

第1章

アメリカ合衆国のアフリカ政策

——冷戦期からポスト冷戦期へ——

小田英郎

はじめに

本章は、冷戦期からポスト冷戦期へという国際政治の歴史的な転換が、アメリカ合衆国（以下、アメリカ）のアフリカ政策にどのような影響を与えたかを検討しようとするものである。なお、考察の対象とされる時期は、1980年代および90年代に限定する。冷戦期は1940年代後半から80年代末まで40有余年続くのであるが、ここで対象とする冷戦期は、そのうちの最後の10年間ということになる。

この冷戦期の最後の10年間とポスト冷戦期にはいった1990年代とで、アメリカのアフリカ政策のなにかが、どう変わったのであろうか。変わらないものが、なにかあるのであろうか。その理由はなにか。これが本章の、基本的な問いである。

第1節 アメリカの対外政策におけるアフリカの位置

冷戦期最後の10年間である1980年代と、ポスト冷戦期にはいった90年代について、アメリカのアフリカ政策を比較検討する場合、まず必要なのは、歴史的にみて、アメリカの対外政策のなかでアフリカがどのように位置づけら

れてきたかを把握することである。

この点についてのこれまでのほぼ一致した見解は、「アフリカはヨーロッパ諸国の守備範囲内の地域である」という認識を、古くからアメリカの歴代政府が（そして議会も）抱き続けてきたというものである。第二次世界大戦以前の時期はもちろん、第二次大戦後の冷戦期にはいつてからも、そうであった。そうした認識にもかかわらず、1970年代後半以降アメリカのアフリカ政策が少なくとも南部アフリカ地域について積極性をもつようになるのは、75年6月のモザンビーク独立とともにマルクス主義政権が樹立され、アンゴラ内戦（75～76年）でソ連・キューバ・東欧諸国の大規模な軍事支援を受けたマルクス主義勢力・アンゴラ解放人民運動（Movimento Popular de Libertação de Angola：MPLA）が勝利するなど、南部アフリカに東側の拠点ができたことにアメリカが危機感を抱いたからである⁽¹⁾。

それ以前のアメリカ政府は、アフリカに対しては概して消極的な政策をとり続けてきた。

ケネディ（John F. Kennedy）大統領の特別補佐官を務めたアーサー・M・シュレジンガー・ジュニア（Arthur M. Schlesinger, Jr.）が、その回想録のなかで述べた言葉をかりれば、「われわれはラテンアメリカが基本的には自分自身の責任であると考えていたように、アフリカは当然ヨーロッパの責任とみなしていた」⁽²⁾のである。こうした認識はまさしくモンロー主義そのものであり、それがアメリカのアフリカ政策を伝統的に消極的なものにしてきたのである。そうした消極性のある程度払拭したケネディ政権（1961年1月～63年11月）のアフリカ政策は、70年代半ばまでの時期においては、やや例外的なものであった。

したがって、アメリカのアフリカ政策に対するアフリカ問題専門家の論評には、手厳しいものが少なからずみられた。

たとえば1955年当時、ロチェスター大学学長であったC・W・ド・キークウィートは『フォリン・アフェアーズ』誌上で、「もしも政策というものが、アフリカに関する確信と目的の一貫性をもった総体であるとすれば、アメリ

カはアフリカ政策をもっていない。これまで発表された政策声明は、まともな言葉とでたらめな言葉を並べて他人を煙に巻く練習のように読める」⁽³⁾と厳しく批判している。また、1959年10月にノースウエスタン大学アフリカ研究計画が、上院外交委員会の依頼に応じて提出した報告書（通称『ハースコヴィッツ報告』）も、その冒頭で「アメリカはいまだかつて積極的にダイナミックなアフリカ政策をもったことはなかった」⁽⁴⁾と決めつけている。

さらにI・ウォーラースタインは、ニクソン（Richard M. Nixon）政権発足の年である1969年に、『アフリカ・レポート』誌上で、アメリカのアフリカ政策を評して、それは「費やすべき時間とカネと労力をできるかぎり少なくし、しかもそれによってできるかぎりトラブルを少なくすることを目的としてきた」と述べ、「アイゼンハワー（Dwight D. Eisenhower）政権に始まり、J・F・ケネディ、L・B・ジョンソン（Lyndon B. Johnson）へと続いたこのアフリカ無視の政策は、いくぶんか変化はしたが、それは実質において変化したというより、スタイルにおいて変化したのである」⁽⁵⁾と断じている。

アメリカの対外政策は「アフリカ無視」とまではいえないにせよ、「アフリカ軽視」の政策であることは確かであった。

しかしこの場合、「アフリカ無視」ないし「アフリカ軽視」というのは、アフリカに対してなにもしないことを意味するものではなかった。

それは、アメリカのアフリカ政策がアフリカ情勢そのものに対応する形ではなく、対ソ政策（あるいは対共産主義政策）や対ヨーロッパ政策に従属する形で組み立てられてきたことを意味するのであった。

したがって、たとえば前述のように、アンゴラ内戦の結果、独立アンゴラの政権をマルクス主義勢力である MPLA が握ると、共産主義勢力の南部アフリカへのいっそうの拡大を懸念したフォード（Gerald Rudolph J. Ford）政権は、キッシンジャー（Henry A. Kissinger）国務長官の往復外交によって、長い間暗礁に乗り上げていた南ローデシア独立問題の解決の枠組み作りを行うなど、積極的な対アフリカ姿勢をみせるのである⁽⁶⁾。

次節で述べる1980年代のアメリカ政府は、まさしくそのような意味での積

極的な対アフリカ政策を（とくに南部アフリカ地域について）展開し続けたのであった。レーガン（Ronald Reagan）政権の南アフリカ共和国（以下、南ア）問題に対する「建設的関与」（constructive engagement）の政策は、その典型であった。しかしそれも、1987年12月の米ソ中距離核戦力（INF）全廃条約に始まる新デタント時代とともに、変化をみせはじめる。米ソ協調による地域和平作りへの転換である。1988年12月のブラザヴィル合意（アンゴラ包括和平協定）は、そのことをよく示している。

