

# OECD特集

## 第四部 開発・環境部門で活躍する人たち

OECD開発センター

OECD環境局

深作 喜一郎 地域経済課長

北森 久美 参事官

(案内役 OECD代表部 中村 英正 参事官)

1月号では税財政、2・3月号は金融を取り上げて来ましたが、今月号は少し趣を変えて、開発と環境を取り上げます。どちらも国際社会の大きなテーマであり、先進国と途上国の利害も対立しがちななものだけに、OECDでもエネルギーに議論が展開され、バックベンチで議論を聴いていてもつい引き込まれます。ご投稿頂いた深作さん、北森さん御両方とも省庁派遣という形ではなく、御身一つでOECDで活躍されており、色々勉強させて頂くことばかりです。

お二人のお話を伺う前に、3月にOECDで開催された東日本大震災復興関係のカンファレンスの概要、続いて日本とOECDの関係について少しご紹介させて頂きます。

### ●OECD・東日本大震災復興カンファレンス

3月14日、東日本大震災・復興に関するカンファレンスとレセプションが、OECD及び日本政府代表部の共催の下、パリの本部において開催されました。震災から一年経過した時点で、現状をレビューし、我々やOECDが何を経験し、何を学び、何を共有するべきか改めて考えてみようという代表部も総力挙げての企画で

した。多くのOECD事務局幹部、各国代表部の方に参加を頂きました。冒頭、吉川代表部大使より、OECD事務局、加盟国その他広く国際社会からの支援に感謝の意を述べると共に、震災の概況、復興の進捗状況を説明しました。

続いてGurria事務総長からは、以下のメッセージを頂きました。

・東日本大震災は、地震、津波、原発事故が重なり、人的・物的被害は甚大だった。しかし、日本人は強い精神でこの災害に臨み、危機の中から団結と進歩を引き出した。



左から吉川大使、Gurria事務総長、玉木事務次長

- 多くの国が日本の復興をサポートしたが、OECDもこれに参加することができたことを誇りに思う。我々は日本を助けているだけでなく、日本から学んでいる。ともに震災から学んで、将来の災害に備えることが重要である。
- 自分（グリア）は1年前に訪日した際に日本は震災から速やかに復興すると述べたが、それは正しかったようだ。更に、日本は成長を持続させるとともに、財政再建（※）、社会保障改革などを進める必要がある。OECDは、日本がこれらの課題に対処し、震災を日本の再生、新たな繁栄の始まりとすることに対して支援する用意がある。

（※）昨年4月のEDRC対日審査の財政部分には以下の記述がある。

- \*震災復興に向けた支出は大きなものになるが、歳出の組み換えや、歳入の短期的な増加によりこれを賄うことが重要。
- \*消費税率は現行の5%から、5~9%程度引き上げる必要。債務残高比率の安定のためには、消費税率は欧州の平均である20%に向かっていくことになる。消費税率を10%とすることは、持続可能な財政状況を実現させるための第一歩に過ぎない。
- \*2011年度中に税制改革の詳細を固めて公表し、増税ができる限り早く開始すべき。

グリア事務総長は、震災直後の昨年4月に日本を訪れました。今年の春も日本を訪れる計画をお持ちと聞いています。来月号ではその模様もご紹介できるかもしれません。

## ●日本とOECD

1964年に日本はOECDに加盟しました。日本がIMF 8条国（国際収支の悪化を理由とした為替取引の制限を行わない国）に移行し、東京オリンピックが開催された年です。日本が世界から先進国の一員として認知された年と言えます。（日本では、当時の日本を描いた映画「ALWAYYS三丁目の夕日'64」（監督：山崎貴）が封切られたと聞きました。）

1961年に欧米20カ国でスタートしたOECDにとって、日本は最初の追加加盟国（21カ国目）であ



会場は満席



OECD本部では震災に関する展示も行われました

り、アジアで最初の加盟国でした。（その後のアジアからの加盟国は1996年の韓国のみ。）

日本はその経済規模等から、米国（22%）に続く第二の拠出国となっています（12%）。拠出金の大きさに応じた議決権があるわけではありませんが、理事会・各委員会において、時にアジア代表として、時に各種課題先進国として、成功例・失敗例を引き合いに出しつつ、（それほど派手ではありませんが）合意形成に着実に寄与するポジションを確立していると考えます。他方、そうはいっても地理的・地勢的・語学的なハンディキャップもあり、日本人のOECD職員割合は5%にとどまっています。議長ポストも執行委員会（吉川代表部大使）、鉄鋼委員会（根津富士通総研上級フェロー）、そし

て1月号で御紹介した租税委員会(浅川副財務官)と、いずれも重要委員会ながらも三名のみであり、引き続きプレゼンスの強化が代表部の課題となっています。

2年後の2014年は日本のOECD加盟50周年に当たります。こうした節目は日本とOECDの関係を見つめ直すよい機会です。OECDはカバーする範囲が広いので、ポイントを一つ一つ挙げていくと総合的になりがちですが、テーマを絞って、例えば、①アジアとOECDの結びつけを強める(Look East, again)、②震災対応・危機管理(日本の経験を共有する)、③新たな国際分業の在り方(日本の強さを活かす)といったものを打ち出しても良いのではないかでしょうか。

また、OECD加盟の翌年1965年は、日本が戦後初めて貿易収支が黒字になった年でした。その後石油ショックによる一時的な赤字を除き、黒字を続けて来ましたが、2011年再び赤字となり、大きなニュースとなりました。日本の国際収支が今後どのような基調となるか予断を許しませんが、いずれにしてもOECD加盟50周年は、日本経済の來し方行く末を考え直す良い機会にもなると思います。

## ●OECDと開発

OECDというと、ミクロ・マクロの経済政策の協調・協力を担う機関というイメージが強いのですが、開発も双璧をなすものです。(OECDという名称は、E(Economic)のC(Co-operation)とD(Development)を担う組織O(Organisation)を表しています。)

OECDの中で開発分野を担当しているのは、加盟国の開発援助政策の協調を行うDAC(開発援助委員会、「ダック」という名称を耳にされた方も多いのではないでしょうか)、その事務局のDCD(開発協力局)、そして開発途上国の調査・研究・提言を行うDEV(開発センター)などです。

ご投稿頂いた深作喜一郎さんは、開発センターでアジア・ラテンアメリカ・アフリカを統括する課長をされています。開発センターには、OECD加

盟国内の内25カ国、非加盟国17カ国が加盟しています。日本も以前は加盟していましたが、開発センターの運営に不満を有していた数カ国とともに2000年に脱退し、現在は個別プロジェクトの支援を行っています。再加盟するかどうかが今後の検討課題です。

深作さんの投稿にある通り、現在OECD Strategy on Development「開発戦略」の策定が進められています。これまで各委員会・各担当局がバラバラに行ってきた開発途上国への提言等をワンボイスで行おうというのが柱の一つです。

