

論文

OECD によるグローバルガバナンス機能に関する諸考察
— アジア非加盟国との関係強化の重要性 —
Some Surveys on the Function of Global Governance by the OECD:
Importance of Enhancing the Relationship with Asian Non-members

藤田 輔
FUJITA Tasuku

抄録

本稿では、設立から 50 年以上が経過し、先進国間でより良い経済・社会政策を追求してきた経済協力開発機構 (OECD) がグローバルガバナンス機能を一層強化していくための課題を検討する。具体的には、世界の経済・社会システムのソフトロー (soft law) を提供しながら、近年では、加盟国のみならず、非加盟国もメンバーとなっている金融・世界経済に関する首脳会合 (G20) にも貢献できるようになっている等、近年見られる OECD の特徴を見出し、今後は、アジア非加盟国 (中国及び東南アジア) との関係強化を重要な課題と捉え、OECD によるグローバルガバナンス機能をより有意義にするべく、それをどのように進めていくべきかについて提言を試みたい。

キーワード

OECD、グローバルガバナンス、ソフトロー、G20、非加盟国、中国、東南アジア

(受付 2018 年 4 月 16 日、公表 2018 年 4 月 27 日)

1. はじめに : OECD の拡大の経緯と求められる課題

周知のとおり、経済協力開発機構 (OECD : Organisation for Economic Cooperation and Development) は、第二次世界大戦後の欧州復興のため、米国により実施されたマーシャル・プランの受け皿であった欧州経済協力機構 (OEEC : Organisation for European Economic Cooperation) を前身とし、その後、欧州経済の復興に伴い、欧州と北米が経済的に対等な関係として協力を行う目的として、OEEC が発展的に改組され、1961 年に現在の OECD が創立された。なお、OECD は、加盟国間のピアレビュー (相互審査) という独特のツールを通じて、その設立条約にも記載のとおり、①経済成長、②途上国の経済開発、③貿易の拡大、の 3 点に貢献するためのより良い政策を推進するのを目的としている。

以降、OECD は徐々に加盟国を増やしつつ、拡大路線を歩むことになる。OECD 発足当初は加盟国が 20 カ国であったが¹、1964 年に日本、69 年にフィンランド、71 年にオーストラリア、73 年にニュージーランドがそれぞれ加盟した。そして、91 年に東西冷戦が終結したのを受け、東欧諸国の市場経済移行や新興国の経済成長に代表されるように、世

界経済の多極化が見られるようになり、それに応えるかの如く、94年にメキシコ、95年にチェコ、96年にハンガリー、ポーランド、韓国、2000年にスロバキア、10年にチリ、エストニア、イスラエル、スロベニア、16年にラトビアが新たにOECDに加盟し、18年3月現在で、OECDは35カ国の加盟国を持つに至った。さらに、コロンビア、コスタリカ、リトアニア3カ国が加盟交渉中であることから、OECDは発足当初に比べれば、欧州、北米、アジア、中東、中南米を網羅しつつ、よりグローバルな組織に拡大したと言えよう。

他方、国連に比べると加盟国数が極めて少ないのに加え、OECDの加盟国の構成を見ると、比較的所得の高い先進国に限定されており、低所得国がほとんど見られないため、OECDはしばしば「金持ちクラブ (Rich Men's Club)」と揶揄されてきたのも事実である。また、近年、グローバル化の進展の下、中国やインドを中心とする新興国がその成長に伴い、影響力と発言力を高めているが、その多くは依然としてOECDに加盟していない。

その一方で、2008年のリーマンショックを発端とした世界的金融危機を受け、先進国の経済が低迷する中、新興国の現状を反映させ、世界経済の運営に新興国の意向を取り入れるべく、それらを含めた20カ国・地域による金融・世界経済に関する首脳会合(G20)が定例化され²、「国際経済協力の第一の協議体」として機能している。その中で、経済規模が比較的大きいとされる8カ国(アルゼンチン、ブラジル、中国、インド、インドネシア、ロシア、サウジアラビア、南アフリカ)が非加盟国であるため、G20においても、加盟国が限定されるOECDの役割が問われるようになった。ただ、後に述べるように、租税やコーポレートガバナンス等、主要な経済・社会問題において、近年、OECDが一定の貢献を見せるようになり、相応の影響力を保持しているとも見られる。

このような状況から、OECDは、非加盟国の重要性を認識しつつ、広く政策対話と経済協力の輪を広げるべきだと痛感し始めている。実は既に、G20に先立ち、2007年のOECD閣僚理事会において、ブラジル、中国、インド、インドネシア、南アフリカの5カ国が「関与強化国 (Enhanced Engagement Countries)」(11年に「キーパートナー (Key Partners)」と名称変更³)、東南アジアが「戦略的利益のある地域 (Region of Strategic Interest)」に指定されている。それ以降、G20も含め、非加盟国へのアウトリーチ活動が積極化されてきているのは事実だが、元来より、アジアの加盟国が日本と韓国しか存在していないため、近年の新規加盟の動向に鑑みても、グローバルに遍く対応するという点では、アジアにおけるOECDの存在感の「物足りなさ」は否めない。そうになると、しばしば「世界の成長センター」とも位置付けられるアジア非加盟国と関係を一層強化し、その付加価値を高める余地が大きいため、将来的な加盟も視野に入れ、これらとどのように関係を構築していくべきかについては、OECDの大きな課題と言えよう。

以上を踏まえ、本稿では、筆者が実際に経験した議論も交え⁴、OECD がグローバルガバナンス⁵機能を一層強化していくための課題を検討する。具体的には、世界の経済・社会システムのソフトロー (soft law) を提供しながら、近年では、加盟国のみならず、非加盟国もメンバーとなっている G20 にも貢献できるようになっている等、近年見られる OECD の特徴を見出し、今後は、アジア非加盟国 (中国及び東南アジア) との関係強化を重要な課題と捉え、OECD によるグローバルガバナンス機能をより有意義にするべく、それをどのように進めていくべきかについて提言を試みたい。

2. グローバルなソフトロー機能

そもそも、OECD はどのような特徴を持つと捉えられているのか。それに関しては、OECD 日本政府代表部のウェブサイト (<http://www.oecd.emb-japan.go.jp>) の中で、OECD の重要性を示す根拠の一つとして、「OECD のガイドライン・規約等は、世界のスタンダードを設定するソフトローの役割を果たす (新興国を含む非加盟国に対しても、ピアラーニング (相互学習) 等を通じた規範形成機能を有する)」ことが挙げられている点に着目する。ソフトロー⁶、つまり、拘束力が緩く、罰則や制裁が科されない法的インストルメント (legal instrument) を比較的多く策定し⁷、それらを広く非加盟国にも適用することで、OECD が多くの分野でグローバルガバナンスとしての機能を強化するという特徴を概ね見出せるように考えられる。この点について、ビジネス分野に関連する 2 つの事例を見てみよう。

1 つ目は、OECD 加盟国間の外国直接投資 (FDI) を容易にするべく、1976 年に採択された「OECD 国際投資・多国籍企業宣言」が挙げられる。これは、法的拘束力を伴わない広範な政治的コミットメントである。加盟国はもちろん、非加盟国も同宣言に参加可能であり、2018 年 3 月現在、アルゼンチン、ブラジル、コロンビア、コスタリカ、エジプト、ヨルダン、リトアニア、モロッコ、ルーマニア、ペルー、チュニジアの 11 カ国が参加しているが、加盟国の日本と韓国は別として、アジアの非加盟国は参加していない。また、この構成要素の一つである「多国籍企業行動指針」は、労使関係、環境、情報開示、人権等の幅広い分野から、企業の社会的責任 (CSR) 遵守の規範を促すものであるが、同宣言の参加国政府が、各国連絡窓口 (NCP) を通じて、あくまでも企業の自主的な運用を働き掛けるというものである。しかしながら、法的拘束力こそないが、例えば、同行動指針に照らし合わせた場合、ある企業の行動が問題になりそうな状況が生じた場合、企業または労働組合が「問題提起」として NCP に通報することができ、それに対し、各国 NCP が検討の余地があるかどうかの「初期評価」を行える体制を有している。その結果、さらなる検

討の余地があれば、仲裁はできないが、当事者からヒヤリングを行いつつ、彼ら自身による問題解決に至れるよう、協議や対話の場を設ける等の斡旋を試みることも可能である。最近では、CSRの推進が国内外企業間での公平な競争条件（level playing field）の確保に繋がるという観点から、日本を含め、多くのOECD加盟国が同行動指針に関心を示すようになり、その役割に期待している。また、労働組合やNGOの影響力が比較的強い一部の欧州諸国の間では、同行動指針に法的拘束力を導入するべきとの意見すら見られる。

2つ目は「OECD外国公務員贈賄防止条約」である。同条約は、不当な利益の取得のために外国公務員に対して金銭等の不当な利益を供与することを締約国の国内法において犯罪と規定することを求めており、1997年11月にOECDで採択された。同条約もOECD加盟国のみならず、非加盟国にも同条約への参加が開放され、2018年3月現在、アルゼンチン、ブラジル、ブルガリア、コロンビア、コスタリカ、リトアニア、ロシア、南アフリカの8カ国が参加しているが、上記と同様、アジアの非加盟国の参加が実現されていない。同条約は、OECDでは数少ない拘束力を持つ法的インストルメントであり、外国公務員に対する贈賄行為には刑罰を科すことを締約国に求めている。OECD贈賄作業部会では、同条約の実施状況を定期的に監視し、贈賄防止を促進するための役割を担っているが、贈賄に対する制裁や刑罰の具体的内容に関しては、各締約国の判断に委ねていることから、拘束性の緩さも見られるため、やはりソフトローに近い性質も持ち合わせていると見られる。

