

イタリア社会協同組合の成立と協同組合規定

2017年10月、「貧困スパイラル」が深化して止まない今日、協同組合運動の停滞も見られる中、唯一社会と経済の矛盾をとらえて持続的発展を遂げているかに見える、イタリー協同組合運動の貴重な試行錯誤を学ぶために、「イタリーにおける社会的協同組合法（発足から25年）の〈経過と現況〉学習会」が開催され、当研究所からも参加しました。今回、イタリア政治研究者の佐藤紘毅氏による講演内容を広く共有する機会とさせていただきます。（編集部）

イタリア政治研究者 佐藤 紘毅

◇はじめに

イタリアの協同組合法制度をわが国のそれと比較してみると、彼の体系の大いなる包摂性が注目される。すなわち協同組合の起業という面からすれば、「民法典」を基礎に、戦後まもなく共和国憲法第45条（後述）およびバゼーヴィ法という協同組合法が重ねられて、いわば準則主義の下にどのような種類の協同組合も興しうる法的環境が整えられていたのである。1991年に制定された「社会協同組合法」は、新しく設定された協同組合カテゴリーであり、協同組合法制に屋上屋を架す観もあったが、なにゆえにそのような特別法が導入されねばなかったのか。それは協同組合理念・定義をめぐる議論とどのように関係するのか、一瞥（いちべつ）の必要があろう。

社会協同組合はすでに成立以来26年余の歴史を築いており、もはや新しい存在ではないが、そこには協同組合人にとって省察すべき価値が含意されていることを忘却してはならないであろう。わが国においてもイタリアの社会協同組合は90年代後半から一部の協同組合人の耳目を引くにいった。90年代以降、非営利セクター、NPO、第三セクター、社会的経済等々の概念のもとに形成された欧米の市民的事業のイニシアティブがわが国の活動的市民の関心をよび、今世紀に入って欧州での研究者たちの「エメス調査ネットワーク」〈注1〉の成果が知られるにいたり、わが国でも「社会的企業」が語られはじめた。社会的企業の先駆的存在たるイタリアの社会協同組合は、ますますその輝きをますこととなった。わが国の民主党政権下の「“新しい公共”推進会議」においては「内閣府 政策統括官（経済社会システム担当）委託調査」が実施され、「イタリア社会協同組合」に詳しく触れている。

◇社会協同組合の源流

社会協同組合の源流は1960年代末以降のイタリア社会に生じた市民のイニシアティブに求めることができる。イタリアもわが国と同じく、戦後、敗戦国として疲弊した政治的・経済的状况からの再建過程は高度成長をもっていどられた。成長経済のもとで60年代以降はいわゆる福祉国家の構築がめざされたが、膨大な資金が投入されたにもかかわらず、国家の福祉政策は、公的機関・公的人材に資金を投入する方策が中

心であり、幾多の重大な問題をはらんでいたことが指摘された。

消費社会の浸透にともない経済的・物質的豊かさが拡延（かくえん／連続的な拡がり）するなか、新しい貧困、新たな格差が目立ちはじめると、国家の福祉政策は新たな福祉需要には中々対応できない面があった。60-70年代以降に顕在化する現象には、増大する高齢者の介護、豊かさの中で方向を見失った、あるいは失業に苦しむ若者たちの薬物依存の蔓延、貧困家庭の児童の保護、未成年シングルマザーへの支援、身心障害者の社会参加・介護、さらには不足する幼児・児童の保育、等々があった。

これらの社会的諸問題への対応の先駆的イニシアティブはまず宗教者から発せられた。チョッティ師は60年代初頭に大都市トリーノの郊外で貧困にあえぐ若者や国内移民労働者を支援するアペレ・グループを組織し始めた。モンテルピアネーシ師は中部イタリアの町カーポダルコにおいて障害者と健常者の共同体を設立し、ともに働く事業体としての協同組合を組織し始めた。

