

＜EU-ACP＞開発協力の半世紀（一）

大隈 宏

（EU と ACP は）、

先進工業国と開発途上国との間の、新たなモデルとなる関係を構築することを決意した。それは、より公正にして、より衡平な国際経済秩序を新たに樹立しようという国際社会の強い意志に基づくものである（1975年2月、第一次ロメ協定、前文）。

より強固な政治対話を通じて、そしてまた対話の対象範囲を外交・安全保障、ひいては両当事者の一般的・共通の関心事項へと拡大することによって、両者間の関係をよりいっそう強化することを切望し、本協定を締結することを決定した（1995年11月、第IV次ロメ改訂協定〔モーリシャス協定〕、前文）。

両者間の特別な関係を再活性化させ、政治対話、開発協力、および経済・貿易関係を基礎とするより強固なパートナーシップの実現に向けて、包括的かつ統一的なアプローチを実施すべく決意も新たに・・・本協定を締結することを決定した（2000年6月、コトヌ協定、前文）。

I プロローグ

2000年6月23日、EU（15カ国）とACP諸国（77カ国）は西アフリカの旧フランス植民地国ベナンの首都コトヌで ACP-EU Partnership Agreement に調印した。それは、2000年2月に失効の第IV次ロメ改訂協定（モーリシャス協定）の後継協定として締結されるものであった。

コトヌ協定の調印に際して発表されたプレス・リリースにおいて、EU は新協定の意義を次のように総括した¹⁾。

この協定は、貧困の削減を最優先の主要課題として位置づけ、政治対話、開発援助、およびより緊密な経済・貿易上の協力を通じて、その実現を図ろうとするものである。それは、EU の対外関係において重要な役割を担うものとなる。同協定はまた、世界の中心的な貿易パートナーとしての、そしてまた世界の主要な ODA 供与主体としての EU の世界的な広がりを反映するものでもある。・・・グローバリゼーションに対する挑戦において、(WTO) シアトル会議は失敗に終わったが、コトヌ協定は、ACP と EC がともに手を携えてこの問題に取り組もうとするものである。・・・ACP と EC の新しいパートナーシップは、持続可能な開発と貧困の削減にとって、より好ましい環境を形成しようとするものであり、また社会、経済、技術の分野におけるマージナリゼーションの流れを逆転させようとするものである。EC から供与される援助のありかた、およびその目的を決定するにあたり、共同体と各 ACP 諸国（あるいは地域）との間の政治対話が重要な役割を果たすことになる。この協定は、人権の尊重、民主主義の原理、法の支配、および良い統治に基礎をおくものである。それはまた、人権侵害や重大な汚職に対しては、特別の協議手続きや適切な制裁措置で対処しようとするものである。

他方、ACP 諸国は、ACP 事務局長の名において、コトヌ協定に対して次のようなコメントを行った²⁾。

コトヌ協定は、とりわけ、その基本哲学において、これまでのヤウンデ協定およびロメ協定と異なっている。それは、新協定を特徴付ける「パートナーシップ」という言葉が雄弁にものがたっている。パートナーシップという言葉は、お互いにコミットし、責任をはたすことを意味している。この新協定の主たる目的は、対話を重要な武器（梃子）として、貧困に立ち向かうこと

にある。開発政策に関する対話——これこそ、過ちを是正し、協力関係の改善を可能とするものである。また新協定においては、効率性が強調されており、手続きの簡略化、資源配分過程の迅速化、およびパートナーシップの下における広範な社会参加——とりわけ NGO や民間セクターの参加——の促進が謳われている。地域統合の強化を通じて、ACP 諸国を、漸進的かつ円滑に世界経済に統合させることもまた、具体的な戦略課題となりつつある。それによって、グローバリゼーションの荒波に苛まれてきた ACP 諸国が、その便益を享受することが可能となるのである。

以上は、当事者によるコトヌ協定に対する公式コメントである。それでは、第三者はコトヌ協定に対してどのような認識、そして評価を行っているのだろうか。たとえばマーストリヒト（オランダ）を拠点とする Advocacy NGO として、EU-ACP 協力関係について精力的に政策提言を行ってきた ECDPM (European Centre for Development Policy Management) は、*Cotonou Newsletter* において、コトヌ協定を次のように特徴づけている³⁾。

ロメからコトヌへの変化は、たんなる名称の変化以上の意味をもっている。新しいパートナーシップ協定は、理論的には、過去と明確な一線を画する革新的要素を含んでいる。第一に、ロメ協定では経済協力が重視されたが、コトヌ協定では「政治」が最優先課題とされている。第二に、国家以外のさまざまな行動主体が ACP と EU の協力関係において真のパートナーとして参加することが求められている。第三に、コトヌ協定は WTO に合致する新たな貿易レジーム構築への道を拓くものである。第四に、協力関係の全体的管理運営体制を再検討し、(制度的枠組みの)簡略化、(遅延の少ない)効果的な運営、さらには(個々の ACP 諸国の達成度とリンクされた)成果重視の管理運営が図られている。

他方、これとは対照的な認識も存在している。たとえば、Kunibert Raffer 教授は、コトヌ協定に対して、以下のようにきわめてシニカルかつ否定的な評価

を下している⁴⁾。

「パートナーシップ協定」とははっきりと銘打つことにより、コトヌで調印された新協定は、これまでのロメ協定から明確に決別しようとしている。すなわち、公式な宣言とは裏腹に、真の意味でのパートナーシップという考え方がまったく抜け落ちているという点において、新協定は、明白にロメと一線を画するものである。EU は、四半世紀を経てようやく、第一次ロメ協定の調印時には達成し得なかった願望を、断固として ACP に受け入れさせることに成功したのである。

このように、コトヌ協定に対する基本的な認識、とりわけその評価は、当然のことながら、それぞれの立場の違いを反映して微妙に異なっている。そもそも、コトヌ協定は 2003 年 4 月に発効したばかりであり、コトヌ協定を彩る抽象的な文言（レトリック）とその実際の適用形態との間にどのような整合性あるは乖離が現出するかは不透明である。とはいえ EU と ACP 諸国との間に締結されたコトヌ協定が、グローバル・レベルにおける南北開発協力の基本潮流と表裏一体の関係にあり、地域、あるいは地域間レベルにおける南北開発協力の具体的な実践として、注目に値することは紛れもない事実である。というのも、コトヌ協定は、直接的には 1970 年代の半ば以降、四半世紀にわたって EU が南北開発協力の新しいモデルと自負して展開してきたロメ・レジームを継承するものであり、そこには EU、ひいては国際社会全体の南北開発協力に対する理念と行動が凝縮されているからである。

さらに EU が自ら強調するように、「EU は、国際協力および開発援助の分野における主たる行動主体のひとつである。EC およびその加盟国による政府開発援助 (ODA) は、総額で世界の政府開発援助全体のほぼ 55 パーセントを占めており、また贈与に関しては EC のシェアは世界全体の三分の二以上に達している。EC の対外援助は、当初こそ ACP 諸国に集中されていたが、過去 15 年にわたり全世界的な広がりを見せ、こんにちでは EC は、140 カ国以上で展開されるプロジェクトに対して経済的支援を行うまでに至っている⁵⁾」。EU は

文字通り、世界最大の開発援助供与主体として、さらには世界最大の貿易主体として、また民間直接投資の中心的主体として、世界を持続可能な開発へと導く上で主導的な役割を担いうる立場におかれているのである⁶⁾。

本稿は、このような EU が 21 世紀における南北開発協力の新しい挑戦として ACP 諸国との間に締結したコトヌ協定を、グローバル・レベルにおける南北開発協力レジームの構造変容という全体的な文脈から検討し、その今日的意義を探ろうとするものである。すなわち、東西冷戦構造の崩壊という戦後国際政治秩序の地殻変動、ブレトン・ウッズ体制の外延的拡大とグローバリゼーションの進展、GATT の発展的解消と WTO 貿易秩序の構築、南の開発途上国の低迷（マージナリゼーション）と多様化、新たな地球問題群 (Global Problematique) の顕在化と新しいパラダイムの模索——。このような錯綜した国際環境<大状況>のもとで、Global Civilian Power から Global Political Power、さらには Global Normative Power へと新たなアイデンティティの確立（飛躍）へ向けて着実に基盤整備を積み重ねつつある EU。それとは対照的に、1980 年代と 90 年代の二度にわたり「失われた 10 年」(The Lost Decade) を経験し、依然として半数以上が後開発途上国 (Least Developed Countries) として絶対的貧困にあえぎ、地域横断的な国家集団としての求心力の低下、ひいては EU に対する対等なカウンターパートという本来の存在意義そのものの希薄化に苛まれつつある ACP 諸国——。このような構造的非対称状況のもとで、EU (北) と ACP 諸国 (南) という二つの国家集団はどのようにコトヌ協定締結交渉を繰り広げていったのであろうか<中状況>。交渉では、何がアジェンダ (争点) とされ、いかなる駆け引き (バーゲニング) が展開されたのであろうか。それは最終的には、どのようなかたちでコトヌ協定へと収束していったのであろうか。そこには、南北開発協力という点において、どのような可能性と限界を見出すことができるのであろうか<小状況>。——本稿は、このような問題意識に基づき、<EU-ACP>開発協力の半世紀という全体的な文脈において、とりわけ政治的側面に焦点を当てながら、コトヌ協定の歴史的意義を探ろうとするものである。

