

# 一次産品問題への国際的対応

## NIEOから構造調整へ

杉 谷 滋

### 1 一次産品問題とUNCTAD

一次産品問題の歴史は長い。第2次大戦以後についてみると、1950年代と60年代は、朝鮮戦争やスエズ動乱の時期を例外として、一次産品の生産、消費、貿易、価格のいずれについても、総じて安定的に推移していたとみることができよう。

しかし一次産品輸出に大きく依存する大多数の発展途上国は、先進国の主導下にあるIMF・ガット体制が経済発展を保障しないと疑っていた。個々の商品には変動幅の大きいものもあったし、輸出価格が開発所要資金を稼得するに十分な水準にあるとは思えなかった。それに世界貿易に占める一次産品のシェアは、急速に拡大していく工業製品貿易に押されて、漸減傾向をたどっていた。

不満をつのらせた発展途上国は、当初ガットの場合、先進国の貿易政策および関連する産業政策の変更を要求した。発展途上国の輸出（一次産品、製品、半製品）を伸ばすのに有利な国際環境をつくるため、特別の優遇措置を求めたのである。

やがて討議の場は、すでに発展途上国が加盟国の3分の2以上に達していた国連へ持ち込まれた。発展途上国側の主導による国連貿易開発会議（第1回UNCTAD、1964年）の開催である。

この会議で先進国側に突きつけられた諸要求の実質的内容を要約すると次のようになる。

- (1) 貿易障害の除去や輸入ターゲットの設定により、先進国は発展途上国の生産物（とくに一

次産品）の輸入を増加させる。

- (2) 国際商品協定の拡充および交易条件悪化をカバーする補償融資制度の設立。
- (3) 発展途上国の製品、半製品に対する特恵の供与。
- (4) 対途上国援助の増加と発展途上国の対外債務の軽減および返済条件の緩和。

同会議事務局長のラウル・プレビッシュは、すでに1950年、一次産品の交易条件が工業製品に対し傾向的に悪化する問題を論じた。世界の国々を中心部（center）と周辺部（periphery）に分け、後者に属し一次産品を輸出する発展途上国は世界経済のなかで不利な立場に置かれているとした。

その後、3回におよぶ国連貿易開発会議（UNCTAD）をはじめ国際会議の舞台で討議が進められたが、先進国から実質的な譲歩をあまり引き出せなかった。だが1970年代に入って情勢は変化しつつあった。一次産品需給の基調がタイトになってきており、先進国経済の持続的成長がインフレを引き起こし、一次産品価格を高騰させた。

### 2 NIEO樹立の要求

このような情勢のなかで、1973年、第1次石油危機がおこる。おおかたの発展途上国にとって、石油価格の4倍増を実現した産油国は、はじめて先進国に互角以上の勝負をいどみ、その弱点を衝く有効な戦略（資源カルテル）を実例をもって示したようにみえた。翌年4月に開かれた国連資源特

別総会(第6回国連特別総会)で、「新国際経済秩序」(New International Economic Order : NIEO) 樹立の要請が宣言として採択された。

現行の世界経済秩序に代わるものとして要求されたNIEOの立場では、発展途上国が抱える諸問題のほとんどが、先進国の過去(植民地支配)から現在に至る経済活動および諸政策がもたらした結果であり、そのような現行秩序の抜本の変更を求める。以下はその具体的対応策の要約である。

- (1) 発展途上国の自国資源の完全な掌握(天然資源の恒久主権)と、輸出国カルテルに参加する権利の確保。
- (2) 国際商品協定の締結と拡充、および一次産品価格のインデクセーション。
- (3) 発展途上国の生産物(とくに一次産品)についての先進国市場へのアクセスの実質的改善。
- (4) 発展途上国の工業化の加速——西暦2000年に世界の工業生産に占める発展途上国のシェアを25%に高める——および一般的特惠の拡大と恒久化。
- (5) 先進国からの援助の増額と条件の改善および科学技術移転の積極的推進。
- (6) SDR (IMFの特別引出権) の開発資金とのリンクを含む国際金融制度改革。

### 3 一次産品総合プログラム

石油以外の一次産品の輸出国カルテルはほとんど成功をみることはなく、他の多くの諸要求も先進国側の抵抗にあって、早急な実現は望めなくなっていた。この間、NIEOの旗印のもとにUNCTADを中心に推進されたのが「一次産品総合プログラム」である。多数の一次産品を総括的にとりあげ、多様な手段により、一次産品価格の安定と輸出所得の増大をはかろうとするもので、根幹となるのは一次産品の備蓄とこれをファイナンス