さまざまな問題をめぐって当事者、家族、友人、市民（地域住民）、行政担当者の一部が具体的行動をおこして、対処する方策を実行しはじめた。こうした活動を担いあるいはこれに協力する人々はすべてボランティアであった。従来、「ボランティア」は、行政や組織の指示に従って働く存在であったが、ここにおいて自立的・能動的な主体として立ち現われた。ボランティア概念が変化したのである。

新しい運動・組織を担う人々の拠って立つ意識は、伝統的な慈善主義的あるいは博愛主義的のものとは異なり、市民的文化的意識あるいは倫理的意識とよべるものであった。こうした意識の歴史的醸成の基底には、一方には60年代初頭にはじまるカトリック内部での社会派ともいべき潮流の抬頭があり、他方には60年代末に高揚した青年学生の異議申し立て運動にはじまる70年代の社会の思想的沸騰の波があった。

◇新しい運動・組織の諸問題

諸グループは諸問題に継続的に取り組むにつれて、それぞれ専門的知識や技量とそれを具える人材、ボランティアと専従スタッフ、具体的行動と倫理的意識の

関係性、組織運営・経営の能力、等々の問題に直面する。

第一に組織形式の問題があった。さまざまな運動の主体の意識がかつてのそれとは異なるように、その内容や組織も従来の要求型とは異質のものであった。当初、運動組織はアソシエーションの形式をとっていたが、運動が具体性・継続性・専門性を帯びるにしたがい、アソシエーション形式では適応が難しくなった。すなわち、法人格を有しない場合には、無限責任を負わねばならなかったし、法人格を有する場合にも、法律により事業経営は制限されていた。

こうした諸制約を克服するために、アソシエーションのなかには法人格として協同組合の形式をとる団体も少なくなかった。協同組合は有限責任を選択できる経営体であり、その運営では、自治、構成員間の平等、民主主義が大切にされており、新しい市民的事業体の形式にふさわしいものと理解されたからである。

1977年、カトリック系協同組合ナショナルセンターの全国会議において、すでに1963年に「社会的な協同組合」を創立していたフィリッピーニ師は、相互扶助の精神のもとに人間の尊厳・活力を擁護する協同組合、互助以上に他者に奉仕する協同組合として「扶助と社会連帯の協同組合」の設立の必要性を主唱した。

この新しい協同組合の呼びかけには法的問題が内在していた。イタリアの法制上、協同組合にかかる基本的定義として、憲法第45条「共和国は、相互扶助の性格を有し、私的投機を目的としない協同組合の社会的機能を承認する。適切な手段で協同組合の増加を推進し助成し、適当な監督により、その性格と目的を確保することは、法律で定める」<注2>が存在し、また民法典第2511条「相互扶助目的を有する企業は、(中略)有限または無限の責任を負う協同組合として設立されることができる」<注3>があった。

この二つの条文が協同組合の本質を規定しているが、先のアソシエーションから転換した協同組合は、どれもその定款に記された目的に「相互扶助」よりも「社会的弱者の支援」や「社会的連帯」を謳ったがために、法人登記に際して判事の認可が得られない例があった。あらたな協同組合は、法制上の協同組合定義たる「相互扶助目的」を超えた特質を具えていたのである。

第二に、ボランティアの問題があった。伝統的協同組合においては、法制上、ボランティアの規定は存在しない。新しい協同組合の場合、その発生当初はいわばボランティアの集合体の観があった。協同組合という法人格を取得した後にも、この新しい協同組合にとってボランティアの存在は大きく、不可欠の存在であった。

第三に、「企業性」あるいは「企業経営」と「社会的連帯」の思想的整合性の問題があった。民法典第2511条に明記されているように、協同組合は「企業」であるが、多くの人々にとって、企業は営利目的の事業体、との観念が優勢であった。社会的連帯を掲げて協同組合形式を選択した多くのボランティアにとって、社会的連帯の観念と企業概念の整合的受容は容易ことではなかった。

第四に、マルチ・ステイクホルダーの問題である。これらのグループが取り組む諸問題は、どれも公的福祉の対象であり、多くの場合、その資金は行政が負担すべきものであった。したがって新しい協同組合の運営には、サービスを提供する人々、その受益者、その家族はもちろん、行政担当者も直接的に関わらねばならなかった。すなわち新しい協同組合の組合員は、複数の利害を異にするカテゴリーの人々の集合体であり、伝統的協同組合が多くの場合、単一のカテゴリーの人々から成る事実と異なる様相を呈しているのである。