II 南北開発協力のメガ・トレンド——東西冷戦構造との交錯

「両者は、すべての人民に対して、彼らがその下で生活する政体を選択する権利を尊重する。両者は、主権および自治を強奪された者にそれらが回復されることを希望する。」——1941年8月、アメリカ大統領フランクリン・ルーズベルトとイギリス首相チャーチルが世界に向けて発信した大西洋憲章（英米共同宣言）は、その政治条項（第3項）において、間接的な表現ながら、植民地の独立を戦後世界秩序の主導原理のひとつとすることを宣言（公約）した⁷⁾。やがて、1945年8月、そして10月——。連合国の勝利、そして国連を中心とする新しい国際政治秩序の始動により、西欧植民地帝国は崩壊への道を歩み始めた。植民地主義（植民地経営）は、国連憲章を中核とする新しい世界秩序の主導原理に反するものとして否定され、それに代わるべき新たな行動原理として民族自決主義が高らかに掲げられた⁸⁾。とはいえ、植民地支配の終焉、すなわち脱植民地化、ひいては植民地独立の動きは決して平坦ではなく、そこには幾多の困難が待ち構えていた。

イギリス（大英帝国）の場合、インド、パキスタンの独立（1947年）を皮切りに、1980年までに49の植民地・自治領が独立を達成した。しかしその過程は必ずしも直線的ではなかった。歴代の英国政府は、植民地の独立にむしろ消極的であり、アフリカ大陸を吹き荒れる民族自決主義という「変革の嵐」（Wind of Change）の歴史的意義を痛感し、積極的に植民地に独立を付与するようになったのは1960年初頭のマクミラン政権以後のことである。その過程でイギリスは、ケニアやマラヤにおいて反英武力闘争の発生という代償を強いられたのである⁹⁾。

イギリスとならぶ植民地帝国フランスの場合、事態はより深刻であった。実質的には、第二次世界大戦の敗者であったフランスは、陸続と台頭する民族自決主義の潮流に敢えて背を向け、植民地を堅持することにより、フランスの国際的威信の確保を図った。こうしたフランスの時代錯誤的な立場がどのような結果をもたらしたかは、インドシナおよびアルジェリアを舞台として繰り広げ

られた熾烈な反仏独立戦争に示されるとおりである¹⁰⁾。

さらに、最後の植民地帝国とも揶揄されるポルトガルの場合、脱植民地化の過程は最悪のシナリオをたどるものとなった。経済的に疲弊し、植民地に対する依存体質から容易に脱却できなかったポルトガルが、植民地を解放（放棄）したのは軍事政権が崩壊した1975年のことであった。ポルトガルは、第二次世界大戦後の国際社会を席卷した新たな潮流からかたくなに自らを隔離し、旧態依然たる搾取の構造を堅持したのである。その結果は、アンゴラやモザンビークの現実に象徴的に示されている。ポルトガルによる過酷な植民地支配は、激しい独立闘争を惹起させた。それは長期間におよぼ、血を血で洗う内戦、さらには米ソ超大国による介入という<内戦の国際化>をもたらした。両国が独立達成後も、典型的な後開発途上国として絶対的貧困にあえいでいるのは、その後遺症（負の遺産）のなせる業である¹¹⁾。

このように、第二次世界大戦後の国際社会における新しい主導原理として華々しく登場した民族自決主義——。しかしその発現形態は多様であり、前途には大きな壁が立ちはだかっていた。

<新興独立国>としての旧植民地国にとって、植民地支配からの離脱は、「国造り」(nation-building)へ向けた長く困難なプロセスの始まりに過ぎなかった。というのもそれは、あくまでも政治的独立という、新たに国家を建設するにあたり不可欠な必要条件の充足に過ぎなかったからである。独立に沸き返る旧植民地国がすぐに直面した国家的課題は、いかにして国民の生活（生存）を確保するか、というきわめて現実的な問題であった。それは、政治的独立の内実化、いかに言えば「低開発」(underdevelopment)の克服、経済的独立の達成にほかならなかった。もとより、植民地支配のくびきから解放されたばかりの旧植民地国にとってオートノミー（自給自足）という選択肢は存在しなかった。こうして旧植民地国は、否応なしに、新たに構築されたばかりの国際経済秩序（ブレトン・ウッズ体制）に組み込まれていったのである。さらに旧植民地国は、国際社会における新参加者として、東西冷戦という新たな国際政治秩序にも組み込まれていった。そもそも新興独立国にとって、米ソの冷戦構造は所与の国際環境として存在するものであった。しかも旧宗主国が程度の差こそあれアメリ

カ同盟国としてソ連・社会主義国に対峙するという状況のもとにおいては、好むと好まざるとにかかわらず、旧植民地国は東西冷戦の論理とは無縁たりえなかったのである。とりわけ、独立を達成する過程で宗主国との間に激しい武力闘争を展開した旧植民地国にとっては、ソビエト・ブロックの存在は、新たなパートナーとしての可能性を期待させるものであった。そこには、＜敵の敵は味方＞という論理がはたらいたのである¹²⁾。

それでは、旧植民地国のカウンターパートとしての植民地保有国（旧宗主国）の基本的立場はどのようなものであったのであろうか。——植民地を舞台として、陸続と湧き上がる民族自決主義、ナショナリズムの嵐。植民地の解放は、戦後国際社会における歴史的趨勢であり、もはやそれを押しとどめることはできない。その潮流に抗することは、経済的、政治的に多大のコストを強いるものとなる。そもそも、国連憲章の基本理念を実現しようとする＜希望の新世界＞において、植民地主義を墨守することは、正義に反することであり、道義的に正当化しえない。——少なくとも、公式には程度の差こそあれ、これが植民地保有国の共通認識であった。それは、戦争により破壊されたヨーロッパ諸国経済の復興支援に加えて、開発の程度が低い国に対する開発援助を目的とする国際復興開発銀行 (IBRD, International Bank for Reconstruction and Development) の設立、あるいは、最終的には未発効に終わったとはいえ、「・・・工業的發展の初期の段階にある諸国の、工業的及び一般經濟的發展を促進」することを主要目標のひとつに掲げた国際貿易機関 (International Trade Organization) 憲章の調印に示されるとおりである。

とはいえ、そこにはある種の「心情論理」(psycho-logic) が存在していた。すなわち、そのような規範意識とは裏腹に、他方で植民地保有国は、既得権益の確保に未練を残したのである。それは、「関税および貿易に関する一般協定」(1947年10月、23カ国間で合意) が、その冒頭において、1930年代に国際経済を席捲した保護主義（ブロック経済）の再来を阻止するための保障措置として、一般的最恵国待遇の原則を高らかに宣言しながらも、附属書においてイギリス、フランス、ベルギー＝ルクセンブルク＝オランダ、アメリカ・・・等の特惠の存続を例外として認めたことから窺われるとおりである¹³⁾。英連邦、

あるいはフラン圏に典型的に見られるように、旧宗主国は、旧植民地国との間に何らかの経済的、政治的な枠組みを構築し、それによって特殊な関係の＜制度化＞、ひいては排他的なクラブの再編成を図ったのである。それは、既得権益を擁護し、第三国の影響力が自己の勢力圏に浸透することを阻止しようとするものであった。いわゆる、＜新植民地主義＞とよばれる現象は、このような動機に基づくものであった。さらに、旧植民地国による、こうした自己防衛的な行動様式は、東西冷戦の論理と連動することによってより積極的かつ戦略的な意味を付与されていった。アメリカ・ブロックとソビエト・ブロックはともに、新興独立国を東西冷戦における新たな闘争場裏と位置づけ、自己の陣営の拡大・強化に向けてさまざまな働きかけを積み重ねていった。これがいわゆる援助供与競争であり、それはやがていずれのブロックにも属さない第三の国家集団として非同盟諸国グループの形成を触発するものとなった。

このように、旧植民地国と旧宗主国との間には、＜現状打破勢力 vs. 現状維持勢力＞という単純な図式を超えた、愛憎の相克した微妙な関係が存在した。さらに事態を複雑にしたのが、アジア、アフリカの＜新興独立国＞とラテンアメリカ諸国の連携。西欧植民地老大国の急速な地盤沈下と新興超大国アメリカの覇権支配。イデオロギー国家としてのソ連・東欧諸国の台頭であった。こうして、第二次世界大戦後の南北開発協力は、旧植民地国と旧宗主国との関係を軸としながら、パックス・ルッソ・アメリカナ（米ソの二極支配による平和）という基本枠組みの下で、その変容と微妙に連動しながら、複雑な軌跡を描いていくのである。以下、東西冷戦構造の推移という視点から、その概要を探ってみよう。

II-1 冷戦時代における南北開発協力

いわゆる米ソの政略結婚 (Marriage of Convenience)——。それは、枢軸国に対抗するための便宜的なものであり、共通の敵が消滅することにより破綻をきたしていった。こうして第二次世界大戦の終結からほどなくして、米ソの東西冷戦が戦後世界を規定する主導原理となった。米ソ両国は、新興超大国としてお互いに覇を競い合い、核軍拡競争やミサイル開発競争に象徴される激しい敵

