

# 自治体職員をアントレプレナーに変える「つながり」の力

## ー 島根県雲南市を対象とした事例研究からー

宇高 浩平

キーワード：地域活性化、ソーシャル・イノベーション、パーソナルネットワーク、インタビュー、SCAT

### 1. はじめに

総務省が発表している人口推計によると、我が国における2024年2月1日時点の総人口は124,105千人である。2008年に総人口128,084千人に達して以降、人口減少が続いている。また、15才未満人口である年少人口は14,056千人であり、ピークであった1954年の29,888千人から半減している。総人口に占める65才以上の高齢者人口の割合は29.2%となり、1954年の4.9%と比較すると24.3%高くなっている。人口構造が変わり続けている日本社会において、少子高齢化に対応するまちづくり、地域づくりが喫緊の課題となっている(加藤、2014、p. 34)。

2014年5月には、いわゆる「増田レポート」において、2040年までに896の基礎自治体が消滅する可能性があると発表された(増田、2014)。地域の機能維持についての危機感が広がる中、2014年11月には「まち・ひと・しごと創生法」が公布され、以降、全国の基礎自治体で人口減少や少子高齢化に対応するため、地域活性化事業が展開されている<sup>1</sup>。基礎自治体による地域活性化事業が広く行われたことにより、実務の世界では、寺本(2018)や加藤(2019)で述べられているような、地域活性化の取組みにおいて中心的な役割を果たした基礎自治体職員が注目されており、岡(2019)のように「スーパー公務員」という言葉も見られるようになった。その背景には、「スーパー

---

<sup>1</sup> 本研究における地域活性化とは、池田(2014)を参考に、①地域の社会課題の解決(社会的側面)と②地域でのマネーの環流と雇用の創出(経済的側面)を達成することを指している(池田、2014、pp. 3-4)。

公務員」の行動や考え方を知り、得られた知見を活かして事業を成功させたいという事業担当職員の考えや、採用、研修、配置といった人事施策に反映したいという人事部門の考えがあると思われる。

2014年以降、我が国の経営学領域でも地域活性化に関係する研究への関心が高まっており、特に、ソーシャル・イノベーション論に基づく研究が蓄積されてきた(木村、2018b、p. 169)<sup>2</sup>。また、ソーシャル・イノベーション論の既存研究では、例えば谷本ほか(2013)のように、ソーシャル・イノベーションの担い手であるソーシャル・アントレプレナーについての研究が行われている。一方、基礎自治体職員を地域活性化というソーシャル・イノベーションの主体として扱っている研究は、大室(2009)や野中ほか(2014)などに限られる。更に、これらの研究も、あるソーシャル・イノベーション事例を全体的に分析しているものであり、基礎自治体職員を主な分析対象とはしていない。そこで、本研究では、ソーシャル・イノベーション論及びアントレプレナーシップ論を理論的な枠組みとし、地域活性化において重要な働きを見せる基礎自治体職員に焦点を当て、彼らがどのように行動しているのか、彼らがどのように動機付けられるのかについて調査・分析を行うことで、全国各地で行われている地域活性化事業や基礎自治体の人事施策に貢献したい<sup>3</sup>。

本研究の構成は次のようになる。第2節ではソーシャル・イノベーション、ソーシャル・アントレプレナー及び関連する概念に関する先行研究をまとめる。第3節では本節で示した問題意識及び第2節での先行研究の整理から得られた分析課題を提示する。第4節では本研究のデザイン(研究方法、調査方法、データ分析方法)及び事例として扱う島根県雲南市の概要を述べる。第5節では調査から得られたデータの分析結果及び考察を示す。最後に第6節で本研究のまとめと限界を述べる。

## 2. 先行研究の検討

### 2-1. ソーシャル・イノベーション

木村(2018a)は、先行研究について理論的な検討を行い、我が国のソーシャル・イ

---

<sup>2</sup> 本研究では中山(2024)を参考に、ソーシャル・イノベーションを「社会課題を新たな方法で解決すること」と定義している(中山、2024、pp. 46-47)。

<sup>3</sup> アントレプレナーシップの目的は経済的な企業家的利潤の追求とされている(久保、2005)。しかし、基礎自治体職員は地域活性化事業を成功させる行動をとったとしても、直接的に経済的な企業家的利潤を得られるわけではない。基礎自治体職員を含む公務従事者には特有の動機付け(Public Service Motivation)があることが知られており、近年、国内でも中(2023)や鳴海・大塚(2024)など研究が行われている。本研究では、地域活性化事業に取り組む基礎自治体職員にも特有の動機付けがあると考えられる。

ノベーション研究は米国型（新自由主義学派）と欧州型（社会政策学派）という2つの立場から研究が進んだにも関わらず、どちらの立場においても、米国のものとも欧州のものとも異なる日本独自のソーシャル・イノベーションに対する共通したイメージが形成されていることを指摘する（木村、2018a、p. 119）。本研究は日本における地域活性化を研究対象としているため、木村（2018a）の議論に基づき、米国型、欧州型双方の立場を確認したあと、日本におけるソーシャル・イノベーション研究の特徴をまとめる。

米国型が想定するソーシャル・イノベーションとは、政府が介入しない自由主義に基づく市場原理の中で、ソーシャル・アントレプレナーがイノベーションを起こし、ビジネスとして社会課題を解決していくというものであり、ここでのソーシャル・イノベーションは企業活動として理解される（中山、2024、p. 47）。この立場でのソーシャル・アントレプレナーシップ概念は、ソーシャル・アントレプレナー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という「ヒーロー的起業家仮説」の下で捉えられ、真に社会的な存在であることは求められていない（木村、2018a、pp. 101-102）。例えば、国内における米国型の代表的な研究者グループである谷本ほか（2013）は、ソーシャル・イノベーションを「社会的課題の解決に取り組むビジネスを通して、新しい社会的価値を創出し、経済的・社会的成果をもたらす革新」（谷本ほか、2013、p. 8）とビジネスを通じてなされるものと定義している。また、彼らの提唱するソーシャル・イノベーション・プロセスモデルは国内におけるソーシャル・イノベーション論の分析枠組みとして最も有名であるが、このモデルにおいてもソーシャル・イノベーションはビジネスや市場経済の中で行われることが前提とされている（図1）。国内のソーシャル・イノベーション論は彼らの影響を強く受けており、ソーシャル・イノベーションがビジネスセクターの活動として理解されることが多い。

対して、欧州型のソーシャル・イノベーション論では、ソーシャル・イノベーションの主体となる社会的企業が法制度の枠組みで統制されており、政策レベルでの介入が重視されている。欧州では、グローバルな市場競争と少子高齢化の影響で、政策が市場原理を用いたものに向かう中でも、その基盤には福祉国家という従来の政策があったためだと考えられる。このような視点の中、ソーシャル・アントレプレナーシップは、政府・市場・市民社会の結節・媒介としてソーシャル・キャピタルを醸成・動員する資質・行動として捉えられている（木村、2018a、pp. 106-108）。国内の欧州型の立場では、藤井（2013a）がソーシャル・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も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」(藤井、2013a、p. 70)のものであるとし、ソーシャル・イノベーションが複雑な現場での試行錯誤や、多様な利害関係の中でポリティカルな調整を通じて進展することを説明している(木村、2018a、p. 116)。

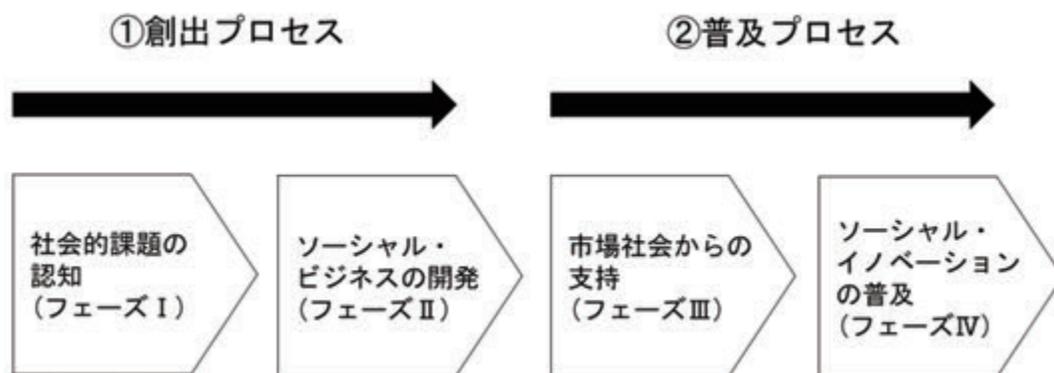


図1：ソーシャル・イノベーション・プロセスモデル

(出所：谷本ほか(2013)を基に筆者作成)

国内の両学派について、木村(2018a)は同じ論理構造により、それぞれが依拠する欧米の研究から逸脱していることを指摘する。国内の米国型の主張は最終的には政治や行政による制度化を求めており、米国内での新自由主義学派の議論とは異なる結論に至る。また、国内の欧州型は、政府・市場・市民社会という三極の「いいとこ取り」を維持するために高度なリーダーシップを必要とし、結果的に欧米型の「ヒーロー的起業家仮説」に近似することで、欧州での社会政策学派とは異なる結論になると述べている。木村は、国内の両学派において、ソーシャル・アントレプレナーが公共と市場を取り結ぶ行為を通じて、社会課題を解決していくという共通のイメージを持っていると指摘する。官と民が明確に分かれている欧米と異なり、我が国では「厚生」概念の下、社会政策における官民連携が自然と実行されていった歴史的・文化的背景があるため、このようなイメージが生じたと述べている。この観点に立つとき、行政は委託や補助などを通じて企業や市民社会の自助努力を吸い上げる形で社会課題の解決を図るソーシャル・イノベーションの担い手と言えるようになる(木村、2018a、pp. 119-129)。

