

2012.6.15

「社会的企業」による自立支援の課題 —「若者統合型社会的企業」調査より—

1

労働政策研究・研修機構 小杉礼子

「社会的企業」による自立支援の課題 —「若者統合型社会的企業」調査より—

○ 研究の概要

目的:

労働行政では、就業への移行が困難な若者（長くニート状態にあったなど）に対して、相談や生活訓練、就業体験などを通して職業的自立を支援する地域サポートステーション事業などを行ってきたが、支援の出口となる就労機会が十分でないことが課題。

現状で就労機会を提供している諸団体を「社会的企業」という視点からとらえてその実態を明らかにし、持続的な仕組みとなるための課題について検討する。併せて諸外国の対応を紹介する。

方法:

文献研究、対象層を受け入れているNPOなどへのヒアリング調査、諸外国の社会的企業政策についての有識者ヒアリング。

期間:

2009年度、2010年度

若者就業支援組織ヒアリング調査概要

- 調査対象：若者就業支援を行なうNPOやワーカーズ・コレクティブ、ワーカーズ・コープなど「社会的企業」、計17団体（2009年調査）；直接の支援団体にくわえて、中間支援団体、自治体、株式会社 計21団体（2010年調査）
- 調査時期：2009年6月～11月・2010年6月～9月
- 調査項目：(1)団体の概要 (2)事業・活動の内容 (3)支援機関のスタッフの状況 (4)社会経験がない若者の受け入れについて (5)外部機関とのつながり (6)今後の展開についてなど。

諸外国の社会的企業政策についての有識者ヒアリング

- イタリア：田中夏子 都留文科大学 教授
- 韓国：カン・ネヨン 草の根自治研究所 イウム 研究員
- イギリス：中島 智人 産能大学 准教授

国際的な「社会的企業」の概念について

米国型とEU型

米国 レーガン政権下でのNPOが活躍する分野への予算支出の削減→NPOへの政府補助金の大幅減→商業化して事業収入を追求・営利企業との競争とコラボレーション

NPOと株式会社の間領域: 事業的なボランティア活動から営利企業のCSRまで含む。いかに社会的起業家が社会問題を発見し事業を立ち上げ、有効な解決策を提示するかに関心

EU 経済成長の停滞・高失業・社会的排除問題といった福祉国家の危機下での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による「福祉国家の再建」

NPOと協同組合の間領域: サードセクター。コミュニティの利益を志向し、民主的参加を重視した組織運営が特徴

EU型に2類型

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



ここから2011年のJILPT報告書では「若者統合型社会的企業」と名付ける

○ 日本では、米国型、EU型が混在

ソーシャル・ビジネス(経済産業省2008)

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、

事業性: そのミッションを**ビジネスの形**に表し、継続的に事業活動を進めていく、

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しくみを開発したり、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

コミュニティ・ビジネス(関東経済産業局)

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

ワーカーズ・コレクティブ(神奈川サーカーズコレクティブ連合会)

地域に暮らす人たちが、生活者の視点から地域に必要なモノ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

共通要素:

何らかの社会問題の解決をその組織の主たる目的とし、目的を達成するためにビジネスの手法を用いる組織であること(営利法人を含む多様な法人形態)

+ 革新性、地域主体、民主的参加などの**独自の価値**

「若者統合型社会的企業」が果たしていた就労支援機能

①居場所の提供

②教育・訓練の実施

③柔軟な就労機 会の提供

④一般就労への 移行支援

⑤他団体支援(中 間支援)

		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－		○	◎		
	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。

居場所の提供から一般就労への橋渡しまで

＝ 中間的労働市場としての機能

- 「若者統合型社会的企業」においては、ビジネスを行うことによって仕事を創出し、その仕事の中で体験就労の機会を作り出したり、一般就労との媒介を図るなど、中間的労働市場としての機能がみられた。
- 当事者である若者は創出された仕事の中で、それぞれの段階やニーズにあわせた柔軟な働き方をすることができていた。
- 組織は、常勤スタッフと有償・無償ボランティア、当事者である若者の三層構造からなり、当事者が段階を踏んで有償ボランティアに移行したり、常勤スタッフになっていく事例も複数見られ、「オルタナティブな働き方」に結びついている部分もある。
- 中には、当事者による事業運営につながる例もある。
- 一般就労については、半数以上が一般就労に移行している団体も少数ながら見られたものの、「若者統合型社会的企業」の努力よりも当事者のもともとの状態に左右される部分が大きく、知見の一般化は困難。

