

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15、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(4)
(2015年秋～2016年春)

根本 洋一

各国の事情を反映して議会などによる承認手続きが進み、2016年2月の旧正月期間中に国際機関発足の日を迎えます。

最後の一か国の批准を待つ (2015年秋～冬)

以前(第12回)に述べましたように、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)が批准書を寄託者であるASEAN事務局に提出することで手続きが完了し、その60日後に

国際機関として発足する決まりになっていました。

2015年の8月の中国の全人代常務委員会の国際機関設立協定案承認により、国の数としては十分で、残る大口貢献国(D国としておきます)の手続きが完了すれば、その60日後に国際機関が設立されるころまで到達しました。

D国の国内手続きは迷走を続けていました。

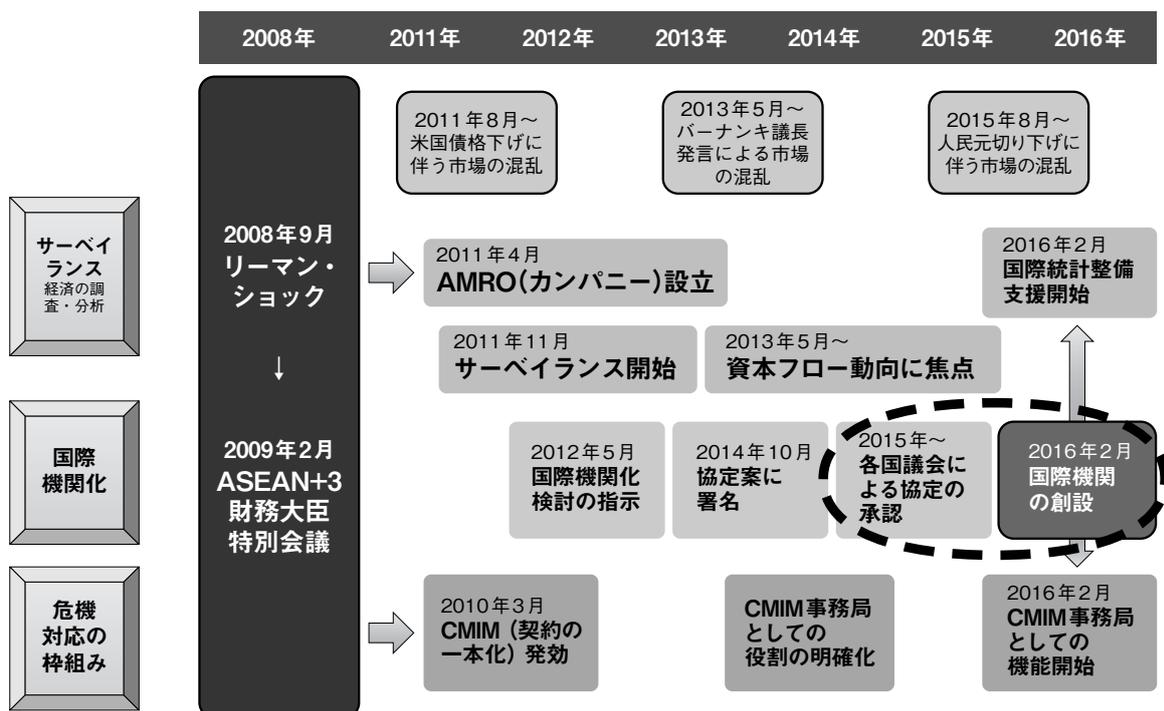
半年前の2015年春までのD国の説明は、D国の場合、国際機関設立協定については議会の承認は不要である、というものでした。

設立協定検討の段階では、D国は、A国などの議論に真っ向から立ち向かい、IMFやADBに負けないしっかりした内容の国際機関を作るために議会審議は厭わない、との発言を繰り返していました。そのこととの整合性がないのは不思議でした。(なお、この発言は会議の流れを決定的に主導したもので当方は深く感謝しています)。

2015年春になると説明ぶりが変わります。やはり国際機関設立協定については議会の承認が必要なものになった、議会の状況にもよるが、早ければ6月、遅くとも9月には承認が得られる見込みというものです。

