



Abstract

Developmental aids, which are normally regarded as tools of assisting social and economic development of developing economies, would show strong export promotion effects when they are provided under the condition that procurement should be tied to donor country's companies. The OECD Export Credits Arrangement was established in 1978 and has been often revised in order to prevent an excessive competition of providing developmental aids as export promotion finances.

This paper analyzes the mechanism of the OECD Arrangement Regime especially 1) governmental motivations of introducing new regulations, 2) discussion processes of international conferences which decide introduction of new regulations, and 3) each country's negotiation tactics.

This paper adopts two models of Infosocionomics, a Politicization and Institutionalization model and a Knowledge Management model. Then the mechanism of the OECD Arrangement Regime would be explained as follows. When a private sector in country X regards that its commercial opportunities are irrationally reduced by country Y's tied-aid which benefits Y's companies, X's private sector asks government X to act to stop Y's tied-aid. In case government X decides to do so (Politicization), it will propose introducing new regulations to stop that tied-aid (Institutionalization). In the OECD conferences, discussions on new regulations start by discussing about 'Global Commons', abstract values which are expected to shift the world to a better equilibrium, since discussing them will give delegates a kind of 'conviviality' and thus will be persuasive. Negotiation tactics differ country by country and are robust for a long period. A country with strongly persuasive negotiation tactics will be successful in introducing new regulations to enhance its private sector's competitiveness in the long run. Thus each country would be seen that they are in so-called 'a competition in establishing persuasive negotiation tactics'.

[キーワード] OECD輸出信用アレンジメント、開発援助、輸出振興、円借款、政治化 - 制度化、
「グローバル・コモンス」、交渉戦術

開発援助規制の国際レジームに関する世界システム論分析

An Infosocionomics Analysis of the International Regime of Developmental Aids Regulations

前田 充浩 / Mitsuhiro Maeda (多摩大学情報社会学研究所 客員教授)

0. 研究の概要

1. 開発援助規制の国際レジーム

2. 開発援助規制の国際レジームの分析 :

政府の対処方針に関する「政治化 - 制度化」モデルによる分析

3. 開発援助規制の国際レジームの分析 :

国際会議の進め方に関する「知のマネジメント」モデルによる分析

4. 結論

0. 研究の概要

本研究は、OECD(注1)における開発援助規制の国際レジーム、特に1978年に成立した「OECD輸出信用アレンジメント(OECD Arrangement on Officially Supported Export Credits、以下、OECDアレンジメント)を、情報社会学の手法を用いて分析するものである。重要なのは、本研究が対象としているのは開発援助を促進する国際レジームではなく、これを規制する国際レジームである点である。開発援助の主目的は、通常は、発展途上国の経済社会開発支援であると捉えられる。開発援助に関する資金フローの代表的な概念であるODA(注2)については、1970年の国際連合創立25周年記念総会で先進諸国はODAを対GNI比0.7%にまで増大することを公約し、2000年の国際連合ミレニアム・サミットにおいてミレニアム開発目標が採択されたことを受け、現在各国はODAの増大に取り組んでいる。この観点からは、開発援助は拡大が望ましいことになり、それを規制すべき論拠は直接には導かれない。

他方、OECDアレンジメントという規制の国際レジームが存在している事実は、ある国による開発援助供与は、それを受け取る発展途上国に利益をもたらす一方で、他国の利益を侵害することを示している。このため開発援助については、発展途上国の経済社会開発支援の効果と、自国の国益を増大させ他の先進国の国益を侵害する効果の二つの観点から捉えることが必要になる。前者を経済社会開発支援効果、後者を国益効果と呼ぶことができる。この点からすれば開発経済学は、経済社会開発支援効果の分析に関する手法であると言える。これに対して国益効果を分析するための手法は新たなものを開発することが必要になる。筆者は、各国の国益の増減を決定する規制導入は、各国が政府代表を送り込

んで展開する国際会議における議論によって決定しているという事実に着目することが必要だと考えられる。

論点は、第1に政府代表という存在の捉え方である。政府代表とは自然人である一方、その発言は、本国政府が決定した対処方針(訓令)に拘束される。したがって政府代表の発言は、国家の意思の表明でもある。このため、対処方針(国家の意思)の策定過程について分析していくことが必要である。第2に国際会議における議論の進め方の捉え方である。国際会議においては、各国のコンセンサスを取り付けることに成功する提案もあれば、失敗するものもある。その成否を分かつ要因を、国際会議における議論の進め方を分析することによって明らかにしていくことが必要である。第3に各国の交渉戦術の捉え方である。各国の交渉戦術は異なり、かつ後述のケース・スタディによれば長期間頑強(robust)であるため、国際会議における議論の進め方に適合的な交渉戦術を有する国は中長期的に国益を増大する規制導入(またはその回避)に成功し、逆の場合には逆の結果となる。このため、各国の交渉戦術をモデル化し、それと国際会議における議論の進め方との関係について検討していくことが必要になる。以下、第1章において開発援助が規制される理由と規制の国際レジームの歴史を、情報社会学を用いないで記述する。第2章においては、上記の国益効果の問題意識の下、規制の国際レジームの歴史を、情報社会学のモデルにより分析したい。

1. 開発援助規制の国際レジーム

(1) 開発援助「規制」の理由(OECDにおける一般論)

開発援助がOECDの場において規制される理由は、開発援助が、その態様によっては輸出ファイナンスと同様の効果を持つことに求められている。輸出ファイナンスとは、輸出振興のために政府関係機関(注3)が供与するもので商業ファイナンスに比べて有利な条件となっているファイナンスであり、政府による財政上の支援である「公的支持(official support)」として出されている。

より多くの「公的支持」が必要となり、財政負担が大きくなる輸出ファイナンス供与の過当競争(ある種の「囚人のディレンマ」、パレート非最適のナッシュ均衡状態)を回避するためには、供与を規制する国際レジームの導入が必要になる。これは莫大な財政負担を必要とする軍拡についてそれを規制する国際レジームが構築されるのと同じ道理である。なお、落札企業の決定が、輸出される財・サービスの質と価格ではなく輸出ファイナンスの条件によって行われることを「貿易歪曲」と呼ぶ。また「貿易歪曲」がない状態、すなわち落札企業の決定が、輸出される財・サービスの質と価格「のみ」によって行われる状態を、「公正な競争条件(レベル・プレイング・フィールド)」と呼ぶ。