そして1989年12月の米ソ首脳会談（マルタ会談）による冷戦終結の確認は、それまでのアメリカのアフリカ政策を対ソ冷戦戦略から完全に解放する結果をもたらした。しかしそのことは、同時にアメリカのアフリカ政策が、新たな方向を模索しなければならなくなったことをも意味した。

しかしブッシュ（George H. W. Bush）政権のアフリカ政策は、冷戦終結以後まったくダイナミズムを欠いたものとなった。そして、ブッシュ政権を引き継いだクリントン（Bill Clinton）政権のもとでも、アメリカのアフリカ政策は、平和維持活動と民主化・自由化支援を機軸とすることを建前としているが、全体として政策の規模は縮小傾向をたどり、そのヴォルテージも低下しつつある。

今後アメリカは「アフリカを無視ないし軽視」する傾向を、ますます強めるのであろうか。それとも、それとは異なった要素が、アメリカのアフリカ政策に付け加わるのであろうか。

この問いを念頭におきながら、1980年代以降のアメリカのアフリカ政策を考察していくことにする。

第2節 新冷戦期におけるレーガン政権のアフリカ政策

1. 対ソ「力の政策」と南アに対する建設的関与の政策

1972年5月のニクソン大統領の訪ソと「米ソ関係の基本原則に関する共同文書」署名に象徴される東西（米ソ）テタントは、その後75～76年のアンゴラ内戦および77～78年のオガデン戦争（エチオピア・ソマリア戦争）へのソ連、キューバの大規模な軍事介入などをへて、しだいに崩れ、79年12月に起こったソ連のアフガン進攻を契機として、東西（米ソ）間の緊張が再び高まることになる。新冷戦期1980年代の幕開けである。

この新冷戦期は、アメリカについていえば、そのほとんどがレーガン政権の時代であった。そしてそのレーガン政権の対外政策の基礎になっているものは、強いアメリカの復活であり、対ソ「力の政策」であった。アフリカにおいて、この対ソ「力の政策」がもっとも明確なかたちをとったのが、南ア国民党政権に対する積極的な梃子入れであった。

国民党政権に対する梃子入れ政策は、建設的関与の政策とよばれ、南アを孤立させることによってではなく、南アに積極的にかかわり、対話を盛んにすることによって、アパルトヘイトの廃絶を平和的に実現しようというのが建前であった。しかし実際には周辺諸国（アンゴラ、モザンビーク）に誕生したマルクス主義政権やソ連寄りといわれるナミビアの解放勢力・南西アフリカ人民機構（South West African People's Organization：SWAPO）の圧力から南アの国民党政権を守りつつ、アパルトヘイト問題やナミビア独立問題に対応しようとするものであった⁽⁷⁾。

2. パックス・プレトリアーナ構築の狙いと UNITA 支援

より具体的には、南部アフリカ地域全体に、南ア中心の秩序（パックス・

プレトリアーナ)を構築し、共産主義勢力の影響力を完全に排除しつつ、「南ア少数白人政権の考えるやり方でのアパルトヘイト問題の解決」と「ナミビア問題の解決」を、あくまでも南ア少数白人政権のペースで推し進めるというのが、レーガン政権ならびに当の南ア少数白人政権の目指すところであった。

1980年代後半にいたるまでの、南ア少数白人政権(国民党政権)の「アパルトヘイト問題解決」のシナリオは、総人口の4分の3を占める黒人(アフリカ人)を10のバンツール・ホームランドに切り離して独立させ(黒人の自決権の見かけ上の貫徹)、合計しても白人人口に及ばないその他の有色人種(カラード、インド系人など)に選挙権を付与して体制内に抱え込むというやりかたであった(1983年憲法に盛り込まれた白人、カラード、インド系人の人種別三院制議会の設置は、その具体化であった)⁽⁸⁾。

またナミビア問題については、すでに西側安保理5カ国=コンタクト・グループ(アメリカ、イギリス、フランス、西ドイツ、カナダ)による「国連監視下の自由選挙をつうじての独立」という提案が、1978年5月に南ア政府、同年7月にSWAPOによって受諾され、同年9月にはその具体的実施策が国連安保理決議435号として採択されていたが、レーガン政権は、この決議435号の実施を前提としながらも、アンゴラ駐留キューバ軍撤退問題とナミビア独立問題とをリンクさせることによって、ナミビアを不法に占拠し統治している南ア国民党政権の立場を強化しようとしたのである⁽⁹⁾。また、来るべきナミビア独立にさいしてソ連寄りの解放勢力SWAPOに対抗する、南ア寄りの民主ターンハレ同盟(Democratic Turnhalle Alliance: DTA)の立場を強化することも、重要なポイントと見なされていた。

こうしたいくつかの狙いを満足させるためのボックス・プレトリアーナ構築を目指して、南ア国内ではアフリカ民族会議(African National Congress: ANC)、パン・アフリカニスト会議(Pan-Africanist Congress: PAC)といった解放組織やその他の反アパルトヘイト勢力に対して厳しい弾圧政策が、また周辺諸国に対しては全面戦略(total strategy)に基づく不安定化政策が推

進されていた⁽¹⁰⁾。不安定化政策の一環として、マルクス主義国家モザンビークでは反政府ゲリラ組織であるモザンビーク民族抵抗運動 (Resistência Nacional Moçambicana : RENAMO) に対して、またアンゴラでは同じく反政府ゲリラ組織であるアンゴラ全面独立民族同盟 (União Nacional para a Independência Total de Angola : UNITA) に対して、さまざまな支援が、南アから供与されたのである。なお、この結果、軍事的、経済的に大打撃を受けたモザンビークは1984年3月、相互に反政府勢力の支援を行わないことなどを内容とする不可侵友好協定 (ヌコマチ協定 <Nkomati Accord>) を、南アとの間に締結せざるをえなくなった。これに先立つ同年2月、アンゴラも同様の協定 (ルサカ協定 <Lusaka Accord>) を南アとの間に締結している。

