

第4章 アフリカ・欧州関係の転換：コトヌウ協定と特権ピラミッドの解消

渡辺 松男

1. はじめに

2000年6月、ベニンの首都コトヌウにて、欧州連合（EU）と、かつてヨーロッパ諸国の植民地であったサブサハラ・アフリカ（以下アフリカ）を含むアフリカ・カリブ海・太平洋諸国（ACP）77カ国との間で、コトヌウ協定が締結された（注1）。この両者は、1975年にロメ協定に調印して以来、5年毎に同協定を更新してきた（第四次協定は1990年より10年間、ただし1995年に中間見直しが行われた。文末年表参照）。だが同協定は2000年2月に失効し、ACP側が望んだ更新（「第五次」ロメ協定）は実現しなかった。このロメ協定に替わって、今後2020年までのACPとEUの貿易、開発援助を規定するのがコトヌウ協定である。

ロメ協定が更新されなかった理由の一つとして、EUは、同協定がGATT/WTOの互惠、無差別原則と整合的でないことをあげている。すなわち、従来GATTから義務免除を受けていたACPに対する差別的、片務的な特惠貿易待遇は、もはや継続しえないというEUの判断によるものである。ではなぜEUはACP諸国との関係に対し、多国間の枠組み（GATT/WTO）の要請を優先させ、そしてACPはこれを受け容れたのか。またこれは、両者を取り巻くどのような国際政治経済情勢を反映しているのか。コトヌウ協定は、今後のアフリカ（及びACP諸国）とEUの関係にどのような影響を及ぼしうるのか。本論は、これらの問題を通じ、アフリカと欧州との南北関係を検証する（注2）。

本論の構成は以下の通り。第2節では、ロメ協定の背景と数次の更新過程を概観する。ただし、ロメ協定に関する先行研究は数多くあり（例えば前田[2000]、高島[1991]）、本論の文脈に関する要点を挙げるにとどめる。第3節では、まずコトヌウ協定の基礎となった、1996年に欧州委員会が発表した「グリーン・ペーパー」を検証したうえで、コトヌウ協定の要点とその含意を検討する。続いて、ロメ体制と比べACP側にとって必ずしも有利でないコトヌウ協定に、なぜACP（アフリカ）が合意したのか検証し、最近のコトヌウ協定に関わるACP-EU交渉を確認する。第4節では、これらを踏まえ、アフリカを中心とするACP諸国と欧州の関係の変遷を、いくつかの角度から検証し、結論を導き出す。

2. ロメ協定の位置づけとその変遷

ロメ協定は、1975年の第一次協定調印を皮切りに、1980年の第二次、1985年の第三次と各5年間ずつ延長され、1990年には10年間の第四次協定が締結された。ロメ協定は、ACP諸国の旧

宗主国である欧州と対等な主権、および開発政策と援助の用途についての自決を確認するとともに、(非 ACP と比べ) 差別的かつ非互惠の欧州市場へのアクセス、輸出収入安定化のための資金支援 (STABEX) を与えた。

一方で平等の原則を謳いつつ、他方で一方的な資金協力と特恵的貿易条件を付与したロメ協定は、当時の南北関係を典型的に具現したものであった。ではなぜ欧州は、ACP にとって画期的な好条件のロメ協定に合意したか。Brown[2000]、EC [1997]、Raffer and Singer[2001]は、①南の諸国で高まりつつあった新国際経済秩序 (NIEO) の実現要求を抑えること、②当時の地政学上の利害 (冷戦)、③1973 年の石油危機を背景にした、天然資源確保への懸念、④ (欧州製品の) 海外市場確保などをその理由として挙げている。

Brown[2002]は、第二次大戦後国連システムの中で認識された「独立権」に基づく脱植民地化と、それによる国家形成プロセスが、南北関係を規定したと指摘する。開発援助及びロメ体制の優遇措置は、「北」にとっては旧宗主国の責務としての援助であるとともに、当時の東西間の緊張を背景とした北自身の政治的利害を反映したものであった。南にとっては、この関係は富を自らに移転させる機会であるとともに、「独立権」を「発展権」につなげるチャンスであった。

だが第二次協定以降、ACP への優遇措置は後退していく。1979 年の第二次ロメ協定更新交渉時に、いわゆる「ロメの分裂」と呼ばれる意見の隔たりが表面化した。ACP 側は STABEX の拡大を主張したものの、欧州共同体側が専らコントロールする SYSMIN が導入され、ACP 側への資金供与については欧州側のみが決定権を保持した。第三次協定では、欧州側のコントロールは、STABEX も含めすべての資金供与に及んだ。

第四次協定では、公式に構造調整策への支持と、特に 1995 年の中間見直しでは政治的コンディショナリティが、対 ACP 開発援助に組み込まれた。ここでは、EU の援助体制が世界銀行・IMF のそれに整合されたことが注目される。ロメ協定下の援助条件となる経済改革プログラムを ACP 諸国が実施する際に、世界銀行・IMF などの多国間機関の承認を得ることは協定上必要ではなかった。だが事実上、EU はこれら機関の承認なしには当該国への援助の決定を下さなかった [Raffer and Singer 2001]。

ロメ協定の本質は、差別的な貿易取り決めと援助にあることは、既述の通りである。これはすなわち、非 ACP 途上国を協定から排除し、欧州各国の旧植民地を優遇することであった。だが第 2 次ロメ協定以降、この ACP に対する優遇措置が後退した原因はなにか。Raffer and Singer[2001]など多くの先行研究は、1986 年の EC 拡大による ACP と植民地関係のない新規加盟国 (スペイン、ポルトガル) への配慮とともに、1980 年代の南の債務危機と冷戦の終結が、ACP の政治的影響力を後退させたと指摘する。これについては、次節以降で検討する (注 3)。

3. コトヌウ協定の概要と含意

(1) 欧州委員会グリーン・ペーパー

コトヌウ協定の交渉が開始された1998年よりさらに2年遡る1996年、欧州委員会（EC）は「21世紀を目前にしたEUとACP諸国との関係についてのグリーン・ペーパー」[EC 1997]を発行した。このグリーン・ペーパーは、2000年に期限が切れるロメ協定後のEU-ACPの関係のあり方について、当時の欧州委員会のスタンスと協定後の選択肢を提示しており、実際その多くがコトヌウ協定に反映されている（注4）。なかでも最も注目される点は、「EUはACP諸国に対する援助政策を根本から再設計する必要がある・・・植民地・ポスト植民地時代は終わったのだ」[EC 1997]と、EUとして従来のロメ体制からの離脱の意向を明記したことである。

