

福祉実現に適合的な供給主体像の探求 ——イタリア社会的協同組合を対象に

鈴木 勉（佛教大学社会学部教授）



1. 問題意識の所在

最近の問題関心の一つは、人々の潜在能力・残存能力を発達させる福祉サービスの供給主体をどのように構築していったらいいのかという点にあります。換言すれば、人々の「生命・健康・生活・発達」(ジョン・ロックの表現を一部修正)の保障という「市民的生存権的公共性」の実現に適合性をもつ福祉供給主体像の探求ということになります。

ご承知のように、福祉分野は新自由主義改革が断行されており、「市民的生存権的公共性」を守るための規制が緩和・撤廃され、営利企業の「営業の自由」の下に人々の「生命・身体・健康・生活」が従属させられる傾向が、介護保険制度の導入以降顕著になっ

ています。また、同時に注目されるのは、規制緩和の結果、営利企業の他にNPOや協同組合などの非営利組織もアクターとして登場し、「福祉の多元化」といわれる状況が出現したことです。しかし、非営利組織は既存の社会福祉法人も含めて市場での厳しい競争にさらされ、改めてそれらが掲げるミッションと事業運営のあり方が問われています。さらに、介護保険制度導入以降、公共セクターがサービス供給から撤退し始め、事業者に対する指導・監督業務への転換が急速に進んでいますが、このような局面の中で、福祉供給主体と公共セクターとの関連を考えてみたいということでもあります。

2. イタリア社会的協同組合への関心

ところで、福祉サービスの目的を考えてみますと、それは貧困や疎外状況に陥った人々への事後的対策(後追い救済)にとどまらず、サービス提供(利用)を通して人々の潜在能力や残存能力を引き出すとともに、ノーマルな社会を実現することにあるといえます。であるとすれば、福祉サービス供給のあり方については、市場での福祉商品の売買関係ではなく、サービスの生産と消費がワーカーと利用者との共同関係として成立しなければ、福祉目的は達成しないとい

うこととなります。つまり、福祉サービスの提供者と利用者がともに「自己決定と参加」ができるシステムの形成がポイントになるわけです。「自己決定と参加」を体現する供給システムが確立し、財源保障が行われるならば、供給者と利用者の間にある「情報の非対称」の解消につながるとともに、利用者のニーズを実現する福祉サービスの創出が可能となると考えられます。

以上のような問題意識からみると、イタリアの社会的協同組合はミッションと組織構成において、多くの示唆を与えています。第一に、ミッションに関して「社会的協同組合法」(1991年成立)第1条では、「人間発達と市民の社会的統合というコミュニティの公共的利益を追求することを目的とする」とあります。従来「共益」組織とみなされていた協同組合が、「公益」追求組織に転換したことを告げていますし、公益の内容として「人間発達と市民の社会的統合(=ノーマライゼーション)」を掲げているのは、これまでの福祉行政が「後追い救済主義」に陥っていたこと(ピーノ・三木「ロンバルディア州の社会福祉新法」『社会福祉の人間の原理』文理閣、1990年)の自己批判とも受けとれます。

第二には、イタリア社会的協同組合の組織構成上の特徴として、ワーカーだけではなく利用者・ボランティア等も組合員になれる「マルチ・ステークホルダー(複合)協同組合」である点です。「公益」組織であるためには、ステークホルダーがそれにふさわしく構成される必要がありますが、多くは労働者協同組合(シングル・ステークホルダー協同組合)として出発したイタリアの福祉供給組織が、今日ではサービス利用者・ボランティア等も加わる複合的な組合員構

成になっています。このことは、先述した福祉サービスの目的を実現するのに、適的な組合員構成とみることができます。

第三は、社会的協同組合と公共セクターとの関連について、福祉サービス供給に要する費用に関しては、基本的には公的な財源保障が行われている点です。検討課題としては、新たに生まれてくる福祉ニーズにどのような対応が行われているか、福祉サービス供給において公共セクターと協同組合セクターとの間にとり結ばれる関係の態様です。

3. 今回の調査の課題

以上の問題意識に加え、今回の調査の目的には、EUが提起している「活性化する福祉国家」(activating welfare state)への転換と社会的排除(social exclusion)との闘いにおけるイタリア社会的協同組合の位置を確かめたいということがありました。失業者の増大に直面してヨーロッパ各国は、従来の福祉国家が生活保障金銭給付という受動的(passive)手段を軸にしていたのに対して、労働市場へ統合する積極的な(active)手段に重点を移してきたといわれていますが、“workfare state”でもない「第三の道」をめざすイタリアの挑戦の一端を今回の調査から汲みとりたいと考えていました。

