

第3次口メ協定 90年代へ向けてのEEC ACP開発協力の基本枠組

著者	大隈 宏
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
雑誌名	アフリカレポート
発行年	1986-03
出版者	アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00008791

第3次ロメ協定

90年代へ向けてのEEC-ACP開発協力の基本枠組

大隈 宏



1984年12月8日、トーゴの首都ロメにおいて、EEC(10カ国)とACP(アフリカ・カリブ海・太平洋諸国)65カ国(アンゴラは、1985年4月、66番目の調印国となった)との間に、第3次ロメ協定(Third ACP-EEC Convention signed at Lomé on 8 December 1984)が調印された。それは、EECとACPとの間において1年余にわたって展開された交渉の到達点であった。それはまた、90年代へ向けての5年間におけるEEC-ACP開発協力の基本枠組を形成するものでもあった。

本稿は、このような第3次ロメ協定について簡単な素描を試みようとするものである。以下、(1)交渉過程の基本的特徴の指摘、および(2)協定の諸特徴の指摘、という二つの作業が行なわれる。

1 錯綜した交渉過程

第3次ロメ協定は、1975年2月28日、EEC(9カ国)とACP46カ国との間に締結された(第1次)ロメ協定を起源とするものである。またそれは、より直接的には、79年10月31日、EEC(9カ国)とACP58カ国との間に締結された第2次ロメ協定を更新するものである。

ところで、このようなロメ協定は、いずれも有効期限は5年に限定されており、協定失効の18カ月前からEEC、ACPの双方が新協定締結のための交渉を開始する旨が定められている。そこで、この規定に基づいて、1983年10月6日、EECとACPは第2次ロメ協定にかわるべき新協定締結のための交渉を公式にスタートさせたのである。

交渉は、調印式直前の1984年11月末まで続行され、その過程は波乱に富んだもので、決して平坦なものではなかった。わずか1年余の交渉期間中にEEC-ACP閣僚レベルでの交渉が5回も行なわれたという事実。さらには、交渉の最終段階(1984年11月22日)において、EEC、ACPがそれぞれ参加者を3名に限定したうえで、特別に閣僚レベルでの交渉を持ったという事実。——これら二つの事実は、交渉が高度の緊張関係をはらんだ、きわめて厳しいものであったことを象徴的に示すものであった。

交渉を困難なものとした主要因として次の3点が指摘されよう。

1. 志向性の乖離

交渉に対するEECおよびACPの基本的立場は微妙に食い違うものであった。

EEC、ACPの双方とも第1次・第2次ロメ協定のパフォーマンスに対しては共通の認識を保持するものであった。すなわち、両者とも8年余にわたるロメ協定の実績に対して、きわめて否定的な評価を下したのである。ところが、その原因に関しては、EEC、ACPの認識は真向から対立したのであった。

EECは、ロメ協定が期待されただけの成果を達成しえなかった主たる原因を、協定そのものではなく、ACPの受け入れ体制に求めたのであった。すなわち、ACPの非効率的な行政機構や杜撰な経済政策こそがロメ協定のポテンシャルティの顕在化を阻んだ元凶であるとの立場をとったので

あった。それは特にロメ協定を通じてACPに供与された援助資金が必ずしも有効に活用されていないという現実を念頭に置くものであった。そこで、EECは協定の一層効率的な運営、具体的にはそのための保証措置として、EECの発言力の強化を新協定に求めていったのである。

他方、ACPの基本的認識はこれとは対照的なものであった。ACPは、ロメ協定の成果は、貿易の分野においても、また援助の分野においても、当初の期待とはほど違いのものであるとの評価を下していた。そして、こうしたロメ協定の失敗の原因を、協定そのものの基本的性格、すなわち協定の内容そのものの本質的限界性に求めようとしたのである。こうして、ACPはロメ協定の基本的諸規定そのものの抜本的改正を新協定締結交渉において強く主張したのである。

