

# 「協同組合の振興」

## Promotion of cooperatives (抄訳)

—ILO (国際労働機関) 第89期国際労働会議 (2001年) 報告—

翻訳：菅野正純 (協同総研)

### 〔訳者まえがき〕

本所報第99号でILO (国際労働機関) の「協同組合勧告見直しについて」を訳出し、ご紹介しました。本号では、そのためのILOの報告から、第1章「21世紀に向かう協同組合」「2.協同組合の可能性」の「2.2経済的諸活動」の一部(「生産協同組合と労働者協同組合」「雇用確保」の項)、「2.3社会的サービス」「2.4公共生活および市民社会における協同組合の役割」、第2章から「3.協同組合法制」を抄訳したものです。

私たちはいま、『協同労働の協同組合』法制定をめざす市民会議を立ち上げ、これを全市民的な取り組みに発展させることを決意しました。

これは、①「協同労働の協同組合」を特定の人びとの取り組みに終わらせず、すべての男女・世代の働く人びと・市民の普遍的な取り組みに発展させながら、②その取り組みを市民の自立と協同の支援、および都市と農村の双方にわたるコミュニティの再生を通した新しい日本の経済・社会・政治の創造という普遍的な政策に結びつけ、③その一環として、多様な「協同労働の協同組合」を可能にする

普遍的な法律を制定することをめざすものです。

ILOの本報告の存在そのものと、その中の記述を見るにつけ——たとえば1995年コペンハーゲン「社会開発サミット」における協同組合の位置づけの紹介をとっても——世界の流れと日本の政治・行政との大きな落差を感じずにはおられません。

法制化の取り組みを通じて私たちは、労働・政策・法制のそれぞれから、「協同労働」とその協同組合の「三つの普遍化」を追求し、現在の閉塞的な状況に新鮮な風を吹き込み、市民が真に主体となっていく、新しい日本の姿をつくりだしていきたいと、強く思います。

ILOの協同組合勧告見直しの作業は、その意味から、きわめて注目すべき動きであると確信します。今回、直接「協同労働」に関わる部分を、拙速を省みず訳出しましたが、日本の協同組合運動や労働運動の実践と、それに関わる研究者の人びとの手で、本報告を全訳し、協同組合新勧告の採択、および日本の政治・行政の基準としての定着を図っていくことを訴えたいと考えます。

報告の構成と全容は、次の通りです。

## はじめに

## 第1章 21世紀に向かう協同組合

1. 協同組合の活動を取り巻く環境の変化
  - 1.1 第127号勧告の内容と構成の見直しを迫る、この30年の変化
  - 1.2 発展途上諸国
    - 1.2.1 国家の役割の変化
    - 1.2.2 経済的効果
    - 1.2.3 政治的効果
    - 1.2.4 協同組合振興における新たな趨勢
  - 1.3 (体制) 移行諸国
  - 1.4 工業化諸国
  - 1.5 国家の後援から自律へ
    - 草の根民主主義への回帰
  - 1.5.1 変化しつつある環境、変化しつつある役割
  - 1.5.2 グローバル化と地域圏貿易ブロック
    - 協同組合にとっての可能性と危険
  - 1.5.3 分権化がもたらす新しい希望と挑戦課題
  - 1.5.4 「参加」：開発の中に生まれつつある新しいパートナーシップ
  - 1.5.5 第一次協同組合の生き残りの道具
    - 参加プラス合併
2. 協同組合の可能性
  - 2.1 協同組合一般の可能性
  - 2.2 経済的諸活動
    - 2.2.1 概観
    - 2.2.2 経済活動の協同組合的展開における趨勢
    - 2.2.3 協同組合と経済・社会発展
  - 2.3 社会的サービス
    - 2.3.1 概観
    - 2.3.2 社会サービスの協同組合的供給における趨勢

- 2.3.3 協同組合的サービスサービスの未来
- 2.4 公共生活および市民社会における協同組合の役割
  - 2.4.1 はじめに
  - 2.4.2 工業化諸国における協同組合と市民社会
  - 2.4.3 発展途上諸国における協同組合と市民社会
  - 2.4.4 移行諸国における協同組合と市民社会

## 第2章 成功の前提条件

## 1. 協同組合的起業家精神と管理技能

## 2. 政府の政策と協同組合

- 2.1 背景
- 2.2 協同組合に関連する公共政策
  - 2.2.1 協同組合は何を期待すべきか
  - 2.2.2 競争政策
  - 2.2.3 課税
  - 2.2.4 契約国家
  - 2.2.5 教育と訓練
  - 2.2.6 「非営利」対「非営利目的」
  - 2.2.7 超国家的規定
  - 2.2.8 国際的な政府代表
- 2.3 国際政策

## 3. 協同組合法

- 3.1 協同組合法の諸形態
- 3.2 協同組合法の現状
  - 3.2.1 工業化諸国
  - 3.2.2 発展途上諸国
  - 3.2.3 移行諸国
- 3.3 協同組合法制の現在的な趨勢
  - 3.3.1 協同組合立法への参加的アプローチ
  - 3.3.2 国家の役割の調整的機能への限定
  - 3.3.3 協同組合の構造と組織についての柔軟性

- 3.4 協同組合法の内容
- 3.4.1 カバーすべき主要問題
- 3.4.2 overarchingな規定
- 3.5 協同組合法制のハーモナイゼーション

#### 4 協同組合支援サービス

- 4.1 はじめに
- 4.2 協同組合が求める支援サービスの主な種類
  - 4.2.1 教育、訓練および情報
  - 4.2.2 助言、コンサルティングサービス
  - 4.2.3 中央（プール）サービス
  - 4.2.4 研究
- 4.3 工業化諸国、移行諸国および発展途上諸国
- 4.4 協同組合開発における優れた実践

#### 5. 社会的パートナーの役割

- 5.1 雇用者組織
- 5.2 労働者組織

- 5.3 協同組合運動

#### 6. 協同組合内部の構造的変化

- 6.1 全般的考察
- 6.2 統合の二つの形態
  - 6.2.1 水平的統合
  - 6.2.2 垂直的統合
- 6.3 協同組合統合の典型的な特徴
- 6.4 協同組合の統合システムに関連する重要問題
  - 6.4.1 法的に規定された統合システムと自由に設立する統合システム
- 6.5 政府と協同組合統合システムの間関係

#### 7. 国際的協同

### 第3章 結論

## 第1章 21世紀に向かう協同組合

### Cooperatives towards the twenty-first century

#### 2 協同組合の可能性

##### The potential of cooperatives

#### 2.2 経済的諸活動

##### 生産協同組合と労働者協同組合 (Productive and Workers' Cooperatives)

生産協同組合と労働者協同組合は、1960年から1986年までの間に、組合員を約50%拡大した。「産業、手工業、およびサービス生産協同組合国際組織」(CICOPA)によれば、1986年には、約600万の組合員が組織されていた。伝統的に、常に多数を占めていたのは、重工

業と多様なサービス部門であった。今日では、ロボットや通信といったハイテク分野にも組合員が存在する。

欧州では、1970年代と1980年代に、生産協同組合と労働者協同組合が再生され、その多くが合同して、欧州労働者協同組合委員会(CECOP)を設立した。今日、CECOPは5万協同組合・100万人の組合員を代表している。「社会的協同組合」と「参加型企業」も欧州議会の「社会的経済」グループにとっての特別のプラットフォームであり、欧州委員会への足がかりとなっている。労働者協同組合の起源と組合員構成は様々である。あるものは専門職の協同組合である。彼らは、既存の市場

が体现する価値にも、非市場経済が体现する価値にも幻滅し、農業や手工業での生産（たとえば英国の印刷や有機食品の協同組合）を始めた人びとである。他方には、仕事を求め、多様な種類の知的・文化的サービスを提供することをめざす小規模の知識人グループがある。欧州労働者協同組合の最初の成長が、オルタナティブな経済を確立したいという願いによって推し進められたとすれば、この15年間の協同組合の増加は、かなりな程度、失業や経済の再構築、企業の買収によるものであり、次いでそれらが革新への趨勢を促したのであった。

