特集

特集／貧困削減—先進国に向けられる目

特集にあたって—グローバル・パートナーシップへの期待

山形辰史

●ミレニアム開発目標の目標8

二〇〇〇年に国連総会においてミレニアム開発目標（Millennium Development Goals＝ＭＤＧｓ）が掲げられ、目標達成への努力がなされている。ミレニアム開発目標は八つの目標からなっており、その１から７までは、貧困の様々な側面が示されている。具体的には、①貧困と飢餓、②初等教育、③ジェンダーの平等と女性の地位向上、④幼児死亡率、⑤妊産婦の健康、⑥ＨＩＶ／エイズ、マラリア等の疾病、⑦環境、が挙げられている。発展途上国はこれらの目標をそれぞれの国において達成する方途を、貧困削減戦略書（Poverty Reduction Strategy Paper＝ＰＲＳＰ）に盛り込み、実行に移すことが期待されている。

しかし、世界がＭＤＧｓを達成するためには、発展途上国の努力もさることながら、それを取り巻く先進国、国際機関および先進国企業や市民社会がこの国際目標に向けて尽力することが求められる。この点を強調するため、ミレニアム開発目標の八つ目は「開発のためのグローバル・パートナーシップの推進」と題され、先進国が協調・協力して取り組むべき責務が列挙されている。この目標を達成するためのターゲットとして言及されているのは、貿易・金融システム、最貧国・内陸国・小島嶼開発途上国の特別なニーズ、債務問題、若者の雇用、必須医薬品、情報・通信技術である。

●先進国の貢献度

今日、公共部門の運営には成果主義が取り入れられるようになってきており、国際協力もその例外ではない。特に開発援助を受ける側の発展途上国については、ＰＲＳＰにおいて目標とそれを達成する方法を明示し、そのプロセスが監視され、終点を迎えた暁には、目標達成度を評価し、その評価が高ければその目標と達成方法が肯定されて、次なる開発援助プログラムの実施が認められやすくなる、というメカニズムが既に導入されている。その一方で、先進国側のミレニアム開発目標への関与にはこのような、計画、遂行、監視、評価のメカニズムが用意されていない。

ところが二〇〇三年にアメリカのCenter for Global Development（ＣＧＤ）という研究所が開発貢献度指標（Commitment to Development Index＝ＣＤＩ）と呼ばれる指標を作成し、それ以降毎年、援助、投資、移民、環境、安全保障、技術、貿易といった観点から先進二一カ国の「開発貢献度」を評価している。注目すべきは、この指標が日本の「開発貢献度」を三年連続で二一カ国中最下位と評価していることである。援助額で世界最大になったこともある日本が、援助に関しても低い評価に止まっているのであるが、これは援助額そのものではなく援助額の対ＧＤＰ比が用いられていること、また融資については融資額マイナス返済額が純援助額としてカウントされていること等による。この指標は、国際的に高い信頼を得ているとまでは言えないものの、毎年発表されるたび*Economist*など世界の主要誌が取り上げることから、一定の影響力を持っていると言える（詳しくはＣＤＩのウェブ・サイトhttp://www.cgdev.org/section/initiatives/_active/cdi や小浜裕久・澤田康幸「『先進国の開発貢献度指標』の順位付けをめぐって」『世界経済評論』二〇〇三年

特集

特集／貧困削減―先進国に向けられる目

七月号掲載）を参照いただきたい）。

ＣＤＩの公表をきっかけに、先進国の政策が発展途上国の人々の生活水準の向上に整合的であるかどうか（これは「政策一貫性」〔policy coherence〕と呼ばれている）に大きな関心が向けられるようになった。例えば国際協力銀行ではこのテーマについて研究会を組織し、『地域経済アプローチを踏まえた政策の一貫性分析―東アジアの経験と他ドナーの政策』というタイトルのレポート（http://www.jbic.go.jp/japanese/research/pc/index.php）を発表している。

また二〇〇五年一月には、国連事務総長から委託を受けたミレニアム・プロジェクトのＪ・サックス教授が『開発への投資―ミレニアム開発目標達成のための実践的計画』と題する報告書を発表し、ＭＤＧｓのこれまでの達成度を評価すると同時に、いくつかの提言を行った（http://www.unmillenniumproject.org/reports/index.htm）。その中では先進国がそれぞれの国民所得の〇・七％を発展途上国への援助に振り向けることを主張している。サックスは同レポート発表直後に出版された自著、*The End of Poverty* の中でもＯＤＡ増額の必要性を訴えている。

●本特集の構成

このようにＭＤＧｓ達成に向けて、先進国がどのような貢献をしてきたか、また、今後どのような取り組みがなされるべきか、という点についての国際世論の目が厳しくなってきている。そこで本特集では、ＭＤＧｓ達成のために、先進国がなすべきことについての現状把握と将来展望を行う。取り上げるトピックは、ＭＤＧｓ目標８の中に明示的に取り上げられている、政府開発援助の増額と効率化（ターゲット13の③）、重債務貧困国（Highly Indebted Poor Countries＝ＨＰＩＣｓ）の債務削減（ターゲット13の②）、最貧国からの輸入に対する自由化措置と優遇措置（ターゲット12と13の①）および必須医薬品の供給（ターゲット15）である。また、最貧国からの輸入に対する自由化措置の中で、二〇〇五年一月一日より実施され、その効果が関心を集めている衣類を含む繊維製品の貿易自由化について、その影響を分析する。さらに、環境問題の中でも先進国の責任の重い地球温暖化防止への取り組みの現状についても取り上げる。

政府開発援助は近年、量的拡大のみならず、質的向上も指向されている。質的向上という面での一つの大きな課題は、援助受入国政府およびドナー間の意見調整と役割分担の中から、援助効果を最大化しようという試みが世界各地で進められていることである。この方向性はグローバル・パートナーシップと呼ばれている。

重債務貧困国の債務削減は、債務負担が重くなり過ぎて、返済もできないうえに貧困削減のための支出もままならない国にとって必須の措置とされている。しかし債務削減だけで貧困削減が実現するわけではないのは明らかである。その国の有効な開発に結びつける施策が問われることとなる。

また、「援助より貿易を」というスローガンが叫ばれた時代から、発展途上国は産業発展につながる輸出拡大を求めてきた。したがって、先進国が輸入を拡大することに大きな期待が寄せられている。中でも焦点となっているのは、低所得国が競争力を持ちうる農産品と繊維製品である。本特集では、中でも二〇〇五年初めに先進国が輸入数量制限撤廃という大きな貿易自由化を進めた繊維製品について取り上げる。

さらにＭＤＧｓの中で大きく取り上げられているのが保健分野の改善である。先進国は、発展途上国の人々ができるだけ容易に必須医薬品が得られるよう協力することを求められている。

最後に、ＭＤＧｓとしては明示的に取り上げられてはいないが、先進国が主導して取り組むことが求められている問題として地球温暖化防止策の重要性が指摘できる。

本特集を機に、貧困削減という地球規模の問題解決のために、現在の先進国に求められていること、そしてその目標の達成度を確認いただきたい。そのうえで、発展途上国や他の先進国と協力して、我々の共通の目標である世界の貧困削減を推進したい。

（やまがた　たつふみ／アジア経済研究所開発研究センター）

特集

開発援助―途上国の自主性を活かすパートナーシップ

紀谷昌彦

ミレニアム開発目標（ＭＤＧｓ）の実現に向けて、先進国には開発援助の量と質の改善が求められている。ＭＤＧｓ目標８のターゲット13・第三項には、「貧困削減にコミットする国に対する一層寛容なＯＤＡ供与」が掲げられた。具体的な方策として、国民総所得の〇・七％のＯＤＡ供与やＯＤＡのアンタイド化をはじめ、ＯＤＡの量的拡大・質的向上に向けて、二〇〇〇年のミレニアム・サミット以降の一連の国際会議や報告書で様々な提言が出されている。

先進国の一員である日本として、これらの提言をどのように受けとめ、開発援助の改善を具体的にどのように進めるべきなのだろうか。様々な処方箋は、本当にＭＤＧｓの達成にとって有効で的を射たものなのか。限られたリソースの中で、何を優先課題として取り組むべきなのか。

以下、グローバルな開発パートナーシップが進展する中で、ＯＤＡの量的拡大と質的向上がどのように求められてきたかを概観し、論点を検討した上で、個別の途上国の視点から先進国にとっての課題を改めて整理し、今後の日本の取り組みのあり方について展望することとしたい。

●開発パートナーシップの進展

冷戦終了後、国際社会の不安定要因として開発問題が着目され、一九九〇年代後半以降、主要先進国も本腰で取り組みを進めるようになった。そして、開発パートナーシップが様々な国際会議での主要テーマとして取り上げられ、様々なイニシアティブが並行して進展することとなった。

第一に、ＭＤＧｓを中核とした流れがあげられる。開発推進のため明確で計測可能な期限付きの目標を設定するというアプローチは、一九八〇年代に予防接種等の分野で始まったが、一九九六年、経済協力開発機構（ＯＥＣＤ）・開発援助委員会（ＤＡＣ）の新開発戦略において、七つの具体的な国際的目標（ＩＤＧｓ）として包括的なものとなった。そして、二〇〇〇年のミレニアム宣言を受けて、ＭＤＧｓとして国際社会の共通目標として確認され、その達成に向けて途上国と援助国・機関の双方の責務が明確化された。二〇〇二年三月にはモンテレイで国連開発資金会議が開催され、ＭＤＧｓ達成に向けてのパートナーシップの重要性が再確認された。また、国連を中心にミレニアム・プロジェクトが立ち上げられ、二〇〇五年一月にはミレニアム報告書が発表された。このような流れや、二〇〇一年の九・一一事件以降の国際テロ対策の一環としての貧困削減の重要性への認識を背景に、先進各国は軒並みＯＤＡ予算の増額を表明し、実施に移しつつある。

第二は、貧困削減戦略文書（ＰＲＳＰ）を中心とした流れである。ウォルフェンソン世銀総裁は、一九九九年一月に包括的開発フレームワーク（ＣＤＦ）を提示し、同様の考えに基づき、同年九月のＩＭＦ世銀総会でＰＲＳＰの導入が決定された。貧困削減を目指し、オーナーシップ（途上国自身の政府と国民の主体性）とパートナーシップ（援助国・機関をはじめとする幅広いステークホルダーの協調）を掲げたＰＲＳＰの作成が、拡大ＨＩＰＣイニシアティブによる債務救済の前提条件とされ、その他全ＩＤＡ（国際開発協会）対象国についてもＰＲＳＰが作成されることになった。これにより、多くの途上国において、援助

協調のプロセスが、途上国政府を中核に据えての包括的な政策を基盤にして行われることになり、援助国・機関の支援も、その枠組みの中で行われることとなった。

　第三に、援助効果向上（aid effectiveness）を中心とした流れである。当初の問題意識は、多くの援助国・機関がそれぞれの方法で援助を供与しモニタリングを行うと「取引費用」が大きくなるので、手続きの調和化が必要との点にあった。しかし、二〇〇三年二月のローマ調和化ハイレベル・フォーラム、二〇〇五年二～三月のパリ援助効果向上ハイレベル・フォーラムを通じての作業の中でより包括的な内容となり、パリ宣言においては、オーナーシップ、整合化、調和化、開発成果マネジメント、相互説明責任の五つの論点について、途上国及び援助国・機関のコミットメントが表明されることとなった。

　第四は、開発成果マネジメントの流れである。ＭＤＧｓやＰＲＳＰを推進する中で、それがいかなる成果を生み出しているかモニタリングし、実際の成果を確保するマネジメントを行うことの重要性が強調されるようになった。二〇〇二年三月のモンテレイ会議を受けて、同年六月の国際開発金融機関（ＭＤＢｓ）とＯＥＣＤ・ＤＡＣの開発成果マネジメント円卓会議で具体的な検討プロセスが始まった。二〇〇四年二月にはモロッコのマラケシュで同円卓会議の第二回会合が開催され、行動規範と行動計画からなるメモランダムが採択された。その内容は、二〇〇五年三月の援助効果向上に関するパリ宣言に合流し、途上国を含めての承認が得られることとなった。

　第五に、スケールアップの流れである。ＭＤＧｓ、ＰＲＳＰ、援助効果向上といった議論を踏まえ、数少ない良い成果からの教訓をどのように迅速にスケールアップできるかとの問題意識に基づき、世界銀行の主導による新たな取り組みが進められている。二〇〇四年五月には上海で途上国数カ国の首脳レベルを招いて「スケールアップ会議」が開催され、その成果を踏まえた実務プロセスとして、二〇〇五年九月にはワシントンで第一回会合、同年一二月にはパリで第二回会合が開催された。具体的には、援助量の短期・中期見通しの予測性向上、そのための政府・ドナー会合の活用や機能強化などの方策が検討されている。

