

## 科学研究費助成事業 研究成果報告書

令和元年6月13日現在

機関番号：34315

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2015～2018

課題番号：15K03988

研究課題名(和文)カナダのNPOによる貧困地域支援にみる社会的企業化と市民参加促進の架橋モデル

研究課題名(英文)A bridge model of social enterprise and citizen participation in NPO in poverty area of Canada

研究代表者

桜井 政成 (Sakurai, Masanari)

立命館大学・政策科学部・教授

研究者番号：90425009

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 3,500,000円

研究成果の概要(和文)：本研究では、カナダでのNPOによる貧困地域支援の事例を調査分析することで、社会的企業化を進めつつ、社会参加機能も維持(あるいは強化)する「架橋モデル」について、その支援実践と、存立させる組織関係性要因を考察し、日本の今後の生活困窮者支援へ与える示唆や、実践可能性についても検討した。カナダにおける社会的企業の成立過程を分析した結果では多くがNPOを母体とし、またそのNPOもコミュニティ・ベースドな活動を行う組織であることが明らかとされた。日本での適用可能性について、事業型NPOにおける、クライアント支援のネットワーク形成の分析によって、その応用性が明らかとなった。

研究成果の学術的意義や社会的意義

カナダの社会的企業モデルについては他の先進諸国のそれと大きく異なるものではない。しかしながら日本において社会的企業の議論では、その事業性に強く重きを置いた議論がなされがちである(ソーシャルビジネス論)。これに対して本研究が明らかにしたのは、NPOが持つ市民性や非営利性を保ちながら、地域コミュニティへの貢献を意識し、社会的企業あるいは事業型NPOを発展させるというモデルであった。このため、日本における貧困地域支援での活動のモデルとして、これまでの社会的企業論とは一線を画す形で学術的にも、実践的にも今後の議論に資するものを提供できたのではないかと考えている。

研究成果の概要(英文)：In this study, by conducting research and analysis on cases of NPOs helping poverty community people in Canada. They promote “bridge model” that maintains (or strengthens) the social participation function and establishes social enterprises. We examined the factors achieving the model as a success, for example, organizational relationships and practical assistance. We also examined the possibility of applying the model for NPOs in Japan. As a result of analyzing the formation process of social enterprise in Canada, it was revealed that the mother organization of many social enterprises in Canada are NPOs which are organizations that perform community-based activities. Regarding applicability in Japan, analysis of client support network formation in earned income NPOs (business-like NPOs) revealed its applicability.

研究分野：社会学

キーワード：社会的企業 NPO カナダ 貧困 ボランティア コミュニティディベロップメント

## 1. 研究開始当初の背景

2015年度から始まる生活困窮者自立支援制度では、自治体の実施主体となり官民協働による地域の支援体制を構築し、生活困窮者の自立促進のために包括的な事業実施が予定されている。しかしながら、現状では、各地域でNPOが先行して貧困者対策に取り組んでいるが、それらに対する自治体の支援・連携は十分とは言えない。そのため、いくつかの福祉NPOでは、自ら事業収入を生み出し、その収益によって持続性を担保する「社会的企業」化の道を選んだところもある。研究代表者はこれまで、こうした福祉NPOの社会的企業化について、その動態を追ってきた。そこでは、サービスの質を一定保ちつつ、社会関係資本を活用し、新たな社会サービスの開発を行っていることなどが明らかとなっている。しかし、NPOは商業化を進めることで、ボランティアや寄付といった市民社会からの資源を活用せず、それが市民参加の消極化に繋がる懸念されている。同様に、NPOが持っていた社会的に排除された人びとの声を代弁し、政策提言する機能（アドボカシー）も失われる可能性も指摘されている。これらは、福祉NPOには、弱体化しつつある地縁組織を補い、福祉コミュニティ形成を促進する期待があったが、それが社会的企業化することにより、果たされなくなる危惧であるとも言える。

