

〈戦略的岐路に立つOECD、グローバリズムの苦悩と挑戦〉 2017年閣僚理事会の概要と意義 (前編)

OECD 日本政府代表部参事官 安部 憲明

はじめに

いま、OECDを突き動かしているのは、自らの存在意義を巡る強い危機感だ。以前と比べてOECDの「有難味」が薄く感じられるのは、何も日本ばかりではない。国際政治経済の運営（グローバル・ガバナンス）における「有用性」、各国の政策決定への「影響力」、OECDが世に送り出す各種ルールの「正統性」の三点セットを高めることは、OECDの至上命題となっている。

これには三重苦があって、2000年に世界全体のGDPの6割までであった加盟国全体の経済規模は、2015年に5割、2030年には4割となるというように、OECDの地盤沈下という趨勢的な逆境がひとつ。また、親戚のおじさんに「OECDって、一体何をしているんだい？」と聞かれて上手く答えられなかった経験は筆者ばかりではないようだが、公共政策の森羅万象を守備範囲とするがゆえに、自分の比較優位が何か、「自画像」を描き切れていないという苦悩がふたつ。さらに、昨年来の欧米各国の主要選挙で噴出した反グローバリズム、反統合、反知性主義の潮流は、1961年の創設以来一貫して、経済自由化と国際協調、それを支える徹底した実証主義を旗印としてきたOECDに試練を課している。奇しくも、OECDの前身機関がその実施を担ったマーシャル・プランが公表されて70周年を迎えた本年ほど、OECDの存在意義が問われた時はないだろう。

本年の閣僚理事会は、「グローバル化を機能させるために一すべての人々により良い生活を(Making Globalization Work (Better Lives For All))」をテーマに掲げ、6月7日と8日、パリの本部で開催された。日本からは、藪浦健太郎外務副大臣及び松村祥史経済産業副大臣が出席し、喫緊の政策課題を巡る議論とOECDの将来像を巡

る意思決定に大きく貢献した。

会合の成果は、大きく言えば三つの柱からなる。

第一に、グローバル化の功罪についての基本的論理(ナラティブ)を提示した。グローバル化という現象と、各国で観察される経済成長の低迷や「格差」拡大との関係を、幅広い専門分野における豊富な統計データに基づき実証的に分析し、負の側面を緩和ないし克服するための政策提言に真正面から取り組んだ。この点、「世界最大のシンクタンク」は健在だ。

第二に、国際社会が遵守すべき規範や基準(グローバル・スタンダード)を設定し、効果的な実施につなげる機能を強化した。税源浸食及び利益移転(BEPS)防止措置実施条約の署名、鉄鋼等の過剰生産能力問題への取組、「質の高いインフラ」に関する基準作りに向けた指示などは、日本が主導した成果の好例である。

第三の柱は、将来の加盟拡大に向けた枠組の整備である。この背景には、近年続いた小国ではなく、より力量のある国を加盟させることが上記三点セットに応える近道であるとの戦略性に富む判断がある。

これらの成果はいずれも、戦略的岐路にあるOECDの消長を決しかねないものばかりだ。これを、日本政府代表部の一員として会合に参画した立場から、本誌の読者の方々に報告させていただくことは、米国に次ぐ第二の抛出国である日本が今後OECDをより良く活用していくために意味のあることと考える。本稿では、本年の閣僚理事会の概要と意義を、近年OECDが自己定義に掲げるいくつかの標語(モットー)を小見出しに引きながら、成果の三本柱に沿って説明したい。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。

1 グローバル化の功罪を巡る論理 —『より良い生活のためのより良い政策 (Better Policies for Better Lives)』(標語その1)

OECD本部の建物に入ると、白い壁に青と緑に縁どられた「Better Policies For Better Lives」という標語を多く目にする。「より良い生活」という言葉には、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の基本姿勢が集約されている。「Life」ではなく「Lives」と可算名詞の複数形を用いて、多様な個人を析出してみせた造語者の真意を汲めば、「より良い生活」よりもむしろ「より良い人生」の訳語の方がしっくりくる。グローバル化を巡る基本的論理にも、この哲学が貫かれている。

