

南部アフリカ地域

援助研究会

報告書

平成6年2月

国際協力事業団

総研
J R
94-08

南部アフリカ地域援助研究会報告書

平成6年2月

国際協力

03611

JICA LIBRARY



1111296181

国際協力事業団

25961

序 文

我が国の政府開発援助は、年々その規模を拡大し、現在では援助額において世界最大の規模を持つにいたりました。一方では援助受け入れ国の開発ニーズの多様化・高度化も進んでおり、我が国は、援助をより一層効果的、かつ効率的に実施していくことに努める中で、トップ・ドナーとしての重責を果たしていくことがますます求められております。国際協力事業団では、政府開発援助の重要な一翼を担う援助実施機関として、このような援助に寄よせられる声に応え、より効果的、効率的な援助を行うために、国・地域別、分野別の援助アプローチを強化し、広く各界専門家、有識者の英知を結集し、我が国援助のあり方についての検討を行ってきました。

これまで、主要援助対象国13ヵ国及び3地域の国・地域別援助研究、並びに、分野別援助研究としましては、環境、開発と女性、教育等のグローバルな開発課題5分野につきまして援助研究を実施してまいりました。本研究会は、南部アフリカ地域を対象とした、3番目の地域別援助研究として、1992年9月に設置いたしました。

南部アフリカ地域は、今年4月に初の黒人参加による国民選挙が行われる予定の南アフリカ共和国、内戦の停戦が実現したモザンビークなどを含み、近年世界でも最も変化の激しい地域の一つとして、世界的にも注目されている地域であります。現在、OECD/DAC、アフリカ開発銀行等におきましても、この地域の開発課題を対象とする地域研究が実施されております。地域的な大きな変化が生じている一方で、多くの内陸国、LLDC諸国が存在している南部アフリカ地域に対してどのような協力を行っていくかを検討することは、我が国にとりましても、今後アフリカへの援助を進めていく上で時宜を得た研究課題であったといえましょう。

本研究会は、小田英郎慶応義塾大学法学部教授を座長として、七名の方々に委員として参加いただき、その運営にあつたては、委員の方々を補佐するため、当事業団関係者からなるタスクフォースを設けました。本報告書は、公開討論会を含む委員による計11回の研究会における議論、さらには南部アフリカ地域における現地調査の成果をもとに取りまとめたものです。

当事業団としましては、本報告書に盛り込まれた各種の貴重な提言を、今後の南部アフリカ地域に対する援助の実施にあたり十分活用するとともに、本報告書を関係機関にも配布し、より広い活用に供したいと考えております。

本報告書の取りまとめにあられた小田座長及び各委員の方々のご尽力に深く感謝申し上げますとともに、本研究会での討議に参加いただいた関係者の方々にも併せて御礼申し上げます次第です。

平成6年2月

国際協力事業団
総裁 柳谷謙介

ま え が き

この報告書は、国際協力事業団総裁の委嘱を受けて1992年9月以降ほぼ1年間にわたって行った南部アフリカ地域援助研究会の研究結果をまとめたものである。

いま南部アフリカ地域に注目しなければならないのは、なによりもまず、同地域が、サブサハラ・アフリカのなかで冷戦の終結による国際関係の大変化の影響を最も強く受けた地域だからである。冷戦時代に米ソなどの大国とその同盟国によるコミットメントが盛んであっただけに、冷戦の終結は、南部アフリカ地域の戦略的地位の急激な低下と大国のコミットメントの著しい減少、それに伴う同地域諸国の国際政治、経済面での急激な周縁化の進行をもたらした。むしろ冷戦の終結は南部アフリカ地域にプラスの影響を与えてもいる。アンゴラ包括和平、モザンビークにおける停戦、ナミビアの独立などの地域和平の実現などがそれである（ただしアンゴラではその後内戦が再発した）。しかしその結果として、引き続き十分な援助供与の継続を必要とする域内後発開発途上諸国（LLDC）、内陸諸国に対する国際社会の関心やコミットメントの低下を引き起こすという新たな懸念が生じるにいたった。しかも他方において、地域和平の実現は、多大な復興努力、独立後の国造りを要するアンゴラ、モザンビーク、ナミビア等を新たな本格的援助供与対象国として浮上せしめたのである。

サブサハラ・アフリカの開発問題を語る時、80年代から引き続く経済の構造調整の問題、これに加えて80年代末期から現在にいたるまでの民主化の問題を避けて通ることが出来なくなってきた。南部アフリカもむしろこの例外ではなく、域内諸国はいずれも構造調整政策あるいは経済の自由化に取り組まざるをえなくなってきたのである。そして、冷戦の終結、構造調整実施の影響等国内国外の様々な要因が絡まって、サブサハラ・アフリカにおいては、雪崩現象的な民主化が進行している。南部アフリカにおいても、民主化の2つの劇的な事例を挙げることができる。すなわち、南アフリカ共和国の脱アパルトヘイト化及びその後のポスト・アパルトヘイト社会への移行過程の進展、ならびにザンビアにおける長期一党独裁体制から複数政党体制への転換及び民主的選挙による旧在野勢力の政権奪取である。そして、その他の域内諸国においても、同様な動きが看取される。

経済の自由化と政治体制の民主化の問題が、南部アフリカ地域が注目される第二の点であるとするならば、第三の注目点は南アフリカ共和国の脱アパルトヘイト化（民主化）の地域的な影響である。南部アフリカにおける地域秩序は、これまで域内の大国南アフリカ共和国を中心に形成されてきた。しかしいまや南部アフリカの地域的な政治・経済構造全体がこれまでの南アフリカ共和国対周辺諸国といった対抗関係を基軸とするものから、同国と周辺諸国の協調関係を基軸とするものへと変化し始めているのである。

以上述べたことから明らかなように、現在こそが今後の南部アフリカ地域の新たな地域秩序、域内構成諸国の政治経済体制を左右する決定的な時点であるのである。すなわち、

90年代の南部アフリカは、より望ましい地域的な政治経済秩序を構築する上での基礎固めの段階にあり、今こそ国際社会の組織的な援助・協力が必要とされるのである。

我が国の対サブサハラ・アフリカODAはこれまで、これら諸国の開発に一定の役割を果たしてきたが、別の観点からみれば、旧宗主諸国による責任分担を補完するものと受け取られかねない側面を有していたかもしれない。しかしながら国際的な援助動向を勘案すれば、これら諸国に対する我が国の果たすべき役割は今後ますます重みを増してくることは必至であり、アフリカ諸国の我が国に対する期待も大きい。そうした意味で、本年10月に開催されたアフリカ開発会議の成功は象徴的なものであった。

南部アフリカ地域に対する援助を、本報告書の提言に沿った形で今後実現しようとするのであれば、それは、我が国の対アフリカ援助についての一つの新しい取り組み方を示すものとなるかもしれない。他方、我が国のアフリカに対する知識の蓄積は未だ薄く、より一層効果的、かつ効率的に援助を実施するためにも、また、より体系だった援助を行うためにも、基礎的な調査の充実等この面での早急な拡充が求められる。

最後に、この研究会における調査研究・討議に参加し、報告書の作成にご尽力下さった委員ならびにタスクフォースの方々はもちろん、現地調査実施の際にお世話になった日本大使館、国際協力事業団派遣専門家、青年海外協力隊員及び国際協力事業団現地事務所の方々、そして、研究会のタスクフォースとして参加していただいた方々に対しては、特記して感謝の意を表したい。

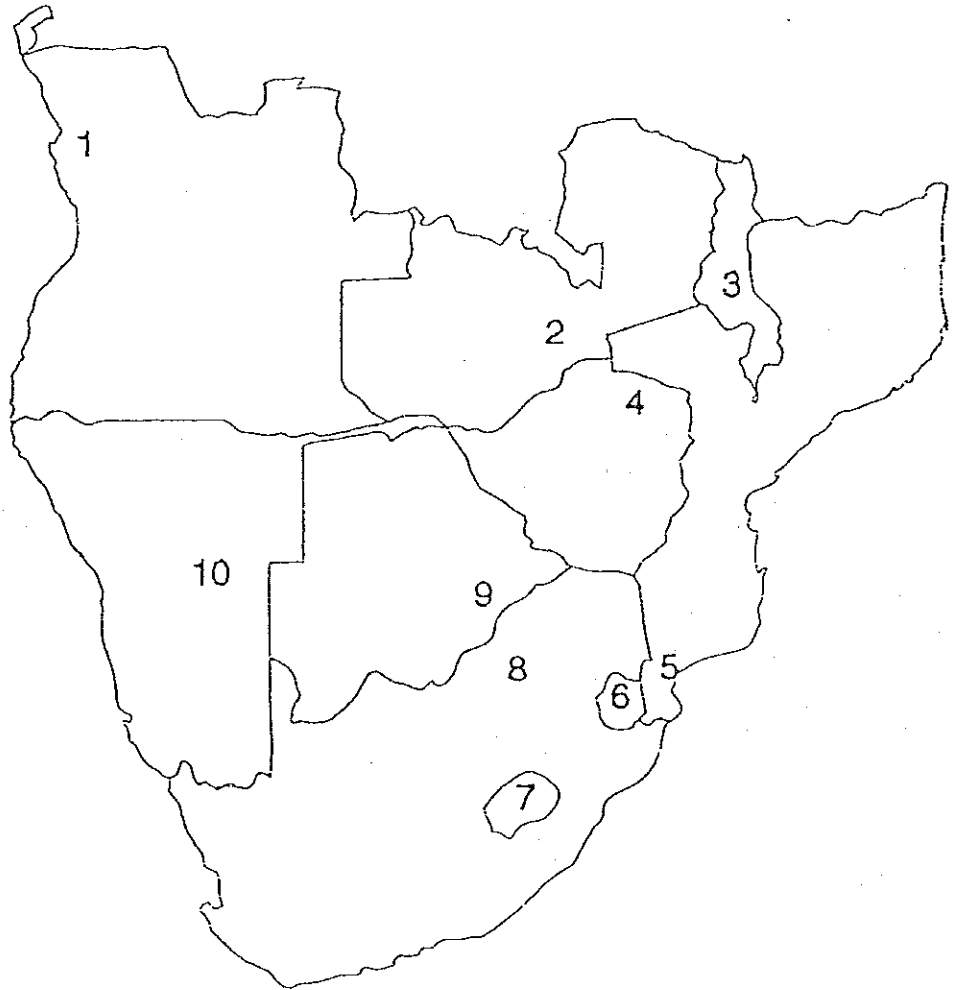
本報告書が、最大限に活用され、我が国の効果的な援助の策定に寄与し、もって南部アフリカ地域諸国の発展と双方の友好関係の増進に資することを心から願うものである。

平成6年2月

国際協力事業団
総裁 柳谷 謙介 殿

南部アフリカ地域援助研究会
座長 小田 英郎

南部アフリカ地域図



南部アフリカ地域諸国

- | | |
|-----------|-------------|
| 1. アンゴラ | 6. スワジランド |
| 2. ザンビア | 7. レソト |
| 3. マラウイ | 8. 南アフリカ共和国 |
| 4. ジンバブエ | 9. ボツワナ |
| 5. モザンビーク | 10. ナミビア |

目 次

《エグゼグティブ・サマリー》

《本 論》

I. 地域の安定と発展を目指して

1. 南部アフリカという地域

(1) 地域の基本的特徴	1
(ア) 域内諸国の多様性と経済格差	1
(イ) 豊富な鉱物資源	3
(ウ) 内陸国の存在	3
(エ) 相対的多数の入植白人層の存在	6
(オ) 独立の遅れ	6
(2) 歴史的経緯	6
(ア) 植民地化以前	6
(イ) 植民地化過程	6
(ウ) 鉱物資源開発を契機とする植民地間の連結	7
(エ) 植民地主義からの解放の3つの型	7
(3) 南アへの依存と対抗	8
(ア) フロントラインの形成	8
(イ) 南アへの対応	8
(ウ) 経済的依存	9

2. 激変する国際環境 —— 冷戦の集結と南部アフリカ

10

3. 冷戦の終結と援助動向 —— 国際的な援助需要増大の南部アフリカへの影響

(1) 逼迫する途上国向け援助需給と南部アフリカ援助の動向	
(ア) 全般的な援助動向	11
(イ) 南部アフリカ地域向け援助の動向	13
(ウ) 我が国の援助動向	14
(2) 援助の新しい動向	16

4. 経済停滞と国内政治経済体制改革の動き —— 構造調整と民主化

(1) 経済的後退の10年	18
(2) 構造調整計画の導入	19
(3) 構造調整と民主化・良い統治	22

5. 南アの行方	
(1) アパルトヘイト体制の崩壊	23
(2) 南アの直面する政治的課題	24
(3) 南アの直面する経済的課題	24
(ア) 経済ファンダメンタルズの悪化	24
(イ) 必要とされる経済的不平等の改善	26
6. 流動化する地域秩序	
(1) 南部アフリカにおける地域機構の概要	28
(ア) 南部アフリカ関税同盟 (SACU)	28
(イ) 南部アフリカ開発共同体 (SADC)	29
(ウ) 東・南部アフリカ特惠貿易地域 (PTA)	30
(2) 地域機構の変容の可能性	30
7. 南部アフリカ地域の安定と発展を求めて (第I部まとめ)	31
II. 地域発展の課題	
1. 地域発展の構造的要因にかかわる課題	39
(1) 地域発展の課題としての南ア	
(ア) 概観	39
(イ) 課題	41
(2) 地域機構	
(ア) 概観	42
(イ) 課題	43
(3) 構造調整	
(ア) 概観	44
(イ) 課題	44
(4) 民主化・良い統治	
(ア) 概観	47
(イ) 課題	48
2. 地域開発の課題	49
(1) 農業セクター	
(ア) 農業	49
(イ) 林業	50
(ウ) 水産	51
(エ) 畜産	52

(2) 工業セクター	
(ア) 概観	53
(イ) 課題	55
(3) 鉱物資源開発	
(ア) 概観	56
(イ) 課題	57
(4) エネルギー	
(ア) 概観	58
(イ) 課題	59
(5) 運輸通信セクター	
(ア) 概観	60
(イ) 課題	61
(6) 都市問題	
(ア) 概観	62
(イ) 課題	63
(7) 人的資源開発	
(ア) 概観	65
(イ) 課題	66
(8) 保健医療	
(ア) 概観	67
(イ) 課題	68
(ウ) エイズ問題	69
(9) 自然環境の保全	
(ア) 概観	70
(イ) 農村地域	71
(ウ) 都市地域	71
(エ) 生物種の多様性の保護	72
(オ) 地域的問題としての環境	72
(10) 難民問題	
(ア) 概観	72
(イ) 課題	74

III. 日本の援助の取り組み

1. 援助の基本方向	77
(1) 新しい地域経済圏構築への貢献	77
(ア) 援助協調の必要性	78
(イ) 南アへの支援の必要性	79
(ウ) 後発開発途上国 (LLDC) 支援の必要性	80

(2) 地域的規模の問題に対する取り組みの強化	82
2. 我が国援助の重点項目	83
(1) 経済自由化の支援	84
(ア) 民間部門の能力向上	84
(イ) 政府の能力の向上	85
(ウ) 投資振興	86
(2) セクター開発課題への支援	86
(ア) 農業部門の開発	86
(イ) 運輸通信セクターの整備	86
(ウ) 保健医療に対する協力	87
(エ) 人的資源開発	87
(オ) 自然環境の保全	88
(3) 地域機構に対する支援強化	88
3. 援助実施体制の整備	89
(1) 地域的規模の問題に対応する援助実施スキームの整備	89
(2) 現地事務所の拡充	90
(3) 地域専門家の育成とローカル・リソースの活用	91
(ア) 南アの活用	91
(イ) 基礎的な調査の充実	92
(ウ) 援助人材の確保及びより一層の活用	92
(エ) 現地及び国際NGOとの一層の協力	92
附表1 南部アフリカ地域援助研究会委員名簿	93
附表2 南部アフリカ地域援助研究会タスクフォース名簿	94
参考文献リスト	95

エグゼグティブ・サマリー

エグゼクティブ・サマリー

1. 南部アフリカという地域

本報告書の定義する南部アフリカ地域は、アンゴラ、ザンビア、ジンバブエ、スワジランド、ナミビア、ボツワナ、マラウイ、南アフリカ共和国（以下「南ア」と略す。）、モザンビーク及びレソトの10ヵ国からなる地域を指し、域内GDPの80%を占める地域大国南ア、5ヵ国にのぼるLLDCの存在など多様性を有しながらも（本文表1及び2参照）、一国では十分な経済的規模を有しない諸国の存在、6ヵ国にのぼる内陸国の存在等による経済的相互依存の必要性、植民地化過程等における歴史的相似性等により有機的に緊密な地域を構成している。また、域内諸国は経済的には大きく南アに依存している（本文表4参照）一方、人種差別主義をとってきた南アに対してはSADCC等の地域機構を結成し共同して対抗を図るなど、南アがポストアパルトヘイト時代を迎えるまでは、その地域の姿は、域内諸国による南アへの経済的依存と政治的対抗の秩序として描くことが出来る。

しかしながらこのような南部アフリカ地域は、以下に述べるように、南部アフリカを取りまく国際環境の変化、地域及び構成国の内部的諸要因により、地域秩序、各国国内体制が同時進行的に変容せざるをえない、地域として未曾有の歴史的変動期にある。

2. 冷戦の終焉と南部アフリカ地域をとりまく国際環境の変化

(1) 冷戦の終結は、様々な意味で南部アフリカ地域に大きな影響を与えた。第一に、冷戦の終結の地域秩序に及ぼした影響がある。南部アフリカは、冷戦時代に米ソなどの大国のコメットメントが盛んであったため、冷戦の終結は、地域秩序を半ば規定していた南アの変容を促すとともに、それ自体アンゴラ包括和平、モザンビークにおける停戦等地域和平の実現に寄与し、地域秩序の変動の大きな要因となっている。

第二に、冷戦の終結は、社会主義モデルの崩壊を意味したため、一党制政治体制を採用してきたアフリカ諸国国内政治体制の変動、特に民主化への動きに大きな影響を与えた。そして、冷戦の終結がこの地域に与えた第三の影響は、米国等の援助国の援助供与方針に与えた影響である。

(2) 南部アフリカ諸国は、これまで概して相対的に恵まれた援助供与の伸びを享受してきたが、上記のとおり冷戦を目的とした援助理由の喪失、さらには、国際的な援助需要の逼迫による援助国による供与先の選別強化、南アの脱アパルトヘイトによるフロントライン諸国を中心とした域内諸国を支援することの政治的意義の減少によって、これら域内諸

国が援助対象として周縁化されかねない状況となったのである。

3. 経済停滞と域内政治経済体制の変動

(1) ボツワナを除く域内諸国における経済停滞は、アンゴラ、モザンビークにおける内戦・戦乱の継続、域内の多くの国における一人当たりG N Pの退向的な悪化、債務累積、一人当たり食糧生産の悪化に示されるようにきわめて深刻なものであった。このため、域内諸国の多くは、これまでの国家主導型の経済開発政策にかわり、世銀・IMF主導の経済の政策的制度的改革を目的とする構造調整計画を受け入れ、大幅な経済の自由化を行わざるをえなくなった。

(2) このような経済の自由化の受け入れは、権威主義的な政治体制の正当性の根拠を揺さぶったこと、さらには、援助供与国の姿勢と相まって、開発の政治的側面、特に民主化と統治能力の問題が注目されるようになり、実際南部アフリカにおいても雪崩現象的な民主化が進行してきた。

