

東日本大震災後の非営利・協同組織の課題

富沢 賢治

はじめに

21世紀はその初頭から世界が大きく揺れている。

2001年9月11日には、アメリカで同時多発テロが発生した。これは、アメリカのアフガニスタン軍事攻撃などを生み出し、世界に憎しみの種をまき散らしている。

最近では2011年3月11日に、東日本で地震、津波、原発事故の大災害が発生した。大震災後、ボランティア活動など、大規模な助け合い活動が続き、いまだに人びとの絆を強めている。2011年の日本の「年の言葉」は、「絆」であった。

21世紀の世界はどのような方向に動くのであろうか。憎しみが世界を覆うのか、あるいは協同の輪が広がっていくのか。

現代社会では、個人の生活は、原則的には自己責任を基盤として、自己責任でうまくいかないと、ところを福祉国家が助けるという社会構造になっている。しかし、東日本大震災が明らかにした事実は、自助と公助だけでは問題の解決に至らず、社会を安定化するためには助け合いの活動（共助）が不可欠だということである。今や、共助組織をつくるための環境を整備することが、社会と国家に強く求められている。

国連は2009年12月の総会で、協同組合の社会的貢献を高く評価し、協同組合の発展を目的として、2012年を国際協同組合年とすると決議した。協同組合は、近代社会における非営利・協同組織の伝統的形態である。以下で引用する国連の諸資料においては、もっぱら「協同組合」に限定して問題が扱われているが、「協同組合」を「非営利・協同組織を代表する組織」として解釈することによって、非営利・協同組織にとっての国連決議の意味がより明確になる。国連決議は、協同組合だけでなく多様な非営利・協同組織の発展を世界各国に呼びかけるものとして受け止めることができる。

本稿では、国連の協同組合年宣言に至る時代の動向を見たとえで、現段階における非営利・協同組織の課題を解明したい。

I 時代の動向

1. 貧困と格差の拡大

なぜ国連は、協同組合を高く評価するに至ったのか。

最大の要因は、1970年代以降の世界的規模での貧困と格差の拡大、および地域社会の衰退である。貧困と格差の問題を解決するためには、そして地域社会を活性化するためには、大企業に依拠する経済成長だけでなく、地域社会に根ざす住民の自主的な非営利・協同組織の発展を支援する必要があるという認識が、国連のレベルでも一般化していったのである。

戦後の福祉国家体制を支えたのは、高度経済成長であった。ところが、1973年のオイルショック以降、経済の低成長が継続したため、税収が減少して、社会保障費を削減する国が増えた。1979年に成立したイギリスのサッチャー政権は、「小さな政府」「民営化」「規制緩和」の方針をすすめた。これらの方針は、「新自由主義」と呼ばれ、「政府はできるだけ経済に介入せず市場に任せるほうがよい」という意味で「市場原理主義」とも呼ばれた。アメリカ、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド、日本などの先進諸国も、サッチャー政権と同じく、市場経済メカニズムに依拠する経済構造調整政策を推進していった。それが大きな要因となって、1980年代以降、世界各国で貧困と格差が拡大していった。

2. 国連の動向

このような状況を放置すれば社会の持続的発展は不可能となり、世界の治安も不安定となる。国

連は、2000年9月、21世紀の国際社会の目標として「国連ミレニアム宣言」を採択し、「極度の貧困と飢餓の撲滅」（2015年までに1日1ドル未満で生活する人口の割合を1990年の水準の半数に減少させる。飢餓人口を半減させる。すべてに人にディーセント・ワークを達成する。）を第1目標とする「ミレニアム開発目標」を発表した。

この目標を実現するために国連が重視したのは、地域社会に根ざして活動する非営利・協同組織であった。国連総会は、「国連ミレニアム宣言」の翌年に「社会開発における協同組合」（2001年12月28日）という決議を採択し、つぎのように述べた（引用は、原文通りではなく、読みやすくするために要約してある。以下同様）。

