

イギリスと新国際経済秩序、1974～75年

山 本 健

はじめに

相互依存という言葉が国際関係論の中で定着して久しい。もっぱら先進国間の経済交流が深まり、自国の繁栄は他国に依存しているという文脈で用いられることが多い。しかし相互依存の概念は、先進国間のみならず、先進国と途上国との関係においても適用される。1974年4月15日、ヘンリー・キッシンジャー(Henry Kissinger)米国務長官は第6回国連特別総会において「相互依存の挑戦」と題した演説を行い、全ての国は単一の国際経済システムの一部であるとした上で、「世界経済は一連の敏感な諸関係であり、そこでは、ある行動は、対抗行動による悪循環を容易に引き起こし、途上国も技術的先進国も含めた全ての国に深く影響を与える」と述べている¹。

1970年代に関しては、それを冷戦変容期として捉える歴史研究が進む一方で、相互依存が進み、後のグローバル化へと向かっていくという国際関係の変容を実証的に分析する研究も増えつつある²。国際関係の変化に合わせて変化していったアメリカの外交政策を論じたサージェントの研究は、

1 Henry Kissinger, "The Challenge of Interdependence", *Department of State Bulletin*, Vol. 70, No. 1819, 1974, pp. 477-83.

2 冷戦変容期の研究は、例えば、齋藤嘉臣『冷戦変容とイギリス外交』ミネルヴァ書房、2006年。波多野澄雄(編)『冷戦変容期の日本外交』ミネルヴァ書房、2013年。菅英輝(編)『冷戦変容と歴史認識』晃洋書房、2017年。合六強「冷戦変容期における大西洋同盟、一九七二―七四年--NATO宣言を巡る米仏の動きを中心に」『国際政治』164号、2011年。

その代表といってよい³。また、西ドイツの首相ヘルムート・シュミット(Helmut Schmidt)を「グローバルな首相」と位置づけ、変容する国際関係に対峙する彼の政策を分析したスポーアの研究や⁴、第三世界とヨーロッパ統合との関係を歴史的に論じたガラヴィーニの研究⁵、第三世界の側からグローバル化の歴史を論じたプラシャドの研究も重要である⁶。さらに、先進国首脳会議⁷や石油危機⁸、人権問題など⁹、狭い意味での冷戦に還元されない諸問題を扱う研究も盛んである¹⁰。またウェスタッドは、国際関係の変容を冷戦の終焉と結びつけつつ冷戦の通史を描いている¹¹。

本稿は、1970年代の国際関係の変容の中でも、1973年の石油危機を一つの契機とし、その翌年に南北問題の文脈において打ち出された新国際経済秩序宣言の起源とその影響について、イギリスに焦点を絞って史的分析を試みる。上記のキッシンジャーの「相互依存の挑戦」演説は、同じ国連特別総会において4月10日にアルジェリア大統領ウアリ・ブーメディエン(Houari Boumediene)が行った演説への反論であった。ブーメディエンは、「途上国の発展と進歩という希望の道」に立ち塞がるのは既存の国際経済

- 3 Daniel Sargent, *A Superpower Transformed: The Remaking of American Foreign Relations in the 1970s*, Oxford University Press, 2015.
- 4 Kristina Spohr, *The Global Chancellor: Helmut Schmidt and the Reshaping of the International Order*, Oxford University Press, 2016.
- 5 Giuliano Garavini, *After Empires: European Integration, Decolonization, and the Challenge from the Global South 1957-1986*, Oxford University Press, 2012.
- 6 Vijay Prashad, *The Poorer Nations: A Possible History of the Global South*, Verso, 2014.
- 7 Emmanuel Mourlon-Druol, Federico Romero (eds.), *International summitry and global governance: the rise of the G7 and the European Council, 1974-1991*, Routledge, 2014.
- 8 白鳥潤一郎『「経済大国」日本の外交 - エネルギー資源外交の形成 1967～1974年』千倉書房、2015年。Christopher Dietrich, *Oil Revolution: Anticolonial Elites, Sovereign Rights, and the Economic Culture of Decolonization*, Cambridge University Press, 2017.
- 9 Bradley Simpson, “Self-Determination, Human Rights, and the End of Empire in the 1970s,” *Humanity*, Vol. 4, No. 2, 2013; Jan Eckel, Samuel Moyn (eds.), *The Breakthrough: Human Rights in the 1970s*, University of Pennsylvania Press, 2015; Michael Franczak, “Human rights and basic needs: Jimmy Carter’s North-South dialogue, 1977-81”, *Cold War History*, Vol. 18, No. 4, 2018.
- 10 Niall Ferguson, Charles S. Maier, Erez Manela, Daniel J. Sargent (eds.), *The Shock of the Global: The 1970s in Perspective*, Belknap Press, 2011 もまた1970年代の様々な問題を論じている。
- 11 Odd Arne Westad, *The Cold War: A World History*, Basic Books, 2018.

秩序であると語った。彼によれば、石油危機の際に産油国がとった禁輸措置や石油価格の引き上げは、「(途上国側が見本とすべき)先例であり希望の源泉」であった。そして先進国は、「第三世界の人々を経済的に解放する諸条件を受け入れ、この解放が現在の世界において確立されている経済秩序にもたらす変化に賛同しなければならない」と力説した¹²。2時間にも渡ったブーメディエンの演説は、万雷の拍手を持って歓迎された¹³。そしてこの特別総会は、5月1日、「新国際経済秩序樹立に関する宣言」およびその「行動計画」を、投票なしで採択したのである¹⁴。

「新国際経済秩序」は、南北問題を象徴する言葉の一つとなり、1970年代から80年代にかけて途上国や、途上国の立場を支持する人たちによって繰り返し用いられるようになった。この新国際経済秩序に関しては、その印象的なフレーズのせいもあって、同時代から現代に至るまで数多くの研究がなされてきた¹⁵。しかしながら、明らかに途上国寄りの内容である新国際経済秩序宣言は、なぜ先進国も含めた国連特別総会で採択されることになったのだろうか。とりわけ、なぜ投票なしで採択されることになったのか。既存の研究はブーメディエンの提唱で第6回国連特別総会が開催された

12 ブーメディエンの演説は、Mourad Ahmia (ed.), *The Collected Documents of the Group of 77, Volume III The North-South Dialogue, 1963-2008*, Oxford University Press, 2009, pp. 185-206.

13 TNA [The National Archives]. FCO 59/1229, UKMis New York tel no 374 to FCO, 10.4.1974.

14 新国際経済秩序宣言および行動計画の全文は、Ahmia (ed.), *The Collected Documents*, pp. 206-228.

15 主なものとして、Jagdish N. Bhagwati (ed.), *New International Economic Order: North-South Debate*, MIT Press, 1978; Robert K. Olson, *U.S. Foreign Policy and the New International Economic Order: Negotiating Global Problems, 1974-1981*, Bloomsbury USA Academic, 1981; Jeffrey A. Hart, *The New International Economic Order: Conflict and Cooperation in North-South Economic Relations, 1974-77*, St. Martin's Press, 1983; Stephen D. Krasner, *Structural Conflict: The Third World against Global Liberalism*, University of California Press, 1985. 池本清「新国際経済秩序(NIEO)の考察」『神戸大学経済学研究年報』第25巻、1978年。

さらに近年の研究においても、新国際経済秩序は一定の紙幅を裂いて論じられている。Garavini, *After Empires*; Prashad, *The Poorer Nations*; Sargent, *A Superpower Transformed*; Adom Getachew, *Worldmaking after Empire: The Rise and Fall of Self-Determination*, Princeton University Press, 2019; 新国際経済秩序に関する特集号である *Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development*, Vol.6, No.1, 2015.

