

第5章

冷戦後イギリスの対アフリカ政策

——持続と変化——

遠藤 貢

はじめに

イギリスは「冷戦後」の世界においてどのような位置にあると考えられているのだろうか。本章を始めるにあたり、この問題から考えてみたい。イギリスはすでに世界の「大国」としての位置を去り、世界の「中位国」(middle-range power)の一つと考えることができる。クラーク (Michael Clarke) は最近の研究において以下のように論じている⁽¹⁾。1950年代イギリスは「帝国を失い」ながらも、「その役割をみつけえず」、70年代になって初めて帝国の喪失を受け入れ、アメリカとの強い連合のもとで「大西洋の管理者」という新たな役割をみつけた。しかし、「冷戦後」という新たな時代は、ドイツ統合によってもたらされたヨーロッパにおける「新たな勢力均衡」、拡大し、深化する「ヨーロッパ共同体 (今日のヨーロッパ連合)」、そして新しい「世界秩序」の形成の必要という状況にイギリスをおくことにより、従来以上にイギリスの役割を不鮮明なものとしている、というのである。したがって、クラークは、1990年代がイギリスにとって、70年代に得たアメリカとの連合のもとでの役割を再び失い、ヨーロッパ大陸との関係の模索を進めていく必要に迫られる時代になるとみている。

おそらく、「冷戦後」という時代は、クラークも述べているように、しばらくは「不鮮明」なまま時を刻むことになるだろう。シナリオを書きえない

時代のなかでアフリカという旧来は「帝国」の一部の地域であった対象と向かい合ったとき、イギリスはどのように対応しようとしているのか。これが本章が検討するべく与えられた基本的な問題である。

冷戦の終焉のもつ意味は、国際社会すべてに均一ではない。とくにアフリカに関しては、先進国中心の世界秩序形成との関わり合いにおいてのみその存在が論じられる傾向が強い。冷戦の終焉を国際社会におけるアフリカの「周縁化」(marginalization)、または「周辺化」(peripherization)という形でとらえる傾向がそれである。アフリカは「冷戦後」の世界において、本当に周縁的な存在となっているのだろうか。

本章の目的は、「冷戦後」の時期において、自らがアメリカ・ヨーロッパとの新たな関係におかれたイギリスが、アフリカ諸国に対してどのような政策をとっているのかについて、1980年代以降(サッチャー〈Margaret Hilda Thatcher〉政権以降)の政策の傾向にも目を配りながら検討することにある。この作業を通じて、イギリスの対外政策におけるアフリカの位置づけなどがどのように変化したのか、また、どのような新しい政策が浮上し、実際に展開されているのかを検証していく。そして、「冷戦後」のアフリカが、国際社会でどのような位置におかれているのかについての再評価を試みたい。

イギリスの対アフリカ政策といってもかなり広範であり、論点を絞る必要があるが、基本的には援助政策を中心に考えたい。しかし、イギリスとアフリカとの全般的な民間の経済関係、および政治的関係の推移を簡単にみておくことはイギリスの援助政策を考えるうえでも一定の意味があると思われる。そのために、第1節では対アフリカ民間経済関係の推移をみ、第2節でアフリカへの政治的関与に簡単に触れてから、第3節で援助政策の理念・制度とその実態を考察することにする。

表1 サハラ以南アフリカが対イギリス貿易に占める比率の推移 (%)

	1960	1965	1970	1975	1980	1985	1987
輸出	7.9	6.1	5.1	5.4	5.1	4.9	3.2
輸入	6.5	6.9	5.6	2.4	2.4	2.3	1.9

(出所) IMF, *Direction of Trade*, Washington, D.C.:IMF, various years, quoted in J. Ravenhill, "Africa and Europe: The Dilusion of a 'Special Relationship'," in J.H. Herbson and D.Rothchild eds., *Africa in World Politics*, Boulder: Westview Press, 1991.

第1節 対アフリカ民間経済関係の推移

1. 貿易関係の推移

はじめに、アフリカとイギリスの間の貿易関係の推移についてみておこう。表1からわかるように、イギリスにとってアフリカが貿易において占める割合は明らかに減少傾向にある。1960年代から80年代にかけ、輸出に占める割合は半減、輸入にいたっては3分の1程度にまで落ち込んでおり、イギリスにとってサハラ以南アフリカ諸国が貿易においてその重要性を減じてきていることがわかる。この傾向は次にみる投資関係でも同様であり、民間の経済関係においてはイギリスにとってアフリカの重要性は低下傾向にあることは否めない。

2. イギリス企業の英語圏諸国(ESA)に対する直接投資の急落：1980年代

先進国からの直接投資は、1960年代、70年代には、とりわけアフリカ社会主義を標榜する国の政府からは懐疑的にとらえられていたが、80年代後半になると、アフリカ諸国の政府にとって多国籍企業による直接投資は促進すべきものとして、開発政策のなかでも重視されるようになった。しかし、こう

したアフリカ諸国の期待とは裏腹に、イギリス企業のサハラ以南英語圏アフリカ諸国(English Speaking Africa: ESA)への直接投資は、1980年代半ば以降むしろ後退傾向を示すことになった。ここでは、1980年代のイギリス企業(イギリスに本社をもつ企業)のESAへの関与を調査・研究したベネル(Paul Bennell)の議論を援用して⁽²⁾、「冷戦後」時代に先行する時期におけるイギリス民間企業のESAへの投資の傾向とその立場の変化について簡単にまとめた。

イギリス企業のESAへの投資は以下のようなものである。国別にみた場合、南アフリカ共和国(以下、南ア)を除くと、1984年時点におけるイギリス企業の直接投資の4分の3は、ジンバブウェ(31.2%)、ケニア(21.4%)、ナイジェリア(20.2%)の3国に集中している⁽³⁾。また、イギリス企業の投資の分野別の構成は、1989年現在、基本的には付加価値のあまり高くない食品製造(23.8%)、化学製品・ゴム製造(23.2%)に向かっており、付加価値の高い電気製品(6.0%)、資本財への投資は低く抑えられている。

ベネルによれば、イギリス企業にとって直接投資の対象としてのESAの重要性は1970年代以降明らかに後退する傾向にあった(表2参照)。とくに、イギリス企業のアフリカでの直接投資の収益率⁽⁴⁾は1980年代に急落している。ベネルは、ESAへの直接投資の収益率がヨーロッパや北米の半分か3分の1にとどまっているばかりか、他の地域の開発途上国における収益率よりもはるかに低い水準にとどまっていると指摘している⁽⁵⁾。また、イギリス企業へのアンケートの結果、この原因として、原料を購入し、利益を送金するうえで必要な外貨が調達できないことをあげる企業が全体の4分の3以上になっていることが明らかにされている⁽⁶⁾。さらにこのほかにも、通貨切下げ、価格統制、政治腐敗、全般的な経済の停滞などが投資後退の原因と考えられている。

また、ESAが新しい外資導入の規準の改革などの作業にはいつているにもかかわらず、イギリス企業側にはこれらの動きに対して懐疑的な傾向が強くみられるため、海外からの直接投資を促進するためにはより根本的な政

表2 イギリス企業によるアフリカならびに海外における純利益と純投資額 (1978~86年)

(単位: 100万ポンド)

	純利益			純投資額		
	アフリカ	海外総額	アフリカの比率 (%)	アフリカ	海外総額	アフリカの比率 (%)
1978	55	1,160	4.7	67	1,520	4.5
1979	58	1,466	3.9	62	1,397	4.4
1980	91	1,479	6.1	82	1,427	5.7
1981	81	1,673	4.8	68	2,647	2.5
1982	91	1,762	5.1	92	1,579	5.8
1983	117	2,145	5.4	52	2,120	2.4
1984	116	2,425	4.7	79	2,100	3.2
1985	157	3,060	5.0	29	2,984	1.0
1986	115	3,326	3.4	27	5,663	0.5

(出所) Department of Trade and Industry, "Business Monitor M4 Overseas Transaction, 1978-86," quoted in Paul Bennell, "British Industrial Investment in Sub-Saharan Africa: Corporate Responses to Economic Crisis in the 1980s," *Development Policy Review*, Vol.8, No.2, June 1990, p.159.