以降、本研究においても、木村(2018a)の議論を支持し、行政がソーシャル・イノベーションの担い手となることが可能であるという前提のもと議論を進める。

## 2-2. ソーシャル・イノベーションにおける基礎自治体の役割

木村(2020)は、ソーシャル・イノベーション・プロセスモデルを用いた事例分析に代表される従来のソーシャル・イノベーション研究において、基礎自治体は重要なアクターとされながらも、イノベーションを生み出す主体であるソーシャル・アントレプレナーに対して、法制化や許認可による正当化、助成金などによる資源、委託事業などによる事業機会を提供する存在として役割が固定され、地域活性化における背景として分析されてきたことを指摘する<sup>4</sup>。そして、ソーシャル・イノベーションとは、ソーシャル・アントレプレナーが動員可能な資源を利用した事業を開発することで、社会課題の解決を図る行為であるという点に注目すると、基礎自治体もソーシャル・イノベーションの主体であるソーシャル・アントレプレナーとして分析対象とすることが可能だと主張する(木村、2020、pp. 76-78)。また、野中ほか(2014)も「社会変革の活動の内容やその結果を決めるのは組織の形態ではなく、社会に変革を起こそうとする個人の信念や思いと地域や組織の知との結びつきだ」(野中ほか、2014、p. 265)と述べており、基礎自治体である島根県海士町や東京都三鷹市の取組みをソーシャル・イノベーションの実践として紹介している。

基礎自治体をソーシャル・イノベーション論から分析する視角としては、木村(2020)の提唱したモデルが参考になる。地域活性化の優良事例として知られる島根県海士町の事例研究を通じて、谷本ほか(2013)のソーシャル・イノベーション・プロセスモデルを基礎自治体中心に捉え直し、基礎自治体が次のような行動をとりながらソーシャル・イノベーションを起こしていることを示した(図2)<sup>5</sup>。本モデルでは、①首長を中心とした基礎自治体が社会課題を解決するための新規事業の必要性を提示、②基礎自治体が社会的事業に必要な資源を獲得するために自身の裁量の下で行使し得る権限を通じて、具体的な事業を構築、③社会的事業に参加する地域内外のステイクホルダー間の利害関係を調整するアリーナとしての議会などの場の利用による正当化という3つの行為を行うとしている(木村、2020、pp. 77-78)。

---

<sup>4</sup> 木村(2020)では、市町村について、地方自治体という言葉を用いているが、本研究では広域自治体である都道府県と区別するために基礎自治体という表現を使用している。

<sup>5</sup> 島根県海士町は、例えば総務省ホームページ([https://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_gyousei/c-gyousei/jirei\\_h20.html](https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/jirei_h20.html)) : 最新確認年月日 2024年8月4日)などで優良事例として扱われている。

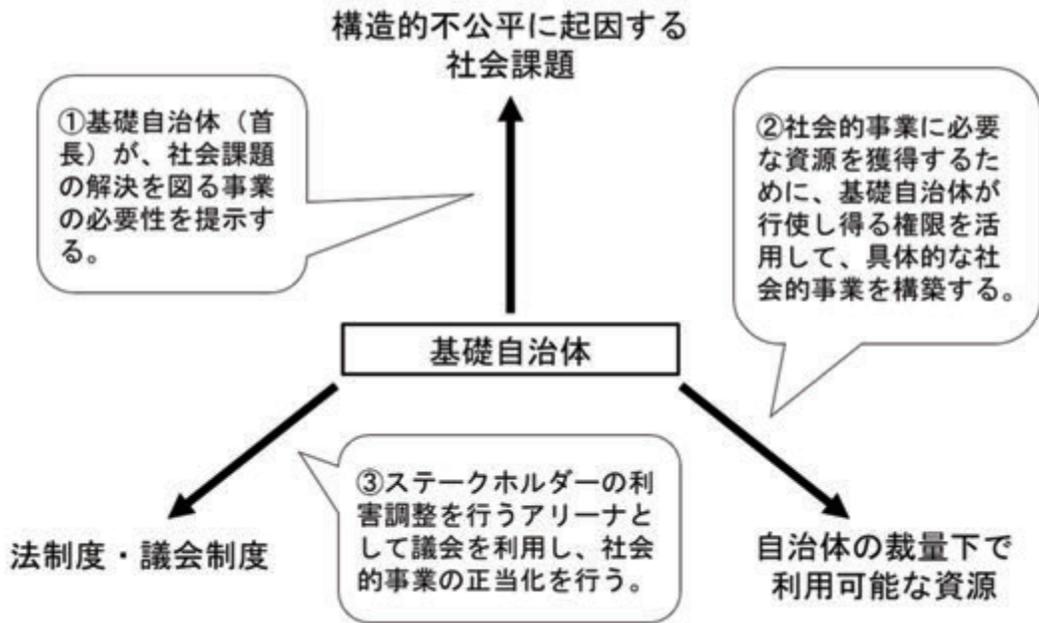


図2：基礎自治体をソーシャル・イノベーションの主体と捉えたモデル

（出所：木村(2020)を基に筆者作成）

以上の先行研究から、本研究においても基礎自治体をソーシャル・イノベーションの主体として捉えたい。木村(2020)が「海士町のように島嶼などの閉鎖された土地や過疎化が進む地域では特に、地方自治体が企業家的役割を担うことが必要不可欠なのである」（木村、2020、p. 87）と述べるように、特に企業の数・規模や住民の数が限られる地方部では、自然発生的にソーシャル・イノベーションが起こることを期待するのではなく、基礎自治体が積極的にソーシャル・イノベーションを起こす必要があると考えられる。

### 2-3. ソーシャル・イノベーションの主体としてのアントレプレナー

前小節までで、ソーシャル・イノベーションの主体として、基礎自治体を分析対象とすることが可能であることを確認したが、本研究の主要な関心は基礎自治体の職員にある。上述のとおり、基礎自治体をソーシャル・イノベーションの主体として捉えた研究自体が限られているため、その職員を対象にした研究はさらに少ない。ここまですべて参考にしてきた木村(2020)は、海士町職員の存在に触れながらも、彼らを強いリーダーシップを持って改革を進めた山内元町長やアイデア・活力に富んだ外部人材の背

景として描いている。しかし、民間企業内部で生じるイノベーションについて研究した田中・中原(2018)が指摘するように、新規事業の戦略を策定し、実行するのは組織内の「人」であり、この観点は従来のイノベーション研究に欠けている点である(田中・中原、2018、p. 24)。基礎自治体という組織の内部においても、新たに地域活性化事業を企画し、実践するのは職員であり、ソーシャル・イノベーションの主体として職員を分析する研究が必要だと考えられる。本研究では、基礎自治体がソーシャル・イノベーションの主体であることを肯定しつつ、さらにその内部にいる職員もソーシャル・イノベーションの主体として捉え、分析の対象とする。

イノベーションを起こす個人についての研究領域としては、アントレプレナーシップ研究が挙げられる<sup>6</sup>。Schumpeter(1934：邦訳 1977)は、アントレプレナーを、新しい財貨の生産、新しい生産方法の導入、新しい販路の開拓、原料あるいは半製品の新しい供給源の獲得、新しい組織の実現という5つの「新結合」のいずれかによって、それまでとは全く異なるイノベーションを構想、遂行することで企業家的利潤を追求する存在として定義した(Schumpeter、1934：邦訳 1977)。以降、国内外で多彩なアントレプレナーシップ論の研究がなされているが、本研究に関係するものとして、ソーシャル・アントレプレナーシップ、コーポレート・アントレプレナーシップ、シビック・アントレプレナーシップの3つの概念について整理・検討する。

### 2-3-1. ソーシャル・アントレプレナーシップ

我が国においても、ソーシャル・イノベーションを起こす主体として、ソーシャル・アントレプレナーの能力・資質や行為、つまり、ソーシャル・アントレプレナーシップについての研究が行われている。米国型の学派である土肥(2006)は、ソーシャル・アントレプレナーの能力について、事例研究を通じ、谷本(2006)が社会的企業の成立要件とする①事業性、②革新性、③社会性の3つと対応する形で、「①イノベーションの機会を感知し、ビジネスとして成り立たせる能力(事業性要件)や、②現状の破壊を恐れずに新しいことに対してリスクを負って試みようとする能力(革新性要件)」(土肥、2006、p. 137)と、「③社会的なミッションを掲げ、従来の手法では成し得なかった社会的成果を生み出すこと、また、社会的課題そのものを社会全体に認識させ、新しい秩序や規範を創出していく能力(社会性要件)」(土肥、2006、p. 137)が必要だとしている。また、近年のこの立場からの研究として、今井ほか

---

<sup>6</sup> アントレプレナーシップは一般的に「起業家精神」と翻訳されることもあるが、近年ではより正確に「企業家活動」と翻訳される(山田、2024)。本研究におけるアントレプレナーシップもビジネス創業者やその精神のみを扱う概念ではない。

(2023)は日本において成功するソーシャル・アントレプレナーの資質とふるまいについての質的な研究を行っている。ソーシャル・アントレプレナーへのインタビュー調査から得られたデータを、修正版グラウンデッド・セオリー・アプローチを用いて分析し、強さと弱さを併せ持つリーダー、次の世代に向けてソリューションをつくる信念、利益は社会課題を解決する手段という3つの資質と、ゆるやかなつながりの組織をつくる、失敗を恐れず挑戦する、柔らかい頭で変化に対応する、社会に向けて思いと情熱を発信するという4つのふるまいを抽出している(今井ほか、2023、pp. 6-10)。

