

ワーカーズ・コープとNPO (非営利組織)

後 房 雄 (愛知県/名古屋大学法学部)

ワーカーズ・コープや「新しい協同組合」(92年国際協同組合同盟ベーク報告)とアメリカの非営利組織(以下NPO)との著しい共通性についてかねてから強い関心があったが、最近、NPO推進フォーラムが企画したサンフランシスコ周辺のNPO視察旅行に参加してあらためてその点を考える機会を得ることになった。

またその後、その視察をアレンジしてくれた日本太平洋資料ネットワーク(JPRN)事務局長今田克司氏の講演会(11月18日、名古屋大学法学部)や、NPOや市民公益活動に関する国際フォーラム(名古屋の国際センター)において当事者たちからの貴重な話を聞く機会にも恵まれた。

まだ十分整理して議論できる段階ではないが、今回聞くことができたNPOで活動している人たちの話の紹介を兼ねて、小論では日本のワーカーズ・コープとNPOの共通性と相違についての試論を述べてみることにしたい。

「新しい協同組合」とNPO

先進工業国において伝統的社会運動ともいふべき労働運動や協同組合運動と並んで、新しい社会運動と呼ばれる多様な運動や集団が本格的に登場してきたのは70年代以降である。それを指す言葉や、当事者たちが名乗る名称は国や潮流によってさまざまであるが、注目すべきなのはそれらがおどろくほどの共通性と同時代性をもって展開してきたことの方であろう。もちろん、わが日本もその例外ではない。

ヨーロッパの例をみるならば、ドイツの社会的自助グループ、フランスの社会的経済運動、スウェーデンの新しいタイプの協同組合などが80年代に急速に拡大している。

そして、そうした動向を「将来の協同組合の姿

の先駆」として注目して「新しい社会運動」と名付けたのは、92年国際協同組合同盟東京大会におけるベーク報告であった。彼は、そうした新しい協同組合から学びそれらと連携することこそが、「物質的ニーズ」から「個人の自己実現と自由」へと人々の求める価値の優先順位が変化しつつある現実に「ピント」が合わなくなって危機に陥っている伝統的協同組合の現代的再生の道だと主張したのであった(1)。

指摘されている具体例は、雇用やより良い労働条件を創出するための協同組合、女性や青年、障害者など協同組合、健康食品、非再生資源を使わない製品、有機農産物のための協同組合、保育所、高齢者介護などの社会福祉の協同組合、映画製作、劇団、オーケストラなどのための文化協同組合などである。

日本でもまさに同一の動向がみられることは指摘するまでもないであろう。全日自労から生まれた事業団運動、生活クラブ生協から生まれたワーカーズ・コレクティブ運動、共同作業所、産直運動、共同保育所、学童保育所、医療生協、高齢者介護の有償ボランティア活動、子供劇場親子劇場などなどがすぐに思い浮かぶはずである。

ここで、特に注意を喚起しておきたいのは、こうした動向の底流に、ワーカーズ・コープ、すなわち労働者生産協同組合の再生の動向があるということである。事業団やワーカーズ・コレクティブの運動は直接にそのような性格をもっているが、それにとどまらず、他の新しい協同組合がほぼ共通に、一見未分化とも見えるが、実は生産ないし提供側のワーカーズ・コープと、消費者ないし利用者側の生活協同組合との複合型協同組合という形態をとっているということが注目される。これらの運動が「自助的性格をもつ非公式の協同

組合以前の形態」をとることが多いとベーク報告が述べたのは、それらのユニークな複合的性格にもよると思われる。

さて、こうした前置きのうえで、小論で私が指摘したいことの第一点は、最近日本で注目されはじめているアメリカのNPOすなわち非営利組織は、このような先進工業国共通の動向がアメリカにおいて展開する特有の形態と位置づけることができるという点である(2)。

もちろん、アメリカのNPOの歴史は、建国以来のものではあるが、第二次大戦後の波、60年代半ばからの波に続いて、80年代後半以降にも新たな高まりがみられるのである。中心的分野としては、保険医療、教育、社会サービス、芸術文化、アドボカシー、法律サービス、国際援助などが挙げられる(3)。