　第六に、分野別パートナーシップの流れである。ＭＤＧｓ達成のための実施が大きな課題として認識される中で、従来からの個別分野でのパートナーシップの動きが加速されることとなった。二〇〇二年の環境と開発に関する世界サミット（ヨハネスブルグ・サミット）では、エネルギーや生物多様性など分野別パートナーシップの枠組みが合意された。保健分野では、二〇〇二年にアナン国連事務総長の提唱により世界エイズ・結核・マラリア対策基金が発足し、二〇〇三年春から二〇〇五年秋まで、オタワ、ジュネーブ、アブジャ、パリで保健ＭＤＧｓに関するハイレベル会合が開催された。教育分野では、二〇〇二年より世銀を中心に万人のための教育・ファストトラックイニシアティブ（ＥＦＡ-ＦＴＩ）が推進されている。水分野では、二〇〇三年に京都等で世界水フォーラムが開催された。

●援助の量と質を巡る議論

　このような動きの中で、ＭＤＧｓを達成するためのＯＤＡの量的拡大と質的向上のあり方について、様々な議論が行われることとなった。ただし、グローバルな議論において特に注意すべきことは、特に先進国向けのアドボカシーに活用したり、多くの途上国に共通する部分に焦点を当てた対策を提示したりする結果、途上国における多様かつ複雑な問題状況の多くが捨象され、単純に整理されるきらいがあることである。

　例えば、量的拡大について、「ＭＤＧｓを達成するのに必要な資金量はいくらか」といった試算をもとに先進国のＯＤＡ増を求めるといった議論も一部見られた。しかし、途上国においてはいかなる資金投入がＭＤＧｓ達成のために最も有効か、途上国政府やその他の組織に援助を有効に活用する能力が備わっているのか、公的資金と民間資金の役割分担はどのような形が望ましいか、成果の持続性が確保されるのか、といった様々な課題があり、一定額の資金量で一定の成果が達成できるといった単純な

問題ではない。また、先進国からのＯＤＡ増は、十分な開発効果が確保されることが前提となることから、ＯＤＡの量の確保は質の向上と密接に結びついている。

質的向上についても、財政支援といった新援助スキームの導入やアンタイド化等の方策で解決するような簡単な問題ではない。援助の開発効果は、援助の対象となる貧困削減戦略の策定プロセスと内容はいかなるものか、それを実施に移す途上国の政策・制度環境やガバナンス・政治構造といった制約はどのようなものか、援助資金に加えて国内資金をどのように確保し活用するのか、モニタリング・評価を行うに際して途上国政府とドナーの役割分担や体制をどのように構築するのか、といった様々な要因に左右されるものである。援助の質的向上を図るためには、個別の途上国の問題状況を踏まえて取り組む必要がある。

●途上国の視点に立った取り組み

以上の通り、ＭＤＧｓが打ち出されてから五年間にわたる様々な取り組みの進展を踏まえれば、矢継ぎ早に打ち出されたグローバルなイニシアティブ自体は、重要な作業といえるものの、その有効性は一定程度にとどまるものであることが理解されよう。個別の途上国において、ＭＤＧｓ、ＰＲＳＰ、援助効果向上というグローバルなイニシアティブの考え方は今や着実に浸透しつつある。しかし、それを実施に移すに際して、個別国毎の課題に直面している。これらは、グローバルなアジェンダやモニタリングをさらに洗練化・精緻化することのみで解決できるものではない。

このような状況下で、ＭＤＧｓを達成するための大きな鍵は、個別の途上国毎に、援助国・機関がグローバルなイニシアティブの実施に向けて、どのように具体化し、きめ細かく適切な支援を行えるかという点にある。以下、個別の途上国の視点に立って、先進国としていかなる取り組みを行うべきかという課題について提示したい。

第一に、個別の途上国におけるＰＲＳＰの内容と実施体制について、途上国のオーナーシップを尊重しつつ、どのように質を確保するかという問題である。ＰＲＳＰは既に多くの国で策定されているが、往々にして総花的であり、貧困削減に向けての有効な処方箋になっているか、大きな課題が残されている。また、個別セクターの政策文書との整合性、年次予算や中期支出枠組みとのリンクといった実施体制面でも改善が必要な場合が多い。しかし、援助国・機関として、途上国になり代わってＰＲＳＰを起案しても途上国側のコミットメントは期待できず、また実施体制についても特定の形態を押し付けることは困難である。中長期的観点から、途上国のオーナーシップのもとで質の高い政策立案・実施が行われるよう、十分な政策対話と途上国政府の能力開発を根気強く行っていく必要がある。

第二に、途上国国内の政治的対立や腐敗などのガバナンスの問題にどのように対処するかという問題である。政治的利権や汚職などにより、援助資金が効果的に使われないおそれがある国に対して、どのように関わっていくかは難しい問題である。途上国政府に問題があるからといって支援を打ち切ってしまえば、当該途上国の国民が苦しむばかりでＭＤＧｓの達成も難しくなる。援助を活用しつつ政策改善を促すという、機微なハンドリングと判断が必要となる。

第三に、モニタリング・評価体制をどのように構築するかという問題である。昨今、開発成果マネジメントが重視される中で、途上国はＰＲＳＰの中で成果指標を定めているが、統計担当部局等の能力不足により、成果のモニタリングをその後の政策に反映させることが困難な場合が多い。他方、世銀等の国際開発金融機関は成果主義の国別援助戦略を導入し、ＰＲＳＰを尊重するといいながらも、ＰＲＳＰとは別途に自らの観点から具体的な指標やベンチマークを設定している。さらに国連関係機関は国連開発援助枠組み（ＵＮＤＡＦ）を作成し、別途に政府と国連機関から構成されるモニタリング枠組みを構築している。途上国政府の能力や援助国・機関に対する発言力が限られる中で、様々な援助国・機関が成果主義を導入することで生じ得る混乱をどのように回避していくかは大きな課題である。

第四に、援助国・機関の現地機能をいか

に強化するかという課題である。援助国・機関は、援助資金を背景とした強大な発言力を持ち、またグローバル・スタンダードの知見を有している場合が多い。しかし、現地駐在の職員は途上国政府の職員に比べてはるかに数が少なく、当該途上国での経験が少ない場合もあることから、現地の実情に適さない支援や政策アドバイスを行うおそれがある。今後、途上国政府を中心に、援助国・機関が緊密にパートナーシップを組んで支援を行っていくためには、援助資金を持つ側が、本国の納税者の視点やグローバルな知見のみならず、途上国の現状に関する知見を自ら蓄積し、持てる発言力を効果的に活用することが求められる。

●日本にとっての課題

以上、グローバルな開発イニシアティブの展開を背景として個別の途上国の視点から、先進国として取り組むべき具体的な課題を例示した。これらを踏まえて、日本はMDGs達成に向けて、いかなるスタンスで取り組みを進めて行くべきであろうか。

結論から言えば、①個別の途上国の自主性を尊重した現地におけるパートナーシップを推進するとともに、②そこで得られた知見を踏まえて、グローバルなパートナーシップを改善するという「二正面作戦」を展開すべく、③その双方に必要な体制を整備し人材を育成すべきと考える。

開発援助を巡る議論は、もはや「総論」から「各論」、特に「国別」（さらにはセクター別）のパートナーシップを具体化する段階に入っている。個別の途上国（さらには個別のセクター）で具体的な成果を示すことなしに、日本が先進国として貢献をアピールすることは困難になってきている。幸い、日本はアジアを中心に、途上国の自主性を尊重し、自助努力を促す形での開発実現に成果を上げてきている。現在求められているのは、具体的な支援を媒介とした、途上国の自立に向けての「コーチング」である。日本は自ら開発を経験した唯一の主要先進国として、そのための資質を十分に持っている。MDGs、PRSP、援助効果向上といった新たな「枠組み」が途上国現地に導入される中で、日本自身の開発や開発援助の経験から得られた知見を整理し体系化するとともに、他のドナーとのパートナーシップへ参画し、さらに主導していくために活用すれば、日本として途上国からの期待に応えることが可能になるのではないか。

また、このような個別の途上国の自主性と多様性を踏まえた開発の実現を重視するとの発想を、今後のグローバルな開発パートナーシップのアジェンダ設定に反映させていくことも、日本が果たすべき大きな役割である。国連、世界銀行、OECD・DAC、さらには分野別の国際機関・会議においては、個別の途上国における実情を十分に踏まえず、理論重視の画一的な処方箋を性急に推進しようとする動きも見られる。日本として、グローバルな開発パートナーシップが効果的な形で推進されるよう、知的な貢献を行うことが重要と考える。

そして、日本として早急に取り組むべき課題は、そのための体制を整備し、人材を育成することである。先に述べた通り、開発問題への取り組みについて、日本は多くの経験を持ち、有益な知見を蓄積している。これを有効に活用するためには、まずは途上国現地にコミュニケーション能力と専門性を持った人材を配置し、人材が不足する場合にはそれを組織的に育成することが急務である。また、グローバルな議論においても、各種の研究機関を活用しつつ、日本の知見を整理するとともに、国際会議等で論陣を張ることができる人材を政府・実施機関内外に確保することが不可欠である。

開発援助を巡る議論は、刻一刻と進展しつつある。この流れの後を追うのではなく、流れの先にある新たな課題を提示し、議論をリードしていくことこそ大切である。それは、「途上国の自主性を活かすパートナーシップをいかに構築するか」という、言い古されたようで実現が難しい問題ではないだろうか。日本が、能力開発や南南協力をはじめ、様々な蓄積を活用して取り組みを進め、MDGsの実現に向けて、先進国の責務を果たしていくことを期待したい。

（きや　まさひこ／在バングラデシュ日本大使館参事官）

特集

債務削減―そのコストとベネフィット

生島靖久

Misers may be disliked, but usurers are despised（守銭奴は嫌われるかもしれないが、高利貸しは軽蔑される）（参考文献⑤）

ミレニアム開発目標（MDGs）の八番目の目標は主に先進国側の責務を示すものであり、その中で開発途上国の債務問題への包括的な取り組み（ターゲット15）が記されている。指標を見れば、重債務貧困国（Heavily Indebted Poor Countries＝HIPCs）の債務削減を行うことが主要な取り組みであることが分かる。アフリカの年とも言われた二〇〇五年、世銀・IMFといった国際機関のHIPCs向け債権の全額放棄がG8で合意された。教会や慈善団体によるキャンペーンの成果なのか。無論、ODAローンのような資金は、緩やかな条件（低利・長期）で提供されるものであるから、高利貸しではないのだけれども。

●債務の役割

そもそも開発途上国が債務を負うこと自体は、悪いことではない。開発途上国政府を含め、各経済主体が借入を行う（債務を負う）ことで、消費の平準化や生産的な投資活動を行い、異時点間の最適資源配分を通じて当該国の経済厚生を高めることは経済学で示されている。例えで言えば、奨学金を得て大学を卒業して、将来の給料で奨学金を返済していくような状態である。つまり債務を適切に利用すれば大きく発展する可能性があるということを意味する。ただし、そのためには、いくつかの前提を満たさなければならない。第一に、返済意思があること（踏み倒さないこと）、第二に、返済能力があること（返済できるだけの給料が得られること）、第三に、流動性が確保されること（給料は十分あるのに、カード支払等の関係でたまたま返せないというような事態が生じないこと）。これらが満たされる限り、債務返済が滞ることはない。

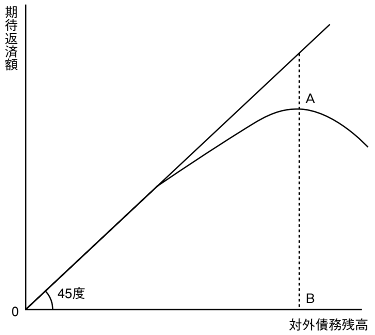
時として、債務国が返済資金（流動性）に欠ける場合があるが、これは一時的な支払猶予によって解決できる問題である。また、返済意思についても、（多少の例外はあるが）大抵は国家の信用にかかわる話であるため、それほど問題にはならない。ただし、返済能力が問題となる場合には、事態はそれほど単純ではない。なぜなら、返済できるだけの給料が得られるよう経済力を上げる必要があるからである。より高い技能を習得することで高い給料が得られるようになるにしても、そのためには時間が必要である。この場合、もはや、一時的な問題ではなく、体質改善のための努力が必要となる。しかし、その場合であっても、さらに奨学金を得ながら勉強をする方法もあり、何よりも本人のやる気があれば乗り越えられる可能性が残されている。

このような紆余曲折が仮にあったとしても、債務は経済発展において極めて重要な役割を果たしうる。東アジア地域を中心とした多数の国々が、我が国の円借款を有効に活用して、成長と貧困削減を実現していることからも容易に理解できよう。

●債務削減のベネフィット

しかし、債務が過剰なほどまでに膨れ上がった場合、インセンティブ上の問題（デット・オーバーハング問題）が生じる可能性がある。過剰債務がもたらすリスクとしては、第一に信用力（Creditworthiness）の

