

労働者自主福祉の現状と課題に関する調査研究委員会最終報告書

共助・協同・協働が拓く福祉社会(上)

「労働者自主福祉」の新たな挑戦

日本の福祉の状況は極めて厳しい環境に置かれている。人口減少と高齢・少子化や「リスク社会」の深化がその厳しさに拍車をかけ、社会保障、企業内福祉の縮小と所得の停滞や格差の拡大、雇用不安のなかで働く人たちの自助も困難な状況におかれ、大きな生活不安の要因となっている。

自助・公助とも後退・不安定化する中で、働く人たちの職業生涯や定年後の生活を保障する共助の役割がますます重視され、自助・共助・公助のベストミックスが求められなければならない状況下で、「労働者自主福祉」の活動が重要さを増している。しかし、残念ながら、元祖NPOとも言うべき「労働者自主福祉」にかつての活力が見られないように見えるのは何故か。

一方で、阪神淡路大震災以降、新しいボランティアセクターであるNPOは活発化し、欧米でも政府の失敗、市場の失敗を補完する社会的包摂を求める新しい協同運動の結集への胎動が感じられる。

労働組合や労働者自主福祉活動をめぐる社会的な構造変化も激しくなる中で、日本の「労働者自主福祉」はどこへ向かおうとしているのであろうか。その新たな挑戦の課題と道筋は？

連合総研は、日本の労働者自主福祉活動の中核的な団体である中央労福協、労働金庫協会、全労済3団体の協賛を得て、学者研究者、労働者福祉事業団体、連合3者構成を中心に尚美学園大学丸尾直美教授を主査とした研究委員会を立ち上げ、2年間にわたる調査・討議の結果を重ねてきた。以下、その報告書の概要を2号に分け報告(1～6章次号)する。(文責：連合総研事務局)

「労働者自主福祉の現状と課題に関する調査研究委員会」の構成

主査	丸尾 直美	(尚美学園大学総合政策学部教授)		
委員	木村 温人	(北九州市立大学北九州産業社会研究所教授)		
	白石 利政	(労働調査協議会常務理事)		
	山岸 秀雄	(NPOサポートセンター理事長・第一総合研究所所長)		
	北村 祐司	(労働者福祉中央協議会事務局次長)		
	多賀 俊二	((社)全国労働金庫協会総合企画部部長代理)		
	龍野 勉	(全国労働者共済生活協同組合連合会経営企画部次長)		
	高橋 均	(連合本部・副事務局長)		
	小島 茂	(連合本部・生活福祉局長)		
	助言者	横田 克巳	(生活クラブ生協名誉顧問)	
	事務局	連合総研		
副所長		鈴木不二一	上席研究員	成川秀明
主幹研究員		茂呂成夫	主任研究員	高橋友雄
研究員		麻生裕子		

報告書の構成と特徴

1. 報告書の構成

はしがき

総論 労働者自主福祉活動の意義と役割

第1章 労働者自主福祉活動がおかれている状況

第2章 労働者自主福祉運動の現状と課題

第3章 日本の生活協同組合運動の新しい流れと福祉課題の概要

第4章 コミュニティ・ネットワーク再構築と労働者自主福祉

第5章 労働組合と労働者自主福祉活動の連携

第6章 世界の非営利・協同セクターの動向と日本への示唆

第7章 21世紀に活力ある労働者自主福祉活動を求めて

補論 人生80年時代を職場、家庭、地域で生き抜くために

2. 報告書の特徴

委員会の調査研究活動として、初年度は、職域の福祉・共済担当者のアンケートを中心に、その分析結果とインプリケーションを中間報告として刊行した。2年度目は、地域の労福協、労働金庫、全労済及び労働組合、NPO組織のリーダーに対するヒアリング調査と労働者自主福祉に関連する先行研究のレビューを行い、それらを総括して本最終報告書をまとめた。先行研究の対象としたのは、「協同組合運動の日欧の新しい流れ」「社会的経済と新しい協同組合運動」「欧州におけるソーシャル・ファイナンスの動向」「地域福祉」「国民の価値観・リスクの変化と保険・共済のあるべき方向」「NPOと協同組合」「NPO・労働組合・プラットフォーム」「労働組合地域におけるワンストップ・サービス」などであった。