(3) 地域の大国であって、これまでの地域秩序を半ば規定してきた南アにおいて脱アパルトヘイトに向けて大きな変動が生じている。また、それを乗り越えるには、きわめて困難な政治社会的、経済的課題を解決しなければならないことが見込まれる。なぜなら、今後成立することが見込まれる黒人多数派政権は、白人との間で、また、黒人間での権力の配分、新たな統治制度の組織化、を成功裡に実現させ、持続的な国家運営を行わねばならないという大きな課題を抱えている。また、これまでの黒人を中心とする被差別層の被ってきた不平等はきわめて深刻なものであり、その早急な解消が必要であるが、南アの現在の経済的ファンダメンタルズは脆弱であり、多額の資金を必要とする不平等の解消を、経済の改革と併せて行わなければならない状況にある。このため、南アは、短中期的には当面する国内の問題に対処するために多大な資源と関心を集中することが必要であるものと考えられる。

(4) このとき、地域の人的物的資源の動員、地域の安定化を促進するアクターとして地域機構が考えられるが、地域秩序自体が動揺していること、特に、今回の変動の中心が域内のスーパーパワーである南アであることから、既存の地域秩序を体現している既存地域機構にしてもその影響を大きく被り、将来を模索している状況にある。

4. 地域の安定と発展を求めて

これまで長年にわたり、植民地主義、人種差別主義に苛まれてきた南部アフリカ地域は、今まさに、域内の人的物的資源を地域の経済開発に向けて動員していくための体制の再構築が図られようとしている。しかしながら、その再構築を望ましいものとし、持続的なものとしていくためには、国際社会の支援が不可欠である。また、南部アフリカ地域においては、南アを含めた劇的な民主化が進行し、地域の非軍事化の促進が可能となってきたことから、現在が地域の安定にとって極めて重要な時期にあると言える。従って、この地域をより望ましい地域とするために、国際社会の関心、支援の集約が必要とされるのである。

このとき、南部アフリカ地域においては、地域の安定と発展が密接にリンクしていくこと、そして、変動の中心が域内大国の南アだということを考慮するならば、ポストアパルトヘイトの南アに対する支援は、2つの意味で重要である。一つは、南アに対する支援が、南アのみならず結局は地域の安定と発展に貢献するものだということにある。次に、長年にわたりアパルトヘイト体制によって虐げられてきた黒人等の被差別層の存在故である。その経済的不平等の改善には多大な資金を必要としており、国際社会としても、これまでの被差別層の一層の社会的経済的な参加を可能とするよう、可能な限りの支援を行うべきである。

そしてもう一つ強調すべきことは、LLDC諸国を中心とする既存の被援助国に対して必要とされる支援の継続・強化である。冷戦の終結、南アに対するフロントラインとしての意義の終焉は、これら域内諸国に対するドナーの関心を低める可能性がある。しかしながら、変動によって最も不利な影響を被る可能性があり、援助ニーズは以前として高いこれら諸国に対しては特別な配慮がなされる必要がある。このことは、地域が地域として健全な発展を志向し、地域の新しい地域国際体系が安定的なものとなり、地域機構が十分に機能するためにも必要である。

5. 日本の援助の取り組み

このような南部アフリカ地域に対しては、我が国としては、政府開発援助大綱の精神に則って、地域の民主化、非軍事化の傾向を積極的に支援すべきものと考えられる。さらに、我が国は、第5次中期目標を明らかにし、一層の国際的な貢献を果たしていくことを決意している。従って、地域の安定と発展によって極めて重要な時期にある南部アフリカ地域に対して我が国が積極的に支援することは、国際社会の負う責務を果たすものとして、そ

して、この地域の安定と発展自体のためにも極めて大きな意義を有するものと考えられる。このため、我が国としては、以下の取り組みを行うことを検討すべきである。

(1) 援助の基本方向

(イ) 新しい地域経済圏構築への貢献

新しい「地域」を構築するための基礎固めの時期にある南部アフリカについては、今こそ国際的な支援が必要であるとの認識に立ち、我が国としても、域内諸国及び諸ドナーとともに、将来の望ましい地域経済圏を具体化していく、共同のイニシアティブに主体的に参画していくことが望まれる。このため、我が国は、①当地域には国、地域それぞれのレベルでドナーの協調的な取り組み無しには効果的に協力し得ない課題が多数存在することから、常に援助協調、連携を念頭において援助の計画・実施を図ること、②南アへの支援は、困難が予想される南アの民主化、経済発展に資するとともに、地域全体の持続的開発にとってもきわめて重要であることを認識し、黒人等これまでの被差別層の経済社会的参加を促進する支援及び南ア経済の復興に必要なファイナンシャルギャップ、経済インフラ整備等に対する支援を図ること、③きわめて厳しい制約のなかで開発努力を続けているにもかかわらず、ポストアパルトヘイト時代を迎えて援助供与対象としての国際社会の関心が低下しかねない状況にある域内LLDC諸国への援助を継続・強化すること、及びこれに資する援助実施スキームの整備を図ることが望ましい。

(ロ) 地域的規模の問題に対する取り組みの強化

南部アフリカ地域においては、①域内諸国間の経済的相互依存の必要性、歴史的同質性等により有機的に緊密な地域を構成しており、地域的な規模で対処した方が効果的な課題が存在すること、②域内諸国は、引き続き地域協力を積極的に拡充する努力を続けており、こうした取り組みは集団的な自助努力として支援すべきものであること、さらには、③このような地域的な取り組みが結果的に地域の安定化に資するものであること、から地域的な規模での便益、費用等を十分勘案した援助の実施、地域機構に対する協力など、地域的な規模の問題に対する援助の取り組みを強化することが望ましい。

(2) 我が国援助の重点項目

我が国援助の重点項目としては、セクター政策のフレームワークとして位置づけられ、政府と民間の役割分担のあり方を規定する構造調整等域内各国が一様に取り組んでいる経済の自由化に対する支援の問題、地域のセクター別課題に対する取り組み、そして、地域として開発を促進するための一つのアクターであり、一層の活用の望まれる地域機構に対

する支援のあり方を取り上げた。

(イ) 経済自由化の支援

経済自由化を実効性のあるものとするために、域内諸国の構造調整計画を補完し、政府と民間部門との適切な役割分担の実現及び民間部門主導型の経済発展を促進するべく、①インスティテューションビルディング等への協力による民間部門の能力の向上、②民間部門との役割分担の見直しに見合った適切な役割を果たしうる政府の能力の向上、③投資振興、に資する援助を実施すること及びそのために必要とされる援助スキームを整備することが望ましい。

(ロ) セクター開発課題への支援

セクターの開発課題に関しては、①域内諸国の生活及び産業基盤であり、とりわけ、食糧の安定供給の早急な実現が求められる農業の開発、②当面の南アの不安定性等の不確定要因への対処及び輸出促進等を図る上でも重要な国際輸送回廊についてのインフラ整備、③一次医療の拡充による劣悪な保険医療事情の改善及びきわめて緊急性の高いエイズ対策の実施、④適切な人的資源開発、及び、⑤鉱物資源開発に伴う環境問題、豊富な野生生物種の多様性の保護等の自然環境の保全、に対する援助の強化が特に重要である。

(ハ) 地域機構に対する支援強化

当面の地域的課題への対処として、SADC、PTA等既存地域機構の有効活用及び支援、また、一国だけでは設置するほどの需要はないが地域的なレベルでは十分な需要のある高等教育機関、研究所等の地域の需要に応じた専門的な地域機構としての設立、あるいは、既存機関の有効活用及び支援強化を図ることが望ましい。

(3) 援助実施体制の整備

当地域に対してより効果的な援助を実施するには以下の体制整備が望ましい。①国民経済的観点からは従来十分にすくい上げることが出来なかった地域的規模の問題に対する取り組みを可能とするよう、国民経済的観点からの開発効果のみならず、開発効果の及ぶ関連国に及ぼす便益、費用等を積極的に汲み取って案件実施の是非の根拠としうるような援助実施スキームの整備、②地域及び対象国のニーズを十分に把握し、一層機動的かつ迅速に対処することを可能とする現地事務所及びそのネットワークの整備・拡充、③当地域のきわめて複雑な開発課題の対処に必要とされる、我が国地域専門家の育成及び南アの活用を含むローカル・リソースの効果的利用を可能とする体制の整備。

I. 地域の安定と発展を目指して

I. 地域の安定と発展を目指して

1. 南部アフリカという地域

南部アフリカは現在、歴史的な変動のさ中にある。その態様を描き出し、変動の有する意味を考察することがこの「I. 地域の安定と発展を目指して」の企図するところである。これは、同時に、なぜ今、南部アフリカを援助研究の対象として取り上げるのか、なぜ地域として考えるのかという問いに対する本研究会の考えを明らかにすることでもある。

本報告書ではまず、南部アフリカ地域の持つ基本的な姿を描くことから始める。ここでは、最初に地域の基本的な特徴を提示し、次に地域の歴史的変遷を述べる。そして現在の大変動期に入る直前の地域の姿を、「域内諸国による南アフリカ共和国への経済的依存と政治的対抗の秩序」として描くことによって、この地域を地域として考えることの基本的な意義を確保することを意図している。

ここで南部アフリカ地域の取りあえずの定義を示しておく。本報告書では、南部アフリカ地域を、アンゴラ、ザンビア、ジンバブエ、スワジランド、ナミビア、ボツワナ、マラウィ、南アフリカ共和国（以下「南ア」と呼ぶ。）、モザンビーク及びレソトの10ヵ国からなる地域をさすこととする。これはいくつかある既存の南部アフリカの定義のうちでも、有力な構成国分類であるが、同時に、将来の変動の行方を予見した際にこれらの諸国が当該地域の基本的な構成国となるであろうという意味で、すなわち、現在の地域変動の震源地である南アフリカ共和国との相互作用により将来にわたり大きく影響を受けるであろう地域という意味で、将来志向の分類法でもあると考える*1。この定義による南部アフリカは、南アジア地域を凌ぐ広大な面積にパキスタン1国の人口よりも少ない人々の居住する地域、と捉えることができる。

(1) 地域の基本的特徴

(ア) 域内諸国の多様性と経済格差

経済規模の点で南アの大きさは圧倒的である。南アの国内総生産額（GDP）は域内合計の8割を占める（表1参照）。人口についても南アの人口約3千9百万人は域内合計の40%を占める。同国以外に人口が1千万人を越えるのはジンバブエとモザンビークの2ヵ国だけであり*2、スワジランドにいたっては人口80万人の規模に過ぎない。また、一人当たり国民所得にしても、2千5百米ドルを超える南ア及びボツワナと世界最貧国の1つであるモザンビーク（80米ドル）を初めとして7ヵ国の低所得国が並存している。さらに、開発度合の特に遅れた国、すなわち後発開発途上国（LLDC）と分類される国が5ヵ国にのぼるなど、域内諸国間の経済水準・規模、あるいは債務累積の度合いなど大きな格差・

表1-1 南部アフリカ地域主要指標(1)

(単位: %, 但し、特に記載のあるものを除く)

	南 部 ア フ リ カ											参 考			
	アンゴラ	ザンビア	ジンバブエ	スワジランド	ナミビア	ボツワナ	マラウイ	モザンビーク	レソト	小計	南アフリカ 共和国	計	サブ ・サハラ	低所得国	低 位 中 所 得 国
一人当りGNP US\$ 1991年	N. A.	461.6	650.0	1050.0	1460.0	2530.0	230.0	80.0	580.0	362.0	2560.0	1242.5	350.0	350.0	1530.0
一人当りGNP 65-90年平均伸び率	N. A.	-1.9	0.7	N. A.	N. A.	3.4	0.9	N. A.	4.9	N. A.	1.3	N. A.	0.3	2.9	1.5
一人当りGNP 80-91年平均伸び率	N. A.	N. A.	-0.20	3.10	-1.20	5.60	0.10	-1.10	-0.50	N. A.	0.70	N. A.	-1.20	3.90	-0.10
1991年GDP 百万 US\$	N. A.	3831.0	5543.0	N. A.	1961.0	3644.0	1986.0	1219.0	578.0	18762.0	91167.0	109929.0	164339.0	N. A.	N. A.
80-91年GDP 平均伸び率	N. A.	0.5	3.1	N. A.	1.0	9.8	3.1	-0.1	5.5	N. A.	1.3	N. A.	2.1	6.0	2.7
1991年産業構造 農業/GDP	N. A.	16.0	20.0	N. A.	10.0	5.0	35.0	64.0	14.0	18.4	5.0	N. A.	31.0	29.0	N. A.
一人当りの食糧生産 79-91年平均変化率	N. A.	-0.7	-1.0	N. A.	-2.9	-3.7	-2.7	-3.1	-1.7	N. A.	-1.1	N. A.	-2.0	N. A.	N. A.
1991年産業構造 製造業/GDP	N. A.	36.0	26.0	N. A.	4.0	4.0	13.0	N. A.	13.0	17.6	23.0	N. A.	29.0	26.0	N. A.
1991年ODA総受取 /GNP	N. A.	N. A.	6.2	N. A.	3.1	3.7	22.6	69.2	18.9	N. A.	N. A.	N. A.	10.0	2.8	1.6
1991年輸出/GNP	N. A.	21.9	35.9	N. A.	48.2	41.9	29.2	N. A.	31.8	N. A.	31.6	N. A.	N. A.	N. A.	N. A.
1991年債務返済比率	N. A.	50.3	27.2	N. A.	N. A.	3.4	25.0	10.6	4.6	N. A.	N. A.	N. A.	21(45)	21.0	19.5

出所: 参考文献A-15。但し、サブサハラ・アフリカについての一人あたり食糧生産(対象1980年-85年)及び債務返済比率(対象1989年、カッコ内は当初の予定返済比率)については参考文献A-12

表1-2 南部アフリカ地域主要指標(2)

	南 部 ア フ リ カ											参 考			
	アンゴラ	ザンビア	ジンバブエ	スワジランド	ナミビア	ボツワナ	マラウイ	モザンビーク	レソト	小計	南アフリカ 共和国	計	サブ ・サハラ	低所得国	低 位 中 所 得 国
1991年人口 (百万人)	9.5	8.3	10.1	0.8	1.5	1	3.8	16.1	1.8	57.9	38.9	96.3	458.9	3127.3	773.8
2000年人口予測 (百万人)	N. A.	11	12	N. A.	2	2	12	21	2	62	45	107	635	N. A.	N. A.
人口増加率 1980-91年 %	N. A.	3.6	3.4	N. A.	3.1	3.5	3.3	2.6	2.3	2.6	2.5	2.5	3.1	2	2
乳幼児死亡率 /1000人 1991年	127	106	48	110	72	36	143	149	81	114.1	89.9	89.9	104	71	42
平均寿命 1991年	46	49	60	57	58	63	45	47	56	50.2	55.3	55.3	51	62	63
基礎教育就学率 1990年 %	95	95	125	104	94	110	71	53	107	57.0	N. A.	N. A.	63	105	100
成人識字率 1990年 %	42	73	67	63	N. A.	74	41	33	74	N. A.	N. A.	N. A.	50	60	74
都市化率 1991年 %	29	51	23	34	28	29	12	25	21	28.0	60	41.4	29	39	54
国土面積 千Km ²	1247	753	391	17	824	582	118	802	30	4764	1221	5985	23066	33328	19309
人口密度 /Km ² 1991年	7	10	24	44	2	2	69	19	57	12.2	30	16.2	21.2	50.5	40.1
森林面積比率 1980年 %	43.0	39.2	50.6	5.9	22.3	56.2	36.4	19.2	N. A.	36.7	0.2	29.2	23.3	N. A.	N. A.
森林減少率 81-85年平均 %	0.9	0.7	0.8	0	0.3	0.2	1.5	1.2	N. A.	N. A.	N. A.	N. A.	N. A.	N. A.	N. A.

出所: 参考文献A-15

多様性が存在している（表2参照）。

表2 南部アフリカ諸国の主要輸出品目別所得・債務別分類

主要輸出品目	低所得国			中所得国		
	重債務国	中債務国	軽債務国	重債務国	中債務国	軽債務国
非燃料一次 産品輸出国	<u>ザンビア</u>	<u>マラウイ</u>	ジンバブエ			<u>ボツワナ</u> <u>ナミビア</u> <u>スワジランド</u>
燃料輸出国				アンゴラ		
サービス輸 出国			<u>レソト</u>			
多品目輸出 国	<u>モザンビ ーク</u>					南アフリカ

注1：下線はその国がL L D Cであることを示す。

注2：主要輸出品目による分類は1987-89年における対象輸出品目が当該国の総輸出の50%以上であることを基準とした。

注3：重・中・軽債務国の分類は、1989-91年の3年間の平均値が、①重債務国の場合には、債務返済額の流列の現在価値の対G N P比率が80%を超えるか、あるいは、債務返済額の流列の対輸出比率が220%を超えるかのどちらかに当てはまること、②中債務国の場合は、前記2つの比率のどちらかが60%を超えるものの①には及ばない。

出所：参考文献A-14 VOL.1 TABLE A.VI.6より作成。

L L D C分類については参考文献C-20 TABLE 60.参照。

(イ) 豊富な鉱物資源

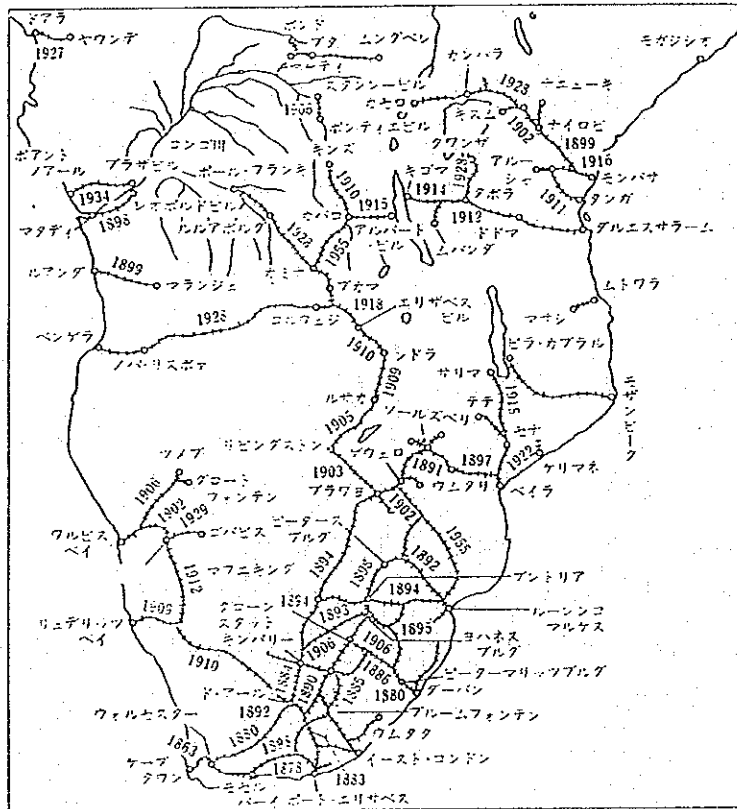
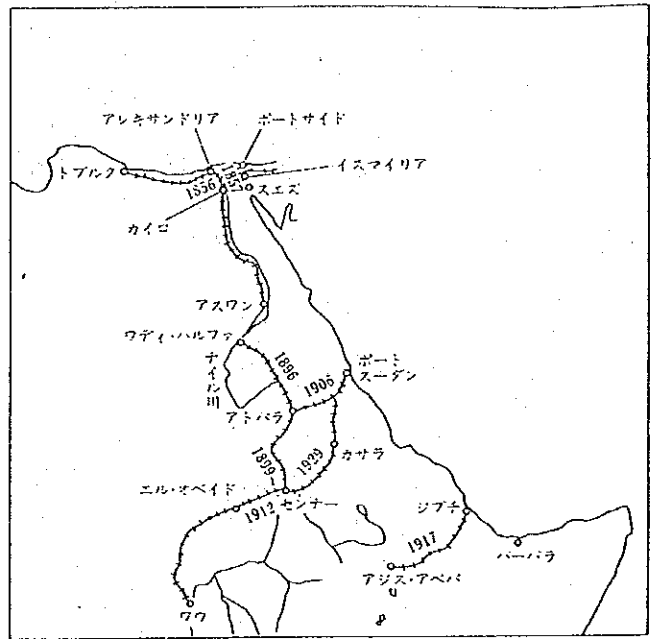
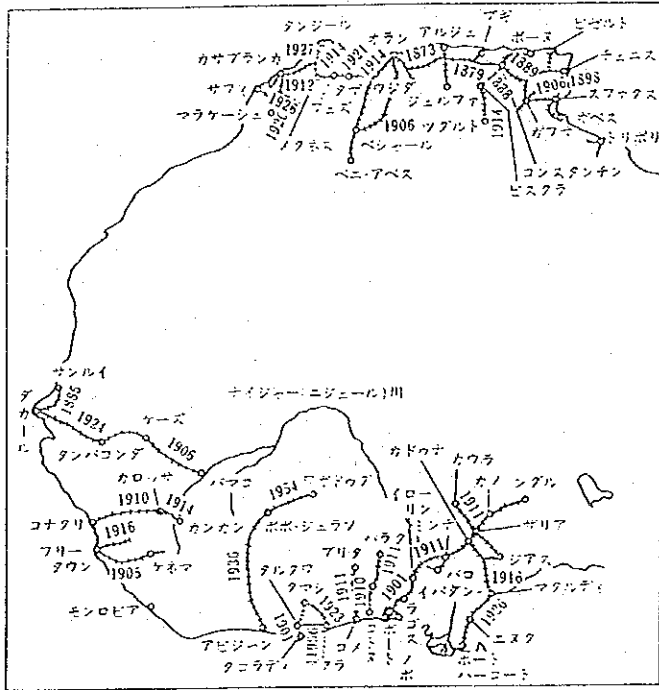
同地域は、周知のとおり世界有数の鉱物資源賦存地帯であり、金、ダイヤモンドなどの貴金属・宝石、銅などのベースメタル、白金、コバルト等のレアメタル等の鉱物資源に恵まれている。このため、構成国経済に占める鉱業の比重が極めて高い。例えば、ボツワナにおける鉱業のGDPへの寄与度は50%を超えており、また、ザンビア、南アにおいては全輸出のそれぞれ95%、67%が鉱業部門によるものである。