NPOが自治体と連携し積極的に地域での生活困窮者支援に取り組んでいる先進国の一つに、カナダがある。OECDによればカナダのジニ係数は0.32（2010年）と経済格差は先進国でも大きい方であり、また失業率も高い（7.08/2013年）ため、貧困者への支援は急務となっている。またカナダは移民大国であり、その社会的包摂は大きな課題となっている。カナダの福祉NPOの取り組みの特徴は、コミュニティベースでの実践が非常に盛んな点である。筆者は2013年9月から2014年7月まで滞在し、カナダのNPOにおけるボランティア・当事者の地域参加支援の実態について研究をおこなった。そこでは、市民がボランティア活動だけでなく、募金・資金集め活動を通じて、多層的な文脈でコミュニティに参加し、地域に包摂されている姿が明らかとなった。他方でカナダの貧困地域支援NPOは、社会的企業化、あるいは社会的企業設立にも熱心である。こうしたカナダでの、社会的企業化を進めつつ、社会参加機能も維持（あるいは強化）するという、両方を矛盾なく「架橋」するNPOの状況（以下では「架橋モデル」と呼ぶ）をつぶさに分析することは、上述のNPOによる地域福祉推進上の課題について、学術的にも実践的にも、日本国内的にも国際的にも、大きな示唆を与えると考える。

## 2. 研究の目的

日本の各地域ではNPO・社会的企業が先行して貧困者対策に取り組んでいるが、それらに対する自治体の支援・連携は十分とは言えない中、「社会的企業」化し持続性を保とうとしている。しかしそれにより、NPOは市民の社会参加を促進しなくなり、結果、福祉社会形成の妨げとなる恐れが指摘されている。本研究は、カナダでのNPOによる貧困地域支援の事例を調査分析することで、社会的企業化を進めつつ、社会参加機能も維持（あるいは強化）する「架橋モデル」について、その支援実践と、存立させる組織関係性要因のモデル化を試みる。そしてさらに、それが日本の今後の生活困窮者支援へ与える示唆や、実践可能性についても、コミュニティベースドリサーチ型のアクションリサーチ手法を用いながら、検討していく。

貧困地域の支援手法について、日本のコミュニティワークではいまだ、社会的企業については位置づけが十分ではない。カナダではそれは「コミュニティ・ディベロップメント」体系の一環で理解される傾向もあることに留意する必要があるが、いずれにしても地域福祉援助技術としての新たな知見を提起できると考えている。

また、ヨーロッパの社会的企業研究では、「参加」が社会的企業の一つの特徴として重視されているが、それは組織ガバナンスの問題として語られることが多く、また労働包摂のテーマが主となっており、本研究が焦点を当てる地域福祉的課題の解決に即してはいない。北米の社会的企業研究でもNPOの社会的企業化と社会参加支援を両立させる「架橋モデル」についての議論はほぼなく、本研究が焦点を当てるテーマは世界的に見ても画期的である。

さらに本研究は、そうしたカナダの経験の、日本での応用可能性について、コミュニティベースドリサーチで分析・考察するところにも特色がある。国内への波及効果は研究的にも実践的にも期待される。さらに、日本的なモデルを提起し、カナダのモデルとの比較検討まで行うことが出来れば、国際比較研究としても独創性を有すると考えている。筆者は東アジアの社会的企業研究者ともこれまで研究協力をおこなってきており、その意味からも国際比較研究への展望は期待できる。

## 3. 研究の方法

本研究は3つのパートから成る。まず(1)カナダのNPOによる貧困地域支援に関する概要を明らかにするために、文献資料ベースで分析する。そしてその理解を踏まえ、(2)カナダの特徴的な地域での実践に関して、参与調査・ヒアリング調査等からモデル化を図る。さらにその、(3)日本社会での応用実施の可能性と課題についても分析検討を行う。

(1)ではまず、カナダにおける不平等や貧困、および疎外の実態について、幾つかの研究成果やデータから明らかにする。NPOが行っている貧困地域の実践について、資料等から整理する

とともに、到達点と課題について（あくまで仮説的に）考察する。政策的にはどのような展開がされているのかについても、本研究の中心課題である NPO との協働に焦点を当てて分析する。

(2)では(1)の分析結果を踏まえ、NPO や利害関係者にインタビュー調査を実施し、「架橋モデル」の構築を図る。これは、学術・実践的示唆を得るために、次の二点からのモデル化を検討する。第一に、支援モデルとしての構造・機能とその有効性である。社会的企業化と社会参加促進それぞれの必然性を明らかにしながら、さらに両者が両立することによる意義について、当事者への効果から検討する。第二に、それを可能にしている組織関係の要因構造とその構築プロセスである。

