

〔査読論文〕

世界銀行の開発援助レジームの形成と変容

——ナルマダ・ダム・プロジェクト中止過程とインスペクション・パネル設立を事例にして——

段 家 誠

目 次

- I はじめに
- II 国際レジーム論からみた「世界銀行とNGO」
 - 1. 世銀の「国際開発援助レジーム」
 - 2. レジーム形成期
 - 1) 1970年代-1980年代半ば「世界銀行とNGO」関係の開始
 - 2) 1985-1993年 レジームの形成「ナルマダの教訓」
 - 3. レジーム変容期
 - 1) 1994-2000年 規範の形成と変容—インスペクション・パネルの設置
 - 2) モース調査団との比較
- III おわりに

I はじめに

ブレトン・ウッズ体制は、世界恐慌と第二次世界大戦の惨禍の経験を踏まえつくられた。その中核である国際復興開発銀行 (IBRD, その後、設立された国際開発協会 [IDA] とともに世界銀行。以下、世銀) と国際通貨基金 (IMF) は、冷戦下の資本主義経済秩序を維持するために機能してきた。ブレトン・ウッズ機関のなかで、世界銀行は、組織・貸付資金規模、過去に開発途上国で多くのインフラストラクチャー整備等に携わってきた最大級の国際開発援助機関である。世界銀行の正統性の源泉は、加盟国の出資からなり加盟国政府の意思を最も反映する組織構造となっている。つまり加重表決制度を採用

し、出資額の多い国、とくに先進国の主張が通りやすい仕組みである。

世銀の貸付によって多くの開発途上国が経済成長を達成した一方で、途上国政府のなかには、開発プロジェクトの実施に際して、プロジェクトサイトの住民の意向を尊重せず、半ば強引にプロジェクトを遂行する事例も知られるようになった。いわゆる開発問題の発生である。その際、住民等は自発的に住民組織を立ち上げて対処するか、国内外の非政府組織 (NGOs) の支援を受けて問題解決をはかってきた。一方、1980年代アメリカでは、それまで国内の環境問題を扱っていたNGOメンバーが世界銀行をターゲットに批判を開始した。開発途上国で世界銀行や各国の政府開発援助 (ODA) によるプロジェクトの影響¹⁾を受けていた住民らは、プロジェクトによる影響の低減や補償、もしくはプロジェクトの中止を求めて、当該政府や関係機関に働きかけを行うようになるが、うまくいかなかった。やがて、彼らは、現地の住民組織とともに国際NGOと連携して、当該政府やその実施機関に対して影響力を及ぼすために、援助を行う政府機関・議会や世界銀行を経由して問題解決を図る手法を採るようになった。すなわち、世界銀行とNGO、世界銀行と市民社会関係の一つのモデルがここに成立した。また、先進国内では、納税者という観点から、世界銀行の貸付や開発プロジェクトに関心を持ち、積極的に関与しようとする発想が生まれてきた。世銀にアカウンタビリティ (説明責任・結果責任) を求める方法によって、世銀の正統

性を問うのである²⁾。

本稿では、環境と移住問題等を理由に世銀貸付が中止されたインドのナルマダ・ダム・プロジェクトを事例に、世銀の正統性がいかにしてゆらぎ始め、世銀のガイドラインがどのような問題を抱え、それが開発援助の規範形成にどう影響したかを検討する。次に、ナルマダ問題を契機に世銀に設立されたインスペクション(査閲)・パネルが、その設立過程で世銀と啓発や政策提言を行う非政府組織(アドボカシー NGO)の間でどのようなやり取りを通じて形成され、その後、変容していったかを考察する³⁾。

以上の考察を通して、本稿は、国際開発における世銀の正統性を吟味し、その内部規範であるガイドラインが国際開発レジーム⁴⁾形成にどのような影響を与えたかを見極める。そして、世銀の規範遵守を独立した立場で調査するインスペクション・パネルの実効性を検討する。代わりに、世銀との関わりから市民社会におけるアドボカシー NGOの意義と役割について明らかにし、これらをもってグローバル・ガバナンスにおける世界銀行と NGOの関係を展望したい。

近年、新興国ブラジル、ロシア、インド、中国、南アフリカの頭文字を取ったBRICS開発銀行やアジアインフラ投資銀行(AIIB)等、中国が主導する新たな国際開発金融機関が相次いで創設されている。これらはいずれも米欧主導のブレトン・ウッズ体制への挑戦として受け止められている⁵⁾。こうした新しい多国間開発銀行が登場する背景には、開発途上国の資金需要に既存の世銀やアジア開発銀行(ADB)等が応え切れていない点やIMF改革において中国等の新興国の影響力拡大を米議会が懸念してそれらが進まない点が挙げられる。AIIBについては、2015年3月に英国が創設国として参加表明した後、ドイツ、フランス、オーストラリア等が相次いで参加を表明し、3月末で57カ国が創設国として名乗りを上げた。AIIBでは当初、融資意思決定過程の迅速化のため常設の理事会が置かれなかったため組織運営や融資基準の透明性が確

保されない等の懸念が日本や米国から出されている⁶⁾。また、環境や人権に関してその基準が国際的なものとして保障されるかどうか関心を集めている。そうした観点からも、本稿で検討される世銀の規範は、ADBその他の多国間開発銀行や各国の開発援助機関に影響を与え、今後はAIIBでも参照されるべきものになると思われる。

Ⅱ 国際レジーム論からみた「世界銀行とNGO」

1. 世銀の「国際開発援助レジーム」

国際レジーム論⁷⁾において、世界銀行を扱う場合、ここでは2つのアプローチがあげられる。第1は、世銀そのものの正統性と国際レジームにおける位置づけを問う方法である。これはグローバル・ガバナンスと関連させて、世銀をブレトン・ウッズ体制の位置づけから大きく論じようとするものである。もう一つは、世銀内部における規範が、国際開発援助における規範となり、国際レジームとなると考えてアプローチする方法である。

世銀の制定したガイドラインや政策は、後に波及して行き国際開発援助の分野において、規範となることがある。例えば、規範では環境ガイドラインや非自発的移住ガイドライン、政策や戦略では、ベイシック・ヒューマン・ニーズや貧困削減戦略などはその例である。インスペクション・パネルは、同一ではないものの、苦情申し立て制度としてアジア開発銀行(ADB)などの他の多国間開発銀行(MDB)や二国間援助機関に設置されている。世銀のガイドラインや政策は、規範として国際開発援助分野に大きな波及効果をもっている。そうした観点から、世銀内部における規範が、国際開発援助における規範となり、やがて国際レジームに発展すると考えてアプローチできる。

