

Discussion Paper Series

RIEB

Kobe University

DP2012-J06

開発援助論序説
(南北問題から地球環境問題へ)

青山 利勝

2012年8月1日

*この論文は神戸大学経済経営研究所のディスカッション・ペーパーの中の一つである。
本稿は未定稿のため、筆者の了解無しに引用することを差し控えられたい。



神戸大学 経済経営研究所

〒657-8501 神戸市灘区六甲台町 2-1

開発援助論序説

(南北問題から地球環境問題へ)

神戸大学経済経営研究所教授

青山 利勝

はじめに	1
第1章. 南北問題の変容	2
1. 東西イデオロギー対立の中の南北問題	2
2. 国際場裡における南北問題	4
3. 南北問題の変容	8
第2章. 国際政治レジームからみた南北の対立	11
1. 戦後国際レジームの確立	11
2. 国際政治レジームの中での民族主義の台頭	14
3. 国際政治レジームの中での開発戦略	18
第3章. 国際経済情勢の悪化と新国際経済秩序 (N I E O) の樹立	20
1. 国際経済情勢の悪化	20
2. 新国際経済秩序 (N I E O) の樹立	21
第4章. 開発途上国を巡る国際経済環境の変容	25
第5章. 地球環境レジームの中での環境問題	27
1. 顕在化する地球環境問題	27
2. 開発途上国の環境問題	31
3. 地球環境保全のための資金制度	33

はじめに

南北問題という用語は現在では旧聞に属する言葉になっているというのが大方の見方なのではないかと思う。しかし、現在世界が注目している地球環境問題も国際場裡における国家間の対立の図式という点では南北問題と本質的には変わらない。南北問題の中での対立の要因は、先進国と開発途上国の経済格差であった。この経済格差をどのように平準化できるかといったことが南北間の交渉の争点となっていた。さらに、先進国同士は東西冷戦構造の中で西側諸国と東側諸国に分かれ、開発途上国をどちらかの経済圏に引き込もうとして援助競争を展開してきた。開発途上国にとってはどちらの陣営からも開発援助を受けることができる恵まれた環境があった。しかしながら、国際経済環境の悪化によって先進国も開発途上国も経済的なダメージを受けることによって、先進国では援助疲れによる開発援助の停滞が顕著となり、開発途上国では累積債務問題や一次産品問題が経済発展を阻害する要因として取り上げられるようになった。

こうして先進国と開発途上国の間で経済格差を巡る対立が続く中で、新たな対立軸として地球環境問題が顕在化してきた。地球環境問題においては、国際場裡では地球環境の悪化を阻止するための施策について先進国と開発途上国が共通の認識を持つ必要性が指摘され、経済発展と環境保全を両立させる「持続可能な開発」が地球環境問題の基本理念となった。これによって先進国は先行した経済発展によって引き起こされた環境悪化の責任を問われ、「共通だが差異ある責任」原則が一般化した。そしてこの原則論の中で先進国は開発途上国から自国の環境保全のために必要な技術移転や開発援助を要求されるようになった。他方、開発途上国は自国の経済発展のみならず環境保全の必要性に迫られ、これまで以上の開発援助が必要となってきた。また、地球環境問題に主導的役割を果たしてきたのは欧米諸国であるが、地球環境問題の課題別に各国の利害は異なっており、例えば「有害廃棄物の国境を越える移動およびその処分の規制に関するバーゼル条約」では廃棄物の越境移動を全面的に禁止しようとするアフリカ諸国にEU諸国が同調し、廃棄物の越境移動の管理を強化することを主張する先進国とアジア諸国が対立し、かつての南北問題でみられた経済格差による対立に加えて、各国の経済社会状況を反映した対立が顕著となってきた。

巷には戦略的開発援助や経済協力の理念、開発援助スキームにかかわる著作が数多く出版されているが、先進各国の援助実施体制の相違を考えると、それぞれの援助実施体制の中で開発援助やそのスキームを検討していく必要がある。本論文は先進各国の援助実施体制を取り囲む開発援助の枠組みがどのようなものであり、それが歴史的にどのように変容してきたかを検証するため著述したものである。また、第1章「南北問題の変容」と第2章「国際政治レジームからみた南北の対立」は、その内容が重複する部分があるが、前者は先進国（西側諸国と東側諸国）と開発途上国の経済格差

を巡る対立軸がどのように変化してきたを明らかにしようとし、後者は政治的なファクターを加えた先進国と開発途上国の対立軸がどのように変化してきたかを明らかにしようとする試論である。なお、本論文を著述するに際しては、「南北問題関係資料集」（外務省情報文化局編纂）およびその他の外務省資料を参考にしつつ、著者が外務省職員として1980年代後半に国連貿易開発会議（UNCTAD）を担当し、関連国際会議で接した先進国、開発途上国の多くの碩学達との情報交換に基づいて蓄積した知見に基づいたことをここに付言しておきたい。

第1章. 南北問題の変容

1. 東西イデオロギー対立の中の南北問題

南北問題について第2次世界大戦後50年の歴史を経て回顧すると、それは国際場裡における南のもたざる国と北のもてる国の対立、交渉の歴史と位置づけることができる。こうした国家間の経済格差による対立軸は、開発途上国の植民地からの独立、主権尊重による資源ナショナリズムの高揚、国際会議での開発途上国の一致団結した交渉などによっていっそう鮮明なものとなっていく。そして、開発途上国は独自の開発戦略をもって交渉に臨むようになる。これに対して先進国は、東西冷戦構造の狭間の中で開発途上国を東西どちらかの陣営に引き込もうとする政治戦略をもって交渉を行うようになっていく。南北問題の歴史は、南のもたざる国の開発戦略と北のもてる国の政治戦略という重層構造の緊張と弛緩の歴史でもある。

南北問題という言葉は、当時の英国ロイズ銀行総裁であったオリバー・フランクス卿が1960年に米国の経済発展委員会における講演で初めて使った言葉に由来している。この講演は、「新しい国際均衡—西欧世界への挑戦」と題するもので、第2次世界大戦後、北半球の先進工業国と南半球の開発途上国との経済格差が益々拡大しており、その解決が世界経済の緊急の課題であることを指摘している。

この試論は、第2次世界大戦後続々と政治的独立を勝ち取っていく新興独立国家を経済的に立ち遅れた開発途上国として、北の先進国が援助の手を差し伸べることによって経済格差の拡大を防ぎ、国際的な対立要因の芽を摘み取ろうとするものであった。それ以前においても、Gミュルダール、W・ロストウなどの著名な経済学者によって戦後の国際経済における開発途上国の開発問題の重要性が指摘されていた。また、1950年代は旧植民地が次々の政治的独立を果たし国連に加盟し、自国の経済発展を求めて一致団結して先進工業国との交渉を行うようになった時期でもある。こうしたことから先進工業国では経済格差の是正が国際社会の重要課題であると認識していた

ものの、交渉の背後では東西の冷戦構造が色濃く陰を落としていた。従って、南北問題はその出発点から北の先進国と南の開発途上国間の政治的、経済的な対立の図式として把握されていた。

先進国と開発途上国の対立の図式は、もともと第2次世界大戦前の北の宗主国による南の植民地支配という植民地時代の歴史の中から培われてきた。植民地時代の支配と服従の対立関係が戦後、南の植民地の独立運動を起こす原動力となったことは歴史の示すところである。そして、開発途上国が政治的独立を達成し国連の加盟国となるにつれて、支配と服従という南北の対立の図式は、国連の一国一票制度の下での政治的な平等の関係へ変化していった。しかしながら、開発途上国は政治的独立によって支配と服従の関係からの開放を果たしたとはいえ、経済的な立ち遅れは如何ともしがたく経済的独立にはほど遠い状態だった。

1950年に朝鮮戦争が勃発すると東西の冷戦構造は深刻化し、西側自由主義陣営と東側社会主義陣営のイデオロギー論争が激しさを増すこととなったが、同時に両陣営は開発途上国に対して開発援助を競い合うようになっていく。つまり、両陣営は開発途上国を西側あるいは東側の経済圏の中にかに多く取り込むかといった政治戦略に基づいて、開発援助を実施するようになっていった。こうした先進国の開発援助は東西冷戦構造を背景として、政治的独立を達成した開発途上国の民族主義と主権を尊重するという政治的平等を前提として行われた。他方、国連の場における民族主義と主権尊重の動きに意を強くした開発途上国は、一致団結してその発言権を増大させ、先進国に対して開発援助の増額を求めた開発戦略を展開していくことになる。

他方、国内では開発途上国は自国の天然資源から得られた富の分配の不平等が拡大し、ごく一部の富裕階級と大部分の貧困層という経済格差が生まれた。これが開発途上国の経済的な遅れを助長して国内の貧困問題を一層深刻なものにした。その結果、順調な経済発展を遂げていた先進工業国との経済格差がより一層拡大することとなった。

このため開発途上国は、植民地時代を通じた支配と服従という対立関係を、経済格差といういわばもてる国ともたざる国の対立関係の図式に置き換えた開発戦力を行使するようになっていった。つまり、植民地時代の先進国との関係を搾取と非搾取の関係として捉え、先進国は過去の搾取の代価として開発途上国の経済発展を援助する義務があるというものであった。これには民族主義の鼓舞と国連の一国一票制度の下での主権尊重の動きが大いに役立つこととなった。

先進国はこうした開発途上国の開発戦略に引き摺られつつも、東西冷戦構造が深刻化していく中で、開発途上国を両陣営の経済圏に引き込もうとする政治戦略を展開し

ていくことになる。西側陣営は東側陣営の開発途上国への社会主義イデオロギーの輸出を警戒したため、集団安全保障の一環としての相互依存の精神を強調した開発援助を実施した。これに対して東側陣営は鉄のカーテンの内側でベールに包まれた開発援助を実施した。当時は統計資料も公表されずその実態は明らかではなかったが、1989年にベルリンの壁が崩壊し東西冷戦構造が終焉を迎えるとその実態が明らかにされるようになって、東側陣営の開発援助は開発途上国の所有する天然資源とのバータ取引を前提とした開発援助であったことが次第に明らかとなった。

2. 国際場裡における南北問題

(ここで取り上げる南北問題は、東側諸国の開発援助がベールに包まれていたことから、主に西側先進国と開発途上国の間の対立の図式である。)

国連を中心とした国際場裡では、開発途上国の開発戦略と先進国の政治戦略の鏝迫り合いの中で、南北間の経済格差を是正するための様々な交渉や対話が活発に行われた。その初期の成果が「国連開発の10年」(1961年)と国連貿易開発会議

(UNCTAD)の創設(1962年)に象徴される決議である。「国連開発の10年」決議は、1961年1月に米国の大統領に就任したJ・F・ケネディが同年の国連総会において、国連加盟国が協力して南北間の経済格差の是正に取り組む必要性を訴え、60年代を「国連開発の10年」と呼ぶことを提案したことに始まる。これは60年代終わりまでに開発途上国全体の経済成長率を年率5%まで引き上げることを目標としていた。しかし、同時に西側先進国のリーダー国ともいえる米国の政治力を背景として、世界の指導者たることを目指した若きケネディ大統領の巧妙な政治戦略でもあった。つまり、表向きは西側陣営と東側陣営の不毛なイデオロギー対立を避け、開発途上国への開発援助を協力して行うことによって平和な国際社会を構築しようと呼びかけるものであったが、実際には独立を達成し国連に加盟した新興の開発途上国を西側陣営に取り込むことによって、西側陣営における米国のヘゲモニー(主導権)を確固たるものとしようとする政治戦略であった。

他方、「国連開発の10年」決議は、西側陣営の先進国がこぞって開発途上国の開発問題への関心を高め参加していく機運を醸成することとなり、やがて先進国と開発途上国の協力と協調の下で「国連貿易開発会議(UNCTAD)の創設」決議として結実することとなる。国連貿易開発会議は1964年3月にジュネーブにおいて第1回総会が開催され活動を開始することになる。これ以降、開発途上国の開発戦略は、国連貿易開発会議と国連の場で展開されることとなった。

