

韓国における協同組合と 地方自治体の連携

—ソウル市の“社会的経済基本条例”の意義—



丸山 茂樹

Maruyama Shigeki

●当研究所客員研究員

はじめに

「地方自治と協同組合」というテーマを考える場合に、協同組合を狭い意味の事業体として単独で考えるのではなく、地域の人々のニーズに応じて汗水流して努力しているさまざまな社会的目的をもった事業体の仲間の1員として考えることが肝要であると思う。なぜなら人々は今、投機マネーゲーム化したグローバル資本主義・新自由主義の荒波のなかで地域経済の疲弊と農山漁村の衰退という危機に直面している。この危機の時代にあって、協同組合は地域社会の諸々の事業体やNPO（非営利組織）と共に地方政府（自治体）と連携して行動し、暮らしと環境を保全する責任がある。即ち営利中心主義の跋扈を跳ね返す“社会的経済”の一員として活動すべきだ、という構図の中で捉えたい。

協同組合はその“社会的経済”の仲間たちと共に活動することによって組合自身も維持・発展できるし、地方自治体もまた協同組合をはじめとする“社会的経済”と連携することを通じてこの危機へ効果的に対処出来るはずだ。当たり前のことのように聞こえるかも知れないが、実はこれは新しい社会創造の戦略的テーマでもある。その具体的かつ実践的な事例として韓国・ソウルにおける協同組合・社会的企業・ソウル市の政策展開について、私は過去数年の間、継続的に報告してきた^(注1)。

また13年11月に韓国で開かれた「2013GSEF（グローバル社会的経済フォーラム）」及び昨年11月に開かれた「2014グローバル社会的経済協議会創立総会」に参加し、社会的経済と地方政府（自治体）は、1国規模でなく世界的に連帯することによってこそ未来を展望できるという

討論と組織の創立に関わってきた。そこで今回は、韓国・ソウルにおけるこれら一連の経過を概観しつつ、その意義と展望について報告したい^(注2)。

1. ソウル市における朴元淳市政の登場

11年10月に前任者の辞職に伴うソウル市長の補欠選挙が行われ、朴元淳市長が誕生した。朴元淳市長の誕生は一般的な政治の次元のみならず、韓国の社会運動における「地方自治」と「協同組合」を考えるうえで画期的であったと思う。この事の意味内容については後に詳しく触れるが、この選挙の発端が実は「学校給食の無償給付を全児童生徒に実施することの是非」を問う住民投票で^(注3)した。前任者は敗北して辞職した。

貧困層が激増し欠食児童が少なからず発生している中で、「教育の機会均等の原則に照らして全児童生徒に無償給食を保障すべし」という野党提案と「無償給食は貧困層だけに限定し受益者負担の原則を貫くべし」という与党との対立が最大の政策的争点だった。

朴元淳氏は野党側の統一候補として、教育の普遍的権利の立場から前者の立場に加え、さらに地域経済の発展のために給食の食材は国産のものを、可能な限り地域で生産された安全安心なものを使い、農業や地域の加工業者など中小企業の振興と連動させるべきである主張した。

そのためには市民参加型の経済としての協同組合が重要な役割を果たすべきである。巨大財閥の成長や国家の巨大プロジェクトに依存する経済政策は、結果として一部の富裕層をさらに富ませ、沢山の貧困層を生み出し、中間層を激減させ、非正規雇用労働者の拡大をもたらしたと指摘した。そしてソウル市政は従来の政策を大転換させ、市民参加の“社会的経済”が発展しやすい“政治的・社会的・制度的な環境”（韓国ではこれを“生態系”という言葉で表現）をつくり、市民が主役のソウルを創ろうと呼びかけて当選を果たしたのです。

韓国では政治的な民主主義を達成した後に、次はどのような社会を構想するべきであるか、必ずしも明確ではなかった。しかし朴元淳氏の当選によって新しい方向が打ち出され、それは後に述べる社会的経済に支えられた「協同組合都市—ソウル」を目指す社会構想である^(注3)。

