

# 研究所ニュース

No.46

2014.05.31



特定非営利活動法人

非営利・協同総合研究所いのちとくらし

〒113-0034 東京都文京区湯島 2-7-8 東京労音お茶の水センター2階

Tel. 03-5840-6567 Fax. 03-5840-6568

E-mail: [inoci@inhcc.org](mailto:inoci@inhcc.org) <http://www.inhcc.org>

【理事長のページ】 (No. 46)

## コメントノート

中川 雄一郎

### はじめに

最近年、世界の協同組合人 (co-operators) と協同組合研究者の多くが一斉に取り組んだイベントに「国際協同組合年」(IYC) がある。IYC は、周知のように、2009 年の国連総会で「2012 年を IYC とする」ことが決議されたことによるのであるが、その決議の背景には、国連が世紀の転換期に世界の国と人びとに呼びかけた、貧困撲滅のための「ミレニアム開発目標」(MDGs) に世界の協同組合組織が取り組んできた事実があった。国連が承認しているように、「貧困撲滅」といった人類的な問題や課題に——非営利組織 (NPO) であり非政府組織 (NGO) でもある——世界の協同組合が真剣に取り組んできたのには、国際協同組合同盟 (ICA) をはじめとする世界の協同組合組織や協同組合人にそうすることの意味や意義を指摘した——ICA 大会に提案・採択された——文書があったからである。A.F.レイドローの『西暦 2000 年における協同組合』(Co-operatives in the Year 2000)、言うところの「レイドロー報告」である。

レイドロー報告は、1980 年 10 月——この同じ年の 1 月に旧ソ連はアフガニスタンへの侵略を開始した——にモスクワで開催された第 27 回 ICA 大会に提出され、採択されたのであるが、それ以後 30 年以上にわたって協同組合人や協同組合組織に影響を与えてきた。そのことは、1992 年 10 月に——ICA の歴史上初めてヨーロッパ以外の東京で開催された第 30 回 ICA 大会（「ベーク報告」）と、1995 年にマンチェスターで開催された ICA100 周年記念大会（「協同組合のアイデンティティに関する ICA 声明」）を振り返ってみればよく分かる。

これら 2 つの大会報告の内容は、まさに ICA モスクワ大会の提案者であるレイドローがより多くの協同組合人と協同組合組織に明確に理解され、かつ承認してもらいたかった「報告の本旨」をかなりの程度認識していた。とりわけ後者の ICA 大会でリーダーシップを発揮した——レイドローと同じカナダの協同組合研究者である——イアン・マクファーソンはレイドロー報告の本旨を十分に理解し認識していた。

そのマクファーソンも主張しているように、レイドロー報告の最も重要な部分は、第 V 章「未来 (将来) の選択」で提示された「4 つの優先分野」(「世界の飢えを満たす協同組合」・「生産的労働のための協同組合」・「持続可能な社会のための協同組合」・「協同組合コミュニティの建設」) である。というのは、この「4 つの優先分野」は、これまでの協同組合の事業と運動の枠や規範を越え出で協同組合の機能と社会的役割を考える「方法論」を明らかにしているからである。これら 4 つのリストは、まさに「協同組合事業の直接的なニーズ」から協同組合人の志向を引き離して、もっと幅広く社会的、人類的に重要な目的や目標に彼・彼女らをして注視させる

よう促すリストに外ならなかったのである。要するに、レイドロー報告の本旨の第1は、現代世界における協同組合の事業と運動のより重要な目的・目標が何であるかを協同組合人に理解させるべく導こうとしたことである。第2の本旨は、第1の本旨を協同組合の事業と運動に着実に埋め込んで実質化させていくのに必要な経済-社会的な能力を創り出していくことであり、具体的には、「二大権力」、すなわち、政府・公的機関によって構成される「公的セクター」(第1セクター)と多国籍企業や資本主義的大企業の「営利セクター」(第2セクター)とに対抗し得る拮抗力 (countervailing power) としての、「民衆の力」を支える「第三の力」としての、したがってまた、「非営利セクター」(第3セクター)の支点あるいは作用点としての「協同組合セクター」を形成し、育成していくことである。

レイドローは既に1974年の時点で、そのような「協同組合セクター」論を提起して、協同組合セクターをコアとする第3セクターの経済的、社会的、政治的な能力とその働きによって「世界が抱えている重大な未解決の経済問題」の解決を図る「4つの方法」を提言しているのである。すなわち、(1)地球の諸資源を分け合う方法、(2)だれが何を所有すべきかという方法、(3)土地の果実(食料)と工業製品を分け合う方法、(4)各人が必要な部分を公正に取得できるシステムを整える方法、である。

こうして見てくると、レイドロー報告の本旨は、世界的な視野を以て現代協同組合の事業と運動を「特定の事業と運動から社会的に普遍的な事業と運動へ」と広げていくよう協同組合人を動員させることであった、と言ってよいだろう。レイドロー報告のそのような実践的指針は「未来(将来)の選択」として決して間違っていない、と私は考えている。協同組合の事業と運動が「特定なものから普遍的なものへ」と進化していくプロセスは、世界的、地球的な、したがって、人類的な課題や問題に取り組むことと、協同組合の事業と運動が拠って立つ地域コミュニティやより広いコミュニティの課題や問題に取り組むことの相補性を求めるからである。言葉を換えて言えば、「自治、権利、責任、参加」をコアとするシチズンシップは、人間的な価値と自然的な価値の双方を協力・協同するという「人間の本来の関係」に基づく「協同の倫理」を育成することによって確たるものになっていくからである。協同組合の事業と運動は、それ故、ますます開放的になり、閉鎖的で排他的な性格のあらゆる制度や権力・勢力と対立し、それらを克服しようとするからである。

