

開発援助を通じたNGOの途上国政府への影響力

——ボリヴィアの金融システム改革を事例として——

勝 間 靖

はじめに

国際関係における行為主体としてNGO(民間非営利組織)が果たす役割への関心が高まってから久しい。特に、人権、平和、環境、開発といった分野における地球的課題に取り組むNGOは、量的および質的に飛躍的に増大してきた。それに伴い、個々の事例研究も既に数多く報告されている。今後、NGOを視野に入れた国際関係論の構築が必要とされる訳だが、その理論的発展のためにはNGOを行為主体として分析する枠組みが不可欠であろう。本稿の目的は、特定の国に対するNGOの「超国境的」な活動を事例として、組織論の観点からその影響力行使の過程を分析することにより、NGO行為を主体論に寄与することである。本稿では、「超国境的」という言葉を、「政府―政府」の経路を介さない多国間または二国間にわたる活動を指して使っている。

国境を超えた活動に限定して着目すると、NGOの活動領域を二つに区別できる。一つは、国際会議や国際的合意形成の過程に対してNGOが影響力を行使する場合であり、いわば多国間交渉の場における活動である。実証的な研究として、例えば、一九七四年の世界食糧会議と一九九二年の国連環境開発会議に対するカナダと英国のNGOによるそれぞれの政府を通じた影響力行使とその限界についての分析がある(Van Rooy, 1997)。もう一つの領域は、特定の国を対象とした活動である。例えば、一九二〇年代から六〇年代にかけてロックフェラー財団によって推進されたブラジルとメキシコ(Queto, 1994)。また、人権の分野においては、アルゼンチンとメキシコに対する、国内外のNGOを中心とした国際的なネットワークによる人権擁護に向けての影響力行使についての分析がある(Sikink, 1993)。一般的に、こういったNGOの影響力は、比較

的に社会的多元性が見られる先進国において顕著に見られ、先進国政府を通して行使されることもある (Kegley and Wittkopf, 1993: p.158)。

本稿では、開発の分野において地球的課題として認められるようになった「小口融資 (microcredit)」に着目する。多国間交渉の領域では、NGO の主導による一九九七年の「小口融資サミット」開催が象徴的な出来事であった。世界各地から二千人もの政治家、援助機関担当者、現地実施機関担当者、NGO 実務者、研究者をワシントン DC に集め、「二〇〇五年までに百万人の貧困層 (特に女性) に対して、自ら事業を起すために必要な小口融資を供与する」という地球規模の運動が宣言された。低所得者による零細企業を対象とした金融機関の重要性を開発課題の前面に押し出したという点で評価されるべきであろう (勝間、一九九八年)。こうした世界的な潮流の中で、本稿では、第二の領域である、特定の国を対象とした NGO の超国境的な活動を分析対象とし、ボリヴィアでの金融システム改革を事例として取り上げることとする。この事例は、先進国の NGO が途上国政府に対して超国境的に影響力を行使し、政策の転換を促すことができた点で注目される。その影響力行使のメカニズムを分析することによって、国際関係における NGO 行為主体論に貢献できると思われる。

ボリヴィアの金融機関は長らく国营企業、大企業、高所得者を主な顧客としてきたため、多くの零細企業や低所得者は貯蓄や融資の機会を持たなかった。こうした中で、貧困層の自助努力による所得

向上を促進するという開発課題に応えるため、担保能力の低い零細企業や低所得者に対して小口の金融サービスを提供する専門の金融機関の整備が必要と考えられるようになった。北米の NGO などの努力もあり、ボリヴィアの金融システムの改革が進められ、一九九二年には低所得者から構成されるグループへ無担保で貸し付ける民間商業銀行が世界で初めて登場したほか、一九九五年には大統領令によって金融システムの改革が行われ、零細企業への金融サービスの提供を目的とした新しい形態の金融機関である民間金融基金 (Fondos Financieros Privados) が認められるようになった (勝間、一九九六年)。

こういった一連の改革を進める上で大きな役割を担ったのがアクシオン (ACCION International) という米国の NGO である。本稿では、組織論の観点から、アクシオンを NGO 行為主体として位置付けた上で、その超国境的な影響力のメカニズムを解明する。特に、アクシオン内部の組織文化、ボリヴィアの国内組織との経済的關係、他の国際開発組織との経済的關係、ボリヴィア国内の政策環境に配慮しながら、いかにして米国の NGO であるアクシオンがボリヴィアの金融システムへ影響力を行使できたのかを実証的に分析する。

一 NGO 行為主体論：組織論からのアプローチ

行為主体について論じる上で、最近の組織論における議論が参考になると思われる。米国の大学では、社会学や経営学の「複雑組織論 (complex organization)」や「組織行動論」といった講座にお

いて学際的な組織論の研究が活気を帯びている。社会学や経営学だけでなく、政治学、経済学、法学、人類学などにおける組織をめぐる理論を整理しようとするメタ理論の議論も盛んである(Morgan, 1986; Scott, 1992)。こういった組織論を参考にすると、行為主体を研究する上で三つの分析レベルを区別することができる。つまり、組織内部における意思決定を分析対象とするミクロ・レベル、組織相互間を分析対象とする中間レベル、組織のおかれた環境を分析対象とするマクロ・レベルである。従って、NGOの行為主体論においても、この三つの分析レベルを考慮することが有益であろう。

更に、それぞれの分析レベルにおいて、行為主体の行動を規律する原理の違いから四つの視角を区別することができる。つまり、政治的パワー、経済的合理性、生物学的生存、文化的価値という四つのシステム観を想定することができる。例えば、国家の権力闘争、企業の利潤追及、組織の自己保存、NGOの「人類益」(馬場、一九八三年)追及をそれぞれに対応させることができる。もちろん、政治的パワー以外の行動原理であるアイデンティティ(文化的価値)によって国家や地域が動かされることもあるし(馬場、一九八〇年)、文化的価値以外の行動原理である資源依存(政治的パワー)によってNGOが動かされることもあるので、四つのシステム観に行為主体の種類を単純に一致させることはできない。

