

国際機関を作る はなし

ASEAN+3 マクロ経済 リサーチ・オフィス (AMRO) 創設見聞録

その10、国際機関設立協定の 署名式への道のり(1) (2014年春～2014年秋)

根本 洋一

2年間の所長の任期延長は認められましたが、国際機関設立協定の署名に向けてB国の国内手続きが停止しているという問題に直面することになります。

B国の憲法上の問題へどう対処するか (2014年5月)

前回述べたように、2年間の所長任期延長が2014年5月の財務大臣と中央銀行総裁会議（於カザフスタン）の機会に認められました。

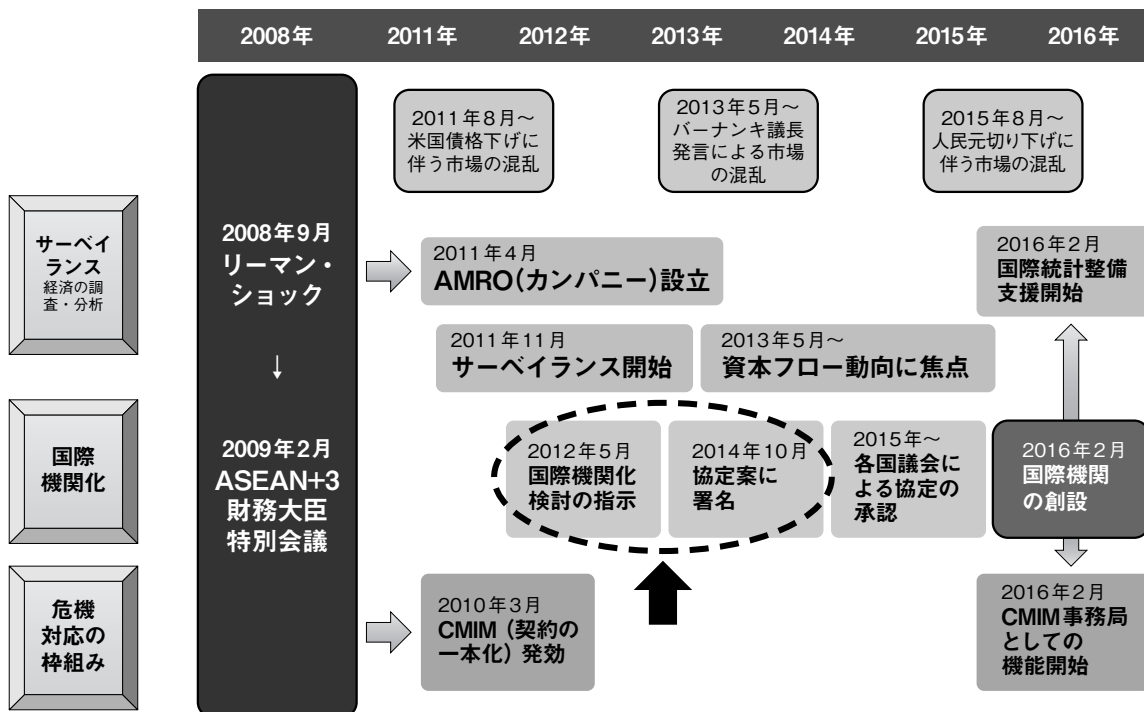
カザフスタンで任期の延長の決定に当たって、自分が知る範囲において、個別国からも全体からも何ら条件が付くことはなく、所長が最善と思うやり方で早期に国際機関化への道筋をつけてほしい、という声が多数でした。

「道筋をつけてほしい」という言い回しになったのは、前年（2013年）後半以来約半年にわたりB国の国内事情により設立協定の手続きが頓挫していたためです。

設立協定の各国間の協議は前年の11月に終了し、全ての文言が確定しており、5月のカザフスタンは財務大臣が署名式を挙げる絶好の機会でした。

ところがB国で前年12月以来下院が解散された状態が続き、署名式は不可能でした。B国では

図1 ASEAN+3 マクロ経済リサーチオフィス (AMRO) の設立経緯 (2008年～2016年)



