

OECD（経済協力開発機構）と民主化

——冷戦後世界への国際組織の対応——

増 島 建

はじめに

- 一 OECDと民主化—OECDにもかかわらず民主化？
- 二 OECDの対応—同心円政策
- 三 OECDと移行諸国の民主化
- 四 OECDと開発途上国の民主化
- 五 OECDの民主化

はじめに

八〇年代後半から九〇年代前半にかけての一連の民主化—旧社会主義国・開発途上国における—の過程において

国際的要因の果たした役割はハンティントンなどによって指摘されてきたことである。⁽¹⁾ 中でも国際組織の果たした役割については、我が国でも大芝亮の先駆的業績がある。⁽²⁾

本稿はOECDという国際組織が民主化に果たした役割を検証することを課題としている。具体的には、OECDの対移行諸国・開発途上国への政策を民主化支援の観点から分析することを目的としている。⁽³⁾

本稿は、できるだけ幅広い観点からOECDと民主化の問題を捉えることをめざしたい。⁽⁴⁾ そのため、分析視角として、国際組織の変化に着目する。国際組織の変化については、ハースやケーラーが、新たな課題の登場に対して国際組織がどのように対応するのかを事例研究を交えながら行っている。⁽⁵⁾ また、国際組織のガバナンスに関する研究においても、この問題は取り上げられている。⁽⁶⁾ 本稿は、こうした理論研究の動向を踏まえて、OECDが、自己を取り巻く状況の大きな変化に対して、組織としてどのように対応しようとしたのかに着目する。その際、OECDの組織としての基本的特徴がOECDの対応(適応性)にどのような影響を及ぼしたのか、更に変化に対応する過程でOECD自身がどのように変化することになったのかを明らかにしたい。

一 OECDと民主化—OECDにもかかわらず民主化?

OECDの三つの機構上の特徴

OECDが民主化の問題に直面することになった一九八九—一九〇年には、OECDは世界の主要先進二四カ国を加盟国とする「金持ちクラブ」であると一般に考えられていた。加盟二四カ国のうち二〇カ国がヨーロッパ地域の

国であったことから、東欧での民主化の動きには敏感であった。

OECDの民主化への対応を考えるには、OECDが他の国際組織と比べてもっていた以下の機構上の特徴を踏まえておく必要がある。

(1) 対「非加盟国」としての問題

国連、世界銀行などの国際金融機関においては、メンバーシップがグローバルであったことから、民主化は加盟国との関係という内部問題としての基本的性格をもっていた。それに対して、OECDにおいては、民主化の問題は非加盟国との関係において生じたのである。⁽¹⁾

OECDは一九六一年に設立(OEECを引き継ぐ形で)⁽²⁾されて以来、新規加盟は日本(一九六四年)、フィンランド(一九六九年)、オーストラリア(一九七一年)、そしてニュージーランド(一九七三年)だけであり、一九七三年からメキシコの加盟が認められる一九九四年まで実に二〇年以上にわたってその扉は閉ざされてきたのである。

またオプザーヴァーとして一部の会議への参加が認められたのもユーゴスラヴィアのみ(近年になって韓国、メキシコなどが加盟前に一定の分野の委員会への参加が認められてきた)であった。

こうした「閉じられたクラブ」としての性格は、OECDに一定の同質性を保ち、先進諸国が共通に抱えた問題への対応をめぐる議論を効果的に行うことを可能としたとされるのである。

したがって、民主化にどのように対応するかは、OECDにとっては「対外政策」上の問題であった。その意味ではEUが、中・東欧諸国の民主化・市場経済への移行という事態を前にして直面した拡大問題と問題状況は類似

して⁽⁹⁾いた。OECDの場合には、EUと比べて深化の問題は、それほど的重要性をもたなかった。むしろ、「閉じられたクラブ」で可能であったとされる実効的な議論を、どのようにして確保していけばよいか、という問題がOECDに突きつけられることになった。

(2) オペレーションは行わない

OECDはフォーラムであり、国連諸機関や国際金融機関のようなオペレーション(技術協力・資金協力)は基本的に⁽¹⁰⁾行わない組織である。設立当初からギリシャ、トルコという低開発の加盟国に対して技術協力を実施した⁽¹¹⁾が、それ以外は加盟国・非加盟国双方に対しても一切のオペレーションを行ってこなかった。

OECDは、オペレーションを行わないことから、フォーラムないしはシンクタンクとしての側面が明確になった点が指摘できる。後にみるように、OECDとして技術協力を中・東欧諸国を手始めに行うに際して、このフォーラムとしての性格を薄めることになるのではないか、との慎重論がでることになったのは、こうした事情によるのである。

(3) 経済・社会的目標

OECDの設立条約にはOECDの主要な目的として三つが記されている。一つは世界経済の成長に貢献することであり、第二番目は域外途上地域への開発資金を提供すること、第三が貿易の拡大に貢献すること⁽¹²⁾であった。一般に、OECDは経済活動に関する組織であると考えられており、民主化のような政治的事項とは関わりがないものと考えられていた。