治・経済の安定を実現することが重要であろうとベネルはみている⁽⁷⁾。さらに、アフリカに拠点をもつ多くのイギリス企業にとって、構造調整は遅きに失したという評価が大勢を占めており、実際1970年代後半から80年代後半にかけてこれらのイギリス企業がESAからの投資の引揚げを急速に行っている(表3を参照)。

以上のように、イギリス企業にとってESAは投資先としての重要性を失っており、投資においてもサハラ以南のアフリカからの後退傾向が顕著になったのである。また、この後退傾向は、少なくともアフリカにおける政治・経済的安定の回復の見通しが明確になるまでは続くであろうし、状況の改善がなければ、さらなる後退もありうる。

詳しくは後述するが、公的資金を運用している英連邦開発公社(Commonwealth Development Corporation: CDC)は、ESAのなかでもスワジランドのような小国に対して、積極的に投資を行ってきたが、CDCにおいても、近年一般的な傾向として、アフリカ離れが進行していることをつけ加

表3 英語圏アフリカにおけるイギリス多国籍企業の資本引揚げ件数
(1979～89年)

国	引揚げ件数	残った件数	1979～89年の合計	引揚げ件数の比率 (%)
ボツワナ	0	5	5	0.0
ガンビア	0	1	1	0.0
ガーナ	5	10	15	33.3
ケニア	10(1)	47	57	21.3
レソト	0	1	1	0.0
リベリア	2	2	4	50.0
マラウイ	7	13	20	35.0
ナイジェリア	23(2)	45	68	33.8
シエラレオネ	2	3	5	0.0
スーダン	1	2	3	33.3
スワジランド	1	4	5	20.0
タンザニア	8	7	15	53.3
ウガンダ	7	7	14	50.0
ザンビア	17	27	44	38.6
ジンバブウェ	37(5)	60	97	38.1
英語圏アフリカの 合計	43(5)	96	139	30.9

(注) カッコ内の数字は1989年時点で引揚げ途中の企業の数を示す。

(出所) Paul Bennell, "British Industrial Investment in Sub-Saharan Africa: Corporate Response to Economic Crisis in the 1980s," *Development Policy Review*, Vol.8, 1990, p.170.

えておこう⁽⁸⁾。

3. 南アとの経済関係

南アは、アフリカのなかでもイギリスにとって特別な意味をもつ国である。したがって、イギリスとアフリカの民間経済関係を考えるうえでも、南アを他のアフリカ諸国と同列に扱うことはできない。そこで、イギリスに多くの利益をもたらしている南アとの経済的な関係のいくつかを列記しておこう。

(1) 投資(直接、間接を含む): 正確なデータはないが、たとえば、1984年の時点でイギリスの南アへの投資額は110億ポンドで、イギリスの海外

投資総額の8%を占めていたとする推定がある⁽⁹⁾。また1980年代後半についてみると、南アに対する外国投資の約4割をイギリスが占めているものの、86年には85億8600万ポンド、87年には79億2400万ポンド、88年には64億ポンドと漸減している⁽¹⁰⁾。したがって、1980年代の傾向としては、イギリス企業にとって南アの重要性は維持されていたにせよ、経済制裁の影響もあり、他のESAと同様に投資の引揚げが起こっていたと推測される。

- (2) 貿易：統計により数値が異なり不明瞭であるが、1980年代を通してイギリスは常に南アの主要貿易相手国であった。貿易のバランスは常にイギリスの出超であった。
- (3) 債権：1987年末時点で、イギリスに本店を置く金融機関による南アへの債権は、南アに対する全債権の約4分の1を占めている⁽¹¹⁾。
- (4) 戦略資源の保有：稀少金属のクロム、バナジウム、マンガン、工業用ダイヤモンドなどをほとんど南アに依存している⁽¹²⁾。
- (5) 政治指導者の経済的関与：保守党のリーダーの多くが南アに進出しているイギリス企業の経営に関与している⁽¹³⁾。
- (6) 人的つながり：南アにおけるイギリス旅券保有者 (passport holders) は、約100万人と推計されている⁽¹⁴⁾。

以上のように、イギリスにとり南アは特別な利害を有している。また、後に示すように、イギリスは安全保障分野・援助において、アパルトヘイト後の南ア、南部アフリカへの関与を強めており、南ア・南部アフリカとの関係の再構築の動きがみられることを指摘しておこう。

第2節 アフリカに対する政治的関与

1. 民主化支援

(1) ハード外相演説

今日の世界規模の「民主化」の潮流に対しイギリスはいち早く反応した。それが1990年6月のハード外相演説である。これは、国内政治の民主化の度合いが経済発展に強く影響するという見方に立ち、イギリスの援助政策は、アフリカ諸国の民主化を重視するという「政治的コンディショナリティ」を「グッド・ガバメント」(good government)という概念を用いて示すものであった。援助との関係で後述するのでここでは詳しくは述べないが、イギリスは冷戦の終焉後、明確にアフリカ諸国の「民主化」を支持する立場を表明したとみることができる。さらにこの方針は翌91年10月のハラレでの英連邦首脳会議において、英連邦諸国共通のものとして確認されている。

(2) 英連邦事務局 (Commonwealth Secretariat) の複数政党制選挙支援

アフリカにおける「民主化」を支援する流れのなかで、英連邦諸国間の調整機関として設置されている英連邦事務局(イギリスが予算の30%を負担)は、その中立的な特徴を生かして、民主主義や人権に関する問題に積極的に関与してきた。南アにおいて1991年12月に民主南アフリカ会議(Convention for a Democratic South Africa: CODESA)が開催されるにあたって、英連邦諸国の政治家をオブザーバーとして組織したり、90年10月のナミビアの独立選挙、91年10月のザンビアの複数政党制選挙にあたって、選挙監視団を派遣するなどの活動を展開している(後に述べる技術協力のための英連邦技術協力基金〈Commonwealth Fund for Technical Co-operation: CFTC〉はナミビアの憲法起草にあたり助言を与えるなどのサービスを提供している)。選挙監視のほかにも、英連邦加盟国からの要請に応じてレソトやセイシェルなどにおける複数

政党制のもとでの選挙の計画・立案などに対して「民主化」を進めるうえで必要な技術的支援などを行っている¹⁵。

2. 国軍統合問題への関与

冷戦の終焉を受けて、アフリカの多くの地域でも冷戦構造を背景とした国内対立は終わりを迎えているが、その結果、それまで政府軍と反政府軍として対立していた勢力を改めて国軍として統合することが、安全保障上大きな課題として残されている。この問題に関して、イギリスは比較的積極的に関与している。

1992年半ばの時点では、12の国にイギリスのチームがはいって軍事教練の援助を行っている。その際駐留先の国が一定の「国内」(in-country)費用(燃料費、交通費、宿泊費)を負担し、給与などの「国外」(out-country)費用に関しては、(イギリス国防省ではなく)イギリス外務省が負担している¹⁶。

無論イギリスが大きな利益をもつ南部アフリカにも、イギリスの軍事教練チームが展開しており、1980年代には主に南アの不安定化工作の標的となったフロントライン諸国に対する支援が大きかった。とくに1980年以降のジンバブウェの国軍統合問題以降、イギリス軍事教練チーム(British Military Advisory Training Team: BMATT)の活動が活発化している¹⁷。ジンバブウェではそれ以来BMATTが軍事教練制度を確立するうえで重要な役割を果たし、今日でもジンバブウェ国軍の教練に実際にあたっている。また、国軍本部で上級将校と定期的に接触して、さまざまな勧告を行う機能も果たしている¹⁸。

1989年に、マルクス・レーニン主義を放棄したモザンビークに対してもモザンビーク教練チーム(Mozambique Training Team: MTT)を派遣し、同国軍の教練を行っている。MTTの目的は上級将校に基本的な軍事戦術、技術を教授することにあったが、現実には言語、設備などの問題により、十分な成果があげられていないともいわれる¹⁹。