ことには触れても、この特別総会でいったい何が起こっていたのかについて、どれも掘り下げて論じていない。

本稿は、まず新国際経済秩序について概観した後、特別総会が開催されるに至る過程を論じ(第二節)、第三節にて新国際経済秩序宣言がどのように投票なしで採択されるに至ったのかを、イギリスの公文書を用いて分析する。さらに本稿は、第四節において、新国際経済秩序宣言がイギリス政府にもたらした影響について見る¹⁶。南北問題は1960年代から続く問題であるが、1974年の新国際経済秩序宣言は、イギリス政府においてパワーシフトの象徴と認識された。イギリスでは同宣言が採択される約2カ月前の74年3月に、ハロルド・ウィルソン(Harold Wilson)率いる労働党が政権に返り咲いていた。この第四節では新国際経済秩序宣言の採択以降、イギリス政府において南北問題に関する政策決定過程がどのように展開したのかを分析し、第二次ウィルソン政権が南北対立を緩和するため途上国側に前向きな姿勢を取ることを重視する一方で、その政策の実質的中身は、コスト計算に基づき慎重にアプローチするというものになったと論じる。イギリスという限られた視点からではあるが、新国際経済秩序の起源を明らかにするとともに、それに伴い変化しつつあると認識されていた国際関係に、主要先進国の一つがどのように対応しようとしたのかを一次史料に基づき分析することで、変容の時代を理解する一助とすることが本稿の目的である。

第一節 新国際経済秩序

1974年5月1日に国連特別総会で採択された「新国際経済秩序樹立に関する宣言」とその「行動計画」によって、発展途上国側は何を目指したのか。新国際経済秩序の中身は、途上国が1950年代から主張し、要求してきたことの集大成であるといつて良い。それゆえその内容は総花的であるが、大きく四つの領域に分けられる。第一に、富の移転、第二に、国際貿易シス

16 新国際経済秩序に対するイギリス政府の政策を一次史料に基づいて論じた研究も、管見の限り存在しない。

テムの変革、第三に国際社会における新原則の確立、そして第四に、パワーの移転である。まず途上国は、豊かな国からの富の移転を求めている。1950年代から60年代にかけて多くの国が植民地から独立を達成したが、新興国は極めて貧しいままであった。とりわけ途上国側は、南の国々が世界人口の約7割を占めているのに、世界全体の所得の3割しか占めていないグローバルな不平等を問題とした。それゆえ途上国は、援助の拡大を求め続け、また国際社会の全ての国、とりわけ先進国は途上国の発展を支援する義務があると主張した。

途上国はまた、国際貿易システムの変革を求めた。援助による富の移転ではなく、貿易を通じた富の移転がより重要だと考えられていたからである¹⁷。1961年末の国連総会では、ジョン・ケネディ(John Kennedy)米大統領の提唱で、60年代を「国連開発の10年」とすることが宣言宣言されていた。しかし、1960年代を通じて先進国は年間100億ドルの援助を注ぎ、ダムを建設し、灌漑を整備し、穀物の品種改良といった農業支援をしたにもかかわらず、途上国と先進国の格差はむしろ拡大した。それゆえ問題は、国際社会の経済秩序自体にあるとの認識が広まった。既存の貿易システムは先進国に有利なように作用しており、途上国はそのルールに縛られていると見なされるようになった。それゆえ、国際経済の根本的な不平等を変えなければならないと考えられたのである。無差別で自由な貿易を目指すために合意された関税と貿易に関する一般協定(GATT)体制に対抗する形で、すでに1964年に国際連合貿易開発会議(UNCTAD)が発足していたが、途上国は新国際経済秩序においても国際貿易システムの改革案を列挙した¹⁸。ここでは、途上国に対する非互恵的な特惠制度や先進国の市場開放、天然資

17 よく知られるように、このような認識に理論的基盤を与えたのが従属論であり、アルゼンチンの経済学者でUNCTADの初代事務局長となるラウル・プレビッシュ(Raul Prebisch)は、途上国の発展の最大の障害は不公正な国際貿易体制にあると主張した。

18 第1回UNCTADに関しては、高橋和宏「南北問題と戦後国際経済秩序」『国際政治』第183号、2016年。第1回UNCTAD総会に際してラウル・プレビッシュ事務局長は、事前に作成した報告書「開発のための新しい貿易政策を求めて」の中で南北問題の解決には一次産品の値上げ、国際商品協定、市場の開放、特惠の供与、交易条件の悪化分を保証する補償融資の実施等を主張し、援助よりもむしろ貿易の拡大を要求した。

源の生産者カルテルの形成などが要求されていた。

さらに途上国は国際経済秩序の新たな諸原則を主張し、ただ援助を求めただけでなく、自らの権利の確立を目指した¹⁹。「新国際経済秩序樹立に関する宣言」には20もの原則が列挙されているが、その筆頭が主権平等と自決の原則であり、また石油などの自国の資源は自決の権利と結びつけて考えられるようになっていた。植民地から独立した新興国は、政治的主権を回復しても、依然として経済的主権が奪われたままであると認識していた。というのも、既存の国際経済秩序は先進国によって作られたものであり、また各国の資源のほとんどが先進国の多国籍企業によって牛耳られたままだったからである。新国際経済秩序宣言は、それを新植民地主義と呼んだ。ブーメディエン曰く、「植民地列強および帝国主義列強は、それらが既に、植民地時代に確立した略奪のシステムを永続化する制度と仕組みを作り上げた後になってのみ、人民の自決の原則を受け入れた」のだった²⁰。早くも1962年の国連総会では「天然資源に対する恒久主権の権利」が宣言されていた²¹。資源ナショナリズムが、1960年代以降高揚した。1970年にはチリのアジェンデ政権が自国内のアメリカ系産銅企業を国有化し、翌71年にはリビアのカダフィ政権がイギリス系石油会社を国有化した。さらに1971年に開催された途上国会議で打ち出されたりマ・コンセンサスでは、「発展の権利」が唱えられた²²。新国際経済秩序でも天然資源の恒久主権尊重が唱えられ、また天然資源や外国籍の企業活動を自国が規制・管理する権利があるとされた。

最後に途上国は、富の移転のみならず、パワーの移転を求めた。ヨーロッパが植民地を多数維持していた時代に南北問題は存在しなかった。

19 Daniel J. Whelan, “‘Under the Aegis of Man’: The Right to Development and the Origins of the New International Economic Order,” *Humanity: An International Journal of Human Rights, Humanitarianism, and Development*, Vol. 6, No. 1, 2015, p. 101.

20 Ahmia, *The Collected Documents*, pp. 189-190.

21 「天然資源に対する恒久主権の権利 (Permanent Sovereignty over Natural Resources (PSONR))」では、天然資源が保有国に属し、資源開発に従事する外国資本の活動について、資源保有国が種々の条件・規制を課すことができるとされている。Whelan, “Under the Aegis of Man”, p. 96.

22 Ibid., p. 101.

「南北問題」という言葉は、イギリスのロイド銀行の頭取であったオリバー・フランクス(Oliver Frank)が、1959年の演説の中で、「北の先進工業国と南の低開発地域との関係は南北問題として東西対立とともに現代世界が直面する二大問題の一つである」と述べたのが始まりとされる²³。だがそれが実際の国際政治の舞台で問題となっていったのは、国連における途上国の発言力が増大したからであった。国連総会は主権平等の原則に基づき、各加盟国に一国一票が割り当てられている。そして、植民地から新たに独立した国が次々と国連に加盟し、第一回UNCTADにおいて途上国77か国グループ(G77)を結成し結束を固めると、G77は国連で多数派となり、数の力を手に入れるようになった²⁴。さらに1973年の石油危機では産油国が石油を武器として利用し、4倍に跳ね上がった石油価格は先進国経済に「ショック」を与えた。アラブの石油に依存していた先進国経済は脆弱であり、途上国が結束し、資源の力を用いることで世界を変えられるのではないかと途上国の指導者たちは期待した。1974年の新国際経済秩序宣言は、まさにその現れであった。そして途上国は、その宣言の中で、国際経済におけるさらなるパワーを求めて国際通貨制度の改革を主張した。国連と異なり、国際通貨基金(IMF)や世界銀行は、加盟国の出資額によって投票数が定められていた。それに対し途上国は、国際通貨制度の「民主化」を唱え、それを主権平等に基づき一国一票制度に変革し、途上国も国際的な経済金融問題に関する政策決定過程に参画できるよう求めたのである²⁵。もしIMFや世界銀行において途上国の発言権が高まれば、より途上国に有利な条件で融資が受けられたり、深刻化しつつあった債務の緩和などが期待できた。加えて、国際貿易体制の変革や、先進国から途上国への近代技術移転要求なども、途上国のパワーを増大させるものであったと見ることもできるだろう。