他方、鉱物資源の輸送上の必要性等から交通網が整備され、植民地時代のアフリカ大陸にあって最も早くから相対的に密度の高い鉄道網が確立され、域内諸地方を結びつけてきた（図1参照）。

(ウ) 内陸国の存在

域内10カ国のうち6カ国は内陸国であり、輸送コスト等の問題から経済開発上有利とは言えない条件にある。また、海外市場へのアクセスルートを沿岸国に依存せざるをえず、

図1 植民地下アフリカにおける鉄道網の延伸



出所：参考文献A-6

表3 アフリカ諸国における非黒人人口数

(単位:人)

	宗主国	第二次世界大戦前期 ¹⁾		独立前期 ²⁾		
		白人	アジア人・他	白人	アジア人・他	
南部 ア フリ カ	南ア連邦	イギリス	2,003,512	219,691	3,088,492	477,125
	南ローデシア	〃	55,419	1,700	221,490	7,260
	南西アフリカ	〃	31,049	-	73,464	-
	北ローデシア	〃	9,913	176	74,540	7,790
	スワジランド	〃	2,735	-	5,919	-
	ベチュアナランド	〃	1,899	62	3,173	248
	ニアサランド	〃	1,781	1,159	8,750	10,630
	バストランド	〃	1,434	172	1,926	247
	アンゴラ	ポルトガル	30,000	-	172,529	-
	モザンビーク	〃	10,000	5,000	65,798	17,180
	計	-	2,147,742	228,392	3,716,081	520,480
中央 ア フリ カ	コンゴ	ベルギー	18,680	-	109,457	1,233
	ルワンダ、ウルンディ	〃	893	-	7,109	2,230
	赤道アフリカ	フランス	4,463	-	21,885	-
	カメルーン	〃	2,257	-	13,173	-
	赤道アフリカ	スペイン	-	-	7,086	-
	計	-	26,293	-	158,710	3,553
東 ア フリ カ	ケニア	イギリス	17,997	43,623	55,759	176,613
	タンガニーカ	〃	8,455	23,422	20,593	76,536
	ウガンダ	〃	1,994	13,026	10,866	71,933
	スーダン	〃	-	-	6,882	12,837
	ザンジバル	〃	-	14,242	507	18,384
	エチオピア	-	5,000	10,000	15,000	44,500 ³⁾
	計	-	33,446	104,313	109,612	400,753
西 ア フリ カ	ナイジェリア	イギリス	5,246	-	15,339	-
	ゴールド・コースト	〃	2,800	-	7,100	-
	シエラ・レオネ	〃	718	-	964	-
	カメルーン	〃	354	-	758	-
	ガンビア	〃	217	-	300	-
	トーゴランド	〃	43	-	100	-
	西アフリカ	フランス	19,061	8,410	62,236	35,000
	トーゴランド	〃	418	-	1,427	-
サントメ・プリンシペ	ポルトガル	-	-	2,520	-	
	計	-	28,857	8,410	90,744	35,000
北 ア フリ カ	アルジェリア	フランス	920,788	-	910,000	-
	チュニジア	〃	195,293	-	245,000	-
	モロッコ	フランス、スペイン	195,000	-	615,000	-
	計	-	1,311,081	-	1,770,000	-
	合計	-	3,547,419	341,115	5,845,147	959,786

注1: -は不明。

注2: 1) …調査年は1921、1931、1935/36年。

注3: 2) …調査年は1947/1963年。

注4: 3) …うち、42,000人はサウジアラビア、イエメン人。

出所: 参考文献A-6

このうち最も整備されている輸送路がこれら内陸諸国と政治的に対立してきた南アを經由するものであること、代替ルートとして期待されてきたモザンビーク、アンゴラは長年にわたる独立闘争、内戦のためその利用には常に困難がつきまどってきたこと等、内陸国の国際輸送の安定性はこれまで周辺沿岸国の政治経済状況に大きく左右されてきた。

(エ) 相対的多数の入植白人層の存在

植民地時代、表3に見られるように、他のサブサハラ・アフリカ諸国と比較して多数の白人が入植し（南アを別格としても）、白人勢力は、単にその地の権力は握るだけでなく、開拓農民、鉱業従事者等として定着し、自らの父祖の地とした。

(オ) 独立の遅れ

特権的な定住白人層の存在は、南部アフリカの独立問題を単なる「植民地主義からの解放」だけでなく「人種差別主義からの解放」といった二重に困難な問題の解決を国際社会及びこの地域に突きつけることとなった³。さらに、豊富な鉱物資源をめぐる既得権益の問題、南アによるローデシア、ナミビア等周辺少数白人政権存続への強力な介入、東西勢力の介入等の要因によりアフリカ人による主権国家の独立は引き延ばされてきた。南アを除き最も早期に独立したマラウィ、ザンビアにしてもその独立は60年代なかばである。また、サブサハラ・アフリカ最後の植民地ナミビアが独立したのは、1990年のことであった。

さらに、独立の遅れ、白人層の定着は、この地域の伝統的な黒人民族文化に他の地域には見られないほどの大きな変容を余儀なくせしめたものと考えられる。

(2) 歴史的経緯

(ア) 植民地化以前

現在の南部アフリカに広く居住する黒人は、西暦紀元の初めごろに北方から南下し始めたバンツ語系の諸族であり、先住民族であったコイ=サン族をカラハリ砂漠周辺に押し込め地域一帯に定住し、14世紀までには南部アフリカの東半分において安定的な大コミュニティを発展させていた。その一部は、1300年までにグレートジンバブエを中心地とする王国を形成し、ザンベジ川からリンポポ川にわたる広範な領域（ジンバブエ、モザンビーク及びボツワナにまたがる地域）をその影響下においた。植民地化以前、1300年頃に建造された巨大な石造建造物であるグレートジンバブエは、南部アフリカ諸国においては誇るべき共通の文化的遺産とされている。

(イ) 植民地化過程

南部アフリカの植民地化は、15～16世紀のポルトガルによる現在のアンゴラ及びモザン

ビークとの接触によって開始され、その後両地域はポルトガルの植民地として支配されるようになった。上記両国及びドイツの保護領となった南西アフリカ（第一次世界大戦後南ア委任統治領、現ナミビア）を除き、南部アフリカ地域の植民地化は、元々オランダの植民地であった南アを奪取した英国によって、南アをベースとして南から北に向けて拡大していき、20世紀初めまでにはその植民地化を完了した。

(ウ) 鉱物資源開発を契機とする植民地間の連結

南アにおける1860年代のダイヤモンド、1880年代の金鉱発見、1920年代の北ローデシア（現ザンビア）における銅鉱脈発見などにより資源開発が進み、それにともない各植民地間の鉄道網の建設が行われ、1920年代までには全構成国が鉄道で連結された。一方、1910年には南アフリカ連邦（現南ア）とベチュアナランド（現ボツワナ）、バストランド（現レソト）、スワジランドの間に南部アフリカ関税同盟（SACU）が結成され（同機構は現在も存続、後にナミビアも加盟）、域外共通関税に保護される独占的な市場が南アに提供された。さらに、南アとポルトガルの間では1920年代にモザンビーク労働者の南アへの調達にかかる協定が締結され、南ア鉱工業の発展の一翼を担うことになった。また、北ローデシア、南ローデシア（現ジンバブエ）及びニヤサランド（現マラウイ）は、それぞれの比較優位である銅、工業力、労働力を結びつけ相互補完的に発展していくことを目的に1953年に連邦（ローデシア＝ニヤサランド連邦）を結成したこと（同連邦は白人主導によって形成されたものであり、南ローデシアに統合の利益が集中したため、1963年、黒人勢力の台頭したザンビア、マラウイの離脱によって崩壊）など、域内各植民地間の連結が促進されていった。

(エ) 植民地主義からの解放の3つの型

アフリカの年と言われた1960年にはサブサハラ・アフリカで一挙に17の独立国家が誕生したが、この大変動は南部アフリカへはすぐには波及せず、1964年のマラウイ、ザンビアの独立を待たねばならなかった。60年代に独立した諸国を第1期独立国とすると、上記2ヵ国、レソト及びボツワナ（1966年）、スワジランド（1968年）は、いずれも宗主国イギリスとの平和的交渉を通じてアフリカ人支配に移行しえたという意味で共通の独立過程を経過した。しかしながら、75年に独立したモザンビークとアンゴラの場合には、長期にわたる武力闘争の結果独立を獲得した（但し、アンゴラの場合には、解放勢力が分裂したため独立を前にして内戦に突入し、後に東西勢力、南アの介入により一層困難な状況に陥った）。さらに、80年独立のジンバブエ、90年独立のナミビアの場合にはその独立過程は一層複雑で、前者の場合には宗主国イギリス、白人入植者及び黒人解放勢力、後者の場合には国連、南ア及び黒人解放勢力といった3者間の入り組んだ相互作用の末、独立が達成されることになったのである⁴⁾。そして残されたのは、南アの解放、すなわち、人種差別

主義からの解放の問題であった。

(3) 南アへの依存と対抗

(ア) フロントラインの形成

既に1960年、国際社会は、国連安全保障理事会での対南ア非難決議案・制裁決議案採択という形で人種差別主義に対する意志を示してきた。また、1963年に設立されたアフリカ統一機構(OAU)も全アフリカの解放を目的とし、南部アフリカにおける少数白人支配の終結へ向けて努力を傾けてきた。しかしながら実際に「準当事者」*⁵として南部アフリカにおける人種差別主義からの解放を押し進めたのは、アンゴラ、モザンビーク独立の前後に、ザンビア、ボツワナ、モザンビーク、タンザニア(後にアンゴラ、ジンバブエも加入)によって結成されたフロントライン諸国である。同諸国は初めローデシアの解放に主導的な役割を果たし、その独立後、南アに対抗すべく、フロントライン諸国を中心に、1980年南部アフリカ開発調整会議(SADCC)を設立し(加盟国は南ア及び同国支配下のナミビアを除く南部アフリカ諸国及びタンザニア/ナミビアは独立後に加盟)、共同で南アに依存しない国造りを行うことを目指した。また、これらの国は、南ア・アフリカ民族会議(ANC)などの黒人解放勢力に自国領土内の基地設置を許可し、直接的な解放支援を行った。

(イ) 南アの対応

南アは、1960年代半ば以降の外向政策、70年代半ば以降のデタント政策といった融和政策の失敗によって次第に強硬姿勢に転じ、さらには、アンゴラ、モザンビーク、ジンバブエが独立した結果これら緩衝地帯によって自国を守る政策を放棄せざるを得なくなったことさらにこれによってフロントラインが強化されたことなどから、80年以降周辺諸国に対し不安定化政策を実施していった。すでに75年から76年にかけてアンゴラ内戦へ大規模な武力介入を行った南アは80年代に入って、モザンビーク、ボツワナ、ザンビア、ジンバブエへの空爆、越境追尾攻撃等の直接的な武力による圧力、モザンビーク、レソトの反政府勢力の積極的な支援による両国の不安定化、さらにはこれらにより周辺国の経済、輸送路を南アに依存せざるを得ない状況を創り出すことによって周辺諸国への経済的圧力を増大させる政策などを行った。こうした不安定化政策によってSADCC諸国の被った被害は甚大なものであり、被害額は250億米ドルにもものぼる(一説には600億ドル)と試算されている。

(ウ) 経済的依存

先に述べたように、域内における南アの比重は、軍事力の面のみならず経済的な面でも圧倒的である。表4は南アと域内諸国との経済的関係を示したものである。国によって格差はあるが域内諸国が南アに経済的に依存している状況が見て取れる。南アは、周辺諸国に対して食糧、工業製品等の供給（貿易収支は南アの圧倒的な出超）、輸出入のための港湾・鉄道施設の提供、出稼ぎ労働者の受入、資本の提供など、周辺国による政治的対抗にもかかわらず、地域経済のあらゆる面で大きな影響を及ぼしてきた。

このうち、ボツワナ、レソト、スワジランドは、表からも見て取れるように南アへの依存度が格段に高い。本表にはないが、ナミビアも同様である。これら南アと直接国境を接する4ヵ国（BSLN諸国）は、政治的には南アに対抗しつつも、SACUに加盟し（SADCCにも重複して加盟）、南アがこれら諸国の関税業務を代行するとともに域外に対しては共通関税を設定し、南アに対し独占的な輸出市場を提供している。その代わりに南アは、代行徴収した関税額に補助金を上乗せした補填額を各国に支払っており、レソトにおいては同補填額が国家財政歳入の約58%を占めるに至っている*6。

このように、域内諸国は、政治的には南アに対抗しつつも、南アの圧倒的な経済力の前には、自国の存続のため経済的には依存せざるを得ないというきわめて屈折した、かつ、複雑な行動をとらざるをえなかったのである。

表4 南アへの経済的依存度

	ボツワナ	レソト	スワジランド	マラウィ	モザンビーク	ジンバブエ	ザンビア
貿易							
主要相手国	南ア	南ア	南ア	南ア	南ア	南ア	英国
南アへの輸出(100万ドル)	3.6	わずか	4.2	9	9	7.6	3
(総輸出に占める比率)	(1.7%)	-	(2.0%)	(6%)	(5%)	(1.7%)	(1%)
南アからの輸入(100万ドル)	39.3	28.6	28.6	6.4	5.9	13.0	6.4
(総輸入に占める比率)	(8.3%)	(9.5%)	(9.0%)	(3.6%)	(1.4%)	(2.2%)	(1.6%)
出稼ぎ労働							
労働者数(人)	29,169	150,422	13,418	30,603	59,391	16,965	-
労働力に占める割合(%)	2.3%	8.6%	1.5%	8%	2.0%	2%	-
送金額(100万ドル)	2.1	9.9	9	1.1	4.3	2.0	-
観光							
南ア人観光客数(人)	150,000	50,000以上	50,000	25,000	わずか	63,000	-
全体に占める割合(%)	6.7%	7.0%	6.0%	3.9%	-	2.4%	-
全供給に占める南アからの供給割合							
電力	1.9%	100%	5.0%	-	1/3	1%	-
石油	100%	100%	100%	7.0%	一部	一部	-
食料	大部分	大部分	一部	一部	一部	一部	一部
南ア経由の貿易	全部	全部	1/3	一部	-	2/3	1/3

出所：AFRICAN RESEARCH LIMITED, AFRICAN RESEARCH BULLETIN, SEPTEMBER 1985

2. 激変する国際環境——冷戦の終結と南部アフリカ

20世紀後半期における最大の歴史的変化は、いうまでもなく東西冷戦の終結である。1989年12月2日～3日に地中海マルタ島で行われた米ソ首脳会談（ブッシュ・ゴルバチョフ会談）は、第二次世界大戦後40数年も続いた東西冷戦がついに終結したことを確認した、歴史的会談であった。これによって、1945年以降のヤルタ体制に代わる新しい世界秩序の形成へ向けての努力が、始められることになった。

もっとも、冷戦の終結はこの時突然訪れたわけではなかった。すなわちその数年前から、冷戦終結の予兆ともいえるべきものが、いくつも見られたのである。1985年3月のゴルバチョフ政権の登場とペレストロイカの開始もその一つであるし、新デタントの始まりといわれた1987年12月の米ソINF（中距離核戦力）全廃条約締結も、冷戦終結のはっきりした予兆であった。1989年半ば以降の東欧諸国における民主化・自由化の雪崩現象は、さらにいっそう明確な冷戦終結への序曲であったといえる。

こうしたプロセスを踏んで訪れた東西冷戦の終結は、世界全体に深甚な影響を及ぼしたが、南部アフリカもまたその例外ではなかった。

例外ではなかったというよりは、新デタントから冷戦終結へとつながる国際関係の大変換の影響を、もっとも強く受けた地域の一つが南部アフリカであった、というほうが正確であるかもしれない。

一方における地域和平の実現（アンゴラ包括和平、モザンビークにおける停戦、国連安保理事会決議435号の実施によるナミビアの独立など）、ドミノ現象的な民主化（南アの脱アパルトヘイト化とポスト・アパルトヘイト社会への移行を含む）の進展（プラスの進展）、他方における南部アフリカ諸国の戦略的地位の急激な低下と大国のコミットメントの著しい減少、それに伴う南部アフリカ諸国の国際政治・経済面での急激な周縁化の進行（マイナスの影響）、などが、80年代末期から90年代にかけて、目だってきているのである。

特に後段に述べた南部アフリカの急激な周縁化は、冷戦時代（特に80年代後半）に米ソなどの大国とその同盟国の南部アフリカへのコミットメントが盛んであっただけに、他のどの地域よりも目だつのである。

こうした変化と平行して、地域としての南部アフリカの政治・経済的構造も大きく変化しつつある。すなわち、南アの脱アパルトヘイト化・民主化過程が進行するのに伴って、これまでの「南アVS周辺諸国」といった対抗関係を機軸とするものから、「南アと周辺諸国の協調関係」を機軸とするものへと、南部アフリカの地域的・政治・経済構造全体が変化し始めているのである。