地方自治体や州、支援組織と並んで、一連の政府のイニシアティブや法制的な変革が、フランスやイタリア、英国を初めとする、多くの欧州諸国において、生産協同組合による雇用創出（とくに若者や障害者グループのための）を可能にした。フランスでは「*grouperment d'interet economique*」という組織形態が、厳密に法制化された協同組合形態に加えて導入された。これは、手工業者や小売商、輸送運転手をはじめとする、小規模協同組合タイプを組織するためのものである。フランスにおける協同組合手工業部門には1000グループが含まれ、概算で11万企業・18万従業員が組合員となっている。それは、フランスで生産される手工業の全国的な売上のわずか1%を数えるに過ぎないと思われるが、それにも拘わらず、手工業の他の部分よりも著しく速く成長していると言われる。

イタリアでは政府が協同組合の形成を支持して、高い資格と企業家精神を持ちながら失業している人びとによる新たな生産協同組合に対して、その設立当初の期間（3年間まで）、融資を行っている。これによって組合員は、

経営困難にあった企業を買収するか、まったく新たなベンチャーをつくりだすことになる。1975年から1985年の間に、イタリアでは、30人から100人規模の企業合計1000社が、従業員によって協同組合方式で買収された。またスペインでは、同じ期間に、同じ原則を用いて、1,300以上の労働者有限会社が設立され、約5万人の雇用を創出したと見られている。合衆国では、従業員に対する同じような構造的な危機が存在する場合、従業員持ち株所有計画（ESOP）が、労働者協同組合よりも一般的に用いられている。1990年に、合衆国の人口の30%が、従業員が資本の15%以上を所有する企業に雇用されていたと思われる。だがここでも、1000の生産協同組合が約10万人の労働者と1200万人の有給職員を雇用していた。

中東欧の旧中央計画経済諸国の生産および労働者協同組合は、これらの国では支配的な形態の協同組合だったが、変化を経験し、今も変化しつつある。かつては、組合員となることは強制的であり、指導者は選出されるより任命されることが多く、所有権は組合員の手にはなかった。多様なモデルの「民営化」が開発され、今も開発されつつある。現実には多くの国で最初に採られたのは、第一次協同組合の第二次、第三次組織への加入を任意とすることであった。だが、内部の民主化や、市場経済における自らの役割についての誤解、協同組合に対する全般的な悪評は、集団的資産（collective property）の所有権の区分をめぐる問題と並んで、多くの場合、民営化を容易に進ませなかった。競争に適應する必要と一体の、こうした困難によって、多くの生産協同組合が消滅するに至った。

ポーランドでは、新しい協同組合法が早くも1982年に導入され、協同組合と国家の間の

新しい関係がもたらされた。これによって協同組合の自治に近い状況がつけられ、労働者協同組合の数にして100%の増加が引き起こされた。この国では、協同組合所有が、なお国家所有とほとんど同等と見られている。他方、チェコ共和国では、集団農場 (agricultural collectives) の構成員が土地の所有権を主張できる状態が一貫して続いていたため、1989年以降、私的耕作を再開した。この結果、多くの集団農場では、資本保有構成員による企業への転換が起こった。他方、ほぼ90%の工業・手工業コレクティブ (industrial and artisan collectives) の構成員は、やはり生産手段に対する私的所有権を回復するという明確な選択を行っていたが、自分たちの組織が分割されることを拒否し、協同組合企業として存続させる方向を選んだ。

### 雇用確保

雇用に関しては、協同組合は新たな就労 (jobs) を創出するだけでなく、生産的就労を守っている。これらの生産的就労は、自らのダイナミズムと経済的成功によって存在しているものである。生産協同組合における生産的就労の創出は、個々の組合員か有給職員かを問わず、かなりの高い状態を続けている。1993年に、「工業・手工業・サービス生産協同組合の国際組織」(CICOPA) は、世界中のこの種の協同組合に約一億人がいた、と概算している。事実、企業の閉鎖や再配置によって解雇や失業に脅かされた人びとが、かつての経営陣および／または地域的・全国的機関の支援を得て、協力して自分たちの協同組合をつかって、相対的に安全な生産的雇用をつくりだしてきた。

雇用という面から見ると、1億人の有給雇用の圧倒的な部分が、協同組合のおかげでつくりだされたものと、市場経済諸国では評価されている。たとえば、1996年、ドイツの協同組合運動は50万2,700人を雇用していた (ちなみに1994年は48万7,300人)。1998年、英国の協同組合は、11万3,400人のフルタイム就労と7万1,600人のパートタイム就労をつくりだした。

日本では、失業情勢から、1970年代に労働組合の労働協同組合 (trade union labour cooperatives) が認められた (were authorized) [これは誤解——訳者]。1993年に、この種の企業が107活動中で、造園、メンテナンス、住宅建設、流通、給食、リサイクルといった6000人の労働者を雇用していた。その組合員は、一般に、かつての失業者や障害者、ないしは女性や最初の仕事を求める青年から構成されている。イタリアは、この種の協同組合がすでに長い伝統を有していて、操業部門 (handling sector) でなお重要な役割を果たしている。

生産協同組合ないしは労働者生産協同組合としても知られている労働者協同組合は、西欧では特別の地位 (status) を有しており、合衆国でもそうした認知を徐々に獲得しつつある。中小の製造企業の多数が生産協同組合である。1993年のCICOPAの概算では、欧州の500万人の人びとが、この種の協同組合の組合員であった。いくつかの地域圏では、これらの協同組合が、重工業やサービス部門で成功裏に発展を遂げてきた。最もよく知られた実例は、疑いもなく、バスク地方のモンドラゴン労働者協同組合グループで、1991年に2万2800人の労働者を雇用していた。この協同組合グループは、財やサービスを生産し、近年

深刻な経済不況や高い失業率に直面した地域圏で、地域的・国際的な市場の条件に上手に適応している。

モンドラゴン協同組合は、家庭電化製品やロボットといった多様な産業で35年間活動し、23億USドルの年間事業高をあげている。これは、この種の協同組合がもつ所得産出の可能性を劇的に示す事例である。

フランスでは、労働者生産協同組合（SCOP）が、若者たちに自分たちの仕事をつくりだす機会を、しばしば提供している。若者たちは、類似の資格や補完し合う資格をもつ他の若者とともに、あまり多くの初期投資をする必要がなく、仕事をつくりだすことができるのである。政府によって与えられる課税その他の誘導策によって、彼らは、生産的な活動の開発に従事することが可能となっている。その活動分野は、インターネット・ウェブサイトの作成と開発、楽器の製造と補修、建築、デザインなど、多岐にわたっている。

イタリアでは、政府が開発融資協同組合の設立を奨励し、この協同組合を通じて新たな労働者協同組合への融資が行われている。この新しい労働者協同組合の組合員は、高い資格を持ちながら、最近失業した労働者で、協同組合形態によって、病んだ企業の再建ないしは新たな企業づくりの責任を引きうける者である。この場合の政府の助成は、その当事者に平均的な失業手当の3年間分を支払うことである。

1994年、移行諸国（独立国家共同体CIS、および中東欧諸国）のICA会員協同組合には、生き残った半国家的「協同組合」ないしは近年つくられた協同組合の組合員資格を有する組合員が8900万人存在した。これらの協同組合は全体として、15歳から60歳の人口の39・

3%を占めていた。1994年に家族が平均3人から構成されていたと仮定すると、これらの国で協同組合活動に直接関わる人口は、2億2600万人、全人口の70%に達する。

発展途上世界では、生産および労働者協同組合は、中国とインドで一貫して際立った存在であった（インドで、組合員2500万人、国内穀物生産の25%、砂糖加工の65%、手織りの58%）。生産および労働者協同組合の存在は、ラテンアメリカ諸国でも重要で、農村に電話や電気を供給している。大部分のアフリカ・アジア諸国では、政府の支援が欠如しているため、ほんのわずかしかな存在できなかった。例外は、タンザニア連邦共和国（1991年で171組合）とジンバブエ（1991年で124組合）である。これらの協同組合は数百人の就労を創出することに成功したが、長期的に持続可能であることを証明できず、構造調整の犠牲となる公算が高い。インドネシアとスリランカでは、少数の労働者協同組合が人口的・経済的状況の結果、生まれてきたが、就労創出という意味ではこれらも重要ではなかった。

生産協同組合が多様な形態と活動部門を持っていることから、その発展と地理的普及の現実的可能性が与えられている。事実、このことが、そのカバーする諸部門の経済的発展に特別の寄与を行い、それらの部門における雇用を創出ないし確保を可能にしている。

欧州市場経済諸国では、生産協同組合がリベラルな法制によって、その特殊性と協同組合原則を尊重しながら、コミュニティレベルと国際的レベルにおいて活動を発展させるとともに、この趨勢が、他の地域圏でも生まれ、発展していくことが期待される。

