

第1章 若者統合型社会的企業の活動と経営の課題

第1節 はじめに

「若者統合型社会的企業」は具体的にどのような活動を行い、経営面ではどのような状況にあるのだろうか。本報告書は2年にわたって実施した調査研究をとりまとめたものであるが、昨年度、中間報告として資料シリーズを刊行している。本章の目的は、中間報告である資料シリーズの知見と課題について、活動内容と経営基盤に焦点づけて紹介し、2章以降の前提となる問題意識を示すことである。

昨年度の調査研究においては、17団体に対してインタビュー調査を実施した。うち、若者を直接支援する現場が10団体あり、その一覧を図表1-1に示した（今年度のインタビュー全対象の一覧については序章を参照）。なお第4章において、今年度の対象団体における詳しい議論が展開される。

図表1-1 調査対象となった若者支援の現場

		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
中間報告の対象団体	京都オレンジの会	◎	◎	○	
	栗東地域福祉事業所(ふくろうの家)		◎	◎	○
	FUSSA地域福祉事業所(熊川児童館)			○	
	芝山地域福祉事業所(労協若者自立塾)	○	◎	◎	
	自立支援センター まめの樹		○	◎	◎
	つどい			◎	
	風車			◎	
	ワーコレ キャリー		○	◎	
	轆グループ協議会			◎	
	神奈川ワーカーズ・コレクティブ協会(コミュニティキッチンぼらん)		◎	◎	

資料出所：労働政策研究・研修機構（2010）第2章を元に加筆修正

図表1-1は、調査対象となった若者支援の現場の一覧を示しているだけでなく、どのような活動を行っているかについても活動内容を分類し、それぞれの団体の活動を示したものである。重点が置かれている機能に◎印を、重点は別のところにあるがその機能も持ち合わせていると思われるものには○印を付けている（以下、資料シリーズ 第2章第2節第1項より抜粋・引用する）。

就業に至るまでの支援活動のなかには、まず、①支援対象者が自宅から外出して他者との接点を持ち、そこで気兼ねなく過ごせるような「居場所の提供」を行う活動がある。次に、②就労を望む対象者に対して、就労に向けた「教育訓練を行う活動」がある。後述するように、ここには各種のジョブトレーニング、企業での体験実習、トライアル雇用が含まれる。③の「柔軟な就労機会の提供」とは、短時間あるいは不規則なシフトで

あれ、その団体の業務を担う正式メンバーとして就労する機会を提供しているという意味である。④の「一般就労への移行支援」とは、正社員としての一般企業での就労を前提に、求人企業とのマッチングや就職活動として必要な準備活動を提供することを指している。訓練的機能も兼ねた柔軟な就労（③）から一般企業での就労へ移行する過程においても教育訓練が必要だと考えられ、④の「一般就労への移行支援」はそのような訓練も含むものとして捉えておく。

調査先のNPOや労働者協同組合等が行っている就業支援活動にはかなりの幅があり、それは活動の対象者にも広がりがあることを意味している。つまり、これらの活動内容は①から④に向かうにつれて、一般企業でのフルタイム就業（＝経済的自立）との距離が縮まっていく。長年ひきこもり生活を続けてきた人がまず他人と話をし、一緒に時間を過ごせるようになり（①）、働くために必要な基礎知識・社会性・自信を身につけ（②）、周囲と協力しながら仕事ができるようになっていく（③）。さらに一般企業での就労を望む人に対しては、そのための具体的な支援が行われる（④）。

ただし、①～③の境界線は実際にはかなり不鮮明である。柔軟な就労機会を提供する「働き場所」であっても、その活動は個別の支援対象者の状態や意思に応じて、「教育訓練」としてもとらえられるし、「居場所」としての意義がより前面に出ることもありうる。実際、同じ活動に「就労」として携わっている参加者もいれば、一時的な体験実習や長期的な職業訓練の場として参加している人もいる。また、支援団体側の認識・活動の位置づけとしても、それぞれの活動の目的がそれほど明確に割り切られているわけではない。

今回の社会的企業の調査から見えてきた活動の特徴・意義は、（１）居場所・教育訓練・柔軟な就労場所という支援活動（上記①→③の過程）は一体的もしくは連続的に展開されており、（２）その過程で形成される仲間とのつながりが生かされているという点にある。若者たちの居場所として機能しつつ、そこで職業につくための訓練が行われ、さらには就労の場を提供するという一連の活動は、実際には一体として—それほど明瞭に区別されているわけではなく—行われ、あるいは一連の過程として行われている。また、そのプロセスのなかでは、居場所や訓練過程で知り合った仲間同士の人間関係が就労への移行に持ち込まれている場合が見受けられる。

第２節 社会的企業の活動内容

以下では資料シリーズ 第２章第３節より抜粋・引用しながら、各団体が実施している活動を具体的に素描していきたい。

(1) 京都オレンジの会 (NPO)

オレンジの会の活動は1992年、不登校の若者のための居場所として始まっている。1998年には不登校の若者の子を持つ親の会「京都オレンジの会」が結成され、その2年後に「交流広場ライフアート共同作業所」として、社会的ひきこもり支援を行う通所型共同作業所として京都市から認可を受けた。京都におけるひきこもり支援活動では草分け的な存在のひとつで、活動はその後神戸などの他地域にも広がっている。

京都オレンジの会の活動場所には、ライフアート共同作業所、東山三条ライフステーション（事務所およびマドリッドカフェ）、情報センターISIS、山ハウス（寮）がある利用者は10代から30代後半までの約40名で、多くはひきこもり者である（3名は障害者手帳を保持）。支援活動は当事者（の親）からの相談に応えることから始まる。ライフステーションから歩いて5分の路地の奥に2階建てのライフアート共同作業所の建物がある。参加者は徐々にそこでの活動（花の手入れ、大工仕事、調理、マーじゃんなどのゲーム）に加わることで、外出することや他人と過ごすことに慣れていく。また、親元から通うのが難しい参加者のために、山ハウスという共同生活を行う寮があり、現在は2名が利用している。これらの活動は居場所を提供するものである。

その後、本人の希望や状態が整えば、ISISが実施する訓練（パソコン教室や事務作業の補助）への参加や、就労体験に移行する。就労体験の内容には、ライフステーション1階にあるマドリッドカフェの調理（カレーやケーキを作る仕事）と接客に加え、会の仕事以外での体験（清掃会社の仕事、近くのメールセンターでのメール便配達、コンビニでの販売など）がある。必要に応じて通所メンバーがジョブコーチとして付き添い、新人の手助けをする。

このように、京都オレンジの会の活動は、「もともと目的自体は、就労の体験はさせるけれども、ここは斡旋する場所じゃない」ということもあり、居場所から訓練までの機能を有していると言える。会の活動に関わる事務補助の仕事を参加者が行っている場合もあるが、これも訓練のひとつという位置づけである。その後別の職場に就職したケースは少数あるものの、正社員就労はきわめて稀である。オレンジの会には4～8年ひきこもって生活をしてきた人が比較的多く、その他に発達障害、社会不安症、強迫観念、うつ、統合失調症などの問題を抱えた若者や、学校は卒業したものの就労の段階でつまづいた人、仕事が長く続かない人たちが参加している。社会の中での自分の居場所や働き場所につなげるためのステップアップ指導と、社会生活の自立訓練の場を提供している。

(2) ワーカーズコープ（粟東地域福祉事業所・FUSSA 地域福祉事業所・芝山地域福祉事業所・自立支援センターまめの樹）

ワーカーズコープ（労働者協同組合）の歴史は、1971年西宮市で高齢者事業団が結成され、失業者・中高年齢者の仕事づくりを、主に自治体からの委託事業を中心に広げて

いったことにさかのぼる。この運動は全国に広がっていくが、1980年代に入ると失業対策から、労働者協同組合として組合員の主体的な労働参加へと方向性を変えていく。その後、高齢者による協同組合づくりや、介護保険制度の開始を前にヘルパー養成講座と地域福祉事業へと展開している。

移行支援機関としての取り組みとしては、2005年から厚生労働省「若者自立塾創出推進事業」団体として選定され、千葉県芝山町にて「労協若者自立塾」を運営している。1期3カ月、第13期終了時点で卒業生85名、そのうち就労者数は59名（うち、ワーカーズコープでの就労者が15名）となっている(2008年11月現在)。また、2006年度開始の「地域若者ステーション事業」についても8カ所で運営している。それぞれが、地域のワーカーズコープとの連携の下、職場体験や職場見学に取り組んでいる。

先の図表に戻ると、職業訓練の実施およびメンバーとしての就労機会の提供（上記分類の②と③）を中心としながら、少なくとも一部の事業所では居場所づくりや一般就労への移行支援などに活動範囲を広げている。

労協センター事業団のなかで職業訓練を最も早い時期から手掛けていたのが、滋賀県栗東市にある事業所「ふくろうの家」である。ふくろうの家は代表の花崎昌子さん（労協センター事業団の全国事務局員）が、1992年頃から生協の物流センターで仕分けなどの仕事をしてきた女性たちに呼びかけ、ヘルパー講座を始めたのがきっかけで、1999年に作られた。現在手がけている事業の内容は、事業高の大きな順に、高齢者向けの配食事業、学童クラブ（滋賀県草津市の児童育成クラブ4か所のうち1か所の指定管理者）、ケアワーカー養成の職業訓練、在宅介護（ホームヘルパー派遣）事業である。若年者の就業支援については、雇用・能力開発機構からの委託を受けた職業訓練（ヘルパー2級講座）の実施を2004年から行っている。3か月間の講座では、高齢者施設や障害者施設で働くために必要となる基礎知識を学び、現場での体験実習も行う。ケアワークで重要な他者との共感能力を高めるために、演劇体験や障害者作業所での紙すき体験などを盛り込んでいることや、参加者同士の話し合いの時間を多くとることで、過去の自分のつまづきを客観視できるように導いていくことも、ここでの訓練プログラムの特徴である。受講者の中には、うつ病や発達障害などの課題を抱えた若者が少なからず含まれている。また、最近では前の職場がつぶれたり解雇されたりして転職を余儀なくされた若者の受講が増えている。

ヘルパー講座を受講した若者のなかには、現在事業所の副所長を務めている人も含めて、卒業後ふくろうの家で働くようになった人がいる。その場合、子育ての都合に合わせて学童クラブと配食の仕事を組み合わせ、8時間より短い時間しか働かない日もあるなど、柔軟な働き方を認めている。また、夏休みだけ学童クラブの仕事を手伝ったり、配食の仕事を不定期でボランティア的に手伝ったりしている卒業生もいる。

このように、ワーカーズコープでは職業訓練に参加し、その後労協の職場でメンバー

として働くことが可能である。後述する芝山地域福祉事業所の例を見ても、実際に少なからぬ卒塾生が労協で働き続けている。また、東京の中部地域福祉事業所が開設している自立支援センター「まめの樹」では、障害者に対する就労継続支援（A型）と就労移行支援を行っていて、前者での仕事の約 8 割は労協連合会に関連した仕事である上、労協のスタッフになることを勧めることもある（まだ実例はない）。問題は、個別ワーカーズコープの従業員数が限られていることや（たとえばふくろうの家の場合、非常勤を含めて 15 人）、事業所単独での採算に留意した運営が求められていることから、それほど多くの人を受け入れる余裕はないことである。

こうしたことから、労協センター事業団では、地域での新たな仕事づくりを積極的に進めていこうとしている。その典型的な事例が、若者自立塾の運営を受託している芝山地域福祉事業所での仕事おこしである。ここでは卒塾生のうち約 15 人が労協の事業所で働いているが、敷地内に仮設したグループホームに居住して求職活動を続けている若者も 10 人程度いる。この若者たちの仕事おこしとして、複数の取組みが始まっている。一つは、労協の現場の清掃を行う仕事であり、将来的には地域の他の施設の清掃も行うチームを立ち上げたいと考えている。次に、廃食油を使ったバイオディーゼル燃料（BDF）の製造・販売事業である。近隣の事業所に依頼して廃食油を分けてもらい、これを BDF にリサイクルする事業で、廃油の回収作業を進めている。さらに、菜の花とひまわりを栽培して油をとる仕事も始めていて、こちらは 2008 年から販売もしている。今後は高齢化が進む農家の仕事を支援できるような「援農隊」の仕事に広げていく構想もあり、今は芝刈り機の講習を行っている。労協センター事業団では、この芝山地域福祉事業所と同じような仕組みを「みやぎ北若者ステーション」を受託している宮城県の大崎事業所でも生協と一緒に進めていく予定で、現在準備中である。

このように、ワーカーズコープの活動は、個別の地域福祉事業所の活動として、職業訓練の提供から柔軟な就労に至る支援を一体的に展開しつつ、労協連合会や他の事業所の支援を効果的に活用している。居場所の提供については芝山地域福祉事業所のグループホーム事業、一般就労に移行するための具体的な支援としては、まめの樹の障害者就労移行支援事業が挙げられるが、こうした事業もワーカーズコープの他の事業と結びつけて展開されている。

（3）ワーカーズ・コレクティブ

ワーカーズ・コレクティブは、主として 1980 年代前半より、生活クラブ生協という生活協同組合の活動を経験してきた女性たちによって形成されてきた事業体であり、その団体への出資をとおした資本形成、意志決定過程、そして労働へのそれぞれ平等な参加を特徴としている。全国の連帯組織であるワーカーズ・コレクティブ・ネットワーク・ジャパンの 2009 年の調査によると、団体数は 370 で、8847 人が働き、事業高は約 115

億円となっている。主な事業分野は高齢者介護・子育て支援などの社会サービス、生活協同組合からの業務委託、お弁当・パン・総菜などの食関連サービスがその大半を占めているほか、生活ニーズに基づいた事業をおこしている。

ワーカーズ・コレクティブで働くメンバーの94%は女性であり、年齢層は、40代以降が約89%を占めている。近年若年層の参加が増えつつあるとはいえ、移行支援機関として見た際には、メンバーとして資金を出し、経営に参加するという形態に直接関わる可能性はありつつも、実態としては雇用の受け皿として機能することは難しい面がある。

それに対して、神奈川におけるワーカーズ・コレクティブの調査研究と政策提言、ネットワーク形成、そして新たな事業展開の核となることを目指し、2004年に設立された「特定非営利活動法人 ワーカーズ・コレクティブ協会」は、就労体験の受け入れを行いつつ、自ら就労困難な若者や障害をもつ人々と共に働く場づくりに取り組んでいる。具体的には、「神奈川県障害者就職促進委託訓練事業「トライ！」」の受託によるワーカーズ・コレクティブでの訓練受け入れと、よこはま若者サポートステーションからの紹介による「若者を対象とした職場体験コーディネート事業」が主である。また、2008年に開始した「コミュニティキッチン ぽらん事業」は若者や障害者と一緒に働く総菜製造と販売を行う事業である。その他にも、「ワーカーズ・コレクティブに就労した若者の定着に関する問題・課題を探る調査研究」をはじめ、様々な調査をこれまでに実施するとともに、就労を受け入れるワーカーズ・コレクティブ事業者への「心得講座」の実施などを行っている。

埼玉県で活動する「ワーカーズ・コレクティブつどい」の場合は、生活クラブ生協から委託された受注業務やカタログの帳合業務などを行っている。なかなか働きに出られない高齢者や障害を持った人、なんらかの課題を抱えた若い人たちもともに働くことを重視していて、メンバー約90名のなかには、障害者3名と高齢者（60代が17名）も含まれている。また、若いメンバーには、「うまくしゃべれない、はきはきと意思疎通を図るということが難しい子」や「手がスローだったり、マイペースだったり」して、一般企業での就労は難しいと思われる人も多い。

こうした多様なメンバーが自分の体力・能力に合わせて働けるようにするための工夫として、封入・資材・受注などの職務ごとに、どこまでの仕事ができるようになり、どれだけの期間が経過すれば時給がいくら上がるという段階的な時給アップの制度を作っている。その上で、たとえば体力的な問題でできない作業がある人には、できる作業に専念してもらい、その代わりに少し時給を下げても働く形を取る。また、徐々に仕事を覚えていけるように実務的な研修に力を入れているほか、試算表等が読めるようにする教育を行うことで事業運営への理解が深められるように心がけている。自分のペースで少しずつ仕事に対する自信をつけていくことで、人間不信に陥って家から出られなかったような人も次第に明るくなってきたということである。

ワーカーズ・コレクティブでの職業訓練（職場体験）に関しては、NPOワーカーズ・コレクティブ協会（横浜市）が間に入る形でコーディネートし、各団体で実施されている例がある。同協会は神奈川県ワーカーズ・コレクティブ連合会が2004年に設立した団体であり、ワーカーズ・コレクティブの新たな事業展開の模索や、そのための調査研究・政策提言、ネットワーク形成などを担っている。これまでに協会がコーディネートした職業訓練の一つは、神奈川県から受託した障害者就職促進委託訓練事業「トライ！」で、もう一つはよこはま若者サポートステーション（以下、よこはまサポステ）のジョブトレーニング事業である。前者については、2008・09年度の2年間で知的障害者14人の実習を受け入れた。そのうち2人は一般企業と福祉作業所に就労し、1人はワーカーズ・コレクティブ「ポピンズ」でボランティアとして働いている（ワーカーズ・コレクティブ協会のホームページを参照）。

後者のよこはまサポステのジョブトレーニング事業では、2007年からの3年間で約50人を受け入れてきた。受け入れ先の団体は本人の希望をふまえて、受け入れ団体やサポステの職員とも一緒に決定している。1回につき10日間の体験実習だが、実態としては、平均で1日4時間・週2日となっている。トレーニングの終了後、本人が希望して実習先団体で働き続けているケースもある。見きわめ期間が必要だと思われる場合には、体験実習後さらに最大60時間のチャレンジ訓練を独自に設けている。サポステの体験実習ではできなかったことへの再挑戦やおさらいを行って、それからワーカーズ・コレクティブのメンバーになったり、アルバイトとして働いたりするようにしているのである。2008年度については、体験実習後に3名がメンバー、1名がアルバイトとして団体に働くようになり、追加のチャレンジ訓練を経た後にメンバーとなった人が1名いる。

サポステの体験実習後にメンバーとして就労している例のひとつとして、企業組合「ワーカーズ・キャリア」（横浜市）がある。主業務は緑ナンバー車を使った運送業務で、7割は生活クラブ生協の牛乳配達、残りは系列のワーカーズ団体（「オルタフーズ・ある」と「有限会社くわんね」）が扱う食品関係の物流の仕事である。その他に生産者と直接提携したカタログ販売業も始めている。キャリア全体ではこれまでに10名近くの体験実習生を受け入れた。鴨居牛乳センターで実習を終えた人では、2名が3ヵ月間の見習い期間を経て週2日程度働いている。ペーパードライバー講習を受けた後、仕事は比較的運転が易しいコースの配達を受け持つよう配慮している。

このように、神奈川県を中心としたワーカーズ・コレクティブでは、ワーカーズ・コレクティブ協会が媒介する形で課題を持つ若者たちの職業訓練から就労に至るまでの支援を行っているが、職業訓練の受け入れにはいくつかの課題があり、試行的な段階にあると理解するほうがよさそうである。たとえば、訓練受け入れを最終的に決めるのは個別団体であることから、「そのワーカーズの事業規模とか状況とか、それから、『やっぱり専門家じゃないんだから無理なんじゃないの』っていう意見に引きずられれば受け入

れることができない」(ワーカーズ・コレクティブ協会)。訓練後の就労を受け入れている団体でも、本人が希望する日数働いてもらえるだけの仕事量があるとは言えない(たとえば、上述のキャリア)。さらに、ここで紹介した活動は「たまたま神奈川にワーカーズ・コレクティブってというのがあってやれているだけ」(同協会)という面もある。

こうした課題に対し、ワーカーズ・コレクティブ協会では職業訓練機能に重点を置いた新たなワーカーズのモデルを2009年に立ち上げた。これが横浜市瀬谷区の「コミュニティキッチン・ぼらん」で、惣菜や弁当の製造と店頭販売を行っている。ぼらんのメンバーは職員4人と訓練を兼ねて参加しているスタッフ4人、ボランティア(他のワーカーズが時給などを負担して応援している人)6人という構成である。訓練的な参加スタッフの内訳は障害者手帳・療育手帳を持つ人が2人(知的障害と精神障害)と就労経験の少ない若者2人で、洗い物や食材の重さを計るといった軽作業を中心に、コロッケづくりは全過程を担当できるまでになっている。今後、こうした訓練機能をもちながらビジネスとして軌道に乗せていくためには、より生産性の高い仕事もできるよう職務の幅を広げるとともに、コロッケの販路を拡大することも必要になってくる。

ぼらんのような職場が軌道に乗り、職業訓練の機能を担えるようになれば、そこから別のワーカーズ・コレクティブでの就労に移行する可能性も生まれてくるだろう。ワーカーズ・コレクティブ協会では、将来的にはそうしたワーカーズ間での就労移行も支援していきたいと考えている。また、ワーカーズ以外に、たとえば現在付き合いのある生産者などの一般企業で雇用してもらえるよう、外部企業へのコーディネートまで広げたいという考えももっている(引用おわり)。

第3節 組織と経営基盤の課題

第2節で団体の活動内容について検討したが、こうした活動はどのような経済的、人的基盤のもとに成り立っているのか。またそのしくみは持続的であるのか。続く第3節では、若者統合型社会的企業の存立構造と課題について検討する(以下、資料シリーズ第3章第2-3節より抜粋・引用)。

ヒアリング対象の各団体は、株式会社のほかは任意団体である一例をのぞき、NPOか企業組合、またはその両方の側面を有機的につないでいる団体である。非営利法人、中間法人としての理念に基づく事業を展開しているわけだが、最初に各団体のおもな事業について、その業務の運営費がどのような形で調達されているのか、という視点から整理を試みる。

(1) 収入事業の種類

① 公共部門から受託した業務

各団体の事業のうち、まず挙げられるのは、地方自治体や国から受託している公的な性格の強い業務である。

具体的には、ワーカーズコープ・労協センター事業団では、事業の6割が自治体の指定管理制度に基づく事業の受託費であり、事業所レベルでは「FUSSA 地域福祉事業所」はほとんどが児童館・学童クラブの運営管理費であり、「まめの樹」は障害者自立支援法に基づく自立支援給付費が収入の6割を占める。さらに、「まめの樹」の残りの収入である清掃業務費についても区の公園清掃の受託からくる部分が多い。また、「ふくろうの家」も学童クラブの運営費、職業訓練の委託費の占める比率は高く、介護事業まで含めれば、公共部門からの受託は半分ぐらいになる。労協センター事業団全体でも、介護保険収入はおおよそ15%前後を占め、これと指定管理制度をあわせれば8割近くとなる。「京都オレンジの会」は京都市からの通所型共同作業所としての助成金が収入の大半といえる（ただし、これは直接の若者就業支援の事業にあたるが）。

社会的に必要なサービスや製品を提供するという「社会的企業」のそもそもの性格ゆえに、こうした公共部門との関係は当然ともいえる。公共部門からの「業務委託」や「指定管理者」の選定は、競争入札により価格のみで決定されることが多い。

