

援助から貿易へ

「アフリカのための希望の法」案の挫折と「アフリカ貿易法」案の成立

櫛田 久代*

Aid to Trade

—The failure of the “HOPE for Africa Act” and
the Success of the “African Growth and Opportunity Act”—

Hisayo KUSHIDA

U.S. policy on sub-Saharan Africa seems to have changed from aid to trade during the Clinton administration. Clinton's Africa trade initiative of 1997 and his support for the “African Growth and Opportunity Act” (the African trade bill) show a shift in emphasis to trade, rather than aid. The bill tries to promote free trade and privatization in sub-Saharan Africa and plans to establish a U.S.-Africa free trade zone in the future. Congressman Jesse Jackson Jr. and his supporters criticized the African trade bill for the economic neocolonialism of U.S. corporations. To counter the bill, Jackson introduced the “HOPE for Africa Act,” which aimed at debt relief, fair investment and trade, and development assistance in sub-Saharan Africa in 1999. Jackson's effort, however, proved fruitless. The aim of this paper is to examine the fundamental change in U.S. eco-

*くしだ・ひさよ：敬愛大学国際学部専任講師 アメリカ政治史

Lecturer of History of American Politics, Faculty of International Studies, Keiai University.

はじめに

冷戦後のアメリカ外交において、平和維持のための地域紛争介入に比べると、発展途上国の民主化を伴う経済協力・開発援助の比重は相対的に低下している。しかしながら、アフリカ大陸に目をやると、アフリカ大陸は過去20年間を通して、1人当たりの経済生産性が低下し続けている唯一の大陸であり、世界で最大多数の最貧困国を抱えている。実に41カ国の重債務貧困国のうち33カ国はサハラ以南のアフリカに位置している。実際、アフリカ人の50%は貧困線以下で暮らしており、40%は1日に1ドル以下で生活している。しかも、アフリカ人の40%は栄養失調と飢餓状態にあり、アフリカ大陸では5人のこどものうち1人は、5歳未満で死亡するとの報告がある⁽¹⁾。ことアメリカ政府に関しては、冷戦期の対ソ戦略を除けば、そもそも伝統的にアフリカに対して積極的な外交政策を有してこなかった⁽²⁾。確かにブッシュ政権末期からクリントン政権にかけて、ソマリアへ平和維持軍を派遣しアフリカの地域紛争の解決に乗り出す姿勢を見せたが、ソマリアでの平和維持活動の失敗で、ますますアフリカ問題への介入に消極的になっているのが現状である。

しかし、アフリカ問題が、アメリカ外交の中で政治戦略的比重が小さいとはいえ、開発援助政策に果たすアメリカ政府の役割は、アフリカ諸国にとって軽視できないだろう。サハラ以南のアフリカ諸国は、政情不安、地域紛争、政権の腐敗、民主化の遅れ、貧困、社会資本整備の遅れ、エイズ等伝染病の蔓延、政府開発援助（ODA）の非効率、そして1980年代に始まった構造調整プログラムの失敗と支払い不能な多額の債務に苦しんでいる。にもかかわらず、アメリカ政府のアフリカ援助政策は、94年の中間選挙で40年ぶりに共和党が連邦下院で多数党となり、共和党が連邦議会で過半数を占めたことによって少なからぬ影響を受けることになった。新しく下院議長に就任したニュート・ギングリッチ（Newt Gingrich、ジョージア州選出）

率いる共和党が、クリントン政権に対し大幅な減税と歳出削減、7年間の財政均衡などを要求したことから、アメリカの二国間援助額は、93年の73億ドルから96年には53億ドルにまで落ち込んだ。また、アフリカへの援助を効率化するために創設されたアフリカ開発基金（DFA: Development Fund for Africa）への拠出額も92年には10億ドルに上っていたが、95年には6億ドルに減少した。食料援助も含めたアフリカへの二国間援助総額は96年に10億ドルに上っているが、それすらも93年の12億ドルに比べると減少した⁽³⁾。

ところで、アメリカ政府の援助額の低下は、必ずしもアフリカ問題の軽視を意味するものではない。むしろクリントン政権後期に入って、アメリカ政府の対アフリカ政策そのものが変わりつつあるように思われる。とりわけ、1997年6月にクリントン大統領が貿易と投資の拡大を通してアフリカ経済の自立を模索する「アフリカ貿易イニシアティブ（The Africa Trade Initiative）」を発表して以降、アメリカ政府はサハラ以南のアフリカ諸国との間で、従来の経済協力ではなく自由貿易を中心に据えた新たな経済関係の構築を目指す姿勢を強めている。94年1月に発効した北米自由貿易協定（NAFTA）、11月の米州マイアミ・サミット（キューバを除く34カ国）での米州自由貿易圏（FTAA）の創設交渉、そしてアジア太平洋経済協力会議（APEC）の首脳会議への参加をはじめ、クリントン政権は、通商面での地域主義の傾向を強めている。NAFTA以後、アメリカ合衆国はカリブ・中南米諸国、さらには、メキシコ以上に経済格差の大きいサハラ以南のアフリカ諸国に対しても、将来的に相互主義に立脚する通商政策を適用しようとしている。

本稿は、1995年の第104連邦議会以後、共和党が連邦議会で多数を占め続けるなかで、第106連邦議会第1期に提出された二つのアフリカ法案、「アフリカのための希望の法」案と「アフリカの成長と機会の法」案を通して、アメリカ合衆国の対アフリカ通商政策の質的变化について検討していきたい。

1. ジェシー・L・ジャクソン・ジュニアと 「アフリカのための希望の法」案

1. アフリカをめぐる二つの法案

1999年2月23日、民主党の連邦下院議員、ジェシー・L・ジャクソン・ジュニア (Jesse L. Jackson Jr., イリノイ州選出)⁽⁴⁾ は、「アフリカのための人権、機会、協力、権限授与の法」(Human Rights, Opportunity, Partnership and Empowerment for Africa Act)、通称、「アフリカのための希望の法」(HOPE for Africa Act) 案を連邦下院に提出した⁽⁵⁾。ジャクソンの法案は、サハラ以南のアフリカ諸国に向けて、アフリカの主権、公正な貿易を尊重し、環境に配慮した持続可能なアフリカの発展を推進しかつ支援することを目指していた。とりわけ、この法案の目玉となったのが、重債務にあえぐサハラ以南のアフリカ諸国に向けての大規模な債務帳消し政策であった。しかも、法案が提案した債務帳消しは、アメリカ合衆国が有する政府開発援助債権に限られるものではなかった。それは他の債権国、国際通貨基金(IMF)、世界銀行等国際金融機関が所有する債権に対しても、完全かつ無条件の債務帳消しを提案するものであった。

ところで、ジャクソンが「アフリカのための希望の法」案を提出した背景には、もう一つのアフリカ法案の存在があった。「アフリカの成長と機会の法」(African Growth and Opportunity Act : 以下、アフリカ貿易法) 案である。この法案は、1993年来連邦下院に提出されており、前年度の第105連邦議会第2期の下院においては、クリントン政権と当時の下院議長ニュート・ギングリッチの後押しで233対186の賛成多数で可決されていた。クリントン大統領は97年6月にアフリカとの通商・投資を拡大する「アフリカ貿易イニシアティブ」を発表して以来、アフリカ貿易法案の連邦議会での可決を強く求めてきた。デンバー・サミットに先立ってホワイトハウスで発表されたイニシアティブは、対アフリカ政策として五つの要素を打ち出

した。第一に、将来的にはアフリカとアメリカとの間で自由貿易交渉を進めることを視野においたアフリカの貿易振興。第二に、技術援助、第三に、民間投資の拡大、第四に、改革の進むアフリカ諸国の二国間債務の帳消しと多国間債務の軽減に向けての努力、第五に、改革の進むアフリカ諸国との閣僚レベルの定例経済会議の開催提案である⁽⁶⁾。『ODA白書』が指摘するように、「これらのイニシアティブでは、貿易、投資の拡大とそれを支える開かれた市場が対象国の経済発展を促し、ひいては米国の利益にもつながるとの理念の下、伝統的な開発援助を維持しつつも、貿易、投資の拡大を促進するための技術援助に重きを移していく方向が示されている」⁽⁷⁾。クリントンがアメリカ大統領として初めて行った98年3月末から4月にかけてのサハラ以南のアフリカ諸国（ガーナ、ウガンダ、南アフリカ共和国、ボツワナ、セネガル、そして、ルワンダ）訪問前に連邦下院で可決されたアフリカ貿易法案は、クリントン政権にとって「アフリカ貿易イニシアティブ」実現のための重要法案だった。しかし、クリントンの強い働きかけにもかかわらず、保護貿易主義の根強い上院でアフリカ貿易法案は廃案となっていた。

