

ピア・レビュー：協力と変革へのツール

Peer Review: A Tool for Co-operation and Change

はじめに

民主的な政府は、最も自国民のためになる政策を実施したいと考えています。しかし、政府 - と有権者 - はどうすれば自らが正しい選択をしていると確信できるのでしょうか。一つの答えは、他国の確かな信頼できる経験から学ぶことです。OECDの中核的な強みの一つは、経済政策から環境保護や雇用創出策に至るまで数多くの分野における経験を調査・比較し、「ベスト・プラクティス」について論議する枠組みを加盟30ヶ国に提供できることです。

こうしたプロセスの中核に位置しているのが、各国の特定分野における政策を他の加盟国が対等の立場に立って審査するOECDのピア・レビューです。例えば、失業者を減らそうとする国は他の加盟国の成功例と失敗例から貴重な教訓を得ることができます。これによって、その国は最善の政策を策定する上で、時間を節約し、コストのかかる実験を省くことができます。ピア・レビューによる勧告は、政府が実施困難な措置を国民に支持してもらうことにも役立ちます。そしておそらく最も重要なことは、全ての加盟国がピア・レビューの対象とされるので、どの国も自国のみが審査されると思わずに済むことです。今日審査する側に回っている国も明日は審査される側に立たされるのです。

ピア・レビューはOECDの確かな信頼できる手法であり、OECDが設立された40年以上前からずっと利用されています。ピア・レビューは、市民社会、実業界、労働界なども関与するようになる等、時の経過とともに新たな動きについても考慮に入れるよう進化を遂げています。ピア・レビューが最も幅広く活用されているのは、目的を同じくする加盟国同士の厚い信頼に支えられているOECDにおいてですが、この手法が成功を収めていることは、欧州連合（EU）、国際通貨基金（IMF）、世界貿易機関（WTO）など他の国際機関でも採用されていることを見ても分かります。最近では、「アフリカ開発のための新パートナーシップ（NEPAD）」を結成しているアフリカ諸国も、OECDに対し、ピア・レビューのアフリカ地域への導入を支援するよう要請しています。本政策フォーカスでは、ピア・レビューの基本的な考え方やピア・レビューがOECD内外でどのように用いられているかについて紹介します。

ピア・レビューとは何か

ピア・レビューとは、基本的に、一国の特定分野におけるパフォーマンスや慣行を他の国々が審査することである。市民社会、実業界、労働界も益々審査に寄与するよう求められるようになってきている。ピア・レビューの目的は、審査対象国が政策立案を改善し、ベスト・プラクティスを採用し、確立された基準や原則を遵守するのを支援することにある。この制度は、審査プロセスへの信頼の共有ばかりでなく、関係国間の相互信頼にも大きく依存している。OECDの専門スタッフも審査プロセスへのサポートや促進で重要な役割を果たしている。

ピア・レビューは対等な国同士の議論であり、拘束力のある判決や罰則を言い渡す上級機関によるヒアリングではない。これが審査の柔軟性を高めている。国に対する批判は、する側もされる側も、そのために厳しい立場に立たされたり、義務的な行動をとらされたりしないということが分かっているれば、批判される側は批判を受け入れやすく、批判する側は批判しやすくなる。ピア・レビューは違いを解消するためのものではないからこそ、現実的には、敵対せずに立場を明確にするのに役立つ各国間のオープンな対話を促すことによって、紛争処理メカニズムの役割をある程度果たすことができるのである。

OECDのピア・レビューは、経済やガバナンスから教育、健康、環境、エネルギーに至るまで、様々なテーマにわたっている。ずっと以前から行われているピア・レビューのタイプは、OECDが定期的に発行している「経済審査報告書(Economic Surveys)」のように、個別国の全体的な経済パフォーマンスと経済見通しを対象としたものである。しかし、環境保護や規制改革のような特定のテーマに関して同時に数ヶ国を審査する場合もある。審査のテーマやタイプがどのようなものであっても、ピア・レビューは一般に定期的に行われ、その度に、実績の評価、不備な点の解説、勧告などを盛り込んだ報告書が公表される。従って、ある時点の経済審査で硬直的な労働市場やインフレ急騰への懸念が表明されると、次回