意の応酬を繰り返した。それは、実際の武力行使を唯一の例外として、あらゆる敵対的手段を行使するという、文字通り総力戦の様相を呈するものであり、東西の緊張関係は、かろうじて「熱戦」の一步手前にとどまるものであった(核抑止による恐怖の均衡)。こうした東西の冷戦は、1962年秋のキューバ・ミサイル危機によって頂点に達したが、核全面戦争勃発の危機という恐怖の深淵を垣間見た米ソ両国は、以後一転して緊張緩和を模索するようになった。しかし1979年末、ソ連のアフガニスタン侵攻により、米ソのデタント(緊張緩和)は崩壊し、新(第二次)冷戦の時代へと突入した。とはいえ、それもソ連の自壊によりほどなくして終結し、最終的には1980年代から1990年代への移行の時期に東西冷戦は終焉を迎えた。

それでは、国際社会がイデオロギー的、軍事的に東と西という、二つのブロックに分断され、それぞれの国家集団が国家としての生存を賭して激しく対立した米ソ冷戦という国際構造は、南北開発協力の基本動向をどのように左右したのであろうか。第一にそれは、南北開発協力の問題が国際社会における独立した争点(イシュー)となることを妨げるものとなった。第二次世界大戦が終結した1940年代の後半から1950年代の全般にかけての時期、いわゆる<新興独立国>の問題は、植民地経営の問題、すなわち宗主国の国内問題と位置づけられ、もっぱら二国間レベルでの援助が行われたのである。国際社会が南北開発協力の問題を、東西問題にも匹敵する重要な国際的争点として認識し、南北問題を<発見>するにいたったのは、1950年代から1960年代への移行の時期であった。『開発援助25年の歩み』と題するOECD/DACの1985年議長報告が、「1950年代終わりまでに、・・・開発と経済安定のための国際協力の資金はさまざまな援助計画を通じ流れていた。・・・(しかし)種々の援助機関間あるいは援助計画間に相互協力へのコミットメントはほとんど存在せず、ましてや国際的な援助『体制』なるものは全く存在していなかった」と指摘したのは、このような現実をものがたっている¹⁴⁾。

第二に、南北開発協力の問題が、南北問題として国際社会から正式に認知された1960年代初頭以降も、それが東西問題の呪縛から解放されることはなかった。東西冷戦の論理は、まさに「高次元の政治」(High Politics)として国際

社会を主導し、南北開発協力という「低次元の政治」(Low Politics)の世界に介入していったのである。南北問題は、あくまでも東西問題という独立変数に規定され、翻弄される従属変数の地位にとどまるものであった。その限りにおいて、南北開発協力の原点ともいわれる「(マーシャル・プランの)多大な成功は、著しく不利な状況にある新生国家という欧州とは全く異質な環境下で経済開発を促進するという事業に対し強力な、ある点では過度の影響を及ぼすこととなった¹⁵⁾」のである。欧州復興計画の隠された、真の目的——対ソ封じ込め政策というグランド・ストラテジーの一環として援助を行う——は、東西冷戦の時代において、その現象形態はともかくとして、一貫して追求されていたのである。

以下、一時代を画した特徴的な事例に即しつつ、冷戦時代における南北開発協力の推移を素描してみよう¹⁶⁾。

1947年3月、アメリカ大統領トルーマンは、ギリシア、トルコに関する大統領特別教書（トルーマン・ドクトリン）を発表し、「・・・多数者の意思にもとづき、自由な諸制度、代議政体、自由選挙、個人の自由保障、言論、信仰の自由、政治的抑圧からの自由によって特徴づけられる」生活様式を守るために、両国に対して4億ドルの援助を供与する権限を付与するよう議会に要請した。

1947年6月、アメリカのマーシャル国務長官は、戦後ヨーロッパが直面しているきわめて深刻な構造的危機に警鐘を鳴らし、ヨーロッパ諸国に対してアメリカが、長期的かつ戦略的な視点から大規模な復興支援を行う決意であることを表明した。「・・・ヨーロッパの人々が絶望にとらわれた場合、・・・合衆国の経済にも影響が及ぶことは誰の目にも明らかであろう。世界が正常で健全な経済状態に復帰するのを援助するために、合衆国がなし得ることは何でもすべきであるというのは当然である。この健全な経済状態がなければ、政治的安定や確実な平和はあり得ないのである。・・・わが国の政府が将来供給する援助は単なる緩和剤 (palliative) ではなく、根治剤 (cure) であるべきである」。ただしそれは、支援の基本的前提として、次のような留保条件をつけるもので

あった。「・・・わが政府がヨーロッパを経済的に自立させるための計画を一方的に立案しようとするのは適切でも有効でもない。これはヨーロッパの人の仕事である (This is the business of the Europeans)。主導性はヨーロッパから発揮されねばならない (The initiative must come from Europe) と考える¹⁷⁾」。

このマーシャル演説 (高度な政治的メッセージ) に対して、ヨーロッパ諸国はすばやく反応した¹⁸⁾。すなわち、1947年7月、ヨーロッパ16カ国から構成されるヨーロッパ経済協力会議 (復興会議) がパリで開催され、同会議は9月に経済復興のための報告書を作成した。ついで1948年4月——。アメリカ議会は、「1948年経済協法力」(The Economic Cooperation Act of 1948) を承認した。他方、ヨーロッパでは、16カ国から構成される OEEC (欧州経済協力機構) が、アメリカからの援助の受け入れ組織として設立された。こうしてマーシャル・プラン (欧州復興計画) が活動を開始したのである。アメリカは、1952年3月までの4年間にわたり、総額約131億ドル (当時のアメリカの GNP の2% 強) の援助をイギリス、フランス、西ドイツ、イタリア、オランダの5カ国を中心に供与した。その90パーセント以上は贈与 (ソフト・ローン) であり、国際復興開発銀行 (IBRD) による条件の厳しい貸付とは好対照をなすものであった。ただし、贈与にともない被援助国に蓄積される「見返り資金」(counterpart funds) の使途については、アメリカのコントロール下におかれるものとされた。また、カウンターパートとしての OEEC に関しては、「欧州復興計画、即ちマーシャル・プランは国家及び地域の経済的戦略の枠内における経済援助の調整を導入するものであった。・・・(それは) 追加的資金の効果的使用をもたらす政策と組織的枠組みが存在するならば、政府による国際金融市場の大幅な拡大を通じ経済復興を促進することが可能であることを確認した¹⁹⁾」という指摘からも窺われるように、以下の諸点においてきわめてユニークかつ先駆的な存在となった。—— (1) OEEC の設立は、援助を受けるヨーロッパ諸国相互間の地域協力促進という、援助国アメリカの明確な政策意図を反映するものであり、その背後にはアメリカの経済的、さらには外交戦略的思惑が存在していた。(2) OEEC はアメリカからの援助の受け入れ組織として、各加盟国が策定する復興計画 (経済政策) の調整、モニタリング、さらには相

互評価 (Peer Review) を行い、それに基づいて各加盟国に対する援助の配分を決定した。(3) OEEC は、加盟国相互間における貿易の自由化および通貨の支払い制度の確立のための意見交換、さらには協議の場としての機能もはたした²⁰⁾。

1955 年 4 月、インドネシアのバンドンにアジア・アフリカの新興独立国 29 カ国の代表が一堂に会した。それは、アジアにおける植民地独立の成果を世界に誇示し、併せて中東・アフリカ地域における民族解放運動、植民地独立運動の高揚を国際社会にアピールするものであった。会議は共同声明を採択して閉幕したが、そこでは高度に政治的なメッセージであるバンドン 10 原則に加えて、冒頭で「アジア・アフリカ会議は、アジア・アフリカ地域の経済発展促進の緊急性を承認した。参加諸国は全体として相互利益と国家主権の尊重にもとづく経済協力への願望をもっている」と、経済発展による国家建設の重要性が強調された。

1960 年 9 月、「特に、通常の貸付の条件よりも弾力的なかつ国際収支に対する負担が軽い条件で融資を行ない、もって国際復興開発銀行の開発目的を促進し、その活動を補足する」目的で、国際開発協会 (IDA, International Development Association) が設立された。これがいわゆる「第二世界銀行」の設立である。それは政治的妥協の産物であり、その背景には開発途上国 (第三世界) を舞台とする米ソ冷戦の顕在化 (援助供与競争)、さらには次のような要因が交錯していた。—— (1) 植民地独立運動の進展により、開発途上国の数が増大し、資金需要、とりわけ貸付条件が緩和された譲許的資金に対する資金需要が著しく増大した。(2) 開発途上国は、国連の直接管理下に、新たな援助機関を設立し、譲許的融資を行うことを求めた。(3) イギリス、フランス、西ドイツは、開発途上国に対して低利かつ長期にわたる融資を行うことに懐疑的であった。国際復興開発銀行も、融資条件の緩和に対しては、融資機関としての基本的性格の変更につながるとして反対の立場をとった。これに対して日本は、譲許的融資に賛成の立場をとった。(4) アメリカは、援助負担の軽減 (ヨーロッパ諸国や日本による援助の肩代わり)、効果的援助の実施、大量に蓄積された開発途上国通貨の活用という観点から、多国間援助機関の設立に賛成の立場を

