

「若者統合型社会的企業」 の可能性と課題

労働政策研究・研修機構
人材育成部門
堀 有喜衣

問題意識

- 一般就労が困難な若者が経験を積み、社会関係を広げる機会を得ることのできる「中間的労働市場」としての「社会的企業」を政策的にどのように支援するのか。
- 例えば、若者自立塾・サポステの支援を受けても、行き場がない若者たちに対する支援
- OECD諸国でも課題として浮上している、若年失業率が低くても安定した就業状態に移行できない若者に対する政策的な支援は以前から課題に。

対象とする若者層は多様

- ひとつの重要な特徴として、「障がい」とは認定されないが、一般の労働市場で普通に働くことが難しい若者層が集まっていた。
- 例えば長期のひきこもりや不登校・発達障害・非行経験あり・病弱・知的障害ではないが困難を抱えている、などのリスク
- 福祉政策の対象となるような障がいを抱えた人々ではない。いわば、労働政策と福祉政策の狭間に置かれた人々である。

なぜ生まれたか

- 背景にあるのは、経済のグローバル化にともなう労働市場の大きな変化。かつてこうした若者層は自営セクターに受け入れられていた部分があったが、80年代以降、自営セクターは縮小の一途をたどっている。また組織に雇用される場合も、企業内で余裕を持って人材を育てられないという厳しい社会状況の中では、正社員として求められる能力のハードルがあがり、労働強化が進んでいる。
- 大きな社会変化が進行する中で、彼ら・彼女らは、一般の労働市場において正社員の椅子を獲得するには競争力が弱い存在。

社会的企業の可能性を探る

- 仕事は単に収入を得るだけのものではなく、社会と個人をつなぐものであり、自尊心を与え、自立の根拠となるものである。「働きたいという気持ち」をもつ若者層が働く場が得られない、労働市場から疎外された状態にあるというのは、社会的排除の一形態。
- こうした人々を福祉政策によって支援するという方法もありうるが、近年のEUの政策においては、「参加」が欠如している人々を仕事を通じて社会に統合する政策が基軸。
- その一つの対応策として示されているのが、一般就労でも福祉的就労でもない「中間的労働市場」を提供する「社会的企業」である。すなわち労働政策の側からすれば、これまで行ってきた就労支援の対象を拡大するという方向性が示されているといえる。
- 若者が一般労働市場に至るまでの中間的な労働市場として、あるいは継続的に働く場としての「社会的企業」の可能性を探っていく。

「社会的企業」の概念をめぐって

- 米国型とEU型

米国 <NPOと株式会社の間領域>

「いかに社会的起業家が社会問題を発見し事業を立ち上げ、有効な解決策を提示するか」

EU <NPOと協同組合の間領域>

「コミュニティの利益を志向し、民主的参加を重視した組織運営」

- EU型「社会的企業」の2類型

* EMES (EU社会的企業研究ネットワーク)による

- 介護などの対人社会サービスを行う目的の事業体
- 労働市場から排除された就労困難者に就労・訓練機会を提供する目的の事業体 (=労働統合型社会的企業WISE)

諸外国（イギリス・イタリア・韓国）における社会的企業政策

- 先駆的に社会的企業を社会政策に取り入れた3カ国の代表的な政策（イギリスはCIC、イタリアは社会的協同組合、韓国は認証社会的企業）
- 組織のなりたちとして注目すべきは①社会的企業の目的の定義、②資産配分、③組織の意思決定に対する利害関係者の参加と一人一票原則（ステークホルダーとガバナンス）、④説明責任。

⇔「貧困ビジネス」に陥らないような基準が必要

社会的企業法制度（組織規定）

		イギリス	イタリア	韓国
基本事項	社会的企業名称 制定年度	CIC(Community interest company) 2005年	社会的協同組合 1991年	認証社会的企業 2007年
	法人格	資格制度(法人格付与対象は株式会社と補償有限会社)	社会的協同組合法人	資格制度(法人格付与対象は株式会社、社会福祉法人、協同組合など)
社会的企業の 目的の定義	社会的目的の判定	監察官(regulator)による	法による(対人社会サービスか労働統合)	法と社会的企業育成委員会による
	条件	コミュニティへの利益	活動部門(社会サービスと労働統合)	活動部門(社会サービスと労働統合) とコミュニティへの利益
資産配分	資産配分	禁止していないが制限あり	禁止していないが制限あり	禁止していないが制限あり
ステークホル ダーとガバナ ンス	ステークホルダーの参加 一人一票原則	規定なし 規定なし	あり あり	あり 規定なし
	資本所有と議決権の関連・ 制限	強い	弱い	弱い
説明責任	社会的報告の必要性	あり	あり	あり
就労支援	就労困難者の範囲	規定なし	障害者、アルコール依存者など(対象 判定は自治体の裁量による)	脆弱階層(社会サービスを市場価格 で購入できることのできない層=相対 的貧困層)、高齢者、障害者、性売買 被害者、長期失業者など