## 2つの協同組合研究会

さて、前置きが長くなってしまったが、私は、IYCを挟んで、協同組合の事業と運動の未来を見据えた「協同組合の新たな指針」たるべきものの再想像・再創造を視野に入れた、極めて意欲的な2つの協同組合研究会に関わってきた。1つは全労済協会が主催する「協同組合新理論研究会」とそれを引き継いだ「協同組合 未来への選択研究会」であり、もう1つはJC総研主催の「新協同組合ビジョン研究会」である。

### 〈全労済協会主催の研究会〉

前者は、あの3月11日午後2時46分に東日本大震災が起きる20分ほど前に研究会の主旨や大まかな計画などの打ち合わせを終えた、決して忘れることのできない研究会で、それだけに早くも震災後の3月29日には全労済協会にて第1回の研究会を開催し、第2回を4月22日に行なっている。この研究会が本格的に始動するのは5月30日の研究会からである。そしてこの研究会の成果が翌2012年5月に『協同組合を学ぶ』と題する書物として日本経済評論社より上梓された。それは、まる1年の時間を費やして作りあげられた作品である。

この研究会は、「間、髪を入れず」にメンバーも同じ「協同組合 未来への選択研究会」に引き継がれた。「未来への選択研究会」では、「生協」を前面に出しながらも、協同組合の「普遍的特徴」をベースに協同組合の事業と運動の未来志向型が模索された。言うまでもないことだが、「未来志向」にはしっかりした現状分析が必要である。その意味で、この研究会は「地に足を置いた未来への選択」を追究してきたのである。本年5月末に当研究会の成果が『協同組合 未来への選択』を——同じく、日本経済評論社より——上梓された。全労済協会とし

ては2011年5月から2014年5月までの3年間で『協同組合を学ぶ』と『協同組合 未来への選択』を上梓したことから、協同組合研究セミナーを開催することを考えているようである。

### ＜JC 総研主催の研究会＞

私は後者の研究会とは——「前史」、すなわち、JC 総合研究所の前身である「協同組合経営研究所」時代の研究会を含めると——かなり長いお付き合いの間柄であるが、ここではそのことに触れずに、2010年9月に設置されたJC 総研の研究誌『にじ』の編集責任（座長）を仰せつかってから現在までおよそ4年を数えることになる。また経営研究所からJC 総研に名称を変更してからは——私の大学院ゼミをベースに——主に明治大学（駿河台）で公開研究会を開催するようになり、公開研究会での報告者が『にじ』にその内容を論文として提出する、という極めて合理的な方法が採られるようになった。

JC 総研はまた、協同組合研究史を含めた9つの研究テーマに基づき、『にじ』編集委員によって構成される「新協同組合ビジョン研究会」を立ち上げ、協同組合の「新ビジョン」と協同組合研究史を論究する作業を遂行してきた。詳細は割愛するが、このおよそ4年に及ぶ新協同組合ビジョン研究会は、本年5月に2種類の研究成果を家の光協会より上梓した。1つは『協同組合は「未来の創造者」になれるか』であり、もう1つは『協同組合研究の成果と課題』である。特に後者は、日本協同組合学会初代会長の故・伊東勇夫先生が中心となって仕上げた『協同組合事典』（家の光協会、1980年）以後世に出ていないのであるから、重要な研究成果であると言ってよい。

## 新協同組合ビジョン研究報告

2014年5月16日に明治大学の最新の校舎、グローバル・フロント（大学院専用棟）1階のグローバルホールにおいて新協同組合ビジョン研究に関わる講演および講演（それに生協と農協の実践報告）に対するパネルディスカッションが行われた。講演者は、私の他に田中夏子さんと大高研道さんの3名である（3名とも「いのちとくらし」の会員）。田中さんは協同組合における参加の課題を、大高さんは協同組合における教育活動の課題を論じた。田中さんと大高さんの講演には研究の跡がよく分かる、じつに有意味な内容であった。

さて、私の講演あるが、「協同組合は『未来の歴史』を書くことができるか：協同組合運動の新地平をめざして」がその演題であり、演題からして何やら取っ付き難いと思われていたようである。その証拠に、私のレジュメはわずか2ページの、しかも内容にまったく触れない「小タイトル」の羅列ものである。それに対して、田中さんはパワーポイントを駆使して、課題や問題点に説明を加え、話の流れが分かるようになっており、大高さんも課題や問題を説明する骨子を聴く人に分かるよう<sup>した</sup>認めている。私のレジュメはこうである。

### はじめに

\*いま、なぜ、新協同組合ビジョンなのか

\*協同組合の内と外・・・・・・協同組合運動の「弾みの概念」

#### 1. レイドロー報告の本旨は何か

\*いま、なぜ、レイドロー報告なのか

\*「われわれ」と『われ』と『われ』

#### 2. 協同組合のエートス

\*「はじめに行為ありき」（ゲーテ）

\*協同組合のイデオロギー

協同の倫理・・・・・・人間の本来的な関係の構築

参加の倫理・・・・・・「承認の必要性」（ヘーゲル）

#### 3. 協同組合と「4つの優先分野」

\*世界をどう見るか

##### 4つの未解決の経済問題の解決を図る方法

①地球の諸資源を分け合う方法

- ②だれが何を所有するべきかという方法
- ③土地の果実（食料）と工業製品を分け合う方法
- ④各人が必要な部分を公正に取得できるシステムを整える方法

\*協同組合セクター論と「4つの優先分野」

4つの優先分野

- ①第1優先分野：世界の飢えを満たす協同組合
- ②第2優先分野：生産的労働のための協同組合
- ③第3優先分野：持続可能な社会のための協同組合
- ④第4優先分野：協同組合コミュニティの建設