図1　債務救済ラッファー曲線



（出所）参考文献③。

低下が挙げられる。これは過剰債務により、債務返済を継続できず、法的ルールの遵守など信用文化（Culture of Credit）が損なわれる問題である。先ほどの例で言えば、新たな奨学金を得るような可能性もなくなってしまう状態である。第二に予算配分の自由度が低下する点が挙げられる。つまり過剰債務により債務の自己増殖プロセスが強まり、債務支払が増えた結果、他の歳出の多くが犠牲となる可能性がある。これは、いくら働いても借金は減らず、衣食住に充てるお金もない状態である。通常であれば歳出でまかなうことが当然と見られている項目も犠牲となる結果、予算編成が政治的に難しくなる可能性も伴う。衣食住もなければ家族も見放すような状態かも知れない。第三に民間投資に与える影響がある。すなわち、過剰な債務への支払をいつかは増税によって賄うのではないかという懸念から、民間投資が細るリスクがあるということである。つまり開発途上国ではただでさえ少ないであろう民間投資が一層流入しなくなる状態が生じる。投資が不十分であれば、経済成長が滞り、返済能力が確保されなくなる。さらに、債権国側のコストとして、最初はリスケジューリング（債務繰り延べ）のコストだけが発生しても、結局は債権放棄のコストまでが生じる可能性がある。これは、現在奨学金の返済ができない奨学生に、さらに奨学金を貸す人がいたとした場合、その追加的な融資さえ失敗に終わり、貸した人はさらに損をしてしまう状態のことである。

　こうしたリスクのうち、過剰債務によって債務返済に対しディスインセンティブが働き、債務持続性が損なわれる状況を表現するものが、図1の債務救済ラッファー曲線である（参考文献③）。対外債務残高が増加してある水準（A点）以上に債務残高が達すると、もはや稼いでもほとんどを債務返済に充てなければならないために債務返済のインセンティブが損なわれてしまっている状態を示している。この場合、債務削減を行えば、債権者と債務者の双方にとって有利になる可能性がある。ABの左側の領域に戻るように債務削減を行えば、期待返済額が高まる。

　以上から、債務削減の債務者側のベネフィットは、①返済能力を回復することによる信用文化の維持、②予算等のリソースの自由度の回復、③民間投資の回復といったものになる。さらには、債務問題が片付いてしまえば、④債権者との定期的な再交渉に臨む必要がなくなり取引費用が節約できることになる。世銀・IMFからの新規融資を交渉して旧債務の返済に充当するような「貸付・リファイナンス」サイクルという労苦からも解放されるかも知れない。債権者側からすれば、期待返済額を回復するというベネフィットが得られることになる。

●債務削減のコスト

　さて、これら債務削減のベネフィットも、いくつかの前提条件が満たされて初めて発現するものである。

　第一に、図では簡単に描ける債務救済ラッファー曲線ではあるが、現実にこのような山型の曲線が存在するのかは実証されていない。つまり、A点の存在や、Bという対外債務残高の正確な数字は誰も分かっていないという問題である。ここに大きなリスクが潜んでいる。必要以上に多額の債務削減を行ってしまうというリスク、いわば過剰債務の削減ではなく、過剰な債務削減を行ってしまうリスクである。債務削減が何度も行われると債務者は、いくら債務を負うことになっても、いつかは全てが削減されるのだと考えるようになるといったようなインセンティブ上の歪みが発生する。これはいわゆるモラル・ハザードの問題である。こうなると、もはや返済意思は確保されないことになるし、そもそも融資を得ることがあっても、それを有効に利用して返済能力を高めるような努力は期待できない。こうした行動パターンをとるとき、その国は成長という大きな利益を失うことになる。

　第二に、債務削減によって予算の自由度の回復が期待できるという点であるが、これも政府が債務削減によって得たリソースをうまく利用できるという前提があっての話である。実際には、参考文献①が指摘するように、適切な政策・制度を有さない政

府にとってみれば、債務削減によって確保された資金は、ある日突然発見された「石油」のようなものであって、浪費されて終わってしまうリスクが伴うことになる。

第三に、民間投資の回復というベネフィットも、過剰債務への支払原資を得るための増税懸念だけが民間投資のボトルネックとなっていればこそである。しかし実際には、開発途上国において民間投資が滞る理由は多様であり、汚職、不十分な所有権制度、分断された市場、不十分なインフラ等も挙げられる（参考文献④）。この場合、債務削減をもってして民間投資の回復は見込めないことになる。

以上の点は、債務削減が機能しないケースを指摘するものであり、裏を返せば、これらの問題が回避されることが、有効な債務削減に不可欠である。債務削減は、開発途上国の過剰債務問題を解決する一つの手段であって、それ自体が目的化することがあってはならない。

●債務削減自体を目的とすることの危うさ

冒頭で紹介した通り、ミレニアム開発目標の目標8の指標44には、HIPCs向け債権放棄のプロセスを加速化すべく「HIPCの決定時点及び完了時点（後述）に到達した国数」が掲げられている。この債権放棄のプロセスは、HIPCsの債務水準を持続可能な水準にまで引き下げることを目的としたものである。このプロセスがHIPCイニシアティブとして最初に導入されたのは一九九六年であったが、その後一九九九年のケルンサミットでこれを拡充することが合意（拡充HIPCイニシアティブ）され、今に至っている。拡充HIPCイニシアティブは、①第一段階として、債務国はIMFと合意した経済構造改革に関するプログラムを良好なトラックレコードをもって実行（原則として三年間）することが求められ、その後、②決定時点（Decision Point＝DP）において債務が既存の債務救済措置において債務持続性が確保されない場合にはイニシアティブの適用が決定（債務持続性が確保される場合には不適用）される。そして、③第二段階として、第一段階の際と同様に、債務国は世銀・IMFと合意した改革プログラムを忠実に実行することが求められ、④この条件をクリアすれば完了時点（Completion Point＝CP）を迎え最終的な債務削減が実行されるというスキームである。

本来であれば、決定時点に至るまでのプロセスで借入国は自国の経済構造改革に向けた改善努力を行い、さらに（イニシアティブ適用が決まった場合には）完了時点に至るまでのプロセスにおいて改善努力を行う必要がある。しかし、ミレニアム開発目標の指標に示されるような「決定時点及び完了時点に到達した国数」を目的とする場合、その達成を急ぐあまりモニタリング機能が損なわれ、改善努力がなされないままに債務削減が行われる可能性がある。ここに債務削減自体がいつの間にか目的化してしまうリスクが潜んでいる。

●債務削減は繰り返されるか

債務削減を繰り返さないためにはどうすれば良いのか。最後に、この点を考えよう。これまでに論じてきたことは、債務削減が適切に行われることの必要性を主張するものであった。すなわち債務削減自体が目的化することなく、開発途上国の改善努力に応じて、先進国が過剰債務の弊害を取り除いていくことの必要性である。しかし、さらに考えるべき点がいくつかある。「先進国に向けられる目」という点から考えてみよう。

第一に、外生ショック（Exogenous Shock）と先進国の関係を考える必要がある。外生ショックとは、カカオ・綿花・コーヒーといった一次産品価格の変動ショックや、旱魃・地震などの災害といった、開発途上国自身の努力では如何ともしがたい性質をもった環境変化である。最近の実証研究の成果によれば、①債務水準、②政策・制度環境、③外生ショックの三点が特に債務問題の原因になると考えられている（参考文献②）。最初の二点は、過剰債務の弊害を取り除くことと、開発途上国の改善努力により対処できるが、外生ショックについては、開発途上国自身では如何ともしがたい。

特集／貧困削減―先進国に向けられる目

しかし外生ショックは、開発途上国にとっては外生的であっても、先進国側の対応次第では改善できる場合もある。その一例が一次産品価格の問題である。西アフリカにおける綿花問題（先進国側の綿花栽培農家に対する補助金のため、綿花の国際価格が下落し、綿花輸出の多い西アフリカ諸国に損害を与えている問題）に代表されるように、先進国での農業補助金や先進国市場へのアクセス等を改善することにより、このショックをある程度は軽減できる可能性があるからだ。ＭＤＧｓの目標８では、開放的で差別的ではない貿易システムがターゲット12として挙げられているが、これは債務を持続可能なものとするターゲット15に通じている。

第二に、援助依存の問題を考える必要がある。そもそも、開発とは経済・社会の変容を伴う連続した非線形プロセスである。開発資金の調達プロセスにおいても、最終的にはかなりの部分をマーケットから調達することが望ましいが、いきなり国際金融市場・国内金融市場にアクセスできるようになるわけではない。そこには何らかの移行期間が必要となる。つまり、贈与（無償資金協力）→借款（有償資金協力）→民間資金（援助からの卒業）というプロセスが、重なり並存しながら展開した上で、徐々に市場へのアクセスが可能となるものである（開発資金の発展段階）。このプロセスのどの段階かで借款を利用することで、資金の受入・返済といった取引、資金管理能力、債務管理能力を向上させ、信用文化を形成しなければならない。これは言うなれば、国際金融システムに参加していく過程のキャパシティビルディングである。ＯＤＡによる借款は、市場資金との比較において譲許的な条件で提供されるものであり、相手国の負担にならないようディスカウント（事前〔Ex ante〕の削減措置）されたものである。従って、融資の事前には、改善努力を行うことを条件に支援対象国をきちんと選り分ける（スクリーニングする）ことで逆選択問題を回避しなければならない。また事後（Ex post）には、案件監理のモニタリング機能を活用して、借入国の構造改善努力が継続されるようモラル・ハザード問題を回避しなければならない。債務削減を受けたＨＩＰＣｓへの支援ともなれば、このようなスクリーニング・モニタリング機能の一層の発揮と、再び過剰債務を抱えないような債務持続性への配慮が前提となることは言うまでもない。債務削減を行った国への借款供与は、慎重であるべきだが、だからと言っていつまでも贈与だけに依存するわけにもいかない。かといって、贈与から民間資金に一足飛びというのは、民間投資家の方でもリスクを感じるため、現実的ではない。借款もうまく活用することで、我が国の個性を活かした支援が可能であると考えている。

（おじま　やすひさ／国際協力銀行ハノイ事務所駐在員）

《参考文献》

① Collier, Paul, "Is Aid Oil? An Analysis of Whether Africa Can Absorb More Aid," Department of Economics, Oxford University, 2005.

② Kraay, Aart and Vikram Nehru, "When Is Debt Sustainable?" World Bank Policy Research Working Paper No. 3200, 2004.

③ Krugman, Paul, "Market-Based Debt-Reduction Schemes," in Jacob Frenkel, Michael Dooly and Peter Wickman eds., *Analytical Issues in Debt*, IMF, 1989.

④ Rajan, Raghuram, "Debt Relief and Growth," *Finance and Development*, Vol 42, No.2, 2005, pp56-57.

⑤ The Economist, "To Give or Forgive," June 18th 2005.

［付記］本稿の作成にあたり、小寺清氏（財務省）、澤田康幸氏（東京大学）、辻一人氏（国際協力銀行）、山形辰史氏（日本貿易振興機構アジア経済研究所）、飯味淳氏（ＩＭＦ）から有益なコメントを頂戴した。しかし、ありうる誤りは全て筆者に帰するものである。また、本稿で示される見解は筆者個人のものであって、所属機関の公式見解ではない。

特集

貿易を通じた開発
―途上国の視点に立った制度構築

箭内彰子

ミレニアム開発目標（ＭＤＧｓ）では貿易の貧困削減に果たす役割が留意され、貿易関連のターゲットがいくつか掲げられている。二〇〇五年九月にＵＮＤＰから発表された『人間開発報告書』の中でも、貿易は人間開発を促進し、ＭＤＧｓ達成に向けた進展を加速させる触媒として作用する可能性を持つことが指摘されている。報告書はさらに「より公正な貿易ルールがないまま援助を拡大しても最善の結果は期待できない」と述べ、公正な貿易を保障する世界貿易体制の構築が途上国の貧困削減や経済発展に多大な貢献となることを改めて強調している。こうした考えと軌を一にしているのが、現在、世界貿易機関（ＷＴＯ）の場で議論が進められている多角的貿易交渉「ドーハ開発アジェンダ」（ＤＤＡ）である。

●ドーハ「開発」アジェンダ

二〇〇一年のＷＴＯ閣僚会議（於、ドーハ）で開始が決まったＤＤＡは、交渉の過程で途上国の利益を考慮することを前面に打ち出している点で従来のラウンドとは一線を画している。ウルグアイ・ラウンド（一九八六～九四年）までの関税引き下げ交渉や国際ルールの策定には、主に先進国、中でも「四極」と呼ばれたアメリカ、ＥＵ、日本、カナダの意向が色濃く反映されてきた。途上国は、参加国の数こそ多いが、実質的な討議には殆ど影響を与えてこなかった。しかし新ラウンドの立ち上げを目指して一九九九年にシアトルで開催されたＷＴＯ閣僚会議が、途上国の強い反対により決裂したことを契機に、ＷＴＯにおいて途上国問題が中心的議題として扱われるようになった。途上国は、ウルグアイ・ラウンドで達成された貿易自由化とルールの強化は自国の輸出拡大に繋がると考えていたが、却ってウルグアイ・ラウンド合意を実施するためのコスト負担が大きく、想定していた利益を実際には手にしていないという強い不満を抱いている。このため、新ラウンド立ち上げに当たっては途上国への技術支援や優遇措置が必要であると主張し、その後の交渉においても「途上国の特別なニーズへの対応」を求めている。

