

Jonathan A. Fox and L. David Brown eds.,

The Struggle for Accountability: The World Bank, NGOs, and Grassroots Movements.

Cambridge (Mass.): MIT Press, 1998, xiii + 570pp.

鈴木直喜

はじめに

本書はラテンアメリカを中心に民主化や市民社会の研究に携わる Fox と NGO 活動家であると同時に NGO 研究者としても広く知られる Brown が編者となり、世界銀行と NGO の関係を事例研究を中心に詳説したものである。今まで、NGO と国家や国連等の関係を研究した論文は数多くあるが、大抵の場合、NGO をセクターと捉え、NGO の多様性を踏まえた議論は皆無であった。この本は、複数国家で組織化される世銀を対象とするため、ともすると NGO セクターと国家という平凡な二分化緊張関係の図式におさまる嫌いがある昨今の NGO 研究とは対照的である。事例による世銀内部および NGO 内部のダイナミックな関係の分析は、複雑で煩雑な世銀と NGO の関係を個人レベルに引き寄せて理解する手がかりとなる。

編者 2 人を含めた 12 人の執筆者は、豊富な調査研究の経験がある NGO 活動家と自らの活動経験をもとに NGO や市民社会の研究に従事している学者で構成されている。執筆者の所属組織、活動場所、研究内容は皆異なるが、その多様さの一方で、全員が世銀の責任問題に深く関わってきた点では強く結びついている。編者は、大学ベースの調査研究、南北の多様な NGO 活動、そして世銀を含めた国際開発組織で

のコンサルタント経験を有機的に組み合わせた多角的な世銀—NGO 関係の理解を促進することで新たな市民活動の枠組みを提供してくれている。

I 本書の構成と内容

本書の構成と内容は以下のようである。

- 第 1 章 序 (Jonathan A. Fox and L. David Brown)
- 第 I 部 アクター
- 第 2 章 世銀環境政策の改革に向けた提言活動の連携 (David A. Wirth)
- 第 3 章 批判と協力——政策対話と実践的協力を通じた世銀への影響—— (Jane G. Covey)
- 第 II 部 世銀のプロジェクト事例
- 第 4 章 インドネシア——クドゥン・オンボ住民の奮闘—— (Augustinus Rumansara)
- 第 5 章 フィリピン——住民の期待に抗して：アボ山の事例—— (Antoinette G. Royo)
- 第 6 章 ロンダニアの農業、家畜、森林計画——影響力の限界—— (Margaret E. Keck)
- 第 7 章 エクアドル——構造調整に対する先住民と環境保護活動家の抵抗—— (Kay Treakle)
- 第 III 部 世銀の政策
- 第 8 章 開発の政策と抗議：世界銀行、先住民、NGOs (Andrew Gray)
- 第 9 章 政策改革が活動を変える日はいつか？——世銀再定住プログラム評価からのレッスン—— (Jonathan A. Fox)
- 第 10 章 世銀水関連プログラム改革——水資源管理開発の過程と結果—— (Deborah Moore and Leonard Sklar)
- 第 11 章 世銀と公的責任——改革の有無を問う—— (Lori Udall)
- 第 IV 部 結論

第12章 越境する連携協力の説明責任 (L. David Brown and Jonathan A. Fox)

第13章 プロジェクトと政策に対する NGO 提言活動の効果評価 (Jonathan A. Fox and L. David Brown)

序章では Fox と Brown が本書の中心課題を世銀の過去と現状を踏まえて説明する。1972年に、開発と環境の両立が可能であることを他の援助機関に先立って主張したのが世銀である。しかし、現実には社会や環境破壊の根源のみならず経済的にも疑問視される巨大プロジェクトへの融資は継続され、それに対する非難の声は続いた。そして、1987年によく、世銀総裁は過去の過ちを認め、90年代半ばになると、環境重視の持続的開発を積極的に推進するリーダーとして世銀を宣伝する。

しかし、この主張がどこまで本気かは定かでない。世銀に対する環境評論家の批判は厳しく、世銀の主張が表面的であり、実体が伴わないと主張する。社会評論家も世銀の専門家志向と輸出主導型成長モデルは富者に有利に働き、公平で環境重視の持続的開発の可能性は望み得ないと手厳しい。

ダムや熱帯雨林横断道路の建設に伴う立ち退きに対して湧き上がる1980年代の国際的論争は、90年代に入り、より広く供与国や借入国の市民社会に対する説明責任を求めて展開する。そして過去10年の間に、非政府の環境・開発組織が国境を越えて多様な連携活動を構成するに至っている。彼らの活動は、供与国政府に影響を与えることで世銀プロジェクトの社会・環境重視を促す。

