

序章

開発と協同組合

—先行研究の検討—

重富真一

要約：協同組合は、途上国において開発や貧困削減などに寄与することが期待され、政府によって強く推進された。途上国の協同組合は、協同組合の理念型からはかなり乖離しており、多くが自立的、持続的な組織とはなりえなかった。開発における協同組合の役割にたいして 1970 年代に厳しい批判が起こったが、それは協同組合の理念や期待された目標から見た規範的なものが多く、各国の協同組合がなぜある形態をとって存在したのかという視点から協同組合を客観的に明らかにする努力は不十分である。1980 年代以降、途上国政府は経済への介入を後退させており、協同組合は市場で他の組織と競争することが求められている。そうした「新しい環境」における協同組合の存立する外部条件と内部条件を明らかにする研究が求められている。

キーワード：協同組合、開発、アジア、アフリカ、ラテンアメリカ

はじめに

「協同組合」は、これまで多くの途上国で開発や貧困削減に対する処方箋のひとつとして用いられてきた。協同組合は、もともと 19 世紀半ばの西欧で、労働者や農民の経済的救済のために作られたのであるから、そうした理念が途上国の開発に適用されるのは自然であったといえよう。

Shaffer[1999 : 419-421]の整理によると、アジア、アフリカ、中南米諸国のほとんどの国で、第 2 次大戦前終了までに最初の協同組合が作られている。このように協同組合は、きわめて早くから非西欧世界に広まった。現在、世界人口の約 7 分の 1 が協同組合の会員であるとされ(UN[2011 : 5])、協同組合の対象分野は農業にとどまらず、金融、消費財の提供、福祉サービス、公共サービスなどにまで広がっている。

こうした量的な広まりにもかかわらず、途上国における協同組合の成果については、懐疑的な論評が多い。1970年代まで、多くの途上国で、協同組合は政府の統治機関と化していたり、政府の援助無しには立ち行かないといった状況であった。1980年代以降、協同組合は政府から自立すべきものとされたものの、実際にそうした協同組合が族生する状況は生まれていない。にもかかわらず各国政府や国際機関は、今も協同組合に大きな期待を寄せている。アフリカについては、協同組合の「ルネッサンス」すら喧伝される(Develtere, Pollet, and Wanyama[2008])。

なぜ、協同組合が途上国の開発過程でこれほどまでに期待を持たれ、振興されてきたのだろうか。どういう人たちが、どのような意図で、協同組合を導入、推進していったのか。そしてそれが必ずしも成功してこなかったのはなぜなのか。にもかかわらず、現代においても協同組合の奨励政策が続き、数多くの人々が協同組合に参加しているのはなぜか。

こうした疑問に答えることは、協同組合を推し進める動機や協同組合を成り立たせる条件を特定することにつながるであろう。そしてそのような条件が特定できれば、協同組合の奨励政策はより効果的効率的になる。

本稿はその前段階の作業として、先行研究が途上国という文脈で協同組合をどのように位置づけてきたのかを検討して、協同組合研究の課題とアプローチ方法を考えようというものである。以下、第1節で本稿が検討対象とする「協同組合」をどのような組織体と見なすのかを規定した上で、第2節で開発過程や開発援助において、協同組合がどのように位置づけられてきたのか、第3節で協同組合が開発に果たす役割について先行研究の論じるところを紹介する。そして第4節で、先行研究のアプローチを批判的に検討しつつ、今後の研究課題、研究方法を考える。第5節は全体の要約である。

1. 協同組合とは何か

国際協同組合同盟(International Cooperative Alliance, ICA)は1995年声明で、協同組合を以下のように定義している(ILO[2000])。

A cooperative is an autonomous association of persons united voluntarily to meet their common economic, social and cultural needs and aspirations through a jointly owned and democratically controlled enterprise.¹

これ以前には、1966年の国際労働機関(International Labour Organization, ILO)による以

¹ 日本生活協同組合連合会による翻訳によると、「協同組合は、共同で所有し民主的に管理する事業体を通じ、共通の経済的・社会的・文化的ニーズと願いを満たすために自発的に手を結んだ人々の自治的な組織である。」(日本生活協同組合[2013])。

下の定義が参照されていた(ILO[1966])。

an association of persons who have voluntarily joined together to achieve a common end through the formation of a democratically controlled organization, making equitable contributions to the capital required and accepting a fair share of the risks and benefits of the undertaking in which the members actively participate.

1966年定義と1995年定義を比べると、後者では資本面、利益分配面での平等性についての記述が抜け落ち、逆に事業の目的に社会文化的な面が加わったという違いはあるものの、基本的な内容は、①メンバーが共通の利益を追求するために、②自発的に参加し、③共同で所有され、④民主的に運営される、組織体ということになる。

しかしこれらの定義では、協同組合と一般の協同組織の違いが明確にされていない。協同活動を行う組織体には、伝統的な互助組織もある。そうした組織も、人々は自発的に、共通の目的のために、合意形成しながら、運営している。これらの定義では、associationやenterpriseという言葉が使われているが、それらがどのような組織形態を想定するのかが、協同組合という対象を特定する上では重要と思われる。

協同組合を巡る議論の中には、協同組合が伝統的な協同組織や共同的な関係性を基盤として成立する（あるいはそれを期待する）という主張がある。しかし両者には人々を組織する論理に本質的な違いがあるとみるべきである。途上国農村を想定するならば、そこにみられる伝統的、あるいは自生的な協同組織と協同組合を分けるもっとも顕著な特色は、後者がきわめてフォーマルな組織であるという点である。協同組合は法人格をもつか、国家の法体系の中で規定されている。これに対して、自生的な協同組織は、住民相互、あるいは地域社会の中で了解されている。また協同組合の内部も意思決定機構がフォーマル化されている。意思決定の仕方には文書化されたルールがあり、内部の人間関係はそうした意思決定に影響しないことが前提されている。これらの点を自覚しないと、協同組合という特殊な協同組織の役割を特定することができない。