② 関係団体から受託した業務

もうひとつの収入の大きな柱は、ワーカーズコレクティブに見られる強い関連を持った団体から受託した業務である。すなわち、「つどい」「轍グループ」「ワーコレキャリー」の3団体はいずれも各地の生活クラブ生協、生活クラブ連合会からの配送・帳合・伝票受付などの業務を独占的に受託している。「ワーコレキャリー」はこれ以外の業務も2割弱を占めるが、他の2団体は関連団体からの受注が収益業務のすべてである。こうした独占的な関係を「甘さにつながる」（轍グループ）と自己批判する向きもあるが、組合員の出資により成り立ち、営利を目的としない独自の理念に基づくという組織の性格がこうした構造の背景にある。

このほかにも、「風車」のリユース食器レンタル事業への発注者も他のワーカーズコレクティブであったり、「ワーカーズコレクティブ協会」が運営する「ぼらん」（弁当・惣菜製造販売事業）も他のワーカーズコレクティブからの応援（ボランティア）があって成り立っていたりする。

一方、ワーカーズコープ・労協センター事業団においても、「まめの樹」や「芝山地域福祉事業所」の自立塾卒塾生が取り組む事業の一部は、他の労協の事業所が指定管理を受けている施設の清掃事業だったりしている。関連グループ内での支え合いといった構造がある。

③一般市場に対してサービス・製品を提供する業務

これらに対して、一般的な市場を相手にしてサービスや製品を提供することから収益を得ている事業もある。たとえば、「ふくろうの家」の弁当の製造・配食事業は収益の半分を占める。また、「ワーカーズコレクティブ協会」が運営する「ぼらん」も現在月間100万円の売り上げになった。

「芝山地域福祉事業所」の自立塾卒塾生がとりくむ「菜の花プロジェクト」はバイオディーゼル燃料を開発して販売する計画であり、「風車」の食器レンタルも「まめの樹」の印刷など一般からの受注も期待している。ただ、その立ち上げ資金としては、「菜の花プロジェクト」では農水省のバイオディーゼル燃料研究の助成金を当てにしている段階であるし、「風車」は福祉医療機構の助成金を得ている。「ぼらん」も市のコミュニティビジネス支援事業助成金を受けている。一般市場での一定の成果を上げている事業もあるが、その立ち上げ段階に公的資金が活用されている点も見落としてはならないであろう。

④無償の業務、出資金・会費・寄付

企業組合の形態をとる団体が多いが、この場合は組合員の出資金が基本的な事業費となる。このほか、「京都オレンジの会」では、会員からの会費が運営費の一部となっている。

(2) 収入の構造と特徴

以上、今回のヒアリング先団体全体としてみれば、4類型のうち③の一般市場からの収益はそれほど大きくない。事業体としては大きなワーカーズコープ・労協センター事業団の場合でみると、一般市場からの収入は全体の2割程度にとどまる。また、ワーカーズコレクティブでは、関連団体内での閉じた取引の占める比率が大きい。組合員の理解と出資に支えられた仕組みであり、公的資金に頼らない基盤があるといえるが、一方で、この範囲に事業が限られるということで、若者の受け入れについても現状の規模を拡大することは難しい。

若者の移行支援に携わる「社会的企業」の収入の構造を検討すると、公共的な仕事の担い手として社会的な役割を果たしていれば、公的資金が収入に占める割合は大きい。一方、組合として互助的な性格が強ければ、事業の範囲が限定的になるという性格があるといえる。

(3) 報酬・社会保険

事業が公的資金と互助的な出資金とで支えられる構造のもと、そこで働く人たちの収入はどのような水準にあるのだろうか。若者の職業的・社会的自立のためには、食べていける収入をどう確保するかは重要な点だが、現在の「社会的企業」はそこで働く人に自

立てできる水準の報酬を提供できているのだろうか。

①配分のルールと報酬の水準

調査対象団体は、事業収益（余剰金）を報酬として組合員・メンバーに配分しているが、その配分のルールは明確で透明性が高い。労協センター事業団も、ワーカーズコレクティブも組合員の相互の理解の下で配分のルールを決めている。労協の地方事業所の場合、収入のうち一定比率については中央機能の維持のために本部に提供するが、原則として配分は事業所単位で考えられ、実施される。ただし、同じ業務で同地域の場合は（例えば東京都内で受託した児童館の運営）、統一の給与基準により配分しているし、また配分に当たっては地域における同職種の一般的な賃金が参考にされる。また、本部機能を担い全国転勤がある事務局員は別の給与体系によっている。一方、ワーカーズコレクティブやそのほかのNPOでは、それぞれの団体でルールを決めて相互の納得の上で配分している。例えば「つどい」では職務内容と累計の労働時間によって体系化した賃金基準が明示されていた。

働き方は、常勤と勤務時間や勤務日が少ない非常勤の働き方が組み合わされている場合が多く、非常勤の場合は時間給で常勤の場合は月ぎめの固定給、あるいは時間給という場合もある。時間給の水準は地域と職種による違いが大きいが、具体的な聞き取りができた範囲では、750円（ふくろうの家）から1100円（ワーコレキャリー）までである。中には、立ち上げたばかりの「風車」のように200円というケースもあった。常勤の場合は、16万～25万円まで（FUSSA 地域福祉事業所）、20万円弱（オレンジの会）など。年収では、「つどい」の理事長で320万円、NPOでは高い水準だという「きょうとNPOセンター」で「若い人で年収300万円ぐらい」、「轍グループ」では「配達で300万円以上の人もいる」といった水準である。

収入の水準はそれぞれの団体による違いが大きいが、扶養家族の範囲で働くメンバーは少なからずいて、「ここでの収入では食べていけない水準ではない」（つどい）という認識を多くのメンバーが持っている。「児童館で働きながら生計を成り立たせていきたい人は多いが、一人の収入で子育て家庭を支えるのは難しく、男性の結婚退職が多い」（FUSSA 地域福祉事業所）という実態がある。

その中で、普通の家族形成ができる賃金水準とすることに積極的で、比較的高い賃金水準を実現しているのは、労協の事務局員であり、また、ワーカーズコレクティブ「轍グループ」や「ワーコレキャリー」である。労協の事務局員は地方事業所の運営責任者となるなど責任の大きい仕事を任されており、また「轍グループ」「ワーコレキャリー」は配送の仕事がメインで、一般貨物運送業者の認可を受けての事業であり、1.5トン車の運転や高いプロ意識が要求されている。

採用においても、労協の事務局員については新規大卒の定期採用を行っているし、「轍

グループ」ではハローワーク経由で一般労働市場から採用している。こうした採用が成立していることから、一般市場のレベルの賃金であるということができよう。

こうした比較的高い給与水準の部分があるものの、他の団体がこれに倣うことができるとはいえないし、また、例えば労協の一般の組合員から事務局員への昇格試験も用意されているが、合格することは簡単ではない。「事務局員と組合員の間には普通じゃないハードルがある」（ふくろうの家）。さらに、「NPO で働いた後のキャリアパスがない」という外部労働市場との適正なつながりが形成されづらいという問題もある。

「社会的企業」で働く人のキャリア形成には難しい課題がまだ多く残されている。

②社会保険の加入状況

労協センター事業団の事務局員、「轍グループ」では社会保険加入が原則である。「ワーコレキャリア」「つどい」では週労働日数が一定以上であれば加入している。そのほかの場合、扶養家族の範囲内で働いている場合は少なくない（引用おわり）。

第4節 おわりに

本章は、昨年度の成果から明らかになった若者統合型社会的企業の活動と組織の課題について検討を加えた。

そこで明らかになったのは、以下の諸点である。

1. 若者統合型社会的企業が行っている活動は、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、が主として挙げられる。一つの団体の中で複数の活動が実施されることが多く、また連続性を持った活動として当事者である若者に利用されていることもある。一般就労ではないが福祉的就労でもない、柔軟性をもった働き方が実現しており、若者統合型社会的企業の中で当事者がステップを踏んでスタッフになったり、ほんの少数ではあるが一般就労へ接続しているという点で、「中間的労働市場」の萌芽を認めることができる。
2. 若者統合型社会的企業の経営基盤はかなり脆弱である。収入は地方自治体や国からの委託によるものか、または関係団体からの仕事の受託が中心である。前者の場合には、委託の継続が約束されておらず、また後者の場合には拡大が見込めないという問題があり、いずれにしてもまず雇用の場としては不安定で限られているといわざるをえない。中には一般的な市場からの収益が事業収入の半分を占めている場合もあるが、まれな存在と言える。

こうした構造上の問題から、支援スタッフとして組織内でキャリア形成をしていくことは、一般労働市場と比較して収入面において困難である。また、社会的企業で専門

スタッフとして働いた後の一般労働市場との接続も十分にうまくいっているとは言えない。支援スタッフの専門性を社会的に評価するような仕組みがまだ十分に普及していないことが背景にある。

3. 行政からの委託は多くの場合「業務委託」や「指定管理者制度」を通じて行われているが、まだ、十分に仕事の質に対する評価が確立されていないため、価格だけの競争入札制度がとられている場合が多い。現在のような公共サービスの分担の在り方はしばしば、社会的企業を疲弊させている。

以上のように、若者統合型社会的企業は「中間的労働市場」として重要な役割を果たせる可能性がありつつも、看過できない課題として指摘されたのが、社会的企業の経営基盤の脆弱さと、行政との関係の在り方である。

そこで本年度はこの2つの課題を念頭に置き、昨年度はワーカーズコープやワーカーズ・コレクティブが調査対象の中心であったことから、さらに若者支援の現場となっているNPO団体等およびこれに関わる地方自治体にも訪問してインタビュー調査を実施することとした。

本年度の調査団体を対象とした分析は、次章以降に展開される。

【参考文献】

労働政策研究・研修機構，2010，『若者の就業への移行支援と我が国の社会的企業——ヒアリング調査による現状と課題の検討』（資料シリーズ No.68）。

第2章 若者の移行支援機関としての社会的企業の特性と支援の方向性

第1節 はじめに

社会的課題の解決に向けてビジネスの手法を用いる主体である社会的企業は、政府のすすめる「新しい公共」施策とも相まって、その存在に注目が集まり、活動基盤整備等の具体的な支援政策の検討が進められつつある。一方で、NPOと企業のハイブリッドとして注目される社会的企業は、そのイノベーティブな事業モデルの形成や地域活性化の手法、当事者に寄り添った質の高い公共サービスの提供機能に注目が集まる一方で、その範囲や定義、位置づけが明確になっているわけではない（山口 2010）。そこで本稿では、事業体としての特性を一定程度認識しつつも、民間の非営利・協同組織を主たる担い手とする「サード・セクター」の一部として社会的企業をとらえ、主として非営利組織との共通性・連続性に注目して、その特性を一体的に検討することとする。

他のセクターとは異なるサード・セクターの一部としての社会的企業の原理と独自の存在意義とは、①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、という一連の流れにある。優れたビジネスモデルを持って社会的課題にアプローチするという機能や、公共サービスの提供という部分に注目が集まる傾向があるが、本稿ではその事業化のプロセスと、事業の実績から公共政策の洗練と形成に寄与する社会的企業の機能にも注目すべきであると考えている。

それは、若者支援の分野における社会的企業の存在意義を検討していく上で、労働集約的な事業であり、かつ公的機関との協働によって事業実施にあたる傾向があるということ念頭にを入れるなら、国や自治体の政策に対して実施段階のみならず、政策形成・評価にあたる部分における協働もまた必要不可欠であるということに関わっている。

本稿では、自治体の行う若者支援政策の形成およびその洗練に寄与する社会的企業の存在を、兵庫県の「生きがいしごとサポートセンター事業」における県と社会的企業の協働および、栃木県の若者支援政策の形成における県内諸組織との連携、の二つの事例を見ながら、位置づけていく。両者の事例ではまた、行政との契約関係において、社会的企業の独自性をどのように折り込んで評価していくか、という課題もまた提起している。また、課題を解決する上で、社会的企業と公的機関がどのような関係性を築くのか、という視点が重要になってくる。それは、いわゆる「協働」の内実を洗練し、協働をとおして社会的企業の基盤整備ができるような条件整備を行うこと、およびサード・セクターの諸組織の事業形成力を高めるようなネットワークへの支援を行うという方向性が見いださる。これはサード・セクターの諸組織を支援して能力開発をしながら、公共サービスの質を高めるというブレア政権下のイギリスの社会的企業施策に一つの方向性

があるだろう（山口 2007）。

第2節 若者の移行支援機関としての社会的企業の特性

1. サード・セクターの一部門としての社会的企業

社会的企業（social enterprise）とは、営利を主たる目的とせず、社会的課題を解決するための取り組みをビジネスの手法を用いて行う主体として認識されている。ヨーロッパにおいて、それは社会的排除と闘う主体として（Spear, et al. 2001）、課題の最前線で当事者のニーズに寄り添ったアプローチをすることが、その特性として位置づけられる。それは、公平・平等にサービスを提供しようとする公的部門にも、利益を最大化しようとする民間営利部門にも提供できず、かつボランティアや無償の援助でもなく、自らの事業を通じて持続可能で適切な組織運営を行う主体としての社会的企業の持っている可能性である。

このように社会的企業が注目されるようになってきたのは、ヨーロッパにおいては1990年代後半であり、支援政策が具体化されるのは2000年代に入ってからのことである。また、日本においてこの用語が学問的・政策的に使用されはじめるのは2000年代後半になってからである（谷本 2006/ 塚本・山岸 2008 など）。しかし、用語の問題を離れ、事業活動をとおした社会問題へのアプローチという基本的な要素を取り上げれば、ヨーロッパにおいては19世紀のロッチデール公正開拓者組合など各種協同組合の運動や、主としてフランスで発展してきた「社会的経済」（富沢 1999）、そして、国家・市場と対峙する広範な非営利セクターを包含する「サード・セクター」（Evers 2004）など、現代の社会的企業概念に通底し、その連続性を検討しうる概念は多様に存在している。

また日本においても、戦前から連なる各種の協同組合運動、障害をもつ子どもと親たちの当事者運動、主として高齢者介護の領域における自主福祉活動など、社会問題としての共通の認識がなされておらず、かつ政策化がされていない分野において、課題の当事者を中心として組織化し、先駆的にその解決を事業をとおして目指してきた活動が存在してきた。また、主として一定の地理的な範囲において、その住民たちが中心となってその地域の抱える課題を解決する事業をつくる「コミュニティ・ビジネス」や、社会に潜在する問題にイノベティブな方法でアプローチしていく「ソーシャル・ビジネス」などの概念が登場している。これらの用語は2000年代以降政策化されたことで、その存在が一定程度可視化されつつある。一方で、1998年の特定非営利活動促進法の成立と施行によって、社会問題にアプローチする新たな主体としてのNPO法人の存在は強く認識されることとなっている。

従ってまず、本稿で検討する社会的企業とは、それまでの実績からかけ離れた全く新しい存在なのではなく、サード・セクターを構成する一つの類型として位置づけるのが

適当である。それは、用語上の差違や細かな特性を検討する以前に、社会的企業が持つ根源的な特性が、上記のように多様に語られる考え方と共通性を有すると考えられるからである。その共通性とは下記のようなものである；

- ①民間の活動である。
- ②営利ではなく、社会的課題や課題当事者の問題解決を目的とする。
- ③組織を通じた活動である。

これらはサード・セクターを構成する基礎的な要素として位置づけられ、国家・市場・コミュニティとは異なった原理で行動することが示される。また特に②は、個々の組織が取り組みを行うことだけではなく、対象とする課題を構造的に捉える上で、例えば公的セクターへのアドボカシー活動等によって課題解決を求めるといった要素が含まれることを強調しておきたい。その上で、サード・セクターに属する諸組織の類別の上で、下記の要素が加えられる；

- ④事業を創出し、経済的活動を行う。

これによって、例えば純粋無償のボランティア活動や、住民運動、サークル活動等とは一線を画した存在が浮かび上がる。さらにその上で、例えばワーカーズ・コレクティブや労働者協同組合の場合、労働者の民主的な参加によってかれらの力をつけることが意図されたり、コミュニティ・ビジネスの場合、その多くが地域経済の活性化を目的の一部としているなどの組織の特性が位置づけられるという構造になっている。

2. 社会サービス分野における社会的企業の特性

このように、社会的企業の存在を位置づける上では、個々の用語や組織特性の議論の以前に、サード・セクターの一部としてどのような共通項を持つかを前提とする必要がある。なぜなら、個々の社会的企業の優れた事業活動や社会変革のインパクトに注目したとしても、それは「エクセレント・カンパニー」への賞賛にとどまってしまう。適切な利益のもと、優れた事業と雇用を持続的に生みだしつづけるという、企業活動がエクセレントであることはもちろん望ましいことではあるが、社会的企業は、その時代に応じた社会的課題への対応という時間軸をもって観測する必要がある。それは、そういった課題はビジネスでは解決し得ない領域が存在するからである。

つまり、個々の社会的企業が取り組み得ない、あるいは取り組み得ていない課題を見だし、誰がそれに対して適切な対応を取りうるのかを議論することが、社会的企業の構造的把握につながるはずである。社会的企業は一個の企業体であるが、社会的課題はサード・セクターを含む全てのセクターが資源を出し合って解決すべきものである。

そのような理解の上で、社会的企業の持つサード・セクターとしての特性がはじめて意味を持つてくる。例えば高齢者介護の分野では、公的介護保険制度導入以前、公的な制度が行き渡らない個別のニーズを抱えた高齢者とその家族に対して、社会的企業は独

自サービスを提供しつつ、その課題の可視化と制度化を要求し続けてきた(山口 2009)。また、子育て支援の分野では、家族形態と地域社会の変化によって子育てが孤立している状況に対して、NPO が先駆的に「子育てひろば」を開設、事業を行いつつ同様に制度化を求め、最初に基礎自治体が、ついで厚生労働省が事業化し、そして 2008 年には児童福祉法で位置づけられることとなった。これらの事例が示唆することは、特に社会サービス分野で活動する社会的企業や事業型 NPO が以下のようなプロセスを経て社会的課題にアプローチしているということである；

- ①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事業化し、
- ③その課題を可視化し、制度化を要請する。

この一連の流れを有していることが社会的企業の特性として位置づけられる。すなわち、①においては公的な制度が十分に対応できていない個別的な課題（それはたった一人の対象者のために、ということもある）を認識した個人や団体（支援者）が、その当事者の課題解決にあたるための試行段階である。ただし、支援者が関係する社会資源への接続によって、社会的企業の登場を待たず解決に至ったり、あるいは社会資源自体が不足している場合にはそれを公的機関に要請することでしか解決に導けないケースは存在する。この意味においては事業化が全ての解決策ではなく、当事者の家族による自助グループ、ボランティア団体などサード・セクターにおける社会的企業以外の形態の活動が望ましいケースも存在する。②は社会的企業の起業段階であり、課題の認識から事業に繋がる部分である。ここにおいては、多様な資源を活用しながら社会起業家が事業を開始する段階である。③はその社会的企業の実践が一定程度の支持をあつめ、地域において認知される存在となった段階であり、それまでの実績をふまえて、主として公的機関に対して課題の存在を伝え、時に厳しく支援の不足を訴えることとなる。

必ずしも線形に進むというわけではないが、このようなプロセス総体に、単なるビジネスともボランティアとも異なる社会的企業の価値が埋め込まれていると考えることができる。

3. 若者支援の分野の特性

このように社会的企業を捉えた上で、特に若者支援の分野の個別的な要素を検討してみたい。社会的企業の取り組む社会的課題の範囲は広範であり、課題としての社会における受容や政策的な優先度と相まって、利用可能な社会資源や公的資金へのアクセスは多様である¹。また同時に社会的企業自体の組織構造も NPO から協同組合、営利法人まで多様であることから、前節で述べた社会的企業一般の持つ原理とともに、このような

¹ 例えば高齢者介護の分野は、公的介護保険制度の導入によって NPO の事業環境やビジネスモデルをも大きく変化させた。

分野別の要素を検討することが必要である。

この問題設定を念頭に、若者支援の分野における社会的企業の特性を考察する。

①就労の場となりうると同時に、移行支援・教育訓練の機関であること

若者支援の分野はまず、様々な形で労働からも教育からも離れている当事者を対象とするサービスであり、基本的にはかれらと支援者および支援機関との間での相談機能が基礎にある。その上で、既存の労働市場の中で要請される働き方には馴染めない若者を対象としている以上、労働市場や教育機関に直接復帰する支援を行うだけではなく、段階的な就労・教育への参加の枠組みが必要となる。このように社会的企業は、様々なレベルでの入り口を用意した若者の移行支援機関であると同時に、若者の就労の場としても機能する場合がある。当事者であった若者が、社会的企業のスタッフとなり、相談者となるといったケースである。しかし、就労の場としての機能は、下記の特徴でみるとおり、財源の安定性に依存し、現状では多くの雇用吸収力があるとは言えない。

②制度化にともなう財源の変化

事業の立ち上げ時において受益者本人およびその家族からサービスの対価を得ることは社会的企業の運営にとって不可欠な部分であり、若者支援の分野においてもそれは同様である²。一方でこれらの事業が政策として認知され、公的資金が投入されるようになれば、公費による無償支援へと移行、社会的企業はその事業実施団体となりうる。就労困難な若者の移行支援が公共政策の分野として認知されている限りは、特に資金面で公的機関との関係性が重要であり、社会的企業は政策実施のパートナーとしての能力を開発することが必要となる。もちろんここで求められているのは単純な事業の受託団体としての能力開発のみではなく、先ほど指摘したとおり、支援の最前線で当事者に必要な公共政策をつくり出し、政策の洗練と制度化を引き出すような事業開発である。

また、若者支援は他の対人社会サービスと同様に、支援者による相談機能と、社会資源のコーディネートを基礎とする労働集約的なサービスである。従って、事業費の多くの部分は人件費として支出されることになる。この意味では先ほど述べたとおり、就労が発生する可能性は残しているが、一方で直接的な支援のみでは高い収益性が見込める分野とはいえない。

このように、若者支援の分野における社会的企業は、非営利組織等との連続性をもつサード・セクターとしての特性を持ち、特に社会的課題を先駆的に認識、事業開発を行い、制度化を要請するというプロセスを内包した事業体であり、かつ実際の支援の最前

² 例えば K2 インターナショナルでは、株式会社設立時には当事者の家族からの出資が一定程度あったことが示唆された他、とちぎボランティアネットワークでも就労体験事業等の実施段階においても利用者負担があった。各ケースレポートを参照されたい。

線において個別的なニーズに対応した展開を行う可能性を持った主体である。

以下では、このような社会的企業が関与する若者支援の現場において、公的機関とのパートナーシップのもと、どのような実践があり、そして最大限にその独自の能力を活かすために必要な支援のあり方を検討していく。

