

# 〈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 (後編)

OECD日本政府代表部参事官 安部 憲明

前編では、閣僚理事会の成果の一つ目の柱、すなわち、OECDが総力を上げて紡いだ、グローバル化の功罪に関する基本的論理（ナラティブ）を概観した。後編では残り二つの柱を説明したい。

## 1 グローバル・スタンダード・セッターとしての機能強化—『シンク（考える）タンクからドゥー（行動する）タンクへ』（標語その2）

閣僚理事会の大きな成果の二つ目は、国際的な基準を設定する機関（グローバル・スタンダード・セッター）としての機能強化である。この中身は3つあり、税源浸食及び利益移転（BEPS）防止措置実施条約の署名、各種国際基準の「卸下し」、そして、他の国際機関・フォーラムとの連携強化である。

OECDは創設以来、何と450件もの国際基準（規約、宣言及び指針などの名称、法的拘束力や形式など様々だ。）を作ってきた。その業績は自他共に認めるところだが、国連やWTOを含め多国間主義の有効性が厳しく問われる国際機関の「適者生存」の時代にあつて、OECDはこれまでの実績に安閑とせず、目に見える成果を産み出すべくより積極的に行動すべきだ、との問題意識は、昨年三期目（1期5年）に入ったグリア事務総長の意欲的な各種取組の原動力となっている。中堅企業のワンマン経営者然として、営業部長や広報部長を兼ねて世界中を飛び回る同氏の造語を借りれば、「シンク（考える）タンクからドゥー（行動する）タンク」への脱皮だ。本年夏を以て

任期を終えた玉木林太郎事務次長（元財務官）は、いみじくも、グローバル化や技術革新に伴う経済社会条件の変化と企業や個人の新たな利益追求行為は、まるで「逃げ水」のように既存の制度が予定した範囲の外へ外へと向かって展開し、当局の規制や監視が後手後手に回っている、と指摘した。

成長と分配の調和を保ちながら公平な競争環境を整えるという公共政策の至難の業を、OECDは各種基準の策定と伝播、各国政府の国内実施と相互監視（ピア・レビュー）という国際協調サイクルの中で実現しようとしている。グリア氏の強引な手法は、足元でしばしば問題視されているが、卓越した先見性と指導力は端倪すべからざるものがある。株主や社員が剛腕社長の背中を必死に追いかけている。その遙か先を、実は、世界が走っているという形容もあながち誇張ではないだろう。

## BEPS防止措置実施条約の署名

行動を志向する成果の筆頭を飾るのは、OECDの枠を超えて67の国と地域の代表が一堂に会して署名した、BEPS防止措置実施条約だ。パナマ文書問題で脚光を浴びたBEPSプロジェクトは、OECDの有用性、影響力及び正統性のすべてを向上させた記念碑的事業である。その内容は、浅川雅嗣財務官の租税委員会議長としての献身ぶりと併せ、本誌でもタイムリーに解説されてきているので詳細は割愛するが、この条約により、租税条約の濫用等を通じた租税回避行為を防止し、二重課税など不確実性を排除するための措置につい

て、各締約国が選択する既存の租税条約について一度の手間で同時に実施することが可能となる。グローバル化の罪の典型と見られている、富の集中の問題の温床にメスを入れる政治的意義も大きい。また、法的拘束力のない規範を加入国の相互監視によって担保する従来のソフトウェア方式とは異なり、当事国を法的に拘束する既存の条約（ハードロー）を基盤として、OECDがこれらに共通する改定を一度に行う装置として多数国間条約を作成し、各国政府に署名開放するという、変則的ではあるが、OECDの新たな国際法形成機能としても注目される。

### 各種基準の「棚卸し」

「グローバル・スタンダード・セッター」の機能向上の第二の成果として、閣僚理事会に間に合わせて、実に四半世紀ぶりに、すべての専門委員会が過去に策定し、現在も形式的に失効していない260件の各種基準の「棚卸し」を行った。新聞の見出しを飾る署名式に比べれば地味だが、OECDが世に送り出した各種基準の実施状況や有効性を定期的に総点検することは、大木の枝打ち作業にも似て、基準設定者としての持続力や再生力を保つ上で極めて重要な作業である。その結果、陳腐化ないし新しい基準に代替されるなどして今回廃止するものが32件、改定や更なる見直しが必要とされたものが80件、残りの148件は、基本的に維持が適当と判定された。また、当面の重点分野として、グローバル化の文脈で、経済主体の競争条件をより公平・均等にする観点（レベル・プレーイング・フィールド）から、特に、多国籍企業の途上国における労働搾取や環境破壊を念頭に「責任ある企業行動」、企業統治（コーポレート・ガバナンス）や競争政策などの分野で一層効果的なルールを作っていくこととした。



