

OECD の改革道標で目指す「坂の上の雲」 —ラテンアメリカからの新規加盟と地域プログラムの意義—

安部 憲明

はじめに

2018年5月、コロンビアが経済協力開発機構（OECD）に加盟承認された。同月末、パリ本部での閣僚理事会の際の署名式に臨み、以前「自分の墓碑銘には和平実現と OECD 加盟という2つが刻まれるだろう」と強気に述べたサントス大統領の目元は、確かに潤んでいた。

最近、OECD ではラテンアメリカ（中南米）が元気だ。メキシコ（1994年加盟）、チリ（同2010年）とコロンビアに加え、コスタリカが目下加盟審査中だ。アルゼンチン、ペルーとブラジルの3か国が加盟申請し、審査開始への回答を待っている。OECD は、民主主義や市場経済という同質性を基盤としつつも、地理的に拡大し、経済規模や生活水準も実に多様な37加盟国の組織に発展した。もはや、かつて揶揄された「先進国クラブ」ではない。これら3加盟国の「身の丈」は表1のとおりで、組織の変容を決定づけているのが、中南米勢にほかならない。

本稿では、外交実務家の視点から、近年、互いに関係強化を図る中南米と OECD 各々の思惑と、両者の協力枠組である「OECD ラテンアメリカ・カリブ地域（LAC）プログラム」の現状と課題を概説したい¹。

中南米の狙い

これらの国が、OECD に加盟する動機は共通している。国際的な名望や域内や隣国との競争意識も大いにあるだろう。逆に、予算分担義務や、国連など国際場裏での開発途上国としての発言力低下といった懸念は、加盟しない方向に天秤の針を振れさせよう。しかし、中南米に関する限り、加盟の是非のバランス・シート上、他の要素を圧倒的に凌駕するのは、OECD 加盟をテコとした「改革促進効果」である。

中南米各国は、近年の内政安定化や欧州連合（EU）、米国及び中国に次ぐ域内全体の GDP 総額（5兆3,000億米ドル）や世界の投資フローの約1割を占める投資受入

額（1,800億米ドル）に自信をつける。他方、ふと気がつけば、高齢化する人口動態、様々な格差の拡大、旧態依然とした産業構造など、このままいくと、成長鈍化が確実な見通しに焦燥感を強める。座して「中所得国の罠」に陥るわけにはいかない。6億人余りの域内人口の4分の1は貧困ライン未満に取り残されており、さらにその半分は極貧レベルだ。対外面では、積極的に自由貿易協定を結ぶ一方、一次産品に依存する輸出体質は変わっておらず、またハイテク製品は製造品輸出のわずか12%弱にとどまる。このような構造的課題を抱えるなか、世界銀行や国際通貨基金（IMF）、米州開発銀行（IDB）の「得意先」にいつまでも甘んじているわけにもいかない。そこで、カネではなく、公共政策の森羅万象における実証分析と提言を真骨頂とし、構造改革と経済自由化を旗印とする OECD を頼りにするのだ。

しかし、加盟は、「世界最大のシンクタンク」の政策的知見の吸

表1：OECD 加盟3か国の GDP 及びジニ係数の比較

⇒中南米3か国の経済水準は、37か国*中、欧米が28を占める OECD の平均値を下回る。

国名	GDP総額(百万米ドル)	(世界順位)	1人あたりGDP(米ドル)	(世界順位)	ジニ係数
メキシコ	1,046,923	(15)	8,209	(90)	43
コロンビア	282,463	(40)	5,806	(116)	50
チリ	247,028	(42)	13,793	(64)	47
OECD加盟国(平均値)	1,359,198	—	36,881	—	—

出所：“World Development Indicators”（世界銀行 2016）

* 1961年設立時の原加盟20か国（英国、フランス、ドイツ、ベルギー、オランダ、ルクセンブルグ、オーストリア、デンマーク、ギリシャ、アイスランド、アイルランド、イタリア、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、米国、カナダ）に加え、日本（1964年）、フィンランド（69年）、オーストラリア（71年）、ニュージーランド（73年）、メキシコ（94年）、チェコ（95年）、ハンガリー、ポーランド、韓国（いずれも96年）、スロバキア（2000年）、チリ、スロベニア、イスラエル、エストニア（いずれも10年）、ラトビア（16年）、リトアニア及びコロンビア（いずれも18年）が加盟した。EUは、OECDの正式メンバーではないため、理事会での投票権を有さないが、議論に参加し、決議案の修正等を提案することが出来る。

