

企業・福祉的就労につづく協同組合による第三の働き方

日本型社会的協同組合の提案

ソーシャルインクルージョン研究委員会

社会的協同組合研究委員会

岡安 喜三郎

1. 「労働統合」を実現する協同組合～社会的協同組合の提案にあたって

- 社会的協同組合研究委員会は、ソーシャルインクルージョン研究委員会の小委員会として、障害者就労の事業所、大学教員・研究者、労働者協同組合（ワーカーズグループ）からの委員によって構成された。
- 「労働統合」とは、Work Integration の訳語として使用しているが、委員会討議でもっと良い術語があればと意見が出された。ここでは、単に障がい者の働き口をつくるという意味よりもむしろ、障がいのある人とない人とが一緒に働くということの意味に思いがある。その上にたって、「障がい者をはじめ、労働市場からはじき出されている、社会的に不利な立場の人々」を包括する報告である。
- 昨年秋から今年にかけて、重要な国の施策が進行している。
 - 「緊急雇用対策」（2009年10月23日）の「雇用支援分野での『社会的企業』の活用」の項で、「イタリア社会的協同組合 B 型」を例示。
 - 「緊急経済対策」（2009年12月8日）の『『新しい公共』推進プロジェクト（仮称）』の項で、『『社会的企業』の法制面の検討』が課題、との記述。
 - 「障がい者制度改革推進本部」（本部長：内閣総理大臣）発足
「障がい者制度改革推進会議」発足（2010年1月12日）
推進会議には当事者、当事者団体の代表も構成員に。
「障害者自立支援法廃止後、2013年8月までに新制度制定」が確定。
- 「協同労働の協同組合法」の制定との関係
 - この法律の目的；組合員が協同で出資し、経営し、就労する団体（協同組合）に法人格を付与すること等により、
 - (a) 就労の機会の自発的な創出を促進し、
 - (b) 地域社会の活性化に寄与し、
 - (c) もって、働く意思のある者がその有する能力を有効に発揮することができる社会の実現に資する
 - 特にこの(c)が、社会的協同組合制度の意味を後押しするものとなる。

2. 社会的協同組合の国際動向

(1) イタリアの社会的協同組合

- 「労働統合の社会的企業（WISE）」「ソーシャル・ファーム」のモデルの一つ
「社会的企業」のコア概念として英国含むヨーロッパに普及
- 1970年代の精神病院解体、そして「地域に生きる」に始まる。～コミュニティ活動、連帯協同組合の活動と州政府の支援。
- 国法 1991年 381号（L.381/91）「社会的協同組合の定義」の制定。「人間発達および市民の社会統合によるコミュニティの一般利益の追求」（法第1条）
- 表1のごとく、イタリアの社会的協同組合は A 型、B 型とに区別される（法第1条）。原則としてこの2種に分けて登録されるが、一部混合型も認められている。
- ISTAT（イタリア全国統計局）によれば、2005年末段階で、活動中の社会的協同組合

は A 型、B 型合わせて 7,363 組合あり、24 万 4 千人が有償で、3 万 4 千人が無償ボランティアとして働いている。事業高は約 64 億ユーロに及ぶ。

- この中で労働統合の B 型は 2,400 余組合が存在し、報酬を受ける労働者の 55%、3 万余人が社会的に不利な立場の人々となっている（詳しくは、協同総合研究所刊『協同の発見』184 号、2007 年 11 月、「ISTAT の調査報告イタリアの社会的協同組合 2005 年」を参照）。
- 多元的組合員制度（マルチ・ステークホルダー型）を特徴とする。→ 従事組合員、利用組合員、ボランティア組合員＜活動の実費以外は無償、労災適用＞、その他支援組合員。
- 協約制度があり、要件を満たした B 型協同組合と地方自治体との間に、契約高が 20 万ユーロ未満の場合、その時に限って自治体の**契約規制の特例**として協約（随意契約等）を結ぶことができる。
- 社会的協同組合の設立は、準則主義。他の協同組合と同様の手続きである。