これを政策面からとらえると、開発という切り口から各種政策に一貫性をもたせる、PCD(Policy Coherence for Development)と呼ばれる取組になります。誤解を恐れずに一例をあげるとすれば、開発途上国の農業をサポートしようとするのであれば、その限りにおいて自国の農業を補助することは相反する効果をもつことから、各国とも自己抑制しようというものです。もちろん先進国もそれぞれ国内事情を抱えており、このように自ら進んで割り切れる国は少ないのでしょうが、一つの整合的な政策の考え方だけに、突如世界の潮流となる可能性もあり、日本も頭の体操はしておく必要があるのではないかでしょうか。

各国もさることながら、開発以外を所掌しているOECDの各委員会にとって、PCDは正に黒船到来という印象ではないでしょうか。OECDの強みは幅広い分野についてそれぞれレベルの高い議論ができるという点であり、それは比較的独立性の高い委員会方式に支えられているところがあります。他方で、PCDのように分野横断的に整合性のある提言を行うとすれば、その委員会の独立性の高さが足枷となってしまう面もあります。

委員会方式をどう統括していくか、理事会・執行委を強化するのか、IMFのように政策を横串でみるきちんとした体制を組むのか、いずれにしてもPCDをOECD全体としてどのように進めていくか、推進体制はとても重要な鍵になると考えます。一足跳びに綺麗な結論が出るものではないでしょう

が、一つのあるべき姿を求めて、委員会間で喧々諤々議論を交わすのも、OECDのあるべき姿と考えます。

ちなみに私はここパリに来るまでは開発の世界にあまり触れたことは無く、代表部で開発を担当されている岡野結城子参事官(外務省)、三田村達宏書記官(JICA)、今井あい専門調査員に色々と教えを請う毎日です。

## ●OECDと環境

OECDで環境を担当しているのはEPOC(環境政策委員会)であり、それを支えるのがENV(環境局)です。ご投稿頂いた北森久美さんは環境局で、局全体をとりまとめる参事官をされています。(なお、昨年まで環境政策委員会の議長は森谷賢環境大臣補佐官が務められ、日本人議長は計4人でしたが、東日本大震災対応の本務が多忙となり、退任されました。)北森さんの投稿にあるように、環境政策委員会・環境局では、グリーン成長など分野横断的な取り組みが多く、OECDの新たな優位性の先駆的役割を担っています。

財務省と環境政策は縁遠いと感じられる方もいらっしゃるかもしれません。しかし、地球温暖化が世界を挙げてのテーマとなり、その対応には巨額の資金が国境を越えて動員されます。こうした背景もあり、各国財務省も環境政策にコミットを強めています。その先駆けが英国財務省です。2006年にスターント・レビューと呼ばれる気候変動に関するレポートのとりまとめ、当時の議論に大きな一石を投じました。また、最近の動きで言えば、国連気候変動枠組み条約のもとで設立が決定されている緑の気候基金(GCF)の第一回目の理事会が今年の春に開催されますが、その先進国メンバーは各国財務省等から集まる予定です。

日本の財務省も、**石井菜穂子副財務官**(兼Executive Assistant to the

Prime Minister for Global Environment Finance)を、途上国における気候変動問題や生物多様性の維持に取り組む地球環境ファシリティ(GEF: Global Environment Facility)の次期CEO候補として擁立する



石井菜穂子副財務官

など、環境政策へのコミットを強めています。国際的な取り組みだけでなく、環境税・排出量取引など国内の税財政政策の関連もあり、全省的な取り組みが求められていく分野です。

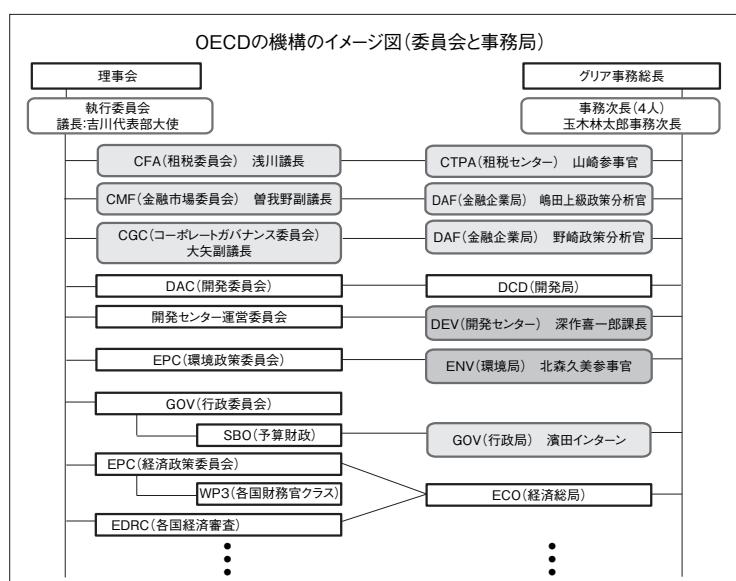
私も代表部の伊藤史雄書記官(環境省)から奥深い環境の世界について色々教えてもらいながら、勉強に励んでいます。

また、現在、OECD環境局にも、財務省から有為な人材を派遣することが出来ないか鋭意努力しているところです。

## ●来月号

次回は、**玉木林太郎OECD事務次長(前財務官)**にご投稿頂く予定です。

(中村 英正)



# 「OECDと開発」： 次の50年に向けて

OECD開発センター・地域経済課長  
深作 喜一郎

## 1. はじめに

昨年OECDは設立50周年を迎えました。OECDは、もともと「西側先進国クラブ」としてスタートしたわけですが、途上国の開発問題を扱うことはその規約に含まれ、設立当初から主要業務の一部となっていました。皆さんは、「国連や世銀がやっていることをなぜOECDでもやるの?」と奇異に感じるかも知れません。そうした疑問はもっともなことです。しかし、途上国の開発問題は、当時米国をはじめとするオリジナル・メンバー20カ国にとって戦略的な課題でした。60年代初頭は、東西対立が厳しい冷戦時代でしたから、新たに独立した（あるいはこれから独立する）多くの途上国を「西側に引き寄せる」という政治的な意図があったわけです。そのようなわけで、途上国への開発援助・経済協力の在り方を加盟国間で話し合うことは、OECDの頭文字のDが意味する重要な業務となっていました。

そこで、加盟国はOECD本体の設立直後に開発援助委員会（DAC）を、翌年には開発センター（DEV）を立ち上げました。前者は、「援助する側」（DAC加盟国と国内援助機関や国際機関）の委員会として援助統計の整備や援助政策の調整という役割を担っていました。後者は「経済発展の諸問題に関する理解を深めかつその知識を共有する」ことを目的としていました。これは一般にはあまり知られていないことですが、開発センターの設立