こうした地域的・政治・経済の構造変化は、アフリカのなかでも、とりわけ南部アフリカに特徴的なものといえることができる。その意味からすれば、地域としての南部アフリカは、未曾有の大転換期を迎えつつあるといえることができる。90年代の南部アフリカは、より望ましい地域的・政治・経済秩序を構築する上での基礎固めの段階にある。

この決定的に重要な段階にある南部アフリカ地域に対して、いまこそ国際社会は、組織的な援助・協力の手を差し伸べる必要がある。

3. 冷戦の終結と援助動向

—国際的な援助需要増大の南部アフリカへの影響

(1) 逼迫する途上国向け援助需給と南部アフリカ援助の動向

(ア) 全般的な援助動向

冷戦の終結、旧ソ連圏の崩壊は、潜在的、あるいは、顕在的な多数の新規被援助国を生み出してきた。中東欧諸国、中央アジア諸国、モンゴルなどはこうした範疇の新規被援助国である。また、経済情勢の悪化、紛争の終結などによっても、援助供与対象国が増大してきている。カンボディア、ヴィエトナム、イラン、ジョルダン等々の国がそれに当たる。援助は全途上国のネット資金フローの1/3を担っており、また、低所得国向けネット資金フローに占める援助の重要度はより一層高いことを勘案するならば、援助供与対象国数の著増は新規被援助国を加えた援助資源の配分の問題において、場合によってはきわめて深刻な影響を既存の途上国に及ぼしうることを意味している。このことは、世銀の試算するように、新規被援助国に対して新たに100億米ドルの援助資金が毎年必要とされるのであれば、同金額は1991年ネットODAの23%にも相当することから、この問題の重要度を窺い知ることができる^{*)}。また、援助は近年、持続的開発の確保の観点から環境、麻薬対策、難民問題等地球規模の問題にも割り当てられるようになってきており、このように援助に対する期待・需要は今後とも一層増大するものと見込まれる。

他方、1981～91年の全途上国向け援助総額の伸びは、途上国の輸入物価指数で割り引いた実質額で年平均4%程の緩やかな伸び率である(表5)。また、ODAの対DAC諸国GNPに占める割合は、1978～82年平均0.32%、83～87年0.33%、そして1991年では0.33%と大きな変化はない。なお、87～91年の後発開発途上国向け名目ODA(支出純額ベース)の伸び率は5.8%であり、全途上国向けODAの伸び率10.3%に大きく立ち後れていることが知られる(表6)。また、旧東側諸国による援助供与額は1980年代後半以降減少しており、社会主義圏の崩壊にともないさらに大きく減少したものと考えられる。

このように途上国向け援助額が総体として大きくは増大していない一方、近年、援助に

対する需要はますます大きくなってきているのである。

表5 公的譲許的資金 (ODA) の種類別フロー (1981~91年)

(10億米ドル)

	1981年	1986年	1991年
ODA	24.2	27.4	42.9
二国間借款	9.4	7.4	6.5
多国間借款	3.4	4.5	6.6
無償資金協力	11.5	15.6	29.8
実質ネットODA	28.6	34.6	42.9
二国間借款	11.1	9.3	6.5
多国間借款	3.9	5.7	6.6
無償資金協力	13.6	19.7	29.8

注1: 無償資金協力は贈与から技術協力を除いたもの

注2: 実質値は1991年を基準年として途上国輸入物価指数で割り引いたもの

出所: 参考文献B-18

表6 南部アフリカ諸国へのODA (純支出額) の推移

(百万米ドル)

(96)

	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	82-91年 平均増加率	82-87年 平均増加率	87-91年 平均増加率	シェア*1 82年	シェア*1 87年	シェア*1 91年	シェア*2 82-91年
	アンゴラ	60	75.3	95	91.5	131.1	135.8	158.9	170.8	289.3	279.7	18.7	17.7	19.8	6.2	6.4	7.7
ボツワナ	101.5	103.6	102.7	98.5	102.3	155.9	160.8	169.8	148.6	185.4	3.3	9.0	-3.5	6.9	7.3	3.7	6.2
レソト	93.4	107.7	100.7	93.3	88.8	108.2	110.9	137	142.6	128.5	3.4	2.6	4.5	6.2	5.0	3.5	5.4
マラウイ	121.2	118.8	158.5	113	195	278.7	375.2	488.3	605.1	624.4	17.7	18.0	17.3	10.6	13.0	14.3	13.9
モザンビーク	207.9	210.8	259.1	300.1	421.3	687.2	918.5	820.5	1008.1	1073.4	20.0	28.3	12.8	18.2	31.4	29.4	29.0
ナミビア	0	0	0	6	15.6	18.5	22.5	58.9	123.2	184.4	77.0	85.6	62.8	0.0	0.8	5.0	2.1
スワジランド	28.2	33.5	29.7	24.7	33.8	44.2	37	28.3	55.1	63.9	7.5	9.4	5.1	2.5	2.1	1.5	1.8
ザンビア	317.1	218.9	239.5	322.2	454.5	428	478.2	374.2	480.9	884.1	12.1	6.1	20.0	27.7	20.1	24.2	20.7
ジンバブエ	218.1	208.5	237.8	237.1	224.9	293.9	272.7	284.9	340.5	393.3	8.9	6.3	7.6	18.9	13.8	10.8	13.8
南部アフリカ諸国計(1)*3	1145.4	1073.1	1283	1284.4	1664.9	2122.2	2524.7	2447.5	3073.3	3855.1	13.8	13.1	14.6	100.0	100.0	100.0	100.0
(1)/(2) %	14.0	13.6	15.6	14.2	16.3	16.8	17.5	15.9	17.2	20.7							
(1)/(3) %	3.7	3.6	4.1	4.0	4.4	5.1	5.8	5.2	5.3	5.9							
サハラ以南計(2)	8174.2	7981.6	8228.2	9041.9	10910.3	12689.7	14444.9	15363.1	17893.7	17632	8.9	9.2	6.6				
(2)/(3) %	28.7	28.5	28.4	26.0	26.8	30.4	32.2	32.8	30.8	26.6							
全途上国計(3)	30822.1	30087	31118.9	32280.2	37834.7	41883.3	44907	48780.4	57986.3	61630.2	8.1	6.4	10.3				
後発開発途上国計	7339.9	7028.3	7134.3	9199.9	10808.1	12817.9	13422.5	13858.4	15862.8	16807.4	8.9	11.4	5.8				
その他途上国計	9581.2	9108.6	9459.8	8583.2	10831.4	11197.1	13802	14839.5	19449.8	20763.7	9.0	3.2	16.7				
低所得国計	3420.2	3181.2	3334.5	5701.6	5815.3	6483.4	6555.4	5842.8	9734.3	10445.8	13.2	13.8	12.7				
中所得国計	N.A.	N.A.	N.A.	688.9	1009.8	909.8	913.6	1059.8	1344.5	1498.6	14.4	18.6	13.3				
高所得国計	N.A.	N.A.	N.A.	2151.7	2137	1624.8	1454.9	1470.4	1787.7	2430.9	2.5	-13.1	11.3				
その他	N.A.	N.A.	N.A.	688.8	892.8	978.4	888.8	880.7	910.4	929.3	5.7	21.0	-1.2				
分類不能	4281.4	4304.2	5218.7	5288.1	8740.5	7853.9	6789.8	8931.1	8908.9	9708.6	9.8	13.0	5.4				

注1: *1...当該年における南部アフリカ諸国計に占める各国のシェア

注2: *2...82~91年南部アフリカ諸国受取総額計に占める各国のシェア

注3: *3...本表の南部アフリカ諸国計は、表中の域内各国向け援助を合計したものであり、南ア向け援助、地域連携への援助等を含んでいない。

出所: OECD, CD ROM "GEOGRAPHICAL DISTRIBUTION OF FINANCIAL FLOWS TO DEVELOPING COUNTRIES", DEC. 1992. より作成。

次にサブサハラ・アフリカ向け援助の動向を俯瞰すると、サブサハラ・アフリカ諸国向けODAの地域的配分に占めるシェアは、その援助ニーズを反映し、長期的には大きく増大してきた。特に、対外債務困難に陥った低所得諸国に対しては、85年までの3年間を対象としたアフリカ特別基金、87～90年を対象とするサブサハラ・アフリカ重債務低所得国特別援助計画（SPA I）及びSPA II（対象期間90年12月～93年11月）が実施されており、援助ドナーは協調してODA以外に資金フローの流入の望めないこれら諸国へのODAの流入を促進するべく努めてきている（SPA II対象27カ国にはザンビア、マラウィ及びモザンビークも含まれている）。しかしながら、こうした特別な関心が寄せられているにもかかわらず、サブサハラ・アフリカ向け援助の流入には近年陰りが見られ、表6に示すように、1991年のサブサハラ・アフリカ向けODA支出純額は絶対額で90年より減少し、また、その地域的配分に占めるシェアも89年の32.8%から90年以降2年連続で減少し91年には28.6%となっている。

こうした事実は、DAC諸国、特に同地域の主要援助国である西欧諸国による同地域向け援助供与が、東ヨーロッパ及び旧ソ連諸国へ向けて転換されるのではないかというサブサハラ・アフリカ諸国の危惧を裏付けるかのようであり、サブサハラ・アフリカ諸国は問題の行方にきわめて大きな関心を抱いているものと考えられる。

（イ）南部アフリカ地域向け援助の動向

サブサハラ・アフリカ向けODAの伸びが近年停滞している一方、南部アフリカ地域向け援助は、支出純額ベースで名目、サブサハラ地域向け輸出物価指数で割り引いた実質とも増大しており、1982～91年の年平均名目ODA支出純額の伸び率は13.8%と、全途上国向け、サブサハラ・アフリカ向けいずれの伸び率よりもかなり高い。なかでもアンゴラ、マラウィ、モザンビーク、ナミビア向け援助は、同地域向け援助の平均伸び率よりも高い。特にナミビア向けは同国が独立後間もないこともあり当然ながら急激な増加を示している。一方、BSL諸国及びジンバブエ向け援助は地域平均伸び率よりも低く、域内援助受取シェアも低下し続けている。91年援助額を見ると、全途上国向けODA支出純額に占める南部アフリカ地域のシェアは、6%弱程度であり、このうち、モザンビーク及びザンビアが同地域向け援助の50%以上を占める。また、統計上は見取れないが、SADCC等地域機構向け援助、南ア黒人反政府組織向け援助等も相当の額にのぼる。

他方、援助供与機関別に見ると、91年の援助総額のうち、二国間援助は64%、残りが国際機関によるものである。また、ECを含むヨーロッパ諸国からの援助は全体の64%を占める。供与国別に見ると、この地域に対する最大の供与国はドイツであり、続いてスウェーデン、英、米、ノルウェー、日本と続く。これら主要援助国の対世界ODA支出純額に占める南部アフリカ地域の比率を見ると、スウェーデン、ノルウェーの2カ国はとも

に15%内外であり、英国は8%強、独は4.6%、米は1.7%、日本は1.5%となっている。このように、北欧諸国からの援助が相対的に多く、また、同諸国としても援助供与先として高いプライオリティを置いている。北欧4カ国（スウェーデン、ノルウェー、デンマーク及びフィンランド）で91年南部アフリカ地域援助受取総額の18.5%を占める。とりわけ、北欧諸国のなかで南部アフリカ地域向け援助のもっとも多いスウェーデンの場合、二国間援助の内、「南部アフリカ人道的援助」、「地域プログラム」を独立の援助項目として立て、それぞれ南ア・ANC等の反アパルトヘイト組織への援助、国別援助に含まれないSADCCの固有のプログラム等への援助を行っている。また、同じ地域機構として、ECも地域協力促進を図る立場から、SADCCへの協力を進めている。他方、アンゴラ、モザンビーク等へ集中して供与されてきた東側諸国からの援助は大きく減少したと思われる。

(ウ) 我が国の援助動向

わが国は、91年の支出純額でみて当地域に対する6番目の援助国であり、1億6400万ドルの規模のODAを供与している。この額は、わが国の対世界ODAの1.5%、サブサハラ・アフリカ向けの17%を占めるものである。サブサハラ向けに占めるシェアは、1988年に20%強を記録したが、89、90年とそのシェアは減少し、91年に上向きに転じている。

次に、各援助スキーム別の援助動向を見るために、交換公文ベースの援助額の推移を見てもと（表7参照）、この地域に対しては、累計では総額に占める無償の割合は43%強、有償45%強、技術協力11%強であるが、ここ5年間（87～91年）については、それぞれ57%強、約30%、約13%と無償の占める割合が増加している。一方、国別では、ザンビア向けが圧倒的であり1987～91年で559.24億円が供与されている、続いて、ジンバブエが200億円近く、マラウイ、モザンビークが100億円を越える実績を有している。

有償資金協力は、この地域のうち累計で5カ国に対して援助実績があり、87～91年では4カ国に供与されている。分野別には運輸通信インフラ及び構造調整借款等の国際収支支援借款が中心。91年にはザンビア向けに170億円強の債務繰り延べがあったため、サブサハラ・アフリカ向けに占める当地域のシェアは45.45%と急増したなど年ごとの変動が大きく、87～91年の5年間では約12.8%、累計では18%強の有償資金協力が供与されてきている。

無償資金協力においては、同地域に対する援助は87年には131.11億円であったものが91年には162.07億円に増加しており、サブサハラ・アフリカ向けに占めるシェアも91年には24.3%、ここ5年間でも同シェアは21.8%となっており、累計の18.8%よりも高い。分野別には食糧増産援助を含む農業及び社会インフラ、構造調整支援無償、さらに紛争国、難

表7 南部アフリカ諸国向け我が国ODAの援助スキーム別配合

1. 有償資金協力 (単位：億円)

	87	88	89	90	91	累計	87-91年計
アンゴラ							0
ザンビア					170.83	666.32	170.83
ジンバブエ			52.46			118.82	52.46
スワジランド							0
ナミビア							0
ボツワナ	28				36.61	85.61	64.61
マラウイ	22		44.56			213.33	66.56
モザンビーク						40.51	0
レソト							0
南アフリカ							0
合計 (1)	50	0	97.02	0	207.44	1124.59	354.46
(1)/(2) %	17.25	0.00	12.06	0.00	45.45	18.01	12.79
サブサハラ(2)	289.83	972.67	804.62	247.84	456.45	6244.31	2771.41

2. 無償資金協力

	87	88	89	90	91	累計	87-91年計
アンゴラ		1.04		2.05	2.85	5.94	5.94
ザンビア	61.97	33.25	74.38	54.76	69.72	487.82	294.08
ジンバブエ	27.47	14.88	27.98	16.94	41.3	195.19	128.57
スワジランド			1.5	1.5	2.5	7.66	5.5
ナミビア				5.5	5.53	11.03	11.03
ボツワナ	0.11		0.72	1.04	0.73	3.2	2.6
マラウイ	18.65	10.37	18.01	13.4	24.09	125.74	84.52
モザンビーク	21.41	47.77	36.48	21.5	14.04	232.97	141.2
レソト	1.5	0.75	1	1	1	12.59	5.25
南アフリカ				0.15	0.31	0.46	0.46
合計 (1)	131.11	108.06	160.07	117.84	162.07	1082.6	679.15
(1)/(2) %	21.70	18.45	22.92	21.01	24.32	18.75	21.80
サブサハラ(2)	604.06	585.63	698.39	560.99	666.33	5775.39	3115.4

3. 技術協力

	87	88	89	90	91	累計	87-91年計
アンゴラ			0.01		0.05	0.07	0.06
ザンビア	14.43	14.9	21.43	23.64	19.93	151.04	94.33
ジンバブエ	2.64	3.2	3.63	3.46	5.6	26.71	18.53
スワジランド	0.21	0.04	0.1	0.16	0.29	13.76	0.8
ナミビア				0.52	0.34	0.86	0.86
ボツワナ		0.12	0.05	0.07	0.06	5.79	0.3
マラウイ	6.56	6.53	6.4	6.51	6.98	83.44	32.98
モザンビーク	0.17	0.64	0.17	0.79	0.67	3.25	2.44
レソト	0.1	0.05	0.01	0.05	0.06	0.68	0.27
南アフリカ					0.05		0.05
合計 (1)	24.11	25.48	31.8	35.2	34.03	285.6	150.62
(1)/(2) %	19.53	18.51	20.53	21.11	24.34	18.20	20.84
サブサハラ(2)	123.45	137.68	154.9	166.78	139.83	1569.4	722.64

4. ODA総計

	87	88	89	90	91	累計	87-91年計
アンゴラ	0	1.04	0.01	2.05	2.9	6.01	6
ザンビア	76.4	48.15	95.81	78.4	260.48	1305.18	559.24
ジンバブエ	30.11	18.08	84.07	20.4	46.9	340.72	199.56
スワジランド	0.21	0.04	1.6	1.66	2.79	21.42	6.3
ナミビア	0	0	0	6.02	5.87	11.89	11.89
ボツワナ	28.11	0.12	0.77	1.11	37.4	94.6	67.51
マラウイ	47.21	16.9	68.97	19.91	31.07	422.51	184.06
モザンビーク	21.58	48.41	36.65	22.29	14.71	276.73	143.64
レソト	1.6	0.8	1.01	1.05	1.06	13.27	5.52
南アフリカ	0	0	0	0.15	0.36	0.46	0.51
総計 (1)	205.22	133.54	288.89	153.04	403.54	2492.79	1184.23
(1)/(2) %	20.17	7.87	17.42	15.69	31.96	18.34	17.92
サブサハラ(2)	1017.34	1695.98	1657.91	975.61	1262.61	13589.1	6609.45
無償/総計	63.89	80.92	55.41	77.00	40.16	43.43	57.35
有償/総計	24.36	0.00	33.58	0.00	51.41	45.11	29.93
技協/総計	11.75	19.08	11.01	23.00	8.43	11.46	12.72

注：金額は約束額ベース、但し技協はJICA実績
出所：参考文献B-2より作成

民等の存在を反映して域内6カ国に対しては食糧援助等の緊急援助を供与している。

技術協力については、87年から91年の間に24.11億円から34.03億円に増加しており、サブサハラ・アフリカ向けに占めるシェアも同様に増加している。分野としては、農業、工業及び保健医療関係が中心となっている。また、無償、技協では少額ではあるが南アの非政府組織向けに支出されている。

我が国は、1992年6月に閣議決定された政府開発援助大綱において、世界全体の貧困や経済の困難に目を向ける必要性について言及し、特にLLDC諸国への配慮の必要性を謳っている。さらに、1993年6月には第5次中期目標を設定し、93～97年の5年間で、第4次中期目標（対象年度88～92年）を40～50%上回る、700～750億ドルのODA（支出純額ベース）を供与することを明らかにし、引き続きODAの拡充を図り、積極的に途上国を支援することとしている。このため、当地域は後述するように今後とも極めて援助ニーズが高い地域であることから、引き続き着実に我が国援助が拡充されるよう望まれる。

（2）援助の新しい動向

上に述べたとおり、南部アフリカは、概して相対的に恵まれた援助供与の伸びを享受してきた。しかしながら、このような状況が今後とも継続しうるものであるのかどうかの問題は、見直しを迫られる時期にさしかかっていることは明らかである。なぜならば、それはまず、①上記2.において述べたように冷戦の終結により、米国等を中心に南部アフリカ地域に対するこの要因による直接的な援助理由が喪失することである。また、②上記（1）の（ア）において述べたように、援助総額の伸び悩みが見られるなか、世界的に援助需要が急増しているため、援助供与側はその配分を個別の被援助国それぞれのパフォーマンスによってより明確に差別化することが見込まれるからである。さらに、③南アの脱アパルトヘイトが確実となるなか、フロントライン諸国及びその他の南部アフリカ諸国を支援することの政治的意義が減ぜられる恐れがあることである。