ロメ協定による効果

グリーン・ペーパー[EC 1997]によれば、EU市場へのACP総輸出の約94%が関税・数量の制限を受けない（工業製品は100%、農産品は80%）。さらに、四つの商品議定書（牛肉、砂糖、バナナ、ラム酒）によって、ACPは数量制限を受けることなくこれら4品目をEUに輸出できる。だが第一次協定以来このようにACP諸国にEU市場への優先的アクセスを保証したにもかかわらず、非ACP途上国に比べてもACP諸国の窮乏化がいつそう進み、ロメ協定はその目的を全く果たしていないとの認識がEU側にあった。1999年時点で、世界の48最貧国のうち、39カ国がACPメンバーであり、国際貿易に占める割合はわずかで、さらに貧困の状況も深刻である[EC 1997]。EU市場におけるACPからの輸入の割合は1976年の6.7%から1994年には3.4%と半減している。世界全体の貿易に占めるACPの割合は、1976年の3%から1997年には1%強まで落ち込んでいる。また、ACP総輸出の60%以上は一次産品（石油、ダイヤモンド、ココア、コーヒー、砂糖、牛肉など）で占められており、輸出品目の多様化にも失敗している[Gibb 2000]。以上のように、ロメ協定はその当初の目的を全く果たしていないことがうかがえる。

だが、ロメ協定の枠組みの成功例も存在する。Solignac-Lecomte[2001]によれば、ACP71カ国中21カ国は、程度の違いはあるものの、ロメ協定の特恵関税の恩恵を受け成功した（注5）。またこの間、東アジアを中心とした非ACP途上国のいくつかは着実に発展を遂げ、ロメ協定の恩恵を受けることなくEU市場でのシェアを伸ばしている。以上のことから、必ずしもロメ協定自体に著しい欠陥があったとはいえず、むしろ問題はACP側にあったのではないかとの見方もできる。グリーン・ペーパーはこの点について、インフラの未整備、企業家精神の欠如、低水準の物的・人的資本および貯蓄と投資レベル、金融セクターの未整備などに原因をもとめている。その上で、マクロ経済の安定、現実的で安定した為替レート、優秀な行政機関と良い統

治、効率的な資源配分、信頼性のある輸入および税制など、「健全な政策」の必要性を説いている。これは、第四次ロメ協定からコトヌウ協定に至るまで、EU の対 ACP 援助政策の基本となる EU 側の認識である。

GATT/WTO とロメ協定

ロメ協定の貿易関連規定は、その差別性および非互惠的性格が、GATT/WTO の授權条項および最恵国待遇にそれぞれ整合的でないのは明らかである。したがって、従来ロメ協定は GATT9 条に依る義務免除を得たうえで成り立っていた。

EU にとっては、①1995 年に WTO が発足し、その厳格な紛争処理制度と制裁措置の可能性のため、今後もこの免除を受け続けられるのか不透明であったこと、②GATT の多角的貿易交渉などの成果である貿易自由化により、EU が ACP に提供する特惠関税のマージンが侵食されてきたこと（注6）、③今後、投資、環境、競争政策など国際貿易における新分野（いわゆる「シンガポール・イシュー」）などの重要性が高まることから、ロメ協定の見直しは不可避であるとされた [前田 2000 ; Gibb 2000]。特に①に関しては、バナナ議定書に対する米国などの攻撃に見られるように、経済のグローバル化の下、国境を跨ぐ資本と生産のネットワークがより複雑に構築されるなか、ロメ協定は単に非 ACP 途上国だけでなく、先進国の利害にも影響を及ぼしてきている（注7）。したがって EU としても、ロメ体制の長期にわたる継続は不可能と考えた。

東欧・地中海諸国へのシフトと域外との経済連携

1980 年代の経済危機とともに、ACP の地盤沈下の理由の一つとして、EU の関心が東欧・地中海地域にシフトし、それと同時にその援助資金がこれらの地域に多く投入され始めたこともあげられる。例えば 1997 年以来ポーランドは EU の最大援助対象国であり、この間、EU の援助供与額上位 10 カ国は東・中欧及び地中海諸国で占められている [OECD 2001]。これらは、直接的には EU の大国であるフランスの地中海地域への関心、東西合併したドイツの東欧への関心を反映している [Gibb 2000 ; 前田 2000]（注8）。これらの動きは、より大きな視点では、1990 年代を通じての市場と通貨の統合の動きと 2004 年 5 月の東欧諸国の EU 加盟という欧州統合の深化と拡大のなかで、EU の開発援助政策が抜本的に変質することを示していると前田 [2000] は指摘する。

また、1992 年のマーストリヒト条約とその翌年の EU 発足をはじめ、1990 年代以降地域主義が世界規模で台頭するなか、EU は、北米自由貿易協定 (NAFTA) のメキシコをはじめとするラテンアメリカ、東南アジア、地中海諸国、さらには東欧と、貿易協定を結んでいる。これによって、先述のウルグアイ・ラウンドによる ACP の特惠マージン侵食に加え、非 ACP を含む途上国地域と EU が自由貿易協定 (FTA) などによって経済的連携を深め、ロメ協定の意義

がいつそう薄まっていることは明らかである。

これまでみてきたように、グリーン・ペーパーは、ロメ体制は 21 世紀の EU-ACP 関係にはもはやそぐわないと決め付けている。加えて、国際貿易を規定する環境がロメ体制に変化を促している、すなわち、国際貿易の自由化の進展が ACP の特惠条件を侵食しているだけでなく、(世界銀行・IMF による) 構造調整策が礎とする新自由主義の哲学に照らし、ロメ協定と WTO など多国間の貿易制度が齟齬をきたしているとの立場である。

(2) コトヌウ協定の主なポイント

2000 年 6 月 23 日、ベナンの経済首都コトヌウにおいて、同年 2 月に失効したロメ協定に替わるコトヌウ協定に、ACP77 カ国、EU15 カ国が調印した。同協定は 6 編 100 条からなり、協定の有効期間を 20 年としている(この間 5 年毎に見直し)。日本貿易振興会[2001]は、コトヌウ協定の特徴として、以下の点をあげている。

① 多様性の認識、地域化

EU の経済協力は、その対象国、地域の経済発展の状況や長期の発展戦略といったそれぞれ固有の側面を重視し、優先課題や方策を決定する。ただし、民間部門の発展と、「ACP 諸国の世界経済への統合の鍵となる」(ACP 内の) 地域統合の促進を図る、という基本方針は存在する。すなわち、ACP との関係は、従来の ACP 全体としてではなく、それぞれ個別の地域・国を単位とすることが想定されている。