◇協同組合の三つの流れ

70年代後半以降、福祉の分野での協同組合が叢生(そうせい)する。87年の或る調査によれば、調査対象となった496の協同組合の内、22.6%はボランティア組織からの転換協同組合、13.3%はアソシエーションからの転換協同組合、50%は当初から協同組合、4.6%は公的団体の支援で設立された協同組合であった。

そしてこうした協同組合のなかでは、三つのながれを見ることができた。第一は、「統合協同組合」と呼ばれる「労働者・生産協同組合」で、長期失業者、身体障害者、精神障害者、刑期満了受刑者、薬物依存者等が健常者とともに就業する協同組合である。第二は、「社会サービス協同組合」と呼ばれる、社会サービスの専門職の人々から成る協同組合で、行政から委託を受けて、あるいは利用者個人から直接要請を受けてサービスを提供する。その業務は、高齢者・病人・幼児の介護、個人家庭の家事・清掃等である。この協同組合の主たる担い手は女性であった。第三は、「社会連帯協同組合」と呼ばれるもので、サービス提供の対象は前二者と共通する。なお前二者がその主たる目的を働き手の労働・雇用・所得の確保に求めるのに対し、サービス提供を組合員の利益にとどめることなく、むしろ共同体・地域全体の利益に向けようとする協同組合である。すなわち相互扶助を自らの組織内ではなくその外部に、社会全体に拡張しようとする協同組合である。その構成員はボランティアが多く、社会的に不利な人々の社会的包摂を図ろうとするボランティア精神に燃える人々であった。

前述の判事による定款不許可はこの第三のグループにかかわるものである。司法の判断によれば、協同組合の本質たる「相互扶助」は組合員間の相互扶助であり、外部の人々を対象とするものではない。

◇社会協同組合法が成立

新しい協同組合を担う人々は何とか適切な協同組合的枠組、新しい協同組合を十全に承認する法律を求める努力を開始する。カトリック系協同組合の内部に社会連帯協同組合間の経験交流を図り、諸問題を共有するための「扶助・社会連帯協同組合事務局」が設置された(1980)。この動きは国際的には同年のICA(国際協同組合同盟)モスクワ大会におけるレイドロウ報告が大いなる追い風となった。法制度改革については、

当初、協同組合総体の改革的法律の策定が模索されたが、この方策は放棄されて特別法の策定が目指されることとなった。

指導者たちの懸命の努力の結果、81年9月には最初の法案が国会に提出された。その第1条は、「組合員・非組合員を問わず、人々の道徳的・福祉的・文化的・社会的関心に応じる活動を目的とする」ことを謳った。これはカトリック世界、協同組合陣営、労働界、政界においてもまだ多数の支持を得られる環境が整っていない段階での、法制化運動の第一歩であった。

「社会連帯協同組合」形成の歩みは遅々として進まなかったが、カトリック系協同組合ナショナルセンターの内部で徐々に認知され、88年にはその内部に「社会連帯協同組合全国連盟」が669組合をもって結成されるにいった。

協同組合陣営内でも社会連帯協同組合はそのまま歓迎されたわけではなかった。左翼系協同組合ナショナルセンター「レーガ」は、福祉分野での協同組合形成を何よりもまず雇用機会の創出を高く評価し、自治・自主管理運営を強調しつつ、傘下の新しい協同組合を伝統的な協同組合連合体である「サービス・観光協同組合連合」に統合した。

労働組合の陣営内では、社会性や連帯の名のもとに低賃金労働や安易な行政サービス委託が広がることを懸念する声が強力であった。

カトリック系ナショナルセンターの手により81年に最初の社会連帯協同組合にかかる法案が国会に提出されたが、反響はなかった。84年、87年と法案提出が続けられた。87年には左翼系ナショナルセンターの側からも法案が提出され、翌年にはようやく委員会での審議がはじまった。そしてついに政治諸勢力間、協同組合陣営内での妥協が形成され、1991年10月23日、「社会協同組合法」<注4>が国会で可決された。最初の法案提出から10年の時間が流れていた。