報告書は、委員会における上記の議論をもとに、総論を主査が、各章を各委員・事務局がそれぞれ担当する形で取りまとめられたもので、労働者自主福祉3団体と連合から委員を選任いただいているが、組織代表の委員以外が執筆陣であることに特色を持っている。したがって、報告書の内容に関わる責任は、委員会、最終的には連合総研が負うべきものである。ぜひ、関係団体を含めて多くの読者から今後の活動充実のためにも批判と叱責をいただきたい。

3. 労働者自主福祉とは

「労働者自主福祉とは」ということが、存外明確に説明されていない。報告書の概要を報告する前に、簡単に触れておきたい。

日本の労働組合は、一般に福祉を、政府が行う公的福祉、企業が行う企業内福祉（福利厚生）、「労働者自主福祉」の3つの柱で考えてきた。私たちは、これらのベスト・ミックスが必要と本論の中で提起しているが、「福祉の対象者としての労働者と、福祉の（供給）主体としての労働者の両面を兼ね備えた」（日本女子大学高木郁朗教授）運動（事業）を労働者自主福祉と仮定して検討を行ってきた。働く人たちの助け合いによる福祉のための共助、協同である。

各章のポイント（第1章～第6章、補論は次号掲載）

はしがき

本調査研究の目的、委員会の構成、研究活動の概要と労働者自主福祉活動の位置付けを整理している。その第一は、自らの歩みの中でどのような活動を展開してきたのか、「自助・共助・公助」の中で、あるいは求められている「新しい公共性」の中でどのような位置を占めているのか、協同組合・協同組織の中での位置である。第二は、他の社会的セクターの潮流との関係でどのような位置にあるかを記述している。

総論 労働者自主福祉活動の意義と役割

総論は、2年間にわたる本研究委員会の調査・研究・審議の総決算であり、第1章から第7章までの各論を踏まえ、労働者自主福祉の現状における存在意義と役割、これからの進むべく方向についての理論的な整理を目的とした論稿である。

■ 1. なぜ今、労働者自主福祉か

なぜ今労働者自主福祉を問うか。労組の退潮は単なる循環現象ではない。市場化と中産階級化（脱労働階級化）は、国民の大多数が広義の労働者になることを意味し、非営利組織のNPOへの期待が高まっているときに、広義の労働者の非営利組織である労働者組織の存在感がむしろ薄れているというのは皮肉な逆説でさえある。

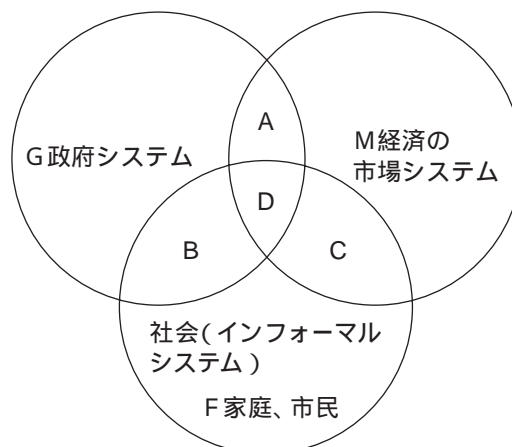
だが逆説だからこそ、潮流の流れを逆転させるのに必要な論理も読める。縮小している労組メンバーにだけでなく勤労市民に訴え、労働者自主福祉活動のNPOとして意義と役割を訴える必要があることも示唆される。中小企業、パート労働者などへの対策は地域コミュニティで労働者福祉活動に参加させ活性化させる道でもある。

■ 2. 労働者自主福祉の理論的位置づけ

福祉ミックス論では、非営利組織を社会システムと市場システムの間として、あるいは社会システム（インフォーマル・システム）、市場システム、公的システムとの重なり合う領域と見做す。集合論でいうベン図で表せば、図表のCから発展した組織であるが、営利を目的としないが、効率的に組織化された経営組織だからDの領域の組織と見ることもできる。

三つのマルが重なり合う領域はどのシステムも他のシステムの特性をあわせて持つためである。例えば、相互性と信頼という人間的なガバナンス機能は、インフォーマル・システムだけでなく、全ての社会のシステムに多かれ少なかれある。また、システムの重なり合う性格の事業もある。労働者自主福祉事業を含む非営利組織もDの性格を持つ組織である。

ベン図による三つの社会のシステムと相互の関係（丸尾）



■ 3. 非営利組織とその期待される役割：なぜ非営利組織が必要か

労働者自主福祉事業は、インフォーマルな社会システムと非営利組織としての独自の機能を持っているが、それは何であろうか。

通常、ボランティアやNPOによる福祉供給が必要とされるのは、市場と政府だけでは、福祉改善という政策目的を実現できないいくつかの理由があるからである。インフォーマル・システム独自の機能には次のようなものがある。

