

JILPT 資料シリーズ

No.68 2010年3月

# 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—

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－

## ま え が き

労働政策研究・研修機構では厚生労働省から提示された中期課題に対応して研究計画を立て、これをプロジェクト研究として推進している。第2期（2007年4月～）のプロジェクト研究のひとつが「新たな経済社会における能力開発・キャリア形成支援のあり方に関する研究」である。本資料は、同プロジェクト研究のサブテーマである「キャリア形成弱者の実態と支援に関する調査研究」の3年度目の成果のとりまとめである。

「キャリア形成弱者の実態と支援に関する調査研究」は、キャリア形成の上で困難を抱えている（抱える可能性がある）人々の現状と課題、必要な支援について明らかにすることを主な課題としている。

本年度は支援の方向性を探ることとし、すでに我が国で取り組まれている若者移行支援のひとつの課題が支援の最終段階での就業への移行であることから、若者移行支援を行っている「社会的企業」に焦点を当てた研究を行うこととした。

具体的な研究手法は、主に若者支援に取り組んでいる諸団体へのヒアリング調査と文献研究によった。この場を借りて、今回のヒアリング調査に快く応じていただき、さらに取りまとめ内容の確認など、多大なご協力をいただいた諸団体のかたがたに御礼申し上げます。

本資料がこの問題に関心を持たれる方々にご活用いただければ幸いである。

2010年3月

独立行政法人 労働政策研究・研修機構  
理事長 稲 上 毅

## 執筆担当者（執筆順）

氏名	所属	執筆章
小杉 礼子	労働政策研究・研修機構 統括研究員	序章、第1部第3章、 第2部(9)
山口 浩平	公益財団法人 生協総合研究所 研究員	第1部第1章、 第2部(1)(2)
櫻井 純理	大阪地方自治研究センター 研究員	第1部第2章、第2部(15)
木村 祐子	労働政策研究・研修機構 臨時研究協力員	第2部(3)(5)(8)(11)(12) (13)(14)(16)
米澤 且	労働政策研究・研修機構 臨時研究協力員	第2部(4)(6)(7)(10)(17) 補論
堀 有喜衣	労働政策研究・研修機構 副主任研究員	付属資料

## 「若者移行支援機関研究会」委員名簿

櫻井 純理	大阪地方自治研究センター	研究員
山口 浩平	公益財団法人 生協総合研究所	研究員
小杉 礼子	労働政策研究・研修機構	人材育成部門 統括研究員
堀 有喜衣	労働政策研究・研修機構	人材育成部門 副主任研究員
木村 祐子	労働政策研究・研修機構	人材育成部門 臨時研究協力員
米澤 且	労働政策研究・研修機構	雇用戦略部門 臨時研究協力員

オブザーバー 厚生労働省 職業能力開発局基盤整備室  
 職業能力開発局キャリア形成支援室  
 職業安定局若年者雇用対策室

（所属は2010年3月時点）

## 目 次

### 序章 研究課題と調査研究の概要

第1節 研究課題 .....	1
第2節 調査研究の概要 .....	2
第3節 本資料の構成 .....	4

### 第1部 分析編

#### 第1章 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 .....

第1節 はじめに .....	7
第2節 ヨーロッパにおける「包摂の主体」としての社会的企業 .....	8
第3節 日本における社会的企業 .....	9
第4節 移行支援機関としてのワーカーズコープ／コレクティブ ：「出口」となり得るのか .....	13

#### 第2章 社会的企業による就労支援活動の特徴と中間支援組織の役割 .....

第1節 はじめに .....	20
第2節 NPO・社会的企業による就業支援活動の広がり .....	20
第3節 就業支援活動の特徴・意義と課題 .....	26
第4節 中間支援組織に求められる役割と実態 .....	36
第5節 まとめ（課題と提言） .....	42

#### 第3章 若者移行支援に関わる社会的企業の存立構造の検討 .....

第1節 本章の目的 .....	51
第2節 事業内容と財政基盤 .....	51
第3節 報酬・社会保険 .....	58
第4節 若者支援の内容、実績 .....	60
第5節 若者支援継続の課題 .....	63
第6節 まとめ：課題への対応の可能性 .....	65

### 第2部 ヒアリングケース記録

#### 1. ワーカーズ・コレクティブ編

(1) ワーカーズ・コレクティブ協会 .....	67
(2) 企業組合ワーコレ・キャリア .....	70
(3) 企業組合ワーカーズ・コレクティブ つどい .....	72
(4) ワーカーズ・コレクティブ 風車 .....	75

(5) ワーカーズ・コレクティブ 轍グループ協議会 .....	78
2. ワーカーズコープ編	
(6) 日本労働者協同組合（ワーカーズコープ）連合会／労協センター事業団 ..	82
(7) 栗東事業所 ふくろうの家 .....	86
(8) FUSSA 地域福祉事業所 .....	90
(9) 芝山地域福祉事業所（労協若者自立塾） .....	93
(10) 自立支援センター まめの樹 .....	96
3. その他	
(11) フレッシュステップ関西 .....	101
(12) きょうと NPO センター .....	104
(13) 一般財団法人 地域公共人材開発機構 .....	107
(14) 京都オレンジの会 .....	111
(15) 京都府府民生活部府民力推進課 .....	115
(16) 財団法人 京都市ユースサービス協会 .....	119
(17) 株式会社 パソナグループ 仕事大学校 .....	123
補論 社会的企業概念の整理：労働統合型を中心にして	
第1節 「社会的企業」概念の曖昧性 .....	127
第2節 欧州とアメリカの社会的企業概念の相違 .....	129
第3節 社会的包摂に関わる（欧州型）社会的企業の二類型 .....	130
第4節 労働統合型社会的企業の多様性 .....	132
第5節 小括 .....	135
付属資料 海外の若者就業支援政策の動向—OECD 編『Jobs for Youth』をもとに—	
第1節 序文 .....	139
第2節 オーストラリア .....	142
第3節 カナダ .....	146
第4節 フランス .....	149
第5節 韓国 .....	156
第6節 オランダ .....	159
第7節 ニュージーランド .....	162
第8節 ノルウェー .....	167
第9節 スペイン .....	170
第10節 イギリス .....	173

## 序章 研究課題と調査研究の概要

### 第1節 研究課題

労働政策研究・研修機構では厚生労働省から提示された中期課題に対応して研究計画を立て、これをプロジェクト研究として推進している。第2期（2007年4月～）のプロジェクト研究のひとつが「新たな経済社会における能力開発・キャリア形成支援のあり方に関する研究」である。本資料は、同プロジェクト研究のサブテーマである「キャリア形成弱者の実態と支援に関する調査研究」の3年度目の成果のとりまとめである。

「キャリア形成弱者の実態と支援に関する調査研究」は、キャリア形成の上で困難を抱えている（抱える可能性がある）人々の現状と課題、必要な支援について明らかにすることを主な課題としている。当研究部門においては、これを研究蓄積のある若年者に焦点付けて展開してきた。若年者の中で、キャリア形成上の困難を抱えがちなのは、早い段階で学校を離れた者、労働市場における初期の経験が良好ではない者、労働市場の状況が厳しい地域の者であることが、先進諸国に共通の傾向として指摘されている（OECD 2008）。当機構の第1期を通じた研究成果においても、学歴や初職、また地域が学校から職業への移行を左右する重要な変数であることが示唆されており、我が国でも同様な傾向があるといえる（労働政策研究・研修機構 2005）。

こうした認識から本サブテーマ研究においては、初年度には、これまで日本の若者たちの初職への円滑な移行に大きな役割を果たしてきた「高卒就職システム」について、それがどう変化しているか、その変容からキャリア形成上の困難を抱える層が生まれていないかを検討した。この研究の成果は報告書（調査研究報告書 No.97「『日本的高卒就職システム』の変容と模索」）として取りまとめたが、1990年代半ば以降高卒労働市場が大幅に縮小する中で、学校が配分機能を持つ伝統的な高卒就職システムは、それが機能している部分と十分機能していない部分があることが明らかになった。後者は、典型的には求人が極端に少なくなった地方の高校や求職者がわずかになった普通科高校で起こっていた。これに対する対策としては、その地域の実情に応じた学校外の移行支援組織（ハローワーク、ジョブカフェなど）の役割が重要になっており、さらに、マッチングレベルの対応ばかりでなく、地域の産業構造と学校教育との対応が重要であること、すなわち学校教育のカリキュラムレベルに踏み込んだ産業界と学校との連携が必要であることを指摘した。とりわけ地元の製造業からの求人の有無が学卒未就業者の増減と関係しており、高校までの段階で学校教育を終える若者にとって、生産工程の仕事が就業機会として重要であることが論じられた。

この結果を受け、第2年度は地方の若者のキャリア形成に研究の焦点を当てた。長野県と北海道の2地域に住む若者を対象にした質問紙調査によりそのキャリアの実態把握を試みたが、第1期のプロジェクトで行った東京での調査と対比可能な設計にした。ここから、若年

低学歴層のキャリアの不安定化は大都市では顕著だが地方ではその産業構造によって異なり、地域の産業構造と教育・職業能力開発の対応が重要なこと、学校中退者は地域を問わず離学直後もその後も不安定で、新卒採用の仕組みに乗れなかったことは後々まで影響すること、地域間移動の促進も一面では必要でその際には住居への配慮が必要なこと、30歳代前半の非典型雇用者の支援では職業能力開発は重要だが、これまでの彼らの経験を生かすことと、生活を支える給付と平行して実施することが必要なことなどが示された。教育、住居や生活費にまで視点を広げた包括的な支援の必要性をあらためて指摘する結果となった。

また、フリーターから正社員への移行において、地方ではハローワークや学校が果たす役割は東京と比べて大きいことや、政策担当者に対するインタビューに基づく分析からは、フリーターや無業者に対する働きかけはまだ限られており、とりわけ職業紹介を求めるまで至っていない段階において、若者が利用しやすい支援は十分でないことも示唆された（労働政策研究・研修機構 2009）。

第3年度目の研究課題は支援の方向性を探ることとし、これまでのファインディングスをもとに、学校を離れるまでや移行の初期段階において「つまづき」があり、早い段階からキャリア形成が進まなくなった若者たちへの支援に焦点を当てることとした。ハローワークで職業紹介を求める行動をとるには至っていない若者たちである。こうした人たちが、若者の中で、最もキャリア形成に困難を抱える層であり、包括的な視点からの支援が重要な若者たちであると思われたからである。

こうした層に対しては、すでに若者自立塾、地域若者サポートステーション事業などの支援政策が展開されているが、そこでのひとつの課題は支援の最終段階での就業への移行であることが指摘されている。すなわち、近年行われた実態調査によれば、すぐに就業につながらない者も多く、就業したとしても月収10万円前後のアルバイトであるという（社会経済生産性本部 2007）。この就業への接続の課題に対する解が安直にあるとは思えないが、ひとつの可能性として考えられたのが、EU諸国において、社会的排除の問題への対応のしくみとして機能しているという「社会的企業」である（労働政策研究・研修機構 2008b）。

こうした認識から、2009年度は「社会的企業」に焦点を当てた研究を行うこととなったが、ヨーロッパにおける社会的企業については先行研究を参照するにとどまり、このサブプロジェクト研究においては、我が国においてこれに対応する役割をすでに果たしている諸団体が存在していることから、その実態調査を行うこととした。

こうした研究の経緯から明らかなように、本調査での研究課題は、我が国において若者自立支援のうえで「社会的企業」が果たしている役割とそこでの課題を明らかにすることである。

## 第2節 調査研究の概要

本節では、本研究における「社会的企業」について対象を確定するための概括的な定義を



し、そのうえで研究方法の詳細について記述し、本年度の調査研究の概要を示す。

## 1. 本研究における「社会的企業」

「社会的企業」という言葉は、行政においてもマスコミにおいても、近年になって急に多用されるようになった言葉である。この言葉の持つあいまいさ・多義性は、本資料の補論（米澤）において整理されているとおり、我が国に導入された経緯にも由来している。米澤の整理の一部を先取りして示せば、まずアメリカ型の定義があり、ここでは企業の社会的貢献活動までも含んでおり、また「社会的起業家」という事業を立ち上げる個人に注目し、ボランティア団体からの事業化に多くの関心が寄せられる。これに対して、欧州型は「(公的セクターとも営利セクターとも異なる) サードセクター」に属し、行政からの補助金や市場からの事業収入、寄付やボランティアなどの資源を混合した経済基盤を持つという特徴がある。

また、よく使われる類似の言葉（ソーシャルビジネス、コミュニティビジネスなど）も多いが、これらとの関係は第1章（山口）で整理している。詳しくは各論文を参照していただきたい。

ここでは、議論の冒頭で最低限必要な概括的な定義だけを示す。これまでの本研究の経緯から、研究課題とすべき「社会的企業」はアメリカ型ではなく欧州型の捉え方のそれである。そのうえで、①何らかの社会問題の解決を組織の主たる目的としていること、また、②課題解決のための手段としてビジネスの手法を用いること、をとりあえずの定義とする。

ヒアリング先団体の選定においては、こうした「社会的企業」で若者の就業支援に何らかのかかわりか関心を持つ団体であることを重視した。

## 2. 調査の概要

調査の概要は下記のとおりである。

【調査対象】 17 団体：具体的名称は、第2部ヒアリングケース記録のとおり。

なお、このほか次の団体から関連する事柄についてうかがった。

中央労働金庫 総合企画部次長 山口郁子氏

NPO 新座子育てネットワーク 代表理事 坂本純子氏

ワーカーズ・コレクティブネットワークジャパン 代表 藤木千草氏

【調査時期】 2009年6月～11月

【調査方法】 半構造的ヒアリング調査、下記の項目についてあらかじめヒアリング対象者に提示の上で聞き取りをおこなった。

【ヒアリングの内容】

(1) 団体の概要

① 沿革、目的や理念、組織の変遷、意思決定の仕組みなど

② 財政基盤・資金調達の方法

おもな収入の内訳（自前の事業収入・会費・公的助成の割合と状況）

(2)事業・活動の内容

- ①主な事業・活動の内容
- ②若者就業支援と活動とのかかわりについて

(3)支援機関のスタッフの状況

- ①スタッフの構成（役員、有給職員、有償ボランティア、無償ボランティアの別とそれぞれの人数、労働時間や賃金など）
- ②スタッフのはたらき方（専門性、労働条件、仕事の種類や範囲、指揮命令関係、社会保険、事故などの補償、バーンアウトなどの課題、足りない人材やスキルなど）
- ③若者のスタッフについて（本人のキャリアの上での当該団体の位置づけ、当該団体以前のキャリア、配属や職務のラダー、当該団体後のキャリアなど）

(4)社会経験がない若者の受け入れについて

受け入れ経験、受け入れた場合の役割や受け入れ期間など、今後の受け入れの可能性、当該団体後から外部へ送り出した実績と評価、送り出し後の当事者とのつながりなど

(5)外部機関とのつながり、連携

連携のある外部団体（行政、地域、一般企業など）、中間支援団体についての意見  
団体の信用力の形成の課題、連携上の課題など

(6)今後の展開について

「事業化」や「商業化」についての考え、事業についての将来ビジョン、「指定管理者」「行政からの委託」を受けている場合、問題点や本来のミッションや理念との葛藤はあるか、行政への要望など

### 第3節 本資料の構成

本資料は、こうして行われたヒアリング調査結果、および並行して検討してきた文献研究の取りまとめである。

本章に続く第1部第1章では、ヨーロッパにおいて社会的企業という概念が公共政策のパートナーとなる主体として形成されてきた背景を検討し、さらに、日本における社会的企業に関する議論の動向やその多様性を論じる。その上で、今回のヒアリング調査対象のうちワーカーズコープおよびワーカーズ・コレクティブを取り上げ、主に若年層の労働参加と社会参加の可能性に関して検討するとともに今後の課題を提起する。

第2章では、まず我が国において、若者等の就業支援に関わるNPOや労働者協同組合等の社会的企業についてその組織形態や活動種別を概観し、そのうえでヒアリング調査結果を基に、これらの団体の特徴・意義と課題について検討する。さらに、これらの団体に対して多様な支援を行っている団体（＝中間支援組織）の活動について、その現状と課題を明らかにする。最後に、今後社会的企業等による就業支援活動を促進していくために解決が求めら

れる課題について、主に「現行の法律や行政の仕組みに内在する問題」という視角から考察を加える。

第3章では、今回のヒアリング調査結果から、我が国の社会的企業における若者移行支援に関わる事業の存立構造、すなわちその経済的、人的基盤を明らかにし、事業が継続的なものとなりうる条件と課題を検討する。問題の焦点は自立支援を直接の目的とする施策（たとえば若者自立塾など）の後の社会・労働への参加プロセスにおける社会的企業の役割である。直接の公的支援の投入は限りがあるなかで、社会的企業が果たしうる役割の現状と限界を考える。

第2部はヒアリング調査のケース記録である。17の団体について活動内容や組織構成、財政基盤などについてとりまとめている。

補論では、我が国においては社会的企業について多様な背景を持つ議論が混在していることから、それを整理して本調査研究における社会的企業概念を明確にする。ここで社会的企業は以下の三つの水準において整理される。第一に欧州とアメリカでの理解のされ方の違い、第二に欧州型の中でも、社会サービス提供型と本調査が対象とするような就労困難者へ労働・訓練機会を提供する労働統合型があり、第三に労働統合型社会的企業のなかのさらなる類型化についてである。

最後の付属資料は、先進諸国における若者就業支援としての積極的労働市場政策の動向に関する資料を一部要約したものである。社会的企業が登場した背景には、公的部門に対する歳出削減の圧力の下でも積極的労働市場政策を展開し、社会的排除層を労働市場に参加させていくツールとなるという期待があったという。そこで、ここでは2006年から2009年にかけて、OECD雇用労働社会問題委員会による、学校から職場への移行を促進し、若年者のキャリア観を改善するための政策見直しに参加した国のカントリーレポートである『JOBS FOR YOUTH』から、我が国に参考になるとと思われる9カ国を選んで、それぞれの国における積極的労働市場政策の展開の部分を中心に要約して紹介した。

#### 【参考文献】

労働政策研究・研修機構, 2006, 「大都市の若者の就業行動と移行過程—包括的な移行支援にむけて」労働政策研究報告書 No.72.

労働政策研究・研修機構, 2008a, 「『日本的高卒就職システム』の変容と模索」労働政策研究報告書 No.97.

労働政策研究・研修機構, 2008b, 「労働政策フォーラム『若者自立支援、この3年を問う』開催報告」[http://www.jil.go.jp/event/ro\\_forum/giji/20080203/panel.htm#p](http://www.jil.go.jp/event/ro_forum/giji/20080203/panel.htm#p).

労働政策研究・研修機構, 2009, 「地方の若者の就業行動と移行過程」労働政策研究報告書 No.108.

宮本みち子, 2009, 「若年層の貧困化と社会的排除」森田洋司監修『新たなる排除にどう立ち

向かうか—ソーシャルインクルージョンの可能性と課題』学文社.  
宮本太郎, 2009, 『生活保障—排除しない社会へ』岩波新書.  
社会経済生産性本部, 2007, 「ニートの状態にある若年者の実態及び支援策に関する調査研究  
報告書」 <http://www.mhlw.go.jp/houdou/2007/06/dl/h0628-1b.pdf>.  
OECD(2008) ‘Off to a good start? Youth Labour Market Transitions in OECD Countries’  
*Employment Outlook*.

# 第 1 部

## 分 析 編

## 第1章 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

### 第1節 はじめに

社会的企業は、何らかの社会問題の解決を目的とした事業体であり、特にヨーロッパ各国およびEUにおいて1990年代後半から政策的にも、また同時に理論的にも発展が見られた主体である。その背景には、EUレベルで「社会的排除との闘い」がその主要な政策目標の一つとなり、従来型の社会保障システムと公共サービスが適切に解決し得ないより構造的な排除に対して、社会的企業が課題を抱える当事者に寄り添って、地域の最前線で活動していることへの注目があるだろう。その存在は、ヨーロッパ各国で法制度面でも政策的な位置づけの面でも、より可視化されつつある(Defourny and Nyssens, 2008)

若年層の失業および貧困は、構造的に発生した排除の一つの現れであり、適切な職業訓練や雇用機会の確保、およびその前提になる生活環境等の改善が重要な政策目標となる。この意味での公的機関の役割は、若年層の今後の生活設計、あるいはマクロ的には社会保障財政の安定という意味で極めて重要である。しかしその一方で、民間の立場で、かつ営利を追求することを最終目的とはせず、当事者の参加を柔軟に導いていく社会的企業の可能性や意義もまた、位置づけられるべきである。この意味では、若年層の雇用、就労への参加、そして広義には社会参加の最初のステップとなる可能性のある、社会的企業、NPO等サード・セクターに属する諸組織への注目が必要だろう。

本稿で主として検討するワーカーズ・コープやワーカーズ・コレクティブは1980年代前半から地域に密着した生活関連分野での女性による起業の形態として、また新たな仕事づくりの主体として一定程度の発展が見られてきた。近年ではその地域性を一つの特性として位置づけ、障害を持つ人々、そして就労困難な若者の参加を導きつつある。

しかし、NPOを含むサードセクターの可能性を拓げる意味では多くの課題が残されている。特に、これらの主体の存在を可視化し活動の基盤整備を進めて、団体の能力開発(capacity building)を導くことが、包摂の一つの主体としての可能性を拓げ、政策のパートナーとしての遂行可能性高めていく。このことが構造的に排除されている若年層の労働参加と社会参加を導く可能性を持っている。この上での公的セクターの果たす役割は大きいだろう。本稿ではこのような問題意識のもと、まず社会的企業という概念が公共政策のパートナーとしての主体として位置づけられる中で形成されてきた背景を、ヨーロッパの経験から検討する。その後、日本における社会的企業に関する議論の動向や、その現状の多様性と課題を論じる。そして最後に、特に日本における社会的企業のうち、ワーカーズ・コープおよびワーカーズ・コレクティブを取り上げ、その特に若年層の労働参加と社会参加の可能性に関して検討するとともに、今後の課題を提起する。

## 第2節 ヨーロッパにおける「包摂の主体」としての社会的企業

1980年代の後半以降、欧州委員会ならびにヨーロッパ諸国は、従来の社会保障制度のみでは十分に解決できない社会的課題、あるいは困難な状況におかれている人々が存在していることを認識する。1989年の欧州委員会「欧州社会憲章」においてはそれを「社会的排除(social exclusion)との闘い」として表現し、主要な政策課題として位置づけている。さらに2000年のリスボン欧州理事会およびニース理事会においては「貧困及び社会的排除と闘うための共通目標」を採択、この中で協同組合、共済組合、アソシエーションをその中心とした社会的経済(social economy)が雇用における統合機会を提供している点と、社会的パートナーとして困難を抱えている人々の最前線で活動する非営利組織の役割が位置づけられた。また1997年のアムステルダム条約では加盟各国が社会的排除に対するアクションプランを策定し、その解決への道筋を示すことを要請している。

例えばイギリスにおいては、内閣府・社会的排除タスクフォースを中心とした複数の省庁にまたがって社会的包摂政策がとられている。この中でも、社会的企業を含むボランティア組織が、課題を抱える個人やグループの最前線において活動し、予防的なアプローチと早期介入を行い、関係機関との連携によって問題解決をはかっている点を評価し、政策のパートナーとしての特徴ある活動を位置づけている(SEU, 2004)。また、イタリアにおいても、1991年に法制化された社会的協同組合が、社会サービスの提供、あるいは障害者、元受刑者、長期失業の若者など一般労働市場において不利な条件にある人びとと共に働く場を、自治体との協力のもと作り上げている。

その認知と発展の度合いは異なるものの、欧州各国でこのような新たな社会問題に対応する非営利の事業体が形成されてきていた。その体系的な比較検討は十分に行われてこなかったが、1996年にEUの助成研究として開始された欧州各国の研究者によって構成された研究グループであるEMESは、各国の非営利・参加型の市民活動の現状とその背景、理論を横断的に検証している。その際にキーワードとしたものが「社会的企業(social enterprise)」であった。

具体的な政策のレベルでも、社会的企業に対する明確な位置づけと支援が行われた国がある。例えば英国(イングランドおよびウェールズ)においては、2002年に発表された貿易産業省の体系的なレポート『社会的企業：成功のための戦略』以降、政府は社会的企業に対応する部局を設置し、その振興、法的基盤の整備、統計調査、アクセス可能な金融、ビジネス・サポートなど、包括的な支援を、複数の省庁にまたがって行ってきた。それは国から地方自治体までそれぞれのレベルで、また団体の経営支援や能力開発から固有の法的なステータスの制定まで、広範な支援スキームを整備し、その振興に力を注いできた。また近年は社会的企業のみならず、既存のチャリティなどボランティア組織を含めた「サードセクター」としての概念整理を行っている(HM Treasury and Cabinet Office, 2009)。

また、2004年に行われた、イギリスにおける社会的企業の実態調査(SBS, 2005)では、総企業数の1.2%を社会的企業が占め、約47万5000人の雇用と週あたり30万人のボランティアを生みだしていることが明らかになっている。また、社会的企業の受益者グループとして、19%が障害をもつ人びと、17%が子ども・若年層、15%が高齢者となっており、社会的な困難を抱えるグループに対してのアプローチを行っていることなどが示されている。

このような積極的な社会的企業の支援に至った背景には、特にブレア労働党政権以降の「社会的排除」と闘う上での政策パートナーとしての民間団体の育成によって、公共サービスを提供するという考え方にある。すなわち、これら社会的企業を含むサードセクター組織を財政的にも積極的に支援しながらパートナーとしての能力を形成し、アカウンタビリティのある公共サービスの担い手として、あるいは広義には包摂の主体としての位置づけを行うという方向性であった。ただしこれはサードセクターの機能に対する限定的な視点であり、その他の機能を見落とす可能性についての批判がある。つまり、公共サービスを提供する上で社会的企業が持っている固有の価値や優位性は何なのか、ということを経営者として位置づけることなく事業を委託するのみでは、なぜ民間団体の中でも社会的企業に特化した支援を行うのかの根拠が揺らいでくる。本稿では、このようなヨーロッパでの社会的企業と政府との関係を前提におきながら、日本における社会的企業が登場してきた背景や現状、そして若年層の移行支援機関という分野においての可能性と課題について、検討していく。

### 第3節 日本における社会的企業

日本においても、特に1998年の特定非営利活動促進法の施行とその前提となるボランティア団体の活躍を背景に、サードセクター<sup>1</sup>への注目が集まってきた。例えばNPO法人の認証は38,806団体(2009年11月30日現在)にのぼり、数の上でも、認知の上でも一定程度の位置を確保しつつある。

本稿で検討する社会的企業は、社会的課題に取り組む上でビジネスの手法をとり、かつそのビジネスから得られた利益の分配を所有者に還元することを目的とはしない非営利の事業体であり、サードセクターとの連続性を有しているが、その存在は未だ十分に定義されてはおらず、同時に統計的にもその実態は明らかになっているとは言い難い。むしろ前述のイギリスの概念の輸入として、現段階では主として研究レベル・政策レベルで使用されているにすぎず、その日本の実態に合わせた定義や実態を明らかにすることが課題となっているだろう。また、藤井(2009)は、社会的企業にまつわる論考や実践が、実際は多くの対立軸を含み、

---

<sup>1</sup> ここで言うサードセクターとは、中央政府・地方政府を主たる担い手とする公的セクター、民間営利企業を主たる担い手とする営利セクターとは異なり、公式に組織され、民間で非営利目的を持ったNPO・ボランティア団体、様々な協同組合、財団・社団等の組織群から形成されるセクターを意味している。類似する概念として、協同組合を含めることに重心のある「非営利・協同セクター」(富沢・川口、1998)などが存在しているが、より普遍的な用語としてこちらを採用する。



それらの見解の相違が社会的企業という言葉により曖昧なものにしていると指摘する<sup>2</sup>。

しかし近年、文脈は異なるもののヨーロッパ、アメリカで検討されている社会的企業と同様の行動原理を持つ主体への注目、あるいは期待が日本においても高まっており、日本の場合にその際に用いられる用語として、「ソーシャルビジネス」「コミュニティビジネス」「事業型 NPO」「ワーカーズ・コレクティブ/コープ」などが存在している。これらの諸類型はそれぞれ固有の特徴を持ちつつも、共通する要素を持っている。以下ではこれら主体への期待が語られる文脈を検討すると共に、日本における社会的企業の存在を、若年層の労働参加の観点から整理する。

## 1. 社会的企業が登場した文脈

社会的企業の日本における登場は、まず第一に前述のヨーロッパでの経験にも関連した「協働型社会の到来」（山口、2009a）を一つの背景としている。これは、現代的な社会問題を効果的に解決へと導く上で、異なるセクターに属する主体間の協力が必要な領域が増大している、ということの意味する。例えば総務省(2005)は、分権社会の下で基礎自治体の様々な区域において、公共的サービスの提供を、住民の参加する多様な主体と協力して行うことを「地域協働」と位置づけ、そのサービス提供過程のみならず決定や評価の過程まで含めたパートナーシップの必要性を提起している。また、平成 16 年版国民生活白書では、①住民による自発的な活動が、ほかでは対応が難しい暮らしのニーズを満たす可能性があり、「官」の持つ公平性と平等性の限界の存在、②地域の活動がその担い手にとって「生きがい」や「喜び」を得られる場になり得る、として、現代における「公共」の形成がこのような自発的な活動と結びついていることを指摘している（内閣府、2004）。

これらの考え方は、1990 年代における「福祉国家から福祉社会へ」といった流れにも確認されることである。例えば 1989 年の福祉関連 3 審議会合同企画分科会「今後の社会福祉の在り方について」（意見具申）においては、より普遍的で利用者の選択の幅のある提供体制の上で「民間事業者、ボランティア団体等、多様な福祉サービス供給主体の育成」が、社会福祉の質的・量的な整備に繋がるという見解を示し、その後の介護保険制度の実現へと結びついている。

第二は、サードセクターに属する組織自体の持続可能性の確保という観点からの「商業化」である。これは、NPO 等の活動が継続・発展する中で発生する資金ニーズに対して、それに対応する資金へのアクセスが不十分であることを背景として、独自の、あるいは委託事業を行う方向性である。サードセクターの資金類型には大きく分けて寄附・会費、助成金・補助金、そして独自・委託事業収入が存在しているが、優遇税制が極めて限定的な状況では寄附

---

<sup>2</sup> ここで指摘されている対立軸は、①社会的企業の範囲に営利企業の CSR 的なアプローチも含むのか否か、②社会的目的は一定程度定義されるべきものかどうか、③企業の経営論なのか、社会的・制度的環境が問われるのか、④全く新しい概念なのか、従来の理論との連続性があるのかどうか。

市場の拡大は見込めず、また地方自治体の補助金等は減少傾向にある中、サードセクター組織自体が市場の中で資金を調達する必要性が生まれてきているという状況をさす。

ただし、これら「新しい公共」の担い手としてのNPOや社会的企業への期待の帰結が、これらサードセクターへの「下請け」となり、安価な契約主体としてこれらの主体が位置づけられる傾向については留意する必要がある。社会的企業はビジネスであると同時に、サードセクターとの連続性を有しており、そこに営利セクターとも公的セクターとも異なる独自の価値が存在している。その価値は、例えば 個性性：よりサービスを受ける当事者の個別的ニーズに的確に対応できる、先駆性・柔軟性：制度化されていない、あるいは社会的に認知されていないニーズを、事業をとおして顕在化させる、運動性：顕在化したニーズの制度化を進める、といった循環であり、後に述べるようにこれらのプロセスにおいて、課題の当事者の参加とエンパワーメントが位置付いているということにあるだろう。

## 2. 社会的企業の共通要素と固有要素

図表1-1は、国内における社会的企業の代表的な定義を基礎として、共通する特徴と固有の要素を抽出したものである。

図表1-1 社会的企業の代表的な定義に見る、共通する特徴と固有の要素

類型	定義	固有の価値	共通する要素
ソーシャル・ビジネス 1	社会性：現在解決が求められる社会的課題に取り組むことを事業活動のミッションとすること。 事業性： のミッションをビジネスの形に表し、継続的に事業活動を進めていくこと。 革新性：新しい社会的商品・サービスや、それを提供するための仕組みを開発したり、活用したりすること。また、その活動が社会に広がることを通して、新しい社会的価値を創出すること。	革新性・イノベーション	何らかの社会問題の解決を、その組織の主たる目的としていること 目的を達成するためビジネスの手法を用いる
コミュニティ・ビジネス 2	地域の課題を地域住民が主体的に、ビジネスの手法を用いて解決する取り組み	地域性・主体性	
ワーカーズ・コレクティブ 3	ワーカーズ・コレクティブとは地域に暮らす人たちが、生活者の視点から地域に必要な「もの」や「サービス」を市民事業として事業化し、自分たちで出資し、経営し、労働を担う新しい働き方の組織をいいます。	地域性・民主的参加	法人制度は多様（営利法人も含む）

【出所】 下記より著者作成

1 経済産業省(2008)

2 関東経済産業局ウェブサイト <http://www.kanto.meti.go.jp/seisaku/community/>

3 神奈川ワーカーズ・コレクティブ連合会ウェブサイト <http://www.wco-kanagawa.gr.jp>

共通する要素としては、第一に、「何らかの社会問題の解決を、その組織の主たる目的としていること」があげられる。ここで言う社会問題を、ソーシャルビジネスは「現在解決が求められる」ものとしてとらえ、コミュニティビジネスやワーカーズ・コレクティブは「地域の抱える課題」「地域に必要な「もの」や「サービス」と捉えているように、社会問題を時間的な軸と地域的な軸で捉えるという方向性の差が存在してはいるが、それらに対して

何らかのアプローチをするという方向性は共通している。また「主たる目的」という観点からは、例えば株主のような組織の所有者の利益を最大化することを、組織の原理としては持たない、ということも意味している。

第二に、「目的を達成するための手法として、ビジネスの手法を用いる」である。この点はどの定義でも共通して見られるものであり、何らかの方法で財やサービスを生産し、それを利用したり購入したりする人々や組織からの対価を得て、継続的に事業を行うということが含意されていると言えよう。ただし、ここでの「購入者」には公的セクターによる調達も含まれる。従って、例えば介護保険制度のような公的保険を介した事業や、子どもの一時保育、若年層への職業訓練などの委託事業も含まれる。この点が見過ごされれば、例えば受益者に支払い能力が奪われているような領域において活動する社会的企業の存在が十分に可視化されにくくなり、その実態を反映しにくくなるだろう。

定義から読み取れる共通の特徴はこの二つであるが、明示されないまでも特徴として捉えられている点に、「多様な法人制度をとること」があげられる。現在の法人制度上、社会的企業に特有の法人格やステイタスは存在せず、また定義上も法人類型によってその範囲を規定するような方向性はとっていない。したがって、ソーシャルビジネスの定義に記されているように、例えば株式会社等の営利法人も定款上上記の特徴を担保することで、社会的企業として捉えることも可能であるし、NPO 法人のような非営利法人が本来事業として社会的目的を行う場合も同様に位置づけることが可能である<sup>3</sup>。

共通性の一方で、それぞれの類型が固有に持っている、あるいは強調しようとしている原理や方向性には、差違がみられる<sup>4</sup>。まずソーシャルビジネスは、新しい財やサービス、そしてそれを提供するビジネス・モデルを開発し、それが新たな社会的価値を生むという意味での「革新性」に重心を置く。いわば、社会的目的を持ったベンチャー・ビジネスとしての方向性を持っていると考えることができるだろう。次にコミュニティビジネス、そしてワーカーズ・コレクティブは、地域の課題（必要なもの）を地域住民（市民）自身がつくり出す、という「地域性」に重心を置く。また特にワーカーズ・コレクティブにおいては、その市民自身が財やサービスの生産過程、組織の運営と資本形成に平等に参加することにも言及する、いわば「民主的参加性」に重心があるとも言える。これはワーカーズ・コレクティブが前提としている協同組合としての特性に由来するであろう<sup>5</sup>。

以上のようにその特性を整理した上で、日本における社会的企業およびその近似概念を整

<sup>3</sup> 経済産業省の調査によると、ソーシャルビジネスの組織形態として多いのは NPO 法人(46.7%)、ついで営利法人（株式会社、有限会社）(20.5%)だという（経済産業省、2008）。

<sup>4</sup> ここでの差違は、一つの類型の持っている原理を他の類型が持っていない、ということの意味しない。ここでは日本における社会的企業の特徴を導き出す上で、それぞれの固有性を明らかにしようとしている。

<sup>5</sup> 協同組合の国際的連帯組織である国際協同組合同盟(ICA)は、1995 年に下記のような協同組合の定義を確認している。「共同で所有し民主的に管理する事業体を通じ、共通の経済的・社会的・文化的ニーズと願いを満たすために自発的に手を結んだ人々の自治的な組織である」。この定義上からも、共通のニーズを満たす参加的な事業体として、協同組合と社会的企業が親和的であると考えられることができるだろう。

理すると、「非営利目的・社会的目的」、「ビジネスの手法」をその基本的な行動原理としつつ、イノベティブな財やサービスを生み出す「革新性」、地域ニーズを満たす上で地域資源を活用した地域住民による「地域性」、組織の形成や生産過程に資本の持ち分によらず関わる「民主的参加性」などの価値を組み合わせ、社会的企業は形成されていると考えることができる。

### 3. 社会的企業の類型

このような概念を持つ日本における社会的企業ではあるが、上述のとおり定義やその範囲が未だ明確にはなっておらず、また固有の法人制度も存在しないがゆえに、セクターとしての統計を取ることが困難であり、実態の把握の上での課題となっている。従ってここでは社会的企業の主たる活動分野や運動の類型を補足的に整理するという範囲において、その類型を記述する。

日本における社会的企業の主な活動分野は、大きく分けて「地域活性化・まちづくり」、「社会サービスの提供」の二つとして捉えることができる。前者は、例えば空洞化した中心市街地の活性化や地域防犯、あるいは中山間地や過疎地における農産加工・販売、観光、環境保全等を主たる活動分野としている。後者は、高齢者介護、子育て支援、障害を持つ人々の自立支援、ホームレスの自立支援など、何らかのケアを必要としている人への財やサービスの提供を目的としている。本稿の課題である若年層の就労参加は、後者に属する部分である。

また、運動的な類型として捉えるならば、後に詳しく検討する、主として生活クラブ生活協同組合をその運動の母体とする「ワーカーズ・コレクティブ」、高年齢者・失業者の仕事づくり運動から出発し、協同労働の形態を促進する「ワーカーズ・コープ」、障害をもつ人々の労働参加と自立支援を目標とする「共同連」、農林水産分野での商品開発・販売・都市との交流等を女性主体に行う「農村女性起業」(農林水産省、2007)などが存在する。これらの活動分野・運動類型の整理や精緻化が、今後の課題となっている<sup>6</sup>。

### 第4節 移行支援機関としてのワーカーズ・コープ/コレクティブ:「出口」となり得るのか

ここでは、社会的企業の類型の中でも「ワーカーズ・コープ」および「ワーカーズ・コレクティブ」を移行支援機関としてとらえ、就労困難な若年層の参加の可能性を論じる。前述のとおり、両者は協同組合としての特性である民主的参加を組織の原理として位置づけ、労働者、そして広義にはその対象となる利用者も含めた主体形成とエンパワメントをもたら

<sup>6</sup> ロンドンにおける社会的企業の間接支援組織である”Social Enterprise London”は、社会的企業の組織類型別の整理を行っており、具体的に社会的企業概念を可視化することを可能にしている(SEL, 2001=生協総合研究所、2005)。この中では「媒介的労働市場組織」(Intermediate Labour Market Organisations:ILMs)といった、職業訓練および職業体験を行う組織類型も位置づけられている。

す可能性があると考えられるからである。以下では、ワーカーズ・コープとワーカーズ・コレクティブの概略を示し、実際に若年者の就労支援に取り組む事例を検討する。

## 1. ワーカーズ・コープ（労働者協同組合）

ワーカーズ・コープの運動を推進する連合組織である日本労働者協同組合連合会によると、協同労働で働く就労者は 10,903 名、総事業高は 228 億 5400 万円である（2008 年 3 月 31 日現在）。主要な事業分野としては、介護・福祉が約 80 億円と群を抜いているほか、総合建物管理、環境緑化・リサイクル、協同組合間提携、保育、公共施設運営と、多様な領域で事業を行っている。

その歴史は、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、宮城県大崎市、新潟県新潟市、北海道旭川市、北海道釧路市、東京都新宿区、東京都世田谷区、長野県長野市、兵庫県豊岡市の 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。

## 2. 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<sup>7</sup>、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・総菜製造販売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なっている。

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

<sup>7</sup> ここで紹介する数値は、ワーカーズ・コレクティブの全国組織である W.N.J. の 1 号会員（都道府県ごとの連合会か会員）に限定した紹介である。1 号会員以外を含めると、2007 年時点で 600 団体の、1 万 7000 人が働き、事業高は 136 億円となっている。

89%を占めている<sup>8</sup>。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ぼらん事業」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。

### 3. ワーカーズ・コープ／コレクティブと若年層の参加

ワーカーズ・コープとワーカーズ・コレクティブは、両者とも協同組合であり、労働参加をとおして当事者である若年層の抱える課題を解決しようとする原理を持つ社会的企業であると言える。また両者ともその地域における長年の経験とノウハウの蓄積によって、移行支援機関としての優位性を持っていると言える。これはワーカーズ・コープの地域若者ステーション事業の場合は、就労体験の受け入れ先として同じグループに属する地域労協や地域福祉事業所を見いだせることにあるだろうし、ワーカーズ・コレクティブの場合は20年を超える事業の中で得られた地域での信頼感や、コミュニティキッチン事業に見られるような総菜の製造販売の技術として考えることができるだろう。

しかし、両者の方向性には差違が見られる。ワーカーズ・コープは例えば自治体との協働の下、指定管理者として公民館など公の施設の管理運営を行ったり、地域福祉事業所を増やすなど、まさに「仕事おこし」を推進することで、直接的な雇用の機会、あるいは就労の場を増やすという方向性を持ちつつ、地域若者ステーション事業や若者自立塾などの一般労働市場との媒介も行うという戦略をとっている。一方でワーカーズ・コレクティブは「共に働く」というキーワードのもと、地域で働くという観点で排除されがちな就業困難な若者や障害を持つ人々に就労への参加の機会をもたらしようとしている、そしてその参加の帰結として彼ら・彼女らが自信をつけ、段階的に労働市場へと橋渡ししていくという方向性を持ってい

<sup>8</sup> 年齢層の構成は、20代未満が2%、30代が9%、40代が30%、50代が53%、60代以上は6%となっている。このことは運動が形成されてきた80年代は特に、生活クラブ生協の組合員が中心となって設立してきたという背景がある。また同時に、特に子育て終了後の女性の、非典型雇用とは異なった「もう一つの」働き方の創造として機能してきた面が存在している（山口、2009b）。

ると考えられる。

これらの社会的企業の若年層の移行支援機関としての現在の機能は、下記のように整理される；

- ①若者サポートステーション等からの紹介による、職業体験の機関として（受皿）
- ②（一般的な企業よりも）負担の少ない、柔軟な働き方をある程度主体的に選択できるとで、徐々に一般労働市場へと戻る（進める）ことのできる条件をつくる機関として（媒介）
- ③社会的目的を追求するオルタナティブな事業体として、ディーセントな労働を生み出す機関として（もう一つの出口）
- ④若者サポートステーション等の運営を担う機関として（委託先）

このうち、社会的企業が特徴的に果たしている機能としては「媒介」および「もう一つの出口」があげられるだろう。すなわち、「出口」に至る前段階に、あるいはその条件が整っていない人々に、その状況と意志を考慮に入れつつ、就労、そして参加の機会を提供する上で、ワーカーズ・コレクティブは「チャレンジ訓練」<sup>9</sup>の制度を設ける、あるいは利用者の意向にあわせたワーカーズの紹介などのコーディネートを行っている。また、「もう一つの出口」という観点では、ワーカーズ・ユープの強調する「協同労働」あるいは「雇用されない労働」という考え方が、当事者の参加を導く可能性を持っていると考えられる。このように、社会的企業は現状では直接的に「出口」となると言うよりむしろ、出口に至るプロセスとして機能する、あるいは、直線的に一般労働市場への出口を目指すことを志向せず、そことは異なった出口を創り出すことを志向していると考えられることができるだろう。

#### 4. 社会的企業への支援

このような独特な価値と意義を持ち、若年層の参加を保障する一つの機関としての社会的企業を振興し、その存立基盤を強化していく上ではどのような仕組みや制度が必要であろうか。現在社会的企業が抱えている大きな壁は、認知度の低さ、必要な資源が得られないことなどに集約される。特に資源に関しては、サードセクター一般の課題ではあるが、資金へのアクセス、人材の確保などの点で課題を抱えている。民間の事業体として優れたビジネスモデルを確立して、個々の社会的企業が成功を収める必要があることは確かではあるが、公共政策を担うユニークな特徴を持ったパートナーとしてそれらを位置づける上では、より積極的な公的セクターによる条件整備が必要となる。

その前提となる論理としては、「若年者の移行支援機関」としての公益性があるだろう。ま

---

<sup>9</sup> ワーカーズ・コレクティブ協会独自の制度で、ジョブトレーニングの後 60 時間程度引き続き同じワーカーズでトレーニングをすることができる。1 日 1,000 円を事業者側が負担をして、メンバーとして、あるいはアルバイトとしての雇用の可能性を見極めるための時間となっている。

ず、この分野における社会的企業のユニークな特徴を前述のとおり「媒介」と「もう一つの出口」と捉えるならば、社会的企業が生産する財やサービスに対して、対象となる就労困難な若者から対価を得て事業を行うというモデルが必ずしも適格的ではない場合があると考えられる<sup>10</sup>。この意味では社会的企業はまさに効果的な公共政策を対象者に提供するパートナーであり、その「成功」を量る要素は、組織の持続可能性を前提としつつも、経済的な自立性だけにとどまらない社会的な評価にあるだろう。

このような前提のもとに、社会的企業への支援の基本的な考え方には、事業の対象者のみならずスタッフが雇用労働者として一定程度の収入を確保し、社会保険に加入しつつ、その後のキャリアを形成する可能性を高めるような条件整備があげられる。社会的企業に限定した利用可能な調査は存在しないが、例えば内閣府の市民活動団体に対する2008年調査<sup>11</sup>の結果では、スタッフの年齢層は複数回答で60代が55.7%、50代が43.6%となっている一方で、30代は12.2%、20代は4.9%と、スタッフとしての若年層が参加できていない（内閣府、2009）。また、独立行政法人経済産業研究所のNPO法人を対象とした2006年調査では、団体の事業規模の差によって大きく差は出るが、常勤スタッフの平均給与は166.29万円、労務関係の整備状況を見ても、雇用保険29.3%、労災保険30.8%、厚生年金保険23.5%、健康保険24.6%と、そもそも社会保険の対象となるような労働の環境が十分に作られていない状況があり、これらの団体に若年層の雇用の「出口」を求めていくことは困難な状況にある。

このような状況に対して、社会的企業がイノベティブな事業的成功によった経済的な成長を果たすこととともに、その公益性に鑑みた労働者への支援施策や労働市場の流動化を導く仕組みが必要となる。例えば、京都における「一般社団法人 地域人材開発機構」の事例は、行政・企業・サードセクターの協働による、人材の相互認証システムを志向しており、社会的企業を含むサードセクターでの経験が評価されうる仕組みとなっており、これら異なるセクター間での人材の移動を促進する可能性を有している。

また、それ以前に社会的企業の存在を何らかの形で認証し、その存在を統計的にも把握していくことも求められる。例えばイギリスにおいては、社会的企業に対する支援政策の一環として、会社法のもとに社会的企業に適合的な「コミュニティ利益会社(Community Interest Company)」という資格（ステイタス）を2005年に設けている。また、2006年の韓国「社会的企業育成法」も同様の考え方をとり、認証団体は社会保険料の減免、自治体事業の優先発注、税制優遇などの様々な措置がとられるようになっている（チョン、2009）。また、Gardin(2006)のヨーロッパ各国の労働統合分野での社会的企業の財源比較は、ヨーロッパにおける社会的企業が公的セクターからの資金を相当程度導入しながら成り立っている現実を示

<sup>10</sup> この点に関しては、社会的企業としてもはやされてきた事業体が、結果として自立支援の過程において利用者からの収奪的なビジネスモデルを形成していたという、湯浅(2007)の批判が適切である。このことは、貧困状態にある子どもを持つ家庭、高齢者などへの社会サービスの提供における社会的企業を含めて、民間企業の限界を示唆していると考えられる。

<sup>11</sup> NPO法人3000、任意団体7000を無作為抽出、うち有効配付数9,516、有効回収率46.9%。



し、社会的企業が市場での取引を中心として活動するという面のみの注目に一定程度の修正を求めているとも考えられる。

このように、若年層の移行支援機関としての社会的企業は、利用者からの対価を受けることが必ずしも適格的ではない分野で活動し、「媒介」「もう一つの出口」と言ったユニークな価値を有しており、それは公共政策のパートナーとしての位置づけが与えられるべきである。その上で、社会的企業の存在を可視化し、そこで働くスタッフの労働条件を確保しながら、事業的な継続性とビジネスの可能性を高められるような支援施策が求められていると言える。

#### 【参考文献】

- DEFOURNY, J. and NYSSSENS, M.,2008, "Social enterprise in Europe: Recent trends and developments" *EMES Working Papers* no. 08/01.
- Gardin, L.,2006, A variety of resource mixes inside social enterprises. In Nyssens, M.(ed.)*Social Enterprise*, Routledge.
- HM Treasury and Cabinet Office, 2009, *The Future Role of the Third Sector in Social and Economic Regeneration*.
- SEU:Social Exclusion Unit, 2004, *Tackling Social Exclusion: Taking stock and looking to the future: Emerging Findings*.
- SBS: Small Business Service, 2005, *A Survey of Social Enterprise Across the UK*.
- Social Enterprise London, 2001, *Introducing Social Enterprise* (生協総合研究所, 2005, 「生協総研レポート No.48 社会的企業とは何か: イギリスにおけるサードセクター組織の新潮流」).
- 経済産業研究所, 2006, 『2006年 NPO 法人活動実態調査アンケート調査』.
- 経済産業省, 2008, 『ソーシャルビジネス研究会報告書』.
- 総務省, 2005, 『分権型社会における自治体経営の刷新戦略: 新しい公共空間の形成を目指して』.
- チョン・ソンヒ, 2009, 「持続的に進化する韓国の社会的企業」『都市問題』第100巻 第7号.
- 富沢賢治・川口清史, 1998, 『非営利・協同セクターの理論と現実—参加型社会システムを求めて』日本経済評論社.
- 内閣府, 2004, 『平成16年版 国民生活白書 人のつながりが変える暮らしと地域: 新しい「公共」への道』.
- 内閣府, 2009, 『平成20年度市民活動団体等基本調査報告書』.
- 農林水産省, 2007, 『平成18年度 農村女性による起業活動実態調査の概要』.
- 福祉関連3審議会合同企画分科会, 1989, 「今後の社会福祉の在り方について」(意見具申).
- 藤井敦史, 2009, 「「社会的企業」とは何か(上) 社会的企業に関する二つの理論的潮流をめぐって」『情況』2009年7月.
- 山口浩平, 2009a, 「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』。  
山口浩平, 2009b, 「社会的企業での働き方：ワーカーズ・コレクティブの「新しい働き方」を  
ふまえて」 馬頭忠治・藤原隆信編著『NPO と社会的企業の経営学：新たな公共デザイ  
ンと社会創造』ミネルヴァ書房。  
湯浅誠, 2007, 『貧困襲来』山吹書店。

## 第2章 社会的企業による就労支援活動の特徴と中間支援組織の役割

### 第1節 はじめに

本章の目的は、不安定な状態にある若者など就業（への移行）になんらかの課題を抱える人たちに対して、NPO や労働者協同組合等の社会的企業<sup>12</sup>が行っている就業支援活動と、こうした活動団体に対して多様な支援を行っている団体の活動について、その現状と課題を明らかにすることである。したがって、前半では就業支援活動を行っている社会的企業の組織形態や活動種別を概観し（第2節）、具体的な事例に添ってそれらの特徴・意義と課題について述べる（第3節）。後半は、それらの社会的企業の活動に対して、資源の仲介やネットワーク化の支援等の活動を行っている中間支援組織（インターメディアリー）の実態を見ていく（第4節）。最後に、今後社会的企業による就業支援活動を促進していくために解決が求められる課題について、主に「現行の法律や行政の仕組みに内在する問題」という視角から考察を加えたい（第5節）。

### 第2節 NPO・社会的企業による就業支援活動の広がり

#### 1. 調査先団体の種類と活動の拡大

初めに、今回調査で訪れた団体の種類（組織形態）には、NPO、協同組合的組織（ワーカーズコープ、ワーカーズ・コレクティブ）、民法法人、商法法人、地方自治体がある（図表2-1を参照）。NPO については、広義の意味合いで法人格を持たない市民活動団体・ボランティア団体、さらには公益法人なども含む場合があるが、今回の調査先は特定非営利活動促進法（以下、NPO 法）によって認証された「特定非営利活動法人」である。次に、ワーカーズコープとワーカーズ・コレクティブはいずれも、そこで働く人たちが自ら出資をするとともに経営のあり方を決定する協同組合型の団体である。実際に活動を行う個別団体の組織形態としては、活動の内容や規模などに応じてNPO 法人、企業組合法人、社会福祉法人、みなし団体を使い分けている<sup>13</sup>。

民法法人3団体はすべて財団法人だが、京都市ユースサービス協会は特例財団法人、地域公共人材開発機構は一般財団法人、京都地域創造基金<sup>14</sup>は公益財団法人である。商法法人で

<sup>12</sup> ここでは「社会的企業」という用語は、ビジネス性の高低にかかわらず、社会的課題の解決に取り組む団体の全体を指す広義の意味で使用している。次項の冒頭で示すように、今回の調査で私たちが訪れた対象には、NPO、労働者協同組合、民法法人が含まれている。

<sup>13</sup> 日本労働者協同組合センター事業団では、NPO 法人ワーカーズコープ（2001年に立ち上げ）として行っている事業とそうでないものがあるが、ここでは「ワーカーズコープ関係」として記載している。また、ワーカーズ・コレクティブ関係では、神奈川県ワーカーズ・コレクティブ協会などはNPO 法人だが、図表2-1ではワーカーズ・コレクティブ関係の欄に分類している。

<sup>14</sup> 京都地域創造基金に関しては、きょうとNPO センター及び京都府府民力推進課に対する聞き取り調査の中で得た情報に基づいている。

は（株）パソナグループが行っている「仕事大学校」について、また、地方自治体関係では京都府で市民活動団体・地縁団体等との協働事業を担当している府民力推進課に話を聞いた。

図表 2 - 1 調査先団体の種類と就業支援活動の内容

		①居場所の提供	②教育訓練の実施	③柔軟な就労機会の提供	④一般就労への移行支援	⑤他団体支援(中間支援)
NPO	京都オレンジの会	◎	◎	○		
	フレッシュステップ関西				◎	
	きょうとNPOセンター			○		◎
ワーカーズ コープ関係	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		○	◎	◎	
	日本労働者協同組合連合会					◎
ワーカーズ・ コレクティブ関係	つどい			◎		
	風車			◎		
	ワーコレ キャリール		○	◎		
	轍グループ協議会			◎		
	神奈川ワーカーズ・コレクティブ協会(※1)		◎	◎		◎
	ワーカーズ・コレクティブ・ネットワーク・ジャパン(※2)					◎
民法法人	京都市ユースサービス協会(※3)	◎	◎	○	◎	◎
	地域公共人材開発機構					◎
	京都地域創造基金(※2)					◎
商法法人	(株)パソナグループ(※4)		◎		◎	
地方自治体	京都府府民力推進課					◎

注1：ワーカーズ・コレクティブ協会には、「コミュニティキッチンぼらん」の活動を含む。

注2：ワーカーズ・コレクティブ・ネットワーク・ジャパンについては予備的な調査であり、京都地域創造基金については直接の聞き取りを行っていない（きょうとNPOセンターで間接的に聞いた）ことから、調査先についての「まとめ」は作成していない。