特に、NGOと一般的に呼ばれている組織については単一的に捉えることが困難なので、更に説明を要する。本稿では開発分野のNGOに限定するが、その構成員、活動目的、活動内容、活動範囲、

組織構造、財政基盤は多種多様である。従って、活動目的(Korten, 1987; 高柳、一九九六年; 一九九七年)、活動内容(Korten, 1991)、活動範囲(Fisher, 1993)、組織構造および財政基盤(Korten, 1990)などによる様々な類型化が試みられてきたが、最近では、それらを総合的にまとめる試みもある(Yakil, 1997)。これらの議論を総合的に検討する紙面の余裕はないので、ここでは本稿の目的に従って選択的にNGOを指す用語を借用する。

まず、NGOを、草の根組織(grass-roots organization: GRO)と草の根支援組織(grass-roots support organization: GRSO)に二分する必要がある(Carrol, 1992; Fisher, 1993; Uphoff, 1993; 1996)。GROは、構成員自身の利益を代表する地元集団である。住民組織、灌漑組合、信用組合などがこれに相当する。これに対して、GRSOは、その構成員自身が所属するコミュニティ以外におけるGROの活動を支援する地域レベル、国レベル、または国際レベルの組織であり、通常は有給のスタッフを中心として活動が行われる。GRSOは、まさにGROによる開発への参加を支援する(Oakley, 1991: pp.159-204)。国際レベルの組織の場合、国際GRSOとなるが、単に国際NGO(INGO)と呼ばれることが多い。

GRSOは、その組織構造によって更に四つに区別できる。ボランティア組織(voluntary organization: VO)、政府系非政府組織(governmental non-governmental organization: GONGO)、公共サービス契約組織(public service contractor: PSC)、カウ

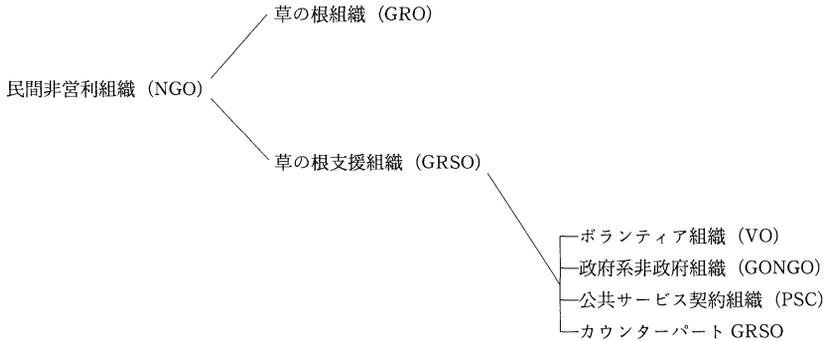


図 1

ンターパート GRSO である。ボランティア組織は、一般的な NGO のイメージに最も近いと思われるが、市民による「人類益」または社会的使命の追及を行動原理としている (Clark, 1991)。これに対して、政府系非政府組織は、政府の主導によって設立された NGO である (Korten, 1990)。公共サービス契約組織は、市民の主導による NGO だが、その一部の運営費は政府組織との契約によって賄われている (Korten, 1990; Robinson, 1997)。最後に、カウンターパート GRSO は、INGO が途上国におけるパートナーとして設立したものである

(Fisher, 1998)。〔図 1 参照〕

以上の類型に従って、本稿における事例を当てはめてみよう。アクシオンは、米国に拠点を置く、国際 GRSO または INGO である。当初、ボランティア組織として設立されたが、現在では一部において米国国際開発庁との契約によって政府開発援助の一端を担う公共サービス契約組織でもある。従って、アクシオン内部の組織文化は途上国の貧困問題に取り組むという文化的価値を基盤としているが、米国国際開発庁といった他の国際開発組織から活動資金を受け取ることによる資源依存関係のため、政治的パワーに左右される可能性もある。

アクシオンは、ボリヴィアにおける活動を進めるために、カウンターパート GRSO として零細企業育成財団 (Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Microempresa: PROMEM) の設立を主導した。PROMEM は、低所得者が携わる零細企業に小口融資を供与することを目的とする。実際には、担保を取らずに貸し付けるため、低所得者から構成されるグループを融資対象としている。この低所得者から構成されるグループは、「連帯グループ」と呼ばれ、相互扶助を基盤とした GRSO に相当する。

二 ボリヴィアにおける金融システムの改革

ボリヴィアでは、構造調整プログラムが実施された一九八五年以降、労働市場の構造が大きく変動した。正規の雇用が大幅に減少したため、低所得者は生存のためにみずから事業を起さざるを得なく

なった。その結果、未登記の非公式な零細企業(未登記の自営業者を含む)が数多く出現した。都市部における全雇用に占める非公式な雇用の割合は、一九八〇年代前半の二五%から一九八六年の三一%へと増加し、それから変動がないという報告もある(World Bank, 1991: p.29)。また、別の推定によれば、経済活動人口のうち、都市部では六〇%、村落部では九〇%が非公式セクターで零細企業に従事しているという(PRODEM, 1995)。