「グローバル化」は、福音か、諸悪の根源か？

グローバル化という現象は、本質的に事象が多岐に亘り、各々の相関関係が複雑で、定義すらはっきりとしない。それに加え、最近では、諸悪の根源のように言われ、余りにも政治化されているがゆえに、誰もが尻込みしがちな主題だ。しかし、OECDがそれを取敢えて選んだ背景には、それを実証的に論じることが出来る有資格者は他にない、との自負心と切迫感がある。加盟国でも、昨今の国内選挙の一大争点は、有権者が深刻に感じている「格差」の問題である。グローバル化やデジタル化といった現象が、本当に我々の不満の元凶なのか、という巷間に渦巻く生々しい問いかけが、本年の会合の通奏低音をなしていた。

グローバル化を巡る基本的論理

6月は、パリの印刷業者のかき入れ時だ。会合の成果文書や年次報告の類い、全会一致が得られるまで改訂を繰り返す草案が、輪転機を回し続けるからだ。閣僚声明や「エコノミック・アウトブック」を筆頭に、今回公表された各種文書は、OECDのホームページ上で閲覧できる (www.

oecd.org/mcm)。積み上げれば電話帳2冊分にもなる分量を言い訳に、筆者自身、すべては読んでないことを告白しよう。

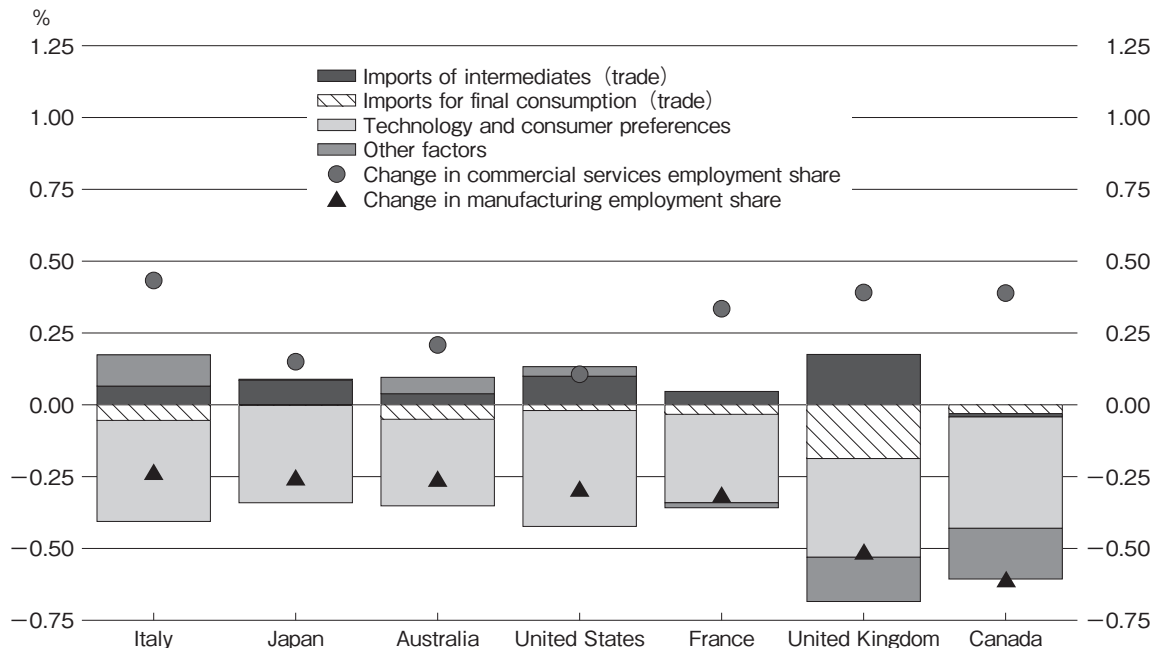
ただし、この中に、その年のテーマに関する論理を凝縮したような、キラリと光る図表がある。ゴッホやセザンヌの代表作に争いがあるように、たった一枚を選ぶのは容易ではないが、今年の「この一枚」はどれか。きつと、製造業における失業の要因として、貿易 (Trade)、技術 (Technology) 及び消費者の嗜好 (Taste) を比較し、貿易よりも後二者の割合が大きいことを推定する、OECD経済総局の図表 (別掲図) に多くの「いいね!」が集まるのではないだろうか。これは、横軸に米、日本、英、仏等の主要国を並べ、1990年から2008年における各国の国内雇用全体に占める製造業における雇用の割合の変化を縦軸にとる。製造業分野における失業の主な要因を、①「貿易」自由化による競争激化、②人工知能のような「技術」進歩による仕事の篡奪、③所得上昇に伴う財からサービスへの消費者の「嗜好 (需要)」の移動、に求めた場合、各国とも軒並み、Tradeよりも残りの2つのTが、より大きな助長要因であることを示す。この図表の作者は、選挙戦で喧伝される、失業の「貿易主犯説」に乾坤一擲の反証を試みているわけだ。