それでも、南部アフリカ地域での対ソ (および対共産主義勢力) 戦略の成果に満足しなかったレーガン政権は、1985年7月に議会がアンゴラ内戦の当事者への武器供与を無期限で禁止していたクラーク修正法 (1976年) を撤廃したのを受けて、86年1月末から2月初めにサヴィンビ (Jonas Savimbi) UNITA 議長へのワシントン訪問を受け入れ、同議長との会談の後、UNITA に対して1500万ドルの軍事援助 (ステインガー地対空ミサイルや TWO ミサイルの供与を含む) の開始を決定している⁽¹¹⁾。これは対アンゴラ秘密工作のかたちで実施されることになるが、実際にはそれは「公然の秘密」であって、むしろレーガン政権や UNITA 側もこれを隠そうとしなかったことは興味深い。これはレーガン政権側からすれば「議会に対しては、公開の場で議論を行って政策の是非を問うことを防ぐことができ、国内外の世論に対してはその政策の目的と効果に関して宣伝を行う」という一石二鳥のやりかたであった⁽¹²⁾。しかしその反面、こうした手段をとったことにより、アメリカはアンゴラ内戦の仲介者としての信頼を失い、アンゴラの MPLA 政権との交渉の途はしばらくの間、閉ざされることになった。

3. リンケージの政策

ところで、レーガン政権（および南ア少数白人政権）は、アンゴラ駐留キューバ軍を早期に撤退させることは、ボックス・プレトリアーナの構築にとって必要不可欠のことと考えていた。そこでレーガン政権は、この問題とナミビア独立問題とをリンクさせる途を選択した。1981年4月6～23日に、アフリカ担当国務次官補チェスター・クロッカー（Chester Crocker）はレーガン政権のアフリカ政策を説明するために、アンゴラおよび南アを含むアフリカ10カ国を歴訪したが、このとき南アで、ナミビア独立問題とアンゴラ駐留キューバ軍撤退問題をリンクさせる意図があると述べたことがリークされ、これに対してアンゴラのホルヘ（Paolo Jorge）外相は、ナミビアが独立し、南アからの侵略がやめば、キューバ軍は駐留の必要がなくなるので撤退するであろうと述べたといわれる⁽¹³⁾。また、コンタクト・グループを構成する他の西側4カ国も、このリンケージ政策には反対の立場を表明したが、レーガン政権の姿勢は変わらなかった。

むろん、アメリカを含めたコンタクト・グループはその後もナミビア独立問題について協議を続けたが、結局、ナミビア独立問題は、1987年12月の米ソ中距離核戦力（INF）全廃条約締結による新デタント時代の到来から、さらに1年後の88年12月にアンゴラ包括和平協定（ブラザヴィル合意／ニューヨーク合意）が締結されるまで、デッドロックに乗り上げたままになったのである。

第3節 新デタントとアンゴラ包括和平へ向けての努力

1. 新デタント時代の到来と米ソ協調による南部アフリカ地域和平の模索

1987年12月の米ソ中距離核戦力全廃条約締結は、79年12月以来の新冷戦時代に事実上の終止符を打ち、新デタント時代をスタートさせるという、国際政治上の大転換をもたらした。この結果、レーガン政権のアフリカに対するアプローチも、大きく変化しはじめた。すなわち、アメリカにとって、アフリカにおいてソ連に力に対抗する必要性は急激に減少していったのである。

ゴルバチョフ（Mikhail Gorbachev）政権の登場以来「新思考」外交を前面に押し出しはじめたソ連もまた同様であって、経済の立て直しを含む国内問題に最大の優先順位を置く必要上からも、東西関係絡みの紛争の平和的解決に向けて、積極的な姿勢へと転換せざるをえなくなっていた¹⁴。いまや、アンゴラ駐留キューバ軍撤退問題の解決およびナミビア独立問題の解決（国連安保理決議435号の実施）を妨げる最大の要素は、取り除かれつつあったのである。

ソ連の支えを失いつつあったアンゴラ、キューバもまた、上記の2つの問題のリンケージを受け入れざるをえない状況に陥りつつあった。

かくてアメリカ政府は、アンゴラ駐留キューバ軍撤退問題とナミビア独立問題を同時に解決するため積極的に動きはじめた。これらの問題をめぐるアンゴラ（MPLA 政権）、キューバ、南ア3国の交渉は、1988年5月から12月まで9回にわたって続けられたが、この間常に主導権を握ったのは、アメリカのアフリカ担当国務次官補クロッカーであった¹⁵。クロッカーはまた、この間、この問題の解決のためにソ連外務省上級担当官とたびたび会談を行い、南部アフリカ地域の和平構築のための、米ソ協調体制づくりに努めたのである。

2. キューバ軍撤退問題をめぐるアンゴラ政府とアメリカ政府の交渉

これに先立って、1987年4月以降、クロッカー国務次官補は、アンゴラ政府と駐留キューバ軍撤退問題について交渉を進めていた。すなわち4月7日にブラザヴィル、7月14～15日にルアンダ（アンゴラの首都）、9月8～9日に再びルアンダ、9月25日にブリュッセル、1988年1月28～29日に三たびルアンダといった具合に、交渉が続けられたのである。他方、新たな状況に対応すべく、アンゴラ、キューバ、ソ連の戦略協議も、1987年3月10～11日にモスクワ、5月21～22日にマプト（モザンビークの首都）で行われていた¹⁶⁾。

