

第2巻 南アフリカ・本編 目次

目次	i
委員リスト	ix
タスクフォースリスト	x
南部アフリカ援助研究会の概要と執筆分担一覧	xii
南アフリカ・本編 要約	xiv
略語表	xxix
提言フローチャート	xxxix
南アフリカ地図	xxxiii
第1部 現状と課題	1
第1章 総論	1
1. 大転換期としての1990年代と南アフリカ	1
2. わが国の援助の対象として見た南アフリカの多面性	1
第2章 政治・行政	3
1. 民主化の現状：政治における一般傾向	3
1 - 1 1999年総選挙とムベキ政権	3
1 - 2 政治の全般的傾向：その評価	3
1 - 3 犯罪の増加と治安問題	5
1 - 4 真実和解委員会の最終報告書と課題	6
2. 行政と行政改革の現状	7
2 - 1 中央レベルの改革	7
2 - 2 地方行政の現状	7
3. 周辺諸国との関係	8
4. 対日関係	9
第3章 経済情勢	11
1. 南アフリカ経済の国際的プレゼンス	11
1 - 1 世界経済における南アフリカ	11
1 - 2 アフリカ経済における南アフリカ	12
2. 経済の現状	13
2 - 1 マクロ動向	14
2 - 2 セクター別動向	16
2 - 3 国際収支動向	20
2 - 4 雇用動向	21
3. 経済政策と開発計画	22
3 - 1 経済政策思想の変化	22
3 - 2 復興開発計画（RDP）	24
3 - 3 成長・雇用・再分配 - マクロ経済戦略（GEAR）	26

4. 開発課題	27
4 - 1 高失業と治安問題 - 現行政策は失業者を救えるか	28
4 - 2 産業政策と農村創成 - アパルトヘイト遺制との闘い	31
第4章 社会開発	35
1. 社会開発の位置付け	35
2. アファーマティブ・アクション	36
3. 移民	36
4. NGO	38
第5章 農村開発・環境	40
1. 農業生産の推移	40
1 - 1 国民経済における農業の位置	40
1 - 2 農業生産の停滞	40
1 - 3 部門・品目別の推移と作目転換	40
1 - 4 農業資源の賦存状況	42
1 - 5 農業生産の担い手構造	42
1 - 6 農産物の輸入	43
1 - 7 南アフリカにおける農業の意味	44
2. 農業政策の変化と方向	44
2 - 1 保護政策から市場志向政策へ	44
2 - 2 RDP 及び GEAR における農業の位置	45
2 - 3 農地政策の理念と手段	45
2 - 4 流通政策と国内市場の再編	46
2 - 5 農民組織と農業協同組合	47
2 - 6 農業における資源・環境政策	48
3. 農村の社会的側面と再編方向	48
3 - 1 農村の定義	48
3 - 2 農村の貧困問題と食糧確保	49
3 - 3 農村における伝統的権威	50
3 - 4 農村におけるジェンダー問題	50
3 - 5 農村女性のエンパワーメントによる農業・農村開発の事例	52
3 - 6 農業研究と普及	53
3 - 7 農村開発を目指す非政府組織 (NGO/CBO) の活動	53
3 - 8 農村生活の社会的インフラストラクチャー	54
3 - 9 農村生活の基礎としての林業・水産業	54
4. 農業・農村開発援助の基本的な視点と提言	55
4 - 1 農業・農村開発援助の基本的な視点	55
4 - 2 農業・農村開発における援助の提言	55
第6章 都市問題	59
1. 都市における問題設定	59

2. メガシティとしてのヨハネスブルグ	60
3. 大都市の退廃	63
3 - 1 都市内部空洞化と居住環境	63
3 - 2 新たな産業集積	63
3 - 3 都市部の治安	64
3 - 4 都市における外国移民	64
3 - 5 路商と移民労働者	65
4. 住宅問題と都市計画	65
4 - 1 不法居住という文化	65
4 - 2 政治化した住宅問題と実際の政策	66
4 - 3 通勤と都市交通のシステム	67
5. まとめと提言 都市の歪みを埋めるために	67
第7章 保健医療	72
1. 保健セクターとアパルトヘイトの残滓	72
1 - 1 保健セクターの概況	72
1 - 2 健康水準の大きなバラツキ	72
1 - 3 衛生設備、医療機関へのアクセスへの格差	72
2. 保健セクターの基本政策	76
3. 公的部門の病院	77
4. 保健医療財政	78
4 - 1 医療財政の現状	78
4 - 2 歳入措置	80
4 - 3 社会保険	80
5. 健康指標	80
5 - 1 主要健康指標	80
5 - 2 家族計画/リプロダクティブ・ヘルス	81
6. 民間医療部門	81
7. 保健医療分野における援助の提言	83
7 - 1 プライマリー・ヘルス・ケアと公的部門病院の改善強化	83
7 - 2 南アフリカとのパートナーシップ	83
7 - 3 政策との整合性の高い援助に限定	84
第8章 教育・人的資源開発	86
1. 歴史的背景	86
2. 教育改革	86
2 - 1 国家政策	86
2 - 2 カリキュラム 2005	87
2 - 3 政策と実施の乖離	88
3. 教育・訓練の現状と課題	88
3 - 1 初・中等教育	88
3 - 2 高等教育	88

3 - 3	成人基礎教育・訓練	89
3 - 4	職業訓練	89
4.	援助の方向性	90
4 - 1	基本認識	90
4 - 2	援助アプローチ	90
第9章	インフラ・エネルギー	93
1.	エネルギー	93
1 - 1	エネルギー全般の概況	93
1 - 2	電力	93
2.	運輸交通	95
2 - 1	道路	95
2 - 2	鉄道	96
2 - 3	港湾	98
2 - 4	航空	98
3.	通信・郵便	99
3 - 1	通信	99
3 - 2	郵便	100
4.	水・衛生	101
4 - 1	水資源	101
4 - 2	上下水道	102
5.	インフラ・エネルギー分野における援助の提言	103
第2部	援助動向	107
第1章	わが国のこれまでの援助動向	107
1.	基本方針	107
1 - 1	開発の現状	107
1 - 2	わが国の基本方針	107
1 - 3	開発の重点分野	108
2.	重点分野への取り組み	108
2 - 1	黒人貧困層の教育支援	108
2 - 2	地方行政能力の向上	108
2 - 3	貧困層の雇用機会の創出	108
2 - 4	中小企業の育成支援	108
2 - 5	小規模農業の生産性向上	109
2 - 6	貧困層に対する基礎インフラ整備支援	109
3.	実施面の教訓	109
3 - 1	NGO との連携	109
3 - 2	州政府への支援	109
4.	南アフリカ向け有償資金協力（円借款）の動向	110

第2章 主要援助国及び国際機関による対南アフリカ援助動向	112
1. 対南アフリカ援助の概況	112
2. 主要援助機関の動向	113
2 - 1 国際機関	113
2 - 2 二国間援助機関	116
第3部 わが国の今後の援助のあり方に対する提言	121
第1章 南アフリカに対する国際協力の視点	121
1. 「孤高の域内大国」、世界の政治経済情勢における南アフリカ	121
2. アパルトヘイトの遺制：隠された恐るべき後進性	121
3. 「グローバル・パートナーシップ」強化のための ODA	123
第2章 南アフリカに対する援助の課題	125
1. 黒人最貧層の生活支援と雇用創出等を通じた社会の安定化	125
1 - 1 基礎的公共サービスの安定供給	125
1 - 2 雇用創出を通じた自立支援	126
1 - 3 社会の安定に対する、より直接的な支援と社会的弱者の保護	128
2. 持続的発展システムの核となる州政府・自治体の能力構築支援	129
3. ODA の枠組を超えた協同と役割分担の明確化	131
第3章 具体的取り組みのための方策	132
1. 最貧層に届く協力、持続性の確保 - 「点から面へ」の展開 -	132
2. 非営利セクター（NGO/CBO）の活用	134
3. ローカル・リソース（現地民間企業）の活用	135
4. 南アフリカ政府の政策との整合性および実施レベルを含めたパートナーシップ	135

《表リスト》

第1部

表2 - 1 ムベキ新内閣（1999年6月17日発表）.....	4
表3 - 1 主要経済指標	13
表3 - 2 財政構造（1998/99会計年度推定値）.....	16
表3 - 3 部門別の年平均成長率	16
表3 - 4 農業の生産状況（1996年）.....	17
表3 - 5 鉱業の生産状況（1997年）.....	18
表3 - 6 製造業の生産状況（1996年）.....	19
表3 - 7 第三次産業の生産額及びGDP貢献度（1996年）.....	20
表3 - 8 産業別雇用	24
表3 - 9 黒人層の雇用状況（1994年）.....	24
表3 - 10 機械工業部門の雇用が総労働力に占める割合（％, 1993年）.....	30
表3 - 11 世界各国の農業就業比率（1996年）.....	32

表 5 - 1	州別の農業的土地利用状況	42
表 5 - 2	州別・農産物別の粗農場収入（旧ホームランド）.....	43
表 5 - 3	土地再配分の実績（1994.4-1998.3）.....	46
表 5 - 4	世帯構造と貧困	50
表 5 - 5	農村における社会インフラの投資費用	54
表 6 - 1	アフリカの都市化とその変遷	61
表 6 - 2	南アフリカにおける貧困層住宅供給をめぐる動き	68
表 6 - 3	住宅供給実績（1994.3-1997.12）.....	69
表 7 - 1	州別感染症（1996 年、1997 年）.....	73
表 7 - 2	州別麻疹発症率および外傷による死亡率（1996 年、1997 年）.....	73
表 7 - 3	州別及び人口グループ別の健康状態決定要因	75
表 7 - 4	保健医療サービスへのアクセス 州別及び人口グループ	75
表 7 - 5	州別所得と医療費支出 / 予算	78
表 7 - 6	州支出 / 予算合計に占める保健医療支出 / 予算割合（教育病院を除く）.....	79
表 7 - 7	開発途上国の健康調査	82
表 7 - 8	民間病院及び病床の州別分布	82
表 7 - 9	民間病院と病床の平均所得別地域	82

第 2 部

表 1 - 1	わが国の対南アフリカ ODA 実績	109
表 1 - 2	E/N 調印済みの南アフリカ向け円借款案件	111
表 2 - 1	主要援助国及び国際機関による対南アフリカ ODA 援助額の推移	112
表 2 - 2	二国間ベースによる南アフリカへの分野別援助額（コミットメント・ベース）.....	113
表 2 - 3	アフリカ開発銀行の融資先（1997 年時点）.....	115
表 2 - 4	EIB の南アフリカ融資額推移	116
表 2 - 5	KfW の対南アフリカ融資額（無償含む）推移	118
表 2 - 6	AFD の対南アフリカ融資額推移	119

第 3 部

表 2 - 1	基礎的公共サービス供給における重点協力課題・留意点・具体的協力イメージ	127
表 2 - 2	「農村創成」における重点協力課題・留意点・具体的協力イメージ	128

《図リスト》

第 1 部

図 3 - 1	実質経済成長率と物価上昇率の推移	14
図 3 - 2	1 人当たり GDP（1990 年価格換算）.....	15
図 3 - 3	投資の対 GDP 比	15
図 3 - 4	歳入と歳出の対 GDP 比	16
図 3 - 5	各生産部門の推移（1990 年価格換算）.....	17
図 3 - 6	農場数の推移	18
図 3 - 7	農業生産量指標（1990 年 =100）.....	18

図 3 - 8	建設業とエネルギー業（1990 年価格換算）.....	20
図 3 - 9	第二次産業と第三次産業の GDP 構成比	20
図 3 - 10	ランドの対ドルレート変化率	21
図 3 - 11	国際収支動向	21
図 3 - 12	輸出入の推移（1990 年価格換算）.....	22
図 3 - 13	非農業正規雇用の推移	23
図 3 - 14	産業別雇用の推移	23
図 3 - 15	GDP と雇用の成長率循環、および各々の傾向線	28
図 3 - 16	南アフリカとマレーシアの産業別雇用と失業（1991 年）.....	29
図 3 - 17	南アフリカとマレーシアの製造業サブセクター別雇用構成	29
図 3 - 18	日・米・英・仏・独における製造業サブセクター別雇用の加重平均構成と、 南アフリカにおけるそれとの比較（1993 年）.....	30
図 3 - 19	農業就業人口比率と 1 人当たり GNP（1993 年）.....	33
図 5 - 1	GDP の部門別構成	41
図 5 - 2	南アフリカにおける人口 1 人当たり農業生産の推移	41
図 5 - 3	南アフリカにおける畜産の生産動向	41
図 5 - 4	州別・農業形態別の人口 1 人当たり面積（1994 年）.....	43
図 5 - 5	北部州のコミュニティ・ガーデンと女性農民	52
図 6 - 1	南アフリカ都市のランクサイズ・ルール	60
図 6 - 2	アフリカ都市の市街空間規模	62
図 6 - 3	近年供給された低コスト住宅	69
図 7 - 1	州別平均余命（1991 年）.....	73
図 7 - 2	都市・農村別医師分布	74
図 7 - 3	人口 10,000 人あたりの公的部門医師数（1994/95 年、1998 年）.....	74
図 7 - 4	医師免許取得後の勤務年数（公的部門、民間部門別）.....	77

《Box リスト》

第 3 部

Box 1.	南アフリカの犯罪	122
Box 2.	真実和解委員会	129
Box 3.	マハリース水道給水区域拡張計画の概要	133

《参考》

南部アフリカ諸国の主要指標	137
---------------------	-----

「南部アフリカ援助研究会」委員リスト

座長	お だ ひで お	小 田 英 郎	敬愛大学学長
副座長（ザンビア担当）	お ぐら みつ お	小 倉 充 夫	津田塾大学学芸学部教授
（南アフリカ・モザンビーク分科会委員）			
政治・行政	えん どう	遠 藤 貢	東京大学大学院総合文化研究科助教授
モザンビーク経済情勢	はやし こう	林 晃 史	敬愛大学国際学部教授
南アフリカ経済情勢	ひら の	平 野 克 己	日本貿易振興会アジア経済研究所 地域研究第二部主任研究員
社会開発	さ とう	佐 藤 誠	立命館大学国際関係学部教授
都市問題	よし だ えい いち	吉 田 栄 一	日本貿易振興会アジア経済研究所 地域研究第二部研究員
農村開発・環境	いけ がみ こう いち	池 上 甲 一	近畿大学農学部教授
（ザンビア分科会委員）			
政治・行政	かわ ばた まさ ひさ	川 端 正 久	龍谷大学法学部学部長
経済	たか はし もと き	高 橋 基 樹	神戸大学大学院国際協力研究科助教授
鉱工業開発	さか もと こう いち	坂 元 浩 一	浜松大学国際経済学部教授
農林水産業	はん ざわ かず お	半 澤 和 夫	日本大学生物資源学部助教授
開発計画 / 貧困対策と 社会開発 / 環境	こ だま や し ろう	児玉谷 史 朗	一橋大学社会学部教授
（兼任委員）			
人的資源開発	さわ むら のぶ ひで	澤 村 信 英	広島大学教育開発国際協力研究センター助教授
保健医療	うち だ やす お	内 田 康 雄	神戸大学大学院国際協力研究科教授
インフラ・エネルギー	いい じま さとし	飯 島 聡	国際協力銀行パリ首席駐在員 (前開発第四部第三班課長)
援助動向	すず き のり こ	鈴 木 規 子	JICA アフリカ・中近東・欧州部アフリカ課長
（外部アドバイザー）			
南部アフリカ地域協力	にし うら あき お	西 浦 昭 雄	創価大学通信教育部講師

（敬称略）

「南部アフリカ援助研究会」タスクフォースリスト

主査（南アフリカ・モザンビーク分科会担当）及び全体総括
 とだ たか お
 戸 田 隆 夫 国際協力専門員（客員）

（南アフリカ・モザンビーク分科会タスクフォース）

アドバイザー
 （政治・行政） や ざわ たつ ひろ
 矢 澤 達 宏 恵泉女学園大学
 非常勤講師 （ザンビア班と兼務）

アドバイザー
 （経済・産業開発） すず き よう いち
 鈴 木 洋 一 国際協力専門員 （ザンビア班と兼務）

農村開発・環境ノ
 社会開発（南アフリカ）
 人的資源開発
 （モザンビーク） こ にし よう こ
 小 西 洋 子 日本国際協力センター
 嘱託研究員 （事務局兼務）

社会情勢（南アフリカ） なか むら とし ゆき
 中 村 俊 之 JICA 総務部広報課課長代理
 （前南アフリカ事務所） （原稿参加）

社会開発
 （モザンビーク） しも ひら あき こ
 下 平 明 子 JICA ジュニア専門員 （原稿参加）

インフラ・エネルギー いわ ま とし ゆき
 岩 間 敏 之 JICA 無償資金協力部
 業務第二課課長代理 （ザンビア班と兼務）

人的資源開発
 （南アフリカ） また ち じゅん
 又 地 淳 JICA ジュニア専門員 （原稿参加）

保健医療 たき さわ いく お
 瀧 澤 郁 雄 JICA 医療協力部
 医療協力第二課 （ザンビア班と兼務）

援助動向 あ べ き み お
 阿 部 記実夫 JICA アフリカ・中近東・
 欧州部計画課 （ザンビア班と兼務）

(ザンビア分科会タスクフォース)

主査	た だ ゆう すけ 多 田 融 右	国際協力専門員	(平成11年12月まで)
主査/アドバイザー (経済情勢・開発計画)	すず き よう いち 鈴 木 洋 一	国際協力専門員	(平成11年12月から 主査兼務)
アドバイザー (政治・行政)	や ざわ たつ ひろ 矢 澤 達 宏	恵泉女学園大学 非常勤講師	
アドバイザー (鉱工業開発)	おぎ の みつる 萩 野 端	国際協力専門員	
アドバイザー (貧困対策と社会開発)	た ぶち しゅん じ 田 淵 俊 次	元ザンビア大使館 専門調査員	
インフラ・エネルギー	いわ ま とし ゆき 岩 間 敏 之	JICA 無償資金協力部 業務第二課課長代理	
環境	まつ した かおり 松 下 香	JICA 森林・自然環境協力部 森林環境協力課	
農林水産業	お ぶち しん じ 小 淵 伸 司	JICA 青年海外協力隊事務局 シニア海外ボランティア課課長代理	
人的資源開発	の だ ひさ なお 野 田 久 尚	JICA ナイジェリア事務所 (前無償資金協力部業務第一課)	
保健医療	たき さわ いく お 瀧 澤 郁 雄	JICA 医療協力部 医療協力第二課	
援助動向	あ べ き み お 阿 部 記実夫	JICA アフリカ・中近東・ 欧州部計画課	
(事務局)	うえ むら り か 植 村 吏 香	JICA 国際協力総合研修所 調査研究第一課	
	こ にし よう こ 小 西 洋 子	日本国際協力センター 囑託研究員	

(敬称略)

南部アフリカ援助研究会の概要

1. 研究会設置の背景

アパルトヘイト後の南アフリカの国際社会への復帰による大きな社会的・経済的変動や、冷戦崩壊に伴うアフリカ地域全般の周縁化や不安定化等により、南部アフリカ地域をとりまく状況は根本的に変容しつつある。

このような南部アフリカ地域の動向を把握し、わが国としての援助のあり方を検討することが非常に重要であるとの認識から、南部アフリカ地域並びに、地域の安定と発展の中核を担う南アフリカ、内陸における援助重点国であるザンビア、世界の最貧国の一つであり、内戦復興の観点からも援助ニーズの高いモザンビークの3カ国を対象とする本援助研究会を発足させたものである。

本研究会では、座長である小田英郎・敬愛大学学長を中心とした計17名の委員会においては、南部アフリカ地域の政治、経済、社会状況等についての議論を行い、1999年8月に行った3カ国への現地調査結果と、これまでの援助動向を踏まえ、わが国の援助のあり方についての提言をとりまとめた。

2. 報告書の構成

本研究会では、提言を含む和文本編：4分冊、別冊現状分析資料編：3分冊の和文計7分冊、英文4分冊（本編のみ）の計11分冊の報告書を取りまとめた。（下表参照）

本編（和文）	現状分析資料編（和文）	本編（英文）
第1巻 南部アフリカ地域編	—	Volume 1 Southern African Region
第2巻 南アフリカ・本編	第2巻別冊 南アフリカ・現状分析資料編	Volume 2 South Africa
第3巻 モザンビーク・本編	第3巻別冊 モザンビーク・現状分析資料編	Volume 3 Mozambique
第4巻 ザンビア・本編	第4巻別冊 ザンビア・現状分析資料編	Volume 4 Zambia

3. 報告書の概要

提言を含む本編4冊の概要は、以下の通りである。

（1）南部アフリカ地域編

まず、南部アフリカ地域の現状を把握するにあたっては、アパルトヘイト政策下における南アフリカと旧フロンティア諸国との対立、アパルトヘイト撤廃後の新生南アフリカが同地域にもたらした政治・経済面での多大な影響等を踏まえ、このような同地域の新しい状況に適合した新しい地域協力政策を策定する必要がある。なお、対南部アフリカ地域協力においては、各国個別のニーズに対応する二国間協力を補完するものとして、特に、国境を越えた課題への取り組み、域内の「資源」を生かした地域共通の課題への取り組みを基本とすべきである。さらに、同地域への援助にあたっての基本的視点としては、南部アフリカ地域の新しい地域枠組みの形成への支援、南アフリカとその他諸国との微妙な関係への配慮、民間の経済活動との建設的な補完関係の構築、同地域の平和と安定化への貢献、わが国との互恵的友好関係の強化、を挙げている。

（2）南アフリカ編

南アフリカは、政治・経済両面において並び立つものがない、南部アフリカ地域における大国であるが、未だにアパルトヘイトの負の遺産は大きな足枷となっている。さらに、周辺諸国と南アフリカとの歴史的背景に鑑み、南アフリカに対する協力の理念は、同国一国の安定化と健全な発展に寄与することにとどまらず、これを通じて、南部アフリカ地域の成長と安定、さらにはアフリカ全体とアジアの関係の深化までを視野に入れて設定される必要がある。このため、わが国と南アフリカとの協力は、単なる二国間協力の枠組みを超えて、アジアとアフリカ協力の架け橋としてのポテンシャルを有していることを意識したうえで、両国のグローバル・パートナーシップの下で、これまで積み重ねてきた協力の経験を活かすべきである。

以上を踏まえ、南アフリカに対する援助の重点課題としては、黒人最貧層の基礎生活支援と雇用創出等を通じた社会の安定化、持続的発展システムの核となる州政府・自治体の能力構築支援、ODAの枠組みを超えた協同と役割分担の明確化、を挙げている。

（3）モザンビーク編

内戦終結後、モザンビークは豊かな天然資源、肥沃な国土、回廊国としての有利な地勢学上の位置等に恵まれていることにより、外国投資や海外援助主導による開発が進展し、順調な経済発展が進みつつあり、国内状況も比較的安定を保っている。

しかしながら、内戦の影響は未だに深刻であり、急激な社会変動による格差も増大しており、国民の多くは絶対的貧困にあえいでいる。わが国としては、このようなモザンビークの状況を踏まえ、貧困撲滅と社会の安定を確保しつつ、自立発展のための支援を行うことを基本的な理念とすべきである。

以上を踏まえ、モザンビークに対する援助の重点課題としては、最貧層、内戦の被災者、社会的弱者支援を通じた地域間格差是正と社会の安定化、地域の安定化に対する、より直接的な支援、中長期的視点からの自立発展に向けた人材育成・制度構築、を挙げている。

（4）ザンビア編

ザンビアは、南アフリカのアパルトヘイト政権に対しては、旧フロンティア諸国の中において、中心的な役割を担っていた。さらに、コンゴ民主共和国の内戦における和平の仲介等、南部アフリカ地域の国際政治面での評価は高いが、一方で経済面では、銅依存型の経済構造からの脱却が進まず、構造調整や経済自由化のマイナス面により、社会サービスの低下や失業者の増大等、貧困が蔓延している。

このようなザンビアの状況に対し、各ドナーは、援助協調を進めるためのセクター投資計画を導入しており、わが国としても、ザンビアに対するこれまでの援助実績を活用しながら、ザンビア側の援助吸収能力や実施体制に応じた協力アプローチを進めていく必要がある。

以上を踏まえ、ザンビアに対する援助の重点課題としては、貧困の軽減への支援、社会的弱者に対する支援、よりバランスのとれた経済構造に脱却する努力に対する支援、を挙げている。

南部アフリカ援助研究会報告書・執筆分担一覧

[第 1 巻] 総論・南部アフリカ地域編

項 目	主担当
第 1 部 南部アフリカ援助研究会の概要	事務局
第 2 部 南部アフリカ地域についての現状認識	平野委員 / 西浦講師
第 3 部 援助動向	鈴木委員 / 事務局
第 4 部 南部アフリカ地域への援助のあり方	戸田主査

[第 2 巻] 南アフリカ・本編

項 目	主担当
第 1 部 現状と課題	
第 1 章 総論	小田座長
第 2 章 政治・行政	遠藤委員
第 3 章 経済情勢	平野委員
第 4 章 社会開発	佐藤委員
第 5 章 農村開発・環境	池上委員
第 6 章 都市問題	吉田委員
第 7 章 保健医療	内田委員
第 8 章 教育・人的資源開発	澤村委員
第 9 章 インフラ・エネルギー	飯島委員
第 2 部 援助動向	
第 1 章 わが国のこれまでの援助動向	鈴木委員 / 飯島委員
第 2 章 主要援助国及び国際機関による南アフリカ援助動向	事務局
第 3 部 わが国の今後の援助のあり方に対する提言	
第 1 章 南アフリカに対する国際協力の視点	戸田主査
第 2 章 南アフリカに対する援助の課題	戸田主査
第 3 章 具体的取り組みにおける方策	戸田主査

[第 2 巻別冊] 南アフリカ・現状分析資料編

項 目	主担当
第 1 章 政治・行政	矢澤タスク
第 2 章 経済・産業開発	鈴木主査
第 3 章 社会開発	小西タスク
第 4 章 農村開発・環境	小西タスク
第 5 章 保健医療	瀧澤タスク
第 6 章 教育・人的資源開発	又地タスク
第 7 章 インフラ・エネルギー	飯島委員
第 8 章 援助動向	阿部タスク

[第 3 巻] モザンビーク・本編

項 目	主担当
第 1 部 現状と課題	
第 1 章 総論	小田座長
第 2 章 政治・行政	遠藤委員
第 3 章 経済情勢	林委員
第 4 章 社会開発	下平タスク
第 5 章 農業・農村開発	池上委員
第 6 章 都市問題	吉田委員
第 7 章 保健医療	内田委員
第 8 章 教育・人的資源開発	澤村委員
第 9 章 インフラ・エネルギー	岩間タスク
第 2 部 援助動向	
第 1 章 わが国のこれまでの援助動向	鈴木委員
第 2 章 主要援助国及び国際機関による援助動向	事務局
第 3 部 わが国の今後の援助のあり方に対する提言	
第 1 章 モザンビークに対する国際協力の視点	戸田主査
第 2 章 モザンビークに対する援助の課題	戸田主査
第 3 章 具体的取り組みのための方策	戸田主査

[第 3 巻別冊] モザンビーク・現状分析資料編

項 目	主担当
第 1 章 政治・行政	矢澤タスク
第 2 章 経済・産業開発	鈴木主査
第 3 章 保健医療	瀧澤タスク
第 4 章 教育・人的資源開発	小西タスク
第 5 章 インフラ・エネルギー	岩間タスク
第 6 章 援助動向	阿部タスク
Annex . Agricultural Sector	-
Annex . NGO Survey	-

[第 4 巻] ザンビア・本編

項 目	主担当
第 1 部 現状と課題	
第 1 章 総論	小倉座長
第 2 章 開発計画	児玉谷委員
第 3 章 政治・行政	川端委員
第 4 章 経済情勢	高橋委員
第 5 章 鉱工業開発	坂元委員
第 6 章 農林水産業開発	半澤委員
第 7 章 貧困対策と社会開発	児玉谷委員
第 8 章 環境	児玉谷委員
第 9 章 保健医療	内田委員 / 瀧澤タスク
第 10 章 教育・人的資源開発	澤村委員
第 11 章 インフラ・エネルギー	岩間タスク
第 2 部 援助動向	
第 1 章 わが国のこれまでの援助動向	鈴木委員
第 2 章 主要援助国及び国際機関による援助動向	事務局
第 3 部 日本の今後の援助のあり方に関する提言	
第 1 章 ザンビアに対する国際協力の視点	鈴木主査
第 2 章 ザンビアに対する援助の課題	鈴木主査
第 3 章 具体的取り組みのための方策	鈴木主査

[第 4 巻別冊] ザンビア・現状分析資料編

項 目	主担当
第 1 章 政治・行政	矢澤タスク
第 2 章 経済情勢・開発計画	鈴木主査
第 3 章 鉱工業開発	萩野タスク
第 4 章 農林水産業	小淵タスク
第 5 章 貧困対策と社会開発	田淵タスク
第 6 章 環境	松下タスク
第 7 章 保健医療	瀧澤タスク
第 8 章 教育・人的資源開発	野田タスク
第 9 章 インフラ・エネルギー	岩間タスク
第 10 章 援助動向	阿部タスク

