

「決め方」を決めるだけでも「苦勞

——OECD事務総長の任命手続の策定

OECD代表部参事官

安部憲明

あべ のりあき 一九九七年外務省入省。在米大使館、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代表部で勤務。

経済協力開発機構（OECD）は、昨年五月の理事会で、「将来の事務総長の任命手続に関する決議」を全会一致で採択し、設立条約が一九六一年九月に発効して初めて、そのトップを決める手続を備えることとなった。これは、内部統治（ガバナンス）を向上させるとともに、対外的には、透明性や説明責任をより高め、卓越した指導者を継続的に確保するための大きな一歩だ。

日本代表部は、この手続の策定を議長として主導した。日本が米国に次ぐ第二位の拠出国であることに比べればささやかではあるものの、OECDが国際情勢の変化に適応し、今後とも有用性と影響力を発揮して行く上で、その能力と責任にふさわしい貢献と言える。この途中、筆者は三度、違う相手を呪いたくなった。この任命手続が、設立後

半世紀以上をも経て作られるに至った経緯及びその内容を、若干の外交の舞台裏とともに紹介したい。

なぜ今なのか

そもそも、主権国家をその構成員としつつ、独自の法人格の下で固有の内部統治のルールを有する国際機関として、長の任命方法に係る規定を有さないことは異例だ。まして、OECD条約上、事務総長は、最高意思決定機関である定例の理事会を主宰し、機関の活動に関する提案、職員任命、予算提出など広範な権能を有するほか、実体上も、将来の政策課題を先取りする各種事業や非加盟国との協力の促進などで死活的役割を果たしている。けれども、その任命については、条約第一〇条一項が「理事会は、理

事会对して責任を有する事務総長一人を五年の任期で任命する」と定めるだけで、その方法に関する規則は一切設けてこなかった。これは、OECDが、メンバーの極めて高い同質性を前提に、案件の性質や折々の事情に応じ、柔軟な問題処理を志向してきた「クラブ的性格」に由来する。事実、歴代五名の事務総長のうち、何らかの明記されたルールに基づき任命されたのは、唯一二〇〇五年、大使会合がアドホックに合意した「了解覚書」に基づく前例のみ。この時に五名の対抗馬を退けたのが、他ならぬアンヘル・グリア現事務総長だ。

任命手続が今になって必要とされるに至った理由は、大きく言えば三つある。一つは、内なる事情、すなわち加盟国拡大という自身の変化だ。OECDは、欧米二〇カ国を原加盟国として設立されて以来、一九六四年の日本から昨年六月のラトビアに至るまで、自由、民主主義及び市場原理という価値を共有しつつも、地理的にはアジア大洋州や中南米にも拡大し、発展状況も生活水準も異なる三五カ国が加盟する多様性に富む機関となった。もはや名実ともに、欧米の「金持ちクラブ」でも「同族企業」でもない。グリア氏はメキシコ人、初の非欧米出身の事務総長だ。拡大に伴い、最近では機関の優先事項や予算配分をめくり、加盟国

間の見解の相違が先鋭化することも増えた。国際協調におけるOECDの活躍の真骨頂ぶりが新聞紙上に賑わせる一方、足元では、意思決定や調整方式の変更から、組織改編、監査や評価機能の強化、日常的な運営細目の改善に至るまで、ガバナンスの向上に悪戦苦闘していることはあまり知られていない。その中でも、「社長」を選ぶためのルールは、本来、内部統治の要石であつて然るべきだ。

二つ目は、対外的な側面。多国間主義の危機が叫ばれ国際機関の「適者生存」の時代にあつて、OECDは、国際政治経済の運営における自身の存在意義に強い危機感を抱いている。「考える（シンク）だけではなく行動（ドゥー）するタンク」を標榜し、生産性革命やデジタル化などの公共政策の新たな領域での先駆的取組み、「持続可能な開発目標」などの実施に向けた国連との連携と棲み分け、そしてG20やアジア太平洋経済協力（APEC）との協力強化に邁進する中、OECDは、優れた先見性や政治力を有する指導者を継続的に確保する仕組みを必要としている。

三つ目に、政治動態的な面として、近年ともすれば成果、スピード重視のグリア氏の豪腕ぶりに反発する加盟国の間で、事務総長に対する適切なチェック機能を制度的に導入する必要性が強く認識されてきたことがある。二〇一五年

五月の理事会で、加盟国側は、グリア氏の無風での三選と引き換えに、翌年の関係会合までに事務総長の任命手続を策定することを約束した。このように、やすやすと三選を許した加盟国側の反省と牽制の意図に発するこの作業は、グリア氏との関係で、当初から「火中の栗」と見られた。