アンゴラ政府は1988年1月にいって初めて、ある種の条件さえ満たされれば、アンゴラ駐留キューバ軍の撤退に応ずるとの立場を明らかにしたが、これは前述のような、事前の粘り強い一連の交渉があつてのことであると思われる。アンゴラ政府のいうある種の条件とは、反政府ゲリラ組織UNITAへ南アおよびアメリカが援助を中止すること、などであつた（たとえばアメリカは、1986年のクラーク修正法廃止以来、88年までに、UNITAに対して4000万ないし5000万ドルの軍事援助を供与していたといわれる)¹⁷⁾。

3. アンゴラ包括和平協定とレーガン政権

一方、南ア政府もまた、1988年4月までにキューバ、アンゴラ両国政府と交渉することを受け入れる姿勢を固めていた。交渉の詳細な経過は省くが、この結果、3国会談が実現し、実に10回に及ぶ交渉を経て、アンゴラ駐留キューバ軍撤退とナミビア独立にかかわる国連安保理決議435号の実施を内容とする、歴史的ともいふべきアンゴラ包括和平協定が、1988年12月13日に（ブラザヴィル議定書調印という形で）締結されたのである。なお、このアンゴラ包括和平協定は、同年12月22日にニューヨークの国連本部でデクエヤル

(Javier Pérez De Cuéllar) 国連事務総長, アメリカのシュルツ (George P. Shultz) 国務長官, ソ連のシェワルナゼ (Eduard A. Shevardnaze) 外相立ち会いのもとに, ニューヨーク合意として正式に調印されるのであるが, その内容は, 国連安保理決議435号 (国連監視下の選挙を通じてナミビアを独立させることを内容とする決議) の1989年4月1日実施を内容とするアンゴラ, キューバ, 南アの三国協定と, アンゴラ駐留キューバ軍 (5万人) の段階的撤退 (89年4月から2年3カ月以内に完了) を内容とするアンゴラ, キューバ二国間協定の2つから構成される¹⁸⁾。

ブラザヴィル協定締結については, 開催国コンゴの尽力に負うところ大であるのはいうまでもないが (ブラザヴィル議定書の本文には, サス・ヌゲソ <Denis Sassou-Nguesso> コンゴ大統領への謝辞が明記されている), そこにいたる過程で決定的に重要なのはアメリカの果たした役割である。J・ハーブストのいうように「交渉の成功はクロッカー国務次官補の明白な勝利であった」¹⁹⁾のである。

しかし同時に, ソ連の役割も大きかったことは, クロッカー国務次官補の次の言葉からも明らかである。すなわち, クロッカーによれば, 「交渉過程における物の見方や役割に若干の違いはあったものの, アメリカとソ連は協力して交渉のプロセスを進めることができた。それは, 地域紛争の解決を援けようとする超大国の努力のケーススタディそのものであった」²⁰⁾のである。

ブラザヴィル合意は (したがってニューヨーク合意も), アンゴラ, キューバ, 南アの合意である以上に, 地域和平についての米ソの合意であったといえる。ブラザヴィル合意の付属文書は合意事項の解釈や実施のための合同委員会 (Joint Commission) の設置を取り決めているが, その第3項には「アメリカとソ連をオブザーバーとして合同委員会に参加するよう招請する」ことが謳われている²¹⁾。このことは, ブラザヴィル合意が米ソによる地域和平の合意であることを, 明確に示している。

なお, アンゴラ駐留キューバ軍は予定より早く1991年5月末までに撤退を完了し, 国連安保理決議435号の実施によるナミビアの独立は90年3月に達

成された。

4. 対南ア経済制裁問題をめぐる議会とレーガン政権

建設的関与の政策という名の対南ア融和政策を推進してきたレーガン政権にとって、大きな難問は、対南ア経済制裁問題であった。むろんレーガン政権は、対南ア経済制裁については消極的な姿勢を保ってきたが、1980年代前半から後半にかけての南ア情勢の展開は、しだいにそれを許さないものになりつつあった。

すなわち、第2節の2項で述べたように、南ア政府は人口の圧倒的多数を占める黒人を全土の13%にすぎない10のバンツール・ホームランドに切り離して独立させ、合計しても白人人口に及ばないカラード、インド系人、その他の有色人種を体制内に引き込むことによって、「平和的に」アパルトヘイト問題を解決することを目論み、白人議会、カラード議会、インド人議会からなる三院制を軸とした新憲法を1983年に採択し、84年9月にその実施を強行した。これへの国内外の反発は強く、新設のカラード議会、インド人議会の選挙が強行された1984年8月ころから、このまやかしの「改革」に対する反体制運動の抵抗はいっそう盛り上がり、人種横断的な反アパルトヘイト組織である統一民主戦線（United Democratic Front：UDF、1983年創設）などによる広範な選挙ボイコットが展開されたのをはじめ、テムピサ、ワットヴィル、シャープヴィルその他多くの町で、民衆や黒人学生などによる暴動が続発した。さらにシャープヴィル虐殺事件25周年にあたる1985年3月21日には南ア各地で黒人デモが行われ、6月16日のソウェト蜂起9周年記念日にも、各地でアパルトヘイト反対デモが行われ、警官隊の発砲事件も起こった。

このため南ア政府は1985年7月21日にヨハネスブルク周辺およびケープ州など36地区に非常事態を宣言し、逮捕状なしの拘禁措置が盛んに行われるようになった。

こうした南ア政府の弾圧政策は、国際社会の強い非難を呼び起こす結果と

なった。アメリカの議会も、南アに対する経済制裁を積極的に求めるようになっていった。1985年初めエドワード・ケネディ（Edward Kennedy）上院議員は南アを訪問した後、建設的関与の政策がすでに失敗に終わったことは明らかであり、議会は対南ア経済制裁に乗り出すべきであると声明した²²。