たとえばBennett[1983]は、自生的な協同組織と制度的な協同組織とを概念的に区別した上で、途上国における制度的な協同組合は、自生的な協同や社会制度の上に立って成立するために、西欧的な理念型とは異なった形で現れるとした。Dore[1971]は、伝統的なコミュニティの連帯というものが協同組合の基盤となるという主張には疑問があるとする。そもそも、伝統的コミュニティはそれほど連带的ではないし、むしろしばしば権威主義的である。仮に伝統的コミュニティが、平等的でまとまりがあっても、合理的な会計監査やマネージャーのコントロールをするということは、コミュニティがもっていた連帯や相互信頼を破壊することである。つまり伝統的社会制度と協同組合のフォー

マル性は矛盾するというのである²。

したがって、協同組合を定義する際には、協同組織一般とは区別されるねばならない。たとえば、Young 等は、以下のように協同組合を公式組織と規定している(Young, Sherman, and Rose[1981:13])。

a formal organization embracing more than one agricultural production unit (household), membership in which requires that individual production units limit their operational independence, either by making use of the organization's services in certain aspects of their operation, or by accepting the organization's intervention in managerial decisions concerning the conduct of their agricultural activities.

また Benecke(n.d[71])は、協同組合構成員が法的に独立の経済単位である点を強調して、以下のように定義する。

a group of legally independent persons or economic units takes over together the ownership and the responsibility for the management of an enterprise with intention of using the economic outputs of that enterprise.

Young 等や Benecke の定義にあるように、協同組合とは、独立の経済主体が、自らの利益のために、各自の経営の一部を結合させて作られたものである。自らの利益を目的とするということから「自発性」という特色が、経営を結合するということから「所有の共同」と「意思決定の共同」、さらにそこから「民主的運営」という特色が出てく

² ただし Dore[1971]は、日本のように協同組合がなければ農家が生存できないような状況があれば、コミュニティの要素が協同組合の運営にポジティブに作用する可能性があるとも述べている。たしかに伝統的・自生的な社会システムが協同組合のあり方に反映する面はあるかもしれないが、協同組合の多くはそうした社会システムの作用する社会集団を超えて作られる。協同組合は村落や親族集団などを超えて作られるのが普通であり、それゆえその運営においてフォーマル性が求められるのである。したがって伝統的・自生的な社会システムが協同組合に関係するとすれば、協同組合の下部単位においてであろう。協同組合の中には、その事業運営の必要上、下部組織をもつ場合があり、それがちょうど伝統的・自生的な社会システムの作用する範囲と重なることがある。言い換えれば、協同組合の内部組織構造や事業運営の仕組みがどうなっているかによって、伝統的・自生的協同組織が協同組合に作用するかどうかが決まるということである。伝統的・自生的協同組織と協同組合の相互関係を一般論として議論することはあまり意味が無く、むしろ協同組合の組織構造を明らかにした上で関係を見た方がよいであろう。

る。ICA や ILO の定義では、ともすると共同性や民主性が強調されるのだが、むしろそれらは協同組合参加者の本来の意図から派生的に生まれる属性である。

したがって本稿では、協同組合を、「独立の経済主体（家計、企業）が、自己または共同の利益を追求するために、自発的に作り、共同で所有・経営管理し、構成員の経営管理の一部を代行するフォーマル組織」と定義する。ただしこれは本稿で検討する対象を特定するための、暫定的な定義である。

2. 途上国の開発における協同組合の位置づけ

(1) 開発と協同組合

協同組合が開発の手段として位置づけられたのは、途上国においてである（Shaffer [1999:47]）。第二次大戦後の新たな独立国は、二つの課題を抱えていた。ひとつは国家建設、もうひとつは国民の経済社会開発である（ibid. [53]）。しかし前工業化段階にあり、資源は不足し、人々は貧困であった。そのためリーダー達は開発を加速させるために必要な組織を探した。途上国においては、経済成長を市場の作用のみに任せるという方法は望ましいものとされず、集団的方法の方が開発を推進できると考えられた（ibid.[47]）。

また、独立後まもなくのアジア、アフリカ諸国では、協同組合が植民地の傷を癒し、村の伝統的な連帯意識を復興するとの期待があった（Attwood & Baviskar [1988:2]）。土地改革と協同組合の再組織化が生産力を高めるために必要とみなされた。しかも、独立時には、途上国では協同組合の準備体制ができていた（Birchall[2003:7]）。なぜならば植民地政府が 20 世紀初頭から協同組合の制度を作っていたからである。表 1 に見るとおり、ほとんどのアジア、アフリカ、ラテンアメリカ諸国で、協同組合は第 2 次大戦前、あるいは独立以前から作られていた。

表1 最初の協同組合の設立年別にみた国の数

設立時期(年)	アジア	アフリカ	中南米	中東	オセアニア	ヨーロッパ	北米	合計
1889年まで	3	0	5	1	2	30	2	43
1900～1945	18	32	23	5	1	1	0	80
1946～1959	3	7	11	1	6	1	0	29
1960～1989	3	6	4	3	3	0	0	19
1990年以降	0	0	0	0	0	0	0	0
不明	10	11	1	3	0	12	0	37
合計	37	56	44	13	12	44	2	208

出所) Shaffer[1999:419-421]

(2) 開発援助と協同組合

一方、先進国は戦後の混乱が終わるとまもなく途上国への経済援助を始めた。自生的な組織を使って援助をした方が、エリートや政府を使うよりもよいとして、協同組合がそうした組織のひとつと考えられた。そして先進国の協同組合の理論や実践が、途上国に応用された(Shaffer [1999:53])。

国際機関も途上国での協同組合支援に積極的に乗り出す。国際労働機構 (ILO) には、1920 年から協同組合の支援のための部署が作られていて、1936 年にはサンディエゴにてアメリカ大陸諸国の協同組合振興を協議する大会が開かれた (ILO[1964])。第 2 次大戦後になって、アジア (1947 年 New Delhi、1950 年 Nuwara Eliya、1957 年 New Delhi、1962 年 Melbourne)、中東(1947 年 Istanbul)、ラテンアメリカ(1952 年 Rio de Janeiro、1956 年 Havana)、アフリカ (1960 年 Lagos) など、頻繁に各大陸の会合が開かれ、協同組合振興の方策について協議された。また ILO は、各国に協同組合についての助言をするエキスパートを送り出した。