その時点で総選挙の時期も見通せない状況で、このままでは2016年春までの2年間のうちに国際機関化を実現するのは困難との認識がASEANと日中韓の当局の間にひろがっていました*1。

B国に戒厳令が引かれる (2014年5月末)

そうした中2014年5月20日にB国陸軍により戒厳令が引かれ、22日には憲法が停止されました。

その後7月22日に暫定憲法の公布、8月8日暫定議会の招集と続きます。暫定政府の発表によれば、翌2015年には新憲法案を国民に諮り、その憲法の下での総選挙を経て、2015年末か2016年には民政に復帰するとのことでした。

ASEANと日中韓の当局者は、このクーデターによりAMROの国際機関化が一層遅れるだろうと一様に悲観的でした。

暫定政府の発表通りだとしても、新憲法の下での議会の発足は一年半後となり、財務大臣による署名は早くも2年後の2016年の前半、各国の議会手続きに1年はかかるとして、AMRO（国際機関）の発足は早くも3年後の2017年年央ということになります。

その見通し通りだとすると、2016年5月までの任期中に国際機関化の実現は無理ということになります。

この時期中国の高官より自分に向かって、「貴

方の2年の任期中に、国際機関化に向けて一歩でもよいから前進できるよう、もし可能であれば（協定の文言を確定する）署名式までは辿り着けるよう、何とか知恵を絞ってほしい」と要請があったことを覚えています。

自分は2年間の任期延長が認められた以上、B国の国内情勢を受動的に見守るだけでなく、どうにかして国際機関化の協定の手続きが加速するべく工夫したい、と考えていました。

自分の任期延長に何らの条件が付かなかったことには意気に感ずるものがありました。ASEAN当局から示された信認にできる限り答え、ある程度リスクを覚悟してでも新しい発想で攻めてみたい、という気分でした。日本で入退院を繰り返している家族のことを思っても、ただ待つというのは耐えられない選択肢でした。

B国のクーデター直後の2014年6月の時点では、自分の頭の中に3つの選択肢がありました。（次ページ図2参照）

一つ目は、上で述べたASEANと日中韓の当局の見方と同じく、B国の政治情勢の混乱が収まるのを待つ、というものです。

すべてが順調に行ったとしても国際機関の設立は2017年年央以降となります。憲法の国民投票が遅れればその分だけ国際機関の設立は遅れます*2。

二つ目は、B国を条件付きで見切るというものです。

ただ見切ってはB国の誇りが傷つきます。その

*1) 背景を説明します。AMRO設立協定について各国国内で議会の承認を求めるためには、協定案を事務的に合意（2013年11月に合意済）の後、各国の財務大臣などによる署名を経ることで最終的に文言を確定することが必要となります。通常の国の場合、議会の承認を求めることなく、一般的には内閣の決定で財務大臣などが署名することができます。文言確定後、協定の締結について改めて議会の承認を求めるためです。

B国だけは状況が異なりました。

当時のB国の憲法では、最終的に大臣間で文言を確定するための協定への署名についても、議会（上院と下院）の承認が必要とされていました。ところが2013年12月9日にB国の下院は解散され、下院総選挙は成立せず、B国の財務大臣の署名の承認が得られない状態が続いていました。

B国としてAMROの国際機関化に反対しているわけではないのに、憲法上の制約から財務大臣の文言確定の署名ができず、そのために他の12か国が協定の議会承認手続きなどの国内手続きに入れられないという状況でした。

*2) 現実に新憲法の国民投票は、当初の暫定政府の見通しに比べ約1年遅れて、2016年8月に実施されました（2017年4月公布）。総選挙は、本稿執筆時点（2017年11月）では当初の見込みに比べ約3年遅れの2018年11月頃と伝えられています。

頭の体操ですが、B国の総選挙が2018年だとしても、財務大臣などの署名による協定文書の文言の確定は2019年5月の会議が最速です。2019年の日本の通常国会には間に合いませんから、翌2020年6月に通過したとして、国際機関化は2020年秋で、実際より少なくとも4年半遅れとなっていたところでした。

