

経済協力開発機構(OECD)と中国の協力強化

居心地の良い現状均衡と グローバル・ガバナンス上の課題

安部 憲明*

はじめに

共産党統治の下に「中国の特色ある社会主義」を堅持し、国際的には途上国の代表を標榜してきた中国と、西側諸国を母体とし、民主主義、市場経済及び自由貿易など同質の価値原則に基づき、良質で水準の高いルールの普及を通じた国際的な政策協調を使命としている経済協力開発機構（Organization for Economic Cooperation and Development: OECD）。地域・民族の多様性を背景に国情の特殊性を強調する中国と、客観的な統計分析に基づき、多くの国に適用可能な政策の一般化を志向するOECD。あらゆる点で水と油ほど異なり、国際場裏でも対極に位置すると思われてきた両者が、近年、各々の戦略目標を実現するための利用価値を互いに見出し、種々の限界や課題を抱えつつも、静かではあるが急速に協力を拡充してきている。

OECDは、学力調査や勤務環境などの身近なテーマに関する各国比較などで、日本国内でも最も馴染みのある国際機関の一つであろう。ところが、グローバル化などに伴う新たな問題を解決するために一層緊密な国際協調が求められる昨今の時代環境において、OECDが果たすべき国際ガバナンス上の役割に関する包括的検証、主権国家や他の国際機関及び市民社会の様々な利害関係者との協力等に関する考察は、必ずしも多いとは言えない（村田（2000）、pp. i-iv）。また、中国外交については、国際機関における政策や国家実行を含め重厚かつ多岐にわたる研究があるが、中国のOECDに対する方針というテーマは、そもそも、中国がそこに加盟しておらず、したがって、中国が直接の当事者である国連や20か国・地域（G20）会議及び世界貿易機関（WTO）などの枠組における政策と比べ優先順位が低いこともあり、中国が政策を表明する機会は稀であり、東西の文献も限られている。

筆者は、平成25年夏から計5年間、北京の駐中国日本大使館に続いて、パリに本部を置くOECDの日本政府代表部で勤務する機会を得た。本稿は、実務家の視点から、両者の関係強化の動向に関し、先ず、OECDの構造的特性と双方の戦略的思惑とが相俟って、OECD側の「中国の非加盟を前提とした全面的関与」と中国側の「実利重視

* 外務省経済局政策課 noriaki.abe@mofa.go.jp

の選択的関与」という非対称性が強化されている背景を洞察する。この組み合わせは、中国が非加盟国に留まる限りにおいて、今のところ、双方にとって居心地の良い均衡状態を生んでいる。次に、協力の制度枠組と現状を概観した上で、中国が「新常态」下での中国の経済外交に特徴的と思われる3つの政策目標を実現するために、OECDの業績や政策ノウハウを最大限活用しようとしているとの仮説に基づき、両者間の協力の実態及び限界を具体的事例に基づき検証する。なお、こうした協力が中国側の実際の政策立案や企業経営にどのように活用・翻訳されているか、換言すれば、中国国内での実体上の政策効果如何という点については、現時点で参考文献や検証可能な実例が極めて限られていることもあり、本稿の射程の外に置かざるを得ず、したがって、論考の主眼が、協力の制度的側面や相互間の意思疎通のレベルに止まらざるを得ないことをあらかじめ指摘しておく。最後に、加盟という選択肢をどちらとも望まない現状を前提としつつ、OECDが牽引する幅広い公共政策分野の国際協調に、中国をより責任ある形でコミットさせていくためのOECD側の課題や方策を論ずる。

以下、「OECD」とは、OECD本体のみを指し、開発センターや国際エネルギー機関（International Energy Agency: IEA）等の関係機関を含まない。また、OECDが策定する国際スタンダードは、名称（規約、宣言や指針等）や法的拘束力は様々であり、一般に「ソフト・ロー」と称されるが（高橋（2015））、本稿ではその詳細には立ち入らず、以下、それらを「国際基準」と総称する。特に断らない限り、統計数値や各種国際基準への加入状況等は2018年7月現在のOECDの作業文書を含む各種資料に基づき、人物の肩書はいずれも当時のものである。

1. 関与の非対称性

本節では、まず、OECDと中国の関係発展の経緯を概観した上で、現在の関与の非対称性のOECDの構造的要因（参加の開放性、「ソフト・ロー」を介した任意性及び全会一致原則）と主観的要因（協力拡充を図る両者の戦略的思惑）を順に洞察する。

1.1 経緯

OECD（中国語で「经济合作与发展组织」）は、中国が加盟していない数少ない国際機関のひとつである（シャンボー（2015）、pp. 184-185）。他方、中国は、1995年の国別計画を皮切りに、2001年からは各種サブスタンス委員会（以下、「専門委員会」とする）へのオブザーバー参加を始めるなど、実務的な協力を進めてきた（孟（2010）、pp. 36-39）。OECDとの協力の胎動が、第二次天安門事件（1989年）後の対外関係の修復及びWTO加盟（2001年）を通じた改革開放路線の一層の推進と軌を一にしているのは、決して偶然ではない。中国は、「先進国クラブ」への加盟を目標とすることはなかったにせよ、市場原理の導入と自由化を通じた国際経済への漸進的統合を実現するための政策実務上の「知恵袋」として、OECDを久しく頼りにしてきた

のである。一方、OECD側は、2007年、閣僚理事会において、非加盟国との「拡大及び関与強化基本決議」（OECD、2007）を採択し、中国、インド、インドネシア、ブラジル及び南アフリカの5か国を「関与強化対象国」に特定した。2011年の創設50周年には、半世紀を回顧し将来像を謳う「ビジョン・ステートメント」（OECD、2011b）で、右5か国との更なる関係強化を打ち出し、2012年からはこれらの国を「キー・パートナー」と称し、協力上の優先的地位を与えた。中国は、現在までに、OECDの関係機関である国際交通フォーラム（International Transport Forum: ITF）及び開発センターの正式メンバー、IEAの「アソシエーション」¹⁾となっている。

1.2 構造的要因

一般に、国際機関に対する「アラカルト方式」と形容される姿勢は、中国のOECDに対する方針に殊に顕著である。その背景として、先ず、以下のようなOECDの構造的特性が指摘できる。第1は、非加盟国に対する開放性、すなわち、国連やWTOのような普遍的なメンバーシップを前提としない代わりに、非加盟国に対しても、後述するような中間的な資格でのアドホックな参加を広く開放している点である。第2は、非加盟国も任意で各種国際基準に加入し、相互監視（ピア・レビュー）という緩やかな履行方式でその実施を担保する「ソフト・ロー」的なアプローチを制度の根幹としている点である。第3の特性として、OECDの全会一致（コンセンサス）原則が指摘される。これは、二国間では何らかの協力支援の対価として中国側に求める個別の利益・見返り（例えば、環境技術支援を供与する代わりに国際環境基準の順守や特定仕様の採用、さらには自国企業の受注）が、OECDの意思決定過程においては、すべての加盟国が合意可能な、いわば最大公約数的な集団益の中に埋没してしまう結果、二国間の交渉・取引では執拗に求める義務や代価を中国側にコミットさせることが出来ていない実態として現れている。

1.3 主観的要因

次に、関与の非対称性を導く主観的要因、すなわち、関係強化を図る各々の狙いを分析する。

1.3.1 OECD側の狙い

多国間主義の危機が叫ばれ、国際機関が存在意義を競い合う「適者生存」の時代にあつて、OECDを突き動かしているのは強い危機感である。OECDは、①国際ガバナンスにおける「有用性（relevance）」（目的実現や問題解決の役に立つこと）、②各国