2. 「協同組合都市—ソウル構想」と実践

朴元淳ソウル市長の政策の柱は、「市民が主役のソウル！」。これをスローガンではなく実際に実行するために政治、経済、文化、生活、教育などあらゆる分野において市民参加型の仕組みをつくる、それには協同組合が最も適していると明示したのです。ソウル市が発表した当時の文書によると「ソウルでは過去10年間に

階層間格差が3.9倍から4.9倍になり中間層が激減した。雇用率は64.9%で日本やイギリスの70%台よりも低く、その内の非正規職は108万人から131万人に増加した。韓国に多い自営業者（韓国は28.8%、OECD加盟国の平均は17.5%）の所得は賃金労働者の約半分の149万ウォン（平均月額）であって彼等の4分の1は赤字経営である」と現状分析している（詳しくは注1の文献を参照）。

そこでソウル市民のニーズに応える市民参加の経済である協同組合を大いに発展させる。

「協同組合都市—ソウル構想」が登場する。これによれば、10年後には1,000万人ソウル市民の全てが何らかの協同組合の組合員として民主的な経済への参加者となり、ソウル市域のGDPの5%（約14兆4千億ウォン）、雇用の8%（約18万人）を担うようにする。協同組合の主人公は市民自身であり、ソウル市行政は協同組合づくりの相談、教育、コンサルタント機能を担うものしました。

12年12月には「協同組合基本法」が施行された。これは与野党が一致して議会を通過させたもので農協、漁協、生協、信用協同組合、セマウル金庫など既存の協同組合は従来の法令に基づいてそのまま存続しても良いが、新しく協同組合をつくる場合には、この基本法によっても設立できるようにしたのです。そのうち一

般協同組合は法令に則っていれば5人以上で、しかも届け出制で設立できる。社会的協同組合は当局の認可が必要であるが税制上、あるいは公契約上の様々な優遇が得られるというものでした。この国会の動きとソウル市の新政策が相俟って関係者自身が驚くほどのスピードで協同組合が設立されるようになった。

3. 協同組合の創設ラッシュ

ソウル市長の「協同組合都市—ソウル実現のための協同組合活性化基本計画」にもとづいてソウル市議会は13年3月「ソウル特別市協同組合活性化支援条例」を制定します。条例の内容は、概略は協同組合の設立、発展、市場の造成、利害関係者の多様な参加、再生産及び再投資など好循環が成り立つ仕組み（これを協同組合の生態系と呼ぶ）をつくる協同組合のみならず“社会的経済”の発展を目指す。“社会的経済”とは後程、「社会的経済基本条例」のところでさらに具体的に詳しく述べますが、条例では韓国が<両極化>と呼ぶ格差社会の解消、社会的セイフティ・ネットの回復、社会構成員の人生の質と福祉水準の向上など、公共の利益と社会的価値を実現するために協力と互惠を土台にして生産、交換、分配及び消費が成り立つ経済システムであると定義しています。

この条例に沿って協同組合が発展する

であろう重点的な分野として、共同育児、社会的弱者への事業と世話焼き、介護・保健・医療など社会サービス、共同住宅、伝統市場・小商工業、ベビーブーマー世代の起業、非正規職の協同組合への自己組織化等の分野を揚げ、ソウル市は市内の25自治区と協力して、相談、コンサルタント、公的契約、資金等の分野で協力する体制づくりを始めます。協同組合基本法の制定とソウル市の協同組合活性化支援条例の制定以後、2年を経た15年1月25日現在、韓国政府企画財政部（日本の財務省に当たる）の発表によれば設立申告・認可手続を終えた協同組合数は6,251組合。毎月、250組合以上が設立されるという予想を超えたスピードの協同組合設立ラッシュが続いた。この内、主なものは5,985組合が一般協同組合、233組合が社会的協同組合。種類別には事業者協同組合が4,750組合、複数の利害関係者による協同組合が814組合、韓国で職員協同組合と呼ぶ労働者協同組合が234組合、消費者協同組合が187組合となっている。

また、業種別では卸売・小売業が1,642組合、農林水産業が710組合、教育サービス業が695組合、製造業が493組合、芸術・スポーツ・レジャー業が459組合、保健・社会福祉サービス業が64組合。地域別ではソウル市が1,643組合、京畿道が918組合、光州市が427組合。ソウル市内には25の自治区があるが、その内でも江