ため協定の案文を工夫して、「B国は国内条件が整い次第参加する」旨を明記しつつ、B国を除く12か国の財務大臣により文言を確定し、各国の国内手続きに入る路線へ軌道修正できないか、というものです。

ASEANにおいては、何らかの理由で閣僚の署名権限がえられないことが過去にもあり、ASEANとASEAN以外の国との協定で、「〇〇国は条件が整い次第参加する」と明記した前例も見つかりました。

この場合ASEANと日中韓の間にコンセンサスをつくり、共同議長からB国を説得してもらうこととなります。

おそらく条文の変更とB国の説得に6か月かかるとして、翌2015年の前半の署名式が目標になります。その後、各国の議会承認手続きにあと1年強はかかりますが、2016年5月の任期末には「国際機関化への道筋は付けた」と言うことは可能と考えられました。

三つ目は、B国の憲法停止、近日中の暫定憲法公布という状況の中に、むしろ活路を見出せないかというものです。

軍政下の暫定憲法という性格から、憲法の内容として議会手続きなども簡素化ないし迅速化が図

られると伝えられていました*3。条約の承認ならともかく、財務大臣の条約の案文の確定のための署名権限の付与について、何らかの工夫ができる余地が生まれるのではないかと、という発想でした。

B国語のできるエコノミストにB国の憲法素案と新聞報道を丹念に追いかけて、報告するよう指示しました。

B国の暫定憲法が公布されるが前進せず（2014年6月～8月）

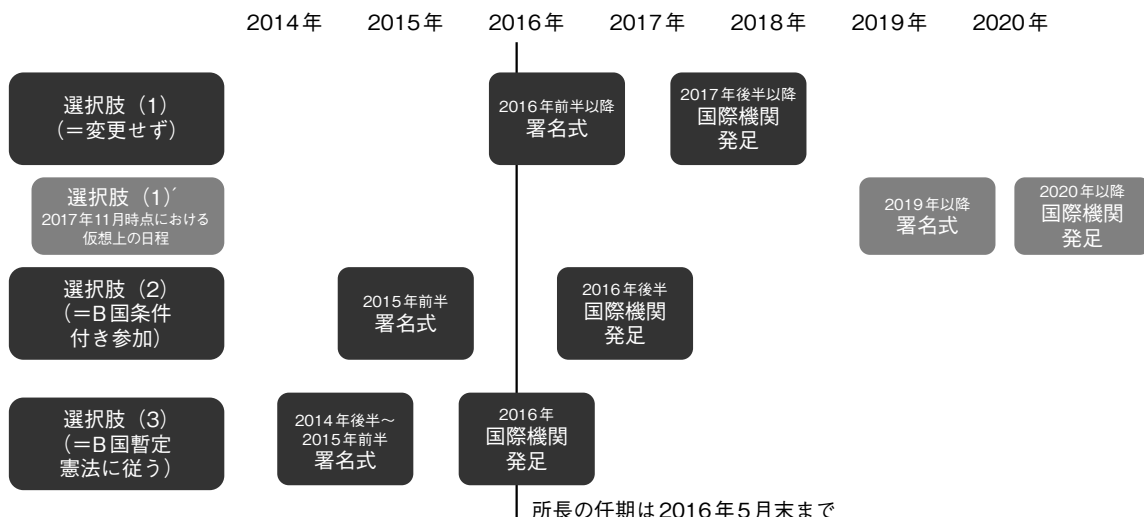
7月22日に暫定憲法が公布され、取り寄せてみると、「条約や協定などが暫定議会に提出されて60日経過しても採決がない場合は承認されたものとする」との条文がありました。

この暫定憲法の条文を読む限り、3番目の選択肢を追求する「芽」が出てきました。

B国事務方に連絡を取ってみると、署名権限の承認の件については暫定議会へ提出する方向で暫定政府首脳へ働き掛けるとのことです*4。

ところが動きが見えたのはそこまでで、その後外からは動きが見えなくなりました。前年（2013年）以来の制約が折角取り除かれそうなのに、前進が見えないという状況にやきもきする日々が続きました*5。

