

L. J. Butler,

*Industrialisation and the
British Colonial State: West
Africa 1939-1951.*

London: Frank Cass, 1997, x + 310 pp.

望 月 克 哉

I

工業生産のシェアをもって経済発展の尺度とするという考え方が長くわれわれを支配している。工業化がもたらす所得向上や雇用増大こそが成長、そして開発そのものであり、経済発展における工業化の意義を論じることなどは、それ自体が陳腐であった。とりわけ途上国における工業化は近代化と同義であって、それはまた植民地的従属からの解放、そして経済自立をも意味していた。第2次世界大戦後、新興独立国の多くが工業化を開発戦略の中核に据えた所以である。

アフリカ諸国もまた例外ではない。1961年に国連が採択した「開発の10年」といったイニシアティブを追い風として、政治的独立を達成した多くの国が「野心的」工業化を指向した。その様相と結末がいかなるものであったかは、ンクルマ(Nkrumah)時代とそれに続くガーナ経済の停滞を例にあげれば十分であろう。1970年代の2度のオイル・ショックがもたらした経済的疲弊の中、80年の首脳会議でアフリカ統一機構(OAU)はラゴス行動計画の一環として「アフリカ工業開発の10年」を標榜した。しかし、この1980年代は後に「失われた10年」と称されることになるのである。

アフリカにおける工業化の失敗、ないしその躓きの原因はさまざまに論じられてきたが、植民地期以前にその遠因を求めるものが少なくない。また、奴

隷貿易により家内工業発展の契機が失われたこと、あるいは植民地支配とその政策の下では土着的工業が十分な発達を見なかったことなどを指摘する論者も多い。とは言いながら、実際に宗主国が植民地の工業化についていかなる姿勢をとり、どのような政策を実施したかについての実証的研究を目にすることはまれである。

この点、広範な文書・資料を駆使した本書は、主として1940年代のイギリス領西アフリカに限定したものとはいながら、アフリカの植民地における工業化を詳細に論じた最新の業績のひとつである。著者L・J・バトラーはルートン大学で現代史を講じており、本書はロンドン大学キングス・カレッジにおける彼の博士論文を基にまとめられた成果である。

II

本書の1939～51年という時期設定は、一見すると非常に狭いものと映るだろう。第2次世界大戦の終結をまたぐこの時期がイギリスの植民地政策にとっての一大転換点であったことは確かである^(注1)。しかしながら本書は、イギリスの植民地政策全般ではなく、とくに植民地省(Colonial Office)の工業化に対する姿勢に注目し、「植民地支配が終わりに近づいた決定的に重要な時期」(p. 2)における政策を描き出そうとしている。すなわち、植民地政府の経済開発における役割の変化と、本国政府の対植民地姿勢の変化を背景として、植民地省が現地の工業振興に積極化してゆく1939年以降の時期を記述の対象としたのである。

本書の構成は以下のとおりで、執筆意図についての序論に続き、各章ではそれぞれ一定の時期を区分して叙述がなされている。

1. 「開発」に向けて——第2次世界大戦以前の植民地経済政策
2. 開発政策に与えた大戦のインパクト 1939～42年
3. 植民地省の再建思考における工業化 1943～46年
4. 工業開発——植民地国家の役割規定 1943～

『アジア経済』XXXIX-12 (1998.12)

- 46年
5. 本国の危機と植民地工業化への制約 1947～48年
6. 政策路線の回復 1949～51年

以下、各章の内容を紹介するとともに、本書の特色、構成、内容につき評者の若干のコメントを付すことにする。

III

第1章は、本書での議論の背景説明として主に1930年代の状況を論じている。この時期は『古典的』植民地支配の最終局面』(p. 13)と位置づけられ、これ以降、イギリスは植民地の経済資源の動員とともに、将来に向けた植民地政策の形成に努力を傾注してゆく。従来のイギリスの姿勢は、植民地はあくまでも本国工業の市場であり原料供給先であるというものであった^(註2)。政策形成者にイギリス本国と植民地の相互補完性という認識があったとしても、一次産品生産に特化していた植民地経済を将来に向けて多角化してゆくといった発想が出てくる余地はなかった。