東西イデオロギー対立の中での開発途上国の開発戦略は、植民地時代の先進国との関係を搾取と被搾取の関係として捉え、先進国は過去の搾取の代価として開発途上国の開発援助を行う義務があるというものであった。しかし、国連の場において、開発途上国は「民族自決」と「主権尊重」を旗印に団体交渉を続ける過程で、経済開発のためには自国の保有する天然資源や一次産品という富を有効に活用した開発戦略を模索し始める。それは「援助よりも貿易を」という考え方に集約されるようになっていく。この考え方は、第1回国連貿易開発会議総会に提出されたプレビッシュ初代事務局長による「開発のための新しい貿易政策を求めて」（プレビッシュ報告）の中に如実に示されている。ここでは独立後足腰の弱い開発途上国の天然資源や一次産品貿易を拡大させるため、先進国の貿易政策を見直す必要性が指摘されており、特に先進国の開発途上国への特惠関税の供与などが提唱されている。

こうした一連の動きは、1970年代に次々と発生した開発途上国の経済発展を阻害する国際経済上の深刻な問題—米国のドル交換停止による通貨危機（ドル・ショック）、国際的なスタグフレーションの昂進、アフリカにおける旱魃による食糧危機、第1次・2次石油危機（オイル・ショック）など—と密接な関係にあった。これらの国際経済上の問題から直接的あるいは間接的に悪影響を受ける形で、累積債務問題、開発途上国がその輸出所得の多くを依存している一次産品貿易の低迷、世界的な景気後退による国際収支不均衡問題などが発生するようになった。

こうした国際経済上の深刻な問題が次々の起きてくるにつれて、開発途上国の先進国に対する不信感は次第に表面化するようになっていった。この不信感は国連などの国際場裡においてグループ77（G77）の結束力を強めることとなって、一国一票制度の下での先進国に対する数の圧力を増加させる結果となった。この開発途上国の団結の勝利ともいえるものが1974年4月の国連特別総会で採択された「新国際経済秩序（NIEO）の樹立のための宣言および行動計画」に関する決議であり、1976年5月の第4回国連貿易開発会議総会で採択された「一次産品総合計画（IPC）」に関する決議であったのである。

「新国際機材秩序（NIEO）」は先進国と開発途上国の所得の平準化の実現を目標として、生産者カルテルの結成、価格インデクゼーションの設定、一般特惠関税（GSP）などの具体的な政策を提案するものであった。他方、「一次産品総合計画（IPC）」は国際商品機関の緩衝在庫制度（バッファー・ストック制度）、輸出割当制度（クォータ制度）などを活用して一次産品価格を安定させることを目的として、一次産品共通基金（CFC）の設立と新たな国際商品機関の設立を提唱するものであった。これらに共通する考え方は、開発途上国が主に生産シェアをもった一次産品価格は開発途上国が自らのイニシアティブで人為的に操作できるというものである。これは第1次石油

危機（1973年11月）で石油輸出国機構（OPEC）諸国が戦略的に石油価格を操作し、国際経済を混乱させた出来事が間接的に影響しているものと考えられる。しかしいずれにしても、国際経済を支配している市場原理の重要性や一次産品市場の複雑な価格決定メカニズムを十分かつ慎重に考慮していなかった事実は否定できないだろう。

「新国際経済秩序（NIEO）」や「一次産品総合計画（IPC）」のコンセプトの裏に見え隠れするのは、やはり開発途上国の経済的な遅れの原因を先進国の経済パフォーマンスに求める責任転嫁の考え方であろう。確かに1970年代にはニクソン・ショックによる通貨危機（1971年7月）（米国のドルの金との兌換停止およびドルの固定相場制から変動相場制への移行）による国際経済の混乱や、世界的なスタグフレーションの昂進を西側陣営の先進国の経済パフォーマンスの失敗に求める国際世論があったことは確かである。こうした考え方が開発途上国の先進国に対する不信感を高めることとなったが、これが開発途上国による国際経済情勢の現実を見誤る結果を招いてしまったと考えられる。「一次産品総合計画（IPC）」はその後国連貿易開発会議の一次産品委員会に議論が引き継がれて、一次産品共通基金（CFC）の設立（1989年6月）や国際熱帯木材機関（ITTO）（1985年4月）、国際天然ゴム機関（INRO）（1988年12月）、国際ジュート機関（IJO）（1984年1月）の設立として一応の成果を挙げている。他方、「新国際経済秩序（NIEO）」はその意図するところが当時の国際経済体制を開発途上国の経済発展に有利な新体制へ改革しようとする、いわば先進国との妥協の余地のない開発途上国の挑戦的な構造改革論である。爾後「新国際経済秩序（NIEO）」が国連や国連貿易開発会議などの交渉の場での開発途上国の指導原理となっていったことが、国際場裡での南北交渉の議論の不毛性を植え付ける要因となってしまった。

さらに国連の場での南北交渉の不毛性を決定的なものにしたのが、国連南北包括交渉（GN交渉）であった。このGN交渉は、新国際経済秩序（NIEO）を具体化しようとする議論の中でも取り上げなかったエネルギー問題も含めて「一次産品」「貿易」「開発」「金融」分野について南北交渉を継続していこうとするもので、いわば開発途上国の立場からみれば南北交渉の中に「新国際経済秩序（NIEO）」の精神を定着させていこうとする試みでもあった。このGN交渉は準備段階から交渉実現に向けた妥協が容易に成立せず、1980年の国連総会でもGN交渉開始のための機関の設置について合意できず議論は先送りされた。1981年にメキシコで開催された南北サミットではGN交渉問題が議論されたが、GN交渉開始のインセンティブとはならなかった。GN交渉が本格的に開始されたのは、1981年の国連総会の場で関心国によるハイレベル（閣僚級）の会合からだったが、当時の世界的な景気後退を反映して西側先進国と開発途上国の対立は決定的なものとなって、容易に結論の出ない堂々巡りの交渉が展開された。GN交渉は国連の場で1983年まで続けられたが結局合意に至

ることはなく、何らの成果も得ることなく国連の継続議題からも外され忘却の彼方に葬り去られてしまった。GN交渉が失敗に終わったのは、交渉範囲があまりにも広範囲にわたったため、これらを何らかの包括的な取り決め（アグリーメント）にもっていくためには時間的な制約が大きかったこと、GN交渉の事務局を設立して包括的な交渉を行う場合、西側先進国の傘下にあるGATT、IMF、世銀などの国際機関との権限が重複する危険があったため、西側先進国がこぞって反対の立場をとったことが主な原因として考えられる。

1970年代には上述のように国際経済上の様々な問題が連続しておき、80年代には一次産品価格の不安定な動きから一次産品貿易が停滞するとともに、開発途上国の累積債務問題も顕在化するようになった。また、国際的なスタグフレーションが昂進して西側先進国の経済成長が鈍化するようになると、西側先進国が南北問題の解決のために積極的な役割を果たすことが困難となって、開発途上国への開発援助が停滞し始めた。こうした国際経済情勢の悪化にともなって国際場裡では西側先進国と開発途上国の相互不信は高まり、両者の政治的な思惑も絡んで開発途上国の経済的困難を緩和するための効果的な対策を打ち出すことができなかった。また、国際経済上の困難に対処するに当たって、西側先進国と開発途上国の立場や考え方に基本的な違いがあったことも両者の歩み寄りを困難にした。概括すると、開発途上国が包括的、抜本的、統制的な政策を打ち出すことに合意を求めたのに対して、西側先進国は抜本的な構造改革を伴わない現行の経済体制を維持しつつ市場原理を尊重した対処療法的な政策を主張したことにあると考えられる。こうした国際場裡における開発途上国の目指す理想の政策と西側先進国の主張する現実的な対応という南北問題の確執の構図は、地球環境問題へと議論の主題が移っても繰り返されていくことになる。

一方、西側先進国は国際場裡における不毛な議論からは距離を置いて、独自の政策的立場から2国間援助を中心としてそれなりの開発援助を実施してきた。しかしながら、西側先進国の開発援助は開発途上国自体に内在する政治的、経済的、社会的困難性から生じる援助吸収能力の問題もあって十分な効果が挙がらなかったことも事実である。西側先進国の援助は開発途上国の自助努力と好ましい国際経済環境があつてこそ実効の実が挙がることから、西側先進国あるいは開発途上国のどちらかにその責任を求めることは困難である。その結果として西側先進国と開発途上国の経済格差は拡大し続け、開発途上国の不満を高めてしまった。その不満の中には植民地からの独立、主権尊重による資源ナショナリズムの高揚、グループ77の結束といった開発途上国の西側先進国に対する対立意識が色濃く反映している。そして総括としては、こうした開発途上国の対立意識が停滞する国際経済の中でマイナスに働いてしまい、国際場裡での議論の不毛性に拍車をかける結果となってしまったのである。

3. 南北問題の変容

1980年代初頭、国連の場で南北包括交渉（GN 交渉）が先の見えない不毛な議論を繰り返している間に、開発途上国間の経済格差も次第に顕著になってきた。これは1970年代に発生し国際経済を悪化させた歴史的な出来事と無縁ではない。すなわち、1973年11月の第1次石油危機（オイル・ショック）および1979年3月の第2次石油危機では開発途上国間の「もてる国」と「もたざる国」の経済格差が歴然とする結果を招くことになった。第1次石油危機では非産油の開発途上国は、石油価格の高騰に苦しんだが、石油輸出国機構（OPEC）基金の開発資金への活用などを通じてかろうじて自国の経済危機を凌ごうとした。1974年の第6回国連特別総会において、第1次石油危機で最も深刻な打撃を受けた国々（MSAC-Most Seriously Affected Countries）が指定された。しかし、第2次石油危機が起きるに及んで、国際的に昂進するスタグフレーションによる西側先進国の需要減退の直接的な影響を受けて、一次産品輸出の低迷に苦しんでいた開発途上国は、大幅な国際収支の赤字、輸入製品コストの急激な増加、累積債務の増加などの経済危機に見舞われる結果となった。また、1974年頃から長期間にわたってアフリカ大陸に断続的に発生した天候不順は、資源小国の開発途上国の農業生産を直撃し多くの飢饉の原因となった。このため、国連では、経済社会理事会の下部機関である開発計画委員会で後発開発途上国（LLDC-Least Less Developed countries）の基準を決めて、先進国の開発援助に特別な配慮を行うこととなった。

さらに、1980年代に入って東南アジア諸国の自立的な経済成長が顕著となってきた。シンガポール、台湾、韓国などが経済成長の先鞭を切って新興経済圏（NIES-Newly Industrializing Economies）を形成し出すと、先進 ASEAN 諸国（タイ、インドネシア、フィリピン、マレーシア、ブルネイ）が高い経済成長を示してそれらに追随するようになっていった。

こうした開発途上国間の経済格差の拡大は、かつて国連の場で数の力で「新国際経済秩序（NIEO）」の決議を採択させた開発途上国の団結力を弱め交渉能力を低下させることとなった。こうした多極化の傾向は国連を中心とした国際場裡での南北交渉の議論を非効率なものとし、その不毛性に拍車をかける結果となった。

1980年代後半には国際経済秩序を根底から揺るがす重要な経済問題が次々と発生してきた。それらは1989年のベルリンの壁崩壊による米ソ冷戦構造の終結とそれから生じた東欧諸国の民主化にともなう西側先進国の開発援助の問題と地球環境悪化に多面的に対処しなければならない地球環境問題であった。

東欧諸国の民主化については、これまで西側先進国が行ってきた開発援助のあり方を根本から見直す必要に迫られた問題であった。限られた開発資金をどのように振り分けていくかという問題を含めて、西側先進国は資金供与の基準を根本的に見直す必要に迫られた。しかし少なくとも日本の開発援助の立場から見れば東欧諸国は歴史的にも関係は浅く、距離的にも遠く、将来の経済的な重要性については未知数であった。むしろ西欧諸国にとって開発援助というスキームを使ってどのように経済関係を構築していくかが課題であった。国連や国連貿易開発会議などの国際場裡でも東欧諸国、中央アジア諸国を含めた経済移行国への開発援助の必要性についての議論が行われた。ただし、東欧諸国については西欧諸国とヨーロッパ大陸で繋がっていることから労働人口の移動が容易であり、東欧諸国で発生した大量の失業者を西欧諸国がある程度吸収することができた。また、流通産業が発展したため西欧諸国から東欧諸国への直接投資が増大し、東欧諸国の経済発展に寄与するところとなった。これは経済成長に必要な最低限の人材レベルと経済インフラが整備されていたためであると考えられる。また、中央アジア諸国は豊富な天然資源を保有していたことから外国からの直接投資を呼び込むことが容易で開発援助は技術協力の視点から限定されたものでも不満が生じることはなかった。したがって、かつて国際場裡で展開された開発資金の獲得を巡って西側先進国とアフリカ諸国を中心とした開発途上国の激しい対立が、東欧諸国や中央アジア諸国などの経済移行国との間で惹起されることはなかった。

