

低開発国開発における国際会社の役割

横 田 洋 三

I 序

現存の国際会社の事例の多くは、低開発国開発のために資金を援助し、あるいはそのための資金援助を促進することを目的として設立され、かつ運営されてきた。本稿は、この事実を鑑みて、次の三点を明らかにすることを目的とする。

第一に、低開発国開発問題（以下開発問題と略す）に対して、これまで国際会社形態の国際組織はどのように関わり、どのように対応してきたかということ。

第二に、開発問題に対して、国際会社がこれまで一定の重要な役割を果たしてきたとして、その間の関係は理論的にいかに説明されるかということ。

第三に、開発問題に対して国際会社が今後いっそうの貢献をなしてゆくためには、どのような条件を考慮しなければならないかということ。

ところで、以上の点の検討に入る前に、ここでいわれている国際会社の意味について、多少、説明をしておかねばならない。

すでに別のところで論じたように、国際会社(international public corporation)とは「国際的公共目的の実現のために、会社の組織を基礎として社会的活動を行なう、国家間国際組織⁽¹⁾」と規定される。別言すれば、普通、政府間(ここでは国家間と同義)国際組織(inter-governmental organization)あるいは公的国際組織(public international organization)として把握されているものの中に、実体としては、「複数国家(政府)が株主(出資者)となって設立した会社」の形態をとるものがあるが、この種の組織体を他の通常の国際組織(会社会的性格を持たないもの)と区別して、

国際会社と呼ぶのである。

簡単にいえば、国際会社とは「会社的性格の国際組織」のことである。ただ「会社の」というと、普通は、利潤追求を第一義的目的とする私企業を連想するが、ここでいう国際会社は、このような商業的な意味における会社とは性格を異にする。むしろ、その呼称から推察されるように、国内の会社、公団のような公共企業体（public corporation）に類似した、「公共性を本質的要素とする企業⁽²⁾」と考えると、理解しやすい。ただ、国内の公共企業体は、一国内の公共目的の実現のために、一国家（政府）によって、国内法上設立されるものであるのに対し、国際会社はこれと異なり、複数国家に共通する国際公共目的の実現のために、複数国家によって、国際法上（国際条約を基本文書として）設立されるものである。したがって、法形式上、国際会社はいわゆる政府間国際組織⁽³⁾の範疇に属するものである。また、実際にも従来そのように扱われてきた。

このように定義づけ意義づけられる国際会社の事例は、第二次大戦前には全く存在しなかったが、今日では、国際復興開発銀行（IBRD、世界銀行ともいう。以下世銀と略す）、国際開発協会（IDA）、国際金融公社（IFC）、米州開発銀行、アジア開発銀行、アフリカ開発銀行、中米経済統合銀行（中米銀行と略す）、カリブ開発銀行、東アフリカ開発銀行、ヨーロッパ投資銀行（EIB）、アンデス開発公社、コメコン投資銀行、国際通貨基金（IMF）など、相当数にのぼる⁽⁵⁾。こうして、国際会社という考え方は、もはや頭の中で考え出された理論上の概念ではなく、数多くの事例に支えられた実体的概念として、今日とらえられるようになってきたといえるであろう。

筆者は、本稿を通じて、国際会社という概念が、単に実体を認識する概念として有用であるばかりでなく、開発問題において上記の諸機関が実際に果している役割を分析する上で、有効な分析道具ともなりうることを示してみたいと思う。その意味で本稿は、いわば国際会社論の応用編の一章を成すものである。

(注)

- (1) 拙稿「国際金融機関の組織法上の特色——国際公社論の試み」(2・完) (『国際法外交雑誌』第70巻3号, 昭和46年) 55頁。
- (2) 「株式会社が利潤追求を目的として私人の団体によって組織せられる私的企業体 (Private Corporation) であるのに対して, パブリック・コーポレーションは公共性を本質的要素とする公共企業体をなしている。」(占部都美『公共企業体論』(森山書店, 昭和27年) 18頁)。
- (3) 高野雄一『国際組織法』(有斐閣, 昭和36年) 1—3頁。
- (4) 国際公社という用語は, 第二次大戦前にも, また第二次大戦中にも, 何人かの学者 (ブアヒーズ(Dayton Voorhees)やフリードマン(Wolfgang Friedmann)など) によって使われた。そこでは, 国際連盟 (ブアヒーズの場合), 国際労働機関 (ILO) あるいは国際決済銀行 (BIS) (フリードマンの場合) のような第二次大戦前から存在する機構が国際公社の実例としてとらえられている。しかし, これらの学者によって提唱された国際公社の定義は, 筆者がここで採用している国際公社の定義と一致しない。筆者の定義に従えば, 上記の連盟やILOは会社の性格を持たないという理由で, またBISの場合はいわゆる政府間国際組織ではない (Sereni, "International Economic Institutions and the Municipal Law of States," *Recueil des Cours* (1959), vol. 1, p. 159) という理由で, 国際公社の実例から除外される。筆者の定義に合致する国際公社の実例としては, 第二次大戦直後に設立された世銀とIMFが最初のものである。
- なお, ブアヒーズやフリードマンの国際公社概念とそれに対する筆者の批判については, 拙著『国際公社論——会社の性格の国際組織の体系的研究』(昭和43年11月30日, 東京大学法学部に提出された学位論文, 限定謄写印刷版) 23—41頁を見よ。
- (5) 以上の実例のうち, 世銀, IMF, IFC, IDAの四機関については資料も多く, その設立の経緯, 組織, 機能, 目的, 加盟国などもよく知られている (たとえば高野『前掲書』150—163頁, 外務省監修『新国際経済機構ABC』8—36頁及び273—297頁, Alexandrowicz, *World Economic Agencies* (Stevens & Sons Limited, 1962) pp. 166—214, など参照)。その他の地域的機関に関しては, 資料, 研究共にわずかしかないが, 拙著『国際公社論』(前掲) 103—143頁, International Bank for Reconstruction and Development and International Development Association, *Multilateral Regional Financing Institutions* (April 2, 1968); Manmohan Singh, "Regional Development Banks," *International Conciliation*, No. 576 (January 1970) など参照。
- (6) この点は, 前掲の拙著『国際公社論』および拙稿「国際金融機関の組織法上の特色」(1および2・完)の主要な論点であったので, ここで詳しく言及すること

は避けたい。

II 国際公社の登場と開発問題

前述のとおり、現存の国際公社のほとんどは、低開発国の開発促進を主な目的として設立されたものである。

たとえば世銀の場合は、協定第1条に目的がいくつか列挙されているが、中でも中心的なものは、第1項に掲げられている。戦争により破壊された経済の復興と低開発国における開発の援助である。⁽¹⁾ IFCの目的は、「加盟国特に低開発地域における生産的民間企業の成長を助長することにより経済開発を促進する」（協定第1条）ことと規定されている（強調点筆者、以下同様）。また、IDAは、「低開発地域……における重要な開発上の需要に応ずるため、特に、通常の貸付けの条件よりも弾力的なかつ国際収支に対する負担が軽い条件で融資を行ない……当該地域における経済開発を促進」（協定第1条）することを目的としている。

このほか、米州開銀の目的は「加盟諸国の経済発展のプロセスを促進すること」（協定第1条1項）であり、アジア開銀の目的は「アジア及び極東地域の経済成長を助長し、この地域内の開発途上国の経済発展のプロセスを促進すること」（協定第1条）であり、そのほかの地域的な国際公社の目的も、各地域内の低開発地域の開発促進にあることは、各公社の基本協定の条文上に明らかである。⁽²⁾ただ、それらの中であってやや性格を異にするのは中米経済統合銀行とEIBである。この二つの地域的国際公社は、他の地域的国際公社が地域内にある低開発国の開発進促を唯一の目的としているのに対して、中米銀行は中米諸国間の経済統合と経済成長の二つを同時に目的として掲げ（中米経済統合に関する一般条約第18条）、EIBも「共同市場の均衡のとれた、かつ、円滑な発展に寄与すること」を主たる目的として、その実現のために「企業の近代化」や「二以上の加盟国の共通の利益に関する計画」に対する融資に並べて、「低開発地域の開発に
⁽³⁾関する計画のための融資をその活動としているのである（欧州共同体を設

