

争論・生協・協同組合における「共益」と「公益」

「組合員組織」である協同組合にとって、「公益」は副産物である

ジョンストン・バーチャル

(英国スターリング大学社会政策学部教授)



●介護保険制度の導入以来、日本の生協も福祉事業に取り組んでいます、必ずしも成功しているとは言えません。こうした社会的なサービスを提供するという領域で、協同組合にはどんな可能性があるのでしょうか。

最初にイタリアとイギリスの協同組合を比較することで、協同組合がどのように社会的なサービスや公的なサービスを提供できるか考えてみましょう。

イタリアでは、弱者や誰かに頼って生活している人びとに対して、社会的協同組合が社会的なケアや雇用のサービスを提供しています。そうした組合はおよそ7000ありますが、それらは2種類に分けられます。ひとつは労働者、受益者、ボランティアを組合員として抱えて社会的サービスを提供する組合であり、もうひとつは、さまざまな立場にある労働者を組合員として抱えることで、弱者に有給の仕事を与える組合です。どちらの種類の協同組合においても、公共の利益や資金提供者の利益も反映されるようになっていきますから、これらはわれわれがいうところのマルチ・ステークホルダー協同組合です。

社会的協同組合は他の領域の協同組合とは異なった特徴をもっています。第1に、それらは公的資金への依存が大きく、したがって政府の政策変更に大きく影響されます。またその資産は、協同組合が投資家所

有企業（株式会社）に転換したり、利益を目的として売却したりすることができないようになっているのです。利益を組合員のあいだで分けることはできず、組合員全体の集团的利益のために使わなければならないというルールがあるのです。

社会的協同組合という考え方は、他の諸国、とりわけイギリスとスペインで採用されています。イギリスにおけるマルチ・ステークホルダー協同組合の例としては、イングランドで病院を経営する財団トラストがあげられます。2003年、英国議会は保健・社会的ケア法を成立させ、イングランド地域における既存の病院トラストが「財団」の資格を申請することでより大きな自主裁量権が得られる機会を与えました。この立法において、財団トラストは「協同組合や協同組織をモデルとしたもの」と説明されています。この法律は、トラストは地域の患者、一般市民、および職員を組合員とすること、そして（その大部分が）組合員から選出される運営委員会を設立すること、運営委員会が経営委員会を任命し、経営委員会から報告を求めること、を定めています。以前のトラストには理事会があるだけで、その非常勤理事は保健大臣を代理する指名委員会によって任命されていました。

このモデルは、レジャー・サービス、社会的ケア・サービス、そして公的住宅の提供といった他の領域における公共サービスを展開するにあたって、もっとも望まれる

やり方となりつつあります。また、これを応用したのが、いまや 200 校以上になった協同組合学校です。この学校は独立したトラストであり、両親と教員が組合員となって評議員を選出しています。トラストと協同組合とは所有という点で全く異なったものですから、このモデルはハイブリッド・モデルであるということです。間違いなくこれは、公共サービスを提供する組織において、以前は階層的なガバナンス構造だったものを民主化する手段となるでしょう。そこではサービスの利用者、従業員、そして幅広い市民の利益のバランスが図られます。これは一方では組合員という考え方を拡張するものですが、それを弱体化させる可能性をもつものでもあります。

社会的なサービスを提供するためのもうひとつのモデルは、従業員がつくる協同組合という、より単純な構造の協同組合であり、これは他の業者と競争しながら、サービス提供契約を政府と結んでいます。例としては、障害者や高齢者にケア・サービスを提供したり、財団の病院において看護サービスを提供したりするデイケア協同組合があります。英国政府は、公的セクターの労働者（公務員）が「雇用者の協同組織」を新しく設立する（公務員であることをやめて協同組織の従業員となる）ことを促す強力な政策を立てています（政府の権限がおよぶのはイングランド地域の公共サービスに限られます）。しかしながら、事態はあまり進展していません。2011 年 12 月に刊行された協同組織推進の進捗状況報告書では、22 の先駆的試みのうち、7 つが設立手続を終え、8 つが順調に活動中、3 つが活動の初期段階、4 つが活動停止を決定となっています。注目すべき成功を収めたという報告書の結論は、些か楽観的であるように思われます。活動停止を決定した 4