すなわち、環境と開発問題に対処するため、世銀内部でルールが明確であり、体系化されているか、それらを監視する組織本体に対す

はじめとする世銀貸付による大規模開発プロジェクトへの批判を開始したからである¹²⁾。ポロノロエステ・プロジェクトは、ブラジルのロンドニア州のアマゾン熱帯林を切り拓いて、総延長1500キロメートルに渡ってアマゾン貫通するハイウェイを建設して、このハイウェイに沿って開拓地を造成し、何十万人かの入植者を定住させるプロジェクトであった¹³⁾。

当初世銀は、1983年から1984年の間、NGOの抗議活動は一過性のものであるとみなし、彼らのキャンペーンを軽視していた。しかし、米国議会で度々世銀関連の聴聞会が開かれたことから、世銀は次第にNGOの動きを看過できなくなった。NGOはワシントンD. C. で開かれた聴聞会に参考人として出席し、世銀の問題点を議員に訴えていた¹⁴⁾。アドボカシーNGOは、世銀本部と米国議会があるワシントンD. C. を舞台に、議会とメディア、世論を巧みに利用して世銀に外部から圧力をかけた。アドボカシーNGOの米国議会を経由した圧力行使によって、世銀はポロノロエステ・プロジェクトの問題対処を余儀なくされる。世銀は1985年3月、環境的な理由によって同プロジェクトを3カ月一時中止した。その後、1987年5月5日にバーバー・コナブル(Barber B. Conable, Jr.) 総裁は、世界資源研究所(WRI)における講演の中で、この計画に関連する世銀貸付に問題のあることを認めた¹⁵⁾。

世銀には、当時の国際開発援助における最新の基準があった。例えば、1980年2月には、移住問題に関して「世銀融資プロジェクトにおける非自発的移住に関連した社会問題(Operational Manual Statement 2. 33)」。1982年2月には、先住民に関連した業務マニュアル「世銀融資プロジェクトにおける部族民」(Operational Manual Statement 2. 34) を策定した。1984年5月には、環境について「世銀業務の環境的側面(OMS No. 2. 36)」を策定した。同年10月には、世銀は「世銀融資プロジェクトにおける非自発的移住の取り扱いに関する業務政策問題」と題した覚書を作成した。

その後、これは1990年6月に「非自発的移住(Involuntary Resettlement)に関する業務指令」に取り替えられた。また1991年9月には「先住民(Indigenous People)に関する業務指令」が策定された。

世銀組織内では、こうした先進的な取り組みがなされていた一方で、世銀が実際にプロジェクトへの貸付を実施する際に、世銀スタッフが参照すべき上記規則の実効性との間では乖離があった。すなわちアドボカシーNGOと世銀の両者には、規範形成前の認識の差があった。

世銀組織が先進的なガイドラインを有していたにもかかわらず、様々な問題が発生する要因のひとつには、世銀の固有の組織文化が関係している。いわゆる「貸出承認文化」や「漸進主義」である¹⁶⁾。

以上からこの時期、世銀とNGOの関係では、世銀は、NGOから内部ガイドラインや規則の実質的な違反を指摘されるものの、その応答は悪く、それに苛立ったNGOは世銀に規範遵守を促すため米国議会を通じて圧力をかけた。この時期は、開発援助に際しての環境と社会的影響考慮(移住問題、先住民対策)に関する規範形成の開始・準備時期とみるのが妥当であろう。

2) 1985-1993年 レジームの形成「ナルマダの教訓」

ポロノロエステの経験から米国議会経由の圧力行動の有効性を認識したアドボカシーNGOは、インドのナルマダ・ダム・プロジェクト中止を次の主たる目標の一つとした。ナルマダ・ダム計画は、ナルマダ河流域に最終的に大中小合わせて3000近くのダムを建設する計画で、ナルマダ・ダムの正式名称であるサルダル・サロバル・ダムはその中核となる最初の大型ダムであった。サルダル・サロバル・ダムは、同時に460キロの導水運河が建設されることから、両者の立ち退き者は少なくとも12万人以上を数えるとされた。1985年5月10日、世銀はインド政府と貸出協定を締結し4億5000万ドルの資金供与を約束した。同年9月に、世銀は最初の

Oct. 2015

世界銀行の開発援助レジームの形成と変容

再定住およびリハビリテーション調査ミッションを送った。現地プロジェクトサイトでは程なくして反対運動が発生した¹⁷⁾。(図2)

世界銀行では、ナルマダ問題は、現地での反対運動、アドボカシー NGO による世界的な中止キャンペーン、世銀総裁と事務局の対応、独立調査団の派遣、理事会での議論、その結果等から「ナルマダの教訓 (the Narmada Lesson)」と呼ばれている¹⁸⁾。

このプロジェクトが実施される時期、世銀の環境と移住問題に関する規範はすでに存在していたが、相手国であるインド政府においてそれらは遵守されなかった。貸付協定に際して世銀はインド政府に対して、1985年12月31日までに環境作業計画を提出するよう求めていたが、それは出されなかった。1987年6月には、その期限は1989年までに完了すればよいことになった。この間、1988年9月には、世銀スタッフが、インド中央政府と州レベルの環境管理と計画の脆弱性に懸念を表明していた。翌1989年

5月26日には、世銀は4月から5月にかけての調査ミッションの勧告に従ってインド政府に対して1989年6月30日までに再定住計画が作成され、また必要な措置が講じられなければ、同年7月1日から融資を中止すると通知した¹⁹⁾。しかし、世銀は実際融資の中止をしなかった。結局、インド政府は、1993年3月末に世銀の貸付返上を表明するが、最後まで環境と移住に関する計画書は提出されなかった。世銀がそれまで融資を中止しなかった理由には、前例のなかったことに加えて、インド政府への配慮が伺える。これらは世銀スタッフ(とくにインド関係部局)の規範遵守に関する認識の問題があったように思われる。他方、法務部では、後にこの件について、ナルマダ問題が世銀内部に広がるにつれ、後述するように法的側面から世銀協定違反であるとの見解が出された。