さらに(3)については、日本の特定地域において「架橋モデル」の可能性を追求するために、コミュニティベースドリサーチ型のアクションリサーチの諸手法を用いて、その課題を検討していく。その際に注目するのは、カナダの取り組みで期待された効果が、日本ではどのように成果を出すことができるのかである。そして日本では実践プロセスにおいて何が重視されるべきか、何が強みとなり、弱み（ボトルネック）となるのかを、明らかにしていきたい。

#### 4. 研究成果

##### (1) 文献調査

カナダを中心とした貧困地域支援に関する概要(政策的・実践的な実態や課題など)を明らかにするために、文献・資料を収集し分析した。トロント大学他の研究者による反貧困コミュニティ組織化・学習プロジェクト「APCOL」の論文や、ユナイテッドウェイ・トロントの年次報告書などを参考に、トロントにおける貧困問題の状況や、NPO 等による問題解決のための取り組み状況、およびコミュニティベースドリサーチの方法について理解を深めた。その他、必要な資料・文献を適宜収集し、今後の研究のために読解を進めた。

##### (2) カナダ現地調査

###### 1)概要

上記の文献・資料収集を行いつつ、まず、2015年8月から9月にかけてトロント市に10日間滞在し、地域コミュニティベースで社会的包摂を目指すNPOにおける実践について、現地にて訪問調査を行った。主な訪問先および訪問目的は次の通りである。PARC、St. John's Mission、Centre for Social Innovation、STOP Community Food Centre、Learning Enrichment 財団、トロント大学 Jack Quarter 教授、コミュニティ財団である Toronto Enterprise Fund、そして社会的企業のネットワークである Social Enterprise Toronto である。支援現場を観察する他、関係者への半構造的インタビュー法によるインタビュー調査を行うことで、研究目的に沿った質的なデータとしての情報を得ることを目的とした。

加えて、2016年度は、前年度の調査結果を踏まえつつ、H28年度も継続的に現地調査を実施した。訪問場所は以下の通りである。Sick Kids、Centre for Social Innovation Regent Park、Regent park music school、Pathways to Education、WoodGreen、Westend、Daily Bread Food Bank、トロント日本商工会、Glad Day Bookshop、The 519(Kitchen 519)、The Stop's Farmers' Market at Wychwood Barns。またこれら以外に、リーゼントパーク地区とパークデイル地区のコミュニティディベロップメントについて包括的なフィールドワークを行って明らかにしようとした。

さらに、2017年には5月から6月にかけて一週間程度、現地での調査・情報収集活動を行なった。そこでは、以下のことを行ってきた。第一に、the ANSER-ARES conference への出席である。そこではカナダの社会的企業に関する最新の研究結果としての報告を聞き、ディスカッションにより理解を深めた。第二に、現地の社会的企業の訪問調査である。The Regent Park Community Food Centre にて見学とヒアリングを行った。取り組みの概要を伺うと共に、カナダのNPOのソーシャルイノベーションの普及について踏み込んだ話を聞くことが出来た。またそれに関連し、STOP farmers market は参与調査として見学を行った。さらに、The 519 で開かれていた PWA Bike Rally 説明会に参加し、カナダでのファンドレイジングに関する資料収集をすることができた。

###### 2)調査結果

以下に2016年に実施した調査結果の概要を簡単に整理し、報告する。

###### ① パークデイル地区 (Parkdale)

...移民の多い貧困地域でのコミュニティ・ディベロップメントを行なっている PARC は社会的企業といえる NPO。もともと精神障害者の自立支援としての就労支援からスタート。パークデイル地区は20世紀初めは富裕層が大きな邸宅を構えて住んでいた地区。60年代からは高層の公営住宅が建てられて、移民がそこに流入してきた。最近ではインド、チベット系の住民が多い。

70年代から、精神障害者が政府の「脱施設化」の政策により、community based care が行われるようになり、患者が地域で暮らすことを模索するようになる。その際、Parkdale の邸宅が、シェアハウスとして活用されるようになる (Converted House or Rooming House といわれる)。