1) 「アソシエーション」は、非加盟国が委員会への参加、出向受入れ等において優先的に便宜を受けることが出来る、いわば準会員の資格である。

政府の政策に対する「影響力 (impact)」(客体の政策や行動を変える能力)、③OECDが提供する国際社会が従うべき各種規範・基準の「正統性 (legitimacy)」(ここでは、皆が公正なやり方で同意した以上はその決め事に従おうと思わせること、と定義する)の3点を向上させることが戦略目標となっている (OECD (2011a))。これには三重苦があり、加盟国数は増えたにもかかわらず、2000年に世界全体のGDPの6割を占めた加盟国のGDPの合計が、2030年には4割に低落するという趨勢的な地盤沈下がひとつ (OECD (2010)、p. 2)。また、OECDが公共政策の森羅万象を対象とする守備範囲の広さゆえの「器用貧乏」の悩みがふたつ。三つ目は、昨今の欧米各国の主要選挙で噴出した反グローバリズム、反多国間主義、反知性主義の嵐である (安部 (2017a)、p. 24)。

OECDは、今、なぜ中国を必要としているのか。

「世界第二位の経済規模となった中国が参画しない国際約束や制度に、何の意味があるのか」という切実な問いかけに、グローバル・ガバナンスの屋台骨を支える国連、世界銀行や国際通貨基金 (IMF) 等の他の国際機関がそれぞれの形で応えてきたのに対し、OECDは、第二次大戦後の欧州戦後復興を目的として欧米諸国が設立した国際機関を後継したという独特の経緯もあり、新興国の取り込みに立ち後れたとの反省がある。しかるに、目下、マクロ経済はもちろん、貿易投資、環境エネルギー及び開発などの政策分野、さらには、鉄鋼の過剰生産能力問題に見られるような個別の産業セクターに至るまで、国際的な利害調整やルール形成において、中国抜きには有意な政策議論は成立しない。正念場にあるOECDにとり、中国との関与強化は、自身の有用性や影響力、そして正統性を高める上で、もはや選択の問題ではなく、待ったなしの至上命題と認識されているのである (安部 (2017b)、p. 25)。

ただし、中国への関与の程度を巡り、OECD内部には、明らかな温度差がある。OECDが、新たな国際環境に適合するための戦略的過渡期にあるとの認識は、2016年から3期目 (1期5年) を務めるアンヘル・グリア事務総長を、近い将来の加盟可能性を含む対中積極路線に駆り立てている。これに対し、加盟国の大多数は、中国との関与強化それ自体は是としつつ、加盟には極めて慎重である。その理由には、①中国が機関運営の意思決定に参画することで、OECDが伝統的に維持してきた民主主義、法の支配及び市場原理といった価値を共有するメンバー間の「同質性 (like-mindedness)」が損なわれることへの警戒、②中国の順守を前提とする限り、国際基準の質や実効性が低下しかねないことへの懸念、③予算や人員等の政策資源が、現在の加盟国の政策課題とは異質の中国のニーズに傾斜配分されることへの反対等がある²⁾。

2) このような見解の相違が先鋭化したのが、2016年秋から2017年初夏にかけてOECD理事会が行った「戦略的熟考 (strategic reflection)」と称される、将来の加盟拡大に関する議論で

以上を総ずれば、OECDの当面の対中方針は「非加盟を前提とした全面的関与」と特徴づけられよう。

1.3.2 中国側の狙い

OECD内部の中国加盟の是非を巡る対立をよそに、中国は、当面は、選択的に参加する活動から得られる利益を最大化する方針を継続するものと考えられる。

中国は、なぜOECDを必要としているのか。

中国にとっても今が正念場である。習近平指導部の国家戦略目標の一つは、共産党の統治能力や正統性に対する疑念とシニシズムが蔓延する中で、党統治への信認回復と国民統合を維持することにあると思われる。党の草創期を想起させるノスタルジックな原点回帰的手法や、「大虎」をも失脚させるなどの徹底した反腐敗の取組は、確かに権力闘争の側面もあろう。しかし、それらの本質は、党の必死なまでの自己刷新と求心力回復の試みと考えられる。習政権が謳う「中国の夢」は、中国が「二つの100年」³⁾の岐路に立ち、前代未聞の多様な挑戦に直面する共産党が、「老百姓（一般の人民）」の再信認を獲得し、疑念や分裂の遠心力を、統治の求心力に転換するための政治的スローガンである。「新常态」とは、国家経営のパラダイムを大胆に転換するビジョンであり、その経済社会政策は、2013年の三中全会で打ち出された「全面的改革深化」（新華社（2013））に集約されている。これは、改革開放を通じた持続可能で安定的で均衡ある経済成長、貪欲な量的成長偏重主義によってもたらされた様々な歪みの是正、政府と市場の役割分担の見直し、成長のボトルネックの解消、所得再分配や生活環境の改善等を伴いつつ、経済的厚生・社会的公正の新たな均衡点を追求するための青写真にほかならない。そして、これを実現する政策手段として、全方位的に相互依存関係が深化している経済外交が担う役割は極めて大きい。すなわち、世界

ある。その結論は2017年6月の閣僚理事会に報告され、加盟を申請した国について、①「同質性」、②世界経済に占める重要性、③投資自由化規約などOECDの主要な国際基準への加入状況、などのベンチマークに照らし、個別に加盟審査開始の是非を決定していくこととし、将来の加盟国の適正規模を50か国程度と見込んだ（OECD（2017c））。加盟国間には、中国が現体制を前提とする限りは申請があったとしても直ちに加盟審査を開始するのは適当ではなく、仮に開始したとしても、予見可能な将来、中国が、主要な国際基準への加入を含めOECD側と包括的な権利義務関係を取り結ぶこと（上記③のベンチマーク）を想定するのは非現実的であるとの慎重な見方が共有された。これに加え、「戦略的熟考」を通じ、G20であるブラジル及びアルゼンチンの加盟審査入りが議論されていることも、短期的には、中国加盟積極論を有める要因となっている。

- 3) 「二つの100年」とは、中国共産党創立100周年の2022年と、中華人民共和国建国100周年の2049年の両方を指す。2012年11月の第18回中国共産党全国人民代表大会において、2020年（2022年とはされていない）までに国内総生産（GDP）と都市住民の1人当たり所得を2010年の倍にし、「小康（割合ゆとりのある）社会」を全面的に完成させること、もう一つは2049年までに富強、民主、文明、調和の社会主義近代化国家を建設することを節目の達成目標とした。

にとり、中産所得者層が勃興する14億人の国内市場、比較的安価で優秀な労働力、豊富な投資資金は抗しがたい魅力である。一方、中国にとり、共産党統治を維持する上で、持続可能な成長と公正な分配、ひいては、安定成長の元手である海外の資源や食糧及び先端技術や管理ノウハウの獲得、また、国際経済システムへの漸進的統合、自らに有利な国際環境の創出は必須である。中国が、国内外に横溢する商機を巡る各国の熾烈な競争に乗り、経済外交を通じて、実利を獲得し良好な国際環境を創出することこそ、「新常态」を実現するための有効な原動力なのである（Wang Yong (2012), pp. 569-586）。

