

国際機関のグッドガヴァナンスを求め

はじめに

英オブザーヴァー紙（平成11年7月22日ジャパン・タイムズに転載）は、新たに発足する欧州委員会に関連して国際機関一般、その職員、組織を規定する法則につき、次のような辛らつな表現を使っている。いわく「金持ちだが、士気の低いかつての理想主義者集団」（a bunch of rich, demoralized ex-idealists）、「官僚組織のグレシャムの法則（注：悪貨は良貨を駆逐する、という経済上の原則）では悪い習慣が良きものとなる」（In the bureaucratic version of Grasham's law, bad practice often drives out good）。英国メディアは皮肉屋で知られるし、英国はもともと大陸諸国が主導権を握る欧州連合（EU）については懐疑的である。それらを割り引くとしても米国議会の国連嫌いと同じく英国の国際機関に対する冷淡さは国連好き、国際機関尊重の日本も知っておくべきであろう。

欧州委員会職員のスキャンダルについては、欧州議会からの依頼を受けて本年3月15日、独立専門官からなる委員会の報告書が発表されるや否や委員全員が辞職した（「不正、管理問題、身内びいきの申し立てについての第一回報告書」）。EUの決定事項は加盟国の市民生活に直接影響するとあって、もともと委員会や議会の活動についてのEU加盟国市民の関心は高い。「欧州議会」という加盟国住民の直接選挙で選ばれた議員から成る一応の立法府が司法の欧州裁判所、行政の欧州委員会と並んで三権分立の一角をなしており、民主主義のチェックアンドバランスが制度上曲がりなりにも確保されている。にもかかわらず不祥事が生じたわけである。不祥事を抑止、防止するのはいかに難しいかを物語るものであろう。

日本でも公務員倫理法が成立しようとしている。日本国民の厳しい批判を受けた立法だが、国民からより遠い存在であり、それゆえマスコミもあえて追いかけて記事にしようとする国際機関の執行機関職員、すなわち事務局の国際公務員はどのような状況にあるのだろうか。英エコノミスト誌元記者のグラハム・ハンコックは10年以上も前、Lords of Poverty（援助貴族は貧困に巣食う）という本を出し、主として援助関係国際機関職員の倫理水準の低さを指摘した。先のオブザーヴァー紙同様残念ながらあたっていることが多いのである。

I. 各国共通に見られる国際機関事務局監視が甘くなる理由

1. 官主導、民の無関心

国際機関事務局が誰に対して説明責任があるか（accountableであるか）といえば、加盟国に対してである。加盟国の個々の国民に対しては加盟国政府を通じて責任を果たす。その加盟国政府において、事務局の活動の監視を実際に行っているのは当該事務局担当の役人である。国内の有権者を支持基盤とする政治家がある国際機関に多大な関心を持っていることは稀である。米国のジェシー・ヘルムズ上院議員や日本の「国際貢献を考える議員研究会」はその稀な例であるが、関心の中心は国連である。その名前も活動もよく知られていない国際機関の事務局となると、加盟国所管官庁の末端の役人が他の機関事務局といっしょにまとめて監督していることが多い。加盟国の「役人」が国際機関の「役人」の活動を監視しているのである。人々の関心が低ければ必然的に監督は甘くなる。

2. 専門家集団の仲間内主義

多くの国際機関事務局は保健、教育、エネルギー問題等の専門家集団から構成される。専門家は外部からの指摘を無知な素人のコメントと嫌って無視し、象牙の塔を築き上げる傾向がある。監視に回る側の加盟国担当者もその道一筋の専門家が多い。所属する官庁の他の部署に配属されることなく、専門を同じくする特定の事務局と長年付き合う。欧米政府では、ある国際機関を担当して10数年という役人は例外ではない。長い付き合いはその機関の案件を良く知ることとなるが、同時に癒着の温床となりかねない。またそのような環境で、加盟国役人の中には監督先の国際機関事務局を「天下り」先と考えている者がいる。加盟国役人も事務局職員も専門分野をともにする仲間である。監督者と監督される側が混然一体となって「ムラの政治」が横行することになる。

多くの国際機関では年に一度、閣僚レベルの総会、理事会と称するものを開催し、政治レベルの代表者である閣僚がその機関の過去1年の活動を見直し、次の年の方向性を示すことになっている。国連総会がその代表例である。が、年に一度の儀式であることが多い。日常的にはいずれの国際機関事務局も役人による役人の監視が普通である。そして彼らの間で監督する側から監督される側への天下りが頻繁であるとすれば、泥棒と巡査を同じ人間が演じていることになる。

3. 国際機関は加盟国にとり使える道具

国際機関での議論は自国の政策遂行の正統性付与に使える。またその議論の方向性を多数の加盟国の代表として事務局員に語らせることにより、国内説得の手段となりうる。もちろん、ここでいう事務局員とは事務局長、事務次長クラスの幹部職員である。昨年12月の英米のイラク攻撃や最近の北大西洋条約機構（NATO）によるユーゴスラヴィア空爆のように、国連安保理を無視した行動も頻繁にはなっているが、軍事行動、経済制裁における国連安保理決議は国際社会のお墨付きとして世界の超大国である米国も必要とする時がある。また経済政策では、日本は国内の自由化反対者、既得権益維持に努める者の説得材料に自由貿易の牙城とされる世界貿易機関（WTO）や経済協力開発機構（OECD）のような国際機関内での議論を使うことが多い。