たとえば発展途上国では、農業部門では吸収できない、ますます数を増す農村労働者や、

都市のインフォーマル部門に閉じ込められている労働者のために、雇用と所得をつくり出す必要が高まっている。構造調整政策実行の影響を真っ先に受ける人びと——主として最も弱い立場のグループ中の最貧困層——も、仕事の喪失と所得の削減の影響を被っている。同様の問題と必要がCIS諸国にも見出され、1990年初頭から1992年3月の間に、失業が10万人から400万人に上昇している。

こうした状況の下で協同組合と政府が直面している挑戦課題は、4重である。第1に、協同組合が自らの経済活動の発展を通じて、組合員ないしは有給職員の自生的な雇用をつくり出すことである。第2に、各国が開発政策と協同組合の資格の改定を求められることである。第3に、民営化のプログラムの中で協同組合の地位と役割を強化する必要があることであり、そして第4に、生まれつつある協同組合に就労創出のために必要な技術援助を与える必要である。

## 2.3 社会的サービス

### 2.3.1 概観

協同組合は、差し迫った社会問題の軽減と解決において、つねに重要な役割を果たしてきた。協同組合は、農民と労働者の生活条件と労働条件の改善に、つねに役立ってきたし、今も役立っている（農業協同組合、生産および労働者協同組合において顕著）とともに、銀行サービスを彼らに提供してきた。協同組合は、小生産者や農業者が、生産信用と消費者信用を利用できるようにし（貯蓄および信用の協同組合）、生産、健康、葬儀および生命の各保険を提供し（土着の協同組合indigenous

cooperatives、農業・手工業の供給・販売協同組合、ならびに保険協同組合）、食品の劣化から消費者を守ってきた（消費者協同組合）。このこととは別に、協同組合は今日、あらゆる範囲の新しい社会的機能に従事してきている。すなわち、高齢者や児童および障害者に対するケア、社会的な不利益を被る人口グループのための就労創出、新たなテクノロジーの導入、リサイクル（たとえば、オーストラリアのリサイクル協同組合）、更新可能なエネルギーの利用と環境保護である。

協同組合は、これらのサービスを、発展途上国と工業化諸国、移行国で同じように提供している。但し、これらの多様な諸国において、問題それ自身だけでなく、協同組合法制も様々であることは言うまでもない。問題に対処する協同組合のアプローチも多様である。ある協同組合は、完全に社会的サービスを供給するために存在するし、別の協同組合においては、それらのサービスは、総合的なサービスの一部として（たとえば、保険や消費者の協同組合において）、あるいは経済的サービスの副業として（たとえば、農業協同組合において）供給されている。また、サービス供給者によって組織された協同組合と並んで、患者やクライアント、顧客の協同組合——言い換えれば、サービスを求める各種の人びとの協同組合も存在する。近年、供給者組合員と利用者組合員の両方を含む協同組合の数が、いくつかの欧州諸国を中心に、増加してきた。これらの国では、そうした異質の利益集団に役立つ特別の法制が開発されてきた。いくつかの国では、国家が積極的にそうしたモデルを奨励している（たとえば、イタリア）。時には外部の融資者が、そうした協同組合の組合員になっており、そうした協同組合はしばし

ばマルチステイクホルダー組織と呼ばれている。

一般的に言って、新しい協同組合がますます生まれるようになっていく背景には、次のような状況がある。すなわち、国家によるにせよ（主として工業化諸国、とりわけ欧州での）、半国家的協同組合によるにせよ（主として移行諸国）、あるいは家族やより大きな共同体によるにせよ（とりわけ発展途上諸国であるが、それだけに限らない）、旧来の社会保障システムが、もはや維持できなくなり、必要と思われるサービスの供給において深刻なギャップが放置されていることである。

新しい協同組合はしばしば、大部分の負担をひき受けなければならない女性たちが、社会サービスを家族に届けさせることをより容易にし、また、それ以外には容易に仕事を見つけ出すことができなかつた人びとのために雇用をつくりだしている。そうした事業を始めてきた協同組合はしばしば、他の協同組合や、協同組合連合会、公共開発制度、雇用者、労組、福祉団体、教会、あるいは地方自治体といった各組織との、パートナーシップあるいはネットワーク機構において活動している。こうした領域に総合的な機能をもつ既存の協同組合は、自分自身の経済的な潜在力に通常より多く頼っているが、この目的のために対外的な結びつきを維持することもできるし、現にしているところがある。多くの場合、新しい協同組合は、国家が社会サービスの供給から手を引き、それらのサービスを外部委託したという状況への、反応である。単なる経済目的以上に社会的な包容（inclusion）が目的とならなければ、多くの重要な社会的必要が満たされないままであろう。大部分の協同組合および彼らが地域の問題について持つ

ている知識の独自の組み合わせを性格づけるものは、まさにこの社会的包容である。その上に彼らは、これらの問題を解決する地域的な潜在力を持っているのである。このことの自覚の上に、「社会開発世界サミット（World Summit for Social Development）」（コペンハーゲン、1995年3月）に集まった国家と政府の首脳から成る署名者たちは、「宣言と行動計画（Declaration and Programme of Action）」に調印したのである。同文書は、社会発展における協同組合の重要性を紛れもなく強調し、「社会的な開発目標の達成のために、協同組合の潜在力と貢献を十分に活用し、発展させる」ことを約束したのである。

### 2.3.2 社会的サービスの協同組合的供給の趨勢

#### 社会的サービスの協同組合的供給

多くの保健協同組合（供給者と顧客の双方の）、多くの住宅協同組合と様々な消費者協同組合が、彼らの予防とリハビリのプログラムの延長として、社会的ケアサービスを供給している。日本では、農業協同組合と消費者協同組合の両方が、高齢者にケアを供給している。健康増進や社会保障、協同組合の運営やボランティア活動についての講習が開催され、指導的な組合員を養成している。3万人以上のケア援助者（care helpers）がすでに養成を終え、30の農業協同組合が地域の社会的ケア機関との間に、提携の協定を結んでいる。同時に、農協は訪問看護婦を雇用し、訪問看護・ボランティアセンターを運営し、食事や移動入浴、在宅ケア支援を提供し、いくつかの保健／社会的ケア施設を維持している。いくつ



かの消費者協同組合は、高齢者向けの配達を事業化した。これは、日常の必需品および／または食事をパッケージして家まで配達するものである。高齢者向けの商品を供給する協同組合が現在全国に30あり、年間事業高は約1億円に達している。

同国その他の国には、自律的な社会的ケア協同組合も数多く存在する。たとえばスウェーデンでは、福祉国家の変容と公共部門の民営化の中で、協同組合は、社会サービスの公的供給 (public provision of social service) に対する最も重要な対案の一つに、急速になりつつある。民間のデイケアセンターの66%以上が協同組合である。これは、児童のデイケアセンターの場合に、とくに当てはまる。スウェーデンの親たちは、公的助成付きのデイケアを利用する権利を持っている。その大半は、地方自治体が供給するものであった。但し、サービスバウチャーの利用も伸びており、現在多くの場合、市民は協同組合を選んでいるものと見られる。1988年から1992年の間に、デイケアセンターに通う児童の数と民間デイケアセンターの数は、3倍になった (当初の8,500から30,000へ)。そのうち3分の2が、両親協同組合 (parental cooperative) ないし労働者協同組合である。言い換えれば、「民営化 (privatization)」の多くは、現実には「協同組合化 (cooperatization)」なのである。既に述べたように、スウェーデンの住宅・保険部門の協同組合の成長と同じような重要性が、在宅ケアと高齢者に対する専門サービスにある。フィンランドでは、協同組合の児童デイケアや、保健ケア、高齢者に対する社会サービスが、同じように印象的である。カナダは、協同組合社会サービスが急速に発展している、もう一つの国である。そこでは約800の児童ケ

ア協同組合が存在し、保育および就学前教育を行っている。合衆国では、5万家族が子どもを児童デイケアセンターに送っているし、マレーシアの協同組合デイケアセンターは、教職員によって推進されている。ミャンマーでも、児童と高齢者の双方に対するデイケアセンターが設立されつつある。

フランスでは、知的発達障害児の親たちが社会的ケア協同組合を設立して、サービスを提供している。ルーマニアは、他の欧州諸国と同じように、障害者に保護雇用を提供する社会的ケア協同組合を専門的に営んでいる。日本には、造園や清掃、住宅改修などの分野で高齢者の就労をつくりだす、新しい労働者協同組合がいくつか存在する。いずれの場合も、大半の労働者所有の生産・サービス協同組合が、失業者や障害者、移民に組合員資格を広げてサービスを提供しているのである。協同組合が従事し始めたその他の社会活動は、食の安全や環境保護から、平和のキャンペーンに及んでいる。

