

多国間主義の再建と刷新に参画しよう

―OECDと国連の協力強化で広がる好機―

経済協力開発機構 (Organization for Economic Co-operation and Development) は、1961年、欧米20カ国が、第二次大戦後の欧州復興計画 (マーシャル・プラン) の実施機関を発展・改編する形で創設。日本は1964年に加盟。「軍事と文化以外すべて」ともいわれる幅広い分野における実証分析、各国ランキングや政策提言を行う役割は「世界最大のシンクタンク」と称される。また、様々な公共政策に関する質の高い国際基準の作成と実施、相互監視を通じた国際協調を牽引する。現在35カ国が加盟。本部パリ。

OECD日本政府代表部参事官

安倍憲明



はじめに

経済協力開発機構 (OECD) は、国連との協力強化にかつてないほど意欲的だ。OECDは、これまで、経済社会理事会と総会でのオブザーバー資格を享受してきたが、アンヘル・グリア現事務総長は、より幅広い分野で連携を拡充していく方針を明

確に打ち出している。最大の要因は、持続可能な開発目標 (SDGs) やパリ協定が、すべてのステークホルダーにとつて、待ったなしの状況を迎えていることがある。今こそOECDの力の見せどころ、というわけだ。

本稿の狙いは二つある。OECDの積極路線の背景を概説することがひとつ。二つ目は、今後、国連

でOECDの露出が増えることを念頭に、国連の場でOECDの関係者とより良く実務を進めるための「傾向と対策」として、今後の協力の重点分野やOECDの作業方法の特徴を紹介することである。また、これから、OECDと国連の協力が一層拡充すれば、お互いに求める人材の融通度が高まる可能性がある。本稿が、一人でも多くの読者の方々に、異なる国際機関をまたいで活動に参画し、存分に腕を振りたいという意欲や関心を高めることにつながることを期待する、という意味では、ひかえめな就職斡旋でもある。

背景

1 OECDを取り巻く環境と戦略的課題

「大使各位。このご時世、OECDに対する朝野の期待は高い。自転車は漕ぎ続けなければ、倒れてしまうではないか」。メキシコの外相・蔵相を歴任し、68歳にすぎます意気軒昂なグリア事務総長は、理事会の議長席で松の根のように足を踏ん張り、シャツの袖をまくり上げて加盟国代表を前に咆哮する。

なぜ、いま、OECDは国連との協力強化に前向きなのか。多国間主義の危機が叫ばれ、国際機関が存在意義を競い合う「適者生存」の時代において、OECDを突き動かしているのは強い危機感だ。国

連と比べれば、はるかに小さなOECDは、グローバル・ガバナンスにおける「有用性」、各国の政策に対する「影響力」、OECDが提供する国際社会が従うべき各種規範・基準の「正統性」の三点セットを向上させることが至上命題となっている。

これには三重苦があり、加盟国数は増えたにもかかわらず、2000年に世界の6割を占めたOECD加盟国のGDPの合計は、2030年には4割に低落するという趨勢的な地盤沈下がひとつ。また、開発金融は世界銀行 (ザ・バンク)、マクロ経済は国際通貨基金 (IMF) (ザ・ファンド) といった調子にはいかず、公共政策の森羅万象を対象とする守備範囲の広さゆえの「器用貧乏」の悩みがふたつ。三つ目は、昨今の欧米各国の主要選挙で噴出した反グローバリズム、反多国間主義、反知性主義の嵐だ。

OECDはこの戦略的岐路に立ち、三本柱で難局打開に取り組んでいる。

第一の柱は、「世界最大のシンクタンク」と「グローバル・スタンダード・セッター」という本来機能の向上である。さらに、最近では「シンク (考える) だけでなくドゥー (行動する) タンク」を標榜し、例えば、パナマ文書や中国の鉄鋼過剰供給など、喫緊の問題解決に向けた国際協調を促進する実績を地道に積み重ねている。

安倍憲明 (あべ・のりあき) 氏 1997年外務省入省。在米国大使館、南東アジア第一課、総合外交政策局総務課、日米安保条約課、北東アジア課、国連政策課、在中國大使館等を経て現職。米国デューク大学法科大学院、タフツ大学フレッチャー外交法律大学院で修士号取得。