国際連合食糧農業機関 (FAO) も、協同組合の普及支援をおこなってきた。FAO の重要な任務は、途上国での食料供給の確保であるが、その供給を担っているのは、人口のもっとも貧困な部分を構成し、数の多い小農である(Lamming [1984:1])。協同組合は、小農の生産性を向上させるための技術や資金を供給する役割を担うものとされた。そして協同組合の効率性を高めるために FAO は 1970 年代に協議を重ね、1979 年に採択された Declaration of Principles and Programme of Action の中で、「農業改革と農村開発の計画、実施、評価において協同組合とそれに類する組織が関与すべきこと」をうたった。また同宣言では、小農が協同組合を通して、天然資源、投入資材、マーケット、サービス、農外雇用機会にアクセスできるようにすべきこと、民衆の参加が基本的人権として必要であるとされた。

世界銀行も協同組合の支援に積極的であった。その 1986 年援助事業レポートによれば、1970 年代、1980 年代初頭までの世銀プロジェクトのうち 50%以上が協同組合あるいはそれに類する組織を巻き込んだものであったという(Hussi et al. [1993:5])。

最近でも ILO は 2000 年に国連で採択されたミレニアム開発目標を達成するために、協同組合がその理想的な手段(instrument)であるとしている (2003 年の Director General Report)。また 2004 年のレポートでは、協同組合が市民社会とコミュニティ組織の成長にとって重要な手段であるとした(Birchall[2004:40])。さらに国連は、2012 年を国際協同組合年とした。

(3) 協同組合の普及状況

アジア

アジアの協同組合は当初、そのほとんどが信用協同組合として作られた。一部に民間の協同組合運動も見られたが、協同組合普及を専ら主導したのは政府であった。政府は資本主義経済の浸透によって起きた問題（端的には農民の負債問題とそれに起因する土地喪失、貧困化）に対処するための社会政策として協同組合を導入普及したのだった。そうした協同組合は民衆の組織というよりは、政府からの資源（資金）の受け皿・配分機関という性格をもった。一方、社会主義政治経済体制をとった国のうち、中国とベトナムは協同組合を生産単位として位置づけた。しかし 1970 年代になると農業生産性の落ち込みが顕著となり、1980 年代には上記の方針が放棄された。インドとミャンマーでも社会主義的な指向性をもった政府の指導で生産協同組合の設立が計画された。しかしそれらは計画の段階で終わったり、実行された場合でもほとんど普及しなかった。したがってアジアを全体的に見れば、農村協同組合は政府の資源、サービス分配機関であり、そうした機能をもった協同組合のみが普及可能であったといえる。1990 年代以降は、中国やベトナムでもサービス提供型の協同組合が政策的に推進されるようになった。これらの国を含めて、サービス提供型協同組合が、経済的に自立した、農村住民による組織として育っていくことができるかが、個々の協同組合と政府の課題である（岡本[本報告書第 1 章]）。

アフリカ

輸出向け一次産品が、多くの独立アフリカ諸国にとって開発の重要な資源であった。いくつかの国では、植民地時代から農業生産者による農産品の共同販売組織が作られ、協同組合へと発展していった。独立後の政府は、ナショナリズムという規範に導かれて、この経済資源を国家で管理し、農産品の集荷アームとして協同組合を位置づけた。農産品の独占的集荷という政策をとらなかった国でも、協同組合は農村開発のエージェントとみなされた。こうしてアフリカの協同組合は、他大陸に比べ国家の政治や経済において重要な位置を占めてきた。このように、国家の主導で性急に、また住民側の能力が不十分なまま協同組合が導入され運営されたため、その多くは経営問題に直面した。買い付けを独占する協同組合は、農民にとっても利益になるものではなかった。1980 年代の構造調整政策以後、国家による協同組合への介入は改められた。近年、そうした自由な環境における協同組合の発展が期待されているが、具体的な協同組合の存立条件についてはまだ十分明らかにされていない（重富[本報告書第 2 章]）。

ラテンアメリカ

ラテンアメリカの協同組合は、まず欧州移民によって作られた。移民達は、都市部や農村部で自身の生活を支えるため、相互扶助組織として協同組合を設立した。農村部の

場合でいうと、開拓地であるがゆえに既存の経済組織、制度がなく、入植者は自分たちで生産物の販売、投入材の購入、生産物の保管、あるいは生活に関わるサービスなどを、作り出さねばならなかった。いわば農村の「総合商店」のようなものとして協同組合が作られた。しかしこの大陸でも政府や外部組織（教会や NGO など）が主導して作られた協同組合もある。それは農地改革の受け皿として作られたケースと農村開発のエージェントとして作られたケースとがある。農地改革の受け皿になったケースはアフリカでも見られるが、土地所有規模の格差が大きかったラテンアメリカの場合、このタイプの協同組合がより典型的に見られた。

ラテンアメリカでも、1980 年代以降、市場原理を重視した経済政策がとられるようになって、協同組合に対する政府の支援も後退していった。それによって多くの協同組合が消滅したが、そうした中であって新たな発展を見せた協同組合がある。ひとつはアルゼンチンやブラジルで典型的に見られるように、企業的な農業生産者が流通面での規模の経済を追求するために組織したものであり、もうひとつは小規模生産者や労働者が市場競争のなかで自分たちの生活を守るために作ったものである。こうした新たな協同組合が存立する条件を明らかにしていくことが求められている(清水[本報告書第3章])。

3. 開発における協同組合の評価

(1) 協同組合についての批判

1950-60 年代には、協同組合が開発に果たす役割について、相当な期待があった(Holmen[1990:30])。協同組合は食糧供給問題を解決すると考えられ、また開発で失われていく共同性を再建するものと考えられた。

しかしそうした期待感はまもなく失せて、協同組合は厳しく批判されるようになる(Stettner[1973])。そのなかでも、もっとも影響力があったのは、国連社会開発研究所(UNRISD)のそれであった(Birchall [2003])。

