

ラテンアメリカ及びカリブとOECD —コスタリカ加盟に至る道のりと今後

正本 謙一

はじめに

2021年5月25日、コスタリカが経済協力開発機構(OECD)の38番目の加盟国となった。ラテンアメリカ及びカリブ(中南米)からは4か国目の加盟である。

コスタリカは、中米で最も安定した民主主義、常備軍を持たない平和主義、中米随一の福祉制度と教育水準、豊かな生態系と自然をいかした「環境立国」で知られている。

こう書くとコスタリカとOECDの親和性は高いようと思われるが、OECD加盟の敷居は決して低くない。コスタリカは2012年に加盟の関心を表明しているが、加盟審査の開始は2015年であり、各委員会での技術的審査を通過し、ようやく2020年に理事会が加盟招請を行い、国内プロセスを了して加盟が実現したのは加盟審査開始から実に6年後だった。

執筆者は、OECD日本代表部参事官(2011～13年)、外務省経済局経済協力開発機構(OECD)室長(2017～19年)、その後、中南米局中米カリブ課長を務めており、OECDとコスタリカの両方にいささかの関わりがある。

本稿では、コスタリカのOECD加盟を中心に、OECDと中南米の関わりについて概観したい。

OECDと加盟拡大と対外関係

OECDは、経済・社会分野で調査・分析・政策提言を行い、「世界最大のシンクタンク」と呼ばれる。各国の政策協調の場でもあり、政策的な議論を通じて質の高いスタンダードを形成し、先進的課題のルールを先取りしてきた。

表：OECD加盟国（カッコ内は加盟年）

OECD加盟国 38か国（カッコ内は加盟年）
オーストリア、ベルギー、デンマーク、仏、独、ギリシャ、アイスランド、アイルランド、伊、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、米、カナダ（以上、原加盟国20か国） 日本（1964年）、フィンランド（1969年）、オーストラリア（1971年）、ニュージーランド（1973年）、メキシコ（1994年）、チェコ（1995年）、ハンガリー、ポーランド、韓国（以上1996年）、スロバキア（2000年）、チリ、クロアチア、イスラエル、エストニア（以上2010年）、ラトビア（2016年）、リトアニア（2018年）、コロンビア（2020年）、コスタリカ（2021年）

出所：外務省情報を基に執筆者取り纏め

OECDは、1961年に米国と欧州を中心に20か国が参加して発足。1964年から73年にかけて日本を皮切りに4か国が加わり24か国となった。冷戦の後、加盟拡大が続き、現在38か国が加盟している。冷戦後に加盟した14か国の内訳は、社会主義圏だった欧州8か国、中南米4か国、韓国、イスラエルとなっている。

現在、欧州3か国と中南米3か国が加盟を申請している。OECD理事会でこれらの国々の加盟審査の開始について議論されてきたが、本稿執筆時点では結論は出ていない。

OECDは国連や世界貿易機関(WTO)のような普遍的な国際機関を標榜するものではない。質の高いスタンダードの形成を目指し、OECD規範に適合しているかお互いに審査するピアレビューが活動の中核をしている事情もある。2017年の「OECDの将来の規模とメンバーシップ」に関する作業グループの報告書では、将来の適正規模は50か国程度とされている。

OECDには加盟拡大に限らず、対外関係に力を入れている。OECDが関与を深める主要新興国としてブラジル、中国、インド、インドネシア及び南アフリカがキーパートナーとされる。また、中南米、東南アジア、中東・北アフリカ、ユーラシア、南・東欧との協力のための地域プログラムがある。さらに、OECD開発センター、OECD外国公務員贈賄防止条約など一部プログラムや規範はOECD非加盟国にも開かれている。

これまでのOECDと中南米の関わり

中南米からは、冷戦後の初の加盟となったメキシコ（1994年）、チリ（2010年）、コロンビア（2018年）及びコスタリカ（2021年）の4か国がOECDに加盟している。

アルゼンチン、ブラジル及びペルーがOECD加盟の申請を行っており、理事会での加盟審査の開始の決定を待っている。

加盟以外の関わりとして、ブラジルはキーパートナーとしてOECDとの協力関係を深めている。また、

2016年に立ち上げられた中南米（LAC）地域プログラムでは、生産性向上、社会的包摶及びガバナンスを主要テーマとして、政策対話やグッド・プラクティスの共有といった協力が行われており、2021年12月にはエルサルバドル主催（オンライン）で「市民の信頼回復のための政府の清廉性及び反腐敗」のテーマで閣僚会合が開催されている。さらに、中南米から、OECD開発センターに14か国、OECD外国公務員贈賄防止条約には6か国（いずれもOECD加盟国を含む）が参加している。