実際、OECDの設立条約にはNATO(前文)と異なり民主主義の文言はなく、しいていえば「個人の自由」という箇所があるだけである。しかもこの箇所は、過去のOECD閣僚理事会コミュニケーションの中では一九七六年に一度だけ参照されているだけなのである。⁽¹³⁾

OECDへの挑戦

以上のような機構上の特徴をもったOECDが、いわばそれにもかかわらず、民主化に取り組むことになるのは、近年のOECDを取り巻く情勢の大きな変化によるところが大きい。

ここではOECDが八〇年代末から九〇年代初めにかけて直面した挑戦を次の三つにわけて考えてみたい。

(1) 冷戦の終焉

冷戦の終焉は多くの国際組織に衝撃をもたらした。それはこれらの国際組織が、冷戦の最中に文字通り冷戦の落とし子として生まれたという事情による。

中でもOECDは、歴史的に冷戦と密接に結びついていた。周知のように、その前身のOEEC(欧州経済協力機構)は、マーシャル・プランの受け皿としてアメリカの要求によって形成されることになった組織であった。西ヨーロッパの復興がほぼ成し遂げられた五〇年代末に、アメリカとカナダを加えてOECDとする試みが模索された。その背景には、冷戦において経済的側面がその重要性を増している中で、バーデンシェアリング(負担分担)を求め始めていたアメリカの意向が強く働いていた。⁽¹⁴⁾ その意味で、中立諸国などが、OECDを「経済版NATO」とみていたのは理由なきことではなかった。

(2) 他の国際組織との競争

加盟国の財政状況の悪化によって、どの国際組織も予算の面で引き締めを余儀なくされており、それと同時に国際組織の重複性の問題 (overlap) にもかつてなく敏感になってきている。

OECDは経済・社会の様々な分野において活動しているが、条約に定められた三つの中心分野 (経済一般、開発援助、貿易) においては、他の国際組織と競争が近年一層厳しくなっている。経済政策一般については、サミットの制度化によってOECDの重要性は低下することになった。経済予測の面では、IMFとの間でその正確さを競っているが、OECDは押され気味である。開発援助の分野でも、世界銀行の重要性の増大にもなって、調査研究・統計の面でOECD(DAC)の相対的重要性は低下していると言わざるをえない。更に貿易の面では、WTOの発足にもなって、改めてOECDの役割が問われるようになってきている。

(3) OECD経済の比重の低下

世界の主要な経済大国をメンバーとして含むOECD諸国の世界経済全体に占める比率は、近年の一部開発途上国の急激な経済成長によって相対的に減少してきている。⁽¹⁵⁾

OECDが域外国との関係強化を真剣に考慮し始めたのは、こうした認識に基づきまとめられた一九八八年の「主要開発途上国とOECD」という事務局報告 ("Oyake Study") が端緒であった。その意味で、OECDの拡大は決して冷戦の終焉によってのみもたらされたのではない。

こうした挑戦に応える中で、OECDは自らの民主化にも直面することになった。国連が、民主化という内政不干渉の原則に抵触しかねない課題に取り組むことができたのは、主権国家間の平等という国際的レヴェルでの民主主義の原則を、国内レヴェルに類推適用したことによる。⁽¹⁶⁾ OECDは、まさに国際レヴェルでは「非民主主義」を体現していただけに(閉鎖的「金持ちクラブ」、民主化の主張を自ら行うこと)によって自己の構造・機能との間で緊張関係を生むことになり、OECD自体が変化せざるをえないことになったのである。

二 OECDの対応—同心円政策

先に述べたように、OECDにとって民主化への対応は、非加盟国との関係の見直しに他ならないが、その契機としては民主化以外の要因(OECD経済の比重の低下など)もあった。ここでは両者を区別して分析を進めることは難しいため、OECDが、域外諸国一般との関係をどのように再検討しようとしていたのかをまず分析することにしたい。

「OECDモデル」の再構成

OECDにおける意思決定の最高の場である閣僚理事会(毎年六月に開かれる)において、民主化の問題が初めて取り上げられたのは、一九九〇年であった。同年の閣僚理事会コミュニケは、「ドイツで起こったこと」及びそれに続く中・東欧、開発途上国での民主化は、「OECDモデル」の普及を表しているとしてこれを歓迎、その支援にOECDとしてもあたる必要性を強調した。「OECDモデル」とは、多元的民主主義、人権の尊重、競争的市場経

