

[研究ノート]

ブレアとアフリカ開発支援

浅野昌子

はじめに

ここ数年来、世界の人々の目は、アフリカに向けられている。北アフリカに位置するチュニジアの「ジャスミン革命」とその影響を受けたエジプトなどの民主化運動や、西アフリカを中心とするエボラ出血熱の流行は印象に新しい。また、最近中国がアフリカに「援助」という名のもと、天然資源の獲得と市場開拓のために多額の資金を提供していると言われている。デボラ・ブローティガム (Deborah Brautigam) は、中国の投資額はまだまだ欧米諸国に及ぶものではなく、援助も外交目的のものだと言っている⁽¹⁾が、日本もこの状態を無視できず、2014年になってやっと、安倍首相がアフリカを訪問し、アフリカの成長に向けたパートナーシップを訴えてきた。しかし、この訪問に民間の企業や大学が同行していることを考慮すると、トップセールスの感が否めない。それにしても、実にアフリカの資源は豊富である。石油や天然ガスはもちろんのこと、ダイヤモンド、金、プラチナ、レアアース、木材、そしてコーヒー、カカオなども、先進国の我々にとってはのどから手が出るほど欲しいものばかりだ。そしてこれら豊富な資源と労働力を有するため、過去、植民地として搾取されてきた歴史がある。

さらに、これらの資源があるにもかかわらず、政情不安の状態で、貧困者が多い。これは宗教、民族間の対立など、様々な原因があるが、ルワンダ⁽²⁾のように、めざましい発展をとげつつある国も登場してきている。

世界銀行が世界の貧困データ⁽³⁾を発表しているが、それによると、世界銀行の目標は、2030年までに1日1.25ドル未満で暮らす最貧困層の数を世界全体で3%まで減らすこと、そしてすべての途上国で所得の下位40%の人々の所得拡大を促進するということの二つである。世界の貧困率は1990年の43.1%から2010年には20.6%に、貧困層の数は1990年の19億人から2010年には12億人に減少している。グローバルに見ると世界銀行やOECDが中心になって貧困削減に取り組んできた成果があるように思えるが、同様のデータをサブサハラ(サハラ砂漠以南)地域で見ると、貧困率は2010年でも、48.47%と約半数を占めている。

このアフリカの開発支援を政策の中心課題にしたのが、トニー・ブレア(Tony Blair)である。英国開発援助政策に関しては、FASID(財団法人国際開発機構)の英国に関しての開発援助レポート⁽⁴⁾や、英国開発援助政策の研究論文⁽⁵⁾もあるが、本稿はブレア政権が開発支援、特にアフリカの貧困削減に取り組んだ経緯についてまとめたものである。

1. 1997年マニフェストと省庁再編

イギリスの政治は、マニフェストで国民に政権公約を具体的に提示して選挙に臨み、総選挙で政権を獲得した際に、政策を忠実に実行していくシステムができていく。日本のように、大臣の交代のみの内閣改造と違い、政権政党が代わった場合は、公約実現のために、省庁再編を伴うことも多い。1997年5月に、18年間の保守党政権を経て、政権を奪回したブレア労働党政権は、特に「近代化」という趣旨で省庁を含め、大幅な改革を断行している。そのときに誕生したのが、国際開発省(Department for International Development: DFID)である。

なお、1997年のマニフェスト⁽⁶⁾では、「経済と社会開発の促進」と題された部分で、世界の貧困と戦うことや、モラル的な責任から貧困削減にとりくむこと、そして国際開発省を創設し、イギリスの援助プログラムを政府の主要政策にすること、国連の約束であるGNI(Gross National Income:

