

インタビュー

エミリア・ロマーニャ州の福祉サービスと第3セクター ——オリアンナ・モンティさん（エミリア・ロマーニャ州保健・福祉参事局、社会サービス計画・社会／保健サービス開発局、社会的経済開発と第3セクター調整 部長）に聞く

——エミリア・ロマーニャ州の福祉サービスと社会的協同組合について

ここは、エミリア・ロマーニャ州の福祉政策参事局になります。私は第3セクターに関しての役割を負っていて、エミリア・ロマーニャ州のさまざまな非営利分野の主体者が州と協力しながら地域で活動するという部門の担当をしています。

イタリアでは、国の基準を満たした上で、州ごとに独自の法を作ることが可能です。ここ数年、イタリアでは、あらゆる分野で国から州への分権化が進んでいます。福祉政策においても、地方に権限が委譲されてきています。この分権の流れの中で、エミリア・ロマーニャ州も福祉施策全体の再編成を行っています。

その重要な要素のひとつとして、まだ試験的ではありますが、法律を改正して第3セクターの人々を福祉サービス提供の主体者として受け入れていく状況にあります。そして、その中で協同組合やボランティア組織の人々も、公的機関と同等の権限を持ちながら福祉システムの中の主体者となることが確認されてきています。



国の基本的な指針の中で、このような方向性が出てきているのですが、エミリア・ロマーニャ州は、そのような法律ができる以前からボランティア組織や協同組合が活動してきた協同組合の発祥地でもあり、そのような基盤がある中で国の方向性とも相まって高められるようになってきています。

エミリア・ロマーニャ州は労働者の運動が活発な州であり、労働運動が社会経済の発展に重要な役割を果たしてきています。同時に常に政治が労働者の運動を反映し、

伝統的に左翼の政権によって政権が担われてきました。中央政府が中道右派政権によって担われてきたのとは違い、左翼的な労働運動や協同組合運動を発展させる力となってきている州です。

もうひとつ州の民主的な要素のひとつとして、あるいは共存の要素として、協同組合や社会的な組織は、カトリックの影響の下に発展してきています。イデオロギー的ではなく、民主主義を守るというカトリックの側面が、協同組合や社会的組織の発展のもうひとつの要素となっています。

いま、前提的にお話ししたのは、エミリア・ロマーニャ州では労働者の運動の中で、1970年ごろにすでに社会的協同組合が生まれ、福祉サービスの部門で活動するようになってきたことを説明するためです。当時、国の法律がない中で、エミリア・ロマーニャ州では問題を抱える人々の仕事の機会をつくっていくため、最初の社会的協同組合が生まれていきます。一般企業がなかなか問題を抱える人を採用しない中で、利益を目的としない企業で問題を抱える人を職員として組み込んでいける協同組合として誕生していったわけです。

国を30年先取りして、北イタリアでは問題を抱える人の健康を保護すると同時にリハビリを行うということで、できるだけ社会に組み入れていく活動を協同組合が主体となって行っていたのです。そして、一般の企業は、リハビリを終えた人たちの就労の欲求に応えられなかったので、協同組合が障害を持つ人も一人の主体者として働く場をつくっていきました。これは、協同組合の生み出したひとつの価値であり、殊外では

なく社会に統合していくということで、福祉サービスを発展させる源になっています。

この過程の中で、ハンディを負った人できるだけ社会に挿入していく、あるいはその人が持つ能力をできるだけ生かせるようにする、という活動をしていくわけですが、すべての人が、労働の世界に入っていけるわけではなく、障害が重度の人たちに対しては、地域のネットワークをつくり、必要なケア・サービスを提供するような形にしています。この中での社会的協同組合の経験がポジティブに評価されています。社会的協同組合は、ハンディを負う人を労働界に挿入するということと、必要なサービスを提供するという2つの形態をとっています。

このような経験の中で、1970年代、80年代には自治体などの公的な機関によって提供されていた福祉サービスが、社会的協同組合などに委託されていくようになります。これまでの公的機関が、組織の柔軟性に欠ける、物事がなかなか変わらない、サービスに時間がかかるという問題点を抱えていたのに対し、社会的協同組合の利点は、フレキシブルで、利用者の要望に柔軟に対応するという長所を持っているということでした。