アドボカシー NGO は、ワシントン D.C. を活動基盤とする NGO 以外に、ヨーロッパ、アジア地域の NGO と連携した。米国では1989年10月



出所) 2006年筆者撮影。

図2 ナルマダ・ダム (サルダル・サロバル・ダム)

24日、議会でナルマダに関する聴聞会が開かれた。聴聞会后、何人かの上下院議員は世銀に対して計画支持を再考するよう求めたが効果はなかった。こうしたこともあり、日本のNGOは、ナルマダへのODA追加融資を阻止することにより、本体工事の中止を企図した。

アドボカシーNGOによる日本でのナルマダ・キャンペーンは、1990年5月、当時の野党国会議員を通じて、国会答弁の対象となった。そのプロセスでは日本の海外経済協力基金(OECF)による調査団が世銀の調査団の報告に依拠していた点や環境と移住対策の不備が明らかにされた。その後、当時の有償資金協力課長は発電タービンへのODA追加融資を停止した²⁰⁾。環境や移住問題に関連して日本のODA途中中止は前例のないことであった²¹⁾。他方で、日本のODAの凍結は、世銀に対しては「重要な信号」となった²²⁾。

1990年末から1991年初めにかけて、インド現地での非暴力反対運動²³⁾は活発になっていた。1991年1月13日、コナブル総裁はナルマダ・ダム・プロジェクトに対する独立した第三者機関による調査団派遣に同意した²⁴⁾。

これを受けてNGOは、オランダ理事らを通じて²⁵⁾、世銀の調査団構成員および調査事項²⁶⁾の決定に影響力を及ぼすことによって世銀の意思決定過程に影響を及ぼそうとした。また、世銀の規範が遵守されているかどうかを独立調査団の調査を通じて明らかにし、そこから世銀内部に存在する規範とその違反について内部矛盾を世銀に意識化させようとした、と解釈できる。

1991年6月17日、独立調査団団長に元UNDP総裁のブラッドフォード・モース(Bradford Morse)が決まった。同年8月30日にモースは、総裁任期終了目前のコナブル総裁より正式に任命され、9月から新総裁ルイス・プレストン(Lewis T. Preston)の下で活動を開始した。世銀からモース独立調査団への委任事項は、大きく2つあった。第1は、ナルマダ・ダム、その貯水池および導水運河の建設によっ

て、影響を受ける人々の再定住およびそのリハビリテーション方法に関して評価することであった。第2は、ナルマダ・ダム建設に伴う環境への影響を改善するために立案された方法を評価することであった²⁷⁾。

独立調査団は調査終了後に調査結果をまとめ、その所見を1992年6月18日に世銀総裁への勧告を含めて世銀プレストン総裁に提出した。報告書は364頁にのぼった。調査団の提出した報告書は、ナルマダ・ダム・プロジェクトに対する世銀貸付の再考を促す厳しい内容であった。モース団長とトーマス・バージャー(Thomas R. Berger)副団長は、報告書冒頭のプレストン総裁への書簡で、世銀に対してナルマダ・ダム・プロジェクトの再考を促した²⁸⁾。モースらは報告書において、インド政府が世銀と結んだ融資協定の条件を満たしておらず、それを満たす約束と期限をたびたび違反したことを批判した。そして、それを許してきた世銀をインド政府とともに批判して、両者に責任があることを指摘した。また「モース報告書」は、ナルマダ・ダム・プロジェクトは、環境への影響が大きく、移住問題への対応が不十分であったことをはっきりと指摘した。

モース調査団は、既に世銀内に存在した規範が遵守されているかどうか、再検討する役目を果たした。これはアドボカシーNGOが外部から批判をただけではなしえない機能を、モース調査団が持っていたからこそなした。レジーム論の観点からモース調査団の役割を分析すると、モース調査団の委任事項と機能は、レジームの要素における規範の「実行のためのプログラム・組織」とみることができよう。

一方、1992年6月18日、モース報告書が公表された同日、プレストン世銀総裁は、全職員に向けて、モース報告書の調査結果によって世銀がナルマダ・ダム・プロジェクトから撤退することはしない意思を表明した²⁹⁾。

モース報告書公表後、一部の世銀理事からは、ナルマダ・ダム・プロジェクトに関するインド政府との貸付協定から、世銀はどのような

Oct. 2015

世界銀行の開発援助レジームの形成と変容

法的措置を取ることができるのかという質問が出されていた。法的見解について、世銀上級副総裁兼最高法律顧問であるイブラヒム・シハタ (Ibrahim Shihata) は、借入国が貸付協定に違反した場合、世銀が貸付協定を停止して、世銀資金の支払いを中止することが法的に可能であることを明言した³⁰⁾。さらに8月7日、世銀法務部顧問のイアン・ニューポート (Ian Newport) は、8月5日に行われたモース調査団の結果を覆すためにインド関係部局が現地へ送ったコックス (Cox) 再調査団の報告書に関する理事向けの報告に対して、違和感があると記したメモを関係者に送った³¹⁾。ニューポートは、インド政府と州政府が、世銀の貸付協定を遵守していないと明確に指摘した。インド政府の世銀協定違反を指摘していた法務部の見解は、世銀内でプロジェクトを推進する者にとっては不都合であったが、規範の遵守を促したい世銀内部の「良識派」と外部のアドボカシー NGO にとっては有益であった。

世銀理事会は、加盟国の代表が議案を討議する点で世銀の中核を担う存在であり、レジームを構成する要素である「集団的意思決定の手続き」に相当する。1992年10月23日に開かれたナルマダ・ダムに関する理事会³²⁾は、個別の案件の存続か中止かについて検討する理事会としては異例であった³³⁾。当初理事会の開催は9月に予定されていたが、理事会開催は事務局の動きもあって度々延期された。理事会では、有力な出資国であるアメリカ、日本、ドイツ、カナダ、ノルウェー、オーストラリアがナルマダ中止を求めた。しかし、それ以外のイギリスやフランスなど先進国と開発途上国の加盟国は、インド政府に対して、プロジェクトに関する改善を促すために半年間の猶予期間を与えるという事務局側が案出した選択肢 (オプション3) を支持した。その結果、プロジェクト中止の選択肢は過半数の支持を得ることができなかった。