② WTO ルールとの整合性

前項で述べたとおり、この点について繰り返し言及されている。これを実現するために、「経済パートナーシップ協定 (EPA/REPA、後述)」の発効を目指す。それまでは移行期間として、ACP に対するロメ協定の特惠条件は維持される。この EPA によって、既存または今後整備される ACP 内の関税同盟と EU の間で、互恵的な自由貿易圏を設立することが規定されている(注9)。また同様の趣旨により、ロメ協定の一方的な優遇措置である STABEX と SYSMIN は廃止が決定し、商品議定書の見直しも合意されることになった。これらの制度がこれまでほとんど ACP の産業の発展に効果をあげてこなかったことも、EU がこれらの廃止を正当化する根拠としている。

③ コンディショナリティの強化

コトヌウ協定下の個別の援助案件に対しては、経済的、政治的なコンディショナリティが課される。EU からの援助はもはや自動的に実施されるのではなく、ACP 側の(人権の尊重や民主主義の諸原則、法治国家の徹底に加え、制度改革、資源活用、貧困削減、持続的発展

に向けた方策など) パフォーマンスに左右され、場合によっては援助が停止することもありえる。各 ACP 国毎に、国家協力戦略に基づく援助計画を作成し、それに見合った援助予算が計上される。ACP 側には当初 5 年間援助が供与され、そのパフォーマンスに応じて、5 年毎の見直しの際援助額の増減が EU によって決定される。

ロメ協定は政治・イデオロギーからの中立を特長としていたが、本協定では、援助を通じて ACP の国内政治・経済への干渉が可能になった。これによって、援助の決定権が EU 側に委ねられ、この優位な立場を背景にした EU 側の恣意的な決定がなされる可能性は排除できない。

④ 開発プロセスへの民間部門、市民社会の参加

協定の主要目標である貧困対策は、各国の政治(地域協力)、経済(民間部門の開発、構造改革、産業部門別改革)、社会(若年層、機会均等)、文化、環境の諸側面を組み合わせたものとする。開発プロジェクト実施にあたっては、現地の経済、社会における当事者や市民団体の参加を拡大するよう、現地住民への情報提供とともに住民自身の同意を必要とする旨が強調されている。

経済パートナーシップ協定 (EPA/REPA)

ロメ体制の特恵貿易制度が WTO に整合的であるためには、二つの方策しかない。ACP への差別的な(優遇)扱いをすべての途上国に拡大するか(授權条項への適合)、あるいは EU と途上国間の互恵的な自由貿易協定を設けるか(GATT24 条への適合)である。コトヌウ協定では、後者―「経済パートナーシップ協定 (EPA) /地域経済パートナーシップ協定 (REPA)」の締結―を前提としている[Gibb 2000 ; ACP-EU 2000]。

EPA/REPA とは、EU と ACP の間の①互恵の自由貿易地域の設立、段階的な EU 産品に対する貿易障壁の撤廃と、②欧州開発基金 (EDF) および欧州投資銀行 (EIB) による援助(後述)がセットになったものと理解すればよい。コトヌウ協定では、EU と個々の ACP 諸国あるいは地域統合スキームとの間で、それぞれのパートナーシップ協定を遅くとも 2008 年 1 月までに発効させると規定しているが、この EPA/REPA を結ぶか否かは ACP 側の選択に委ねられている。

ACP 経済、とりわけ輸出入の主要な部分を EU に依存するアフリカにとって、このような EPA/REPA の締結によって大きな影響を被るのは容易に想像できる。このパートナーシップ協定は、ACP と EU 経済の一層の統合を実現する、ACP 経済の自由化を促進する、ACP 内の地域統合を推進する、EU 企業の ACP 市場へのアクセスを容易にすることなどを企図している[ECDDPM 2001]。当然これらはすべて WTO 体制に整合的である。具体的な影響として、欧州企業の ACP に対する投資、ACP 側の貿易自由化プロセスを確固たるものとする、EU の資金

援助を受けながらアフリカを含む ACP 経済の構造改革を加速する、といった積極的な見方がある。だが他方、負の側面として以下のことが予想される。第一に、税収の多くを関税収入に依存するアフリカにとって、従来 EU 産品に課せられていた関税収入が激減し、それによる短・中期の財政状況の悪化は避けられない。第二に、少なくとも短期では、アフリカ側の競争力に劣る工業セクターは、壊滅的な打撃を受ける可能性が高い。これらの調整コストは EU からの援助によって緩和するとしている。だが過去のロメ体制下の抛出パフォーマンスから判断し、EPA スキーム下の援助で 100%カバーされるかどうかは不透明である（注10）。第三に、ロメ体制下と同様、EU との特別な通商関係が固定されることにより、アフリカが輸出先を多様化するインセンティブが阻害される懸念がある。第四に、アフリカ側の関心が（多国間の貿易交渉よりも）EU から特惠貿易条件を引き出すことに注がれると思われる[ECDDPM 2001；日本貿易振興会 2001]（注11）。

特権ピラミッドの解消

EPA/REPA を結ぶか否かにかかわらず、ACP にとっては従来享受してきた差別待遇特権が剥奪されることになる。これを結ぶ場合の影響は前項で述べた。では結ばない ACP はどうなるか。これは後発開発途上国（LLDC）とそれ以外の途上国（LDC）で異なる。表1は、ロメ体制を説明する際によく使われる EU の特権ピラミッドである。表の上段ほど EU 市場向けのアクセス自由度が高い。これによると、コトヌウ協定によって、EPA/REPA に参加しない LLDC は「スーパーGSP（一般特惠）」のカテゴリーに入り、ロメ協定の非互惠的貿易特惠は依然として受けられるものの、商品議定書は適用されない見込みである。また、より所得レベルの高い LDC は GSP を受けることになる（注12）。ただ両者とも EPA/REPA で規定される EDF、EIB の援助は受けられない。重要なことは、スーパーGSP、GSP の適用を受ける ACP は、EU が非 ACP の LLDC、LDC にそれぞれ提供する貿易特惠待遇と同じ条件に甘んじることになる。つまり、たとえ ACP メンバーであろうと EPA/REPA を締結しない限り、差別的優遇措置は受けられないことになる。これは ACP にとって、ロメ体制下のステータスから下段へと降格になることを意味し、ACP-EU の関係のあり方が、大きく変容することにつながる。

EU からの援助

コトヌウ協定下の EU の対 ACP 諸国への援助額は、当初の 7 年間で 240 億ユーロがコミットされている。ただし、このうち 99 億ユーロは、1997 年 2 月発効の第四次ロメ協定中間見直し下で実施されるはずであった第八次 EDF 146 億ユーロの未履行分である。

このコトヌウ協定における対 ACP の援助体制に対して、ACP 側の立場から問題点がいくつか指摘されている（たとえば Tshimbbulu[2002]）。上記(2)③にて、すべての援助が、ACP の

