

## 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

櫻井純理（大阪地方自治研究センター）

### 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>1</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1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2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3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4節）。

### 1. 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（表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>2</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>3</sup>は公益財団法人である。商法法人では（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。

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とし、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。

ワーカーズユープは日本労働者協同組合連合会センター事業団（以下、労協センター事業団）が展開している活動で、1970年代の中老年・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。

表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			○		◎
ワーカーズユープ関係	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 キャリヤ		○	◎		
	轡グループ協議会			◎		
	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ほらん」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的な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。

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>4</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、そこでは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。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>5</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。

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

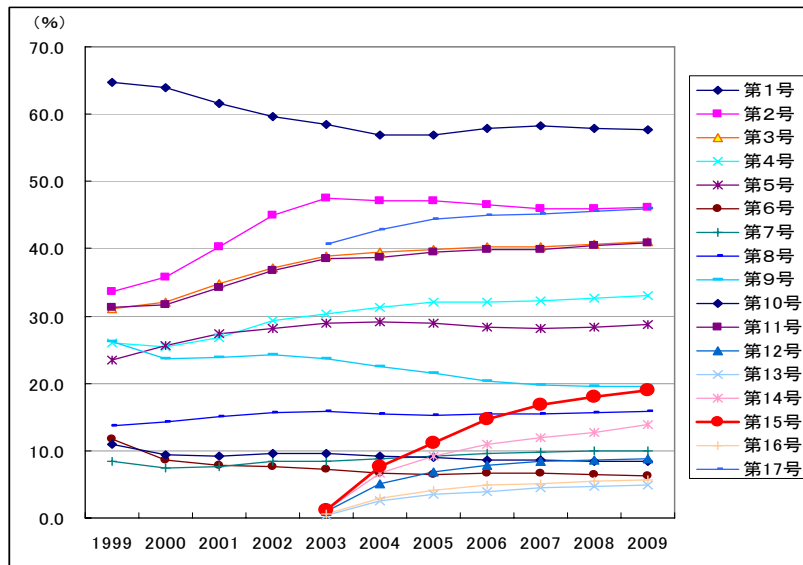
を記載しているNPOの数は7312ある（ただし複数回答である）。したがって、NPO全体の約19%は定款上、こうした活動を行うとしていることがわかる。表2・図1に示したように、NPOの数自体では第1号「保健・医療又は福祉の増進を図る活動」や第2号「社会教育の推進を図る活動」の比率が高いが、近年の伸びがもっとも高いのは第15号である。過去5年および過去3年の伸び率はそれぞれ410.6%、73.8%である。つまり5年前との比較では5倍に増加している（表2参照）。図1ではNPOの全体数が増加している影響を相殺するために、それぞれの活動を定款に掲げる団体数が全体に占める比率の推移を示した。第12～16号は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。

**表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

図1 NPO全体に占める比率の推移（活動分野別）



出所：表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>6</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。先に掲げた表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、そのための具体的な支援が行われる(④)。

ただし、①～③の境界線は実際にはかなり不鮮明である。柔軟な就労機会を提供する「働き場所」であっても、その活動は個別の支援対象者の状態や意思に応じて、「教育訓練」としてもとらえられるし、「居場所」としての意義がより前面に出ることもありうる。実際、同じ活動に「就労」として携わっている参加者もいれば、一時的な体験実習や長期的な職業訓練の場として参加している人もいる。また、支援団体側の認識・活動の位置づけとしても、それぞれの活動の目的がそれほど明確に割り切られているわけではない。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、⑤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3節でまとめて論じることとし、次節では主に①→④に至る就労支援活動の特徴・意義と課題を見ていこう。

## 2. 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①→③の過程)は一体的もしくは連続的に展開されており、(2)その過程で形成される仲間とのつながりが生かされているという点にある。若者たちの居場所として機能しつつ、そこで職業につくための訓練が行われ、さらには就労の場を提供するという一連の活動は、実際には一体として一それほど明瞭に区別されているわけではなく一行われ、あるいは一連の過程として行われている。また、そのプロセスのなかでは、居場所や訓練過程で知り合った仲間同士の人間関係が就労への移行に持ち込まれている場合が見受けられる。以下では各団体が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。

## ア 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」として、社会的ひきこもり支援を行う通所型共同作業所として京都市から認可を受けた。京都におけるひきこもり支援活動では草分け的な存在のひとつで、活動はその後神戸などの他地域にも広がっている。

京都オレンジの会の活動場所には、ライフアート共同作業所、東山三条ライフステーション(事務所およびマドリッドカフェ)、情報センターISIS、山ハウス(寮)がある<sup>7</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>8</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、会の仕事以外の体験(清掃会社の仕事、近くのメールセンターでのメール便配達、コンビニでの販売など)がある。必要に応じて通所メンバーがジョブコーチとして付き添い、新人の手助けをする。

このように、京都オレンジの会の活動は、「もともと目的自体は、就労の体験はさせるけれども、ここは斡旋する場所じゃない」ということもあり、居場所から訓練までの機能を有していると言える。会の活動に関わる事務補助の仕事を参加者が行っている場合もあるが、こ