これらの零細企業は融資を受ける機会が制約されており、それが貧困脱出のために必要な所得向上を阻害する要因の一つだとされている。こういった状況を改善するため、一九八〇年代には、零細企業の振興が政策課題として取り上げられるようになり、実際に多くのGRSOが融資、訓練、マーケティング支援を行うようになった(McFarren, 1994)。PRODEMは、零細企業に小口の融資を行うGRSOとして、アクションとボリヴィアのビジネス界の有力者たちによって一九八六年に設立された。PRODEM以外にも、FIE(Fomento a Inicativas Economicas)／プロ・クレディト(Pro-Credito)／プロ・ムヘル(Pro-Mujer)といったGRSOが、小口融資の供与を目的として設立された(Bolivia, 1996; Casanova, 1995; Farthing, 1995)。

これらのGRSOによる小口融資は、金融機関へアクセスを持たない零細企業へ限られた金融サービスを提供する代替手段として注目を浴びている。しかし、非金融機関としての制約も多い。まず、法律上、非金融機関であるGRSOは貯蓄の機能を認められていな

い。安全にインフレ防衛できて必要なときに払い戻しができる貯蓄を低所得者に提供できない点が問題である。さらに、融資する側からみると、貯蓄を集めることによって資金を調達できず、融資サービス運営の面で不利である。従って、零細企業に金融サービスを提供できる正式な金融機関を育成するため、ボリヴィアの金融システムの改革が課題とされるようになった。

その結果、一九九〇年代には、零細企業にとって大きな出来事が二つ起こった。第一に、アクションの主導によりPRODEMを銀行へ転換することが進められ、一九九二年には低所得者から構成される「連帯グループ」へ無担保貸付する民間商業銀行、ソリダリオ銀行(連帯銀行)が世界で初めて登場した。PRODEMのおよそ五〇〇万ドルの資産のうち約二五〇万ドル相当の貸出金融資産が新しく設立されるソリダリオ銀行に譲渡され、その代りにPRODEMは同額の銀行株式を取得することになった。その結果、当初PRODEMは新しい銀行の約四四%の株式を保有したことになり、NGOが銀行の大株主という状況が生まれた。ボリヴィアの投資家は株式全体の四分の一未満を保有するに止まり、残りは国際GRSOや開発援助機関による投資によって占められることになった。これらの出資により、銀行設立の要件の一つである払込み資本金三二〇万ドルの障壁を乗り越えることができた(COBANCO, 1991)。

第二に、こうした零細企業金融への関心の高まりを受けて、一九九五年には大統領令によって金融システムの改革が行われ、低所得者への金融サービス提供を目的とした新しい形態の金融機関である

民間金融基金が認められるようになった。零細企業を顧客とするソリダリオ銀行の設立は多くの注目を集め、PRODEMからソリダリオ銀行へという「NGOから銀行へ」の転換が一つのモデルとして研究されるようになったが、GRSOにとって、銀行設立に必要とされる払込み資本三二〇万ドルを調達するのは容易でない。そこで、金融機関に転換する際の敷居を低くするための交渉が展開された。この結果、一九九五年五月の大統領令二四〇〇〇号によって、零細企業への金融サービスの提供を目的とした新しい形態の金融機関、民間金融基金が新設された(Sanchez de Lozada, 1996)。民間金融基金の設立に必要とされる払込み資本は百万ドルであり、この新しい制度によってGRSOが金融機関へ移行しやすくなった。

三 アクシオンのボリヴィアにおける活動…内部組織とその他の組織との関係

こういったボリヴィアにおける金融システムの改革を推進した組織の一つが米国のアクシオンであった。アクシオンの活動は、一九六一年にボランティアの学生をヴェネズエラのスラムへ派遣したことから始まる。当初はスラムにおけるコミュニティ開発を進めていたが、一九七三年からラテン・アメリカ諸国のスラム住人の所得向上を目指した零細企業育成を試みるようになっていった。一九七八年頃には、低所得者から構成されるグループを対象に無担保で小口融資する方法を、「連帯グループ」貸付として確立していた(ACCION International, 1996)。

(1) アクシオンの組織内部における行動原理

ボランティア組織として設立されたアクシオンは、最貧困者の自助努力を支援するという社会的使命をその基本的な行動原理としてきた。この文化的価値に共鳴する者から自発的に構成されており、その意思決定は常に社会的使命に照らして行われる。

その反面、組織の成長に伴い、本部に加えて米国内に二支部とコロンビアに事務所を持つようになったほか、高い専門性を持つ有給専従職員を多く抱えるようになっていく。つまり、国際協力という文化的価値が行動原理の中核にあるものの、多くの有給専従職員が存在によって、組織自体の運営を維持しなければならないといった組織の生物学的生存という行動原理が働く場合もあり得る。しかし、市民からの寄付を含めて活動資金が豊富な先進国のNGOの場合、組織そのものの存続が脅かされることは比較的少なく、持続性が高いともいえる。ちなみに、アクシオンの活動総資金は、一九九四年の時点で四二〇万ドルにも達した。

従って、マイクロ・レベルであるアクシオンの組織内部をみると、組織の生物学的生存という消極的な行動原理が働く可能性が全くない訳ではないが、基本的には最貧困者の自助努力を支援するという文化的価値が大きく支配している。本稿の事例に限っても、ラテン・アメリカで一人当たり国民総生産が最も低いボリヴィアを対象とし、低所得者が生存のために持っている現金収入の機会を拡大するために金融システムの改革を目指すという点で、文化的価値が行動原理として強く働いている。

(2) ポリヴィアの銀行家との同盟関係形成とカウンターパート

GRSOの設立

組織相互間を対象とする中間レベルでは、アクシオンの三つの組織関係を分析する。つまり、PRODEMとの関係、米国際開発庁との長期的な関係、そしてソリダリオ銀行設立にあたって資金協力を受けた国際開発組織との関係である。