23 杉山肇「南北問題」長谷川雄一・高杉忠明(編)『新版 現代の国際政治』ミネルヴァ書房、2002年、121頁。

24 高橋「前掲論文」、59頁。

25 ただし、新国際経済秩序宣言には「一国一票」という文言が直接盛り込まれることはなかった。

このように新国際経済秩序は、かつての植民地国である欧米諸国が作り上げてきた国際社会のあり方の急進的な変革を求めた。主権平等や自決といった伝統的な国際社会の諸原則に基づきつつ、途上国は経済主権や発展の権利を主張し、国際経済体制を作り替え、グローバルな経済格差の是正を目指し、力関係を変えようとした。新国際経済秩序はまた、後の新自由主義的な経済思想と比べると、市場や民間ではなく国家主導による開発を強調するものであった。多国籍企業などの民間の力は、むしろ規制されコントロールされる対象であった。さらに新国際経済秩序は、貧困や低開発の問題を個々の国家の責任ではなく、国際貿易システムといった全体のレベルの問題であるとしていた点も特徴であった²⁶。付言すれば、新国際経済秩序宣言の中に人権の文言は含まれていない²⁷。1950年代に途上国は、植民地からの独立は人権の問題でもあると主張していた²⁸。しかし1960年代に入り、ほとんどの国が独立すると、途上国の側から人権を主張する言葉は消えていった。国連は世界人権宣言の20周年に合わせて1968年を国際人権年と定め、同年4月にテヘランで人権に関する国際会議を開催したが、皮肉にもその会議は人権の後退を象徴するものとなった。参加した83カ国の三分の二が非民主主義国であり、政治的自由よりも経済開発が優先されるべきだと主張され、反帝国主義のレトリックが会議を支配した²⁹。そのような流れの中で、新国際経済秩序宣言の中に人権の文言が入ることもなかったのである。では、なぜこのような新国際経済秩序宣言が、1974年に議決なしで採択されることになったのだろうか。

26 それゆえ途上国は結束してシステムレベルの変革を求めたが、同じシステムの下でも韓国や台湾といった新興工業経済地域(NIEs)と呼ばれた急速な経済成長を実現した国・地域が現れ、システムレベルが問題であるとの見方は後に説得力を失っていくことになる。平野克己『アフリカ問題 開発と援助の世界史』日本評論社、2009年、48-52頁。

27 新国際経済秩序宣言における人権の不在を指摘するのは、Whelan, "Under the Aegis of Man", pp. 104-5.

28 Roland Burke, *Decolonization and the Evolution of International Human Rights*, University of Pennsylvania Press, 2010, chapter 1.

29 *Ibid.*, pp. 94-97.

第二節 ブーメディエンの提案

1973年の石油危機が先進国の間に不安と不和をもたらし、世界経済を混乱に陥れていた最中の1974年1月末に、ブーメディエン大統領はクルト・ワルトハイム(Kurt Waldheim)国連事務総長に書簡を送り、国連特別総会の開催を要請した³⁰。書簡の中で彼は、「国際共同体が、新たな、より公正でよりバランスの取れた経済関係の構築を保証することができる時が来るまで」、途上国は自らの天然資源を動員して経済成長を凶らざるを得ないと述べた。彼は非同盟グループの議長国の名の下に、これまでの途上国の訴えが実現されていないと非難し、1月18日にフランス政府が提案していた世界エネルギー会議は、エネルギー問題に限定するのではなく、全ての種類の原材料の問題を扱うのであれば価値があるものになりうると主張した³¹。そして、「全ての国の平等と共通利益を土台とした諸関係の新システムを構築することを念頭に」、開発と国際経済関係について議論するための特別総会を開くよう提案したのである³²。

イギリスの国連代表部は、ブーメディエンの狙いを次のように分析していた³³。第一に、アルジェリアは、非同盟グループにおけるリーダーシップ

30 国連総会は、毎年開催される通常会に加えて、国連憲章第20条に基づき、加盟国の過半数の要請があれば特別総会を開くことができる。

31 石油危機に対応するため、フランス外相ミシェル・ジョベール(Michel Jobert)は、1974年1月18日にワルトハイム事務総長に対して、国連主催の世界エネルギー会議を開催するよう要請していた。世界エネルギー会議の目的は、第一に石油危機の経済への影響を評価すること、そして産油国と石油消費国との協力に関する基本原則を構築することとされた。しかし石油消費国外相会議の開催を提唱していたアメリカ政府(注35参照)はこの提案を激しく批判した。Aurélie Éliisa Gfeller, *Building a European Identity: France, the United States, and the Oil Shock*, 1973-74, Bibliog, 2012, p. 124.

32 TNA. FCO 61/1160, UKMIS New York tel no 94 to FCO, 1.2.1974; FCO 59/1229, IOC(74)79, Steering Brief, 4.4.1974, Annex: Message dated 30 January 1974, addressed to the Secretary-General by His Excellency Mr. Houari Boumediene. ちなみに、「新国際経済秩序」という言葉は、このブーメディエンの書簡には含まれていない。誰が始めに「新国際経済秩序」という言葉を使い始めたのかは定かではないが、3月にまとめられた途上国側の宣言の草案には「新国際経済秩序」というタイトルがつけられている。イギリスの史料では、アルジェリアではなく、ラテンアメリカ諸国、おそらくメキシコかベネズエラがその言葉を主張したのであろうと推測されている。TNA. FCO 61/1295, Hughes to Orchard, 15.4.1975.

33 TNA. FCO 61/1160, UKMIS New York tel no 97 to FCO, 1.2.1974.

を發揮しようとしていると考えられた。非同盟グループは、1961年にユーゴスラヴィアの首都ベオグラードで開催された第一回非同盟諸国首脳会議において発足した。第三世界の国家グループの中でも、G77が経済問題を中心としていたのに対し、非同盟グループは冷戦の東西対立における平和共存を訴える政治的な組織であり、発足当初は西側先進国に敵対的であったわけではなかった。しかし冷戦の緊張緩和が進む中で、非同盟グループも経済問題を重視するようになり、その結果先進国に対しても批判的になっていった。その急先鋒がブーメディエンであった。アルジェリアはインドやユーゴスラヴィアに対抗し、非同盟グループの中で経済問題を強調し、主導権を發揮しようとしたのである³⁴。

第二に、石油問題に関するアメリカへの対抗から、特別総会の開催が提案されたと見なされた。1973年末に産油国のカルテルである石油輸出国機構(OPEC)が石油価格を大幅に引き上げたことで、石油の価格は1970年時点と比べて4倍に跳ね上がっていた。このいわゆる石油危機に対してアメリカ大統領リチャード・ニクソン(Richard Nixon)は、1974年1月9日に、ヨーロッパ諸国と日本に対して、2月に石油消費国外相会議を開催することを提案していた³⁵。いわば、石油消費国の「カルテル」を結成することで、石油価格の上昇に対抗しようとしたのである³⁶。OPECの加盟国でもあるア

34 非同盟グループについては、Jurgen Dinkel, “‘Third world begins to flex its muscles’: the Non-Aligned Movement and the North-South conflict during the 1970s”, in Sandra Bott, Jussi M. Hanhimäki, Janick Schaufelbuehl, Marco Wyss (eds), *Neutrality and Neutralism in the Global Cold War: Between or Within the Blocs?*, Routledge, 2015.

35 このニクソンの提案は、1973年12月12日にキッシンジャー国務長官がイギリスのピルグリム・ソサイエティにおける演説で、エネルギー行動グループ(Energy Action Group)の創設を提唱したことに端を発する。Henry Kissinger, *Years of Upheaval*, Little Brown & Co., 1982, pp. 725-726. 背景と、この問題をめぐる米欧対立については、Fiona Venn “International Co-operation versus National Self-Interests: the United States and Europe during the 1973-1974 Oil Crisis” in Kathleen Burke and Melvyn Stokes (eds), *The United States and the European Alliance since 1945*, Berg Press, 1999; Keith Hamilton, “Britain, France, and America’s Year of Europe, 1973,” *Diplomacy & Statecraft*, Vol. 17, No. 4, 2006, pp. 887-890.