4. コミュニケーション・コミュニティとしての協同組合

\*2つのコミュニティ

[地域コミュニティ]と[人間関係のコミュニティ]

\*コミュニケーションと協同組合

5. むすびにかえて

\*レイドロー報告を「超える」ための「われわれ」の闘い

そこで私は、このようなレジюмеに基づいて、私が用意しておいた「コメントノート」に従って大方のところは話を進めることができたので、ここにそのコメントノートを記しておくことにする（しかし、持ち時間の都合で一部分触れることができなかつたことを断っておく）。

## 1. いま、なぜ、「協同組合の新ビジョン」を追究するのか

2012年は国連が決定した「国際協同組合年」であった。おそらく、各国の協同組合人は自国の協同組合の発展の重要なステップとして「国際協同組合年」を位置づけ、それに応じた試みを行なったことであろう。周知のように、日本にあつても、「現代日本の協同組合の経済—社会的機能と役割」を多くの人たちに正しく理解し認識してもらうことを目的に、「協同組合憲章検討委員会」を設置し、「協同組合憲章草案」の作成がなされ、以て政府に協同組合憲章の制定を働きかける、という努力がなされた。この「協同組合憲章草案」作成の全般的な努力のプロセスは「国際協同組合年記念全国協議会」に引き継がれている。

ところで、私は、後者の全国協議会の努力のプロセスは、前者の憲章検討委員会のそれよりももっと幅広く「協同組合の内と外」を視野に入れる必要があると考えている。というのは、全国協議会の具体的な仕事（Duty）は、「レイドロー報告を乗り越える」、つまり、レイドロー報告を *aufheben* する——レイドロー報告の本旨を現代に見合った、より高い段階で活かしていく——ことだと私は考えているからである。

レイドロー報告については、A.F.レイドロー自身をよく知る（故）イアン・マクファーソン教授の指摘が参考になる。彼は「レイドロー報告の特徴」をこう指摘している。

- (1) 「協同組合の本質」について、ヨーロッパ中心の解釈を含めて北大西洋地域に共通する視点や考えを超越する、という課題に取り組んだ初めての文書である。
- (2) 協同組合の事業と運動に参加する市民の能力が協同組合の事業と運動を活発にすることを強調している。
- (3) 人びとに「普遍的利益」をもたらすのは、地域コミュニティのエンパワーメントであり、地域コミュニティの人びとによる能動的で創造的な活動である、とのことを明示している。
- (4) その時代、その時期における主要な経済的、社会的および政治的な変化のなかに協同組合の事業と運動を位置づけている。換言すれば、協同組合の外部に関わる文脈が協同組合の「未来の発展」にとって重要であることを強調した。例えば、急激なインフレに起因する困難な経済状況、政府や企業における旧来型組織・機構への不信の増大、政治的信念の変容と政治的不安定、自然資源の危機の拡大、テクノロジー革新の影響、ますます強力になる大企業の力、そして発展途上国における急速な都市化など

である。

- (5) 協同組合の事業と運動の創造的活力を再強化すること、新しい思想と行動の必要性、協同組合に「蓄積されている努力」と「新たな努力」のコラボレーション（協働）の促進に関心を払う。
- (6) 協同組合人は次のことに努力しなければならないことを示唆した。
  - (a) 協同組合企業（事業体）の「本質」を再考する。
  - (b) 協同組合原則を再検討する。
  - (c) 協同組合組織の規模拡大と多様性を受け入れる。
  - (d) 協同組合における民主的管理の意識を育成し、高める。
  - (e) 協同組合が他の企業（営利企業）と明確に区別される「協同組合の社会的目的」に責任を負う。
  - (f) 協同組合と国家の関係の複雑さと不可避性とを認識する。

## 2. これらの「特徴」から現代の〈われわれ〉は何を学びとるべきか

これについて、私は、いわゆる「ヘーゲル哲学における3つの基本テーゼ」、すなわち、「精神は〈われわれ〉であり、〈歴史〉であり、そして〈歴史のなかで自己を知る〉」に基づいて説明してみよう（以下、これについては、城塚登『ヘーゲル』講談社学術文庫、1997年を引用、参照している）。しかし、ここでは、簡潔に、「われわれ」とは特定の集団（例えば、協同組合）を通じた生活によって創られる「共同性」＝「協同性」を意味し、しかもこの「共同性」＝「協同性」は多くの自立した「われ」が存在する「われわれ」によって成り立つ「共同性」＝「協同性」であり、『われわれ』である『われ』と、『われ』である『われわれ』とによって為される『共同』（＝『協同』）と『個の自立』との統一であることを意味する。

そこで次であるが、『共同』（＝『協同』）と『個の自立』とが統一されていることを確信するのは、「他者を介してである」ことが理解され、かくして、「自己意識」は「その充足を他者の自己意識においてはじめて達成される」ということになる。換言すれば、「自己意識」、すなわち——「他者を意識する意識」ではなく——「自己を意識する意識」、「自分は自分一人で生きているのではなく、他者との関係のなかで生きていることを意識する意識」が生み出される。こうしてヘーゲルは「自己意識は承認されたものとしてのみ存在する」と強調する。かくして、自己意識は「精神の概念が実現される場」となり、したがって、自立した個人は「社会で生きる自覚」を明確に意識するのである。ヘーゲルの言う「承認」、すなわち、「承認の必要性」こそ「すべての人間の尊厳を承認する闘い」でもあるのだ。

ヘーゲルはさらに、「承認の構造」を明らかにして、こう論じる。「自己意識は自己自身を他者のなかに見いだす」ことによって、〈われわれ〉は「自分〈われ〉が他者と人間関係を結ぶなかでこそ、自分〈われ〉に対する期待、自分〈われ〉の果たすべき役割、自分〈われ〉のなし得ることについて意識する」のであり、したがって、〈われわれ〉は「人びとがお互いに承認し合っている」ことを「承認する」のである、と。

