

〈訳文〉

市民社会と民主的ガバナンス

— トランスナショナル・ガバナンスネットワークの説明責任¹⁾ —

モートン・オーゴ

訳 水野賢二

グローバル・ガバナンスのシステムには民主主義の赤字があるということ、これは広く認識されている (Scholte 2004)。最近の議論は、この状況を改善することは可能か、あるいは望ましいか、また望ましいとすれば、どのように匡正すべきか、これに焦点が据えられつつある。また、フォークやシュトラウスなどのように、直接選挙で選ばれたグローバル議会によって世界政府を構築すべき段階にまできていると指摘するものもいるが (Falk and Strauss 2001)、マッグルーやヘルドたちは、コスモポリタン民主主義を唱え、リージョナルな議会の構築を模索している (McGrew 2000, Held 2000)。さらには、カニンガムはもっとプラグマティックなアプローチを提唱しているし (Cunningham 2002)、ショルトやコヘンは、一定の制約を付しつつも、こうした方向で正当性と民主的説明責任を高めるべきであるとしている (Scholte 2004, Keohane 2006)。こうした脈絡を踏まえて、民主主義の本質の一つである説明責任を促進するうえで市民社会組織 (CSO) が現実にも、また潜在的にも、どのような役割を果たすべきかについて検討すべきことになる。

以上が、本報告の知的脈絡である。これは、「市民社会組織がどの程度に、また、どのようにグローバル・ガバナンスの諸機関と結びつくことで、その説明責任を高めることになった」かを探るための共同研究の一部である (Scholte 2006)。この点で本報告は OECD に焦点を据えることにする²⁾。

OECD (経済協力開発機構)³⁾

OECDは、實際上、安全保障と防衛を除くすべての政策領域に様々にかかわっている。その中心は評議会であり、その決定は各加盟国の代表による全会一致を原則としている。また、その特徴の一つは特別委員会制を採用していて、各国の代表者は、特定の政策領域について議論し、政策について検討していることに求められる。35を超える委員会のほかに多くのワーキング・グループや専門家グループが組織されている。パリには約2,300人(2004年現在)の国際公務員からなる事務局が置かれ、重要な役割を果たしている。そして、発足当初からOECDは市民社会組織である経済産業諮問委員会(BIAC)や労働組合諮問委員会(TUAC)の公式的地位を認めることで、市民社会の参加を受け入れてきた。さらには、1990年から、OECDは70カ国以上の非加盟国との協力関係を築いていて、そのなかには多数の低開発国に加えてブラジル、ロシア、中国といった著しい発展を遂げている諸国も含まれている。

OECDは柔軟な機関であって、そのガバナンスは緩やかな規制から国際合意に基づく強固な規制にわたる幅広い分野に及んでいる。また、運用形態も多様で、各国の行政機関とOECDの事務局との非公式の意見交換や公式の政治交渉などを通して行われる。

OECDの構造は、超政府的ガバナンス・ネットワークであると(Slaughter: 2000; Ougaard: 2004)、あるいはパリの事務局を中心としたネットワークの集合体と考えることができる。それぞれのネットワークには構成国の文官と専門家だけでなく、OECDの職員や専門家と政治家が、さらには、様々な市民社会組織の代表が含まれている。この報告で議論する「ガバナンス機構」とは、公的機関であるOECDだけでなく、OECDを取り巻く超政府的ネットワーク、すなわち、OECDネットワークのことである。

多国間投資協定（MAI）交渉⁴⁾

多国間投資協定の交渉（1995-1999年）は、投資の自由化について多国間の合意を目指した極めて野心的な試みであったが、失敗に終わっている。この試みが野心的なものとならざるをえなかったのは、すでに自由な投資という雰囲気 OECD 加盟国間に広がっている状況において意味あるものとなるためには、大きな展開を期すものとしなければならなかったからである。また、加盟国のみならず非加盟国にも徐々に拡げうるものとしなければならなかった。OECD が交渉の場となったのは、WTO によって投資の自由化を実現することは困難であると判断されるとともに、OECD 加盟国には自由化について、もっと広範な合意をみることができると考えられたからである。

だが、この期待は水泡に帰した。交渉過程において投資の完全自由化には障壁が残されていて、これが加盟国にとって重要なことであると考えられるようになった。それゆえ、最終の合意文書には、各国が例外や逃げ道をつくりうる文言にあふれ、経済の観点からもさほどの利点を見出しえないものとなった。だから、交渉が進むにつれて行き詰まりをみせだしただけでなく、政治的なコストも劇的に高くなっていった。