次いで1985年3月民主党のグレイ3世（William Gray III）下院議員とケネディ上院議員が共同で、反アパルトヘイト法案（1985年）として知られる対南ア経済制裁案を打ち出した。その主な内容は、アメリカの銀行による南ア向け融資およびアメリカ企業による新規投資の禁止、クルーガーランド金貨の国内での販売禁止、南アの軍隊・警察が利用可能なコンピュータの輸出禁止などである。これに対して、ウォーカー（Robert Walker）、ウエーバー（Vin Weber）、ギングリッチ（Newt Gingrich）といった保守党下院議員による、より緩やかな代案も出されている²³。

1985年3月27日、上院外交委員会は、「2年以内にアパルトヘイト廃止へ向けて目立った措置がとられなければ」という条件付きではあったが、対南ア経済制裁法案を採択し、さらに上院は4月3日にいたって、南アの人種（差別）政策を非難する決議を、89対4という大差で採択した²⁴。

レーガン政権は、経済制裁は南アの黒人層に打撃を与えると主張して、こうした議会の動きに抵抗しようと試みたが、もはや経済制裁を要求する「時の流れ」を止めることはできなかった。

1985年6月6日、下院はグレイ議員の反アパルトヘイト法案を295対127の大差で可決した。賛成票を投じた295人のうちの56人は共和党議員であった。また上院も7月11日に対南ア経済制裁法案を80対12の圧倒的大差で可決した。上院の法案は、18カ月の間にアパルトヘイト廃止に向けて目立った進展がない場合には、新規投資やクルーガーランド金貨の輸入を禁止し、貿易上の最恵国待遇を取りやめるというものであった。結局、上下両院が採択した法案の食い違いは、協議の結果、下院が「南アへの新規投資の即時禁止」という条件を削除し、上院は「金貨のアメリカ国内での販売禁止」に合意することで解消された。下院は8月1日、この妥協案を380対48の大差で可決し

た²⁵⁾。こうした議会の票決の状況からして、レーガン大統領が反アパルトヘイト法に対して拒否権を行使しても、再度議会に押し切られることは目に見えていた。結局レーガン大統領は9月9日に法案に署名し、アメリカ政府は限定的ながら対南ア経済制裁に踏み切ったのである。

その内容は以下のとおりである²⁶⁾。

- (1) 南アの軍隊、警察が利用可能なコンピュータの輸出禁止。
- (2) 核技術の輸出禁止。
- (3) 南ア政府への借款停止。
- (4) クルーガーランド金貨の販売禁止。
- (5) 「サリバン・コード」(工場内でのトイレ、食堂などの差別廃止、雇用差別の廃止、同一労働同一賃金その他6項目からなる)を守らないアメリカ系企業への輸出援助の制限。

付け加えていえば、ECは1日遅れの9月10日に、似た内容の対南ア経済制裁に踏み切った。また日本は、アメリカより1カ月遅い10月9日に「南アフリカ共和国のアパルトヘイト問題に関する安倍外務大臣談話」を発表し、ようやく南アに対する経済制裁措置を打ち出した。その内容はアメリカのそれよりも、さらに緩やかなものにすぎなかった²⁷⁾。

アメリカをはじめEC、日本など西側諸国は、1年後に対南ア経済制裁の強化に乗り出すが、このときは議会に対してレーガン政権が抵抗をみせた。すなわち、この1年間南ア政府に改革の努力がみられないとして、1986年6月10日に下院外交委員会は、新規投融资の禁止、石炭・ウラン・鉄鋼の輸入禁止を含む新たな対南ア経済制裁法案(グレイ議員提案)を承認し、さらに6月18日には下院でデーラムズ(Ronald Dellums)議員の提出した、より厳しい法案(対南ア全面禁輸、南アで操業中のすべてのアメリカ企業の180日以内の引揚げ、などの措置を含む)が通過をみた²⁸⁾。

一方、上院では外交委員会委員長の職にあるルガー(Richard Lugar)共和党議員が、より緩やかな対南ア経済制裁法案を提出し、外交委員会の承認の後、8月15日に84対14の大差でこれを通過させた。その結果すでに下院を通

過した制裁法案と上院を通過したそれとの調整が行われ、結局次のような内容の対南ア経済制裁措置が確定した²⁹⁾。

- (1) 南ア航空機のアメリカ乗入れ、およびアメリカ航空機の南ア乗入れ禁止。
- (2) 南アの繊維製品、ウラン、鉄鉱石、鉄鋼、石炭、農産物の輸入禁止。
- (3) 南アへの新規投融資の禁止。
- (4) 南アへの原油および石油製品の輸出禁止。
- (5) その他。

レーガン大統領はこの南ア経済制裁強化措置に強く反対し、9月26日に拒否権を発動したが、3日後の9月29日、下院は313対83で大統領の拒否権を覆し、さらに3日後の10月2日、上院も78対21で下院と同じ結論を出した³⁰⁾。

これによって建設的関与の政策は事実上終止符を打たれ、レーガン政権は南アに対する厳しい政策へと引き込まれていったのである。

第4節 ポスト冷戦期の始まりとブッシュ政権のアフリカ政策

1. 冷笑的なアフリカ離脱の政策

1989年1月にレーガン政権を引き継いだブッシュ政権にとって、最大の政治的実績は同年12月のマルタ島における米ソ首脳会談によって、東西冷戦に終止符を打ったことであった。グローバルな国際関係の潮流は、新デタントから冷戦終結へと大きく前進したのである。しかしこうした歴史的大転換によって、冷戦戦略から解放されたアメリカのアフリカ政策は、目立って消極的なものになっていった。1980年代から進行してきたアフリカの全体的周縁化は、新デタントから冷戦終結へという流れのなかで、いっそう急激になっていったのである。

レーガン政権の時代には、アメリカは、アフリカでもっとも強権のかつ抑

圧的なリベリアのドエ (Samuel Doe) 政権、ソマリアのバーレ (Siad Barre) 政権、ザイールのモブツ (Mobutu Sese Seko) 政権、ケニアのモイ (Daniel Arap Moi) 政権などに対して目立った経済的・軍事的援助を供与してきた。しかし発足1年後に冷戦終結を迎えたブッシュ政権は、これらの諸国に対する関与を急激に減少させた。それもあって、これらの政権のうち、ドエ政権、バーレ政権は反政府勢力の武力攻撃によって打倒され、ザイールのモブツ政権は民主化の流れのなかで崩壊の淵に沈みつつある。