もっとも「外圧」利用は日本だけのお家芸ではない。国内に必ず既得権を有する者がおり、民主主義国家では、経済的に正しいと思われる政策も痛みが伴えば嫌われる。ポピュリズム（大衆迎合）の圧力を撥ね退けるためにも、国際機関における議論は外圧として利用価値がある。欧州単一通貨参加の要件に加盟各国の財政赤字の改善があったが、社会民主党系の政権が多い欧州諸国では、財政赤字削減のため福祉を削るような国民に不人気な政策を採用すれば、次の選挙で痛い目にあう。それを回避するためにも、欧州の他の国々も賛成したマーストリヒト条約の財政赤字削減目標をたてにとり、単一通貨に参加するかを国民投票で民意を問い、国民の納得尽くという形で財政赤字削減に乗り出したのである。こういったEU全体の政策を自国民に説明、説得するには、自国の政治家に加え、欧州委員会委員長も使える役者なのである。ドロール元委員長のようにカリスマ性のある人物ならなお良い。もっとも英国のように欧州大陸の政策の方向性に必ずしも賛同できない国にすれば、欧州委員会委員長はあまり存在感のない毒にも薬にもない人物の方が望ましいのかもしれない。加盟国の都合により事務局幹部職員に望まれる資質も変化する。

4. 国際機関の行財政問題担当は地味で嫌われかねない仕事

加盟国の担当者、研究者にとり、国際機関における安全保障や貿易問題等をめぐる議論に比し、人事を含め国際機関の足腰となる行財政問題は華やかさに欠ける。マスコミも事務局幹部人事や分担金比率をめぐる加盟国間の対立、不祥事くらいしか報道しない。事務局の予算削減、節約励行を加盟国の担当者として主張すると嫌われ者になるのが落ちである。米議会が予算を承認しないから、というのが米国政府の担当者にしてみれば自分を良い

子にして、予算削減に踏みこめる方便なのである。予算削減は職員削減、すなわち生首の飛ぶ話しが伴う。できれば関与したくない、関与するにしても自分は悪者にはなりたくない、というのが人情だろう。にもかかわらず小さな政府を標榜する英米加豪等アングロサクソンの加盟国代表は、多くの事務局の無駄遣いを目の敵のように攻撃している。実際事務局には英語の有利性でアングロサクソン出身の職員が多数いるのだが、ない袖はふれないということで事務局予算削減、節約励行の急先鋒である。OECD事務局予算の使い道にあれやこれや文句をつけていたある国のOECD代表部公使は、任期が近づきパリにもう少しいたかったのか事務局員に応募した。巡査から泥棒になろうとしたわけであるが、採用されなかった。他にもっと良い人がいたのかもしれないが、採用する側の事務局にすればこれまで散々いじめてきたくせに、という気持ちがないはずはない。事務局に天下りしたければ、ふだんから事務局に対し寛容である方が良い。

II. 公的であること、多国籍であることに内在する問題

1. 民間企業との違い

公的部門の活動はいろいろな制約の下にある。加盟国政府からの分担金で人を雇い活動している国際機関事務局は、物品の調達については、国際競争入札が原則、職員の採用にあたっては公開競争任用試験により公募、面接、実際の採用までさまざまな手続きを踏まねばならない。特定業者との癒着を防ぎ、情実を廃し公正な採用を目指すには致し方ないコストではある。民間企業なら、社長が独断で業者を選び、指名人事を行っても、収益が上がれば批判は跳ね返せる。ところが、公的部門は成果を数量化しにくいものだけに、手続きの公正に重点が置かれ、その結果効率は犠牲にされる。

更に、調達においては加盟国が自国の業者が公平に参入機会が与えられているかに常に目を光らせている。米国は特にそうだ。米業者も大国である自国政府が圧倒的に声の大きいことを最大限利用しているところがある。

採用では、幹部クラスとその他に分けて考える必要がある。幹部ポストは加盟国間で政治的に決まる。口の悪い米国メディアは国際機関事務局を「出来の悪い役人の大量投棄場所」(dumping ground of mediocre bureaucrats)と表現した。EUに対し辛らつな英メディアは閣僚級の欧州委員会委員を「使い古された政治家」(used politicians)と呼ぶ。いずれの国も最強、最優秀な人材は自国に温存し、競争に敗れた人材を国際機関事務局に送りこんでくる傾向があることを指摘しているのである。日本国内の役人の民間企業、特殊法人への天下りと同様である。

これに対し、いわゆる生え抜きの事務局員は、英エコノミスト誌等に掲載される募集案内や事務局に照会して得られる空席案内にしたがって応募することになる。良い条件でないとも良い人材が応募してこない、と国際機関職員は全体としては依然として高給取りである。ところが公募、面接、採用決定、そして実際の赴任まで最低半年、下手をすると1年くらいかかる。経験あるマーケティングのプロが今すぐ欲しい、少しでも採用が遅れると業務に支障をきたす、といった民間企業の緊迫感はおよそ国際機関人事では考えられない。見方を変えれば半年、1年空席でも大した支障がないということなのかも知れない。このように時間をかけて形式的に手続きを踏むことが本当に公正な調達、採用に繋がっているのかどうか、議論の分かれるところであるが、ここでは深入りしない。

2. 多国籍ゆえの主流文化不在がモラル低下の原因か

前述のオブザーヴァー紙は、国際機関事務局の組織としての文化は無の文化であり、それゆえ不祥事を防ぐための広く容認されたやり方を欠くことになり、結果としてやっぴいこと、いけないことにつき大幅な裁量の余地を生んで、組織の倫理水準は悲惨なほど低くなっている、と指摘する。多国籍企業では、外国人社員は企業の本籍地出身社員が優遇されていると嘆くが、ある文化が優勢であることがその企業の個性となると、同紙は続ける。なるほど、国内企業同士の合併でも片方の企業の文化なり流儀なりが優勢になり、他方