二本目の柱は、加盟拡大だ。OECDは、いまや「金持ちクラブ」を脱し、地理的にはアジア太平洋や中南米に広がり、経済規模も生活水準も異なる35カ国に拡大してきた。けれども、皮肉にも、経済的な比重は低下の一途だ。今後は、近年続いた小国ではなく、より力量のある国を招き入れることが、上述の三点セットに應える近道だとの判断がある。ただし、OECDの「普遍的ではないがグローバルなネットワークを目指す」との標語にもあるとおり、2017年の閣僚理事会では、加盟審査開始の前に申請国に厳しい要件を課すとともに、将来の適正規模の目安を50カ国程度と見込んだ。「ミニ国連」化は避けるべし、との判断だ。

三本目の柱は、他の国際機関やフォーラムとの協力だ。例えば、2016年には、「SDGsのレンズ」を通じて業務を総点検し、自らの比較優位と他者との役割分担に基づき、OECDとしての「SDGs行動計画」を策定し、実施している。OECDは、SDGsを国連の専売特許とみなしていない。自分の仕事なのだ。

以上の三本柱は、連立方程式のように関連し合いながら、OECDは、その戦略方針として、①本来機能をとことん追求する、②仕事の質を落とさないためにも構成国の規模は適正に保つ、その上で、③国連などの協力を通じて相乗効果を図る、という

「解」を導き出している。

2 OECD側の狙い

急速なグローバル化や技術革新、それに伴う新たな利得行為の展開に、当局の規制や監視は到底追いついていない。これは、現代の公共政策に携わる者すべての実感だろう。OECD加盟国ですらそうなのに、途上国も足並みをそろえて行動しなければ、OECDが地球上に張り巡らす国際基準の網は、単なる「ザル」でしかない。ここに来て、国連のメンバーの普遍性と取組への包摂性、各種規範の拘束力や政治的コミットメントの強さ、それらが生み出す高い正統性は、OECDにはない大きな魅力だ。

国連との協力を強化する方針を、会社の経営判断にたとえれば、OECDは、さしずめ優れた先端技術に基づき部品を開発・製造する中堅企業のものである。これに対し、国連は、いわば、老舗の大企業だ。ひっきりなしに出るOECDの刊行物の束をカバンに詰め、営業・広報部長を兼ねて世界中を飛び回るグリア事務総長の姿が、最近、ますます中堅企業の社長に見えてきた。社長の胸算用は、大企業の経営ノウハウの習得、供給網を通じた製品の販路拡大やブランド力の向上、それを通じた株主配当増や顧客満足度の向上といったところだろう。具体的には、次の3点だ。

国の国連代表部に直配することとなる。

協力の重点分野とOECDの特徴

以上、OECDが、戦略的岐路に立ち、国連との協力を活路を求めている背景を概説した。以下は、実務上の若干のガイダンスとしてお読みいただきたい。

1 当面の重点分野

国連との協力についてのOECDの刊行物の記述は、焦りや功名心もあつてか、総花的でインフレ気味だ。「あれもこれも」で、何が本当に重要なのか分からない。そこで、OECDが比較優位を發揮し易く、国連と重複するリスクが少なく、かつ、取組の主体と受益者が、先進国と途上国、また、政府と市民社会というように縦横に展開する可能性を秘めた取組を、当面の重点分野として三つの政策群に整理し直してみた。

第一は、SDGsの実施支援だ。OECDの「SDGs行動計画」は、専門的知見やグッド・プラクティス、政策提言等を、国連を含む幅広い主体に対して提供していくこととしている。グリア氏の表現を借りれば、「OECDは、最優秀”助演”俳優賞を目指す」のだ。早速、OECD統計局は、国連の「SDGs指標に関する機関間専門家グループ」に

第一は、国連という大企業に蓄積されたノウハウを吸収することだ。これは、OECDの知見が浅い移民や天然資源管理などの分野や、途上国の統計データについて、特に当てはまる。