D国憲法で「重要な国際組織」に関する条約は議会承認事項と書いてあったからということのようですが、春まではAMROは東アジア地域の国際機関で「重

図 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)



要ではない国際組織」との解釈を取っていたということでしょうか。

6月の議会では提出されたものの採決はされませんでした。8月の末には中国の全人代の承認がありました。それまではD国の説明ぶりを追いかけていたのはAMRO（カンパニー）だけでしたが、8月末以降D国の議会の承認だけが最後の関門となると、全加盟国の注目が俄然集まります。

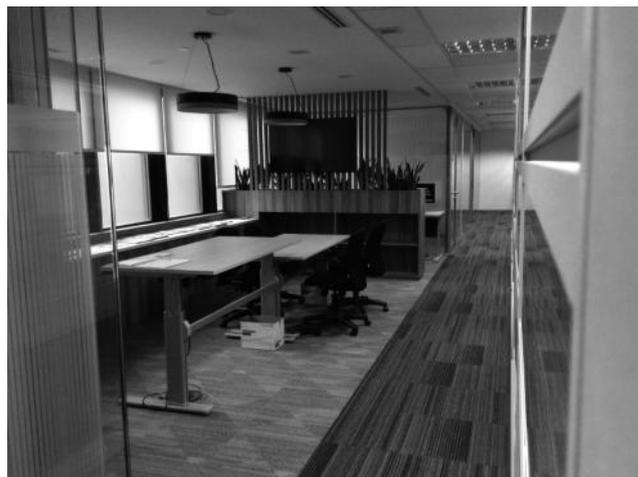
D国の対応は相変わらずで、「実は9月には議会は開かれない。ただAMRO設立協定は既に議会に提出されており、10月から12月に開催される議会においてできる限り早期に審議されるはずだから心配無用である」というものでした。

ここまで待たされると、国際機関移行を祝う式典の関係で、AMROとしてもものんびりしていられなくなりました。

国際機関移行を祝う式典を秋にマレーシアで開催される代理級会議（財務次官・中銀副総裁級）の翌日にシンガポールで開催しようということ、前年の11月に決めていたためです*1。丁度その時期（9月）開催される事務方の会議の議題として式典の日程が取り上げられることとなりました（自分は出席していないので以下は伝聞に基づきます）。

各国からは、D国の準備が完了するのはいつなのか、12月の式典の日までにB国の議会を通過していない危険性はないのかとの質問が殺到したようで、議会のことでも当然明確な答えはなかったそうです。会議では、「D国の説明は理解したが、国際機関への移行日すら確定していない可能性があるのに式典は開催できない（D国議会の承認を待つて改めて日程を調整する）」という結論になりました*2。

D国にはそれまでの国際機関化の検討の過程で強力に議論を主導してもらった恩義もあり、議会情勢が困難なことも十分理解できるため、他の国の尻馬に乗るのは慎みました。D国の幹部には、AMROの設立協



AMROオフィス（2015年12月移転直後、スタッフの小林さんの発案により立ったまま会議をできるスペースを設置しています）
写真提供 AMRO

定がAIIBの設立協定より先に審議できれば望ましいが、何があっても同時には審議して欲しいとだけお願いしておきました。

あまりピンと来ていないようだったこともあり、D国の議会情勢を当方から説明したところ、「なるほどよく分かった、ありがとう」とのことです。自分の経験から言っても国際交渉と議会対策の調整は仕組みから考えておよそ不可能なことが多いとしても、事務方としては両方に目配りだけはしておいて欲しいところでした。

各国が危惧した通り、D国の議会審議はその後も進まず、ようやく11月末に与野党間の合意が成立して、AMROの設立協定もAIIBの設立協定も議会を通過しました。中国に続いて、D国においても、AIIBの設立がその年（2015年）末と予定されていたことの影響を大きく受けたこととなります。

D国は議会の遅れを取り戻そうと必死だったのか、超特急で国内手続きを進め、12月11日には寄託者であるASEAN事務局に批准書を提出し、手続きを完了します。従って、設立協定に従い、その60日後の2016年2月9日が国際機関発足の日となります。