立するローマ条約第130条)。しかし、中米銀行とEIBは、いずれも低開発地域の開発促進を、唯一ではないが、主要目的の中の一つに含めていることは否定できない。

このように、今日存在する国際公社の実例の多くは、低開発国開発援助をその主な目的として設立され、運営されている。もっとも、現存の国際公社の中には、IMF⁽⁴⁾のように開発問題と直接には結びつかない任務を与えられたものがあり、また上記の国際公社の中にも、世銀、中米銀行、EIBのように、もっぱら開発問題と取り組むわけではなく、いくつかの活動目的の一つに開発促進があげられているものもあるから、〈国際公社の目的=開発促進〉という形で一般化することはもとよりできない。

また他面において、今日開発のために活動している国際組織には、国連開発計画(UNDP)、国連貿易開発会議(UNCTAD)、国連工業開発機構(UNIDO)、経済社会理事会、四つの地域経済委員会などの国連内諸機関をはじめ、経済協力開発機構(OECD)、世界保健機関(WHO)、国際連合食糧農業機関(FAO)などさまざまなものがあり、その意味では、国際公社のみが開発のための国際組織とはいえないことも事実である。

しかしながら、そうした事情にもかかわらず、IFC、IDAをはじめとする国際公社の多くが、開発促進を唯一の目的として設立され運営されているということ、そうして世銀、中米銀行、EIBの場合にも、実際の活動の重点は、とりわけ最近、開発促進に置かれるようになってきているという事実は、開発問題と国際公社の間の強い結びつきを示すものといえよう。そのうえ、開発問題にたずさわるもろもろの国際組織の中で、国際公社の占める地位は最近とみに大きくなる傾向にあり、この点からも、開発問題と国際公社の特別なつながりを考えないわけにはいかない。⁽⁶⁾

ところで、国際公社と開発問題の関係は、上に見た以上に、ということには各国際公社の基本協定の規定が示す以上に、実際は緊密だということに注目したい。それは、第二次大戦後、国際公社が次々と設立されてきたプロセスと各国際公社の活動内容の変化が、ちょうど低開発国開発問題に対

する国際的関心の高まりに対応した形で進んできたという事実の中に、明確に読み取れるのである。

次章で詳しく見るとおり、開発問題に対する国際的関心が高まったのはここ15～20年くらいのことであるが、それは、国際公社が次々と設立されてきた時期とおよそ一致する。

第二次大戦後、最初の国際公社として世銀とIMFが設立されたときは、開発問題に対する関心は一般にそれほど高くはなく、⁽⁸⁾世銀とIMFも前記のとおり開発問題をプロパーに取り扱う機構として設立されたのではなかった。

やがて50年代後半頃から次第に開発問題に対する国際的関心が高まるのであるが、そのような状況の中から、世銀では行ないえない低開発国の民間企業に対する直接投融資(政府保障不要)の必要が主張され、1956年、そうした要求に応えるべくIFCが設立された。1958年には、ヨーロッパ(E E C)諸国からの開発援助資金をまとめる窓口としてE I Bが設立され、59年にはラテン・アメリカ地域の開発促進に寄与するための米州開銀、60年には世銀やIFCよりも緩い条件で融資を行なうためのIDA、61年には中米五ヶ国間の経済統合と経済発展を促進する機構として中米銀行が次々と設立されていった。その後は、アジア、アフリカ、アンデス、カリブ、東アフリカの各地に、その地域の開発資金を援助する目的で地域的国際公社がつくられていった。

この間に、既存の世銀やIMFについても、開発問題に対する関心の高まりという一般的状況を反映して、次第に活動内容に変化が生じてきた。世銀において戦後復興から開発促進へと比重の置き換えが行なわれたことはさきにも述べたが、本来は開発援助機関ではなかったIMFも、60年代以後、開発問題に対して強い関心を示すようになり、慢性的国際収支赤字に悩む低開発国への不足外貨援助を通じて、この問題に対する対処の姿勢を強める方向にある。⁽⁹⁾

こうした国際公社の設立の経緯と活動内容の変化の歴史を眺めると、国

際公社と開発問題の結びつきがいっそう根の深いものであることが理解されるであろう。

上記のこととの関連で見落せない問題は、国際公社と開発問題の関係を単に数量的にとらえるべきではないということである。すなわち、開発問題に対する国際的関心の高まりとともに開発のための資金需要が増大し、それに対応して数多くの国際公社が設立されてきたのだという量的にとらえた説明だけでは、実相を正確に擱んでいないということである。こうした量的な側面も確かに無視しえないが、しかし、もし国際公社と開発問題の関係が単なる数量の問題であるとするならば、極端に言えば、需要に応ずる国際公社の数は一つだけでよいのであって、ただそこで使える資金量を必要に応じて増額すればよいということになるろう。

実情は、開発問題の新たな進展に伴って従来とは異なった新しい内容の要求が生じ、そうした要求に対応するための国際公社が次々と設立されるという経緯をたどった。たとえば I F C の設立は、世銀の下では不可能な民間企業への直接投融資の必要に促がされたものであったし、⁽¹⁰⁾ I D A は、通常の条件では進められないような開発計画に対する援助の必要に応じるために創設された。⁽¹¹⁾ 他方、アジアやアフリカ、ラテン・アメリカなどの各地域における開発に対する特殊な要求にこたえるために、アジア開銀、アフリカ開銀、米州開銀のような地域的国際公社も設立されてきた。その中には、世銀のような先進国主導型の国際公社を避けて、低開発国だけで組織したアフリカ開銀、中米銀行、アンデス開発公社のようなものもある。⁽¹²⁾

このことは、「会社性格の国際組織」ということで一見同質的に見える国際公社が、実際には、色々なパターンをとり、それぞれに開発問題から生ずる異なった要請にこたえるものとして成立していることを意味するのである。いいかえれば、開発問題の性格は多面的であって、ただ開発のために資金を提供すれば済むという問題ではなく、地域により、状況により、具体的開発計画の性格によって、いかなる条件の、いかなる種類の援助が、どの位必要であるかが異なってくるのである。そうして、開発資金

を会社的に提供するという点で一般的共通性をもつ多くの国際公社も、細部においては、設立を促した現実的要請の特質を反映して、機構上、活動上異なる特色が見られるのである。

このような観点から、いまここに、現存の開発問題にたずさわる国際公社をいくつかの角度から類別してみると、次のようになる。

第一に、提供する資金の貸付条件を見てみると、主に商業ベースで貸付（いわゆるハード・ローン）を行なうものには世銀や I F C があり、比較的ゆるい条件の貸付（いわゆるソフト・ローン）を行なうものには、I D A がある。そうして、一方ではハード・ローンによる開発促進を行ないつつ、他方で特別基金を通してソフト・ローンも貸し出している、いわばその両者の中間に位置するものとして、米州開銀、アジア開銀、アフリカ開銀などがある。⁽¹³⁾

第二に、開発援助のための資金調達方法を基準にすれば、次のようになる。まず、株式による出資、一般市場における起債、返済金およびそれに伴う利息のような商業ベースによって資金が集められるものには、世銀や I F C がある。これに対し、割当額出資、各国政府からの特別拠出や贈与のような非商業的方法によって必要な資金を調達するものに、I D A がある。米州開銀、アジア開銀、アフリカ開銀などは、商業ベース、非商業ベースの両方によって資金を集めている。⁽¹⁴⁾

第三に、加盟国の種類（単なる数の多少の問題ではない）と活動地域という観点から国際公社の類型化を試みてみると、先進国（援助に協力する立場の国々）と低開発国（援助を必要とする立場の国々）の両方を含み、そのうちの低開発国（全加盟国ではなく、加盟国の一部）に対して開発資金を提供する国際公社として、世銀、I F C、I D A、米州開銀、アジア開銀、カリブ開銀などがある。次に低開発国のみによって組織されている国際公社（つまり全加盟国が援助国であると同時に被援助国）としては、アフリカ開銀、東アフリカ開銀、アンデス開発公社などがある。E I B は先進国のみによって構成され、域内にも融資活動をするが、とくに開発援

助という点では域外の低開発国に対して融資を行なっている。

このように、ひと口に国際会社といってもさまざまな形態があり、それは、それぞれに設立を促した状況と必要の違いから生じたものであることは、上記の説明からも容易に理解されよう。このことは、単に国際会社が多種存在するということを示すばかりでなく、さまざまな形で提起される開発問題の多様性に対し、国際会社という形態がかなり弾力的に対応できる機構であることをも示す事実だといえるであろう。

(注)