ＤＤＡでは、様々な議題（アジェンダ）が扱われている。具体的には、農業、非農産品市場アクセス（ＮＡＭＡ）、サービス、ルール（アンチ・ダンピング、地域貿易協定など）、環境、知的財産権（ＴＲＩＰｓ）、途上国問題（協定実施問題、特別かつ有利な待遇）、貿易円滑化などである。交渉は分野ごとに行われるが、最終的な合意はシングル・アンダーテーキングと呼ばれるＧＡＴＴ／ＷＴＯのラウンド交渉に特有の手法により、全ての議題が一つのパッケージとして扱われ、全体として合意するかしないかの選択となる。開発に関わる問題はこれら全てのアジェンダにおいて議論されているが、ここでは、途上国の貿易に大きな影響を与える農業交渉と、途上国に対する優遇措置そのものを検討している途上国問題の二つを取り上げる。ＤＤＡの交渉期限は二〇〇六年末であり、現在も様々なレベルで議論が続けられている。多くの論点で依然として意見の相違があり、期限内に交渉が終結するかどうかは不透明であるが、昨年末のＷＴＯ香港閣僚会議で合意された内容に基づいて現状を検討してみよう。

●農業交渉―補助金を巡る攻防

特集／貧困削減―先進国に向けられる目

　多くの途上国にとって農業は主要産業であり、輸出の大部分を占めている。しかし、農産品の国際市場は各国の保護政策を背景に最も歪められた市場の一つとなっている。例えば先進国による保護政策と輸出補助金がもたらす影響は、途上国における年間七二〇億ドル近い損失となって現れ、この額は二〇〇三年の途上国に対する公的援助総額に匹敵するといわれている（『人間開発報告書』二〇〇五年版）。先進国の補助金撤廃によって途上国の農産品の価格競争力が向上すれば、途上国は農産品輸出を伸ばすことができる。このため、途上国はDDAにおける農業交渉に強い関心を示しており、自国農産品の輸出拡大に繋がる制度作りに積極的に関与しようとしている。

　農業交渉は三つのイシューを中心に行われてきた。すなわち、①市場アクセス（関税率の引き下げ、最貧国に対する無税・無枠の供与など）、②輸出競争（農産物輸出に対する補助金、輸出信用など）、③国内助成（貿易歪曲的な国内交付金や価格支持など）である。最貧国からの輸入に対し関税も数量制限も課さない無税・無枠措置はMDGsのターゲットにもなっているが、全ての産品について無税・無枠を要求する途上国に対し、日本はコメ等の例外品目を設定することを主張し、その他の先進国も全ての産品を対象とすることには難色を示している。香港閣僚会議では「先進国は二〇〇八年までに無税・無枠の対象品目を少なくとも九七％まで引き上げる」としており、一定の例外が認められた。

　補助金の交渉は、直接的な輸出補助金（上記②）と間接的な輸出補助金（同③）の両者を対象とするが、このうち②については、全ての形態の輸出補助金を二〇一三年までに撤廃することで合意した。③の国内助成は、ウルグアイ・ラウンドにおけるアメリカ－EU間の妥協により、一部の措置については農業改革を進める際の支援策として認められてきた。しかし、そうした措置の中にも貿易を歪める性格が強いものもあり、途上国は容認される措置の基準の見直しと国内助成の実質的な削減を強く求めてきた。国内助成を削減することについては大枠合意しており、そうした措置を数多く保持するEUも大幅な制度改革案を提示している。しかし、一層の削減を求める途上国に対し、EUは途上国側も鉱工業製品の関税を削減する姿勢を示すべきとし、対立が続いている。

●綿花問題―開発に対する試金石

　DDAで農業補助金についての交渉が続けられている最中、ブルキナファソ、ベニン、チャド、マリの西アフリカ四カ国は、先進国による綿花補助金により自国の綿花輸出の機会が阻害されていると抗議の声を上げた。これら西アフリカ諸国はGDPの五～一〇％を綿花生産に依存し、綿花が輸出の約三割を占める主要品目となっている。しかし、アメリカをはじめとする富裕な綿花輸出国は自国の綿花産業に補助金を支出することにより綿花を安価で生産・輸出し、それが近年の綿花の国際価格の暴落を招き、自国経済は甚大な被害を受けていると考えたのである。そして、①綿花に対する補助金の撤廃、②撤廃が実現するまでの間、先進国の補助金により被る損害に対する補償措置を要望し、この問題をDDAの中で扱うことを提案した。

　綿花問題は、DDA立ち上げの際に先進国が約束した「途上国への配慮」が実際に具体的行動へと繋がるのかを試す象徴的なイシューとみなされている。二〇〇三年のカンクン閣僚会議では、綿花問題を巡る途上国とアメリカの対立は解消することなく、会議決裂の主因となった。しかし、二年後の香港閣僚会議では一転して「先進国は綿花に対する輸出補助金を二〇〇六年内に撤廃する」旨表明した。

　このように綿花問題が急速に展開した背景には、WTO紛争解決機関（DSB）による一つの判断が大きく影響している。DDAにおける議論とは別途、ブラジルがアメリカの補助金によって生産される綿花がWTO協定に違反して世界市場にダンピング輸出されているとして、DSBに訴えた。そして、DSBはアメリカの綿花生産者に対する直接・間接の補助金制度はWTO諸協定に違反していると判断した（二〇〇四年九月のパネル報告及び二〇〇五年三月の

上級委員会報告)。

先進国の農業補助金により途上国経済が悪影響を被っている問題は、何も綿花に限られたことではない。コメ、砂糖、トウモロコシなどについても同じ状況が発生している。途上国側はDSBの判断を追い風に、綿花以外の作物についても補助金制度を削減・撤廃するよう圧力を強めている。

●途上国への優遇措置

GATT/WTOは他の国際法体制と同様に主権平等を基本原則とする。これは裏を返せば、途上国であるか先進国であるかに関わらず全ての加盟国が条約上の義務として一様にGATT/WTO協定を遵守しなければならないということである。しかし、発展段階の異なる国家を一律に扱い、WTOルールを全加盟国に同様に適用するのは現実問題として難しい。また、先進国と途上国を同等の貿易相手国として扱うと、競争力のない途上国製品の輸出が増えないといった事態が生じる。貿易を通じて途上国の経済開発を促進するという観点から、途上国メンバーに対しては先進国とは異なる特別な考慮を払う必要性が強調された。

途上国からの強い要望を受け入れ、GATT/WTOはいわゆる「特別かつ異なる待遇」(special and differential treatment =S&D)の考え方を導入した。S&Dにより、途上国をより有利な条件で遇すること(例えば協定の義務免除や特恵関税の供与など)が認められるようになった。GATT/WTOの扱う領域が増えるに従い、様々な場面でS&Dの精神に基づいた途上国に対する柔軟な措置が展開されている。例えば、二〇〇三年にWTOがAIDS治療薬のコピー薬の輸出を容認する決定を行ったのも、S&Dの一環といえる。

しかし、S&DはWTO体制の中で必ずしも確固たる制度として存在しているわけではない。そもそもWTOにおける「途上国」には確立した定義はなく、またS&Dの規定内容も曖昧である。このため、様々な立場に立つ当事者がそれぞれにS&Dを恣意的に解釈・運用し始めており、途上国による安易なS&D要求が目に付く一方で、途上国によるS&D要求の広がりに対して否定的な姿勢を示す先進国も増えてきている。こうしたことから、DDAではWTO協定に係わる全てのS&D関連事項の見直し作業が行われてきた。その結果、既に述べた農業分野における最貧国への無税・無枠措置の供与をはじめ、最貧国によるウェーバー(義務免除)申請に対しては前向きに検討する、最貧国の協定履行に一定の猶予期間を認める、などについて合意が成立している。しかし、途上国が求めているような法的基盤の強化には繋がっておらず、S&Dの拡充をめぐって交渉が続いている。

●GSPによる途上国支援

途上国が貿易を通じた開発を促進していくための支援策を提供しているのは、多国間枠組みであるWTOだけではない。先進各国が個別に進めている政策も途上国の輸出拡大に大きく貢献してきた。こうした政策措置の中で最もよく知られているのは、一般特恵関税制度(Generalized System of Preferences =GSP)であろう。

GSPは途上国の輸出増大を図るために途上国産品に対し一般の関税率よりも低い特恵税率を適用する制度のことである。途上国に対するS&Dの代表的な制度として位置づけられており、オーストラリアやヨーロッパ各国がいち早く導入し、現在では日本も含め多くの先進国が実施している。

しかし、GSPによる途上国からの輸入は全体のごく僅かしか占めない場合が多く、最近ではGSPの効果に疑問が投げかけられている。さらにラウンド交渉によって先進国の一般的な関税水準は大幅に低下してきており、GSPによる特恵の効果はGSP導入当初と比べてかなり薄れてきている。DDAではラウンド合意に基づく関税引き下げがGSPの優遇効果のさらなる減少に繋がることから、途上国はそれに対する補償を要求している。しかし、具体的な議論は殆ど進んでいない。

●FTA化を図るコトヌ協定

全ての途上国を対象とするGSPに対し、歴史的、政治的に特殊な関係を有する特定の途上国に特恵を与える仕組みを備えてい

る先進国もある。例えばEUはロメ協定（一九七六～二〇〇〇年）及びその後継であるコトヌ協定（二〇〇〇年～）を通じて、アフリカ・カリブ海・太平洋（ACP）諸国（七七カ国・地域）に対し特別な待遇を与えてきた。ACP諸国は砂糖やバナナなど農産品輸出に関して他国より有利な条件でEU市場へアクセスできるのをはじめ、投資、金融などの分野でもEUによる開発協力の恩恵を受けてきた。アメリカも中米・カリブ海諸国に対する特恵制度やサブサハラ・アフリカ諸国向けの特恵制度（アフリカ成長機会法＝AGOA）を国内法として制定し、これら諸国からのアメリカ向け輸出の増大を図っている。

ロメ／コトヌ協定は途上国の貿易を奨励し経済開発に貢献すると評価されてきたが、一部の途上国にのみ特恵を与えている点がWTO協定に違反すると判断された。S&Dは原則として全ての途上国に対して無差別に供与しなければならないという条件に反しているからである。コトヌ協定は当面の措置としてWTOにおけるウェーバーを取得し、協定違反に対する批判をかわしているが、制度の改定が喫緊の課題となっている。

コトヌ協定がWTO整合性を確保するためには、①コトヌ協定に規定されている特恵を全ての途上国が享受できるようにする、②特定国間における特恵の相互供与を認めている自由貿易協定（FTA）として存続させる、の二つのアプローチが考えられる。EUとACP諸国は後者の方法を選んだが、コトヌ協定がFTAとして認められるためには、すべての当事国が段階的に貿易障壁を取り除き自由化を図らなければならない。全体で一つの自由貿易地域を形成するのは難しいことから、ACP諸国を地理的な要件や既存の経済統合関係を基礎に七グループに分割し、各グループとEUとの間でFTAを締結するとしている。

コトヌ協定のFTA化はEU－ACP諸国間の貿易増大をもたらし、ACP諸国の経済成長や貧困削減に重要な貢献を果たすとみなされている。しかし、最貧国を多く含むACP諸国に対してEUと同じ条件の自由化義務を課すことが、それらの国々の経済発展に本当にプラスになるのか、却って国内産業に打撃を与えるのではないか、といった疑問がEU加盟国の中からも出てきている。WTOの場でも先進国とのFTAに参加する途上国に対しては、自由化の期限や対象品目などに一定の柔軟性を認めるべきという意見が出されている。DDAにおけるS&D待遇をどこまで認めるのかという議論は、各国の貿易政策にも大きな影響を及ぼしている。

●援助よりも貿易を、資金よりも制度を

途上国は貧困削減に向けてMDGsに掲げられた様々な課題に取り組んでいる。先進国はそうした途上国の取り組みに対して最も効果的な支援策を講じる必要があろう。ODAを通じた資金援助が適切な場合もあれば、債務削減あるいは技術協力などの措置で対応することが望ましい場合もある。途上国が貿易を通じた開発を実現していくためには、多くの資金を提供することよりも、むしろ貿易に関する国際ルールの変更や各国の貿易・産業政策の変更を通じて、途上国の輸出拡大に資する制度を構築することが効果的である。DDAでは、途上国の視点に立った貿易制度を提供することが一つの目標として掲げられてきた。途上国に対する優遇措置を無制限に認めるのはバランスを欠き、却って途上国の自立性を損なう可能性がある。しかし、先進各国は自国の利益にのみ拘泥することなく、DDAに掲げられた開発目標を達成すべく、自らが率先して努力することが求められている。