済をさすとされ、OECDはこれらの価値を共有する諸国の集まりであるとされた。これ以降、OECDの様々な文書においてこの定式化が用いられることになる。⁽¹⁷⁾

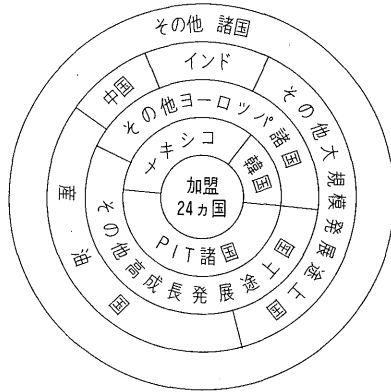
既に見たようにOECDの設立条約には民主主義の文言はなく(ハンガリーの初代OECD大使がそのように述べているのはこうした誤解がかなり広範なことを窺わせる)、⁽¹⁸⁾何を根拠に民主主義をOECD加盟の条件にするのかが注目されていた。OECDとしては、条約の「個人の自由」にはあえて参照せず、現実のOECDが民主主義国から構成されているという点にのみ根拠を求めたのである。その意味では、一九七〇年代の南欧加盟国(スペイン、ポルトガル、ギリシャ)の民主化によって、OECDが事実上民主主義国を代表するようになったのが決定的に重要であった。

同心円政策

民主化を「OECDモデル」として歓迎するとしても、OECDは民主化した全ての国と同じ関係をもつわけにもいかない。OECDとしての優先順位、言い換えれば世界像をもつ必要があった。

OECDの世界像は、当時同心円のメタファーによって考えられていた。同心円の構成は時点によって異なることになるが、一九九四年の時点で見ると次のように考えられていた。

まず中心にはOECD加盟二四カ国があり、そのすぐ外側には近い将来OECDへの加盟が可能な東欧諸国(PIT対象国―後述)、すなわち、ポーランド、チェコ、ハンガリー、スロヴァキアと、早期加盟が見込まれていたメキシコ、韓国が位置している。第二の円には、アジア・中南米の高度成長国、その他の東欧諸国が含まれていた。これらの諸国との間には、OECDと何らかの対話が行われていた。第三、第四の円には(両者を分けるのは困難



OECDからみた世界

平田 章 「OECD—非加盟国との新たな関係構築へ」より

であるが、それ以外の開発途上国が含まれていた(いずれもOECDとは直接の関係はなし)。(図を参照)⁽¹⁹⁾

惑の違いから、OECD加盟国間で活発な駆け引きが行われることになった。⁽²⁰⁾

三 OECDと移行諸国の民主化

移行諸国と名付けられた中・東欧諸国、新独立国家(NIS)と呼ばれた旧ソ連の各国に対するOECDの政策は、加盟を視野に入れつつ技術協力を行うというものであった。当初から中・東欧の「成熟経済」とされたハンガリー、チェコスロヴァキア(当時)、ポーランドについては、特に前二者がOECEに参加の意志を示しながらソ連

こうした同心円状のOECDの対外関係の考え方自体には、OECDにおいてコンセンサスがあったと考えられる。しかしどの国が具体的に同心円のどの円に位置づけられるかについては、OECD加盟国の間で必ずしも一致していなかった。ドイツ、オーストリアを中心とした中欧・北欧諸国にとっては、東欧諸国との関係の強化が優先的課題であった。またアメリカ、カナダにとっては、NATOを成功させるために、メキシコとOECDのつながりを強化することが第一の狙いであった。更に日本、オーストラリア、ニュージーランドにとっては、アジアとの関係強化、特に韓国の加盟が最重要課題であった。こうした地域的利害の思

によって阻止された歴史的象徴性に鑑み、アメリカがその加盟を強く支持していた。民主化との関連で問題が唯一生じることになるのは、チェコと分離した後のスロヴァキアであった。メチアル (Meciar) 政権の人権抑圧を主な理由として、同国の加盟交渉は延期され、現在に至るまでスロヴァキアの加盟は実現していない。⁽²¹⁾

オペレーションは行わないとのOECDの伝統が、一部加盟国の慎重論を押さえて破られるに至った背景には、ヨーロッパでの冷戦による東西の分断を克服し、旧東側諸国を共通の価値観をもった体制として確固たるものにするとの西ヨーロッパ加盟国の強い意思があった。

CCEET

OECDでは一九九〇年にCCEET (Centre for Co-operation with European Economies in Transition) を設置して、移行諸国への技術協力に乗り出した。CCEETはゼッキニーニ (Zechini) 事務総長補が所長を兼任し、中・東欧諸国を対象にしたセミナーなどを開始した。

CCEETは統括組織としての性格をもち、それ自体でスタッフを抱えることはせず、むしろOECDの様々な部局が行う中・東欧関係の作業を調整し、またCCEETで計上された予算・人員を関係部局に配置することをいう形でスタートした。その背景には、域外国支援のオペレーションが、通常活動に完全に組み込まれることは避けたいとのOECDとしての意図が指摘できる。

一九九一年にはCCEETの予算・人員は以下の通りであった。CCEETは三一三〇万仏フラン (約六億二六〇〇万円) の予算で、これは全体の予算の約三・三%を占めていた。これは専門的部局の中では、経済総局、科学・技術・産業局に次ぐ規模であった。専門スタッフは二七人が計上され、このうち二二人は他の部局に配置され

