

第3章 資源・一次産品政策と法

はじめに

資源問題と一次産品問題は、第三世界・発展途上国の開発に関しては、それぞれまったく違う流れの中で扱われてきた。資源問題は途上国の天然資源の開発・利用に関する主権的権利、即ち「天然資源恒久主権」として表現される。そしてこれは、外国企業・多国籍企業に対する規制の問題でもあり、経済主権の問題であった。一方、一次産品問題は、本来は原材料貿易の問題で、原材料の供給不安定とそれにもなう価格変動を緩和して安定した取引を目的とする国際商品協定を対象としたものであった。発展途上国の多くが原材料の生産・輸出に依存した経済基盤にあったために、第一回国連貿易開発会議において途上国の開発のためにこの商品協定を利用して、発展途上国の輸出している一次産品の価格を引き上げ、またその輸出所得の安定化をはかることが提案された。このように資源と一次産品の問題は、一九六〇年代には、途上国の開発に関する議論の中では性格を異にする問題として位置づけられていた。

しかし、資源（ここでは鉱物・石油等の資源に限定する）を開発、生産そして輸出するという流れからみれば、資源と一次産品貿易の問題を切り離して考えるのは不自然である。また共に発展途上国の開発問題の重要な部分でもあり、一九七〇年代には「新国際経済秩序（New International Economic Order : NIEO）」の枠の中に取り込まれ、「NIEO体制」の中核として扱われた。

また、国際法学者の中には「開発の国際法」（International Law of Development : I L D）という考え方をとる立場があつて、この「開発の国際法」でも天然資源恒久主権と一次産品問題での国際協力はその重要な構成要素となつている（García-Amador : 1990）。「開発の国際法」は二つの要素から構成される。第一は「発展の権利」（right to development）、第二は途上国の発展に協力する国際的義務であるが、天然資源恒久主権は第一の要素に対応し、また国際商品協定と開発の問題は第二の要素に対応する。NIEOは二つの要素をとりこんだものとして、「開発の国際法」の中心に位置づけられてきた。

ここでは、途上国の資源開発から貿易までという流れを組み込んだものとして、また「開発の国際法」の中心的部分として、「NIEO体制」に焦点を絞つて、途上国の開発・発展という視点から、資源と一次産品を相互に関連しあう問題として扱つてみたい。

1 第三世界にとっての資源・一次産品問題

第三世界・発展途上国の多くは第二次大戦後に独立し、独立当初その経済基盤は原材料生産部門に特化されていた。発展途上国の一次産品輸出所得は経済・社会開発のための重要な資金源であったが、この一次産品を生産している大規模な鉱山やプランテーションは旧宗主国資本の支配下にあった。発展途上国は外国資本を追放してこれらの生産部門に対する所有権を回復するために、国有化を実施した。途上国は、国有化の根拠として「天然資源恒久主権」を主張した。

一九六〇年代から七〇年代半ばにかけては、途上国で国有化の嵐が吹き荒れた時期であった。国連天然資源委員会の報告（一九七四年）では、六〇年から七四年の間に九四五件の国有化（部分収用を含む）が発展途上国で行なわれたとされている。産業分野別にみると、その五一％が鉱業・石油業の分野で占められており、天然資源の分野での国有化がいかに多かつたかがうかがわれる。

天然資源恒久主権という考え方が初めて登場したのは、一九五二年の国連決議「天然の富と資源に対する恒久主権に関する人民の権利」（国連総会決議六二六（Ⅶ））であった。この決議で発展途上国は自国の天然資源を自由に使用し、開発する権利をもつことを主張したのだが、これをめ