既述のように輸出ファイナンスとは通常、輸出信用を意味し、輸出信用と開発援助とは多くの面で異なるものの、ある条件の開発援助は輸出信用同等の輸出振興効果を持つため、輸出ファイナンス規制の国際レジームの対象に含まれることとなった。輸出信用および開発援助供与を規制する代表的な国際レジームであるOECDアレンジメント成立に至る動きについては、John E. Ray[1995]に詳しい。その記述を要約すると、以下ようになる。

1919年に英国が、輸出信用局を設置して大規模な輸出ファイナンス供与を開始したのを受けて他の欧州諸国も供与を開始し、1934年に、情報交換の場であるベルン・ユニオンが設置された。第2次世界大戦後は欧州各国の輸出ファイナンス供与競争が激化したため、欧州各国は、マーシャル・プランの受け皿であるOEEC(注4)の場で規制の議論を重ねたものの、最大の輸出競合相手である米国の参加が不可避であった。欧州は、外交交渉の末、米国、カナダの参加を取り付け、1961年にOECDが成立した。当

時の米国は、米国輸出入銀行が債権によって市場から調達した資金によって欧州各国よりも有利な輸出ファイナンスを供与しており、これは「公的支持」を受けたものではないとして、規制導入に反対し続けた。第1次石油ショック後米国の高金利化により米国の輸出ファイナンスの条件が欧州各国よりも劣るものとなったため、米国政府は「公的支持」を投入することを決定し、それと同時に米国議会は米国財務省に、輸出ファイナンスの過当競争を規制する国際レジームの構築を指示した。この結果、米国財務省の強いイニシアティブの下に、1978年にOECDアレンジメントが成立したのである。本研究にとって重要なことは、このOECDアレンジメントにおいて、初めて開発援助も輸出ファイナンスとしての規制対象に含まれたことである。

(2) 開発援助「規制」の内容

開発援助規制の内容を決定する重要な要因は、タイピング・ステータスと譲許率である。タイピング・ステータスとは、開発援助を供与する際に受取国に課する条件であり、その資金を用いて行うプロジェクトの入札に参加できる資格をもった企業の範囲を示す。タイピング・ステータスには、以下のものがある。第1は一般アンタイト条件(紐なし)であり、全ての国の企業が入札に参加できるものである。したがって開発援助を供与する国の企業が落札できるとは限らない。第2はタイト条件(紐付き)であり、入札への参加は、資金供与国企業に限定されるものである。当然ながらタイト条件は開発援助供与国企業の輸出振興に100%繋がることになる。第3は部分アンタイト条件であり、入札への参加は、一定の範囲の国の企業に限定されるものである。資金供与国企業と資金受取国企業とに限定する2国間タイト条件、資金供与国企業と発展途上国企業とに限定するLDCアンタイト条件、資金供与国企業と特定の地域に属する国の企業とに限定する地域アンタイト条件、等がある。このうちタイト条件及び部分アンタイト条件が輸出振興効果があるとされる。

譲許率とは、開発援助として供与されるファイナンスの条件(金利および償還期間・据置期間)が商業ファイナンスの条件に比べて有利になっている程度、すなわち将来における元利返済の割引現在価値と、商業ファイナンスの場合の元利返済の割引現在価値の差、すなわち金利、償還期間が有利に設定されていることにより「贈与したと見なされる」部分が元利返済総額に占める割合のことである。商業ファイナンスと同等の条件の場合には譲許率ゼロ、贈与は譲許率100%である。譲許率の高い開発援助を供与するためには大きな「公的支持」が必要となる一方、低い場合にはそれは少なく済み、限られた財政負担によって多額のタイト条件の開発援助を供与することが可能になる。他国から見れば、それだけ大きな輸出機会が奪われることになる。

国によって2国間の開発援助の形態は異なる。2国間の開発援助には贈与と借款の2種類があり、国によって贈与中心の国と借款中心の国とがある。またタイト条件を中心とする国もあれば一般アンタイト条件を中心とする国もある。このため、開発援助規制に関する議論は、贈与中心、一般アンタイト条件中心の国々がタイト援助借款に対する規制導入の攻勢を仕掛け、借款中心、タイト条件中心の国々がそれを回避しようとする、という構図で展開していった。OECDにおける開発援助規制の内容は、具体的には以下の4点を巡って議論が重ねられた。

供与可能最低譲許率

借款形態の開発援助は、ファイナンス条件によって必要とされる「公的支持」の大きさが異なるため、全ての借款形態の開発援助を規制するのではなく、譲許率が一定以下のタイト条件の借款のみを供与禁止にする、という方法が採られた。この水準のことを供与可能最低譲許率、と呼ぶ。このため供与可能最低譲許率を高い水準に置こうとする贈与中心の国々と、低い水準に置こうとする借款中心の国々との

間で攻防が見られた。タイド条件借款に関する供与可能最低譲許率は、1982年2月に初めて設定(GE20%)され、1985年3月にGE25%に、1987年7月にCL30%に、1988年7月にCL35%に、それぞれ変更された。

割引率

譲許率を算定するためには、割引率、すなわち比較対象となる商業ファイナンスの金利(これは同時に割引現在価値を計算する場合の利率ともなる)を設定しなくてはならない。これは人為的に決定するしかなく、高い割引率を求める 同じ条件のファイナンスでも譲許率が高く計算される 借款中心の国々と、低い割引率を求める 同じ条件のファイナンスでも譲許率が低く計算される 贈与中心の国々との間で攻防が生まれた。

最初に採用された割引率は、各国一律に10%を用いるものであり、これによって計算された譲許率は「 Grant・エレメント」(本稿ではGE)と呼ばれる。これは1969年に決定されたODAの定義にも用いられている。10%という高い割引率は1960年代の世界的な高金利時代を反映したものである。第2の割引率は、「通貨別割引率」(注5)である。これは、各国の国債流通利回りに平均2%を乗せたものである。「通貨別割引率」を用いて計算された贈与比率は、「譲許性(コンセッションナリティ)レベル」(CL)と呼ばれる。GEをCLに変更することは、国債流通利回りが10%に近い高金利国では影響が軽微である一方、低金利国にとっては致命的な規制強化になる。この変更は1987年に行われた。