国連総会は、「さまざまな形の協同組合が、女性や若年者、高齢者、障害者等あらゆる人びとによる社会開発への最大限可能な参加を促進し、また経済・社会開発における主要な要素になりつつあると認識し、……社会開発目標の達成、特に貧困の撲滅と雇用の創出、社会統合の促進のために協同組合の可能性を開発」するよう、各国政府に求める。

翌年の2002年にはILO（国際労働機関）の第90回総会が「協同組合の振興に関する勧告」（6月20日）を決議して、つぎのような斬新な社会観を示した。「均衡のとれた社会は、政府セクターと営利企業セクターだけでなく、協同組合、共済団体などを含む社会的セクターを必要とする。そのため、政府は、協同組合を支援するための政策と法的枠組みを提供すべきである。」

2009年12月の国連総会は、上記のような協同組合評価の国際的流れをさらに加速するものとなった。「協同組合が……あらゆる人々の経済社会開発への最大限の参加を促し、経済社会開発の主たる要素となりつつあり、貧困の根絶に寄与するものであることを認識する」という文章で始まるこの総会決議（「社会開発における協同組合」）は、2012年を国際協同組合年と宣言したうえで、各国政府に対してつぎのような要請をした。

「全加盟国並びに国際連合及びその他全ての関係者に対し、この国際年を機に協同組合を推進し、その社会経済開発に対する貢献に関する認知度を高めるよう奨励する。」

「協同組合の発展を促進し、新興地域における協同組合の創設を支援するために更なる行動を求めるよう求める。」

「各国政府に対して適宜、協同組合の活動に関する法的行政的規制を見直し……協同組合の発展と持続可能性を高めるよう促す。」

3. 日本の動向

国連の要請にもとづいて現在、国内外で様々な取り組みがなされている。国際的には国連やICA（国際協同組合同盟）が中心となった活動が展開され、多くの国で国際協同組合年実行委員会が設立されている。

日本では主要な協同組合の代表が参加する2012国際協同組合年全国実行委員会が結成され、富沢賢治委員の提案を審議した結果、政府に協同組合憲章を制定させるための運動を開始した（詳細については、2012国際協同組合年全国実行委員会編著『協同組合憲章 [草案] のめざすもの』家の光協会、2012年、参照）。

協同組合憲章制定運動の基本的な目的は、①協同組合のアイデンティティと存在価値を協同組合自身が再確認することであり、②協同組合運動に対する社会と政府の認知度を高めることであり、③政府に対しては、協同組合関連の法制度を整備・充実するための指針を示すことである。

③に関して憲章草案は、政府が協同組合政策に取り組みにあたって以下の原則を尊重すべきであると要請している。

- 1) 協同組合の価値と原則を尊重する
- 2) 協同組合の設立の自由を尊重する
- 3) 協同組合の自治と自立を尊重する
- 4) 協同組合が地域社会の持続的発展に貢献することを重視する
- 5) 協同組合を、社会経済システムの有力な構成要素として位置付ける

なお、5)の全文は、「これからの社会経済システムには、多くの人が自発的に事業や経営に参加できる公正で自由な仕組みが求められる。そのために、公的部門（セクター）と営利企業部門だけでなく、協同組合を含む民間の非営利部門の発展に留意する」と記されている（同上書、9ページ）。

Ⅱ 非営利・協同組織の課題

1. 多数者の参加による社会変革

上述のように、一連の国連決議で重視されている、協同組合の社会的役割は、協同組合が「女性や若年者、高齢者、障害者等あらゆる人びとによる社会開発への最大限可能な参加を促進している」という点である。「社会開発」(social development)という用語は、経済開発に對置して用いられる用語で、「経済開発の進行に伴って、国民生活に及ぼす有害な衝撃を取除き、または緩和するための全国的規模における保健衛生、住宅、労働または雇用問題、教育、社会保障に関する社会的サービスの発展」であると説明されている(『ブリタニカ国際大百科事典』)。「社会開発」の厳密な解釈は、西川潤編『社会開発』(有斐閣、1997年)を参照していただくとして、本稿では簡潔に、「国民生活をよくする活動」と言い換えることにする。このように理解するならば、協同組合に限らず多様な非営利・協同組織があらゆる人に対して社会をよくする活動に参加する機会(社会開発への参加機会)を提供していると言える。

