

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12、各国議会による国際機関 設立協定の承認と国際機関発足(1) (2014年冬～2015年夏)

根本 洋一

2014年秋にASEAN+3 (日中韓) の財務大臣などが署名したことにより、AMRO 設立協定の文言は確定し、各国議会による承認手続きに入ります。

各国議会などの承認を待ちつつ、 事務的準備を進める (2014年冬～2015年夏)

署名式までは、各国財務大臣の国際機関設立協定案への署名権限の獲得などに関して、AMRO として能動的に働きかけることもありました。

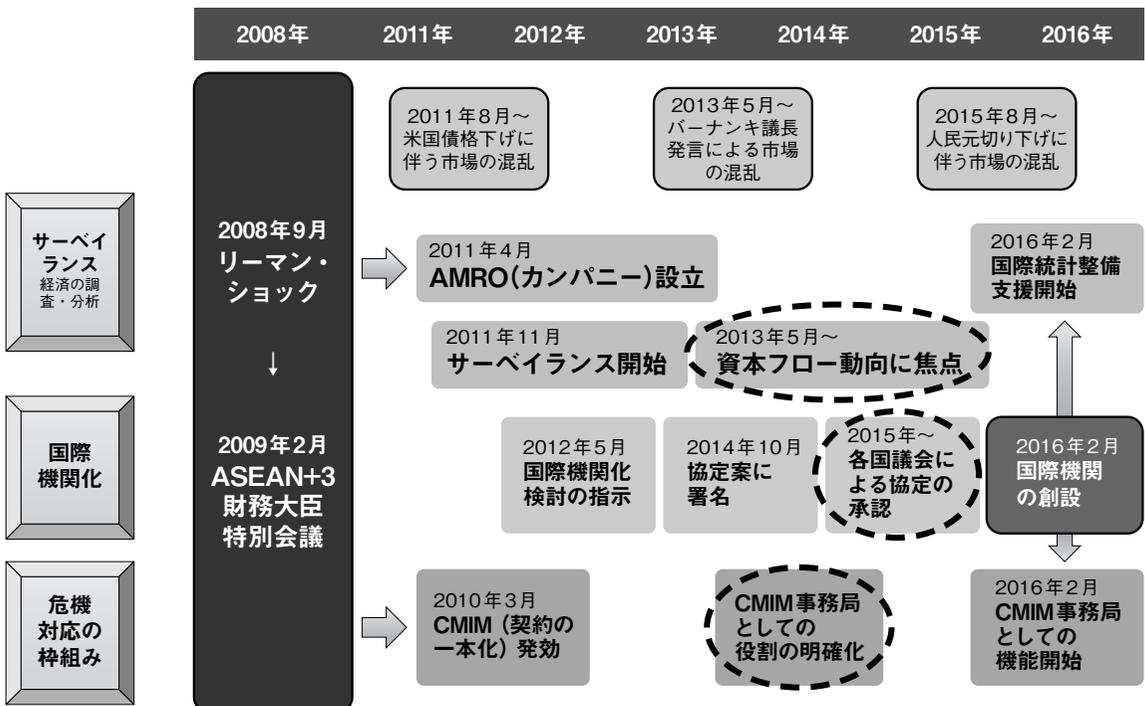
その後は13か国の議会での承認をはじめとする国内手続きに移行します。このプロセスは各国が国際機関設立を国家として承認するかという決定であり、当オフィスとして動くのは控えました。

ただ自分の国はゆっくりでよいと皆が考えると国際機関の発足自体がその分遅れるため、その年(2014年)の12月の代理会議(財務次官、中銀副総裁の会議)の機会に、各国手続きが順調なら1年後(2015年)にマレーシアで開かれる同会議の直後に国際機関移行を祝う式典を開こう、ということを決定してもらいました。

2015年の1年間かけて議会を通すというスケジュール観を全体で共有し確認したことになります。

その後は、AMROとしては、それぞれの国の議会審議の過程で求められた資料の提出など以外

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)



連載
国際機関を作るはなし

は、基本的に「待ち」になります。

極めて大まかに言うと、AMRO協定は13か国中8か国（大口の貢献国などを含む）が承認手続きを完了し、その60日後に国際機関として発足する決まりでした。

この決まりはできるだけ早期に国際機関創設を目指したものでしたが、見方を変えれば、大口の貢献国はそれぞれ、またASEANの小国でも6か国が組めば、国際機関への移行を阻むことができるということを意味します。