表 1

A 型と B 型の差異		
	A 型協同組合	B 型協同組合
目的：	個人・家族の状態もしくは社会的状態にかかわって社会的援助の必要な人々への支援	社会的に不利な立場の人たち（注 1）の労働統合
事業内容：	社会・医療サービス、教育サービスの提供	多様な事業—農業、工業、商業もしくはサービス
社会統合：	社会的に不利な立場の人たちのカテゴリーの労働者を 30%以上にするという（右の様な）義務はない	労働者（組合員労働者、非組合員労働者合わせて）の少なくとも 30%は社会的に不利な立場の人たちで構成しなければならない
組合員： （注 2）	労働を提供し報酬を受ける従事組合員（健全者他＜財政優遇の項参照＞）	従事組合員（社会的に不利な立場の人たち＜L.381/91 第 4 条に規定＞および健全者）
	ボランティア組合員（組合員の最大 50%）	ボランティア組合員（組合員の最大 50%）
	利用組合員もしくはサービスの利用者	
財政優遇：	法 1991 年 381 号（L.381/91）の 4 条にある（右の）様な優遇は適用されない	社会的に不利な立場の人たちの報酬に関する社会保障等の組合負担はゼロとする（L.381/91 第 4 条）

（注 1）社会的に不利な立場の人々：アルコール中毒者、受刑者・元受刑者、身体障がい者、精神・感覚障がい者、年少者、精神病患者、薬物依存者、その他社会的排除状態の人たち。

（注 2）組合員のタイプには、表中以外に組合への資金支援目的の組合員タイプがあり、定款に規定を設けることにより、そのタイプの導入ができる。

(2) 国境を超えて広がりつつある「社会的協同組合」の法制度

1991 年以降、名称はいろいろながら社会的協同組合の制度を法制化する国が生まれて来た。

- ポルトガル（社会連帯協同組合、1996 年）
- カナダ・ケベック州（連帯協同組合、1997 年）
- ギリシャ（社会的協同組合、1999 年）
- スペイン（社会起業協同組合、1999 年）
- フランス（地域共同利益協同組合、2001 年）
- ポーランド（社会的協同組合、2006 年）
- ハンガリー（社会的協同組合、2006 年）

- ウルグアイ（社会的協同組合、2006－08年）

(3) 社会的協同組合の世界基準

各国の社会的協同組合は、協同組合の国際組織である ICA（国際協同組合同盟、8億人を超える世界最大の NGO）に加入している。ICA の労働者協同組合部会である CICOPA（日本労協連も加入）が、社会的協同組合制度の国際的展開を踏まえて、社会的協同組合の世界標準を作成すべく、各国の参加組織からアンケートをとり、取りまとめを行っている。「社会的企業」には、そのような国際団体はなく、各国、各研究者毎にその概念がばらばらであることが懸念されている。

CICOPA が取りまとめ中のテーゼは以下の通りである。

[テーゼ 1-協同組合運動の中で新たに出現した社会的協同組合] 社会的協同組合は、我々の時代に新たに出現したニーズに応えるため、協同組合がとった、主要な対応策の一つである。社会的協同組合は、国際的に合意された協同組合の定義・価値・原則にしっかりと基づいていると同時に、社会的協同組合独特の典型的特性を持っている。以下に述べるテーゼは、国ごとの違いを超えて社会的協同組合の典型的特性を示すものである。

[テーゼ 2-明快な一般利益使命] 社会的協同組合のもっともユニークな特性は、一般利益（General Interest、「公益」）使命を第一義的かつ究極の目的として明快に掲げ、この使命を一般利益の製品やサービスの生産・提供場面で、直接的に具体化していることである。多くの社会的協同組合において、重要な活動である労働統合の活動は、あらゆる意図や目的において、具体的な生産物の内容に拘らず、一般利益サービスとして捉えられるべきである。

[テーゼ 3-マルチ・ステークホルダー組合員制度] マルチ・ステークホルダー組合員制度に基づく理事会や総会等のガバナンス組織は、社会的協同組合の重要な特性である。

[テーゼ 4-剰余金分配の制限もしくは禁止] 協同組合がすでに剰余金分配制限の原則を定めているように、社会的協同組合も同様の原則を設け、多くの場合、無分配の原則を設けている。ただし、活動を妨げないように原則は各社会状況に応じて考慮されるべきである。