こうして、自己意識は「〈われわれ〉である〈われ〉」を基盤とすることによって形成されるのであるが、そのために自立した個人一人ひとりが他の諸個人を自由な「自己意識」として相互に承認し合うことで「協同」を実現するよう求めるのである。実際のところ、そうすることは〈われわれ〉にとって「極めて困難な営為である」が、にもかかわらず、「人類は長期にわたる歴史を通じて、そのための諸契機を準備してきたのである」。「そうした歴史的営為のなかにもこそ精神が存在するのである」。要するに、精神は「人間の歴史的営為のなかにも、たとえ自覚されなくとも、自らを現わしている」のである（第2のテーゼ「精神は歴史である」）。

「意識、自己意識、理性を経て精神に達する」とされる第3のテーゼの「歴史のなかで自己を知る」の「歴史」は、世界史的には「古代ギリシア、古代ローマ、中世、啓蒙時代、フランス革命——そして〈われわれ〉が生活している現代を加えて——」である。この歴史のなかで人間は「精神の存在」を自覚する、ということである。要するに、自己意識は「人間は

共同性＝協同性なしに、すなわち、社会から離れて生きることはできない」ことを教えているのであって、したがって、人間は、自らの生きる対象の総体が世界であることを認識するのであるから、世界史のなかで自らを理性的存在として自覚しようと努力し、自分を知ろうとするのである。まさに人間はそうすることで、意識せずとも、自らを普遍的な存在にしていくのである。これこそが、個々人が自分自身を社会の構成員として自覚していくプロセスなのである。このプロセスこそ、自立した個人一人ひとりが「個人的行為の社会的文脈」を確認するプロセスであり、また「自立した個人」と「社会の普遍性」との「共存」である、と「われわれ」はみなすのである。

このように「3つの基本テーゼ」を簡潔に見てきたのであるが、最後に次のことを付け加えなければならない。それは、「自己意識は行動しなければならない」、このことを理解することである。なぜなら、現実の、実際の行動が「精神」を生み出すからである。ゲーテが言うように、「はじめに行為ありき」なのであって、「はじめに言葉ありき」ではないのである。「〈われ〉に対する期待、〈われ〉の果たすべき役割、〈われ〉のなし得ること」といった意識は、〈われわれ〉がお互いに「〈われわれ〉である〈われ〉」を「自由な自己意識」として「承認し合っている」ことを「承認する」からである。

### 3. 協同組合の「未来の選択」は「普遍的」でなければならない

協同組合の事業と運動の具体的な内容とヘーゲル哲学の抽象的な内容は、じつは、「協同組合のイデオロギー」、「協同組合のアイデンティティ」、あるいは「協同の倫理」と「参加の倫理」——「シチズンシップ」と言ってもよいが——を協同組合の事業と運動に明確に位置づけるためのアプローチである。そしてこのアプローチに導かれて、協同組合人はレイドロー報告の「未来を見据える」鳥瞰図を描けるように行い、活動し、思考しなければならない。そうすることによって、現代の協同組合人はレイドロー報告を乗り越えることができるのである。なぜなら、レイドロー報告が真に願っていたこと、協同組合人による「個人的行為の社会的文脈」が「協同組合の事業と運動の普遍性」の何であるのかを明らかにすること、このことを現代の協同組合人は「自己意識」として世界に向けて発信し、行為し、行動に移すことになるからである。協同組合人は「世界をどう見るか」、「協同組合の未来をどう俯瞰するのか」、すなわち、「協同組合に対する期待」・「協同組合の果たすべき役割」・「協同組合のなし得ることは何か」を世界に向かって明らかにしなければならないのである。

### 4. コミュニケーション・コミュニティとしての協同組合は「未来の歴史」を書くことができるか

レイドロー報告の最も重要な部分は、第V章「未来（将来）の選択」である。すなわち、協同組合の事業と運動が世界の人びとのために「果たすべき役割」、「実際になし得ること」、それに「彼らの期待に応えること」を実現していく実践的指針を創り出すことである。これは、「4つの未解決の経済問題」の解決のためのアプローチを踏まえた「4つの優先分野」での取り組みを事業と運動のなかで実質化させていくことを意味する。具体的には、①良質な食料の確保、②より良い雇用の促進、③持続可能な社会のために来たるべき諸問題に取り組む、そして④より良い地域コミュニティの建設、である。

そこで、私としては、これら4つの優先分野での取り組み、すなわち、「普遍的で社会的な目的」の達成をめざす協同組合の事業と運動のアプローチは、私が提起した「3つのアプローチ」の関門を越え出ることができるだろうか。私が提起した3つのアプローチとは、(1)「制度のアプローチ」、(2)「成果（結果）のアプローチ」、(3)「過程のアプローチ」である。これら3つのアプローチはそれぞれ協同組合の事業と運動の「機能」・「目的（・目標）の到達点」・「協同の倫理と参加の倫理に基づく社会的潜在能力」を検証するのであるから、協同組合の事業と運動がこれらのアプローチに耐えられるのであれば、協同組合は——したがって、協同組合人は——「未来の歴史」を書くことができるし、それ故にまた、「未来の創造者」と

してその名を付すことができるであろう。

このような「普遍的で社会的な目的」を有する協同組合は、「コミュニケーション・コミュニティとしての協同組合」であることを自ら立証し、「自立した個人と社会的普遍性との共存」を体現している、と言われるであろう。なぜなら、コミュニケーション・コミュニティとしての協同組合は「国民的に特有な形態の市民社会から国境を越えた言説に至るまで、社会のすべてのレベルで存在可能である」からであり、「それが原則として合意によってのみ解決可能な真理への積極的参画を特徴と運動するからである」（山之内靖・伊藤茂訳『コミュニティ：グローバル化と社会理論の変容』NTT出版）。