公式交渉は1995年9月に開始され、1997年1月に第一草案が作成された。1997年2月に「カナダ人評議会（Council of Canadians）」という NGO が、その内容をインターネットに公開している（Devereaux et al.: 161）。これは、グローバルな反 MAI 運動に急速に結集することになった。デボラと共著者は次のように指摘している。

MAI の草案は世界中で憤激を買い、あるヨーロッパの MAI 交渉担当者によると、「グローバル化に対する不安の結節点となった」とされる。実際、あるオブザーバーによると、MAI に対する抗議は、国際的な反グローバル化運動の起点となった。MAI 交渉は、環境と消費者や開発に関わる何百もの草の根組織の標的となり、労働組合の指導者から映画女優などの批難的

となり、グローバルな経済統合の悪影響に懸念が表明された。約70カ国の600を超える団体がMAI交渉に反対の意を評した(Devereaux et al.: 140)。

このように、強力な自由化の協定を結ぼうとする道が険しくなり、交渉も暗礁に乗り上げるなかで、主要交渉国の戦略的計算は変化せざるをえなかった。実業界の主要当事者の関心はMAIから離れ、米国政府やフランス政府もMAIへの意欲を失いだした。事実、フランスが1999年10月に離脱することで、同年12月にMAI交渉は頓挫することになった。

その後、MAIをめぐる様々な分析が繰り返されているが、その中心的問題はなぜ挫折することになったかということである。つまり、NGOのグローバルな動員や市民社会の抗議がMAI交渉に引導を渡すことになったのか、それとも主要な原因は加盟国間の利害の対立から協定を締結するに及びえなかったのか、ということである。当然のことながら、NGO界隈では前者の説明が支配的であるが、ヘンダーソンやデボラたちは後者の説明を有力視している。彼らは、市民社会の抗議が原因となったことを否定しているわけではないが、市民社会の運動が挫折しかけていた状況を助長したに過ぎないし、少なくとも最大の要因ではないと判断している。

私は、グローバルな反MAI運動が起こらなかったとしても、挫折していたということではないかと考えている。投資保護主義の壁が厚かったし、リベラルな政治経済にも根強いものがあったことに鑑みると、求められていたことと実現可能なこととの調和を期すことは困難であった。また、MAIの発足当初から、経済界から強く後押しされていたわけでもない(Devereaux et al.: 151-153)。さらには、MAIの支持者の間でも、その試みの基本的理由が十分に理解されていたわけではない(Henderson: 33-47)。

そうではなくて、MAIが実業界において広く国際的に重要な戦略であると認識され、例えば、1994年にWTOがTRIPSについて合意したように主要諸国の支持をとりつけていたとしたら、NGOが抗議したにせよ、所期の成果を実現しえたとも考えることもできる。

この評価が正しいとすれば、事後研究の中心課題は挫折の要因ではなくて、この構想がなぜ生まれたかについて検討すべきことになる。後知恵とはいえ、もっと十分に準備しておれば、諸課題を予測することはそれほど困難ではなかったのではないかと思われる。すると、主要国や OECD が障害の配慮を欠くことになったのではないかということ、これが問われるべきことになる。

この点については、言及の程度の差はあれ、ヘンダーソンとデボラも 2 つの要因が結びついていたとし、その分析を残している。第一には、経済の自由化と米国の貿易政策にとって大成功であると考えられたウルグアイラウンドが終了した後においても自由化が広がるのではないかという期待感が政策決定機関に存在していたことである。一層の自由化を求める強い歴史的的情勢にあると信じて、彼らはこれを促すための新しい理由を求めている。第二には、OECD の職員が組織の将来に不安を覚え、その存在意味を明らかにし、目に見えるものにする必要に駆られていたことが挙げられる (Devereaux et al.: 152)。交渉過程について、ある内部の批判者は、「官僚は、多くの諸国の民間部門が求めている協定を提案しているし……イニシアチブはことごとく、問題を探しては解決を求めるといった類のものであった」と指摘している (Devereaux et al.: 153)。