まず、後者については、南アの人種差別主義は国際的な関心事であり、その動向は世界の良心をゆさぶり続けてきた。1960年の国連安保理による南ア非難勧告、62年の国連総会により決議され継続的に行われてきた南アへの経済制裁の実施（南アの脱アパルトヘイト化によって、91年に、国際援助機関を除き、殆ど全ての対南ア経済制裁が解除された）等はこのような国際社会の意志の表れであり、先進諸国等の企業による同国との貿易、同国への投資動向についても、いわば、国際的な監視が行われ、「違反者」に対しては国際的な非難を浴びせられたことも記憶に新しい。このような状況のもとで、まさに対南ア非難行動の最前線にあって、南アによる不安定化政策等によって甚大な被害を被ってきたフロ

ントライン諸国に対しては国際的な支援が当然のごとく集中された。しかしながら、南アにおいてアパルトヘイト体制が崩壊し、多数支配が実現されるならば、フロントライン諸国はフロントラインとしての存在理由を失い、いわば通常の途上国に転化せざるをえず、さらには、援助対象国として周縁化される恐れさえありうるのである。むしろ、民主政治への移行期間において南アが被る可能性がある政治経済社会的不安定を直接軽減することに国際社会の注目が集まることさえ十分考えられるのである。

次に、援助額の伸び悩みと援助需要の急増に関する問題については、冷戦の終結という時代状況を考え合わせると、それは次のことを意味する。即ち、ドナー諸国は、第二次世界大戦後の世界において西側諸国の行動を律してきた冷戦外交の原則を見直すことが可能となった。このため、ドナー諸国は途上国の発展援助という本来の問題に集中することが可能となるものと見込まれる。しかしながら、このことは同時に、援助額の伸び悩みを前提とすると、途上国の発展に資するよういかに有効かつ効率的に援助を配分するかが、以前にも増して中心的課題になることを意味する。すなわち、援助を供与する側は、個別の途上国のパフォーマンスをより注意深く勘案するようになり、被援助国政府による不適切な意志決定、非効率な行政、汚職、人権侵害、民主化、軍事支出、参加型開発と言った課題に対する被援助国側の取り組み具合が、ドナー側の援助配分に関する意志決定をより一層明瞭に左右する状況を生じせしめたのである。

事実、DAC諸国は、「市場経済化への改革、民主化、良い統治にコミットしている開発途上国は、一般的に言って、開発援助の配分において優先的に取り扱われるべきである」との1991年DAC上級会合共同コミュニケを発表している*⁸。また、個別の援助供与国においても、ミッテラン大統領は1990年に開催された第16回仏語圏サミットにおいて、援助供与を被援助国の民主化努力と結びつけて行う旨を発表している。また、91年にドイツは、92年度海外援助予算は海外援助と被援助国の軍事支出とリンクさせていく新政策を反映したものとなるであろうと宣言した。さらにわが国においても、91年の4指針、92年の政府開発援助大綱において被援助国の民主化努力、軍事支出の動向等を十分勘案して援助供与を検討する旨発表済みである。

こうした考えは既に実際に適用されている。すなわち、ケニア及びマラウイについて、それぞれ91年、92年に開催された年次援助国会合（CG）で、ドナー諸国は両国の政治経済運営の改善を求めて、通常同会合の機会に発表される両国に対する新規援助供与につきコミットしなかった。他方、1991年に一党独裁制から複数政党制に移行し、政権交代の実現したザンビアに対しては、民主化・経済自由化促進のため援助が集中した。

このように、東西冷戦の終結したこと、当面援助供与額が大きく増大する可能性は低いこと、また、援助供与側は自国の政府開発援助の供与に際し、その配分を個別の被援助国

それぞれのパフォーマンスによってより明確に差別化することが見込まれること、さらにはフロントラインの存在意義が問われる状況にあることから、南部アフリカ諸国に対する援助動向も当然影響を受けざるをえないこととなったのである。

4. 経済停滞と国内政治経済体制改革の動き — 構造調整と民主化

(1) 経済的後退の10年

1971年に採鉱が開始されたダイヤモンド鉱脈に多くを依存してアフリカでも例外的な持続的高成長（1970～1991年のGDP成長率は年率10%程度）を達成したボツワナを除き（南ア、1990年独立のナミビアについてはここでは検討の対象外とする。南アについては次章で取り上げる。）、他の域内諸国の長期的な経済パフォーマンスはきわめて限定的なものであった。アンゴラ、モザンビークは現在に至るまで、内戦と戦乱が継続し、モザンビークに至っては、ようやく内戦の終結を期待しうる段階にまで到達したものの、現在、世界最貧国と位置付けられている（アンゴラについては、豊富な鉱物資源の賦存によりその一人当たり国民所得は低位中所得国と分類されるものの主な社会指標は低所得国平均以下である）。

残る5ヵ国については、一人当たりGNPを例にとると、小国スワジランドが80年代（80～91年）を通じて比較的良好な成長率（平均年3.1%）を達成したのを除き、他はいずれも、同年代を通じてマイナス成長を記録した。また、同年代の農業生産の年平均成長率はいずれの域内諸国とも人口増加率以下であり、また、一人当たりの食糧生産は同時期（1979～91年）に全ての国において減少した。さらに、恒常的な経常収支赤字及び財政赤字（マラウィ、ジンバブエ、ザンビアの80年の財政赤字はそれぞれGDPの17.3%、11.1%、20%を占める大幅なものであった）、これらをファイナンスするため対外債務が累積され、80年代半ばから後半にかけて総債務残高GNP比率は一つのピークに達し、アンゴラ、ザンビア、モザンビーク及びマラウィにおいてはその比率が100%を超えた。

このような南部アフリカ地域の80年代の経済パフォーマンスは、世銀がそのサブサハラ・アフリカについての1989年レポートで「（構成国間の文化、社会、政治経済体制、気候等の）多様性にも関わらず、高い人口増加率、低レベルの投資・貯蓄水準、非効率な資源利用、脆弱な人的資源及び組織能力、所得及び生活水準の一般的な下落と言った、サブサハラ・アフリカ諸国の直面する課題には驚くほどの共通の属性が存在する」*⁹と述べ、また、「アフリカの過去10年間の貧しいパフォーマンスは、低い農業成長、産業産出の減少、貧弱な輸出成果、増大する債務、悪化する社会指標、環境悪化、組織能力の継続的な低下によって性格付けられる」*¹⁰としているように、南部アフリカ諸国のみならずサブサハラ

・アフリカに概ね共通してみられる現象であった。事実、サブサハラ・アフリカ総体としての年平均一人当たりGNPも80年代を通じて減少し、また、対外債務返済負担急増により経済危機に陥る国が多数にのぼった。

実際、サブサハラ・アフリカ諸国の債務問題は極めて深刻で、同諸国全体での総債務残高GNP比率109.6%は、ラテンアメリカ諸国の41.4%、南アジアの34.3%をはるかに上回っている（各1991年値^{*11}）。次に、債務返済負担率を見るとサブサハラ・アフリカは19.8%とラテンアメリカ（29.5%）、南アジア（25.4%）など他の地域よりも低くなっているが、これは、低所得サブサハラ・アフリカ諸国の対外債務に占める公的機関による譲許性の高い資金（援助等）の割合が高いことにもよるが、多額の債務リスケジュールが実施されたことや実際の債務支払が遅延しがちであることなどによって当初の計画額に比べて実現された債務支払額が低くなることにもよると考えられる（世銀は、重債務低所得国における、実現された債務支払額の計画支払額に対する平均的な比率は1992年に50%と推定しており^{*12}、サブサハラ・アフリカにこの比率を当てはめうるとするならば債務返済比率は1991年で約40%となる。）。公的資金による債務の救済はパリクラブにおいて行われており、当初同クラブは、二国間債務のリスケジュールのみを実施していたが、低所得重債務国については、その債務負担水準が維持不可能のものであるとの認識が広まり次第に二国間ODA債務の帳消し・削減が行われるようになり、80年代末には債務帳消し・削減の実施が急増した（南部アフリカ諸国については1980年から92年までの間にアンゴラ、ザンビア、マラウィ及びモザンビークの計約47億ドルの公的債務を対象に救済が合意されている。^{*13}）。

しかしながら、パリクラブは、基本的に、債務国の差し迫ったデフォルトの阻止が主目的であり、その対処ぶりは次第に弾力的、譲許的になってきたのであるが、もともとは短期的な流動性問題の解決に適合するものであった。それに対し、次に述べる構造調整計画は、中期的かつ包括的な国内経済構造の改善をめざすものであり、それによって長期的に持続的な成長の条件を築こうとするものである。

（2）構造調整計画の導入

世銀は、1960年以降のサブサハラ・アフリカの開発を一人当たりGNPのパフォーマンスの観点から3つの時期に分け、一人当たり国民所得の上昇した1961～72年期、停滞の73～80年期、81年以降を減少期と区分しているが^{*14}、この80年代のサブサハラ・アフリカ諸国の経済危機の時期、いわゆる「失われた十年」は、70年代に準備されたものといえよう。独立後間もないサブサハラ・アフリカ諸国の多くは、70年代に入っても植民地時代に導入された特定の一次産品に依存するモノカルチャー型の経済構造から脱却しえておらず、これ

らの一次産品に依存する輸出所得は変動が激しいことから、もともと対外的なショックに極めて脆弱な経済構造であった。このため、70年代の2度にわたる石油危機、それに引き続いた世界的な不況の影響は極めて深刻であり、特に、70年代後半から80年代始めにかけて非産油サブサハラ・アフリカ諸国の交易条件は急激に悪化した（低所得国は74年頃より傾向的に継続的に悪化、また、非産油中所得国は75年から77年にかけて交易条件は大幅に改善したがその後急激に悪化^{*15)}）。

しかしながら、サブサハラ・アフリカ諸国政府は、上述のように元々対外的なショックに脆弱な経済構造であったにもかかわらず、70年代末に至っても、自国の経済政策・制度を経済の動向に応じて調整する努力が不十分なまま大規模な対外借入りに依存した経済開発政策を継続した。すなわち、70年代の停滞期ですら、それは経常収支と財政収支の悪化を伴いつつ無理に維持されたものであり、このため対外債務が累積していき、経済危機、債務危機に陥っていくこととなったのである。そして、このような状況は、アジアNIEsが石油危機に直面した際に、輸出指向型の経済開発政策に基づき産業構造の調整を着実に遂行して乗り切っていたことと極めて対比的であった。これらのことから、世銀は、経済停滞の主な原因はアフリカ諸国の被った対外交易条件の悪化などの外的要因であるとの見方について、むしろ、それらの外的条件の悪化に適切に対応しえなかった国内政策・制度の改善が必要であることを強調し、①輸入代替工業化に立脚した貿易・為替政策が工業を過度に保護し、農業生産、輸出を阻害したこと、②政府による経済への過度の介入によって価格メカニズムが阻害されたこと、また、③大規模な工業投資が行われたことで政府部門が肥大し、非効率な国営企業が経済の大きな割合を占めたことなどの構造的要因に停滞の主原因を求めた。

このような考え方のもと、世銀は、長期的に持続可能な成長の条件を築くことを目的として同行の勧告する、経済の自由化を基調とした中期的かつ包括的な構造調整を目的とする政策的なコンディショナリティ（付帯条件）の実施に合意したアフリカ諸国に対して、対外的なファイナンシャル・ギャップを支援する調整融資（構造調整融資及び部門調整融資）を1980年に開始した。その後次第に構造調整に対する国際的支援体制が整えられ、現在では、途上国政府にIMFが勧告する短期的な経済安定化計画への合意、パリクラブにおける対外債務返済計画に対する国際合意、次に世銀と途上国政府との間での構造調整計画に対する合意が行われ、さらに、世銀が中心となって他の援助国、機関の援助についても調整、動員が行われるなど、IMF、世銀を中心として援助国・機関が途上国政府による構造調整政策の実施を促進する国際的な援助協調体制が確立されてきている。

また、アフリカ諸国の側も、国連アフリカ経済委員会（ECA）による「構造調整計画に対するアフリカの代替案」(1989年)^{*16)}にみられるように、経済の過度の自由化、吸収能力を無視した計画の実施速度、社会的側面・人的資源開発への配慮の無さなどの問題点を

挙げ世銀による構造調整計画自体についてはその押し付けを批判しつつも、自らの政策的・制度的欠陥が経済停滞の主因であったという認識が一般化しつつある。

このような背景のもと、アフリカ諸国に対する構造調整融資は、まず、80年にケニアに対して供与され、以後、対外債務支払困難と外貨不足に見舞われた多くの国に供与されていき、91年までに実に32国が構造調整融資の対象となったのである。

南部アフリカ諸国もその枠外ではなく、81年にマラウイに対して供与されて以降4カ国28件（セクター調整融資、IMFスタンダード・バイ等の融資を含む）に対して供与されており（表8参照）、当地域においても、構造調整の実施がいわば不可逆的な変化の方向と認識されるようになってきており、経済自由化の促進については構造調整計画実施国を超えて広がっていったのである。

表8 世銀及びIMFによる構造調整融資供与実績及び我が国の協調

構造調整融資の実施状況					我が国の構造調整に対する協調融資	
国名	期間(年月)	融資元	資金のタイプ	金額(\$mil)	ノンプロジェクト借款	ノンプロジェクト無償資金協力
マラウイ	79/10-81/12	IMF	スタンダード・バイ取り決め			
	81/08-82/12	世銀	構造調整融資1	5.0		
	82/08-83/08	IMF	スタンダード・バイ取り決め			
	83/06-88/03	世銀	肥料ローン	5.0		
	83/09-86/09	IMF	拡大信用供与ファシリティ			
	84/01-85/06	世銀	構造調整融資2	55.0		
	85/12-88/09	世銀	構造調整融資3	70.0	構造調整計画(Ⅲ)	
	88/03-89/05	IMF	スタンダード・バイ取り決め		86年度53億円	87年度3億円
	88/07-91/07	IMF	拡大構造調整ファシリティ		87年度22億円	89年度3億円
	88/09-90/12	世銀	工業貿易政策ローン	70.0	工業貿易政策調整計画	91年度5億円
90/04-91/12	世銀	農業セクター	70.0	89年度37.57億円		
モザンビーク	87/06-90/06	IMF	構造調整ファシリティ			
	87/10-90/12	世銀	経済再建計画	88.6		88年度25億円
	89/08-91/04	世銀	経済再建計画	90.0		89年度15億円
	90/06-93/05	IMF	拡大構造調整ファシリティ			
ザンビア	81/05-84/05	IMF	拡大信用供与ファシリティ			
	83/04-84/04	IMF	スタンダード・バイ取り決め			
	84/07-86/04	IMF	スタンダード・バイ取り決め			
	84/07-88/09	世銀	輸出の回復及び多様化	75.0		
	85/08-88/06	世銀	農業部門ローン	35.0		87年度35億円
	85/11-88/12	世銀	工業部門ローン	62.0		89年度35億円
	86/02-88/02	IMF	スタンダード・バイ取り決め			90年度35億円
	86/02-88/02	IMF	スタンダード・バイ取り決め			91年度35億円
	86/12-90/06	世銀	経済再建計画	50.0		
	91/03-92/06	世銀	再建信用(構造調整融資)	237.2		
ジンバブエ	83/03-84/09	IMF	スタンダード・バイ取り決め			87年度25億円
	83/03-87/07	世銀	輸出工業政策ローン	70.6		89年度15億円
	92/01-92/07	世銀	構造調整融資	175.0		91年度25億円

出所：参考文献B-19及びB-2

(3) 構造調整と民主化・良い統治

上記に見てきたとおり、80年代のアフリカ諸国における経済の行き詰まりは、次第に世銀の主導する経済構造調整をアフリカ諸国に受け入れさせる結果を生み、経済の自由化を基調とした政策的制度的調整の必要性については広範な合意が形成されるようになってきている。

しかしながら、経済の自由化・構造調整政策が受け入れられるに従って、アフリカ諸国の政治体制との整合性が以下の3つの側面で問われるようになってきたのである。

第一に、サブサハラ・アフリカにおいては、一党制あるいはそれに近い権威主義的な政治体制を有する国が圧倒的多数を占めてきた（継続的に民主主義が実施されてきたのは、ガンビア、セネガル、ボツワナ、モーリシャス）。そのような政治体制の正当性の根拠としては、主として、①与えられた国境の中に多数の民族がモザイク状に存在する社会において、民族間の対立を抑え国民統合を進めるには権力集中型の政党システムが必要、②経済の急速な近代化を進めるには上からの国家主導型の経済開発が必要との2つの点が主張されてきた。しかしながら、80年代の経済危機、経済の自由化政策の受容は上記②に基づく政策の実践が失敗であったことを明示することとなり、同②の正当性の根拠を掘り崩すこととなった。

第二に、構造調整の実施は、既存の経済体制の変革を求めるものであることから、既得権益と対立するものであり、経済政策手法のテクニカルな実践といった意味合いを超えるものである。このため、構造調整計画の政治的実行可能性が問われることとなり、持続的な経済改革の実施には広範な支援の結集、すなわち、民主化による国民の政治過程への参加、市民への権力付与等の政治改革が必要と認識されることとなった。

第三に、政治体制のあり方に密接に関連する問題として、経済改革を遂行するに当たっての途上国政府の統治能力が問われることとなったのである。すなわち、対抗勢力が存在しない場合、往々にして統治エリートは私的利益のため国家権力を操作する可能性がある。このため統治エリートに責任ある統治を行わしむるためには、制度的な政権の交替の可能性の確保、情報の公開、法律の客観的かつ公平な執行などが求められることとなったのである。他方、情報の公開は市場経済における効率的な意志決定にとっても不可欠なものであり、また、法律の客観的な運用は民間経済活動の政治に対する信頼性を確保する上でも重要なものである。

このように、アフリカ諸国の政治体制のあり方、とりわけ民主化と統治能力の問題が、アフリカ内外より、構造調整等の経済改革を進めるに当たって考慮されるべき課題として浮上してきたのである。

さらに、2. 及び3. において示したように、国際的にもアフリカ諸国が民主化を一層促進するよう求める動きがあり、それは、以下のDACによる報告に示されているように、

国際的援助協調の枠組みの中でドナー諸国と被援助国との間の対話過程を通して表明されてきている。「参加型開発と統治の問題は、軍事支出及び人権の問題とともに、世銀を議長とする援助国会合における討議において、突出した特色を為した。明らかに、援助国会合は、ドナー諸国とそのパートナー（被援助国）によりこれらの微妙な問題を討議するための一義的なフォーラムに発展してきている。」^{*17}

現在、アフリカで雪崩現象的に民主化が進行してきており、そのことは以上のような文脈により理解できるように思われる。実際、1989年に30ヵ国あった一党制あるいは実質的な一党制国家のうち、1993年7月現在実に29ヵ国が民主化ないしは民主化に向けて動き始めているのである。南部アフリカにおいても、ボツワナは独立以来複数政党制を採用してきているが、90年にはモザンビーク、アンゴラにおいて相次いで複数政党制が採用され、同年独立のナミビアは当初から複数政党制を採用、1991年におけるザンビアの民主化の達成、一党制支配体制への移行を目指したジンバブエにおける移行の断念、1993年のマラウイにおける一党制の是非にかかる国民投票、などが行われ、確実に民主化の方向に動き出しているのである。そして、もう一つ、民主化への移行が大きく動き出しているのが南アである。