する基金の設立であった。

1976年の第4回UNCTAD総会は、一次産品総合プログラムと共通基金に関する決議を採択した。対象として取り上げられた一次産品は18品目にのぼる。だが、実際の施策に関する合意はなかなか得られなかった。個々の商品を取り上げていくと、多くの困難な問題に突き当たらざるをえなかったからである。

商品協定のなかった12品目のうち、第5回総会(1979年)までに交渉段階に達したのは天然ゴムのみで、既存の商品協定(ココア、砂糖、スズ、小麦)の更新交渉もはかばかしくなく、多くの発展途上国が加盟していたコーヒー機関は交渉の場をUNCTADへ移すことさえ同意しなかった。

第5回総会(1979年)では、共通基金設立の緊急性が強調され、翌年に共通基金協定の採択をみた。だが当初にUNCTAD事務局が中心的10品目について必要と考えた60億ドルを大幅に下回る7億5000万ドルの規模にとどまった。

### 4 NIEOの失敗

1979年、イラン革命を契機として第2次石油危機が生じるが、さほどの混乱は起こらなかった。OPECのカルテル行為の将来の有効性に疑問が付されるようになり、少なくとも他の一次産品に波及する可能性は遠のいていた。一次産品総合プログラムも、予想より貧弱な展開しかみせなかった。

第1次石油危機の後、先進国では省エネルギー技術の急速な進歩と経済困難の克服があった。他方、非産油途上国の多くが石油価格の急騰と世界不況にさらされて経済困難に陥り、当初の意気込みは次第に失われていった。1980年代に入ると、一次産品市況は過剰基調へ転じる。

それまで発展途上国側のスポークスマンの役割を担ってきた一人、サミール・アミンは、1980年

## ■一次産品問題への国際的対応

代の初めにUNCTADの文書 (*Trade and Development*, No. 4, Winter 1982) のなかで、「NIEOの失敗」を語らざるをえなくなった。天然資源の支配権奪還をめざした生産者カルテルは、18品目の「総合プログラム」と一次産品価格安定化のための共通基金を求める対先進国交渉に代えられた。その結果とはいえば、各品目に関する交渉はさまざまな口実で延期され、あるいはほとんど成果を生まなかった。共通基金構想は必要最小限の金額さへはるかに下回る規模に縮小された。ロメ協定のSTABEXのように発展途上国のグループにわずかな譲歩を与え、もっと包括的で効果的な措置を遅らせる口実に用いられた。

リマ宣言で発展途上国が掲げた工業化の目標——西暦2000年までに世界の生産と貿易の25%を占める——は、先進国側の貿易自由化(GSPなどを含む)や多国籍企業の発展途上国への生産拠点の移転促進に矮小化された。これすらも保護主義の台頭、多国籍企業の行動によって裏切られた。

国際金融面では、GNPの1%という先進国の援助目標は真剣に取り上げられなかった。SDRの創出を援助とリンクさせる案などの国際金融制度改革案は空想論のような扱いをうけた。

### 5 発展途上国の分化

NIEOによって発展途上国が追求しようとした目的を極度に単純化すれば、次の3点に集約できるように思われる。(1)発展途上国が輸出する原材料の価格引き上げ、(2)安価な労働力と豊富な天然資源に依拠し先進国市場をターゲットとした輸出指向的工業化、(3)先進国からの資本と技術の移転。

NIEOの樹立は遠のいたが、この三つの目的は途上国の別々のグループによって多かれ少なかれ達成される結果となった。二度にわたる石油危機を演出した産油国は(1)の目的を達したが、1980年代

まで維持できなかった。(2),(3)はNIEOを通じる発展途上国のイニシアチブではなく、先進国市場の動向、多国籍企業の国際的事業展開にしたがって、アジア諸国(アジアNIEs, ASEAN諸国)とラテンアメリカ中進国で実現した。

一次産品輸出に対する依存度の高いアフリカ諸国の大部分は、1970年代初頭以来の国際経済環境の変動に対し、経済の適応力の弱さを露呈することになった。経済成長はほとんど停止し、第2次石油危機を耐えぬく余力を失ってしまっていた。それに73~74年および83~85年に、未曾有の旱魃がアフリカを襲った。

1980年代に入って、新たな問題が火を吹く。ラテンアメリカ中進国の債務危機である。アフリカでも累積債務に苦しむ国が増え、産油国の間にも債務返済に困難をきたすものが現われた。NIEO樹立への期待とイニシアチブはさらに失われて、累積債務問題が最大の国際的関心事となった。