地球環境問題について初めて国連の重要議題として取り上げられたのは、1972年にストックホルムで開催された第1回国連世界環境会議である。この会議では国連環境計画（UNEP）の設立が決議され大きな成果を挙げた。当初、環境問題は先進国主導で地球環境資源の汚染防止や管理に関わる問題として取り上げられていたが、地球環境条約に開発途上国が加盟するに連れて、開発途上国の経済開発のための環境資源の適正利用という開発問題として認識されるようになっていった。例えば、1975年7月に発効したワシントン条約（「絶滅のおそれのある野生生物の種の国際取引に関する条約」）では野生象の象牙の全面輸出禁止を求める欧米先進国と象牙の適正管理による資源の適正利用を主張する南アフリカ諸国との深刻な対立が発生した。また、1992年5月に発効したバーゼル条約（「有害廃棄物の国境を越える移動およびその処分の規制に関する条約」）では、有害廃棄物の無条件輸出を求めるアフリカ諸国と事前通報制度によって有害廃棄物の適正な管理を主張する先進国との間での対立が先鋭化した。

1987年4月に開催された「環境と開発に関する世界委員会（ブルントラント委員会）」は、国連環境計画（UNEP）に対して「我々の共通の未来」と題する報告書を提出した。その基本となる考え方は、環境問題と開発問題を互いに相互依存関係にあるものとして捉え、地球環境を保全してこそ将来にわたっての「持続可能な開発」が実

現できるという新たな基本理念を打ち出したことが注目された。これまでの南北問題の議論は、表向きは人道的配慮や相互依存の精神を唱えつつも、開発途上国は自国の開発戦略として先進国からの開発援助を要求し、先進国は東西冷戦構造の中でのイデオロギー対立を前提とした安全保障体制維持のための政治戦略としての開発援助を実施することを建前としていた。これは利害関係が明確な「もてる国ともたざる国」の経済格差という対立軸で容易に理解できるものであった。しかしながら、ブルントラント委員会で提示された「持続可能な開発」という理念は、自国の経済発展の必要性に迫られている開発途上国にとって、先進国からの一方的な開発援助の受け手でいられるという南北問題の基本理念を根底から覆してしまった。これまで開発援助の一方的な受け手であった開発途上国は、先進国との共通の利害として、自国の環境保全と開発の両立を迫られることになったのである。言葉を換えて言えば、先進国はその経済開発の対価あるいは条件として開発途上国の環境保全を要求する新たなカードを手に入れたのである。

こうして1992年6月にブラジルのリオで国連環境開発会議（UNCED-地球環境サミット）においては、環境と開発問題に対する国際社会の関心が頂点に達した感があった。そこでは「リオ宣言」や「アジェンダ21」が採択され、地球環境と開発問題解決のためのガイドラインが示された。また、1992年の国連総会では「アジェンダ21」の各国の実施状況を確認するため経済社会理事会の下部機関として「持続可能な開発委員会（CSD）」の設立が決議された。さらに1997年6月には国連本部で国連環境開発特別総会が開催されて「アジェンダ21」の包括的なレビューが行われた。10年後の2002年には南アフリカのヨハネスブルグで地球環境サミットが開催され、「アジェンダ21」の実施状況についての総括的なレビューが行われた。さらに20年後の2012年6月にブラジルのリオで「リオプラス20」と呼ばれる地球環境サミットが開催され持続可能な開発の概念としてグリーン・エコノミーの推進といった標語が共通認識となった。

このように現在では南北問題はこれまでの南の開発途上国と北の先進国の経済格差に起因する対立という図式では割り切れない複雑な様相を呈するようになった。かつての南北問題は、一次産品貿易や累積債務問題などに象徴される南と北の縦軸の対立関係であった。ここでは豊かな国と貧しい国の経済格差の是正について開発援助スキームを含む救済手段を検討していけば良かった。しかし、地球環境問題に至っては先進国の先行した開発にかかる環境破壊を糾弾する一方で、開発途上国は自国の経済発展の行き過ぎが環境破壊を招きかねないというジレンマに立たされることになった。

「持続可能な開発」という基本理念はこれまでの南北問題での開発途上国の開発戦略を根底から変える必要性を迫っているのである。他方、先進国にとっても地球環境問題は地球の将来の運命に関わる重大事項であり、先進国はこれまでとり続けてきた国際

経済上の経済合理性を尊重した経済成長優先政策について性急な見直しの必要に迫られているのである。

制約された時間の中で地球環境の破壊防止に対処していくためには、これまでの南北交渉の不毛性を排除しなければならない。環境保全と経済発展という一見矛盾する命題を解決していくためには、これまでの各国間の対立の図式では限界がある。地球環境問題のもたらす重大な結末を念頭において、これまで国際場裡で建前としてしか唱えられてこなかった相互依存と協調精神という理念をもう一度問い直してみる必要がある。

第2章. 国際政治レジームからみた南北の対立

1. 戦後国際政治レジームの確立

第2次世界大戦終了直前の1944年7月に西側諸国はいち早く戦後の自由主義経済体制を築くべくブレトン・ウッズ協定を締結し、国際通貨基金（IMF）、国際復興開発銀行（世界銀行、IBRD）の設立を決定する。そして戦後まもなく国際通貨基金と世銀が業務を開始することによってブレトン・ウッズ体制の基礎が築かれることになる。また、貿易についても米国は1947年にジュネーブで第1回関税交渉を開催し、関税、貿易制限、為替管理などの通商上の障害を取り除き国際貿易を促進するため「関税および貿易に関する一般協定」（ガット）を西側関心国の間で締結した。さらに、1947年5月にマーシャル米国国務長官は、戦争で疲弊した西欧諸国の戦後の復興と強化を目的とした欧州復興援助計画（マーシャル計画）を発表する。そして、1948年4月西側諸国は米国からの援助物資と資金の受け入れ機関として欧州経済協力機構（OEEC）を発足させる。こうして西側諸国は米国を中心とする自由経済圏を形成して経済復興を目指した経済体制の強化を図ることになる。同時に1949年4月に西側諸国は、米国の軍事力を背景としてカナダを含む集団安全保障体制として北大西洋条約機構（NATO）を発足させ、その軍事的裏付けに基づいて政治的結束を図ることとなった。

これに対して、東側諸国はソ連邦を中心とした社会主義経済圏を実現すべく社会主義イデオロギーを標榜して、1949年1月に経済の自給体制の確立と相互援助を目的とした経済相互援助会議（COMECON）を結成した。さらに、1955年4月には北大西洋条約機構に対抗して東側諸国の集団安全保障体制となるワルシャワ条約機構を発足させ軍事的結束を図ることとなった。

こうした東西間の政治的、経済的なブロック化は、1950年6月に勃発した朝鮮戦争を境にして益々その対立の図式を鮮明にして、東西間に「鉄のカーテン」を引く冷戦構造が築かれていった。この朝鮮戦争による国際社会の変化は、その後の東西両陣営の開発途上国への開発援助に大きな影響を与えていくことになった。

朝鮮戦争前後からの西側諸国の動きを見ると、この戦争が勃発する前年の1949年1月、トルーマン大統領はその就任演説の中で開発途上国への開発援助を目的とした「ポイント・フォア」計画を提案した。これは開発途上国の経済発展に資するものとして国連加盟国の歓迎するところとなったため、同年に加盟国の任意拠出によって国連拡大技術協力計画（UNEPTA）が発足した。この機関は1966年1月には国連の開発途上国への開発調査や技術協力を主な業務とする国連開発計画（UNDP）に発展していくことになる。また、朝鮮戦争が勃発した年である1950年1月にはセイロン（スリランカ）のコロンボで英連邦外相会議が開催され、東南および南西アジアを含む太平洋地域諸国の経済開発を行うことを目的としたコロンボ・プランが発足する。日本も1954年10月にこの計画の加盟国となって、戦後の国際社会への参加の第1歩を踏み出している。

しかし、朝鮮戦争を境として西側諸国の開発援助はしばらく伸び悩む状態が続いた。戦争中には戦略物資の急激な需要増大で一時的な好景気となったものの、戦争が終了すると国際経済情勢はしばらく停滞し、米国を初めとする西側諸国は国際収支の悪化に苦しむようになった。その結果、開発途上国は開発資金不足に陥り、自国の経済開発のために西側先進国の開発援助をこれまで以上に強く望むようになっていった。そのため、それまでの米国の開発援助の対象はマーシャル・プランに従って戦争で疲弊した西側諸国であったが、マーシャル・プランで経済復興を成し遂げた西側の欧州諸国が相応の援助分担を求められるようになっていった。また、西側諸国では東側諸国の援助に対抗するとともに、援助の重複を避けその効率性を高めるための機関として、1960年に欧州経済協力機構（OECE）の中に開発援助グループ（DAG）を発足させた。翌61年9月には欧州経済協力機構（OECE）は経済協力開発機構（OECD）に改組され、開発援助グループ（DAG）は経済協力開発機構の下部委員会である開発援助委員会（DAC）となって、西側諸国の開発援助を監督する機関としての基礎が築かれたのである。

こうした西側諸国の動きとは別に、開発途上国では第2次大戦以前からの反植民地運動が戦中、戦後にかけて独立運動に転化し、1950年代にはアジアを中心とした植民地が次々と独立していくこととなった。また、1960年代から70年代にかけては、アフリカを中心とした植民地が次々と独立を勝ち取っていくことになった。この植民地の独立の波は、国際社会では開発途上国の民族自決と主権尊重の理念となって具

現化されることになった。こうした理念は東西冷戦構造が確固たるものとなるに従って、開発途上国のあいだで連帯と結束の必要性を認識させることになった。また、開発途上国が連帯と結束を高めることは、先進国からの開発援助を引き出し自国の経済発展に有利な環境作りを行うために必要なことでもあったのである。

こうして1955年4月にインドネシアのバンドンでアジア・アフリカ会議（バンドン会議）が開催され、国際社会に対して平和と開発途上国の開発への協力を求める共同宣言が発表された。アジア、アフリカの開発途上国はこの宣言の中で、民族自決、反植民地主義、反帝国主義を標榜して、基本的人権や国連憲章の尊重、開発援助の必要性などを主張している。このバンドン会議の政治的な立場は東西いずれの陣営にも荷担せず「中立主義」を貫こうとするものであった。しかしながら、朝鮮戦争が終了した1953年以降、国際経済は徐々に停滞し初め開発途上国の多くは深刻な外貨不足に陥り、経済的な困難に直面するようになった。こうした国際経済情勢を反映して開発途上国の多くは自国の経済的安定と開発のために、西側諸国や東側諸国からの開発援助を求めて、どちらかの陣営との政治的な関係を強めていくことになるのである。

開発途上国が中立主義を標榜してその立場を鮮明にすると、ソ連邦を中心とする東側諸国は、西側諸国と開発途上国の関係は植民地主義と帝国主義に根ざした南北の対立関係にあるとの立場をとった。そして西側諸国がかつて植民地時代には植民地を搾取し、独立後は開発援助の名の下で搾取を続けていると主張した。しかしその一方で、西側諸国の開発援助が増加し始めると、ソ連邦はスターリンの死後平和路線を打ち出して開発途上国への開発援助に乗り出すようになっていった。1954年のアフガニスタンへの開発援助を皮切りに開発途上国への援助を開始し、東側諸国や共産中国も続いて開発途上国への開発援助を行うようになっていった。東側諸国の開発援助はその規模や質については依然ベールに包まれたものであったが、西側諸国の開発援助に対抗して長期低利の貸付、贈与、技術協力など援助条件が緩和されたものであったことから、総じて開発途上国の歓迎するところとなっていった。ただし、その緩和される条件の中には開発途上国の天然資源とのバータ取引が含まれていた。こうした東側諸国の開発援助は国際政治上重要な戦略拠点に集中していたため、西側諸国の警戒するところとなった。そして、先のバンドン会議で合意された中立主義から離れて、開発途上国の中には東側諸国からの開発援助を得て社会主義的な政策をとる国々が出始めるようになった。また、ソ連邦はこうした機運に乗じて、衛星国となった東側諸国とのバータ貿易をこれらの開発途上国へも拡大して、東側諸国の社会主義経済圏の確立に意を注ぐようになっていった。