2. 「政策対話」「人権」をめぐる攻防 —— 交渉の政治化 ——

交渉は、第一義的にはEEC-ACP開発協力の対象範囲、手段・方法、制度的取り極め等、いわゆる開発協力の実質にかかわる諸問題を争点として展開されるものであった。すなわち、援助資金総額、STABEX(輸出所得安定化制度)・SYSMIN(鉱産品生産/輸出能力維持制度)の対象範囲や運用メカニズム、原産地規則(Rules of Origin)、セーフガード規定、EEC共通農業政策、農業開発、産業協力、民間投資、内陸国・島嶼国に対する優遇措置等が交渉のアジェンダの中核を構成するものであった。

ところが、交渉においてはこのような経済的な問題に加えて、EEC-ACP開発協力の基本哲学にかかわる高度に政治的な問題も討議されたのである。すなわち、「政策対話」(Policy Dialogue)および「人権」(Human Rights)の問題が交渉の議題とし

て取り上げられたのである。そして、これら二つの問題は交渉におけるホット・イシューとして交渉全体の基本的雰囲気支配するまでに至ったのである。その結果、交渉は高度に政治的な色彩をおびていったのである。

そもそも、「政策対話」および「人権」の問題は、EECの強力なイニシアティブによって交渉のアジェンダに付け加えられたものである。それは、ロメ協定の実際の運用に対するEECの強い危機意識を反映するものであった。EECは、ACPとの「対話」の確保を通じて、ロメ協定の効率的運用を図ろうとしたのである。さらにまた、EECは「人権」の擁護をACPに確認させることによって、ロメ協定による援助資金の使途について一定の歯止めをかけようとしたのであった。

ところが、このようなEECの提案に対するACPの反応はきわめて否定的なものであった。対外的には、主権の喪失感、従属感にさいなまれ、また対内的にも、経済的・社会的・政治的な諸困難に直面しているACPにとって、「政策対話」および「人権」の問題は、まさにセンシティブなハイ・ポリティカル・イシューとして位置付けられていたからである。

3. グループ間交渉とグループ内交渉の同時進行

制度的にみる限り、EECとACPとの間の交渉は、それぞれEC委員会およびACP大使評議会(ACP Committee of Ambassadors)を統一的窓口として行なわれるものであった。すなわち、EC委員会はEC閣僚理事会から与えられたマンデイトに基づいて、EC(構成10カ国)を代表してACPとの交渉の任にあたる。他方、ブリュッセル駐在のACP大使団から構成されるACP大使評議会は、ACP閣僚理事会から与えられたマンデイトに基づいて、かつACP事務局(ACP Secretariat)の補佐を受けて、66カ国のACPを代表して

EECとの交渉の任にあたる。——少なくとも、公式的には交渉はこのような基本構図に基づいて展開されるものであった。

ところが、現実はこのような単純な図式とはかけ離れたものであった。というのも、EEC、ACPはともに、それぞれのグループ内部にさまざまな対立要因を構造化しており、グループ構成国相互間の利害調整に多大のエネルギーを費やさざるをえなかったのである。しかも、そうしたグループ内交渉は、グループ間交渉、すなわちEEC-ACPとの間の交渉と並行して展開されたのである。その結果、交渉全体が一層錯綜したものとなっていったのである。

まず、EEC内部においては、EC委員会とEC閣僚理事会との間、およびEC構成国相互間において、ACPとの交渉と同時並行的に、ハードな交渉が継続的に行なわれた。それは、ACPとの交渉の過程で肥大化・顕在化した利害対立の調整を目的とするものであった。また、それは形式的にはACPとの本交渉の前段階での交渉（プリ・ネゴシエーション）として位置付けられるものであったが、実質的には、EECのACPに対するバーゲニング・パワーの優位を反映して、本交渉全体の方向性を大きく規定するものとなったのである。