第3節 社会的企業と公的機関との関係性

若者支援の分野においては、すでに検討されているとおり、学校卒業時の無業者、若年失業者、若年の非正規労働者、さらに在学していない若年非労働力（NEET）といった対象者に注目し、かれらの学校から職業への移行過程を支援するシステムが十分に機能していない、それに対して公的支援がいかにあるべきか、という問題設定がなされている。この検討において、NPO、ワーカーズ・コレクティブ等のサード・セクターに属する諸組織が各地域において個性的で有効な移行支援機関として機能していることが示されている（労働政策研究・研修機構 2005）。その中でもとりわけ社会的企業がその持ちうる独自の能力を発揮し、持続的に移行支援を行いうるための条件とは何であるのか、より具体的にはこれら社会的企業に対する有効な支援の方法は何か、という問題設定がなされてきた（労働政策研究・研修機構 2010）。

このような状況と、先述の若者支援分野の特性を考えると、既に社会的企業を含むサード・セクターの取り組みの意義は認識されつつある。従って検討すべきは、社会的企業が活動を継続・発展させ、また同様の活動が多く地域で取り組まれうるための条件整備としてどのような政策や仕組みが求められるかである。既に検討されているとおり、社会的企業は事業をとおして課題の解決に持続的にアプローチする存在ではあるが、特に若者支援の分野は受益者およびその家族からサービスの対価を徴収して成り立っているとは必ずしも言えない。むしろ、社会政策としての移行支援を、公的機関に代替してより有効に行おうとしている主体として見ることができる。ただし、公的機関と社会的企業との関係は、既存の政策の委託者―受託者という関係性だけではなく、課題の最前線で当事者のニーズに寄り添い、よりイノベーティブで有効な事業を創造し、それをあらたな政策としてつくりあげていくというプロセスにも注目すべきである。

このような視角から、本稿では以下、今年度のヒアリング調査をふまえて、公的機関と社会的企業との関係を中心とした検討を行う。

1. 兵庫県における「生きがいごとサポートセンター事業」

兵庫県の生きがいごとサポートセンター事業は、地域の公益的な「生きがいごと」の場を創出、それをコミュニティ・ビジネスとして定着・循環させる上での支援を行う事業である。具体的には、中間支援組織が運営している県内6カ所の「生きがいごと

サポートセンター」(生きサポ)の場において、コミュニティ・ビジネスの起業をコーディネートする事業、また、就労困難な若者、高齢者などの地域での就労を促進する事業であり、運営に必要な経費の一部を補助している。今回訪問した3つの生きサポの概要は表のとおり。3カ所とも、阪神・淡路大震災に際して形成されたボランティア団体が中核となって形成されてきた、中間支援組織である。いずれも10年を超える活動実績を有し、NPOの支援をはじめ、指定管理者としての事業を行うケースもある。なお、表には示していないが、神戸西地域ではNPO法人しゃらく、播磨東地域ではNPO法人シーズ加古川、播磨西地域ではNPO法人コムサロン21がそれぞれ事業を実施している。

図表2-1 各生きサポの2010年度運営団体の概要(訪問先団体のみ)

名称	NPO法人 宝塚NPOセンター	NPO法人 シンフォニー	NPO法人 コミュニティ・サポートセンター神戸(CS神戸)
	生きサポ阪神北(CDC)	生きサポ阪神南(UN)	生きサポ神戸東(ワラビー)
設立年	1998年	1996年	1996年
主な事業 (生きサポ以外)	啓発(講座等)、NPOサポート(運営・起業支援)、中間支援組織育成、若者・子ども応援(就労支援等)、阪神NPO連絡協議会等	文化イベント(指定管理)、音楽イベント、まちづくり等)、NPO・ボランティア支援、ITサポート・パソコン研修、福祉従事者養成サポート等	介護サービス情報の公表調査、指定管理(ホール、駐輪場)、NPO大学(研修)、コンサルテーション等
収入額	57,700千円(2009年度)	148,995千円(2009年度)	100,685千円(2009年度)
生きサポ補助額	12,500千円	12,500千円	12,500千円

生きサポは基本的に単年度の補助事業であり、毎年企画提案コンペによって事業実施団体を選定している。選定に当たっては募集要項に従事者数と起業団体数等の数値目標を設定している。事業実施後は目標との関係で成果報告書を提出してもらい、さらに数値にあらわれない相談内容の多様性を、実績確認という形でヒアリングを実施することで共有化している。

生きサポの事業の中でも無料職業紹介を行っていることが特徴であり、ハローワークに馴染みにくい人たちも支援をしており、ハローワークから生きサポを紹介されるケースもあるという。また、職業紹介ではあるが、有償・無償のボランティアの斡旋も業務に入っていたり、広範にコーディネートしている。この点は、各団体が一人一人の状況にあわせて、かなり手厚く時間をかけて相談を受けているのではないかと考えられる。

実績としても、平成 21 年度のみでみても相談件数は 34,351 件、新規求人数が 3,419、就職成立者数 608、起業団体数 104 など、成果が数値に表れている。また、平成 21 年度は緊急雇用で各生きサポに約 2 名の求人開拓員を配置したことで、求人数が前年度の 1、802 から約倍増している。

また、過去に立ち上げ支援を行った団体の追跡調査の結果、1,000 万円以上の事業収入を上げる団体が約 5 割、専従スタッフも 50 代・60 代が若干多いものの、20 代～40 代のスタッフも多く、それなりに収入の取れる仕事を生みだしているのではないかと考えられる。

生きサポの事業実施団体間のネットワークも密であり、各生きサポ担当者の集まるミーティングが月 1 回程度自主的に開催されているほか、10 周年のフォーラムを企画するなどの取り組みも行われている。また、県産業労働部とも年度ごとの企画の際の意見交換や日常的な成果報告を通じてのコミュニケーションがある。これに加えて団体の発行するニューズレターやメールマガジンの提供を受け、そこに記載している内容に目を通すことで、数値だけではあらわれない情報を把握している。

兵庫県の事例が示唆することは、生きサポの事業を受託している社会的企業（このケースでは中間支援組織）と公的機関が単なる発注者―受注者という縦型の枠組みを超えて、「生きがいしごと」を創造するパートナーとして政策を洗練していく可能性を持っているということであろう。もちろんこれは公的機関の補助事業であり、仕様書にそった形で毎年度コンペを実施するという方法で補助先が決まるという性質から行政主導型の事業であるという見方もできる。しかし実際の支援の最前線で起業を志す人びとや、就労困難な若者たちと接する社会的企業の実践とその中で形成された専門性なくしては、本事業の成果とその展開は見だしにくいのではないかと考えられる。予算の制約もあり、さらに多くの資金を投入していくことは難しい中でも、政策の実効性を高めていく観点からは社会的企業と協働した政策の洗練が一つの選択肢となりうるのではないか。

2. 栃木県における とちぎボランティアネットワークの若者支援事業

とちぎボランティアネットワークは阪神淡路大震災の際のボランティア活動を契機に 1995 年設立された NPO の中間支援組織である。若者自立支援に関する分野では主に下記の事業を現在行っている。

- a) とちぎ若者サポートステーション事業(厚生労働省委託事業)
- b) 栃木版ユースアドバイザー養成事業（自主事業：「ワーキングスクール事業」（若者の地元企業での労働体験をコーディネーターを配置して行う事業）の発展形態）
- c) とちぎユースワークカレッジ事業（栃木県ふるさと雇用再生特別事業：若者の「学び」を支援するスクーリング）

この他にも、サポステの事業から派生して、当事者の状況に合った新たな仕事を創り

出すための組織「一般社団法人 栃木県若年者支援機構」（通称：しごとや）を設立したり、高校卒業程度認定試験の受験を支援する「高認支援プロジェクト協議会」を地域の民間団体と共同で立ち上げ、教育、新たな学び、就労といったテーマで地域の団体間のネットワークのもと事業を作り出し、複合的に当事者の支援を行い、セーフティネットを創り出している。

この中で生まれている特徴的な事例としては、市内商店街での地場野菜の直売である。これはシャッター通りとなっている宇都宮のオリオン通りを活性化したいという課題と近郊農家の無農薬野菜が広がらないという課題を、サポステの若者の働く場所をつくるという観点を組み合わせた取り組みである。

とちぎボランティアネットワークの特徴はこのように、①若者をめぐる教育・新たな学び・就労といったテーマを複合的に追求している点、②地域の若者支援団体、地元企業、関係する公的機関との密接なネットワークの形成に加えて、③社会的企業としてこのような課題を事業化し、それを公的な事業として位置づける働きかけがある点、に集約される。栃木県の事例が示唆していることは、教育、就労、参加といった当事者に必要な支援を関係機関とのネットワークによって形成し、さらにそれを公的機関の資金を活用したり、あるいは公的機関の行う事業として作り上げていく、政策の創造を社会的企業が担う可能性である。兵庫県のケースと同様に社会的企業およびそのネットワークの持つ若者支援分野での専門性に注目すると同時に、とちぎボランティアネットワークは地域企業として、その地域に存在する社会的課題へのアプローチを行うことで、「しごとや」や商店街の空店舗での地元農産物販売などあらたな就労機会の創造にも一歩踏み出している点にあるだろう。

3. 事例から見いだされる課題と方向性

①社会的企業の政策洗練と政策形成能力への着目

兵庫県においては、震災からの復興の過程で形成された既存の事業の受託者として社会的企業が位置づけられているという見方もできるが、その関係性はヒアリングによると、受託者である社会的企業どうしが連携、ノウハウを共有しながら、より有効な起業支援や若者の就業支援を現場で行い、予算の制約はありつつその成果によって政策の枠組み自体を改善していくという方向性が見えてきた。

また、栃木県の事例は、社会的企業の側が、就業の支援のみならず学習・労働への若者の参加を引き出すような事業や活動を、民間団体のネットワークのもと自らつくり出し、それを県との協働のもと多様な資金を組み合わせる公的機関の事業として形成していくというプロセスがあった。そこには、地元中小企業の参加や、地域の農産物流通、商店街の活性化といった地域の課題にも複合的にアプローチするというイノベティブな方法があった。

このような、政策の改善と政策の創造といったプロセスへの着目は、従来まで検討されてきた公共サービスの担い手としての社会的企業の優位性のみならず、政策評価、もしくは政策形成過程における社会的企業の参加の必要性を提起している。社会的企業は前述のとおり先駆的に社会的課題にアプローチし、それを一定程度のリスクを受容しながら事業化してきた実績を有する。その成果が行政の施策に活かされるように、実行過程のみならず政策プロセス全体にわたって参加できる仕組みが必要である。

②持続可能な契約関係：支援者の就業継続の観点から

上記の点とも関わってくるが、公的資金を活用した事業は単独で行うものに比べ、一定程度の規模で行うことができる。しかし例えば栃木県の事例にみられるように、ふるさと創生事業等は期限の限られたものであり、基金が無くなり、別の資金へとアクセスできなければ、受益者の負担する独自事業として展開するか、事業を終了せざるを得ない。このような枠組みのもとでは、支援者となる人びとの育成や就業の継続が困難になる。特に若者支援分野の労働集約的な特性を考えた場合に、サービスの品質が対象者と直接的に接する支援者の質に依拠する部分も多く、支援者の能力開発は重要な要素と考えられる。公的資金への過度な依存を避けつつも、支援者が中・長期的にその能力を形成し、発揮できることを前提とした契約関係の整備が求められる。このことは、例えば兵庫県の事例において、契約は単年度ではあるが、担当部局と社会的企業の側が公式・非公式に日常的なコミュニケーションをとり、事業の実態自体を伝達するといった取り組みによって補強されている。とはいえ、より構造的には先述のとおり政策の形成過程および評価過程への参加が制度的に保障されていることが必要であろう。

第4節 必要とされる支援と関係性の構築

それでは、このような社会的企業の有する独自の可能性を認識した上で、若者支援の分野でのその能力を十分に発揮すること、またその実践が他の地域に波及していく上では、どのような政策が求められるであろうか。本稿では、社会的企業は公的機関とのパートナーシップのもとより効果的に政策を実施し、洗練する機能と、必要な政策を新たに創造するという機能に着目してきた。その前提にあるのは、若者支援という政策を実行する上での専門性を有する社会的企業と公的機関との補完的關係である³。しかし、こ

³ ここでは、社会的企業が公的機関の手の届かない部分を担うといった補完関係のみを意図しているのではない。これまで述べてきたように、政策の実施のみならずその形成、そして今回の調査では十分に確認できなかったが、政策の評価と洗練といったダイナミックなプロセス全体をさしての補完関係であり、そこには事例で見たような社会的企業のイニシアティブが一定程度存在している。このプロセスと社会的企業と公的機関との関係性は、は塩原（1994）のいうように、ポスト近代における「対抗的相補関係」の一つの表れという方が妥当かもしれない。

れまで非営利組織と公的機関との協働をめぐって指摘されているように、入札による単なる低コスト化や、下請け化といった課題もまた大きい。

従ってここでは若者支援の分野に公的機関との関係性は必要不可欠なものとして、このような課題を乗り越えながら、質の高いサービスを社会的企業が十分に提供し、よりよい支援を行える環境を整備するための課題を提起してまとめたい。

1. 社会的企業の側からみた、望ましい協働のあり方

行政等との協働事業は短ければ単年度、長くても3年といったスパンで更新される。事業の実施と成果という観点で見ると、このようなスパンで見直したり評価を行ったりすることは必要であろうが、社会的企業の側からみれば、契約した事業自体を行うことで精一杯となり、民間レベルでのあらたな事業開発といった本来の特徴を十分に発揮できなくなる可能性がある。従って、協働における契約期間をはじめ、直接経費のみならず受託団体の組織運営における間接経費を含めた、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⁴の導入等も議論が必要である。このような社会的企業を含むサード・セクターと行政との関係については、現在「新しい公共」の枠組みの中で専門調査会が設けられるなどして、議論が進められている最中である。

またそもそもなぜ社会的企業との協働が必要となるのかをあらためて双方が確認するといった取り組みが求められる⁵。この点では、本稿では社会的企業が課題の発見から事業実施、政策形成に関与する一連のプロセス自体をその価値として評価する必要があると指摘したところである。

2. 中間支援機能への注目と基盤整備への支援

若者支援分野にかかわらず、イシュー毎に個々の社会的企業と公的機関とが連携することも重要であるが、一方でサード・セクター自体の能力をどのように高めていくかも重要な課題である。例えば兵庫県の事例は、事業を受託し実施する主体が社会的企業であるが、同時にそれぞれが地域の中間支援組織でもある。つまり、この事業以外の部分においては、地域のNPOや社会的企業の設立や発展を支援し、ネットワークを形成している主体である。また、栃木県の事例も、中間支援組織の一つの事業部門として、若者支援を位置づけているという構造を持つとともに、各事業においては地域の他のNPOや

⁴ 委託における経費全額保障。イギリスにおいて検討と実践が進められてきた。例えば愛知県においては、委託事業の対価が十分に確保できていないことに対して、協働事業の積算基準を策定する必要性を提起している。その中では、団体の継続に不可欠な間接費を、適切に(直接費の30%以上)計上することが必要としている(NPOと行政の協働に関する実務者会議 2007)。

⁵ 「あいち協働ルールブック」等では協働の意義を、①自立型地域社会の構築、②県民の社会貢献や自己表現・自己実現の意欲を活かす場の拡大、③新しい社会ニーズの発掘と課題解決、④公共サービスの質の向上、⑤公共サービスの担い手の多様化、と整理している(NPOと行政の協働のあり方検討会議 2004)。

民間グループとの共同で開発・実施を行っている例が多く見られた。

若者支援の分野の特性として、教育、就労、参加といった領域横断的な、幅の広いアプローチが求められていることを考えると、個々の社会的企業どうしを、また行政・企業と社会的企業を媒介する中間支援組織、ないしはネットワークの結節点を支援するという方向性が見いださるだろう。そのためには先の節で指摘した間接費を含んだ協働事業の整備によって組織基盤自体が強化されていくための仕組みづくりとともに、近畿労働金庫や NPO バンク等が中心となって民間レベルで行われる社会的企業に向けた新たな資金循環の形成等、社会的企業の主導するイノベーションの活性化を促すようなしかけが必要となるだろう。

【参考文献】

- EVERS, A., 2004, Defining Third Sector in Europe, in EVERS, A. and LAVILLE, J.-L., eds., *The Third Sector in Europe*, Edward Elgar.
- SPEAR, R., DEFOURNY, J., FAVREAU, L. and LAVILLE, J.-L., eds., 2001, *Tackling Social Exclusion in Europe. The Contribution of the Social Economy*, Ashgate.
- NPO と行政の協働に関する実務者会議（愛知県），2007，『行政から NPO への委託事業の積算に関する提言』。
- NPO と行政の協働のあり方検討会議（愛知県），2004，『あいち協働ルールブック 2004：NPO と行政の協働促進に向けて』。
- 塩原勉，1994，『転換する日本社会：対抗的相補性の視角から』新曜社。
- 谷本寛治編著，2006，『ソーシャル・エンタープライズ：社会的企業の台頭』中央経済社。
- 塚本一郎，山岸秀雄編著，2008，『ソーシャル・エンタープライズ：社会貢献をビジネスにする』丸善。
- 富沢賢治，1999，『社会的経済セクターの分析：民間非営利組織の理論と実践』岩波書店。
- 山口浩平，2010，「社会的企業としてのワーカーズ・コレクティブ：特に就労困難な若者の参加の可能性に着目して」『若者の就業への移行支援と我が国の社会的企業：ヒアリング調査による現状と課題の検討』資料シリーズ No.68，労働政策研究・研修機構。
- ，2009，「コミュニティビジネスの機能と基盤整備：協働型社会のパートナーとして」風見正三・山口浩平編著『コミュニティビジネス入門：地域市民の社会的事業』学芸出版社。
- ，2007，「イギリスにおける社会的包摂政策とボランティア組織の役割」福原宏幸編著『社会的排除／包摂と社会政策』法律文化社。
- 労働政策研究・研修機構，2005，『若者就業支援の現状と課題：イギリスにおける支援の展開と日本の若者の実態分析から』労働政策研究報告 No.35。

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1節 はじめに

本研究の2009年度調査では、日本の社会的企業の経営において、国や自治体など行政からの委託事業や助成が重要な役割を果たしていることがわかった。これは、社会的企業に対する多様な支援活動を展開している中間支援機関にとっても同様である。さらに、地方自治体が地域内で活動する社会的企業同士の交流や情報交換を促し、連携を下支えしているケースも見られた（労働政策研究・研修機構2010）。

そこで、本章では地方自治体が独自に地域内で実施している、若者の移行支援に関わりを持つ事業をテーマに、事業に関わる社会的企業を自治体がどのように支援しているかを見ていく。まだ経営基盤が弱い社会的企業の活動を行政はいかに支え、こうした企業の育成を図ることができるのか。本章の目的は、パートナーとしての地方自治体の支援に焦点を当て、その支援の現状と課題を論じることである。

ここでは、都道府県が独自に実施している事業を具体的に挙げて分析していく。一つは、京都府が青少年政策として実施している「社会的ひきこもり」支援事業であり、もう一つは兵庫県が労働部局の事業として実施している「生きがいごとサポートセンター事業」である。本研究でこの2府県の事業に注目した理由は、大きく2点ある。1点目は、両地域においてNPO等の社会的企業が多様な事業活動を展開してきた歴史があり、地域行政との「協働」事業にも深い関わりを持つようになってきていることである。そして2点目は、当該自治体が条例の施行や制度の構築を通じて、こうした社会的企業の活動を支援する姿勢を明らかにしていることである。

たとえば、図表3-1は都道府県別の人口10万人あたりNPO数を示したもののだが、京都府は東京都に次いで人口当たりのNPO数が多い。兵庫県については人口あたりNPO数こそ中位レベルではあるが、阪神・淡路大震災直後に多くの市民ボランティアが復興事業に関わり、当時の経験が日本における市民活動の広がりをもたらしたことは、周知の通りであろう。

行政との連携という観点では、京都府は2005年に府民生活部のなかにNPO協働推進課を設置し、翌年には「NPO協働推進アクションプラン」を策定した。2007年からは多様な地域課題に取り組む「地域力再生プロジェクト支援事業」や「NPOと行政で協働を考える学習会」などもスタートしており、NPO等の社会的企業や地縁団体とともに政策を計画・実施することを重視している。

現在では府民生活部府民力推進課を中心に多様な「協働」事業が推進されている。同部署を中心に「地域力再生プラットフォーム」が47のテーマ別に設けられ、協働政策の

形成・実施に多くの民間団体が参画している。さらに、公益財団法人京都地域創造基金や一般財団法人地域公共人材開発機構などによる、社会的企業に対して人的・経済的支援を行う事業についても連携・協力することで、社会的企業の育成を支える姿勢を示している（労働政策研究・研修機構 2010）。

図表 3 - 1 人口 10 万人当たり N P O 数（都道府県別）

順位	都道府県	認証数(現在数)	人口	人口10万人 当たりNPO 数
1	東京都	6654	12609912	52.77
2	京都府	1033	2551706	40.48
3	長野県	821	2161572	37.98
18	和歌山県	310	1032779	30.02
	都道府県計	37936	127057860	29.86
19	岐阜県	618	2083118	29.67
25	兵庫県	1559	5586182	27.91
46	埼玉県	1478	7123084	20.75
47	愛知県	1365	7237612	18.86
48	茨城県	531	2979139	17.82

注：N P O 数は 2010 年 10 月 31 日の認証数。人口数は 2010 年 3 月 31 日現在の住民基本台帳人口。
出所：内閣府「特定非営利活動促進法に基づく申請受理数および認証数、不認証数等」
(<https://www.npo-homepage.go.jp/data/pref.html>)
及び総務省「住民基本台帳に基づく人口、人口動態及び世帯数」（平成 22 年 3 月 31 日現在）
(http://www.soumu.go.jp/main_content/000076357.pdf)

兵庫県の場合、1999 年度には早くも「N P O と行政の協働会議」をスタートさせており（発足当時の名称は「N P O と行政の生活復興会議」、自治体と N P O との協働事業の計画や実施について両者が議論する場を設けている（担当は地域協働課）。また、2003 年には「県民の参画と協働の推進に関する条例」を施行した。そのなかでは、たとえば「地域づくり活動を支える人材の確保及び資金の調達並びに地域づくり活動を行う県民相互の連携に対して支援をすること」等を定めている（同条例第 6 条）。

以下の節で述べるように、ここで論じる 2 つの事業は内容も性質もかなり異なるものである。特に兵庫県の「生きがいしごとサポートセンター事業」はコミュニティ・ビジネス振興の観点から進められている政策であり、若者層に対する移行支援を直接の目的とした事業ではない。したがって、ここでは両事業を直接比較することよりも、都道府県の多様な政策領域のなかで、若者の移行支援に関わる民間機関の活動に対する公的サポートがどのように実施されているのか、という点に注目して分析を進めていきたい。

また、両府県ではここで取り上げる 2 事業以外の就労支援政策も実施している。たと

例えば京都府は、全国 5 か所でモデル事業が始まった「パーソナル・サポート・サービス事業」を実施している（担当部署は商工労働観光部）。兵庫県では子ども・若者育成支援促進法の制定に伴い、「ひょうごユースケアネット推進会議」が設置された。同会議が中心に推進する若者向けの雇用政策については、兵庫労働局とともにしごと支援課が担当することになっている。本稿が論じる両府県の事業は、こうした就労支援に関わる都道府県政策の一部であることに留意いただきたい。