- (1) 世銀協定第1条1項は次のように規定する。「戦争により破壊され、又は解体された経済の回復、生産施設の平時需要への再転換並びに開発の程度が低い国における生産施設及び生産資源の開発を含む生産的のための資本投下を容易にすることにより、加盟国の領域の復興及び開発を援助すること。」
- (2) たとえばアフリカ開銀の目的は、「加盟国の経済開発と社会的進歩に貢献すること」(協定第1条)であり、カリブ開銀の目的は、「カリブ地域の調和のある経済発展を促進すること」(*International Financial News Survey*, April 12, 1968, p. 120)である。
- (3) 他の地域的国際会社は、当該地域内の低開発国(ないし低開発地域)に対する開発資金の提供を目的としているが、EIBは、単に域内の低開発地域(EIBの場合、域内には、いわゆる低開発国は存在しないと考えられる)に対する融資のみならず、域外(ヨーロッパ及びアフリカが中心)の低開発国に対する開発援助も行なっている。たとえば1967年のコンゴ(ブラザビル)のポタッシュ事業に対する融資や、同年のギリシャの工業開発銀行に対する貸付などがそれである(*International Bank for Reconstruction and Development Press Release*, Washington, D. C., January 9, 1967; *International Financial News Survey*, March 10, p. 72)。
- (4) IMFは、国際収支が逆調になった加盟国に対する短期外貨クレジットの供与という会社的活動のほか、加盟国に対し、その国の通貨の平価維持を義務づけ、かつ加盟国に為替制限の撤廃を義務づけるというような規制、非会社的活動も行なう。この点で、IMFは、「会社性格の国際組織」として説明される国際公社の実例としては、かなり特殊なものである。この点につき、拙著『国際会社論』(前掲)71—72頁参照。
- (5) 上記(注)(4)および、高野雄一『国際組織法』(有斐閣、昭和36年)151—152頁、D. Carreau, *Le fonds monétaire international* (Paris, 1970) pp. 113 et 167 参照。なお、IMF協定が起草されたブレトンウッズ会議(1944年)におい

- ては、IMFも低開発国の開発促進を一つの目的とするよう主張がなされたが、強硬な反対にあり、結局「全加盟国の……生産資源の開発に寄与すること」という漠然とした文言が第1条(ii)項に追加されるにとどまるという経緯もあった(Joseph Gold, “...To Contribute Thereby To... Development,” *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 10, No. 2, 1971, pp. 271—276)。
- (6) たとえば、世銀の活動の重点が戦後復興から開発援助へと置き換えられたことにつき、World Bank-IFC-IDA, *Policies and Operations* (Washington, D. C., 1971) p. viii; Max Sorensen, “Institutionalized International Cooperation in Economic, Social and Cultural Fields,” *Manual of Public International Law* (London, 1968), ed. by Max Sorensen, p. 628; Singh, *op. cit.*, p. 10. など参照。
- (7) 1970年に国際公社を含むすべての国際組織を通じて低開発国に与えられた開発資金の総額は約15億ドルであったが、このうち約半分の7.2億ドルは世銀、IFC, IDAの三つの国際公社を通じての融資であった(International Bank for Reconstruction and Development, *Trends in Developing Countries*, 1971, Table 4—2)。残りの7.8億ドルの中には、さらに他の国際公社を通じての開発援助額が含まれていることを考慮すれば、今日、開発援助の面で国際公社がいかに重要な役割を果たしているか、容易に推察できよう。なお、1971年現在の国際公社の資本金総額(割当額、出資額を含む)は540億ドルを超える多額なものとなっている(拙著「国際金融機関の組織法上の特色」(1)(前掲)48頁)。
- (8) 次章で詳しくふれられることだが、開発問題に関しては国連憲章がかなり積極的規定を用意したが、第二次大戦後の政治的、経済的事情を反映して、開発問題に対する国際的関心の高まりはしばらく時期が遅れて現われるのである。
- (9) この点は、国連貿易開発会議(UNCTAD)の「国際金融問題専門家グループ報告」(TD/B/32)の中で詳しく論じられている。なお、外務省編著『国連貿易開発会議の研究、II』(世界経済研究協会、昭和41年)294—296頁参照。IMFと低開発国開発問題については、Gold, *op. cit.*, pp. 278—279, 285以下に詳しい。
- (10) B. E. Matecki, “Establishment of the International Finance Corporation: A Case Study,” *International Organization* (1956), pp. 262—263; J. Henry Glazer, “A Functional Approach to the International Finance Corporation,” *Columbia Law Review* (1957), pp. 1090—1091.
- (11) 外務省監修『新国際経済機構ABC』(野田経済社、昭和40年)は次のように述べている。「IDAは、……世銀、IFCなど、経済合理性を追求する今までの国際金融機関では面倒を見られない、採算性に乏しい低開発国に対し、この資金を緩い条件で供与する必要から誕生したものです。」(293—294頁)。なお、

Roy Blough, "The World Bank Group," *The Global Partnership* (Ed. by Richard Gardner & Max F. Millkan, 1968) pp. 153—154 参照。

(12) Singh, *op. cit.*, pp. 8—18.

(13) この業務の二重性をもっとも典型的にみられるのは、通常の条件による貸付および貸付保証業務(通常業務)とそれよりゆるい条件の貸付業務(特別業務)とを基本協定上分けて規定している米州開銀であろう。米州開銀では、この二つの異なる性格の業務のために、別個の資金調達方法を用意し(通常業務のための資金は加盟国の株式出資により、特別業務のための資金は割当額出資により集められる)、こうして集められた資金は、協定第3条3項などの規定によって全く別個に維持、管理されるようになっている。こうしたことから、米州開銀は、「世銀とIDAが一つの法人の下に結びつけられたもの」ともいわれる(*International Bank for Reconstruction and Development and International Development Association, Multilateral Regional Financing Institutions* (April 2, 1968) p. 12)。

なお、アフリカ開銀も協定第18条によって、ハード・ローンとソフト・ローンの両業務を行なうことが規定されていて、アジア開銀でも、通常業務としてのハード・ローンのほかに、ソフト・ローンを行なうための特別業務および特別基金の規定が基本協定中に存在し(協定第19条、20条)、実際にも農業開発特別基金が創設され、また最近はこの低利融資を農業以外の分野におし広げる目的で、「低利融資特別基金」の創出が検討されている(『読売新聞』、昭和48年4月15日朝刊)。

(14) 第一点でふれた活動の営利性の強さと第二点の資金調達方法の間には、強い相関関係が見られる。それは、営利性の高い活動の場合は、商業ベースによって資金を集めることが比較的容易であるが、活動の営利性が低くなるにつれて、一般的な経済合理性に基づく資金調達が実際上困難になるからである。しかし、理論的には、活動の営利性と資金調達の商業性はつねに一致する必要はない。たとえば、国連がスエズやコンゴにおける平和維持軍の経費を賄うため、国連債を発行したことなどは、非営利的な活動のための資金が商業ベースで集められた一つの例である。

Ⅲ 開発問題の基本的性格と国際公社の関係——若干の理論的考察

開発問題の展開と国際公社の登場との間には、上に見たとおりきわめて密接な関係がある。ここではその理由を理論的に考察してみようと思うが、その前に、いわゆる開発問題の基本的性格を多少明らかにしておきたい。

開発問題は、普通低開発国の貧困あるいは経済的後進性（以下簡単に後進性という）の問題としてとらえられている。そのとらえ方そのものに間違いはないが、次のことに留意すべきである。

すなわち、低開発国に見られる貧困や後進性は何も最近になって急に生じてきた新しい現象ではないということ、そうしてそれにもかかわらず、いわゆる開発問題が今日のように国際的に大きく取り上げられるようになったのはそれほど古くなく、せいぜいこのところ15～20年くらいのことに過ぎない⁽¹⁾ということである。こうして見ると、開発問題を単に低開発国の貧困や後進性の問題に限定する見方は、やや皮相的に問題をとらえ過ぎているのではないかとの疑問に逢着する。では開発問題は、より本質的にはいかなる問題として捉握されるべきか。

第一に指摘されることは、開発問題は単なる低開発国の貧困や後進性の問題ではなく、第二次大戦後の植民地解体と、その結果としてのアジア・アフリカの新興諸国の独立という国際社会の動きを背景にして提起された、より一般性のある問題だということである。いいかえると、この問題の基調に低開発国の貧困と後進性があることはもちろんだが、それはただそれだけの問題ではなく、かつては西欧先進諸国の植民地として位置づけられていた低開発地域が、低開発国として次第に国際法上独立の主体の地位を獲得するようになってきたことを直接的動機として、国際的に取り上げられるようになったところの貧困と後進性の問題だということである。