第一に、PRODEMとの関係である。アクシオンは、ポリヴィアの低所得者の金融サービスへのアクセスを改善するため、ポリヴィア国内における協力者を模索した。アクシオンがカウンターパートGRSOをポリヴィアに設立するために活動を開始したのは一九八四年であり、ポリヴィアの銀行家等の協力を得て一九八六年にPRODEMが誕生した。設立時の個人出資家には、ポリヴィアで四番目の規模のイポテカリオ・ナショナル銀行の大株主であるフェルナンド・ロメロ・モレノ、八番目の興行銀行の会長であるウレオ・レオン・ブラド、ポリヴィア最大の民間鉱業会社COMSURの大株主であるゴンザロ・サンチェス・デ・ロサダが含まれていた。

アクシオン側が貧困問題の解決を目指したのに対して、ポリヴィアの銀行家等は、あくまで将来のビジネス機会拡大につながるノウ・ハウの蓄積を期待していた。つまり、社会的使命という文化的価値と、利潤追及という経済的合理性が衝突する可能性を秘めていた。しかし、実際には、両者の思惑は基本的に両立できると認識されていた。つまり、低所得者が携わる零細企業への小口融資供与に

よって、アクシオンは貧困層の所得を向上できると考えたのに対して、銀行家等は新しい顧客層を開拓できると期待した。したがって、異なる行動原理に支配されながらも、アクシオンとポリヴィアの銀行家等は小口融資の発展に向けて同盟関係を形成することができた。PRODEMの設立資金は、他の組織からも募られた。構造調整に伴う社会福祉削減による悪影響を軽減することを目的としたポリヴィア政府の社会損失準備基金(Fondo Social de Emergencia)、米国際開発庁、カナダのGRSOであるカルミードウが設立資金を払い込んだ。その結果、一九九〇年には、零細企業への融資のために用いられる資本金が借入れ分も含めて四〇〇万ドルに達したほか、組織運営などの費用のための資金として二一〇万ドルが保有されるようになった(PRODEM, 1995)。

当然ながら、設立資金を払い込んだこれらの組織の意向は重要であったが、PRODEMの運営方針は基本的にアクシオンとポリヴィアの銀行家等の主導によって決められた。これは、両者のこの分野における専門性と経験の蓄積を反映していると考えられる。つまり、アクシオンは「連帯グループ」貸付による小口融資の先駆者であり、既に他のラテン・アメリカ諸国において実績を積んでいた。そして、この零細企業への小口融資の方法論をポリヴィアに適応させるためには、ポリヴィアの銀行家等の協力が不可欠であった。さらに、ポリヴィアの銀行家は非営利組織であるPRODEMの運営にあまり熱心でなかったため、アクシオンは中心的な役割を果たすことができた。この点で、PRODEMは、アクシオンの「連帯グ

ループ」貸付をボリヴィアに根付かせるためのカウンターパート GRSOとして位置付けられる。

結論として、PRODEMの活動は、その資源依存関係によって設立資金を払い込んだ組織の政治的パワーに左右される立場にあって、実際には、高い専門性、豊富な経験、そして非営利活動への情熱を兼ね備えたアクションの文化的価値から大きく影響を受けたため、アクションのボリヴィアにおけるエージェントとしての役割を果たすことになった。

(3) 米国際開発庁の枠組み…民間部門開発

第二に、アクションの米国際開発庁との関係である。アクションの活動の一部は、米国際開発庁との契約に基づいて実施されている。つまり、政府開発援助の一端を担っており、公共サービス契約組織という側面もある。この活動資金をめぐる資源依存関係のため、米国際開発庁の政治的パワー(Williams, 1994)によってアクションの活動内容が左右される可能性もあるといえる。以下では、ボリヴィアに限定して、米国際開発庁がアクションの活動内容に影響を及ぼしたかどうかをみる。

前記のとおり、アクションがカウンターパートGRSO設立のために活動を始めたのは一九八四年であり、既に一九八六年にはPRODEMが誕生していた。PRODEMの設立時点では、まだ零細企業を対象とした小口融資支援の枠組みはできていなかったため、米国際開発庁は、資本金を払い込んだものの、主導権を発揮できなかった形跡はない。むしろ、アクションのプロジェクト案に米国際開

発庁が賛同したと考えたほうが自然である。

一九八〇年代後半から始まるボリヴィア政府の「零細・小企業開発プロジェクト」は、米国際開発庁の支援を受けて打ち出されたという経緯がある。このプロジェクトはボリヴィアの三つの組織を強化することを目的として一九八九年から一九九三年にかけて実施されたが、その対象となった組織の一つがPRODEMであった(Fisher, Poyo, and Beasley, 1992)。この点からみると、PRODEMを支援するアクションは、米国際開発庁のボリヴィアにおけるプロジェクトを手助けしたと解釈することも不可能ではない。しかし、実際には、アクション側が、一九八六年からのPRODEMの実績を交渉材料として、米国際開発庁から継続的な資金協力を引き出すことに成功したとみるべきであろう。

ただし、長期的な観点からみた場合、米国際開発庁の影響力が全くない訳ではない。米国際開発庁のこの分野への支援は、民間部門開発室によって行われている。つまり、アクションは零細企業支援を貧困問題解決の手段として進めてきたが、米国際開発庁は民間部門開発の一部として位置付けている。従って、米国際開発庁から資金協力を取り付ける上で、アクションは米国際開発庁の民間部門開発戦略の枠組みの中でボリヴィアの小口金融へ取り組みが必要が出てくる。具体的には、貧困緩和から民間部門強化へ、さらに公平性から効率性へと、重点を移してきている。

結論として、アクションは、短期的にはPRODEMの運営において比較的高い自律性を保っているが、長期的には米国際開発

との資源依存関係により、その運営方針を調整せざるを得ない立場にあると考えられる。そして、ソリダリオ銀行の設立は、その運営方針調整が具体化された現象だと捉えることができる。