第 2 節 若者の移行支援に関わる都道府県の事業

まず、両事業の基本的な枠組みと特徴を概観しておこう。図表 3-2 は担当部署や予算、補助金や委託を受けて事業を実施している団体等を一覧にしたものである。以下ではそれぞれについてどのような特徴があるのかを述べていく。なお、兵庫県の「生きがいしごとサポートセンター事業」については第 2 章ですでに取り上げているが、本章での考察に必要と思われる情報は再掲している。

図表 3-2 両事業の基本的な特徴

	京都府	兵庫県
事業名	「社会的ひきこもり」支援事業	生きがいしごとサポートセンター事業
担当部署	府民生活部青少年課	産業労働部しごと支援課
担当職員数	正職員 2、嘱託職員 2	正職員 2
年間予算規模(千円)(※)	34,870	57,200
国からの財政的サポート (千円)	国庫補助金 3,315	
	緊急雇用基金 24,600	緊急雇用基金 34,288
開始年度	平成 16(2004)年度	平成 12(2000)年度
事業で連携している民間機関	NPO(6)、任意団体(1)	NPO(6)

※注 国庫補助金は含むが、緊急雇用基金からの歳出分は含まない金額。

1. 京都府における「社会的ひきこもり」支援事業

まず、京都府の「社会的ひきこもり」支援事業は、府民生活部青少年課が青少年政策の一つとして実施しているものである¹。もともとは知事から、ひきこもりの若者に関する府独自施策を実施する方針が示され、2003 年度にモデル事業がスタートした。2005 年には「青少年の社会的自立支援プラン」（2007 年度に改定）、2009 年にはより包括的な青少年育成支援計画にあたる「青少年すこやか育成プラン」を策定している（京都府府民

¹ 「社会的ひきこもり」の基準に関しては、国立精神・神経センター精神保健研究所による基準が援用されている（京都府府民労働部 2005: 1）。

生活部 2009)。これらの計画のなかでは、府内のひきこもり者の人数を約 8000 人と推計し²、①家族の負担を軽減するために、社会で支える必要があること、②行政機関と多様な支援活動を展開している民間支援団体との連携が必要であること、③若年者就労支援機関の利用に至る以前の就労支援（働き方の指導や社会体験等）が必要であること、などが指摘されている。

柱となっている事業は 2 つある。一つは「青少年の社会的ひきこもり支援職親事業」で、民間の協力事業所に「職親」として登録してもらい、ひきこもりの若者に対して就労体験の機会を設けるというものである。現在 102 箇所ある登録事業所には地域の中小企業や福祉関係の事業所が多く含まれている。体験期間は 1 日～1 カ月で、1 日 3～4 時間、週 2～3 回の仕事を 1 カ月体験する人が多い。この就労体験は雇用ではなく「研修」として行われるもので、体験者への賃金支払いはない。

もう一つの中心的な事業が、支援を必要とする当事者（家庭）への訪問支援（アウトリーチ）を実施する「チーム絆」事業（2008 年度～）である。この事業には「初期型ひきこもり訪問支援」として、ひきこもりの長期化を防止する狙いがある。義務教育を終了した 15 歳から 20 歳までの初期段階のひきこもり青少年や家族を対象とし、家庭訪問を行っている。家族への情報提供や本人とのコミュニケーションを図り、当事者の状況に応じて民間支援団体、精神保健福祉総合センター、医療機関、就労支援機関等へと橋渡しすることで、就学や就労に向け継続的に支援することを目指している。

同事業では開始の翌年度から「チーム絆 地域版」が設置され、府内の N P O 等 7 つの民間支援団体（北部 1 団体、中部 4 団体、南部 2 団体）が事業を受託して実施している。後述するように、これらの団体は設立経緯や中心となるスタッフの専門領域、支援手法にそれぞれ特徴があり、そうした個性を活かした支援が行われている。たとえば、京都市内で同事業を受託している N P O インホープの場合、美術的な教材制作や音楽療法に通じたスタッフがいるため、絵画教室や音楽活動が支援に組み込まれている。また、ラジオ番組の制作やパーソナリティ経験など、従来の若者向け就労支援では珍しい独自の手法が用いられている。

とはいえ、「チーム絆」事業の最大の特徴は、現在でも自治体直営の「府庁チーム」が上述の 7 団体と共にアウトリーチに携わっていることであろう。同チームのメンバーは事務職の正職員（2 名）および専門職の嘱託職員（2 名、臨床心理士）である。「本庁にこのような実働部隊があることは、教育委員会や保健福祉の所管部局と意思疎通を図る上で利便性がある」（堀川 2010: 54）と思われる。

財源には国庫補助金（2 分の 1 補助）と緊急雇用基金が充てられていて、事業受託団体には 1 団体あたり約 300 万円の委託料が支払われている。チーム絆の訪問活動回数は、

² 厚生労働省が 2002 年度に推計した全国のひきこもり者数 41 万世帯をもとに、京都府の人口数をふまえて計算されたもの。

NPO等が実施する「地域版」の実施前（2008年度）には延べ74回だったが、地域版の開始後には延べ304回へと増加した。

2. 兵庫県における「生きがいしごとサポートセンター事業」

兵庫県が実施している「生きがいしごとサポートセンター事業」は、産業労働部しごと支援課が労働政策の観点から実施している事業である。もともとは1995年4月に設けられた「阪神・淡路大震災復興基金」による事業であり、2000年10月に生きがい「しごと」づくり事業としてスタートしている³。「生きがいしごと」とは地域社会への貢献など公益的な側面を持ち、生きがいにつながるような仕事を指す。同事業はボランティア的な仕事も含め、そのような「しごと」を地域に作り出し、定着させることを目的とした事業である。実際には、コミュニティ・ビジネス（以下、CBと表記）等の起業や、そこへの就業を促進することが中核的な内容になっている。若者向けの就労支援はこの枠組みの一部として、そこに含まれている。

最近では、ソーシャル・ビジネスに関心のある若い方が増え、大学でも社会起業学科が創設されるなど、一般企業に就職するのではなく、最初からソーシャル・ビジネスやコミュニティ・ビジネスという世界に入りたいという人もいるように思います。（兵庫県しごと支援課・星野さん）

生きがいしごとサポートセンター（以下、「生きサポ」と表記）は現在県内の6つの地域ごとに1つずつ設けられ、実際の運営はNPOが行っている。2006年度以降はすべての地域における事業が、震災復興基金を活用した委託事業から一般財源による補助事業に変更になった。補助金額は6,200～12,500千円で団体によって異なる。

基本的事業である「CB等への起業・就業までを支援する事業」には、NPOの設立等を含めたCB起業に関する相談や情報提供、講座の開講の実施等が含まれる。NPO等の起業支援に携わるという事業の特徴から、同事業を受託している6つのNPOは中間支援組織（インターメディアリー）であり、ここに大きな特徴がある。もうひとつの特徴は各生きサポが無料職業紹介事業を行っていることで、緊急雇用基金を活用して求人開拓員1～2名が配置されている。

2009年度までに同事業の支援を経て起業に至った団体は743団体あり、そこでの合計従事者数は6,117人である。その起業団体を主体としたCB団体を対象に兵庫県が実施した調査⁴によると、95%近くがNPO法人だった（兵庫県産業労働部しごと支援課 2010）。無料

³ 当初の基金規模は6000億円で、兵庫県が3分の2、神戸市が3分の1を財団法人に出えん・貸付する形で始まっている。

⁴ 2010年1～3月、生きがいしごとサポートセンターを通じて実施したアンケート調査。配布数635件、有効回答率68.8%。

職業紹介事業等を通じた就業支援に関しては、2000～09年度までの10年間で11,568人の新規求人があり、就職成立者数は2,629人、それとは別に有償・無償ボランティアの就業成立数が3,262人となっている。

支援を受けた人に若者がどの程度含まれているかは地域によって異なり、生きサポ阪神北では2割程度、神戸東では3割程度（24歳以下が9%、25～34歳が20%）、阪神南では「若くても30代で、（中略）50代、60代ぐらいの方が多い」。こうした若年層の相談者には一般企業での正社員経験があまりない人や、すぐに一般企業に就職するのは難しいと思われる人も少なからず含まれている。なかには、ハローワーク、自治体の生活保護（自立支援）担当部署、障害者就業・生活支援センター等から相談者を紹介されるケースもある⁵。

こうした相談者に対し、各生きサポでは、本人の状況に応じてNPOや協力的な民間事業所でのボランティアや職業訓練の機会を探し、紹介するなどして、就業に結びつける支援を行う。たとえば生きサポ神戸東（を受託しているNPOコミュニティ・サポートセンター神戸＝CS神戸）では、30歳ぐらいまで働いた経験のない若者、うつで仕事を辞めた若者、発達障害をもつ若者などの相談を受けた経験がある。場合によってはNPOでの無償ボランティアで、まず仕事や人とのコミュニケーションに慣れることから始め、NPOや民間事業所で有償ボランティアとして働くようになり、そこで雇用に至る。

ボランティア活動などを通じ、自分でも役に立つことがあるんやというのがわかって、自分の生きている意味というのか、そういうことが感じられ、ステップアップしていった本当にいい事例もあります。（コミュニティ・サポートセンター神戸・狩野さん）

同生きサポでの「就業支援」は当事者を「支援する」というよりも、ともに考えることを重視しており、相談者が上述したような意味で「生きがいごと」と出会えるような就業先を探し、マッチングを行っている。

第3節 パートナーとしての地方自治体に求められる役割

次に、上で見た両府県の事業の特徴や、連携している民間支援機関での聞き取り内容等をふまえ、社会的企業等の民間支援機関とともに事業を実施する地方自治体（都道府県）には、どのような役割や支援体制が求められるのかについて考えていきたい。

⁵ 「紹介」ではなく、こうした機関では支援を受けることができず、生きサポを訪れる相談者も少ない（生きサポ神戸東の聞き取りに基づく）。

1. 民間支援機関の個性や特徴を活かす

本来、NPO等社会的企業を実施主体として公共サービスを提供することの意義や優位性とは、従来行政が実施してきたサービスにはないような独自性や先駆性、また民間セクターならではの柔軟性が発揮されることにあると思われる（山口 2010）。多くのNPOは限定された地域エリアで、特定の問題関心やニーズに基づいた「テーマ型」の活動を実施している。それぞれの地域の特性を反映し、職員の専門性を活かした活動が展開されることが、委託事業や「協働」事業の最大の意義であると考えられる。

したがって、パートナーとしての地方自治体に求められる支援の内容とは、①事業の目的・枠組みを設定した上で、②その事業を遂行するのにふさわしい民間支援団体を選び、③具体的な事業の実施手法や目標（値）に関しては、事業を受託・実施する社会的企業等の自主性や独自性を尊重して決定することである。

今回取り上げた両事業では、こうした点がよく意識されていると思われる。まず、事業の目的や枠組み自体は自治体側がリーダーシップを取る形で決定されている。連携先の民間支援団体の選定に関しては、京都府の「社会的ひきこもり」支援事業の場合、初年度は公募、次年度は随意契約である。公募の際には、「事業の実現性・専門性・公益性・継続性」、「雇用の創出性」、「府ひきこもり事業との協働実績」、「地域バランス」という観点から選定が行われた。

兵庫県の生きがいごとサポートセンター事業の場合は公募で、「事業遂行能力」「事業の効果」「効率性」「事業内容」「事業の総合評価」の観点から審査が行われている。いずれの事業においても単年度の委託や補助となっており、前年度に事業を実施した経過や実績もふまえて翌年度の連携先団体が決定される。

実際に両事業を受託・補助している団体を見ると、いずれの場合にも各地域で特徴的な活動をしているNPOが中心となっており、団体の持ち味を活かした支援が行われていることがわかる。図表3-3・3-4は聞き取り内容をもとに、各団体の特徴をまとめたものである⁶。

⁶ 今回の訪問先3団体の概要については、第2章を参照されたい。

図表 3-3 京都府「社会的ひきこもり」支援事業の受託団体の特徴

団体名と所在地	特徴
NPOまごころ(綾部市)	あやべ若者サポートステーションを運営。
NPO京都教育サポートセンター(京都市)	塾を経営していることから、教育支援が得意。
NPO ノンラベル(京都市)	発達障害者に対する支援が得意。
NPO インホープ(京都市)	美術教材や音楽療法を用いた活動を提供。
NPO アウラ学びの森 知誠館(亀岡市)	不登校の子ども向けのフリースクールを運営。
ほっこりスペース あい(宇治市)	ひきこもり青少年の社会参加を支援して10年の任意団体。
NPO夢街道国際交流子ども館(木津川市)	元公立学校校長が開設、不登校の子ども向けのフリースクールを運営。

図表 3-4 兵庫県「生きがいしごとサポートセンター事業」の実施団体の特徴

団体名と所在地	担当地域	特徴
NPO コミュニティ・サポートセンター神戸(神戸市)	神戸東	特定非営利法人格取得第1号のNPO。NPO支援と合わせ、まちづくりや地域福祉に関わる事業を展開。
NPO しゃらく(神戸市)	神戸西	シニア・シルバーの生きがいづくりがミッション。高齢者の介護・付き添い旅行も企画・実施。
NPO シンフォニー(尼崎市)	阪神南	最近ではNPOの人材育成の支援に力点。尼崎市立労働福祉会館と労働センターの指定管理者にもなっている。
NPO 宝塚NPOセンター(宝塚市)	阪神北	CBの起業支援が強み。宝塚市との間にも太いパイプ。経産省ソーシャルビジネス55選に選定。
NPO シーズ加古川(加古川市)	播磨東	自治会などの地域団体や商店街とも協力し、市民参加型のまちづくり活動を推進。
NPO コムサロン21(姫路市)	播磨西	B級グルメ「姫路おでん」での地域おこしを企画。経産省ソーシャルビジネス55選に選定。

このような各団体の多様な特徴を活かすことを意識し、両事業の契約において自治体は仕様書等であまり細かい縛りがかかることを避けている。語弊を恐れずに言えば、「なるべく口を出さずに金を出す」という姿勢が観察される。実質的には、事業の担当者1～2名が雇用できる程度の委託料・補助金を給付し、事業の実施内容や方法については各団体の裁量にかなり任せられている。

たとえば京都府「社会的ひきこもり」支援事業の場合、委託先団体への義務付けは基本的に「専用の電話回線を引くことと専任の担当者を一人置くこと」に留まる。また、兵庫県「生きがいしごとサポートセンター事業」の場合も、委託事業から補助金事業に切り替えた理由の一つは、なるべく各団体の提案を尊重した支援を実現するためだった。この点については県への聞き取りで次のように語られている。

なるべくそこの地域の実情に合った事業を展開していただきたいので、1/2の補助で提案型事業を実施してもらっています。それぞれの生きサポさんにとって自由度が高い提案のほうが適切なんじゃないかなと。(兵庫県しごと支援課・星野さん)。

ただし、具体的なサービス提供の手法などを実施団体の裁量に任せるほど、適切なサービスの提供を行われているかどうかを自治体が監視し、適否を判断することが必要になる。つまり、民間団体に「丸投げ」するのではなく、行政側がモニタリング機能を適

正に果たすことが求められる。そのためには、自治体と実施団体とが日頃からコミュニケーションを深め、事業の目的や実施状況・課題点などについて情報を共有しておくことが重要である。また、委託先・補助金給付団体の評価・決定が十分慎重に行われることがむろん肝要である。この点についてはのちに再度考察する。

2. 民間支援機関同士の出会いの場を作る

次に、ここで見た両事業の双方で、事業を受託・実施している団体同士の情報交換や連携（事業実施に際しての協力）が行われており、そのことが実施される事業の質を高め、自治体政策にも影響を及ぼしていると思われた。

京都府では2006年度から「京都府青少年の社会的ひきこもり支援ネットワーク連絡会議」を設けており、府内で社会的ひきこもり支援を実施している35の民間団体が参加している。年間4～5回程度連絡会議や研修会、シンポジウムを開催し、相互の情報交換やケース検討会が行われている。過去の連絡会議では、府が2007年度に設けた社会的ひきこもり支援ポータルサイトの骨子策定や、職親事業、ジョブトレーニング事業などについての意見交換なども行われており、社会的ひきこもり支援事業の制度づくりに際して、この連絡会議での議論が参考にされてきたことがうかがわれる。

現在「チーム絆 地域版」を受託している7団体もこの連絡会議に参加している。また、事業実施に際しては団体間の協力も行われる。たとえば、別の地域で支援を行っている団体（ほっこりスペースあい）が相談を受けている利用者が、美術教材を使ったNPOインホープの活動にも参加するようになった事例がある。

第2章でも触れたように、兵庫県では、生きがいしごとサポートセンター事業に参加しているNPO6団体は年6回程度のミーティングを開いている。この場では事業に関する情報交換に加え、共同で冊子を作ったりフォーラムを開催したりするための議論等を行っている。情報交換は日常的に行われており、互いの求人情報を利用し合うことで「相乗効果みたいなものが生まれていきます」（宝塚NPOセンター・田淵さん）。

実際のところ、兵庫県の生きサポ6団体の結びつきは、行政側が連携を要請し促進することで形成されているというよりも、団体側の自発的な意思によって深まっているようである。たとえば、生きサポ事業の一環として2009年・10年に行った合同就業相談会については、その前年に6団体の自己負担により（同事業とは関わりなく）同様のイベントが開催されている。また、生きサポ10周年記念フォーラムや産業労働部の部長を交えた成果報告会の実施を6団体が企画し、実現させている。特にこの6団体の場合、過去に地域での活動を長年積み重ねてきた実績のある中間支援団体だけに、連携することによって一層強力なアドボカシー機能を発揮していると思われる。

行政が連携先の団体に呼びかけ、協議会などのネットワーク組織を運営することについて、団体側にはそのために多くの時間や労力を割かねばならないという悩みもあるよ

うだ。たとえば、京都府で社会的ひきこもり支援活動を行っているNPO恒河沙母親の会の聞き取りでは、1つか2つ力のある他団体とのつながりができれば、あとは個別に日常的な協力が行えるという見方が示され、次のように述べられている。

【こういった連絡会議等の開催は】ある程度…（中略）…組織が小さい人たち、どこかに場所を借りて集まっているという人たちは助かるかもしれません。（NPO恒河沙母親の会・福島さん）

したがって、行政が民間支援団体のネットワーク化を仕掛けることは、特に組織規模が小さく活動歴も浅い団体にとっては、他団体との出会いのきっかけがもたらされ、支援ノウハウや人脈の獲得など有益な面が多いと考えられる。メンバーが固定化し、参加団体にとってのメリットがあまり得られないような仕組みにならないよう、行政側は実効性の高いネットワーク組織を作るように心がける必要があるだろう。

3. 行政内部の政策をコーディネートする

（1）国の政策を補完し、市町村の政策を平準化する

パートナーとしての地方自治体に求められる役割の3点目は、当該事業が最大の効果をあげられるよう、行政内部の政策間の調整や連携を図ることである。本章で取り上げた事例は都道府県による政策だが、若者の移行支援に関わる政策は国や市町村によっても実施されている。そこで、都道府県がこうした政策を行うことの意義についてまず指摘しておきたい。

従来、雇用政策は国が実施するものとされており、現在でも職業紹介や職業訓練等に関わる基本的政策は国を中心に枠組みを決め、実施をしているものが多い。しかし、2000年4月に改正された雇用対策法は、「地方公共団体は、国の施策と相まって、当該地域の実情に応じ、雇用に関する必要な施策を講ずるよう努めなければならない」と規定している（第3条の2）。これは都道府県および市町村に対して、労働者の雇用機会の開発や能力開発への支援、労働需給のミスマッチ解消、雇用安定のための施策など、幅広い雇用政策の取り組みに関する努力義務を課すものである（澤井 2008）。こうしたことから、各地域の実情に応じた雇用政策を地方自治体の実施していくことは今後ますます重要である。

ここで見た京都府・兵庫県の両事業では、国の事業（たとえばハローワークによる職業紹介事業）だけでは十分にカバーしきれない政策領域で、なおかつ基礎自治体（市町村）では財政・ノウハウ面で実施が難しい雇用政策の一端を担っていると思われる。たとえば、上で述べたように、生きがいしごとサポートセンター事業では、ハローワークや市町村の生活保護担当部署などで十分に対応しきれなかった相談者の利用が見られる。

各生きサポにおける支援は、一般的な職業紹介や若年者向けの就労支援機関に至る以前の、いわば「移行準備」の活動へと相談者を結びつける役割を果たしている。

近年、基礎自治体の中には無料職業紹介事業を始めたり、独自の就労支援政策を実施したりするところも現れつつある（たとえば北海道釧路市、神奈川県横浜市、大阪府豊中市など）。しかしながら、中小規模の一般市町村ではまだそうした取り組みは少なく、すぐに就職することが難しい若者に対する支援を都道府県が実施することの意義は大きい。各地域で行われている民間支援団体の活動にも地域差があることから、進んだ取り組みが行われている地域のノウハウを都道府県全体に広げ、支援の水準を平準化するために、広域自治体が果たす役割は重要であると筆者は考えている。

（２）地方自治体内部の「縦割り」を超える

若者の移行支援に関わる事業は、自治体内部の様々な部署の政策に関わりをもつ境界的な事業である。特に、ひきこもり傾向のある若者に対する支援では、ひきこもりの要因が様々であることや、発達障害自体に対する制度的な支援が発展途上であることなどから、どの部署が事業を担当するにせよ、縦割りの組織を超えた多角的な取り組みが求められることになるだろう。同様の問題は「高齢者の見守り」や「家庭内暴力」など、近年になって社会的な認知が広がり、行政が施策化し始めた領域に共通する課題である。どの部署の事業として予算化し、他部署が有する情報・人材・財源その他の資源とどのように連携するかについて、行政内部の調整と制度化が求められている。若者の移行支援政策の場合なら、当該担当部署が青少年政策と労働政策の両面から効果的な支援が行えるだけの予算と決定力を持つことが必要である。

この点について、京都府青少年課への聞き取りでは、学校（教育委員会）や保健関係の行政機関、基礎自治体のケースワーカー等との連携により、情報を共有することの重要性も指摘されている。ひきこもり状態が深刻化することを防止するには、支援を必要とする相談者—とくに学齢期を過ぎた当事者—について、支援団体が「網羅的・横断的に情報をつかむ」（京都府青少年課・堀川さん）ことが有効な支援に結びつく。

近年では地域包括支援センターやコミュニティソーシャルワークなどの事業も各地で始まっており、地域住民や関係機関との連携のもとで見守り活動を展開する動向が見られる。こうした地域福祉事業のなかには、行政関係機関・民間支援機関のソーシャル・ワーカーが地域の民生委員等と協力し、情報の共有化を促進している例もある（室田2010）。現状の地域福祉政策においては、個別の支援者が多様な関連機関を「つなぐ」役割を果たしていることが多いが、今後は縦割り組織の壁を超える制度面の整備がいつそう必要になるだろう。この点については次節で再度論じる。