1999年2月2日に、このアフリカ貿易法案が再び下院に提出された。「アフリカの成長と機会の法」案は、簡単に言えば、アフリカ諸国とアメリカ合衆国との間で自由貿易圏を形成し、自由貿易・投資の拡大を通してアフリカの経済的発展を推進することを目指したものであった。いわば、サハラ以南のアフリカ版 NAFTA の構築である。ジャクソンをはじめ多くの批判者が、同法案を「アフリカ再植民地化法」と揶揄したように、このサハラ以南のアフリカ版 NAFTA に対しては、連邦議会の内外で根強い反対意見があった。実際、クリントンの南アフリカ共和国訪問時、当時の大統領ネルソン・マンデラ（Nelson Mandela）は、アメリカとの通商を拡大するために経済の民営化と政治制度の自由化を要求するアフリカ貿易法案を有害な新植民地政策であるとして、3月はじめに連邦下院で可決したばかりの同法案を「我々にとっては受け入れがたい」と率直に述べていた⁽⁸⁾。「アフリカの成長と機会の法」案で提唱されるアフリカとアメリカ

合衆国間の自由貿易は、必ずしもアフリカ諸国の経済的発展を促すものではない、むしろ、アフリカ諸国の人々をなお一層搾取する構造を固定化するのではなからうか、というのが反対意見の骨子であった。

このアフリカ貿易法案に対抗して提出されたのが、「アフリカのための希望の法」案であった。ジャクソンは同法案の提出を発表する記者会見の場で、次のように語っている。「1998年のアメリカの成長と機会の法」が連邦議会に提出されたとき、議員がとれる唯一の選択は、それに賛成するか、反対するかでした。この二つの選択は法案を支持するか、全く支持しないかということでした。実際、我々の多くの者にとっては選択の余地のない選択だったのであります。そこで、我々は第三の道を作り出すことにしたのであります」⁽⁹⁾。ジャクソンが提出した「アフリカのための希望の法」案は、様々な問題を抱えるサハラ以南のアフリカ諸国が真に自立するために、アメリカ合衆国が何をしなければならないのかについて提案するものであった。

2. 「アフリカのための希望の法」案とその支持者

「アフリカのための希望の法」案⁽¹⁰⁾は、「1998年のアフリカの成長と機会の法」案の対抗法案として、教会、人権擁護、開発支援、飢餓撲滅等アフリカとアメリカ合衆国の広範囲にわたる非政府組織（NGO）、市民グループの手で練り上げられたものである⁽¹¹⁾。アフリカは、天然資源、石油、鉱物資源が豊富で並はずれた可能性があるにもかかわらず、過去20年を通して1人当たりの生産性が低下し続けている地域である。アフリカとアメリカ合衆国の市民団体との間の対話の中から生まれたこの法案の根底には、IMF、世界銀行等がこれまで実施してきたサハラ以南のアフリカ48カ国に対する構造調整プログラムは、アフリカの現状を無視し、かえってアフリカ経済を荒廃させ、人々の生活環境の悪化を招いたのみだった、という従来の対アフリカ政策批判があった。政情不安、総額で2,300億ドルもの重債務、貧困、エイズの蔓延に苦しむサハラ以南のアフリカ諸国に対して、アメリカ政府は何をなすべきなのか。この法案は、政治経済的な発展から

取り残された同地域が現状から脱するための方策を模索するものであった。

「アフリカのための希望の法」案が政策の基本方針として提示した原則は、まず、アフリカの人々の政治的自由と基本的生活の保障である。そして、アメリカ合衆国とサハラ以南のアフリカ諸国との間の経済関係は、どちらの国民にとっても相互に有益なものとなること、そして、サハラ以南のアフリカ諸国の蔵相がアフリカ統一機構と共同で発表したラゴス・プランを支持するものであること、であった。これらの原則に基づいて、幾つかの基本政策を提唱する。第一に、サハラ以南のアフリカ諸国の経済的能力を強化しかつ多様化する。第二に、同地域の国民の収入レベルおよび所得配分のパターンを改善する。第三に、同地域の人々の基本的なニーズを満足させるために公共支出のパターンを調整する。第四に、債務救済を通して同地域が機能的な市場経済に転換するための制度的な支援を提供する。第五に、同地域における環境上持続可能な開発を支援する。第六に、同地域における民主主義、人権、市民社会の強靱さを促進する。

以上の基本政策を踏まえ、アメリカ合衆国とサハラ以南のアフリカ諸国との新たな経済的関係を築くために、同法案は連邦議会に対して大胆な政策を提案する。その一つは、サハラ以南のアフリカ諸国が負っている約2,300億ドルの債務を全面的無条件に帳消しにすることである。次に、アフリカでの経済活動においてアフリカ人の雇用を促進しかつ国際的な基準に応じた労働環境を保障すること、また、外国企業の企業活動は地域の環境保護に配慮することも提案された。アフリカ経済を活性化し、アフリカ人の雇用機会を増やすために、ケニアおよびモーリシャスに対する現行の繊維・衣料の輸入数量制限を一定の基準を満たした時点で撤廃する。それ以外の国に対しては割当制を設けない施策を続行すること。そして、アフリカ製繊維・衣料の輸出に対して関税率の軽減措置を取ること（一部の発展途上国の製品に関しては2005年6月30日まで無関税措置を取ること検討）が提案される。また、繊維・衣料の輸入条件の緩和提案に伴い、アフリカでの違法な積み替え貿易を厳しく取り締まることも盛り込まれた。但し、対象となる製品は、アフリカ人所有の工場で製造され、少なくともその従業

員の80%がアフリカ人であること、そして、アフリカで少なくとも60%の付加価値を生み出すものであることが条件として付された。さらに、外国からの援助額を増やすこともこの法案の目玉の一つであった。法案は、海外民間投資会社の基金、6億5,000万ドルのうち、健康管理、飲料水の確保、衛生、学校、農村の電化、交通網の整備に5億ドルを、その残りを持続可能な開発プロジェクトのために運用することを提案していた。その他、エイズ対策に対して長期的な支援の実施も盛り込まれた。

「アフリカのための希望の法」案は、アフリカ諸国の人々に対して、これ以上ないほどの支援を約束する法案だったと言ってもよい。法案は、サハラ以南のアフリカ諸国の財政を圧迫し、基本的な教育、福祉、社会資本整備をないがしろにする債務返済の重圧から解放することを目指しただけではなかった。貿易相手国であるアメリカの監視下で労働条件、環境保護に配慮しつつ、アフリカ人の雇用創出を前提とする貿易および投資構造を築き、アメリカーサハラ以南のアフリカ間の貿易が必ずやアフリカの利益となる通商構造を創出しようとしたのである。しかも、法案は同地域の遅れた社会資本の整備やエイズ対策に対する経済支援等を盛り込んでおり、言うなれば、アメリカの管理貿易下でアフリカ諸国の経済的自立を図っていく内容だった。また、「アフリカのための希望の法」案の直接の受益者は、サハラ以南のアフリカ諸国であったが、この法案は、アメリカ合衆国内で1割強を占めるアフリカ系アメリカ人を意識したものだったということも留意すべきであろう。具体的な政策提案の最後で、「Sec. 4 (5) (G) サハラ以南のアフリカ諸国に対するアメリカ合衆国の政策は、アメリカ合衆国内の人種的不平等の問題を減少させる機会を提供するものである。サハラ以南のアフリカ諸国へのアメリカ合衆国の経済政策は、アフリカ系アメリカ人に両地域の新しい経済的関係についての機会と潜在的な便益をもたらすものでなければならない」と述べている。アフリカ系議員であるジャクソンによって提出された同法案はアフリカ問題が、アメリカ国内の人種問題とも連動していることを強く意識させるものだった。