大至急なのは有難かったのですが、あいにく国際機

*1) その年の代理級会議の日程は12月2日と3日と内定していましたから、10月5日までに、D国議会でAMRO設立協定が承認され、ASEAN事務局に寄託されていないならば、国際機関に移行していない中で国際機関移行を祝うという対外的には説明困難な事態になります。事務的準備としても、祝典を開く会場の予約（または予約取り消し）、各国当局者はともかくとして来賓（国際機関の代表などから祝辞をもらうことにしていました）の招待状の発出（またはメールで日程確保は依頼していたので取りやめの連絡）などを決めねばなりません。

*2) 自分がツテを伝えて聞いたD国の事情は以下のようなものでした。当時D国では与野党の勢力が伯仲していて、予算可決の票集めのために与党は野党と話し合いをしていました。野党側は、自分たちの求める予算項目などが認められないなら、予算も通さないばかりか、いくつかの条約の議決にも応じないと主張していたとのこと。AIIBとかAMROとかの国際機関の設立協定の議決を止めれば、政権側は外国に対して面子を失うので、強力なテコになるだろう、という考え方です。

関移行予定日の2月9日は旧正月の真っ最中で、東アジアの多くの国では祝日にあたります。半年以上もくるくる変わる説明で各国を待たせたのだから、あと数日遅く提出してほしかったところでした。

何はともあれ、ASEANと日中韓による設立協定の承認に到達することができました*3。

国際機関としてのAMROが設立される (2016年2月9日)

実際に設立の日付が決まると、AMRO（国際機関）設立初日の段取りを考えました。

国際機関としてのAMROが設立された際には、どういう規則を採用するのか、まただれを新国際機関の長とするか、などについては新しい組織として改めての意思決定が必要になります。ところがD国の頑張りのため、国際機関発足日が旧正月の真ん中で、シンガポールを含む東アジアの多くの国が祝日で、物理的に集まるのは困難、という問題が出てきました。

2016年のASEAN議長国のラオスが調整役を申し出てくれました。段取りとしては、2月9日早朝に、ラオスから各国に対し国際機関としてのAMROが創設された旨の連絡をすると同時に、AMROの規則と小職の所長としての採用を提案し、午前中に反対の意見が出されなければ採択されたものとするを予め合意しておく、というものです。

実は自分は財務省の課長時代に、ラオスが初めてASEANの議長国を務めた年（2005年）に日本が共同議長だった関係で、ラオスの財務省、中央銀行にはそれ以来の知り合いが多数いました。

ラオスの旧正月は休みではなかったものの、2月9日の早朝から手際よく、場合により臨機応変に、議事を進行させていくのを見る（すべて書類のやり取りですから、正確にはメールの連絡を読む）のは、国際機関設立に加えて、それまでの10年間のラオス当局の行政能力の向上も目撃出来て、喜びもひとしおでした。

2月9日はシンガポールでは連休の最中でしたが、昼過ぎには関係するAMROスタッフが自然にオフィスに集まってきました。簡単に乾杯をして、それまでの苦労を労うことができました。

2年前の経緯から言って、誰が新国際機関の初代の

所長*4になるかは揉めてもおかしくなかったのですが、自分の知る限り全く問題になりませんでした。6月からの新所長の選考に関心が向かっていたということでしょう。

2月9日が旧正月の最中だったため、翌週末の2月19日に国際機関移行を祝う式典をシンガポールで開催しました。予定されていない時期の開催でしたが、ホスト国のヘン財務大臣を始め、ESMのレグリング総裁などの来賓、ASEANと日中韓の財務次官・中央銀行副総裁の参加がありました*5。

何故かレーム・ダックにならず (2016年春)

2月9日に向けて忙しく準備している間は、国際機関に移行した後は残りの任期も100日強となるし、関係国もスタッフも次期体制がどうなるかに関心が移り、これまでのように期限に追いまかれる生活からは徐々に離れられるだろう、と密かに期待していました。

既に前の年の12月の代理級（財務次官・中央銀行副総裁）会議において、「任期の延長は求めず、2016年の5月末に離任したい」と発言もしていました。アメリカの大統領の2期目の終わりに用いられるレーム・ダックになるのもある意味当然で、不愉快なことがあってもできるだけこやかに我慢しよう、と覚悟を決めていました。