それでは、中国は「新常态」下の経済外交を展開していくために、OECDをどのように活用しようとしているのだろうか。この問いに答える上での困難は、冒頭に述べたとおり、中国政府の政策表明や関連文書の少なさにある。数少ない政策表明の例として、2015年7月に李克強首相がOECD本部で行った演説（新華社（2015））は、中国の国情を強調した上で、市場の役割を重視した構造改革が、包摂的成長や分配の実現、様々な経済社会問題の解決にとり必要であるとの認識を披歴し、OECDとの協力の重点が、「新常态」の移行下の課題群やアプローチと表裏一体であることを強く印象付けた⁴⁾。

このような中国の関与姿勢は、国際関係論上、「選択的多国間主義」（シャンプー（2015） pp. 62-68）と分類されよう⁵⁾。実利と負担の比較衡量に基づき、知見は大いに吸収するが規範は忌避する、というこの「つまみ食い」志向は、後述するように、OECDの専門委員会や国際基準への参加・加入数や協力分野の偏向からも明らかであ

4) 李首相演説の要旨は次のとおり。2015年は、OECDとの関係構築20周年及び改革開放30周年だ。中国は、改革開放以来、中国の実情を踏まえ国際的な経験を借りながら（中国立足自身国情、借鉴国际经验）、自国の発展の進め方を懸命に追求してきた。世界第二の経済大国となったが、世界平均の65%の一人当たりGDP、不均衡な地域発展、住居、交通、教育や医療等の著しい国内格差等の課題が山積する。2015年のOECDの「対中経済審査」報告書は説得力があり、中国の学者の判断と概ね一致している（作出的一些结论是有说服力的、与中国学者的判断大体一致）。今世紀半ばまでに先進国の水準に到達するとの目標に向け努力する。中国の経済外交上の基本方針は、第一に、平和発展の環境の維持に努める中で領土主権等の核心利益を維持すること、第二に、インターネットやビッグデータ等の技術革新を利用し、構造改革の加速化を通じて、市場の活力と社会の創造力を喚起することで、公平な分配及び包摂的成長を推進すること、第三に、国際的な産業協力を通じ、途上国の工業水準向上、中国の産業高度化そして先進国の技術革新・再工業化を促すという「三方得」をもたらすことである。足元の経済情勢は、「成長の中の心配（成长中的烦恼）」である。穏やかな成長と構造的均衡、積極的財政政策と穏健な金融政策、改革開放の深化で景気の下方圧力に抵抗していく。開発センターに加盟し、翌2016年に議長国を務めるG20首脳会議に向けたOECDの支援を歓迎する。

5) シャンプーは、中国の外交姿勢の流派を、ネイティビズム（中共至上主義）、リアリズム、大国重視主義、アジア第一主義、途上国主義（Global South）、選択的多国間主義、グローバルイズムの7類型に整理する。

る。この背景には、中国側において、積極的に「加盟すべきではない」とする立場から、①WTO加盟が生んだ内外摩擦の苦い教訓もあり（葛・張（2011））、加盟による義務に伴う経済社会的負担を回避し、政治的安定を堅持したい、②国連のG77や非同盟運動をはじめ国際場裏における途上国の代表格を保持したい等の考慮が、又、消極的に「加盟するには及ばない」との立場からも、③開放的で任意な各種活動へのアドホックな参加を通じ便益を十分に享受できる、④加盟国として、機関運営上の意思決定に包括的に参画する意義はない等の判断が主張されているものと推測される。

1.4 居心地の良い均衡

以上のような非対称な向き合い方により、現在は、双方にとって居心地の良い均衡関係が生じている可能性が高い。すなわち、中国側については、言うまでもなく、共産党統治の下での経済成長や社会的分配の障碍になる国際的義務を忌避しつつ、是々非々で限定的に義務を受忍しながら選択的に行う協力から得られる利益を最大化することが出来る。一方、OECDの全面的関与は、中国が非加盟国としての関与が特定の分野に限定され、費用を含む参加資格に応じた義務を果たす限りにおいて、加盟国間の同質性や国際基準の質の高さを犠牲にすることなく、又、中国を加盟した場合の包括的義務に服せしめるコストや軋轢という厄介な問題を回避しながら、対中関与拡充を通じてグローバル・ガバナンスにおける地位を強化することが出来るという旨味がある。

他方、これを巨視的なグローバル・ガバナンスの当為の次元で考えた場合、貿易・投資、環境エネルギー及び貧困削減・開発などの課題解決のための国際協調をより有効に機能させるためには、中国のより責任ある約束及び行動が、一唯一の肯定要因ではないにせよ、最も重要な鍵を握っていることは論を待たない。筆者はOECDは、当面は非対称な関係を前提としながらも、非加盟国としての中国が求めて来る協力上の利益や関心をとらまえて、中国側から、国内構造改革を進め、国際社会の共通課題を解決するための協調行動を引き出すべく、両者の間に適切な緊張関係を形成することに躊躇すべきでないと考えている。

2. 協力の枠組と現状

以上、OECD固有の構造的特性と双方の主観的要因により、関与の非対称性が強化されている背景を洞察し、それが両者にとり居心地の良い均衡状態を生んでいる可能性を指摘した。本節では、OECDが用意する協力の各種枠組に沿い、協力の現状を概説する。

2.1 政治的コミットメント

2014年11月、OECD事務局と中国商務部は「包括的了解覚書」に署名し、2年毎の

「合同作業計画」を含む協力を強化していくことで合意した⁶⁾。要人往来は、OECD側の大幅出超が続いており、特に、中国がG20議長を務めた2016年は、グリア事務総長(4回)、ファティ・ビロルIEA事務局長(3回)ほか幹部が頻繁に訪中したが、中国要人の訪問はこれまで、李首相(2015年)、同行した王毅外交部長及び高虎城商務部長等に留まる。

2.2 協力のプラットフォーム

2.2.1 OECD

OECDの対外関係については、非加盟国や地域のニーズを踏まえ、「地域プログラム」(東南アジアや中南米等)や「国別プログラム」(ペルーやタイ等)など特色ある様々な協力枠組が設けられ、就中、OECDが関係強化を重視する中国を含む5か国は、「キー・パートナー」の優先的待遇が与えられている⁷⁾。中国は、正式メンバー乃至それに準ずる資格でのべ9個の専門委員会・事業に恒常的に参加し⁸⁾、9件の国際基準に加入している⁹⁾。この数字は、キー・パートナーの中で唯一、既に加盟申請し、

