

『同床異夢』によるプロジェクトの成立と暴走:「バイオマス・ニッポン総合戦略」の事例

Formation and dispersion of chaotic visioned projects: A case study of
Biomass-Nippon Strategy

(要 旨)

大学院商学研究科

博士後期課程 経営・マーケティング専攻

谷口 諒

1. 本論文の目的

本論文の目的は、資源の獲得に奔走する行為主体が陥る「罨」を明らかにすることにある。具体的には、「プロジェクトへの資源動員を成功させる方策が、当該プロジェクト実行段階での暴走を招く」という現象の背後にあるメカニズムを探求することに、本論文の主眼が置かれている。

組織、組織内の個人、企業家などの行為主体が、自らの目標達成に必要な種々の資源を、すべて自ら賄うことができるとは限らない。それゆえ、これらの行為主体は、目標達成に向けた活動を行う前にまず、必要な資源を組織内外から獲得してこなければならない。しかし、資源獲得にはしばしば困難が伴う。その活動を遂行する能力が当該主体にあるのか、そもそもその活動を行う意義があるのか、意義があるとして期待する成果を上げることができるのか、などの疑義を潜在的な資源提供者から投げかけられることがあるからである。

それでは、いかにして行為主体は必要な資源を獲得することができるのか。多くの既存研究が、「正当性(legitimacy)」という鍵概念を使用して、この問いに答えてきた。行為主体は、潜在的な資源提供者から正当な資源提供先として認められることで必要な資源を獲得することができる。したがって、行為主体が直面する資源獲得の問題は、いかにして正当性を獲得するかという問題に置き換えることができる。

既存研究は、正当性の獲得がとりわけ困難な状況に注目し、行為主体が正当性を獲得するために用いる方策や獲得プロセスに関する知見を生み出してきた。しかし多くの正当性獲得研究は、正当性の獲得と結果としての資源動員は、あくまでも行為主体の目標を達成するための手段でしかないという点を見過ごしてきた。行為主体にとっては、目標を達成することが本来の目的であり、資源の獲得はそのための「途中の手段」でしかないはずである。

資源獲得が直接的に目標達成につながるのであれば、正当性と資源獲得にのみ焦点をあてる既存研究に何ら問題はない。しかし、正当性獲得の手段は往々にして、目標を達成する手段と矛盾する。正当性の獲得に成功したとしても、むしろそれゆえに、目標の達成を導く適切な活動が実施できないという事態が起こり得る。このような状況では、正当性と資源獲得に焦点をあてた研究は片手落ちとなる。

しかしながら、多くの正当性獲得研究は、正当性の獲得自体があたかも本来の目的であるかのように議論を展開してきた。正当性獲得の手段が目標達成に向けた手段と矛盾するのであれば、正当性獲得研究から得られた知見は、実践的な意味を持たないだけでなく、実践家の失敗を引き起こしかねない。こうした事態を招かないためにも、正当性と資源の獲得は、あくまで目標達成の手段でしかないという視点を「復権」する必要がある。その上で、正当性の獲得が目標達成に向けた活動に影響を与えるプロセスとメカニズムを明らかにすることが必要である。

上記の検討を行うにあたり、本論文は全9章構成で議論を進めた。各章の要約は、次節に示したとおりである。

2. 本論文の要約

第1章 はじめに

第1章では、本論文の目的を提示するとともに、本論文で行う事例分析の理論的視点と、分析の対象とする事例を紹介した。「プロジェクトへの資源動員を成功させる方策が、当該プロジェクト実行段階での暴走を招く」という現象の背後にあるメカニズムを探求するにあたり、本論文では行為主体が採用する正当性獲得の方策に注目する。中でも、複数フレームの共存、すなわち「ある活動に多様な意味を見出すこと」で、多様なステークホルダーからその活動への正当性と資源を獲得していく方策に注目する。

本論文では、事例分析を通じて、行為主体が複数フレームの共存という方策を採ることによって生じた、「正当性(資源)の獲得に成功するが、その方策を採ったがゆえに、目標達成に向けた活動が阻害される」というプロセスとそのメカニズムを考察していく。採用する事例は、日本の省庁横断型政策であった「バイオマス・ニッポン総合戦略」である。事例分析にあたっては、各省がバイオマスをどのように意味づけていたかに注目し、バイオマス戦略の成立過程と暴走過程を記述していく。

第2章 既存研究の検討

第2章では、Meyer & Rowan (1977) が提示した正当性に関する2つの理論命題を軸として、既存の正当性獲得研究のレビューを行うとともに、そこから明らかになった既存研究の限界を記述した。