5. 南アの行方

(1) アパルトヘイト体制の崩壊

1652年にオランダ人がケープに入植して以来 340年、本格的なアパルトヘイト体制が整えられるきっかけとなった1948年の国民党政権成立以来40年以上続いた南アの人種差別主義体制は、すでに、制度的には崩壊した。1989年に就任したデ・クラーク大統領により進められた劇的な民主改革措置によって、残されたアパルトヘイト体制の根幹をなす土地法、集団地域法及び人口登録法が1991年に廃止されたのである。また、黒人の参政権についても、1994年4月に予定される制憲議会選挙さらにはその結果制定される新憲法によって保障されることが既定方針となっている。

この結果、南部アフリカ地域に最後に残された、人種差別主義国家制度は完全に消滅することになったのである。このことは、域内諸国にとってみれば、これまで地域を支配していた「南アへの依存と対抗の域内秩序」が流動化していくことを意味する。

ここに至るまで、南ア国内のみならず、フロントライン諸国を中心とする域内諸国は、前述のとおり大きな犠牲を払ってきた。それだけに、域内諸国のポストアパルトヘイト時代の南部アフリカ、そして地域の牽引力として黒人多数派の支配する南アの潜在力にかけられる期待は大きい。また、国際社会も、サブサハラ・アフリカ最大の工業国、資源大国の南アが国際社会に復帰することを歓迎し、南部アフリカ地域の経済開発に同国が可能な限り

貢献することを期待している。

しかしながら、南アは未だ民主的な政治経済体制への移行過程のまっただなかにあり、域内の大国として地域の発展に貢献する前に解決すべき国内の課題が山積している。

(2) 南アの直面する政治的課題

1991年人口センサスによれば、南アの総人口は3774万人（但し、独立ホームランドを除く）であり、その人種構成は、黒人75.2%、白人13.4%、カラード（白人と非白人の混血）8.7%、インド人を中心とするアジア系 2.6%となっており^{*18}、総人口の約25%は非黒人人口である。この非黒人人口の割合は、ジンバブエなどの比較的白人人口の多い他のアフリカ諸国と比較しても格段に大きく、質的に異なると言ってよい。従って、南アは、黒人多数派が政権を担う国となったとしても、多人種国家としての側面を強く有することになり、いかに人種間の融和を図り、民主的な社会を築いていくのかという課題を背負うことになる。また、新憲法制定後支配的な政党になるものとみられるANCに対してズール人を主体とするインカタ自由党はANCがズール人の排除を図っているとして武力闘争を挑んでおり、現在に至るまで黒人間抗争が続いている。この抗争は現在南アの改革プロセスを混乱させるもっとも大きな攪乱要因とみられており、白人極右グループの問題などともに解決が図られることが望まれる。これらによって示されるように、アパルトヘイト体制下において形成された権力構造の解体・再構築は容易なことではなく、これまで支配層であった白人との間で、また、黒人間で、どの様に権力を配分し、諸勢力が納得しうる形で統治制度を組織し、持続的な国家運営を行っていくのかという大きな課題を解決していなければならない。

さらには、アパルトヘイト体制の政治的産物として黒人の強制移住によって創り出され、国際的には認められていない4つの「独立」ホームランドは、財政的には南アに寄生しているとはいえ独自の法、税制を保持してから10年以上の歴史を有する。こうしたホームランドの南ア本体への再編入の問題を初めとする地方自治のあり方の問題、南ア政府軍、警察とANC等黒人解放組織の軍事部門との統合の問題など、多くの解決されるべき政治的課題が未だ山積している。

(3) 南アの直面する経済的課題

(ア) 経済ファンダメンタルズの悪化

南アの経済成長率は、60年代、70年代、80年代それぞれ5.7%、3.8%、1.4%であり、また、一人当たり所得の伸びは、それぞれ2.9%、0.7%、-1.2%と次第に悪化してきている^{*19}。これにともない失業も増大し、1991年人口センサスによれば、経済活動人口の19

%が自らを失業者と見なしている*²⁰（うち83%が黒人）。南部アフリカ開発銀行によれば、1991年のフォーマルセクター（正規部門）雇用者数は経済活動人口の46.5%であり、1985年の54.2%から更に悪化したことになり*²¹、残りは失業かインフォーマルセクターで吸収せざるを得ない。また、フォーマルセクターの新規雇用吸収力は、85~90年平均で8.4%*²²、すなわち年間新規労働市場参入者100人当たり8.4人が雇用されるに過ぎないとしている。

このような南ア経済の低迷は、主として2つの要因、すなわち、引き延ばされた輸入代替工業化と経済制裁措置の影響によってもたらされたものと考えられる。

南アは第二次世界大戦前より輸入代替工業化を進めてきており、様々な保護政策が実施されてきた。その結果、製造業はGDP構成比25%（1991年）*²³と最大の割合を占めるようになったが、対外的には未だ資本財・中間財輸入（一般機械、化学薬品及び輸送機器の構成比53.9%（1991年）*²⁴）、一次産品輸出（構成比63.4%（1990年推定値）*²⁵）といった典型的な途上国型の貿易構造が維持されている。このことは、保護された国内市場向けの非効率・コスト高の製造業が維持され、未だに国際競争力のある製造業に転換していないことを意味する。さらに、70年代及び80年代初頭を通じて良好な交易条件のもと主要輸出品目である金をはじめとする鉱物資源の輸出が好調であったため、為替レートが過大評価されがちであったことは、貿易財の対外競争力を低くし、資本財の輸入コストを低下させた。また、一次産品の輸出によって容易に外貨を獲得しえたことから、製造業を輸出競争力のあるものにするインセンティブに欠けたとみることもできる。この結果、輸出収入を変動の激しい市況商品である一次産品に依存することとなり、安定した収入を得難くしている。ことに、現在金市場は供給過剰気味であり当面の回復は見込めず、交易条件も近年悪化する傾向にあり、安定した外貨収入獲得は期待し難い状態にある。

また、70年代から80年代初頭にかけて実質利子率はマイナスを記録したこと、高い物価上昇率に見合って名目賃金が増加したこと、資本財の輸入コストの低下などは、高い失業率にも関わらず、製造業の資本集約度をますます高めることとなった。さらに、国際社会による貿易規制措置による間接的な影響として、南アは、世界からの禁輸措置に対抗すべく、武器製造及び鉄鋼、化学等基礎的な重化学工業を戦略的な輸入代替産業として育成せざるを得なかったことがある。こうした、公社形式による公営の産業育成政策は、規模の経済の働かない狭い国内市場のみを対象としたものとならざるを得なかったこともあり、効率を無視して進められ、財政負担増大の大きな原因となった。

こうした財政負担、近年の社会サービス支出の増大等から、一般政府支出は1972年のGDP比26%から1990年には約34%に増大し*²⁶、また、政府経常支出も同期間に17%から31%に上昇するなど*²⁷経済に占める政府の割合は著しく増大した。また、南アの財政は現在まで30年間常に赤字であり*²⁸、政府の累積債務は1991年にGDPの約38%を占め、また、

毎年の債務償還も歳出の16%強にのぼるなど^{*29}、財政の機動性を損なうものとなっている。

経済制裁が南ア経済に大きな影響を与えたものとしては、先にあげた貿易規制の他、投資規制措置をあげることができる。1985年、アメリカは南ア制裁措置を発表し、これを主要国が追随、さらには非常事態宣言が発せられたことなどから南アのカントリーリスクは高いものとみなされ、外資系銀行は一斉に債務の返済を要求し、南ア政府がモラトリアム宣言をせざるをえない状況に追いやった。これをきっかけに資本の大量流出が始まり、85年以降の資本収支は恒常的に赤字のままとなった。このため、これをファイナンスするべく経常収支黒字を維持することが必要となり、国内需要の抑制を図らざるをえない状況に立ち至った。このことは、対外直接投資の規制措置により直接投資の流入が激減したことと相まって、投資水準を低下させた。とりわけ、南アにおいては上述のように財政は常に赤字であったことからそのしわ寄せは民間部門に集中せざるをえず、粗国内投資のGDP比は、1980~89年の平均24.1%から91年には16.3%に低下、なかでも更新投資を除いた純投資のGDP比は、91年にわずか0.4%（80~89年平均8.5%）となったのである^{*30*31}。

(イ) 必要とされる経済的不平等の改善

上記のように、南アの政治制度的な民主化については、近い将来達成されることが見込まれる。しかしながら、アパルトヘイト体制によって長年被差別者として体制から疎外され周辺化され続けてきた黒人が、主権を持つ国民として南アの運営に実態的に参加するには、これまで被ってきた社会的、経済的不平等を撤廃していく必要があるのは明かである。また、体制の移行期がきわめて不安定となる可能性があることは、最近のソ連や東欧の例を見るまでもないであろう。このため、体制の移行をスムーズに成し遂げるためにも経済的不平等を改善していくことが必要となろう。

深刻な問題として改善を要する主なものとして、以下のものがあげられる。

①南ア都市部における黒人の生存水準家計所得は1991年で700兰特内外と推定されているが^{*32}、サンプル調査の結果による表9に見られるように、50%以上の黒人家計はこの水準以下にある。また、人種間の相対的格差も著しい。さらに、黒人人口の66%、農村黒人の80%、全人口の50%が貧困基準線以下で生存しているとの92年調査結果もある^{*33}。

②南アの主要な都市の周辺部にはタウンシップと呼ばれる黒人居住区があるが、その状況はきわめて劣悪であり、5百万人近い黒人がバラック、不法占拠家屋等の非正規の家屋に居住しており^{*34}、住宅数が絶対的に不足している。また、南ア電力公社によると、208あるタウンシップのうち少なくとも70%の家庭は電力に対するアクセスがなく^{*35}、さらには、南部アフリカ開発銀行の推計によると、独立ホームラントを除く全

人口のうち20%のみが最低限の水供給を享受しているものと推計されている*³⁶(独立ホームラントを含めれば比率はさらに低下するものとみられる)。

③南アは現在までのところきわめて複雑な教育システムをとっており、正確な統計数字は得難いが、識字・非識字の基準となる5年間以上の正規教育を受けた人間の各人種全世代人口に占める割合を見ると、白人98.4%、カラード73.4%、アジア系84.8%、黒人53.1%となっており*³⁷、黒人の識字率、就学率がきわめて低いことが分かる。また、政府による生徒一人当りの教育支出については、白人は黒人の4倍である*³⁸などの格差も顕著である。

この他医療等の社会サービスにも著しい不平等があるものと見込まれるなど、改善すべき課題はきわめて多い。しかしながら前述のように、その改善は、劣悪な経済ファンダメンタルズ、財政的に余裕のない状況で実施されなければならないのである。

表9 1991年月間家計所得人種別所得階層別分布

(%)

所得階層 ラント/月	黒人	カラード	インド人	白人
1-399	36.1	17.5	4.1	1.5
400-699	22.0	13.8	5.6	3.0
700-1199	25.8	21.8	19.9	6.0
1200-1999	9.1	20.5	20.5	9.5
2000-2499	3.1	7.4	11.2	8.1
2500-3999	2.6	10.4	24.0	20.9
4000-5999	1.0	6.7	9.3	24.0
6000超	0.2	1.8	5.4	27.0

出所：参考文献D-10

6. 流動化する地域秩序

南部アフリカの脱植民地時代の地域秩序を大きく規定していた南アのアパルトヘイト体制の崩壊は、同体制及びその体制のもたらした南アの行動様式が、地域構成諸国の域内における役割と行動を半ば規定していたものであるだけに、既存の地域秩序も変動を余儀なくされることが見込まれる。現にこうした変動は既に始まっているものとみられ、地域機構が地域秩序の一部を制度化したものであるならば、地域秩序の変動は既存の地域機構のあり方にも影響を与えずにはおかないものと考えられる。

(1) 南部アフリカにおける地域機構の概要

アフリカ諸国は、その独立当初から、工業化にあたっての規模の利益等を勘案し、地域協力、地域統合に理念上高い優先度を与えてきた。早くも60年代初頭からアフリカ（大陸）共同体構想が提唱されており、1960年代後半からは国連アフリカ経済委員会による働きかけも行われてきた。さらに、1980年に開催されたOAU首脳会議はラゴス行動計画を採択し、西部、中部、北部、東南部の地域別に経済共同体を設け、それを足がかりに2000年までにアフリカ共同体を設立することを決議している^{*39}。こうした動きを踏まえ、現在では、世銀によれば、160を超えるものとみられる国家間地域組織がアフリカには存在している^{*40}。

南部アフリカ地域においても、様々な域内諸国の組合せにより互いに重なりあいながら、それぞれ性格の異なる以下の3つの地域機構が存在している（各機構の加盟国については表10参照。同表中のMMA（通貨同盟）はその機能が限定的なものであるので、以下（ア）の文中にふれるにとどめる。）。

(ア) 南部アフリカ関税同盟（SACU）

SACUは、1910年に設置され、もっとも長い歴史を有する。現在の機構は1969年に結成された新協定に基づく（ナミビアは独立後加盟。）。域外には共通関税を設定し、加盟国の輸入財の関税・売上税徴収は南ア財務省が代行する。南ア政府は、徴収された税金をプールし、一定比率の補助金を上乗せした上で加盟国に分配する。域内で輸入財、生産財の移動は自由であり、南アに高関税で保護された域内市場を提供してきた。南アのアフリカ向け輸出の7割は当該地域向けである。事実上関税、売上税の税率は南アの意向に大きく左右され、域内諸国は、優遇された分配金を受け取る代わりに税制の自主決定権を大きく損なっている。幼稚産業保護は一定限度可能であるが、南アを除く域内諸国の産業発展が犠牲にされた。また、ボツワナを除く加盟国は自国通貨としてランドあるいはランドと等価の通貨を使用し、南アとの間に資本の移動の自由を保障する通貨同盟を締結している。南ア政府による加盟国の起債の裏書により対外借入れが容易となる等有利な面もあるが、南アの金融政策に大きく左右されることになり、加盟国は通貨自主権をも大きく喪失していることになる。

表10 南部アフリカ諸国の地域機構への加盟

(1993年 8月現在)

	MMA	SACU	SADC	PTA
アンゴラ			○	○
ザンビア			○	○
ジンバブエ			○	○
スワジランド	○	○	○	○
ナミビア	○	○	○	○
ボツワナ		○	○	
マラウイ			○	○
南アフリカ	○	○		
モザンビーク			○	○
レソト	○	○	○	○
その他			タンザニア	注

MMA---MULTILATERAL MONETARY AREA
 SACU--SOUTHERN AFRICAN CUSTOMS UNION
 SADC--SOUTHERN AFRICAN DEVELOPMENT COMMUNITY
 PTA---PREFERENTIAL TRADE AREA
 FOR EASTERN AND SOUTHERN AFRICAN STATES

注：その他の加盟国

東アフリカ諸国：ウガンダ、エチオピア、ケニア、コモロ、
 ジブチ、スーダン、ソマリア、タンザニア、
 モーリシャス

中部アフリカ諸国：ルワンダ、ブルンジ

(イ) 南部アフリカ開発共同体 (SADC)

SADCの前身SADCCは、前述のとおり1980年南アの経済支配からの脱却を目的としてフロントライン諸国を中心に設立されたものであって、その主眼は、国別及び地域的な開発政策実施のための加盟諸国資源、援助の動員にあった。国際機関、二国間ドナーの援助を集約するという意味では一定の成功を納め、運輸、通信インフラの整備を中心とするプロジェクトの実施には実績を有する。援助調整のため、年一回加盟国及びドナーによる援助国会合が開催され、ドナーにより援助額についての意図表明がなされる。小規模な事務局がボツワナの首都ハポローネにおかれ、機構としてのSADCC自体はプロジェクトの実施能力を持たず、加盟国間の開発計画の調整機能はセクター別に各加盟国政府のな

かに設けられた部門別調整機関によって果たされるといった分権的な組織となっている（但し、運輸通信セクター及び農業研究については常設の下部機構が加盟国の出資により設立されている。）。このように国際協定に基づかない緩やかな地域協力機構であった S A D C C は、92年8月の協定締結によって、条約批准に基づく加盟国間の共同市場を目指す S A D C として改組され、改めて地域経済統合を目指す機関へと脱皮することになった。

(ウ) 東・南部アフリカ特惠貿易地域 (PTA)

東・南部を中心とする19ヵ国（1993年8月現在）が加盟するアフリカ最大の地域機構（O A U を除く）であり、事務局はザンビアの首都ルサカに置かれている。活動の中心は、域内貿易の振興におかれており、また、セクター別の委員会も設置され、将来的には加盟諸国の経済統合を目指している。機構的には最も整備されており、付属機関として、紛争調停裁判所、多国間決裁機構（ジンバブエに設置）及び共通取引通貨単位として U A P T A の創設（S D R と等価）、貿易開発銀行、貿易情報センター、P T A 商工会議所が設立されている。域内貿易振興のため、関税の引き下げ、非関税障壁の排除、国際輸送の際の国境通過手続の簡素化等に取り組んでいるほか、加盟国は多国間決裁機構を通じた域内取引の場合、交易収支の差額のみをハードカレンシーで支払えばよく、支払の円滑化を図ってきている。また、1992年1月に開催された加盟国首脳会議によって、東・南部アフリカ共同市場を設立することを決定している。

(2) 地域機構の変容の可能性

上記にみられるとおり域内3つの地域機構は、それぞれの特色を有しており、S A C U はいわば旧来の植民地型統合の継続という側面が色濃く、他方、S A D C 及び P T A は経済開発のための集団的な自助努力を志向して形成されてきたものである。また、S A D C については、その前身である S A D C C が南アとの対抗関係のなかで設立されたものであって、それだけにドナーも旧 S A D C C を支援してきたといえる。このため、S A D C C の S A D C への改組は、南アの脱アパルトヘイトによって地域機構としての存在意義が問われる状況になったことから、より経済的な側面を重視する方向で組織固めを行い、機構の脱皮を図ったと見ることも可能である。

しかしながら、ボツワナを除く S A D C の加盟国は全て P T A に属していることから、この S A D C への改組によって、両機関が同じ目的、機能を果たすことを目指すことになった。従って、これら両機関の並存は、地域開発についての意志決定、地域機構運営のための負担等ほぼ全ての分野で重複の問題が生ずることとなったわけであり、きわめて非効率である。このため、両機関の統合の問題、あるいは両者間の役割の分担が求められてお

り、実際に両機関によるこの問題についての話し合いが始まっている。

また、南アの脱アパルトヘイト体制への移行にともない、もはやSADC、PTAが南アを排除する理由はなくなること、さらには、これらの地域機構が南アの加盟を期待している面もあることから、南アが今後どのように地域全体と関わっていくかという問題と、新しい地域機構の創設を含めて地域機構と南アがどのように結びつけられるのかという問題は密接にリンクすることになったのである。さらに、南アが圧倒的な地域の大国であるだけに南部アフリカ地域における各地域機構の今後の消長も南アの動向に大きく左右されることとなったと言えよう。

このように、今後どのような形で地域秩序の制度化が図られるのか、すなわち、既存の地域機構がどのように変容するのか、あるいは、どのような地域機構が新たに形成されるのかは、いままさに地域において検討が開始されたところであり、SADCへの改組に見られるように将来の状況に備えた動きが始まっているのが現状と言えよう。