保健協同組合部門として概括すると、「社会的協同組合 (social cooperative)」という名で、2,000の保健および社会的サービスの協同組合を擁して統計上群を抜いているのがイタリアである。4万人の人びとを雇用する、それらの協同組合のほとんどすべてが労働者協同組合であるが、同時にそれらは、顧客参加の革新的な方法を進めている。イタリアの協同組合は、社会福祉の全公共予算の約13%を引きつけていると見積られている。他の国々との対比は、現実以上にはっきりしているかも知れない。というのは、イタリアでは、この部門の非営利組織が、協同組合として登録するよう奨励されているからである。これに対して、たとえば英国では、社会的ケアサービスで活

動する多くの非営利組織が、協同組合原則に従って働いているが、チャリティとして登録されている。フィランソロピー的な働き方の強弱は、個人の判断に任されている。

### 社会サービスの協同組合活動の雇用効果

社会サービス協同組合がつくりだした追加的就労の数は、もしそれが、社会サービス協同組合でつくりだされた新規就労を数えるだけでなく、(公共部門や非営利/福祉組織など)他の部門で消失した就労数をも知っていなければならないということの意味するのであれば、今までのところ、正確にはつかまれている。ただ、主として社会サービスに従事する新規協同組合の数の成長から判断すると(フィンランドだけで1993年から98年の間に700以上の協同組合がつくられ、そのうち330が労働者協同組合であった)、積極的な純雇用効果があったことは間違いない。スウェーデン社会的経済研究所が1996年に行った研究は、その雇用効果がかなり重要なものであったことを示している。そこで検討された20のケースは、劇的な成長率を見せていて、絶対数からよそでの損失を差し引いた後でさえ、公共機関でも民間機関でもカバーできない、社会サービスその他の分野における就労の増大は、きわめて明白であった。

一般的に、供給される社会サービスの質は、サービス・スタッフの雇用・労働条件に左右される。このことは、それらのサービスを供給する協同組合にも、同じように当てはまる。大半の国では、利用者所有の協同組合は、社会的ケアないし保健ケアの職員を雇用する際に、法的に規定された最低賃金水準と公共的に合意された料金体系に従うことを義務づけ

られている。協同組合が、自分たちの労働条件を左右する意思決定に影響を及ぼすよう、スタッフにより多くの機会を与えるとしても、困難な財務状況や、有資格の職員をより少なく雇用するために、労働条件の不安定性を増すことになるかも知れない。供給者所有の協同組合における労働・雇用条件は、自分たちが直面する法的・財務的状况によって大きく変動することになるだろう。最低限の保護と労働条件は適用されるべきであるが、それらも、初期の資本不足によって妨げられるかも知れない。労働者協同組合の活発な組合員は、税制上、従業員として扱われるかも知れないが、労働者保護ないし強制保険については、そうでないかも知れない。他方、第二次レベルで協同する専門的供給者が、自己雇用者(self-employed)として見なされ続けるかどうかは、分からない。

すべてのサービス産業におけるのと同様に、一つの問題が協同組合にとって決定的である。そこで働くメンバーが、よそで働くよりもよい収入を得られるかどうかである。このことは、もしかしたら医療ケアないし社会的ケアのスタッフにとっては多分、あまり問題にならないかも知れないが、組織が経営スタッフに競争的な賃金および/またはボーナスを支払えない場合には、しばしば隘路が拡大するのである。

### 2.3.3 協同組合社会サービスの未来

この10年間に、協同組合保険と保健協同組合、協同組合薬局、その他の協同組合が、その組合員と従業員に対して社会的・保健的な利益を提供しようと、さまざまな戦略的・戦術的な同盟を相互の間につくりだした(たと

えば、コロンビアとマレーシアでは、保険者と供給者所有の保健協同組合、その他の協同組合の間で、カナダと合衆国では、全国組織が保健・社会ケア協同組合を促進した際に)。これとは別に、広範な部門を含む、総合的な複合体がつけられた（たとえば、先の本文で述べたように、ブラジルにおいて。イタリアでは、ユニポールが、協同組合、労働組合、共済組合の各運動と密接に協力して、医療保険を提供する部門を設立した。また、スウェーデンでは、協同住宅と保険の全国組織が、保健および社会ケアの協同組合を振興した）。いくつかの国（とりわけ、ベルギー、イタリア、日本、ポルトガルおよび合衆国）では、この部門における各種の協同組合が、専門の全国組織を設立してきている。

国際的なレベルでは、協同組合の社会的な側面（social dimension of cooperative）を前進させる努力が強められた。「欧州労働者協同組合委員会 The European Committee of Workers Cooperatives」（CECOP）は、「社会的協同組合部局 Department of Social Cooperatives」を持って、供給者所有企業を積極的に振興している。「国際協同組合・共済保険連合会 The International Cooperative and Mutual Insurance Federation」（ICMIF）は、「保険情報グループ Insurance Intelligence Group」を持っている。その現在の任務の一つは、医療保険の供給をいっそう拡大する可能性を探ることである。ICAの新しい専門機関——国際保健協同組合組織の設立に向けた動きが、大きく進んだ。会員は、ICAに直接・間接に加入している協同組合組織で、組合員に対する保健ケアの提供、ないしは保健専門職の自己雇用の提供を、その任務ないし部分的目的とするものである。保健協同組合ないし関連サービスを振興する

教育・研究機関も、加入資格を有する。アジアにおいては、学校・大学協同組合の振興が、ICA地域委員会によって大きく進められた。国連、ILO、WHO、UNDP、UNESCO、世界銀行、欧州連合などの政府間組織も、関心を持ってその開発をフォローしている。

協同組合による社会サービス供給の拡大も、政府が示した関心によって、強い影響を受けてきた。大半の国では、協同組合的に組織される社会活動をさらに拡大するためには、協同組合と公共部門の間に一定の、できれば公式のパートナーシップが伴わなければならない。そのための全国レベルでの歩みが、カナダ、コスタリカ、インド、イタリア、スリランカ、スウェーデン、英国をはじめ、多くの国で進められた。たとえばコスタリカでは、「社会保健局 Social Security Bureau」が、1988年に、保健供給者の協同組合と契約を始めて、公的保健サービスを継承し拡大することとした。マレーシアでは、最近、公的保健部門の一部を総合的な協同組合システムに移管した。このシステムは、協同組合銀行が融資する医師協同組合（doctors cooperatives）の全国的ネットワークによって構成され、「マレーシア協同保険組合」が供給する健康保険を使って協同組合運動のメンバーにサービスを提供するものである。「英国保健部 United Kingdoms Department of Health」は、Loughborough大学の「社会研究センター Center for Social Research」からの研究を委託されている。

いわゆるマルチステークホルダー組織の形成を認める政策と法制的アプローチ（たとえば、英国のECOMや、イタリアの社会保障協同組合 social security cooperatives、フランスの社会的経済ユニオン）も有効である。それらは、協同組合的な社会サービスの供給に対

する州および地方政府の関心を、多分に反映したものである。(しばしば地域コミュニティを含めた) マルチステークホルダー協同組合と、均質な協同組合グループ(とくに生産および労働者協同組合)、営利企業、ないしは同じように福祉指向のNGOとの間の主要な違いは、活動を始める前に、多くの問題について内部的な妥協に達することが必要な点である。一方では、このことが高い意思決定コストを生み、より多くの時間もかかるかも知れない。だが、そのことを補って余りある大きな長所がある。それは、ボランティア労働が通常、大きな役割を果たすこと。このモデルには消費者と生産者が並んで、多様な組合員がいること。そして、労働者が通常、経営の一員であること(NGOや大半の営利企業と対照的に)である。このことが、より厳格なコスト管理と機会主義的な行動(opportunistic behaviour)の抑制を通じて、効率性を向上させ——ひいてはコストの透明性を拡大するのである。さらに、サービスの提供方法について消費者が意思決定に参画することは、社会サービス市場に付き物のいくつかの問題を除去する。すなわち、非対称的な(asymmetric)情報が供給を左右しコストを押しつける度合いが著しく低下すること。顧客が供給とコストに部分的に責任を負うことによって、自分たちの好みを直接に伝えられるようになり、一定の影響力を持てること。サービスを乱用する傾向がはるかに少なくなること、である。

