

第2部

国連貿易開発会議(UNCTAD) その活動の回顧と展望

はじめに

主として南北間における政府間協議・交渉の場として活動してきたUNCTAD (the United Nations Conference on Trade and Development : 国連貿易開発会議) は、一般的に先進国の間ではそれほど知られた組織ではない。1960年代および1970年代に、世界体制の包括的改革を声高く訴えたUNCTADは、発展途上国寄りの一方的な偏見を持つ危険な組織として先進国に脅威と敵対意識を抱かせた。事実、途上国はUNCTADを、先進国からの一般的な特恵と譲与などに基づいた「国際的再分配」の構想を実現するための、最も重要な機関とみなす傾向があった。他方、先進国はUNCTADを単なる政府間の意見交換の場としてしか認識しようとしなかったものと思われる。先進国は、UNCTAD事務局が多国間協定に関わる様々な研究・分析を行うことには強く反対しないものの、実質的な通貨・貿易関連の交渉はブレトン・ウッズ機関(世界銀行とその付属機関、およびIMFの総称)またはGATTなどで行われるべきだと主張してきた。その後、1980年代、1990年代と世界体制はさまざまな変動を経験し、それに伴い国連を含む国際機関の多くが種々の影響を受け、それらの活動にも変化が現れた。UNCTADも例外ではない。

UNCTADフォーラムにおける貿易拡大の中心的提案は、途上国が現在また将来にわたって比較優位を有する産業部門での長期的な生産拡大を考慮したものであるが、事務局の途上国の工業化への支持は先進国から抵抗を受けてきた。途上国が比較優位を有する(もしくは将来において有するであろう)産業は、先進国において

は高い保護と補助を受けている「問題産業」(つまりは斜陽産業)であり、それらに対する保護政策は失業問題の深刻化への対応に必要不可欠とみなされてきた。先進国は、途上国への特恵待遇を含む援助政策を世界的規模で保障するような国際的立法権(すなわち加盟国をただちに拘束する法をつくる権限)を持つ国際機関の設立に対して一般的に乗り気でなく、対途上国援助政策は基本的にケース・バイ・ケースの2国間協定で実施されるべきという立場をとっている。

この論文は、UNCTADという組織とその中心的活動の過去、現在、未来を、常に変動しつつある国際政治経済のコンテキストの中で考察しながら論じようという試みである。幅広い範囲で活動してきたUNCTADをこのような小文で論ずれば、おのずとその記述の正確性に疑問を抱かせることであろうが、あえてこだわらずUNCTADの活動を振り返り、その将来を論じてみたい。

この部は3つの章から構成されている。第1章の「UNCTADの紹介」では、第2次世界大戦後の国際的背景として開発関連機関の役割分担、UNCTAD設立の起源、UNCTAD事務局の構造主義分析に基づく主要提議、そして組織構造の説明などを扱う。「世界とUNCTAD」と題した第2章では、変貌を続けてきた国際環境の中で、UNCTADという組織がどのような影響を受けてきたかを歴史的に考察するものである。ここでは、組織設立から現在に至る期間を5つに区切り、それぞれの期間における環境の状況とUNCTADの活動を論じる。第3章の「現状に関する検討」では、前述のコンテキストの歴史的変化をふまえ、UNCTADの活動の現状を見直し、この組織の未来像を考察する。

(笠原重久*)

* 著者はUNCTAD事務局職員(経済専門官)、グローバル化開発戦略部(the Division of Globalization and Development Strategies)に在籍、事務局年次報告書「貿易開発報告書(the Trade and Development Report)」の制作に参加している。この論文はもともとUNCTAD第10回総会、UNCTAD X(2000年2月、バンコック)直後に英文で書いたものを、和訳しさらに日本語の文献を参考にして大幅に書き直したものである。骨子となる元の英文の論文はUNCTAD事務局同僚の数人からコメントを受けた。アジア経済研究所所長、山澤逸平氏からも、暖かい励ましと論文内容に関する建設的な助言をいただいた。いうまでもないが、この論文は著者個人の見解を述べたものであり、UNCTAD事務局のそれではない。

第1章

UNCTADの紹介

第1節 UNCTAD成立の背景と起源

1. 背景：開発関連機関の役割分担

第2次世界大戦後、貿易に関する問題の大部分は、最恵国待遇（the Most-Favoured - Nation (MFN) Treatment）の根本原則¹に基づいたGATT（the General Agreement on Tariffs and Trade：関税と貿易に関する一般協定）のもとで取扱われてきた。しかし1次産品（主要食料品と原材料等）に関する国際協定は、国連経済社会理事会（the Economic and Social Council：ECOSOC）の委員会と国連専門機関である食糧農業機関（the Food and Agricultural Organization：FAO）の管轄であった。多国間援助は世界銀行（the World Bank）が中心で、（後に地域開発銀行と協調、実施）、2国間援助問題は「西側」先進国すなわちドナー国が構成する経済開発機構（the Organization on Economic Cooperation and Development：the OECD）の開発援助委員会（the Development Assistance Committee：DAC）が受け持った。国際通貨制度の維持および金融協力の課題は、通常IMF（the International Monetary Fund：国際通貨基金）

¹ 2国間通商取決めに際し、当事国が第3国に対して現在与えているか、あるいは将来与える利益待遇（低率の関税や船舶の出入港の自由など）のうち、最も有利な待遇を相手国に与えること。つまり特定の国に対する差別待遇を禁止する。これはGATT規約第1条で規定されており、GATTメンバーには最恵国待遇が自動的に適用される。

の領域であった。

上記国際機関の意思決定過程の多くにおいて途上国の意向を十分に反映させるということは、途上国にとって重大な問題であった。しかし、個別の組織における意思決定構造の問題もさることながら、途上国の関心を引いたのは開発関連機関における役割分担であった。開発に関する課題分野は、機能的にはお互い関連しあいながらも、複数の機関に分担もしくは分散されて担われていた。途上国は、そうした一連の課題分野が自国の長期的発展にとって重要であることを認識していた。この認識が、それらの課題分野は1機関内で扱われるのが理想的である、という途上国の共通した外交姿勢を導いた。そして、1950年中期以降、途上国は、開発に関する課題を包括的に取り扱うフォーラムを設立することによって、国際経済体制の活動改革を求める連帯を積極的に呼びかけあった。この連帯は、自由主義国際体制の運営に対する不満、特にブレトン・ウッズ機関とGATTへの不信にその根元を持っており、特に途上国の経済発展に対し、より適切な対応を求めるものであった。その結果、国連内外の経済外交において、途上国の関心はまず貿易と開発に関する国際会議の招集に向けられた。

2. UNCTAD設立の起源

アジア・アフリカにおける戦後の植民地支配からの独立は、組織化された非同盟運動へと発展したが、この非同盟運動は1955年インドネシアのバンドンで開かれたアジア・アフリカ会議（アジア16、アラブ9、アフリカ4、計29カ国参加）に起源をたどることができる。この新興独立諸国会議ではナショナリズムを象徴するような反帝国主義、反植民地主義、平和共存を基調とする「バンドン精神」が謳い上げられた。また、「アフリカの年」とよばれる1960年だけでキプロスおよびアフリカ17諸国が国連に加盟し、これによって途上国は国連組織において、多数決による決定権を制するようになった。主にアジア・アフリカの新興独立国による第1回非同盟諸国首脳会議（参加国28国）は1961年にユーゴスラビアのベオグラードで開かれたが、そこでの採決によって、途上国における経済的困難の解決方法を検討する国際会議の開催が、要請された。

アジア・アフリカ・ラテンアメリカの3地域の途上国が最初にとった共同行動は、1962年6月カイロで開かれた非同盟諸国経済会議で、36カ国から代表団の参加があった。「カイロ宣言」は国際貿易、1次産品貿易、そして先進国・途上国間

の全ての重要な経済問題を網羅し対処する国際会議の早期招集を、国連内で求めるというものであった。それに応じて国連総会は、同年末に貿易と開発に関する会議（つまりUNCTAD）招集を決定し、そのための準備委員会を設立した。この決定は西側先進国一般の反対に対する途上国の圧力の勝利を意味するものであった。ウィリアムズ [Williams (1994) p.183] によると、最終的に先進国はこの国際会議開催に対する反対の立場を次の2つの理由で覆した。(1) 西側先進国の抱くソ連=脅威認識は、途上国と東側諸国が西側抜きで組織を設立することを許さなかった。(2) さらに重要なことは、国連内で途上国の多数決による決定力が增強していたので、先進国に選択の余地を与えなかった。

UNCTADは、1948年の国際貿易雇用会議（通称ハバナ会議、56カ国参加）で採決されたが各国の批准が得られず流れてしまった国際貿易機構（ITO）憲章（ハバナ憲章）の、発展的で包括的な再現とみなすことができよう²。ハバナ憲章を基盤とするITOは、世界銀行とIMFとともに国際経済と金融から生じる諸問題を解決するための三頭政治を構成するという期待があった。ITO発足までの、暫定的な協定として1947年に調印されたGATTは、国際貿易における自由・無差別主義を提唱し、その名が示すとおり関税に関する基本的な規則の制定に乗り出した³。しかしITOとは異なり、当初GATTは1次産品協定、制限的な商慣習、海外投資に関する規定を含まなかった。

かねがね大多数の途上国は、加盟国の経済力で大きく左右するGATTの交渉体

² ハバナ憲章はアメリカのリーダーシップで成立したため、ITO発足には当然アメリカのサポートがあるものと期待された。しかし、提案された組織に対するアメリカ国内の反対意見は強く、トルーマン大統領が議会から合意を得るのは非常に困難であろうという見方が支配的となった。またアメリカ経済界の反ITO派もハバナ憲章はアメリカの海外投資の保全に不十分であり、組織の投票方式もアメリカの意向を反映するものではない、などと批判し、巧みに議会の味方につけた。最終的に議会の反対勢力によってトルーマン大統領はハバナ憲章の批准を議会にかけることを諦めざるをえなかった。

³ GATT規約は3部（34条）から構成されており、その実質的義務（関税手続き、数量割当て、内国民待遇などに関する義務）の殆どが第2部に規定されていた。1974年の「暫定的適用に関する議定書」（GATT主要加盟国が採用）により、上述の第2部の実施を「現法令に反しない最大限度内において」と限定させることになった。そのため、GATT規約は加盟国政府が議会に付託することなく、行政権限により承認することができた [中村（1994）pp 34 - 35]

制には批判的であった。それは通常GATTの交渉が各品目分野における主要な生産国と消費国との間で行われるため、実質的に供給（生産国）と需要（消費国）のいずれの面でも大きな影響を持たない多くの途上国の意向が反映されることがないという実状によるものであった。GATT交渉における最も積極的な参加者は、アメリカを中心とするOECD諸国の代表であった。またGATTは、国際協定として一般原則はあるものの例外規定も多い上、具体的運用細則を欠き紛争処理能力が弱いという弱点をもっていた。しかし前述のように、アメリカが強いイニシアティブを發揮し、先進国のすべてが参加したため、世界貿易に決定的な影響力を与えるようになった。こうした状況のもと、途上国はUNCTADのフォーラムを通して実現されなかったITO条項を途上国の意向に沿って発展させることにより、現存の世界経済体制の改革および開発関連機関の運営改善を目指した。

3. 構造主義分析の主要提議

東西の冷戦キャンプとは異なる「第三世界」として登場した途上国の多くは、植民地時代は宗主国への食料や原材料などの1次産品の供給地として、そして宗主国で生産される工業製品の市場として植民地支配に組み入れられた。独立後は、こうした従属的経済構造を克服し自律的経済開発を志したが、資本、技術、人材等の制約から、その開発は遅々として進まなかった。途上国は、自国の経済発展が緊急課題であることを強調しつつ、先進国が途上国の開発を支援することは人道的にみて当然であるという立場から、途上国の開発努力を支援する国際的フレームワークが必要であると主張した。