皮肉なことに、次の事情がからんでいた。それは、MAI 合意が、現実には、リベラルなグローバリゼーションの主張者にとって重要ではなかっただけに、失敗に終わると予測されたにもかかわらず、協定にこぎつけようとすることで、グローバル・ガバナンスのありようを多様に監視し、影響を与えようとしているトランスナショナル NGO の活発なコミュニティの成長を刺激することになったということである。

このことから、MAI の問題自体は、市民社会組織が説明責任の確立という点で、グローバル・ガバナンスの好例とはなりえないことになる。それは特定の局面におきた特殊な出来事であって、ネオ・リベラルが最高潮に達し、政策立案者たちの意気が高揚しすぎて、不注意に陥り、その過程が反対者の格好の標的としてしまったのである。だが、もっと広い視野からすると、この問題は、

NGO 界、OECD、他の国際機関において説明責任の問題を重要な^{アジェンダ}検討課題にするという点では、重要な刺激剤となったことは確かである。この意味で、どの程度の影響を残すことになったかについて論ずることは時期尚早であるにせよ、NGO が MAI に関与することで、グローバル・ガバナンスの歴史の分岐点となったといえる。

OECD 全体への市民社会組織の関与

発足の当初から、OECD は、BIAC や TUAC の作業に認められるように、市民社会組織と強く結びついていた。BIAC や TUAC は独立した組織であるが、その地位を公式に認められていて、これを介して内外の多くの実業界や労働組織が OECD の委員会や事務局と交渉し、助言もしていた。

21 世紀への転換期に、MAI 問題やシアトルの WTO 閣僚会議（1999年）に触発されて、事態は大きく変化した（OECD 2006A: 3）。1999年から2000年にかけて、OECD は市民社会との関係の評価し直している。それは「市民社会組織が果たした役割に鑑みると、市民社会に開かれていることが重要であり、開放的であることで市民社会組織の理解を期すとともに、一般市民がグローバルな経済と社会の変化を知り、その課題に対処しようとする姿勢を強くすることになる」と指摘していることに認めることができる（ibid）。

その後、数年のあいだ、諸委員会は市民社会との関係を広げ、緊密化することになり、2006年の報告では「市民社会との協議が OECD のほとんどの委員会の通常の体系的な業務の一部となった」とされる（OECD 2006A+annex）。100を超える多様な課題について協議した市民社会組織（CSO）のリストが公開されている。このリストによれば、CSO は少なくとも一度は諮問を受け、多くの場合、恒常化していることになる。また、200を超える NGO が関与していることを明らかにするとともに、さらには、例えば、「全開発援助構成国の包括的 NGO」についても繰り返し述べている（OECD 2006B）。したがって、OECD が

多様な CSO と幅広く、また強い結びつきにあるし、主要な構成主体がなんらかの関わりを持っているとあってよからう。

だが、OECD の性格からすると、課題や政策領域は多岐に及ぶものと予測される。「説明責任の問題」と呼ぶとすると、各領域には5つの要因を挙げることができよう。それは、(1) 当該の OECD の機構と機関、(2) そのレジームの構成主体、(3) 市民社会組織（構成主体の直接代表者となる場合とそうでない場合とがある）、(4) 説明責任の帰属対象（OECD ネットワークに直接的に含まれると想定される場合とそうでない場合とがある）、(5) (4)が(2)に対して負う説明責任の程度、これである。以上を想定しつつ、いくつかの争点について検討しておこう。

(1)モデル租税協約

外国直接投資（FDI）などの越境型の経済活動が広がることで、二重課税と脱税の問題に対処することが急を要する課題となった。その標準的対処法は2国間で租税条約を締結することである。多くの諸国において2国間条約を結ぶ必要が高まるなかで、その標準化のために OECD が2国間条約のモデルを提示している。それが「モデル租税協約」である。

モデル協約は、経済活動が変化し、新たな課税の課題と機会が生まれるなかで文言を付加し、改訂することで、変化し続けている。この作業において OECD の税政策と行政センター（CTP）は BIAC と ICC（国際商工会議所）と綿密に協力している。インタビューによれば、その緊密さは「BIAC と ICC は CTP の“顧客”である」と評されるほどである。関係者からモデル条約が不十分であるという声が上がると、BIAC によって CTP に報告されることが多く、経済界の資金援助も受けて協約の改善作業が行われることになる。