欧州型の学派である藤井(2013b)は、ソーシャル・アントレプレナーが社会課題の現場で試行錯誤しながらニーズや資源を発見する学習の過程や政治的な調整の観点を重視し、ソーシャル・アントレプレナーシップを「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していくというもの」(藤井、2013b、p. 122)と捉えている。

田尾(2009)は NPO 等を研究する立場から、ソーシャル・アントレプレナーシップとして、ミッションの唱道、瞬時の動員性、いわゆるほら吹き、矛盾の一手引き受け、ユニークネスの創造、ライバルづくり、リスク・テイキングの7つの要素を提示している(田尾、2009、pp. 39-43)。

知識創造の観点からアプローチする野中ほか(2014)は、先行研究をまとめ、ソーシャル・アントレプレナーシップとして、社会的ビジョン(共通善)を持ち、個人・組織のミッションと融合させる、社会の関係性に変化を作り出し、新たな価値観を創出する、既存の仕組み・ビジネスモデルにとらわれず、新たな仕組みを作り出す、自身の経験や知識、手持ちの資源を活用しつつ、周りを巻き込み、協働し、新たな知識や資源を創造する、みずからの活動に責任と覚悟を持ち、次世代へつなぐことを挙げている(野中ほか、2014、pp. 36-37)。

以上のように、国内でのソーシャル・アントレプレナーシップの要素については多様な議論があるが、ミッション・ビジョンの提示、リスク・テイキング、ソーシャル・キャピタル構築といった点は共通している。

このようなソーシャル・アントレプレナーシップ概念は地域活性化事業に取り組む基礎自治体職員の行動を理解する上でも重要な視点となる。一方、国内で研究されてきたソーシャル・アントレプレナーシップ概念は、主に社会的企業や NPO の創業者や経営者を対象にしたものであり、基礎自治体職員を分析対象とするためには、組織内の個人を対象とした視点及びビジネスセクター以外を対象とした視点を持つ必要がある。

ると考えられる。

### 2-3-2. コーポレート・アントレプレナーシップ

主に民間企業の組織内部で新規事業を立ち上げ、実践する個人についての研究としてコーポレート・アントレプレナーシップ論がある。矢寺(2024)はコーポレート・アントレプレナーについて「企業の中で新事業を創造する革新的な活動は、いわば社内における企業家活動であり、その活動を担う人材」(矢寺、2024、p. 76)と説明している<sup>7</sup>。Gifford(1985：邦訳 1985)は、事例研究を通じ、コーポレート・アントレプレナーシップとして、ビジョン、ハイブリッド人間、行動、雑用、ビジョンとアクションの結合、徹底的な仕事への打ち込み、内なる声の優先、自分の目標、高い水準の設定、あやまちや失敗の克服、リスク・テイキング、長期的な事業目標などを挙げている(Gifford、1985：邦訳 1985、pp. 70-92)。管理職や起業家と比較したときに特徴的なコーポレート・アントレプレナーシップは、ビジョンとアクションの双方が求められる点である。つまり、コーポレート・アントレプレナーは計画の立案者でもあり、実行者でもある(矢寺、2024、p. 81)。

田中・中原(2018)は、国内企業の研究から、優れたコーポレート・アントレプレナーについて、「単なるアイデアマン」ではなく、「優れた交渉人」であり「巧みな理由づくり職人」であることと、限られた資源の中で「あり合わせ料理」をつくることのできる「エフェクチュエーター」であることの2点が求められると指摘する(田中・中原、2018、pp. 84-90)。組織内部の個人としてイノベーションを起こすためには、エフェクチュエーターとして、内部資源が限られている状態で、具体的なアクションを起こさなければならない。加えて、内部資源の動員を正当化するためには、関係者を説得する力が求められる。

以上のコーポレート・アントレプレナーシップの要素は民間企業についての研究から得られたものではあるが、組織内部のアントレプレナーシップを対象としている点で、基礎自治体の職員を分析する際にも参考になると考えられる。

### 2-3-3. シビック・アントレプレナーシップ

イギリスのシンクタンク DEMOS の Leadbeater&Goss(1998)が提唱したシビック・アントレプレナーシップについて整理する。彼らの定義するシビック・アントレプレナ

---

<sup>7</sup> 社内企業家はイントレプレナー、イントラプレナーなどと表現されることもあるが、本研究ではこれらと同じ意味でコーポレート・アントレプレナーを用いている。

ーは行政機関内部でアントレプレナーシップを発揮する人々のことであり、ソーシャル・アントレプレナーの一類型と考えられる(松行・松行、2004、p. 40)<sup>8</sup>。Leadbeater & Goss (1998)では、優れた施策に取り組んだ5つの行政機関の事例を通じて、シビック・アントレプレナーシップの要素を抽出している。そこでは、アウトプットでなくアウトカムへの集中、上級管理職の質、リスク管理、正当性の構築、現場での貢献、越境での活動、ソーシャル・キャピタル創出能力の構築、変化の機会としての認識といった8つの要素が挙げられている(Leadbeater & Goss、1998、pp. 56-68)。

シビック・アントレプレナーシップは行政職員のソーシャル・アントレプレナーシップとも考えられ、本研究の研究課題に取り組むために有益な概念である。一方、Leadbeater & Goss (1998)で扱われている5つの事例は歴史・文化・制度が異なる国外の学校、警察、保健局、都市部の自治体、地方部の自治体といった行政機関及びその職員を対象にしている。日本国内では、シビック・アントレプレナーシップの要素を検証した研究が乏しく、Leadbeater & Goss (1998)の示したシビック・アントレプレナーシップの要素を我が国の基礎自治体及びその職員に直接当てはめることができるかどうかは明らかではない。上述のとおり、欧米と日本のソーシャル・イノベーションには異なる点があるため、それを起こすアントレプレナーシップについても異なる点があると考えられる。

#### 2-3-4. ソーシャル・アントレプレナーにおける動機付け

速水(2007)はソーシャル・アントレプレナーと従来型のアントレプレナーとの相違点を論じる中で、従来型のアントレプレナーは個人的な理由により動機付けられているが、ソーシャル・アントレプレナーはより社会的な目的により動機付けられていると述べる(速水、2007、pp. 6-7)。大室(2006)は、インタビュー調査の結果からソーシャル・アントレプレナーは事件や人との出会いにより社会課題を認識し、解決しようという強い「想い」で事業を創出し、普及させるとする(大室、2006、pp. 61-62)。このような先行研究から、ソーシャル・アントレプレナーは、特有の動機付けによりソーシャル・アントレプレナーシップを発揮していると考えられる。

また、森下(2019)は、従来のソーシャル・アントレプレナーシップ研究において動機の形成を静的なものとして扱う点を批判し、地域活性化に取り組むソーシャル・アントレプレナーの事例研究により、動機は複雑な過程の中で、紆余曲折しながら形成

---

<sup>8</sup> シビック・アントレプレナーは「市民企業家」と翻訳されるが、同じく市民企業家と翻訳されるグラスルーツ・リーダーとは異なる概念である。このことについて、金井(2012)は、シビック・アントレプレナーはパブリック・アントレプレナー(公共企業家)と呼ぶのが適切だと述べている(金井、2012、p. 7)。

されるものだと説明する(森下、2019)。本研究でもこのような観点に立ち、特に人材育成という実務上の関心からも、地域活性化の取組みにおいて中心的な役割を果たした基礎自治体職員のもつ「想い」がどのように形成されるのかを明らかにしたい<sup>9</sup>。

### 3. 分析課題（リサーチ・クエスチョン）

ここまで、日本国内におけるソーシャル・イノベーション研究の展開、基礎自治体の変革主体となる場合のソーシャル・イノベーションのプロセス、ソーシャル・イノベーションを担う個人のアントレプレナーシップについて確認してきた。我が国のソーシャル・イノベーション研究が発展する中で、地域活性化というソーシャル・イノベーションの主体として基礎自治体を捉えることが可能となり、基礎自治体が主体となった場合にどのようなプロセスを経るのが判明してきた。一方で、国内の基礎自治体組織内部で地域活性化というソーシャル・イノベーションの担い手となる職員が、どのように動機付けられ、どのように行動しているのかは十分に明らかにされていない。そこで、本研究では、以下の2点について分析を行う。

- ①地域活性化事業に取り組む際、基礎自治体職員はソーシャル・イノベーションの各プロセスにおいて、どのように行動しているのか。
- ②基礎自治体職員は①の行動を行うにあたり、どのように動機付けられているのか。

## 4. 事例研究

### 4-1. 研究方法・対象

前節で整理した分析課題から、本研究では、地域活性化事業における基礎自治体職員の動機付けという内面的現実の解明と基礎自治体職員の行動といった具体的状況・過程を明らかにすることを目的とした仮説構築型の探索的研究を行う。このため、研究方法として質的研究を用いる(大谷、2019、pp. 92-93)。また、地域活性化事業の複雑な過程の理解が必要となることから、他の研究方法よりも研究対象に対して詳細に、そして、全体像をつかむことができる方法として事例研究を採用する(須田、2019、p. 195)。このため、本研究は質的事例研究を行うこととなる。データ収集の方法は主