(4) ソリダリオ銀行設立へ向けての国際開発組織からの支援

第三に、ソリダリオ銀行の設立に資金協力した国際開発組織との関係である。ソリダリオ銀行の設立は、PRODEMの小口融資プログラムの限界を克服することを目的として進められた。PRODEMは非金融機関として制約を受けたため、その小口融資プログラムは効率性を欠いた。まず、法律上、非金融機関は貯蓄の機能を認められていない。さらに、貯蓄機能の欠如により、融資サービス運営のための資金調達において不利である。従って、小口融資だけでなく小口貯蓄を含めた小口金融プログラムの実現のために、ソリダリオ銀行設立が準備された。ソリダリオ銀行の設立に資金協力を約束したのは、アクション、カルミードウ、米国国際開発庁のほか、米州投資公社、ロックフェラー財団、スイスとフランスのGRSOであった。

ソリダリオ銀行を設立する上で、いくつかの障壁があった。そして、その障壁を取り除くためには、ボリヴィア政府の銀行・金融機関監督局を説得する必要がある。まず第一に、出資機関に国際組織や外国の援助機関およびGRSOが含まれていたため、一九二八年の銀行法をそのまま適用できなかった。従って、柔軟に法解釈をするためにボリヴィア政府内で合意形成しなければならなかった。

第二に、担保の代りに「連帯グループ」を使って零細企業に融資す

るといふ、これまで考えられなかった銀行の設立を銀行・金融機関監督局に認めてもらう必要があった(Katsuma, 1997a)。

これらの障壁を乗り越える上で、外国の民間組織であるアクションによる政策提言だけでは力不足であったが、既にPRODEMの運営に実績があったアクションは、米国国際開発庁のほか米州開発銀行などの国際開発組織から支援を受けることができた。国際開発組織が金融市場規制緩和への圧力をかけた結果、ようやく一九九二年二月に正式な認可が下りた。従って、ボリヴィア国内における銀行家等との同盟関係を基軸とし、国外から開発援助機関の支援を取り付けることにより、アクションはソリダリオ銀行の設立に成功したのである。

更に、これはアクションが主導した訳ではないが、一九九五年五月の民間金融基金の新設は、その波及効果だといえる。GRSOが金融機関に転換する際の敷居を低くするための交渉の結果として成立したが、その実現のためにはPRODEMの小口融資プログラムの実績と、「NGOから銀行へ」というソリダリオ銀行の教訓が説得材料として用いられた(Katsuma, 1997b, pp.191-196)。これらの金融システム改革によって、低所得者による零細企業へ金融サービスを提供する組織の金融市場への参入が比較的容易となった。

四 ボリヴィア国内の政策環境

最後に、組織のおかれた環境を対象としたマクロ・レベルを分析する。アクションがボリヴィアの金融システム改革へ貢献すること

が可能となった背景として、ボリヴィア国内の政策環境における新自由主義の台頭に注目する必要がある (Katsuma, 1997b: pp.111-139)。

一九六〇年代と七〇年代に順調な経済成長を経験したボリヴィアは、一九七八年頃からの外国商業銀行による融資の削減を契機として、深刻な債務危機に陥った。それに伴い、一九七八年のバンセル政権の退陣後、ボリヴィアは四年間の政治的混乱を経験した。一九八二年には、ようやく民政移管が行われ、シーレス・スワソ大統領が誕生した。しかし、経済政策の失敗によるハイパー・インフレーションを契機として重要な支持基盤であった労働組合と対立し、四年の任期を終えずに退陣したため、一九八五年に大統領選挙が行われた。選出されたパス・エステンソロ大統領は、これまでの保護主義経済政策を終焉させ、経済活動を市場メカニズムに任せる新自由主義経済政策を採用した。また、インフレーションを抑えるため、構造調整プログラムを実施した。

パス・エステンソロ大統領の一連の経済政策は「新経済政策」と呼ばれたが、これによってボリヴィアの民間部門が政治的勢力として復活した (Conaghan, 1995)。これらの政治参加に熱心な新しい資本家グループが、新自由主義の台頭に大きな役割を果たした。この資本家の政治参加において、本稿で特に重要な人物は、COMS UR の大株主、サンチェス・デ・ロサダである。

サンチェス・デ・ロサダは、米国で教育を受けた後にボリヴィアへ戻り、一九八〇年には民族革命運動党より国会議員として当選し

ていたが、資本家グループの傘組織であるボリヴィア民間企業連盟の擁護者として知られていた。一九八六年にはパス・エステンソロ大統領の指名により企画大臣となり、政府による市場介入の撤廃を主張するボリヴィア民間企業連盟の思想を基盤として一連の新自由主義的な構造調整プログラムを計画した。一九八六年の P R O D E M 設立の際に、サンチェス・デ・ロサダは、他の銀行家に混ざって出資した。一九九三年に大統領に選出された後には出資金を受け出したため直接の関係はなくなったが、継続的に P R O D E M の運営とソリダリオ銀行の設立に好意的であった。

新自由主義の台頭の原因を、国際金融機関が債務危機に陥ったボリヴィアへ押し付けたという対外的要因に見い出す立場がある。確かに、市場重視を中核とした「ワシントンの合意」(Williamson, 1990)は、金融支援や開発援助を供与する際の条件として、途上国へ押し付けられる傾向にある。しかし、ボリヴィアの場合、同時に、新自由主義の思想を持った資本家が既に政治参加しており、「ワシントンの合意」を受け入れる国内政策環境が整っていたとも解釈できる。

従って、金融市場の規制緩和につながるソリダリオ銀行の設立や民間金融基金制度の新設が容認されやすいような新自由主義の国内政策環境が既に整っていたため、アクシオンは、あまり政治的障壁に直面することなく、ボリヴィアの金融システム改革を進めることができたのである。