は、米国のケネディ大統領が61年5月カナダの議会で行なった演説の中で提案されたのでした<sup>\*1)</sup>。

それからすでに50年の年月が経ちました。昨年12月にはDACが、先月はDEVがそれぞれ50周年記念のフォーラムを開催しました。事務局は、現在「次の50年」に向けて玉木事務次長のもとで「OECD開発戦略」という報告書を準備中です。この報告書の内容が5月の閣僚理事会で承認されれば、OECDは途上国の開発問題にこれからますます関与していくことになるでしょう。OECD事務局は、ご存じのように政策別委員会に基づく縦割り組織です。これでは仕事のフットワークが悪く、開発を議論するには不適切です。最近は、複数の部局が共同で作業計画を立ち上げる連携型のプログラムが出てきました。「貿易のための援助」（Aid for Trade）などはその典型です。これをさらに進めて、政策横断型あるいはマルチ・セクター型に近いプログラムも見られます。「グリーン成長」がその一例です。それを一步進めたのが「開発における政策の一貫性」の考え方であるとおもいます。縦割り組織やタコツボ型業務から脱却してもっと有効にリソースを動員し組織全体として対処しなければ、OECDの仕事は「次の50年」を迎えることができないのではないかという危惧があります。本稿では、OECDの取組みがどうなっているのか、政策横断型のプログラムとはどんなものなのか、私が実際に関与したり考えたりしたことを見たいと思います。



筆者（職場にて）

\*1) 下記のサイトを参照：

[http://www.oecd.org/document/17/0,3746,en\\_21571361\\_49470685\\_49538129\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/17/0,3746,en_21571361_49470685_49538129_1_1_1_1,00.html)

簡単に振り返りながら、私見を述べてみたいとおもいます。

## 2. OECDの对外協力事業と開発センターの役割

OECD事務局では、途上国の開発問題に直接関与するいわゆる「開発クラスター」に属する部局としては、前述のDACを担当する開発協力局と開発センター並びにサヘル・クラブ（1976年設立）とアフリカ・パートナーシップ・フォーラム支援ユニット（2006年設立）があります。これら以外にも、北アフリカ・中東、南東ユーロッパ、黒海沿岸地域、中央アジアなどの地域別の協力プログラムや「開発のための投資」、「租税と開発」等の政策分野別のプログラムが実施されています。同時に、各主要政策部局（例えば、環境、教育、貿易・農業等）では、多くの非加盟国との様々な協力プロジェクトが進行しています。また、「EE5」<sup>\*2)</sup>と呼ばれる主要なパートナー諸国やその他のOECD非加盟国との協力関係を調整するグローバル・リレーションズ事務局が官房の中に置かれています。現在OECD加盟国は34ですが、事務局が実施しているすべての对外協力事業は100カ国以上に及びます。先月号では、IMF・世銀・OECDの比較組織論が出ていましたが、OECDによる途上国の開発問題への取組みは、「複数多角錐並列型」の典型かもしれません。まさに言い得て妙です。

開発センターは、この中でユニークな地位を占めています。まず、他の部局のような特定の政策に絞った委員会がありません。開発は、政策横断的な課題であるからです。DEVの業務に係る意思決定は、加盟国による運営委員会に委ねられています。

また、OECDの理事会とは異なり、DEVの運営委員会にはOECD加盟国と非加盟国の双方が対等な立場で参加しています。現在、DEV加盟国は42にのぼり、そのうちの17がOECD非加盟国です。アジアからは、インド（2001年加盟）・タイ（2005年）・ベトナム（2008年）・インドネシア（2009年）の4カ国が加盟国としてDEVの作業計画の策定・実施に参加しています。このように、途上国の参加とともに、DEVのガバナンスは2000年代半ばから大きく変わってきました。

開発センターの主要な業務は、第1図のように3つに大別できます。まず、グローバルなレベルでの開発のホット・イシューを扱うPerspectives on Global Development (PGD) という年次報告書を出版しています<sup>\*3)</sup>。次に、アフリカ、ラ米、東南アジアの各地域ごとに年次経済報告書(Regional Economic Outlooks)を作成しています。これらの年次出版物は、本として刊行すること自体が目的ではなく、OECDが実施する政策対話 (policy dialogue) に貢献し、G 20の開発アジェンダが強

第1図 開発センターの主要な業務内容



\*2) EE5は、中国、インド、ブラジル、インドネシア、南アの5カ国です。

\*3) 2010年から刊行を開始したPGD第1版のテーマは、Shifting Wealthです。明石書店から最近出版された邦訳では、「OECD世界開発白書：四速世界における富のシフト」となっています。PGDの第2版は、昨年末に出版されました。そのテーマはSocial Cohesion（社会的結合）です。世界経済のグローバル化が進み、大競争時代を迎えた多くの途上国にとって、自国産業の競争力の強化と貧困の削減・社会の安定を両立させることは喫緊の課題となっています。

調する知識の共有(knowledge sharing)を高めることが最終ゴールになります。こうした政策対話や知識の共有への貢献は、事務局官房や主要政策部局と連携しながら実施しています。

昨年11月ジャカルタで共催したSAEOのラウンチ・セミナー



セミナー風景

私がヘッドを務める部署は、アフリカ・ラ米・東南アジア地域の年次経済報告書を作成しています。アフリカ経済報告書(AEO)の場合は、アフリカ開銀と共同で2002年から22カ国を対象に出版を開始し、今ではエリトリア・ソマリア・南スーダンを除く51カ国をカバーしています<sup>\*4)</sup>。AEOは、対象とする国の数の拡大に伴い国際プロジェクトとして大きく成長し、現在はアフリカ開銀と開発センターのオリジナル・メンバーに加えて国連アフリカ経済委員会と国連開発計画が参画しています。日本政府が5年に一度共催している「アフリカ開発のための東京国際会議」の2008年会合(TICAD IV)では、AEOがその主要な報告書の一つとして広く利用されました。同様に、4年目を迎えたラテンアメリカ経済報告書(LEO)は、OECD事務局官房の強いサポートのもとで国連ラテンアメリカ・カリブ経済委員会と提携し、イベロ・アメリカン・サミットへ貢献するようになりました。

私が2008年にこのポストについてからは、アジア、特に東南アジア諸国との連携・政策対話を実施するように運営委員会から要請がありました。これは、2007年のOECD閣僚理事会において、EE5に加えて東南アジアとの戦略的連携を深めるべきであるという合意がなされたことによるものです。日本、韓国、スイス等の財政的なサポート

を基盤にして、1年間の準備期間をおいて2009年にアジア・デスクを立ち上げることができました。この間、ベトナムやインドネシアが開発センターに加盟し、他の東南アジア諸国との連携も深まってきました。そこで、この地域に焦点を合わせた「東南アジア経済報告書(SAEO)」を年次出版するプロジェクトを立ち上げました。

SAEOは今年で3年目を迎えます。年次経済報告書としての内容・体裁も十分整ってきました。また、この間アジア主要国の景気動向指数をOECDの手法に則って整備するために、 ASEAN諸国ばかりでなく中国・インドとの関係も深まってきました<sup>\*5)</sup>。今年のアジア・デスクの課題は、ASEAN事務局やアジア開銀に加えて、AMRO(ASEAN・プラス3マクロ経済研究所)との連携を強化していくことです。例えば、AMROからはマクロ経済や金融政策の知見を学びながら、DEVは中期的な成長政策や構造改革の課題に特化することが考えられます。その1例として次節で「アジアのグリーン成長」を取り上げてみましょう。