の審査では、その国が他の加盟国からのアドバイスに従っているかどうかや状況が改善しているかどうかを審査される。

ピア・レビューはなぜ効果的か

ピア・レビューが効果的なのは、審査プロセスにおいて審査する側の国々から「ピア・プレッシャー」が加えられるためと、審査される国が積極的にそれを受け入れるためである。このプレッシャーは官民双方からいくつかの点で加えることができる。審査プロセス自体において、審査される国と他の加盟国との間で対話が行われる。しかし、OECDピア・レビューの最終結果は一般に公表されるので、審査された国の政府はメディアや一般市民からも勧告を受け入れるよう圧力を受ける可能性がある。一般市民は審査した国々に同調して、自国が例えば援助政策で他の加盟国と足並みを揃えるよう変革を求めるかもしれない。同様に、審査された国の政府関係者も、退職年齢の引き上げであれ、教育費の値上げであれ、長期的には自国のために必要と自らが考える不人気な政策転換を支持する外部からの助言を歓迎するかもしれない。また、ピア・レビューは多くの国に同じ基準を適用するものであり、時には特定分野のパフォーマンスをランク付けすることもある。従って、他の加盟国より上位に立ちたいか、加盟国中のトップの座を堅持したいといったプレッシャーも受ける。

成功を収めている例としては、1994年に始められた「OECD雇用戦略(OECD Jobs Strategy)」や、より最近では1997年のOECD閣僚会合によって要請され、競争、公共セクター改革、ガバナンスなどの分野を対象とする「OECD規制改革(OECD Regulatory Reform)」シリーズが挙げられる。逆に、パフォーマンスの悪い国を公表する「名指しして恥じ入らせる」という手法もある。OECDはこの手法を例えば有害な租税慣行を根絶するために用いている。OECDに事務局が置かれているマネーロンダリング(資金洗浄)とテロ資金根絶に関する金融活動作業部会(FATF)も、非協力国・地域に関する情報を定期的に公表して

審査プロセスの詳細： 環境パフォーマンス審査

OECDのピア・レビューはそれぞれ独自の手順があるが、準備、協議、評価の3段階で構成されるという共通のパターンがある。全ての審査は実施後に何らかの形で公表される。審査は全体で約1年かかる。以下に、ある国の環境パフォーマンス審査がどのようなプロセスで行われるかを紹介する。

準備段階では審査の基礎が固められる。水などの標準的なテーマや森林といったその国特有のテーマで、報告書の大枠が決められる。その国の環境目標や前回のOECD審査でなされた勧告の実施状況などについてまとめたテーマの現状に関するメモが審査される国によって作成される。この準備段階には事務局のメンバーと審査する国（3ヶ国）の専門家に参加する。非加盟国や国際機関がオブザーバーとして参加する場合もある。このチームが各種文書とデータの分析を行う。また、次の段階で対話を行う際の討議資料として質問表が作成される。

協議段階では、審査チームは審査対象国のほか、学者や産業界代表、環境NGO等とも集中的な対話を行う。産業プラントや保護区域等を現地訪問し、関連施設の管理者とも面談する。この段階の終了時に、審査チームと事務局は、環境管理や持続可能な開発、国際公約等に関するその国のパフォーマンスについて仔細に検討した分析セクション等を盛り込んだ最終報告書案を作成する。分析セクションでは、環境効果と経済効率、確約されている国内目標の達成状況、国際公約の達成状況等が重点的に審査される。「21世紀初頭10年間のOECD環

境戦略」の主要目標の達成状況についてもモニターされる。評価・規範セクションでは結論と勧告が提示される。これらの審査では、エネルギー集約度や大気中の硫黄酸化物濃度、窒素酸化物濃度等、広く認められている定量的な環境指標が大いに利用される。