UNRISD は、1968-70 年に行われた 40 のケーススタディをもとに、一連の研究結果を公表した。その総括的報告書(UNRISD[1975])の序文で、事務局長の McGranahan は、農村協同組合は農村の住民に利益をほとんどもたらしていない、と結論づけている。協同組合は農村の改革主体とはみなせない。参加者は農村の比較的恵まれた層であり、彼らは協同組合を通して政府のサポートを受け取っている。協同組合にはコミュニティの構造が反映するので、小作農は発言権を持たない。小規模農は協同組合から利益を得るのが難しい。希に貧農の協同組合があるが、それらは競争力を持ち得ない、というのである。

Holmen[1990:32]は、UNRISD 報告書の主張を以下のように要約する。

- ① 協同組合は社会構造変換をもたらさない
- ② 協同組合は貧困者の利益にならない
- ③ 協同組合は劣悪な経営をおこなっている
- ④ 協同組合は政府の介入によって消耗している

これらの点は、1970年代の協同組合批判（そしてその後もしばしば聞かれる批判）をほぼ網羅している。

さらに世界銀行のUma Leleは、協同組合が貧困削減に効果があるためには、いくつもの外部条件が必要で、それに加えて協同組合の適切なマネジメントが必要であるが、現実の協同組合はそうした条件を満たしていないと論じる(Lele[1981])。伝統的な農村市場は一部のトレーダーに独占されているので協同組合は流通マージンを減らし、小農の交渉力を高めるとされるが、Lele自身のインド、パキスタン、西アフリカでの調査によれば、流通への参入は自由で、競争は激しく、マージンは低い。政府がやるべきことは、協同組合を作ることよりも、輸送のインフラと市場の情報提供により、独占状況をもたらすような条件をなくすことである。ほとんどの問題は、インフラの未整備、政府の不用意な価格介入、生産量の不足といったことからおきているのだから、必要なことは、道路整備、貯蔵庫の整備、技術開発、市場情報をよりよく伝えるシステム作りといったことである。また、小農は農業金融へのアクセスに乏しいゆえに協同組合の役割があると理解されている。しかし協同組合を通して資金は上層農に渡ってしまい、貧困層には届かない。生産協同組合は、小農経営に匹敵する生産性を実現するのは難しい。小農による生産と市場メカニズムにもとづいた流通がかなり効率的になされている状況があるうえに、そうした中で競争できるような人材が協同組合にはいない。

(2) 協同組合批判への反論

UNRISDの研究成果については、早くから反論が寄せられており、UNRISDも討論の場を設けた。そこで出された議論は、一連の研究を締めくくる1975年の最終レポートに収録されている(UNRISD[1975])。その要点は以下の通りである。①ケーススタディという方法論で、一般的な結論を出すべきではない。ごく一部のケースから協同組合全体の評価をすることはできない。②社会変革の機能を果たしていないということから、協同組合の成否を論じることはできない。社会改革はさまざまな要因で可能となるのであって、協同組合はその一要因に過ぎない。③協同組合を社会的な機能から評価するあまり、その経済的な機能を軽視している。④協同組合の成功は、協同組合の外的条件にも左右される。そうした外的条件を無視して協同組合の善し悪しを論じることはできない。⑤協同組合の成否は協同組合の構成員の立てる目標から評価されるべきであって、外部者が期待すること（平等の実現など）からされるべきではない。⑥平等(equality)と

公平 (equity) は違う。協同組合は後者の実現 (貢献に見合った報酬を与えること) を目指すものである。

Stettner[1973]は UNRISD の最終レポートが公表される以前から、UNRISD の研究を批判して、以下のように述べる。まず方法論の問題がある。ケーススタディという方法をとっているが、これは個別ケースについて深い分析をするのには適していても、全体的な状況についての評価をするには不適切である (ibid.[205-206])。しかも UNRISD が選んだケースは、多くが完全な協同組合ではなく、特定のタイプしかカバーしておらず、協同組合が成功しているエリアを除外しており、まだ作られて日が浅いものを選んでいく (ibid.[206-207])。次に、協同組合の目的についての設定が間違っている。レポートの執筆者によって、目標を革命においたり、社会的目的においたりして、そうした目標から協同組合を評価しているが、協同組合はそもそも革命組織でも福祉組織でもなく、ビジネス組織であって、そうした点から評価がなされるべきである (ibid.[208])。第3に、協同組合の効率性を規定する要因についての分析がないまま、協同組合失敗論が展開されている。内部的条件としての教育、技術的支援、資金的な支援、民主的な管理制度、外部的条件としての社会全体の格差、教育、公衆衛生、インフラ、流通システム、法制度、国際経済環境などがあって、これらは協同組合が左右できる事柄ではない (ibid.[211-212])。第4に、UNRISD は協同組合が平等性を高めるのではなく、むしろ不平等を拡大していると批判するが、農村協同組合の性格上、農業生産を行わない層 (土地無し層) が除外されるのはやむを得ないのであり、コミュニティの有力者や豊かな層をリーダーシップから除外して協同組合がうまく運営されるという保証はない (ibid.[215])。そして何よりも UNRISD は、代替案を示していない。無欠の案などはないのであって、よりよい方法を探っていくしかないのだが、UNRISD にはそうした姿勢がない (つまり、協同組合は最善ではないが、よりましな方法である) (ibid.[218])。要するに、UNRISD の研究は、協同組合の目的を理解せず、失敗だけに注目して成功例を無視し、協同組合の内部条件、外部条件を無視し、協同組合の代替物を考えずになされている。

UNRISD レポートとそれへの反論は、議論がかみ合っているとは言いがたい。協同組合が「開発」とりわけ貧困層のそれに寄与するか否かを巡って、双方が失敗例と成功例を出したところで、どちらがより一般的な状況なのかは決着がつかない。農村の上層のみを利しているという UNRISD の指摘に対して、その反論は「それで何が問題なのか」と、いわば「開き直った」答えになっている。同じく UNRISD レポートを批判する Münkner[1976]も、協同組合とはそもそも農村の中間層に利益をもたらすものであるから、協同組合が社会構造変化をもたらさないとか、「貧困層を助けていない」という批判自体が的外れであると主張する。Holmen[1990:32]も貧困層の利益になるという目的