AMROの外でも中でもこの淡い期待（と覚悟）は叶えられませんでした。

ASEANと日中韓の当局との関係で言えば、任期中にあれも仕上げろ、これも仕上げろ、という注文が、経済の調査・分析の面でも、人事・予算制度の面でも、通貨危機時のAMROの業務の面でも出されました。

一番気が進まなかったのは、チーフ・エコノミストと次長2人の選任です。

当局間の議論の末、次期所長については、日中韓から3人、ASEANから3人の面接委員による選考パネルにより採用が進められていました。チーフ・エコノミスト、次長2人についても、同じく6人の面接委員にAMRO所長が議長として加わることは合意されていました。これについては前に述べました。なお、現所長は（新）所長の面接には参加しません。



開会式の写真 (2016年2月)

写真提供 AMRO

問題は面接の時期ですが、ほとんどの国が自分の任期中の5月末までを望みました。論拠として自分が1年半前にした発言(「AMROの仕事が一番知っているのは所長で、どういう人間が必要かも一番分かっているはず」)を盾にとります。

その会議では合わせて自分から「選考プロセスの後、所長、次長、チーフ・エコノミストは一つのチームを作るはずだから、良いチームを作り上げるため、例えば自分の弱いところを補うといった観点から所長が参加した方が良いチームができる」と発言しており、その意味で次期所長が採用した方が適当ではないか、と言っても聞いてもらえません*6。

自分が気が進まなかったのは、手間の面だけでなく、この3つのポスト獲得への各国の意気込みが並々ならぬものであることが伝わってきていたからです。

3つしかないポストに、10か国以上の国から応募者がありそうで、結果的には3つの国が笑い、少なくとも7つの国が泣きます*7。泣くだけならともかく、逆恨みが危惧されました。

各国の決めたことには従わざるを得ません。

やる以上は手順を定められた規則通りに、途中経過や面接結果もできる限り透明にすることで、丁寧に丁寧に採用パネル議長の仕事を務めました。やり出すと

キリがない面があり、採用プロセスである2016年2月から5月までの間、レーム・ダックとは正反対の神経を使う日々が続きました。

オフィスの中でも、前年の勤務評定とそれに基づく昇格やボーナスなどの決定と通知はその年の初めに終わらせていました。従って、所長としては飽も鞭も使い尽くした状態であり、徐々にスタッフが指示に従わなくなることを予期していました。

ところが、経済レポートの作成も、総務系の仕事も、自分が国際機関移行準備で時間が取れなかったことを取り戻したいかのように、次々と案件が上がってきます。熱心な働きぶりは目を見張るものがありました。スタッフが東アジアの新しい国際機関を立ち上げるという事業に意気を感じてくれていました。物質的な対価を用いて組織を動かしているかのように考えていた自分の認識を恥ずかしく思いました。

スタッフが本国当局へ転職することに複雑な感想を抱く (2016年)

最後の年(2016年)はプロフェッショナルなスタッフの離職が数件ありました。AMROのスタッフは元の財務省や中央銀行の職場を辞めてAMROに採用さ

*3) 数か国の批准手続きは残っていましたが、2月9日までに批准手続きが完了した国でAMRO(国際機関)を構成し、批准手続きが完了していない国は民間法人であるAMRO(カンパニー)の加盟国として、大きな意味でのAMRO(国際機関)とAMRO(カンパニー)の合同の意思決定に参画することを事前に決めていました。これも、欧州におけるEFSFとESMの並存体制の経験から取り入れた知恵でした。

*4) 英語では同じdirectorですが、日本外務省による協定の定訳では「事務局長」となりました。本稿では読者の便宜を考え、この後も「所長」を用います。

*5) 挨拶の全文はAMROのHPを参照ください。http://www.amro-asia.org/speech-by-dr-yoichi-nemoto-amro-director-at-amros-opening-ceremony/

*6) 部分的には自分の主張も聞き入れられて、常^{チャン}(次期)所長が3月に選出されて以降になりますが、次長、チーフ・エコノミストの面接に参加することとなりました。

*7) ASEANと日中韓以外の国籍の者にも門戸を開放していましたが、また二つのポストに同じ国の出身者選ばれる可能性もありました。

れることを基本としていました。

前に述べましたが、ASEAN出身のスタッフは組織に長く帰属する意識がなく、職場を渡り歩きながら自分の経歴を築いていく、という意識を持っています。現在のアメリカ人のプロフェッショナルの職業観にむしろ近いかもしれません。