第4節 今後の課題

最後に今後の課題を3点にまとめて指摘したい。すなわち、(1) 社会的企業等の民間支援団体に対して継続的で安定的な支援を行うこと、(2) 行政の内外で事業分野横断的な連携を深めること、(3) 適切な評価指標を確立すること、である。

1. 安定的・継続的な支援の実施（複数年契約と財源確保）

本調査の昨年度の報告でも指摘したように、若者の移行支援に関わるNPO等社会的企業の多くは、国や自治体の様々な事業を受託したり、公的助成金を得たりすることにより事業費用の多くをまかなっているのが実情だ。この領域での社会的企業の活動を支援するためには、なんらかの公的支援が継続的に行われ、こうした民間機関が安定した経営を続けられるようにサポートすることが必要である。

そのために、いくつかの改善すべき課題が残されている。まず、事業の契約はなるべく複数年契約（3年、5年など）とし、活動の継続を担保することである。単年度ごとの契約がもたらす問題点について、生きサポ阪神東を受託しているコミュニティ・サポートセンター神戸の聞き取りでは、次のような指摘があった。

その事業を、個人情報全部持って人生相談しているのに、こういう[受託]団体がどんどん変わると、それ、全部引き継ぐわけですけども、…（中略）…限界があるから、そもそもこんなものを引き継ぐなんて無理な話です。もういっぺん、ゼロベースで人生相談せないかんわけですよ。（コミュニティ・サポートセンター神戸・国枝さん）

若者の移行支援にかかる相談には1年で解決できない場合が多い上、こうした個人情報の引き継ぎに関する問題もあることから、特別な事情がある場合を除き、せめて3年間は継続した支援を約束することが望ましいと考える。

次に、持続的な支援を実現するには財政的支援の裏付けが欠かせない。既述した兵庫県によるアンケート調査でも、生きサポ事業を経て起業した民間団体をもっとも求めている公的支援は資金援助であることが明らかにされている。回答した437団体のうち246団体（56.3%）が希望する公的支援として「活動に対する資金援助（補助金・助成金）」を挙げた。なお、第2位の回答は「活動の拠点となる場所の提供」（18.5%）で、資金援助を望む声が圧倒的に多かったことがわかる（兵庫県しごと支援課 2010）。

この財政的支援については、2つの問題点を指摘しておかねばならない。1つは適正な委託料等の算定を行うことである。地方自治体が事業をNPO等非営利団体との「協働」で実施する際には、一般の民間営利企業に対する委託事業よりもさらに人件費その他の諸経費を低く見積もっている場合があるとされる。内閣府が2006年度に実施したNP

〇一般に対する調査（有効回答数 1019 団体）では、行政との連携・協働に関わる要望の第 1 位は「NPO においても人件費等の経費がかかることを理解し、適切な経費を負担してほしい」（複数回答、58.8%）であった（内閣府国民生活局 2007: 7）。

また、これもしばしば指摘されてきたことだが、間接的経費もふくめた管理費が十分に含まれていない問題もある。つまり、直接当該事業を担当する職員の人件費だけでなく、事業の開始に向けた準備や報告書の作成などにかかる間接的な経費も含めて事業費は算定される必要がある。

今回の聞き取りでも、いくつかの団体からこの点に関する言及があった。たとえば、生きサポ阪神南の受託団体である NPO シンフォニーでは、求人開拓員 2 名の仕事に関し、専従職員 1 名が指示を行っている⁷。また、経理関係の仕事は別の担当者が実施するので、こうした働きに対する経費も必要である。今後は、いわゆるフルコスト・リカバリーに近い事業費の算定を行っていくことが強く求められる。

財政的支援に関するもう 1 つの課題は、基金事業のような期限付きの支援が終わった後、地方自治体が一般財源で事業を継続するかどうかという点である。ここで見た 2 事業の場合にも基金事業からの拠出が相当程度含まれており、自治体事業としての持続性が問われることになる。同様の問題は補助金事業から交付金事業への転換などに際しても生じている。たとえば国から都道府県へ、あるいは都道府県から市町村への補助金給付とともに実施されてきた事業が交付金事業に切り替えられた場合、当該の自治体で事業が継続される保障はない。パートナーである民間支援団体は常にこうしたリスクを負って、事業を受託・契約することになる。

現状、NPO 等の民間支援団体や中間支援機関は、多様なレベル・領域の行政関係機関から助成金や委託料を得て、それらをうまくつなぎ合わせることで事業を展開している。たとえば、生きサポ阪神南を運営する NPO シンフォニーでは、尼崎市立労働福祉会館と労働センターの指定管理者になっていて、2009 年度には尼崎市と協働のコミュニティジョブセンター事業を国から受託していた。また、現在では国の基金訓練事業を受託しており、諸事業を有機的に組み合わせた支援活動を展開しようとしている。

基金訓練も今年から始めているんですけども、やっぱりそれも生きサポの機能も使って、団体がもともと持っている職業紹介事業もできるのでということで、つなげてやりたいなというふうに思っ。…（中略）…上で訓練されている方々[基金訓練を受けている人たち]にこちらに来ていただいたりして、就業相談をしつつ職業紹介をしていくと

⁷ 緊急雇用基金を活用した事業である場合、ハローワークで人を募集して NPO 等が採用することになる。こうしたスタッフであれば、業務に関する専門性が初めから備わっている保障はない。ユースビジョンの聞き取りでは、「NPO の専門性を活用する」とことと「その事業を通じて雇用を創出する」とことの矛盾が指摘されている。「何を優先させるのかというのをはっきりとして制度を作らないといけないかなと思っています」（ユースビジョン・赤澤さん）。

いうことで。(NPOシンフォニー・佐藤さん)

この事例から、民間支援団体が国や都道府県、市町村から様々な財政的支援を得て活動を展開することで、結果的にこれらの事業をつなぎ合わせる結節点として働いているように思われる。今後、各レベルの行政機関によって行われている多様な事業の役割分担と、それに伴う財政的負担のあり方が検討されねばならないだろう。この点について筆者は、たとえば障害者自立支援制度のように、国が共通の枠組みを定めた上で自治体とともに一期限付きではなく一財政負担も負う仕組みが望ましいと考えている。

2. 事業分野横断的な連携の促進

(1) 民間支援機関同士のネットワーク化

課題の2点目は、前節でも指摘したように、多様な領域—青少年政策、労政、教育政策、医療・保健政策等—の政策に横串を通し、必要な情報や人材、財源その他の資源を効率的に活用することである。そのためには、民間支援機関同士の連携、中間支援機関同士の連携、行政内部の部門間連携など、様々なレベルでの連携が深められることが望ましい。今回見た事例では、各地域で実際に事業を担当しているNPO等がそれぞれに得意分野や特徴を持っており、互いに協力し合うことで効果的な支援が実現されていると思われた。第2章や前節でも述べたように、京都府や兵庫県のような地域では、かなりの程度、中間支援機関を含めた民間支援団体同士の結びつきがすでに形成されているようである。

たとえば、宝塚NPOセンターが事務局を務めている「阪神NPO連絡協議会」では月1回情報交換等の活動を行っており、すでに100回以上こうした集まりを続けている。この協議会での結びつきを通じて、NPO同士、互いが講師になりノウハウを教え合ったり、相互に仕事を振り分けたりすることも進められつつある。

当センターが[仕事を]受けても、人員的に増員には限りがあるので、そういうことができそうな複数のNPOと、作業を分けながらやったという経験は何度かあります。…中略…うまく棲み分けて得意分野を生かしながら、ネットワークを組み、プロジェクトチーム型で動ける。NPOは、やっぱり持ち寄って分かち合うみたいところが一番の特徴で、あまり自分のところのスキルだからといって隠したりしない。そこが一番強みではないかと思っていますし、またそうできる関係づくりを日常的に心がけています。(宝塚NPOセンター・田淵さん)

京都でもこうしたNPO同士のネットワークが発展しており、特に中間支援機関のネットワーク化が進んでいるところに特徴がある。ユースビジョン、きょうとNPOセン

ター、京都市ユースサービス協会、地域公共人材開発機構、京都地域創造基金などの諸機関は、「それぞれが外とつながりやすいインターフェースみたいなのを作って、裏側では全部つながっているといいですか、そういうところで本当に基盤を作っている」（ユースビジョン・赤澤さん）。こうした中間支援機関の横のつながりがあることで、行政との協働事業等においても「一番適切なところで処理してもらおうという、緩やかな機能分業」（同）が可能になっているのである。

NPO等社会的企業等との協働事業をより効果的に実施していくためには、こうした民間支援機関—とりわけ中間支援機関—のネットワーク化を促進し、そのネットワークが持つ力を活かすことが重要である。

（２）行政組織内部の横串の形成

得意な事業領域をそれぞれに有する民間支援団体同士が横の結びつきを強めているのに対して、むしろ多くの課題が残されているのは、前節でも指摘した行政組織内部の縦割りの問題である。若者の移行支援のような境界的な事業領域で、支援方法も確立されていないような政策領域の場合には特に、既存の組織の枠組みにとらわれない取組みを推進することが求められる。

行政組織の内部に横串を通す方法として、たとえば次の３つが考えられるだろう。①首長の強力なトップダウンで進める、②条例制定等により横断的な協議の組織や枠組みを作る、③事業を担当する職員の個人的な力量や熱意により、庁内のネットワークを形成する。①の「首長のトップダウン」については、トップの交代時に政策が大きく転換されるリスクが高い上、任期中に成果を挙げようとするインセンティブが作用することで、性急な制度の構築が問題をもたらす場合もある。

こうした点から考えると、現場における持続的・安定的な運営が保障できるように、条例制定等によって組織や枠組みを整備することが、より望ましい。市民自治の観点から考えても、時間をかけて議論を尽くし、条例を制定することが本来取るべき方法であろう。ただ、そこに至るためにも、担当職員の力量や熱意によって制度構築が推進されることが重要である。仮に地域内で地力のあるNPO等社会的企業がアドボカシー機能を発揮し、行政に働きかけたとしても、自治体内部にそうした声を受け止め、事業を推進しうる行動力や政治力を持つキーパーソンが存在しなければ、新たな政策の現実化はなかなか進まない。若者の移行支援のような発展途上の政策領域では特に、関連部署の担当職員が連携するNPO等と協力しながら、庁内の新たな仕組みづくりを進めることが肝要である。

3. 事業評価方法の確立

(1) 若年者の移行支援に関して

課題の3点目として、連携するNPO等が実施する事業に対し、適切な評価基準を設けることが挙げられる。若者の移行支援に関する評価基準がどうあるべきかを論じた上で、より一般的に、行政と社会的企業との協働事業における評価のあり方について若干の提言をしておきたい。

まず、若者の移行支援に関する事業評価では、「結果的に就業に結びついたかどうか」という観点を過度に重視しないことが肝心だ。支援を受けた若者が「就業にどれだけ近づいたか」を、個別に多様な観点から評価することが必要である。たとえば、家から出られるようになった、人と目を見て話せるようになった、就職活動を始められるようになった、より長い時間働けるようになったなど、それぞれの若者の状況に応じて評価することが重要と思われる。

この点は昨年度の報告書でも述べたことだが、とりわけ不登校やひきこもり状態を経験した青少年の移行支援においては、就業に至る以前の課題が多い。まずは、相談者が自分に対する自信を少しずつ取り戻し、生きていく希望を持てるようになることが第一の目標とされるべきである。今年度の調査でも、民間支援機関の支援者や行政の担当職員の多くから、たとえば以下に示すように、同様の意見が聞かれた。

命はひとつだから、子供を死なすような、追い詰めるようなこともしちゃいけないし…(中略)…自信をなくしてしまって、自分が嫌になっちゃって、悲しくて悲しくてという子たちですのね。(恒河沙母親の会・福島さん)

私は、雇用を最終決着点と思っていないんですよ。…(中略)…命が先、自分を生かせること、生きていくことが先で、働くことは二の次だと思うんです。(京都府青少年課・堀川さん)

兵庫県の生きがいしごとサポートセンター事業のように、労働部局の事業である場合には、雇用に関する成果指標を重視せざるを得ない面があるのは確かである。第2章で見たように、同事業では主として雇用に関わる量的指標(目標値と実績)が評価基準として用いられているものの、支援のプロセスをなるべく質的に評価する努力も行っている。

また、支援団体側も目に見えにくい実績を示すため、利用者に対する満足度調査を行い、その結果を行政側に伝えるようにしている。今後は、一般的な就業がかなり困難と思われるケースが多いことなど、利用者に関わる質的・記述的な情報を把握し、評価に反映させる方法論を確立していくことも重要であると考えられる。

(2) 行政と社会的企業の協働一般に関して

若者の移行支援事業に関わらず、行政とNPO等社会的企業との協働事業において、「評価方法が難しい」ことは事業推進を阻む大きな要因となってきた。たとえば経済産業研究所等が2006年度に実施した地方自治体調査（都道府県及び市町村894団体の回答）では、NPOへの支援を行う上での障害として、「効果が把握しづらい」という回答が36.1%あった。一般市町村に比べてNPOへの事業委託を多く実施している都道府県、大都市等、中核都市等ではその回答比率はかなり高く、それぞれ64.3%、87.1%、62.9%となっている（経済産業研究所・産業立地研究所2007:25）。また、同調査では委託事業の評価方法の設置状況について、「明文化したものがある」自治体は4.9%しかなく、「その都度評価方法を用意している」（14.4%）を合わせても2割に満たない回答だった（経済産業研究所・産業立地研究所2007:18）。つまり、8割以上の地方自治体ではNPOへの事業委託について、評価基準を持っていないのである。

上でも主張したように、本来、協働事業等を実施するにあたっては、具体的な事業の実施方法などは受託側の民間支援機関になるべく任せる一方で、行政側のモニタリング機能はむしろ強化されることが重要だ。適切な評価基準を持たなければ、事業を遂行するのにふさわしい連携相手を選定しえず、提供される公共サービスの質が保たれる保障はない。

今後地方自治体が行うNPO等との協働事業の評価基準を確立し、またその基準が実態を的確に反映したものとなるようにするために、以下に示すようないくつかの方法が考えられるだろう。

- ①連携先団体の支援者が保有する資格や、支援に関わる過去の経歴や職務能力、利用者からの評判などを具体的に把握し、評価指標に反映させる。
- ②評価基準を設ける段階から、地域の市民活動の事情に通じた中間支援団体等のNPOにも参加してもらう。
- ③民間の支援機関等での職務経験がある人や、その課題領域についてのネットワークを有する人など、専門的な見地から事業評価できる人が自治体職員となって評価を担当する。

短期的には①のように、実績に関わる量的指標以外を反映する方法の模索を進めながら、長期的には②や③を推進すること、特にNPO等社会的企業と地方自治体間の人材交流や異動の仕組みを構築することが重要である。地方自治体では一般的に（事務系職種では特に）専門分野に通じた人材の育成がじゅうぶんに行われていないからである。

京都府では地域公共人材開発機構が、地域課題の解決についての専門能力を有する「地域公共人材」の育成を通じて、NPOや民間営利企業と自治体との間で職員のキャリアを接続する試みに着手している。また、NPOユースビジョンではNPO職員の具体的な職務遂行能力を明確化することで、人材の交流や流動化を支援していこうと考えてい

る。

マーケティング能力ですとか、いろいろなコーディネート能力ですとか、こういうものがこの程度ついているということが示せれば、…（中略）…ここで活躍した人がどんどんステージを変えて、キャリアアップしていくようなことにつながっていくでしょうし、あるいは外でいろいろな仕事をしてきた人たちが、こういう世界に入ってくることも促すと思います…（後略）。（ユースビジョン・赤澤さん）

こうした取り組みはまだ萌芽期のものではあるが、今後の発展を期待したい。というのも、それは協働事業における適正な評価基準の確立に資するだけでなく、NPO職員のキャリアの安定、ひいては意義ある活動を行っているNPOの事業の存続を支えることにつながるからである。NPOで働く職員の給与の低さ、キャリアの展望のなさという問題が存続し続ける以上、公共サービス提供における「社会的企業の活用」といったキャッチフレーズは内実を伴うものになりえない。協働のパートナーとしての地方自治体には、地域の資源を「持ち寄って分かち合う」新たな仕組み作りに知恵を絞る責任がある。

【参考文献】

- 京都府府民労働部，2005，「青少年の社会的自立支援プラン～青少年の引きこもりからの自立支援」。
- 経済産業研究所・産業立地研究所，2007，『平成18年度NPO法人の活動に関する調査研究（地方自治体調査）報告書』。
- 澤井勝，2008，「日本における自治体就労政策の新展開」、大谷強・澤井勝編『自治体雇用・就労施策の新展開』公人社。
- シーズ＝市民活動を支える制度をつくる会，2003，『地方自治体のNPO支援策等に関する実態調査—NPO立県千葉実現のための基礎調査—』。
- 内閣府国民生活局，2007，『平成18年度市民活動団体基本調査報告書—特定非営利活動法人と官とのパートナーシップに関する基礎調査』。
- 兵庫県，2006，「阪神・淡路大震災復興基金の概要」兵庫県ホームページ（2011年2月16日取得，<http://web.pref.hyogo.jp/contents/000036609.pdf>）。
- 兵庫県産業労働部しごと支援課 2010 「兵庫県内コミュニティ・ビジネス団体実態調査結果概要」。
- 堀川幸絵，2010，「ひきこもる青少年への環境整備と行政支援」（東京市政調査会リサーチペーパー No.10）。
- 室田信一，2010，「地域における「参加」の入口—相談援助機能」、埋橋孝文・連合総合

生開発研究所編『参加と連帯のセーフティネット』ミネルヴァ書房.

山口浩平, 2010, 「社会的企業としてのワーカーズ・コレクティブ：特に就労困難な若者の参加の可能性に着目して」労働政策研究・研修機構『若者の就業への移行支援と我が国の社会的企業—ヒアリング調査による現状と課題の検討』(資料シリーズ No.68).

労働政策研究・研修機構, 2010, 『若者の就業への移行支援と我が国の社会的企業—ヒアリング調査による現状と課題の検討』(資料シリーズ No.68).

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1節 はじめに

本章では、行政がニート状態などの困難を抱えた若者に対する就業支援事業を社会的企業に委託して実施することを想定し、その事業をより有効に行なうために、事業実施のパートナーの選定や連携した運営を進めるにあたって留意すべき点について、直接的な支援を行なっている団体の現状を分析することから検討する。

すなわち、当該団体は「困難を抱えた若者の就業促進」を解決すべき社会的課題（のひとつ）として認識する社会的企業であり、それゆえに、①当該団体の成立経緯などに基づく組織の特徴をもち、②これまでの経験に基づく対象者へのアプローチ法や支援スキームの特徴があり、③事業運営に当たって活用できるネットワークをもつ。ここでは、この3つの点に注目し、そこから生ずるメリットを活かす、またそこから推測される限界を超えうる力のある社会的企業の特徴は何であるかを分析することから、行政サイドの留意すべき点を検討する。

ここで用いるデータは、本研究会が平成22年度に実施したインタビュー調査のうち、若者の職業的自立に関わる直接的な支援を実施している12団体の記録である(図表4-1に掲載)。

第2節 支援団体の組織の特徴から

最初に各支援団体がどのようなきっかけで職業的自立が困難な若者に対する就業支援に取り組むようになったかを整理してみると(図表4-1の最も左側)、最も多いのは不登校問題である。不登校生徒への支援をしていた団体が、生徒が学齢期を過ぎたことをきっかけとして、学習支援ではなく、社会生活の一環としての就業への移行支援に取り組むようになったというものである。すなわち、当該団体立ち上げ時のメンバーは不登校生徒の親であったり、その委託を受けた教育者であったりする場合が多く、それが歳月を経る中で被支援者の加齢に合わせて、対応すべき課題が変わってきたというケースが多い。

解決すべき課題が変われば、組織のあり方も変わる必要がある。ひとつの例として、「文化学習協同ネットワーク」の場合をみれば、まず学習支援から始まった団体であるが、不登校問題に取り組むようになると、「フリースペースの運営には朝から対応できる体制が必要で、腰をすえた支援者、職業的に自立した支援者への転換が求められ」、さらに、その生徒たちが学齢期を過ぎると、「若者たちが働きながら学ぶ中間的労働の場」をもとめてベーカリー事業を起こすことになる。

フリースペースのように支援内容が一定の時間・期間に及ぶようになると、支援者にはそれ以上の時間・期間をかけた関わりが求められ、多くの支援者に、ボランティアなレベルからより職業的な関わり方への変化がみられる。さらに、被支援者が学齢期を過ぎて就業が課題として射程に入ってくると、新たな事業を起こしたり、地域の企業へ就労体験の場を求めたりすることが必要になり、より広く社会的資源を整えて組織化することが必要になってくる。

若者就業支援に力を発揮しうる団体は、被支援者の成長にあわせて組織のあり方を変えることができた団体であり、また、今後そうした変容が期待できる団体であろう。行政からの若者就業支援事業を託される時には、少なくとも一定時間・期間にわたる支援の経験を経ている必要があるだろう。すなわち恒常的に活動に携わるスタッフがいて、そのスタッフの生活基盤が確保されている状態であることが重要であろう。図表中では、「スチューデント・サポート・フェイス」や「K2 インターナショナル」「とちぎボランティアネットワーク」などが同じような経過で若者就業支援に力を発揮してきた団体である。

行政から事業を委託されることによってその事業のためのスタッフの給与がまかなえるのであり、恒常的に活動に関わるスタッフの確保は事業にあわせてすればよいという考え方もあるだろう。しかし、その団体が若者の就業問題を解決すべき社会的課題として認識し、若者支援についての経験や独自のスキームがあることが、行政の直接実施をこえる成果を生む可能性の基になるものであろう。それだけに、一定の時間・期間にわたる支援の経験、言い換えれば恒常的に活動に関わるスタッフの存在がひとつの条件となるのではないか。

特にその若者自立支援事業が職業的自立の達成を目標にして行われるなら、支援者側の職業的自立もまた求められなければならないところだろう。そのことは事業委託前の条件となるとともに、事業委託のあり方（＝委託後の事業の運営において、委託先団体の事業継続を可能にするような委託のあり方）をも規定する条件といえよう。

一方、各団体の事業を担う有償・無償のボランティアも少なくない。職業的なスタッフだけですべての事業が運営されていることは少なく、ボランティアの協力が欠かせない。「とちぎボランティアネットワーク」の場合は、若者の企業訪問・就労体験を個々に担当してフォローする「社会経験豊かなおじさん・おばさん」ボランティアがコーディネーターとして機能していた。同団体は、2009年からは内閣府のユースアドバイザー養成講座事業を実施しているが、ここで養成されたユースアドバイザーの大半が講座終了後はボランティアでコーディネーター役になっている。ユースアドバイザーは40代～60代の方が多く、キャリアコンサルタントや産業カウンセラーの資格をもつ人もいるという。この他の団体でも、例えば「スチューデント・サポート・フェイス」では有償ボランティアの家庭教師の役割が大きいし、「ステップ北九州」ではボランティアが当事者グループとの関係作りの要になっている。こうしたボランティアを組織することができることも、事業継続の要素となってきたといえるであらう。