先駆・啓発機能

対抗力機能

市場も政府も失敗するとき - その空白を埋める

公的サービスの上乗せ・補完機能：ニッチ・ニーズ充足機能

共感やコミットメントに基づく福祉サービス

■ 4. 非営利組織とは何か

レスター・サラモンの非営利セクター論をベースに、アマチュア性 マネジメント、コスト意識の弱さ 非継続性と非安定性 需給のミスマッチ ボランティア・フィランソロピー精神喪失による使命感・活力の喪失に「非営利組織の失敗」弱点があることを指摘。

■ 5. 非営利組織としての労働者自主福祉の独自性

労働者自主福祉事業は、非営利組織ではあるが、残念ながら、今、注目されている新しい非営利組織ではなく、従来型の非営利組織の一つと見做されている。それに労働者のためのしかも組合メンバーの福祉改善を目的とするものであり、ボランタリー精神、公共利益への奉仕という条件を十分に満たしていない。

■ 6. 新しいニーズと労働者自主福祉活動の期待される主な発展分野

非営利組織としての役割を考慮して、社会保障・企業福祉事業を補完するだけでなく、政府も企業もやらない先駆事業、ニッチ（隙間）事業などに力を入れるべきである。企業以上に積極的に社会的貢献事業を行なうことも期待される。今後力を入れるべきは、生活保障事業 次世代育成支援策 職場のストレス対策 労働者教育訓練と環境政策 労働者の資産運用 退職OBの雇用支援と社会活動支援 ワーク・ライフのバランスなどである。

■ 7. 労働者自主福祉の体質の改善

結論として下記を強調。非営利組織としての独自性を活かしつつ、非営利組織の弱点を十分認識して、企業の持つコスト意識、効率意識を持ってマネジメントすること、労働者、組合員のステークホルダー意識・参加意識を持つようにする。労組も労働者自主福祉も参加メンバーの利益の改善を通じての社会の改善という使命感を新たにして、今日のメンバーのニーズに適格に応えていくという使命意識を持つこと。三つの意識を併せ持つことが労組と労働者自主福祉の活性化に必要である。

第7章 21世紀に活力ある労働者自主福祉活動を求めて

本章の性格は、総論、第1章～第6章及び補論の提起を踏まえて、労働者自主福祉事業団体が活動、事業、組織の検討にあたる際の参考としての考え方を示したものである。総論が学術的理論的な整理という性格を負っているのに対して、提言にまでは昇華出来なかったが、課題提起として執筆されている。以下にそのポイントを掲載する。

■ 1. 新しい時代認識と勤労者ニーズに応えて

いま、労働者自主福祉活動は、時代認識として、ライフ・ステージ各段階で直面する様々なリスク及び資源とニーズを重視するアプローチが必要であり、ニーズを福祉にまで高め、リスクへ対抗する核になる主体は、各級・各層のコミュニティーであり、その推進力は「協同」である。

■ 2. 職域・地域の壁を越えた新しい運動セクターへの脱却

労働者自主福祉活動の進むべき方向として、いま何故、「地域」軸を重視するのか。住民の暮らしを包む生活時間、生活空間の供給主体としての地域が生き活きと生き続けなければ、住民の暮らしの活力ある再生産は望めない。暮らしやその幸せの最小単位は家族であるが、それを包む地域は、コミュニケーション空間として、相互扶助の空間としてそれに次ぐものである。労働者自主福祉活動、労働組合は、自らもその成員として、単なる「職域から地域へ」でなく「地域軸を主体としたコミュニティーの復権」を求めていかなければならない。

労働者自主福祉活動が、働く人たちを中心にその協働によって運動と事業を成立させていくためには、自身がコミュニティー、あるいはその中心軸としてのセンター機能を持つ必要がある。そのためには、地域や職域の「個」を前提にした新しい協同を作り上げていかなければならない。

■ 3. 勤労者の生涯にわたる総合的な生活のサポートセンターとして

労働者自主福祉活動は、極めて厳しい危機的な状況におかれている。その最大の要因である基盤的な勢力として 未組織労働者、非典型雇用者、労働者性希薄化の渦中にある人たち、引退労働者にウィングの拡大が必要である。