(なかがわ ゆういちろう、理事長・明治大学教授)

## 韓国医療制度と3つの[非給与]<sup>1</sup> (編集注: 自由診療本人負担分) 改善に関する問題点

作成：朴賛浩(パク・チャンホ、グリーン病院 企画調整室長)  
日本語翻訳：朴賢緒(パクヒョンソ、源進職業病管理財団理事長)

韓国医療の当面の問題点を挙げるなら、コインの両面とも言える低い保障率と破綻した医療伝達体系である。その他韓国医療の多くの問題はこの2つの問題から派生したものに過ぎない。

韓国の医療保険体制は、形式上全国民単一保険制度を採用しているが、政府の財政投入が貧弱なので保障率が低いのは当たり前である。2011年基準では、政府と健康保険公団が負担する財政の比重は62%で、OECD平均72.2%よりかなり低い水準だ。結局、患者の本人負担は38%になりOECD平均の19.4%に比べると非常に高い。次の表は、医療機関の種類別医療費保障率を示したものである。

表 韓国医療機関の医療費保障率(%) (2011年末基準)

区分		上級 総合 病院	総合 病院	病院	医院	歯科 病院	歯科 医院	漢方 病院	漢医院	薬局	全体
公団 負担	法定 公団負担	56.0	61.4	58.0	62.7	21.7	40.3	32.3	49.7	71.0	62.0
患者 本人 負担	法定 本人負担	15.3	18.8	18.8	21.4	13.7	16.5	14.2	16.1	26.6	20.7
	非給与 (自由診療分)	28.7	19.9	23.2	15.9	64.6	43.2	53.5	34.3	2.5	17.3

2011年末基準。2012年末基準はさらに悪化した、データを得ることができなかった。

財政投入が少なく、必然的に発生する保険報酬の人為的な低下は、結局、医療機関の経営や医療伝達体系を歪曲させている。韓国政府は70年代の経済開発のために保険報酬を原価保全が難しくなるようにと編成した。2006年12月、健康保険審査評価院で発表した'相手価値点数改正研究報告書'では、健康保険の実績による医療機関の原価保全率は73.9%だった。コスト保全が低いため、医療機関では患者たちが負担する'非給与'を通じて収益を達成するしかない。今まで、歴代の韓国政府は低い保障率については一切無視してきた。韓国政府の論

理は保障率を上げるためには健康保険料を引き上げなければならないとし、保障率拡大には消極的だった。医療に対する財政投入は国防費などの優先に常に後回しになっていた。政府や地方自治体が運営する公共医療機関が全体の医療機関の10%に過ぎなかった状況で民間の医療機関の原価保全率が低いことに対し、韓国政府が対策として考案したのがまさに非給与を通じた収益保全だった。韓国政府は、医療機関が望む非給与をほとんど認め、結局、財政で負担すべき費用を国民の費用に転嫁した。ただ、全ての病院が非給与制度を活用できるとは云えない。特に選択診療費<sup>ii</sup>は、事実上、上級総合病院でのみ適用可能の特恵だと見られる。

医療の公共性の未確保や低い保障率は民間医療保険市場が拡大される原因になった。韓国の全体世帯のうち、77%ががん保険や患者本人負担の代わりに支払う民間の医療保険に加入している。上の表の保障率を踏まえ、民間医療保険市場を推定してみると、22兆ウォン以上を形成<sup>iii</sup>している。民間医療保険の最も大きな効果は、医療伝達体系を歪曲させるという点だ。韓国政府は、医療伝達体系に対する政策は皆無である。日増しに上級総合病院に集まる患者偏り現象は増加している。健康保険公団の総診療費の中で、所謂[Big5 病院] (峨山病院、三星(サムスン)病院、ソウル大学病院、カトリック病院、セブランス病院)の割合が35%を占めている。患者は上級総合病院がない場合に負担する適正な費用より、さらに負担するしかないのに、このような金額は、統計さえ取られていない実情だ。

3つの非給与というのは、選択診療制度、上級病室制度<sup>iv</sup>、付(き)添い費用を意味する。2012年大統領選挙時に国民の医療費の負担が高くて、これを緩和して、医療の公共性を生かすために提起されたものである。当時、国民の世論があまりにも強く朴槿恵(パク・グンヘ)政府としても3つの非給与を改善し、国民負担を緩和するという公約をするしかなかった。朴槿恵政府は3つの非給与の改善に向けて'国民幸福医療企画団'を構成し議論してきた。国民幸福医療企画団には上級総合病院の利害関係を代弁する病院協会、主に開業医の利害関係を反映する医師協会などが主な委員に参加した。病院協会は3つの非給与問題を財政で解決しない限り、病院の損失は必然的だと主張し、施行の留保を主張した。事実、3つの非給与の中で選択診療制度と上級病室制度は上級総合病院で最も多い収益源であったことは否めない。3つの非給与問題が争点になったのは、上級総合病院に患者の偏りが発生したし、それだけ患者たちの負担が増えたからである。