このような西側諸国と東側諸国の開発援助競争は、東西の冷戦構造が固定化していく中で台頭する開発途上国の民族主義とどのように歩調を合わせていくかという視点

に立って行われた。他方、東西イデオロギーの対立の図式の中では、西側諸国は東側諸国の社会主義イデオロギーの誤謬と排他性を非難し、東側諸国は西側諸国の帝国主義、植民地主義の経済エゴイズムを非難するという構図の中で開発援助が展開されていった。それぞれの主張の正当性を客観的に判断することは非常に難しいが、どちらの開発援助にも誤謬と功罪が含まれていた。西側諸国はそれまでの植民地経営の反省に立って開発援助を行ったものの、歴史的に長期にわたって続いた搾取と被搾取の経済構造を短期間に改善することは容易ではなく、開発途上国の標榜する民族主義との間で様々な摩擦や軋轢を引き起こした。他方、東側諸国も開発途上国を帝国主義、植民地主義の軛から解放するという大義名分の下で社会主義イデオロギーを輸出し、開発途上国に非効率な経済体制を作り上げてしまった。

このように西側自由主義陣営と東側社会主義陣営は、開発途上国をそれぞれの陣営にいかにも多く取り込むかといった政治戦略に基づいて開発援助競争を激化させていくこととなった。こうした東西陣営の対立の図式は、開発途上国の主権尊重、民族主義の台頭とともに一層鮮明なものとなっていくのである。そして、次々と独立を達成した開発途上国は、一国一票制度を基本原理とする国連の場で一致団結した数の力を誇示し、南北交渉を有利に進めていくようになるのである。

2. 国際政治レジームの中での民族主義の台頭

1960年代前半には国連の場で「第1次国連開発10年のための国際開発戦略」（通称：国連開発の10年、1961年）、「天然の富と資源に対する永久主権」（1962年）、「国連貿易開発会議（UNCTAD）の創設」（1962年）といった開発途上国にとって重要な決議が採択されている。

「第1次国連開発10年のための国際開発戦略」は、前述（第1章2.）したとおり1961年の第16回国連総会で、J・F・ケネディ米国大統領が、開発途上国が民族自決の下で政治的主権を獲得するためには、まず民主主義の確立と貧困からの脱却が何よりも重要であることを指摘し、60年代を「国連開発の10年」に指定することを提案したのに端を発している。これは1961年1月に大統領に就任したばかりの若きケネディ大統領が、世界の耳目を東西イデオロギー対立から南北問題に向けさせるとともに、東側諸国を牽制して開発途上国の多くを西側の自由主義経済圏に引きつけておこうとする政治的配慮が働いていた。同時にケネディ大統領が西側諸国の確固としたリーダーであることを世界の国々に認知させようとする巧妙な政治戦略でもあった。「国連開発の10年」の中身は世界のエコノミストで構成される「国連開発委員会」で策定されたが、60年代に開発途上国全体のGNPの年平均成長率を5%以上に引き上げることを主な目標とするものであった。この目標を念頭に置いて先進国の

開発援助が行われ、結果として開発途上国の年平均成長率は60年代後半の好調な農業生産に支えられて5.3%となったため、目標をかろうじて達成することができた。しかしながら、開発途上国の人口増加率を勘案すると、一人あたりGNPの年平均成長率は2.7%にとどまり、西側諸国の年平均3.7%を下回っていた。

また、開発途上国はその開発戦略の中に自国の天然資源の利用について、原則的には開発途上国と先進国が対等の立場で交渉できる環境整備の必要性を主張してきていた。そこには開発途上国が所有している天然資源について、それを利用する技術を持っている先進国が独占的に使用するのを排除しようとする思惑があった。こうして1962年の第17回国連総会において「天然の富と資源に関する永久主権」に関する決議が採択された。その主な内容は、

(1) 天然資源に対する領域国人民の恒久的主権を確認し、国際協力はこれを尊重して行われる必要があること、

(2) 資源の開発はその人民が必要と考える規則と条件に従うこと、

(3) 外国投資から生じる利益は、投資者と受け入れ国の合意によって資源の恒久的主権を害さないように配分されるべきこと、などを骨子としていた。

こうした開発途上国の資源ナショナリズムの流れは、1970年代には石油輸出国機構(OPEC)の石油戦略として引き継がれていくことになる。

このように開発途上国の資源ナショナリズムが民族自決、反植民地主義の動きの中で激しさを増したのは、主につきのような理由によるものと考えられる。

開発途上国では西側諸国の開発援助が自国の経済発展に十分な効果をもたらさず、西側諸国がイニシアティブをとって行う従来型の経済協力では限界があるとの認識が生まれ始めていた。こうした認識は、朝鮮戦争後に西側諸国の景気が低迷したことから開発援助も停滞し、これまで以上の支援を期待できなくなったことに基づいていると考えられる。また、開発途上国の中には自由主義経済圏にある西側諸国を中心に機能している市場原理主義に従った国家経済運営は、反植民地主義の立場から敬遠する国が出始めていた。つまり市場経済原理は植民地主義の延長線上にあるものであり、開発途上国は再び搾取の対象となるというものであった。こうしたことから、開発途上国は反植民地主義、民族主義が台頭する時代のうねりの中で、東側諸国の開発援助をえて社会主義的手法の国家統制的な経済運営を自国の開発政策の中に取り入れようとした。開発途上国の拠り所は資源ナショナリズムであり、自国の資源の保有権さえ確保しておけば開発政策の資金調達に有利に活用できるとの思惑があった。しかしながら、東側諸国の開発援助は彼らの援助と引き替えに開発途上国の天然資源を要求するバーター取引が中心であったため、結局、西側諸国の開発援助以上の効果を挙げることなく、自国の天然資源を失う結果となってしまった。また、社会主義的手法の国家統制的な経済運営は、自国の天然資源から得た貴重な所得を生産性の高い企業と低い

企業に識別することなく強制的に平等に分配したが為に、全体として企業の生産性が向上せず、多くの開発途上国の経済的破綻を招く要因となった。こうした事実は歴史が証明するところである。

東側諸国の開発援助をえた社会主義的な国家経済運営が自国の経済発展に有効に作用しないのではないかという漠然とした不安は、開発途上国自身にもあったと考えられる。しかし、資源ナショナリズムの台頭によって開発途上国自身が、自国の経済体制の後進性を冷静に分析することなく、社会主義的な経済政策を採ってしまったのではないかと考えられる。こうして開発途上国の資源ナショナリズムは、東側諸国との関係を強めたために西側諸国からの開発援助の停滞をもたらしたが、東側諸国の開発援助がバーター取引を基本とするものであったために自国の貴重な資源を浪費するという皮肉な結果を招いてしまった。

開発途上国は「天然の富と資源に対する永久主権」に関する決議によって、資源ナショナリズムを後ろ盾とした開発戦略に勝利すると、その戦略を貿易問題に向けていった。当時の国際通貨基金（IMF）と国際復興開発銀行（IBRD）を柱とするブレトン・ウッズ体制と開放された国際貿易を目指すガット（「関税と貿易に関する一般協定」）は、自由無差別な貿易を前提とするものであったが、開発途上国は経済発展を阻害する要因であると考えていた。つまり、経済の足腰の弱い後進的な経済体制の開発途上国が経済発展していくためには、開発途上国にとって有利な交易条件を確保できる貿易政策を確立していく必要があると考えていた。こうした背景から、開発途上国は1962年7月にカイロに参集し、開発途上国に有利な貿易政策を検討するため、国連主催の貿易開発会議を早期に開催するよう求める「カイロ宣言」を発表した。

かくして、1962年の第17回国連総会において、国連貿易開発会議（UNCTAD）の開催が決定した。次いで1964年3月にジュネーブにおいて第1回国連貿易開発会議が開催された。国連貿易開発会議は国際貿易と開発途上国の経済開発に関する先進国と開発途上国の交渉の場として機能していくこととなる。

国連貿易開発会議の初代事務局長に就任したプレビッシュは、第1回国連貿易開発会議の議論の資料となる「新しい貿易政策を求めて」と題するプレビッシュ報告を作成した。このプレビッシュ報告が1960年代の開発途上国の包括的な開発戦略となった。プレビッシュ報告の基本理念は、開発途上国が経済の自立を達成するためには、先進国からの開発援助に依存することには限界があり、既存の貿易政策や経済体制を再編成していくことが必要であるというものであった。そして前述の「国連開発の10年」の具体的目標であった開発途上国のGNPの年平均成長率を5%以上の引き上げを引用して、この目標を達成するためには、人口の増加率を引き下げ、輸入額の量

的拡大と貿易収支均衡の達成が必要であるとしている。しかし、現実には開発途上国の人口増加率は先進国より高く、交易条件は主要輸出品である一次産品価格の低迷によって悪化しているため、先進国と開発途上国の経済格差はますます拡大していると指摘している。この交易条件の悪化については、先進国は得た利益を開発途上国へ還元してやる必要があるとあり、そのために次の具体的措置を提言している。

(1) 先進国は開発途上国からの一次産品や製品、半製品の輸入ターゲットを設定し持続的な輸入を行う、

(2) 一次産品価格を高い水準に維持するために個別の商品協定を拡大する、

(3) すべての開発途上国の製品、半製品に対して特惠関税を供与する、

(4) 開発途上国の輸出所得を補償する補償融資制度を設立する。

これらの提言は、その後の国連貿易開発会議（UNCTAD）の議論の開発途上国の基本方針となっていった。個別商品協定の拡大については、UNCTADの一次産品委員会に引き継がれて、一次産品総合計画（IPC）の採択（1976年）、これに基づいた新規の個別商品協定（国際熱帯木材協定、国際天然ゴム協定、国際ジュート協定）の締結、一次産品共通基金（CFC）の設立という具体的な成果を挙げることになる。また、特惠関税については同じくUNCTADの特惠特別委員会へ議論が引き継がれて、先進国が任意で一般特惠関税制度を適用していく機運を醸成したことから、特惠関税制度は徐々に拡大していくこととなった。補償融資制度については、EC諸国とアフリカ・カリブ海・太平洋（ACP）諸国との間で締結されたロメ協定（1975年）の中にその精神が継承されて、農業産品輸出所得補償制度（STABEX）や鉱物輸出事故補償融資制度（SYSMIN）といった形で具体化していくこととなった。

このように国連の場における開発途上国の開発戦略は、資源問題では「天然の富と資源に対する永久的主権」に関する決議（1962年）によって、また、貿易問題では「国連貿易開発会議の創立」に関する決議（1962年）によって功を奏していくことになる。しかしながら、開発途上国は1960年代後半にはGNPの年平均成長率5.3%を達成したにもかかわらず、人口増加率を勘案するとそれは2.7%となって先進国の成長率3.7%を下回っていた。また、世界貿易に占める輸出シェアも減退し、先進国との経済格差はますます広がる兆しを見せていた。

開発途上国は国連の場では数の力と団結力を頼りにその開発戦略を実現させていったが、実際の国際経済では先進国と開発途上国の経済格差は拡大していくことに不満と焦燥を募らせていくことになる。

かくして開発途上国は1967年10月にアルジェリアのアルジェに参集して「アルジェ憲章」を採択する。この会議は翌年68年2月にインドのニューデリーで開催

予定の第2回国連貿易開発会議に臨んで開発途上国の意思統一を図ることを目的としたものであった。しかし一方で、開発途上国にとって有利な貿易体制を早期に確立し、先進国との経済格差を是正しようとする開発途上国側の焦りを示すものでもあった。

「アルジェ憲章」は、

- (1) 開発途上国すべてに共通の特恵関税を認めること、
- (2) 一次製品の関税障壁を改善してその価格安定を図ること、
- (3) 先進国の開発援助を1970年までに各国のGNP比1%となるよう増大させること、などを骨子としていた。

この憲章に示された開発途上国の要求は、国連貿易開発会議の場では一産品委員会や特惠特別委員会の議論を促進させるのに大いに役立つことになる。また、国連の場では1971年から始まった「第2次国連開発10年のための国際開発戦略」の中に引き継がれていくことになるが、ガット体制下での先進国中心の貿易体制を批判する開発途上国の姿勢はますます確固たるものとなっていった。