事例：とちぎボランティアネットワーク

- 1995年 NPOの中間支援組織として発足。活動は多岐にわたるが、若者就業支援は、サポステの受託とその前からの自主事業。2008年度より認定NPO法人。常勤事務局員5、非常勤24。
- 自主事業「ワーキングスクール」:企業80社と連携し、若者が参加費を払い(6か月で24万円)、無報酬で約半年間インターンシップをする。社会経験豊かな中高年がコーディネーター(ほぼボランティア)として参加者をフォローする。2005-2008年に43名中32名が研修を修了し、就職率71%(正社員6名)。
- 参加者の負担金がネックになっていたが、サポステを受託し、職業体験が無料で受けられるようになった。サポステでは登録者740名のうち、377名が中長期の滞留状態にあり、半数は一般就労はすぐには難しい層。段階別の就労経験を積んでもらうために、「新しい仕事づくり」にとりくむ(人と直接接しなくてもよいテープおこしや、印刷や製本などをして資料を作成するグループ作業など)
- 市内商店街での地場野菜の直売というとりくみは、シャッター通りを活性化したい+無農薬野菜を広げたいという農家という地域のニーズと若者の働く場所を作るという課題を結び合わせたもの。様々な仕事があるので、各々の若者のニーズにあわせやすい
- 地域の課題をさまざまなNPOなどから学び、仕事に結び付けようという「ユースワークカレッジ」事業は自治体に提案して予算事業化
- 課題はやはり資金面。様々な財源を組み合わせる事業を行っているが、見えてきた課題にとりくむためには1年では営業だけで終わってしまう

ワーカーズコープ(労協センター事業団)

- 日本労働者協同組合(労協)は、失業者の仕事づくりの活動から発足。全国連合会の直営店にあたるのがセンター事業団で新しい事業モデルの構築などが役割。事務局員(全国移動の中核スタッフ)と一般組合員(現場スタッフ)から成る。組合員の出資金が原資で、一人1票の経営参加。給与は事業所単位でルールを決めて配分。
- 1990年代からフリーターや低学歴の若者が働いていたが、2000年代になって、職業訓練や、自立塾・サポステの受託をするようになる。自立塾の卒業生や、サポステの体験実習を受け入れており、受託事業の一つである千葉の自立塾の場合、卒業者の4分の1は労協で働いている。
- ただし組合員の給与はそれだけで自立するには難しい水準。事務局員の責任は重く、元当事者の若者が担うことは相当に難しい。
- 時間をかけた(年単位)経験が自信となり、一般企業での就労に移行するケースもある。
- 若者自らが事業を起こすことも支援。仕事づくりがもともとのミッション。若者の中には、初めて仲間ができたという者もあり、仲間関係を保ちながらともに働けるように、グループで仕事を作れるように応援することを心がけている。スポット的な清掃や援農隊などの構想。
- 収入の6割が自治体の指定管理制度の受託から。他の主な収入は介護保険事業

組織としての存立構造に課題

- 「ビジネス」の範囲は公共部門からの受託が多く、民間取引も多くが関連組織間の取引に限られる。

収入事業の種類・構造

公共部門からの受託 6~8割 →競争入札=不安定、経営悪化につながる
関連団体からの受託 ワークスコレクティブ→ 規模の拡大は困難
一般市場へのサービス・製品を提供する業務 は少ない。
資金・会費・寄付

- スタッフの報酬・キャリアパスが大きな課題。

公平・透明な配分ルールを持つ組織が多い(←経営・意思決定への参加のしきみ)
少ない非常勤
常勤スタッフも多くは扶養家族の範囲内の賃金水準
一般労働市場の水準は特に責任の大きい立場など限定的
—異動はあるがハードルは高い
外部労働市場との適切な接続が欠如