36 1974年2月11～13日に開催されたワシントン石油消費国会議においてキッシンジャーは、石油消費国が結束して石油価格を低下させるため、省エネルギー、非アラブ産石油の拡大、代替エネルギー資源の開発、緊急石油共有手続の創設など一連の提案を行った。Sargent, *A Superpower Transformed*, p. 159. この会議を機に、11月に国際

ルジェリアは、石油価格を引き下げようとするアメリカの試みに怒り、対抗措置として国連特別総会の開催を提唱したのだと考えられた。

さらに第三に、イギリス国連代表部によれば、アルジェリアには産油国と他の途上国との間の連帯を強調する必要性があった。石油危機は、先進国だけにとって危機だったわけではない。石油価格の上昇は、むしろ非産油国の途上国の経済にとって死活的な問題を引き起こしていた。それゆえ、途上国の中には石油価格を上昇させた産油国に対する批判も大きかった³⁷。ブーメディエンは、批判の矛先をかわすため、エネルギー問題のみについて交渉しようとする先進国に対抗する形で、多くの途上国が重視する一次産品を広く取り扱う国連特別総会の開催を呼びかけ、アルジェリアは途上国側の代表であることをアピールしようとしたのだった。

そして最後にアルジェリアは、石油危機によって交渉の立場が強まったと認識し、この機会に先進国から譲歩を勝ち取ろうと考えたとイギリス国連代表部は分析していた³⁸。1950年代から60年代にかけて、先進国は安い石油価格を背景に高度経済成長を遂げた。だが同時に、経済が成長すればするほど、先進国は石油に依存するようになっていた。そのような構造変化を背景に、産油国が結束し石油を武器として使うことで、脆弱になっていた先進国に対して大きな影響を与えられることを石油危機は示したと考えられたのである³⁹。

このブーメディエンの国連事務総長への書簡が後に新国際経済秩序宣言の採択につながることになるのだが、突然のアルジェリアの特別総会開催要請を、イギリス国連大使のドナルド・メイトランド(Donald Maitland)は前向きに受け止めていた。その理由の1つは、アルジェリア政府が特別総会

エネルギー機関 (IEA) が発足することになる。

37 フランスの国連大使は、特に非産油国の途上国からの圧力があった点を強調している。TNA. FCO 61/1160, UKMis New York tel no 99 to FCO, 2.2.1974.

38 これら4つのブーメディエンの動機についてのイギリス側の見立てについては、他のEC諸国も同意していた。TNA. FCO 61/1160, UKMis New York tel no 99 to FCO, 6.2.1974.

39 Giuliano Garavini, "Completing Decolonization: The 1973 'Oil Shock' and the Struggle for Economic Rights," *International History Review*, Vol. 33, No. 3, 2011, pp. 479-482.

では対立ではなくコンセンサスを目指すと強調していたからであった。彼は本国へ送った手紙の中で、アルジェリアの急進的なアプローチを恐れることはなく、むしろうまく対応すれば貴重な機会になると述べた。もし特別総会が決裂に終わらず、他方で途上国の観点から大成功ということにもならなければ、イギリスの利益は守られるとされ、我々の利益が深刻に脅かされることはないとは予想されていた。そして、途上国の問題は、先進国と途上国との間の長期的なパートナーシップを通じてのみ解決されるということを経上国側に「教育」する有益な場にこの特別総会はなると伝えていた。メイトランド大使は、「この段階で（ブーメディエンの提案に）積極的な態度をとっても、我々には多くの利益があり失うものは少ないように思われる」と手紙を締めくくった⁴⁰。

英外務省はメイトランド大使ほど楽観的ではなかったが、それでも特別総会の開催を受け入れた。アルジェリアは革命国家であり、途上国の不満は「南」を結束させ、また産油国は自分たちが有利にあると信じていることなどから、メイトランドが予測するよううまくいかない可能性もあると国連局は慎重であった。しかし、特別総会の開催は不可避であり、それを適切に扱い、途上国を教育する場にするべきであるとの結論は同じであった⁴¹。

実際、途上国側は一致してアルジェリアの提案を支持した。確かに非同盟グループは様々な国の寄せ集めであった。アジア、アフリカ、中東、ラテンアメリカと地理的にもばらばらで、権威主義国もあれば、キューバのような社会主義国、インドのような民主主義国と、政治体制も異なっていた。さらに上記のように、非産油国の途上国は石油価格を引き上げた産油国に不満を持っており、米國務省は途上国側の分裂を期待しているようであった⁴²。ブーメディエンは非同盟グループの議長国の名の下で特別総会の開催を要請したが、それは他の非同盟諸国と事前に協議した上での提案で

40 TNA. FCO 61/1160, Maitland to Le Quesen, 6.2.1974.

41 TNA. FCO 61/1160, Wenban-Smith to Le Quesne, 12.2.1974.

42 TNA. FCO 61/1161, Mackenzie to Hermans, 6.3.1974. アメリカ側は、石油価格の上昇で不満を持つ国が30はあると見ていた。

もなかった。しかしイギリス国連代表部が予想したように、どの国も非同盟グループを分裂させたいとは考えておらず、アルジェリアのイニシアティブに賛同した⁴³。2月11日には国連特別総会の開催に賛同すると表明した国が68カ国に達し、EC諸国も開催に賛成しており、イギリス外務省も開催に反対しても利益はないと考えていた⁴⁴。ワルトハイム国連事務総長は、2月25日、第6回国連特別総会を4月9日に開催することを要請した。

第三節 第6回国連特別総会とイギリス政府

途上国側では、特別総会開催前から非同盟グループとG77グループが、3月いっぱいかけて精力的に特別総会に向けた準備を進めた。途上国間での意見対立もあったが、その準備の成果が、新国際経済秩序設立のための宣言と行動計画の草案であった⁴⁵。また特別総会の進め方に関しても、G77グループの議長国イランの国連大使フェレイドン・ホベイダ(Fereydoon Hoveyda)は、この特別総会はコンセンサス方式で行う機会であることでG77は合意していると述べている。3月半ばに行われた主要国連大使による昼食会議において、コンセンサス方式で行くという全般的な合意が特別総会開催前にすでに生まれていた⁴⁶。

第6回国連特別総会の議題は「原材料と開発(Raw Materials and Development)」となり、特別総会の歴史の中で初めて国際経済問題が主要議題となった⁴⁷。ジェームズ・キャラハン(James Callaghan)外相は、特別総会の開催に合わせてウィルソン首相に送った覚書において、イギリスの目的は、「全ての国の繁栄の維持と促進はそれらの国々の間の経済的相互依存に依存しており、全ての国は、程度の差こそあれ、世界の貿易金融シス

43 TNA.FCO61/1160,UKMis NewYork telno97toFCO,1.2.1974.

44 TNA.FCO61/1160, Keeble to Le Quesne, 11.2.1974.

45 イギリスが入手した途上国の草案は、TNA.FCO30/2286にある。

46 TNA.FCO61/1161,UKMis NewYork telno254toFCO,13.3.1974.

47 それまでの国連特別総会の議題は、「パレスチナ問題」(第1回、1947年)、「パレスチナ問題」(第2回、1948年)、「チュニジア問題」(第3回、1961年)、「国連財政問題」(第4回、1963年)、「南西アフリカ(ナミビア)問題」(第5回、1967年)、であった。

テムの混乱によって損失を被ることになる、という我々の考えを受け入れさせること」、そして石油危機によって最も大きな被害を受けている最貧国に対する緊急援助の枠組みを構築することとである述べていた⁴⁸。特別総会に向けて外務省で準備されたブリーフでは、一部に急進的な国があるものの、大半が協調的姿勢を取ると公言しており、イギリスを含む先進国もまた、できるかぎり前向きなアプローチを採る必要があり、さもなければより過激な途上国が問題を引き起こす機会を与えてしまうとされた⁴⁹。

イギリス政府はまた、特別総会において国際経済に関する宣言と行動計画の採択を目指すことを当初より、基本的には受け入れていた。特別総会開催前に途上国側の出方を探っていたイギリスおよび他の先進国は、先進国側独自の宣言の対抗案を作成することはしなかった。それゆえ、途上国側の草案を議論の土台として受け入れることとなった。経済問題が主題ではあったが、イギリス政府は特別総会を本質的に政治的なものと捉えていた。イギリス政府にとって、この特別総会の結果のみならず、総会後の南北関係もまた重要であった。この特別総会は、「後に詳細な点について論じられることになる諸問題のための政治的枠組み」を提供することになると認識されていた。それゆえ、途上国の不満を高め、特別総会が対立的な雰囲気となったり決裂したりすれば、後々にイギリスの経済的利益を実現する上でより困難をもたらすことになると考えられていた。そして総会をコンセンサス方式で締めくくるという非公式の合意事項にもイギリス側は反対しなかった⁵⁰。このような基本認識が、最終的に新国際経済秩序の採択へとつながっていくことになる。

しかし、イギリス外務省に楽観があったわけではない。途上国側が提示した新国際経済秩序宣言および行動計画には、先進国側には受け入れ難い部分が多数あり、実質的な修正が必要であるとされていた。例えば、1952年にイランがイギリスのアングロ・イラニアン石油を国有化して以来問題となっていた「天然資源に対する恒久主権」を、イギリス政府は一貫して