いずれの場合も、拘束力がない、あるいは強くない法的インストルメントであるが、それは非加盟国にはかえって政治的・経済的負担の軽減に繋がっているとも考えられ、実際、既に述べたとおり、いくつかの非加盟国の参加が実現できている。つまり、このようなソフトローを提供するOECDの枠組みに多くの国々が参加するようになれば、少なくとも、健全なビジネス環境の構築という点で、OECDのグローバルガバナンスとしての機能がさらに強化される。もちろん、その他分野でも、OECDには非加盟国も参加できるソフトローが少なくないため⁸、その役割が一層大きくなると期待される。

3. 国際経済協力との関係

(1) G7への貢献

次に、上記で触れたOECDの重要性を示す他の根拠として⁹、「G20、G7会合においても存在感を発揮し、新興国を含めたグローバルガバナンスをリードする」ことも記載されている点にも注目したい。まずは、1975年に発足以降、毎年開催されている先進国首脳会議（G7）との関係では、一時期はロシアが参加した形で、主要国首脳会議（G8）となっ

たこともあったが、現時点では、OECDはG7メンバーを全て加盟国としているため、影響力を比較的行使しやすい。この点に関しては、年間の活動実績の総括や将来の活動指針について議論する場として機能するOECD閣僚理事会が年1回開催されているが、これまでに振り返ると、時期的にもG7サミットの1~2カ月前(5~6月)に開催されることが多く、同閣僚理事会での議論がG7サミットの方向性に大きな影響を与えてきたと見られる。

例えば、2017年のOECD閣僚理事会では「国際貿易・投資及び気候変動に関する議長声明」が合意されたが、国際貿易・投資に関する事項のみに着目すると、次のポイントが挙げられる¹⁰。

- 貿易は、経済成長、雇用創出及び福利の原動力であると認識し、国際投資及び資本の自由な移動の重要性を確認。
- 世界経済の持続可能な成長、生産性、雇用及び福祉を増進するために、企業が開かれた市場で国際的な公平な競争条件の下で競争できるよう、ルールに基づく自由な国際貿易・投資への強いコミットメントが重要。
- 物品及びサービスの貿易にとっての公平な競争条件を確保するために、ルールに基づく、透明性があり、無差別で、開かれた、かつ包摂的な、WTOを中心とした多角的貿易体制の確保が重要。
- WTO整合的な複数国間の貿易協定が、貿易自由化を促進する有益なツールとなり得ることを確認。

一方、イタリア・タオルミーナで開催された同年のG7サミットでは、首脳コミュニケの中で、国際貿易・投資に関しては、「我々は、自由で、公正で、互恵的な貿易及び投資は、相互的な利益を創出しながら、成長及び雇用創出の主要な原動力であることを認識する。それゆえ、我々は、不公正な貿易慣行に断固たる立場を取りつつ、我々の開かれた市場を維持するとともに、保護主義と闘うという我々のコミットメントを再確認する。」という文言が盛り込まれた¹¹。

両者の文言を見る限り、ニュアンスの相違が多少あるものの、貿易・投資の自由化の重要性や、開かれた市場の維持等で、概ね整合性が保持されていると見られる。特に、2017年は、トランプ政権発足に伴い、環太平洋パートナーシップ(TPP)の離脱や北米自由貿易協定(NAFTA)の再交渉等、米国が自由貿易に反するような保護主義的な動きを見せていたため、OECDでもG7でも、米国に対して、開かれた貿易・投資政策を働き掛けるメッセージを発信するのに腐心した側面も見られる。もっとも、これらの声明やコミュニケは拘束力を持ち得ないが、それ故、必要以上に米国を警戒させずに、開かれた貿易・投資

政策に向けた外圧を加えることができるため、一定の政治的・経済的なインパクトが期待される。その他、経済不平等、気候変動・エネルギー、イノベーション等の分野でも同じような状況が見られ、OECDはG7に対する一定の影響力を与えている。

(2) G20 への貢献

他方、非加盟国も交えた金融・世界経済に関する首脳会合（G20）との関係については、G7の場合と比較すると、事情はそれほど単純ではない。今となっては、G20にはOECDの関与が見られるようになってきているが、リーマンショックの発生直後の2008年11月に第1回サミット（於：ワシントンDC）、09年4月に第2回サミット（於：ロンドン）がそれぞれ開催された際、国連、国際通貨基金（IMF）、世界銀行等の主要国際機関がいずれも参加した一方、OECDの参加は得られていなかった。

このことに関しては、当時、筆者がOECD対外関係委員会（ERC：External Relations Committee）に関与した際の議論が想起される。ここでは、OECDとしては、当初からG20に貢献する用意があったが、実は、非加盟国のG20メンバーがOECDを「先進国クラブ」と揶揄しつつ、その影響力に対する警戒心を強く持っており、その参加を拒んだという経緯を耳にした。OECDは、2007年に「関与強化国」と指定したブラジル、中国、インド、インドネシア、南アフリカの5カ国に対して、ERCの傘下に非公式リフレクショングループ（IRG：Informal Reflection Group）を既に各国別に設置し、さらなる関係強化を模索していたが¹²、このことを受け、これらが全てG20メンバーでもあるため、OECDは政府関係者（在仏大使館員を含む）をIRGに随時招き、加盟国代表も交えて率直に意見交換を行いながら、OECDに対する警戒心を解いていくのに努めた。一方、OECD事務局のトップであるアンヘル・グリア（Mr. Angel Gurría）事務総長（2006年～現在）も現地を幾度となく訪問し、積極的に政府高官との対話を行った結果、これら5カ国から、OECDが開発援助機関（IMF・世界銀行等）とは異なり、対等な立場でベスト・プラクティスを追求しつつ、各国間でピアレビューを行い、より中立的な助言が各国に行える国際機関であると認識されるようになった¹³。特に警戒心の強かった中国は、徐々にOECDに前向きな姿勢を見せ、後述するとおり、従来よりもOECDに関与する機会が多くなった。これら一連の取組みが功を奏し、09年9月に開催されたG20の第3回サミット（於：ピッツバーグ）にOECDの参加が漸く初めて認められ、それ以降のG20では、他の国際機関とともに常時参加が見られるようになった。

そもそも、リーマンショック直後のG20では、財政出動を促す景気対策やIMFの資金拡充で合意する等、金融危機対策に専ら腐心した側面が大きく、各国間の合意も得やすかった（藤井（2018））。他方、金融危機が一段落すると、最近になるにつれて、腐敗防止、

租税，経済不平等，気候変動・エネルギー，コーポレートガバナンス等，G20で長期的な課題に幅広く取組まれることが多くなり，利害対立が生じやすく，必ずしも各国間で足並みが揃わない状況が見られるようになった。しかしながら，裏を返せば，そういう局面こそ，拘束性の緩いソフトローを提供しつつ，ピアレビューを通じて外圧を与える OECD が，幅広い分野で G20 に対する知的貢献を十分に成し遂げ，その強みを発揮できるのではないかと考えられる。

OECD のウェブサイト (<http://www.oecd.org/g20/topics/>) によれば，表 1 に記載したとおり，現在に至っては，OECD は G20 の主要課題に対し，多くの知的貢献を実現できるようになってきた。ここでは，紙幅の制約上，全ての分野を精査するのを省略するが，国際社会で注目された最近の具体的事例を 2 つだけ取り上げたい。いずれもやはりソフトローの性質を持った法的インストルメントであるが，非加盟国も参加し，「国際経済協力の

表 1. OECD の G20 の主要課題に対する貢献

農業と食糧安全保障
2011年以降，農業市場情報システム(AMIS)の創設の貢献し，農業生産性の向上のための作業，食糧安全保障と持続可能な食糧システムの行動計画の策定をサポート。
金融セクター改革
金融消費者の保護，金融教育，国際資本移動管理等の分野で専門的知見を提供し，G20での議論をサポート。
腐敗防止
G20で2010年に創設された反腐敗作業部会において，公的セクターの誠実性の確保，外国企業による贈賄の防止，民間企業との国際的協力関係の強化等のための政策ツールを提供。
強靱で持続可能で均衡の取れた成長
G20フレームワーク作業部会をサポートしつつ，加盟国の進捗状況の監視や，包摂的成長(inclusive growth)のように，さらなる開発のための道筋の提示等で専門的知見を提供し貢献。
開発
低所得国が裨益するような成長と強靱性，知識の共有，政策対話に基づき，G20による開発の定義付けの議論に対し貢献。また，インフラ，人的資源管理，金融包摂，食糧安全保障，国内資源動員等の分野で知的貢献を見せつつ，
投資のためのファイナンス
金融危機後の困難で不完全な生産的投資の回復，過剰流動性を伴う国際金融システムにおける長期資本の短期供給等，国際投資の課題解決に取り組G20をサポート。
雇用社会政策
重く押し掛かる雇用危機への確かな対応策，雇用増加を伴う経済回復の促進と包摂的な労働市場の確保等に向け，G20とその雇用作業部会をサポート。また，ジェンダーや若年層を対象としたり，雇用の質を確保するための包摂的成長の課題解決にも貢献。
租税
2009年以降，税源浸食，銀行の隠匿，タックスヘイブンの防止，多国籍企業による課税逃れの対処を目指した国際課税体系の見直しにおいて重要な役割を果たしている。
エネルギー・環境・グリーン成長
グリーン成長，気候変動の影響に対応するインフラへの民間投資，化石燃料補助金，エネルギー規制，気候変動ファイナンス等の専門的知見を提供し，G20の議論をサポート。
貿易・投資
金融危機以降，G20でコミットされた貿易・投資の保護主義的な措置の防止，市場開放の維持に対し，加盟国のモニタリングを実施。また，グローバルバリューチェーンの最新の議論もサポート。