---

<sup>9</sup> 森下(2019)は、ビジネスセクターにおいて個人で事業を始めたソーシャル・アントレプレナーの動機及び活動の変遷をモデル化しており、基礎自治体職員の分析には適さないと考えられる。

にインタビュー調査とし、補足的に雑誌、新聞記事、各種ホームページによる文献調査も行う。

地域活性化事業が全国各地で行われている中、本研究では島根県雲南市で行われている雲南ソーシャルチャレンジバレー構想を事例研究の対象として取り上げる。「過疎発祥の地」とされる島根県にありながら、後述のような成果を達成している点、基礎自治体による住民の側面的な支援を目指しながらも、基礎自治体及びその職員が主導的役割を果たし、地域活性化事業を創出・普及した点が特徴的であり、本研究の目的に適した「珍しい・極端・決定的・新事実ケース」(須田、2019、p. 214)に該当すると判断し、シングルケースでの研究を行う。

## 4-2. 雲南市の概要

後述のインタビュー調査及びその分析・考察の理解を深めるため、雲南市及びその取組みについて概要を述べる。雲南市は島根県東部に位置し、北は出雲平野、南は中国山地に至る中山間地域にある<sup>10</sup>。面積は東京 23 区とほぼ同じ 553.18 km<sup>2</sup>で、その大半が林野である。令和 2 年国勢調査によると人口は 36,007 人であり、平成 27 年国勢調査より 3,025 人減少している。うち、65 歳以上の高齢者人口が占める割合は 40.1% と高齢化が進行している(同年で島根県 34.2%、全国 28.6%)。平成 2 年に高齢化率が年少人口割合を上回り、令和 2 年では年少人口割合が 11.2%となっている。2014 年度に中国横断自動車道尾道松江線が全面開通しており、車を用いれば、松江市まで約 40 分、岡山や広島まで約 3 時間、大阪までは約 4 時間 30 分でアクセス可能である。自治体の広域化による行財政基盤の強化や地方分権の推進への対応などを目指した平成の大合併により、2004 年 11 月 1 日に 6 町村(大東町、加茂町、木次町、三刀屋町、吉田村、掛合町)が合併して誕生した。

行政組織としては、2024 年 4 月 1 日時点で、本庁舎に政策企画部、総務部、防災部、市民環境部、健康福祉部、こども政策局、農林振興部、産業観光部、建設部、会計課、議会事務局、農業委員会、教育委員会があり、その他里方分庁舎、人権センター、上下水道局、6 つの総合センターを持つ。また、2022 年 4 月 1 日時点で一般行政部門に 389 人の一般職の職員がいる。人口 1 万人当たり職員数は 107.6 人となっており、類似団体の 82.56 人よりも大きい数値である。

---

<sup>10</sup> 雲南市に関する情報は、雲南市公式ホームページ(<https://www.city.unnan.shimane.jp/unnan/> : 最新確認年月日 2024 年 7 月 29 日)に基づいている。

### 4-3. 雲南ソーシャルチャレンジバレー構想の概要

他地域に先駆けて人口減少や少子高齢化が進行する中、雲南市では「定住基盤の整備」と「人材の育成・確保」を重点戦略に掲げ、「人口減少の克服」と「成長力の確保」を目指している。その実現に向けた中心的な取組みが「雲南ソーシャルチャレンジバレー構想」における各チャレンジである。チャレンジは、子ども、若者、大人、企業を対象とした4部門からなる<sup>11</sup>。

取組みのはじまりは、平成の大合併をきっかけに誕生した「地域自主組織」である。合併により広域化することで、住民の側からは、住民と行政の距離ができることや地域間格差が生まれることが懸念されていた。また、市行政側も赤字のハコモノや第三セクターを抱え、合併直後の2005年4月より「財政非常事態宣言」を出している状態であった。これらの問題に対応するため、住民自らが主体となって地域づくりを行う自治組織である地域自主組織が生まれた。地域自主組織は概ね小学校区域の広域的な地縁組織であり、市内全域に30組織がある。自治会、消防団、PTA、老人クラブといった各種団体で構成されており、公民館を転換した交流センターを活動拠点としている。雲南市の地域自主組織の仕組みは、「小規模多機能自治」として全国から注目を集めることとなった。後に、地域自主組織の活動は雲南ソーシャルチャレンジバレー構想において地域の大人たちの取組みとして「大人チャレンジ」と位置づけられることとなった。

地域自主組織の中心が中高年齢層であったため、次世代の人材育成を見据え、2011年から「幸雲南塾」の取組みが始まる。これは、地域内外の若者が雲南市に集まり、外部の専門家のセミナーを受け、起業計画などをグループワークで作り上げる約半年間のプログラムであった。2023年度までに、57事業の起業、約90名の新規雇用、約9億円の経済波及効果、約200名のローカルチャレンジャー輩出という結果をもたらした。幸雲南塾の取組み自体や幸雲南塾の卒業生が、プラチナ大賞総務大臣賞受賞、地域再生大賞準大賞受賞、日経ウーマン・オブ・ザ・イヤー受賞、安部元総理大臣の所信表明演説での紹介などの形で外部から評価を受けることで全国的な知名度を得ることとなった。この取組みは雲南ソーシャルチャレンジバレーにおいて、「若者チャレンジ」とされる。

将来的な人材育成の観点では、2009年から、小中高でのキャリア教育も強化している。2015年からは地域でのフィールドワークなどによる地域課題解決にチャレンジす

<sup>11</sup> 雲南ソーシャルチャレンジバレー構想に関する情報は、雲南市ソーシャルチャレンジホームページ(<https://unnan-social-challenge.jp/> : 最新確認年月日 2024年7月29日)、雲南市より提供された資料、第一プログレス(2023)、山元・田中(2023)、2024年5月14日付け秋田魁新報に基づいている。

る実践的な教育プログラムに取り組んでいる。2023 年に行った高校 3 年生へのアンケート調査では「雲南市のことが好き」が 92%、「将来、雲南市に貢献したい」が 80%、「将来、雲南市で働きたい」が 52%となっており、子ども世代の地域への関心が高まっている。この取組みは「子どもチャレンジ」となる。

最後に、2019 年からは地域内外の企業が雲南市を活動フィールドとして、地域と協働しながら社会課題を解決し、新たな価値創造を目指す「企業チャレンジ」がスタートした。実証実験ではなく実装を求めているところが特徴的である。

なお、雲南市では、これらの取組みを制度的に保障するため、条例の整備を行っている。2008 年 11 月には「市民が主体のまちづくり」を規定した「雲南市まちづくり基本条例」を定め、さらに、2019 年 4 月には市民がチャレンジに取り組む権利と行政側の責任を規定した全国的にも珍しい「雲南市チャレンジ推進条例」を定めている。

#### 4-4. インタビュー調査

上述のとおり、本研究では、データ収集のため、主にインタビュー調査を行った。研究参加者は雲南ソーシャルチャレンジバレー構想を構成する各事業に担当者時代から管理職に至るまで、長年従事してきた雲南市元職員 1 名と雲南市職員 2 名の計 3 名を選出した（表 1）。半構造化インタビューを採用し、インタビューは対面で行った。質問項目は、先行研究において得られた基礎自治体を中心としたソーシャル・イノベーションの各プロセスにおける基礎自治体職員の行動に関する項目とその行動の動機付けに関する項目である。C 氏は時間の都合上、動機付けに関する項目の質問が中心となった。なお、本研究の目的及びインタビュー内容の研究使用については、事前の書面説明と、インタビュー開始時の口頭説明を行い、許可を得ている。また、個人名は匿名化している。

表 1：研究参加者の概要

研究参加者	調査時の立場	関与の時期	調査日・時間	調査場所
①A氏	雲南市元職員	地域自主組織から	2024 年 6 月 28 日 1 時間 30 分	雲南市内コワーキングスペース
②B氏	雲南市管理職員	幸雲南塾から	2024 年 6 月 27 日 1 時間 10 分	雲南市役所
③C氏	雲南市管理職員	幸雲南塾から	2024 年 6 月 27 日 20 分	雲南市役所

(出所：インタビュー結果を基に筆者作成)

## 4-5. データ分析手法

インタビュー調査によって得られたデータは質的データ分析手法 SCAT (Steps for Coding and Theorization) を用いて分析した。開発者である大谷 (2019) は SCAT を「1つだけのケースのデータなどの比較的小さな質的データの分析にも有効である」(大谷、2019、p. 271)としており、シングルケースで行う本研究に適した手法であると判断した。SCAT は、得られたテキストをマトリクスの中にセグメント化したデータとして記述し、それぞれに①データの中の注目すべき語句、②それを言いかえるためのテキスト外の語句、③それを説明するようなテキスト外の概念、④そこから浮かび上がるテーマ・構成概念の順に4段階のコーディングを行う。得られたテーマ・構成概念を紡いでストーリー・ラインを記述し、さらに、理論記述を行うという手続きからなる(大谷、2019、p. 271)。ここでは、分析過程の例示として、C氏へのインタビューを基にした分析の抜粋を示す(表2)。

表2：SCAT を用いた分析の抜粋 (C氏のインタビューの一部)