南アフリカ・本編 要約

《第1部 現状認識》

1. 総論

・ わが国の援助の対象として見た南アフリカの多面性

政治的、経済的、社会的、軍事的にもアフリカ的な水準を遥かに越えた地域超大国南アフリカを、わが国の援助の対象国として見た場合、そこにはさまざまな側面が浮かび上がってくる。

まず第1は、南アフリカには「豊かな先進国的部分」と「貧しい途上国的部分」とが併存しているという側面である。そのアンバランスの是正こそ、対南アフリカ援助の主要な部分とされるべきであろう。

第2は、南アフリカの発展が南部アフリカ地域全体の発展に貢献する可能性が少なからずある、という側面である。南アフリカの圧倒的な経済力が国境を越えて広く展開することによって、南部アフリカ地域の発展が刺激されることは確実であり、したがって、わが国の対南アフリカ援助政策を南部アフリカ地域全体への援助戦略の一環として組み立てるべきである。

第3は、南アフリカが、わが国の対南部アフリカ地域の開発援助において有力なパートナーとなりうるという側面である。技術を含めた南アフリカの知的資産や人的資源の活用は、地域協力推進の支柱になるはずであり、したがってわが国の援助政策もこうした南アフリカを中核とした地域協力への積極的関与ないし支援という部分を持つべきであろう。

第4は、新生南アフリカが持つ、国民的和解のモデルとしての側面である。南アフリカは、アパルトヘイト時代という「犯罪的過去」の清算と人種的和解のために、極めて積極的、かつユニークな努力を開始している。こうした試みは、独立後も民族紛争や内戦によって引き裂かれ、国民的和解と新たな国民的統合を課題として抱えている多くのアフリカ諸国にとってのモデルになりうる。

2. 政治・行政

・ 民主化の現状：政治における一般傾向

1999年6月に新しく誕生したムベキ政権においては、要職を側近で固めている傾向も見られるが、ジェンダー、人種、エスニック・グループの諸点においても、バランスを重視した閣僚ポストの配分を行っている。

1994年以降における南アフリカの政治の一般的傾向として、中央集権化が進行しているとする見方がある。第1に新憲法が採択され、国民統合政府の下で持続されてきた多極共存が終焉したこと、第2に政党としてのANCの活動をみると州レベルでのANCの活動における自律性を封じ込めようとする傾向が見られること、第3に政党内部の規律を強化しようとする動向と、議会のアカウンタビリティを削ぐ試みがなされていること、第4に州政府に対して、行政面・財政面において、強い規律の押し付け傾向があること、等がその理由として挙げられる。

・ 犯罪の増加と治安問題

今日の南アフリカにおける最大の課題の一つとして、犯罪の問題がある。1994年以降、凶悪犯罪の発生率は世界最悪の水準となっている。その背景には軽・小火器の流入、国際シンジケートの進出などが関係しているとみられるが、こうした犯罪は、経済の様々な領域を侵食し、南アフリカ経済発展の阻害要因、あるいは他分野の政策遂行上の阻害要因となっている側面も無視し得ない。

・ 行政と行政改革の現状

新生南アフリカにおける税制改革に関しては、マンデラ新政権発足直後から、土地税制、所得税制、NPO 税制などの税制面での改革の検討を行ってきた。また、公共サービス分野に関しては、公共サービスの役割の機能に関して根本的な再考がなされている。

南アフリカの州レベルの行政には、1994 年度において国家予算の約 3 分の 2 に相当する額が支出されたが、待遇の良い民間部門に人材が流出するといった状況によって、州政府レベルでの予算吸収能力が不十分にしか確保されていない。

このように、州政府の全般的な行政能力は以前より悪化傾向にあることも指摘されているが、他方で従来と比べ、公営医療等の行政サービスへのアクセスが容易になったという見方もあり、一部地域においては、州政府の役割が一定の評価を受けている。

・ 周辺諸国との関係

グローバル化が進行し、経済自由化の方向が強まる中において、南アフリカの対南部アフリカ地域関係が、経済主導であるいは市場原理によって決定されるという政策指向性がかかなり明確に現れてきたことから、南部アフリカ地域における南アフリカの「国益」がどのようなものであるかについて、慎重に検討する必要がある。

また、1998 年のコンゴ民主共和国における紛争に対する「中立」と、レソトでの騒乱に対する「介入」は、軍事・外交面における、南アフリカと周辺国との相違をある程度示す事例である。コンゴへの軍事介入に否定的な姿勢をとった南アフリカが、レソトに対しては SADC の名の下でボツワナと共に公然と「介入」したことは、南アフリカの南部アフリカ地域への軍事・外交政策が、国益との連関の上で「選択的」に展開されていることを如実に示している。南アフリカのミドル・パワーとしての限界と、それゆえに南アフリカの「リーダーシップ」が覇権主義として解釈され、周辺諸国との軍事・外交関係にも影を落とす可能性があることには注意すべきであろう。

・ 対日関係

日本政府は、これまで「世界の平和と安定に積極的に貢献するとの立場及び世界最大の援助国としての立場から、ODA 大綱を踏まえ、今後の南アフリカの国造り及び人造りを支援する」との観点から、南アフリカへの支援を行ってきた。さらに、「南アフリカへの支援が、南部アフリカ地域、ひいてはアフリカ全体の開発問題全体にも資するとの認識」に立った支援を今後も継続していくことも表明している。

しかし、先に示した通り、現在の南部アフリカという地域そのものが、経済的にはグローバル化の中で内部に亀裂を有する側面があるし、政治・軍事的にも地域における紛争をめぐって内部対立が顕在化している状況にある。従って、今後は南アフリカを地域の政治・経済両面における牽引車として想定することに対して、より懐疑的な認識を持ちつつ、同時に地域における共通利益を実現し、地域としての秩序を維持する視点も併せ持ちながらバランスの取れた地域認識に基づいた政策を展開することが求められる。

3. 経済情勢

・ 南アフリカ経済の国際的プレゼンス

南アフリカは、アフリカ大陸内に並び立つものがない、いわば孤高の地域経済大国である。南アフリカ経済の国内動向はアフリカ地域経済の趨勢を左右し、南北関係を含む世界経済全体のあり方にまで影響を与えるファクターである。

例えば、南アフリカの国民総生産は、同じような人口規模を有するポーランドに匹敵しており、さらに、南アフリカは世界第 1 位の産金国であり、また稀少鉱物資源の最大供給国でもある。一方、南アフリカからの対外投資も盛んで、投資先はアフリカ大陸に限らず、先進諸国、ラテンアメリカ、アジア地域にまで及んでいる。

マンデラ政権成立後はアメリカとの緊密な二国間関係やアフリカ進出に積極的なマレイシアとの関係も進展している。また、香港返還を契機として中国と正式国交を結び、対中経済関係の拡大、一方、これまで伝語圏アフリカに外交努力を集中してきたフランスとの関係強化も急速である。

以上のような全方位型外交を南アフリカでは「バタフライ戦略」と称しており、その背景には、先進国世界と途上国世界を繋ぐ存在として自己を位置付ける「南北の懸け橋」外交路線があり、南アフリカの経済戦略が世界大に広がっていることを示している。

・ アフリカ経済における南アフリカ

南アフリカ経済は一国でサブサハラ・アフリカ総生産の40%以上を産出し、その規模はまさに圧倒的である。また、アフリカ大陸全域にわたって南アフリカ製品が浸透しつつある。しかも、南アフリカが一方向的に輸出するという片務性を特徴としていて、巨額の貿易黒字を大陸内で稼ぎ出している。アフリカ諸国が南アフリカ製品に対する依存を深めている一方で、南アフリカ経済にとってもアフリカ市場は不可欠の存在になったのである。

また、南アフリカ企業による対アフリカ投資も伸びている。近年著しいのはモザンビークに対する投資で、いまや南アフリカはモザンビークに対する最大投資国となった。さらに投資残高が大きい SACU 圏や南部アフリカ地域ばかりでなく、アフリカ全域が投資対象となっており、鉱業、観光、建設業、ビール、サービス業と分野も多岐にわたる。徐々にではあるが、南アフリカ企業の参入によってアフリカ経済総体の生産力基盤が強化されつつある。

・ 南アフリカ経済の現状

南アフリカ経済は、1960年代の比較的良好な経済状況が70年代初頭から急速に悪化し、1982、83年に初めてマイナス成長を経験した後、1990年代に入るやいなや戦後最大の不況を記録している。ANC 合法化と民主化交渉は、まさにこの大不況下で始まった。この間、インフレ昂進と経済成長率の低下が同時に進行するという、いわゆるスタグフレーション現象を呈してきた。

1993年以降は経済成長が回復し、インフレーションも沈静化して、マンデラ政権の下で経済パフォーマンスの改善傾向が定着したが、経済成長の低下傾向は明らかで、年平均成長率は人口増加率に届かなくなった。その結果として1人当たり所得は近年減り続けている。

南アフリカ経済の成長力が失われた原因は、投資の落ち込みである。マンデラ政権成立直前には更新投資水準にまで低落し、新規投資がほとんどみられなくなった。

・ 雇用動向

民主化を契機として永く続いた低迷から脱出しつつある南アフリカ経済ではあるが、改善の兆しが一向に見えないのが雇用情勢である。1996年の国勢調査によると、失業率は33.9%で、黒人層に関しては42.5%、黒人女性に限れば52.4%という驚くべき高率であった。カラード層の失業率は20.9%、アジア系12.2%、白人4.6%であるから、南アフリカの高失業は誰よりも黒人にとっての問題である。貧富の格差が著しい不平等所得分配の底辺にこれだけ大量の失業者が存在している限り、治安問題の根本的な解決は図り難い。ムベキ大統領が指摘しているとおり、高失業と治安悪化は深く相関している。

・ 開発課題

これまで述べてきたように、南アフリカ経済には極めて先進的な部分と著しい後進性とが共存している。南アフリカを世界経済の場における一アクターとして捉え、投資と貿易を通じた経済交流の進展が期されるべき部分と、一方では、わが国が公的資金を投入しても支援すべき部分とを、予め明確に判じ分けておく必要がある。

新生南アフリカの開発課題とは、アパルトヘイト遺制の清算作業を意味しており、その国家的作業において南アフリカ単独の力では解決が難しいと思われるものが援助課題となるであろう。

(1) 高失業と治安問題 - 現行政策は失業者を救えるか

凶悪犯罪を経済の側面から捉えるならば、安定した民主主義社会にとって不可欠な、十分な所得を保証する豊富な就業機会が欠落しているという事実に帰着する。想像を絶する高失業、それによる貧富格差の温存と拡大が犯罪の温床を生み出しており、これはやはりアパルトヘイトに深く関係している。

今後、もし二桁の経済成長が実現すれば、現在の条件の下でも雇用増が期待できるだろうが、その可能性は極めて少ない。GDP が拡大しても雇用は増えず、その減少率が少なくなるだけであるという近年の姿は、マクロ政策ではなくミクロ的構造政策の必要性を訴えている。

(2) 産業政策と農村創成 - アパルトヘイト遺制との闘い

南アフリカの高失業は、完全雇用を達成した国々で雇用吸収の柱となっている産業が異常に萎縮しているという、産業構造を背景とした問題である。具体的には、家電製品を中心とする機械類の国産体制強化を目指す選択的な産業育成や、黒人小農層の復活再生による農村創成が図られるべきであろう。

また、既に設置済みフォーラムを活用して、アフリカ進出に意欲的なアジア諸国と南アフリカとを橋渡りする機能をも含み持たせながら、アジア・アフリカ経済関係の基軸的役割を担う両国のあり方を相互確認することが検討されてよいだろう。

以上より、わが国の南アフリカに対する開発協力の重点の一つは、製造業と農業における雇用創出事業に置かれるのが望ましいと言えよう。中小企業や新興農家を対象に据えた具体的援助、特に農村開発分野においては、実際その種の事業に携わっている団体を発掘し、彼らと密に接触を図ることが肝要である。そこには地方政府や NGO が含まれるだろう。RDP においても、社会開発分野での NGO セクターに期待される役割は繰り返し強調されている。

また、南アフリカの失業問題は、新しい職種と産業の導入を要求しているともいえるのであり、如何なる政策が有効なのかという視点に立ち、わが国の経験を伝えていけるような政策対話を南アフリカ側と重ねていくことこそが大切である。

4. 社会開発

・ 社会開発の位置付けとアフア - マティブ・アクション

南アフリカは、所得水準に比べ人間開発指数 (HDI) の低い典型的な国の一つである。だが、この表面的なアンバランスの陰に潜むのは、南アフリカ社会内部における人種・地域・性間の著しい格差である。南アフリカ国内では、貧困が人間開発、人間の安全保障と密接に連動している。失業の増大とあいまった貧しいアフリカ人の苛立ちが犯罪を増加させ、凶悪犯罪による社会治安の悪化は、都市・農村を問わず教育、医療などの社会開発、さらには経済開発の重大な障害要因となっている。

アフア - マティブ・アクションの究極の目標は、人口の人種別割合や性別に応じた人々の社会的参加、とりわけ職業の分かち合いがなされることである。公務員を中心とする雇用の場においてはアフア - マティブ・アクションによる女性、黒人の進出は急速に進みつつある。だが、黒人の 42.5% (男性 34.1%、女性 52.4%) が失業状態にあり、120 万人がインフォ - マル・セクタ - で生きながらえていると推定される現状からすれば、アフア - マティブ・アクションの恩恵を受けられる層は相対的に恵まれた少数派だともいえる。人種差別的亀裂を埋める手段としてのアフア - マティブ・アクションが、逆にマイノリティの中の最貧困層をさらに疎外する結果とならないよう、インフォ - マル・セクタ - への支援や農村開発などの他の施策をあわせて実施する必要がある。

・ 移民

周辺国から労働者ないし難民として入国した移民の問題は、南アフリカにとって社会開発、人間開発の問題であると共に、これまでの覇権的地域支配を終わらせ、周辺国といかに共存していくかという外交の問題でもある。

南アフリカは、1997年から国民に身分証明書を発行することで非合法移民が社会保障を利用できなくなる措置を取る一方、1995年以降一定の条件を満たした非合法滞在者については、滞在を合法化する2種類のアムネ스티を実施してきた。こうしたなかで1995年6月、SADC事務局は、南部アフリカ人間自由移動協定原案を明らかにして、加盟国内部における人の移動の段階的自由化と、10年間後の国境廃止を提案したが、南アフリカは、地域内の紛争や国境管理の問題などを公式の理由として現時点では反対という立場を示している。

・ NGO

南アフリカのNGOの多くは、アパルトヘイト体制を前提に貧困者への援助に取り組んだ団体やアパルトヘイトに批判的な白人リベラリズムに支えられた人道的支援団体、産業界の意向を受けて開発政策を推進するために組織された団体、黒人意識運動やANCの影響を受け黒人コミュニティの開発をめざした諸組織等からなる。これらNGOは、国民党に替わって海外のドナ - の資金援助の窓口となるという政府の代替性を特徴としていた。

80年代以降のNGOの発展を財政的に支えたのは外国ドナ - の援助であるが、1994年の新政府発足とともに、これら海外のドナ - は資金を政府のRDPに集中するようになったため、多くのNGOが財政困難に陥り、また閉鎖を余儀なくされた。

政府の対応の遅れとNGO側の財政面・人材面の困難等の問題にもかかわらず、NGOの果たす役割は引き続き大きい。ANC政権のチェック機能というばかりでなく、依然として解消されていない人種格差、複雑なエスニック構成からすれば、NGOとしては、政府と協力しながらもある程度の緊張関係を保ちつつ市民社会内部の政策的合意を築いていく作業が長期にわたって求められるからである。

5. 農村開発・環境

・ 農業生産の推移

南アフリカの国民経済に占める農業の位置は小さく、先進国型の構造となっている。農業のGDP寄与率は、それが20%だった1920年代にとても及ばず、数%台にとどまっている。

しかし、農業生産の寄与率に比べると、人口および経済活動人口に占める農業の位置は相対的に大きい。農業依存人口の総人口に占める割合および経済活動人口中の農業人口の割合はいずれも、90年代にも10%以上を維持している。

・ 農業資源の賦存状況

南アフリカの耕地は70年代以降1,320万ha前後、国土の10%強水準で推移しているが、灌漑農地の面積はわずか100万ha強で極めて限られている。しかも、大規模な灌漑用ダムの立地可能性はきわめて低いいため、基本的に天水依存の農業を営まざるを得ない。農地資源の賦存状況を見る時に大事な点は、州の間の差異と旧ホームランドの自給的農業と白人農場による商業的農業の格差という農業の二重構造である。アパルトヘイト政策で、白人農場への保護が拡大されたため、農業の二重構造が拡大していった。

・ 流通政策と国内市場の再編

南アフリカ政府は、アパルトヘイト政策下で、広範な市場介入の権限を持ち、多くの独占的な流通公社や流通計画を作り、また、価格維持制度を採用してきた。卸売市場制度の導入は、地場生産を死滅させた。流通独占や非効率経営は大きな問題となり、1992年にカッシャー委員会は国家統制と規制緩和を求める報告書を提出した。

1996年以降には、WTO体制への整合化が意欲的に進められ、より徹底した農産物流通政策の改革が進んだ結果、南アフリカは、オーストラリアやニュージーランドと並んでもっとも自由化の進んだ市場という評価を得るまでになった。

・ 農民組織と農業協同組合

南アフリカの農民は非常によく組織化されており、集落レベルの開発委員会や、農民組合、あるいは部門別組合のような農業利益を代表する組織に名を連ねている。中でも、重要な位置を占めるのは農業協同組合(農協)である。

一方、旧ホームランドの農村では農業が存在しておらず、そうした地域では、非農業的な要素を取り入れた多目的農村協同組合への展開可能性を探ることも重要な戦略でありうる。

・ 農業における資源・環境政策

農村における環境問題の多くが絶対的貧困に起因している。南アフリカの農村環境は、降雨の少なさや不確実性によって脆弱なバランスの上に立っている。にもかかわらず、土地の不足、人口圧、水利権やエネルギー利用の制約のために、農民たちは伝統的知識に反して農業資源を過剰に利用せざるをえないことから、貧困、人口、環境悪化の連鎖を切断することが農業環境政策の最大の課題である。

・ 農村の貧困問題と食料確保

南アフリカにおいて、食料安全保障上の農業の位置は大きい。貧困農民にとって、市場を介在する農地改革の恩恵はなかなか期待できないことから、コミュニティ・レベルの協同的取組によって、食料生産を増大させ、栄養状態の改善と余剰販売の機会を追求することが当面の最大の課題になろう。

・ 農村におけるジェンダー問題

南アフリカの農村では、労働可能な成人人口の多くが出稼ぎに出ており、女性が経済活動以外にも水運びや薪集めのような家庭内労働のほとんどを担っている。しかし、慣習法下では女性の農地へのアクセスが制限されており女性世帯主家庭は貧困に陥りやすい。

したがって、農村のジェンダー問題は貧困と大きく関わっており、女性の経済的自立のためには、土地へのアクセス、小規模事業の融資支援、教育・職業訓練・識字プログラムなどの経済的手段と併せ、保健医療制度の拡充、暴力からのシェルター、カウンセリング、法的支援制度などのサポート体制を整えることが課題である。

・ 農村生活の基礎としての林業・水産業

南アフリカでは、林業と水産業への関心は一般に低い。商業的な水産業は西ケープ州に集中しているが、このような商業的林業はGDP増大に貢献するとしても、農村生活の基盤を掘り崩すことがある。

例えば、大規模な商業的林業は用材生産と輸出を拡大してきたが、その結果、森林面積が大きく減少した。ところが、農村のエネルギー源として、薪炭材への依存状況は重要性を失っていないため、ただでさえ厳しい用水の涵養機能の低下や、生物多様性の減少によるツーリズム価値の低下といった別の問題をも引き起こしている。

・ 農業・農村開発援助の基本的な視点

農業・農村開発援助における基本的な視点は、第1に援助が地域に根づき、その地域の自律的な展開を促しうるかどうかである。第2に、農業・農村がすぐれて地域個性的であることをきちんと認識することが重要となる。第3に、以上のような視点においては、物的な開発よりも、人的・制度的な開発に重点を置くべきであり、そのうえで、人的・制度的開発の基盤となるインフラ整備を支援するという考え方に立つべきだろう。

第4に、南アフリカにおいて、農業・農村開発による主要な援助対象者とは全国土の約14%に相当する旧ホーム

ランドに居住するひとびとに他ならないことを十分に配慮する必要がある。

・ 農業・農村開発における援助の提言

南アフリカにおける、農業・農村開発分野での援助の提言としては、以下の9点があげられる。

- 分野横断的アプローチ（cross-sectoral approach）による農村開発
- 農地改革実施地帯における農村と農業の創生に向けた集中的支援
- 小規模起業の立ち上げ支援
- 伝統的知識のデータベース化とそれに基づく新しい農法の確立
- 農畜林、水産の有機的結合
- 市場創造への支援
- 「農都連合の市場圏の創出」
- 住民参加型調査・開発の仕組作りとノウハウ開発
- 普及員から助言者（facilitator）へ

6. 都市問題

・ 南アフリカの都市問題

南アフリカの都市問題は、アパルトヘイト都市政策による、都市構造上非合理的な棲み分けが正当化されていた点や、一部の開発地域をレイアウトした合理的都市計画、そして最近の新自由主義的な都市開発投資の間に生まれた歪みに起因している。

特に、先進国的な都市計画の上に途上国大都市を重ね合わせた空間の特徴は、アパルトヘイト都市構造と称されてきた。高密度に集積した都心部と、戸建て住宅の世帯別所有を念頭にレイアウトされた郊外住宅地、そして両者を結ぶ幹線道路網等で構成される郊外拠点都市「エッジシティ」等は北米と共通する点が多い。

それとは対称的に、区画面積の狭い住宅の密集する地域や住宅用途地域間を埋める不法居住地域の住民は、日常的に基本的な生活環境に必要な上下水道などの社会基盤の不足や、山積する放置廃棄物、集落の周辺をとりまく簡易所群、その住宅地と就労地を結ぶ交通手段の絶対的不足等の都市問題と同居している。

・ 都市内部空洞化と治安問題

大都市内部の空洞化そしてさまざまな社会病理の拡大による環境悪化は、南アフリカにおいても都市の退廃として注目されている。南アフリカの大都市の居住人口の流出は、1970年代から、製造業の流出は1980年代から加速した。深刻化するインナーシティ問題に関しては、今後も企業流出による税収減、雇用減、不動産放置、ホテル閉鎖等が続くと見込まれる。また、治安悪化や、ホームレス、ストリートチルドレンの増加、不法移民の経済活動等は、市民のインナーシティ認識を悪化させ、消費者、観光客、ビジネスセクターを都心から遠ざけよう。

さらに、集合住宅のユーティリティ使用負担能力を越えたテナント数によって、エレベーターの故障や、上下水道システムの故障、収集不能な大量のごみ廃棄物の恒常的な放置、賄いきれない電力消費量等の問題が顕在化している。一方、都市郊外部の交通混雑は経済活動の維持に困難を来すほど悪化しており、郊外開発の進展は失速しつつあるとの見方もある。

・ まとめと提言 都市の歪みを埋めるために

以上を踏まえて、都市問題への日本の協力可能な分野としては、アパルトヘイト都市構造の改革、インフォーマル・セクター、路商のダイナミズムの容認と育成、都市治安への取り組みの3点を挙げたい。

7. 保健医療

・ 保健セクター政策とアパルトヘイトの残滓

南アフリカの保健セクターは、アパルトヘイト時代に形成された際立った構造的な不平等 (inequality) に、現在も色濃く特徴付けられる。所得、地域、人種間の健康水準の大きな格差と、ヘルス・サービスへのアクセスの不平等や高水準の医療を誇る民間部門と貧しい公的部門が区分されている点が、南アフリカの保健部門の発展の障害になっている。また、近年の AIDS の拡大のため、貧困層、貧困地域の健康水準はさらに悪化していると考えられる。

以上のような保健セクターの構造的な問題の軽減のため、基本的な政策目標としては、保健医療における不平等の改善と貧困層への対応の強化が政策の基調とされており、ヘルス・サービスへのアクセスの改善と公平 (equity) の促進、HIV/AIDS とその社会的、経済的コストへの取り組み、病院部門の効率化と公的病院 (public sector hospital) の安定した運営等が目標として挙げられている。

・ 保健医療財政

南アフリカの公的医療サービスの質が極めて不十分であるという問題がある一方、医療支出は、現在 300 億ランドに達し、GDP 比では 8.5% 程度の高い財政支出がなされている。保健医療財政の政策課題は、保健医療セクターの経済運営面の強化やヘルス・サービスの不平等 (inequity) を是正することと一体であるべきであるが、実際の対応には困難が多く、その展望は依然として厳しいものである。

公的保健サービスの財源は、大きく税金に依存しており、政府財政の 10-11% であるが、これ以上の税金の保健サービスへの支出はほとんど望みようがない状態である。さらに、財政管理の分権化を反映して、実際の保健支出配分は州毎にかなりの開きがある。そのことがまた、州のあいだの大きなヘルス・サービスの不公平を拡大させることにもなっている。

・ 援助の方向性

以上のように、黒人人口を中心とする多数の貧困層の置かれた困窮と健康水準の低さは、他の中所得の途上国と比べて劣悪であるといえよう。現在の南アフリカの保健医療戦略では、プライマリ・ケアと公的部門の病院の改善強化が、二つの大きな柱となっている。州政府の財政的、人的資源の限界を考えれば、NGO との協力によるアプロ・チ等、州政府の財政負担を押さえた形での効果的なプライマリ・ケアの強化が望まれる。

さらに、今後は、保健セクターの再構築の政策とその資金計画への包括的な計画への議論に参加しながら、必要とされる案件を絞り込むことにより、南アフリカ保健省から、パートナーとしての信頼を勝ち得ていく努力が必要と思われる。プライマリ・ケアの促進プログラムと平行した資本財供給を含む支援 (parallel financing) は、大きな効力を発揮できると考えられる。さらに、供与された機材が他の病院でも設置され、利用されるような follow-up 型の支援が追加される必要があるとともに、マネージメント面の要素も盛り込んだ綿密な計画に基づいた支援プログラムが望まれる。

8. 教育・人的資源開発

・ 歴史的背景と教育政策の変遷

アパルトヘイト下の南アフリカでは、世界でも類を見ない白人・アジア人・カラード・アフリカ人の人種別に教育を行うために、別々の教育行政機構を有していたため、白人と黒人の子供には、著しい教育の格差が生み出されることになった。このため、近代的な教育部門がある一方で、他のアフリカ諸国と変わらない基礎教育の質的改善と量的拡充が急務である教育部門が併存するという特異な状況におかれている。

教育制度の抜本的改革は、アパルトヘイト後の民主的國家を建設するための最重要課題であり、他のセクターに

変化をもたらすための機動力となるものと見られている。

・ 初・中等教育

初・中等教育は、政府の優先順位の高い部門であり、教育機会の拡充と教育の質的改善が課題である。この実現のためには、人種・性別・言語・年齢等による差別が行われず、社会的公正に留意することが特に必要である。限られた資源を有効に効率的に活用することと、ある程度の受益者による負担も避けられないであろう。

また、他のアフリカ諸国と同様に、旧ホームランドでは、教育環境が劣悪であるところが多い等、地域間の格差が激しい。旧黒人学校においては理数科の質は著しく低く、高学年になるにつれその傾向は顕著である。このようなことから、教育機会の拡充だけでなく、教育の質的改善が強く求められている。その一方で、すでに教育予算は逼迫しており、教員数の削減が行われているのも現実である。

・ 高等教育

南アフリカの高等教育機関には、大学、テクニコン（技術専門学校）、カレッジなどがあり、複雑な様相を呈している。中等教育卒業生の中には、言語能力や理数科に関する知識が十分でない者が少なくなく、その一方で高等教育の大衆化が進んでいるため、高等教育機関の質が低下することが懸念されている。

旧白人大学では、国際的にも高水準の教育・研究が行われてきた一方で、旧黒人大学は中等教育修了者の学力も十分ではないため、自ずと教育の質には限界があった。さらに、旧黒人大学への入学者の急増に対して適切な予算配分が追いつかず、その質がますます低下しており、卒業しても雇用の機会は、ごく限られているという問題がある。さらに、全体の傾向として高等教育予算が削減され、大学への入学者数がここ数年停滞している。

・ 成人基礎教育訓練

成人基礎教育訓練（ABET）は、RDPの中でも主要な位置を占めている。ABETは学校教育と同等の位置付けが政策上はなされている。しかしながら、現実には教育予算全体が逼迫しており、学校教育さえも十分普及していない現状では、成人を対象とした教育まで手が回っていない。

