

途上国に欧米基準をもちこめるのか

世界銀行・IMF・WTO 政策への疑問

大野 泉 (国際協力銀行)

大野 健一 (政策研究大学院大学)

欧米化する開発思想

アメリカで世界銀行(以下、世銀)と IMF(国際通貨基金)を改革せよという声があがっている。昨年一二月にサマーズ財務長官は、IMF の権限を縮小して本来の国際収支ファイナンスにもどし、長期融資はすべて世銀や地域開発銀行に任せるべきだと主張した。今年三月には米議会の国際金融制度諮問委員会が急進的な「メルツァー報告」を提出し、IMF の役割はごく短期のつなぎ融資に限定すること、世銀についてはアジア・中南米からの撤退、アフリカ最貧国への専念、融資から贈与へのシフトなどによって業務を大幅に削減することを勧告した。これに対してウォルフェンソン世銀総裁は、比較的所得の高い途上国にも貧困層は存在する、また民間で供給できない社会サービスもある、世銀が「レッジバンク」「知識の銀行」として全世界にプレゼンスをもつことは知的に貴重な資産であり、メルツァー報告が提案するような活動縮小はできないと反論した。米財務省も、過激すぎるメルツァー報告には反対である。

いかにも激論であるが、アメリカ人ではないわれわれが心せねばならないことは、この論争は国際機関の役割分担にかかわるものであり、開発戦略の中身の議論にまでは達していないということだ。実際、彼らは同一の開発戦略を暗黙のうちに共有しながら、組織運営上の議論をしているにすぎない。むしろわれわれが問わなければならないのは、アメリカないしは欧米で共有されている開発戦略そのものである。国際機関の権限上の問題はそのうちいずれかに片付いていくだろうが、それだけでは途上国の経済発展という本来の目的が達成されるはずもない。援助行政と経済開発は違う。途上国農業を議論し支援する体制を整えることは、農村発展そのものとは別次元の問題である。

九〇年代後半以降、国際機関の分担調整よりもはるかに重要な動きが開発援助の世界で起こりつつある。援助とは貧しい人々に救いの手を差し伸べること、開発とは途上国に新しい産業を興して所得と生活を向上させることと思っている人は、いま国際機関や援助国の職員がどのようなことに時間を費やし頭を悩ませているかを知ったら驚くことだろう。それを、一言でいえば、開発援助のプロセスとアジェンダを早急に欧米化しようとする動きが、途上国政府、民間セクター、NGO、国際機関、援助国をすべて巻き込む形で全世界的に展開されているのである。すべての開発アクターは、世銀によって組織された新援助枠組みの中で行動しその一翼を担うことが期待されており、そこでは透明性、説明責任、市民社会、パートナーシップ、グッド・ガバナンス(よき統治)といった理念が重視される。このため関係者間の会議や調整事項が激増し、それに膨大な時間が割かれるようになった。

もはや開発援助の世界では、後発国はどのような技術を導入し産業を育成すればよいかといった問題は主要テーマではないらしい。欧米型のシステムを模倣し、国有企業を民営化し、貿易を自由化したあとは、産業選択、技術輸入、インフラ建設といった産業上の問題は市場に任せておけばよいという自

由主義的な考え方がますます支配的になりつつある。そして援助コーディネーションのかけ声のもとに、どうやら世銀は開発の中身よりもその枠組みを欧米風に整えることに力を傾注しているようである。また IMF や WTO(世界貿易機関)も、それぞれの担当分野で後発国の自由化・対外開放・システム改革を推し進めている。

わが国の援助界はこのような動きに戸惑いを隠せない。各国の個性と産業ニーズを忘れた一律の開放要求・システム変革要求は、長期的な経済開発をむしろ阻害するのではないか。それは援助を受け取る側・供与する側双方の時間と人材を浪費することになりはしないか。日本の ODA、とりわけ円借款は多様化しつつあるとはいえ、いまでも運輸・電力といった経済インフラに多くの資金をつぎ込んでいたのだが、他の援助供与国や国際機関はこの種の支援に対する関心をほとんど失ってしまった。日本と欧米がともに関心を寄せる分野--教育、医療、環境、農村開発、上下水道--においても、以前に増して複雑な相互調整が必要となった。日本は援助額が多いからといって、あるいは自国民の税金が使われるからといって、欧米型の新枠組みを無視することはできなくなりつつある。