このような結果は、事務局から提示された表決に際しての選択肢が、中止か反対かの二者択一ではなく、第3の選択肢 (オプション3) と

して猶予案が出されたことによるところが大きい。前例のないプロジェクトの完全中止に迷いのある先進国と同様の問題を内包するプロジェクトを抱える開発途上国の支持をオプション3は得たのである。また、この理事会では、冷戦下では圧倒的な影響力を持っていたアメリカの意向が、イギリスのインド支持という事情も加わり、通らなくなった例として注目される。レジームの視座からみれば、環境と開発問題に対して規範意識が高い先進国と世銀の資金を利用して開発を進めたい開発途上国の思惑が対立した理事会であった。

世銀理事会は、ナルマダの即座の中止を選択しなかったものの、インド政府は、その後与えられた6カ月の猶予期間を有効に活用できず、世銀が示したプロジェクト継続のための条件を満たすことができなかった。期限を目前とした1993年3月30日、インド政府代表理事ビマール・ジャランは、自ら世銀融資辞退を申し入れた³⁴⁾。

ナルマダ・ダム・プロジェクトへの世銀貸付中止過程の考察からわかることは、以下のことである。そもそも世銀は内部で貸付に関して環境や移住、先住民などの規範を持っていた³⁵⁾。しかし、それら世銀の内部規範の不遵守を、NGOが外部から指摘しその遵守を米国議会や日本のODA追加融資凍結を通じて、促したことである。さらに、事実を確認するために、コナブル世銀総裁は理事らの後押しを得て、世銀事務局から独立したモース調査団の派遣を決定した。後任のプレストン総裁は、規範がどれくらい遵守されていなかったかを報告書により客観的に知った。その後の事務局、マネジメントの抵抗はあったものの、世銀の基準を満たせなかったインド政府は貸付を辞退した。世銀はアドボカシー NGO から規範の遵守圧力を受けて、規範認識を行った。その際、法務部の役割、またモース報告書と同時期にリリースされた世銀プロジェクトの効率性について疑義をもったワッペンハンス報告書 (The Willi Wapenhans Report) の影響も大きい。以上が、世銀のナ

ルマダ中止過程であり、後のインスペクション・パネル設置に続く規範形成の背景である。

3. レジーム変容期

1) 1994-2000年 規範の形成と変容—インスペクション・パネルの設置

ナルマダ・ダムに対する貸付が中止となった1993年4月以降、世銀を待ち受けていたのは米国議会での度重なる聴聞会による改革圧力であった。具体的には、第1に、世銀の外部への情報公開が不十分であったことから情報公開センターを設置すること。第2に、問題プロジェクトを自身で調査し、公正に事実を把握し、適格に判断を下すための調査団が世銀職員では構成できないのではないかという疑念から、世銀から独立した常設調査機構を持つことであった。この点は、アカウンタビリティーを求めるアドボカシー NGOと米国議会、ならびに世銀の改革への応答という3者の期待が収斂するところで、レジームが形成される要素となる。世銀のインスペクション・パネルは、問題解決志向のきわめて強いレジームである。

世銀は、1993年9月22日「世銀インスペクション・パネル」決議（以下「パネル決議」）を採択した³⁶⁾。パネルの第1の目的は、世銀プロジェクトによって影響を受けるおそれのある人々の懸念に注意を払い、世銀がプロジェクトの立案、準備、実施の段階において、自身の業務政策と手続きを固守できることを確実にするためにある³⁷⁾。パネルのメンバーは、世銀加盟国内から異なる国籍を持つ3名の専門家から構成される。世銀総裁は、理事らと協議した後、理事によって任命されるパネルのメンバーを推薦する（パネル決議第2項）³⁸⁾。パネルの特徴は一言で言えば「事実調査 (fact-finding)」に集約される³⁹⁾。

世銀のパネル設置をひとつの規範形成過程としてみた場合、当時の米国議会の圧力、すなわちブレトン・ウッズ体制50周年に伴う世銀・IMF改革論議とそれに伴う議会聴聞会が鍵となる⁴⁰⁾。当時、アドボカシー NGOは、ブレトン・

ウッズ体制を「50年でたくさん! (50 years is enough!)」と世界的にキャンペーンをやり批判した。他方、世銀出資国第1位である米国の議会から改革を求められた世銀にとって、情報公開センター開設とインスペクション・パネル制度の創設はアカウンタビリティーを示すための要であった。

独立した恒常的な調査機関の必要性が世銀に求められるなか、NGOは独自案を世銀に示していた。しかしながら、世銀とNGOの折衝にも関わらず、NGOの案は世銀に直接採用されることはなかった⁴¹⁾。

世銀パネルは、それまで作られた規範が遵守されているかを査閲するためのレジームの形成とみることができる。一方で、その実質的な独立性についてみると、モース調査団とは異なり、ある意味でレジームの変容がみられた。

米国議会とアドボカシー NGOの関心のもと新たな規範として形成されたインスペクション・パネルは、その後2次の見直しを経てどのように変容したであろうか。1993年のパネル設立から1996年の第1次見直し議論を経た1997年頃までの時期、パネルの機能について、パネルへの要望と批判が目立った⁴²⁾。1998年から1999年のパネル第2次見直しでは、パネルの意義、問題点に関連した議論が活発となった⁴³⁾。世銀はインスペクション・パネルの設立過程から見直しまで、世銀に比較的有利な制度を形成しようとしたが、アドボカシー NGOの影響を部分的に受ける場面もみられた。

2) モース調査団との比較

モース調査団からパネル設置により、内部規則遵守のためのメカニズム的規範は形成された。しかしパネルは、事実上世銀から完全独立化した「モース調査団型パネル」ではなく、世銀に部分的に内部化されたパネルになった。

ナルマダ・ダム・プロジェクトに対する独立調査団のようなアドホックな調査団は、そのときどきの必要に応じて編成できるかもしれない。しかし、パネルのように恒常的な制度で

Oct. 2015

世界銀行の開発援助レジームの形成と変容

はなく、毎回のように独立調査団を派遣するには、その都度、設置の是非をめぐる議論や調整などを行わなければならない。編成のための時間も費用もかかる。モース調査団は、長年に渡って世銀内外で問題となったナルマダ・ダムだからこそ可能であった。その最終決断をしたのはコナブル総裁であり、その点でアドホックな調査団は、そのときどきの総裁の意向、リーダーシップやパーソナリティーに左右される可能性がある。

