が、市場経済リスクからの防護ネットの構築になると考える²⁶⁾。(d) 連帯する人々の団体(=アソシエーション)とその他事業体の両立、あるいは経済的自立と活動的自律を維持することが重視される。つまり、集合的欲求に応えるための実践において、活動資金管理ならびに(目標は利潤最大化ではないが)費用削減で資源の有効活用(つまり経済性)が重視される。

(2) イタリアの特徴は、1991年に社会的協同組合法(1991年法第381号)が成立し、社会的協同組合が法的に認知された形で、組合主導方式による地域共生の制度的枠組みを国レベルで構築したことである²⁷⁾。ただし、イタリアでも、理念としては「社会的(連帯)協同組合」であったが、1981年に初めて議会上程されて以来1991年の可決までに10年間を要した。

イタリアの社会的企業は、①社会的協同組合と②その他という構成になる。①社会的協同組合は医療、社会サービス、教育サービスを主に提供する「A型」と呼ばれる機関と、「B型」と呼ばれ社会的雇用に関わる機関とに大別される。つまり、対人サービスやコミュニティサービス供給のサードセクター組織は「A型」であり、社会的排除と闘うサービスが「B型」と呼ばれている。イタリアでは、行政サービスを臨時に代替する②その他の仕組みとして、i) アソシエーション形態とii) ボランティア労働がある。しかし、i) アソシエーションは非営利目的組織だが自会員利益のために活動し、安定供給はできないと見なされるため、またii) ボランティア組織も社会サービスを安定供給できないと見なされるため、それらはともに行政サービスの業務代行機関としては不認可団体とされる。アソシエーションや財団などの非営利団体が社会的サービスを提供すると法律が想定していなかったことに起因するという。よって、イタリアでは①社会的協同組合が行政と緊密な連携をとっている。しかし、それは競争入札か割当制で行政のパートナーとして決定されるため、民間活動組織と直接または間接に事業上、競争する性格を持っている。いわば市場での競争力を最低限持ち合わせていることが要求される。

イタリアでは、社会的協同組合の収入の大半は、行政・民間個人へのサービス供給からで

26) コミュニティ社会に備わる連帯メカニズムによって、従来はどうか解決されていた諸問題への解決手段が、家族の絆の風化、寿命延長、技術変化、国際関係の拡大などのため、欠落してしまったとみる(モロー [1996] 訳書168ページ)。

27) 「社会的企業」という考え方に関連したEU各国の政策的変化を例示してみる。1991年にイタリアで「社会的協同組合(social co-operative)法」が成立し「新しい法人形態」での福祉サービスを社会的企業が受託する動きが広がった。1995年ベルギーが「社会的目的を持った会社」という概念の法律を導入、1998年ポルトガルが「社会的連帯協同組合(social solidarity co-operative)法」を導入、1999年ギリシアが「有限責任社会的協同組合(social co-operative with limited liability)法」を導入した。多くの国で、協同組合は政府の外部委託先として、行政サービスの代行という機能を果たしているようである。Borzaga and Defoumy [2001]の各国事情を参照。

あり、公的資金収入は1割未満である。政府とのパートナー組織という視点から見ると、イタリアの社会的協同組合はサービス業務の請負や斡旋をする組織となった。サービスの外部契約化もしくは行政の代行が「新福祉モデル」とみなされた。だが、風土や気性が異なるイタリア南部では施設介護方式での社会的サービスより、家族によるサービス提供に多くを依存しており、そこでは失業対策の方法として協同組合が作られた事例もあるという。課題は、地域コミュニティとの関係が弱く、個人よりも行政の方を向いた運営になりやすいこと、社会的企業が普通の営利企業にすぐに戻ってしまうこと、そして社会的協同組合の起業家的側面を強化させることである (Borzaga and Defourny [2001] p.173, 訳書234ページ)。

いずれにせよ、国ごとの社会的・文化的特徴と歴史的変遷の違いから、社会的協同組合やその他の協同組合、あるいはボランティア組織等が行政とのパートナーシップ団体となっている。子供の保育・教育システムに親が参加するとか、高齢者の在宅ケアをする近隣サービスなど、社会福祉サービスの非行政部門による提供は地域ごとの実状に沿うよう工夫され、それ自身が新しい方式（元来、個別地域への考慮は十分でなかった）と見なされた側面がある。