第二は、国連の普遍的な販路を通じて、OECDの国際基準を含む各種業績を広く普及することだ。この背景には、アジア太平洋経済協力(APEC)や20カ国・地域(G20)での成功体験がある。例えば、輸出入額ではなく付加価値を単位に貿易実態の把握を可能にするOECDの革新的な統計手法は、APECなどで政策協調に不可欠の根拠を与える「ヒット商品」として重宝されている。また、大企業や個人の租税回避行為を防止するための税源浸食及び利益移転(BEPS)防止措置に関する取組は、パナマ文書問題を契機に、G20首脳の後押しを得て、2016年に94カ国が参加する枠組に発展し、2017年には、67の国と地域の代表が署名した多国間条約にも結実した。こうした成功例にならない、次は「OECD発・国連経由・多数国着」の販路拡張のビジネス・モデルを確立したいというわけだ。

第三の目的は、身内であるOECD加盟国の国連業務への支援であり、いわば、第一の顧客の周辺ニーズへの対面サービスだ。かくして、2019年にも常設化される予定のOECDニューヨーク事務所は、パリの本部から日々送られてくる業績を、加盟

統計的知見を提供し始めた。また、SGDsの169のターゲット230の指標のうち、OECDの統計データが活用できる半数を越えるターゲットと指標を特定し、各国の目標達成状況を「可視化」する事業に乗り出している。これは、各々の目的地までの距離や方向性を示す「GPS機能（自動車に付いている、あれです）」として注目されている。いまのところ、OECDの希望する13カ国についてのパイロット段階だが、途上国に適用されれば大きな意味がある。また、開発へのアプローチそのものについて、OECD開発センターは、「施す側」と「施される側」という二元論をとらず、新興ドナーの台頭やODAの現代化といったテーマを積極的に取り込むよう努めている。OECDのコンテンツポリシーな政策論は、グループ毎の利害対立が先鋭化しがちな国連の議論の場で重宝されるに違いない。「国連ハイレベル政治フォーラム」の準備を通じた、各国政府の政策的一貫性の向上や「持続可能な開発のための公的総資金(TOSSD)」などの課題に関する協力が、格好のテスト・ケースとなろう。

二つ目は、雇用・社会統合に関する分野だ。誰ひとりとして、グローバル化やデジタル化の影響から逃れられない。OECDは、格差解消や生産性向上、包摂的な成長という切り口から、教育、ジェンダーや高齢化に関連する先進国の取組の政策上の有効性

を検証した事例やデータを、国連に惜しみなく提供していく考えだ。特に、人の越境移動については、経済合理性の観点から、基本的にこれを是とした上で、社会面での負の側面を克服するというOECDの「立ち位置」は確固不動だ。OECDの、政治からは距離を置く実証的な経済分析や各国比較は、国連の討議に有意な示唆を与えるだろう。

第三は、「競争条件の公平化（レベル・プレイング・フィールド）」だ。特に、競争政策や消費者保護、企業統治などは、OECD以外に扱っている国際機関はほとんどなく、途上国からも需要は高い。この分野でのOECDと国連の相互補完関係は、例えば、OECD外国公務員反贈賄条約と国連腐敗防止条約、二重課税防止のための各々のモデル条約、OECD多国籍企業行動指針の下での「責任ある企業行動」に係る各種ガイダンスと「国連ビジネスと人権に関する指導原則」などで既に実績がある。

2 OECDの作業方法の特徴

さて、「傾向と対策」の後段として、以上のような協力を通じて国連の場に持ち込まれるOECDの作業方法として、知っておいて損はない点を3点挙げたい。

一つ目は、理事会と専門委員会と事務局の「三位一体」の関係における、事務局の主導性だ。この点、

教科書的には、①理事会は、OECDの最高意思決定機関、②専門委員会は、担当分野の政策を考え、国際基準を作り、実施状況を監視するOECDの活動の主力、③事務総長が率いる事務局は、前二者を補佐する機関、とされている。ところが、実態は、3期目（任期5年）を迎えた老練なグリア事務総長の「一強」は、誰の目にも明らかだ。他方、氏の成果・スピード重視の剛腕ぶりは、常に見切り発車気味で、事ある毎に加盟国代表部から厳しく咎められている。国連側では、このような「三位が必ずしも