48 TNA. FCO 59/1229, Callaghan to Prime Minister, 9.4.1974.

49 TNA. FCO 59/1229, IOC(74)79, Steering Brief, 4.4.1974.

50 Ibid.

認められないとしていた⁵¹。「我々自身の死活的利益を守るためガードを下げる余裕はない」と強調された。特にイギリスとしては、世界が経済的相互依存の状況にあることを強調し、先進国に対する途上国側の一方的な要求を牽制することが重要であった。また、石油価格の上昇により産油国が豊かになり、伝統的な南北問題という構図が崩れ、豊かな産油国もまた世界経済や最貧国の問題に対して責任を持つべきであるとされた⁵²。キャラハン外相はウィルソン首相に、経済危機にあるイギリスに援助のさらなる増額や貿易問題についての新たな譲歩をする余裕はなく、特別総会が先進国と途上国との間の従来の不毛な対立の場になる可能性があると報告していた⁵³。

第6回国連特別総会は建設的な雰囲気では始まったものの、最後は途上国側が新国際経済秩序宣言を押し切る形になった。特別総会は1974年4月9日に開会し、約3週間にわたる議論が繰り広げられた。会議の初日に、イラン国連大使のホベイダを委員長とするアドホック委員会が設置され、途上国側から提示された新国際経済秩序宣言および行動計画の草案はここで協議されることとなった。だが最初の二週間、議論は遅々として進まず、途上国の急進派は厳しい姿勢をとり続け、行き詰まりも感じられるようになっていった⁵⁴。

1974年3月から新たにイギリスの国連大使に赴任していたアイヴォア・リチャード(Ivor Richard)によると、アメリカの態度が途上国側の動きを加速させた⁵⁵。4月28～29日に新国際経済秩序の宣言と行動計画に関する各国の

51 TNA. FCO 59/1229, Keeble to Weir, 5.4.1974.

52 TNA. FCO 59/1229, IOC(74)79, Steering Brief, 4.4.1974.

53 TNA. FCO 59/1229, Callaghan to Prime Minister, 9.4.1974.

54 TNA. FCO 61/1164, UKMis New York tel no 452 to FCO, 20.4.1974; FCO 61/1170, UKMis New York tel no 455 to FCO, 22.4.1974

55 以下の数段落は、リチャード英国連大使名義で国連代表部から英外務省へ送られた次の電報の記述に基づいている。TNA. FCO 61/1170, UKMis New York tel no 536 to FCO, 3.5.1974. 本省に戻ったメイトランド元国連大使は経済問題担当外務事務次官補となり、南北問題を含む対外経済政策に関する外務省内の実質的トップとなる。

提案が集中的に議論される一方で、途上国側はアメリカのはっきりしない態度に懸念を募らせていた⁵⁶。特別総会の始まる前からアメリカは消極的で、新国際経済秩序宣言に関する交渉にも最終盤まで目立った関与をしていなかった。本稿冒頭で触れた、4月15日のキッシンジャー国務長官の「相互依存の挑戦」と題された演説では、富の配分ではなく経済成長と市場の重要性を強調しつつも、産油国との交渉や、石油のみならず多くの途上国が重視していた一次産品の価格安定についても対話を行う準備があると示唆し、和解的な姿勢を示していた⁵⁷。だがキッシンジャーの提案に具体性はなく、また国務省の外交官らが積極的に動き出すこともなかった。彼らはむしろホベイダ委員長に対して宣言の文書は全て反対するなど伝えたり、他方で、キッシンジャーはアルジェリアでブーメディエン大統領と二国間で交渉しようとするなど、ホベイダを苛立たせていた⁵⁸。

それゆえ途上国側は、最後に攻勢に出た。4月30日夜、G77グループは最終的な戦術を固めた。翌5月1日の午前中、アドホック委員会が招集され、ホベイダ委員長は、二組の文書を提示した。一方は、先進国の意向も加味し4月28～29日の集中協議を踏まえて作成された修正版の新国際経済秩序宣言および行動計画であり、その行動計画の中には石油危機で最も深刻な影響を受けた最貧国への緊急救援措置が含まれていた。他方は、元々の途上国側の原案である⁵⁹。ホベイダは修正版を、投票抜きで、アドホック委員会

56 他方でソ連・東欧諸国は、この第6回国連特別総会において全般的に目立った貢献を行うことはなかった。特別総会開催直前の4月7日にソ連外相アンドレイ・グロムイコ(Andrei Gromyko)が主要各国に送ったメッセージでは、原材料と開発の問題を取り扱うこの特別総会をソ連は支持していると述べていた。TNA. FCO 59/1229, FCO tel no 238 to UKMis New York, 7.4.1974。しかし結局、共産主義諸国の関与は極めて限定的であり、新国際経済秩序宣言に関する交渉の中でも、デタントや世界軍縮会議、軍事費の削減や平和共存といった政治的な問題を持ち出したものの、途上国の側から「原材料と開発」という特別総会の主題とは関係ないと拒否されていた。

57 Kissinger, "The Challenge of Interdependence".

58 TNA. FCO 61/1170, UKMis New York tel no 536 to FCO, 3.5.1974。キッシンジャーとブーメディエンの会談は、4月28～29日に行われた。その詳細は不明だが、その後続けられたアメリカとアルジェリアの二国間ハイレベル協議が国連での議論に具体的な影響をもたらした形跡はなく、キッシンジャーとブーメディエンの直接協議も不調に終わったものと思われる。

59 例えば、ほんの一例だけ示せば、途上国の原案では、トランスナショナル企業の活動は「管理(control)」されるとされていたのが、修正版では「規制(regulation)」し

の総意として全体会議に送るべきであると主張した。そして、もしそれが受け入れられなければ、何ら先進国の主張が反映されていない途上国の原案の方をG77の名の下で全体会議に送ることになると宣言したのである。多くの修正が加えられたとはいえ、修正版の文書はイギリスを含む先進国側が満足できる内容ではなかった。それはリチャード英大使から見て「ひどく編纂され、一方的」であり、先進国と途上国との間の協力や相互依存についての言及は全く不十分であった⁶⁰。しかし、先進国側は決断を迫られた。

先進国側は結局、ホベイダ委員長の提案を受け入れた。リチャードは、投票なしで文書をアドホック委員会から全体会議に送ったとしても、その内容にイギリスが全面的に賛同したわけではなく、全体会議においてイギリスの立場を主張し留保をつけさせてもらおうと強調した。アメリカは全体会議において正式に投票を求めると主張したが、文書を全体会議に送ることについては黙認した。ホベイダは、新国際経済秩序宣言と行動計画がアドホック委員会においてコンセンサスによって採択されたと宣言し、反対意見が述べられるのを阻止するため、すぐさま拍手を持って委員会を休会とした⁶¹。

特別総会の全体会議でも、新国際経済秩序宣言は最終的にコンセンサス方式で採択された。5月1日の午後、アメリカ国連大使のジョン・スカリー(John Scali)がリチャード英大使に電話をかけ、もしアメリカが投票で採決するよう強く主張したらイギリスは支持するかと尋ねた。アメリカ側はまだ最終的な態度を決めかねていた。リチャードは、この状況ではアメリカを支持する可能性は極めて小さいと答えた⁶²。リチャードは、もしこの最終段階で文書の決議に際して投票を求めれば、途上国側とのあからさまな決

「監督(supervision)」されるようになっており、先進国側に若干譲歩した文言になっている。

60 Ibid.

61 TNA.FCO61/1170, UKMis New York telno 536 to FCO, 3.5.1974.

62 Ibid.

裂を引き起こしかねないと考えていた⁶³。彼は、それは避けるべきであると判断した。米大使も、リチャードの状況判断に同意した。同日午後8時、全体会議が招集され、アドホック委員会から送られた新国際経済秩序宣言と行動計画が、投票なしのコンセンサスによって採択された。アメリカも、コンセンサス方式で採択すべきとする議長提案に反対することはなかった⁶⁴。そして翌5月2日、第6回国連特別総会は正式に閉幕となった。

なぜ新国際経済秩序宣言は投票なしのコンセンサスで採択されたのか。大きく5つの理由が指摘できよう。第一に、特別総会の開催前から、決議はコンセンサス方式で行うとの非公式の合意が既に存在したことが挙げられる。それは途上国側からの主張であったが、建設的な議論を求めたイギリスおよび他の先進国もその方式を原則として受け入れていた。

第二に、途上国側の戦術が功を奏した。アメリカの態度を懸念したホベイダ委員長が採った戦術、すなわち、先進国側に受け入れ難い草案と、受け入れにくい草案の2つを提示し、しかも後者をコンセンサスとして受け入れるよう迫ったことがうまくいったのである。先進国側は、渋々ながらも後者を選択することとなった。