[テーゼ 5-従事組合員の基本的代表派遣] ステークホルダーの一部として、従事組合員は社会的協同組合のあらゆる可能なレベルでのガバナンス組織に代表を送るべきである。代表者の比率は、国や各協同組合の状況を踏まえて決定できるが、従事組合員の比率は、あらゆる可能なガバナンス組織で三分の一より高いことが推奨される。しかし、従事組合員の役割を強調する目的で作られた協同組合（特に労働統合の協同組合）の場合、組合員の少なくとも 51%が従事組合員（弱者とそうでない者の合計）であるべきで、逆もまた同様である。

[テーゼ 6-社会的協同組合の民間性] 社会的協同組合は、一般利益のために活動するものであるが、民間の事業体である。つまり、様々な公的支援を受けるとしても、公的セクターから独立したものであることを意味する。

[テーゼ 7-他のパートナーへの提言] 様々なレベルの公的機関は、社会的協同組合の間

題、特に制度化プロセスに関する問題に取り組む際に、下記の提言を考慮すべきである。

- 1) 制度化および政策立案のプロセスは、ステークホルダー、とりわけ社会的協同組合自体、もしくは代表組織が既に存在する場合はその組織の意見や見解に基づいて進められるべきである。
- 2) 市場における製品やサービスの生産・提供事業者として、社会的協同組合は既存の事業体と比較して如何なる形態の差別も受けないものとする。
- 3) 一般利益の使命を追求する非営利事業体として、公共機関は社会的協同組合の特性を正しく認識すべきである。
- 4) 公的機関が社会的協同組合または同等の組織に関する新たな法律を導入する際、その分野で活動する者の経験やノウハウに基づいた現在の社会的協同組合の基準を考慮すべきである。

我々は、公的機関が社会的協同組合のユニークな特性（とりわけ公共サービス、社会的包摂、地域開発、中小企業に関する方針）を十分に認識すべきであると提言する。

(注) 今後、CICOPA 事務局より、基準の最終案が各国会員に提示される予定。

3. 日本における「社会的協同組合」制度の提言

(1) 労働統合型の社会的協同組合の考え方

ここで、社会的企業、社会的事業所との関係で、社会的協同組合の特性について述べておきたい。

社会的企業、社会的事業所は一定の社会目的性を持って事業を行う団体であり、様々な法人形態が想定され、社会的協同組合もその中に包括されるという考え方が一般的である。この報告の際の委員会論議もそれを踏襲している。

したがって、社会的協同組合の特性は、NPO（非営利組織）や諸会社法人と比べた協同組合（ここでは従事組合員中心に構成する協同組合）の特性を述べることによって明らかになる。

最も大きな特性は、その事業体で働く人を含めて、係わる人たちが主体者として経営・運営に参加することが担保されていることである。したがって協同組合が言う労働統合は、労働による参加だけではなく、労働者（従事者）としてその組織の管理等への参加（運営の対等性）が含まれていることが留意されなければならない。

この上に立って、社会的協同組合、社会的企業・社会的事業所等の運動で明らかにしなければならない「当事者」の定義問題、「当事者」と新しい公共との関係、最も関心の高かった対等な働き方とは何か、について討議した。

- (a) **「当事者」とは**：ここでは、「障がい者をはじめ、労働市場からはじき出されている、社会的に不利な立場の人々」のことを言う。生き難さをもつ人たちなど含む。→既存法律上の障がい者定義（今後の見直し含め）の範囲を超えるものにならない。例えば薬物・アルコール中毒の克服過程も検討課題。「当事者」とはどういう人たちかの検討が求められる。その際、定義と基準は必要だが、それ境界線をつくりだし、その周辺（周界領域）が問題になるので。常にその周界領域に注意を払い、「谷間」のない仕組みを考慮することが肝要である。
- (b) **新しい公共の担い手**：「当事者」が、単なる公共サービスの受け手としてではなく、協力者との協同による仕事起こしを通じて、まちづくり等の事業の担い手になる

ことがポイントとなる。

→ニーズの主体者と仕事の主体者<現場レベル>。例えば、都市計画（まちづくり）などにニーズの主体者として参加する。職業訓練・学校教育、また、建築等大学教育に教師として参加するなど。決して「職業訓練」の受講者に留めてはならない。