出所：OECD ウェブサイト

第一の協議体」として機能している G20 に対する貢献実績には間違いなく、グローバルガバナンスの機能強化という観点からも、OECD が大きな前進を遂げていると捉えられる。

まず、租税分野における OECD の貢献は特に目立ち、G20 に対し、重要な国際的枠組みを提供していると思われる。その担い手となる OECD 租税委員会は、租税政策・税務行政の両分野において広く情報の共有・意見交換を実施している国際フォーラムであり、特に国際課税分野において、非加盟国も含めて、「OECD モデル租税条約」や「OECD 移転価格ガイドライン」¹⁴をはじめとしたルールの策定を積極的に行っている。

そのような中で、多国籍企業による各国税制の隙間を利用した過度な節税対策により、税負担に歪みが生じ、公平な競争条件が阻害されているという問題が注目されたのを受け、OECD は「税源浸食・利益移転 (BEPS) プロジェクト」を 2013 年 7 月に発表し、同年 9 月の G20 サミット (於：サンクトペテルブルク) で承認された行動計画に基づき、OECD 加盟国と OECD 非加盟国の G20 メンバー (8 カ国) が中心となり、この問題に取り組むようになった。その後、各国が二重非課税を排除し、実際に企業の経済活動の行われている場所での課税を十分に可能とするため、OECD は 15 年 10 月、行動計画の各項目について、国際的な税制の調和を図る方策に係る最終報告書を公表し、同年 11 月の G20 サミット (於：アンタルヤ) でも支持を受けた。これらの成果をより広い範囲で実施すべく、16 年 6 月、80 以上の国・地域が参加し、BEPS 包摂的枠組み第 1 回会合 (於：京都) が開催された。18 年 3 月現在、「BEPS プロジェクト」は 100 を超える国・地域が参加する国際的枠組みとなっている。

2 点目として、投資のためのファイナンスの分野における「OECD コーポレートガバナンス原則」の改訂を挙げたい。同原則は 1999 年に OECD が策定して以降、国際的に参照される重要な基準として、非加盟国も含め、各国の政策決定者に対して、株主権、役員報酬、金融情報の開示、機関投資家の行動、株式市場の機能の仕方等に関する提言を与え、資本市場を効果的に機能させ、企業と経済の長期的成長の実現を志向している。

その後、2004 年に見直しが行われたが、世界的金融危機や金融情報インフラの進展等を背景として、OECD は 13 年から同原則の包括的な改訂作業に着手し始め、経済的重要性を増してきている G20 メンバーの全ての国々を同等の条件で参加するよう呼び掛けた。そして、同原則の改訂は、広範なパブリック・コンサルテーションや主要国際機関 (国際決済銀行、金融安定理事会、世界銀行等) の貢献も得て、OECD 理事会が 15 年 7 月に採択し、さらに、同年 11 月に開催された G20 サミット (於：アンタルヤ) に提出され、そこで「G20/OECD コーポレートガバナンス原則」として承認された。この改訂では、構成が組み直された上で¹⁵、規制当局における国際協力、国際的な株主権行使の障害への対応、

技術革新に合わせたコーポレートガバナンスの見直し、アナリストや格付け会社等の業務の適正化、非財務情報（企業の政治献金等）の開示等が新たに盛り込まれた項目となっている。

4. アジア非加盟国との関係強化

(1) アジア非加盟国の重要性

上これまで見たとおり、近年、加盟国が35カ国と限定されているが、OECDは、ソフトローの提供はもちろん、非加盟国を取り込みつつ、「国際経済協力の第一の協議体」たるG20の主要課題の解決に向けて幅広く貢献し、グローバルガバナンスの機能を強化させていると考えられる。確かに、このことは、リーマンショック直後に非加盟国が抱いていた警戒感を考慮すれば、OECDが大きな進歩を遂げたとして評価されよう。

しかし、現状のままだとすれば、OECDは、特に国連関連の国際機関と比べると、グローバルガバナンスの機能を発揮するには限界があると思われる。G20がアジア、欧州、米州、中東アフリカと世界各地の主要国を隈なく網羅しているのに対して、加盟国数が少ないのは止むを得ないとしても、現在、日本と韓国を除くと、OECDはアジアを1つも加盟国としていないため、地域に偏りがある点は否めない。近年のOECDへの新規加盟の動向を見ても、既に述べたとおり、欧州や中南米の国々に特に集中していることから、アジアとの関係が希薄であるのがさらに目立つ。そうすると、OECDとしては、アジア非加盟国と関係を一層強化し、その付加価値を高める余地が大きくなると考えられる。

アジア非加盟国が世界経済にとって重要であるのは語るまでもないが、改めて、表2及び表3を見ると、それが明確なのが良く理解できる。まず、表2に着目すると、21世紀以降の平均実質GDP成長率をリーマンショック前後に分けて見ると、世界全体では2001～08年が2.9%で、09～16年が2.3%となっており、OECD加盟国がそれぞれ2.4%、1.7%

表2. 世界地域別のGDP成長率及びGDP割合

地域	平均実質GDP成長率(%)		世界全体に占めるGDP割合(%)		
	2001-08年	2009-15年	2001年	2009年	2016年
OECD加盟国	2.1	1.2	76.0	68.6	63.9
EU	2.1	0.7	29.7	26.3	23.6
東アジア太平洋	9.2	7.5	6.9	11.4	15.4
南アジア	6.7	7.0	2.1	3.0	3.9
欧州中央アジア	6.3	2.1	4.0	4.7	4.9
ラ米カリブ	3.6	1.8	7.0	7.3	7.0
中東北アフリカ	4.6	2.7	1.8	2.1	2.0
サブサハラアフリカ	6.1	3.8	1.6	2.0	2.2
世界全体	2.9	2.3	100.0	100.0	100.0

注：OECD加盟国以外の地域には高所得国は含まれていない。

出所：World Bank, *World Development Indicators*

を記録し低水準なのに対し、中国や東南アジア諸国連合（ASEAN）を含む東アジア太平洋地域が9.2%，7.5%，インドを含む南アジア地域が6.7%，7.0%を確保しており，他地域に比べても，アジア非加盟国を含む地域が高成長を遂げている。また，GDPに占める割合を見ても，OECD加盟国合計は2001年に63.5%だったのが，16年には53.1%まで落ち込んでいるが，東アジア太平洋地域が同時期で6.9%から15.4%，南アジア地域が2.1%から3.9%と，いずれも2倍前後まで数値を伸ばしている。

一方，表3は，主要各国別にそれらを捉えるべく，欧州連合（EU）を除いたG20メンバーを対象を絞ったものである。これによれば，OECD加盟国メンバーの平均実質GDP成長率を見ると，2001～08年が2.4%，09～16年が1.7%と低水準であるのに対し，非加盟国メンバーに関しては，それぞれ5.7%，3.7%となっており，その差は歴然としている。さらに，その中でも，OECDの「キーパートナー」に着目すると，ブラジルと南アフリカがいずれも非加盟国メンバー平均を下回っているの。他方，中国が10.7%，8.2%，インドが7.1%，7.5%，インドネシアが5.4%，5.5%と，アジア3カ国はいずれもそれを大いに上回っており，正に「世界の成長センター」の位置付けを明確にしている。GDPに占める割合も，2001年から16年にかけて，中国が4.8%から12.3%，インドが0.9%から1.3%，インドネシアが1.7%から3.2%と増加しており，OECD非加盟国メンバーの割合の増加に大いに貢献している。