国民総所得)の0.7%を援助するという目標などを明示している。

2. ブレアと国際社会

1999年4月、北大西洋条約機構(NATO)設立50周年記念式典のためにアメリカを訪問した時、シカゴにおいて、ブレアは「国際共同体のドクトリン(Doctrine of International Community)」というスピーチ⁽⁷⁾を行った。世界を「国際共同体(International Community)」にとらえ、現代社会は相互依存の世界であり、金融、環境、安全保障など、国際協力でしか解決できない問題があるとして、国際協調を強調した。ブレア第一次内閣は、最初に、外交に倫理的側面を取り入れる「倫理外交」を打ち出していた。倫理的に従来のイギリス外交を見直していくことである。国際社会を「国際共同体」と捉えているブレアであるが、グローバル化が進展し、相互依存の世界状況で、国際問題と国内問題との切り分けが困難になってきたことがこの発言の背後にある。このスピーチで人道的介入には、必要性、外交努力、国益など考慮すべき条件はあげたが、ブレアは、「他の国々で行われている紛争や人権侵害に背を向けることができない」として、結局はコソボ紛争への介入、そしてイラク戦争と、戦争に踏み入れていくことになる。外交に倫理的側面を持たせる「倫理外交」と相まって、人道的側面からの介入が、ブレアにとっては正当性を持つものになったわけである。ブレアが目指したのは「国際共同体」でリーダーシップをとることであり、イギリスは帝国ではなくなったが、やはり世界のリーダーとしてありつづける必要があり、まさにこれは「帝国意識」の表れだろう。木畑洋一が『現代世界とイギリス帝国』⁽⁸⁾の中で以下のように述べている。

「帝国が解体した後も、帝国支配にかかわってイギリスに残っているものとして、(中略)「帝国意識」である。(中略)世界に広がる帝国を支配する国に属していたものとしての心性が、意識化された形で、あるいは無意識のうちに、イギリスの人々のものの見方や考え方、さらに世界の他の地域や人々に対する姿勢に影響を与え続けているという

ことが、帝国解体後については問題となる」
しかし、閣内の大臣の中では、理由が倫理的であっても、武力行使に関しては反対もあり、国際開発省のクレア・ショート（Clare Short）大臣はブレアのイラク戦争参加が原因で大臣職を辞任することになった。

3. イギリスの開発援助の歴史

大英帝国時代は、アジア、アフリカに広がる植民地を対象に援助が始まったが、搾取の対象として考えていたイギリスは、緊急時以外、積極的な援助は考慮していなかった。1929年に植民地開発法(the Colonial Development Act)が制定されたが、あくまでも本国の産業に貢献させるためであった。この法律は植民地開発福祉法(the Colonial Development and Welfare Act 1940)、そしてthe Colonial Development and Welfare Act 1945と改正を加えられていった。第二次世界大戦後、政権をとった労働党は、植民地の開発援助の必要性を認識し、この1945年に制定された法律は世界でも最初の、援助を受ける側の立場にたった法律となった(Owen, 2005)。

特に、アメリカが行った、戦後のヨーロッパ向けの、復興援助計画であるマーシャルプラン(Marshall Plan)が援助の例を提供したと考えられる。1964年に、労働党政権は、海外開発省(Ministry of Overseas Development)を成立させ、外務省とは独立した政策を進められるようになった。

しかし、1979年に首相になったマーガレット・サッチャー(Margaret Thatcher)は海外開発省を外務省に戻し、1980年の法律(Overseas Development and Cooperation Act 1980)で、海外開発援助にいわゆる「ひも付き援助」的な側面を持たせるようになり、さらに、「小さな政府」のもとで、援助予算は減少していった。しかし、コモンウェルス(英連邦)におけるリーダーシップと影響力は維持する必要があったため、開発援助が重要な政策であり続けた。

4. 国際開発省 (Department for International Development) の創設

1997年に誕生したブレア政権は、画期的なマニフェストで公約した政策を次々と進めた。基本的にはブレアの「第三の道」政策を推進することであった。その一つが、保守党政権で外務省の一部となっていた国際開発、援助に関しては、新たに国際開発省 (DFID) を設立することであった。省として独立し、担当の閣内大臣も擁し、貧困削減というブレアが掲げる目標に向けて取り組むことになった。ブレアのリーダーシップだけでなく、最初の大臣 (Secretary of State) のクレア・ショートもリーダーシップを発揮し、1997年と2000年に、次々と白書⁽⁹⁾が発表された。これら白書は一貫して、「貧困削減」を掲げ続けた。