ABETには、労働団体・教会・NGO等によって運営されている成人基礎教育センターと呼ばれる組織や、夜間に小学校を利用した成人学校もあるが、政府が有機的に、学校教育や教育施設と結び付けながら非識字者に対して教育の機会を付与しようとする積極的な動きは、見えてこない。

・ 職業訓練

南アフリカ政府は、学校教育と同じように職業訓練を位置付けようとしている。職業訓練によって技能を身につけたことが雇用に直接結びつくわけではないが、インフォーマル・セクターでの自営業の可能性も含め、自活するための基礎技能修得の機会を提供することも考慮する必要がある。

南アフリカにおいては、他のアフリカ諸国に比べ例外的に民間セクターが成熟している。しかし、南アフリカ労働省は、企業内の訓練は組織的に行われておらず、特に低位の労働者にはほとんど正式の訓練の機会を与えられていないことを認識しており、今後は、技能開発課税法等により、地方自治体が技能開発訓練を行う等、労働力の技能開発を推進するための方策が進められる予定である。

・ 援助の方向性

南アフリカに対する援助を考える際、南アフリカ政府は、外国からの援助を合理性がない限り受け入れない可能性があることに留意する必要がある。特に、援助国と被援助国がパートナーとして対等な関係を純粋に目指すのであれば、南アフリカ側の言い分に十分耳を傾けることが必要である。

南部アフリカ地域内の教育開発に関する南アフリカの役割については、この地域が政治・経済的に安定すれば、

少なくないものがあるであろう。特に、高等教育機関における南アフリカの優位性は明らかであり、遠隔教育等の情報技術の有効活用を促進し、相互に裨益するような交流が図られることが期待される。

以上より、教育・人的資源開発分野における援助アプローチとしては、初・中等教育を優先する、教育の質的改善を目指す、地域間格差等を是正する、理数科教育を重視する、雇用創出を支援する、ソフト面の協力を推進する、ローカル・リソースを活用する、援助ニーズに弾力的に対応する、等が挙げられる。

9. インフラ・エネルギー

・ エネルギー全般の概況

南アフリカでは、豊富な石炭資源を除けば、石油・天然ガスがあまり採れず、水力資源にも恵まれないため、石炭に大きく偏ったエネルギー構造となっている。再生可能エネルギーに関しては、太陽エネルギーや風力によるエネルギー開発が活発化しつつある。

・ 電力の現状

南アフリカは、アフリカ大陸で最大の電力ネットワークを有しており、その電力規模を発電能力で見ればアフリカ全体の約4割を占める。しかしながらこれは他のインフラと同様、総人口の10%を占めるに過ぎない白人の電力消費に大きく依存しており、人口の大半を占める黒人貧困層は、その多くがまだ電化の恩恵を受けていないのが現状である。

南アフリカはESKOMを通じ、南アフリカからSADC各国を電力ネットワークで結ぶSAPP等、南部アフリカへの電力地域協力を積極的に対応している。

・ 道路、都市交通の現状

南アフリカの道路インフラは、1960-70年代に飛躍的に発展し、高速道路網を含めた幹線道路が整備された。幹線道路の水準は先進国水準に達しているが、一方で地方道全体における舗装率は17%に過ぎず、特に農村道は整備が遅れ、統計上十分舗装されていない道路も多い等、他の経済インフラと同様、南アフリカ国内における「南北問題」が顕著として存在している。

都市交通に関しては、南アフリカ国民のうち約9百万人が公共交通に依存している。他方、公共バス路線の発達が十分でなく、また通勤鉄道の治安問題もあり、結果的にミニバス、タクシーを利用せざるを得ない事情もある。

今後の道路向け援助としては、援助資金の性格に応じ、民活支援によるインフラ開発や黒人貧困層向けアクセス道路整備が対象分野の柱として考えられる。また、メンテナンスの強化が緊急課題となっていることから、同分野に対する技術・資金両面の協力も検討に値する。

・ 鉄道、都市通勤鉄道の現状

南アフリカの鉄道網は、アフリカ大陸の中では最も発達しており、同国の主要都市をほぼカバーしたネットワークを有している。

また都市鉄道は、都市の通勤手段としてバスと同程度のレベルに需要があり、黒人貧困層にとって重要な移動手段となってきた。アパルトヘイト体制において、通勤鉄道は適切な投資がなされず、有機的・統一的な運輸政策が不在な中で非効率な運営が続き、車両も含めた関連インフラが劣化していった。一方で、列車内暴力、車両破壊が頻発したり、コンビ・タクシーが普及し過当競争が発生する中で、通勤鉄道の利用者は大幅に減少するに至った。

しかしながらマンデラ政権は、交通事故が少なく、低料金、環境への負荷も小さい鉄道輸送の有効性を見直し、将来的な都市開発計画を睨んだ公共通勤輸送計画の中で、通勤鉄道の整備拡張に高いプライオリティを置いている。

・ 港湾

南アフリカは海岸線が入り組んでおらず単調なこともあり、良港に恵まれているとは言えないが、アフリカの最南端に位置し、インド洋、大西洋双方に面する航路の要になっていること等の利点により、ダーバン、ケープタウン等古くから港湾が発達してきた。

SADC 諸国全体の港湾取扱量における南アフリカのシェアは、1996 年において 91% に達しており、SADC における海への玄関口としての役割を果たしてきた。今後は、南アフリカ国内ではないが、リチャーズ・ベイやダーバンよりも南アフリカ首都圏に近いモザンビークのマプト港に注目し、同港の開発に力を入れていく方針となっている。

・ 航空

南アフリカの空港の大半はこれまで公営であったが、近年、公営空港の民営化が進められつつあり、ヨハネスブルグ空港も既に民間会社により運営されている。

南アフリカ最大の空港はヨハネスブルグ空港であり、アフリカ大陸唯一の規模・設備を有しているが、南アフリカのアパルトヘイト廃止に伴い、南アフリカとアフリカ各国の交流が緊密化するに伴い、アフリカと欧米・アジアを結ぶハブ空港としての性格を強めている。

・ 通信・郵便

南アフリカの通信セクターは、途上国としては高い技術水準とインフラを有しているが、黒人社会における低い電話普及率、電話ケーブルの盗難等犯罪への対処、電話料金の貧困地域における未納問題や IT 面のキャッチアップ等の課題は多い。なお、通信分野においても、人種間のインフラ格差是正が大きな課題となってきている。

また、郵便分野においても同様にアパルトヘイト体制下の影響により、人種格差、地域格差が生じている。

この分野における日本としての協力は、資金協力よりも技術協力をニーズがあると言えよう。特に Telkom に対する組織改革のノウハウ提供、IT 関連協力などが考えられる。但し、地方の貧困地域への電話普及については、地域総合開発の一環として、資金協力と技術協力を一体とした協力を行うことも意義があろう。

・ 水資源

南アフリカの水資源開発上の問題としては、水資源が僻地に片寄っており、水需要地からも遠いため、しばしば長距離パイプラインで水を運ぶことにならざるを得ず、水供給量の制約とともに水開発コストを大きなものとしていることである。表流水とともに地下水も開発されているが、地下水井が全土に散在し、各々の規模が小さいこと、また一般に、水質は低品質で飲料にあまり適さないという問題がある。しかし地下水は、乾燥地の灌漑農業や地方の黒人村落への水供給上は、現在も一定の役割を果たしている。

南アフリカ政府は 1996 年憲法において、「すべての人に浄水へのアクセスを与えることを権利として保証する」としており、国民への上水供給を重要な国家課題と位置付けている。

・ 上下水道

都市部では先進国レベルの水道公社がサービスを行っている一方で、旧ホームランドの黒人居住地域では、公共水栓すらないといういびつな構造が並存してきたのが実態であり、こうした地域では井戸や川からの水汲みが一般的であったが、井戸にしても水質が悪く衛生上問題があるケースが多い。

こうした状況に対処するため、南アフリカ政府は、黒人居住部落への水供給、環境衛生面に重点を置いている。1994 年度以降、水供給事業のため各州で多くの水道事業が行われてきたが、上水道普及計画はまだ道半ばの段階にある。

下水道整備を含む衛生対策は、上水道整備とともに RDP 暫定時点において重点課題とされたが、上水供給に比し、設備の整備レベルはさらに低く、整備には困難を伴うものとなっている。上水道と同じく、下水道も普及度合にお

ける人種間格差は大きく、黒人の普及率の低さは歴然としている。

・ 援助の方向性

南アフリカにおいては、各インフラ整備において引続き大きな資金ニーズがあること、また中央政府が「小さな政府」を志し補助金削減、民営化を推進する中、資金ニーズをどうやって調達するのか、開発の主体は誰が担うのかを早急に見極めていく必要があることであろう。

しかし、南アフリカ政府の対外援助に対する「政治的影響力」への警戒を考慮し、南アフリカへの援助にあたっては、資金協力のスキームを出来るだけ南アフリカのニーズに合わせて弾力化し、日本と南アフリカの間で、政策レベル、実務レベル、政府から民間まで等、様々なレベルで忍耐強く意見交換を行っていくことが重要であろう。

また、対象分野としては、黒人社会の生活環境改善を中心として、具体的には大都市の周辺部や地方部の電化、道路、通勤鉄道、上下水道、電話や住宅整備等が挙げられる。

さらに、南アフリカの産業高度化においては、南アフリカと関係の深いマレーシアなどと連携しつつ、技術協力を推進していくことが適当である。一方、資源開発、収益性の高い経済インフラへの協力は、民間ベースや準民間ベースで開発が行われていくことが見込まれるため、BOT 型案件も含めて、日本からの資金協力も、円借款のみでなく OOF である JBIC のアントайд・ローン等の活用を中心に考えていくべきであろう。

《第 2 部 わが国のこれまでの援助動向》

わが国は、アパルトヘイトによって大きな犠牲を強いられた黒人層の支援のため、1990 年から国際機関を通じた資金協力、研修員受入、草の根無償資金協力を実施してきた。1994 年のマンデラ政権発足後は、新生南アフリカの発展と安定が、南部アフリカ、さらにはアフリカ全体の発展と安定に資するとの観点から、同国を最重要点国の一つと位置付けている。1994 年 7 月には対南アフリカ支援パッケージを発表し、貧困層に裨益する支援を中心とした協力を開始した。また、1998 年 12 月には、技術協力及び無償資金協力に係る政策協議を実施し、黒人層の人材育成を基本方針とすることで合意した。

さらに、1999 年 6 月のムベキ大統領就任に際しては、過去 5 年間の総額約 15 億ドルに達するわが国の協力実績を踏まえ、今後とも十分な規模の支援を継続することを表明した。

これまでのわが国の対南アフリカ協力における優先課題は、RDP の中心課題であるサービス供給の強化を通じて国民の基本的ニーズを平等に満たすことと、GEAR 政策の強化による財政赤字削減と安定的な 6% 台の高い経済成長の達成による雇用の創出を図ること、という二本柱を支援することであった。

また、南アフリカ向け円借款は、南アフリカのアパルトヘイト廃止による民主化に伴い、日本政府が 1994 年 7 月に発表した南アフリカ支援策の一環（全 13 億ドル）として開始された。同支援策のうち ODA は総額 3 億ドル、円借款はこのうち 2.5 億ドルという目標となっていた。しかしながらこれまでのところ、東ケープ州道路設備事業等、円借款要請後に円借款借入を南アフリカ政府が辞退したケースがあり、さらに円借款借入の為替リスクの観点から E/N 締結後、貸付承諾が遅れたり或いは貸付承諾後も貸付が伸びない事件もあり、必ずしも順調に実施されてきたとは言えない状況となっている。

《第3部 わが国の今後の援助のあり方に対する提言》

1. 南アフリカに対する国際協力の視点

・ 孤高の域内大国」、世界の政治経済情勢における南アフリカ

アフリカ 47カ国の地域総生産の半分近く、そして SADC 域内総生産の 8割を僅か 1国で占める南アフリカは、アフリカ地域において唯一異彩を放つ存在である。南アフリカは援助受入れ国でありながら、同時に周辺国に対して年間 3 億円程度の援助を行っている。また、南アフリカの民間資本による投資活動は、アパルトヘイト廃止後、周辺国のみならず大陸中南部を中心に広く浸透しつつある。従って「南アフリカを見る眼」は、世界の政治経済情勢における南アフリカを見る眼でなければならない。

・ アパルトヘイトが残した負の遺産：隠された恐るべき後進性

このような外見上の強さの一方で、南アフリカは「アパルトヘイトの負の遺産」という大きなハンディを背負っている。過去 400 年にわたる暗い過去の歴史を克服し、新しい「国のかたち」を整えることは、一朝一夕にはできない。黒人貧困層が抱える問題は、鉱業その他の一部基幹産業の逞しさや、平均値としての所得水準などからは到底窺いしれない。「域内大国としての強さと将来性」と、「アパルトヘイトの遺制を抱える困難な現状」という、この二面性に由来する南アフリカの特殊性を理解することは、同国に対する国際協力の意義を理解し、かつ今後の協力のあり方を考える際に最も基本的かつ不可欠なものである。

・ 「グローバル・パートナーシップ」強化のための ODA

南アフリカに対する協力の理念は、同国の世界における位置付けに鑑み、同国一国の安定化と健全な発展に寄与することに留まらず、これを通じて、南部アフリカ地域あるいはアフリカ全域、ひいてはアフリカとアジアの関係の深化までを視野に入れて設定される必要がある。そのためには、まず、日本と南アフリカの両国が、南部アフリカ地域あるいはアフリカ全域の平和と安定化に対して、より直接的な形で如何なる貢献がなし得るかという問題意識の下でわが国の ODA のあり方が問われなければならない。さらに、双方の立場を踏まえて、わが国と南アフリカの協力は、単なる二国間協力の枠組みを超えて、アジアとアフリカとの協力の架け橋としてのポテンシャルを有していることを意識した上で協力のあり方を追求すべきである。

2. 南アフリカに対する援助の課題

・ 黒人最貧層の生活支援と雇用創出等を通じた社会の安定化

(1) 基礎的公共サービスの安定供給

黒人貧困層に対する支援を基軸としつつ、南アフリカの社会の安定化のための主な取り組み課題については、以下の課題がある。

第一は、基礎的公共サービスの安定供給の重要性である。特に、基礎的な保健医療、初・中等教育、識字教育、生活用水の供給等、健康と基礎的教育に関するサービスが重点対象となる。自らの尊厳を維持し自立して生きるために最低限必要な医療、教育等の公共サービスが享受できるような暮らしを築き上げていくことは、現在の南アフリカ政府と国民の自助努力のみでは難しい面がある。このために、わが国はこれらの協力に対し、第一の優先度を置いて継続・拡充していく必要がある。

(2) 雇用創出を通じた自立支援

第二のポイントは、雇用創出を通じた自立支援の重要性であり、特に「農村創成」(都市への出稼ぎに依存しない自立的な村落共同体を造り上げること)と労働集約型産業の育成である。

長いアパルトヘイトの歴史の中で黒人農業が破壊され、農村住民が出稼ぎを余儀なくされた過程で、自立的な生活の場としての村落共同体が死滅し、雇用の吸収力を全く失ってしまったことや、同じくアパルトヘイト政策によって中進国型労働集約産業が育ってこなかったこと等から、南アフリカの雇用状況は非常に深刻である。

これに対し南アフリカ政府は、雇用の創出を経済政策における最重点課題のひとつとして位置付けているが、少なくとも現在に至るまで満足すべき成果を挙げるに至っていない。

この点に関しては、わが国の ODA は、農民組織化、営農改善、黒人・女性企業家育成などに関する協力を実施してきたが、今後とも、これらの協力を拡充しつつ推進することが重要であり、さらに、「農村創成」という観点から、協力を企画・実施していく必要がある。

(3) 社会の安定に対するより直接的な支援と社会的弱者の保護

南アフリカの治安状況の劣悪さは世界最高の水準であり、凶悪犯罪を減少させる取り組みは緊急を要する。犯罪による直接的被害の防止というだけにとどまらず、犯罪が減少しない限り人々が安心して外に出られない状況では、社会開発や経済の発展は望めない。わが国は、すでに警察の強化に関する協力などを行ってきているが、今後は特に、犯罪の被害者としての女性その他社会的弱者の保護や、あるいは貧困層の居住区における治安改善への貢献などの観点から、これらの協力を強化していくことが望まれる。その際、犯罪取り締まりの強化にとどまらず、被疑者の人権の保護や、犯罪の予防、さらに、犯罪を生む源としての暴力容認の風潮の改善などに対して、具体的な協力のあり方について検討を加えていく必要がある。

・ 持続的発展システムの核となる州政府・自治体の能力構築支援

南アフリカにおける貧困対策の実施に関しては、これまで 3,500 万人の黒人を国民として認識せず、行政サービスの対象としてこなかったアパルトヘイト時代の遺産としての「行政の大きな空隙」を埋め、持続的な発展システムを構築していくことが重要であり、その際に最も重要な鍵となるのが、自治体、特に州政府や非営利セクターの役割である。

南アフリカの中央政府は、一般に政策立案のみを行い、その執行には殆ど関与しない。他方、州政府等の自治体は、これまでの実質的行政サービスの主体は民間非営利セクターであったこともあり、これらを実施するための十分な力量を持つに至っていない場合が多い。さらに、技術・専門能力を有する人材不足に直面しており、また、組織管理体制の不十分さから規律の乱れなども顕在化している等、本来果たすべき任務に対応した能力が著しく欠如している。

わが国は、南アフリカが将来にわたって、この行政上の空隙を自らの努力で解消することに貢献すべく、州政府・自治体の能力構築 (capacity building) のためのプログラムとして、地方行政制度、警察、保健、教育等の領域で人材育成を支援している。しかし、これらの協力の規模は膨大な援助ニーズに比して僅少であり、今後さらなる拡充が期待される。

・ ODA の枠組みを超えた協同と役割分担の明確化

南アフリカに対する ODA を考えるに際しては、ODA の枠組みを超えた協同と同時に、その中における ODA の役割分担の明確化というプロセスの中で位置付けることが重要である。さらに、現実的な妥当性と創造性を兼ね備えた魅力のある諸提案を、特に日本側から積極的に形成していくことが望まれる。また、政策策定に携わる側においては、南アフリカの特長性あるいは、日本と南アフリカ関係の重要性についてこれまで以上に配慮した上で、ODA の制度や援助形態等に関して、可能な限り柔軟な対応をとることが望まれる。

南アフリカがわが国との国際協力において期待するものは、21世紀のグローバリズムの進展のプロセスにおいて発想された、大胆な将来展望に基づく両国関係の発展であり、かつそれを目に見える形で実現していくプラグマティズムである。そのような期待を十分に踏まえつつ、わが国の ODA は、OOF や商業ベースの民間経済活動等が立ち入ることが困難な南アフリカの「影」の部分の地道に支援すると同時に、OOF や民間経済活動との協調関係を保ちつつ、これらを側面から補完的に支援するという役割を担うことも併せて考えていかなければならない。

3. 具体的取り組みのための方策

・ 最貧層に届く協力、持続性の確保、「点から面へ」の展開

「最貧層に届く協力」を、持続性が確保できるような形で「点から面へ展開」していくかという問題は、容易なことではない。単なる貧困救済に終わらぬよう、援助の吸収力と援助実施後の持続性がどの程度確保できるかを厳しく見極めながら、既往のアプローチに囚われることなく、援助の送り手と受け手双方の共同作業によって、試行錯誤を重ねながら事業を進めていく必要がある。

・ 非営利セクター (NGO/CBO) の活用

民間の非営利セクターは、これまで自治体等に代わって公共サービスの供給をボランティアベースで行ってきており、豊富な開発事業経験と発言力を有している。こうした民間の非営利セクターの経験・活力を活用することは、州政府等の実施能力を補完するためにも、政府間では通常届きにくい黒人貧困層への支援を確かなものとするためにも有効である。

なお、南アフリカにおける民間非営利セクターのみならず、南アフリカで活動するわが国の民間非営利セクターの活用、あるいは協力のパートナーとしての連携を、今後一層重視すべきである。すでに現地で豊富な活動経験を有する団体もあり、その中には地域共同体における自立循環経済の構築を支援する試みや、自然農法支援等、数々の意欲的なプロジェクトを行っており、さらには南アフリカ国内において貴重な人的ネットワークを有している団体もある。さらに、「日本・南アフリカ・パートナーシップ・フォーラム」等、今後、両国の NGO が参画できるよう実現に向けての検討が望まれる。

・ ローカル・リソース (現地民間企業) の活用

南アフリカの特徴として、能力の高い現地民間企業体の存在が挙げられる。このようなローカル・リソースは、資金協力における施設の建設等に際して、今後一層活用されることが期待される。

・ 南アフリカ政府の政策との整合性および実施レベルを含めたパートナーシップ

南アフリカにおける政策課題の優先度と、同国に対する国際協力の課題の優先度は必ずしも同一ではない。また、南アフリカの中央政府は、政府部内の政策過程に、表だって外国人専門家が参入することを歓迎しない一方で、政策策定過程の実質的なところにおいては、かなり思い切った民間活用を行っている。特に先方の政策過程に何らかの形で参画するに際しては、援助する側からそれを希望したり押しついたりするような態度は厳に慎むこと、仮に、政策過程に参画し得たとしても、その事実を喧伝しないことの 2 点が重要であり、これは、現地に経験の豊かな各国援助関係者の共通認識となっている。

略語表

ABET	Adult Basic Education and Training	成人基礎教育訓練
AFD	France Development Agency	フランス開発庁
AfDB	African Development Bank	アフリカ開発銀行
AIDS	Acquired Immune Deficiency Syndrome	後天性免疫不全症候群
ANC	African National Congress	アフリカ民族会議
CBO	Community-Based Organization	コミュニティ組織
CEC	Commission of the European Communities	欧州共同体委員会
COSATU	Congress of South African Trade Unions	南アフリカ労働組合会議
CSS	Central Statistical Service	中央統計局
DBSA	Development Bank of Southern Africa	南部アフリカ開発銀行
DFID	Department for International Development	英国国際開発省
DLA	Department of Land Affairs	土地問題省
DTI	Department of Trade and Industry	通産省
DWAF	Department of Water Affairs and Forestry	水資源・森林省
EU	European Union	ヨーロッパ連合
FAO	Food and Agriculture Organization	食料農業機関
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade	関税および貿易に関する一般協定
GDP	Gross Domestic Product	国内総生産
GEAR	Growth, Employment and Redistribution	成長・雇用・再分配（マクロ経済戦略）
GNP	Gross National Product	国民総生産
HDI	Human Development Index	人間開発指標
HIV	Human Immunodeficiency Virus	ヒト免疫不全ウイルス
HSRC	Human Science Research Council	人文科学調査評議会
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development	国際開発復興銀行、世界銀行
IDASA	Institute for Democracy in South Africa	南アフリカ民主主義研究所
IDT	Independent Development Trust	独立開発基金
IFC	International Finance Corporation	国際金融公社
IMF	International Monetary Fund	国際通貨基金
IOR-ARC	Indian Ocean Rim Association of Regional Cooperation	環インド洋地域協力連合
ISS	Institute for Security Studies	安全保障研究所
JSE	Johannesburg Stock Exchange	ヨハネスブルグ株式取引所
JVC	Japan Volunteer Center	日本国際ボランティアセンター
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau	ドイツ復興金融公庫
MERG	Macroeconomic Research Group	マクロ経済研究グループ
MIIF	Municipal Infrastructure Investment Framework	都市インフラ投資枠組み
NDA	National Development Agency	全国開発機構
NGO	Non-Governmental Organization	非政府組織
NQF	National Qualification Framework	国家資格体制
ODA	Official Development Assistance	政府開発援助
RDP	Reconstruction and Development Programme	復興開発計画
SAA	South African Airways	南アフリカ航空
SACP	South African Communist Party	南アフリカ共産党
SACU	Southern African Customs Union	南部アフリカ関税同盟

SADC	Southern African Development Community	南部アフリカ開発共同体
SANGOCO	South African NGO Coalition	南アフリカ NGO 連合
SANRA	South Africa National Roads Agency	南アフリカ国家道路庁
SAPS	South African Police Service	南アフリカ警察庁
SARB	South African Reserve Bank	南アフリカ中央銀行
Stassa	Statistics South Africa	南アフリカ統計局
TICAD	Tokyo International Conference of African Development	東京アフリカ開発会議
TNDT	Transitional National Development Trust	移行期全国開発基金
TRC	Truth and Reconciliation Commission	真実和解委員会
UN	United Nations	国際連合
UNHCR	Office of the United Nations High Commissioner for Refugees	国連難民高等弁務官事務所
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization	国連工業開発機関
UNISA	University of South Africa	南アフリカ大学
USAID	United States Agency for International Development	米国国際開発庁
WTO	World Trade Organization	世界貿易機関

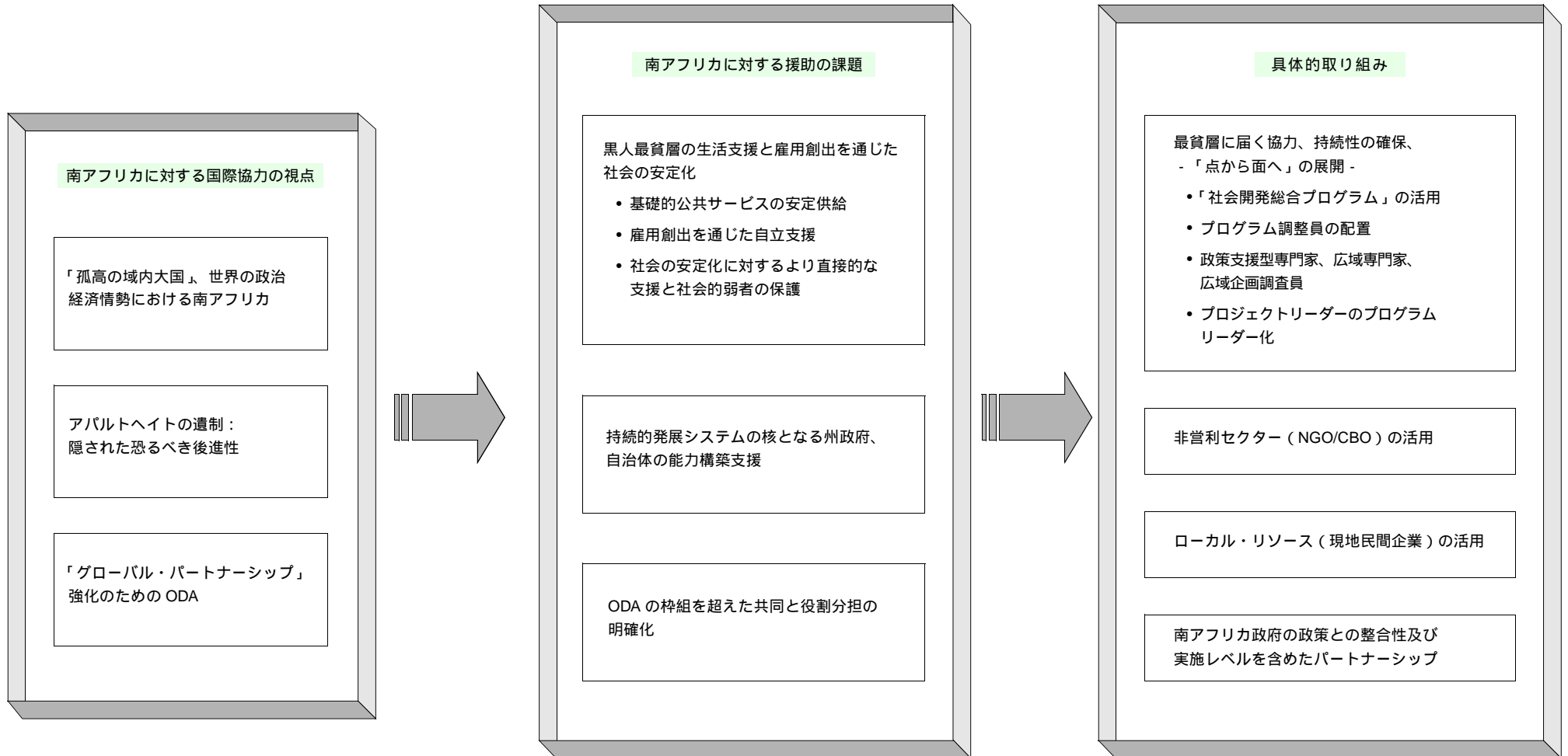
< 通貨 >

通貨単位 = ランド (Rand: R) US\$1 = 7.74R (2000 年 12 月 1 日時点)