ではなぜ先進国側は拒否しなかったのか。第三に、イギリスは特別総会の決裂という結果を避けたいと考えていたことを指摘しなければならない。イギリス政府にとって特別総会は問題解決の場ではなく、先進国と途上国、産油国と石油消費国の間の経済問題を中長期的に解決するための政治的枠組みを模索する場であった。そしてもし協議が決裂すれば、途上国側は急進化し、中長期的に問題を解決する可能性がむしろ遠のいてしまうと考えられていた。特別総会の半ば、交渉が停滞しつつあった時も、イギリス外務省は、アメリカ側に、もし会議が行き詰まれば途上国側は落胆し、先進国側を非難し、アメリカが望むようなエネルギー問題の解決をさらに困難にしてしまうだろうと主張していた⁶⁵。このような認識が、最終的に決裂を回避し、コンセンサス方式の決議採択を受け入れさせる一因となった。

63 TNA. FCO61/1170, UKMis New York telno 532 to FCO, 2.5.1974.

64 TNA. FCO61/1170, UKMis New York telno 536 to FCO, 3.5.1974.

65 TNA. FCO61/1164, FCO telno 881 to Washington, 19.4.1974.

第四に、国連におけるコンセンサスは、全面受入を意味するわけではなかったことも重要である。国連では、全会一致と投票なしのコンセンサスは区別され、後者については、コンセンサスによって決議が採択されても、各国は決議の内容に関してそれぞれの留保をつけられることになっている。それゆえ、イギリスを始め先進国各国は、新国際経済秩序宣言と行動計画の内容について、自国が受け入れ難い多くの点に留保をつけることとなった。留保をつけることができなければ、先進国の多くは新国際経済秩序宣言のような文書を拒否したことは間違いない。

最後に、先進国側の結束が不十分であったことが挙げられる。途上国側は、内々では対立しつつも、先進国側に対しては結局一致団結した⁶⁶。それに対して先進国側、とりわけ米欧関係は特別総会が始まる前から最悪であった。前年の1973年4月にキッシンジャーが「ヨーロッパの年」演説を行って以来、米欧関係はギクシャクしていた。先進国の協力の名の下に譲歩を求めるアメリカの姿勢にEC諸国、とりわけフランスが強く反発し、EC側は独自の「ヨーロッパ・アイデンティティ」を打ち出していた。そして石油危機が勃発するとその対応をめぐり、米EC関係は決裂した。キッシンジャーがまずは石油消費国間の結束を求めたのに対し、フランス主導でECはアラブ諸国との直接対話を進めていった。それに激怒したアメリカ側は、1974年3月に「ヨーロッパの年」に関する米EC間の協議を一方的に打ち切った。米欧関係は戦後最悪となった⁶⁷。ちょうどそのような中で第6回国

66 途上国内部では、非同盟グループの指導国は新国際経済秩序宣言の実現を重視したのに対して、石油危機の影響が深刻であった最貧国は緊急救援措置の実現を優先させたいと考えていた。TNA.FCO61/1170,UKMisNewYorktelno532toFCO,2.5.1974.

67 「ヨーロッパの年」に関する研究は多いが、主要なものとして、Daniel Möckli, *European Foreign Policy During the Cold War: Heath, Brandt, Pompidou and the Dream of Political Unity*, I B Tauris, London, 2008; Catherine Hynes, *The Year that Never Was: Heath, Kissinger and the Year of Europe, 1970-74*, University College Dublin Press, Dublin, 2009; Gfeller, *Building a European Identity*. 山本健「『ヨーロッパの年』と日本外交、1973-74年—外交の多元化の模索と日米欧関係—」 *NUCB Journal of Economics and Information Science*, Vol. 57, No. 2, 2013. 「ヨーロッパの年」問題から始まった米欧対立は、国連特別総会が終わった後の1974年6月に開催されたNATO首脳会議において採択されたオタワ宣言によって解消されることになる。N. Piers Ludlow, "The Real Years of Europe? U.S.-West European Relations during the Ford Administration," *Journal of Cold War Studies*, Vol. 15, No.3, 2013.

連特別総会を迎えることになったが、先進国側が協調して独自の共同文書を作成するなど始めから不可能であった⁶⁸。特別総会が始まってからも、フランスは自国が提案していた世界エネルギー会議の開催に向けてアルジェリア側と独自に交渉を進めるなどして、結果としてアメリカとの協力を困難にした⁶⁹。さらに米国務省内でも、国連局と経済関係部局の間で主導権争いがあり、特別総会に際して一致した方針をなかなか立てられず、外交官レベルのプラグマティックな先進国側の協力を妨げていた⁷⁰。その結果、途上国側の攻勢に対して効果的に対抗することができなかつたのである⁷¹。

石油危機の悪影響を最も手ひどく受けた国への緊急救援措置は行動計画の中の「特別プログラム」の中に盛り込まれたものの、結局イギリス政府は途上国を「教育」することなどできず、イギリスの見解を新国際経済秩序宣言の中で認めさせることもできなかつた。1974年5月2日、特別総会の最終日、他の国連大使たちと共に、リチャード英国国連大使は次のように最後の演説を行った。「一見したところ、我々はコンセンサスに達しました。・・・おそらく我々が成し遂げたものは、我々の前にある二つの文書〔新国際経済秩序宣言と行動計画〕の大半の部分についての集合的黙認と表現した方が良いでしょう。我々は対立を避けました。我々は投票を避けました。そしてある程度、私たちは一体になりました。しかし、投票を避けたことが完全な同意と同じであると考え、誰にとっても必ずしも正しくありません。我が政府は、これらの文書のいくつかの部分について重大な留保があります・・・⁷²。」他の先進国の国連大使も様々な留保を表明した。しかし一般にはそのような留保が目されることはなく、新国

68 TNA.FCO 59/1231, Ivor Richard to Callaghan, 12.6.1974.

69 Ibid.

70 TNA.FCO 59/1230, Washington tel no 1388 to FCO, 19.4.1974.

71 先進国間の協力が不十分だったとの反省は英外務省内で強く持たれ、教訓として残ることとなった。TNA.FCO 59/1231, Cambridge to Maitland, 13.12.1974.

72 同大使は、例えば、天然資源に対する国家主権や賠償の義務、価格インテグレーションなどについて留保を述べた。United Nations General Assembly, Sixth Special Session General Assembly Provisional Verbatim Record of the Two Thousand Two Hundred and Thirty-First Meeting, Held at Headquarters, New York, on Thursday, 2 May 1974, at 3p.m., A/PV.2231, 3.5.1974.

際経済秩序宣言は大きなインパクトを持って広く人口に膾炙するようになり、さらに今日に至るまで多くの文献で言及されることになる。国連特別総会の中では何とかイギリス政府の利益を擁護しようとしたリチャード大使は、しかし、特別総会が閉幕した後、本国に次のような所感を伝える電報を送った。

しかし、私は次の事実に我々は向き合わなければならないことを恐れます。その事実とは、これら〔新国際経済秩序宣言および行動計画〕はまさに、今日の国連が生み出し続けるであろう類いの文書であるというものです。これこそ我々が折り合いをつけていかなければならないものです。これを変えるだけの我々の力は非常に限られています⁷³。

第四節 新国際経済秩序に対するイギリス政府の対応

第6回国連特別総会が閉幕してから一月以上経った6月12日、リチャード国連大使は、キャラハン外相宛に、「国連と新経済秩序」と題した報告書を上程した⁷⁴。「一級品」の報告書であると評価されたこの報告書は、しかし、イギリス政府内に波紋をもたらした⁷⁵。というのも、第6回国連特別総会を総括したこの報告書の中で、リチャード大使は、今後イギリスは途上国側に譲歩すべきだと提言していたからである。彼は石油危機によりパワーシフトが起こったと考え、「特別総会で我々が目にしたのは、途上国世界がついに十分に成長したことを、国際経済の政策決定とその運営のプロセスの関係で実演した初めての共同行動でした」と述べた。そして、イギリスが取るべき態度について、「他の同盟国と共同で、自らの経済力を利用して、既存の秩序を維持する」という道と、「途上国の新たな態度に適応し、将来を長期的に考慮し利益を守る」という道の二つの選択肢があ

73 TNA. FCO 61/1170, UKMis New York tel no 532 to FCO, 2.5.1974.

74 TNA. FCO 61/1153, Richard to Callaghan, "The United Nations and the New Economic Order", Diplomatic Report No. 277/74, 12.6.1974.