番号	発話者	テキスト	①テキスト中の注目すべき語句	②テキスト中の語句の言い換え	③左を説明するようなテキスト外概念	④テーマ・構成概念 (前後や全体の文脈を考慮して)
2	C	その当時ですね、色々、色々あるかもしれませんが、色々あるかもしれませんが、なんかこう、ぱっとやっぱりこう思うのは、こう、若い人たちの取組んでいるのを支援してたんですね。若い人たちの取組みをこう支援していて、で、どっちかという、そういう意味では、その市の外の人たちと非常に繋がる機会もあって、で、そういう若い人たちの取組みを、すごく身近に感じていたので、そして、その若い人たちの取組みを、なんていうか、自分がやりたいことであつたかもしれませんけど、ものすごくこう、やっぱり地域とか誰かのために、何か頑張ろうみたいな取組みを、まあ当時は地域課題とか、社会企業っていうような文脈でやったので、そういう意味では、なんというか、そういう、こうね、やっぱり思いに届えたいっていうことが、やっぱり一番大きかったのかもしれないですね。多分、市役所の中だけのメンバーでやってたら、そんなこと多分なつてなかったでしょうし、多分みんなそうだと思いますけど、みんな結構、一生懸命頑張ってやってきましたけど、なんかやっぱりそういうところ大きかったんじゃないかなと思います。	若い人たちの取組み/支援/市の外の人たち/若い人たちの頑張りの地域とか誰かのため/思いに届えたい/市役所の中だけのメンバー	若者の活動/応援/手助け/援助/若者の思い/利他の心/思いへの共感/市職員だけの取組み	若者の利他的行動からの感化/組織外人材からの刺激	若手外部人材の利他的行動に受けた感化
4	C	そうっすね。基本はやっぱりそういうところがあって。もう一つあるとすれば、当時この仕掛けをした時に、NPOさんたちと繋がって一緒にやるのが多かったんですね。その人たちはやっぱり外の人たちなんですけど、めっちゃめっちゃ社会を変えよう/刺激	めっちゃめっちゃ/社会を変えよう/刺激	強い思い/社会変革/ソーシャル/イノベーション/熱意	他者へ伝播する情熱/社会変革への情熱	他者へ伝播する社会変革への情熱
ストーリー・ライン		Cは若手外部人材の利他的行動に受けた感化により地域活性化事業を推進した。行政への新たな役割の期待がある時代背景の中、外部人材の他者へ伝播する社会変革への情熱がCらにワクワク感のある仕事に取り組ませた。また、ライフステージの変化に伴う地域への責任感が生まれ、地域愛着の再認識が行われた。これらは基礎自治体職員の業務の地域貢献としての新たな意味づけによる内発的動機付けの向上につながった。				
理論記述		<ul style="list-style-type: none"> <li>若手外部人材の利他的行動に受けた感化は基礎自治体職員の事業推進への動機付けとなる。</li> <li>行政への新たな役割の期待がある転換期において、外部人材の他者へ伝播する社会変革への情熱は、基礎自治体職員にワクワク感のある仕事に取り組ませる。</li> <li>ライフステージの変化に伴う地域への責任感により、地域愛着の再認識が行われ、基礎自治体職員の業務の地域貢献としての新たな意味づけによる内発的動機付けの向上をもたらす。</li> </ul>				

(出所：大谷 (2019) 及びインタビュー結果を基に筆者作成)

## 5. 分析結果・考察

### 5-1. 理論記述の整理

分析の結果、A氏から 35 個、B氏から 29 個、C氏から 3 個の理論記述が得られた

ため、一覧にして整理した（表3）。元となる質問項目及びテキストデータに対応させる形で、①社会課題の解決のための新規事業の必要性を提示する段階、②必要な資源を獲得し、具体的な社会的事業を構築する段階、③議会などを活用して社会的事業の正当化を行う段階、④社会的事業を創出・普及する動機付けの4つに分類している。

## 5-2. 結果・考察

以下では、インタビュー結果の分析から得られた理論記述の一部について考察を行う。①社会課題の解決のための新規事業の必要性を提示する段階では、Leadbeater&Goss(1998)の言うシビック・アントレプレナーシップの要素「変化の機会としての認識」に類する行為が確認された（A-1-1）。例えば、平成の大合併のような国レベルで実施される大規模な施策は基礎自治体職員を地域活性化事業に向かわせるきっかけとなり得る。そして、地域活性化事業の中心になっている職員は自治体内部の職員や地域住民との深い交流を通じて、事業立ち上げの意義・熱意や、後の事業実施につながる協力者を得ている（A-1-2、A-1-3）。事業立ち上げ前からパーソナルネットワークを構築し、構築したパーソナルネットワークから影響を受けていることが確認できる。また、基礎自治体職員は外部人材とのパーソナルネットワークから情報を得て、今まで取り組んでこなかった新奇性のある事業を始めることがある（B-1-2、B-1-4）。外部人材からの情報が先進的事業のきっかけとなる可能性があることを意味している。基礎自治体職員は、パーソナルネットワークの中から、地域活性化事業の必要性を認識し、具体的な内容の着想を得ていると考えられる。この点は、先行研究で指摘されていたソーシャル・キャピタル構築というソーシャル・アントレプレナーシップやシビック・アントレプレナーシップの要素と類似する行動がとられている<sup>12</sup>。

次に、②必要な資源を獲得し、具体的な社会的事業を構築する段階では、内部資源と外部資源の確保のために、進取的行動をとっている（A-2-1、A-2-2、A-2-5、A-2-10）<sup>13</sup>。一般財源が限られる中、創意工夫をこらして組織内部で予算と人員を確保し、足りない部分を組織外から調達している。また、資源の確保、組織や地域での正当性確保のために強いグリットを持って行動している（A-2-2、A-2-3、A-2-4、B-2-4）<sup>14</sup>。資源獲得のための組織内部での交渉や地域内のステイクホルダーの説得について、一

---

<sup>12</sup> 本研究では、パーソナルネットワークを松村・尾田(2012)のようにソーシャル・キャピタルの私的財として考えている。

<sup>13</sup> 本研究では、進取的行動を「組織にとってプラスとなるような与えられた仕事における自分なりの工夫や試みを行うこと」（鈴木、2011、p.26）という意味で用いている。

<sup>14</sup> グリットとはやり抜く力のことであり、Duckworth(2016：邦訳2016)は情熱と粘り強さから成る概念としている。

度で受け入れられることは珍しく、粘り強く、情熱を持って取り組む必要がある。基礎自治体職員においても、田中・中原(2018)の言うコーポレート・アントレプレナーシップの「優れた交渉人」や「巧みな理由づくり職人」という面が見られる(A-2-8、A-2-16、B-2-1、B-2-11)が、それは進取的行動や強いグリットにより実現されていると考えられる。そして、その背景には切迫感があった(A-2-4、A-2-5)。この切迫感「財政非常事態宣言」のような自治体の危機的な状態だけではなく、地域住民との約束を守らなければならないという感情により得られたものでもあった。職員は外部人材とのパーソナルネットワークを通じて不足する資源の確保に取り組んでおり(A-2-11、A-2-14、A-2-17、B-2-8)、一度築いたパーソナルネットワークが更なるパーソナルネットワークの拡大(A-2-14、B-2-7)と更なる外部資源の確保をもたらしている(B-2-6、B-2-7)。そして、外部人材とのパーソナルネットワーク構築のためには交流する場の設置が必要となる(A-2-14、B-2-7、B-2-9)。パーソナルネットワークの構築・維持のために、基礎自治体職員は外部人材の防壁として役割を果たし、外部人材が地域社会に溶け込む手助けをする必要がある(A-2-12、A-2-15、B-2-10)。外部人材や新規事業に対して、地域住民の全てから理解を得ることが難しいため、特に事業の立ち上げ当初は基礎自治体職員が外部人材を批判から守り、孤立しないように伴走している。ここでは、自治体組織内の担当者への紹介のような庁内のパーソナルネットワークの活用も見られる(A-2-12、A-2-19)。ここでは、Leadbeater&Goss(1998)やGifford(1985:邦訳1985)の主張した、現場での行動や越境での活動というアントレプレナーシップの要素が見られる。

③議会などを活用して社会的事業の正当化を行う段階について考察する。事業の開始当初は地域住民の過半数から賛同が得られるようなことはなく、新しい取組みに協力的な一部の地域住民の取り込みから始まっている(A-3-1)。その後、市外の外部人材が献身的かつ継続的に活動することで、地域住民の間に共感が広がっていく(A-3-2、B-3-7)。基礎自治体職員としては、外部人材が地域住民の反発によって挫折しないように地域住民への説明を行うことと、事例共有会のような、外部人材が地域住民に成果を伝え、共感を得る場を設けることが求められる(B-3-5、B-3-7、B-3-8、B-3-10)。このようにして、基礎自治体職員は地域内で社会的事業の正当化を行った後、条例や規則の形で社会制度的な正当性を獲得している(A-3-3、A-3-4、B-3-1)。この際、外部からの評価を示すことで議会からの協力を得ている(A-3-4、B-3-9)。まず、地域住民からの正当性を得ながら成果を示し続け、継続的な事業とするために例規による制度的な正当性を得ていくという過程が確認できる。シビック・アントレプレナ

ーシップの要素であった「アウトカムへの集中」を活用して、別の要素である「正当性の構築」を行っている。

最後に、④社会的事業を創出・普及する動機付けについては、一般的に想定される危機的な状況にある地域への愛着（B-4-2、C-4-3）だけではなく、地域住民・自治体職員・外部人材などのステイクホルダーとの強いパーソナルネットワークによりもたらされる（A-4-1、B-4-1、B-4-3、C-4-1、C-4-2）。地域活性化事業を成功させようとする行動が直接的には経済的な利潤につながらない基礎自治体職員において、地域や他者との関係の中で生まれる内発的動機付けが重要であると解釈できる。