タイピング・ステータス

第3点は、タイド条件の定義であり、部分アンタイド条件を規制対象たるタイド条件に含めるかどうかの問題である。1970年にOECD・DAC(注6)において「一般アンタイド化原則」が採択されたものの、1974年には「LDCアンタイピング暫定了解覚書」により、当面はLDCアンタイド条件の借款供与が認められることとなった。1978年に成立したOECDアレンジメントにおいても、暫くの間、部分アンタイド条件は規制対象には含まれなかった。一方1985年7月に定義の改訂が行われ、部分アンタイド条件は全てタイド条件と見なされ、規制対象に含まれることとなった。

「商業成立性」

第4の点は、開発援助借款が供与される対象案件の内容に関する規制である。他国企業との間で輸出を巡る競争が発生するような案件に対しては、譲許率をどれだけ高くしても開発援助の供与を禁止するという原則である。この考え方は、最初に米国が1984年に「セクター別規制」として提示した。特定のセクターに対しては、譲許率を問わず、一律にタイド条件借款供与を禁止するというもので、セクターとしてはエネルギー、運輸、通信、工業、および鉄鋼が挙げられた。この考え方がもとになり、1991年12月の「ヘルシンキ・パッケージ」合意(注7)において「商業成立性」(commercial viability)規制が原則上導入され、「商業成立性」が認められる案件に対するタイド援助借款供与は禁止された。「商業成立性」とは、民間企業が参入して収益を上げることができる、という意味である。逆に、企業が参入して収益を上げることが不可能なことを、「商業非成立性」(commercial non-viability)と呼ぶ。

(3) 開発援助規制の経緯

OECDの場において行われた重要な決定を拾うと、以下のようになる。第1は、1970年のOECD・DAC(開発援助委員会)における「一般アンタイド化原則」の採用と、それに続く1974年の「LDCアンタイピング了解覚書」採択である。1970年に東京で開催されたOECD・DAC本会合において、全ての借款のタイピング・ステータスは一般アンタイド条件にすべきであるという「一般アンタイド化原則」が採択された。これに対しては各国の産業界の猛反発があり、妥協として1974年6月には、OECD・DACで10か国

(注8)が「LDCアンタイング了解覚書」を採択した。

第2は、1978年のOECDアレンジメント成立である。OECDアレンジメントは、基本的には輸出信用を対象とするものである。一方、タイド条件の開発援助は前述のように輸出ファイナンスと同等の効果を持つことを理由に、OECDアレンジメントの対象に含まれることとなった。第3は、1982年のタイド援助借款供与禁止規定の導入である。

OECDアレンジメントは、1978年の成立時点では、開発援助に関する規制は通報義務のみであり、供与を禁止する規制は存在しなかったところ、1982年に初めて供与禁止規定が導入された。これにより開発援助に関するOECDアレンジメント・レジームの性格は、情報交換の場から規制の国際レジームへと変化した。

第4は、1985年7月に行われた、タイド条件の定義改訂である。タイド条件の定義が改訂され、LDCアンタイド条件が、タイド条件と見なされることになり、規制に服することとなった。第5は、1987年3月に合意し、1987年7月から施行された「ワレン・パッケージ」合意である(注9)。本合意によって、割引率が、グラント・エレメント方式で用いていた一律10%から通貨別割引率へと変更された。これは、低金利国にとっては致命的な規制となるものであり、実際にその後日本はタイド条件の借款を激減させ、1996年には一般アンタイド化率を100%にした。

第6は、1991年12月に成立した「ヘルシンキ・パッケージ」合意であり、「商業成立性」規制が導入された。合意は1991年に成立したものの、欧州諸国が当該規制に対して消極的であり、また「商業成立性」の概念を巡る解釈の調整に時間がかかったため、1990年代前半には、OECDアレンジメント上に「例外的措置」として記載されている「大臣レター(注10)」が、年間数通(注11)発出されていた。1990年代半ばになると、発出は激減(注12)した。このことを「ヘルシンキ・パッケージ」合意レジームの「安定化(stabilization)」と呼ぶ。

1990年代前半には一般アンタイド化を推進し、1996年に2国間開発援助の一般アンタイド化率100%を達成した日本は、アジア通貨危機の発生した1997年に開発援助政策を従来の「世界に貢献する日本」路線から「顔の見える援助」路線に転換し、複数の新たなタイド援助借款制度(注13)を創設し、供与拡大に努めている。他方で日本は1999年と2001年に1通ずつ「大臣レター」を発出した。1998年以降の発出は日本だけであり、一部の諸国はこの事実をもって、日本を「安定化」したレジームの攪乱者と呼んでいる。

2. 開発援助規制の国際レジームの分析 :

政府の対処方針に関する「政治化 - 制度化」モデルによる分析_____

(1) 分析の枠組み

OECDアレンジメント・レジームにおける規制導入は、国際会議において決定される。国際会議とは、各国により派遣された政府代表が議論を行う場であり、そこで合意がなされた場合、規制導入が行われる。なおOECDでは合意に関してはコンセンサス(全会一致)方式が採られている。また各政府代表の国際会議における発言は、対処方針(訓令)と呼ばれる本国政府からの指示内容に拘束される。

この一連の過程を情報社会学のモデルを用いて分析を試みるのが本研究の目的であり、具体的には、冒頭述べたように、対処方針の策定過程、国際会議における議論の進め方、及び各国の交渉戦術モデルの三つの側面を分析する。本節では、各国政府における対処方針の策定過程を、情報社会学の「政治化 - 制度化」モデルによって分析する。

(2) 「政治化 - 制度化」モデル

「政治化 - 制度化」モデルは、情報社会学上のモデルの1つである「近代社会の3局面論」の一部を構成するものである。公文[2001]および公文[2004]に述べられている「近代社会の3局面論」の要諦を、筆者は以下の3点に整理したい。なお、主体型システムおよび非主体型システムの考え方については、山内[2007]に依拠する。