75 TNA. FCO 61/1153, Marshall to Maitland, 4.7.1974.

るとした上で、リチャードは後者を主張した。先進国は、新国際経済秩序に反対するほど団結できておらず、第一の選択肢は好ましくない。それに対して、第二の選択肢の方がより現実的であり、短期的には先進国に不利に見えても、長期的には先進国にとっても好ましいと論じたのである⁷⁶。

リチャード大使は同報告書において、新国際経済秩序宣言が突きつけた問題について幅広く検討がなされるべきであると提言し、当初は外務省も関係省庁を交え検討した上で早期に彼に基本方針を伝えるつもりであった。だが、ウィルソン政権において閣僚レベルで基本方針が定まるまでに、それから実に1年という時間がかかることになる。というのも、関係省庁間で意見の隔たりが非常に大きいことがすぐに明らかになったからである。新国際経済秩序を受け入れるとするリチャード率いるニューヨーク国連代表部の立場に近かったのは、国際開発庁(Ministry of Oversea Development)や、UNCTADなどがあるジュネーヴ国連代表部であったのに対して、一定のパワーシフトを認めたとしても新国際経済秩序は受け入れ難いと反発したのが、大蔵省、産業省、農業・水産・食糧省、貿易省であった。中でも強硬だったのが、イギリス経済が悪化する中、途上国に譲歩することでイギリスが支払わなければならないコストについて懸念する大蔵省であった。新国際経済秩序を受け入れるとする立場に対しては、確かに石油は大きなパワーになっているが他の一次産品が同じようなパワーを発揮しているわけではないとか、途上国は一枚岩ではなく途上国全体と産油国とを同一視すべきではないといった反論がなされた。外務省内の金融関係局(FRD)、エネルギー局、貿易関係および輸出局(TRED)、国連局(UND)はその中間の立場に位置づけられていた⁷⁷。

76 このリチャード国連大使の報告書の影響を受け、テレンス・ガーベイ(Terence Garvey)駐ソ大使も、9月25日に「ソ連と新経済秩序」と題する報告書をキャラハン外相に送っている。この中でガーベイは、途上国と先進国の間のパワーシフトは、ソ連にとって必ずしも好ましいものではないと分析している。というのも、東欧諸国も石油危機の悪影響を被っており、ソ連はそれを支援しなければならず、また西側経済の悪化は、当時ソ連・東欧諸国が重視していた東西貿易にとってもマイナスになると考えられたからである。しかし、西側と比べれば、パワーシフトはソ連にとって有利であると結論づけられている。TNA. FCO 59/1231, Garvey Callaghan, "The Soviet Union and the New Economic Order", Diplomatic Report No. 351/74, 25.9.1974.

77 TNA. FCO 61/1153, Cloake to Maitland, 2.8.1974.

見解の隔たりが大きかったこともあり、また意見集約の目標期限を1975年秋に開催が予定されていた第7回国連特別総会に設定し直したことから時間はかかったものの、途上国に対するイギリス政府の方針は、必然的に中間的なものに収斂していった⁷⁸。南北問題の論点は極めて多岐にわたるため個別項目を詳細に論じることはできないが、大方針としては三点指摘することができる⁷⁹。第一に、先進国間の協力を重視することである。西側諸国が対立し、途上国側に対して有効な態度を取れなかった第6回国連特別総会のパターンを繰り返してはならないことが強調された。第二に、途上国グループの分断である。途上国は一枚岩ではなく、各国の利害は異なり、急進的な国もあれば穏健な国もあるため、それぞれの国に合わせて個別に対応することで途上国側の結束力を削ぐことが目指された。ただしその際に、イギリスおよび先進国は、対立ではなく、前向きな姿勢を示しながら協調できる国と協力を進めるべきとされた。そして第三に、個別案件毎に対応するというものである。新国際経済秩序宣言および行動計画は途上国側の様々な要求の寄せ集めであった。途上国側は、各国様々な利害がある中で、新国際経済秩序の名の下に団結し、産油国の力に頼り、一括して様々な要求を実現しようとしていると見なされていた。全てを受け入れることはできないが、他方で全てを無視し、真っ向から対立することも望ましくない。それゆえイギリスは、交渉可能な項目を抽出して、個別にかつ前向きに途上国側と対話を進めるとされた⁸⁰。途上国側と不毛な関係を続けるのではな

78 早期の省庁間の意見調整が難しいと判断した外務省は、まず外務省内で意見集約をして他の省庁と再び協議することにした。1974年12月17日に外務事務次官主催のプランニング委員会が行われ、ここで「新国際秩序」と題された文書が検討されることとなった。文書は、TNA. FCO 61/1293, Permanent Under-Secretary's Planning Committee, "The New International Order", PC 74/1, 6.12.1974. この議論を元に、さらに省庁間会合で検討が進められていった（注81参照）。

79 途上国との交渉方針を検討するため、外務省が新国際経済秩序宣言および行動計画から抽出した途上国側の要求項目は、実に49にものぼった。TNA. CAB 134/264, John Peters to Marshall, 4.3.1974.

80 TNA. CAB 134/3792, MES(E)(O)(75)10, "The New 'International Economic Order'", 29.1.1975. その後イギリス政府は、彼らが「三層アプローチ」と呼んだやり方を採択していく。南北間の諸問題を三つのカテゴリーに仕分けし、第一の層を「そのまま受け入れ可能」、第二の層を「交渉の余地あり」、第三の層を「望みなし」として、第二の層のイシューについて集中的に検討し、途上国側と交渉を進めることにした。TNA. CAB 134/3791, MES(E)(75)16, "Seventh Special Session of the UN General

く、しかし限定的な譲歩によって穏健な立場の途上国を懐柔することが目指されたのだった。

さらに官僚レベルでは、議論の焦点が、世界のパワーシフトの問題から、イギリスにとってのコストの問題へと移されていった。それを主導したのが、対外経済政策に関する官僚レベルの省庁間委員会の座長を務めていた経済学者のケネス・ベリル(Kenneth Berrill)である⁸¹。ベリルは、首相直属の内閣府内のシンクタンク「中央政策検討室(Central Policy Review Staff)」の室長で、イギリス政府全体の戦略を総合的に検討し、首相に助言する立場にあった。彼は、南北問題の深層部分にはモラルや正義の問題があることを認めつつも、根本的にはコストの問題であるとした。ウィルソン政権の閣僚たちに、途上国に対する寛大さを示してもらうのではなく、冷徹な計算をさせるのが重要であった⁸²。南北対立は、イギリスに損失をもたらすのか。イギリスは途上国に対して、大胆なイニシアティブをとることができるのか。そのイニシアティブのコストは。そして、それはコストに見合うのか、と彼は問いかけた。先進国と途上国の対立が続くことは、貿易に依存するイギリスにとって確かに不利益であった。しかし、ではその対立を緩和するためにイギリスはどれだけのコストを払うのかが根本問題であり、ベリルの結論は、イギリスの能力には限界があり、独自の大胆なイニ

Assembly”, 5.6.1975.

81 ウィルソン首相の提案で、1974年末に対外経済政策を集中的に検討する閣僚級および官僚級の委員会が設置されていた。第二次ウィルソン政権は74年3月に発足するが、当初は議会で過半数の議席を持たない少数政権であった。政権基盤が不安定であったことから10月に再び総選挙が行われ、労働党はようやく安定多数を確保した。そして10月に行われた閣議でエネルギー問題を中心とする対外経済問題の重要性が確認され、それを踏まえ11月19日にチェッカーズの首相別邸にて「政府の戦略」に関する閣僚会合が開かれた(会合の記録は、CAB 130/769)。そこでウィルソンは、対外経済政策のための委員会の設定を提案し、12月末に彼自身が座長を務める閣僚委員会(Ministerial Committee on Economic Strategy: Sub-Committee on External Economic Policy)の第1回会合が開かれた(既に存在した経済戦略に関する閣僚委員会のサブ委員会に位置づけられた)。1975年1月初頭には官僚委員会(Official Committee on External Economic Policy)の会合も始まった。この官僚委員会の座長を、中央政策検討室長のベリルが務めることになった。そしてこれ以降、南北問題に関する協議および政策決定はこの閣僚および官僚委員会で行われていくことになった。

82 TNA. CAB 184/265, Marshall to Berrill, 6.6.1975.

シアティブを採る余裕はないというものであった。ただし、南北対立の緩和のために何もしないというのではなく、慎重なアプローチがイギリスの国益とイギリスの経済状況に見合っていると結論づけていた⁸³。

官僚レベルで議論が続けられる一方で、ウィルソン首相にとって重要だったのは、1975年4月29日～5月6日にカリブ海の国ジャマイカの首都キングストンで開催されたコモンウェルス首脳会議であった。彼自身、この会議において、一次製品の価格安定に関するイギリスのイニシアティブを提唱した⁸⁴。非産油国が、OPECを模倣して一次製品のカルテルを形成し、世界経済を混乱させることを防ぐのが狙いであった⁸⁵。だがこの会議には多くの途上国が参加したしており、ウィルソンと同伴したキャラハン外相にとって途上国諸国の見解に直接触れる機会となった。特にガイアナによって、コモンウェルス首脳会議においても新国際経済秩序の問題が提起され、多くの国がそれに賛同したことで、途上国に対する前向きな姿勢の必要性を自ら認識する機会となったのである⁸⁶。コモンウェルス首脳会議で衝撃を受けたウィルソンとキャラハンは、帰国後、「キングストン合合は、新国際経済秩序に対する途上国の感情的かつ公然とした関与を真剣に受け止める必要があることを示した」と他の閣僚らに報告することとなった⁸⁷。

83 TNA. CAB 134/3791, MES(E)(75)16, “Seventh Special Session of the UN General Assembly”, 5.6.1975.

84 TNA. PREM 16/712, Speech by the Rt. Hon. Harold Wilson, OBE, FRS, MP, Prime Minister of the United Kingdom, at the Commonwealth Heads of Government Meeting, Kingston, Jamaica, 1 May 1975.