さらに、BMATT ナミビアが独立直後にヌジョマ (Sam Shafilshuna Nujoma) 大統領の要請により形成されて、国軍統合に関与している。BMATT ナミビアは、国防省と陸軍本部の創設にあたってさまざまな勧告を行っているほか、教練プログラムを策定して、国軍の将校・下士官の教練・選抜を行い、新国軍が軌道に乗るうえで重要な支援を行っている²⁰⁾。

イギリスが BMATT を活用して南部アフリカにおける国軍形成を支援していることは、南部アフリカ地域の政治的安定を不可欠とするイギリスの外交戦略の表れとみることができる。これは、英連邦の一員ではないモザンビークに対しても積極的に関与していることからみとれる。

第3節 対アフリカ援助政策

1. 制 度

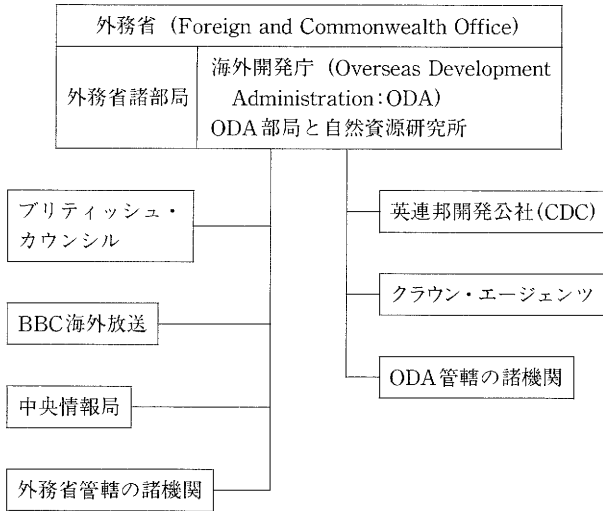
イギリスには、援助を担当する政府関係機関と、英連邦関係の機関があり、それぞれ重要な活動をしている (図1 参照)。ただし、ここにあげるもの以外にも、援助関係組織が存在していることを予め断っておく。

(1) 海外開発庁 (Overseas Development Administration : ODA)

1979年5月にサッチャー政権が誕生して半年後、「小さな政府」を追求する過程で、海外開発省は、11月21日の枢密院令「海外開発省解散令」により、海外開発庁に改組され、外務省 (Foreign and Commonwealth Office) の外局として、主管大臣をもたない組織に改編された。

ODA は、援助の基本計画を作成し実施する責任をもち、海外開発庁長官 (閣僚ではない) の指揮のもとで業務を行っている。

図1 イギリスにおける対外政策担当諸機関関係図



(出所) Michael Clarke, *British External Policy-making in the 1990s*, London: Macmillan, 1992, p.295より筆者作成。

(2) 英連邦開発公社 (CDC)

CDCは1948年の海外資源開発法に基づき植民地開発公社 (Colonial Development Corporation) として発足した半官半民の公社が、63年の英連邦開発法で改称され、今日にいたった機関である。従来は、英連邦に属する独立国と自治領のみを対象地域としていたが、1968年の海外援助法によって、英連邦以外の地域にまでその対象を拡大している。

CDCは、海外開発庁の援助予算からの長期・低利の借入金によって運営されており、対象地域の民間企業が単独では行えない開発事業に対し、出資および貸付けを行う (イギリスのプロジェクト援助の25%を実施している)。ただし、投資の方法は個別のケースに対応しており、CDCが全額出資して経営権をもつ場合、民間企業に協調融資する場合、政府および公共団体と協調融資を行う場合などがある。また、長年にわたり、世界銀行、ヨーロッパ投資銀行などの機関、ドイツ、オランダの同等機関との協調融資も行ってい

る。そのほかに、海外に20以上の支所を有し（1991年12月現在で21）、現地での経営・技術訓練も行っている。

(3) クラウン・エージェンツ（Crown Agents for Overseas Governments and Administrations：CA）

CAは、植民地に対する物資調達、船積、海上保険などの業務を代行する機関として、1833年に「英国王の植民地のための共同総括代理人」（Joint General Agents for Crown Agents for Crown Colonies）として正式に発足した。1950年代半ば頃には、植民地総督府政府、独立諸国、またはそれらの国や領域内の公共団体、公社・公団、世銀、国連などに関する業務を代行し、そのために数百名が雇用されていた²¹⁾。

1970年代に経営危機を迎えたが²²⁾、79年にCAを特殊法人とする法律が施行され、80年1月から外務大臣の監督権が及ぶ特殊法人として、従来の活動を続けている。今日における基本業務は、ODAの代行機関として、入札評価、契約承認、支払い実行の管理を行うほか、マネージメントやエンジニアリング業のコンサルティング・サービスをも行うことである。さらに、援助受入れ国の代行機関として、借款・贈与に関する書類の受領、受入れ国政府に代わって資金の受入れを行い、とりわけ行政能力に問題をもつ開発途上国を支援している。

(4) 英連邦技術協力基金（CFTC）

CFTCは1971年に設置され、英連邦諸国の経済・社会開発のための人的資源の育成などの技術援助を主に担当している。財源は英連邦加盟国からの拠出金で、1990/91年度の予算は3000万ポンド（うちイギリスの拠出額は700万ポンド）となっている。CFTCは英連邦加盟国の新しい産業の育成のための計画立案にあたる産業開発局（Industrial Development Unit：IDU）や、輸出振興の計画立案にあたる輸出市場開発局（Export Market Development Division）などのいくつかのセクションをもち、170を超える産業プロジェク

トに参与している。さらに、技術支援グループ(Technical Assistance Group : TAG)は、経済、法、コンピュータなど多岐の分野にわたるコンサルタントの機能を果たしているほか、南ア向けのナッソウ・フェローシップ(Nassau Fellowship)のような奨学金制度も運営している²³⁾。

(5) 災害局(Disaster Unit)

ODA内に設置されており、海外におけるイギリスと現地国政府の緊急災害復興活動のコーディネイトを行う。実際には、現地で活動するオックスファム(Oxfam)などの非政府組織(NGO)を通じた資金提供を行う²⁴⁾。緊急災害復興に力点をおくイギリスの援助理念が、制度的に現れたものとみることができるといえる。

2. 援助理念の拡大・変容

(1) 基本理念の確立

イギリスの今日の援助政策を考えるためには、1975年に当時の労働党政権下の海外開発省が出した白書『海外開発：イギリス援助政策における力点の変化—最貧層のより多くの希望に向けて—』(*Overseas Development: the Changing Emphasis in British Aid Policies: More Hope for the Poorest*, London: Her Majesty's Stationary Office, 1975)に遡る必要がある。以前からイギリスの援助政策には人道主義的支援、英連邦諸国優先という性格があったが、この文書によってイギリスの援助政策はよりその方向性を明確にしたといえる。この文書で示されたポイントは最貧国や、貧困層への支援(農村開発)を重視するというものであり、当時政権の座にあった労働党の政治基盤である労働組合、とりわけ中間階級に属する左派知識人の要求に応えるものであった。

しかし、他方で、国際競争力が脆弱化していた企業を援助し、雇用状況の悪化を防ぐ目的で援助・通商規定(Aid and Trade Provision : ATP)が1978年に導入されている²⁵⁾。これは、国内の経済界に配慮した措置で、援助の大き

な枠組みが国内の利益集団によって左右された結果という側面もあるが、後述するように、ATP に対する評価は必ずしも一定していない。

(2) 援助領域の拡大と民主化支援の明示化

1979年に政権についたサッチャーの保守党政権下では、ATP をより積極的に進める方向が強まった。また、1980年代には他の先進国に先駆けて環境問題を援助の対象領域として位置づけるようになったほか、従来のプロジェクト援助に加えて、世銀・IMF の構造調整の考え方をいれ、プログラム援助を拡大する傾向をみせている（後述するように、これは1980年代の EC の援助政策と対立する性格をもっていた）。