20年の経験の中で、エミリア・ロマーニャ州を含む北イタリアが中心となって、だんだんに公的機関と非営利の人々が協力関係を持つようになってゆき、最後に国が法律を通じて社会的協同組合を保護するようになっていきます。もちろん前述のような社会的協同組合の利点を認めたという側面もありますが、もうひとつ国が発見した利点は、直接公的機関が提供するより、社会的協

同組合に委託した方が経済的に安くサービスが提供できるということでした。あまり名誉なことではありませんが、そういう面も含めて社会的協同組合を公認していきます。

安くなるということは、その波を被る人がいます。公務員は私企業の労働者や社会的協同組合の労働者より保護されているわけですが、そのコストを下げるという面で、社会的協同組合の人たちが、波を被るような形になっています。

このような流れの中で、国は90年代になって法律を作って、社会のbene essere(繁栄、福祉)の目的で、社会的協同組合をひとつの企業として公認していくようになります。この法律の中では、2つの目的が掲げられていますが、ひとつは問題を抱える人に福祉、医療、社会サービスを提供すること(A型)、もうひとつはハンディを抱える人を組合員として企業の労働の場に受け入れていくこと(B型)で、いわゆる社会的協同組合“企業”としての規定の仕方になっています。

この国法を基にして、すべての州がそれを具体化する法を作ることになっています。エミリア・ロマーニャ州では、1994年に州法7号で社会的協同組合の活動や内容を定める規定を作りました。すべての社会的協同組合は州の台帳に登録しなければならず、社会的協同組合としての資格を持っているか検証ができるようになっていきます。あるいは、仕事を委託する際の関係のあり方等の条件を定めています。

具体的に、A型の社会的協同組合の例を挙げると、ひとつの社会的協同組合が設立されると、州の登録簿に登録するようになっ

ています。州はその際、「社会的協同組合の要件を満たしているか」について管理します。サービス提供に必要な資格者の有無や民主的な決定が定款で定められているか、あるいは労働協約が守られているか、などをすべて検証していきます。それで、認められた時点で、州が委託する福祉サービスに参加することができます。委託はこれまで入札で行われてきたので、入札の参加資格を得るということになります。

福祉サービスを入札で発注をするのは、県、州、時によってはコムーネ(市町村)です。実際のサービスの提供は落札したところが行いますが、いずれにせよサービスについての最終的な責任は自治体にあります。

入札については、入札にかけるサービスの種類、内部の民主的ガバナンス、負債の有無、資格者の有無、サービス提供の仕組みなど、それぞれの自治体のレベルで異なり、またEUの法律もかかわってきますが、エミリア・ロマーニャ州の場合、コストと質の割合が50対50という基準になっており、質がコストを下回ってはいけないことになっています。なぜなら、福祉サービスは人に対して提供するものであり、利益の対象にされるべきではないからです。

エミリア・ロマーニャ州では600の社会的協同組合が設立され、単なるサービス提供者としてではなくひとつの文化として大変発展してきています。社会的協同組合は人々の要求を汲み取り、いち早く適応していくような大変フレキシブルな力を持って活動しています。このように蓄積してきた経験は、州のひとつの財産となっており、この財産を入札という枠にとどめるのではな

く、最近の福祉政策に関する法律では、社会的協同組合の人々にサービス提供のみならず、福祉計画の策定段階から参加してもらう形に変わってきています。

2003年から、福祉政策システムが変わってきています。州は一般的な政策や基本的な方針の大枠を決めるのですが、実際に実施するには広域行政区 (Distretto) ごとに、どのような福祉政策を実施すべきか3年毎のプログラムをつくります。毎年どのプログラムを実施するかを決定する場に社会的協同組合の代表者も参加することになっています。