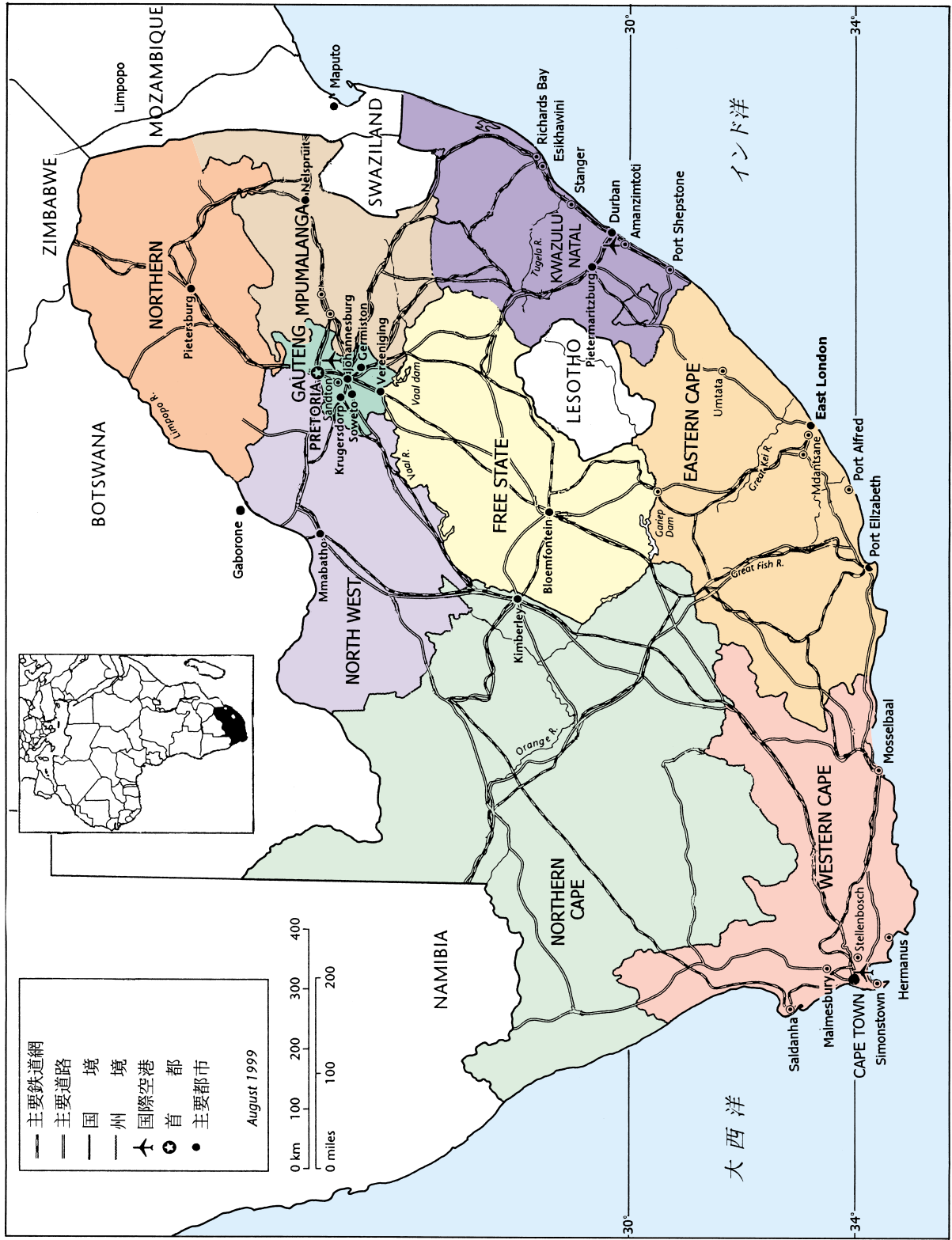
< 州名 >

州名	Province
北部	Northern
東ケープ	Eastern Cape
クワズール・ナタール	KwaZulu Natal
ムプマランガ	Mpumalanga
北西	North West
ハウテン	Gauteng
西ケープ	West Cape
北ケープ	Northern Cape
フリー・ステート	Free State

提言フローチャート

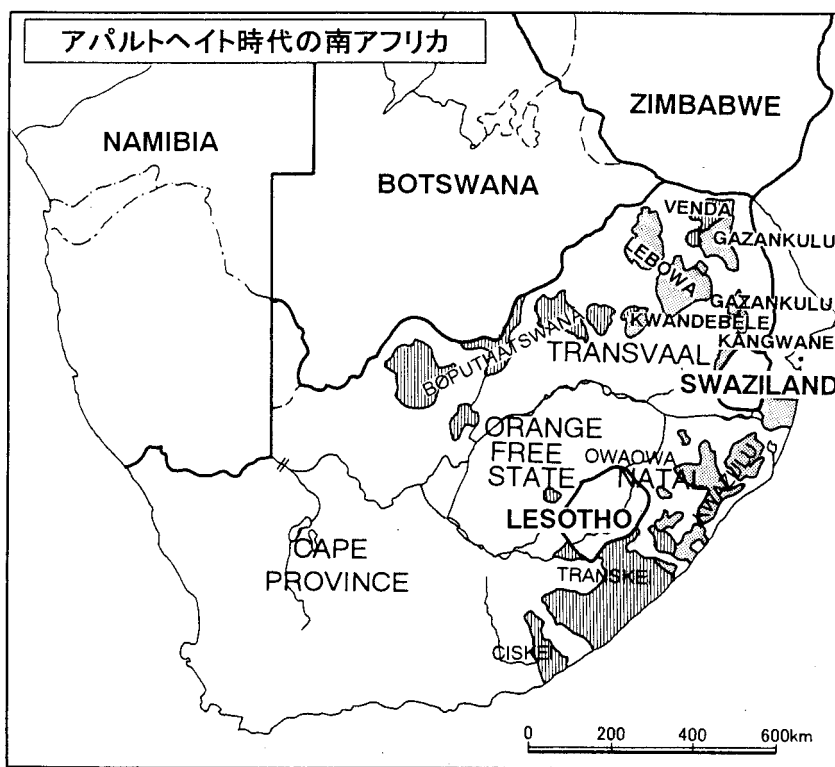


【南アフリカ地図】



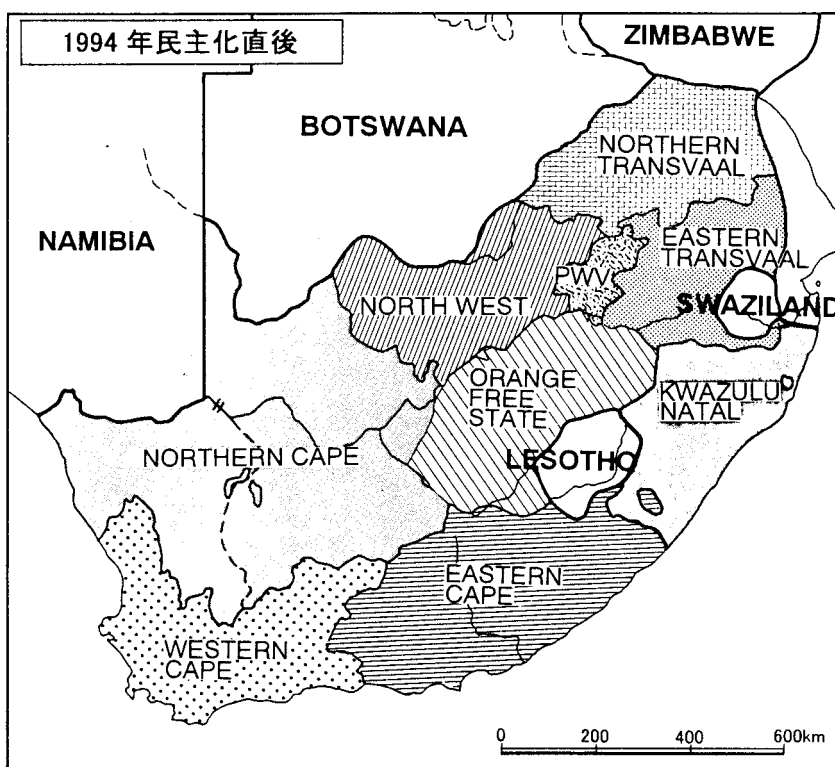
参考 : The Economist Intelligence Unit Limited (2000) *Country Profile* : South Africa 1999-2000.

旧ホームランドと民主化後の州一覧



「独立ホームランド」

「自治ホームランド」



出所: Shutters-Macmillan(1995)p.17より作成。

第1部 現状と課題

第1章 総論

小田 英郎（敬愛大学）

1. 大転換期としての1990年代と南アフリカ

1989年後半に起こった東欧諸国における民主化のドミノ現象は、同年11月のベルリンの壁崩壊という、東西ドイツ統一の前触れともいべき歴史的な出来事を織り込みながら、同年12月の米ソ首脳会談（ブッシュ・ゴルバチョフ会談）による東西冷戦終結の確認へと繋がっていった。それに続く1990年代は、まさしく「ポスト冷戦時代」という、第2次世界大戦後の世界における最大の歴史的転換期の最初の10年間であった。そしてその影響は、民主化（および市場経済化）の大潮流を生み出すという形で、世界各地域に及んだのである。

アフリカもまたその例外ではなかった。いや、例外ではなかったどころか、民主化の大潮流がもっとも激しい流れとなって流入したのがアフリカであった、というべきかもしれない。「90年代はアフリカの第2の解放の時代」という認識さえ広く分かちもたれたのであった。むろん「第1の解放」とは「植民地支配からの解放」であり、「第2の解放の時代」とは「独裁体制からの解放」であった（もっとも「第2の解放の時代」の到来という当初の期待感が、その後どの程度充足されたかは、判断の難しい問題である）。

アフリカのうちでも南アフリカの90年代は、他のアフリカ諸国よりも遥かに劇的な形で進行して行った。とくに90年代の前半はそうであった。すなわち1990年2月のマンデラ釈放、1991年6月のアパルトヘイト全廃、1994年4月の民主選挙と5月のマンデラ政権誕生といったプロセスをたどって、人種解放と民主化を併せて現実のものとしたのである。そして1999年5月の第2回民主選挙によるムベキ政権の発足とともに、南アフリカは「虹の国」の建設に向けての離陸段階へ進む、より本格的

な準備を整え始めたのである。

2. わが国の援助の対象として見た南アフリカの多面性

政治的、経済的、社会的（むろん軍事的にも）アフリカ的な水準を遥かに越えた地域超大国南アフリカを、わが国の援助の対象国として見た場合、そこにはさまざまな側面が浮かび上がってくる。

まず第1は、南アフリカには「豊かな先進国的部分」と「貧しい途上国的部分」とが併存しているという側面である。それこそがまさにアパルトヘイトの後遺症の最たるものであって、そのアンバランスの是正こそ、対南アフリカ援助の主要な部分とされるべきであろう。

南アフリカ政府の軸をなすANC（アフリカ民族会議）は、すでに1994年4月の第1回民主選挙（全人種選挙）の際の公約として、RDP（復興開発計画）と呼ばれる、社会経済的な不平等・格差是正のための総合的な政策を提示し、マンデラ政権誕生以後それを実施に移している。むろんわが国政府も、すでにマンデラ政権発足直後から事実上のRDP支援に踏み切っており、1999年6月のムベキ政権発足にさいしても、さらなる支援を約束している。

援助の対象国として見た場合の南アフリカの多面性の第2は、南アフリカの発展が南部アフリカ地域全体の発展に貢献する可能性が少なからずある、という側面である。むろん我々はこうした南アフリカの役割に対して、いわゆる「南ア機関車論」ほど大きな期待をかけることにはためらいを覚えるが、それにしても、南アフリカの圧倒的な経済力が国境を越えて広く展開することによって、南部アフリカ地域の発展が刺激されることは確実であり、したがってわが国の対南アフリカ援助政策を南部アフリカ地域全体への援助戦略の一環として組み立て

るべきとの認識は、絶えずもち続ける必要がある。ただし、新生南アフリカの発展と安定が、南部アフリカ地域全体の発展と安定に資すること大とはいえ、南アフリカと周辺諸国の経済的格差の拡大、あるいは「南アフリカの一人勝ち」的な状況を招来しないよう留意する必要があることは、むろんである。

第3は（第2の側面とも密接に関連するが）、南アフリカが、わが国の対南部アフリカ地域の開発援助の有力なパートナーとなりうるという側面である。すなわち南アフリカのもつ社会的、経済的インフラの有効活用を織り込んだ、南部アフリカ地域へのわが国の開発援助戦略の構築を考えるべきだと思うのである。技術を含めた南アフリカの知的資産や人的資源の活用は、地域協力推進の支柱になるはずであり、したがってわが国の援助政策もこうした南アフリカを中核とした地域協力への積極的関与ないし支援という部分をもつべきであろう。このことは、わが国の援助が、バイラテラルなレベルを超えて、例えば南部アフリカ開発共同体（SADC）のような地域機構へ展開される場合にも、留意点のひとつとなる。

第4は、新生南アフリカがもつ、国民的和解のモデルとしての側面である。南アフリカは、真実和解委員会（TRC）の活動に象徴されるような、アパルトヘイト時代という「犯罪的過去」の清算と人種的和解のために、極めて積極的、かつユニークな努力を開始している。こうした試みは、独立後も民族紛争や内戦によって引き裂かれ、国民的和解と新たな国民的統合（一元的統合であれ多元的統合であれ）を課題として抱えている多くのアフリカ諸国にとってのモデルになりうる。

新生南アフリカの新たな人種的・国民的和解の試みへの支援そのものも、対南アフリカ援助の有効な一手段になりうるが、さらにそれを超えて、紛争の後遺症を抱えている多くのアフリカ諸国に対する援助・支援戦略の枠組み作りにも資するに違いない。

第2章 政治・行政

遠藤 貢（東京大学大学院）

1. 民主化の現状：政治における一般傾向

1-1 1999年総選挙とムベキ政権

1999年6月に実施された総選挙において、アフリカ民族会議（African National Congress: ANC）は国会の3分の2の議席にあと1議席と迫る266議席を獲得し、選挙後にはマンガソツ・ブテレジを内務大臣に任命（留任）¹することでインカタ自由党との連立政権を継続する形（合計して309議席）となり、安定政権が樹立されることになった。この選挙結果を受けて新生南アフリカの第2代大統領にターボ・ムベキ（Thabo Mbeki）が就任し、ポスト・マンデラ時代の政策運営を担当することになった。

選挙に関して特筆すべきことは、85%を超える高い投票率に示されている様に、南アフリカ国内には高い政治関心と政策への期待が存在すると考えられる点である。

選挙後に設立されたムベキ政権の陣容（表2-1参照）について触れておきたい²。新しく誕生したムベキ政権においては、長く政治的な盟友であったジェイコブ・ズマを副大統領に起用した。また、マンデラ政権においても経済主要閣僚であり、国内外からの評価も高かったマニュエル蔵相とアーウィン通産相が留任しており、内外の、とりわけ投資家に対して好ましい任命であると評価されている。また、前内閣で水資源大臣を務めたケダール・アズマル氏は、その高い遂行能力を評価され、教育大臣という要職に就いた点が評価され、教育分野における南アフリカの政策実施の改善が期待される。

また、ジェイコブ・ズマ以外にも、ムベキ派と言われるンコザナ・ズマ（ジェイコブの前妻であり前保健大臣）を外務大臣に、パハド兄弟をそれぞれ大統領府担当大臣、外務副大臣に、ムファマディを

州・地方政府大臣、ツウェテを安全保障大臣に任命するなど、要職を側近で固めている傾向も見られる。さらに、ジェンダー（女性閣僚を8名で倍増）、人種（インド人は1名減の4名、白人とカラードは現状維持の2名）、エスニック・グループ（IFPよりブテレジ内務、ングバネ芸術・文化・科学・技術、スコサナ刑務所各大臣の3名、ズマ夫妻、マドゥナ法務大臣などズルーへの配慮）の諸点においても、バランスを重視した閣僚ポストの配分を行っている。

総じて、これらの布陣の中には、ムベキが重点分野に関して指導力を発揮しつつ、国内向けには閣僚構成のバランスを示して好印象を得、その信頼の上で着実に政策遂行を計ろうとする狙いが垣間見られる。

1-2 政治の全般的傾向：その評価

1994年以降における南アフリカの政治の一般的傾向は、その中央集権化が進行しているとする見方が、南アフリカの識者の間に共有されている。ローズ大学のロジャー・サウゾールはこの傾向を「一党優位政党制」における「中央集権化」(centralization)として特徴付けている³、ヴィットワースランド大学のトム・ロッジは、南アフリカにおける政治体制の現状を、サウゾール同様に「一党優位政党制」とし、その中にANCの権威主義的傾向とこの傾向への懸念を示している⁴。

ここでは、サウゾールが示している近年の南アフリカ政体における特徴と、その論点を指摘しておこう。第1に新憲法が採択され、国民統合政府のもとで持続されてきた多極共存が終焉したこと、第2に政党としてのANCの活動をみると州レベルでのANCの活動における自律性を封じ込めようとする

¹ ブテレジに関しては、選挙前数ヶ月に渡り、副大臣候補という憶測もあった。

² この点に関しては、以下の情報と情報分析に負っている。1999年6月30日の「第2回南部アフリカ援助研究会」の際になされた外務省からの説明及び *Africa Today*, July 1999, pp.29-32.

³ Southall R. (1997) pp.443-469.

⁴ トム・ロッジ (1998) pp.61-82.

表2-1 ムベキ新内閣（1999年6月17日発表）

大統領	<u>ムベキ (Thabo Mbeki)</u>	
副大統領	<u>ズマ (Jacob Zuma)</u>	
大統領府	<u>パハド (Essop Pahad)</u>	
	大臣	副大臣
農業・土地問題	<u>ディディサ (Thoko Didiza)</u>	<u>デュトイ (Dirk du Toit)</u>
芸術・文化・科学・技術	<u>ングバネ (Ben Ngubane)</u>	<u>ムバンドラ (Brigitte Mbandla)</u>
刑務所	<u>スコサナ (Ben Skosana)</u>	
国防	<u>レコタ (Patrick Lekota)</u>	<u>ラウトリッジ - マドラーラ (Nozizwe Routledge-Madlala)</u>
教育	<u>アスマル (Kader Asmal)</u>	<u>ムカシャワ (Smangaliso Mkhathshwa)</u>
環境問題・観光	<u>ムーサ (Mohammed Valli Moosa)</u>	<u>マブダハシ (Joyce Mabudafhasi)</u>
大蔵	<u>マニュエル (Trevor Manuel)</u>	<u>ムファアラ (Sipho Mphahla)</u>
外務	<u>ズマ (Nkosazana Zuma)</u>	<u>パハド (Aziz Pahad)</u>
保健	<u>チャバララ・ムシバング (Manto Tshabalala-Msimang)</u>	
内務	<u>ブテレジ (Mangosuthu Buthelezi)</u>	<u>シスル (Lindiwe Sisulu)</u>
住宅	<u>ムテンビ - マハニユレ (Sankie Mthembi-Mahanyele)</u>	
情報	<u>ンランラ (Joe Nhlanhla)</u>	
法務	<u>マドゥナ (Penuel Maduna)</u>	<u>ギルワルド (Cheryl Gillwald)</u>
労働	<u>マドラドラナ (Membathisi Mdladlana)</u>	<u>シャバング (Susan Shabangu)</u>
鉱物・エネルギー	<u>ムランボ - ングカ (Phumzile Mlambo-Ngcuka)</u>	
郵便・通信・放送	<u>マチェペ - カサブリ (Ivy Matsepe-Casaburri)</u>	
州・地方政府	<u>ムファマディ (Sydney Mufamadi)</u>	
公企業	<u>ラデベ (Jeff Radebe)</u>	
公共サービス・行政	<u>フレージャー - モレケティ (Geraldine Fraser-Moleketi)</u>	
公共事業	<u>シグカウ (Stella Sigcau)</u>	<u>ンジマンデ (Busi Nzimande)</u>
安全・治安	<u>チウエテ (Steve Tshwete)</u>	<u>マシューズ (Joe Matthews)</u>
スポーツ・娯楽	<u>パルフォア (Ngconde Balfour)</u>	
通商・産業	<u>アーウィン (Alec Erwin)</u>	<u>ングワネ (Lindiwe Ngwane)</u>
運輸	<u>オマール (Dullah Omar)</u>	
水問題・森林	<u>カスリルス (Ronnie Kasrils)</u>	
福祉・人口問題	<u>スクエイヤ (Zola Skweyiya)</u>	

注:下線は今回の組閣で新しく入閣、あるいは横すべりした閣僚。
出所:南アフリカ政府ホームページ他

傾向が見られること⁵、第3に政党内部の規律を強化しようとする動向と、議会のアカウントビリティを削ぐ試みがなされていること、第4に州政府に対して、行政面・財政面において、強い規律の押し付け、上からコントロールしようとする傾向があること、である。しかも、ロッジが検討を加えている様に、ANCが基本的には憲法の基礎となるルールや制度を尊重していることには評価を示しつつも、現実にはANC指導部の有する権力を抑制するに足る制度的制約⁶が必ずしも十分には機能してはいないとみられる。

次に、ANC、労働組合の連合組織である南アフリカ労働組合会議 (Congress of South African Trade Unions: Cosatu)、南アフリカ共産党 (South African Communist Party: SACP) の間の三者同盟をみておきたい。この三者間には、政府の政策の変更等をめぐって、微妙な関係の変化が見られてきたが、この同盟関係は少なくとも当面は維持されると考えられている。ただし、近年、より新自由主義的な方向に政策をシフトさせているANC指導部とCosatu、SACPの間には、特に経済政策をめぐって路線対立が表面化している点を否定できない。例えば、1998年6月には、当時のマンデラ大統領、ムベキ副大統領がともに、政府のマクロ経済政策を批判したCosatuとSACPに対して厳しい非難を行っている⁷。90年代後半におけるANC政権の主流をなすマクロ経済戦略は、財界寄りの市場主義指向の性格をより鮮明に有するようになってきている。この背景には、グローバル化の進む世界経済の中において、地域大国でありながらも、国際的には産業競争力で劣る、南アフリカという国の国際的な位置付けの問

題、そしてその南アフリカがいかにグローバル化に対応するかということをめぐる対立、がある。

こうした市場重視の傾向は、それだけでANCが完全に従来の平等主義的な思想背景を捨象したとすることを意味するわけではない⁸。むしろ政策路線に関わる問題は、ANCとCosatu、SACP間の緊張関係だけではなく、ANCのこれらの同盟組織との関係におけるANC内部の微妙な緊張関係に反映される可能性がある問題として、中期的には考える必要がある。従って、現段階ではそれほど明確には現れてはいないが、この三者同盟のあり方の展開は、南アフリカにおける政治の流れを大きく左右することになる重要性をはらんでいる。

1-3 犯罪の増加⁹と治安問題

今日の南アフリカにおける最大の課題の一つとして、犯罪の問題がある。これは、国内の大量失業やグローバル化の流れの中における犯罪組織化・国際化とも密接に関連している問題である¹⁰。そしてまた、アパルトヘイト時代には、その弾圧のもとで醸成された「政治暴力の文化」(culture of political violence)としてしばしば論じられてきた、南アフリカの歴史に深く根ざした問題でもある。この犯罪の問題は、南アフリカにおける民主主義、さらには経済発展に対する脅威として、新生南アフリカの政府において非常に重要な問題と位置付けられている。しかしながら、これまでの実績は芳しいとは言いがたい。ブラットンが「擦りきれた国家」(Frayed State)と呼んだように¹¹、国家が法と秩序を提供するという役回りを十分に実現していない。ブラット

⁵ この点は自由州におけるレコタ事件を例に挙げている。この問題については、ロッジもその論文で検討を加えている。*ibid.*, 73-74.

⁶ ロッジは、この制約を憲法による制約、議会による制約、労働組合、財界、NGOなどの社会的制約に分類して議論している。同上、63-69ページ。

⁷ Lodge, T. (1994), Philip, D. (1999) p.10.

⁸ *ibid.*, p.11.

⁹ 犯罪については公式の統計の信憑性がほとんどないために、その実態を正確に把握することは困難である。この点は以下でも指摘されている。Thompson, L. (1999), pp.87-89.

¹⁰ この問題は学術的にも多角的な研究が南アフリカ国内で展開されている。安全保障研究所 (Institute for Security Studies) や政策研究センター (Center for Policy Studies) などでのこの問題に関わる報告書が作成されている。(Stephen, E. (1998) pp.49-68.) また、こうした研究でしばしば指摘されている問題として、ロシア人、コロンビア人、ナイジェリア人の麻薬と小火器の南アフリカ流入、ダイヤモンドと高級車の国外流出への関与である。特に小火器の周辺国 (モザンビーク等) からの流入は、南アフリカにおける犯罪の凶悪化を一層進展させる要因の一部とも考えられている。

¹¹ Bratton, M. (1998) pp.214-219.

ンは犯罪対策が進まない理由として、特に警察機構の機能を問題として取り上げている¹²。

人文科学調査評議会 (Human Sciences Research Council) による調査によれば、1994年の選挙直後の段階で7割以上が安全 (safety) 出来るとした例外を除けば、これ以降の時期は南アフリカにおいて安全という主観的な状況評価を行う人の割合は趨勢的に減少し、現在は40%台に止まっている。また、農場への襲撃、武装強盗などの凶悪な犯罪も数多く報告され、その背景には軽・小火器の流入、国際シンジケートの進出¹³、などの国際環境の変化に伴う変化が関係しているとみられる。特に南アフリカは、国際・組織犯罪の狙いとなり得るいくつかの条件を備えている。それは、国境線 (7,000 km)、海岸線 (2,881 km) とともにかなり長いこと、国内のインフラ (交通、金融等含む) が、他のアフリカ諸国に比べ (先進国と伍するほど) 整備されていること、などが、犯罪組織の流入・活動の展開に有利な条件となっている。また、警察機構の問題がある。アパルトヘイト体制下では反共勢力の取り締まりが警察の最大の関心事であったこと、さらに国際的に孤立した国家であったために国際犯罪の現状に対する情報から隔絶していたこと、などの問題があり、移行期の警察機構の不備について、比較的容易に南アフリカでの活動が可能であったことも関係している。さらに、経済制裁に対応するためにアパルトヘイトの維持を図っていた国民党政府自体が様々な密貿易に関与したり、諜報部員自身が密貿易の主体として、様々な国際的犯罪組織とネットワーク形成するということの延長線上に、今日における南アフリカの犯罪、治安問題がある。そして、こうした犯罪は、経済の様々な領域を侵食し、南アフリカ経済発展の阻害要因、あるいは他分野の政策遂行上の阻害要因となっている側面も無視し得ない。ある試算によれば、1995年における犯罪による経済的損

失は、313億ランド、GDPの5.4%にも相当する¹⁴。したがって、犯罪に対する早急の対応が望まれる。

こうした現状に対してムベキ新大統領は、1999年6月25日の議会における開会演説において、「市民の威厳」(dignity of every citizen) を保障する社会の実現を目標として掲げ、その実現のうえでの重要な政策として警察機構の改革と、それを通じた警察における腐敗の根絶を行うことを、演説のかなり早い部分で述べている。特に「国家犯罪予防戦略」(National Crime Prevention Strategy)¹⁵の中で、関係機関の調整・協力を実現して、犯罪の問題に対処する姿勢を示している。こうした対策は急激には成果をあげにくいであろうが、今後どのような改善が見られるかに関しては、注視していく必要がある。

1-4 真実和解委員会の最終報告書と課題

1998年10月29日に、1995年末から約3年に渡って活動を続けてきた真実和解委員会 (Truth and Reconciliation Commission: TRC) の最終報告書が、マンデラ大統領 (当時) に提出され、その後一般にも公開、刊行されている。大統領に任命された11名の委員からなるTRCの任務は、アパルトヘイト下の人権侵害について、事実を調査すること、加害者がすべての真実を告白した場合に、その法的責任を免除すること、被害者に対する補償の提案を行うこと、であり、それぞれに対応する小委員会が実際の調査・検討を行った。ここでは、その詳細に関して、改めて説明しないが¹⁶、特に補償問題に関して触れておきたい。

補償問題に関するTRCの権能は、アパルトヘイト下の人権侵害の被害者に対する補償のあり方を提言するところに止まっている。つまり、TRCは一回に限った補償や年金型の補償を提案している

¹² *ibid.*, pp.218-219.

¹³ 1996年6月20日のムファマディ安全治安大臣 (当時) によれば、南アフリカでの活動が確認されている国際シンジケートの数は481にのぼり、おもに車の盗難 (vehicle theft)、商業犯罪 (commercial crime) に関与しているとされる。またこうしたシンジケートの中で、国際的な活動を展開しているものが187、サハラ以南アフリカを活動拠点としているものが125、この中に含まれるとされる。(Mills, g. (1998) p.3, p.23.)

¹⁴ Oosthuysen, G. (1996) p.10.