同様に、ACP内部においてもEECとの交渉と並行して、さまざまな利害対立を調整するための交渉が精力的に行なわれた。すなわち、ACP大使評議会vs. ACP事務局、アフリカ諸国vs. カリブ海諸国・太平洋諸国、旧フランス植民地国vs. 旧イギリス植民地国、といった構図で複雑な駆け引きが展開され、多大のエネルギーが消耗されたのであった。それは、ACPの対EECバーゲニング・ポジションを一層後退させる結果となったのであった。

2 第3次ロメ協定の新機軸

第3次ロメ協定は、EECとACPとの間の1年余におよぶ攻防——それは、経済合理性の世界にとどまるものではなく、高度に情緒的・政治的な色彩をおびるものでもあったが——を経て誕生したものである。しかし、それは基本的には1975年に発足したロメ体制の延長線上に位置付けられるものである。新協定が、1975年、79年に引き続いてロメで調印されたことは、新協定の連続性を如実に示すものである。

第3次ロメ協定においても、第2次ロメ協定、ひいては第1次ロメ協定と同様に、(1)欧州開発基金(European Development Fund)および欧州投資銀行(European Investment Bank)による包括的援助、(2)ACP産品のEEC市場へのアクセス促進を目的とする貿易レジーム、(3)ACPの工業化および農業開発支援を目的とする諸規定、(4)STABEXおよびSYSMIN(これは第2次ロメ協定において新設)を通じてのACP一次産品問題解決へのアプローチ、(5)各種制度を媒介としての安定した対話の確保。——といったロメ協定の基本構造がほぼそのままの形で継承されたのである。

とはいえ、第3次ロメ協定を旧協定の単なるコピーとみなすことは必ずしも妥当ではない。2次、8年余にわたるロメ協定の実践的経験を踏まえて、協定の内容は以前にも増して整理・体系化され、一層明確なものとなったのである。第2次ロメ協定の本文が191条から構成されていたのに対して、第3次ロメ協定の条文は294条と大幅に増加している事実(ちなみに、第1次ロメ協定は94条から構成されていた)。さらには、EEC-ACP開発協力の目的および基本原理を謳ったパート(4章・24条から構成されている)が新たに設けられたという事実——

これらの事実は、第2次ロメ協定と比較した場合、第3次ロメ協定がそれなりの前進を遂げていることを物語っている。実際、リハビリテーション援助やメンテナンス援助の重要性の再認識、特定重点セクターに対する優先的援助供与、援助手続きの簡素化・明確化、STABEX・SYSMINの運営手続きの明確化およびスピード・アップ、原産地規則の緩和、セーフガード規定発動の場合の事前協議の制度化等——単なるテクニカルな改善にとどまらず、開発協力の基本的あり方にかかわる修正(改善)が、第3次ロメ協定において新たに試みられているのである。

さらにまた、第3次ロメ協定には交渉過程におけるEEC、ACPの主張、ロメ体制(EEC-ACPの地域間開発協力関係)をめぐる国際環境の変化、さらには南北問題をめぐる国際政治・経済情勢の推移を反映して、その評価はともかくとして、次のような新機軸の存在が認められるのである。

1. 政治的色彩の強化

ロメ協定は、基本的には経済協力協定であり、その限りにおいては政治的色彩の希薄なものである。とはいえ、経済の政治化の進行という新しい国際潮流の下においては、とりわけ南北間の非対称的経済関係は常に政治化の契機を内包するものであり、第3次ロメ協定も政治的色彩を強くおびるものとなったのである。

そもそも、EEC-ACP開発協力の目的および基本原理を謳った第1部の諸規定は政治的ステートメントとしての性格を強く保持するものであった。さらにまた、交渉において焦点となった「政策対話」および「人権」という高度に政治的な問題も、その形態は異なるものの最終的にはEECの主張通り第3次ロメ協定に反映されることとなったのである。