アフリカに向けて黄金の支援の手をさしのべる「アフリカのための希望

の法」案は、サハラ以南のアフリカ諸国からはもちろんのこと、オックスファム（Oxfam）をはじめ様々な分野のNGOから幅広い支持を集めた。2000年こそ、旧約聖書の約束のヨベル（奴隷を解放し、人手に渡った土地を返却する）の年とみて、重債務貧困国の全ての債務の即時無条件の帳消しを先進国に求めて債務帳消し運動を世界的に展開する「ジュビリー2000」と、ジャクソンの「アフリカのための希望の法」案は連動していたし、外国企業がアフリカの天然資源を乱開発することを警戒して、アフリカの自然保護に関心を抱いていたシェラ・クラブ等各自然保護団体も同法案への支持を表明していた。同様に、宗教団体、エイズ支援団体、アフリカ支援団体、人権擁護団体等、国内外の様々な団体が連邦議会の外から、同法案の議会での成立を支援していた⁽¹²⁾。

「アフリカのための希望の法」案は、ほとんどが民主党議員で構成される30人の共同提案者を得て1999年2月23日にジャクソンの手で、連邦下院に提出された後、3月18日に下院の幾つかの小委員会に付託された。しかし、国際経済政策と貿易に関する小委員会、アフリカに関する小委員会、国内および国際金融政策に関する小委員会、下院予算委員会に委ねられたものの、その後、議会の内外からの幅広い支持にもかかわらず、同法案は下院では何の進展も見られなかった。

2. 「アフリカの成長と機会の法」をめぐる

1. 「アフリカの成長と機会の法」案の内容

「アフリカのための希望の法」案に先立って、1999年2月2日、フィリップ・M・クレイン（Philip M. Crane、イリノイ州選出共和党）の手で連邦下院に提出された「アフリカの成長と機会の法案」（正式名称は、「サハラ以南のアフリカのための新たな貿易と投資政策を規定する法案」、A bill to authorize a new trade and investment policy for sub-Saharan Africa）⁽¹³⁾の目的は、サハラ以南のアフリカ48カ国の経済的発展を促進し、アメリカ合衆国と同諸国との間で

相互に貿易ならびに投資を活発にすることにある。法案は、同諸国に対して世界貿易機関（WTO）の貿易規則の遵守を求めるとともに、究極的に、アメリカーサハラ以南のアフリカ間で、自由貿易圏、すなわち、サハラ以南のアフリカ版 NAFTA を構築することを目指していた。そのための方策として、民間部門、特に女性が経営する事業の強化、貿易と投資の促進、関税・非関税障壁およびその他の貿易障壁の軽減、経済協力フォーラムの設立等を提案している。また、当面の政策として、ケニアとモーリシャスに課している繊維・衣料の輸入数量制限制度を撤廃する提案がなされていた。さらに、貿易の自由化で懸念される違法な積み替え貿易の取り締まりも規定されていた。その他、サハラ以南のアフリカ諸国が抱える債務問題に関しては、譲与を通じて重債務貧困国の債務の救済について何らかの措置を講じることも盛り込まれていた。

同法案は、一見すると、サハラ以南のアフリカ諸国からアメリカへの貿易を促進し、同地域の経済的ひいては政治的發展を推進していく内容となっている。また、貧困の撲滅、債務救済問題に言及する等、サハラ以南のアフリカ諸国が抱える問題解消に向けて一定の配慮がなされていた。しかし、その一方で、同法案が、アメリカ合衆国の利益にかなうように企図されていたことは見逃してはならないだろう。例えば、自由貿易圏を創設した場合の、アフリカ諸国からの繊維・衣料のアメリカ国内への輸出拡大の影響について、同法案は以下のように指摘する。

Sec. 7 貿易障壁の撤廃と輸出の奨励

(a) 事実認定

- (1) 世界市場におけるサハラ以南のアフリカ諸国の競争力の欠如、とりわけ製造業部門は、アメリカ国内市場の崩壊にとって限定的な脅威でしかないし、アメリカ合衆国内の雇用にとっては全く脅威とならない。
- (2) サハラ以南のアフリカ諸国のアメリカ合衆国への繊維・衣料の年間輸出は、1997年でアメリカの繊維・衣料の総輸出の1%以下で、それは約340億ドルにすぎない。

(3)サハラ以南のアフリカ諸国は限られた繊維製品製造能力しかない。……

たとえ、サハラ以南のアフリカ諸国からの輸出がアメリカ合衆国の輸入総額の約3%になったとしても、アメリカの労働者、消費者、あるいは製造業者にとって脅威となることはないだろう。

同法案は、アメリカとの自由貿易の推進によってアメリカ国内の生産者が不利益を被ることがないように配慮があらかじめなされていた。さらに、サハラ以南のアフリカ地域内でアメリカ合衆国の通商部の人員を拡充し、その活動を活発化させることを盛り込んでいることから明らかに、この法案の第一の目的は、同地域へのアメリカからの投資と輸出を拡大させることにあった。同法案は、純然たるアメリカーサハラ以南のアフリカ間の通商法案であり、アフリカ経済協力法案ではなかった。

2. 「アフリカの成長と機会の法」案に対する批判

すでに述べたように、ジェシー・ジャクソン・ジュニアは、1998年の第105連邦議会第2期に、下院の本会議で可決された「アフリカの成長と機会の法」案を厳しく批判していた。同法案が、再び、次の第106連邦議会第1期に提出されたとき、同法案に対抗してジャクソンは「アフリカのための希望の法」案を発議した。99年に再提出された「アフリカの成長と機会の法」案は、前年度の連邦下院で可決されたものと若干法文が異なるところはあるが、ほぼ同内容である。そこで、アフリカ貿易法案の反対派はどのような点を問題にしていたのかを改めて振り返ってみよう。

ジャクソンの批判の核心は、アフリカ貿易法案がアフリカ支援を装いながら、その実はアフリカ人の人権、生活、環境、国家主権を犠牲にして、外国企業がサハラ以南のアフリカ諸国を経済的に搾取することを正当化するという点にある。彼は、アフリカ人の基本的人権を保障しアフリカが再生するために、「アフリカのための希望の法」案を提案し、人道的な観点から、アフリカ諸国の経済的自立を全面的に支援するプログラムの必要性を訴えたのである。

それでは、具体的にアフリカ貿易法案のどのような点が、反対派の非難

の対象となっていたのだろうか。連邦議会の立法活動を鋭く監視するラルフ・ネーダー（Ralph Nader）系の市民団体のパブリック・シチズン（Public Citizen）は、「アフリカのための希望の法」案への幅広い支持を呼びかけるために、独自のウェブ・サイト⁽¹⁴⁾を設け、同法案との比較から「アフリカの成長と機会の法」案に対して次の八つの観点——経済政策、自由貿易、労働権および環境保護、アフリカ人の雇用、債務救済、持続可能な開発援助、投資資金の融資先、エイズ対策——から批判を繰り広げている。反対派の意見を最も集約した批判を展開しているパブリック・シチズンの論点を見てみよう。

第一の経済政策に関して、アフリカ貿易法案は、法人税の削減やWTOへの参加等、外国企業の投資に有利な投資環境条件を整えるものである。「同法はすでに崩壊したIMFの経済開発モデルをサハラ以南のアフリカ諸国に押しつけることで彼らの自己決定権を拒否するものである」。同法案が、サハラ以南のアフリカ諸国、同地域の国民のための経済政策を提案しているとは言えない。

第二の自由貿易に関して、ケニアやモーリシャスに対する現行の繊維・衣料の輸入数量制限制度を廃すること、さらにはサハラ以南のアフリカ諸国の貿易規制を撤廃することの利点がどこにあるのかという疑問が呈される。世界規模での貿易の自由化は、経済競争力の劣るアフリカをますます劣勢に追いやり、圧倒的な生産能力を誇る中国を利するだけではないか。さらに、アフリカを経由して中国製品がアフリカ産の名の下でアメリカ合衆国に輸出される積み替え貿易に対して、厳しい取り締まり規定がない。