第1点は、近代を、軍事化(「威のゲーム」)、産業化(「富のゲーム」)および情報化(「智のゲーム」)の3つの局面が、時間をずらして出現、突破、成熟および衰退の四つの時期によって構成されるS字波状の発展を展開している時代として捉えることである。なお、このモデルで言う軍事化とは、狭義の軍事力の増強のみならず、各種の外交力を駆使して国際社会における自国の勢力(prestige)を増大する動きであるため、本研究では、勢力化と呼ぶことにする。

第2点は、勢力化、産業化、情報化の各局面は、主体型システムと非主体型システムの組み合わせによって説明されることである。各局面においてはそれぞれ特有の主体(主体型システム)が存在しており、それら主体が、各々の利得関数に基づいて行動する結果、非主体型システムにおいて暫定的な均衡状態が成立する。

各局面における主体と均衡については以下ようになる。すなわち勢力化とは、国民国家という主体の行動によって勢力均衡が成立する局面である。産業化とは、産業企業という主体の行動によって市場均衡が成立する局面である。情報化とは、情報智業という主体の行動によって智場均衡が成立する局面である。

第3点は、各局面の主体型システムと非主体型システムの組み合わせ相互の重畳関係であり、それは「政治化 - 制度化」モデルにより説明される。山内康英[1991]によればその内容は以下の通りである。各局面において、「政府」は均衡状態について特有の評価関数を有している。国家内部のステークホルダーが現状の均衡状態 M^* を変更すべきだと政府に働きかけた場合、政府は評価関数に基づいて評価を行い、 M^* が許容範囲を超えると判断した場合には、均衡状態に直接・間接に影響を与える諸制度を導入(または既存の制度を変更)することにより、均衡状態の変更し、望ましい均衡状態の実現を試みる。ただし、諸制度の導入によって出現した新たな均衡状態 M^{**} が望ましい均衡状態となっている保証はなく、「思いも寄らぬ」均衡状態、または当初より悪い(ステークホルダーにとっての効用が低い、または政府による評価が低い)均衡状態が出現することは十分にあり得る。

ステークホルダーの要求を受け、政府が均衡状態を変更しようとするを「政治化」、均衡状態の変更のために政府が均衡状態に直接・間接に影響を与える諸制度を導入(または既存の制度を変更)することを「制度化」と呼ぶ。本研究で見ている国際レジームの構築は、典型的な「制度化」である。

政府が開発援助規制の国際レジーム構築に向かう動きを3つの観点毎に整理すると、以下ようになる。勢力均衡の観点から見ると、かかる動きとは、政府が、現状の勢力均衡においては自国の国際社会における勢力が低すぎると評価した場合、自国の勢力を増大する開発援助供与を容易にする一方で、他国の勢力を増大する他国の開発援助供与を規制するための国際レジームを構築し、勢力均衡をシフトさせ、自国の勢力を増大する動きであることになる。次に市場均衡の観点から見ると、かかる動きとは、政府が、現状の市場均衡においては自国企業の商業機会が不当に制限されていると評価した場合、自国企業の商業機会を拡大する開発援助供与を容易にする一方で、他国企業の商業機会を拡大する他国の開発援助供与を規制するための国際レジームを構築し、市場均衡をシフトさせ、自国企業の商業機会を拡大する動きであることになる。さらにこれを智場均衡の観点から見ると、かかる動きとは、政府が、現

状の智場均衡においては自国の主張する経済社会開発モデル等に関する正統性が国際場裡において不当に理解を得ていないと評価した場合、当該経済社会開発モデルの正当性を実証する開発援助供与を容易にする一方で、他のモデルの正当性を実証する他国の開発援助供与を規制するための国際レジームを構築し、智場均衡をシフトさせ、当該経済社会開発モデルの正当性に関する国際場裡の理解を増大する動きであることになる。

本研究では、これらのうち主として市場均衡の観点からの分析を行いたい。なお、OECDアレンジメント・レジームについては、勢力均衡または智場均衡の観点から捉えることも可能である。たとえば「西側」陣営と「東側」陣営が1960年代から1970年代にかけて展開した、発展途上国を自陣営に引き込むための手段としての開発援助供与競争は、勢力均衡の観点によりとらえることができ、また近年、開発援助供与の決定が受取国のガバナンスの状態を条件とすることが多くなっていることは、智場均衡の観点により捉えることができるであろう。

市場均衡の観点から「政治化 - 制度化」モデルを用いて開発援助規制の国際レジーム構築のプロセスを整理すると、以下のように捉えられる。まずこのプロセスでは、新たな規制提案を行う国と、それを受ける国とで事情が異なる。新たな規制提案を行う国(A国)については、第1に、産業界が、現状の市場均衡 M^* では他国(X国)の供与する開発援助によって不当に商業機会を奪われているとして、A国政府に、X国の開発援助供与を規制する国際レジーム構築を要求し、このアクションを通じて「政治化」が始まることになる。産業界からの要求を受けたA国政府は M^* を評価し、それが許容範囲から外れると判断すれば、市場均衡のシフトに取り組むことを決定する。具体的な方策としてA国政府は、国際レジームにおける新たな規制導入(「制度化」)により、市場均衡をシフトさせようとする。現在の市場均衡 M^* においては、X国企業はX国政府が供与する開発援助の効果によりA国企業よりも高い競争力を有している。それを規制することにより実現する市場均衡 M^{**} においては、X国企業の競争力は低下し、相対的にA国企業の競争力は向上するとA国政府は考える。(既述のように実際の結果は分からない。)

新たに出現した市場均衡 M^{**} においてもA国企業の商業機会が十分に確保されていないとA国政府が判断すれば、A国政府は、さらに新たな規制導入(「制度化」)を試みる。A国産業界が引き続き不当に商業機会を奪われていると考え、新たな「政治化」のプロセスの次のラウンドが開始されるであろう。

これに対してX国の側は、まず国際会議においてA国による規制導入の提案を受け、その規制導入により成立する市場均衡 M^{**} の状態を評価するかもしれない。次に評価の結果、シフトした後の市場均衡(M^{**})がX国企業の市場機会を不当に奪うものであると判断する場合には、国際会議において当該規制導入に反対する。影響が軽微と判断すれば規制導入を甘受する。前者の場合は「反制度化」、後者の場合は「制度化への参加」と呼ぶことができる。