朴槿恵政府は財政投入が難しいと主張しながら、病院協会の要求事項を'営利子会社設立'に代替した。'営利子会社'というのは営利行為ができない病院が営利行為をすることができる子会社を設立して収益を出すためのものである。'営利子会社'ができる事業は病院賃貸業、医療機器開発と購買、医療用具開発・販売・賃貸業、バイオ研究開発と応用、医薬品開発など、患者治療に直接的な影響を与える事業はもちろん、健康食品・健康補助食品・化粧品開発・賃貸販売と共に温泉、銭湯、フィットネスクラブにホテルまで含まれた。換言すれば、3つの非給与の改善を通じて減少する上級総合病院の収益を'営利子会社'で補填するという妥協の措置であることだ。2014年2月、朴槿恵大統領は、営利子会社が新しい雇用を多く創出するだろうと主張し、これを強行するという点を明確にした。

医師協会は低い保険報酬が根本問題だと主張し、保険報酬正常化を主張した。医者協会はまた、韓国の財閥、三星が推進している'遠隔診療'<sup>v</sup>が医療事故を発生させて、開業医の生存を脅かすものであると反対した。このような医師協会の要求は政府が医療保険報酬について協議を提案して仕上げるつもりであった。

しかし、営利子会社方針が発表されると、保健医療労働組合、保健医療団体、市民団体、野党などから反対を表明された。特に、開業医の利害関係を代弁している医師協会としては医療伝達システムが崩壊している状態で患者負担が減る効果を持つ3つの非給与問題を'営利子会社'というやり方で解決した場合、上級総合病院への患者の偏りはさらに加速化するものと判断して激しく反対した。大衆集会を開催して医師協会長が極端な行為までする騒ぎも発生した。朴槿恵政府は医師協会の不満に対して保険報酬を一定に引き上げるというやり方で対応した。政府と医師協会の保険報酬協議について、人道主義実践医師協議会など保健医



療団体では医師協会に明確な立場を要求するなど反発が拡散すると、医師協会は「医療の公共性確立」という当初の要求案を再び掲げ、全面ストに臨む決定を下した。

韓国政府は3つの非給与の改善という当初の趣旨を逆に医療営利化を促進させるきっかけとして活用した。このような医療営利化は、たいていの上級総合病院で黙認しながら一定の推進動力を得ることになった。医療を担当する保健福祉部は営利化でもないと言っているが、これを信じている国民はいないと云っても過言ではない。2014年3月10日、医師協会は会員医療機関のストライキを断行し、政府の発表によると、30%の診療所に該当する医療機関と研修医たちがストに参加した。ストの結果、政府はいったん遠隔医療の施行を保留したが、ストに参加した医者については処罰するという主張を公然としている。医師協会は3月24日2次ストを再び予告して、政府の医療営利化が撤回されない限り、闘争を継続すると発表した。韓国の医療が営利化の道を歩むのか、公共性を強化する道に進むのかはこれから示されることだろう。

<sup>i</sup> 韓国健康保険体系で非給与は保険給与としては認められるが負担は全額患者本人が支払わなければならない項目である。3つの非給与は非給与項目の代表的なものである。他にもMRI、超音波映像撮影費用などがある。非給与は特性上、上級総合病院にいくほど項目が多くなる。

<sup>ii</sup> 選択診療費はもともと患者が医師を選択することをいう。この場合、大抵の医療費が50%割増しされる。選択診療ができる病院は、制度的に上級総合病院に限定されている。しかし、上級総合病院に患者が多く、患者が医師を選択する行為は、事実上有名無実となって費用だけが支払われる場合が多いのが実情だ。

<sup>iii</sup> 統計によると健康保険公団と法定の本人負担は合計48兆ウォンだ。民間医療保険市場は法定の本人負担と非給与を合わせた金額を対象とする。結局、非給与は約10兆ウォン規模と推定することができる。

<sup>iv</sup> 日本の病室差額制度と同様である。

<sup>v</sup> 遠隔診療は、画像を通じて患者が直接医療機関を訪れなくて診療行為を可能とする一体のシステムを意味する。



## 【書評】

### 野村拓「新・国保読本 たたかいへの助走路を歴史に学ぶ」

(日本機関紙出版センター、2014年3月、1000円+税)

野田 浩夫

秘密保護法の強行から集団的自衛権の容認と、安倍政権が確実に戦争に向かって暴走しているさなか、地域包括ケアという名の大規模な医療福祉の上からの統合によって、住民が組織され、市場化が徹底されようとしている。

そういうときに本書で国保(国民健康保険)の歴史をその前史を含めて系統的に学ぶことは、極めて意義のあることである。

なかでも、「4 『共同の努力』の官僚的取り込み—旧国民健康保険法」 「6 医療運動と国保」などの章は、戦争を前にした厚生行政の準備がどうなされるのかや、地域包括ケアを考える上で大いに参考になる。

地域包括ケアでは、自己責任を原理として「自助、互助、共助、公助」の順番が強調されるだけでなく、介護保険を公から引き下げて共助と位置づける。同時に「制度化された自助」として医療生活協同組合などを共助に取り込み、政策への同調を強制する。

こうした手法が1938年の旧国民保険成立時の産業協同組合(農協)取り込み・責任転嫁にすでにとられていることが本書で分かる。また戦後、厚生省が主要な疾病傾向を「結核から成人病へ」「成人病でなく生活習慣病」と言い直すごとに国民の健康に対する「公的責任」感がうすれ、自己責任原理に進んで行ったことが、自助という言葉を生み出す素地になったことも理解される。

そのほか、はっとさせられる箇所は多い。特に「昭和29年における衛生・福祉の総決算」という厚生大臣官房統計調査部(当時の厚生省職員労組の拠点)報告に示された「収入階層別

に見た世帯の有病率」という統計は、8段階に分けた収入階層の間にみごとな有病率の勾配のあることを示し、最低収入層は最高収入層の3.4倍の有病率であることを明らかにしている(74ページ)。今日の社会疫学、健康の社会的決定要因SDHの先駆になるものである。