た²²⁾

三年後の一九九四年にはCCEET予算は一億五〇万フランと一九九一年の三倍を超え、予算全体に占める比率は約八・五%へと大幅な伸びを示した。これは経済総局の予算をも上回りOECDの専門部局予算中最大となった。専門スタッフの数も七五人と急増した。

CCEETの活動は当初は中・東欧諸国のみを対象とされていたが、その後のソ連の解体という事態の進展によって旧ソ連諸国をも対象とするようになった。当初は対象国全てに共通のセミナーなどを組織していたが、一九九二年から以下の三つのプログラムを行うようになった。

(1) 一般作業プログラム(GWP)

このプログラムは全ての中・東欧諸国、NIS諸国に開かれたもので、これら移行諸国に共通する課題について、広範な参加に基づく活動を行った。特に、民営化、投資、税制に関しては諮問委員会を設置してOECDと移行諸国の間で常設の議論の場を提供することが目ざされた。

将来的な優先事項としては、以下の四つが考えられていた。(i)企業セクターの改革(労働市場、社会問題を含む)、(ii)市場経済を支える法的・制度的枠組みの建設、(iii)市場経済の機能のために必要な信頼性のある統計の整備、(iv)貿易・農業・環境・教育などの鍵となる分野での構造調整、である。

(2) 移行パートナー・プログラム(PIT)

一九九一年三月に設置されたこのプログラムは、チェコスロヴァキア(当時)、ポーランド、ハンガリーの三国を

対象としており、加盟を含めたOECDとの緊密な関係の強化を前提にしている。

内容としては、OECDの下部機関への参加、OECDの内部情報へのアクセス、OECDへの研修生の受け入れ、を通してPIIT各国の実状に合った形で経済政策、その他のセクター別の政策の審査などが行われた。

(3) 旧ソ連NISへの技術協力

一九九二年から旧ソ連の四大共和国(ベラルーシ、ロシア連邦、カザフスタン、ウクライナ)との間で技術支援が開始された。これはしばらくして全てのNISを対象とするように拡張された。

内容としては、市場経済の法的・制度的インフラの整備、民営化を柱とした企業セクターの改革、労働市場・社会問題へのインパクトを中心とした防衛産業の転換問題、政策決定者にとって信頼のできる統計の整備、原子力の安全と環境問題、が考えられていた。

S I G M A

以上のようなCCEETの主要な活動の他に、EUとの共同プロジェクトとしてSIGMA (Support for Improvement in Governance and Management)がある。SIGMAは直接的な民主化支援との関連では、最も注目されるプログラムである。そこで以下同プログラムについて若干詳しく検討することにする。

ECとOECDとの間でSIGMAを設置する合意は一九九一年一二月になされていたが、正式に協定が署名されたのは一九九二年五月になってのことであった。EUの東欧諸国への支援プログラムであるPHAREとの共同イニシアティブであり、予算も七割ほどがPHAREによって賄われていた。対象国は当初はPIIT諸国、ルーマ

ニア、ブルガリアであったが、後にバルト三国を含む中・東欧一カ国に拡大された。OECDでは、トルコ、ギリシャへの技術支援を管轄していたPUMA(公共管理局)が担当部局であった。

一九九四年でみると、予算は二一六〇万仏フラン(約四億三二〇〇万円)であり、そのうちの七割がPHAREからの拠出で、残りはOECD(CCEETとPUMA)及び一部の拠出(デンマーク、トルコ、オランダ、フィランド、カナダ、ノルウェー、オーストリア)から成っていた。専門スタッフとして一九九四年には一名がOECDにおかれた。SIGMAの目的は、OECDとECの間で署名された協定の中に次のように記されている。

「市場経済を支え、民主的で多元的なガバナンス・システムの基盤を提供し、公共政策を実行できる効率的で効果的な公共制度の発展を支援する。」

このような目的の下で、SIGMAは以下の五つの分野において支援を行った。

(1) 公共制度の改革

政治的転換の嵐の後の課題として、行政機構を新しい状況に適合させるために、行政改革を推進する必要が移行諸国では高まっていた。この行政改革の構想・執行、社会的パートナーの間で行政改革の必要性の認識を高めること、各国行政制度のプロフィールをデータ化することなどの活動が行われた。

(2) 政策形成の管理

移行諸国では、政治変動直後の規範的性格の強い政策から、セクター間の利害の対立の調整やEUなど国際機関への加盟のために必要な制度の整備などへと関心が移行していた。一層厳しさを増す財政状況の下で、政府の行動

の一層の効率性を高める必要があった。SIGMAは、政府の政策の形成と執行を改善し、政令・法律の管理を高め、政府機構の構造の改善(省、エージェンシー)、政策形成の基盤の整備(公務員制度の制定など)などを内容とするプログラムを実施した。

(3) 歳出の管理

近代的な予算制度や公共入札の導入の必要性は自覚されていたものの、体制変動の混乱の中で、財政当局はこうした改革になかなか取り組むことができないでいた。SIGMAでは、予算計画の過程と構造、財政監察・会計、公共入札のシステム、外部会計監査のシステム、などについての支援を行った。