パフォーマンスに対する評価を基とした、EU 側の裁量に拠ることは既に述べた。この評価基準とされている項目こそが、そもそも援助が達成すべきゴールであるという問題がある。過去のこれらの分野に対する経験から判断し、ACP 側がこの評価基準を満たし、円滑あるいは予見可能な形で援助を受けられる保証は全くない。また評価の手続きや基準についても未だ確定していない。ACP のなかには、国の財政の多くを援助に依存する国も多く、第八次 EDF の 75% の不履行も考慮に入れれば、このように援助の実行が不透明な状況では、ACP 側にとって長期的な財政および開発計画の策定に支障をきたす恐れがある。

(3) なぜアフリカはコトヌウ協定に同意したか

このように、アフリカを含む ACP 諸国にとって、コトヌウ協定の条件は、ロメ協定のそれよりも大きく後退している。ではなぜ EU の提示する条件をのんだのか。基本的には、アフリカ諸国にとってコトヌウ協定への参加は、他のオプションとの比較のうえでよりダメージの少ない、いわば守備的な選択であったと考えられる。

第一に、アフリカにとって、欧州との深い経済関係に依存せざるを得ない状況がある。図 1 に示すとおり、第一次ロメ協定以降、アフリカの輸出先に占める EU の割合は 50% 弱で推移しており、輸出先市場の半分を EU に依存する構造に変化はない。すなわち、アフリカは、過去 25 年間輸出先の多様化を実現できなかったことになる。また既存の対アフリカ直接投資、あるいは図 2 のとおり輸入元としても、EU の存在は相変わらず大きい。地理的近接性があり、EPA/REPA を契機として欧州からの投資増加が期待されることから、EU に今後も依存せざるを得ない。他の途上地域に比べ競争力に劣るアフリカにとって、そのような EU 市場への差別的特惠アクセスを維持することは不可欠であろう (注 13)。

第二には、政治的、象徴的意味合いが挙げられる。ECDPM [2001] は、アフリカなど ACP 諸国の指導者は、貿易政策決定の主権よりも、EU およびその加盟国との政治的リンクを重視し、EPA/REPA を結ぶことによって EU との関係継続を優先させたと論じている。これはアフリカ諸国が EPA/REPA を拒否した場合、自国に対する EU の援助が削減される可能性が懸念されることによる。また多くのアフリカの政治指導者は、その支持基盤を特定の利益誘導グループに依拠しており、必ずしも国民の広い支持を集めているとはいえない。このような状況において政権の正当性を保持するためには、旧宗主国を中心とした欧州との関係の維持が不可欠であるとの見方もある。

第三には、既述のとおり、コトヌウ協定および EPA/REPA が、アフリカ大陸で進められている地域統合への支援を打ち出していることにある。この方針に基づいて EPA を結ぶにあたり、ACP 内の地域統合スキームが EU のカウンターパートとなること (すなわち REPA) を EU は推奨している (注 14)。EU は、地域統合を欧州の安定に不可欠なものであると位置づけ、

自らの統合の拡大と深化と共に、地中海諸国など周辺地域における地域統合も積極的に推進している[渡辺 2003] (例えば 1989 年創設の「アラブ・マグレブ連合 Union of the Arab and Maghreb」)。アフリカ側にとっては、ロメ体制下では実現し得なかったアフリカのグローバル経済への統合を大きな目的としつつ、最初の段階 (EPA/REPA の完全実施までの移行期間) では調整コストが比較的小さいと考えられる同レベルの国同士での統合、次の段階で EU との統合 (REPA) によって、アフリカを円滑にグローバル経済に統合させるとの思惑があると考えられる。

他方アフリカ大陸でも、1990 年代以降、様々な地域統合スキームが自らのイニシアティブによって、創設、再活性化の努力がなされている。アフリカ統一機構 (OAU) は、1980 年「ラゴス行動計画」、1990 年「アブジャ合意」にて、大陸内の地域レベルの統合が深化し、それらが将来アフリカ大陸全体の統合に繋がることを目標に掲げてきた [TICAD II 1998]。だが 1980 年代は、アフリカ経済の停滞から、初期の調整コストを伴う地域統合に対しては必ずしも積極的でなかった。しかし 1990 年代初頭、グローバル化する世界経済のなかで周縁化の危機に直面し、また 1992 年マーストリヒト条約調印の影響を受け、アフリカ内の統合の動きが一気に加速した。事実、東アフリカ共同体 (EAC) など一部の統合スキームでは、90 年代後半以降の域内貿易の拡大など、その成果が徐々に現れつつある。だが多くの統合スキームは、地域統合をアフリカの開発のためには不可欠なものとして位置づけその必要性は認識するものの、統合過程におけるメンバー国間の利害の調整にコンセンサスを得られず、必ずしも統合プロセスは順調ではない [ACP-EC 2003 ; Watanabe 2000]。このような状況において、コトヌウ協定および EPA/REPA によるアフリカ内の地域統合の支援は、アフリカ側にとっても利害が一致する (注 15)。

(4) 経済パートナーシップ協定交渉の進捗状況

EPA/REPA の交渉は、2002 年 9 月に開始されて以来、ACP と EU の間で、六分野 (法的問題、開発、農業・水産、サービス、市場アクセス、貿易関連事項) について議論されている [ACP-EC 2003]。2003 年 10 月までの交渉では、EPA の目的と原則について、以下の三つが合意されている。第一に、本パートナーシップ協定は貿易に関する取り決めの予見可能性および透明性を高め、投資の増大や民間資源の効率的な動員などを通じて、ACP 諸国の開発に資するものとする。第二に、パートナーシップ協定による既存の ACP 内地域統合スキームへの支援を優先的に行う。これにあたっては、特に各統合スキーム内における諸規制の調和などを通じ、ACP 内の統合を ACP-EU の統合に先んじて推進する。第三に、WTO ルールとの整合性に留意するものの、EU 市場への特惠アクセス条件を維持する。ただし、ロメ協定の商品議定書の見直しは不可避である。

だが個別分野については、現時点 (2004 年 2 月) で、まだ何も決まっていなくて良い

状況である。例えば市場アクセスについては、EPA/REPA がカバーすべき品目の範囲、移行準備期間などについて、柔軟に対応することのみ合意しているが、それらの具体的内容については今後の専門家レベルの検証を待つ段階である。ただし、工業製品、農業製品についてセーフガード条項を設けることについては双方が合意しており、各 EPA/REPA 交渉で個別に話し合われる。この条項を盛り込むことによって、ACP 側は自国の保護主義的な部門への説得材料となり、EPA/REPA の実現性を高めると考えられる。