UNCTADの活動は、「中心 - 周辺」理論⁴の唱導者であり、初代UNCTAD事務局長となったR. プレビッシュ (Raul Prebisch) の「交易条件悪化説」に基づくが、彼が提起した中心的命題は以下の通りである。

- (1) 途上国の主な輸出を構成する1次産品価格は、工業製品の輸出品価格に比べ相対的に低下する傾向にあり、これは不可避で継続的である。

⁴ 南北関係を視野に入れた途上国の低開発性解明の先がけとして後に展開される従属論、国際不平等交換論、さらには世界システム論などに影響を与えた理論で、途上国（周辺国）の低開発性の根本的原因は、その経済が先進国（中心国）での工業化の要求に従って形成された近代の農工間国際分業のもと、非工業化（つまり1次産品への特化）を余儀なくされたとみる。

(2) この傾向の結果として、国際貿易による恩恵はおもに先進工業国が浴することになり、現存する国際貿易関係において途上国の受益は限られたものになる。

プレビッシュは、1次産品と工業製品の需要の違い、すなわち工業製品需要に比べ低い1次産品需要の価格および所得弾力性に、この命題の理論的基盤をおいた。1次産品需要の低い価格弾力性が意味するのは、生産性の向上または為替レートの低下が売上量の比較的小さい増加にしかつながらず、途上国の輸出収入の実質的な増加をもたらすことがないということである。また先進国の経済成長に伴う技術開発は、合成資材の活用増加および工業製品に使用される原材料の減少を生じさせると主張した。この実状は長期的に工業製品の需要に比べはるかに低い1次産品の需要の伸びを意味するものとされた。

先進国の制限的通商政策と不安定かつ相対的に低下する傾向のある1次産品輸出価格のため、国際的手段なしでは南北間格差を縮小するのは難しいと考えられた。国際的解決策として指摘されたものには先進国の貿易障壁撤廃のほか、途上国の工業品輸出に対する特恵的な海外市場アクセスの設定、資本援助などがあつた。ここで特筆すべきことは、多くの識者がプレビッシュを輸入代替政策の中心的提唱者としてとらえ、さらにはUNCTADをプレビッシュが唱える政策路線の推奨機関として認識していることである。しかし現実にはプレビッシュは、途上国の多くで実施されている貿易規制による伝統的な輸入代替政策が高い保護壁のもと国内産業を低効率で高コストにしている、と批判している。結果として彼は、途上国の新しい輸出産業は先進国における特恵関税で育成すべきとする、一種の「輸出志向工業化」の意味合いをもつ「新しい型の幼稚産業保護論」⁵を提唱した。プレビッシュの政策提案に含まれる、2つの重要かつ興味深い課題は国際1次産品協定と南北間の補償的財政プログラムである。それらは単に1次産品市場の安定化を図るものであるだけでなく、輸出国である途上国への所得移転の方策でもあつた。歴史を振り返ると、UNCTADは非互恵主義に基づく(on a non-reciprocal basis)途上国への特恵措置という、国際貿易体制における大きな進展に重要な役割を担っ

⁵ それ以前の幼稚産業保護論は、輸入代替工業化の一環としてのものであつた。こうした工業化がもたらしたものは、資本財輸入増加に起因した国際収支の悪化、多国籍企業の浸透・影響力増大、工業技術の依存などのかたちをとった低開発性の深化であり新たな対外的従属の構造化と考えられた。

てきた。

UNCTADの組織的イデオロギーは、南北関係をフレームワークとする構造主義とグローバル・ケインジアニズムを理論的基盤としてきたが、「中心 - 周辺」理論の言及は1980年代になると姿をひそめるようになり、その代替として「グローバル化」(国際的相互依存)の観念が台頭するようになった [Williams (1994) p.191] しかし、グローバル化が主に市場活動の国際化に基づくものであり、「周辺国」の多くが、深まる国際的傾向の相互依存から取り残されるにいたり、「限界化 (marginalisation)」が、一方で進んでいるという現象が議論されるようになった。

第2節 組織構造

上記の通り、UNCTADは国連総会傘下の組織であり(「国連プロパー」の補助機関)であり、独自の予算と完全に独立した行政部局を持つような国連専門機関ではない⁶。組織の運営予算は国連定期予算に含まれ、現在約5億ドルが年間に使われ、その他に定例予算外の財源から技術協力として年間約2,400万ドルが加わる。UNCTADの組織は、(1)総会(the Conference)(2)貿易開発理事会(the Trade and Development Board:TDB)および下部組織としての他の政府間機関、そして(3)事務局から構成されている。加盟国が構成する前二者を「国家間的」もしくは「政府間的」機関、そして国家の代表ではない独立した職員によって構成される後者を「非国家間的」もしくは「非政府間的」な機関として特徴づけることも可能であろう。

以下それぞれを簡単に説明する。

⁶ UNCTAD Iでは、UNCTADが国連総会と経済社会理事会(ECOSOC)のどちらの機関であるべきかという二案に対する議論があったが、途上国は前者を、先進国は後者をそれぞれ支持した。途上国は、参加国数に限定があるため、途上国の諸問題に対するECOSOCの対応は不十分であるとし、国連総会案を主張し、最終的にはこの案が採決された。途上国の観点では、国連機関の中で規模的に最大で、最も民主主義的とみなされる国連総会の政治的サポートと権威が開発問題と国際協力を扱うには、不可欠と考えられていた。

1. 総会 (the Conference)

上記の通り、UNCTADは当初特定の会議を意味し、具体的には1964年3月23日から6月16日までスイスのジュネーブで開催された最初の国連貿易開発会議 (UNCTAD I) を指した。参加国は121カ国に、代表団員数約1,500名にのぼり、その規模において史上最大の国際経済会議といえるものとなった [本多 (1983) p 98]。同年この総会の勧告⁷を受け、国連総会はUNCTADを常設機関として承認し、その憲章を採決した。これまで周期的 (ほぼ4年毎) に総会が開催されており、第1回会議以来、総会は9回以下のように開催されている。インド・ニューデリー (1968年2月1日 - 3月29日)、チリ・サンチャゴ (1972年4月13日 - 5月21日)、ケニア・ナイロビ (1976年5月5日 - 5月31日)、フィリピン・マニラ (1979年5月6日 - 5月29日)、ユーゴスラビア・ベルグラード (1983年6月6日 - 7月2日)、スイス・ジュネーブ (1987年7月9日 - 8月3日)、コロンビア・カルタヒナ (1992年2月8日 - 2月25日)、南アフリカ共和国・ミッドランド (1996年4月27日 - 5月11日)、そして最も直近のものとしてタイ・バンコック (2000年2月12日 - 2月19日)、(以下各UNCTAD総会はそれぞれ UNCTAD I, II, …, Xと表示する。)

2. 貿易開発理事会 (TDB)

TDBは総会の行政機関として総会の決定事項を遂行し、合意された優先事項に基づきUNCTAD全般の活動の一貫性を維持する機関である。当初一部の参加国 (55カ国) により構成されていたが、その後 (1976年) 全UNCTAD加盟国を含むものとなった。TDBは、総会の実務的の下部機関がUNCTAD内外の国際機関との協力のもと、委任された実質事項に従って活動しているかを監督する。また、総会の準備委員会として、その協議事項や必要文書交付の責任も有する。以前年2回春と秋に会合を開いていたTDBは、現在秋の会合を持つだけとなり、ECOSOCを通じて国連総会に年次報告を行う。定期会合に加え、TDBは、6週間の事前通知をもって通常1日に限られた執行会合 (executive session) を年3回開くこと

⁷ 国連の常設機関としてTDBを設置すること、その下部組織として政府間機関である各種専門委員会 (当初は、1次産品、製品、貿易外取引・融資、海運の各委員会) を置くこと、総会を3年に1回ずつ開催すること (実際には第4回総会を除き4年に1回の開催) 等の決定がそれである [本多 (1989) p 90]

ができる。この執行会合は定期会合まで延期できない政策や組織運営に関する問題を取り扱う。

現在、総会の実務的下部組織である政府間機関には以下の主要な3委員会がある。(1)財・サービス貿易および1次産品に関する委員会(the Commission on Trade in Goods and Services, and Commodities)(2)投資、技術および関連金融問題に関する委員会(the Commission on Investment, Technology and Related Financial Issues)(3)企業、取引助長および開発に関する委員会(the Commission on Business Facilitation and Development)であるが、これらは年に1回5日間の会合を持つ。

3. UNCTAD事務局

UNCTAD事務局は、ジュネーブの国連欧州本部、パレ・デ・ナシオン(Palais des Nations)に常設されており、400人弱の職員(主にエコノミスト)が総会、TDB、下部機関としての種々の政府間会合での審議の補佐、それらが定めた政策の実施、機関の行政事務執行をする。また実務分野では、調査研究や技術協力等に携わり⁸、TDBが様々な国際的課題・問題を審議する際に資料としている「貿易開発報告書(the Trade and Development Report: TDR)」を年次で出版している。さらに「世界投資報告書(the World Investment Report: WIR)」、「後発発展途上国報告書(the Least Developed Countries Report: The LDC Report)」などの出版を通じ、事務局は新しい課題や思考を提示しながら、加盟国政府および国際機関の政策や活動に影響を与える重要な役割を果たしてきた。

UNCTADの究極的な役割は、途上国における開発の機会を最大限に増やすということに尽きるであろう。そうすると、事務局も必然的にそれらの国々のために

⁸ 現在、UNCTAD事務局の実務分野は4部と1特別協力室で構成されている。(1)グローバル化開発戦略部(The Division of Globalization and Development Strategies: GDS)(2)財・サービス貿易および1次産品部(The Division on International Trade in Goods and Services, and Commodities: DITC)(3)投資・技術・企業開発部(The Division on Investment, Technology and Enterprise Development: DITE)(4)開発と貿易効率性のためのサービス・インフラストラクチャー部(The Division for Service Infrastructure for Development and Trade Efficiency: SITE)そして後発発展途上国、内陸および島嶼途上国のための特別協力室(the Office of the Special Coordinator for Least Developed, Land - locked and Island Developing Countries: OSC - LDC)である。

「利益の代弁者」という役割を担うことにもなる。UNCTAD事務局に対する先進国側からの最も厳しい指摘に、「事務局が中立性を欠いている」という指摘がある。事務局の途上国寄りの姿勢を強め、その結果事務局の活動に消極的、無関心となる先進国もでてくる。こうした先進国の姿勢に対して、初代事務局長プレビッシュは、「世界保健機関 (the World Health Organization : WHO) がマラリア撲滅の活動において中立を保つことができないように、UNCTAD事務局も開発問題に関して中立などにはなれない」と断言している [Walter (1971) p 221]

UNCTADはもともとそれ自体が開発援助等の現業活動で大規模に行うのではなく、貿易・開発について国際的な合意を形成することを主目的とした組織である。それゆえ、政策方針の策定は組織の根幹部分を成すのに等しく、これまでの政策方針には、基本的に南北問題を是正するための指針が多く含まれてきた。もちろん、それは総会やTDBなどの承認を受けなければならないが、もともと事務局から提示された起案のいくつかは、現実に採択されてきたという事実だけをみても、事務局の果たす役割の大きさは想像がつくであろう。

広範囲な技術協力分野において、UNCTAD事務局の行なう現業活動は、次第に規模を拡大している。この活動の究極的目標は、途上国の人材・制度的能力を高め、それらの国における開発政策の強化を図るとともに、継続的な開発を目指した国際環境を創りあげるといったものである。具体的には、途上国の国際経済（特に貿易、金融、投資）への参加能力の強化、つまり自国の経済問題の理解とその解決策をつくりだす過程における援助、そして貿易、金融、投資分野の効果的な交渉力強化のための援助などである（事務局による技術協力活動の詳細な情報は、[UNCTAD (1999a)] 参照）