「疾病が貧困の原因になっているから国民皆保険が必要だ」という主張を強力に後押ししたこの知見は、今から考えると因果関係が逆に考えられているが、国民健康保険の発展に極めて進歩的な役割を果たしたと思える。

個人的なことを言えば大牟羅良「もの言わぬ農民」(1958)、「荒廃する農村と医療」(1971)—いずれも岩波新書—は若月俊一「村で病気とたたかう」と並んで、私の高校・大学時代の愛読書で、医学部卒後すぐに民医連に入るきっかけになったものであるが、特論1で紹介されている雑誌「岩手の保健」の資料のなかに、この雑誌の中心的な記者だった大牟羅さんの名前を2箇所見つけることができ懐かしい人に会った気がした。(56ページ、69ページ)。その懐かしさは、「医療が住民共同の生活手段であり、住民共同の努力で充実させていかなければならないもの」、「国民健康保険を労働力を搾り取った後の人間の後始末にさせてはならない」という本書全体の基本的主張は、すでにこの頃から始まっており、自分がそれを正当に受け止めていたことに確信をもたせてくれることだった。

あわせて、巻末の特論2で紹介されている「国保と大阪社保協」に示された門真市と摂津市の現地調査の記録は、国保の置かれた現状と各地の社保協の展望を考える際に格好の学習資料になっている。

民医連の社会保障運動のなかで、広く読まれることが期待される好著である。

(のだ ひろお、全日本民医連副会長)



## 国分寺市役所における公務労働と業務委託

石塚 秀雄

● 今は亡きミュージシャンの忌野清志郎が少年時代を過ごした国分寺市は、東京西部の多摩地域にある人口121,578人(2014年2月現在)のベッドタウンである。国分寺市を取り上げた理由は、清志郎絡みにすぎない。また府中三億円事件で犯人が車を乗り捨てた国分寺史跡があるし、新幹線を作り出した国鉄技術研究所があったところである。東京経済大学が所在する。市立病院はない。周辺自治体との比較でも平均的で特段の特徴はない。財政規模は411億円(平成22年度)である。ご多分にもれず、財政健全化のための方策の手段の一環として、職員の削減、外部委託、指定管理者制度などのアウトソーシングを進めてきている。以下は「国分寺市の財政計画、計画—財政の健全化を目指して—平成24年度～28年度」という文書を参考にしたものである。

● 国分寺市が収支均衡型の財政をめざし、企業会計的な概念による貸借対照表を採用したのは平成11年度からである。市は財政運営の将来像として4つの目標を設定している。要約すると次のとおりである。

1. 財政の効率化を図り、財政調整基金の取り崩しに依存しない収支均衡型の財政体質の確立。
2. 市民が安心して住みつづけたと思うまちづくりに積極的に投資できる財政力をつける。
3. 地方債残高の減少に取り組み、地方債の償還に対応できる財政力をつける。
4. 緊急支出に対応するため、適正な基金積立ができる財政力をつける。

国分寺市は平成22年度に財政力指数が101.5%と、財政構造の硬直化が顕在化して、普通交付税の交付団体となった。

経費削減の手段の一つとして公務労働の削減がある。従来の一般的議論では、地方自治体の業務は公務労働により担われるものとされてきた。1970年代には芝田進午「公務労働の理論」などがその優れた概念分析であった。そこでは公務労働は基本的に公務員により担われるものであった。しかし、近年、公的サービスの委託契約、アウトソーシング、および非公

務員の雇用という形で公務労働の担い手の多様化がすすんでいる。

● では、公務労働の費用の諸表はどこに記載されているのであろうか。総務費における人件費が、一般敵にはそれにあたる。平成 19 年度では 83 億円で、平成 20 年度は 75 億円と減っている。これは職員適正化計画に基づいて、一般職員の削減を行っているためとされている。人件費抑制政策により、平成 22 年度では人件費の比率は決算の 18.5%となっている。

表 1. 人件費決算比率

平成 18 年度	19 年度	20 年度	21 年度	22 年度
21.7%	21.1%	18.9%	19.2%	18.5%

表 2. 人件費の推移 (単位 100 万円)

	平成 19 年度	20 年度	21 年度	22 年度
一般職員	6,584	6,422	6,071	5,902
再任用職員	28	29	66	93
嘱託職員	702	778	810	850
合計	7,314	7,229	6,947	6,845

表 3. 職員数の推移 人数(各 4 月 1 日現在)

	平成 19 年度	20 年度	21 年度	22 年度	23 年度
正規職員	764	723 (-41)	723 (+0)	704 (-19)	698 (-6)
再任用職員	11	24	36 (+12)	43 (+7)	32 (-9)
嘱託職員	305	312	319 (+7)	330 (+11)	350 (+20)
合計	1,080	1,059 (-21)	1,078 (+19)	1,077 (-1)	1,088 (+11)
退職者数	62	33	26	22	-
採用者数	22	25	21	19	-
退採差人数	-40	-8	-5	-3	-
臨時職員	188	186	186	-	-

注: 各報告書に基づき作成。臨時職員とは非正規・非公務員と推察される。正規職員とは一般と特別任用である。

上表を見ると、目標に掲げた職員数削減は、思ったより実施されていない。職員の定義には 3 種類あり正規、再任用、嘱託である。再任用・嘱託というのは定年後の延長雇用がそれなりの部分を占めるものと思われる。正規職員数が減っても再任用と嘱託職員数は増加しており、職員数全体はほぼ横ばい状態となっている。こうしたことは中曽根行政改革のときも同様の現象が見られ、かけ声とは裏腹に公務員数の実数はそれほど削減されなかった。もちろん、嘱託職員は正規職員より給料水準が低めだと思われるので、それなりの費用効果はあるであろう。また、いわゆる非常勤職員がどのような労働条件の被用者を指すのかは不明である。また、人件費の中には市長、議員、特別職なども含まれている。一般職員の平均給料は 800 万円となっており、物件費に基づく給料は 500 万円と想定されている。これが非常勤に該当すると思われる。