- 被支援者に研修費用や授業料などの負担を求めることが少なくない。
必要な人に届かない？

持続可能な仕組みとなるための課題

- 公的な仕事の受託が多くの場合収益事業の中心となるが、受託は不安定で、より安価であることを常に求められる。
 - 質が十分コントロールされた入札の仕組みや特段の配慮が望まれる。
- 事業の質を保持・向上するためには、支援スタッフの専門性を高めることが重要。また、事業受注や助成の仕組みを活用するためには、支援とは別の専門性を備えたスタッフが必要。
- 支援スタッフのキャリア形成が難しい。収入が限定的であることに加え、転職するにしても、事業運営の経験が評価されにくい。
 - 支援スタッフの専門性の確立。委託側である行政との相互交流などを通じた理解の促進も重要。
- 被支援者の状況によっては、就業への助走期間は長期(年単位)にわたることがある。
- 被支援者の仲間関係を維持・発展しつつ就業へつなげることが効果的。これを可能にする「起業」支援も必要。
- 被支援者が、個々の状況に応じて柔軟な働き方ができる仕組みが必要。

参考：諸外国の「社会的企業」政策（韓国における展開を中心に）

- EU型「社会的企業」政策は、イタリア、イギリスが先駆的。
- ヨーロッパの経験を踏まえた韓国の「社会的企業育成法」。
- 組織のなりたちとして注目すべきは
 - ①社会的企業の目的の定義
 - ②資産配分
 - ③ガバナンス(組織の意思決定に対する利害関係者の参加と一人一票原則)
 - ④説明責任

● 韓国の社会的企業

○ 「社会的企業育成法」2007年施行、2010年改正

社会的企業＝①社会的目的を優先的に追求しながら財貨・サービスの生産・販売し、②営業活動を遂行する組織であること。

①社会的目的を優先的に追求：

組織の目的が脆弱階層に雇用を与えるまたは社会サービスを提供するか、地域社会の公益等の社会目的の実現にあること。(2010年改正で地域社会への貢献を目的に追加)

サービスの受益者、労働者、地域住民等の利害関係者が参加する民主的意思決定構造をもつこと。

収益または利潤の発生の際、社会的目的の実現に再投資すること。

商法上の会社の場合、利潤の2/3以上を社会的目的に再投資すること。

②営業活動を遂行する組織：

法人は様々：NPO、組合、商法上の会社等独立した組織としての定款・規約を整えること

有給労働者を雇い、持続的に営業活動を遂行すること。

営業活動で得た収入(売上高)が労務費の30%以上であること。

韓国・社会的企業育成法の前史：自活支援事業

- 2000年の「国民生活基礎保障法」(国が国民の基本的生活を保障する、すなわち、就業能力や年齢にかかわらず、最低生計費以下のすべての世帯に生計費受給)施行と同時に自活支援事業が開始され、稼働年齢層への職業訓練を実施。
- 対象者：国民生活基礎保障法対象者のうち一定の就業能力を持つ層。低学歴・低技能層が多く、一般市場参入は難しい。(事業には、保健福祉家族部所管の部分と労働部所管の部分があり、労働部管轄のほうが就業能力が高い人が振り分けられる)。
- 不参加の場合、基礎保障費支給が停止などのサンクション有。
- 2005年の生活基礎保障法対象者は140万人程度、そのうち自活事業参加者は6万人程度(鄭 2009: 32)。
- 段階的設計：地域貢献活動→自活事業団(保護雇用形式)での就労→自活共同体(共同出資方式)での就労
- 自活共同体に対し、一定の政府支援有。事業の担い手は市民運動出自のものが多く。業種は社会サービス、建設、清掃業など。欠食児童や欠食高齢者への弁当配達など地域に必要なサービスの提供が多い。
- 自活共同体から一定の割合で社会的企業の認証を受ける団体が現れている。

○「社会的企業」認証のしくみ

雇用労働部長官による認証

2010年改正法で韓国社会的企業振興院が設置され、認証業務、実態調査、教育訓練などの業務を委託できるようになる。(業務開始は2010年12月:ヒアリング時点はまだ準備段階)

雇用労働部による認証申請公告→地位雇用支援センター(雇用労働部の出先機関)への認証申込み→社会的企業育成委員会(地方)での審査→雇用労働部の社会的企業育成委員会での審査→雇用労働部長官による認証

認証申請前に、予備社会的企業の認可を受けて支援を受けることができる(人件費や経営コンサルタント)。社会的企業を育てるインキュベーションの役割で地方自治体レベルでも実施。

○ 認証社会的企業の現状：2010年10月現在

406か所認証（申請に対する認証率46%）

組織形態： 商法上の法人41%、非営利（民法上の法人(社団法人)25%、
非営利民間組織18%、社会福祉法人12%、生活協同組合3%、営農組合1%）

有給労働者数(2007~2010):1企業当たり28.1名、計8,977名(認証の時点)