Meyer らは、特定の公式構造が出現し、それが多様な組織に普及する理由を理論的に考察する中で、「正当性を認められることで、活動に必要となる資源を獲得できるため、正当性を認められた組織はその生存見込みを高めることができる」と「正当性を獲得するための手段は、活動の効率性を追求するための手段と矛盾する」という2つの理論命題を提示した。前者の命題は、その後の正当性獲得研究の流れを作っていった。それに対して後者の命題は、脱連結を鍵概念とするシンボリック・マネジメント論に受け継がれたものの、多くの正当性獲得研究では十分に考慮されてこなかった。

組織ファサード研究は、上記2つ目の理論命題を根幹に据えているため、資源獲得を目指す行為主体のホンネとタテマエにとりわけ注意を払ってきた。行為主体のホンネとタテマエという視点は、正当性の獲得を議論する上で重要な視点である。なぜなら、ホンネ(資源を必要とする本来の目的)を突き通しても正当性を獲得できないからこそ、正当性を獲得するという試みが困難なのであり、したがって「いかにして行為主体は正当性を獲得したか」が重要な問いとして成り立つからである。

それに対して組織ファサード研究以外の既存研究は、その問いを根本的な問題意識としているものの、行為主体のホンネとタテマエという視点をほとんど考慮してこなかった。そのために、それらの既存研究は、資源を獲得する本来の目的(行為主体のホンネ)という観点を看過したまま、正当性獲得の方策を議論してきた。

資源を獲得することが手段にすぎないのであるならば、資源を獲得する本来の目的を考慮したうえで、正当性獲得の方策を議論する必要がある。そこで本論文では、行為主体がホッネの達成を目指すことを考慮してもなお、既存研究で機能的だとされてきた正当性獲得の方策は果たして有効なのかを議論する。具体的には、複数フレームの共存という方策に注目し、その方策を用いることで行為主体が陥る罍を考察していく。

第3章 研究方法とデータ

第3章では、以降の事例分析に先立ち、研究のアプローチとして事例研究を採用する理由と、分析に使用したデータの特徴に言及した。

事例研究を採用した理由は、(1)多様な証拠限を利用することができるため現実の現象に根付いた新たな理論を創出する可能性が高いこと、及び(2)「どのように(how)」と「なぜ(why)」という問題を議論する上でとりわけ有用な手法であることにある。これらの利点を踏まえて、本論文の事例分析は、資源の獲得から活用に至るまでの一連のプロセスを記述したうえで、そのプロセスを理論的に解釈していくという流れで実施される。

事例分析の対象には、日本の政策である「バイオマス・ニッポン総合戦略」を選択した。国の政策を選択した理由は2つある。第1に、資源の獲得から活用（政策の策定から実施）に関与する行為主体の利害を把握しやすい。第2に、資源の獲得から活用に至る過程で下された意思決定に係る情報を比較的豊富に入手できる。また、国の政策の中でも「バイオマス・ニッポン総合戦略」を選択したのは、省庁横断型政策であることと、それが当初意図した成果を挙げることなく終結した政策であることに起因する。

本論文ではインタビュー調査に加えてアーカイバルデータを用いているので、(1)新聞記事、(2)インタビュー調査、(3)議事録について、入手方法と用途を紹介した。

第4章 事例の概要と事例分析の焦点

第4章では、事例分析に先立って、バイオマス及びバイオマス戦略に関する基本知識、及び事例分析の焦点を説明した。

バイオマスにはさまざまな種類があるだけでなく、その利用方法や変換方法も多岐にわたる。それゆえ、バイオマスを利用するという取組には、多様な側面が本来的に備わっている。バイオマス戦略も、バイオマスの多面性に着目し、バイオマスの利活用を通じて多様な効果の発現を狙った政策であった。

事例分析の焦点として、バイオマス戦略の主要なプレーヤーであった農林水産省、経済産業省、環境省の3省を分析対象とした。バイオマス戦略の実施には農林水産省を中心とした6省が参画した。それら6省は、それぞれの設置法で規定されている任務が異なることから、バイオマス戦略の推進に対して異なる目的や思惑を抱いていたと考えられる。その中で特定の省に分析を限定したのは、全省を一挙に分析すると、各省の思惑が錯綜するあまりに、本論文の注目するプロセスが捉えにくくなる恐れがあるからである。