「冷戦後」のイギリスの援助政策理念に関しては1989年以降のメジャー（John Major）大蔵大臣（当時）、ハード（Douglas Hurd）外相、チャーカー（Lynda Chalker）海外開発庁長官のさまざまな機会における発言を追うことで、その変化と継続性のある程度とらえられると思われるので、ここでは彼らの発言に注視してみたい。

イギリスの援助政策に関する主要な発言のひとつに、1989年11月のチャーカー海外開発庁長官のものがあげられる。ここで述べられている問題は、基本的には従来の基本政策理念と1980年代に拡張した援助分野の問題が中心であるが、新たな問題領域にも関心を示している。つまり、貧困の軽減、環境問題、構造調整といった主要な援助領域に、災害復興、民間部門の活性化がつけ加えられたほか、NGO の重要性の指摘、また、多国間援助への関与を強める方向性が打ち出されているのである。

次に、翌90年5月のメジャー大蔵大臣（当時）の IMF 総会での演説はイギリスが政治的コンディショナリティを明確に示したものとして注目される。ここでメジャーは、第三世界諸国が援助を受けたいと思うならば、直ちに政治・社会改革を推進しなくてはならないという警告を発した²⁶。

とりわけ、イギリスのアフリカ諸国に対する政策の変化については、先にも指摘した、1990年6月のハード外相による「アフリカの展望」（Prospects

for Africa) 演説が重要な転換点と考えられる。というのも、ここで初めてグッド・ガバメントの促進が援助の目標として打ち出され、経済面でも市場経済化をにらんだ経済改革と持続可能な発展の目標が掲げられた。これによって、経済成長はグッド・ガバメントに依存するとして、「政治的コンディショナリティ」をとるイギリスの立場が明確になった²⁷⁾。

グッド・ガバメントの内容に関しては、翌91年6月、チャーカー海外開発相によって、次の4点から構成されることが明らかにされている²⁸⁾。

- (1) 健全な経済・社会政策，自由市場と民間部門の役割の向上，必要なサービスの供与と軍事費の削減。
- (2) 政府の重要性，そのために行政能力と責務履行（accountability）能力を高めるための公務員の教育の必要性。
- (3) 国民の「要求に応えられる」（accountable）多元的で，開かれた政治システム，政治干渉・政治腐敗の防止，報道の自由。
- (4) 人権尊重と法の支配。

この流れを受けて、同年10月にハラレで行われた英連邦首脳会議においても、次の4点を保護し、促進していく必要性が確認されている²⁹⁾。

- (1) 民主主義，法の支配，司法の独立，「正直な」（honest）政府。
- (2) 基本的人権，とりわけ，人種，肌の色，信条，政治的立場にかかわらず，すべての市民が権利・機会において平等であること。
- (3) 誰でも教育を受ける機会が確保されていること。
- (4) 市場経済の役割を認識したうえで，安定的な国際経済と健全な経済運営を行うこと。

チャーカー海外開発庁長官はまた、翌92年2月に南部アフリカ協会（Southern Africa Association）での演説のなかで、イギリスの援助を効率的に実施していくために、グッド・ガバメントの基準が実際の援助に反映されていくであろうことに言及し、また、経済成長とグッド・ガバメントが長期的には相関関係にあるという見方を示し、抑圧体制をとる諸国を牽制している³⁰⁾。また、同時に、イギリスは南アにおける「民主化」に際し、新憲法制

定交渉の進展と政治的暴力の停止のために関与し、制裁を解除するように国際社会に働きかける姿勢に加え、南部アフリカにおける政治・経済改革、さらに地域統合を積極的に支援する姿勢を示していることが注目される。

さらに同長官は、翌93年10月の王立国際問題研究所（Royal Institute of International Affairs）での「変化する世界のなかにおけるイギリスの援助戦略」（Britain's Aid Strategy in the Changing World）と題する講演のなかで、次の7点をODAの援助の主要な目的として掲げている³¹⁾。

- (1) 経済自由化。
- (2) 生産能力向上の促進。
- (3) グッド・ガバメントの促進。
- (4) 貧困軽減の支援。
- (5) 教育、衛生の改善を含む人間生活の向上。
- (6) 女性の社会、経済、法、政治各分野における地位の向上。
- (7) 環境問題への取組みへの支援。

さらにこれらの点に加えて、効率的で、時宜を得た人道的な援助を供与することも援助政策において変わらずに重要であることも指摘している。

以上みてきたように、1989年以降の援助の指針を提示する流れのなかで、イギリスが従来の基本的な援助の理念を堅持しながらも、グッド・ガバメントを基本においた援助政策を組み立てていく姿勢が明らかになってきたとみることができる。

(3) 多国間援助への傾斜

1994年6月にはチャーカー海外開発庁長官が「海外開発庁と多国間援助」（“The ODA and Multilateral Aid”）と題する講演を海外開発研究所（Overseas Development Institute）で行っている³²⁾。同長官はここでイギリスが多国間援助を重要視する姿勢を示し、多国間援助が異なった資金を「調和的に」用いて（harmonised way）行われる点を評価しており、とりわけ世銀によるアフリカへの特別援助プログラム（Special Programme of Assistance for Africa）に

高い評価を与えている。

さらに同長官は多国間援助が世界的に重要な5つの主要な問題領域において指導的な役割を果たしているとする。

- (1) 「アフリカの角」、アンゴラ、モザンビークなどにおける人道上の悲劇 (humanitarian tragedies) の問題。
- (2) 冷戦後の東・中央ヨーロッパの問題。
- (3) 環境問題。
- (4) 人口問題。
- (5) エイズ問題。

こうした認識のもとで、イギリスは二国間援助を補完するうえでも、より積極的に多国間援助に関与し、持続的発展と貧困軽減の実現をはかっていく姿勢を明らかにしている。

3. 援助の実態

次に、以上のように整えられてきた制度・理念が現実には援助政策を遂行するうえでどのように機能してきたかについて検討したい。

- (1) サッチャー政権下の援助政策
 - (i) 外交政策の「道具」としての援助政策

イギリスにおける1979年以降の外交政策と援助政策の関連を検討したバード (Peter Byrd) は、援助政策は外交政策のひとつの重要な道具として位置づけられるとみている⁹³⁾。実際にサッチャー政権下での援助政策の実態をみると、この考え方がある程度妥当することがわかる。つまり、イギリスの援助政策は財政支出削減の余波をまともに受けたばかりでなく、援助を遂行する中心的な機関が外務省の外局 (外務大臣以外に主管大臣をもたない) に格下げされたことに、「道具化」の方向が表れているのである。

サッチャー政権は基本的に市場の自由化と、「小さな政府」の実現を掲げ、

財政支出の削減を進めたが、開発援助は、この基本的な政策理念の影響を強く受けることになった。サッチャー政権のもとでのイギリスの援助の比重の変化をみると、1979年から83年までは国民総生産の0.40%平均で推移していたが、80年代半ばには国民総生産の0.31%（84年から88年の平均）に後退し、この割合は93年現在でも変わっていない⁸⁴⁾。国家予算に占める割合においても、援助は1979年度には総額の1.25%であったのが、87年度には0.9%まで下がっており、93/94年度には0.78%と推計されている。したがって、イギリスの政策全般における援助の重要性が後退傾向にあることは否めない。

また、ここでの特徴としてあげられるのは、開発援助の重要性の後退が制度的に現れたことである。先にも指摘したように、それまでの海外開発省が外務省の外局として改編され、制度的にも外務省の意向が開発援助政策に反映される形がとられた。さらに、外務省と海外開発庁との間に共同の政策決定のための諸委員会が設立されたほか、保守党内でも予算削減に積極的なマーティン (Neil Martin) を海外開発庁長官に任命し、援助予算削減をはかっている。モリッセイ (Oliver Morrissey) らの研究によると⁸⁵⁾、外務省の基本的な関心は、援助予算をいかに地理的に振り分けるか (resource allocation) であり、その振り分け方に、外務省にとっての、その時々の開発途上諸国に対する政治的重要性の認識が反映されていると考えられている。したがって、後に統計的に検証するが、「冷戦後」のイギリス外交政策におけるサハラ以南アフリカの重要性の認識は、援助予算に占める割合にある程度反映されているとみてよいであろう。