いずれにせよ、援助大国日本にとって国際機関との付き合い方がむずかしくなったことは確かである。わが国の援助機関はいまその対応に追われている。担当官のなかには、国際機関に盾突いても仕方がないから適当に付き合おうと達観している人もいるが、欧米思想による開発援助のハイジャックに反発する人も多い。

「包括的な開発フレームワーク」--CDF とは

八〇年代の開発アジェンダを席卷したマクロ経済安定化と構造調整に代わり、九〇年代以降は経済以外の側面にも配慮した開発アプローチ--いわゆる開発哲学のソフト化--が顕著となった。この潮流の震源地は国際援助界の雄を自負する世銀である。九五年六月に就任したウォルフェンソン世銀総裁は強力なリーダーシップを発揮して、注目すべきイニシアティブをこの数年間に展開している。

九八年一〇月の世銀・IMF 年次総会で、ウォルフェンソン総裁は「財政・金融政策を中心とするマクロ経済運営は経済発展にとって必須の条件ではあるが、それだけでは危機を乗り越えることも持続的で公平な成長を達成することもできない」と述べ、過去のマクロ経済偏重の見直しを訴えた。それに代わって新たに提起されたのが、社会・環境・制度開発といったソフト面も含んだ「包括的な開発フレームワーク(CDF)」である。CDF は、途上国の「オーナーシップ」(主体性を意味する援助用語)を前提として、市民社会、NGO、民間セクター、ドナー(援助国・援助機関)がすべて参加する幅広いパートナーシップを通じて構築されるべきものとされた。現在 CDF は、ボリビア、ベトナム、キルギスタン、ガーナ、ウガンダなど二カ国においてパイロット的に進められている。

翌九九年九月の世銀・IMF 年次総会では重債務貧困国(HIPC)支援が中心テーマとなり、債務削減の前提となるIDA(譲許的条件で提供される世銀融資)とIMFの資金供与に際しては、途上国政府が国際機関の支援を得ながら主体性をもって作成する「貧困削減戦略ペーパー(PRSP)」がコンディショナリティの一部として義務づけられることになった。これを受けて IMF も、最貧国を対象とした従来の「拡大構造調整ファシリティ(ESAF)」を「貧困削減・成長ファシリティ(PRGF)」に再編した。今後 PRSP は、債務削減イニシアティブ適用国のみならず、IDA および PRGF 対象国すべてに要求されることになった(二〇〇〇年末までに約二〇カ国が暫定 PRSP を、二〇〇一年中には約四〇カ国が正規 PRSP を策定する予定)。

CDF とは、長期開発に関連する諸要因を水平に配列し、その下に各アクターのなすべき貢献を記したマトリックス作成のプロセスである。PRSPとは、やや理念的なCDFの枠組みを、貧困削減に向けた実務的な行動計画に翻訳したものと考えればよい。CDFおよびPRSPにおける大原則は、その国の開発にかかわる全アクターが情報を共有し協力する場をつくること、途上国政府の主体性が発揮されること、そして透明性と説明責任が確保された参加型過程として進行することである。さらに九七年七月以降本格化した世銀内部の組織改革、とりわけ「現地化」--ワシントン本部から各国の駐在事務所への権限委譲--も、途上国の現場における政策対話やパートナーシップ構築の動きに拍車をかけている。

CDFとPRSPを中心とする開発哲学の新潮流は、これまでマクロ金融問題のみに専念してきた保守的なIMFに路線転換を迫るとともに、日本政府を含むさまざまなアクターを巻き込んで開発援助の現場に大きな変容をもたらしつつある(ただしIMFについては、ケーラー新専務理事のもとで、どのくらい真剣に開発問題や貧困削減に取り組むつもりなのかを見定める必要がある)。

美しい言葉、空疎な内容

筆者の一人はかつて世銀職員として中南米の制度開発を担当した際に、ボリビアのCDFが誕生していく過程をつぶさに観察し、また関与する機会に恵まれた。九七年八月にボリビアで成立したバンセル政権は、自らのイニシャティブで「国民対話(Dialogo Nacional)」を開始し、行政、立法、司法、さらには民間セクターやNGOを招いて、中長期的な国家開発計画の策定を進めていった。この調整の任にあたったのは、エネルギーでプラグマティックな四〇代のホルヘ・キログ副大統領である。彼は即座に世銀の信認を獲得した。こうした経緯から、その後世銀の新援助戦略が打ち出されたとき、ボリビアがCDFの最初のパイロット国に名乗りをあげた事情は十分理解できる。