IV. 市場・行政の失敗、価値財、起業家精神

(1) 価値財・地域開発と「市場の失敗」：理論的検討

上述してきた通り、赤字財政主義に依存した経済政策の限界と福祉国家推進策の破綻を考慮し、公共サービス提供における行政とコミュニティ・ビジネス、社会的企業とのパートナーシップ関係を持った福祉社会への新展開や依存型文化からの決別が、英国独特の経済政策として断行された。地域住民は国（中央政府）が地域開発の適切な担い手であると期待することはできず、地域開発や地域ごとの新事業創造への取り組みは地域の問題であり、地域住民が自ら解決しなければ何らの進展もないことを悟った。さらに、さまざまな「社会問題」の解決には、問題に取り組む気概や志をもつと共に、活動を継続するには、行政からの補助金にすべてを依存しない程度の経済的自立性（独自の事業収入）を持つことが不可欠であるという見解が広まってきた。一方、「行政サービス」の代行的提供という形態が大陸欧州各国では支配的である。英国でも契約方式という形で、行政からの資金提供を受けながら、住民ニーズにより適合した社会福祉サービスが提供されている。

理論的な論点は、公共財の一部である準公共財またはマスメリットにより「価値財」(merit goods) と呼ばれた公共サービスの提供方式に関わる²⁸⁾。価値財とは、初頭教育（義務教育）、

28) 他方、環境汚染排出への賦課金やたばこ酒の重課税を設けて、負の価値財と見なされる財の消費水準を抑制することが理論的に正当化されていた (Musgrave [1980] p.320, 訳書382ページ)。

(基本的生活水準を満たす低家賃での)住宅供給, 医療, 図書館, 公共交通, 生活必需品(低廉な学校給食)などであり, その多くは「シビル・ミニマム」と捉えられてきた。価値財は行政部門以外による供給も可能ではあるが, 社会的便益や社会福祉の向上という政治的価値判断に基づき, 公的に供給されたり何らかの公的規制を受けるような財・サービスである。つまり, 価値財は, 公共財としての性格づけから単なる「市場の失敗」を理由とするのではなく, サービスの質を維持するという判断から行政が提供すべきという論理が構築されたり, 資源が乏しい地域には社会インフラやシビルミニマムなどを整備する開発能力がないため, 国(中央政府)がそれを供給すべきだという政治的判断または「温情主義(paternalism)」に基づくものであった²⁹⁾。インフラは公共財に, シビルミニマムは価値財に対応するかもしれないが, いずれも福祉国家推進の発想や「市場の失敗」を補正する意図があった。つまり, 価値財の供給には, 経済的基準だけでなく政治的判断に依存する要素を含み, 国民の平均所得水準の上昇に伴い, 一部のユーザーは, 行政サービスの質に対して明確な選択的基準を保有するため, あるいは行政の意図的介入や予算膨張に反対する立場から, 民間でのサービス供給が望ましいと表明していた。

行政が実施すべきと見なされていたサービスを非行政組織も応札の上, 提供する事態は「市場の失敗」という根拠に対する再考を求める。それは, 「価値財」の温情主義的性格の適否に関するかつての議論を復活させるとともに, 公共財の扱いに関する理論的・政策的な再検討の必要性を示唆する。それは, 価格面や品質面にとどまらず, 地域コミュニティが抱える問題の解決に際して, 近隣相互扶助, 連帯, 安全網などと呼ばれる地域住民間の協力関係が「社会関係資本」として重要であることを示唆する。さらに, この古くて新しい論点は, 公共サービス提供のあり方とその担い手に関しても, もっぱら行政がそれを担うことが可能とも適切とも限らないことを示し, サービス提供に関わる効率性と質の改善を迫るものといえる。

(2) 地域コミュニティの再生と「起業家的経営」

サッチャー政権以降の英国では起業文化と商活動指向が促された。英国のみならず, 多くの人々が, 地域開発においても, 起業家的, 革新的, 専門家的な要素が必要と強調していたし, 地域コミュニティ再生には, 起業家的戦略や起業家的能力が不可欠であると力説してい

29) 「価値財」はそれを必要とする根拠が政治的判断に左右される, またはシビルミニマム(最低水準生活の保障)の意義は消滅したと見なされ, 市場の失敗を論じた教科書からその用語が消えたと考えられる。マスグレイブは, 低家賃住宅, 芸術への公共補助などとともに, 中央政府が少数者の利益を守るため地方公共サービスを最低水準まで引き上げることは条件付き寄付または温情主義的な贈与と理解できるが, そのことが個人選好に基づく市場の原理を歪めたり, 個人選好よりもコミュニティの利益・価値を国が優先する点で「国家干渉」となるかと論じていた(Musgrave [1980] pp.85-86, 103, 529-30, 訳書99-100, 121, 648-49ページなど)。