評価段階では、審査について責任を負う機関 この場合はOECDの全加盟国（30ヶ国）で構成される環境パフォーマンス作業部会（WPEP）の総会で、報告書案について討議される。審査対象国の代表団（通常は大臣か副大臣を長とする）と他の29ヶ国の代表との質疑応答が丸1日かけて行われる。その後、WPEPが討議に照らして結論と勧告を修正し、審査を承認する。報告書は事務総長の責任で公表される。

公表とフォローアップには、最終報告書とその勧告に関する記者会見も含まれる。記者会見には普通、審査対象国の環境大臣とOECDの幹部職員が同席する。報告書は特別セミナーを通じて審査対象国の国会議員や意思決定当局者に提示されるのが普通である。報告書はその国の公用語版を配布するよう特に配慮される。勧告に関しては、それぞれの勧告事項について具体的な対策を明記した政府の正式の回答が24ヶ月以内に出されるのが普通である。同じ国を対象とする次のOECDの審査（現在、審査は5～7年毎に実施されている）では進捗状況のモニターも行われる。これまでに、OECD加盟国のほか、ロシア等の非加盟国も含めた33ヶ国を対象に、45回の審査が行われている。中国とチリに対する審査も準備中である。

いる。いずれの場合も各国は、透明性の高い租税ルールや明瞭なマネーロンダリング防止法等明確に決められた基準の尊重によって協力することが求められている。また OECD、FATFとも、国・地域が協力を申し出て、非協力国・地域リストから除外された場合にはそれを公表している。

ピア・プレッシャーが特に大きな効果を発揮するのは、パフォーマンスの質的な評価と進捗状況の数値的計測の両方が可能な場合である。しかし、こうした方法が成果を上げることができるのは、「ゲームのルール」が明確で、全ての関係国がそれを受け入れている場合のみである。そうでないと、ピア・レビューはスコアボードで高得点を得るための外交的な争いへと墮落してしまう可能性がある。

ピア・レビューはどのように行われるか

標準化されたピア・レビュー・メカニズムというものはないが、全てのピア・レビューは、基本的な進め方、国のパフォーマンスを審査する際の基礎となる合意された一連の原則や標準・基準、指定された審査者、最終結果へとつながる一連の手順等、一定の構造的な要素を共有している（3ページの囲み参照）。全加盟国の代表で構成されるOECDの執行機関である理事会が、活動と予算のプログラム案を年ベースで検討することにより、様々なピア・レビュープログラムの進展をコントロールしている。

ピア・レビューは幾つかの方法で行われる。OECDの下部機関・特定の問題を取り扱う委員会や作業部会等 - は、自身の活動の一環としてのピア・レビューや、審査を受けたという国からの要請で行う一回限りのピア・レビューの実施を決定することができる。OECDの非加盟国に対しても、その国からの要請があれば、レビューを実施することができる。現在行われている規制改革や環境パフォーマンスに関する審査のように広範なレビュー・プログラムの場合、OECDの最高機関である理事会からのマンドートや時には加盟国の閣僚からの直

接のマンドートが必要とされる。

ピア・レビューは、国際的な条約や取り決めその他の法的拘束力を有する国際的文書にその実施プロセスの一環として組み込むこともできる。一例として、「締約国は、この条約の完全な実施を監視及び促進するため、体系的なフォロー・アップ・プログラムを実行することに協力する」と規定しているOECD外国公務員贈賄防止条約が挙げられる。これは、ピア・レビューの核心である厳格な多国間監視プロセスの基礎となっている。