ボリビアのCDFは、国内で生まれたメカニズムを発展・継承させたものであるから、途上国の主体性という観点からは評価できる。だがその政策マトリックス(九九年五月に世銀理事会に提出された)をみるにつけ、総花的な感が否めない。そこには貧困削減を究極目的としたうえで、横軸に「機会」「公正」「制度」「尊厳」の四つの柱を掲げ、縦軸にこれらの分野に参画するアクターの名前--ボリビア政府、ドナー、市民社会、NGO、民間セクターなど--が記されている。「機会」は持続可能な経済成長の要素であり、インフラ整備、民間セクター開発、金融システム、天然資源・環境保全を含む。「公正」は所得分配改善の要素であり、農村開発、貧困層・先住民の生産性向上、社会サービスとジェンダー、地方分権とコミュニティー開発を掲げる。「制度」はグッド・ガバナンスの要素であり、行政改革、司法改革、汚職防止が挙げられている。「尊厳」とは麻薬撲滅のことであり、代替作物開発、コカ栽培一掃が含まれている。

たしかに包括的で立派なマトリックスではあるが、これでは分野間の相互関係、実施順序、プライオリティが読み取れない。もっと厳しく評価すれば、美しいが抽象的な言葉を羅列しただけの空疎な表とさえいえそうだ。ここには経済発展の動的あるいは地域的な視点が全く欠落している。ボリビアが内陸国という固有のハンディを克服する戦略は何か、輸送インフラの問題をどう打破するか、どのような産業がふさわしいか、必要な組織や人材はどう育てるか、近隣諸国との関係はどうするか、国内の地域間格差にどう対応するか--こうした切実な問いになんら答えていないから、具体的な開発シナリオがまるで見えてこないのである。

すでにボリビアでは今年初めに暫定PRSPが完成したが、ここで指摘した問題は本質的に変わって

ない。また二〇〇〇年中に債務削減適格国として世銀・IMF から認知を受けるために、この五月から第二の「国民対話」のプロセスを開始した。これに際しては世銀自身が、前回の「国民対話」の教訓として、各層に過大な期待を抱かせすぎるとメカニズムとして長続きしないこと、市民社会といっても一枚岩でなく対立する利害を含むため、政府の巧みな舵取りが望まれることを忠告していることを付け加えておこう。

このやり方でなければならないか

一見合理的に見える CDF や PRSP だが、世銀の新戦略に巻き込まれる当の途上国やドナーにとっては複雑な事態を引き起こしている。自発的に飛び込んだボリビアでさえも、その内実は上のごとくである。そもそも主体性をもって CDF や PRSP を策定する能力を備えた途上国--とりわけ重債務にあえぐ最貧国--がどれくらいあるのだろうか。結局は従来どおり国際機関が下書きを作るのではあるまいか。また異なる目的をもつ多様なアクター間の利害をいかに調整すればよいのだろうか。総論ではみな賛成するだろうが、各論に入ったとき、このような包括的参加によって意味のある中長期開発戦略をつくることはたしてできるのだろうか。

こうした疑問に対する十分な解答もないまま、すでに新プロセスは絶大な力をもって動きだしている。しかも、これに参画しないコストは大きい。重債務貧困国にとっては、CDF・PRSP に背を向ければ債務削減はおろか、IMF や IDA の融資の可能性さえ閉ざされてしまう。いっぽう援助を供与するドナーにとっても、たとえ自国の税金をつぎ込む援助プロジェクトであっても、それが CDF や PRSP の「お墨付き」を得なければ高い優先度を付されないことになってしまう。ゆえに各ドナーは、推進したい分野や案件を CDF や PRSP の土俵内に押し込めようと躍起になる。