2017年OECD閣僚理事会集合写真（6月7日、OECD本部）  
前列中央がグリア事務総長。向かって右上一人おいて菌浦健太郎外務副大臣。その右上に玉木林太郎事務次長。  
© OECD/Hervé Cortinat

この関連で、「棚卸し」とは別に、閣僚声明に、途上国におけるインフラの「質」を確保するための開発に係る国際基準を確立していくべしとの日本の主張が盛り込まれた。これは、世界的なインフラ需給の大きなギャップが存在する中、開発援助・投融資の供給側に新興ドナーが加わっている最近の情勢を踏まえ、競争条件の均等化、途上国側の財政能力の持続可能性、公共財としての開放性や利便性を確保するために国際社会が等しく従う基準が必要であるとの問題意識に基づく。

### 他の国際機関・フォーラムとの連携強化

第三に、OECDが、他の国際機関・フォーラムとの一層の協力を通じて、OECDの基準やノウハウを幅広く提供していくことを確認した。この背景には、最近のG20との協力の成功体験がある。G20は常設機関を有さない。そこにOECDは活路を見いだした。トルコや中国等の新興国が議長を務めた近年、OECDは「事実上の事務局」として、文書作りや会議運営などの面で着実に実績を積み上げた。上記BEPSプロジェクトは、先行するOECDの業績がG20の政治的後押しを得て、非加盟国に基準を伝播・定着していったビジネスモデルである。逆に、G20の政

治指導が先あって、OECDが専門的知見を発揮した例もある。昨年のG20杭州首脳会議の合意に基づき、OECDが奔走し、年末にG20を含む、33カ国が参加して発足した「鉄鋼過剰生産能力問題に関するグローバル・フォーラム」だ。市場歪曲的な政府等による支援措置の撤廃に向け、今後、情報共有から実効的な措置をとる段階に進む上で、鉄鋼や造船の分野でのOECDの経験の蓄積や客観中立性は引き続き重宝されるに違いない。このほか、「持続可能な開発目標(SDGs)」や気候変動パリ協定の着実な履行を国際機関が役割分担して支援すべく、OECDとしての「SDGs行動計画」を承認した。国連との意志疎通を一層密にするためにニューヨーク事務所の恒久化も検討されている。他者(特に、ライバル)との関わりにおいて「自画像」の輪郭や持ち味が少しずつ明らかになるというのも人間真理の一面であろう。

## 2 加盟拡大に向けた準備—『普遍的ではないが、グローバルなネットワークを目指して』(標語その3)

閣僚理事会の三つ目の柱は、今後の加盟拡大に向けて準備を整えたことである。

OECDは、今なぜ加盟拡大に逡巡しているのか。「新興国が参加しない国際政策協調や制度に意味があるのか」という問いかけに、国際経済ガバナンスの屋台骨を支える国連、世銀・IMF等がそれぞれの形で応えてきたのに対し、OECDはその独特の出自ゆえに、新興有力国の取り込みで「立ち遅れた」との反省と焦りがある。OECDは、1961年、欧米20カ国を原加盟国として発足したわけであるが、その後、自由、民主主義及び市場経済という基本的価値を共有しつつも、地理的にはアジア太平洋や中南米にも拡大し、経済発展の状況も異なる35カ国が加盟する実に多様性に富む機関となった(注)。もはや、名実ともにかつて揶揄されたような欧米の「金持クラブ」ではない。

(注) 1961年設立時の原加盟20カ国(英国、フランス、ドイツ、ベルギー、オランダ、ルクセンブルグ、オースト

リア、デンマーク、ギリシャ、アイスランド、アイルランド、イタリア、ノルウェー、ポルトガル、スペイン、スウェーデン、スイス、トルコ、米国、カナダ)に加え、日本(64年)、フィンランド(69年)、豪(71年)、ニュージーランド(73年)、メキシコ(94年)、チェコ(95年)、ハンガリー、ポーランド、韓国(いずれも96年)、スロバキア(2000年)、チリ、スロベニア、イスラエル、エストニア(いずれも10年)及びラトビア(16年)が加盟した。現在、コロンビア、コスタリカ、リトアニアが加盟審査中にある。なお、EUは、OECDの正式メンバーではないため、理事会での投票権を有さないが、議論に参加し、決議案の修正等を提案することが出来る。