グリア前事務総長はメキシコの蔵相や外相を歴任した後、2006年から2021年までの3期15年間にわたってOECDを率いたが、グリア氏の存在はOECDと中南米を大いに近づけたと感じている。

コスタリカのOECD加盟プロセスの流れ

ここで、コスタリカの加盟プロセスを振り返ってみたい。2012年、コスタリカのチンチージャ大統領はOECD加盟への関心を正式に表明した。当時の政府幹部は、OECDは国民の生活向上に向けた最善の公共政策を推進しており、コスタリカも発展のための支援が得られるようになる、OECDにとっても中南米にOECDの価値やスタンダードを広げることができるという利点がある等と述べている。

2015年4月にOECD理事会がコスタリカの加盟審査の開始を決定し、同年7月に加盟審査のロード

マップを承認した。これを受けて、OECDの22の委員会での技術的審査が行われた。技術的審査では、①OECDの規範を実施する意思と能力の評価、②OECDのベストプラクティスと比較しての対象国の政策や慣行の評価を含めて行い、理事会に意見書を提出することになっている。

2018年5月までに12の委員会で技術的審査が完了した。同年はコスタリカで大統領選挙と議会選挙があり、5月にはアルバード大統領が就任しているが、選挙や新政権への移行、さらに発足直後の新政権は財政改革に集中したこともあり、OECD加盟審査は一時減速した。

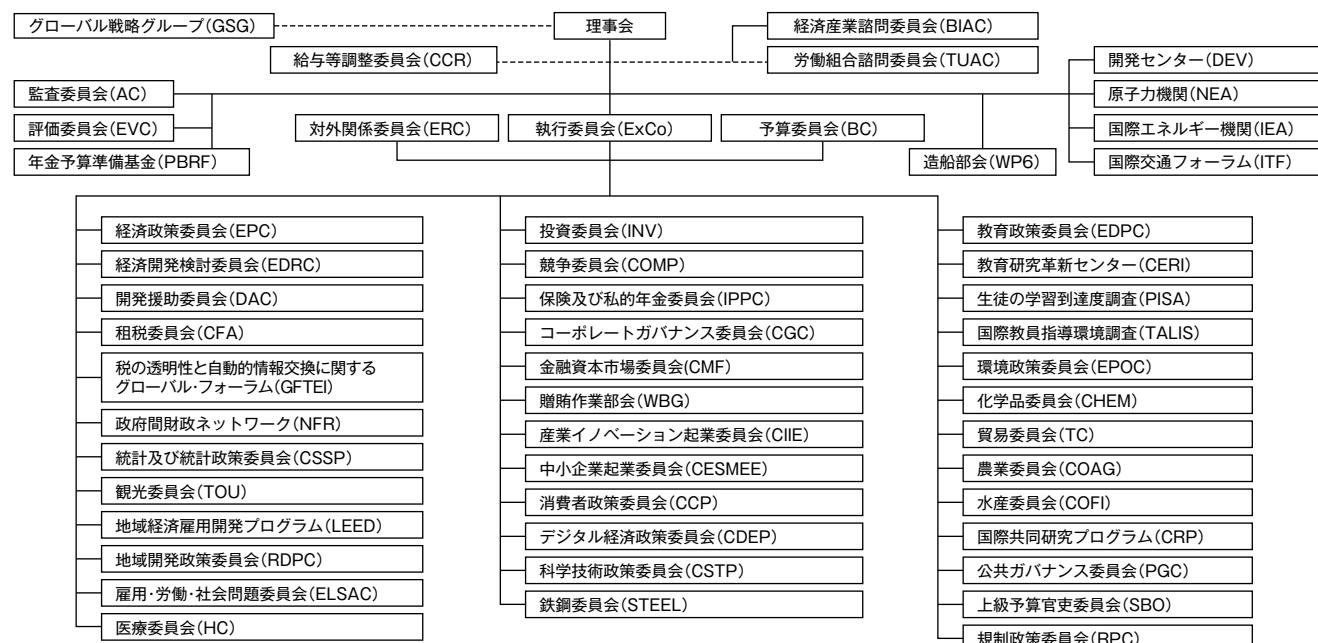
2018年11月、アルバード大統領がOECD特別理事会に出席して、政権発足直後から取り組んでいる財政改革を始めとする諸改革をアピールし、コスタリカが国を挙げてOECD加盟に取り組んでいることを強調した。