開発アクター間の相互連携はもちろん望ましい。だが援助コーディネーションは CDF 以前にも存在し、フォーマルな援助国会合(CG)から現地でのインフォーマルな分野別会合に至るまで様々な形態で実施されてきたのである。これらに改善の余地がないわけではないし、また途上国の主体性や政府以外のアクターの参加を求める呼びかけに水を差すつもりもない。ここで問題なのは、いまや CDF や PRSP が定める特殊で画一的なプロセスを経なければ、開発戦略はおろか、個別援助プロジェクトさえも承認されたいという傾向が生じている点である。パートナーシップは崇高な理念だが、途上国でその実体を築いていくには時間を要する。急いで形だけ整えても、必ずしも有益な結果は保証されない。パートナーシップはあくまでも開発政策の策定・実施のための戦略的ツールにすぎず、開発目的そのものではない。このことを忘れてプロセスだけが先走れば、行政能力が未熟な途上国はもちろんのこと、ドナー側にとっても貴重な時間と人材の無駄づかいにつながりかねない。一万人の援助要員を擁する世銀ですら、新プロセスにともなう業務増加のために、大幅な予算見直しを検討している事実を指摘しておこう。

新援助戦略においては、プロセスのみならずアジェンダも画一的である。たとえば、昨今「グッド・ガバナンス」は必ず CDF マトリックスに含まれている。ルールの透明性、説明責任、地方分権、司法制度の強化、汚職防止、市民社会による公共機能の監視などがその構成要件である。これらは一般原則としては望ましいとしても、その実現のためには各国ごとに長く多様な道のりがあってよいのではないか。欧米諸国が何世紀もかけて築いてきた政治制度を、短期間に途上国に移植できるのか。最低限のこととして、各途上国は自国の政治発展段階を踏まえて、グッド・ガバナンスの要件のうちどれを優先するかを選択

する自由が与えられるべきであろう。すべての途上国に一律に全要件を適用するような安易な導入をすべきではない。これではその国にふさわしい開発への知恵は蓄積されない。各国の個性や発展段階に対する配慮が欠落したまま同じようなマトリックスが作られていく現状に、われわれは疑問を感じずにはいられない。

過去においても、マクロ緊縮、構造改革、市場移行といったその時々国際機関の最大関心事が前面に押し出され、個別状況を十分考慮することなく各国に同じメニューの政策要求がなされたという経緯がある。今回も、パートナーシップとかグッド・ガバナンスとかいった関心が性急かつ熱狂的にプロモートされているだけではないのか。これでは「ワシントン・コンセンサス」の基底に流れる欧米型理念の画一的適用という悪弊をなんら改めたことにはならない。世銀総裁がことさら前任者と異なるアプローチを打ち出そうとし、全職員がその方針に追随せんとする組織内のインセンティブはよく理解できるのだが、その推進されるテーマはなんであれ、このようなやり方には問題が多いといわざるをえない。援助コーディネーションは必要だが、それがこのような形をとらねばならぬという必然性はなかるう。途上国の現実から遊離した理念の羅列は、経済開発という本来の目的にとっては余計なことではないのか。

アジア危機--IMF の二つの誤り

アジア危機についてはすでに多くが語られた。そのなかで今なお検討に値する教訓が二つ残るように思われる。

その第一は、アジア危機の本質は国際統合過程における金融開放手順の失敗であったとする「金融説」である。因果関係を厳密に考えてみると、この危機の原因が不用意な金融開放とそれが誘発した過度の民間資金流入であったことにもはや疑問の余地はない。それがGDP一割に相当する規模で一挙に逆流出することにより、その後一、二年にわたって経済全体が麻痺してしまった。アジアにおける間接金融依存、為替リスク・貸借満期ミスマッチの放置、企業・銀行経営の不透明性、金融監督の不在といった条件が、この危機をさらに悪性なものにした。この見解に立つと、再発防止策としては資本移動や為替レートを含み国際金融環境の安定化および途上国自身の金融システム改善が求められることになる。ただしこのいずれも時間を要する課題であるから、これらが実現するまでは後発国の金融開放は慎重かつ漸進的におこなわなければならない。