したがって、主要関係者が二重課税を免れようとする超国家企業である場合には、BIAC と ICC などの経済団体がそうした企業に高いレベルの説明責任を求めることになるといえる。こうして、市民社会組織は協約の形成に携わるこ

とになり、必要な場合には、改訂や改善を求めうることになる。したがって、特定の当事者に説明責任を求める仕組みがOECDの租税協約モデル形成の顕著な特徴であるといえる。

だが、OECDの課税作業に関わる当事者をより広い視点で見ると、この構図には、やや修正も必要である。というのも、より重要とはいえないにしろ、同様の役割を果たしているものとして、国家の課税行政があり、公平で実効的な課税という点から公務を支え、間接的とはいえ、重要なことに、すべての市民が福祉に関心を持ちうるように努めているといえるからである。

OECDの発案は「有害な税慣行」を除去し、脱税を促す海外の租税回避に対抗しようとするものであるが、それほど進展をみたわけではない。恐らく、BIACはこれに積極的ではなからうし、「タックス・ジャスティス・ネットワーク」やオクスファムのような市民社会組織は「後方」にあり、この問題についてOECDと直接的関係にはない（インタビュー）。

2006年の報告によると、租税問題に関わった実業界以外の団体はTUACのみであり、しかも、その関与は弱いものであって、ほとんど影響を与えてはいないとされる（OECD 2006B: 24-25. インタビュー）。だが、2007年の初頭に、TUACは関心を強くし、経済のグローバル化のなかで国家が超国家企業に効果的に課税しえなくなるという負の側面に注目するようになった（インタビュー）。2007年3月にTUACはヘッジファンドに対する課税の問題を検討すべきであるとするに及んで、議論が重ねられることになった（インタビュー）。これは、OECDの課税策に対する策定作業に市民社会が関与するという点では、その始まりとみることもできよう。しかし、これまでのところ、この領域でCSOが活動することで説明責任が高まったという実績は認められない。

(2)贈収賄の防止

OECD贈収賄防止協約は1999年に施行されている（OECD 2003）。腐敗は

「深刻な道義的・政治的問題を提起することになるし、良き統治と開発を阻害し、国際的な条件をゆがめることになる」という協約の基本的前提を考慮すると（OECD 2003: 7-8）、腐敗防止の取り組みには多くの当事者か関わることであり、OECD の内外を問わず実業界や一般市民にもかかわる問題であるといえる。

この協約は拘束力を有する規定であって、各国政府が「外国の公務員に対して賄賂を贈ることを防止し、発覚した場合には法的措置を講ずるとともに制裁する」ことを求めている（OECD 2006c）。協約は、第一段階では、当該国の法制度が協約の基準に合致しているかどうかを、第二段階では、「協約を施行するにあたり法や規則を遵守させるにたる構造にある」かどうかを評価するという監視プロセスに依拠している（OECD 2003: 11-12）。

したがって、説明責任の要請を受けるのは次の2つである。第一に、OECD と事務局である（協約とその実施手段は充分であるか、監視プロセスは厳正かつ効果的になされているか）。第二に、加盟国政府である（各政府は実質的に条約を遵守しているか）。

この協約の展開と実施に占める市民社会組織の役割は広範に及び、BIAC、ICC、TUAC も含まれていて、とりわけ、トランスペアレンシー・インターナショナルが重要な位置にある。市民社会組織は、「多国間の実効的行動によって外国の公務員への賄賂を罰則化しようとする政治的意思を生み出す」ことになった（OECD 2003: 10-11）。また、協約作成段階で浮上した諸問題、例えば、賄賂の要求や告発者の保護の問題に注意を喚起することになった（OECD 2003。インタビュー）。

協約の施行については、市民社会の参加が自明の方針とされ、また、OECD と CSO の協力によって補完されるといわれている（インタビュー。OECD 2003）。トランスペアレンシー・インターナショナルのナショナルな諸章は、いくつかの事例に即してみると、とりわけ、各国の法制度を形成に重要な役割

を果たしているし、監視活動を強化するとともに、国内の実施状況の甘さを指摘する活動を行っている。こうしたメカニズムを通して、市民社会組織は特定の政策領域における各国政府の実践状況を OECD に報告することができ、OECD はこれを受けて、問題点について政府の「意識を高める」よう「求める」ことができることにしている（インタビュー）。