議会での審議日数を行政側が決めることは困難でしょうが、その前後の過程、例えば、議会へいつ提出するのか、また、議会の承認が得られたのちいつ寄託者であるASEAN事務局へ届けるのかは各国行政府が決めることができます*1。

殆どの国はAMROの国際機関化に熱心で、国内の議会手続きなどを迅速に進めてくれました。

ただ残念ながら、この生殺与奪の力を握った状況を活用することを思い付いた国があり、当方の

見解なり採用なりがその国の意向に沿わなかった際に、「(そんなに頑なだと)うちの議会の審議が遅れるかもしれない」とか、「議員から、AMROにどれだけうちの国の職員がいるか資料提出を求められているところ(円滑な審議のためうちの国の職員を増やせ)」とか言われることがありました。

ここはやせ我慢のしどころと、「(前年10月の)財務大臣の署名式までで自分の仕事はほぼやり遂げたと考えており、自分の任期終了前に国際機関に移行できればありがたいが、移行できなくてもそれはそれで仕方ないこと(貴国の要望は受け入れない)」と答えていました^(注)。

(注) ()内は当方の推測と含意です。

ひたすら待つのは忍耐力が求められましたが、オフィスの事務的都合からいうと約1年の時間が与えられたのは実はありがたい話でした。それ以前は担当は総動員で署名式の実現にのめり込んでいたため、オフィスとしての準備自体が大幅に遅れていたためです*2。

以上のように、署名式終了後は事務的な準備作業

*1) 協定の批准は、議会による承認を経たのち、行政側が批准書を寄託者(本設立協定においてはASEAN事務局)へ提出することで完了します。議会の承認からASEAN事務局への提出の完了までは、日本の場合でも3週間ほどかかり、国によっては3か月以上かかった例もありました(議会、外務省、財務省、大使館のどこかで滞留していた模様です)。

*2) 民間法人のAMRO(カンパニー)が立ち上がっており、国際機関のAMRO(国際機関)に移行するにあたり、内部規則の多くはそのまま利用できたのですが、外部的な手続きを中心に一から作成のものもありました。例えば、(別法人になるため)銀行口座の開設や雇用契約の更新が必要でしたし、旧法人の清算に向けた法律的、会計的準備などもありました。事前に十分に予期していなかった作業としては、それまではシンガポールの民間法人としてシンガポールの法律に服するだけで済んでいたことを、シンガポールの法律の制度から離れた際に、予め何を決めておかないといけないかを悉皆的に確認し、要すれば手続きなどを定めておくことがありました。

例えばスタッフがオフィスに対して人事上の不満があった場合に、民間法人の期間はシンガポールの裁判所に訴えることができます。国際機関移行後はシンガポールの裁判所には訴えられなくなります。訴えられないことでスタッフや応募者が不安を抱かないよう、仲裁手続を事前に決めて、その旨雇用契約に書き込む必要がありました。AMRO内部で組織化するには人数が少ないため、仲裁はILO(国際労働機関)に依頼することとしました。なお、この移行手続きにおいては、EFSF(欧州金融安定ファシリティ)からESM(欧州危機メカニズム)への移行の例が大変役に立ちました。

ギリシア危機の機会に時限的な措置としてルクセンブルク民間法人として設立されたEFSFが、ユーロ周辺国へ問題が広がったことを受けて恒久的な国際機関であるESMへ2012年に移行した例は、シンガポールの民間法人として設立されたAMRO(カンパニー)がAMRO(国際機関)へ移行するのに、法形式的に極めて類似していたためです。どちらも財務省、中央銀行という政府部局の中では正確性を重んじる(細部まで拘る性向が強いということ)部局に監督されている共通点もあります。

例えばESMでは、①EFSF単独、②ESM単独、③両者を統合したものの3つについて、予算書と決算書の提出を求められていましたが、会計基準や適用される法律が多岐にわたり、労多くして分かりにくいとの結論に1~2年の試行錯誤を経て辿り着いたそうです。その結論を紹介した結果、AMROの例では、予算は統合予算一本(個別の予算は作成せず)、決算はAMRO(カンパニー)とAMRO(国際機関)の二本(統合決算は作成せず)ということでも予め各国の了解を取り、正確性と一貫性と手間の3要素のバランスを図ることができました。