職業を中心とした生涯設計、生涯の安全、安心、安定に寄与することが働く人たちから求められている。雇用・失業というリスクに対して、社会的な排除をもたらすことなく、包摂と協同で立ち向かう労働者協同組合（ワーカーズ・コレクティブ）は、他の側面にも拡大しうる先進性と実験性を内包している。

これまでの労働者自主福祉活動の中の共助・協同だけでは実現できない課題の政策・事業・活動を考慮する部隊に労働者自主福祉活動はならなければならない。「広義の勤労者の総合的な生活のサポートセンター」である。

■ 4. 労福協の新たな役割と労働者自主福祉団体の協同・連携・再編の課題

地域の産業やコミュニティーの衰退が地域の深刻な課題になり、労働組合の社会的な影響力が低下する中で、逡巡していた地方に火がつく機運はマグマのように潜在している可能性は高い。

各地方ごとのインセンティブに火をつけ、持続させる「何か」をいかに提示するかがいま求められている。

新たな時代の新しいネットワークとプラットフォームを形成する必要があり、そこにたどり着くまでの、最小単位の「拠り所」、そこに行けば何かが生まれる、何とかなる、きっかけがつかめるといふ「ワンストップ・サービス」の拠点が求められている。ここで、最も前面に出なければならないのが、労福協である。

中央労福協に結成以来求められてきた機能の最大は、「働く人の福祉に関わる活動」の「コーディネート」「ネットワーク」の役割を果たすこと。そのため、シンクタンク機能の充実、地方との関係性の強化を。

■ 5. 労働金庫活動の充実・発展のために

日本の労働金庫が進むべき方向にとって、重要なクリアすべき課題は、グローバル経済下の金融機能の強化、公的福祉が後退する中で新しい「社会運動」の一角を担う労働金庫運動の構築、従来にない生活者ニーズやリスクに対して活動、事業、商品化する仕組みをどう構築するか、労働金庫運動を担う層の厚い牽引型の人材育成、それらを集約し象徴する近未来の実現形である「日本労働金庫」にどのような夢を紡ぐのか、などにある。

「商品」のベストワンは常にめざしながらも、働く人たちにとって常に「オンリーワン」であるかどうか。人に福祉に環境に優しい共生を育む協同のメインバンクという支柱を作れるか。

労働金庫の地域共生の取り組みは、NPOや社会的な活動が労働運動、労働者自主福祉活動を活性化させ、そのことが、労働者自主福祉や労働金庫自体の社会的役割を高める、その相乗効果こそが労働金庫発展のシーズであり、本業の地盤培養にも貢献する。

「日本労働金庫」として大きく全国統合する理念とは一体何か。最も大切なのは、「夢と共感を創造する」労働金庫として、時代と社会の構造変化、人々の暮らしやニーズの変化を、常に敏感で柔らかく受け止め、素早くこころ優しいレスポンスを返していくこと。「日本労働金庫」の実現には、推進するリーダーたち自身の夢やロマンに負うところが大きい。地域で支えるサポーター社会運動家たちとどのような夢を共有でき、それを具体化できるかにかかっている。

■ 6. 労済運動活性化への基本方向

着実で、堅実な全労済が、さらに「躍動感」や「スピード感」、働く人たち全体の「夢を紡ぐ」活力ある協同組合を実感できるために何が必要か。その第一は、最強かつ最良のスクラム・パートナーであった労働組合との新しい連携、新しいウィング拡大への挑戦である。また、「分権化・地域コミュニティの再構築」、「社会的リスクからリスク社会へ」といった構造変化を踏まえた運動をどのように構築していくのか、が問われ、時代の求めるスピードに合せた方向付けと原点に対していまは、という「振り返り」が、最も求められている

勤労者の協同、相互扶助の運動が、社会的に開かれた社会的な包摂の運動として発展していくためには、まずは、連合構成産別の開かれた協同、相互扶助への挑戦を期待し、全労済と産別共済の新しい関係の構築を望みたい。

職域中心から地域中心への大転換の見取り図の設計で商品、サービス、運動の拡充を図る。時代と組合員の変化に応じた商品設計・提供、ソリューションのメカニズムの再構築で、働く人の保障設計のフロントランナーをめざすべきである。

全労済の持つ人材、ノウハウ等のリソースを提供し、連合方針「ワンストップ・サービス」の中心軸として活躍を。協同組合原点の見直しで、働く人たちの壮大な「生活保障のためのユニバーサルな協同組合」として、新しい社会的協同運動のリーダーになろう。