1980年代に6-7人のボランティアでスタートした PARC は今や4億円の予算規模になっている。事業の4つの柱...① 食事提供サービス (Drop-in Meal Program)、② Case Management : 設立当初からかかわっているソーシャルワーカーによる。③ Supportive Housing : たんなる住宅提供ではなく、精神障害者の自立に向けてのサービスも提供。④ 就労支援とトレーニング : 社会的企業などで働く経験を積む。

行政の委託によるサービスが増えてきたが、アドボカシーを忘れないようにしたいと考えている。Supportive Housing PJ について。日本でいえば、精神障害者のグループホームに形態は近いが一戸建てではなく、アパート形式。PARC の3F ならびに PARC の建物に隣接するビルで Supportive Housing を提供。

PARC のアドボカシー活動=ジェントリフィケーションへの対応。オルタナティブな経済の仕組みを作って、ジェントリフィケーションに抵抗したい。ジェントリフィケーションとは、もともと所得の低い人たちが住んでいた地区に富裕層が入ってきて、住民構成が変わり、もともと住んでいた貧困層が住めなくなってそこから追い出されること。Parkdale では、はっきりとその様相が現れている。



※PARC 外観

## ② リーゼントパーク地区およびセンターフォーソーシャルイノベーション (Center for Social Innovation Regent Park)

住民のプロフィール...人口2万人、18000ドル以下の年収という貧困層が多い。移民が多く、シングルペアレントの割合も多い。貧困が世代を超えて連鎖している。リーゼントパークの歴史は、1906年ごろは、ここはオンタリオ湖の近くの工場で働く労働者のための住宅だった。1970年代から工場の移転により貧困地域化 (移民も流入)。センターフォーソーシャルイノベーションは、社会起業家のコワーキングオフィス。



※センターフォーソーシャルイノベーション内にあった黒板

## ③ パスウェイ・トゥー・エデュケーション (Pathways to Education)

パスウェイ・トゥー・エデュケーションは学習支援系のNPOである。2001年に貧困地域の保健センターで始まったプログラムが大企業の目にとまり、カナダ各地で展開するようになった。高校生が中退率が56%という貧困地域で始まった。高校に通う若者に、学習支援、金銭的支援 (入学申込金の補助や、通学定期の支給)、個人面接相談、ボランティア等の社会活動の機会提供といった多面的なサポートを行うことにより、2012年には支援対象の若者で中退率を10%に抑えることができた。

この取り組みに目を付けた大企業が2005年に大口の資金支援を行った。しかし現場で地道に取り組む人々と、「大企業思考」で一気に取り組みを全国に広げたい人々との考えは対立した。このため、別に全国組織を立ちあげ、そちらは主に資金調達 (ファンドレイジング) を行い、団体は知的所有権を確保しプログラムを取り入れたい各地の団体の支援はその現場のNPOで行うことになった。性急に結果を出そうとする大企業とのやりとりで苦勞しつつも、しかしプログラム自体の手応えに自信を持っている姿がみてとれる。「現在は無償でプログラムのノウハウを提供しているが、今後はフランチャイズにしなければ持たないかも知れない。」

この取り組みが有名になったこともあり、ボランティアは多種多様な人が来ているという。若者、企業の人、人種も様々。学習支援の部分はボランティアが行っている。

収入...70%が寄付で、30%が政府補助金。



※パスウェイ・トゥー・エデュケーションのエントランス

## ④ ウエストエンドネイバーフッドハウス (West End Neighborhood House)

地域の福祉・住宅や住民参加交流、活性化の拠点としての「ネイバーフッドセンター」。もともと聖クリストファーハウスと呼ばれていたここはセトルメントとして100年前から活動。昨年前を変えた。キリスト教の関係者が設立した。1912年にセトルメントとして設立される。

トロント市内には44か所のネイバーフッドセンターが置かれているが、それぞれがカバーする範囲は異なっている。提供しているサービスも異なる。West では10000人をカバーする。大