後に述べる援助の「商業化」の問題との関連で、外務省のほかに、1980年代には通商産業省 (Department of Trade and Industry) の援助政策決定過程における影響力が増加したことも指摘されている⁸⁶⁾。

(ii) 1980年代半ば以降における変化

ただし、援助が外交政策の道具としてとらえられる傾向は、1980年代を通じて一貫してみられたわけではなく、むしろこの時期の前半により顕著であったと考えられる。バードは、1980年代半ばから援助政策はそれ自体独立し

たものとして復権したと指摘している³⁷⁾。つまり、制度的には外務省の外局となった海外開発庁が、援助政策決定において、(外交政策から独立したわけではないが)ある程度の自律性を回復したと考えられるのである。

また、これと関連して、複数の研究のなかで指摘されていることだが³⁸⁾、開発援助の力点の置き方は、援助そのものをどう位置づけるかという問題と関連する形で、その時々海外開発庁長官の個人的な姿勢にかかっている。そこで、1980年代の海外開発相のそれぞれのアプローチをその時々援助をめぐる問題との関連において簡単にみておこう。

マーティンの後任として、1983年にレイゾン (Timothy Raison) が海外開発庁長官に任命されたが、レイゾンは国内で社会福祉事業に携わっていた経験があり、援助予算の安定化に努めた。しかし、1980年代半ばにエチオピアで飢餓の問題が生じたときに、イギリスが反マルクス・レーニン主義の外交姿勢をとったため、結果的に人道援助における迅速な対応ができなかったことで国内で大きな非難を受け、辞任に追い込まれた(80年代半ば以降、援助政策が外交政策からある程度の自律性を回復した背景には、この事件があると思われる)。

これを受けて海外開発庁長官に任命されたのがパッテン (Christopher Patten) である。彼はエチオピアでの失敗を教訓にして、外交政策に必ずしも制約を受けない援助政策の形成をはかった(「援助第一主義の復権」、ODAのモラルの回復)³⁹⁾。また、このときの事務次官であった、気象学者のティックエル (Crispin Tickell) の警告に基づいて、援助政策における環境問題重視の方向が新たに打ち出され、他のヨーロッパ諸国に先駆ける形になった⁴⁰⁾(パッテンはこの後環境大臣として入閣している)。

1989年にパッテンを引き継いだチャーカーは、就任前まで外務省でアフリカ担当を務めたこともあり、南アのアフリカ民族会議 (African National Congress: ANC) の代表と初めて接触するなどの(保守党のなかにあっても)リベラルな援助姿勢を示すことになる。また、彼女のもとで「開発と女性」が援助における重点として認識されるにいたった点にも特徴がある⁴¹⁾。

(iii) 援助の「商業化」？

サッチャー政権における援助政策のひとつの変化は、援助をイギリスの商業上の利益に見合う形にすることであった（利益動機の明示化）。端的に述べれば、援助・通商規定（ATP）の活用による貿易・民間投資の促進である。ATPは1978年に制定されたもので、イギリスの輸出業者に商業機会を与えるようなプロジェクトに対して輸出信用を提供するものである。

この協定の導入に際し、一般にはイギリス経済界の影響がある程度働いたとされるが、モリッセイは、1980年代の経済界の政策決定過程への影響力は必ずしも大きくはなかったのではないかとみている⁽⁴²⁾。1978年から88年にかけての援助実績を、ATP実績と「紐付き」(tied)援助の援助額全体に占める割合でみてみると、ATPは全体の2.2%から5.8%の幅で推移し、ある程度イギリスの商業的利益にプラスに作用している。しかし、「紐付き」援助に関しては1979年に29.2%だったのが、88年には13.5%と全体に占める割合を大幅に下げており、「商業化」の方向には向かわなかったのである⁽⁴³⁾。さらにモリッセイは、結果的に、ATPの恩恵を受けた企業はごく一部に限られていたことも明らかにしている⁽⁴⁴⁾。したがって、サッチャー政権のもとの援助の「商業化」はあくまでもレトリックであり、経済界のロビー活動を通じた援助の「商業化」は経済界に大きな利益をもたらすにはいたらなかったということになる。

(2) 多国間援助比率の漸増傾向

先にも述べたように、イギリスは多国間援助を重視する姿勢を明らかにしているが、これは実際のデータにも現れている。表4からもわかるように、1980年代末に40%前後を推移していた多国間援助の比率は、91/92年度には45%近くまで増加し、一方で二国間援助の割合は55%を切る水準にまで後退している。

イギリス政府にとっての多国間援助を考えた場合、従来、世銀グループがそのモデルとして位置づけられてきた。とくに1980年代には世銀と緊密な関

表4 イギリスの援助における二国間・多国間援助の構成

(単位: 1,000ポンド)

	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92
二国間	755,407 (57.8)	832,442 (56.6)	925,566 (58.7)	1,020,517 (60.5)	982,957 (52.8)
多国間	520,675 (39.8)	602,174 (41.0)	614,255 (39.0)	622,280 (36.9)	830,952 (44.6)
行政コスト	30,894 (2.4)	35,326 (2.4)	36,456 (2.3)	45,308 (2.7)	49,135 (2.6)
合計	1,306,976 (100.0)	1,469,942 (100.0)	1,576,277 (100.0)	1,688,105 (100.0)	1,863,044 (100.0)

(注) カッコ内の数字は比率(%)を示す。

(出所) Overseas Development Administration, *British Aid Statistics, 1987/88-1991/92*, London: Government Statistical Service, 1992より計算。

係を結び、構造調整融資のアイデアなどに関しても ODA は世銀・IMF と共同歩調をとってきた⁴⁵⁾。したがって、1980年代においても構造調整融資の考え方をいれず、プロジェクト援助中心の姿勢を変えなかった EC とは、援助政策のうえでかなりの緊張関係にあった。

こうした政策上の緊張の一方で、1980年代、イギリスは多国間援助予算のなかで EC に対する資金供与の割合を増大させた。イギリスの EC への関与は1975年のロメ協定への資金供与に始まるが、イギリスの援助予算に占める EC 向け資金供与の割合は1978年の6%から、79年には12%と急上昇し、80年代には平均して17%から19%を維持している。しかし、こうした関与の増大は、必ずしもイギリスの積極的な姿勢の表れではなく、必要上やむをえない関与という側面が強かったことをヒューイット (A. Hewitt) は指摘している⁴⁶⁾。

最近の多国間援助拠出額の援助予算に占める割合をみると、世銀グループ向けの割合は1991/92年度には10%台を回復したが、その前の年度には10%を割り込んでいる。一方、EC 向けは10%台後半から20%台へと徐々にその割合を伸ばしており、1991年時点では23%となり、90年代も80年代の水準を維持するのではないかとみていたヒューイットの予想を裏切ることになっ

た⁴⁷⁾。

この理由のひとつには、1989年に第4次ロメ協定が締結され、第7次ヨーロッパ開発基金 (European Development Fund) が設立されたときに、イギリスが望んでいた政治改革の要求をとまなう構造調整融資が協定内容に盛り込まれたことがあろう。また、イギリスのグッド・ガバメントの基本理念に合致した形で EC の援助政策を明示するヨーロッパ委員会の文書『ホライズン 2000』(正式には『2000年へ向けての開発協力政策』) が著され、援助政策においてイギリスと EC との協調がある程度可能な環境が整ってきたことがあると考えられる⁴⁸⁾。EC への関与を強める傾向は多国間援助を重視する姿勢を示した先述のチャーカー演説からもみてとれる。チャーカーは、EC が近年援助の路線において (イギリスの姿勢にかなう方向へ) 変化したとして好意的な評価を行っている⁴⁹⁾。したがって、イギリスの多国間援助は今後 EU を通じた方向にある程度傾斜していくとみられる。