### 3. アジアのグリーン成長と税制改革

今年1月末に出版したSAEO第2版の特別テーマは「グリーン成長」です<sup>\*6)</sup>。昨年のOECD閣僚理事会では、事務局から提出された「グリーン成長戦略」の報告書が注目を浴びました。前述しまし

\*4) [www.africaneconomicoutlook.org](http://www.africaneconomicoutlook.org)を参照。

\*5) [www.oecd.org/dev/asiapacific/abccis](http://www.oecd.org/dev/asiapacific/abccis) を参照。

\*6) なお、SAEO第1版の特別テーマは、「地域統合と輸送インフラ」でした。第3版は、「発展格差の是正」です。

たように、これは政策横断型のプログラムの一例です。この報告書の焦点は2008年の経済危機からの立ち直りを目指すOECD諸国の成長の質、言い換えれば、経済・社会・環境の調和を図る新しい成長モデルの追求にありました。他方、途上国における「グリーン成長戦略」の役割についてはあまり議論されませんでした<sup>\*7)</sup>。そこでSAEO第2版では、OECDのグリーン成長の考え方を東・東南アジア地域に援用してその重要課題を取りまとめました。

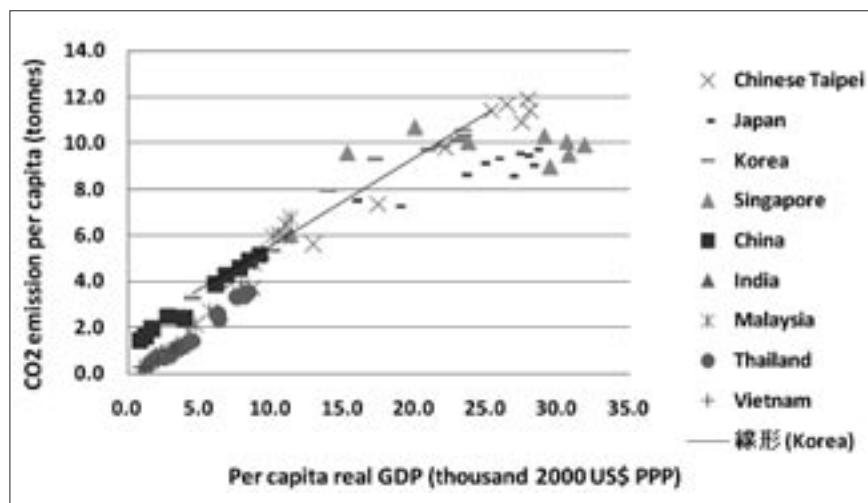
「グリーン成長」はアジアの将来を考える上で重要なテーマです。最近は、アジアの途上国においても積極的に取り組む姿勢が見えてきています。例えば、国連気候変動枠組条約におけるCOP15交渉の結果、韓国とアジアの主要な新興国は、温室効果ガス削減の中期目標（2020年）を自立的にブレッジしました<sup>\*8)</sup>。これは、先進国の中期目標と異なり、削減対策を講じなかった場合（business as usual）からの削減比率を設定したものです。では、これまでアジア諸国の経済成長と温室効果ガスの排出量との関係はどうなっている

のでしょうか？

第2図は、アジアの一人当たりGDPの水準と一人当たり炭素排出量の関係をプロットしたものです。この図から明らかのように、これら二つの指標の関係は、一人あたりGDPの水準が1万5千ドルあたりまではきわめて直線的で安定しています。それを超えた日本、台湾、シンガポール等ではかなりのばらつきが下方傾向に出てきます。経済成長と炭素排出量との関係については、しばしば「環境に関するクズネツ・カーブ」（EKC）が指摘されています。第2図のアジアの経験に照らしてみると、統計上はそのように見えなくもありません。しかし、EKCの考え方には、「低所得国の間は成長に専念し、環境保護への配慮は中進国になってから」というような誤解を生じさせかねません。環境汚染は、例えば健康への悪影響を通じて持続可能な成長自体にマイナスであるばかりではなく、生物多様性の破壊を進める結果になります。

途上国による戦後のキャッチ・アップ過程において、韓国の経験が特筆されるべきことは人口に膾炙しています。しかし、第2図に見られるように経済成長と炭素排出量の関係からすると、韓国の工業化は化石燃料依存型の技術とエネルギー・システムに基づいていて、他国に比べて特に抜きんでているわけではありません。そこで、韓国は、李明博政権のもとで「低炭素グリーン成長戦略」を2008年に公

第2図 アジアの成長と炭素排出量との関係



\*7) 事務局では、昨秋より「グリーン成長と開発途上国」という部局横断的なプログラムを実施して、その報告書の作成を進めています。

\*8) 中国、インド、インドネシア、シンガポール、マレーシア。ただし、マレーシアはCOP15とは別にブレッジを行いました。

表し、これまでの化石燃料依存型の成長戦略から大きな転換を図ろうとしています。もちろん中国、インド、東南アジア諸国が韓国の所得水準に達するまで待つ必要は全くありません。

SAEO第2版では、東南アジア地域の主要6カ国がグリーン成長という観点からどのような政策を採用し、政策遂行に必要な制度をどのように整えようとしているのかをサーベイしました。詳しくはこの報告書の第3部に譲りますが、政策目標の設定や制度設計は、各国の天然資源の賦存状況、工業化の進展、消費者の動向などを反映して極めて多様であり、まさに発展途上の初期段階（シンガポールを除く）です。その一方で、東南アジア諸国に共通する政策課題も浮き彫りになってきました（第3図）。中期的に「低炭素グリーン成長」にシフトするという観点からは、トップダウンによるコマンド・アンド・コントロールではなく、生産者や消費者の行動パターンに影響を与える税制改革が有効です。例えば、インドネシアでは、毎年政府予算の2割近くがエネルギー関連の補助

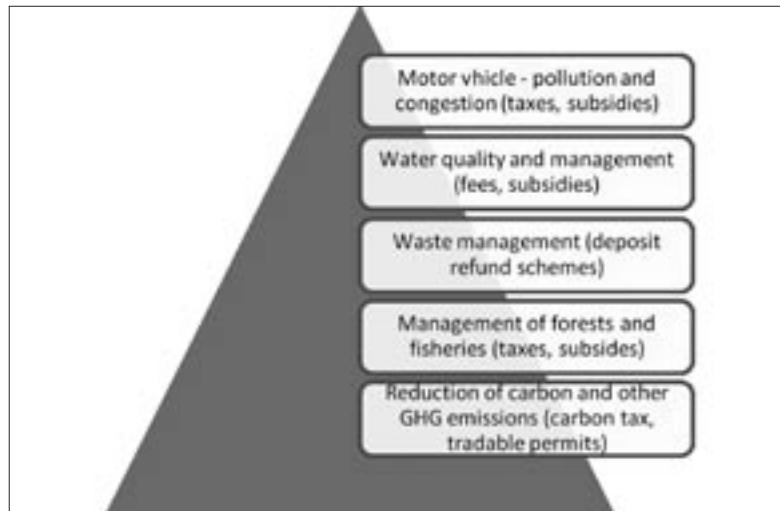
金に使われています<sup>\*9)</sup>。そのうち4分の3は、自動車用のガソリンやディーゼル油、消費者用の灯油やLPG等への補助金に割り当てられています。貧困層への援助を目的としているわけですが、自家用車を所有するのは必ずしもそうした所得層ではないので、所期の政策目標に照らして現行の制度が適切か否かは甚だ疑問です。また、制度の悪用による不正なビジネスが横行しているという報告もあります。これは単なる1例にすぎませんが、東南アジア諸国が経済・社会・環境の調和を目指す新しい成長軌道に移るためには、税制改革は避けて通れない重要な課題です。開発における税制や財政の問題は、租税センター（CTP）とDEVを中心に部局を超えた協力が進められています。次に、最も政策横断的なプログラムである「開発における政策の一貫性」について見てみましょう。