五 先進国G R S Oの途上国政府への超国境的な影響 力行使・N G O行為主体論の発展へ向け

米国のG R S Oであるアクシオンは、零細企業を対象とした小口金融の発展をボリヴィアに政策提言してきたが、一九九二年には低所得者から構成される「連帯グループ」へ無担保貸付する民間商業銀行であるソリダリオ銀行の設立に成功した上に、その波及効果として一九九五年の低所得者を対象とした新しい形態の金融機関である民間金融基金の新設に貢献した。本稿では、ボリヴィアの金融システムの改革において、アクシオンがどのように影響力を行使できたかを分析した。その議論は次のようにまとめられる。

第一に、組織内部における意思決定を分析対象とするマイクロ・レベルにおいて、G R S Oは基本的に文化的価値によるシステムである。しかし、時には活動資金不足のため、特に途上国のG R S Oの場合、生物学的生存のシステムとして行動することもある。本稿で取り上げたアクシオンの場合、豊富な活動資金を背景として組織の維持を憂いる必要がなかったため、文化的価値を行動原理としながらも組織持続性が高く、社会的使命の達成に専念できた。

第二に、組織相互間を分析対象とする中間レベルでは、G R S Oは、他の組織との経済的関係において、文化的価値によるシステムとして行動することが難しい場合がある。G R S Oの活動資金が他の組織から供与される場合、その資源依存関係のために自律性を保つことができず、政治的パワーによるシステムの一部として行動す

る可能性もある。特に、開発分野のG R S Oが開発援助機関や途上国政府のアジェンダに取り込まれる危険性については、多くの指摘が⁴⁰ (Arellano-Lopez and Petras, 1994; Edward and Hulme, 1996; Pearce, 1997; Toranzo-Roca, 1992)。しかし、本稿で取り上げたアクシオンの場合、関連組織から協力を引き出しながらも組織の自律性を維持できたため、その文化的価値を妥協することがなかった。それを可能にした理由として、次の三点が挙げられる。

まず、カウンターパートG R S OとしてのP R O D E Mの存在である。ボリヴィアの銀行家等との同盟形成を基盤として設立されたが、P R O D E Mは、高い専門性、豊富な経験、そして非営利活動への情熱を兼ね備えたアクシオンの文化的価値から大きく影響を受けたため、アクシオンのボリヴィアにおけるエージェントとして機能した。

次に、米国内閣開発庁からの支援の取り付けである。長期的には米国内閣開発庁の枠組みに規定されているものの、短期的にみると、アクシオンは、P R O D E M等における小口融資の経験を背景として、比較的高い自律性を保ちながら、米国内閣開発庁から協力を引き出すことができた。

更に、ソリダリオ銀行設立における国際開発組織からの協力である。既にP R O D E Mの運営で「連帯グループ」貸付の実績を蓄積していたアクシオンは、国際開発組織に対して、零細企業を対象とした小口金融のための銀行設立への協力を要請し、ボリヴィアの銀行・金融機関監督局への働きかけを依頼できた。

第三に、組織のおかれた環境を分析対象とするマクロ・レベルでは、GRSOは、その開発課題をとりまく政策環境によって制約を受ける可能性がある。しかし、アクションが進める開発課題である小口金融の発展については、ボリヴィアの政策環境は障壁とはならなかった。つまり、資本家の政治参加を背景とした新自由主義の台頭の中で、「ワシントンの合意」に即した零細企業金融の発展へ向けての金融システム改革を受け入れやすい政策環境ができてきた。

最後に、今後、NGO行為主体論を進展させていくためには、具体的な政策に対するNGOの影響力のプロセスについて、実証研究を蓄積していく必要がある。本稿では、事例を通して、そのための提案をいくつか行った。まず、多種多様なNGOを類型化し、NGOを指す用語をより精緻化する必要がある。例えば、GRSOとGROの区別や、ボランティア組織、政府系非政府組織、公共サービス契約組織、カウンターパートGRSOの区別は有益だと思われる。次に、NGOを分析する枠組みとして、NGOの組織内部、他の組織との相互関係、NGOのおかれた環境という三つのレベルを提案した。最後に、NGOの行動を規律すると考えられる複数の原理を同時に複眼的に用いて分析した。国家が政治的パワーのみに基づいて行動しないと仮定し、NGOも社会的使命という文化的価値のみで行動しない。従って、政治的パワー、経済的合理性、生物学的生存、文化的価値という四つのシステム観を想定した上で、三つの分析レベルそれぞれにおいて、どの原理によってNGOの行動が規律

されているかを実証的に検証することが可能であろう。

引用文献

- 勝間晴（一九九六年）「貧困層による零細企業を対象とした金融サービスを拡大するためのNGOから銀行への転換：ボリヴィアのソリダリオ銀行」『国際協力研究』二巻二号、四一―五三頁。
- 勝間晴（一九九八年）「低所得者を対象とした金融機関の発展による零細企業育成と貧困緩和：アプローチをめぐる争点の整理」『国際協力研究』一四巻一号、七七―八九頁。
- 高柳彰夫（一九九六年）「開発／発展の再定義とNGO」『国際政治』一一号、五一―九頁。
- 高柳彰夫（一九九七年）「開発援助の『新しい政策アジェンダ』とNGO」『平和研究』二二号、六四―七二頁。
- 馬場伸也（一九八〇年）『アイデンティティの国際政治学』東京大学出版会。
- 馬場伸也（一九八三年）『地球文化のゆくえ』東京大学出版会。
- ACCION International (1996). "ACCION: 35 years of supporting the entrepreneurial spirit." *ACCION International Bulletin*, 32, pp.1-5.
- Arellano-López, Sonia and Petras, James (1994). "Non-governmental organizations and poverty alleviation in Bolivia." *Development and Change*, 25, pp.555-568.
- Bolivia, Ministerio de Hacienda (1996). *Directorio nacional de ONGs en Bolivia: registro unico nacional de ONGs*. La Paz: Centro de Información para el Desarrollo.
- Carroll, Thomas (1992). *Intermediary NGOs: the supporting link in grassroots development*. West Hartford: Kumarian Press.