(4) 公務員制度

SIGMAは、移行諸国が行っていた公務員制度改革についても以下のような支援を行った。まず人的資源管理政策の形成について協力するとともに、公務員制度の法的基盤整備、公務員の養成・研修、さらにはSIGMA参加国の間での人的・制度的なネットワークづくりを促進するプログラムを行った。

(5) 行政のコントロール

移行諸国では行政監督の諸制度(会計検査、憲法審査、オンブズマンなど)や執行府の行動を抑制する諸制度(行政制度の確立、公務員倫理の確立、外部監察など)の重要性が認識されるようになってきた。それにはもとより、マスコミなどが行政を自由に批判し始めたことや、政府もこうした面での遅れは外国からの投資の流入を阻害

するとして、対策をとりはじめたことが背景にあった。

SIGMAでは、行政手続きや市民の権利に関する法律の整備を支援した。

以上みてきたように、中・東欧に対しては、加盟、技術支援というOECDの性格を転換させる可能性をもった政策がOECDによって採用された。それは西ヨーロッパ諸国の強いイニシアティブによるところが大きい、アメリカも一貫して支持を与えてきたのである。こうした中では、それ以外のOECD諸国(日本、オーストリアなど)は積極派に引きずられる形で追隨することになった。これら諸国はOECDの第一部予算(分担金による)によってCCEET(一九九五年からCCEET→移行経済支援センターと改称)の活動がまかなわれることは(日本の場合にはCCEETの約二四%を負担していた)、東ヨーロッパ中心主義にOECDは傾いていることを示しているとして不満であったとされる。これら諸国(スペイン、ポルトガルなど南欧も含む)は対抗上、アジア、中南米地域とOECDが対話・加盟を進めるよう求めるようになっていった。皮肉なことに、OECDの「グローバル化」は加盟国の地域主義によって進むことになるのである。

四 OECDと開発途上国の民主化

冷戦後の世界の一つの特徴は、開発途上国の定義が曖昧になったことである。特に「第二世界」の崩壊は、開発途上国の再定義を迫ることになった。DACリストの現在の取り扱いをみても、各国の利害の調整を経て、アルバニア、ルーマニアなどのように一部リスト(伝統的開発途上国)に掲載された中・東欧諸国もある。中央アジア諸

国、その他の旧ソ連N I S諸国についても同様のことがいえる。移行諸国と開発途上国とは、したがって、重なり合う部分がある。またメキシコのようにOECD加盟後も引き続き一部リストに掲載されている国もある（なお韓国は二〇〇〇年一月一日から二部リストに移行）。

もう一つ移行諸国と開発途上国の区別に関して注意しておくべきことは、OECD諸国の政策決定者は二つのカテゴリーの国々を必ずしも別個に取り扱っていないということである。このことは特に民主化への対応を考える場合に重要である。東欧諸国に対して欧州復興開発銀行（E B R D）の設立規約にみられるように、民主主義・人権の尊重を強調しながら、開発途上国に対してはむしろ経済的側面を強調することは整合性に欠ける、との認識が特にヨーロッパ諸国においてみられた。⁽²³⁾

加盟と直接対話

OECDの開発途上国での民主化への対応は、DACを中心に開発援助の面でなされている。OECDとして開発途上国との間で直接関係がもたれているのは、一部高度成長アジア諸国D A E s (Dynamic Asian Economies) として一部のラテン・アメリカとの間である。しかしそこには、OECD側の動機として民主体制を強固なものにするという東欧の場合にみられた考慮は、経済的考慮の二の次となっている。またD A E sとの間では、技術協力は一切行われなかった。

韓国、メキシコのOECD加盟にあたっては、当時の加盟候補国であったハンガリー、チェコスロヴァキア（当時）、ポーランドに対してと同様、民主主義、人権の尊重、市場経済という価値観を共有していることが条件の一つとしてあげられていた。そうした観点から一部OECD加盟国からは、韓国やメキシコがそうしたOECD的価値

観を共有しているかについて若干疑問の声もだされたとのことである。しかし韓国の場合には、OECDに加盟させることによって経済の自由化を韓国政府に進めさせるとのアメリカの狙い、日本のアジア地域主義、アジアの成長地域と関係を深めたい西ヨーロッパ諸国の思惑、があった。またメキシコの場合には、NAFTAを成功させるとのアメリカ・カナダの強い意思の前に、加盟に反対した国はなかったといわれる。このように韓国・メキシコに關しては、民主化との関連で加盟という手段は、中・東欧諸国の場合と比べてあまり考えられなかったといえよう。

DACと民主化

OECDの同心円的世界像の中で、第三番目の円(分け方によっては第三・四番目の円)に位置付けられる開発途上国の民主化へのOECDの対応は、基本的に開発援助委員会(DAC)によってなされた。DACと民主化についての関わりについては、別に記す機会があったので、ここでは概括的に触れるに留め、それ以降の展開について主述べることにする。