は飲み込まれたように不満を抱きつつも、結局優勢な文化がその企業の文化として発展し、企業の個性としてセールスポイントにもなりうるのである。

が、立命館大学の山根裕子教授の「経済交渉と人権」（中公新書）によると、失脚させられたアタリ欧州復興開発銀行元総裁は、その強烈な「フランス的」個性で英米政府と文化摩擦を起こしたようだ。英フィナンシャルタイムズ、米ワシントンポストはこぞって同氏を批判した。もちろん目に余る浪費は文化摩擦以前の問題で同氏に種種問題があるのだろうが、英米政府、英米人職員は英語で報じる自国のマスメディアが世界で圧倒的な影響力を持っていることを熟知しており、他国籍の国際機関の長を追い落としたいと思うと、内部情報を自国メディアにリークするのである。オブザーヴァー紙が指摘する国際機関が健全な組織として活動するために特定の文化は必要、という点は注目に値する見方であるが、国際機関の文化とは暗黙のうちに彼らが受け入れうる英米文化でなければならないことを前提としている点、議論の余地があろう。

筆者の勤務したことのある国際エネルギー機関(IEA)事務局は事務局長が英国、次席が米国出身で職員の8割が英、米、豪、加といったいわゆるアングロサクソン系であったが、自分たちのやり方が世界のベストプラクティスと信じてやまない彼らが、多数であることを武器に青天井の宿泊費、お手盛り人事を横行させ、米人コンサルタントとの胡散臭い契約に目をつぶり、挙句クリスマスパーティではキリスト教徒でないトルコ人にも日本人にも賛美歌を30曲余りも謳わせる無神経さを披露した。彼らが実践したのは出身国の理念である手続きの公正(due process)や多文化主義(multi-culturalism)ではなく、遅れた文化と日頃批判してやまない人治主義、仲間内主義である。英米人主導でもチェックが効かない時は墮落する。英米政府やメディアが表沙汰にしないから人々の知るところとならないだけである。

3. 悪貨は良貨を駆逐する

オブザーヴァー紙のグreshamの法則に関するくだりは一理ある。理想に燃えて若くして国際機関事務局に採用されても、周りは終身雇用が保障されていた時代に採用された怠惰な職員が多く、事務局の極めて寛大な諸手当を最大限得る方法や、内部規則の不在を利用してちゃっかり楽しむ法(たとえば、旧知の別の国際機関事務局職員からリゾート地で開催されるセミナーに招待してもらう)の生き字引なのである。優秀な人材は別の所に転職できるが、中途半端な能力の者はなまじ高給取故に転職出来ずに居残ってしまう。家族も増え、子弟のための寛大な学費補助も魅力で本意に長居している職員は、若手の士気を殺ぐ。もちろん、幹部が加盟国から天下りしてくることも勤労意欲を萎えさせる大きな要因だ。生え抜きの職員は日本国内の行政機構におけるいわゆるノン・キャリア職員にあたる。彼らの士気を維持する方策は残念ながらほとんど執られていない。契約期限を限って、働かねば契約は更新されないぞ、と脅して働かせようとするが、契約が更新されない主たる理由は仕事が出来ないからなのか、上司に恵まれないからなのか判然としない。終身雇用職員は、仕事ができなくても、上司と衝突しても身分は安泰という歴然とした不公平がある。

III. 日本の問題

日本は多くの国際機関への分担金・拠出金、出資金(別途注記)の額において上位(1位を含む)を占める。国民の国際貢献への思いも熱い。それゆえに国際機関およびその職員についての「美しき誤解」は解いておく必要がある。

1. 国際機関に対する幻想

イ、国際版特殊法人

日本では国際機関は主権国家の狭い国益を越えた、より崇高な人類全体の公益を追求するところだという概して好意的な意見が多い。国際機関というと主権国家よりも上位にある偉い存在だと漠然と考えている人もいる。「国際機関事務局」と加盟国が一同に介しその

機関の方針、政策を決める「国際会議」とはっきり区別して認識している人は少ないのではないだろうか。国際機関事務局とは加盟国分担金・拠出金という補助金で生計を得ているある種の特殊法人の国際版ということだ。公共目的のために特定の事業を行う存在である点特殊法人同様であるが、「国際」という化粧をほどこされた途端、国内で特殊法人の存在意義、情報公開、補助金の使い方等が問題になっている最中でも、「国際版特殊法人」に同様のメスが加えられることはない。多分に前述の事務局とはっきり区別して認識されていない国際機関そのものに対する日本人の幻想があるのだろう。国際貢献のひとつに国際機関事務局への人的貢献が挙げられ、それはそれで結構なことだが、まず等身大の事務局の実態を十分把握した上で議論すべしと思われる。

ロ、事務局の地位に対する誤解

WTO、OECD、世界銀行（世銀）、国際通貨基金（IMF）等国際機関での議論が日本政府、日本企業、日本の市民一人一人の生活、行動に影響を及ぼす基準を創設していく場面は今後ますます増えてくる。佐藤元 OECD 大使が言っているように、グローバルスタンダードを与件としてとらえるのではなく、こうした多国間の交渉の場でいかに日本の優位性を確保するスタンダードを作り上げるかがポイントである（平成11年5月19日、日本経済新聞夕刊「あすへの話題」）。かかる基準設定作業に直接的に関与するのは会議に出席、交渉する日本政府代表団であり、事務局員ではないという点をまず認識すべきだ。アジア通貨危機を巡って IMF の処方箋のまずさが批判されているが、カムドシュ専務理事が処方箋は加盟国の意向を反映したものだと、しきりに防戦しているのはあながち逃げではない。タイならタイという国に適した処方箋は加盟国を含めて議論したはずだ。その意志決定過程に一部の加盟国の意向しか反映されなかった、という問題があったのなら、不満を持つ他の加盟国は早めに改善の手を打つべきだったのである。