これらのモデルが、さらに発展し広く採用されるようになれば、それらがコピーされる可能性は、きわめて高いと思われる。発展途上国や移行諸国の必要を考慮すると、とくにそう思われる。

1990年代半ばに行われたグローバルな研究

の中で、「国際連合・政策調整および持続可能発展部局 United Nations Department for Policy Coordination and Sustainable Development」は(ICAとの緊密な協力の下で)、社会部門の協同組合企業が成功裏に発展するための主要な要因を、次のように画定した。

- \* 公式の公共部門(formal public sector)が、責任と有効性をどれだけ示すか
- \* 法的・行政的環境の性格：これは、立法者や大臣、役人の考え方によって左右される
- \* 政策形成者に対する他の利害関係者からの圧力(ここには、市民、協同組合人、労働組合活動家、社会運動のメンバー、保健・社会ケアの専門職、ならびに民間営利企業の代表者が入る)。このそれぞれが、独自の考え方を持っている。
- \* 特別に関与する少数の個人が触媒的なエネルギーを発揮できるかどうか
- \* より広い協同組合や他の社会運動の支援を得られるかどうか

## 2.4 公共生活および市民社会における協同組合の役割 (The role of cooperatives in public life and civil society)

### 2.4.1 はじめに

「市民社会」という用語は、家族のネットワークと政府機構、および事業組織の間に存在する社会組織に関わるものである。すなわちそれは、公式・非公式の集団、結社、連合、権利擁護および圧力グループ、市民のイニシアティブに関わる言葉である。権威主義的一党国家においてのみ、市民社会は、政府に対する脅威および反対勢力と見なされる。

市民が、国家に対して自らの権利を守り、国家が提供するサービスを補い、自らの意見と願いを表明するといったことのために、そうした集団を形成する権利は、結社と組織の自由、および表現の自由として、通常、憲法の下で保障される。これらの権利は、一般に、基本的な人権であると見なされ、そのようなものとして保護される。

市民の総数ないしは地域空間に対する、市民社会の集団の数という意味での、グループ密度は、一部の人によって、一般には発展水準の、特殊には市民社会の水準を示す指標と見られている。

#### 2.4.2 工業化諸国における 協同組合と市民社会

民主主義国家では、市民の政策決定および立法への参加は、選挙への参加ないしは政党への入党に限定されない。権利擁護ないしは圧力グループ、および——介入の水準に従って——（コミュニティの諸問題に関わる）市民のイニシアティブ、地方ないしは全国的な連合（federations）（たとえば環境計画、保健・教育・雇用創出・税金問題と言ったサービスの提供に関わる）を形成したりそれに参加することによって、市民は、自らの意見を表明し、——国家が失敗する場合には——それらの問題の解決するための、新しい場と機会をつくりだすのである。

協同組合は、人と人との結合体（associations of persons）であると同時に事業体（business enterprises）であることから、主として共同の経済活動によって組合員の経済的利益を増進する。協同組合は、人に役立つことを本位とし（service orientation）、市民社会組織が共有

するのと同様な価値に基礎を置いている（value based）がゆえに、営利企業（commercial enterprises）とは区別される。したがって協同組合は、営利事業体よりも市民社会に近いものと考えられるのである。

利用者主導の（user-driven）企業として、協同組合は、利潤—ないしは出資者価値本位（profit-or holder value-oriented）、投資家主導の（investor-driven）企業に対して、（人の）必要を本位とする（needs-oriented）。協同組合は通常、垂直的な統合組織の中で他の協同組合と一緒に活動して、協同組合運動を形成し、また一緒になって人口の一定数を代表する（たとえば、ドイツでは2,000万人の協同組合員がおり、ドイツ人の4分の1が協同組合に属している）が、GDPに占める割合は、相対的に小さなものでしかない（たとえばドイツでは、3%以下）。多くの国では、協同組合は、地域・地方組織と支所、第一次協同組合、連合、ユニオンおよび上部組織の、緊密な全国的ネットワークをつくりあげてきた。

だが、協同組合は通常、社会問題や政治問題にはあまり重点を置かず、同時の事業のやり方による経済活動に集中してきた。

1980年代以降、いくつかの国（たとえばベルギー、フランス、イタリア、スペイン）では、EUの支援も受けて、協同組合の政治的比重を高める傾向が見られた。すなわち協同組合が、保健・社会サービス部門の連合や共済組合組織と力を合わせて、経済の独自の「第三」セクターを形成するよう促されたのである。このセクターは、利用者主導、サービスが利用しやすいコスト、ならびに組合員の範囲を超えた強い連帯にもとづく、「社会的経済（エコノミー・ソーシャル）」である。

この趨勢は、厳密な組合員主導と、組合員

グループに限定された連帯が、協同組合の力の主要な源泉であり、存在意義であると信ずる人びとから、関心をもって見られた。

協同組合は、その独自の方向性から、組合員の利益の増進に適合している。にも拘わらず、それは一般公衆に対する間接の積極的な影響力を持っているのである。たとえば、消費者協同組合は、消費者保護の基準や（スイスのミグロス・アンド・コープ）、環境保護の基準を設定している（日本では、消費者協同組合が、ごみのリサイクルを先駆け、混雑した都市では電気自動車を使って配達しており、農業協同組合が有機農業に専門的に取り組んでいる）。住宅協同組合も社会的な住宅づくりの一般的基準を設定し、労働者協同組合は雇用を創出している。また、協同組合銀行は、手段の限られている人びとに対して、地域で利用できる銀行サービスへのアクセスを保障している。

組合員の利益を守ることによって、協同組合は同時に、特定の住民グループ（小農、消費者、預金者など）の利益を守っているのである。協同組合は、一般公衆に対して、経済活動が必ずしも利潤や資本所有者利益の最大化に向けて運営される必要はなく、質の向上や財とサービスの価格の低減を進めて、必要本位に運営できることを示している。

相互に多様な協同組合において、剰余は、将来の発展のために不分割積立金に保管されるか、組合員が決定したやり方で、コミュニティへの関与の原則に合致した、一般的利益となる活動への資金として提供される。

大半の国では、協同組合は政党と距離を保っている。だが、協同組合政党が存在する国（たとえばイギリス）や、一国の協同組合が、それぞれが多様な政党と近い関係を持つ、多

様な運動に分割されている国（たとえばベルギー、イタリア）もある。農業協同組合は、保守政党を支持する傾向がある。これに対して、消費者協同組合や住宅協同組合、労働者協同組合は、社会民主主義政党により近い。協同組合の指導者は、しばしば権利擁護グループのメンバーでもある。さらに言えば、協同組合は市民社会を支援しているのである。

協同組合の市民社会に対する主要な貢献は、それが民主主義の学校であるということである。協同組合では、組合員と草の根レベルから国際的レベルまでの選ばれた代表が、目標設定の民主的管理と意思決定過程に参加することができるからである。開かれた組合員制の原則を通じて、協同組合は、あらゆる生活階層の人びと、若者と高齢者、男女に、訓練の場を提供する。正直、透明性、公正、平等、社会的責任、連帯、集団の規律への自発的な服属、他人への配慮、ならびにコミュニティへの関与、という価値を実践し検証する訓練場である。事実、多くの政治指導者は、協同組合の組合員としての民主的意思決定と管理の中で、基本的な教訓を学んできたのである。

国家が社会・保健サービスから撤退したことによって、こうした分野での自助活動が活発化し、協同組合が、代替的な、利用者主導の、民主的に管理され、地域に根差した、利用しやすい価格によるサービス提供システムをつくりだすような、戦略を開発することを促している。

協同組合は、環境保護においても積極的になっている。たとえば、日本の消費者協同組合の組合員は、自分たちの協同組合を通じて、水道水の質を検査し、そのテスト結果を地方政府に注目させている。スイスの消費者協同組合は、環境に安全な製品を積極的に振興し

ている。英国の協同組合銀行とドイツの「エコバンク」は、環境に有害な事業に融資することを拒否している。マルチステーク協同組合（たとえば英国のコミュニティ協同組合や、イタリアにおける社会連帯のための協同組合）は、社団や自助グループ、NGOが作成した計

画を実行に移すことによって、また、差し迫った地域の問題を解決するために、ボランティア組織や協同組合起業家、コミュニティの努力を結び合わせることによって、市民社会を強化しているのである。