は、協同組合原則のどこにも書いていないと反論している。

しかし途上国の文脈に協同組合が持ち込まれ、普及されたのは、「開発」への期待からであり、とくに貧困層にとって利益になるという理由からであった。したがって上記のような反論は説得力を持ち得ない。そのため、協同組合を推進する側も協同組合の失敗を認めざるをえなくなった。

たとえば、ICA は 1977 年に専門家会議を開き、協同組合が途上国の貧困層を益しているかどうか、貧困削減に役立っているかを検討した。専門家達の結論は大略以下の通りである。すなわち、途上国の政治構造が、協同組合のポテンシャルを現実のものとするのを妨げており(Birchall[2003:10])、貧困大衆を組合員とすることに失敗しており、かりにそれができたとしても、彼らの利益になる活動ができていない。協同組合では所有構造や階層構造を変えることはできない。協同組合の成否は、その国の文化、政治、土地制度、教育水準、倫理水準に左右される。政府の土地改革、信用供与、教育、社会福祉といった政策がよくなければ、協同組合は成功しない(ibid.[11])。そもそも協同組合には自動的に貧困軽減に裨益する仕組みはない。

Shaffer[1999:48-49]によれば、協同組合への批判を受けて、貧困削減という点での協同組合の意義については、協同組合推進論者の間に以下のような共通理解があるという。すなわち、①特定の問題に集中するときに協同組合は成功するが、コミュニティ開発全体を担わせようとするとうまくいかない、②協同組合は貧困削減への取り組みを強調するが、第一の関心はビジネスにある、③協同組合には富や資源を移転する機能はない、④協同組合には貧困一般に対処するための資源はない、⑤貧困の問題は単に個人の経済を強化するだけでは解決しないのであって、経済システムの問題である。

このように協同組合が開発や貧困削減に対してはたす役割への期待感は、1970 年代の批判を受けて相当に冷めてしまった。途上国における協同組合の役割は、新たに設定し直されねばならない。

(3) 協同組合の再評価

1950-60 年代のような熱気はないものの、開発や貧困削減といった規範的な目標について、協同組合に対する期待が消え失せたわけではない。協同組合は、今も貧困に関わる問題を解決する方策のひとつとして位置づけられていれる (Birchall[2003: 20])。

国連は、2011 年の総会レポートで (UN[2011])、協同組合への期待を以下のように述べる。世界人口の 7 分の 1 が協同組合の会員であり、協同組合は世界の GDP の 3~10% を生み出している。途上国においても、協同組合は農業生産の重要な担い手になっていたり、相当の雇用を生み出している。協同組合は市場における組合員の交渉力を高め、貧困層が自己の生活状況を高めるために積極的に参加することを可能にし、小規模農家

に生産への刺激を与え、よりよい市場アクセス、交渉力、取引費用の節約、食料確保の保障などをもたらしている。また協同組合は女性の生産への参加を促している。金融、保険、災害復旧、平和構築などにおいても、協同組合の役割は無視できない。

アメリカ合衆国は2000年に、Support for Overseas Cooperative Development Act を制定した。協同組合の国際的支援をおこなう組織、U.S. Overseas Cooperative Development Council は2007年の報告書で、途上国の協同組合が、①市場メカニズムが十分機能しない地域で農村住民に経済的利益をもたらすことができ、②民主主義の原理について学ぶ機会を提供し、③社会関係資本を形成することでコミュニティの連帯を高めることができる、としている(OCDC[2007])。

しかしこれまでの協同組合とその振興政策には問題があったことも明らかになっている。1980年代以降、世銀の構造調整政策や社会主義経済の行き詰まりなどから、国家による市場への介入に対して批判が高まった。そうした中で協同組合も、市場のアクターとして活動すべきと見られている。農村の貧困層が自発的に参加する組織になることで、彼らに利益をもたらす組織となると考えられている。

たとえばILOは2000年に21世紀に向けての協同組合振興指針を発表し、その中で途上国については以下のように述べている(ILO[2000:11-19])。

これまで国家によって作られ支援された協同組合というものがこの間、主要な形態であったが、政府による非現実的な期待、奨励政策、圧力と途上国の抱えるさまざまな社会経済的制約によって、そうした協同組合は失敗した。逆に成功しているものは、輸出作物生産の協同組合、食料作物生産のためのサービス提供型協同組合、貯蓄信用組合、住居提供協同組合、インフォーマルな自助組織など、自発的に作られたものである。構造調整によって政府の介入が減り、開発のターゲットが、農村の貧困者や社会的弱者に向かうようになった。参加型のアプローチがとられるようになってきた。国家管理型の協同組合ではなく、まだフォーマルな形をとっていない協同組織に政策支援が向かうようになった。構造調整は協同組合にネガティブな影響も与えたが、逆に政府の制約を離れた活動ができるようになった。

4. 開発と協同組合—先行研究の評価と研究課題—

(1) 規範論的アプローチ

前節で紹介した協同組合を巡る論争は、規範的な立場からなされたものである。協同組合のあるべき姿を前提として、それを基準に現実の協同組合を評価するのである。そうした基準としてしばしば採用されるのが、西欧の協同組合運動において作られてきた

原則であった。古くは、ロッチデール原則³、より最近ではICAやILOが定めた協同組合の定義や原則が援用される。これらは自発的自立的に作られ、民主的に運営される組織としての協同組合を理想型にしているから、それを基準にして途上国の協同組合が評価されることになる。途上国の文脈に沿って協同組合を評価する場合でも、多くの研究は協同組合が開発や貧困削減に寄与すべきものという理想像を作り、そこから現実の協同組合を評価する。

途上国における現実の協同組合は、自発的自立的でも、貧困削減に決定的な寄与をする存在でもなかった。その理由として第一に挙げられたのが、国家の過大な関与であった。開発や貧困削減は、途上国にとっての国家的課題であり、政府が協同組合を通してその政策を実行しようとしたがために、協同組合の自発性自立性は生まれず、協同組合は失敗に終わったというのが、過去の協同組合についてのほぼ共通する理解であろう。