DACでは八〇年代末に、九〇年代の開発戦略をまとめる過程で、参加型開発(participatory development: PD)を鍵概念とする方向が示されていた。開発途上国で民主化が急速に一九八九―一九〇年に進展をみせた際に、これを参加型開発の枠組みで理解しようとしたのはそのためであった。

ところが一九九〇年の閣僚級のDAC上級会合で、アメリカ、ドイツ、北欧諸国の代表から、民主化を援助の柱の一つとして位置づけるべきであるとの発言が次々になされるに及び、DACにおいても参加型開発という開発目的に従属した形での民主化の取り扱い(PDアプローチ)から、民主化・人権をも含む「良い統治」(good

Governance: GG)のアプローチが並列して扱われるようになった。ここではPDとGGの関係など概念的な問題にはあまり注意が払われなかった。

機構的には、DACにおいて一九九二年五月に参加型開発・良い統治についての二日間わたる会合を開催し、今後とも定期的に情報交換の場を設けることで合意した。そして特に援助評価専門家会合がこの分野で中心的な役割をはたしていくことが決められた。

一九九三年一二月のDAC上級会合は、「参加型開発と良い統治に関するDACの方向性」と題する一種のガイドラインを採択するとともに、⁽²⁵⁾参加型開発と良い統治に関するアドホック作業グループの設置が決議された。同作業グループは三年の任期を終えて、最終報告書を提出した(一九九七年)。また評価専門家会合では大部の評価結果をまとめた。

こうした一連のDACの民主化に対する組織としての対応をみると、次のような特徴を指摘することができる。

(1) 経済開発専門家から成る援助の専門家集団としてのDAC事務局においては、政治的で従来の援助の枠組みに入らないGGに対して強いとまどいがみられた。当初は九〇年代開発戦略の中ででてきていたPDの枠内で議論をおさめようとの意図がみられたのはそのためであったと考えられる。

(2) DAC諸国においては、アメリカの積極性が目だった。アメリカは事務局に働きかけ、財政的に任意拠出する用意があることをほめかしつつ、DACの機構改革によってPD・GGを扱う恒久的な機関の設置などを強く求めたとされる。

(3) それにもかかわらず、一応アドホックな作業グループは設置されたものの、結局恒久的な機関は設置されず、専任の恒久スタッフも配置されなかった。さらにアドホック作業グループは、三年の任期を終えると解散さ

れ、現在のDACでは組織的にPD・GGを専門で担当する部局はない。その背景には、事務局が消極的姿勢をとった他に、一部DAC諸国がPD・GGをDACの中心課題として位置づけることに反対したことがある。特にフランスは、恒久的なPD・GG専門の部局をDACに設置することに反対であったとされる。コンセンサスで機能するOECDの政策決定の特徴が、PD・GGをめぐるDACの対応にも反映される形となった。

(4) PD・GGをめぐる重要なイニシアティブは、ほとんどが上級会合からきていることも特徴的であった。DAC事務局だけでなく、DAC各国の援助関係者においても、PD・GGには違和感が強かったことが窺われる。これは東欧民主化をめぐるも、主要な政策表明が閣僚理事会でなされたのと重なるものがある。経済専門家集団のネットワークである事務局・OECD加盟国政府の担当部署にとっては、民主化は扱いにくく、場合によってはマンドートを越えた問題であったのである。

五 OECDの民主化

OECDの機能転換

既に見てきたように、OECDは域外諸国における民主化に対応する過程で、二〇〇〇年六月現在でメキシコ(一九九四年加盟)、チェコ共和国(一九九五年加盟)、韓国、ポーランド、ハンガリー(いずれも一九九六年加盟)という五カ国を新たな加盟国として受け入れている。そしてスロヴァキア、ロシアの加盟の方向が既に打ち出されている。スロヴェニア、ブルガリア、中国、インド、ブラジル、アルゼンチン、チリなども将来の有力な加盟候補国であり、一九七三年以来閉ざされてきた「金持ちクラブ」としての性格は、大きく転換しつつある。

更に、従来行ってこなかった域外国への技術協力も、CCEITにみられるように年々大規模になってきている。一九九八年には、CCEIT(バルト三国、南東欧諸国、更には既に中央アジア、ベトナムなどアジアの移行諸国にもその対象を広げてきた)と、NIESとの対話を担当してきたリエゾン・調整ユニットが統合され「非加盟国協力センター」(CCNM)が設立された。更に従来から開発途上国とのコンタクトの薄さを批判されてきたDACにおいて、「二一世紀を形成する」戦略に盛り込まれたパートナーシップを具体化すべく、開発途上国との関係の強化が模索され始めている。もはや域外国との技術協力を含む関係強化は、冷戦終了に伴う一時的な動きでなく、ECDの本質的な活動の一部に組み込まれた感がある。