なお、主婦層や定年退職者など生計を他で支えることのできる人たちがボランティアとして参加しているが、ある支援機関責任者によれば、会社経験の長い定年退職者の中には若者たちを「部下」のような上下関係において指導しようとする場合があり、かえって問題をこじらせることもあるという。ユースアドバイザー養成講座の実施など、当事者の抱える課題を理解し共感できるボランティアを増やす取り組みも重要であろう。

第3節 支援の内容についての特徴から

次に、各団体の対象者へのアプローチや支援の内容・方法などの特徴から検討する。

第1の特徴として、複数の種類の事業を行っていることが挙げられる。それは、被支援者が就業への移行に困難のある若者であり、個々の状況によって課題が異なるからであろう。20歳前（＝多くの若者が学校に在学している年齢）の対象者であれば、学校に代わる機能の提供が主な支援となることが多いだろうし、30歳代なら就業への移行が課題として大きくなる。学習支援、居場所、社会参加、就業体験、家族支援など、支援開始から時間が経過した団体ほど支援のメニューを拡大してきた経験をもつ傾向が指摘できる。例えば、「文化学習協同ネットワーク」では学習支援から始めた事業がコミュニティベーカーや農業へと展開していき、「K2 インターナショナル」では不登校児のヨットスクールからお好み焼き屋や食堂、高校の学食の受託などへと広がり、「とちぎボランティアネットワーク」では高卒認定試験受験の支援からユースワークカレッジへ展開するなど、毎年1歳づつ年をとっていき被支援者にあわせて課題が変わるなかで、支援メニューを増やしてきた。

対象者の職業的自立までの課題の大きさによって、時間が必要であるとともに支援内容の変化も必要である。対象者に合わせて支援内容を変えていくことは、支援者側にそれだけの力がなければできないことであるし、またそれを契機に支援者側の力量が高まる経験でもある。行政が事業を委託する場合、いくつかの種類の支援の経験がある団体であることが事業の質を高める可能性を示唆するだろう。また、委託後においては対象者の状況に応じてこれまでとは異なる支援も展開しうるような委託方法をとることが望ましい。これまでも事業の効果を測る指標として、就業率ばかりでなく、状況の改善率をも求めてきたことは対象者の状況に応じた支援の展開を可能にするものといえるが、被支援者の実態に沿った新たな支援プログラムの開発なども成果として考えることが出来るのではないだろうか。

第2には、行政単独では支援が届かず、支援策に乗ってこなかった被対象者に支援が届くことである。学齢期には不登校のような形で、社会参加に困難が伴う可能性のある生徒が把握されやすいが、ひとたび学校を離れてしまえば、社会に参加していない若者に接触することはたいへん難しくなる。ほとんどの支援団体では、事業がマスコミに紹

介されることや被支援者の親からの口コミ、医療機関からの紹介、連携先の NPO から紹介などで、当事者、またはその親からの問い合わせがあり、支援につながった経験を持っている。支援の歴史が長いほどこうした多様な情報経路を経由して相談を受けていることが多い傾向がある。また、「文化学習協同ネットワーク」では生活保護世帯の子どもへの学習支援など他の委託事業が若者自立支援に関わる情報提供につながる可能性も指摘された。こうした被支援者へのアプローチの可能性をどれだけもっているかは事業委託に当たって評価すべき点であろう。

第 3 に、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していることである。団体が直接に食堂や農場などを運営する、あるいは、団体外からの受注する（「とちぎボランティアネットワーク」のテーブルおこしや「恒河紗母親の会」のフリーペーパーの発行など）、という形で就労機会を作り出している例は多かった。この就労に対して、被支援者に何らかの報酬を支払うことも多いが、これは「報酬」というより収入を伴うものとしての就労を被支援者に意識させるために支払われているといった性格が強い。ここで提供されている就労機会は、職場見学や企業活動についての学習機会と異なる位置づけであると同時に、一般市場における労働とも質が異なるものであり、媒介的、ないし中間的労働市場としての機能といえるものだろう。委託事業でない場合、こうした独自事業を運営として成り立たせている場合もあるが、成り立っていない場合も少なくなく、研修費等として被支援者に経済的負担を求めているケースもある（「コミュニティレストラン・トライ」の研修費や「スローワーク協会」の就労体験のための負担、「とちぎボランティアネットワーク」のワーキングスクールの参加費など）。経済的負担を求めざるを得ないことについてはいずれの団体も課題だと感じている。

また、こうした事業による体験的就労を第一歩として、当該団体のスタッフとしてのアルバイト的な就業に移り（「ステップ北九州」「恒河紗母親の会」「文化学習協同ネットワーク」「とちぎボランティアネットワーク」）、さらに経験をつんで常勤スタッフとなるケースも見られた（「K2 インターナショナル」「ゆずり葉の郷」「文化学習協同ネットワーク」）。さらに「コミュニティレストラン・トライ」では、こうした当事者による事業運営を軌道に乗せることを目標としていた。ここには、一般労働市場における働き方とは異なる原理での働き方（＝もうひとつの働き方）の志向がみられる。これは昨年度調査における、ワーカーズコレクティブ、ワーカーズコープでよりはっきり志向されていた方向性と重なる（労働政策研究・研修機構 2010）。こうした当事者による事業運営やもうひとつの働き方への志向は、社会的企業の特性のひとつといえよう。

実際、一般の労働市場に参入するには課題が少なくない対象者がいるし、とりわけ昨今のような景気停滞下では壁は高くなる。現実を直視すれば、媒介的な役割をもつ中間的な就業機会は貴重である。こうした働き方を親の経済的負担に頼ることなく成立させることが、社会としての課題だろう。

第4節 有するネットワークの特徴から

若者就業支援の事業展開には社会的資源を調達し、その連携を保持していくことが必要になってくる。支援組織が、資源となる組織・個人とどの程度のネットワークを持っているかは事業の効果的実施にかかわる。

まず第1の資源は、地域社会からの信頼であり、当該団体のサポーターといえる人、あるいは、企業を確保しているかである。ほとんどの団体が地域住民や地元企業に理解を求め、就業機会や社会参加の機会を提供してもらっていた。受入企業をネットワーク化している場合も少なくない。こうした社会的資源はこれまでの実績、信頼に基づくものであることは、すでに述べたとおりである。

第2には、指定管理など公的事業の受託をどの程度受け、さらには、団体側から若者就業支援についてあらたな事業を提案できるだけの行政との関係を持っているかである。行政に対しての社会的企業の強みは、地域や当事者とのかかわりが異なることから、行政の発想を越えた事業を提案、構築できる場所である。こうした能力を生かすためには、一方で、行政との関連においても信頼を得ていることが重要である。行政サイドにも団体からの提案を受け止めることができる能力が要求される。

「とちぎボランティアネットワーク」の例では、商店街の活性化など地域の別の課題への取り組みを若者たちの就業機会の創出につなげ、また、若者たち社会的課題への取り組みを「カレッジ」の学びとし、これを行政の支援枠組みにのせていた。NPOが発案して提案し、行政サイドはこれを受け止めて支援事業として取り込んでいた。

行政との信頼関係はやはりこれまでの実績によるところが大きい。行政がそれを把握し切れているとはいえない。それを自ら証明する力が必要になる。さらに、公的資金を使う事業であれば、申請や報告のために種々の書類が必要であり、そうした面でも事務処理能力が要求される。実績を証明したり的確な情報を集めて書類を作成する能力は、若者支援事業そのものとは少し違う能力である。こうした側面は中間支援機関によって補完することが可能なものでもある。中間支援機関の育成も効果的な事業の運営には必要であろう。

第3は、民間企業のCSRを若者支援につなげることである。公的資金ばかりでなく、民間企業の助成金、CSRでの資金などの提供を受けているケースも図表4-1にはいくつもある。行政による支援は目的も期間も制限があることが多く、これだけに頼った事業運営は団体の存続を危うくする。民間からの支援も含めて活用できる力は重要である。

図表4-1には掲載していないが、今回の調査では、若者就業支援機関の活動を支援している民間企業として、マイクロソフト株式会社の社会貢献部門にもお話をうかがっている。同社もそうだが、民間企業の社会貢献においては同社の将来の事業への投資と

いう側面も意識されている。すなわち長期的な視点にたてばビジネスの一貫といえるものであり、景気後退下で縮小はしても、一定程度は継続が期待できる活動である。今回のヒアリングでは行政への期待を調査項目のひとつとしたが、同社では今後の方針についての意見交換の機会がほしいと希望された。国としての方針が示されれば、社会貢献部門としての事業を本社に提案する際の説明として説得力が増すというのである。行政サイドが支援の方針を明らかにすることで、若者支援をする団体と企業の社会貢献部門がつながりやすくなるのであれば、行政はより積極的に企業の社会貢献部門との連携を図るべきであろう。

資金の面では、金融機関との関係も重要である。どのような事業であれ、事業を続けるためにはつなぎ資金が必要になる場面がある。とりわけ委託事業では支払いが後払いになることが多い。それだけにつなぎの資金調達が必要になる場面がありうる。今回のヒアリングでは、NPO への融資を行っている近畿労働金庫にもお話をうかがった。NPO 融資の場合、財務内容だけでは融資はしにくく、それを補うものとしてその組織活動について地域に競合相手がいず、また地域社会から信頼度が高いことが（＝たとえ財務状況が悪化しても地域の支援者から援助が受けられるので）強みとなると指摘された。ここでも地域での実績が重要だということであろう。

第 4 は、就業支援機関間の交流などを通じて、専門職集団を構築し、より高い専門を磨ける関係を持っていることである。「スチューデント・サポート・フェイス」では、訪問支援に関するノウハウを他の支援機関へ伝えることも活動の一環として行っていた¹。若者の就業支援という分野で活動を通じて知識・技術を蓄積してきた支援者たちはすでに専門職である。専門職の場合、相互の交流、研究会、講習会などがその能力向上が図られることが多いが、こうした交流も始まっている。こうした交流を促進し、支援者としての能力向上を図り、また、新たな事業展開のための知識を獲得することも必要だろう。これを促進する中間支援組織が今後重要になると思われる。

第 5 節 まとめ

本章での検討の結果、およびそこから引き出される政策的インプリケーションとして、下記の 4 点を指摘したい。

① 当該団体のこれまでの若者支援関連の事業実績

事業実施能力は、やはりこれまでの当該団体の事業実績に現れる。一定の時間・期間にわたる支援を行うには経済基盤を確保したスタッフが必要だし、このスタッフが一朝

¹ 家庭訪問支援については、他の NPO と共同でノウハウをまとめ、テキストを作成し通信講座として伝達が始まっている。

一々に育つものではないことを考えれば、事業委託以前にそうした体制があることが必要になる。また、被支援者へのアプローチにおいて行政が直接実施するより、隠れた被支援者に情報が届きやすいのは、親等を通じた口コミやマスコミ経由の情報経路があることであり、これもこれまでの実績に左右される。さらに、地域社会・企業の信頼をえて就労体験の機会を得たり、さらに就業先を開拓するとなれば、これまでの実績が地域社会・企業からの信頼の裏づけになることも間違いないところであろう。

ただし、その実績は、若者就業支援よりは少し幅の広い、学習支援であったり、居場所事業であったりしても、親や地域社会、企業等からの「信頼」の背景になる事業実績であればよいということで、若者と社会を関連付けた多様な事業を評価対象とすべきであろう。

このことは当該団体の要望の中でも、受託に当たって、これまでの地域社会への貢献や信頼を評価する仕組みの導入の提案として指摘されていたことでもある。また、ヒアリング先の一つである近畿労金での NPO への融資基準の議論の中でも、地域のサポーターの存在が指摘されていたことに通ずるものである。「信頼」をどう測るかということにもなるが、実績はそのひとつの指標である。

②団体主催者、コアメンバーの事業力

実績を強調すると、一方では、新規に若者支援事業に取り組もうとする人々の可能性を奪う危険が大きくなる。歴史の浅い団体で実績が十分でないとき、事業実施者としての可能性は団体の中心となって人(々)の力にかかってくるといえ、その人が事業をどれだけ実行する力を持つかの判断が重要になる。しかし、同種の事業の実施経験や地域社会・企業とのネットワークがまったくない状態で事業展開することは難しい。やはりその個人のこれまでの実績とそれに基づく「信頼」が、それが若者支援にかかわらない事業を通じての信頼であってもよいかもしれないが、事業力を判断する上でも重要だと思われる。

③団体メンバーの能力向上への取り組み

事業をより効果的に行うためには、事業に携わるメンバーの能力向上を図ることが重要である。OJT、Off-JT をつうじた能力開発が意識される団体運営が望まれ、支援のあり方をケースごとに検討するようなスタッフ会議や認識や課題などを共有するための団体内での頻繁なコミュニケーションなど、メンバーの能力向上を図っている団体を評価すべきであろう。

能力向上を目指した支援団体間のネットワーク作りをしている例もあり、支援者が専門職集団として機能するようになることが望ましい。

改めて、事業を委託する行政側の役割として、こうした支援者が能力開発をできる環境整備が求められる。すなわち、支援団体からの要望としてもあがっているが、まず委

託期間をより長期化し、安定したスタッフ体制が取れるようにし、スタッフが能力開発に積極的になれるようにすること、さらに、事業の実施を通じてOJTで能力開発できる、さらには、Off-JTの研修等に派遣できるだけの余地がほしいということである。

④被支援者の事業参加・参画への志向

被支援者となる若者と支援する側との連続性をどこまで意識し、被支援者を支援側にいざなう志向をどれだけ持っているかも重要な点だと思われる。就業支援事業がそのまま「居場所」となってしまい、就業への移行が停滞するのでは本末転倒になるが、一方で中間的労働の場となり、媒介的な機能を果たすことも社会的企業としての機能の一つである。さらに、支援事業の一部が当事者・元当事者によって担われることが事業の効果を高めることも考えられる。

【参考文献】

労働政策研究・研修機構，2010，『若者の就業への移行支援と我が国の社会的企業——ヒアリング調査による現状と課題の検討』（資料シリーズ No.68）。

図表 4-1 調査対象組織の特徴

組織名	組織の特徴					事業の特徴		
	組織的な若者支援開始年	支援のきっかけ	有給スタッフ	スタッフの給与	その他	対象に応じた複数プログラム	当事者の経済的負担	見えていない対象へのアプローチ
1 NPO法人 STEP・北九州	2007年	不登校	3人	正規職員 27万程度、パート職員は時給830円。ボランティア10名程度でほとんど理事兼務	金銭を介さない人と人のつながり重視	相談、フリースペース(以下Fスペース)、社会参加、体験就労	Fスペース参加費数百円	
2 NPO法人 ステューデント・サポート・フェイス	2003年	非行・不登校(学生時代のボランティアから)	40人(別に有償ボランティア)	正規職員15万、パート16~18万程度。委託事業から。ボランティアは家庭教師であれば時給1000円	朝、夕にミーティング、共通フォーマットで情報共有。助成金事業などの企画書を書くのはすべて代表理事	訪問相談、居場所、体験就業(職親)、就労支援、研修、家族支援、一貫フォロー、重度別のアセスメント	裕福な家庭から寄付金	マスコミでの事業の紹介。親同士のロコミ。県のセンターになり広報。訪問からのつながりが4割
3 NPO法人 恒河沙母親の会	2001年	不登校	0人	ボランティアベースでスタッフはいない		学習支援(Fスクール)、就労支援、相談「その子の気持ちに沿った支援」	Fスクール1回2500円、16歳以上一部無料。相談3000	当事者の母親からの相談。学校、精神科医等からの紹介
4 NPO法人 インホープ	2003年	不登校	2人	常勤職員1人は無償。音楽療法士(2人)のみ有償		インターネットラジオとFM放送番組を通じた支援、中学校での授業支援		チーム絆関連の紹介
5 NPO法人 文化学習協同ネットワーク	1999年	不登校	45人	スタッフの給与差はほとんどなく23~25万円	週一日フルにかけての常勤スタッフ会議が合意形成の場。当事者が事業の担い手になっていくことが必要	学習支援、居場所、自立支援、就労支援、バーカリー、農業	Fスペース利用料	生活保護世帯の子ども支援を受託。
6 K2インターナショナルグループ	1989年	不登校、LD	55人	グループ内株式会社もNPOも同じ給与体系。住宅食費支給	事業ごとの採算重視。収益を10~15%上げなければ決算上の収益にはならない	留学事業、基金訓練、サポステ受託、共同生活寮、お好み焼き屋、食堂、学食受託などで、居場所から就労まで		
7 コミュニティレストラン・トライ	2005年	居場所(Fスクール後)	0人(発案者のみ有給)	ボランティアスタッフのみ		お弁当の製造、販売、配達	2万5千円の研修費	新聞、ロコミ、保健所、ジョブカフェ
8 シオン・自立支援ホーム	1999年	非行(保護観察)	3人	常勤1人(+理事長)、非常勤2人	4月から自立援助ホーム(第2種福祉事業)を併設、民間委託は一人	道徳形成、生活訓練、就業支援	民間枠は月額15万円(寮費・授業料)	自立援助ホームは裁判所、児童相談所からの委託
9 NPO法人 スローワーク協会 / カフェコモンズ	2002年	引きこもり・新しい働き方	6人(別に有償ボランティア)	正規職員は一人暮らしなら可能。A型以前は外でアルバイトしないと暮らせない。非常勤は時給780円	労働者協同組合的な働き方をめざす	カフェ、売店での調理、販売、協力団体での体験就労	就労体験に月4万円負担	関連NPOから
10 ネクストステージ大阪LLP	2007年	障害者発達障害者、ニート	16人	正規職員16人(緊急雇用枠)、他にステップアップとしてのアルバイトが6人程度	LLP組合員が代表取締役の株式会社が事務局。長期的には就業支援活動は事業経営にプラス(人が育つ)	事前面接、サポートプラン、生活訓練、就業訓練、サークル活動、マッチング		就業支援に定評があり、支援学校や発達障害関係機関などからのロコミ
11 奄美青少年支援センター ゆずり葉の郷	2001年	非行、不登校	10人	ハローワークで求人も	8月から自立援助ホームを併設。	非行傾向のある少年等を警護隊として町の清掃作業。防犯パトロールなどをまかせる。サポステ事業、自立援助ホーム、不登校支援		相談件数は年間3000~4000件。自立援助ホームは裁判所から補導委託。
12 とちぎボランティアネットワーク	2002年	不登校	常勤5人、非常勤24名。	常勤で20~26万円。非常勤は臨床心理士で時給2500円、キャリアコン1200円。アドバイザーはボランティア	ユースアドバイザー講習で育成した人を非常勤ボランティアに	ワーキングスクール(複数企業訪問と長期インターンシップ)、相談、労働や福祉を横につないでの支援、高卒認定支援(支援団体ネットワーク)、地域課題を学んで仕事につなげるユースワークカレッジ	Wスクールは月3.5万の負担	

媒介的市場機能	一般就労への接点	有するネットワークの特徴				行政への要望
		地域からの信頼・サポーター	行政との関係・事業提案	企業CSRとの接点。資金調達	他の支援者等とのネットワーク	
当事者がボランティア就労	就業移行者有	地域住民のネットワークでサークル活動や体験就労支援	市から引きこもり支援事業を受託			非数値的な部分の評価。スタッフ研修を可能にする支援
当事者によるネットバトルの例があるが、基本的に外の労働につなぐ	併置されているジョブカフェなどになく。直接支援もあり	ボランティアの職親団体21団体。知り合いから口コミでひろがる	厚生労働省や県、市からの受託が約95%。教育委員会等へ事業提案もする	大和SRIファンド	訪問支援に関するノウハウを他の支援者に研修(昨年は全国49箇所)	複数年度契約。人材育成の経費負担。支援経験を評価する仕組み(資格制度への結びつけ)
食堂や直営の農場での体験就労。フリーペーパー事業(報酬有)	追い詰めない。農業で月5~6万でも暮らせる形がよい	地域の人がボランティアで協力	府・市からの助成が収入の74%	新聞社(30万)や馬主協会・協同募金	1つ2つ頼りになるところがあればいい	遊休農地の貸し出し、広報誌作成や配布などの委託
	サポステへの紹介、就職者有	アーティストや市民活動団体	京都市からの事業委託、福祉医療機構・ゆめ基金	俱進会		
ベーカリー、農場での就業。ここだけで限界という対象者もいる。	一般就労への支援(町工場など)	全国に支援者(個人・資金借入・寄付)、ベーカリーにモニター	国や自治体の委託64%、事業収入26%、自治体からの企画要請	ほとんどない	アドボカシー能力の強化のため業界団体の連携必要	社会的企業育成のための法整備(立ち上げ資金やプロジェクト型事業を支える仕組み)、税制優遇、地域貢献や信頼度を評価した受託制度
スタッフの7割が元当事者	非正規から社内で正社員登用、他社への就職、自営		国や自治体からの委託が4割、6割は自主事業、就労継続支援B型			法的整備で助成金に振り回されない体制に。運転資金借入の信用保証、訓練生雇用の制度
研修費を原資に本人に還元。当事者の運営する組織にすることが目標。まだルーティンワークのみ	給食センターや介護施設の厨房への就職有	東京電力CSRを契機にした協力者		東京電力CSR、バルシステム立上資金、製薬会社助成金	母体のNPO	若い人たちがこういう事業を仕事にできるように、全面的でなく、努力の部分(努力して達成できるような部分)を残した支援をしてほしい。
農業などの就労体験	理事長の知り合いの保護司さんなどを介してアルバイトの紹介	保護司会、更生保護女性会、ロータリークラブでの知り合い(アルバイト先)	自立援助ホームとして一人つき19万円措置費	寄付はなかなか集まらない		
就労体験としての有償ボランティアあり。高賃金でなくともすみやすいスロータウンを構想	一般就労(介護施設、生協の配送業務)、関連施設の紹介	近隣の社会福祉法人、NPO、中小企業と連携	就労継続支援A型		専門性を持つボランティアの支援があればありがたい	単発の助成ではなく、コミュニティビジネスとしての継続が重要
	2年間の被支援者165人中75人を一般就労へ。	就業体験先企業(70団体)、NPOと連携	府、市、内閣府	日本財団		地方自治体の範囲を超えた就労支援ができる環境を期待。就労支援事業は被支援者が育つ時間をみて3年程度は必要。発達障害者などが学校段階で就業訓練をしていないことは問題
スタッフの一人は元当事者		地域行政、保護司会、合気拳法、元非行少年の組織化(警護隊)等約20団体とネットワーク	文部省、厚生労働省、県、市			
対人不安を持っている若者でも参加できる、家でできるテープおこしや人に会わなくても機械を相手にできる駐車券の発券と回収作業等。商店街活性化も狙った、無農薬野菜の直売(5時間1500円)	ワーキングスクールでは71%就職(正社員、派遣・契約社員率)。	Wスクール受け入れ企業(80社)、フリースクール40団体のネット、サポステのネットワーク、カレッジは70団体や学識経験者などの連携。一般からの寄付あり	厚生労働省、文部科学省、カレッジは県に提案した事業		県内支援団体とネットワークで高卒認定支援。仕事づくりから一般社団法人を立ち上げなど	サポステは民間だから出来る柔軟性がある(緊急対応、個人情報問題など)行政でできるところとできないところを明確にして、民間活用を。いまやっている支援を包括的なものとして指定管理で4~5年できればありがたい