また、アフリカにおける地域統合については、その経済開発に果たす有用性は認められてきたものの、これまでの経験は多くの場合成功とはいいがたく、①アフリカ諸国は旧宗主国等との間の垂直型の貿易構造であるため、域内貿易への依存度がきわめて低く統合の利益が低い（SADC加盟国間の貿易は加盟国総貿易の5%程度、PTAの場合は約6%）、②域内に自由市場経済に基づく輸出指向型経済開発政策をとる国と、社会主義的な保護主義に基づく国内市場重視型の経済開発政策をとる国が混在し、国際分業に対する姿勢が異なった、③統合の利益の裨益度が加盟国間で異なるため、経済発展格差が生ずる傾向にあったため、常に統合の利益の再配分のあり方が問われた、などの問題点が指摘されている。このため、今後の南部アフリカ地域における地域機構が十分に機能するためには、以上の点にも応える必要がある。

その際、この地域は、これまで見てきたように、相互の連結、歴史的経緯等から、基本的に、地域としての一体感を相対的に強く持っている点をも念頭におく必要がある。

7. 南部アフリカ地域の安定と発展を求めて（第I部まとめ）

以上見てきたように、南部アフリカ地域は様々な面で歴史的な未曾有の変動過程にあると言える。国際環境としての東西冷戦の終結、80年代の経済的危機とそれによって各国に不可逆的にもたらされた経済構造の改革、さらにはアパルトヘイト体制の崩壊を含む民主化への動き、そして、南アの変容によって突き動かされつつある地域秩序の変動及び地域機構の行方、まさに、現在、南部アフリカでは、各国国内における既存政治経済体制の変化とともに既存地域国際体系の変化が同時並行的に進んでいるのである。

これらの変化はいずれも、既存の体制に大幅な変更を迫るものであり、さらに、構造調

整と民主化の問題は内発的な変化と言うよりは外部からもたらされた非連続的な変化である。このため、その変化過程は本質的に不安定性を内蔵しているが、現在進められている変化の方向自体は基本的に望ましいものと考えられることから、域内諸国はその代償として自らコストを支払う必要もあろう。しかしながら、「植民地主義からの解放」、「人種差別主義からの解放」と言ったこの地域における黒人の解放が現在に至るまで引き延ばされてきたことには、冷戦構造、冷戦志向といったものが大きく影を投げかけていたことを、国際社会は銘記しなければならない。

とりわけ、現在、南部アフリカ地域は、新しく「地域」をつくる基礎固めの時期にあるわけであるから、まさに今この地域をより望ましい地域とするために国際社会の関心、支援の集約が必要とされているのである。

その際考慮すべきことは、まず第一に、今回の移行過程においては、その変動の中心が域内大国の南アだということである。ポストアパルトヘイトの南アに対する支援は、2つの意味で重要である。その一つは、南アに対する支援が、南アのみならず結局は地域の安定と発展に貢献するものだということである。南部アフリカは、多数の内陸国の存在、南アへの経済的依存などによって地域としての一体性、相互依存性が相対的に高く、歴史的経験からしても一国の不安定は域内に波及しやすい構造となっている。しかしながら、この地域において地域秩序形成能力が最も高く、かつ、その動向の地域への波及効果が極めて高い南アは、上記「5. 南アの行方」で述べたように、現在政治的にきわめて困難な移行過程にあり、その移行を進める上での経済的制約も厳しい。他方、その潜在的な発展可能性については衆目の一致するところであり、現在自らの困難な政治経済的な構造変換を行っている域内諸国の多くも、自らの発展可能性をポストアパルトヘイトの南アと結びつけて考えることに望みを託しているのである。このため、たとえ南アが現在の変化の過程において不安定化しなかったとしても、その経済停滞の長期化は域内諸国に大きな影響を与えずにはおかない。

従って、地域の安定的な発展には、南アが安定し、可能な限り早期に経済的に復興し、地域経済の成長の極となさしめることがきわめて重要である。

さらに、南アに対する支援が重要なのは、長年にわたりアパルトヘイト体制によって虐げられてきた黒人等の被差別層の存在故である。現在に至るまでこのような人種差別主義が生き延びえたことに対しては、南アの既存支配層のみならず国際社会もその責務の一端を負わなければならないであろう。アパルトヘイト体制が引き延ばされた結果、南アの様々な社会集団間には政治的、経済的、社会的、感情的な容易には越え難いみぞが幾重にも形作られている。これらを解きほぐすには、相当の期間と南アの人々自らの努力の傾注が必要であろうが、他方、「5. 南アの行方」(3)(イ)において述べたように、その経済的不平等の改善には多大な資金を必要としており、さらに、これまでの被差別層の一層

の社会的経済的な参加に資する技術・技能の獲得を可能とするよう、国際社会としても可能な限りの支援を行うべきである。

この地域をより望ましい、バランスのとれた地域とするために考慮すべき第二の点は、L L D C 諸国を中心とする既存の被援助国に対して必要とされる支援の継続・強化である。特にL L D C 諸国は発展のためのファンダメンタルズに制約が多く、その発展はきわめて困難なものとならざるを得ない。このため、これらの諸国の開発には特別の配慮を払うことが必要である。南アに対するフロントラインとしての意義の終焉は、これら域内諸国に対するドナーの関心を低める可能性がある。しかしながら、国際環境の如何に関わらずこれら諸国の援助ニーズは依然として高いものであり、さらには、南アの行方には未だ不確定な要素が多いこと等、域内諸国はこうした外部環境の不確定要素に対してより対抗力のある国造りを図っていくことが必要である。すなわち、域内諸国は自らのより強固な基盤に立って、より高度な、かつ、互恵的な相互依存関係を南アとの間に築いていくことが望まれるのである。このためにも、一層の国際的関心、援助を集中することが求められよう。また、域内諸国が取り組んでいる地域協力、地域機構の整備等については、これを集团的な自助努力として正当に評価し、その活用によって域内諸国をとりまく発展の制約条件が少しでも緩和されようよう支援していくことが望まれる。さらに、地域が地域として健全な発展を志向し、地域の新しい地域国際体系が安定的なものとなり、地域機構が十分に機能するためには、これらL L D C 諸国等域内諸国の安定的な発展に十分な配慮がなされなければならない。

南部アフリカ地域においては、地域の安定と発展が密接にリンクしている。そして、今まさに新たな地域秩序、各国国内政治経済体制の変革期、基礎固めの時期にあるこの地域に対して、国際社会は積極的に貢献していくことが求められている。