3. 国際政治レジームの中での開発戦略

1960年代は開発途上国の資源ナショナリズムを後ろ盾とする開発戦略が、資源問題や貿易問題でも効を奏し、開発途上国の要求を受け入れる形で国際場裡での開発戦略が策定されてきた。しかしながら、開発途上国と先進国の経済格差は相変わらず拡大し続けていたことから、開発途上国は苛立ちを募らせていた。こうして開発途上国の先進国に対する要求がますますエスカレートしていくのを懸念した先進国は、国連の場において開発途上国を納得させる新たな開発戦略を模索する必要性を認識し始めていた。

こうしてピアソン元加首相はロバート・マクナマラ世銀総裁の要請を受けて、先進国の開発援助の見直しを行うため専門家グループからなる「国際開発委員会」を設置した。この委員会は日本の大来佐武郎氏他、当時の国際経済の著名な専門家7名によって組織され、1969年10月の世銀年次総会へ「開発におけるパートナーシップ」と題するピアソン報告書を提出した。この報告書の基本理念は、世界的に相互依存関係が増大している現在、もてる国である先進国ともたざる国である開発途上国のパートナーシップが世界共同体である世界の平和と安定のために不可欠であることを強調している点にある。また、この報告書は具体的な数値を示して様々な勧告を行っているが、特に開発途上国が輸出の多くを依存する「一次産品」と先進国からの「開発援助」に焦点を当てた点は注目に値する。一次産品については、開発途上国は貿易障壁を除去して一次産品輸出を拡大しようとしても原材料中心の輸出では経済成長の原動力となる輸出拡大は望めない、その代替措置として一次産品の多様化、加工度向上を進めて輸出志向型産業を育成していくことが必要であるとしている。また、先進国の

開発援助については、1950年代と60年代に行なわれた開発援助の経験を踏まえて、効率的な経済協力を行っていく必要性を強調するとともに、70年代の先進国の開発援助をGNPの0.7%に目標設定することを提言している。その他に、

- (1) 先進国の輸入関税の撤廃、一次産品の緩衝在庫制度に対する資金援助、輸出所得補償融資制度の設立、自由で公平な国際貿易の枠組みの創設、
- (2) 累積債務問題の処理、
- (3) 先進国と開発途上国の双方が利益を享受できる海外民間投資の促進、
- (4) 人口増加率の低下など様々な勧告を行っている。

1970年1月に国連開発計画委員会は「開発の加速化をもとめて」と題するティンバーゲン報告を国連に提出した。この報告書は同年10月の第25回国連総会で採択された「第2次国連開発10年のための国際開発戦略」に関する決議の基礎となった。ティンバーゲン報告は、国連開発計画委員会委員長であったティンバーゲン氏を中心に、60年代の開発途上国経済の現状に対する評価と反省を踏まえて作成された。しかし、開発途上国と先進国の関係を世界共同体の中に位置づけ、相互の協力の必要性を強調している点ではピアソン報告と同じ立場に立つものであった。ただし、ティンバーゲン報告は、ピアソン報告が開発途上国の経済発展のために開発援助に重点を置いていたのに対して、開発途上国の経済社会構造の変革が真の開発に繋がると指摘しているところに特徴がある。つまり、開発途上国の経済発展の原動力を単に生産性の向上や生産能力の拡大に求めるのではなく、所得分配の仕組み、土地制度、教育制度など開発を妨げる経済社会構造上の問題を解決することが必要であることを指摘している。具体的には、

- (1) 開発途上国の社会構造および制度の改革、
- (2) 開発途上国の資源開発、
- (3) 先進国から開発途上国への資金の流れの拡大（ODAの対GNP比0.75%、贈与比率80%の達成）、
- (4) 開発途上国間協力の拡大などを勧告している。

1970年10月の第25回国連総会において、「第2次国連開発10年のための国際開発戦略（第2次国連開発の10年）」に関する決議が採択され、1970年代の国連の開発戦略が策定された。この中で、

- (1) 開発途上国の経済成長率を年平均6%とすること、
- (2) 人口の伸び率を年平均2.5%に抑えこれを基礎に一人あたりの所得を年平均3.5%増加させること、
- (3) その他、農業生産、工業生産、貯蓄率についても一定の目標を設定している。

しかし残念ながら、当時のエコノミストの英知を絞って練り上げたピアソン報告やティンバーゲン報告は、「第2次国連開発の10年」に十分反映するところとはならなかった。その理由としては次のことが考えられる。つまり、これらの報告が先進国を中心にまとめられたことから、開発途上国の自立的な経済発展を前提として、開発援助の条件として社会構造改革などの開発途上国の自助努力が必要であることを強調していた。これに対して開発途上国は、「第1次国連開発の10年」（1961年）の決議にもかかわらず先進国と開発途上国の経済格差は拡大したことから、「第2次国連開発の10年」（1970年）の決議を要求する動機となっていた。従って、国連の場では、開発途上国の自助努力への政治的意思を強調する先進国と、先進国の差別的な貿易政策の撤廃や開発援助の増大を求める開発途上国が対立する図式の中で交渉が行われていた。こうした状況下では、「第2次国連開発の10年」の決議は、先進国が開発途上国に開発援助を行うのは世界共同体の一員としての責務であり、それは先進国の利益にも繋がるものであるという基本理念を打ち出しているものの具体的な措置については玉虫色にならざるを得なかった。いわば政治的なキャッチフレーズに重点を置いて具体的な措置については「第1次国連開発の10年」と遜色のないものとなってしまうていた。

第3章 国際経済情勢の悪化と新国際経済秩序（NIEO）の樹立

1. 国際経済情勢の悪化

1971年8月、ニクソン米国大統領は自国の国際収支の悪化などを背景として、ドルと金との交換停止（ドル・ショック）、輸入課徴金の付加、開発援助の削減などを盛り込んだ新経済政策を発表し、世銀・IMFを中心とする金融システムであるブレトン・ウッズ体制と貿易システムであるガット体制に深刻な打撃を与えることになった。これによってそれまでの国際基軸通貨としてのドル神話が崩壊した。これはベトナム戦争などの米国の巨大な軍事支出や西側諸国の覇権国としての威信をかけた開発援助がドルの大量流出を招き、国際収支の急激な赤字増大の原因となっていた。1973年2月以降、世界の為替相場は固定相場制から変動相場制へ移行したが、強いドルによって弱い自国通貨が支えられてきた固定相場制が崩壊することによって、開発途上国は輸入価格の高騰、輸出所得の減少、開発資金不足などの経済的困難に見舞われることになった。

開発途上国は1971年にペルーのリマに参集して、「リマ行動計画の宣言と原則」を発表し、先進国の開発問題に対する消極姿勢を牽制するとともに、翌年に開催予定の第3回国連貿易開発会議の布石とした。この宣言の中には、

（1）開発途上国と先進国の経済格差がますます拡大する中で先進国の開発援助が減退していること、

(2) 開発途上国の経済停滞の原因が不合理な現下の国際経済体制に根ざしていること、

(3) 開発途上国の経済開発の責任は開発途上国自身にあることから開発途上国間の協力を進める必要があること、などが盛り込まれていた。

1972年4月にチリのサンチャゴで第3回国連貿易開発会議が開催された。しかしながら、西側先進国は米国を発信源とする通貨危機によって自国の通貨防衛を行わざるを得ない状況に追い込まれる一方で、困難に陥った国際金融システムをどのように再構築するのか模索中であり、開発援助に手が回る情勢ではなかった。そのため第3回国連貿易開発会議では先進国が開発援助に新たなコミットメントを行わなかったため、具体的な成果を得ることなく総花的な多くの決議を採択しただけだった。

国際経済情勢が悪化していく中で先進国から開発援助を引き出そうとする開発途上国の開発戦略は勢いを失い始めていた。開発途上国はこうした不利な情勢を挽回すべく、開発途上国自身が主権を行使できる天然資源を最大限に利用した資源ナショナリズムを鼓舞しようとした。そこで1973年10月に起きた第1次石油危機（オイル・ショック）は、開発途上国が資源ナショナリズムを高揚させる好機となった。第1次石油危機は、第4次中東戦争を契機として戦争でダメージを受けた中東諸国の支援を眼目として、石油輸出国機構（OPEC）諸国が石油価格を大幅に引き上げた事件である。この石油危機によって非産油開発途上国は、国内インフレの昂進、世界的な不況による輸出所得の減少など経済的な打撃を受けたが、産油国はOPEC基金を通じて非産油国に対する開発援助を増大させることによって開発途上国間の結束はかろうじて維持された。

一方、先進国はOPEC諸国の石油禁輸措置や石油価格の一時的な値上げにより、その高い石油依存度から経済体制の脆弱性をさらけ出してしまい、石油戦略の有効性を認識させる結果となった。このOPEC諸国による石油戦略の成功は、それまで先進国を中心に動いてきた国際経済体制の中で開発途上国を勇気づける結果となった。開発途上国は1970年代前半から顕在化し始めた食糧危機によって経済的困難に陥っていたが、その紐帯を維持しつつ、資源ナショナリズムの自信を背景として国際経済秩序の矛盾を強く主張するようになっていった。

2. 新国際経済秩序（NIEO）の樹立

第1次石油危機直後、米国は石油問題を討議するため消費国会議の開催を提唱し、フランスもまた国連主催でエネルギー問題を討議するための国際会議の開催を呼びかけたが、こうした消費国側の動きはOPEC諸国に対して非産油国の開発途上国を含

む消費国との対立を深め石油問題での譲歩を迫られるとの脅威を与えた。そのためOPECのメンバーであるアルジェリアが政治的な判断に立って消費国に対して先手を打つ形でエネルギー問題に限定しない資源問題全体を取り上げる国連特別総会の開催を要求することとなった。実際にはアルジェリアのブーメディエン大統領が1973年9月にアルジェで開催された第4回非同盟諸国会議における開発途上国側の要請を受けて、ワルトハイム国連事務総長に国連特別総会の開催を要請した。

かくして、1974年4月の第6回国連特別総会（「資源と開発に関する特別総会」）が開催され、「新国際経済秩序（NIEO）樹立のための宣言および行動計画」に関する決議が採択された。NIEOの目標とするところは、先進国と開発途上国の所得の平等とそのための平準化である。開発途上国が世界人口の約7割を占めているにもかかわらず世界全体の所得の3割程度しか占めていない現実を考えると、開発途上国の開発努力だけでは所得の平準化は困難であり、その実現のためには各国の主権平等および天然資源の恒久主権の下で国際経済秩序の抜本的な変革が必要であるとしている点にNIEOの理念が具現化されている。そしてNIEOの理念を実現するための具体的政策としてグローバルな視点から主に次のような政策の実施の必要性を提唱している。

（1）生産者カルテルの結成と参加：一次産品価格などの価格決定は消費国である先進国サイドで決定されてきたことから、開発途上国が価格の決定権を持って輸出所得の確保に努める必要がある。そのためには品目毎に天然資源生産国間の結束によって市場支配力を拡大しなければならない。

（2）価格インデクゼーションの設定：開発途上国が一次産品などの価格弾力性の低い原材料を先進国へ輸出し、先進国から工業製品を輸入している貿易構造の中で輸入工業製品の価格が値上がりする場合、その値上がり分を輸出原材料価格に転嫁して輸出所得の減少を食い止めようとするものである。

（3）一般特惠制度の確立：開発途上国の一次産品などの主要輸出品に対して、先進国は関税の特別措置を実施して国際競争力の弱い開発途上国の輸出産品を保護し、開発途上国と先進国間の貿易を促進しようとするものである。

（4）国際金融制度の改革：世銀・IMF体制の中で開発途上国の発言権の増大を求めようとするものであり、加盟国の拠出額の割合に応じた加重投票制度を改めて、主権平等の観点から一国一票制度に改革しようとするものである。

これらの具体的政策を実施するためのNIEOの行動計画は、先進国が受け入れることが非常に難しいものであった。そのためNIEOの国連決議はせっかく開発途上国と先進国が歩み寄りコンセンサスで採択されたものの、先進国は大幅な留保を付けたり、前向きなコミットメントを避けるなど、事実上実施困難な骨抜き行動計画になってしまった。

1974年12月の第29回国連総会で「国家間の経済権利義務憲章（エチエベリア憲章）」が賛成多数で採択された。これはNIEOの基本理念を具現化するための諸規範を憲章化したものであった。しかしながら、こうした決議は開発途上国と先進国の対立が深まる中で、困難な国際経済情勢をもたらした責任を先進国に押しつけ、各国の主権平等の御旗の下で開発途上国の急進的な理想論を押しつけようとしたもので、国際経済情勢の的確な分析とそれに基づく政策判断に欠けたものであった。