第5章 イギリス・イタリア・韓国における社会的企業政策

第1節 はじめに

本調査報告が示したように、日本でも先駆的な若者統合型社会的企業の活動が行われている。本分野の社会的企業が有効な活動を行う上では、本報告書の各章が示すように、政府部門の役割は小さくはない。政府と社会的企業の関連を検討する上で、先駆的に社会的企業を社会政策に取り入れた他国の政策動向を整理することには意味があると考えられる。そこで、本章では、文献資料の検討を通じて海外の社会的企業政策¹の現状を整理する。

対象は、イギリス、イタリア、韓国である。対象選定の理由は、三カ国とも欧州型の労働統合型社会的企業に関連する政策を実施しており、その特徴が異なるためである。イタリアは欧州の社会的企業の先駆例であり、協同組合型の組織構造を採っている。イギリスは近年において社会的企業の政策整備が急速に進み、会社型の組織構造がとられている。また韓国では、イギリスの制度をはじめとする欧州の制度をモデルとしながらアジアで初めての社会的企業支援政策が導入された²。これらを検討する上で、日本での制度設計に必要な論点を析出することが期待できる。

ただし、本報告は三カ国の社会的企業政策の全体像を明らかにするものではない。各国制度全体ではなく、代表的な制度に対象を限定する。

代表的な制度とは下記の通りである。イギリスは、CIC (community interest company) 制度を中心に検討する。これはコミュニティの利益のために活動する社会的企業の拡大を目的として、2005年に法制化された認証制度であり³、有限責任会社と株式会社が取得することができる。イタリアは社会的協同組合を扱う。1991年に法制化された欧州でも先駆的な社会的企業の法人格制度であり、対人社会サービスの提供を行うA型、就労困難者に労働の場を提供するB型に区分される⁴。最後に、韓国の認証社会的企業⁵は、脆弱階層支援を目的に法制化された社会的企業である。「サービス受患者、勤労者など利害関係者が参加する意思決定構造を整備すること」など7項目の要件を満たすことで認証される制度である。主たる分野は、社会的に排除された層への社会サービス提供と労働市場への統合にある。

¹ ここで社会的企業政策 (Social Enterprise Policy) とは、社会的企業の性格を規定し、活動を支援・規制するような政策群を指すものとする。

² ほかに、ベルギーやフランス、ドイツなどでも社会的企業政策が整備されつつあるが、これらは本稿では取り扱わない。

³ イギリスでは、社会的企業はCIC以外に、産業共済組合、株式会社、有限責任保証会社、チャリティ法人などの法人格のもとで活動するケースが多い (山口 2007)。

⁴ イタリアでは社会的協同組合のほかに社会企業法が2007年に導入された。

⁵ 韓国ではほかに生活扶助からの就労支援プログラムの担い手である自活共同体も社会的企業の一つとして捉えられることがある (Hahn and McCabe 2006)。

本稿で扱う、社会的企業政策は大きく分ければ、二つに分けることができると考えられる。第一に、法律で規定される社会的企業の組織上の性格である。法人格制度を念頭におくが、法人格を持たずとも公的な認証を行うイギリスや韓国のような制度も含む。第二に、社会的企業への支援策である。ここでは基本的には中央政府が主導するものを中心にし、地方政府や中間支援団体の支援策は補足的に論じるにとどめる。

本章では、続く二節で二つの論点を順に整理する。結論では、社会的企業政策を検討する際の論点と課題を述べる。

第2節 社会的企業の法制度の現状

法制度は各国の社会的企業のあり方を理解する上では重要である。法制度は、当事者や政策形成者に標準組織モデルを提示し、議論や活動の準拠点を提供する社会的機能があるとされる（佐藤 2010）。社会的企業は実態が多様で、議論が錯綜していることを踏まえると、各国の立法機関や行政機関の規定を理解することは一層の意味を持つと考えられる。

社会的企業の法制度を、本節では四点から主に分析する。社会的企業の法制度の比較分析を行った Cafaggi and Iamiceli（2008=2010）⁶によれば、社会的企業の法構造の重要な論点になるのは、（1）社会的企業の社会的目的の判定、（2）資産配分、（3）ステークホルダーとガバナンスのあり方、（4）説明責任と責任体制の四点である。本節では、この Cafaggi and Iamiceli を参照しつつ、Cafaggi and Iamiceli が対象とはしていない韓国の法制度を対象に加え、さらに四つの論点に加えて就労支援対象者の範囲を（1）の項目に含めて整理する。

2-1. 社会的企業の社会的目的の判定

社会的企業は利潤を第一の目的としない非営利組織の一つであるが、同時に、事業的性格が一般の非営利組織と比べて強いという性格を持つ。そのため、2-2節で検討する利潤の非分配制約のみでは、社会的企業であるかどうかを判定できない。社会的企業は事業的手法によって利潤を得ることは避けられず、独自に資金調達する際に、出資者への金銭的報酬が必要とされることもあり、営利企業との境界は曖昧となる可能性が高いためである。以上から、社会的企業を規定するためには社会的目的の判定方法が重要な意味を持つ。

⁶ 同研究は、OECD の調査プロジェクトの一つであり、ポルトガル、フランス、ポーランド、ベルギー、イギリス、フィンランド、イタリアの7カ国社会的企業の法制度上の社会的企業の組織モデルの比較検討が行われている。

社会的目的の判定に関して、三通りの方法があるとされる。第一に、社会的目的を法によって明確に定義する場合、第二に、社会的目的の判断を立法者ではなく、立法者から独立した監察局（行政機関）に委任する場合、第三に、社会的目的の判断を社会的企業として活動する民間団体の定義上の条文により、民間の当事者に委任する場合である（Cafaggi and Iamiceli 2008=2010）。

三カ国のうち、法による定義が存在するのはイタリアである。イタリアの社会的目的の判定は組織の活動内容から判定される。先述した通り、社会的協同組合は、A型（社会サービスの提供）、B型（労働統合）に区分けられるが、この両者の活動のいずれか、あるいは両者に従事することで社会的目的を持つと判定される。

イギリスの場合はCICの場合は、行政機関の審査による。CICは、法人格ではなく株式会社と保証有限責任会社が取得できる資格制度である。CICの社会的目的は「コミュニティの利益」と広く捉えられており、自由度の高い公的な監察局（regulator）が「コミュニティ利益審査」を通じて承認する。審査基準は、目的、事業範囲、受益者の三項目である（柳沢 2007）。Cafaggi and Iamiceliは、イタリアなど法で社会的目的を規定する制度に比べて、権限を持った監察局が認証を行うことで、認証の柔軟性が保たれていることを指摘する（Cafaggi and Iamiceli 2008=2010: 53）。

韓国は、両者の制度を中間のような形態である。イタリアのように、社会的に不利を抱えた人々への対人社会サービスの提供と労働統合を活動範囲として法で規定しているが、同時に、イギリスのCIC制度をモデルとして、「その他」という項目も設けられており、柔軟性を担保した形態となっている⁷。認証は地方と中央の二段階で行われ、最終的には韓国雇用労働部の社会的企業委員会⁸で審査される。

イタリアと韓国では就労支援を明確に目的としているものの、その範囲には若干の違いがある⁹。イタリアにおける国法で定められた就労支援分野の対象者は、身体・精神ならびに知的障害者、精神科施設に入院していた者、薬物依存者、アルコール依存症患者、家庭が困難な状況にあるもののうち労働年齢に達した年少者、拘置にかわる措置を認められた受刑者（1999年に追加）がある¹⁰。社会的協同組合の基本的な支援対象は何らかの意味で一時的、また永続的に障害を抱えた人である（Borzaga and Loss 2006）。韓国では、脆弱階層（可処分所得が所得中間値の60%以下）、高齢者、障害者、性売買被害者、長期失業者が対象となる。このように韓国の場合は、脆弱階層（貧困層）に焦点が当てられていることに特徴がある。

⁷ このうち「その他」項目で認証される社会的企業が増加し、2010年に「地域社会への貢献」というより積極的な項目へと改変された（カン報告；イ 2010）。

⁸ 2010年に育成法の制度変化に伴い、認証主体が社会的企業振興院へと移管された。

⁹ イギリスでは、社会的な目的が就労支援には限定されないため、就労支援対象の範囲はCICの制度とは直接は関係しない。就労支援に従事する社会的企業の支援対象は、社会的企業が契約する就労支援プログラムに依存すると考えられる。

¹⁰ これらの人々は、全て公的機関による審査が必要である（Loss 2003）。

両国とも、若年者は、単独でカテゴリに入れられていない。しかし、専門家による報告からは、イタリアでは地方レベルでは若年者を支援対象とする例があり¹¹、韓国でも就労支援の対象範囲として若年者を強調する傾向が強まっているという¹²。

2-2. 資産配分

利潤や資産配分の配分は社会的企業を規定する焦点の一つである。一般に非営利組織 (non-profit organization) は利潤分配を行わないことに特徴があるとされる。しかし、社会的企業は事業性が強く利潤分配により継続的な事業活動が促進される側面がある。そのため、分配自体が禁止されるよりは利潤の制約のあり方が問題となる。

Cafaggi and Iamiceli (2008=2010: 70) では、配分の制限を、組織構成員や従業員に配分することを禁じる「消極的制約」、積立金やほかの社会的機関の活動に割り当てることを定める「積極的制約」に区分する。前者を採用する国は Cafaggi and Iamiceli の欧州 7 カ国比較の対象のなかでは、ポルトガル、ポーランドなど少数である。

積極的制約が採用される理由は、資金調達の問題が大きい。出資者にある程度の金銭的配分を認めることにより、民間からの資本の呼び込みを促進し、公的機関からの自立が容易になる (Defourny 2001=2004)。

しかし、その一方で、出資者への利潤分配を認めることは問題も含む。利潤分配を無制限に認めると利潤を目的とするような圧力を社会的企業側が受けることにより、社会的目的の達成を妨げる可能性がある。そのために、何らかの分配制限か発言力の制限がなされることが多い (Cafaggi and Iamiceli 2008=2010: 72)。イタリア、イギリス、韓国とも、組織構成員や出資者への利潤の分配を禁止しておらず、積極的制約を採用しているものの、制約の内容は異なる。

イタリアの社会的協同組合は利益分配を禁止していないが、分配される利潤に制限がある。分配される利潤は、全利潤の 80% を超えてはならないと定められている。また、出資者の利益率は、2% (イタリア郵政省の発行している債権利率) を超えてはならないとされる (Borzaga and Sanuari 2001=2004)。

イギリスの CIC は、「資産の封じ込め」 (Asset lock) とよばれる制度を採用し、イタリアと同様に利益の分配制約がある。CIC の認証対象となる企業は、株式会社 (非上場株式会社 (Private Company Limited by Shares) / 公開株式会社 (Public Limited Company)) と、保証有限責任会社 (Private Company Limited by Guarantee) がある。このうち株式会社であれば、監察局が認めた範囲で利潤分配も可能である。ただし、その際には、一株当たりの利潤配当の制限 (インランド国立銀行の貸出利率の 20% 以上

¹¹ 田中報告が指摘するように地方政府レベルで支援対象の範囲は異なり、若者を支援対象に含める場合もある (Borzaga and Loss 2006; 田中報告)。

¹² 若年者を強調するようになった背景には、保険福祉部が行う自活事業との差別化が意図されているのではないかという指摘がなされた (カン報告)。

まで¹³⁾、総利益に占める割合の制限（総利益の 35%）、未配当分の繰り越し制限（5年間）という条件を満たす必要がある（柳沢 2007）。そして株式配当以外の残余的な利潤（65%）は、事業や地域への再投資に使用される必要がある。同じように資産の封じ込めが規定されている組織（例えば、チャリティ団体）への分配の制限はない¹⁴⁾。

韓国の社会的企業育成法でも利潤の分配制約が明記されている。育成法には「会計年度別で分配可能な利潤が発生した場合は、利潤の 3 分の 2 以上を社会的目的のために使うこと」とあり、社会的企業の利益を社会的目的のために使用することが義務付けられている。

2-3. ステークホルダーとガバナンス

社会的企業の特徴として、組織の意思決定に関して、労働者や地域住民、ボランティアなど、複数の利害関係者の参加（マルチステークホルダー性）が強調されることが多い。マルチステークホルダー性が強調される背景には、地域の関係主体の参加を促すことで、組織のパフォーマンスを向上させるという意図や異なる利害を調整するという役割とともに、社会的企業の活動を監督するという機能を果たすことも期待されている（Cafaggi and Iamiceli 2008=2010: 55）。ただし、各国ごとに各種のステークホルダーの発言権や責任、法的保護の組み合わせの規定は異なる。

イタリアの場合、通常の協同組合と同様に、「1人1票の原則」が強調される（Cafaggi and Iamiceli 2008=2010: 39）。経営の発言権を持った組合員となる権利は、労働者、社会サービス利用者、ボランティア、出資者に認められており、意思決定に参画する権利が付与されている（Cafaggi and Iamiceli 2008=2010: 39）。

一方で、イギリスの CIC の場合、構成員の資格に関しての制限はなく、一人一票が常に要請されない（Cafaggi and Iamiceli 2008=2010: 75）。株式会社の場合は、発言権付きの株式発行が認められ、イタリアよりは、資本の多寡に応じた議決権を持つために、通常の会社のような資本所有と議決権の関連性が強く見られる。ただし、株式発行をしない保証有限責任会社の場合は、1 会員 1 票というルールに従い、資本所有による発言力の多寡が意思決定におよぼすリスクの軽減措置が図られている（Cafaggi and Iamiceli 2008=2010: 76）。

韓国の場合も、社会的企業育成法では一人一票原則が明示されない。育成法では、満たすべき要件の一つとして「サービス受患者、勤労者など利害関係者が参加する意思決定構造を整備する」という要件が明記されており、利害関係者の参加が義務付けられている。ただし、育成法の制定時には、同要件は曖昧で明確な規定がなかった。そのため、

¹³⁾ 制度開始時は 5%であったが、2010 年 4 月 6 日から 20%に緩和された（RCIC 2010）

¹⁴⁾ そのために、チャリティ団体が利益を得るために事業部門として CIC を組織することもある（中島報告；山口 2007）。

2010年度の法改正時では、社会サービス型は受益者代表が1名、労働統合型は勤労者代表1名が経営に参加することが義務付けられた（イ2010：18）。また、育成法制定時には、商法上の会社の場合、大株主や個別関係者の株式持ち分が50%を超えると認証されなかったが、社会的企業への十分な投資制度の拡充が困難だったために、2010年の改正で緩和された（イ2010）。

2-4. 説明責任と責任体制

社会的企業は説明責任を果たすことが強く求められる。社会的企業は、公的な問題（就労支援や社会サービスの提供）にかかわり、補助金や優遇制度が整備され、収入構造も複雑であることが多い。そのため、事業の実態が分かりにくく貧困ビジネスとの峻別が問題となることは少なくない¹⁵。それを防ぐためにも、社会的企業の事業内容の説明責任や責任体制が問題とされる。焦点の一つは情報公開であり、その典型的な方法は、社会的バランスシートの公開である。社会的バランスシートとは、社会的企業の活動を事業内容だけではなく、社会的役割も含めて整理した報告書のことを指す（Pestoff 1998=2000）。

三カ国ではすべて、社会的バランスシートの提出が義務付けられている¹⁶。イタリアでは、社会的バランスシートは活動報告と意思決定に分けられ、前者は、会員へ公開、企業登記事務所に提出され、だれでも閲覧することが可能である（Cafaggi and Iamiceli 2008=2010：41）¹⁷。イギリスでも、コミュニティ利益年次報告書の発行が義務づけられている。コミュニティ利益年次報告書には、地域社会への利益、ステークホルダーとの関係、報酬に関する情報が含まれる必要がある。韓国でも、年度ごとの事業報告書の労働省長官への提出が義務付けられている。認証基準に満たない際には、社会的企業認証の取り消しが起こる可能性もある¹⁸。

第3節 社会的企業の支援制度

三カ国は社会的企業への支援政策も展開している。それではどのような支援がなされているのか。

¹⁵ 例えば、日本では湯浅（2008）は、社会的企業と呼ばれる事業体が不正に利益を上げる可能性と事例を紹介している。韓国でも、認証社会的企業ではないが、予備的に認証されている社会的企業において不正に助成金を取得するという事例があったという（カン報告）

¹⁶ Cafaggi and Iamiceli の7カ国比較対象国のなかで、社会的報告書の公開を義務付けていないのはポーランドとフィンランドのみである（Cafaggi and Iamiceli 2008=2010：39）。ただし両国も事業報告書の公開は義務付けている。

¹⁷ 社会的バランスシートの詳細は、田中の報告を参照。

¹⁸ ただし、これまで社会的企業育成委員会の最終認証も経た後で、社会的企業が認証を取り消したケースはないという（カン報告）。

ここでは、支援内容を二つに分けて分析する。非営利組織への支援政策を大別すると、政府から社会的企業に金銭や人材などを直接的に提供する支援策（直接的支援）と、社会的企業へ直接的に提供しないが、社会的企業を支援するもの（間接的支援）に分けることができる。このうち社会的企業の場合、間接的な支援が特に強調される傾向がある。本節ではこの両者を順に整理する。

その際、社会的企業への政府部門からの支援策は、国際機関レベル（たとえば、EU など）、中央政府レベル、地方政府レベル、基礎自治体レベルと分けることができる (Bridge et al. 2008) が中央政府レベルを中心に支援制度を検討する。

3-1. 直接的支援

社会的企業は政府からの補助金に依存する程度が低い性格が強調される。ただし、各国政府は社会的企業に対して、人材、資金、情報の提供を行うこともある。

直接的な支援が明確にみられるのは、韓国の場合である。育成法では、期間の限定つきではあるが¹⁹、専門人材や新規雇用者への人件費補助がある。これが社会的企業関連予算のほとんどを占める。また、認証後4年間は法人税と所得税が50%減免される租税減免措置があり、さらに社会保険料の事業主負担の軽減を行うことも決められている。設立期の融資や経営コンサルティングの実施なども行われている。

イタリアでの直接的支援としては税制や社会保険料の優遇策が挙げられる。「社会的協同組合に課せられる社会保障および福祉の強制保険拠出金の総額のうち、ハンディキャップ者に支払われる報酬に関してはこれをゼロまでに削減する」（国法381条）と規定されており、B型社会的協同組合の場合、就労困難者の社会保障拠出金はゼロとされている。イタリアの労働費用に占める税・社会保障費負担は45%と低くないために優遇度は小さくないという指摘もある（高橋・大沢2007）。また、不動産取得の際の土地税などの軽減措置が規定されている（菅野訳1999a）。

加えて、イタリアでは州レベルで支援政策が整備されていることもある。例えば、ロマーニア州法（1994年段階）では、社会的企業組合支援政策として、a) 社会的協同組合およびその事業連合の立ち上げ段階への支援政策（一定の条件下で立ち上げ資金の50%までの助成金を提供）、b) 信用保証の提供、c) 協同組合の事業信用、投資、開発、長期借入の各計画の双方における、通常利子率からの軽減、d) 協同組合内部およびこれに関連して行われる職業訓練および人的資源の開発の活動への融資、が行われている（菅野訳1999b: 231-232）。

¹⁹ 人件費補助の期間は、最長で5年間である。

イギリスでは、社会的企業全般に対する各種支援施策が存在しているが、CIC に対する特別な優遇策は特に取られていない(三菱 UFJ リサーチ&コンサルティング 2010:29)。一方で、CIC とは両立できないチャリティ資格を持つ場合、社会的企業は優遇税制がなされる。このような優遇政策の弱さは、CIC が拡大しない要因となっている(山口 2007) という指摘もある。

一方で法人格を指定することないが、社会的企業一般への支援政策はいくつか行われている。たとえば、コンサルティングなどを含め、中小企業向けの公的支援機関である Business Link のコンサルティングなどの支援プログラムの社会的企業への適用を促している(塚本 2008)。また、政府の各種補助金は社会的企業でも利用することができるため、委託契約を除いても半数以上の社会的企業が何らかの補助金を利用している(中島報告)。また、政府が所有する遊休施設を低価格で社会的企業に貸し出すことも行われている。

他には、就労支援プログラムのなかに社会的企業が位置づけられることも見られる(中島報告)²⁰。例えば、2009 年に実施された若者向けの就業支援プログラムである Future jobs fund では、社会的企業が明確にパートナーに位置づけられ(DWP 2009a)、プログラム全体で雇用が見込まれた 150,000 個の仕事のうち、15,000 個の仕事が社会的企業によって創出されることが想定されていた(DWP 2009b)²¹。

3-2. 間接的支援

社会的企業支援においては、間接的な支援が重要な意味を持つ。社会的企業の収入構造を見ると、政府からの収入が一定以上を占める事例が多い(Gardin et al. 2006; 藤井 2007)が、この内訳をみると、補助金など直接的な財政支援よりも、対人社会サービスなどの公益事業の入札を通じた委託契約の形で行われる。また、認証制度による信頼性の確保や広報活動なども存在する。これらの施策は中央政府が行わない場合、地方政府や中間支援団体が担うことも少なくない。

間接的支援においても韓国は手厚いと考えられる。優先発注を明示的に導入に際して、中央政府が積極的な役割を果たしている。韓国では、社会的企業育成法のなかで、社会的企業の生産した製品を政府や企業が、他の事業体の製品よりも優先して購入する優先発注の促進を目指すことを規定している。広報やネットワークの構築に関しても、韓国は中央政府が果たす役割が大きく、積極的にシンポジウムやマスコミを通じた宣伝活動

²⁰ ただし、これらの受注は社会的企業に限定されたものではなく、一般企業も対象となるために社会的企業独自の支援とは言い難い。

²¹ 2010 年の労働党から保守党への政権交代以降、Future jobs fund は事実上凍結された。

を行っている。また、社会的企業家アカデミー支援事業などの人材の育成も進められており、支援事業により年間 650 名の社会的企業に関わる人材が排出されている²²。

イタリアでは、1995 年に EU の政策を受けて、「価格が最も低いものを選択する」あるいは「経済的に最もアドバンテージが大きい業者を選択する」ことが義務付けられた（田中 2004: 216）。金額が大きな入札においては、社会的協同組合に優先することはできないが、社会条項（social clause）を導入し、社会的なハンディキャップを抱えた人々を雇用する事業体に配慮することは可能である。経済的に最もアドバンテージの大きい業者を入札するとは、このことを意味しており、事業者の質、地域への根付き方、企業的能力、当該分野での経験蓄積などを見極めた上で、「自治体が定めた枠や公示にある条件や協定内容を満たす」業者に事業を委託することができる（田中 2004: 216）。その結果、A 型社会的協同組合はプロポーザル方式の競争入札、B 型社会的協同組合では一部随意契約で行う傾向が、入札方式の大きな流れとなった²³。