- 6) 第1次合同作業計画は、2015年7月の李首相訪問時に、グリア事務総長と高虎城商務部長により署名された。中国の第13期五か年計画の重点政策の多くが盛り込まれ、2年間に実施した20件の事業項目は、次のとおり。①適切なマクロ経済運営と構造改革の促進、②中国の統計制度の強化、③規制を用いたガバナンスの向上、④公共ガバナンスの向上と地域開発、⑤中国の海外進出支援、⑥経済開放の深化、⑦強固な金融市場の整備、金融教育及び消費者保護、⑧適切な資本市場とコーポレート・ガバナンスの促進、⑨税の透明性と法令遵守、⑩国有企業改革、⑪農業の生産性向上と食の安全、⑫新しい成長の源泉の開発と包括的イノベーション、⑬グリーン成長の促進と工業のアップグレード、⑭気候変動に対する取組の集中、⑮中小企業と起業の強化、⑯労働市場と社会政策の課題への対応と地域開発のための良質な雇用の創出、⑰教育と職能の近代化、⑱開発援助に係る情報交換、⑲G20とAPEC、⑳開発に係る世界対話。
- 7) 優先的待遇の中には、包括的協力を行うための合同作業計画の作成、専門委員会への容易な参加(通常の非加盟国の場合、専門委員会への参加は、OECDの最高意思決定機関である理事会の書面による承認が必要であるが、キー・パートナーが「参与国」と「被招待国」の資格で参加する限り不要)、「非公式検討グループ」(当該国の政治経済情勢、合同作業計画の進捗状況等についての意見交換の場)の設置の便宜が含まれる。
- 8) 中国が参加する専門委員会・事業等は、①完全な権利義務関係を負う正式会員(member)として、「税源浸食と利益移転防止に関する事業」及び「税目的の透明性と情報交換に係るグローバル・フォーラム」、②会費負担や決定に従う義務を負う連携国(associate)や参与国(participant)として恒常的に参加する、租税委員会、科学技術政策委員会、「生徒の学習到達度調査(Programme for International Student Assessment: PISA)事業」及びコーポレート・ガバナンス委員会、③会合毎に招待されるが、意思決定に参加出来ず、決定にも拘束されない被招待国(invitee)としてアドホックに参加する経済政策委員会や贈賄作業部会等である。
- 9) 国際基準9件は、次のとおり。①税務行政執行共助条約、②税情報の自動的交換に関する宣言、③OECD/G20コーポレート・ガバナンス原則、④援助の効果に関するパリ宣言、⑤持続可能な開発のための科学技術の国際協力に関する宣言、⑥グローバル・デジタル時代の科学技術イノベーション政策に関する宣言、⑦農林業用トラクター標準テストコード、

OECD投資自由化規約や外国公務員贈賄防止条約など主要な国際基準への加入を急ぐブラジルがそれぞれ26個及び38件であることに比べ格段に少ない。OECDが政策技術や実績の面で他の国際機関に比較優位し、なおかつ税収増という実利をもたらす税務協力を積極的であることを除けば¹⁰⁾、中国が参加する取組は、構造改革に必要な国内法令整備や履行状況に関する相互監視などの厳格な義務を伴わない内容がほとんどである。

2.2.2 OECDの関係機関（エネルギー、開発、交通運輸）

中国なしに有意な政策協調は成立しないという意味で、エネルギーはその最たる分野であろう。中国は、2014年のG20首脳会議（豪州ブリスベン）の準備過程で、国際的なエネルギー・ガバナンスの改善を求め、一時、IEAとは別の機構を創る意向を示し関係者を慌てさせたが、その後、2015年のIEA閣僚理事会で新設された「アソシエーション」に参加した。目下、政府関係者の出向、国家能源局との作業計画（2017-2019年）に基づき、エネルギー・電力政策の分析評価、「IEA中国センター」の設立に向けた協力等が進展している。

開発センターについては、2015年にOECD本部を訪問した李首相後見の下で、加盟文書が署名された。2016年の中国の加盟分担金は54.7千ユーロと、センターの予算の1%未満に過ぎないが、加盟時期が、「一路一帯」構想及びアジアインフラ投資銀行（Asia Infrastructure Investment Bank: AIIB）の始動と重なることから、後述するように、中国の当面の狙いが、開発センターに蓄積された政策ノウハウの吸収・獲得にあることが強く推定される。

交通運輸問題に関する国際協力を行うITFにおける中国の存在感は、加盟（2011年）後しばらく希薄であったが、2017年の閣僚会合に初めて運輸部長が出席して以降、「一帯一路」構想を積極的に説明するなど積極姿勢に転じている。54か国が参加するフォーラムの発信力を利用し、交通インフラ輸出を通じ、中国主導で地域連結性を強化したいとの思惑が透けて見える。

2.3 制度的基盤（体制、人的交流及び予算）

中国側は、商務部がOECD関連業務を主管し、駐仏大使館を通じ、OECDと日常的に意思疎通する一方、OECDは、2015年、連絡事務所を駐中国オランダ大使館内に開設した。

⑧公的助成による研究データへのアクセスに関する宣言及び⑨第4世代の原子力エネルギー・システムの研究開発に関する国際連携のための枠組合意。

10) 税務協力については、上記脚注8の複数の例及び脚注9の①及び②の他にも、中国は、2016年、OECDとアジア諸国の当局間の情報交換や人材育成を目的とする「OECD・中国多国間租税センター」を揚州に設置した。

人的交流の面では、OECDは、外交部との人材養成に係る取極に基づき、2012年から継続的に、商務部、財政部、農業部等の若手テクノクラートの実務研修・出向（非正規職員）を2か月から1年未満の期間、一方的に受け入れ、2017年までに約40名の実績を上げている。

予算について、非加盟国との関係を統括するOECD対外関係委員会の対中協力の通常予算は、キー・パートナー5か国中で最大であり、2015-2016年度予算で1,027千ユーロ、2017-2018年度予算は、1,056千ユーロと漸増傾向にある¹¹⁾。一方、中国側の予算について見ると、全体の9割を占める任意拠出・贈与（その他1割は、個別の専門委員会・事業の参加費用）は、過去10年で実に4倍強に増額した。すなわち、2007年に243千ユーロだったのが、5年後の2011年に519千ユーロに倍増、さらに5年後の2016年には1,047千ユーロに倍増した。その内訳は興味深く、1,047千ユーロのうちOECD事務局の一般的経費に当てられる通常予算への拠出額がわずかに62.1千ユーロであるのに対し、中国が直接裨益する各種事業への任意拠出は984.9千ユーロに上る。このように、資金面でも実利重視の選択的関与姿勢は顕著である。

3. 協力の実態

中国は、「新常态」移行下での経済外交において、①構造改革・対外開放の段階的推進、②対外貿易投資の高度化、③国際ガバナンスへの積極的参画の3つの政策目標を追求しているものと認識される。本節では、習政権がこれらの目標を同時並行かつバランスよく追求していく中で、OECDをどのように活用しようとしているかを複数の事例研究を通じて考察し、協力の限界や課題を指摘する。

3.1 構造改革・対外開放の段階的推進

中国の持続的成長にとって、これまでの製造業中心の供給・投資主導型成長モデルを、サービス業中心の内需・消費主導型成長モデルに転換する構造調整は、喫緊の課題である。同時に、共産党への信認回復と政治的安定の確保が絶対命題である以上、改革開放は、当局による「安全弁」を利かせながらの漸進的プロセスとならざるを得ない。外資による国内企業との合併を「安全保障上の理由」で却下する独禁法の恣意的運用、外国企業に対する知的所有権の移転や研究開発の現地化の強要、中国産の原材料・製品（ローカル・コンテンツ）の調達などの特定の行為要求等は、改革開放の「配当」を人民に行き渡らせるための露骨な内資優遇及び競争力強化策と解される。

11) 対キー・パートナー予算全体の内訳では、ブラジル（824千ユーロ）及びインドネシア（734千ユーロ）への支出が、中国のそれ（1,056千ユーロ）に追従する。なお、OECDの予算制度上、本稿で言及する対外関係委員会の予算とは別に、中国が、他国とともに参加する様々な専門委員会・事業での活動に係る予算が存在するが、これは中国のみが裨益する訳ではないので、対中協力関連予算として切り出して算出することは困難である。

こうした保護主義的措置については、現地の外国企業及び商工会議所、外国政府が、中国当局に国内法令の改廃及び運用改善等を度々要望し、中には外交案件となるケースもある。