（やない　あきこ／アジア経済研究所新領域研究センター）

《参考文献》

① UNDP, Human Development Report 2005, New York: UNDP, 2005.
② WTO, Web site on DDA (http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/dda_e.htm)
③ WTO, Web site on Trade and Development (http://www.wto.org/english/tratop_e/devel_e/devel_e.htm)

特集

必須医薬品―見捨てられた途上国の生命

河野健一郎

保健・医療は生命や健康、生活の質に直接関わる分野であり、開発や貧困削減を考える上で重要な位置を占めている。これまでにも様々な取り組みがなされ、平均余命や乳幼児死亡率、周産期医療関連の指標改善等に大きな成果を上げてきた。医薬品は特に医療分野において欠くことができないが、中でも感染症のように直接生命の脅威となる疾病の治療薬は、正に「必須」であり、こうした必須医薬品に対するアクセスの確保が、途上国において大きな課題となっている。近年では様々な新興感染症が出現しているほか、結核、インフルエンザといった古くからある感染症にも変異種、新種が登場しており、感染症に対する医薬品の確保は喫緊の課題となっている。本稿では、途上国の経済発展に既に深刻な影響を及ぼしており、かつ、医薬品アクセス問題の象徴的な存在でもある、HIV／AIDSの問題を中心に論じてゆくこととしたい。

●開発／貧困削減と必須医薬品

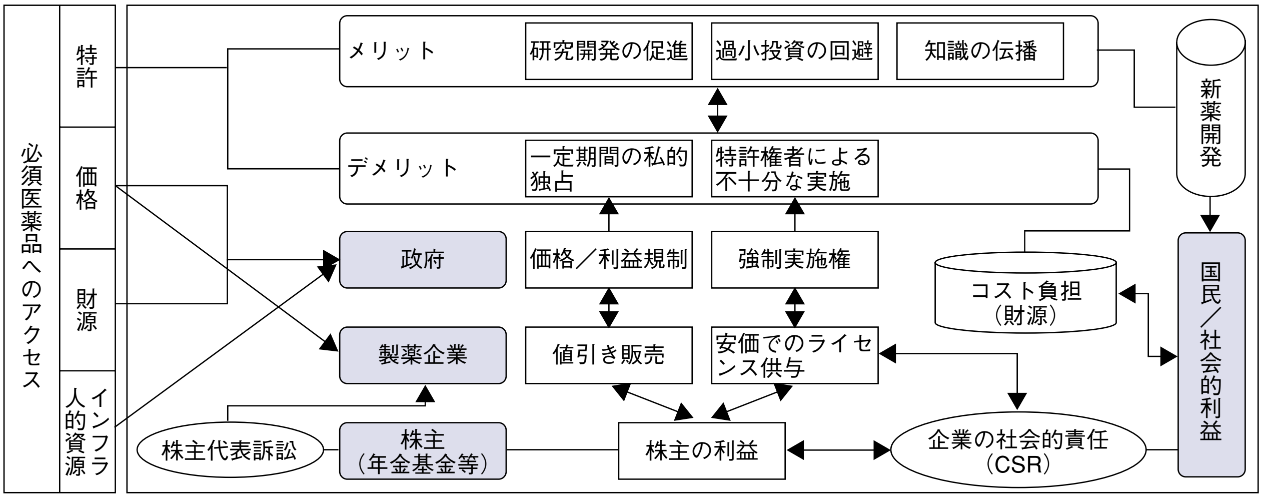
医薬品へのアクセスに対するボトルネックとなり得るものは主に四つ、特許、価格、財源、インフラ／人的資源である。必須医薬品へのアクセス問題を考える上では、まず特許の位置付けを正しく理解する必要がある。特許には主に二つの利点があり、一つは知識や情報の伝播である。特許の公開によって他者の研究開発が促進されると同時に、研究開発への重複投資を避け、効率化を図ることができる。二つ目は全体最適の実現である。特に医薬品のように開発の失敗リスクが高い一方で、模倣製造の容易な製品に関しては、先行投資である研究開発への投資の総和が、社会全体での最適水準に対して過小となる。従って、特許によって開発成功後の独占権を保証することにより、過小投資を解消することができる。

一方、特許の問題点としては、私的独占の弊害や特許の実施の問題がある。独占の弊害への対応としては、先進国においても、医薬品価格や製薬企業の利益水準に一定の規制が課されることが多い。特許権者が十分に権利行使しない、法外な特許料を要求する、等の場合も社会の利益を損なう。そのような場合には、先進国の特許法においても普通実施権が制定され、政府が強制的に第三者に特許権を付与することができる。

一方、特許権を保護するならば、発明の報償額の決定と財源確保が必要であり、製品価格や特許料の設定、社会保険や税金によるコスト負担の仕組みが問題となる。民間営利企業である製薬企業は、株主価値を最大化する責務を負っており、製品価格や特許料の特別な値下げについては、株主に対する説明責任がある。株主には一般の個人株主の他に、機関投資家も存在するが、その主要な部分を年金基金等が占めており、株主もまた社会的な存在の一部である（図1参照）。

このように考えると、特許問題とは公益／私益のバランス問題ではあるが、その両者は相互に関連しており、現状のバランスを変えることは容易ではない。例えば、特許権の制限によって公益の増進を図っても、中長期的には新薬開発の停滞によって公益は毀損される。また現在の論調には、製薬企業に過大な負担を強いるものが多いが、問題が一私企業の対応範囲を超えていること、企業も最終的には社会的な利益の枠組みの中に包含されていること、を考え併せ

図１　必須医薬品問題の構図



（出所）筆者作成。

ると、むしろ政府や国際機関のコミットメント不足に問題があると思われる。必須医薬品へのアクセス問題の現状を見ても、焦点は既に財源やインフラ・人的資源の不足に移っており、正に政府や国際機関の取り組み強化が求められているのである。

●HIV／AIDSと必須医薬品

HIV／AIDSの問題は、これら一連の要素を包含する、包括的、かつ、象徴的な問題である。当初は治療の手立ての無い死の病であったHIV／AIDSも、その後有効な抗ウィルス薬（Anti-Retroviral＝以下、ARV）が開発され、一九九〇年代後半の多剤併用療法（数種類のARVを組み合わせる投与方法）の開発によって、エイズウィルスの活動を検出可能レベル以下にまで抑え込めるようになった。

こうして先進国では、エイズは死の病ではなくなったが、ARVの価格は年間数万ドルと非常に高価であり、途上国の国民には手の届くものではなかった。世界の患者・感染者、エイズによる死者のほとんどが途上国に集中する中、先進国では助かる生命が途上国では死を待つしかない。こうした状況に対し、ARVへのアクセスを求める患者・感染者の活動が拡大してゆくこととなった。自国政府に対してはARVへのアクセスに対するコミットメントを求めると同時に、ARVが高価格である原因として特許の問題がクローズアップされた。

●国際社会の取り組み

一九九〇年代、世界的には特許制度の国際的な統一化を図る流れがあり、世界貿易機構（WTO）の場においては、途上国においても先進国並みの特許保護を行う方向で法制度の整備が進められていた。こうした流れは、途上国における先進国製薬企業の独占権を確立するものであり、ARVへのアクセスを求める患者・感染者の運動とは真っ向から対立するものであった。こうした状況に対し、様々な衝突と軋轢を経ながらも、国際社会として一定の対処を行うこととなった。即ち、二〇〇一年一一月のWTO・ドーハ宣言によって、途上国政府は特許保護義務を留保し、自国向けにARVを製造する一定の権利（強制実施権）を有することが確認された。先に述べた通り、このような権利は先進国の特許法でも認められていることが多いが、特許権の保護強化の世界的な流れの中で、ドーハ宣言によって改めて確認されたことはやはり重要であろう。

しかしながら、実際にARVへのアクセスを拡大してゆくためには、依然として課題が山積していた。医師・看護師等の医療従事者の拡充、検査・治療・モニタリングを行う医療施設の整備、ARVをはじめとする医薬品や医療資材の購入、それらを末端まで届ける物流機能の構築、そのための政府予算の確保、あらゆるものが不足していた。

そこでWHO主導の下、世界的な資金調達メカニズムとARVアクセス拡大イニシアティブが立ち上げられた。資金調達メカニズムとしては、二〇〇二年一月に世界エイズ・結核・マラリア対策基金（以下、世界基金）が設立された。各国からの拠出金を中心に世界から資金が集められ、治療を中心とする幅広いプロジェクトに資金が供給されることとなった。また、ARVアクセス拡大イニシアティブとしては「スリー・バイ・ファイブ」が立ち上げられ、三〇〇万人へのARV治療を二〇〇五年までに達成することとされた。

こうして国際社会としての大きな一歩が踏み出されたが、実際の状況は容易ではない。世界基金については二〇〇二年の資金供給開始から二〇〇五年にかけて、総額四

表1　ARV 治療を受けている患者・感染者数（アフリカ）　（人）

	治療を受けている人数	カバー率	治療を要する人数（未受療）
南アフリカ	97,000 ～ 138,000	10 ～ 14%	866,000
ウガンダ	52,000 ～ 64,000	35 ～ 43%	90,000
ケニア	33,000 ～ 46,000	12 ～ 17%	233,000
ナイジェリア	28,000 ～ 48,000	4 ～ 8%	598,000
ザンビア	26,000 ～ 33,000	14 ～ 18%	153,000
マラウィ	18,000 ～ 23,000	11 ～ 14%	150,000
エチオピア	15,000 ～ 19,000	5 ～ 7%	261,000
カメルーン	12,000 ～ 20,000	11 ～ 19%	92,000
コートジボアール	11,000 ～ 19,000	10 ～ 17%	96,000
モザンビーク	11,000 ～ 13,000	5 ～ 6%	204,000
ジンバブエ	9,500 ～ 16,000	3 ～ 5%	308,000
タンザニア	5,500 ～ 9,500	2 ～ 3%	307,000
コンゴ民主共和国	5,000 ～ 6,000	2 ～ 3%	203,000
ガーナ	2,500 ～ 3,000	4 ～ 5%	58,000
スーダン	～ 500	～ 1%	62,000

（出所）WHO, "Progress on Global Access to HIV Antiretroviral Therapy, An update on '3 by 5'," June, 2005.

七億ドルが世界から拠出され、同額の案件への資金供給が承認されている。これは大きな進歩ではあるが、その歩みはむしろ壁にぶつかっている。毎年の新規案件承認額は近年減少傾向にあり（二〇〇二年より毎年五・六億ドル、一四・九億ドル、一〇・四億ドル、三・八億ドル）、これまで伸び続けてきた各国からの拠出金も、二〇〇五年に初めて減少した（一四・二億ドル、前年比八％減）。資金拠出は毎年各国政府の自主的判断で行われることから、継続性・安定性に欠け、長期的なコミットメントが必要なＡＲＶ治療プロジェクトとの間にはギャップがある。複数年での資金提供を約束するメカニズムの導入が構想されているが、その帰趨は予断をゆるさない。

　一方、スリー・バイ・ファイブについても、その進捗は芳しくない。ＷＨＯがその専門性を最大限に発揮し、全面的な支援が行われてきたが、二〇〇五年六月時点でＡＲＶ治療を受けている途上国の患者・感染者は約一〇〇万人に留まっている。二〇〇四年一二月時点の七〇万人からは拡大しているものの、当初目標であった一六〇万人には届かなかった。最終的な達成人数は二〇〇六年一月頃に発表される見込みであるが、ＷＨＯでは既に三〇〇万人という目標が達成できないことを認めている。スリー・バイ・ファイブが達成できなかった要因として、幾つかの途上国において政府のリーダーシップが不足していたこと、グローバルなシステムが迅速かつ効率的にボトルネックを解消できなかったこと、医療従事者の深刻な不足、必要な資金の欠乏、様々な資源が治療プログラムに届けられることを妨げた官僚的な遅延、患者・感染者に対する根強い偏見、の六点を、ＮＧＯの連合団体は挙げている。

　もちろん、これまでアフリカにおいてはＡＲＶへのアクセスが絶望的であったことを考えると、スリー・バイ・ファイブの実績は大きな一歩ではある（表1参照）。今後二〇一五年へ向けて、新たにどのような目標が設定され、建て直しが図られてゆくのか、注目されるところである。

●各国政府の取り組み

　先進国政府の取り組みとして最も注目すべきは、米国の大統領エイズ救済緊急計画（President's Emergency Plan for AIDS Relief＝ＰＥＰＦＡＲ）である。これまでの米国のコミットメントを一挙に三倍に増やし、アフリカ・カリブ海地域を中心とする一五カ国を対象に、二〇〇四年からの五年間で総額一五〇億ドルを投入、二〇〇万人へのＡＲＶ治療実施等を目指している。既に二〇〇四年度、二〇〇五年度で五〇億ドル以上の予算が議会で承認され、二〇〇五年九月末現在、サブサハラ・アフリカ地域（サハラ砂漠以南のアフリカ地域）を中心に、四〇万人に対するＡＲＶ治療をサポートしている。