周知のように、伝統的国際法は原則として国家のみを規律主体とみなしていたから、植民地のように、国内法上は本国（本土、母国）と幾分異なった取り扱いを受けていたとはいえ、国際法上は本国の領域の一部を構成するものと考えられていた地域については、直接規律を及ぼすことはほとんどなかった⁽²⁾のである。つまりこれまでの植民地の貧困や後進性の問題は、一応本国の「国内問題」であって、国際法上の関心事項たりえなかったわけである。

もっとも国際条約の中には、たとえば1885年のコンゴに関するベルリ

ン議定書のように、植民地に関する規定を置くものがないわけではない。しかし、それらはいずれも領域画定、列国間の植民地通商の自由の保障、列国間の植民地における機会均等の保障というように、西欧先進国相互の利害調整が主なねらいで、低開発地域の貧困や後進性をその地域住民の立場に立って解決するための規定とはおよそ無縁のものであった。⁽³⁾

この関連からすれば、「すべての植民地要求を原住民の利益を考量しつつ公正に処理すること」⁽⁴⁾というウイルソンの「平和に関する14ヶ条」の精神を継受した国際連盟の下の委任統治制度の成立は、一つの画期的なできごとである。ことに旧植民地「ニシテ……未タ自立シ得サル人民ノ居住スルモノニ対シテハ、該人民ノ福祉及發達ヲ計ルハ、文明ノ神聖ナル使命」だとして「先進国」に「後見ノ任務」を果させることにしたことは、従来のような、植民地に対する国際社会の無関心や西欧先進国中心の植民地問題処理の次元を超えて、今日の開発問題に通ずる問題提起をしたものとして評価に値する。

しかしながら、この委任統治制度も実際に成立したものは、西欧列強の抵抗にあって初期のウイルソンの構想からは相当に後退したものとなった。すなわち委任統治地域は連盟による統治権が否定され、「後見ノ任務」を任された「先進国」の統治の下に置かれることになり（もっともその統治の態様はA、B、Cの三つのカテゴリーに分れていてそれぞれ異なっていた）、わずかに施政に関する年報の受理を通じて連盟が一種の監督権限を行使するという点に、ウイルソンの主張が貫徹されていることを認めることができる。⁽⁵⁾とくに、この連盟規約の規定を実施に移した段階で、さらに本来の趣旨からの乖離が顕著となり、たとえば、規約では「受任國領土ノ構成部分トシテ其ノ國法ノ下ニ施政ヲ行フ」ことができるのはC式の委任統治地域に限定されていたが、実際に作成された委任状によれば、B式のものについても、受任国の領土の構成部分として施政を行うことが許されることになった。⁽⁶⁾また、年報提出のほか、連盟は、住民からの請願受理、受任国に対する一般的質問書、現地調査などにより委任統治地域の監督権限

を強化することを図ったが、受任国の強力な反対にあって実現を見なかつたこと(7)も、実際の委任統治制度の限界を示すものとして特筆に値しよう。こうして見ると、連盟の下の委任統治制度も、実体は（とりわけB・C式のものについては）、植民地にかわって委任統治地域という名称が使われ、母国（あるいは本国）にかわって受任国という名称が使われただけのもので、やはり旧来の、西欧先進諸国間の植民地分割、再編成、およびそこにおける先進諸国の利害調整という問題処理の範囲から、それほど大きく抜け出した制度と見ることはできないのである。事実、連盟の時代全般を通じて、このような後進地域の進歩と発達を促進するという観点から開発問題を国際的に取り上げるということは、ほとんど行なわれなかったといつてよい。

その意味では、今日の開発問題提起の直接の発端となったのは、「すべての人民の経済及び社会的発達」を世界平和確立の基礎として位置づけ、それに向けて諸国の協力体制を作り上げようとした国連の成立であろう。すなわち国連憲章は、前文において、「一層大きな自由の中で社会的進歩と生活水準の向上とを促進すること」、および、「すべての人民の経済的及び社会的発達を促進するために国際機構を用いること」を一般的にうたい、さらに、第55条において、「安定及び福祉」が「諸国間の平和的且つ友好的関係に必要」なものという考えに立って、「一層高い生活水準、完全雇用並びに経済的及び社会的の進歩及び発展の条件」を「促進しなければならない」と規定し、この問題を専門的に処理する機関として、経済社会理事會を設置したのである（憲章第60条）。

さらに国連憲章は、従来の植民地住民の政治的、経済的、社会的発達の問題を、各本国の国内問題として国連の関心事項から除外することなく、いわゆる非自治地域の問題という形で、憲章の枠内に取り込み、次のような規定を置いた。「人民がまだ完全には自治を行うに至っていない地域の施政を行う責任を有し、又は引き受ける国際連合加盟国は、この地域の住民の利益が至上のものであるという原則を承認し、且つ、この地域の住民の

福祉をこの憲章の確立する国際の平和及び安全の制度内で最高度まで増進する義務……を神聖な信託⁽⁸⁾として受諾する」(第73条)。また、連盟の委任統治制度を発展的に継承した信託統治制度⁽⁹⁾に関しても、憲章は「信託統治地域の住民の政治的、経済的、社会的及び教育的進歩を促進すること」とか、「関係人民が……自治又は独立に向かつての住民の漸進的発達を促進すること」などを目的としてうたい(第76条b)、同地域における施政を監督する機関として信託統治理事会を設置したのである(第13章)。

こうして、実質的には国連憲章においてはじめて、すべての人民、とりわけ貧しい低開発地域(それが独立国であれ、信託統治地域であれ、あるいは非自治地域であれ)に住む人々の政治的、経済的発達を世界全体の関心事項として実定法上位置づけ、これに対する国際社会(具体的には国連)の積極的関与の姿勢を明らかにしたといえるであろう。

しかしながら、開発に関するこの国連憲章の積極的規定にもかかわらず、一つには東西対立に集約される第二次大戦後の緊迫した国際情勢の影響により、他方では、憲章第2条7項の国内管轄条項の援用(これが憲章上合法的に主張しうる立場かどうかは別問題として)という法的障害によって、設立後しばらくは、開発問題を国連が正面から取り上げることはなかった。開発問題が国連の場で本格的に取り上げられるようになったのは1950年代の後半以後のことである。とりわけ、第一次国連開発の十年決議(1961年)、国連開発基金の発足(1960年)、国連貿易開発会議の開催とその常設化(1964年以降)、国連工業開発機関の設置(1967年)、国連開発計画の実施(1966年)などの一連の動きが現われるのは、ようやく1960年代に入ってからのことである。これは、いうまでもなく、50年代後半の米ソ対立の雪解けの動きと、又同じ頃から胎動をみせ、とくに1960年に入って顕著となったアジア、アフリカ諸国の独立と国連加盟への動きが、国連を平和機構からさらに開発機構へと発展させる原動力となったからである。

以上見たように、開発問題は、単純な低開発国の貧困や後進性という経済的次元の問題としてだけではとらえきることはいできない。それは、伝統

的国際法と国際社会のあり方、それを変革する重要な要素としての国連の成立、国際社会における政治から経済への比重の置き換え、新興諸国の登場と発言力の増大、というような法的、歴史的、政治的条件を考慮に入れたときに、はじめてその実相を正確につかまえることができる問題である。

開発問題の基本的性格に関してふれるべき第二の点は、開発問題は低開発諸国だけの隔離された特殊・地域的問題ではなく、経済的に見れば、先進国、後進国の双方を含むトータルな世界経済上の問題であり、政治的に見れば、国際政治全体の中で他と分離できない一定の位置を占める問題だということである。つまり、開発問題は、低開発国にとっての関心事項であるばかりでなく、先進国にとっても直接利害の及ぶ重要な問題に今日なっているのである。従って、この問題の解決に当っては、低開発国の立場を考慮せねばならないことはいうまでもないが、同時に、この問題に対する先進諸国の利害という視点を欠落させるわけにはいかない。