ESMのレグリング総裁は、旧西ドイツ財務省時代以来の知合いですが、こうした試行錯誤の結果から率直な助言を寄せてくれ、立ち上がり直後にAMROが思わぬ落とし穴にはまり、時間と労力を浪費するのを防いでくれました。ユーロ周辺国の問題、さらに主要銀行の健全性の確保など、ESMの方が欧州危機の渦中にあるかに多忙であったにもかかわらずの親身の協力はたいへん助けになりました。



写真：ASEAN財務大臣会議（2014年4月、ミャンマー）
（写真提供：ミャンマー財務省）

を肅々と進めつつ、各国の議会による承認状況などの情勢を追いかけ、場合により資料提供するという毎日でした。他方、2014年末の時点で任期終了まで1年と5か月となり、できることも限られて来ました。

やり遂げたい課題は数多くあったのですが、時間制約もあり、まず次の二つから取り組むことにしました。

第一は、オフィスの本業である経済の調査・分析（サーベイランス）の仕事の質を上げることであり、第二は、国際機関移行後のAMROの仕事として、CMIM（通貨危機対応・防止メカニズム）の事務局としての役割が含まれることをできるだけ明確化することです。

アメリカの政治ニュースで使われる用語に political capital^{*3} というものがありますが、振り返って見てこの時期が5年間を通じて一番 political capital が潤沢だったようです。国際機関設立協定の署名式について、各国とも早くて2年後と予想していたのを、B国暫定憲法の機会の活用など幾つかのアイデアを出し3か月ほどで実現したことが背景にあると考えます。

なお、その後任期末が近づくにつれ、国際機関の在り方などについて各国当局とAMROの間で考え方の相違が目立つようになるなど、political capital は次第に使い尽くされていくことになります。

経済の調査・分析機能（サーベイランス）の仕事の質を向上させる（2014年冬～2016年春）

経済の調査・分析（サーベイランス）の仕事の質を上げる点の背景を説明します。

そもそも2011年にシンガポールに赴任した際には、民間法人としてのAMRO（カンパニー）を立ち上げ、マクロ経済の調査・分析を第三者的な立場から客観的に行うのが目標でした。

市場面での動きを見ても、2011年8月の米国国債の格下げや2013年5月のFRB（連邦準備制度）のバーナンキ議長の発言の後などには、世界市場全体がリスクを回避（リスク・オフ）する方向へ大きく振れ、東アジア市場へのポートフォリオ投資が止まったり、流出したりする事態となり、株式、国債、為替相場が下落しました。

通貨危機の防止のためには、各国経済特有の弱点（歳入基盤が弱い、銀行不良債権の比率が高いなど）の分析とともに、こうした資本フローの動きをできるだけ迅速かつ的確に把握することが重要との認識でした。

何人かのエコノミスト達と各国の公的統計、民間のデータ、市場分析会社の資料などを試行錯誤的に購入する試みを続けました。

採用面でも漸くエコノミストの数が加盟国の数（香港を含めて14）を上回ったこともあり、市場経験のあるアナリストを民間の金融機関から採用してみました。AMRO（カンパニーも国際機関も）のデータ購入について、本部所在地国としてシンガポール政府が、支援する取決めになっていたのは、たいへん助けになりました。

