



労働政策研究報告書 No.129

サマリー 2011

JILPT : The Japan Institute for Labour Policy and Training

---

---

## 「若者統合型社会的企業」の可能性と課題

## 『「若者統合型社会的企業」の可能性と課題』 サマリー

### 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行政がいかにか支えていくか。これが本報告書を貫く問題意識である。

新規学卒一括採用が学校から職業への移行のメインストリームとなっている日本において、景気がよい時期には学卒就職者の職業への移行はスムーズに進行する。本報告書が刊行される2011年春現在の景気は十分に回復していないため、多数の未就職卒業者が出ることが懸念されており、新卒応援ハローワークやジョブサポーターの増員など、様々な施策が講じられつつある。未就職卒業者に対する支援については別途調査研究を行い、調査シリーズをとりまとめたところである（労働政策研究・研修機構2010b）。

しかし本報告書が取り上げるのは、雇用情勢悪化の影響を受け、一般労働市場に入ろうとしてつまづいてしまった若者層ではない。景気が良くても一般労働市場に受け入れられることが難しい若者層である。

景気が良くても安定した仕事に就けない若者は、日本だけではなく先進諸国が共通に抱える問題となっている。OECD(2010)は、景気が良く、若年失業率が低かった時でも、教育から職業への移行がスムーズに進まなかった若者層を問題視し、分析を進めている。

本報告書が主題とするのは、OECD諸国で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である。これまでこうした問題は若年無業者（ニート）と関連付けて捉えられ、若者自立塾、地域若者サポートステーション事業などの政策的支援が進められてきたが、こうした労働政策による支援を経てもなお一般労働市場に入ることが困難な若者層が少なからず出現するようになっている。しかし彼らは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。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とされている。

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ことが本報告書の目的である。

### 1. 各章の要約

「第1章 若者統合型社会的企業の活動と組織の課題」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（労働政策研究・研修機構 2010a）。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経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地方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タ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。

## 本報告書の構成

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組織の課題

第2章 若者の移行支援機関としての社会的企業の特性と支援の方向性

第3章 自治体政策における若者の移行支援

ー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 「若者統合型社会的企業」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

資料編

**参考文献：**労働政策研究・研修機構（2010a）「若者の就業への移行支援と我が国の社会的企業」JILPT 資料シリーズ No.68 および労働政策研究・研修機構（2010b）「高校・大学における未就職卒業生支援に関する調査」JILPT 調査委シリーズNo.81

### 執筆担当者 （執筆順）

堀 有喜衣	労働政策研究・研修機構 副主任研究員	序章、第1章、終章、 資料編Ⅱ(7)(9)
山口 浩平	公益財団法人 生協総合研究所 研究員	第2章、 資料編Ⅱ(11)(16)(20)
櫻井 純理	大阪地方自治研究センター 研究員	第3章、 資料編Ⅱ(3)(4)(5)(15)
小杉 礼子	労働政策研究・研修機構 統括研究員	第4章、資料編Ⅱ(6)(21)
米澤 旦	日本学術振興会特別研究員 ／東京大学大学院	第5章、 資料編Ⅱ(1)(8)(12)(13)
松本 典子	駒澤大学 専任講師	資料編Ⅱ(2)(10)(14)
寺地 幹人	労働政策研究・研修機構 臨時研究協力員	資料編Ⅱ(17)(18)(19)

---

労働政策研究報告書 No.129 サマリー  
「若者統合型社会的企業」の可能性と課題

発行年月日 2011年3月31日

編集・発行 独立行政法人 労働政策研究・研修機構

〒177-8502 東京都練馬区上石神井 4-8-23

(照会先) 研究調整部研究調整課 TEL: 03-5991-5104

(販売) 研究調整部成果普及課 TEL: 03-5903-6263

FAX: 03-5903-6115

印刷・製本 株式会社 和幸印刷

---

© 2011 JILPT

\*労働政策研究報告書全文はホームページで提供しております。(URL:<http://www.jil.go.jp/>)