

前田啓一著

『EUの開発援助政策——ロメ協定の研究：パートナーシップからコンディショナリティーへ——』

御茶の水書房 2000年 xviii+351+xix ページ

きとう まこと
佐藤 誠

I

EU (European Union. 著者は欧州同盟の訳を使用しているが、本評においては通例にしたがい EU = 欧州連合とする。また特に EC と表記する必要がある場合をのぞき1993年以前についても EU に統一する) -ACP (African, Caribbean and Pacific Countries: アフリカ・カリブ・太平洋諸国) 間の第4次ロメ協定 (Lomé Convention) は、2000年2月をもって期限満了となった。その後の行方については、すでに1990年代から EU, ACP 当事者のみならず、国際貿易や開発協力の関係者が注目し、さまざまな議論がなされてきた。結局、2000年6月、ベナンのコトヌーで EU と ACP 諸国 (第4次ロメ協定加盟71カ国に新たに加わった6カ国の計77カ国) は、非互恵の特恵を柱とする協定内容を事実上、8年間延長したのち、さらに12年間をかけて自由貿易協定に移行することを骨子とする共同 (パートナーシップ) 協定 (コトヌー協定) に署名した。

移行期間8年の間に EU は世界貿易機関 (World Trade Organization: WTO) にウェイバー (自由化義務免除) を申し立てる一方、ACP 諸国は地域グループごと、ないしは各国ごとに EU と実質的な自由貿易協定である共同協定を結ぶのかのいずれかを選択し、つづく12年間の間に段階的に移行していくことになる。

本書は、このロメ協定を誕生から第4次協定の終了直前までの状況を主に EU 側から追った「経済学

的アプローチ」(44ページ)による実証的研究であり、「21世紀における EU の姿を開発援助政策の面から考察」(vii ページ)しようと試みたものである。本書は大阪商業大学比較地域研究叢書の第2巻として刊行された。全体は10章構成で、各章の内容は以下のようにになっている。

- 第1章 EU 開発援助とロメ協定——ロメ協定の誕生と挫折——
- 第2章 転機に立つロメ協定——第4次ロメ協定——
- 第3章 マーストリヒト条約が EU 開発政策にもたらしたもの
- 第4章 第4次ロメ協定の中間見直し
- 第5章 EC-ACP の貿易構造——1970年代後半の時期を中心に——
- 第6章 3つの評価とバランス・シート
- 第7章 1996年グリーンペーパーの意味
- 第8章 21世紀における EU-ACP 開発協力のあり方をめぐって——グリーンペーパーに対する ACP サイドの批判——
- 第9章 世界貿易体制とロメ協定——ポスト・ロメと WTO との整合性問題——
- 第10章 ロメ協定はどこに向かうのか

この章構成からもわかるように、焦点は第4次協定以後、とりわけマーストリヒト条約の発効により EU が誕生する一方、WTO 体制が始まった1990年代半ば以降にあてられている。冷戦の終焉によりロメをめぐる国際環境が変わり、ポスト・ロメをめぐる議論が急速に高まっていったのが1990年代半ば以降であるという現実からも、ロメの誕生過程から第3次ロメ協定までについてはすでに高島忠義著『ロメ協定と開発の国際法』(成文堂 1991年)などの先行研究が存在するという研究状況からみても、著者の焦点のあて方は適切だといえる。以下、本評も第4次協定中間見直し以降を中心に本書の内容を紹介しつつ考察を加えていきたい。なお第7章の章題は「1996年グリーンペーパー」となっているが、実際に論じられているのは1997年グリーンペーパーである。EU

は两年にわたり同じ題の緑書を発表しており、骨子には変わらないとはいえ、両者には微妙な違いもみられる。章題も内容に合わせるべきであろう。

II

著者のまとめによると、1995年時点でEUとしての供与とEU加盟各国の二国間供与とを合わせ世界のODAの半分以上をEUおよびその加盟国が占めた。だが、その中でACPに対する援助は1990年から95年にかけて絶対額は30%増えたものの、中東欧や旧ソ連地域への援助額が4倍の急増をしたため、地域別比率でACPの占める割合は59%から42%に低下した。EUの援助は明らかにACPから中東欧・旧ソ連地域に比重が傾いてきたのである。にもかかわらず、協定に加盟するACP諸国が第1次46、第2次58、第3次65、第4次69（最終的には71）カ国と増大する一方、離脱した国のなかったことは、逆特惠を求めない欧州市場開放と欧州開発基金（European Development Fund：EDF）や欧州投資銀行（European Investment Bank：EIB）を通じた援助を柱とするロメ協定が何よりもACP諸国には魅力であったことを裏付けていると著者はいう。