日本のマスコミも同じ公務員でも国際公務員となると盲信するようなどころがある。たとえば IMF の専務理事や世銀総裁の発言は権威ある国際機関幹部の発言として日本のマスコミをにぎわす。他方、多くの日本のマスコミは日本の公務員の発言なら皮肉まじりに論評するが、何故か「多国間援助の良さは、政治的に中立な国際機関が、援助国側の思惑を離れて幅広い支援を実施するところにある」と断定している（平成11年2月22日朝日新聞社説）。本当にそうだという確信はあるのだろうか。

各国政府代表の多国間会合における交渉面での国際競争力、加盟国交渉団間の出来レースにおける勝負の行方には、これを見守る自国の利益集団、アドヴォカシー集団、企業、族議員、市民団体等も間接的に関与している。農業交渉では日本政府代表は族議員の視線が気になる。環境会議でのドイツ代表は自国の環境保護派 NGO に、豪州代表は過大な環境規制を飲むなど後ろで監視する石炭産業に動かされているのである。こうした加盟国政府以外の団体の意向も踏まえつつも、国際間のルールは依然として加盟主権国家間で決まり、各国の国益が絡む度合いが高ければ高いほど事務局の出番は少なくなる。この現実を把握せず、国際機関事務局が主導権を握って、事務局、すなわち国際公務員起案により国際間のルールが決められていくかのような重大な誤解が日本国内にある。国内では官僚主導を批判しながら、国際的には文字通り官僚主導型を求めているのである。

ハ、国内の価値に縛られている

百歩譲って加盟国の狭い国益にとらわれない国際公務員に、より理想に近い国際間のルールの起案をさせれば良いじゃないか、という意見に耳を傾けるにしても、心しておかねばならぬ事実がある。すなわち国際公務員も人間であるということである。国籍の如何を問わず心弱き者は、保身のために強い国、声の大きい国にはなびくし、勝ち組みと仲良くしていれば得、という意識に陥りがちである。中立公平であることは難しい。また、人間で

あるが故、厳格な規則がないことを利用して加盟国からの分担金・拠出金を無駄遣いしていることもあるし、職員に都合の良い内部規則を勝手に決めていることもある。国際版特殊法人である国際機関事務局のみが、高い倫理を持った職員により効率的に運営される小さな政府、情報の透明性、加盟国、加盟国納税者に対する説明責任（アカウンタビリティ）といった良き統治（グッドガバナンス）の原則の適用除外であってよいはずはない。残念ながら日本について言えば、これらが国内において価値あるものと広く考えられていない。そのような状況ではこれらの原則を国際公務員に適用しようという動きにはならない。

2. 国際官僚を使いこなせない

イ、主従逆転

日本国内では政治家が官僚をうまく使えるかどうかがよく問われるが、国際官僚との関係では彼らを監視する立場にある日本政府の官僚は彼らの僕になっているのが現状のようだ。

事務局の中核部には加盟国からのいろいろな情報が入る。事務局員は全体としての加盟国の意向がつかみやすい立場にある。加盟国間の委員会の議事日程は事務局が作る。議事進行のシナリオをあらかじめ作ってしまえば、それだけである程度議論の方向性を左右できる。その意味で主要事務局員の役割は大きく彼らと仲良くすることは大事ではある。が、そうした事務局員が加盟国の意向を十分反映させないとすると他国はいろいろな形で文句をつけてくる。文句をつけない国は軽く見てもいいのだ、という嗅覚は百戦錬磨の事務局員なら十分身につけている。日本の役人は事務局員に英語でまくし立てられ引き下がっていることが多い。大蔵省や通産省のような国際機関慣れしているところの役人でも若手は未熟だし、「国際機関ずれ」していないナイーブな官庁の役人の場合なおそうである。

ロ、議長の重みが知られていない

他方、国家間の委員会には必ず加盟国からの議長が選出され、事務局員は議長を支えることになっている。したがって、議長ポストをとるかどうかが、国際会議の議論の流れを決める上でポイントになってくる。実際には、あまり多くの委員会を日本人議長で占めることはできない。暗黙の国別割り当てがあり、他の加盟国とのバランスを見ながら選出される。が、国際機関事務局に影響力を行使することを通じて、その機関の加盟国の間で日本の国益が尊重されるようにしたいと日本が真剣に思うのなら、国際機関事務局の日本人職員をただ頭数だけ増やそうとするのではなく、戦略的に重要な事務局のハイレベルポスト獲得と平行して、それ以上に重要な委員会、会議の議長を獲得することに力を入れるべきである。語学のハンディから人材不足を嘆くのであれば、少ない人材でいかに成果をあげるか、焦点を絞った対策を考えるべきである。が、議長が国際会議ではいかに重責でそれゆえ影響力があるか、十分国内で認識されていないようである。OECDの方針は事務局長が中心となって決めていると思っている人が多そうだが、例えばOECDの収賄防止条約策定の中心となるのは選出された加盟国政府代表の当該委員会の議長であって事務局長ではない。