第3節 決議プロセス：「グループ・システム」

公式には、UNCTADは1国1票の平等主義の意思決定システムにより運営されている。総会の実質事項は参加国の3分の2以上、手続事項は過半数の同意で決定される。TDBを含む他の会議・会合のすべての決議は参加投票国の単純過半数が必要である。しかし現実には、UNCTADのフォーラムの審議は個別国家間で

はなく、それらが形成する集団間の交渉によって進められる、いわゆる「グループ・システム」によって行われてきた。これがこの組織の審議に伴う意思決定プロセスの中心の特徴であるといえよう。もともと、グループ・システムはUNCTADの各政府間会合の執行部（the bureau）の選出のために、加盟国を地理的または社会経済的基準に基づいて4つのリストに分けたことに由来する。リストAはアフリカ、アジアの加盟国とユーゴスラビア、リストBは西側先進市場国、リストCはラテン・アメリカとカリブ海諸国、そしてリストDは中・東欧の社会主義国をそれぞれ含む。

UNCTAD では、リストAとリストCを構成する途上国77カ国が「グループ77（G77）」という政治グループを形成して共通利益を表明した。その後G77のメンバー国は増加し現在130国以上が加盟しているが、G77というグループ名称はそのまま保持されている。このグループは共通の立場と提案を打ち出し、おもに「西側」先進国を対象にした交渉で団体圧力を行使した。これに対し先進工業諸国は「グループB」で対応したわけだが、このグループBの構成はOECDの加盟国とほぼ一致する。社会主義圏の国々もソ連を中心に「グループD」を形成、グループBを公然と非難するかたちでG77を支持した。各グループのメンバーは内部の相互理解に努め、他グループに対抗する共通の外交のスタンスをもつことによって結束を強めようと努力した。但し、1971年以降、中国が台湾に替わって国連で代表権を持つ。中国はG77にも他のどのグループにも属さず、独自の立場を維持しているが、多くの場合G77に同調的で、G77のスポークスマンが、そのメンバー国および中国を代表して発言することもある（UNCTADのフォーラムにおける途上国の現状については、本論文の第3章において取り上げる）

UNCTADは、その協議において、グループとグループの間での合意形成よりも、グループ内部の合意形成を重要視するようになってしまった、と断言する識者もいる〔Williams（1994）p.188〕、UNCTADに対するこの批判はUNCTADという組織だけにあてはまる特殊な傾向ではない。なぜならば、途上国間の結束はUNCTAD IでG77として形成されて以来、他の国連のフォーラムやブレトン・ウッズ機関にも多少形をかえながらも波及していったからである。

G77の諸提案から生ずる利益がいつも途上国間で公平に分配されることはありえないため、G77内の協議も時として非常に難しいことがある。しかし、他グループを含む全体会議の場では、G77のスポークスマンは途上国全体のコンセンサスの代

弁者として、幅広い範囲の課題・問題に関わる集団のスタンスを表明する。G77の統一性は、構成する途上国の持つ多様な利害を総括的に内包するような共通の足場を築き上げることにより、保たれてきたといえよう。これは要求をより包括的なものにすることで、途上国間の不和を和らげるという意図が働くことを意味する。反面、先進国で構成されているグループB内におけるG77の要求に対するコンセンサスは、各メンバー間における対途上国援助対策の共通要素、いわば「最大公約数」以上のものにはなりえなかった。つまり、「G77の最大限要求は、グループB内の最小限の反応を導く傾向にあった（“Maximum demands from the G77 tended to induce minimal responses from Group B”）」とある識者はグループ・システムの実状を述べている [William (1994) p.194]。グループ・システムの評価は様々だが、システムを擁護する者は以下の2点を強調する。(1) このシステムは、定期的に各グループ内で協議と考慮の場を提供し、意思決定の過程を円滑にし、また多数のメンバーを抱える各グループをスポークスマンが代表することで、グループ間交渉の簡素化と効率化を促進する。(2) グループ・システムは途上国の意向を総括して団体圧力に変えることで、国際機関の政策に関する改革を目指す原則を作り上げるのに貢献した。統一体としてのG77は途上国の要求を総括、正当化し、ブレトン・ウッズ機関とGATT・WTOに圧力を加えるために必要とされた。

他方、批判者は、グループ・システムが圧力団体としては有効であっても、UNCTADの、外交を通じた合意形成を行なう交渉フォーラムとしての役割と、その能力に限界を課すこととなった、と主張する。前述のごとく、グループ・システムは、それぞれのグループ内の統一をグループ間交渉成立以上に重要視すると考えられるため、グループ間交渉における妥協の進展を遅らせ、全体的な合意成立の失敗を導くものとも考えられる [Williams (1994) p.188]

近年UNCTADのフォーラムでの決議は、すべて投票ではなくコンセンサスで採決されてきた。これは、極端に「南」寄りの内容をもつ決議案が、途上国の「数の力」によって、投票採決されるという以前の決定パターンが姿を消したということの意味する。

第4節 結語

UNCTADは国際機関（正確には国連内部、「国連プロパー」の補助機関）で、政府間機関と常設の事務局で構成され、途上国の開発促進という中心的目標のもとに様々な会議・会合を通して国際経済の諸問題を包括的に扱う。その関心分野は単に国家間通商関連問題のみならず、開発政策、1次産品、金融、投資、技術、海運などの広範囲に渡る。UNCTADのように、途上国の貿易・開発関連の重要な諸分野を包括的・網羅的に取り扱う国際機関は、他に類を見ないと思われる。また、途上国（そして最近は移行国も）に対する技術協力でも事務局の活動は顕著になっている。

UNCTADフォーラムで行われた審議によって多くの決議が成立し、そのいくつかは国際協定の形で実現した。そこでは新しい概念と認識が生まれ、広範囲の分野での新しい方法や活動が提示されてきた。直接に法的拘束力を持つかどうかは別にして、UNCTADは加盟国の行動に関連して、勧告などの形で政策目標ないしは行動基準を策定してきた。ここで重要なことは、こうした目標や基準が国際関係を律する基本的原則の定立になっていく場合があるという事実である。間接的であれ、UNCTADの活動が基本的原則に少なからず寄与してきたことを認めるならば、それが拘束力のある規範創設に関わる機能を有しているということも、ある程度認めることができるであろう。

歴史的意味において特筆すべきUNCTADの活動は、途上国のための一般特惠関税制度の制令化と、1次産品価格の安定化のための諸協定の策定する際に果たした役割であろう。またUNCTADは途上国への援助拡大を国際的に要請し、国際金融制度改革期の1970年代には途上国の発言力の強化に主導的役割を果たした。UNCTAD総会は、その他多くの貿易・開発関連課題を議題として取り上げ、後年他の国際機関でもそれらの課題への取り組みが前進するように導いてきた。そのほかにも、技術移転、輸送、異なる経済社会システムを持つ国家間の貿易、途上国間の経済協力、保険の課題などが、UNCTADの活動に含まれる（UNCTADの主な業績の具体例は、第2部末付録を参照）。

第2章

世界とUNCTAD

目覚しく変化を続ける国際環境は、UNCTADという組織の運営や活動に絶えず影響を及ぼしてきた。この章では、第2次世界大戦後をいくつかの時期に分けて、UNCTADを取り巻く国際環境というコンテキストを考察しながら、その縮図とも共鳴板とも比喩的に称されるUNCTADの動向を論じる。

第1節 機関発足当時および興隆期：1960年代と1970年代初期

第1章で言及した通り、戦後新しく独立したアジア・アフリカの国々を含む途上国は、開発支援を目的とした国際的フレームワークの必要性を強調する一方、援助する側においては、米ソを中心とした東西陣営が活発に国際援助にのりだした。もともと政府間援助には政治的利害が付きまとうもので、それぞれの受益国がもつ具体的な援助の必要性よりも、援助する側の戦略的重要性に応じて国際的に援助が分配されることがしばしばであった。規模としては遠くおよばないが、社会主義圏諸国も戦略的観点から途上国への援助活動を行った。

こうした状況を背景に、1961年第16回国連総会では、アメリカのケネディ大統領の提唱により、1960年代を「国連開発の10年」として、国連加盟国および国際機関が協力して途上国の経済社会問題にあたることが採決された。こうして南北問題は世界的に注目されるようになった。UNCTADが創設された当時、世界経済は成長を続けていた。途上国への援助協力の必要性は一般に認識され、世界貿易への

参加、資金移転の増加、1次産品市場の安定化と強化などを通し途上国の開発が促進されるべきだと考えられていた。言うまでもなく、これらの政策関連分野は今日でもUNCTADの関心事である。

GATT規約第1条における「最恵国待遇原則」同様、通商交渉における「相互主義の原則 (the principle of reciprocal concession)」は途上国の多くにとって不適當・不公平だと考える識者も多かった。それらの中心的原則は無差別多国間主義 (non-discriminatory multilateralism) に基づき、開発段階の差を考慮せず、すべての貿易国を一律同等にみなすものであるというのが理由であった。しかも、輸入品に対する緊急措置が実務論として広く論議され、さらにはこうした緊急措置が、現実には途上国からの1次産品や軽工業品にも適用されうるという可能性が協議されるに至っては、いやが上にも途上国の危機感が高まった (例外措置設定の可能性は1963年GATTの政府間会合で公式に論議され、その後設立された専門調査委員会に受け継がれた)。

途上国の貿易・開発問題への関心により、1965年GATTの規約に「開発と貿易」に関する新章 (第4部全3条) が加えられた。この章はGATTのすべてのメンバーに、途上国にとって重要な輸出品に対する貿易障壁の拡大防止、削減・撤廃、また熱帯産品 (多くが途上国輸出品) に対する消費国の国内税の廃止などを緊急課題として提唱している。さらに、貿易障壁の削減・撤廃を働きかけるために、貿易・開発のための国際協力の促進をも謳っており、これはのちにGATT内に設立された貿易開発委員会の基盤となった。ケネディ・ラウンド (ケネディ米大統領の呼びかけによる一括一律の関税引下げ交渉、1963 - 1967年) は上記の新章の逐行をも含めた最初の貿易交渉だったが、相互主義と最恵国待遇の2原則が基本的に維持されている限り、このラウンドが途上国に実質的な恩恵をもたらすことはないであろうというのが、南側からの一般的な見方であった。事実、この交渉には途上国関心品目の関税引下げに最優先権を与えるべきであると主張する22の途上国が参加したが、先進国はGATT免責条項を盾にとり、先進国関心品目に論議を集中させた [本多 (1989) p.104]。欧州経済共同体 (EEC) とアメリカとの貿易拡

⁹ 輸入品に対する緊急措置は、GATT規約にもとより含まれているものであるから、そのような措置を規約の「例外措置」と記すのは正確性を欠くことになる、しかし、それがGATT規約の中心的原則である無差別多国間主義の原則とは明らかに相容れないものであるということとは明確である。

大を中心課題に踏まえたこのラウンド交渉では、途上国は工業品と半工業品に関する関税の引下げには成功したが、他の主要関心分野、例えば鉄および鉄鋼では標準以下の関税率削減しか与えられず、農業分野においては考慮されないまま終わった。さらに、数量制限やその他の非関税障壁についてはケネディ・ラウンドでは殆ど取り扱われなかった。

こうした背景のもとで、UNCTAD（1964年）とUNCTAD（1968年）での途上国の最重要課題は、自国の輸出促進のための一般特惠制度（the Generalized System of Preferences : GSP）案の国際的合意を提唱することであった。GSPは先進国がすべての途上国から輸入する製品および半製品に対して、非相互的に特惠を供与するという政策スキームである。GSPのフレームワークはUNCTADで合意されたものの、具体的内容の設定はTDBの下部機関としての特恵特別委員会（the Special Committee on Trade Preferences）に持ち越され、1970年10月のTDBの第4回特別会合で正式に承認された。