研究委員会報告

労働者自主福祉活動の現状と課題に関する調査研究・最終報告書

共助・協同・協働が拓く福祉社会(下)

- 「労働者自主福祉」の新たな挑戦 -

連合総研は、労働者自主福祉活動の新たな方向性を探るため、中央労福協、労働金庫協会、全労済3団体の協賛を得て、2003年に研究者、労働者自主福祉団体、連合の三者構成による調査研究委員会(主査:丸尾直美・尚美学園大学教授)を立ち上げた。2年間にわたる調査(アンケートおよびヒアリング)や討議を経て、最終報告書『共助・協同・協働が拓く福祉社会 - 「労働者自主福祉」の新たな挑戦 -』をまとめることとなった。

調査研究委員会の構成、報告書の構成と特徴、総論および第7章のポイントについては、前号(No.203)を参照されたい。本号では、報告書の各章(総論・第7章以外)のポイント、とりわけ海外における非営利・協同セクターの動向とそこから導き出される日本への教訓(第6章)を中心に紹介する。(文責:連合総研事務局)

各章のポイント

総論 労働者自主福祉活動の意義と役割 - 略・前号参照 -

第1章 労働者自主福祉活動がおかれている状況

今日、労働者自主福祉活動がおかれている状況は、内外の大きな構造変化の渦中にある。社会的にも人口減・少子高齢化、グローバル化・市場化の進展、IT化の進展と産業のソフト化・サービス化、地球環境・資源の制約、家族・コミュニティの崩壊・劣化、労働力構造の変化、分権化と地域間競争の激化といったかつて経験したことのない構造変化に見舞われており、内部的にも、国民・市民・組合員のリスク・選好の大きな変化、労働組合の組織率と影響力の低下、社会的「協同」経済革新への胎動など労働者自主福祉の今後の方向設定と主体形成、自己革新にとって分水嶺ともなるメガ・トレンドの変化と言える。

本章では、そうした構造変化が労働者自主福祉に対する影響を受け止め、公的福祉、企業福祉、労働者自主福祉の座標について検討している。

第2章 労働者自主福祉運動の現状と課題

本章は、総論の「社会システムの相互関係図」に労働者自主福祉の「運動ベクトル」をどう入れるのかを検討した。

その第一は、経済、産業、国民生活の現状に、中央集中・集権システムは不適合であり、地域を主軸とした新たな分権的ネットワークシステムを「新たな海図」として設計すべきと、時代認識としての

「地域」軸を提起し、地域政策における労働組合の歴史と現状をレビューし、地域コミュニティ形成の主人公として、労働者自主福祉が地域社会の展開にどのように向き合うべきかを理論的に整理した。また、地域金融の研究者である筆者が、労働金庫の課題について事例的に分析を行っている。

第3章 日本の生活協同組合運動の新しい流れと福祉課題の概要

本章は、日本の生活クラブ運動をリードしてきた筆者が、その「参加型福祉」事業・運動をふまえて、日本の生協運動と「非営利・協同」福祉事業を概括し、神奈川でのワーカーズ・コレクティブ運動・事業の実績が示す「協働運動」の契機と原因を解明し、労働者自主福祉運動の多様な地域展開のために、草の根で活躍する運動・事業の紹介と課題提起を行っている。

その骨格は、「経済合理性」に対する「福祉合理性」(100人100様の福祉ニーズに対して社会の側が活用可能な資源を動員してより直接的にサービス対応を余儀なくする共同体に属する問題解決の合理性:筆者のオリジナル)の見地から、「参加型福祉」=「自主福祉」事業・運動とそこに現れた人々の福祉的社会関係=新しい有機的アソシエーションの創造をめざすオルタナティブな社会運動としての労働者自主福祉運動の展開である。

第4章 コミュニティ・ネットワーク再構築と労働者自主福祉

本章は、NPOが「成熟した市民社会」の主要な担い手になるために、地域プラットフォームの形成や人材・資金等社会的リソースの充実のために奮闘する筆者が、地域のコミュニティ・ネットワーク再構築と労働者自主福祉が果たすべき役割を提起している。

新しいNPO像の模索が始まっており、市民事業、コミュニティビジネス、社会的企業、という様々な概念から社会的位置を主体的にポジショニングすべき課題がある。日本もいまサード・セクター発展の社会的選択をすべき「時」であり、新しいネットワーク・連携の場を創り、企画・調整のための中間支援組織創設が必須条件である。労働組合、生協、NPOは、産官学民による地域・情報・政策プラットフォームの協働運営の核になることをめざすべきである。