ハ、純血主義にとらわれ帝国主義的発想ができない

事務局を自国に有利なものにしたいのならば、職員の国籍にこだわる必要もあるまい。大蔵省批判は国内に根強いが、アジア開発銀行（ADB）に勤務して、さすが大蔵省と感心したことがある。人事予算局長は常に大蔵省からの出向者で占められ、人事と予算という組織にとってもっとも重要なところを抑えていたが、彼らも3年ごとに交代し、下手をするとたたき上げの職員に新しくきた局長が牛耳られることになりかねない。それを防ぐため、日本人幹部に従順な子飼いのマレーシア人やシンガポール人を同じ局の課長や次長にして、局長が何代めまぐるしく変わろうが忠誠と継続性を確保していた。国内で実証済み

の、張り巡らした大蔵省の息のかかった網の目の手法を国際的に応用しているのである。事務局には昇進のために有力加盟国の後押しが必要な中小国出身の職員がいる。もちろん、人事予算局の中枢を抑えられるのは多額の出資金だけのお陰ではないだろう。ADBは日本を含めたアジア諸国だけで投票権が過半数になるという稀な機関なのである。それだけ影響力も行使しやすい。

いずれにしろ国際機関を使いこなせる国は事務局職員人事については自国国籍にこだわらず、自国に有利な外国人は国籍に関わらずどんどん使うという帝国主義的発想を実践している。一般論だがベルギー人、ルクセンブルグ人の後ろにはフランスが、英、豪、加、ニュージーランド人の後ろには米国が控えているとみても大きくははずれない。

二、逆官官接待

日本の役人も国内民間業者には威張るくせに、国際公務員には弱い。業界の接待に慣れた経済官庁の役人が、来日した国際機関の職員を成田空港までハイヤーを手配しせつせともてなす姿はいささか奇妙である。所属する官庁が遂行しようとしている政策について国際公務員から良い点をつけてもらおうとしているからだろうか。官庁の歳出基準と人繰りでは手厚い接遇が無理だとすると、傘下の特殊法人の人と予算を使う官庁もあるらしい。日本の業界が公僕のはずの官僚を下へもおかぬ待遇をして甘やかしたのと同様に、日本の役人は加盟国全体の利益のために働くはずの国際公務員を甘やかしてきたのである。国際公務員に強大な許認可権があるわけでもないのにである。監督官庁にあたる加盟国が国際版特殊法人である国際機関の事務局員を接待するのは、逆セクハラならぬ逆官官接待である。もちろん日本経済、政策についての報告書を良く書いて欲しい、という願いはあるだろう。日本には遠来の客を厚くもてなす美風もある。が、報告書の内容が高級料亭でおいしい食事を供して変わるようなら、国際公務員は開催地選考の投票権でたかる国際オリンピック委員と変らない。

3. 官尊民卑の伝統

日本国内では官が上に立って民を抑えているとされている。同じ構図で、国際公務員が加盟国の市民より上位にあるように思っているようだ。また、日本の法学者には国際法は国内法に勝る、という学説をとる人が多い。提唱者でありながら国際連盟に加盟しなかった米国のように国際的な取り決めよりも国内事情が優先する、という国も困り者だが、日本の場合、国際間で決められたルールを絶対に変更できないもののように受け入れてしまい、変わり行く価値基準に合わせて既存のルールの改正を試みるのも国際社会への立派な参加形態、知的貢献だという認識がない。お上が決めたものだから「仕方がない」とあきらめ、主体性を発揮しない。戦略的に日本人、日本企業にとって都合のよいルールを提唱したり、その方向にルールを変えていくという動きも少ない。日本国政府代表団は日本の納税者の税金で給料をもらって交渉に参加しているのだから、誰が顧客かは明らかであるが、交渉で日本が孤立すると日本のマスコミは代表団を痛烈に批判するし、日本の納税者も「国際協調」を乱す日本政府代表団を冷ややかに見ているところはないだろうか。多国間交渉における日本政府代表団は良くも悪くも日本の文化伝統に手を縛られているのである。

4. よきに計らえの伝統

日本でも地方レベルで食糧費や出張費の使い方について情報公開、住民訴訟の動きがある。が、こうした動きは日本社会の主流の考え方と異なるようである。日本で尊敬される人物、人の上に立てる人物は、細かいことに口を出さず、必要な時は何も言わず金だけ出すタイプである。船橋洋一氏の言うように「男は黙って円借款、では困る」（平成11年4月2日朝日新聞朝刊「日本@世界」）し、男は黙って国際機関へ拠出、では困るのであるが、気前の良さをたたえる風土がある。タニマチ、ダンナの伝統は、黙ってポンと金を出してくれた人の心意気に感銘し、何とか恩に報いようとする相手がいることが前提であ

る。国籍は違っても国際公務員にもそういう人がいるかも知れないが、大半はドライにサンキューで終わりである。英米系の国々は国際機関事務局に限らずおよそ役人というものは、監視していないと無駄遣い、非効率、腐敗につながるという性悪説が主流で、伝統的に官僚機構に節約と効率を求め、出した金に見合った目に見える見かえりを求める。それでは世知辛過ぎる、と日本人は黙ってダンナの心意気に応えてくれるのを期待したいのだろうが、英米系国民はかかる考えで自国政府予算、国際機関事務局予算を見ているのである。

なお、米 CNN 会長のテッド・ターナーは、最近国連事務局に、またダイヤモンドのデビアーズ社は世界保健機構(WHO)のポリオ撲滅対策に多額の私財を提供したが、個人や法人が自分の才覚で築いた財産を、節税対策であろうが人気取りであろうが供出するのは結構なことだ。ビル・ゲイツやジョージ・ソロスも貧困撲滅や開発援助に関心を持ち始めている。日本のタニマチ、ダンナも個人が前提である。国際機関を担当する政府の役人が「出してやればいいんだ」と税金を私財のように考えているとしたらこちらの方が問題だろう。