サッチャー政権の予算削減方向から一転して、ブレア政権は援助予算の大幅な見直しを行った。40%も増加したのである。ブレア政権がめざす、GNIの0.7%という援助額にはほど遠いが、0.26%から0.32%の増加⁽¹⁰⁾となった。

外務省の一エージェンシーから省になったことで、今までのイギリスの利益と結びついたもの、あるいは道路整備などの目に見えるような援助でなく、どのように国として発展させ、極度の貧困を減らしていくかに主眼をおいたものであり、オリバー・モリシー (Oliver Morrissey)⁽¹¹⁾は、DFIDの援助の目的は、「成長と発展と、貧困を削減すること」と述べているが、援助対象国の人々が自分たちの力でできるように指導することに重点をおいたことが重要ポイントである。

5. 白書、“Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century”

1997年11月に発表されたこの白書は第一次ブレア内閣の国際開発援助の指針となるもので、クレア・ショート大臣も渾身の力を注いだ白書である。ショート大臣の最初の一説、「この白書はこの惑星の持続可能な開発を達成するための政府の政策を示したものである。最初に、そして最も重要

なこと、つまり世界が直面している唯一の最も大きな挑戦である貧困削減についての政策である」という部分が印象的である。イギリス政府の白書は地球という惑星全体に向けて発信されている。ブレアの世界観は国際共同体であり、対象が地球全体を俯瞰的に見ていることが如実に表われている。そしてこの白書は以下のとおり、4つのセクションに分かれている。

- (ア) 発展への挑戦 --- 持続可能な開発と環境保護のもとでの貧困削減と貧困者に利益をもたらす経済成長
- (イ) パートナーシップの形成 --- 他の諸国や機関と協調して、貧困削減という目標達成に向けて発展途上国とパートナーシップを形成。イギリスの企業やボランティア団体などとも同様の目的に向けての新たな協働体制
- (ウ) 政策の一貫性 --- 政府の環境、貿易、農業、投資など途上国に影響を及ぼす政策は持続可能な開発と整合性を持ったものにする。倫理外交の構築に留意すること。
- (エ) 発展にサポートを --- 相互依存と国際開発の必要性について国民の理解を進める。貧困削減に向けた援助は国連のGNI0.7%にする目標を再確認。

また、白書だけでなく、戦略文書（Target Strategy Papers）でさらに目標に向けた具体化された政策としてまとめるなど、先進各国にアジェンダ設定の具体例を提供している。貧困削減と環境保護に留意し、パートナーシップで、途上国にガバナンス能力をつけることが、大きな改善点である。これまでは援助対象の途上国のガバナンス能力のなさが、いくら援助しても効果の出ない状況で、「援助疲れ」を引き起こす要因となっていた。

6. ブレアとグレンイーグルズサミット

ブレアはこのサミットを従来とは違うものにしたかったのだ。そして「中心課題は経済で、参加者も今までの…」という形からの脱却を図った。まず、中国、インド、ブラジル、南アフリカ、メキシコという新興工業国

を招待した。新しい、G8+5の誕生である。ブレアは国連やWTOではない、新たなグローバルな話し合いの場の誕生を喜んだ。そしてこのサミットは大きな目標が二つあり、世界に向けて公表していた。一つは「アフリカ」であり、アフリカに向けた支援とパートナーシップという包括的なテーマを設定した。もう一つが、「気候変動」であり、京都議定書に同意しないアメリカと中国を含めた気候変動協定をとりまとめたと考えていた。ブレア首相は、気候変動協定も開発援助額を増やすことにも消極的なブッシュ大統領（George W. Bush）とも事前交渉を重ねるなど、まさに、全身全霊をかけていた。アフリカに関しては、ブレアが創設したアフリカ委員会（Commission for Africa）のレポート⁽¹²⁾に基づいたものになることになっていた。アフリカ委員会は選りすぐりのメンバーから構成されていた。アフリカへの支援額は増やすが、ただ増やすためではなく、ブレアの目指したものは、アフリカ諸国が自分の足で歩いて欲しいことであった。大切なことは、まず、供与者と授与者という関係でないパートナーシップが、「援助疲れ」がない関係が理想であった。ブレアが主張し、DFIDの援助指針の中心になっている「ガバナンス能力」についてであるが、このサミットで先進8ヶ国が「アフリカ」に対し、コミットメントとして出したものに色濃く反映されている。以下にそれを示す。