第三の労働権および環境保護に関して、同法はアフリカ人の労働基本権の保障について明確な言及がない一方、多国籍企業の権益に対しては寛容である。また、アフリカ諸国の環境保護政策についても何も言及されていない。

第四のアフリカ人の雇用に関して、同法が提唱する市場経済の活性化が、アフリカ人の雇用の確保や、アフリカの企業の収益向上を条件としていないことが問題とされた。実際、幾つかのアフリカ諸国ではアジアから労働

者が流入してきており、アフリカ人の失業問題が深刻化していることを指摘している。

第五の債務救済に関して、サハラ以南のアフリカ諸国が抱える深刻な債務問題について同法案が具体的な対策に言及していないことから、債務救済問題を無視しているとの強い非難の言葉を発している。

第六の持続可能な開発援助に関して、同法案でアメリカ政府がアフリカ援助に消極的な態度をとっていることがやり玉に挙げられた。

第七の投資資金の融資先に関して、アフリカ人の企業活動を活発化させる投資政策を提言していない。

最後に、エイズ対策に関して同法案は、サハラ以南のアフリカ諸国で特に深刻な問題であるエイズ問題を無視している。

「アフリカのための希望の法」案を支持し「アフリカの成長と機会の法」案に反対する批判者たちの意見は、その立場および所属団体によって多少異なる。しかし、ジャクソン法案の支持者たちは、一様に、「アフリカの成長と機会の法」案が現在のアフリカ問題について何の解決策も提示していないばかりか、むしろ外国資本がアフリカを搾取する構造をより一層押し進めることを懸念していた。同法案は、ジャクソンほか多くの反対派が指摘するように、アフリカ人の立場に立って考えられたアフリカ政策ではない。サハラ以南のアフリカ諸国の経済状況および国内事情を無視し、世界貿易基準に則った自由貿易および市場経済をアフリカに対して押しつけることで、アメリカ企業のアフリカ進出をより有利なものにするとの見方はあながち間違っていない。

しかし、ジャクソン派から同法案は厳しく批判されていたとはいえ、ジャクソンは「アフリカのための希望の法」案支持に向けて、アフリカ系の連邦下院議員の意見を取りまとめることができなかった。民主党の有力な下院議員であり、代表的なブラック・コーカスのメンバーであるチャールズ・B・ランゲル（Charles B. Rangel、ニューヨーク州選出）は、ジャクソンの法案を単なる政治演説として切り捨てていた。クリントンの「アフリカ貿易イニシアティブ」に支持を表明していたランゲルは、長年にわたって、ア

フリカ貿易法案の成立を強く推進してきた人物である。彼は、ランゲルのアフリカ法案以上にアフリカとの通商を促進しない法案はないと断じるジャクソンと妥協することは難しいことを吐露していた。

他のコーカスのメンバーはどのようにジャクソン法案を見ていたのだろうか。二つの対立するアフリカ法案に対して、アフリカとの通商問題に関して世論の関心を引く良い機会となることを歓迎する向きが多かったことは確かである。例えば、繊維産業を抱えるサウスカロライナ州選出のジェイムズ・E・クライバーン（James E. Clyburn、民主党）は、衆目をアフリカに集めさせることになる二つのアフリカ法案を歓迎していた。しかし、クライバーンの場合は、選挙区の事情からジャクソン法案を支持することは困難であった。一方、ドナルド・M・ペイン（Donald M. Payne、ニュージャージー州選出民主党）は、一貫してランゲル案を支持してきた。彼は、同法案を、これまであまり顧みられることのなかったアフリカとの関係についての「正しい方向への第一歩」と評価していた。1998年の下院本会議での採決では、38名のコーカスのメンバーのうち3分の2がランゲルに同調しており、アフリカ貿易法案への支持派が反対派を上回っていた。99年2月、ジャクソンが独自のアフリカ法案を提出した時点でも、法案通過可能性の薄いジャクソン法案がアフリカ系議員から絶対的な支持を得ていたわけではなかった⁽¹⁵⁾。

また、アフリカ貿易法案に対する連邦議員以外のアフリカ系の政治家の反応も必ずしも敵対的なものではなかった。例えば、1998年1月、アフリカ系のデンバー市長ウェリントン・R・ウェブ（Wellington R. Webb）は、アフリカ系の市長、閣僚、大使に呼びかけてアフリカ・サミットを開催し、アフリカ貿易法案の成立は、アメリカ合衆国とアフリカ諸国との間でより親密な経済関係の構築につながるとして、連邦議会での同法案の可決を強く働きかけていた⁽¹⁶⁾。連邦、地方を問わず、アフリカ系の政治家が一丸となってジャクソン法案を支持していたわけではなかったのである。

結局、第106連邦議会第1期に再提出された「アフリカの成長と機会の法」案は下院での審議日程を着々とこなし、1999年7月16日に263対141の

賛成多数で下院本会議において可決され、連邦上院に送付された。

3. 「アフリカの成長と機会の法」案の連邦下院での可決

「私が反対票を投じたH.R.434（アフリカ貿易法案）が可決したことで、アフリカ諸国の債務救済も、アメリカ人ならびにアフリカ人の繊維労働者の職を確保することも、環境を保護することも、アフリカ人の女性を支援することも、エイズの犠牲者を支援することも達成されませんでした。そればかりか、中国製品の輸入に関して数量制限を課す通商法を中国が出し抜く権利を（違法な積み替え貿易に対する取り締まりが不十分なために）否定するものもありません。今日はサハラ以南のアフリカ諸国とアメリカの通商関係にとって悲しい日であります」。1999年の7月16日に下院本会議で「アフリカの成長と機会の法」案の可決が決まったことで、「アフリカのための希望の法」案を支持していたロン・クリンク（Ron Klink、ペンシルヴェニア州選出民主党）は、無念さをにじませた⁽¹⁷⁾。

「アフリカのための希望の法」案は、下院の幾つかの委員会で棚上げになっていたが、アフリカ貿易法案の審議過程で、一定の人道的なプログラムや活動にアフリカ開発基金を充当することが盛り込まれた。「アフリカのための希望の法」案が推進していた内容が、一部であったとはいえアフリカ貿易法案の中に取り入れられたことは無視できない⁽¹⁸⁾。同法案が、新たに盛り込んだ活動推進内容の中には1961年の対外援助法に基付くアフリカ開発基金を利用して、初等教育および職業教育制度ならびに健康管理制度の強化、農業生産の増大と食糧安全保障の増進、貧困者の収入増大、環境保護、雇用機会の拡大、エイズ感染の防止と減少のための支援対策等が含まれていた。特に、同法案がこれまで無視してきたサハラ以南のアフリカ諸国のエイズ対策について、新たな条項を設けたことは大きな進展だったと言えよう。

前年度の233対186を下回るとはいえ、「アフリカの成長と機会の法」案は再び連邦下院で賛成多数で可決された。同法案への支持は様々な意見からきっていた。第一に、アフリカとの自由貿易推進政策は、アフリカ地域に

おける経済成長を促進し、民主主義の発展を促すことになるという見方である。第二に、サハラ以南のアフリカ諸国に対する輸入数量制限基準や関税等の貿易規制を軽減・撤廃しても、アフリカ諸国とアメリカ合衆国との貿易額は相対的に小さく、アメリカ経済に及ぼす影響力はそれほど大きくはない、という見方である。第三に、同法案をアメリカ合衆国とサハラ以南のアフリカ諸国との間の新たな外交関係の構築と見る見方もあった。これは、下院予算委員会の委員長を務めるビル・アーチャー（Bill Archer、テキサス州選出共和党）に代表される。「この法案は、サハラ以南のアフリカ地域とアメリカ合衆国との関係において新しい時代を開くものとなるだろう」。第四に、同法案への賛成者は、「アフリカのための希望の法」案の共同提案者の中からもでていた。その代表的な人物は、エイズ対策の法案修正を提案したシェイラ・ジャクソン・リー（Sheila Jackson-Lee、テキサス州選出民主党）である。彼女のように「アフリカのための希望の法」案が目指した政策の一部が取り入れられたことで、アフリカ貿易法案の支持に回った者が少なからずいたことは見逃せない。実際、原共同提案者30人のうちの5人、その後共同提案者に名を連ねた44人のうちの15人の計20人が、アフリカ貿易法案に賛成票を投じた。