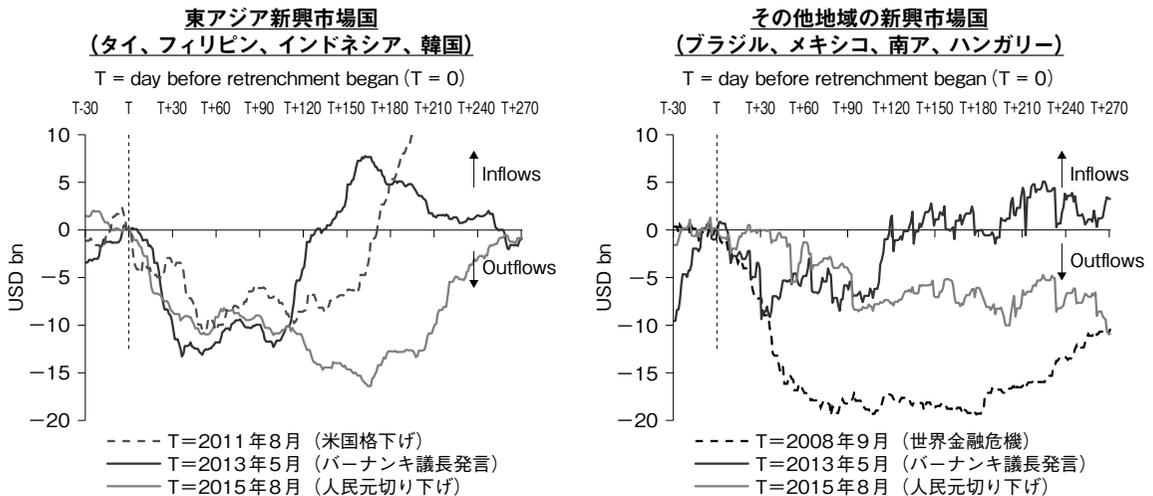
合わせてシンガポールにオフィスがある点を活かし、ファンド系の投資家にヒアリングへ行かせました。

実際の投資家を訪ねて、世間話をしている、ある国に対し、買っているのか、買う準備をしているのか、中立なのか、売る準備をしているのか、売っているのかは伝わってくるものです。

大規模な投資家だと量を確保しないとイケないの

*3 ある政治家が、有権者または他の政治家から獲得した信頼、好意、影響力などを総称したもので、政策の実行などにあたり目に見えない通貨に似た役割を果たすと考えられています。

図2 市場がリスク・オフに転じた際の新興国からの累積の資本流出入額 (2008年、2011年、2013年、2015年)



(注) 韓国及びフィリピンの資本フローについては、データ制約上、株式が含まれない。

(出所) AMRO "ASEAN+3 Regional Economic Outlook 2017", Figure 1.25のデータを基に筆者が再作成したもので、実際に使われたものではない。元データはIIF Daily EM Portfolio Flow DatabaseをAMROが補正したものの。Copyright 2017 AMRO.

で、相場が上昇しているうちに売り抜けたり、相場が下落しているうちに買い増したりをしています。また、どここのファンドは、ある国について、売り抜けたかったのに相場が急落して売り抜けられなかったとか、買い増したかったのに相場が上昇して間に合わなかった、とのうわさ話も聞こえてきます。

投資家の見方を聞くのは、相場の潮目を把握し、数字の分析にも役立ちました*4。

以下に述べるように任期5年目の最後にはようやくある方式を見出しかけた気がしますし、アセアンの当局から認められた印象があります。

まずアセアンの財務大臣・中央銀行総裁会議に招かれるようになりました。アセアンと日中韓の

会議ではないところがミソで、アセアンの組織でもアセアンの出身でもないのに、アセアン内輪の会議への参加が認められたということです。

アセアンの財務大臣・中央銀行総裁は、その年の議長国において会議を開催します。その中で経済情勢を議論する際に、IMFとともにAMROが皮切りの報告とその後の質疑応答を求められるようになりました*5。

論客として世界的に名高い財務大臣や中央銀行総裁も多く、質問も物事の本質を捉えていて、この分野では最も知見のあるIMFと並んで応答する、場合によって意図的にIMFと相違のある見解を示してみる、というのは実践的訓練になりました*6。

*4) AMROのオフィスがシンガポール通貨庁 (MAS) の建物にあり、シンガポールの金融街の中にあっただのも市場への感覚を増すのに好条件でした。ホスト国関係者の中には、郊外に位置するシンガポール国立大学隣接地への移転を勧める向きもありましたが、こうした理由を説明して断っていました。

*5) アセアンの事務局にも経済担当部局はあるのですが、通関手続きの迅速化とか、域内の経済取決めの現状の報告を担当していました。また、ADBや世銀はインフラ投資や物流の促進などの別のセッションに呼ばれていました。