なお、リカード主義的な貿易収支均衡論に基づく保護主義的措置が、翻って自らを窒息させる結果につながる側面を痛烈に指摘する次点作も捨てがたい。これは、貿易を輸出入総額ではなく付加価値をベースに算出するTiVA (Trade in Value-Added) という独自の手法を用い、中国が輸出する製品の価値の実に4割は他国で付加された価値が占めることや、米国がメキシコから輸入する製品の価値の15%は米国に由来することを描くOECD貿易農業局の会心作だ。

これらの図表は、決して雄弁でも多弁でもなく、むしろ訥弁ですらある。しかし、このご時世、物事を思い切って単純化して説明することも、知性主義復権の第一歩であってみれば、OECD内の専門家による渾身の「この一枚」の数々が紡ぎ出した論理を平易にまとめると、およそ次のとおりとなる。(丸囲み数字は便宜的に筆者が付した。)

①政府がグローバル化の福音を繰り返しても、

製造業の雇用の変化を説明する要素
1990年～2008年の全雇用に占める年平均ポイントの変化



出典：OECD「2017年6月エコノミック・アウトルック〈Better, but not good enough〉」

国民の不信を深めるだけだ。より多くの人が恩恵に浴し、弊害を最小化するためには、過度の「格差」を是正ないし緩和するための適切な政策が不可欠だ。

以下、現状分析として、②グローバル化により、市場規模が拡大する反面、低賃金の移民の流入、事業の海外移転や外国企業との不公平な競争などのために、多くの人々にとり実際の取り分は小さくなり、失業の可能性も高まっている。法人税、労働・環境基準の引き下げ競争、実体経済と金融の分離が、一握りの富裕層への富の集中を招くなど国民階層を分断している。③貿易については、その便益は拡散されて分かりにくい上に、調整に時間がかかる。一方、その損失は明確で、特定の個人、企業及び地域を直撃しがちだ。④中産階級の収入低迷と失業は、貿易よりも技術革新が主な要因と考えられるが、グローバル化とデジタル化が相俟って賃金と生産性の格差を広げていることは確か。取り残された人々は、急激な技術進歩に伴う経済の変化に適応する技能と手段を持ち合わせておらず、特に、平均的なスキルを持つ中産階級向けの雇用の空洞化が生じている。⑤金融

のグローバル化は、金融危機の被害を各国各層に一気に広げた。⑥政府の規制や監視が及ばない領域で競争条件が不公平になり、例えば、多国籍企業の脱税や租税回避を許している。⑦エリート層は、グローバル化を擁護し欠点を軽視する傾向があり、貿易交渉の不透明さや利益への疑義を生じさせ、民主的議論や説明責任が不足しているとの政治不信を招いている。

その上で、政策提言として、⑧打撃を受けた人の保護（セイフティ・ネット）の拡充や税制や年金・社会保障を通じた所得再分配、⑨生産性の向上を根幹に据えた成長戦略、すなわち、デジタル化といった外的要因を生産性要素に内在化させるための「攻め」の政策、例えば、業態の動向や技術革新を見越した教育や技能訓練（エンパワー）、老若男女が包摂的かつ柔軟に参画できる労働市場の整備、企業の参入退出の活性化、中小企業のグローバル・バリュー・チェーンへの参画、⑩構造改革や財政政策の国際協調、競争条件均等化のための競争政策やコーポレート・ガバナンス、環境保全、腐敗防止などの分野における実効的なルールの設定、などが必要である、と説く。グローバ