改革開放を段階的に進めるという難しい舵取りを迫られる中、中国は、「第13次五か年計画の伴走者」を自認するOECDの利用価値を、個別分野の専門的知見のほか、分野横断的に政策を統合する能力にも見出していると推測される。以下、その具体例として、(1) 中国経済の隔年の総合診断とも言える「対中経済審査」及び(2)「グリーン成長」事業を取り上げる。

3.1.1 経済分析（「対中経済審査」）

OECD経済開発検討委員会は、加盟国、加盟審査中の国及びキー・パートナーのマクロ経済政策及び構造政策を隔年で審査し、政策提言している。幅広い対象を統合分析し、加盟国間の相互審査（ピア・レビュー）を通じ、名宛人である被審査国政府に政策改善や制度改革を自発的に促す点で、極めてOECDらしい取組といえる。

最新の対中審査報告書（2017年3月公表）は、マクロ経済に関し、同年の経済予測を示すとともに、当面の脆弱性リスクとして、企業の債務超過とデフォルトの急増、住宅価格の急落及び「いくつかの貿易相手国における」保護主義の急進の3点に警戒を呼びかけた（OECD（2017b）、pp. 19-21）。また、構造政策に関しては、企業部門の生産性向上と格差縮小を特集した（OECD（2017b）、pp. 61-128）¹²⁾。2016年のOECD閣僚理事会の主要テーマは、奇しくも「包摂的成長のための生産性向上」であったが、OECD・先進国側の課題認識と、習指導部が重視する持続可能な成長と格差是正の大衆路線との符合は、今後、デジタル化、高齢化や包摂的成長など、異なる政策領域を横断的に統合することが必須とされる現代的政策テーマにおいて協力が深化する可能性を示唆している。

筆者は、報告書公表直前の最終審査会合（2017年1月）に出席した。報告書の原案に基づき、OECD事務局、加盟国及び中国の三つ巴で、極めて政策論的見地から原案の細部にわたり丁々発止の対論が展開された。例えば、国有企業改革の遅れに対する厳しい指摘に対し、北京から出張した中央財經領導小組弁公室（習主席の右腕・経済ブレーンと擬される劉鶴氏（現・副首相）が主任）の幹部は、国有企業のセーフティネット機能を強調した上で、国有企業から混合所有制への漸進的移行、余剰労働力

12) 企業部門の生産性向上（「企業のダイナミズムとパフォーマンスの向上」）については、①過剰生産能力、②イノベーション、③企業統治の構築、④国有企業改革を取り上げた。格差縮小（「すべての人への機会提供を通じた利益の共有」）については、5か年計画でも特に対策が急がれている地域間・階層間の格差緩和という習指導部の重点項目に呼応する形で、①税制による所得再分配、②非熟練・低廉・地方の労働者への教育・職業訓練、失業保険、③保健制度、大気汚染への取組、喫煙及び糖尿病への対応、④高齢者・退職後の手当といった、いわば人民目線の課題を総覧した。

の再分配、さらに、起業・技術革新の喚起、不採算企業の退出促進策等の目下の取組の説明に腐心していた。また、家計消費が小さく需要喚起策が必要だとの意見に対しては、中国の統計制度上除かれている帰属家賃を含めれば他国と比べ遜色ないなどと反論した。このような双方向の議論を通じ、OECD側は、中国の「ポリティコ・エコノミー」の実態に照らした自らの分析手法の限界や提言の現実妥当性を正確に認識する一方、中国側は、OECDの徹底した実証主義に基づく方法論と政策議論に馴染むことが有意義である。

3.1.2 産業の構造転換（「グリーン成長」）

「グリーン成長」事業は、第1次合同作業計画の署名に先行し、2015年3月のグリア訪中の際に合意された相思相愛の看板事業として始まった。というのも、環境問題は、産業構造転換が雇用や企業の国際競争力に与える影響分析や、各種の政策手段の長短等は分野横断的な検討を要するが、中国側がそのための国内調整メカニズムや十分な政策的知見を持たない一方で、OECDは、公共政策を統合し取り組んできた好個の題材であるためである。

他方、当初から同床異夢も存在した。すなわち、OECD側が、補助金廃止等を通じた内外の競争環境の均等化、世界市場の需給調整、気候変動に係る国際約束の国内履行といった国際的側面を重視したのに対し、中国側は、鉄鋼など過剰供給能力解消、不採算企業の退出、国有企業改革、技術革新・クリーン技術の導入、余剰労働力の吸収、国際競争力の強化等の国内的課題群を優先し、グリーン成長を産業構造転換の文脈で位置づけた。「産業高度化の文脈における中国のグリーン成長の育成」という説明調の事業名称は、この調整結果を物語る。

報告書は、①環境に関する様々なOECDの分析指標を分野横断的に適用し、中国の現在の環境政策が、OECD加盟国と比べどの程度、産業競争力に負の影響を与えているかという包括的な現状把握、②効率的な業界再編（市場退出の誘因）や過剰供給問題に対処する上での各種政策の費用対効果の分析、③技術革新を活用した生産性革命を促すための調査研究に注力し、2年という短い事業期間内に複数のOECD部局や中国側関係省庁が参加して所定の成果を上げたと評価した（OECD・DRC（2017）、pp. 2-3、8-21）。他方、筆者が双方関係者から聴取したところでは、事業の実施過程では、中国側の統計情報の信頼性やデータへのアクセスの困難さ、現行の政策実施や法令遵守の状況の審査への拒否反応、省庁間の温度差や連携の欠如、地理的多様性や行政単位など中国特有の事情を捨象するOECDの方法論の限界、などの問題点が顕在化した模様だ。両者は、こうした課題を克服しながら、第2次合同作業計画（2018年秋以降開始予定）の中で本事業を継続する方向で調整している。

3.2 海外貿易投資の高度化（貿易の実態把握、国際ルールの順守と策定への関与）

中国の海外展開（「走出去」）は、往々にして「新植民地主義」とも批判されてきたが、腕力に物を言わせたアプローチは、二国間の外交摩擦や現地での反対運動により持続可能でないことに中国自身が気づいている。海外貿易投資の経営や政策をより洗練しなければ、中長期的に安定的な海外展開は覚束ないとの焦燥感が、グローバル化やデジタル化が貿易投資に与える功罪に関するOECDの実証分析や、企業及び政府が順守すべき国際基準に関する中国の関心を高めている。民間では、改革開放の旗手を自負するカリスマ創業者が率いるレノボやアリババ等の企業が、企業統治（コーポレート・ガバナンス）、生産性向上、科学技術及びイノベーション等に関する分析や新たな国際ルールを経営に取り入れることでグローバルな競争を勝ち抜こうと躍起だ。また、官側においても、国内の構造改革と連動させつつ、民間の貿易投資を戦略的に組み立てる試みが、貿易総額が米国を超え世界第一になった2014年の「貿易大国」から「貿易強国」を目指すとの宣言（商務部（2014））、製造業を軸とした量から質へのモデル・チェンジ及び知識集約型の生産性革命を活力とした産業構造高度化策を綱領化した「中国制造2025」（国務院（2015））に具体化されている。

以下、海外展開を持続可能にするための協力を例証すべく、（1）グローバル・バリュー・チェーン（GVC）に係る革新的分析を通じた貿易の実態把握、（2）国際規範の順守・策定との関連で「責任ある企業行動」及び「輸出信用に関する国際作業部会」の事例を取り上げる。