図2 三つの選択肢と個人的見通し（2014年6月現在と現時点での仮想上の日程）



(注)「仮想上の日程」とは、選択肢(1)を取ったとして、2014年～17年の実際の動き（憲法制定の遅れなど）を踏まえた2017年11月現在の見通しである。

B国訪問の機会に昔からの知合いに相談する（2014年8月）

サーベイランス（マクロ経済の調査・分析）のため、ASEANと日中韓の各国を年に一回訪問することにしていましたが、その年のB国訪問は8月下旬に予定されていました。

先方主催の昼食会があり、暫定議会への署名権限を求める議案の提出状況が話題になりました。

先方より、「既に8月8日に暫定議会は招集されているが、B国財務省として何の審議をお願いするかを検討中の段階にあり、当然AMRO協定への署名権限の付与は優先的に取り扱うことになるはず」との早口の滑らかな説明がありました。

その早口の滑らかさにやや違和感を覚えました。

昼食後は、昔から親交のある経済学者で、行政経験も豊富な人と二人だけでの面会でした。

面談の最後に、「AMRO協定への署名権限について事務方からこんな早口に滑らかな説明があったんだけど」と相談すると、先方は「物事の優先順位について混乱している怖れがある、おそらく予算とか税法とかを10月からの予算年度の開始を前に最優先に暫定議会に持ち込もうとしているのではないか」という反応でした。

「自分なら、他の12か国を待たせていて、しかも内容に問題のないAMRO協定は、中身に議論が必要な案件の前に承認を得たほうが得策、と判断するが、大局的な段取りの計算ができていないのだろう」との見立てでした。

暫定政府首脳部の軍人出身者に自分の教え子が

いるからそちらは自分（知人）から説得しておく、加えて、暫定議会方面に知り合いのいるB国官僚OBに数人心当たりがあるから、今と同じ話をAMRO所長が自ら説明に行って根回しを依頼した方がよい、ということになりました。

知人の助言に従い、

- (1) AMROの国際機関化は東アジアでの通貨危機の再発防止のための取組みであり、これまでB国はその設立に主導的役割を演じてきた、
- (2) ところが、B国の財務大臣が署名できないために、他の12か国は9か月近くそれぞれの議会審議に入れずにいる、
- (3) B国としてAMROに参加するかどうかの正式の議会承認は新憲法の下での議会で改めて議論・決定される（今回の議会承認は文言を確定するために財務大臣が署名する権限を付与するだけのものである）、

の3点を手分けして説明しようということにしました。

翌日以降、その週の残りは通常の経済の面談はキャンセルして、そのエコノミストの知合いのOB数人を文字通り夜討ち朝駆けして説明しました。

あるOBは朝8時にオフィスで出勤を待ち受け、別のOBは夜10時に場末の料理屋で打合せをしているところを捕まえました。夜遅くに驚くほどの数の政権の要人が揃っていました。幸いにして何人かは10年来の顔見知りで、二つ返事でそれぞれの知合いへの説明を約束してくれました。

念のために、B国財務省にも再度訪問して、議会対策担当の幹部に、上の3点を丁寧に説明の上、

*3) シンガポールは情報の集積地で、B国における国政の決定の迅速化を目的とする暫定憲法の準備については知人から聞いていました。手元のメモによると話を聞いたのは3月27日であり、数か月の間頭の体操をする時間があったこととなります。

*4) 憲法停止中なのだから暫定政府の決定で署名可能という解釈もありえたのですが、当方から示唆するのは控えました。暫定議会に提出するのが前向きな動きであり、提出さえされれば60日後には結論が出ているという意味で、あとは暫定議会が招集され、議案が提出されるのを待てば、活路は開けそうだったからです。

*5) 個人的伝手を頼りにB国情勢に詳しい人の話を聞くと、暫定政府首脳部としては、8月にも召集される暫定議会の承認を求めることとした模様である、とのことでした。従って行政側が、いつ暫定議会に議案を提出するかが鍵になると推測されました。