一方、パネルの場合は、その本調査の実施について理事会の決定によるところが大きく、理事会構成国の意向が重要となる。パネル対象となる事案が、大きな借入国などで実施される場合、環境や移住問題、NGOや世論、マスメディアなど外部の指摘に比較的敏感に反応する先進国理事とそうでない開発途上国理事とでは意見が異なり、調査の承認に際して対立が発生する余地がある。

また、パネルでは、総裁や理事会に対して、プロジェクトの中止勧告の権限が最初から付与されていなかった。そのため、パネルの見直しでも当初より進んだ機能は盛り込まれなかった。他方、モース調査団では、プロジェクトに付随して調査権限を確保したこと、さらに最終的に総裁に対してナルマダ・ダム・プロジェクトから撤退すべきとの勧告を実質的に行ったこととは大きく異なる。

Ⅲ おわりに

そもそも世銀が個別プロジェクトごとに内部規則を遵守し、発生した問題に適切に対応し、NGOも必要に応じて交渉していれば、レジームやパネル制度は必要ないかもしれない。しかし、既存の世銀組織とプロジェクト・サイクル・マネジメントでは、適切に問題対処できなかったからこそ、新たな規範やレジームが必要とされ生み出されてきた。

その意味で世銀のインスペクション・パネルは、世銀職員にとって無視できない存在であ

り、世銀内での有効なレジームといえよう。さらに、その規範の及ぶ範囲は世銀組織だけではなく、実質的には世銀から貸付を受けている借手国政府にも一部及んでいる。すなわち、レジームがもたらす規範の学習効果は世銀スタッフだけではなく、加盟国にも時間の経過とともにパネルの機能と役割、存在とともに浸透し、社会化される可能性がある⁴⁴⁾。

それゆえに借入国によっては、基準が比較的高い世銀貸付によるプロジェクトを避ける、あるいは世銀貸付を途中で断り、環境や社会、人権問題で基準の低い中国等の新興ドナーからの援助を受けるケースが出てきている。

さらに、冒頭述べたような中国主導のAIIB等の新興国際開発金融機関では、貸出までの意思決定が速い分、環境や社会影響評価や問題発生時の対応がおろそかになる恐れがある。中国からすれば、こうした新興のAIIBでは世銀の規範が波及するまでに時間を稼ぐことができず、その間、存分に借入国でプロジェクトを進めることができる。だからこそ中国はAIIB設立に向かったといえよう。

一方で、世銀パネルの課題もいくつかある。第1に、借入国内の政治的あるいは経済的、社会的事情などで、パネルに申立てができない住民がいる可能性である。世銀のプロジェクト数に比して、パネルはそれほど多くない。しかし、個別事例をいくつか見る限りでは、同様の申立てが生じてもおかしくないプロジェクトが他にも多数あるように思われる。申立てができるかどうかは、当該プロジェクトによって影響を受ける人々が、まずパネルの存在を知っているか、また申立ての準備をできるか、それらを支援するNGOや代理人がいるかどうかにかかってくる。そして、申立て後も政治的・社会的に安全に暮らせるような状況があるかどうかも重要である。他方、申立てを行う海外のアドボカシーNGOも、その申立てを世銀改革のための戦略的手段としかみない場合、事案の重大性に比して、申立てをしないプロジェクトが出てくる可能性もある。

アドボカシー NGOの世銀パネル申立てを通じた影響力行使における限界もある。パネルはあくまで問題プロジェクトの事実確認と問題の是正であって、世銀そのものの開発姿勢やブレトン・ウッズ体制全体に及ぶ開発政策の議論にいたらない。そして、既に支出が完了したプロジェクトには効果がない。また、仮にパネルが効果的にレジームとして作動して、プロジェクトが中止となったとしても、その後、借り手国政府が独自に資金を集めて自力でプロジェクトを完成させようとした場合、国際社会は問題解決のために積極的な関与(あるいは干渉、介入)の方法が少なくなる。インドのナルマダ・ダム・プロジェクトと中国の西部貧困削減プロジェクトの事例⁴⁵⁾はまさしくこれにあたる。それゆえ、将来的には、世銀開発援助レジームを発展させた、世銀と市民社会に関するグローバル・ガバナンスを通じた問題解決の枠組みが必要となるだろう。今後は、パネルの個別事例研究をもとにして、この点についてさらに考察を深めたい。

米欧先進国によって設立されたブレトン・ウッズ体制は、創設70年を越えて、中国によるAIIB設立によって大きな挑戦を受けた。経済的利益を優先する英独仏ら57カ国は創設国として加盟を表明し、日本は米国と歩調を合わせてひとまず創設期の加盟を見送った⁴⁶⁾。今後の議論の焦点は、AIIBの組織構成、運営方法、内規、ガイドライン、コンプライアンス、汚職腐敗対策、インスペクション・パネル設置等になるものと思われる⁴⁷⁾。これまで世銀で発生し、たびたびみられた問題は早晩AIIBにおいても発生するおそれがある。創設国と今後の加盟国は経済的利益とともに、その責任も負うことになる。

【付 記】

本稿は、日本国際政治学会2009年度研究大会(部会2「国際経済レジームの正統性に関する考察」)における報告「国際開発援助レジームの正統性について—世界銀行とNGOsを事例として—」をもとに、その後の動向を反映させて書き改めたものである。本稿は、文部

科学省科学研究費補助金「世界銀行の査閲(インスペクション)パネルとグローバル・ガバナンス」(基盤研究(C)研究課題番号:22530171)による研究成果、ならびに2014年度阪南大学産業経済研究所助成研究の成果報告である。