もっとも、ここで注意すべきは、開発問題は、単に先進国と後進国の間の利害のバランスという次元でとらえてはならないということである。ここで開発問題をトータルな世界経済上、国際政治上の問題というとき、それは、単に先進国にとっても後進国にとっても無関心でいられない問題ということの意味するばかりでなく、そこに、先進国と後進国が各々構成要素となり、それが有機的に結合して成り立っている一つの社会—世界社会⁽¹¹⁾ (World Community) といってもよいし、国際社会(international community) といってもよい—が存在しているということの意味している。そうして、開発問題は、まさしくこのような国際社会全体の共通利益(common interest) 実現の問題として、別のいい方をすれば、国際社会の公共政策の一環として捉握することが前述の国連憲章規定に照しても、今日実定法的に可能になってきたといえる。⁽¹²⁾

さて、開発問題の基本的性格の第三の点は、開発問題は、豊かな国が貧しい国に対して慈善的、恩恵的に援助の手をさしのべるといった「施し」の発想で解決できる問題ではないということである。⁽¹³⁾ このことは、多国籍

援助についてもいえることで、国連のような国際組織を通して行なわれる開発援助も、貧しい国々に対する「施し」という考えでなされるものであるかぎり、そのような援助の効果は一時の対症的なものに終り、問題の根本的解決とはならないであろう。

以上三点にわたってのべた開発問題の基本的性格を前提として、次に国際公社形態の国際組織が、このような特徴をもつ開発問題に対し、どのような役割を果しうるのかを、考察してみることにしよう。

便宜上、多少図式的に過ぎるという批判もあるだろうが、今日のいわゆる先進国と低開発国の経済的特徴を一般的に見ておくことにしたい。

低開発国の経済の一般的特徴としていえることは、第一次産業（農業、鉱業）中心ということであろう。そして、未熟練の過剰労働力が失業あるいは潜在失業という形で存在していることも、その特徴としてあげられる。他方、第二次産業（工業）の発達には、資本、技能労働者、および生産手段（機械、工場など）を欠いている結果として、あまり進展していないということができよう。

一方、先進国の経済は、工業を中心とする経済で、工業の発達に必要な資本、技能労働者、生産手段など、低開発国に一般に不足している生産の諸要素を具備していると同時に、工業生産を支える農業や鉱業資源もある程度自国内で調達ができ、さらに不足分は、国外からの輸入によって補充されている。

こうして、一般的にいえば、先進国の経済は一応自律性が保たれているのに対し、低開発国の経済は、現状を放置する限り、自律的に工業化の道を歩むことは、生産要素の基礎を致命的に欠いているという点で、きわめて困難といわなければならない。

ところで、先進国の経済は、一見自律的に見えるが、それは、その国の経済が一国内で完結していることを意味しない。むしろ、産業革命後の工業化された先進国の中で、経済を自国内だけで完結（いわゆる自給自足）させることができた国は、ほとんどなく、かりにあったとしても、それは

ほんの一時期の例外現象であったといえよう。むしろ、西欧先進諸国は、産業革命の洗礼をうけて工業化の道を歩み始めると間もなく、自国内で供給不足となった原料や労働力を求めて、あるいは工業生産物の市場を求めて海外に発展していかざるを得なかった。この段階では、主に植民地獲得という形で自国領域の帝国主義的拡張が行なわれ、こうして、発展する経済を支える資源や労働力を確保し、生産物の新しい市場を開拓していったのである。⁽¹⁴⁾

つまり、これまでの世界経済の動きを見ると、先進国主導型の世界経済の展開が見られたということが出来る。そのような世界経済のあり方の中で、発展する先進国の経済と停滞する低開発国の経済が位置づけられていた。ところで、先に見たとおり、かつての植民地が第二次大戦後漸次独立を獲得するようになると、先進工業国にとっては、従来のように、みずからが主導権を握って一つの世界経済秩序を維持してゆくことが、現実困難となる。独立して発言権を得た低開発国に対しても、これまで先進国がほとんど独占してきたといってよい世界経済発展の利益を、分与してゆかねばならない状態に立ち至ったということができよう。開発問題は、まさしくこのような状況の中から提起されてきた問題なのである。

かくして、開発問題は、これまで自己の利益増大という観点から、経済の規模を国民経済から国際経済へと拡大してきた西欧先進諸国の、植民地解体、新興諸国独立という政治的、領域的後退状況の中で、すでに世界大に拡張したみずからの経済権益を守り抜き、かついつそ強国にしよとする要求と、政治的独立を獲ち取って、経済的にも自立の道を歩み、経済的發展を通して国民を貧困から救い生活の向上を図ろうとする低開発国の要求が交差する接点において提起されてきた問題ということができよう。

第二次大戦直後に、米、英が行なったマーシャル・プランやコロombo・プランは、対共産主義対策という高度に政治的な側面と同時に、こうした先進国による経済的要求の側面をもっていたということが出来るし、最近のアメリカやヨーロッパ諸国を中心に発達が著しい多国籍企業も、西欧先⁽¹⁵⁾

進諸国の世界経済に対する支配権を新しい状況の中で維持拡大してゆこうとする側面をもっていることは否定できない⁽¹⁶⁾。他方、低開発国の経済的自立と発展への動きは、国有化とか、石油輸出国機構（OPEC）の設立などの中に明白に認めることができるし、また、低開発国は多国籍企業の進出に⁽¹⁷⁾対して、「新植民地主義」批判による対抗を行なおうとしているのである⁽¹⁸⁾。

開発問題は、こうして、先進国と低開発国の間に不均衡に存在する生産諸要素の結びつきを、従来のように先進国主導型で進めるのではなく、低開発国にも分相応の参加を認める形で推し進めていかねばならないことを示すものである。

先進国の経済も低開発国の経済を必要とし、低開発国の経済も先進国の経済を必要としている。その意味で両者は相互依存関係にあるわけである。この結びつきを、先進国の民間資本にゆだねる（つまり国際的レッセフェール）従来の方式には、低開発国を貧困と後進性から救うという観点から見て、いくつかの重大な欠陥が指摘されている。第一に、民間資本は利潤を最大にすることを目的として行動するから、開発問題に貢献するかどうかの保証はないということ、第二に、一般に政治的安定性を欠く低開発地域に対しては民間資本は移動しにくい傾向をもつということ、第三に、民間資本は多くは先進国の民間資本であって、得られた利潤は低開発国の発展のために使われないということなどである。このような欠陥のために、国際経済のあり方を私人の利潤追求行動にまかせたときには、低開発国は、永久に資源や低賃金労働力や農産物の供給国として国際経済上位置づけられる宿命にあるといわなければならない。開発問題は、こうしたレッセフェールによっては低開発国の貧困や後進性が永久に（あるいは少なくとも当分の間）解決されえないであろうという認識にたつて、国際社会が公共政策の立場から介入をしてゆこうとする動きの中に認められる問題なのである。

このような国際社会の介入には、理論上二つの方法が可能である。一つは規制であり、他の一つは積極的経済活動を通じての財・資本又はサービスの給付である⁽¹⁹⁾。しかし、主権国家の並存を前提とする今日の国際法秩序

のもとでは、国際社会が民間企業の経済活動に直接規制を加えてゆこうという第一の方法は、ヨーロッパのような一部の特殊な地域を除いて、現実性をもたない。結局、今日、国際社会において、開発促進という公共政策の観点から公的介入がなされているのは、UNDPやFAOの活動に見られるように、第二の給付の形態においてである。そうして、国際公社の資金援助活動もここに位置づけられるものである。低開発国援助は多国間ベースで行なうべきであるということがいわれるが、それは、開発問題のこうした側面⁽²⁰⁾を十分に認識して、国連や世銀のような国際組織を通して援助が行なわれることを支持する発言である。

では、開発援助は、どうして二国間ベースでは不都合なのか。すべての二国間援助がそうというわけではないが、一般的傾向として二国間援助は、(i) 援助国の政治目的を実現するために行なわれることが多く、必ずしも被援助国の開発促進に役立つとはいえない（軍事援助などはその典型⁽²¹⁾）、(ii) 純粋に経済ベースの援助の場合であっても、援助国とのひもつき援助であることが多く、必ずしも開発促進に役立つとはいえない、(iii) 援助国の経済的、政治的事情の変化によって、継続的援助が不可能になる恐れがある、というような欠点をもっているからである。もっとも、すべての二国間援助が開発促進に不都合といっているのではなく、開発促進に大きく貢献している二国間援助も全くないわけではない（とくに最近の北欧諸国の援助にはこのようなものが増えている⁽²²⁾）。たとえば、ひもつきでない贈与の形での援助などが二国間ベースで行なわれることも最近は少なくない。