ル化やデジタル化の潮流に抗わず、背を向けることなく、その潜在的プラスを果敢に成長要素に取り込もう、と呼びかける。

日本の政策議論への活用

これを聴けば、誰もが、久々に帰省した故郷の駅前シャッター商店街や、逆に、同窓会の度に名刺の横文字が増え、何となく羽振りは良くなったが海外出張で疲れ切った旧友の顔を思い浮かべるに違いない。他人事ではないのだ。事実、OECDでの昨今の議論は、経済連携を通じた構造改革と経済成長、「一億総活躍」社会、生産性向上や「働き方改革」、「地方創生」などの日本の政策課題と見事なまでの相似形を成している。「我が国には、採用に馴染まないような固有事情が種々ありまして…」とこれらの分析や提言を忌避するのは簡単であるが、それではもったいない。どの国も直接適用できないのは当然であり、重要なのは、即席で飛びつける結論としての分析や提言ではなく、公共政策の最先端で磨かれている方法論や物の考え方を理解し、応用力を磨くことである。7月をパリの焼却業者の稼ぎ時とさせないよう、これらの成果を日本国内の政策議論に大いに役立てたい。

OECDのアプローチの特徴

前編の終わりに、この項のモットー、「良い生活」に資する「良い政策」を作っていくためのOECDのアプローチの最近の特徴として、3点挙げたい。

一つ目は、公共政策の間口を広くとった上で、そこに登場する主体や対象を徹底的に因数分解する手法だ。ただし、個人は、労働者や消費者など多面的機能を果たしている上に、性別や年齢も様々だ。企業も、シリコンバレーの一匹狼から北京の国有企業まで千差万別。経済構造や生活水準などに着目すれば、チリと米国の違いよりも、ピッツバーグとウォール・ストリートという国内における地域格差の方が大きいかもしれない。また、教育、と一口に言っても、人生の成長段階に応じて基礎学力、高等教育、専門技能訓練など多様な要素を含む。因数分解の手法の根底には、分析対象を「分けて」初めて物事が「分かる」のであり、有意な議論が成り立つ、との確信がある。

ちなみに、常設の理事会を構成する加盟国の代表部大使は、それぞれに立派な見識の持ち主であるが、年齢（最年長はギリシャの80歳、最年少は英の42歳）、性別（女性8名。同性のパートナーを社交行事に同伴する大使も）及び経歴（職業外交官、経済テクノクラート、学者、会社経営者など）ともに実に多様で、政策議論に広がりや厚みを加えている。

二つ目は、大組織の宿唾とも言える蝸壺化を防ぐための「統合」のベクトルである。これは、因数分解とは一見逆のようだが、両者相俟って、まったくもって自己完結的な作用なのである。すなわち、デジタル化などの比較的新しい政策課題は、各々が垂直に掘り下げるだけでは不十分であるのみならず、1600人の専門家の「集団視野狭窄」が生じれば、世の中に対して有害ですらあろう。そこで、ひとつの主管部局が複数の同輩部局を統括し、「生産性革命」、移民やジェンダー、高齢化などのテーマについて分野横断的に取組を進めている。

特徴の三つ目は、「この一枚」の段でも垣間見たように、分析手法の絶え間ない自己刷新である。OECD内の研究者は皆、多かれ少なかれ「統計技術者」だ。英語では、スタティスティシャン (statistician) と呼び、筆者はいつも舌を噛んで笑われる。「より良い政策」の前に「より良い統計」が必須と信じ、日頃のモヤモヤ感を可視化し、逆に、固定観念を揺さぶるための新たな分析手法を昼夜追求して已まない人々である。こうした研鑽の成果は、前述のTiVAデータベースや「サービス貿易制限指標 (STRI)」といったOECD印のヒット商品を生み出した。それに基づく経済活動の「レントゲン写真」は、各国政府のみならず、G7、G20やAPEC等における政策協調に不可欠な根拠を与え、重宝がられている。

(以下、次号に続く)

筆者略歴

安部 憲明

平成9年（1997年）外務省入省。在米国大使館、日米安全保障条約課、北東アジア課、国連政策課、在中国大使館等を経て、現在OECD日本政府代表部で勤務。