M・クロウ (Michael Clough) によれば、ブッシュ政権は冷戦終結後の「世界新秩序」の構築にアメリカがリーダーシップをとる必要があると言い続けてきたが、アフリカ問題ではリーダーシップをとることを拒否している。そればかりか、ブッシュ政権は、「アフリカの人道的危機」に対応する責務を他国に転化しようとさえしている⁽⁸¹⁾。

開発援助についてみれば、1987年度から89年度の3年間、アメリカの対アフリカ開発援助の総額は6億ドルから10億ドルへと増加したが、90年度におけるブッシュ政権の開発援助案は5億6500万ドルに減少し、議会によって8億ドルに増額される結果となった。また1991年度、92年度の対アフリカ援助額が10億ドルの水準を保ったのは、議会に負うところ大であったという⁽⁸²⁾。

ふたたびクロウによれば、ブッシュ政権のアフリカ政策は次の3つのガイドラインに沿っているように思われる。すなわち、

- (1) 議会が要求しないかぎり、多くの資金をアフリカに投入しない。
- (2) アフリカの問題を、世界のより重要な他の地域に対する政策に影響させないようにする。
- (3) アフリカの問題がアメリカ国内で政治的な論争の原因にならないようにする。

これをクロウは「冷笑的離脱」(cynical disengagement) の政策とよんでいる⁽⁸³⁾。

たしかに首肯しうる議論である。しかし、ブッシュ政権はむしろ何もしなかったわけではなかった。次に述べるアンゴラ内戦終結への努力、そしてそ

の後に来る民主化選挙において UNITA をできるかぎり有利な立場に立たせようとする努力は、たしかに、例外的ともいべき対アフリカ積極政策であった。

2. アンゴラ内戦終結問題とブッシュ政権

前節で述べたアンゴラ包括和平協定締結に続いて解決されるべき問題は、アンゴラ内戦であった。アンゴラでは、1975～76年の内戦がひとまず MPLA の勝利に終わった直後、MPLA 政府に対する UNITA のゲリラ闘争というかたちで内戦が再発し、前述のように、南ア、アメリカなどの軍事支援を得た UNITA が、南部のクアンドクバンゴ、中部のビエ、ウアンボ、東部のモヒコ、ルンダノルテ、ルンダスル、西部のクワンザスル、クワンザノルテ、マランジェなどの諸州で活発なゲリラ活動を展開していた。南アは、アンゴラに基地を置くナミビアの主要な解放勢力、SWAPO を封じ込めるためもあって、アンゴラ南部へ出兵しており、それが事実上 UNITA の戦線を強化する結果となっていた。

アメリカは、1989年1月にレーガン政権を引き継いだブッシュ政権のもとで、UNITA に対する軍事援助をむしろ増大させていた³⁴⁾。ブッシュは大統領就任直前の1989年1月6日、サヴィンビ UNITA 議長への書簡のなかで、自分の政権は「UNITA への適切かつ有効なあらゆる援助を継続するであろう」と述べたという³⁵⁾。これは、来るべき停戦交渉および民主化交渉にさいしての UNITA の交渉力強化を狙ったものであった。事実、ブッシュ政権はブラザヴィル合意／ニューヨーク合意から1年を経た1990年の1年間に、9000万ドル近くの援助を UNITA に対して供与したといわれる³⁶⁾。

こうした状況のなかで、ついに1991年5月1日アンゴラ (MPLA) 政府と UNITA との停戦協定 (エストリル協定) が、ポルトガルの仲介によって締結 (正式調印は5月31日) され、そのなかで複数政党制による大統領選挙、人民議会選挙を92年9月1日から11月31日までのあいだに実施することが決定さ

れるのであるが、このアンゴラ内戦終結のための一連の交渉にも、米ソが積極的に関与したのであった。UNITA のサヴィンビ議長が1990年12月13日にワシントンでブッシュ大統領と会見した後、米ソの協力による仲介がアンゴラ和平の展望を明るいものにしたとコメントしたことは、その効果のほどをよく物語っている⁸⁷⁾。

なおこの結果、1992年9月に実施されたアンゴラの大統領選挙ではアンゴラ解放人民運動労働党 (Movimento Popular de Libertação de Angola : MPLA) のドスサントス (José Eduardo dos Santos) 大統領が得票率1位 (49.57%)、UNITA のサヴィンビ議長が第2位 (40.07%) となって、決選投票に持ち込まれることになり、また議会選挙では MPLA が129議席で第1党、UNITA が70議席で第2党となったが、不正選挙を理由に UNITA がこの結果を認めず、ふたたび内戦に突入したのであった⁸⁸⁾。

3. その他のアフリカ問題へのブッシュ政権の対応

前述のように、ブッシュ政権はアフリカ問題全体に対して消極的な姿勢を示したのであるが、その典型は南ア問題への対応であった。クロウも指摘するように、そもそも1980年代にアメリカ政府がとり続けてきた建設的関与の政策については、レーガン大統領よりも、副大統領であったブッシュの方が、より積極的であったにもかかわらず、いざ政権の座につくとブッシュは、南アの問題から離れ、国内問題に力点を置く立場に立った。すなわち、南ア問題が、アメリカ国内の政治的論点になることを避けようと努めたのである⁸⁹⁾。1991年6月に南アのデクラーク政権がアパルトヘイト全廃に踏み切ったのを受けて、ブッシュ政権は7月10日包括的反アパルトヘイト法による対南ア経済制裁を解除したが、これも、南アの脱アパルトヘイト化を評価した以上に、制裁解除によってアメリカ議会内に議論が巻き起こることはないという判断が、大きく作用した結果だとする見方がある⁹⁰⁾。首肯しうる見方である。