### 加盟拡大のこれまでの経緯

他方、それが世界経済の重心移動を取り込む戦略的思考の所産であったかといえ、むしろ、「善意」と「惰性」と「政治的取引」の結果、というのが実情である。上記(注)を御覧になれば一目瞭然だろう。ここに、賑やかにはなかったが、軽くなった等身大の姿をもう一度見直そうとの機運が高まった。そもそも、一方には、加盟する側の思惑として、卓越した実証分析や加盟国の良き前例(グッド・プラクティス)に基づくOECDの質の高い基準や政策提言を国内改革のテコとして活用したい(しかも、WTOやIMFの課す義務に比べ拘束力が弱いので「使い勝手」が良いのだ。)、 「中所得国の罨」を切り抜きたい、国家発展の一里塚としたいという切実な欲求がある。1964年(昭和39年)4月に日本が加盟した日の朝刊に「やっとおとなの仲間入り」、「手放しで喜べぬ、経済界に厳しい義務」といった題字が躍った高揚感を、旧ソ連のラトビア(昨年加盟)や激しい内戦を終結させたコロンビア(加盟審査中)等の国が現在進行形で経験している。そして、もう一方には、OECD側の狙い、すなわち、改革と自由化に邁進する政権の役に立ちたいという「善意」、そして、そのような同志を迎え入れることで国際社会での存在感を高めたいとの計算がある。これに加え、「惰性」というのは、EU新規加盟国は、希望すれば当然OECDへの加盟をEU全体として支持するという、依然として圧倒的多数派の欧州勢の了解を意味し、「取引」とは、そのEUと中南米が、各々のグループ内の候補を「抱き合わせ」で漸次加盟させてきたこと指す。

なお、グリア事務総長はメキシコ出身であり、加盟拡大の積極論者である。

### 非加盟国への協力・関与

もともと、OECDは、「加盟未滿」の制度も存分に用い、非加盟国の要請に積極的に応じてきている。「アソシエート」など準会員の資格を通じた非加盟国の専門委員会への参加、「キー・パートナー」（中国、インドネシア、インド、ブラジル、南ア）との特惠的協力、カザフスタンやモロッコ、タイ等希望する国との間で優先分野を絞った国別プログラム、東南アジアや中南米、南東欧や中東北アフリカ等に対する地域ワイドの協力などである。このように、OECDの有用性や影響力は、実体上は、加盟国の枠を超えてグローバルに広がってきている。

### 望ましい将来像を巡る「戦略的熟考」

これからは、力量のある国を秩序立てて加盟させる必要がある。この項の小見出しの標語（ユニバーサルではないがグローバルなネットワーク）とは、OECDは、国連のような普遍的な大組織を目指すべきではなく、国際経済で実質的に重きをなす筋肉質な機関を目指そうという趣旨である。そこで、昨年の閣僚理事会は、OECDの望ましい将来像とそれを実現するための方法を今一度立ち止まって考えるべしとする「戦略的熟考」を一年かけて行うよう指示した。これを受け、すべての加盟国の大使と事務総長が参加しての作業部会を12回も開き、喧々諤々議論した。本年の閣僚理事会では、作業部会の議長（カナダ大使）が、「熟考」の成果として、候補国についての加盟審査を開始することを理事会が決める際に用いる判断枠組や手続を報告し、承認された。加盟する意欲を表明した国が有資格かどうかを理事会が判断する要素には、加盟審査を開始する時点での候補国の特性（民主主義や市場経済という同質的な価値を共有しているか）、OECDの主たる基準・ルール（例えば、資本移動自由化規約や外国公務員贈賄防止条約）への加入状況や専門委員会への参加実態、そして、経済規模や生活水準とい

った客観的指標が含まれる。手続面では、最高意思決定機関である理事会の権限、決定に際しての全会一致原則、それを補佐する事務総長の役割を定めた。また、上限でも目標でもないとして断りつつ、約50カ国を将来の適正規模と見込んだ。さらに、既に現在の35カ国でも、伝統的な全会一致による意思決定方式は正直言って限界に達しつつあるところ、加盟拡大と併せて組織運営（ガバナンス）を見直していくことを確認した。

これに基づき、7月から早速、既に加盟意欲を公式に表明しているブラジル、アルゼンチン、ペルー、ルーマニア、クロアチア、ブルガリアの6カ国につき議論が始まっている。この顔ぶれを見て、ちょっと待った、と慢性的なアジア不在に失望と違和感を共有される向きもあるだろう。この問題意識はOECD内でも長く共有されてきており、2007年には東南アジアを「戦略的優先地域」として将来の加盟国の特定を視野に入れ、関係を強化していくことを確認した。また、2014年の閣僚理事会では、安倍総理の後見の下で「東南アジア地域プログラム」が創設された。今般の「戦略的熟考」の過程でも、アジアの声と活力を取り込み、OECDの質の高い基準を国内改革や地域統合に役立てる地政学的意義を我が方から説明し、多くの加盟国がこれに賛同し、東南アジアの加盟を見据えた戦略的優先性を改めて確認する成果につながった。にもかかわらずこれまでのところ、東南アジアは「笛吹けど踊らず」だった。50という数字で、バスの優先席がいつまでも空いているわけではないことが示唆された今、キー・パートナー国の一角を占めるインドネシア、本来大本命であるべきシンガポール、国別プログラムを開始したタイ、TPP交渉に参加し改革意欲溢れるベトナムやマレーシアなどは、加盟を真剣に考える段階に来ている。