- Casanovas, Roberto (1995). "Generación de empleo e ingresos en las micro y pequeña empresas del sector informal urbano," Eris Wiils (Ed.). *Organizaciones No Gubernamentales y sus redes en Bolivia*. La Paz: Centro de Estudios y Proyectos, pp.123-150.
- Clark, John (1991). *Democratizing development: the role of voluntary organizations*. West Hartford: Kumarian Press.
- COBANCO (1991). *Banco Solidario: proyecto de factibilidad*. La Paz: Comité Promotor del Banco para la Microempresa (COBANCO).
- Conaghan, Catherine (1995). "The private sector and the public transcript: the political mobilization of business in Bolivia," Ernest Bartell and Leigh Payne (Eds.). *Business and democracy in Latin America*. University of Pittsburgh Press, pp.105-139.
- Cueto, Marcos (Ed.) (1994). *Missionaries of science: the Rockefeller Foundation and Latin America*. Bloomington: Indiana University Press.
- Edwards, Michael and Hulme, David (1996). "Too close for comfort?: the impact of official aid on nongovernmental organizations," *World Development*, 24-6, pp.961-973.
- Farthing, Linda (1995). "Bolivia: the new underground," Fred Rosen and Deidre McFadyen (Eds.). *Free trade and economic restructuring in Latin America*. New York: Monthly Review Press, pp.141-150.
- Fisher, Julie (1993). *The road from Rio: sustainable development and the nongovernmental movement in the Third World*. Westport: Praeger.
- Fisher, Julie (1998). *Non-governments: NGOs and the political development of the Third World*. West Hartford: Kumarian Press.
- Fisher, William; Poyo, Jeffrey; and Beasley, Ann (1992). *Evaluation of the micro and small enterprise development project in Bolivia*. Washington, D.C.: GEMINI.
- Katsuma, Yasushi (1997a). "Transforming an NGO into a commercial bank to expand financial services for the microenterprises of low-income people: PRODEM and Banco Solidario (BancoSol) in Bolivia," *Technology and Development*, 10, pp.71-83.
- Katsuma, Yasushi (1997b). *The role of credit in microenterprise development: Banco Solidario's microfinance services for the small-scale manufacturing by low-income people in Cochabamba, Bolivia*. Ph.D. dissertation, University of Wisconsin-Madison.
- Kegley, Charles and Wittkopf, Eugene (1993). *World politics: trend and transformation (4th edition)*. New York: St. Martin's Press.
- Korten, David (1987). "Third generation NGO strategies: a key to people-centered development," *World Development*, 15-Supplement, pp.145-159.
- Korten, David (1990). *Getting to the 21st century: voluntary action and the global agenda*. Metro Manila: Bookmark. (製図體巴臨『ZUOUキキハトトシ』 宗教書籍 | 一九九五年)。
- Korten, David (1991). "The role of nongovernmental organizations in development: changing patterns and perspectives," Samuel Paul and Arturo Israel (Eds.). *Nongovernmental organizations and the World Bank: cooperation for development*. Washington, D.C.: World Bank.
- McFarren, Wendy (1994). *Micro and small enterprise policy in La Paz, Bolivia: a study of ideas, institutional change and constraint*. Ph.D. dissertation, Ithaca: Cornell University.

- Morgan, Gareth (1986). *Images of organization*. Newbury Park: Sage Publications.
- Oakley, Peter (1991). *Projects with people: the practice of participation in rural development*. Geneva: International Labour Office. (藤間靖・斉藤千佳訳『国際開発論入門：住民参加による開発の理論と実践』築地書館、一九九三年)。
- Pearce, Jenny (1997). "Between co-option and irrelevance?: Latin American NGOs in the 1990s." David Hulme and Michael Edwards (Eds.). *NGOs, states and donors: too close for comfort?* New York: St. Martin's Press, pp.257-274.
- PRODEM (1995). *Organizational profile*. La Paz: Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Microempresa (PRODEM).
- Robinson, Mark (1997). "Privatising the voluntary sector: NGOs as public service contractors?" David Hulme and Michael Edwards (Eds.). *NGOs, states and donors: too close for comfort?* New York: St. Martin's Press, pp.59-78.
- Sanchez de Lozada, Gonzalo (1995). *Decreto Supremo 24000*. La Paz: Presidencia de la República.
- Sikkink, Kathryn (1993). "Human rights, principled issue-networks, and sovereignty in Latin America." *International Organization*, 47-3, pp.411-441.
- Scott, Richard (1992). *Organizations: rational, natural, and open systems* (3rd edition). Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Toranzo-Roca, Carlos (Ed.) (1992). *La relación entre estado y ONGs*. La Paz: COTESU and ILDIS.
- Uphoff, Norman (1993). "Grassroots organizations and NGOs in rural development: opportunities with diminishing states and expanding markets." *World Development*, 21-4, pp.607-622.
- Uphoff, Norman (1996). "Why NGOs are not a third sector: a sectoral analysis with some thoughts on accountability, sustainability, and evaluation." Michael Edwards and David Hulme (Eds.). *Beyond the magic bullet: NGO performance and accountability in the post-cold war world*. West Hartford: Kumarian Press, pp.23-39.
- Vakil, Anna (1997). "Confronting the classification problem: toward a taxonomy of NGOs." *World Development*, 25-12, pp.2057-2070.
- Van Rooy, Alison (1997). "The frontiers of influence: NGO lobbying at the 1974 World Food Conference, the 1992 Earth Summit and beyond." *World Development*, 25-1, pp.93-114.
- Williams, Cynthia (1994). *Collaboration in international development: U.S. universities, private voluntary organizations, and the U.S. Agency for International Development*. Ph.D. dissertation, University of Wisconsin-Madison.
- Williamson, John (1990). "What Washington means by policy reform." *Latin American adjustment: how much has happened?* Washington, D.C.: Institute for International Economics, pp.5-38.
- World Bank (1991). *Bolivia: from stabilization to sustained growth*. Washington D.C.: World Bank.