こうして、開発問題における最近の趨勢は、民間資本や政府レベルの国際的動きが低開発国開発に貢献しないというわけではないが、それには、上記のような一定の重大な制約があるということから、国家を超えたところ（具体的には国連などの国際組織）に公的な形での介入を（それも給付的活動を通じて）許そうとしているといえる。

このような国際組織を通じての開発援助の形態には、実際に、大きく分けて二つの種類がある。一つは、国連のUNDPやUNIDOに見られる

無償援助型のもので、他の一つは国際公社の行なう有償援助型のものである。この二つには各々長短両面があるが、いずれも、民間レベルや政府レベルの援助では十分に期待しえない効果をあげうるという点において、開発促進という国際的公共政策の中心に位置づけられるべき援助形態であると認めてよいであろう。

ここで、国連の諸機関が行なう無償の開発援助と、国際公社が行なう有償の開発援助の特徴を比較することによって、国際公社形態の国際組織が開発問題において果しうる重要な役割を示しておきたいと思う。

無償援助は、被援助国に経済的負担をかけないという点において、たしかに有償援助にまさる面をもつ。しかし、無償であることの結果として、常にその財源を他に求めねばならず、それは、結局、UNDPやUNIDOのように、関係国の自主的な拠出金に依存することになる。その結果、援助できる絶対額が常に不足気味で、しかも年により拠出金の額が一定しないことにより、継続的援助が保証されないというマイナス面⁽²⁴⁾をもつ。

有償援助は、被援助国に一定の経済的負担をかけるという制約はあるが、資金をつくる面からいえばすでに見たとおり、最初の加盟の段階で各政府が出資しておけば、あとは(その活動の会社的、収益的性格のゆえに)その資金を回転させることによって常に新しい援助資金を創出することができ、しかも、一般金融市場で起債によって、資金量を政府の現実の出資額の数倍にまで拡大することが可能である。こうして、有償援助は、長期にわたる継続的な多額の資金の提供を可能にする。そのうえ、国際公社は、低開発国の政治的経済的不安定を理由に低開発国へ動こうとしない先進国の資本を、起債の形で吸収し、それを国際公社の援助という形で中立化することによって、国際的に不均衡に存在する資本を、従来の民間資本の動きにとまらぬマイナス面を除去した形で、平均化させることができる。さらに、このような有償の援助は、民間資本が低開発国へ移動するための触媒的作用をも⁽²⁵⁾果す。

上記のことから、無償援助は比較的少額でしかも収益性の乏しいプロジ

ェクト（たとえば技術者訓練や教育、投資前調査など）について有効に作用するのに対し、有償援助は多額の資本投下を必要とする一定の収益性をともなうプロジェクトに適しているということが結論的に導き出せる。

こうして、国際公社は、国際経済の現段階において、開発促進という国際的公共政策を遂行してゆくうえで、他の組織には置き換えられない一定の重要な役割を果しうることが明らかにされたと思う。それは、これまで歴史的に築き上げられ世界的に発展してきた世界経済のきずなを断ち切ることなく、これまで拡大してきた世界経済の規模を縮少することなく、なお、そこにおいて低開発国にふさわしい参加と利益分配享受を認めようとするものである。低開発国開発にプラスにならないようなひもつき援助は国際公社が間に入ることによって中性化し、先進国に余っているが経済的その他の事情で低開発国へ動こうとしない民間資本は国際公社の起債によって吸収し、これらの資金を民間資本が動きそうにない開発プロジェクトに提供することによって、国際公社は開発促進に大きく貢献できるし、また現にしているといえるであろう。

(注)

- (1) Max F. Millikan, "An Introductory Essay," *The Global Partnership*, ed. by Richard N. Gardner and Max F. Millikan. (New York, 1968), p. 2.
- (2) たとえば Oppenheim, *International Law*, Vol. I., 8th edition, ed. by H. Lauterpacht (London, 1955), p. 198 参照。
- (3) 山手治之「植民地独立と現代国際法」(『現代法と国際社会』岩波書店, 1965年) 111—112頁。新城利彦「国際連合と非自治地域」(『国際連合の研究』第一巻, 有斐閣, 昭和37年) 188—189頁。
- (4) 岡義武『国際政治史』(岩波書店, 1959年) 212—214頁。
- (5) 田岡良一『国際法学大綱』(上) (巖松堂書店, 昭和17年) 269—271頁。
- (6) 『前掲書』278—279頁。
- (7) 山手「前掲論文」112—113頁。
- (8) 連盟規約では委任統治制度に関して使われていた「神聖ナル使命」(sacred trust) という言葉が、国連憲章では「文明ノ」(of civilisation) という形容句を落としたうえで、信託統治制度についてではなく、非自治地域(これに対応する連盟規約上の規定は、規約第23条(ロ)の「自国ノ監理ニ属スル地域内ノ土著住民ニ対シ、公正ナル待遇ヲ確保スルコトヲ約ス」という簡単な規定である)に関し

て使われていることに注目すべきである（なお“sacred trust”の日本語訳は、国連憲章では「神聖なる信託」と変わっている）。

- (9) 普通国連の信託統治制度は連盟の委任統治制度を継承したものとされる（たとえば安井郁「信託統治」（『国際法講座』第一巻、有斐閣、昭和35年）256頁）。しかしすでにのべたように、委任統治の実体は所期の目標から相当に後退したものととなり、また前記注(8)でもふれたとおり「神聖ナル使命」が＜委任統治→非自治地域制度＞という線で受け継がれていることなどから見て、＜委任統治→信託統治＞の継承のプロセスは、通常いわれているほどに単線的ではない（新城利彦「前掲論文」184頁）。
- (10) この点でかつての植民地に対する先進諸国の対応の仕方は、先進国の立場や利害のみを考慮に入れたものであって、今日いわれる開発問題とは視角を全く異にしていたというべきである。
- (11) Lester B. Pearson, et al., *Partners in Development: Report of the Commission on International Development* (New York, 1970), p. 10.
- (12) *ibid.* Millikan, *op. cit.*, p. 14.
- (13) 従来開発問題が人々の善意や慈善心に頼る形で語られ、処理されてきたことについて、Pearson, *op. cit.*, p. 8 ; James P. Grant, “Economic and Social Development,” *Strategy for Peace: Eleventh Conference Report* (1970), p. 16など参照。
- (14) 同『前掲書』102—148頁。
- (15) 多国籍企業に関しては、近年とくに経営学、政治学の分野でさかんに調査研究が進められているが、国際法や国際組織法の分野では、多国籍企業が基本的に私企業（私的団体）だということからこれまであまり研究対象とはされてこなかった（Homer G. Angelo, “Multinational Corporate Enterprises—Some Legal and Policy Aspects of a Modern Socio-Economic Phenomenon,” *Hague Academy Recueil des Cours* (1968 III), pp. 453—454.）。しかしごく最近に至って、国有化や国家統合との関連で多国籍企業や国際企業を国際法上問題にする動きが出はじめている。さらに最近には、低開発国の存亡を左右するような多国籍企業の行動や、多国籍企業の親会社の所在国（多くはアメリカや西欧諸国、それに日本などの先進工業国）の主権的コントロールを離れて企業の発展と拡大を図る多国籍企業の活動が問題視され、これに対する国際法的規制（国内法的規制では十分でない）の問題が提起されてきている（たとえば『日本経済新聞』昭和47年11月23日朝刊）。以上の点を含め多国籍企業については次の文献を参照のこと。

山本登『国際企業——国境のない会社』（日本経済新聞社、昭和42年）、中原喜一郎「多国籍企業と国際政治」（『行動科学研究』第10号、1972年）。Reymond

Vernon, *Sovereignty at Bay—The Multinational Spread of U. S. Enterprises* (New York, 1971); Vernon, "The Multinational Enterprise: Power versus Sovereignty," *Foreign Affairs* (July 1971); Vernon, "Foreign Enterprise and Developing Nations in the Raw Material Industries," *American Economic Review* (May 1970); Sidney E. Rolfe and Walter Damm, ed., *The Multinational Corporation in the World Economy* (New York, 1970); Charles Kindleberger, ed., *The International Corporation: A Symposium* (Cambridge, Mass., 1970); Peter E. Evans, "National Autonomy and Economic Development: Critical Perspective on Multinational Corporations in Poor Countries," *International Organization* (Summer 1971); C. S. Burchill, "The Multi-National Corporation: An Unsolved Problem In International Relations," *Queens Quarterly* (1970); Mira Wilkins, *The Emergence of Multinational Enterprise: American Business Abroad from the Colonial Era to 1914* (Cambridge, Mass., 1970); Louis T. Wells, "The Multinational Business Enterprise: What Kind of International Organization?" *International Organization* (Summer 1971); J.-P. Calon, "La société internationale: Eléments d'une théorie générale" *Journal du Droit International (Clunet)* (1961).