表3. G20メンバー（EUを除く）のGDP成長率及びGDP割合

G20メンバー（EUを除く）		平均実質GDP成長率（%）		世界全体に占めるGDP割合（%）		
		2001-08年	2009-15年	2001年	2009年	2016年
OECD 加盟国	オーストラリア	3.3	2.5	1.7	1.8	1.7
	カナダ	2.3	1.6	2.7	2.5	2.4
	フランス	1.7	0.6	4.7	4.1	3.6
	ドイツ	1.3	1.1	6.2	5.2	4.9
	イタリア	0.9	-0.7	4.1	3.3	2.7
	日本	1.0	0.6	10.5	8.7	7.8
	韓国	4.6	3.1	1.5	1.6	1.7
	メキシコ	2.3	2.1	1.7	1.6	1.6
	トルコ	4.7	5.3	1.0	1.1	1.4
	英国	2.3	1.2	4.2	3.8	3.6
	米国	2.1	1.5	25.2	23.1	21.8
OECD加盟国平均/合計		2.4	1.7	63.5	56.7	53.1
OECD 非加盟国	アルゼンチン	4.1	1.2	0.6	0.6	0.6
	ブラジル	3.7	1.2	3.1	3.2	2.9
	中国	10.7	8.2	4.8	8.7	12.3
	インド	7.1	7.5	0.9	1.1	1.3
	インドネシア	5.4	5.5	1.7	2.4	3.2
	ロシア	6.6	0.6	2.0	2.3	2.1
	サウジアラビア	4.0	3.8	0.5	0.6	0.5
	南アフリカ	4.2	1.6	0.7	0.8	0.9
OECD非加盟国平均/合計		5.7	3.7	14.2	19.8	23.8
世界全体		2.9	2.3	100.0	100.0	100.0

出所：World Bank, *World Development Indicators*

以上より、OECD にとっても、高成長のアジア非加盟国を取込み、加盟国の成長と繁栄に繋げられることが当然期待される。そのため、OECD がグローバルガバナンス機能を強化させるべく、次項より、将来的な加盟も視野に入れつつ、これらの国々との関係強化の現状と今後のあり方について、中国及び東南アジアを事例としながら、筆者が OECD の議論に関わった経験も踏まえ、提言を試みることにしたい。

(2) 中国

OECD と中国との関係は 1994 年に遡る。同年、加盟国が OECD に対し、相互利益となる分野で中国政府との対話と協力の可能性を探るよう要請したのを受けて、翌年 7 月にペイユ事務総長（当時）が OECD のハイレベル使節団を率い、中国・北京を訪問し、李鵬首相（当時）や他の政府高官との会談を行った。その後、双方の合意を得て、OECD 理事会は「中国カントリープログラム（China Country Programme）」の設置を承認し、それ以降、両者間のハイレベルの相互訪問が頻繁に行われるようになった。また、同プログラムに含まれる協力内容も、当初は企業改革、租税、マクロ経済のみだったが、時が経つにつれて、統計、農業、金融市場、投資、教育、社会保障、労働、公的予算管理、イノベーション、中小企業支援、環境の領域にまで及ぶようになり、さらに、鉄鋼、造船、海運という部門別政策まで展開し、現在ではほぼ全ての政策分野を網羅するに至った。これらの分野につき、非加盟国ながらも、OECD によって定期的に対中政策レビューが行われているのも少なくない。

そして、2005 年に「中国カントリープログラム」の 10 周年記念を契機として、OECD と中国政府が共同声明を発表しつつ、そこで双方ともこれまでの協力関係構築の成果を高く評価した。07 年には、既に述べたとおり、中国が OECD の「関与強化国」と指定され、近年は「キーパートナー」の一員として、OECD との協力を深化させた結果、表 4 のとおり、OECD の法的インストルメントや各委員会・作業部会への参加が一定程度見られるようになった。この中でも、14 年には同プログラムが構築されて 20 周年を迎えたのを受け、李克強首相が首脳レベルとして OECD を初めて訪問し、OECD と中国商務部との協力覚書（MOU）の締結に至り、合同作業計画に合意した上で、その翌年には OECD 開発センターへの加盟が実現したのは注目に値する。

OECD 開発センターは、加盟国と非加盟国がいずれも対等な権利・義務を有するメンバー（Member）として¹⁶、経済・社会政策の経験を共有しながら、それらの議論に専門的知見を提供する独立機関として、1962 年に設立された。それ故、同センターは OECD 非加盟国も参加が可能となっている。具体的には、18 年 3 月現在において、52 カ国で構成され、そのうち、OECD 非加盟国が 25 カ国となっており¹⁷、OECD の中でも、同センター

表4. 中国のOECDへの関与（招待国参加は除く）

OECDの法的インストルメントへの参加状況
決定（拘束力有り）
農林業用トラクター公式試験のためのOECD標準コード訂正に関する理事会決定
宣言（拘束力無し）
公的資金による研究データへのアクセスに関する宣言
持続可能な開発のための国際科学技術協力に関する宣言
援助効果に関するバリ宣言
租税に関する自動的情報交換に関する宣言
グローバルデジタル世代の科学・技術・イノベーション政策に関する大田宣言
国際的協定（拘束力有り）
租税に関する相互行政支援に関する多国間条約
OECDの委員会・作業部会への参加状況
メンバー・連携国
農林業用トラクター公式試験のためのOECD標準コード
租税の透明性及び情報交換に関するグローバル・フォーラム
国際交通フォーラム(ITF)及びOECD・ITF共同研究委員会
税源浸食・利益移転(BEPS)プロジェクト
租税委員会・情報交換及び租税コンプライアンスに関する第10作業部会
OECD開発センター及び運営委員会
参与国
科学技術政策委員会及び関連作業部会
租税委員会及び関連作業部会
国際学生評価プログラム

出所：OECD (2017a) より筆者作成

は、非加盟国が最も関与し易いのみならず、加盟国と非加盟国との関係強化における大きな「原動力」にもなると期待される特殊な組織である。

深刻な環境問題はもちろん、経済格差の拡大、腐敗の横行、少子高齢化の進展等、あらゆる経済・社会問題が山積する中国が同センターに加盟したのは、主体的にそれらの問題を解決していくという政治的な意志の現れであり、持続可能な開発に向けて、OECDで伝統的に行われてきた先進諸国とのピアレビューのプロセスに対し、以前より警戒感も少なくなり、一定程度の理解を示したとも考えられる。

しかしながら、以上の一連の動きを受け、近い将来に中国もOECDへの加盟を果たすかと言えば、それは当面は難しいと思われる。また、そもそも、中国のOECDに対する警戒感も完全に解かれたとは言えず、加盟国として注意すべき点も少なくない。

孟（2010）によれば、中国国内での市場化改革の際、権威のある国際機関による外部評価は保守派にとっては一種の外圧に映り、OECDは政策評価の分野では一定の国際ブランドを築く一方、改革推進派とっては、OECDの見解を有効に利用できれば、彼らの主張も唱え易くなるとされている。よって、一部の中国の有識者には、中国はOECD加盟を積極的に推し進めるべきとの見解があるのは事実である。

他方、中国国内ではOECDに対する関する認識不足が依然として見られたり、既に述べたとおり、OECDを「金持ちクラブ」と捉え、先進諸国と同等な責任を負わせられるという警戒感がやはり拭えていなかったりするため、OECD加盟に向けた機運や議論が現実味

を帯びることがない。詳しい議論は藤田(2016)・(2018)に委ねるが、例えば、仮に OECD加盟という状況になれば、OECDでは数少ない法的拘束力を持つルールとして、資本移動自由規約(CLCM)を遵守することが求められるため、加盟申請国がCLCMに則り、直接投資や証券投資を含め、全ての資本移動の規制措置を漸進的に撤廃できるかどうか審査される。中国の場合、近年の状況を見る限り、2016年11月以降、人民元相場の安定化のため、企業・個人に対して資金の海外送金等を制限する措置を相次いで導入しており、資本規制が目立っている。また、直接投資に目を向けても、2000年代以降、外資規制緩和が進展したものの、OECD加盟国と比較した場合、依然として外国直接投資(FDI)に対する規制的な措置が多いとされる¹⁸。このような状況の下で、中国がCLCMに参加しようとしても、資本自由化に向けたハードルが一層高くなるため、OECD加盟が必ずしも国益に繋がらないのではないかという意見も根強い。

もう一つ事例を挙げると、鉄鋼の生産過剰能力やそれに対する手厚い政府支援が特に中国で指摘されているのを受け、2016年9月のG20サミット(於:杭州)にて「鉄鋼過剰能力グローバルフォーラム」の設立が合意されたことに注目したい。ここでは、中国も含め、関心を有する33カ国・地域(OECD加盟国・非加盟国)が集まり、OECD鉄鋼委員会もファシリテーターとして参加し、それらの削減に向けた議論を進展させている。特に、日本、米国、欧州等のOECD加盟各国は、生産能力が過剰な中国から安価で輸出される鉄鋼が世界の市場を歪めているとして是正を求めているが、中国にとっては、生産能力を徐々に削減させる等で前向きな動きを見せているが、鉄鋼の生産状況や設備が明確に開示されていない中、温存されている生産設備が多く、一方で、経営が厳しい企業に対して、政府が補助金や融資の保証を供与する優遇策を続けている。そのため、17年11月の閣僚級会合では、世界的な生産過剰解消に向けた対策として、生産状況を定期的に報告し合ったり、政府による業界への優遇政策を自粛したりすることで合意している。このように、同フォーラムは中国への外圧として機能しているが、中国の鉄鋼業界に対するOECD加盟国の見方が厳しくなっているのも確かである。それどころか、2018年3月には、米国のトランプ大統領が、安全保障上の脅威を理由とした貿易制限措置を定めた通商拡大法232条に基づき、鉄鋼とアルミニウムの輸入制限措置の発動を正式に決定した。特に、同大統領は、中国の過剰生産問題を念頭に置き、米国の輸入増加が軍需産業の競争力を奪ったと主張している。もちろん、今後の動向はまだ予断できないが、同フォーラムにおける生産過剰解消の議論が引き金となり、中国から米国の輸出品に高関税が課された、という考え方もできなくはないため、中国のOECD加盟国に対する嫌悪感を持つリスクが高まる恐れもあり、OECDとの関係強化の足かせになりかねない。