### 3 若干の補遺

最後に楽屋話を三題だけ。

ひとつは、会合の成果文書について。文書の調整は難航を極めた末、閣僚声明を採択し、貿易と気候変動に関しては、議長の権限と責任で議長声

明を発出した。かつて、OECD閣僚理事会は、政策実務の知恵袋として、直後のG7首脳会議に対し、世界経済の船頭役にふさわしい政策パッケージを実質的に答申する役割を担っていたものだったが、いつしかその工程も失われた。本年は、時系列上、約10日前のG7首脳会議の成果をOECDが息を潜めて待つ順序となった。先行するG7で米国の出方が特に注目された貿易のテーマについて、果たして、意外にも強い文言のコミュニケが発表された。これに勢いを借りて、OECDでは、むしろ、G7の文言を上回る野心的なコミットメントを目指し土壇場まで調整が試みられた。ところが、開幕直前の米国のパリ協定離脱表明という思わぬ逆風もあり、全体の歯車が微妙に狂い、すべての点については全会一致には至らなかった。議長声明における苦肉の表現である「おおむねのコンセンサス」とどまった少数の項目を含め、貿易と気候変動については、全会一致の閣僚声明から議長声明に切り分けたものである。こうなった最大の背景は、新政権の実務陣容や政策の実施方針が固まらない米、下院総選挙当日にあたり本国から代表を派遣出来なかった英、国民議会投票を直後の週末に控え、公表文書の片言隻語に過敏にならざるを得なかったお膝元のフランス、といった具合に、本来ならば成果を牽引すべき老舗の主要国の国内政治が盤石でなく、さすがの閣僚といえども、為し得る政治的決断には自ずと制約あったことに尽きるだろう。他方、閣僚声明が一切出ない事態や、成果文書の特定箇所に異見を持つ国が一方的宣言を出すような泥仕合を回避することが出来たのは不幸中の幸いであった。

次に、議長国の采配・カラーについて。本年の議長国デンマークは、毎年秋に開かれるOECDの高官級年次会合の議長も兼務しながら、グローバル化の負の影響への手当という骨太のテーマを3年越しで練ってきた。残り1年になって、英国のEU離脱国民投票、トランプ政権発足、欧州各国の選挙、相次ぐテロといった政治情勢の突風に煽られ、閣僚理事会の閉幕の瞬間まで不時着しかけながらも、OECDの戦略的転換期に相応しい集大成につながった。副議長を務めた英と豪が、ア

ングロサクソン流のバランス感覚と相場観を効かせ、極論を宥めつつ、意見を集約した名脇役ぶりに負うところも大であろう。

最後に、日本の主張がほとんどすべて成果文書に盛り込まれたのは、日本政府代表部の各員が、これら鍵を握る国や事務局幹部と大いに気脈を通じ、全体の舵取りや個別論点の調整に陰に陽に汗をかいてきたためでもある。この関連で、グローバル化の功罪に関する論理で触れた点（⑦国民の間の貿易交渉の不透明さに対する批判や、貿易の利益に対する疑義）に関し、各国の貿易交渉担当者が集った事前の会合で、当局者を日々苛んでいるジレンマ、すなわち、国民に出来るだけ有利な結果を得るがための交渉の「秘匿性」の要請と民主主義の「説明責任」の要請について、大江博OECD政府代表部大使が、前職のTPP首席交渉官としての経験や教訓を共有・議論し、非常に好評を博した。

## おわりに

OECD本部の庭に一本の桜がある。2014年夏、OECDが東日本大震災で被災した高校生を招待した研修事業「東北スクール」の記念植樹だ。まだまだ一輪ほどの温かさ、の数だが、今年も春先の陽光を受け、可憐な花をつけた。OECDの事務局や各国代表部で働く同僚は、公共政策の改善を通じて、自分ではない誰かしらの役に立ちたいとの使命感を支えに、昼夜を分かたず献身している。閣僚理事会の喧騒が過ぎ去った後、昨年よりも確実に幹回りが太くなり、青々と葉を伸ばした桜の木に寄り添いながら、OECDという国際機関の存在意義、苦悩と挑戦、日本との絆を改めて思った。

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。