第二の教訓は、アジア経済の構造的欠陥を強調する「構造説」である。この説によると、今回の通貨金融危機の背後には経済社会の弱さがあり、それが除去されない限り持続的成長を回復することは難しいとされる(世銀の最新報告『東アジア--回復と展望』、二〇〇〇年六月を見よ)。ただし構造的欠陥にはさまざまなものが想定されており、論者によって一定していない。不良債権をきちんと処理し、危機の直接の発火点となった金融システムを改革することについては誰も異論はない。だがもう一步踏み込んで、アジア企業の透明性、所有・経営の分離、財閥解体といった問題になると、過去との決別と急速な欧米化が果たして望ましいのかどうかは一概には言えなくなる。このほかにも技術の低さ、裾野産業の薄さ、IT革命への準備不足といった産業上の未熟が指摘されたり、さらには政治体制にまで踏み込む批判まである。危機の余韻を利用して、政府と国民が過去を反省し、通常ならば実行不可能な構造改革に着手することはきわめて前向きな危機対処である。ただここで十分留意すべきことは、その国にどのようなシステムが適しているかはそう簡単にはわからないという点だ。危機後の心理的高揚のなかであるいは

国際機関から強要されて急いで始めた改革が、その国の個性に合致し長期発展戦略として優れているかどうかは必ずしも明白ではない。

ここでは金融説に関連して、IMF が犯した二つの誤りを指摘しておきたい。

その第一は、準備が整わない国に金融開放をさせたことである。九〇年代に通貨攻撃を受けた後発国は、すべて国内金融市場を大々的に外資に開放した国であった(中国、インド、ベトナムなどの資本取引規制国は、国内経済の弱さにもかかわらず通貨攻撃を受けなかった)。戦後長らく IMF は、生産活動にかかわる貿易・送金などの為替取引に制限を加えてはならないという「経常収支の交換性」を各国に要求してきたが、それがほぼ達成された九〇年代には、次の課題として金融取引も含めたすべての為替取引を自由化する「資本収支の交換性」をめざした。もし一連の通貨危機がなかったら、今頃 IMF はそれを推進する権限を得ていたはずである。

先進国から途上国に向かう民間開発資金は、一九八二年に勃発した累積債務危機のために一〇年近く流入停止を余儀なくされていた。しかし九〇年代になると、ようやく危機を脱した中南米のみならず、アジア地域やロシアなどにも再び民間資金が流入するようになった。以前とは異なり、今回の流入は長期融資ではなく、短期銀行借入れを中心とする逃げ足の速い資金であった。対外金融取引を自由化し外資を積極的にとり入れる途上国・移行国は、九〇年代以降「エマージング・マーケット」と呼ばれるようになった。ところが受入国側の企業・銀行には、オーバーボロイング(借り過ぎ)を抑制するメカニズムが備わっていなかった。また政府も民間をモニターする能力をもっていなかった。その結果生じたのが景気過熱・資産バブルとその崩壊であり、通貨・銀行双子危機の発生と伝染である。この一連の出来事のおかげで、IMF は早すぎる資本自由化に警告を発するどころか、アジア危機発生後の世銀・IMF 総会(一九九七年九月、香港)においても途上国の資本自由化を賞揚していたのである。

IMF の第二の誤りは、アジア危機の最中にマクロ緊縮政策と大胆な銀行・企業改革を危機国--タイ、韓国、インドネシア--に要求したことである。アジア危機は従来の「経常収支危機」とは異なる「資本収支危機」であった。従来の危機では、財政赤字やインフレといった政策規律の緩みを原因として国際収支が赤字化し、外貨準備を喪失して IMF に駆け込むというパターンを特徴とする。これに対する処方箋は、原則としてマクロ緊縮と構造改革でよい(ただしその実施には社会的配慮が必要だが)。しかしアジアが直面した問題は、財政金融の放漫ではなく、過度の民間外資流入による国内経済の過熱および外貨準備の増加であった。この状況が持続不可能であることが明らかとなり、外資が流出に転じることによって、一瞬にして内需が落ち込み外貨準備が使い果たされるのが資本収支危機である。同時に金融セクターには流動性危機と不良債権が発生する。資本収支危機に対しては、適切な順序とタイミングで政策を打ち出すことにより、不安定な市場心理を速やかに沈静化させることが最大のポイントとなる。

IMF はアジア危機が新種の危機であることをはっきりと認識しながら(カムドシュ前専務理事は「二一世紀型通貨危機」と名づけた)、なぜかマクロ緊縮と構造調整という旧来の政策要求に固執し、それをさらに強化することで対応しようとした。だが、内需縮小に対して財政を引き締め、バランスシートの脆弱性を抱える銀行・企業に高金利を課し、預金者保護のない国でパニックの最中に銀行閉鎖命令を出すことは、そうでなくても激しい通貨金融危機をどうしようもない悪循環に陥れたといつてよい。IMF は市場心理にあまりにも鈍感であった。銀行改革が不要というわけではないが、それを要求するタイミングが早すぎた。これについてはスティグリッツ前世銀チーフエコノミストによる辛辣な IMF 批判がある。このことになぜ IMF が気づかなかったのか、もし気づいたとしたらなぜ即座に政策を変更しなかったのか、理解に苦しむ