1991年6月コーエン (Herman Cohen) 国務次官補が、内戦の続くエチオピア

アの政府と反政府各派の仲介を試みたが、ロンドンで会議が開催される直前にメンギスツ（Mengistu Haile Mariam）大統領が国外に脱出すると、コーエン国務次官補はただちに、反政府勢力の主力をなすエチオピア人民革命民主戦線（Ethiopian People's Revolutionary Democratic Front：EPRDF）に対して、首都アディスアベバに突入し、治安の維持に当たるよう求めたが、こうした一見積極的なブッシュ政権の姿勢は、エチオピア系ユダヤ人（ファラシヤ）に関心を寄せるユダヤ系アメリカ人の圧力があってのことであろうといわれている⁽⁴¹⁾。

ブッシュ政権の対アフリカ姿勢は、全体として、とうてい積極的とはいえないのである。

第5節 クリントン政権のアフリカ政策の展望

—結びに代えて—

1993年5月、「現代のアフリカに広がっている混沌とした状態は、ワシントンの新政権（クリントン政権）にとって途方もない挑戦である」⁽⁴²⁾と述べたのは、アメリカの代表的なアフリカ政治学者の一人であるロバート・ロットバーグであった。事実その前年の大統領選挙キャンペーンでアフリカ問題に触れたクリントンは、民主主義の育成・強化、国連平和維持活動の強化、南アの民主化支援などをアフリカ政策の重点項目にあげた⁽⁴³⁾。

しかし、現実にはブッシュ政権末期の1992年12月に約2万人の兵力をもって開始され、そのままクリントン政権に引き継がれたソマリアでの平和維持活動（希望回復作戦〈Operation Restore Hope〉）は失敗に終わり、90年代にはいつて雪崩現象的に広がったアフリカ諸国の民主化過程が紆余曲折するなかで、アメリカのアフリカ問題への関与は下降気味である。

その意味では、アメリカは伝統的な対アフリカ消極政策へと戻りつつあるといえる。冷戦戦略からの解放が、たしかにアメリカのアフリカ政策をそう

させているのである。そうした傾向への歯止めは、果たしてかかるのであろうか。

かつて、アーネスト・メイ (Earnest R. May) は、第一次・第二次世界大戦の時期のアメリカを評して「使命感に徹した国」といい、アメリカ外交を「信条外交」とよんだ⁴⁴。「民主化支援」を軸にしたアフリカ政策（他の第三世界、旧ソ連・東欧に対する政策も）や人権問題の重視などは、たしかに「信条」に基づく政策であろう。それにもかかわらず、それらを軸にしているはずの対アフリカ政策は、量的にも質的にも物足りないのである。

しかし、「信条」外交的なものを要求する声もなくはない。たとえば、C・J・ランカスター (Carol J. Lancaster) がアメリカの海外開発評議会 (Overseas Development Council: ODC) の求めに応じて著した『アメリカとアフリカ—21世紀へ向けて—』と題する政策提言の書は、その種の主張を含んでいる。ランカスターは、冷戦終結以後アフリカにおけるアメリカの戦略的利害は大幅に減少したこと、しかしアメリカが国連のより積極的な役割を認めるなら、総会議席の3分の1、安保理事会の3議席を占めるアフリカを軽視できないこと、を指摘したうえで、そもそも、アメリカの対外政策は自国の政治的、経済的利益を超えたもの、すなわちアメリカ的価値観に基づいていると主張する。人権、民主主義、途上国の開発の推進、困窮者援助などは、アメリカ的価値の一部であり、それらを軸とした対アフリカ政策を、アメリカは展開すべきであるというのが、ランカスターの基本的な立論である⁴⁵。

この種の主張の影響力は、いまのところはっきりしないが、これが海外開発評議会という影響力の強い組織を通しての議論であるだけに、冷戦終結後のアメリカがともすれば陥りがちな「縮小的孤立主義」(retrenched isolationism)の傾向に、歯止めをかけるひとつの要因になる可能性も否定できないのである。

[注] _____

(1) この点については、小田英郎「アンゴラ内戦—その国際化と南部アフリカ

- 情勢への影響一」(石川忠雄教授還暦記念論文集刊行委員会編『現代中国と世界—その政治的展開—』慶應通信, 1982年)を参照されたい。
- (2) A・M・シュレジンガー著, 中屋健一訳『ケネディー栄光と苦悩の一千日—』下巻, 河出書房, 1966年, 28~29ページ。
- (3) C. W. de Kiewiet, “African Dilemmas,” *Foreign Affairs*, Vol. 33, No. 3, April 1955, p. 447.
- (4) Program of African Studies, Northwestern University, *United States Foreign Policy, Africa: A Study Prepared at the Request of the Committee on Foreign Relations, United States Senate, No. 4, October 23, 1959*, Washington, D. C.: Government Printing Office, 1959, p. 1.
- (5) I. Wallerstein, “From Nixon to Nixon: Is America’s Outmoded Policy towards a Changing Africa about to Cross a New Frontier?” *Africa Report*, Vol. 14, No. 7, November 1969, p. 28.
- (6) キッシンジャーの往復外交が, 南ローデシアの独立問題解決の基本的枠組みを作り出したという点については, 小田英郎「南部アフリカ問題をめぐるアフリカ統一機構とフロントライン諸国」(林晃史編『フロントライン諸国と南部アフリカ解放』アジア経済研究所, 1984年)16~17ページに示唆してある。
- (7) レーガン政権の建設的関与の政策については J. de St. Jorre, “South Africa: Is Change Coming?” *Foreign Affairs*, Vol. 60, No. 1, Fall 1981, pp. 106-108を参照されたい。
- (8) この点については, 小田英郎『アフリカ現代政治』東京大学出版会, 1989年, 153~154ページを参照されたい。
- (9) ナミビア独立問題とアンゴラ駐留キューバ軍撤退問題とをリンクさせる政策については, C. Legum, “The Southern African Crisis: Darkness at the End of the Tunnel,” in C. Legum ed., *Africa Contemporary Record, 1981-1982, Annual Survey and Documents* (以下 ACR とし, タイトルの年数のみ記す), Vol. 14, London: Africana Publishing Co., 1981, pp. A 16-A 17を参照されたい(本書の発行が1981となっているのは, 明らかに誤りであるが, 記載されたままにしておく)。もっとも, レーガン政権は, 前述の2つの問題をリンクさせると明言したわけではないという見解もある。事実そうであるが, しかし1981年5月29日にA・ヘイグ(Alexander Haig) 国務長官がセントルイスでの演説のなかで, 「ナミビアの最終的独立とアンゴラにソ連・キューバの軍事的プレゼンスが続いていることの間には, 経験的な関係(empirical relationship)がある」と述べたことから, リンケージ政策の採用ははっきりしている(ibid., p. A 17)。