注

- 1) 鷺見一夫『ODA 援助の現実』岩波新書, 1989年を参照。
- 2) 例えば, Clark, Dana / Fox, Jonathan. / Treagle, Kay., eds., 2003, *Demanding Accountability: Civil Society Claims and the World Bank Inspection Panel*, Rowman & Littlefield. 他方, その反作用として, 近年ではNGOそのものの正統性とアカウントビリティが問われる場面も増えてきた。本稿では世銀に焦点を当てる関係上, NGOの正統性についての詳細な検討は行っていない。
- 3) 本稿では, 紙数の制限上, パネルの制度と個別事例については述べていない。それら制度や設立背景, ネパールのアルンⅢダム計画, インドのシングローリー・プロジェクト, 中国西部貧困削減プロジェクトの考察と若干の比較については, 段家誠「世界銀行とNGO —インスペクション・パネル制度と課題」, 日本国際連合学会編『市民社会と国連』, 国際書院, 2005年, 71-104ページ所収を参照。
- 4) ここではレジームの定義を1982年に*International Organization*でクラスナーによって示された, 「レジームとは, 国際関係の特定分野において, 行為者たちの期待が収斂する, 暗黙もしくは明示的な原理, 規範, ルール, 意思決定手続きのセットとして定義される。」ものとする。Krasner, Stephen D. "Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables" *International Organization* 36, 2, Spring 1982, p. 186. 山本吉宣『国際レジームとガバナンス』有斐閣, 2008年, 35ページ。本論文における国際レジームの理論的整理については本書から多くの示唆を得た。記して感謝したい。
- 5) 「誤算 不参加ありき甘い判断G7『雪崩』読み切れず 検証AIIBショック」『朝日新聞』2015年4月12日, 朝刊, 2ページ。
- 6) 例えば, 「中国主導, 日本ジレンマ アジアインフラ投資銀」『朝日新聞』2015年3月21日, 朝刊, 9ページ。「日本, 中国に透明性要求, アジア投資銀で方針, 出資1800億円試算。」『日本経済新聞』2015年4月8日, 朝刊, 1ページ。
- 7) 「国際レジーム論の基本は, 国家をはじめとする主体間の規範とルール」であり, その「規範とルールは合意に基づいたもの」である。国際レジーム論の思想では, 各主体は, 合意と協力を通して, 共通

Oct. 2015

世界銀行の開発援助レジームの形成と変容

の問題を解決し、共通の利益を達成しようとする。山本吉宣(2008), 390-391ページ。本稿の分析対象となる行為主体(アクター)は、加盟国政府、世銀、そしてNGOである。なお本稿では、世銀に関するすべてのレジームとその構成要素を考察対象とするのではなく、レジームのいくつかの要素について着目して部分的に研究を進める。

- 8) 山本吉宣『国際レジームとガバナンス』有斐閣, 2008年, 52-53, 57ページ。大芝亮『国際組織の政治経済学—冷戦後の国際関係の枠組み』有斐閣, 1994年。城山英明『国際援助行政』東京大学出版会, 2007年。
- 9) 従来からある多国間交渉と国内政治の2レベル・ゲームに国際NGOを加えて、その機能と役割に注目したいいわゆる「3レベル・ゲーム」については山本, 前掲書, 114ページを参照。
- 10) コヘインは規範とルールを、「道具的な見方」と「規範的な見方」の2つの視座があると論じた。山本(2008), 125ページ。
- 11) オペレーショナルなNGOとの関係については、段家誠「世界銀行のNGOs政策の『転換』—コナブル総裁在任期を中心とした1考察」, 横浜国立大学国際開発学会『横浜国際開発研究』第3巻 第2号, 1998年9月, 19-20, 34ページ。Salmen, Lawrence F. and A. Paige, Eaves, *World Bank Work with Nongovernmental Organizations* (World Bank, 1989), p. 8. Cernea, Michael M., *Nongovernmental Organizations and Local Development*, World Bank Discussion Papers no. 40 (World Bank, 1988), pp. 28-29. Shihata, Ibrahim F. I., "The World Bank and Nongovernmental Organizations" (*Cornell International Law Journal*, Vol. 25, 1992), p. 625.
- 12) 当時アドボカシーNGOが問題としていたプロジェクトには、ブラジル・ポロノロエステ、ボツワナ食肉用畜産プロジェクト、インドネシア集団移住計画、インド・ナルマダ・ダム・プロジェクトが挙げられていた。段家誠『世界銀行とNGOs—ナルマダ・ダム・プロジェクト中止におけるアドボカシーNGOの影響力』築地書館, 2006年, 18-19ページ。
- 13) 鷺見一夫『世界銀行』有斐閣, 1994年, 7, 18ページ。同『ODA 援助の現実』岩波書店, 1989年, 28-30ページ。その他、ポロノロエステ・プロジェクトについては以下の文献を参照。Kevin Danaher, ed., *50 Years Is Enough: The Case Against the World Bank and the International Monetary Fund* (South End Press, 1994), p. 112.
- 14) Wade, Robert., "Greening the Bank: The Struggle over the Environment 1970-1995," in Lewis, John P./ Webb, R./ Kapur, D., *The World*

Bank: Its First Half Century. [Vol. 2] (Brookings Institution, 1997), pp. 656-657. 以下、世銀と米国議会、アドボカシーNGOに関する記述は同文献について参照。

- 15) Barber B. Conable, *Address to the World Resources Institute*, 5 May 1987. (in World Bank, *The Conable Years at the World Bank, Major Policy Addresses of Barber B. Conable, 1986-1991* (the World Bank, 1991), pp. 22-23.
- 16) 世銀の組織文化については、段家誠『世界銀行とNGOs—ナルマダ・ダム・プロジェクト中止におけるアドボカシーNGOの影響力』築地書館, 2006年, 102, 144, 166ページを参照。
- 17) 詳しくは、段, 前掲書を参照。
- 18) 1994年, 当時のシハタ世銀法律顧問兼上級副総裁は、世銀によって援助されたナルマダ・ダムと導水運河計画を「公の注目をアカウンタビリティ問題へと導いた、単一で最も重要な事例」と述べている。*The World Bank Inspection Panel* (Oxford University Press, 1994), pp. 9-10.
- 19) 段, 前掲書, 37ページ。
- 20) 詳細な内容については、段, 前掲書, 44-66ページを参照。日本でのナルマダ・キャンペーンの成功は、アドボカシーNGOのネットワークと各国議会、財務省、外務省などへのロビー活動の対象と方法が部分的に有効であることを示した。その後、いわゆる「ODA論争」が始まり、外務省とその関係者らによるバックラッシュがみられ、同時期NGOらが反対していた日本のODAによる開発問題(例えば、インドネシアのウオノギリダムやコタバンジャンダム、インドのアンバラB火力発電所建設問題等)についても議論が活発になった。
- 21) ナルマダ問題とその他のODA問題での反対運動は、日本国内におけるODA関連の規範形成への一助となったように思われる。同時期、日本では「ODA4指針」が作成され、やがて「ODA大綱」へと発展する。
- 22) 世銀初の環境専門家ロバート・グッドランドのコメント。ロバート・グッドランド, パトリック・マッカーリー, 天野礼子「世界銀行がNGOと合同で世界のダム事業の総検証を始める(「世界水資源会議」報告)」, 『週刊金曜日』5 (48) 1997年12月19日号, 25ページ。
- 23) 現地では「ロングマーチ」と呼ばれる長距離行進やメダ・バドカーと数名の仲間による無期限のハンガーストライキ(終了時約21日間)等が行われた。
- 24) 段, 前掲書, 70ページ。
- 25) Wade, *loc. cit.*
- 26) 『サルダル・サロバル調査団によって扱われ調