ところである。ただし財政政策については、当初の緊縮から不況の深刻化に対応して徐々に拡張方向に改められた。だが危機最中の急激な構造改革についてはそれほど反省の様子は見えないし、高金利政策に至っては、将来も同じ過ちを繰り返すのではないかと危惧される。

通貨金融危機を招くような国際環境が放置あるいは積極的に醸成され、しかも危機が発生した後に課される政策コンディショナリティが拙劣で状況をますます悪化させるようでは、後発国は国際統合に対して慎重にならざるをえない。このような世界で後発国に金融を対外開放せよと勧告するのはあまりにも無責任である。これまでの IMF は、こうした批判に対して傲慢かつ自己防衛的でありすぎた。ケーラー新専務理事のもとで、過去の再評価と将来の戦略修正が明確に表明されることを望みたい。

WTO 加盟のダブル・スタンダード

一九九五年一月より GATT を引き継いだ WTO においては、貿易自由化をめぐり先進国と途上国の対立が再び高まりつつある。その背後には、途上国グループはウルグアイ・ラウンドに積極的に取り組んだにもかかわらず、得られた成果が少なく対外開放の負担ばかりが残ったという被害者意識がある。これから始まろうとしている多角的貿易交渉の新ラウンドでは、途上国は以前よりはるかに消極的・猜疑的な態度をみせている。しかしながら、貿易自由化に関してとりわけ不利な立場に追い込まれているのは、既加盟の途上国ではなくこれから WTO に加盟しようとしている新参の国々である。

現時点で WTO 加盟国は一三七カ国、世界貿易の九割以上が WTO 加盟国によるものである。現在未加盟の国は、中国・台湾という政治的な特殊ケースを除けば、最貧途上国、経済規模のきわめて小さな国、あるいは九〇年代に市場経済化を開始した体制移行国である。これらの国々の多くは、経済発展のためにも一人前の国として認知されるためにも、WTO 加盟が不可欠だと考えている。加盟の最大のメリットは、貿易相手国からの不当で差別的な扱いから守られることである。そのほかにも国内改革の誘発効果、貿易紛争処理手続きへのアクセスなどが期待されている。いっぽうデメリットとしては、国内の産業・制度・政策の準備が整わないまま、きわめて競争的で不安定な世界経済にハンディなしに飛び込むことの危険--それがもたらす産業崩壊、雇用問題、外国による経済支配--があげられる。

一般的に言って、WTO に新規加盟を希望する国々の WTO に関する知識は非常に乏しく、準備も不十分である。WTO 加盟が自国にどのような帰結をもたらすかを理解する能力も時間もないままに、焦燥感に駆られてとにかく加盟申請を提出した国も多い。国によっては加盟を急ぐあまり、交渉過程で既加盟国からの理不尽な要求をあっさり受け入れてしまうという事態も起こっている。そうでなくとも、とくに新生移行国にとっては、市場経済システムを前提とする WTO 協定を理解し、それを国内法に反映させ、実施に移すには大きな困難が伴う。さらに WTO の加盟交渉過程には、新参国にとってきわめて不利な以下の状況が存在している。

第一に、加盟手続きが長く複雑で、途上国の事務処理能力をこえる。加盟申請国はまず自国の経済体制を解説するメモランダムを指定された形式で作成しなければならないが、人材もデータも不足する途上国にとってはこれが第一の難関である。メモランダムが提出されると次に既加盟国から大量の質問が返ってくる。その数は通常数百、多い国では数千にのぼり、これらに適切な回答を準備せねばならない。さらに貧しい国々にとっては、ジュネーブの WTO 本部への駐在、交渉団の海外出張、他の加盟交渉国の作業部会への参加のための資金と人材が捻出できない。