ただし、こうした EU に傾斜した多国間援助重視のイギリス政府の傾向に対しては、二国間援助の枠内で資金援助を受けているイギリスの NGO が警戒の姿勢を示しており、この点について次に触れたい。

(3) NGO との連携

イギリス国内に本拠をおく NGO の数は今日 300 を超えており、1989年には 1 億 6000 万ポンド (イギリスの政府開発予算の 1 割に相当する) がこれらの機関の手で海外での開発援助などに用いられている⁵⁰⁾。これらの NGO は国内では慈善団体 (charities) として登録されているが、クリスチャン・エイド (Christian Aid) などのキリスト教団体と、オックスファム (Oxfam) などの世俗の団体とに大別される。それぞれの援助に対するアプローチは異なっているものの、民間主導 (private) であり、非営利的 (non-profit-making) であり、ボランティアに支えられている点では共通している。

こうした NGO の重要性はイギリス国内では認知されており、最貧層への援助を重視する姿勢を明らかにした白書が出された 1975 年に、当時の労働党

表5 共同資金供与計画 (JFS) の拡大

(単位: 100万ポンド)

年度	1981 /82	1982 /83	1983 /84	1984 /85	1985 /86	1986 /87	1987 /88	1988 /89	1989 /90	1990 /91	1991 /92
金額	2.5	2.3	2.3	3.7	5.0	5.8	8.4	11.6	16.6	20.1	23.2

(出所) Overseas Development Administration, *Overseas Development Aid: Annual Review 1992*, London, 1992, p.50.

政権によって共同資金供与計画 (Joint Funding Scheme: JFS) が創設された。これは、NGOが行っている小規模の貧困軽減プログラムに、政府が財政的支援を行うことを目指すものであった。JFSに関しては、当初は、NGO側に自らの自律性が侵されるのではないかと懸念もあり、1976/77年度には支給額は29万ポンドにとどまっていたが、80年代後半に入ってその額が急上昇した(表5参照)。しかしながら、その規模は援助予算総額の1%強にすぎず、他の援助国に比べ低い水準にとどまっているとの批判もある⁵¹⁾。

また、JFSにはJFS予算から各財政年度の初めに一定の金額(JFS予算の5割から6割を構成)を配分され、政府から用途を指定されない無償資金であるブロック・グラント(block grant)があり、NGOのなかでも広い活動をしているオックスファム、クリスチャン・エイド、カトリック海外開発基金(Catholic Fund for Overseas Development: CAFOD)、それにセイブ・ザ・チルドレン基金(Save the Children Fund)の「ビッグ・フォー」がこの資金を得ている。しかし、一部のNGOが資金を独占する傾向への反発もある⁵²⁾。ただし、JFSから資金を得ているNGOの数そのものは、1986/87年度には41、87/88年度には52、88/89年度には67と漸増傾向にある⁵³⁾。さらに、1980年代末の傾向のひとつとして、ODAが途上国のNGOに対して直接資金援助を提供するようになっていく⁵⁴⁾。

資金援助を受けているNGOの援助の地域別割合をみると、アフリカ・中東地域が高い割合を占めている。1987/88年度の「ビッグ・フォー」に関するデータによると、オックスファムが援助額全体の67%、クリスチャン・エイドが46%、CAFODが48%、セイブ・ザ・チルドレン基金が51%をこの地

域にあてている⁵⁵⁾。

以上のようにイギリスにおいては、政府と NGO の間に一定の協力関係が形成されてきた。その一方で、政府からの資金提供を受けるようになって、従来の寄付などによる資金調達割合が減少する傾向にあり、また、NGO の活動を維持していくうえで政府との関係において軋轢を起こさないように注意する必要があるなど、NGO の自律性の問題などが生じている⁵⁶⁾。ただし、近年は援助政策決定過程において NGO の代表者が一定の意見を述べる機会を与えられるなどの協調を行う努力もみられ⁵⁷⁾、政府と NGO は緊張関係を保ちながらも協力姿勢をとっていくのではないかとみられる。

(4) 対アフリカ援助の実態

イギリスの対アフリカ援助額（二国間援助）は、1980年代後半以降、表6に示したような形で推移してきた。ここで特徴的なのは1991/92年度である。サハラ以南アフリカへの援助は、援助総額、比率の両方で急激な低減傾向を示している。1992/93年度には若干の回復を示してはいるものの、アフリカ全体で50%を超えていた水準までには戻っていない。

この内容についてももう少し細かく考えてみよう（表7参照）。資金援助に関してみると、1989/90年度をピークに減少傾向に転じている。技術協力に関しては、1992/93年度にやや後退したものの金額的には漸増傾向にあった。プログラム援助は、1980年代後半には増加傾向にあったが、91/92年度にナイジェリアへの援助が終了したことによりやや後退傾向を示している。ATP は漸増傾向だったが、1992/93年度に急落している。また、債務救済に関しては、1980年代後半以降一貫して減少傾向にある。人道援助に関しては、アフリカに対する援助額の合計が急落した1991/92年度に金額的にはピークを記録しているが、これは「緊急性」を伴う援助であり、状況に応じて柔軟に運用されることが想定されるだけに、明確な傾向はとらえきれない性格も持っていると考えられる。以上、個別的に二国間援助を考えてみた場合にも、全体的にはアフリカに対する援助が後退傾向にあるという印象を拭えない。

表6 イギリスの二国間援助の配分

(単位：100万ポンド，%)

年度	1987/88		1988/89		1989/90		1990/91		1991/92		1992/93	
	援助額	比率	援助額	比率	援助額	比率	援助額	比率	援助額	比率	援助額	比率
総額（大陸別で配分可能なもの）	609	100.0	665	100.0	726	100.0	796	100.0	779	100.0	805	100.0
アフリカ全体	316	51.9	352	53.0	402	55.4	428	53.7	352	45.2	386	48.0
サブサハラ	296	48.7	340	51.2	383	52.8	409	51.3	334	42.9	373	46.3
ラテンアメリカ	42	6.9	47	7.1	54	7.5	68	8.5	63	8.1	63	7.8
アジア	219	36.0	238	35.8	252	34.7	281	35.4	331	42.5	311	38.6
ヨーロッパ	11	1.8	13	2.0	4	0.5	5	0.6	19	2.4	31	3.9
オセアニア	21	3.4	14	2.1	14	1.9	14	1.8	14	1.9	13	1.6
主要被援助国	援助額	順位	援助額	順位	援助額	順位	援助額	順位	援助額	順位	援助額	順位
インド	91	1	71	1	76	1	88	1	129	1	94	1
バングラデシュ	30	2	47	3	53	3	49	2	54	2	58	2
ジンバブウェ	11	17	15	15	13	17	29	8	37	3	39	4
ガーナ	28	6	30	7	30	6	22	13	32	4	29	9
ケニア	28	5	47	2	45	4	44	4	29	5	32	7
ザンビア	18	10	15	16	15	14	44	3	28	6	43	3
ウガンダ	23	7	17	13	25	9	28	9	26	7	32	6
タンザニア	30	3	32	5	18	12	32	6	25	8	24	10
インドネシア	8	21	11	18	10	20	17	18	21	9	22	11
中国	14	14	24	8	16	13	19	16	21	10	35	5
パキスタン	18	9	24	9	25	8	26	10	20	12	19	14
マラウイ	28	4	21	10	30	5	31	7	18	14	18	15
スーダン	17	12	31	6	25	7	24	12	17	15	9	23
モザンビーク	19	8	34	4	20	11	25	11	17	16	31	8
ナイジェリア	8	20	6	23	68	2	35	5	14	20	14	18

(出所) Overseas Development Administration, *British Aid Statistics, 1987/88-1991/92*, 1992, London: Government Statistical Service. 1992/93年度のデータに関しては, Overseas Development Administration, *British Overseas Aid: Annual Review 1993*, London, 1993を参照して作成。