¹⁵ この戦略自体は、1996年5月に閣議で採択されている。採択以降、何度かにわたり、この戦略をより理論指向のものから具体的に結果につなげるための修正が行われてきた。

¹⁶ この問題に関しては、邦文でも紹介がある。永原陽子 (1998)、永原陽子 (1999) Box 2. 参照。

が、それがどのように実現されるかに関しては、議会における立法措置がどのようになるかに委ねられている。しかし、ここでの問題は、そうした立法を待てない被害者が多数おり、緊急の補償が求められている点である。これまでの政府の対応は、大統領特別基金からの支出によってこうした緊急補償に対応している状況にある。将来的には、こうした補償の財源として特別課税を実施することが報告書の中で提案されており、歴史的にもアパルトヘイトと向き合う効果を持つものとして評価されているが、緊急性を要する補償対象者の問題は新生南アフリカにおける課題の一つと位置付けることは出来よう。

2. 行政と行政改革の現状

2-1 中央レベルの改革

新生南アフリカにおいては中央政府に関わる改革も進められているが、行政改革の問題は本報告書で扱われる各々の分野でもそれぞれ議論されることを考慮し、ここでは、税制分野と公共サービス分野で進められている改革について簡単に触れるにとどめておきたい。

まず、税制面に関しては、マンデラ新政権発足直後の1994年6月22日以降、税制構造検討委員会(Commission of Inquiry into Certain Aspects of the Tax Structure of South Africa)、通称カツツ委員会(Katz Commission)が活動してきた。これまで、土地税制、所得税制、NPO税制など9つの中間報告書を作成し、今後の税制面での改革の検討を行っている。

また、公共サービス分野に関しては、ヴィンセント・マファイが座長を務めた南アフリカ公共サービスの改革と変容に関する再検討委員会(Presidential Review Commission on the Reform and Transformation of the Public Service in South Africa)が、1998年2月27日に「グッド・ガバナンスの文化の発展(Developing a Culture of Good Governance)」と題する報告書を提

出している。特徴的な点としては、この委員会の中には、カナダ、スウェーデン、英国からの委員が出席していた。ここでは、公共サービスの役割の機能に関して根本的な再考がなされている。“White paper on the Transformation of the Public Service”の再検討の他に、行政の構造・機能の変革、人的資源の管理と開発の再活性化、財政計画と予算策定のための効率的なシステムの創造、情報管理技術の重要性を強調すること、の4分野が主要な報告書のテーマを構成していた。そして、こうした4分野を個別にはなく、集成的に実現していくことが、報告書のタイトルにもなっているグッド・ガバナンスの文化をはぐくむ前提条件になるとしている。その上で、それぞれの分野で今後実施されるべき具体的な提言としてまとめられている。しかも、この提言は中央政府レベルに限られているのではなく、州、地方政府、さらに政府機関間の関係構築の問題にまで関わる広範なものとなっている。

2-2 地方行政の現状

南アフリカの地方行政は、州レベルとさらにその下のレベル(local, municipal)に分かれるが、ここでは主に州レベルでの行政を取り上げておく。

9つある州レベルの行政は、1994年度には国家予算の約3分の2に相当する額が支出される規模で運営されている。その中であって1994年以降比較的効率的な行政実績があるとされるのは、ハウテン州、西ケープ州、北ケープ州、フリーステート州であり、その共通した特徴としては、旧ホームランド行政との間の軋轢が比較的少ない点を指摘できる¹⁷。旧ホームランド行政との「融合」を必要とした州においては、正確かつ信頼できる情報が欠如しているといった現状があり¹⁸、様々な問題に直面している。従って、州によって抱える問題にはかなり違いがある。

ただし、一般には州政府が直面しているのは、技術・専門能力を有する人材の深刻な不足である。この問題は、南アフリカの州の中でも比較的裕福な八

¹⁷ Lodge, T. (1999) p.14.

¹⁸ 例えば、旧トランスカイでは、政府支出に関する会計検査が最後の実施されたのは1988年であったとか、政府機関の正確な場所に関する最も基本的な情報にも事欠く状況があったとされる。ibid., p.14.

ウテン州にも当てはまり、例えば、約10億ランド規模の予算 (departmental budget) の管理をごく基礎的な簿記能力しか持たない職員が行わざるをえないといった、会計士の不足がある。他の州でも、公営病院の医師数、公立学校における教員の質など、人材不足は深刻である。さらに、これは、行政全体の非効率につながる問題を生むといった事例も報告されている。例えば、クワズール・ナタール州の北部地区では1996年に人口の97%が身体障害者手当てを受け取っているという異常事態が発覚したことがある。

また、中央政府は州の格差を考慮して、予算配分に当たっては、財源不足が深刻な州により多くの予算配分を行う試みを行っているものの、上記の人材不足の問題のために予算の有効活用が困難なケースも出てきている。専門知識を有する職員が都市部に集中しがちであるという傾向に加え、待遇の良い民間部門に人材が流出するといった状況によっても、州政府レベルでの予算吸収能力が不十分にしか確保されない事態が助長されている。

こうして州政府の全般的な行政能力は以前より悪化傾向にあることも指摘されているが、他方で従来と比べ、公営医療施設等の行政サービスへのアクセスが容易になったことに関しては、とりわけ農村部住民の間で好意的に受け取られるようになったというアンケート結果がある¹⁹。従って、一部地域においてはサービスの提供を通じて、州政府の役割が一定の評価を受けている側面もある。ただし、州政府が今後その正統性を確立する作業は、現在の行政能力のもとでは、多難な道のりであろう。南アフリカ民主主義研究所 (Institute for Democracy in South Africa: IDASA) による1995年段階における調査によれば、ムブマランガ州、北ケープ州、北西部州が比較的州政府への信頼が厚い反面、行政能力の面から見ても、財源の面から見ても比較的恵まれているハウテン州と西ケープ州では逆に州政府への信頼が低いという結果が出ている。従って、州政府の正統性に関しては、単に行政能力の問題だけに止まらず、その州の人口構成、社会的多様性、政治的な期

待などの要因にも左右される状況にある。

3. 周辺諸国との関係

南部アフリカという地域の文脈で考えた場合、南アフリカの「国益」はどこにあるのか。また、この「国益」は、南部アフリカ地域における利益と整合的なものと考えて良いのか。これらの問題に対しては必ずしも簡単には答えを出し得ない。グローバル化という全体状況、ヨーロッパとの関係 (南アフリカ・EU自由貿易協定、ロメ協定)、労働運動との関係、多国籍企業との関係など重層的に絡まり合う利害関係において考える必要のある問題である。

この点は、従来の日本の政策が拠っていた、「アパルトヘイト後の南アフリカは南部アフリカの経済発展における牽引車になり得る」という前提と大きな齟齬をきたしている側面がある。今回の調査でもこうした見解を支持する研究者は皆無であったし、近年の研究においては南アフリカの地域における経済的利害と周辺国の開発との関係に関しては、注意深く検討すべきだという慎重な見解や、さらには南アフリカの周辺諸国への進出は、その開発には必ずしも有利には働かない可能性を指摘する傾向の方がむしろ強い。それは、グローバル化が進行し、経済自由化の方向が強まる中において、南アフリカの対地域関係が経済主導で、あるいは市場原理によって決定されるという政策指向性がかなり明確に現れてきたことによっている²⁰。以上の問題は、例えば以下に示すような見解に明瞭に現れている。佐藤は、「周辺諸国から南アフリカは、一方でその抜きん出た経済力と交渉力において自分たちの (南部アフリカ諸国の) 利益の代弁者になることを期待されるとともに、他方で自分たちとは異なる南アフリカ独自の利益を優先させて先進国と妥協しその内容を自分たちに押し付けてくるのではないかと疑いの目で見られる恐れがある。ロメ協定加盟と南アフリカ = EU自由貿易協定問題は、その意味で南アフリカと周辺国とのアンビバレンツな関係を象徴している」²¹ ことを指摘する。また、南

¹⁹ IDASA が1995年に実施した調査を、ロッジが援用している。 *ibid.*, p.25.

²⁰ Iheduru, O. C. (1996) p.23.

²¹ 佐藤誠 (1999).

アフリカをミドル・パワーととらえた場合にも、それだけで様々な問題に対応するための地域における指導力を期待することは困難であり協同的リーダーシップが必要であるという議論²²や、ミドル・パワーもグローバル化の過程において、国内の支配的な経済利益の影響力に左右された政策決定がなされる傾向がある²³、とみるような論調が多い。

こうした南アフリカと周辺南部アフリカ諸国との相違は、経済的な問題に限られるわけではない。特に1998年のコンゴにおける紛争に対する「中立」と、レソトでの騒乱に対する「介入」は、軍事・外交面における、南アフリカと周辺国との相違をある程度示す事例として考えざるを得ないであろう。コンゴの問題に対する南部アフリカ諸国の足並みの乱れは、それまで、段階的に強化されつつあったSADCの安全保障機関としての機能を麻痺させることになっただけでなく、域内諸国間の利害対立を表面化させる結果となった。さらに、コンゴへの軍事介入に否定的な姿勢をとった南アフリカが、レソトに対してはSADCの名のもとに（ボツワナとともに）公然と「介入」し、首都マセルを制圧したことは、南アフリカの南部アフリカ地域への軍事・外交政策が、国益との連関の上で「選択的」に展開されていることを如実に示すことにもなった。こうした問題を南アフリカと周辺国の「構造的断層」²⁴ととらえるか否かについての結論は今後に委ねるとしても、南アフリカのミドル・パワーとしての限界がここに示されているし、それゆえに南アフリカの「リーダーシップ」が覇権としてよりも覇権主義として解釈され、周辺諸国との軍事・外交関係にも影を落とす可能性があることには注意すべきであろう。

4. 対日関係

援助対象国としての南アフリカに対するこれまでの日本政府は、1994年4月の総選挙以降の南アフリカ政権を「民主的、平和的に移行を成功させた象徴的なケース」²⁵と認識し、「このようなプロセスに対し、わが国が、世界の平和と安定に積極的に貢献するとの立場及び世界最大の援助国としての立場から、ODA大綱を踏まえ、今後の南アフリカの国造り及び人造りを支援する」²⁶との観点から、南アフリカへの支援を行ってきた。さらに、「南アフリカ支援が南アフリカ自身の民主化及び経済発展に資するのみならず、南部アフリカ地域、ひいてはアフリカ全体の開発問題全体にも資するとの認識」²⁷に立った支援を今後も継続していくことを方針として表明している。従って、これまでの日本政府は、南アフリカに南部アフリカ、さらにはアフリカ全体への裨益を期待し、また南アフリカをアフリカの経済成長における牽引車として役割を想定するという前提を所与とした援助を展開してきたといえるであろう。

しかし、先に示した通り、現在南部アフリカという地域そのものが、経済的にはグローバル化の中で内部に亀裂を有する側面があるし、政治・軍事的にも地域における紛争をめぐって内部対立が顕在化している状況にある。従って、今後は南アフリカを地域の政治・経済両面における牽引車として想定することにより懐疑的な認識を持ちつつ、同時に地域における共通利益を実現し、地域としての秩序を維持する視点も併せ持ったバランスの取れた地域認識に基いた政策を展開することが求められることになる。

²² フセイン・ソロモン（1998）p.223-242.

²³ Van Der Westhuisen, J.（1998）pp.435-455.

²⁴ 吉国恒夫（1999）p.13.

²⁵ 外務省経済協力局編（1998）p.558.

²⁶ *ibid.* p.558.

²⁷ *ibid.* p.559.

参考文献

- 外務省経済協力局編 (1998) 『我が国の政府開発援助 1998』 下巻
- トム・ロッジ (1998) 「一党優位政党性と民主政治」 佐藤誠編著 『南アフリカの政治経済学』 明石書店
- 永原陽子 (1998) 「もう一つの『過去の克服』 - 南アフリカにおける真実と和解 - 」 『歴史学研究』 707号
- 永原陽子 (1999) 「南アフリカの真実和解委員会」 『アフリカレポート』 No.28
- 平野克己編 (1999) 『新生国家南アフリカの衝撃』 アジア経済研究所
- フセイン・ソロモン (1998) 「ミドルパワー・リーダーシップと南アフリカ」 佐藤誠編著 『南アフリカの政治経済学』 明石書店
- 吉国恒夫 (1999) 「コンゴ危機、何が問われているのか - ジンバブウェ軍事介入と SADC 外交の分裂」 『アフリカレポート』 No.28
- Bratton, M. (1998) *After Mandela's Miracle in South Africa, Current History.*
- Iheduru, O. C. (1996) "Post-Apartheid South Africa and Its Neighbours: a Maritime Transport Perspective." *Journal of Modern African Studies*, No.1.
- Lodge, T. (1999) *South African Politics since 1994.* : Cape Town.
- Mills, G. (1998) Introduction. In Rotburg, R. I. and Greg Mills, (eds.) *War and Peace in Southern Africa: Crime, Drugs, Arms, and Trade.* Brookings Institution Press: Washington, D. C.
- Oosthuysen, G. (1996) *Small Arms Proliferation and Control in Southern Africa.* Johannesburg: SIIR.
- Southall, R. (1997) *The Centralization and Fragmentation of South Africa's Dominant Party System.* African Affairs.
- Stephen, E. (1998) The New Frontiers of Crime in South Africa. In Byart, J-F., *et al.*, *The Criminalization of the State in Africa.* London.
- The Government of South Africa (1995) *White Paper on the Transformation of the Public Service.*
- Thompson, L. (1999) "Mbeki's Uphill Challenge." *Foreign Affairs* (November/December 1999), Vol.78, No.6.
- Van Der Westhuisen, J. (1998) "South Africa's Emer-

第3章 経済情勢

平野 克己（日本貿易振興会アジア経済研究所）

1. 南アフリカ経済の国際的プレゼンス

南アフリカは、アフリカ大陸内に並び立つものがない、いわば孤高の地域経済大国である。同国が1990年代の民主化を経過して、国際社会の有力メンバーとして再び登場してきたことは、世界経済にも影響を及ぼしている。南アフリカ経済の実態を見るにあたってこのことは常に意識しておかなければならない。なぜなら、南アフリカ経済の国内動向はアフリカ地域経済の趨勢を左右するからであり、のみならず、南北関係を含む世界経済全体の在り方まで影響を与えるファクターだからである。

1-1 世界経済における南アフリカ

南アフリカの国民総生産 1,302億ドル（1997年）は、マレーシア（同年 982億ドル）やフィンランド（1,238億ドル）を凌駕し、同じような人口規模を有するポーランド（1,389億ドル）に匹敵する。

その世界的プレゼンスは鉱業部門において最も顕著である。南アフリカは周知の通り世界第1位の産金国であり、また稀少鉱物資源の最大供給国である。同国のアングロ・アメリカン（Anglo American Corporation）グループは世界最大級の非石油鉱物生産を誇る巨大な企業集団であり、その傘下にあるデビアス社（De Beers）は、世界のダイヤモンド原石流通の80%を支配している。また、世界第5位の石炭産出量（1997年）を背景として、南アフリカ石炭・石油・ガス会社（South Africa Coal, Oil and Gas Corporation: SASOL）は世界随一の石炭液化施設を有し、電力公社（Eskom）は世界第4位の発電容量（1991年）を持つ。鉱業部門以外でも南アフリカはメイズ、オレンジ、ワインといった農産物の世界的

な輸出国であるし、旺盛な国外事業を展開している南アフリカ醸造会社（South African Breweries: SAB）は世界の上位10指に入る巨大なビール会社であり、建設業、観光業等においても国際的な事業を展開している企業を多数擁する。

こういった活発な民間経済活動に支えられてヨハネスブルグ株式取引所（Johannesburg Stock Exchange: JSE）は世界第10位の上場額を有し、開発途上国のなかでは最大である。したがって、国際金融公社（IFC）は最も高い新興市場指標（Emerging Market Index）を南アフリカに対して与えており、つまり多額の外国資金が常時JSEで運用されている¹。この点でも、外資から見放されている感のあるその他アフリカ諸国とは著しく相違する。JSEには先物市場（South African Futures Exchange: Safex、1990年設置）があるほか、1994年にはベンチャー市場（Venture Capital Market: VCM）と開発資金市場（Financial Redevelopment）²が新たに付設されている。一方、南アフリカからの対外投資も盛んで、投資先はアフリカ大陸に限らず、先進諸国、ラテンアメリカ、アジア地域にまで及んでいる。

当然ながら、南アフリカはその経済規模に見合うような経済戦略を必要としている。上記のように同国が適正な成長スピードを達成し維持していくための生存圏の大きさは、最貧国の集合体である既存のアフリカ地域機構の狭量には収まりきらない。ゆえに、世界経済大のパーспекティブのなかに南アフリカ経済を置いて、その動向を考察するという視角が求められるのである。

1-1-1 環インド洋地域協力連合

その一つの現れが、1997年に14カ国³の参加を得て設立された「環インド洋地域協力連合（Indian

¹ 南アフリカに対するポートフォリオ投資額は1997年現在で128.5億ドルに達し、韓国やメキシコ、ブラジルといった諸国を凌ぐに至った。IMF（1998）

² これまで不利な条件下におかれてきたコミュニティのために事業を興そうとする企業や、既存の金融システムにアクセスを持てなかった人々の起業への投資を対象とした専用市場である。

³ オーストラリア、オマーン、イエメン、インド、スリランカ、マレーシア、インドネシア、シンガポール、モリシャス、マダガスカル、ケニア、タンザニア、モザンビーク、南アフリカの14カ国。さらに、タイ、パキスタン、バングラデシュ、イラン、エジプト、レユニオン、セイシェルが加盟申請中である。

Ocean Rim Association of Regional Cooperation: IOR-ARC)」であろう。その基本構想は、1993年にボタ南アフリカ外相(当時)がインドを訪問した際南アフリカ側から提唱したもので、これにオーストラリアやモーリシャスが積極的に呼応して、数回の準備会合を経たのち設立憲章が締結された。現在は、パースのインド洋センターを事務局とする研究ネットワークと、インド商工会議所連盟を事務局とするビジネスネットワークを設置している。IOR-ARCの将来性については未知数の部分が多いが、これまで何等の機構を持たなかった大洋に、経済圏創設の動きが、しかも南アフリカのイニシアティブによって生み出されたという事実に着目しておかなければならない。我が国がクアラルンプールに設立したアジア・アフリカ投資促進センターとも連携しうる動きであろう。

1-1-2 対EU 経済交渉

1994年のマンデラ政権成立後、新生南アフリカは先ずロメ協定への加盟を目的としてECとの経済交渉に乗り出した。同交渉は1997年に条件付き加盟⁴という形で決着をみた。その後協議は自由貿易協定に焦点を移したが、交渉は極めて難航し、1999年10月になって漸く署名に漕ぎ着けた⁵。ヨーロッパと開発途上国地域との貿易・経済関係を永く支えてきたロメ協定であるが、EUは現行第4次協定(1990-2000年)をもって廃止したい意向である。南アフリカとの間に結んだ自由貿易協定は、EUのポスト・ロメ政策を示唆するものとして、ACP諸国から熱い注目を集めている。

1-1-3 バタフライ戦略

対EU交渉を始める以前、南アフリカの経済外交はウルグアイ・ラウンドに最大精力を投入していた。当時のデクラーク政権は、アフリカ民族会議(ANC)を軸とする民主勢力の承認を得ながら、南アフリカ経済の実力からみれば過重とも思える貿易自由化を公約して⁶、WTO体制下での最恵国待遇を獲得した。

マンデラ政権成立後はアメリカと緊密な二国間関係を結び⁷、両国ビジネス促進委員会を設置して、経済関係を強化している。また、アフリカ進出に積極的なマレーシアとの関係も進展しており⁸、マレーシアは対南アフリカ直接投資においてアメリカに次ぐ地位を占めている。また、香港返還を契機として中国と正式国交を結び、対中経済関係の拡大を画した。一方、これまで仏語圏アフリカに外交努力を集中してきたフランスとの関係強化も急速で、1997年にはシラク大統領が公式訪問している。

以上のような全方位型外交を南アフリカでは「バタフライ戦略」と称する。そこには、先進国世界と途上国世界を繋ぐ存在として自己を位置付ける「南北の懸け橋」外交路線があり⁹、南アフリカの経済戦略が世界大に広がっていることを示す。

1-2 アフリカ経済における南アフリカ

南アフリカ経済は一国でサブサハラ・アフリカ総生産の40%以上を産出する。その規模はまさに圧倒的であって、大陸内で2位につけるエジプト経済の倍近く、西アフリカの大国ナイジェリアは、経済規模では南アフリカの4分の1に満たない。南ア

⁴ イギリスは南アフリカのロメ協定加盟を支持していたが、南アフリカ農産品の競争力を恐れたフランスがこれに強く反対した。結局、一般特惠や特別輸入割当は認められず、同協定独特のファシリティである輸出所得安定化制度(STABEX)や鉱産物生産維持促進制度(SYSMIN)の適用対象からも除外された。

⁵ Trade, Development and Co-operation Agreement, 11 October 1999. これによって南アフリカ対EU輸出の95%、EU対南アフリカ輸出の86%が、それぞれ10年と12年の猶予期間をもって完全自由化されることになった。なお、ワイン・蒸留酒と漁業に関しては未だ合意に達していない。

⁶ ウルグアイ・ラウンドにおいて南アフリカは、当初開発途上国待遇を要求したが受け入れられず、過渡期経済(economy in transition)として、従来先進国待遇よりは緩やかな条件で合意した。合意内容は、数量制限の撤廃、非関税障壁の関税化、輸出補助金の廃止、関税体系の簡素化に加え、工業製品に対する関税を5年間で平均33%引き下げること、農産品に対する関税を1999年までに平均36%引き下げること等である。

⁷ 南アフリカとアメリカ間にはムベキ、ゴア両副大統領を共同議長とするSA-US Bi-national Commissionが1995年に設置され、Human Resource Development, Science and Technology, Conservation of Environment and Water Affairs, Agriculture, Business Development, Mineral and Energyの6つのcommitteeが常設されている。

⁸ マレーシアはSouthern African Dialogueを主催して、南アフリカを含む南部アフリカ諸国と恒常的な接触を図っている。

⁹ ANC(1993), 佐藤誠(1999)p.42.

フリカが所属する南部アフリカ開発共同体（Southern African Development Community: SADC）にあっては、地域総生産の80%を占めている。

1-2-1 対アフリカ諸国輸出の急増

デクラーク元大統領によるアパルトヘイト廃絶宣言（1989年）を境として、南アフリカの対アフリカ諸国輸出が急増している。南アフリカ製造業にとっての伝統的市場といつてよい南部アフリカ関税同盟（Southern African Customs Union: SACU）圏のみならず、その他南部アフリカ諸国に加えて、コンゴ（旧ザイル）、ケニア、モーリシャス、タンザニア、ガーナ、マダガスカル、ナイジェリアと、大陸全域にわたって南アフリカ製品が浸透しつつある。アフリカ域内輸出は南アフリカ輸出総額の26%（SACU諸国を含む、1996年）を占めるに至っており、これは、南アフリカを除くサブサハラ・アフリカ諸国輸入総計の概ね13%に相当する。しかも、南アフリカが一方向的に輸出するという片務性を特徴としていて、巨額の貿易黒字を大陸内で稼ぎ出している。なかでも極端なのはジンバブエで、同国の対南アフリカ輸入依存度は16%（1989年）から47%（1997年）にまで上昇し¹⁰、南アフリカにとってはイギリス、日本、アメリカに次ぐ4番目の輸出相手国になった。と同時に、最大の出超相手国である。民主化後の南アフリカは、対先進諸国貿易における赤字をアフリカ域内黒字で相殺するという買

易構造を持つようになったといえる。アフリカ諸国が南アフリカ製品に対する依存を深めている一方で、南アフリカ経済にとってもアフリカ市場は不可欠の存在になったのである。

1-2-2 対アフリカ投資

輸出ばかりでなく、南アフリカ企業による対アフリカ投資も伸びている。直接投資に関して南アフリカは、受入額より持ち出し額の方が大きい純投資国である。近年著しいのはモザンビークに対する投資で、1996-98年累計で19億ドルに達し¹¹、いまや南アフリカはモザンビークに対する最大投資国となった。投資残高が大きいSACU圏や南部アフリカ地域ばかりでなく、アフリカ全域が投資対象となっており、鉱業、観光、建設業、ビール、サービス業と分野も多岐にわたる。徐々にではあるが、南アフリカ企業の参入によってアフリカ経済総体の生産力基盤が強化されつつある。

2. 経済の現状

以上のように、民主化を契機としてミドルパワーと呼ぶにふさわしい国際的プレゼンスを発揮している南アフリカ経済であるが、国民経済としてみた場合、いったいどのような問題を孕んでいるのか。次にこの点を検討しよう。

表3-1 主要経済指標

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
実質経済成長率	-0.3%	-1.0%	-2.1%	1.2%	3.2%	3.1%	4.2%	2.5%	0.5%
インフレ率	14.4%	15.3%	13.9%	9.7%	9.0%	8.7%	7.4%	8.6%	6.9%
投資増加率	-2.3%	-7.4%	-5.3%	-0.6%	8.2%	10.7%	7.5%	5.2%	4.8%
雇用増加率	-0.6%	-2.1%	-2.1%	-2.5%	-0.6%	-1.1%	-0.7%	-1.7%	-4.4%
輸出伸び率	1.7%	-0.1%	2.5%	4.8%	4.3%	10.4%	9.3%	5.5%	2.3%
金輸出伸び率	-19.1%	-4.4%	-18.8%	11.0%	-6.1%	-18.3%			
輸入伸び率	-5.8%	2.1%	5.3%	8.1%	16.1%	16.9%	8.7%	5.4%	2.1%
対ドルレート	0.39	0.36	0.35	0.31	0.28	0.28	0.23	0.21	0.18

出所：CSS（1997）、SARB（1999）、IMF（各年版）

¹⁰ 同年におけるザンビアの対南アフリカ輸入依存率は48%、モザンビークは51%である。IMF（1998b）

¹¹ Business Map（1999）. p.61.