- 査されるべき問題点』。[Udall, Lori], *Issues to be Addressed and Investigated By the Sardar Sarovar Mission* (March 1991). NGOから独立調査団へ求められた委任事項の詳細は、段、前掲書、71-74ページを参照。
- 27) 段、前掲書、74-77ページ。鷺見一夫「建設中止の可能性生まれたナルマダ・ダム モース報告書が問う日本の対応」、『エコノミスト』1992年8月11日号。
- 28) Morse, Bradford and Thomas R. Berger, *Sardar Sarovar: The Report of the Independent Review* (Resource Futures International, 1992), p. XII, XIV.
- 29) *Statement, Lewis T. Preston to all staff* (June 18, 1992). この内容は次の記事でも報じられた。*The Times of India*, June 20, 1992, p. 1. 同様の内容の文書はマスコミに対しても配布された。World Bank, "World Bank President Acknowledges Problems in India Narmada Projects," *Bank News Release*, No. 92. / S66.
- 30) "Remedies Available to the Bank / IDA Under the Loan / Credit Agreements on the Sardar Sarovar Projects, Legal Opinion by Mr. Shihata," IBRD SecM92-994, IDA / SecM92-291, July 16, 1992, pp. 1-14. シハタは、貸付とプロジェクト協定の停止について正当化する場合について、1985年に締結された貸付協定に基づき(1)再定住とリハビリテーション、(2)環境、(3)保健衛生で合意された内容を確認した。そして、世銀貸付の支払い停止手続きについて、参照すべき業務指令OD 13.40およびその方法を提示した。段、前掲書、95ページ。
- 31) Ian Newport, "India Sardar Sarovar Projects (Credit 1552 / 1553: Loan 2047)," World Bank, *Office Memorandum*, August 1992.
- 32) ナルマダ理事会での各国理事のステートメントや議論の詳細については、段、前掲書、122-137ページをみよ。
- 33) 例えば、*The Washington Post*, September 25, 1992, A24.の記事を参照。
- 34) 世銀の正式発表については次を参照。World Bank, "Indian Government Cancels World Bank Loan for Sardar Sarovar (Narmada) Project," *Bank Press Release*, No. 93/S51, March 30, 1993. インド政府は、世銀貸出約束額4億5000万ドルの内、未支出分の1億7000万ドルについて返上を申し出た。インド政府はその後から今日に至るまで自力でダムの建設を続行し、インドでは反対運動が続いている。
- 35) 世銀内部での自発的規範形成(貸付に関する規則設置)、各種ガイドラインなどについて、どのアクターのリーダーシップが大きかったについては今後の研究課題である。
- 36) International Bank for Reconstruction and Development, International Development Association, *Resolution IBRD 93-10 and Resolution No. IDA 93-6*, "The World Bank Inspection Panel", dated September 22, 1993.
- 37) インスペクション・パネルのホームページを参照。http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTINSPECTIONPANEL/0,menuPK:64129249?pagePK:64132081+piPK:64132052+theSitePK:380794,00.html (2009年10月21日採録。)
- 38) パネルの基本的事項については、段家誠「世界銀行とNGO —インスペクション・パネル制度と課題」, 72-77ページを参照。
- 39) パネル手続きや歴史の詳細については、段家誠「世界銀行とNGO —インスペクション・パネル制度と課題」を参照。インスペクション・パネルの手続きについては以下の文献を参照した。International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, and the Inspection Panel, *Accountability at the World Bank, The Inspection Panel 10 years on* (the World Bank, 2003), p. 126. Sabine Schlemmer-Schulte "Introductory Note to the Conclusions of the Second Review of the World Bank Inspection Panel" *International Legal Materials*, 1 January 2000, Vol. 39 (1), pp. 243, 247. 川村暁雄「JACESSES Briefing Paper Series: 持続可能な開発と国際援助：世界銀行の査問パネルの機能と課題」(「環境・持続社会」研究センター (JACESSES), No. 12, 1999年7月)。
- 40) 当時世銀改革には、民主党下院議員バーニー・フランク (Barney Frank) らが興味を示した。Andrew Taylor, "House Panel Cuts Contribution To Put Heat on World Bank, International lender chided for secrecy, urged to tighten up its operations" *Congressional Quarterly Weekly Report*, September 25, 1993, p. 2530.
- 41) International Bank for Reconstruction and Development, International Development Association, *Resolution IBRD 93-10 and Resolution No. IDA 93-6*, "The World Bank Inspection Panel", dated September 22, 1993, para. 1. International Bank for Reconstruction and Development, *Operations Inspection Function: Objectives, Mandate and Operating Procedures for an Independent Inspection Panel, Revised Resolution* (R93-122/3, September 22, 1993).
- 42) 例えば、鷺見一夫『世界銀行』1994年を参

Oct. 2015

世界銀行の開発援助レジームの形成と変容

照。Ibrahim F. I. Shihata, *The World Bank Inspection Panel* (Oxford, 1994). Lori Udall, *The World Bank Inspection Panel: A Three Year Review* (Bank Information Center, Washington DC, 1997).