- (10) 共産主義者からの全面攻撃があるという前提に立ってそれに対抗すること、周辺諸国に南アをターゲットとするゲリラ基地を置かせないこと、周辺諸国の南アに依存している状態を保ち続けること、などを目的とする全面戦略は、1977年に打ち出され、周辺諸国に対する軍事攻撃や、反政府組織への支援などからなる不安定化政策は、80年以降本格化した（林晃史編『南アフリカーアバルトヘイト体制の行方一』アジア経済研究所、1987年、170～180ページ）。
- (11) “Angola: A Very Difficult Year,” *ACR, 1986-1987*, Vol. 19, 1988, p. B 629.
- (12) 大律留（北川）智恵子「アメリカの秘密工作とアンゴラの民主化」（『国際政治』第107号、1994年9月）140ページ。
- (13) D. Anderson, “America in Africa, 1981,” *Foreign Affairs*, Vol. 60, No. 3, April 1982, p. 663.
- (14) H. Desfosses, “The USSR and Africa in 1988: ‘New Thinking’ and Conflict Resolution,” *ACR, 1988-1989*, Vol. 21, 1990, pp.A 146-A 147を参照されたい。
- (15) 1988年におけるアンゴラ、キューバ、南アの交渉は、5月にロンドン、6月にカイロ、7月にニューヨークおよびプライア（カーボヴェルデ）、8月にジュネーブおよびブラザヴィル、9月にブラザヴィル、10月にニューヨーク、11月にジュネーブ、12月にブラザヴィルで行われた（青木一能「アンゴラにおける民主化の道程と苦悩」〈林晃史編『南部アフリカ諸国の民主化』アジア経済研究所、1993年）76ページ）。また併せて、J. Herbst, “The United States in Africa 1988-89: A Good Year for Constructive Engagement,” *ACR, 1988-1990*, pp.A 137-A 139を参照されたい。
- (16) “Angola: Time of Change,” *ACR, 1987-1988*, Vol. 20, 1989, pp.B 579-B 581.
- (17) C. Legum, “The Southern African Crisis: The Tide Begins to Turn,” *ACR, 1988-1989*, p.A 17.
- (18) アンゴラ包括和平協定の全文は、*Ibid.*, 1990, pp.C 77-C 80に収録されている。
- (19) Herbst, “The United States in Africa…,” p.A 140.
- (20) *Ibid.*
- (21) *ACR, 1988-1989*, p.C 77.
- (22) D. Jordan, “The United States and Africa: A year of Contradictions, Rolling Back Soviet Gains,” *ACR, 1985-1986*, Vol. 18, 1987, p.A 285.
- (23) *Ibid.*, p.A 286.
- (24) *Ibid.*, p.A 288.
- (25) *Ibid.*

- (26) 林編『南アフリカ…』190ページ。
- (27) この「安倍外務大臣談話」の全文は『外交青書』第30号、1986年、413～414ページに収録されている。
- (28) M. Clough and D. Jordan, “The United States in Sub-Saharan Africa: The Collapse of ‘Constructive Engagement’,” *ACR, 1986-1987*, Vol. 19, p.A 254.
- (29) *Ibid.*, p.A 255.
- (30) *Ibid.*, p.A 256.
- (31) M. Clough, “The United States and Africa: The Policy of Cynical Disengagement,” *Current History*, Vol. 91, No. 565, May 1992, p. 193.
- (32) *Ibid.*, p. 196.
- (33) *Ibid.*, p. 193.
- (34) 青木「アンゴラにおける…」79ページを参照。1989年以降アメリカのUN ITA 支援は、年間5000万ドルから8000万ドルへと増大したといわれる。
- (35) I. Tvedten, “U. S. Policy towards Angola since 1975,” *Journal of Modern African Studies*, Vol. 30, No. 1, March 1992, p. 41.
- (36) *Ibid.*, p. 44.
- (37) *Africa Research Bulletin: Political Series*, Vol. 27, No. 12, Dec. 1990, p. 9944.
- (38) この点については、小田英郎「90年代南部アフリカ諸国の政治体制と民主化」(林晃史編『南部アフリカ諸国の民主化』アジア経済研究所、1993年) 15～16ページを参照されたい。
- (39) Clough, “The United States and Africa…,” p. 197.
- (40) *Ibid.*
- (41) *Ibid.*, p. 196.
- (42) R. I. Rotberg, “The Clinton Administration and Africa,” *Current History*, Vol. 92, No. 574, May 1993, p. 198.
- (43) B. Clinton, “Election 92: The Democratic Agenda,” *Africa Report*, Vol. 37, No. 5, Sept.-Oct. 1992, pp. 19-20.
- (44) A・メイ編、中屋健一監訳『アメリカ外交』東京大学出版会、1966年、3ページ。
- (45) C. J. Lancaster, *United States and Africa: Into the Twenty-First Century*, Policy Essay No. 7, Washington, D. C.: Overseas Development Council, 1993.