南区が最多で96組合、次いで瑞草区が69組合、麻浦区が64組合、永登浦区が58組合、鍾路区57組合。その規模は組合員10人以下が72.1%であり、まだまだ零細な協同組合が多く、その前途は楽観できない。

しかし、「協同組合相談支援センター」がソウル市内の協同組合設立ラッシュをしっかりと支えている。恩平区にある広大な敷地の中に社会的経済支援センターとともに同じ敷地の一角のビルの中にあり。「協同組合基本法」と「協同組合活性化支援条例」にもとづいて設立された協同組合相談支援センターは協同組合の設立、運営、発展のために教育事業、相談事業、コンサルティングをワン・ストップで実行している。ここへ来れば設立のための定款づくりや資金計画、人材養成のための講習や経営相談などすべてが準備されている。

協同組合を設立しようとする人々の中には協同組合の基本精神を理解しないままに「株式会社や自営業よりも公的援助が得られやすいようだから協同組合をつくろう」という安易な動機を持つ人がいるので、同センターでは「協同組合の原則である①協同の目的を持つ人が集まり、自発的に組織した事業体であること、②1人1票を行使できる民主主義的な意思決定過程が重要であること、③組合員の協同権益を向上させ、地域社会の発展に

寄与すること」、また「①激しい両極化社会の中にあって資本中心主義から人間中心主義へ転換し、経済民主化を実現すること②自営業の没落と非正規雇用が増加している社会の中にあって、競争から協同へ転換させ、持続可能な安定した雇用を創出するものであること」を繰り返し指導・教育しています^(注4)。

さらにソウル市は行政内部に抱えていた非正規雇用の人々を劇的に正規職へ転換させつつある。すなわち13年1月の段階で正規職員とはほぼ同じ職務を行っていた非正規職員1,367人（内ソウル市本体437人、ソウル市が投資している関係機関930人）を正規職に転換させました。今後も派遣労働者、用務員など間接雇用労働者を職務内容と雇用条件を吟味しつつ一万人以上、安定した雇用者に切り替えると表明している。

この点に関連して私は朴元淳市長に直接質問する機会がありました。すなわち「非正規職員の正規化は画期的であると思う。問題として財政的に苦しくなることはないか？日本でもかつて60年代～70年代に革新自治体の時代があり、福祉に予算を多く投入し“善政”を実行したが財政危機を招いたという経験がある」と。朴元淳市長は「人件費は確かに増大したが、これまで外注に出していた仕事を内部で行い物件費予算を大胆に削った。その結果、ソウル市財政は良くなった」

と明瞭に詳しい数字を挙げて説明していただいた。

4. ソウル市の「社会的経済基本条例」制定と朴元淳市長の再選

14年4月にソウル市議会は「ソウル特別市社会的経済基本条例」を制定した。この条例は「協同組合だけでなく全ての社会的目的を持ったすべての経済主体—すなわち“社会的経済”についてその定義、目的、発展のために市長がなすべきことなどを定めたもので国際協力とその方策にもおよぶ画期的な内容の条例である。この条例は最初に述べた「協同組合都市—ソウル構想」と「協同組合活性化支援条例」をさらに発展させ、かつ未来社会と世界的な連帯を構想するものです。「新自由主義に基づく財閥・大企業中心の成長戦略」に対する明確な対案としての意味をも持つ条例である。

この条例の制定から2か月後の14年6月4日にソウル市長選挙が行われました。結果は当初の接戦と云う予想とは異なり60%の支持を得た朴元淳氏の圧勝におわった。朴元淳氏の対立候補は日本でも良く知られた鄭夢準氏。財閥である現代重工の筆頭株主、国際サッカー連盟元副会長、ソウル大学卒、アメリカのジョーンズ・ホプキンス大学博士号取得、国会議員連続6期当選、与党の代表者も経験したという経歴で、もしソウル市長に