このような機能を有する非営利・協同組織が、世界資本主義が低成長期に入った1970年代以降、世界各地で急増している(詳しくは、富沢賢治「未来社会と人間発達のための民間非営利組織」基礎経済科学研究所編『未来社会を展望する』大月書店、2010年、参照)。

NPOの研究家であるサラモンは、民間非営利組織の世界的な急増現象をグローバルな規模での「アソシエーション革命」(associational revolution、結社革命)の進行として把握している(L. M. サラモン「福祉国家の衰退と非営利団体の台頭」『中央公論』1994年10月号)。アソシエーション革命は、市民社会における住民の連帯の力を基礎にして、社会の総体(経済、社会、政治、文化の各領域)において市民が主権者になっていく過程を重視する社会革命である。革命の核心は、社会革新のための多数者の自発的参加である。経済、社会、政治、文化の各領域で多数者の参加を可能とする組織として、非営利・協同組織は、社会革新の担い手としての重要な役割を有している。

2. 新しい社会像の認識

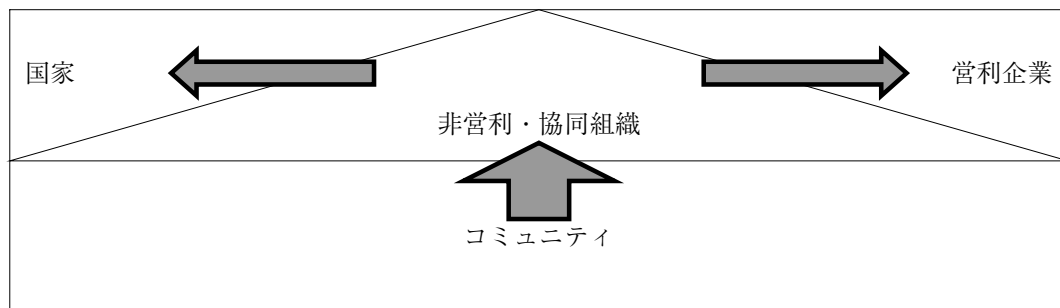
上述のように、2002年のILO勧告は、「均衡のとれた社会は、強力な公共セクターと民間セクターだけでなく、協同組合、共済組織などを含む社会的セクターの存在が必要である」と述べている。

フランス革命以来、近代社会は自由、平等、友愛のバランスのとれた社会の実現を目指してきた。自由と平等のバランスのとれた社会運営を可能とするためには、自由原理にもとづく営利組織セクターと平等原理にもとづく国家セクターだけではなく、連帯原理にもとづく非営利・協同セクターが必要とされる。営利組織セクターと国家セクターと非営利・協同セクターのベストミックスを追求する混合経済体制が求められる。理念としては、自由と平等と連帯という三本足に支えられることによって、社会はその安定性と発展を確保しうる。私はこのような社会を「鼎立社会」と略称している。

多くの先進諸国においては、政府セクターと営利企業セクターのほかには民間非営利セクターが独自の存在として認識されている。そのうえで、政府と営利企業と民間非営利組織とが、それぞれの独自性を発揮しながら連携しうるような社会的仕組みが追及されている。日本においても営利企業と異なる非営利・協同組織の独自の社会的役割を認めたいうえで、非営利・協同組織にふさわしい法制度が整備されるべきである。

非営利・協同セクターの重要な社会的な役割は、コミュニティの要請にもとづいて国家セクターと営利組織セクターを民主的に規制することである(図、参照)。非営利・協同の力によって権力と金力に対する対抗力(カウンターバイリング・パワー)と規制力を強化することである。