しかし、特惠の対象を工業製品・半製品に限るか、または1次産品およびその加工品も含むかをめぐって、前者の場合に有利な比較的工業化の進んだ途上国（インド、パキスタン、エジプトなど）と、後者を含まなければ実益の少ない途上国（アフリカ諸国など）とで利害が一致せず、また既存特惠（EEC・連携アフリカ18カ国間や英国・英連邦諸国間で成立している特惠関税制度）をめぐっても、途上国間そして先進国間でも内部対立の要素があった。さらに「逆特惠」（途上国が特定の先進国からの輸入を関税上優遇する特惠）を主張するフランスと、これに反対するアメリカとの対立もからんだ。

これに並行して、UNCTADフォーラムにおける積極的な外交活動に加え、途上国はGATT内においても徐々に交渉グループを形成・拡大していった。これら交渉グループの活動は、国連総会における開発関連の交渉で途上国勢力の集結とその圧力の増強を導いた。1971年1月1日からの第2次国連開発の10年を宣言するにあたり、国連総会はGSPを国際開発戦略に組み入れた。一般特惠制度をめぐっては、GATTの基礎となる規約第1条（最恵国待遇）との法的兼ね合いの問題があった。1971年、GATTの先進国メンバーは規約第1条の最恵国待遇原則を10年間に限定して免除することで途上国の輸出品に特惠関税処置を認めた（1970年代以降の先進国における貿易特惠制度は後述する）。

さて、この時期において特筆すべき点を2点挙げておこう。第一は、1970年代初期にODAの実質額（先進国の製品輸出価格に対する購買力）の減少傾向が明確になり始めたことである。その結果途上国はこうした傾向の方向を転換すべく、先進国から途上国への政府・民間資本移転（先進国の対GNP率で1%）の数量目標を設定した。さらに、1971年の戦後国際通貨制度体制（それ以降と対比して「旧ブレトン・ウッズ体制」とも称される）の崩壊は、米ドルに代る新しい国際通貨の導入が望ましいことを認識させた。そこでG77はUNCTAD（1972）において「援助・SDRリンク」のスキームをうちだし、IMFがSDR（Special Drawing Rights：特別引き出し権）¹⁰の発行流通を増額させ、それが途上国の財政資金の確立に結びつけば、為替レートも全般的に安定し、途上国における開発資金欠乏の問題も同時に解決の方向に向かうと主張した。これに対し先進国は、そのような試みは国際流動性の急激な増加を意味し、世界的インフレーションを招くものとして、反対する立場をとった。

1960年代末におけるもうひとつの重要な出来事は、UNCTADがUNDP（the United Nations Development Programme：国連開発計画）活動の一端を担うようになったことである。1969年にはUNCTAD事務局に技術協力部門（the Technical Co-ordination Unit）が設立され、それ以来事務局は途上国への技術協力の提供に積極的に取り組み、その活動分野も急激に拡大した。事務局の活動の多くは、途上国の開発を促進させるための「能力強化（capacity building）」に向けられた。当初UNCTADの技術協力は途上国政府を対象にしたものであったが、近年民間部門に対する支援も増加している。

¹⁰ SDRはIMFにより創出される準備資金で、ドルに大きく依存していた国際流動性の不足に対応するため、金、ドル等の準備資金を補完する目的で1969年のIMF協定の第1次改正によって創設された。SDRの発行総額は加盟国の協議で定まり、出資額に応じて分配され、加盟国はSDRを対価として他国から外貨または自国通貨を取得することができる。1978年の第2次改正後、SDRの価値は16通貨の標準バスケット方式で決められていたが、1981年から5大国（アメリカ、イギリス、ドイツ、フランス、日本）の通貨に改められた。

SDRの分配は1970年から始められた。分配は1972年まで続けられ、分配合計額は93億SDRとなった。1973年以降の創出は行われていなかったが、1979年から3年に渡り、合計120億SDRの再分配が行われた。その後は、国際流動性は不足していないという判断から、新規創出・分配は行われておらず、従って現在までの創出総額は213億SDRである。

第2節 経済ナショナリズムの動乱期：1970年代

1970年代は1次産品パワー（commodity power）の盛衰、国際貨幣体制の変革、自由貿易体制の北側からの挑戦、世界経済の成長率低下などを経験した。これらの要因は途上国の大多数にネガティブな影響を与え、その後1980年代の累積債務危機の基礎を形成することになる。

まず特筆すべきは、OPEC（石油輸出国機構）の活動が、1970年代の国際政治に非常に大きな影響を及ぼしたということである。石油戦略の発動などに見られるOPECの活動は、途上国にとって1次産品のカルテル化が有効な政策の選択肢でありえることを示した。1970年代前半期、原油を含む産業原材料（例えば、金、銅、鉛、綿花、羊毛など）の多くが価格を急上昇させた¹¹。その結果、途上国の中には、経済力で上回る「北側」のパートナーと対峙しても、市場の利益に関する交渉を効果的に推し進める戦略が成立すると確信するものも出てきた。ある著名な経済学者は次のように述べている。

「一般特惠制度（GSP）が1968年のニューデリーで開催されたUNCTAD でシンボルとなったのと同様に、1次産品の種々の案件（schemes）が1970年代初期そして、1976年のナイロビで開催されたUNCTAD でシンボルとなり、他方では1次産品総合計画（the Integrated Programme for Commodities: IPC）の交渉がその策定の同意を導いた[Bhagwati (1984) p 25]」

1974年4月に開催された第6回国連特別総会における「新国際経済秩序（NIEO）」¹²、

¹¹ これには、循環的あるいは一時的要因が作用したといわれている。（1）先進国の景気過熱（1972 - 1974）がインフレ傾向を強めるとともに1次産品の需要を高めた。（2）1970年代初期の世界的な天候異変で農作物の不作が起こり、国際的に農産物価格が急上昇した。また、国際通貨制度のオペレーションから発した構造的要因も指摘される。1960年代末期以降のアメリカ国際収支赤字の増加が国際流動性を増加させ、前述の先進国の同時好況を刺激し、これが基軸通貨ドルの不信と国際通貨制度の継続的不安定、さらには1次産品を含む様々な投機対象品目相場で思惑買いを引き起こし、価格を引き上げた[荒川（1989）pp 88 - 89]

および同年末の第29回国連総会における「諸国家の経済的権利義務憲章」¹³の採決を押し進めるG77の動きにより、国連内における経済関連外交の政治色は一層強まった。これらは、南北問題が、先進国の「覇権主義」の追及から生じたという国際関係の近代史の認識に基づいており、新しい国際経済秩序の形成から世界共同体へという道程を諸国家の権利義務として描き出したものであった。NIEOのプログラムは国際経済関係の諸課題を包括的に含んでいたが、その中でもG77は特に先進国通商政策の改善の必要性を強調した。言うまでもなく通商政策の改善とは、途上国からの輸入品に対し、先進国が非相互的にかつ、より広い範囲で貿易障壁を削減・撤廃することを意味する。

しかしながら、UNCTAD（1976年）が開催される頃には、1次産品の多くがピーク時である1974 - 1975年から価格を大幅に低下させていた。前述の引用文が示すとおり、この総会では1次産品総合計画（IPC）に討議が集中した。IPCの特徴は、品目毎のケース・バイ・ケースのアプローチとは異なり、1次産品問題を「包括的にまた体系的に」取り扱うという点である。それは「生産者にとっても消費者にとっても公平なレベル」で安定させるという主要目標のもと、非石油1次産品18品目の国際協定をUNCTADの管轄で押し進めようというものであった。IPCを採択するこの総会での外交活動では、いくつかの思惑が積極的な効果をもたらした。原油価格が高止まりする見通しが強い中、石油を輸入する途上国としては、増加傾向にある輸入支出に対し緊急援助を繰り返すことよりも、輸出収入拡大を目指す商品協定政策の方が「自助更正」として正当性があり、長期継続の可能性が高いとする考えがあった。また、その財政的背景には、石油産出国が途上国に資金援助（例えば、緩衝在庫（buffer stocks）の維持費用のため）をすることにより、非石油1次産品の市場も強化されうるのであるという考えもあったよ

¹² NIEO関連決議は、「1次産品パワー」の高揚を背景に、1973年の第4回非同盟諸国首脳会議の決議内容を受けたかたちで、翌年国連第6回特別総会（通称、国連資源特別総会）で採決されたもので、具体的には「NIEO樹立に関する宣言」と、その「行動計画」である。採決後、先進国はそれぞれ個別にその内容に関して多くの留保声明を行った。このため、上記の2文書の実効性は減退し、先進国側の協調的行動について多くは期待できないという見方が強まった。

¹³ NIEO関連の2決議を国家間の権利義務関係としてまとめたもので、天然資源の恒久主権や経済主権、生産国同盟、国際商品協定、資本援助、国際経済決定過程への全ての国の参加、最貧国への特別援助などを権利義務の内容として定めている。

うである [UNCTAD (1985) p 63]

IPCに含まれている1次産品の価格安定は、主に緩衝在庫によって確保されたと考えられた。だがこの種の商品協定はそれ以前に成功した事例が少なかった。UNCTADで支持されたIPCは、複数の1次産品協定をリンクさせ、各品目別の価格の変動をある程度まで相互補填し、加えて1次産品共通基金という新しい制度を設けて緩衝在庫の維持費用を賄おうとするスキームを含んでいた。共通基金は、緩衝在庫を有する1次産品協定に資金供給を行う第1勘定と、1次産品に関する研究開発生産性向上、品質改善、市場開拓などに資金を供給する第2勘定を柱として活動することになっていた。

IPCはUNCTADで採用されたものの、1970年代後半期には「1次産品パワー」はその威力を落とし、石油は特殊例と考えられるようになった。UNCTADとUNCTAD（1979年）の間に、IPCに含まれていながらも国際協定が存在していなかった1次産品12品目に関してUNCTADは会合を持ったが、天然ゴムだけが協定成立の交渉に至ったに過ぎなかった。各1次産品の協定成立のための交渉進展の遅れと共通基金設立のための批准の遅れには、相互関係があったように思われる。上述した共通基金のスキームはIPCに含まれていたものの¹⁴、その設立には独立した採決がなされた。しかし米ソを含む各国の批准は遅々として進まず、ソ連が批准した1989年ようやく発効した¹⁵。

「1次産品パワー」に対する先進国の抱く危機感は、例外とされる原油を除けば薄らいた。その結果、南北交渉、多国間協議の場を特設しようという途上国の要請に対してポジティブに対応しようという姿勢も薄らいた。その間、原油の価格上昇及び新興工業経済地域と他の途上国（最貧国も含む）との間の経済格差は、一層顕著になっていった。その一方では途上国の中でも比較的開発の進んでいる国々に対して、オイルダラーの還流が行われた。このことは、これらの途上国が現存する国際経済体制からでもある程度恩恵を受けることができ、しかもその体制により深く依存しているということを意味していた。こうした一部の途上国は先進国に対して過激で好戦的とまで見えた改革的姿勢をとることはますます難しくなり、G77の連

¹⁴ なおこの基金は、組織としてはUNCTADから完全に独立したものである。

¹⁵ 発効のための3要件は、(1)90カ国以上の批准、(2)直接拠出金総額(4億7000万ドル)の3分の2以上のコミットメント、(3)第2勘定に対する任意拠出の目標額(2億8,000万ドル)の2分の1のコミットメントであり、後者の2要件がなかなか揃わなかった。

帯も非現実的なものと映ることが多くなってきた [Bhagwati (1984) p 26]