4. アフリカ－欧州関係の変化：新世界経済秩序と自由主義

ロメ体制からコトヌウ体制への転換は、今日の国際経済・社会の本質的な変化と、それを反映した南北関係の再編の一環と捉えることができる。ACP 諸国は、ロメ協定において、EU と対等な主権の確認、開発政策と援助の用途についての自決、非互惠の EU 市場へのアクセス、輸出収入安定化のための資金供与を得た。だがロメ協定の数次の更新につれて、これらの特権は浸食されていった。特に第三次協定以降 EU 側の発言力が強まり、ACP 国内の政治経済改革支援にコンディショナリティが課せられた。これは、国際経済関係、諸国内の経済政策、開発戦略が、自由主義に基づく「北」の意向をより反映していることを示している [Brown 2002]。EU の援助も世銀・IMF の政策に協調的になり、あるいは WTO 体制に整合的であることが求められた。このような流れのなかで、国際システムにおける「南」の地位、「北」との関係、主権のあり方は、すべて再編されつつある。

アフリカの地盤沈下と北の介入

これらは単に外的環境の変化だけではなく、「南」自身の地盤沈下に負うところもある。1980年代の世界的な不況によって、先進国の間で保護主義が台頭し、同時に南の「新世界秩序(NIEO)」を求める運動は遅滞した。この間、多くの南の国々は債務危機に陥り、また冷戦終結によって EU 援助が中東欧・地中海にシフトし、ACP 側はその地位の相対的低下に直面した。特にアフリカにおいては、グローバル化する世界経済のなかでの周縁化傾向によって、世界の政治・経済に占める位置は縮小している。このような環境下では、アフリカを初めとする南の獲得しうる成果は乏しいものにならざるを得ず、その交渉力の低さの結果、優位に立つ EU に両者間の関係のすべてが左右されるのは避けられない [前田 2000 ; Tshimbbulu 2002]。

ACP の国内政策に対する EU の発言力の増大、つまり第一次ロメ協定で確認された ACP 自身による自主的な開発政策の決定権が浸食されたことは、Forwood [2001]のいう世界的な「集团的介入権」が認知されてきたことを示す。途上国のマクロ経済政策への介入は、世銀・IMF の構造調整融資に付随するコンディショナリティなど、既に 1980 年代に見られた。それに加え 1990 年

代には東西のイデオロギー対立が消滅し、ヨーロッパ、南米、アフリカの旧社会主義国における民主制度の導入によって、人道的な危機、著しい人権抑圧に対し、他国の政治面での介入が正当化されるようになった。

フォーディズムとグローバル化

Gibb [2002]は、ロメからコトヌウへの変化を、フォーディズム (Fordism) からグローバル化によって推進された多国間主義への転換に伴うものだと論じる。すなわち、前者の先進国における工業製品の大量生産とそれに原料と市場を提供する途上国という構図のなかで、ロメ体制は1970年代当時の経済状況において、ある意味で安定と予見可能性をもたらした。これは、ロメの商品議定書、STABEX、SYSMIN、差別的貿易特惠などによって市場を規制した介入主義に拠るものである。だがオイルショックの影響が沈静化した1980年代、一次産品の国際価格の下落などによって途上国の戦略的重要性が低下するなか、欧州がロメ体制を通じてACPを取り込んでおく意義が低下していったのは既述の通りである(注16)。他方、同時期に米・英国を中心とする世界的な規制緩和の流れと、技術革新による通信・運輸コストの劇的な減少の恩恵を受け、多国籍企業が世界規模で最適な資本、労働、資源の調達と生産を展開し始めた。GATT/WTO体制は、この世界経済のグローバル化を推進する上で不可欠な、より柔軟で自由主義的な経済システムを構築することを企図したものであり、それは世界の主要な経済大国の利益を反映したものに他ならない。

差別化の撤廃と南の分断

多国間主義への整合を指向するEUは、グリーン・ペーパーとコトヌウ協定によって、ACP諸国の差別的扱いを撤廃する方向であることを明らかにしている。これは何を意味するのか。EUにとって、ロメ協定の枠組みで作られ出されたACPグループの特殊な位置を否定することは、とりもなおさず植民地支配の呪縛からの解放を意味する。これを可能にした理由のひとつに、これまで述べてきたACP諸国の戦略的重要性の低下があるのは確かである。それと同時に、ロメ協定を含む従来の開発協力体制が必ずしも有効に作用せず、北のドナーの間でいわゆる「援助疲れ」が1990年代に起こったことも一因である[Brown 2002]。ACPの開発努力の成果があがらないなか、援助の増額と国際社会システムの中での特別扱いの要求は、もはやEUには受け容れられない。(脱植民地化のプロセスの産物である)従来の開発協力アプローチは、むしろ自由主義的な国際政治経済の流れに逆行するものとして捉えられ、抜本的な変更の必要性に直面したといえる。

差別化の撤廃と共に、コトヌウ協定のEPA/REPAは、ACPの分断に繋がる可能性がある。従来のロメ体制下の一括調印とは異なり、EPA/REPAは、EUとACP内地域統合スキームあるいは個々の国との個別に結ぶ協定である。各EPA/REPAはそれぞれの個別の状況を反映し、

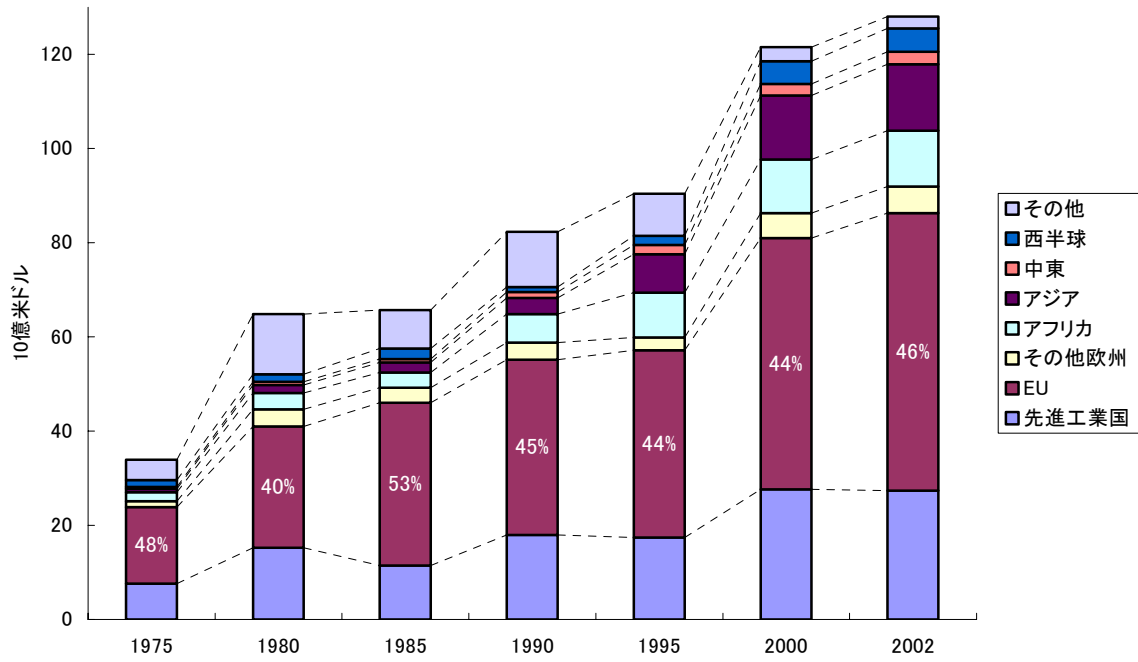
協定内容が異なってくる。これによって、もともと開発のレベルや利害が異なる ACP 諸国が分断され、その交渉力が低下し、EU が ACP、特にアフリカ諸国を地域単位で選別し「EU 圏」の新たな周縁として取り込んでいくことに繋がる可能性は否定できない（注 17）。その結果、ACP という人為的な単位（entity）は存続こそすれ、ACP 自身がそのメリットと有効性を強く認識しない限りその存在意義が縮小するのは避けられない。