しかし、最も一般的なピア・レビューは、労働市場の柔軟性であれ、環境保護や規制改革であれ、一国の政策動向や政策ガイドラインの実施状況に対する評価である。おそらく最もよく知られているのは、全OECD加盟国（及びロシアやブラジル等一部の非加盟国）を対象としてOECD経済開発検討委員会（EDRC）によって定期的に行われている国別経済審査（OECD Economic Surveys）である。この審査では、幅広い経済ガイドラインについて各国のパフォーマンスが評価される。世界の主要な援助国で構成されるOECD開発援助委員会（DAC）によるピア・レビューでは、貧困削減、紛争防止、政策の一貫性等の分野における開発援助のパフォーマンスが評価される。環境パフォーマンス審査や規制改革審査等の分野では、二酸化炭素の排出削減や規制枠組みのタイプといった特定の指標やベンチマークが用いられる。

同じピア・レビューに、多くの異なる基準に照らした評価を盛り込むことができる。例えば環境パフォーマンス審査では、ベンチマークや内外の法規制とともに、その国自身の国内目標や国際公約（「21世紀初頭10年間のOECD環境戦略」への公約等）に対しても達成・遵守状況が評価される。

ピア・レビューは、審査される国、審査する国、OECD事務局スタッフの共同作業である。EDRC（6ページの囲み参照）のようなOECDの意思決定機関の一部や作業部会が主体となってピア・レビューを行うこともある。審査の頻度はケースによって

異なる。経済審査は各加盟国に対して平均で約18ヶ月毎に、環境パフォーマンス審査は5～7年毎に、行われている。

特定のピア・レビューへの参加が、委員会や作業部会のメンバーとなる条件とされていることもある。ピア・レビューに参加するということは、各種文書やデータの提供、質問への回答、自己評価の実施、現地訪問の受け入れ等により、審査を行う国と事務局への協力義務を負うということである。

誰が参加するのか

ピア・レビューという用語が示すとおり、審査は、委員会や作業部会、審査実施を決めた他の機関のメンバーによって行われる。「ピア・レビュー」という用語は、自明のことながら、関連の政策分野における他国の政府当局者が評価プロセスに関与することを意味する。しかし一般的には、いくつかの国が主審査国に選ばれ、それ以外の国は最終討議に積極的に参加する。主審査国は加盟国の中から輪番で選ばれるのが普通であるが、ある国の審査関連の特別な知識が考慮される場合もある。

審査対象国の代表として参加する者の中には、省庁や様々な政府レベルの公務員を含めることができる。関係レベルの者が代表として参加することもある。審査国の役割は、審査プロセスの初期段階で審査を行う機関、委員会や作業部会などを代表し、その機関の全体討議そのものに指針を与えることにある。審査国の作業としては、各種文書を調べたり、審査対象国や事務局との討議に参加したり、機関間の討論でリードスピーカーを務めたりすること等が挙げられる。審査対象国へのミッションに参加することもある。主審査国には客観的かつ公平であるとともに、ピア・レビュー・メカニズムの信頼性を損なうような国益の影響を受けないようにする義務がある。

OECD事務局は、文書の作成や分析、会合のミッションの準備、討論の活性化、審査プロセスの記録保存機関としての継続性維

持等によって、審査プロセスの全体をサポートする。事務局の活動の独立性、透明性、正確さ、分析力等も審査プロセスの実効性を確保する上で不可欠である。

事務局と主審査国がどのように作業分担するか、またどの程度共同で作業に取り組むかはケースによって大きく異なる。しかし一般に、最も労働集約的な作業については事務局が行う。特に審査のテーマに関しては事務局が高度の専門知識を持っている場合はそうである。通常、ピア・レビューを行う機関のメンバーとなっている全ての国は作業に関与し、各国とも暗黙のうちに審査国と事務局への協力義務を受け入れる。

ピア・レビューはなぜ機能するのか

ピア・レビューが有益なツールとなるのは、審査プロセスの間、色々な国が体系的に政策決定とその運用に関する情報、姿勢、見解を交換し合うからである。こうした対話が、例えば新政策ガイドラインの採択や勧告、更には法的な保証に関する交渉等を通じて、更なる協力への基礎となることもある。