これに対してX国政府が、影響が甚大であると判断し、国際会議においても反対したにもかかわらず、議論などで敗北し、規制導入を甘受させられることがある。この場合には、X国政府はX国企業に対してかかる規制導入の理由を説明し、X国企業に自らの相対的な競争力の低下を納得させなければならない。X国企業が納得しない場合にはX国企業はX国政府に対して、当該規制を撤廃する(M^{**} を M^* に戻す)決定を導くよう要求し、今度はX国による「政治化 - 制度化」プロセスが開始する。この説明のプロセスは「逆政治化」と呼ぶことができる。さらに規制導入の提案国以外の国(B国)が、国際会議の議論において、規制導入による市場均衡のシフトを望ましいと考え、より自国の国益を増大させる市場均衡状態にシフトさせようとして、規制導入に関する修正提案、追加提案等を行うことがある。これが実現すれば、「制度化協力」と呼ぶことができるであろう。

(3) ケース・スタディ

OECDアレンジメント・レジームにおいては規制導入について、以下のような「政治化 制度化」の経緯があった。

「LDCアンタイング了解暫定覚書」に関する10か国の活動(1974年)

1970年の「一般アンタイド化原則」に対して、日本を含む各国産業界がそれぞれの政府にその撤回を要求した。各国政府は、一般アンタイド化による自国企業の競争力を低下が許容範囲を越えると判断したため、同原則の実質的な廃棄を求めるとし(「政治化」)、1974年6月に10か国が「LDCアンタイング了解覚書」を採択した(「制度化」)。

OECDアレンジメント成立に関する米国のイニシアティブ(1978年)

米国産業界は、第1次石油ショック後の高金利化により欧州の輸出信用の条件が米国よりも有利になったことを問題視し、議会に圧力をかけ、議会は米国財務省に対して、輸出信用規制の国際レジームの構築を指示した(「政治化」)。米国財務省は関係者への働きかけを行い、1978年にOECDアレンジメントを成立させることに成功した(「制度化」)。

タイド援助借款禁止規定導入に関する英国の働きかけ(1978年)

1980年代初め、英国産業界は、フランス等が供与している混合借款(注14)を規制すべきだ、と英国政府に働きかけた。それを受けて英国政府は規制の働きかけを行うことを決定した(「政治化」)。1982年に英国は、混合借款の開発援助部分と輸出信用部分とを一体として計算し、譲許率が一定未満のものを供与禁止にするという供与可能最低譲許率の導入を提案した。この提案は合意に至り、規制が導入された(「制度化」)。

タイド条件の定義変更に関する米国の動きとフランスの同調(1985年)

米国産業界は、フランス、日本等がタイド援助借款供与を規制すべきとして議会に働きかけを行った。これを受けて1983年11月、米国輸出入銀行法改正において、米国議会は米国財務省に対して規制強化に取り組む義務を課した(「政治化」)。この指示を受けて、1984年に米国はOECDアレンジメント会合において規制強化を提案した。議論の過程でフランスは、混合借款同様に部分アンタイド条件をも規制対象に含めるべきとする提案を行った。この提案の目的は、日米連合成立を阻止するため、当時日本が部分アンタイド条件の借款の最大の供与国であった事実に着目したものと見られる。議論が混合借款に関する規制のみであれば、米国も日本もそれを供与していないため、両者の連携する可能性が高かった。交渉の結果としては、米国の主張する規制範囲の拡大とフランスの提案がともに採択された(米国については「制度化」、フランスについては「制度化協力」)。規制範囲及び通報範囲の拡大に関する合意は1985年3月に成立し、1985年7月、混合借款及び部分アンタイド条件とともにタイド条件と見なす定義変更が合意された。

「ワレン・パッケージ」合意に関する英国・米国のイニシアティブ、フランスの同調および日本の国内説得(1987年)

「ワレン・パッケージ」合意へ向けた規制強化の動きが開始された理由について、John.E.Rayは、日本がトルコに対して供与した第2ボスボラス橋案件のLDCアンタイド条件の円借款を挙げており(注15)、このことは、筆者が行った各国関係者へのヒアリング調査によっても確認されている。第2ボスボラス橋案件については各国が受注競争を展開しており、特に英国は政治的に強い取り組みを展開していたものの、日本がLDCアンタイド条件の円借款を供与したために、日本以外のOECD各国は入札から排除され、日本企業とトルコ企業とが落札した。1985年5月25日の『Economist』誌の記事によると、サッチャ

一首相は本件を大きく問題視し、ボン・サミットにおいても日本を厳しく非難し(「政治化」)、その後の日本等の同様の動きに対抗するために、1985年10月の閣議決定によりタイド援助借款の拡大を決定した(国内における「制度化」)。米国も産業界の不満への対応を決定し(「政治化」)、レーガン大統領は、1985年9月に下院に総額5億ドルの「軍資金」(注16)の承認を要求した(国内における「制度化」)。フランス産業界は、米国の「軍資金」により南米等で多くの案件を米国企業に奪われたため、米国に対して「軍資金」使用を自制させるようフランス政府に要求し、フランス政府はその要求に応えることを決定した(「政治化」)。この結果フランス政府は米国と妥協する必要に迫られ、タイド援助借款に関して、米国の満足する抜本的な規制でありながらフランスの開発援助政策に大きな影響を生まない新たな提案を行うこととした。フランスは、割引率をDDRへと変更し、その上で供与可能最低譲許率を引き上げることを提案した。フランスは、欧州内部及び米国との調整に成功し、この提案は「ワレン・パッケージ」合意に盛り込まれた(「制度化協力」)。供与可能最低譲許率は、1987年7月からはCL30%に、1988年7月からはCL35%となった。国内金利が高かったフランスへの影響は軽微であった一方、日本はこの規制により、タイド援助借款供与が極めて困難になり、その事態に対応するために、1988年に策定された第4次ODA中期目標において一般アンタイド化の推進を宣言した。これは、政策変更は日本政府の主体的な判断によるものであると説明するものであった(「逆政治化」)。

「ヘルシンキ・パッケージ」合意における米国・カナダの「政治化 - 制度化」と日本の「制度化協力」(1991年)