きな地区だと言える。

#### ⑤ デイリーブレッドフードバンク (Daily Bread Food Bank)

市内 30 余りの団体 (と直接取りに来る個人) に年間 2200 万ドル (約 18 億 7000 万円) 相当の価値の食料を提供。

「慈善モデルから人権モデルへ」という考え方。誰でも貧困に陥る可能性はある (から誰でもフードバンクを利用してよい) し、またそのために貧困は撲滅しなければならないという立場に立ち、単純な「余り物」の提供から脱却。提供する食品はその半分が購入物。寄付される食品は保存食やジャンクなスナック等に限られるため、利用者の栄養を保障できない。そこに政府補助金は一切無く、それらは農業団体との交渉によって安く調達。年間予算 700 万ドル (約 6 億円) のうち補助金はゼロ。政府から独立して支援を持続的に行い、アドボカシーも出来るように、との考え。



※デイリーブレッドフードバンク  
の倉庫内

「フードセキュリティ」という考え。利用者の生活実態について独自調査をしてそこから政策提言を行ったり、利用者の食事だけでなく、様々な支援につなげようとしている。フードセキュリティに関わる団体の全国会議... デイリーブレッドのようなフードバンクの他、地域で栄養改善を図っている NPO、農業を含めた食の供給システム全体を考えるグループなど、多様な団体が参加。

多様な団体が参加。

#### ⑥ LGBT タウンおよび、コミュニティセンターThe 519

トロントの LGBT タウンの歴史は、その端緒は 1800 年代初期、スコットランド人の商人であり判事でもあったアレクサンダー・ウッドが周辺の土地を購入したことから始まる。1810 年、彼が同性愛者であることがスキャンダルになる (2005 年に彼の銅像が設置される)。19 世紀後半には高級住宅街となったが、その後、1920 年の世界大恐慌により、一帯は下宿屋となった。ジェントリフィケーションによって、1954 年、トロントで最初の高層アパート群がこの地域で開発された (同性愛の若者がたまたま、多く入居?)。1960 年代前半には、同性愛者のサブカルチャーが発展。バー、ダンスクラブ、サウナなどが一帯に。70 年代にはビジネス街の発展と共に、企業も同性愛者が所有に。1981 年 2 月 5 日、5 つのサウナへ警察が一斉検挙。300 人の同性愛者が逮捕される。同性愛者達は始めて大規模な抗議行動を行った (1969 年 NY での「ストーンウォール暴動」のトロント版と理解されている)。現在では性の多様性を祝うものとされているプライド・パレードは、1970 年代に始まり、81 年に毎年開催されるようになった。1984 年、それは政治的な意味合いを強く含むものとして実施された。



※The519 外観 (The519 サイトより)

1975 年、The 519 コミュニティセンターが開設される。

「The 519 は LGBTQ コミュニティの健康、幸福、完全な参加に取り組む。イノベティブなモデルのサービス、スペース、そしてリーダーシップを持ったトロント市の一機関として、私たちは包摂、理解、尊厳を促進しつつ、真に人々の生活に違いをもたらすべく努力する」。トロント市の一機関だが、ボランティアの理事会を持ち、チャリティ登録 (免税) もされている。50 名以上の職員がいる。

ミッション...The 519 は変化のための場所をつくり、トロントおよびそれを越えた地域の LGBTQ の平等と包摂の前進に貢献する。LGBTQ コミュニティ特有のニーズに対応したサービスとして、アートとカルチャー、コミュニティ・ドロップイン、コミュニティサポート、コミュニティ主導の活動、教育と訓練、家族と子供、ハウジングサービス、カナダ新住民向け、年配の LGBTQ 向け資源、スポーツとレクリエーション、学生向け、トランスジェンダー、若者向けがある。

#### (3) 日本における適用可能性の検討

カナダの調査から構築した NPO による貧困地域支援の「架橋モデル」と、それを成り立たせる組織の要因構造モデルを元に、それが日本の現場にどのように活かせるか、コミュニティベースドリサーチによって検討した。日本においてはコミュニティオーガニゼーションのモデルが異なるため、その典型例である社会福祉協議会をまずは分析対象とした。茨木市の社会福祉協議会と共に、茨木市内 33 地区において、地域の資源・課題を住民同士が語り合うワークショップを実施し、その結果を分析した。