このアフリカ貿易法案の下院での可決は、当然ながらクリントン政権からも歓迎を受けた。クリントン大統領は、前述したように1997年に「アフリカ貿易イニシアティブ」を発表して以降、アフリカとアメリカ合衆国との間の貿易を積極的に推進する同法案の成立を強く求めてきた。しかし、同法案は98年の連邦下院では成立したものの、保護貿易主義の根強い連邦上院で廃案となっていた。上院では、民主党、共和党を問わず国内製造業を保護する立場から同法案の成立に反対する意見が強かったからである。今回、再び、アフリカ貿易法案が下院を通過したことで、クリントン政権の合衆国通商代表を務めるチャーレン・バーシェフスキー（Charlene Barshefsky）は、7月16日に、早速「下院はアフリカにおけるさらなる経済成長と改革を推進するために不可欠な第一歩を歩んだのである」との声明を発表した。

自由貿易政策を推進することが、アメリカ・サハラ以南のアフリカとの関係を援助から貿易に発展させるだけでなく、アフリカの経済的発展ひいては民主主義の推進を促すものであるとの意見が下院で支持される一方、アフリカ貿易法案がアフリカの現状を無視するものであるという反対意見は根強く存在した。反対派は、アフリカの立場に立った経済協力政策の推進を目指すジェシー・ジャクソン・ジュニア周辺からのみではなかった。前年度の上院で見られた保護貿易主義の立場から同法案に反対する声の下院においてもあった。政党を問わず、繊維産業を抱える南東部の下院議員の多くが反対票を投じた。1996年のサハラ以南のアフリカ諸国からの繊維・衣料の輸入は、輸入全体の1%以下の3億8,300万ドルにすぎない。たとえば、アフリカからの繊維・衣料の輸入が増大しても、今後10年で2%を上回ることはないとの試算は国際貿易委員会は試算していた。しかしながら、サウスカロライナ州選出議員を中心に、たとえばサハラ以南のアフリカであっても衰退傾向にある繊維産業にとってアメリカ国内の市場開放は死活問題であるという危機感が強かった。また、サウスカロライナ州選出のリンゼイ・グラハム（Lindsey Graham、共和党）が指摘するように、市場開放の反対派は、アフリカとの自由貿易の結果、違法な積み替え貿易によって中国がアフリカ経由で大量に繊維・衣料を輸出してくることを懸念していた。

他方で、アフリカ貿易法案の採決において、アフリカ系議員はどのような投票行動をとったのだろうか。先に述べたように、同法案に対しては提出時点ですでにアフリカ系議員で構成されるブラック・コーカスで意見が割れていた。同法案を支持するランゲル派と反対するジャクソン派である。結局、ブラック・コーカスの36名のメンバーのうち14名が、同法案成立の反対に回ったにすぎなかった⁽¹⁹⁾。ジャクソンは、最後までアフリカ系議員から全面的な支持を勝ち取ることができなかったのである。

3. アメリカーアフリカ関係の新方向 ——援助から貿易へ

1. 「アフリカのための希望の法」案の残響

連邦上院は、1999年7月19日に、連邦下院で可決された「アフリカの成長と機会の法」案を受け取り、早速審議に入った。その一方で、9月24日には、民主党のラッセル・D・フェインゴールド（Russell D. Feingold、ウィスコンシン州選出）が連邦上院に「アフリカのための希望の法案」（正式名称、「サハラ以南のアフリカ諸国に向けての新たな貿易、投資、および開発政策を規定する法案」、A bill to authorize a new trade, investment, and development policy for sub-Saharan Africa）⁽²⁰⁾を發議した。フェインゴールドの法案は、下院に提出されたジャクソン法案を基にして練られたもので、構成、文言等が多少異なるものの、ジャクソン法案と提案内容はほぼ同一のものと言える。ただし、アメリカーサハラ以南のアフリカの新たな経済関係の構築という観点から見ると、フェインゴールド案の方が法文構成においてよりすっきりとまとまっている。

フェインゴールドは、同法案發議の際の演説で、アフリカ貿易法案にしても「アフリカのための希望の法」案にしても、アメリカの企業、労働者に有利な形でアメリカーサハラ以南のアフリカ間の貿易関係を発展させたいという目的は同一であることを論じた。しかし、サハラ以南のアフリカ地域の競争力をそいでいる圧倒的な債務負担とエイズの蔓延という二つの危機を解決しないことには、新たな貿易関係の構築はおぼつかないとの考えを示していた。実際、この二つの問題がどれほどアフリカ諸国の成長を妨げているのかに対してフェインゴールドは、1998年、世界で3,340万人のエイズ感染患者がおり、そのうちサハラ以南のアフリカ諸国には2,250万人が住んでおり、エイズ危機以来、エイズ感染死亡者の約83%がアフリカに集中していることを指摘し、エイズ問題の克服はアメリカの対アフリ

カ貿易政策の一環として捉えなければならないことを訴えた。一方、債務救済問題については、97年で、サハラ以南のアフリカ諸国は、全体で約2,150億ドル以上の債務を抱え、そのうち約65億ドルをアメリカ合衆国政府が所有する。48のサハラ以南のアフリカ諸国のうち、少なくとも30カ国の債務は、その国民総生産の50%を超えているとの現状を指摘し、アフリカの将来の発展のためにもこの債務救済問題は国際社会の解決すべき喫緊の課題であることを訴えた。

「私のアフリカのための希望の法案は、サハラ以南のアフリカ諸国から彼らが現在抱えている膨大な債務を解放することによって、また、これらの発展途上国において、環境保護や人権を支援することによって、そして、小規模、女性経営の事業を含め、アフリカの企業が拡大しつつある世界経済の一翼を担う機会を与えることによって、[アメリカーサハラ以南のアフリカ諸国との間の経済的発展という]目的を達成するための枠組みを構築することができるのです」。アメリカーサハラ以南のアフリカ間の貿易促進は、アフリカ諸国がエイズ、債務救済問題という二つの大きな問題を克服して経済的に自立するための様々な生活基盤整備をはかる広範な支援を前提とするものであることを、フェインゴールドは再三にわたって強調したのであった⁽²¹⁾。

共同提案者が一人もいないまま提出された上院版「アフリカのための希望の法」案は、上院の金融委員会に送られたものの、その後何の進展も見られなかった。しかし、このフェインゴールドの問題提議は、はからずも連邦上院におけるアフリカ貿易法案の審議の性格を浮き彫りにすることになった。

2. 誰のための自由貿易か

連邦上院の審議過程で「アフリカの成長と機会の法」案は、サハラ以南のアフリカ地域だけでなく、カリブ・中南米諸国等を含む包括的な通商法案の一部として議論が展開されることになった。共和党の上院金融委員長ウィリアム・ロス（William Roth、デラウェア州選出）と、民主党のベテ

ラン上院議員であるダニエル・P・モイニハン（Daniel P. Moynihan、ニューヨーク州選出）は、終始一貫して1999年末にワシントン州シアトルで開催される WTO を見据えた議論で、上院におけるアフリカ貿易法案の審議を時には強引に引っ張っていった。99年の連邦上院は党派を超えて大筋ではアフリカ貿易法案を成立させる方向で動いていたが、民主党の強硬な反対派であったアーネスト・F・ホーリングズ（Ernest F. Hollings、サウスカロライナ州選出）の議事妨害を阻止し、アフリカ貿易法案への修正に応じない共和党の強行の議事運営に対して、10月末には民主党が反発しアフリカ貿易法案を上院の議題から外そうとする一幕もあった。

その間、核実験全面禁止条約（CTBT）が上院で否決されたばかりで苦しい思いを抱えたクリントン大統領は同法案の成立を求めて、共和党の院内総務トレント・ロト（Trent Lott、ミシシッピ州選出）ほか有力な上院議員に電話をかけ、説得工作に乗り出していた⁽²²⁾。アフリカ貿易法案は、クリントンの説得工作が功を奏し、11月3日、連邦上院の本会議で76対19の圧倒的な賛成多数で可決された。法案は「1999年の包括通商法」案の一部として上院を通過した。サハラ以南のアフリカ、カリブ、中南米諸国からの輸入品への関税を軽減し輸入数量制限を緩和する法案の可決は、その後法律となれば、1994年の NAFTA 以来の自由貿易推進法となるものである。