①雇用提供型 **49.5%**(主たる目的が脆弱階層への仕事の場の提供：
労働者の中で、脆弱階層の雇用割合が50%以上(2011年6月までは30%以上))

②社会サービス提供型 **11.9%**(主たる目的が脆弱階層への社会サービスの
提供： サービス受給者の中で、脆弱階層の割合が50%以上(2011年6月ま
では30%以上))

③混合型 **23.8%**(脆弱階層 雇用の割合30%とサービス受給者の割合30%以
上：(2011年6月まではそれぞれ20%以上))

④その他 **14.7%**(=地域社会貢献型、環境、文化、地域開発等の地域社会の
一般住民に対する公益事業)：

*脆弱階層：世帯の月所得が全国平均の60/100以下のもの、高齢者55歳以上
、障害者、性被害者、長期(6か月)失業者等の労働部長官が認めた者

○ 政府の支援策

直接的支援

- ①社会的雇用事業に参加する脆弱階層を雇う場合、その労働者の人件費及び社会保険料(1人当り人件費85万9千ウォン/月、1年間・1年更新可能。最大5年、毎年10%減額。事業主負担社会保険料8.74%(7万4千ウォン/月)、最大4年間)
- ②4年間の法人税及び所得税の50%減免
- ③企業の競争力と生産性向上のための専門労働者人件費支援
(1企業当たり3人以内、1年間、1年更新可能、最大3年。150万ウォン/月)
- ④低利融資(2億ウォンまで年利2%、2億超分は5%)

間接的支援

- ①社会的企業の生産した製品を政府や企業が優先して購入する優先発注の促進
- ②社会的企業の広報、社会的企業の日の設定
- ③社会的企業家アカデミー支援
- ④経営コンサルティング、認証支援機関

社会的企業 法制度(組織規定)

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

*CICはイギリスの社会的企業の一例。産業共済組合、株式有限責任会社、保証有限責任会社、チャリティ法人など多様な組織形態。

資料出所: JILPT(2011)「若者統合型社会的企業の可能性と課題」p89 (米澤旦作成)

社会的企業 支援政策

		イギリス	イタリア	韓国
		社会的企業一般(CIC限定の支援はほとんどなし)	社会的協同組合	認証社会的企業
直接的支援	政府からの補助金	基本的にはなし(一定数の社会的企業は何かしらの補助金を利用している)	なし(地方レベルでは一部にあり)	立ち上げ資金(期限付き)の提供
	税制優遇、社会保険料優遇	認められている法人格はある(チャリティなど)、CICはなし	支援対象者の税・社会保険料免除、土地取得の税優遇	支援対象者の税の免除、社会保険料の一部助成
	人件費補助	特定の法人向けはなし(労働政策の一部としてはあり)	なし(地方レベルでは一部にあり)	専門家の人件費補助、失業者を新規採用する場合の補助
	経営アドバイス	Business Linkによる経営コンサルティング(中小企業向けサービスの拡張)	不明(中間支援団体によるものはあり)	経営・会計コンサルティングなど
間接的支援	委託契約の補助、優先購入制度	地方では社会的条項を含んだ契約制度あり(社会的企業限定ではない)	社会的条項を含んだ契約制度あり(社会的企業限定ではない)	企業や政府による社会的企業の製品の優先購入制度の促進
	広報	表彰制度、Webサイトの整備など	不明(中間支援団体によるものはあり)	あり(社会的企業の日、マスコミを通じた宣伝)
	人材育成	基本的にはなし(中間支援団体によるものはあり)	不明(中間支援団体によるものはあり)	社会的企業家アカデミー支援、経営プロボノの養成事業
	その他	金融制度など社会的企業市場の整備、社会的投資への優遇税制の検討、土地・建物の提供が行われる場合がある		SRIファンドなどの整備

「社会的企業」政策として期待されること

○ 認証制度等の導入（法的な位置づけの明確化）

目的、利益配分、ガバナンス、説明責任などの諸外国の基準を参照して認証の仕組みを。貧困ビジネスとの明確な差別化が必要。

○ 公共サービス契約での社会的条項などの導入促進

公共サービス受託において ①民間よりも安く見積もられがち、②間接経費を含めた管理費等が事業費に含まれないという課題がある。

○ 能力開発支援と中間支援組織への支援

支援スタッフの専門性の確立、能力開発支援を。中間支援組織には、支援者の専門性を高めそれを認証したり、ネットワーク形成（社会的企業独力では力不足の業務（申請書類作成など）支援、不足がちな情報、つながりにくい企業や団体との接点構築など）の役割が期待できる。こうした組織的活動を支援することが、事業の継続、支援者のキャリア形成につながる。