若者統合型社会的企業

- 『(公的セクターとも営利セクターとも異なる)サードセクター』に属し、行政からの補助金や市場からの事業収入、寄付やボランティアなどの資源を混合した経済基盤を持つという特徴がある欧州型を念頭に置き、
 - ①何らかの社会問題の解決を組織の主たる目的としていること
 - ②課題解決のための手段としてビジネスの手法を用いること
 - ③当事者である若者のニーズによりそって仕事を組み立てており、若者の参加を志向していること
 - ④若者への就労機会の提供を目的としてもっていること
- 平成21年度14団体、22年度12団体のインタビュー調査

「若者統合型社会的企業」 の就労支援機能

- ①居場所の提供
- ②教育・訓練の実施
- ③柔軟な就労機会の提供
- ④一般就労への移行支援
- (⑤他団体支援(中間支援))

事例：とちぎボランティアネットワーク

- 1995年 NPOの中間支援組織として発足。ボランティアのコーディネートやNPO活動の相談支援をはじめ、多岐にわたる活動を行っている。若者に関わる活動は、サポステの受託だけでなく、自主事業(後述)も行っている。2008年度より認定NPO法人。常勤事務局員5、非常勤24。
- 自主事業「ワーキングスクール」事業：企業80社と連携し、若者が参加費を払い(6か月で24万円)、無報酬で約半年間インターンシップをする。社会経験豊かな中高年がコーディネーター(ほぼボランティア)として参加者をフォローする。05-08年に43名中32名が研修を修了し、就職率71%(正社員6名)。
- 参加者の負担金がネックになっていたが、サポステを受託し、職業体験が無料で受けられるようになったため、ノウハウやネットワークはサポステに受け継がれた。

- サポステでは登録者740名のうち、377名が中長期の滞留状態にあり、半数は一般就労はすぐには難しいと思われる若者たち。そこで段階別の就労経験を積んでもらうために、「新しい仕事づくり」にとりくむ(人と直接接しなくてもよいテープおこしや、印刷や製本などをして資料を作成するグループ作業など)
- 市内商店街での地場野菜の直売というとりくみは、シャッター通りを活性化したい＋無農薬野菜を広げたいという農家という地域のニーズと若者の働く場所を作るという課題を結び合わせたもの。販売には様々な仕事があるので、各々の若者のニーズにあわせやすい
- 課題はやはり資金面。様々な財源(主に行政からの委託等)を組み合わせて事業を行っているが、見えてきた課題にとりくむためには1年では営業だけで終わってしまう

ワーカーズヨープ(労協センター事業団)

- 日本労働者協同組合(労協)は、失業者の仕事づくりの活動からスタートした。センター事業団は、「全国連合会の直営店を作って、そこで新しい事業のモデルや運営の仕組みをみずから連合会がつくりながら、各地域に知らせ広げていこう」という機能。事務局員(全国移動:新卒が6割)と一般組合員(現場で働く)から構成されている。組合員の出資金が元手になっている。
- 90年代からフリーターや低学歴の若者が働いていたが、00年代になって、職業訓練や、自立塾・サポステの受託をするようになる。自立塾の卒業生や、サポステの体験実習を受け入れており、受託した千葉の自立塾卒業生の4分の1は労協で働いている。
- ただし組合員は自立するには難しい給与であり、元当事者の若者が事務局員になることは相当に難しい
- 数は少ないが、自信をつけて一般就労に行く場合もある。

- 受け入れる事業所は若者に配慮している。組合員は一般企業と接し方が異なるという感想が若者からもたれている。組合員は「成長することに価値をおいている」
- 就業訓練や生活訓練を行った後でも継続的な就労にはつながらないケースも少なくない。労協では、若者自らが事業を起こすことを支援している。若者の中には、初めて仲間ができたという者もあり、一人ひとりが社会に出るといのはハードルが高い。仕事づくりの際には、同じような立場にある若者が、仲間関係を保ちながらともに働けるように、グループで仕事を作れるように応援することを心がけている。スポット的な清掃や援農隊などの構想がある。
- 収入の6割が自治体からの委託事業