では国家が無関与であれば、協同組合は成功するのか。協同組合推進論者の見解はそれほど明白ではない。21世紀の協同組合政策を論じた前掲のILOレポートは、政府は協同組合を政策的に支援しつつ、その独立性を尊重し、市場原理による競争を保証する必要があると結論づけている（ILO[2000:117-118]）。逆言すれば、政策的奨励はあるていど必要ということである。しかし国家の協同組合への関与はどうあればよいのか、という点は、国家と協同組合の距離感を議論しているだけでは明確にならない。

（2）存在論的アプローチ

規範論的分析に比して、協同組合の存在論的分析は非常に少ない。ここで存在論的分析とは、協同組合がなぜ存在しているのか、なぜある形をとって現れているのか、を理解しようとする研究である。協同組合の事例研究では、なぜその協同組合が成功したのか（あるいは失敗したのか）について分析がなされることがあるが、協同組合の成否や現れ方について何らかの一般論を導き出そうとすると、一気に抽象度が高くなってしまふ。そして、国家が介入しない、協同組合が経営管理をしっかりする、組合員や幹部の教育が必要であるといった、規範論的立場にまで跳躍してしまう。あるいは、協同組合が成功するための前提条件を羅列するにとどまる(Münkner[1976])。

こうした規範論に絡め取られないためには、協同組合の企画者、奨励者の意図から協同組合を評価してみる必要があるであろう。国家が協同組合設立のイニシアチブをとつ

³ 協同組合運動の源流とされるロッチデール公正先駆者組合の実践から作り出された組織運営原則で、①各成員に平等の議決権を与える民主主義的統制、②誰でも同条件で加入できるオープン・メンバーシップ、③組合への出資に対する利子制限、④余剰金の利用高による配当、⑤現金販売の厳守、⑥ごまかしのない商品のみ販売、⑦協同組合原則に関する組合員教育、⑧政治的、宗教的中立性、などからなる（協同組合事典編纂委員会[1986:120]）。

たというのであれば、なぜ政府は協同組合を奨励したのか、なぜ協同組合という制度、組織を使ったのか、というように設問を立てて、国家の意図から協同組合のパフォーマンスを評価する。

アフリカの協同組合研究では、しばしば政治経済学的アプローチがとられ、協同組合を奨励した政府の政策的意図を、国家のおかれた政治経済的条件から説明する研究がある。こうしたアプローチは、協同組合を企画主体の意図から評価することを可能にするだろう。たとえば Young 等は、アフリカの協同組合を念頭に、なぜ政府は民間企業をコントロールする、あるいは政府が自分で経済活動をする、という方法をとらず、協同組合という方法を採用するのか、という興味深い設問を立てている(Young, Sherman, and Rose[1981:28])。Young 等の答えを要約すると以下のようなになる。

民間企業を規制しないのは、規制をするには政府のスタッフが足りないこと、民間企業への規制は政治的反発を招くこと、などによるもので、政府が直接やらないのは、政府の人手と予算が不足しているためである。協同組合という方法をとれば、地域の資源を動員することができ、意思決定をある程度任せることができて政府の負担が減る、協同組合があれば農民の情報が集まる、政府への不満を吸収できる、などのメリットがある。また政府には協同組合への監督能力が蓄積されていた(ibid.[27-30])。

Young 等はこうした政府の意図に対して協同組合が効果的であったか検証していないが、もしそれを行えば、協同組合に対する評価は異なったものになるだろう。

しかし存在論的アプローチの問題は、それだけでは途上国が抱える開発問題との関係が見えなくなってしまうことである。政府がある意図を持って協同組合を作り奨励して、その通りになったとしても、国民が貧困のままにおかれた場合、そのような協同組合研究はどれほど意味を持つだろうか。

(3) 存在論的アプローチによる存立条件の特定

途上国の開発や貧困削減をどうすすめるかという問題意識に立ちつつ、かつてのような規範論的立場の評価に陥らないようにするには、まず協同組合の存立条件を存在論的な視角から明らかにしなければならない。経済活動に対する国家の介入がかつてに比べて大きく後退した新しい環境の中に、どのような協同組合存立の条件があるのかを特定する作業が必要である。

この場合、協同組合をどのようなものと定義するかが、まず必要になる。第1節で述べたように、協同組合とは独立の経済主体が自己の経済的利益のために、自由意思に基づいて経営管理の一部を合体させているフォーマル組織であって、農村であれば、個別

の農業生産者によって構成されている組織を典型とみなすことができる。こういう組織が他の組織（企業、国家機関）に比べて比較優位をもつ条件を特定することが、研究の課題となる。

こうした条件には、協同組合の外部条件と内部条件とがある。外部条件とは、仮に協同組合が合理的に経営されたと想定して、その場合に、協同組合が存立できる市場と関連制度の条件である。先行研究の中でこうした条件に言及しているものは多くない。Münkner [1976:44]は、協同組合の成否を決める前提条件として、①協同組合の発展についての政府の明確な方針、②協同組合の活動を支えるインフラ（教育、普及、通信、交通など）の存在、③協同組合の活動を認めるコミュニティの社会的条件、をあげている。Braverman 等は、輸出作物を扱う協同組合、加工部門の協同組合が成功しやすいという (Braverman et al.[1991:14])。加工部門は規模の経済性が働くため組合員が共同化のメリットを得やすいからである。Benecke (n.d.[98-99])は、あまり高度な技術水準を要求せず、資本集約的ではない分野で協同組合が成立すると述べる。Okereke[1974:1-2]は、①事業を行うだけの十分な需要がある、②協同組合が適しているビジネスセクターがある、③比較的単純な経営管理で可能なビジネスセクターで、会員が容易に理解できる、という条件を挙げた。このように、いずれも各研究者の経験論的な指摘にとどまっており、演繹的でも実証的でもない。相互に検討もなされていないから、条件についての共通認識も作られない。

次に内部条件について検討する。先に協同組合の経営管理を「合理的」と仮定したが、現実に必要な内部条件は、外部条件によって従属的に定まるものである。つまり協同組合が存立するうえで必要な内部条件は、その協同組合がどのような外部条件（環境）のもとにおかれているかによって決まる。