2-1 マクロ動向

図3-1は、第二次世界大戦後における南アフリカの実質経済成長率と物価上昇率の推移をみたものである。1960年代の比較的良好な経済パフォーマンスが1970年代初頭から急速に悪化していき、1982、83年に初めてマイナス成長を経験した後、1990年代に入るやいなや戦後最大の不況を記録している。ANC合法化と民主化交渉は、まさにこの大不況下で始まった。この間インフレーションは一向に治まる気配をみせておらず、インフレ昂進と経済成長率の低下が同時に進行するという、いわゆるスタグフレーション現象を呈してきた。

しかし1993年以降は経済成長が回復し、インフレーションも沈静化して、マンデラ政権の下で経済パフォーマンスの改善傾向が定着した。1970年代、80年代における物価上昇は輸入インフレとしての色彩が強いが¹²、1989年に南アフリカ準備銀行総裁に就任したステルスは、インフレ抑制を目的とする厳格なマネーサプライ管理を行った。南アフリカ経

済がインフレ体質から脱却できたのは彼の功績に負うところが大きい。

2-1-1 投資の不振

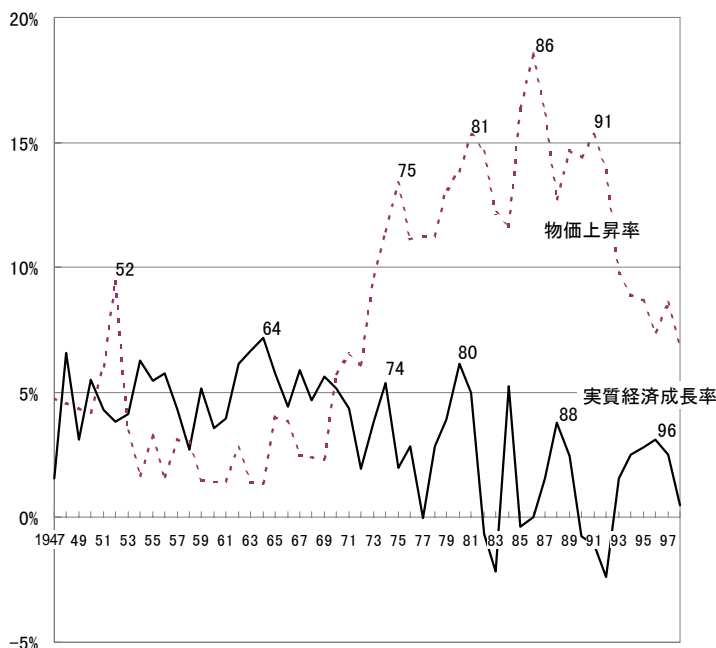
それにしても経済成長の低下傾向は明らかで、年平均成長率を計算すると1960年代は5.72%、70年代2.89%、80年代1.31%と逡減してきており、人口増加率（80年代の年平均は2.29%）に届かなくなった。その結果として1人当たり所得は図3-2にみるとおり近年減り続けている。図中の二次近似線によればその屈折点は1981年である。

南アフリカ経済の成長力が失われた原因は投資の落ち込みである。図3-3は投資のGDP構成比の推移をみたものだが、1982年（或いは1983年）を境とする明白な低下傾向が明らかで、マンデラ政権成立直前には更新投資水準にまで低落し、新規投資がほとんどみられなくなった。つまり南アフリカ経済は、1970年代にインフレ体質化し、80年代には消費体質化して、潜在成長力そのものを低下させてきたのである。容易に想像できるように南アフリカの所得分配は極めて不平等な形態にあるが¹³、それを改善していく原資としての成長果実が得難い状況にある。貯蓄率もまた低下傾向にあって、1989年に対GDP比で25%あったものが、1998年には15%を下回った。民間部門はそれでも貯蓄超過にあるのだが、財政赤字がこれを吸収してしまっている。

2-1-2 財政

図3-4にみるとおり、マンデラ政権が成立した1994年段階で歳出規模はGDPの35.1%を占めるまで膨張した。一方、不況下で歳入は伸びず（同比24.2%）、1993/94会計年度の財政赤字はGDPの9.8%に達した。結果として政府債務の急増をもたらすことになったが、その後景気の回復と税制改革によって歳入は改善し、歳出抑制が図られて、1998/99会計年度における財政赤字は対GDP比3.6%にまで縮小したと推定されている。ただし南アフリカの対外債務は極めて小さく、96%が国内債務である。

図3-1 実質経済成長率と物価上昇率の推移

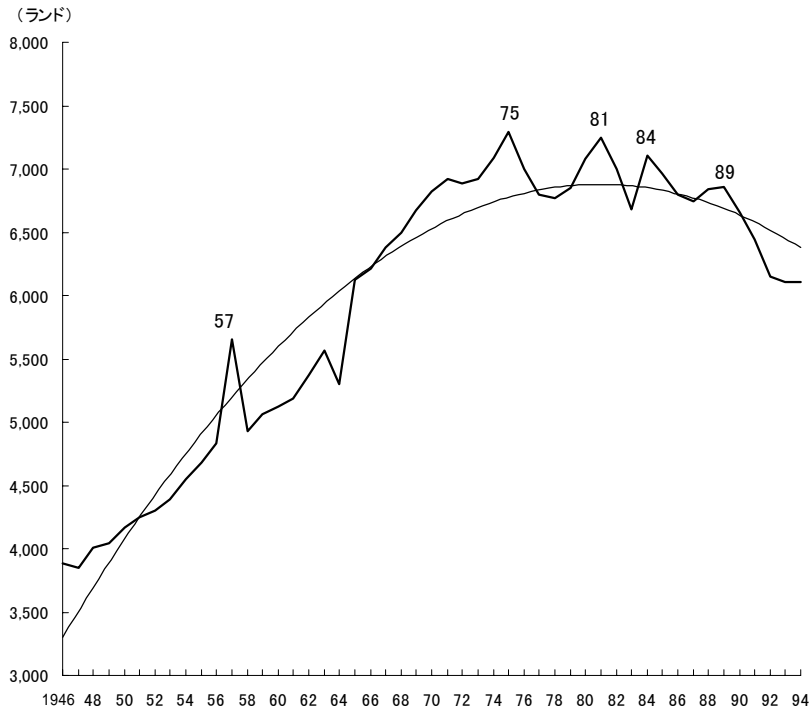


出所: CSS 各号より作成。

¹² 南アフリカの物価動向については、平野克己（1999）。

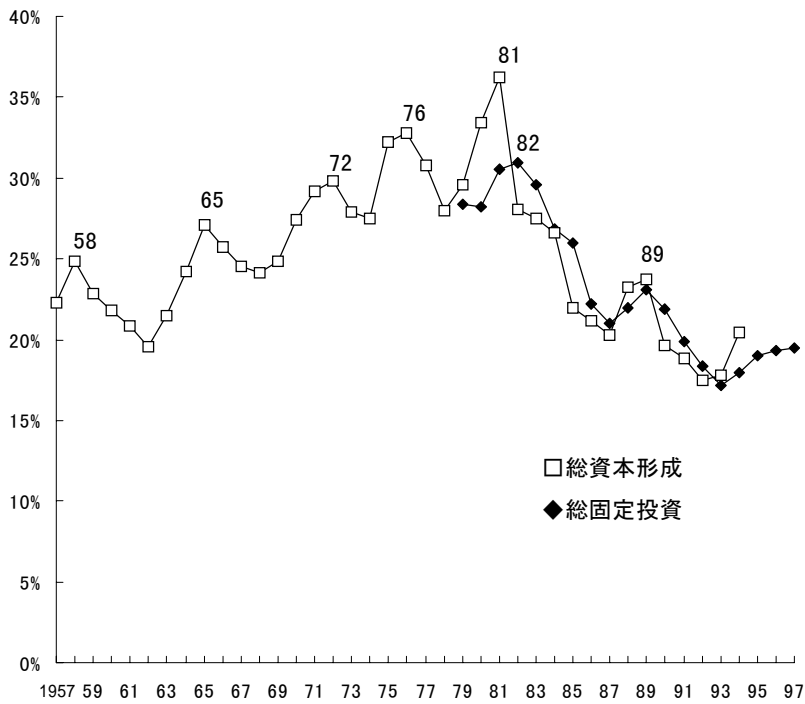
¹³ 南アフリカにおけるジニ係数は58.4に達しており、これはシエラレオネ（62.9）、ブラジル（60.1）、グアテマラ（59.6）、パラグアイ（59.1）に次いでいる（World Bank（1999））。

図3-2 1人当たりGDP (1990年価格換算)



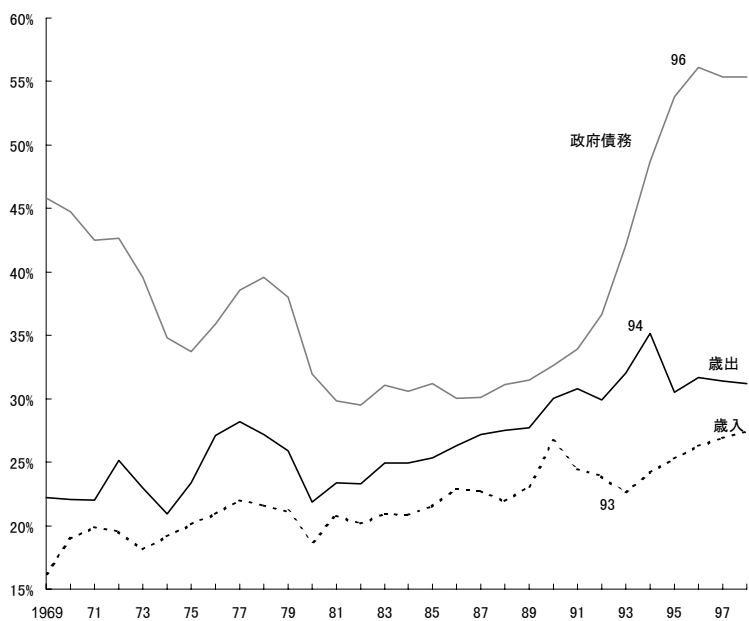
出所: CSS(1995)

図3-3 投資の対GDP比



出所: 総資本形成はCSS(1997)、総固定投資はSARB(1998)

図3-4 歳入と歳出の対GDP比



出所：CSS(1997)、Department of Finance(1999)

財政構造をみると歳出のほとんどを消費的支出が占めており、資本支出は6.7%に過ぎない(表3-2)。1970年代においては資本支出が20%以上であったから、このような公共投資の減少は、南アフリカ経済全体の消費体質化をもたらす一因となった。デクラーク政権時代には、財・サービス購入においては初等教育、保健、国防関連が、移転支出については社会保障、農業補助金、輸出補助金が、それぞれ三大支出項目になっていた。

歳入に関しては所得税、なかでも個人所得税への過度の依存が常に問題とされてきた。これは、高イ

ンフレのなかで累進課税表を調整してこなかったために、中所得層以下の税負担が膨らんだ結果であり、累進税の逆累進効果が典型的に現れたものである。この問題を含めANC政権は税制改革に取り組んできており、直間比率は徐々に均衡化してきた。1999/2000年度予算案においても、個人所得税と法人税の引き下げが計画されている

2-2 セクター別動向

図3-5に各産業の実質生産額推移を示した。この図から、1960年代、70年代にかけて順調に成長してきた製造業部門に、1981年以降急激なブレーキがかかったことが分かる。同年を分岐とする前後の年平均成長率を各部門について算出したのが表3-3であるが、1980年代までの経済成長を牽引してきたのが製造業であることと、80年代以後は各産

表3-2 財政構造(1998/99会計年度推定値)

(百万ランド) (構成比)

歳出総額	206,996	
人件費	81,811	39.5%
利子支払い	43,813	21.2%
移転支出(*)	26,905	13.0%
財・サービス購入	23,756	11.5%
資本支出	13,921	6.7%
歳入総額	181,070	
直接税	105,288	58.1%
個人所得税	76,400	42.2%
法人税	20,000	11.0%
鉱業税	1,730	1.0%
間接税	75,782	41.9%

(*)補助金を含む。

出所：Department of Finance(1999)

表3-3 部門別の年平均成長率

	1956-1981年	1981-1997年
製造業	6.83%	0.05%
鉱業	1.51%	-0.67%
農林漁業	2.66%	2.29%

出所：CSS(1997)及びSARB(1998)のデータより計算。

業とも一般的に伸び悩んでいることが分かる。

2-2-1 農業

農業の GDP 貢献度は 5%以下であり、雇用比率も 10%を下回っている。これは先進国的様相といてよい。主要農産物と輸出品は表 3-4 のとおりである。

南アフリカ農業は大きく分けて二つの問題を抱えている。一つは先進諸国と共通するもので、経済発展が進むにつれて農産物の交易条件が傾向的に悪化し、他産業との収益性格差が拡大していくという一般的な事情を背景にしている。最大作物であるメイズは総耕作地の 36%を使って生産され、輸出余力を有するが、国内生産者価格が国際価格を上回っていることから、常に赤字輸出である。南アフリカにおけるメイズの土地生産性は決して高いとはいえず、世界平均とアフリカ平均の中間辺りに止まっており、多くの農家は補助金や農業金融といった政府の農業保護政策に依存してきた。1983 年と 1992 年の大旱魃によって農家の債務は積み上がっており、その累積額は、1995 年末には農業部門総所得を超えた。したがって農家倒産も多く、規模の経済を目指した経営拡大が進行していて、図 3-6 にみるとおり農場数は 1952 年の 12 万から、1992 年には 6 万台にまで減少した。その結果白人層における農業就業者比率は既に 5%を割っている。農業生産量そのものも減少傾向にあって(図 3-7)、競争力強化による輸出市場の開拓と、経営体質改善による食糧安全保障の確保という、まさに先進国的課題を抱えている。

いま一つは、アパルトヘイト政策が作り出した著しい二重性である。アパルトヘイト体制下では黒人農業はまったく無視され、むしろ、土地収奪と出稼ぎ就労を通じて黒人社会の脱農業化が進んだ。黒人小農の数は 50 万戸とも 100 万戸ともいわれるが、商業生産に占める割合は僅かである¹⁴。つまり、国民経済を構成する生産主体としての黒人小農や農村共同体が政策的に死滅させられたのであり、土地返還政策や雇用創出政策とも相俟って、政府はその再興を図らなければならないという課題を負っている。

図 3-5 各生産部門の推移 (1990 年価格換算)

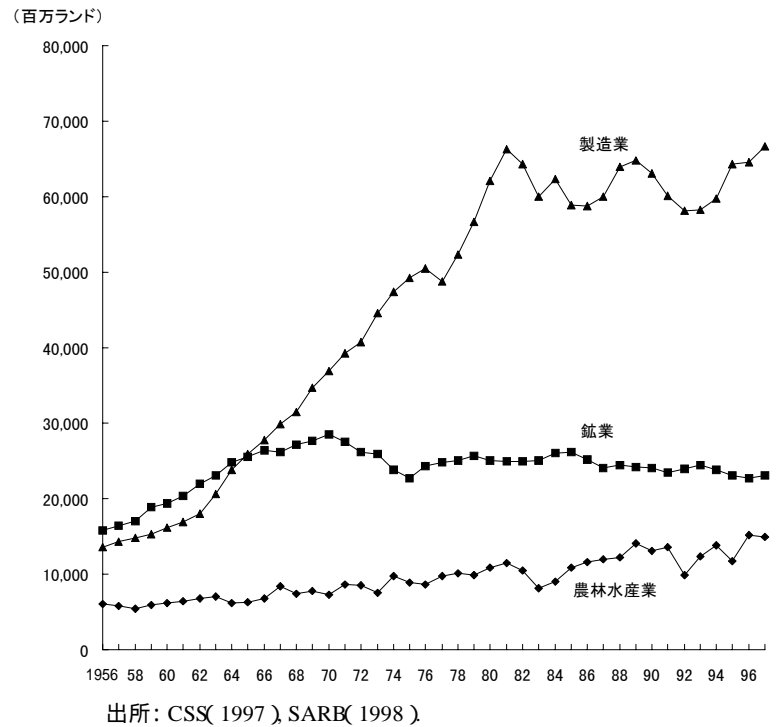


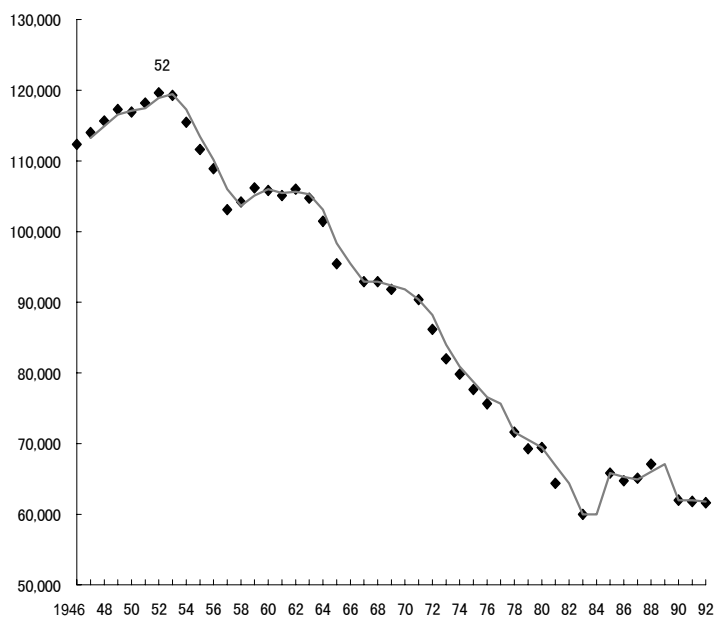
表 3-4 農業の生産状況 (1996 年)

主な農産物	(百万ランド)
鶏肉・鶏卵	6,544.6
メイズ	5,994.7
牛肉	2,939.4
果物	1,962.3
砂糖黍	1,750.8
ミルク	1,661.9
野菜	1,586.8
小麦	1,568.8
干し草	1,480.8
柑橘類	1,321.5
葡萄栽培	1,213.6
主な輸出品	(百万ドル)
メイズ	371.5
ワイン	186.8
砂糖	162.3
オレンジ	129.8
GDP 貢献度	4.4%
雇用貢献度	8.9%
輸出貢献度	8.5%

出所: South African Communication Service(1997)
 輸出については FAO(1998)、雇用については Statssa(1998)

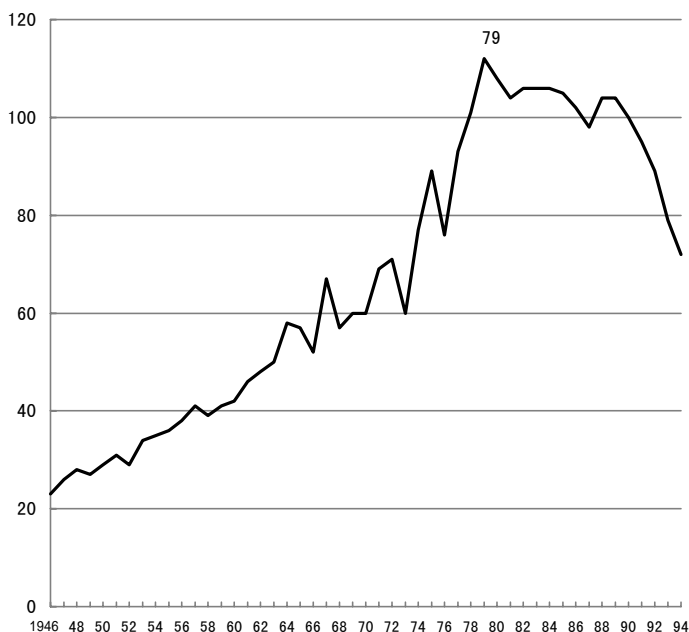
¹⁴ リプトンは 5%と推計している。Lipton (1993) pp.360-361.

図3-6 農場数の推移



(注) 統計値が通年で揃っていないため移動平均によって傾向線を示した。
出所: CSS(1997)

図3-7 農業生産量指標 (1990年=100)



出所: CSS(1997)

2-2-2 鉱業

南アフリカには695の鉱山及び採掘所があって、55種類の鉱産物を産出し、80カ国に向けて輸出している。そのあらましを表3-5に示した。

表3-5 鉱業の生産状況 (1997年)

主な鉱産物	(百万ランド)
金	24,904.7
石炭	16,093.9
プラチナ類	8,510.8
鉄鉱石	2,086.0
銅	1,681.5
ニッケル	1,003.9
販売総額	65,824.7
主な輸出品	(百万ランド)
金	24,645.9
石炭	8,499.8
鉄鉱石	1,619.3
輸出総額	51,731.4
GDP 貢献度	7.8%
雇用貢献度	3.8%
輸出貢献度	11.2%
輸出貢献度(金をふくむ)	37.3%

出所: Department of Minerals and Energy(1998)

金の占める割合は未だに大きく、鉱業部門における販売総額の38%、輸出総額の48%、雇用の62%に達しているが、その比重は一貫して低下してきた。南アフリカの金鉱は採掘コストが高く¹⁵、国際市況の低迷から雇用削減が続いている。政府は1997年に金鉱業部門の労使とともに対策会議(Gold Mining Summit)を開き、金危機委員会(Gold Crisis Committee)を設置した。ムベキ新大統領は1999年に行った就任演説において金国際市況問題への取り組みを約束している。

バナジウム、フェロクロム、アルミニウムのように近年収益を伸ばしている鉱産物もあるが、総体としてみれば南アフリカの鉱業部門は、その永い歴史を経て既に成熟期にあるといえる。むしろ注目されるのは、南アフリカ鉱業資本の国外展開と、国内における資本再編であろう。南アフリカの鉱業資本はコンゴ(旧ザイール)、ザンビア、ボツワナ、コートジボアール、ブルキナファソ、マリ、中央アフリカに進出しているのみならず、ベネズエラ、エクア

¹⁵ しかしながら収益性の悪い金鉱が次々と閉鎖され合理化が進んだためか、近年南アフリカの採金コストは急激に下がっている。

ドル、ブラジル、アルゼンティン、チリといった南米諸国や、インドネシア、ヴェトナム、中国、カナダ、オーストラリアにも権益を伸ばしている。これらの動きは、アパルトヘイト期に撤退した外資分を吸収して肥大化した各企業グループの、新時代に対応するための資本再編と、国際的な鉱業資本提携の進展とに関連しているが、その一環として、黒人系鉱山会社¹⁶が誕生したことに注目しておく。

2-2-3 製造業

図3-5によってみたように、南アフリカの経済成長は製造業部門が支えてきたものである。その成長が1982年に止まったことが、南アフリカ経済総体を低迷させた主要因だといえる。表3-6に同部門の主要製品を示したが、粗生産額においても輸出においても金属工業と化学工業に依存しており、この2つのサブセクターが1990年代に入ってから輸出拡大を支えている。

先述した1980年代における投資の急減(図3-3)にも両サブセクターは深く係わっている。1970年代に鉄鋼公社(Iron and Steel Corporation: ISCOR)やSASOLといった公社に対する大型投資が相次いで行われ、公共投資比率を高めるとともに、総投資を底上げしていた。これらは、国際経済制裁への対抗措置という側面の強かった戦略投資であり、南アフリカ製造業の過剰な資本蓄積と資本生産性の低下をもたらした要因としても、しばしば指摘される場所である。これら戦略投資が1980年代以降終了したことが、総投資の落ち込みに繋がった。この両サブセクターを除くと、製造業部門は既に1970年代から停滞色が強い。製造業部門と関係が深いエネルギー生産と建設業の動向を参考までにみると(図3-8)、1970年代に入って成長を加速させたエネルギー業と、60年代及び70年代前半に急成長した後1976年から実績が下降している建設業の対比が著しい。例外といえるのは自動車産業で、かつての国内市場保護政策のなかで外資合弁会社が成長し、自動車販売台数は南アフリカの景気指標となっている。しかし、製造業の各サブセクター生産

表3-6 製造業の生産状況(1996年)

主な生産物 (ISIC Revision 3 コード)	(百万ランド)
自動車(341)	24,881
鉄鋼(271)	22,279
その他化学製品(242)	19,310
石油精製品(232)	17,776
その他食料品(154)	17,317
飲料(155)	16,248
紙・紙製品(210)	16,180
基礎化学製品(241)	15,552
製粉穀物・澱粉・飼料(153)	14,394
肉・魚・果物・野菜・ 脂肪加工品(151)	13,865
その他金属製品・ 金属加工業(289)	12,195
非鉄貴金属(272)	10,842
主な輸出品(*)	(百万ドル)
基礎金属	4,355
金属製品	3,439
化学製品	2,940
紙製品	1,276
食料品	1,137
GDP 貢献度	23.8%
雇用貢献度	12.3%
輸出貢献度(*)	76.6%

(*) 輸出については1995年。

出所: UNIDO(1999), 輸出についてはUN(1997)

額は概ね横並び状態であって、突出したリーディング・インダストリーを持っていない。

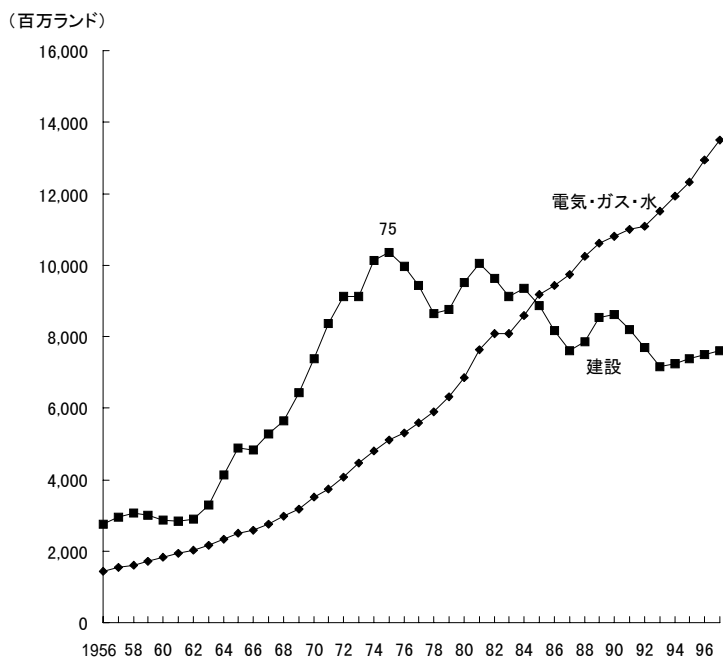
2-2-4 第三次産業

南アフリカは発達した金融セクターを有しており、上場企業だけでも26銀行、24保険会社、投資信託14社を数え、加えて南アフリカ土地・農業銀行(Land and Agriculture Bank of South Africa: Land Bank)や南部アフリカ開発銀行(Development Bank of Southern Africa: DBSA)のような政府系金融機関が存在する。また、不動産部門で48社、流通販売業で47社がJSEに上場している。いずれの業種も大企業による寡占体制が確立している。黒人系資本のプレゼンスが高まっているのも主には金融セクターで、財閥系保険会社からの購入株を基本資産としている¹⁷。

¹⁶ Johnnies Industrial Corporation や JCI など。

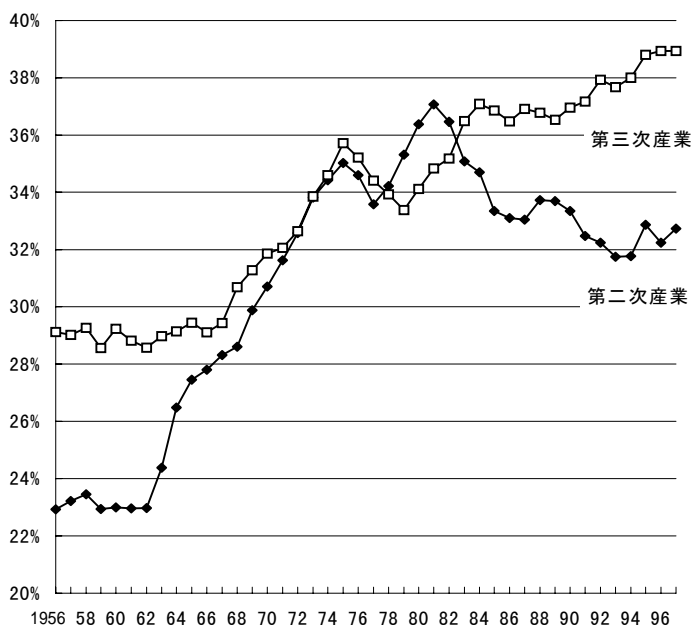
¹⁷ New Africa Investments や Real Africa Investments など、いずれも持株会社であるが、1999年末に New Africa Investments は事実上解散に追い込まれた。

図3-8 建設業とエネルギー業（1990年価格換算）



出所: CSS(1997), SAR(1998)

図3-9 第二次産業と第三次産業のGDP構成比



出所: CSS(1997), SAR(1998)

電気通信分野における最大企業は公社（Telkom SA）であるが、民営化政策の一環として株式は公開されており、黒人資本や労働組合のほか、アメリカ（South-Western Bell）とマレーシア（Telekom Malaysia）が資本参加している。鉄道、港湾、航空といった運輸事業も公社（Transnet）の管轄下にあるが、近年民営化が進行している。一方、黒人層の都市通勤手段として480社にも上る民間の乗合タクシー会社が乱立しており、通勤客のほぼ50%を吸収している。

これら第三次産業（表3-7の3セクターの合計）は南アフリカにおける数少ない成長産業であり、図3-9にみるように、1980年代以降第二次産業（製造業・エネルギー産業・建設業の合計）を再び凌ぐに至った。南アフリカ経済は急速に「サービス経済」化しているのである。

表3-7 第三次産業の生産額及びGDP貢献度（1996年）

	付加価値生産額 (百万ランド)	GDP貢献度 (%)	雇用貢献度 (%)
金融・保険・不動産その他	84,152	17.4	7.5
卸売り・小売り・飲食・ホテル業	77,752	16.1	12.0
運輸・倉庫・通信	37,154	7.7	5.3

出所: Statssa(1998), SAR(1998)

2-3 国際収支動向

図3-10に内貨ランド（Rand）の対米ドルレート変化率の推移を示した。ランドは永く英ポンドと等価でリンクされ、1967年のポンド切り下げ以後はドルにリンクしていたが、1971年のニクソン・ショックから為替政策の混迷が始まった。1979年には当時の金市況高騰を背景に変動相場制に移行したが、1985年に外国銀行による国際金融制裁¹⁸を受け、過去最大の下げ幅を記録した。マンデラ政権成立後もランドは一貫して下げ基調にある。

¹⁸ 1985年、反アパルトヘイト運動の盛り上がりを前にしたボータ政権（当時）は非常事態宣言を発出し、弾圧に乗り出した。アメリカ国内の反アパルトヘイト団体の圧力を考慮したチェースマンハッタン銀行は、非常事態宣言の10日後に対南アフリカ借款の借換拒否と新規融資の停止を発表、他の外銀もこれに追随した。

1980年代後半における金融制裁は南アフリカに決定的な影響を与え、アパルトヘイト体制を崩壊に追いやる要因ともなったが、当然ながら国際収支にも重大な効果を及ぼした。図3-11に示したとおり、この年から1990年に至るまで資金流出が続き、国際金融の運営は破綻の危機に瀕した。南アフリカは、1983年に一旦廃止した二重為替制を再び導入し¹⁹、輸出促進と輸入抑制による貿易黒字の拡大で危機の乗り切りを図った。

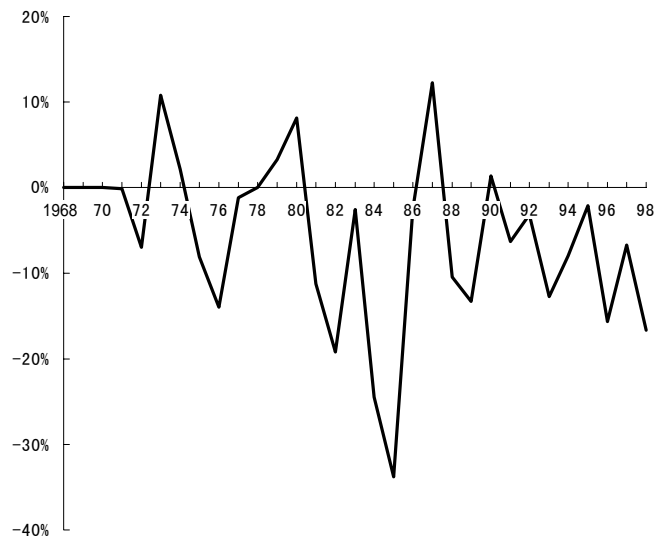
マンデラ政権成立後には金融収支の黒字が定着し、経常収支の赤字を賄いながら輸入を増やすことが可能になった(図3-12参照)。なかでも機械類の輸入が爆発的に伸張しており²⁰、景気の回復を裏付けている。輸出においても、低落する金に代わって化学製品や金属製品の輸出が拡大している²¹。