最後に

1970 年代の NIEO を希求する南の運動は、ロメ協定の締結によってその頂点に到達したといえる。だがその後は、世界の政治経済環境の変化のなかで南の地位が低下するにつれ、ACP が獲得した優遇条件は次第に侵食され、コトヌウ協定に至った。これは、第二次大戦直後の国際システムの再構築において先進国がその根幹の理念とした、多国間、自由主義の復権という側面もある。

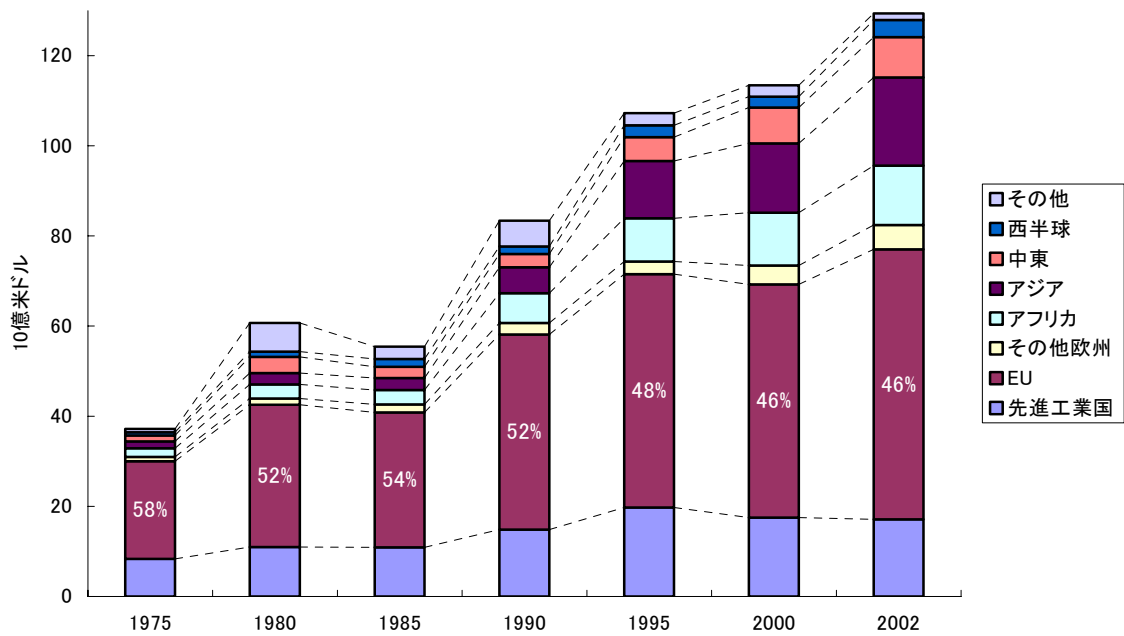
他方、西半球全体を網羅する FTA 構想とともに、欧州とアフリカ（を含む ACP 諸国）のコトヌウ協定によって、北が地域単位で南との連携を深める動きが顕著になってきた。従来北のイニシアティブによって進められてきた GATT 交渉および WTO 体制だけではなく、1990 年代以降の地域主義の広がりもまた北によって先導されてきたといつてよい。この多国間主義と地域主義は、二項対立するものではなく、いずれも北の利害を実現するために使い分けられるツールと考えられる。

図1 アフリカ輸出先：1975-2002



出所：Direction of Trade Statistics Database, IMF

図2 アフリカ輸入元：1975-2002



出所：Direction of Trade Statistics Database, IMF

表1 対EU市場の貿易特権ピラミッド

スキーム	対 象 国
EU	EU15 加盟国
ロメ協定	ACP 諸国
EEA、関税同盟	EEA(ノルウェー、アイスランド、リヒテンシュタイン) 関税同盟 (トルコ、アンドラ公国、キプロス、マルタ、サン・マリノ)
自由貿易協定・EPA	FTA 締結国 (メキシコ、南アフリカなど) 「連合協定」締結国 (地中海諸国など)
スーパーGSP	後発途上国 (LLDC)
GSP	途上国 (LDC)
最恵国待遇	米国、日本、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド、香港、台湾、 シンガポール、韓国

年 表

1951.4	パリ条約調印
1957.3	ローマ条約調印 (翌 1958 年 EEC 創設)
1963.7	第 1 次ヤウンデ協定調印
1964.3	第 1 回 UNCTAD 総会 プレビッシュ報告
1969.7	第 2 次ヤウンデ協定調印
1970 年代	非同盟運動-NIEO 実現要求の高まり、アフリカ域内地域統合結成ブームと挫折
1973.1	英国、アイルランド、デンマーク EC 加盟
同 10	第 1 次石油危機
同	ロメ協定交渉開始
1975.2	第 1 次ロメ協定調印
同 9	国連特別総会「開発と国際経済協力」に関する決議
1979.10	第 2 次ロメ協定調印 (同年、第 2 次石油危機)
1981.1	ギリシャ EC 加盟
1984.12	第 3 次ロメ協定
1986.1	スペイン、ポルトガル EC 加盟
1989.11	ベルリンの壁崩壊
同 12	第 4 次ロメ協定調印