当選していたら次期大統領候補との呼び声が高かった人物である。彼が掲げたスローガンは一見すると朴元淳氏の主張と変わらない「福祉や教育の充実」でしたが、そのための方法は経済成長によるパイの確保（財源が必要）でありソウル市龍山地域の再開発など、従来型の国家と財閥の投資増大に期待する新自由主義政策に依拠するものでした^(注5)。協同組合をはじめとする市民参加型の社会的経済によって分かち合いの未来創造か、国家財政・大企業投資による成長路線で豊かな未来を追求するかが問われたのである。

ここで、「ソウル特別市社会的経済基本条例」の特徴点について、もう一度整理したい。この条例の目的は「社会的経済の理念と構成主体、共通の基本原則を樹立することにより、これによって社会的経済の生態系の構築に貢献すること」にある。この条例の基本理念は「社会構成員の協同の人生の質と福祉水準の向上、社会経済的な両極化の解消、社会セーフティ・ネットの回復、協同の文化の拡散など社会的価値の実現のために、社会的経済と市場経済及び公共経済の調和を実現すること」にある。この条例でいう社会的価値の定義は「次の各項目の行為を通じて経済的・文化的・環境的な福利水準を向上させる公的概念の効用をいう。具体的には①安定的な職業の創出、②地域社会の再生、③男女機会の平等、④社

会経済的な機会で排除される危険に置かれている人々の回復、⑤共同体の利益の実現、⑥倫理的な生産と流通、⑦環境の持続可能な保全、⑧その他、労働・福祉・人権・環境の次元で福利の増進、である。

また、この条例で云う「社会的企業の基本的原則」は組織の目的が社会的価値の実現にあること、民主的で参加型の意思決定、経済活動によって得られた成果を社会的価値に使用し、収益は資本よりも人と労働に優先して分配すること、である。これに合致する社会的経済には協同組合以外にどんな事業体があるのか、参考までに紹介したい。条例やソウル市発行の文書によると、社会的企業育成法に基づく企業（社会的弱者<韓国では脆弱階層と呼ぶ>自身による企業または社会的弱者のための企業であると雇用労働部長官（日本の厚生労働大臣にあたる）または広域市長や知事が認定した社会的企業で、これは法人形態を問わず、全国には約2,300団体ある。

さらに「国民基礎生活保障法」にもとづいて各地域に創られた自活事業団で政府若しくは市長が認定した団体がある。これらの団体は行政から定額補助を受けている。全国に2,700の事業団があり1,200社が企業として組織されているが一部は社会的企業または協同組合へ転換している。また、「マウル企業」と呼ばれている事業で、地域の人々のために地域の

人々による事業体で多種多様なコミュニティ・ビジネスの事を云う。この他に重症障害者への特別法に基づいて認定された施設で生産活動をしている団体も含まれる。

このように多様な社会的経済を発展させるために彼ら自身の連合会や協議会が奨励され、懇切丁寧な相談、講習会、教育、コンサル事業が支援センターを中心に既に数千回にわたって実施されているとのこと。この条例で定める事項を実践するために社会的経済支援センターを設置して公務員のみならず協同組合や住民活動や研究者など広く人材を結集することとなり、実行に移されている。ちなみにマウル企業の支援センターの代表者はソウルのまちづくりの成功例として訪れる人が多いソンミサン・マウルの出身である^(注6)。

5 GSEFによる世界的な連帯へ

GSEF（グローバル社会的経済フォーラム、国際会議ではジーセフ）は、協同組合をはじめとする社会的経済の諸団体と彼等の成長発展を支持する地方政府（自治体）とこれに協力する研究者・知識人による世界的な連帯機構である。14年11月に韓国ソウルで創立総会を開き、会員（正会員・準会員・名誉会員）による総会、運営委員会、事務局をソウルに設置し、16年にはカナダ・モントリオール市で第2回

総会とフォーラムを開くことを決めました。事務局は先に述べたソウル市恩平区にある社会的経済支援センターの施設の一角に設けられることが「ソウル特別市社会的経済基本条例」に次のように明記され、財政的な支援も担保されている。