とった。ただしアメリカは、それを南の諸国が強い影響力を保持する国連、とりわけ一国一票制が採用されている国連総会の管轄下におくことには強く反対した。こうしてさまざまな思惑を秘めたプレーヤー間に複雑な駆け引きが繰り返された。しかし最終的には、北の先進工業国と南の開発途上国は、加重投票制の下で、北が圧倒的な影響力を保持している世界銀行の内部に、法的には国際復興開発銀行とは別個の独立した機関として国際開発協会（ソフト・ウィンドー）を設立することで妥協したのである²¹⁾。

1960年12月、第15回国連総会は、「植民地諸国・諸人民に対する独立付与に関する宣言」を、賛成89、反対0、棄権9（ポルトガル、スペイン、南アフリカ、イギリス、アメリカ、オーストラリア、ベルギー、ドミニカ、フランス）で採択した。それは、「いかなる形式及び表現を問わず、植民地主義を急速かつ無条件に終結せしめる必要がある」との基本認識に基づき、すべての人民の自決権を改めて確認し、「政治的、経済的、社会的又は教育的準備が不十分なことをもって、独立を遅延する口実としてはならない」と植民地独立に対する宗主国の動きを牽制した。

1961年12月、第16回国連総会は、全会一致で「国連開発の10年」(United Nations Development Decade) 決議を採択した。それは、「・・・経済的に低開発な諸国の経済的社会的開発が、これら諸国にとってきわめて重要であるのみならず、国際的平和と安全保障の達成ならびに世界の急速かつ互恵的な繁栄の増大にとっても基本的重要性をもつものである」と、国際社会が、南北問題をグローバル・イシューとして公式に認知し、その解決に向けて全力を傾注する決意を宣言するものであった。

1964年2月、ジュネーブで開催予定（3月～6月）の国連貿易開発会議の討議資料として、準備委員会事務局長ラウル・プレビッシュは、「開発のための、新しい貿易政策を求めて²²⁾」と題する報告書を作成した。それは、（一次産品）輸出不振に陥り、深刻な経済的困難に直面している南の開発途上国の、国際貿易秩序（GATT体制）に対する根源的な疑問を理論的に解明するものであり、その後の南北問題の展開を大きく左右するものとなった。すなわち、「・・・一般に一次産品輸出は相対的に伸び率が低いが製品輸入需要は、経済発展の割

合と歩調を合わせて急速に増大する傾向にある。その結果生じる不均衡は、対外面における深刻な隘路となり、経済発展を困難にしている。・・・（ハバナで立案され、部分的にガットに組み入れられた）規則や原則は、・・・漠然とした経済的同質性という考えに基礎をおき、工業地域と周辺諸国との間に存在する大きな構造的差異に目を塞ぎ、その重要な波及効果を見逃しているのである。したがってガットは、先進国ほどに低開発国には役に立っていなかった」と、プレビッシュ報告は、<トレード・ギャップ>および<中心-周辺>という視角から、南北間の構造的矛盾を理論的に明らかにするものであり、南の開発途上国にとっては北の先進工業国に対する異議申し立てを理論的に正当化するものとなった。

1965年2月、GATT総会は、「貿易及び開発」と題する規定を、第四部規定として新たに追加することを決定した。それは、「先進締約国は、貿易交渉において行なった関税その他低開発締約国の貿易に対する障害の軽減又は廃止に関する約束について相互主義を期待しない」と、発足以来一貫して、GATT貿易秩序における基本原理のひとつであった相互主義原則の修正、すなわち南北貿易における「非相互主義」原則の採用を決定するものとなった。またそこでは、「多くの低開発締約国に限られた範囲の一次産品の輸出に引き続き依存しているため、これら産品の世界市場への進出のための一層有利な条件であって受諾可能なものを可能な最大限度において設けることが必要」と、開発途上国の一次産品輸出所得を増大・安定化させるための措置を講ずることが謳われた。

1969年9月、前カナダ首相ピアソンを委員長として組織された国際開発委員会は、マクナマラ世界銀行総裁に対して、『開発と援助の構想²³⁾』(Partners in Development)と題する報告書を提出した。報告書は、まず援助が直面している危機状況を次のように厳しく批判した。「先進国と発展途上国との間のギャップの拡大は、われわれの時代の中心的な問題となっている。・・・しかしながら、開発にたいする国際的支援は、現在停滞気味である。いくつかの富める国では、その可能性、あるいはその目的自体すらが問題とされている。対外援助計画をめぐる空気は幻滅と不信で重くよどんでいる。・・・多くの二国間援

助は、目先の政治的恩恵の供与、戦略的な利益の獲得、あるいは貿易の促進といった目的のために行われてきた。1950年代における多くの対外援助は、経済成長の促進のためというよりは、ある国の軍事力を増強することを可能にするために行われた」。そのうえで報告書は、援助の目的に関して、「それは、すべてのギャップを埋め、あらゆる不平等を根絶することではない。・・・目的は、不均衡を縮小し、不平等を取り除くことである」と規定し、ついで援助の必要性を次のように合理化した。「・・・国際的な開発における協力のための道徳的な誘因は、それ自体正しく、かつ人を動かす力を持ったものであり、決して過小評価されてはならないけれども、それがすべてではない。事実、国際開発に対する支援が主として道徳的基盤に立っているわけではない。啓蒙された、建設的な私利という誘因もある。これは、国際的な行動と政策の、尊重すべき、正しい基盤である。・・・開発のための協力が、相互尊敬の基礎の上に立った友好的な政治関係を確立ないし強化するであろうというのは、全く合理的な期待である。このことについて批判すべき点はない。しかし、開発協力は、それを政治的な同盟関係に転化させるという明白な意図を持って行われてはならないし、短期的な政治的利益を得るために行われてもならない。・・・もしも世界が安全でありかつ繁栄することを願うならば、われわれはすべての国民共通の問題について、共通の関心を示さなければならないのである。・・・世界共同体という概念それ自体が、開発のための国際協力の主要な理由である」。最後に報告書は、以下の10項目を具体的な政策提言として勧告した。——(1) 自由で平等な国際貿易の枠組みの創設、(2) 相互に有利な海外民間投資の促進、(3) より緊密・明確・一貫した開発援助体制の確立、(4) 援助量の増大—0.7% 目標 (ODA の対 GNP 比) の達成、(5) 累積債務問題への対処、(6) 援助行政の効率化、(7) 技術援助の再検討、(8) 人口増加率の抑制、(9) 教育・研究に対する援助の強化、(10) 多国間援助機関の強化。

1972年6月、ソ連・東欧諸国を除く世界113カ国の代表がストックホルムに一堂に会して国連人間環境会議が開催された。同会議は、人間環境宣言を採択して閉幕したが、そこでは環境と開発の問題に関して、とりわけ(1) 開発途上国では、環境問題の大部分が低開発から生じている。(2) 現在および将来

の世代のために人間環境を保護し向上させることは、人類にとって至上の目標となった。(3) 低開発から起こる環境問題を救済するためには、時宜を得た資金援助や技術援助が必要である。(4) すべての国の環境政策は、開発途上国の現在または将来の開発の可能性に悪影響を与えず、それを向上させるものでなければならない——旨が強調された²⁴⁾。

1974年4月～5月、ニューヨークで第6回国連特別総会が開催された。それは、経済問題（原材料及び開発）をテーマとして開かれる初めての国連特別総会であり、産油国を中核とする開発途上国の資源パワーの国際的影響力を誇示するものとなった。会議は、最終日に「新国際経済秩序」(NIEO, New International Economic Order) の樹立に関する「宣言」と「行動計画」をコンセンサスで採択して閉幕したが、「宣言」においては、「・・・世界人口の70パーセントを占めている開発途上国は、世界の所得の30パーセントしか得ていない。現存する国際経済秩序のもとでは、国際社会の公平で均衡のとれた発展を実現することが不可能であることが証明された。先進国と開発途上国間の格差は、大部分の開発途上国がまだ独立国として存在していなかったときに確立され、不平等を永続させる制度の中でさらに拡大し続ける」と、現存の国際経済制度、すなわちブレトン・ウッズ体制の構造的矛盾が厳しく糾弾された。そのうえで、「宣言」は、国際社会全体の総意として、(1) すべての国が、平等の基礎の上に、完全かつ効果的に参加する。(2) 自国の発展のために最も妥当と考える経済社会体制を選択する。(3) 国際社会全体が、開発途上国に対し、いかなる政治的又は軍事的な条件もつけることなく、積極的な援助を供与する。(4) 可能な限り、国際経済協力のすべての分野において、開発途上国に対して特惠のかつ非互惠的な待遇を供与する・・・等の諸原則に基づき、新しい国際経済秩序の構築を図ることを宣言した。