　このように、ＡＲＶへのアクセス拡大を中心に大規模な資金投入が行われ、一定の実績が上がりつつあるＰＥＰＦＡＲであるが、いくつかの問題点も指摘できよう。第一にはＡＲＶへのアクセス拡大の内容とそのペースである。ＰＥＰＦＡＲは極めて包括的なＨＩＶ／ＡＩＤＳプログラムであり、「ＡＲＶ治療プロジェクト」には政策立案支援、組織強化、医療従事者のトレーニングや物流システムの構築等も含まれている。前出の四〇万人の内、米国政府が直接的に

支援する医療施設でＡＲＶを提供された患者・感染者は二五万人程度に留まる（もちろん間接支援は重要であるが、ＡＲＶ治療を提供した人数としては、「水増し」との感が否めない）。また、全期間の三分の一が経過した時点で、目標二〇〇万人の二割にしか達しておらず、進捗状況は芳しいとは言えない。

第二には、先に述べたＷＨＯのイニシアティブとの調整である。二〇〇四年四月には米国と国連の間で、プロジェクト遂行にあたっての共通フレームワークに関する一定の合意がなされてはいる。しかしながら、二国間援助が外交の戦略的ツールと位置付けられる流れの中で、国際的な協調よりも自国の利益が優先される懸念は拭いきれない。ＰＥＰＦＡＲにも世界基金への資金提供は含まれているが、総額の七％弱（五年で一〇億ドル）を占めるに過ぎない。二国間と多国間の枠組みが共存する現状は、多様なパートナーシップの構築が期待できる反面、その非効率性から資源の有効活用や迅速なスケールアップの足枷となる懸念が強い。ＮＧＯの連合団体より指摘された問題点は、正にその懸念が現実のものとなっていることを物語っているのではなかろうか。

●民間企業の取り組み

民間企業においても、様々な取り組みが進められている。製薬企業では途上国への値引き販売の他、途上国の製薬企業に対する製造販売のライセンス供与が行われている。例えば、主要なＡＲＶメーカーの一つである英国のグラクソ・スミスクライン社は、二〇〇四年一二月に南アフリカのバイオテック・ラボラトリーズ社に自社ＡＲＶの製造販売ライセンスを供与した。これにより途上国における同社のライセンス供与は五社目となった（南アフリカ四社、ケニア一社）。

また、ハイネケンやコカコーラ、ダイムラークライスラーといった多国籍企業は、世界基金との協力の下、途上国の製造販売拠点等において社員・家族、地域住民を対象に、様々なＨＩＶ／ＡＩＤＳプロジェクトを実施している。

ＨＩＶ／ＡＩＤＳからは離れるが、スイスのノバルティス社は、シンガポールの同社熱帯病研究所において、デング熱の治療薬開発を開始している。こうした途上国に特有の感染症については先進国でのニーズがほとんどないため、治療薬の開発自体が行われないことが多く、「ネグレクテッド・ディジーズ」として問題となっているものである。

先にも述べたように、民間企業は常に株主の利益に合致するよう行動しなければならず、ＨＩＶ／ＡＩＤＳ対策へのコミットを求めるにも限界がある。しかしながら近年、企業の社会的責任（ＣＳＲ）が注目を集めている。年金基金等の機関投資家は、ＣＳＲへの配慮を投資先の選定基準として採用し始めており、英国ではその旨が法制化されている。民間の営利企業としても、投資先として選ばれるためには、従業員や顧客、地域社会を含む多様なステークホルダーの利益に配慮する必要があり、市民社会の良き一員として真摯に行動することが求められている。

●今後の課題

これまで見てきたように、必須医薬品へのアクセス拡大については、確かにこの五年間で大きな前進を見せてきた。そこには国連やサミット等における先進諸国の数々の合意と、その後の取り組みがあることは確かである。しかしながら、ＨＩＶ／ＡＩＤＳの厳しい現状を見るにつけ、その取り組み度合いは不十分と言わざるを得ない。また最近では、鳥インフルエンザの大流行が警戒されるなか、抗インフルエンザ・ウィルス薬の備蓄問題で各国政府が特許と強制実施権の問題にぶつかっており、ドーハ宣言から四年以上が経過した現在においても、国際社会はこの問題を円滑に解決することができないでいる。二〇一五年まであと一〇年。この五年間の進捗状況を見るにつけ、世界の貧困問題を本当に解決する意思があるならば、一段の取り組み強化が図られなければならない。

（こうの　けんいちろう／特定非営利活動法人アフリカ日本協議会会員）

繊維製品貿易―自由化の帰趨

山形辰史

ミレニアム開発目標のターゲット13として「最貧国の特別なニーズに取り組む」ことが挙げられているが、その具体例の筆頭は「最貧国からの輸入品に対する無関税・無枠」である。無枠とは輸入数量制限がないことを指し、その重要な対象の一つが繊維・衣類である。繊維・衣類については長きにわたる貿易制限の歴史があり、二〇〇五年一月一日をもってこの管理貿易の歴史が幕を閉じることになっていた。後述のように繊維・衣類に強い競争力を持つ中国の対米・EU輸出への規制は復活したが、それ以外の国に対する数量制限は撤廃された。同品目は最貧国が競争力を持ち得ている数少ない工業品でもある。そこで以下では、繊維・衣類の管理貿易から自由化への歴史と現状を俯瞰し、将来を展望する。

●先進国の貿易規制と繊維製品

一般に貿易摩擦は、貿易不均衡が生じている国々の間の主要貿易品目に関して先鋭化する。先進国と発展途上国との間で生じる貿易摩擦は主として、発展途上国が競争力を持ち始める軽工業品を巡るものであった。その典型が繊維・衣類である。

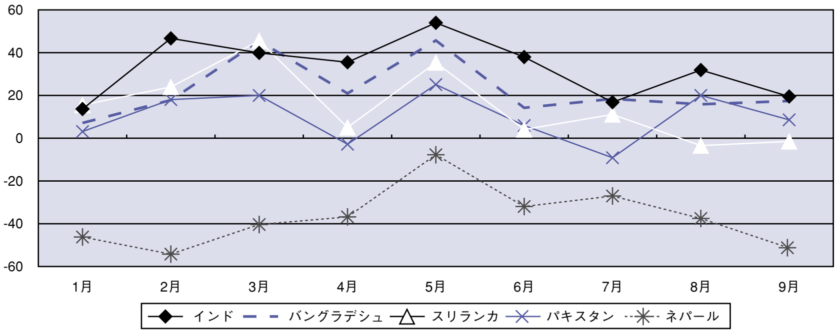
遡れば一九五〇年代には日本から当時の先進諸国への繊維製品の輸出の増加が目立つようになり、一九五七年に日本は綿製品の輸出自主規制をアメリカに対して実施することを余儀なくされた。一九六一年には、アメリカ、カナダおよびヨーロッパ諸国と日本等アジア諸国の間で短期繊維取り決め（STA）が交わされ、それは翌年から一九七四年まで続く綿製品の長期取り決め（LTA）に引き継がれた。そして一九七四年からは多繊維取り決め（MFA）が発効し、貿易規制の範囲が綿製品以外の繊維製品に拡大された。具体的には品目毎に年間輸入数量枠（クォータ）が、輸入国から各輸出国に対して指定され、各輸出国はそのクォータをできるだけ一〇〇％満たすように取り組んだのである。WTOは一九九五年の設立時に、この繊維製品の管理貿易体制を解消するための「繊維及び繊維製品（衣類を含む。）に関する協定」を定め、その後徐々にクォータ品目を削減して、二〇〇四年末には全ての品目のクォータを撤廃することとした。この結果、二〇〇五年一月一日にMFA体制は終焉を迎えた。

●アジアの貧困削減と繊維製品貿易

このように長期にわたって管理貿易が続く中、アジア諸国は繊維製品輸出の主役であり続けた。また近代的な紡績機、織機が生産現場において支配的になるまでの間は、繊維産業はその上流（紡績、織布）も下流（縫製）も労働力を集約的に用いる典型的な労働集約産業であった。「女工哀史」と呼ばれるほどの厳しい労働条件が課せられた反面、それは女性労働者の大規模な雇用機会を生み出し、徐々にではあったにせよ労働者に、輸出指向経済発展の恩恵を分け与えていった。

この間、繊維製品貿易の主役はいわゆる「雁行形態」的に交替していった。一九五〇年代には日本、インド、香港がアジアにおける綿製品輸出の中心であったが、徐々に韓国や台湾が台頭した。また、STAからLTA、さらにはMFAへと展開する管理貿易体制が堅固なものとなり、さらに日本の国民所得が上昇して賃金が高まってく

図１　アメリカに対する南アジアからの縫製品輸出（対前年同月変化率：％）



ると、日本の繊維企業は周辺の東・東南アジア諸国へと直接投資を増やし、生産拠点を移していった。同様の雁行形態的メカニズムが韓国、台湾、香港にも作用し、これら諸国・経済から他のアジア地域への直接投資が増加した結果、衣類の輸出拠点は東南アジアおよび中国へと移っていった。

一方、近年注目されてきた傾向は、東・東南アジアの中進国を追う形で、衣類輸出を顕著に増加させてきた国々が現れたことである。例えば南アジアの主要国はおしなべて衣類輸出を伸ばしている。中でもバングラデシュは後発発展途上国（ＬＤＣまたは最貧国）に分類されているにもかかわらず、世界で一二位の衣類輸出国となっている（一九九八年）。衣類輸出は同国の輸出総額の四分の三を占めるに至っている。同様に東南アジアのＬＤＣであるカンボジアも、一九九〇年代半ば以降、大きく衣類輸出を伸ばしている。サハラ以南アフリカにも衣類輸出を大きく増加させた国がある。インド洋の島国であるモーリシャスは一九八〇年代から衣類輸出を伸ばし、サハラ以南アフリカで有数の衣類輸出国となった。この他、レソト、南アフリカ、マダガスカル、ケニア、スワジランドも、アメリカやＥＵの提供する輸出優遇政策を活用して衣類輸出を増やした。

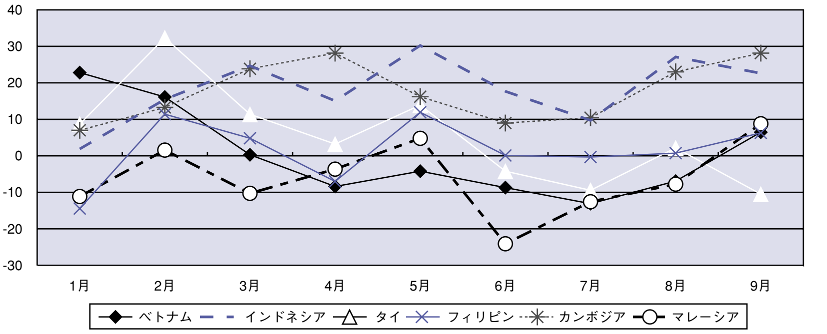
●クォータ撤廃後の構造変化

しかしこれら低所得国の衣類輸出増は、これらの国々の経済発展という観点からは額面通りには受け取られなかった。というのは、前述のようにこれら低所得国の衣類輸出増は管理貿易下において、他の競合国の輸出にもクォータという輸出上限枠がかかった中での輸出成長だったからである。衣類を含む繊維製品貿易が二〇〇五年一月一日以降完全に自由になったら、これら低所得国の縫製産業は早晩競争力を失うとの見方が支配的であった。二〇〇四年半ばに公表されたＷＴＯの研究者の予測も、中国が衣類市場を席巻し、それに続くのはインドぐらいで、他の低所得国は成長を続ける見込みがないという見解を示していた。

翻って二〇〇五年一月以降、同年九月の時点までのアメリカの輸入データを見る限り、ＷＴＯ研究者や他の大方の予測で示唆されたほどの壊滅的影響が縫製品を輸出する全ての低所得国に生じてはいない（アメリカに続く主要衣類市場であるＥＵ一五カ国の輸入については後述する）。ＷＴＯ研究者の予測は中国、インドについては的中し、両国からの衣類輸出は大きな伸びを示している。最新のデータによれば中国は、その主要衣類輸出相手であるアメリカに対して二〇〇五年一～九月にかけて前年同期比六八・九％の成長を遂げた。この間いくつかの低所得国は中国製衣類輸出の急増に攪乱されることなく、順調に対米衣類輸出を伸ばしてきた。具体的には南アジア四カ国、カンボジア、インドネシア、ハイチが二〇〇五年に入ってからも順調な対米衣類輸出成長を果たしている。図を参照しながら、これらの国々を含む主要発展途上国の衣類輸出パフォーマンスを検証していこう。