その後、技術的審査は加速し、2019年に6つの委員会、2020年第1四半期には残り4つの委員会の技術審査が完了した。

ロードマップで指定された委員会すべての技術的審査が完了した後、理事会の判断にかけられる。理事会では、技術的観点だけではなく、民主主義、法の支配、人権、市場経済といったOECDの価値に適合しているかという同質性も含めて判断され、新規加盟の招請には全会一致が必要となる。

図：OECDの機構図（主な委員会等）

●理事会の下、専門家会合や作業部会等を含め数多くの委員会等が設置されている。主な委員会等は以下のとおり。



出所：外務省経済局



写真1：2019年のOECD閣僚理事会の一風景
(パリのOECD本部。執筆者撮影)

2020年5月、OECD理事会は全会一致でコスタリカの新規加盟招請を決定した。コスタリカは国内手続を了した後、加入書を寄託し、2021年5月に正式にOECDに加盟した。

コスタリカのOECD加盟プロセスでの注目点

OECDの22の委員会での技術審査には5年間を要した。技術的審査では国内法規制・政策とOECD規範・基準との整合性を中心に被審査国から説明し、加盟国から質問や注文があり、被審査国が「宿題」を返し、委員会から承認が出るまでプロセスが続く。

執筆者は外務省OECD室長として投資委員会のコスタリカへの技術審査に参加し、OECD自由化規約(資本移動の自由化に関する規約)及び経常的貿易外取引の自由化に関する規約)とコスタリカの国内法制の整合性の議論において、道路交通分野での外国人による投資の制限、公共事業の入札の際のコスタリカと外国の入札者の扱い等について質問した。なお、日本政府としてこれらの事項に死活的な関心があったというより、投資委員会の副議長の一人として、事務局がとりまとめた数百ページに及ぶ資料を読んだ上で、技術的審査の議論の活性化の観点から質問したものである。

時として専門家は手厳しい。中米随一を誇る教育も例外でない。教育政策委員会では、コスタリカが中南米で最も安定した民主国家、最も発展した経済、高福祉国の一つとなる上で教育が極めて重要な役割を果たしてきたことは認めつつも、生徒の学習到達度調査(PISA)でコスタリカがOECD加盟国に遅れを取っていることに触れつつ、コスタリカの課題を率直に指摘している。

経済開発検討委員会では、コスタリカのエコノミック・サーベイを作成し、経済・社会状況を包括的に評価し、特に公的債務への懸念、政府支出の削減と税収

確保の必要性等を強調している。コスタリカは財政改革を実施したが、委員会は引き続き財政状況への懸念を表明している。

これらはごく限られた例示だが、コスタリカは5年越しに22の委員会での技術審査を乗り切った。ただし、いくつかの委員会との関係でコスタリカはOECD加盟後に進捗を報告することになっている。

OECD加盟審査を通じてコスタリカが実施した改革の例として、競争政策・執行の包括的な改革、国の統計システムの抜本改革、税の透明性確保のための株主の登録がある。外国公務員贈賄の関係では、コスタリカはOECD加盟に先駆けて2017年7月にOECD外国公務員贈賄防止条約に加入し、贈賄作業部会の勧告に従い、外国公務員贈賄罪での法人に対する刑事罰を導入している。既にフェーズ1審査(条約と国内法令の整合性)とフェーズ2審査(国内法令の実効性)まで実施している。

OECD加盟審査は経済・社会分野の多岐にわたるが、コスタリカでは、貿易省にOECD加盟の調整機能が付与され、貿易相がOECD加盟のハイレベル調整官となり、関係省庁会議を主宰した。立法府でも超党派でOECDに関する特別委員会が設立され、OECD加盟に関する法案の迅速な採択に貢献した。

コスタリカがOECDに加盟した意義

1821年に独立したコスタリカにとって2021年は独立200周年であり、同年5月に実現したOECD加盟は節目の年に花を添えるものとなった。

アルバラード大統領は、OECD加盟は、過去200年にわたってコスタリカを国家として特徴づけ、他国に先駆けて最先端の公共政策を採用して市民の福利を生み出してきた改革主義の潜在性を今ひとたび押し出すための重要なステップであると述べている。バレン