注3：京都市ユースサービス協会には、京都若者サポートステーションの活動を含む。

注4：パソナグループの「仕事大学校」運営に協力している関東雇用創出機構の方への聞き取り内容も含む。

NPO、協同組合、財団法人は、行政サービスの外部委託が進むなかで、公共サービスを提供する重要な主体となりつつあり、その活動は量的・質的な広がりを見せている。NPOについては次項で見ることにし、ここでは労働者協同組合と民法法人の活動について簡潔に触れておきたい。

ワーカーズコープは日本労働者協同組合連合会及びその直轄組織であるセンター事業団（以下、労協センター事業団）が中心になって展開している活動で、1970年代の中高年・失業者向けの雇用対策事業にルーツを持つ（労協センター事業団の設立は1987年）。その後は病院の総合管理（清掃・メンテナンスなど）、生協の物流センターの仕事、ヘルパー講座の

開催などに仕事を広げてきた。介護保険制度がスタートした 2000 年代からは全国に「地域福祉事業所」を展開している（永戸 2008 および日本労働者協同組合連合会 2009）。また、指定管理事業を積極的に受託し、高齢者・障害者福祉サービス、子育て関連施設、学童クラブ、児童館など多様な公共サービス事業を行っている。

就業支援に関連した活動としては、若者自立塾（1 か所）、若者サポートステーション（8 か所）の運営実績ももつ。また、2000 年代に入ってから、雇用・能力開発機構や都道府県からの委託を受けて、若年者向け職業訓練を実施することも増えてきた。労協センター事業団全体の事業高（2007 年 3 月期）は約 93 億円で、就労人員は 4431 人となっている（永戸 2008）。今回の調査で訪れたのは 3 か所の地域福祉事業所と、労協センター事業団中部事業所が開設した自立支援センター（障害者向けの就労継続・就労移行支援を行う団体）、そして労協活動全体の本部機能を担っている日本労働者協同組合連合会である。

次に、ワーカーズ・コレクティブは消費財の共同購入活動を展開してきた生活クラブ生協が、1982 年のデポー（小売販売事業）を皮切りに始めた協同組合活動である。組合員の女性たちが中心になり、家事援助・介護や生協の業務受託、子育て支援、弁当・食事サービスなどの事業を中心に事業を拡大してきた。就業支援活動の面では、障害者や若者の体験実習の受け入れやメンバーとしての経営・就労への参加を通じて関わりを広げてきている。2007 年には、連合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(WNJ)に加入するワーカーズ・コレクティブは 600 団体にのぼり、メンバー数は 17317 人、事業高は約 136 億円に達している（山口 2009 を参照）。

民法法人（社団法人・財団法人）については、2008 年 12 月 1 日に公益法人改革関連三法が施行され、従来の公益法人は自動的に特例民法法人となった。新制度の下で、特例民法法人は 5 年以内に一般法人か公益法人への移行を選択することとされており、公益法人への移行認定は内閣府もしくは都道府県が行う<sup>15</sup>。今回の調査先では、京都地域創造基金が京都府で第 1 号の公益（財団）法人として認定を受けている。2009 年 1 月に発足した地域公共人材開発機構は、一般財団法人として設立された。また、京都市ユースサービス協会は 2010 年度の前半をメドに、公益財団法人への移行申請を行う予定である。

民法法人として就業支援活動に関わりをもつ団体がどの程度あり、具体的にどのような活動をしているのかは、あまり明らかではない。総務省の『公益法人白書』（2008 年度版）によると、公益法人設立の目的として「職業・労働」を挙げている団体は 2100 団体（8.3%）あり、その内訳で多いのは都道府県所管の社団法人 1284 団体である。ただし、地方自治体が出資している民法法人に限って言えば、2009 年 4 月に行われたアンケート調査（有効回答 2485 件）において法人の主な事業分野が「職業・労働」であると回答した法人は、30 団体だけであった（共同研究・自治体公益法人調査委員会 2009 参照）。そのなかには、シルバー人

<sup>15</sup> 公益法人改革がもたらしている課題については第 4 節で触れることとする。

材センターや障害者雇用支援センターとならび、若者向けの就業支援を業務内容に含む団体もいくつか存在している（ふるさと島根定住財団、鹿児島県雇用支援協会、北九州勤労青少年福祉公社など）。

## 2. 就業支援活動を行うNPO

では、NPOによる就業支援活動の現状はどうか。NPO法は1998年に制定・施行され、ここではNPOを「別表に掲げる活動に該当する活動であって、不特定かつ多数のものの利益の増進に寄与することを目的とするもの」と規定している。同法別表は活動の種類を示したもので、2003年の法改正により、現在では第1号～第16号の活動および第17号「前各号に掲げる活動の運営又は活動に関する連絡、助言又は援助の活動」の17種類が掲げられている<sup>16</sup>。就業支援に関わる活動を行うNPOは、第15号「職業能力の開発又は雇用機会の拡充を支援する活動」の中に含まれていると考えられる。

図表2-2 NPO数の推移（活動分野別）

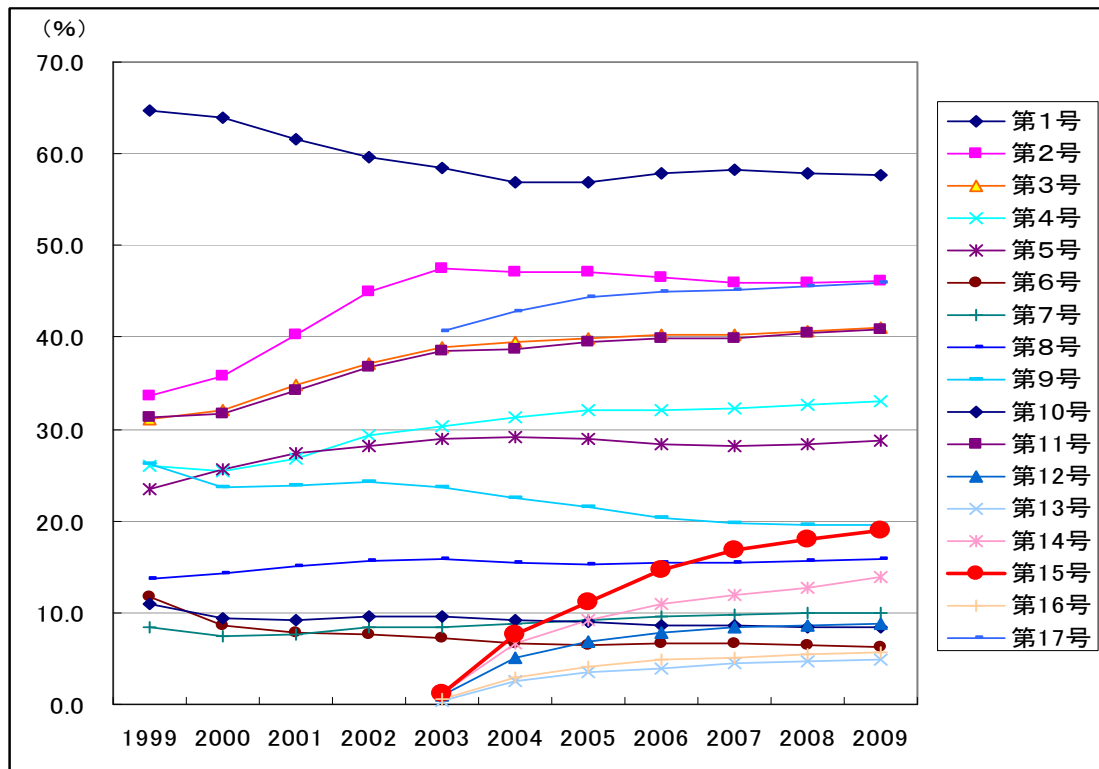
	NPO数 (09年)	全体に占 める割合	04年比増 加率(%)	06年比増 加率(%)
全体	38403	100.0	104.7	33.5
第1号	22181	57.8	107.9	33.4
第2号	17711	46.1	100.6	32.4
第3号	15734	41.0	112.0	35.5
第4号	12666	33.0	116.0	37.0
第5号	11014	28.7	102.0	34.7
第6号	2436	6.3	95.3	27.6
第7号	3827	10.0	130.1	39.1
第8号	6045	15.7	107.7	36.8
第9号	7503	19.5	78.5	27.9
第10号	3194	8.3	85.4	27.8
第11号	15689	40.9	116.0	37.0
第12号	3390	8.8	253.9	49.7
第13号	1880	4.9	304.3	63.2
第14号	5296	13.8	329.5	68.7
第15号	7312	19.0	410.6	73.8
第16号	2184	5.7	309.8	56.2
第17号	17618	45.9	119.6	36.3

出所：内閣府ホームページの「活動分野別認証数」に基づき作成

<sup>16</sup> この法改正で第12号から第16号までの種類が新たに規定された。

2009年（9月30日現在）現在のNPO数は約38400で、そのうち定款に第15号の活動を記載しているNPOの数は7312ある（ただし複数回答である）。したがって、NPO全体の約19%は定款上、こうした活動を行うとしていることがわかる。図表2-2・図表2-3に示したように、NPOの数自体では第1号「保健・医療又は福祉の増進を図る活動」や第2号「社会教育の推進を図る活動」の比率が高いが、近年の伸びがもっとも高いのは第15号である。過去5年および過去3年の伸び率はそれぞれ410.6%、73.8%である。つまり5年前との比較では5倍に増加している（図表2-2参照）。図表2-3ではNPOの全体数が増加している影響を相殺するために、それぞれの活動を定款に掲げる団体数が全体に占める比率の推移を示した。第12～16号は2003年に追加された活動であるので、概して増加率が高いが、中でも第15号が高い伸びを見せていることがわかる。

図表2-3 NPO全体に占める比率の推移（活動分野別）



出所：図表2-2と同じ。

定款に記載しているだけでは、実際に第15号の規定に該当する活動を実施しているかどうかはわからないが、内閣府が実施しているNPOの抽出調査では、実際に行った活動内容についても尋ねている。その結果によると、第15号の活動を行ったNPOは2004年調査では8.3%だったが、2008年調査では11.3%に増えていた（内閣府国民生活局2008）。また、経済産業研究所が2006年に実施した別のNPO調査では、アンケート調査に回答した2669団体のうち、第15号を主たる活動分野としていたのは1.9%だったものの、それ以外に活動してい

る分野としてこの活動を挙げた団体が多かった。たとえば、もっとも多い第1号（保健・医療または福祉の増進活動）を主たる活動分野としている団体では44%が、第1号の活動以外に第15号の活動を行っている」と回答している（経済産業研究所・サーベイリサーチセンター2007）。

こうした調査結果から、日本でのNPO活動自体が2000年代に入って増加するなかで、最近では就業支援の分野でもNPOが確かな存在感を示しつつあることがうかがえる。別の調査（コミュニティビジネスに携わる事業所の調査）では、回答した事業所（1480件）のうち30%近くが、若年者に対して雇用の場や就労体験の場を提供することに対して意欲を示している<sup>17</sup>。今後、若者向けの就業支援を行う主体として、NPOはますます大きな存在となっていく可能性がある。

### 3. 活動の幅—居場所機能から一般就労移行支援まで

では、NPOや協同組合等の社会的企業は、どのような就業支援活動を実施しているのだろうか。先に掲げた図表2-1では活動内容を5種類に大別し、それぞれの団体が主にどの活動を手掛けているかを示した。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。

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

<sup>17</sup> 厚生労働省が三菱総合研究所に依頼して行った「コミュニティ・ビジネスにおける働き方に関する調査報告」。回答事業所のうちNPOは69%で、その他に有限会社やワーカーズ・コレクティブなどを含んでいる。栗本2006および厚生労働省2004を参照。



ための具体的な支援が行われる（ ）。

ただし、～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。実は、こうした活動の一体性あるいは連続性こそに大きな特徴と意義があるように思われる。この点は次節で詳しく述べる。

最後に、の「他団体支援」は中間支援組織（インターメディアリー）として、他のNPOや労働者協同組合その他の社会的企業を支援する活動を意味している。支援活動は情報収集・提供、人材育成支援、調査研究、ネットワーク化支援、資金提供などの多岐にわたる。こうした中間支援機能を担う団体の活動については第4節でまとめて論じることとし、次節では主に → に至る就労支援活動の特徴・意義と課題を見ていこう。

### 第3節 就業支援活動の特徴・意義と課題

#### 1. 活動の特徴と意義

今回の社会的企業の調査から見てきた活動の特徴・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 → 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、あるいは連続的な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間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。以下では各団体を実施している活動において、活動内容や仲間とのつながりがどのように創られ、生かされているかを具体的に抽出していきたい。

#### (1) 活動内容のつながり

##### ア．京都オレンジの会（NPO）

まず、京都オレンジの会の活動である。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」が、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<sup>18</sup>。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、マージャンなどのゲーム）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<sup>19</sup>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。

## イ．ワーカーズコープ

ワーカーズコープ（労協センター事業団）やワーカーズ・コレクティブについては、単独組織として複数の就業支援活動を一体的に展開しているうえ、連合組織内部での協力や連携によって活動の連続性が実現されている場合もある。まず、労協センター事業団については、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 と ）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。

<sup>18</sup> オレンジの会を設立した山田孝明氏（代表）は、1998年に「生存協同組合ゼロからの会」を設立している。そこでは自分が本当にやりたいことを見つけ、仲間と共に生きていく生き方を考えるきっかけづくりを行っている（ホームページ <http://g-ships.sakura.ne.jp/zerokara/>を参照）。

<sup>19</sup> 私たちが訪問した際には、CADの訓練中で、3名の参加者がパソコンを使った図面設計の練習を行っているところだった。

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。その後は講座の卒業生数名とともにヘルパー派遣事業を開始し、物流センターの食堂の仕事も担当するようになった。2004年には上記の物流センターが閉鎖されることになり、現在の場所に移転して事業を行っている。

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）<sup>20</sup>、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、職業訓練（ヘルパー2級講座）を受託・実施している<sup>21</sup>。上述したように、ヘルパー講座は事業所立ち上げ当初から行っていたものだが、職業訓練を受託したのは2004年以降のことである。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業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<sup>22</sup>、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

<sup>20</sup> 学童クラブの仕事は、2003年に設立した草津の事業所「みんなの家」と共同で受託している。

<sup>21</sup> 雇用・能力開発機構や滋賀県から委託を受けて行っている訓練である。

<sup>22</sup> 清掃業務と、清掃事業所に必要な清掃道具の製造加工と発送、資料印刷などの事務補助の仕事を委託されて担っている。

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。ここでは卒業生のうち約 15 人が労協の事業所で働いているが<sup>23</sup>、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。

#### ウ．ワーカーズ・コレクティブ

生活クラブ生協を母体とするワーカーズ・コレクティブの場合、障害者や若者に対する就労支援はこの 5 年ぐらいの比較的新しい活動である（ワーカーズ・コレクティブ・ネットワーク・ジャパンへの聞き取りに基づく）。いくつかの団体では、様々な課題を持つ若者たちとともに働くメンバーとして受け入れており、柔軟な就労を可能にする機会を拓いている。そのような場合、本人が望めばそこで働き続けることも可能だが、経済的な自立を考えれば、本来は一般企業での就労に移行することが望ましいと考えられている。ただし、この点については個別の団体によっても温度差があるように思われる。いくつかの事例を見ていこう。

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」

<sup>23</sup> そのなかには、労協での仕事経験を経て、別の正社員の仕事に応募して就職を決めた人もいる。

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働く形を取る<sup>24</sup>。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で働くようになり、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

<sup>24</sup> 別のワーカーズ・コレクティブである鞆グループの一部組織では、一定期間メンバーとして働いた人が選択できるアルバイトではない働き方（準メンバー制度）がある。準メンバーには、3年間メンバーとして働いた人がなれる。家庭の事情などで担当できない職務がある場合は、配慮した働き方を認め、時給や賞与などが抑えられる。

コレ・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、洗いや食材の重さを計るといった軽作業を中心に、コロ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。

## エ. NPOフレッシュステップ関西と㈱パソナグループ

ここまでに見てきた NPO オレンジの会やワーカーズユープ、ワーカーズ・コレクティブの活動は、居場所・職業訓練・柔軟な就労の場という機能を一体的もしくは連続的に担っており、そのこと自体が大きな特徴であると思われる。それに対して、NPO フレッシュステップ関西が手掛けている就業支援事業やパソナグループの「仕事大学校」は、一般企業への就労移行支援（前節の機能分類で言えば④）に特化した活動を行っており、その他の事例とは性質を異にしている。

フレッシュステップ関西（大阪府枚方市）の活動は 2005 年に始まり、地域の若者の正社員就職を支援している。利用者は 20 代～30 代で高卒者が多いが、なかには大学院卒などの高学歴者も含まれている。NPO のメンバーは 65 歳以上の男性 10 名（理事を含む）で、再就職支援企業での勤務経験や民間企業の労務・人事業務の担当経験がある。このうち 2 名はキャリアカウンセラーの有資格者である。支援活動は相談に始まり、本人との面談を経て応募書類の作成支援や面談訓練を行う。約 1 か月でこのプロセスを終えると、翌月からはハローワークの求人情報を活用した求職活動に入る。こうした活動には前職での経験が大きく活かされており、企業の採用面接にこぎつけ、その面接を突破できるようなノウハウを伝えている。一例を挙げれば、職務経歴書は企業がそれを見たときに、この若者は「がんばってきて、たくましくなってきた」と思ってもらえるような、「ひとつでもいいから成長したこと」を考えさせて書かせるように指導している。そのために、書き方のイメージが湧くようなエピソード集（過去の事例集）を読ませている。

こうした会独自の活動は無料で行っているもので、収入源は別の活動にある。特に多いのは北大阪商工会議所の仕事への協力である。たとえば、2008 年度には同商工会議所が受託した京都労働局のジョブクラブ事業（年長フリーター向け就労支援事業）に協力し、4 期間の平均では 6 割近い正社員就職を実現させた。その他では、枚方市の雇用支援事業や大阪府の高等職業技術専門校、雇用・能力開発機構等の就職支援セミナーの仕事（履歴書指導など）を行ってきた。最近では活動の比重を求職者支援から求人企業開拓へと移しており、大阪府地域ジョブカードサポートセンターから受託した仕事では、北大阪地域での協力企業を 100 社近く開拓している。

次に、「仕事大学校」は、㈱パソナグループが社会問題の解決という視点から取り組んでいる事業のひとつであり、事業開発部が担当している。仕事大学校のプログラムにも 3 種類があり、そのうちの「ビジネスコース」は、どんな仕事がしたいかが明確でない対象者に対して研修と企業実習を行うことで、正社員や派遣社員としての就労を支援するものである<sup>25</sup>。受講者で多いのは 20 代後半で、職歴はアルバイト・パートのみの経験者（60%）、正社員経験がある人（30%）、就労経験のない人（10%）という構成になっている。2005 年からの 12

<sup>25</sup> 他の 2 コースは、海外で働きたい人のためのコースと、技術的な仕事に就きたい人のためのコースである。

期で約 200 人の利用者があった。

仕事大学のプログラムでは、最初の 2 か月は基礎研修として、自身の適性の把握、企業での仕事や就職活動に関する知識、マナー研修、PC 基礎スキル研修などが行われる。「時事問題」の授業では、参加者各自が一番関心のあることや得意なことをテーマに、みんなの前で 30 分のプレゼンテーションを行う。自分が他の人に「自慢できる部分を引き出す」ことで、すごく明るくなる受講者もいるそうである。その後の 1 年間は企業での体験実習である。研修先は本人の希望を聞いたうえでパソナがコーディネートする。受講者は授業料の 94500 円を負担する必要があるが、研修派遣期間に入れば賃金が支払われるので、それによって授業料はカバーされる。

このように、フレッシュステップ関西や仕事大学が提供している就業支援活動の内容は、どちらかと言えばフリーターを中心に、比較的正社員就職との距離が近い対象者に対して、キャリアカウンセリング的な手法を活用しながら、一般企業での就労（派遣労働も含む）を実現するというものである<sup>26</sup>。求職者と求人企業とのマッチングはハローワーク、若年者の一般就労移行支援はジョブカフェとの重なりを持つ。しかし、失業者や就労に課題を持つ人たちが増え続けるなかで、ハローワークやジョブカフェで対応できる相談や職業紹介には量的な限界があることから、こうした民間団体の就業支援活動には大きな意義があると思われる<sup>27</sup>。

## （２）仲間とのつながり

調査した社会的企業が行っている就労支援活動のなかでは、居場所での活動や訓練に参加している人たち同士が心を開いて付き合えるような関係が形成されている。そして、その仲間とのつながりが就労に持ち越されることが、支援の効果を高めているように思われた。

ひきこもり経験者が多く参加している京都オレンジの会の場合、居場所としてのライフアパート共同作業所の活動自体が仲間づくりに重点を置いている。作業所内での日中活動や、さまざまな行事（ハイキング、音楽会、旅行、クリスマス会など）は仲間と楽しく過ごす時間を共有する活動である。「若者が元気になるためには、やっぱり仲間の中で一緒に過ごす時間、一緒に過ごせるということがとても大事」であり、こうした活動を通じて「少しずつ、しゃべらなくてもなんとなく仲間の中に入っているという、そういう意識が高まって」くることで、就労体験に移行していけるようになる。また、すでに会を「卒業」した若者も希望すれば行事に参加することができ、就職した後でもつながりを保つことができる。

<sup>26</sup> ㈱パソナグループの場合、まず「フリーター協会」という相談窓口が設けられており、相談者の希望や状況に応じてグループ内の支援部門への振り分けを行っている。第二新卒の場合は「パソナユース」、児童養護施設からの移行支援は「NPO ブリッジフォースマイル」がある。

<sup>27</sup> フレッシュステップ関西の前野氏は、大阪府内のいくつかの市の労政担当部署に事業協力・連携を呼びかけたが、反応がなかったと述べている。市町村事業における「労政」の充実は今後の重要な課題である。詳しくは櫻井 2009 を参照されたい。



労協センター事業団の事業では「せっかく3人、5人というふうに、こいつらとだったら一緒にやれるという関係ができているのであれば、そこがグループで仕事をつくる」（日本労働者協同組合連合会）というように、仲間関係を基盤とした仕事づくりが明確に意識されている。職業訓練に参加するなかでは、何度就職しようとしてもうまくいかなかった、以前の職場でいじめられた、他人と話すのが怖いといった、共通の体験や悩みを持つ人たちとの出会いがある。同じ訓練を受ける数ヶ月間に、徐々にお互い心を開いて話ができるようになり、信頼できる間柄になっていく。

この点について、労協センター事業団の専務理事・古村さんは、次のように語っている。「何よりも一番効果があるなと思ったのは、同じ境遇、似た境遇にある人たち同士がサポステであろうと、塾であろうと、訓練であろうと、一定の期間を共有して、その中で...（中略）...それぞれの思いをちょっとずつ出し合いながら、時にはけんかもしながら、そこをわかり合って、その中からもう一回自分を反復させて、自分のありようについてもう一回見定めていく。それをまたみんなが一緒になって支援し合ったり意見し合うという、この関係がやっぱり一番強いなというのが率直な印象なんです」。

実際に、たとえばふくろうの家の委託訓練では、そこで知り合った参加者同士が「同期」のような関係を築いている。「訓練生同士が会社にはないものを求め、そこがとても心地よい居場所となっています。...（中略）...自分たち自身で関係をつくるというのを支援しているんだけど、その材料を私たちは一生懸命出しているだけです」。訓練の修了後も同期生が集まって飲み会をすることがあり、卒業して就職した元受講生が訪問してきて、現在の受講生とおしゃべりをしていることも珍しくない。

また、芝山地域福祉事業所での仕事おこしでは若者自立塾を卒業したメンバー同士がチームを作って、新しい仕事づくりを始めている。「コミュニケーションとか対人関係に、どちらかという苦手な意識を持っている若者が多く」、こうした若者にとって、ともに訓練を受けた仲間は心強い存在になる。「社会に1人で飛び出すのではなく、誰か知っている人と、信頼できる人と一緒に仕事をやるということがおそらく、モチベーションにつながっているのではないかと、実感しています」。

さらに、㈱パソナグループの「仕事大学校」も仲間づくりの重要性に着目していて、2か月の基礎研修には参加者同士のコミュニケーションを促すプログラムが含まれている。たとえばホームルームの時間に、受講者同士が1対1で3分間話し合っただけで振り返りを行うようにしており、その組み合わせを毎日変えていく。あるいは、課題を設けて3~4名チームごとに相談し、発表する機会をつくる。こうした活動を通じて、「フリーターで、お一人でなかなか仕事を見つけられないとか、継続できないとか悩んでいた方たちが、同じ仲間と巡り合ったというんですか、そういう意味では意外と連帯感ができて、お互いに補い合う」関係が形成され、「一般的な学校とは違う連帯感みたいなもの」が生まれてくるそうである。卒業後も同期生同士でメールのやり取りが行われ、「同窓会」的な集まりには7割が参加している。

このような各支援団体での取り組みを見ると、訓練と就労のプロセスになんらかの連続性をつくり、訓練で形成された人間関係という資源を就労段階にも持ち込むことが、スムーズな就労移行を実現する一つの鍵となると考えられる。

## 2. 活動が抱える課題

次に、調査先の NPO やワーカーズコープ、ワーカーズ・コレクティブの活動が直面している課題であるが、とりわけ大きな課題は人材と資金の獲得にあることがうかがわれた。一般的に NPO 団体が人材確保に苦慮していることは、2008 年の内閣府調査（1469 団体が回答）で明らかにされている。この調査の結果では、「活動の中心となる人材の確保」について、「確保できている」団体が 44.6% あったが、「応募が少なく、人材が見つからない」が 28.6%、「応募はあるが、求める人材が見つからない」が 13.9% で、合わせて 42.5% の団体が人材の確保に課題を持つことがわかった（内閣府国民生活局 2008b）。人材が確保しにくい背景には、なによりも、当該団体の活動から得られる収入だけでは経済的自立が困難であることが挙げられるだろう。経済産業研究所の調査結果では、NPO で働く常勤スタッフの給与は年間平均 166 万円で、法人代表者の 61.5% は他の職業と兼務している（経済産業研究所・サーベイリサーチセンター 2007）<sup>28</sup>。

今回の調査先で就業支援活動を担っている支援者には、次のような人たちが含まれていた。第 1 に、支援を必要とする人たちの実情に詳しい人材（自分自身もひきこもり生活をしている人や、当事者の親など）、第 2 に、効果的な支援に必要な専門的知識や経験を有する人材（転職支援会社等でのキャリアカウンセリング経験がある人や、公共政策系の教育課程の修了者など）である。本来はこうした人材が持続的に活動に関わり続けられればよいのだが、短期的には低賃金や社会保険適用の問題があり、長期的にはキャリア形成の展望が開けないということから、NPO に「就職」することをあきらめたり、途中で辞めてしまったりする人が多い。

この点について、きょうと NPO センターでの聞き取りでは「特に優秀な若い子たちがどんどんと逃げていっちゃって、非営利セクターに残っていかないという寂しい現象を僕らもいっぱい見てきている」と述べられている。調査先で働く常勤スタッフの給与水準は 200～300 万円の人が多いと推察され<sup>29</sup>、社会保険等の適用も一部に留まっている（詳しくは第 1 章を参照されたい）。

経済的自立が困難な水準の給与に留まっているケースが多いのは、活動を支える財政基盤が弱いことが原因である。行政からの補助金や委託料に依拠した活動が多く、それ以外に様々

<sup>28</sup> NPO2636 団体が回答した結果。

<sup>29</sup> 労協センター事業団の事務局員は年収 200 万円程度から始まり、年功、職能、責任の度合で最高 900 万円程度である。東京都内の児童館や学童クラブの仕事では 200 万弱～300 万円程度。ワーカーズ・コレクティブでは、300 万円以上という人も多くはないが、きょうと NPO センターでは、「若い人でも 300 万円以上」はあり、NPO のなかでは給与が高いほうである。

な民間基金の資金が活用されていた。行政からなんらかの資金を得たケースには、以下のようなのがあった。

- ①障害者自立支援を行う施設としての認定（オレンジの会の通所型作業所、自立支援センターまめの樹の就労継続・就労移行支援事業所）
- ②国や自治体業務の受託・協力（FSK のジョブクラブ事業・ジョブカード事業、オレンジの会の京都府 NPO 就業支援活動推進事業〔京都オレンジの会等協働〕、社会的ひきこもりジョブトレーニング事業など）
- ③指定管理者の受託（きょうと NPO センターの京都市市民活動総合センター、労協センター事業団や京都市ユースサービス協会の若者サポートステーション、労協センター事業団やワーカーズ・コレクティブの学童クラブや児童館事業など）
- ④国の調査研究に関する助成金の活用（芝山地域福祉事業所の農林水産省助成金、地域公共人材開発機構の文部科学省助成金など）
- ⑤自治体の助成金や基金の活用（芝山地域福祉事業所の千葉県環境再生基金、ぼらんの横浜市チャレンジコミュニティビジネス支援事業助成金）

ワーカーズ・コレクティブの新規事業立ち上げに際しては、民間基金の助成金やコミュニティバンクによる融資も多く活用されている。言及があったものとして、WAM 基金（風車）、女性・市民コミュニティバンクと未来ファンド（ぼらん）、ヤマト財団の助成金（ワーカーズ・コレクティブ協会）などが挙げられる。

以上をまとめると、NPO、ワーカーズコープやワーカーズ・コレクティブ等が行っている就業支援活動は、現在は事業収入など団体独自の財源のみで展開できる状況にはないところが多く、多様な公的資金や民間の助成金の支えがあって成り立っている。こうした財政基盤の脆弱さは人材の確保にも影響を及ぼし、活動継続にとっての阻害要因となる。社会的企業による就業支援活動を促進していくためには、とりわけ人材・資金の獲得の面で、こうした団体を支援する仕組みを改善していくことが必要である。次節ではこの点へと考察を進め、社会的企業の活動を支える「中間支援組織」の現状・課題を検討していく。

## 第4節 中間支援組織に求められる役割と実態

### 1. 中間支援組織に関する概論

中間支援組織とは *intermediary organization* の訳語である。2002 年に内閣府国民生活局が実施した「中間支援組織の現状と課題に関する調査」では、中間支援組織を「多元的社会における共生と協働という目標に向かって、地域社会と NPO の変化やニーズを把握し、人材、資金、情報などの資源提供者と NPO の仲立ちをしたり、また、広義の意味では各種サービスの需要と供給をコーディネートする組織」と定義している。また、この調査では中間支援組織

や利用者側の NPO 団体、所轄庁に対するアンケート結果に基づき、中間支援組織が果たしている機能として以下の3点を挙げている。それは、①資源（人、モノ、カネ、情報）の仲介、②NPO 間のネットワーク促進、③価値創出（政策提言、調査研究）である。

中間支援組織はその組織形態、運営母体、活動地域、活動分野のそれぞれにおいて非常に多様であり、どこまでを中間支援組織と捉えるのかも定義次第という面がある。ここでは広く、「市民活動団体や社会的企業が必要とする資源（資金、人材、情報等）の提供や、こうした団体のネットワーク化、アドボカシーに関わる活動等を行っている組織」として捉えておく。NPO 法人格で中間支援活動を行っている組織も多い。第2節で紹介した NPO の活動分野分類でいえば、第17号「前各号に掲げる活動を行う団体の運営又は活動に関する連絡、助言又は援助の活動」がそれにあたる。したがって、2009年には17000以上の団体が中間支援的な活動を定款に掲げていることになる。

中間支援組織の代表的なものとしてしばしば言及されるのが、「市民活動センター」「NPO センター」などの名称で全国各地に設立・運営されている NPO 支援センター（の運営組織）である。市民活動団体の様々な相談に乗り、情報・活動場所の提供や人材育成支援を行い、あるいは、そうした団体同士の交流やネットワーク化を促進する活動を提供している。山岸秀雄らによると、こうした組織の活動は1993年の「NPO サポートセンター」の設立が端緒であり、1996年には「NPO サポートセンター全国連絡会」や「日本 NPO センター」が設立された（塚本・山岸 2007 参照）。日本 NPO センターの調べでは、2009年12月現在、常設の事務所を持ち、日常的に NPO の相談に応じられる職員を有する NPO 支援センターの数は、全国で290あるが、地域的に見れば偏りがある<sup>30</sup>。

また、NPO 支援センターの運営は NPO 法人、財団法人、社会福祉法人その他の民間団体によって担われている場合も多く（公設民営および民設民営）、2007年に日本 NPO センターが実施した調査では、4分の3以上が民営であった（日本 NPO センター2007）。中間支援を行っている NPO 法人のなかには、その団体自体の運営も厳しい場合が少なくない。この点に関して、ワーカーズ・コレクティブ連合会の全国組織であるワーカーズ・コレクティブ・ネットワーク・ジャパンの藤木千草は、「支援機関自体も収益を得て安定した経営を継続する...（中略）...ためには行政からの助成金や委託に加え、支援の仕組みや社会制度を整えることで、自立した事業の柱がもてることも重要である」と述べている（藤木 2009）。

## 2. ワーカーズ組織内の中間支援

では、調査先団体の就業支援活動ではどのような中間支援活動が支えとなっているだろうか。ワーカーズコープとワーカーズ・コレクティブの活動に関しては、都道府県レベルや全

<sup>30</sup> 日本 NPO センターのホームページを参照 (<http://www.jnpoc.ne.jp/>)。より正確には、①NPO の支援（主に団体・組織の支援）を行っており、②分野を特定せず、③常設の事務所があり、④日常的に NPO に関する相談に応じることのできる職員がいる、という条件全て満たしている団体の数であるとしている。関東では68センターあるのに対して、最少の四国では11センターである。

国レベルの連合組織が中間支援にあたる役割を担っており、外部の中間支援組織の活用は限定的であると思われる。前者の場合は、日本労働者協同組合連合会（以下、連合会）が 80 年代に協議会として作られ、その後、地域における仕事おこしのモデルを作っていくためにセンター事業団が設立されたという経緯がある。上述した中間支援組織の役割のなかでは、①と②（資源の仲介やネットワーク化促進）はセンター事業団が担い、連合会は価値創出（政策提言など）の役割を主に担っている（労協センター事業団に対する聞き取りに基づく）。

労協センター事業団には全国異動が前提の約 150 人の事務局員がいて、各地域での事業の立ち上げや運営では、こうしたメンバーが中心になっている。ある地域で手がけた仕事モデルになり、またその職員が別の地域での事業を開拓していくことで、人材育成をリードする役割を果たしていると言えるだろう。財政面では組合員の出資（目標は報酬の 2 ヶ月分）、事業収入、行政からの委託金や助成金によって運営を行っている。事業所単位での採算が重視されているとはいえ、センター事業団全体では約 6 割が行政から受託した仕事からの収益であることから、こうした仕事が多い関東地域の収益が組織全体の活動を支えている面がある。人材・資金の両面で、センター事業団が果たす中間支援の役割が非常に重要な位置を占めていると言える。

生活クラブ生協のワーカーズ・コレクティブの場合には、都道府県単位で組織されているワーカーズ・コレクティブ連合会が、主に資源仲介やネットワーク化の面で中間支援機能を果たしている<sup>31</sup>。前節で紹介したように、神奈川県連合会では 2004 年にワーカーズ・コレクティブ協会を設立し、連合会に所属する団体の事務局支援（たとえば行政に提出する書類の作成方法、連絡先の情報提供など）や、新たな事業モデルの立ち上げにおける人的・資金的支援、調査研究・政策提言、ネットワーク形成などの幅広い中間支援機能を担っている。

「ぼらん」設立の事例などをふまえると、こうした連合組織が支援の核になりながらも、所属団体同士がボランティア的に他団体の支援を行っていることもわかる。

こうした連合会の支援に加え、1995 年にはワーカーズ・コレクティブ・ネットワーク・ジャパンが組織されている。各地域の連合会（9 組織）が加入しており、団体同士のネットワーク化の促進やワーカーズ・コレクティブ活動に関する広報活動、法制化運動などを行っている。労協センター事業団との比較では、ワーカーズ・コレクティブは組織全体の運営がより分権的であることや、行政からの公共サービス事業の受託が少ないことから、民間基金の活用という面で外部機関による資源仲介をより多く活用しているように思われた。

### 3. 活動資金に関する新たな支援の枠組み

上でも述べたように、資金仲介面での中間支援については、ワーカーズ・コレクティブの

<sup>31</sup> 生活クラブ生協の「東京ワーカーズ・コレクティブ連合会」では、所属団体への資金助成を促進するために、「東京ワーカーズ・コレクティブ基金」を 2006 年に設立した。また、首都圏を中心に展開するパルシステム生協でも、連合会が中間支援の役割を担っている。志波 2009、藤木 2009 を参照。

事業立ち上げにおいて、コミュニティバンクの融資や民間基金からの助成金が利用されているほかは、基本的に行政からの助成金・委託金と、メンバーの出資金・事業収入（ワーカーズ）、活動参加費（オレンジの会）をベースとした運営が行われている。やはり、資金獲得に関わる面で、日本における民間の中間支援活動はまだ不足している。若者等に対する就業支援事業（特に「居場所」や「教育訓練の提供」）に高い収益性を望むことは難しく、また、ナショナルミニマムに関わる事業であることから考えても、公的資金によってこれらの活動を支えていくことが今後も重要であると考えられる。

ただ、業務委託や指定管理者制度その他の公的資金を活用した事業には一定の期間が設定されているため、安定的な事業継続が保障されないという問題を常に抱えている。また、公的資金が給付されるまでのつなぎ資金が必要になることや、とりわけ立ち上げ期の事業では資金入手が困難であることなどから、行政から自立した資金獲得を支える仕組みも一方で必要である。

そうした自立的な資金獲得の仕組みづくりに取り組んでいる事例が、2009年にきょうとNPOセンターが創設した公益財団法人「京都地域創造基金」による事業である。同基金の活動の柱は、NPOに対する第三者認証制度の構築によって市民活動（団体）に対する信頼を高めながら、事業指定助成や冠助成などの新しい仕組みを設けることで、市民から団体に直接資金が流れる仕組みを作っていくことにある。また、京都地域創造基金が関わる融資制度としては、2009年10月から「きょうとふNPO活動支援融資制度」がスタートした。これは同財団と京都信用金庫、京都北都信用金庫、京都府との協定で実現したもので、京都府内に事務所をもつNPO法人に対して、100万円を上限に実質無利子で（京都府が設けた基金を活用した財団からの利子助成のもとで）融資を行う制度である。融資期間は3年以内で、担保は不要だが、法人代表者1名を含む2名以上の保証人が必要である。

新たな助成制度の構築や融資制度の運営においては、きょうとNPOセンターが行うNPOの認証や公益性審査が重要な役割を果たしている。同センターは、2005年に始まった近畿労働金庫の「きょうと市民活動応援提携融資制度」における公益性審査にも関わっており、設立からの10年間に蓄積されたノウハウやネットワークがこれらの活動に生かされていると言えるだろう。同様の仕組みを他の地域にも広げていくためには、きょうとNPOセンターのような地域の核になる中間支援組織が存在しているかどうか、ひとつのポイントになると考えられる。

#### 4. 人材育成支援に関する新たな試み

人材の獲得に関しては、ワーカーズコープやワーカーズ・コレクティブではハローワーク等を利用して一般から募集している場合と、それまでの活動などでつながりのあった人が参加してくる場合、さらに訓練やボランティア的な就労を経てメンバーとなっている場合があった。内部での人材育成に力を入れており、上でいくつかの事例を紹介したように、ワーカ

ーズの運営や管理に関わることがらも含めて仕事に必要な知識や技術を高めていく努力がなされている。

NPO の人材獲得では、今回の調査先の限られた事例に即していうと、主には同様の問題関心を持つ知り合いに参加を呼びかける形で行われている。訓練やボランティア的参加を経た人がそのまま NPO の常勤スタッフとして働く可能性について、きょうと NPO センターの聞き取りでは、団体の規模や財政状況から見て一般的には難しいだろうという見解が示された。オレンジの会では、活動に関わる人たちは報酬にとらわれずに参加・協力しておられ、活動継続が困難になるケースは、おそらくバーンアウトに陥ってしまった場合ではないか、という見方をしている。

人材育成に関しては、きょうと NPO センターでは自治体（京都府）との職員相互派遣や大学院への入学を通じて、職員を教育する仕組みをもっている。このような事例は全国の NPO でも限られた例であると思われる。一般的に NPO の活動はボランティア的に関わるスタッフによって支えられている面が強く、こうしたボランティアも含めた人材の獲得や育成を支えるような中間支援活動が求められている。

今回の調査先でこのような人材育成支援を行っている団体のひとつが、財団法人京都市ユースサービス協会である。同協会は京都若者サポートステーションの運営や、京都市内 7 か所の青少年活動センターの管理・運営（指定管理者）を行っているほかに、若者の移行支援活動に携わるスタッフの養成に関わる調査研究や講習会の開催にも携わっている。講習会にはボランティア的スタッフを養成する「地域若者サポーター養成講座」と、専門的に青少年支援活動に関わるスタッフを養成する「ユースワーカー養成講習会」がある。

前者については、2008 年度の受講者 45 名が地域若者サポーターとして京都市に登録し、京都若者サポートステーションや青少年活動センターの事業に参加・協力している。サポーターの活動を通じて、職業的自立をめざす若者への支援活動が青少年活動センター等からサポステに引き継がれるといった事例も出てきている。また、後者のユースワーカー養成講習会は、若者に対する支援活動の現場で働いている人たちを主な対象として、現状に関する知識や支援スキルを学ぶものである。青少年関係団体や若者に関わりをもつ NPO の職員やボランティア、教員、保健師、学校職員、ケースワーカーなどが、若者支援の専門家として力量を高められるようなプログラムを目指している。

今後は、若者支援に関わるボランティアや NPO 職員が持続的に活動に携われるようにすることで、支援の質の向上や人材の定着を図っていくことも重要になる。2009 年に発足した財団法人地域公共人材開発機構は、こうした観点から人材の育成とキャリアパスの開発に取り組んでいる団体である。NPO 等の活動を通じて専門的な知識・経験を身につけた人材が、公共サービスに関する仕事を続けられるような仕組みの構築を目指す。たとえば、NPO と地方自治体や民間企業の社会貢献事業などの間で転職をしていくキャリア形成が想定されている。

着手している具体的な事業には、京都府緊急雇用対策基金事業のひとつである「京の地域

力」未来を担う人づくり推進事業（2009～11年度）がある。これは3年間で約50人の求職者（将来公共的な仕事に就くことを希望する者）を機構が雇用し、6～12か月間の教育訓練や企業実習を経て、公共的な仕事への就職をサポートする事業である。就職に際しては、同機構が並行して調査研究を進めている地域資格の付与やジョブカードの活用を通じて支援を行っていくとしている。

「地域公共人材」のような人材育成・資格認証制度が有効に機能するかどうかは、個別の職務ごとに、仕事の内容や必要となる具体的スキル、関連する他組織とのネットワークなどの現状に即した形で育成プログラムと資格制度が構築されることが重要だと考える。若者の移行支援に関する活動の例を挙げるなら、京都のサポステで活動するスタッフについて、京都市ユースサービス協会の聞き取りで以下のようなことが語られていた。

- ・情緒障害児短期治療施設で働いていた経験が仕事に生かされている
- ・児童相談所や生活保護のケースワーカーなど他の支援組織とのやりとりが多く、こうした機関とのネットワークを形成するスキルが重要である
- ・サポステで支援スキルを形成した後、自治体職員、別の公共サービスに関わる財団法人、大学のキャリアセンターに就職した事例がある

地域公共人材開発機構の事業は京都府内の大学や経済団体、きょうとNPOセンターが協力して行われている。地域内で公共サービスに関わる幅広い関係団体が実質的な関わりをもつことで、人材育成・キャリア形成の新たな枠組みが確立されていくことが期待される。

## 5. 地域内の多様な組織からの支援・連携の活用

最後に、NPOやワーカーズ団体が実施している就業支援活動にとっては、地域内で活動する様々な組織（民間企業や他の社会的企業、市民活動団体等）との連携が大きな支えになっている。このような連携自体は「中間支援」とはやや異なるものだが、実際のところ、地域にベースを置く就業支援ではこのような連携が欠かせないのではないかと思われた。わけても近隣地域で活動している事業者の協力は重要である。

たとえば、オレンジの会の就業支援では、近隣の民間企業が体験実習先を提供している。先に触れたように、実習先の職場は近くのメールセンターやコンビニエンスストア、工具店、京都市内の清掃会社（おそうじ本舗）、食品会社（おたべ）などである。1か月に1回、京都府北部の京北町で行われる「京北市」で販売の手伝いも行っている。別の例では、労協センター事業団のふくろうの家が行っている委託訓練（ホームヘルパー講座）が挙げられる。この訓練で実際に講師を務めたり、体験学習を受け入れたりしているのは、滋賀県内の介護事業所や障害者の作業所、農業関係者などである。

訓練後の就労・仕事おこしでも、地域の事業者の協力が支えになっている。労協センター事業団芝山地域福祉事業所のBDF事業では、芝山町から紹介を受けた成田国際空港株式会社の協力もあって、空港に関わりをもつテナントやホテル、機内食工場などの約30社が廃食



油の提供などを通じてバックアップしている。また、菜の花とひまわりの栽培事業は地域の農業関係者に直接指導を受けている。

他の例では、同じ建物で事業を行っている企業の送迎バスの利用（ワーカーズ・コレクティブつどい）、別のNPOの倉庫を利用した小型家具のリサイクル事業（ワーコレ・キャリー）などがある。さらに、不登校やひきこもりの子をもつ親の会による活動との連携や、そこから広がったネットワークの活用は、こうした若者に対する就業支援活動を支える重要な力になっている（ワーカーズ・コレクティブ風車やオレンジの会）。

このような連携は地域をベースとする就業支援活動にとって不可欠な要素になっており、中間支援組織や自治体によるネットワーク化の支援は非常に重要であると考えられる。自治体に求められる役割に関しては、本稿の最後で再度言及する。

## 第5節 まとめ（課題と提言）

### 1. 就業支援制度に関して：訓練を兼ねた就労場所の必要性

第2節で見たように、今回の調査で訪れたNPO等の活動は、なんらかの原因によって他者との交流に抵抗やためらいを持つことや、他人とペースを合わせて行動するのが苦手であることから、一般企業ですぐに働くのは難しい若者に対して、職業訓練や柔軟な就労の機会を開くことを通じ、社会参加の入り口を提供している。活動に参加している若者たちは、そこで出会った仲間と悩みを分かち合い、ともに訓練を受け仕事を作っていくことや、「仕事」として携わった活動から給与を得ることを通じて、少しずつ自分に対する自信を取り戻していくこともできる。

この訓練から就労へ至るプロセスのポイントは、①「仲間とのつながり」を就労に持ち込むことと、②自分のペースに合わせて働ける場を作ることだと思われる。ワーカーズ・コレクティブ風車の下村さんの言葉を借りれば、「居場所付きの仕事場」「仕事付きの居場所」であり、「体調不良なままで生きていける」ような働き場所である。風車で働く若者の一人は、できるだけ長く（風車で）働きたいと語っており、「いつも居場所になってくれると言ってくださるので、本当に調子が悪いときはどん底になっているので、そのことも理解して下さって、調子がいいときは思い切り頑張れるというのがすごくいいなと。あとブレーキもかけてくださるんですよ、ちょっと頑張りすぎると」と述べている。ボランティア的な関わり方から常勤スタッフの仕事までの幅があって、そのなかで自分の体調・能力・家庭の状況などに合わせて、労働量や仕事内容がある程度は選べるのが、こうした若者にとっては特に重要である。

残念ながら日本の一般企業では、そのような働き方はかなり難しいだろう。芝山の労協若者自立塾の聞き取りでは、参加している若者は「何か仕事はしていたんですけども、どうもてきぱき、もっと速くやれとか、もっと仕事をやれって言われて自信をなくして辞めちゃっ

た、というのをけっこう繰り返していた」と述べられている（所長の小椋真一さん）。他の聞き取りでも、訓練の修了後に一般企業への就職を志したものの、うまくいかずにワーカーズ・コレクティブに戻ってきた例や、支援機関には内緒でいくつも応募をして落とされ、すっかり自信を失ってしまったという例が多く語られていた。訓練過程から引き続き参加し、そのまま就労し続けられるような、オルタナティブな働き場所が必要だと、筆者は考えている。

今回私たちが調査した NPO やワーカーズコープ、ワーカーズ・コレクティブなどが提供している働き場所は、そのようなオルタナティブな就労の一つのモデルである。しかし、現在の財政的基盤や事業規模を前提とすると、NPO を管理・運営する常勤スタッフとしての継続的な就労はかなり難しい。また、ワーカーズ・コレクティブの活動においても、一時的な（訓練的な）就労機会の提供として捉えられているようである。今後、これらの活動が「働き場所」として定着し、またこのような取り組みが他の団体（たとえば地域の中小企業など）にも広がりを持つようにしていくためには、何が必要だろうか。聞き取りで言及された点を中心に現行の制度・政策の問題点を考えれば、以下のようなことが挙げられるだろう。

### （１）支援対象者の区分

現行の就業支援制度は対象者を年齢や障害（者手帳）の有無によって「若者」「障害者」「高齢者」などに区分し、別々の制度で対応していることから、制度の狭間に置かれる人たちが支援を受けにくい場合がある。障害者手帳や療育手帳を取得すれば、障害者自立支援法に規定された就労支援サービスを受けることができるが、いくつかの課題が残されている。たとえば、他者とのコミュニケーションがうまく取れない人のなかには、なんらかの発達障害をもつ人も含まれていると思われるが、知的障害の認定を受けることが難しい場合がある（知能指数 70 以下という規定がある）。最近では、知的障害・精神障害については医師の診断書によって（手帳を取らなくても）自立支援が受けられるようになりつつあるとはいえ<sup>32</sup>、日本社会では「障害者」向けのサービスを利用すること自体に抵抗感を持つ人も多い。

また、ひきこもり生活を長年続けてきた人たちの中には、そのまま「若者」の年齢を過ぎてしまった人たちもいて、年齢で支援対象を区切ることに問題があるのではないかと思われる。実際に、きょうと NPO センターでは 4 年ほど前から、40 代、50 代になった（長年引きこもり生活をしてきた）人たちへの支援活動として、団体の仕事をボランティア的に手伝ってもらっている<sup>33</sup>。

こうした現状の解決方法としては、さらに支援対象の区分（たとえば「社会的ひきこもり支援」）を増やした上で運用を柔軟に行うか、区分自体をなくしてしまう方向に向かうか、ということになるだろう。調査先のなかには、「ひきこもりの問題自体への無知や誤解をなくす

<sup>32</sup> 東大阪市障害者支援室・田村敦司氏から得た情報を参考にしている。

<sup>33</sup> センターまで出かけてきて、仕事をすることに慣れてもらうことが主目的である。支援を受けたうちの 1 人は嘱託として同センターで働いている。

ために、行政がもっとこの問題についての（世間一般への）情報提供を行ってほしい」という意見もあった。そのためには「社会的ひきこもり支援」という形で独立した支援を行うほうが効果的であるかもしれないが、少なくとも長期的には、支援対象者の区分をなくしていく後者の方向性のほうが望ましいと思われる。

すでに始まっている障害者総合福祉法の検討過程では、現行のような障害者区分を見直し、ソーシャルワーカーが必要な支援内容を判断していくような枠組みも検討されるであろう。こうした検討と合わせて、様々な就労阻害要因を持つ人たちが支援サービスを受けられるような仕組みを築いていけないだろうか。長期的には、健常者・障害者という区別の仕方ではなく、就業能力のレベル認定に基づいて不足分を助成金で支援し、必要な補助（ジョブコーチなど）の内容・分量を決定する、援助つき雇用の仕組みが構想されるべきだと考える。

## （２）活動内容の区分

上でも述べてきたように、労協センター事業団やワーカーズ・コレクティブで実践されている就業支援活動は、訓練から就労までがつながりをもって展開されているところに特長がある。その過程では訓練生同士の、あるいは訓練生と支援者の間の信頼関係が就労に向かう意欲・勇気を導き出していく。また、参加者にとって、単に「一時的な訓練」としてその仕事に関わっているということと、それが就労につながって「従業員として働くこと」に結びつくのとは、活動のやりがいにも違いが出てくるようである。この点は、ワーカーズ・コレクティブ協会が作った「ぼらん」で働くようになった、聴覚障害をもつ若者のエピソードが示唆的である。彼女は若者サポートステーションの体験実習を経て、ぼらんのスタッフとして働くようになった。「ものすごく一生懸命、執着するというか、『ここで働き続けよう』っていう決意をしたとたんに、とっっても声も大きくなったし、顔も変わったの。たった3か月で。だから、それは、きっとこの職場があなたを受け入れて一緒にやるんだよということを理解してもらおうというか、信頼してもらおうというか、そういう関係をつくったことかなと」（岡田さん）。

結論として、職業訓練とその後の（出口にあたる）就労を切り離すのではなく、そのまま就労に移行できるような場所が必要である。今回調査した団体が行っているような若者向けの就労支援を、訓練としてではなく正式な「就労」の場として位置づけていくことが求められる。

こうした就労の入り口として、企業への助成措置を伴った就業促進制度（たとえばジョブカード制度の「有期実習型訓練」）を活用することも考えられる。また、障害をもつ人たちの雇用に関する先駆的な取り組み—たとえば、滋賀県の「社会的事業所」制度、大阪府箕面市の「社会的雇用」制度など—から学べることも多いのではないだろうか。

### （３）支援期間と評価方法

NPO やワーカーズ等が実施している就業支援活動にとって、行政の助成金や期限付きの指定管理や業務委託に伴う委託料は主要な財源になっている。こうした活動では、短期間ごとの客観的な目標数値や業績を明示することにより、その政策の有効性を明らかにすることが常に問われるので、再受託のためにも期間内に業績を上げようとするインセンティブが作用する。

しかし、長年ひきこもり生活を続けてきた当事者などへの支援は、長期にわたる継続的な支援の過程で、徐々にしか「成果」が見えてこない場合が多い。オレンジの会が支援している参加者のなかには、他者との接触に慣れるようになるまでに 8 年かかったという事例もある。ワーカーズ・コレクティブでの支援事例を見ても、その人の状態に合わせて、少しずつ労働時間を長くしていくことが効果的であると考えられる。また、短期的成果を厳しく問うことは、成果が上がりやすい対象者の囲い込み、いわゆるクリームスキミングにつながるリスクもありうる（堀 2009）。

こうした点を改善するために考えることとして、ひとつは、期間の設定を今よりも長くするという方法が考えられる（たとえば指定管理者制度の場合、一期 3 年という場合も多いが、これは 5 年に伸ばす）。次に、委託先や指定管理先の選定にあたっては、最低限、選考委員の名簿と選考結果の完全な情報公開を進めることも重要である。情報公開が進めば、行われている活動の質がどのように評価され、あるいはされていないのかが明確になる。その評価方法自体を NPO 支援センターなどが評価される側の目線で検証していくことで、より望ましい業務委託・指定管理の方法が確立されていく可能性があるのではないか。

そして、今行っているような業績評価以外の方法で、活動の質が担保される方法を模索することも必要だろう。今回の調査でこの点についての提起には、以下のようなものがあつた。

「援助者を信用する仕組みとか、援助者に任せていく仕組みとかいう、その援助者の質を担保して質を上げていくことで、そこの成果を担保する仕組みにある程度シフトしていかないと...（中略）...今の業績評価型というのはちょっと違和感があるんです」。（きょうと NPO センター）

「代替指標というんですかね。こういうものを少しシェープアップしていくこと、それから、いろいろなエピソードを積み重ねていくこと、そういう記述されたものを通して、それをちゃんと評価というレベルまで切り込んでいくというようなやり方なんだろうとは思っていますね」。（京都市ユースサービス協会）

たとえば、前節で紹介した地域公共人材開発機構のような取り組みが今後確立されていけば、公共サービス職の有資格者が支援活動に加わることを義務付けるなどして、それを現行の業績評価に代替する、あるいは評価の一部に加えていくという方法も考えられるだろう。私たちがテーマとしているような就業支援活動の場合には、長期の支援が必要であり、また当該活動にとっては資金面での公的支援が不可欠であると考えられることから、このような

評価方法を取り入れることも現実的な提案として検討されるべきだと考える。

## 2. その他の法制や制度に関する課題

次に、就業支援活動に直接関わることがらではないが、調査の過程で浮かび上がったいくつかの課題を以下に示しておく。

### (1) 人材と資金の流れに関する課題

就業支援などの公共サービスの仕事に携わる人材が長期のキャリアを展望できるようにしていくためには、NPO等が経済的自立の可能な働き場所となりうる財源確保の仕組みを創るか、NPO等から自立可能な仕事への転職ができる仕組みを創る必要がある。こうした課題に取り組んでいるのが、上で見た地域公共人材開発機構や地域創造基金の事業である。地域公共人材の流動化を実現するには、地方自治体職員の採用・育成方法や給与制度などを見直すことも同時に必要になるであろう。また、地域創造基金が目指す資金還流の仕組みとは、一般市民からNPO等へ直接寄付金や助成金が集まるようにしていくことである。そのためには、たとえば「ふるさと納税」ではなく、ふるさとの民間基金や市民活動団体への寄付を促すような税制の変更も有効な施策だと思われる。

### (2) 協同組合法の制定に関して

ワーカーズコープやワーカーズ・コレクティブの活動では、個別事業の規模や特徴（たとえば行政からの受託事業）に応じて、NPOや企業組合などの法人格を使い分けている。ワーカーズ団体では協同組合法の制定を求める運動を続けており、2008年には法の制定を求める議員連盟も作られた。協同組合に法人格が付与されれば、ワーカーズの活動に対する社会的認知が高まり、より活動が展開しやすくなるであろう。主要な争点のひとつは、出資者であると同時に従業員でもあるという点で、これは労働条件や社会保険適用などに関わりを持ってくる。もうひとつはメンバー以外の出資を認めるかどうかの問題である。

協同組合法は遅からず制定される情勢にあると思われるが、NPO法人や公益法人など、その他の法人格との関連で、法制定後にも問題は残るのではないだろうか。たとえば2008年12月の公益法人改革で、一般社団法人は基金を設立できる仕組みが設けられた。現在特例民法法人として活動している団体やNPO法人、さらには協同組合が今後どの法人格でどのような活動を展開するのか、公益法人への移行選択もあいまって、法改正の影響は不透明である。

### (3) 指定管理者制度と公益法人制度の問題

指定管理者制度はすでに2期目に入るところが出ており、その過程では非公募から公募への切り替えが増えている。また、1期目の指定管理では「指定管理者にNPOを想定し、人件費を低く見積もるケースや、ボランティアが運営を担うことを前提に、人件費を考慮しない

ケースもある」(野口 2007) という問題があった。言うまでもないことだが、適正な指定管理料の設定が行われるように、各自治体は制度の適切な運用を行わねばならない。

さらに、多くの施設で指定管理者となってきた自治体出資の公益法人にとっては、公益法人改革によってさらに状況が複雑化している。こうした団体は自治体の財政難によって指定管理料が削減され、一般の民間企業との競争が迫られるなかで、経済的に自治体から自立することを求められている。多くの自治体が出資団体の削減や見直しという方針(「改革プラン」)を打ち出し、そこでは団体の財政的自立を強調する傾向が目立っている。その一方で、公益法人格の取得には公益目的事業比率が50%以上でなければならないという条件があることから、難しい舵取りを強いられている(共同研究・自治体公益法人調査委員会 2009)。

公益法人が本来の—公益的な—事業に専念できるよう、自治体の一方的な方針によって財政的自立を迫るような事態は避けるべきである。自治体(京都市)の出資団体である京都市ユースサービス協会では、単に施設管理だけを担うのではなく、NPO 団体への支援や NPO との連携をコーディネートするという独自の役割を果たすことで、他にはない独自性や強みを持ち、一方的に経費削減を押しつけられない力を持つ必要性を感じている。一般の市民活動団体が様々な領域に活動を広げ、力をつけているなかで、自治体出資の公益法人は中間支援的な機能に比重を移していくという方策も考えられるだろう。

### 3. 地方自治体の「市民協働」政策に関する課題

最後に、全国の自治体が推進している「市民協働」や市民活動団体との「パートナーシップ」のあり方に関し、若干の考察を付け加えておきたい。

自治体が市民活動団体等に対して行う様々な助成や自治体事業の受託・連携は、今回調査した団体にとっても、活動を支える重要な資源となっていた。たとえば、労協センター事業団が芝山地域福祉事業所で進めている仕事おこしは、芝山町長からの提案や関連部署との連携を通じて展開されてきたものである。ワーカーズ・コレクティブ風車の活動では、千葉県が推進している「ごみゼロネットちば21」をベースにした活動との連携が支えになっている。また、京都オレンジの会の活動が現状のような形で維持できる背景には、早い時期から京都市がライフアート共同作業所を障害者自立支援施設として認定していることがある。

行政側の諸機関と市民活動団体との連携・協力を推進することは、個別には小規模で財政基盤の弱い団体を支えるために、今後必要である。しかし、現在の「市民協働」は、ややもすると行政施策の「下請け」として団体を利用し、結果的に市民活動が持つ自発性や先駆性などの良さが生かされない結果につながっているという批判がある(深尾 2008 を参照)。自治体に求められる姿勢としては、①ともに事業を推進する NPO 等が自立的に活動できるよう支援することと、②民間の活動団体間相互の協力や連携をバックアップしていくこと、が挙げられる。

後者の観点については、若者の就業を支援する活動においてもすでに民間団体同士の連携

や協力が様々な形で進められており、今後そのような連携を促進することの重要性が強く感じられた。前節で見たような送り出し段階の連携に加えて、支援対象者の受け入れ段階でも、若者サポートステーションや若者自立塾など、他の支援機関との活動連携が行われている。労協センター事業団の FUSSA 地域福祉事業所（東京都福生市）では、同じ地域でひきこもりや「ニート」の若者の支援活動を行っている NPO からの依頼があれば、児童館や学童クラブの活動で研修生を受け入れていくという話もある。

今後の市民協働は、このような民間機関同士の連携を支えるような仕組みとして構築されていくべきである。今回調査した京都府の政策では、「地域力再生」を府の最重点施策のひとつに掲げ、市民活動団体同士の出会いの場を創り、連携を支援することを重視している。自治体の仕事は「金を配ることではなく」、地域における民間団体同士や民間団体と行政との関係を変えていくことであるという考え方は、テーマごとの「地域プラットフォーム」づくりや、行政の縦割り組織を超えて行われる事業補助のスキーム（地域力再生プロジェクト）などにおいて具体的に展開されている。また、上で紹介した地域公共人材開発機構による人材育成事業の例のように、緊急雇用基金事業にも地域の民間団体が構想・実施する先駆的な取り組みが含まれている<sup>34</sup>。

京都府において地域公共人材開発機構や京都地域創造基金などの新たな枠組みが作られつつある要因のひとつは、府の姿勢や具体的事業が推進力として作用していることであろう。むしろ、その他の要因として、地域の伝統・文化や、多数の大学が存在することから、学生時代からボランティア活動に関わる人たちが多く、公共政策に関する研究の土壌があること、きょうと NPO センターのような活動経験が豊富な団体や人材が存在することなども挙げられるだろう。こうした地域の文化や資源を活かしながら、それらをコーディネートしていくことが、市民協働における自治体の役割ではないかと考えられる。

#### 【参考文献】

後戾雄, 2009, 『NPO は公共サービスを担えるか』法律文化社.