る。フランスのアソシエーションでも連帯と共に企業家精神が強調される。イタリアでも、社会的協同組合が行政サービスを受託し住民ニーズに応じてそのサービスの質が向上した点を社会的・起業家的革新モデルと例示しており、また、協同組合にも起業家的管理方式に依存した仕組みが必要と指摘している（ドゥフルニ=モンソン [1995]、OECD [1998]）。『企業家精神を育成する』というOECD報告書では、民間部門のみならず社会的経済部門における企業家精神の発揮や起業家の養成を提唱している。ここでは起業家を、i) 効率的な方法で資源を結合する、ii) 革新する、つまり新しいサービス・製品・工程を生み出す、iii) 現行の資源配分を上回る付加価値や利潤を生み出すと捉えている（OECD [1998] p.117）。

こうして、社会問題を解決し事業創造を進めていく上で、「起業家的経営」が強く要請されている。「起業家的経営」という表現には、社会的に解決が望まれている事業を効率的・効果的に遂行し所定目標を達成する要件という意味合いが込められているように思われる。ここで、「起業家的」という用語を筆者は、①従来誰も手がけていなかったことや社会が望んでいることに挑む、②それら（事業上の革新や社会改革）を成し遂げる、③結果として、経済性、効率性、質的改良の相乗効果を生む、という点に集約しておきたい。

例えば、市場競争において起業家的行動が必要という場合、他者に先駆けて利潤機会を察知し、それに対して機敏に働きかける行動力や、既存の制度や経済環境に働きかけたり変化する経済環境に挑み、それを自分にとっての活躍の機会としてしまうことを意味する。既存の制度や経済的秩序を変革する点で、それは新たな変化を生み出す。つまり、ビジネスにおける起業家は変化に挑み、変化をもたらす。そこで、OECD [1998] では、起業家精神を育み、事業が拡大すれば、雇用機会が増加すると捉え、そうしたプロセスが成立するよう起業家育成することが政策として重要という。

本稿との関連では、社会的目的あるいは世の中の人々が改善を望んでいる課題に対して果敢に挑戦する状況の中で、地域コミュニティの課題解決に向け制度を変革し仕組みを作るため、行政に働きかけたり行政と交渉することが含まれる。それと同時に、地域コミュニティの利益に結びつくような計画をたて、それを実現することが意味されている。事業採算性と社会目的性を両立させる主体としての起業家は「社会的起業家」と呼ばれている。結果として、不可能と思われたプロジェクトをやり抜く点が「社会起業家的活動」と呼ばれているのである（Leadbeater [1997]）。例えば、社会的排除者の社会復帰への支援などには非営利組織の活動が深く関わってきたが、そこでも従来型の慈善活動や「施し」だけでは済まなくなった。つまり、社会的に排除された状況の人々を地域労働市場に統合したり、不利な状況に置かれた地域で新しい仕事を生み出すには、斬新な発想と新しいやり方を導入し、大胆な行動力が求められるに違いない。自立性を保ちつつ、社会的有用性と商業的能力を同時解決することは「制度的イノベーション」に匹敵するとも表現されていた（OECD [1984] p.67）。公的部門や市場によってはまったく満たされないか部分的にしか満たされないニーズを満たす

際にも、同様な側面がある。

つまり、社会から見放された地域の再生プログラムには、①革新する能力と②競争的（または経済的に自立的）であり続ける能力をもつことが不可欠である。社会的目的を持つ企業家については、提供するサービスの質は、何らかの程度で私的部門との競争に置かれるため、私的企業と同じ経営手法を学び、同じような結果を生む必要がある³⁰⁾。

こうして、社会目的を持続的に実現するには起業家的戦略を持たねばならないが、「起業家的」であることの意味は、例えば、実現可能な目標を効率的・実効的に達成しようとし、あらゆる資源を機動的に活用する事業専門性と経営能力を持つこととなる。リードビーターは、それが非営利型組織の性格を持つため、挑戦的で高い志をもち明快な目標に向かうというミッション経営が重要となり、そのリーダーは構想や価値観を伝え動機付けに秀でて、人が動かすにはおられない説得力を持つことが多いという。実際、民間部門ではまったく革新的でなくとも成功起業家となりうるが、社会的経済部門では新しいサービスや組織を展開した革新的起業家であることがずっと多いと述べている（Leadbeater [1997] pp.20, 77-80）。