「ソウル市長は社会的経済の活性化のために国際協力の努力を行い、次のような業務を行うことが出来る」として①国際社会的経済の民官パートナーシップを基盤とするネットワークの構築、②国際社会的経済の教育プログラムの共同開発、③国際社会的経済の人材育成と人的交流、④国際社会的経済が市場経済、公共経済と調和して発展するような社会的経済発展モデルの開発、⑤国際社会的経済の協議会の事務局の運営及び協力の支援、⑥国際機構及び研究所などの誘致、が挙げられている。

カナダ・モントリオールが次回のGSEF開催都市として名乗りを上げたのは、カナダのケベック州が協同組合の先進都市であることと共に、その理論的な中核としてカール・ポランニー政治経済研究所があることを述べておきたい。13年のGSEFにおいてマーガレット・メンデル女史（カナダ・ケベック州にあるコンコルディア大学の教授、カール・ポランニー政治経済研究所長、）が基調講演を行い、社会的経済とこれを支持する自治体と知識人集団・研究者の結合による新しい社会の

創造についてその骨格を語った。そして14年の創立総会では議長を務められ、新しい世界機構の創立を朴元淳ソウル市長と共に領導しました。私は創立総会においてメンデル女史から締め括りの演説をした4人の1人に指名され最後の演説をしたことを光栄に思っている^(注7)。

注1) 丸山茂樹「韓国の“社会的企業育成法”の施行1年」(『ロバート・オウエン協会年報』第33号、2009年3月)
丸山茂樹「韓国の協同組合基本法について—その特徴と意義」(日本協同組合学会

会誌『協同組合研究』第32巻第1号(通巻90号、2012年12月)

丸山茂樹「韓国ソウル市の＜協同組合活性化支援条例＞制定と性格展開」(本誌No. 642 2013年夏号)

丸山茂樹「韓国ソウル市の＜社会的経済基本条例＞制定と＜2014グローバル社会的経済アソシエーション＞」(本誌No. 647 2014年秋号)

注2) ソウル宣言の会編集『『社会的経済』って何?—社会変革をめざすグローバルな市民連帯へ』(社会評論社、2015年2月)に「ソウル宣言」全文、「グローバル社会的経済協議会(GSEF)憲章」全文など、一連のフォーラムと関連する活動が記録されています。

注3) 古川純編『『市民社会』と共生—東アジアに生きる』(日本経済評論社、2012年5月)

所収の丸山茂樹「韓国の『市民社会』の現段階とヘゲモニー闘争」に朴元淳市長が市民運動派と左派政党、中道派政党など市民派と諸野党の統一候補になる過程やその政策的な特長を詳しく論じています。

注4) 出典は「ソウル市公式ホームページ・社会的経済」

注5) 鄭夢準「日本人に伝えたい!」(日経BP社、2001年)は、かなり前に出されたものであるが保守派指導層の立場と日本への提言を明瞭に述べていて興味深い。

注6) 日本希望製作所編「まちの起業がどんどん生まれるコミュニティソンミサン・マウルの実践から学ぶ」(NPO日本希望製作所、2011年)に市民の街づくりの事例が生き活きと詳しくレポートされています。

注7) 丸山茂樹「グローバルな連帯の陣地が構築された—FSEF(グローバル社会的経済協議会)の創立総会」(『変革のアソシエ』季刊No. 19、2015年1月号、所収)にGSEFの意義と筆者の演説の和訳が掲載されています。

丸山 茂樹 (まるやま・しげき)

1937年 愛知県生まれ

参加型システム研究所 客員研究員

生活クラブ生協連合会 国際担当を経て、1999～2001年 ソウル大学に留学。韓国聖公会大学大学院 非常勤講師(協同組合論・社会運動史)

韓国農漁村社会研究所 理事、エントロピー学会 元共同代表、東京グラムシ会 運営委員会 元代表、

『運動史研究』全17巻(三一書房)の編集執筆に参加

[主な共著・訳書]

『協同組合の基本的価値』家の光協会

『協同組合論の新地平』日本経済評論社

『生きているグラムシ』社会評論社

P.エキンズ『生命系の経済学』(訳書)

御茶ノ水書房

P.デリック『協同社会の復権』(訳書)

日本経済評論社など 多数。