大高研道, 2009, 「自立と協働の文化と NPO・社会的企業—「下請け化」批判を超えて」馬頭忠治, 藤原隆信編著, 101-117 ページ.

風見正三・山口浩平編著, 2009, 『コミュニティビジネス入門—地球市民の社会的事業—』学芸出版社.

共同研究・自治体公益法人調査委員会, 2009, 「自治体公益法人の実態に関する調査報告」『自治総研』第 366 号（2009 年 4 月号）, 62-94 ページ.

栗本裕見, 2006, 「コミュニティビジネス—地域に根ざした仕事づくりと社会への参加—」中

---

<sup>34</sup> 「京の地域力」未来を担う人づくり推進事業とはまた別に、「京都未来を担う人づくり推進事業」も始まっている。こちらは京都府・京都市・京都商工会議所・大学コンソーシアム京都の連携事業で、京都府内の企業が求める中核人材の育成と就職マッチングを支援する事業である。

- 山・橋本編著, 151-174 ページ.
- 経済産業研究所・サーベイリサーチセンター, 2007, 『平成 18 年度 NPO 法人の活動に関する調査研究 (NPO 法人調査)』.
- 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』.
- 厚生労働省, 2004, 「コミュニティ・ビジネスにおける働き方に関する報告書概要」  
(厚生労働省ホームページ) <http://www.mhlw.go.jp/houdou/2004/06/h0618-5a.html>.
- 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』(千葉県委託調査).
- 櫻井純理, 2009, 「市町村による地域雇用政策の実態と課題」『現代社会研究』(京都女子大学現代社会学部紀要) 第 12 号, 71-88 ページ.
- 志波早苗, 2009, 「コミュニティビジネスにおける協同組合の可能性」、風見・山口編著, 111-137 ページ.
- 塚本一郎・柳澤敏勝・山岸秀雄編著, 2007, 『イギリス非営利セクターの挑戦』ミネルヴァ書房.
- 塚本一郎・山岸秀雄, 2007, 「ローカル・パートナーシップと中間支援組織—日英比較の視点から—」塚本・柳澤・山岸編著, 69-91 ページ.
- 玉木信博, 2009, 「子ども、保護者、地域とともに、協同労働による新しい公共の創造への挑戦」[http://www.jichiro.gr.jp/jichiken/report/rep\\_hokkaido32/1-1/1-1-jre\\_1142596/index.htm](http://www.jichiro.gr.jp/jichiken/report/rep_hokkaido32/1-1/1-1-jre_1142596/index.htm).
- 土山希美枝、大矢野修編, 2008, 『地域公共政策をになう人材育成』日本評論社.
- 富野暉一郎、早田幸政編, 2008, 『地域公共人材教育研修の社会的認証システム』日本評論社.
- 内閣府国民生活局, 2002, 「平成 13 年度 中間支援組織の現状と課題に関する調査報告」(内閣府ホームページ), <http://www.npo-homepage.go.jp/data/report11.html#c22>.
- 内閣府国民生活局, 2008a, 「平成 20 年度 特定非営利活動法人の実態及び認定非営利活動法人制度の利用状況に関する調査」(内閣府ホームページ)  
<http://www.npo-homepage.go.jp/data/report25.html>.
- 内閣府国民生活局, 2008b, 『平成 19 年度市民活動団体基本調査報告書』.
- 中山徹、橋本理編著, 2006, 『新しい仕事づくりと地域再生』、文理閣.
- 日本 NPO センター, 2007, 「NPO 支援センターを問う！—NPO 支援センターは、社会課題の解決にどれだけ影響しているか!?!」『NPO のひろば』第 51 号.
- 日本労働者協同組合 (ワーカーズコープ) 連合会, 2009, 『協同労働の協同組合 2008~2009』
- 野口鉄平, 2007, 「指定管理者制度の導入実態」『月刊自治研』2007 年 3 月号.
- 橋本理, 2006, 「NPO・社会的企業と地域再生—新しい産業システムの創成に向けて」中山・橋本編著 117-150 ページ.
- 橋本理, 2009, 「社会的企業論の現状と課題」『市政研究』(大阪市政調査会) 第 162 号 (2009



年1月), 130-157 ページ.

馬頭忠治・藤原隆信編著, 2009, 『NPO と社会的企業の経営学: 新たな公共デザインと社会創造』ミネルヴァ書房.

花崎昌子, 2006, 「滋賀の労協は働く地域をどうつくってきたか」『協同の発見』第162号(2006年1月号), 29 - 31 ページ.

藤井敦司, 2009, 「社会的企業」とは何か(上)『情況』2009年7月号.

藤木千草, 2009, 「コミュニティビジネスに対する支援機能の必要性と課題」風見正三・山口浩平編著、139-162 ページ.

平尾和, 2009, 「行政と市民活動の協働の現場は、今一「協働」の拠点としての中間支援組織(市民活動センター)の現状と問題点」『おおさか自治体政策』第3号.

堀有喜衣, 2009, 「移行の隘路としてのフリーター問題」小杉礼子編著『若者の働きかた』ミネルヴァ書房、185-201 ページ.

三菱総合研究所, 2004, 『コミュニティ・ビジネスにおける働き方に関する調査』.

山口浩平, 2009, 「社会的企業での働き方」馬頭・藤原編著、63-81 ページ.

総務省『平成20年版 公益法人白書』(総務省ホームページ)

[http://www.soumu.go.jp/menu\\_seisaku/hakusyo/koueki/pdf/2008\\_honbun\\_1.pdf](http://www.soumu.go.jp/menu_seisaku/hakusyo/koueki/pdf/2008_honbun_1.pdf).

内閣府ホームページ「特定非営利法人の活動分野別認証数」

[http://www.npo-homepage.go.jp/data/b\\_history.txt](http://www.npo-homepage.go.jp/data/b_history.txt).

ワーカーズ・コレクティブ協会ホームページ <http://www.wco-kyoukai.org/> (2010年1月14日最終アクセス).

ワーカーズ・コレクティブ・ネットワーク・ジャパン ホームページ <http://www.wnj.gr.jp/> (2010年1月12日最終アクセス).

## 第3章 若者移行支援に関わる社会的企業の存立構造の検討

### 第1節 本章の目的

本章では、ヒアリング調査結果から我が国の「社会的企業」における若者移行支援に関わる事業の存立構造とその課題を検討する。

若者自立塾や地域若者サポートステーションでの相談や生活・職業訓練を経ても、一般労働市場では、なかなか就業機会が得られない若者たちは少なくない。そうした若者たちを今回ヒアリングしたいくつかの団体では受け入れて、就業体験先となったり、就業支援をおこなったり、居場所となったり、雇用関係を持ったりしていた。そうした役割を、これらの団体はどういう経済的、人的基盤のうえに行っているのか、それは継続的なものとなりうるのか、継続できるとしたらその条件は何か。本章では今回のヒアリング調査結果を基にこの問題を考察する。

ただし、若者就業支援を直接の目的として公費が投入されている部分はここでは除いて考える。ヒアリング先には地域若者サポートステーション事業などの受託団体も含まれているが、問題意識の焦点はこれらの公的な支援を受けた後のプロセスである。一般労働市場の求める能力とまだギャップがあるとしたら、それをどう乗り越えることができるのか。直接の公的支援の投入は限りがあるなかで、「社会的企業」が果たしている役割の現状と限界を考えたい。

ここで検討のための素材は、ヒアリング調査対象のうち就業への移行が困難な若者に対して、就業を体験する機会を提供していたり、就業支援をしていたり、直接雇用したりしている14の団体を中心に挙げる。挙げる団体の概要は図表3-1に示す。以下では、各団体の財政基盤、構成員への報酬と社会保険加入状況、若者支援の内容と実績、若者支援事業存続の課題を順に検討していくが、3つ目までは図表の表頭とそろっている。すなわち、表はここで論じる観点から各団体の状況をまとめたものとなっているので、適宜参照していただきたい。

なお、ここでは民間企業の1ケース（株式会社パソナグループ）もとりあげるが、序章で断ったとおり、本資料における「社会的企業」には、民間企業のCSRとしての取り組みまでは含めない考え方を採っている。このケースは、株式会社の枠内で移行支援がどこまで可能かを考えるための参考事例という位置づけで取り上げる。

### 第2節 事業内容と財政基盤

ヒアリング対象の各団体は、この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

図表 3 - 1 取り上げる団体の概要

名称・設立年・法人格	主たる事業	組織構成	財政規模と基盤
企業組合・労協センター事業団(1973年)／特定非営利法人・ワーカーズコープ(2001年)／人格なき社団・労働者協同組合連合会センター事業団(1983年)・3つの法人格をもつ	建物の管理や病院清掃事業、緑化事業、物流事業、高齢者福祉や子育て支援事業、ヘルパー養成やIT講習など講座事業など。公共施設の指定管理や委託訓練の受け手となるとともに仕事おこしの視点からこれに取り組む。	全国に12の事業本部・開発本部・特区、300弱の事業所をもつ。組合員数は3758人(2008年10月)、非組合員の就労者を加えると合計で6000人弱。うち、理事30人、監事3人。全国移動の中核スタッフである事務局員が150人(新規大卒採用が6割)。組合員は出資者である。	原資は組合員の出資金:計12億5千万円(出資目標一人2カ月分の給与。／出資金の額によらず一人1票。)  事業規模:年間115億5千万円(自治体の指定管理制度の事業の受託等が6割、介護保険収入が16～17億+その他事業)借入金なし。
栗東事業所・ふくろうの家(1999年)／みんなの家(2003年)／まっぼっくりの家	高齢者福祉、弁当の配食、職業訓練(委託訓練の受託)、子育て支援(学童保育の指定管理の受託)、農業。	「ふくろうの家」の事業だけで言えばスタッフは14人(厚生年金加入は6人、高齢の年金受給者が3人。残りは扶養家族。うち5人が元委託訓練の受講者)	事業規模:4施設合わせて1億5000万円。うちふくろうの家だけ見ると、弁当の配食で年間2500万円、学童クラブの指定管理で1200万、職業訓練の委託が800～900万、介護事業が600万。自前の事業である弁当の配食が重要だと思っている。
NPO法人ワーカーズコープ FUSSA地域福祉事務所(2007年)	児童館、学童クラブの運営・管理(指定管理の受託)。	3つの児童館で、スタッフは常勤13名、非常勤を含めて40名程度。常勤は1日8時間週5日。非常勤はシフト制で1日5～8時間。児童厚生員、保育士、教員などの資格者を採用。	自治体から受託している事業は年間1億2000万円。指定管理は5年契約。社会福祉協議会が他の学童クラブを運営。指定管理の予算はなかなか厳しいが、地域のニーズに合った仕事おこしや大学との共同研究などでの経営改善も考えている。
自立支援センターまめの樹(2007年)	清掃業務、清掃用具の加工・受発注、印刷(障害者自立支援法に基づく、就労継続支援A型、及び就労移行支援)。	スタッフは常勤4名、非常勤1名。(組合員)本施設の利用者はA型のほうが登録20名、移行支援が4名。	収入は、清掃委託業務月120万円、自立支援給付費月170万。支出は利用者の給料が110万(月平均一人5万円)スタッフの給与が約100万円、家賃等経費が80万円。清掃の委託は区の公園4箇所、労協が受託している児童館など5箇所の清掃。別に、労協本部からの家賃・人件費補助があり、その分、一部業務を無料提供。
芝山地域福祉事業所／うち自立塾卒塾者を中心とした新規事業	菜の花プロジェクト:廃食油からバイオディーゼルエンジンを作って販売。  清掃とヘルパー2級を活かした独居高齢者の手伝い。  援農隊:農業の手伝いと清掃を組み合わせた形を模索中。	事務局員1人と自立塾の卒塾者2人(うち1人は労協の組合員になった)  卒塾生4人  卒塾生、サポステ通生に呼びかけ中	農水省のバイオディーゼル燃料を作る調査研究事業のための補助金申請中(3年間)。これにより燃料精製の装置代金(300万円)の半額をまかなう予定。精製された燃料の売上  現状では労協の清掃の現場で発生するスポット的な仕事。
企業組合・ワーカーズコレクティブ つどい(2006年)	生活クラブ生協からの委託業務。カタログの帳合、申し込みの受注、電話相談、受領伝票発送。	組合員92人(一口千円、20口の出資)。出資金206万円。理事長1名、理事11名(理事長含む)、監事1名。理事は総会で決定。組合員以外の雇用者が10名程度(意思確認が難しい知的障害者:半年更新、トライアル雇用の関係もあり)、組合員は期限の定めのない雇用扱い。	100%生活クラブ連合会からの業務委託。年商約1億円。
ワーカーズコレクティブ 轍グループ(1998年)(8つ企業組合+本部)	東京生活クラブ生協から請け負った、組合員宅配、倉庫内作業、事務作業、広報宣伝。1.5トン車での配送中心、一般貨物自動車運送業の許可を受けている。	8つの事業所のグループ。組合員150名、アルバイト75名。第一世代(50～60歳代)が2割、第二世代(30～40歳代)が職場の代表になりつつある。第二世代はハローワーク経由での採用の人などが多く、問題意識を持って活動を始めた第1世代とは異なる。	東京生活クラブ生協からの業務請負。グループ全体で、2008年の実績で年商約9億1千万円。(「生活クラブ生協は轍以外には使わないことが甘さにつながり課題」)

構成員の賃金・社会保障、配分のルール	若者就業支援の経験・内容	若者支援に関わる問題意識	備考
<p>事業計画、予算策定、責任者の決定は事業所単位。賃金は、相場感はあるが、基本は事業所単位で配分。一時金は経営成績を反映。事業の種類によって売り上げに対しての経費の基準があり、これを下回れば一時金。時給は最賃ぎりぎりの場合もある。事務局員は別途賃金体系があり月額17万円程度から、60万円程度まで。一般レベルは必ずしも十分といえる水準ではないと認識。社会保険はすべて加入。</p>	<p>自立塾・地域サポートステーション事業の委託を受ける。</p> <p>労協自立塾卒業生の4分の1(14名)が労協で就労。物流関係が多い。</p>	<p>もともと失業者の仕事おこしを事業の中心にしてきた。現場は肯定的に受け止めている。卒業生の働く場として人間関係はいい。自分たちで仕事おこしをする方向も必要。似た境遇の仲間が関わり合いながら、自分の方向を見定めていく、横のつながりが重要である。親の横のつながりも意味がある。</p>	<p>「協同労働の協同組合」の法制化を働きかけている</p>
<p>労協のルールとして、事業の種類別に売り上げに対しての経費の指標がある。子育て分野なら73%といったもので、残りは本部経費、事業拡大のための経費など。立ち上げ3年間の経営状態が悪い時期は逆に支援を受けられる。事務局員、事業本部採用(一人)は基準があり月額19.5万。一般の掃除や給食は時給750~780円。常勤で月16万、扶養家族の範囲で働く場合は月8万円程度。初年が750円で3年目が780円、以降昇給なし。学童担当は時給800円で、月収15.5万~17万になる。地域の相場が基準。</p>	<p>受託している職業訓練を受ける若者は多い。職業訓練受講後に就職できなかった高校中退者、うつ傾向の離職者の1人を農業関連のアルバイト(ホシモロコの養殖のエサやり)のスタッフとして受け入れ(有給)。ただし、定年退職後のシニアスタッフが無給で面倒を見ている。</p> <p>引きこもり期間があった人を職業訓練後施設の介護職員として紹介したが、また、引きこもってしまった。本人ともよく相談の上、夜勤がある大きな施設は無理なので、非常勤でグループホームに通うように斡旋。フォローもしている。うつ傾向をはじめ精神障害が疑われる訓練受講者は少なくない。</p> <p>シングルマザーのスタッフには、日によって短時間勤務を選べるようにしたり、夏休み中の子連れ勤務を認めたり、柔軟な対応をしている。</p>	<p>若者たちが仕事に「やりがい」を感じなかったり、責任を持たれることが少なくなっている。労協の仕事ではたとえば5年ぐらいまじめにやれば現場責任者になる。若者たちの伸びしろを引き出すことが重要である。</p>	
<p>児童館、学童については労協の中で都内の統一賃金を決めている。都内の現場の責任者が集まってワーキングチームを設立し検討している。昇給や一時金の支給率の検討、就業規則の見直しも図っている。児童館で働きながら生計を成り立たせたいと希望する人は多い。</p>	<p>若者たちの職場体験の一環として子どもの現場に触れる際の協力という程度の経験はある。今までは、積極的に受け入れてきたとは言えないが、今後は児童館利用者(0から18歳)の延長にある若者世代の支援も行っていきたい。</p>	<p>希望があれば受け入れていきたい。</p>	<p>私達の取り組みや想いが市民に必要とされる、理解されることで、次の更新や予算折衝で重要になると認識している。</p>
<p>常勤スタッフは基本給約17万円に経験給、資格手当、家族手当。基本給は労協事業団で基準があり経験給などは事業所で案を作り本部と相談。</p>	<p>サボステから見学に来たいという話はあるが、まだ受け入れていない。アルバイト経験しかない若者を親の紹介で一人今入れている。今後一緒に就職活動をするといった流れになるのではないかと。また、労協が指定管理を受けている児童館に通っていた人が卒業後も仕事がないので、児童館の紹介で働きに来ていたことがある。休みがちで仕事をさせるのに苦労した。今は学校に通うようになったという。一人、二人と密に接するという形で対応している。</p>		<p>新たな事業の立ち上げが課題</p>
<p>助成金がつく3年間は食べていける仕事になる。</p> <p>現在は月収3~4万円</p>	<p>自立塾卒業生のうち15名が労協の現場で働き始めており、うち3人は別の会社の正社員になっている。一人の例を挙げると、卒業後就職活動をしたが上手くいかず、塾から近くの労協の現場での3~4時間の宅配の仕事を紹介。最初は断ったが何度か誘ってやることになる。職場で理解され、フォローさえるうちに定着して、現場リーダーにまでなる。正規にと声をかけたが自分の力を試したいと一般企業に応募して採用される。労協での時間をかけた経験が自信になったという。</p>	<p>若者就労支援は労協のすべての現場でやっていくことが必要だと思う。特に今の現場の仕事では進めにくい人については、「仕事おこし」で始めた事業に知っているスタッフとともに仕事を覚えていくことは可能かもしれないと思う。</p>	
<p>時給830円から仕事内容に応じて1030円まで。経験(累計労働時間)と職務に対応した賃金体系をもつ。勤務時間は9:30~16:30、実働6時間。半日勤務有。業績によって一時金もあるが、ここでの収入で食べていける水準ではない。5日勤務の場合は社会保障加入。雇用保険加入者は20名。理事長(年収約320万)および監事(年収約150万)は月給制。労働条件は理事会で定める就業規則による。</p>	<p>組合員には若者も少なからずいる。アルバイトしか経験のない人や、いったん正規雇用でもかなりいやな思いをしてやめた人など。</p>	<p>委託費の範囲では食べられるだけの給与は難しい。通過点としての働き方。本人の中にステップアップできたという思いがあればいい。地域会議で意見をいってもらったりすることも重要だとも思う。</p>	
<p>ハローワーク、その他の媒体で求人。配達で年収300万円以上の人もいる。社会保険加入。人材育成には力を入れ、問題意識を持つこと、配送のプロとしての意識の醸成をはかっている。</p>	<p>新卒を含め若者を多く採用している。倉庫業務など単純作業なら就労困難者の就業訓練の場として受け入れ可能。実際、支援NPOと連携し、数名受け入れている。</p>	<p>若手就労者が専門性や当事者意識を持ちながら仕事ができるような環境(組織)にしていこうとしている。ニート・フリーターなど若年層の働く問題解決をグループのビジョンとして掲げる。</p>	

名称・設立年・法人格	主たる事業	組織構成	財政規模と基盤
ワーカーズコレクティブ 風車(2008年)	イベント用のリユース食器のレンタル。	障害や生きにくさを抱える若者と親、合計13人で事業設立。加えて3人程度のボランティア。全員が出資。若者は5～6人。障害者手帳を持つ人も5～6人。	初期投資としてメンバーの出資金150万円とWAM基金(福祉医療機構)からの約200万円の助成。年商は100万円。他のワーカーズコレクティブ連合会、生活クラブから受注、紹介などを受けている。
特定非営利法人・ワーカーズコレクティブ協会(2004年)	ワーカーズ・コレクティブに関する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目的で設立。障害者・若者を対象にした委託訓練事業、就業体験コーディネーター事業を実施するほか、2008年に弁当・惣菜製造の直売事業「ぼらん」を開始。	神奈川ワーカーズ・コレクティブ連合会を母体にした特定非営利法人格を持つ協会。2008年4月時点で203団体が参加。協会自体の構成は理事長、理事等役員が13名。雇用関係にある職員は事務所3人、「ぼらん」で4人。「ぼらん」には障害者・サボステ経由者(=スタッフ)が4人。ボランティア6人(所属のワーカーズからの手当て有)。	2008年度の収入は事業収入1,062万円、会費収入 301万円。「ぼらん」の立ち上げには市のコミュニティビジネス支援事業助成金、生活クラブ運動グループ福祉事業連合の未来ファンド、1口5万円の私募債を発行し450万(3年間無利息)、計約679万円を集める。トライアル雇用での助成金は最賃減額申請と重なったので下りなかった。助成金が使いにくい。「ぼらん」の売り上げは月間約100万円。
企業組合 ワーコレ キャリー(1997年より企業組合)	一般貨物自動車運送事業者として緑ナンバーを取得している。事業の7割は生活クラブ生協の神奈川県全域での牛乳配達。そのほかパンなど生活クラブ生協内での物流を担う。	構成員は87名。3分の2が女性。年齢は多様。男性の20～30代もいる。5箇所のレストランが、すべて生活クラブ生協のセンター内。ランチから1人つづの理事と本部メンバーが入って6人で理事会を構成。	組合員の出資金一人20万円。出資金総額2006年3月で3,376万円。05年度実績で事業高約3億円。うち生活クラブ生協からの受託が2億5千万円。
フレッシュステップ関西(2005年よりNPO法人)	未就職者、失業者の就職支援と雇用機会の拡充を目的とする相談、コーディネート。	役員4名、会員6名の10名で構成され、全員ボランティア。全員65歳以上の年金受給者。キャリアコンサルタントやカウンセラーの有資格者もいる。	年間活動費は120～130万円。会員の会費と寄付。
きょうとNPOセンター(1998年、1999年よりNPO法人)	市民社会の発展を目指した多様な事業を展開。NPOの基盤強化、市民社会の創造、他セクター・研究機関との交流・連携事業。	役員16人(無給)。有給職員は正規職員15人。非正規5人、出向なし。無償ボランティアは60人ぐらい。職員は比較的若く40歳代以上3人で、30歳代半ば以下の若い人が多い。大学院卒が半分以上。自治体とNPOの相互派遣を行っている。京都府から日々出張扱いの職員1人。行政へはすでに3人の職員が派遣された。	年間約1億円の収入。指定管理料(京都市市民活動総合センター)が約6000万円、民間からの調査研究受託・講師派遣依頼などで約780万円、その他補助金(災害ボランティアセンター)、助成金(市町村振興協会)など、寄付金約200万円など
京都オレンジの会(1998年/2003年よりNPO法人)	不登校の若者をもつ親の会として結成。居場所(交流広場ライブアート共同作業所)、就労体験やパソコン教室などの提供(情報センターISIS)、訓練を兼ねたアルバイト就労(外部の一般企業)などによる就労支援。	役員10名、正会員は15名程度。スタッフは常勤3名(代表、所長含む)、非常勤1名で、引きこもり経験のある30歳代のスタッフを含む。オレンジの会の活動は名古屋市、枚方市(大阪)、神戸市でも展開されており、協力関係にある。	2000年から「交流広場ライブアート共同作業所」がひきこもり支援を行う通所型共同作業所として、京都市に認可されている。京都市内在住の利用者20人を上限に、一人につき1カ月約6万5千円の運営費用が給付される。これに保護者からの会費収入(月5千～1万5千円)と寄付金などを加え、年間約1,900万円前後の財政規模で活動。2004年から京都府の「青少年の社会的ひきこもりジョブトレーニング委託事業」にも参加している。
株式会社パソナグループ・事業開発部<仕事大学院>	研修(2ヶ月)と研修派遣(1年)による就業支援・キャリア形成支援。「雇用インフラを使って社会問題を解決しよう」という事業開発部門のプロジェクトのひとつ。研修は基礎的なものからPCなどの技術的なもの、カウンセリングも含む。	関東東雇用創出機構が教育を担当。パソナグループの社員が少なからず講師となっている。また、研修の要素が大きい「研修派遣」先は通常の派遣先と同様営業スタッフが開拓しているし、パソナ内部での研修派遣が多い場合もある。グループを挙げての支えがある。	若者からの授業料94,500円に基づく。ただし、支払いには研修派遣時の賃金から支払うことができる。派遣先からの派遣料金は通常より低く設定。事業として、大学単体で採算を取ることは目指されていないが、実績を作ることは事業継続には必要。

構成員の賃金・社会保障、配分のルール	若者就業支援の経験・内容	若者支援に関わる問題意識	備考
スタッフへの配分は1時間あたり200円。週2-3日、1日2-3時間の就労。	居場所つきの仕事、仕事つきの居場所という性格のものである。	訓練して一般企業に送り込もうとする考えはない。	労協の自立塾とは良好な関係あり
ぼらんの職員は固定給1人に、時給3名。スタッフも時給。最低賃金除外申請を受けている人もいるが、基本は最低賃金(766円、2010年以降789円になった)。スタッフの賃金はボランティアに支えられて払えている。	職場体験コーディネーター事業:サポステの「ジョブトレーニング」(1回10日間)の受け入れを行うワーカーズ・コレクティブのコーディネーター事業。2008年度は24人をコーディネート。3年間で累計50人。実習後、即就労というケースは少ない。独自の枠組として「チャレンジ訓練」(60時間程度)を設け、そのワーカーズでの継続訓練を可能にした。1日1,000円～を事業者側が負担。2008年度実績はジョブトレ後ワーカーズコレクティブのメンバーになった若者が3名、アルバイトが1名、チャレンジ訓練後メンバー加入が1名。  「ぼらん」では、サポステ紹介の若者1人がスタッフとして働いている。	事業を一生懸命やると支援の必要な人が補助的な役割に限られてしまう。彼らができることを増やすことが大切だと思う。  訓練後短時間でゆっくり働き始めることができる仕組みが必要。  若者はここで十分経験を つんで社会経験も自信が持てれば、リーダーになってもらってもかまわないが、他の可能性も見せていきたい。他の事業体とのリンクが課題。	
組合員の報酬は時給1100円から(見習い3ヶ月は900円)。週4日以上が正社員の、社会保険に入っている。雇用保険に入っているのが40人ぐらい。女性の半数は103万円の扶養家族の範囲で働く。労災は早くから入っていた。今年から健康保険、雇用保険も加入。	サポステ紹介で4.5人が訓練を受けた。うち一人はジョブトレーニングの後、他の企業を応募したがうまくいかず、戻ってきて見習い採用期間である。もう一人はジョブジョブトレを終了して、見習い採用が決まっている。他の人も、ここで訓練を受けて、自信をつけたようだ。	対面に問題のある若者もメンバーがメル友になったりしてフォローした。	
全員無給。他の活動からの収入を寄付している。	フリーターの就職相談でピーク時年間150件ほど。やりたこと聞き取り、応募書類・履歴書の書き方の指導、面接訓練など。求人情報はハローワークの求人。履歴書を書けない人が多い。	就職支援に成功しても失業率が下がらない。失業者と雇用者が入れ替わっているだけという現象が昨年からの状況。こういう状態での再就職支援は徒労感が付きまとうが、支援は基本的には本人の人格(やる気、人と仲良くやる)をどれ高められるかであり、この基本を敷衍してゆくことには大きな意義がある。	現在は、就職支援より、求人企業開拓に力点を置いて活動している。(ジョブカード訓練の協力企業の開拓など)
給与はNPOの中では高い。若い人で年収300万円ぐらいはある。個人的な事情に合わせてある程度は融通している。	長期ひきこもりの人たち(40代、50代)に仕事を提供し、それをこなしてもらおう。一般企業のような働き方ではなく、当事者に応じて就労日数や時間を変則的に設定。ステップとしての働き方で、例えば、名刺から住所録を作る仕事を時間をかけてやることから仕事に慣れてもらう。ボランティア的に働くことが就労への助走になる。それを組織して仕事としてパッケージ化することが重要。	NPOスタッフのキャリアパスを豊かにしたい。10年働いたら小学校の先生になれるようなキャリアパスを作りたい。  多くのNPOでは、一人ですべての業務をこなすのでOJT型で資源を割くことは難しく、困難な若者の訓練機会とするのは難しい。ただし、ボランティアマネジメントができる団体であれば、就労支援としての機能をもつ可能性はある。	援助者を信頼して任せていく仕組み=援助者の力量を上げることでその質と成果を担保する仕組みに変えればどうか。
役員は無給。スタッフは常勤は月給、非常勤は日給。通所の若者には、地域の商店と協働する「市」での手伝い、メール便送料(1通20円で配達数量で支給)などがあるが、会の喫茶店・事務体験など就労体験は基本的には無給。	就労支援は訓練の位置づけであって、就労体験による達成観を重視している。講師によるパソコン教室(無料)指導と自主練習で、技量アップを図っている。就労先の確保・斡旋そのものが目的ではない。就労体験の内容は、団体の事務所に併設されたカフェでの接客、団体内の通信発送、事務補助のほか、コンビニ、メールセンター、飲食店、会計事務所などでのアルバイト勤務がある。就労体験先で継続勤務して自立した者もいる。正社員の例は少ないが、年1~2人が就職先を得て、会の活動から「卒業」している。	活動の参加者には、発達障害など対人関係における不器用さを抱え、社会の仕事のスピードに合わせるの難しいと思われる人も含まれている。就労体験や訓練は重要であるが、パートタイムのような形で継続的に働ける雇用形態も必要。	若者自立塾事業への参加を検討したことがあるが、半年以内の行動変容や個人負担があることから、参加は見合わせられた。
研修派遣のあいだは、賃金がえられる。同大学卒業者の7割が何らかの形で就職(2009年6月1日現在)。	受講者は、就業経験全くなしが10%(半分は資格取得目標)、正社員経験有30%、アルバイト・パートのみ経験が60%。	必ずしも正社員がゴールでなく、受講者が望む就労の形の実現を目指している。また、現在、受講者間で仲間としての連帯感が生まれており、これは成長に重要な意味をもっている。	厳しい雇用環境の中で、時期は大学4年生向け(より雇用に近い層)をターゲットにと考えている。

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。

このほか、「きょうと NPO センター」は市民活動総合センターとしての指定管理料が収入の6割を占めているし、「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。

### 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・キャリア」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・キャリア」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。「きょうとNPOセンター」では民間からの調査研究の受託や講師派遣が年間収入の8%程度となっている。

「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

「フレッシュステップ関西」の相談事業は、無償で提供されており、公的支援も得ていない。会員がボランティアで事業に当たるとともに、会員が他の活動から得た収入を寄付している場合もある。会員がすべて年金受給者で生活基盤が他にあることも背景になっている。

なお、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」「フレッシュステップ関西」などNPO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（後述）を拡大することは難しい。

さて、グループ内の取引であることから事業の規模が限定されるという事情は、株式会社であるパソナグループの事業でも同様にみられた。パソナグループの「仕事大学校」は、前半では若者から授業料を取って研修を行い、後半では若者を企業に「研修派遣」することで派



遺料をとるという収益構造を持っているが、研修の講師や研修先を探す営業を社内の他の部門に頼り、また、研修派遣の機会が十分なかったり、若者側の課題が大きく一般企業に派遣しづらかったりする時には、自社内の他の部署が派遣先になっていた。「仕事大学校」はこうした自社グループの資源があって成立している面がある。これだけの他部門からの協力が取り付けられるのは、「雇用インフラを使っての社会問題の解決」という同社が強く意識しているミッションによる。こうしたミッションをもち、また社内資源を持つ企業だから成立しているところがある。

また、「仕事大学校」事業自体で採算をとることは求められていないというが、やはり事業継続のためには一定の実績を出すことは必須である。現在、不況が深まる中で研修派遣先の確保が難しくなっているため、次の期の募集では、これまでのフリーターを対象にしたものから大学4年生向けのものに設計を変える予定だという。

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。

### 第3節 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せられている場合が

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・キャリア）までである。常勤の場合は、16万～25万円までという範囲を示した団体もあった。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300万円以上の人もある」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る水準ではない」（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、一般に子どもに関わる分野の仕事は経済的に厳しいところが多く、職員の給与が低い傾向にあるため、一人の収入で子育て家庭を支えるのは難しい」（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・キャリア」、「きょうとNPOセンター」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・キャリア」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。「きょうとNPOセンター」は、自治体との職員の相互は派遣を実現し地域公共人材という考え方でその資質を高めている。

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。さらに、「きょうとNPOセンター」が指摘するように、「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。

#### 第4節 若者支援の内容、実績

調査対象団体における若者移行支援の内容はいくつかに分かれるが、ここでは、困難を抱える若者の直接の就業先となっているケースに注目する。

##### 1. 就業先・就業体験先としての受け入れ状況

若者自立塾やサポートステーションからの依頼で若者の就業体験先となり、さらに、継続的な就業先となった例は、ワーカーズコープ労協センター事業団、ワーカーズ・コレクティブにそれぞれ十数件の例がある。

まず労協では、自立塾の受託団体でもあることから、在塾中の就労体験場所の提供もしているが、卒塾後の就業先ともなっておりすでに14～15名を受け入れている。うち3人は、さらに一般企業に転じて雇用されている。

「芝山地域福祉事業所」で、一人の卒塾生の事例を挙げてもらったので、その経緯を次に詳しく記す。

一人の例を挙げると、自信がないと常々口に出していた30歳を越えた人で、卒塾した後に就職活動してもなかなかうまくいかないようだった。自立塾のフォローアップとして電話で近況を尋ねており、上手くいっていないことがわかっていて、たまたまその人の住所に近いところで労協の現場に空きがあったので、生協の宅配の仕事で一日3～4時間の仕事だったが、どうかと誘ってみた。しかし、最初は「ちゃんと働きたいから」と断られたが、何度か話すうちに、このままじゃまずいと本人も思ったようで、やってみようということになった。

現場のほうには、卒塾生だということも含めてその方がどういう方が理解していただいて、その上で受け入れてもらった。作業は丁寧な方だが時間がちよつとかかかってしまうということがあったが、周りの人が理解してくれていて、フォローしてくれた。そのことが本人はとてうれしかったようで、最初は「1カ月だけです」と言っていたのが、1年ぐらいつき、現場のリーダーにまでなっていた。そこで、労協の組合員として、正規に働いてみないかという声かけをしたところ、彼は「いや、自分の力を試したい」ということで一般企業に自分で応募し、2カ月ぐらいはかかったが、見事に就職を決めた。今、彼に聞くと、労協という現場でちよつと自信がついて、その自信のもとで就職活動をしたから上手くいったと話してくれた。

自立塾側のフォローと職場となった労協の現場の理解で、短い時間の労働から始めて、次第に責任ある立場になっている。そこからさらに一般企業に職場を求めて自ら動き出すという経過があった。

一方、ワーカーズ・コレクティブ協会では、2006年から地域若者サポートステーションの就業体験「ジョブトレ」の受け入れ先をコーディネートする事業を引き受けた。2008年度は24人をいくつかのワーカーズ・コレクティブでの体験へとつなげた。最大10日間のジョブトレによって、すぐに就労に結びつくケースは少ないものの、その後に協会独自の枠組とし

て「チャレンジ訓練」(60 時間程度)という枠を設け、引き続きそのワークスでトレーニングをすることも可能とした。この結果、2008 年度はジョブトレ後にメンバーに加入した若者が3名、アルバイトとして雇用が1名、チャレンジ訓練後メンバー加入が1名という実績となった。累計では12~13人がワークス・コレクティブのメンバーになっている。このなかに直営の「ぼらん」で働いている人や「ワーコレ・キャリア」で働いている人がいる。

自立塾やサポートステーションからの依頼によらなくとも、いくつかの団体は、困難を抱えた若者の就業体験・就業先として機能していた。まず「轍グループ」は、若年層の就労問題の解決を組織のビジョンとして掲げており、就労困難者に対してアルバイトや無償で数か月働くなどのかたちで就労の機会を設けている。これまでに3名の若者を受け入れており、1人は他で就職し、2人は現在も同グループで働いている。仕事内容は、配達業務だと難しいが、倉庫の作業であれば受け入れやすいという。

また、「ふくろうの家」では、受託している職業訓練の後、組織で働くことが苦手な若者をスタッフとして受け入れていたり、うつ傾向があったりして就職できなかった若者を別の地域での農業関係のアルバイトとして受け入れてきたりしている。いずれも周囲の理解とサポートが必要で、農業アルバイトの場合は、ボランティアのシニアスタッフが面倒をみている。

このほかにも、「まめの樹」では労協が指定管理を受けている児童館の利用者が卒業後も仕事がないというので、働きに来ていたこともある。休みがちで対応に苦慮した面もあるという。このほかある組織では、現在働いている人のうち30歳代までの若い人が5人おり、今回の調査にあわせてアンケートをとったところ、いずれも不就業・不就学の期間があり、うち一人はそれが7年間にわたっていたという。

人と話すこととかも慣れてもらったり、自分の意思表示とかもちゃんとできるようにとか、そういう社会性というものを身につけて少しずつでもステップアップしてもらえるといいんじゃないかと思うんです。私たちも力をつけて、そういう若者もここで食っていけるような職場作りをしていければいいというのも理想ではあるんですけども、それも時間がかかることですし、その双方でやっていければなと思っています。

「きょうと NPO センター」は長期引きこもりの人たちに緩やかな仕事の間を提供し、「風車」は「居場所つきの仕事、仕事つきの居場所」というコンセプトで運営され、「京都オレンジの会」も併設のカフェでの接客の仕事などを提供している。

なお、生活クラブ東京では2007年に全国の生活クラブ生協生産者団体生活クラブ親の会を対象に「若者自立就労支援に関する関心度と活動協力可能性」についてアンケート調査(サンプル数は123団体、回収数49団体)を実施している。その結果はケース記録から引用すると下記のとおりで、多くのワークス・コレクティブが就労体験の機会を提供できる可能性が示唆されている。

この調査によれば、若年層の就労問題について関心をもっている団体は多い（26 団体）が、「若者自立就労支援に関する取組の実績、あるいは計画の有無」については、39 団体が「取組み実績、計画はない」と回答しており、就労困難者への対応はほとんど行われていない。ただし、「就労体験の受け入れ可能性の有無」については、22 団体が「可能性あり」、18 団体が「可能性なし」と答えており、若年雇用の問題を解決しようとする姿勢はみられる。

## 2. 就労先・就業体験先としての特徴

こうした就業先・就業体験先としての特徴は、第1に、「芝山地域福祉事業所」の事例や「つどい」が指摘していたとおり、一緒に働く人たちの理解を得た（場合によっては数年にわたる）時間をかけての対応があり、「少しずつステップアップ」していける働き方ができることである。その点は、次のワーカーズ・コレクティブ協会での指摘にも共通している。

体験実習から一般の就労への移行のポイントは、ゆるやかさにある。それはいきなりフルタイムの勤務形態に移行することではなく、本人が自信をつけながら、可能な範囲で働いていくということにある。

ステップアップは労働時間もそうであるが、仕事内容も当初は責任の軽い、限定的な仕事から始め、次第に責任や仕事範囲を広げていく働き方という意味でもある。前述の「芝山地域福祉事業所」での清掃も時間も日数も少ないところから始めている。また、「ふくろうの家」では職業訓練受講者で引きこもり期間があった人を施設の介護職員として紹介したが、また、引きこもってしまった時に、本人とも相談の上、夜勤がある大きな施設は無理なので、非常勤でグループホームに通うように斡旋しなおしていた。

第2には、対象によっては就労による自立を求めない対応もあることである。会社で行われている「仕事のスピード」に合わせて働くことが難しい若者には自分の特技を生かした事業を起こすなど別の働き場所を見つけることに可能性を求め（京都オレンジの会）、就業体験の目的が仕事探しというより自己効力観の回復である場合もあるし、また、居場所としての機能のほうを重視する段階もある。「きょうと NPO センター」は NPO だからこそそうした対象層・段階を意識すべきだという。

就労させやすい人を囲い込んでしまったり、一律に支援するため「プログラムが合わない」「年齢があわない」「実施場所まで行けない」人たちは排除され、成果主義に走りがちになるが、当団体ではそういったことはない。NPOが行う支援は、社会的に注目されていない人々のなかにも支援の必要な人たちがいることを把握し、一人でも多く救えるよう支援につなげていくことが大切だと考えている。

第3には、前述とは裏腹であるが、食べていける仕事への通過点となりうる就労であると

いう点である。やはり「芝山地域福祉事業所」の事例で、労協での仕事を通じて自信を回復させ、「自分でどこまで歩けるか試したい」「自分の力を試したい」と本人から一般企業への応募を希望するケースがあった。すでに3名が一般企業に移行しており、ここでの働き方は、民間企業への就職のステップサポートとなっている。ワーカーズ・コレクティブ協会の「ぼらん」もこれをステップにして調理の力をつけ一般就労に結びつくことが目標だという。

タイプによるし、人にもよるから、すべてが機械的にいくとは思いませんが、若者はここで十分経験を積んで、社会経験も自信持てば、ほかに流れる可能性もできると考えていて、だから、ここが最後の働き場としているんじゃないよと。次に行くんだよっていうふうに思っていて。

他にも「食べられるだけの給与は難しい」（つどい）というものの、時間をかけて能力を引き出す訓練には、各団体ともに経験に基づいた自負が感じられる。

第4には、受入団体での就労のみで自立して食べていくことが可能なケースは多くないということである。第3節で検討したとおり、ヒアリングした範囲では、扶養される家族としてではなく、自立して新たな家族形成ができるような水準の報酬が支払われている団体はそれほど多くない。そして、そうした報酬が支払われているのは、責任のある仕事を任せられ、高い職務遂行能力と意識とを求められる働き方をしている人たちがほとんどであった。今、被支援者として受け入れられている若者たちがそうした立場にまで達することはありうるが、限定的な仕事をこなしている現状からは、かなりの時間と努力が必要だろう。

## 第5節 若者支援継続の課題

ここまでの検討で明らかになった、「社会的企業」の経済基盤やそこでの若者就業機会の提供の特徴は、そのまま、こうした団体における若者支援を継続する上の課題につながる。課題としては、次の5点を挙げたい。

### 公的事業の受託の現状に伴う問題

「社会的企業」では公共性の高い業務を引き受けていることが多いが、その委託の仕組みである指定管理者制度などにおいては競争入札が一般化している。そこで提供されるサービスの質が適切に評価基準に入らないと、価格だけの競争になりがちで、こうした事業を受託することで経営を悪化させることにもなりかねない。若者支援以前の各団体の財政基盤に関わる問題である。地方自治体が行ってきた公的な事業には質の適切な評価がされにくいものがある。あるいは行政内部で行っていた時には、質を厳しく問うことがなかった分野がある。それを外部組織に委託していく際には、質を評価する仕組みが非常に重要であるが、その構築が十分とはいえないのではないかと。そのことが受託団体にとっての運営上の課題にも繋がってきているのではないかとと思われる。

## ②協同組合における働き方と自立の距離

ワーカーズ・コレクティブでの受入は組合員の社会問題としての若者自立問題への関心と理解のうえに進められている。協同組合のいうなれば「閉じた」関係の中でゆるやかな仕事のステップが作られ、有効な支援となっている。課題は閉じた関係の中では、機会は限られることとその関係の中だけでは経済的自立にいたる収入基盤を形成することは難しいことである。支援団体の多くは、それゆえにステップボードとしての役割を強く意識しているが、それは後に述べる第5の課題と絡んで、簡単には解けないものを含んでいる。

## ③若者たちの状況の多様さと成長に必要な時間の長さ

就業への移行に困難を伴う若者には一口に言えない多様な層が含まれることは、これまでたびたび指摘されてきたことであるが、本調査で具体的に語られたケースをみてもそれぞれの団体が見えている対象の姿が実は多様であることが明らかである。それだけに、一般労働市場への参入を第一義的には考えていない支援もあれば、経済的自立を強く意識した支援もある。個人にとってはそれぞれに連続した課題なのだが、支援及び支援機関はそれぞれに違う層に違う目標地点を持ち、違うプログラムを展開している。それゆえに「包括的」支援の必要が指摘されてきたのだが、理念としての包括支援を掲げても現実の多様性を裁くことは難しい。

社会的企業の活動への関心が高まっているのは、資源に限界のある公的支援との補完によってより包括的な支援の実現を図るためであろう。「きょうとNPOセンター」の指摘する、NPOの役割は誰をも排除しない支援であるという指摘は重要である。支援団体の性格による役割分担的な広がりや設計する必要がある。

多様性に有効に対応するためには、その広がりの中での役割分担と連携が重要であろうが、そこではおそらくこれまでの分類、すなわち障害を持つ人か、病気を持つ人か、といった「見極め」というレベルをこえた連携の手段が必要だろう。全体としてはゆっくりから次第にステップアップしていくプログラムになり、人によってかかる時間が異なることを許容することが必要で、一人の被支援者を継続的に支援し続ける伴走型の支援者と壁の一つ一つを越えるための支援者とが連携していくような形かもしれない。前者を社会的企業が後者を公的支援機関が担う関係が考えられるのではないか。

ただし、社会的企業は公的資金抜きで成立しているのでは無い。その点は第一の点で指摘したような、指定管理制度などのあり方を見直して、経済基盤の強化を図ることと同時に進めなければならない。

## ④人間関係の課題の重さ

対象となる若者たちに共通する課題は、人間関係の問題への対応の不得意さであろう。にもかかわらず、これまでの公的支援のスキームで欠けていたのは、「人間関係の課題を乗り越える力を与える人間関係」への配慮ではないか。すなわち、支援を通じて獲得した人間関係、信頼関係を次へのステップとできるようにする継続的な関係の重視である。自

立塾で始めて仲間ができたのなら、その仲間関係を力にできるように継続させる仕組みが、また、支援者との信頼関係ができたなら、その信頼を力にできる継続をプログラムに組み込むことが重要ではないか。

一般市場でも実は誰と働くかということは、仕事を継続する上で重要な点である。この点をもっと重視すべきであろう。一人の支援者が長期に関わる伴走型の支援や被支援者であった仲間と一緒にとりくむ仕事おこしなどを支援プログラムに取り込むことは有効であろう。

#### ⑤一般労働市場との適切な接続

最後の課題は、こうした団体での就業、就業体験がどうしたらステップングボードとして機能できるのか、一般労働市場との接続をどうしたら図れるかである。

この点は困難を抱えた若者だけの問題ではない。「きょうと NPO センター」が指摘する NPO を担う人材を育成するうえでの基本的な課題とも低通するものである。この問題の背景にあるのが、日本型雇用慣行における採用は新規学卒採用を基本とし、企業内での人材育成を重視する企業の雇用管理のあり方であるだけに、解くことは簡単ではない。

### 第6節 まとめ：課題への対応の可能性

この章でのまとめとして、こうした課題に対してどう対応していくのか。可能性のある対応を考える。

第1に、社会的企業を公共サービスを担うパートナーと位置づけその育成をはかることである。特に、現状の指定管理制度を通じての分担のあり方は、社会的企業を疲弊させかねない。公共サービスの質の評価の仕組みを確立し、地方公共団体の職員の仕事と受託した団体の行う仕事との等価性を明確にする必要がある。競争入札が一般化する中でサービスの質を保つにはその質を適正に評価することが欠かせない。質が十分コントロールされた入札の仕組みは、社会的企業の財政基盤の強化に繋がるだろう。さらに、新しい公共を担うものという位置づけで、入札における特段の配慮も考えるべきだろう。

第2に、就業への助走を支援できるより長期（場合によっては年単位）の仕組みが必要である。一人の被支援者を長期にわたって一人のキャリアコンサルタントが担当するような伴走型の社会的企業での支援と、越えるべき壁を低くする公的支援（たとえば訓練的雇用の助成金）の組み合わせで、より長期的な支援を可能にする仕組みはできないだろうか。

第3は、仲間関係を維持・発展しつつ就業へつなげるしくみである。自立塾などで形成された仲間としての連帯感を生かした就業も一般市場へのステップとして可能にすることである。例えば、「芝山地域福祉事業所」でのバイオディーゼル燃料実験には、支援スタッフとともに仕事を覚えていこうとする若者たちの姿があった。こうした新たな仕事を作っていく「起業」の初期費用について支援することのできる仕組みは効果的ではないかと思われる。



第4に、一般労働市場との接続のための第一歩として、「地域公共人材」という発想で支援スタッフの専門性の確立を図ることである。地域公共人材開発機構は、地域の公共サービスを担う人材について、学位（大学を中心とする教育機関）、職能、教育訓練を一体化させ、行政、NPO、企業などのセクター間の異動ができるようなシステムをつくることをめざしていた（ヒアリングケース記録（13）参照）。新たな公共を担う人材とこれまでの公共を担っていた人材は実は同種の専門性を要求される人たちであるという発想である。NPOを担う側の若者のキャリア形成の問題であり、ここで考えている被支援者であった若者たちのキャリア形成の問題とは異なる面はあるもののセクター間の移動を可能にするのは相互の職種、職能についての理解であるという点は変わらない。支援スタッフ側のキャリア形成を円滑にすることは、被支援者のキャリア形成にもよい影響を与えるであろう。

#### 【参考文献】

- 藤井敦史, 2007, 「ボランティア・セクターの再編成過程と「社会的企業」」『社会政策研究』.
- 山口公平, 2009, 「社会的企業での働き方 —ワーカーズ・コレクティブの「新しい働き方」を踏まえて—」『NPOと社会的企業の経営学』.
- 富野暉一郎、早田幸政編, 2008, 『地域公共人材教育研修の社会的認証システム』日本評論社.