ピア・レビューはベスト・プラクティスを交換する相互学習プロセスであるから、能力構築の重要な手段にもなる。これは、審査される国についてばかりでなく、主審査国として審査プロセスに参加する国についても言えることである。

多くの場合、ピア・レビューの「ソフトな法律」的性格は、従来の強制メカニズムよりも目標の達成・遵守の促進・強化に適している。ピア・レビューへの参加者は柔軟な姿勢に立って審査対象国の政策目標について考慮するとともに、パフォーマンスを歴史的・政治的文脈の中で見ることができる。従って、ピア・レビューは、これまで高いパフォーマンスが見られた国に対しては悪いトレンドに注目することになる一方、比較的低パフォーマンスの良くない国に対しても目標の達成へのトレンドを評価・奨励できる。

経済審査報告書におけるピア・レビュー：EDRCの役割

経済開発検討委員会（EDRC）はOECDのピア・プレッシャー・メカニズムの中核に位置している。この委員会は全加盟国（30ヶ国）の政府と欧州委員会の代表で構成され、その役割は、OECD加盟各国の経済動向と経済政策を調査し、各国経済の幅広いパフォーマンスについて評価し、改善への政策勧告を行うことにある。

各国経済の審査は定期的に行われている。現在は12～18ヶ月毎である。各審査は、その国の経済情勢と当局が直面している主要課題への理解を促進し、全体的な経済パフォーマンスの改善方法を示すことを目的とした国別経済審査報告書として公表される。

審査はEDRCが創設された1961年以降、年とともに進化を遂げてきている。創設当時はマクロ経済の動向と政策に大きな重点が置かれていたが、現在は構造政策、及び構造政策とマクロ経済政策との関係に極めて大きな比重が置かれている。公的セクターの役割とともに、労働市場、商品市場、金融市場の機能も定期的に調査されている。近年、こうした審査の対象はロシアやブラジルなど一部の非加盟国へも拡張されている。

審査報告書には通常、EDRCが重点的に取り組んでいる様々な問題の中から選ばれた具体的な構造的テーマについての詳細な分析も盛り込まれる。最近のテーマとしては公共支出（財政支出や連邦政府支出を含む）、移民、競争と経済パフォーマンス等がある。これまでに取り上げられたその他の問題としては、人口高齢化、税制、環境的に持続可能な成長などがある。国別経済審査報告書にこのような特別な章が設けられた国が10～12ヶ国に達すると、それらの評価から引き出された教訓が統合文書にまとめられる。ここに、他国の経験やそこから引き出された教訓に照らして一国の経済

パフォーマンスを検討するという、ピア・レビュー・プロセスの重要な要素の1つが如実に示されている。

審査はEDRCによって行われるが、これには、時に本国政府から派遣された専門家の支援を受けながら、加盟国政府のOECD代表部が参加する。審査対象国からは、規模や構成は異なるものの、各省庁の高官が代表として参加するのが普通である。審査プロセスを運営しやすく効率的なものにするため、EDRCは各審査で調査・分析を主導する国を2ヶ国、メンバーの中から指名する。

EDRCは審査対象国について検討するための基礎として、事務局の作成による審査報告書案を利用する。審査を経て、審査報告書案は、委員長によって要約されるEDRCのコメントや勧告を考慮すべく、審査対象国との協議のもとに事務局によって修正される。この修正版がその後、委員会の公式の承認を受けてから、委員会の責任によって発表される。このプロセスで重要なのは、最終報告書は30の加盟国全てが同意したものであるという点である。最終報告書は、明らかに事務局の判断が重要な要素として採り入れられているものの、事務局のみの責任で作成されたものではなく、また、単に審査対象国の意見に沿ったものでもない。最終報告書は、EDRC全体の承認を得るためにある程度妥協しながら、主要な政策勧告について討議し、交渉した産物なのである。こうしたプロセスを遂げているということは、政府が最終報告書でなされている経済政策に関するアドバイスに賛同しており、従って最終報告書に共通の責任を負っているということである。