収という効用ばかりではなく、OECD のルールや国際基準（グローバル・スタンダード）に従う義務をもとまうものだ。これらの国は、OECD 加盟を、政治変動に左右されない改革路線の「矯正ギブス」として、自ら進んで中長期的な経済戦略の身にまとうかのようだ。いわば、外圧を内在化する不退転の決意である。

改革促進効果は、最初の関門の加盟審査にも見てとれる。加盟審査とは、申請国の加盟可否を、OECD の各種委員会が、それぞれが所掌する OECD のルールや国際基準への加入状況や実施状況に照らして審査し、最高意思決定機関である理事会が全会一致で決定する手続である。これは、コロンビアにとって実に難産だった。EU 加盟で既に多くの条件をクリアしていたリトアニアが、審査開始から 37 か月で終了したのに対し、コロンビアは 55 か月を要した。特に OECD 雇用労働社会問題委員会は、労働組合幹部の殺害が跋扈する状況を憂慮し、政治的・社会的な権利の保障、組合関連犯罪の実態や監督官の数の定期報告などが約束されるまで、頑として承認しなかった。また貿易委員会

では、2 国間で交渉してきた医薬品、知的財産権等の問題を、コロンビアの悲願を奇貨として解決しようとした国が最後まで粘った。こうした前例を教訓に、加盟申請したブラジルは、近年急ピッチで各種基準に加入している。中国やインドと比べても、その君子豹変ぶりは顕著だ（下図）。

そして、門をくぐった後こそ息が抜けない。チリは、積み残した宿題として、2 つの委員会加盟「後」審査を受けている。また、一人前の加盟国として、各種基準を実施しているか、定期的に委員会で加盟国間の相互監視（ピア・レビュー）に晒される。関門は次々と続くのだ。だから、パリに常駐するメキシコやチリの代表部は、所帯こそ小さいが、首脳の秘蔵っ子の大使の指揮の下、中央官庁出身の俊英のテクノクラートが、OECD の業績や各国のグッド・プラクティスを海綿のように吸収し、新たなルールの国内履行に遺漏なきを期すべく必死だ。OECD を現在進行形で「坂の上の雲」として仰ぐ新しい同僚の新鮮な熱意に、1964 年に加盟したわれわれ日本も負けていられないと思う。

OECDの狙い

視点を変えると、OECD 側からは中南米はこう見える。

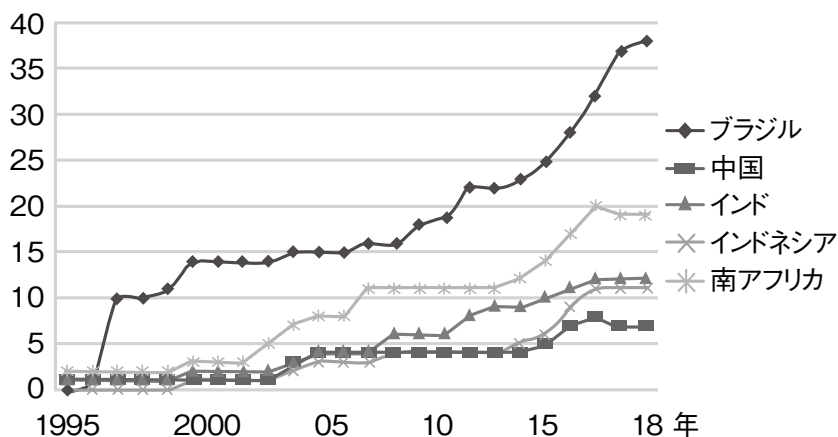
第 1 に、OECD 内で、中南米諸国の新規加盟に対する立場はアンビバレントである。積極論者の代表は、グリア事務総長だ。メキシコの財相と外相を歴任し、3 期目（1 期は 5 年）にあり、卓越した指導力と行動力で戦略的岐路にある組織を牽引する。OECD は、目下三重苦に喘いでいる。2000 年に世界の国内総生産の 6 割を占めた加盟国全体の経済規模は、30 年には 4 割に減るという地盤沈下の一つ。守備範囲の広さゆえに国連などとの関係で比較優位が定まらない「器用貧乏」の悩みが二つ。そして三つ目は、最近の欧米の選挙で噴出した反グローバリズムの嵐である。そこで OECD は、国際ガバナンスにおける有用性（問題解決の役に立つこと）、各国に対する影響力（政策や行動を変える力）、そして国際基準の正統性（皆で決めた感）の 3 点セットを高めるように懸命である。G20 などの力量ある国の新規加盟は、これらの命題を達成する近道であり、グリア氏の宿願でもある。