## 第2部

# ヒアリングケース記録

## (1) ワーカーズ・コレクティブ協会

ヒアリング日時：2009年8月7日

ヒアリング実施者：山口 浩平  
米澤 旦

### 1. 当該団体の概要

この団体は、ワーカーズ・コレクティブに関する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。2008年度の収入は約1,586万円（うち事業収入が1,062万円、会費収入301万円）である。

主な若者の就労支援に関わる主な事業内容は、まず「働く意欲がある市民を対象にする就労支援事業」として、特に障害者、若者の就労支援を行っている。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、後に詳しく紹介する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 ぼらん事業」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。

ワーカーズ・コレクティブは従来までは40代以降の女性とその運動の中核を担ってきたと言えるが、それが近年、障害をもつ人々や就労困難な状態にある若者を受け入れるようになってきた背景には、地域で様々な条件を持っている人々の存在への認識と、それ以前に既に受け入れてきたという実態が先行している。

「全ワーカーズに、障害を持っている方の実習実績のアンケート調査をやりました。その結果、結構思いがけない団体が、地域に声をかけられて受け入れていたんですね。別に相談機関もあるわけじゃないし、例えば養護学校の先生に声をかけられて受け入れているとか、そういう実績が既に50団体ぐらいあったんです。それで、私たち自身がもっと積極的に方針、政策を持って一緒に働く環境をつくって、それを広げていきたいって考えて、県や市の障害者就労支援の事業を受託してきたのです。その実績もあって、サポートステーションの職員がこちらに来て、若者の体験実習の協力をお願いできないかという話があった。」

### 2. 就労支援について

#### [若者職場体験実習コーディネート事業]

2006年よりよこはま若者サポートステーションの「ジョブトレーニング」(1回10日間)の受け入れを行うワーカーズ・コレクティブをコーディネートする事業であり、2008年度は

24 人をそれぞれの団体にコーディネートし、3年間で累計 50 人程度となっている。具体的には、協会は月に 1 回の相談日を設け、その日にサポステから希望者が相談に来る。面談をして本人の希望を聞きながら、受け入れ団体となるワーカーズを決めていく。その後、本人・サポステ職員・協会・受け入れ団体の 4 者が打合せを行い、正式に受け入れとジョブトレ開始日が決まる。

最大 10 日間の実習後は、必ず 1 時間程度の反省会を行う。すぐに就労に結びつくケースは少ないものの、ジョブトレの後に協会独自の枠組として「チャレンジ訓練」(60 時間程度)という枠を設け、引き続きそのワーカーズでトレーニングをすることも可能になっている。これは、1 日 1000 円～を事業者側が交通費やボランティア謝金の名目で負担をして、メンバーとして、あるいはアルバイトとしての雇用の可能性を見極めるための時間となっている。この結果、2008 年度はジョブトレ後メンバーに加入した若者が 3 名、アルバイトとして雇用が 1 名、そしてチャレンジ訓練後メンバー加入が 1 名という実績となっている。

「何だかんだ言いながらも 10 日間クリアして反省会に来ると、彼らはやり終えたということうれしいんだと思うんですね。それから、通う中でワーカーズのメンバーとあいさつしたり、仕事をする中で、自分でも「このぐらいならやれるかな」と、自信を持つ人たちが多いですね。ワーカーズは優しいというか、世話を焼いたり口もうるさいんですが、全体的には皆さん元気になられて、顔つきが変わります。」

体験実習から一般の就労への移行のポイントは、ゆるやかさにある。それはいきなりフルタイムの勤務形態に移行することではなく、本人が自信をつけながら、可能な範囲で働いていくということにある。この意味では、ワーカーズ・コレクティブは一般就労に移行するまでの社会経験の場として位置づけることもできる。

「実習の受け入れ先、ほとんどがワーカーズなんです。一般企業に行ったら途中でやめちゃう方も多いと聞きました。うちは短時間から働くから納得できるんですね。ワーカーズメンバーになった方が十二、三人いますけど、やめていないんですよ、一度も。ゆっくり、ゆっくり、納得したやり方です。ただ、そのときにお金はいっぱいあげれないよって話はあるの。人によっては、生活しなければいけないと思いながら、行き場がなくて来るんですね。来た人たちは、自分はそんなに仕事ができないのかということがわかって仕事ができるようになってくると納得して、ここは自分を受け入れてくれる場所だから、ここでしっかり技術を身につけようと思う人もいますし、本人自身がお金がいっぱい欲しいということから、しっかりと仕事を覚えて一人前になろうというふうに変わってくる人たちもいるんですね。」

ワーカーズ自体が一般就労の受け入れ先として機能することは望ましいかもしれないが、実態としては個々のワーカーズの経営状況から若者の雇用の場となることは困難である。それゆえ企業への就職が次のステップとなるが、そこが整備されているとは言えない状況にあ

る。

「一般就労の企業がネットワークにないですから、ここまでやれたから『じゃあ、次、どうなの』ってなったとき、『ハローワーク行って探さない』になるのかどうか。例えばワーカーズも、調理などフルで働けばたくさんもらえて社保完備のところをある程度は紹介できると思うんですね。ただ、それを一般企業のほうに広げるというのはまた次の段階になるのかなっていうふうに思っています。」

### [コミュニティキッチンぼらん事業]

このような状況の中で、コーディネートだけではなく、次のステップを自分たちの事業の中で構築しようという試みへの展開がこの事業である。横浜市三ツ境にある生活クラブ生協生活館の1階でお弁当・総菜の製造販売を行っていたワーカーズ「ももの木」が撤退することになったので、そこを居抜きで協会の事業として引き継ぎ、障害者・若者の雇用を作り出す事業所をつくるというのがこの事業である。横浜市のチャレンジコミュニティビジネス支援事業助成金、生活クラブ運動グループ福祉事業連合の未来ファンド、そして1口5万円の私募債を発行し、計約679万円を集めて3月の開業に至った。

ぼらんは現在4人の職員（固定給のフルタイム1名・3名は時給）と4人のスタッフ（精神障害、知的障害、サポステ経由で働く若者）、そして6名のボランティアによって担われている。スタッフの労働日数・労働時間も様々で、隔週で5時間から週21時間、最低賃金減額措置を受けている人、ステップアップ雇用制度の利用者など、それぞれの個別の事情に合わせた働き方をしている。現在の事業高は総菜・弁当の販売で月間85万円程度である。ぼらんの事業はまだはじまって間もないが、ここでの経験は今後普遍化していく上での一つのモデルとなり得る。

「やっぱり体験実習して、経験積めば彼らは絶対に一般就労に向かう力もあるし、働けるようになる。毎日じゃなくてもきちんと働けるようになるっていうのは経験してわかっているので、とにかくそういう働き場がいっぱいあればいい。その働き場は、でも、ある程度の規模がなきゃできない。こういう制度を使えばこうできる、この規模ならこれだっていうシミュレーションができるようになるので、既存のワーカーズ・コレクティブにもそれを伝えられれば、1人、2人入れることができるだろうし」

### 3. 課題と今後の展開について

今後の課題としては、ぼらんが移行支援機関として機能できるかどうかにある。この意味では、ぼらんで積んだ経験を生かす次の働き場をどのように描けるか、就労支援センターやサポステとの連携を密にしていく必要がある。

「ぼらんはあくまでも職場ですが、彼らが一般就労に行けるようになればいいなというのが一つの目標です。こういう事業所を1個つくったら、そこに入る人数は決まっちゃっているから、できれば3年間ぐらいで、調理だったらほかのたくさん働けるワーカーズに行ってもいいし、住んでいる所の近所のワーカーズに行ってもいいと思っていて、ぼらんはその人たちの長期訓練の場としても活用してもらおう。タイプによるし、人にもよるから、すべてが機械的にいくとは思いますが、若者はここで十分経験積んで、社会経験も自信持てば、ほかに流れる可能性もできると考えていて、だから、ここが最後の働き場としているんじゃないよと。次に行くんだよっていうふうに思っています。」

また、働く人のおかれている状況に合わせた訓練や雇用の柔軟性も求められるのではないかと。

「常勤が長時間で週32時間の働きが当たり前じゃなくて、働く時間はその人の年齢、体力に応じて働いて、その保障に関しては平等にしてほしいわけよ。だけど、今は、ハローワークも全部、雇用は常勤なので、若者のトライアルも短時間はそんなにないんですよ。そうすると対象にならないんですよ。トライアル雇用を使おうと思ったって、働いていない人が週に32時間来れないんですよ。全然対象にならないですね。だから、やっぱりもうちょっとそういう人たちが訓練を受けやすい、それから、参加の入り口を広げるための政策的なことというのはすごく必要だと思います。」

「ほんとうは短時間ワークで、ゆっくり時間をかけて働いて、訓練的な機能も含めてオーケーという仕組みや制度があって、もうちょっと中小企業でも参加しやすいようにできたら、私はすごく地域が変わると思っているんですよ。」

## (2) 企業組合ワーコレ・キャリア

ヒアリング日時：2009年8月7日

ヒアリング実施者：山口 浩平  
米澤 旦

### 1. 当該団体の概要

この団体は、生活クラブ生活協同組合（神奈川）からの貨物運送に関する受託を中心とした事業を行う、ワーカーズ・コレクティブの一つである。1992年、生活クラブ生協の野菜配達の委託事業をきっかけに設立された。現在の事業高は約2億3359万円、メンバー数は87名、出資金は2750万円である(数値はすべて2008年3月末日現在)。

具体的な事業としては、生活クラブ生協組合員への牛乳配達、同生協デポー（店舗）へのパン・菓子の配達、リサイクルショップを運営するワーカーズの一つである「WE21 ジャパ

ン」のリサイクル品の倉庫・ショップ間の移動などの貨物配送事業、「キャリー倶楽部」という果物を中心とした頒布を中心とした物品販売事業、その他小型家具のリサイクル事業、ミニ引っ越し業などを行っている。事業の受託元別にみると、生活クラブ生協の牛乳配達 が 74.2%を占めるほか、その他生活クラブの関連会社・ワーカーズ・コレクティブ等からの委託が約 20%を占めている。

企業組合としての法人格・一般貨物自動車運送事業の免許を取得したのが 1997 年 3 月、現在は、1 トン車をはじめ、58 台の車両を有している。この取得の資金としては、組合員からの出資、女性・市民信用組合設立準備会(ワーカーズ・コレクティブ等への融資を行う金融機関)からの融資等を組み合わせている。

組織は、生活クラブの配送センターに合わせて、鴨居・川崎・あやせ・葉山・小田原の 5 カ所の「ランチ」が存在し、各ランチから理事が選出されており、月 1 回の理事会で日常的な意思決定を行う。また、各ランチにおいても、月 1 回程度のメンバー全員参加のミーティングが開かれている。

スタッフの状況としては、女性 64 名、男性 23 名、女性の年齢層は 40～54 歳が約 7 割だが、男性は 20 代から 70 代まで、幅広い。男性の役員も 1 名存在している。また、いくつかのワーカーズ・コレクティブはボランティアの参加があるが、キャリーではあえて配置していない。年収分布では、103 万円に満たないメンバーが 30%、300 万円以上が 15%である。また、労務関連でも、業務上、労災保険は設立時より整備していたが、今後の若年層の参加や労働の保障を考えた上で、2009 年からは雇用保険も整備した。特に若年層のメンバーのリクルートに関しては、求人広告に応募してくるケースや、既に働いているメンバーの紹介が多い。

「…すべての業務において支払われる、その範囲でやるんだという考え方でやろうと思っているんです。ある程度、固定の金額の中で何ができるかということで、自分で自主管理、自主運営して、その範囲でやるという。この分配金の範囲で、あなたの役目はこれだけの成果を出してくださいという考え方でやりたいと思っているので、アンペイドはうちにはないですという言い方はしています。」

「…ワーカーズをほかの企業と同じような選択肢の中に入れてもらえることは、やはり大事だと思う。1 年間ぐらいみんなで話して合意を得て、やはり若い人に入ってほしいと考えた場合に、(雇用保険は) 結構重要なポイントじゃないかということです。組織自体を継続することも含めて、人も継続しないと続いていけないんじゃないかということで、そこは思い切って導入しようと思えました」

## 2. 就労支援について

### [若者職場体験実習の受け入れ]

ワーカーズ・コレクティブ協会のコーディネートで、よこはま若者サポートステーションの「ジョブトレーニング」を受け入れている。キャリー全体で障害をもつ人を含め 2 年間で

10名程度を受け入れ、そのうち鴨居ランチでは2名を受け入れている。

「…ここで最後の反省会をやって、僕はこういうことがしたかったんだ、ああいうことがしてみたいんだという夢を語り出すと、サポステの人が「今までそんなこと、あなた、言ったことがないじゃない」とびっくりされる。メンバーに励まされて出ていくので、きっと何か見つけられているといいなという思いだけなんです。」

キャリアを含め、ワーカーズ・コレクティブは、ある意味での「ワーク・シェアリング」であり、働く本人の抱えている都合や条件に可能な限り調整して合わせて、働ける条件を作り出している。そのプロセスが、一般的な雇用と異なって協議の上で決まっていくという所にも特徴がある。

「…だれかがワークシェアできて少し仕事を減らせると、今度は事業拡大ができる。そこでいい循環になってきたのが、うちは大きいですね。昔は、働き過ぎでつらくて人がやめて、人がいなくなって、またたくさん働かなくてはいけないという悪循環だったんですけども、今はそういう意味で仕事を少しずつ減らし合いながら、逆に一時的に収入は減っても、次の事業拡大でまた再生産をする」

### 3. 課題と今後の展開について

今後の課題としては、まず生活クラブ関連の事業のみならず、その他行政の委託事業や独自事業など、配送の能力を生かせる事業への展開があげられる。

「…車のあいている時間を利用して、わりとコミュニティ価格で対応ができるとか、いろいろな時間帯でできるとか、そういう利点を持っているし、そういう意味ではもう少し行政から注目していただけるといいな、と思う。いろいろな意味でもう少し心の通った物流ができるかな、というイメージはあるんです。それはこれから今プロジェクトなんかでちょっとやり始めているところです」

### (3) 企業組合ワーカーズ・コレクティブ つどい

ヒアリング日時：2009年8月4日

ヒアリング実施者：山口 浩平

小杉 礼子

#### 1. 当該団体の概要

当該組合は2006年11月に設立し、企業組合として100%生協の業務委託で、帳合（生協の



注文情報カタログ一式組込)、受注(注文をパソコンに読み取る作業)、インターネット注文(e くらぶ)の電話相談窓口を行っている。設立趣意は、生活クラブ生活協同組合における組合員同士のつながりから、その枠にとどまらない新しい組織を作ることであり、地域社会で働きたくてもなかなか就労できない人(若者、年配者、障害者など)が世代やハンディを超えて、一緒になって働けるような職場作り、ネットワークを構築することを目指している。

設立前は、生活クラブ主導で何度も説明会を開いて人を集め、準備会を作って毎週、代表者が話し合いをし、設立趣意書や就業規則の作成、法人格をとるための準備を行った。設立当初は仕事が円滑に進まず大変であったが、1年間試行錯誤しながら軌道にのせていった。現在、意思決定は総会で行われる。地域会議で出た意見は総会の議論に反映される。就労者90名程度全員が集まるのは難しいため、5つの地域に分かれて地域会議が月に1回(20名程度)開かれ、総会は年に1回開催される。

理事は11名(代表1名)で、全員が有給である。理事手当てが月2万円で、あとは時給制(最大1030円)をとっている。ただし、代表のみ代表理事手当て5万円で月額制をとっており、年収は320万円程度である。理事の任期は2年である。

就労者は90名程度いる。50代と60代が多く、平均年齢は50歳くらいである。障害者は3名おり、うち身体障害者が1名(男性、20代)、知的障害者2名(男性、女性、30代)である。障害者など<sup>35</sup>組合員でない者もおり、その場合は半年契約で都度更新している。組合員の人は、期間を定めずに雇用契約している。

募集は、生協のチラシで行っており、特に履歴書などの審査は行っていない。特徴としては、対人関係やコミュニケーションをうまく築けない人や効率的に仕事をこなせない人が多いが、同組合では生産効率を追及するのではなく、彼らを長い目で育てていこうとしている。

勤務時間は9時半から16時半で、実労働は6時間である。3時間単位(午前、午後)で働けるような仕組みになっているが、多くの人は6時間勤務している。仕事が終わらない時には、残業が2時間程度ある。

## 2. 当該団体の運営・活動状況について

### [財政基盤]

出資金は200万円程度。年商は生活クラブから委託金1億円程度。歩合制のため、生活クラブの組合員が増えれば、仕事量、収入、年収も増える。現在は、景気後退のため組合員は減少傾向にある。設立当初は業務効率が悪く大赤字だったが、1期2期の消費税免税と3期の簡易課税で赤字分は補填し、業務手順の改善などにより運営できる状態になってきた。

---

<sup>35</sup> トライアル雇用でハローワークから入ってくる人もいる。

## [給与体系]

給与は時給制で、A から E までの基準を設けている。試用期間（最初の 288 時間、A 基準）は時給 800 円であるが、その後は仕事内容（基準）に応じて 830 円から 1030 円まで上がる仕組みになっている。試用期間を終え、運営に参加して役割を担うようになると B 基準になり、さらにステップアップすると C 基準、リーダーになると D 基準以上へと移行していく。各基準に定められた項目を一つずつ達成していくと、時給が上がっていく仕組みになっている<sup>36</sup>。また、業務リーダーには、手当を 1 万円だしている。その他、地域会議出席者には千円が支給される。どの基準にいるかは自己申告であるが、担当部署の理事には確認してもらっている。

ただし、時給制のため月額 5000 円程度×月約 20 日で年収は多くなく、自立するのは難しい状態にある。特に、男性は収入面で不安を感じる人が多い。

## 3. 課題と今後の展開について

### [自立できる職場へ]

理想は、同団体で働いて生計がたてられるようにすることであるが、現状では年収が低く難しいため、ここで就労意欲や自信を取り戻し、ステップアップし巣立ってもらえればよいと考えている。

「人と話すこととかも慣れてもらったり、自分の意思表示とかもちゃんとできるようにとか、そういう社会性というものを身につけて少しずつでもステップアップしてもらえるといいんじゃないかと思うんです。私たちも力をつけて、そういう若者もここで食っていけるような職場作りをしていければいいなというのも理想ではあるんですけども、それも時間がかかることですし、その双方でやっていければなと思っています」。

ただし、こちらから彼らに対して何かサポートできるところまでは至っていない。これまでに、20 代の女性が同団体で働き、別のところに就職していった。

「まだいい職場があったらなんて思うけど、こういうご時世ですし、かといって、そういう人たちに、こういういい職場があるよとか、私たちは紹介できないし、そういうシステムが世の中にあるのかしらと思いますしね」。

生活クラブの組合員は比較的、生活水準が高い人が多い。しかし、当組合で働いている者は年収 300 万円未満であり、生活クラブのものは買える状態にはなく矛盾がある。特に 40 歳代、50 歳代は、いい社会を作っていこうという思いを持って、経済面よりも社会参加を重視する傾向にあるが、これから自立し家庭を築いていこうとする若者とはギャップがある。

<sup>36</sup> B と C 基準を一つ取ると時給が 10 円上がり、D を一つ取ると 20 円上がる。

## [子育て支援]

現在、職場で働く人の子どもや地域の人が子どもを預けられる学童ようなコミュニティースペースを運営しはじめている。そこでは、一戸建てを借りて（月5万円）、1時間100円で預けられるようにしている。今後は、こうした地域活動に力を入れていきたいと考えている。

### (4) ワーカーズ・コレクティブ 風車

ヒアリング日時：2009年8月12日

ヒアリング実施者：山口 浩平  
米 澤 旦

#### 1. 当該団体の概要

ワーカーズ・コレクティブ風車は、生きにくさを抱える若者や障害を持つ若者の仕事場として、不登校の親の会のメンバーたちが中心になって、興された事業である<sup>37</sup>。風車の事業開始年度は2008年と、比較的新しいワーカーズ・コレクティブと言える。

風車の事業内容はパーティーやスポーツ、祭りなどのイベントへのリユース食器のレンタルである。また、正式な事業ではないが、いわゆる「ひきこもり」、不登校当事者の親への相談業務も現在のところ無料で行っている。事業開始して間もないこともあり、2008年12月の設立から現在（2009年12月）までの売り上げは100万円程度（経費込）、時給は200円程度である。

#### 2. 支援機関のスタッフの状況

風車では13人がメンバーで、そのうち若年者は5～6人である。若年者以外のメンバーは不登校、ひきこもり当事者の保護者たちが多く、全員が出資を行っている。メンバーの中で障害者手帳を持っているのは5～6人である。それ以外にボランティアという形で4～5人程度が関わっている。ボランティアは、親の会や障害児の会、あるいは不登校の会の関係者であり、週に一回程度、仕事があるときに手伝ってもらう。

風車では従業員に毎日働くことを必ずしも求めていない。それぞれのハンデを認め合い、できることをやっていく姿勢や「その人のペース」で働くことが尊重されている。仕事の受注があるかどうかにもよるが、週2～3日程度、一日2～3時間程度の勤務時間が平均である。

<sup>37</sup> 事業開始の際には、千葉ワーカーズコレクティブ連合会の設立経営支援部の協力を受けている。

「ここなら柔軟に、『あなたのできることで参加してくれたらいい』という、そういう形がとれるわけですね。それとペースも、その人のペースでいいわけですから、調子が悪いときはもちろん休んでもらって、それが普通の会社だったら怠けとか、『あいつは使えないやつだ』とされてしまうわけですがけれども、そういう価値観はここにはありません。その人のできることをみんなで寄せ集めて、力を合わせてつくっていくという、そういう考え方なので、基本的に否定形がない。こうだったらだめとか、競争もないし、みんなそれぞれハンデの種類も違うので比べようもないし、それぞれができることを持ち寄って、助け合って、補い合ってつくっているということですね。」

また、同様の趣旨で、代表が強調するのは、その人の境遇や状態を認めることのできる「居場所つき」の働き場という点である。

「居場所つきの仕事場、仕事つきの居場所みたいな。引きこもりとか不登校のことを全然隠さなくていい、否定的に言われないでいられる安心感というのがあって、それ以外の障害のこともここだったら言いやすいですね。『これは私はできないからお願いします』というのがすごく言いやすいです。そういう状況があることが、働きやすいと思います。今、家にいる人でもそういう場所だったら働けるとい人もたくさんいると思うんです。」

### 3. 外部機関とのつながり、連携

他のワーカーズ・コレクティブや、連合会、生活クラブからの支援は小さくない。生活クラブ生協千葉のイベントでの仕事を受注しており、また、営業戦略の相談、仕事先の紹介などの支援も受けているという。

また、事業開始の際の土台となったのは「登校拒否を考える会・佐倉」という親の会。この会を介して、風車の共同代表は知り合うことになり、事業開始の出発点となった。また、メンバーの若者は「ネモネット」<sup>38</sup>という県レベルのネットワークから参加している人が多い。

事業開始においては、様々な事業を検討したが、誰にでも参加できるということと、最近の環境への意識の高まりをみこして将来性があると判断し、山梨県のリユース食器ネットワークの本部である NPO「スペースふう」を訪問し、リユース食器のレンタル事業を始めた。「ふう」は全国で5事業所を展開しており、女性たちの手ではじめられた「ふう」の働き方は、ワーカーズ・コレクティブに近いという。「ふう」を本部として「風車」はその千葉支部ということになる。ノウハウの提供を受けたり、食器の融通などを行っている。

行政からの直接的な支援は今のところないが、様々な助成金に応募し、助成が受けられれば、事業の安定性が増すと代表は考えている。

<sup>38</sup> ネモネットは、不登校・ひきこもりのサポート団体のネットワーク、若者、親の交流会やサロン、合宿、相談業務などを行っている NPO 法人である。

#### 4. 課題と今後の展開について

「風車」の課題は、開設当初ということもあり、年商が必ずしも十分でなく、時給も高くない点である<sup>39</sup>。例えば、男性は見学に来るが、実際に働くことは少ない。これは、「風車」での収入だけでは、生活できるだけの賃金が確保できないからではないかという。

でも一つの考え方として「風車」が次第に育っていき、少なくとも給料が5万円程度になれば、障害者年金などと組み合わせて、ぎりぎり生活することができる。また当事者としても自分で頑張れた代償として受け取ることによって自信がもてる可能性もある。そのために、各自治体や学園祭、小規模なパーティーなど事業開拓を行っている。

同席した当事者：「すごい張りが出てきます。いただいたお金と、自分で頑張れたお金とは全然違って、自信も出てくるし、親もすごい喜んでくれるので。」

設立においては、食器や、食器洗浄の機器の購入など、大きな初期費用への投資が必要であったが、その際には代表者やメンバーからの出資金（150万円）と、WAM基金からの助成金（200万円程度）<sup>40</sup>で賄った。また、事業所は住宅街の中の一軒家であるが、この建物は共同代表の一人が購入したものであり、そのため、事業体への家賃負担は現在では発生していない。逆に言えば、初期投資に一定の費用が必要な分、同様の事業を同時に複数行うことは簡単なことではないという。

#### 5. その他

行政に対する意見としては、「風車」のような「働きにくさ」を抱える当事者を雇用する事業体に対して、設立期における重点的な支援が必要ではないかという意見が聞かれた。

「私たちのようにスタートに設備費など、結構何百万もかかるころには積極的に助成してほしいです。最初の二、三年ぐらいはどんどん食器も買わないといけないし、設備も増やしていかないとけない。もっと大きい仕事をとろうと思うと滅菌乾燥機ももう1台ぐらい必要になってくるし、二、三年は助成が欲しいなと思います。そういうところに積極的に助成していただくというのも、それ自体が就労支援、言いかえればもうれた労働力の発掘にもつながると思います。」

また、労協が委託する千葉県の若者自立塾とも友好的提携関係にあるが、基本的には「訓練して一般企業に送りこもうという考え」はない。むしろ、当事者は『ひきこもりはダメ人間』という偏見によって苦しみ、動けないでいるのだから、「引きこもり」に対する偏見をな

<sup>39</sup> ただし、ビジネスモデルを参考にした「スペースふう」でも、1年目、2年目において時給はゼロであり、4年目でようやく400円から500円程度だった。そのことを考えるならば、「風車」の実績は低いとは言えない。

<sup>40</sup> WAMとは独立行政法人福祉医療機構のことを指し、医療関連団体や福祉関連団体への支援を行う独立行政法人である。

くすほうにお金を投資したり、病気やハンデと共に参加できる職場が成功し、継続していくことに対しての助成金を出すほうが、「引きこもり」当事者への支援のためには、ずっと現実的で効果的な使い方ではないかという意見であった。

「いすとりゲームの練習をさせるのではなくて、だれでも座れるいすを増やしていきたい。この場をぜひとも私たちは成功させたいと思っています。普通のおばさんがやっているんだから、ほかでもこういう場が増えていって、少しでも社会が生きやすくなっていく一助になればいいなと思っています。」

## (5) ワーカーズ・コレクティブ 轍グループ協議会

ヒアリング日時：2009年8月19日

ヒアリング実施者：山口浩平

木村祐子

### 1. 当該団体の概要

当グループは、1988年に生活クラブ生協戸別配送業務を生活クラブ組合員が立ち上げた組織、轍世田谷準備会で受託したことから始まっており、現在8組織法人（企業組合）で運営している。生活クラブ生活協同組合・東京からは東京全体の6割の組合員への宅配、倉庫内作業、事務作業、広報宣伝等を委託されており、生活クラブ東京とは単なる一事業者と委託元の関係ではなく、互いをパートナーとして位置付けている。グループ全体のビジョンは、「働くことに希望を見いだせる社会を創造する」ことであり、若年層の就労問題を解決することを目指している。また、今年で設立20周年になり、次世代への組織継承、及び専門性・プロ意識を高めて、組織強化していくことを目的に「轍経営理念」となる「消費材配達のプロ宣言」を検討中である。

総労働者数は約225名、うち正式メンバー（企業組合組合員）が150名、アルバイトが75名である。年齢構成は第1世代である50、60代が全体の2割程度で、20、30代の若手が多い。第1世代は生活クラブ組合員活動をしてきた主婦層で占められていたが、現在は第2世代である30～40代の男性（ハローワークその他一般求人媒体で来た人材）が代表になりつつあり、彼らに「ワーカーズ・コレクティブとして、どのように組織を作り、人を育て、リーダーシップをとっていくのか」を教育している段階である。ただし、第2世代は第1世代とは違って、生活クラブ運動のように強い問題意識をもって入ってきておらず、主体的に問題を解決し活動していこうとする態度が薄い。彼らをいかに教育していくかが課題となっている。若手への教育や支援は、研修（リーダー人物伝講読、現場課題ケースメソッドでの問題

解決力育成、コミュニケーション力育成など）を頻繁に行うなど充実しており、リーダーの育成に力を注いでいる。

「轍メンバーは、この仕事（価値感や方向性が明確な生活クラブ生協の消費材を扱う）をしているというだけで、何か自分の信念っぽいものができているかのような気になっているが、それは違う。ワーカーズ・コレクティブであり、多くの若者が働く轍が優先的に解決しようとする社会問題のテーマは就労問題だと思っているので、食や、環境、福祉、などの問題ももちろん重要ですが、就労（特に若者）問題解決という切り口で、轍の独自ビジョンをもち、意識づけていきたいなどは思っています。が、いかんせんハローワークなど一般的な求人媒体を通して、当たり前ですが、就労を目的に来た人たちなので、そもそも仕事を通じて、社会に目を向け、そこにある問題を解決していく主体として存在するという意識が希薄ですね」。

景気の変動にともない人材の確保には苦勞してきた。以前はハローワークのみで募集していたが、人手が集まらず、ウェブ、折り込み、フリーペーパーも使用している。一般社会的に就職率のいい時期には、正社員やアルバイトの募集をかけても集まらず、派遣会社に頼るなど試行錯誤を繰り返した。人材確保のための工夫は、雇用形態にもみられる。当グループのある組織では、3年以上正式メンバー（いわゆる正社員）で働いた者は、正式メンバーとアルバイトの間に位置づけられる準メンバー制度を使用することができる。この制度では就労者の家庭の事情を考慮して、時給を上げない代わりに、責任のともなう仕事を減らし、仕事を継続できるようにしている。しかし、仕事の幅（種類）やポストが限られていることもあり、ある程度仕事のできる者は同団体で成長し、より高い目標をもつため数年で離職する傾向にある。

## 2. 当グループの運営・活動状況について

### [財政基盤]

当グループ所属組織の財政基盤は、生活クラブ生活協同組合・東京からの業務委託料（戸別配送業務全般）である。2008年度、8団体の総事業高は9億785万1千であった。事業拡大を図るためには、生活クラブからの受託範囲を増やし、生活クラブ組合員拡大や世帯当たり利用高を上げていくことが考えられるが、人力的にも能力的にも限界がある。

グループ全体の運営は各組織（8団体）から委託料比率で会費を徴収している。機能は生活クラブとの協議、各組織業務・組織運営支援、人材育成（研修、学習会、各業務担当者会議開催）、HPの管理など総務的機能集約、などがある。

### [給与体系等]

採用の仕方や給与体系は、組織ごとに構造が異なるため統一されておらず、模索中である。評価制度を導入している組織は1組織のみで、10年前から評価チームを作り、業務を項目別

に細分化したものとリーダー能力、数字目標達成度、意欲、組織運営能力を点数化して評価している。こうした評価は、本人と面接して納得度を高めたいうえで、一時金に反映させている。

### [就労困難者の受け入れについて]

当グループでは、若年層の就労問題の解決を目指していることもあり、若者自立支援 NPO と連携して就労困難者に対してアルバイトや無償で数か月働くなどのかたちで就労の機会を設けている。これまでに 3 名の若者を受け入れており、1 人は他で就職し、2 人は現在も当グループで働いている。仕事内容は、配達業務だと難しいが、倉庫の作業であれば受け入れやすい。

しかし、フリーターやニートの若者を積極的に受け入れるには、給与、社会保障の加入、個別支援対応など、現状の受け入れ体制の点で難しい。特に、第 2 世代が育っていない状況では、就労困難な若者を社会人として教育し、自立させていくような体制・環境が整えられていないため、不安が残る。

「今、轍以外のワーカーズは、第 1 世代がまだまだ頑張っているところがほとんど、おばちゃんたちですよ。・・・おばちゃんたちの若者への接し方というのはやっぱりお母さんの。社会とのつながりに不安を感じている子たちにある程度はいいんだけど、そうすると家庭とそんなに変わらない。不遇な環境のなかで育った子とか、他の仕事場で理不尽な思いをして傷ついて、ニートやフリーターになってしまう子もいるから、そういう子にとっては最初はいいのかもしれないけど、でもそれもやっぱり一定時期を越えたらある程度厳しいなかで社会人として育つよう指導していかなくちゃいけないと思いますが、見ているとどうもそれが難しいですよ。・・・だから、きちっとした社会人として市民として、さらに仕事をする組織人としてまで、育てていくということ、少なくともこの生活クラブ関連の団体の中でできるかどうかと言えば、非常に難しいかな」。

また生活クラブ東京では、2007 年に全国の生活クラブ生協生産者団体生活クラブ親の会を対象に「若者自立就労支援に関する関心度と活動協力可能性」についてアンケート調査を実施している。サンプル数は 123 団体、回収数 49 団体である。この調査によれば、若年層の就労問題について関心をもっている団体は多い（26 団体）が、「若者自立就労支援に関する取組の実績、あるいは計画の有無」については、39 団体が「取組み実績、計画はない」と回答しており、就労困難者への対応はほとんど行われていない。ただし、「就労体験の受け入れ可能性の有無」については、22 団体が「可能性あり」、18 団体が「可能性なし」と答えており、若年雇用の問題を解決しようとする姿勢はみられる。



### 3. 課題と今後の展開について

#### [キャリア意識について]

若手就労者が専門性や当事者意識をもちながら仕事ができるような環境（組織）にしていこうと努力している。生活クラブとはパートナー関係であり、ともに生活クラブ運動を進めていく轍に対しては、非常に配慮してくれているので（他業者に委託する方向性を現在はまだもっていない）事業体でありながら、競争がなく、責任の所在が不明確で、組織的に甘い状況ができてしまう。いかに自己管理し、当事者意識を持ちながら、仕事の質を向上させ、成果をだしていくかが重要である。

「配達を漫然とやっている人が多いけど、実はそれなりの専門性を獲得していることなんだという意識を持ってやるかやらないかで蓄積される能力は全然違いますよ。…（省略）…何でも専門性を持って、さらにレベルアップしていくっていうことを意識してやれたら結果が違います。誰でもできる仕事かもしれないけど、自分としては質を高くする」。

また、比較的規模の小さい企業・団体でもキャリア開発、形成意識について考える研修を取り入れていくべきである。実際、当グループでも第1世代のキャリア意識を高める研修を行う予定。

「今、モチベーションを上げるのは、お金でもない、ポジションでもない、自分の先をどうつくっていくかっていうところが見えるかどうか重要だと思っています。キャリアというのは、仕事を通じての自分の人生設計だと思いたいますが、そういう発想が[中小企業では]まだまだありません。…（省略）…今までを振り返り、今を考え、これからを考えて、自分がどうしていきたいのか。先が見えて、今が変わるのです。自分を見つめる、こんな教育が今まできちんとされてこなかった、これがほんとうに今の若者自立就労支援の問題にもすごくつながっている気がしますね」。

## (6) 日本労働者協同組合（ワーカーズコープ）連合会／労協センター事業団

ヒアリング日時：2009年7月2日

ヒアリング実施者：小 杉 礼 子  
米 澤 旦

### 1. 当該団体の概要

日本労働者協同組合（以下労協と表記）は、介護事業や指定管理業務、清掃業務などを行う「働く人々・市民が、みんなで出資し、民主的に経営し、責任を分かちあって、人と地域に役立つ仕事をおこす」協同組合である。失業者の仕事づくりの活動から始まった。労協の中心に位置するセンター事業団は、「全国連合会の直営店をつくって、そこで新しい事業のモデルや運営の仕組みをみずから連合会がつくりながら、各地域に知らせ広げていこうということで始まった」。

労協は仕事づくりの際に、地域社会に貢献する事業を起こすことを課題とした。これは、設立期の中心であった失業対策事業の労働者が、「怠け者」として周囲の人々からネガティブなレッテルを貼られてきたという背景がある。労協では、そのような状況に対して、地域に必要とされる公共的な「仕事づくり」を行うことで自らの活動の正当性を確保しようとした。

「途中から、住民から後ろ指、指されるような存在ではなくて、せっかくそういう公共的な仕事をやっているんだから、ほんとうによい仕事をして、住民からも支持されて、それが制度を守っていこうという大きな世論にもつながっていくような取り組みにしようということで、途中から労働条件だとか、制度の問題以上に、自分たちの仕事そのものをほんとうに地域に役立つものとして高めていく〔ような仕事づくりをすすめた〕。」

地域に貢献する事業として、地域福祉事業所が作られた。地域福祉事業所は3層構造の事業体であり、共通して行う介護保険事業（第一層）、元気高齢者づくり、子育て、若者、障害者などの地域の福祉総体にかかわる事業（第二層）を行うとともに、および市民による生活全般に関わる様々な活動・交流の拠点（第三層）として機能する。現在では、300か所程度が活動している。

現在、地域福祉事業所を中心に労協センター事業団は（2008年見込み）約115億円の事業規模の団体となっている。

### [若年者支援と労協]

若年者支援に関して、90年代からフリーターや学歴の低い若者が労協で働くという例は少なくなかった。それに加えて、2000年代においては、地域福祉事業所の活動の一環として若

年者支援が行われるようになった。具体的には、職業訓練、若者自立塾、サポートステーションの受託などである。

労協の事業所のなかで、若年者の職業機会・訓練機会の提供も行われており、労協以外の事業者が運営するものも含めて自立塾の卒業生やサポステの体験実習を労協が受け入れる例は少なくない。労協が受託する千葉県の自立塾の卒業生の四分の一は労協に就職している。受け入れる労協の事業所側も配慮しており、負担についての不満は聞かれていない。また、組合員の関わり方は、一般企業のそれとは違うという感想を持つ若者は少なくないという。

「受け入れてくれる人たちの接し方というか、かかわり方は、ちょっと企業、普通の、企業といってもいろいろありますけれども、彼らが経験してきたそれとは明らかに違うという感想はみんな持っていますね。」

ただし、現在のところ、就職困難の若者を地域の福祉事業所で直接採用するというルートはいくつかみられるものの、あまり多くはない。また、就業訓練や生活訓練を行ったあとで、継続的な就労につながってはならず、出口での仕事づくりが課題になっている。その際に、労協では自立支援を受けた若者が自ら事業を起し、支援の必要な若者にサポートを行うことに期待をかけている<sup>41</sup>。

そのような、仕事づくりの際には、氏によれば、同じような立場にある若年者が仲間関係を保ちながら働くことが重要であるという。そして、そのような仲間関係を保ちつつ働くことを可能とするのが労協の働き方の長所であるという。

「親の会などとサポステにしても、塾にしても、これは企業で雇用されるのも全く同じなんですけど、ばらばら出ていくというのは、それなりにやっぱりリスクなことで、一方で、せっかく塾やサポステで仲間が初めてできたというか、この仲間関係が仕事というのでまたばらけてしまうんじゃなくて、せっかく3人、5人というふうに、こいつらとだったら一緒にやれるというふうに思える関係ができているのであれば、そこがグループで仕事をつくる。それを周りが応援するということで、サポステのネットワークだとか、自治体だとか、あるいは今、一番そこにコミットしているのは、保護者の会というか、親の会ですけどもね。そういう人たちの力もかりながら、一つの仕事を組み立てていくというようなことができないかなということは今、考えて、試行しているということですかね。」

## 2. 支援機関のスタッフの状況

働く組合員には、一般組合員と事務局員という二つの職種に分かれている。センター事業団全体の組合員数は3758人（2008年10月現在）であるが、そのなかで、150人程度が事務局員である。一般組合員とは地域福祉事業所など、労協の現場で働く労働者を指し、事務局

<sup>41</sup> 若者の仕事づくりに関して、現在、労協では新しい業種に参入することを目指しており、その際には、第一次産業への期待が大きい。

員は、全国異動が前提となる「事業、運動を全国的に広げたり、進める特命を帯びた職員の集団」を指す。

事務局員への入職経路は新卒が6割程度で、残りは地域の事業所の組合員が、事務局員になる経路もある。事務局員の募集は本部が行い、一般組合員の募集は事業所、あるいは地域の事業所を統括する事業本部が行っている。現在では組合員は子育て分野を中心に若年化が進行している。

また、労働者は介護業務に携わっていた労働者が子育て分野に移動するなど、業種間の転換を積極的に労協は推進している。子育て、就労支援、高齢者介護などの公共的なサービス分野は、「人に対応しているがゆえに、それに即したもう少しすそ野の広い専門性」が必要であるという認識があるためである。

「むしろそういうことの中に、この働き方のよさというか、この組織における一人一人の成長というか、ステップアップという言葉あんまりぴったりこないと思いますけど、仕事と自分の関係を高めていく場面ととらえている面があって、例えば清掃の現場で働いていた、言ってみれば清掃婦の人が、事業所として、さっき言ったヘルパー講座をやったんですね。ヘルパー講座を自分も受けて、もう60過ぎていましたけども。それでいろいろ介護の知識を勉強して、それで同じ病院の委託の仕事で患者さんの送迎の仕事に携わるようになって、その患者の送迎の仕事の過程で孤独死された利用者がいて、そういった人たちのほんとうにひとりぼっちにしないための仕事や地域づくりをやらなきゃいけないということで事業所を立ち上げて、ヘルパーになってという人もいますし。」

サポート体制としても、そのような「すそ野の広い専門性」に基づいた包括的な支援体制が必要であると考えている。例えば子育て支援と若者支援などは連携し合い、包括的なサービスの提供が必要であると考えられている。

働く組合員は組合員として出資が求められる。出資金は一口5万円で一人あたり月給の2カ月分が目標出資金として設定される。出資金は合計で12億円程度となっている。

給与は、事業所ごとに決定され、配分の割合は異なる。配分を決める際に、事務局員については扶養手当などの支給はあるものの、一般組合員の場合には生活給は現在のところ考慮には入れられていない。

労働者は、必要条件を満たせば、社会保険にはすべて加入している。労働者協同組合の理念としては、雇用関係ではなく協同の関係で労働に参加することが求められるが、法制度との不一致のために、現在では理事長が労働者を雇用しているという形式をとっている。労協では、労働者協同組合法の制定により、雇用関係を結ばずとも各種の社会保険に加入できるような制度整備を求めている。

### 3. 外部機関とのつながり、連携

労働者協同組合の収入の6割は自治体からの委託事業が占める。指定管理者制度による児童館などの運営や公共施設の管理などが中心である。

また、地域との関わりとして、社会連帯委員会という「直接仕事ではないけども、一人の市民として、地域で必要な解決しなきゃいけない活動を、自分らが話し合っ、市民にも呼びかけて一緒に活動する組織」が整備されている。このような活動は、組合員による月あたり数百円程度の負担によって支えられており、この委員会の活動によって、地域の外部団体と連携し合い、地域の問題の解決が目指されている。

また現在のところ、実現されてはいないものの、今後の課題として、地域の住民が出資して事業活動を行うという構想がある。この背景には今後展開する若者支援などの事業に働き手としてかかわるであろう層の持つ資源の問題がある。これまでの、介護分野などで働き手となるような主婦層は比較的自由になる資金があったため、出資金が集めやすかった。一方で、若年者はその元手となる資金に不足する場合が少なくない。そのような場合には地域の人からの出資が認められれば、事業活動が行いやすくなる。ただ、現在の出資法ではこのような形での出資は認められていない。

### 4. 課題と今後の展開について

労協で働く上での課題には、賃金を高めて生活できるだけの賃金を支払えるような仕組みを構築していくこともある。そのためには、ひとつには個別の労働の質を高めることが必要であり、例えば、専門的な医療機関の清掃にも対応できるような専門化が求められる。また、先に述べた労働者の多能工化も有効であると考えられている。

また、バーンアウトの対応も問題になっている。仕事に熱心な事務局員のバーンアウトが見られ、その背景には、近年、労協の注目度が上がり、組織外部からの期待にこたえようとするなかで、委託についての企画書の作成など、事務局員への負担が増していることがある。

### 5. その他

行政への希望としては、入札の際などに、社会的な課題解決を図っている事業体への配慮が必要であるという意見が聞かれた。効率化を優先するのではなく、社会貢献も評価に含むべきではないかという意見であった。と同時に、行政に頼るだけではなく、市民も自覚を持って社会問題に対応することが必要だという認識であった。

「だから、何でもかんでも公共事業を安いところに出すとかということじゃなくて、そういう、若者だけじゃなくて、社会的な課題との関係で、今ある公共事業をどのように位置づけて、だれにどう任せるかということがもっと広がっていいという気がしますけどね。」

## (7) 栗東事業所 ふくろうの家

ヒアリング日時：2009年8月17日

ヒアリング実施者：櫻井純理

小杉礼子

米澤 旦

### 1. 当該団体の概要

「ふくろうの家」は、1999年に設立された労協の事業所の一つである。弁当の製造などを行う食の部門、介護ヘルパー講習を行う職業訓練事業、介護ヘルパー事業、学童クラブの委託事業を行っている。

もともと、滋賀県栗東市には、1992年頃に設立された生協の物流センター内で、配送物の仕分けを行う労協の事業所があった。ただし、その事業所は、地域に広がっていないという課題があったため、現在の「ふくろうの家」の管理者である事務局員が、地域福祉の仕事を担当する地域福祉事業所を立ち上げた。最初、ヘルパー講座を開講し、その卒業生と共に6～7人でヘルパー派遣事業を開始した。また、物流センターにあった不採算部門であった食堂事業が閉鎖される際に、その管理を地域福祉事業所へ引継ぎ、食の事業も始めた。2004年には生協の物流センターが閉鎖することになったため、一部のスタッフを引きついで、現在地に移転した。その後、2004年に職業訓練事業などを開始した。

### 2. 支援機関の運営の状況

#### [若者の就労支援]

「ふくろうの家」による若者支援には二つの側面がある。一つは、ふくろうの家の事業の一つであるヘルパー職業訓練であり、もう一つは、「ふくろうの家」の他の事業で、若者を受け入れる場合である。

介護ヘルパーの職業訓練を若者が受講するケースは少なくない。その際には、訓練をただ行うだけではなくて、弁護士を招いて労働法の講座を開いたり、介護に関連する映画を見に行くなど、心を解きほぐすための工夫を行っている。ただし、不況期の現在(2009年8月)においては、定職を持たない若者というよりは、これまでは、派遣や製造業など比較的安定的な職業に就いていた失職者が受講者になることが増えた。また、訓練生の中には、うつなどの病気を抱えた人や、障害を持つような人も少なくない。

一方で、ふくろうの家の各種の事業で、若者を受け入れるケースがある。そのなかの女性の一人は、卒業後も組織では働きづらいということで、「ふくろうの家で」受け入れている。受け入れる際には働いている同僚のサポートが果たす役割は小さくないという。

「最初来たときは…『私普通のところで働けないの。人とうまくやれないの』『家が薬局をしていて、家の手伝いはできるけれども、組織で働けない』と言いながら、卒業をそのまましたんですよね。しばらく農家の手伝いに入っていたけれど、辞めて、突然来て少し修行したいと言うから、700円ぐらいで働いてもらっていた。徐々に徐々にちゃんと働けるようになって、今15万円ぐらいはあるんじゃないかな。だから、あそこの組織〔ふくろうの家〕で働けることが一般社会で通じるかという、最初はやっぱり女性ばかりだったから、いろいろ人間関係で悩んではったけれども、乗り越えてきはった。…ちょっとくさったりして。乗り越えてきました。それはやっぱり周りにいる女性軍たちが辛抱強いので、いろいろ怒られた後、Aさんなんかからも、やっぱりお姉さんみたいな感じでいちいち注意されたりして、口やかましく言ってくれるから、今は朝7時半に一番に来てトイレ掃除して、年配の人が来る前に食器の準備をしてという働き方を自分で、言われずにもうやるようになりました。」

このような若者支援に関して、労協では、若者が「成長することに価値を置いている」という。同時に、就労支援に関して、「ふくろうの家」の管理者は、一般企業への就労が望ましいとする考え方と距離をとっている。

「私たちがいつも話している。労協は、成長することに価値を置いてくれているんですよ。私たち自身もそれを受けてきたから。恩返ししているんですよ、若者に。」

「障害者の就労支援においては、いずれいいところに就職するために作業所を経てというのは違うんじゃないかと思っているんです。最初は卒業していけと思っていたんだけど、ここでそれだけ頑張るんだったら、ここでもいいんじゃないか、甘い、優しいところばかりじゃないから…。」

その一方で、ふくろうの家で、全ての卒業生の若者を受け入れられるということではできず、卒業が望ましい若者もいる。訓練者の中には態度があまりよくない人もおり、そのような訓練生は卒業してもらいたいという。「ふくろうの家」では、厳しく怒ることができないためである。また、パニック障害などを抱えているため、「ふくろうの家」では十分にケアできないような事例もある。事業としてはバランスも重要で、ケアが必要な人ばかりでは採算が取れない側面もある。

## [スタッフ]

「ふくろうの家」の従業員数は15人であり、そのうち常勤職（厚生年金へ加入）は6人である。非常勤職は9人で、その中には扶養家族のような働き方をしている人が6人、および、高齢者で年金の受給者が3名いる。

非常勤職の給料は8万円程度である。学童クラブで固定給が支払われる人は15万5000円～17万、時間給の人は800円程度である。それ以外の給与は勤務開始当初が750円で、開始後3年後に780円になる。これ以上の上昇は現在の売上では難しいという。

労協は、事業所単位に人件費や物件費の決定権が事業所に完全に委譲されているわけではなく、賃金を変更するためには、稟議書を通さなくてはならない。ただし、労協の経営指標を達成することができれば、一時金を支払ったり、給与を上げたりすることができるようになる<sup>42</sup>。

「ふくろうの家」の収入だけでは、家族全体を養うことは簡単ではない。労協では、全国採用枠の事務局員と、現地採用の組合員に分かれるが、事務局員には家族を扶養するだけの給与が支払われるが、現地採用の組合員は給与だけで自立して生活することは難しい。例えば、「ふくろうの家」で働く、ある男性の若手の職員は実家から自立して生活することが出来ず、低い給与のままで仕事を続けることに関して、悩みを抱えているという。

### [財政基盤]

「ふくろうの家」の収入は、食の関連事業が 2500 万円、学童クラブ運営の委託事業が 1200 万円、職業訓練の委託事業は 800 万～900 万円、ヘルパー派遣事業は、600 万～700 万円程度であり、全体で 5000 万円程度の売上がある。

### 3. 労協における若者就労の一例—「尼崎都市美化推進企業組合」B氏

ふくろうの家では「尼崎都市美化推進企業組合」（以下尼崎企業組合）のB氏も同席した。B氏は 20 代後半から 30 代前半の若手の労協の職員であり、労協で、若者がどのように就労しているのかがわかる一例と考えられる。

B氏が事務局長として勤務する尼崎企業組合は労協連の一つ事業所であり、30 年以上前に、失業者の仕事起こしを目的に作られた団体である。近年では、ヘルパー講座、介護事業所、高齢者向けの賃貸住宅の事業を行っている。

B氏は、体力的な負担の大きな道路工事のアルバイトを辞め、その代わりに比較的負担の小さな尼崎企業組合で勤務を始めた。最初は「遊べる金あればいい」という感覚だったが、徐々に「責任を持たされる」ようになったという。当初は、労協の仕組みは分からなかったが、労協連の専務と話をしたことをきっかけに、労協の理念と実態が離れているのではないかと疑問に思い、各地の労協の事業所へ出向を希望した。

「バイトで入ったんですよ。友達が草刈りのバイトをやってて、それで 1 日 7,000 円で入ったんです。僕はそのときは、自分の給料、幾ら欲しいってあまりなくて、とりあえず遊べる金があればいいという感覚でしか働いてなかったんで、そういうことで入ったんです。そういうことでずっとやってたんです。だんだん責任を持たされ出したんです。だから、一応、だんだんなって行って、ほんとうに僕が、こういう仕事をしたいとかでここまで来たんじゃないって、流されるままやってきて。」

<sup>42</sup> ただ、経営指標が達成できている場合には日常的な給与が低いことが多く、そのバランスをとることが難しいという。



労協の特徴の一つは、「人を成長させることに重きをおいていること」であるという。そして、その際に、全国の事業所からのサポートがある点が強みでもある。労協では、全国単位の労協本部が機能しており、各事業所の収益が悪くてもそれを全国で支える仕組みがある。また、経営ノウハウについても、事業所間でサポートしあうという仕組みが存在する。

「そういうことが現場にもやっぱり伝わってくるし、自分たちがやれてるのは、ほんとうだったらやれてないわけですね。一事業所が普通の会社みたいに、そこだけで成り立たそうとした場合、やれてないことが全国の支えでやれているというところが、さっきも言ったように人を成長させるところに重きを置いているところにつながって、役割を与えられるし、とことん最後まで信じてもらえるのを、すごく働いていて僕は感じるんですね。」

その一方で、B氏が、理念と実際のギャップをきっかけにして、各地の事業所に出向を希望したところにも見て取れるように、労協が必ずしも理想通りであるわけではない。例えば、労協では理事会が全国で一つしかなく、必ずしも分権的なシステムにはなっていないという。ただし、それでも、幹部の人達が信頼して現場や若手に仕事を任せていると感じるという。

B氏は二番目の出向先の宮城の事業所<sup>43</sup>で、若者サポートステーションの新規事業を開始した。そこで、「働かなきゃいけない、だけど何をしたらいいかわからないという状況」にある若者たちに対して、職場体験の場を作り出した。その一つは、市の公園の清掃業務であり、それまでシルバー人材センターに委託されていた仕事の一部を受託した。また新規の体験就労の受け入れ先の開拓も行った。しかし、サポステの業務から職業訓練が外されたために、このような事業は行えなくなった。

そこで、B氏は、農家を家族に持つ若者の利用者が多かったこともあり、畑を借りて、農業を通して仕事を作る活動の道筋をつけた。B氏はこの事業に可能性に見出している。また、そのような仕事づくりの際には、若者がグループになることの効果も小さくないという。

「〔農業による仕事づくりは〕僕は突破口になると思ってて、そのことで農業に就職するんじゃないくて、そういう過程で、これだけ頑張ってもこれだけしかお金が入ってこないのかとか、こうやったらお金ってついてくるんだとかいうことを自分で体験してもらって、やっぱりこんなお金にならないことは割に合わないんでやらないです、普通に就職探しますとなってくれたらそれはそれでいいし、こういう働き方をしたいと思ってくれたらそれでもいいし。そこにきっかけになってほしいなと思って。」

「20人集まったときはすごくみんな、よくしゃべるし、前向きにやるんだけど、一人一人になった瞬間に途端に前に進めなくなるんです。一人一人が社会に出ることになると。このメンバーだったらできるのかなと思って、そのメンバーを1つの会社じゃないけど組織にしてみたらどうなるんだろうと思ってやろうとしてるんですよ。」