第5章 多様な意味が見出されたバイオマス

第5章では、バイオマスを取り上げた新聞記事の分析を通じて、社会情勢の変化に伴ってバイオマスのどのような側面が注目されてきたかを明らかにした。

1975年以降バイオマスが最初に注目を集めたのは、石油危機を契機としてであった。1970年代に発生した二度の石油危機によって日本では、石油を代替するエネルギー源を模索することが重要な政策課題となった。その中でバイオマスは、石油代替エネルギーとして位置づけられることで注目を集めた。しかし、原油価格の下落で、原油に対するコスト優位の見通しが立たなくなり、エネルギー源としてのバイオマスに対する研究開発は下火となった。

そうした状況の中でも、地域活性化の手段として位置づけを変えることで、バイオマスへの注目はある程度維持された。しかし、地域資源を活用した地域活性化という政策は当時一般的ではなかったため、バイオマスは徐々に社会からの注目を失っていった。

バイオマスが再び脚光を浴びるのは、地球温暖化問題が国際的な政策課題として取り上げられるようになった時である。温暖化対策として位置づけられた当初は際立った注目を集めることはなかったものの、カーボンニュートラルという概念が形成されたことで、バイオマスは温暖化対策としての地位を確立し、大きな注目を集めることになった。

第6章 バイオマス戦略の成立

第6章では、バイオマス戦略の策定に至るまでのプロセスを明らかにした。具体的には、農林水産省と経済産業省、環境省がそれぞれ、(1)どのような問題を背景として、またいかにしてバイオマスの利活用をフレーミングしていったか、(2)バイオマス利活用の推進を企図する中で、どのような問題に直面したか、(3)その問題をいかに克服したか、を議論した。

農林水産省は、農林水産政策の改革が求められる中で、バイオマスの利活用を地域活性化対策としてフレーミングし、改革に向けた取組として位置づけた。地域活性化対策というフレームは、バイオマスに関する取組が同省内で正当性を獲得していく過程で見出されたものであった。しかし、農林水産省は、改革の柱のひとつに組み込んだものの、自組織だけでは効果的にバイオマスの利活用を推進していくことができないために、他省の協力を必要としていた。

経済産業省の新エネルギー課は、原油輸入の中東依存度が高まる中で、エネルギー対策としてバイオマスをフレーミングしていた。しかし、新エネ課以外の多くの部局は、新エネルギーの導入に消極的な姿勢を示していた。そのため、新エネ課は、バイオマスエネルギーの導入を積極的に進めていく上で、その取組の正当性を省内で獲得する必要があった。

環境省は、地球温暖化問題が国際的に重要性を増す中で、温暖化対策としてバイオマスをフレーミングしていた。しかし、環境省もまた、バイオマスを推進する十分な正当性を得られていなかった。それは、バイオマスの利活用という取組が他の温暖化対策に比して費用対

効果が低かったからであった。

上記のように3組織それぞれが直面した問題は、農林水産省が『バイオマス・ニッポン』という用語に複数のフレームを結合させ、バイオマス推進への他省の協力を要請したことで解決された。農林水産省は、地域活性化というホンネのフレームに加え、他省の協力を得るためのタテマエとして、温暖化の防止や産業政策などのフレームも提示した。それに対して、取組の正当性が問題となっていた新エネ課と環境省は、農林水産省にとってはホンネのフレームをタテマエとして利用することで、取組の正当性を獲得した。その結果、新エネ課と環境省がバイオマスを積極的に推進できるようになったことで、他省の協力を必要としていた農林水産省の問題も解決された。

『バイオマス・ニッポン』に結合された複数のフレームは、全体的な視点からするとすべてホンネのフレームであったが、そこに参画した組織個別の視点からすると、ホンネのフレームとタテマエのフレームが混在していた。その中でもタテマエのフレームは、当該組織が直面した問題を解決する上で機能的であった。そのため、複数のフレームが共存する状態が実現し、それによってバイオマス戦略が成立したのである。

第7章 バイオマス戦略の暴走

第7章では、「国産バイオ燃料の大幅な生産拡大」という方針が打ち出されるに至ったプロセスを議論する。この方針に注目した理由は、バイオ燃料の導入をめぐる議論の中でバイオマス戦略に内在する矛盾が表出し、農林水産省と新エネ課及び環境省の間で対立が生じたからである。

京都議定書の発効を契機に策定された京都目標計画では、バイオマス熱利用の目標数値が大幅に引き上げられ、バイオ燃料の導入目標が新たに設定された。この目標により、バイオマス戦略は、温暖化対策としての側面を強めることとなった。