ところが、大恐慌による商品価格の暴落とそれに伴う植民地政府の財政収入の激減は、従来の植民地支配の論理を根底から崩し、1930年代を通じてその見直しをせまることになる。植民地政策における政治と経済の要素が矛盾をきたすなかで、植民地支配を正当化してきた「信託統治」といった哲学、これを具現化した「間接統治」もまた見直さざるを得なかった。とは言うものの、植民地社会の「保全」(p. 18)したがって現状維持を基本としてきた点では植民地省も植民地政府と同様であり、この姿勢は30年代を通じて変わることがなかった。また当時の同省にとって、開発の優先分野は農業改良や一次産品のマーケティングであり、政府内部に反対の強い植民地の工業化を提起することは得策ではなかったのである。

唯一、その後の植民地省のスタンスに通じるものとして指摘されているのが、情報収集の観点から同

省主導で実施された1932年の Economic Survey of the Colonial Empire をはじめとする一連の社会・経済調査である。著者はこれら(当時としては)最新の調査結果と、そこに盛られた新たな植民地政策形成の意欲が植民地省に大きな影響を与えたことを示唆している(p. 20)。1938年末には、植民地省自身が各種勧告を盛り込んで、植民地工業化の政策指針となる報告書をまとめ上げることになる。

しかしながら最大の問題は植民地政府にあった。民間企業の自由放任を許容せず、また企業の政府所有にも後ろ向きであった植民地政府は、諸税の導入によって外資の投資意欲を殺いだばかりか、貿易税収入ゆえに現地の輸入代替産業にも関心を示さなかった。こうしてイギリス本国と各植民地の間にたつ立場として、植民地省の工業化に対する姿勢はいよいよ重要性を増したのである。

IV

第2章からが本書の真骨頂である。第2次世界大戦の勃発により戦時経済体制に入った植民地では、外貨(米ドル)の節約、輸入制限措置、直接課税が実施されるが、それ以上に現地経済を圧迫したのはヨーロッパ市場の喪失と輸送手段の不足による植民地産品のだぶつきであった。一次産品生産者の収入確保を第一としてきた植民地省ではあったが、対処策として採られたマーケティング・ボードや経済多角化について必ずしも主導的役割を果たしたわけではない。それどころか1940年代に入って植民地開発・厚生法(Colonial Development and Welfare Act)など植民地経済開発のための制度・組織づくりが始まってからも、「当座しのぎ」(p. 60)の諮問委員会などができるばかりで、十分な役割を果たすことができず「本国では批判を浴びた」(p. 61)と言う。この点、特にプランニングの機能を欠いていたのは植民地政府も同様であり、著者はその原因を政府関係機関での人材不足に帰している。

この段階でのいまひとつの問題は、民間企業の役割に対する政府サイドの認識不足であり、両者の相互不信は植民地開発の足枷となっていた。不況下に

あった1930年代、政府の財政支出が見込めない中で、民間企業とくに連合アフリカ会社(UAC)に代表される多国籍企業への期待は大きかった。しかしながら、この時期に西アフリカで多発したココア・ホールドアップ(不売運動)に象徴されるように、買付け商社をはじめ外国企業に対するアフリカ人生産者の不満は大きく、これは政府にとっても大きな懸念材料であった。他方、民間企業の側も、投資活動解禁には後ろ向きな西アフリカの植民地政府の姿勢には批判的であり、これが製造業分野への展開にも影響していたことは言うまでもない。

著者は、当時LSE(London School of Economics)で教鞭をとっていた若きアーサー・ルイス(Arthur W. Lewis)がイギリス植民地への資本流入を検証したペーパーで、政府による資金手当ての重要性につき進言したエピソードも紹介しているが(pp. 68-69)、当時の植民地省や植民地政府の見解を変えることは容易ではなかったようだ。しかし、連合側側の戦況好転により植民地産品への需要が回復するとともに現地での経済活動も活性化し、マーケティング・ボードを通じた民間企業との連携も図られたことから、植民地政府の姿勢は前向きなものに転じてゆく。現地からの工業開発の提案になかなか重い腰を上げなかった植民地省も、ようやくその姿勢を積極化させ具体的な計画策定に進み始めた。