二〇〇五年初めから最も大きく輸出を伸ばしたのが中国で、これに次ぐ高い伸び率を示しているのがインドであることまではＷＴＯ研究者の予測通りであった。予測と異なっていたのは、インド以外の主要な南アジア諸国が、高水準かつ安定的なアメリカへの衣類輸出の伸びを示したことである。図１に明らかなように、インドは二〇〇五年九月までの全ての月について、一〇％台後半から五〇％台までの高い成長率を記録している。それには及ばぬものの、バングラデシュ、スリランカも二〇％台を中心とした月別伸び率を示している。特に注目されるのは、輸出の四分の三を衣類に依存しており、低価格帯の製品を中心に生産しているがゆえに、自由化の悪影響が最も深刻であろうと予想されたバングラデシュが、二〇〇五年に入ってからも順調な輸出の伸びを見せていることである。これにはクォータ制度廃止のプラスの効果が反映されている可能性がある。というのは、クォータを得られなくともアメリカへの輸出が可能となった結果、それまで暗黙裡にクォータ配分から排除されてきた新規参入外資企業がバングラデシュへの直接投資を始める動きが出ているからである。このようにバングラデシュにおいては、二〇〇四年末まで

図２　アメリカに対する東南アジアからの縫製品輸出（対前年同月変化率：％）



に噂されていた衣類産業危機論は後退している。

この他、ネパールの衣類輸出は縮小しているものの、スリランカ、パキスタンの衣類輸出は拡大していることが図１に示されている。近年のインド経済の成長および構造変化は、周辺国の同様の変化を想起させ、東アジアと劣らぬ人口規模を持つこの地域全体の経済の拡大と技術進歩が期待されていることを示唆している。

地域全体の衣類輸出が高成長を続けているのは南アジアのみである。二〇〇四年末までは衣類輸出の一大拠点であった東南アジアも、二〇〇五年初めからいくつかの国々を除いて、衣類輸出が減少している。図２によれば、タイ、フィリピン、マレーシアといった一人当たり所得が比較的高い国々では、アメリカへの衣類輸出が大きく落ち込んでいる。また、ベトナムも四月以降は減少に転じていることが注目される。

対照的に一貫して高成長を維持しているのがインドネシアとカンボジアである。両国の衣類輸出成長率は前年同月比で二〇％の線を中心に変動している。カンボジアはバングラデシュと同様、他の発展途上国より後発のＬＤＣと分類されているうえ、輸出の四分の三程度を衣類に依存している。したがって、二〇〇五年初めの衣類貿易自由化の影響が強く懸念されていた。カンボジアにおいては縫製工場の労働条件や最低賃金に関する監視が厳しく、その輸出はアメリカの消費者団体や労働組合から問題視されにくいことが、競争上有利に働いたという見方がある。

サハラ以南アフリカ諸国の中ではモーリシャスが衣類輸出の先発国であったが、同国は既に一人当たり所得が上昇し、衣類の国際競争力を失いつつある。同様に平均一人当たり所得の高い南アフリカと共に衣類輸出を縮小している（図３）。これら以外にレソト、マダガスカル、ケニア、スワジランドといった国々が、アメリカの国内法であるアフリカ成長機会法（ＡＧＯＡ）に基づく免税措置を活用し、二〇〇四年までにアメリカへの衣類輸出を大幅に伸ばしてきた。しかし、二〇〇五年に入ってからは、それまでのような輸出の増勢は見られない。これらの国々からのアメリカへの衣類輸出は横這い、または微減となっている。

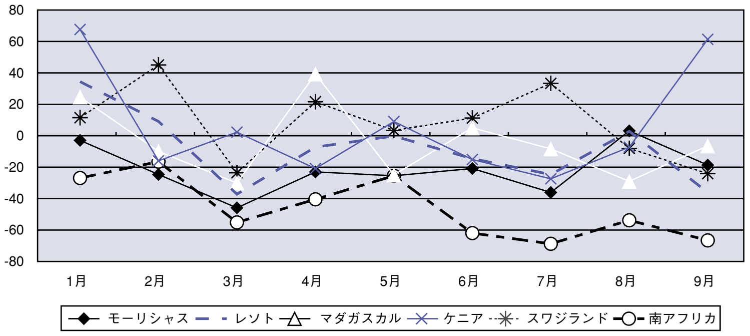
また、つい最近、それまで公表が控えられてきた二〇〇五年一月から八月までのＥＵの輸入データが一気に公開された。これによればＥＵ市場においても中国、インドの輸出が急増しており、バングラデシュ、カンボジアを含む他の国々は前年同期比で減少傾向にある。しかしこの変化は、ＥＵへの衣類の輸出国構成に大きな変化を与えるまでのものではない。

●中国とアメリカ、ＥＵ

アメリカにとって、中国の世界の繊維・衣類市場に与える影響の大きさは、中国のＷＴＯ加盟時に既に折り込み済みであった。二〇〇五年初めの自由化後に中国製繊維・衣類の輸入が激増することを恐れたアメリカは、中国のＷＴＯ加盟の条件として二〇〇八年まで有効の「繊維特別セーフガード」（緊急輸入制限）を認めさせていた。これによって原則として一年間、品目毎に輸出数量の年間成長率を七・五％増までに抑えることができることになっていた。

二〇〇四年一二月の時点で中国政府は衣類輸出の大幅な伸びと、それに伴う貿易摩擦を予期し、この勢いを抑えるために繊維・衣類輸出に輸出税を課し始めた。果たして予想通り二〇〇五年一月の中国製衣類の輸出増は、アメリカで前年同月比約三〇％増、ＥＵは四六・五％増であった。これを受けてアメリカは、五月に衣類七品目に関してセーフガード発動を発表した。同時期、ＥＵもセーフガード発動を視野に入れ、中国に衣類輸出の規制を求めた。これに対し中国は、当初強硬な姿勢を示し、報復として前年末に課し始めた繊維・衣類輸出税を撤廃した。しかし六月一〇日に中国とＥＵの間に合意が成立し、ＥＵがＴシャツと亜麻糸のセーフガード発動を取りやめる代わりに二〇〇八年まで中国がＥＵへの繊維・衣類輸出を年間約一〇％に抑えることとなった。しかしこのような急激な貿易制限は、数カ月先を見越して注文、生産を行う国際衣類取引の慣行に合わないもので、結果としてＥＵ諸国の国境には、発注されたもの

図３　アメリカに対する サハラ以南アフリカからの縫製品輸出（対前年同月変化率：％）



の輸入の認められない衣類が山積みされることとなり、結局九月に再調整のための新協定が締結されることとなった。

一方、アメリカと中国の繊維摩擦の解決は難航した。協議が幾度となく開かれ、それが決裂するとアメリカは、セーフガード対象品目を増やす、といった対応を繰り返した。一〇月に入るとブラジルも中国からの繊維・衣類輸入に対しセーフガードを発動する準備を完了するなど、アメリカ、EU以外の輸入国も中国製繊維・衣類の輸入増に神経をとがらせるようになった。

結局、アメリカと中国は一一月八日に、二〇〇六年一月一日より二〇〇八年一二月末までの三年間有効の包括繊維協定に調印した。これは二一品目の繊維・衣類に関して中国が対米輸出量を、二〇〇六年には前年比で一〇～一五％、二〇〇七年には一二・五～一六％、二〇〇八年には一五～一七％に抑制し、アメリカはこれら以外の繊維・衣類に関してセーフガード発動を自制する、というものである。これらの成長率は、対中国繊維特別セーフガードにおいて認められる七・五％よりは高いが、二〇〇五年一～九月の中国の対米衣類輸出の対前年同期比、六八・九％よりかなり低いうえ、二〇〇四年、二〇〇三年の同輸出の対前年比の二三・四％、二一・五％よりもさらに低い。したがって、中国からアメリカへの衣類輸出の伸びは、自由化前の値よりも低められることになる。

●先進国の責務

中国のアメリカ、EU向け衣類輸出の伸びが抑制されることで、インドをはじめとする他の衣類輸出発展途上国の参入の余地が増えることは確実である。二〇〇五年中も一定程度の成長を維持したバングラデシュ、カンボジア、ハイチといった国々はもちろん、この一年間は苦汁を飲んだ国々、中でもサハラ以南アフリカ諸国は、AGOA、およびヨーロッパ諸国の輸入促進措置を含んだコトヌー協定をきっかけに、二〇〇四年までに実現したような活況を取り戻す可能性がある。このようにアメリカ、EUについては中国との間で数量制限を残しているものの、最貧国に対しては数量制限を撤廃したという点から、ミレニアム開発目標の目標8達成に向けた改善という意味で大きな成果が上がったと言える。

しかし、これまで全く触れてこなかった日本の繊維・衣類輸入国としての側面については課題が残っている。日本はかつて同品目の主要な輸出国であったという経緯もあって、これまでアメリカやカナダ、EUが採ったような輸入数量制限を衣類輸入に対して課してはこなかった。そしてLDCには一般特恵関税制度を適用して、同品目輸入の関税を免除してきた。このように形式的には文句のつけようのない制度を取り続けてきたにもかかわらず、現実にはアメリカ、EUの状況と全く異なり、LDCからの衣類輸入が殆どない。二〇〇五年一～九月のデータでは、日本の衣類輸入の八一・四％が中国からのものである。二位以下はイタリア、ベトナム、韓国、アメリカ、タイと続き、それ以外の国々は一％以下のシェアしかない。そしてこれら上位五カ国だけで日本の衣類輸入の九三・三％が満たされている。ベトナムでさえ国連の定義ではLDCに分類されていないことから、日本への衣類輸出にはLDCの関与の度合いが非常に小さいという結果になっている。

実情として日本の衣類輸入においては、日本の小売りあるいは卸売り業者が中国の工場に発注し、仕様等を細かく指定して、生産・輸入するという方法が採られていることが多いと思われる。実際上、日本で衣類を販売する側の人々の関与なしには最貧国から輸入はできないであろう。そして、日本人が定着して生産に関わり続けることの難しい最貧国においては、日本への輸入が困難ということになろう。そのような事情があったとしても、それを他の先進国は斟酌してくれるわけでなく、ただ単に「最貧国からの輸入が少ない」という現象を捉えて批判の材料とされることがある。最貧国支援という文脈では、現在の日本人ビジネスマンが中国で行っていることを、最貧国の多いアフリカにおいて実施し、輸入を増やすことが求められているのである。

（やまがた　たつふみ／アジア経済研究所開発研究センター）

温暖化問題―地球市民社会の課題

野上裕生

二〇〇五年に京都議定書が発効し、地球温暖化問題は新しい段階に入った。ここでは京都議定書発効前後の温暖化対策の展開を「開発途上国支援と地球規模の市民社会」という視点からまとめてみたい。

●温暖化問題と開発途上国

地球温暖化問題は、今後途上国が貧困削減を進めていく上で直面する環境制約の最も重要なものである。表1は京都議定書発効以降の主な動きをまとめたものである（これらの事項は主として『朝日新聞』（主に東京版）の記事に基づく）。京都議定書以前には途上国は温暖化問題に対する先進国の責任を認めさせ、先進国に削減義務を求める点で一致していた。しかし京都議定書以降、この議定書に盛り込まれた仕組みが多様な利害を提示するために、途上国内部に分裂が生じてきた（以下の部分は参考文献②に基づく）。途上国の大勢は基本的に温暖化削減義務を負うことには反対であった。石油輸出に頼る産油国はむしろ二酸化炭素の厳しい規制を避けるように行動してきた。しかし一九九八年一二月のCOP4ではアルゼンチンのように、自主的に温室効果ガスの規制に加わり、そのことによって京都議定書でできた削減メカニズムである排出量取引、共同実施、クリーン開発メカニズム（CDM）に参加して、資金や技術の流入を期待する国もでてきた。また中国やインドのような大国の政治的影響力は大きいのに対して、温暖化による国土浸食という被害を受ける国々の同盟（小島嶼国連合＝AOSIS）は政治的影響力が小さいながらも温暖化交渉に参加してきた。最近では中国のような国でも環境制約を考慮した発展を理念として表明しなければならないまでになっている（表1参照）。

●温暖化問題を捉える視点

温暖化問題はそのメカニズムの不確実性、被害の多面性、影響を受ける社会の多様性という点で、注意深い分析を要する問題である。このことを示すのがノードハウスの議論（参考文献⑥）とそれに対する反響である。ノードハウスは非常に単純な最適経済成長のモデルを使って温暖化対策の費用便益を計算し、インプットとしての温暖化対策とアウトプットとしての費用との対応関係を明確にしようと試み、今後の本格的研究のきっかけを作ろうとした（参考文献⑦参照）。ノードハウスは排出削減をしないものを含めて七つのケースの消費割引現在価値を求めている。排出に対する規制なしの基準ケースに比べて一九九〇年水準（あるいはその八〇％）にまで安定化させるケース、一・五度以下の気温上昇にする気候安定化ケースは経済的不利益をもたらし非常に大きなコスト増加となる。これに対して気候変動の緩和に経済的効率性の面で最適な政策を導入した場合、あるいは抜本的な技術革新によって温室効果ガスの温暖化効果を緩和するケースは、それほど大きくないが、純利益が得られる。ノードハウスのモデルでは温室効果ガスによる世界経済への影響はそれほど大きくないし、温暖化抑制政策のコストは抑制割合が低い時には低く、抑制割合が大きくなるに従って急激に大きくなる。この理由は温室効果ガスは既に排出されて蓄積してきたこと、温室効果ガスと温暖化の関係は非線型関係にあるので、温暖化抑制の効果は小規模に止