以上のように NGO や市民社会の活動が世銀に説明責任を要求する鍵となりつつあることに鑑み、本書は、両者の関係を中心課題と位置付ける。ここでは特に政策改革を成功させる条件、改革以降の政策実施の可否およびその手法に纏わる対立、そして世銀、供与国政府、借入国政府、非政府公共利益組織、草の根活動が、説明責任の所在に関して展開する国際的な取組み、を検討する。それは、具体的な2つの質問で代表される。ひとつは、世銀の環境社会政策に関する NGO や草の根の批判に対して世銀がどのよ

うに対処しているかである。これは NGO や市民からの批判がどの程度、世銀や借入国の行動に変化を与えるだけの影響力となりえるかを理解することである。

2つめは、NGO の住民擁護運動が、どの程度、世銀プロジェクトにより被害を受けた住民を代表するものとなっているかである。この場合、ほとんどの NGO が仲裁型であり、草の根グループを直接的に代表するものではないので、ワシントンのロビイストと遠隔地の住民達とがどのように物理的、社会的、文化的距離を短縮し橋渡しできるかが課題となる。特定プロジェクトに対する住民擁護運動は、住民の声をある程度反映させることが可能であるが、一般的な政策改革キャンペーンは国際 NGO が中心的役割を担う場合が多い。

Fox と Brown は、以上2つの問いに対する分析の枠組みを提供する。第1の質問に関しては制度改革をどう理解するかが理論的な問題となる。特に考えるべき視点として、組織の学習と適応の違いを明確にしている。組織はその環境により加えられる圧力やなんらかの動機により行動を変え適応するが、この場合組織としての目的や優先課題、意思決定過程に変更はない。一方、組織が学習する場合、それによって行動の変化と同時に組織全体の制度や思考の枠組みも変わり、目的や優先順位も新たに更新される。この2つは、世銀外部からの政治的圧力による改革と内部からの新アイデア共有による改革の違いとして理解できる。編者達は、融資決定の鍵となる考え方が、未だに社会や環境の破壊を外部性として二義的にしか扱わないことを憂慮する。

第2の質問は、説明責任構築の難しさに関してである。本書では、説明責任 (accountability) を行為者が活動に責任を持つ過程、と定義する。このような漠然とした抽象概念を活動により具現するものは、その評価の方法からみても技術的問題があり、この曖昧な概念は異なる立場や視点をもつ人たちの間でその理解や活動に関して政治的な緊張関係を生む。政治学でも、多様な制度を含む公共領域での説明責任構築を実証的に説明できる枠組みは見当たらない。正式には、世銀は供与国メンバーに対してのみ説明

責任があるが、世銀職員が供与国に対して比較的独立した存在であることは、供与国が一度も世銀融資プロジェクトのプロポーザルを却下したことがないことでよくわかる。そこで説明責任とは何かが問われる。本書は、世銀の社会・環境分野における改革目標の順守を数ある説明責任を表わす指標のひとつとして選び検討する。ここではあくまでも実際の活動を説明責任を考える対象に考え、世銀発行の報告書等に記述された活動に対する意志の有無や言説は対象としない。

第1部では、WirthとCoveyがそれぞれの視点から世銀との関係でNGOを位置づける。第2章でWirthは、アメリカの環境NGOによる世銀改革の歴史を振り返る。法律改正運動、マスコミのキャンペーン、草の根運動等から始まった、1970年代のアメリカ国内での環境行政改革の流れが、MDB(Multilateral Development Banks:国際開発金融機関)キャンペーンを巻き起こす。この章では、その過程でどのような組織がどのように協力して、世銀の環境政策やプロジェクトに影響を与えたかを説明する。彼がパートナーシップアドボカシーと呼ぶワシントンの政策提言型NGOと供与国や借入国内のカウンターパートとの連携が、世銀改革に重要な貢献をしたとみる。また、具体的な事例をもとに世銀のプロジェクト改革や政策改革を提言する(Case Study Approach)手法についても説明する。

第3章では、Coveyが世銀—NGO委員会(1981年構成)での自らの作業経験をもとに、参与観察の視点から、世銀とNGOの関係をひもとく。この委員会が世銀プロジェクトに対するNGOの参加(質的および量的)にどのような影響を及ぼしているかを検証する。また、委員会参加NGO間の結束力を高めるためにNGO作業部会が1984年に構成されるが、その役割をも論じる。結論として、NGOが世銀への影響力を高めるためには、無批判な世銀への協力はもちろん慎むべきであるが、一方で、完全な対決姿勢をとることも得策でないとする。彼女は、前記2つの従来型スタンスに代わり批判的視点を保ちつつの協力(critical cooperation)が重要であると提唱する。