◇社会協同組合の増大

社会協同組合法は協同組合史上画期的な法律である。それは第一条において、社会協同組合はその活動をとおして「市民の社会的統合を図り、人間的向上を図る」という共同体の一般意志の追求を目的とする」と高らかに宣言している。これは、何よりもまず組合内相互扶助を本質としてきた伝統的協同組合の定義を打ち破る宣言であり、協同組合の事業に新たな地平を切り拓くものであった。さらに「ボランティア組合員」という新しい概念を協同組合法制に導入し、社会的に不利な状況におかれた人々の労働参入を目的とする協同組合カテゴリーをも新設した。

紙面の関係上詳述は避けるが、新たな法人格を獲得した社会協同組合という市民事業は、福祉サービス需要の増大の波、女性・青年の社会的労働意欲の高揚に乗って急速に成長している。組合数の量的経過のみを列挙すれば、93年に1,479、96年に3,857、2000年に6,952、と急成長し、2008年には13,938、2014年には12,319に達している。08

年ついていけば、社会協同組合数は全協同組合数の19.5%を占めている。社会協同組合は、14年には従業員約30万人を擁し、その事業高は約120億ユーロ（国内総生産の約1%）を形成するにいたっており、扶助・介護・衛生分野および教育（主として保育園）分野の福祉サービスの約50%余を担っている。

以上、社会協同組合の歴史的形成過程とその積極面のみについて述べた。社会協同組合も幾多の課題・問題点をかかえているが、これについては機会を改めて触れたい。紙面の制約から本論作成のための参考文献の提示を省略した。本論の基本は、C.Borzaga e A.lanes, L' economia della solidarietà. Donzelli Editore, 2006.に負っているが、内容の責任はすべて筆者に帰するものである。

《注釈》

<注1>「エメス調査ネットワーク」(le Réseau Européen EMES)という団体名は、1996-99年に実施されたEU(ヨーロッパ連合)の「特定社会経済研究」のプロジェクト「ヨーロッパにおける社会的企業の抬頭」(EMES / L'Émergence des entreprises sociales en Europe)のタイトルに由来している。このプロジェクトの成果は、C.Borzaga and J.Defourny(eds),The Emergence of Social Enterprise. Routledge, London and New York 2001.として刊行された。その邦訳がC.ボルザガ-J.ドゥフルニ編、内山哲朗・石塚秀雄・柳沢敏勝訳『社会的企業 雇用・福祉のEUサードセクター』(日本経済評論社、2004年)。

<注2>イタリア共和国憲法第45の条文については、初宿正典・辻村みよ子編『新解説 世界憲法集』(三省堂)所収の訳文を借用した。

<注3>民法典(codice civile)。いわゆる私法の総合法であり、日本の六法に則していれば、民法、商法、労働法を含む法典。今日の民法典は1942年に公布されたもので、部分的に幾多の修正を経ながらも全面改正はなされていない。第五編・第六章(第2511条~第2548条)に協同組合および相互保険の規定がみられる。2003年に私的企業にかかる法改正が実現され(D.lgs.17 gennaio 2003,n.6)、2004年より第2511条~第2548条は、それまでの協同組合関係の幾多の特別法の内容を盛り込んで大幅に書き換えられた。この民法典の邦訳に風間鶴寿訳『全訳イタリア民法典[追補版]』(法律文化社、1974)があるが、これは、協同組合の規程部分については1942年のものである。

<注4>「社会協同組合法」は、正式には「1991年11月8日の法律・第381号、”社会協同組合の規定””(legge 8 novembre 1991,n.381. “disciplina delle cooperative sociali”)という。発効は1991年12月4日。本法は12条で構成されている。法文の邦訳は、『イタリア社会協同組合B型をたずねて』(同時代社、2006)に収録されている。

(さとう こうき)