「アフリカの更なる進展は、何よりもその指導者と人々にかかっている。我々は、自らの大陸の開発に責任を持ち、また、自らの国における良い統治を促進し、汚職対策のための行動をとることに対する彼らのコミットメントを歓迎する。我々は、彼らがアフリカにおける諸改革が弾みを増すことを確保することを支援したい。本日、我々は、アフリカ諸国と人々がこのような努力を行うことを支援するための我々自身のコミットメントを新たにする」（外務省仮訳⁽¹³⁾より）

7. アフリカ支援

アフリカ支援は、植民地時代にさかのぼる。支援の対象は、現在のコモ

ンウェルス諸国である。これは自国の利益のために行ってきた経緯があり、ブレアもスピーチで「アフリカは世界の良心にできたくず (scar on the conscience of the world) ⁽¹⁴⁾」と表現している。ヨーロッパ諸国にとっては過去の歴史をひもとくと、ブレアの発言に共感を覚えるはずである。アフリカの植民地化の加速は「ベルリン会議 (1884年～1885年)」に始まった。ベルギーのコンゴ領有をめぐる紛争がきっかけだったが、この会議で、アフリカの植民地化に興味があったイギリス、フランス、ドイツ、オーストリア、ベルギー、デンマーク、スペイン、アメリカ、イタリア、オランダ、ポルトガル、ロシア、スウェーデン、オスマン帝国の諸国は、アフリカの分割原則をルール化した。しかし、アフリカの人々の意思は関係なく、ヨーロッパ列強諸国により、占領順にアフリカの土地と人の支配が行われることになった。あくまでもヨーロッパ列強間での分割であり、現在も政情不安の諸国が多いのもここに起因していると考えられる。

もちろんDFIDは国際開発を担当する省庁であり、アフリカだけでなく、アジアやラテンアメリカ、カリブ海諸国、中央アジアなど対象国は多岐である。ただ、イギリスの元植民地という歴史的背景も大きな要因であると同時に、「貧困削減」という目標を掲げたブレア政権として、貧困率の高いアフリカ諸国の援助に比重がかかっている。結果的にサブサハラアフリカ諸国への援助額は高い傾向が続いている。

ブレアの自著“A Journey” ⁽¹⁵⁾の最後が印象的な一説で終わっている。ブレアが政治家として、特に10年間の首相としての経験から来る重みのある言葉である。これがその一説である。

「私の結論は、政治の力は人々を自由にするのに必要であるということだけでなく、人々の力が政治を自由にするために必要であるということだ」(Blair, 2010: 691)

これは彼がアフリカ援助に力を注いできたことから言えることである。この本の中で、アフリカに対しては、援助で本当に必要なのは「能力」と「ガバナンス」なのであり、いくら医療や農業に対する援助資金を得ても、政

府にそれを有効に利用する能力がなければ、何の役にも立たないと述べ、ブレアはルワンダ、シエラレオネ、リベリアで政府がガバナンス能力をつけるようサポートしてきたことを力説している。(Blair, 2010)