だが、協定の実態を例えばACP諸国の特定一次産品について所得補償をする輸出所得安定化制度（Stabilization of Export Earnings：STABEX）についてみれば、補償額が品目ごとで大きな差があり（例えば第2次ではコーヒー、ココア、落花生の3品目で補償額の80%以上を占めた）、ACP諸国の中でも特定の国が利益を受けていた。したがって不満を抱いた国も相当あったことを著者は指摘する。

こうした問題をすでに抱えていたロメ協定は、マーストリヒト条約によるEUの誕生をひとつの契機に転換を迫られていくことになった。マーストリヒトによりEC条約が初めて開発協力に関する憲法的な規定を第17編に組みこんだことで、EUの開発協力政策がACPを越えて発展途上国全般を対象とするようになり、ACPをも含む途上国が最貧困国と非最貧困国に分別されるようになったのである。また政治的コンディショナリティも付与されるようになった。

それ以前との違いを一言でいうならば「過去における植民地支配のある意味での清算のプロセス」であり『歴史性』との決別（107ページ）であると著者はまとめる。この判断は的を得ているといえる。

ただし、コンディショナリティの付与にかかわって、冷戦時代「開発政策は政治的かつイデオロギー的な中立性が求められていた」が、冷戦終結と「開発政策における中立性概念の終焉とともに、ロメ協定においても政治的かつイデオロギー的な志向性が強ま[った]」（92～93ページ）という著者の見方はどうだろう。むしろ、冷戦時代こそ、共産主義対（反共）資本主義というイデオロギーが何にもまして優先し、それゆえACPを含む途上国がいかにも権威主義ないし独裁的であろうとも東西両陣営のドナーによる援助が行われていたのが、冷戦の終焉とともにドナーは効率的援助の点からも人権や議会制民主主義という政治的条件や統治（ガバナンス）のあり方を問い始めたとみるのが現実に近いのではないか。またこのほうが、1995年の第4次協定中間見直しの特徴を「効率と結果の重視」としてまとめた著者の分析にも合致すると思える。

ついでながら、本書の副題は「パートナーシップからコンディショナリティへ」となっているが、そう言い切れるだろうか。すでにみたように、2000年6月署名の新協定名はパートナーシップ協定である。著者も1997年グリーンペーパーについての考察で触れているように、近年では例えば国家だけでなく市民社会をもまきこんだ政治対話などをパートナーシップの具体的発現とするなど、パートナーシップの概念自体が変化しているのである。

第4次協定中間見直しに関連して、著者は南アフリカ（南ア）の加盟に触れている。南アのロメ加盟交渉は自由貿易協定交渉と平行して進められる特異な経緯をたどったが、著者はEUが効率重視のため最大の旧植民地をヨーロッパ経済へ包摂することを試みたという観点から評価している。しかし、南ア加盟問題がACP内部でもさまざまな議論を巻き起こしたのは、単に南アの大きさや効率性基準だけによるものではなく、南アとの自由貿易協定がモデルとなって他の国に適用されるのではないかという恐れ

を他の国々が抱いたからにはほかならない。2000年以降の展開を占う格好の素材を南ア問題は提供してくれたのであり、この点でもう少し突っ込んだ分析が欲しかった。

EU-ACPの貿易関係については、第1次協定の1970年代後半について分析がされている。それによると、1978年をのぞいていずれもEU側が赤字を記録しており、協定がEU側に利益をもたらしたとする従来の見解は訂正されるという。STABEXについては牛肉と砂糖が分析されている。例えば砂糖のEU域外輸入に占める比率をACPは1973年の36%から77年の51%に増大させ、その点では価格補償という有利な扱いを受けたが、輸出を保証されたのは生産量の60%ほどで、残りは世界市場で売らなければならず、砂糖の過剰在庫処理のためEUが世界市場でダンピング輸出するため産出国は一般市場では安く買い叩かれる結果になって、ACPの利益は相殺されてしまったという。総じて貿易を通じたEU-ACP関係はロメ協定にもかかわらず希薄化しており、ACPの工業製品輸出拡大にも結びつかず、他方でEU諸国間では旧宗主国以外の国々のシェアが急増して「[ACP]市場の再分割闘争がますます強化され」(175ページ) だという。