まず、「政策対話」の問題から考えてみると、このコンセプトを新協定に明文化すべきか否かについては、EECとACPの立場は妥協の余地がないほど決定的に対立するものであった。EEC(とりわけ、EC委員会)は、ピザニEC委員を先頭にして、空文化したロメ協定の精神を再確認し、開発協力の効率化を促進するためには、さまざまな局面において、開発「政策」についてEECとACPの「対話」の制度化が不可欠であるとの不退転の決意を明らかにしたのである。

これに対して、ACPは「政策対話」というコンセプトの導入は、コンディショナリティの強化、EECのACPに対する内政干渉の試みであるとして激しい拒絶反応を示したのであった。

とはいえ、最終的にはバーゲニング・パワーにおいて優位にあったEECが、名をすてて実を取る形で自己の主張を貫徹させることに成功したのであった。すなわち、協定そのものにおいて「政策対話」の制度化が明示的に謳われるには至らなかったが、EEC、ACP双方の暗黙の了解事項として第3次ロメ協定の下においては緊密な「政策対話」を推進することが合意されたのであった。その背景には、ACPの現場レベルにおいては、EECの主張した「政策対話」の必要性に対して強い共感が存在していたという事実が指摘されるのである。

次に「人権」の問題に目を転じてみると、開発協力と「人権」の問題をリンクさせようとする考え方は、すでに第2次ロメ協定締結交渉においてEECから提起されていた。ACPの一員であるウガンダや中央アフリカにおける「人権」抑圧をまのあたりにして、EECは「人権」確保を開発協力(より直接的には、援助供与)の必要条件とすることを提案したのであった。ところが、これに対するACPの反応はきわめて否定的なものであった。ACPは、それを内政干渉の試みとして、交渉のアジェ

ングに組み入れることじたい拒否したのであった。

このような背景の下で、EECは第3次ロメ協定締結交渉において再度「人権」問題を提起したのであるが、それに対するACPの対応は前回とは180度の転換を示すものであった。ACPは「人権」問題に関して、EECに対して条件闘争を挑んだのであった。すなわち、ACPは「人権」問題に対してギブ・アンド・テークの駆け引きを展開したのであった。

こうして、第3次ロメ協定においては「人権」問題——「人権」の確保——が明文化されたが、それはEEC、ACP双方の主張を反映するものであった。まず、協定の前文において国連憲章を引用する形で「人権」尊重の重要性が謳われたが、それはEECの主張を反映するものであった。他方、最終議定書付属の共同宣言において包括的概念としての「人権」の確保、反アパルトヘイト政策、EECにおけるACP諸国の労働者・学生の「人権」擁護が謳われた。それは、ACPの主張を反映するものであった。

2. 新しい戦略目標・活動領域

第3次ロメ協定には、さまざまなイノベーションが認められるが、特に開発協力の戦略目標・活動領域についてのマクロ・レベルでのイノベーションとして、次の諸点が指摘される。

(a) 農業開発・農村振興の重視

第3次ロメ協定においては、農業セクターを最重点セクターとし、ACPの農業開発・農村振興を開発協定の最優先課題とすることが全面的に謳われた。それは、第1次・第2次ロメ協定が農業セクターにおいて完全に失敗に終わったという厳然たる事実を反映するものであった。開発問題担当EC委員として、新協定締結交渉を指揮したピザニが、交渉に臨むEC委員会の基本的立場を明らかに

した「ピザニ・メモランダム」(1982年10月)において農業セクター重視を打ち出したのは、こうした背景を物語るものである。

実際、アフリカ大陸における深刻な食糧危機の恒常化は、ロメ協定が農業セクターにおいていかに無力であったかを雄弁に示すものであった(ちなみに、アフリカ諸国はACP66カ国中、45カ国、ACP全人口の90%を占めている)。

(b) 漁業開発の重視

第3次ロメ協定においては、農業セクター重視と並行して、いわばその延長線上に位置付けられるものとしてACP漁業の開発が新たな重点目標として設定された。そこでは、漁業開発はACPにとって食糧源の確保に貢献するのみならず、さらに産業化の促進にも寄与するものとされたのであった。