## 4. 開発における政策の一貫性

「開発における政策の一貫性」（Policy Coherence for Development, 略してPCD）は、現在事務局が準備している今年の閣僚理用の報告書

「OECD開発戦略」においても重要な位置を占めています。しかし、このテーマは別に新規なものではなく、OECDでは1990年代後半から議論されてきました<sup>\*10)</sup>。ここでは様々な見方やアプローチが可能です。例えば、先進国の経済政策は、直接・間接に途上国の開発成果に影響を及ぼしています。途上国の立場からすれば、先進国は世界経済の牽引役として中期的に物価の安定と持続可能な成長を達成し、貿易や投資における保護主義を抑え、開発資金を安定的に

第3図 東南アジアにおけるグリーン成長の優先課題



（出所：「東南アジア経済報告2011/12」第6章より筆者作成。）

\*9) 2012年のエネルギー関連の補助金は、米ドル換算で190億ドル強、国家予算の17.6%に達します。

\*10) 詳しくは、以下を参照：Fukasaku, K. (1999), "Development Co-operation in the New Global Economy: the Challenge of Policy Coherence", in Forster, J. and O. Stokke, eds., Policy Coherence in Development Co-operation, Franck Cass: London, pp.389-407.



シンガポール・マネージメント大学のパン・エン・ファン教授と大学院生等とのランチ・ミーティングにて（手前左が筆者）

供給し、世界経済システムや地球環境の維持のような国際公共財の供給において十分な役割を果たすことを求められています。

現実の世界は、そうした理想的な状況からは程遠いと言えるでしょう。ちょっと現実離れした机上の議論のように皆さんには思えるかもしれません。しかし、欧州諸国の中にはオランダやスウェーデンのように、このアイデアを自国の開発政策策定・評価のなかに取り入れたり、ブラッセルでのEU全体の開発政策の在り方に自国の考えを反映させるために利用しています。欧州の小国にとっては、戦略的な思考方法なのです。

また、現実の世界が理想的な状況から程遠いとしても、戦後の東アジアの経験に見られるように、実質一人当たり成長率が4%を超える歴史的に高い成長率を継続的に達成してきた途上国グループがあることも確かです。こうした観点に立って、OECD事務局（DCDとDEV）は、財務省財務総合政策研究所といっしょに2004-05年に「開発における政策の一貫性：東アジアの経験と先進諸国の役割」という共同プロジェクトを実施しました<sup>\*11)</sup>。そこでは、マクロ政策の安定、欧米の貿易政策、日本の構造改革と市場開放、農業政策、援助の役割、環境政策など主要な政策分野のレビューと評価が行われました。当時としては、きわめて野心

的なプロジェクトでした。

そこで集中的になされた政策評価の議論から出てきた結論は、「日本をはじめとする先進諸国の貿易・投資・開発援助政策のプラスの相乗効果が東アジアの途上国の民間活動の活性化を促してきた」ということです。この東アジアの経験に立てば、先進諸国による輸入自由化・市場アクセスの改善だけでは、今日のアフリカやその他の後発国の持続的な成長と貧困削減にとって全く不十分であり、こうした国々では国内供給網やインフラの整備、広義の「能力構築」の重要性が理解できるとおもいます。「貿易のための援助」という国際的なイニシアティブも「開発における政策の一貫性」の議論のなかで生まれてきたアイデアと言えるでしょう。

また、前節との関連でいえば、先進諸国の環境政策は功罪相半ばしています。すべての先進国が京都議定書を批准していないことはアジアの途上国に排出量削減対策を促すことにマイナスの影響を与えています。他方、先進諸国が採用してきた環境基準と政策手段は、アジアの途上国にとって明確なモデルとしてではなくとも、有効な指針としてその役割を果たしています。

## 5. 結語

このように、グリーン成長やPCDのプログラムは政策横断型で、複数の部局の参画と協力を必要とします。やるほうは正直かなりシンドイことも多いのですが、開発問題への取組みという観点からはたいへん意味のあることですし、OECDの強みが出てくるアプローチです。

最後に、こうした経験に基づいて、OECDの比較優位がどこにあるのか、課題は何か、私見としてまとめてみたいとおもいます<sup>\*12)</sup>。まず、その強さの源泉ですが、それはOECDがカバーする政

\*11) この共同プロジェクトの成果は、邦訳が2006年に出ています（河合正弘・深作喜一郎編著・監訳、『開発のための政策一貫性：東アジアの経済発展と先進諸国の役割』明石書店）。

策領域の広さと深さにあります。OECDが所有するデータ・ベース化された情報ばかりでなく、加盟国が蓄積してきた現場の政策経験の蓄積は多くの途上国にとって貴重な情報になります。また、OECDがこれまで培ってきたピア・レビューというワーキング・メソッドも次第に途上国に受け入れられてきています。途上国が自らの成長政策・開発計画を策定・実施していくうえで、本稿で取り上げたグリーン成長やPCDといった政策横断的なプログラムのなかで揉まれてきた様々なアイデアは、途上国が求める「よりバランスのとれた包摂的な開発戦略」の核になりうるでしょう。

次に、OECDが開発問題に取り組む際の弱点についてですが、「OECDは途上国にフィールド・プレゼンスがない」ということがしばしば指摘されます。これは確かに業務を遂行するうえで大きな制約要因です。しかし、この制約はフィールドに強い他の機関とのパートナーシップを求めるというインセンティブにもなります。AEOでの経験に照らせば、フィールドに強い国連機関との提携は、各自が限られた予算制約のなかで効果的に成果を出すためには必然であったとおもいます。

長年事務局に勤務してきたスタッフの一人として言えることは、OECDの弱点は、前述した縦割り型組織・タコツボ型業務の伝統に加えて、「選択と集中」を実践することの難しさにあると感じています。補助的な予算が付くという理由で、加盟国の要望にしたがって「広く薄く何でも」作業計画の中に取り入れていくのは戦略的には拙速なアプローチです。限られた人的資源を有效地に活用するために、「選択と集中」を徹底してアウトプットの付加価値を高めていくことが肝要です。はじめにOECDの組織論のところで「複数多角錐並列型」という厳しい指摘がありましたが、少なくとも開発関連の主要部局が「全員同じ方向に向い