第5章 労働組合と労働者自主福祉活動の連携

労働組合は、その組織状況においても福祉の分野の影響力でも容易ならざる衰退過程にあり、再活性化のスタートに立つ規範の明確化もエネルギーの醸成もなしえていないように思える。本章では、その根源的な要因の分析と今後の労働者自主福祉活動再活性化へ向けての労働組合と労働者自主福祉活動との連携の方向を探った。

とりわけ、着目したのは、連合の地域協議会強化とワンストップサービスへの方針の確立の画期性である。労働組合、労働者自主福祉再生の重要な核として、地域コミュニティ活性化が不可欠であり、そのための課題の整理を行った。

第6章 世界の非営利・協同セクターの動向と日本への示唆 詳細は再掲参照

アメリカ、イギリス、イタリア、スウェーデンにおける非営利団体、協同組合について、近年の活動状況の特徴的なケースとそれをめぐる政策動向を検討するとともに、日本にどのような示唆を

与えているかを明らかにした。

各国の非営利団体、協同組合は、それぞれの国の社会状況を反映して多様性をもっているが、いくつかの重要な共通の特質も見いだすことができる。明確なミッション、事業活動を通じてのミッションの実現、基盤としての地域コミュニティ、公共部門との関係、人的側面、の共通点に着目しながら、日本との関連を検討した。

第7章 21世紀に活力ある労働者自主福祉活動を求めて 略・前号参照

補論 人生80年時代を職場、家庭、地域で生き抜くために

本論は、アンケートとインタビュー調査及び先行研究から労働者の生活の改善・充実へ向けての軌跡をレビューし、分析を行ったものである。

とりわけ、企業内福利厚生を中心に企業中心の生活形成システムが大きく変容する中で、人生80年時代を職場、家庭、地域で生き抜くために、企業・労働組合の果たした役割をたどりながら、自立した個人が人生80年時代を生き抜くため、個別企業の職場での生活に限定することなく家庭や地域へと空間的に広げ、定年後も視野にいれた時間軸を設定することが課題となっていることを裏付けている。

そして、今後の課題として、個別企業や組合で対処できない福利厚生制度の切り出し、協同化として中小企業や未組織の労働者には参加の機会の提供と、各団体の責任の明確化と自律性の堅持のうえにたって、お互いが「資産」となるWin - Win Situationの関係を確立することが大切な要件となることを指摘している。

■(再掲)世界の非営利・協同セクターの動向と日本への示唆

1 明確なミッション

言及すべき第一の点は、社会的排除(social exclusion)への対応が契機となって非営利団体・協同組合が誕生しているという点である。

アメリカのAARP(高齢者のNPO団体)が1958年に設立された経緯は、退職教員は民間の健康保険を利用することができなかつたため、自ら非営利団体を結成し、民間保険会社と提携し、退職者たちのためのグループ健康保険を準備したことから始まっている。民間の健康保険を利用できないという一種の社会的排除への対応がその出発点であった。

1980年代以降、イギリスでクレジット・ユニオンの設立が増加したのは、低所得者層が銀行など金融機関にアクセスできないという金融排除という問題が社会化したためである。政府が財政支援をして、低所得者が低い金利で借りられるようなクレジット・ユニオン設立に寄与した。

イタリアにおいては社会的協同組合という形態であらわれ、1990年代に社会的協同組合は急激に成長した。法律のなかで2種類の活動タイプを定義しており、そのうちのひとつは、障害者など雇用面で困難な立場にある人々に対して雇用と所得を得る機会を提供するというものである。

いうまでもなく、排除の反対側にある「社会的統合(social inclusion)」という理念には社会的公正の実現という考え方が示されている。「統合」はまさに現代的な意味での社会的公正の根幹をなすものであり、各国の非営利団体や協同組合の活動のミッションとして、社会的に不利な立場にた

たされる人々との連帯をいかに強め広げるか、いいかえれば連帯によって、相互に信用をうけ、利益を得ることができる社会運動としての意義が公然もしくは暗黙のうちに基軸となっていることをあらためて強調しなければならない。

こうした視点をミッションとして持ち続けること、その社会的な意義を明確に示すことができるかが運動体として存続し、新しい視点を加えて発展できるかのポイントであり、日本の労働者自主福祉運動もこのような原点をあらためて確認する必要がある。組織の設立当時の具体的な目標は、それが達成されることによって変化するのは当然であるが、本来のミッションそのものはたえず再確認され、その具体化のなかで現代化されていかなければならない。