以上、ソーシャル・イノベーションの各段階における基礎自治体職員の行動とその動機付けについて考察してきた。特に注目したいのは、地域活性化事業の創出・普及・動機付けにおいて、パーソナルネットワークが幅広く影響を与えていたことである。社会ネットワーク研究において、パーソナルネットワークは結束型ネットワークと橋渡し型ネットワークに大別される。安田(2011)は結束型ネットワークについて、内部志向的な直接結合の力により、同質で安定的な人間関係が営まれ、周囲の人々と緊密な関係が力の源泉になると述べている。他方、橋渡し型ネットワークについては、外部志向的で、面識のない人々の結節点として機能するネットワークであり、脆弱で不確実だが、情報収集に優れると述べる(安田、2011、pp. 66-67)。本研究の分析結果では、強い結びつきである結束型ネットワークが基礎自治体職員の内発的動機付けを高め、弱い結びつきである橋渡し型ネットワークが基礎自治体職員に情報（資源・機会）をもたらしていた。どちらの型のパーソナルネットワークが有用かという議論がなされることもあるが、基礎自治体職員が地域活性化事業に取り組む際には、二つの型のパーソナルネットワークをそれぞれ構築し、活用することが重要だと考えられる。加えて、当初、橋渡し型ネットワークでつながっていた外部人材は地域内での協働を通じて、結束型ネットワークに組み込まれていき、基礎自治体職員の動機付けを高める役割を果たしている（図3）。

結束型ネットワークにより動機付けが高まる点については、荒牧(2021)が先行研究から抽出したパーソナルネットワークの5つの機能から説明が可能である。荒牧は、パーソナルネットワークには、支援機能、制約機能、参照機能、浸透機能、居場所機能があるとしている。本研究との関係で言えば参照機能と浸透機能が重要になる。参照機能には、パーソナルネットワーク内の個人がパーソナルネットワーク構成員の行動や考え方を手本にするような機能があるとし、また、浸透機能では、意図せず影響し合い態度が類似する同化をもたらすとする(荒牧、2021)。基礎自治体職員は結束型

ネットワークでつながっている熱心な地域住民や外部人材を手本にし、態度が類似していくと考えられる。

なお、本研究で確認できた基礎自治体職員が持つ橋渡し型ネットワークと情報収集の関係については、鹿住(2015)の行った民間企業の起業者とパーソナルネットワークの関係についての量的研究の結果とも整合する。鹿住の研究では、起業したアントレプレナーは、創業後に構築した他の経営者などとの緩やかなパーソナルネットワークから情報の収集や資源の調達を行っていることを明らかにしている。基礎自治体職員においても民間企業のアントレプレナーと同様の行動が見られることが分かる。

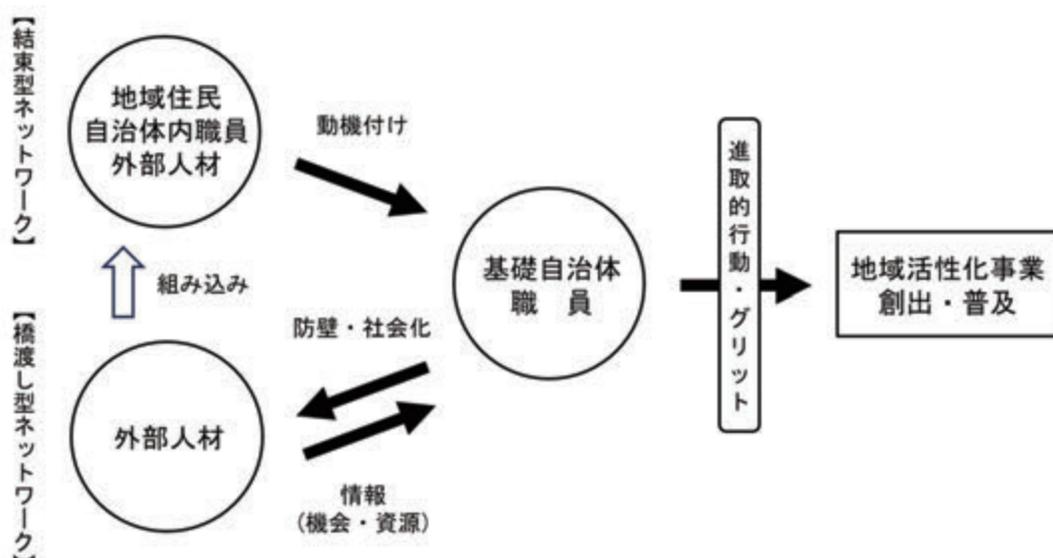


図3：基礎自治体職員がパーソナルネットワークから受ける影響

(出所：インタビュー結果の分析を基に筆者作成)

また、全体を通じて、ソーシャル・アントレプレナーシップの要素であるリスクテイキングの側面も見られる (B-1-4、A-2-4、A-2-13、A-2-20、A-4-2) が、これは個人の特性としてリスクテイキングしているというだけではなく、基礎自治体の組織として失敗を許容していることが確認できた (A-2-7、A-2-9、B-3-6)。シビック・アントレプレナーシップに見られる「上級管理職の質」という要素に関連している。組織内部で働く個人としては、組織がリスクを取ることを認めない限り、リスクテイキングな行動をとることはできないと考えられる。

表3：SCATを用いた分析によって得られた理論記述

①社会課題の解決のための新規事業の必要性を提示する段階	
整理番号	理論記述
A氏	
A-1-1	人口減少社会において生じる制度疲労がもたらす大きな内部環境・外部環境の変化は、基礎自治体職員にとって地域住民のウェルビーイングを実現する好機として先駆的地域活性化事業のきっかけとなる。
A-1-2	地域活性化の中心を担う基礎自治体職員は常識外れの職員という自認を持つ。
A-1-3	地域活性化の中心を担う基礎自治体職員は手本とする師の影響により、生涯の関心領域における価値創造への熱意を持つ。
A-1-4	熟議の場は基礎自治体職員や地域住民に熟議を通じた仲間との出会いをもたらす。
A-1-5	地域活性化事業には行政主導型と住民主導型の併用があり得る。
B氏	
B-1-1	基礎自治体が取り組む地域活性化事業には基礎自治体組織内中核推進者が存在する。
B-1-2	基礎自治体職員は、地域外の知見の地域内への落とし込みを通じて社会課題を解決する内部人材の育成と社会課題を解決する外部人材の巻き込みを目指す。
B-1-3	事業立案時には基礎自治体幹部職員による方針決定が行われる。同様に事業実施時にも基礎自治体職員により方針が提示される。
B-1-4	基礎自治体が行う地域活性化事業は偶発的な関係がもたらす行政職員発の不確かな事業であることがある。
B-1-5	基礎自治体は、若手外部人材の力による基礎自治体の困難な前提条件の魅力への変換を行うため、若者の活力を活かす調整役としての地域内人材を登用する。
②必要な資源を獲得し、具体的な社会的事業を構築する段階	
整理番号	理論記述
A氏	
A-2-1	地域活性化事業では、新規事業実施のための外部資源確保が必要になることがある。
A-2-2	基礎自治体職員のグリットと基礎自治体職員の進取的行動により官民の約束の実現が推進される。
A-2-3	基礎自治体職員のグリットが利害関係者とのコンフリクト下での事業推進を可能とする。
A-2-4	切迫感による公私融合が基礎自治体職員のグリットを強化し、なりふり構わない行動を生じさせる。
A-2-5	予算確保への切迫感は基礎自治体職員の進取的行動を発生させる。
A-2-6	首長との信頼関係と首長の寛容度が基礎自治体職員の進取的行動に影響を与える。
A-2-7	基礎自治体管理職員は地域活性化事業の成功のため、若手職員提案の採用による新たな展開を求め、責任の引き受けによる若手職員の支援を行う。
A-2-8	基礎自治体管理職員は部下の行う新規事業と既存事業との整合性を保ち、基礎自治体内部での正当性確保による事業継続を目指す。
A-2-9	上司は財源確保の方法を示すような部下の進取的行動を育む支援行動をとる必要がある。
A-2-10	メタファーを用いた職員間の挑戦の奨励や失敗のリソースへの変換が基礎自治体職員の進取的行動を促進する。
A-2-11	基礎自治体職員は外部人材とのパーソナルネットワークの構築・維持による問題解決を行う。
A-2-12	事業は部門間コンフリクト下での推進が求められ、巻き込まれる外部人材に対し、基礎自治体関係機関への橋渡しや外部人材の防壁としての基礎自治体職員の役割が生じる。
A-2-13	民間委託による業務効率化を達成するため、行政の自己保身からの脱却による民間委託先への伴走支援を徹底することで、委託先の地域での孤立を防ぐ。
A-2-14	当初は外部人材との交流の場の設置がパーソナルネットワーク構築に寄与するが、事業の進展に伴い、先進事例化によるパーソナルネットワークの拡大が生じる。
A-2-15	外部人材は防壁としての基礎自治体職員への期待感を持つ。
A-2-16	地域活性化を推進する基礎自治体職員は、ストーリーテリング・メタファーによる説得力を持ち、ユニークネスの創造による人材の巻き込みを行う。
A-2-17	地域活性化を推進する基礎自治体職員は、中央省庁・国会議員とのコネクションを強化し、外部資源に関する情報収集を行う。
A-2-18	地域活性化を推進する地域住民の存在は、基礎自治体職員の批判への恐怖心の未発生をもたらす、利害関係者の調整役を担う防壁としての基礎自治体職員を生み出す。