少数会合の百家争鳴から全会一致まで

理事会は、この任務を履行する議長役に兒玉和夫大使（当時、現EU代表部大使）を選出した。最初に呪ったのは、笑顔で拍手する他国の大使連中だ。ともあれ、ほか八カ国の大使とOECD法務局長が参加する会合を立ち上げ、半年間に計六回、日本代表部で精力的に議論を重ねた。会合では、最初に三つの指針を掲げた。透明性や能力主義の点で、他の国際機関と比べても遜色ない手続を整えよう、という点がひとつ。そのために、国連、WTO及びIMF等の関連規定を丹念に検証・比較した上で議論を始めた。二つ目は、五年ごとの再選ないし任命に過度なエネルギーが割かれることを防ぐべく手続の自動性を担保する一方で、予見不可能な情勢への対応や具体的運用についてまで将来の理事会の手足を縛らないという柔軟性を維持する、というバランスの確保だ。三つ目は、このような手続は、当然、

創設的なものであるにせよ、全会一致原則に基づき営々と積み重ねられてきたOECDの慣行の教習に大いに負い、組織固有の実態に即した常識的な内容にしよう、との点である。

任命手続は、前文と一八条からなる簡潔な決議にまとめられた。グリア氏の任期満了時（二〇二二年）の任命から将来にわたり適用される。

・まず、手続の規範形式については、条約は改正せず、最高意思決定機関である理事会の決議による決定とし、加盟国を拘束する効果を持たせた。

・選出は、過去の慣行に倣い、投票ではなく、外交団長（在任期間が最も長い大使）が加盟国との個別かつ秘密の協議を通じ、各国が最も選好する候補者を聴取し、ラウンド毎に候補者を振るい落とし、最終的に一人に絞る方式とした。

・任期の回数制限は、現職との関係で最も神経を使った論点である。他の国際機関の例もあり、再選は一度きりとの相場観は存在したが、問題はその文言だ。上限規定の拘束力を強めたい立場と、逆に弱めたい立場の間を落とし所として種々の文章化の工夫が試みられ、結論として、「条約は、事務総長が務めることができる任期につき何らの回数を定めていないものの、加盟国は、事務総長は二期以上務める

べきではないと考える」と規定した。その上で、決議冒頭で「理事会は、（中略）以下の手続が将来の事務総長の任命に適用されなければならない（shall）と決定する」とし、「合わせ技」で上限規定の拘束力を確保した。

・候補者の資格に関し、国際経験や戦略的指導性、公用語である英語又は仏語とどちらか一方の能力といった要素は、二〇〇五年の了解覚書に基本的に倣った。種々議論の末、候補者は、さすがに加盟国出身者に限り、加盟国政府によって指名されなければならないとした。

・任命の過度の政治化や本来業務の停滞を防ぐ観点から、手続の自動性を担保すべく、時限を区切った段階を設けた。すなわち、全体で最長七カ月の枠をはめ、①理事会の下に選任委員会を発足させ、現職の再選立候補の届出に一カ月、②公募に二カ月、③加盟国側の候補者との面接に最長一カ月、④加盟国内の協議及び選出に最長一カ月の期間を充て、⑤体制移行準備のために、任期満了の遅くとも三カ月前には理事会が決議で任命する、という流れとした。各段階における選任委員会や事務局の役割、具体的方法の多くは過去の実行に拠った。

建設的な議論ゆえの若干の紆余曲折を経たものの、昨年の関係会合の直前の理事会で、決議案は、ガバナンス改善

に向けた加盟国の確固不動の集団意思に支えられ、無修正で採択された。この過程では、後日「コタマ・モデル」と称される包摂的で透明性の高い作業方法が奏功した。本音を言えば、これが呪いの二回目で、八方美人は議論を拡散させ、逆恨みすら買いかねないと思ったからだ。すなわち、グリア氏側近で規則・慣行の「生き字引」の法務局長を出席させる一方、加盟国側には、会合のメンバー以外にもオブザーバー資格での参加を認めた。毎月の理事会で検討状況をオープンに報告し、機が熟したと踏めば、律儀に念押しに回った。もちろん、こうしたやり方が、常に効果的とは限らないから、今回の成功はは兒玉大使の見識である。

それでも、決議採択に際し、加盟国の半数近い一六カ国が、国際機関が軒並み採用する上限二期を強く支持する、将来の事務総長に三期目は想定されない旨の共同声明を読み上げ、決議に付した。グリア氏は、この露骨な当てつけに反発し、自らの見解を付した。三度目の呪いは、お互いへの不信感を飼い太らせてきた、われわれ自身に向かうしかなかった。

「両者相打ち」の終幕は、加盟国側と事務総長が、信頼関係に基づき健全な内部統治を構築していく多難さを改めて痛感させた。●