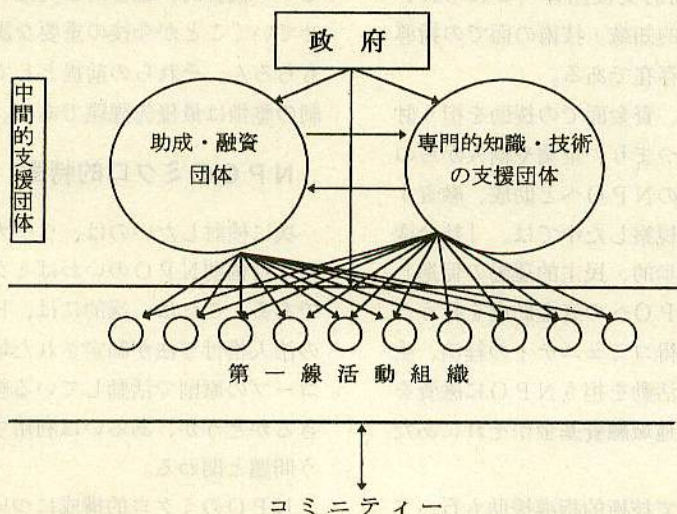
今回私たちが訪問したNPOの半数はそれぞれの分野での活動する第一線のNPOで、半数はそれらを支援する中間的団体的NPO(後述)であったが、実際、前者の事務所などの雰囲気は、日本における前記のような諸組織の事務所でのものとかなり共通した印象であった。それらのNPOの活動分野は、低所得層や少数人種の多い地区における都市環境の改善、雇用創出など経済状態の改善、低所得層女性への起業支援などであった。

ところで、上で指摘した点を日本の側に引き付けて言い換えれば、このような諸分野での活動を直接に担う組織や集団そのものが少ないのではなく、むしろかなりの厚みをもってすでに存在しており、ますます拡大しつつあるということであらためて確認すべきだということになる。問題は、それらの組織や集団の利用する制度や名乗る名称が様々で(協同組合、企業組合、株式会社、労働者協同組合、ワーカーズ・コレクティブ、市民事業、有償ボランティアなど)、さらには自己規定の言葉を持たないものも多いということに象徴されるように、それらが行政や営利企業の世界と並ぶ一つの固有のセクターとしての共通のアイデンティティを共有しておらず、また社会的にもそのように認知されるに至っていないという点にある。

NPOへの支援システム

このように第一線の活動を担っているNPOと日本の諸組織、諸集団との著しい共通性を確認したうえで、次に両者の相違点を指摘するならば、それらの第一線の活動を援助する支援システムがアメリカでは格段に整備されており、そのことが一つのセクターとしての力量の顕著な違いを生み出しているという点が最大の点であろう(図1を参照)。

図1 NPOシステムのマクロ的構成



支援システムの第一は、中央や地方の政府によるものである。とりあえず、各州毎の法律によって、届け出によって簡単かつ迅速に非営利組織に法人格が付与されることと、内国歳入法第501条C(3)項の資格審査を経て「公益」目的と認められたものには、その他のNPOにもある法人税免除に加えて、企業や個人からの寄付についてその額を法人税や所得税の被課税額から控除するという制度が適用されることが基本点である。

なお、別の制度であるが、NPOの大量差し出し郵便への大幅料金割引引きというのも貴重である。

さらに注目されるのは、意外にもアメリカにおいては、政府から、助成金、契約、還付金などの形でNPOに対してかなりの資金的援助が行われているということである。1989年の資料によれば、非営利公益団体全体の収入源の構成は、会費サービス料金が51パーセント、政府資金が31パーセント、民間の寄付が18パーセントとなっている。ちなみに、NPO研究者のサラモンは、連邦政府が資金を提供し、非営利組織などが直接のサービスを提供するというアメリカの社会福祉制度の独自性を強調し、それを「第三者による統治」と呼んでいる(4)。

第二に、支援システムとして、今回の視察で私が特に強く印象づけられたのは、インターメディアリーと呼ばれる中間的支援団体(これもNPO)による資金、専門的知識・技術の面での指導援助システムの分厚い存在である。