外部条件が具体的に特定されていない現在の研究状況では、内部条件もまた抽象的、一般的にしか述べられない。Münkner [1976:43-44]は、①協同の利益があること、②メンバー全員が出資をすること、③会員数や会員の事業規模が一定以上の大きさであること、④経営を理解する理事になれるような会員がいること、を挙げている。国連の社会開発部は協同組合の成功条件として以下の点を挙げる (UN DESA[2011])。①組合員にサービスするという点を重視すること、②事業のフォーカスを明確化すること、③良好で効率的な事業運営、④ビジネスの利益よりもメンバーの利益を優先すること（協同組合精神の優先）、⑤コミュニティとの良好な関係、⑥政府から独立しつつも協働する、⑦民主主義原則に則ったガバナンス、リーダーシップ。

このように、途上国において協同組合が存立する外部条件、内部条件についての研究は、おおむね抽象的なレベルに留まっており、各国の文脈に沿って条件を明らかにする作業がまずは必要に思われる。

外部条件については、Attwood と Baviskar のインドにおけるサトウキビ協同組合の成

功要因分析が参考になる (Attwood & Baviskar [1987])。彼らはマハラジャストラ州でサトウキビの協同組合が成功している理由を、他の州と比較することで特定していった。まず、製糖工場が比較的新しい設備を持ちそのキャパシティーを最大限利用する必要があるために、サトウキビを供給する協同組合の幹部 (主に大規模農家) は中小農家を無視した経営をすることができない。また州の社会構造 (カースト構造) の特色から、大規模農家と中小農家が連帯しやすい。こうした技術的、社会的条件があるために、協同組合は中小農家にも利益を配分することができている、という。ただし彼らの研究は、協同組合が民間企業や商人と競争できる条件というよりも、協同組合に下層を含めた農民が参加できた条件に焦点がある。

内部条件については、先進国の協同組合研究がかなり先を行っている。とりわけアメリカは、協同組合が投資志向企業と競争できるための条件を取引費用論やゲーム理論を援用して理論的に解明している (Cook[1995]、Torgerson[1998])。途上国農村の市場環境はアメリカなど先進国と同じとは言えないかもしれないが、国家の介入が後退した「新しい環境」における協同組合の存立条件を考える上で、先進国の事例は参考になると思われる。

各々の途上国において協同組合が存立しえる外部条件と、その下で必要とされる内部条件が特定されれば、政府や上部団体、外部団体による協同組合支援の方法も明らかになるであろう。存在論的なアプローチによって開発や貧困削減という実践的課題に取り組むことが可能になる。

おわりに

協同組合とは、「独立の経済主体 (家計、企業) が、自己または共同の利益を追求するために、自発的に作り、共同で所有・経営管理し、構成員の経営管理の一部を代行するフォーマル組織」である。協同組合は途上国においてもきわめて早い時期から作られた。途上国、あるいは開発における協同組合がどのような特色を持ち、またそれを巡ってこれまでどのような議論がなされてきたのかを検討した結果を以下のようにまとめることができる。

まず、途上国の協同組合はその圧倒的多数が政府の主導によって作られ、政府の管理下に置かれた。アフリカやラテンアメリカでは、外国からの入植者によって協同組合が作られたケースもあるが、そうした国でも政府の関与は大きかった。

第2に、大陸別に協同組合の現れ方には違いが見られた。もっとも典型的なタイプで各大陸の協同組合を特徴付けると、アジアは政府の社会政策エージェント、アフリカは一次産品の集荷アーム、ラテンアメリカは開拓地の総合商店か農地改革の受け皿であった。

第3に、協同組合は途上国において開発や貧困削減などに寄与することが期待され、政府によって強く推進されたが、おおむねそのパフォーマンスについては否定的な評価が多い。政府によって作られた協同組合は、多くが自立的な経営体とはなりえなかったし、協同組合の規範的定義からはかなり乖離したものであった。協同組合についての研究も、協同組合の規範的定義、原則を評価基準としたものに偏る傾向があった。協同組合が協同組合原則とは異なった意図をもって作られたのであれば、その意図に沿って評価や分析がなされるべきであるが、そうした研究はきわめて少ない。

第4に、協同組合の存立条件について客観的な分析が乏しい。近年、協同組合の再評価がなされているが、どのような環境条件があれば、市場競争のもとで協同組合が存立し得るのかが明らかにされていない。アメリカでは市場競争という外部環境を前提として私企業と競争可能な協同組合の内部組織が論じられているが、途上国にあっては、外部環境も含めた存立条件を考察しなければならない。

たとえば、フェアトレードや特殊なブランドを生産しているケースで協同組合が存立している場合が見られる。あるいはラテンアメリカのように入植者によって生産が始められたような場合は、中間商人が発達する前に協同組合による流通が支配的になる。アフリカ（とりわけ東部）でも、入植者自身が流通を担う必要があった。さらにアフリカの場合、ナショナリズムや社会主義の影響で、協同組合と競合する農村商人がアジアほど発達しなかった。これらの歴史的要因が、アジアに比べてアフリカやラテンアメリカで流通過程に協同組合が成立した条件であったとの仮説もなりたつ。こうした観察からは、市場の発達度の違いということが変数になっているように思われる。

協同組合の存立条件を明らかにするためには、比較を用いた研究が有効なように思う。本稿でも引用した Attwood と Baviskar [1987]のように、同じ国の中で協同組合が存立している地域・部門とそうでない地域・部門を比較する、あるいは本報告書第3章で清水達也が言及しているように、同じ大陸内で同じコモディティを扱いながら、協同組合が展開している国、地域（アルゼンチンパンパヤブラジルの南部）とそうでない国、地域（ブラジル中西部セラード地方）を比較する、という作業を通じて、存立条件を絞り込んでいくことができるのではないだろうか。

参考文献（本文中に引用しなかったものも参考のために掲載した）

【日本語文献】

飯島源次郎 [1990] 「協同組合の発展と存立の可能性—国際的比較分析を中心に—」『北海道大学農経論叢』46:1-22 ページ。

協同組合事典編纂委員会 [1986] 『新版 協同組合事典』家の光協会。

佐藤誠 [1989] 『アフリカ協同組合論序説』日本経済評論社。

日本生活協同組合 [2013] 「協同組合とは」 (<http://jccu.coop/aboutus/coop/>より 2014 年 2 月 7 日にダウンロード)。