て、同じビジョンを共有して仕事をする」必要があります。そして、そこに「OECD開発戦略」をまとめていく意義があるとおもいます。

途上国の開発政策は、なにも国連や世銀だけの専売特許ではありません。現地でのプレゼンスは確かに重要ですが、それだけで十分でないことはこれまで多くの途上国開発成果をみれば自ずと理解できるはずです。開発関連のプログラムに関しては、これからはますますグローバル・パートナーシップが求められています。本稿で紹介したようなOECDでの仕事の成果や経験を若い世代に伝えていくことができたらいいなと考えています。



#### プロフィール

#### 深作 喜一郎 (ふかさく きいちろう)

東京都出身。慶應義塾大学経済学部修士課程修了後、英国サセックス大学に留学（ブリティッシュ・カウンシル奨学生）、経済学博士号取得。1983年4月からGATT（現WTO）事務局にてスタッフ・エコノミストとして勤務。90年11月からOECD開発センター勤務。96年から研究課長、その他の役職を経て2008年から現職。07年度より慶應義塾大学経済学部Professional Career Program (PCP) の特別招聘教授（開発経済学、英語での夏季集中講義）を担当。

\*12) 事務局が現在準備している「OECD開発戦略」報告書（案）の付属書2では、OECDの長所と短所に関する自己診断がなされています。本稿では、その一部に関する私見を述べています。

# 「OECDと環境」： 分野横断的取り組み

OECD環境局参事官

北森 久美

## はじめに

環境政策については、気候変動COP17などの話題について、報道等で目にされる機会が多いと思いますが、国際機関の環境部局がどのような活動を行っているかご存知ない方も多いと思います。今回は、この場をお借りして、OECDが環境という分野横断的な課題に対し、どのような取り組みを行っているのか、グリーン成長、気候変動ファイナンスなどの例も交えてご紹介したいと思います。

## 1. 分野横断的課題のチャンピオン：環境分野での取り組み

OECDの環境分野での取り組みは1971年に環境委員会の下で始まりました。昨年、その後継となる環境政策委員会(EOC)は40周年を迎えました。事務局では、環境局がその環境政策委員会を担当しています<sup>\*1)</sup>。

しかし今日、OECDの環境分野での取り組みは、環境政策委員会・環境局だけでなく、他の多くの委員会・事務局で行われています。これは、環境問題はその性質上、分野横断的な課題となざるを得ないとの認識の高まりの表れです。確かに、環境問題の多くは、環境省だけで策定される環境政策では解決できません。環境に大きな影響を与えてているのは、経済、財政、エネルギー、産業、

農業、科学技術といった分野における政策であり、また土地利用/都市計画などです。長年、環境政策委員会の主要なメッセージの一つは、他の政策分野において環境問題を“主流化”させることでした。

こうした状況を反映し、OECDの環境分野での取り組みの多くは、分野横断的に行われています。環境政策委員会の取り組みのうち、いくつかの分野は他の委員会と共同で扱われています。それらの中には、親委員会の下で正式な合同サブグループを立ち上げているもの（例：税と環境合同専門家会合、貿易と環境合同作業部会等）、アドホックな枠組みで行っているもの（例：気候変動と開発に関する“共同タスクチーム”など）、或いは一回限りの共同プロジェクト（経済政策委員会と共同の気候変動の経済、保険年金委員会と共同の年金基金とグリーン投資など）があります。

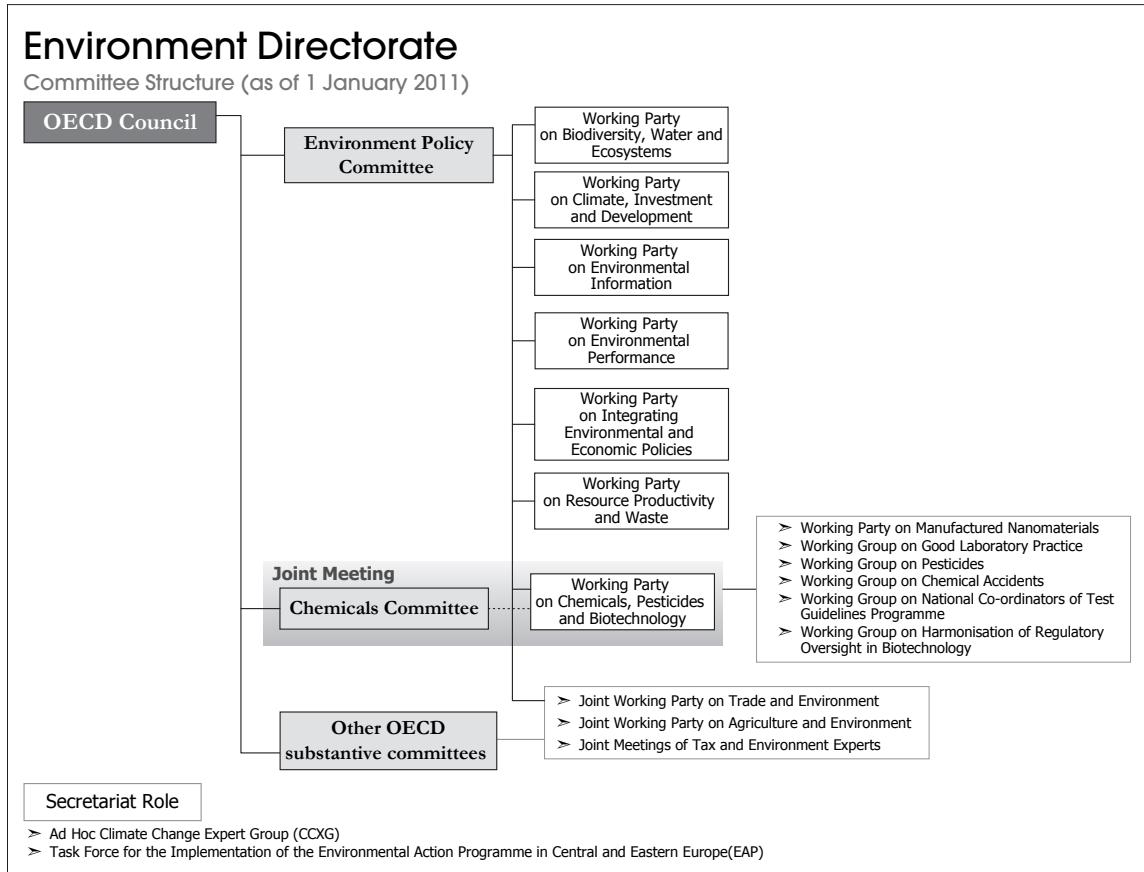
このところのUNFCCC（気候変動に関する国際連合枠組条約）のCOP会議には、OECDから多くの局のスタッフが参加していますが、これはOECDの多くの委員会や局がそれぞれ異なる角度から気候変動に関連するプロジェクトを実施していることの表れです。