一方、GATT東京ラウンド(1973 - 1979年)の開催期間における、多国間通商交渉に関連したUNCTAD事務局の活動は、主に途上国の効率的な交渉参加のための補助、交渉進展のモニタリング、関連文書の作成と提供などに限られていた [UNCTAD (1985) p .117]。先進国は南北貿易に関わる政策を万国共通のフレームワークにあてはめることに合意しなかったが、前述のように1970年代初期から個別に比較的似かよった一般特惠関税制度を設置していった。先進国が個別に実施し始めた一般特惠待遇制度は、実施国側の都合により政策適応期間を決定・変更できるという意味で永続的な政策ではなく、さらに特定の地域のみ特惠待遇を適用させるといった地理的限定もあった。つまり、各途上国が比較優位を持ち、かつ輸入国において価格所得弾力性のあるような生産品目が、必ずしも個別の特惠待遇の対象とはならなかったということである。また先進国は、一般的認識として、特惠の供与を義務ではなく権利と考えているため、途上国が開発の進展に応じて漸次GATT規約上の義務に復帰することを義務付けた「卒業条項 (the Graduation Clause)」を伴っていることにも留意すべきであろう。付加的となるが、興味深い点は、GATTにおける貿易自由化交渉を通じ、関税処置に関しては特惠待遇とMFN待遇との差が狭まり、それにより途上国が受益する特惠関税からの利益は相対的に減少しつつあるということである。これに応じて、途上国の通商交渉における関心事は、以前と比較すると関税障害から非関税障害に移行しつつある。

この時期の動向に関して、IMFの置かれた状況についても触れておく必要がある。すなわちこの時期は国際通貨体制の全般的な動乱期で、特にIMFの活動にとっても危機的な時期であった。IMFは固定為替相場制の管理を国際的なレベルでゆだねられた国際機関でもあるが、その体制が崩壊するのを防ぐすべを持たなかった。1971年8月15日、アメリカは主な先進国やIMFとさえも事前に協議することなく一方的に金ドル互換性を放棄した。これが戦後のブレトン・ウッズ体制の崩壊の始まりであった。同年12月のスミソニアン協定による新しい固定相場設定の試みは失敗に終わり、1973年4月までには、すべての主要通貨の為替レートは変動するようになった。さらに、IMFのフォーラムよりも先進国10カ国 (「グループ10」) 間だけで政策調整を行おうとする主要国の方針は、国際機関としてのIMFの管理機能をさらに低下させた。こうした状況のもと、IMFはゆくゆく消滅する可能性があるという意見までもが登場した。

第3節 「第2次」冷戦と世界不況：1980年代

1970年代末以降は、米ソ間の軍備拡張競争が再開した時代である¹⁶。1979年末のソ連によるアフガニスタン進攻、1980年の韓国民間航空機のソ連領空内での撃墜などで、緊張感は一気にピークに達した。また、1981年に登場したアメリカ・レーガン政権は、軍備拡張と限定核戦争論を掲げ、ヨーロッパを中距離核戦力による核の戦場と想定するに至った。アメリカのグラナダ（1983年）およびリビア（1986年）に対する軍事行動は、この国の新たな好戦性の証しとみなされた。

また1980年代は世界経済の不況と危機の時期でもあり、インフレーションと失業、国際収支問題が大きな問題として取り扱われ、特に途上国の多くが累積危機を経験した。1980年代は、後に「失われた開発の10年」(the “lost decade” of development) と称されるようになるが、途上国の中でもサハラ以南のアフリカ諸国の低迷は最も顕著なものとなった。1980年代前半、途上国の半数以上が、一人当りのGDPの減少を経験した。また1980年代の10年間に途上国全体で一人当りのGDPは、10%減少した〔Thomas (1997) p 457〕そして1980年代は、国連のフォーラムを含む多国間経済外交が最も冷え切った時期でもあり、南北間交渉は大きな進展を見せることはなかった。事務局自身、UNCTADが直面する時期の状況を以下のように述べている。

「(多国間外交の) コンセンサス促進者、そして多様な視点の調停者としてのUNCTADの役割に対する信頼感は減少した。国際貿易と開発に取り組む多国間交渉の方式は徐々に損なわれ、いくつもの国々が2国間交渉を始めるようになった〔UNCTAD (1984) p 3〕」

¹⁶ 1950年代半ばより、ヨーロッパでは、断続的に東西交渉や対話を模索する緊張緩和（デタント）が生じ、軍事的には北大西洋条約機構（North Atlantic Treaty Organization: NATO）とワルシャワ条約機構（the Warsaw Treaty Organization）の対峙が固定化した。一方、途上国地域における冷戦の前線はきわめて流動的で、米ソの介入がしばしば危機を生んだ。1970年代中期においてソビエトが配置し始めた新型中距離SS-20は西側から新しい圧力手段として受け取られ、1979年のNATO理事会の決定によって、アメリカもパーシングII、巡航ミサイルの戦域核を新たに西ヨーロッパに配置することになった。

これと対照的に、1970年代初期には消滅の可能性すら予想されたIMFは、この危機の時期にその存在意義を再確立することになる。しかし、それは国際貨幣体制の管理者としての役割を再び認められたわけではなかった。新しく確立されたIMFの重要性は、1980年代初期から表面化した、上記の債務危機に端を発する先進主要国の途上国に対する財政援助を補強するということであった。1980年代を通して、IMFは途上国へ救済融資を単に続けるだけでなく、「コンディショナリティ (conditionality)」と呼ばれる救済融資に付随したマクロ経済管理 (財政金融緊縮) と、構造改革の処方箋 (一般に財政金融緊縮、規制緩和、民営化、為替切り下げなどを含む) を義務付けることにより、国際開発政策をリードする立場に立つようになった¹⁷。

IMFは世界銀行とともに、構造改革プログラムの推進というかたちで途上国の経済政策に介入するようになった。世界銀行に関してもまた、途上国の債務問題の対応として1980年に制度化された構造調整融資 (structural adjustment loans: SALs) が、同銀行の融資政策転換の象徴として見られることがある。この構造調整融資は、世界銀行の目標を1970年代に提唱された「貧困撲滅」(poverty eradication) から「政策対話」(policy dialogue) へと移行させた。途上国における国際収支の改善、厳しい制限下における経済成長の実現、そして海外からの援助流入の増加などを目標に掲げ、世界銀行はSALsを通して市場経済システムの確立を目指した制度改善を途上国 (受益国) に義務付けた。

ブレトン・ウッズ機関相互の協調・協力の強化が意味することは、世界銀行が開発プロジェクト融資 (project financing) という伝統的な融資活動から、市場原理の導入という体制改革のプログラム融資 (programme financing) に重点をシフトさせ、またIMFも為替レートの安定化及び国際収支改善という従来の短期的

¹⁷ IMFの融資形態には、一般国向けのスタンバイ協定 (the Stand-by Arrangement: SBA)、拡大信用供与処置 (the Extended Fund Facility: EFF)、主に途上国向けの構造調整融資 (the Structural Adjustment Facility: SAF)、拡大構造調整融資 (the Extended Structural Adjustment Facility: ESAF)、輸出変動・偶発補償融資制度 (the Compensatory and Contingency Financing Facility: CCF) 等がある。CCFを除いてIMFの融資はその条件として当該国に経済政策の実施を義務付けている。債務危機以降、債務不履行の危険性が途上国のなかで増大するにつれ、IMFはコンディショナリティーに相応して段階的に追加融資を決定するケースが多くなった。

目的から、市場原理に基づく構造改善という長期的目的へと活動の目標をシフトさせていったという2点である。交易条件の悪化、高金利、援助の減少、そして1982年の債務危機表面化以降の民間銀行による融資の伸び悩みなどは、途上国の選択肢の余地を狭めることになり、その結果ブレトン・ウッズ機関の構造調整融資への依存度を高めざるをえなくなった。これは、ある識者の見解によると、南北問題の核であるべき貧困問題をはじめとして、1次産品問題や交易条件問題には手をつけずに放置することを意味し、南北問題の前提になる格差是正が堀り崩され、国家群としての第三世界が分断されたことを意味した〔佐藤（1996）p.177〕

そうした背景から、1980年代には、途上国における開発戦略の多様化と経済格差の拡大は一層広がったが、G77は原則的にメンバー間の「差別化」をよしとはしなかった。しかし現実には、外交の場における途上国間の要求のコンセンサス作りは益々難しくなっていた。一方UNCTAD事務局は、G77の中でも特に遅れている「最貧国」もしくは「後発発展途上国」(the least developed countries : the LDCs)の問題に取り組むようになった。最貧国に関する国連会議 (the United Nations Conference on the Least Developed Countries : the UNCLDC) が1981年9月1日からパリで開催された。UNCTAD事務局長はこの会議の事務局長として任命され、会議事務を司り、そしてUNCTADにおける政府間グループが準備委員会として機能した¹⁸。そして、途上国に対する数多くの研究に加え、UNCTAD事務局は「後発発展途上国報告書 (the LDC Report) を1984年以降

¹⁸ これまでUNCLDCは2度（1981年及び1990年）開催された。第3回会議は2001年5月に予定されている。第1回会議では「1980年代の最貧国のための新実質行動計画 (the Substantial New Programme of Action for the 1980s for the Least Developed Countries : SNPA)」が採決された。第2回会議ではSNPAの実施状況を検討し、1990年代におけるこれらの国の開発を加速するために「1990年代の行動計画」を採決した。

また、国際社会の懸念を反映して、国連では最貧国の多くをかかえるアフリカの危機的経済社会状況が優先的関心事項となり、1986年アフリカに関する特別総会（第13回国連特別総会）が開催された。この総会で採択された「アフリカ経済復興と開発のための行動計画」(The Programme of Action for African Economic Recovery and Development : UN-PAERD) は経済改革のために政治的、財政的支援を動員しようとするものであった。この計画は債務問題の解消、海外からの直接投資の増大、国家の能力向上、国内開発資源不足の問題、などを扱ったものである。

こうしたG77内のサブ・グループを対象とした国連の活動は現実的な意味合いがあるにせよ、途上国間の連帯性向上には必ずしも貢献しなかったであろう。

毎年出版するようになった。この報告書は、世界経済の中で軽視されやすい最貧国を対象としたユニークな出版物で、これらの国の社会経済分野のパフォーマンスを分析・評価すること、国内政策や国際的サポートのあり方を見直すことなどを課題としており、そのための経済・社会的な基本データを提供するものでもある。

ところで、UNCTAD（1983年）の頃になると、国際経済体制の再構築は、主要先進諸国の保守政権にとって単に実現の可能性がないというだけではなく、望ましくなく有害ですらあるものとして映るようになる。交渉の場で公言することはないにせよ、途上国の中にも包括的な体制改革という課題を疑問視するものも現れてきた。UNCTAD事務局もまた国際経済体制の構造改革といった大きな目標を、撤回はしないものの、新しい政策を提唱することはなくなり、世界経済回復の目標の促進・維持といった漠然とした役割を強調するようになった。UNCTADにおいて、事務局は次のように述べたと伝えられている。

「我々が今日目指すものは政策の新しい基準を交渉するというよりも、国際社会が長期にわたってコンセンサスとして合意してきた目標とアプローチに効果的な影響を与える事である [Ansari (1986) p 274]」

その実施の可能性はさておき、G77はこの総会においてSDRを途上国に還流させる中期の財政機能の考案、IMFによる貧しい途上国のための金売却、IMFの保証財政機能（the Compensatory Financing Facility : the CFF）のより広い活用、世界銀行の敏速な融資、その構造調整融資のコンディショナリティに対するより柔軟な対応、ODAの増加、債務免除の種々の手段などを提唱した [UNCTAD (1985) p 86]

さて、UNCTAD総会はそれまで初回を除いて途上国で開催されてきたが、UNCTAD（1987年）は、途上国のいずれもが総会主催の意向を事前に公式表示しなかったため、ジュネーブで開かれることになった。東側陣営の壊滅という予想しなかった急激な国際政治の変化の直前に開催されたこの総会では、前回とほぼ同様の政策協議の内容が繰り返された。しかしUNCTADが採択した「最終議定書（the Final Act）」では、加速された持続的開発の促進に向けて、加盟国が経済力および能力（capacity）に応じた責任を分担することが承認された。これにより、各途上国個別の自助努力という観念が強調されるようになり、国際協力体制が弱体化した、とも解釈できるであろう。