1990 年代	アフリカ域内地域統合結成再ブーム
1992.2	マーストリヒト条約調印
同 6	国連環境開発会議（リオ・デ・ジャネイロ）
1993.1	EU 創設、単一市場始動
同 6	世界人権会議（ウィーン）
1995.1	WTO 発足、オーストリア、フィンランド、スウェーデン EU 加盟
同 9	世界女性会議（北京）
同 11	EU・地中海諸国会議（バルセロナ） 2010 年 EU・地中海自由貿易地域構想
1996.	EC 「21 世紀を目前にした EU と ACP 諸国との関係についてのグリーン・ペーパー」
1998.9	コトヌウ協定交渉開始
2000.6	コトヌウ協定調印
2001.1	EU 通貨統合
2002.1	ユーロ通貨流通開始
同 7	アフリカ連合発足
同 12	コペンハーゲン欧州理事会 2004 年の 10 カ国加盟を正式決定

1. 正式名称は「The Cotonou Agreement-Partnership Agreement between the Members of the African, Caribbean and Pacific Group of States of the One Part, and the European Community and Its Member States, of the Other Part」。英語原文は、以下の欧州委員会 HP に掲載 (http://europa.eu.int/comm/development/body/cotonou/agreement_en.htm)。邦訳は「コトヌー協定-ACP (アフリカ・カリブ海・太平洋) 諸国と EU (欧州共同体) とその加盟国間のパートナーシップ協定-」[日本貿易振興会 2001]
2. 本論では、ロメ協定やその前身である EEC ローマ条約第四部連合協定、およびヤウンデ協定の詳細内容には言及しない。高島[1991]、前田[2000]を参照のこと。
3. ロメ協定に関する先行研究の多くは、①従属論、②近代化論あるいは③相互依存論からのアプローチによるものであった。①従属論は、北による南の支配と管理という、植民地型の経済関係は不変との立場である。STABEX など特惠条件の付与は南のモノカルチャー経済を固定し、「コア-周縁」の国際垂直分業システムに変化はなく、資金援助を通じた北への従属は強化されたとみる。②近代化論では、ロメ協定によって、南は、宗主国という一国への依存からグループ化された国々との対等な関係になり、経済関係・外交政策がより統合され、同時に多様化されるとの立場である。③相互依存論によれば、帝国主義的経済関係から経済援助、政治対話、地域政治が課題となる関係が構築され、政治・軍事的優位をもつ欧州と資源に優位性のある南が相互に依存する構造として、ロメ協定における ACP-EU 関係を説明している。だが Gibb [2000]は、第四次ロメ協定およびグリーン・ペーパーの内容から判断し、もはやこれらのアプローチはロメ協定後の ACP-EU 関係を説明するには適当でないとして、レギュラシオン理論からのアプローチを採用している。すなわち、コトヌー協定は、経済・社会の保護と政府介入による開発主義的フォーディズムであるとしたうえで、ポスト・フォーディズムに向かう動きの原動力である新自由主義によって、脅威に晒されたとの立場である。
4. なおグリーン・ペーパーでは、ロメ協定後の政策オプションを具体的に示している。だが本稿執筆時点で既にコトヌー協定が調印されており、また前田[2000]など先行研究で詳細に分析されているため、同内容に関してはこちらを参照されたい。
5. この中には、繊維部門のモーリシャス、ジンバブエ、マリ、マダガスカル、家具ではガーナ、スワジランド、またケニアの園芸作物が含まれる[Solignac-Lecomte 2001]。
6. ウルグアイ・ラウンドによって、EU の共通関税は 1970 年代初頭の 10-12%から、3-4%に削減された[Gibb 2000]。
7. バナナ問題の概要と WTO の裁定については、以下の WTO ホームページを参照。
http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_ec_bananas_e.htm

8. 1980年代以降欧州共同体およびEUへの新規加盟国は、アフリカなどACP諸国となら旧植民地としての関係がなく、(そのような関係を基とする)ロメ協定を通じたACPへの援助に疑問があったと、Gibb[2000]、Brown[2002]、日本貿易振興会[2001]は指摘する。
9. ただし、後発途上国(LLDC)に対しては、特別措置を維持し、互恵的な貿易自由化は行わない。
10. 欧州委員会の非効率な援助体制は、従来からEU加盟国の批判にさらされている。例えば、第一次ロメ協定による資金援助は、1990年の完全履行まで15年を要し、1985年からの第三次ロメ協定では、1992年時点で64%しか履行されていない[Greenidge 1997]。また、第八次EDFはプレッジされた146億ユーロのうち、99億ユーロが不履行である[渡辺 2003]。
11. これら負の影響以前の問題として、ACP諸国間の関税・その他貿易障壁レベルが異なり、またACP内の地域統合を推進する上で人的、資金的、制度的能力の欠如などから、EPA自体の実現性に疑問も出されている[日本貿易振興会 2001]。
12. ロメ協定下では94%のACP産品(品目ベース)が特惠扱いであったが、GSPでは54%に減少する。特に農産品はこの54%の中に含まれない。これに加え、原産地規則がより厳格に適用され、ACPにとってロメ協定下よりもはるかに不利な条件となる。
13. 計量経済分析で二国間貿易量の決定要因を検証するツールとして、グラビティモデルが先行研究で幅広く用いられている(たとえば Foroutan and Pritchett[1993]; Montenegro and Solo[1994]; Elbadawi[1997]; Watanabe[2000])。これらすべての先行研究で、貿易パートナーの経済規模(GDP)とともに、(輸送コストの代理変数としての)二国間の物理的距離の近接性が、二国間貿易量に統計的に有意な正の影響を及ぼすとの結果が出ている。
14. コトヌウ協定の交渉過程でEUは、将来のEU-ACP間の貿易協定のカウンターパートを、東アフリカ共同体(EAC)、西アフリカ諸国経済共同体(ECOWAS)などACP内地域統合スキームに限定し、「地域経済パートナーシップ協定(REPA)」を結ぶことを想定していた[EC 1997]。コトヌウ協定最終文書では、二国間のEPAも可能となっている。
15. だがREPAがアフリカの地域統合を促進するという点については、懐疑的な見方もある。Gibb[2000]は南部アフリカのケースを例示し、REPAがこの地域の統合に向けた動きを阻害する可能性があることを指摘している。EUは1999年に南アフリカとFTA(「SEFTA」)を結んでいる。だが南アフリカは、ボツワナ、レソト、ナミビア、スワジランド(以下BLNS)との間で、域内の貿易障壁がなくアフリカの中で最も機能している関税同盟(「SACU」)を結んでいる。理論的には、いったん南アフリカに関税ゼロで入ったEU産品は、(EUとのFTAが存在しない)BLNSに入る際に、SACUの共通関税が課せられることになる。だがBLNSすべてが南アフリカとの国境に税関を設け、SACUの域内貿易にそのような課税手続きを実施するのは、人的・物的資源及び技術的制約から判断し現実的ではない。また仮にそのような域内貿