全体的にみて、市民社会組織が参加することで説明責任を高める強い手段が講じられているし、OECD と当該の市民社会組織との結びつきは密接で、その助言や提案を受け入れ、対応しているといえよう。最も重要なことは、OECD と市民社会組織とは一体となって、各国政府に説明責任の遂行を求めうとしていることである。説明責任を求められる側についてみると、市民社会組織はかなり強力な説明責任メカニズムを構築しているし、現在でも、自らの要求に政府の対応を求めるという点で大きな役割を果たしている。こうした関係は施行のパートナーシップの一形態である考えられる。

しかし、このパートナーシップは、問題領域や当事者の種類によって前もって既決されてしまうのではないかということも指摘しておくべきであろう。一般的にいて、腐敗防止の取り組みに反対することは困難である。利益が錯綜するなかでも、実業界や市民社会の労働者団体などは腐敗とは戦うべきであるとの見解で一致しており、対立や論争はほとんど見られないことも事実である。

(3)投 資

OECD は2000年に『OECD 多国籍企業行動指針』を改訂し、『各国連絡窓口（NCP）に関する閣僚理事会の決定』を採用した。この改訂版は「経済・社会・環境などの持続可能な発展のアジェンダにおいて核となる要素を再強化すること」を目的とするものであって、その作業は広範囲に及んだ（OECD 1999, 2000: 2）。各国連絡窓口の設置制度は、行動指針の実施メカニズムの重要な位置にあり、改訂時の決議により大幅に強化されている。

こうした改訂が求められることになったのは、MAI や WTO のシアトル会議

における NGO の活動に負うものであった。持続可能な発展アジェンダの具体化という点でも NGO は貢献している。また、1990年代に企業の社会的責任を求める声が高まっているが、これは NGO の活動によるものであった (Ougaard 2004)。こうした市民社会組織の行動が OECD の動きと直接的に結びつくものではなかったにせよ、行動指針が改訂され、変化に弾みをつけたという点では、市民社会組織の影響を過小評価すべきではない。確かに、市民社会組織が直接的に関与することもあったが、行動指針は「実業界、労働者代表および NGO の建設的な討議」によって改訂されている (OECD 2000: 2-3)。また、市民社会組織がどのような役割を果たしたかについては、その参加によって幅広い利害関係者の見解が考慮され、部分的であるにせよ、行動指針に盛り込まれることになったとされる。これは、OECD ネットワークが関係者に説明責任を果たすべきであるという声を高め、実業界にのみ説明責任を求めればよいという考えを弱めることになったといえよう。

市民社会組織の影響は、この例にとどまらない。別の例としては、「投資のための政策枠組み」の策定作業にオンラインを使って公開協議も催されたことを挙げることができる。この場合、OECD は、「政策枠組み草案についてオンラインで協議することで、一般市民の意見」を求めている。集められた意見のなかには最終文書に盛り込まれたものもある。

この過程で OECD は各 NGO の質を見極めることの必要も認識することになった。というのも、実現不可能な要求のみならず、議論に付すべき真面目な提案も含まれていたからである。これは説明責任にかかわるだけに重要なディレクティブを示唆するものであった。すなわち、グローバル・ガバナンスの諸機関は政策形成について発言し、あるいは説明責任を求める市民社会の範囲をどのように定め、どのような規準に従うべきかという問題である。

妥当とされた NGO のひとつが「OECD ウォッチ」である。これは NGO の集団であって、「企業の説明責任と持続可能な投資の必要性について見解」を共有している (OECD Watch 2007)。この CSO は OECD によって「行動指針を施

行するにあたってのパートナー」であると認識されており、OECDは、様々な問題について、この組織の提案や助言を受け入れている (ibid)。

これは、(影響力の行使が公式化されているわけではないが)「政治領域」にアクセスする方法を設定することで、より広く政策の立案過程に団体や組織を関与しうることになる。とはいえ、各国連絡窓口の制度を強化することで、施行する側にも重要な進展がみられたことも確認しておくべきであろう。

やや単純に言えば、重要な点は、「特定の事例」が実業界、被雇用者、NGO、公衆によって国内の連絡窓口で報告されるには、どのような規定を定めるべきかという問題である。これは、企業の行動が指針に違反しているかどうかについて国家の連絡窓口から公式見解を求めることはすべての関連団体の権利であるということになる。別の制裁を課すことはできず、具体的に制度化された説明責任の遂行手段であるが、厳格なものではなく、道義もしくは説得にとどまるものである。とはいえ、ある程度の力があるとみることもできるから、この制度は説明責任の遂行を高めうることになろうし、実際、行使されてもいる。これまでのところ、OECD ウォッチと TUAC から100以上の成功例や失敗例が各国の連絡窓口で報告されている。