V. おわりに

本稿では、地域事業の創出に関するコミュニティ・エンタープライズ（コミュニティ・ビジネス）という概念が生まれてきた背景やその事業展開を英国における制度や政策の変遷を軸として展望的に考察した。その結果、地域コミュニティ再生に積極的に関わっていたのは地域住民であり、その再生計画を実現しようとする熱意や覚悟であったと推察できた。

近年台頭した「社会的企業」という概念における活動理念はコミュニティ・ビジネスのそれと大差ないし、また、1980年頃の「コミュニティ・ビジネス・ベンチャー」と社会的企業の近似性も確認できた。これら組織は、事業開始時には行政からの活動支援補助金や助成金にかなりの程度を依存し、その公的な資金援助の範囲内で活動してきたが、時代背景の変化も加わり、主に大規模な非営利組織では行政からの事業受託契約という形態での事業活動収入を拡充しつつ、活動の継続性や充実を目指している。小規模組織では、大規模組織のように行政サービスの大幅な受託をできないが、地域コミュニティごとに実行できる部分を担っているのである。

他方、社会福祉サービスの実効的で実現可能な提供のためには、社会的イノベーションが必要である。そのためには公共部門の内外での社会的企業の働きが重要となる。社会的企業

30) OECD [1998] p.118の指摘の他、社会的目的に焦点をあてる新しい企業家精神の発展が重要（ドゥフルニ＝モンソン [1995] 訳書2ページ）、あるいは、社会的企業は主にはビジネスを実施し、その成功はよく訓練された情熱型ボランティア（商才と経営専門能力を持つ）に依存する（Smallbone *et al.* [2001] p.50）という指摘がある。

はもっとも複雑で差し迫った社会問題に対する実効的・効率的解決策を展開するとともに、行政部門との契約に基づく社会サービス提供者でもある。社会的企業は、公共経営や社会的イノベーションの先進事例 (best practice) を考案するのである (Leadbeater [1997] p.10)。急速に変化する課題に適合するにはこうした起業家的要素が必要となるだろう。

さて、英国政府キャンペーンとしての開業促進のスローガンは起業文化とも呼ばれたが、国民が「福祉国家」政策に依存する受け身の姿勢を改め、自らが経済的自立を目指すように意識改革させることが真の狙いだった。英国では当初これらは「商業的起業」(commercial enterprise) と批判的に受け止められていた。しかし、こうした空気が広がる中でも、サッチャー政権は「起業文化」の浸透を貫き続けた (他には、国有企業の民営化、補助金削除、労働組合との対決、公共サービスの外部委託など)。その結果、国に対する依存文化から脱却せざるをえない状況認識は浸透したと思われる。

英国の政策は欧州の中では頭抜けて「市場競争を前提とした政策」と言われている。それでも、本稿で対象とした英国の事業創造政策は経済政策というよりも、雇用政策の色彩が強い。大陸欧州各国では、社会福祉サービスの提供に際して行政部門からの助成金や行政部門との契約 (外部委託) に依存する割合が格段に高いようである。それは競争入札契約制度を通じた行政サービスの代行という性格が強い。英国方式が市場に基礎を置くという視点に対して、大陸欧州各国の実状はパートナーシップを結節点として公的部門とサードセクターの業務が重層的関係にあるように見えてくる。自助とは英国人の思想方法である (モロー [1996] 訳書38ページ) という表現も印象的であった。

日本でNPOと一括される事業形態は、設立目的や活動理念の純粋さや高邁さのみに社会の関心が集まる。目的の継続的達成には資金が不可欠であり、その事業予算は一般に寄付 (金銭、労働)、補助金、独自事業収入などからなる。仮に、行政からの活動支援補助金に多くを依存すれば、その資金援助の範囲内に活動が制約される可能性が強まる。そうではなく、組織の設立目的に沿うよう、独自の事業活動からの収入源を拡充し、活動の継続性や活動幅を充実させ、その選択肢を広げることが、組織の目的を継続的に達成し続けるための手段として重要である。つまり、非営利組織が地方自治体等からの助成金に大きく依存していると、行政の支援方針が変更した際、その活動が縮減・停止することが予想される。それへの対応には活動理念と活動事業との対応付けや新たな公的助成金の獲得努力もさることながら、資金調達を含む事業運営能力の向上や専門的経営体制の確立に起因する面が大きいと考えられる。欧米でも同様の経験を経てきた。そうだとすれば、事業創造政策はNPOやコミュニティ・ビジネスの開業促進をもっぱら煽ることよりも、持続可能な運営体制を担うことができる「起業家能力」の涵養にもっと力点を置くべきなのである。