また、英連邦開発公社（CDC）の投資対象としてのアフリカの比重も漸減傾向にある。ロジャーソン（C. M. Rogerson）によれば⁶⁵⁾、1980年までの5年間は農村開発が大きな課題となり、CDCはその6割の投資をアフリカに振

表7 サハラ以南アフリカへの二国間援助のタイプ別構成

(単位: 1,000ポンド)

年度	1987/88	1988/89	1989/90	1990/91	1991/92	1992/93
資金援助	44,740	57,542	65,200	56,902	35,018	32,923
技術協力	109,940	126,124	137,951	146,638	151,338	151,011
ATP	9,365	14,216	7,544	27,166	31,181	11,730
プログラム援助	89,212	95,857	136,835	133,533	68,511	100,802
他の技術協力	17,391	9,670	10,842	11,324	8,544	11,307
債務救済	994	796	630	505	379	278
人道的援助	24,569	36,106	24,186	32,443	39,346	64,363
合計	296,210 (48.7)	340,311 (51.2)	383,187 (52.8)	408,511 (51.3)	334,316 (42.9)	373,414 (46.3)

(注) カッコ内の数値は援助総額においてサハラ以南アフリカの占める割合。

(出所) Overseas Development Administration, *British Aid Statistics, 1987/88-1991/92*, London: Government Statistical Service, 1992 より計算。1992/93年度のデータに関しては, Overseas Development Administration, *British Overseas Aid: Annual Review 1993*, London, 1993を参照して作成。

り向けていた。しかし、アフリカの債務問題が悪化するにつれ、アフリカはCDCの投資先としての重要性を失っていくことになった。CDC自身は依然アフリカの重要性を強調してはいるものの、1985年には投資の48%まで後退し、さらに91年には40% (約5億ポンド) へとその比率を下げた。その代わりに南、東南アジアへの投資が増大傾向を示している。

サハラ以南アフリカに対するイギリスの援助が一般に後退傾向にあるなかで、「民主化」後の南アに対するさまざまな支援活動が本格化しつつある。先に指摘したように、イギリスは旧来から南部アフリカとの関係が強かったが、アパルトヘイトの問題があったため、積極的な関与ができない状態が長く続いてきた。しかし、アパルトヘイト廃止後、南アが国際社会に復帰したことを受けて、一挙に南アへの関与を強めようとしている。すでに1993/94年度から向こう3年間で1億ポンドの援助が約束されている。しかし、イギリスの南ア支援において象徴的なのは、1993年6月の段階でODAの地域事務を担当する支局 (British Development Division in Southern Africa: BDDSA) がプレトリアに開設されたことであろう⁵⁸⁾。これによって、イギリスは南ア

向けの援助プログラムに責任をもって対応する拠点を確立した。

実際の動きとしては、南ア総選挙終了後、南アにおける小企業育成、民間企業成長、さらにイギリスの投資促進計画（British Investment in South Africa Promote Scheme：BIS）などのさまざまな支援プログラムのガイドラインがODAによって作成されている⁶⁰⁾。

(5) グッド・ガバメント援助

援助の理念の項で指摘したように、イギリスの援助の指針として近年多用されているのが、民主的な制度の確立と人権尊重が経済発展に不可欠であるとみる「グッド・ガバメント」の概念である。イギリスの近年の援助の動向をみた場合にも、この理念に基づいた多様な援助が展開されているといえる。

1991/92年度には50を超える諸国への各種援助プロジェクトに対しグッド・ガバメント援助（Good Government Assistance）として約3000万ポンドが支出されている。行政、経理、法務関係や、報道の自由、人権など、民主的で多元的な社会構造の構築を目指す分野が、このグッド・ガバメント援助の対象となっている。グッド・ガバメント援助が具体的に供与された事例をみると、ザンビアにおける地方政府への援助、ジンバブウェの警察官育成に対する援助、マラウイにおける市庁の行政機能向上支援、ガーナにおける行政機構改革支援、ウガンダに対する裁判官の派遣、タンザニアにおける中央政府の財政管理支援と地方政府強化支援、ケニアの州レベルの上級公務員教育などであり⁶¹⁾、行政・司法の機能強化を図るプロジェクトに対する支援が中心になっている。

さらに、イギリスは民主化過程にある南アに対し積極的にグッド・ガバメント援助を行っている。具体的には、第1に、南ア制憲議会選挙実施の際の選挙監視要員派遣、第2に、南ア黒人に政策教育を実施する援助（イギリスのシビル・サービス・カレッジ〈Civil Service Collage〉での教育の支援、ECとの協力のもとでの外交官育成など）、第3に、南ア警察からの参加者に対して、より地域に密着したサービスを提供できるような警察官育成プロジェクト支

援（イギリスのシビル・サービス・カレッジとの協力でコミュニティー・ピース財団〈Community Peace Foundation〉によって組織されたコースへの資金援助）、である⁶²。

また、グッド・ガバメントが実現されていない場合には援助の停止の措置がとられている。マラウイがこの例である。マラウイの場合、バンダ（Hastings Kamuzu Banda）大統領の独裁的な政治体制が長く維持されてきたが、この体制下での政治弾圧がイギリスの新しい援助の基本理念に適合しないという理由で、1992年5月に他のドナーと歩調をあわせてマラウイへの援助を停止する措置をとった。その後、1993年にマラウイで複数政党制への移行の是非を問う国民投票が行われてから再開されている⁶³。したがって、グッド・ガバメントの理念はかなり現実の援助に反映されているといえよう。

結論と展望

以上の議論を通じて次のことが結論づけられるであろう。

まず第1に、サハラ以南のアフリカは全体として、イギリスにとっての経済的な重要性が低下しているということである。貿易、投資関係には明らかにこの傾向がみられ、1990年代にはいつてからは援助政策においてもサハラ以南アフリカは重要性を後退させている。この傾向がどの程度定着していくのかはまだわからないが、イギリス外交政策のなかでアフリカの占める政治的重要性が後退する兆しとも考えられる。

しかし、アパルトヘイト廃止後の南ア、南部アフリカとの新たな関係構築に向けた動きがかなり活発化していることも事実である。南ア向けにかなり多くの援助が行われているほか、南部アフリカのジンバブウェ、ザンビア、モザンビークは、1992/93年度のイギリスの二国間援助対象国の上位に名を連ねており、サハラ以南のアフリカ諸国のなかでも南部アフリカ向けの援助はむしろ増大傾向にあると見てよい。逆に、サハラ以南の他のアフリカ諸

国は援助における重要性を後退させている。たとえば、構造調整融資の終了したナイジェリアは、1989/90年度に2位であったのが92/93年度には18位に後退している。また、イギリスが南部アフリカ地域の安全保障にも関心を払い、積極的な国軍統合事業に関与していることも先に指摘したとおりである。したがって、今後イギリスは、サハラ以南アフリカのなかでも南部アフリカを「選択的」に重視した外交政策を展開する可能性がある。

第3に、「グッド・ガバメント」の理念に基づいた援助の実施があげられる。「民主化」を推進しようとする諸国に対してさまざまな援助を行う一方で、人権侵害、抑圧的な政治体制を維持する諸国に対しては援助を停止するなど、明らかな対応の相違がみられる。この方向は、今後しばらく継続すると考えられる。

第4に、第4次ロメ協定、第7次ヨーロッパ開発基金における構造調整融資の採用、ならびに『ホライズン2000』によって、イギリスの外交・援助政策とEUの政策との協調が可能となってきたため、多国間援助において、EUへの関与をある程度強めていく方向性が現れている点があげられる。ただし、その一方で従来「アングロ・アメリカン連合」を形成していた世銀グループとは一定の関係を維持していこう。この多国間援助の問題は、より広く考えると、アメリカとヨーロッパの「狭間」に置かれたイギリスの、「冷戦後」の世界における「役割」の問題とも関わってくるため、まだ、その明確な回答が得られる段階にはいたっていないといえよう。