先の政府開発援助大綱において我が国は、民主化の促進、軍事支出の動向等について十分な注意を払っていくことを掲げている。まさにこの地域は、南アを含め劇的な民主化が図られており、また、南アの脱アパルトヘイトにともなう域内軍事的対立の余地の減少、モザンビークにおける内戦終結など地域の非軍事化の促進が可能となってきており、また、地域の安定のためにもそのことが求められている状況にある。他方我が国は、第5次中期目標として93～97年の5年間で700～750億ドルのODA（支出純額ベース）を供与していくことを明らかにし、一層の国際的な貢献を果たしていくことを決意している。従って、今まさに地域の安定と発展にとって極めて重要な時期にある南部アフリカ地域に対し我が国が、上記に述べた点を考慮して積極的に支援することは、国際社会の負う責務を果たすものとして、そして、この地域の安定と発展自体のためにも極めて大きな意義を有するものと考えられる。

~~~~~ 第 I 部 注 ~~~~~

\*<sup>1</sup> 既存の南部アフリカ地域構成国分類には、本報告書定義の他に、地理的な分類として本報告書定義にマダガスカルを加えたもの、SADC加盟国（表10参照）及び南ア（本報告書定義及びタンザニア）とするものがある。しかしながら、マダガスカルはもともとフランスの植民地であり、これまでのところ大陸諸国の地域秩序の動向の影響をほとんど被ってこなかった。また、本報告書の定義も基本的にはSADC及び南アを基本とするものであるが、タンザニアについては、ケニア、ウガンダとの間に東アフリカ共同体としての歴史があり、また、これら諸国とは共通した制度的、インフラ等実物的なきわめて密接な関係がある。このため、同国については、南部アフリカ地域においても一定の役割をはたしてきたが、今後、他の選択肢を持たず一元的に地域の変動を被らざるをえない他の域内諸国と区別することにした。

\*<sup>2</sup> 統計によってはアンゴラの1991年人口を1千万人強とするものもある。

\*<sup>3</sup> 参考文献A-3、5ページ

\*<sup>4</sup> 参考文献A-4、215～216ページ

\*<sup>5</sup> 参考文献A-3、11ページ

\*<sup>6</sup> 参考文献E-11、8ページによれば、他の加盟国におけるこの補填額が各国の歳入に占める割合は、スワジランド約43%、ナミビア約29%、ボツワナ約25%と推計される。

\*<sup>7</sup> 参考文献B-18、47ページ

\*<sup>8</sup> 参考文献C-20、6ページ

\*<sup>9</sup> 参考文献A-13、17ページ

\*<sup>10</sup> 参考文献A-13、18ページ

\*<sup>11</sup> この部分の数字は全て参考文献A-14の付表より引用

\*<sup>12</sup> 参考文献A-14、10ページ

\*<sup>13</sup> 参考文献A-14、TABLE A. II. 5より算出

\*<sup>14</sup> 参考文献A-13、11ページ

\*<sup>15</sup> 参考文献A-13、24ページ

\*<sup>16</sup> 参考文献B-17

\*<sup>17</sup> 参考文献C-20、6～7ページ

\*<sup>18</sup> 参考文献D-12

\*<sup>19</sup> 参考文献D-6、3ページ

\*<sup>20</sup> 参考文献D-11、179ページ

\*<sup>21</sup> 参考文献D-7、TABLE 1

\*<sup>22</sup> 参考文献D-7、TABLE 2

\*<sup>23</sup> 本文表1参照

- \*<sup>24</sup> 参考文献D-8、46ページ
- \*<sup>25</sup> WORLD BANK, WORLD TABLE 1992, 542ページ
- \*<sup>26</sup> 参考文献D-6、4ページ
- \*<sup>27</sup> 参考文献D-6、4ページ
- \*<sup>28</sup> 参考文献A-10、638ページ
- \*<sup>29</sup> 参考文献D-5、TABLE 4.1より算出
- \*<sup>30</sup> 参考文献D-6、5ページ
- \*<sup>31</sup> 参考文献D-10、23ページ表7において、1992年の粗国内投資率はGDP比15.1%、そのファイナンスは減価償却引き当て15.3%、個人貯蓄 1.8%、企業貯蓄 4%、政府貯蓄-4.8%、資本流入 -1%、外貨準備-0.2%としている。
- \*<sup>32</sup> 参考文献D-11の191ページにおいて、ポート・エリザベス大学が黒人会計（1家計の構成員を6人と仮定）の1991年9月における生存水準所得を24都市について算出しているが、それによれば、最低はPEDDIB市の629.64ラント/月、最高はキンバリーの808.57ラント/月だが、17都市において700~800ラント/月の範疇となっている。
- \*<sup>33</sup> 参考文献D-11、198ページ
- \*<sup>34</sup> 参考文献D-11の215ページにおいて都市財団は、主要都市部における黒人人口の半分強、約5百万人が非正規家屋に居住しているとしている。
- \*<sup>35</sup> 参考文献D-11、234ページ
- \*<sup>36</sup> 参考文献D-11、237ページ
- \*<sup>37</sup> 参考文献D-8、16~17ページ
- \*<sup>38</sup> 参考文献D-11、588ページ
- \*<sup>39</sup> 1991年にアブジャに於いて開催された首脳会議において、アフリカ共同体設立目標年次は2025年に延期されている。
- \*<sup>40</sup> 参考文献A-13の149ページにおいて、世銀は、アフリカには200を超える地域協力を目的とする組織があり、このうち160以上が国家間の組織、残りはNGOによるものとしている。



## II. 地域発展の課題



## II. 地域発展の課題

第I部においては、地域の基本的な特徴、つづいて、南部アフリカ地域の地域としてのあり方に変容をもたらすものとして域外、域内双方の要因を取り上げ、基本的に地域としての一体性を保持しつつも、新しい地域の姿を求めて動的に変化しつつある様子を可能な限り浮き彫りにすることに努めた。そして、南部アフリカ地域への援助供与を検討する際には、常に地域として考える、あるいは、常に地域にとっての必要性を念頭において対処することが望ましい、と言う一つの結論を得た。

本第II部では、このような地域の援助ニーズを明らかにするために、以下の1.において、まさにこの地域の発展を考えるにあたって、地域の体制、制度的枠組みの変更をもたらす要因、及び、直接的には域内各々の国の経済開発にかかる制度的政策的枠組みにかかわるものであるが、総体として地域の変容をもたらしつつある要因について検討すべき課題を、「地域の構造的要因にかかわる課題」として取り上げた。また、地域開発のセクター別課題及び特定課題については、引続き「2. 地域開発の課題」として検討を加えた。なお、2.においては、各セクター等事項によって取り組むべき課題は当然異なるのであるが、この地域の安定を下支えする上で重要と思われるLLDC諸国を念頭において、開発の課題を、各事項ごとに可能なものについては当面の課題と長期的な課題に区分した。このうち、当面の課題としては、①予測不可能な緊急の事項への対応（例：干ばつ対策等）、②基礎的生活基盤の整備（例：教育、保健衛生整備等）、③初期的生産基盤の整備（例：小農振興、職業教育、インフラ整備等）の3つの観点から必要とされるものを主として取り上げた。

そしてこのような検討に基づいて、第III部において南部アフリカ地域に対する我が国の援助の取り組みのあり方について述べることにしている。

### 1. 地域発展の構造的要因にかかわる課題

#### (1) 地域発展の課題としての南ア

##### (ア) 概観

南アは、南部アフリカ地域の人口の40%弱、GDPの80%程度（ナミビアを除く）を占める文字どおりの地域のスーパーパワーであって、その動向は域内の他の国々及び地域全体の経済発展に多大な影響を与えうる存在である。このため、地域の発展を考える上で、「脱アパルトヘイトの南ア」のインパクトを見定めることが必要である。同インパクトは、いろいろな形で存在するであろうが、①地域の政治経済秩序及び②経済活動の2つの側面から検討を開始する必要がある。

地域秩序に関しては、既存の域内秩序が、域内諸国にとって、いわば、「南アへの依存と対抗」の秩序であったわけであるから、南アの変容はこの域内秩序の流動化をもたらすこととなる。このため、地域における南アの新しい役割とは何であろうかということが問われなければならないと同時に、地域秩序の変動にともなう地域機構の再編成過程をも検討する必要がある。

南アの新しい役割に関しては、南アが地域の発展のために何ができるかということであるから、南アの経済的余力とも大きく関係する。このため、南アの経済活動の側面を次に見ておく必要がある。この面での検討は、さらに、南アの経済動向を軸として、貿易、海外投資、輸送、労働移動の見通しを考えることとなろう。但し、南アの経済動向についてすら、現時点では来年中に成立することが見込まれる多数派政権がどのような経済政策を採用するかは明かでないため、ここでは、蓋然性の高いいくつかの事項を基に簡単なシナリオを検討する。

シナリオの前提条件として、1) 比較的平和裡の権力の移行、2) 国民のマジョリティの意向に基づく新政府の政策決定、3) 比較的自由主義的な経済体制の採用、を置いて検討すると、2) から黒人を主力とするマジョリティは、国家サービスへのアクセス及び国民所得の分配のより平等化を要求するものと見込まれる。このため、新政権は、このような平等化要求が同政権のレーゾンディテールに関わるものであるため、社会サービスを中心とする国家サービスの大幅な供給増、ひいては財政支出の大幅な増大に取り組む必要がある。しかしながら、現在においてすら政府の財政は逼迫しており、その実現はきわめて困難であるが、少なくとも可能な限りにおいて平等化を目指し財政支出の増加が図られることはもっともありうることであり、南ア新政権の財政は一層逼迫したものとなろう。他方、民間部門では、政治的な発言力の強い労働組合を中心とする黒人労働者の強い期待を背景に現在第2次、3次産業で白人の1/3程度(1990年推計値)である賃金の大幅な上昇が図られる可能性が強い。さらに、経済制裁下で育成された国際競争力のない輸入代替産業の構造調整に取り組む必要もある。

一方、経済の成長には現在きわめて低水準の投資率の増大が必要であるが、現状を鑑みれば(第I部注31参照)、その資金源を国内に求めることは、企業の余力にもよるが、財政の大幅な改善が困難と考えられる以上、きわめて厳しい。このため、直接投資等海外からの相当量の資金流入がない限り経済の浮揚を図ることは当面困難な状況と想定される。このような南ア国内経済の調整には、調整の大きさからいって相当期間を要するものと見ていいものと考えられる。つまり、短中期的に南アは、当面する国内の問題への対処に多大な資源と関心を集中することが必要であるものと想定される。

このため、南アの地域的な問題への関心と資金的支援は限られたものとならざるを得ないものと見込まれる。むしろ、現在の高い失業率にも関わらず賃金の引き上げが行われる



のであれば、産業の資本集約度を高める方向に作用し、雇用の増大は期待しえず、雇用確保のために、域内諸国からの出稼ぎ労働を制限する可能性がありえ、さらに、補助金により安く維持されてきた南ア国鉄輸送費の補助金廃止による値上げ、南アのインフレの域内諸国への波及など、南ア経済の調整中負の影響を域内諸国にもたらす可能性も大きいものと考えられる。

他方、域内諸国は、南アによる不安定化工作の停止、域内諸国との関係の正常化による、いわば「平和の配当」による域内諸国の生産の活発化及び軍事費負担の軽減が見込まれ、南アの労働集約的な産業の域内諸国への移転等南ア企業による域内投資が活発化するものと見込まれる。

このため、短中期的に南アが域内経済発展に及ぼす影響は双方相殺して現状水準程度にとどまるのではないかと見られる。但し、長期的に、政治的安定、経済の調整の成功裡の達成がなされることを条件に、南アの資源賦存、南部アフリカ地域の物資の集散地としての利便性、域内で相対的に豊富な人的資源、整備された金融市場等のポテンシャルから言って、相当量の資金の流入も見込まれ、これらによって、南アが地域の成長軸となるだろうことは衆目の一致するところである。従って、南部アフリカ地域の経済開発戦略及び右に資する援助を整理するにあたっては、南アの経済状況に沿って「脱アパルトヘイト後の南ア」の影響が地域的なレベルではさほど顕現化しない短中期と、長期的な問題として検討すべき事項を区別して考えることが適当であろう。

## (イ) 課題

### ① 当面の課題

短中期的には、より民主的平等な社会の建設、経済復興等のため必要と見込まれる南アのファイナンシャルギャップを縮小する手段が講じられる必要がある。しかしながら、少なくとも短期的には直接投資等の流入が見込まれないため、そのファイナンスは国際的な支援によって賄われることが望ましい。また、黒人雇用機会創出のためにも黒人熟練労働力育成のための職業教育の実施、社会インフラの建設等のための国際的支援も必要と思われる。但し、その際には、南アの持続的な経済成長を達成するため、賃金率の現実的な上昇、財政の健全化、産業の合理化等を図ることが求められよう。

他方、域内諸国は、南アからの投資受入のための条件を整備するとともに、南アが将来地域の問題に対する関心を高めることに備えて、PTAがSADCへに対して統合を呼掛けた際に、PTAとSADCの統合は経済規模を拡大し対南ア・バーゲニングパワーを高めるであろう、として統合の理由の一つとしているように、既存地域機構を整備し、地域の正当なメンバーとして南アをスムーズに受け入れる準備を図る必要がある。

## ②長期的な課題

南アの地域への本格的な参入によって、地域の成長軸・リーダーとして、同国国内市場の提供、小国の支援、地域協力の進展等に貢献し、また、比較的豊富な人的資源を活用して域内の人的資源の育成を促進すること等が期待される。これらは、ドナー・サイドの南部アフリカ地域に振り分けられうる資金供給余力との兼ね合いからも求められよう。

他方、域内諸国は、持続可能な経済圏を形成するために、地域統合化利益の南アへの集中、海外からの投資の南アへの集中、高賃金・事業機会を求める人材の南アへのブレインドレイン（頭脳流出）等、地域の統合化のありうべきコストを縮小化する仕組みを検討しておく必要がある。

## (2) 地域機構

### (ア) 概観

南部アフリカにおいては、主として3つの地域機構、南部アフリカ開発共同体（SADC）、東・南部アフリカ特惠貿易地域（PTA）及び南部アフリカ関税同盟（SACU）、が様々な構成国の組合せで重複して設置されている。

SADCは、前身のSADCC以来、セクター別、特に運輸通信セクターにおいて援助資金を動員し地域的な開発プロジェクトを促進しえたという意味で有効な組織であったとされる。しかしながら、①南アへの対抗というきわめて政治色の強い機構であり、それ故にドナーの支援を集めえた面があるため、南アの変化により、その存在意義が問われかねない状況にある。②構成国がセクター別に分担して政策の立案を行う分権的な仕組みを有し小規模な事務局を持つにすぎないため、経済共同体を目指すのであれば組織機構の大幅な拡張を必要としよう。③開発プロジェクトへの自己資源の動員不足、さらには、既存プロジェクトの維持管理不足が指摘されている。

PTAは、地域決済機構、地域開発銀行、地域商工会議所などを有し比較的整備された仕組みを持ち、域内貿易の50%程度を共通通貨単位で決済するなど、外貨不足に陥りがちな域内構成国間の貿易の振興に一定程度の役割を果たしてきた。しかしながら、①元々域内貿易は構成諸国の貿易の6%程度しか占めておらず、その経済的効果は限られている。②東・南部という膨大な地域を占めており、将来の経済統合に向かって構成諸国の政治的意志を結集しうるかが疑問視されている。

SACUは、南アが加盟諸国の輸入財の関税・売上税徴収を代行し、これら諸国に補償金を上乗せして分配しており（理論的には徴収した関税・売上税の42%を上乗せだが、実際には60%以上とされる）、加盟国は国家歳入の大きな部分をこのシステムに依存している。しかしながら、現在の南アの経済停滞、今後南アの経済的余裕が見込まれないことか

ら、将来的にこうした仕組みを維持していくことができるかどうか疑問となっている。

さらに、上記のように各機構がそれぞれの課題を抱えているほか、SADCCがSADCになったことにより、複数の地域機構に所属する加盟国は、より一層深刻な論理的矛盾を抱えることになった。すなわち、3者がともに関税同盟以上の経済統合を目指すのであれば（SACUは既に達成済み）、2つ以上に加盟する国は、両機構の関税取極を同時には達成できない。さらに、地域開発に対する意志決定、実施の重複、機構運営のための負担の増大等同様な組織の並存は当該地域にとってきわめて非効率、非合理的なものである。

こうした問題は、先回のSADC年次協議においてドナーからも一致して指摘された問題であり、これを受けSADCとPTAの両機関は閣僚レベルの委員会を設置し、両者の関係の合理化、統合の問題を検討することに合意している。

#### (イ) 課題

SADCとPTAの機能の合理化、統合の問題が解決される必要があり、PTA資料によればPTA商工会議所とSADC地域企業評議会が統合し東・南部アフリカ企業フォーラムを結成することに合意したなどの前進を示すトピックスもあるが、この問題は、民主化される南アの存在により複雑なものとなっている。SADC、PTAとも南アの加盟を歓迎し、南アの潜在力に大きく期待しており、南アもSADCにはANC等が、PTAには商工会議所がオブザーバー参加しているが、南アの将来の選択が不明確である。現状維持、SADCあるいはPTAへの加盟、両機関の統合機構への加盟、SACUの拡大等が考えられるが、いずれにしても南アが経済的に飛び抜けた存在であることから、南アの動向によって既存地域機構は大きく影響を受ける。

南アがいずれの地域機構に加盟するにしろ、より自由な域内貿易の結果は南アに相対的に有利であることが想定されることから、他の加盟国は南アに対し資金的な援助、南アに不利な貿易取極をその見返りとして求めることも考えられる。また、この見返り（不利な影響を受ける諸国に対する補償措置）は、統合の利益は少数国に集中しがちであったというこれまでのアフリカにおける地域統合の試みの教訓から、地域機構の存続にとって不可欠と思われる事項であるが、南アの短中期的な経済状況が必ずしも良好とは想定されないことから、南アがどの程度の見返りを為しうるのかが不明確である。このため、短中期的に南アがこれらの地域機構に加盟しないということも十分有りえよう。また、SACUについては、南アにとって排他的な輸出市場を提供していることから重要なものであるが、南アは現在でも加盟国に対する分配金の支払が負担となりつつあることから、現行のシステムを維持しつつ加盟国の拡大を図ることは困難と思われる。

このため、将来の南部アフリカ地域における地域機構がどのような構図になるのかはきわめて不確定的である。しかしながら、長期的には、南アが地域のリーダーとしての役割を果たすことが期待されるので、右を想定した取り組みを開始する必要がある。

### (3) 構造調整

#### (ア) 概観

アフリカ諸国では、70年代後半からの交易条件の悪化等により、多くの国が慢性的に外貨不足に悩み、対外債務が累積することになった。この結果、民間資本が流入しないこれらの国々に対し、世界銀行・IMF等の国際機関の融資が重要な役割を果たすこととなった。すなわち、世界銀行は、構造調整貸付を発足（80年）させた翌81年に、通称バーグ報告書（注1）を出し、アフリカに焦点を当てて構造調整アプローチ（新自由主義パラダイム）の理論的正当化を試みた。また、1985年には、これまでのスキーム以外にアフリカ諸国がアクセスし易いように、「サハラ以南のアフリカ特別基金」を設立した。IMFも、70年代末から対アフリカ融資が増大した。本来は国際収支の短期的救済が中心であったが、86年の構造調整ファシリティ（SAF）の発足からは世界銀行の構造調整貸付（SAL）とほぼ同様の目的の融資を行っている。

IMFの「経済安定化政策」は、インフレ、財政赤字などの国内不均衡や経常収支赤字などの国際不均衡を是正するために行われる、短期的（通常3年以内）で需要面に焦点を当てた政策であり、その主な内容は、財政・金融政策により総需要を抑制し、為替政策を用いて輸入削減、国内財への需要転換を行うことによって対外不均衡の是正を図ろうとするものである。他方、世界銀行による「構造調整プログラム」は、長期的成長の障害を除去するための、中期的で供給サイドに焦点を当てたプログラムであり、規制緩和、自由化、分権化、民営化等により市場競争原理を導入し、生産力を強化して、主に供給面から対外収支不均衡の是正を図ろうとするものである。

過去、南部アフリカ地域においては、マラウイ（1979年から11件）、モザンビーク（1987年から4件）、ザンビア（1981年から10件）、及びジンバブエ（1983年から3件）に対してIMF、世界銀行のこの目的での融資が行われてきた。

#### (イ) 課題

##### ①短期的課題

構造調整のような大規模な経済改革を実行する際には、かなりの大きさの社会的コストを伴うことは避けられないものと思われる。構造調整のマイナスの影響は、社会階層間で不均等に出現し、最も不利な影響は貧困層などの社会的弱者に出現しがちである。このような側面が「構造調整の社会的側面（Social Dimension of Adjustment）」と呼ばれるものである。

具体的には、財政赤字削減などの緊縮政策では、増税、補助金の削減・廃止、福祉・教育などの社会政策予算の縮小、民営化による国・公営部門での失業の発生、為替切り下げや価格自由化に伴う生活必需品価格の上昇、そして景気後退による民間部門での失

業の増大等である。このような政策による不利益は都市住民に顕現しやすく、なかでも、都市部の賃金労働者は農民やインフォーマル・セクターの人々に比べ組織化が容易であることから政治的勢力となりやすく、この結果、政治的不安につながる場合もある。

これらのことは、国連アフリカ経済委員会、ユニセフ（注2）等の国際機関も指摘しており、近年は世界銀行もこの問題に関する認識を深め、既存の社会福祉プログラムではカバーできない点を補完するものとして、「社会的セーフティ・ネット」が工夫され、また、雇用創出活動などを支援する「社会開発基金」が形成されるなど、構造調整融資実施の際は、これらの社会的側面を当初から組み込んで計画するようになってきている。しかし、ジンバブエで設立された社会開発基金では、干ばつの影響があったとはいえ、当初の目的に沿って有効活用されているかが疑問視されているなど、こうした対策は十分なものとはいえず、各国の実情に応じたよりきめ細かい政策対応が必要である。海外経済協力基金も、「効率の追求一辺倒に陥らないようにバランスのとれた政策判断を行わねばならない」（注3）と指摘している。

## ②中長期的課題

構造調整アプローチは、均衡回復・安定という短期的な目的中心で、長期的な成長・発展への視野が足りない、また、成長を妨げる原因を「価格の歪み」といった政策の誤りに求めすぎ、経済の二重構造、政治・社会構造といった意味での構造的要因に対する考慮が欠けている等の批判（注4）もなされている。以下、構造調整を補完すべきいくつかの論点について検討したい。

### 1)投資促進

構造調整を行うと、財政・金融引締めによる総需要の抑制、為替切り下げによる輸入資本材の価格上昇、企業家に与える先行きの不安、などから投資が停滞（investment pause）しがちである。価格の自由化もまた、新しい価格体系に落ち着くまでの間、マイナスの影響を与える。

「構造調整」が進展すれば民間設備投資は回復するもの（注5）とされるが、それは、民間資本の規模・質などによって大きく状況が異なる（特に、サハラ以南アフリカ諸国では、一般に民間資本は著しく未発達である）。また、いくつかの国では数次にわたり継続的に構造調整が実施されていることにみられるように、構造調整の成果が現われるまでには相当の期間を要する場合もある。それゆえ、他方では、公的あるいは外部資金によりインフラストラクチャーの整備などを支援し、投資を促進させるための手段をとる必要がある。

### 2)組織の活性化

「構造調整」を行い価格体系の「歪み」等を除去しさえすれば、経済成長が進むわけではなく、前提として、市場メカニズムが機能するための枠組み造りが重要である。

例えば、国・公営企業の民営化を行い、法律上の所有権を移転しただけでは、効率的に経済活動ができるようになるわけではなく（注6）、組織が経済合理的に機能できることが必要なのである。他方、ジンバブエにおいては、独占的に公共サービスを提供してきた公営企業が、経済合理性を名分として、民営化ならず商業化（commercialization）を追求するようになり、その提供するサービスに高価格を付し国民に負担を転嫁していると評される事例もある。また、構造調整プログラムに付随する対貧困層、対農民層政策が有効であるためには、末端へのデリバリーが確実でなければならない。こうした所得別・階層別適用といった政策の導入に際しては、末端行政の質が重要な意味をもつ。これらの問題については、援助側が、組織の活性化についてアドバイザリー・サービスを行うことが有効である。

（注1）World Bank, Accelerated Development in Sub-Saharan Africa: An Agenda for action, 1981

（注2）United Nations Economic Commission for Africa, African Alternative to Structural Adjustment Programmes (AA-SAP): a Framework for Transformation and Recovery, 1989

Cornia, G. A., R. Jolly, and F. Stewart (ed), Adjustment with a Human Face, Protecting the Vulnerable and Promoting Growth, A Study by UNICBF, 1987、等

（注3）海外経済協力基金、「世界銀行の構造調整アプローチの問題点について」『基金調査季報』No. 73, 1992

（注4）前掲、国連アフリカ経済委員会、ユニセフ、海外経済協力基金、その関連論文『基金調査季報』No. 74, 1992, No. 76, 1993、また、Comision Economica para America Latina y el Caribe, Naciones Unidas [国連ラテンアメリカ・カリブ経済委員会] 編、Crisis y desarrollo en America Latina y el Caribe [ラテンアメリカ経済の危機]、1985、等

（注5）World Bank, Adjustment Lending and Mobilization of Private and Public Resources for Growth, 1992

（注6）前掲、海外経済協力基金、「地場の民間資本が十分に育っていない（したがって公企業を引き受ける受け皿に乏しい）サブ・サハラ・アフリカでも、世銀は民営化を多用しているが、これは途上国の現実と遊離したやり方である。」

#### (4) 民主化・良い統治

##### (ア) 概観

アフリカ諸国においては、1980年代末期までその圧倒的な多数が、一党制乃至は疑似一党制、軍事政権と言った強権的な政治体制をとってきた。しかしながら、1990年を分岐点として多くの諸国が民主化に向けてその政治体制を転換しつつある。例えば、1989年末に30あった一党制国家のうち93年7月までに29カ国が複数政党制への転換を実施したかあるいはその実施を公約している。また、5カ国が、軍事政権から民政に移管し、複数政党制への転換途上にある。南部アフリカ地域においても、その最も劇的なものが1991年ザンビアにおける複数政党選挙の実施、その結果としての野党の圧勝によって1973年以来続いた一党制政治の終焉が挙げられるが、そのほかに、1990年モザンビーク、アンゴラが相次いで複数政党制を採用、ジンバブエにおける一党制への移行放棄、1993年6月におけるマラウイの一党制の是非を問う選挙の実施（63%が複数政党制導入に賛成）、レソト軍事政権の民政移管への動き等民主化への動きが大きな流れとなっている。

それではなぜこのように民主化に向けて急速に動き出したのか、「I. 4. (3) 構造調整と民主化」の項においてその経済及び援助との関連に着目して要因を述べたが、以下にそれを補足し、国内的要因、国際的要因に分けて述べることにする。

##### <国内的要因>

アフリカ諸国が強権的な政治体制を採用する上での正当性の根拠としては、主として、①植民地の境界線を受け入れて独立したアフリカ諸国は、多数の民族をモザイク状に抱えているため、民族間の対立を抑えて国民統合を進めるには権力集中型の政党システムが必要、②独立時に土着の資本家や大地主がほとんどおらず工業化の担い手を欠いたアフリカ諸国にとっては、経済の急速な近代化を進めるには国家主導の経済開発が必要、の2点が主張されてきた。しかしながら、1970年代後半から80年代へと続いたアフリカの経済危機、経済の自由化の受け入れは、上記②の要因による政策の実践が失敗であったことを示し、その正当性の根拠を掘り崩すこととなった。また、長期にわたる強権的な政治の歪みも限界に達し、国民の不満は高まった。

##### <国際的要因>

東西冷戦の終焉は直接的、間接的に、民主化への動きに大きな影響を与えた。冷戦の終焉に前後する社会主義圏の崩壊は、社会主義を採用してきたアフリカ諸国にとってその一党独裁体制の正当性を崩壊させた。また、こうした事態はこれまでの西側諸国の行動様式をも変更させ、一党独裁体制を容認する国際的土壌が切り崩された。さらに、援助需要の急増と援助供与国の援助余力の伸び悩みを背景とした世銀、IMF及び西側援助国の強い民主化、自由化要求はこうした流れを促進した。

他方、このような民主化の進展と並行して、開発における政治的側面が注目を集めるよ

うになってきた。それは、持続的な経済社会開発を実現するための政治的行政的な諸問題である、人々の広範な参加を可能とする政治的行政的仕組みの構築の必要性、開発の政治的行政的な実行可能性の確保、行政の効率の改善の必要性として、すなわち、これらの包含する統治の問題として、認識されるようになってきたのである。この統治の概念はきわめて幅広い概念であり、この概念の中に、国家の制度及び構造上の機能の仕方、意志決定の過程、政策の形成、それを実行する能力、情報の流れ、指導層の実力、さらには統治者と被治者の関係までを含むとするものもある。

以上にみてきたように、アフリカ諸国は民主化に向けて大きく動き出しており、世銀、IMF等の国際機関及びドナー諸国もその動きを支援する方向にある、また、良い統治の問題は、開発の広い意味での政治的側面に注目を集めることとなったのである。

#### (イ) 課題

民主化については、未だ共通の基準を設定することが困難である。また、例え共通の基準が存在するにしても、その基準に対してどの程度の時間をかけて達成するべきかという問題があり、さらに、達成されるべき民主化のイメージは一様でない可能性もある。従って、極端な人権・民主化の抑圧の場合を除き、民主化されていないことに対して罰則的な対応をとるよりも、民主化の動きに対してそれを助長する方向で以下のように積極的に支援していくことが望ましいものと思われる。

さらに、上記のとおり、民主化がアフリカ諸国にとっては、大きな流れとなっているのであるが、強権的な政治体制の正当性の根拠として述べた、民族の問題は、未だ解決されているわけではなく、民主化の結果によっては、こうした民族間の紛争が結果し、成立したばかりの民主制をきわめて困難な状況に追いやる可能性もありうる。従って、国際社会としては、民主化の助長、定着を支援すべく、民主政治が根付くまでの間、積極的な支援を図ることが望ましいものとする。その一環として、国会の運営・施設整備に関する支援、ジャーナリストの育成等も一考に値する支援策と思われる。

また、民主化過程においても、国政レベルの選挙等が行われる際には、民主化を支援すべく、選挙監理要員の派遣、研修、投票集計機材の供与などによる直接的な支援を行うことが望まれる。

他方、民主化等政治制度的な側面を除いた統治の問題に対しては、効率的な行政に資するため、行政官の育成等を今後とも積極的に行っていく必要がある。



## 2. 地域開発の課題

### (1) 農業セクター

#### (ア) 農業

##### ①概観

1980年代は、アフリカにとって開発の「失われた10年」と呼ばれたが、それは農業においても同様であった。80年代の農業生産はいずれの国においても人口増加率より低く、一人当たり食糧生産にいたっては、1979-91年の期間において、ボツワナでの年平均-3.7%の減少、モザンビークでの-3.1%を初めとして全ての域内諸国で減少した。

こうした背景には、農村に不利な都市農村間交易条件の維持、農産品輸出に不利な現地通貨高の為替政策など農業に不利な経済政策の実施、天水依存、地力の低下等による低い生産性といった自然・技術的要因、高い人口増加率、モザンビーク、アンゴラなどにおける内戦及びそれによって生み出された難民の存在などがあるものと見込まれ、これらの複合的な要因によって、とりわけ食糧生産は大きな苦境を被ってきた。くわえて、この地域では、もともと天水依存型農業であったこと等により地域的な規模で突発的な干ばつが発生してきており、80年代に続き、92年にも域内ほぼ全域をカバーする干ばつが発生した。この干ばつについて世銀は、92年1、2月の時点で収穫量は通常の30~60%に落ち込み、当地域にとって史上最悪、何百万人という人々が飢餓の危機に晒されたとしている。このように、当地域においては、食糧の確保が安全保障の最重要課題の一つとなっており、SADCにおいてもジンバブエが担当国となって干ばつの早期警報システムの構築努力、食糧の相互融通計画等地域的な取り組みの強化を図っている。

他方、商業的農業は、植民地体制の遺産により少数の換金作物に集中して生産が行われており、輸出収入が国際市場の動向に大きく左右される構造が持続している。このため、70年代後半以降の交易条件の悪化はこうした農業にとって大きな打撃となった。

##### ②課題

###### 1)当面の課題

当地域においては、食糧の安定的な供給の確保が何よりも優先する。このため、以下の措置等によって、安定的な食糧生産の確保ならびに食糧の備蓄及び円滑な流通の確保を図ることが望まれる。

- a)低い人口密度、不足がちな維持管理費及び環境へ配慮した中小規模の灌漑施設の整備ならびに既存施設のリハビリ、さらには地下水の開発等による食糧生産のための物的基盤の整備。
- b)応用農業研究の強化による、食糧増産に資する品種改良等の適正技術の開発、及