図 コミュニティを基盤とする3つのセクター（社会領域）



東日本大震災以降ますます明らかになっているように、地域社会づくりの基本的な担い手は、いざとなれば地域を捨てることを辞さない大企業ではなく、協同組合、NPO、中小零細企業などの、地域社会に根ざす諸組織である。地域社会に根ざす諸組織は、CBO (Community-based Organisation) と略称されるが、いまほどCBOの大連合が求められている時はない。

3. 効率より協同を

東日本大震災後の日本社会の復興のあり方について問われているのは、協同優先か効率優先かという問題である。これは、日本にとどまらず、世界全体が今後の社会のあり方について問われている問題でもある。

産業革命以後の近代社会では、多くの国で、効率性を優先する経済成長が社会を豊かにすると信じられてきた。戦後の日本も同じ路線を歩んだ。だが、効率性優先の経済が発展すればするほど、人々の協同性が希薄化し、コミュニティが衰退していった。

このようにして見ると、はたして経済成長は社会を豊かにしたと言えるのであろうか。経済面で見れば豊かになった人もいるし、貧乏になった人もいる。しかし、社会全体で見れば、社会格差が広がった。

社会の発展のためには、協同も効率もともに、必要不可欠である。しかし、問題は、その優先順位である。豊かな社会をつくるためには、効率よりも協同が優先されるべきである。効率を軽視する協同は問題であるが、協同を無視する効率は最悪である。

非営利・協同組織は、資本（キャピタル）の蓄

積よりも、ソーシャル・キャピタル（人間関係という資源）の蓄積を優先すべきであろう。

4. 雇用より就労を

東日本大震災後の日本社会の復興のあり方について問われているもう一つの問題は、「雇用から就労へ」というパラダイム転換である。

東日本大災害が明らかにしたことは、やるべき仕事があるところにあり、仕事をする人が必要とされているのに、雇用の場が十分でないということである。いまや雇用というコンセプトだけでは現状に十分に対応することはできない。雇用機会だけでなく、就業機会をどう増やすかという視点が必要である。

市民の自主事業を含めた就労というコンセプトが重要となる。雇用は就労の一形態である。

実践的には、非営利・協同セクターを拡大強化して、そこに就業の場を多くつくりあげることが必要である。

政府としては、たんなる「雇用政策」ではなく、非営利・協同セクターでの就労を含む「就労政策」を整備する必要がある。協同で事業をしようとする人が集まり、出資し、働き、経営責任とともに担うという「協同労働の協同組合」の法制化が喫緊の課題となる。

非営利・協同セクターにおける労働のあり方も問題とされなくてはならない。

ILOは、すでに1944年のフィラデルフィア宣言において「労働は商品ではない」と宣言し、最近ではディーセント・ワークの実現に努力している。

ディーセント・ワークの実現の方法は多様であるが、日本の労働者協同組合は、働き方における3つの協同を重視している。すなわち、働く者同

士の協同、利用者との協同、住民との協同である。

このような協同労働が広がるにつれて、労働は社会のための労働という性格を強め、その労働で用いられる生産手段も社会のための生産手段という性格を強め、労働の社会化と生産手段の社会化が進展する。生産者と利用者住民が協同して運営する経済領域が拡大し、経済の民主化が進展する。

「社会主義社会は、労働者階級が政権を取り、生産手段を国有化することによって成り立つ社会である」として、社会主義を国家主導の社会とし

て把握することは、もはや単純にすぎよう。社会・主義は、国家・主義ではない。国家が社会を管理するのではない。社会が国家権力と市場のあり方を民主的にコントロールするのである。「社会主義は、労働と生産手段の社会化を恒常的に促進する社会運動である」として、社会主義を動的に把握する視点が必要となろう。非営利・協同組織は、その運動の不可欠な担い手である。

(とみざわ けんじ、研究所顧問、一橋大学名誉教授)