審査報告書が発表されると、主な評価と勧告のセクションについてはインターネットと「政策フォーカス」を通じて無料で公開される。

しかし、審査が効果を発揮するためには一定の条件を満たさなければならない。

その一つは価値観の共有。参加国がパフォーマンスを評価する標準や基準に関して同じ見方を共有していることである。標準や基準についてしっかりと共通の理解ができていれば、審査プロセスの最中の疑問や後戻りを防ぐことができる。

同時に、ピア・レビューがうまく機能するのは、参加国のコミットメントが十分なレベルに達している場合のみである。これは、審査国や審査を行う機関の積極的なメンバーとしてであれ、順番で自国が審査を受けることになった場合であれ、単に審査を実施できるだけの資源を提供するというだけでなく、審査プロセスに完全に関与するということである。審査される国が審査プロセスに密接に関与し、ピア・レビューの結果に対して責任を持つようにすることが、その国が最終的に最終報告書を承認し、その勧告を実施する最も確実な保証となるのである。

相互信頼：ピア・レビューはそもそも協力的で非敵対的なプロセスであるから、それがうまく機能するための重要な土台となるのは相互信頼である。ピア・レビューのプロセス自体が信頼感の醸成に寄与できるが、審査プロセスに欠かせないデータ、情報、書類の開示を促進するには、最初から参加国同士が十分に信頼し合い、価値観を共有していなければならない。

最後に重要なことであるが、ピア・レビューが効果を発揮し、政府の報告書やコンサルタントの勧告よりも高い付加価値を持つために欠かせないのは、審査プロセスの信頼性である。審査プロセスの信頼性とその影響力は密接にリンクしている。OECDのピア・レビューの特徴である独立した事務局、指名による審査国、多国間委員会プロセスは、信頼性の確保に役立っている。審査された国が最終的に最終報告書を承認し、その勧告を実施する最も確実な保証となるのは、その国が審査プロセスに密接に関与し、ピア・レビューの結果に対して責任を持つようにすることである。しかし、審査の公平性と客観性が損なわれるほどの関与があってはならない。例えば、審査された国が最終報告書の全部または一部の採用に拒否権を発動できるようにすることは認めるべきではない。

これら全ての要因が整って初めて、ピア・レビューは改善を促進することができる。ピア・プレッシャーの付随的効果、他国による説得や国内世論の刺激などを通じて、ピア・レビューは政府のパフォーマンス改善への起爆剤となることができる。

詳細情報

EDRCの活動に関する詳細については、アンドリュー・ディーン (Tel.: 33-1-4524-9030, Eメール: andrew.dean@oecd.org.) まで照会願いたい。

[関連図書]

- ❖ Peer Review: an OECD Tool for Co-operation and Change
ISBN 92-64-09920-4 pp.116 ￥0
- ❖ OECD Economic Outlook
ISSN: 0474-5574 ￥12,400 (年間購読)
- ❖ OECD Environmental Strategy for the First Decade of the 21st Century
www.oecd.org/env/min/2001

この冊子の全体、または一部の複製使用や翻訳をご希望の場合は、

「©OECD. Reproduced by permission of the OECD」と出典を明記することを条件に、無料で許可されることとなります。

本資料は、OECDパリ本部情報局広報課が、事務総長の責任下で作成した『OECD Policy Brief』の邦文版訳です。
英語版はOECDパリ本部のウェブサイト (<http://www.oecd.org>) でご覧いただけます。

OECD東京センター 〒100-0011 東京都千代田区内幸町2-2-1 日本プレスセンタービル3F

Tel 03-5532-0021 Fax 03-5532-0035

E-mail: center@oecd-tokyo.org URL <http://www.oecd-tokyo.org>

最寄駅：地下鉄千代田線・日比谷線「霞ヶ関」出口C4