つの組織は、サービスに対する将来の需要や制度改革の影響が不確定であると言っていますし、報告書も、将来のサービス市場がどのようなものになるのか明確にできないのであれば、協同組織を展開することは適切ではないかもしれないと認めています。

現在生じているのは、公共支出を削減しようという動きが、協同組織についての政策全般に及び、これ以上のリスクを負うのはご免だという反対の機運が従業員のなかに生れているということです。労働組合は、従業員の年金を民間部門に移すことに懸念を示しています。譲渡契約上、現在の従業員の権利は保護されるけれども、新規の雇用者の権利は保護されないということです。したがって最近になって、プログラム全体が後退することとなったのです。そこで内閣は、すばらしい成果を上げている例として、中央サリー・ヘルスという協同組織を取り上げ、称賛しました。この組織は 2006 年に前の労働党政権下で設立され、2000 万ポンドの契約を結んで 700 人の NHS スタッフがコミュニティの医療サービスを提供しています。この組織は北西サリー地区においても同様の契約を結ぼうと入札をしましたが、ヴァージン・グループが 75% の株を持つアッシュラという営利企業に負けてしまいました。契約は 2012 年に更新されることとなっていますが、コストだけではなく、より広い観点から契約は決定されるだろうと白書が謳っているにもかかわらず、NHS の従業員のなかには、協同組織は入札で大資本に負けてしまうのではないかという懸念があります。そうなれば計画全体が危うくなってしまいうでしょう。

なぜイングランドにおいては協同組織が公共サービスを担うことがこのように限定的にしか進んでいないかといえ、それは簡単に説明できます。つまり、それは公共

サービスを担う人びと（公務員）にとって、リスクが大きすぎる事なのです。従業員の協同組織に転換することで組織の所有権や管理権が得られますが、そうした利点も組織が公共部門から消えてしまうという不確実性や危険性と相殺されます。協同組織への転換は、新しい権利をもたらしますが、古くからもっていた権利のなかのいくつかは失われます。転換は、サービスの購入者と提供者の間に契約関係を持ち込みます。それはもはや「準市場的關係」などというのではなく、サービスの提供者が成功し、成長するかもしれないし、低迷したり、場合によってはつぶれるかもしれないという、真の市場關係なのです。そこには協同組織をあと押しする要因もあれば、人びとを引きつける要因もあるでしょう。従業員や利用者は、協同組織に転換しなければ事態がより悪化すると考えれば、転換を後押しするでしょうし、成功した協同組織が発展を遂げ、その形態の優位性を証明することで、彼らを引きつけることもあり得るのです。もし、投資家が所有する企業によって買収される以外に選択肢はないとなったなら、そのときは協同組織に転換しなかったことのリスクが最大となるということです。そこでは公共サービスが一斉に協同組織に組み替えられるということが生じるでしょう。他方では、政策がうまくいかなくなり始めたら、市民社会がもつ「社会的なエネルギーを開放する」ことを固く決心して始めた政府が、非常に権威主義的な手段を用いて、公共サービスの提供者に「自由」になることを強いることが必要となってくるかもしれません。

●それでは雇用を創出するとか、社会の統合を果たすという点で、協同組合にはどのような可能性があるのでしょうか。

生協は雇用を生み出します。しかしそれは生協の主たる目的ではありません。たとえば、イギリスのコオペラティブ・グループは10万6000人の従業員を抱えています。その目的は消費者にサービスを提供することです。職が生まれるというのは、その副産物なのです。だからといって、コオペラティブ・グループが失業という問題に無関心だというわけではありません。2011年には400名、2012年には800名がグループの「研修アカデミー」を経て採用されています。こうしたことができるのは、資金があり、技術を備えた労働者が必要とされているからなのです。