もう一点は、補助を受けている科研費のテーマが「新たな地域福祉の構築における民間非営利セクターの役割と支援手法の開発」であるので、協同組合の内部に形成されているコンソーシアムの実際(内在する支援システム)と社会的協同組合に対する公共セクターの支援手法(外的な支援システ

ム)の究明も課題としていました。

4. 調査報告(雑感)

以下では項目ごとの箇条書きになりますが、私なりに把握した要旨を示しておきます。

(1)社会的排除者のニーズに即した事業展開

一例として、ミラノ市南部の「A77」をあげると、同地域で問題になっていた、十代女性の妊娠と出産問題への対応(ストリート・エドゥケーター)として1977年に発足したが、現在ではHIV患者、薬物依存者、半自由囚、刑余者等「若者の生きにくさ」に因應するための職業教育、就労の場、住居(コムニタ)、相談機能、小規模研究所をもつ社会的協同組合に発展。理事長は社会学のPh.Dで、理論的立場は「解放の神学」と述べ、自分たちの事業は”workfare”でなく、”welfare to work”を指向していると強調。

(2)協同組合の内部で形成している支援システムとしてのコンソーシアムの実際

社会的協同組合にとって事業連合(コンソーシアム)の意味 AbacoとCO-IN

「Abaco」(ローマ市、1984年設立)情報教育分野で活動、当初はLEGAに加盟。1991年に転機があり、半自由囚や刑余者への情報職業教育を開始、その後精神障害者や「ソーシャルな生きにくさをもつ人々=社会的排除者」へと対象拡大。その際、CO-IN(労働統合協同組合)に加盟。福祉分野の入札はCO-INが行い、それを受け取る。CO-INから入札情報や人的な支援

があるということであり、コンソーシアムが個々の協同組合の事業に重要な役割をもっていることが窺えた。

社会的協同組合とアソシエーションの関連について、情報教育のアソシエーションにも加入しているAbacoの理事長は、「アソシエーション(登録制、事業はできない)でニーズをつかみ、事業は協同組合で行う」と述べた。

コンソーシアムの機能と役割 Sol.Co.Romaを事例に

Sol.Co.Roma(LazioのCGM系の80協同組合が参加し、“Project Equal”を実践)の例では、コンソーシアムは傘下の協同組合の(新規)事業促進、研修・教育のマネジメント、生産やサービスのコーディネート、社会的に不利な人々への労働統合を実践している協同組合への支援、定款相談・会計経理援助・給与と分担金・組織相談・財務サービス・プロジェクト等の援助を行っている。

また、“Project Equal”とは、ECCによって採択された戦略(“Equal”)にもとづき、不平等と差別に抗するために、新しい仕事を創造し、労働市場参入の機会均等を保障するイタリア(ここではローマ)の実践であり、プロジェクトの内容としては、「地域的に統合化された社会(福祉)・医療サービスの研究と実験」を目的に、(a)ローマを6区画に分けて、福祉サービスと医療を統合する、(b)薬物依存者の社会参加の内容として労働を重視した事業を実施し、EU内で実践交流している。

協同セクターの中では、LEGA等ナショ

ナルセンターの基金によって協同組合の起業支援が行われている。

(3)社会的協同組合と自治体・政府等との関係

- 1・CO-INのプロジェクト“Roma per tutti”(みんなのためのローマ)“Lazio per tutti”(みんなのためのラツィオ州)を通して 障害をもつ人々への社会的観光(移動、相談)事業を自治体・国との共同プロジェクトとして展開している。
 - 2・社会的協同組合の事業について、Lazio、Lombardiaとも州の福祉行政幹部からは高い評価を得ているようであるが、実際は予算配分等において十分な保障がなされているとはいえない状況であるし、事業化の最終的な決定権限は州当局にあり、いつも社会的協同組合が望むような結果に結びついていないようである。また、偶然Lazio州知事に会う機会があったが、CO-INの幹部の話では、政治的には大統領よりも右翼的な立場にあるとのことであり、イタリアの政治状況との関連も無視できないだろうと思われた。
 - 3 上述の事業の多くは、EUのソーシャルファンド(社会基金)が活用されていた。
- * すでに与えられた紙幅を超過していますので、調査結果の概括は別稿で果たしたいと思います。