「若者統合型社会的企業」の機能

- ビジネスを行うことによって仕事を創出し、その仕事の中で体験就労の機会を作り出したり、一般就労との媒介を図るなど、中間的労働市場としての機能に力を入れている。
- 当事者である若者は創出された仕事の中で、それぞれの段階やニーズにあわせた柔軟な働き方をすることができる仕組みになっている。
- 組織をみると、数名の常勤スタッフと有償・無償ボランティア、当事者である若者の三層構造からなっていた。当事者が段階を踏んで有償ボランティアに移行したり、常勤スタッフになっていく事例や、仕事を作り出す側に回ることもあり、当事者による事業運営につながっていた。
- しかし経済的な自立をするに至ることはしばしば困難（当事者のもともとの状態に左右される）

社会的企業の量的な規模

- 「社会的企業」概念が多様であるため、把握が困難
- 就労支援を行っていると考えているNPOは341団体ある
- 基金訓練のうち「社会的事業者等訓練コース(合宿型若者自立プログラムを除く)」は158コース、定員数は2497人
- イギリスのCICの初年度は208団体→5年後は4455団体
- イタリアの社会的協同組合B型は2419団体(2005)
- 韓国は406団体(2010)
- その性質上、大規模化は困難ではないか

(参考) 社会的企業支援政策

		イギリス	イタリア	韓国
	社会的企業名称	社会的企業一般*	社会的協同組合	認証社会的企業
直接的支援	政府からの補助金	社会的企業専用の制度は基本的にはなし(ただし、何かしらの補助制度を一定数の社会的企業は補助金を利用している)	なし(地方レベルでは用意されているところもあり)	立ち上げ資金(期限付き)の提供
	税制/社会保険料優遇	認められている法人格はあり(チャリティなど)、CICはなし	支援対象者の税・社会保険料減免、土地取得の税優遇	支援対象者の税の減免、社会保険の一部助成
	人件費補助	特定の法人向けのものなし(労働政策の一部としてはあり)	なし(地方レベルではあり)	専門家の人件費補助、失業者を新規採用する場合の補助
	経営アドバイス	Business Linkによる経営コンサルティング(中小企業向けサービスの拡張)	不明(中間支援団体によるものあり)	経営・会計コンサルティングなど
間接的支援	委託契約の補助/優先購入制度	地方では社会条項を含んだ契約制度はあり(ただし社会的企業限定ではない)	社会条項を含んだ契約制度はあり(ただし社会的企業限定ではない)	企業や政府による社会的企業の製品の優先購入制度の促進
	広報	表彰制度、Webサイトの整備など	不明(中間支援団体によるものあり)	あり(社会的企業の日、マスコミを通じた宣伝)
	人材育成	基本的にはなし(中間支援団体によるものあり)	不明(中間支援団体によるものあり)	社会的企業家アカデミー支援、経営プロボノ養成事業
	その他	金融制度など社会的企業市場の整備、社会的投資への優遇税制の検討 土地・建物(アセット)の提供が行われる場合がある		SRIファンドなどの整備

*CICに限定した支援政策はほとんど見られないため、社会的企業一般を対象としたものをリストアップした。

行政の立場からみた、パートナーとなりうる社会的企業の特徴

- ①組織の特徴：被支援者の成長に合わせて組織の在り方を変えることができ、また今後変容が期待でき、恒常的に活動にかかわるスタッフを持っている団体である。
- ②内容：複数の事業を持ち、被支援者の実態に沿った支援プログラムの開発ができています。また行政では届かなかった層に対する支援アプローチを持っており、被支援者の就労機会を何らかの事業を運営することで提供できている（当事者が常勤スタッフになっている場合もある）。
- ③ネットワーク：すでに地域社会で信頼を勝ち得ており、実績がある。これは資金の獲得という面でも重要である。

政策提案

- ①サービスの質の評価の確立、フルコスト・リカバリー、長期の契約など公共サービス契約の改革
- ②認証制度等の導入(法的な位置づけの明確化)
- ③社会的企業の政策形成への寄与についての評価と政策形成への積極的な参加
- ④能力開発支援と中間支援組織への支援
- ⑤「中間的な働き方」の法的な位置づけ