#### (4) その他の成果

本研究課題での研究活動をベースとして、2018 年 9 月には立命館大学大阪いばらきキャンパ

スにおいて、International Conference on Social Enterprise in Asia (ICSEA) 5th Conference(日本大会)を、桜井政成を実行委員長として開催することが可能となった。日本はもとより、アジアや欧米の社会的企業に関する研究の最新の30の報告が行われ、活発な議論がなされた。また、本大会の参加者は、アジアを中心とした研究者、実践家、大学院生の合計54名で、幅広くアジアの社会的企業に関連した研究発信の場、研究交流の場となったと考えている。

## 5. 主な発表論文等

[雑誌論文] (計6件)

1. 滝村亮佑、桜井政成「農山村部における移住者と地域住民の交流状況の比較・分析：京都府南丹市でのアンケート調査から」、査読なし、2019年3月、R-RDIRI Forum -Working Paper(2号)。
2. 桜井政成「ボランティアマネジメントとは何か」、査読なし、2018年10月、更生保護(69巻10号)、12-17。
3. 桜井政成「キャンパス・コミュニティ・ファームを通じた世代間交流の可能性～大学生が三世代交流に関わることの意義・影響～」、査読なし、2016年3月、創地共望(6巻)、119-132
4. 桜井政成「カナダ・オンタリオ州における社会的企業の発展：事業型NPOの「営利化」は克服できるか」、査読なし、2016年3月、政策科学(23巻3号)、173-188。
5. 桜井政成「カナダにおけるNPO・住民主体のコミュニティ・ディベロップメント」、査読なし、2015年5月、都市問題(106巻5号)、27-31。
6. 桜井政成「ヒトから始める公共事業の新アプローチ」、査読なし、2015年5月、公益一般法人(892巻)、32-37。

[学会発表] (計10件)

1. Masanari Sakurai “Why Did the New NPO Corporations Diffuse?” Reason for the Increasing Social Economy Organizations in Japan, January 2019, Seoul National University Asia Center Special Lecture.
2. 桜井政成「支援する対象としての“LGBT コミュニティ”の出現～トロント市のケースから～」2018年6月、福祉社会学会第16回大会。
3. 桜井政成・佐村河内力、地域における「ナナメ」の関係性の有効性～学習生活支援活動の事例から～、2017年10月、日本世代間交流学会第8回大会。
4. 桜井政成「トロントLGBTタウンにおけるコミュニティセンターの役割」2017年7月、非営利法人研究学会 関西支部。
5. Masanari Sakurai “Did Japanese social welfare NPOs fail? - Some evaluation of emerging social enterprises and a major transformation”, July 2016, the 12th International conference of the International Society for Third Sector Research.
6. 桜井政成「自発的行動を支える組織のマネジメント～マネジメントモデルからコミュニティモデルへ～」2016年6月、日本体育・スポーツ経営学会 第54回研究集会。
7. 桜井政成「コミュニティワークとしての社会的企業：カナダ・オンタリオ州の事例から」2016年6月、地域福祉学会第30回記念大会。
8. Masanari Sakurai “Did Japanese social welfare NPOs fail? Some evaluation about emerging social enterprises and major transformation”, 2016年4月、InterAsian Connections V: Seoul Workshop - The Social Economy and Alternative Development Models in Asia.
9. 桜井政成「カナダ・オンタリオにおける社会的企業の発展：コミュニティベースのNPOの役割に注目して」2016年3月、日本NPO学会第18回年次大会。
10. 桜井政成、大羽智也、桂山詩帆、北川千詠、高木栄里香、滝沢雄太郎、竹内耀平、田中みちる、築山愛、富田葉子、成宮和人、林由里加、藤井彩圭、松田惇、迎祐哉、梅原聡「コミュニティファームにおける世代間交流」2015年10月、日本世代間交流学会第6回大会。

[図書] (計0件)

なし

[産業財産権]

なし

[その他]

なし

## 6. 研究組織

### (1)研究分担者

なし

### (2)研究協力者

なし

※科研費による研究は、研究者の自覚と責任において実施するものです。そのため、研究の実施や研究成果の公表等については、国の要請等に基づくものではなく、その研究成果に関する見解や責任は、研究者個人に帰属されます。