A-2-19	豊富な市内パーソナルネットワークが基礎自治体組織内での調整役としての働きを促す。
A-2-20	予測困難な事業の成功までの過程の中で、多発する失敗のリソースへの転換が行われる。
A-2-21	基礎自治体職員の役割認識を深めることで、基礎自治体職員の役割行動が変化する。
A-2-22	市民民間企業からの示唆から地域と企業の後ろ盾としての基礎自治体の役割が認識される。
A-2-23	基礎自治体組織全体での行政の自己保身からの脱却は困難であり、多くの熱意ある地域住民の防壁としての基礎自治体職員・外部人材の防壁としての基礎自治体職員を必要とする。
<b>B氏</b>	
B-2-1	基礎自治体の方針との適合性を提示する折衝力をもって縦割り行政の中で行われる利害調整を行うことで、事業の性質が整理され、基礎自治体内部での正当性を得る。
B-2-2	事業開始当初は限られた資源を前提とした外部資源の確保への努力が求められる。
B-2-3	予算が限られるため、基礎自治体職員による協力者の発掘が行われる。
B-2-4	予算が限られる中、基礎自治体職員の熱意への共感による基礎自治体内部での新たな資源獲得行動が生まれる。
B-2-5	基礎自治体は官民協働に向けた外部環境の変化の中、異論の残る状態で事業推進に取り組む。
B-2-6	事業成果が地域内外での先進地域としての認識を強め、外部人材にとって魅力的な地域となることで、外部人材からの財源確保を可能とする。
B-2-7	人材を惹きつける遊び心のある共感の場づくりが、外部人材との強固な関係構築・関係継続をもたらし、結果として外部人材確保の連鎖が生じる。
B-2-8	関係を構築した民間外部機関からの機会提供により外部資源の確保が可能となる。
B-2-9	共感の場は多様な関係者の議論累積による官民融合をもたらし、相互理解促進による信頼関係が構築される。
B-2-10	基礎自治体職員は地域における外部人材の社会化を促す役割を担っており、指向性の相違により共感が困難な関係者が存在する中で、外部人材が円滑に活動することを可能にする。
B-2-11	若手職員の説得力を通じた事業推進においては、組織内潜在的反対者との事前調整による巻き込みが求められる。
<b>③議会などを活用して社会的事業の正当化を行う段階</b>	
整理番号	理論記述
<b>A氏</b>	
A-3-1	地域のイノベーター・アーリーアダプターの取り込みが地域への浸透をもたらす。
A-3-2	外部人材の地道な活動への地域住民からの共感が事業の拡大をもたらす。
A-3-3	基礎自治体職員による各事業の新たな意味づけは地域住民による新たな地域文化の創造を促し、文化を条例とすることで社会制度的な正当性の確保が図られる。
A-3-4	地域活性化事業の成果は基礎自治体議会の反対派を含む関係者からの共感を生み、新たな条例という形で将来のための社会制度的正当性の確保をもたらす。
A-3-5	積極的な制度改正は地域住民の熱意に応える支援になる。
<b>B氏</b>	
B-3-1	基礎自治体は転換期の機会としての活用により、先進事例の地域内への伝播と条例を通じた官民の役割の明文化を図る。
B-3-2	地域活性化事業においては長期的な施策への我慢が求められる。
B-3-3	基礎自治体職員は共感しやすい成果の地域住民への提示や社会課題解決成果の可視化により、新たな地域文化の確立を行う。
B-3-4	地域住民第一主義の政策の徹底は継続的な取組みの成果による反対者の感化をもたらす。
B-3-5	中核的人物の存在を柱にした職員連携で取り組む事業は、継続的な取組みの成果による反対者の感化をもたらす。
B-3-6	縦割り行政の打破による先進的事業への組織的支援を行う方針は、若手職員の主体的活動の正当性確保と先進的事業へのネガティブな意見を言わない文化の醸成につながる。
B-3-7	外部人材の献身への共感を通じた地域有力者からの説得と、成果による共感の場づくりによる共感拡大により、新規事業への理解獲得の困難性を克服する。
B-3-8	新規事業への理解獲得の困難性を克服するためには、外部人材の防壁としての基礎自治体職員の役割が求められる。
B-3-9	基礎自治体議会において権威効果・客観的成果の活用は、利害の一致による非協力者からの支援をもたらす。
B-3-10	権威効果・客観的成果の活用による非協力者の巻き込みは事業の継続拡大をもたらす。
<b>④社会的事業を創出・普及する動機付け</b>	

整理番号	理論記述
<b>A氏</b>	
A-4-1	基礎自治体職員は関係者の想起により感じる官民合意形成プロセスで得た地域住民からの信頼、活動する地域住民への尊敬、関係者の尽力への感謝により動機付けられることがある。
A-4-2	仕事の師から受けた座右の銘が基礎自治体職員の行動に影響を与える。
<b>B氏</b>	
B-4-1	活動の中、基礎自治体職員には職員連携による熱中をもたらす業務と生活の融合が生じる。
B-4-2	基礎自治体職員は地域の持続可能性の喪失に対する地元愛からの危機感を抱いて事業を推進する。
B-4-3	基礎自治体職員は、外部人材からの感化を通じた基礎自治体職員としての役割の再定義により、地域住民の幸福を求める動機付けが高まる。
<b>C氏</b>	
C-4-1	若手外部人材の利他的行動に受けた感化は基礎自治体職員の事業推進への動機付けとなる。
C-4-2	行政への新たな役割の期待がある転換期において、外部人材の他者へ伝播する社会変革への情熱は基礎自治体職員にワクワク感のある仕事に取り組ませる。
C-4-3	ライフステージの変化に伴う地域への責任感により地域愛着の再認識が行われ、基礎自治体職員の業務の地域貢献としての新たな意味づけによる内発的動機付けの向上をもたらす。

(出所：インタビュー結果の分析を基に筆者作成)

## 6. 本研究のまとめ、貢献と限界

本研究では、地域活性化事業に取り組む基礎自治体職員の行動とその動機付けについて、インタビュー調査とSCATによるデータ分析を中心とした事例研究を行った。理論的枠組みとして、ソーシャル・イノベーション論とアントレプレナーシップ論を用いることで、当該事例における基礎自治体職員がソーシャル・アントレプレナーシップ、コーポレート・アントレプレナーシップ、シビック・アントレプレナーシップの要素と類似する行動を取っていることを説明した。また、ソーシャル・アントレプレナーシップなどの要素であるソーシャル・キャピタル構築と関連する結束型のパーソナルネットワークが動機付けに影響を与えていることも確認できた。

本研究では未だ解明されていない現状の把握を重視したが、実務への示唆もある。ここでは3点提示したい。一つ目は、地域活性化を実現するために必要な橋渡し型ネットワークの構築に対する職員への支援の必要性である。地元出身者が多くなる基礎自治体職員にとって、結束型ネットワークよりも橋渡し型ネットワークの方が不足しやすいと推測される。事例で扱った雲南市では、内閣府をはじめとする外部の組織への派遣を積極的に行い、資源や機会につながる情報の獲得に活用している。他の支援として、基礎自治体職員が外部人材と交わる自己研鑽への補助も考えられる。例えば、都市部の基礎自治体で見られる職員の大学院修学への助成はスキル向上のみならず、橋渡し型ネットワーク構築にも資する<sup>15</sup>。通学の費用が高額になる地方部にこそ必要

<sup>15</sup> 具体例としては「品川区職員公共政策等大学院修学支援」など。

な制度と思われる<sup>16</sup>。二つ目は、地域活性化分野における挑戦や失敗を許容・推奨する組織文化づくりの必要性である。既に述べたとおり、基礎自治体職員がリスクテイキングという行動を取るためには、首長をはじめとする幹部職員や関係部署の理解が必要である。三つ目は、地域活性化事業に従事する基礎自治体職員における役割の再定義の必要性である。基礎自治体職員はパーソナルネットワークの構築・維持・拡大・強化のために、地域住民の意見を吸い上げつつ、外部人材を呼び込み、守り、地域社会に溶け込ませる役割を果たさなければならない。

本研究には限界も多い。まず、研究の目的上、シングルケースでの研究となっており、発見事実を実証するためには他基礎自治体の地域活性化事例についても分析を行わなければならない。次に、調査・分析の結果、先行研究で確認した以上にパーソナルネットワークの構築などが重要であることが判明したため、パーソナルネットワークに焦点を絞った研究を行い、より精緻に構造を把握しなければならない。最後に、本研究では、基礎自治体職員の行動とその主観的な背景である動機付けを把握するため、基礎自治体職員のみインタビュー調査を行ったが、地域住民、外部人材、県・国職員などのステイクホルダーに対してインタビュー調査などを行うことで、ステイクホルダー側の解釈を把握し、より多面的な理解をすることができる。本研究はスタート地点に過ぎない。より精緻な分析のために、研究を発展させたい。

## 謝辞

インタビュー調査にご協力いただいた雲南市のA氏、B氏、C氏からはデータだけでなく、同じ地方自治体職員として熱い想いを受け取りました。指導教官である兵庫県立大学大学院社会科学研究科の橋本浩幸准教授からは本質に迫る多くの示唆を賜りました。また、人生の先輩である同級生の皆様は多くの経験を共有してくださいました。大学院での学びに協力いただいた皆様に心より感謝を申し上げます。

## 参考文献（引用文献を含む）

- [1] Duckworth, A. L. (2016) *GRIT -The Power of Passion and Perseverance-*, Scribner. (神崎朗子訳『やり抜く力-人生のあらゆる成功を決める「究極の能力」を身につける-』ダイヤモンド社、2016)
- [2] Evers, A. and Laville, J. L. (Ed.) (2004) *The Third Sector in Europe*, Edward Elgar (内山哲朗・柳沢敏勝訳『欧州サードセクター-歴史・理論・政策-』)