①サービスの質の評価の確立・フルコストリカバリー・長期の契約など公共サービス契約の改革

- 「若者統合型社会的企業」の多くは、行政からの業務委託や指定管理等に対する対価が運営の基盤であり、入札に左右される
- ①民間よりも安く見積もられがち、②間接経費を含めた管理費等が事業費に含まれない
- 背景に、地方公共団体の職員の仕事との等価性が認められず、サービスの質の評価が定まっていないことがある。
- 事業実施に必要な全ての経費が回収できる仕組みであるフルコストリカバリーの議論

② 認証制度等の導入 (法的な位置づけの明確化)

- イギリス・イタリア・韓国における社会的企業の認定には、
- ① 社会的企業の目的の定義
- ② 資産配分
- ③ 組織の意思決定に対する利害関係者の参加と一人一票原則(ステークホルダーとガバナンス)
- ④ 説明責任、等が重要な指標。

③ 社会的企業の政策形成への寄与についての評価と政策形成への積極的な参加

- 「社会的企業」は、①行政に見えていない、困難を抱える当事者の状況を認識し、②公的な制度に先んじて課題を解決するために事業化し、③その課題を可視化し、制度化を要請する、という独自の価値をもっている。
- 社会的企業が行政のパートナーとして活躍するためには、社会サービスにかかわる政策形成の際には、実績のある「社会的企業」に政策形成プロセスに参加してもらい、政策評価指標作成にも意見を組み入れることが有効

④能力開発支援と中間支援組織への支援

- 若者支援にかかわる支援者は専門的な知識やスキルを持った専門職である。支援者の専門性を高めそれを認証すること、あるいは能力認証により一般労働市場と接続させることを通じて支援者のキャリア形成を円滑にすることは、社会的企業の質を高めることにほかならない。
- 韓国では社会的企業の経営者や職員を養成するためのアカデミーを設置しているが、それぞれの支援者の能力開発に対する支援、またこれを行う中間支援組織への支援も必要である。

④能力開発支援と中間支援組織への支援

- 支援者の専門性を高めそれを認証すること、あるいは能力認証により一般労働市場と接続させることを通じて支援者のキャリア形成を円滑にする
- ネットワークの結節点としての役割も中間支援組織には求められる。社会的企業がつながりにくいような企業や団体とのネットワーク形成のような役割は組織的に担われるべきだろう。なお新しく中間支援団体を作るのではなく、ネットワークをすでに構築している中間支援団体を支援することが政策的には肝要である。

⑤「中間的な働き方」を法的に位置付ける

- 「中間的な働き方」を、最低賃金制度などに裏付けられた一般的な「労働」とは別の枠組みとして議論しているが、実際には、公共サービス受託での競争入札などの場面においては、一般労働市場における「労働」と競争することになり、結果として、他の労働者の足を引っ張る低賃金労働市場を作り出すのではないかという危惧がもたれることがある。
- 一般就労と中間的な働き方を区別するのに役立つのが、諸外国の社会的企業の認定であると考えられる。
- 長期的には、「中間的な働き方」についてのルールを明確にし、限定された新しいカテゴリーを付与するなど、あらたな法的位置づけを検討していく必要がある

労働政策研究報告書№129

「若者統合型社会的企業」の可能性と課題

<http://www.jil.go.jp/institute/reports/2011/0129.htm>

- 序章 研究課題と調査研究の概要
- 第1章 若者統合型社会的企業の活動と経営の課題
- 第2章 若者の移行支援機関としての社会的企業の特徴と支援の方向性
- 第3章 自治体政策における若者の移行支援—コーディネーターとしての役割を中心に
- 第4章 若者自立支援事業のパートナーとしての条件の検討
- 第5章 イギリス・イタリア・韓国における社会的企業政策
- 終章 「社会的企業」に期待される役割と、その役割を果たすために必要な支援について

研究会参加者

- 櫻井 純理 大阪地方自治研究センター 研究員
- 山口 浩平 公益財団法人 生協総合研究所 研究員
- 小杉 礼子 労働政策研究・研修機構 人材育成部門 統括研究員
- 堀 有喜衣 労働政策研究・研修機構 人材育成部門 副主任研究員
- 寺地 幹人 労働政策研究・研修機構 人材育成部門 臨時研究協力員
- 米澤 旦 日本学術振興会 特別研究員