アフリカ貿易法案の審議過程で見えてきたものは、脱援助の方向性であった。連邦上院においても、衣料・繊維の輸入数量制限制度撤廃問題をめぐってはアメリカ国内産業の保護を求める意見が根強く、法案推進派の議員からも異論が続出した。最終的に上院は、国内の繊維・衣料産業の保護に配慮しつつも、脱援助・自由貿易の推進に向けて新しいアメリカサハラ以南のアフリカ関係へ動き始めたのである。この政策転換は、皮肉なことに、アメリカ経済にとってサハラ以南のアフリカ諸国との貿易比重がそれほど大きくなかったからこそ可能であったとも言える。対アフリカ政策が脱援助の方向に向かったことで、ジェシー・ジャクソン・ジュニアやラッセル・フェインゴールドが「アフリカのための希望の法」案で求めている債務帳消し問題、アフリカの生活基盤の整備、人権擁護、環境保護、エイズ対策

等は、抽象的な規定としては残ったものの、具体的な政策対象からはずされた。そもそも、「アフリカの成長と機会の法」案が、「アフリカの希望の法」案と全く異なる性格のものであることは、しばしば指摘してきたことである。フェインゴールドは、この全く指向性の異なるアフリカ法案に、「アフリカの希望の法」案の一部を盛り込もうと尽力したが、彼自身の修正努力は全く実ることはなかった。しかしながら、フェインゴールドと金融委員長ロスとの論戦は、この二つの法案の性格の違いをさらけ出すことになった点で、興味深いものとなった。

フェインゴールドは、しばしば、アフリカとの通商関係を促進するにあたって、アフリカ製品の原産国認定を強化し、第三国（主に中国）からの積み替え貿易に関する取り締まりを強めることを提案した。この提案が含意していたのは、単に積み替え貿易を厳しく監視することにとどまるものではない。取り締まり規制を強化することによってアフリカ製品の輸入を促進し、それに伴ってアフリカ人の雇用機会を増やし、対アフリカ投資や通商が確実にアフリカ人に利益をもたらすことを意図していた。また、アフリカへの投資を進める上で、アメリカの企業がアフリカの労働・環境基準を損なわないようにすることも条件付けていた。

このフェインゴールドの提案に対して、ロスは投資の促進効果という点から反論を加えた。彼は、反対討論の中でしばしば次のような言葉を繰り返して述べた。「アフリカ貿易法案の目的は、アフリカ、カリブ地域、そして南米における投資を奨励することにあります」。労働・環境基準は、その国の経済発展のレベルとともに上昇するとの研究事例を踏まえ、アフリカが経済的に発展していけば、自ずと労働環境は整備され環境は保護されるようになる。経済的な規制につながる労働・環境規定をサハラ以南のアフリカ諸国に押しつけるのは、かえって投資効果をそぎ、アフリカの発展を損なうことになる、というのがロスの持論であった⁽²³⁾。

また、ロスは、経済成長と人道的支援を結びつける議論を展開するフェインゴールドに対して、「正直なことを申し上げますと、この立法は、'成長も機会もない法'と述べた方がよいかもしれません。……同法案の提案

者は、代表して二つの重要な議論を行ってまいりました。第一に、法案は「アメリカーサハラ以南のアフリカ間の」通商を拡大する。そして、第二に、それはアフリカにおいて責任ある投資にまかせる」。ただ、実際には、同法案は、現在よりも多くの通商規制を課しており、民間投資を萎えさせてしまう可能性もある。さらに、「アフリカのための希望の法」案のように、アフリカ人雇用を義務づけ促進する規定もない、とロス正直に告白している⁽²⁴⁾。アフリカ貿易法案が、アフリカにとって成長も機会もない法であるというのは、やや誇張した表現であると思われるが、真実の一端を突いていることは否定できない。同法案は、アフリカのためのアメリカ市場開放の法案と言うよりは、アメリカのためのアフリカ市場開放の法案であると言った方がより適切だからである。

ロスは法案の通過後、繊維業界からの言葉として、包括通商法の成立によって今後5年間で88億ドルの利益をもたらし、繊維業界だけでも約12万人のアメリカ人の雇用を提供することになるとの見通しを紹介した⁽²⁵⁾。連邦上院では、下院以上に、対アフリカ政策においてアメリカの通商利益を追求する姿勢が強かった。それは、上院で可決された法案からアフリカ開発基金を運用した開発条項が削除されたことに象徴的に表われている。同様に、債務救済問題に関しても、二国間の債務救済についての効果的な方策を大統領に報告するように義務づけたのみであったし、エイズ対策問題に関してもアメリカーサハラ以南のアフリカ経済協力フォーラムでの検討課題にすることとし、下院可決案から大幅に後退した内容になっていた。その結果、アフリカ貿易法案は、対外的には、自由貿易の拡大を、対内的には、競争にさらされることになる繊維・衣料産業への貿易調整援助措置、アメリカ製の布地や糸を原材料とする衣料製品の関税撤廃等国内産業の保護をより一層推し進める政策を盛り込む結果となったのである。

3. 同床異夢

1999年の包括通商法案の中に組み込まれた対アフリカ政策は、完全な貿易の自由化を推進するものではない。競争に不利な国内の繊維・衣料産業

に対する貿易調整援助や、発展途上国の輸出品を優遇する措置を盛り込んでいた。その一方で、包括通商法案は、反ダンピング取り締まりのほか、強制労働の禁止、児童労働の禁止、雇用における差別の廃止等国際労働機関（ILO）の中心的な労働基準にも配慮し、貿易相手国に対して不公正な貿易を規制するための規定も含まれていた。不完全ながらも貿易の自由化への第一歩を踏み出した同法案の可決は、サハラ以南のアフリカ諸国に対するアメリカの政策が質的に大きな変化を遂げようとしていることを意味していた。

上院での採決を前にして、この法案の強力な擁護者であったモイニハンは、対アフリカ政策について次のように述べている。本法案のテーマとは、すなわち「援助ではなく貿易こそが究極的にアフリカ諸国の海外への援助依存から脱却させ、経済の多様化を促進するということであります」。そして、「今日サハラ以南のアフリカが直面している経済的な問題は冷戦の最中にいたときよりもはるかに深刻なものです。……この包括通商法の中のアフリカの通商法規は無視と衰退の時代を完全に変えるものではないでしょう。しかし、それはそう悪くはない始まりをもたらすものになるかもしれません」。史上かつてないほどの好景気に沸くアメリカ合衆国は、サハラ以南のアフリカ諸国への開発援助政策を後退させようとしていた⁽²⁶⁾。

ロスやモイニハンのように、アフリカ諸国を援助対象国から対等な貿易相手国として認識し直し、アメリカとの貿易の拡大がサハラ以南のアフリカ諸国の経済成長を促すことになるとの論調に賛同が集まる一方で、同法案の支持者の中にも温度差があったことは言うまでもない。包括通商法案を支持しつつも、アフリカ政策に対する不満を包み隠さず表明した民主党のボブ・ケリー（Bob Kerrey、ネブラスカ州選出）の発言は、複雑な思いに満ちていた。「議論の多くは私が最も関心のあるアフリカの成長と機会の法に関わっておりました。多くの議員が、アフリカの成長と機会の法はアフリカが繊維産業を発展させる最後の機会であると論じております。2005年からはアジア地域に対する現在の輸入数量制限制度が撤廃されます。もし我々が、サハラ以南のアフリカ諸国の輸入数量制限制度を撤廃すれば、

これらの国々は今後5年間でアジア、特に、中国が繊維産業を独占する機会を持つ前に、繊維産業を発展させる機会があるかもしれません。……この法案はアフリカが直面している多くの重大な問題に対応することができない、とある者は述べておりました。アフリカの経済成長と開発にとって一つの最大の壁であるエイズの蔓延に取り組むことはしていません。……我々がこれらの諸国に効果的な通商相手となることを期待するのであれば、エイズの影響を無視することはできません。この立法の中に、エイズ救済を含めることは肝要でありかつ至極適切なことなのであります。