さらに、OECD 設立条約に直接の記載はないものの、OECD 加盟に際し、事実上、民主主義、法の支配、人権の尊重等の理念を共有できるのが不文律の条件となっており、中国がそれに見合っているとは一般的には言えないため、そもそも早期の加盟は実現できない。一方、筆者の経験に鑑みても、新規加盟国に対し、そのような民主主義的な理念を強く求める加盟国があったり、近年の OECD の加盟国の拡大傾向に対し、多国間協議の効率性が損なわれるリスクがあると唱える慎重論者も少なくなかったりする（孟（2010））。OECD 加盟国間でも、中国との関係強化には賛同するが、その加盟に向けたコンセンサスまでは必ずしも得られていないのが現状である。もちろん、現時点では、中国の OECD 加盟及びその可能性に関して、両者とも公式な意思表示はない。もっとも、「一带一路」構想やアジアインフラ投資銀行（AIIB）の設立等、近年は中国が自らを中心とした国際秩序を形成しようとする動きが見られるため、「欧米諸国が大宗を占める OECD には縛られたくない」という志向に陥りやすい状況になっていることにも注意すべきであろう。

したがって、これまで挙げた観点から考えても、現段階では、中国との関係強化を目指す場合、OECD は性急にその加盟を求めるのは得策ではない。一方では、例えば、既に述べたとおり、OECD 開発センターへの加盟を通じて、長期的な視点で経済・社会問題の改善に有効に活かしていくことや、租税分野における法的インストルメントや委員会・作業部会への関与が比較的多いため（表 4）、これらを通じて政府の透明性や清廉性を追求すること等により、中国の国益に鑑みて、部分的であれ、OECD の付加価値を見出し易い分野に特化させて、当面は加盟以外の方法で関係強化を志向していくのが適確であろう。また、ある程度時間をかけても良いので、OECD の ERC や IRG において加盟国間で十分議論し、中国の加盟の是非に関するコンセンサスを得ておくことも重要である。

(3) 東南アジア

次に、東南アジア諸国連合（ASEAN）加盟国、つまり、ブルネイ、カンボジア、インドネシア、マレーシア、ミャンマー、ラオス、フィリピン、シンガポール、タイ、ベトナムの 10 カ国との関係を考察したい。既に述べたとおり、2007 年の OECD 閣僚理事会において、インドネシアが「関与強化国」、東南アジアが「戦略的利益のある地域」にそれぞれ指定されて以降、本格的に OECD との関係強化が進展したと見られ、現在は、表 5 のとおり、インドネシアを中心として、東南アジア諸国の OECD への関与が少なくない水準に至った。また、後で述べるとおり、加盟国の日本が主導する形で、14 年の閣僚理事会では「東南アジア地域プログラム（SEARP）」が正式に発足された。しかし、筆者の経験も踏まえれば、OECD の非加盟国向けのアウトリーチ活動を全体的に見た場合、このような状況に至るまでは、東南アジアとの関係は当初から必ずしも順調に進展してきた訳ではない。

表5. 東南アジア諸国の OECD への関与（招待国参加は除く）

OECDの法的インストルメントへの参加状況	
決定(拘束力有り)	ASEAN参加国
化学物質評価における相互データ受入れに関する理事会決定	マレーシア, シンガポール, タイ
優良試験所基準(GLP)原則に伴うコンプライアンスに関する理事会決定	マレーシア, シンガポール, タイ
宣言(拘束力無し)	ASEAN参加国
海上交通原則に関する国際的瞭解	マレーシア, シンガポール, タイ
中小企業政策に関するポローニヤ憲章	インドネシア, フィリピン, ベトナム
革新性と国際競争力のある中小企業の成長の強化に関するイスタンブール閣僚宣言	インドネシア, マレーシア, タイ, ベトナム
援助効果に関するパリ宣言	カンボジア, インドネシア, ラオス, マレーシア, フィリピン, タイ, ベトナム
インターネット経済の未来に関する宣言(ソウル宣言)	インドネシア
税源浸食・利益移転(BEPS)に関する宣言	インドネシア
租税に関する自動的情報交換に関する宣言	インドネシア, マレーシア, シンガポール
グローバルデジタル世代の科学・技術・イノベーション政策に関する大田宣言	ブルネイ, カンボジア, インドネシア, ラオス, マレーシア, ミャンマー, フィリピン, ベトナム
デジタル経済に関するカンクン宣言	インドネシア
外国公務員贈賄との闘いに関する宣言	タイ
生産的で持続可能かつ強靱なグローバル食糧システムの達成のためのより良い政策に関する宣言	インドネシア, ベトナム
国際的協定(拘束力有り)	ASEAN参加国
租税に関する相互行政支援に関する多国間条約	インドネシア, マレーシア, フィリピン, シンガポール
OECDの委員会・作業部会への参加状況	
メンバー・連携国	ASEAN参加国
OECD開発センター及び運営委員会	インドネシア, タイ, ベトナム
租税の透明性及び情報交換に関するグローバル・フォーラム	ブルネイ, インドネシア, マレーシア, フィリピン, シンガポール, タイ
グローバル・フォーラム・ピアレビューグループ	インドネシア, マレーシア, シンガポール
化学品委員会と化学品・農業・バイオテクノロジー作業部会との合同委員会	マレーシア, シンガポール
投資の自由プロジェクト	インドネシア
租税委員会(税源浸食・利益移転(BEPS)に関する包括的枠組み)	インドネシア, シンガポール, タイ
参与国	ASEAN参加国
水産委員会	タイ
競争委員会	インドネシア
租税委員会	インドネシア, マレーシア, シンガポール
健康の質指標専門家委員会	シンガポール
科学技術政策委員会	タイ
イノベーション技術政策作業部会	マレーシア
鉄鋼委員会	マレーシア
優良試験所基準(GLP)作業部会	タイ
テスト・ガイドライン・プログラム作業部会	タイ
中小企業・起業作業部会	タイ
デジタル経済政策委員会	シンガポール

出所：OECD (2017b) より筆者作成

もちろん、各国別（インドネシア、ベトナム等）に政策レビューが実施された成果は見られたが、2007年当初は、OECDにとっての「戦略的利益のある地域」と指定されたわりには、他地域に比べると、東南アジアとの関係はむしろ希薄であると見られていた。と言うのも、OECDの非加盟国向けのアウトリーチ活動の事例として、いくつかの分野（特に投資、中小企業支援、公共ガバナンス等）において、世界の非加盟国との間で知見や経験を共有しつつ、相互にピアレビューを行い、より良い政策を実現させるための取り組みを行う地域イニシアティブに着目すると、実は、ユーラシア（中央アジア及び東欧・南コーカサス）、南東欧、ラテン・アメリカ・カリブ（LAC）、中東・北アフリカ（MENA）、サブサ

ハラ・アフリカの各地域については、SEARPが発足する2014年よりも前から、それぞれに対応するプログラムが存在しており¹⁹、程度の差こそあれ、相応に関係強化を実現できていた。中には、これらを通じて、OECDとの距離感を縮めつつ、付加価値を見出した結果、加盟やその申請に至った事例もある。例えば、LACのプログラムへの参画を通じて、チリが10年にはOECDへの加盟を実現させ、同様に、コロンビアとコスタリカが13年にOECDへの加盟を申請している。

そもそも、筆者の経験から言えば、OECD加盟国(35カ国)のうち、欧州が25カ国も占めているため、例えば、ユーラシア、南東欧、MENAのように、それらの国々にとって関心のある地域に関する議論は目立つ傾向になり易い。また、アジアの大国である中国とインドも、多くの加盟国にとっては経済的に無視できない存在となっている。それらと比較すると、東南アジアはどうしても前面に出にくい状況に陥りがちだったことは否定できない。そのため、東南アジアとの経済的関係が比較的強いとされる非欧州加盟国の日本、韓国、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド等を中心として、OECDのERCやIRGの議論において、東南アジアの重要性を幾度となく訴え、その他の加盟国にも理解を促してきた経緯がある。そのような中で、2008年にG20が発足し、「関与強化国」の一員であるインドネシアがそのメンバーとなり、G20におけるOECDの貢献振りを高く評価するようになった。これを契機として、東南アジアで経済も人口も最大のインドネシアがいれば「繋ぎ役」となり、他の諸国に対し、OECDの長所をアピールする機会も増えてきた²⁰。