5. 日本政府による国際機関の高値売り

日本の役人の中で、多くの国際交渉に参加したエリートは、等身大の国際機関、国際公務員を良く知っている。が、前述のとおり、国際機関での動きを国内の説得材料に使いたいため、国民に等身大の国際機関を伝えるよりも、実際以上に立派なところだと国内には意識的に高く売ってきた。立派な機関だと思わせる方が、その事務局長の発言にも重みがあるし、またその機関への分担金・拠出金の形で予算もつきやすい。当該官庁から機関へと右から左へ流す予算であれ、自身の官庁の予算が大きいことは権限拡大につながる。自分の官庁の予算が減って、よその官庁、特に競合関係にある官庁に自分が削減した予算の体裁を変えて同じ国際機関への貢献という形でさらっていかれても困る。既得予算は死守するのである。日本の国庫が火の車の時でも、環境対策と言うと予算がつけやすい。実態は、関係省庁から環境関連の国際機関事務局への拠出金になり、それが事務局員の意味のない環境セミナー出席の出張費に姿を変えているとしても、数字の上では自分の所属する省庁の予算が増えたことになる。実際に対策が講じられるより、当面自分の省庁の予算が増えることの方が大切なのだ。

それゆえ日本の国際機関への分担金削減は、背に腹は代えられない財政赤字ゆえに一律削減するか、他の加盟国、特に米国議会が削減を主張し、日本がこれまでの水準を維持すると米国を抜いて分担額第一位になるのはまずいから、という妙な理由でない限りなかなか進まない。

6. 日本国民の自国政府不信

国際機関事務局の地位についての誤解、幻想の背景には、かつて自国の施政者にひどい目にあわされた日本の善男善女が、自国のエリートよりもその先にいる国際公務員であれ、外国政府であれとにかく自国の為政者以外の方を信頼しているからかも知れない。自衛隊の海外派兵は国連の指揮下ならば OK という議論は、自国軍は NATO 軍事機構（実際には米国の司令官）の下には置かないと長年抵抗してきたフランスや米国人司令官以外の指揮下にある NATO 軍の軍事行動など考えてもみない米国ではそもそも議論にならないだろう。

VI. 国際機関事務局の良き統治 (good governance) 確保するには

国際機関事務局の人事財政上の管理ミスをあげつらってばかりでは建設的ではない。どうすれば、こうした無駄使い、仲間内主義が防げるのか。

1. 事務局の創設は慎重に

新たな国際機関が発足するとすぐにその常設の事務局を、という議論になる。が、常設事務局の設置は相当慎重に検討すべきである。いったん出来たものは一人歩きするのである。実際、事務局なしで事務局主催の会議と同じ結果となっている例がある。日本にとっては最も重要な国際会議である G8 先進国首脳会議がその典型である。事務局の役割はその年の会議開催国政府が担当し、1 年間の準備期間中、議題を決め、さまざまなワーキングペーパーを作り、他の参加国のコメントを入れながら最終的にコミューケの採択に持っていく。

同じく日本にとって重要なアジア太平洋協力会議 (APEC) もシンガポールに小さな事務局を有するが、加盟国から手弁当で出向している職員からなる。事務局がないと会議開催国にとってはそれだけ負担が増えることにはなる。会議場、宿舍、通訳の確保、警備、参加者の身分証明書作り、報道機関へのサービス等、もっぱらロジスティクスに関係する事務がすべて降りかかってくる。来年のサミット開催地沖縄県がこうした事務を外務省と協力してこなすことになる。持ちまわりで替わる開催地によりこういう事務の技術面でのうまい下手はあるだろう。

が、考えればこのような事務の多くは民間の国際会議開催のプロに任せられる。要人の警護は警察当局が出動することになるが、警備会社でもできることも沢山ある。国連事務局は会議の筆記用具と水の手配、加盟国が必死になって交渉した文書のタイプ、印刷、配布位しか仕事らしい仕事はしていないと陰口を言う人がいる。180 以上もの参加国、使用言語が 6 つという会議を運営するための事務量は確かに相当なものではあるが、アウトソーシング (外部委託) できない話ではない。国際会議を運営する会社には多国籍の社員が採用されるだろうが、社員の国別割り当てや通訳は 18 時以降は働かない、とか会社の幹部は会議参加国政治家の天下り指定席とかいう国際機関事務局が抱える制約から解放される。参加国もこれだけ分担金を払っているから自国籍の者を社員に採用せよ、という圧力をかける必要はない。的確なサービスをより安価に提供することだけが求められる。

もちろん事務局にはより中身のある仕事もある。Annual Report、Outlook 等と呼ばれる国際機関の年次報告書の執筆、発行である。が、こうした報告書も国際機関事務局でなければ書くことのできないものだろうか。大学、シンクタンクは官民を問わず世界の問題につき分析、報告を出版している。NGO の報告書が話題を呼ぶことも多い。確かに統計類は加盟国が無償かつタイムリーに国際機関に提供することが義務になっており、このお陰で事務局は民間のシンクタンクより有利に加盟国間の経済成長率、援助総額等の状況、政策を比較することができる。特に統計類の精度、発表の迅速性等で問題のある開発途上国については外部の学者、シンクタンクやメディアも国際機関事務局がまとめた統計集をもとに分析、評価を行っていることが多い。事務局は加盟国に対して統計等の情報を出すように強く言えるのである。