写真2：2018年11月OECD本部を訪問したアルバラード大統領(右)
とグリア事務総長(当時)
出所：OECD HP

シアノ貿易相は、この歴史的な節目は継続的な向上の道筋の始まりに過ぎない、我々と市民中心の福利の願いを共有し、効果的に向上していることを示してきた国々と共にその道を進むと述べている。

コスタリカ貿易省はOECD加盟の利点を3つ挙げている。第一に、OECDの多様な分野の委員会や作業部会に他の加盟国と同じ資格で参加できるようになること。第二に、コスタリカの専門家が最高水準の知識ネットワークの一部となり、他の国から学ぶとともに、グローバル基準の設定のための議論に参加できること。第三に、OECDがベストプラクティスで知られ、経験的証拠に基づいて活動しており、信頼できる世界的な統計情報の源であり、国際的ガバナンスで最も影響力のある機関の一つであること。

日本は1964年にOECDに加盟したが、2014年のOECD加盟50周年に際して、当時の岸田文雄外務大臣は、日本のOECD加盟の意義として、第一に1954年のサンフランシスコ平和条約、1955年の関税及び貿易に関する一般協定(GATT)加盟に次ぐOECD加盟により日本が名実ともに先進国の仲間入りを果たしたという歴史的意義、第二にOECDの提言、分析・データを活用した国内の改革の推進、第三にOECDを通じた国際社会の課題の解決に向けた貢献を挙げている。1964年は東京オリンピック、東海道新幹線の開通もあり、日本が将来への希望にあふれていたことは想像に難くない。

歴史的な節目の年にOECDの真のスタートラインに立ち、より良い未来への決意を新たにするコスタリカの高揚感を見て、ありし日の日本に思いを巡らせてしまうのは、執筆者だけだろうか。

これからのOECDと中南米の関わり

既に見たとおり、中南米からメキシコ、チリ、コロンビアに続きコスタリカがOECDに加盟した。アルゼンチン、ブラジル及びペルーがOECDへの加盟を申請している。

ブラジルなど加盟申請国が加盟審査入りの是非を決める議論は何年もの時間を要している。OECDは加盟国が増える一方で、世界経済に占める重みが減じるという矛盾に悩んでおり、ブラジルのような国が入ればその悩みは軽減されるとの主張もあるが、現時点では議論はまとまっていない。

いずれにしても、OECDが国連やWTOのような普遍的な機関を志向しない以上、中南米諸国が群を成し

てOECDに加盟することはないだろう。その意味でも、中南米諸国とOECDの関係では、LAC地域プログラムを含め、加盟以外の協力が重要になってくる。

この関係で、OECDがその基準やルールを非加盟国に広げる最近の取組に触れたい。OECDは金融・世界経済に関する首脳会合(G20)との連携を強化しており、税源浸食及び利益移転(BEPS)プロジェクトでは、多国籍企業の国際的な課税逃れの問題をOECDとOECD非加盟のG20の8か国で議論し、140もの国・地域が参加する包摂的な枠組みで実施する方法を確立している。中南米ではブラジル、メキシコ及びアルゼンチンがG20メンバーであり、カリブ等の軽課税国を含む多くの中南米諸国が包摂的枠組みに参加している。各国当局同士の連携が特に緊密な国際租税分野なればこそ可能な取組かもしれないが、OECDの基準やルールが、G20で政治的重みを与えられ、多くの国・地域で実施されているものである。OECDと中南米を含む非加盟国との関係を考える上で示唆に富むと考える。

終わりに

OECD加盟国の地域別の内訳は、欧州26、中南米4、北米2、アジア2、大洋州2、中東2である。さらに、中南米と欧州から3か国ずつ加盟申請中である。アジアから日本と韓国のみがOECDに加盟しており、これまでのところ新規加盟の申請もないことと比べても、中南米の積極性は特筆に値する。人口約500万人のコスタリカは決して大きな国ではないが、OECDを通じて改革を進める強い決意を感じる。2022年に大統領選挙を含む選挙が予定されているが、今後ともOECDへの積極的な関与が期待される。また、アルゼンチン、ブラジル及びペルーは加盟審査の開始を待ちながら、既にOECDの活動にかなり参加している。

中南米の多くの国は、自由、民主主義、人権、法の支配といった基本的価値と市場経済を共有するパートナーである。必ずしも加盟という形ではないにせよ、中南米諸国がOECDを通じて価値と同質性を強め、さらなる発展に向かうことが期待される。

「経済開発協力機構と日本」外務省 https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/pub/pamph/p_oecd.html

(まさもと けんいち 現在イラク大使館参事官、前外務省中南米局
中米カリブ課長)