1980年2月、西ドイツの前首相ブランドにより組織された「国際開発問題に関する独立委員会」（通称、ブランド委員会）は、『南と北＝生存のための戦略²⁵⁾』と題する報告書を公表した。それは、北の援助疲れ、南の内部分裂により閉塞状況に陥った南北関係の再活性化に向けて、「啓蒙された自己利益」(Enlightened Self-interest) という考え方を梃子として、国際社会に対して南北協

力の強化を訴えるものであった。「富める国と貧しい国の懸隔を消滅させ、差別を撤廃し、一步また一步と機会の均等性に近づくことは、正義の実現への努力としてそれ自体重要なことですが、単にそれだけではありません。貧困国や最貧困国のみならず、富裕な国にとっても健全な自己の利益となるのです」。「今日問題となっているのは、援助のみではなく、そして援助が主たる問題ということですらなく、途上国の自立を助けるために世界経済に加えられるべき根本的変革の問題である。そして『南』との相互依存を強めつつある『北』としても、自らの将来の繁栄を確保するために、国際経済面における改革を必要としている」。——こうした指摘は、冷徹な現実主義の立場から、南北問題解決の糸口を探ろうとするブラント委員会報告の基本的立場をものがたっている。

1983年7月、世界銀行は、『1983年版・世界開発報告』を公表した。それは1982年8月、メキシコのモラトリアム宣言に端を発した累積債務危機に対して、次のように警鐘を鳴らすものであった。「・・・1980年以降、短期的な経済困難は一層大規模化し、現在では多数の国の開発戦略に脅威を及ぼすに至っている。長期的展望による回復戦略の必要条件の一部は、開発途上国が自ら導入する政策改革によって満たす以外に道はない。その他の条件を満たすのは、国際社会、なかでも工業諸国の責任である。・・・借入国は輸出により、十分な外貨を獲得してはじめて、債務返済が可能となるからである。これは当然のことであるにもかかわらず、無視するような政府の政策がしばしばみられるので、あえて付言するのである」。そのうえで報告は、「政治的指導者が高潔性、先見性、公共の福祉への関心などの点で高く評価されている場合には、こうした資質は公共サービスの精神と実績にも反映し、社会の全部門に大きな影響を及ぼす。これに対し、汚職が蔓延している場合には、官僚機構は士気が低下し、利己主義になりがちである」と、開発途上国の制度改革、とりわけ政治文化そのものの根本的改革の必要性を強調した²⁶⁾。

1984年6月、第10回サミットに参加した主要先進7カ国の首脳は、ロンドン経済宣言において、「・・・開発途上国との関係を善意と協力の精神に基づいて取り進めて行く」との政治的意思を再確認した。また開発途上国に対しては、「債務国は、自国の経済政策の調整には辛く果敢な努力が要請されるにも

かわらず、その必要性を次第に受け入れるに至っている」と評価したうえで、(1) 政治的及び社会的諸困難に然るべき配慮をしつつ、債務国が所要の経済及び財政金融政策の変更を行うことを支援する。(2) 債務国が自国の状況を改善するために成果のある努力を自ら払っている場合には、民間債務のより多年度にわたる繰り延べを奨励し、又、適切な場合には、政府及び政府機関に対する債務に関しても同様に交渉を行う用意がある——との政治的メッセージを発した。

1990年秋、タンザニアの前大統領ニエレレを委員長として組織された「南委員会」(South Commission)は、『「南」への挑戦²⁷⁾』と題する報告書を公表した。それは、『「南」の経済成長が国内の構造的な不平等と分裂を除去した例は極めて稀であった。多くの国々では『中産階級』と呼ばれる階層の出現にもかかわらず、富裕な階層と貧困層の間の所得格差はむしろ広がった。その結果として——少数の例外を別にすれば——経済成長は国の統一と安定も、社会的な連帯も生まなかった。殆んどの諸国は女性の社会的・経済的地位の改善に失敗した。成長は一般的に、国内の不均衡の増大、無計画・無秩序な都市化の進行、巨大な半伝統的な産業部門と近代工業がつくり出した『飛び地』のぎこちない共存状態、停滞する輸出と増え続ける輸入品への需要、そして、環境破壊の急速な進行をもたらした』という指摘に象徴的に示されるように、南自身による自己変革努力の必要性を強調するものであった。『「南」の貧困と失政から、また世界の諸資源の不当な配分と誤用を伴う現在の国際経済秩序から、最も苦しんでいるのは『南』の人々である。従って、現在の諸条件の変革のために働く責任は確実に『南』にある』。——報告書は、このような挑戦に対して南の諸国、諸政府、諸国民、そして非政府の諸団体(NGOs)が協力して立ち向かうことを訴えたのである。

II-2 ポスト冷戦時代における南北開発協力

「1992年度に、世界銀行は、48年前の1944年7月に開かれたブレトンウッズ会議の参加者たちが共有していた理想——世界各国が一体となった経済開発を促進する機関——の実現に向けて、さらに近づいた。即ち、世銀の総務会

は、15カ国の旧ソ連共和国のすべてに世銀加盟の道を開く決議案を承認した。総務会の行動は、ブレトンウッズ会議のビジョンを現実のものにするための重要な一歩であった。15の共和国がそれぞれの社会と経済の転換を進める努力は、多くのリスクを伴っている。その努力の成否は、世界全体にとって重要な結果をもたらす。しかし、これらの共和国が自由にできる資源はきわめて乏しい。そこに、この歴史的な事業を助けるために可能な限りの援助を行う緊急の必要性がある。」

1992年度(1991年7月～1992年6月)の活動を概括した『世界銀行年次報告 1992』は、このようにブレトン・ウッズ体制の勝利を高らかに宣言した。かつてアメリカ帝国主義の権力維持装置としてブレトン・ウッズ体制を激しく非難し、それに背を向けてきたソ連・東欧の社会主義諸国は、一転して、中央計画経済から自由主義、市場経済への＜移行＞を新たな国家目標として掲げ、IMF、そして世界銀行への加盟を模索していったのである²⁸⁾。それは、ブレトン・ウッズ体制のグローバル化、実質的には資本主義体制による社会主義体制の吸収合併に他ならなかった。

1980年代の初頭以降、東欧諸国に徐々に定着していった政治的民主化(民主主義の確立)、経済的自由化(市場経済への移行)を求める動きは、1980年代後半、新たに登場したソ連・ゴルバチョフ政権の対応と相俟って、一挙に加速された。すなわち、ゴルバチョフ政権が矢継ぎ早に打ち出したペレストロイカ、新思考外交、とりわけブレジネフ・ドクトリンの否定は、「東欧革命」を公式に容認するものとなり(シナトラ・ドクトリン)、ベルリンの壁の崩壊(1989年11月)、冷戦の終結を宣言する米ソ・マルタ首脳会談の開催(1989年12月)、東西両ドイツの統一(1990年10月)、ワルシャワ条約機構の解体(1991年7月)、ポスト・ソ連邦としての独立国家共同体の創設(1991年12月)という、冷戦構造の解体へ向けた一連の動きを惹起していった。さらに、こうした国際政治構造の地殻変動は、国際経済秩序の基本構図を大きく揺り動かしていった。

それでは、米ソ冷戦の終焉、すなわちポスト冷戦時代の到来という新たな国際政治環境が出現した1990年代、南北開発協力の基本動向はどのように変化

したのであろうか。第一に指摘されるのは、「平和の配当」(Peace Dividend) に対する強い期待と幻滅である。＜東西冷戦の終結は、国際緊張の緩和をもたらす、大幅な軍備削減（軍備管理あるいは軍縮の促進）を可能とする。その結果、先進工業国は、巨額の軍事費を開発途上国に対する援助へとシフトさせることが可能となる＞。これが、いわゆる「平和の配当」のシナリオである。しかし現実には、それが願望的思考 (Wishful Thinking) にすぎないことを示すものであった。「イデオロギー対立がなくなったため、軍事支出はいくらか削減されたが、それは驚くほどの額ではない。・・・国際政治情勢は劇的な変化を遂げたが、先進国ではそれに見合うほど軍事支出が大幅に削減されたわけではない。・・・開発途上国は軍事支出削減の歩みでさらに遅れを取っている。・・・開発途上国は、・・・巨額の国内軍事支出をしばしば正当化しようと試み、軍備には超大国や近隣諸国からの侵略を抑制する働きがあり、おかげで国際社会でも一目置かれるようになったと主張してきた。さらに、軍は雇用を創出し、民間産業の技術を高める波及効果もあると指摘する。・・・冷戦が終結した後、軍事支出が削減され始めたのを見て、世界は自動的に軍縮に入るだろうとの期待が広がった。ところがことはそううまくは運ばなかった。敵対する材料がひとつ取り除かれるたびに、さまざまな火ダネがくすぶり始める。超大国間の敵対関係に抑えられていた紛争が噴き出すこともあれば、冷戦の陰に隠れて表に出ることがなかったが、何十年も犠牲者を出しながらくすぶり続けていた深刻な争いもある」。——UNDP『人間開発報告書 1994』の、このようなきわめて悲観的な指摘は、「平和の配当」に対する強い幻滅をものがたっている。