逆にいえば国際機関事務局の優位は加盟国の情報提出義務の関係でこの分野に限られているのだから、そうした分野に活動を限ってもいいのではないか。事務局が集めた統計、情報に基づく分析については民間のシンクタンクの出版物の方が、よほど簡潔で読みやすい。国際機関事務局に比較優位のない分野はむしろ外部組織に委ねるべきである。平成 11 年 2 月 22 日付け日本経済新聞は、郵政省が OECD 事務局による日本の情報通信分野の規制改革に関する報告書に抗議した、と報じている。郵政省の言い分は「作業の重複がはなはだしく、手続きも極めて不透明で、客観性を欠いている」として国際機関の「タテ割り」と閉鎖性を指摘することにあるという。日本の情報通信分野の政策については深入りできる立場にないが、OECD 事務局の作業の重複、縦割りと閉鎖性はまったくその通りと言える。閉鎖性、縦割り、不透明性においては人語に落ちない日本の官僚組織による抗議は茶化されるのが落ちであるが、国際機関の同様の問題については、虚心坦懐に検証する必要がある。

2. 個々の国際機関事務局に加盟国の側で何を求めるか、をはっきりさせる

国際機関事務局に求めるものは加盟国の都合により揺れ動く。強い事務局長のリーダーシップを求めているかと思えば、事務局のイニシアティブを殺ごうとする。また、国際機関のマネジメントの難しさは、マルチの妙で合理的と思われることも一国だけでは説得力を持たず、加盟国間の意見の主流を形成しないと通すことは難しい。外交上の説得力が期待される場所である。

時代の変化により必要とされる国際機関の任務は変遷していく。かつて国際連盟を脱退し、その後日本という国は坂道を転げ落ちて行った。日本国民の受難の始まりも、松岡洋右代表の啖呵に端を発すると思えば、日本の善男善女にしてみれば国際機関脱退なんてとんでもないと思うかもしれない。が、脱退は最後の手段としても、国際機関への入れ込みぶりにめりはりをつけることが大事である。財政的逼迫が国際機関の存在意義を真剣に見直し、事務局への分担金・拠出金を国益に照らし厳格に見直す契機である。日本の国際機関への財政支援をカットするという情報に各国際機関の事務局長はドキッとしたはずである。日本のマスコミには、支出を減らす日本政府は何か悪いことをしたかのように事務局長が非難している、という調子の報道が出るが、企業同様国際機関事務局も淘汰されていくのは当たり前である。

日本の問題は分担金・拠出金が本当に日本の国益のために役に立っているのかの説明が国民に対してないこと、国民の側も国際機関は間違いなく少なくとも自国政府よりいいことをしている、という洗脳を受けていること、日本の納税者が税金の用途につき関心が低いこと、財政支援を維持・継続することによりその組織の自浄作用を阻止し、淘汰されるべき組織の存続を維持させるモラルハザードを招いていることである。日本はどうせ出さだろうと各国はふんでいる。確かに決まったことを国際約束だと律儀に執行する方が多くの日本人の性にあっていて、が、米国のように「議会が納得しない」を交渉の手段に使うオプションをなくしてしまったのは、国民に国際機関の実態の説明を怠り、過大評価した国際機関像を売ってきた日本の役人の責任でもある。

3. 幹部任期の制限

国際機関事務局が定年間近の加盟国役人の天下り先になるのは、たたき上げの事務局員にはモラルが落ちる話だが、株主の意向は反映させる必要はある。生え抜きの職員にもっと昇進の機会を与えることは人事管理上真剣に検討すべきだが、事務局員がすべてを牛耳る形にすると加盟国、加盟国民の意思を無視して独走する官僚組織になりうる危険もある。結局、幹部ポストは加盟国役人の天下り先となるのは致し方ないとしても長年君臨させることは避けるべきだ。長期政権は腐敗する。事務局幹部の任期は一期最長5年にし再選をさけるべきである。二期目はレームダックとなり、蓄財に励むようになる。WHOが開始するそうだが幹部の資産公開をすることも一案である。緒方貞子国連難民高等弁務官のように立派に二期目を果たしている人もいないではないか、と反論されそうだが、例外はもうけるべきではない。5年あればいろいろなことができるはずだ。逆に5年の任期を与えられても何の成果も上げられないような人などそもそも任命すべきではなかったのである。

4. 事務局の財務は外部者が管理

事務局の財務規律を高めるため、財務部門の幹部は加盟国の民間監査法人出身者の期限付きポストにしても良いかも知れない。加盟国がこの人に財務規律確保のために全権委任をするのである。同人には身分保障として、もとの監査法人に戻れるようにし、任期満了後の求職のために独立性を失わなくてすむよう配慮する。必然的に英米系の監査法人出身者が職務につくことになるだろうが、残念ながら日本もフランスも会計検査では威張れる立場にない。これまでのように国際公務員が財務担当部長をやっていると、お金はどこかの加盟国が出してくれるはずと親方日の丸を決め込むのが落ちである。大学院を卒業してす

ぐ国際公務員になったような人は一生税金を払うことはない（例外は一定の年収以上の米国籍職員）。税金を払う痛みを知らぬ人に税金を大切に使うことを期待するのは難しい。また、内部会計規律は事務局の独りよがりのものに終わらせないためにも、財務担当部長が外部監査法人と協力して細かい規則まで規定し、しかもそれを加盟国政府に対してだけでなくインターネットで広く加盟国市民に公開し一般の批判に耐えうるようにすべきである。規則がない、あるいは曖昧なところでは人はつい甘く解釈しがちである。