- (c) **協同労働という働き方**：その仕事起こしでは、どういう労働が求められているのか。企業・福祉的就労の間を結ぶ労働でもある。

→対等な立場で一緒に働くという労働参加であり、「職員（スタッフ）と利用者」という区分けは無い。そして働く全員が公正な労働基準の中での労働。同時に労働する立場から経営に参加（出資とともに理事会運営などへの参加）する。また、利用者や地域を巻き込んで、支援者とともに進む労働、オープンな事業と労働が必要。

→地域の中で、様々な人・グループとの連帯とコントロールの中で実現することにより、「貧困ビジネス」などの危険性を排除する。

(2)「積極支援型」による目的達成～どのような支援が必要か

- (a) **労働統合型社会的協同組合**の目的達成には、アファーマティブ・アクションとして、自治体や国の支援策とともに、一定の「財政出動」は必要。

- ・労働統合の協同組合対象に、「当事者」に対する一定の賃金補填が必要（補助算定根拠などでの検討。〈額、率〉）。
- ・税金や社会保険料負担の減免の必要：特に労働統合の協同組合（事業者）対象に。
- ・優先的契約制度が必要（委託、購買）、入札時総合評価制度の導入など。
- ・上記において、「当事者」以外の労働者を対象とする措置は想定しない。

- (b) 現在の「障害者雇用率制度」における企業の雇用率問題は、「当事者」に外挿されなければならないが、どの様にするべきか？

一般企業向けの雇用基準の問題であるが、次項の(c)にもかかわって、単なる率の変更だけではない。

→雇用率を満たさない企業からの「納付金」制度の運用だけではなく、相当する業務量の外注を(c)との関係で義務付ける検討が必要。事業の確保。

- (c) 単純に「数値（率）」だけで政策達成を見るのではなく、「職業的重度障がい者」や「軽度障がい者」の就労確保など、多面的でその人に沿う労働政策・労働文化の実現を模索する。「働く意思のある者がその有する能力を有効に発揮することができる社会の実現。」

※ **労働統合型以外の社会的協同組合（社会サービス提供の協同組合；イタリアで言うA型）**は、とくに本報告では詳細は避けるが、本項に言う「積極支援型」の対象とは想定されない。別記資料で言う「コミュニティ事業支援条例」のコミュニティ事業者として、自治体等と協力して（委託を受けることを含めて）社会サービスを提供する活動に邁進する協同組合に相当する。制度としては、多元的（マルチ・ステークホルダー型）組合員制度の「協同労働の協同組合」が最も似付かわしい。ただし、「A型は日本に必要な」という意味ではない。その制度の必要性も、B型との混合の協同組合の意味を含めて討議された。

※ 「ある社会がその構成員のいくらかの人々を閉め出すような場合、それは弱くもろい社会なのである。障がい者は、その社会の他の異なったニーズを持つ特別な集団と考えられるべきではなく、その通常の人間的なニーズを満たすのに特別な困

難を持つ普通の市民と考えられるべきなのである。障害者のための条件を、改善する行動は、社会のすべての部門の一般的な政策及び計画の不可欠な部分を形成すべきであり、また、それは、国の改革プログラム及び国際協力のための常例的プログラムの一環でなければならない。」(1980年1月30日国連総会で採択された「国際障害者年行動計画」第63項より一部抜粋)

(3) 上記(1)、(2)に見合う、社会的協同組合(労働統合型)の要件

(a) 定款に明記すべきこと

- ・ 組合の目的:「当事者」とその他の人が一緒に働くこと、地域に役立つ仕事を行うこと。
 - ◆ 自らの社会的使命(ミッション)を公式に表明することです。
- ・ 多面的な(マルチ・ステークホルダー型)組合員制度:労働従事者の他、支援者等(団体<NPO、企業、自治体等>)の参加、およびその割合等
 - ◆ 労働統合型事業体の存立にとって、開放性と支援者の巻き込みは必須です。
- ・ 労働者に占める「当事者」の割合:管理運営への参加
 - ◆ 労働統合の社会的協同組合を最も特徴付ける規定です。
- ・ 事業報告・決算報告の公開(決算総会後〇ヶ月以内)
 - ◆ 公益性、地域の一般利益追求の証明を担保するものです。
 - ◆ 別記資料「コミュニティ事業支援条例要綱案」を参照してください。
 - ◆ もちろん、公開はコミュニケーションの基礎であるとの認識です。
- ・ 不分割積立金制度の導入および、解散時の資産処分方法
- ・ (母協同組合の制度)
- ・ その他