<sup>43</sup> 最初は青森で食関連の労協の事業所で一年間働いたが、そこではあまり上手くいかなかったという。

#### 4. その他

厚生労働省への要望としては、若者サポートステーションで橋渡し訓練ができるようにしてほしいということと、若者の就労支援を体系化することが必要であるということであった。また、就労訓練も1か月は短いので、少なくとも3、4か月は必要だという意見も寄せられた。

### (8) FUSSA 地域福祉事業所

ヒアリング日時：2009年8月25日

ヒアリング実施者：櫻井純理  
小杉礼子  
木村祐子

#### 1. 当該団体の概要

2007年から指定管理制度（5年間）のもと、福生市の児童館（3館）、併設の学童クラブの運営・管理を特定非営利活動法人ワーカーズコープのFUSSA 地域福祉事業所が受託している。FUSSA 地域福祉事業所は、児童館運営の事業を受けることを前提に2006年に設立した。立ち上げ時のスタッフは7名で、そこから募集をかけて採用を行った。募集は、ハローワークや新聞、HPなどを用い、そこに出資や理念について記載するようにした。職員全員がワーカーズコープの組合員であり、新しく採用された人には労協の歴史、理念、方針などについて伝える研修を必ず組み込んでいる。

スタッフは常勤、非常勤職員を含めて40名程度である。熊川児童館の常勤職員は4名、武蔵野台児童館5名、田園児童館4名であり（計13名）、残りが非常勤職員である。年齢層は、20代後半から30代が半数以上を占めており、比較的若い層が多い。労働時間は、常勤職員が1日8時間労働の週5日、有給が半年で10日。非常勤職員がシフト制で1日、5～8時間である。非常勤職員には、短時間で働く人（10数名）と常勤職員になるためのステップとして働く人がいる。職員の人数は、自治体ごとに異なるが、指定管理のもと「〇名以上の常勤を置きなさい」などの最低条件が提示されていることが多い。また、職員の場合、福生市では児童厚生員、児童指導員、保育士、教員免許、幼稚園教諭のいずれかを持つ有資格者を採用している。

## 2. 当該団体の運営・活動状況について

### [財政基盤について]

財政基盤は、自治体から受託している事業の契約、年間約1億2000万円（児童館・学童クラブ3館含む）でまかなっている。金融機関から融資を受けるなどはない。その他、子育てに関する事業に応募して助成金をつけていく計画を進めている。

全国的に見ても指定管理費の予算が非常に厳しい状態にある。

予算の交渉は継続するが、合わせてワーカーズコープとして、地域のニーズやテーマに合った地域福祉の仕事起こしを本格化していきたい。

「今後は、全国的に見ても公共の事業の財源である自治体の税収は減っていくだろうと思っています。そうなったときにも、予算が維持されたり向上していくように、市民に認められるような仕事の質を追求していきたい。」

### [給与体系・人事査定について]

給与体系は、常勤職員が固定給、非常勤職員は時給制となっている。常勤職員の給与は、通常、労協の場合は事業所ごとに異なるが、東京都では子育て事業部（ワーキングチーム）が子どもの事業で指定管理もしくは委託で働く場合の給与体系を統一で決めている。一時金を出すか出さないかの意思決定については、事業所のリーダー達からなるワーキングチームが数十カ所の事業所の経営の合算と個別の事業所をみて、支給の方向性を役員と共に決定する。

児童館で働きながら生計を成り立たせたいと希望する人は多く、常勤職員は人気が高い。ただし、一般的に子どもに関わる分野の仕事は経済的に厳しいところが多く、職員の給与が低い傾向にあるため、一人の収入で子育て家庭を支えていくのは難しい。今後、法整備や自治体で公務労働と同一労働であればある程度の同一賃金を保障するような制度や法が制定されれば、給与体系も変わってくるだろう。

責任者になるには、働いている組合員が認められることが重要となる。本人や他の組合員との話し合いを重視しつつ、最終的に館長や本部長が決定する。

### [就労支援]

ワーカーズコープでは、就労の難しい若者を研修や職員として受け入れることもある。清掃、物流、食、子育て支援、高齢者・障害者福祉と事業分野が多岐に渡るため、受け入れる分野も多い。しかし、子育て分野の福生の事業所としては、まだ受け入れができていない。その理由として、生きづらさを抱える若者にとって子どもたちの支援が難しいと考えてきた。しかし、この間、児童館を運営する中で、若者の抱える問題や課題は、子どもたちの生きづ

らさの延長線にあるという認識をしている。そのため、今後は研修等も積極的に受け入れた  
いと考えている。

### 3. 課題と今後の展開について

#### [財政基盤の課題]

指定管理は期限つきであるため、継続して事業所を運営していくうえで課題がある。そこ  
で、当事業では事業所の存続、経営の向上等を考慮して、指定管理の事業の範囲だけでなく、  
それ以外の事業や仕事を担えるように計画している。

「指定管理は期限つきです。そういったなかでやはり地域のニーズにあった取り組みをしてい  
かなければならないと思っています。つまり地域が、児童館が必要というか、ワーカーズコー  
プが地域に必要と認めてくれない限りは、例えば指定管理の更新も難しくなる。・・・(省略)・・・  
また児童館から見えたテーマを、地域に貢献できる仕事に繋げていく。・・・そういったこと  
が事業所の経営改善や全組合員経営を深化させていくことだと思っています。」

また、制度や児童館ができることには限界があるため、地域のニーズに配慮してさまざま  
な事業を取り込んでいきたいと考えている。例えば、他市では欠食児童のための配食、子育て  
世代に対して夜間保育やホームビジティング(家事援助)の事業が行われている。ただし、  
事業の拡大には経営問題が派生するため、さまざまな機関から助成を受けたり、他団体と協  
力しあうことが必要になってくる。

今後、自治体との予算交渉はますます厳しくなると予想される。しかし、一番重要なのは  
市民がどれだけ当団体を必要としてくれるか、そして、当団体が市民のニーズをどれだけ理  
解して取り組んでいるかである。

「今、全国で指定管理で出ている案件も上限金額を設定していたりとか、非常に厳しくはなっ  
ていくだろうと思います。ただそのときに一番重要なのは、市民がどれだけうちを必要とし  
ているのかということと、うちも市民をどれだけ理解しているのかということだと思っ  
ね。」

したがって、子どもに関する事業の拡大は行っていきたいが、ビジネス化を進めたいわけ  
ではない。運営者と市民が相互にコミットし合いながら、事業を行っていきたいと考えてい  
る。

「私たちとしては、こういう子どもの現場をサービス化ではなくて社会化をしたい、市民化を  
したいということも全面に据えています。すごく象徴的な話で言うと、子どもビジネスという  
言葉を使う事業体もあるんですよね。子どもは僕らにとってはビジネスではないと思っ  
ていて、

やはり公共というのは市民の財産であり、市民が生かしていくものだと思うんですね。それは、運営者と市民がどう一緒になってやっていくかということに尽きると思うので、そこは単純にうちがこういうサービスを提供できますよ、ということは、言えない。例えば地域懇談会を開きますとか、地域の人をこういう事業に招きますとか、一緒にここはつくりますとかという企画提案をしています。ここが多分大きく[企業と]違うところかなと思うんですけど。」

## (9) 芝山城福祉事業所（労協若者自立塾）

ヒアリング日時：2009年9月11日

ヒアリング実施者：小杉礼子

### 1. 卒塾者の「仕事おこし」について

卒塾者が主体的に参加する「仕事をおこし」にとりくんでいる。第一が、労協センター事業団が取り組んできた「菜の花プロジェクト」の一環として始めた事業で、具体的には菜種から絞った油と地域企業から集めた廃食油を基にバイオディーゼル燃料を作るリサイクル事業である。

芝山でのこの事業は、本自立塾が立地する町の町長・副町長との懇談の折に、卒塾生の就職がなかなか進まないという話をしたところ、町のほうでは町内の遊休農地の活用を考えており、その接点から生まれた。

調べてみると、空港のテナントやホテル、機内食工場などでの廃食油の量はかなりあり、また、多くが廃棄していた。社会貢献という意味もあるので協力いただきたいと依頼してまわり、廃食油を提供してくれる企業を確保した。

事業として立ち上げたのは本年4月で、事業を担っているのは3人である。一人は労協本部から配属された経験がある人で、事業の責任者である。他の2人は当自立塾の卒塾者である。うち一人は、卒塾後、労協のスタッフとなった人、残る一人は敷地内のグループホーム<sup>44</sup>に滞在している卒塾者である。

仕事は、依頼先企業に缶を置いて廃棄する食油を入れておいてもらい、これを週に3回から月2回程度、量に応じた回数でトラックで回収し、しばらく寝かせて不純物を沈殿させて取り除く。これを専用のプラントに投入してバイオディーゼル燃料をつくるのだが、バイオディーゼル燃料を作る段階には、現在申請中の農水省の助成金が下りてから入る予定である。この助成金は、バイオディーゼル燃料の品質改善のための調査研究事業に対して下りるもので、3年間にわたり助成される。これにより300万円の装置代金の半分がまかなえることになっている。今はその装置を借りる形で、運転の研修をしているところである。この仕事は、

<sup>44</sup> 卒塾者向けの宿泊施設で、月5万程度の生活費の納付が必要。卒塾後に、同地で求職活動を続けていたり、アルバイトをしている若者が滞在している。

助成金がつく3年間は食べていけるだけの仕事になる目処が立っている。

第2は、まだはっきりした形になっていないが、スポットで清掃の仕事を始めている卒塾生が4人のチームがある。

労協では清掃事業を各地で行っているが、そうした現場では、スポット的に人が必要になることがある。自立塾では、そうした現場で塾生を1日だけでも働かせてもらえないかと交渉して、機会を作った。若者の側も、最初は清掃と聞くと毛嫌いするところもあったが、病院とか施設の清掃を何回かやると、結構奥が深いということ知り、これを仕事にできたらおもしろいっていう若者が増えてきていた。

清掃に加えて、ヘルパー2級の資格を持っていることを生かして、独居の高齢者の方などのちょっとした用事、例えば、庭の草を刈るだとか電球を交換するだとか買い物だとかもできないか、「清掃とヘルパー2級を持っていたら仕事になるんじゃないかな」ということで、ハウスクリーニングなんかも今ちょっと勉強して、1つの仕事にできたらおもしろい」と話をしていたところ、本格的にやってみようかと名乗りを上げた若者が4人いた。今は、この4人がチームをつくって、各地で清掃の研修を受け、月に何回かの仕事をこなしている。今後、労協の現場での定期清掃を任されたり、さらに、地域の施設や病院に営業に回って、清掃の仕事ができればいいと思っている。

月収は今のところ3万円とか4万円程度であるが、自分たちで仕事を広げていけるというおもしろさを感じ始めているようである。

さらに、第3には、地域の農業の手伝いをする「援農隊」という構想がある。これまで菜の花を植えて菜種油を採るプロジェクトなどを行ってきたが、その際、地域の農業関係者の方にいろいろアドバイスをいただいたり、指導いただいたりしてきた。現在、農家の高齢化が進んでおり、例えば、近所のスイカ農家ではスイカが重くて収穫できないから今年でやめるといっている。こうした担い手不足の現状を目の当たりにして、基本的な収穫だとか田植えのお手伝いだとか、そういったことならできるのではないかと「援農隊」の構想を進めている。農業は、経験者の方からは食べるには10年以上の経験が必要だと聞いている。農業だけでやっていくというのは難しいと思われるので、農業の手伝いと清掃を組み合わせながら、いろいろな事業をやっていくということを考えている。それに向けた研修を、月に何回かやっているところである。研修は、卒塾生が集まる機会としてとらえており、「家に戻って閉じこもっているようだったら、一緒にやってみないか？」ということ呼びかけている。参加者は増えており、今後、サポステの通所生にも声をかけていくつもりである。

卒塾者がバイオディーゼル燃料などの事業に携わっていること自体が、就職がなかなかすすまない現在、塾生や他の卒塾者にも影響を与えているという。

「塾の敷地内でそういう、いわゆる作業とか仕事をやっていますので、塾生だったり卒塾生の方が見ているわけです。実際に廃油を回収しに行ったり地域の人とBDF（バイオディーゼル

燃料) のやりとりをしたりという姿を見てかどうかはわかりませんが、何か、『あ、可能性があるんだな』ということに、夢とまではいきませんが、希望を見出しているのかなというのを、最近になって感じています。」

「1人だったら絶対にくいついてこないと思いますし、やろうとは思わないと思うんです。コミュニケーションとか対人関係に、どちらかという苦手な意識を持っている若者が多くて、やっぱりこれもチームでやるということが1つ、大きな力になっていて。・・・社会に1人で飛び出すっていうんじゃないで、だれか知っている人と、信頼できる人と一緒に仕事をやるということが多分、モチベーションになっているんじゃないかなと、それはすごく感じます。」

## 2. ステッピングボードとしての働き方

卒塾後最初は労協の現場で働き、そこで自信をつけてから、一般企業にということでもいいんじゃないかと考えている。これまで、卒塾生のうち15人が労協の現場で働き始めたが、うち3名がすでに別の会社で正社員となっている。

一人の例を挙げると、自信がないと常々口に出していた30歳を越えた人で、卒塾した後に就職活動をしてなかなかうまくいかないようだった。自立塾のフォローアップとして電話で近況を尋ねており、上手くいっていないことがわかっていて、たまたまその人の住所に近いところで労協の現場が空きがあったので、生協の宅配の仕事で一日3～4時間の仕事だったが、どうかと誘ってみた。しかし、最初は「ちゃんと働きたいから」と断られたが、何度か話すうちに、このままじゃまずいと本人も思ったようで、やってみようということになった。

現場のほうには、卒塾生だということも含めてその方がどういう方か理解していただいて、その上で受け入れてもらった。作業は丁寧な方だが時間がちょっとかかってしまうということがあったが、周りの人が理解してくれていて、フォローしてくれた。そのことが本人はともうれしかったようで、最初は「1カ月だけです」と言っていたのが、1年ぐらい続き、現場のリーダーにまでなっていた。そこで、労協の組合員として、正規に働いてみないかという声かけをしたところ、彼は「いや、自分の力を試したい」ということで一般企業に自分で応募し、2カ月ぐらいはかかったが、見事に就職を決めた。今、彼に聞くと、労協という現場でちょっと自信がついて、その自信のもとで就職活動をしたから上手くいったと話してくれた。そうした自信をつける場が、非常に重要だと思う。

「少し時間をかけて経験をしていって、そこで自信をつけていかないと、やっぱり難しいなと思います。塾の3カ月でそれができれば一番いいのですが、そこまでは当然できないですから、塾の後にまた経験、体験というのがメインで、何かプログラムがあれば、もっと自信を持って社会に出ていけるのかなと思うんです。これは、3カ月では無理なことだと思う。」

### 3. 労協での受入可能性

現場で受け入れられるかどうかは、現場の責任者が見て決める。本人の意欲と周囲の理解で可能な場合もあるし、判断が難しいときはしばらくボランティアで来てもらって、それから決めることもある。職場に入って、全く仕事にならない方、つまり、対人恐怖だったり精神的な疾患ですぐにいなくなってしまうたりというような方の場合は、受入できないこともある。

自立塾側でも見きわめをしており、今までに現場から断られたケースというのではない。

「対人恐怖を持っていたりという方は現場の仕事はちょっと勧められないので。そういう方の次の段階としては、この「仕事おこし」で始めている事業に、私たち知っているスタッフと共に仕事を覚えていくということは可能かもしれないと思っています。

若者の就労支援というのは、労協の現場すべてで行っていくということを位置づけていかなければいけないんじゃないかというような議論もしています。今までも介護が必要な方とか高齢者とか、そういう困っている方、うまく生きていくのに難しい方たちと一緒に仕事をおこしてしてきたというのが、労協の一番大きな特徴だと思っています。」

「綱渡りといえば綱渡りなんですけれども、今の仕事おこしも清掃だけでやっていこうと思うと難しいので、とにかくあの手この手で仕事を増やしていこう、拡大していこうというふうに取り組んできた。それが多分、僕なんかは結構働きがいにもつながっていたりするの。待遇は決して高くはないですけども、そういった働き方が一方で社会にあってもいいのかなと思っています。」

## (10) 自立支援センター まめの樹

ヒアリング日時：2009年9月25日

ヒアリング実施者：山口 浩平

小杉 礼子

米澤 旦

### 1. 当該団体の概要

自立支援センター「まめの樹」は労協の事業体の一つであり、平成19年から、障害者自立支援法の就労継続支援A型と就労移行支援の二種類の支援事業を行う団体である。

主な事業は、公園や公的施設等の清掃事業である。また、平行的にモップや雑巾などの清掃用具を加工し、用具を他の労協の清掃事業所へ販売する事業や、労協本部の会議やシンポジウムの際の資料の印刷などを行っている。

「まめの樹」では、もともと、就労支援を主にした団体ではなかった。ただ、当初行って



いた清掃事業で、知的障害者と一緒に働いており、その関係で障害者ヘルパー講座を開いたことがあった。それをきっかけにして、障害者の就労状況の厳しさを知り、障害者を対象にした就労支援関連事業を開始した。就労支援の開始当時はヘルパー講座や、東京しごと財団からの委託訓練を行っていたが、就労訓練だけでは就労につながらない人達への支援が必要だと認識し、自立支援法の枠組みを利用して、本格的に継続的な就労支援事業を中心とした事業編成を行った。

## 2. 支援機関の運営の状況

### [若者の就労支援]

若者について、労協のサポステから見学という話は来ているが、実際の受け入れはまだ行っていない。関係事業所の利用者、アルバイト経験しかない若者の受け入れ（現在は1名）は行っている。

現在の受け入れ者は1月からアルバイトとして働いている男性である。それまでアルバイトとしての経験しかなく、社会人としての知識が不足しているということで、家族から受け入れを依頼された。現在は、週に1、2回のペースで他のアルバイトとかけもちしながら「まめの樹」でアルバイトとして働いている。当人が掛け持ちをしている他の職場は、人と接する機会が少なく、人との関係が中心となる「まめの樹」のような就労支援の現場とは異なるという。

また、過去には、高校を中退した女性の受け入れも行っていた。彼女は、関係団体から受け入れが依頼された。彼女は、清掃業務に従事していたが、気分が波があり、欠勤も多かったという。現在は「まめの樹」を卒業し、働きながら夜間の学校に通っている。

「まめの樹」では一時的に受け入れた若者を、外部の事業所へ就労移行させるような試みは、現在では行っていない。ただ、労協の事業団内部でもいろいろな事業所があるため、当人が興味を持った事業所へ研修・紹介することは可能だという。現在、受け入れている若者は、「今後、一緒に就職活動していくような流れになる」と考えている。

ただし、「まめの樹」自体は大規模の職場ではないので、大人数を受け入れることは難しい。また、若年者支援についてのノウハウの蓄積も多くなく、受け入れた際には、試行錯誤しながら、当人と関わっている。その際には、採算をとるという経営的側面は度外視しており、ボランティア的な側面が強いという。

「この部分〔若者の受け入れ〕に関してはほんとうに経験よりも思いみいたいのだけでやっている事業所なので、一度、かかわってしまうと、とにかくどうしたらいいかを日々、考えている状態で、そういうところは経営は度外視みいたいな形にはなっていますね。ほんとうにボランティア的なかわりはしているんじゃないかと思います。」

## [障害者の就労支援]

障害者は、身体、知的、精神の3障害とも所属しているが、精神障害者の割合が高い。障害者へは、当初から最低賃金以上（現在は平均5万円）を支払っている。就労移行支援事業は開始して1年足らずであり、利用者のなかで就労した人はいない。ただ、就労継続支援A型の利用者のなかに、一般企業に就労した人は4名いる<sup>45</sup>。

障害者の受け入れは、基本的にハローワーク経由である。応募者のなかで、選抜して採用するが、その際には、就労継続支援A型では基本的に、毎日仕事に「来れる、来たい」人を対象にしているため、能力というよりは、仕事に対してやる気のある人を採用する。「まめの樹」では、仕事自体が厳しいところもあるので、採用基準も他の事業所と比べると厳しいかもしれない、という。

一般企業への就労者や、委託訓練を受託していた時代の卒業生を集めて、茶話会のような形で、月に1、2度、ストレスを発散する場を設けている。このようなアフターフォローを行う背景には、一般企業への就労者が人間関係で悩み、就労が続かないケースが多いことがある。「仕事自体はできる方でも、人間関係がやはり難しい方がほとんど」であるという。

## [スタッフ]

「まめの樹」には、現在、A型事業で20人（精神13人、知的6人、身体1人）、移行事業4人（精神4人）24人の障害者の利用者がおり、健常者のスタッフは、常勤4人、非常勤1人である。労協では本部に所属する事務局員と各事業所に所属する組合員の区別があるが、健常者のスタッフは全員、組合員である。基本的には30代が中心である。

健常者への給与は基本給が17万円で、それに加えて生活給（経験給や家族給）が支払われる。基本給はセンター事業団全体で基準があり、経験給は事業所の業績との関連で金額が決まる。経験給の決定方法は、まず、事業所側が介護福祉士、社会福祉士の資格、あるいは、経験年数への手当てについて賃金改定書を作成し、改定による経営状況の変化を指標化したうえで、労協本部と折衝し、許可をもらうという手続きをとっている。

「まめの樹」ではスタッフの満足度は高く、退職するスタッフもこれまでのところいない。ただ、現在の経営規模からすると、スタッフ数は現状で限界である。アルバイト的な就労は可能であるが、常勤職員の増員は、安定する事業を探して、新しい事業を起こさない限り、難しい。

## [財政基盤]

収入面では、労協本部や自治体からの委託事業である児童館や清掃の委託事業で月120万円程度の収入があり、障害者自立支援法のもとの就労継続A型事業、就労移行支援事業の

<sup>45</sup> 現在では、法定雇用率の達成のために一般企業は積極的に障害者雇用を進めているという。求人はとりわけ事務補助の分野が多い。

委託で、170万円程度の収入がある。合わせて290万円程度である。

本部以外の受注は、「まめの樹」の位置する豊島区区役所との受注関係があり、公園清掃を4ヶ所受託している。公園清掃の契約は区役所の障害者福祉課、公園緑地課の両方に掛け合って、事業開始一年目から契約することができた。最初は3ヶ所であったが、交渉し、現在では1ヶ所増やすことができた。契約受託のポイントは何度も、足を運んだ熱意にあったのではないかと考えている。それ以外に自治体からの受託として、ポスティングやシール貼りという単発の仕事もあるが、単価が安いこともあり、採算はとれないという。

公園清掃の契約は、一年契約になっていて、随意契約という形をとっている。「まめの樹」は自治体と緊密に連絡を取り合っており、月に一度、書類を渡しに行く際に、合わせて現状についてのコミュニケーションをとり、不法投棄などのトラブルがあったときには、必ず連絡をとるようにしている。地域住民の評判も悪くなく、地域住民からの声が行政に届くことも少なくない。また豊島区の場合には、自治体が委託先の努力を評価するような運用をしており、行政側も月に3、4回程度は、現地に行って、仕事内容をチェックしている。

障害者利用者の給与は総額110万円程度であり、健常者スタッフの給与は総額100万円程度である。その他の経費は、36万円程度の家賃を含め、80万円程度ある。収入が290万円程度あることを考えると、一見、採算がとれているように見えるが、実際は、売上の20%程度（まめの樹の場合は22万円）を、労協本部に支払わなければならないという労協のシステムを考えると不足している。その不足分は、労協本部からの人件費補助と、家賃補助で賄っているという現状である。

### 3. 課題と今後の展開について

「まめの樹」の課題の一つは、常勤職員の過剰な仕事の負担を発生させずに、普通の生活を送れるようにすることである。利用者も多様であるため、仕事の負担が大きくなり「抱えきれなくなってしまう」こともある。労協本部では、おそくまで残業するようなケースも見られるが、そうならないように、メリハリをつけていきたいという。

「何人か受け入れてくると、一人一人が特徴のある方ばかりなので、利用者さんなんかは特に、やはり抱えきれなくなってしまう部分はすごくあるんですね。ですので、職員を新しく今、補充したりですとか、ちょっと職員体制を見直したりですとか、そういったことをして、役割分担をして普通の生活はできるようにというのが今の目標なんですけれども、本部の働き方なんかを見てみると、やはり夜遅くまで残ったりという現状が続いていますので、そういったところのメリハリは事業所的にはつけていきたいというのが第一前提でありますので、すべてを注いでボランティアをするという形〔は避けて〕のバランスはとらなければいけないなどは考えながら。これから家庭を持って両立させていくのが課題と思っていますが、なかなか難しいですね。」

第二に、行政向けの事業の限界がある。豊島区の仕事は単価が安く、区が自分たちでやらないような低条件の仕事が委託に出される状況にある。また、自治体の委託先は、基本的に区内の業者に限定されることが多いことを考えると、他区との契約はあまり現実的ではない。

そのため、「まめの樹」ではもうひとつ新しい事業を何か起こせないか、検討中である。また、これまで名刺作成などの事務補助業務は、労協本部からの受注が多かったが、積極的に外部の一般企業や、社協向けの受注の拡大を図っている。また、清掃事業の拡大も検討している。

第三に、「まめの樹」が利用する制度の不安定さとの付き合い方が課題になっている。労協の職場の清掃事業の多くは、労協の各事業所が指定管理者制度のもとで行政と契約して成り立っているが、指定管理は契約期間が終わると、管理者が労協以外へ変わる可能性がある。指定管理者が変更しても、清掃の「まめの樹」への委託継続の交渉を現在行っている。交渉の際には、障害者支援の重要性を特に強調して交渉しているという。また、収入の6割程度を占める、就労支援事業の土台である自立支援法の今後の見通しの不透明さも懸念の一つである。

#### 4. その他

厚生労働省へは、第一に、雇用能力を開発するような訓練事業が、廃止されることなく定着することが要望として挙げられた。事業への補助金が、次年度は削られるのではないかという不安のなかでは、安定した事業が難しいという。第二に、自治体でもなるべく、仕事を外注に出すことが、労協のような事業体の事業の安定につながるのではないか、という意見が寄せられた。第三に、自立支援法の安定について、就労支援事業の枠組みが残るような改正が望まれるという考えであった。

## (11) フレッシュステップ関西

ヒアリング日時：2009年7月16日

ヒアリング実施者：櫻井純理

山口浩平

木村祐子

### 1. 当該団体の概要

当該団体は、2005年10月よりNPO法人として設立。スタッフは、理事長、理事、事務局長、監査役が各1名、会員6名の計10名で、全員が65歳以上である。定年退職後のボランティアでの仕事であり、メンバーの前職は、メーカー、商社、不動産、銀行など勤務先はさまざまだが、職務としては労務や人事を担当していた。キャリアカウンセラーやキャリアコンサルタントの資格保有者もいる。

NPO活動の収入はなく、必要な経費はスタッフの寄附金で賄っている。スタッフのなかには商工会議所のジョブカードサポートセンターで働いている者もあり、そこでの給与を寄附金に入れるなどの工夫をしている。1年間の活動費は120万円程度である。勤務状況は、必要に応じて勤務する形式をとっている。

活動内容は、未就職者、失業者の就職支援と雇用機会の拡充を目的に活動しており、現在は、後者のテーマを重視している。今は雇用数を確保することのほうが重要である。

「今はもう就職支援というテーマではなくて、これも大事なんですけれども、それより、いかに雇用を増やすかというテーマのほうが、ものすごく大事ですよ。必死に今飛び回っているのは、厚労省が今始めたジョブカードという制度があるんですが、商工会議所が担当しています。それを今手伝っていると。それによって雇用、正直言って、去年から始まって大体70社ぐらいで協力企業を得て。…(省略)…今年は4月から来年の3月まで、何とか100社、頑張ろうと。100社あれば、少なくとも100名近い雇用は生まれるはずなんです。そっちに[雇用が]生まれれば、だれが行こうと、私どもが就職支援するかしらないにかかわらず、だれか働けるわけですからね。そっちに今、必死に力を注いでいます」。

### 2. 就労支援について

就労相談は無料で、相談者は枚方市だけでなく、大阪広域から1年間に150名程度来る。相談者は、新聞記事をみたり、噂を聞きつけてメールや電話で問い合わせしてくる。電話は、最終的に携帯に転送されるため、電話番号がいなくても対応できるようになっている。相談者の属性は、女性、30代前半、高卒が多い。

最初の面談では、約1時間使ってこれまでの経歴、やりたい仕事などについて聞き取りを行う。それに基づいて、応募書類、履歴書の書き方を指導し、面接訓練を行っている。相談

者は週1ペースで相談に訪れる。スケジュールは、応募書類、履歴書を3週間で作り上げ、4週目には面接の訓練を終えて、翌月から具体的に応募活動ができるような状態にしている。

「まず、職務経歴書なり応募書類がほとんど書けていないというのが実態ですね。・・・履歴書でも、汚い字で書いてきますけどね。それはそれとして、応募書類はほとんど書けません。ですから、そこをどうやってしっかり作り上げていくかが、ポイントにはなると思いますがね。」

求人情報は、本人の希望と仕事のマッチングを十分配慮したうえで、以前からハローワークの案件をネットで探して使用している。ただし、ハローワークとのネットワークはない。

「求人情報ですか、もうハローワークのしか使ってません。ハローワークが一番実はフリーターには合います。ネットの情報とか、あるいは求人誌の情報は、フリーターには合いません。…(省略)…実際に我々がかわったフリーターも、ネット、求人誌から自分で探して応募してますけれども、90%の確率で落っこってきます。…(省略)…向こうが求めている中身と、フリーターが応募する希望とのギャップだと思いますね。ハローワークの案件であれば、大体勤が働きます。これ、こいつにいける。『行ってこい』といって、大体行かせちゃいます。」

スタッフの多くは、民間企業で長年働いた経験を持ち、なかにはキャリアカウンセラーとして就職支援を行ってきた者もいる。それゆえ、マッチングについてはスタッフの長年築き上げてきた勘が働き、成功に導きやすい。探す雇用形態は、あくまで正社員である。雇用先は中小企業が圧倒的に多く、とくに零細小企業が多い。

「ネットでハローワーク案件を探して行って、これと思ったら、本人に朝、電話します。『何番何番、とれ』と言って、それで持ってこさせます。そうしたら、これ行け、これ行けてやります。ただし、探し方にノウハウがあるかもしれませんね。接して、その人間はこれはやばいな、これ行けるなというのが。・・・これは長いことやっていた勤かもしれません。」

就職後の追跡や相談は基本的には行っていないが、就職後に「仕事を辞めたい」といって相談に来る者もいる。就職後、1年以内が最も離職したがる時期である。

「1年以内が大体やばいですね。1年超えたら、大体落ち着いてくるし、逆に自分で自信があって、ひょっとしたら、自分で頑張っているのかもしれませんが。ただ、1年、半年以内というのが多いですね、やっぱり。一番多いのは1週間か2週間です。すぐ、やめたいって言てきます。」

また、商工会議所がジョブクラブ事業(年長フリーターの常用就職支援)を受注しており、同団体のスタッフもこの事業に協力している。そこでの実績は、第1期6割、第2期8割、

第3期3割、第4期7割が正社員になっており、全体で6割を達成している。

### 3. 課題と今後の展開について

#### [支援内容について]

フリーターで正社員を目指す人の多くは、履歴書がそもそも書けていない場合が多い。しかし、ハローワークやジョブカフェでは、一人に多くの時間を割くことが難しく、就職できるような履歴書の書き方やコツを教えるまでには至っていないのが実情である。そのため、多くの若者が最初の段階（履歴書作成）でつまづいているにもかかわらず、そのことに気づかずに就職活動をしている。フリーター支援では、年に数回のセミナー開催がよく見られるが、全体に向けた支援のみでは成果があがりにくい。履歴書の具体的な書き方を始め、一人一人にきめ細かく、継続的な支援をすることが有効であろう。

「『とにかく応募書類が大事や、書けたらもっといで、ちゃんと出来るまで何べんでも付き合  
うぜ。』が大事です。『応募書類をしっかりと書きなさい。見本、これや。本、これ。』・・・と渡  
して、・・・あとは本人任せ、それでは無理です。書けないんですから、もともと。」

#### [交通費]

ハローワークやジョブカフェに行くには交通費がかかるため、失業者にとって交通費の負担は大きく、通うことが難しい。交通費の支援について、検討する余地がある。

「失業した若者でお金がない人は、なかなかあそこ[遠いハローワークやジョブカフェ]にお金  
使ってまで行こうというふうに思わないのが多いなというのは、実感なんです。」

#### [ネットワークの構築]

就労支援の実績をあげるためには、市町村、行政（ハローワーク、ジョブカフェ）、その他  
機関（NPO など）とネットワークをつないでいき、相互で情報や資源を活かし合えるような  
仕組みを構築すべきである。現時点では、そういったネットワークがうまく機能していない。

### 4. その他

#### [職業能力の訓練や教育について]

職業能力訓練や教育の必要性については、実行性のある内容を慎重に考えていく必要があ  
る。製造業に限らずサービス業でも、必要とされる人材が高度なスキルを持った少数の人た  
ちとそうではない大多数の人たちに二極化される傾向にあり、従来のような技術（スキル）  
伝承がいらなくなってきた。つまり、一般的な、スキル、職業能力、資格といったもの  
が以前よりも重視されなくなっており、今までのような汎用的訓練が本当に必要かどうかは  
検討していく必要がある。また、現場では数カ月～半年程度の汎用的訓練よりも自分の企業

に合った訓練や経験を重視する傾向にあり、必ずしも今までのような職業訓練が就職に有利に働いているとはいえない。

「コンピューターや数値制御装置などに伝承されてきた技術が置き換えられ、そんなレベルじゃないところで、もっと高いところで、企業が能力を求めている。今までのような能力はもう要らんよということだろうと、これは。」

「学校で[訓練を]半年やらせます。さあ、免許を取りました。使いものになるかという、多分ならんと思います。実際にそういう学校を卒業した方を一生懸命頑張ったけれども、企業さん、見向きもしません。」

## (12) きょうと NPO センター

ヒアリング日時：2009年7月16日

ヒアリング実施者：櫻井純理  
山口浩平  
木村祐子

### 1. 当該団体の概要

当該団体は、1998年に設立し、翌年にNPO法人化し、現在は指定管理者（5年間）の1期目であり、市民社会のさらなる発展を目指した多様な事業を展開している。具体的には、NPOの基盤強化、市民社会の創造、他セクター、研究機関との交流・連携などの事業がある。

職員は正規の職員15名、嘱託3名であり、アルバイト2名、その他、事業に携わっているボランティアの人数は60名程度である。職員の年齢は二極化しているが、比較的若い職員が多い。若い職員は、同NPOで定年まで働こうという意志はなく、現職をキャリアの一ステップとして位置づけている。そのため、それぞれが多様な事業をとおして、社会に必要とされるような人材に成長できるよう努めている。彼らは、もともと市民活動、社会活動に関心があり、インターンとして入ってきた人や活動上で出会った人で構成されている。職員の学歴は、半分以上が大学院を修了しており、高学歴である。職員のなかには、働きながら大学院に通っている者もいる。

労働時間については、残業代が出せないため、残業はせず、多く働いたら代休をとるような仕組みにしている。裁量労働制に近い環境になっている。給与については、NPOのなかでは高い方である。給与体系は一応あるが、職員の生活状況（結婚）などを考慮して融通することもある。

職員の定着率は高い。同団体では、「組織のなかで相当ビジョンをぬりかえる作業とか、



ミッションをいろいろ確認していく作業を大切にしている」ため、中長期にやりたい仕事をみすえて取り組んでいる。

## 2. 事業・活動内容

### [財政基盤]

収入は年間約1億円程度。指定管理料（京都市市民活動総合センター）が約6000万円、民間からの調査研究受託・講師派遣依頼などで約780万円、その他補助金（災害ボランティアセンター）、助成金（市町村振興協会）、寄付金約200万円などがある。

### [就労支援]

4年間、長期ひきこもりの人たち（40代、50代）のための当事者の親の会と連携し、当事者（数名）に社会復帰のための支援を当事者団体と寄り添いながら行ってきた。具体的には同団体で仕事を提供し、それをこなしてもらう。一般企業のような働き方ではなく、当事者に応じて就労日数や時間を変則的に設定し、就労のためのステップとなるようなプログラムを展開している。

「社会的に今みたいに引きこもりとかいう言葉もなくて、ただ単に怠け者とか、変わったやつとかいう形で時代的に葬り去られて、病院に行っても病気じゃない。だから、何のケアも、社会的なケアを受けずに30年間引きこもっているような方がけっこう社会におられるということに…気づいた。…（省略）…ほんとうに遮断されているなかで生きておられるという方々が結構おられるんだということに気づいて、そういう人たちの社会復帰とか仕事というところにどうアプローチしていったらいいかということ……取り組んできました。」

「何となく言って、（当事者が仕事を）やろうかなというところまで、三、四ヵ月かかったりするんですけど、そういうことを親御さんたちと丁寧にやりながら、実際に出てきてもらって…（省略）…現実的に……職業訓練なんていうレベルじゃないので、ここに来るのに汗をびっしょりかいて、緊張して来るという感じなので、来ることに慣れてもらって、コミュニケーションがとれるようになっていくということをやっている。」

同団体では、当事者に合わせながら丁寧なやりとりをしており、当事者団体とは純粋な関係性が築けている。インセンティブ型のプログラムでは、就労させやすい人を囲い込んでしまったり、一律に支援するため「プログラムが合わない」、「年齢があわない」、「実施場所まで行けない」人たちは排除され、成果主義に走りがちになるが、同団体ではそういったことはない。NPOが行う支援は、社会的に注目されていない人々のなかにも支援の必要な人たちがいることを把握し、一人でも多く救えるよう支援につなげていくことが大切だと考えている。

「ある程度マスで、それで解決、成果が出ているんだったら、それはそれでいいと僕は思うんです。ただ、それですべてが解決するのではないというところが重要で……。そういうところにいかに NPO として機動力を持てるかということも僕らもいろんな NPO に言っていないと、非常に危険なんです。」

#### [職員の相互派遣について]

現在、自治体と NPO 間で職員の相互派遣を行っている。役所から NPO への派遣はこれまでも行われてきたが、NPO から役所への派遣は珍しい。すでに、3名の職員が派遣されている。NPO 側にとっては、行政の仕組みなど知らないことが多すぎるため、こうした派遣によって学ぶことは多い。

「お互い、我々も公共空間を再編していこうという、地域公共人材という観点でいくと仲間だと。…(省略)…今後共同して、協力してやっていけることがあるかもしれないし、なれ合いにならずに、いい緊張関係を持ちながらお互い信頼関係を持てるためには、そういう人事交流なんかも1つだよねと。」

こうした相互派遣は、貴重な交流となり得るが、比較的小規模である NPO 側の負担は大きい。NPO は職員の人数が少ないため、仕事のできる人材が役所へ行ってしまうと、その人の仕事を穴埋めする人がおらず、NPO 側のコスト負担感は高まってしまう。

### 3. 課題と今後の展開について

#### [キャリアパスについて]

NPO 業界の問題でもあるが、NPO で働いた後のキャリアパスがあまりない。NPO で働いた経験をもつ若者を公共人材として、NPO 以外の場（企業など）でも働けるような仕組みづくりを京都の地域公共人材開発機構と一緒に考えている。キャリアパスの問題は、組織の活性化の観点からすれば、単に NPO の問題だけでなく、企業（特に中小企業）でもみられる。キャリアパスが実現すれば、優秀な若者が NPO で働きやすくなるだろう。

「僕らのところにも働きたいと結構メールが来ますけれども、ある意味情けなくもあり、ある意味現実でもあるのは、やっぱり最終的に親が反対しているんです。…(省略)…たとえば、保険証がないとかいうことも現実的には判断材料として大きくて、そんないかげんなところ勤めたらいかんとかね。そういうのも含めて、10年後にこうなるんやということがあると…(省略)…許される可能性があるんですけど、やはりその先がなかなか見えないと、特に優秀な若い子たちがどんどん逃げていっちゃって、非営利セクターに残っていないという寂しい現象を僕らもいっぱい見てきているので。」

### [成果測定について]

対人援助の領域では、当事者の環境がそれぞれに異なるため、一定の基準で単純に成果をはかり、管理していくことが難しく、業績評価型には違和感がある。援助者の力量をつけ、質を上げていくのと同時に、援助者に任せていくような仕組みを作っていくべきである。

「DVを受けていてという方だったら、普通の方と全然違う援助が必要になってくるし、……アプローチも相当重要になってくるので、そういうものをただ単純に成果というか、そういうものではかろうとすること自体難しいんだと思うんです…(省略)…対人援助というところの部分は……援助者が力量をつけていかなきゃいけないのと同時に、援助者を信用する仕組みとか、援助者に任せていく仕組みとかいう、その援助者の質を担保して、質を上げていくことで、そこの成果を担保する仕組みにある程度シフトしていかないと。」

### [NPO が行う就労支援について]

企業では働けない若者が、訓練的な就労の場として NPO で働くことは難しいかもしれない。多くの NPO では、一人職場で、一人ですべての業務をこなしてしまうことが多いため、OJT 型で資源を割く（そうした若者と一緒に働きながら援助していく）ことは難しいだろう。ただし、ボランティアマネジメントができる団体であれば、ボランティアとして働いてもらうことができるため、就労支援としての機能をもつ可能性はある。

「可能性は、……ボランティアという領域からはあり得るので、そういうものをうまく、逆に言えば、ボランティアマネジメントができる資質のある団体だとそこら辺はうまくいくでしょうね。たぶん、雇用量というよりは、そういうボランティアマネジメントスキルがきちんとあるのかどうかということが非常に重要かもしれません。…(省略)…ボランティアから始められる。そこからだんだんとボランティアのリーダーになって、アルバイトになってという話はよくある話なんです。うちでインターンから職員になっているというのが多いように。」

## (13) 一般財団法人 地域公共人材開発機構

ヒアリング日時：2009年7月23日

ヒアリング実施者：櫻井純理  
木村祐子

### 1. 当該団体の概要

「地域人材・公共政策開発システム・オープンリサーチセンター(LORC)」は、龍谷大学が申請した文部科学省私立大学学術研究高度化推進事業オープン・リサーチ・センター整備事業(2003～2007年度 LORC フェーズ1)、文部科学省私立大学戦略的研究基盤整備形成支援

事業（2007～2010年度 LORC フェーズ2）<sup>46</sup>の補助金を受け、2003年に設立した。機構では、「地域人材開発」の理念のもとに、学位（大学を中心とする教育機関）職能、教育訓練を一体化させたシステム作りを目指し、行政、NPO、企業などのセクター間の異動ができるようなシステムを作ろうとしている。

「日本のなかで、少なくとも公共政策に関してはセクター間の異動ができるようなシステムをつくってほしい。例えば行政とNPOと、それから企業、企業といっても、基本的には社会貢献部門とか、それからパブリシティーの部分とか、それからトップマネジメントのああいふ部門がありますよね、そういうような全体のマネジメントをするようなところでは、やっぱり公共政策の考え方がものすごく必要だし、それから行政と企業との関係も、従来のような仕事との関係ではなくて、セクター間関係をきちっとやっていたりするような人材が必要なので、そういう人材を育てるとするのは企業でもやっぱり必要としているんですよ」。

こうした「地域人材開発」にもとづいた構想は、すでにイギリスでは制度化されたものであるが<sup>47</sup>、日本では初めての試みである。当機構では、こうした取り組みをヨーロッパのひな形にそって、地域版というかたちで導入している。現在、67団体・機関（自治体、NPO、企業など）と連携している。

また、LORCのプロジェクトは4班あり、3班（認証評価）の研究成果がベースとなり、2003年に人材開発機構研究会を組織化した。（財）「地域公共人材開発機構」の立ち上げは、（財）大学コンソーシアム京都<sup>48</sup>「都市政策研究推進部会」<sup>49</sup>での提案から始まり、他大学の協力のもと財団かNPOという形式をとって実行していく方向で議論が深まっていった。研究会は、実務家が集まってより具体的な課題を検証することを目的としており、年に4～5回開催された。理事は10人、そのうち4人が監事である。専従職員はおらず、役員が無給で働いている。その他、リサーチアシスタント1名（週1）、大学院生アルバイト4名が機構で働いている。さまざまなプロジェクトに関わっているリサーチアシスタントの合計は8人（戦略的大学連携事業で2人、LORCで4人、大学院GPで2人）である。

その他2002年には、龍谷大学にNPO・地方行政研究コースが発足しており、グローバル大学というコンセプトのもと、産官学民の4セクターが相互に協力・連携して人材育成を行い、社会人や学生が実際に役に立つような人材になれるような仕組みを作っている。ここでは、教育機関だけでなく地域で一緒に育てていくことを目指しており、大学と地域（NPOや

<sup>46</sup> 龍谷大学が代表となって補助金（3年間、1億円程度）をとっており、京都の6大学（同志社大学、京都府立大学、立命館大学、京都橘大学、佛教大学、京都産業大学）と連携し、各大学の資源、特色、研究、カリキュラム開発の共有化を進めている。

<sup>47</sup> 来年度からEU全体で実施することになっている。

<sup>48</sup> もともと、京都には大学コンソーシアムがあったため、各大学の連携がとりやすく、議論しやすい環境にあった。大学コンソーシアムの財政は、各大学からの出資もあるが、京都市が大部分を賄っている。そのため、市からの出向職員も数名いる。

<sup>49</sup> 公共政策系6大学（龍谷大学、同志社大学、京都府立大学、立命館大学、京都橘大学、佛教大学）の学部長クラスが集まった会議。

自治体)の間で地域間協定が成立している。ここでの協定先(特にNPO)は、LORCのメンバーにもなっている。

## 2. 当該団体の運営・活動状況について

### [財政基盤]

LORCの財政基盤は、文部科学省からの助成金と大学からの援助金の半々で、2003年からの第1期(5年間)は2億4500万円、第2期(3年間)は1億円足らずである。その他、2009年度の収入は会費収入として10万円、自治体等研修事業の委託で150万円程度、雑収入50万円程度がある。

(財)「地域公共人材開発機構」の場合は、4団体(商工会議所、経済同友会、経営者協会、京都工業会)が基本財産の一部を出している(300万円のうちの100万円)。残りは大学と個人の出資で賄っている。龍谷大学は2年間で100万円を補助し、事務所の場所も貸しているが、その後は独立採算でやっていく。

### [求められる人材・そのための仕組み作り]

求められる人材の共通点は、「人間力」と「即戦力」である。具体的にいえば、それは主体的に問題を発見し、分析し、実行できることを意味している。そのための、コミュニケーション、コーディネーション、ファシリテーション能力が求められる。また、即戦力は、専門性を身につけることで、他の分野で生かせるような力を形成させることにある。

「議論してすぐわかったのは、実は人材に関して持っている悩みはどこも同じだったということなんです。…(省略)…1つは、人間力ということなんです。つまり問題を発見して、それをきちっと分析して、それを1つの形として、対応する形にして、それを実行するという、そういうプロセスができる人間がいないと。それから、それを具体的にやっていくために、人々の関係を調整して、例えばコミュニケーションとかコーディネーションとか、あるいはファシリテーションとかそういうことを自分で主体となることができる。だれかに命令されるんじゃないんですね。そういうかたちでできるような人材が全く不足していると。それは今の採用方法では全くだめなんだという、これは非常にみんな共通していたんです。それから2つ目は、何かの専門をやることによって、その専門のスキルがほかの分野でも生かせるという、そういう意味での即戦力なんだと。だから必ずしも、例えば経理なら経理という、そういうのは専門学校でやればいいのであって、大学やOJT型の研修機関でやるべきことは本来はそうじゃないんじゃないかという、そういう話になってきたんですね」。

現在、各セクターでの人材育成、キャリア形成の仕組みでは、こうした人材がうまく形成されておらず閉塞感を抱えている。自治体の職員研修では、その効果が認識しづらく、インセンティブが効かなくなってしまう。昇任・昇格したときに、実際にどんな仕事をするのか、どのような立場になるのかをイメージできるような研修にしていく必要がある。

また、NPO はマネジメント能力の低さに悩んでいる。NPO では、①能力をはかる仕組みがなく、②自立できない（生計がたてられない）とう問題を抱えている。そのため、相互に連携して研修できるような仕組みを作り、一定の資格が取れるようにすれば、人材の流動化が図れるだろう。ただし、資格については公的機関（行政）が認証するのではなく、社会が認めるというかたちにしたい。つまり、資格があればすぐ就職できるということではなく、その人たちが社会的に意味のある仕事をしていくことで、社会がそれを認めていくことが大事だと考えている。

### [事業内容]

事業では、①職員研修（自治体からの委託事業）、②ふるさと雇用で次につながるような仕組みを作る<sup>50</sup>、③事務事業分析（職員が自身の仕事内容を分析していく事業。行政の仕事をボランティアワークにせず、社会的ビジネスに変えていく）、④社会的な認証システムや資格のあり方についての委託研究を行っている。

## 3. 課題と今後の展開について

### [LORC の展望]

第2期が来年で終わるため、来年以降は、これまで法学部の枠で行ってきたものを、一学部、大学院（公共政策研究科）を新設しようと構想している。このコースでは、地域共同労働という枠組みを作り、地域社会のなかで機能していく仕組みを作ることが課題となっている。機構は、今後研究センターとして運営していく予定。

### [今後の課題]

LORC での事業は、今後、全国に広げていき、日本の社会を改革するためのプログラムにしたいと考えている。そのために、システム全体は国が主導となって実行してほしい<sup>51</sup>。

「ほんとうはこういうシステムを国がやってほしいと、全体はね。我々はその1つの部分として、やっぱり社会の中で機能するようなところをつくっていくのはいいんですけども、それを全部、我々にやれというのは、それはちょっと無理でしょうとは思いますがね。やっぱり国家のシステムですよ、これはやるとしたら」。

今後の課題は、補助金に頼りすぎず、自立型でやっていくために事業をどう展開するかにある。ここでは、財政を地域社会へ移転していく（行政から NPO や民間企業へ）ことが大切

<sup>50</sup> 基本的には大学・大学院卒で、就職できていない人や就職したけれどもうまくいかなかった人たちを対象に、新プログラムの開発や新たなインターンシップ方法などの実験台になってもらうというかたちで、20 人を雇う。インターンシップ先に就職するか、6 か月～1 年の訓練後にマッチングを行う。現在、ジョブパークと連携して事業を行うように、調整している。

<sup>51</sup> イギリスでは行政庁が一つできている。

になってくる。請負、委託、包括補助金のような形やアメリカのように財団があつて、そこから公募型で行うという方法もある。あるいは、社会的な仕事を行うための基金とか財団ができて、自治体が公的目的の基金に出資をしていくような仕組みを用いてもよい。LORCの当面の目標資金額は2000万円ぐらいである。会員を募り、将来的には認証料、資格取得の手数料、受託事業、受託研究などで賄いたいと考えている。

資格制度については、2009年度に基準案を作り、2010年度に公表、2011年度から機能させる予定である。たとえば、大学院の公共政策系の認証プログラムを受ければ、「公共政策士」のような資格があり、さらに専門分野として「環境政策」の資格がとれるなどの制度を考えている。資格化を文科省の履修証明制度やジョブカードとどのようにつなげ、機能させていくかが課題である。

行政が行う仕事については、強制力（権力）をバックグラウンドにしたほうが効率的な業務のみにすべきである。それは、①税金額の決定や許認可、②権力的な秩序維持、③他セクターではできないような社会変化、高度な社会的需要への対応の三つである。そのほかの仕事は、受け皿があるならば、行政は資金を出す役割を担うべきである。

現在の「市民協働」では、NPOをボランティアのように使う傾向にある。一般職員の経費が保障されておらず、NPOは仕事を受託すればするほど仕事がきつくなり、自前の出費が多くなっていく。これでは、NPOはいつまでたっても自立できない。NPOが継続性・責任能力・専門的能力を担保できるような状態になるよう、政府がその分については財政措置をするべきである。

## （14）京都オレンジの会

ヒアリング日時：2009年10月20日

ヒアリング実施者：櫻井純理  
木村祐子

### 1. 当該団体の概要

平成4年、現在会の代表を務める山田孝明氏が自宅を開放し、不登校の若者のための居場所（平成7年からは「ライフアート」の名称）を設けたことから活動が始まった。平成10年には不登校の若者の子をもつ親の会として「京都オレンジの会」が作られ、平成15年には特定非営利活動法人格を取得した。

現在、京都オレンジの会では以下に挙げるような複数の活動を行っている。東山三条ライフステーション（事務所とマドリッドカフェの調理・運営）、交流広場ライフアート共同作業所（日中、共同作業を行う居場所）、情報センターISIS（訓練と就労体験の場）、山ハウス（寮）

である。このうち、交流広場ライフアート共同作業所（以下、ライフアートと記述）は、平成12年に社会的ひきこもり支援を行う通所型共同作業所として、京都市からの認可を受けている。親の会である「オレンジの会」や「情報センターISIS」の活動は名古屋、神戸、枚方（大阪府）にも広がり、それぞれの地域で居場所づくりや就労体験活動が展開されている。

当会の理事は10人で、正会員は15人程度。若者の指導・支援にあたるスタッフは常勤3名と非常勤1名。常勤3名のうちの1名は、自身もかつてひきこもり生活を経験したことがある30代後半の男性である。2009年4月からライフアートでの指導員の仕事を中心に働いている。

## 2. 当該団体の運営・活動状況について

### [活動の参加者]

京都オレンジの会の活動参加者は10代後半から30代後半まで、約40名程度である。京都市内以外に滋賀県、神戸市から来ている人や、親元を離れて山ハウス（寮）で共同生活をしている参加者もいる（現在は2名）。活動への参加はそれぞれの人の体調や意思に応じて行われるもので、平均すると1日あたりの参加者は15人程度である。

ライフアートの登録人数（京都市への申請：市内登録者のみ）は30人程度で、そのなかには統合失調症などで障害認定を受けている人（3名）や、発達障害その他で医師の診断を受けている人も含まれている。利用者には4～8年程度、ひきこもり生活を送ってきた人が多い。また、学校卒業後の就労でなんらかのつまずきを経験した人や、仕事が長続きしない人なども活動に参加している。

会の活動への入り口として多いのは、親の会の活動（たとえば講演会等）を通じてオレンジの会の活動を知り、参加されてくる場合である。また、最近はインターネット上の情報を見て本人や親が問い合わせをしてくることも多い。それ以外には、行政関係機関とのつながりで紹介されて参加してくる場合がある。具体的には、保健所のケースワーカーの方が時間をかけて若者と話を続け、オレンジの会に活動に導いてこられた場合があった。現在でも、こうした保健所や京都市こころの健康増進センターとの結びつきがある。

### [活動内容]

ライフアートは参加者が花の手入れ、大工仕事、調理、マージャンなどのゲームに参加し、仲間と楽しく時間を過ごすことを通じて、社会生活に慣れていく場である。徐々に仲間の中に加わっているという意識が高まってくると、マドリッドカフェや情報センターISISなどで行われている仕事体験の活動へ移行していく。

マドリッドカフェの仕事体験には調理（カレールーやケーキづくり）と接客があり、ISISで行っている職業訓練的な活動には、パソコンでの通信（オレンジニュース）の発送作業や、経理関係の事務補助の仕事がある。また、ISISではパソコンを使ったCAD講座などの訓練



も受けることができる。こうしたオレンジの会の建物・設備を使用した訓練・就労体験以外に、外部の企業等で次のようなアルバイト体験や就労も行われている（約 10 人）。

- ・宅配便メールセンターでのメール便発送の仕事
- ・清掃会社（おそうじ本舗）が行うマンションや病院の清掃などの仕事...現在はなし
- ・コンビニエンスストアでの販売の仕事
- ・工具店での売上入力などの仕事
- ・食品会社（おたべ）での調理、材料のセット、箱の組立てなどの仕事（就労）...3 年前に実施し、現在はなし
- ・会計事務所の事務補助の仕事
- ・京北市（京北町で行われる市＝いち＝）でのせんべい販売の仕事（1 ヶ月に 1 回）
- ・農業体験（福知山市なかで虹の分校など）
- ・京都テルサ（京都府の施設）のホームページ制作、屋上緑地化作業などの仕事...平成 20 年度に実施