---

<sup>16</sup> 一般的な基礎自治体職員は雇用保険に加入できず、教育訓練給付制度を活用できないことにも注意が必要である。

- 日本経済評論社、2007)
- [3] Gifford, P. (1985) *INTRAPRENEURING*, Harper & Row. (清水紀彦訳『社内企業家』講談社、1985)
  - [4] Leadbeater, C. and S. Goss (1998) *Civic Entrepreneurship*, Demos.
  - [5] Schumpeter, J. A. (1934) *The Theory of Economic Development: Inquiry into Profits, Capital, Interest, and Business Cycle*, Cambridge: Harvard University Press. (塩野谷祐一・中山伊知郎・東畑精一訳『経済発展の理論』(上・下)岩波書店、1977)
  - [6] 中憲仁(2023)「公務従事者のモチベーション (PSM) が役割上の職務成果に及ぼす影響」『立教ビジネスデザイン研究』第 20 号、pp. 1-12。
  - [7] 荒牧草平(2021)「パーソナルネットワークの影響再考」『日本女子大学紀要人間社会学部』第 32 号、pp. 1-13。
  - [8] 池田潔(2014)「序章 地域活性化の定義と本書の構成」池田潔編著『地域マネジメント戦略-価値創造の新しいかたち-』、pp. 1-9、同友館。
  - [9] 今井道子・保井俊之・前野隆司(2023)「成功する日本の社会起業家の資質とふるまいの構造化-半構造化インタビュー及び修正版グラウンデッド・セオリー・アプローチを用いて抽出したソーシャルビジネス成功の要因-」『日本システムデザイン学会誌』第 4 巻第 1 号、pp. 1-14。
  - [10] 大谷尚(2008)「4 ステップコーディングによる質的データ分析手法 SCAT の提案-着手しやすく小規模データにも適用可能な理論化の手続き-」『名古屋大学大学院教育発達科学研究科紀要 (教育科学)』第 54 巻第 2 号、pp. 27-44。
  - [11] 大谷尚(2011)「SCAT: Steps for Coding and Theorization-明示的手続きで着手しやすく小規模データに適用可能な質的データ分析手法-」『感性工学』第 10 巻第 3 号、pp. 155-160。
  - [12] 大谷尚(2019)『質的研究の考え方-研究方法論から SCAT による分析まで-』名古屋大学出版会。
  - [13] 太田裕子(2019)『はじめて「質的研究」を「書く」あなたへ-研究計画から論文作成まで-』東京図書。
  - [14] 大室悦賀(2006)「第 2 章 ソーシャル・イノベーションが変える社会」谷本寛治編著『ソーシャル・エンタープライズ-社会的企業の台頭-』、pp. 47-93、中央経済社。
  - [15] 大室悦賀(2009)「ソーシャル・イノベーション理論の系譜」『京都マネジメント

- ト・レビュー』第15号、pp.13-40。
- [16] 岡祐輔(2019)『スーパー公務員直伝！糸島発！公務員のマーケティング力』学陽書房。
- [17] 鹿住倫世(2015)「企業家活動と社会ネットワーク-創業に役立つネットワークとは？」『日本政策金融公庫論集』第26号、pp.35-59。
- [18] 加藤年紀(2019)『なぜ、彼らは「お役所仕事」を変えられたのか？』学陽書房。
- [19] 加藤恵正(2014)「第2章 地域経済の発展と政策」池田潔編著『地域マネジメント戦略-価値創造の新しいかたち-』、pp.34-58、同友館。
- [20] 金井一頼(2012)「企業家活動と地域イノベーション-企業家プラットフォームの意義-」『VENTURE REVIEW』第20巻、pp.3-13。
- [21] 木村隆之(2018a)「第5章 我が国の「厚生」とソーシャル・イノベーション」高橋勅徳・木村隆之・石黒督朗『ソーシャル・イノベーションを理論化する-切り拓かれる社会企業家の新たな実践-』、pp.99-132、文眞堂。
- [22] 木村隆之(2018b)「第7章 ソーシャル・イノベーションにおける地方自治体の役割：島根県隠岐郡海士町の島おこし事例」高橋勅徳・木村隆之・石黒督朗『ソーシャル・イノベーションを理論化する-切り拓かれる社会企業家の新たな実践-』、pp.169-189、文眞堂。
- [23] 木村隆之(2018c)「第8章 物的資源を媒介した利害の結び直し：吉原住宅有限会社と株式会社黒壁の事例分析を通じて」高橋勅徳・木村隆之・石黒督朗『ソーシャル・イノベーションを理論化する-切り拓かれる社会企業家の新たな実践-』、pp.190-215、文眞堂。
- [24] 木村隆之(2020)「ソーシャル・イノベーションの実現において固定化された地方自治体の役割に関する考察」『経営哲学』第17巻第2号、pp.75-89。
- [25] 久保亮一(2005)「企業の戦略におけるアントレプレナーシップの要素-Entrepreneurial Orientationを中心に-」『京都マネジメント・レビュー』第8号、pp.71-84。
- [26] 鈴木竜太(2011)「職場における創意工夫のマネジメント：関わり合う集団の研究開発者の進取的行動への影響に関するクロスレベル分析」『組織科学』第44巻第4号、pp.26-38。
- [27] 須田敏子(2019)『マネジメント研究への招待-研究方法の種類と選択-』中央経済社。
- [28] 第一プログレス(2023)「行政が切り拓くまちの企画」『TURNS』第60巻、pp.58-

83、第一プロGRESS。

- [29] 田尾雅夫(2009)「第2章 非営利組織を立ち上げる-組織としてのあり方-」田尾雅夫・吉田忠彦(2009)『非営利組織論』、pp. 31-58、有斐閣。
- [30] 田中聡・中原淳(2018)『「事業を創る人」の大研究』クロスメディア・パブリッシング。
- [31] 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。
- [32] 谷本寛治(2006)「第1章 ソーシャル・エンタープライズ(社会的企業)の台頭」谷本寛治編著『ソーシャル・エンタープライズ-社会的企業の台頭-』、pp. 1-45、中央経済社。
- [33] 田村正紀(2006)『リサーチ・デザイン-経営知識創造の基本技術-』白桃書房。
- [34] 寺本英仁(2018)『ビレッジプライド-「0円起業」の町をつくった公務員の物語-』ブックマン社。
- [35] 土肥将敦(2006)「第4章 ソーシャル・アントレプレナー(社会的企業家)とは何か」谷本寛治編著『ソーシャル・エンタープライズ-社会的企業の台頭-』、pp. 121-147、中央経済社。
- [36] 中山郁英(2024)「自治体による「ソーシャルイノベーションのためのデザイン」実践にむけた推進体制とプロセスの検討」『デザイン科学研究』第3巻、pp. 45-69。
- [37] 鳴海泰子・大塚泰正(2024)「日本版 Public Service Motivation 尺度の作成と信頼性・妥当性の検討」『産業衛生学雑誌』第66巻、pp. 73-84。
- [38] 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-』千倉書房。
- [39] 野村康(2017)『社会科学の考え方-認識論、リサーチ・デザイン、手法-』名古屋大学出版会。
- [40] 速水智子(2007)「社会起業家と従来型起業家」『中京経営紀要』第8号、pp. 1-13。
- [41] 藤井敦史(2013a)「第2章 企業サイド・アプローチの批判的検討」藤井敦史・原田晃樹・大高研道編著『闘う社会的企業』、pp. 56-78、勁草書房。
- [42] 藤井敦史(2013b)「第4章 ハイブリッド構造を可能にするために」藤井敦史・原田晃樹・大高研道編著『闘う社会的企業』、pp. 111-143、勁草書房。
- [43] 増田寛也(2014)「おわりに-日本の選択、私たちの選択-」増田寛也編著『地方

消滅』、pp. 200-204、中央公論新社。

- [44] 松村暢彦・尾田洋平(2012)「行政職員のパーソナルネットワークとまちづくり基礎力の関連性」『土木学会論文集 D3』第 68 巻第 5 号、pp. I\_197-I\_206。
- [45] 松行康夫・松行彬子(2004)『公共経営学-市民・行政・企業のパートナーシップ-』丸善。
- [46] 森下俊一郎(2019)「地域活性化を担う社会起業家の動機と事業活動-石川県山中温泉と旅館「かよう亭」における上口昌徳の地域共生の役割と契機-」『地域共創学会誌』第 3 号、pp. 1-12。
- [47] 安田雪(2011)『パーソナルネットワーク-人のつながりがもたらすもの-』新曜社。
- [48] 矢寺顕行(2024)「第 6 章 コーポレート・アントレプレナー-社内からアントレプレナーを生み出すには何が必要なのか?-」山田幸三・江島由裕編著『1 からのアントレプレナーシップ第 2 版』、pp. 75-89、碩学舎。
- [49] 山口富子編著(2023)『インタビュー調査法入門-質的調査実習の工夫と実践-』ミネルヴァ書房。
- [50] 山田幸三(2024)「第 1 章 アントレプレナーシップの基礎理論-アントレプレナーとはどのような人々なのか?-」山田幸三・江島由裕編著『1 からのアントレプレナーシップ第 2 版』、pp. 3-16、碩学舎。
- [51] 山元圭太・田中謙太郎(2023)「市民主導の地域創生を牽引する 4 種のリーダーシップ」『スタンフォード・ソーシャルイノベーション・レビュー日本版』第 5 巻、pp. 95-106。