第4節 東西関係の大変動期：1980年代後半から1990年代中期

1970年末から始まった第2次冷戦は、1985年に登場したソ連ゴルバチョフ政権によりその緊張感を和らげることになる。ゴルバチョフは、安全保証の相互依存性の認識、核軍縮、環境保護など、全人類的課題の緊急性と階級闘争の意義低下を骨子とする抜本的改革政策（ペレストロイカ）を提唱、ソ連は政策の包括的かつ根本的転換を推進し始め、これを受けてアメリカもソ連に歩み寄るようになった。この結果、1989年マルタの首脳会談で冷戦の終結が宣言された。東・中央ヨーロッパの社会主義国家体制が相次ぎ崩壊し、その間、全欧安保協力会議（the Conference on Security and Co-operation in Europe: the CSCE）のパリ憲章（1990年）における不戦の誓いなど、冷戦の主舞台となったヨーロッパで東西対決型紛争の条件が消滅した。また社会主義国の経済協力機構、経済相互援助会議（the Conference for Mutual Economic Assistance: the CMEA、通称コメコン）も、それまでそれなりの役割を果たしてきたものの、東、中央ヨーロッパ諸国における政治体制改革のプロセスの中、1991年のハンガリー・ブタペストにおける総会を最後に解散した。

しかしその後、市場経済体制と民主化がもたらすであろう恩恵に対する期待と、遅々として進まない改革のギャップが、これら社会主義から資本主義への移行経済を進める国々（移行国）の民衆に強いストレスと不満を感じさせることになる。体制変革という苦行を経験している移行国に対し、国連内外で国際協力が提唱されたのはいうまでもない。こうした状況のもと、途上国は自国への援助資金が移行国に流れる可能性を懸念し、移行国への援助の際における「アディショナリティー（additionality: 途上国への援助が犠牲とならないよう、別枠の援助が移行国に対して行われるべきとする）」の考えを強調した。移行国の民主化を含む体制変革に伴う社会問題は、国連内外のフォーラムで用いられている開発という懸念をより包括的なものにし、それが多面的努力でかつ人間中心のプロセスであるべきものと理解されるようになった。途上国の中には、こうした包括的な解釈が、融資援助のコンディショナリティーをより多面化し、受益国の政策に関する自決権を侵害するものと解するものも現れてきた。その一方、ブレトン・ウッズ機関は先進国のテコ入れ

もあり、移行国への援助で中心的役割を担うようになり、国際経済関係での存在感はさらに高まるようになる。

一方、関税障壁の削減・撤廃に関するGATTの貢献は明らかであり、この機関が世界貿易拡大の大きな要因であったことは疑う余地がないであろう。しかし、新たに出現してきた多種多様の非関税障壁(Non-tariff barriers: NTB)は、これまでの前進を殆ど白紙に戻すような結果となった。1980年代におけるアメリカのイニシアティブによる北米地域の自由貿易圏形成の動きや、ヨーロッパ共同体(EC)のメンバー国間のより深く広い統合の動向は、普遍的多国主義(universal multilateralism)に挑戦するものであった¹⁹。これらの動きは、経済的、制度的に強く結びついた近隣の国家経済間の統合をもたらすとともに、それぞれの地域外との関係において「結果重視の二国間相互主義」(result-oriented bilateralism)を強調するものであり、アメリカの場合、貿易障壁要因を2国間協議でそして分野ベースで討議する市場分野別(MOSS: market-oriented sector-specific)協議に発展させた。これらは最恵国待遇原則と「包括的相互主義」にのっとった「ルールに基づく多国間相互主義」とは対照的なものであった。また1980年代以降、それ以前からあったMFA(the Multi-Fiber Arrangement: 国際繊維取り決め)²⁰のような輸入国側の一方的な制限措置、OMA(the Orderly Marketing Agreement: 市場秩序維持協定)²¹や、さまざまな工業品目における半強制的な輸

¹⁹ アメリカはGATT規約第24条(地域自由貿易協定の形成)の活用には全般的に消極的であったが、その姿勢は1980年代に大きく変化することになる。新政策の方針は一連の2国間協定によって構成されており、対カリブ海諸国(the Caribbean Basin Act of 1983)、対イスラエル(1985)、対カナダ(1989)とつながる。その後、米加協定に参加を希望するメキシコとの交渉は1994年、北米自由貿易協定(the North American Free Trade Agreement: NAFTA)につながった。

²⁰ 1960年代後半から1970年代初期にかけ、綿製品に加え人造繊維、毛製品の貿易が急拡大し、輸入国側の制限処置が続出した。こうした状況のもとGATTで上記3繊維品目について協議が行われ1974年第1次MFA協定が発効した。この協定はGATT規約のセーフガード・ルール規定(第19条)と別に定められたセーフガード・ルールで、輸入急増による市場混乱を回避するために輸入国に対して相手国を特定した選択的な輸入制限処置、より安易な制限の発動、輸出入国間の合意による輸出規制の実施を認めている。途上国側で廃止を求める意見が強いのはいうまでもない。ウルグアイ・ラウンドで合意されたWTOの繊維および繊維製品に関する繊維協定で1995年から10年間の経過期間をかけて段階的に差別的な数量規制を撤廃することになった。

出自主規制 (Voluntary Export Restriction : VER)²¹、そしてその他の制限措置が一層強化される傾向があった。

こうしたなかで、1986年に始まったGATTウルグアイ・ラウンドは、国際経済の多様化に伴い、従来のルールでカバーできないようなサービス貿易、海外投資、知的所有権の国際的移転などについての新しいルールづくりという意味合いを強く持っていた。この交渉は15分野に分けて進められ、1990年末まで予定されていた交渉期間内に協定に達することはできず、その後さらに継続審議が1993年まで行われた。この交渉の難航は、差別的地域主義が普遍主義を払拭するかもしれないという認識を強める要因となり、普遍主義の壊滅的な崩壊や地域主義的な断片化をもたらすであろうと予想された。しかし幸いにして、GATT原則に基づいた国際貿易体制は、1994年4月、マラケッシュ (モロッコ) で交渉成果を収録した最終文書の採決、1995年のWTO設立の合意によって生き残る事になる²³。

さて、これらの劇的な国際的政治経済変化を背景に、UNCTAD (1992年) は、先進国がブロック化政策に傾くのを牽制するために、保護政策の削減とより開放的かつ無差別的な貿易体制の維持・強化の必要性を再確認した。総会の協議範囲は幅を広げ、貿易政策の改善などの伝統的な課題のほか、サービス貿易、知的所有権、環境問題、構造調整を導く競争体制の改善、投資と技術関連分野なども含むようになった。UNCTAD の開催後、「カルタヘナの精神 (the Spirit of Cartagena)」と呼ばれる楽観的な幸福感が事務局を含め言及されるようになり、冷戦後のUNCTADの役割に対して期待感が高まった。UNCTADが国際貿易・開発の分野で、他の国際機関と協調し、コンセンサス・ビルダーとして重要な役割を果

²¹ 輸入によって国内産業や労働者に混乱や深刻な被害が生じる情勢が生まれた際に、問題を起こしている製品の輸入量を一定レベルに制限することを当事国政府間で正式に合意した通商取決め。

²² 本来、輸出自主規制は輸出国側が設定することになっているが、現実的には相手国産業の意向を反映して相手国政府が輸出量抑制を強要してくる場合が多い。その理由は、GATT規約には輸入制限の撤廃規定はあるが輸出自主規制の禁止規定が存在しないため、輸入国は国際協定に反する行為を回避して輸出自主規制が輸出国の「自発的行為」である、という口実をつくれるからである。

²³ WTOは1995年1月1日のWTO協定の発効とともに、76の国・地域 (EUなど) のメンバーによって発足した。事務局は、従来のGATT事務局の建物・職員を継承し、本部所在地はスイス・ジュネーブにある。

たすであろうと期待されたわけである。協議方式に関しては、総会は「(メンバー諸国の) 政府がUNCTAD内で共通の目的に対し、協力しやすい形をつくり出せるような柔軟性を持つよう」[UNCTAD(1994)] にと主張されたが、これは伝統的なグループ・システムとの決別を意味するものとも解釈できよう。ディークマンは、UNCTAD で合意された組織の制度的特徴の歴史的变化を分析し、次の2点を強調している。

「(1) UNCTADという組織に対する概念に変化が起こり、組織は今や交渉のフォーラムというよりも、意見を形成し、コンセンサスを達成させる場と解されるようになった。(2) 古い統制的政策信条 (dirigist tenets) から離れ、貿易、開発政策に市場アプローチで対応しようとする新しい経済哲学 が生まれ、それがUNCTADの任務の解釈にも反映されるようになった [Diekmann (1996) pp 222 - 223] 」

最後に、冷戦終結の影響について無視できない変化を指摘することができる。冷戦の終結は国連における東西衝突の終結をも意味し、この国際機関から冷戦外交関連で使われてきた多くの資源を解放することになるであろうと予想された。また東西の軍縮によって生じる余剰資金は、「平和の配当金」として必要とする国々への資本移転を促す事になるであろうとも期待された。しかし冷戦終結後の新しい状況は、イデオロギーの対立に替わる民族・人種対立や、武力衝突を導き、「平和のコスト」を生むことになった。東西陣営のタガはずれ、途上国の多くで進められた軍備拡大、内戦(民族浄化と分離主義紛争などによる)が表面化し、世界各地で途上国間の武力紛争までもが引き起こされるに至った。その結果、前述の期待に反して、先進国は費用のかさむ平和樹立 (peace-making) と平和維持 (peace-keeping) 活動に引き込まれるようになった。

第5節 組織存続危機の時期：1990年代中期以降

以上のような変遷を経て、1990年代に入ると多くのドナー国(先進国)は、平和樹立、平和維持活動などで急激な財政危機に瀕する国連行政に対し、その効率化

を強調するようになった。国連内の政府間機構（安全保障理事会を含む）や事務局官僚体制に関する様々な改革案が論議された。言うまでもなくUNCTADも議論的となり、多くの改革案の対象（例えばUNCTAD廃止案など）となった。この財政危機と官僚体制の改革の先行きが不透明ななか、国連事務総長はUNCTAD事務局長の退職後も後継者を任命せず、事務局長の席は2年間（1994 - 1995年）にわたり空席となった。現在の事務局長、R. リキュペロ（Rubens Recupero、元ブラジル政府閣僚、GATTウルグアイ・ラウンドの政府代表）はUNCTAD（1996年）開催数ヶ月前になってようやく任命された。この総会が開催されるころにはアメリカによるUNCTAD廃止論も表面化し、組織の長期的存続が危ぶまれるようになった。特に、UNCTAD廃止論の根拠となっていたGATTがWTOへと発展的移行をなし、途上国がWTO加盟に積極的になるにつれ危機感は一層強まった。

UNCTAD の中心討議テーマは「グローバル化と自由化が継続的開発にもたらす機会と危険」であった。総会では、貿易自由化と民間資本移転のもたらす経済機会は「一般論として」歓迎するという立場をとった。しかし、途上国にもたらす経済機会に対する評価は、国際経済と国家経済のスケールの差、種々のリスク要因を考慮するというニュアンスのある立場をとり、「全般的な」歓迎という立場は控えた。この総会において特に注目すべき点は、協議がUNCTADにおける政府間機構の構造（政府会合の縮小化）と、事務局とそのプログラムの改革にも深く及んだということであった。その結果、総会はUNCTADに新しい役割を与え、その歴史上最も広範囲な改革を採択した。UNCTAD で採決された最終文書により、組織（特に事務局）内の各方針は現実的で効率的であるよう、また「より具体性をもったプログラム」が求められるようになった。また、UNCTADの活動への「市民社会」（主にNGO）のさらなる参加、他の機関との協力の改善などが強調された。