こうした一連の動きは、OECDの機能が転換しつつあるものとしてとらえるべきではなからうか。従来OECDは、その閉鎖性のゆえに、均質的な国々の間で実効的な議論を行えるフォーラムとして、その存在価値を主張してきた。しかし今日では、もとより議論の質を維持しようとの動きもあるものの、ある程度組織の均質性を犠牲にしても、拡大をするとの方向性が全体として打ち出されているとみざるをえない。このロジックをつきつめて考えれば、非OECD諸国が(市場経済、民主主義の枠組みの下で)開発を進めれば、OECDに加盟を認められない国はアプリアオリには存在しないということになる。OECDの掲げる経済の成長・貿易の拡大という目的がまさに達成された時に、クラブとしてのOECDは「死」を迎えることになるのであろうか。

OECD機能転換の意義

このようにOECDが民主化・市場経済化を世界規模で促進する手段として位置づけられるようになったのは、どのような意義を有するのだろうか。OECDは対外的に「民主化・市場経済」を掲げると同時に、組織的に自己

の变革を迫られることになったと考えられる。その一つは、国際レベルにおけるOECDの「民主化」である。世界の各地域が、OECDでの決定・議論に代表されるべきだと考えが、OECD内部においても強まってきたことが指摘できる。一九九九年の閣僚理事会に、域外国のインド、中国、ロシア、アルゼンチン、インドネシアなどが招かれ説明を受けたのはその意味で興味深い。MAI(多国間投資条約)をめぐる²⁶でも、NGOや開発途上国からの批判はあったものの、OECD側の意図としては、むしろ非加盟国との協議が当初から考慮されていた。

更に、EUにおいて拡大の問題から組織の構造の議論(深化)が切り離せないように、OECDでも拡大にあわせて意思決定方式を全会一致から多数決制に変えるべきであるとの意見がおこってきている。また、議会(欧州審議会、NATO)組織や労働組合・経営者団体との接触は従来からあったが、最近ではOECDの代表性を高めようとの動きや、出版物・会議の公開などによる透明性の確保などの動きもみられる。こうした近年のOECDの変化は、不十分で遅々としたものとの批判もありえるが、基本的には、OECDの民主化(より正確にはガバナンスの問題であろうが)の動きの現れとしてみる事ができよう。

このような意義をもったOECDの機能転換は、今日振り返ってみるとメキシコ加盟をめぐるアメリカの政策に端を発すると思われる。従来アメリカは、OECDにおける均質性を守るため、オーストラリア、ニュージーランドの加盟にも反対であったとされる。その背景には、当時アルゼンチン、ブラジル、イスラエル、そしてソ連(多分に戦術的な動きであったが)などが加盟をめざしていたため、いったん新規加盟を認めると歯止めがきかなくなるとの判断があった。こうしたアメリカの姿勢は、メキシコ加盟に際して根本的に変化することになった。メキシコが「先進国」として経済・社会・政治的に成熟しているか疑問の声があがっていたにもかかわらず、アメリカはNAFTAを成功させるという地域的(あるいはメキシコからの移民を防ぐためという国内的事情か)配慮のため、

従来の姿勢を一変させたのである。こうして「バンドラの箱」が開かれ、現在の加盟ラッシュを招くことになったのである。

翻ってみると、OECDは発足当初から「外向き」(outward-looking)であることを期待されていた。OECCからOECDへの転換を主導したアメリカとフランスは、ともに異なる理由からではあったが、域外国(開発途上国)との関係をもった「外向的」組織を求め、それがOECDのDが生まれた最大の要因であった。⁽²⁷⁾石油ショック後の混乱の中で、開発途上国との対話の強化がOECD全体の認識として共有された時期が一九七〇年代後半にみられたが、あくまでOECDの四〇年に及ぶ歴史の中では例外であった。今日の新たな事態の展開は、その意味でOECDの当初の理想が発現したものとも考えられるのである。

(了)

付記

本稿は、財団法人学術振興野村基金による研究助成の成果である。

本稿執筆にあたり元OECD日本政府代表部専門調査員杉浦史和氏より貴重なご意見をいただいた。記して謝意を表する次第である。

注

(1) Samuel P. Huntington, *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century* (Norman: University of Oklahoma Press, 1991).