第II部では4つの世銀プロジェクトが例示される。

第4章ではRumansaraがインドネシアで1980年代後半に起きた世銀融資のクドゥン・オンボダム建設に伴う住民移転問題を説明する。この事例の場合、住民とNGOはダム建設そのものへの反対よりは、住民移転に伴う補償問題を訴えた。詳細な活動記録からこのキャンペーンが効果的であった理由として、人権や環境に対するグローバルレベルでの意識化、住民擁護の国際的な組織化、そしてインドネシアに限って言えば、1980年代前半の石油価格低下に伴いインドネシアがMDBや供与国政府に対して弱体化したことが挙げられる。Rumansaraは世銀に影響を与えるものが、人権や環境に対する国際的な情勢や、地域の経済状況、そして住民運動といった複合的なものであることを例示したと言える。

第5章はRoyoがフィリピンのアポ山に建設計画があった地熱発電所に対する開発機関(世銀を含む)の融資を防ぎ計画中止に成功した事例をその過程を中心に検証する。ここでは、国境を越えた連携活動とともに、国際的環境活動家や先住民権活動家が、直接フィリピンの国内NGOや地域の先住民リーダーとともに活動し、先住民居住地を守った。この活動を通して、世銀が承認した分野別融資においても、その部分となるプロジェクトに対して環境・社会評価の見直しが実施された。また、先住民問題という社会的問題を環境問題と効果的に絡めた成功例としても価値がある。

第6章はKeckがブラジルの Rondônia 自然資源管理プロジェクトの事例から世銀の学習可能性を考える。1980年代前半に同地域で激しい批判の対象となったアマゾン道路建設プロジェクトの反省を踏まえ、環境評価、問題が発生した場合の軽減対策、住民の意志、先住民権等へ配慮をしながらの実施であったが、結局ははじめのプロジェクトと同様の問題を引き起こす。Keckは、この理由を理解する鍵として国内政治を挙げる。ローカルNGOが、プロジェクト修正を訴えて正式な異議申立てを世銀視察団(Inspection Panel)へ提出するが、この問題に関して一般民衆が関心を示したことにより、一時的かもしれないがプロジェクト改善が現実的となる。

第7章では、TreakleがMDBにより支援されて

いるエクアドルの石油や農業開発を中心とする経済戦略に対する反対キャンペーンを説明する。このキャンペーンは広く全国規模の大衆抵抗運動に根ざし、特定の政策改革をマクロ経済構造調整に結びつけたことで評価される。特に、先住民リーダーと世銀が直接、新しい開発融資案に関する交渉を行ったことが両者にとってどのような意味があったのかは一考に値する。

第III部の世銀政策は、個別プロジェクトから視点を広げ、世銀全体として先住民、強制的再定住、水資源、情報公開、環境政策に纏わる政治を中心に議論する。第8章はGrayが世銀の先住民政策の変遷とそのきっかけおよび結果に関して、NGO同士の関係や世銀とNGOの関係を中心に説明する。1980年代前半以降、どのようにキャンペーンが広がり深まったか、また、それがどのように世銀に対する影響力を高めていったかが提示される。しかし一方、依然として続く世銀の政策と活動のギャップ、さらには先住民政策に対する世銀とNGOの理解の違いが大きいことも明らかにされる。

第9章ではFoxが世銀の再定住政策を検討するが、この分野においても政策—活動ギャップが再確認される。Foxは再定住政策に関する世銀内部の再定住専門家とマネージャーの緊張関係が構造的に改革政策実践への妨げとなっていることを主張する。保守的なマネージャーは世銀内部の改革派専門家に対して警戒し、現状を「半分は失敗」と言わずに「すでに目標の半分まで達成した」と表現する「情報操作」により世銀の安定化を図る。世銀内部の政治や力学が政策に大きく反映していることが理解できる。

第10章では、水政策に関する世銀とNGOとの対話をMooreとSklarが詳説する。対話過程を通して、NGOも世銀も一枚岩ではなく、水政策に対して多様な考えがあることを明らかにする。多様なNGOが連携して世銀との対話を続けることで、世銀内部の技術者と協力関係を築いた過程は、NGOの可能性であるとして批判的な姿勢を保ちながらの協力を主張するCoveyの立場を擁護する。世銀—NGO関係を具体的な過程から分析することで両組織の多様な人々の複雑にしてダイナミックな関係の中に数々の協力