government's accountability question. Congress actively approved democratic assistance fundings to NED, which just passed from NED to individual NGOs. NED Board could not have much control over these policy implementations, even though it was supposed to be an autonomous decision making body. The most obvious case was the assistance activity for Poland, among which more money passed through NED than autonomously decided upon. Some other assistance programs followed the similar procedural pattern. Such pattern gave an impression that NED was only nominally autonomous, but actually delegated governmental activities without political accountability.

The end of Cold War and the wider acceptance of democracy at least on the surface, however, put an end to such negative utility of NED as QUANGO. QUANGO, in the end, is not a state actor, even though it was sometimes used as such. NED now faces a new challenge of justifying its very existence, but this seemingly ironic situation also makes a new opportunity for NED. Given its freedom from special interests, NED as a civil society actor can present that QUANGO is better positioned to autonomously balance the private interests of NGOs, thus introduces the concept of political accountability which is not necessarily embedded in the civil society from the beginning. As the question of NGOs' legitimacy increases its importance, given their active involvement in international activities, what renewed mandate of QUANGOs may contribute to the civil society needs close attention.

Influences of the NGOs in High-Income Countries on the Governments of Low-Income Countries through Development Assistance: A Case Study of the Financial Systems Reform in Bolivia

KATSUMA Yasushi

This paper analyzes the influence of the U.S. NGO, the ACCION International, on the Bolivian government in changing its microenterprise

finance policy. It explores how ACCION succeeded in establishing an unprecedented commercial bank in Bolivia in 1992, that is, Banco Solidario conducting solidarity group lending method in offering small credit to low-income people without collateral capacities. Examining the process of ACCION's transnational activities, this paper contributes to theories of the behavior of development NGOs in international relations.

At the micro level where organizational decision-making is analyzed, ACCION was able to pursue its mission to assist the self-help efforts of the poor as a grass-roots support organization (GRSO), that is, NGOs assisting grass-roots organizations. Because of its organizational sustainability brought by the successful fund raising, ACCION could focus its activities on the obligatory action reflecting its cultural value as a voluntary organization.

At the intermediate level where inter-organizational relations are analyzed, ACCION successfully built a coalition to influence the Bolivian government. First, ACCION established a counterpart GRSO called PRODEM in Bolivia, receiving funds from Bolivian influential bankers and other development organizations. PRODEM provided limited credit service as a non-financial organization, while seeking to establish a formal financial institution dedicated to offering full financial services to microenterprises. Second, within its framework to develop private sector in Bolivia, the United States Agency for International Development (USAID) supported the activities of PRODEM and encouraged its initiative to establish Banco Solidario. Although ACCION was resource dependent on the USAID as a public service contractor, it was fairly independent from the USAID's political power. Third, international development organizations promised their equity investments in the new bank and pressured the Bolivian government to deregulate so that the establishment of Banco Solidario would be allowed. Therefore, ACCION's coalition building was effective in persuading the Bolivian government to reform its financial systems.

At the macro level where organizational environment is analyzed, ACCION was fortunate to pursue the establishment of Banco Solidario during the period when neo-liberalism and the "Washington Consensus" were increasingly accepted by the Bolivian policy-makers. Because of this favorable policy environment, ACCION's activities were not resisted by the Bolivian government.

This case study suggests that, when a GRSO is organizationally sustainable, it will be able to focus on its cultural value in order to pursue its social missions. The successful operation of PRODEM shows that establishing an intermediary counterpart GRSO is an effective tool to channel and amplify transnational influences to a specific country. Coalition building with relevant local and international organizations is important for policy

change, but a GRSO may incur some resource dependence on other organizations that may exercise political power. Lastly, policy environment may become critical constraint for GRSOs in exerting transnational influences.

North American Free Trade Agreement and United States Environmental NGOs: Roles of Environmental NGOs after the Cold War

YOKOTA Masatoshi

As the United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) shows, the roles of environmental non-governmental organizations (NGOs) in international environmental regime formation have increased since the end of the Cold War. However, the study of environmental NGOs in international relations has been underdeveloped. Especially, there is a need to evaluate environmental NGOs' roles in international environmental regime formation through case studies.

To understand the roles of environmental NGOs in world politics in the post-cold war world, this paper deals with the activities of United States environmental NGOs during the North American Free Trade Agreement (NAFTA) negotiations. In the NAFTA negotiations, the United States environmental NGOs opposed NAFTA to avoid its possible environmental effects. For the first time, then, the linkage between trade and environment came into sharp focus in the regional trade agreement.

Based on congressional hearing documents, this paper examines various claims of the US environmental NGOs during the NAFTA negotiations. Special attention is paid to the Sierra Club, the National Wildlife Federation, Friends of the Earth, the Natural Resources Defend Council, the Environmental Defence Fund, and the World Wildlife Federation. In addition to the US environmental NGOs, this paper examines the response of the US government, especially the United States Trade Representatives (USTR) and the US Environmental Protection Agency (EPA). The argument of this paper is proceeded by following five phases.

- 1) Initial perception and claims of US environmental NGOs
- 2) The US government's response to the initial claims of the US