(16) Peter E. Evans, op. cit., pp. 675—676.

(17) John Vafai, "Production Control in the Petroleum Industry: A Critical Analysis," *Santa Clara Lawyer* (Spring 1971), pp. 189—193.

(18) *New York Times*, June 19, 1972.

(19) 寺沢一, 石本泰雄, 小田滋編『現代国際法』(有斐閣, 昭和46年) 231頁, 山田幸男「給付行政法の理論」(『現代の行政』岩波書店, 1968年) 23—24頁。

(20) Pearson, op. cit., pp. 213—215.

(21) Gunner Myrdal, *An International Economy* (New York, 1963), p. 125.

(22) Friedmann, Kalmanoff and Meagher, *International Financial Aid*(1966), p. 32.

(23) Pearson, op. cit., pp. 209—210.

(24) たとえば国連資本開発基金(UNCDF)が直面したこの種の問題について, Pearson, op. cit., pp. 211—212参照。

(25) 詳しくは, 拙著『国際公社論』(前掲) 152頁を見よ。

IV むすびにかえて——国際公社が今後開発問題に寄与してゆくための条件

国際公社形態の国際組織が、開発問題に対して、他の形態の組織では果しえない一つの重要な役割を果しうることは、以上の検討を通じて明らかにされた。残る問題は、現存の、および将来設立されることのある新しい⁽¹⁾国際公社が、今後、開発問題に対して積極的に貢献してゆくための条件を探ることである。

考えられる第一の条件は、国際公社においてはともすると会社の性格が先行する危険性があることを考慮して、本来の主要目的である開発促進という公共目的を優先させ、会社の性格をこの公共的性格に従属させることを実際に確保しなければならないということである。

会社性格は国際公社の基本的特質であり、まさにこの点で国際公社は他の通常の国際組織と区別される。しかし、この会社性格は、序においても明らかにしたように、国際的公共目的（この場合は開発促進が主要なもの）を有効に実現するための、いわば手段として取り入れられた一特徴である。したがって、利潤追求を本来的目的とする商業会社における会社性格とはおのずと異なり、公共目的からくる一定の制約をつねに受けるものと見なければならない。

ところが、現存の国際公社の運営にあたっては、公共的性格が後退し、むしろ会社性格の方が強調される傾向が実際にはないとはいえない。たとえば世銀の貸付の際に適用される銀行経営の原則（bankable principle）や健全な企業の原則（sound business principle）⁽²⁾などは、それだけを取り出して忠実に守れば、通常の商業銀行の経営と大して違わないものになってしまう。実際、初期の世銀は、企業的な意味での安全性、確実性を重視して重工業中心の貸付方針をとっていた。また、世銀の貸付の条件は利息や返済に関して厳し過ぎるという批判もこれまで多く寄せられてきた。⁽³⁾

もっとも、世銀も最近では、貸付に際し、特定のプロジェクトの収益性と

ともに、そのプロジェクトの「経済的効果」（低開発国の経済発展に対する貢献度）を評価し、経済的効果が高ければ収益性の乏しいプロジェクトであっても融資の対象とするように、政策を転換しつつある。ただし、これは政策レベルでの変更であるから、今後つねに世銀において開発促進という公共目的が会社の性格に優先する形で追求されるという保障は存在しない。その意味では、世銀についても、さらにはもっと一般的に開発問題にたずさわる国際公全般についても、公共的性格を会社の性格に優先させる制度を、内部的に整備する必要があるだろう。

その方策としては、(i) 貸付基準を客観的に明確にし、その中にいわゆる「経済的効果」に関する評価を必ず加えるようにすること、(ii) 貸付が拒絶されたプロジェクトについては、審査請求の手続を用意し、拒絶が恣意的に行なわれないよう制度を完備すること、(iii) 貸付が行なわれたプロジェクトについては、定期的に「経済的効果」に関する調査を行ない、実際に予想通りの成果をあげているかどうかチェックする、というようなことが考えられる。

国際公が今後開発問題にいっそうの貢献をしてゆくための第二の条件は、各々の国際公の内部において、公共性の原則を確保するだけでなく、開発促進が今日世界全体の共通利益の一つとなっているという視点に立つて、各国際公の活動調整や活動規制を行なっていくということである。

今日、開発問題を国際的に取り上げ、いわば開発に関する国際公共政策を具体的に立案してゆくという作業は、国連総会や経済社会理事会を中心に進行されるようになり、たとえば第一次、第二次国連開発の十年などがその一つの具体的成果となってでてきている。その他さらに細かい点については、UNCTADや地域経済委員会において、開発に関する政策がたてられている。今後の問題は、開発促進に従事する国際公を一としてその他の開発諸機構を一かにして、かかる開発に関する一般政策に従って行動させていくかという調整、規制の問題であろう。

この点で国際公は、多少厄介な問題を提起する。というのは、国際公

社は、一般に他の国際組織にくらべて独立性が強く、世銀や I F C のような国連の専門機関となっているものでさえ、国連の監督は受けずに独自の行動をとる傾向があるのである。⁽⁴⁾この独立性は、国際公社の法的独立という制度的基盤と、みずから収益を生み出すことができるという財政的基盤⁽⁵⁾に支えられたもので、このような国際公社を一般的公共政策の枠内で規制することには、きわめて大きな困難が伴なう。しかし、各国際公社が思い思いの開発援助をする場合には、競合や競争の場面も出てこようし、また、一般的公共政策に反した行動をとる国際公社がでてこないという保障もない。実際、今日の国際公社を見てみると、E I B のように先進国の道具として行動する国際公社と、アフリカ開銀のように低開発国のみの、先進国に対抗する国際公社などがあり、その政策や活動は、一元的にとらえることはむずかしい状況にある。

その意味では、困難ではあるが、国際公社の活動調整と規制の努力が今後なされなければならない。それには、一定の制約下にあるとはいえ、現在でも法的に可能な、(i) 国連（総会、ECOSOC、UNCTAD などの勧告）、(ii) 同一加盟国政府による機構内部からの働きかけ、(iii) 世銀、IMF、I F C、I D A の四つの公社については、国連事務総長を議長とする行政調整委員会（ACC）での事務局レベルの調整、などを通じて国際公社の活動を国際的公共政策の枠内で調整、規制する方法などを活用することが考えられる。

最後に第三点として考えられる条件は、今日金融面に限られている国際公社の開発への努力を、もっと多様化してゆくことであろう。開発については、当面は確かに資本の不足がもっとも深刻な問題であるが、この他、技術訓練、技術援助、教育、ダム建設、工場経営など、広い分野に国際公社が直接入ってゆくことが可能であるし望ましい。すでに、メコン河下流域開発については、国際公社によるダム建設運営の提案が出されるなど、⁽⁶⁾この方向での新しい国際公社の役割が期待されている。このようなプロジェクトの一般的条件は、(i) 一国では開発資金をまかなうことが不可能

な大規模なプロジェクト、(ii) 二国以上の国境にまたがるプロジェクト、(iii) 建設、運営、製品販売などの面で国際的協力が不可欠なプロジェクト；(iv) 当該地域の経済発展に貢献する経済的効果は高いが、直接投資に対する収益性は低く、民間資本では充足できないもの、ということであろう。低開発地域における国際河川開発や石油などの大規模な資源開発には、この国際公社形態の国際組織が今後かなりの成果をあげることが予想される。

(注)

- (1) 拙著『国際公社論』（前掲）241—242頁。拙稿「国際金融機関の組織法上の特色（2・完）」（前掲）57頁。
- (2) World Bank-IFC-IDA, *Policies and Operations: The World Bank, IDA and IFC* (Washington, D. C., 1971) p. 30.
- (3) "Issues Before the Seventeenth General Assembly," *International Conciliation*, No. 539 (1962) p. 117.
- (4) 拙稿「国連と専門機関の間の法的関係——実定規定（国連と専門機関の間の連携協定）に基づく実証的研究」（『社会科学ジャーナル』第9号，1970年）96—100頁。
- (5) Nessim Shalom, "Co-ordination of the Programs of Specialized Agencies," *Annual Review of United Nations Affairs*, ed. by Eagleton (1949), p. 75, footnote 9.
- (6) Clark, *The Pa Mong Project* (July, 1969); Nurick, *Loans by Public International Organizations to Multinational Public Enterprises—Legal Problems* (January, 1969), p. 1.