さらに、エイズとならんでケリーが非常に関心を抱いていたのは、サハラ以南のアフリカ諸国が抱える膨大な債務の問題であった。「アフリカの異常な2,300億ドルもの債務負担が経済的社会的発展にとってとてつもない障害になっているという事実にもかかわらず、アフリカの成長と機会の法は、アフリカに対する債務救済をいっさい提供するものではありません。債務救済によって、債務と債務支払いの悪循環をやめさせることで、サハラ以南のアフリカ諸国への投資を呼び起こすことができる。そのためには、「アメリカ合衆国は、サハラ以南の国々の債務負担を軽減するために傑出した役割を果たすべきであります」。

ケリーの指摘そのものは決して目新しいものではない。むしろ、採決を前にしてこれほどの批判を展開したにも拘わらずケリーは同法案支持に回った。「不幸なことに、アフリカの成長と機会の法の欠点に取り組む多くの修正は上院の場で採択に失敗いたしました。にもかかわらず、私はこの包括通商法案を支持いたします。なぜなら、アフリカの処遇に完全に満足しているからではありません。むしろ、発展途上国の経済を支える、またアメリカ国内においても前向きの経済的な影響をもたらす重要なその他の経済法規をこの包括通商法案は前提として含んでいるからであります」。ケリーは、発展途上国への最恵国待遇措置と国内産業を保護する貿易調整援助規定の存在から、消極的であれ、この包括通商法案を支持する態度をとったのであった⁽²⁷⁾。

同日行われた連邦上院本会議での採決で、1999年の包括通商法案は賛成

76、反対19の圧倒的な賛成多数で可決された。サハラ以南のアフリカだけでなくカリブ、中南米諸国を含む包括通商法案は、改めて連邦下院の承認を求めることになった。単独のアフリカ貿易法案を可決した連邦下院が、上院の大幅な修正に容易に同意するかどうかは予断を許さない状況だったが、アフリカ貿易法案を巡る連邦議会の攻防が大きな山場を越えたことは確かだった。

アフリカ貿易法案の連邦上院での可決は、クリントン大統領が目指す貿易・投資の拡大によるサハラ以南のアフリカ諸国の経済発展を後押しすることになる。また、アメリカの対アフリカ経済政策は、伝統的な経済協力政策から脱皮し、市場開放、自由貿易を通して、ゆくゆくはアフリカ諸国をアメリカの対等な貿易相手国へと浮上させる方向へ大きく変わりゆくことを意味した。すでに、1994年のマイアミ・サミットで米州自由貿易圏を2005年までに創設する交渉を終了させることを合意していたカリブ・中南米諸国だけでなく、重債務貧困国を多く含むサハラ以南のアフリカ諸国に対しても、将来的に自由貿易圏を創設する交渉を開始することを明記した包括通商法案は、クリントン政権が押し進めてきた通商面での地域主義を一層強化するものになった。いみじくもアフリカ貿易法案を支持したアフリカ系議員が指摘したように、法案の可決は、まだ貿易比重が小さいとはいえ、将来的にアフリカ諸国がアメリカの貿易相手国として重要な存在であることをアメリカ合衆国が認識したということを意味してもいた。アメリカは、将来のアフリカ市場を見据えて自国の利益確保を見逃してはいなかった。

おわりに

アフリカ貿易法案を含む包括通商法案は、その後、2000年5月18日、クリントン大統領の署名を得て2000年の包括通商法として制定された。前年度の11月に連邦上院を通過した時点で、多少の紛糾は予想されたものの、いずれ法律となるのは時間の問題となっていた。もちろん、上院の修正は、

下院で簡単に受け入れられたわけではなかった。継続審議で第2期を迎えた包括通商法案は、2000年5月3日に下院でいったん否決され、両院協議会が開かれることになった。その両院協議会で検討された案は5月4日に下院を、11日に上院を通過し、最終的に大統領に送られた。

2000年の包括通商法⁽²⁸⁾は、アフリカ貿易法関連だけでも、上院で削除された経済協力関係の条項が大幅に復活した。その一方で、無関税の特恵待遇が与えられる衣料・繊維の関税品目については、布あるいは糸がアメリカ産である細目が付け加えられ、上院可決案よりも保護貿易色が強まっていた。下院ではジェシー・ジャクソン・ジュニアが、上院ではラッセル・フェインゴールドが望んだ、サハラ以南のアフリカ諸国に向けての広範な援助を含むアフリカ通商法の成立はひとまずは頓挫した。その代わり、アメリカーサハラ以南のアフリカ間の通商の拡大にアフリカの経済問題解決の期待が寄せられることになった。また、2000年包括通商法は、大統領に対して正式に、アメリカ合衆国とサハラ以南のアフリカ諸国との間の自由貿易協定の交渉プランの策定を求めている。将来におけるアメリカーサハラ以南のアフリカ間の自由貿易圏構想が少しずつ動き始めたのである。

それでは、援助から貿易へと対アフリカの経済政策が推移していく中で、アフリカの経済発展にとっての重荷である債務救済問題について、連邦議会は積極的な対応策を講じたのであろうか。クリントン大統領は、しばしばサハラ以南のアフリカ諸国を中心とする重債務貧困国への債務削減を政策目標に掲げ、連邦議会に対して立法化を要請してきた。連邦議会はクリントン大統領の要請を必ずしも放置していたわけではなかった。1999年の第106連邦議会第1期の連邦議会では、国際的公約とも言える99年6月のケルン・サミットの共同声明以前から、「アフリカの希望のための法」案やアフリカ通商法案とは別に、重債務貧困国の債務救済を目的とする法案が発議されていた。

1999年3月11日に共和党のジェイムズ・A・リーチ (James A. Leach、アイオワ州選出) と民主党のジョン・ラファルス (John LaFalce、ニューヨーク州選出) によって提出された貧困減少のための債務救済法案、3月25日に

共和党のトム・キャンプベル（Tom Campbell、カリフォルニア州選出）によって提出された債務帳消し法案、そして、サハラ以南のアフリカ諸国を対象とする債務救済法案が、6月15日に民主党のマキシン・ウォーターズ（Maxine Waters、カリフォルニア州選出）によって提出されていた。3月中旬に出されたリーチ案は、61年の対外援助法の修正を提案し、2001年9月30日までにアメリカ政府が有している重債務貧困国の債務の全て、あるいはその90%を帳消しにし、その代わり、各国は基本的な生活基盤の整備や教育の充実、透明性のある政府を設立することを求める内容であった。また、96年10月にIMFと世界銀行が発表した債務削減イニシアティブの資格国の認定条件を緩和することを求めている⁽²⁹⁾。これらの法案とは別に、上院においても、2000年の連邦政府予算案を見据えて10月5日に共和党のコニー・マック（Connie Mack、フロリダ州選出）が債務救済法案を提出している⁽³⁰⁾。連邦議会の中では、借り手のモラル・ハザードや民主化・経済改革の遅れ、人権侵害等を問題にし、債務の帳消しに慎重な意見もあり、クリントン政権が批判するように、ケルン・サミット後も連邦議会において、ケルン・イニシアティブを実現するための債務救済法案の審議に進展は見られなかった。

そこで、クリントン大統領は、9月末に2000年度の連邦政府の補正予算案を連邦議会に送り、重債務貧困国の債務帳消しを予算化し議会の同意を求めたのであった。その際、クリントン大統領は、1.2億ドル（重債務貧困国関連の債務はそのうち7,000億ドルにすぎない）の債務救済プログラムと2000—2004年間の補正予算の中で、8.5億ドルの債務救済を計上することを要請していた。クリントン大統領の要請は、1999年11月18日に下院の銀行金融サービス委員会で承認され、委員会はリーチ法案を下敷きに大統領に対して2004年9月30日までにアメリカの債務救済資格を満たした国の債務を帳消しにするよう求める報告書をまとめた。そこで、2000年度の連邦予算では、アメリカ合衆国が抱える二国間のODA関連の債務1.23億ドルの帳消しが盛り込まれた⁽³¹⁾。クリントン大統領は、ようやくケルン・イニシアティブの国際公約を少なからず果たしたのであった。