(4)環境

環境の領域についてみると、当事者は横断的構成にあり、利害の点では重複していたり、対立してもいる。実業界は規制に伴うコストや競争に関心を寄せている。他方、労働者団体は職場の混乱や雇用と賃金に対する影響に関心を深くしている。そして、経済と社会などの別の境界線を横断するかたちで、人々は環境の持続可能性に関心を深くしていて、これを環境 NGO が政治的に代表しようとしている。

OECD の環境にかかわる作業は多岐にわたる。これには「優良試験所基準 (GLP)」のような専門的なものから「バイオテクノロジーの規制監督の調整」のような規制的なものまで含まれている (OECD 2007)。また、2006年の戦略

目標に表現されているように、「環境のうえで持続可能な経済発展をするための作業」の長期の行動指針とも結びついている（OECD 2006e）。

こうした政策の執行責任は加盟国政府にあるが、実業界や各国政府にとっても環境や安全性の基準を国際的に調整する必要が増大しているだけに、OECD ネットワークの作業は説明責任の要求の妥当な対象となる。

市民社会組織は、長年、この作業に携わっている。BIACやTUACは環境政策委員会の作業に関与しているし、一部の、より専門的な事柄の基準設定については実業界の、また、各国政府を介して環境問題にかかわっている幅広い関係者の高いレベルの説明責任が求められる状況が高まっている。

より最近に至って、市民社会組織の関与が大幅に拡大した。これは、NGO 界に起こった重要な展開によるものである。つまり、傘下組織である「欧州環境事務局（EEB）」が設置されたことによる。この組織の本部はブリュッセルに置かれ、31カ国から143の団体が参加している（EEB 2007）。

EEBは、環境問題についてOECDとNGOとの活動を調整している（インタビュー）。また、OECDとEEBとの関係はそれなりに深まっていて、十分とはいえないにしろ、環境委員会は、OECDの機関のなかでも、NGOとの連携を強めるための開かれた部門となっている。さらには、大きな進展のひとつは、従来はBIUACとTUACにのみ与えられていたのであるが、これに匹敵する地位がEEBにも付与されたことである。また、EEBには、場合によっては大臣レベルの会合にも参加しうるような高いレベルの参加が許容されたことである。

環境問題についてOECDのネットワークは構造的な政治舞台となり、今日では環境NGOも含めて、様々な当事者が自らの立場を述べ、提唱しうる状況にある。政策決定権はこのネットワークの公式の政府代表にあるが、この舞台は、既存の政策を批判したり、改革や新しいイニシアチブを提案できる場ともなっているといえる。

市民社会組織は、他の様々な場でも国際的に合意された政策の施行状況について、その弱点や欠点について各国を批判することができる。この点では、実

効性をもちうるチャンネルとして各国のレビュー・プロセスを挙げることができ、これは OECD の環境作業のなかでも重要な部分となっていて、委員会もその強化を求めている (OECD 2006e)。OECD は、このプロセスに NGO が関与することを積極的に求めている、そのことで、NGO が持続可能な行動を各国政府に求めうる能力を高めることになった。この状況は、贈賄の禁止の領域でみたように「施行におけるパートナーシップ」のパターンに類似するものとみることができよう。

このための前段階が調整型傘下団体である EEB の設立であったように思われる。環境 NGO の目標や優先事項が投資領域における OECD ウォッチの場合のように、必ずしも一致するわけではないため、EEB による調整作業には選別の要素を含まざるをえないと考えられる。

最後に、(化学物質の安全性基準の調整のように) 専門性の高い分野については、課税領域でみられるような「サービスの供給者と顧客」に類した説明責任の方式を見出すことができることも指摘しておくべきであろう。

結 論

市民社会組織は OECD ネットワークと様々に関わっている。そのために、政策領域や課題を異にすると、説明責任の方式も異ならざるをえない。既述の諸例から、CSO とガバナンス機関との相互関係のスタイルを以下のようにまとめることができよう。