ぐって国有化の権利と義務に関する議論が国連の人権委員会、経済社会理事会、総会で行なわれた。議論の争点は、(イ)天然資源恒久主権の存否、存在するとすればその内容はなにか、(ロ)天然資源の国有化は恒久主権の行使として認められるのか、(ハ)国有化に対する補償の原則、等々であった。これらに関する議論の集大成として、六二年には国連総会で国有化の権利、補償の義務と原則、紛争解決について明示した決議一八〇三が採択された。(第三部第2章第5節を参照)その後、六六年の国連総会決議二一五八、七三年の同決議三一七一など一連の決議を経て、資源保有国の国有化は国際法上の正当な権利行使であるとする考え方が定着した。

国有化は天然資源恒久主権行使の対外的側面であったが、この権利行使の対内的側面として、発展途上国は鉱業法、石油法、外資法等の法整備を行ない資源分野での外資規制体制を整えた。途上国は資源開発にあたり、開発条件(所有権、契約期間、利益配分等)を自国に有利にするため、生産分与契約のような新しい開発方式を生み出した。

発展途上国の資源問題に対する主張は天然資源恒久主権に端的に示されているが、一方、一次産品貿易に関してはどうだったのだろうか。発展途上国の多くは一次産品輸出国であり、経済開発を進めるためには最大の外貨稼得源である一次産品輸出が安定的にしかも額、量の面でも拡大していくことが必要だった。しかし、一次産品の場合は、価格変動の激しいことがその特性であった。一次産品、特に農産品は天候等の自然条件の変化で生産が不安定であり、一方、消費国の一次産品に対する需要は供給が増えたからといってそれに対応して増えるものではなかった。ま

た、途上国の輸入している工業製品の価格が原材料コストを加味して取引されているのに対し、一次産品の価格決定メカニズムにはそのような条件は含まれていない。したがって途上国は先進国より不利な立場にある。このような工業品を輸入して一次産品を輸出するという貿易構造を前提として、発展途上国は途上国が輸出している一次産品（例えばコーヒー、ココア、ゴム、砂糖、銅錫等であるが）に関して価格を引き上げるとか輸出货量を保証するような国際的な制度を設けることを要求した。

第一回 UNCTAD（国連貿易開発会議）総会（一九六四年）でプレビッシュが「援助より貿易を」という姿勢で交易条件改善のために一次産品の管理貿易構想を掲げ、国際商品協定や一次産品輸出所得補償の制度化が南北問題の交渉議題として注目をひいた。このような途上国の要求は、第二次大戦後に先進国が自由貿易構想のもとに進めてきた GATT 体制に反するものであったが、途上国の開発を支援するという考え方から、GATT 協定第四部（貿易および開発）が発展途上国への特別な扱いを認めるものとして加えられた（一九六六年）。その後、コーヒー、錫等の国際商品協定が締結され、また IMF で輸出所得補償制度が設けられるなど、途上国の要求の国際的制度化が進んだ。また六〇年代には OPEC（石油輸出国機構）に代表される生産国機構が、上記の国際商品協定とは別に消費国に対する交渉団体として設立された。

このようにして一九六〇年代に、天然資源恒久主権と途上国の一次産品貿易に対する国際協力（先進国と途上国、途上国間を含む）の基礎が固められた。

2 新国際経済秩序と資源・一次産品

一九七三年の第一次石油危機の後、発展途上国の資源ナショナリズムが吹き荒れるなかで、新国際経済秩序（NIEO）、国家の経済権利義務憲章等の一連の国連決議が採択され、NIEOをめぐって南北間の交渉が国連、UNCTAD、国際経済協力会議（CIEC）等の場で行なわれた。NIEOの核心は先進国が形成してきた現存秩序を発展途上国が否定し、発展途上国の開発のために富と資源を再配分しようとしたことにある。つまり、現存する国際経済秩序は先進国が作ってきた秩序であり、この体制の下では発展途上国と先進国の経済格差は拡大していくだけである。この格差を除去するためには、途上国の開発を促進することが必要であり開発のための国際協力はすべての国の共通の義務である、という考え方であった。NIEOの原則には、発展途上国の開発にかかわるさまざまな事項、例えば通貨・金融、工業化、技術移転、多国籍企業規制が含まれていたが、資源・一次産品の分野でみれば天然資源恒久主権の確認・強化（国有化、多国籍企業活動規制）と一次産品貿易における交易条件改善（国際商品協定、生産国機構がその中心事項）があげられていた。これらの原則は新たに提案されたものではなく、むしろこれまでの途上国の主張を再確認し、いかにして実現するかということに重点があった。