広域行政区の考え方ですが、医療サービスと福祉サービスが切り離せないものとしてあります。医療サービスは厚生省の管轄で地域保健公社 (ASL : Azienda Sanitaria Locale) の医療区がありますが、医療と福祉サービスが一体になり協力体制を保てるよう、広域行政区が設けられています。エミリア・ロマーニャ州では400万人の人口を41の広域行政区に分けています。このように地域レベルでは福祉政策の計画や実施にあたって社会的協同組合の人々が参加していることをお話しましたが、州のレベルでは、「第3セクター州会議 (La Conferenza regionale del Terzo settore)」という機関があり、社会的協同組合の代表者や他の非営利組織の人々が参加して行政側と福祉部門についての意見交換をすることが保障されています。エミリア・ロマーニャ州の第3セクターにおいては、約600の社会的協同組合で3万人が働いていると同時に、約2,300のボランティア組織、そして約1,000のソーシャルプロモーターが存在しているので、

この人たちの意見を聞くのは重要なことです。この第3セクター分野は、イタリア全体でも重みを増してきており、憲法の一部を改正して第3セクターをより評価する方向に変わってきています。公的機関の下にあるという垂直的な関係ではなく、公的機関と同等に水平の関係として捉えるということです。

そういうわけで、エミリア・ロマーニャ州では、入札ではない新しい関係を社会的協同組合との間で模索しています。入札で仕事を委託するだけでは限界があり、初めからプログラムの策定に参加したり、どのようなニーズがあるかについて一緒に議論しながら政策をつくっていく中で、アクレディタメント (信任: Accreditemento) という入札によらない (一種の随意契約としての) 委託を行っています。

すなわち、行政が勝手に入札をして決めるということではなく、目標を決め、戦略を立て、それを実現するという一連の工程に社会的協同組合も一緒に入った一貫した政策となるわけです。

このようにサービス提供の主体者が非常に増え、市民の選択肢も複数化しています。しかしながら、そういった中で、市民自身がどのようなサービスを受ける権利を持っているか明確ではありません。残念ながら、イタリアでは、まだ国としての市民に対する福祉の最低基準 (ミニマム) が決められていないため、難しい状況なのです。

今、理論的な話をしましたが、エミリア・ロマーニャ州は北イタリアの中で、最も福祉サービスが発達しており、システム的に発達しているのと同時に質も高く、この水

準を維持するためには(コストとしても)高くつきます。ところが、国は経済的な問題から財源を削ってきているため、質を維持するのが非常に困難になってきています。自治体や単協でもそのような話が出るかもしれませんが。社会的協同組合はモノを生産するのではなく、予算の8割位は人件費で占められるため、予算削減は大変厳しい状況です。

——営利企業は、福祉サービスの分野には入ってこないのですか？

もちろん、入札は市場の透明性を確保するためにも、またEUの法律でも、誰にでも開放されています。ただ、エミリア・ロマーニャ州の現状では、営利企業はこの分野に関心を持っていません。なぜなら、先ほど述べたようにサービスの質とコストの割合を50対50にしなければならぬということ、実際は質の部分に相当なお金を割かなければならず、そのため利益率は低くなるので、関心を示さないということです。特に、ハンディを負った人たちへのサービスは、質の部分の水準が高く、その傾向が強いのですが、一方で自活能力のある高齢者へのサービス分野では、営利企業も結構参入してきています。

医療サービス機関においては、営利企業も多く入ってきています。しかし、福祉サービスにおいては、例えば重度の障害を持つ人の施設では、定員が25人と小規模で、2人の入所者に対して1人の介護者がつくということなので、非常に密度も高く複雑なサービスであり、かつ行政の財源も限られ

ている中では、営利企業の参入は皆無です。このような仕事は、よほど社会的なミッションがなければ続けていくことは難しいと思います。

あまりにも財源に制限があるため、しばしば社会的協同組合自体が財源を捻出せざるを得ないこともあるほどです。

——公共の財源だけでは足りず、社会的協同組合などが自ら財源を調達するという「財源ミックス」も進んでいるのでしょうか？

その通りです。財源も含め公的機関だけではなく参加してもらうようになって来ています。

——アクレディタメントの場合、計画を作る段階から社会的協同組合などが参加していくわけですが、誰が実施主体になるかもそこで決めてしまうのですか？

計画の段階で、複数の社会的協同組合などがいる場合は、調整をすることもあります。公の透明性の原則があるのですから、全く入札を無くすわけではありません。ただ、選定方法も含め自治体が一方的に上から決めるのではなく、一緒に目標を作って実施するという事です。