一体ではない」実態によくよく注意しないと危ない。二つ目は、意外かもしれないが、指標化に馴染む物質的豊かさだけでなく、人生の各段階における自己実現こそを豊かさ(well-being)の本質ととらえ、そのための人間一人ひとりの能力開発とそれを可能にする環境整備に力点を置くOECDの基本姿勢だ。これは、OECDの建物に入ると多く目にする、「よりよい生活のためのよりよい政策(Better Policies For Better Lives)」とこう標語に集約されている。これは、「人間の安全保障」と親和性の高い発想であり、両者が共鳴することで国際協調上の相乗効果が期待される。

第三の特徴は、「分析」と同じくらい「統合」を重視するOECDの組織文化だ。物事を因数分解する手法はOECDの真骨頂だが、同時に、近年は、

大組織の宿病ともいえる「蝸壺化」を防ぐべくトルも強く志向されている。デジタル化や生産性革命などの新しい政策課題を前に、OECD事務局が擁する1600人の専門家の「集団視野狭窄」が生じれば世の中に有害ですらある。国連も官僚組織の悩みは同じだ。両者が緊密な協力を通じ、分野横断的な取組や手法を、互いに切磋琢磨していければ良い。

今後の課題

最後に、OECD側から見える課題を3点挙げたい。

第一は、国連と、個々の協力を通じ、目標をすり合わせ、作業の重複や齟齬を回避し、相乗効果を最大化するためのメカニズムを確立していくことが急務だ。二つ目は、国連との協力が、グローバル・ガバナンスの全体均衡の中で一定の外部効果を生むことに留意し、世銀、IMFやWTO等との役割分担と連携の「最適点」を動的に探求していくことだ。最後は、OECD内の意見集約という足元の課題だ。

OECD内には、依然として、リソースが非加盟国の便益に振り分けられることへの反対、途上国をOECDの基準に従わせることを前提とする結果、各種基準の質が下がることへの警戒、国連の「下請け子会社」化と周辺化への不安、さらなる器用貧乏を助長しかねないことへの懸念も根強い。国連との協

力で「何をどこまでやるか」という問いは、煎じ詰めれば、OECDが、グローバル・ガバナンスで求心力を失わないためのアジェンダ・セッティングという自身の問題に帰着する。この点、他者との関わりにおいて、自画像の輪郭や持ち味が明らかになるというのも人間真理の一面だろう。

おわりに

グローバルイズムや知性主義が逆風に晒される中、第二次大戦後、独特の目的や経緯、構成国や機能の発展を辿ってきたOECDと、最も普遍的な国際機関である国連との協力は、多国籍主義の新たな地平を広げる可能性を秘めている。本稿は、OECDが在る現在地から、国連との協力の方向性と若干の課題を展望した。さて、このようなOECDと国連との協力拡充は、有為な人材の相互交流を招かずにはおかないだろう。この点、現実には厳しい。2016年のOECDの管理・専門職ポストへの外部応募者の所属元のうち、第1位は、欧州委員会(358人)、これに2位の世

界銀行グループ(290人)、国連開発計画(UNDP、4位)、国連科学教育文化機関(UNESCO、5位)、国連食糧農業機関(FAO、6位)、そして国連本部(8位まで下がって89人)と国連ファミリーがひしめき合う。にもかかわらず、10位に入った国連機関からの応募総数700名余りに対するOECD側の採用人数は、わずか22名。倍率にして33倍。ちなみに、宝塚音楽学校の毎年の入試倍率は、平均20倍ぐらい。両者の人材交流に「つぶしが効かない」現状に、つつい溜息が出そうになるが、今後、この狭き門は、扉を叩く者に開かれていくことを期待したい。本稿が、日本人の有志の方々が、OECDと国連での勤務や関与を通じ、多国籍主義や国際協調の再建と刷新を図るといふ有意義な事業に参画される上での一助となれば幸いである。

(なお、本稿で述べられた意見や見解は全て筆者個人によるものであり、筆者が所属する組織の立場を一切示すものではない。)