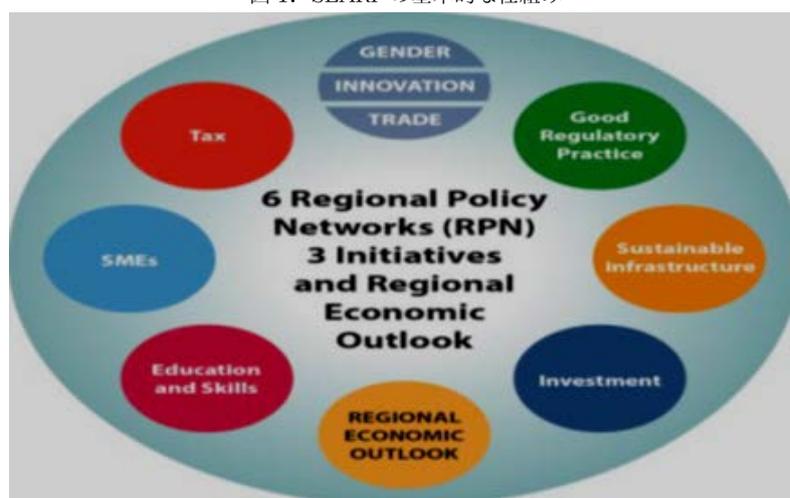
その後、ASEANとOECDとの対話が一層増え、OECDの成果物も多く見られるようになっていく中、まず、インドネシアがOECDの付加価値を見出し、それを国益に繋げようとするべく、表5のとおり、比較的多くのOECDの法的インストルメントや委員会・作業部会に参加するようになったのを受け、OECDとインドネシアは、2013のOECD閣僚理事会で「協力枠組み合意(Framework of Cooperation Agreement)」に署名し、さらなる関係強化を進展させることとなった。その一方で、15年のASEAN経済共同体の実現と、安定的な経済成長に向けた各国の国内改革を支援するにあたって、OECDが果たすべき役割は大きいとしつつ、かねてより東南アジアとの関係強化を特に強く主張してきた日本が尽力し、任意の財政拠出も講じた結果、同閣僚理事会において、東南アジアで初めての地域イニシアティブとなるSEARPの設置も合意され、翌年の正式発足に至った²¹。

OECD日本政府代表部のウェブサイトによると、SEARPは、①ASEAN経済統合と東南アジア各国の国内改革の支援を通じ、同地域の域内格差や「中所得国の罟」の克服、安定的で開かれた経済成長の実現を目指す、②東南アジアがOECDのスタンダードや知見を活用し、さらに発展することは、同地域と強い経済連携関係にある我が国にとっても大き

な利益になる、③OECD としては将来的な東南アジアからの加盟申請も念頭、の3点を趣旨としている。他の地域イニシアティブと同様に、SEARP は、OECD 加盟国と非加盟国の共同議長の下で、活動状況を把握し、今後の方向性を協議する運営グループ (steering group) を中心として、その傘下にあるネットワーク会合で、政策の知見や経験を共有しつつ、相互にピアレビューを行い、より良い政策を実現させることが目的となっている。ただ、図1のとおり、SEARP の場合、6つの地域政策ネットワーク (租税、中小企業、教育・スキル、投資、持続可能なインフラ、良き規制慣行)、3つのイニシアティブ (ジェンダー、イノベーション、貿易)、地域経済アウトルックという構成で、政策分野が大変幅広いのはもちろん、分野横断的な課題にも取組むこととなっており、東南アジア各国が経済・社会政策を追求する中、OECD がその付加価値を多く提供できる仕組みと見られる。SEARP は発足後、日本とインドネシアによる共同議長国の下、各分野であらゆる会合が開催され、政策レビュー等の成果も見られるようになった²²。2018年3月には、上記共同議長の任期満了に伴い、韓国とタイが新たに共同議長国を務めることとなり、今後のSEARP のさらなる進展が期待されている。

以上を踏まえて、OECD は今後、東南アジア各国とどのように関係強化を進めることになるのだろうか。基本的には、SEARP を通じて、各国がOECD の付加価値を見出し、国内の経済・社会発展に結び付けつつ、徐々にOECD 加盟を促していくことになると考えられるが、各国別にOECD との関係を見ると、温度差が見られるのも事実である。それに基づいて考えると、まず、インドネシアとタイが最もOECD との距離を縮めており、加盟も視野に入ると見られる。そして、実態はともかく、両国とも民主主義体制の国であり、仮

図1. SEARP の基本的な仕組み



出所：OECD (2018)

に OECD 加盟となった場合でも、中国とは異なり、政治的障害がないことにも注目したい。また、両国とも OECD 開発センターのメンバーであり（インドネシアは 2009 年、タイは 05 年にそれぞれ参加）、あらゆる経済・社会政策について、加盟国と対等な立場で既に議論に参加している。

表 5 の状況を見ても容易に理解できるが、既に述べたとおり、インドネシアは「キーパートナー」の一員として、OECD との間で「協力枠組み合意」を交わしており、SEARP でも初代の共同議長として、議論をリードした経緯もある。さらに、ASEAN 本部が所在することから、2015 年にジャカルタでの OECD 地域事務所の設立に導いた経緯があり、積極的に OECD との関係性を強めていく姿勢が窺える。筆者の知る限り、インドネシアからまだ加盟に向けた公式な意思表示はなされていないが、比較的早期の段階で加盟に向けた何らかの動きが見られるのではないかと期待する。

タイについては、国内の政治的混乱が見られた時期は、OECD への関与があまり見られなかったが、2014 年頃から政情が安定し始め、それと並行するように、OECD の活動にも徐々に関心を高めるようになった。17 年 8 月には自らがホスト国となり、SEARP のメンバーによる「OECD 東南アジア地域フォーラム」がバンコクで開催されている。また、筆者も同席した 18 年 3 月に東京で開催された「OECD/SEARP 閣僚フォーラム」にて²³、スピーカーの一人だったタイのウィラサック・フートラクル（Mr. Virasakdi Futrakul）外務副大臣から、OECD に対する強い期待が表明されたとともに、「OECD 加盟を目指す」との明確な発言もあったことを確認した。もっとも、この発言が正式表明という訳ではないが、閣僚級に準ずる政治ハイレベルから、加盟に向けた言質を取れたことは大変重要である。既に述べたとおり、韓国とともに、SEARP の二代目共同議長国にも就任したため、タイは今後も一層 SEARP で存在感を発揮すると期待される。さらに、SEARP とは別に、意思と能力のある国の経済・社会改革を包括的に支援するための枠組みとして、OECD が 14 年に国別プログラム（Country Programmes）を立ち上げ、カザフスタン、ペルー、モロッコとともに、タイもその対象とすることを決定した。したがって、タイは今後、OECD の法的インストルメントや委員会・作業部会への参加を増やしつつ、やがて OECD 加盟の機運が上がっていくことは十分に考えられる。

これら 2 カ国に次いで、ベトナムが OECD との関係強化に積極的なのではないかと考える。表 5 を見る限り、現状ではベトナムの OECD への関与は決して多いとは言えない。ただ、筆者の経験に鑑みれば、部分的な側面であるが、例えば、OECD 投資政策レビューが 2009 年に実施された際のベトナム側の姿勢に着目したい。ここでは、実際のレビューが行われた後、外国投資政策の責任者であるヴォー・ホン・フック（Mr. Vo Hong Phuc）計

画投資大臣から、「投資政策レビューは新たな投資政策に向けての努力の結果であり、ベトナムと OECD の協力が将来も拡大し続けることが我々の希望である」と述べており、この時点で既にベトナムが OECD を好意的に評価していたことが窺える（藤田（2012））。実際、ベトナムはこれに基づき、外資規制緩和を積極的に進めた結果、現在では、他の ASEAN 加盟国と比しても、FDI の規制が緩い国となった²⁴。それ故、ベトナムは、高度な貿易・投資自由化の水準を遵守すべき環太平洋パートナーシップ協定（TPP）の参加国として、多国間枠組みを活用して、日本を含むアジア太平洋諸国との間で「開かれた経済」を志向できる状況になったことも、OECD 加盟国からの印象を良くすると考えられる²⁵。さらに、インドネシアやタイと同じく、ベトナムは OECD 開発センターの一員にもなっているため（08 年に参加）、SEARP も含め、OECD という多国間枠組みを通じて、自らの経済・社会政策の改善に活かそうという積極的な姿勢も見られ、そう遠くない内に加盟の意思表示が見られるような条件は整っている。ただし、ベトナムは国家として社会主義体制を敷いている以上、中国と同じく、政治的理念の共有に支障が出る恐れもあるため、加盟国間でベトナム加盟に向けたコンセンサスを得ておくことも必要であろう。

その他の東南アジア諸国との関係強化については、あまり目立った動きがなく、表 5 のとおり、OECD への関与も少ないため、SEARP への参画を通じて、今後、OECD への関与が増える余地がまだ大きいと言わざるを得ない。ただ、これらの国々を、①ブルネイ、マレーシア、シンガポールの高所得国群、②カンボジア、ラオス、フィリピン、ミャンマーの低所得国群、の 2 つに分けて見ると、後者の方が OECD との関係強化を強く進展させる可能性があるのではないかと考える。と言うのも、①は総じて経済的・社会的に成熟している水準にあり、法制度も整備され、貿易・投資の自由化も十分進んでいるため、OECD から学ぶ点が比較的少なく、関与や加盟の意義を捉え難い傾向にあるからである。よって、①に対しては、OECD としても性急に関係強化を目指さず、SEARP に継続的に参加させ、相応の距離感を保ちながら、①の国々が主体的に OECD に関与できるように仕向けていくのが良いと考える。一方、①に比べると、②はいずれも発展途上の段階にあり、OECD への早期の加盟は実現し難い状況であるが、その分、SEARP を通じて、加盟国やその他諸国との間で知見や政策の経験を共有し、自らの経済・社会政策を改善しようというモチベーションが高まることは十分考えられる。したがって、②に対しては、OECD が SEARP を通じて諸政策の支援を講じるという姿勢で、OECD を活用するメリットを徐々に伝えていくことで、②にとって関心の高い政策分野だけでも、法的インストルメントや委員会・作業部会への参加を部分的に実現していくのが現実的である。その際、OECD との距離が比較的近いながらも、①と比べると、所得水準がさほど乖離していないインドネシア、