米国及びカナダの産業界は、「ワレン・パッケージ」合意導入後も他国のタイド援助借款により商業機会が奪われているとして、政府に圧力をかけ、両政府は新たな規制導入を提案することとした(「政治化」)。この結果、米国が1984年以来主張していた「セクター別規制」の考え方をもとにした「商業成立性」規制が「ヘルシンキ・パッケージ」合意の中で導入された(「制度化」)。この議論において、日本は、グローバル・アンタイド化を主張し、「商業成立性」規制導入を支持した(「制度化への参加」)。

3. 開発援助規制の国際レジームの分析 :

国際会議の進め方に関する「知のマネジメント」モデルによる分析_____

(1) 「知のマネジメント」分析を用いた国際会議モデル

規制導入という「制度化」の成否は、国際会議における討議の結果である場合が多い。ここでは国際会議における議論の進め方のモデル化を、「知のマネジメント」分析をもとに試みたい。「知のマネジメント」分析は、もともと経営学の研究を素材にした組織における「知」の生成過程の分析である。経営学者は、企業において新商品が開発されるメカニズムについて詳細な研究を進めモデル化を行ってきた。代表的なものとして野中の「SECIモデル」がある。(注17)情報社会学では、このような「知」の生成過程のモデルが、新商品開発に関してのみではなく、広く「知」の生成過程一般に適用できると考える。典型的には山内[2003]による政策形成メカニズムの研究などがある。(注18)

本稿の研究対象について野中、山内等の分析と事情が異なるのは、新商品開発は、優れた新商品を開発することに関して共通の利益を持つ社員同士、新政策の策定は優れた新政策を策定することに関して共通の利益を持つ官僚同士の協働によって行われるのに対して、OECDアレンジメント・レジーム上の規制導入は、相互に利害の対立する政府代表の間の議論によって行われる点である。議論の結論を誘導する主要因は、公文[1994]の「威のゲーム/富のゲーム/智のゲーム」モデルに基づけば「説得力」だということになる。説得力を生む要因として筆者は、イヴァン・イリイチの提示したconviviality(公文に

よる日本語訳は、「共愉」)に着目したい。すなわち、国際会議の出席者に「共愉」をもたらす方式で論理を展開した政府代表の主張は、コンセンサスとして受け入れられ易い、ということになる。ケース・スタディの結果、実際に筆者は、ある特定の体裁を整えた論理が強い説得力をもつことを確認した。すなわち、自国の国益を露骨に主張するのではなく、一見自国の国益とは関係のない世界全体の状態をより良いものにするための価値、という体裁である。具体的には、「公正な競争条件(level playing field)」の実現、貿易歪曲の排除などということになる。これらの価値を言い換えれば、「グローバル・コモンズ」の充実・拡大ということになるであろう。政府代表は対処方針上、出身国の国益と全く無関係の、場合によってはそれと反することを国際会議で主張することはあり得ない。したがって政府代表には、外形上は、自国の国益とは無関係な「グローバル・コモンズ」に見えて、それが実現された暁には自国の国益を増大する高度な論理を組み立てることが要求される訳である。国際会議の進め方は、以下のモデルによって捉えることができる。

イニシアティブ国による新たな規制導入提案

現状では自国の国益が損なわれており、その状態を改善するためには国際レジームにおいて新たな規制導入が必要と判断した国が、OECD会合においてその提案を行う。そのような国のことは、イニシアティブ国と呼ぶことができる。イニシアティブ国は、新たな規制導入の必要性について、「自国の国益が損なわれていることは看過できないため」と直裁に言うことはせず、何らかのグローバル・コモンズの実現はより良い国際社会の状態を実現するため、と主張する。そのグローバル・コモンズの実現は、新たな規制導入によって可能となる。

グローバル・コモンズの内容をめぐる議論

イニシアティブ国が提示したグローバル・コモンズの考え方が検討される。これが説得力を持たなかった場合には、当該提案の議論はそこで終了する。

グローバル・コモンズを達成するための新たな規制導入の検討

グローバル・コモンズの考え方が説得力を持った場合、それを達成するために合理的な新たな規制導入に関する議論が進められる。

(2)交渉戦術間競争

ケース・スタディの結果、各国の交渉戦術は数十年間の期間において頑強(robust)であることが確認された。OECDアレンジメント・レジームにおける規制導入の議論は、言わば「繰り返しゲーム」であるため、優れた交渉戦術を擁する国は、長期的に、自国の国益に沿う規制の導入または国益に沿わない規制回避に成功していくことになる。これを資本主義国家間における制度間競争の考え方を模すれば、各国は国際会議の場において交渉戦術間競争を展開していると見ることができる。

各国の交渉戦術を整理すると、以下のとおりである。本稿では交渉戦略を「日本型」と「米・英型」に大別し比較しながら記述したい。なお「フランス型」にも見るべきものがあるが、これについては稿を改めたい。

「日本型交渉モデル」

日本政府代表が過去数十年間採ってきた交渉戦術は、上記の国際会議モデルに則ると以下のように整理される。第1に、新たな規制提案は、ほとんど行なわない。つまりイニシアティブは採らない。そのかわり日本型モデルでは他国の提案を受け身で待つ。これは莫大な交渉コストをかけて新たな規制提案を行い、市場均衡 M^* を M^{**} に変更するよりも、現在の市場均衡 M^* を所与として、その中で何とか国益を最大化させる「小国の発想」であろう。第2に、国際会議においては「グローバル・コモンズ」の議論

そのものに参加しない。その結果、多くの場合に日本の参加のないまま、イニシアティブ国が提案した「グローバル・コモンズ」が説得力を持ち、コンセンサスとなる。第3に、新たな規制導入の議論においても、当該規制と「グローバル・コモンズ」との関係に関する理論的な議論にはほとんど参加しない。新たな規制が日本の国益に直接影響する場合においてのみ反対する。反対の理由は、単に「日本の国益に反するから嫌だ」とだけ言い、「グローバル・コモンズ」との関係についてはほとんど触れない。第4に、議論の結果、新たな規制が導入されそうになっても、新たな規制の中に、日本が現在行っている形態の開発援助の継続を可能にする「抜け穴」が存在している限り、規制導入に反対しない。そのような「抜け穴」の存在は、気付いていても議論の途中では決して明かさない。第5に、国際会議の結果、新たな規制導入がなされた暁には、上記「抜け穴」を大々的に活用する。第6に、多くの場合に日本が「抜け穴」を大々的に活用していることを問題視した他国が、それを封じるために、新たな規制導入を次の国際会議で提案する。「次の」ラウンドである。「次の」ラウンドにおける新たな規制提案は、直ちに日本が多用する「抜け穴」封じを目的にしているため、それには抗し切れないことが多い。