易を取り締まる実効性のある制度が可能であったとしても、それはとりもなおさず SACU の統合に逆行するものである。従って、SEFTA は事実上 BLNS にも及ぶことになる。また SACU 加盟国は同時に SADC にも加盟している。SADC には非途上国（モーリシャス、セイシェル、ジンバブエ）が含まれており、EU は、コトヌウ協定に基づきこれらとの間で EPA をそれぞれ結ぶ必要が出てくる。問題は、SADC 内の LLDC6 カ国の存在である。これらは EU の「スーパーGSP」の適用資格がある。このようななか、SADC は制度面の整備が進んでおらず、共通関税の導入などは見込めない状態である。従って、①SEFTA、②SEFTA の BLNS への拡大、③モーリシャス、セイシェル、ジンバブエ各国との個別（互惠の）EPA、④SADC 加盟国のうち LDC と EU との非互惠貿易協定、といった 4 つの異なる貿易体制が、南部アフリカ地域と EU 間で並立する可能性がある。このように南部アフリカの対 EU 貿易の制度が細分化されれば、南部アフリカのさらなる統合に対して大きな障害となる。

16. もともとロメ協定、さらにはその前身をなすヤウンデ協定の根拠となった EEC ローマ条約の第四部連合規定は、フランスが独立要求を抑え切れなくなった仏領植民地を取り込むために、他の加盟国の疑問と抵抗を振り切り発足させたものであった。その意味では、開発協力としての側面をもちつつも、フランスさらには英国の旧植民地取り込み政策のために、これら協定が機能させられてきたことは否定できない[Brown 2000 ; 2002 ; 佐藤 1998]。

17. アフリカは OAU を発展解消し、アフリカ連合 (AU) を 2002 年に結成した。また 2003 年の WTO カンクン閣僚会合では、途上国側はブラジル、インドを中心に G22 (現在は G20) を結成し、競争政策、貿易円滑化などの新分野 (シンガポール・イシュー) を WTO の議題に乗せようとした先進国の動きに抵抗した。だが AU の主な目標は、概ね今日の一般的開発課題を列挙したものに留まり、そのほとんどはドナー側の意向に沿ったものである。また G22 については、米国などの締め付けにより、アフリカからは南アフリカしか参加していない。これらは南の新たな連帯努力といえるものの、特にアフリカに関する限り、北のドナー側の強い影響下にある。

参考文献

ACP-EC [2000] Partnership Agreement between the Members of the African, Caribbean, and Pacific Group of States of the One Hand Part, and the European Community and Its Member States, of the Other Part, 23 June, Cotonou.

-----, [2003] ACP-EC EPA negotiations: Joint Report on the all-ACP-EC phase of EPA negotiations, ACP/00/118/03 Rev.1, ACP-EC/NG/NP/43, 2 October, Brussels.

Bhagwati, J. [2004] 'Don't Cry for Cancun', Foreign Affairs, 83(1), January/February 2004, pp.

52-63.

- Brown, W. [2000] 'Restructuring North-South Relations: ACP-EU Development Co-operation in a Liberal International Order', Review of African Political Economy, 85, pp.367-383.
- [2002] The European Union and Africa: The Restructuring of North-South Relations, New York: I.B. Tauris.
- ECDPM. [2001] Cotonou Infokit: Regional Economic Partnership Agreements (14). Maastricht: ECDPM.
- Elbadawi, I. [1997] 'Regional Trade and Monetary Schemes', in Oyejide, A., Elbadawi, I. And Collier, P. (eds) Regional Integration and Trade Liberalisation in SubSaharan Africa, vol.1: Framework, Issues and Methodological Perspectives, London: Macmillan, pp. 210-55.
- European Commission (EC) [1997] Green Paper on relations between the European Union and the ACP countries on the eve of the 21st century: Challenges and options for a new partnership, Brussels: Office for Official Publications of the European Communities.
- Foroutan, F. and L. Pritchett [1993] 'Intra-Sub-Saharan African Trade: is it too little?', Journal of African Economies, 2(1), pp. 74-105.
- Forwood, G. [2001] 'The Road to Cotonou: Negotiating a Successor to Lomé' Journal of Common Market Studies, 39(3), September, pp.423-442.
- Gibb, R. [2000] 'Post Lomé: the European Union and the South' Third world Quarterly, 21(3), pp.457-481.
- Greenidge, C.B. [1997] Return to Colonialism: The New Orientation of European Development Assistance, DSA European Development Policy Study Group Discussion Paper, 6, Brussels: ACP Secretariat.
- Hout, W. and J. Grugel. [1999] 'Regionalism across the North-South divide', in Grugel, J. and W. Hout (eds) Regionalism Across the North-South Divide – State strategies and globalization, London: Routledge, pp.169-177.
- Montenegro, C. and R. Soto [1996] 'How distorted is Cuba's trade? Evidence and predictions from a gravity model', Journal of international Trade and Economic Development, 5(1), pp 45-68.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) [2001] Development Co-operation, Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee, 2000 Report, Paris: OECD.
- Raffer, K. and H.W. Singer [2001] The Economic North-South Divide: Six Decades of Unequal Development, Cheltenham: Edward Elgar.
- Seddon, D. [1999] 'Unequal partnership: Europe, the Maghreb and the new regionalism', in

- Grugel, J. and W. Hout (eds) Regionalism Across the North-South Divide – State strategies and globalization, London: Routledge, pp.134-151.
- Solignac-Lecomte, H.B. [2001] Effectiveness of Developing Country Participation in ACP-EU Negotiations, http://www.odi.org.uk/iedg/participation_in_negotiations/acp_eu.pdf.
- TICAD II [1998] African Development towards the 21st Century: The Tokyo Agenda for Action, 21 October, Tokyo.
- Tshimbbulu, P.R. [2002] 'L'Union européenne sous le feu de la critique', Le Monde diplomatique, June, p.18,
<http://www.monde-diplomatique.fr/2002/06/TSHIMBULU/16537>.
- Watanabe, M. [2000] The Effects of Regional Integration in East Africa, PhD dissertation, University of Manchester.
- 佐藤誠 [1998] 「南ア民主化とロメ協定加入問題」『南アフリカの衝撃—ポスト・マンデラ期の政治経済—』平野克己編、アジア経済研究所、pp.87-103.
- 高島忠義 [1991] 『ロメ協定と開発の国際法』成文堂.
- 日本貿易振興会 [2001] 『コトヌー協定—ACP（アフリカ・カリブ海・太平洋）諸国と EU（欧州共同体）とその加盟国間のパートナーシップ協定—』日本貿易振興会.
- 前田啓一 [2000] 『EU の開発援助政策』御茶ノ水書房.
- 渡辺松男 [2003] 「EU の援助政策と紛争予防・平和構築に対する活動」『紛争と開発』、平成 14 年度国際協力銀行委託調査研究、日本紛争予防センター.