生産者協同組合であれば、雇用の創出をその目的とすることが可能でしょう。モンドラゴンの協同組合グループが良き例です。近年の景気停滞のなかでも、グループはいま抱えている職員の雇用を守り続けることができました。もうひとつ紹介したいのは、アルゼンチンで新たに誕生した協同組合で、それらは廃業した企業を引き継ぐことで生まれたものです。ただし、雇用をつくりだしたいということと、財政の健全を保たなければいけないということとのバランスを取らなければいけません。そうでなければ、協同組合がいま抱えている雇用が不安にさらされることとなりかねないでしょう。ヨーロッパでは、雇用を生み出そうと協同組合振興機関がしばしば、さまざまな場所で設立されてきましたが、未だ大成功を収めるには至っていません。

協同組合は社会の統合をつくり出しますが、これもその事業から生まれてきたものであり、それ自体が目的であったわけではないのです。われわれは、社会的資本というものが事業を協同組合的に遂行する要因でもあり、その結果でもあるということ

知っています。しかしそれを直接つくりだすことはむずかしいことなのです。社会的統合を進めるための最上の方法は、人びとが共同で事業を遂行することを可能とすることです。

● 共益だけでなく公益にも貢献するとしたら、協同組合はいかに活動すべきですか。

もし協同組合が組合員の利益のために活動することに成功していて、しかも協同組合がもっと公的な役割を果たすことを組合員が望むのであれば、協同組合が公益のために活動することが可能でしょう。しかし、私の考えでは、公益というのは常に二次的なものです。もしそれが主要な目的であるならば、事業は公的なサービス（政府や自治体のサービス）として組み立てられるべきでしょう。そのことを明らかにしているのが、保健サービス事業の経験です。セルビア、ポーランド、アメリカ、カナダといった国々では、農村地域において協同組合的な保健センターが設立され、政府では対応できないニーズに応えようとしていました。しかしこれらすべての国々で、それは結局、地方政府に引き継がれ、公的な機関となったのです。なぜかと言えば、農村地域ではほかに住民の選択肢がないからです。つまり、組合員組織という考え方と、地域の住民全員を対象としなければならないということとの矛盾が生じるのです。全員を対象とする組合員組織なるものを運営することは不可能です。人びとが組合員になることを拒んだ場合でも、彼らには基本的な保健サービスを提供しないということはできないからです。それでは組合員組織という考え方が弱められてしまいます。これと対照的に都市部であれば、選択肢がたくさんあり、人びとは組合員にならないという選択

をすることも可能なのですから、保健協同組合の設立や活動が可能なのです。

かつては、発展途上国において協同組合が政府によって経済発展のための道具として使われ、組合員の利益が故意に無視された結果、協同組合が崩壊してしまうということもありました。その誤りを繰り返してはなりません。「公益に奉仕するのがもっともうまくいくのは、協同組合が組合員の利益に込んでいるとき」なのです。たとえばタンザニアでは、政府の援助でつくられたコーヒーと綿花の協同組合が、地域の住民からは優秀な子どもが中学校に進学するための奨学金を供給してくれる機関だとみなされていました。なかには学校を実際に建てた協同組合もあったのです。ところがそうした協同組合は、農民たちに収穫物の代金を支払っていませんでした。経営陣はベンツの車を乗り回していましたから、組合員は自分たちは騙されているのだと感じていたのです。しかし現在では、彼らは第一になすべきことを行っています。それはつまり、組合員の作ったコーヒーのマーケティングをして、フェアトレード組織との連携を通じて利益を確保し、組合員に還元することです。現在再び組合は奨学金を支給するようになりました。しかし今度は、組合員に奉仕するということの副産物として、それを行っているのです。

最後に重要なことをもう一度言わせてください。「公益に奉仕することがもっともうまくいくのは、協同組合が組合員の利益に込んでいるときであり、そこでは協同組合は副産物としての公益に奉仕する」のです。

(杉本貴志訳)