〔追記〕

この研究は、昭和48年度文部省科学研究費（個人研究）の補助を受けた「国際公社論—社会的性格の国際組織の体系的研究」の一部をなすものである。研究を可能にして下さった関係機関の方々にお礼を申し上げる。

また本稿は、昭和47年9月30日の東京大学国際法研究会（代表高野雄一教授）月例会、および同年11月28日の国際基督教大学社会科学研究所（所長—瀬智司教授）火曜セミナーにおいて、筆者が行なった同題の研究報告を土台にして執筆されたものである。報告発表の機会を与えて下さった関

係諸先生、ならびに会場において活発に討論に参加し、有益なご意見やご批判を寄せて下さった人達に深く感謝したい。

さらにこの論文は、筆者がフルブライト交換研究員として昭和46年9月から翌年7月まで、米国コロンビア大学のローズスクールにおいて研究に従事した際に得られた資料や研究成果に負うところが多い。この留学を可能にして下さった米国国務省とフルブライト委員会、ならびに留学中、研究の面で親切にご指導とご助言を下さったゲルホーン (Walter Gellhorn)、ガードナー (Richard N. Gardner) 両教授に対して、心からお礼申し上げます。

なお一昨年9月、不慮の死を遂げられた故フリードマン (Wolfgang Friedmann) 教授は、「会社的人格の国際組織」としての国際公社概念をはじめて学問的に提起した学者の一人として知られているが、筆者の留学中、研究会や大学院での演習を通じてまた個人的にも、親しくご指導いただいた方である。教授のご冥福を衷心よりお祈り申し上げます。

“The Role of the International Public Corporation in the Development Process of Less-Developed Countries”

—Summary—

Yozo Yokota*

I

The international public corporation (IPC) is an inter-governmental organization having a commercial character. It is the same kind of public international organization as the United Nations (UN), the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) or International Labor Organization (ILO) because it is established by an international agreement among states and its membership is strictly limited to states. However, it is different from the UN, UNESCO or ILO in that it has a commercial character in both its structure and activity. For instance, one of its activities is to lend development capital with interest and it makes profit therefrom. Its voting system is also similar — although not exactly the same — to the ordinary commercial joint-stock company. The international public corporation, departing from firmly established rule of one-state-one-vote system, has adopted a voting system based on the number of shares the member states own. It is for this reason that it is called a *corporation*.

Although IPC has an aspect of a commercial company, it should be clearly distinguished from the ordinary commercial enterprise. The commercial enterprise is established under a law of incorpora-

* Assistant Professor of International Law at International Christian University.

tion in one state or another, but IPC is founded in accordance with public international law (i.e., treaty) and is therefore not subject to any national legal system. Thus, it is *international* in its legal nature.

IPC should also be distinguished from the ordinary profit-seeking enterprise because it has a public character in its purpose. Notwithstanding its commercial character in structure and activity the IPC's purpose is not to maximize the profit but to maximize the furtherance of public interest, such as the goal of economic and social progress of the less privileged among the family of nations. Its commercial character is only to serve this public goal by providing efficiency and power to gather necessary fund. Therefore, it is a *public* corporation.

The history of the IPC is not so long. The first examples are the International Bank for Reconstruction and Development (World Bank) and the International Monetary Fund (IMF), both of which came into being soon after the Second World War. But since their emergence, the number of IPC's has grown strikingly. Today, we see at least thirteen such corporations around the world, and the role they play in the present world's economic scene is substantial.

II

It is interesting to note that almost all the existing IPC's were established for the purpose of promoting the development. For instance, one of the purposes of the World Bank is "to assist in the . . . development of territories of members by facilitating the investment of capital for productive purposes, including . . . the encouragement of the development of productive facilities and resources in less developed countries." (Article 1 (i) of the Articles of Agreement of the World Bank). It does not seem to be just a coincidence. There should be some reasons for this relationship between IPC's and the promotion of development. In other words, there must be a special aspect of the problem of development

hat requires the institutions assisting development process to be the IPC type.

If stated briefly, the problem of development is essentially to attain a higher level of world production through efficient combination of the elements of production (e.g., capital, raw materials, labor and technology) which are unequally distributed in the world and to apportion substantial parts of the benefits of progress (or increase of production) to the less-developed countries which participate in the increase of world production by offering natural resources and labor. The question is who are taking the leading role in the process of combining the elements of world production. This question is important because those who take this role also decide what portion of benefit should be distributed to the less-developed countries and what portion be distributed to the donor states.

There are in fact many institutions and entities that play this role of combining the elements of world production such as private investors, joint ventures, governments and various international organizations. They can be divided into two broad categories: *private* and *public*. The former includes private investors, joint ventures and multinational enterprises, and the latter includes national or local governments, other semi-governmental agencies and international organizations.

Up to now, the major force in world economy has been the private sector. Private investors, commercial companies, joint ventures and multinational enterprises have been the main actors in the process of world economic progress. However, experience proves that the problem of development cannot be fully resolved through profit seeking action of private actors. Private capital's goal is to maximize its profit returns, not to help less-developed countries develop. Thus, more and more the function of the public actors is being considered important.

In the public sphere, it is often said that multilateral aid is preferable to bilateral aid because the latter tends to be politically or

economically tied to the interest of donor states. For this reason, the importance of public aid through international organizations is strongly supported (*Pearson Report* for example).

The public aid through international machinery can be divided into two distinct categories: non-commercial (grant) and commercial (loan on ordinary or concessionary terms). The former type of aid is extended through the United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) and the United Nations Development Program (UNDP) and the latter function is carried out by the IPC's.

Both grant-type aid and commercial-type aid are important in the promotion of development, but there are several advantages of the latter over the former. One such advantage is the stability of commercial aid-giving operations. Because of the commercial nature, it can give constant and stable support to the less-developed countries by generating its own development capital funds while the other (non-commercial) type must always face the financial difficulty of seeking new sources of funds. Secondly, commercial aid can collect larger amount of funds because of the incentives inherent in such aid and thus can support a large development project such as dam construction or the building of steel mills. Thirdly, commercial aid has a clear standard of evaluating the assisted projects. Because it is commercial, it is expecting that the projects it assists should at least be able to produce more economic benefit than the invested fund. The grant-type aid usually tends to lack the sensitivity to this cost-benefit relation.

III

Because of its efficient commercial character in its structure and operations, the IPC must be given a proper role to play in the development process of less-developed countries. Of course this statement is not intended to deny the fact that other institutions are also playing substantial roles in the development process. What should be stressed here is that there is a clear area of activities

for IPC's in the development process and that this area cannot be filled by other types of institutions. Our observation shows that this area is even expanding. This can be illustrated by the number of IPC's growing up over the past fifteen years and also by the growing amount of total aid given to less-developed countries through IPC's.

Looking for the future, however, we cannot be blithly optimistic, because after all IPC's are only machinery utilized by men and unless we utilize them wisely they will not function as we expect them to function. For instance, although IPC's main purpose is public in nature, its commercial aspect may dominate, and the IPC may serve the interest of investor or donor side only. As was suggested above, the IPC is established to balance the interests of donors and donees. Exactly where this balance is to be struck is the essential question. It is a matter of policy and everyday practice of the IPC's operations. For this reason, we have to continuously watch the activities of IPC's to insure that they are not favoring one party at the expense of the other. They are to benefit both parties and eventually the welfare of the world as a whole. Law, particularly the law (agreements) establishing and regulating the IPC's, has a special duty in this respect, i.e., to keep the activities and operations of IPC's in line with the public policy stipulated in the founding charters.

There are other opportunities for IPC's in the future. At present all the IPC's are financial agencies, but the area of activities for IPC's are not logically limited to the financial sphere. IPC's might be an appropriate form of institutions in such fields as dam construction on international rivers, the exploitation of continental-shelf or deep-sea resources, international air transport and so forth. Of course these fields of activity is not peculiar to the under-developed countries, but the kind of development projects described above usually require a huge amount of capital which cannot be afforded by one or even a group of the under-developed countries, and IPC can play a proper role by collecting the necessary funds in

the developed world. IPC type organizations could function most effectively and contribute enormously in such pioneering fields and we must be ready to propose their establishment at the appropriate time.