(注)

- (1) SEC. 3. FINDINGS in *H.R.772: HOPE for Africa Act*, 106th Cong. 1st Sess.
- (2) 小田英郎「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」、林晃史編『冷戦後の国際社会とアフリカ』、アジア経済研究所、1996年、3—25ページ。
- (3) Carol Lancaster, *Aid to Africa: So Much to Do So Little Done* (Chicago, 1999), pp. 89—90.
- (4) ジェシー・L・ジャクソン・ジュニア (1965—) は、公民権運動家で、1984年と1988年の二度、民主党の大統領候補者選挙を争ったジェシー・L・ジャクソン (1941—) の長男で、1995年から連邦下院議員を務める。
- (5) 正式名称は以下である。“A bill to authorize a new trade, investment, and development policy for sub-Saharan Africa that is mutually beneficial to the majority of people in sub-Saharan Africa and the United States.”
- (6) “Remarks Announcing the Africa Trade Initiative on June 17, 1997,” *Public Papers of the Presidents* (William Clinton), 1: 756—759.
- (7) 『我が国の政府開発援助：ODA白書 上巻』、国際協力推進協会、1998年、202ページ。
- (8) “From Mandela, a Gentle Admonishment,” *New York Times*, March 28, 1998.
- (9) February 2, 1999, Press Conference Statement by Congressman Jesse L. Jackson, Jr. in Congressman Jesse Jackson, Jr.’s Web Site (<http://www.jessejacksonjr.org/query//bio.htm>).
- (10) *H.R. 772: HOPE for Africa Act* (Introduced in the House), 106th Cong. 1st Sess.
- (11) Press Conference Statement on February 2, 1999 in Jackson, Jr.’s Web Site.
- (12) “A Millennial Gift to Developing Nations,” *New York Times*, February 10, 1999; “Environmental Support: Sierra Club Supports Jackson’s Hope Bill” in Jackson, Jr.’s Web Site. また、同法案に対する支援グループの一覧表は、パブリック・オピニオンのウェブ・サイト (<http://www.citizen.org/pctrade/Africa/HOPE/gnp.htm>) を参照のこと。
- (13) *H.R.434: African Growth and Opportunity Act* (Introduced in the House), 106th Cong. 1st Sess.
- (14) 注(12)に掲載。
- (15) “Squaring Off Over African Trade,” *Washington Post*, February 24, 1999.
- (16) “Blacks Seek Focus on Africa Policy,” *New York Times*, March 11, 1998.
- (17) African Growth and Opportunity Act—Hon. Ron Klink (Extension of Remarks -July 18, 1999), 106th Cong. 1st Sess., July 16, 1999, E1587, *Congressional Record*.
- (18) *H.R.434: African Growth and Opportunity Act* (Engrossed in the House), 106th Cong. 1st Sess.
- (19) “House Supports Trade Benefits to Aid Africa,” *New York Times*, July 17, 1999.
- (20) *S.1636: HOPE for Africa Act of 1999* (Introduced in the Senate), 106th Cong. 1st Sess.
- (21) Senator Feingold Introductory Remarks on The Hope for Africa (Africa On-Line) 10/05 /99 Article/Interview/Speech in Jackson, jr.’s web site.
- (22) “Nigeria Gets U.S. Help, but Bigger Plan for Africa Snags,” *New York Times*, Oct. 29, 1999; “Impasse in Senate Delays Action on Africa-Caribbean Trade Bills,” *ibid.*, Oct. 30, 1999.
- (23) 106th Cong. 1st Sess., Nov. 2, 1999, S13663, *Congressional Record*.
- (24) 106th Cong. 1st Sess., Nov. 2, 1999, S13670, *ibid.*
- (25) “Senate Passes Trade Bills for Caribbean and Africa,” *New York Times*, Nov. 4, 1999.
- (26) 106th Cong. 1st Sess., Nov. 3, 1999, S13780, *Congressional Record*.

キャロル・ランカスターは、クリントン政権が掲げる五つの対外援助政策、人口の安定化と保健衛生、環境保護、民主化、経済成長、人道支援のうち、従来に比べて、経済成長分野の開発援助の比重が低下しつつあることを指摘している。また、21世紀においては、平和維持活動、国境を越える問題の解決、人道支援、児童・女性・障害者・迫害をうける集団等の社会的弱者の救済というアメリカ政府の新しい対外援助パラダイムが、安全保障や開発援助

- という古いパラダイムに取って代わることを指摘する。Carol Lancaster, *Aid to Africa*, pp. 106–107; Idem, *Transforming Foreign Aid: United States Assistance in the 21st Century* (Washington, D.C., 2000), pp. 4–5.
- (27) 106th Cong. 1st Sess., Nov. 3, 1999, S13779, *Congressional Record*.
- (28) *H.R.434: Trade and Development Act of 2000* (Enrolled Bill), 106th Cong. 2nd Sess.
- (29) *H.R.1095: Debt Relief for Poverty Reduction Act of 1999*, 106th Cong. 1st Sess.
- (30) キャンペベル案 (H.R.1305) は、1998年8月の時点でアメリカ合衆国が抱えている67億5,710万ドルの債権を放棄するまで、IMFに融資しないことを求める法案である。また、ウォーターズ案 (H.R.2232) は、重債務貧困国の大部分が集中するサハラ以南のアフリカ諸国を対象にして、アメリカ合衆国が有する債権の95%まで放棄する代わりに、債務免除を受けた国は、環境保護、労働者の人権擁護、健康衛生・教育の充実、政府の情報公開等に取り組むことを求める法案である。また、アメリカだけでなく債権国からなるパリクラブの各国およびIMF、世界銀行、アフリカ開発銀行等の国際機関に対しても債権放棄を呼びかけ、二国間のODA債権ならびに多国間の債権を放棄することを求めている。*H.R. 1305: Debt Forgiveness Act of 1999; H.R.2232: Debt Relief and Development in Africa Act of 1999*, 106th Cong. 1st Sess.
- (31) 106th Cong. 1st Sess., Nov. 18, 1999, H12809, *Congressional Record*; BACKGROUND AND NEED FOR THE LEGISLATION in *House Rpt. 106–483, Part 1—DEFT RELIEF FOR POVERTY REDUCTION ACT OF 1999*; Lancaster, *Transforming Foreign Aid*, p. 11; USAID’s “Congressional Presentation 2001,” [http://www.info.usaid.gov/press/releases/2000/budget/numbers_full.html #2001](http://www.info.usaid.gov/press/releases/2000/budget/numbers_full.html#2001); “Deft Reduction Account” in *International Assistance Programs, Appendix to Budget of the United States Government, Fiscal Year 2001*, p. 1001.

(参考文献)

- 阿部斉、久保文明『現代アメリカの政治』、放送大学出版会、1997年。
- 小田英郎編『国際情勢ベーシックシリーズ アフリカ』、自由国民社、1999年。
- 久保文明、草野厚、大沢秀介『現代アメリカ政治の変容』、勁草書房、1999年。
- アン・O・クルーガー『アメリカ通商政策と自由貿易体制』、東洋経済新報社、1996年。
- 佐々木隆雄『アメリカの通商政策』、岩波新書、1997年。
- 小田英郎「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」、林晃史編『冷戦後の国際社会とアフリカ』、アジア経済研究所、1996年、3—25ページ。
- 松原達郎編『アフリカ経済』、世界思想社、1998年。
- 『我が国の政府開発援助：ODA白書 上巻』、国際協力推進協会、1998年。
- Carol Lancaster, *Aid to Africa: So Much to Do So Little Done* (Chicago, 1999).
- Idem, *Transforming Foreign Aid: United States Assistance in the 21st Century* (Washington, D.C., 2000).
- Budget of the United States Government, Fiscal Year 2000* on GPO Access (<http://www.gpo.gov/>).
- Congressional Bills* on GOP Access.
- Congressional Record* on GOP Access.
- Public Laws* on GPO Access.
- Public Papers of Presidents of the United States* on GOP Access.
- <http://www.jessejacksonjr.org/query/bio.htm>.
- <http://www.citizen.org/pctrade/Africa/HOPE/gnp.htm>.