タイ、ベトナムの3カ国の経験が参考になるだろう。また、SEARPにおいて、2つの政策ネットワーク（教育・スキル、持続可能なインフラ）及び地域経済アウトルックのASEAN側の共同議長をフィリピンが務めていることから、②の中では、フィリピンがOECDに対して最も前向きな姿勢ではないかと見られる。

5. おわりに：OECDの今後の行方

これまで、OECDによるグローバルガバナンス機能を一層強化するべく、中国や東南アジアを中心として、アジア非加盟国との関係強化が重要であるとして、その現状と今後のあり方について論じてきた。結論を端的に言えば、中国については、近年になってOECDとの関係に前進が見られるが、かねてからの警戒感にも配慮しつつ、当面は加盟以外の方法で関係強化を目指すべきであり、一方、東南アジアについては、基本的には、SEARPを通じて、政策の知見や経験を共有しながら、相互にピアレビューを行う手法によって、より良い経済・社会政策を実現させていき、OECDとの距離を縮められるように仕向けるべきであり、さらに、比較的OECDと近い関係にあるインドネシア、タイ、ベトナムは加盟も視野に入る状況になりつつある、ということである。

もちろん、OECDがグローバルに遍く対応する国際機関を志向するのであれば、インドを中心とする南アジア諸国や、今後の成長が見込まれるとされるアジア以外の非加盟国（ラテン・アメリカ、サブサハラアフリカ等）との関係強化も求められる。また、OECD加盟のいわば「後発組」の立場であるメキシコ（1994年加盟）出身という背景もあり、グリア事務総長が06年に就任以降、強いリーダーシップを伴って、OECDを「世界最大のシンク・ドゥー・タンク（Think-Do-Tank）」としたいと明言しつつ、冒頭で述べたとおり、G20への貢献も含め、非加盟国との関係強化及び加盟拡大を実現させてきた。彼はこれまでも三選の上、21年まで任期が延長されており、その実績は加盟国も認めていることから、今後もグローバルガバナンス機能の一層の強化を目指すべく、このような拡大傾向は続くと思われ。筆者としても、グリア事務総長は大変熱心に非加盟国と接しながら、OECDのメリットを伝えていて見えており、今後も彼のリーダーシップに期待している。

しかしながら、「加盟ありき」のみで拡大を捉えるのではなく、多国間協議の効率性を考えつつ、OECDの「質」が失われないように注意するべきである。あくまでも非加盟国側が主体的にOECDを理解し、付加価値を見出した上で、状況が許せば加盟に至る、という流れが基本である。既に述べた中国の事例のように、仮に加盟が望めないのであれば、法的インストルメント、委員会・作業部会、地域イニシアティブ等、加盟以外でも非加盟国がOECDに関与できる形態を幅広く持ち合わせているため、そのような枠組みに参加させ

る方策でも良いのである。そのような局面でも、OECDとしては、あまり大きな負担を課さないとされるソフトローを比較的多く提供できることから、多くの非加盟国を交えて、グローバルガバナンス機能を有効に発揮できる余地があると考えられる。

注

- ¹ OECDの原加盟国はオーストリア、ベルギー、カナダ、デンマーク、フランス、ドイツ、ギリシャ、アイスランド、アイルランド、イタリア、ルクセンブルク、オランダ、ノルウェー、ポルトガル、スペイン、スウェーデン、スイス、トルコ、英国、米国の20カ国。
- ² G20のメンバーはアルゼンチン、オーストラリア、ブラジル、カナダ、中国、欧州連合(EU)、フランス、ドイツ、インド、インドネシア、イタリア、日本、韓国、メキシコ、ロシア、サウジアラビア、南アフリカ、トルコ、英国、米国の20カ国・地域。G20自体は、1997年のアジア通貨危機後の再発防止策を不定期に話し合う財務大臣会合を起源とするが、2008年のリーマンショック後の金融危機対応のため、首脳が集まるサミットに格上げされて定例化することとなり、財務大臣会合も引き続き実施されている。
- ³ 2011年のOECD閣僚理事会にて、これから活動方針として採択された「ビジョン・ステートメント」では、「2007年以降のブラジル、中国、インド、インドネシア、南アフリカとの協力は、OECDが、グローバル経済、環境、社会に係る諸課題により良く対処する上で有益である。我々OECD加盟国は、我々のすべての市民の生活を改善するため、これらの国々のそれぞれとの間で、新たな形のパートナーシップ及び共同作業を進展させることに取り組む。我々は、他の国際機関との協力を継続し、絶えず変化する21世紀の諸課題への対処を助け、引き続きG20の取組を支援するため、OECDの知見を活用する用意がある。」とされた。これに伴い、これら5カ国の名称も「関与強化国」から「キーパートナー」に変更された。
- ⁴ 2008年7月～12年3月、OECD日本政府代表部(フランス・パリ所在)にて勤務し、OECDと非加盟国との関係について協議するERC(External Relations Committee)への対応を主要業務の一つとしていた。
- ⁵ グローバルガバナンスについては数多く議論されているが、「主権国家以外の主体を含めた政治経済の枠組みを理論的に追求する概念」で、「現代世界において統一的権威主体がなくても、多様な主体が規範やルールを遵守して一定の秩序を生み出す状態」を指すとしている池島(2014)の解釈が最も妥当だと思われる。これによれば、グローバルガバナンスは、1990年代初頭から急速に研究対象として取り上げられた一方、多様な角度からの理論的な議論が展開されてきたため、統一された概念規定がない状態であるが、地球規模課題の発生を通じて、主権国家のみでは十分でなく、多国籍企業、NGO、国際機関を含めた秩序形成・維持が望ましいと考えられるようになったことが背景となり、上記のような解釈に至ったとされる。また、日本政府たる外務省の委託調査である三菱総合研究所(2012)でも、ほぼ同様の立場で解釈していると見られる。
- ⁶ ソフトローは、小寺・道垣内(2008)によれば、「法律ではないが事実上規範として働く法」と定義されている。また、松下・米谷(2015)では、ソフトローを「法的拘束力を有しないルール」と解釈し、紳士協定、政策ガイドライン、政策措置の最低基準、best practiceの作成等が含まれるとしている。
- ⁷ OECDの法的インストルメンは以下のとおりに分類でき、①・②は最高意思決定機関であるOECD理事会で、③・④・⑤は何らかのOECDの枠組みでそれぞれ採択される。
 - ①決定(Decisions): 全ての参加国を法的に拘束する。これ自体は国際的条約(international treaties)ではないが、その条約の下で、当該決定に記載されている法的義務が要求される。参加国は決定を遂行し、それに必要な措置を講じなければならない。
 - ②勧告(Recommendations): 法的拘束力を有さないが、政治的意志を引出しつつ、道義的な効力を参加国

に与え、参加国が遂行に向けて最大限に努めることが期待されている。

③宣言 (Declarations) : 参加国によって署名された明確な政治的コミットメントを伴う正式な文書。

④アレンジメント及び了解 (Arrangements and Understandings) : いくつかの加盟国や非加盟国によって、OECD の枠組みで交渉・採択された法的拘束力を伴わない手段。

⑤国際的協定 (International Agreements) : OECD の枠組みで決定されることもあり、各委員会・作業部会に対する法的拘束力があり、加盟国や非加盟国を含めることができる。

⁸ ここでは、OECD のその他のソフトローを全て紹介できないが、比較的長期間に機能している主要な事例として、「OECD モデル租税条約」について補足する。これは 1977 年に採択され、OECD 加盟国間もしくは同条約に賛同する非加盟国との間で二国間租税条約を新たに締結したり、既存の条約を改定したりする場合の雛型となっている。法的拘束力を持たない勧告に過ぎないが、これを作成する会議に参加した国は条約の決議に加わっていることから、自国が租税条約を締結する際に指針となるべき機能を有している。

⁹ OECD の重要性を示す根拠については、同ウェブサイトによれば、①国際社会が直面する経済・社会・環境分野の諸課題の解決を目指す世界最大のシンク・ドゥー・タンク (think-do-tank) として機能、②あらゆる分野に関するメガトレンドを究明し、そこから政策的なインプリケーションを提示する (客観的証拠に基づく課題分析力・論点整理力・対外発信力)、の 2 点がさらに別に挙げられている。

¹⁰ 外務省ホームページ (<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000265379.pdf>) より抜粋。

¹¹ 外務省ホームページ (<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000260045.pdf>) より抜粋。