まず挙げられるのは、資金面での援助を担う財団や融資団体である。つまり、企業や個人からの寄付や投資を集めて他のNPOへと助成、融資するNPOである。今回視察した中では、「社会変革をめざす草の根の進歩的、民主的運動の促進」を目的にして草の根NPOへの資金助成を行うヴァンガード財団、低所得コミュニティの経済、生活基盤の強化のための活動を担うNPOに融資を行う北カリフォルニア地域融資基金がそれにあたる。

それらも必要に応じて技術的指導援助も行って

いるようであるが、とりあえず資金面を中心とするそれらの団体とは別に、次に様々な専門的知識・技術の指導援助を行う中間的団体が挙げられる。いわばNPOに対するコンサルタント活動であるが、今田克司氏の講演での整理では、経営管理、資金調達、経理、法務、マーケティング、コンピュータなどの分野が指摘された。

今回訪問したなかでは、地域開発団体(CDC)と呼ばれるタイプのNPOへの総合的支援を目的とする地域的イニシアティブ支援協会(LISC)や地域変革センター(CCC)などがそうした活動をしている。その他、NPO活動家を対象としたオルガナイザーの養成、研修を行っている底辺地域組織化センター(CTWO)、「市民運動の電通」という役割意識で、新聞への意見広告の作成、掲載などNPOの広報・宣伝を援助する広報センター(PMC)などもこれに含めてよいであろう。

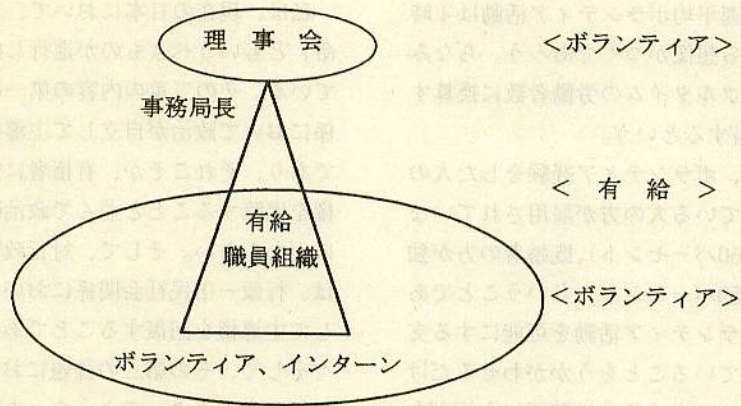
いずれにしろ、このような政府や中間的支援団体によって複合的に構成される支援システムこそが、アメリカのNPOが独立セクター、第三セクター、非営利セクターなどと自負するだけの規模と高い水準の活動を展開し続けている最重要の基盤の一つであることは疑いない。日本でも未分化で散発的な形ではこのような支援活動も行われているであろうが、それらを必要に応じて専門分化させつつ複合的、総合的な支援システムへと発展させていくことが今後の重要な課題だと思われる。もちろん、それらの前提として、法人化法制や税制の整備は最優先課題である。

NPOのミクロ的特徴

次に検討したいのは、ワーカーズ・コープと比較した個別NPOのいわばミクロ的な構成や特徴である。これは、端的には、日本で非営利組織への法人格付与法が制定された場合、ワーカーズ・コープの原則で活動している組織がそれを利用できるかどうか、あるいは利用すべきかどうかという問題と関わる。

NPOのミクロ的構成について、まず指摘する

図2 NPOのミクロ的構成



必要があるのは、それが図2に示されるように、ボランティアによって構成される理事会、有給職員によって構成される組織、広範なボランティア活動家という三層構造となっており、それぞれの役割が明確に区別され分担されているということである(以下、今田氏の講演によるところが多い)。

まず、理事会はNPOの最高意思決定機関であり、理事は団体が負債を残して解散した場合にはその債務を負うことになる。また、理事の役割としては、専門知識や人脈などによる貢献のほか、資金調達が特に重要となる。財団の助成審査において理事会の顔触れが判断材料とされるなど、団体の信頼性にとっても重要な存在である。有給職員が理事になることも多いが、その割合は半数以下でなければならないという規則がある。これは団体が構成員の利益に傾斜した内向きのものとならないための保証であり、また、より積極的に、理事を団体とコミュニティをつなぐパイプとして位置付けたりもする。