5. マスコミの役割

国民の関心が高ければ国際機関事務局の不正を追いかけるジャーナリストは増える。欧州委員会の警備担当会社の選考や選考された会社が組織内組織を作り欧州委員会幹部のあずかり知らぬ事態に陥ったことを問題にしたのは、欧州委員会のお膝元であり、警備会社の国籍が属するベルギーの新聞である。同じ世銀の不祥事でも日本のメディアは日本人職員が日本のコンサルタント会社から賄賂を受け取っていたことを暴くが、米メディアは米国人職員の問題を追及していた（ワシントン・ポスト平成10年年7月16日）。悪い奴は自国民である方が読者はより身近に捉えるのだろう。自国民、自国の企業が関心の発端であっても、国際機関事務局の問題が話題にされるだけ、無関心よりはるかに望ましいことだ。

国際機関事務局の長を追い落とすために、加盟国や事務局内部から同人に不利益な情報がマスコミに漏洩することがある。またその事務局で支配的な加盟国に不利な情報が流れることもある。世界の主流にあるマスコミは英語圏、特に英米の主要紙であるので日本、日本人職員は不利である。が、国際機関への日本の分担金負担が不当に重いという意見が日本国内で主流になれば駐日大使館も気にし始める。日本のメディアに報じられるようになれば他国政府、他国メディアも見逃せない。日本国民の関心の行方がポイントなのである。

6. 市民社会の成熟

国際機関職員は狭い国益、自己の利害にとらわれず人類のため、人道のために働いている、という幻想がある限り、市民が国際公務員の行動を厳しく見る目は曇る。源泉徴収、年末調整に慣れた日本の給与所得者は、日本政府の手を離れてしまった税金の用途にはなお無関心になる。国も地方も巨額の財政赤字に苦しむこの時期が国際機関への分担金・拠出金・出資金の用途にも目を光らせる好機である。

国際版特殊法人である国際機関事務局は加盟国から運営を委託されているに過ぎない。が、国際機関事務局と市民の間には直接のつながりはない。すべて加盟国政府を通じて国際機関事務局の運営は監督されるのである。まどろっこしいようであるが、市民が自国政府、自国の統治者に対する厳しい目を向けることが間接的に政府を通じた国際機関事務局のきちんとした監督につながっていく。拠出してしまったお金の用途についてはあずかり知らぬ、という政府の姿勢を容認しない、というところから国際官僚組織のグッドガヴァナンスへとつながっていくのである。大口支援国で、その分担金・拠出金が真に人道や平和のために役だって欲しいと、切に願っている日本国民であるからこそ、その責任はいっそう重大である。

7. 国際機関と競合する非政府組織（NGO）の成長

市民社会の成熟とも関連するが、援助、人道支援、緊急援助等の分野で国際的に活動を展開する NGO が育っていくと、国際機関事務局の仕事との競争が生まれ、事務局側のパフォーマンスも厳しい目にさらされていくことになる。国際機関を彼らと競争させることにより、親方日の丸から脱却させればよい。コソヴォ難民支援で、国際機関職員が高級ホテルから難民キャンプに通勤している、という批判記事も出た。職員にすれば難民と同じ生活をしながら支援活動をせよ、といわれるのは酷かもしれない。が、同じ仕事をより安

く、かつ献身的に行ってくれるところがあれば、加盟国政府も拠出金の支出先を多角化することを考えるべきである。国際機関事務局への財政支援はその職員が先進国市民の平均以上の生活、安逸な老後まで面倒をみるという前提に立っている。NGOの台所事情はさまざまであろうが、各国政府も最終裨益者により良いサービスをより安価で提供したところに財政的支援をする、という発想に転換するほうが、国際機関職員への教育効果があろう。もちろん、獲得した税金の使途を情報公開するのは健全なNGOなら当然の義務である。

8. 国際機関職員の選別

すべての国際機関職員が守銭奴であるわけではない。高い給与に見合った仕事をきちんとする勤勉な人もいる。が、国際機関事務局は採用条件においてかなりの高学歴、すなわちそれぞれの分野で博士、Ph.D.を求めているので、どうしてもプライドの高い、高給を当然視する現場軽視の職員が多くなってしまふ。また、援助の現場では途上国の現実をまったく理解しないエコノミストが闊歩する。とはいえ、現場に出ることをいとわず、人道援助、開発援助に情熱を持っている、という精神的な評価基準は客観的には適用しにくい。上記のいくつかの方策を実施していくことにより職員の淘汰も期待できるのではないか。例えば、幹部の任期が限定されれば、10年20年と君臨する幹部に取り入って、実質的な能力よりも幹部夫人に気に入られているとか、ゴルフ仲間であるという理由で重用される期間が限定されてくる。お手盛りにならぬ厳格な会計検査が実施されれば職員の規律もおのずから高まる。競合するNGO職員の台頭により加盟国政府からの支援がそちらに流れるようになれば国際機関職員もふんばる。また、多くの国際機関事務局では終身雇用で採用された人が定年で退職していく。悪貨が少なくなれば、良貨も生きる。開発途上国や外貨不足の国出身者は事務局の待遇の方がはるかに良いので長居する傾向がある。が、ハングリー精神のある者の方が強いのは当たり前で、高賃金国の国民は国内で安逸な生活が出来る幸せとその結果国際競争力が減じる両面を思い知らされるのは致し方ない。

(注)

分担金：国際機関の設立条約およびその他附属規約等により加盟国の財政的義務も含め規定されているもの。例：国連、国連教育科学文化機関（UNESCO）、OECD

拠出金：国連決議やその他の事由により、加盟国が有益と認め、支援すべきと判断されたり、あるいは、条約の締約国会合等において当然の責務として拠出が期待されている場合に、相応と考えられる金額を拠出するもの。例：国連開発計画(UNDP)、国連難民高等弁務官計画(UNHCR)、国連児童基金（UNICEF）

出資金：世界銀行、アジア開発銀行、国際通貨基金(IMF)等国際開発金融機関への財政支援