とはいえ、このような漁業開発の重視は、EECの利害を反映するものでもあった。新たな海洋法秩序の形成、とりわけ200カイリ排他的経済水域の設定という新たな状況下において共通漁業政策の確立を模索するEECにとって、ACP漁業開発の促進は、従来とは比べものにならないほどの重要性をもつものとなったのである。

さらに、こうした漁業開発の重視と関連して、第3次ロメ協定においては、海運に関する規定が大幅に増加したことも見逃しえない点である。

(c) 民間投資の促進

この問題は、第2次ロメ協定締結交渉においても争点となったものであった。しかし、ACPの強い反発を受けて、第2次ロメ協定においては民間投資促進の問題は断片的に言及されるにとどまった。

ところが、第3次ロメ協定締結交渉においては、ACPはそれまでの立場を逆転させ、新協定においてEEC諸国からの民間投資の促進について言及す

ることに積極的な姿勢を示したのであった。それは、世界不況の恒常化による公的投資の停滞に直面して、民間投資の積極的導入を通じて経済の活性化を図ろうという、ACPの新たな政策を反映するものであった。

こうして、第3次ロメ協定においては民間投資の重要性が強調され、EEC諸国からACPに対して行なわれる民間投資を促進するための諸措置(投資保証協定等)の採用について検討する旨が謳われたのであった。

(d) 生態学的アプローチの強調

一般に開発の過程は、「肯定的価値」を創出する過程として特徴付けられるものである。しかし、それは同時に、自然の生態系を破壊し、「否定的価値」を創出する過程でもある。アフリカにおける森林の消滅、砂漠化の進行、旱魃、環境汚染等の顕在化は、そうした開発過程における否定的契機発現の深刻さを示すものである。

このような現実に対する反省から、第3次ロメ協定においては、開発協力の推進にあたっては、常に自然の生態系との調和の維持を念頭に置き、長期的かつ全体的な視点から開発戦略の策定・実施を心掛ける旨が強調されたのであった。

それは、ピザニEC委員、およびサヘル地域におけるACPの強い主張を反映するものであり、またそれは特にサヘル地域における農業開発によって顕在化した諸矛盾に触発されるものであった。

(e) 文化・社会協力の促進

従来、開発協力においては、もっぱら経済的次元のみが重視され、文化的・社会的次元に対しては十分な配慮が払われてこなかった。その結果、たとえば人的資源の浪費、あるいは不適正な技術の移転といった問題が続発したのであった。

第3次ロメ協定においては、このような現実を踏まえて、開発協力の推進にあたっては、文化的・

社会的次元に対しても十分な考慮を払う旨が強調されたのであった。すなわち、開発協力を単に経済的次元における協力として一次的に位置付けるのではなく、文化的・社会的次元をも包摂した多次元的活動として把え直すことが謳われたのである。さらに、その一環として、開発計画の策定にあたっては、常にその文化的・社会的インパクトを検討対象に組み入れること、および人的資源(特に女性)開発の重要性が強調されたのであった。

3 むすびにかえて

ロメ体制は発足以来10年を経過し、国際社会におけるひとつの現実として定着するに至っている。とはいえ、その評価は定着するまでには至っていない。そこで、本稿ではその判断材料として、ひとつの逆説的な事実を提示することでむすびにかえることとする。それは、非ACP開発途上国のロメ体制に対する基本的態度の変化である。ロメ体制が発足した当初、それから排除された開発途上国は、ロメ体制の差別的性格に対して激しい反発を示した。しかし、そうした批難はやがてトーン・ダウンしていった。というのも、ロメ体制がACPに対してそれほど恩恵をもたらすものではなく、その限りにおいては差別的性格がそれほど顕著ではない、という事実が明らかとなっていったからであった。

(おおくま・ひろし/成城大学法学部助教授)