● 人件費抑制計画にもとづいて、①正規職員の計画的削減、②職員の給与の適正化【つまり削減】の方針を掲げている。平成 19 年度から平成 23 年度の 4 年間で 66 人の正規職員を削減している。これにより退職手当を除く人件費を 4 億 6,000 万円削減したとしている。この数字は 4 年間での削減値である。給与の削減は東京都給料表に準じている。

職員数の削減策として、①退職者不拡充原則、②指定管理者制度活用、③職員の非常勤化、民間委託化、⑤給料表の改正【つまり削減】などの方針を出している。

こうした方針は、当然ながら職員のやる気や忠誠心を阻害するであろう。しかしながら、実態的には、職員数が大幅に減少してはならず、人件費比率も大きく削減されているわけではない。じわじわと嘱託職員が増加しているということになる。すなわち、公務員削減というかけ声ほどには、大きな変化はないということになる。もちろん、それは職員の権利闘争

の表れでもあろう。したがって、問題は職員と人件費という項目だけを見ている、公務サービスの民営化は見えてこない。むしろ、用語定義として職員と呼ばれない公的サービス従事者の数の増大に注視しなくてはならない。しかし、その統計は散見されないし、職員と民間従業者の間に、労働者としての連帯共同の意識は少ないであろう。

● 物件費には、消費的性質の総称で、賃金、旅費、光熱費、消耗品費、委託料が含まれる、とされている。平成 19 年度は 62 億円で、前年度より 10 億円増加している。その要因としてはゴミ収集委託化、国分寺北口開発事業関連の委託料などがあげられている。平成 22 年度の物件費は 67 億 2,800 万円である。物件費は今後増加するとしている。なお物件費の内訳詳細はつかめない。物件費のうち、公務労働に関連するものとしては「賃金」と「委託料」が考えられる。いわゆる公契約制度やアウトソーシングのための費用は物件費に多く入っているものと思われる。報告書によれば、平成 23 年 4 月現在、40 の公共施設が指定管理者制度により運営されている。また、各種特別会計(たとえば介護保険特別会計)の中にも、「人件費」的なものが含まれているが、詳細はわからない。

指定管理者制度については、市の施設のうち高齢者介護施設や高齢者センター、障害者センターなど 7 カ所ほど、学童保育所 5 カ所程度、スポーツ関連施設など約 8 箇所、駐輪場などですでに実施しており、計画では保育園 8 カ所、児童館・学童保育所 16 箇所、公民館 5 カ所、図書館 6 カ所などの指定管理者制度への移行が含まれている。要するに市の施設のほとんどと業務(総務、福祉、教育、土木、清掃)の大多数、さらには市役所の窓口業務の多くを業務委託する計画を立てている。たとえば平成 25 年度の監査報告書では、ひかり児童館、第一・第二光町学童保育所、第三泉町学童保育所が NPO 法人ワーカーズコープに、委託期間は 5 年で、年間約 8,000 万円である。本町 3 丁目市有料自転車駐車場がサイバーキング(株)に委託されている。市立いずみホールが野村ビルマネージメント(株)に、市立プレイステーションが NPO 法人「冒険遊びの会」に行っている、これまでも市は清掃、警備、測量などの業務委託を民間に行ってきた。平成 21 年度予算でも委託料比率は 15%で、54 億円となっている。

● こうした事柄は、地方自治体の財政悪化が根源となっている。そのことに触れる場ではないが、地方自治体のあり方についての変更は、会計方式が地方自治体の従来の「単式簿記・現金主義」から「複式簿記・発主義」に移行し、貸借対照表や行政コスト計算書などが導入され、企業会計方式に転換しつつあることにもあらわれている。このことが自治体の事業運営に与える体質改善への影響は大きいものであろうし、従来の公務労働論の再検討を促すものともなっている。地方自治体での労働の担い手は多様化しており、「職員」ばかりではない。したがって総体としては公的サービス労働という概念の導入が必要だと考える。またアウトソーシング化は、国分寺市のみならず、多くの自治体に広がって実施されており、今後ますます増大するであろう。これを押しとどめるためには、新たな理論武装が必要であり、従来の公務労働による公的サービスの提供という理論では不十分であろう。また公契約制度の議論においても、引き受け手の民間業者の問題(企業の形態、性格、労働問題)をブラックボックス化した議論であれば、行政サイドからみた議論にしか過ぎなくなる。指定管理者に非営利組織や労働者協同組合が含まれることは、営利会社よりも好ましいことは自明なことである。低賃金を言うならば、低い委託料で発注する行政にこそ、その第一責任がある。それは低賃金の責任が労働者本人にあるのではなくて契約者たる会社にあるのと同様である。また労働者協同組合は、営利会社と組織原理やガバナンス原理が根本的に違うものである。

いずれにせよ、地方自治体における公的サービスの担い手は公務労働の公務員だけでなくなっている。その担い手は多様化しており、全体として公的サービス労働という概念で括るのが妥当だと思われる。もちろん、公務員の諸権利の擁護と追求は当事者にとって必要なことである。労働における連帯をどのように作り出すのかは、すべての公的サービス労働者の共通の課題としなければならないということだと思われる。

(いしづか ひでお、主任研究員)

前号の訂正:「医学部の新設 被災地の復興考え県立で」ご執筆の村口至先生の肩書(医師、～事務局長)は、正しくは「医師、東日本大震災復興・復興支援みやぎ県民センター代表世話人」ですので訂正いたします。