B国の下院の解散のため、他の12か国が署名式を開催できずに9か月近く待ちぼうけという、急を要する理由を暫定政府首脳部が認識しているかが懸念されました。もしかすると、内容の確定のための大臣による署名（B国は国際法上の義務は負わない）と協定の締結についての議会による承認（B国は国際法上の義務を負う）が混同されていることが危惧されました。

「問題のない署名権限の付与の議案は、時間のかかる予算や税法より先行させてくれないか」と持ち掛けてみました。先方は沈黙したまま応答がありません。

「これはB国議会による協定の締結の承認を求めるものではありません。どの国も文言確定後、改めてその締結について議会の承認を取ることになっています」との説明を加えました。

それに対して先方は、

「実は来週組閣が予定されており、議会へどの順番で案件を出すかは新財務大臣と相談して決めようと思っていた。

自分も署名権限の付与と協定の締結の承認の憲法的な意味合いがそれほど異なるとは正確に理解していなかったし、形式的な承認の遅れで各国に迷惑をかけ続けるのも申し訳ない。お話の趣旨は尤もで、自分が責任を持って新大臣にAMRO設立協定署名権限付与を優先すべきと進言してみよう」との回答を引き出しました。

B国暫定議会が財務大臣に対し署名権限を付与する(2014年9月)

その幹部の言葉通り、月が改まり(9月)、新財務大臣に対してAMRO協定への署名権限が暫定議会で付与されました。

前年の12月の下院の解散以来止まっていた手続きが暫定憲法の枠組みの中で動き始めたことになります。先に述べた第3の選択肢の道が開けました。

暫定憲法にある「提出後60日で承認したものとする」との規定の関係で、時計がいつ動き出す

のか、その結果何月何日以降なら各国に対して署名式の日程打診ができるのかが気になりました。「提出はいつですか」、「60日の時計は動き出しましたか」などと先方にあきれられる位問い合わせました。実際には議案提出、即日承認でした。投票結果もほぼ全会一致でした。

物事は動き出すと急速に動き出すものようです*6。

9月初めの金曜日の夜、二つの連絡がありました。一つは、上のB国の暫定議会が財務大臣に対して署名権限を付与したというB国財務省からの連絡、もう一つは、義理の母親が息を引き取ったという家内からの連絡でした。

自分の仕事は、B国の古くからの友人たちの協力に助けられ、何よりも家族に見守られ、応援されていることが身に染みて分かりました。

(注) 本稿は、AMRO創設の過程で自分がどう考えたか、アジアの人とどう付き合ってきたかを中心に、言わば見聞録風にまとめたものです。在職時に加盟当局から受け取った情報に関してはその職を離れた後も守秘義務がかかっているため、個別の経済・金融情勢の機微にわたる部分などについては触れることはできず、また記述の中に一部省略などがあることへの理解をお願いします。どこの国が話を進めたとかを評価するのが目的ではないため、日本以外はなるべく匿名(A国など)で記すことにします。本稿の記述は、AMROまたは財務総合政策研究所の見解を表すものではありません。

(前 財務総合政策研究所所長)

*6) 誤解のないようにしたいのですが、自分は議会による行政府の国際約束を承認する必要性を軽視するつもりも、クーデター後の暫定政権による簡易な手続きを推奨しているつもりも全くありません。

AMRO設立協定を国会の承認が必要な内容の高い水準のものとすべきと主張し、13か国の議会の承認などを求めることとなったことからその点は明らかと考えます。

ただ、国際条約の文言確定のための財務大臣の署名にまで事前に議会の承認を求めるのは、その条約の締結を承認するかどうか再度議会で審議することとの関係においてその必要性を判断すべきと考えます。それは正統的な憲法の下でも暫定憲法の下でも同じです。

二国間の国際約束の署名についてなら必要とされることがあるかもしれませんが、多国間の国際約束の署名まで議会の事前承認を求めるのは、本件のように国際的な約束の効力の発生を遅らせるだけではなく、他の国から見て行政に対する議会の信任が低いことが明らかという意味において弊害がありうることも考慮に入れて、制度設計すべきということです。