アpton環境局長

\* 1) 環境局はまた昨年40周年を迎え、重要な任務を担っている化学品委員会も担当していますが、紙幅の都合上、ここでは立ち入ることは控えます。

## 環境政策委員会組織図



このような共同プロジェクトは、それぞれの国から複数の省庁が参加するような形になっています。OECDでの共同プロジェクト、或いは分野横断的な取り組みがなければ、それぞれの国でこうした動きは起きなかつたかもしれません。こうした分野横断的な取り組みは、OECDの事務局と同様、加盟国においてもチャレンジングです。理想的には各国から環境省+ $\alpha$ の二つの省庁が共同会議に出席することが望ましいのですが、必ずしもそうではありません。同じく理想的には、彼らはそれぞれ自国で議題について合意（或いは妥協?）したスタンスを携えてOECDの会議に参加することが望ましいのですが、うまくいくものもあれば、出来ていません。

最後に、環境局がIEA（国際エネルギー機関）と共に取り組む分野の具体例をご紹介しましょ

う。環境局はIEAとともに、気候変動専門家グループ（CCXG）の事務局を担っています。以前は附属書I国専門家グループ会議（AIXG）と呼ばれていたこのグループはOECDの正式の機構ではありませんが、CCXGの各国出席者は、主に附属書I国の気候変動交渉担当官であり、その活動は、UNFCCCでの交渉議題と密接に関連しています。このグループが参加者から高く評価されているのは、国連が進める交渉の枠外でこれらの問題を議論できるからです。特に最近では、附属書I国の枠を超えたより広い範囲の国々の参加を奨励してきており、それに伴いグループの名称を変更しました。最近のCCXGでは、気候変動ファイナンスが注目を集めています。これについては後で説明します。

## 2. グリーン成長

現在のOECDにおける分野横断的プログラムの最たるもののがグリーン成長(Green Growth)です。2009年の閣僚理事会(MCM)でグリーン成長に関する宣言を採択し、MCM議長国であった韓国のイニシアティブの下、事務局に対しグリーン成長戦略の策定を求めました(グリーン成長は韓国の李明博大統領の肝煎りプロジェクトでした)。2011年のMCMで、OECDのグリーン成長戦略総合レポートは、天然資源の持続可能な利用、エネルギー利用の効率化、生態系サービスの評価と課金によって経済成長と雇用創出を拡大する有用なツールとして、40以上の先進国及び新興国から歓迎されました。特に注目すべきは、このグリーン成長の取り組みが求められ、報告されたのが、環境大臣会合ではなく、経済、外務、財務大臣等が参加するMCMであった点です。

このグリーン成長戦略総合レポートは、OECDの25もの委員会からの成果をもとに準備されたものです。本戦略は、最も効果的にグリーン成長を達成できるよう、環境に有害な補助金の改革、汚染のコストを高くするための環境税や排出量取引制度、自然資産の適切な課金などの経済的政策ツールや提言を盛り込んでいます。グリーン成長に関する取り組みは継続され、OECDの各種プログラムの主要な位置を占めています。例えば、進捗のモニタリングや政策実施のための更なる提言を行うため、EDRC、環境パフォーマンスレビュー、技術革新レビュー、投資レビュー、またGoing for Growthレポートやグリーン都市計画に取り組んでいます。また、エネルギー、食糧・農業、水などの分野でグリーン成長をテーマとしたレポートが作成されています。

グリーン成長は、メキシコが議長を務める今年のG20の優先課題の一つであり、OECDは分析サポートを提供しています。OECDは2012年2月のG20Dに二つのレポートを提出しました。その一

つが“構造改革におけるグリーン成長の導入”でした(もう一つは“環境危機の下での構造改革”)。これは、その後のG20財務大臣・中央銀行総裁会議のコミュニケにも反映されました。コミュニケでは、「G20閣僚は、グリーン成長の重要性を認識し、OECDに対し、世界銀行と国連とともに、グリーン成長政策と持続可能な開発政策を構造改革のアジェンダに加えるための選択肢をG20諸国に提供する報告書を用意するよう求める。」という文書が盛り込まれました。

OECDとしても、引き続き組織全体としてグリーン成長に関する取り組みを強化するため、現在分野横断的な推進体制の構築を進めているところです。

## 3. 気候変動ファイナンス

気候変動に対応するための資金は、カンクン及びダーバンでの合意を実行に移し、低炭素と気候変動に柔軟な経済に移行するためには、その規模を大幅に引き上げる必要があります。現在の金融危機の中では、公的資金を拡充することは容易ではないでしょうが、可能性はあります。特に、気候変動に取り組むために、炭素税の導入や化石燃料補助金の段階的廃止など市場メカニズムを活用した政策手段を実施すれば、それらは低炭素技術の革新や民間分門の投資誘引、より大きな公的資



マリークリスティーン・トレンブレー 気候変動ファイナンス担当課長

金にもつながっていくことが考えられます。

非効率的で無駄な化石燃料補助金の段階的廃止は、G20で引き続き取り上げられている議題であり、希少な自然資源を救う可能性を秘めています。OECD加盟国は、毎年推定で450～750億ドル、化石燃料の生産と消費への助成を続けています。最近発表されたOECD環境アウトロック2050<sup>\*2)</sup> の分析では、化石燃料消費の補助金（発展途上国での最も一般的な形態）を廃止すれば、現状と比べて2050年時点で温室効果ガス排出量を6%減らすことが可能です。

同環境アウトロックでは、すべての先進国が、自身がカンクンで約束した排出削減を達成するために、オーケションを伴うキャップ・アンド・トレード方式の排出量取引制度や炭素税を導入すれば、2020年までに年間約2500億ドルの歳入を上げることができます。これは多くの国が直面する財政再建に資するものとなりますし、さらにはこれらの歳入のごく一部を活用するだけでも国際的な気候変動ファイナンスのコミットメントに大きく寄与することになります。

先進国は、気候変動に関する途上国の行動をサポートするため、2020年までに年間1000億ドルを動員することを約束しています（グリーン気候基金の囲み記事を参照下さい）。OECDがとりまとめた“リオマーカー<sup>\*3)</sup>”についての最新DACデータによれば、国際的な公的ファイナンスが近年増加していることが分かります。気候変動対策をサポートするための二国間チャネルの資金は年間約230億ドルに達し、マルチのチャネル

を通じ、これに年間約200億ドルが上乗せされていると推計されています。公約を実現するには、今後、民間からの資金調達を積極に求めていく必要があります。OECDとしては、OECDのツールである投資政策枠組み、インフラ整備における民間セクターの参加原則、多国籍企業原則等を土台に、民間資金の導入を促すため、どのような政策をとるべきかを検討しています。

また、最近のOECDのペーパーでは、年金基金が果たす役割に着目しています。OECD加盟国にある年金基金は現在約28兆ドルの資産を管理し、毎年約8500億ドルの資金流入があります。しかし、この内、インフラ・プロジェクトに割り当てられるのは1%未満に過ぎず、グリーン・インフラへの投資は更に小さくなります。OECDとしては、ほとんどのG20諸国を含む60カ国の年金基金の監督当局と協力し、どうしたらより多くの年金基金がグリーン・インフラをサポートするようにできるか検討を続けています。