表１　京都議定書発効前後の温暖化対策の展開

年月日	事項
2004 年 11 月 5 日	ロシア・プーチン大統領京都議定書批准法に署名（2004 年 11 月 6 日『朝日新聞』朝刊 1 面）。
2005 年 2 月 16 日	京都議定書発効（2005 年 2 月 11 日『朝日新聞』朝刊 15 面）。
2005 年 5 月 18 日	2005 年度からの温室効果ガスの自主的排出権取引制度に 34 事業所参加決まる。環境省からの補助金 26 億円で省エネ事業（2005 年 5 月 18 日『朝日新聞』夕刊 3 面）。
2005 年 5 月 26 日	環境省、2003 年度の日本の温室効果ガス 90 年比 8.3% 増加と発表（2005 年 5 月 27 日『朝日新聞』朝刊 12 面）。
2005 年 6 月 21 日	日本政策投資銀行、中国国家開発銀行と協力して中国での温暖化ガスの排出権取引事業強化（2005 年 6 月 21 日『朝日新聞』朝刊）。
2005 年 7 月 6 日	英グレンイーグルスで主要国首脳会議（G8 サミット）。G8 と中国やインドなど途上国 6 カ国が共同で取り組む地球温暖化対策「グレンイーグルス行動計画」採択（数値目標や義務付けは伴わない）（2005 年 7 月 10 日『朝日新聞』朝刊 3 面）。
2005 年 7 月 27 日	ブッシュ大統領、米国、日本、中国、韓国、インド、豪州の 6 カ国が協力して温暖化問題に取り組む「アジア太平洋パートナーシップ」の創設を発表（2005 年 7 月 28 日『朝日新聞』夕刊 1 面）。
2005 年 8 月 15 日	日揮、二酸化炭素排出権取引に参入発表（2005 年 8 月 16 日『朝日新聞』朝刊 6 面）。
2005 年 8 月 28 日	ニューヨークなど米東部 9 州は発電所から排出される二酸化炭素の排出量を 2020 年までに現行水準より 10% 削減することを義務付けた州法の制定を目指すことで基本合意（2005 年 8 月 29 日『朝日新聞』夕刊 2 面より）。
2005 年 9 月 2 日	サントリー、温室効果ガスの排出権を獲得するために世界銀行が運営する「バイオ基金」など 2 基金と契約締結（2005 年 9 月 2 日『朝日新聞』朝刊 11 面）。
2005 年 10 月 11 日	中国共産党第 16 期中央委員会第 5 回全体会議は 2006 年から 10 年までの「第 11 次 5 カ年計画」の基本方針を採択し閉幕した。現在にくらべてエネルギー消費量を今後 5 年間に約 20% 削減するという目標（2005 年 10 月 12 日『朝日新聞』朝刊 7 面）。
2005 年 10 月 20 日	新日本製鉄と三菱商事は京都議定書に基づいて中国山東省にあるフロン製造大手企業の山東東岳化工から温室効果ガスの排出権を獲得すると発表（2005 年 10 月 21 日『朝日新聞』朝刊 13 面）。
2005 年 11 月 28 日	京都議定書締約国会合（COPMOP1）、カナダ・モントリオールで開かれる（2005 年 11 月 23 日『朝日新聞』朝刊 15 面）。
2005 年 12 月 10 日	COPMOP1 モントリオール行動計画採択（2005 年 12 月 11 日『朝日新聞』朝刊、2005 年 12 月 11 日『毎日新聞』朝刊等を参照）。

（出所）『朝日新聞』等の記事に基づいて筆者作成。

まることである（参考文献⑥、邦訳七五〜九五ページ）。

地球温暖化対策の費用便益分析を行い抑制効果は小さいとしたノードハウスの議論は大きな反響を呼んだが、これに対してセンは次のようなコメントをしている（参考文献⑧）。ノードハウスの研究は地球温暖化に対して何もしないという現状維持に対してマイルドな批判を行うとともに、排出水準の安定化を求める議論に対する厳しい批判にもなっている。しかしたとえノードハウスの計算を受け入れたとしても、なお重要な問題が残されている。たとえば現在の社会の状況が適切に分析の中で記述されているかどうか、さまざまな国々にとって社会的選択の原則は十分に公正なものであるか、という問題である。ノードハウスのモデルでは社会の状況は人口一人当たりの消費で表現され、各国の消費は市場価格で集計されている。しかし世代内の不平等、特に豊かな国と貧しい国の格差を同時に考慮しないといけないだろう。先進国の生産者が環境資源に依存して経済活動をしている一方で、バングラデシュや西・中央アフリカのように貧しい国、小国が深刻な損失を受けるという不均等な状況は、世界全体の生産量や一人当たり消費に焦点を当てるだけではわからないだろう。このような側面を明らかにしていけば温暖化に伴う政治的交渉を進めるにも有用であろう。また地球全体の集計を行うにも、一人当たり所得

の格差に応じた評価方法（シャドウプライス）を使ってもよいだろう。また地球温暖化の損失の計算は、平均的に予想される（事実とは違った仮想的な）シナリオからの乖離として計算されている。しかし地球温暖化の損失の大部分は、急激で特定の地域に集中した災害のような形で起こっている。このような問題は、温暖化の影響の平均的な生産量や消費量に対する影響だけを計算しているだけでは明らかにはならない。さらには、温暖化の損失は財や消費以外の広い範囲の生活水準全般、たとえば健康や居住パターンの変化などにも強く表れる。もし地球温暖化問題の決め手になるような分析を行うなら、生活全体の問題が売買されている財の統計に反映されているということはできないはずである。

もっと経済学に近い立場からの批判もある。たとえばダスグプタはノードハウスの社会的割引率の適用に問題点を見ている（参考文献⑤、pp.183-185）。理想的な社会では消費利子率が投資の私的収益率に等しく、これが投資の社会的割引率に一致する。ノードハウスは今後も世界経済の正の成長が見込めるという想定の下で正の割引率を使用し、温暖化の将来の損失を低く割り引いている。しかし現実に将来の産出量が低下していくならば、むしろ負の割引率を使って将来の温暖化の損失を現在の費用に比較して大きく評価することが必要なはずである。このことから経済学の議論を正しく用いれば、地球温暖化の損失をもっと精密に評価できるとダスグプタは考える。もっとも、割引率が低ければよいというものではない。将来の収益を低く割り引くことは、低い将来収益しか生まない非生産的なプロジェクトを許容してしまう危険性を持っている。さらに現実の不完全な経済では消費利子率、投資の私的収益率、投資の社会的割引率の均等関係も成立しない。このような状況でも有功な指針を出せる経済理論が求められている。

●京都議定書以降の動き

二〇〇一年一一月一〇日、地球温暖化防止のための京都議定書をめぐる気候変動枠組み条約第七回締約国会議（COP7）が開かれ、議定書の運用ルールについての基本的合意が成立した（二〇〇一年一一月一〇日『朝日新聞』夕刊）。この中では途上国支援として、特別気候変動基金、途上国の温暖化防止活動を支援する基金の設立、批准した途上国の具体的な温暖化適応事業を支援する京都議定書適応基金の設立、議定書を批准する先進国が資金支援への意思を政治宣言で表明することが含まれている。先進国の温暖化対策としてはヨーロッパは先進的な試みをしており、たとえばイギリスは二〇〇一年から気候変動プログラム（気候変動税、気候変動協定、排出権取引制度）を導入している（二〇〇四年二月一九日『朝日新聞』朝刊及び参考文献①、一〇七ページ参照）。二〇〇五年一二月五日には欧州連合欧州委員会が欧州一五カ国をあわせた二〇一〇年時点の温室効果ガス排出量について、京都議定書の削減目標を達成できる見通しとの報告書をまとめている（二〇〇五年一二月六日『東京新聞』朝刊）。これに対して日本では二酸化炭素排出量増加が続き、京都議定書の目標達成を危ぶむ見方もある（二〇〇五年一二月五日『東京新聞』夕刊など）。

●新しい課題

京都議定書やミレニアム開発目標のようにルールや目標を定め、自ら責任を負うという行動が実現したことは、地球規模の市民社会の形成を示唆するものだと思われる。しかし温暖化対策と開発途上国の貧困削減という問題に限っても、難しい課題が残っている。第一は目標が達成できなかった場合の対応である（参考文献④、九～一三ページ）。温暖化にしても貧困削減にしても市場経済を基本とすれば、国際機関や政府が負った課題を担う能力は限られている。また最貧国が排出削減義務を負わないのはわかるとしても、途上国の中には経済成長を達成してきた国もあり、従来のように途上国が先進国の責任を追及するというだけでは地球規模のルール作りはできない状況になっている。

第二は様々なグローバル・ルールの間の調整である。これまで貿易はWTO、温暖

特集／貧困削減―先進国に向けられる目

化対策は京都議定書、途上国支援と開発協力はミレニアム開発目標という地球規模のルールが形成されてきた。しかし京都議定書に関連して本格化する地球温暖化対策とWTOルールとの間には多くの未解決の対立点があると指摘されている（参考文献③）。

第三は目標設定期間を越えた長期の取り組みである。京都議定書は二〇〇八年から二〇一二年までの第一約束期間における温室効果ガスの国別排出削減目標を決めている（参考文献①、一〇一ページ）。ミレニアム開発目標は二〇一五年までの貧困削減目標を定めている。しかし温暖化問題も貧困削減も、これらの目標達成だけで解決するわけではない。二〇〇五年一一月二八日からモントリオールで開催された京都議定書の締約国会合ではアメリカの復帰、現在削減義務のない中国やインドなど途上国の動向、削減義務が達成できなかった国に対する罰則などを盛り込んだ京都議定書の運用ルール、さらに議定書が対象にしていない二〇一三年以降の期間の対応などがテーマになった（二〇〇五年一一月二八日『朝日新聞』朝刊、二〇〇五年一二月七日『朝日新聞』朝刊、二〇〇五年一二月七日『毎日新聞』朝刊「社説」参照）。結局、全ての国が受け入れられるようなグローバル・ルールを構築するには信頼と建設的な議論が国際交渉の場で交わされることが必要である。この意味では竹内敬二氏の指摘のように、温暖化問題において、先進国が京都議定書で決まった約束を誠実に、そして速やかに実行することが重要だろう（参考文献②、二二九ページ）。

（のがみ　ひろき／アジア経済研究所開発研修室）

［付記］京都議定書第一回締約国会合（COPMOP19）は昨年一二月一〇日、議定書の対象範囲外である二〇一三年以降の先進国の温暖化防止策の枠組みを二〇〇六年から協議するとともに、アメリカを含む全ての国が参加する長期的な温暖化対策について対話する「モントリオール行動計画」を採択した（二〇〇五年一二月一一日『朝日新聞』朝刊、二〇〇五年一二月一一日『毎日新聞』朝刊等を参照）。本稿は二〇〇五年一二月七日時点までの情報をもとにしているが、多くの課題を残しながらも、京都議定書以降の枠組みにも手がかりを与えるものだと評価できるだろう。

《参考文献》

①浅岡美恵「脱温暖化に向けて日本にできること、すべきこと―地球温暖化対策推進大綱見直しをめぐって」（『世界』第七三一号、二〇〇四年一〇月）。

②竹内敬二「『危うい連合』と、その終焉―途上国からみた温暖化交渉」『環境経済・政策学会年報第四号―地球温暖化への挑戦』東洋経済新報社、一九九九年。

③原嶋洋平「地球温暖化対策とWTOルールの対立点―開発途上国の視点から」『第一六回国際開発学会全国大会報告論文集』二〇〇五年。

④村瀬信也「京都議定書の遵守問題と新たな国際レジームの構築―米国および途上国を含めた代替レームの可能性」（『三田学会雑誌』第九六巻第三号、二〇〇三年七月）。

⑤Dasgupta, P., *Human Well-Being and the Natural Environment*, Oxford University Press, 2001.

⑥Nordhaus, W.D., *Managing the Global Commons: The Economics of Climate Change*, The MIT Press, 1994（室田泰弘・山下ゆかり・高瀬香絵訳『地球温暖化の経済学』東洋経済新報社、二〇〇二年）.

⑦Rothswell, Geoffrey, "Book Review on Nordhaus, *Managing the Global Commons: The Economics of Climate Change*," *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXIV, No. 2, 1996.

⑧Sen, A., "Environmental Evaluation and Social Choice," *Japanese Economic Review*, Vol.46, No.1, March 1995, reprinted in A. Sen, *Rationality and Freedom*, Cambridge, Massachusetts: Belknap Press of Harvard University Press, 2002.