この対極には、少なからぬ加盟国が消極論で対峙する。加盟国間の同質性が損なわれることへの警戒、新興国が国際基準の「作り手」側に入ること、規範の質が低下しかねないことへの懸念、予算や人員等の資源が、先進国の課題とは異なる途上国寄りのニーズに分配されることへの反対、などが理由だ。

以上のような原則論の違いは、6 か国（アルゼンチン、ブラジル、ペルー、ルーマニア、ブルガリア及びクロアチア）の加盟審査入りの是非と順番を決める最近の議論

図：新興国の OECD の国際基準への加入状況

⇒ OECD 「キー・パートナー」5 か国の中でも加盟の早期実現に向けて国際基準への加入を急ぐブラジルが突出している。ブラジルは、外国公務員贈賄防止条約、租税に関する相互行政支援に関する条約、ハードコアカルテルに対する効果的な措置に関する OECD 理事会勧告などに加入済みだ。



出所：「The OECD's Global Relations: Meeting the Strategic Challenges」（OECD 2018 年）

でも先鋭化した。2017年の閣僚理事会は、過去に繰り返された欧州と中南米の安易な「抱き合わせ」ではなく、候補国の力量に応じ、秩序立てて加盟させるための判断枠組を定めた。上述の加盟審査が「本試験」ならば、これはその前の「適性検査」といえる。理事会が、各々の申請国が、同質的価値に基づく制度を有するか、国際基準や委員会への参加実態、経済規模や生活水準などの尺度を当てはめ、審査手続入りを判断するという枠組だ。その上で、将来の適正規模を約50か国と見積もった。理事会は、6つの申請国にこの枠組を当てはめ、1年かけて侃々諤々で議論したが、結論は出ていない。積極論者は、ブラジルや本年G20議長国アルゼンチンが加盟すれば、OECDの周縁化への歯止めと正統性の向上に寄与するし、経済大国の改革は国際社会にとって福音だと主張する。逆に消極論者は、OECDがこれらの国を変えろというのは幻想に過ぎず、逆にOECDが変質するのが関の山だという。国連や世界貿易機関(WTO)でブラジルの振る舞いに苦汁を嘗めた某国大使の警告だけに重みがある。

さて、中南米の位置づけの2点目として、以上のような新規加盟への賛否両論にもかかわらず、OECDで、その存在感は年々増していることが挙げられる。そもそ

も、OECDは、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、アソシエートなどといった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。また、その国際基準の多くは「ソフト・ロー」と呼ばれる法的拘束力が弱いルールだ。この開放性と任意性の高さという制度的特徴は、加盟国「未満」の地位で様々な活動への参加に扉を開いている。いくつかの中南米諸国も非加盟国ながら、全部で30余りある委員会や、よく知られている「生徒の学習到達度調査(PISA)」や「税源浸食と利益移転(BEPS)」防止枠組などの事業に意欲的に参加している。また、非加盟国との協力枠組として、キー・パートナー、国別プログラム、地域プログラムなどがあり、これに開発センターも加えれば、中南米は顔なじみの常連である(表2)。OECDの購買部の棚に、スペイン語やポルトガル語の会話集が並ぶ理由がよくわかる。

第3点は、OECDで、中南米は構造的問題の「宝庫」と認識されていることだ。これまでの加盟国の経験が必ずしも役に立たないほど異質、複雑かつ深刻なのだ。これは、以下に説明する地域プログラムの可能性と制約の両方にかかわってくる。

LACプログラム

地域の有志20か国と地域機関が参加するLACプログラムは、OECDと包括的に協力を推進する機関車だ。

チリが議長国を務めた2016年の閣僚理事会で、パACHEレ大統領やペルーのウマラ大統領(いずれも当時)が後見し立ち上げて以降、両国が共同議長として協力を牽引してきた。チリ年の基調テーマは「包摂的成長のための生産性の向上」だった。包摂的成長とは、誰ひとり取り残さないという発想から、従来対立概念とされてきた「効率」と「包摂性と平等」の両立を経済成長の過程で目指す考え方だ。日本はこの年の副議長で、1年間同じ釜の飯を喰った仲だから、チリの苦悩はよく分かる。セラノ大使(当時)が、この経済学上の難問とLACプログラムの創設に頭を抱えながら、パリの真冬の小糠雨の中を傘もささずに歩いていたことを思い出す。

プログラムは、生産性向上、社会的包摂(ソーシャル・インクルージョン)、ガバナンスを3大テーマとして、実に野心的だ。背景には、労働生産性、国連開発計画(UNDP)の人間開発指数、ジニ係数、腐敗・汚職や法の支配等に関する指標が軒並みOECD平均を大きく下回る現状への強い危機感がある。そこで、前記のテーマ順に、チリ(2016年)、パラグア