れも訓練のひとつという位置づけである。その後別の職場に就職したケースは少数あるものの、正社員就労はきわめて稀である。オレンジの会には 4～8 年ひきこもって生活をしてきた人が比較的多く、その他に発達障害、社会不安症、強迫観念、うつ、統合失調症などの問題を抱えた若者や、学校は卒業したものの就労の段階でつまづいた人、仕事が長く続かない人たちが参加している。社会の中での自分の居場所や働き場所につなげるためのステップアップ指導と、社会生活の自立訓練の場を提供している。

#### (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②と③）を中心としながら、少なくとも一部の事業所では居場所づくりや一般就労への移行支援などに活動範囲を広げている。

労協センター事業団のなかで職業訓練を最も早い時期から手掛けていたのが、滋賀県栗東市にある事業所「ふくろうの家」である。ふくろうの家は代表の花崎昌子さん（労協センター事業団の全国事務局員）が、1992 年頃から生協の物流センターで仕分けなどの仕事をしてきた女性たちに呼びかけ、ヘルパー講座を始めたのがきっかけで、1999 年に作られた。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>9</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、雇用・能力開発機構からの委託を受けた職業訓練（ヘルパー 2 級講座）の実施を行っている<sup>10</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>11</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>12</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。

#### (7) 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を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ことが難しい子」や「手がスローだったり、マイペースだったり」して、一般企業での就労は難しいと思われる人も多い。

こうした多様なメンバーが自分の体力・能力に合わせて働けるようにするための工夫として、封入・資材・受注などの職務ごとに、どこまでの仕事ができるようになり、どれだけの期間が経過すれば時給がいくら上がるという段階的な時給アップの制度を作っている。その上で、たとえば体力的な問題でできない作業がある人には、できる作業に専念してもらい、その代わりに少し時給を下げ働ける形を取る<sup>13</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に働くようになり、追加のチャレンジ訓練を経た後にメンバーとなった人が 1 名いる。

サポステの体験実習後にメンバーとして就労している例のひとつとして、企業組合「ワーコレ・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業も始めている。キャリア全体ではこれまでに 10 名近くの体験実習生を受け入れた。鴨居牛乳センターで実習を終えた人では、2 名が 3 ヶ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、洗い物や食材の重さを計るといった軽作業を中心に、コロッケづくりは全過程を担当できるまでになっている。今後、こうした訓練機能をもちながらビジネスとして軌道に乗せていくためには、より生産性の高い仕事もできるよう職務の幅を広げるとともに、コロッケの販路を拡大することも必要になってくる。

ぼらんのような職場が軌道に乗り、職業訓練の機能を担えるようになれば、そこから別の

ワーカーズ・コレクティブでの就労に移行する可能性も生まれてくるだろう。ワーカーズ・コレクティブ協会では、将来的にはそうしたワーカーズ間での就労移行も支援していきたいと考えている。また、ワーカーズ以外に、たとえば現在付き合いのある生産者などの一般企業で雇用してもらえよう、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生かされており、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「通常コース」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>14</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。終盤の「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>15</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>16</sup>。

## イ 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。

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たのであれば、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、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)…自分たち自身でが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か月間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いうか、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>17</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>18</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、以下のようものがあつた。

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（F S K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。

### 3. 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1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>19</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>20</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が必要である。

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も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

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、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。わけで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・キャリア）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。

#### 4. 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1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くださって、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。

#### ア 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、発達障害者や高次脳機能障害者については判断基準も確立されておらず、十分な支援が行われているとは言えない。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のは難しい（知能指数 70 以下という規定がある）という問題もある。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>21</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>22</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。

#### イ 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」に結びつくのでは、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、とつ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。そのためには、短時間労働の人にも社会保険を適用できるようにし、弾力的な労働時間制度の運用を柔軟に認めていくことが必要になる。

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。

#### ウ 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と。

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った。

「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ブ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。

### ア 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。

#### イ 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。

#### ウ 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）。

公益法人が本来の一公益的な一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、今後も必要である。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 青少年自立支援センター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を進めている。

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>23</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>

後戻雄 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 N P O センター 2007、「N P O 支援センターを問う！—N P O 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!?!」『N P O 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、「N P O ・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、『N P O 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—「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）

1 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。

2 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、表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。

3 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。

4 公益法人改革がもたらしめている課題については第4節で触れることとする。

5 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。

6 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。

7 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）。

8 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。

9 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。

10 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。

11 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受託されて担っている。

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

13 別のワーカーズ・コレクティブである轍グループでは、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の制度を作っている。3年間働いた人なら準メンバーになれる。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。

14 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。

15 ㈱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。

16 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。

17 NPO2636 団体が回答した結果。

18 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る。東京都内の児童館や学童クラブの仕事では200万円弱～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。

19 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、という条件全てを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。

20 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。

<sup>21</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>22</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。

<sup>23</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。

※本稿は、労働政策研究・研修機構『若者の就業への移行支援と我が国の社会的企業—ヒアリング調査による現状と課題の検討—』（JILPT 資料シリーズ No.68、2010 年 3 月）に掲載されたもの（同報告書の第 2 章、20～50 ページ）である。