以上のような経時的分析をふまえ、著者は第9、10章で総括的評価を行う。ロメ協定はつまるところ、発展途上国をACPと非ACPで差別する、非互恵的な特惠制度に基づくものであった。著者は「現在のロメ協定はそれをどのように見てもGATT・WTO体制と整合しないことは否定できない」(299ページ)と判定する。この点についてのEUの態度は、ウェイバーを要求し(すなわち、ロメ協定がGATTに背馳するという前提で例外的措置を求め)ながら、他方で、ロメ協定がGATTと両立するという主張を行うなど、矛盾したものであった。

このため、EUはロメ協定が自由貿易協定であると主張しなければならず、この点ではACPも同様の見解に立たざるをえない。だが、例えば1993年にラテンアメリカ5カ国がEUのバナナ輸入制度をGATT違反であると訴えた問題では、GATTはロメ協定が自由貿易協定だというEUの主張を認めなかった。

著者は、この問題の背景には、コストの高いACPバナナの輸入を嫌うアメリカのみならずEUのビッグ・ビジネスの思惑や、EUの共通農業政策が働いていたことを指摘する。他方で、共通農業政策が維持されるかぎりACPは特惠マージンを享受し続けられるのである。このあたりのEUとACPの利害の交錯、対立とはまことに入り組んでおり、著者の説明は興味深い。

最後に著者は、ロメ協定の今後の見通しについて、1997年のACPの事務局文書を手がかりに、短期的にはウェイバーを求めるが、中長期的には地域的自由貿易協定に移行する方向、すなわち後発展途上国にたいする特別待遇をとらないつつ、ACPをサブリージョンにわけてそれらのサブリージョンとEUが自由貿易協定を結ぶ方向を模索していこうという。2000年に入ってからの現実には、概ねこの予想と大きく違うことなく展開したといえるだろう。ただし、移行期を含め20年間の猶予というのは、著者にかぎらず大方の予想をはるかに越えていたのではないか。この点では、1999年12月のシアトルでのWTO合意決裂の一背景をなした途上国や国際的なNGOの抵抗に思いを馳せないわけにはいかない。ロメ協定がWTOと背馳するとしても、そのWTOの原則自体、決して不動なものでないこともまた事実なのである。

III

以上のように、主にEU側から丹念に資料、先行研究を追った研究として、本書からはいろいろな示唆を受ける。ただし、ものたりなさを感じる部分がないわけではない。

ひとつの問題は、非互恵的特惠制度とならぶロメ協定の柱が援助・開発協力であると繰りかえしながら、援助の実態分析と評価があまりなされていないことである。例えば、EDFとEIBによる援助(贈与および借款)が、第1次協定の34億6200万エキュから第2次の54億900万エキュ(1.6倍)、第3次の85億エキュ(2.5倍)、第4次120億エキュ(3.5倍)に増大したこと、EDFでは贈与が概ね7割前後を占めて

いることなどを指摘し、プログラム援助の地域別配分を紹介しているのだが、そこから引き出された結論が「旧植民地としてつながりの深い国々が多い東アフリカ、西アフリカに集中している」(57ページ)というのは、常識的にすぎないか。EDFの具体的支出内容についても、工業、農業、運輸通信などの部門別の援助額を挙げ、その使途を述べるにとどまっている。

事実関係の誤り(例えば、1995年当時のスペインの「マドリアガ外相」[121ページ]は「ソラーナ外相」が正しい)はあまりないが、既存の発表論文をまとめる際の調整の不十分さのためか、矛盾する表現にいくつか出会う。例えば「(新)植民地主義的要素がかなり払拭されているとはいえポスト・コロニアル時代の雰囲気濃厚に漂わせている開発援助装置＝ロメ協定」(227ページ)と「ロメ協定が新植民地主義的範疇……であるのか、またそうでないのかという議論の立て方が生産的ではない」(336ページ)という。あるいはEUの援助がACPから中

東欧・旧ソ連地域に傾いてきた(16ページ)と「東欧の変化がECの開発援助政策にどのような影響を及ぼすかは予断を許さない」(76ページ)という。また第5章でEU-ACP貿易を第1次の1970年代後半期を分析しているいっぽうで、第6章では第1次と第2次にまたがる76年から82年のシェアを分析する部分などがあり、読者には読みづらい。

著者の分析、叙述の仕方は一貫してマクロ的、鳥瞰的である。例えば細かな数字を追った貿易についても、分析はもっぱら世界市場ないしEU市場に定めるACPのシェアから論じたものである。シェアの低下から特惠貿易の意義が減少していることが論じられ、それは理解できるにしても、なぜ、どのようにしてそう結果するのかの構造的要因はわかりにくい。全体として著者の描きだした結論は紹介研究を通じたいわば破線での描写で、著者自身の考えを明確に出した実線の部分がもっとあってもよかったと思う。

(立命館大学国際関係学部教授)