表2: OECDの非加盟国との協力枠組における中南米
→ OECDは、非加盟国や地域のニーズを踏まえ特色ある協力枠組を設けている。

名称	概要	対象国・地域
キー・パートナー	OECDが関係強化を最重視する非加盟の新興大国。委員会への参加条件や協力等で優遇	ブラジル、中国、インドネシア、インド、南アフリカ
地域プログラム	経済及び社会上の一体性がある地域を対象に行われる協力。通常、OECD加盟国が主導し、対象地域の国及び機関が協力し創設	ラ米カリブ、東南アジア、北アフリカ中東、ユーラシア、南東欧
国別プログラム	希望国の改革上の優先課題や固有の事情に応じた協力。原則2年間、費用は対象国が負担	カザフスタン、モロッコ、ペルー、タイ

* OECDの下部機関である開発センターには、中南米から、OECD3加盟国と加盟審査中のコスタリカ、加盟申請済みのブラジル、アルゼンチン及びペルーに加え、ドミニカ共和国、パナマ、パラグアイ及びウルグアイが加入している。

出所: OECDの各種資料より執筆者作成

イ（昨年）、ペルー（本年）が閣僚会合を主催した。また、政治的な華々しさだけではなく、政策実務の次元でも3本柱を9つの重点課題に因数分解して着実に取り組んでいる。すなわち、① 教育と職能訓練、② 生産性と技術革新の推進とデジタル経済への適応、③ 投資、グローバル・バリュー・チェーンへの統合、中小企業育成、④ 女性と若者の能力開発、移民、⑤ 地下経済への取組、失業対策を含む社会的保護、保健、⑥ 税収増と歳出の効率化、⑦ 政府の清廉性、透明性や説明責任と反汚職の取組強化、⑧ 公共ガバナンスの改善、地域・都市・地方の開発、⑨ 経済、ガバナンスや環境保全に関する効果的な規制、といった政策群である。プログラムの成果は、単に OECD が捻り出した結論の取り込みという短期的な収穫だけではない。中南米側の専門家は、OECD の徹底した実証主義的アプローチや政策を分野横断的に統合する方法論を体得する。一方、OECD 側は、中南米特有のポリティコ・エコノミーの実態に関する洞察を深め、欧米偏重になりがちな分析の限界や提言の現実妥当性を正確に知る。双方向で交わされる丁々発止の政策討議こそ有意義なのだ。

最後に、プログラムの今後の課題を指摘したい。順風満帆に見えるものの、スタートダッシュの裏返しとして「プログラム疲れ」の兆候が出始めている。ご祝儀相場が終わった今、第1に、域内での優先順位に基づく「選択と集中」、第2に、OECD 内で競合関係にある東南アジアなど他の地域プログラムとの調整、第3に、OECD の課題設定や業績に対する中南米側からの貢献、といった課題に向

き合う必要がある。

おわりに

中南米は、域内に APEC や TPP のメンバーを擁し、高い自由化水準や幅広い分野のルール設定を我が国とともに志向する。また、中国の進出も顕著であり、現地では商機を巡る競争も激化している。中南米が、国際協調を通じて改革を定着させ、持続可能な成長軌道を進むこと、また、中南米が、国連の「持続可能な開発目標 (SDGs)」や G20 の国際税制などに対する OECD の支援を新興国目線で拡充し、途上国に普及させていく役割も期待される²。

中南米と OECD の協力展開は、日本外交にとってもチャンスだ。実務家として、二国間外交や地域間協力と、OECD が牽引する多国間協調とを有機的に組み合わせ、それぞれの相乗効果を最大化するように引き続き努力していきたい。

(あべ のりあき 外務省経済協力開発機構
(OECD) 日本政府代表部参事官)

- 1 プログラムの概要について “Active with Latin America and the Caribbean” (OECD 2017年)
<http://www.oecd.org/latin-america/Active-with-Latin-America-and-the-Caribbean.pdf>
- 2 国連との協力について、拙稿「多国間主義の再建と刷新に参画しよう ―OECDと国連の協力強化で広がる好機」『国連ジャーナル』(日本国際連合協会 2018年)、「OECD の『GPS』機能が導く世界は」『国際開発ジャーナル』734号(2018年)。G20との協力のうち、デジタル税制について、「見えないものを視る力：OECDが牽引するデジタル税制」『ファイナンス』54巻3号(財務省 2018年) http://www.mof.go.jp/public_relations/finance/201806/201806j.pdf