「米国型交渉モデル」・「英国型交渉モデル」

米国と英国に共通する交渉戦術を挙げると次のようになる。第1に、新たな規制導入については積極的に国際会議で提案を行う。(=イニシアティブを採る。)第2に、この提案においては、目的はライバル国が供与している特定の形態の開発援助の規制であるにもかかわらず、抽象度の高い「グローバル・コモンズ」を主張する。ただしその考え方は、それに基づく規制導入がなされた暁には、確実に米国・英国の国益が大きく向上するように構築されている。その理論構築のために経済学を活用する。第3に、国際会議で「グローバル・コモンズ」をコンセンサスにし、次にそれを実現する新たな規制導入の必要性を議論して合意に持ち込む。これらに加えて米国独自の交渉戦術としては、以下がある。まず第1として、OECDの交渉と平行して、G7蔵相会合やG7(8)サミットにおいても同様の議題を取り上げ、OECDの交渉への政治的圧力をかけることである。世界銀行やIMF総会を使うこともある。第2点は、自国が望む内容の規制導入に成功するまで10年超の長期間を費やすことである。「国別規制」は1984年に提案し、その規制導入は1991年であった。また「セクター別規制」は1984年に提案し、その原則が導入されたのは1991年、規制が実務的に導入されたのは1995年であった。第3点は、「グローバル・コモンズ」の論理構築には多大な労力を投じる割に、具体的な規制内容の議論については「詰めが甘い」ことが多く、規制の主対象たる日本に「抜け穴」を許すことが多いことである。日本の「抜け穴」利用を封じるために、米国としては、再び多大な労力を投じて「次の」ラウンドを仕掛けることが必要になる。

これに対して英国独自の交渉戦術としては以下がある。第1点は、英国の国益との関連が明確ではなくとも、相当の頻度で、経済学的に極めて洗練されたペーパーを準備して「グローバル・コモンズ」の提案を行うことである。第2点は、英国の国益との関連が希薄である場合でも、他国の提案した「グローバル・コモンズ」の議論に積極的に関与することである。第3点は、英国の国益との関係がさらに薄いため、英国政府として賛成、反対のポジションを決めかねる場合においても議論に参加し、賛成者および反対者の間の議論の「仲介者」の役割を積極的に果たすことである。

英国は、膨大な提案を行う一方、それが実現する割合は必ずしも高くはない。これは少ない提案を、強大な政治力、大きなコスト、長い期間をかけて、高い確率で実現に持ち込む「米国型交渉モデル」とは対照的である。また英国は、提案がコンセンサスを得ることが困難であると判断すると、潔く当該提案を取り下げることが多い。

政府代表制度

さて、以上のような交渉戦術の違いを生む要因には、政府代表に関する制度上の要因があると考え

られる。米国をはじめ主要国では、同一の人間が10年間以上、同一の政府代表を勤めることが多い。これに対して日本では通常の人事ローテーションが適用される中央官庁の特定の課長ポストが勤めることとなっているため、1年間から2年間が通例である。政府代表が短期間に交替する場合には、行政官として出世競争の中にある政府代表は、短期的な業績の最大化、短期的な失策の回避を指向することになる。自らの任期中に、日本の開発援助政策を大変更を必要とする規制導入がなされることは責任問題となる。「抜け穴」の存在により現在の日本の開発援助政策を維持できれば、責任問題は回避できる。また「グローバル・コモンズ」の議論で勝利するためには、経済学を活用した高度な理論構築が必要となる。他方で「抜け穴」の確保は、実務に習熟していれば比較的容易である。責任問題の回避においては等価であれば、コストの低い方法を選択することは合理的であろう。

(3) ケース・スタディ

最後に、これらのモデルを用いて、OECDアレンジメント・レジームにおけるタイド援助借款規制の歴史を整理したい。

一般アンタイド化原則導入

交渉期間は、1970年から1974年であり、最終結果は1974年OECD-DAC本会合における「LDCアンタイド了解覚書」の採択であった。「イニシアティブ国」は米国等であり、米国等が提示した「グローバル・コモンズ」は、タイド援助借款は、調達コストが高くなる等の理由により悪いものであるため、借款形態の援助は全てアンタイド化すべきである、というものであった。「グローバル・コモンズ」の議論において日本は、アンタイド化の合理性を攻撃する理論、またはタイド・ローン擁護する理論をほとんど提示し得なかった。結果として「暫定措置」としてLDCアンタイドは許容されることになった。

タイド援助に関する貿易歪曲効果原則

交渉期間は1974年から1978年であり、最終結果は1978年OECDアレンジメント成立であった。「イニシアティブ国」は米国であり、1975年に米国議会が米国輸出入銀行に対して、輸出ファイナンス規制の国際レジーム構築を指示した。米国が主張した「グローバル・コモンズ」は、タイド援助は、輸出信用と同様に、貿易歪曲効果を有するため規制が必要である、というものであった。「グローバル・コモンズ」の議論において規制の影響を強く被る国々は、開発援助はOECDアレンジメントの管轄外であるなどの反対を行うことは論理的にはあり得たものの、実際には日本を含め、特に反対の論陣を張らなかった。

タイド援助供与禁止原則

交渉期間は1982年であり、最終結果は1982年5月のOECDアレンジメントにおけるタイド援助供与禁止規定の導入であった。1985年3月には、供与禁止範囲が拡大された。「イニシアティブ国」は英国であり、これを米国が強く支持した。英国が主張した「グローバル・コモンズ」は、一定の範囲のタイド援助は供与を禁止すべきである、というものであった。この「グローバル・コモンズ」の議論については、OECDアレンジメント会合は開発援助たるタイド援助借款を規制するマンドートを持たないなどの反論が論理的には可能であったようにみえる。なお供与禁止範囲は、1985年3月には、GE25%未満に引き上げられた。