V

1943~46年についての記述は第3章と第4章にまたがっている。まず第3章では、章題が示すように戦後復興をにらんだ植民地省の取り組みが焦点となり、特に政策面に多くの紙幅が割かれている。イギリス政府における当初の了解は、植民地開発について現地側が政策目標の設定と詳細なプランニングを行い、本国側は政策の大枠を固めて資金や人材を提供するというものであった。しかし、その役割が十分に果たされず批判を浴びたため、植民地省は植民地経済諮問委員会(Colonial Economic Advisory Committee, p. 102)の設置を推進するなど政策立案機能の強化を図る一方、植民地政府に対しても同様

の措置を求めた。工業開発については、すでに民間企業からも提案がなされていたにもかかわらず植民地政府は消極的で、その説得に手を焼いた植民地省は本国主導による開発の考え方に傾いていった。

一例として西アフリカの繊維産業、とくにナイジェリアにおける綿工業をめぐる経緯が詳細に紹介されている。繊維産業の振興という点では本国政府や民間企業とも認識が一致していた植民地政府ではあったが、その指向は課税基盤の拡大、都市への人口流出防止といった観点からの農村ベースの綿工業育成にあった。当初、植民地省も本国ランカシャーの綿工業に対する配慮などから、これを容認していたものの、1944年にUACが申請したナイジェリア現地での綿布工場設立をめぐる論議の中で、次第にその方針を修正していった。この背景には、植民地の工業化そのものをめぐる植民地省と植民地政府の見解の相違、双方のトップの主張の対立もあったが、大きな意味ではイギリス政府の植民地開発政策の見直しの一環であったと言える。

続く第4章は、工業振興に必要な資金・担い手の問題からはじめて、開発における政府の役割、すなわち植民地政府の開発介入について植民地省がいかなる立場をとっていたかをフォローしている。すでにナイジェリアにおける石鹸製造で実績を上げていたUACをはじめとするヨーロッパ系企業の「バイタリティ」を評価しつつも、その一方でこれら民間企業は現地住民の反発を買っていたことから、この点を政府がいかに補完するかが議論の焦点となった。植民地省には早い段階から政府の開発参与のアイデアこそあったものの、民間企業に配慮した「生産部門での役割を最小限にとどめる」(p. 147)という主張はしりぞけられ、工業振興における国家の役割の重要性という総論だけがイギリス政府のコンセンサスとなった。ただし、これを実施するための機構や、開発公社といった具体的方策については、植民地政府側との調整にも手間取ったために先送りされた。

次の第5章が扱う1947~48年という時期の特徴は、外貨不足や供給能力といったイギリス本国の経済危機が顕在化したことである。ゴールドコーストをはじめ西アフリカの各植民地でもこれらの問題は顕在

化しており、経済開発についてはこれを資金力でまさる外国企業に頼らざるを得ない状況が続いていた。すでに植民地政府を通じて商品流通に乗り出していたイギリスは、1948年に「新たなコミットメントの象徴」(p. 188)となる植民地開発公社 (Colonial Development Corporation: CDC) を設立した。政府内には植民地開発作業部会 (Colonial Development Working Party) が設置され調整を図ったが、開発政策をめぐるのは外貨稼得 (節約) に資するという点での合意はあっても、優先分野では意見が分かれており、植民地省の推進する工業開発は依然としてコンセンサスとはならなかった。

VI

最後の第6章では、前章の議論を受けて、第2次世界大戦後の景気後退の中でイギリス政府が直面していた経済的困難が植民地開発にもたらした影響と、植民地における工業化政策の推移が論述されている。

マーシャル・プランによる援助にもかかわらずイギリスの外貨 (ドル) 不足は解消せず、これが戦時下で生じていた植民地向け製品供給制限 (いわゆる供給能力) をめぐる問題を再燃させていた。この問題は植民地の対外貿易にとどまらず、開発金融の実施にも関わるものであり、イギリス政府内に植民地の経済開発全般をめぐる論議を巻き起こした。

著者は、1948年に植民地の開発計画を検討する目的で内閣に設けられた植民地開発委員会 (Cabinet Committee on Colonial Development) の動向に着目し、上述の諸問題をめぐる同委を軸にした植民地省あるいは植民地政府との議論を追っている。工業化に対する植民地省の積極的な姿勢は、しだいに植民地政府も共有するところとなってゆく。とりわけ注目されたのは国家主導による開発の考え方であり、外国企業を誘致する一方で公企業の役割が再検討され、1948年に海外資源開発法に基づき設置された植民地開発公社 (CDC) が改めてその焦点のひとつとなった。