おわりに

ブレアのアフリカ支援は2005年に集約されている。2005年1月のダボス会議 (World Economic Forum) の基調演説⁽¹⁶⁾ で、気候変動とアフリカ問題を取り上げ、この二つの課題を同年に開催されるサミットで主要課題にすることを宣言した。サミットで公表するために、自ら創設したアフリカ委員会がレポートを発表し、その結果として7月に開催されたグレンイーゲルズサミットでは、先進8ヶ国はアフリカに対する援助を1年250億ドルから500億ドルへ倍増させることに合意した。さらに、9月に開催された国連でもアフリカの貧困削減が議題となった。このすべての機会を通じて、ブレアはアフリカ支援と貧困削減を訴え続けた。ブレアの姿勢が世界の指導者を動かしたわけであり、その政治家としての手腕は認めざるをえない。しかし、その背景を我々は忘れてはいけない。イギリスは大英帝国時代に植民地としてアフリカから富を搾取してきたということ、その後も元植民地とは英連邦 (Commonwealth) として緩やかな連合状態にあることである。そういったことはブレアのみならず、国民意識も後押しする姿勢がある。DFIDが国民意識を調査⁽¹⁷⁾ している。政府の貧困削減を目的として途上国を支援している姿勢についての意見であるが、2007年9月では、50%が政府の援助を増やすべきと考えている結果が出ている。2010年2月になると、その数は35%に減っている。逆に政府が援助しすぎだという意見は2007年で15%、2010年で18%であり、ブレア政権時代の意識の高さがわかるが、その後の結果を見ても、イギリス国民の援助意識の高さには感心する。なお、ブレアは首相をやめたあとも、アフリカ支援にたずさわっている。

注

(オンラインデータ最終検索日：2015年9月14日)

- (1) http://globe.asahi.com/worldeconmy/100920/01_01.html 参照。
- (2) 90年代は内乱状態であったが、2008年には11%の経済成長を達成している。
- (3) <http://www.worldbank.org/ja/news/feature/2010/01/08/open-data-poverty> 参照。
- (4) 一般財団法人で国内外の開発援助の人材育成機関で、国内外の開発援助についての研究レポートなどを公表している。
- (5) 坂田和光「英国の開発援助政策—援助額対GNI比0.7%の目標を達成した英国」(http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8804408_po_076602.pdf)
- (6) <http://www.politicsresources.net/area/uk/man/lab97.htm> 参照。
- (7) <http://www.britishpoliticalspeech.org/speech-arhive.htm?speech=279> 参照。
- (8) 木畑洋一編著『現代世界とイギリス帝国』ミネルヴェ書房、2007年、p.13。
- (9) “Eliminating World Poverty: A Challenge for the 21st Century” (1997)
“Eliminating World Poverty: Making Globalisation Work for the Poor” (2000)
- (10) “Statistics on International Development 2013”
(https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/254277/statistics_on_international_development_2013a.pdf)
- (11) Oliver Morrissey “British Aid Policy Since 1997: Is DFID the Standard Bearer for Donors?”, 2002.
(<https://www.nottingham.ac.uk/credit/documents/papers/02-23.pdf>)
- (12) プレアは2004年にアフリカ委員会を設立し、17人のメンバーで、アフリカからも9人が参加し、2005年3月にレポート “Our Common Interest” が発表された。
- (13) http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/summit/gleneagles05/s_01.html 参照。
- (14) Speech at the Labour Party conference (Tuesday 2 October 2001)
- (15) Tony Blair, “A Journey”, Hutchinson, London, 2010.
- (16) http://www.theguardian.com/society/2005/jan/28/internationalaid_and_development_debt
- (17) (https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/67684/public-attitudes_april10.pdf)

参考文献

- 1) 小川浩之『英連邦—王冠への忠誠と自由な連合』中央公論新社、2012年。
- 2) 小松志朗・角田和広「人道的介入における国益と価値の調和—ブレアと英国学派をてがかりに」『社会と倫理 第26号』、2012年。
- 3) 下村恭民・辻一人・稲田十一・深川由起子『国際協力—その新しい潮流』有斐閣、2009年。
- 4) 細谷雄一『倫理的な戦争—トニー・ブレアの栄光と挫折』慶応義塾大学出版会、2010年。
- 5) ワールドエコノミー研究会『一冊でわかる! アフリカ経済』PHP研究所、2014年。
- 6) Anthony Seldon with Peter Snowdon and Daniel Collings, "Blair Unbound" Simon Schuster, London, 2007.
- 7) Edited by Stephen P. Savage and Rob Atkinson, "Public Policy under Blair" Palgrave, New York, 2001.
- 8) Owen Barder, "Reforming Development Assistance" Center for Global Development, 2005.
- 9) Tony Blair, "NEW BRITAIN My Vision of a Young Country" Westview press, Oxford, 2004.
- 10) Tony Blair, "A Journey" Hutchinson, London, 2010.