社会条項を含む場合、自治体ごとに、ハンディを持った人の雇用や、ボランティアの参加などの基準を要件として課すことが可能になる。加えて、税制、社会保険上の優遇措置が、一般企業と比較して価格を下げることもありうる。ただし、委託契約では、社会的協同組合以外の事業者でも要件を満たしていれば参入できるので、常に社会的協同組合に有利に働くわけではない。社会条項を含む入札へは一般営利企業の参入もなされるが、多くは社会的協同組合へ委託されることが多い（Loss 2003: 10）。

イギリスでは、社会条項を含んだ公共調達に関する契約はあまり一般的ではなく²⁴、政府部門はより条件整備的な役割を果たしている。社会的企業支援のアクションプランでは、「社会的企業文化の養成」「社会的企業運営の適切な情報と助言を利用可能にすること」「社会的企業の適切なファイナンスを利用可能にすること」「行政との協力関係を可能にすること」がテーマとされる（Cabinet of Office 2008, Bridge et al. 2009）。ここでは、社会的企業への事業評価の整備やネットワーク形成、社会的企業向けの金融市場の形成な 28 項目が掲げられている。

イタリアやイギリスでは支援が行われる際には、中間支援団体が支援を行うことが多い。イタリアのコンソーシウム（田中 2008）やイギリスの Social Enterprise London が社会的企業の広報や、コンサルタント、受賞制度の構築などを行っている。イギリスでは、とりわけ政府は、「戦略的パートナー」として中間支援団体との提携に力が入れている（塚本 2008: 51）。

²² 2010 年までは中間支援団体を通じて行われていたが、社会的企業振興院に集約されるという。

²³ ただし、現在では EU からの影響で随意方式での契約は認められなくなっている（田中報告）

²⁴ ただし、ウェールズなど、一部の地方では社会条項を取り入れた公共調達を行っており、労働統合型社会的企業に有利な制度が形成されているという（Baker 2008）。

第4節 結論と課題

以上の議論を整理したのが章末の図表5-1と図表5-2である。2節と3節の検討からは基本的な性格の共通点と制度ごとの差異がある程度浮き彫りになった。

三カ国の社会的企業の法規定を見ると、社会性、事業性、公共性のバランスが図られていることが分かる。就労支援、地域開発、対人社会サービスの提供といった社会的目的の達成のみに配慮されているのではなく、事業の持続性や公的な位置づけに配慮した形での制度設計がなされている。それが具体的に表れているのが、制限つきで認められている利潤分配制度や、社会的成果や事業内容に関する情報公開の義務付けである。

今回取り上げた四項目には、共通点もあるが、項目ごとに違いも大きい。「社会的目的の規定」については誰が（どのような制度が）社会的目的を規定するのか、「利潤分配」については利潤制約の強さ、「マルチステークホルダー性」については、参加者の要件や要請される程度、「情報公開」については、その範囲や公開対象にそれぞれ差異があることが理解される。日本の制度整備においてもこれらの点をどう調整するかについて議論が求められるだろう。

また、行政からの支援は社会的企業の活動において重要な意味を占める。しかし、政策メニューの項目自体はおおむね重なっているものの、その担い手と範囲、強調点が異なる。直接的支援、間接的支援の双方に関して、中央政府の役割が最も大きいのは韓国である。一方で、イギリスやイタリアでは、政府からの直接的支援は比較的弱く、間接的支援が中心であると考えられる。また、政策の担い手も中央政府の役割が一定を占めるにしても、その実施主体は地方政府や中間支援団体であることが多い。この点も、行政の中でいかなる部門が役割を果たすか、中間支援団体とどのように提携するかをめぐり検討が求められるだろう。

本論では三カ国の社会的企業政策の整理を試みたが、今回の整理だけでは不十分である。社会的企業の規定という問題と社会的企業支援策は、社会ごとの立法制度や、産業、労働政策などの関連政策に依存しているところが大きいと考えられる。また、社会的企業政策は一元的ではないことにも注意が必要である。韓国では自活共同体、イタリアでは社会的企業、イギリスではチャリティなど、本論に取り上げた以外にも、様々な法人格や認証資格が存在する。各分野の専門家が加わった形での詳細な検討が求められるだろう。

【参考文献】

Baker, K, 2008, Establishment and Partnership of Social Firms in UK. (Retrieved February 16, 2011, http://www.dinf.ne.jp/doc/english/conf/int_seminar/090201_seminar/kathy.html).

- Borzaga, C. and Santuari, A., 2001, “Italy: From Traditional Co-operatives to Innovative Social Enterprise,” Borzaga, C. and Defourny, J., eds., 2001, *The Emergence of Social Enterprise*, London, Routledge. (=2004, 内山哲朗・石塚秀雄・柳沢敏勝訳「社会的企業——雇用・福祉のEUサードセクター」日本経済評論社: 223-44.)
- Borzaga, C. and Loss, M., 2006, “Multiple goals and multi-stakeholder management in Italian Social Enterprise ”, Nyssens, M., ed., *Social Enterprise: At the Crossroads of Market, Public Policies and Civil Society*, London: Routledge: 72-84.
- Bridge, S., Murtagh, B. and O’Neill, K., 2009, *Understanding the social economy and the third sector*, NewYork, Palgrave Macmillan.
- Cabinet of Office, 2008, Social enterprise action plan Two years on, Cabinet of Office.
- Department of Work and Pension (DWP), 2009a, “Guide to the Future Jobs Fund” (Retrieved February 16, 2011, <http://campaigns.dwp.gov.uk/campaigns/futurejobsfund/pdf/fjf-guide.pdf>).
- , 2009b, “Future Jobs Fund Bid: Guidance Notes” (Retrieved February 16, 2011, <http://campaigns.dwp.gov.uk/campaigns/futurejobsfund/pdf/fjf-bid-guide-notes.pdf>).
- 藤井敦史, 2007, 「ボランティアセクターの再編過程と『社会的企業』」『社会政策研究』(7): 85-107.
- Cafaffgi, F. and Iamiceli, P., 2008, “New Frontiers in the Legal Structure and Legislation of Social Enterprises in Europe: A Comparative Analysis,” OECD ed., *Changing Boundaries of Social Enterprise*. (= 2010 連合総研訳『社会的企業の主流化——「新しい公共」の担い手として』明石出版: 29-99.)
- Gardin, L., 2006, “A Variety of Resource Mixes inside Social Enterprises,” Nyssens, M., ed., *Social Enterprise: At the Crossroads of Market, Public Policies and Civil Society*, London: Routledge: 111-136.
- イ・ウネ, 2010, 「社会的企業法制定の背景と内容そして制定以後の変化」『第2回日韓社会的企業セミナー報告集』: 追1-19.
- The Regulator of Community Interest Companies(RCIC), 2010, “Information Pack: Community Interest Companies, ” Department of for business innovation and skills, (Retrieved February 16, 2011, <http://www.cicregulator.gov.uk/CICleaflets/CIC%20INFORMATION%20PACK%20V00.04%20Final.pdf>).
- LOSS, M., 2003, Work Integration Social Enterprises: Italy, EMES Working Paper.

- McCabe, A. and Hahn, S., 2006, "Promoting Social Enterprise in Korea and the UK: Community Economic Development, Alternative Welfare Provision or a Means to Welfare to Work?," *Social Policy & Society*, 5(3): 387-398.
- 三菱UFJリサーチ&コンサルティング, 2010, 『平成 21 年度地域経済産業活性化対策調査（ソーシャルビジネスの統計と制度的検討のための調査事業）報告書』経済産業省.
- 菅野正純訳, 1999a, 「付属資料 イタリアの社会的協同組合法」『欧州ワーカーズコープ最新事情 資料集 社会的連帯・就労支援への協同の広がり』協同総合研究所: 224-226.
- 訳, 1999b, 「付属資料 イタリアの社会的協同組合促進（州）法」『欧州ワーカーズコープ最新事情 資料集 社会的連帯・就労支援への協同の広がり』協同総合研究所: 227-234.
- 協同総研訳, 2007, 『韓国の「社会的企業育成法」』（2011年2月16日取得, http://jicr.roukyou.gr.jp/data/korea_SE_law_v07.pdf）.
- Pestoff, V, A, 1998, *Beyond the Market and State: Social enterprises and civil democracy in a welfare society*: Ashgate Publishing, (=2000, 藤田暁男・川口清史・石塚秀雄・北島健一・的場伸樹訳, 『福祉社会と市民民主主義——協同組合と社会的行の役割』日本評論社.)
- 佐藤岩夫, 2010, 「法制度面からみた市民社会と市民組織の役割——非営利協同法の近年の展開と課題——」『第 7 回現代生協論コロキウム（2010.10.9）』.
- 高橋晴男・大沢真理, 2007, 「レガコープ」『生活の協同——排除を超えてともに生きる社会へ』日本評論社: 60.
- 塚本一郎, 2008, 「イギリスにおけるソーシャル・エンタープライズの動向」塚本一郎・山岸秀雄編『ソーシャル・エンタープライズ——社会貢献をビジネスにする』丸善株式会社: 33-58.
- 田中夏子, 2004, 『イタリア社会的経済の地域展開』日本経済評論社.
- , 2008, 「『社会的排除との闘い』と非営利・共同事業——イタリアにおけるコンソーシアムの機能と課題」中川雄一郎・柳沢敏勝・内山哲郎編『非営利・協同システムの展開』日本経済評論社: 173-194.
- 柳沢敏勝, 2007, 「コミュニティ利益会社（CIC）規則の影響——VCO（NPO）と社会的企業の反応」塚本一郎・柳沢敏勝・山岸秀雄編著『イギリス非営利セクターの挑戦——NPO・政府の戦略的パートナーシップ』ミネルヴァ書房: 117-136.
- 山口浩平, 2007, 「ボランティア・コミュニティ・セクターの変容と社会的企業の登場」大沢真理編『生活の協同——排除を超えてともに生きる社会へ』日本評論社: 115-139.
- 湯浅誠, 2008, 『反貧困——『すべり台社会』からの脱出』岩波書店.

図表 5-1 社会的企業法制度（組織規定）

基本事項	イギリス		イタリア		韓国	
	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		
社会的企業の目的 の定義	資格制度（法人格付与対象は株式会社と 補償有限公司） 監察官(regulator)による	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） 法と社会的企業育成委員会による	社会的協同組合法人 法による(村人社会サービスか労働統合)	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） 法と社会的企業育成委員会による		
資産配分	条件 コミュニティへの利益	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		
ステークホルダーと ガバナンス	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	禁止していないが制限あり		
説明責任	ステークホルダーの参加 一人一票原則 資本所有と議決権の関連・制限 社会的報告の必要性	規定なし 規定なし 強い あり	あり あり 弱い あり	あり 規定なし 弱い 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		

図表 5-2 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はなし(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はあり)	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	地方では社会案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)	社会案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はあり)	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 のはあり)	不明(中間支援団体によるものはあり)	社会的企業アカデミー支援、経営プロ ポノ養成事業		
	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・建物の提供が行われる場合がある	不明(中間支援団体によるものはあり)	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。

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

本報告書は、移行の初期につまずいた若者が経験を積み、社会関係を広げる機会を得ることのできる、一般就労でも福祉的就労でもない「中間的労働市場」の機能を果たすことが期待される「若者統合型社会的企業」の実態について、インタビュー調査を通じて検討した（詳細な問題意識については序章を参照）。終章では各章の要約を示し、知見に基づく政策提案を提示する。

1. 各章の要約

「第1章 若者統合型社会的企業の活動と経営の課題」では、本研究の2009年度の成果である資料シリーズの内容を要約し、本年度の課題を指摘した。若者支援の現場を持つ団体の支援は、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、の4つの機能に分けられるが、しばしば複数の機能が併せ持たれており、当事者にとっては連続したステップとして意識されていたり、あるいは当事者のニーズによって同じ活動が別の機能を果たしているケースも見られた。こうした支援機能が持続するためには経営基盤が強固であることが望ましいが、実際には社会的企業の経営基盤はかなり脆弱である。社会的企業の経営基盤においては行政からの委託や指定管理者制度が重要ではあるものの、価格重視で決定されるためにしばしば社会的企業が疲弊する傾向が見られ、現在の行政との関係の在り方にも課題が見出された。

「第2章 若者の移行支援機関としての社会的企業の特性と支援の方向性」はサード・セクターとしての社会的企業の原理と独自の存在意義について論じている。本研究で検討する社会的企業とは、それまでの実績からかけ離れた全く新しい存在なのではなく、サード・セクターを構成する一つの類型である。他の団体にはあまり見られない社会的企業の意義とは、①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、という一連の流れにある。こうした観点から若者支援の分野における社会的企業は、非営利組織等との連続性をもつサード・セクターとしての特性を持ち、特に社会的課題を先駆的に認識、事業開発を行い、制度化を要請するというプロセスを内包した事業体であり、かつ実際の支援の最前線において個別的なニーズに対応した展開を行う可能性を持った主体であると位置づけられる。

「第3章 自治体政策における若者の移行支援」では、京都府が青少年政策として実施している「『社会的ひきこもり』支援事業」、および兵庫県が労働部局の事業として実施している「生きがいしごとサポートセンター事業」に焦点づけた分析が展開される。いずれの事例においても、①民間支援機関の個性や特徴を生かす、②民間支援機関同士

の出会いの場を作る、③国の政策を補完し、市町村の政策を標準化する、④地方自治体内部の縦割りを超える、などの特徴が見られた。しかし安定的・継続的な支援の実施や、行政内外の事業横断的な連携、適切な評価指標、という点でまだ課題は小さくなかった。

「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」では、今回調査対象となった現場を持つ団体を包括的に検討し、行政のパートナーとなりうる団体の特徴について①支援団体の組織、②支援の内容、③有するネットワーク、という観点から探っている。

①支援団体の組織の特徴は、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支援の内容としては、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ネットワークについては、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。

また「若者統合型社会的企業」においては、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が入れられていた。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ていた。

さらに「若者統合型社会的企業」の組織をみると、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も複数見られ、「オルタナティブな働き方」に結びついている部分も見られる。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。

しかし一般就労については、半数以上が一般就労に移行している団体も少数ながら見られたものの、「若者統合型社会的企業」の努力よりも当事者のもともとの状態に左右される部分が大きく、「若者統合型社会的企業」から一般就労への移行率、あるいは正社員率についての知見の一般化は困難であった。

当事者である若者以外の有償・無償ボランティアは、主婦、および数少ないが退職者から構成されているが、退職者の活用についてはまだ課題がある。ある若者支援の責任者によれば、若者に直接接する支援者としてもっとも困るのが、当事者である若者に部下のような感覚で接するタイプであり、退職者等によくみられるという。今後退職者が若者支援のスタッフとして活躍するためには、会社生活の中で培われた上下関係という感覚から脱出し、よりフラットで親密な関係性を作り出すタイプのコミュニケーション能力が必要だと思われる。

「第5章 イギリス・イタリア・韓国における社会的企業政策」は、文献資料を用い

て、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)を紹介している。

3カ国の社会的企業の法規定を見ると、就労支援、地域開発、対人社会サービスの提供といった社会的目的の達成のみではなく、事業的持続性や公的な位置づけに配慮した形での制度設計がなされている。特に着目すべきなのは次の4点である：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。3カ国には共通点もあるが違いも大きい。「社会的目的の規定」については誰が(どのような制度が)社会的目的を規定するのか、「利潤分配」については利潤制約の強さ、「マルチステークホルダー性」については、参加者の要件や要請される程度、「情報公開」については範囲や公開対象にそれぞれ差異がある。

また、行政からの支援は社会的企業の活動において重要な意味を占めるが、直接的支援、間接的支援の双方に関して、中央政府の役割が最も大きいのは韓国である。一方で、イギリスやイタリアでは、政府からの直接的支援は比較的弱く、間接的支援が中心である。また実施主体は地方政府や中央政府であることが多い。

2. 政策提案

以上の知見を踏まえて、次の5点を政策提案したい。

- (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) 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、当事者である「移行が困難な若者」から対価を得てビジネスを行うタイプはほとんどなく、行政からの業務委託や指定管理等に対する対価を運営の基盤としている。そのため経営が入札に左右されることが多い。入札の際に価格が最重要視されることは周知のとおりで、しばしば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、という問題点が指摘される。この背景には、地方公共団体の職員の仕事と団体の行う仕事の等価性が十分に認められておらず、サービスの質についての評価が確立されていないことがあると推測される。事業実施に必要なとなる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

仕組みが現在日本でも行政を巻き込んで議論されているが、議論の行方が期待される。

さらに契約期間の問題もある。たいていの場合、行政からの事業の委託は単年度または3年程度の期間であることが多いが、こうした短さは事業を消化するにとどまり、次の社会的課題の発見と解決という社会的企業独自の価値の部分が後回しにならざるをえない。労働集約型のサービスが多いことを考えると、支援者の能力形成や発揮が可能となるような長期間の契約関係が望まれる。また(4)で論じるように、支援者の能力の質の証明を入札条件の一つの指標としたり、第5章でみたように、イタリアのように契約条件に社会的な側面を含む契約制度も検討されてよい。

こうした点を通じて、社会的企業の経営基盤が安定化すると考えられる。

(2) 認証制度等の導入(法的な位置づけの明確化)

「社会的企業」に対して様々な支援を行っている国がある。例えばイタリアでは社会的協同組合の活動に配慮した入札制度の整備が進められており、韓国では人件費が政府より補助される。これらの優遇措置の前提には「社会的企業」の認証がある。

日本でも当事者団体から法的な位置づけを求める声が上がっているが、現在の日本では「社会的企業」という概念は多義的であり、様々なタイプの団体が混在している。そのため、その中からどのような団体が「社会的企業」として活躍しうる可能性を持っているかについての基礎的な条件を確認し、法的な位置づけを行うことが求められる。

第5章にて述べられているように、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、等が重要な指標として用いられている。

①社会的企業の目的の判定は、法による定義、定義を公的な監督官に委任、民間の当事者による定義の3通りがあるが、イタリアは法による定義、イギリスは公的な監督官による定義、韓国は中間である。認証は地方と中央の二段階制で、最終的には韓国雇用労働部の社会的企業委員会で審査となる。

②資産配分、具体的には利潤の分配について、今回の調査対象企業では多額の利潤があがっている社会的企業は見当たらなかったが、次にみるガバナンスとあわせて、「社会的企業が「貧困ビジネス」のように利用者を収奪するような構造になることを防ぐ重要な指標といえる。資金調達のためには、利潤の分配制約は少ないほどよいが、利潤の追求が社会的目的の妨げになる可能性もある。そこで分配制約または発言力の制限がなされることになる。今回の調査の知見からは適切な分配制約の基準について導くことはできないが、何からの制約が必要であることはまちがいないので、今後詳細な議論が求められる。

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については、いくつかの組

み合わせがある。イタリアは一人一票の原則であるが、イギリスはそうではない。韓国はステークホルダーの参加は明記されているが、当初は参加の具体的内容は記されておらず、改正時に、社会サービス型は受益者 1 名、労働統合型は勤労者代表 1 名が経営に参加することが義務付けられている。

当事者を含む利害関係者の参加が重要視されるのは、意思決定への参加が当事者の就労可能性を高める可能性があること、および、当事者の意思決定への参加により、経営者の逸脱行為を防ぐ機能が見込まれることが理由として挙げられる。

日本においても、当事者による事業運営への志向や実際のかかわりが見られ、利害関係者の参加は進んできているが、認証制度に際してははっきり明記される必要があろう。

④説明責任については主に、社会的バランスシート（事業内容だけでなく社会的役割を含めて整理した報告書）の公開がいずれの国においても義務付けられている。認証の継続の際には社会的企業独自のアカウントビリティは必須といえる。

また現在審議されている求職者支援法においても、社会的企業を制度的に位置付ける考え方は活用できると考えられる。

（3）社会的企業による社会サービス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

社会的企業が社会サービスの提供において行政のパートナーになる意義とは、「社会的企業」が、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、という構造を持っている点にある。民間組織の中でも社会的企業に特化した支援を行うのは、社会的企業が独自の価値をもっているためであることを改めて思い起こす必要があるだろう。

したがって、社会的企業を行政において活用するためには、政策の単なる実施機関としてではなく、政策の立案や評価プロセスにおいても対等なパートナーとして位置づけ、社会サービスについての政策形成の段階から、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、よりよい社会サービス提供に効果的だと考えられる。

（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。支援者の能力形成についてはお互いに知識やノウハウを提供することで専門性の向上を目指していた。地域公共人材開発機構（昨年度の資料シリーズ参照）では、専門性の開発とともにその認証のしくみづくりによる支援者のキャリア形成を図っていた。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、専門職としての能力開発を促進するためには、各団体から独立した中間支援組織を中心にした活動を支援することが効果的である。

さらに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。たとえばマイクロソフトのCSRにおいては、民間が資金を出しやすいような素地を整えるための情報やネットワークが求められていたが、ふだん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。

また経営においては、立ち上げ資金や、交付金・補助金が下りるまでのつなぎ資金が必要になる場合が少なくない。イギリスで特に力を入れられている非営利組織向けの金融制度の整備への財政面での支援が考えられるが、申請や書類などについての一定の知識を中間支援団体が提供するような取り組みも必要となるだろう。

(5) 「中間的な働き方」を法的に位置付ける

「中間的な働き方」は、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きたが、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、第5章で検討された諸外国の社会的企業の認定であると考えられる。①社会的企業の目的の定義、②資産配分（利潤の分配）、③組織の意思決定に対する利害関係者の参加（ステークホルダーとガバナンスの重視）、④説明責任、である。すなわち「社会的企業」が「中間的労働市場」の機能を果たすためには、社会的目的を掲げるだけでなく利潤の分配に制約があり、当事者の意思決定への参加（ないしはニーズの明確な反映）が見られ、説明責任を果たしている、という前提が必要である。この前提があつてこそ、「中間的な働き方」が認められることに留意する必要がある。さらに、このような社会的企業への認定制度に加えて長期的には、「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だろう。

「若者統合型社会的企業」は、一般就労でも福祉的就労でもない中間的な働き方をビジネスを通じて提供していた。しかしその規模はまだ小さく不安定で、かつ急激な拡大

は若者のニーズを満たすという社会的企業の特質を考慮すると難しい。このことを十分考慮しながら、「若者統合型社会的企業」を政策実行のパートナーとして位置付けていくべきだろう。

また、「若者統合型社会的企業」から外部の一般就労への接続はそれほど大きな流れにはなっていなかった。しかしながら、労働市場から疎外され、社会的排除の状態にあった若者が中間的労働市場に参加し、労働の対価としての賃金を得て社会とつながりを感じるという労働を通じた社会参加が実現されていることは、社会的包摂の観点から評価される必要がある。二極化が進む労働市場においては、一般就労だけでなく「中間的な働き方」についても労働政策の射程に広く含めて考えることが求められるであろう。

いずれにしても、現在日本で活動している「若者統合型社会的企業」は、移行の初期につまずいた若者が経験を積み、社会関係を広げる機会を得られる「中間的な労働市場」として大きな可能性を秘めてはいるが、課題はけして小さくない。若者の社会的排除に対する対応であり、社会的なセーフティネットのひとつとしての「中間的な働き方」を提供する「若者統合型社会的企業」に対して、政策的支援の重要性の認識が広がることが期待される。