(b) 「当事者」がガバナンス組織に占める割合の基準

- ・ 組合員比率:30%~(70%)
 - ◆ 「一緒に働く」という意味で、「当事者」の上限も想定します。
- ・ 理事の比率:組合員比率と同程度に想定
 - ◆ 「当事者」がマネジメントに係わることをポイントにします。
 - ◆ 「対等に働く」ことを、運営面で担保するものです。
- ・ 監事の比率:監事は外部監事も想定されます。

(c) 地方自治体への登録制

- ・ 労働統合の場合、「積極支援」のために、地方自治体へ登録。
- ・ 要件証明の書類提出が必要。(登録時、契約時)
 - ① 上記の最新定款
 - ② 組合員比率—証明されるもの

以上

資料「コミュニティ事業支援条例」を通じて、社会サービスの担い手支援を

この資料は、日本労働者協同組合(ワーカーズコープ)連合会が、「協同労働の協同組合法」の制定運動のもう一方で、より幅広い団体が地域のコミュニティ事業を担うとともに、地方自治体・行政の側が公共サービスの新たな担い手となる非営利民間事業団体へ支援することを通じて、地域の再生・活性化を図っていくための、その法的基盤となるもの

として提案をしてきました「コミュニティ事業支援条例要綱案(抄)」です。

「コミュニティ事業支援条例」が条例化されることにより、非営利民間事業団体が、コミュニティ事業者として、公共的社会サービスのきめ細かな提供者となりうる地域社会が実現し、それは地域の新たな就労創出の促進をもたらすでしょう。

〇〇市コミュニティ事業支援条例要綱案(抄)

(目的)

〇〇市において住民が必要とする公共的社会サービスの提供を住民が主体となって推進するため、非営利の事業組織に対する支援等を定める。それにより、公共的社会サービスの充実と就労促進を図る。

(定義)

コミュニティ事業とは、公共的社会サービスを担う非営利の事業をいい、コミュニティ事業者とは、コミュニティ事業を専ら又は主として行うものをいう。

(コミュニティ事業者の要件)

1. 住民が協同して資金等を調達し、事業に従事し、併せて経営すること。
2. その剰余は当該の事業の維持及び拡大に充てること。
3. 事業の従事者には、その意志に基づいて就労し、その能力に基づいて働き、かつ、公正な労働条件の下で働くことが保障されること。
4. 新規にコミュニティ事業への従事を希望する住民への教育、訓練等に努めること。

(事業の報告)

コミュニティ事業者の事業内容は、コミュニティ事業者への支援等に関与するすべての個人、団体等に対し必要な資料及び報告をもって公開され、透明性が確保されなければならない。

(コミュニティ事業者への支援等)

1. 市は、コミュニティ事業者から要請があり、必要があると認めるときは、コミュニティ事業者へ以下の支援を行うものとする。
 - (1) コミュニティ事業者に有用な専門家の派遣、必要な情報の提供、調査への協力。
 - (2) コミュニティ事業者を支援することを目的とする団体の活動、信託、基金等に対し必要な助成、出資。
 - (3) 住民に対するコミュニティ事業の利用機会の拡大等についての広報。
2. 市がコミュニティ事業者と締結する契約は、公正労働基準の確保及び労働の社会的保護を保障するものでなければならない。

(支援の要請に要する手続)

上記の支援を受けようとするコミュニティ事業者は、市長に事業計画その他必要な文書を提出しなければならない。

(議会への報告及び住民への広報)

市長は、コミュニティ事業者に対して市が行った支援等を、上記の資料及び報告を添えて議会に報告するとともに、住民に対し広報を行うものとする。

(コミュニティ事業推進協議会)

市は、コミュニティ事業者、コミュニティ事業者を支援する個人及び団体等によって構成するコミュニティ事業推進協議会を設置する。

<資料終了>