NIEOの下に、これまで別々に扱われてきた天然資源恒久主権と一次産品貿易の問題は同一の枠組みの中におかれ、新たに資源・一次産品の開発・利用から貿易までの一貫した取組みが展開した。この二つの問題を結びつけたのは、一次産品生産国機構であった。

生産国機構は、多国籍企業に対しては生産国の交渉力を強化する機能をもち、また一次産品の消費国に対しては貿易面での交渉力を強化する機能をもつものと位置づけられていた。一九七〇年代後期には新たな生産国機構が続々と結成され、一方ではUNCTADを中心に「一次産品総合計画」(Integrated Programme for Commodities: IPC)の交渉が進行し八〇年には「一次産品共通基金協定」が採択された。またIPCの関連で、天然ゴム、ジュート、熱帯木材に関し、新たに国際商品協定が締結された。ここに至るまでの過程はけっして簡単ではなかったが、先進国側が一次産品の安定的供給確保に不安を抱いていたという条件に支えられて、発展途上国の期待する体制がようやく整うかにもえた。

しかし第二次石油危機の後、一九八〇年代に状況は一変した。八〇年代に入って一次産品価格は下がりはじめ、しだいに深刻さを増していった。七〇年代の一次産品価格が高かった時期に一部の途上国は経済開発を大規模に進めるために多額の開発資金を借り入れていたが、一次産品価格の低落で国際収支の悪化を招き返済に支障が生じ、債務問題が深刻化した。また、世界的リセッションの下で先進国市場での一次産品需要は衰え、先進国側はかつてほど一次産品価格の安定と供給確保に熱意を示さなくなった。八五年には、これまで作られた国際商品協定の中でも歴史

と実績を誇る国際錫協定が崩壊し、国際商品協定による人為的価格支持策の限界が明らかにされた。翌八六年には、石油価格が一〇米ドルを割るところまで下落し、生産国機構のリーダーであったOPECも価格支配力を失ったかみえた。八〇年代は「NIEO体制」の崩壊過程であったといえよう。この八〇年代の十年をUNCTADでは「失われた十年 (the lost decade)」と呼び、開発問題の暗黒の時代としている。

3 「失われた十年」で何が変わったのか——資源・一次産品をめぐる国際環境の変化

一九八〇年代の変化は世界的な政治・経済・社会に及んでおり、資源・一次産品に限ったことではない。むしろ資源・一次産品分野での変化は世界的な変化の一面としてとらえるのが適当であろう。しかし、資源・一次産品の分野に限って見た場合、その変化は発展途上国がその主張の根拠としてきた構造を根底で揺り動かす性格のものであるように思われる。そしてこの地殻変動ともいべき変化が、法と政策の面でも変化を惹起しつつある。

それでは、この構造の変化がどのようなものであるかをみてみよう。その第一は、一九六〇年代のように「発展途上国」という言葉で、途上国をまとめて取り扱うことができなくなったことである。NIES (新興経済国) やLLDC (後進国) という用語に示されるように、途上国内部で

の経済格差が広がり、経済発展が進んでNIEESのように途上国の範疇におさまらなくなった国やNIEESに近づきつつある国がでてきた一方で、依然としてLLDCの状態から抜け出せない国があり、これらの多様な条件にある国が「途上国」として同一のレベルで資源・一次産品問題をとらえることができなくなっている。

第二は、資源産業の構造が国際的に変化し、しかも不安定な状態にあることである。この変化は供給サイド、需要サイド、両者を結ぶ国際市場の三つの面でそれぞれ相互に関係しながら進展してきており、また現在も進行している。