アフリカ、ラテンアメリカの低迷に比べて、東アジア、東南アジアの成長ぶりが注目を集める。とくにアジアNIEs(韓国、台湾、香港、シンガポール)は輸出指向的工業化に目覚ましい成功をおさめた。アメリカはこれらの国が低開発段階を「卒業」しつつあるとして、GSP(一般的特惠制度)の適用停止を通告した。

アジアNIEsはいわば「優等生」であって、適切な政策の展開によって経済成長を実現できる国際経済環境がすでに存在していることを実証したとされた。累積債務をはじめ発展途上国の経済困難は、主として経済構造の欠陥と不適切な国内政策に起因するということになる。

### 6 世銀・IMFによる構造調整

発展途上国の債務問題は、債権者側(先進国)の発言力を強め、交渉と対応策の中心的担い手とし

て、世界銀行とIMFが舞台の前面に現われてくる。累積債務国に対しては民間資金の流入の増加はあまり期待できない。世界銀行・IMFからの貸付が重要性を増すだけでなく、その意向を無視しては債権者と債務繰延べの交渉もできず、2国間援助を引き出すことも事実上できなくなった。

1980年、世界銀行は構造調整貸付という新しい貸付制度を発足させた。その意図は、政策的条件を付けて、融資を梃子に借入国の構造的弱点を調整・是正していくことである。経済危機の原因を、不適切な経済政策と弱体な制度が生み出した各国経済の構造的弱点・歪みに求める姿勢である。IMFが構造調整貸付を開始する（構造調整ファシリティの新設）のは86年からである。

世界銀行は1981年に「サハラ以南アフリカの加速的開発——行動のためになすべき事項」という報告書（バーグ報告）を刊行した。前年にアフリカ統一機構（OAU）は「アフリカの経済開発のためのラゴス行動計画 1980～2000年」を発表、先進諸国の消極的態度を嘆きながらも、NIEO樹立の線にそって多面にわたる対策を列挙している。

これに対し、バーグ報告はアフリカ諸国の経済政策を厳しく批判し、多くの一次産品市場でアフリカのシェアが低下したことを重視して、政府の政策が主要輸出産業である農業に不利となる状況をつくり出したとした。アフリカ諸国は、バーグ報告が国内政策の欠陥を過度に強調したとして、非難の声をあげた。経済危機の主因は、国際的経済環境の悪化だというのである。

## 7 経済政策の転換

1984年、国連総会は「アフリカの経済情勢に関する宣言」を採択し、翌年に国連アフリカ特別総会が開催された。特定地域の経済問題を対象にした特別総会はこれが初めてである。そこでは、ア

フリカの開発に第一義的責任を有するのはアフリカ自身であるとし、国際社会全体が積極的にアフリカの自助努力を支援するよう訴えた。

1986年にはOAUと国連アフリカ経済委員会は共同で「アフリカの経済復興優先プログラム」を作り、経済危機には、外生的原因だけでなく国内的要因も大きく関与していることを認めた。

1980年代なかばには、ほとんどのアフリカ諸国が経済政策を転換する。世界銀行・IMFがアフリカ諸国共通の経済政策の主な問題点として指摘したのは、為替レートの過大評価（過度に低い輸入価格と輸出競争力の低下）、輸入代替工業の過保護、外貨割当制や公定価格の設定（価格の資源配分機能の喪失）、公営企業の非能率とそのため政府補助金の拡大、財政不均衡などである。

1989年に世界銀行はUNDPと共同で「アフリカの調整と成長」という報告書を発表した（本号の「資料紹介」参照）。そのなかで、過去4年間に一次産品市況が下げどまり、アフリカ経済が総体として上向いてきたことを評価したうえで、積極的に構造調整プログラムを実施した国は消極的だった国や実施しなかった国に比べ、良好な成果をあげたとしている。

『ロンドン・エコノミスト』（1989年3月4日号）はこれに次の論評を加えた。

タンザニアのような国は経済の不調を外部的原因に帰そうとした。「多国籍企業は収奪者で、一次産品市場は不正操作され、銀行は開発に全く無関心だ」と。いまだに植民地支配の罪悪感をもつ国々はこの大声の非難を制止しなかった。いまでは外国人も、アフリカの経済的苦しみが自家製だということについてやや率直に発言するようになった。アフリカ人自身が自らの誤りを認めだしたからである。

（すぎたに・しげる／関西学院大学教授）