- 1) 動員と活動体制：MAI 問題にみられるように、広範で多様な主体の利点を生かして、デモと抗議や陳情などから政策が変更されることもある。しかし、このパターンは特定の歴史状況で起こることであって、繰り返される可能性にはない。
- 2) 「サービス供給者と顧客」の関係：特定の構成主体に対する説明責任は当該の政府機関と密接な関係にある。目下、進められている「モデル租税協

定」を取り巻くネットワークはこの構図に類似している。

- 3) 「執行のパートナー」の関係：これは贈収賄の防止に関する OECD ネットワークに認められることであるし、また、多国籍企業行動ガイドラインとの関係における各国内連絡窓口制度において、さらには、環境領域に占める国家のレビュー・プロセスにもある程度みられることである。
- 4) 「政策過程へのインプット」：ガバナンス機関が、構造的で、程度の差はあれ公式的な場とチャンネルを構築することで、市民社会組織は情報を提供し、政策を提起しうるだけでなく、既存の政策や施行状況を批判することができる。換言すれば、市民社会組織はこのような場を利用することで、OECD ネットワークが当事者に説明責任を果たすことを求めうることになる。

ここでは考察の対象としてはいないが、5番目のパターンも言及に値する。それは、開発領域に認められることであり、加盟諸国は NGO を媒介として開発援助に大きく関与している。例えば、OECD が開発領域について行動指針や最善の方向を設定するにあたって、ガバナンス機関と NGO とには「執行の方法」の関係が存在していて、その問題については NGO が説明責任を負うという状況にある。

21世紀初期の現局面において、どのような注目すべき展開を認めることができるのだろうか？

OECD は、トランスベアレンシー・インタナショナル、欧州環境事務局、OECD ウォッチをネットワークに制度的に組み込むことで、より幅広く当事者へ開放するようになっている。執行のパートナーシップは CSO とともに発展してきた。オンラインでの公開協議は、事実上、すべての関連市民社会組織に開かれているし、公式な手続きであると理解され、利用されてもいる。

個別の問題領域については、かなり違った説明責任と結びつけられるべきであるにせよ、以上のような制度的な発展がより高いレベルの説明責任に連なる可能性を含んでいるといえる。なかでも最も強力に説明責任を高めうる手段としては、投資領域において各国連絡窓口を強化することや環境における国家レ

ビューにCSOが関与することを挙げるができると思われる。

最後に、この発展および説明責任の向上に市民社会組織はどのような役割を果たしてきたかについて説明しておこう。端的に言えば、積極的なものであったことになる。とくに、以下の3点を挙げるができる。

第一に、MAIに対する、また、1999年のシアトル会議に対する抗議運動には広範に市民社会組織が結集したが、こうしたパターンが頻繁に繰り返されるとはいいがたい。

第二に、OECDネットワークの通常の活動にCSOが関与することで、どのようなインパクトを与えうるかとなると、その影響は、政策の決定と執行の監視プロセスにどの程度の力を発揮しうるかによるところが大きいと思われる。この点では、イデオロギーや道義的ないし政治的原則の宣言はほとんど意味を持たず、事実に基づく分析や、「具体的な」争点や状況に関する詳細な知識がネットワークでは重視され、活用されることになる。一般的には多くのCSOがこの基準を満たしているし、その方向にあると考えられる。

第三に、重要な展開として、とりわけEEBやOECDウォッチに見られるように、包括的なCSOを調整する機関が設立されたことを挙げるができる。そのことでOECDネットワークに占めるNGO界の発言力が大いに高まっただけでなく、OECD事務局の負担を軽減することになったことは確かである。これは、また、包括型のNGOが政策の提言を選別する作業を、すなわち、責任のあるものとそうでないものとを、信頼しうるものとそうでないものとを区別する役割を引き受けねばならないことを意味している。こうして、説明責任が高まることになったが、これは取り込まれるという犠牲を払ってのことであり、統治主体が機能するための大前提を受け入れるということでもある。

注

- 1) この報告ペーパーは、ジャン・アート・ショルト (Jan Aart Scholte) を主幹とする「市民社会と責任あるグローバル・ガバナンス」プロジェクトへの寄稿論文の一部である。完成版が必要な場合には、筆者に連絡されたい。