第二は、援助（パイ）の配分をめぐる新たな対立の顕在化である。いうまでもなく、東西冷戦の時代においては、北の先進工業国による援助は、もっぱら南の開発途上国（旧植民地国およびラテンアメリカ諸国）を対象として行われ、ソ連・東欧の社会主義国が援助の対象となりうる余地はなかった。ココムやチンコムの設立に象徴されるように、西側諸国（資本主義圏）は、東側諸国（共産主義圏）との経済交流そのものを厳しく制限し、東西間の経済関係は、冷戦という政治の論理に支配されたのである。ところが、東西冷戦構造の崩壊により事態は大きく変わる事となった。北の先進工業国は、自己の軍門に下った

旧社会主義国を新たな「扶養家族」として迎え入れ、相互依存という大義名分の下に、戦略的考慮から手厚い支援を模索するようになったのである。それは、北からの援助を独占的に享受してきた、「伝統的な」南の諸国にとっては既得権の侵害という強い懸念を引き起こすものとなった。1980年代初頭以降、先進工業国に蔓延する「援助疲れ」(Aid Fatigue)の風潮。さらにそれに追い討ちをかける、先進工業国経済の悪化(財政赤字)。——このような逆風の下で、援助資金は先細り状態にある。にもかかわらず、新たな援助対象国が大挙して誕生した。それは南の諸国にとっては、強力なライバルともなりかねない。いわば、パイの配分をめぐるゼロ・サム・ゲーム的状况の出現を、南の諸国は強く危惧したのである。1989年12月、OECD/DAC加盟国が、「1990年代の開発協力」と題する政策ステートメントにおいて、「加盟国政府は、中部及び東部欧州における基本的な政治的变化の重要性を認識し、これらの国々における経済改革の重要な進展を支援しよう。この支援は、第三世界に対する開発協力で高い優先度を与えるとの加盟国政府の決意を減ずるものではない」と謳ったのは、こうした南の懸念を意識して発せられた政治的メッセージであった。とはいえ、それはあくまでも決意表明であり、結果に責任を負うものではなかった。現実には、OECD/DAC諸国は、「移行過程にある国家および領域」(Countries and Territories in Transition)というカテゴリーを新たに設け、「公的援助」(Official Aid)の名の下に大規模なく移行>支援を展開するのである。

第三は、開発、ひいては南北開発協力に関するパラダイム(基本的な思潮)の転換である。それは、1990年に、世界銀行とUNDPが刊行した二つの報告書に象徴的に示されている。まず、前者に関しては、世界銀行『世界開発報告1990』(第13号)は、貧困という、南北開発協力の原点の問題を敢えてテーマとして取り上げた。それは、「1950年代および1960年代においては、多くの人々が、貧困を減少させ生活の質を向上させるための第1の手段は経済成長であるとみていた。・・・1970年代においては、保健、栄養及び教育の直接的提供が重視されるようになった。・・・1980年代には、また新たな面に重点が置かれるようになった。多くの途上国、特にラテンアメリカ及びサハラ以南のアフリカは、世界的な景気後退の調整に取組んだ。公共支出に対する制約

が一段と厳しくなった。同時に、多くの人々が公共政策、特に貧困層向けの政策の有効性について疑問を抱き始めた」との問題意識の下に、<結果としての貧困>という伝統的な考え方を根本的に改め、<原因としての貧困>という観点から、<貧困の悪循環>を断ち切るために、貧困そのものの削減・根絶を開発の目標とすることを訴えるものであった。

後者に関しては、同年、UNDP が、『人間開発報告書』を創刊したのも同様な問題意識に促されるものであった。それは、<開発の中心的主体は人間であり、人間の開発こそ、開発の究極的な目標である>との基本認識に基づき、高度に実践的かつ政策志向的な観点から、<人間開発>の実現に向け、概念の精緻化・操作化を推し進めようとするものであった。1994年に刊行された『人間開発報告書』(第5号)が、その冒頭において、『「持続可能な人間開発」に向けて』と題して、「人間は生まれながらにして、特定の潜在的な能力を兼ね備えている。開発の目的はすべての人々が自らの能力を高め、現在の世代から次世代にわたって機会を拡大できる環境を創り出すことである。・・・開発は、すべての個人が人間としての能力を最大限に高め、経済・社会・文化・政治などすべての領域で能力を存分に発揮できるようにしなければならない」と強調したのは、まさにこれまで所与の大前提とされてきた伝統的な開発パラダイムに対する根本的な異議申し立てに他ならなかった。

いうまでもなく、このような新たなパラダイム構築の動きは、1980年代における南北開発協力の基本戦略、すなわち構造調整路線に対する反省に促されるものである。というのも、構造調整戦略の中核を構成した経済的処方箋は、往々にして開発途上国における社会的弱者に多大の犠牲を強いる結果となったからである。——開発における社会的次元の発見。人間の顔をした調整(Adjustment with a Human Face)。ソーシャル・セーフティ・ネット・アプローチ(Social Safety Nets Approach)。構造調整戦略が生み出した副産物(矛盾)は、このような新しい視点の重要性を認識させ、パラダイム転換の原動力となったのである。それは、南北開発協力の視野を拡大させるものとなった。

第四は、政治的コンディショナリティ、すなわち第二世代コンディショナリティの積極的導入である²⁹⁾。累積債務危機の1980年代、北の先進工業国を中

核とするグローバル・ドナー・コミュニティは、いわゆる「ワシントン・コンセンサス」に基づき、融資と引き換えに、開発途上国に対して経済的コンディショナリティ（第一世代コンディショナリティ）を課し、構造調整の名の下に、経済政策の改革を強く迫っていった。しかし、経済的外圧を梃子として、開発途上国に「静かな革命」を起こそうとするこの企ては、政治という大きな壁に直面し、挫折を余儀なくされた。北の諸国は、経済的枠組みの改革と政治的枠組みの改革が、いわば車の両輪として、相互補完的な関係にあることを痛感させられたのである。とはいえ、政治的枠組みの改革を援助の条件とすることは、少なくとも公式的には憚れることであった。というのも、「銀行及びその役員は、加盟国の政治問題に関与してはならず、また、決定を行うに当つて関係加盟国の政治的性格に影響されてはならない。その決定は、経済的事項のみを考慮して行うものとし、これらの事項は、第一条に掲げる目的の達成のため公平に考慮されなければならない」という、国際復興開発銀行設立協定・第四条十項の「非政治的考慮の規定」が、南北開発協力レジームの中核的規範として厳然と存在していたからである。ところが、東西冷戦構造の崩壊は、このようなタブーを打ち砕くものとなった。東欧諸国に端を発した政治改革・経済改革の動きは、メガ・トレンドとしてブラック・アフリカ、ラテンアメリカ、さらにはアジア諸国へ波及していった。それは、グローバル・ドナー・コミュニティに対して、政治的コンディショナリティの導入を正当化する大義名分を付与するものとなった。そもそも、米ソ冷戦の終焉は、南の開発途上国の戦略的価値を大幅に低下させ、北の先進工業国が、民主化・自由化の名の下に政治的コンディショナリティを強力に推進することを可能とするものとなった。1990年5月、EC諸国、それにアメリカ、日本等を中心とする39カ国（プラスEEC・欧州投資銀行）がパリで調印した欧州復興開発銀行（EBRD, European Bank for Reconstruction and Development）設立協定が、その前文において、「複数政党制民主主義、法の支配、人権の尊重及び市場経済の基本原則を誓約し、・・・中欧及び東欧の諸国が、複数政党制民主主義を現実に実施することを推進し、民主主義的な諸制度、法の支配及び人権の尊重を強化する意図を有すること並びに市場指向型経済に向かって発展するために改革を実施する意思を歓迎し・・・

・」と、西側資本主義社会の政治理念、そして経済理念を高らかに宣言し、続く第二条において、「（中欧及び東欧の各国の）経済が完全に国際経済に統合されるよう支援することを目的として、受益国が、独占の排除、分権化及び民営化を含む構造的な及び部門別の経済政策を実施することを・・・援助する」旨を謳い、さらに第八条において、「加盟国が、（銀行の目的と）合致しない政策を実施しているおそれがある場合又は例外的な場合には、理事会は、加盟国による銀行の財源の利用を停止し又はその利用につきその他の変更を行うべきであるかないかを検討しなければなら（ない）」と規定したのは、グローバル・ドナー・コミュニティが、政治的コンディショナリティの導入へと移行することを国際社会に宣言するものであった。

第五は、グローバリゼーション、およびその副産物としてのマージナリゼーションの進行である。「第二次世界大戦以後、世界経済は貿易、金融、多国籍企業による対外投資を通して格段に開放的になり統合されてきた。（さらに）冷戦の終焉とともに、この『グローバリゼーション』の過程は、旧共産主義諸国と多くの発展途上国とが経済的な自給自足政策を放棄しグローバルな市場経済により完全に参加しはじめるにつれて加速されてきた³⁰⁾」。それでは、こうした米ソ冷戦構造の崩壊によるグローバリゼーションの急展開は、南北開発協力のありかたにどのようなインパクトを及ぼしたのであろうか。そもそもグローバリゼーションとは、「単に各国が貿易、投資、金融、情報、人的交流などを通じて接触と競争を深めていく状況ではない。・・・グローバリゼーションとは、その中心に位置する国の価値やシステムが追随や強制をとめないながらそれ以外の地域へ伝播していくという、明確な方向性と階層構造をもったプロセスを指すのである³¹⁾」とすれば、グローバリゼーションとマージナリゼーションは、表裏一体の関係にあり、それは南北開発協力の基本的方向性を大きく左右するものとなる。1996年4月、新生南アフリカで開催された第9回 UNCTAD 総会において、「77カ国グループ及び中国」の採択した閣僚宣言が、以下の諸点を強調したのは、グローバリゼーションの影の部分、すなわちマージナリゼーションに対する開発途上国の強い懸念を反映するものであった。――