NIEOの具体的政策の中で「生産者カルテルの結成と参加」と「価格インデクゼーションの設定」については、現実的なアプローチとして「一次産品総合計画」（IPC）という形となって国連貿易開発会議の常設委員会である一次産品委員会に議論が引き継がれていくことになる。「一般特惠制度の確立」については、同じく国連貿易開発会議の常設委員会である特惠特別委員会の議論に吸収されることになった。一方、「天然資源の恒久主権」を基調とするNIEOのイデオロギーの要素を多分に含んだ包括的な議論は、「国連南北交渉ラウンド」（通称GN：グローバル・ネゴシエーション）として国連の場で引き続き行われることとなった。

「一次産品総合計画」（IPC）は、1975年2月に国連貿易開発会議の一次産品委員会（常設委員会）で議論された計画で、1976年5月にケニアのナイロビで開催された第4回国連貿易開発会議で決議93号として採択されたものである。また、この計画は1964年3月にジュネーブで開催された第1回国連貿易開発会議に提出された「プレビッシュ報告（「新しい貿易政策を求めて」と題する報告書）の精神を継承するものでもあった。（第2章. 2）さらにこの計画は、従来国連貿易開発会議の場で個別に行われていた国際商品協定交渉を一定の目的、対象品目、交渉方式の下で総合的に取り組むことをその趣旨とするものであった。これは国連貿易開発会議の一次産品委員会で開発途上国が、従来の国際商品協定がその対象品目が限定されているため安定的な輸出所得を得るのに十分でないので、対象品目を拡大して統一的な価格安定策をとるべきことを主張したことから提起された計画であった。しかし同時に、NIEOに基づいた開発途上国の具体的な要求としての意味をもつものでもあった。従って、この「一次産品総合計画」はNIEOの中で提示された「生産者カルテルの結成と参加」や「価格インデクゼーションの設定」といった具体的政策を直接実現しようとするものではなかったが、これらを念頭に置いたより現実的な計画となった点に留意する必要がある。

「一次産品総合計画」はNIEOの具体的な成果として国連貿易開発会議の専門部会である交渉会議に引き継がれ、この計画では個別対象品目（18品目）が合意され、国際商品協定締結のために個別産品協議が行われていくことになった。さらに国際商品機関が、緩衝在庫制度や輸出所得補償スキームなどを適用していくために必要な資

金を提供する専門国際機関として一次産品共通基金（CFC）設立のための協議が行われることになった。

個別産品協議は「一次産品総合計画」が採択される以前から存在していた国際コーヒー協定、国際ココア協定、国際錫協定、国際砂糖協定などについてはその改定交渉を行ったほか、新たに国際天然ゴム協定、国際ジュート協定、国際熱帯木材協定を締結する成果をあげた。

一次産品共通基金（CFC）は、「一次産品総合計画」が採択（1976年）されてから国連貿易開発会議の一次産品委員会（常設委員会）の場で4年にわたって交渉が行われた結果、1980年6月に設立協定が合意に達して採択された。こうして一次産品共通基金の将来の活動の骨格は固まったが、その後紆余曲折を経て1988年7月に協定の発効要件が満たされたため、翌1989年6月に国連批准国会合が開催され、ようやくにして協定の発効が決定され、アムステルダムに事務局が設置されることとなった。

「一般特惠制度（GSP）の確立」は、1964年3月にジュネーブで開催された第1回国連貿易開発会議において、プレビッシュ初代事務局長が「開発のための新しい貿易政策を求めて」と題するいわゆるプレビッシュ報告の中で、開発途上国の開発のために「援助より貿易を」求める一方策として提案されたものである。（第2章. 2）この制度はやはり紆余曲折を経て1971年7月よりEC6ヶ国が、同年8月より日本が実施し始め、その後先進各国が徐々に実施を開始し、制度の拡大が図られた。国連貿易開発会議の特惠特別委員会は、各国が個別に実施している特惠制度を協議調整する場としてガットの枠外で活動してきている。従って、NIEOで提案された

「一般特惠制度の確立」は、国連貿易開発会議の活動を側面的に支援するものであり、先進諸国がGSPを実施する促進剤となったといえる。

国連南北交渉ラウンド（GN交渉）は、1980年8月から9月にかけて第11回国連特別総会の開催を目指して準備交渉が続けられたが、先進国と開発途上国の主張は平行線を辿り合意をみるに至らなかった。また、1981年10月にブラント委員会（注）の提唱によりメキシコのカンクーンで開催された南北サミットでもGN交渉の再開をエンドースしたものの妥協点を見いだすことができなかった。その後、第36回国連総会から第38回国連総会まで交渉が続けられたが、交渉が合意に達せず事実上何らかの合意文書を作成することができなかった。

GN交渉は開発途上国の立場からは「天然資源の恒久主権」を担保できる国際協定や機構を作ることが最終的な目標であったと考えられるが、これが暗礁に乗り上げた原因としては主に次の点が考えられる。

(1) 機構問題：開発途上国が新たな機関を設立してそこにGN交渉を委ねるべしとしたのに対して、先進国は問題の性格に応じて既存の国連専門機関でGN交渉を行えばよいと主張した。

(2) 協定の法的性格：開発途上国は協定に参加する国はこれを履行する義務を負う、国連専門機関も法的に拘束するものにすべしと主張したのに対して、先進国は法的な拘束性のある協定に反対した。

しかし何よりもGN交渉が暗礁に乗り上げた最大の原因は、やはり当時の国際経済環境の悪化にあるのではないかと考えられる。つまり、GN交渉の時期に米国経済はスタグフレーションが昂進して、その影響を受けて国際経済は停滞する傾向にあった。西側諸国の景気は後退し、開発途上国への開発援助は減少傾向にあった。第2次石油危機（1979年）によるOPEC諸国の石油戦略は失敗し、石油価格は下落し石油の供給過剰が顕著となってOPEC諸国の開発途上国への開発援助にも支障が出始めた。また、開発途上国の経済成長の鈍化、国際収支の悪化、累積債務問題の顕在化などから、先進国と開発途上国との間の対立が激化したと言える。

(注) ロバート・マクナマラ世銀総裁（当時）の提唱によって、1979年12月にブラント西ドイツ首相（当時）を委員長とする「国際開発問題独立委員会」（通称ブラント委員会）が設立され、開発途上国の開発政策として一次産品共通基金（CFC）への資金提供やODAの倍増を提案するブラント報告を世銀へ提出した。

第4章. 開発途上国を巡る国際経済環境の変容

1980年12月の第35回国連総会で「第3次国連開発のための国際開発戦略」（第3次国連開発の10年）が採択されたのを初め、81年9月に第1回後発開発途上国（LLDC）国連会議、83年6月に第6回国連貿易開発会議、86年5月に国連アフリカ特別総会、87年7月に第7回国連貿易開発会議、90年4月に国連特別総会、同年7月に主要国首脳会議（ヒューストン・サミット）、同年9月に第45回IMF・世銀総会、同じく第2回後発開発途上国（LLDC）国連会議など、開発途上国への開発援助に直接関わる重要な国際会議が開催されている。さらに、1990年10月の第45回国連総会で「第4次国連開発10年のための国際開発戦略」（第4次国連開発の10年）が採択され90年代における開発途上国のための開発戦略が策定された。

これらの国際会議の内容は、概して総花的で実効性の乏しいものであることは否めないが、80年代の国際経済環境の悪化を反映して、主に

- (1) 開発途上国の累積債務問題、
- (2) 一次産品依存度の高い開発途上国の一次産品輸出所得の低下による一次産品問題、
- (3) 国際的な支援措置としての政府開発援助（ODA）の援助目標の設定とその達

成、

(4) 後発開発途上国 (L L D C) 問題などが、最も深刻な開発問題として議論の俎上に上がってきている。

累積債務問題については、開発途上国は1978年3月の第5回国連貿易開発会議で採択された決議165 (2国間ODA債務の軽減措置を提案) を盾に、国際会議の場で繰り返し先進国のODA債務の帳消ししないしは軽減措置を主張してきた。これに対して、先進国は公的債務問題については、従来からパリ・クラブによる債務繰り延べ措置の拡大強化、民間債務問題については、新たな債務軽減措置などを主要国国際会議 (1989年6月のトロント・サミット、90年6月のヒューストン・サミット) の場で提案してきた。先進国が提案する主に公的債務の債務繰り延べや民間債務の軽減措置では、開発途上国の累積債務問題はいっこうに解決の方向に向かっていないことから、開発途上国は公的債務については債務の帳消しを求めて先進国との対立は容易に緩和しなかった。

一次産品問題については、価格安定機能としての国際商品機関の緩衝在庫制度の運用に資金貸付を行うための国際機関として一次産品共通基金 (C F C) の設立が、1989年6月の国連批准国会合で決定した。しかしながら、1985年10月に国際錫協定が緩衝在庫制度の運用に失敗して多額の債務を残して破綻した。このため緩衝在庫制度の運用の難しさを実感した他の国際商品機関は緩衝在庫制度の運用は行わず、主に生産国間で輸出割合を協議する輸出割当制度 (クォータ制度) の採用や一次産品価格の動向についての情報交換を行うようになっていった。一方、国際商品機関の運営する緩衝在庫制度への資金支援 (貸付) を目的として設立された一次産品共通基金は、思うように資金が集まらず、また資金支援の対象となる緩衝在庫制度がなくなってしまったために、設立協定の見直しを行う必要が生じてしまった。その結果、一次産品共通基金 (C F C) は、一次産品関連のプロジェクトに資金を融資または贈与する機関としてその役割を変更した。その他には、開発途上国の輸出所得安定のためのI M F 輸出所得補償融資制度の拡大、一次産品の市場アクセスを改善するための先進国の一般特惠制度の拡大措置などが、国際会議の場で種々提案されている。

政府開発援助 (O D A) の援助量の目標については、1970年10月の第25回国連総会で採択された「第2次国連開発10年のための国際開発戦略」 (第2次国連開発の10年) に中で、先進国のODAの対G N P比0.7%目標を達成することが求められた他、後発開発途上国 (L L D C) へのODAは対G N P比0.15%とするかODAの倍増を求めている。しかしながら、比較的G N P規模の小さいオランダや北欧諸国などはこれらの目標を達成することができたが、G N P規模の大きな多くの先進国はこれらの目標を達成できずに現在に至っている。

国際場裡でこうした具体的な課題を議論するに当たって、開発途上国自身の開発に対する第1義的な責任、開発途上国自身の自助努力の重要性、およびそれらを前提とした開発援助の国際的な支援措置の必要性については、先進国と開発途上国ともほぼ共通した認識となっていると考えられる。しかしながら、具体的な支援措置の仕方については、必ずしも先進国の間で足並みは揃っているわけではない。急進的な援助の増加を主張する北欧諸国、オランダ、アフリカ圏への重点的な援助を提案するEU諸国、先進各国の援助体制に見合った援助配分と援助効率を前提とした現実的な援助を説くアメリカ、カナダ、日本、オーストラリアなど先進国の間でもその対応の方法には相違があるのも事実である。他方、国際経済環境の悪化から先進国の援助疲れも目立ってきており、開発援助の停滞が指摘されるようになってきている。こうした状況を打開するために先進国の援助実施機関の間で援助協調が図られるようになってきており、開発援助の効率的な運用が行われるようになってきている。

一方、1980年代に先進国の開発援助は増大したにもかかわらず、開発途上国間の経済格差は拡大している。後発開発途上国（LLDC）が集中しているサハラ以南アフリカ地域、第1次・第2次石油危機（1973年・1979年）以降、産油国と非産油国の経済格差が歴然とした中東地域、シンガポール、台湾、韓国などに代表される新興経済圏（NIES）の急速な経済成長が見られる東南アジア地域、中所得国を中心として累積債務問題で苦しむ中南米地域など開発途上国間の経済格差は拡大する一方であり、こうした状況は、国際場裡では開発途上国間の団結を乱し、包括的な開発戦略を形成することができなくなっており、容易に結論が見えない時間のかかる交渉が行われるようになってきている。開発途上国は国際経済環境の悪化にともなって、これまでのような理想論に傾きがちな開発戦略より課題毎の実現可能な開発戦略をとり始めており、開発と人権尊重、汚職問題、民主主義的な政治体制、軍事支出の削減など先進国が開発援助の前提条件として要求してきた国内問題にも柔軟に取り組む姿勢を見せ始めているのも事実である。