【外国語文献】

- Apthorpe, Raymond and Desmond Gasper [1982] "Policy evaluation and meta-evaluation. The case of rural co-operatives," *World Development*, 10(8): 651-668.
- Attwood, D.M. and B.D. Baviskar [1987] "Why do some co-operatives work but not others?: A comparative analysis of sugar co-operatives in India," *Economic and Political Weekly*, vol.22, no.26, June 27: A38-56.
- _____ [1988] "Introduction," in D.W. Attwood and B.S. Baviskar (eds.), *Who Shares?: Co-operatives and Rural Development*, Delhi: Oxford University Press, pp.1-20.
- Benecke, Dieter W. [n.d.] *Cooperation and Development*, Mainz: v. Hase und Koehler.
- Bennett, John W. [1983] "Agricultural cooperatives in the development process: Perspectives from social science," *Studies in Comparative International Development*. vol.18: 3-68.
- Birchall, Johnston [2003] "Rediscovering the cooperative advantage: Poverty reduction through self-help," Geneva: International Labour Office.
- _____ [2004] "Cooperatives and the Millennium Development Goals," Geneva: International Labour Office.
- Braverman, Avishay, L. Luis Guasch, Monika Huppi, and Lorenz Pohlmeier, [1991] "Promoting rural cooperatives in developing countries: the case of Sub-Saharan Africa," *World Bank Discussion Papers*, Washington, D.C.:The World Bank.
- Cook, Michael L. [1995] "The future of U.S. agricultural cooperatives: A neo-institutional approach," *American Journal of Agricultural Economics*, 77(5) (Proceeding issue): 1153-1159.
- Develtere, Patrick, Ignace Pollet, and Frederick Wanyama (eds.) [2008] *Cooperating out of Poverty: The Renaissance of the African Cooperative Movement*. Geneva: International Labour Office.
- Dore, Ronald F. [1971] "Modern cooperatives in traditional communities," in Peter Worsley (ed.), *Two Blades of Glass: Rural Cooperatives in Agricultural Modernization*, Manchester, Eng. : Manchester University Press, pp.43-60.
- Engelmann, Konrad [1968] *Building Cooperative Movements in Developing Countries: The Sociological and Psychological Aspects*. New York: Frederick A. Praeger.
- Holmén, Hans [1990] *State, Cooperatives and Development in Africa*. Uppsala: The Scandinavian Institute of African Studies.

- Hussi, Pekka, Josette Murphy, Ole Lindberg, and Lyle Brenneman [1993] "The development of cooperatives and other rural organizations: The role of the World Bank," World Bank Technical Paper No.199, Washington, D.C.: The World Bank.
- International Labour Office (ILO) [1964] *The Role of Co-operatives in the Economic and Social Development of Developing Countries*. Geneva: ILO.
- _____ [1966] "R127 - Co-operatives (Developing Countries) Recommendation, 1966 (No. 127)," retrieved on June 11, 2013 at http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:55:0::NO::P55_TYPE,P55_LANG,P55_DOCUMENT,P55_NODE:REC,en,R127,%2FDocument
- _____ [2000] *Promotion of cooperatives*. International Labour Conference 89th Session 2001, Report V (1), Geneva: ILO.
- Lamming, G.N. [1984] "Promotion of small farmers' cooperatives in Asia," Rome: Food and Agriculture Organization (FAO).
- Lele, Uma [1981] "Co-operatives and the poor: A comparative perspective," *World Development*, vol.9: 55-72.
- Mellor, John W. [2009] "Measuring Cooperative Success: New Challenges and Opportunities in Low- and Middle-Income Countries," United States Overseas Cooperative Development Council and United States Agency for International Development.
- Münkner, Hans H. [1976] "Co-operatives for the rich or for the poor: With special reference to co-operative development and co-operative law in Asian countries," *Asian Economies*. no.17: 32-54.
- Newiger, Nikolaus [1978] "The role of rural organizations in promoting participation: review and analysis of past experience," *Land Reform, Land Settlement and Cooperatives*, no.2: 58-63.
- US Overseas Cooperative Development Council (OCDC) [2007] "Cooperatives: pathways to economic, democratic and social development in the global economy," (retrieved from www.ocdc.coop in October 27, 2013).
- Okereke, Okoro [1974] *The Economic Impact of Uganda Co-operatives*. Nairobi: East African Literature Bureau.
- Shaffer, Jack [1999] *Historical Dictionary of the Cooperative Movement*. Lanham, Maryland and London: Scarecrow Press.
- Stettner, Leonora [1973] "Co-operation and egalitarianism in the developing countries," *Review of International Co-operation*, vol.66: 203-218.
- Torgerson, Randall E., Bruce J. Reynolds, and Thomas W. Gray [1998] "Evolution of cooperative thought, theory, and purpose," *Journal of Cooperatives*, vol.13: 1-20.

- United Nations Department of Economic and Social Affairs (UN DESA) [2011] "Report of the expert group meeting cooperatives in social development: beyond 2012," 3-6 May, Ulaanbaatar, Mongolia.
- United Nations (UN) [2011] "Cooperatives in social development and implementation of the International Year of Cooperatives: Report of the Secretary General," UN General Assembly, 66th Session, 13 July.
- _____ [2001] "Cooperatives in social development: Report of the Secretary-General," General Assembly, Economic and Social Council, Fifty-sixth session (Geneva, 2-27 July 2001).
- United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) [1975] *Rural Cooperatives as Agents of Change: A Research Report and a Debate*. Geneva: UNRISD.
- Worsley, Peter (ed.) [1971] *Two Blades of Glass: Rural Cooperatives in Agricultural Modernization*. Manchester: Manchester University Press.
- Young, Crawford, Neal P. Sherman, and Tim H. Rose [1981] *Cooperatives and Development: Agricultural Policies in Ghana and Uganda*. Madison: The University of Wisconsin Press.