理事になる人の動機としては、それぞれの分野でかなりの地位を獲得した人がコミュニティへの貢献の一つの形態として選ぶということのようである。なお、私たちの訪問で聞いた点であるが、70年前後の運動の高揚期を経験した世代が、現在では理事といういわば一歩引いた立場に立ち、20代、30代の若い世代に活動の主導権を譲っているというのは、運動の担い手の世代交代メカニズム

としても興味深かった。

次に、有給職員組織であるが、理事会の任命する事務局長をトップにして日常活動の中軸となる。特に、社会サービスを提供するNPOなどでは実際の活動は次に述べるように膨大な数のボランティアによって担われるので、ボランティアの仕事の内容を決め、トレーニングを提供し、仕事の遂行具合を確認するなどの有給職員のボランティア・マネジメントが決定的に重要となる(5)。

有給職員について特に指摘しておきたいのは、NPOに勤務する有給職員の総数は1990年で930万人で、連邦と州の公務員数680万人を越える規模になっているということである(6)。名実ともに独立の一セクターであり、生活を支えられる程度であれば所得は低くとも自らの意欲や理想に忠実に働けるような職場を求める人々に有力な選択肢となっているようである。たとえば、私たちのインタビューに応じてくれたヴァンガード財団の助成審査部長は、大学の社会学部を卒業して政府機関に勤務したあと、大学院で非営利組織の経営学を学んでその職に就いた28歳の女性であった。女性が多いという傾向はあるようだが、かなり高い学歴の人にとっても有力な選択肢となっていることがうかがえる。

最後に、第一線NPOのさらに第一線活動を担う膨大なボランティア活動家についてである。その規模の大きさは、1989年におけるアメリカの18

歳以上の人口の54・5パーセントの人々（9840万人）が何らかのボランティア活動に従事しており、一人当たりの週平均ボランティア活動は4時間だという数字から想像がつくであろう。ちなみに、その総時間をフルタイムの労働者数に換算すると922万人に相当するという。

注目されるのは、ボランティア経験をした人の割合は、雇用されている人の方が雇用されていない人よりも多く（60パーセント）、既婚者の方が独身者よりも多い（59パーセント）ということである。多忙な人のボランティア活動を可能にする支援体制が整備されていることをうかがわせるだけでなく、ボランティアをするのは時間に余裕があるからだけではないということを示す興味深い数字である（7）。

ボランティア活動家たちについては今回の視察では具体的な情報があまり得られなかったが、幸い、ボランティア活動の現場の状況を生き生きと伝えてくれる黒川育子氏のルポルタージュ『ニューヨークのボランティア』が最近出版されたので、詳しくはそれを参照されることを勧めておきたい。一つだけ紹介しておきたいのは、彼女が「なぜボランティアをするのですか」という問いを繰り返し投げかけた時、誰もが最初に、「Because I feel good」（気持ちが良いから）という明快な一言で答え、「なぜ気持ちが良いの」とさらに問うと、「得るものがあるから、見返りがあるから」（もちろん金銭や名声ではない）と答えたということである。

なお、ボランティアについて最後に紹介しておきたいのは、小中高校のカリキュラムにボランティア活動をする科目「コミュニティ・サービス」が制度化されていたり、大学でNPOでの研修（インターン）に単位を与える制度があったりすることが若者のボランティア体験を促進し、その後のボランティアへの関わりを拡大する効果を発揮していることである。クリントン大統領は93年にナショナル・サービス法を成立させ、そうした制度化を拡充しようとしているという（8）。

日本における二重の対行政革命

私は、現在の日本において、二重の「対行政革命」ともいべきものが進行し始めていると考えている。その二重の内容の第一は、政治—行政関係において政治が自立して主導権を回復することであり、それこそが、有権者に実質的な政権選択権を保障することと並んで政治改革の真の課題にほかならない。そして、対行政革命の第二の内容は、行政—市民社会関係において市民社会が自立して主導権を回復することである。