第5章. 地球環境レジームの中での環境問題

1. 顕在化する地球環境問題

第1章の3.（南北問題の変容）で前述したとおり、1980年後半以降これまでの先進国と開発途上国の経済格差を是正するための両者の対立の図式という概念では捉えることのできない新たな地球規模の環境問題が現出するようになった。これは先進国間の対立、開発途上国間の対立を助長し、各国の国益が全面に出た容易に合意に達することが困難な問題でもあった。先進国からみると地球規模の環境悪化はすべて

の国の将来の社会経済に深刻な打撃を与えるので、先進国と開発途上国で責任を分担して対処しなければならないというものである。これに対して開発途上国からみるとそもそも地球規模の環境悪化の原因を作ったのは先行した先進国の経済成長であり、その責任は第1義的には先進国にあるのでその対価は先進国が払うべきであるというものである。また、地球規模の環境問題は米国を中心とする先進国が主導する形で交渉が進められてきたため、多くの開発途上国にとっては、経済成長の実現、雇用の確保、貧困の克服などが主要関心事であり、自国の環境保護にともなうコスト負担には否定的であったことも環境問題の複雑さを浮き彫りにしていた。

地球環境問題について初めて国連の重要課題として取り上げられたのは、1972年6月にストックホルムで開催された「国連人間環境会議」（ストックホルム会議）である。この会議は「かけがえのない地球」（Only One Earth）をテーマにして開催され、人間環境の保全と向上のためには世界共通の見解と原則が必要であるとして「ストックホルム宣言」（人間環境宣言）が採択された。この宣言の中では地球環境を保全する環境政策と開発途上国の開発政策をどのように関連づけていくかについても焦点が当てられ環境問題の重要性が認識された。また、この会議で採択された行動計画の中で「環境計画管理理事会」の設立が提案され、これに基づいて1972年10月の第27回国連総会で「国連環境計画（UNEP）」の設立が決議された。当初、環境問題は先進国主導で「オゾン層の保護のためのウィーン条約」（1988年9月発効）や生物の多様性の保全などを目的とした「生物多様性条約」（1993年12月発効）に象徴されるように地球環境資源の汚染防止や管理に関わる問題として議論されてきた。しかし、地球環境条約に開発途上国が加盟するにつれて、開発途上国の経済開発と直接結びついた環境資源の適正利用による開発問題として認識されるようになっていった。例えば、1975年7月に発効したワシントン条約（「絶滅のおそれのある野生動物の種の国際取引に関する条約」）では、野生象の象牙の全面輸出禁止を求める欧米諸国とケニアと象牙の適正管理による資源の適正利用を主張する南アフリカ諸国との深刻な対立が発生した。また、1992年5月に発効したバーゼル条約（「有害廃棄物の国境を越える移動およびその処分の規制に関する条約」）では、有害廃棄物の輸出は開発途上国の開発政策にダメージを与えるとしてその無条件輸出禁止を求めるアフリカ諸国、それを支援するEU諸国、環境NGOと事前通報制度による有害廃棄物の適正な管理を主張するオーストラリア、ニュージーランド、カナダ、日本などとの間で対立が先鋭化した。

1982年5月にケニアのナイロビにおいて国連環境計画（UNEP）管理理事会特別会合が開催され、この会議では先のストックホルム会議（1972年）で採択された行動計画の実施状況のレビューおよび今後10年間でUNEPが取り組むべき環境問題についての検討が行われ「ナイロビ宣言」が採択された。この宣言の中ではス

ストックホルム会議で開発途上国が強く主張した開発問題について、開発途上国がその最も深刻な環境問題に対処するため国内的努力を支援すべきであるとして、先進国の開発援助による支援が奨励された。また、環境保全のための予防原則について、環境被害が発生する以前の対策は、コスト、労力の面からも効率的であるとして、環境政策の中に予防原則を含めることが合意された。

1987年4月に開催された「環境と開発に関する世界委員会（ブルントラント委員会）」は、国連環境計画（UNEP）に対して「われわれの共通の未来」と題する報告書を提出した。その基本となる考え方は、環境問題と開発問題をお互いに相互補完関係にあるものとして捉え、地球環境を保全してこそ将来にわたっての「持続可能な開発」が実現できるという新たな理念を打ち出したことにある。

これまでの南北問題の議論は、表向きは人道的配慮や相互依存の精神を唱えつつも、開発途上国は自国の開発戦略として先進国からの開発援助を要求し、先進国は東西冷戦構造の中でのイデオロギー対立を前提とした安全保障体制維持のための政治戦略として開発援助を実施することを建前としていた。これは利害関係が明確な「もてる国ともたざる国」の経済格差という対立軸で容易に理解できるものであった。

しかしながら、ブルントラント委員会で提示された「持続可能な開発」という理念は、自国の経済開発の必要性に迫られている開発途上国にとって、先進国からの一方的な受け手でいられるという南北問題の基本理念を根底から覆すものとなった。これまで開発援助の一方的な受け手であった開発途上国は、先進国との共通の利害として、自国の環境保全と開発の両立を迫られることになった。言葉を換えて言えば、先進国はその開発援助の対価あるいは条件として開発途上国の環境保全を要求する新たなカードを手に入れたのである。

1987年7月にフランスのアルシュで開催された主要先進国首脳会議（アルシュ・サミット）では、環境問題が主要議題の一つとして取り上げられ、採択されたアルシュ・サミット宣言では環境問題が全体の3分の2近くまで占めるまでになった。同宣言では地球生態系の近郊を保全する必要性を認識して、持続可能な開発と環境保護の両立を目指して、オゾン層の保護、地球温暖化、森林の減少、酸性雨、大気保全、海洋汚染などに対して具体的な取り組みを要請している。また、開発途上国に対して、環境保護への配慮の観点から好ましい行動を取るよう奨励している。

また、1990年4月の第18回国連経済特別総会で採択された宣言、同年7月のヒューストン・サミットの経済宣言、同年9月の第2回後発開発途上国（LLDC）国連会議で採択された行動宣言、同年10月の第45回国連総会で採択された第4次国連開発のための開発戦略（第4次国連開発の10年）などの開発問題をあつかった主要な国際会議でも、開発と環境問題への配慮について言及されている。

1992年6月にブラジルのリオで「国連環境開発会議（UNCED－地球環境サミット）」が開催され、環境保全と開発問題に関する国際社会の関心が頂点に達した感があった。そこでは「アジェンダ21」や「リオ宣言」が採択され、地球環境の保全と開発問題の解決のためのガイドラインが示された。「アジェンダ21」は拘束力のない環境保全のための規範を示すものであったが、財源については先進国と開発途上国の間で激しい対立があった。先進国はアメリカが中心となって地球環境問題に対処する資金メカニズムとして世銀の下に設立された（1991年5月）地球環境ファシリティ（GEF）の活用を提案し、新たな開発援助のコミットメントを示すことがなかった。これに対して開発途上国は「アジェンダ21」を実施するための「新規かつ追加的な資金」によるグリーンファンド（緑の基金）の設立と地球環境条約毎に別個の基金を設立することを主張した。結局、財源問題については開発途上国の主張は受け入れられるところとならず、「第2次国連開発の10年」（1970年）の中で求められたODAの対GNP比率の目標値（0.7%）が示されるにとどまった。GEFの活用について開発途上国は合意したものの、その意思決定メカニズムについては世銀の加重投票制ではなく、国連の一国一票制によるすべての締約国の平等な発言権を求めて、開発途上国はGEFの改組を強く主張したため、「アジェンダ21」にはGEFの改組に関する原則が盛り込まれ、この原則を踏まえてさらに交渉を継続していくこととなった。「リオ宣言」の中では先進国は地球環境の保全に対する普遍的な責任を強調したが、開発途上国は先行して経済発展した先進国が引き起こした環境悪化の責任は重いとして、「共通だが差異ある責任」を主張した。米国はこれに最後まで反対し留保を表明したが、リオ宣言の中に盛り込まれたため、この責任原則はその後の地球環境条約の交渉の中で開発途上国の指導原理となった。

1992年9月の国連総会では「アジェンダ21」の実施状況を確認するため、経済社会理事会の下部機関として「持続可能な開発委員会（CSD）」の設立が決議され、以後CSDは毎年1回ニューヨークで開催されてきている。

1997年6月には国連本部において「国連環境開発特別総会」が行われ、「アジェンダ21」が持続可能な開発を達成するための基本的な行動計画であることを再確認した。しかしながら「国連環境開発会議（UNCED）」以降、環境汚染物質の増加、大気・水質汚染の悪化、砂漠化の拡大、生物多様性の減少、森林の減少など地球環境は悪化しているとの厳しい現状認識を示した。また、先進国の開発援助も減少していると警鐘を鳴らしている。

2002年には南アフリカのヨハネスブルグで「ヨハネスブルグ・サミット（地球環境サミット）」が開催され、「国連環境開発会議（UNCED）」以降10年後のレビューが行われたが大きな成果を挙げることなく会議は終了した。

2012年6月にはブラジルのリオで「リオプラス20」と呼ばれる「国連持続可能な開発会議（地球環境サミット）」が開催された。ここでは持続可能な開発の概念

としてグリーン・エコノミーの標語が共通認識となった。この会議では「アジェンダ 21」の実施状況に関するレビューとは別に、国連環境計画（UNEP）が環境政策を効果的に実施していくためには「環境ガバナンス」の強化が重要であるとの問題提起をおこなった。つまり、環境保全の責任が複数の国際機関に分散する環境ガバナンスの断片化が、「アジェンダ 21」などのガイドラインの目標達成を妨げていることから、環境ガバナンスを国連環境計画（UNEP）に集約していくことが必要であるといった考え方に基づいている。

このように地球環境問題の国際場裡における歴史的な流れを概観すると、地球環境問題はこれまでの南の開発途上国と北の先進国の経済格差に起因する対立という図式では割り切れない複雑な様相を呈するようになってきている。かつての南北問題では、一次産品問題や累積債務問題などの象徴される南と北の縦軸の対立関係であった。ここでは豊かな国と貧しい国の経済格差の是正について、先進国の開発援助を救済手段として検討していけば良かった。しかし、地球環境問題に至っては開発途上国は先進国の先行した経済発展を原因とした環境破壊を糾弾する一方で、自国の経済発展の行き過ぎが環境破壊を招きかねないというジレンマに立たされることになった。「持続可能な開発」という基本理念はこれまでの南北問題での開発途上国の開発戦略を根底から見直す必要性を迫っているのである。一方、先進国にとっても地球環境問題は、地球の将来の運命に関わる重大事項であり、先進国がこれまでとり続けてきた市場原理主義に基づく経済成長優先政策について性急な見直しの必要性に迫られているのである。

2. 開発途上国の環境問題

開発途上国の環境問題はその構成要因が複雑多岐にわたるが、その直面している環境問題には、熱帯林の減少、野生生物の減少、砂漠化の拡大などの環境資源の管理に関わる問題と大気汚染や水質汚濁などの公害の環境汚染に関わる問題がある。

（1）環境資源の管理に関わる問題

熱帯林の減少は、ラテン・アメリカ地域ではブラジル、コロンビア、アジア地域ではインドネシア、マレーシア、タイ、アフリカ地域ではナイジェリア、コートジボアールなどで顕著となってきている。また、砂漠化の拡大はサハラ以南アフリカ地域でサハラ砂漠に隣接した国々で顕著となってきている。熱帯林の減少も砂漠化の拡大も、過度な焼き畑農業、薪炭材のための過剰伐採、過放牧、森林火災など人為的な原因によるものと考えられる。こうした人為的な原因を生み出す背景には、やはり開発途上国の貧困問題と急激な人口増加という社会問題があるといえる。

開発途上国では急激な人口増加の結果、農村で生活できなくなった人々が職を求めて都市に流入し、都市のインフラ整備がこれに追いつかないため都市部のスラムが拡大している。こうした貧しい人々が、電気も水道も未整備な都市部のスラムで生きていくためには、高価な石炭よりも安価な薪炭材を買い求めていくしか方法がないのが現状である。したがって、こうした需要を反映して、都市部周辺の森林は伐採され次第に砂漠化が広がることになっていく。この森林伐採は、山間部では雨季には土壌の浸食を加速し農耕を益々困難にし、平坦地では過度の焼畑農業によってますます加速される傾向にある。こうした森林伐採に歯止めをかけるためには、都市部のスラムに住む貧しい人々に安価に燃料を供給するシステムを作ったり、植林活動などの啓蒙活動を行なう必要があるが、政府に開発資金が不足しているのが通例なので、技術協力を含めた国際的な支援措置が不可欠であると考えられる。