○ 「中間的な働き方」の法的な位置づけ

公共サービス受託での競争入札などでは、一般労働市場における「労働」と競合することになり、結果として、他の労働者の足を引っ張る低賃金労働市場を作り出す危惧もある。何らかの区分が必要。長期的には、限定された新しいカテゴリーの付与など、「中間的な働き方」についても法的な位置づけを検討していく必要がある。

○ イタリア

社会的協同組合(社会的協同組合法1991年)

A型: 介護や育児などの社会サービスの提供(利用者の経営参加あり)

B型: 障害者を始め若年就労困難層などに対する就労機会、訓練機会の提供(社会的不利益層が雇用者の30%以上)。社会的不利益層の雇用創出をする場合には、公共事業の随意契約が認められ、社会保障拠出を免除される。

社会的企業法(2005):社会的協同組合から一般の事業組織に枠を広げる。

社会福祉の担い手としての非営利組織の位置づけ:

「障害者の援助・社会的統合・諸権利のための枠組み法」(1992)―法的義務としての障害者直接雇用の代替措置として、人件費対応事業をB型社会的協同組合に委託することが認められる。

「社会福祉基本法」(2000)福祉の主要な担い手として非営利組織を認知する条項。
地方自治関係では、「新地方自治法」(1999)中央から地方への機能や権限移譲、
公的サービスの民間へのアウトソーシングの促進。

社会的協同組合 B型は2005年時で2419、A型は4345増加傾向にある。自治体のアウトソースした事業の7~8割は社会的協同組合がとる。

社会的協同組合の優位性(Borzaga): 下から生まれた組織、行政とは異なる新たなサービスの創出主体、生産物のイノベーション、プロセスのイノベーション、所有関係のイノベーション、新しい産業関係モデル

○ イギリス

「社会的企業」への政策支援は2002年から。

「社会的企業」の定義:「社会的目的を一義的に有する事業体であり、出資者や所有者の利益の最大化の要求によって動機づけられたものでなく、その余剰金は主としてその事業もしくはコミュニティに再投資される。」「社会的企業は第一にそして最も重要なことに、事業体である。それは主として社会的目的のためではあるが、何らかの形で取引にかかわる」(DTI:通商産業省 2002)。

「社会的企業」であるかどうかは企業の自己認識。調査によって異なるが、利益配分、事業収入割合などで定義。(その数5万~6万という調査結果があるが、これは中小企業に自己認識を問うアンケートから、中小企業全体に割り戻した数字)。団体にはチャリティ資格を持つものが多い。9人以下の零細企業が8割。

社会企業として法的位置づけが明確なのは、2005年発足のCIC(コミュニティ利益会社: Community interest company)。会社法で定義。目的のコミュニティ利益テスト、資産保全のためのアセットロック、配当制限がある。税制優遇はない。税制優遇があるチャリティが資金源が限られ事業収入が目的以外に使えないのに対して、資金調達に多様性があり、一定(公定歩合連動)の配当。

社会的企業は、労働党政権発足当初は社会的排除への対応の文脈にあったが、次第に公共サービスへの提供との関連に焦点が移る。現政権では、社会的企業の価値をみとめ、公共サービス提供における社会的企業を支援する方向。地方自治体とコミュニティのイニシアティブ重視へ。

資料出所:

「若者統合型社会的企業の可能性と課題」(2011 JILPT)

「若者の就業への移行支援と我が国の社会的企業

ーヒアリング調査による現状と課題の検討ー」(2010 JILPT)

研究会委員(所属は2011年3月時)

- 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
- 米澤 旦 日本学術振興会 特別研究員
- 松本 典子 駒澤大学 専任講師
- 小杉 礼子 労働政策研究・研修機構 人材育成部門 統括研究員
- 堀 有喜衣 労働政策研究・研修機構 人材育成部門 副主任研究員
- 寺地 幹人 労働政策研究・研修機構 人材育成部門 臨時研究協力員
- 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(2010年3月まで)