資源の開発・生産部門での多国籍企業の力が衰退した結果、多国籍企業は資源の国際価格に対する支配力を失った。鉱業分野では国際取引の基準となる価格は、鉱山会社の決める価格からロンドン、ニューヨークの国際市場価格に変わった。石油の場合は、一時期、原油価格の決定権はOPECの手中に握られていたが、一九八〇年代に入ってロンドンやニューヨークで原油の国際取引が進展し、しかもOPECの高価格政策の下で非OPEC諸国での原油生産が拡大しOPECの市場支配力の低下とあいまって、現在では原油価格も市場で決定される体制になっている。

需要サイドでは、先進国による省エネ、省資源化が先端産業の発展とあいまって進み、さらに技術革新による新素材、代替材の開発・利用化が原材料需要の先行きを不確かなものとしている。需要サイドのもう一つの変化は、現在の需要国は先進国だけでなく一部途上国も含まれることである。近年注目されているNIEES諸国、準NIEES諸国にとどまらず、工業化が進展している

発展途上国、さらには市場経済へ移行した東欧諸国での需要が、長期的には、今後さらに大きくなる可能性がある。これは、生産者⇨途上国、消費者⇨先進国という枠でとらえることを困難にし、途上国は生産者であると同時に消費者でもあるという枠の下で新しい関係を作ることが必要となる。

一九七〇年代以降現われてきた一次産品価格形成メカニズムの変化は、八〇年代にはコンピュータの発達による二四時間体制の下で、一次産品価格と金融商品価格の連動する方向に急速に進展し、商品協定や生産国カルテルの市場介入をいっそう困難にしている。

前記の途上国の分化については、資源・一次産品だけの問題ではなく南北問題全般に及ぶ変化である。そして南北問題のコンテクストの中で、途上国の資源・一次産品問題に国際的にどう協力するかというレベルで考えていかねばならない。その際、各国の経済開発に占める資源産業の役割に応じた協力の形と内容が、個別に検討されることになる。あるいは発展の度合いに応じた多様な対応が必要となる。

第二の変化は二回にわたる石油危機後の省エネ、省資源の努力と国際情報化の進展がもたらした結果であり、特に需要サイド、国際市場での変化が急速であった。これに対応して、進み方に遅れはあるものの、供給サイドでも変化が生じてきている。

この二つの大きな変化が法と政策の分野では、既存の国際的制度、機構の機能の変化あるいは低下とも考えられる現象を引き起こすと同時に、新たな国際協力体制の必要性を提起している。

4 今後の課題

資源・一次産品をとりまく国際環境の変化は、途上国の資源・一次産品問題に対する従来の取り扱い方に疑問を投げかけてきている。それを、開発と法の視点から考えてみたい。

資源・一次産品問題を「南北問題」の枠内で扱うことが妥当か

一九六〇年代には、資源・一次産品を生産・輸出するのは発展途上国、消費するのは先進国という図式で資源・一次産品問題が扱われてきた。しかし、現在では「発展途上国」を一枚岩として把握することができなくなってきた。すでにある程度の経済発展を遂げ工業化を進めた結果、資源・一次産品輸出に依存する経済から抜け出した国と、依然としてこれに頼っている後進国を同じ次元で扱うことに無理が生じてきている。このような状況を反映して、一次産品輸出に關して、後進国に対する特別の取扱いが「LDC国連会議」で認められた。

商品ごとに抱えている問題が異なるために、すべての一次産品を同列に扱うことができないということも大きな問題である。NIEOの一角をになう一次産品総合計画(IPC)は、多様な商品が抱える多様な問題を掬いあげているという意味ではその意義を失うものではないが、それが