2-4 雇用動向

民主化を契機として永く続いた低迷から脱出しつつある南アフリカ経済ではあるが、改善の兆しが一向に見えないのが雇用情勢である。1999年の第二回総選挙においても、治安問題と並んで失業問題が選挙戦の焦点となった。

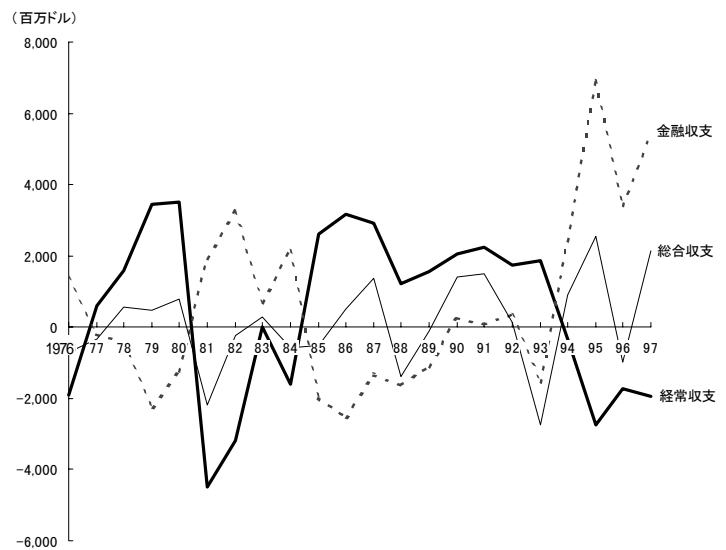
民主化後初の国勢調査(1996年実施)が明らかにした失業率は33.9%(467万人)で、黒人層に関しては42.5%(420万人)、黒人女性に限れば52.4%(240万人)という驚くべき高率であった。カラー層の失業率は20.9%(30万人)、アジア系12.2%(5万人)、白人4.6%(9万人)であるから、南アフリカの高失業は誰よりも黒人にとっての問題である。貧富の格差が著しい不平等所得分配の底辺にこれだけ大量の失業者が存在している限り、治安問題の根本的な解決は図り難い。ムベキ大統領が指摘しているとおり、高失業と治安悪化は深く相関している。

図3-10 ランドの対ドルレート変化率



出所: IMF 各号より作成。

図3-11 国際収支動向



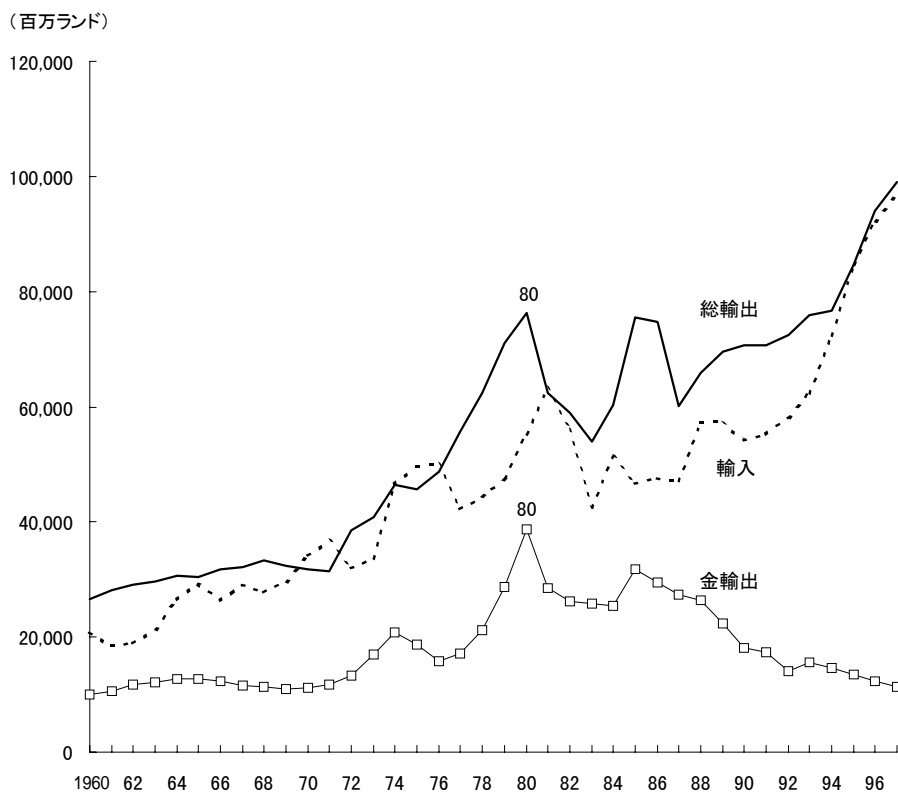
出所: IMF(1998)

¹⁹ これによって金融取引は Financial Rand として、実需取引用の Commercial Rand から分離され、金融収支赤字による為替下落の影響を食い止めようとした。二重為替は1995年に再び廃止された。

²⁰ 機械類が総輸入額に占める割合は1990年の3.8%から1995年の30.8%にまで伸びている。UN(1997) p.942.

²¹ 化学製品の輸出シェアは3.4%(1990年)から10.6%(1995年)へ、金属製品シェアは同期間6.3%から12.4%に伸びている。ibid.

図3-12 輸出入の推移(1990年価格換算)



出所: CSS(1997), SARB 各号。

図3-13 は非農業部門における正規雇用の推移であるが、1989年の533万人をピークとして減少し続けている。図中の近似線から明らかなように1980年代に入って南アフリカ経済の雇用吸収力は息が切れたように減退し出し、民主化の90年代は雇用縮小とともに幕を開けることになった。表3-8に示したとおり生産関連部門は著しく雇用を減らしており、眼に見えて雇用を増やしているのは金融・保険・不動産のみである。図3-14に示したように、1970年代中に建設業で、80年代初めには製造業で雇用拡大が止まり、一方では、運輸業と鉱業で雇用削減が始まった。黒人層にとって農業、鉱業、製造業における雇用機会が大きな比率を占めていることから(表3-9) これら生産部門での雇用喪失は深刻であって、結果として大量の黒人失業者を生み出している。

3. 経済政策と開発計画

新生南アフリカにとっての経済政策は、それ以前とは根本的に性格が変化している。なぜなら、民主

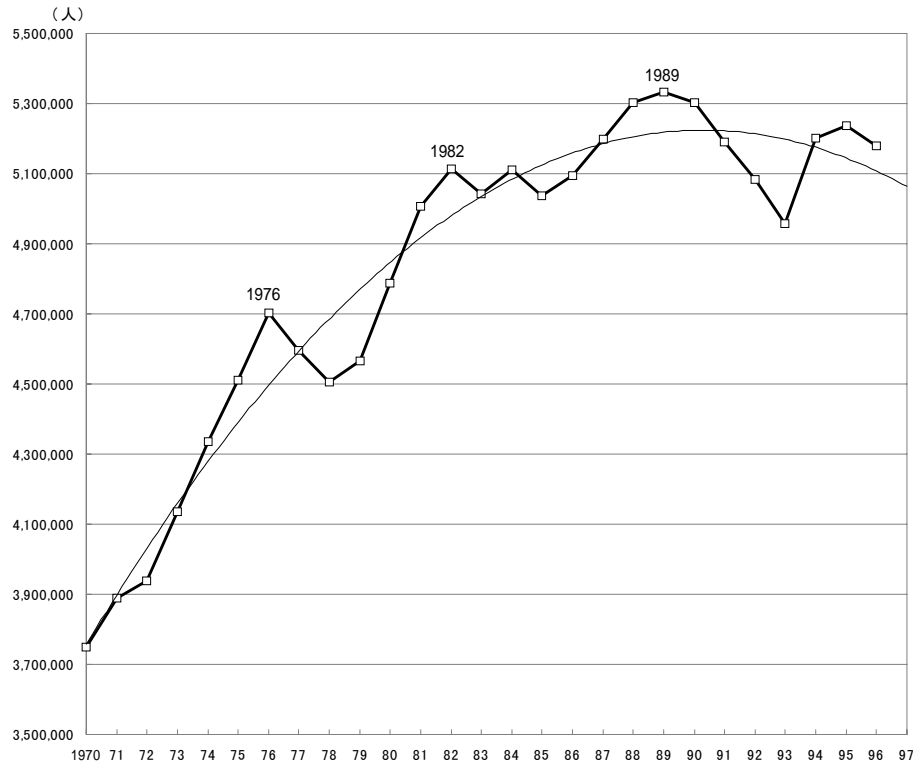
化によって初めてこの国で基本的人権理念が制度化し、4,000万主権者のための国家が誕生したからである。現在の南アフリカ政府は4,000万主権者の信託を受けて行政に携わっているものであり、経済政策もまた4,000万総人口の利益に供するものでなければならない。この当然事が従来まったく欠落していたという歴史的事実を認識しておくことは、南アフリカ経済の現状を理解するうえで重要である。

したがって、これまでみてきた経済情勢に関しても、そののいつい何が問題であり、その問題にどう対処すべきかを、新しい政策理念と新しい政策目標に照らし合わせながら検討し直す作業が必要だったのであり、国民党政権時代とは違った政策枠組みが設定されなければならなかった。

3-1 経済政策思想の変化

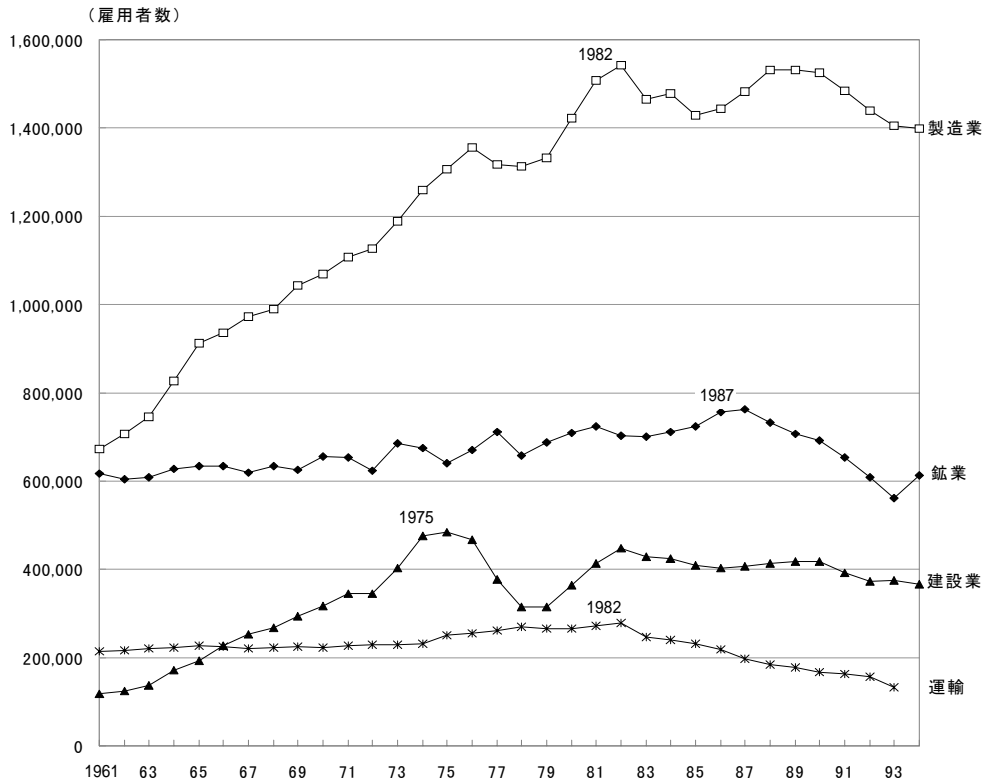
とはいっても、アパルトヘイト時代の南アフリカにおいて経済政策思想にまったく変化がなかったわけではもちろんなく、現政権の経済政策観へと繋がる流れは、既に1980年代にみられる。

図3-13 非農業正規雇用の推移



出所: CSS(1997)

図3-14 産業別雇用の推移



出所: CSS(1997)

表3-8 産業別雇用

(単位:人)

	1960年	1970年	1980年	1991年	1996年
農林漁業	1,687,486	2,482,452	1,306,442	1,224,435	814,350
鉱業	614,852	680,384	836,359	840,747	541,546
製造業	643,520	1,026,082	1,465,087	1,417,127	1,119,973
電気・ガス・水道	28,332	46,761	79,940	102,928	109,334
建設業	275,920	475,595	460,353	526,373	555,129
小売り・卸売り業	-	-	1,010,784	1,358,292	1,098,051
運輸・通信	204,981	338,249	428,063	497,122	483,652
金融・保険・不動産業	-	-	286,869	503,970	680,156
社会サービスその他	1,137,038	1,595,840	2,005,463	2,640,521	1,580,684

出所: CSS(1997), 1996年については Stassa(1998)

表3-9 黒人層の雇用状況(1994年)

労働力総数	7,979,000	100%
農業	825,437	10.3%
社会サービスその他	695,599	8.7%
鉱業(*)	672,345	8.4%
製造業	609,201	7.6%
小売り・卸売り業	318,248	4.0%
建設業	257,228	3.2%
運輸・通信	58,516	0.7%
金融・保険・不動産業	29,924	0.4%
電気・ガス・水道	18,178	0.2%

(*) 鉱業については1987年。

出所: CSS(1997)

かつての南アフリカ経済がスタグフレーションに喘いでいたことは前述したが、1970年代後半から経済政策の抜本的改革を求める声が財界を中心に活発となり、次第に大きな潮流を形成していった。この時期に「改革路線」へと踏み出したボータ政権は、新たな経済政策指針を策定するために、政府の経済計画立案を担当していた経済諮問協議会の運営を民間に任せ、民間化された同協議会は1986年に「長期経済戦略」²²を公表する。これには、思い切った自由化と政府介入の排除によって南アフリカ経済の活力を復活させようという、極めて自由主義的で市場志向型の経済思想が盛り込まれていた。

²² Economic Advisory Council of the State President (1986).

²³ Central Economic Advisory Service (1993).

²⁴ ANC (1994).

²⁵ MERG (1993).

デクラーク政権下の1993年、財界出身のキース蔵相のイニシアティブで、「長期経済戦略」に示されていた経済思想が政策枠組みとしてまとめられた。これが「南アフリカ経済の再構成 - 規範モデル・アプローチ」(通称 NEM)²³である。国民党改革派と財界主流の理論武装は NEM によって完成したといつてよく、彼らとの議論のなかで NEM に対するアンチテーゼとして登場するのが、復興開発計画(Reconstruction and Development Programme: RDP)²⁴である。

3-2 復興開発計画(RDP)

一方の ANC は、国内5大学の研究チームを核とする研究者集団(Macroeconomic Research Group: MERG)を組織して、南アフリカ経済社会の包括的な調査研究を行った。このプロジェクトは、カナダ、オーストラリア、EC、スウェーデン等の支援を受けて実施されたもので、その成果は「民主主義を機能させるために - 南アフリカにおけるマクロ経済政策枠組み」(通称マージ報告)²⁵として出版された。マージ報告は NEM に極めて批判的で、「1980年代の先進諸国で保守政党が提唱し、結局失敗に終わった政策群」と大差ないものであり、アパルトヘイトが残した社会的不均衡に対しては

無力であって、基本的には「現状維持のための処方箋」²⁶だと断じている。

このマージン報告が RDP の理論的背景となった。RDP が掲げている具体的な政策目標数字は、すべてマージン報告の分析とシミュレーションに依拠している。ANC は RDP を選挙公約として 1994 年総選挙を戦い、政権掌握後には政府白書として改訂した。RDP が目標とした経済成長率は 5% で、年間 30-50 万の新規雇用を創造するとしていた。

3-2-1 公共事業計画

マンデラ政権が公刊した RDP は、最優先課題として雇用創造を掲げた。その要諦は大規模公共事業である。住宅、教育、衛生等の分野で相当規模の公共投資を行い、しかも労働集約的技術を用いることで、特に貧困農村部の若年層や女性に労働機会を提供するというものであり、マージン報告では、公社会計を除いた政府資本支出を、2004 年までに GDP の 3% へ引き上げることが想定されていた。マンデラ政権最後の予算となった 1998/99 会計年度では、政府資本支出の対 GDP 比は 2% 強であったと推定される。

3-2-2 住宅

1990 年段階で都市部では 130 万戸、農村部を含めると 300 万戸の住宅が不足しており、これに対処するため 5 年間で 100 万戸の低価格住宅を建設するというのが RDP の公約であった。マージン報告は年間 35 万戸の新規住宅供給体制を構築するとしており、うち 18 万戸は政府の手で建設しなければならないとされていた。1 戸当たりの平均建設費用は 32,000 ランド (1992 年価格、約 100 万円) とされているから、60 億ランド近い政府支出を要する。RDP では住宅関連支出が総予算の 5% まで増額されることになっており、これはちょうど 60 億ランド強に相当した。これが RDP における最大支出項目であった。1998/99 年度予算における住宅関連支出は 85 億ランドで、これをマージン報告作成時の価格に換算すると 45 億ランドにしか達しないが、総支出の 4% を

占めるにまで至っている。1993/94 年度における同比率は 1.2% であったから、順調な伸びを示したといえるだろう。マンデラ政権時代には 70 万戸の新規住宅が建設されており、公約には届いていないものの、評価に値する実績である。

3-2-3 社会的インフラストラクチャー

そのほか、教育分野では年間 14,000 教室の建設、保健衛生分野では 2,000 診療所の建設と全戸への清浄水供給、250 万戸への配電工事等が計画されていた。実際、1999 年までの 5 年間で 400 万人が清浄水へのアクセスを与えられ、150 万戸への配電が完了している。1999 年総選挙直前に行われた世論調査では、水・電気については 72%、保健医療については 66%、住宅については 61% が、政府の政策に肯定的評価を下している。

3-2-4 労働政策

公共事業計画と並んで RDP の核を構成したのが労働政策であった。マージン報告は一律最低賃金制度の導入を提唱し、RDP には「労働者に生活可能な賃金を保証する」という文言があったが、現在は、全国一律の最低賃金は現実的選択ではないという議論が主流となっている。RDP は、労働組合の法的地位強化と産業別労使協約の法制化を主張していたが、これは実現した。アフーマティブ・アクションも法制化された。

NEM の認識は、労働コストの上昇が南アフリカ経済の資本集約化をもたらし、これが失業問題の根本原因であるから、実質賃金伸び率に生産性基準枠を填めるべきだということであった²⁷。一方のマージン報告は、長期的には雇用は総需要の準関数なのであって、政府は積極的な財政出動を行って総需要を底上げし、もって失業を救済すべきだという、いわゆるケインズ政策的発想に立っている²⁸。

3-2-5 産業政策

産業政策は、南アフリカでこれまでも議論されてきた政策分野であるが、マンデラ政権以前において

²⁶ *ibid.* p.4.

²⁷ Central Economic Advisor Service (1993), pp.36-43.

²⁸ MERG (1993) p.154.

は特定産業を対象としない包括的なマクロ政策が主体であった。しかし、RDP は長期的経済効果を考慮した選択的な産業育成を提唱した。その優先対象とされたのが「農工業複合 (manufacturing-agricultural complex)」である²⁹。南アフリカにおける農業部門の比重は小さいものの、農産品の66%が製造業部門原料として使われており、一方農業投入財の58%は国内製造業に依存していて、両部門の産業連関度は高い。加えて農産物加工9業種における労働集約度が高く、製造業部門雇用の28%を吸収している。さらには、特に低所得層において農工業複合生産物に対する所得弾力性が大きいことから、経済民主化の進展に従って今後需要の拡大が期待できる。農業政策としては、1992-93年の大旱魃時に白人農家に対して支出した補助金と同じ額で、少なくとも50万人の黒人小農を創出できるとしている。これらの分析に基づいて、農工業複合の育成を図るべきだというのがRDPの産業政策論であった。

1994年、農業省は新しい農業政策枠組み (Broadening Access to Agriculture Thrust: BATA) を発表し、1996年には黒人農家を対象とした農業訓練センターを開設した。農業金融においても黒人農家支援策が打ち出されている。アパルトヘイト体制下での土地収奪が残した土地資産所有の不正を是正していく土地改革はRDPが掲げる重要課題の一つであるが、ここにおいても、土地政策を通じた黒人農家育成、すなわち農地改革としての側面が強く認識されている。

3-2-6 金融政策

厳格なマネーサプライ管理によって南アフリカ経済がインフレ体質から脱却したことは既に述べたが、マーズ報告は過度な金融引き締め政策が実質金利を高め、経済成長を抑圧しているとの認識から、10%程度の恒常的インフレーションを甘受した金融緩和を実行すべきだと主張し、為替政策に関しては政策的手段による実効為替レートの安定化を提唱した。このため、金融政策を専管する中央銀行 (South African Reserve Bank: SARB) を政府の統制下

におくよう提案していたが³⁰、RDPはこれを継承しなかった。金融政策のスタンスは今のところ変化していない。

3-2-7 財政

マーズ報告によればRDP目標実現に要する政策費用は、10年間で1,360億ランドと試算されていた。そのシミュレーションモデルでは、政府歳出は年率3.75%で拡大し続け、2000年にはGDPの39%に達する。これは歳入の年率17%増加で賄われることになっていて、財政赤字は対GDP比10%以内で収まるとされていた。一方NEMは、経常支出の大幅削減によって財政比率をGDPの30%に引き下げを提案していた。

現実には両者の中間を行っている。財政比率は30%台にまで縮小したが、RDPの税制改革案が実行に移されて、歳入規模も拡大した。

ここに紹介したのはRDPの経済政策に関する部分の抜粋であって、RDP自体は民主南アフリカの政治、経済、社会各側面における総合的展望を含んだ包括的な政策大綱である。当初担当大臣を配して設置されたRDP事務局は、その後解体されて各事業担当の省庁に機能が分散されたが、ANC政権の基本姿勢は未だRDPにあるといえる。RDP諸事業に必要な年間費用は、マーズ試算によれば総予算の10%内外であるから、さほど大きな財政負担でもない。しかしながら、南アフリカ経済の景気回復速度は想定されていたようには小さく、なにより雇用の縮小に歯止めがかからなかった。民主化以降も総雇用は低下し続けたのである。

3-3 成長・雇用・再分配 - マクロ経済戦略 (GEAR)

そこで政府は、経済成長速度の加速を目的として新たな政策の策定に取りかかり、その成果として1996年に発表されたのが、「成長・雇用・再分配 - マクロ経済戦略」 (Growth, Employment and Redistri-

²⁹ MERG (1993) pp.172-175., ANC (1994) pp.102-104.

³⁰ MREG (1993) pp.261-263.

bution: A Macro-Economic Strategy: GEAR)³¹である。

GEAR は、RDP とは違って純粋な経済政策文書であり、RDP 目標を達成するための付加的政策という位置付けがなされている³²。作成は大蔵省が担当し、関与しているのも、大学人や世界銀行の他は、通産省、労働省、DBSA、SARB と、経済関係機関に限られている。

3-3-1 新たな成長目標

GEAR は、民主化後好況における3%成長水準では失業率の悪化を防ぐことができず、必要とされる社会サービスの支給を賄いきれないとして、新たに、年率6%の経済成長目標を掲げた。これをもって2000年には年間40万の新規雇用を作り出し、失業率を低下させるとしている。

3-3-2 方法論

GEAR の特徴は、グローバリゼーションを多分に意識した外向性と、新自由主義的な市場志向にある。その思想はシンプルで分かり易い。

具体的政策としては、国際競争力の強化による輸出促進、規制緩和によるいっそうの外資導入、財政政策や金融政策を通じた投資の奨励などである。輸出促進策としては、関税の引き下げや技術開発支援などが挙げられているが、なかでも、労働市場の柔軟化政策が論議の的となった。GEAR は全国一律最低賃金の設定案を斥け、地域や業種の状況に柔軟に対応できる労使交渉形態が望ましいとした。加えて、賃金上昇率は生産性向上率を超えるべきではないとする生産性基準論を展開している³³。

財政に関しては、基本的社会サービスの財源を確保するため、公社民営化を軸とする行政改革を進め、支出項目の見直しを行って冗費を削減し、人件費の伸びを抑制する。所得税や関税の引き下げは税収効率の改善と新税の導入で相殺し、経済成長による自然増収によって財政赤字幅をGDPの3%にまで縮小する。金融政策に関してはインフレ抑制の基本姿勢を改めて確認し、実質金利をプラスに維持することで貯蓄率の向上を図る。為替自由化による長

期資本の流入と、政府部門のマイナス貯蓄を解消することで、長期金利を低め誘導し、これらによって2000年には、貯蓄率を22%、投資率を26%にまで回復させる計画である。住宅政策、教育投資、保健衛生、土地・農地改革についてはRDP路線を堅持する方針である。

RDPの継承を謳いながらGEARはその政策手法において、RDPを支えていたマージ報告とはまったく異なる方向に歩み出している。生産性賃金の考え方はNEMにあったものだし、財政政策や金融政策は財界の考え方に深く傾斜している。逆にいえば、ANC政権中枢において労働組合の影響力が減退していることを伺わせる。

4. 開発課題

さて、以上の検討を踏まえたうえで南アフリカにおける開発課題を抽出したい。これまで述べてきたように、南アフリカ経済には極めて先進的な部分と、異常な歴史によって歪められた著しい後進性とが共存している。その平均値にマクロ経済指標があるわけだが、平均値からは真の開発課題を導き出すことができない。南アフリカを世界経済の場における一つのアクターとして捉え、投資と貿易を通じた経済交流の進展が期されるべき部分と、一方では、我が国が公的資金を投入しても支援すべき部分とを、予め明確に判じ分けておく必要がある。

また、わずか5年間で70万戸の住宅を建設し、150万戸に配電を完了した経済力は、その他アフリカ諸国には決してみられないものであり、社会開発分野においてさえ、外からの助力をあえて要しないという面にも注意しなければならない。いうまでもないが開発援助の要諦は、対象国のオーナーシップを十分尊重したうえでの補助的な側面支援にあるからである。

この国特有の文脈に基づけば、新生南アフリカの開発課題とは、つまりはアパルトヘイト遺制の清算作業を意味している。その国家的作業において南アフリカ単独の力では解決が難しいと思われるもの、

³¹ Department of Finance (1996).

³² *ibid.* p.1.

³³ Department of Finance (1996) p.18.