カフェや ISIS の事務補助の仕事体験では 1 ヶ月数千円程度、メール便は 1 通あたり 20 円が、本人が働いて得た収入となる。また、外での就労（コンビニとおたべ）ではパートタイマー（アルバイト）としての収入を得ている。

### [イベントの開催]

若者たちが元気になるためには、仲間のなかで一緒に過ごす時間が大切だという考え方から、上記の活動以外にも、一緒に音楽会や旅行に行くようなイベントを大切にしている。こうしたイベント（日帰りのハイキング、琵琶湖キャンプ、クリスマス会、餅つき会などなど）には、多くの人に参加している。クリスマス会では「ケーキコンテスト」を開き、数名ずつの 3 グループがスポンジづくりからデザインまで、一緒にケーキを作って楽しんだ。このようなイベントには OB・OG も希望すれば参加することができる。

### [若者たちの職業的自立]

京都オレンジの会での活動を経て職業的に自立していくケースは年に 1~2 人で、多くはアルバイト・パートなどの非正規雇用であると思われる。これまでの例として、高齢者施設の介護の仕事に就いた人がいる。コンビニエンスストアで就労体験をしている若者の 1 人は、アルバイト労働ではあるが、最近自分でアパートを借りて生活するようになった。また、パニック障害などの問題があり、オレンジの会に参加していた若者が昨年「卒業」し、職業訓練校に 1 年間通った後、電気工の仕事に就いた。現在はまだ研修期間だと思われるが、研修を終えれば正社員として就労する予定である。

会の活動に参加している若者のなかには、このように一般企業に就職したケースが見られる反面、「会社の中に行くところとちょっとしんどいんじゃないか」と思われる場合もある。一番問

題になりそうなのは、会社で行われている「仕事のスピード」に合わせて働くということである。この面で一般企業でのペースに合わせるのが難しい若者には、たとえばカフェでの接客、食品の販売や、自分の特技を生かした事業（たとえばパソコン関係の仕事）をおこすなど、別の働き場所を見つけていくことに可能性があるのではと考えている。

### 〔財政基盤〕

上述したように、早い時期から京都市がライフアートを通所型共同作業所として認可し、運営費を補助している。京都市在住者に限定し、利用者 20 名分までの活動費用として、1 名あたり 1 ヶ月 6.5 万円プラス  $\alpha$  の運営費が拠出されている。それ以外の財源には、就労支援事業に対する京都府からの補助金（不定期的収入）と、会費収入がある。会費については 1 ヶ月 5000～15000 円の範囲で、利用内容に応じて支払ってもらっている。

これまでに行政から得たその他の助成金には、京都府の委託事業があり、具体的には、青少年の社会的ひきこもりジョブトレーニング事業（平成 16～18 年度）、青少年の共同宿泊体験活動支援事業（平成 18 年度）である。

1 年間の活動費約 1950 万円のうち約 1730 万円は共同作業所への運営費補助（京都市）であり、ここからスタッフの人件費、活動場所の家賃、光熱費、事業費などがまかなわれている。100 人に満たない規模で、なおかつ利用者の入れ替わりがあることから、資金のやりくりには常に気を遣っていかなくてはならない状況に置かれている。

### 3. ひきこもりの若者支援をめぐる課題

ひきこもり生活を送っている若者に対する支援団体は、親の会が中心になって行われているところが多く、親へのサポートが中心であるが、オレンジの会の場合には、代表の山田氏が早くから親の会、当事者の居場所・当事者の活動拠点としての一貫性を重視し、次のように考えてきている。

「仕事とかいろいろなものを体験するなかで、本当に自分が頑張っているという、それを覚えてほしいというのが目的なので、何かしたときの達成感というか、自分が仕事をして、それが人に喜ばれているという、その部分を大事にしたいということなんです」。

したがって、経済的な自立はもちろん望ましいことだが、何かの仕事に就けたところで支援が終わるということではなく、その後もつらいことがあったときや、気持ちが落ち込んだときには支えになれるような活動を目指している。会を「卒業」した OB であっても、いつでも訪ねてきてもらえるよう、オープンな対応をしている。

「私たちの気持ちのなかでは、若者が元気になって、ある程度社会とのつながりを持てるよう

になれば、まずは第一歩だと思っていますので、成功の第一段階だと思っていますから、そこから先は、またそれこそ今度は個別にいろいろ相談していかないといけない部分がありますね。だから、決して卒業していった子が全部そこで切れるわけじゃないので、私たちは、今元気でやっているかなという、そういう気持ちですね」。

オレンジの会が行っているような居場所づくりと就労支援の活動は、全国的に見ればまだ限られている。全国の親の会の連合会として、NPO 全国引きこもり KHJ 親の会（家族会連合会）の活動があるが、当事者の若者への働きかけや活動参加はまだ十分には進んでいないのが現状である。今後、居場所づくりに取り組んでいこうと考える親の会も増えている。その運営体制をどのように構築していくのか、そのための資金づくりや指導者の育成は、重要な課題になってくるであろう。

## (15) 京都府府民生活部府民力推進課

ヒアリング日時：2009年10月27日

ヒアリング実施者：櫻井純理

### 1. 部署の役割やスタッフの状況

前身のNPO協働推進課は、市民活動団体の活動支援と行政との「協働」を担当する課として、平成17年に府民生活部に設置された。一方、総務部自治振興課では平成19年度から地域力再生のプロジェクトが始まっていた。地域力再生とは、住民自身が地域における課題を主体的に解決する活動を応援し、地域の人と人とのつながりの力を再生していこうということを目指している。平成21年4月からは、上記の両者が一緒になる形で府民生活部の中に府民力推進課が発足した。こうした経緯から、内部での担当業務は「協働推進」と「地域力再生」に分かれている。スタッフは正職員が10人（課長1人、参事（梅原さん）1人、協働推進担当4人、地域力再生担当4人）、嘱託の協働コーディネーターが2人、夜間の対応を担当する嘱託職員が2人いる。

京都府では平成16年に策定（その後改定）した「NPO協働推進アクションプラン」と、地域力再生に関する指針である「京の力、明日の力ー地域力再生プラン」を統合した、新たなプランを現在策定中である。

### 2. NPOパートナーシップセンターの運営

府庁旧本館1階にある府民力推進課の職場が府庁NPOパートナーシップセンターを兼ねており、NPOに対する情報提供や活動支援、相談業務（法人設立・運営等）を行っている（中

間支援の役割)。同様のセンターは府内4か所に振興局単位で設置されている。他の、たとえば京都市の市民活動総合センター（ひと・まち交流館）と比較すると、府センターではNPOのようなテーマ型組織だけを対象とするのではなく、自治会などの地縁組織への支援も同じ場所で行っていることが特徴である（京都市は区役所ごとに対応）。テーマごとに42の「プラットフォーム」<sup>52</sup>も形成され、NPO同士、NPOと地縁団体、NPOと京都府との連携が新たな活動の広がり結びついている。

### 3. 地域力再生プロジェクト支援事業交付金

平成19～21年度、府の重点施策のひとつとして行ってきたのが、地域力再生プロジェクトである。縦割り型の行政の組織を超えた幅広いテーマ（子育てでも環境保全でも）の地域課題に関する事業への補助を行う（団体補助ではなく事業補助）。事業費として毎年京都府が3億円、市町村振興協会が2億円を拠出し、1件あたり各々ソフト上限200万円、ハード上限200万円までの援助を行っている<sup>53</sup>。地域ごとの支援会議で支援先を決定する過程が大切である。つまり、この過程を通じて、「地域でどんな人たちが活動しているのかが顕在化」し、市町村職員や地域団体の人たちにも認識されること自体に大きな意義がある。

1年目に326件、2年目に386件、3年目に457件の事業に対する支援を決定した。引きこもりの青年への支援や就労支援に関わる事例として、NPO法人恒河沙母親の会ごうがしやによるコミュニティレストラン（コミュニティ食堂）の運営がある。この団体は引きこもりの青年と食堂と一緒に食事したり、旅行したり、農家や地域の商店などで就労体験を行ったりする活動を実施している。

3年目に入った21年度の特徴として、3億円のうちの3000万円を「パートナーシップ推進枠」に設定している。これは民間団体と京都府が共通の課題解決に取り組む事業（上記プラットフォームの活動）に対する支援である。合意形成のための会議費用として20万円、事業の活動費の2/3を交付金として支援している。この推進枠の取組みのなかでは現在、就労支援に関するものはない。

### 4. 一般財団法人地域公共人材開発機構との連携

平成21～23年度、京都府緊急雇用対策基金を活用し、『「京の地域力」未来を担う人づくり推進事業』を実施していく。この事業を地域公共人材開発機構に委託している。機構は求職者を採用して雇用する（1年目5人、2・3年目はそれぞれ22人の予定）。この人たちは、自ら教育プログラムを受講しつつ、地域公共人材の育成プログラムの開発に携わる。大学院などでの座学とNPOなどでの実践研修後、NPOや自治体職員などの職に就く、という内容

<sup>52</sup> プラットフォームとは、地域の課題テーマごとに自治会やNPO、行政等が意見を交換し、連携・協働する公共政策形成の場を指す。

<sup>53</sup> 事業費の3分の1を京都府が補助し、京都市域外の事業の場合はさらに事業費の3分の1を市町村が（財団法人京都市町村振興協会が拠出して）補助する。

である。募集はハローワークを通じて公募している。

## 5. 公益財団法人京都地域創造基金との連携

「市民の活動を市民が支える枠組み」を創造するため、市民からの寄付金を基に設立された「公益財団法人京都地域創造基金」と金融機関との協働により、「きょうとふ NPO 活動支援融資制度」（2009 年 10 月 1 日開始）を行っている。京都府は「京都府府民の力応援基金」（1 億円）を活用し、財団法人（地域創造基金）に対して財源を補助する。これは借入団体の利子負担（2.0%）分にあてられるので、NPO は実質的に無利子で融資を受けられる。地域創造基金は融資の相談窓口、活動の公益性や団体の信頼性の審査を行い、京都信用金庫と京都北都信用金庫が融資審査・融資実行を担う。100 万円までの小口融資で原則的に担保は不要。

## 6. NPO との「協働」に関する課題

地域力再生プロジェクトで支援している NPO や地縁団体の事業と、従来から行政の職員が立案・遂行してきた事業との違いは、ニッチにあたるような事業や地域の先駆的な試みという点にある。たとえば家族介護者への支援プログラムや、災害時の高齢者・要介護者の避難を支える「地域の安心カード」など、現段階では行政がなかなか手を伸ばせないでいる活動について、地域内での自主的な取り組みが始まっている。

ただ、こうした NPO の取り組みは地域的にも分野的にも偏りがあると同時に、リーダーの人間性や情熱に依拠したものが多く、そういう点で「非常に脆弱」でもある。それを行政が支え、より安定した持続的な活動にしていくことが必要だと考えている。

「行政が机の上で書いたシナリオで、世の中が変わるわけじゃないんです。やはり地域の中で自主的に関係性が変わって行って、地域の中のいろいろな人たちが動いていく、その活動が活発になって行って、行政が全然あずかり知らないところでまた連携が起こっていく、そういう社会を作らないと地域は本当にはよくなりません。」（梅原氏<sup>54</sup>）

「行政はすぐ決まった形を定義し、定義に外れたものは対象外と考える。しかし、新しいものは創発的に生まれるのであって、定義した形はその時から過去のものになっていく。形を定義するよりも創発的に生まれる環境をどうつくるのか、その方が本当は大事。」（梅原氏）

「NPO 法人というのを、行政がきちっと地域づくりのパートナーと認識し、下請けではなくて、行政が本来すべき事業の委託などはきちっと対価を払い、新しい公共の担い手を地域で育てていくということも行政の重要な仕事のひとつ。」（梅原氏）

<sup>54</sup> インタビューは、京都府府民生活部府民力推進課地域力再生担当参事の梅原豊氏にお願いした。

プラットフォームの担当職員や地域力再生推進本部会議に関わる部局の職員を中心に、府民力推進員を約 80 名任命し、内部での研修も行っている。こうした仕組みを通じて、地域課題に「機敏に反応できるような職員を育て、システム的に行政を変えていこう」と考えているが、担当の職員により協働などについての認識の違いが大きいなどの面もあって、時間をかけて取り組んでいく必要がある。

## 7. 多様な主体の連携に向けたプラン

平成 20 年度に、13 回にわたる連続講座「社会的責任を考える研究会」を開催したところそれを契機にして、平成 21 年度から、京都の企業による CSR の情報交換会が始まっている。今後はこうした企業の CSR 活動と連携した施策の展開や、社会的企業育成の支援も重要な課題である。

具体的には、NPO 法人と連携して社会的起業家育成の塾を開催したり、都市部と農村部の交流を促進するマッチングセミナーを始められないかと考えている。府の仕事は単に交付金支援を決定しているだけではなく、こういう機会を設けることで団体同士や団体と行政との関係性を変えることにある。

「人と人が会う機会を作っていくことによって、もっと違う組み合わせを作ることをやっていきたい。」(梅原氏)

「一気に大きな運動にならなくてもいいんです。徐々に広がっていけばいいなと思って、そういう関係ができてきているなと思っています。」(梅原氏)

「(こういうことを) やらないと、地域がどんどん疲弊する一方だと思うんですよ。行政職員だけで物事を解決できないですから、新しいソリューションを作っていこうと思ったら、いろいろな人たちの意見を入れていくような公共の空間を作って、そこにいろいろな人間が、従来の壁を破って市民と一緒に動いていく社会を作らないといけないと思っていますから、…(後略)。巻き込み力というか、団体にとっても必要だと思いますけど、我々にとっても必要だと思います。」(梅原氏)

## (16) 財団法人 京都市ユースサービス協会

ヒアリング日時：2009年11月19日

ヒアリング実施者：櫻井純理  
木村祐子

### 1. 当該団体の概要

当財団は、京都市の青少年施策をユースサービスに転換させた時に生まれた京都市ユースサービス委員会を発展的に解消し、1988年に京都市の青少年活動の拠点施設である青少年活動センターが開設されるのに合わせて、財団法人として誕生した。その後1996年から3年間をかけて、市内7か所の青年の家（勤労青少年ホーム）の運営を受託していったが、2001年、京都市の青少年活動施設の再編により青年の家は（新）青少年活動センターとして再編された。現在は、青少年活動センターが2006年度から指定管理者制度の適用を受け、当協会が指定管理者として管理・運営を行っている。

当財団の目的は、子どもから責任のある大人へと成長する青少年が主体的に社会の一員として参画できるようにさまざまな場面で支援していくことにある。また、地域の青少年団体と連携し、ボランティアや指導者の発掘と養成を行い、育成した人材が各地域・団体などで活躍できるような機会作りを行っている。そのための事業は、京都市からの受託事業<sup>55</sup>だけではなく、独自の財源や国等からの委託<sup>56</sup>に基づき、設立の趣旨である「ユースサービスの展開」に沿った事業を展開している。具体的には、自主事業としてリーダーバンク事業（青少年の地域参加のための機会提供と能力開発）、市民参加促進事業、青少年関係団体のネットワーク形成事業（組織間の連携拡大）、調査・研究・研修事業がある。

役員は計14名（顧問、理事長、専務理事、理事、監事）で、行政から監事として1名、その他は学識者や従来から関わりのある青少年団体の代表者で構成されている。専務理事1名は有給である。その他、評議員は20名である。

役員以外の有給の職員は計で51名、そのうち正規職員が24名、嘱託職員が13名、出向職員2名、アルバイトが12名である。給与体系は、行政のものをモデルに号級制をとっている。

正規職員の年齢は、20代が3名、30代10名前後、40代5人程度、50代10数人である。アルバイトはほとんどが20代である。正規職員のなかには、アルバイトや嘱託を経て採用された者もいる<sup>57</sup>。ボランティア（無償）は全体で700名程度在籍している。高校生や大学生

<sup>55</sup> 京都市受託事業には指導者養成事業、青少年の交流促進事業、ユース info.スクエア（総合相談窓口）事業、青少年活動センター外での若者へのアプローチ、利用促進・トレーニングジム活用の事業、広報事業がある。その他、京都市都市緑化協会受託事業、青少年非行防止活動についての受託事業がある。

<sup>56</sup> 京都若者サポートステーション受託事業（厚生労働省委託事業）

<sup>57</sup> ただし、これまでに支援される側（支援事業の対象者）が採用されたことはない。

が多く、就職すると自然と離れていくことが多い。

## 2. 当該団体の運営・活動状況について

### [財政基盤]

同団体は、指定管理者制度の収益と自主財源（事業収入やコピー・印刷使用料、自販機収入等）で運営している。19年度の財源は、指定管理者制度の収益約3億円と自主財源約1000万円であった。

### [活動内容]

自主事業では、地域にいる若者たちが自主的に参加できるような活動の場を広げて提供しており、多くの学生スタッフが地域活動に関わっている。また、当協会も地域にあるさまざまなグループや団体（NPO等）と連携しており、相互に協力して事業を進めたり、イベントや行事を共催することも多い。京都は比較的、地域のコミュニティーが機能しているため連携がとりやすい状況にある。

### [就労支援]

サポステを受託する以前は、青年の家や勤労青少年ホームとして働く若者の相談にのる支援を行ってきた。平成15年に、雇用・能力開発機構からの委託でヤングジョブスポット京都が設けられ、その後、そこでの業務をサポステが引き継いでいる。就労支援は、ひきこもりやニート状態にある若者支援対策など、より課題を持った若者への支援へと移行している。

サポステに来る若者のうち、就労が難しい状態にある者に、ボランティア活動から始めることを勧めることがある。しかし、サポステに来る若者の多くは、働くことを目的に来ており、ボランティア活動に参加しようとする意識は薄く、移行しにくい場合も多い。また、ボランティア活動をしている者は、活動の場を自身の「居場所」としてみなし、そこに居座ってしまうことで、なかなか就労に結びつかないこともある。就職できるかは、本人の意識によっても大きく異なっており、個別に総合的にみて判断している。

サポステでは、相談者のうち保護者の相談が全体の3分の1を占める。相談は2週間おきに行っている。1年程度かけて家庭の力関係を改善させることで、当事者に直接働きかけなくとも就労へとつながることがある。

「保護者相談のなかで、保護者の当事者への対応であるとか、家庭の力関係ですよ。いろいろなそういう状況とか、その辺を改善することによって、当事者と直接サポートステーションが相談に乗らなくても、動き出すケースというのが幾つもあるんです。家の状況、お母さんやお父さんの子どもに対する理解が変われば、当事者も緩むというか、感情的に家族のなかでの和解みたいなのが進んで動き出す。実際にこちらが直接かかわらなくても、20例ぐらいはアルバイトをし出したりとかしている。」



## [専門性の育成]

当財団では、立命館大学と共同して、青少年支援の専門性を高めるユースワーカー養成プログラムを運営している。日本ではユースワーカーの資格は、国家資格として認定されておらず、また、そういった名称のポストが多くあるわけではない。ただし、これまでに青少年活動施設のワーカー1名の他、警察の少年犯罪に関わる専門職や警察庁の心理職についたものが2名いる。また、ボランティア指導者や関連機関でのワーカー養成を目指したユースワーカー養成事業も単独で実施している。その他にも京都市からの委託で昨年「若者サポーター養成事業」<sup>58</sup>も実施しており、サポステや青少年活動センターの事業にボランティアベースで協力できるような人を養成している。現在、模索中ではあるが、養成講座を受けた若者には、サポステで生じる比較的簡単な業務をこなしてもらい、就労体験ができるような場を提供している。

## 3. 課題と今後の展開について

### [財政基盤の課題]

指定管理者制度は、以下のような問題を抱えている。第一に、単に経費削減のために制度が運用されている。第二に、これまでに行政と関係団体が築いてきた関係が白紙になり、行政主導の恣意性を持った選定になる可能性がある。

「[指定管理制度は]非常に問題が多い仕組みですよ。従来との関係団体と行政の力関係を全く一新してしまいましたから、従来との積み上げてきた約束は全部一たんチャラであるとか、行政の裁量が増えすぎてしまいましたね。どうやって選ぶかということも全く行政のフリーハンドになっている法律です。これはものすごく問題ですよ。(民間)企業でもどこでもいから応募できますよということですから、それまで関係を持っていた団体との関係は一たん白紙になりますというなかで、現実にはそこで委託条件の切り下げを行ったわけですね。逆に言えば下げるためにやったという、そういう運用をしている自治体が多いみたいですね。安いほうがいいという選択をしている自治体もあるし、京都は幸いということよりは事業内容、事業提案能力をかなりカウントして選定しようということなので、単に安ければいいという団体はそれほどまだ出ていないようです。これもどうなるかわからないのですが・・・。」

第三に、指定管理者としての選定が得られなかった場合を考慮すると、団体の運営・管理はリスクを背負わざるをえない状況にある。また、財源が確保できなければ、必然的に職員の雇用は守られない。

「指定管理システムがあるので、指定が受けられなければ、みんなは職場を失うというリスクはある。一方で行政の全額出資の財団としての縛りもあり、期待されている役割もある。それは行政のある意味限定されない監督下に置かれているということであり、指定管理者とは矛盾

<sup>58</sup> 若者自身が支援者となる「ピアサポーター」(若者の支援に幅広く関わる支援者)養成講座を開催している。

した役割を担っているというか、位置づけられている。ワン・オブ・ゼムでありつつ、唯一の行政が直接お金を出して維持している財団、外郭団体という性格と両方持たされているという感じですね。」

第四に、青少年支援を主目的とする団体は、補助や助成金以外で収入を得ることが難しい傾向にある。当協会では、支援対象者が就労困難な若者であることを考えてもわかるように、営利事業を目的としておらず、自前の収入源を持ちづらい。収入源が削られれば、それは必然的に人件費の削減へと反映されてしまう。

「自主的な財源を求める活動をする、何かいろいろな収益が上がるような事業を展開する。それはあり得ますけどね。ダンスの教室をやるとか、いろいろやればいいんですが、やるにはそれに当たる人間が動く必要があるが、その人間はというと、センターの管理運営に当たるべき人間。じゃ、そっちの人間の労働を収益事業に割いて、自主的な財源を得ることはできないことはないが、そうすると、もともとの指定管理業務のところの手薄になるわけです。当たり前ですね。人間の数は一定なのに。それを自主財源を多く頑張って得なさいというならば、指定管理での人員のそっちに割くことになりませんが、いいですかと。効率化してやればいいという話になるんですが、そんな都合よくいかない。非常に矛盾した指示を行政もせざるを得ないんですね。自立せよと言いながら、指定した業務はきっちりやれと言わざるを得ない。だから、言われたとおりに自主財源確保に動いている団体なんていうのは、逆に言ったらにっちもさっちもいなくなっているみたいですからね。それで指定管理業務に関して低い評価を得ればもともともない。」

第五に、行政が成果をいかに評価するのかという問題がある。就労困難な若者のなかには、短期間で仕事に就けない者も多いため、成果を量的に評価するだけではなく、その人の特徴やこれまでの経緯など質的にとらえる視点が必要だろう。

「[達成の]期間であるとか、課題の状況であるとか、どこの窓口に行くとか、その人の特性であるとか、そういうのをとらえないと、一概に一定無業の人の支援のなかで関わることによって、短期間でとか、特に国は3カ月、6カ月でどれぐらいレベルアップするか、自立塾なんか3カ月で就職につながらないと評価されないということがありますので、その辺はあまりにも単純に一定無業の人を一律化でとらえ過ぎるかなというのは一つ思います。」

数的な評価ではどうしようもない、お手上げだということなので、それに代わる指標、代替指標というんですかね。こういうものを少しシェープアップしていくこと。それから、いろいろなエピソードを積み重ねていくこと、そういう記述されたものを通して、それをちゃんと評価というレベルまで切り込んでいくというやり方なんだろうとは思っていますね。

## (17) 株式会社 パソナグループ 仕事大学校

ヒアリング日時：2009年6月17日

ヒアリング実施者：小 杉 礼 子  
米 澤 旦

### 1. 当該団体の概要

仕事大学校は、パソナグループの雇用インフラを使って社会問題を解決することを目指す事業開発部のプロジェクトのひとつである<sup>59</sup>。2005年11月に開始され、現在、第12期目のプログラムが実施されている。これまでで200人近くのプログラム修了者がいる（2009年6月現在）。

仕事大学校では、2ヶ月の座学での研修と1年の研修の要素を含んだ派遣、およびその後の就業支援を組み合わせ、若年者への支援が行われている。対象となる年齢は20代前半から、30代前半で、学歴・職歴にかかわらず入校できる。1年間の研修派遣のあと卒業認定が行われ、卒業となる（試験が行われるわけではなく、原則的に全員が卒業認定を受ける）。必要な授業料は94,500円であるが、入校時に支払う必要はなく、研修派遣の際に支払われる賃金で支払うことができる。

仕事大学校のコンセプトは、「チャラチャラしてるだけとか、もうお仕事を何したらいいのかわからないからふらふらしている、そういうフリーターではなく自立しているフリーターをつくらう」という発想が土台としている。そのため、必ずしも正社員がゴールではなく、受講者が望む形での就労の実現を目指す。ただし、実際には8割、9割の受講者は正社員を志望する。

「よく皆さんに質問されるのが、正社員養成学校のような形でとられるんですけども、決してそういうことではなく、実際、入った方が正社員を求めているんだったら、その支援をします。なので、入っている人の夢ですね——例えば起業をしたいんだったら起業の支援をします。ずっと派遣で、女性の方等、派遣を求められる方もいるんですね。家の近くで長く勤めたい。であれば、その人のゴールはそこなので、それを応援するのが仕事大学校のそもそもの発端の考え方です。」

2ヶ月の研修では本人の適性、さまざまな仕事の中身、就職活動の方法などの理解といった仕事全般の基礎的な部分にかかわる講義や、マナー研修、パソコン研修、プレゼンテーシ

<sup>59</sup> 事業開発部ではほかにフリーターの就業・生活支援を行うフリーター協会、児童養護施設修了者への就業支援を行うブリッジ・フォー・スマイルなどの社会貢献事業を運営している。事業開発部は事業のインキュベーター的役割を果たし、各プロジェクトは事業として自立できる見通しがつけば会社として独立する。事業開発部で働く職員は50～60人程度である（2009年6月現在）。

オン研修といった技能的な講習が行われる。カウンセラーによる個別のカウンセリングも行われる。研修の終盤では、生徒自身が研修を振り返って「自分がどう変わったのか」について発表する機会が設けられている。

研修は、1ヶ月ほどでプレゼンテーション研修まで到達するものであり、それなりに早いペースであると考えられるが、これを支えるのは、同じ志を持つ仲間が集まる仕事大学校特有の「連帯感」だという。

「やっぱり仲間というんですか。仲間の中でも徐々になんですけど、やはり、初めはもちろん全然知らない仲間が集まってるわけです。それも極端なことを言いますと一回りぐらい年齢が、若い子ですと20歳で、上で35ぐらいの方もいらっしゃる。そういうのがチームになるわけなんですけど、チームの中でやはり仕事大学校という、一般的な学校と違う連帯感みたいなもの、もう1つは、フリーターで、お一人でなかなか仕事を見つけられないとか、継続できないとかと悩んでた方たちが、同じ仲間とめぐり会ったというんですか、そういう意味では意外と連帯感ができて、お互いに補い合うといいますか。それもある意味で仕事大学校の番外編かもしれませんけども、必要な部分かなと思ってます。」

研修が終わると、スタッフ側でコーディネートされた派遣先に研修派遣で派遣されることになる。派遣先のコーディネートは本人の希望だけでなされるのではなく、スタッフが適性を判断して行う。研修派遣は通常の派遣とは違い、未経験でも可能な仕事を派遣先の企業側の理解の元で募っている。そのような事情を鑑み、派遣料金も通常に比べて低めである。

「やはりお給料をもらいますので、「研修」という名はございますけれども、実際は企業様がお支払いをするということは、職歴に書けるぐらいですので一人前の職業人として扱うということなので、ご本人だけの希望ではなく、弊社スタッフのフィルターもやはりかけながらですね。あとは持続ができるかどうかといったところも見させていただきますので。」

研修派遣という試みはパソナグループ全体によって支えられている。派遣先を獲得してくるのは、パソナの全国の営業スタッフである。また、パソナ内部で研修派遣を受け入れることも少なくない。期によっては、パソナグループ内での研修派遣の受け入れをメインとしたこともあった。

また、仕事大学校では、卒業後も定期的に卒業生を対象にしたワークショップを開き、交流を行っている点にも特徴がある。卒業生の現在の就職先についてもできる限り把握に努めている。就業上のトラブルがあった場合には修了者から連絡が来ることがあり、その際には、アドバイスを行うなどフォローも行っている。

仕事大学校からの資料によれば、パソナグループに就職するケースも含め、卒業生の7割が何らかの形で就職している。その内、4割がパソナ・パソナグループの支援を受けて就職しており、残りは講義を受けた後、自己就職している(2009年6月1日現在)。このように、

自分の力で自発的に就職活動を行って就職する自己就職という形式が仕事大学校として望むベストの選択だという。

## 2. 受講者の構成

仕事大学校の受講者は、性別的には女性よりも、男性が多く、8割近くが男性である。年齢層は25～29歳の人の割合が高い。年齢層によって、職に対する姿勢が異なるという。

「25歳から29歳がやっぱり一番焦っていて、もう30手前では、どうしようみたいな方たちが来ているのが仕事大学校の特徴かなと。」

住居に関しては親との同居が多い。昼間に開講している期において集まる生徒は特にその傾向が強い。夜間に開講する期では一人暮らし率が比較的高い。

就業経験をみると全くなしは10%（その半分は資格習得を目指している層）で、正社員経験ありは30%、それ以外の60%がアルバイト・パートのみである。

仕事大学校の募集規定において学歴は不問であるが、実際には、大卒以上が7割を超える。そして、大卒の中でもいわゆる有名大学が多く、比較的学歴が高い若者が集まっているといえる。学部の傾向をみると、文系の学生が高い割合を占め、文学部、経済、法学部の学生が多い。

受講者は、親を通して仕事大学校を知るケースが半分程度を占める。またインターネットなどを通じて知るようなケースも少なくない。

受講者たちはあまり友人たちと一緒に仕事大学校を訪れることはなく、一人で来校することが多い。不安定な就労環境にいる若者にとって、安定的な就労環境のなかにいる高校、大学時代での友人たちとは、共有する話題がなく、年齢層が高くなるほど孤立する傾向が強くなると考えられる。

受講者は開校する時間によって性格が異なる。昼間に開校していた時期にはアルバイトもしていない若者が集まる傾向にある。一方で、夜間に開講するとき集まる生徒は、昼間は何かしらの職業を持っていて、その職業から別の職業への移行を考えている生徒が比較的多い。

「昼間でやってくるというのはどういうことかという、何もしていない人を対象にしているんです。朝9時から夕方4時半まで毎日、通える人ということであれば、もうまさに、フリーターというよりは、アルバイトも実際はほとんどしていない方がこちらは対象だったんですね。…12期生が夜間ということは、実は昼間、アルバイトをしながら、もう少し自分でブラッシュアップをしたい学生さんを集めたいというのが、こちら側の意図なんです。」

ただし、いずれにしても「素直ですごくまじめ」「おとなしい」受講者が多く集まってい

るという。

集団になじめそうにないタイプで基礎研修を2ヶ月しても厳しい受講者に対しては、入校時に断りを入れるというケースもある。メンタルヘルスの問題を抱える受講者もいる。親が、子どもに精神的な障害があることを認めたくないために、一般企業への就職を望むというケースもあった。その際には家族と綿密に面談を行って解決を図った。このケースに限らず、家族とのコミュニケーションは支援において重要な意味を持つという。

### 3. 課題と今後の展開について

景気後退期のなかでどのように実績を作っていくかが、課題としてあると考えられる。パソナとしては、仕事大学校単体で採算をとることは目指されていないが、何らかの形で実績を作ることが求められているようである。現状のような景気後退期においては、正社員経験があった人でも採用が難しい状態にあり、これまでのようなビジネスモデルで事業を行うことは難しくなっているという。

「ただ、やはりご時世によって、今、かなり厳しい状況になってますね。お仕事自体が通常の方でも終了しているような状況がございますので、そういったときにはやはりコンセプトを変えて行っているのが現状です。」

このような状況に対し、仕事大学校は次期のプロジェクトとして、就職がまだ決まっていない大学4年生を対象にした就職支援のプログラムの準備を進めている。より就業の機会が近い層にターゲットを移していると考えられる。

### 4. その他

行政からの支援の必要性についても要望が聞かれた。パソナでは東京都の委託訓練のスキームも実施しているが、その経験から単発のカウンセリングや講習だけではなく実際の仕事の従事と結びついた長期の支援が必要だということに気付いたという。そのような仕組みには人件費などの費用がかかるが、行政からの支援が十分ではない。パソナの場合は代表のビジョンがはっきりとしているために仕事大学校のような長期の就職支援の試みが継続しているが、通常の企業にとっては、単独での採算確保が難しいため実施することは難しい。就労につなげられる研修（支援）ができるように、国が何らかの支援制度を整備していく必要があるだろう。

## 補論 社会的企業概念の整理：労働統合型を中心にして

### 第1節 「社会的企業」概念の曖昧性

近年、NPOや協同組合を研究対象とするサードセクター研究において、注目されている組織概念が社会的企業である。なかでも、社会的に排除された人々に対して、就労を通じた社会包摂を目指す労働統合型社会的企業(Work Integration Social Enterprise=WISE)は、社会的包摂の担い手として、EUやEU加盟国から支援されてきた。本調査で、若者支援の担い手として調査対象とした団体はWISEの萌芽的な形態であるということができると考えられる。

それでは、社会的企業とはどのような組織であるのか。欧州の社会的企業の研究者グループであるEMES(Emergence of Social Enterprise in Europe)は、四項目の経済的な項目、五項目の社会的な項目をもとに社会的企業を定義している<sup>60</sup>。EMESの定義をまとめると、下記のようなになる。

「社会的企業は、コミュニティへの利益という明白な目的に直接的に関係づけられる財やサービスを提供する、私的な利益を目的としない(not-for-profit)組織である。様々な立場の利益関係者を意思決定に巻き込むという集合的活動に依拠し、自律性に高い価値を置き、社会的企業の行動と関連づけられる経済的リスクを負う」(Defourny and Nyssens 2008)

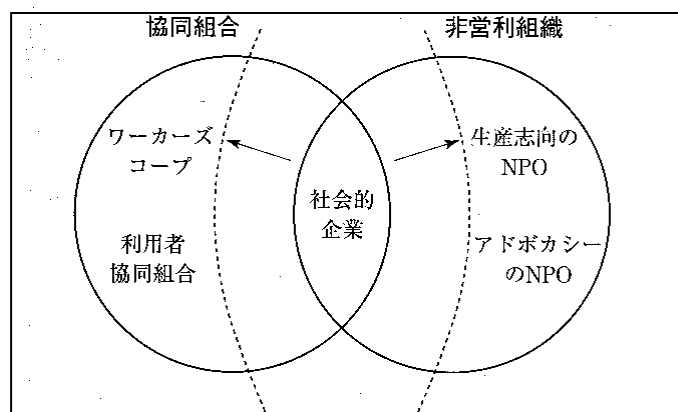
このような社会的企業のイメージは図であらわすと、(図表補-1)のようになる(Defourny 2001=2004: 34-35)。社会的企業は、協同組合とNPOが重なり合う領域に存在する。社会的企業とは、協同組合のなかでも相互扶助を強調する伝統的な協同組合ではなく、コミュニティ全体の貢献の志向性が強い、ワーカーズコープ(労働者協同組合)や利用者協同組合に近く、NPOのなかでもアドボカシー組織や助成財団というよりも、とりわけ生産活動(サービスも含む)を行う事業型NPOに近いということを意味している。

---

<sup>60</sup> 社会的企業は、以下の4つの経済的要素(A~D)と5つの社会的要素(E~I)から定義される(Defourny and Nyssens 2006)。

- A) 持続的に財やサービスの生産と販売を行う(アドボカシーや資源の再分配に活動が限定されない)
- B) 高いレベルの自律性を持つ
- C) 有意味な水準のリスクを持つ
- D) 最小レベル以上の労働性がある
- E) コミュニティの利益を明白な目的とする
- F) 市民の集団によって立ち上げが主導される
- G) 資本所有に基づかない意思決定が行われる
- H) 参加型の性質(活動によって影響を受ける多様な集団を巻き込むこと)を持つ
- I) 制限された利潤の分配を行う

図表補－1 社会的企業の概念図



出所: Defourny (2001=2004: 35)

ただし、このような社会的企業の理解の仕方は、日本で一般的なものとは言えない。近年、マス・メディアなどで社会的企業が取り上げられることが増えた<sup>61</sup>が、その際にイメージされる社会的企業のイメージは、ベンチャービジネスに似た、ビジネス志向の団体が多く、比較的高学歴の若者や大手企業の経営者などが、社会問題解決に際して、企業的手法を導入した点が注目された。例えば、2002年の読売新聞では社会的企業について次のように紹介されている。

「社会的な問題の解決のために、企業の経営手法を積極的に活用して取り組む起業活動のこと。英語で「ソーシャル・ベンチャー」、起業家は「ソーシャル・アントレプレナー」と呼ばれる。従来のボランティア活動や、企業の社会貢献活動などと違い、事業の継続性やスタッフの専門性を重視しているのが特徴。」(2002、11、06 読売新聞)

このような社会的企業のイメージは、先に述べた EMES の概念化とは多少のズレがある。この理由は、社会的企業という概念がアメリカ式の理解とヨーロッパ式の理解で異なることを反映している。

このようなイメージの違いに典型的に見られるように、社会的企業はきわめて多様である。そのため、社会的企業という言葉を使うだけでは、どのような対象を想定しているかは、明確ではない。そこで、本論においては、社会的企業について、以下の三つの水準において整理する。第一に、社会的企業に対する欧州とアメリカでの理解のされ方の違いである。本研究が対象とするような社会的排除に対応する社会的企業は、欧州型のイメージに近い。第二に、さらに欧州型の中でも、社会サービス提供型と本調査が対象とするような就労困難者へ

<sup>61</sup> 例えば、2000年代の範囲で、朝日新聞で「社会的企業」または「社会的起業」という単語で記事を検索したところ、50件あまりの記事が存在したが、そのうち、半数が2008年以降のものであった。同様の結果は読売新聞でも見られた。



労働・訓練機会を提供する労働統合型の類型化が可能である。第三に、労働統合型社会的企業のなかでも、その性格は多様であるため、ある程度の類型化ができる。この三つの水準において、社会的企業概念を整理することが本論の目的である。

## 第2節 欧州とアメリカの社会的企業概念の相違

欧州型とアメリカ型の社会的企業の理解の違いを論じた論考は少なくない（藤井 2007、藤井 2009、北島 2005、Kerlin 2006、Defourny and Nyssens 2008）。まずは、これらに依拠しながら両者の相違を整理する。

Defourny and Nyssens (2008) ではアメリカ型と欧州型の違いを以下のように整理している。

アメリカで社会的企業は事業的なボランティア活動から営利企業の社会貢献(CSR)活動まで含む概念である。またアメリカ式の理解では、「社会的企業(起業)家(Social entrepreneur)」という社会的企業を起業・経営する経営者が強調される。いかに、社会企業家が社会問題を発見し、事業を立ち上げ、その問題に対して有効な解決策を提示するかが問題とされる。

一方で欧州の社会的企業論では社会的企業はサードセクターに属することが強調される。そして、社会的企業は「市場、公共政策、市民社会の交差点に位置するもの」であり、行政からの補助金、市場からの事業収入、寄付やボランティアなど、資源を「混合(Hybridization)」する点が積極的に捉えられる。ボランティア団体の事業化を強調するアメリカ流の社会的企業論とは対照的であると述べられる。

両者の違いは、欧州型を NPO と協同組合の中間領域として、アメリカ型を NPO と株式会社の間領域として理解できるだろう（藤井 2007）<sup>62</sup>。このように整理することにより、前者がサードセクターに限定されるが、後者は企業セクターを含むより広い領域であることが明確になる。また、欧州においては、就労機会の提供や社会サービスの提供、地域開発などを通じた社会的包摂と関連させて社会的企業が捉えられる傾向にあることにも特徴がある（山口 2007、藤井 2007）。

このように両者の定義が異なるひとつの理由に、歴史的環境がある（Kerlin 2006、藤井 2007）。欧州においては社会的企業が注目されるようになった政策的な背景として、経済成長の停滞、高失業率、および社会的排除の問題化といった「福祉国家の危機」があった。そのため、社会的企業は、積極的労働市場政策や社会サービス供給における準市場の導入などの「福祉国家の再編」との関係の下で注目されるようになった。一方で、アメリカの場合には、社会的企業が注目されてきた背景には、NPO などのボランティアセクターへの政府援助の抑制がある。政府からの援助が抑制された NPO は営利化が求められ、企業との境界が曖昧化し、

<sup>62</sup> ただ、両者の違いについて、社会的企業の実態とアプローチとを区別する必要がある。欧州と米国の社会的企業の実態はあまり差がないことも同時に指摘されている。例えば、北島は、欧州の社会的企業概念の有効性を強調しつつも、アメリカにおける社会的企業は欧州的な意味での社会的企業も含み、その活動領域も WISE と同じ「恵まれない人々への就労支援の活動」が行われていることを指摘する（北島 2005）。

純粋な慈善行為と営利活動との間に社会的企業が生じる余地が生まれた。

このように社会的企業という概念をめぐるでは欧州とアメリカでは、定義のされ方、背景、支援の形式、対象への研究アプローチなど、無視できない違いがある。これを Kerlin がまとめたものが図表補－2である。

図表補－2 欧米の社会的企業の比較

	アメリカ	欧州
活動の焦点	NPO の活動全体	対人社会サービス・就労支援
社会的企業の多様性	多い	少ない
提供者の参加	限定的	一般的
支援主体	財団	政府／EU
研究主体	ビジネススクール／社会科学	社会科学
法人格	欠如	欠如しているが改善しつつある

出所：Kerlin (2006:262) を一部改変

日本の場合、このアメリカ型と欧州型の双方のイメージが混在<sup>63</sup>しているものの、アメリカ型の要素が強いと考えられる。これは、当初、社会的企業を紹介した論者が、アメリカ式の理解を紹介したことによると考えられる（斎藤 2002、谷本編 2006）。ただし、近年では日本でも、若年者や失業者など社会的排除が問題化されるなかで、欧州型の社会的企業にも関心が集まっている。例えば、政府文書でも、欧州の成功例をあげながら、社会的企業による雇用の拡大の必要性が論じられ（緊急雇用対策本部 2009）<sup>64</sup>、社会的包摂のために社会政策制度全体の改革の必要性を論じた宮本（2009）でも、後に触れる労働統合型社会的企業の有効性が指摘されている。

以上のように、欧州型とアメリカ型の区別が可能である。とりわけ、前者が社会政策と密接に関連付けられ、政府の収入も含めた資源の混合が強調されており、後者が財政削減の反応として、収入を稼ぎ出すための事業戦略を重視して成立してきたことは重要である。

### 第3節 社会的包摂に関わる（欧州型）社会的企業の二類型

社会的に排除されてきた人々を社会に包摂することを目的とする欧州型の社会的企業も、次の二つに分けることが可能である。それは、①介護などの対人社会サービスを行う事業体と、②労働市場から排除された就労困難者（失業状態にある若年者、障害者、シングルマザー等）に就労・訓練機会を提供することを目的とする事業体である。特に、後者は労働統合

<sup>63</sup> 欧州でも、大陸とアメリカにはさまれる形のイギリスは、アメリカと欧州のイメージが混合していることが指摘されている（北島・藤井・清水 2005）。

<sup>64</sup> <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kinkyukoyou/koyou/honbun.pdf>

型社会的企業(Work Integration Social Enterprise=WISE)と呼ばれる。

このような社会的企業の違いがはっきりと見られるのが、イタリアの社会的協同組合の例である。イタリアは、90年代以降、サードセクターの拡大が顕著に見られ、日本のサードセクター論、およびサードセクターの活動に与えた影響も小さくない。

イタリアの社会的協同組合はA型とB型に分かれる。A型社会的協同組合とは、社会サービスの提供を目的として設立された協同組合であり、B型社会的協同組合とは障害者を中心に刑余者、職を持たない若年者などの就労困難者に対する就労機会・訓練機会の提供を目的として成立した協同組合である。社会的協同組合の特徴は、労働者だけではなく、利用者やボランティア、出資のみを行う組合員、行政などの法人組合員などが経営に参加するマルチステークホルダー性を採用していることである(田中 2004)。

この社会的協同組合は1991年に社会的協同組合法が制定されてから増加し、現在では5000近くの団体が活動を行っている。社会的協同組合は伝統的な協同組合と異なり特定の集団の共益を目指すのではなく、コミュニティ一般の利益を目的とする公益的な組織として活動を行っている。この社会的協同組合の影響を受けて、その後、欧州各国でも同様の組織体の活動が注目されるようになった。

A型社会的協同組合では、介護や育児など社会サービスの提供が行われる。ここで、注意されるべきは、A型社会的協同組合では、利用者の経営の参加も重視されていることである(田中 2004)。

B型社会的協同組合では障害者や元受刑者、薬物依存者、アルコール依存者といった社会的に不利益を被る者が雇用される。その比率は少なくとも30%以上であり、継続的な事業運営と社会的目的の両立が重視されていることがうかがえる。社会的に不利益を被る者の雇用を創出する場合には、公共機関は公共事業の随意契約を認められ社会保障拠出を免除される(Borzaga and Santuraj 2001=2004: 74)。

このような社会的協同組合に典型的に見られるように、社会的企業は社会サービス提供型と労働統合型の二つに区別することができる。ただし、地域の就労困難者に対して、介護労働者としての訓練をしながら、介護事業を行うなど、一つの組織が両方の機能を果たしながら活動することもある。また、社会的企業が提供する社会サービス自体が介護や育児のために就業できない人達のエンプロイアビリティや就業機会を増加させることもある(濱口 2002)<sup>65</sup>。

以上のように、社会的排除の解消を目的とする欧州型の社会的企業のなかでも、対人サービス供給型と労働統合型の区別が可能である。このうち、就労を通じた社会的包摂に直接関係するのは、労働統合型社会的企業(WISE)である。最後に、次節ではWISEのなかでのいくつかのタイプを確認しよう。

<sup>65</sup> ここで、濱口が直接的に論じている対象は「社会的経済(ソーシャル・エコノミー)」であるが、本論で論じている社会的企業と実態としては違いは無いと考えられる。

#### 第4節 労働統合型社会的企業の多様性

EMES による社会的企業研究の中心は、労働市場から排除された人々の労働統合を目指す労働統合型社会的企業(WISE)の実態の解明であった。その際に、EMES は WISE の多様性を強く意識しており<sup>66</sup>、様々な観点からの類型化を行っている。EMES の研究者の類型化(Davister et al. 2004; Defourny and Nyssens 2006)を参考にしながら労働統合型の社会的企業の類型を整理する。

WISE は欧州各国で活動している。一口に WISE といっても内実は多岐にわたり、EU 諸国全体で 40 種類程度の WISE が存在する。このような WISE を、包摂のアプローチを軸として、Davister らは以下の四つに類型化している(Davister 2004、Defourny and Nyssens 2006、Bidet 2009)。

##### A) 長期の補助金に基づき、継続的な雇用を生み出す WISE

第一に、長期的な補助金の援助を受けながら長期的な雇用を提供する労働統合型の社会的企業がある。このような型の社会的企業の歴史は最も古く、自由労働市場において必要とされる生産性と、重度の障害者や社会的な不利な性質をもつ人々が保持する能力の間にある差を埋めるために存在する組織である。これらの組織は職業化を重視しているため、ボランティアをほとんど擁しない。近年では、行政からの無期限の支援契約が結ばれている。

##### B) 自己資金に基づき、継続的な雇用の創出を生み出す WISE

第二に、自らの資金のもとでの長期的な雇用を提供するような労働統合型の社会的企業がある。これらの社会的企業では、中長期的な雇用を労働市場で不利な立場にある人々に提供する。一般的には組織に対して、対象となる人々の生産性が向上するまでの間、補助金が与えられる。これらの補助金は短期的なものであり、補助金の受給が終了した場合、組織は自らで稼いだ収入でもって、労働者に対価を支払う必要がある。

##### C) 生産活動を通じた社会化（生活能力の改善）を行う WISE

第三に、人々へ生産的な活動に従事する機会を与えることで、(再)社会化するような WISE がある。これらの組織は深刻な精神的問題を抱えた人々や障害を持った人を対象としている。これらの WISE では、雇用契約が結ばれずに、仕事の対価として食事や住居があたえられる。このような社会的企業の目的は、「自由労働市場における職業的統合」ではなく、「ターゲットとするグループの、社会との接触やルールへの尊重、“規則正しい”生活スタイルなどを通じた(再)社会化」(Bidet 2009)であるという。ボランティアによる資源が大きな割合を占め、

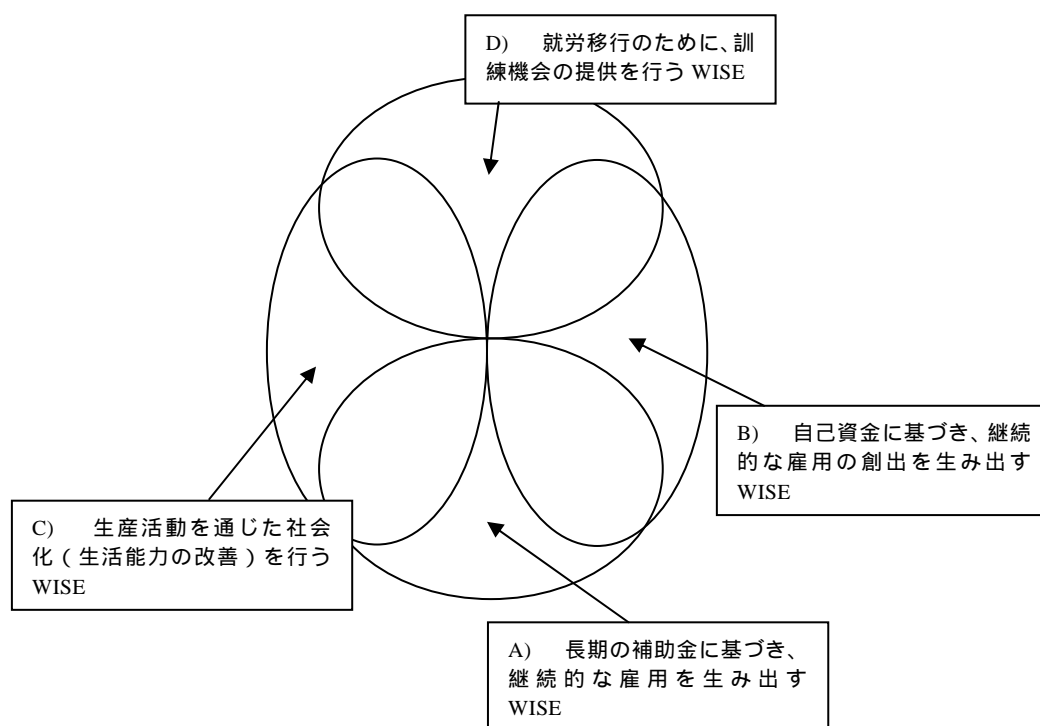
<sup>66</sup> EMES のプロジェクトに参加した研究者は調査プロジェクトの目的のひとつが「各国における雇用統合の分野で運営している社会的企業の様々なタイプを明らかにすること」であったと述べている (Bidet 2009)。

市場からの資源は限定的である。

D) 就労移行のために、訓練機会の提供を行う WISE

第四に、移行的な雇用や訓練を提供する WISE がある。これらの WISE は労働市場の主流へとターゲットとなる人々の移行を助けるという目的は共有しているものの、その手法は多岐にわたる。OJT を行うところもあれば、仕事の紹介を中心的に行う組織もある。一般的に言えば、これらの組織は深刻な障害や労働市場における不利な性質を持った人々を対象にはしていない。

図表補 - 3 EMES による WISE の類型モデル



出所：Davister(2004: 6)を一部改変

この四つの WISE の類型の位置関係は、(図表補 - 3)で示される。A が下の楕円、B が右の楕円、C が左の楕円、D が上の楕円を示す。この図に示されているように、それぞれの類型は曖昧性を持ち、重なりながら類型化されていることがわかる。

ただし、この四つの類型を区別する、大まかな基準を読み取ることは可能である。多くの WISE が、複数の類型の組み合わせとして理解されているが、A と D、B と C の類型は、それぞれ重なりあう領域が存在しない。ここに、WISE を類型化するための大まかな二つの基準が存在すると解釈できる<sup>67</sup>。

<sup>67</sup> 以下に述べる二つの基準については EMES の著作では、明確に述べられてはいない。ただし、中心的な研究者の一人である Defourny 氏より、口頭にて、そのような理解も可能であると示唆を受けた(2009,11,9 ソウル)

第一に、この図の縦軸方向の基準である。永続的な雇用を行う A の社会的企業と短期間の職業訓練を行う D は重なる部分がない。これは、当該の WISE が労働市場への移行（または社会活動への参加）を目的とするか、WISE による継続雇用を目的とするか、という点が分類の基準になる。両者の労働統合へのアプローチの違いは、「移行型」と「継続型」と区別することができるだろう。

このうち、欧州において、積極的労働市場政策と関係付けられることの多い WISE のタイプは、職業的移行型である。EMES の多国間調査において研究対象となったのも職業的移行を行う WISE であった(Defourny and Nyssens 2006: 16)。

ただし、経済社会学者の J. Laville らは労働市場から排除された人々の「経歴に適合的で安定的な仕事を発展させる」可能性に触れながら、WISE が対象とする就労困難者は多岐に渡っており、就労移行という手法が画一的に適用されることに関して、注意を喚起する。Laville は社会的排除が、一般的な労働市場で通用するだけの労働能力を身につけることだけではなく、その個人の境遇に適合的な仕事を生み出すことによっても解消できる可能性を指摘している。田中もイタリアの社会的協同組合においては人を仕事に合わせるのではなく、仕事を人に合わせるような実践が行われていることを論じている（田中 2004）。

第二に、この図の横軸方向の基準である。EMES の研究者は明示的に述べているわけではないが、B と C の大きな違いは、組織が市場化を志向するかどうかにある。B と C は、就労困難者の労働統合のアプローチについても、事業の安定性についても、市場化を目指すかどうかで、両者は異なるアプローチをとる。つまり前者について言えば、前者は直接的に労働契約を結ぶことが目指されるが、後者は必ずしも、就労が目標にされない。また、それと並行して、前者では事業収入が高い割合を占めるが、後者は事業以外の収入の割合が高い。

このように市場化への志向性に対する違いが存在するために、図上において、両者は重なり合う領域を持たないと考えられる。この違いは、とりあえずは「市場化志向」と「自己目的志向」と呼ぶことができるだろう。

以上のように、大まかに、WISE は、第一に「移行型」と「継続型」で区分でき、第二に、「市場志向」と「自己目的志向」で区別することができる。ただし、EMES による、曖昧性を持った概念図を作成にも見て取れるように、EMES による類型化も多様な WISE を区別するための一つの切り口と理解したほうがよいだろう。そして、他にも、法的枠組や資源、就労形態などの観点から、WISE の多様性を描き出している。ここでは、簡単にその多様性を整理する。

EU 全体で共通の法人格は存在しておらず、各国の法人格は協同組合タイプ、株式会社タイプ、無法人タイプの三つの区分できる(Cafaggi and Imiceli 2009)。第一に協同組合の法人を持って、その社会的目的から一般の協同組合から区別される社会的企業がある。第二に、株式会社の法人格を持ち、社会的な成果物や利潤分配の制限から定義される社会的企業がある。第三に、特定の法人格は選択せず、社会的な成果物から定義される社会的企業がある。

また、WISE の収入源も多様である。EMES は、再分配、市場交換、互酬というポランニーの資源配分様式モデルを援用しながら、行政からの収入（再分配）、事業収入（市場交換）、寄付・ボランティア（互酬）を区別している。WISE ごとに事業体の収入の割合は大きく異なる。完全に、補助金に依存するようなケースはないが、100%の収入を市場からの収入で賄うような事業体も少ない。

最後に、統合中の労働者の立場であるが、すべての WISE においてすべての労働者に対して労働契約が結ばれているわけではない(Davister 2004)。この労働者の位置について、EMES は三つに区分している。第一に、公式の労働契約(Formal work contract)であり、有期、無期の法定で定められた一般の労働契約が結ばれる。第二に、訓練生としての立場(Trainee status)であり、基本的に訓練生には報酬が支払われない。多くの場合、訓練期間は、24 ヶ月を下回る。最後に、作業的な立場(Occupational status)がある。この立場の場合は、労働条件は、一般の労働市場よりは厳しくなく、そこで働く人々は、住まいや食事、手当て・小遣いを受け取る。このうち、EMES の調査対象の WISE のなかでは、公式の労働契約のケースが多く、三分の二がであった。

以上のように、WISE は多様性に富んでいる。以上のような分類の観点は、日本における WISE の実態の分析においても有用であろう。以上のような観点を参考にしながら、当該の WISE の性格について、分析が求められる。

## 第5節 小活

以上を整理すると、社会的企業には、第一に、ビジネス的側面や起業家に焦点をおいたアメリカ型と、社会的包摂や参加に焦点をおいた欧州型に分けられる。前者では、事業化戦略やそれを可能にする社会的起業家が重視される一方で、後者では、民主的運営、参加型性格などが重視される。

第二に、社会的包摂を目的とする欧州型の社会的企業は、社会サービス提供型と労働統合型に区別することが可能である。社会サービス提供型は、育児・介護などの、不利を抱える人を支援することで社会参加を促進することを目指す。一方で、労働統合型は労働市場に参入できない人へ、雇用機会・訓練機会を提供することにより、就労を通じた社会参加を目指す。

第三に、WISE のなかでも様々な形態が存在する。EMES は、WISE について、四つの類型化を行っている。これらの類型から、大まかには、第一に、継続就労か就労移行という基準、第二に、市場志向が自己目的志向という基準が導かれる。また、法人格、資源のバランス、就労契約の形態といった点からも、EMES は WISE の多様性を整理している。

だが、以上のような概念的な違いは理念的なものであり、実態は混在しているとも考えられる。例えば、参加型の性質を持つような事業体の代表者の運営者のなかには、社会的起業

家と呼べるようなカリスマ性を持った人物も少なくない。また、第二の点、第三の点についても、それぞれの節で論じたように厳密な区分は難しい側面がある。

以上のように、社会的企業は多様な側面を持ち合わせており、一枚岩ではない。社会的企業という概念の曖昧さに注意しつつ、実態に合わせた概念の類型化や精緻化を行うことが必要になる。その際には、当然であるが、日本と欧州との条件が異なることが配慮される必要があるだろう。欧州内でも、国ごとに WISE の成熟度や支援枠組は大きく異なっており、その違いと積極的労働市場政策とを関連させた分析も試みられている(Laville et al.2006)。当然であるが、日本と欧州での、社会的排除の状況や労働市場、社会保障制度の大きな違いを考えるならば、社会的企業をとりまく環境も含めた分析も必要であると考えられる。日本において、どのような領域でどのような社会的企業が有効性を発揮するのか、といった議論が今後の研究には求められるひとつの論点になるだろう。

#### 【参考文献】

- Borzaga, C., and Santuraj, A., 2001, "Italy: from traditional co-operatives to innovative social Enterprise", Borzaga, C., and Defourny, J., eds., 2001, *The Emergence of Social Enterprise*. (= 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。)
- Bidet, E., 2009, 「欧州における雇用統合型社会的企業の歴史と現状」『都市問題』100 (7): 58-66
- Cafaggi, F., and Imiceli, P., 2009 "New frontiers in the legal structure and legislation of social enterprise in Europe: A comparative analysis" in Noya, A. ed., *The changing boundaries of social enterprises*, Paris, OECD.
- Davister, C., Defourny, J., and Geroge, O., 2004, Work integration social enterprise in the European Union: an over view of existing model" *EMES working paper*.
- Defourny, J., 2001, "Introduction: from third sector to social enterprise", in Borzaga, C., and Defourny, J., eds., 2001, *The Emergence of Social Enterprise*. (= 2004,内山哲朗訳「サードセクターから社会的企業へ」内山哲朗・石塚秀雄・柳沢敏勝編『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: 7 - 40.)
- Defourny, J., and Nyssens, M., 2006, "Defining social enterprise" in Defourny, J., and Nyssens, M., ed., *Social Enterprise: At the crossroads of market, public policies and civil society*, London: Routledge, 3-26.
- . eds., 2008, "Social enterprise in Europe: Recent trends and developments" *EMES working paper*.
- 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.
- , 2009, 「「社会的企業」とは何か(上) 社会的企業に関する二つの理論的潮流



をめぐって」『情況』10(6):128-143

Gardin, L., 2006, “A variety of resource mixes inside social enterprises”, in Nyssens, M., ed., *Social Enterprise: At the crossroads of market, public policies and civil society*, London: Routledge, 111-136.