3.2.1 貿易の実態把握（GVC分析）

OECDは、各国から貿易に関する包括的な統計データを収集し、自ら開発した「付加価値貿易（Trade in Value Added: TiVA）」や「サービス貿易制限指標（Service Trade Restrictiveness Index: STRI）」等の分析枠組による結果を提供する。各国は、これらを規制改革や自由化交渉の促進に役立てている¹³⁾。中国経済に関する正確かつ包括的な統計情報は、OECDにとり必須であり、かたや、中国側もその信頼性に向けられる国際社会の疑念を自覚しつつ各種統計を提出するとともに、OECDの革新的な分析手法と結果の吸収に余念がない。計画経済下の統計制度が、国際的相互依存の進んだ自国の経済実態の把握に適していないことは、中国の経済テクノクラート自身が痛切に認識している。改善に向けた意欲は、中国がAPEC議長国を務めた2014年に、OECDの全面的支援を得て「GVCの発展と協力のためのAPEC戦略ブループリント」を策定し、又、2015年、北京の対外経済貿易大学内に「GVC研究センター」を設立した動きに

13) TiVAは、中国を含む61か国、34業種を分析し、中間財の輸入障壁が輸出に悪影響を及ぼす可能性等を可視化する分析枠組である。STRIは、中国を含む42か国・地域対象としたアンケート結果を集積し、建設、電気通信、流通、法務・会計、金融等19分野で国内法令のサービス貿易に対する制限的な度合いを指標化する分析枠組である。

も看取される。

この背景には、内陸部や東北部及び中小企業をGVCに組み込むことで包摂的な均衡成長を図りたいとの動機や、グローバル経済の構造変化に適応する上での危機感がある。後者の点は、OECD科学技術イノベーション局が、昨今のデジタル化を受け、欧州各国で、コンピュータによる労働代替や資本市場のポートフォリオの最適化が先行する結果、中国は、生産拠点や消費市場として魅力を早晚失い、GVCが欧州とその周辺で自己完結し、中国を介在させない地理的経路の短いチェーンが生じつつあると分析し、改革開放の遅れに警鐘を鳴らすナラティブ（OECD (2017d)、pp. 19-21）にも触発されている。

3.2.2 国際規範の順守と策定（「責任ある企業行動」と輸出信用IWG）

1976年、OECDが「多国籍企業行動指針」を策定して以降、同指針に加入する政府は、自国の多国籍企業に「責任ある企業行動（Responsible Business Conduct: RBC）」を自主的にとることを求めてきた¹⁴⁾。参加国は、国内の普及に努め、紛争の斡旋を行うための連絡窓口を設置・運営し、定期的な実施状況を報告する義務を負い、他の参加国の相互監視を受ける。中国はRBCの取組に正式に参加していないが、アフリカや中南米など直接投資先での訴訟や二国間の懸案化等を未然に防ぐリスク管理の観点から、官民の関心は高く、OECDと商務部は、2013年からおよそ年2回の頻度でRBCに関する実務者向けセミナーを共催してきた。その一つの成果として、2015年12月、中国五鉱化工進出口商会（China Chamber of Commerce of Metals, Minerals and Chemicals Importers and Exporters: CCCMC）は、OECD投資委員会の指南を仰ぎ、鉱業分野の既存のガイドラインを雛型として独自のガイドライン（CCCMC (2015)）を策定した。これは、工業製品の生産に不可欠な、すず、タングステン等の資源開発を行う中国企業が、現地での摩擦防止策や問題発生時の対応策をOECDの国際基準や各国の先行事例に求め、国内業界の事情を加味した上で、企業統治・危機管理に主体的に取り込む例である。この「中国版」は、対象範囲や基準の厳格さで不十分との批判もあるが、中国が外圧ではなく実利判断で内発的に国際協調に乗ってきている現状に、OECD側は、実利を誘因に中国のコミットメントを引き出すという命題に確かな手応えを感じている面もある。

以上は、OECDの国際基準を中国が必要な修正を加えた上で国内的に受容する例であるが、中国の規範志向を一步進め、中国をルール形成に参画させる試みとして、輸

14) 多国籍企業行動指針は、労使関係、環境、情報開示、消費者利益、人権等について、企業の行動原則と基準を定める。すべてのOECD加盟国のほか、ブラジル、アルゼンチン、エジプト、ペルー及びコスタリカ等12の非加盟国が加入している。OECD投資委員会が運用を主管し、加入国の運営支援、鉱物や繊維などの業界関係者との情報共有やガイダンスの作成、非加入国への普及促進に取り組んでいる。

出信用に関する取組がある。1978年、OECD輸出信用作業部会は、政府系金融機関による輸出を目的とした融資や保険等の過当競争が、貿易歪曲的效果を及ぼしているとの認識から、非公式取極として「OECD輸出信用アレンジメント」を策定した。中国は、これまでのところ、この取極に参加していない。他方、こうした国際基準に服さない中国の輸出信用が公正な競争環境を損なっているとして問題視され、米国が二国間で強く働きかけた結果、2011年の第3回米中戦略・経済対話の合意に基づき、2012年、「アレンジメント」参加国に加え、中国も参加する形で、「国際作業部会（International Working Group: IWG）」が立ち上げられた¹⁵⁾。IWGは、船舶と医療機器を手始めに、他の業態にも適用可能なルールを策定を目指して検討を進めている。中国にとっては、上述のような参加の経緯に照らしても決して居心地の良い交渉枠組ではないが、OECDが策定した国際基準に基づく国家実行を積み重ねた後に、原加入国が、当該取極の外にある中国等の新興国を、ルールの改訂作業に参画させることで、新たな国際規範の正統性と実効性を高める取組の好例であると言える。

3.3 国際ガバナンスへの積極的参画

「新常态」下での経済外交に特徴的な第3の側面は、グローバル・ガバナンスの運営への参画である。習政権は、経済力を背景に、国際社会での政治的発言力を高め、秩序形成・変革に参画する意欲を一段と強めている。これは、外交部に国際経済司を設置し（2012年）、APEC（2014年）とG20（2016年）の議長国就任、BRICS銀行の設立を始めとする新興国間の協力、WTO各種交渉促進への意欲表明などに現れている。以下、（1）開発政策（開発センター加盟）及び（2）国際会議運営上の協力（G20での連携）を紹介する。

3.3.1 開発政策（開発センター加盟）

「一带一路」構想は、イデオロギーや概念ではなく、極めて実利計算に長けた実践的な計画である。中国経済の吸引（中国への投資）と展開（中国からの投資）の両面で、周辺の途上国との道路・発電等の大型インフラ建設、それだけではなく、自由貿易協定や金融協力などあらゆる政策手段を組み合わせ、経済的統合、さらには政治的連携の強化を図る。この構想は、ユーラシア大陸を貫き、石油資源の豊富な中東、鉄道や港湾インフラ整備が活発な東欧へと繋がる陸路の確保が、海上交通依存のリスク回避、広範囲にわたる安全保障上の「呼吸空間」の確保という地政学上の考慮と、国

15) アレンジメントには、OECD加盟国の8か国（日、米、カナダ、韓国、豪州、ニュージーランド、スイス、ノルウェー）及びEUが参加する。IWGは、OECD貿易委員会の下部組織である輸出信用作業部会の専門的知見の蓄積等に負うが、あくまでもOECDからは独立した会合体として位置づけられており、非参加国にアレンジメントへの参加を促す場ではなく、新たなルールの形成を目指すものである。