## グリーン気候基金（GCF）について

グリーン気候基金（GCF）は、資金メカニズム条約の運営機関として、ダーバンでのCOP17で指定されたものです。GCFの目的は、国際社会が設定した気候変動目標の達成に向けたグローバルな取り組みに、重要かつ野心的な貢献をすることにあります。持続可能な開発の文脈では、途上国が温室効果ガスを制限・削減したり、気候変動の影響に適応するための支援を提供することにより、低炭素排出と気候変動に対する弾力性ある開発経路に向けたパラダイムシフトを促進することを目的としたものとなります。（この点は、深作さん

\*2) 少し手前味噌になりますが、「OECD環境アウトロック2050」は、私がこの2年半音頭をとって取り組んできた経済環境モデルをベースにした一大プロジェクト。最終報告書は、3月15日にベルリン、ロンドン、メキシコシティ、東京、ワシントン、ニューヨークの各都市で公表され、東京での記者ブリーフィングでは、玉木林太郎事務次長がパリからカメラ中継でプレゼンテーションを行いました。同アウトロックは、気候変動、生物多様性、水、汚染の健康への影響という四つの環境課題に焦点を当て、3月末のOECD環境大臣会合で議論され、リオデジャネイロで開催される持続可能な開発に関する国連会議リオ+20へ、グリーン成長戦略とともにOECDからインプットする予定です。

\*3) 気候変動の緩和策・適応策を主眼に置いた援助を指します。

の投稿をご参考ください)

GCFの最初の理事会は2012年4月30日頃を予定しています。UNFCCC事務局と地球環境ファシリティー（GEF）事務局が、GCFの暫定事務局を設置するための必要な措置を講ずることとなっています。暫定事務局は、理事会の活動へのオブザーバー参加の在り方についての初期コンサルテーションをOECDに対して行っています。OECDはGCFにオブザーバーとして参加することが期待されているのです。

GCFについては未だ確たることが分からぬ点が多く、途上国の気候変動対策や行動をサポートするために2020年までに年間1000億ドルを動員するという先進国のコミットメントに向けた動きが、5月にボンで開催される交渉セッションで構築されるのか、年末のCOP18までずれこむのかは依然として分かりません。GCFは、いずれほとんどの気候変動ファイナンスの資金が流れるチャネルになることが期待されていますが、実際の資金の量は非常に不透明です。最後に、GCFが、他の気候変動基金が既に現存する中、どのように運営されていくのかも未だはつきりしません。

次に、気候変動ファイナンスについてのデータの重要性について触れたいと思います。気候変動

ファイナンスについては、説明責任を確保し、信頼を構築するために、信頼しうる正確なデータが必要となります。OECDは他の機関に先駆けて気候変動ファイナンスのデータを収集してきました。気候変動緩和については10年以上、気候変動適応については2009年から援助フローに関するデータを収集・整理してきました。OECDの気候変動適応策についての指標は、現在世銀で採用されており、他の国際機関でも活用されています。また、いくつかの途上国では、ODAについてOECD/DACのデータを、資金流入のフォローアップや国内の予算プロセスに活用しています。

3月下旬、前項でご紹介したOECD/IEAの気候変動専門家グループ会議（CCXG）が開催され、集まった専門家が、各国は公的及び民間セクターの双方から“動員”された気候変動ファイナンスをどう定義し、どうフォローアップし、国際交渉プロセスにつなげていくかについて、OECDの最近の分析を元に議論を行いました。更に、OECDでは、投資委員会において気候変動関連/“グリーン”対内直接投資を特定するなど、気候変動対策をサポートする民間資金の流れをモニターする取り組みも行っています。

そしてこれらの取り組みは全て、気候変動ファイナンスの流れを計測、報告、検証（MRV）するためのUNFCCCのシステムにインプットされ、同システムの改善に寄与しています。

このように気候変動ファイナンスにおけるOECDの取り組みは多岐にわたっています。OECDは、カンヌ・G20サミットで提出された、気候変動ファイナンスの資金源の動員に関するペーパーの作成の一翼を担っていました。OECDは、気候変動ファイナンスの資金フローのモニター・フォローアップと、化石燃料補助のセクションをとりまとめるとともに、炭素税、排出量取引、二国間の気候変動ファイナンスの資金フロー、および民間資金の拡大のセクションでも貢献しまし



気候変動モデルのチーム

た。

最後に環境政策と各国財務当局とのかかわりについて一言。2007年にインドネシアのバリで開かれたCOP13において財務大臣会合が初めて開催されて以来、多くの国において財務大臣/財務省も気候変動ファイナンスについて関与を強めてきました。OECD環境局の人事をみても、こうした影響を幾分受けているからか、例えば、気候変動ディビジョンの新たなヘッドであるマリー・クリスティーヌ・トレンブレイは、カナダの財務省の出身です。

## 4. 最後に

本稿では、環境についてのOECDの分野横断的な取り組みの焦点を当てて説明をしてきました。実際、“分野横断的に取り組もう”という姿勢は現在のOECDの最優先課題となっています。例えば、事務局内で、事務総長の裁量で分配する予算の配分を申請する場合、当該プロジェクトが分野横断的であることは大きな利点となります。また、人事政策上も、スタッフのキャリア上、分野横断的プロジェクトに携わったこと、或いは複数の配属部署や政策分野（局内の複数部門、更に複数の局であればなお良い）で働いていたことはプラスな条件とみなされます。日本的人事システム、或いは約5年ごと配属部署の変更が義務付けられている世銀の人事政策と異なり、OECDでのこうした取り組みは未だ新しく難しいものです。（もちろん専門性とジェネラリストはトレードオフの関係にありますが、）多くのOECDスタッフは、彼らのキャリアを同一の配属部署や分野で過ごす傾向がある一方、異動適応性や活躍の範囲を広げる能力は、昇進や契約延長の上でますます重要な要素になっているように思えます。

最後に、世銀とOECDの比較の、個人的な意見ですが、主な印象をまとめたいと思います。世銀での仕事の醍醐味はクライアント国と手をつない

でのプロジェクト・インプレメンテーション、現地でのインパクトの有無が肌で感じとれることです。しかし、世銀は途上国のインフラ案件に対する融資供与が典型的ですが、それ故、政策アドバイスがその融資実行に合わせざるを得ないことがあります。OECDの場合、金融機関ではないので政策アドバイスが中立的であるとも言えます。また、正当な政策アドバイスでも、それを実行に移すのは各国で政治的に難しい場合も多いでしょう。



プロフィール

**北森 久美** (きたもり くみ)

東京出身。中学・高校はロンドンで、後ニューヨーク大学 (BA) 及びロンドン・スクール・オブ・エコノミクス (修士) で経済学専攻。UNDPでインターン後、世界銀行勤務 (1994-2000)。主に都市インフラや環境の分野でプロジェクトマネージャー、環境エコノミスト、環境影響評価審査官として働いた。その間平均年間半分ほどバングラデシュ、インド、パキスタン、インドネシア、スリランカで過ごした。2000年にOECD環境局に移り、経済的手法、排出量取引、水のプライシング、各国の環境パフォーマンスレビュー、化学物質の安全性など担当。2005-2006年に官房の事務次長・総長室でアドバイザーを務めた後、環境局参事官として戻り、現在に至る。