機能という点からは、UNCTADの役割は分析、助言、コンセンサス・ビルディングに絞られることになった。その結果、現実主義という名目のもと、UNCTADは、ドナー国や先進国側に偏ったプレトン・ウッズ機関とGATT/WTOによる経済・開発の処方箋に対する重要なカウンターバランスを提供するといった伝統的な役割と決別したとみるものもいた [Diekmann (1996)]。しかし、UNCTAD事務局が出版する貿易開発報告（TDR）や最貧国報告書（the LDC Report）の経済

分析がこれらの国際機関の発表する分析とは一線を画し、途上国の主張に同情的なスタンスを保っている事は特筆すべきであろう。貿易開発報告や最貧国報告書の読者が主に少数の外交官や政府官僚に限られているため、事務局のこの「異質性」の強い分析・洞察が広く認識されていないことは事実である。UNCTADの伝統的活動で強化されたものに、途上国の世界貿易へのより深い統合ということがある。ここでは、関税、運輸、銀行業、保険、テレコミュニケーション、貿易関連情報、そして新しいグローバル・トレード・ポイント計画（the Global Trade Point Programme、貿易における物流コストを低減し、中小企業が貿易関連情報やサービスにアクセスしやすいように設置された貿易促進センターのグローバルなネットワーク）などを各分野の活動を強化することで、統合を進めようとしている。

こうした中、UNCTAD の期間中に、タイ政府代表団は次の総会を主催する旨の意向を表明した。これでUNCTADは寿命を少なくとも4年間延ばしたと感じるものも少なくなかった。この申し出がなかった場合、UNCTADの活動が継続できたかどうかは推論の域を出ない。多くの新しい分野で展開してきたUNCTADのフォーラムそして事務局の活動が消滅したという可能性もあるし、それらの幾つかを国連本部事務局のイニシアティブで内外の機関に移転させたかもしれないという可能性もある。

このように、UNCTAD 以降、事務局は積極的にその組織構造・プログラムおよび政府間機関である種々の会合のスリム化に努め、同時に現業的な技術協力援助には精力的に力を注いできた。UNCTADも、世界体制改革という大テーマを掲げ政治色が強い交渉の場といった以前の役割から、コンセンサス・ビルダーとして意見を交換し合う討論の場という役割に替わっていった。よくメディアで指摘され、事務局長も公言しているように、OECDが先進国であるそのメンバーに対して行っているような役割（経済分析、技術協力、意見交換など）を、UNCTADが途上国（および移行国）に対して行うようになった。

さて、UNCTAD（2000年）は、「相互依存する世界における開発戦略」を主題テーマとして開催された。開催地のタイ（バンコック）もまた、グローバル化という国際経済の傾向を効果的に利用し成長を続け、そして1997年以来グローバル化のもつリスクを経験してきた、東南アジアの新興経済国の一つである。このUNCTAD の総会には東南アジア諸国からのトップ・レベルの政治参加があっ

た。またこの総会は、1999年11月シアトルにおける第3回WTO閣僚会議（次回の通商交渉のラウンド実施を中心課題とする）の失敗以来初めて開催される国際経済会議ということでメディアから注目を浴びた。WTO閣僚会議の参加者の多くがUNCTADにも参加するということもあり、「北側」主導のシアトル会議で意見を表明する機会がなかった多くの途上国にとって、「南」主導と映るこのバンコック総会は歓迎するものであった。当然、参加国の発言もかなりの部分がWTO関連に重点をおいた。

この総会は、アジアの通貨危機、ロシアやブラジルへのその波及を通して世界的規模でリスクを引き起こしうるグローバル化を、いかにコントロールしながら継続的成長につなげるか、という課題を再考察するにはよい機会となった。IMFが中心となって行ってきた東アジア諸国における改革政策が、多くの研究者の批判の対象になったこともあり、総会でもIMFに対する途上国の批判には厳しいものが多かった。最近では、IMFが国際収支赤字に対する短期的融資援助という本来の役割に立ち戻り、中・長期的な構造改革を含む広い意味での開発関連の融資援助を世界銀行に任せるべきとする意見が強くなってきている。また世界銀行事務局内でも、市場主義一辺倒の「ワシントン・コンセンサス」型の政策処方箋では途上国における長期的開発は難しい、という意見が強まりつつある。

UNCTAD事務局長はWTOの新ラウンド開始に対して積極的で、UNCTADが途上国の意見をまとめあげるのに中心的役割を果たすことによって、WTOを側面支援する方針である。タイでの総会において、途上国は少なくともWTO関連の発言の機会を与えられた。総会の成果が具体的なものとして現れるには時間がかかる。当面の課題は先進国が途上国の総会での発言内容をどのように受けとめ、将来的にどの程度譲歩していくかである。次回の通商ラウンドにおける交渉対象項目・分野はこれまで以上に広範囲になり、UNCTADが今まで手がけてきた専門分野以外のものも扱う必要が出てくるのは明らかである。そうすると、UNCTAD事務局の対応もさらに難しいものになるであろう。

第3章

現状に関する検討

この章では、まずUNCTADの役割と運営に影響を及ぼす主要課題を、(1)主要国際機関との関係、(2)UNCTADの意思決定過程の特徴であるグループ・システムとその関連問題、の二つにまとめて検討を進める事にする。そして最後に、役割と運営に関するUNCTADの将来像を考察してこの論文を終える。

第1節 主要機関との関係

UNCTADが設立された時点において、すでにGATTは「権利と義務の契約体制 (a contracting framework of rights and obligations)」として存在し、主要貿易国の支持を得ていた。そのため、UNCTADは設立以来、通商活動や原則・貿易政策に関する課題を交渉する機関として評価を得るために、苦勞を重ねてきた。一般論としては、UNCTADは、戦後の国際経済体制の骨子となっている原則に対する挑戦であった。すでに論じてきたように、国際経済と国家間貿易関係を管理するイデオロギーと政策に関して、一方でGATTとブレトン・ウッズ機関、他方でUNCTADが対立的陣営を形成し、衝突した。前者の機関が原則的に自由貿易を促進してきたのに対し、後者は常に途上国の開発という究極的目標を掲げながら既存の国際経済体制を批判してきた。

G77を形成する途上国は、UNCTADのフォーラムを利用し体制的変革を提唱したが、非体制的な決議の実施には、体制側の機関による裏付けが必要であった。さ

らに重要なことは、これらの決議の実施には、先進国の政治的意思が必要であった。国際経済に影響を持つ主要国が、体制として存在する原則や規約を是認し、それに従い国際経済活動（貿易、為替、投資等）を進める限り、途上国は体制主流派の機関の原則や規約を修正することはできても、それ以上のものを獲得するのは困難であった。道徳的に説得することを除けば、UNCTADがその決定を先進国に責任をもって実施させるには限界がある。また、UNCTAD事務局が近年最も注力している技術協力活動は、これら体制側主要国の資金援助に多くを依存している。そのため、これらの活動が具体的にドナー国（及びブレトン・ウッズ機関をも含む国際金融機関）の自由主義イデオロギーと齟齬を生ずる事は難しい。従ってUNCTADの技術協力活動は、UNCTAD事務局の体質を主流派体制（市場経済主義、自由主義）の方向に向けさせる影響を持つことになる。

UNCTADはGATT/WTOと非常に緊密かつ微妙な関係を保ってきた。近年、UNCTAD総会は「分析・研究」を、事務局の重要な活動分野のひとつであると繰り返し提唱してきた。しかしUNCTAD事務局が南北間の経済関係における分析・概念的課題を扱い、GATT/WTOが通商政策の規約を扱うという組織的な研究活動の分担は、次第に難しくなっているように思われる。つまり、設立以降WTO事務局の役割が拡大していることで、UNCTAD事務局が貿易問題を途上国の関連問題として取り扱うようになっており、そしてWTO事務局の関心事項を貿易交渉に限定させるという今までの役割分担を困難にしているように思える。WTO事務局の役割が拡大し、その分析能力が強化される傾向にある中、WTO加盟国がUNCTADの研究活動の必要性に疑問を抱くようなことがあっても当然なのかもしれない。

1995年1月1日の協定の下、WTOは76の国・地域（EUなど）のメンバーにより発足し、その後加盟国数は急速に増加している。このような状況下で、主要先進国（G7）は1995年6月、カナダ、ハリファックスのサミットで経済宣言を採決した。この宣言は「国際機関の一貫性、有効性および効率の強化」という課題の中で、国連の組織改革の拡大、深化をうたい、国連事務局の現代的な管理方法の採用と、専門機関との協力を奨励した。具体的な例として、WTOを新たな国際機関として取り上げ、UNCTADとの任務の重複の回避を強調した。

2000年1月の時点で、WTOの加盟国数は135だが、これは未だに非加盟国が50以上（後発発展途上国の多くを含む）存在することを意味する。これらの非加盟国

に対し、ここ当分UNCTADは経済分析や技術援助などで重要なサービスを提供し続けることが出来るであろう。しかし、他の機関との比較で、UNCTAD事務局が技術的、制度的、財政的な面で途上国に関する分析を実施する能力がより優れているかどうかという点では、疑問を抱く識者がいることも事実である。前章で述べたとおり、UNCTAD事務局は、WTO規約の多くに批判的なものの、途上国がWTO非加盟にとどまることを非現実的とみなし、加盟交渉には積極的に技術援助をしてきた。逆説的になるが、そのような形の技術援助は開発外交のための「普遍的協議の場」としてのUNCTADのユニークな特質を弱めることになっていることも事実である。これは特に、WTOが世界規模の加盟国数に達しつつあるなか、顕著であろう。現時点で、ロシア、中国を含む30カ国以上がオブザーバーとしてWTOと関係を持っており、それらの多くが正加盟国になるのは、時間の問題である。

1982年に表面化した途上国の債務問題、そして1980年末から世界の注目を集めている移行国の財務窮乏の課題が、ブレトン・ウッズ機関の役割の再強化という動きに結びついたことは前章にも述べた。ブレトン・ウッズ機関の構造調整融資の増加、そしてこれに付随する急激な市場主義政策への移行に対してUNCTAD事務局は批判的分析をしてきた。途上国に比べ、移行国は数が少なく、また国内体制の変革に伴い、UNCTADフォーラムにおけるグループとしての活動は停止してしまっている。そのため移行国が集団的圧力を行使して、特別の援助や待遇改善を目指した決議を採決させるということにはなかった。ともあれUNCTADの主張は、ほぼ一貫して譲与的資金援助の増加と債務削減の実施であり、これらはケース・バイ・ケースで特定国に個別適用されるのではなく、世界的レベルで統一的なフレームワークをつくりあげた上で取上げられるべきであるというものであった。

途上国の公的債務（債務国政府が抱える対外債務）の処理（返済繰り延べおよび債務削減）に関する交渉の場である債権国会議（パリ・クラブ）では、特定の債務国と多数の債権国がブレトン・ウッズ機関と緊密な連絡をとりながら債務処理の大枠を設定し、詳細はその後個別の二国間協定によって確定する。パリ・クラブの国別会合は1980年代に劇的に増加し、その間UNCTAD事務局もこの会合に債務国（途上国）側のオブザーバーとして出席するようになった。会合の前提は、債務国でIMFの構造調整融資が行われていることである。具体的な債務国・機関の債務処理に関する具体的合意条件は、途上国の抱える債務とその返済負担の重さのみな

らず、どれだけ自助努力 すなわちIMFの政策処方箋に即したマクロ経済政策や構造調整 が行われたかに左右される。通常、UNCTAD事務局は債務国側の唯一の参加者として、債務返済負担の厳しさや、自助努力の成果を強調し、債務国が最大の恩恵を得られるよう応援する。しかし、これはあくまでも債権国・機関が形成した組織的枠組みの中での活動であり、この組織的枠組み自体に対する全般的な挑戦ではないということは指摘すべき点であろう。