内連結性の向上を通じた国民統合強化という内政上の要請の両面から極めて高い政治的重要性が付与されている (Wang Jisi (2014)、pp. 129-136)。構想実現のための新たな実施機関が AIIB である。地域で増大する資金需要に対応すべく、加盟国の出資、中国の外貨準備及びインフラ供給能力を総合する国際金融機関として、北京 APEC 直後の 2014 年 10 月に覚書が署名された。以降、OECD の 27 加盟国を含む約 80 か国が加盟し、急ピッチで融資事業を承認しているが、運営の透明性や受入国の財務健全性等を巡る懸念は払拭されていない (Ito (2015))。

習政権が「一帯一路」構想に付与する高い優先度を裏書きするかのようにより、中国は、李首相の OECD 訪問時 (2015 年) に開発センターに加盟した。当面の目的は、環境保全や労働条件、国際入札等のルールの習得、援助効率の向上を含む政策ノウハウの吸収にあると見られる。開発センターは、伝統的な援助機関とは異なり「施す側」と「施される側」という二元論をとらず、新興ドナーの台頭や ODA の現代化といった新しいテーマを積極的に取り込むよう努めている。中国が、公的援助のみならず、中国企業の海外直接投資、中国輸銀や AIIB 等の開発金融機能が有機的に連関し、持続可能な形で展開するための方法論を体系的に学習する上で、OECD のコンテンポラリーな政策論は、垂涎の的であろう。開発センターには、インフラ利用の開放性を確保し、借入国側の過剰債務を防ぐための国際基準やグッド・プラクティスを中国側に示しながら、健全な開発政策と制度運営を善導しつつ、新興ドナーである中国の旺盛な資金動員力を国際的な開発ガバナンスに取り込む力量が問われている。

3.3.2 国際会議運営上の協力 (G20 での連携と問題解決)

OECD は、常設機関を有さない G20 の「事実上の事務局」として、2016 年に中国の議長運営を支援した。首脳会議等の成果文書の作成に係る特需で、同年は夏までの数か月間、中国政府から約 20 名もの俊英の出向を集中的に受け入れた。中国は OECD の全面的支援の下で、「G20 スキル開発プログラム」や「G20 イノベーション行動計画 2016」等の成果を取り纏め、OECD は対中関与に自信を深め、中国側も面目を大いに施した。

同時に、中国は、本拠地の杭州で鉄鋼過剰供給問題への対応を迫られた。政府補助金等の市場歪曲的措置により、採算性の悪いゾンビ企業の淘汰が進まず、過剰な生産能力が維持される構造的問題は、国際価格の下落や他の生産国のシェア喪失の根本原因となっている。2016 年 9 月の G20 杭州首脳会議に至る過程を振り返れば、同年の G7 伊勢志摩サミット (5 月)、G20 貿易大臣会合 (7 月) 及び同財相・中央銀行総裁会議 (7 月) の共同声明等に問題解決の必要性が相次いで盛り込まれる形で、問題の多国間化が図られた。中国は、一連の議論の過程で、自主的な削減努力、貿易救済措置の濫用への懸念、中国の鉄鋼輸入量の大きさ、世界的な需要減という外的要因の存在等を主張し、最終局面でも態度を硬化させたが、議長国として会議を成功に導く責

任から、G20首脳会議で終に、中国を含む主要生産国が参加する「鉄鋼の過剰生産能力に関するグローバル・フォーラム」を設立し、OECDがその設立を促進することに合意した¹⁶⁾。その後、会合の目的、構成及びOECDの役割等を巡り調整は難航したが、同フォーラムの第1回閣僚会合（2017年12月）以降、粗鋼生産能力の推移などに関する情報共有、市場歪曲的な政府支援措置の評価を行った後に、供給削減の実効的措置に関する合意を目指して協議が続けられている。「知恵袋」としてのOECDとの静かな協力に旨味を見出してきた中国は、先進国側の政治的圧力に加担し、生産量削減という即効性を求めるかのようなOECDの関与の仕方を苦々しく感じている。しかし、OECDは、双方にとっての居心地の良さに安住せず、長年の鉄鋼業や国有企業改革に関する政策的知見を基礎に、中国を含む首脳間の約束履行を引き続き実務的に支援していくべきであって、その有用性と影響力を高める千載一遇の機会を逃すべきではない。

4. 当面の課題

以上のような基本的構図は、構造的要因と両者の主観的判断が補強し合い成り立っている以上、当面は、変わらないものと思われる。事例研究で抽出した各種協力を巡る様々な限界や課題も、双方の制度と慣行の蓄積に起因するものだけに、一朝一夕に解消するものではないだろう。中国は、経済・金融、資源エネルギーや環境等の例を俟つまでもなく、自らに起因する問題がグローバルな次元で皺寄せを及ぼしているのであるから、問題解決のための多国間の政策協調と国際的な規範に責任ある形で一層強く関与すべきである。

しかし、中国の「つまみ食い」を是正するがために、OECDの一部の加盟国が、開放的で任意性に基づくシステムの利用を制限するならば、国際公共財の提供者の自滅行為となりかねない。中国のより責任ある関与を引き出すためには、むしろ逆に習政権が「新常态」の改革開放と国際ガバナンスに参画する意欲の高揚をとらえ、問題解決や政策目標の達成にとっての具体的実益乃至利用価値を梃子に、関与の拡大均衡を図る以外にないと考える。

そのためには、どのような方策があり得るだろうか。

第一は、OECDが行う実証分析と政策提言の説得力を一層磨くことである。対中経済審査で例証した双方向の実務的な政策対話を通じ、相互のリタラシーを高めること、「グリーン成長」やRBCの例が示すように、個別の事業プロセスを通じて実益に即し

16) G20杭州首脳コミュニケ（抜粋）「31.（中略）G20構成国と関心あるOECD加盟国の積極的な参加を得つつOECDによって支援される鉄鋼の過剰生産能力に関するグローバル・フォーラムの設立を通じた情報共有と協力の促進を求める。我々は、2017年にG20の関連する閣僚に対してグローバル・フォーラムの取組に関する進捗報告が行われることを期待する。」

た具体的協力を習慣化すること、又、一步進んで、ルール作りに中国を参加させることは、規範の質の高さと一義的にはトレード・オフの関係にあり容易ではないが、輸出信用IWGのように、漸進的に中国の関与を引き出していくことが現実的かつ有意義であると考ええる。

第二は、OECDが「紳士クラブ」の美德としてきた全会一致の弊害の克服である。これは、OECDを「世界最大のシンク（考える）タンク」の役割に限定せず、問題解決の場に機能進化させていくこと（グリア氏の造語を借りれば「ドゥー（行動する）タンク」への進化）を意味する。鉄鋼フォーラムの設立経緯及びその後の展開が示唆するように、加盟国側が二国間の文脈で、中国に問題解決や国際的義務の受入れを求める懸案について引き続きオーナーシップを維持し、多国間でも有効な圧力を継続しつつ、中国のコミットメントや実効的措置を引き出すことが重要である。そのためには、OECDが、多数による一方的な「中国叩き」の場に陥らず、中国の具体的約束・取組に対しては、多国間で政策的・機能的な支援の束で応じる双務的な関係を一層緊密に構築していくことが必要である。