Address by the Prime Minister, the Hon. Michael Manley, at the Opening of the Commonwealth Heads of Government Conference on Tuesday, 29th April, 1975. この提案は、しかし、多くの賛同を得たものの、実現するには複雑な問題が多く、日の目を見ることはなかった。

85 TNA. CAB 128/56, CC(75) 7th Meeting, 6.2. 1975. それゆえ、ウィルソンのイニシアティブは、一次製品の生産国はカルテルを結成し、一次製品の価格を引き上げることで自国の経済発展につなげるべきであるとする新国際経済秩序の構想と対立するため、新国際経済秩序樹立に積極的な国からは批判された。

86 TNA. PREM 16/712, Kingston tel no 224 to FCO, 1.5.1975.

87 TNA. CAB 134/3791, Ministerial Committee on Economic Strategy: Sub-Committee on External Economic Policy, 2nd meeting, 14.5.1975. キングストンのコモンウェルス首脳会議の後、新国際経済秩序に関する専門家委員会と、一次製品問題に関する専門家委員会が設置された。

しかし結局、閣僚レベルでも、慎重なアプローチを受け入れていくことになる。6月18日に開かれたウィルソン首相を座長とする対外経済政策に関する閣僚委員会⁸⁸は、秋に開催予定の第7回国連特別総会の準備会合に向けた基本政策を協議するためのものであったが、同時にベリル中央政策検討室長が準備した覚書に基づき、南北問題に対するイギリス政府の基本原則を論じる場となった⁸⁹。イギリスには「積極的な戦略がないまま、途上国の要求に対して負け戦を戦っている」との意見が出される一方で、アメリカや西ドイツなど南北問題に消極的な国がある中でイギリスが積極的になりすぎるのは危険であり高く付くことになるとの意見も出された。最終的に、イギリスは、経済的な制約があること、そして他の先進国とEECやOECD、IEAや他の国際組織において協力する必要があることを念頭に置きつつ、南北対立を緩和すべきであること、そしてイギリスが単独で突出することは危険であることが合意された。そして、官僚レベルの省庁間委員会がとりまとめた第7回国連特別総会に向けた政策文書を承認した⁹⁰。その文書は、前年6月のリチャード国連大使の報告書以来、官僚が積み重ねてきた議論の集大成でもあった⁹¹。ウィルソン政権は南北問題に関して、パワーの変化に合わせて譲歩するのではなく、いわんやモラルや正義の観点からでもなく、コストの観点から、外交的には前向きな姿勢を取りつつも、実質的には慎重なアプローチをとることを決定したのだった。

88 この閣僚委員会は、ウィルソン首相、キャラハン外相、デニス・ヒーリー(Denis Healey)大蔵相、ピーター・ショア(Peter Shore)貿易相、エリック・ヴァーレイ(Eric Varley)エネルギー相、ハロルド・レバー(Harold Lever)ランカスター公領大臣、そしてベリル中央政策検討室長によって構成されるが、6月18日の会合ではヒーリーとヴァーレイは欠席しており、閣僚としては他にフレッド・パート(Fred Peart)農業・水産・食糧相やレジナルド・ブレンティス(Reginald Prentice)国際開発庁長官らが臨席した。

89 TNA. PREM 16/713, Hunt to Prime Minister, 17.6.1975.

90 TNA. CAB 134/3791, Ministerial Committee on Economic Strategy: Sub-Committee on External Economic Policy, 4th meeting, 18.6.1975.

91 文書は、TNA. CAB 134/3791, MES(E)(75)16, "Seventh Special Session of the UN General Assembly", 5.6.1975。ウィルソン首相肝いりの一次産品に関するイニシアティブも、その文書の中で、問題を個別案件毎に対応するという基本方針の中に位置づけられている。

おわりに

1974年5月1日に新国際経済秩序宣言とその行動計画が第6回国連特別総会において投票なしで採択されたのは、もともとコンセンサス方式による採択が目指されており、先進国側は特別総会の決裂を回避したいと考えており、他方で結束を保つ途上国側は最低限の譲歩を示しつつ巧みに宣言の採択へと誘導し、先進国側が対立含みで一致して有効な対抗策が示せない中、最終的に採択に際して様々な留保をつけるという形で先進諸国がそれを受け入れた結果であった。

多くの留保をつけたとはいえ、新国際経済秩序宣言の採択は石油危機で示された世界のパワーシフトを象徴するものとして受け止められた。しかし、その新たな国際状況において今後イギリスはどのような方針で臨むのかについて、ウィルソン政権内で立場が分かれた。そのような中、官僚レベルで1年かけてまとめられた方針は、先進国間の協力を重視し、途上国に対して協力的な姿勢を示しつつ、南側諸国の分断を図り、また問題領域毎に対応し、譲歩可能などところで交渉を進めるというものとなった。政治家レベルでは、75年4～5月のコモンウェルス首脳会議に出席したウィルソン首相とキャラハン外相が新国際経済秩序に対する途上国側の熱意に触れ、南北問題により積極的に関わる必要性を認識した。しかしながら、最終的には、パワーの観点ではなく、コストに見合う政策はどのようなものかという観点から、外交的には対話に前向きな姿勢を示しつつも、他の先進国と足並みを揃え、慎重なアプローチを途上国に対してとっていくというのがウィルソン政権の基本政策となったのだった。

ウィルソン政権の政策は短期的には奏功したかに見えた。1975年9月1～16日に開催された「開発と国際経済協力」を主題とした第7回国連特別総会は、アメリカが柔軟な姿勢を示したこともあって協調的な雰囲気を生み出し、12月からの国際経済協力会議（Conference on International Economic Cooperation）、いわゆる南北対話の開始につながった⁹²。11月に初めて開

92 アメリカの役割については、Olson, *U.S. Foreign Policy and the New International Economic Order*, pp. 19-25; Garavini, *After Empires*, pp. 216-217. キッシンジャー米国務長官が食糧輸出国でもあるアメリカのフード・パワーを用いて南北問題に対処しようとし（キッシンジャーの「南方戦略」）、しかしアメリカ国内からの反発を受けて挫折したことについては、Sargent, *A Superpower Transformed*, chapter 6.

かれたフランスのランブイエにおける先進国首脳会議においても、ウィルソン首相は、不況に陥った世界経済の状況を踏まえつつも、途上国との良好な関係構築が重要であると訴えた⁹³。しかしながら、パリで1年半に渡って行われた南北対話は、結局、1977年6月初頭に極めて乏しい成果しか達成できないまま終了することになった⁹⁴。途上国側の結束は保たれ、先進国側はイシュー間のリンケージを切り崩すことができなかったからであった。慎重なアプローチは、南北対立の緩和につながることはなかった。途上国が債務危機に陥り、南側の団結が次第に崩れていくのは、1980年代前半からとなる。新国際経済秩序宣言がパワーシフトの象徴と認識されてから約10年が経ち、パワーシフトが幻想であったことが明らかになっていくのである。

※本稿は、日本学術振興会科研費（研究課題/領域番号17H00977）ならびに西南学院大学の在外研究助成の研究成果の一部である。吉留公太氏に草稿を読んでもらい、有益なコメントをいただいた。記して感謝したい。

93 TNA. PREM 16/838, Note of the Third Session of the Heads of Government Conference at the Chateau de Rambouillet on Sunday 16 November 1975 at 4.15 p.m.

94 南北対話の史料に基づく数少ない研究は、Garavini, *After Empires*, pp. 215-228