1950年以降、植民地省内部では工業化政策の見直しをめぐる、現地の小規模企業振興を含めたさまざ

まな議論がなされていた。これとあわせて政府内の関係機関はもちろん、イギリス工業経営者連合会 (Federation of British Industry) など民間団体にも意見を求めるとともに、冷戦機運が高まる中での軍備増強計画を政府内で植民地工業化への関心を高める契機にすることすら企図したのである。

こうした一連の取り組みにもかかわらず、イギリス政府の方針は植民地省の主張するところとはならず、それどころか通貨価値ほかイギリス本国経済の擁護という従来からの主張が再浮上することになった、というのが本書のエピローグたる結論章での締めコメントである。

VII

本書冒頭に1945年7月時点の植民地省における機構・人員配置図が掲げられている。それ自体はイギリス公文書館 (Public Record Office) 所蔵の資料から作成されたものだが、本文を読み進むうちに、その有用性に納得させられた。著者は同図に記された行政官ひとりひとりの行動を追ひ、そこから植民地省内での政策形成を跡づけようとしたのである。各章の注には CO (Colonial Office) 文書が多く並ぶが、著者の行った作業の精緻さはそのあたりからもうかえる。

第1章で展開される植民地経済に対する著者の見方はいたってオーソドックスである。植民地貿易についての記述はもとより、「是非を問わない重商主義こそがイギリスがもくろむ経済システムの核心的欠陥なのだ」(p. 26) といった箇所には少々驚きすらしてしまう。ともあれ、こうしたシンプルすぎるとも見える議論ゆえに、読者にはイギリス政府、植民地省、植民地政府など主要アクター間のスタンスの違いがわかりやすいのかもしれない。

第2章以降で展開される議論の内容は、評者の紹介だけでは十分におさえていない論点が数多くあり、資料的価値も高いと思われる。ポリティカル・エコノミー特有の用語も散見されるが、イギリスの経済史文献には多く見られるものであり、著者の歴史記述の枠組みがこれによって規定されているわ

けではない。史実をもって語らせるという方法が徹底しており、第6章までの本論部分で論点が尽くされてしまい、せつかく設けられた結論章はわずか5ページでそのいくつかをなぞったにすぎないとの印象を得た。

VIII

最後に、2つだけ気になった点を指摘して稿を締めくりたい。

まず時期区分の問題として、1939～51年という時期設定はもとより、各章の対象となっている43～46年、47～48年、49～51年といった区分が、どこまでも作業上の便宜にすぎないのでは、との疑念が払拭できない。イギリス領植民地開発全般からすれば、世界恐慌下における1929年植民地開発法 (Colonial Development Act) の発動は、効果こそ乏しかったとはいえ大きな政策転換であった。また、これを引き継いだ1940年植民地開発・厚生法が「1930年代後半に生じた植民地政策のクライマックスであり、重要な出発点であった」(p. 21) ことは著者自身も認めるところである。植民地省の動向こそが本書の焦点であるとはしても、上記の時期を画する事由が評者には読みとれなかった。

上述の点と関連して、細かい時期区分で史実を検

証してゆく作業ゆえに仕方のないことでもあろうが、相前後する章で論点が重複すると同時に、同一の論点に係る一連の記述が2つの章にまたがって展開されているところが少なくない。該当する部分を小見出しで示せば、第2章の“Local Proposals for Industrial Development” (p. 70) と第3章の“Local Interest in Industrialization” (p. 108) は植民地政府の工業化のイニシアティブについて、また第5章と第6章にはそれぞれ“The Supply Problem”と題した一節 (pp. 192, 231) と“The Colonial Development Corporation”と題した一節 (pp. 214, 254) があり、イギリスの供給能力と植民地開発公社について、いずれも重複して論じている。内容的には厳密に書き分けられているのだが、読者としては議論をフォローする上で困難を感じるところである。

(注1) 先行研究のなかにも、この時期をイギリスによるアフリカ植民地支配の転換期とみるものが少なからずあり、その代表的なものとしては次がある。R. D. Pearce, *The Turning Point in Africa: British Colonial Policy 1938-48* (London: Frank Cass, 1982).

(注2) A. G. Hopkins, *An Economic History of West Africa* (Harlow: Longman, 1973) をはじめ、こうした見解が最もオーソドックスなものとして定着している。

(アジア経済研究所地域研究第2部)