## 第2章 「成功のための前提条件」

### 3 協同組合法 (Cooperative Legislation)

#### 3.1 協同組合法の諸形態

協同組合の法的環境は、狭義の協同組合法（すなわち、協同組合法や定款、内規）ならびに重要な国際協定および基準、各国憲法および協同組合が活動する経済・社会の領域を規制する各種法律にまたがっている。本章は、狭義の意味での協同組合法の現状とその動向に焦点を当てる。

協同組合法の必要性は、次の点に求められる。すなわち、私企業と比べた協同組合の独自のアイデンティティを確立し、協同組合を、第三者との契約関係を結ぶことのできる法的実体（legal entity法人）として認め、各国の協同組合政策を実施することである。

協同組合法は、さまざまな形態において見ることができる。

\* 国内のあらゆる種類の協同組合を規制する一般協同組合法（general cooperative law）。最も一般的な協同組合法の形態であって、たとえば、ブラジル、コート・ジボワール、ドイツ、ハンガリー、インド（連邦と州の両方の

レベルで）、ヨルダン、ケニア、メキシコ、スペイン、タイに見ることができる。ある場合には（たとえばベトナム）、この法律は、部門別の個別規制によって補完されるときに初めて機能することとなる。そのための規則は、政府が採択しなければならない。

\* 各種類の協同組合のための個別法（separate law）。いくつかの国（たとえばエチオピアや、日本、ルーマニア、ウルグアイその他）では、協同組合部門ごとに特殊法が採択されてきた。ますます多くの国が、あらゆる種類の協同組合をカバーする一般協同組合法を採用するようになってきた。ただし、貯蓄および信用協同組合（あるいはクレジット・ユニオン）は例外で、このための特殊法が制定されている。

\* より一般的な法典における特別の章。民法（たとえばスウェーデンのObligationenrecht）、商法（たとえばベルギー、部分的にはチェコ共和国、ギネア、ないしは農村法（たとえばフランス）、ないし会社法の一部として（たとえばニュージーランド）

\* より一般的な組織法を協同組合に適用することを選択できる特殊規定（英国における産業・節約組合法のような）

\* 若干の国（中国、デンマーク、ノルウェイ、合衆国のいくつかの州）では、協同組合に関

する特別法を採択していないが、これは例外的である。他方の極端として、ガイアナ、イタリア、メキシコ、ナンビア、スペイン、タイがある。ここでは、協同組合に関する特別規定が国の憲法の中に含まれている。

\* 連邦国家では、協同組合法は各種の形態をとりうる

——一般・連邦協同組合法があるが、州法はない（たとえばブラジル、ドイツ）

——連邦法はないが、州協同組合法がある（たとえばオーストラリア、合衆国）

——連邦法と州法がある（たとえばカナダ、インド——「州際協同組合」に関してのみ）

上に概観したような多様な選択には、それぞれ長短があるが、協同組合の法人化と登記を可能にし、協同組合が商業ないし金融上の取引を行う者が信頼できるような、協同組合の特別法が必要である、というのが、近年生じている一般的見解である。さらに、より満足できるタイプの法律は、都市と農村、第一次と第二次の、あらゆる種類の協同組合をカバーし、それらを単一の省庁ないし政府機関の所轄の下に置くものである、というのが一般的感觸である。この種の制度は、協同組合が他の専門官庁との作業関係を固定するのを防ぐことはもちろん、協同組合運動自身が細分化するのを避けるものである。この細分化は、協同組合が異なる法律によって登記され、政策的に異質となるような、別々の公共機関によって監督される場合に起こる。

民主的かつ市場志向の国家においては、協同組合法は、民間に所有される組織に与えられる法的枠組みの一部でなければならない。その法律は、協同組合が自律的に活動を発展させることができるような枠組みを、協同組

合に与えるものであるべきである。協同組合法はまた、当然公共部門に属する監督機関の機能と権限について、詳細な指示を課するものであってはならない。

### 3.2 協同組合法の現状

協同組合法は、その他のいくつかの法律と同様に、静的なものではなく、それぞれの国の社会的、政治的、経済的な状況の変化を反映して進化するものである。経済活動のグローバル化や情報技術の進歩といった、それらの変化のいくつかは、グローバルな性格を持ち、世界のあらゆる国に影響を及ぼす。これに対して、その他の条件は、国々の一定のグループに対して、より特殊に作用する。次のパラグラフは、様々な国ごとにそれらの条件が協同組合法にもたらす影響を描くものである。

#### 3.2.1 工業化諸国

近年、西欧や北米、ニュージーランド、オーストラリア、日本の協同組合法に加えられた変更は、本質的に、十分な柔軟性を協同組合に与えて、その原則と民主的管理を放棄することなく、協同組合が高度に競争的な環境に適応できるようにしようという、立法者の願いから生み出されている。1990年代に採用された、多くの協同組合法ないしその改定は、協同組合による資本動員の新たな形態を導入するものであった（たとえば、フランス[1992]、ドイツ[1994]、オーストラリア[NSW、1997]、カナダ[1998]）。これらの法律は、協同組合が資本市場に上場（raise equity）するが、投票権の上限を決定し、非組合員投資家が協



同組合に対する経営上のコントロール権を握るのを防げるようにするものである。いくつかの新しい法律は、協同組合がその他の企業形態に転換できるようにするものである（スウェーデン[1987]、ドイツ[1994]、カナダ[1998]）。すべての工業化諸国の協同組合は、組合員との密接な関係を保ちつつ、高度に競争的な環境において経済的に成功しようと闘っている。これらの国々の現代協同組合法が、会社法にますます近づいて、協同組合が他の種類の民間企業と対等な条件の上に活動できるようにしようとしているのは、こうした理由からである。工業化諸国の近年の協同組合法制は、フランスの「協同組合現代化法」[1992]のように、サービス管理と利潤管理の間の妥協を見出すことを追求しているのである。

### 3.2.2 移行途上諸国（略）

### 3.2.3 発展途上諸国（略）

## 3.3 協同組合法の現在的な趨勢

協同組合立法の現在の詳しい趨勢について、ただちに使える一覧表がないことから、より最近発効した協同組合法に関する分析は、現在の情勢を要約しようとするものである。

### 3.3.1 協同組合立法への参加的アプローチ

協同組合法は、協同組合運動それ自身の中で活動しているか、協同組合振興機関の中で活動しているかを問わず、協同組合と密接に関わる人々のために（彼らによってとは言わないまでも）書かれなければならない。それ

らの人々が、立法過程のそもそもの最初から参加すべきである。協議のキャンペーンや、地域的・全国的なワークショップ、および法律改正委員会の設置などを通じて。若干の例によって、協同組合立法の参加的アプローチのイメージが描けるかもしれない。

\* カメルーンの1992年協同組合法は、それに先立って4年前につくられた協同組合開発に関する全国的ワークショップの勧告に基づいて起草された。

\* インド・パンジャブ州の新協同組合法は、ある委員会によって練り上げられた。この委員会は、政府の役人や協同組合指導者だけでなく、協同組合振興に関わる著名な協同組合研究者や法律家、NGO指導者から構成されるものであった。

\* カナダの新しい連邦協同組合法は、カナダ政府が1996年秋に組織した、包括的で全国的な協議ツアーを受けてまとめられた。

参加的アプローチは、相当な時間を必要とするかも知れないが、その結果つくられた法律を人々が理解し、賛成するならば、この投資は十分価値あるものである。いくつかの国では、協同組合に関する全国的な協議機関を設立して、参加的アプローチを制度化しており、この協議機関は政策立案と立法に決定的な役割を果たしている。こうした協議機関は、たとえば、ベルギーやフランス、ハンガリー、ナンビアに存在する。

協同組合法が人々に理解されるようなものであるためには、素人の言葉で書かれ、重苦しい法律用語と多数の前後参照を避けることが必要である。国の法的伝統が、立法者が「法的隠語」を用いることを義務づけるとすれば、

法律の主要な対象となる圧倒的多数の人々が文盲、ないし国の公式言語に親しんでいない場合には、主要な土着言語による素人向けの法律解説をつくり、全国的な大衆化キャンペーンを組織することが勧められる。そうしたキャンペーンは、たとえば、カメルーン[1993]や、インド（アンドラ・パデッシュ）[1996]、マラウイ[1999]、ナンビア[1997]、ベトナム[1997]で成功裏に始められた。同様な動きとして、工業化した大部分の諸国の協同組合全国組織が、国の協同組合法制についての簡単な案内や解説版をつくり、多くの組織が今ではインターネットを用いて、法律の規定を大衆化し説明している。