過去においては、州が福祉サービスを直接管理・運営してきましたが、段々そこに社会的協同組合のような民間のセクターが入ってきて、その割合が増え、経験を積む中で、むしろ社会的協同組合の方がサービスの主体となってきています。しかし、そのよ

うな中で、公的機関は、実際に提供されているサービスの質が保たれているかどうか、管理しモニタリングする役割を果たすべきです。市民に対するサービス提供を行うのは社会的協同組合ですが、全体の責任は州や市など自治体にあります。ですから、何か問題があれば、市民は社会的協同組合ではなく自治体に意見を言い、自治体はそれをコーディネートするのです。市民としての権利を保護する窓口となるのは自治体ですが、サービスの提供については、社会的協同組合やその他の人々が参加して実施されるのです。

計画作りの中には、営利企業も参加することはできますが、主に社会的協同組合やボランティア組織など非営利組織の人が参加して、企画やサービスの運営を担います。また、その他にも社会サービス振興のためのアソシエーションというものがあって、企業ではないのでサービスを請け負うことはできませんが、サービスをよりよくするために参加しています。

例えば、障害のある人のセンターを例にとると、直接公的セクターが運営することもできますし、社会的協同組合に運営委託されることもあります。ただ、この運営をアソシエーションが行うことはできません。自治体もしくは社会的協同組合によるサービスをよりよくするために、その一部にアソシエーションが入る場合はありますが、アソシエーションが主体となって運営はできないようになっています。

協同組合企業は、社会的協同組合のA型、つまり年少者、幼児、児童、麻薬患者、高齢者など広い分野に関わっています。また、障

害を抱える人のB型の分野においても、農業協同組合や生産やサービスの労働者協同組合で実際に仕事を学ぶなど大きな役割を果たしています。また、仕事を探す窓口としては社会的協同組合が大きく関与しています。特になかなか仕事を得ることができない元麻薬中毒患者や元受刑者などについて、協同組合企業が大きな雇用の受け皿となっています。

組合員労働者 (Soci Lavoratori) の保護に関してですが、A型の社会的協同組合は、労働組合による労働協約が適用されています。B型についても、職種・業種ごとの労働協約が適用されます。これは、最低限の出発点です。エミリア・ロマーニャ州では、この労働協約が遵守されていないければ、公的な仕事の委託が受けられないようになっています。もちろん利用者も保護されなければなりません。労働者も保護されなければならないということで、労働協約の厳守が公的機関との対話の出発点とされています。

——民間企業も含めて労働協約で定められているということですね。

このように、外部の協力者を採用する際の最低の基準として労働協約を重視するのは、労働者が労働協約によって守られているということが、サービスの質を保証すると考えているからです。例えば、社会的協同組合が公的サービスを入札で受託した場合、そこで労働協約が守られ、また、社会保障費が支払われていることで、質を保証するように働く状況にあると判断するのです。一方、例えば、入札で100ユーロの仕事を受け

る場合、前年に300ユーロ程度の仕事の実績がすでにあり、財政がしっかりしているかどうかを見ることで利用者の保護もしています。

——計画の見直しはすべて3年毎ですか？

広域行政区の中での計画は3年で、1年目に何をして2、3年目には何をすると決めるわけです。委託期間については、例えば、1年毎に契約が切れてしまうのであれば、誰もその事業に投資をしません。そこで、法律で少なくとも3年の委託期間を定めていますが、義務ではありません。最終的に契約は自治体（市町村）が決めることなのですが、州としては3年を基準としています。例えば、労働の分野に障害を抱える人を参入させるために、ある社会的協同組合が町の公園緑化の仕事に入札した場合、2、3年で終わってしまう仕事とわかっていれば、道具や設備の改善にあまり投資をしないでしょう。そういう意味でも、アクレディタメント（信任）制度などを利用して、もう少し安定的に活動しサービスが提供できるように工夫したりしています。