タイドの定義変更

交渉時期は、1983年から1985年であり、最終結果は、1985年7月にタイドの定義に関する合意がなされ、LDCアンタイド条件がタイド条件と見なされることとなった。「イニシアティブ国」はECであった。ただしフランスは反対した。ECの主張した「グローバル・コモンズ」は、LDCアンタイド条件の援助借款はタイドの効果を持つものであるため、これを規制すべき、というものであった。最大の影響を被る日本は、LDCアンタイド条件における貿易歪曲効果の不存在を理論的に説明し得ず、定義は改訂された。

「ワレン・パッケージ」合意による割引率の変更

交渉時期は、1986年から1987年であり、最終結果は、1987年3月に「ワレン・パッケージ」合意がなされた。「イニシアティブ国」は、タイド援助借款に関する規制強化については英国と米国であり、規制強化の方法論として割引率を市場金利化することについてはECであった。「グローバル・コモنز」は、GE（割引率は一律に10%）は高金利国に不利であることから、高金利国と低金利国との公平を確保するために、割引率を市場金利化すべきである、というものであった。「グローバル・コモنز」の議論の論点は高金利国と低金利国の公平であったところ、最大の影響を被る日本は、これを否定する論理的な反論に失敗し、割引率にDDRが導入された。爾後、日本がタイド援助を供与することは著しく困難になり、円借款のアンタイド化を進めざるを得なくなった。

「ヘルシンキ・パッケージ」合意による「商業成立性」原則導入

交渉時期は、1989年から1991年であり、最終結果として1991年12月に「ヘルシンキ・パッケージ」合意が成立した。「イニシアティブ国」は米国であった。米国が主張した「グローバル・コモنز」は、「商業成立性」のある案件にはタイド援助は供与してはならない、というものであった。「グローバル・コモنز」の議論においては、「商業成立性」という概念の定義方法が議論の中心となり、結局、コンサルテーション手続きが導入された。影響を強く被る欧州諸国は、「商業成立性」規制に関する論理的な反論に失敗し、規制が導入された。

4. 結論

以上、第1に、OECDアレンジメント・レジームに関する規制導入を決定する国際会議について、規制導入を提案する国、規制導入を回避しようとする国それぞれが政府としての対処方針を決定する過程のうち、市場均衡との関係部分についてのみ、情報社会学の「政治化 - 制度化」モデルによって整理した。第2に、規制導入を決定する国際会議における議論の進め方を、「知のマネジメント」分析をもとに、「グローバル・コモنز」による「共愉」の発生の観点からモデル化した。第3に、ケース・スタディをもとに各国政府代表の交渉戦術をモデル化した。今後は、国益効果の国益について、市場均衡以外の2つの均衡（勢力均衡及び智場均衡）を射程に収めた分析に取り組みたい。すなわちOECDアレンジメント・レジームにおける開発援助規制を、単に各国政府が自国企業の商業機会を拡大しようとする観点からのみ見るのではなく、各国政府が、自国の国際社会におけるprestigeの増大を図る観点、および各国政府が自国が奉じる価値を世界に広めようとする観点からも分析するものである。

[注]

- (注1) 経済協力開発機構 : Organization for Economic Cooperation and Development
- (注2) 政府開発援助 : Official Development Assistance
- (注3) ECA : Export Credit Agencies(輸出信用機関)と呼ばれる。
- (注4) 欧州経済協力機構 : Organization of European Economic Cooperation
- (注5) Differentiated Discount Rate : DDRと略される。
- (注6) Development Assistance Committee : 開発援助委員会
- (注7) 1991年12月に成立した、OECDアレンジメントの改訂合意。1989年に議長団及び事務局がヘルシンキにおいて本合意に向けた議論を最初に行ったことからヘルシンキ・パッケージと呼ばれる。
- (注8) 豪州、デンマーク、ドイツ、イタリア、日本、オランダ、ノルウェー、スウェーデン、スイスおよび米国。
- (注9) 「ワレン」とは、当時の議長の名。ただし合意が成立した1987年3月13日時点では、議長はAxel WallenからJohn Colemanに交代していた。
- (注10) 「商業成立性」ありと判断された案件に対しても、「国家的利益」を証明する大臣名のレターをOECD事務総長宛に発出すれば供与が認められるとする制度が存在し、そのレターのことを通常「大臣レター」と呼ぶ。
- (注11) 1992年に7通。1993年に3通。1994年に3通。1995年に2通。全て欧州諸国。
- (注12) 1996年に0通。1997年に1通。欧州国が発出。
- (注13) 2002年に本邦技術活用条件(STEP: Special Terms for Economic Partnership)に統一。
- (注14) 開発援助の贈与と輸出信用とを組み合わせたファイナンス。輸出信用部分がOECDアレンジメントで規制された条件であっても贈与が加わることにより、全体として有利なタイド条件のファイナンスとなる。Associated Financeの日本語訳。
- (注15) E.Ray[1995]
- (注16) 他国がタイド援助借款により米国企業の商業機会を奪おうとしている場合に、それと同条件となる混合借款を組成して対抗するための特別の基金。この基金による贈与を輸出信用と混ぜることにより、有利な条件の借款が出来る。
- (注17) 野中郁次郎[1996]
- (注18) 山内康英[2003]

[参考文献]

- John E. Ray [1995] *Managing Official Export Credits: The Quest for a Global Regime*, Institute for International Economics.
- 公文俊平[2001] 『文明の進化と情報化』NTT出版。
- 公文俊平[2004] 『情報社会学序説』NTT出版。
- 野中郁次郎[1996] 『知識創造企業』東洋経済新報社。
- 山内康英[1991] 「相互依存と国家の役割: システム論的アプローチ」日本国際政治学会編『国際政治』1991年3月。
- 山内康英[2003] 「ポスト開発主義の政策決定と社会的知識マネジメント」野中郁次郎他編著『知識国家論』東洋経済新報社。
- 山内康英[2007] 「3段階のグローバリゼーションと近代」情報社会学会編『情報社会学会誌』No.1, Vol.2, 2007年。