第二に、WTO 加盟条件が明文化されていないために、既加盟国からの事前開放要求がエスカレートしている。最近では、加盟交渉国が WTO 協定とは関係のない項目（「WTO プラス」）について約束させられるという事態が日常的に発生している。たとえば価格自由化、国有企業の民営化、輸出税の削減などは WTO 範囲外だが、既加盟国はこれらについて厳しい注文をつける。鉱工業品関税の水準・バインド率・引き下げ実施期間についても、新加盟国は既加盟国に比べてはるかに開放的な条件を呑まされる。また個別品目の関税相互撤廃（「ゼロ・ゼロ」）のような先進国対象の協定に参加させられることもある。さらには輸出補助金、サービス貿易、貿易関連投資措置協定（TRIMS）、貿易関連知的所有権協定（TRIPS）、関税評価協定、検疫・衛生措置協定、貿易の技術的障害に関する協定などにおいて、既加盟国さえ実施していない厳格審査と即時実行が求められている。

第三に、WTO には途上国を優遇するいくつかの条項や慣行が存在するが、それらは新加盟国にほとんど認められていない。途上国の身分で加盟する国には、産業育成・国際収支改善のための関税と輸入制限（GATT 一八条）、途上国の主要輸出品に対する先進国市場の開放（GATT 第四部）、途上国輸出に対する特惠関税（GSP）という三つの特例が認められるはずである。だが現実には、加盟交渉国がこうした特別措置を利用することはきわめて難しくなった。また途上国の定義も不明確であり、中国の加盟交渉では同国を途上国として認めないという点が中国側の反発を呼んだ。さらにアメリカは国内法を楯に、たとえ加盟してもいくつかの国に対しては最恵国待遇を適用しないという、WTO の基本精神を踏みにじる不条理な行動をとっている（米ジャクソン・バニック条項は、移民の自由を認めない非市場経済国に最恵国待遇を付与することを禁じている）。

第四に、WTO 加盟が一年二年と遅れれば遅れるほど、事前に要求される条件はますます厳格にこそなれ、緩和されることはない。これでは加盟希望国は、既加盟国から提示された要求をそのまま受諾して早期加盟をめざすか、将来さらに厳しい加盟条件を突きつけられるのを覚悟で時間をかけて準備を進めるかのジレンマに追い込まれてしまう。

要するに現在の WTO 加盟交渉においては、既加盟国の立場はきわめて強く未加盟国の立場は限りなく弱い。この力のアンバランスを利用して、既加盟国--とりわけアメリカ--は最貧国や体制移行国に厳しい事前開放要求を突きつけて、自国の通商利益を追求しているのである（これは筆者の推測ではなく、アメリカの交渉当事者が明言するところだ）。WTO 加盟交渉を新加盟国にとってより公正なものとするためには、加盟条件の明確化、「WTO プラス」の禁止、途上国特別措置の復活、既加盟国・新加盟国間の権利義務の実質的平等化が推進されなければならない。

システム収斂という幻想

ポスト冷戦期の九〇年代以降、国際統合圧力はますます加速している。その中で、これまで世界経済から取り残されてきた貧しい途上国や新生移行国が統合をはじめようとするとき、その入会費は年ごとに高くなり、その道は実に困難を極めている。いまや世銀は経済開発の中身よりも枠組みの統一性に関心を集中しており、IMF は危機防止と危機沈静化のいずれにも失敗した。WTO は新旧加盟国間に公平な条件を提供できないでいる。そしてこの三機関は、後発国世界に自由主義と対外開放に基づく欧米型システムを移植しようとする点で共通しているのである。

だがこれだけグローバル化が進む世界経済にもかかわらず、すべての社会が単一のシステム

に向かって収斂するというような事態が決して起こりえないことは明白ではあるまいか。各国の基層社会の個性はあまりにも深く刻印されている。国際化は国内システムに修正を促すだろうが、それを置き換えたりはしない。グローバリゼーションは世界を一色に染めぬくのではなく、むしろ各社会の個性を活性化する方向に働かなくてはならない。これまでも国際機関の政策は画一的、抽象的、急進的すぎた。組織の内的論理にどっぷりつかっているとものが見えなくなってくる。われわれ外部者は常識の力をもって、収斂の美德しか見えない彼らを批判する役割を負っている。それは、IMFと世銀の境界線をどう引きなおすかといった組織上の問題よりもはるかに重要なことである。

(本稿は筆者の個人的見解であり、その所属する機関の見解ではないことを断っておく。)