*6) 例えば、東アジアの企業はドル建ての借入れが増加しており、今後米国金利が上昇した場合には大きなリスク要因になる可能性がある、とのIMFの発言がありました。これに対し、東アジア全体とアセアンは区別して考えるべきだし、アセアンの企業の外貨建て債券発行を見る限りにおいて、発行条件は長期固定のものが多く、また資源関係など収入もドル建ての部門のものも含まれている (返済と収入の為替のミスマッチがない)、と注意喚起したことがあります。アセアンの不動産業を中心に、収入は自国通貨なのに短期変動の条件で外貨建てで債券発行をしている部門があるのは事実で、こうした部門については個別に注意を払う必要があるが、アセアン経済全体への影響は限定的なものに留まるだろう、と説明を付け加えました。

2015年春の時点では、アセアン当局の政策などによりアセアン法人の外貨建て債券発行は既に頭打ちだったのに対し、中国・香港法人の外貨建て債券発行は依然として増加中でした。「東アジアの企業」と一括りにすると、経済規模の大きい中国の影響で、アセアンの実態が見えなくなることがあります。

以上はアセアンの財務大臣・中央銀行総裁会議の話ですが、アセアンと日中韓（ASEAN+3）の財務大臣・総裁会議の方が本務になります。

やや先回りしますが、この時期から1年半後の2016年5月に、最近の経済・金融情勢について、他の国際機関代表とともにAMROからも説明する機会がありました。

AMROとしてはそれまでの準備を踏まえて、前週（同4月最終週）までの外国人投資家の動向の資料に加え、東アジアの新興市場国の市場とそれ以外の地域（ラテン・アメリカなど）の市場の資本流出入額を対比しました（図2参照）*7。

2015年から2016年初めにかけて東アジア新興市場国から大規模な資本流出があったものの、2016年3~4月は債券を中心に海外投資家はむしろ東アジアへの資金の流入を再開している（他の地域では資本流出が継続している）と分析した上で、市場は何かのきっかけでリスク・オフに転じる可能性があり、かなりの期間要注意な状況が続くだろう、という内容でした。

会議開始前、他の国際機関のスタッフが近寄って来て、「AMROの資料は粗削りだけど、若い組織の勢いがあるよね。自分達の組織は内部の相互確認が場合により過剰で、間違いはないのだが迫力のない資料となりがちだ。自分がプレゼンするとしたらAMROの資料を使うだろう。」と話しかけられました。

また何人かの財務大臣、中央銀行総裁からもコーヒー・ブレイクの折に、「市場の動きについてその動向の底流が理解できた」、「他の機関の使った資料は、（各国の国際収支統計に基づくから）半年遅れだったり、アジアと他の新興市場国を一括りにしたりだったのに、AMROの資料は先月末までのアジアの資本流出入の動向を追いかけていたね」、「リーマンを契機に思い切ってAMROの創設を決定したのは正解だった」などの感想が寄せられました。

これまでAMROとして各国について辛口の分析を続けてきたことも踏まえた上での、言わば株主であり顧客でもある当局からAMROへの好意的評価でした。素直に額面通り受け止めて「これまで厳しく鍛えて頂いたお陰です」と応答した記憶があります。

サーベイランスの充実が第一の課題でしたが、第二の課題は国際機関移行後のAMROの仕事として、CMIM（通貨危機対応・防止メカニズム）の事務局としての役割が含まれることをできるだけ明確化するというものでした。

国際機関設立協定の項（第5回＝2017年6月号）の中で触れましたが、根拠規定は2012年に上手く設立協定の中に盛り込むことができました。ただ具体的に何をするかについての議論はその後2年経ってもあまり進んでいませんでした。

オフィス内で、CMIMの規定の勉強会を数次に亘り開催し、ASEANと日中韓の事務的会合にも積極的に資料を出すようにしていましたが、「明確化」するというのには決め手を欠く状態でした。

この時期次長とチーフ・エコノミストの設置問題に巻き込まれた際に、この課題の実現の好機が訪れました。

今回は、次長、チーフ・エコノミストの設置問題から説明します。

（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るものです。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）

*7) 各国の日次の資料を加工していたため、朝のオフィス内のミーティングで前日の資本流出入額の説明を聴取することもシステム的には可能でした。費用とスタッフの負担を考え、大きな会議の機会だけ作業を指示していました。