- 43) その後、パネルについてまとめた文献については、以下のものがある。Shihata, *The World Bank Inspection Panel, In Practice, Second Edition* (Oxford, 2000). International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, and the Inspection Panel, *Accountability at the World Bank, The Inspection Panel 10 years on* (the World Bank, 2003). Clark, Dana /Fox, J. / Treakle, K. (eds.), *Demanding Accountability: Civil Society Claims and the World Bank Inspection Panel* (Rowman & Littlefield, 2003). 松本悟 (環境NGO メコン・ウォッチ) 編『被害住民が問う開発援助の責任』築地書館, 2003年など。その他、世銀のインスペクション・パネル、先住民業務政策と国際法上の規範や制度発展との関連について触れたものとして、桐山孝信「世界銀行における開発と人権の相克 —先住民族に関する業務政策とインスペクション—」(『国際法外交雑誌』第102巻第4号, 2004年2月)を参照。
- 44) 規範の学習, 社会化については, 山本, 前掲書, 117ページを参照。
- 45) 1999年パネル申立て, 2000年融資撤回。「対中融資を撤回 世銀, チベット問題に配慮」『日本経済新聞』2000年7月8日, 夕刊, 2ページ。“China drops plea to World Bank for \$40m to fund Tibetan scheme,” *Financial Times*, July 8, 2000, p. 1.
- 46) 2015年7月6日現在。
- 47) 中国政府はAIIB設立にあたって, 少なくとも8人の世銀出身者をアドバイザーやコンサルタントとして協力を受けている。「クローズアップ2015: アジア投銀に世銀出身者 中国, 経験不足補う」『毎日新聞』2015年6月28日, 朝刊, 3ページ。

参考文献

- Andrew Taylor, “House Panel Cuts Contribution To Put Heat on World Bank, International lender chided for secrecy, urged to tighten up its operations” *Congressional Quarterly Weekly Report*, September 25, 1993.
- Barber B. Conable, *Address to the World Resources Institute*, 5 May 1987. (in World Bank, *The Conable Years at the World Bank, Major Policy Addresses of Barber B. Conable, 1986-1991* (the World Bank, 1991).
- Cernea, Michael M., *Nongovernmental Organizations and Local Development*, World Bank Discussion Papers no. 40 (World Bank, 1988).
- Clark, Dana / Fox, Jonathan. / Treakle, Kay., eds., 2003, *Demanding Accountability: Civil Society Claims and the World Bank Inspection Panel*, Rowman & Littlefield.
- Clark, Dana /Fox, J. / Treakle, K. (eds.), *Demanding Accountability: Civil Society Claims and the World Bank Inspection Panel* (Rowman & Littlefield, 2003).
- Ibrahim F. I. Shihata, *The World Bank Inspection Panel* (Oxford, 1994). Lori Udall, *The World Bank Inspection Panel: A Three Year Review* (Bank Information Center, Washington DC, 1997).
- International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, and the Inspection Panel, *Accountability at the World Bank, The Inspection Panel 10 years on* (the World Bank, 2003), p. 126. Sabine Schlemmer-Schulte “Introductory Note to the Conclusions of the Second Review of the World Bank Inspection Panel” *International Legal Materials*, Vol. 39.
- International Bank for Reconstruction and Development, International Development Association, *Resolution IBRD 93-10 and Resolution No. IDA 93-6, “The World Bank Inspection Panel”*, dated September 22, 1993, para. 1. International Bank for Reconstruction and Development, *Operations Inspection Function: Objectives, Mandate and Operating Procedures for an Independent Inspection Panel, Revised Resolution* (R93-122/3, September 22, 1993).
- Kevin Danaher, ed., *50 Years Is Enough: The Case Against the World Bank and the International Monetary Fund* (South End Press, 1994).
- Krasner, Stephen D. “Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables” *International Organization* 36, 2, Spring 1982.
- Morse, Bradford and Thomas R. Berger, *Sardar Sarovar: The Report of the Independent Review* (Resource Futures International, 1992).
- Salmen, Lawrence F. and A. Paige, Eaves, *World Bank Work with Nongovernmental Organizations* (World Bank, 1989).
- Shihata, Ibrahim F. I., “The World Bank and Nongovernmental Organizations” (*Cornell International Law Journal*, Vol. 25, 1992).
- Shihata, *The World Bank Inspection Panel, In*

- Practice, Second Edition* (Oxford, 2000).
International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, and the Inspection Panel, *Accountability at the World Bank, The Inspection Panel 10 years on* (the World Bank, 2003).
- Statement, Lewis T. Preston to all staff (June 18, 1992).
- The World Bank Inspection Panel* (Oxford University Press, 1994).
- Wade, Robert., "Greening the Bank: The Struggle over the Environment 1970-1995," in Lewis, John P./ Webb, R./ Kapur, D., *The World Bank: Its First Half Century*. [Vol. 2] (Brookings Institution, 1997).
- World Bank, "World Bank President Acknowledges Problems in India Narmada Projects," *Bank News Release*, No. 92. / S66.
- [Udall, Lori], *Issues to be Addressed and Investigated By the Sardar Sarovar Mission* (March 1991).
- 大芝亮『国際組織の政治経済学—冷戦後の国際関係の枠組み』有斐閣, 1994年。
- 川村暁雄『JACSES Briefing Paper Series: 持続可能な開発と国際援助：世界銀行の査閲パネルの機能と課題』(「環境・持続社会」研究センター (JACSES), No. 12, 1999年7月)。
- 桐山孝信「世界銀行における開発と人権の相克 —先住民に関する業務政策とインスペクション—」(『国際法外交雑誌』第102巻第4号, 2004年2月)。
鷺見一夫「建設中止の可能性生まれたナルマダ・ダム モース報告書が問う日本の対応」, 『エコノミスト』1992年8月11日号。
鷺見一夫『ODA 援助の現実』岩波新書, 1989年。
鷺見一夫『世界銀行』有斐閣, 1994年。
城山英明『国際援助行政』東京大学出版会, 2007年。
段家誠「世界銀行とNGO —インスペクション・パネル制度と課題」, 日本国際連合学会編『市民社会と国連』, 国際書院, 2005年。
段家誠「世界銀行のNGOs政策の『転換』—コナブル総裁在任期を中心とした一考察」, 横浜国立大学国際開発学会『横浜国際開発研究』第3巻第2号, 1998年9月。
段家誠『世界銀行とNGOs —ナルマダ・ダム・プロジェクト中止におけるアドボカシー NGOの影響力』築地書館, 2006年。
松本悟(環境NGO メコン・ウォッチ)編『被害住民が問う開発援助の責任』築地書館, 2003年。
山本吉宣『国際レジームとガバナンス』有斐閣, 2008年。
ロバート・グッドランド, バトリック・マッカーリー, 天野礼子「世界銀行がNGOと合同で世界のダム事業の総検証を始める(「世界水資源会議」報告)」, 『週刊金曜日』5 (48) 1997年12月19日号。

(2015年7月17日掲載決定)