参考文献

- 明石芳彦 [2004] 「英国における自営業奨励と中小企業・ベンチャー支援施策」『季刊経済研究』26巻4号, pp.1-24.
- Borzaga, Carlo and Jacques Defourny (eds.) [2001] *The Emergence of Social Enterprise*, Routledge, London. 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年.
- the Central Office of Information, *Britain 1987: An Official Handbook*, HMSO (Her Majesty's Stationery Office)
- J・ドゥフルニ＝J. L. モンソン編 [1995] (富沢賢治・内山哲朗・佐藤誠・石塚秀雄・中川雄一郎・長岡頭・菅野正純・柳沢敏勝・桐生尚武訳)『社会的経済：近未来の社会経済システム』日本経済評論社. 原書はDefourny, Jacques and José L. Monzón Campos (eds.) [1992] *Économie sociale: entre économie capitaliste et économie publique—The Third Sector: cooperative, mutual and nonprofit organizations*, Bruxelles, De Boeck- Wesmael.
- 本間正明・金子郁容・山内直人・大沢真知子・玄田有史 [2003] 『コミュニティビジネスの時代』岩波書店.
- 自治体国際化協会 [1993] 『英国の公共サービスと強制競争入札』CLAIR REPORT, 60号, (財)自治体国際化協会. 著者は松井真理子・中川浩一 http://www.clair.or.jp/j/forum/c_report/htmlによる (以下, 同様)
- 自治体国際化協会 [2000a] 『英国におけるベストバリュウ』CLAIR REPORT, 206号, (財)自治体国際化協会. 著者は松島英雄
- 自治体国際化協会 [2000b] 『英国におけるパートナーシップ』CLAIR REPORT, 207号, (財)自治体国際化協会. 著者は小谷野聡
- 自治体国際化協会 [2002] 『英国におけるボランティアセクター』CLAIR REPORT, 228号, (財)自治体国際化協会. 著者は斉藤満智子
- 自治体国際化協会 [2004] 『英国の地方再生政策』CLAIR REPORT, 253号, (財)自治体国際化協会. 著者はロンドン事務所長.
- 岸本幸子 [1995] 「英国におけるコミュニティビジネスの発展と特性」『産業学会研究年報』第10号, 53-64ページ.
- 細内信孝 [1999] 『コミュニティ・ビジネス』中央大学出版部.
- Kay, Alan, Sue Sadler, Ian Hunter and John Pearce [2001] Role of Intermediary Support Structures in promoting Third System Employment Activities at a Local Level, CBS Network, May, <http://www.cbs-network.org.uk/RISOREpt.html>. 2005年1月26日アクセス
- J. ケンダル, M. クナップ, R. バイトン, A. トマス [1995] 「イギリスにおける『社会的経済』」85-130ページ, J・ドゥフルニ＝J. L. モンソン編 [1995] 所収.

Leadbeater, Charles [1997] *Rise of the Social Entrepreneur*, DEMOS.

J・モロー [1996] (石塚秀雄・中久保邦夫・北島健一訳)『社会的経済とはなにか：新自由主義を超えるもの』日本経済評論社。原題はJacques Moreau, *L'économie sociale face à l'ultra-libéralisme*, Paris, 1994.

Musgrave, Richard Abel, [1980] *Public Finance in Theory and Practice*, 3rd edition, McGraw-Hill Book, 木下和夫監修大阪大学財政研究会訳『財政学』全3巻, 有斐閣, 1983-1984年。

OECD [1984] *Community Business Ventures and Job Creation: Local Initiatives for Employment Creation*, Paris. (author: Jocelyne Gaudin)

OECD [1998] *Fostering Entrepreneurship*, Paris. (author: OECD Jobs Strategy)

OECD [1999] *Social Enterprises*, Paris. (authors: Noya, Antonella and Genevieve Lecamp)

Pearce, John [1993] *At the Heart of the Community Economy: Community enterprise in a changing world*, Calouste Gulbenkian Foundation, London.

Pearce, John [2003] *Social Enterprise in Anytown*, Calouste Gulbenkian Foundation, London.

Smallbone, David, Mel Evans, Ignatius Ekanem and Steven Butters [2001] *Researching Social Enterprise*, Final Report to the Small Business Service, Centre for Enterprise and Economic Development Research, Middlesex University Business School, July.

総合研究開発機構 [1994]『市民公益活動基盤整備に関する調査研究』総合研究開発機構

Spear, Roger [2001] "United Kingdom: A wide range of social enterprises" in Borzaga and Defourny [2001].

Todd, Graham [1986]. *Job Creation in the UK*, The Economist Publications, December.

(2005. 3. 29 受理)