第三は、地域統合の触媒としてのOECDの活用である。逆説的だが、これは、「一帯一路」に接続する地域で、OECDの質の高い国際基準をいち早く定着させ、中国が地域の規範秩序に融合的に統合せざるを得ない状況を作ることの意味する。東南アジアや中央アジアの非加盟国を協力対象とする「地域プログラム」や「国別プログラム」を一層拡充するほか¹⁷⁾、環太平洋連携協定（TPP）や交渉が難航している地域包括的経済連携協定（RCEP）を、経済社会の広範に亘るソフト・ロー的なOECDの国際基準で補完していくべきである。

以上の方策は、いずれも現在両者が享受している居心地の良い関係を動揺させ、摩擦が恒常化する可能性があるが、中国を国際協調に一層責任ある形で関与させることこそが、グローバル・ガバナンス全体をより効果的に機能させるためのOECDの貴重な貢献となると考える。

おわりに

本稿では、実務上の経験に基づき、OECDと中国との関与が非加盟国の地位において拡充されている現状と背景、その非対称な関係の下での協力を前提としつつ、中国のより責任ある約束と行動を引き出すための方策を論じた。ひるがえって、冒頭で断ったとおり、中国がOECDとの協力をいかに政策立案等に内面化しているのかという政策効果の検証、さらには、OECD加盟国中、米国に次ぐ第2の抛出国かつ中国との

17) OECDに加盟乃至加盟申請している東南アジア諸国連合（ASEAN）加盟国は、これまでのところない。2007年、OECDは、東南アジアを「戦略的優先地域」として将来の加盟候補国の特定を視野に入れ、関係強化に乗り出した。2014年の閣僚理事会では、日本が主導して「東南アジア地域プログラム」を創設し、地域統合と各国の構造改革を支援している。

政治経済関係に圧倒的な利害を有する日本が、対中二国間外交や多国間外交の様々なチャンネルを国益増進の観点から重層的に組み立てる中で、OECDという国際機関をいかに戦略的に活用すべきか、という行動を志向する論点は、それ自体がより包括的な検討を要するテーマであり、外交実務家としてもまた決して避けて通ることができない主題であるが、これらの点は、稿を改めて論じることとしたい。

（本稿で述べられた意見や見解は全て筆者個人によるものであり、筆者が所属する組織の立場を示すものではない。）

文献リスト

〈日本語文献〉

- 安部憲明 2017a. 「〈戦略的岐路に立つOECD、グローバリズムの苦悩と挑戦〉2017年閣僚理事会の概要と意義（前編）」、『ファイナンス』、財務省、第53巻4号、pp. 24-27.
- 2017b. 「同上（後編）」、『ファイナンス』、財務省、第53巻5号、pp. 23-27.
- シャンボー、デービッド 2015. 『中国グローバル化の深層「未完の大国」が世界を変える』、朝日新聞出版、加藤祐子訳、pp. 62-68、pp. 184-185、(Shambaugh, David 2013. 原題 China Goes Global: The Partial Power. Oxford University Press.)
- 高橋誠一郎 2015. 「国際経済法の発展におけるOECDの役割」、『日本国際経済法学会年報』、法律文化社、第24号、pp. 5-14
- 村田良平 2000. 『OECD（経済協力開発機構）：世界最大のシンクタンク』、中央公論新社、i-iv.
- 孟渤 2010. 「OECDと中国との関係強化の経緯およびその最新動向」、『アジア研ワールド・トレンド』日本貿易振興機構アジア経済研究所、176巻、pp. 36-39

〈英語文献〉

- CCCMC (China Chamber of Commerce of Metals, Minerals and Chemicals Importers and Exporters) 2015. *Chinese Due Diligence Guidelines for Responsible Mineral Supply Chains*. OECD Publishing. <http://mneguidelines.oecd.org/chinese-due-diligence-guidelines-for-responsible-mineral-supply-chains.htm>
- Ito, Takatoshi 2015. *The Future of the Asian Infrastructure Investment Bank: Concerns for Transparency and Governance in Japan Foreign Policy Forum (No. 27)*. Center on Japanese Economy and Business. <http://www.japanpolicyforum.jp/archives/economy/pt20150606020720.html>
- OECD 2007. *Council Resolution on Enlargement and Enhanced Engagement*. OECD Publishing. <http://www.oecd.org/about/membersandpartners/oecd-council-resolution-on-enlargement-and-enhanced-engagement.htm>
- 2010. *Perspectives on Global Development: Shifting Wealth*. OECD Publishing. p.2.

- 2011a. "OECD at 50: Better Policies for Better Lives", Opening Keynote Address by Secretary-General Angel Gurría at the London School of Economics and Political Science Seminar. <http://www.oecd.org/general/oecd50betterpoliciesforbetterlives.htm>
- 2011b. *50th Anniversary Vision Statement*. OECD Publishing. <http://www.oecd.org/mcm/48064973.pdf>
- 2017a. *Active with The People's Republic of China*. OECD Publishing.
- 2017b. *China 2017 Economic Surveys: More Resilient and Inclusive Growth*. OECD Publishing. pp.19-21, pp. 61-128
- 2017c. *Report of the Chair of the Working Group on the Future Size and Membership of the Organization to Council: Framework for the Consideration of Prospective Members*. OECD Publishing. <https://www.oecd.org/mcm/documents/C-MIN-2017-13-EN.pdf>
- 2017d. *The Future of Global Value Chains: "Business as Usual" or A "New Normal"?*. OECD Publishing. pp.19-21
- OECD and DRC (Development Research Center of the State Council of China) 2017. *Industrial Upgrading for Green Growth in China: Thematic Focus on Environment*. OECD Publishing. pp.19-21
- Wang, Yong 2012. *Seeking a balanced approach on the global economic rebalancing: China's answers to international policy cooperation in Oxford Review of Economic Policy (Vol. 28, Issue 3)*. Oxford University Press. pp.569-586
- Wang, Jisi 2014. *Marching Westwards: The Rebalancing of China's Geostrategy in The World in 2020 According to China*. Global Times. pp.129-136

〈中国語文献〉

- 葛帮宁・张丽玥 2011. 「『入世』十年后 中国汽车至生死存亡阶段？」 http://auto.sohu.com/20110908/n318812064_4.shtml
- 新華社 2013. 「中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定（全文）」 http://www.gov.cn/jrzq/2013-11/15/content_2528179.htm
- 2015. 「李克强在经济合作与发展组织总部的演讲（全文）」 英語対訳付 http://china.org.cn/chinese/2015-07/10/content_36030939.htm
- 中国商務部 2014. 「商务部部长高虎城：从贸易大国迈向贸易强国」 http://www.gov.cn/xinwen/2014-03/03/content_2626912.htm
- 中国國務院 2015. 「『中国制造2025』的通知」 国发28号 http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-05/19/content_9784.htm

Enhanced Cooperation between the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) and China: The Comfortable Current State of Play, and Challenges Ahead for Better-Functioning Global Governance

ABE Noriaki

Abstract

The OECD and China have been enhancing mutual engagement in an asymmetrical yet comfortable manner, which is formed by the OECD's structural characteristics and their respective approaches rooted in their own strategic objectives and different stakes. China selectively subscribes to the OECD's standards and projects which China finds useful to promote the "New Normal" agenda, while the OECD is ready to provide this non-Member with a comprehensive set of services. By leveraging China's growing interest in domestic reforms and multilateral issues, however, the OECD should hold China more substantively committed to international standards so that global governance, of which China is an integral part, functions more effectively.

Keywords

OECD, China, International standards, "New Normal", Global governance