しかし、そのことがバイオマス戦略に内在する矛盾を表出させた。温暖化対策としての実効性を高めるためには輸入バイオ燃料の導入が必要であるものの、輸入バイオ燃料が普及すれば地域活性化という目的が阻害されてしまう。こうした矛盾が明らかになったことで、国産バイオ燃料の導入を支持する農林水産省と輸入バイオ燃料の導入を支持する新エネ課及び環境省という対立構図が生まれた。この対立は、輸入バイオ燃料を大量に導入する必要性を示した環境省の試算が公表されたことで決着したかに見えた。

ところが、環境省が描いたシナリオを批判する要請書を、NPO 団体が内閣総理大臣を筆頭に、農林水産大臣、経済産業大臣、環境大臣に提出したことで、バイオ燃料の大量輸入という選択肢は採れなくなった。そのなかでバイオマス戦略は、温暖化の防止と地域の活性化を同時追求するために、国産バイオ燃料の大幅な生産拡大に向けて取組を強化していった。しかしその結果は、温暖化対策で設定されたバイオ燃料の導入目標を達成できなかっただけでなく、地域活性化及び温暖化防止という双方の視点からしても、限定的な効果しか生み出さなかったのであった。

第8章 「複数フレーム」の共存に潜む罠

第8章では、第6章（政策の成立過程）と第7章（政策の暴走過程）の議論をそれぞれ整理した上で、バイオマス戦略の成立から暴走に至るまでの一連のプロセスを理論的に解釈した。

「複数フレームの共存」を有効な方策と指摘する既存研究は、フレームを提示される側の視点を考慮してこなかったために、「どのような場合に複数フレームの共存という方策は有効か」を十分に考察できていない。それに対して、バイオマス戦略の事例からは、(1)活動の正当性が十分に得られていない行為主体をターゲットとして、(2)異なる価値を内包したフレームを共存させる場合に、「複数フレームの共存」という方策が有効に作用することが示唆された。

また、既存研究は、その方策によって正当性を獲得し、動員した資源を活用していく段階に入った際には、共存させたフレームを取捨選択していく必要があると指摘する。しかし、バイオマス戦略の事例からは、フレームの取捨選択という試みが非常に困難であることが示唆される。そのひとつの理由は、切り捨てられるフレームの推進主体が、異なる価値を持ち出して抵抗するからであった。

以上の考察に基づくと、「複数フレームの共存」は、ある種の矛盾を孕んだ方策であることが示唆される。「複数フレームの共存」という方策は、異なる価値を内包するフレームを共存させることによって、正当性を獲得する上で機能的な方策となる。しかしながら、異なる価値を内包するために、一定の評価軸からそれらのフレームを取捨選択していくことは困難になる。それゆえに、「複数フレームの共存」によって正当性を獲得した活動は、フレームを適切に切り捨てることができず、暴走していく可能性が高いのである。

第9章 結論

第9章では、「プロジェクトへの資源動員を成功させる方策が、当該プロジェクト実行段階での暴走を招く」という問いへの答えを提示した。端的に言えば、バイオマス戦略はまさに、『同床異夢』の状態が創出されることで成立し、それゆえに「合理的な」選択肢を採ることができず暴走していったプロジェクトであった。事例からは、「複数フレームの共存」という方策がある種の矛盾を孕んだ方策であることが示唆された。その方策は、異なる価値を内包するからこそ機能的な正当性獲得の方策たりうる。しかしながら、その一方で、異なる価値を内包するがゆえに、共存しているフレームを一定の評価軸から取捨選択していくことは困難になる。したがって、「複数フレームの共存」によって正当性を獲得した活動は、もし仮にフレームを取捨選択する機会があったとしても、フレームを適切に切り捨てることができずに暴走していく可能性が高い。すなわち、「複数フレームの共存」という方策を採ることで行為主体が陥る「罠」が存在するのである。

こうした知見が有する理論的な貢献として、(1)「複数フレームの共存」という方策の功

罪を具体的な事例分析に基づき例証した点、(2) 正当性獲得の方策として「複数フレームの共存」が有効であるという既存研究を支持する結果を得たうえで、その方策が有効に作用する状況を理論的に考察した点を挙げた。しかしながら、例えば「国産バイオ燃料の大幅な生産拡大」という方針がどのような議論を経て打ち出されたのかを議論できていない点、行為主体が「罨」に陥るか否かを分かつ境界条件が存在する点など、今後さらなる研究を進める上での課題も残されている。