(1) 近年、グローバリゼーションと自由化 (liberalization) という二つのプロセ

スガ、同時並行的に進行し、世界経済は新たな様相を呈している。そこでは、市場メカニズムが主導原理として貫徹されているが、それは開発問題の解決にとって万能ではない。(2) 開発途上国は、主体的な努力によっては克服不可能な構造的制約条件により、こうした新たな経済過程への完全な参加を阻害されている。そして開発途上国は、グローバリゼーションと自由化の恩恵から排除されている。(3) 国際社会にとって、開発途上国、とりわけ最貧開発途上国、低所得国、経済的に脆弱な小国に蔓延する貧困を撲滅することは、倫理的、社会的、政治的、さらには経済的な至上命題である。(4) ウルグアイ・ラウンド合意(多角的自由貿易体制)に対する信頼性、およびその持続性は脅威にさらされている。とりわけ、環境コンディショナリティや社会コンディショナリティが、開発途上国の先進国市場へのアクセスを阻害するものとなってはならない。(5) 国際社会は、自由貿易体制の確保に対する政治的コミットメントをあらためて確認し、ウルグアイ・ラウンド合意の文言および基本精神の完全な履行を図るべきである(6) 真のパートナーシップに基づく国際協力の促進を通じて、グローバリゼーションと自由化のもたらすプラス面の促進とマイナス面の抑制を図ることが必要である。(7) 国際社会は、持続的な成長、および持続的な発展の実現に向けて、具体的な政策、手段、行動を積極的に積み重ねていくべきである。そもそも、国際的な平和を構築するためには、発展が不可欠である。

このように、第二次世界大戦後の国際社会を貫徹した東西冷戦構造の弛緩・崩壊は、南北開発協力の基本枠組みを激しく揺り動かすものとなった。以下、ポスト冷戦時代の1990年代に特徴的な幾つかの事例に基づき、その動きをスケッチしてみよう。

1990年7月、ヒューストンで開催された第16回主要先進国首脳会議は、政治宣言において、民主主義の確保を次のように謳った。「今世紀最後の10年、我々の考えでは『民主主義の10年』となるべき時期を迎えるに当たり、我々は、民主主義の強化、人権並びに市場指向型経済を通じた経済の再建及び開発を支援することに対する我々のコミットメントを改めて表明する。・・・市場

指向型経済改革を伴う民主主義の前進は、欧州だけの現象ではない。我々は、
・・・世界の多くの地域において、民主的価値観の拡がりを目の当たりにしている。
・・・我々は、我々が自らの社会において実現を目指しているような基本的諸原則に対するコミットメントを再確認し、政治的自由と経済的自由とは密接に繋がりが合い、相互に補強し合うものであることを強調する。我々は、各自、自由を選択する諸国に対して、現実的な方法により、即ち、適当な場合、憲法上、法律上及び経済上のノウハウの提供、ならびに経済的支援を通じて助力を与える用意がある」。それは、G7 諸国および EC が、(1) 民主主義は、国際社会における普遍的価値である。(2) その実現に向けてあらゆる努力を傾注する決意である。(3) その一環として、経済援助を活用する——旨を国際社会に宣言するものであった。それは共産主義に対する資本主義の勝利宣言に他ならなかった。

1992 年 6 月、リオデジャネイロにおいて開催された国連環境開発会議 (UNCED) は、「環境と開発のリオ宣言」を採択し、(1) 持続可能な開発を達成するため、環境保護は、開発過程の不可分の一部を構成している。(2) 貧困の撲滅は、持続可能な開発に必要不可欠である。(3) 地球環境の悪化へのそれぞれの加担という観点から、各国は共通であるが差異のある責任を有する。(4) 一部の国家が適用した基準が、他の国家、特に開発途上国にとって不適切であり、不当な経済的及び社会的な負担をもたらすこともあり得る。(5) 環境目的のための貿易政策は、国際貿易に対する恣意的な、あるいは不当な差別又は偽装された規制手段とされるべきではない。(6) 平和、開発及び環境保護は、相互依存的であり、不可分である——と謳った。それは、開発問題が環境問題に従属させられる危険性に対する開発途上国の強い懸念を反映するものであった。

1994 年 4 月、モロッコのマラケシュで行われたウルグアイ・ラウンド多角的貿易交渉・閣僚会議は、マラケシュ宣言を採択して閉幕した。そこでは、開発途上国に関して、「・・・開発途上国が注目すべき積極的な役割を果たしたことを歓迎する。これは、よりバランスのとれた、かつ統合された世界的な貿易パートナーシップに向けた歴史的な一歩である。閣僚は、・・・多くの開発途上国及び旧中央統制国家において、経済改革及び貿易の自主的な自由化の重

要な措置が実施されたことに留意する。閣僚は、交渉の結果が、開発途上国に対して異なった、かつより好意的な取扱い（後発開発途上国の特定の状況に対して特別の注意を払うことを含む。）を与えるという条項を含んでいることを想起する」との指摘がなされた。

1994年5月、ブトロス・ブトロス＝ガーリ国連事務総長は、『開発への課題³²⁾』と題する報告書を国連総会に提出した。それは冒頭で、「開発は、基本的人権のひとつである。開発は、最も確固とした平和の基礎である」。しかしながら、「共通の大義としての開発は、われわれの課題の前面から消滅しかねない危機にある。冷戦時代に影響力を競いあったことが開発への関心を高めた。・・・今日、最貧困国に開発をもたらすための競争は終わった。多くの援助拠出国が、この事業に倦み、疲れてしまっている。貧しい国々は落胆しきっている。開発は危機にある」との強い危機意識を表明したうえで、＜統治力としての民主主義＞という観点から、開発と民主主義の関係を次のように論じた。「民主主義と開発とは、根源的な意味で繋がっている。両者は民主主義が民族、宗教、文化などの権益対立を、暴力的内部抗争を最小限に抑えながら処理する長期的基盤をもたらす、という点で繋がっている。民主主義が、開発の全側面に影響する統治の問題に、本質的にかかわっている点でも両者は繋がっている。民主主義が基本的人権なのであり、その推進そのものが開発の重要な物差しである点でも、両者は繋がっている。生活にかかわる決定過程への住民参加が開発の基本的教義である点でも両者は繋がっている」。

1995年3月、コペンハーゲンで、世界社会開発サミットが開催された。会議には、117名の各国首脳が出席し、「社会開発に関するコペンハーゲン宣言³³⁾」を採択して閉幕した。それは、前文において、(1) 民主主義と透明で責任ある統治と行政が、社会と人間中心の持続可能な開発にとって不可欠である。(2) 社会開発と社会的公正は、国内および国家間の平和と安全の確保に不可欠である。また逆に、平和と安全、人権と基本的自由の尊重なくして社会開発と社会的公正を確保することはできない。(3) 経済発展、社会開発及び環境保護は、相互に依存し、強化しあいながら、持続可能な開発の実現をもたらす。(4) 社会開発は、世界中の人々のニーズと期待及び政府と市民社会のあらゆる主体

の責任の中心に位置する——と社会開発の基本的理念を高らかに謳い、そのうえで次の10目標の達成に向けて誠実に努力することを厳粛に「誓約」した (ten commitments)。—— (1) 各国が設定する目標期限までに絶対的貧困を根絶する。(2) 完全雇用を基本的政策目標とする。(3) あらゆる人権の強化と保護に基づき、社会的統合を推進する。(4) 男女間の平等と公平を達成する。(5) アフリカ及び後発開発途上国の開発を加速する。(6) 構造調整計画が社会開発目標を含むようにする。(7) 社会開発に割り当てられる資源を増大させる。(8) 人々が社会開発を達成できるような経済的・政治的・社会的・文化的・法律的环境を創出する。(9) 教育及びプライマリーヘルスケアへの普遍的かつ平等なアクセスをもたらす。(10) 国連を通じて社会開発のための協力を強化する。