UNCTADの債務削減の提唱は少しずつ実施の方向に進んだ。当初途上国の債務問題はおおむね流動性の問題で資金移転が重要視され、その結果譲与的融資 (concessional loans) 拡大の必要性は認識されたものの、将来の元利払負担の面は見過ごされた。しかし、1980年代、経済成長が途上国の多くで停滞し続け、累積債務が激増するに至り、債務削減措置がより広く採用されるようになった。

第2節 グループ・システムと関連問題

1980年代末以降の自由主義への傾倒は、共有する諸課題のため協議の場として強化しようとする途上国の集団的努力をくじき、国連の全てのフォーラムから「新国際経済体制の設立」という課題を失わせる結果になった。それに加えて、1997年後半からの東アジア通貨危機後、規制緩和、自由化、民营化を政策骨子とする「ワシントン・コンセンサス」が、最後にそのライバルとして残存する「アジア開発国家モデル」に対する勝利と言われたりもした。

UNCTADのグループ・システムは途上国間の連帯を中心とし、その連帯が組織における先進国との交渉力を強化してきたわけである。ある識者は以下のように説明している。

「UNCTADの国際政治経済状況に対する改善能力の限界は、UNCTADにおける途上国の投票力と国際体制における先進国の構造的力との不均衡から生じている。UNCTADにおける投票力の分配と、この機関の位置する国際環境一般における「力の構造」との間のこの深刻な不一致が解決できないジレンマをつくりだしているのである [William (1994) p.194]」

当初、途上国全体の交渉を弱めるという危惧からG77はメンバー間の無差別主義の重要性を強調してきた。しかし、結成以来このグループは様々な挑戦を受けてきた。1970年代以降における地域毎の経済諸問題、深刻な経済危機、海外資本依存の継続性の急激な悪化、これまでの交渉様式に対する懐疑感など、また1980年代のNIEOおよびポストNIEOに関わる多国間外交の成果への不満、そして南南協力という集団的自立の確立に対する不満足な結果などがそれである。

途上国の多様化（国内政治構造、開発戦略、開発のパフォーマンスの格差等によって、先進国を中心として形成する国際経済秩序への南側の挑戦が難しくなったということは、前にも述べた。もっとも、焦点を絞った狭い分野での短期の個別政策提唱への合意までもが困難になったとは言いきれない。しかし、長期的立場から優先順位を作成し、個別の要求を統括することで、先進国に対してより効果のある画期的な交渉力を途上国が発揮することは困難になっていくであろう。

さらに、冷戦の終結は、東西両陣営の前線としての途上国の重要性を低下させた。冷戦中、両陣営は、互いに途上国を自分の陣営に参加させるべく援助活動を行った。実際には「西側」からの援助額がはるかに上回ったが、途上国にとって国内体制に関する政策においては、社会主義という代替的な選択肢が存在した。この選択肢の存在が、西側先進国からの援助を引き出したともいえる。しかし、社会主義経済体制自体が崩壊し、途上国にとって「東」陣営への参加が選択肢でなくなると、世界経済では、西側先進国中心の市場主義秩序への収斂と民主主義体制が拡大し独占的支配力を獲得していった。これは旧「東」陣営が、旧「西」陣営への対抗として行ってきた、UNCTADを含む種々の国連組織のフォーラムでの、途上国に向けた側面サポートが消滅したということも意味する。結果として、途上国に有利な国際体制の設立、特に先進国向けの工業品輸出の増加、1次産品貿易体制の改善などを目標とする途上国のスタンスは、先進国から軽視（もしくは無視）されるようになった。

1990年代、UNCTADの構造と役割において広範囲の改革が始まった。この一連の改革は、組織をより協調的なものにするという方針に基づくもので、現実的かつ実践的な効率をあげるものとされた。国連は費用削減を強く求められ、補助機関のUNCTADもまたその圧力から逃れることは出来なかった。UNCTADは、最近になり特に注目されている数多い補助機関（例えば、環境、人権、難民問題な

どを扱うものなど)と、国連の限りある予算の分担・獲得競争を行っているわけである。特にWTOが注目度を上昇させていることと、UNCTADの組織的なバックボーンとなってきたG77の連帯感低下の傾向を考慮に入れるならば、以前と比べてUNCTADの活動に対する予算配分の増加を支持する国は減少しつつあるように思われる。

1990年初期以降、UNCTADフォーラムの全ての決定は投票によらず、コンセンサスによってなされるようになった。これはUNCTADの決議の内容が、先進国にとって反対票を投じさせるほどラディカルなものでなくなり、現存の体制にそれほど大きな変革をもたらさないであろう内容に変わっていったことも一因であろう。国際社会で圧倒的に優勢なる市場経済主義(規制緩和と自由化)は、UNCTADから交渉の場という役割を奪い、その機能を「分析、貿易関連問題に関わるコンセンサス・ビルディング、そして技術援助」に制限している。このような状況のもと、途上国はジレンマに直面している。UNCTADの新たな役割が、以前の南北対立的なアプローチに基盤を持つことを許さなくなったことは明らかであり、途上国はUNCTADを「交渉の場」として使えなくなりつつある。とはいうもののUNCTADが構築し、途上国社会ですでに広く定着している社会的公正や開発関連の目標などの関心事項までも手放すわけにはいかないのである。

第3節 UNCTADの将来像：可能なシナリオ

近年の東アジアの国々、そして他の新興経済諸国での金融・経済危機に対するIMFの対応は、厳しく批判されてきた。危機発生直後の極端な財政・金融緊縮政策の処方箋は当事国の状況を悪化させても回復には貢献しなかった、というのが識者の多くが抱いた見解であった。国際経済体制の改革の必要性を強く説く識者の中には、1999年11月シアトルで開催されたWTOの第3回政府閣僚会議が失敗に終わったのを見て、UNCTADが国際貿易と開発に関連する規約作りで中心的な役割を担う機会を得たと主張するものもいた。

近未来の国連組織改革はUNCTADを小さなおとなしい機関に変化させてきた。途上国はUNCTADの改革に同調姿勢を示してきたわけだが、それは、UNCTAD

が貿易・開発関連課題を総括的に扱う「南側」寄りに特化した、途上国にとってコントロール可能な唯一の国際機関であるという認識からくるものであろう。組織の廃止か改革の二者択一しかないとしたら、後者の選択の方が途上国にとって望ましいのは明らかであろう。途上国の多くがこれまでのUNCTADの活動に満足はしていないものの、概ね肯定的に見ているのは事実と思われる。しかしUNCTADが現時点で直面する根本的な課題は、その組織の役割がどれだけの制限を受けるのか、そして同時に途上国が関心を示す開発関連の諸問題に、いかに効果的に取り組んでいけるかということである。

多くの国際機関は、世界の動向の中で様々な存在の危機をくぐりぬけてきた。将来の世界動向、その国際機関への影響、そして結果として現れる組織の変革を予想することは冒険である。UNCTADに関して言えば、現実化の可能性がない将来像の議論の方が、可能性ある将来像の議論よりも容易であろう。まず、前者から考えてみることにする。UNCTADが現在の国連内部の下部組織から専門機関へと組織の形態を変えることは考えられない。先進国は当然このような動きに正面から反対するであろうし、国連で大多数を占める途上国にしても賛同するとは考えられないからである。UNCTADが専門機関として独立すれば、先進国の多くを組織から脱退させる可能性があり、そうなればUNCTADのもつ普遍性も永久に失われる、ということを経上国も十分理解しているはずである。また、UNCTAD廃止論が現実となる可能性もしばらくは薄いであろう。途上国（特に後発途上国）のかなりがUNCTADの活動に対しメリットを見出している限り、G77がこの組織の廃止に同意できるとは考えられないからである。基本的には、UNCTADは組織改革をすすめながらも、国連内補助機関というこれまでの地位を維持することになるように思われる。

可能性のある将来像に関してだが、UNCTAD事務局は、これから先も経済開発一般、特に貿易促進の分野で途上国の能力形成・強化に力を注ぐ国連開発計画（UNDP）の「実践上の片腕」となって活動していくことは考えられる。そこでは本来のUNCTADが構築してきた政府間連関機能としての役割は薄れていくことになる。一方ではUNCTADが、UNDPを中心として推進してきた国連開発援助を総括するような「分析の中核」として機能するかもしれないという期待感も持たれている。しかし、ポスト冷戦期において、国連内外における開発の概念が多面性をもつようになり、政治体制や社会的な諸要因（例えば、民主化、人権、女性問

題、エイズ、環境問題など)が含まれるようになると、UNCTADのこれまでの活動分野(それが包括的であるにせよ)外の扱いきれないものが数多く現れてくる。そもそも、UNDPから活動資金を得ている国連内外の組織・機関は多数にのぼるが、UNCTADがそれらの組織・機関のもつ既得権益に影響を与えかねない「分析の中核」の機能をはたして果たせるかは、非常に難しい問題である。

UNCTAD事務局の意向を問わず、WTOとUNCTADの関係がこれから先も一層深まっていくことは明らかであろう。特に、UNCTAD事務局が途上国のWTO加盟を積極的にサポートしている現状を考えるならば、機能的にはUNCTADが一種のWTOの「補助機関」として活動しているとも見られる。しかし、公式の形でWTOがUNCTADを吸収するという可能性は、両方で必ずしも一致しない加盟国を有し、それぞれ独立した予算と事務局そして設立協定や憲章を持っている以上難しい。従って当分の間、組織的分離は維持されるように思われる。また、長期的な立場にたっても、このような組織の合併・結合は、WTOの革新化を懸念する先進国だけではなく、UNCTADの保守化(そして独立した組織としての独自の機能が消滅すること)を恐れる途上国からも抵抗をうけることになるだろう。

現時点で途上国はWTOメンバーの4分の3を構成し、この比率は急速に高まっている。この傾向が進めば、ゆくゆくWTOは世界規模の加盟国数に達するであろうし、UNCTADの役割が終わったとする議論が強まるだろう。反面、途上国が加盟国になるということは、先進国が以前より一層、途上国から挙げられた課題に真剣に取り組まなければならないということも示している。また、多角的貿易体制、つまりWTOという組織体制において、途上国メンバーが先進国と比べて通商交渉における実務的経験が不足していることを考慮に入れるならば、UNCTAD(特に事務局)はその組織の地位がどうであれ、WTOのフォーラム(特に紛争処理の分野)における交渉の技術支援を強化することは十二分に考えられる。

開発成果のばらつきによって途上国間に格差が生ずるにつれ、途上国の全体としてのUNCTADに対する支持傾向は弱まるものと思われる。途上国は、開発を進め先進国のステータスに近づくにつれ他の途上国との距離間を感じるだろうし、そうなる南北間の政府間の対話の場としてのUNCTADの持つ意味合いは薄れるだろう。またUNCTAD事務局の分析内容を疑問視する向きも出てこよう。TDBや他の政府間会合の期間の短縮と頻度の減少、またUNCTAD事務局のスリム化傾向などの背景にあるのは、UNCTAD総会の開催期間が、UNCTAD Iの2カ月

弱からUNCTAD Xの10日へと徐々に短縮されたということとある程度同じ理由だと言えるのではないか。UNCTADへの全面的な支持を継続するであろうと思われるのは、いまだに開発がままならない遅れた途上国である。前に述べた通り、最貧国の多くがまだWTOに加盟しておらず、これらの国々にとって、UNCTADは多国間経済外交のための最重要機関であり続けるであろう。このように、UNCTADの政治的サポートをしているのがG77から、そのサブ・グループである最貧国もしくはそれに類した国々へと移行していることは想像がつく。国際交渉の場としての役割のほか、UNCTADはその事務局を通して技術協力の役割を強化してきた。もし将来の活動が過去の傾向の延長線上にあるとするならば、政治色の薄い、途上国の民間部門強化のための技術協力活動がさらに強化されることは明らかであろう。