要求した解決方法は、現在ではすでに実効性を失ったといえよう。IPCに従い、一八品目について商品別会議が開催されたが、ここでは参加国の利害対立が前面に出て、現実には国際取決めにいたったのは八品目にすぎなかった。しかも、価格支持措置をとらぬ取決めは八〇年代に挫折したものが多く、現在残っているのは天然ゴムだけである。今後は、生産国と消費国間のフォーラムとしての機能に限定されることになる。生産国機構の場合も同様で、非加盟生産国の存在や加盟生産国間の利害対立がその機能に制約をもたらすことになる。

以前は「南北問題」という政治的枠組みにおいて途上国が主権国家として協調することが可能であり、それを基盤に資源・一次産品の国際的制度や組織が成立してきた。しかし、現在は国家間の利害関係が複雑になってきたため、その調整がきわめて難しい状況にある。少なくとも、途上国の発展のための国際協力は、各途上国が抱える固有の問題に対応した多様な形式、内容で進められることが必要であり、資源・一次産品貿易の分野も例外ではない。今後考えられるもう一つの方向は、地域協力であろう。経済の地域化の進展がその基礎にあることは、もちろんである。

天然資源恒久主権の行使の態様に変化があるか

資源恒久主権は、かつて「国有化」や外資規制と同義にとらえられた時代があった。しかし恒久主権は、本来的に自国資源の開発・利用に関する主権的権利であり、その行使の態様は国有化や外資規制に止まるものではない。国有化が一段落し、資源生産部門への外資規制が定着すると、

新たな問題が生まれてきた。

途上国は資源の開発・生産を国営企業の管理下においたが、資源産業は多額の資本、設備、技術を必要とし、しかも生産物の販売に関してはこれまで外資に押さえられてきたために、途上国国営企業は資本、技術、経営、販売などの事業全般にわたって困難に直面した。特に新規開発の場合には、外国からの協力を得なければ事業の推進は不可能だった。また、国営企業は雇用確保という条件も満足させなければならず、必要以上の従業員を雇用するなど経営上でも問題を抱えていた。国営鉱山会社の非効率性は国際市場での競争力低下をもたらし、また国家財政面でも問題となった。一九八〇年代に債務累積問題が深刻化するなかで、途上国の国営企業の効率化と外国民間資本導入の必要性が世銀、IMF等の国際援助機関から指摘された。

資源保有国の現在の課題は、国際経済環境が激しく変動するなかで途上国の資源産業が国際大企業との競争でいかにして生き残るかということにある。ここにいたり、多くの資源保有国が従来の外資規制政策から積極的外資導入政策に転換し、また国営企業の合理化あるいは民営化に着手した。資源恒久主権の行使という観点では、かつての外資排除的資源ナショナリズムの色彩は薄れ、外資を有効に利用するという方向に行使の形態が変化してきている。これまで、外資を排除あるいは制限していた産業分野への外資誘致も行なわれてきている。

恒久主権行使の対象分野は、資源あるいは原料開発、一次加工の分野から二次加工の分野に重点が移行する場合もみられる。特に、国内資源産業を原料生産から製品生産まで一貫化し、国家

開発計画に有機的に統合する政策においては、上流部門と下流部門の結合に力が注がれることとなる。ここにいたっては、天然資源恒久主権の行使はいわゆる「資源」の範疇にとどまらず、本来の「経済主権」の行使という意味で製造業の範疇に及ぶといえよう。

国家主権を超える問題にどう対応するか——共同開発と開発の抑制

資源開発に関する新しい国際法が形成されつつある。第一は、開発対象区域が多国間に跨がる場合、対象区域に対して複数の国家の主張が重複する紛争区域での資源の開発の場合である。第二は国家主権の及ばない区域、例えば深海底や南極、宇宙などの国際領域での資源の開発・利用の問題である。第三は、最近注目されている環境問題である。