(2) 環境汚染に関わる問題

大気汚染や水質汚濁などの開発途上国の公害問題は、アンバランスな工業化などの経済活動の拡大にその原因を求めることができる。こうした公害問題を抱える開発途上国はASEAN、中南米などの中所得国で比較的経済成長が進展している国々に顕著となっている。開発途上国の工業化の過程で軽工業を中心とした経済成長が継続していた間は、環境への影響も比較的小さいものであった。しかし、1970年代後半頃から機械、金属、石油化学など公害の危険の伴う重工業中心の公害型産業が主流となってきており、重工業の占める割合が国民総生産（GNP）の中で高まれば、雇用機会の増大や外貨獲得の増加につながり、開発途上国の経済活動の原動力になることは事実である。しかし一方で、汚染物質の排出も増加し周辺環境を汚染する度合いが高まることにもなる。

こうした環境汚染が増加すると大気汚染や水質汚濁による都市住民の健康への悪影響が広がるが、実際には開発途上国では健康被害についての医学的な調査が不十分であるため、長期的に目に見えない形で広がっていくおそれがある。また、被害住民による抗議のデモや国や企業による公害補償問題などの発生を考えると、環境汚染を放置すると開発途上国の経済成長にも大きな損失をもたらすことにもなりかねない。

環境汚染に対する開発途上国の取り組みの立ち後れは、環境関連法規が未整備であること、公害防止対策の人材・技術の不足、公害についての経験不足、資金不足などの原因が考えられるが、概して政府、企業とも経済成長優先で公害防止対策に対する意識が低いのが現状である。公害防止対策については、先進国では過去に多大な犠牲

を払って経験してきたことでもあるので、開発途上国の意識改革のためには先進国の経験に基づいた技術協力がとりあえず有効な国際的な支援措置として考えられる。

3. 地球環境保全のための資金制度

開発途上国の国内でも公害による被害が顕在化してきたことから、環境保全と開発を調和させた「持続可能な開発」の実現が長期的にその国に最大の利益をもたらすとの考え方が先進国と開発途上国の共通の認識となっているといえる。しかし、開発途上国は自国の経済開発を環境への配慮に優先させる傾向が強く、開発途上国は国際社会の要請に応じて環境問題への取り組みを実現するためには先進国からの財政的支援と技術移転の必要性を主張する。これに対して先進国は2国間（バイ）協力の開発援助を実施していく過程で環境に与える影響を事前に調査分析して、その結果に基づいて援助計画を企画立案するという現実的なアプローチを採用している。個別の地球環境条約の多国間（マルチ）協力では国を超えた地球規模の規制措置についての開発援助が実施されている。開発途上国は国際会議でこのマルチの開発援助を国レベル、地域レベルまで広げるよう要請するが、これはしばしば追加性の問題、あるいは増加費用（incremental cost）の概念で議論される。

地球環境問題に関する国際場裡での交渉の中では、開発途上国の環境政策を支援する開発援助が、主要な論点となってきた。地球環境条約は個別には非常に多くの条約が存在しているが、そこでの議論では、開発途上国の環境政策への財政支援と技術協力のための資金をどのように調達するかが重要な争点となっている。ここではオゾン層の保護、生物多様性、気候変動、および国際水域に関連した地球環境プログラムを支援するために設立された「地球環境ファシリティー（GEF）」とモントリオール議定書の「多数国間基金」を参考事例として取り上げる。ただし、先進国が積極的に資金を提供して設立した基金、あるいは締約国として義務的拠出をおこなって設立した基金は、この2例のみであり、他の地球環境条約では任意拠出に委ねられている。

（1）地球環境ファシリティー（GEF）

GEF設立の議論は「環境と開発に関する世界委員会（ブルントラント委員会）」の報告書（1987年）の中で資金問題が言及されたことが出発点となっている。その後「国連環境開発会議（UNCED）」（1992年）の「アジェンダ21」を作成する交渉過程でもGEFの活用についての厳しい議論があったことは前述（第5章。1.）した。実際には1989年9月の世銀開発委員会でフランスは温室効果ガスの排出や有害廃棄物の拡散を減少させるため、関心国が自発的な拠出を行ない、世銀に環境に特化した追加的な資金源を提供すべきことを提案したことが、GEF設立の契

機となった。そしてフランス、ドイツが具体的な拠出額（各一億ドル）を提示したことからGEFの設置に向けた動きが加速されることになった。GEFは1990年11月に最終交渉で設立が決定され、91年5月に参加国会合が開催された。

GEFは1991年7月から94年6月の3年間にわたって地球温暖化、生物多様性の保全、国際水域、オゾン層の破壊に関連したプログラムに対して、総額13億ドルを基金とした贈与と低利の融資おこなう試験的な試み（パイロット・プログラム）を開始した。このプログラムの実施機関は世銀、国連開発計画（UNDP）、国連環境計画（UNEP）であった。世銀はGEFのトラスト・ファンドを管理し、投資プロジェクトを評価、監督する責任を負う。UNDPはプロジェクトの形成と技術支援を調整、管理する。UNEPは科学技術諮問委員会（STAP）を通じてプロジェクト選定のガイダンスを提供する。パイロット・プログラムを実施する過程でのGEFの活動は資金提供を行なった先進国主導で行なわれたが、プログラムの選定基準などについて3つの実施機関の連携が円滑に行なわれたとは言えず、開発途上国の不満を惹起しつつあった。

このため「国連環境開発会議（UNCED）」（1992年）の場で、GEFと「アジェンダ21」および地球環境条約の関係が議論された。GEFの中心メンバーであった米国、フランス、イギリスは「アジェンダ21」を含む地球温暖化、生物多様性の保全、国際水域、オゾン層の破壊に関連したプログラムに基金を活用し、実施体制は世銀、国連開発計画（UNDP）、国連環境計画（UNEP）の3機関とし、非公式の意思決定方式（加重投票制）をこれまで通り用いることを主張した。これに対して、開発途上国は地球環境条約の締約国が直接管理する条約毎の基金を設立するか、一国一票制の意思決定方式による新規かつ追加的な資金による基金として「グリーン・ファンド（緑の基金）」の設立を主張した。交渉の結果、開発途上国の主張はすべてとおるところとはならなかったが、GEFの意思決定方式について民主的で透明性のあるものとするということについては合意に達し、GEF改組の原則が「アジェンダ21」に盛り込まれた。また、GEFの対象プログラムはこれまでどおり地球温暖化、生物多様性、国際水域、オゾン層の破壊に関連したものとし、前2者についてはUNCEDの場で合意に達した「気候変動枠組み条約」と「生物多様性条約」の関連プログラムとされた。

UNCED以後1993年春まで国連でGEFの改組を巡る交渉が行なわれた結果、意思決定方式については総会と評議会が設置され民主的な参加方式と透明性が確保された。総会は全参加国の代表により構成され3年に1回開催される。評議会は先進国から14ヶ国、開発途上国から16ヶ国、中・東欧・ソ連から2ヶ国の代表で構成される。評議会がGEFによって資金提供が行なわれるプログラムの決定、評価を行な

う。実質的な意思決定方式は原則コンセンサスであるが、コンセンサスが得られなかった場合、評議会メンバーの60%以上の賛成、および全拠出額の60%以上の拠出国の賛成が必要となる。また、「気候変動枠組み条約」および「生物多様性条約」の締約国会合で採択されたプログラムは優先的に評議会に提出され、評議会が最終承認権を有する。

GEFのトラスト・ファンドは世銀が管理し、プログラムの的確性については国連環境計画（UNEP）の科学技術諮問委員会（STAP）がガイダンスを与え、プログラムの形成、技術支援は国連環境計画（UNDP）が行なうこととなっているが、民主的な意思決定方式と透明性が確保されたものの、概して開発途上国からはプログラム決定までに迅速性が欠けている、開発途上国のニーズを反映したプログラムが実施されていないなどの不満があり、総会や評議会にはさらなるGEFのプログラム選定過程の改善が要請されている。

（2）モントリオール議定書多数国間基金

1970年代に米国においては冷蔵庫などの冷却剤として使用されたクロロフルオロカーボン（CFC）が大量に生産されていたが、1975年頃に米国の学者が「ネイチャー」誌にCFCが大気中に放出されると大気中に長期残留し、成層圏では紫外線によって分解し塩素を放出すると大気中のオゾンを減少させるという論文を発表した。この仮説は観測結果によって裏付けられていなかったが、1985年頃米国の人工衛星からの観測によって南極大陸の上空の成層圏に巨大なオゾンホールを発見したことから、米国内ではCFC規制に関する議論が活発におこなわれるようになった。なぜならCFCの大気中への放出によって地球を取り巻くオゾン層が破壊されると地球に降り注ぐ太陽の紫外線が増加し、皮膚ガンなど人体に害を与える危険があることが判明したからである。米国は科学的知見を得るための科学研究を進展させるとともに、CFCの生産の国際的な規制を行なうための枠組み条約作りのための交渉を活発におこなうようになった。1982年から85年まで条約交渉が行なわれ、85年3月にウィーンにおいて開催された外交会議において枠組み条約である「オゾン層の保護のためのウィーン条約」が採択され、88年9月に発効した。CFCに関する具体的な規制については、議定書策定のための交渉会議に委ねられた。そして、1987年9月にモントリオールで開催された第4回交渉会議で「モントリオール議定書」が採択され、89年1月に発効した。

1990年6月にロンドンにおいて「モントリオール議定書」第2回締約国会議が開催され、開発途上国はオゾン層が破壊されたのは先進国がCFCなどのオゾン層破壊物質を放出した結果である、責任のない開発途上国に対し規制措置の実施を求めらるのであれば規制措置に必要な新規かつ追加的な財政支援および技術支援を行なうべき

であると主張した。先進国は「モントリオール議定書」に規定されている財政支援や技術支援について、既存の枠組み、つまり2国間ベースの開発援助や他の援助機関による支援措置を念頭に置いていた。しかしながら、開発途上国はこれらの支援措置に不満を持っており、「モントリオール議定書」の義務不履行の口実に使うおそれがあった。また、CFCの国際的な規制のためには多くの開発途上国を議定書に参加させる必要があった。また、米国はCFCの国際的な規制のために主導的な役割を果たしてきた。こうした事情から先進国は新たにオゾン層保護のための「多数国間基金」を設立することに合意した。

「多数国間基金」は開発途上国と先進国代表7名ずつ計4名からなる執行委員会で運営されることとなった。また、世銀、国連開発計画（UNDP）、国連環境計画（UNEP）が実施機関に指名された。世銀は基金の管理運営、UNDPはプログラムの発掘、形成、UNEPはプログラムの的確性の調査、情報提供などの役割が与えられた。基金事務局はカナダのモントリオールに設立された。基金の拠出は、開発途上国以外の締約国（第5条1項非適用締約国）が行なうことになり、拠出割合は国連分担金方式が準用されることになった。

「多数国間基金」は1991年1月より暫定基金として運用が開始され、1992年8月にモントリオール改正議定書が発効したため、同年11月に開催された第4回締約国会議では基金の正式な設立が議論された。その結果、基金は1993年より恒久的な基金として正式に発足した。

「多数国間基金」は地球環境条約制度において単独の条約の中で合意された分担金制度（先進国の義務的拠出）に基づく初めての財政支援制度となった。開発途上国の主張が認められかかる基金が設立されることになった背景としては、オゾン層保護について米国が主導的な役割を果たしてきたことが挙げられる。つまり、米国はオゾン層の破壊に関する科学的知見を発展させた結果、米国議会、マスコミや国内世論から、CFCの国際的な規制を行なうよう圧力を受けるようになった。このため米国はCFCの国際的規制の必要性を国際社会に訴え続け「オゾン層保護のためのウィーン条約」や「モントリオール議定書」を採択するため主導的な役割を果たした。これらの条約を円滑に実施し、実効性のあるCFCの国際的な規制のためには開発途上国の規制措置による協力が不可欠であり、そのためには財政支援、技術支援が必要であると米国を中心とする先進国が最終的に判断したことが例外的な基金の設立に繋がったと考えられる。（了）