- 2) 文書による資料のほか、2007年3月に行った一連のOECDにおけるインタビューを基礎としている。
- 3) OECDの詳細については次を参照のこと。Ougaard 2006b; 2004.
- 4) この表題は次の分析に負う。Henderson 1999. 以下の論述はこの研究と次に依拠している。Devereaux et. al., 2006. 後者はより新しく、詳細なものであって、その成果も、より広範な調査を基礎としている。だが、この2つの研究は、本報告にかかわる争点については基本的に同様の結論を導いている。

参考文献

- Cunningham, Frank 2002. "Applying democratic theories: globalization" in Cunningham, *Theories of Democracy. A Critical Introduction*, London & New York: Routledge.
- Devereaux, Charan, Lawrence, Robert C.& Watkins, Michael D. 2006. *Case Studies in US Trade Negotiations, Vol. 1: Making the Rules*. Washington D.C.: Institute for International Economics.
- EEB (European Environmental Bureau) 2007. "How the EEB Works" on http://www.eeb.org/how_the_EEB_works/Index.htm, accessed 11.5.07
- Falk, Richard and Strauss, Andrew 2001. "Toward Global Parliament", *Foreign Affairs*, January/February 2001
- Held, David 2000. "Cosmopolitanism: Taming Globalization: in The Global Transformations Reader edited by David Held and Anthony McGrew, Cambridge: Polity.
- Henderson, D. (1999). *The MAI Affair*. London, Royal Institute of International Affairs.
- Keohane, Robert O. 2006. "Accountability in World Politics", 75-87 *Scandinavian Political Studies*, Vol. 29 No. 2 2006.
- McGrew, Anthony 2000. "Models of Transnational Democracy" in The Global Transformations Reader edited by David Held and Anthony McGrew, Cambridge: Polity.
- OECD 1999. *Review of the OECD Guidelines for Multinational Enterprises. Framework for the Review, 21 May 1999*. Paris: OECD.
- OECD 2000. Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs, Committee on International Investment and Multinational Enterprises. *The OECD Declaration and Decisions on International Investment and Multinational Enterprises: Basic Texts*, Paris OECD. DAF/IME (2000) 20.
- OECD 2003. *Fighting Corruption. What Role for Civil Society? The Experience of the OECD*, Paris: OECD.
- OECD 2006 A. Council..Committee on Public Affairs and Communications 2006. *OECD's Co-operative Work with Civil Society, C/INF* (2006) 24.

- OECD 2006 B. “Annex III – OECD and Civil Society. An Inventory of Current Contacts” in OECD 2006 A.
- OECD 2006 C. *The OECD Fights Corruption* (pamphlet). Paris: OECD.
- OECD 2006 D. Directorate for Financial and Enterprise Affairs. Investment Committee. Task Force on a Policy Framework for Investment. *OECD Initiative on Investment for Development. A Policy Framework for Investment. Responses received to the Public Consultation*. Paris: OECD, DAF/INV/TF/RD (2006) 1.
- OECD 2006 E. *Strategic Vision of the OECD Environment Policy Committee*. Approved by the OECD Environment Policy Committee 30 January 2006.
- OECD 2007. *OECD Work on Environment*. Paris OECD.
- OECD Watch 2007. “Background” at www.oecdwatch.org/419.htm, accessed 2007/05/05.
- OECD Watch 2007 B. *OECD Watch Newsletter* April 2007 at www.oecdwatch.org
- Ougaard, Morten 2004. *The Globalization of Politics: Power, Social Forces, and Governance*, Houndmills: Palgrave.
- Ougaard, Morten 2006. “Instituting the Power to Do Good?” 227-247 in *Global Corporate Power: International Political Economy Yearbook Vol.15* edited by Christopher May, New York: Lynne Rienner Publishers.
- Ougaard, Morten 2006 B. “The Organisation for Economic Co-operation and Development” in Robertson, Roland, and Jan Aart Scholte, eds. *Encyclopedia of Globalization*, New York: Routledge, 2006.
- Scholte, Jan Aart 2004. “Civil Society and Democratically Accountable Governance”, 211-233 *Government and Opposition*, 2004.
- Scholte, Jan Aart 2006. “Civil Society and Accountable Global Governance”, unpublished project prospectus, University of Warwick.
- Slaughter, Anne-Marie 2000. “Governing the Global Economy through Government Networks” in *The Global Transformations Reader* edited by David Held and Anthony McGrew, Cambridge: Polity Press.
- TUAC 2006. *TUAC Internal Analysis of Treatment of Cases raised with National Contact Points February 2001-September 2006*.