濱口桂一郎, 2000, 「EUの地域雇用創出政策と第3のシステム(ソーシャル・エコノミー)」『月刊自治研』42(1):57-64.

Kerlin, J. A., 2006 “Social Enterprise in the United States and Europe: Understanding and Learning from Difference” *Voluntas*, 17: 247-263.

北島健一, 2005, 「社会的企業論の射程」「社会的排除とコミュニティケア」研究会編『中間報告書 社会的排除をめぐる諸問題』38-47.

北島健一・藤井敦史・清水洋行, 2005, 「解説」生協総合研究所『(生協総研レポート No.48) 社会的企業とは何か——イギリスにおけるサードセクター組織の新潮流』生協総合研究所, 61-66.

緊急雇用対策本部, 2009, 『緊急雇用対策』.

Laville, J. L., Lemaître, A., and Nyssens, M., 2006, “Public policies and social enterprises in Europe: the challenge of institutionalization”, in Nyssens, M ed., *Social Enterprise: At the crossroads of market, public policies and civil society*, London: Routledge, 272-295.

宮本太郎, 2009, 『生活保障——排除しない社会へ』岩波新書.

斎藤慎, 2004, 『社会企業家——社会責任ビジネスの新しい潮流』岩波新書.

SEL, 2001, *Introducing social enterprise.*(=2005,北島健一・藤井敦史・清水洋行他訳『(生協総研レポート No.48) 社会的企業とは何か——イギリスにおけるサードセクター組織の新潮流』生協総合研究所).

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.

谷口寛治, 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.

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.

# 付 属 資 料

## 付属資料：海外の若者就業支援政策の動向

—OECD 編『Jobs for Youth』をもとに—

### 第1節 序文

#### 1. 本付属資料の目的と構成

本付属資料は、若者就業支援政策の動向を紹介している各国の『JOBS FOR YOUTH』の一部要約を資料として収録し、「社会的企業」の広がりや寄与した積極的労働市場政策の動向についての情報提供を目的としている。

Laville& Nyssens によれば、「社会的企業」の登場の背景には、従来の公共サービスだけでは社会的ニーズが満たされず、他方で失業が増加するという状況のもと、公共が求められた歳出削減を解決し、積極的労働市場政策における社会的排除層の労働市場への参加を促すツールとしての期待があったと指摘されている(Laville& Nyssens 2006)。すなわち「社会的企業」は、積極的労働市場政策が若者の就業支援政策の柱となるなかで、社会的排除の危険性の高い若者たちにとっての重要な活動の場として積極的な意味づけが与えられたことがうかがえる。

そこで本付属資料では、現在の若者就業支援政策の中心となっている積極的労働市場政策の主な内容を把握するため、2006年から2009年にかけて、OECDの雇用労働社会問題委員会による、学校から職場への移行を促進し、若年者のキャリア観を改善するための政策の見直しに参加した16カ国(オーストラリア、ベルギー、カナダ、韓国、デンマーク、フランス、ギリシャ、日本、オランダ、ノルウェー、ポーランド、スロヴァキア共和国、ニュージーランド、スペイン、イギリス、米国)のうち、2009年10月現在までにカントリーレポートである『JOBS FOR YOUTH』が発行された国の中から、日本に参考になると思われる9カ国(オーストラリア、カナダ、韓国、フランス、オランダ、ノルウェー、ニュージーランド、スペイン、イギリス)を選んで、その概要を紹介することとした(なお日本版はOECD編著・濱口監訳・中島訳2010を参照)。

ここでの「若者」は15、6歳から29歳が念頭に置かれている。なお政策名等については暫定的な翻訳であり、定訳を示すものではなく、また、各国の政策についても、『JOBS FOR YOUTH』のサマリーと第4章(以下参照)から把握できる範囲での紹介であることをお断りしておく。

『JOBS FOR YOUTH』は国ごとに内容は異なるが、主に以下のような各国共通した内容から構成されている。

サマリーと主な知見

第1章 労働市場や移行の現状

## 第2章 教育の状況

## 第3章 需要側の障壁

## 第4章 消極的・積極的労働市場政策

今回扱われている積極的労働市場政策は、①職業訓練、②雇用インセンティブ（補助金付きの雇用等）、③直接雇用創出、④職業経験の提供、から構成されている。

これらの報告書全体を通じて、積極的労働市場政策は最善の選択肢のひとつであり、次のような条件が高い効果を生み出すことが述べられている（各国のカントリーレポートから引用）。

- ①労働経験のない若者は、失業手当やその他の生活保護手当の受給資格がないことが多いため、早期の活動が特に重要である。多くのOECD諸国には、失業の6ヶ月後またはそれ以前に利用可能な若者向けのプログラムが既にある（例：オーストラリア、ベルギー、デンマーク、ニュージーランド、ノルウェーとイギリス）。スウェーデンは短い期間（90日）を設定しており、フィンランドでは職業資格のない若者層の活性化がすぐに始まる。
- ②プログラム内容については、求職支援プログラムが、収入と雇用の両方への利益を提供し、若者にとって最も費用対効果が高いことが判明している。一方、いくつかの賃金・雇用助成金プログラムも効果はあるものの、参加者の将来の雇用見込みへの影響は実質的にほとんどない傾向にある。
- ③職業訓練プログラムは、地方または国内の労働市場のニーズと関連するよう設計する必要がある。地方または国内の技術の需要と自治体のニーズを評価するために民間部門と自治体が連携・関与することが、プロジェクトの設計に一番重要である。
- ④プログラムの対象を良く絞ることが重要である。例えば、10代後半のティーンネージャーと20代前半のヤングアダルトの間を区別すること、また早期学校中退者には特別な注意が向けられる必要がある。具体的には10代後半の雇用問題に最も望ましい解決策は、彼らが学校に残って学歴を有するよう支援することである。一方で20代前半にとっては、労働経験を積むための支援が最も重要である。
- ⑤細かい求職条件は、成人層に対してと同様に若年層に対して失業からの早期脱出を促進する傾向にある。実際にオーストラリアで「相互義務」の条件が6ヵ月間失業中だった若者に適用され、失業からの脱出率が高まった。
- ⑥サービスを統合・複合し、包括的な「パッケージ」を提供するプログラムがよく成功しているようである。ここ10年間で導入された包括的プログラムの一例が、イギリスの20代前半向けのニューディール政策である。

## 2. カントリーレポートの共通点

各国の政策動向については、以下のカントリーレポートの一部要約に示しているが、現在の政策の方向性を抽出すると以下のような点が見出される。

### ①社会的排除の危険性が高い若者と景気変動

『JOBS FOR YOUTH』は、とりまとめの時期が経済・金融危機以前にあたっている国が多いため、いずれの国も景気がよく、労働市場の状況がよい時期の認識が反映されているのが最大の特徴である。その認識は国を越えて共通する。すなわち景気の良い時期には、需要不足で仕事に就けなかった若者は払拭され、社会的に困難を抱える層があらわになるということである。彼らは若くて、仕事がない地域に住んでいる人々である。学歴による格差については、国や景気によってその大きさは異なっており、景気が良い場合の格差は小さくなるものの、総じて低学歴であることは不利に働く。そのため後期中等教育における中退者については、ほとんどの国で中退防止に対する積極的な対策がとられている。

若者の社会的排除を防ぐという観点から、公共職業サービスの入り口の段階で、対象者のリスクの見極めがされている（オーストラリア、フランス、オランダ）。また若者の進路に対する追跡調査を実施し、調査に基づいた支援も進められている（イギリス、ノルウェー、ニュージーランド）。

### ②相互義務と若者に対する給付

またいまひとつの政策的な特徴は「相互義務」であり、一定年齢以上の失業者（求職者）が失業手当の受給中に職業訓練や積極的な就職活動を義務付けられるという仕組みがすでに導入されている（ただしカナダはかなり弱い）。

しかし若者、特に十代の若者はオーストラリアを除いてほとんど給付の対象となっていないが多いため、給付を前提とした相互義務を利用した政策の実行は難しい。多くの国で、十代の若者については就業よりも教育を継続することさせることを目標としており、義務教育年齢の引き上げ（オランダ、カナダ、イギリスは検討中）や、職業訓練を義務付けるなどしている（フランス）。

ただしイギリスは若い層にも相互義務を適用できるような給付制度をパイロット的に開始しているが、その効果は未知数である。

### ③その他の若者就業支援政策の内容の特徴

政策の具体的な内容としては以下のような特徴が見られる。

- ・職業訓練は、座学と実習を組み合わせるタイプが多くなっているが、職業訓練の需要側のニーズをはかるため、雇用主などのステークホルダー参加のパートナーシップを構築する（イギリス）。
- ・アメリカのジョブコアやフランスの EPIDE は、不利な立場に置かれた若者を、寄宿制を通じて彼らの通常の生活や行動範囲の外に出し、就業経験などを提供するプログラム。多額の費用がかかるものの、その効果は高く評価されている。

- ・不利な立場に置かれた若者に対して、支援内容を個人に合わせて調整する（カナダ、フランス、オーストラリア、ノルウェー）
- ・職業紹介・斡旋と、福祉のワンストップ化（オーストラリア、フランス、ノルウェー）
- ・政策評価の範囲や密度は国によって相当な差がある。近年の変更点としては、プログラムの評価を、修了直後ではなく、6カ月後や1年後などにおける状態で評価するという方向にあるようだ（イギリス、ニュージーランドなど）。特に、民間に委託する場合には、修了後しばらくしてからの状態を評価の指標とすることによって、修了後のフォローアップが改善されるという効果も認められている。

参考図表 『JOBS FOR YOUTH』 一部要約による各国の政策の状況  
（カントリーレポートの各国の一部要約より抜粋）

	オーストラリア	カナダ	フランス	韓国	オランダ	ニュージーランド	ノルウェー	スペイン	イギリス
教育の状況・問題	進学率低い	進学率高い	非識字率高い	急激な高学歴化	職業教育中心・中退が多い	中退多い	職業教育中心	中退が多い	16歳以降の教育・訓練継続率低い
臨時労働から安定した雇用への転換	正規雇用への足がかりとなる	正規雇用へ向けた一時的な状態	難しい	非正規雇用に閉じ込められている	常用雇用への踏み台	正規雇用への転換多い	先任権制度・厳格な雇用保護	正規雇用への移行は5人に1人	資格・教育があれば移行が比較的容易
失業手当以外の若者に対する給付	Youth Allowance	20歳以上に収入支援あり	25歳以上にRSA		18歳以上にはあり	18歳以上にはあり	健康・障害関連給付金		18歳以上（16-17歳は試行中）
対象者のリスク識別・追跡	PESによるISCI(求職者区分審査)		PESによるプロフィールリング		PESによるプロフィールリング	YTSによる追跡調査（一部）	進学しない若者の追跡調査		コネクションズによる追跡調査
不利な立場の若者に対する支援	Green Corps・Work for the Dole、JPET・PSP	Skills Link	CIVIS、郊外の希望計画、EPIDE	YES（近年開始）	援助つき雇用が中心	YT /TOP/JP	Youth Guarantee	FIP計画・ET・CO	コネクションズ、NDYPとEZ
特に中退者向け	NETの強化による資格取得	義務教育年齢引き上げ（オタリオ州）	16-18歳の職業訓練義務化	訓練プログラム	Blits on drop-outs	若者移行サービス（YTS）	資格認定プログラム	Social Guarantee	義務教育年齢引き上げの意向

## 第2節 オーストラリア

### 1. 労働市場の状況と政策の動向

オーストラリアは1993年からほぼ17年もの間、経済成長を続けてきた。つい最近まで全体の失業率は史上最低の値に近く、15～24歳層の若年失業率は2008年9月には8.7%になり、70年代後半以降の最低レベルを記録した。このときの若年層の労働市場問題は、主に低学歴や無活動や先住民族（アボリジニ・トレス海峡諸島の住民）に集中していた。先住民族の若者の失業率は2.5倍以上にのぼっている。

現在景気は減退しつつあるが、経済停滞はこの国の長期的な取り組みの一つを促進する機会となる可能性が存在する。オーストラリアは16歳以降の教育継続率が低いため、多くの若者が労働市場で長期雇用を得るにはスキルが不足している。景気減速の副作用の一つとして、多くの若者が仕事探しではなく教育を受け続けるようになっている。

景気がよいときには、たいていのオーストラリアの若者は在学中に労働市場に参加するこ

とができた。20歳の学生の就職率は2006年で85%となり、OECD諸国で最高であった。また中退者においても最初の仕事に就くまでの期間は短く、オーストラリアは修了者とそうでない者の間の賃金差が小さい国の一つである。若者の最初の仕事は臨時雇用者（有給休暇や病休がない働き方）であることが多いが、未就業や無活動に比べると、こうした働き方と正社員になれる可能性とは強い相関関係があり、臨時雇用であることは正規雇用への足がかりになっていることがうかがえる。

また雇用規制も緩やかであり、若年者雇用に対する需要側の障壁はほとんどないといっただろう。なお前政権が実施した「ワークチョイス(Work Choices)」(従業員100人未満の中小企業は「不当解雇禁止法」の適用を免除されるなど)については、現在の労働党政権により一部が取りやめられつつある。

失業給付は保険方式ではなく、全額国庫負担となっている(厚生労働省2009)。就職経験がない場合も対象となる。失業者はセンターリンクに申請を行い、資格審査を受け、地域のジョブ・ネットワーク(Job Network: JN)メンバーを一つ選んで面接を受ける。面接を受けない場合には給付が停止される(以下、詳述)。

教育においては15歳時点での試験点数はよく、高等教育レベルの達成度がOECDの平均を上回っているものの、多くのオーストラリアの若者は教育レベルが中級に達しておらず、教育達成度の分布はU字型となっている。また先住民族との学力格差はかなり大きく、年齢があがるとともに開いていく傾向にある。

16歳以上の教育継続率を高めるために、中等教育での学習の選択肢の多様化が試みられてきた。2008~09年度の予算においては、「職業訓練センター」を設立するための資金として25億オーストラリアドルが予定されている。他の条件が同じならば、職業訓練の資格認定を受けている者はない者よりも週に8%賃金が高いとされる。さらに教育訓練は教育継続率を高める方向に作用していると考えられる。

伝統的にオーストラリアの教育は州や地方レベルで決定されてきたが、地域移動の際に生じる問題に対処するため、2011年からナショナルカリキュラムを開始することになっている。

## 2. 消極的労働市場政策

1990年代以降、オーストラリアは労働市場改革を実施した。従来は公共職業安定所(Public Employment Service: PES)で職業紹介を行っていたが、97年に大きな変更があった(以下、厚生労働省2008)。98年にはPESが廃止され、従来PESが担っていた機能がJNに再編され、競争入札によってJNメンバーが決定されることになった。サービス提供者は利用者数(修了者数)雇用と訓練の成果に応じた報酬を得る。委託決定には金額だけではなく、供給者の追跡調査なども考慮に入れる。また、競争者の実行力や成果の評価のため、「スターレーティング」システム(労働市場の状況などを考慮し、就職の成約率・就業への移行日数などをとにした達成度)を用いる。

さらに、職業紹介と福祉給付の機能をもつセンターリンク(Centrelink)をあらたに設置した。センターリンクは、就業支援を受けるに際して最初に立ち寄る場所であるが、ワンストップショップではない。多くの職業紹介などは JN メンバーのプロバイダーにより提供される。センターリンクに登録する際には、個々人の雇用可能性が測定され、プロファイリングされる(求職者区分審査: JSCI)。

若者に対する給付としては、15~20歳の若者を対象とした Youth Allowance(YA)があり、親と同居している場合には親の収入に応じて支払われる<sup>68</sup>。21歳以上の未就業者は New Start Allowance(NSA)である。

教育を受けていない若者のうち、20~22歳までは10%以上が給付を受けているが、その後は2~3%に低下する。2001年に YA または NSA を受給した若者のうち49%がその後5年間継続しており、給付への依存傾向がみられる。

いずれもこれらの給付を受ける場合には、相互義務(Mutual Obligation)が課せられる。同国は最も早くワークフェアをスタートさせた国のひとつである。

### 3. 積極的労働市場政策 (ALMP)

15~24歳が YA または NSA を受給する場合には、はじめに求職訓練(Job Search Training)を受ける(25歳以上は原則給付3カ月後)。応募書類や履歴書の書き方、面接の練習などである。JSCIが一定以上の困難を抱える若者に対しては、センターリンクは集中支援(Intensive Assistance: IA)を紹介する。IAは個人に対するカスタマイズされた支援プログラムである。

さらに、Green Corps (グリーンコア) や、Work for the Dole、職業紹介・雇用及び訓練(JPET)、個人支援プログラム(PSP)などが利用できる<sup>69</sup>。

- ①Green Corps は、17~20歳の若者を対象としており、オーストラリアの自然や文化遺産を保護修復するためのボランティア活動機会を提供するもので、26週にわたって運営される。
- ②Work for the Dole 18歳以上の若者に、労働経験を通じて失業者が自信を持ち、コミュニケーション能力の向上、働くモチベーションをあげることを目的に、歴史的遺産の保全、環境整備などの共同体のサービスや施設を修復維持するボランティア活動機会を提供するもの。
- ③職業紹介・雇用及び訓練(JPET)もっとも不利な状況の若者を対象とする就業前プログラム。15~21歳の若者に対して、教育に復帰させるために柔軟で包括的な支援を行う。
- ④個人支援プログラム(PSP)多様な障害のために就職ができない、あるいは就業支援プログラムから給付を得られない参加者に個別支援を提供するもの。ホームレス、麻薬やアルコール

<sup>68</sup> YA の受給条件は以下のようにになっている(厚生労働省 2009) 16~24歳以下で就学中またはフルタイムで養成訓練に参加している、ないしは 16~20歳でワーク・フォー・ザ・ドールなどの活動を行うことにより、活動状況認可をセンターリンクから得て、求職活動をしているなど。

<sup>69</sup> 移行支援としては、Youth Pathway Programme: YPP もある。13~19歳で、12学年終了前に退学する危険がある者を対象に、若者個人のニーズを対象とした支援が行われる(厚生労働省 2009)。



ル中毒、心理的な問題、家庭内暴力など社会参加への重大な障害を抱えている可能性が高い若者層。

ただしこれらのプログラムの募集人員には上限があり、現在それ以上の申し込みがある。また先住民族は全体の3%にすぎないが、無業や失業の割合が高い。遠隔地に住むインフラが欠如している若者層についてもそうである。彼らについては以下のような政策が行われている。

地域雇用開発計画(CDEP)1977年に導入され、利用者が失業給付資格を放棄し、給付が共同体に移転され、共同体に意義のある作業をするための人々への支払いに用いられる。CDEPの参加は、無期限のまた相互義務のない補助金付き賃金を受けるのと同じであるとも指摘されている。

遠隔地免除 相互義務の免除

教育機会の提供としての「先住民族若者移動プログラム」(IYMP)、メンタリングやリーダーシップ経験を提供する「先住民族若者リーダーシッププログラム」が利用可。

#### 4. 今後の政策の見通し

1998年にJNが導入された時の失業率は7.7%であったが、2008年9月には4.2%となった。政府はこの失業率の低下は、不利な状況での長期失業を経験している求職者の割合をいっそう高くする結果になったと述べた。また1999年から2007年までのあいだにYAまたはNSAを受給した若者の総数は、312,000人から185,000人に減少した。また内訳をみると、高等教育経験者は減少し、義務教育のみの者の割合が上昇した。

2009年7月より、新たなユニバーサル雇用サービス(UES)のもとで、特に慢性的に労働不足またはスキル不足を経験している分野と、就業準備のできた求職者を結びつけることを目的として、いくつかの改革が実施される予定である。

相互義務は継続されるが、不参加の際の8週間の無支払期間は、利用者が支払いを延期されている8週間の間にサービスの利用をやめてしまうため、逆効果であることを示しているようだと指摘されている。

2009年7月より、センターリンクはJSCIを用いて、求職者を4ストリームのうちから1つを指定する。これは技能の向上を重視するとともに、もっとも就業準備ができていない層にもとの予算額よりも多くを投じようとするものである。

ストリーム1 「就業準備完了」求職者 すぐに職業探索に取りかかるが、3カ月後就業していなければ技能アセスメントを受け、集中的活動(求職ワークショップや職業紹介)を2週間で60時間以上受けなければならない(12か月まで)。その後再度アセスメントを受け、他のストリームに変更されたり、あるいは他の活動への参加を求められる。

ストリーム2,3,4 仕事に就くには長時間かかると考えられる人々を対象としており、

支援も多様である。ストリーム 2 および 3 は 12 カ月、4 は最大 18 ヶ月で、12 か月目にアセスメントを受け、さらに 6 カ月以上の支援を受けるのが有効かどうかを決定する。ストリーム 3 と 4 は、JPET または PSP に参加する。ストリーム間の移動は個々の必要性によって決定される。もっとも困難な若者（先住民族・ホームレス・精神疾患など）を抱える教育訓練プロバイダーは、さらなるプロジェクトへの参加が可能である。

### 第 3 節 カナダ

#### 1. 労働市場の状況と政策の動向

カナダの若年労働市場の状況は良好である。若年失業率は、1996 年の 15.4% から 2006 年には 11.6% に低下した。またカナダの長期若年失業率は、96 年に 7% であったが 2006 年には 3% に満たなくなっている。

しかしカナダ国内での差が大きく、アルバータ州では 6.8% と最も良いが、ニューファンドランド・ラブラドール州においてはカナダの全国平均の 2 倍になっている。また女性の若年層移民の失業率は高く、就業率は低い。さらに高いのが、先住民族の若年層である。

カナダでは教育・訓練の第一責任は州にある。義務教育の終了年齢は 15 ないし 16 歳であったが、オンタリオ州は 2005 年に 16 歳から 18 歳に引き上げた。中等教育の中退率は OECD 平均に比べると低いが、2005 年に 8.7% となっている。職業教育は中等教育では行われず、大学以外の高等教育機関で行われている。カナダの PISA（生徒の学習到達度調査）のパフォーマンスは高く、高等教育への進学率が OECD 諸国の中で最高水準にある。

高等教育進学者の大半は、高校卒業後すぐに進学していない。中等教育には職業教育課程は存在しておらず、カナダの若者は職業教育を大学以外の高等教育機関で学ぶ。

全体としては学校から職場への移行は円滑に行われており、学校と職場との垣根が低いのが特徴である。後期中等教育を修了した若者の最初の就職は、パーマネントまたはフルタイムの仕事の割合が 4 分の 3 を占めるが、学歴や民族によっても違いがみられる。

ただし学校から職場への移行を 71 年と 2001 年で比較すると、現代の移行は遅くかつ漸進化している。この結果、実家をでるのを遅らせる若年層が増えた。

すべての州でそれぞれに最低賃金が定められている。ただし労働経験がまったくない労働者向けの特別最低賃金をもつ州もある。若者向けの最低賃金が残っているのはオンタリオ州だけであるが、成人向けの賃金とそれほど差があるわけではない。また初任給は低いものの、短期間で給与の高い仕事に移行している。

またカナダは雇用保護規制がもっとも緩い国の一つである。臨時雇用や非正規雇用は一般に常勤かつフルタイムの雇用に向けた一時的な状態である可能性が高い。

したがって、若者の雇用に対する需要側の障壁は限定的である。ただし早すぎる離学を防ぐために、賃金労働を 14 歳未満で開始したり、また在学時の労働時間を制限する必要性や、

地域移動支援も考えられる。

カナダの積極的労働市場政策に対する支出は OECD 加盟国平均の 5 分の 1 にとどまっている。若年失業率が低下した今日では、既存の高い若年失業率を前提とした若年労働市場プログラムは、様々な困難に直面するマイノリティの若年層のグループを対象としたプログラムに再編される必要がある。特に地理的な労働移動支援の取り組みが強調される。

## 2. 消極的労働市場政策

1996年に雇用保険(EI)は再編された。EIはすべての者が受給できるわけではなく、一定時間以上保険適用職に就労していることなどの条件がある。地域別に提供されているのは、カナダ独特である。資格要件には地域差があり、EIが地域移動を阻害しているという見方もある。最初の申請時に年齢が若いほど、給付の反復利用者になりやすい。

労働市場へ復帰するためのプログラムとしては、EBSMがあるが、若年層は利用者の5分の1にも満たない。

またカナダは、雇用保険受給者に対して求人を斡旋したり、個別行動計画の策定や積極的労働市場政策への参加も求めている。成人についての調査であるが、雇用の見込みに乏しく、意欲が低いもっとも不利なグループの一部は事実上排除されている可能性があることが OECD の報告書の中で強調されている。これは短期間の就業の後、雇用保険を反復利用する若者にもあてはまる。

## 3. 積極的労働市場政策

積極的労働市場政策の責任は、連邦政府と州政府が共有する。州・準州・連邦の労働市場関係閣僚からなる Forum of Labour Market Ministries が設立され、その後 Labour Market Development Agreements が締結された。カナダではまだ、連邦政府と州が実施する積極的労働市場政策の重複が見られる。

連邦政府が行う若者向けのプログラムの中心は、1997年にスタートした Youth Employment Strategy(YES)である。2003年には「プロジェクトベース」のアプローチから、個別雇用行動計画で体系化された各個人向けのそれぞれの状況に合わせた仲介へと、プログラムデザインの変換がなされた。この変換は、おもに2つの報告に対応したものである。

1つめは、Knowledge Matters 報告書である。Innovation Strategy の一環としてカナダ政府が2002年に着手した Skills and Learning for Canadians は、リスクの高い若者層がより具体的でそれぞれの状況に合った介入を必要としていることを明らかにした。

2つめは、1997年から2002年に行われた調査によると、参加したグループの成果と参加しない対照群の成果を比較したところ、調査に応じた参加者の大半は、プログラムに高い満足度を示した。しかし、キャリアを開始した回答者の多くはプログラムなしでも職を得られたであろうし、多くの者がプログラム開始前からすでに実習雇用者と連絡を取っていた。さ

らに賃金、雇用、失業に関する経済的分析で、もっとも不利な背景を持つグループにおいて、プログラムへの参加がほとんどないしまったく利益になっていない可能性が示唆された。

もっとも必要とされる群の若年層への成果において否定的な評価が続いたため、YES は細分化された取り組みを、12 の連邦政府省庁が提供する 3 つの統合プログラムにまとめた。2005～2006 年には、①Skills Link、②Career Focus、③Summer Work Experience の 3 つのプログラムに、合計 3 億 1815 万カナダドルの予算が割り当てられた。資格条件はそれぞれ異なるが、YES 参加者であること、年齢が 15 歳から 30 歳の間であること、カナダ国民または永住者または難民認定を受け管轄の州/準州の法規に従い法的な就労許可を得た者であるという条件を満たす必要がある。

Skills Link は、不利な背景を持つ若年層のニーズに対応して、各個人のニーズを満たし長期にわたってより集中的な支援を提供するよう、それぞれに合わせた実習課程および徒弟課程など、さまざまなプログラムを提供する必要性を反映したもので、2003 年に導入されたばかりである。Skills Link に参加するには、YES の年齢基準と市民権要件を満たす必要があり、離学している、EI 給付を受けていない、雇用障壁を乗り越えるために支援が必要である、といった条件もあり、たとえば、高校中退者、独身の親、先住民族の若年層、障害を持つ若年層、農村部の若年層、最近移民した者などを対象とする。

コミュニティ団体とコミュニティアドバイザーが密接に協調して、若年層による志望職種決定や必要技能情報の収集を支援する。あわせて、各個人の雇用ニーズとキャリア目的を満たし若年層を支援するため、それぞれに合わせた提供行動計画を作成する。

Summer Work Experience は、夏季に短期間の就労機会を獲得し、労働経験を通じキャリア関連技能を修得した後、フルタイム就学に復帰する意思を持つ、中等および高等教育の学生をターゲットとする。

Career Focus は、高等教育卒業者にキャリアに関連する労働経験と学習機会、実地指導および職務指導を提供し、高度な技能の構築と学習継続を促進するプログラムである。

YES 利用者はストリームにより大きく異なっており、2005～2006 年の YES 参加者のうち、Summer Work Experience が利用者の 74% を占め、Career Focus は 0.7%、Skills Link は 25% に過ぎない。Career Focus ストリーム参加者の平均年齢は、Skills Link 利用者よりも高い。2005～2006 年の Career Focus 利用者の半分が 25 歳以上なのに対し、Skills Link 利用者は大半が 25 歳未満である。原因として、Career Focus ストリームは高等教育水準の実地的な技能習得、Skills Link ストリームはリスク群の若年層（とくに高校中退者）をターゲットとしていることが想定できる。Skills Link は、不利なバックグラウンドを持つ若者を対象とした唯一のプログラムであり、特に EI を持たない層を対象としている。

現在 YES は、SERVICE CANADA がプログラムの管理と監督、周知、実習の承認と評価について責任を負っている。YES の評価については現在進行中である。

州のプログラムによる積極的労働市場政策としては、アルバータ州で 16-24 歳層に対して、

意欲のある若者と企業を結び付ける無料サービスを行っている。多くの支援を望む場合にはフォローアップ支援を受けることができ、また職員は定期的に地域の高校を訪問している。

オンタリオ州では Youth Opportunities Fund を設け、危機に至りやすい若者向けの地域コミュニティの取り組みの支援をしている。また連携のために、Ontario Association of Youth Employment Centres(OAYEC)が注目される。これはオンタリオ州における、職業あっせん機関の調整、情報提供、求職ノウハウの提供や職業訓練など、教育委員会や公共職業安定機関と連携した活動を行っているネットワークである。

なお州ごとの政策については評価が十分ではない。

## 第4節 フランス

### 1. 労働市場の状況と政策の動向

フランスでは1977年に「若年者雇用協定」(Pacte pour l'emploi des jeunes)が成立して以来30年以上にわたり、80種類以上もの様々な若年者雇用対策が実施されてきた。

2002年にもGDPの0.4%に相当する額を若年者雇用対策に支出しており、この比率はOECD加盟国平均の4倍以上にあたる<sup>70</sup>。

フランスの特徴として、職業訓練と雇用を組み合わせた様々な支援制度があり、これらを総称して「特殊雇用契約(支援付き雇用契約)」という(厚生労働省2009、「援助契約」と呼ばれることもある)<sup>71</sup>。これらは、①補助金付き雇用(商業セクター)、②補助金付き雇用(非商業セクター)③交互訓練契約、に分類される。

#### ①商業セクターにおける「雇用主主導契約」(contrat initiative emploi : CIE)

最長24ヶ月までの有期雇用契約または無期雇用契約(期間内に2回更新可能)、パートタイム(週20時間以上)、またはフルタイム。最低賃金は協約賃金(Rémunération conventionnelle)または法定最低賃金(SMIC)を適用。

雇用主の利益：国からの定額補助金：最高でSMICの47%を毎月あるいは前金で支給。

#### ②非商業セクターにおける「雇用支援契約」(contrat d'accompagnement dans l'emploi : CAE)

6ヶ月以上の有期雇用契約(24ヶ月以内に2回更新可能)、試用期間を設定可能、契約終了時の補償金は不要、パートタイム(週20時間以上)またはフルタイム。最低賃金は協約賃金または法定最低賃金を適用。

<sup>70</sup> 2002年以降のフランスの若年者雇用対策予算は、2002年に若年者雇用プログラムが廃止されたことに伴って縮小し、最も景気が拡大したときには対GDP比0.1%にまで下がった。

<sup>71</sup> 「援助契約が普通の労働契約とちがうところは、雇用主と被雇用者との間で雇用契約が結ばれる前または同時に、雇用主と国または地方公共団体との間に協定が取り交わされることである。雇用主の側は被雇用者に対する職業訓練等の実施計画について協定に記載してその実行を約束し、その見返りとして国や地方公共団体から(中略)援助を受けるわけである。」高山直也、2008、「フランスにおける長期若年失業者と援助契約」、『外国の立法』236。

雇用主の利益：国からの定額補助金。最高で SMIC の 95%を毎月あるいは前金で支給。賃金にかかる雇用主負担税と各種税金の免除。

### ③交互（訓練）契約

「見習契約」は、16-25歳の若者等を対象として、企業での実習と座学を組み合わせディプロムの習得を目指すものであり、「熟練化契約」は16-25歳の若者等を対象として、有給で働きながら職業資格を取得することを目的とする（詳しくは労働政策研究・研修機構2009）。

さらに2006年初め、EU加盟国出身または国籍取得申請中の16~25歳の若年非熟練者を対象にして、公務員を目指すための特別な契約が創設された。これはPACTE(Parcours d'accès aux carrières territoriales, hospitalières et de l'État：地方公務員、医療関係者、国家公務員への登用コース)と名付けられ、1年から2年の期間内に公共部門で勤務しながら並行して職業訓練を受ける契約である。しかし、この制度はなかなか普及せず、利用者の数は2006年に254人、2007年に570人、2008年に566人(暫定データ)にとどまっている。

26歳未満の若者の中で支援付き雇用の恩恵を受けている割合は、2007年時点で27%に達している(非熟練者では24%)。若年者雇用プログラムが導入された1990年代末には30%を超えてピークを記録した。2007年に支援雇用の中心を占めていたのは、見習契約と熟練化契約(支援雇用全体の75%)、商業セクターにおける支援雇用(18%)、非商業セクターにおける支援雇用(7%)などである。

若者のためにこれほど多くの雇用対策が導入されているにもかかわらず、資格を持たない若者が支援雇用の中に占める割合は非常に低く、2008年半ばの時点で6人に1人程度でしかない。しかし1998年に学校を卒業して働き始めた若者を7年後の2005年に追跡調査したところ、学位を持たない者の41%が雇用支援対策を利用したことがある一方で、bac+2(大学レベルの資格)保持者の場合はその割合が20%に過ぎなかった。さらにこの分析からは、複数の対策を利用しているのは少数のグループ(学位を持たない者の18%)のみであることがわかっている。

これらの特殊雇用契約のうち、見習契約とかつての資格取得契約(後に熟練化契約となる)が明確な効果を挙げた。これらの契約の利用者は、未利用の若年求職者よりも短期間に就労に成功し、しかもほとんどの場合にその職は安定雇用で、国からの補助も受けていなかった。さらに、契約終了後の就労状況を非商業セクターと商業セクターとで比較すると、全体的に後者のほうが好ましい結果を得られている。

社会統合計画の援助契約を終えた者を対象にして2006年に実施された調査によると、契約終了から6ヶ月以内の就労率は、CIE利用者(商業セクター)の場合は47%であったのに対し、CAE利用者(非商業セクター)の場合は26%にとどまっていた。一方、社会最低手当(後述)の受給者である若者が安定雇用を得られる割合は、商業セクターと非商業セクター

のいずれにおいてもかなり低い（15～16%程度）。とはいえ、商業セクターにおける助成雇用の成果が、偶発的な要素に左右されていることは珍しくない。雇用主に助成を行うにあたっては、条件を厳密に規定することが極めて重要となる。

## 2. 教育と需要側の障壁

2008年にバカロレア（大学入学資格）を取得せずに卒業した者は、同年代の18%を占める。彼らは、就職して職業訓練を受けるために必要とされる最低限の学力しか有していないとみなされている。16歳の若者のうち3%は学校教育を受けておらず、この割合は17歳になると9%にも達する。また若者の非識字率がかなり高い（男子15%、女子8%）。

リセ（後期中等教育機関）では、職業教育課程よりも、普通教育課程と技術教育課程が「格上」とみなされている。学業不振の生徒は、第3次産業を中心とする需要の乏しい職種の専門家となる道をほぼ強制的に選択させられる。職業リセにはこうした職種の専攻課程が設けられているが、生徒の要望と合致していることは稀である。しかも、多くの職業訓練課程は就職にほとんど役立たない。

未成年を雇用するにあたっての明白な差別行為はそれほど珍しいことではない。多くの場合、犠牲となっているのはマグレブ系（北アフリカ系）の若年非熟練者であり、さらにより深刻なのがブラックアフリカ系の若年非熟練者である。差別に対して真に効果的な対策を打ち出すことは容易ではないが、その中でもOECD各国において最も効果をあげているプログラムが「メンター制度」(parrainage)である。

フランスでは、最低賃金自体が問題視されることはなく、むしろこの賃金水準における労働コストの削減に焦点が当てられている。そのため1990年代の初めより、低い賃金にかかる社会保障費の雇用主負担分が大幅に削減されてきた。これと並行して、若者に独自の賃金体系を適用する代わりに、最低賃金の特例制度が導入された。この制度の対象となるのは、勤続年数が六ヶ月に満たない18歳未満の若者、ならびに援助契約(Contrat aidé)や研修契約(Contrat de l'alternance)を結んでいる者である。しかし、こうした政策は必ずしも若年非熟練者の雇用を促進するものではなかった。その最大の理由として、フランスでは最低賃金が適用されている成人の非熟練労働者がすでに多数存在することがあげられる。

また無期雇用契約(CDI)と有期雇用契約(CDD)の労働市場の分断は顕著である。有期雇用契約者が短期間のうちに無期雇用契約へと昇格できる可能性は極めて少なく、そのため無期雇用契約者への手厚い保護が、若者の就職を困難なものにしている。フランスでは2005～2006年に有期雇用契約対象者であった15歳から24歳の若者のうち、1年以内に無期雇用契約へと切り替えることができた者は16%に過ぎなかったが、イギリスではこの割合が70%にも達する。かつて1995～1996年に有期雇用契約から無期雇用契約へと昇格できた割合が45%であったことを考えると、フランスにおいて雇用の不安定化が進展している。

### 3. 若者に対する社会保障

フランスにおける社会保障制度は非常に複雑で、9種類の社会最低手当が存在する<sup>72</sup>。さらに、社会保障費の算出の際に労働所得が考慮されるので再雇用への意欲がわきにくく、社会保障の恩恵を受けられない貧困労働者と比較して不公平が生じている。こうした問題を克服するために、フランス政府は2009年半ばより積極的連帯所得(revenu de solidarité active : RSA)を導入して、現行の全ての社会最低手当と利益供与を一元化することにした。RSAには社会最低手当の受給者と貧困労働者のために利益供与の仕組みが組み込まれているが、現時点(報告書発行当時)では25歳未満の若者は除外されている(サルコジ政権下で広げる動きが見られる)。また、若者が初めて失業保険の給付を受けるためには、全ての失業者と同様に過去22ヶ月の間に少なくとも6ヶ月間就労していたことが条件であった(2009年4月まで)。雇用先を何度も変えたパートタイム労働者の場合は、失職したときの給与がそれ以前の職場の給与の30%未満であれば、失業手当の対象とはならない。

### 4. 失業手当と組織の改編

フランスでは、2000年半ばよりSPE(公共雇用サービス)が大幅に改編され、また若者に対する支援も地方の役割が大きくなりつつある。2009年に、公共職業安定所(Agence nationale pour l'emploi : ANPE)と商工業雇用協会(ASSEDIC)の全国組織が統合された。今までASSEDICが受け持っていた失業手当の給付、およびANPEが実施してきた求職者への職業斡旋と積極的対策への指導業務は、2009年からすべて雇用局の管轄になる。

窓口を一本化することによる最大のメリットは、求職者の登録業務が改善されたことである。求職者は、最初に電話で面談を予約する。この面談は5日間以内にASSEDICにおいて

---

<sup>72</sup> 社会保障制度の根幹となる社会参入最低所得手当(RMI)は、無抛出かつ無差別の給付金である。この手当は、25歳以上の者、および25歳未満で扶養すべき子供を抱えているか出産予定の者に最低所得を保障するため1988年に導入された。RMIを受給するための条件として、所得の上限が設定されているほか、社会生活参入契約(contrat d'insertion、以下詳述)に基づいた就労活動が義務化されていた。

RMIの創設を受けて1989年に設けられたFAJは、RMIでカバーされない25歳未満の若者を対象としており、極めて困難な状況に置かれ、所得がほとんどない若者の状況を考慮に入れている。2004年時点で、FAJに寄せられた申請は165,000件を数え、10万人あまりの18歳から25歳未満の若者が、この年の援助の対象となった。2005年、FAJの運用主体はRMIと同様に各県へと移管された。

2005年には、地方ミッションによる若者のサポート活動を支援するために若年者就職基金(Fonds pour l'insertion professionnelle des jeunes : FIPJ)も創設された。医療、移動、教育などにかかる費用をこの基金が補完することにより、職業参入に向けた取り組みが中断されることなく、国と地方自治体のそれぞれの制度をうまく整合することが可能になる。2006年には、260,000人の若者が地域のFIPJを利用した。金額の内訳としては、教育活動に39%、仲介者の認定に26%、革新的活動や実験的活動の立ち上げに14%、訓練コースの財源確保(若者に対する直接支援。うち6%は未成年を対象とする)に21%となっていた。

2000年代初めからRMIは様々な改革の対象となってきたが、受給者の雇用復帰を容易にして奨励することを目指した改革について言及しておく。

2005年には社会統合計画(Plan de cohésion sociale)に基づき、社会最低手当受給者のための援助契約として、将来契約(contrat d'avenir : CAV)、活動最低所得参入契約(contrat d'insertion-revenu minimum d'activité : CI-RMA)が導入された。これらの契約を雇用主に積極的に利用してもらうための財政支援として、これまで受給者のみ支払われていた給付金の一部が雇用主にも支給されるようになった。

しかし、こうした契約は社会保障受給者を対象としており、一方で25歳の若者は主たる社会保障制度であるRMIの受給対象から外れるため、契約加入者の中で若者の割合は少ない。



実施される。この最初の面談において事務的な登録作業が行われ、必要であれば手当の受給権を発生させる。約 20～30 分の面談の中で、長期的な失業に陥る危険度が分析される（プロフィールング）。ANPE はこの後 8 日以内に若者を出頭させ、30～35 分をかけて最初の職業面談を受けさせる。そして、カウンセラーが求職者と一緒になって PPAE（個別就職計画(projet personnalisé d'accès à l'emploi : PPAE)）を策定する。この最初の面談の結果を受けて、カウンセラーは求職者のために PPAE の 4 つのコース（「求職促進」(recherche accélérée)、「主体的求職」(recherche active)、「サポートを受けた求職」(recherche accompagnée)、「起業または雇用復帰」(création ou reprise d'activité)）の中からひとつを選ぶ。求職者が受けるサービスはコースに応じて決定され、これ以降は地方雇用事務所(agence locale pour l'emploi : ALE)が連絡窓口となる。もし求職者が、妥当な求人の紹介を正当な理由なくして 2 度拒否した場合、あるいは PPAE の策定と実施を拒否した場合は、2 ヶ月間にわたってこの代替所得の支給が停止される。さらに登録者リストから抹消されたうえ、最低二ヶ月間は再登録することができなくなる。PPAE は、求職者の登録から 15 日以内に策定され、その後も公共雇用サービス(SPE)と当事者との共同作業により 3 ヶ月ごとに見直される。

就職にあたって取り除くべき社会上の障害があると判断された若年求職者は、「サポートを受けた求職」という PPAE のコースを割り当てられる。そして、最も困難な状況にある若者を専門に担当する地方ミッション(mission local : ML)を優先的に紹介される。若者の年齢が高い場合や、過去に少なくとも 1 年間の就労経験を持つ場合には、ANPE が地方ミッションを紹介する可能性は低くなる。「求職促進」および「主体的求職」という PPAE のコースを割り当てられた若者は、より年配の求職者と同様に ANPE によるフォローアップを受ける。登録から四ヶ月が経過した時点で求職者がまだ職を見つけていなければ、個別月例フォローアップ(suivi mensuel personnalisé : SMP)の対象となる。

2006 年の雇用調査によると、25～29 歳の若年失業者の 84%が ANPE へ登録している一方で、20～24 歳の失業者ではその割合が 72%であった。失業手当を給付されている割合はそれぞれ 47%と 31%であった。

就労支援機関である地方ミッションは、恵まれない若者のフォローアップに関して 25 年以上に及ぶ経験を有している。これらの組織の大部分は非営利団体であり、運営者は地元から選出されている。2005 年には、恵まれない 800,000 人の若者を 5 年以内に就職させることを目指す社会統合計画に基づき、地方ミッションへの予算が倍増された。同時に、ネットワーク内の様々な組織の調整が行われ、SPE に統合された。それ以降は国と自治体が管轄と財源を分担している。

## 5. 不利な立場にある若者層への支援

### ①社会生活参入契約(contrat d'insertion dans la vie sociale : CIVIS)

2005 年 4 月に創設された。若年非熟練者の場合は、その内容がいっそう手厚いものとな

る（強化 CIVIS）。CIVIS の前に実施されていた制度は「雇用への道のり」(Trajet d'accès à l'emploi : TRACE)プログラムと呼ばれ、1998 年 10 月から 2003 年 12 月までの 5 年間に 320,000 人の若者に恩恵をもたらしていた。CIVIS の導入に伴い、カウンセラー1 人が担当する若者の数を減らして個人面談の回数を増やすために、2,000 人のカウンセラーが新たに採用された。

対象は、16～25 歳の若者（資格を全く持たない者、認定されない bac+2 までの資格しか持たない者、あるいは過去 18 ヶ月の間に少なくとも 12 ヶ月間の求職者登録期間がある者）である。自立の推進や再建、安定雇用へのアクセスを目指して、若者を就職コース（指導、資格、あるいは職業経験の取得）または社会参入コース（医療保険、住居、移動などへの手当）へ登録する。CAP（職業適性証書）または BEP（職業見習免状）を取得していない若者に加え、2006 年 6 月からは CAP または BEP を取得しているが学位を持たない若者も対象に加えられた。

進め方は、若者と専任カウンセラーとの間で文書による契約を交わす。少なくとも毎月 1 回面談を実施する。より手厚いサポートが必要な若者については、最初の 3 ヶ月間は毎週 1 回面談を実施する。契約締結から 3 ヶ月以内に、各自の状況に適した解決策を若者に提案する。例として、交互訓練契約などによる雇用、職業訓練、求職時の強化支援、さらに、とりわけ困難な状況の若者に対する特別サポートなどがある。職業訓練研修生と同じ条件の社会保障制度が適用される。期間は 1 年間であり、通常は 1 回のみ更新可能である。ただし、強化 CIVIS の対象となる若者の場合は、26 歳の誕生日になるまで必要に応じて何度でも更新可能である。CIVIS の終了後は、それまでのコースが中断されることのないようにサポートを 1 年間継続される。

CIVIS に参加している若者の中で就労している割合は 4 人に 1 人であり、強化 CIVIS の参加者に限ると 5 人に 1 人となり、職業訓練を受けている者の中では 7 人中 1 人に過ぎない。就労せず職業訓練も受けていない若者はほぼ半分を占める。CIVIS に参加している若者の失業や非就労の状況はここ数年ほとんど変わっていない。これは特定のグループに属する若者の就労が極めて困難であることを示している。

CIVIS がこれまでに挙げた成果は、旧制度である TRACE の場合とあまり変わらない。いずれの制度に加入した若者も、その半分以上が終了後に雇用を得ており、職業訓練へと進んだ割合は 6%未満であった。両制度に共通する点として、制度に加入した時点で高い資格を持つ若者ほど就職率も高い。2006 年 6 月 30 日以前に CIVIS に加入した 210,000 人の若者を最初の 18 ヶ月について調査したところ、加入から 18 ヶ月後の修了時点で安定雇用（六ヶ月以上の有期雇用契約、および非商業部門の援助契約を除く無期雇用契約）へ復帰するという目標を達成した割合は 24%であった。ところが、強化 CIVIS の対象となった若年非熟練者に限るとこの割合は 20%でしかない。しかし彼らは結果的に 18 ヶ月の間に就職することはできなかったが、CIVIS の期間中に全員が少なくとも一度は雇用（通常の雇用契

約、援助契約、または研修契約)を得て、労働市場との結びつきを復活させることができた。さらに彼らの41%は、CIVISを終えた後で一時雇用就いており、当面の間、就労生活を送ることに成功している。これとは対照的に、調査対象の若者の47%は、18ヶ月のサポート期間中に制度をフルに活用しても(就労中の職業訓練を除く)、依然として厳しい状況に置かれている。強化CIVIS利用者の未成年と若者の中には、同じ境遇の者がさらに多い。

2007年に制度へ参加した452,000人の若者(うち56%は男子)は、2006年の場合と同じく、全般に満足な資格を有していない。彼らの44%近く、すなわち200,000人弱は学業修了時にCAP-BEPを取得しておらず、そのうち17%は未成年であった(若年女性の14%、若年男性の20%)。半数の若者は、学校を卒業した翌年に地方ミッションへ入会するが、CAP-BEPまたはそれ以下の資格しか持たない若者の場合、卒業後3年以上経ってから同制度へ加入してくる者が27%にもものぼる。これに対し、最低でもバカロレアを取得している若者の場合は14%にしか過ぎない。

最も困難な状況に置かれている若者のために、CIVISと連携した地方ミッションによる個別サポートが重視されている。2005年4月以降、地方ミッションで個別面談を受けた16~25歳の若者の数は、ひとつの拠点でカウンセラー1人あたり毎月14~27万人にのぼる。また個別面談を受けた若者の中でCIVISへの参加者が占める割合は、2008年10月の時点で36%に達した。

## ②「郊外の希望」計画

2005年11月にパリ郊外で発生した暴動以降、問題を抱えた都市地区に位置するSPEと地方ミッションは、そこに住む若者のために活動を強化しており、ANPEはZUS(特別対策市街区域)に密着して、若者を雇用へ復帰させるための様々な活動を行ってきた。また2008年には、ANPEや地方ミッションからサポートされていない若者を対象として、3年間で45,000件の自立契約の成立を目指す「郊外の希望」計画が鳴り物入りで発効され、企業に対しては、差別の撲滅を訴えている。2007年には、さらに「多様性の推進」プログラムが実施に移された。2007年12月31日の時点で、ANPEは都市地区の約215,000名の若者を受け入れ、600,000件近くの求人を提示した。フォローアップは年間を通じて行われ、定期的な研修、サポート、総合能力判定制度も実施された。41,000名を超える若者が職業訓練を受け、2005年12月以来、7万人近くが就職の斡旋を受けた。

## ③EPIDE

2005年8月、困難な状況の若者の社会参入と職業参入のために、「dispositif semi-résidentiel」でのサポートが導入された(いわゆるセカンド・チャンス・スクール)。その組織と運営は、国防省と雇用省双方の監督下にある公的な管理機関(EPIDE)に委任された。2008年の春からは、都市省(ministère de la Ville)も監督に加わった。この体制に受け入れられた若者は、自発的参入契約(contrat de volontaire pour l'insertion : CVI)を結ぶ。対象者

は大都市に居住し、社会参入と職業参入において極めて困難な状況にあり、健康チェックに合格した満 18～22 歳の若者であり、市民生活に必要な常識と行動規範、ならびに一般的な職業訓練を教育する。こうした教育は、寄宿舍として機能する施設の中で、極めて軍隊的な指導体制によって行われ、研修生は制服を着用する。彼らのサポートと職業訓練の大部分は EPIDE の所轄施設内の中で行われる。