¹² OECD は、これら 5 カ国に対し、関与強化プログラムを設定し、①OECD のワーキングマナーを各国とシェアし、加盟と非加盟国間での協力関係の土台を構築すること、②各国の統計データを OECD 統計データベースへ統合し、標準化した統計指標を作り、政策を議論・評価する際の比較可能な情報を提供すること、③経済分析及び多国間政策議論におけるこれまでの OECD のノウハウと経験を各国と共有するとともに、正式に公表される OECD 経済審査及びその他の OECD ピアレビューシリーズに各国の情報を盛り込み充実させること、④多国間政策協議及び現行の OECD の運営メカニズムに対する共通の理解を求めること、の 4 点を目的と定めた (孟 (2010))。そして、これらの目的を着実に遂行するべく、当該国政府、加盟国政府、OECD 事務局の間で率直に意見交換を行えるフォーラムとして、各国別 IRG を設置した。筆者が OECD 日本政府代表部に在任中は、IRG 会合は各国当たり年間 4~5 回不定期に行われていた。

¹³ 筆者が 2011 年 12 月、OECD 事務局の環境局職員より聴取。

¹⁴ 「OECD モデル租税条約」については脚注 8 を参照願いたい。一方、「OECD 移転価格ガイドライン」は、二重課税の防止及び移転価格税制の公正な適用を目的として、1979 年に作成された。正式名称は「多国籍企業及び税務当局のための移転価格ガイドライン (Transfer Pricing Guidelines for Multinational Enterprises and Tax Administrations)」といい、OECD 租税委員会が、多国籍企業に関する移転価格 (親会社と海外子会社等、関連企業間の取引に適用される販売価格) 等の税務問題について、各国の税務当局と多国籍企業双方にとっての解決の方策を示したものである。ガイドライン自体は法的拘束力を持たないが、OECD 加盟国の総意の上で取り纏められており、国際的コンセンサスとして機能。

¹⁵ 改訂に伴い、同原則は、①有効なコーポレートガバナンスの枠組みの基礎の確保、②株主の権利及び主要な持分機能、③株主の平等な取扱い、④コーポレートガバナンスにおけるステークホルダー (利害関係者) の役割、⑤開示及び透明性、⑥取締役会の責任、の 6 つのチャプターに組み直された。

¹⁶ 法的インストルメントに加えて、非加盟国はあらゆる委員会・作業部会への参加を通じて、OECD 関与することもできるが、その度合いに応じて、以下の 3 つの形態があり、これらに基づき、OECD の ERC では、非加盟国による委員会等への参加の枠組みについて決定するとともに、個々の委員会における非加盟国の参加計

画を承認している。

①メンバー・連携国 (Member/Associate) : OECD 新規加盟に関わる議論を除き、委員会、プロジェクト、法的手段の策定・改訂に常に参加でき、OECD 加盟国と同等の権利・義務を有する。

②参与国 (Participant) : 加盟国間の機密の議論を除き、OECD の委員会・作業部会に常に参加できる。かつてはレギュラー・オブザーバー (Regular Observer) と呼ばれていた。

③招待国 (Invitee) : 一会合ごとに招聘され、機密のない議題のみに参加できる。かつてはアドホック・オブザーバー (Ad-hoc Observer) と呼ばれていた。

¹⁷ 具体的には、アルゼンチン、ベルギー、ブラジル、カーボヴェルデ、チリ、中国、コロンビア、コスタリカ、コートジボワール、チェコ、デンマーク、ドミニカ共和国、エジプト、フィンランド、フランス、ドイツ、ガーナ、ギリシャ、アイスランド、インド、インドネシア、アイルランド、イスラエル、イタリア、日本、カザフスタン、韓国、ルクセンブルク、モーリシャス、メキシコ、モロッコ、オランダ、ノルウェー、パナマ、パラグアイ、ペルー、ポーランド、ポルトガル、ルーマニア、セネガル、スロバキア、スロベニア、南アフリカ、スペイン、スウェーデン、スイス、タイ、チュニジア、トルコ、英国、ウルグアイ、ベトナムの 52 カ国。

¹⁸ OECD の FDI 制限指数 (FDI RRI : Regulatory Restrictiveness Index) は、その数値が 1 に近ければ近いほど規制が強く、逆に 0 に近ければ近いほど規制が緩いのだが、2016 年の FDI RRI に着目すると、OECD 加盟国平均が 0.067 であるのに対し、中国は 0.327 となっており、より規制的な傾向にあるのが理解できる。

¹⁹ OECD の地域イニシアティブの中で、例えば、ビジネス環境改善分野 (投資、中小企業支援等) で言えば、「ユーラシア競争力プログラム (Eurasia Competitiveness Programme)」が 2008 年、「南東欧投資憲章 (Southeast Europe Investment Compact)」が 00 年、「LAC 投資イニシアティブ (Latin America and Caribbean-OECD Investment Initiative)」が 10 年、「MENA・OECD イニシアティブ (MENA-OECD Initiative)」が 05 年、「NEPAD・OECD アフリカ投資イニシアティブ (NEPAD-OECD Africa Investment Initiative)」が 06 年にそれぞれ発足したように、SEARP よりも早期の段階で、同分野では関係強化が実現できており、投資政策レビュー (Investment Policy Reviews) の公開等で成果も残している。詳しくは藤田 (2012) を参照願いたい。

²⁰ 藤田 (2012) でも紹介しているとおり、例えば、OECD が 2010 年に実施した投資政策レビューは、インドネシア財務省との共催で、同年 11 月に公開イベント (於：ジャカルタ) にて、他の ASEAN 諸国に対して発表された。また、その直後に開催された「ASEAN・OECD 投資政策会議」でも、OECD の投資政策の評価ツールである投資の政策枠組み (PFI) を活用した同レビューの実施経験とメリットを報告した。このような動きから、インドネシアの OECD に対する好意的な姿勢と強いオーナーシップを垣間見ることができる。なお、PFI については藤田 (2012)・(2015) で詳述されている。

²¹ SEARP の設置の合意がなされた 2013 年、東京で開催された日本・ASEAN 特別首脳会議で、共同議長を務めた安倍首相のリーダーシップの下、「日・ASEAN 友好協力に関するビジョン・ステートメント」の実施計画の中で、「ASEAN の経済統合及び繁栄を促進するため、日本が橋渡し役を務めながら、OECD を含む関連国際機関を通じた ASEAN への支援を強化する」との文言を盛り込むことに成功した。これにより、日本が OECD のツールを活用して ASEAN を支援するというメッセージが明確に発信された。なお、SEARP の運営は有志国の任意拠出で構成されており、OECD 加盟国は、日本はもちろん、オーストラリア、カナダ、ドイツ、韓国、ニュージーランド、英国が貢献する一方、ASEAN の全ての加盟国からも拠出があったとされる。

²² 詳しくは OECD (2018) を参照願いたい。

²³ OECD とともに、同フォーラムを共催した外務省より、元 OECD 関係者として招待された。

²⁴ 前掲の 2016 年の ASEAN 加盟国の FDI RRI に着目すると、カンボジアが 0.052、インドネシアが 0.315、

ラオスが 0.187, マレーシアが 0.211, ミャンマーが 0.356, フィリピンが 0.398, ベトナムが 0.115 となっており, ASEAN の中では, ベトナムは FDI に対する規制が比較的緩いことが分かる。なお, ベトナムは 2 回目の OECD 投資政策レビューを受入れており, 18 年 4 月に公開予定となっている。

²⁵ 筆者の経験から言えば, チリが 2010 年に OECD に加盟を実現したのに先立ち, 投資委員会の加盟審査の際, 同国が自由貿易協定 (FTA) や国際投資協定 (IIA) を多く締結させ, 貿易・投資の自由化を積極的に進めている点は, 日本を含む多くの OECD 加盟国からも前向きに捉えられ, 同審査が比較的短期間で終了した経緯がある。

参考文献・資料

池島祥文 (2014) 『国際機関の政治経済学』 京都大学学術出版会

小寺彰・道垣内正人 (2008) 『国際社会とソフトロー』 有斐閣

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』 中公新書

藤井彰夫 (2018) 『日本経済入門』 日本経済新聞出版社

藤田輔 (2012) 「OECD 投資の政策枠組みとその東南アジア諸国への適用に関する一考察」『上武大学ビジネス情報学部紀要・第 11 巻第 2 号』, 上武大学, pp.131-179

藤田輔 (2015) 「OECD の開発理念の再考: 投資の政策枠組みの改訂からのインプリケーション」『上武大学ビジネス情報学部紀要・第 14 巻』, 上武大学, pp.1-14. <http://hdl.handle.net/10087/9628>

藤田輔 (2016) 「OECD 資本移動自由化規約の役割と意義」『日本貿易学会リサーチペーパー・第 5 号』 日本貿易学会, pp.21-40

藤田輔 (2018) 「OECD と IMF による資本移動に対する政策姿勢の比較: 資本移動管理を伴うマクロプルーデンス措置の事例」『尚美学園大学総合政策研究紀要・第 31 号』 尚美学園大学, pp.1-16

松下満男・米谷三以 (2015) 『国際経済法』 東京大学出版会

三菱総合研究所 (2012) 『グローバル・ガバナンスと安保理改革: 多国間フォーラムや国際機関の制度改革と安保理改革との対比に関する調査報告書』 (平成 23 年度外務省委託調査報告書)

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・第 176 巻』, ジェトロアジア経済研究所, pp.36-39

OECD (2017a) *Active with the People's Republic of China*, OECD Publishing

OECD (2017b) *Active with Southeast Asia*, OECD Publishing

OECD (2018) *OECD Southeast Asia Regional Programme Activity Report*, OECD Publishing