2016年になり民間法人だった頃から数えて約5年が経過すると、給与や処遇の面では他の国際機関に負けないようにしていても、家庭の事情などで任期満了を機に職場を離れたいと申し出るスタッフが出てきました*8。

自分として嬉しかったのは、退職の理由が、母国に帰って、インドネシアなりカンボジアなりの公的セクターに再度就職し直し、その国の発展に尽くしたいというものだったことです。

一般に東アジアの公的セクターは、中央政府にしろ、中央銀行にしろ、シンガポールの水準に比べれば給与などは安く、首都といっても、衛生、治安状況、子女の教育環境も劣ります。そうした不都合は承知の上で、AMROで学んだことを生かして、母国における自国通貨の利用の促進なり、銀行の健全性基準の作成なりに取り組みたいという話でした。

振り返って見ると、これらの国の中銀総裁や財務大臣は自分（所長）の顔を見る度に、「〇〇君は元気ですか」と話題にしていました。自分からも「〇〇君は元気ですよ、指導すればするだけ伸びるので、将来が楽しみです」と答え、「一切手加減せずに日本人スタッフだと思って（先方発言のママ）厳しく鍛えてください」というやりとりがありました。

どうもすれ違いのやりとりをしていたようです。当方はAMROの基幹職員として育つことへの期待を述べていたのに対し、先方はAMROを職員の実践的養成機関と見てくれていた、ということでした*9。



家族を職場に迎えてのAMROのクリスマス・パーティー（2015年12月）

写真提供 AMRO

シンガポールは外国金融機関の進出が盛んです。ある国の言語が話せてその国の当局に知り合いも多く、かつマクロや金融の知識のある者については、喉から手が出るほど欲しいはずで、うちのスタッフの中でも数倍の給料とボーナスを提示されて、投資銀行などから声が掛かった者がいましたが、自分のいる間は実際の転職は1名だけに留まりました。

自分としては、東アジア諸国の経済発展のためには公的機関に意識の高い人材が確保されていることが何よりも重要なことの一つと考えています。個人的な利益よりも国全体のことを優先して考える人を育てるのに、結果的にですが役立ったことについては大きな満足感を覚えました。

（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）

*8) 各国から採用したプロフェッショナルな職員は、最初は一律に3年契約とし、契約満了の際に概ね5年契約を交わしました（従って自分が務めた5年のうちには、二度目の契約更改は迎えませんでした）。プロフェッショナルな職員は全員任期満了まではその職を全うしてくれました。これに対し、シンガポール基準で採用したシンガポール人は、シンガポールの労働慣行に従い、契約上の任期に関係なく、一月前の通告で退職しました（逆に雇用者側からの解雇もできるのですが、その行使は経験しないで済みました）。これには最初当惑しましたが、また業務の継続性の観点から困難を感じました。こちらに通告した後、即日休暇の消化を申し出る者もいたためです（これは雇用者側から断ることもでき、有給休暇の買取りで対処することもありましたが、30日以内に辞職することが分かっているとお互いに仕事に身が入りません）。この全く異なる二つのグループを一つの就業規則で規定するというのも、オフィスの人事管理上の難題の一つでした。

自分としてはAMROという組織に固有の組織文化を築きたいと考えていましたし、仕事の進め方なり内部規律なりは、いくら規則を定めても紙だけで伝わるものではなく、人によって伝えられていくものと考えていました。将来の基幹職員として期待できる者については、職場の人間関係や担当などに関する不満であればできる限り聞き取って、引留めを図ったのですが、両親の病気や配偶者の海外転勤などの場合はあきらめざるを得ませんでした。*9) 背景として、本国の当局者に対しては、AMROのスタッフについて、例えどんな不満があったとしても、自分としてはできるだけ良い点だけを口にしていたことがあります。スタッフが元の安定的な職場（中央銀行など）を辞めて、将来的にどうなるかも分からないAMROという国際機関のスタートアップに参画してくれたことについての自分としての感謝の気持ちからでした。その意味で無意識の面ではスタッフの本国への復職を予期していたとも言えるのですが、時期的に早かったのに驚きました。