### 3.3.2 国家の役割の調整的機能への限定

本報告には、協同組合開発における政府の役割の変化に関する広範な議論が含まれている。その点については、ここで繰り返す必要はないであろう。したがって本パラグラフでは、この役割の変化が、現代協同組合法制に対してどのような影響を与えたかを述べることにする。とりわけ、協同組合の設立と管理、監督において国家が決定的役割を果たした国々における影響についてである。

この10年間に採用された、事実上すべての協同組合法が、協同組合の諸問題における、政府のこれまでの包括的な役割を、次のような純粋に法的な（statutory）役割に限定している。

- \* 協同組合の登録
- \* 協同組合の解散と清算
- \* 協同組合が協同組合法を選択する場合の管理

新しい法律は、振興的な役割を管理的役割から分離し、公共の利益に関わる場合を除いて、いかなる形でも協同組合の内部問題に公行政が干渉することを防止している。さらに、いくつかの法律には、法定要件に合わせて必要な行政手続きを分権化・迅速化するために設けられた規定が含まれている。

調整的役割に責任を負う機関の位置づけが重要である。協同組合運動が多部門的な役割を果たす場合には、農業省や商業省といった専門省庁からそれを分離して、地方行政や商業会議所（chamber of commerce）ないしは協同組合運動自身に属する機関などの中立的団体にこれを移すことが有意義となる。協同組合開発に対する国家の役割において重要なことが、国の協同組合法の管理に責任を負う公的機関の規模と名称、管理機構の決定にあることは明白である。多くの国では、新しい自由主義的な協同組合法を採用するや、協同組合の監督に責任を持つ政府の役人の数が急激に減少するようになり、ある場合には、行政機構丸ごとがきれいさっぱり消滅してしまった。

### 3.3.3 協同組合の構造と組織についての柔軟性

協同組合法制に柔軟性を与えることは、重要な課題であり、それは三つの領域に分けることができる。

\* 協同組合原則に従って活動するが、一人前の協同組合に期待される十分な事業基盤を設立することができない組織を、法的に認知すること。このことは、上述の「簡便化された仕組み（simplified structure）」に関わるもので

ある。

\* 会計や外部監査、経営に関する、より小さな協同組合のための特別規定。小規模協同組合には、フルタイムのマネージャーや、複雑な会計システム、監事としての公認会計士を、必要としない場合がある。いくつかの協同組合法は、会計、監査、経営に関する要件を緩和して適用する協同組合のための、事業高および／または組合員数の限度を定めている。例えば、南アフリカ[1982]およびマダガスカル[1999]の協同組合法の場合である。

\* 協同組合の株式会社への転換に関わる規定。これは、協同組合が一定の規模に達したすべての国で行われている論争課題である。工業化諸国および移行諸国の大半の協同組合法は、協同組合が会社に転換することを認めている。だが、一部の研究者は、協同組合方は協同組合のアイデンティティを守るべきであり、転換の容易化はこのアプローチに抵触する、と信じている。

上記の諸問題は、何よりも次のような結論につながる。すなわち、協同組合法は、協同組合の原則とアイデンティティを適用する面では厳格であるとともに、協同組合企業の内部的な組織、機構および機能に関しては柔軟であるべきだ、ということである。

### 3.4 協同組合法の内容

#### 3.4.1 カバーすべき主要問題

##### 主要なポイント

協同組合法によってカバーすることが期待される主要なポイントには、次の点が含まれる。

\* 協同組合の定義：協同組合の特別な性格を明確にし、それが機能するための原則を定めることである。多くの協同組合法は、ILO127号勧告、ないしは国際協同組合同盟100周年マンチェスター大会（1995年）が採択した協同組合アイデンティティ声明を採用している。

\* 協同組合の設立・登記に関する規範、および協同組合の組合員の加入・脱退・除名に関する規制：ここには組合員制度の条件が含まれる。

\* 協同組合の組合員の権利と義務に関する規定：ここには協同組合が雇用する組合員（労働者協同組合の場合）が含まれる。

\* 協同組合の管理機関（総会、理事会、監査委員会）の選出方法、構成、役割、権利と責任

\* 協同組合の資本形成や会計システム、外部監査、ならびに組合の剰余の配分に関する規則

\* 協同組合の合併、分割、解散、ならびに清算に関する規制

\* 連合組織、連合会、総連合会（unions, federation, confederation）のための特別規定

\* 紛争の調停と裁定のための規定：ここには、協同組合とその組合員、協同組合と監督機関、ならびにいくつかの協同組合間の紛争が含まれる。

\* 各国の法制度が必要とする、雑則、移行規定、ならびに最終規定

\* 各国の法律様式によって、協同組合法は前文を置くことができる。前文は、協同組合と政府の関係を明らかにし、市民社会と国民経済の中に協同組合を位置づけ、各国における協同組合開発の広い目標を定義するものである。

\* いくつかの協同組合法には、いわゆる「簡素化された協同組合機構（simplified cooperative structure）」の章が含まれている。これは、一人前の協同組合に求められるすべての公式的

要件を満たしてはいないが、協同組合原則に従って機能するボランティア組織である。「簡素化された機構」という概念は、「前期協同組合 (pre-cooperative)」に置き換えられる。暫時的な定款を持ち、「完全な」協同組合に転換するか、試験期間の後に消滅するかを選択するものである。簡素化された機構の例は、カメルーンの1992年協同組合法、で設置された「協同発議グループ」と、1997年イタリア協同組合方に含まれた特別規定による「小規模協同組合 (small cooperative)」である。

協同組合法は、補完性 (subsidiarity) の原則を尊重しなければならない。この原則は、すべての協同組合が、自分自身の意思決定の主体であることを要求するとともに、その意思決定が公共の利益や第三者に影響を及ぼす場合を例外とする、というものである。このことは、実践的には、個々の協同組合の権限を越える事項だけが、協同組合法を通じて規制され、その他のすべての事項は協同組合の定款 (規則) で定めることができる、ということの意味する。にもかかわらず、協同組合法は、その性格を擁護し、および規則・規制・法令によって変更可能であることを強調することにおいては、十分詳しくなければならない。このことは、選択的な法令によって補完された場合にのみ、法律が機能する国においては、とくに重要である。

### 協治 (ガバナンス) と 経営 (Governance and management)

協同組合法が少なくともある程度まで対象とする必要がある、主要な事項は、大規模協同組合をはじめとして、経営陣 (the management)

と理事会の間の権限を分離する問題である。両者の区別がされず、それぞれの権限が明確に規定されていない場合には、対立や運営上の非効率につながるような状況がしばしば発生することを、経験は示している。概念上は、一方の理事会は真の意思決定機関であり、他方の経営者は従業員にすぎない。だが実際には、一般組合員の中から選出される理事会が、今日の複雑な事業環境を理解し、適切な意思決定を行うことは、きわめて困難である。それゆえ最近の協同組合法は、理事会が広範な政策的枠組みと協同組合の事業計画の決定に自らの権限を限定し、この政策の現実の遂行は、職業的な経営役職員が行うことを、しばしば定めている。

適切な抑制と均衡 (check and balance) が適所に存在しない場合は、大規模協同組合が事実上、職業的な経営者の統制下に置かれる危険性が高くなる。それゆえ協同組合法は、経営機関と意思決定過程の透明性を保障し、協同組合における意思決定の民主的性格を守る上で役立つ規定を、通常含むべきである。

### 資本形成

十分な額の資本を調達することの困難は、多くの人によって、協同組合概念の主要な障害と見られている。協同組合企業に対する財務的貢献が (「一人一票」という規則のために) 権限という形で報われず、(多くの協同組合法が出資に対して支払う利子率を相対的に低く定めているために) 配当という形で報われないがゆえに、個々の協同組合員には、定款で定められた口数以上の出資持分を取得しようとする動機をほとんど持たない。それゆえ資本形成に関する限り、協同組合が他の種類の

企業に比して不利な条件にあることは明らかである。いくつかの国の協同組合法は、資本形成の革新的方法を導入することで、この問題に対処しようとしてきた。例えば、スウェーデンの1987年協同組合法は、協同組合が非組合員からの無担保組合債の拠出を受け入れることを認めている。この無担保組合債は、通常の出資持分の額を超えてはならず、投票権を付与されない。1998年カナダ協同組合法は、いくつかの新しい財務的選択に門戸を開いた。この中には、額面価値のない投資出資および組合員出資が含まれる（その価値は協同組合の財務状況に応じて変動する）。1992年フランス協同組合現代化法は協同組合の組合員が、組合の定款に、非組合員出資者に関する規定と、積立金への編入を通じた出資の再評価のための規定を導入することを認めている。1992年イタリア協同組合法は、いわゆる「財務支援組合員」の投票権を33%以下、理事会における存在を49%以下に制限している。