2 事業活動を通じてのミッションの実現

しかし一方、当然のこととして、各国の非営利団体や協同組合などは、そうしたミッションや信条を、たんに社会的発言や主張として展開しているのではなく、具体的な事業活動を通じて実践しているということである。これが第二の論点である。このような具体的な活動内容については、各国のおかれている状況によってさまざまであるが、人々のニーズや意識の変化、公共政策の動向など、環境や条件の変化に対応して、積極的かつ柔軟な対応がおこなわれている点に共通の特徴を見出すことができる。一般的にいえば、このような事業活動は、リスクに対応する共済保険事業、育児・介護、それに障害者・高齢者の社会参加など社会的ニーズに対応する各種のサービス供給事業、これらの事業を運営するうえで必要な資金の確保などが中心となっている。

各国の経験を見ると、このような柔軟なニーズに対応しうる事業の発展には2つの要素が関係しているように思われる。ひとつは、それぞれの活動に多様な当事者(ステークホルダー)が参加していることであり、もうひとつはこうした活動体がネットワークを結びつつ、あるいは中間支援団体を組織し、情報を交換しあっていることである。こうしたあり方は、日本においても部分的に進展していることであるが、さらに積極的に推進すべきことであると考えられる。

3 基盤としての地域コミュニティ

第三に、各国の非営利団体・協同組合の多くが地域コミュニティを基盤にした活動をおこなっているという点である。

アメリカのAARPは組織構造上、全国に2,500以上の支部をもっている。支部は財政的にも独立しており、それ自体がNPOとして存在するほどの独自性をもっている。支部は会員である高齢者にボランティアとして参加してもらい、その地域にコミュニティを形成している。イタリアの社会的協同組合は基本的に地域に根ざしている。1つの協同組合の規模が小さいため、地域住民のニーズと密接にかかわりながら社会サービスを提供することができる。同様に、スウェーデンの新しい協同組合についても地域における活動が基本である。さらに、各地域にLKUというその地域にある協同組合に対して支援をおこなう組織が存在している。イギリスのクレジット・ユニオンに関しては、それぞれの組織が必ず何らかのコモンボンドすなわち共通の結びつきをもっている。そのひとつに、特定の地域エリアに居住しているというボンドもある。

こうした地域コミュニティでの活動は、生活のなかから新しい課題、テーマを的確にとらえてい

る。AARPのような単一の組織(実際にはそれぞれのローカルで独自性があるが)あるいはさまざまな労働者自主福祉団体、協同組合、非営利組織が連携(あるいは地域の商店街や中小企業との連携も含めて)するというかたちで、高齢者間のさまざまなニーズ、例えば健康、年金などを総合的に供給していくという方向性が必要であると考えられる。子育て支援や障害者対策などについても、またもっと広く一般に生活者への支援についても同様であり、こうしたコミュニティでの連携した事業活動によって、人々を孤立化させていく傾向を有する市場万能主義への対抗軸を形成することもできると考えられる。

またこうした連携が実現することにより、地域における組織と組織、人と人との関係によって形成されるストック(ソーシャル・キャピタル)が充実し、個々の非営利的な事業の効率性も高まっていくことが期待できる。いうまでもなく、このような地域コミュニティにおける連携した事業活動の展開には、コーディネーター組織が不可欠である。労働組合という確立した基盤をもつ労働者自主福祉事業団体が地域においてこうしたコーディネーター組織としての役割を果たすことは、とくに日本において期待される。

4 公共部門との関係

第四に、公共部門との関係である。スウェーデンでの新しい協同組合の登場にみられるように、国の財政困難のため、従来は公共部門が提供していた社会サービスを民間非営利部門が担うという例もある。一般的に、社会サービスの供給主体が公共部門から民間非営利部門に移行するのは、財政危機や効率性などの面で公共部門での運営が困難になったためという背景がある。これは社会サービスの民営化(privatization)ともいえるが、民間営利化ではないという点に特徴がある。

しかし、そのように公共部門が財政的に困難であっても、非営利・協同組織の成長のためには公共部門からの支援をおこなっている。法的枠組み、税制上の優遇措置や補助金などの財政的支援が必要である。