また、入札の際、社会的協同組合は単協のみならず、それぞれの単協の資格等を上手に使いながら、コンソルツィオ（Consortio：事業連合）の仕組みを作って参加できるようになっています。これは社会的協同組合が入札に参加しやすい仕組みとして有益なものです。

——他の州ではこのような仕組みは取り入れる動きはあるのでしょうか？

コストが高すぎてなかなか難しい（笑）。1970年代、80年代にエミリア・ロマーニャ州は、全国に先駆けて新しい福祉の道を切り拓き、非常に水準の高いサービスを提供してきましたが、市民にとってはその高い福祉サービスが文化となって身につけています。ですから、それを減らすことは大変難しいのです。それに対し南イタリアでは歴史的、社会的、政治的な違いがあり、あまりサービスの提供が無く、南北の差が大きく存在します。エミリア・ロマーニャ州で行っているような福祉サービスは、あるべき方向性の基準としては全国的に認められていますが、南イタリアでは実際に行う段階にはなっていません。特に財源が縮小する中で、南部ではもともとサービスが少ないためにそれほどではありませんが、もともと高い水準のサービスを行っていた北部では、矛盾ではありますが、市民からの反発もあります。

福祉サービスの財源ですが、基本的に国から州に下りてきて、州が自治体に下ろす仕組みになっています。今年の福祉予算について、もう10月の半ばであるにもかかわらず、まだ年度当初に来るべき国から州への予算の半分しか下りてきていません。それが、いつ下りてくるかわからない厳しい状況です。自治体は、独自に地方税を取って財源を捻出しなければならないような状況です。

どうしてこのようなことになっているかの理由ですが、ひとつはイタリアの経済が非常に困難な状況にあるということもありますが、もうひとつの理由として、数ヶ月前

に行われた州レベルの選挙で、これまで中道右派が政権を握っていた州の多くが、中道左派の勝利によって政権が交代したため、そのような政治的圧力もあるかも知れません。

——協同組合を発展させるための援助や資金はありますか？

基本的には、サービスに対する対価として自治体から財源が提供されます。その他に新たに社会的協同組合を設立する際の財源が自治体から提供されたり、器具や設備の購入のための補助があったりします。また、障害のある人がB型の社会的協同組合に雇用される場合、その人の社会福祉の費用は国が負担することになっています。同時に、銀行からの借入の際の利子補給のための基金が設置されています。ただ、このような社会的企業を優遇する各種の制度が、去年から国に財源の問題でストップされています。

——エミリア・ロマーニャ州は非常に高齢化していると聞きますが、高齢化と社会サービスに関わって社会的協同組合などとの関係をどう考えておられますか？

エミリア・ロマーニャ州は非常に高齢化率の高い地域です。これは歴史に由来するもので、「責任のある妊娠」といって、女性が家庭にいるのではなく仕事をし続ける習慣が強かったため出生率が非常に低く、高齢化の原因のひとつになっています。現在ではその出生率の低下を移民の人たちが緩

和するようになっていきます。いずれにしても、高齢化率が高いので、福祉予算のかなりの部分が高齢者に優先して使われており、サービスのネットワークつくって社会的協同組合がここを運営しています。

大きく分けて、自活能力を失った人と、自活能力のあってひとりで住んでいる人に対するサービスがあります。ひとり暮らしで自活能力のある人たちに対しては、できるだけ訪問介護などの在宅でのサポート的なサービスを提供しています。次の段階では、デイ・ホスピタルという朝から夕方までのサービス、そして自活能力を失った時点で利用する施設などが作られています。いずれにしても、高齢者に対するサービスの予算が福祉サービス全体の予算に占める割合で最も大きいのが現状です。

——日本でも話題になっているいわゆる「団塊の世代」などの問題は？

欧州だけでなく世界中で、人々の平均寿命が延びて80歳を超えて長生きする人が増えています。元気な高齢者はここポーロニャでもさまざまな組織をつくっています。また、ボランティア団体には、たくさんの高齢者が参加しており、団塊の世代を結び付けていくのも重要なことだと思います。さまざまな自主的な活動の中から、問題を抱えた人はまたサービスを受けるといったことはあります。

2005.10.18