そして、その第二の課題においては、アメリカのNPOセクターのような、あるいはスウェーデンの協同組合世界のような広範で強力な非営利部門の形成が決定的に重要である。

とりあえず日本においては、悲惨をきわめた阪神大震災からの唯一の贈り物ともいべき「市民公益活動支援法」立法化の動きを結実させることが突破口となると思われる。その法律の目的が単なるボランティア奨励ではなく、ボランティア活動を支える非営利団体支援でなければならないことは小論からも明らかであろう。そして、その法律を受けて、法人格をもちつつ行政から自立した無数の非営利組織が生まれ活動するならば、民間の活動や組織を不信をもって眺めながらすべてを統制下に置こうとする日本の行政の体質は確実に変えられるであろう。

また、現在アメリカのNPO法制をモデルにして準備されている支援法が成立した場合、すでに日本でも大量に存在している非営利公益組織がそれを活用しうるし、すべきだということも以上の議論から明らかだと思う。ここでは、ワーカーズ・コープの原則を掲げる組織が仮にアメリカのNPO法制を利用しようとした場合に問題となるであろう点を二つ検討しておくにとどめたい。

その第一は、アメリカの法制では、主に組織の構成員の利益を目的とするものを「共益」組織として「公益」組織と区別して、寄付控除などを与えていないという点である。しかし、この点では、ワーカーズ・コープは組合員に雇用や良い労働条

件を確保することと共にそれが提供する生産物やサービスによって公益に寄与することによってクリアできるであろう。国際協同組合同盟の95年の「協同組合のアイデンティティに関する声明」でも、第7原則として「コミュニティへの関心」が規定されている。

第二は、アメリカの法制では、NPOは利益をあげることは許されるが、それは組織の構成員に配分されてはならず、組織本来の使命のために再投資されなければならない。上記の「声明」では、協同組合の剰余金の使途として、①協同組合の発展（非分割積立金の形成を含む）、②組合員への還元、③組合員が承認するその他の活動の支援、が規定されている。この第二項が明確に問題となるが、ワーカーズ・コープの実態に即して考えれば、この第二項は削除して、現状では明らかに平均賃金よりも低い組合員の「給与」を引き上げることに「剰余金」(出るとして!)をあてることで十分クリアできると思われる。

こうして考えれば、ワーカーズ・コープはNPOとはほぼ実質的に重なるものであり、NPO法制を十分活用できるというのが私の暫定的な結論である。

なお、この結論を補強してくれる事例として、イタリアにおいて、弱者の労働の場を確保することと社会サービスを提供することという二つの目的を掲げる社会的連帯協同組合が増加していることが注目される。その特徴は、「基本的に労働者協同組合であること、財源の大半を行政から社会サービス費用として受け取っていること、しかし、運営においては協同組合として組合員中心であり、国や地方自治体からの口出しを抑えていること、ボランティアや寄付などを積極的に受け入れていること」(9) だという。

ほとんど、ワーカーズ・コープとNPOの融合形態と言ってよい。それはまた、日本に存在している様々な形態の非営利公益組織の共通の制度のもとでの共存と連携の可能性を予感させるものもある。

それに刺激されて、私は今、日本の運動におけ

る諸潮流、諸形態の実り多い共存、連携によって一つのセクターと呼ぶに値するだけの非営利部門を形成し、行政や営利企業との間に本格的な対抗的分業を成立させるという長期的展望を描いている。

- (1) 拙著『政権交代のある民主主義』窓社、1994年、第5章。
- (2) R・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。
- (3) 同『米国の「非営利セクター」入門』ダイヤモンド社、1994年。
- (4) 同上、63ページ、102ページ。
- (5) 柏木宏監修『災害ボランティアとNPO』朝日新聞社、1995年、27ページ。
- (6) 岡部一明『社会が育てる市民運動—アメリカのNPO制度』社会新報ブックレット、1993年、13ページ。
- (7) 柏木、前掲書、24-25ページ。
- (8) 黒川育子『ニューヨークのボランティア』朝日新聞社、1995年。
- (9) 石塚秀雄「イタリアの社会的連帯協同組合」、「仕事の発見」1995年9月号、古谷直道「モンドラゴンとイタリアの協同組合」、「協同の発見」1994年9月号。