第一は、共同開発の問題を提起している。この共同開発方式は、日韓大陸棚の共同開発協定（一九七八年）、タイ—マレーシア間の共同開発協定、インドネシア—オーストラリア間の共同開発協定（一九九〇年調印）など二国間の権利主張が重複する大陸棚区域で採用されている。紛争区域の境界画定問題を回避して暫定的に結ばれる開発協定である。この開発方式には、(イ)開発主体（二つの方法として「共同開発機関」を設立する）の性格、権限の問題、(ロ)開発方式（例えば、生産分方式か、コンセッション方式か）、(ハ)利益配分、(ニ)紛争処理等、について国家間の合意形成が難しい面が多々ある。

第二の問題は、国際管理区域での資源開発の具体化にともなって生じる問題である。国連海洋

法条約、南極条約、宇宙条約のように、「人類の共同財産」という理念に基づく国際的枠組みはできてきているものの、現実に開発されるようになった場合には、この枠組みを確認しながら、新たな法制度を構築しなければならぬ。特に発展途上国の開発への参加と利益分配の衡平をいかに保証するかが重要となる。国際海洋法についてみれば、ここでもまた、沿岸国、地理的不利国、内陸国、陸上生産国等の複雑な利害関係が存在しており、「人類の共同財産」の利用に関する衡平原則とは何か、海洋環境保護の国際協力など新しい問題にとりくむ必要がある。南極、宇宙についても同様のことが言える。

第三の環境問題の面では、今後の資源の開発・利用と環境保護の調整が、国際的にも国内的にも必要となる。特に鉱業の場合は、開発段階での自然破壊を防止すること、精製・加工の過程での有害廃棄物や大気汚染の問題が深刻であり、国際的に統一された環境基準に従った開発・生産体制を採用することがもちろん望ましい。しかし、これは発展途上国の開発にブレーキをかける要因であり、今後の動きが注目される問題である。

おわりに

「新国際経済秩序」(NIEO)の核は、発展途上国の経済主権であった。それは政治的には資

源ナショナリズムとしてあらわれ、法の側面では、資源恒久主権の行使や一次産品総合プログラムの要求として具体化されてきた。しかし、一九八〇年代に起こった国際的政治・経済の変化、また発展途上国の開発過程で生じた変化が「新国際経済秩序」の基盤になっていた。「南北問題」の構造に亀裂をもたらした。現在では、資源ナショナリズムの成果であった生産国機構、国際商品協定、一次産品共通基金、グローバル・スタベックス等々の一次産品関係の国際制度・機構を通じた国際協力への期待や関心は途上国、先進国を問わず国際的に薄れている。

一九八〇年代の過程を経て、かつての「国家主権」、「経済主権」は、その行使の再調整を迫られているといえよう。再調整の必要性は、一面では途上国の「開発」過程から生じている内的要因と、別の面では国際経済、政治、社会の「国際化」の過程から生み出された外的要因を含んでいる。「南北問題」の枠の中では、途上国が政治的に「経済主権」を主張し行使することから、南の間での国際協力、南と北の間での国際協力が可能になったとみることもできる。八〇年代には、途上国各「国」の経済的利害関係が複雑になり、九〇年代には政治の経済化現象が、「南北問題」の政治的基盤を危うくしている。

新たな資源の開発という面でも、深海底、宇宙、南極などの国の主権を越える領域での開発、複数の国に跨がる開発の問題など、ここでも国家間の権利・義務の調整が行なわれなければならぬ。

国家による政治的な経済主権要求の後退は、前記の調整過程の現われであるが、これに対し国

家レベルでの解決に期待できないという立場から、「人権」との関係から発展の問題を扱おうとする考え方がでてきた。国連決議の「発展の権利に関する宣言」やアフリカ統一機構(OAU)の「バンジュール宣言」では、人民の発展の権利の中に「天然資源恒久主権」や「人類の共同財産」等の資源の開発、利用の問題を取り込み、「人民」を主体にした「新国際経済秩序」を求め、動きが現われている。これは、発展と法の分野における「国家」の機能への新たな問題提起と考えることができよう。