若者にこの制度を紹介するのは、基本的に ANPE または地方ミッションの役割であるが、軍の担当者が国防教育の日(JAPD)に参加した若者の中から候補者を選び、この制度への参加を勧める場合もある。センターに入所する若者は、非常に早い時期から学業に多くの問題を抱えている。彼らが学校をドロップアウトする平均年齢は 16.5 歳であり、入所者の 70%は学位を取得していない。学力のレベルも非常に低く、40%の者は基礎的な学力を学び直す必要がある。35%の者は一般職業教育証明書(CFG)の取得を目指し、15%の者はすでに CAP-BEP レベルを保有している。CFG の合格率は全般的に非常に高い。

2008 年には、22 箇所の施設が 2,007 名の若者を受け入れた。上院に提出された EPIDE の年次報告書を見ると、研修生の 5 人に 1 人は入所から 1 ヶ月以内に強制的または自主的に退所していた。さらに、12 ヶ月間在籍した同期生の中で 34%が就職しているが、無期雇用契約の割合は 13%にしか過ぎない。

## 第 5 節 韓国

### 1. 労働市場の状況と政策の動向

韓国は近年、1997 年から 98 年を除き経済成長を続けてきており、これに伴った労働需要も旺盛であった。また急速な高学歴化もこれを後押ししてきたが、いくつかの問題を抱えている。

第一に、若年失業率は 2003 年からは 10%を超え、成人の失業率と比べても上昇度が高い。第二に、自然科学系・社会科学系の大卒者の 4 割が専門と関連した仕事に就くことができず、また学校中退者の 17%は中退後労働市場を離脱し、かなりの期間、無活動や失業状態にある。第三に、若者は短期の限定就業の見込みしかない「非正規雇用」から抜け出せない。2006 年には 15～29 歳の 33%が非正規契約となっている。ニート率はほぼ 12%である。

この背景には、オーバーエデュケーション（過剰教育）問題と、雇用規制による労働市場の二元性、また低学歴者が適切なサポートを受けていないという問題がある。韓国はこの 20 年間で高学歴化が進んだが、急速な高学歴化により、労働市場のニーズと教育システムが合っていない。韓国での学校から職業への移行は急激である。在学中のパートタイム率も低く、学生と親の「今は勉強、就職はあとで」という文化が反映されている。

政府は 02 年に、「青少年職場体験プログラム」を立ち上げた（もとのプログラムは 99 年～）。15-29 歳の若者を対象とし、最低賃金とほぼ同額の手当を得ながらパートタイムで働

くというものであり、毎年5万人の若者が現場体験をすることができた。このプログラムは参加者の満足度が高く、参加者を勇気づけただけでなく、移行期間短縮と参加後の就業見込みを高めるという成果があった。しかし大学などの高等教育機関の学生の参加が圧倒的に多く、高卒者にはほとんど機会が提供されなかった。また企業が研修に割く費用は、96年の総労働費用の2.1%から1.5%に落ち込んだ。

## 2. 若者に対する社会保障や公共職業サービスの状況

韓国では、保険料支払い記録のない若者は雇用保険または社会福祉からの給付はなく、多くを親に依存している。また自己都合退職には厳しい。職業安定所に登録している15-24歳の割合は2%でしかないだけでなく、若者が行う職業探索にしろ職業安定所利用の割合が低く、インターネットが中心になっている。近年の全国的調査によると、韓国の若年者（15-29歳）で就業経験のある者のほとんどは、インターネットや新聞（27.5%）など他の手段を使って最初の仕事を見つけたと述べており、公共職業サービスはあまり利用されていない（2%以下）。

しかし近年公共職業安定サービスは改善されており、スタッフの増員や雇用が安定し、サービスの充実がはかられている。例えば「キャリア支援プログラム」は15-29歳にキャリアガイダンスと求職戦略に関する集中5日間コースを提供したり、高校、大学、職業訓練校で「ジョブフェア」を実施し、学生が地方企業とコンタクトを取りやすくしようとしている。また、キャリアガイダンスと就業支援を一括して行なう取り組みを大学と合意する可能性もある。例えば、いくつかのジョブセンターは卒業年次の大学・高等教育機関の学生の就業のための財政支援を行なっている。さらに労働省はジョブセンターを中心として、公共・民間の就業支援機関、およびビジネス界と地方の学校を結ぶネットワークを構築している。これらのセンターの広報も、公共職業サービスへの登録率を改善するために増強されている。

民間就業サービスも拡大している。例えば「ジョブコリア」というインターネットによる就業サービスのトップ企業は、サイトに1日平均37万9千の訪問者がある。公共職業サービスはこれらの民間就業サービスとの連携を、特に求人と採用情報の共有面で拡大している。さらに2006年、長期失業者を民間就業サービス会社に外部委託するパイロットプロジェクトが立ち上げられた。対象はジョブセンターに登録した求職者で指定期間（例えばひとり親の母親で1ヶ月、長期失業者で6ヶ月）より長く失業している人である。

## 3. 積極的労働市場政策（ALMP）

韓国のALMPに対する支出は多くはない。韓国の若者向けプログラムは、70年代の訓練プログラムのいくつかを除き、大学など高等教育機関の就職状況が問題となった最近になって立ち上がったものである。それゆえこれらの政策の主要なターゲットは高等教育を受けている若者層である。低学歴層など不利な立場の若者は最近まで政策からは無視されていた。

2005年、政府は7030億ウォンを36のプログラムに投資し、参加者は20万人に達した。

直接的雇用創出プログラムは、若者向けALMPの3分の1以上を支出し、ほぼ35000人が参加した。提供された短期就業は、政府や行政、文化、歴史、教育、アカデミックな公的情報システムのデータベースのデジタル化に関連したものであった。平均すると参加者は法定最低賃金よりも40%高い賃金が受けられた。しかしキャリア形成に関係しない短期労働の創出は、若者の失業問題を解決する効果はなかった。

「訓練プログラム」は、学校を中退し、高等教育を目指さない若者を対象にしており、失業を減らし、製造業とIT産業の労働不足に取り組むことを目的としている。すべての訓練費用は一般財源および雇用保険財源の支援を受けている。例えば「就業のための技能向上研修プログラム」は、大学進学を目指さない高校生や若年失業者を対象とし、旋盤、溶接などに関する職業訓練を12カ月提供する。ジョブセンターで職業カウンセリングを受けたあとにこうしたコースに参加することができ、訓練期間中に月額30ウォンの手当を受ける。

これらの評価研究は少ないが、産業界の需要の変化に対応するというよりはむしろ供給主導であり、受講者の成果は芳しくないといわれてきた。

「雇用インセンティブ計画」のうち、2004年に導入された「若年者雇用促進補助金」は「雇用保険法」に基づき、月額60万ウォンの補助金を最大12カ月、1年以上の契約で29歳以下の若年失業者を雇用した雇用主に支払うものである。対象者は職業安定所に求職者として登録された3カ月以上失業中のものである。2005年は20480人、2006年は40121人の採用に役立った。補助金は30人以下の小企業、サービス産業に恩恵をもたらした。補助金により、参加者の求職期間が短縮され、プログラム後の在職期間と賃金レベルが非参加者に比べて良好であることが明らかにされている。

その他の金銭的雇用インセンティブ計画は、「中小企業の競争力改善と労働環境に関する中小企業での若年者雇用のための補助金」政策で、2003年の「中小企業人材支援特別法」に基づくものである。この法案は、「製造業と知識ベースサービスの中小企業における専門職労働者雇用補助金」および「労働条件改善補助金」のようないくつかの補助金プログラムからなる。前者の場合、対象となる雇用主には月給の75%が1年間支給される（上限120万ウォン）。2005年には総額92億ウォンが支給され、1341人の専門職労働者（大学院修了者）の雇用に補助金が支払われた。後者の補助金では、雇用主は労働条件を改善する投資総額の上限50%を補助され、さらに改善後に雇用された労働者それぞれに合計120万ウォンの補助金が支払われた（新規雇用30人まで）。

韓国ではプログラムの大部分は高学歴者のためのものとして構想されてきたが、改革がはかられつつある。2006年、政府は低学歴の人々を対象とした「雇用機会を高める戦略」を推進し始めた。「若年者就業支援サービス(YES)」は、イギリスのNDYPに類似したプログラムである。対象は15～29歳の高校かそれ以下の学歴、長期失業者、その他の不利な状況にある若者であり、①第一段階：3週間 カウンセリングと職業ガイダンス、②第二段階：6～12

カ月 就業経験および職業訓練、③第三段階：3 カ月 集中的就職サービス、からなっている。

## 第6節 オランダ

### 1. 労働市場の状況と政策の動向

#### ①概況

オランダの若者の雇用率は64%、失業率は7%と、OECD諸国の中で最高のパフォーマンスを示している。しかし2005年には、15～24歳層の6.5%が在学も就業もしていなかったと推計されている。現在の労働市場においては、後期中等教育卒業が就職や技能の形成に必要であるが、2004年にはほぼ13%が卒業前に中退している。また若年失業者が長期失業するリスクが高く、2006年には15-24歳層の20%強が1年以上求職状態にあった。

1980年代は、公的および民間の両方の使用者に長期若年失業者向けの臨時雇用を創出するための助成金が支給された。1992年から開始された若者雇用保証(JWG)がこの枠組みを引継ぎ、すべての若者が失業から6ヶ月後に仕事を斡旋されることが保証された。このプログラムは、16～21歳までの若年失業者および26歳までの学校中退者を対象とした。地方自治体はこの枠組みを実施する責任を負い、その費用の大部分は中央政府によって補償された。JWGの数は、1991年の3千人から1997年には2万3千人に増加した。手当給付金受給者の多くは女性であり(60%)、3分の1以上が初等学校教育しか受けていなかった。

しかしプログラムへの参加者が定職に就く効果が期待に反したものであったため、このタイプの若年失業者向け補助金付き雇用は、1998年、より広範な雇用対策パッケージである、オランダのすべての長期失業者に適用され自治体レベルで実施される「求職者雇用法-WIW法」に統合されていった。この目的は各個人に合ったプログラムを用意することであった。

また両親とその子供達を医療面、社会面、教育面からできる限り支援するため、青少年・家族省が新たに設置され、青少年・家族センターが設立された。法により、27歳までの若者は2009年以降、就業するか訓練を受けることを要求される。

#### ②教育

オランダでは長い間、労働市場で必要とされる教育と技能を身につけた若者を供給することが重要政策目標であった。特に、早期学校中退を防止するため、「学校中退者撲滅」プログラム(Blits on drop-outs)では、義務教育が終了する16歳前後の生徒の進路に関して職業訓練学校がより大きな責任を負う。各自治体の早期学校中退者に関する地域届出・調整センター(Early School-Leavers Regional Reporting and co-ordination Centre)も設立されている。

オランダは職業教育を重視しており、15歳の60%が職業指導を行うプログラム(VMBO)に参加している。中等後教育修了者の割合は34%である。PISAの成績は全体としては良好

であるが、国の中での格差は大きい。

2004年3月に若年失業タスクフォース（使用者、教育部門、労働組合から集められた経験豊富な6名のメンバーで構成）が設立され、2007年6月にその任務が終了した。タスクフォースでは、若者の長期失業の防止、学校中退者数の削減、そして仕事に必要な資格の取得を促進するために使用者、労働者、地方自治体、教育機関、その他関係者が結集した。

主な目標は、若者の失業率が総失業率の2倍を超えないようにするために、すべての若年失業者を半年以内に労働の場または学校に送る（戻す）ことによって、長期失業を防止することであった。特に「職業教育イニシアチブのためのセカンド・チャンス」、つまり、職業訓練生制度を通して、より多くの若者を最低限の資格レベルまで到達させることを目標に、自治体、労使が自分達の資金を出資する大規模な学校教育運動に着手した。これは、労働力不足に直面している分野にとって資格を持つ労働者を育てるための優良モデルであると考えられている。

#### 需要側の障壁

オランダはすべての労働者の「フレキシキュリティ」を促進している。オランダにおいて臨時雇用 temporary employment は常用雇用への踏み台である。臨時雇用は特に若者に多く、15～24歳の労働者については、1996年の30%から2006年には43%を超える労働者が臨時契約を結んだ（25～54歳はそれぞれ10%と7%）。しかし、エスニック・マイノリティは臨時契約を結ぶこと自体が難しく、この踏み台を利用できない。

また正規契約で雇われている労働者に与えられる非常に手厚い保護と、多くが若年層の非正規契約労働者に提供される相対的に不十分な保護のバランスを改善する必要がある。さらに15～24歳の若者の週平均労働時間数は、1987年の31時間から2005年には24時間にまで減少しているが、最近の調査によると、若いパート労働者は、彼らより年長のパート労働者に比べ、より長い時間働くことを希望している。

賃金は、若者を雇う際の障壁にはなっていない。若者の最低賃金は、15歳で成人の30%、22歳で85%である。

#### 社会保障

2006年に失業手当の受給資格が厳格化され、失業手当の受給資格は就業経験によるのみ得られるようになったため、若者はこの手当給付金を受給しにくくなった。ただし、18歳以上の若者は、自分の住む地域の自治体より社会扶助を受けるための申請を行うことができる（後述）。

失業手当給付金の資格を維持するためには、労働者は過去4週間に最低4回の求職活動を行い、積極的に仕事を探さなければならない。求職活動とは、応募の手紙を出すこと、面接を受けること、適性試験を受けること、企業に電話したり会社訪問したりして空きを問い合わせること、派遣会社に登録すること、自分で事業を起こすことを指す。すべての就職活動に関して証明を残しておく必要がある。求職活動を行っていると思われない場



合、手当給付金は減額されるか取り消される。現在、個々の状況をさらに考慮するという意味では、このプロセスはより個別化している。

失業手当給付金の受給者は適切な仕事を受け入れる義務がある。適切な仕事に関する要件は、1990年代後半の改訂以降厳格化されており、適切な仕事の定義は失業手当給付金の給付期間に応じて変わるようになった。中程度の教育レベルの人は、6ヶ月後にはどんな仕事でも受け入れなければならない。高い技能を有する求職者でも最長18ヶ月後にすべての仕事が適切な仕事となる。

ただし移民など、社会的に不利な立場の若者に厳しすぎる活性化戦略を実施すると、若者は労働や学業とは別の生き方を選択するリスクが高まることが指摘されている。また本来障害手当は重度の障害を持つ若者のためのものであるが、2000年代初期には他の制度が引きしめられた結果、障害手当である WAJONG がその代替となり、この手当を受ける若者が急増した。

上述したように、18歳以上の若者は自治体から社会扶助を受けることができる。各自治体は、取扱件数を減らすために経済的インセンティブを導入することができ、また、果たすべき相互義務および対象集団の決定に関するすべての責任を負う。その結果、現在では社会扶助の受給者は15～29歳の若者のほんの2%ほどであり、そのほとんどは一人親である。大半の自治体では通常、社会扶助を申請した若者は、基本的技能が不足していると判断された場合、まず地域の業者が用意する訓練プログラムに送られる。それ以外の場合は就労優先プロセスに置かれる。

## 2. 公共職業サービス

求職者にとって最初の窓口となる就労・所得センター(Center for Work and Income : CWI)、失業保険と障害手当給付金を支払う社会保険局(UWV)、そして社会扶助を提供する自治体という役割分担がある。これらが、SUWI法(労働と所得に関する実施体制についての法律)によって2002年に設立されたいわゆる「労働と所得のチェーン」を構成する。

すべての求職者はCWIに登録し、必要に応じて給付金を申請する。CWIは簡単な面接によって、求職者をAグループ(すぐに就職できる見込みがある)と、Bグループ(準備が必要)に分類し、BグループをUWVや自治体に引き渡す。UWVや自治体は、就職斡旋や再就職サービスを民間や地域の業者に委託する。

## 3. 積極的労働市場政策(ALMP)

オランダにおいて若者に充てられるALMP支出額の割合は1995年にはOECD平均に近かったが、1995年～2002年の間に半分未満となった。2002年には、ALMP総予算に占める若者向けプログラムの金額はOECD平均が14%であったのに対し、オランダはほんの2%であった。オランダの特徴は、ALMPの半分が実質的に援助付き雇用および障害者の社会復帰費

用に充てられている点である。

すでに述べたように、失業した若者はまず CWI に登録し、基本的な再就職支援を受けることができる。CWI は、すぐに就職できない者と評価した若者を社会保険局(UWV)や自治体に引き渡す。次に、社会保険局や自治体は就職斡旋や再就職サービスをほぼ民間や地域の斡旋業者に委託する。業者らは成果を基に報酬を受ける。また学校中退者は、学校の就職アドバイザーより、CWI への登録を勧められるが、若者は自発的に企業に応募書類を送付したり、派遣会社に足を運ぶことを好む傾向がある。まずインターネットや新聞で仕事を探し、次に友人や知人に仕事がないかを聞く。その結果、CWI に登録されている若年失業者の割合は3分の1未満である。

6ヶ月を超えて失業手当給付金や社会扶助手当給付金を受けている若者は、若者の発達と経験のための就職斡旋(JOP)に参加できる。JOPは3ヶ月間のインターンシップである。期間中、研修生は失業手当で給付金などの社会保障を受け続けることができ、または使用者から1ヶ月に450ユーロの賃金を得ることができる。社会・雇用省によると、この仕組みは、若年層の長期間失業者が継続的雇用に参加することに効果を発揮するという。しかし、インターンシップ後に若者が使用者から新たに契約を提示されるかどうか評価するための資料はない。

## 第7節 ニュージーランド

### 1. 労働市場の状況と政策の動向

ニュージーランドは過去10年以上にわたって維持された年3%の経済成長と柔軟な労働市場によって、若者を含めた雇用率は向上し、過去5年以上にわたって低い若年失業率を維持してきた。またニュージーランドにおいては学校から職業への移行は比較的スムーズに行われている。若者は早期に低年齢で最初の仕事を見つけ、臨時労働にとどまってしまう徴候はほとんどみられない。

その結果として、失業・無業・教育訓練を受けていない若者は、社会に居場所がなく、支援が困難な若者の代表となっている。15-24歳の若者の11%が就業しておらず、教育訓練もを受けていない。これらの社会から排除される危険のある若者は、手当を受けることができる年齢に達していないため、労働税収局に認知されていない。

また中等教育の在学率は80%にとどまっており、学校中退者の割合が高い。この理由としては、教育問題や素行によって義務教育最後の1年間出席を免除されていたり、指導困難な生徒の出席停止やオルタナティブスクールへの送致といった措置があげられる。早期中退者の一部は学校に戻るが、多くの者は基礎的な読み書き計算を十分に習得しないまま労働市場に残るか、就業せず、教育も職業訓練もを受けていない状態にある。マオリの若者に対する停学低減のための活動に対する補助金はあるが、すべての学校に対して適用されていない。オルタナティブスクールの一部では、限られた教育内容で、資格のある教員ではなくソーシャ

ルワーカーによる指導が行われ、基礎的技能の習得よりも社会的に排除されないように指導することに主眼が置かれているが、こうした指導は若者がメインストリームの教育に戻るようになっていないという問題をしばしば抱えている。また乳幼児期の教育を受けるものの割合は増加しつつあるが、マオリでは10%、パシフィカでは15%が全く受けていなかった。

さらに近年、中等学校における職場体験学習制度（週に1日職場で過ごすという「入門プログラム」）、2001年より16-21歳の若者を対象にした「現代徒弟制プログラム：Modern Apprenticeship」が導入されている。入門プログラムは個々の学校にゆだねられているために偏りが見られるが、すでに就職準備が整った生徒だけが入門プログラムに参加することが許されることが多く、もっとも利益を受けると思われる生徒は職場から排除されている。現代徒弟制プログラムの参加率は2006年末で16~21歳層の2.5%にすぎない。

高等教育への進学率は急増しているが、ニュージーランドは高等教育を受けることの収益が最も低い国のひとつである。この要因としては、所得格差が小さい国であるためなのか、成績の良い者の一部が移住してしまうことによるのか、あるいは労働市場のニーズと一致しない教育課程の卒業生を過剰に供給しているのかなど、検討が必要である。

需要側の障壁は低い。16-17歳に適用される若者の最低賃金未満の賃金があるが、実際には労働力不足のため拘束力は弱く、雇用者の社会保障負担が存在しない。また臨時雇用は若者が最初に就く一般的な仕事になっているが、正規雇用に転換する割合は高い。雇用保護規制は近年改革されてきたものの、OECD諸国の中ではかなりゆるい。

## 2. 消極的労働市場政策

ニュージーランドでは、労働経験のない若者も、求職から職業訓練を受けることで失業手当(UA)を受ける権利がある。UAは、18歳以上、あるいは16歳以上で結婚しているか、1人以上の扶養が必要な子供がいる同性結婚をしている者を対象としている。さらに受給者はフルタイムの仕事を積極的に探しており、即座に仕事を始められる状態でなければならない。「労働意欲審査」が行われ、自分に当てはまる範囲のすべての仕事の面接を受ける必要があり、手当を受け取って2週間以内に、履歴書の準備や職業体験や訓練への参加、面接などについて協定を結ぶJob Seekers Agreement：求職者協定(JSA)に同意することになる。JSAに従わなかった場合には、手当の支給が停止されることもある。

UAを受ける18~24歳の若者の割合は、96年の13%から2005年の3.5%へとかなり減少しており、25~29歳においても同様であった。エスニシティによる格差は10年前よりも小さくなる傾向にある。

UA以外にも、家庭用途手当(DPB)や疫病手当(SB)がある。DPBはシングルペアレント、あるいは病人の看病をしている16歳以上の若者の収入支援である。SBは、病気、怪我、妊娠のために働くことのできない若者層を対象としており、18歳以上か、16歳以上で子供がいる必要がある。

ある調査研究によれば、2001年から2002年に福祉から雇用へと移行した人々の72%が少なくとも1年間は雇用され続けており、61%は2年間雇用され続けていた。ただし収入はあまり多くはなかった。若い労働者ほどよい結果になることが多い。

### 3. 積極的労働市場政策（ALMP）

OECD 諸国では、失業している若者の雇用可能性を促進するため、「相互義務」と呼ばれる活性化戦略の重要性が認識されつつある。ニュージーランドにおいては、1998年労働税収局において実施された給付の管理と雇用サービスの統合によって可能になった。相互義務の原則は、JSAを通じて給付を受けているすべての失業者に適用されている。

ニュージーランドではすべてのALMP予算のうち28%が若者に支出されており、国際的にみてもかなり大きい。主な政策として、YT、TOP、JPがある（以下参照）。

若者に対する若年者訓練（Youth Training：YT）、訓練機会プログラム（Training Opportunities Programs：TOP）は、低技能の失業者に職業訓練又は産業訓練のいずれかあるいは両方を提供、支援するために設計された。

YTは、レベル1から4の資格がほとんどあるいはまったくない18歳未満の若者を支援するための教育支援プログラムである。YTの厳密な評価はなされていないが、参加者の43%が就職し、22%は継続して教育訓練を受けているようである。

TOPは、18歳以上の若者が仕事に就くのに役に立つ技能を身につけるための機会を提供している。26週間以上失業状態にある、または低い資格しかなくかつ長期失業の危険がある、あるいは登録された難民であれば対象となる。

TOPの参加者の62%は就職や教育訓練の継続などの成果をあげている。しかし修了12カ月後の参加者を追跡したある調査によれば、2割だけがすぐに就職して12カ月後もその職場に従事していた。また別の研究によれば、TOPは特に20歳以下の若者に対して効果があった。

これらの訓練は全日制で座学中心である。専門技能か一般的な技能に重点を置いたもののいずれかを受けられ、教育課程はさまざまな期間がある。YTの参加者の6割は後期中等教育卒業資格を持たずに学校を中退した者であり、TOPでは44%である。

なおニュージーランドのサービスのほとんどは民間か非政府機関によって担われている。プロバイダーは入札で選ばれ、3年間の契約となっている。98年以降、「6カ月以上継続する安定した仕事」という目標に基づいて評価されている。

TOPとYTの実施を委託された訓練施設は、訓練卒業者が職場への就職、教育・訓練の継続に関して最低60%を達成することが義務付けられており、この目標を長期間達成しなかった場合には政府との訓練契約を更新できなくなる。ほとんどのプロバイダーは目標を達成している。

提供者は入札する過程で提供する教育課程に対する地域のニーズがあることを示したり、

ニュージーランド学歴資格認定局(NZQA)の認定を受けなければならない。プロバイダーは、全日制相当の受講生一人につき決められた額の補助金を支給される。受講生の結果は訓練課程を離れた2カ月後に実施される。このためほとんどの訓練施設は課程終了後も受講生に職場あっせんサービスを提供している。受講生は提供者を自由に選択しているため、提供者の宣伝競争は激しい。ただし過去10年以上にわたって失業率が低かったため、提供者がもっとも就職しやすい受講者を選ぶ余地は少なかった。教育課程の質を高め、高い成功率を確保するために政策が継続的に微調整されていることもあり、プロバイダーの廃業率は高くなっている。

したがって、ALMPの成果の測定は、訓練後1-5年の成果で計測すること、キャリアの成長といった何らかの重みづけをすること、高等教育への正式な進路に戻る機会を与えるために高校レベルの単位取得を認めること、などが求められる。

ジョブ・プラス(JP)は、政府の支援なしに雇用を確保できそうにない求職者を支援するために設定された賃金補助金である。補助金の期間と金額は求職者のスキルと失業期間に応じて決められ、上限がある。対象者は、最低13週間失業している16-20歳の若者と長期失業中(最低26週)の成人、および長期失業の危機にある人が含まれる。資格のある失業者の場合は補助金が終了した後も継続できる仕事でなければならず、パートタイムの場合は最低週30時間以上でなければならない。また雇用者は他の人を解雇していないことを示す必要がある。ジョブ・プラス補助金の利用は90年代末より減少しており、参加者の半分は後期中等教育資格を持っている。

これに加えて、ジョブ・プラス訓練は、求職者を雇うことに同意した雇用者のもとで働くための必要とする技能を習得するための訓練に支払われ、その訓練は仕事に特化し、4週間以上で、国家資格認定制度に結びついたものでなくてはならない。ほかにも、マオリの人々を支援するためのジョブ・プラス・マオリ・アセットと、障害を持った人々の補助金、地域や環境問題対策プロジェクトを支援するものがある。

ジョブ・プラス計画の評価によれば、参加者の大半は6カ月後に59%が労働税収局の支援から自立し、5年後には66%まで増加している(若者に対する影響については不明)。

#### 4. 15~17歳の若者に対する支援

上記の政策は失業中で収入支援を受給している若者を対象としているため、基本的に18歳未満の若者を除外する傾向にある。1990年代前半には失業は重大な課題であったが、2000年代初頭には、若者の大量失業から労働税収局に接触してこない不利な状況に置かれた若者の活動促進へと政策の主な焦点へ移行させなくてはならないことが明らかになってきた。ある調査研究によれば、16-21歳で長期間活動しない経験をした場合、25歳で活動していない危険性が高まるという。18-21歳であれば手当の受給権があるが、16-17歳の場合はできないため、公的な介入が難しい。

そこで若者移行サービス(YTS)プログラムが 2004 年に政府によって開始されたが、Mayor Task Force for Jobs はサービスの提供にあたり地域を巻き込んで進めてきた。このタスクフォースは、若者の労働と地域の暮らしの問題に取り組んでおり、2007 年末までにすべての 15 - 19 歳を就職・教育訓練・他の活動に従事している状況にすることを目標としている。このチームは若者の無活動化に対応する新しい地域主導型活動の中核となっている。

YTS は順次拡大され、現在 14 ある。無活動の若者の数が多く、社会経済的に剥奪されている地域で、既存の補助金がないエリアが優先されている。2007 年 10 月末までに 14 万 3000 人が利用した。

YTS においては若者と一対一の関係構築を重要視されている。特にメンタリングやコーチングの実施は若者が教育や仕事に復帰するためのカギとなっている。サービスは長年にわたって地域で活動してきた団体であり、地域によく知られている。また小さな地域社会では、プロバイダーが不利な状況に置かれた若者を個人的に知っていることも多く、個人的に接触することができる。しかし参加者の大半は、家庭や学校、警察、裁判所から紹介されている。

YTS の仕事には電話をかけたり訪問したりする仕事が含まれているが、若者が居場所を突き止められないように頻繁に電話番号を変えることもあるという。若者が YTS に参加することに対する経済的な動機づけが全くないため、若者が参加するような相互義務の原則を実施することは困難である。YTS が危機にある若者をどの程度捕捉しているのかはプロバイダーの方針とサービス内容によっており、地域のニーズに対応している。

多くのプロバイダーが学校との連携を築く取り組みを行っており、ポリルーア地域では議会と協力して、学校に入学した 14 歳のリストや連絡先の提供を受けている。しかしプライバシー保護の問題でいくつもの問題に直面しており、停学後に学校に来なくなるというような危機の最初の兆候が現れた段階で学校との結びつきが切れてしまうことを防ぐために、学校の入学書類に特に記入しない限り YTS が連絡を取ってもいいという了解を求める項目を設けることをプロバイダーは求めている。なお現時点で全国的な YTS 受講生と家族の登録簿作成の計画はない。

よい連携の例としては、保健サービスとの連携により、健康診断や相談を受けにくる機会を利用している地域もある。あるいはオークランド郊外にある COMET のように、学校に配置されているソーシャルワーカーと連携して、移行に失敗する若者を早い段階で認識して家族と接触したり、若者向けのイベントに参加しているプロバイダーもある。

YTS のプロバイダーは競争入札によって決定され、3 年契約である。ただし追跡調査は義務付けられておらず、長期間続く職場を見つける動機づけをゆがめている可能性もある。

また青年発達省は、若者が自分自身や地域に利益をもたらす実践的な教育活動に取り組むことで自信と自尊心を形成し、その後の移行を改善することを目的に、若者発達プログラム(YDP)を実施している。プログラムは 6 ヶ月間、全国で 55 のプログラムが実施されている。

## 第8節 ノルウェー

### 1. 労働市場の概況と政策の動向

ノルウェーの2007年の若年層(16~24歳層)の失業率は7.3%、長期失業率も2.5%であり、他のOECD諸国と比較するとかなり低くなっている。この背景には、2005年以降、年間4%を超える経済成長率がある。また、若年層の相対賃金は、35~44歳層の成人層に支払われた賃金の70%に達している。

しかしノルウェーの若年労働市場に問題がないわけではない。

第一に、若い移民はこの恩恵には預かっていない。ノルウェーやEU25カ国以外で生まれた20~29歳層の失業率は、他のグループの3.2倍に達している。

第二に、雇用されていないという状態が、失業であるのか、無活動であるのかという問題がある。ノルウェーの若者の非就業率は男女ともに低い。反面、ノルウェーで若く雇用されていないということは、「就職活動をしていない」、すなわち無活動であることを意味している。例えば、雇用されていない若年男性のうち、就職活動をしていない若者は欧州平均では39%であるが、ノルウェーでは52%以上に達しており、女性も同様の傾向にある。

ノルウェーの義務教育は16歳までである。職業教育は16歳以降に開始されるが、若年層の46~48%が職業教育に参加する。ノルウェーの職業教育は、フルタイムの座学が2年、フルタイムの実習生として2年企業で働くという仕組みになっている(2+2モデル)。

職業教育のカリキュラムは、若者の労働市場への参入を容易にする効果をもっており、また抽象的思考が難しい若者に適していると考えられている。しかし2つの潜在的な問題がある。第一に、4年という期間は16歳の若者にとっては長すぎるため、中退のリスクを高めている可能性がある。そのためノルウェー当局は、1年の履修でもよい成績を収めた場合に証明書を得ることができるように、職業教育を構築している。第二に、2+2モデルにおいては、最初の2年が座学になるため、伝統的な指導や学校での指導を受け入れられない若者には中退のリスクが高まることになる。また、若年層の10%が、第一志望の職業教育分野を選択できていない。特に、遠隔地ではその傾向がみられる。

中等教育でのキャリアガイダンスも、改革の主要なアジェンダである。ノルウェーでは発達指導が重視されてきたが、近年では、現在または予測される労働市場需要に関する知識に基づいたガイダンスが求められるようになっている。

1994年以来、中等後教育に参加しない若者とコンタクトすることが義務化され、2007年に強化された。この追跡システムは、特に学校中退者や16~19歳層のNEETの若者のセイフティネットとして機能している。

PISAでの低いパフォーマンスにより行われた2006年の教育改革は、主要科目のカリキュラムの全国的な標準化、外部試験の増加、学校自治の拡大が主な内容となっている。

ノルウェーには法定最低賃金がなく、若者むけの最低賃金がない。このため、諸外国に比

べて、若年労働者の賃金は、成人賃金比が高い。また、ノルウェーは OECD 諸国の中でも最も厳格な雇用保護の法律があり、企業内の欠員に対する先任権が存在する（一時的な契約に基づく労働者も含まれる）。そのため雇用主はリスクを嫌い、経験のない若者を雇いにくくなる傾向がみられる。

ノルウェーの課題は、若者がまだ労働市場とつながっている「失業」の状態から、「福祉」への置き換え効果を防ぐことである。失業保険の利用が、過去の収入要件、厳格な相互義務などによって制限されているため、若年層の多くが労働力からの離脱を選択し、比較的給付に寛容な健康や障害関連の給付金の受給へと流れやすい傾向がみられる。しかしこのカテゴリに入ってしまうと雇用への復帰が難しく、このカテゴリに入るかどうかは、特に学校を離れて5年以内が重要であることが分かっている。したがって、失業、健康関連、あるいは社会福祉に関する、すべてのタイプの給付金をどのように個人に給付するのかについての包括的な取り組みが求められる。

また近年の変更としては、2006年にノルウェー政府は、公共職業安定所と、国民保険制度の統合を漸進的に行い、2009年までに雇用と福祉に関するワンストップショップ(NAV)を形成するという方針を打ち出している。

しかしノルウェーには、社会福祉給付に関する地方自治の確固たる伝統があり、中央省庁対地方自治体、あるいは省庁間の連携の問題など、まだ解決されない沢山の問題が残っている。

## 2. 消極的労働市場政策

ノルウェーにおける失業保険給付金(UIB)の利用は、労働市場を経験した人向けである。2007年における失業手当給付金の受給には、少なくとも1年間、100,218ノルウェークローネ(12,832ユーロ)の最低給与を得ている必要がある。また、失業保険給付金の受給は、i)最低50%の労働時間削減により、収入の減少に苦しんでいること、ii)職業紹介・生活保護機関(NAV)に登録済みであること、iii)労働可能であること、iv)国内であれば場所や仕事内容を問わず、突然の呼び出しに応じられること、または積極的労働市場プログラム(ALMP)への参加も条件とする。一般に、学校中退者は、学生就労を経験した者であっても失業保険給付金の受給資格はない。

失業保険給付金の受給資格を持たない失業者は、労働者および合法居住者のすべてを対象とした国民保険制度の一環である社会保障を申請できる。社会保障には資産制限または条件制限がある。学校中退から6年後に疾病給付金または障害関連給付金を受給する若年者数は、失業者または積極的労働市場プログラム(ALMP)の参加者の受給者数のほぼ倍である。失業保険の受給が難しくなったために疾病給付金または障害関連給付金へと若者が流れたためだと推測される。こうした給付金は、労働市場への初期の参加状態(ALMPをキャリアの出発点とした個人は15.9%、最初から失業中であった場合は7.8%)のほかに、学歴、性別、移民であ



るかによっている。若年層の健康関連給付金の受給は就職活動をしないことの落とし穴として機能する可能性がある。

### 3. 積極的労働市場プログラム (ALMP)

25 歳未満を対象とした伝統的な ALMP は、①若者向け職業プログラム（仕事と訓練の複合）、②職業訓練プログラム（教室講座）、③雇用プログラム（公的セクターでの一時的雇用または民間セクターでの賃金助成）の 3 つからなっている。

1979 年に導入されたユースギャランティにより、20 歳未満の若者には優先権が与えられ、おもに①に割り当てられる。そのため 2007 年において、ノルウェーの公共職業安定所に登録している若者の 50%が ALMP に参加している。なお ALMP の費用対効果は研究によってまちまちであるが、③の効果が高いとされている。

ノルウェー政府は、ユースギャランティを 20～24 歳まで広げる、フォローアップギャランティを導入した。このもとでは、NAV は少なくとも過去 3 か月間、仕事についていない求職者すべてに対してコンタクトをとり、面談のため召集することが義務付けられている。重点が置かれるのは積極的な職探しであるが、うまくいかない場合には、ALMP に参加することになる。なお 3 分の 2 の若年求職者については追跡できている。

また 2007 年末までに実施される予定の「資格認定プログラム」がある。これは、個々のニーズと能力に合ったフルタイムでの労働関連活動である。現在収入支援を受けていない者が対象であるが、学校中退者も含まれる。参加によって、「資格認定」給付金の受給資格が個人に与えられるが、不当な欠席の場合には縮小あるいは完全に剥奪され、2 年以上供与されない。

また、オスロ郊外で行われているモーラプロジェクトは、対応困難な若者のニーズを満たす、非営利セクターと公的機関との間の相補性を示す例としてとらえることができる。1975 年に開始されたプロジェクトは、長期失業者・移民・早期の学校中退者を支援している。NAV の地方機関として認識され、資金提供は受けているが、業務においては自立性を保っている。

ノルウェーの若者は、アメリカのジョブコアのような、不利な若者を支援する寄宿制のオプションがないように思われる。しかし、1864 年に開校されたフォークハイスクールというタイプの学校が存在しており、毎年約 6000 名が在籍している。フォークハイスクールは、居住設備や生活を提供し、ホリスティックな立場で、彼らが個人的に、社会的に、また学問的にも発達できるよう奨励している。フォークハイスクールの大半は民間団体や私立財団によって所有・運営されている。

## 第9節 スペイン

### 1. 労働市場の状況と政策の動向

スペインの若年失業率および長期失業率はここ 10 年で半減しており、仕事に就いている若者の人口も 50%以上増加している。スペインはこの 10 年間で実質 600 万以上の新しい仕事を創出しており、EU15 カ国の雇用増加の 3 分の 1 を占めている。

しかし 2006 年の若年失業率は約 18%であり、特に女性は OECD 諸国の中でも高い。16 - 24 歳の若者における臨時労働は減少傾向にあるものの 66%を占め、OECD の平均を 30%ほど上回っている。他の OECD 諸国のようにスペインでも若者が臨時労働の形態で労働市場に参入しているが、スペインは次の契約に移る際にしばしば失業期間が散りばめられた臨時労働に長期間とどまるという特徴を持っている。またスペインでは 97 年にニートであった 14%の若者はその後 4 年間そのままであったが、社会的に不利な若者を助けることができるプログラムはまだ実行されていない。

高い若年失業率の原因の第一は教育制度である。4 人に 1 人の若者が後期中等教育を受けずに脱落しているだけでなく、セカンドチャンスがほとんどない。「社会保証 Social Guarantee」プログラムは、早期中退者に対して労働市場参入に必要な基礎的能力を発達させるためのよい枠組みを提供しているものの、学校への復学の機会はほとんどない。また「基礎的能力にとぼしい長期若年失業者へのプログラム」においても、メインストリームの教育に戻ることは難しい。

また教育制度と仕事の接点が弱く、仕事に関連した学習は職業中等学校の生徒に限られている。学生が在学中に就業体験をする機会は少なく、大卒者の 10 人に 6 人は専門分野とは関連のない仕事に就いている。

第二に、基礎的な能力に乏しかったり、無活動など、不利な立場にある若者に対する就職支援はわずかである。若者に対する就職支援は、「職業訓練契約」と「大卒者のための非公式補助金」が中心である。

「職業訓練契約」は高卒者向けと大卒者向けがあり、若者が労働市場に参入する方法の一つである。労働をベースとした学習を促進することを目的としたこれらの契約は、最低賃金を前提としている。特に大卒者向けの給与は団体協約で設定されており、契約初年度は団体交渉賃金の 60%以上でなければならず、2 年目は 75%まで昇給する。雇用者は職業訓練を提供した時間当たりの一時金を受け取り、訓練生を正規雇用契約で継続する場合、雇用者は社会保険料の減額が 4 年間適用される。

しかし大卒者向けの職業訓練契約は、大卒者のための非公式補助金(non-formal grants for university students)と競合している。大卒者向けの職業訓練は、社会保障と雇用保護法の両方の対象であるが、非公式補助金の場合、社会保障と雇用保護法の法的基盤がない。しかし高学歴の若者対象の職業訓練よりも、アカデミックな経歴を持つ若者を対象とした大卒者のた

めの非公式補助金の格が上であり、若者は後者を好む傾向がある。ただし後者は雇用主にとって柔軟なスクリーニング装置となっており、乱用につながることもある。

第三に、雇用保護規制は臨時労働と正規雇用の間の著しい労働市場の分断化の要因となっている。毎年、若者の5人に1人しか正規雇用契約に移行していない。2006年に労働監査局(labour inspectorate)による臨時労働の法的乱用を減らすための監査が強化された。この結果、30か月以内に24か月以上働いている労働者は正規雇用契約の権利を有することとなった。また、若者を正規雇用するための助成金(有効期限4年)が導入された。これらの政策の導入後、6か月後には若者の正規雇用契約の数が前年同期と比較して著しく増加したが、結果が長期間継続されるかはまだ不明である。

## 2. 消極的労働市場政策

スペインでは失業手当は1年以上保険料を支払ったことが条件である。失業手当を受給するには、仕事を積極的に探すことを約束する「活動契約」と呼ばれる文書に署名しなくてはならない。ここには失業者が行うことを約束する一連の活動が含まれる。活動への参加は失業100日間は任意であるが、100日を超えた段階での不参加や、仕事の種類や通勤面で適切な求人拒否した場合には制裁がある。16-24歳の若者のほとんどは資格がないが、若者の場合は6か月でも支援が受けられることになっており、「活動契約」の対象になる。ただし10代後半から20代前半の雇用されていない若者は、失業手当や生活のための支援の受給資格がない。

現在 INEM(Instituto Nacional de Empleo: 国立雇用庁)は、登録している若者に様々なサービスを提供しているが、プログラムの評価はほとんどない。またプログラムのいくつかは受給資格のない若者でも利用可能であるが、INEMに登録している若者はほとんどいない。15-24歳の登録率は、8%にすぎない。

## 3. 積極的労働市場政策(ALMP)

若者向けのALMPは全体の6.5%であり、ALMP全体の予算総額も2002年には95年の半分以下であった。2003年に約7%の若年失業者が6か月以上失業中であったにもかかわらず、活動計画を持っていなかった。スペインでは、労働市場政策を計画するINEMと、自治体を実施する職場復帰プログラムとの連携が十分ではない。

25歳未満を対象としたプログラムは、求職支援を目的としたプログラム、直接雇用プログラム、職業訓練プログラム、雇用インセンティブ(アプレンティスシップや職業訓練などからパーマネントな契約への転換の補助等)などがある。

### 求職支援を目的としたプログラム

25歳未満の新規参入者のうち10%しか求職支援を目的とした活動に参加していない(2004年)。これらの最初の活動は、失業者の雇用可能性のレベルを判断し、個人計画を

たてるための面接である。面接後、以下の選択肢があり、参加を拒否した場合には、手当を受給している場合には手当がなくなり、受給していない場合には1ヶ月間INEMサービスを利用できる権利がなくなるという弱い制裁がある。

- 1．職業訓練と雇用計画：労働市場への復帰に必要な能力が難しい失業者向け
- 2．労働市場参入に関する情報：基本的情報に乏しい失業者向け
- 3．自尊心と意欲を向上させるカウンセリング
- 4．積極的求職
- 5．自営業支援のプログラム

### 直接雇用プログラム

2004年に失業した約6%の若者は、直接雇用創出プログラムに参加した。これは公的または非営利部門での最長6カ月の臨時労働を通じて、失業者を労働市場への統合を容易にすることを目的としている。他の11%の若年失業者は発展途上の農村地帯で農業雇用推進プログラムに参加した。これらのプログラムについては評価研究はなされていない。

### 職業訓練プログラム

若年失業者の5分の1は、2004年に職業訓練・統合のための計画（FIP計画：1985年に開始）に参加した。対象は若年失業者と長期失業者である。プログラムの計画や管理はINEMまたは自治体が行うことになっているが、INEMの方が自治体管理のプログラムよりも効果が高かった。また未熟練労働者に焦点が合っていない職業訓練は、雇用可能性を高めないこと、他方で、熟練労働者に対するプログラムは就職率を高めたことが分かっている。

ET(Escuelas Taller：apprenticeship school)とCO(Casas de Oficios：craft school)は若者のみを対象とする職業訓練プログラムである。座学と、社会的利益・公益・記念碑保存特殊技術を教えることを目指している。小規模の職業訓練プログラムで特定のグループに焦点を絞り、実務的な要素を多く含んだ、地方または国内の労働市場の需要につながるよう設計されたプログラムであるが、職業訓練に参加している若者のうち13%しかこのプログラムに参加していない(2004年)。

INEMと欧州社会基金が学校に融資しているが、管理は地方自治体である。コースは2年で、学生は1年目は日給6ユーロ、2年目は最低賃金の75%を受け取る。97年から02年の間に参加割合は増加したが、2002年から03年には減少した。プロジェクトおよび参加者一人当たりの経費はこの10年間で急上昇している。ETは建設や農業、大工のコースが多いため男性の参加者が多く、COは健康管理のようなコースを提供しているため、比較的女性の参加者が多い。

これらの厳密な評価は存在しないが、就職率を、「プログラム修了後12カ月以内に雇用

された学生の総数 + 自営業を始めた若者」を、「参加者の合計—スタートから 6 カ月以内にプログラムを辞めた参加者」で除した割合は、約 8 割を超えている。

特に優れた学校の例として、大工仕事、石工、書物の修復技法や衣装仕立てを教える国家遺産基金の学校がある（86 年開始）。86 年開始のプロジェクトでは 98% の学生が修了後仕事に就くという高い成果をあげている。今日までに 65 期の ET・CO が終了し、2600 人以上の学生を送り出している。

## 第 10 節 イギリス

### 1. 労働市場の状況と政策の動向

80 年代、イギリスの若年失業率は高止まりし、97 年においても 23% に達していたが、2007 年には 16% までに低下した。また 90 年代初頭から 2000 年代はじめまで、若者の低賃金職の賃金も上昇した。

しかし 2007 年には 16 - 24 歳の就業率は 56% と 97 年より 5 ポイント低下した。また 90 年代半ばから 2000 年代初頭に見られたほど 2004 年以降の若年失業率は改善していない。さらに 2005 年調査では、16 - 24 歳の 13% がニートになっている。

イギリスの主要な若者支援政策は、若年者向けニューディール政策（以下、NDYP、詳述）であるが、多くの若者層を就職に導く手助けにはなったものの長期的な就業継続の成果はでておらず、初期のような改善は難しいとみられている。2009 年 10 月より、より柔軟な「ニューディール」プログラムが適用される予定である。

近年導入された政策としては以下のものがある。

2005 年にイングランド政府は「14 - 19 歳計画」を開始し、すべての若者が義務教育後の自分に合った学習の選択肢を増やすことを目指した。「教育補助金」や「9 月保証」（16 歳以降の教育を実施する機関の地位保証）などの「補助金」により、被給付者の 16 歳以降の教育・技能訓練の出席・継続・成果の改善が見られた。

2003 年には 13 - 19 歳の若者にアドバイスや支援を行うコネクションズがイングランドに導入された。コネクションズには、すべての若者層へのアドバイスやサポートを行うと同時に、社会的排除を受けるおそれのある若者に対する援助という 2 つの役割がある。とくに 16 - 17 歳層のニートで、金銭的、あるいは再就職に関する援助の対象になっていない若者層に対するサポートの役割を担っている。この新しい計画は、これまでの相互義務アプローチに疑問を投げかけ、若者層に対する将来の活動戦略にたいする示唆を与える可能性がある。

2006 年 4 月からは、基本的な技能がなく、訓練を受けずに仕事をしている被雇用者（若者を含む）むけに、Train-to-Gain が導入された。この計画は企業を対象としたもので、従業員

が必要とする訓練を受けられるように支援するものである<sup>73</sup>。

## 2．消極的労働市場政策

イギリスでは国民保険料を過去2年のうち1年間払った18歳以上の者（16 - 17歳でも条件付きで認められることもある）はだれでも、保険料の支払いに応じた求職者給付（Job seeker's allowance：JSA）を182日間請求できる。また、就業経験のない人にも失業給付金を条件付きではあるが無期限に利用できる数少ないOECD加盟国の一つであり、若者のケースに有効である。ただしJSAは国際的にみても少額である。

## 3．積極的労働市場政策（ALMP）

2005年、イギリスはALMPの15%を若者向けに支出した。うちほぼ3分の2がコネクションズサービスに、残り3分の1はNDYPまたはエンプロイメントゾーンに向けられた。

NDYPは、18 - 24歳で、6か月以上失業状態にある若者が対象である。第一段階は、ゲートウェイ（16週間：パーソナルアドバイザーによる支援）である。この間に仕事を見つけれなかった場合は、オプション（13週間）に進み、助成金付きの雇用あるいは起業訓練、フルタイムの教育訓練、非営利部門での就労、環境保護団体での就業、などのいずれかに参加する。この段階でも仕事が見つからなかった場合は、フォロースルー段階に進むことになる。

NDYPの成果は、年を経るごとに悪化した。98年にはNDYP利用者のうち67%が職を得ることができたが、99年までに61%に落ち、2007年には48%まで低下した。また2007年にNDYPを経て仕事を得た5人に1人は13週以上続かなかった。

またオプションのひとつである補助金付き雇用がオプション全体に占める割合も、99年の25%から2007年には7%になってしまい、他方で非営利セクターでの就労が増加した。雇用主は、条件が厳格すぎるわりに補助金のみあわないと考えてみるとみられる。

そこでニューディール政策改良のために作られたパイロット事業であるエンプロイメントゾーン（Employment Zone）が、長期失業率の高い15の地域で始まった。特徴は就職先の確保と就業継続を支援する働きかけを調整してデザインする自由があったことである。エンプロイメントゾーンはニューディールよりも義務的な参加者を就職させ、13週の就労を継続させたという点でより効果的であったとの評価がなされている。しかし費用がニューディールに比べて高いこと、また容易に克服できない就業障壁がある利用者については十分な成果ではなかった。

イギリス政府は、より多くの補助を受けている人が就労できるように、積極的労働市場政策の枠組みを変更しようとしている。ニューディールを改善し、参加者が長期就業できるようにする、民間・公共・第三セクター供給者の提供を中心にプログラムを実施する、

<sup>73</sup> 詳しくは、労働政策研究・研修機構（2009）221ページを参照。なお若者向け職業訓練としては、Apprenticeships, Entry to employment, NVQなどがある。

雇用主との関係改善が改革の焦点となる。

ニューディールは年齢の区切りを撤廃し、長期雇用と仕事の質の向上を目指して、より不利な条件の利用者向けに、柔軟で個人に合わせたアプローチに改善される予定である。

例えば技能不足が就業への障壁となっている参加者は、早期に技能訓練を受けることになる。また長期間給付に頼っている参加者は、さらに厳しい責任を負うことになる。

さらに政府は、公共・民間・非営利団体のサービス供給者間の競争を促すため、契約を成果ベースに移行させ、サービス供給者への規定を少なくすることを予定している。これまでは、就業プログラムの契約は短期間（3年が多い）で小規模であり、プロセスとインプットに力点を置いており、よい結果を導いた場合も報奨はなかった。そこで政府は、オーストラリアのシステム（好結果を出したプロバイダーについて、星評価を与える）に類似した「スターレーティング」システムを計画している。

また、現行の「継続雇用」の定義を、「最低13週就労が継続している」から、初期を最低6カ月、および長期は12 - 18ヶ月継続した者へと変更し、プロバイダーに対する成功報酬の一部と結び付けようとしている。さらにプロバイダーが、支援を必要とする人ではなく、容易に就労しやすい人を探す方向に向かないような、報酬と評価のスキームが計画されている。

政府が2003年に立ち上げた計画に基づき行われたプログラムでは、無作為に割り当てられた利用者に対して、「発展サポートアドバイザー」がほぼ3年間、適職をみつける、新しい職場が長続きしない原因となる問題を避け、就業を継続する、利用者のスキルを向上させる、ための支援を行った。就業継続ボーナス（600ポンド）が3カ月ごとに、週最低30時間の勤務を3カ月常勤として継続できた人に支給された。これらはEmployment Zoneのパイロット事業の経験から作られており、利用者の働き方を調整する自由と、初期段階での参加と就業継続の成果を目的とした支出金計画が、NDYPよりもよい成果を生み出すことが明らかになっている。

さらに政府は地方のジョブセンタープラスと地元企業との合意である、「地域雇用パートナーシップ」(Local Employment Partnership : LEP)を2007年に開始している。これは企業が長期失業者を援助し、ジョブセンタープラスは企業の就業要件を満たすため求職応募者の訓練を支援するものである。

#### 4 . NEET を減らし、AT RISK な若者に向き合う

上記の政策は、失業中やその他の給付支援を受けている若者向けであるため、結果的に18歳未満の若者を除外する傾向がある。とくに技能の低い若者の間ではNEET状態は持続的なものであるため、早期の対策が重要である。コネクションズは16歳で義務教育を修了したあとに教育を受けていない若者が利用可能な主要なサービスであるが、政府は未就業の若者向けに相互義務原則に習った新しいパイロット事業である、「活動協定」「学習協定」を開始した。

「活動協定」とは、コネクションズのパーソナルアドバイザーと若者が話し合っただけで決めた個人的な協定である。協定を順守していれば、「活動手当」(JSAが基礎となっている)が支給される。「活動協定」は、16 - 17歳で20週間NEETを続けている若者を対象としており、「学習協定」は、訓練を受けずに就労している16 - 17歳の若者を対象に、パイロット事業として2006年に立ち上げられた。

「活動手当」は3種類あり、教育、職業訓練、就業のいずれかをはじめのためのインセンティブとして週に20ポンドを受け取る、求職期間中に支援費として週に30ポンドを受け取る、週20ポンドを若者に、週30ポンドを家族に支払う、というものである。

2008年4月にさらに新しい3種類の手当が加えられた。NEETになって13週目から活動協定に参加すれば週30ポンドを得られる、教育から離脱し、以前EMA(教育補助金)を受けていた若者にたいして相当額を支払うことで再復帰させる、とくに悪い状況に陥りやすい若者が活動協定を迅速に進めるように週30ポンドを支払う、というものである。

「学習協定」のパイロット事業は、レベル2の資格認定を持たない16 - 17歳の人々に向けて教育と職業訓練のための休暇を取る法的権利を構築しようとするものである。「学習協定」は若者の学習と支援についての話し合いによって作成されるもので、雇用主の参加と支援を開拓しようとする。雇用主のための財政的な援助もある。

コネクションズは急速に根付きつつあるが、関係者に対する調査によれば、資金や人員面での不足を多くの関係者が感じている。またもっとも支援が必要な若者に対する分野で偏りがみられるという。後者の点については別の調査でも指摘されており、リスクと優先順位についての評価、早期のリスクや緊急の必要性に対する対処の失敗、NEETについての目標を追求するあまり誤った進路選択をさせてしまいがちなこと、フォローアップ介入などにおいて問題が見られるとする。さらにコネクションズは非常に費用の高いサービスであり、ニューディールへの支出よりも多かった。

コネクションズのミッションと資金は2008年に地方に移管された。政府はコネクションズブランドを継続し、パーソナルアドバイザーとの相談や、利用者の追跡調査を維持することを提案している。

#### 【参考文献】

厚生労働省, 2009, 『海外情勢報告』.

Laville, J. L., Lemaître, A., and Nyssens, M., 2006, "Public policies and social enterprises in Europe: the challenge of institutionalization", in Nyssens, M ed., Social Enterprise: At the crossroads of market, public policies and civil society, London: Routledge, 272-295.

OECD 編著・濱口桂一郎監訳・中島ゆり訳, 2010, 『日本の若者と雇用』, 明石書店.

労働政策研究・研修機構, 2009, 『欧米諸国における公共職業訓練制度と実態』, 資料シリーズ No.57.



---

JILPT 資料シリーズ No.68

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 —

発行年月日 2010年3月30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

研究調整部研究調整課 TEL: 03-5991-5104

印刷・製本 有限会社 太平印刷

---

©2010 JILPT

\*資料シリーズの全文は本機構のホームページで提供しています。  
(URL:<http://www.jil.go.jp/>)