- (2) 大芝亮『国際組織の政治経済学』(有斐閣、一九九四年)。また以下も参照。Lawrence Whitehead ed., *The International Dimensions of Democratization: Europe and the Americas* (Oxford: Oxford University Press, 1996).
- (3) OECDについては、国際的にも研究があまりないが、近年の動きについては特に以下が参考になる。谷口誠「国際機関における大国の横暴」『世界』一九九九年八月号、村田良平『OECD(経済協力開発機構)世界最大のシンクタンク』中公新書、二〇〇〇年。
- (4) 国際組織と民主化の問題一般については、最上敏樹「国際機構と民主主義」坂本義和編『世界政治の構造変動 二 国家』(岩波書店、一九九四年)が鋭い問題提起を行っている。またアルチブギは、国連での民主主義の問題として、(イ)加盟国内の民主主義、(ロ)国の間の民主主義、(ハ)グローバルな問題の民主的な取り扱い、の三つの相互に関連する視点を提示している。本稿においても、「民主化」をこの三つのレベルにおいて考え、その相互関連性に着目する。ダニエル・ブルチブギ「国連での民主主義」猪口孝・エドワード・ニューマン・ジョン・キーン編『現代民主主義の変容』(有斐閣、一九九九年)所収。
- (5) Ernst B. Haas, *When Knowledge is Power: Three Models of Change in International Organizations* (Berkeley: University of California Press, 1990); Miles Kahler, *International Institutions and the Political Economy of Integration* (Washington, D. C.: The Brookings Institution Press, 1995).
- (6) Ngaire Woods, "Good Governance in International Organizations", *Global Governance* 5 (1999): 39-61.
- (7) Christopher C. Joyner, "The United Nations and Democracy", *Global Governance* 5 (1999): 333-357 が、加盟国との関係として、国連と民主化の問題を取り扱っている。
- (8) 拙稿 "Europe, America, and Developing Countries: The Transformation of the O.E.C. to the O.E.C.D." 『獨協法學』第四九号(一九九九年九月)でその過程を分析した。
- (9) EUの中・東欧の民主化への対応については、以下が特に参考になる。Geoffrey Pridham, "The European Union, Democratic Conditionality and Transnational Party Linkages - The Case of Eastern Europe", in Jean Grugel ed., *Democracy without Borders. Transnationalization and Conditionality in New Democracies* (London: Routledge, 1999), pp. 59-75.

- (10) Harold Jacobson and Robert Cox, *The Anatomy of Influence: Decision Making in International Organization* (New Haven, Conn.: Yale University Press, 1972), p.6. *サービスの提供組織 (service organization) である。*
- (11) キリシヤ、トルコ、スペイン、ポルトガルおよび準加盟国 (associated country) のユーロ通貨に對しては、OECDの時代 (一九五六年) から技術協力が行われており、一九七〇年にはOECDによって八三五万仏フランが支出されていた。このプログラムは一九九四年に終了されるまで続いていた。
- (12) OECD設立条約を参照。
- (13) "OECD Member Governments, basing themselves on a market-oriented open economic system within which social progress, enhanced development co-operation and freedom of the individual can be ensured..." "Communique of the Council", June 25, 1976.
- (14) 当時アメリカ国務省経済担当国務次官補であったEdwin E. Martinへの筆者によるインタビュー (一九九七年八月一日)。
- (15) OECD, *The World in 2020* (Paris: OECD, 1997), p.68. 一九九五年の世界全体のGDP (一九九二年購買力平価による) に占めるOECDの割合は五六%であった。二〇二〇年には三〇%近くまで低下すると予想されている (OECD加盟国に変化がないなど一定の条件での一つのシナリオによる)。
- (16) Joyner, "United Nations and Democracy", p.350.
- (17) "OECD Ministers welcome the historic changes taking place in Europe, particularly in Germany. These developments, together with the recent evolution of a number of the developing countries, represent a movement towards the basic values which are common to the OECD countries: pluralistic democracy, respect for human rights, and a competitive market economy". "Communique of the Council", May 31, 1990.
- (18) "According to the 1960 Convention, to become a Member Hungary should not only be a democracy, which it was, but also a market economy". "Report by the Secretary-General, 1997 Edition" (<http://www.oecd.org>), p. 37.
- (19) 平田章「OECD—非加盟国との新たな関係構築へ」『トシ研リポート』No.155 (1994. 6)。

- (20) 東野篤子「冷戦後の国際秩序再編成とOECD―チェコ、ハンガリー、ポーランドの加盟をめぐる問題を中心に―」『法学政治学論究』第四三号(一九九九年一月)、四三八頁。同論文は、加盟問題の経過、技術的要件などを手際よく整理しており、本稿を補完するためにも是非参照されたい。
- (21) 東野前掲論文、四四二頁。杉浦史和元OECD代表部専門調査員からも同様のご教示を受けた。
- (22) *The Annual Report of the OECD* (Paris: OECD, 1992)による。以下の記述(SIGMAの項も含む)も各年のOECD活動報告を参照した。
- (23) この点は、DACが開発途上国に対して課した民主化コンデイションナリティーの動きが、ベルリンの壁崩壊直後の熱狂(euphoria)の中で行われたことを想起すれば理解されるであろう。EUにおいては、一般の対外政策と開発協力政策における「整合性」(coherence)がマストリヒト条約(共通条項C条)において掲げられることになる。
- (24) 拙稿「民主化支援と援助―DAC(開発援助委員会)における議論から―」『アジア経済』第三六巻第三号(一九九五年三月)。
- (25) "DAC Orientations on Participatory Development and Good Governance" (OECD, 1993).
- (26) 日本政府OECD代表部野上義二大使(当時)へのルモンド紙のインタビュー。Le Monde, le 14 avril 1998.
- (27) 拙稿"Europe, America...", p.362.