協同組合立法者は、協同組合原則から逸脱することなく、資本形成の柔軟な方法への必要を満たすという課題を、解決しなければならない。いくつかの国（たとえば、ドイツ、イタリア、南アフリカ、部分的にはフランス）は、資本の動員のために「一人一票」を緩和し、これを簡単に放棄した。この傾向は、多くの研究者から積極的な反対を受けている。

### 紛争の解決

多くの国の協同組合法は、協同組合員と経営陣、二つ以上の協同組合、あるいは協同組合と登記機関（「登録長官」“Registrar”）の、それぞれの間の紛争を、専用の機関によって解決することを規定している。非常に多くの

場合、登録長官の裁定は最終的であるか、あるいは、彼または彼女の裁定に対する抗告が認められた場合、通常、登録長官の直属の上司にあたる大臣が最終的な裁定を下すことになっている。そうした規定は、協同組合の民主的性格と両立しがたいものである。いくつかの協同組合法は、「協同組合裁判所（cooperative tribunals）」、「調停官」ないし「仲裁委員会」（“arbitrators” or “conciliation commissions”）の設置——但し、紛争当事者が通常の裁判に訴えることを妨げない——に関する規定を含んでいる。この裁判所は、協同組合担当省庁や協同組合運動、高等裁判所に代表される、法的な背景を持った人々によって構成される。協同組合裁判所は、必ずしも恒常的な機関ではなく、必要な場合にのみ招集することもできる。

### 協同組合運動の機構

協同組合法には、しばしば協同組合運動の垂直的な機構（vertical structure）を律する規定が含まれている。これは、協同組合が、連合組織（unions）や連合会（federations）連盟（leagues）といった形の上級機構（higher-level structure）を設立できるようにするものである。法律は、第二次ないし第三次協同組合の設立に必要な基本的条件を簡単に定め、その他すべての詳しいことは新たにつくられる組織の定款にゆだねることが理想的である。しかし、いくつかの国では、法律に厳格な規定が含まれていて、各部門ごとの協同組合連合組織および／または行政単位の数を制限し、連合組織が行う（あるいは行わない！）機能を詳細に定めている。（例は少ないが）インドネシアやヨルダン、レソト、スリランカなど

の、その他の協同組合法は、法律で全国的な協同組合の最上級組織 (apex organization) を法律で設置し、それによって協同組合運動から主導性を奪っている。そして最期に、いくつかの協同組合法は、協同組合運動の垂直機構の「段階 (tiers)」を定め、それによって、協同組合が必要もなく持続可能でもない中間機構をつくることを義務付けている。この種の規定は、協同組合の競争性に否定的な影響を与えるもので、リベラルな環境と両立しない。

### 協同組合支援サービスへの責任

融資、ならびに教育・訓練・事業上の助言・外部監査といった主要な協同組合支援サービスの提供については、本章で後に述べるが、ここではそれらのサービスに関する法律的な側面についてのみ検討する。(発展途上国をはじめ) 多くの国では、国家が上記の支援サービスに対して事実上の独占権を握っていた。そこでは、JCC (ヨルダン) やCENAPEC (コートジボワール)、CPD (タイ)、あるいはINC (パルー) といった登録長官事務所や半国家的機関が、それらのサービスを提供していた。だが、この独占は、協同組合監査への責任を例外として、協同組合法では決して安泰ではなかった。

多くの国の協同組合法は、協同組合が年1回ないし2年に1回の外部監査によって確認された財務記録を保存することを義務付けている。この種の規定は、通常会社法と変わりが無い。だが、協同組合法では、協同組合の外部監査が、登録長官ないしは「協同組合長官 (Commissioner of cooperatives)」の独占的領域であることを、しばしば規定している。これ

は、しばしば協同組合が、自前の監事を雇う権利や、協同組合が有する監査組織を設置する権利をなくすためである。これらの規定は、協同組合開発についてのきわめて家父長的な見解を反映したもので、協同組合の自律性を弱め、競争を歪めかねないものである。したがって現代法は、外部監査を行わなければならない場合の条件を定め、協同組合監事に求められる最低限の資格を特定するだけで、適切な人ないし (監査) 企業を見つけ出すことは、協同組合に任される。いくつかの国では、協同組合が民間の監査サービスを受ける余裕がない場合、登録長官が、「最後の拠り所」として残っている。多くの工業化諸国では、現在は、協同組合運動に所属する組織が、協同組合の法定監査を実施している。オーストリアとドイツでは、協同組合監査団体 (Prüfungsverband) の会員であることが、登記の前提条件である。

### 3.4.2 overreachingな規定

協同組合は、他の企業形態に劣らない対等な条件において活動する権利を有するべきである。このことは、国家が一定規模の企業や、一定の協同組合部門ないしは一定の地域を振興するために提供する、すべての便宜や特権を、協同組合が活用できるようにすべきである、ということの意味している。それは、協同組合が特別の特権を享受すべきだという意味ではない。そのようなことになれば、協同組合の地位に関連した便益を受けることを唯一の目的とする、偽の協同組合が不可避免的に形成されることになるからである。この原則の唯一の例外は、剰余に対する課税控除であ

る。なぜなら、協同組合では、剰余は、協同組合の清算の場合に分配される蓄積準備金、ないしは非分配の配当のいずれかの形で、組合員に属するものだからである。そうした将来の組合員収入は、各組合員個人のレベルで所得税を課されるのだから、協同組合レベルで再びそれに課税するのは不当である。他方では、組合員との取り引きから剰余を生み出す協同組合だけが、法人税課税控除の利益を受けるべきである。それゆえ、いくつかの協同組合法は、課税控除が受けられなくなる、非組合員事業の割合の上限を定めている。

### 3.5 協同組合法制のハーモナイゼーション

近年、グローバリゼーションと競争強化に対応して、いくつかの地域圏経済グループの協同組合組織が、各加盟国の協同組合法の指針となるべき、モデル協同組合法の作成を試みてきた。これは、超国民的なルールや規制に向かうグローバルな趨勢と完全に合致するものである。それらのルールや規制は、超自由主義的なグローバル化された経済環境の下で、市場の力を制御するために必要なことと考えられている。

たとえば、欧州連合の協同組合運動は、「欧州協同組合法」を推進することを決めた。これは、各国法の対案であるとともに、それらと共存するものであり、1加盟国を超える国で事業を行うことを希望する協同組合をとくに対象としたものである。この「法 (Statute)」は、より広範な協同や、協同組合の二カ国間提携や多国籍協同組合を促進するものと考えられている。本法は、まだ草案で、欧州議会

にはかけられていない。

同様の試みが、アメリカ協同組合機関 (ODA: Organization of the Cooperatives of America) によって1987年以降行われてきた。1987年は、ラテンアメリカ協同組合の枠組みとなる法律をつくる目的で、OCAが専門家グループを招集した年であり、この枠組み法は、その2年後に採択された。本法は、モデルにしようというのではなく、各国の立法者の指針にしようとするものであった。枠組み法は、ラテンアメリカ協同組合法制の現代化のための重要な手段となって、すでにいくつかの各国協同組合法に影響を与えたが、その推進者たちは、1990年代の社会経済と政治の発展を考慮したその現代版を現在もくろんでいる。CIS議会間総会 (Inter-Parliamentary assembly) が1997年12月に採択した、「協同組合および協同組合連合会・連合組織に関する現代法」については、すでに述べた。

西アフリカ通貨同盟 (UMEAO) 加盟諸国は貯蓄・信用協同組合に関する普遍法を採択し、いくつかの西アフリカ諸国によってすでに各国法に翻訳されている。同様に、「アフリカにおける事業の権利のハーモナイゼーション組織」(OHADA) は、モデル協同組合法の作成を目的として、1999年3月、地域圏会議を開催した。最後に、「ハイデラバード (Hyderabad) 協同組合開発財団」の指導によって準備された、「インド関連協同組合法」(Referential Cooperative Act of India) を、あげることができる。この法的枠組みは、ただ1カ国をカバーするだけであるが、インド亜大陸の数多い連邦国家における協同組合法のハーモナイゼーションに大きな役割を果たした。