法的枠組みでいえば、イギリスではチャリティ法改正のなかで、公益性概念の見直しをおこなっているし、2004年の会社法改正によりコミュニティ利益会社という新しい法人格を創設している。これは、いわば社会的企業を発展させるためにつくられた法人格である。また、イタリアでは1991年に社会的協同組合法が制定され、社会的協同組合が法的に認知されたことになる。近年では会社法改正の議論のなかで協同組合の相互扶助の概念についても検討中である。優遇税制に関するアメリカの事例では、内国歳入法501(a)により非営利組織を法人税の免税団体を規定しており、その免税団体のリストが501(c)に示されている。同じく狭義のNPOをさす501(c)(3)団体などについては寄付金控除の対象となる。また、イタリアの社会的協同組合にも税制上の優遇措置が適用される。

財政支援については、イギリスのクレジット・ユニオンを設立するさいに政府からの資金が投入されている。イタリアの社会的協同組合に対しては、主に政府からの事業委託という形態での支援がある。

日本においても、公益法人制度、協同組合立法、NPO法などにおいて、一定の法的枠組みが確立されているとはいえ、その活動に対してむしろ規制的な側面も少なくなく、社会的な使命と社会的なニーズを有する非営利法人を積極的に発展させるという観点からの法的な枠組みは形成されていない。非営利・協同組織を設立しやすくする、実際に活動がしやすい、存続がしやすい、といった法

的な枠組みをつくることが早急に必要である。

財政支援のあり方については、補助金・事業委託、税制優遇措置といった形態がある。国や自治体からの事業委託などが、しばしば非営利団体の公共部門への下請け化の傾向をもたらし、財源面で国や自治体への依存度が高くなると、地域住民や組合員のニーズのためではなく、国や自治体のニーズに合わせた活動になってしまう危険性をもっている。諸外国でも同様の傾向がみられるものの、寄付金や事業活動の収益など多様な財源によって、公共部門が組織の独自性、主体性をおかさず傾向をある程度防止しているように思われる。

非営利団体や協同組合が自立性をもつためには、それらの組織が資金を調達しやすい仕組みを検討することも課題として残されている。本章では触れていないが、社会的目的のために事業活動する非営利団体に資金を融資するというヨーロッパのソーシャル・バンクが果たしているような役割を、日本では労働者自主福祉団体がいっそう果たすことが期待されるほか、イギリスのコミュニティ利益会社のように、株式の発行ができ資金調達手段の選択肢を拡大するという法制度上の位置づけも検討されるべきであろう。ただこの場合には優遇税制との関係が問題となりうる。

立法上の措置や財政上の支援を確保するためには、議会制民主主義のもとでは、議会への働きかけが不可欠となる。この点では、連邦、州、自治体の各レベルにおいて、AARPがおこなっているようなロビー活動が大きな参考例となるであろう。この場合も特定のテーマをかかげる非営利団体だけの活動は弱体であり、政策活動における各種の非営利団体間の連携が重要である。こうした政策活動を推進していくということは、人々のニーズとの関係ではアドボカシー活動をおこなうということでもある。すでに日本でも部分的にそうした活動の存在が示されているが、さらに地域のレベルで積極的に推進することが求められ、この点でも労働者自主福祉団体がシンクタンク機能をもちつつ大きな役割をもつことが期待される。

5 人的側面の重要性

最後の重要な論点は、人的資源との関連性であり、この点は2つの側面をもっている。ひとつは、例示した諸外国のすべての活動を示しているように、非営利の活動団体が人々の働き場所(雇用機会)として重要な意味をもっているという事実であり、またこのことが社会的なニーズに応えるという意味でも重要性が意識されているということである。この点では、諸外国の多くの非営利団体・協同組合は自ら雇用機会を提供しているのみならず、障害者雇用のように訓練の場をもつことをその事業内容としたり、一定期間の非営利団体での雇用を活用して経験や資格を得て労働市場の他の分野での就職活動を有利に導いたりしている事例がある。当然ながら、このような雇用について、生活を保障するに足る賃金や労働条件が保障されることが重要である。

もうひとつの側面は、非営利団体・協同組合で活動するリーダー、スタッフの育成が重要であるという点である。諸外国の事例にもみられるように、社会的企業に属するような新しい非営利団体・協同組合が急速に成長しているため活動家の養成も急務であること、ミッションとマネジメントの双方の能力をあわせて養成していくことを問題意識として強くもっていると思われる。日本においても、このような両面での人材養成をはかるシステムが、労働者自主福祉団体、NPO、学界などとの協力によって早急に実現することが期待される。