イギリスはアフリカという対象と対峙しながら、少しずつ「冷戦後」の外交政策の輪郭を明らかにしようとしている。しかし、「不鮮明」な時代ゆえの先の見えない外交の舵取りをしている姿も垣間みえている。ただ、イギリスにとってアフリカは、その一部地域を除いては周縁的な存在になりつつあることは確かなようである。

[注] _____

(1) Michael Clarke, *British External Policy-making in the 1990s*, London: Mac-

- millan, 1992, pp. 266-267.
- (2) Paul Bennell, "British Industrial Investment in Sub-Saharan Africa: Corporate Response to Economic Crisis in the 1980s," *Development Policy Review*, Vol. 8, No. 2, June 1990, pp. 155-177.
 - (3) *Ibid.*, p. 163.
 - (4) 収益率 (rate of return) は税負担後の利潤 (local post-tax profits) の投資額 (capital employed) に対する割合である。
 - (5) Bennell, "British Industrial Investment...", p. 166.
 - (6) *Ibid.*, p. 168.
 - (7) *Ibid.*
 - (8) C. M. Rogerson, "British Aid to Southern Africa: The Role of the Commonwealth Development Corporation," *Africa Insight*, Vol. 23, No. 4, 1993. 英連邦開発公社の歴史的な側面に関しては, M. Cowen, "Early Years of the Colonial Development Corporation: British State Enterprise Overseas during Late Colonialism," *African Affairs*, Vol. 83, No.330, Jan. 1984, pp. 63-75. また, CDC に関する総合的な評価に関しては, Monopolies and Mergers Commission, *Commonwealth Development Corporation: A Report on the Efficiency and Costs of, and the Service Provided by, the Commonwealth Development Corporation, Presented to Parliament by the Secretary of State for Trade and Industry by Command of Her Majesty*, London: HMSO, June 1992.
 - (9) Olajide Aluko, "Britain and the Conflict in Southern Africa," *Round Table*, No. 309, Jan. 1989, p. 57.
 - (10) Suzanna Smith, *Frontline Africa: The Right to a Future*, Oxford: Oxfam, 1989, pp. 271-272.
 - (11) *Ibid.*, pp. 273-274.
 - (12) Olajide Aluko, "Britain and the Conflict...", p. 57.
 - (13) Christopher Hill, "Western European States and Southern Africa," in G.M. Carter and P. O'Meara eds., *International Politics in Southern Africa*, Bloomington: Indiana University Press, 1982, pp. 92-93.
 - (14) Smith, *Frontline Africa...*, p. 364, fn 61.
 - (15) *Britain and Africa*, London: HMSO, 1994, pp. 43-44.
 - (16) S. Baynham and G. Mills, "British Military Training Assistance in Southern Africa: Lessons for South Africa?" *Africa Insight*, Vol. 22, No. 3, 1992, p. 218.
 - (17) *Ibid.*, pp. 218-219. BMATT はジンバブウェでは軍における志願者58名によって構成された組織である。
 - (18) *Ibid.*, pp. 219-220.

- (19) Ibid., p. 221.
- (20) Ibid.
- (21) 1950年代以前のクラウン・エージェントの沿革については、神戸史雄『イギリス対外政策の展開』アジア経済研究所，1983年，33～36ページ。
- (22) 同上書，88～89ページ。
- (23) *Britain and Africa*, pp. 39-42.
- (24) Ibid., pp. 23, 31.
- (25) J. Toye, "The Aid and Trade Provision of the British Overseas Aid Programme," in Bose and Burnell eds., *Britain's Overseas Aid since 1979: Between Idealism and Self-interest*, Manchester: Manchester University Press, 1991, pp. 98-99.
- (26) P. Burnell, "Introduction to Britain's Overseas Aid: Between Idealism and Self-interest," in Bose and Burnell eds., *Britain's Overseas Aid since 1979...*, pp. 7-8.
- (27) *Britain and Africa*, p. 7.
- (28) Ibid.
- (29) Ibid., p. 39.
- (30) Ibid., pp. 7-8.
- (31) L. Chalker, *Britain's Aid Strategy in the Changing World*, Speech by the Rt. Hon. The Baroness Chalker Minister for Overseas Development to the Royal Institute of International Affairs, 18 October 1993, London: ODA.
- (32) L. Chalker, *The ODA and Multilateral Aid*, Speech by Baroness Chalker Minister for Overseas Development, 14 June 1994 at the Overseas Development Institute, London: ODA. また、チャーカーは従来より多国間援助の重要性を指摘している。L. Chalker, "Britain's Role in the Multilateral Aid Agencies," *Development Policy Review*, Vol. 8, No. 4, Dec. 1990, pp. 355-364.
- (33) P. Byrd, "Foreign Policy and Overseas Aid," in A. Bose and P. Burnell eds., *Britain's Overseas Aid since 1979...*, p. 52.
- (34) A. Hewitt and J. Howell, "UK Aid in the 1990s," in A. Hewitt ed., *Crisis or Transition in Foreign Aid*, London: ODI, 1994, p. 72.
- (35) O. Morrissey et al., *British Aid and International Trade: Aid Policy Making: 1979-89*, Buckingham: Open University Press, 1992, p. 163.
- (36) Ibid., pp. 163-164.
- (37) Byrd, "Foreign Policy and Overseas Aid," p. 59.
- (38) Ibid. また、Morrissey et al., *British Aid and International Trade...*
- (39) Byrd, "Foreign Policy and Overseas Aid," p. 60.

- (40) Ibid.
- (41) Ibid./Morrissey et al., *British Aid and International Trade...*, p. 163.
- (42) Oliver Morrissey, "The Commercialization of Aid: Business Interests and the UK Aid Budget 1978-88," *Development Policy Review*, Vol. 8, No. 3, Sep. 1990, pp. 318-320.
- (43) Ibid.
- (44) Ibid.
- (45) P. Mosley, "Britain, the World Bank and Structural Adjustment," in Bose and Burnell eds., *Britain's Overseas Aid since 1979...*, p. 83.
- (46) A. Hewitt, "Britain and the European Development Fund," in Bose and Burnell eds., *Britain's Overseas Aid since 1979...*, p. 87-88.
- (47) Chalker, *The ODA and Multilateral Aid*. また, Hewitt, "Britain and the European...", pp. 94-95 (fn. 1) を参照。
- (48) Foreign Affairs Committee (House of Commons), *Monitoring of the European Community Overseas Aid Programme: Minutes of Evidence, Tuesday 19 July 1994*, London: HMSO, p. 30.
- (49) Chalker, "The ODA and Multilateral Aid."
- (50) M. Robinson, "An Uncertain Partnership: The Overseas Development Administration and the Voluntary Sector in the 1980s," in Bose and Burnell eds., *Britain's Overseas Aid since 1979...*, pp. 159-160.
- (51) Ibid. p. 163.
- (52) Ibid. p. 164-165.
- (53) Ibid. p. 165.
- (54) Ibid. p. 170.
- (55) Ibid. p. 168.
- (56) Ibid. pp. 174-176.
- (57) イギリス政府が多国間援助に比重を置こうとしているのに対し, NGO からは多国間援助の比率の上限を50%程度に設定することを提言したり, 政府援助の地域別割合においてアフリカから他地域に資金が流れることへの危惧を示すなどの発言が出されたことが下院の外交委員会の議事録に掲載されている。Foreign Affairs Committee (House of Commons), *Monitoring of the European Community Overseas Aid Programme...*, pp. 26-38.
- (58) Rogerson, "British Aid to Southern Africa...", pp. 213-214.
- (59) ODA. *British Aid to South Africa, Fact Sheet*, London, 1994.
- (60) ODA. *British Investment in South Africa Promotion Scheme (BIS)*, London: ODA, July 1994 / idem, *British Aid to South Africa: Small Enterprise/ Private*

Sector Development, London, 1994.

- (61) *Britain and Africa*, pp. 9-10.
- (62) ODA, *British Aid to South Africa...*, pp. 4-5.
- (63) ODA, *British Aid to Southern Africa, Fact Sheet*.