関係構築の可能性を見出すことができる。

第11章はUdallが分野別改革ではなく作業過程の改革を考察する。特に、1994年に設置された情報公開政策とプロジェクト視察団を二本柱とする世銀の説明責任改革の根底にあるダイナミズムやプロジェクトの実施過程、そして現状分析を中心に議論が展開する。アメリカ議会や環境NGOと世銀が政策に関する交渉をする一方で、ナルマダダムやアルンダムのような具体的なプロジェクトに対する、地域住民と国際NGOを中心とする地球規模の市民連携による反対運動が、改革推進のてことなることを例示する。極めて限られた改革であると否定的な立場をとるNGOが一方であるが、たとえ小さな改革でも、政策の変更はプロジェクトレベルで大きな違いを生む可能性があることを示唆する。

第IV部は、編者である、FoxとBrownが第II部のプロジェクトと第III部の政策に対する事例研究を受けて、本書のはじめに掲げた2つの問いに回答する。第12章は、国際的連携による対世銀提言活動の効果に触れている。プロジェクトや政策キャンペーンの事例比較から、国境を超えた連携の、相互作用、協力関係の築き方、そしてキャンペーンにおける説明責任の実施を検証する。結論として連携内で課題となる説明責任のあり方に言及し、それを通して社会資本、社会学習、そして越境する市民社会の発展を国際的な連携協力の枠組みで考える。連携協力に参加するアクターの力が不均衡であったり事務所が遠距離で、説明責任に関わる相互管理体制が困難な場合、国家の枠組みを超えた信頼関係や文化や社会的な違いを乗り越えて橋渡しをする能力が必要となる。

最終章である第13章は、国際的な連携協力による提言活動が世銀に及ぼす影響を事例からまとめる。ここでは、融資内容の変化から政策改革の現状を把握し、広く世銀を取巻く情勢の中で連携提言の影響を相対化して位置づける。そして改革された政策がプロジェクトに反映されているかを検討する。事例から、説明責任は、規則よりも交渉力により決定されることが明らかになる。

II 本書の特色

本書は以下の点で特色がある。第1に世銀とNGOという組織間関係を中心課題としているにもかかわらず、分析は、組織レベルよりは個人もしくは組織のサブグループのレベルで行われている。事例を中心に世銀やNGOの内部ダイナミクスを考慮に入れることで今まで理解されなかった、複雑な緊張関係や協力関係が露わになっている。これは、世銀やNGOが一枚岩でないことの例証であり、NGOの多様性を積極的に理解することでもある。

2点目としては、世銀—NGO関係をとりまく現状を構造的に理解するのみならず、連携協力、政策提言、住民組織化、国際情勢変化等のプロセスを追うことで理解している。構造的な理解は、安定した骨組みがあるため、説明、分析、評価等、研究が比較的容易であり、チャートや組織図のような視覚に訴える成果を出すことも難しくない。しかし、プロセスを通じた理解は、動的、不安定、煩雑多様である。そのため、分析や評価の枠組みの設定も困難である。本書が、世銀—NGO関係という構造的に表現される関係に対し、敢えてプロセスに着目するのは、ルールよりも交渉が改革に有用であり、NGO活動や市民運動が展開される領域がプロセスにより創出可能であると主張しているかのようである。

3点目の特色としては、前の2点にも関係するが、世銀に対するNGOのスタンスに関して、賛成協力と反対抵抗の安易な二極分化で理解はしないことが学

げられる。組織内および組織間で多様な人材が複雑に相互作用しあう空間では、簡単な反対・賛成の二分化はできない。その文脈と過程を通して絶えず新たな関係が創出される。Coveyが主張するように、批判できる関係を保ちつつも、積極的な協力関係も築くことは、困難ではあるかもしれないが不可能ではなく矛盾する概念でもない。本書は、議論の余地無く反対の立場をとる人には協力の可能性とそこから広がる変革の可能性を提供し、無批判な賛成協力者に対しては、批判する視点や世銀の問題を提示する。

4点目は、世銀—NGO関係が本書の中心にあるが、その関係を説明する最重要視点として連携を考えている点である。それはNGO間の連携にとどまらず、世銀とNGOの連携や、供与国とNGOの連携、個別活動家とNGOの連携等様々である。組織のイメージからくる根拠の無い偏見から自由になり連携協力を通して問題を共有し理解を深めることが、NGO研究の醍醐味であり市民社会活性化の道しるべともなる。

以上のような特色は、今までのNGO研究や世銀—NGO関係の研究には少ない。批判と協力の共存を指し示す本書は、一見、煮え切らない中途半端な立場と映り、両者からの批判の対象となりやすい。しかし、敢えてどちらにも落ちて安定することなく不安定な「綱渡り」の中に答えを探しているのが本書であろう。

(清泉女子大学助教授)