1996年5月、OECD/DACは、「21世紀に向けて：開発協力を通じた貢献」と題する長期開発戦略（DAC新開発戦略）を採択した。そこではまず、開発に対する基本的問題意識が次のように要約された。—— (1) 絶対的貧困に苦しんでいる10億人以上の人々を支援することは、先進国にとって人道的責務であると同時に先進国自身の利益でもある。(2) 開発が成功するためには、開発途上国（社会）自身の自助努力が重要であり、開発援助はあくまでも補完的なものにすぎない。援助は、適切な状況の下で、適切に実施されれば効果を発揮しうる。(3) 国際社会は、政府開発援助の量を維持・拡大して、貧困層の貧窮化の進行を阻止し、人間開発に関する現実的な目標に向けて前進すべきである。加盟国は、自国の国内問題を優先して開発努力を怠りがしるにすべきではない。開発協力への今日の投資は、将来、非常に大きな利益となって還元されるであろう。そのうえで、DAC新開発戦略は、「開発のための世界的なパートナーシップ」(Global Development Partnership)を通じて、以下のような「野心的ではあるが実現可能な目標」(Ambitious but Realizable Goals)の達成を提案したのである。—— (1) 経済的福祉：2015年までに、絶対的貧困を半減する。(2) 社会的開発：2015年までにすべての国に初等教育を普及させる。2005年までに初等・中等教育における男女格差を解消し、男女平等と女性の地位の強化（エンパワメント）を図る。2015年までに、乳幼児の死亡率を3分の1に削減し、妊産婦の死亡率を4分の1に削減する。2015年を最終目標として、

性と生殖に関する医療保健サービス (Reproductive Health Services) の拡充を図る。(3) 環境の持続可能性と再生: 2015年までに、現在の環境資源の減少傾向を増加傾向に逆転させる。そのために、すべての国が2005年までに持続可能な開発のための国家戦略を実施する。

1996年12月、シンガポールでWTO第1回閣僚会議が開催され、最終日に採択されたシンガポール閣僚宣言は、(1) 世界経済の統合 (グローバリゼーション) にともなう、最貧開発途上国のマージナリゼーション問題、および開発途上国が直面するリスクの問題に対処する。(2) 持続可能な成長および発展に向けて、開発途上国や最貧開発途上国、さらには移行過程国の多角的貿易体制への統合を推進する。(3) 貿易開発委員会の活動を通じて、＜貿易自由化・経済発展・環境保護＞の相互補完性を検討する——と強調した。

2000年2月、バンコクで第10回UNCTAD総会が開催された。会議の中心テーマは、グローバリゼーションとマージナリゼーションの問題であり、参加国は、グローバリゼーションの可能性を認めつつも、その危険性に対する強い懸念を表明した。その結果、自由な対話と完全な参加 (Open Dialogue and Full Engagement) を基礎としてグローバリゼーションの適切な管理を図ることを謳ったバンコク宣言 (Bangkok Declaration: Global Dialogue and Dynamic Engagement) が採択された。

2000年9月、ニューヨークで国連ミレニアム・サミットが開催された。会議は、国連ミレニアム宣言を採択して閉会したが、そこでは21世紀の国際社会が直面する基本的課題として、グローバリゼーションの問題が取り上げられた。それは、「我々は開発途上国及び経済が移行期にある諸国がこの主たる課題に対応する上で特別の困難に直面していることを認識する」と、グローバリゼーションの副産物としてのマージナリゼーションの問題に正面から取り組む決意を表明した。そのうえで開発および貧困撲滅という課題に関して、とりわけ、(1) 全ての人々が、開発の権利を現実のものとする、並びに全人類を欠乏から解放することにコミットする。(2) 国内および国際レベルにおける良い統治の確保、および金融・通貨・貿易体制における透明性の確保。(3) 男女平等と女性のエンパワメントの促進。(4) 民間部門、市民社会団体との強力な

パートナーシップの発展——が強調された。

2002年8月～9月、南アフリカ共和国のヨハネスブルクで「持続可能な開発に関する世界首脳会議」(WSSD)が開催された。同会議は、<リオ+10>として、1992年に開催された「地球サミット」のレビューを目的とするものであり、そこで採択された「ヨハネスブルク宣言」では、貧困および貧富の格差の増大は、「世界の繁栄、安全及び安定に対する重大な脅威である」との認識の下に、持続可能な開発に向けて、さまざまな脅威に立ち向かう決意が表明された。それは、経済的・社会的な脅威のみならず、外国による占領、武力紛争、汚職やテロリズムといった政治的な脅威に対する挑戦をも含むものであった。

注

- 1) EU Commission Press Release, "The European Community and its Member States sign a new Partnership Agreement with the African, Caribbean and Pacific states in Cotonou, Benin," IP/00/640, Brussels, 21 June 2000.
- 2) ACP Group, "Commentary of the Secretary General on the Cotonou Agreement," Brussels.
- 3) ECDPM, "Putting Cotonou into Practice: A Common Challenge," *Cotonou Newsletter*, May 2001.
- 4) Raffer, K., "Cotonou: Slowly Undoing Lomé's Concept of Partnership," *European Development Policy Study Group*, Discussion Paper No. 20, February 2001.
- 5) European Commission, *Annual Report on the Implementation of the European Commission's External Assistance*, Situation at 01: 01. 2001, 2002, p. 3.
- 6) European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, "Towards a Global Partnership for Sustainable Development," COM (2002) 82 final, 13.2.2002.
- 7) 大西洋憲章の歴史的背景・意義に関しては、以下を参照。八丁由比, 「大西洋憲章と多国間主義」, 日本国際政治学会編『国際政治』第133号, 「多国間主義の検証」(2003年8月)。
- 8) 国連憲章は、第1条2項で、「人民の同権及び自決の原則の尊重」(respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples) が国連の基本目的のひとつであると宣言した。
- 9) Cf. Scott, L., "International History 1945-1990," in Baylis, J. and Smith, S. eds., *The*

Globalization of World Politics, Second Edition, Oxford UP, 2001, pp. 76-78.

- 10) Cf. Scott, L., *ibid.*, p. 78.
- 11) ながらくポルトガル, そしてまた国際社会からも放置されてきた東ティモールが, インドネシアからの分離独立を達成したのは2002年5月のことであった。
- 12) Cf. Saivetz, C. R. and Woodby, S., *Soviet-Third World Relations*, Westview Press, 1985.
- 13) 関税及び貿易に関する一般協定 (GATT)・付属書 A-F。
- 14) OECD 開発援助委員会 (DAC) (外務省経済協力局監訳), 『開発援助25年の歩み—1985年議長報告』, 国際協力推進協会, 1986年, 45ページ。
- 15) 同上, 44ページ。
- 16) 以下の記述は, 主として次に依拠している。Raffer, K. and Singer, H., *The Foreign Aid Business: Economic Assistance and Development Co-operation*, Edward Elgar, 1996; Raffer, K. and Singer, H., *The Economic North-South Divide: Six Decades of Unequal Development*, Edward Elgar, 2001; OECD 開発援助委員会, 『開発援助25年の歩み』, 前掲書。細谷千博監修・滝田賢治・大芝亮編, 『国際政治経済資料集』, 有信堂, 1999年。外務省経済局編, 『サミット関連資料集』, 世界の動き社, 1994年。
- 17) Cf. Wexler, I., *The Marshall Plan Revisited: The European Recovery Program in Economic Perspective*, Greenwood Press, 1983.
- 18) 萩原伸次郎, 「戦後アメリカ対外政策の経済的背景——ヨーロッパ復興計画を中心として」, 廣田功・森建資編著, 『戦後再建期のヨーロッパ経済』, 日本経済評論社, 1998年, 所収。
- 19) OECD 開発援助委員会, 『開発援助25年の歩み』, 前掲書, 44ページ。
- 20) Raffer, K. and Singer, H., *op. cit.*, 1996, pp. 61-62.
- 21) 世界銀行, 『IDA 歴史と回顧——国際開発協会の20年』, 1982年, 2-3ページ。
- 22) ラウル・プレビッシュ (外務省訳), 『新しい貿易政策をもとめて』, 国際日本協会, 1964年。
- 23) ピアソン委員会 (大来佐武郎監訳), 『開発と援助の構想』, 日本経済新聞社, 1969年。
- 24) 大隈宏, 「開発と環境の国際政治」, 国際法学会編, 『日本と国際法の100年 第6巻 開発と環境』, 三省堂, 2001年, 所収, 246-247ページ。
- 25) ブラント委員会 (森治樹監訳), 『南と北=生存のための戦略』, 日本経済新聞社, 1980年。
- 26) このような認識は, やがて1990年代以降, 政治的コンディショナリティとして定着していった。
- 27) 「南」委員会 (室靖訳), 『「南」への挑戦』, 国際開発ジャーナル社, 1992年。

<EU-ACP>開発協力の半世紀 (一)

- 28) Cf. Assetto, V. J., *The Soviet Bloc in the IMF and the IBRD*, Westview Press, 1988.
- 29) 大隈宏, 「ロメ協定と人権コンディショナリティ」, 成城大学法学会編, 『21世紀を展望する法学と政治学』, 信山社, 1999年, 所収。
- 30) ロバート・ギルピン (古城佳子訳), 『グローバル資本主義 危機か繁栄か』, 東洋経済新報社, 2001年, i ページ。
- 31) 大野健一, 『途上国のグローバリゼーション』, 東洋経済新報社, 2000年, iii ページ。
- 32) ブトロス・ブトロス＝ガーリ, 『開発への課題』, 国際連合広報センター, 1995年。
- 33) 国際連合広報センター, 『世界社会開発サミット』, 1998年。

(おおくま・ひろし=本学教授)