それが援助課題となるであろう。

4-1 高失業と治安問題

- 現行政策は失業者を救えるか

凶悪犯罪が多発する治安の悪化は、そこに住んでいる人々にとっては深刻な社会不安であり、対南アフリカ投資にとっても重大な阻害要因となる。この問題を経済の側面から捉えるならば、安定した民主主義社会にとって不可欠な、十分な所得を保証する豊富な就業機会が欠落しているという事実に着目する。想像を絶する高失業、それによる貧富格差の温存と拡大が、犯罪の温床を生み出している。南アフリカの高失業は何故にもたらされているのか。それは、やはりアパルトヘイトに深く関係している。

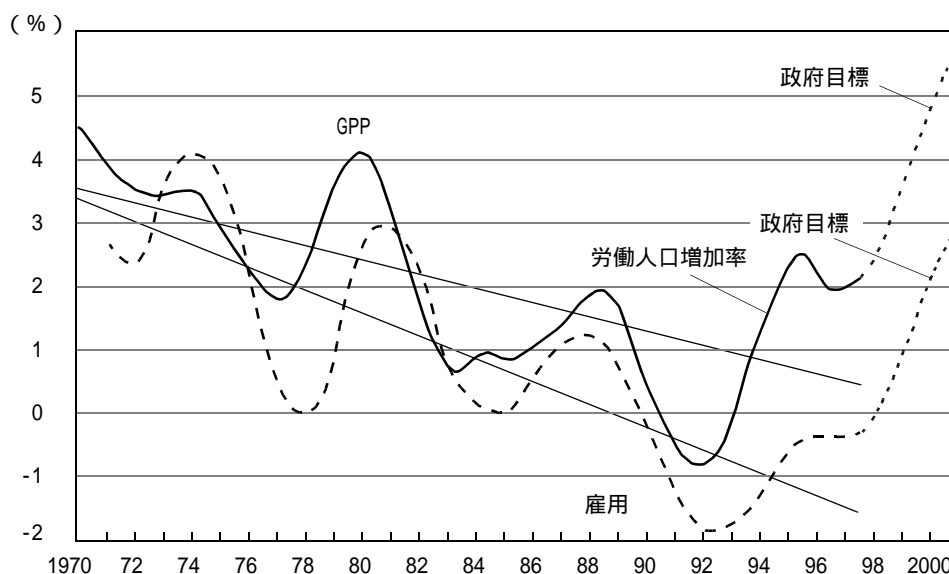
図3-15は、GDPと非農業正規雇用の時系列から短期変動を除去して、中期変動を抽出したものである。南アフリカ経済がほぼ7年周期の景気循環を有していることが分かるが、問題とされるべきは、経済成長トレンドの低下傾向を上回るスピードで、雇用増加率が減少してきたことである。1970年代後半には労働人口増加率にとどかなくなって失業が堆積し始め、90年代に入ると遂にマイナスとなり、雇用の絶対的縮小が始まった。つまり、南アフリカ経済において失業問題は歴史的現象なのである。

る。

図中に GEAR の目標数字を加えてあるが、はたして経済成長率の底上げは、雇用創造力の改善にとってどれほど効果があるのだろうか。もし二桁成長が実現すれば、現在の条件の下でも雇用増が期待できるだろうが、その可能性は極めて少ない。1996年の4%成長でさえ雇用の縮小を止められなかったことを考えれば、GEAR が想定しているところの、6%成長による3%雇用増加論には俄に頷けない。GDPが拡大しても雇用は増えず、その減少率が少なくなるだけであるという近年の姿は、マクロ政策ではなくミクロ的構造政策の必要性を訴えているのではなからうか。

そこで、南アフリカとほぼ同じ1人当たりGNP水準にあるマレーシアを比較対象として、雇用の産業別構成を示したのが図3-16である。1991年当時の登録失業者比率は、マレーシアが0.7%、南アフリカは18.2%であった。建設、金融・保険、運輸・通信の各部門であまり差がみられないのは、両国の経済発展段階が似通っていることを示唆するし、鉱業部門の比重は鉱産物賦存状況を反映している。となれば、完全雇用状態にあったマレーシアと高失業国南アフリカとの差は、製造業雇用と農林水産業雇用の差によってもたらされていると理解してよい。

図3-15 GDPと雇用の成長率循環、および各々の傾向線



出所: CSS (1997) のデータから作成。

次に、両国の製造業雇用をサブセクターに分解し、各々の総労働力に占める割合を示したのが図3-17である。マレーシアは木材加工と電気機械に山があり、特に電気機械工業における雇用が突出している。一方南アフリカは、これといった山を有していない。マレーシアに限らず失業率が低い国の製造業は、どこかに突出した山を持っているのが一般的であって、各サブセクターが万遍なく雇用を吸収するという形にはなっていない。なかでも電気機械工業は、その国の経済発展度を如実に表す家電部門を中心に、部品生産を担当する幅広い裾野産業と、雇用吸収力に富んだ組立部門を擁することから、中進国型労働集約産業として重要な意味を持っている。

さらに、同様の方法で先進諸国の加重平均と南アフリカとを比較したのが図3-18である。先進国においては、中進国と比べ製造業雇用比率そのものが低下するが、それでも南アフリカは、機械工業全般で雇用比率が低い。そこで、表3-10に世界各国における機械工業の雇用状況を示した。ここから二つのことが分かるであろう。一つは、他のアフリカ諸国と同様に南アフリカの機械工業が低水準にあるということであり、もう一つは、機械工業全般において南アフリカと近似しているニュージーランドや、電気機械及び輸送機械工業において近似しているフィンランドの存在である。ニュージーランドとフィンランドはいずれも高所得国であるが、総人口が1,000万に満たない人口小国である。もし人口小国が機械工業の発達にとって不利であるとすれば、アパルトヘイト時代に形成された南アフリカ経済が500万白人のための経済³⁴であったということを、改めてここで想起したい。規模の経済が大きく作用する機械工業においては、輸入よりも国内生産を有利化するためには、相当程度の国内商品市場と、労働力の質と量を必要とするであろう。この仮説に立てば、南アフリカにおける機械工業の未発達は、人種主義政策と関連付けることが可能である。この点で南アフリカと似通った姿を持つブラジルが、南アフリカ以上のジニ係数を示す不平等所得分配の国であることにも留意したい。

図3-16 南アフリカとマレーシアの産業別雇用と失業（1991年）

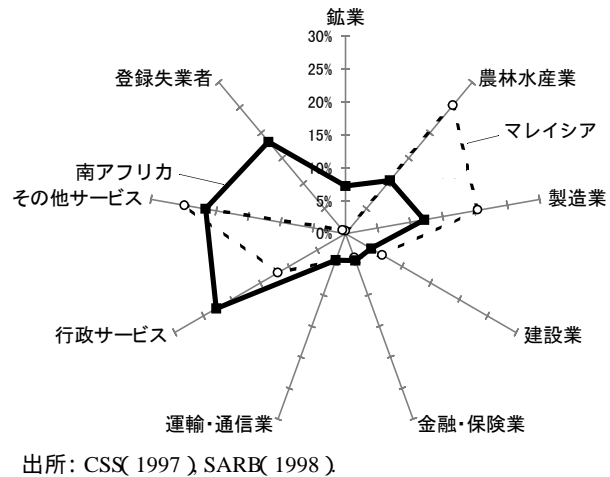
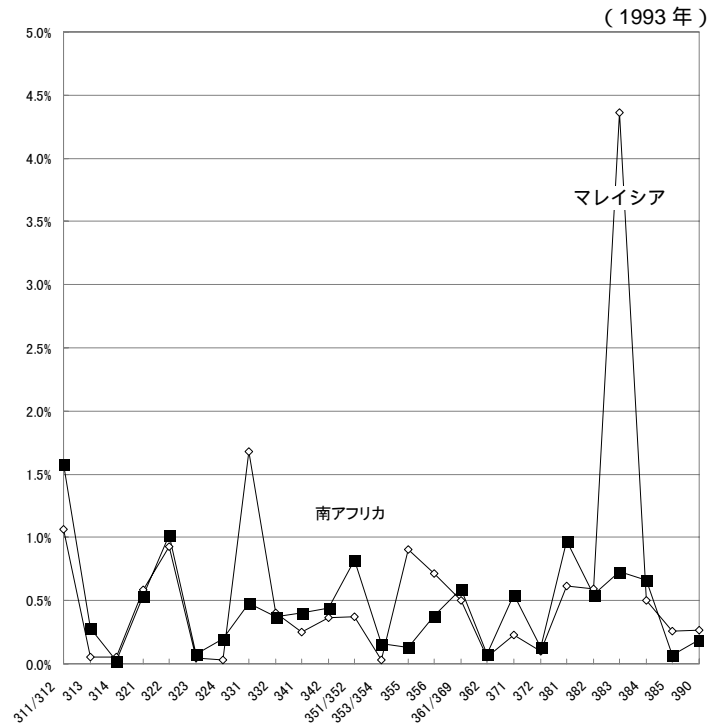


図3-17 南アフリカとマレーシアの製造業サブセクター別雇用構成（1993年）



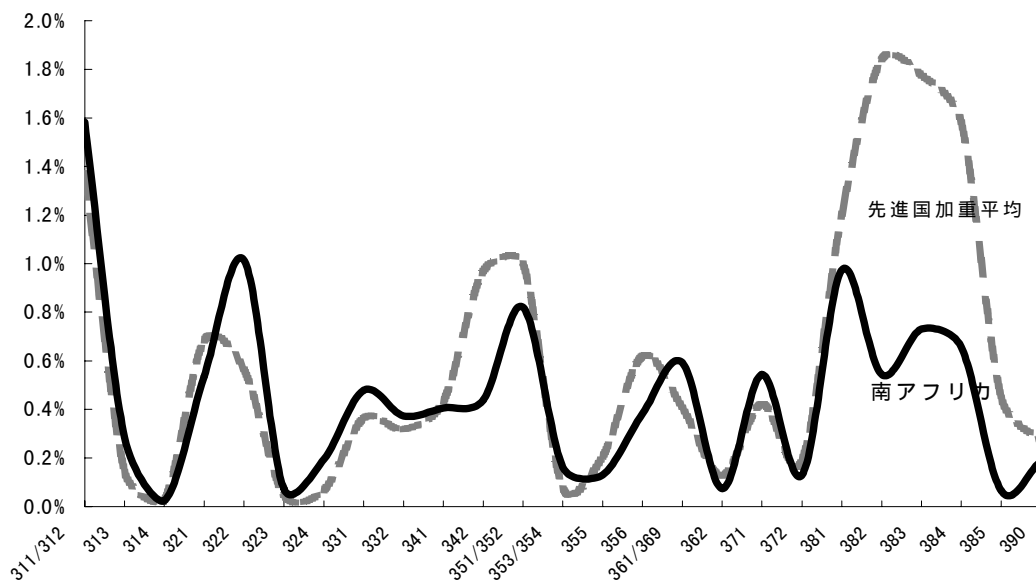
(注) 国際標準産業分類（ISIC Revision 2）コード

- | | |
|-----------------------|----------------|
| 311/312 食料品 | 354 石油製品・石炭製品 |
| 313 飲料 | 355 ゴム製品 |
| 314 タバコ | 356 プラスチック製品 |
| 321 繊維製品 | 361 窯業・土石製品 |
| 322 衣服（靴を除く） | 362 ガラス・ガラス製品 |
| 323 革・毛皮製品 | 369 その他非金属鉱業製品 |
| 324 履き物（ゴム・プラスチックを除く） | 371 鉄鋼 |
| 331 木材・木製品（家具を除く） | 372 非鉄金属 |
| 332 家具・装備品（金属を除く） | 381 金属製品 |
| 341 紙・紙加工品 | 382 非電気機械 |
| 342 出版・印刷・関連連品 | 383 電気機械 |
| 351 化学工業製品 | 384 輸送用機械 |
| 352 その他化学製品 | 385 精密機械器具 |
| 353 石油精製品 | 390 その他製造業製品 |

出所：UNIDQ（1996）

³⁴ 1996年国勢調査による白人人口は443万であったが、前回の1991年センサスでは506万人を数えた。

図3-18 日・米・英・仏・独における製造業サブセクター別雇用の加重平均構成と、南アフリカにおけるそれとの比較(1993年)



出所: UNIDQ(1996) ILO(various years)

表3-10 機械工業部門の雇用が総労働力に占める割合(%, 1993年)

	非電気機械 382	電気機械 383	輸送機械 384	合計	人口 (百万)	1人当たり GNP(\$)
シンガポール	4.53	6.19	2.17	12.89	2.8	19,850
ドイツ	2.82	2.52	2.32	7.66	81.2	23,560
日本	2.06	2.67	1.45	6.18	124.5	31,490
マレーシア	0.59	4.36	0.50	5.45	19.0	3,140
フランス	1.58	1.72	1.95	5.25	57.5	22,490
スロバキア	2.75	1.25	1.04	5.04	5.3	-
イギリス	1.74	1.52	1.62	4.88	58.4	18,060
デンマーク(1)	2.62	0.86	0.86	4.34	5.2	26,730
アメリカ	1.50	1.16	1.34	4.00	258.1	24,740
クロアチア	1.12	1.14	1.23	3.49	4.5	3,250(2)
フィンランド	1.51	0.91	0.89	3.31	5.1	19,300
南アフリカ	0.54	0.73	0.66	1.93	39.7	2,980
ニュージーランド	0.80	0.63	0.39	1.82	3.5	12,600
ブラジル	0.39	0.28	0.42	1.09	156.5	2,930
ウルグアイ	0.20	0.26	0.25	0.71	3.1	3,830
タイ(3)	0.18	0.23	0.24	0.65	57.6	2,110
メキシコ	0.07	0.22	0.27	0.56	90.0	3,610
モーリシャス	0.15	0.19	0.14	0.48	1.1	3,030
ジンバブエ	0.07	0.16	0.16	0.39	10.7	520
インドネシア	0.04	0.12	0.12	0.28	191.7	740
ケニア	0.01	0.02	0.12	0.15	26.4	580

(1) 1992年数値。(2) 1995年数値。(3) 1991年数値。

出所: 各部門の雇用数は UNIDQ(1996&1998)
 総人口及び労働力人口母数は FAO(1996)
 1人当たり GNP は World Bank(1995)

表3-11 は世界各国の農業就業状況である。出典である国連食糧農業機関(FAO)は、南アフリカ

の農業就業人口を 184 万人と推定しているが³⁵、表3-8 に示した 1996 年センサスの結果とはかなり相

³⁵ FAO(1996), Table 3.

違する。その理由は、FAO が農業就業比率を先に推定し、それに基づいて就業数を割り出しているからである³⁶。南アフリカに関する就業比率推定値は11.1%となっていて、開発途上国のなかでは極めて低く、むしろヨーロッパ平均に近い。図3-19は農業就業と1人当たりGNP値との関係を散布図にしたものだが、右下の先進国グループと左上の低所得国グループに挟まれるように上下に分散している中進国のなかで、南アフリカは最も農業就業比率が低い国である。

南アフリカの農業人口がこのように少ない理由は、既に述べたようにアパルトヘイト政策にある。大陸総人口の70%が農村に居住するアフリカ世界において、南アフリカは、GDP構成主体としての黒人小農を自ら消し去ったのである。

4-2 産業政策と農村創成

- アパルトヘイト遺制との闘い

南アフリカの高失業は、完全雇用を達成した国々で雇用吸収の柱となっている産業が異常に萎縮しているという、産業構造を背景とした問題である。しかも、その構造はアパルトヘイト体制が作り上げたという色彩が強い。したがって失業対策として採られるべき政策とは、アパルトヘイト型産業構造を改変していくための産業政策なのではあるまいか。具体的にいえば、家電製品を中心とする機械類の国産体制強化を目指す選択的な産業育成や、黒人小農層の復活再生による農村創成が図られてしかるべきではなからうか。これらは当然南アフリカ国内の政策論議に任せなければならないことであるが、日本を始めアジアのなかに豊富な経験蓄積が存する分野である。特に農村創成は、アパルトヘイト時代の出稼ぎ就労形態が黒人家族の別居を常態化して、家庭教育の欠落と家族崩壊の危機をもたらしているというこの国固有の社会的病弊に目を遣るとき、悪しき過去の清算として極めて重大な意味を持っている。

と同時に、製造業においても農業においても、南アフリカは強力な先進的な部分を有している。政府

が打ち出す成長促進のための経済政策は、その政策対象として、先進的な部分を担っている企業を想定しているのである。しかし、その背後には両部門ともに後進性を抱えていて、これはRDP的な開発政策の対象となっている。すなわち非白人系中小企業の振興であり、人的資源開発であり、黒人農家支援といった政策群である。そこに、アジア世界の経験蓄積を生かせる領域が発見できるのではないだろうか。南アフリカがおそらく独力では解決しきれないと危惧される経済問題は、つまり開発協力の対象となりうる問題は、やはり失業である。よほどの経済ブームが起こらない限り、現行政策では失業率の目覚ましい改善は期待できないであろう。

鉱業部門については、その雇用動向は国際市況と技術的条件に支配され、政策的関与の余地は少ない。金融部門については、雇用を含め概して順調な成長を示しているといえるだろう。この両部門とも国内に十分な技術と経営ノウハウが存在しており、対等なパートナーとして日本と南アフリカの経済交流を担っていくことが期待される。つまりは、製造業と農業における先進部分と同様、援助の対象として馴染まないものである。ここにおいては、既に設置済みの「日・南アフリカ・パートナーシップ・フォーラム」を活用し、たとえばそこに貿易投資フォーラムを付置して、アフリカ進出に意欲的なアジア諸国と南アフリカとを橋渡しする機能をも含み込みながら、アジア・アフリカ経済関係の基軸的役割を担う両国の在り方を相互確認することが検討されてよいだろう。

したがって、我が国の南アフリカに対する開発協力の重点の一つは、製造業と農業における雇用創出事業に置かれるのが望ましい。中小企業や新興農家を対象に据えた具体的援助、特に農村開発分野においては、実際その種の事業に携わっている団体を発掘し、彼らと密に接触を図ることが肝要である。そこには地方政府やNGOが含まれるだろう。南アフリカの反アパルトヘイト運動史において、いわゆる開発事業に携わってきたのは実はNGOセクターなのであり、ANCや政府もそのことをよく認識している。RDPにおいても、社会開発分野でのNGOセ

³⁶ *ibid.* p.ix.

表3-11 世界各国の農業就業比率(1996年)

	(A) 総人口 (千人)	(B) 経済活動人口 (千人)	(B)/(A)	(C) 農業就業人口 (千人)	(C)/(B)	1人当たり GNP(\$)*
世界	5,767,775	2767,970	48.0%	1,305,054	47.1%	
ヨーロッパ	728,778	356,069	48.9%	37,065	10.4%	
アジア	3,416,765	1,698,526	49.7%	1,022,328	60.2%	
南アメリカ	322,305	136,355	42.3%	26,389	19.4%	
アフリカ	738,730	314,106	42.5%	186,878	59.5%	
日本	125,351	66,443	53.0%	3,490	5.3%	39,640
アルゼンティン	35,219	13,829	39.3%	1,497	10.8%	8,030
南アフリカ	42,393	16,646	39.3%	1,840	11.1%	3,160
モーリシャス	1,129	476	42.2%	55	11.6%	3,380
韓国	45,314	22,008	48.6%	2,823	12.8%	9,700
ブラジル	161,087	72,287	44.9%	12,924	17.9%	3,640
マレーシア	20,581	8,321	40.4%	1,844	22.2%	3,890
メキシコ	92,718	36,535	39.4%	8,592	23.5%	3,320
コロンビア	36,444	15,651	42.9%	3,682	23.5%	1,910
インドネシア	200,453	93,101	46.4%	49,169	52.8%	980
ガーナ	17,832	8,347	46.8%	4,618	55.3%	390
タイ	58,703	34,333	58.5%	20,154	58.7%	2,740
インド	944,580	409,545	43.4%	250,556	61.2%	340
ジンバブエ	11,439	5,318	46.5%	3,520	66.2%	540
中国	1,232,083	731,538	59.4%	520,355	71.1%	620
ケニア	27,799	13,417	48.3%	10,422	77.7%	280
タンザニア	30,799	15,865	51.5%	13,164	83.0%	120

(*) 1995年数値。

出所: FAO(1998a), 1人当たりGNPについてはWorld Bank(1997)

クターに期待される役割は繰り返し強調されている³⁷⁾。かつての反アパルトヘイト運動勢力が、大きくは官と民とに分かれ、各々の社会的機能を分担しているというこの国独特の社会編成の在り方を、開発援助政策においても十分に理解しておく必要がある。

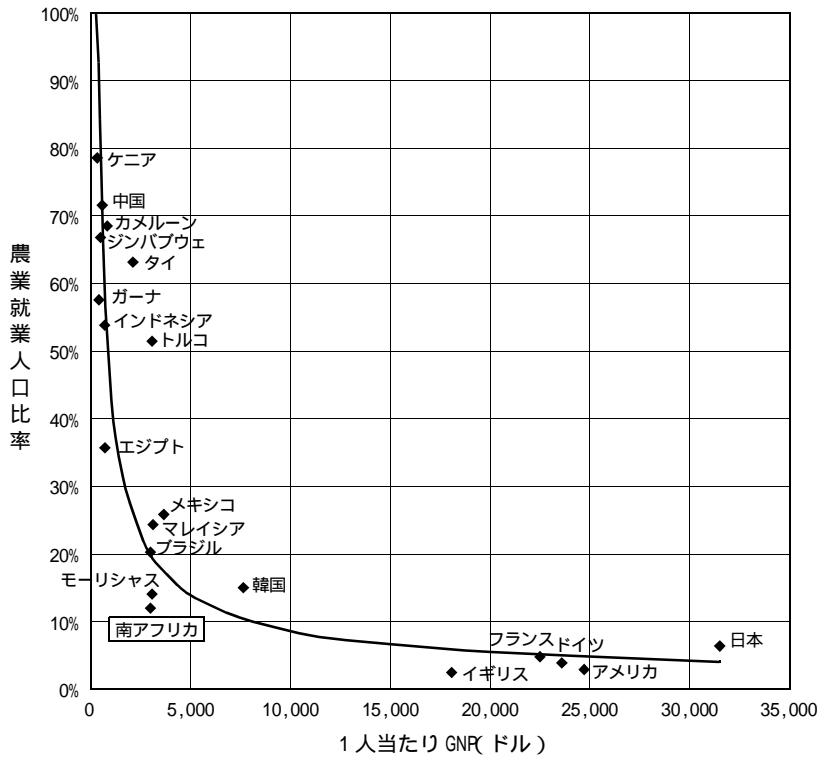
加えて、同国の政府機構に関する認識が重要である。前述したとおりRDP諸事業は既に担当省庁に分散されており、統括組織は存在しない。ODA受け入れを担当している大蔵省は、飽くまでも予算と財政を任務とする官庁なのであって、開発は彼らの業務ではない。RDP事業は、中央政府においては農業省、土地省、住宅省、教育省、保健省等が所轄し、実施責任は地方政府が負っている。開発に関する議論は、予算や財政、貿易や投資に関する議論とは論脈を異にしてしかるべきであるから、それぞれの分野にふさわしいカウンターパートを相手としなければならない。そのためには、前記した貿易投資フォーラムとは別に、開発フォーラムの設置を呼

び掛けてはどうであろう。

また、たとえば大企業の手によって雇用創出力に富む事業が企画されるような場合にも、何等かの支援方法が検討されてよい。南アフリカの失業問題の深刻度は、その対策を中小企業振興に限定できるものではないからである。460万人に上る失業者の存在は、企業数を増やすことばかりでなく、新しい職種と産業の導入を要求しているともいえるのであって、むしろ、そのような方向へと南アフリカ経済を誘導していく政策思想が求められている。そのためには如何なる政策が有効なのかという視点に立って、わが国の経験を伝えていけるような政策対話を南アフリカ側と重ねていくことこそが大切である。貿易投資フォーラム案にしても、開発フォーラム案にしても、その構成メンバーに双方のNGOや各省庁、政府諸機関、さらには民間企業を招聘することで、開発協力における包括的アプローチが具体的な形となって現れてくるであろうし、また、南アフリカ独特の社会編成がそれを求めているよう

³⁷⁾ ANC(1994), p.121, p.132.

図3-19 農業就業人口比率と1人当たりGNP(1993年)



出所: IMF 各号より作成。

に思われる。

南アフリカに誕生した民主主義の安定を支援していくことは、その波及力を通じてアフリカ全体の政治的発展を支援していくことに繋がる。南アフリカ経済の成長は、低迷を続けるアフリカ経済に活力を注ぎ込むだろう。それは、南アフリカが提唱する「アフリカン・ルネサンス」と、東京アフリカ開発会議(TICAD)が世界に向けて打ち出した日本の対アフリカ政策とが、機能的に連動することを意味している。

参考文献

佐藤誠(1999)「新生南アフリカの外交政策」平野克己編『新生国家南アフリカの衝撃』アジア経済研究所

平野克己(1999)「南アフリカにおける大量失業問題の産業構造論的分析」平野克己編『新生国家南アフリカの衝撃』アジア経済研究所

ANC(1993) *Foreign Policy in a New Democratic South Africa: A Discussion Paper.*

ANC(1994) *The Reconstruction and Development Pro-*

gramme: A policy framework. African National Congress: Johannesburg.

BusinessMap(1999) *SA Investment 1999: The Millennium challenge.* Business Map SA: Johannesburg.

Central Economic Advisory Service(1993) *The Restructuring of the South African Economy: A Normative Model Approach.*

Central Statistical Service(CSS)(1997) *South African Statistics 1995:* Pretoria.(CSSは1998年にStatistics South Africa(Statssa)に改名した。)

Department of Finance(1996) *Growth, Employment and Redistribution: A Macro-Economic Strategy.*

Department of Finance(1999) *Budget 99.* (<http://www.finance.gov.za/budget-99>)

Department of Minerals and Energy(1998) *South Africa's Mineral Industry 1997/98:* Pretoria.

Department of Trade and Industry(DTI)(1997) *South African Trade Statistics 1996:* Pretoria.

Food and Agriculture Organization of the United Nations(1998a) *FAO Production Yearbook 1998.*

Food and Agriculture Organization of the United Nations(1998b) *FAO Yearbook: Trade, Commerce Vol.50 1996:* Roma.

International Labor Organisation(ILO)(各年度版)

- Yearbook of Labour Statics.*
- International Monetary Fund (IMF) (各年度版) *International Financial Statistics Yearbook.*
- International Monetary Fund (IMF) (1998) *Direction of Trade Statistics Yearbook.*
- Kantor, B. and Rees, D. (eds.) (1982) *South African Economic Issues.* JUTA&CO Ltd.: Johannesburg.
- Lipton, M. and Simkins, C. (eds.) (1993) *State & Market: In post-Apartheid South Africa.* Witwatersrand University Press: Johannesburg.
- MERG (1993) *Making Democracy Work: A Framework for Macroeconomic Policy in South Africa.* Centre for Development Studies, University of the Western Cape.
- Ministry of Finance (1998) *Malaysia, Economic Report 1997/98.*
- SARB (1998) *National Account.* (<http://www.resbank.co.za/Economics/qbu1298/pdf>)
- South African Communication Service (1997) *South Africa Yearbook 1997.* Rustica Press: Cape Town.
- Statistics South Africa (Statssa) (1998) *Census in Brief.* (<http://www.stassa.gov.za/census96>)
- UNIDO (各年度版) *International Yearbook of Industrial Statistics.* Edward Elgar Publishing: UK.
- United Nations (1997) *1996 International Trade Statistics Yearbook, Volume 1: Trade by country.* New York.
- World Bank (各年度版) *World Development Report.* Oxford University Press: New York.

第4章 社会開発

佐藤 誠 (立命館大学)

1. 社会開発の位置付け

南アフリカは、所得水準のわりに人間開発指数 (Human Development Index: HDI) の低い典型的な国の一つとされる¹。だが、この表面的なアンバランスの陰に潜むのは、南アフリカ社会内部における人種・地域・性間の著しい格差である。例えば、1991年の HDI をみた場合、白人はシンガポールより高い 0.897 であるのに対してアフリカ人はスワジランドより低い 0.500、あるいは 0.826 と高位グループの西ケープ州にたいしてムブマランガ州は中位の 0.694、北部州は低位の 0.470 にすぎない。

より具体的にみるならば、例えば住宅の中に上水道を完備した住宅に居住する白人は 98.4% であるのにアフリカ人は 27.4%、住宅に電灯を備えているのは白人 99.5% に対して、アフリカ人は 38.0% (1994 年) である²。また、教育面でもまったく学校教育を受けていない者は、白人 1.2% に対して、アフリカ人は 24.3% (1996) にのぼり、保健衛生面でも白人の 99.2% が水洗便所を使用しているのに対してアフリカ人は 33.9% にすぎない。これに対応するかのよう、アフリカ人男性の 50.2%、女性の 68.9% が個人所得月 1,000 ランド以下で暮らしているのに対して、白人は男性の 64.8%、女性の 35.4% が月 3,500 ランド以上で暮らしている³。貧困は犯罪にも連動し、アフリカ人は殺される危険性が白人より 20 倍も高く、レイプの被害女性の 95% はアフリカ人である (1995 年)⁴。

すなわち、所得と HDI のアンバランスという表面の印象とは逆に、南アフリカ国内では貧困が人間開発、人間の安全保障と密接に連動している。1994

年の新政府発足後も基本的にこの傾向は変わっておらず、アフリカ人の間でも格差は広がっている。失業の増大とあいまった貧しいアフリカ人の苛立ちが犯罪を増加させ、凶悪犯罪による社会治安の悪化は、都市・農村を問わず教育、医療などの社会開発、さらには経済開発の重大な阻害要因となっている。

こうしたなかで南アフリカ政府は、1994 年 11 月に発表した「復興開発計画 (RDP)」において 5 つの主要プログラムの中に「基本的ニーズの充足」「人的資源の開発」を含め、雇用創出、土地・農業改革、住宅、水・衛生、エネルギー供給、運輸、栄養、保健、環境、社会福祉、安全などの基本的ニーズの充足が新政府の重点政策であることを明らかにした⁵。1996 年に南アフリカ政府が発表した新自由主義的な色彩の濃い「成長・雇用・再分配 - マクロ経済戦略 (GEAR)」においても、社会およびセクター政策として教育、健康・福祉、住宅、土地改革、水・衛生などの重要性が指摘されている⁶。

一方、日本政府は、1998 年 10 月の第 2 回アフリカ開発会議 (TICAD-II) で採択した「東京行動計画」において「社会開発と貧困撲滅」を全面に掲げ「2015 年までにすべての児童が初等教育を受けられる」「2005 年までに妊婦死亡率を 1990 年の半分に減らす」ことなどの具体的目標を提示した⁷。また『外交青書 1998』でも「環境」「人道貢献」「開発途上国の人作り」となるべき政策の重点分野として「社会開発の促進」をあげている⁸。したがって、社会開発を開発政策ないし援助政策の重点にすえるという点で日本側と南アフリカ側の立場に基本的な相違はないといえる⁹。

¹ UNDP (1996) p.6.

² *ibid.*

³ Statistics South Africa (1998).

⁴ Office of the Executive Deputy President (1998).

⁵ The Government of South Africa (1994).

⁶ Ministry of Finance (1996).

⁷ 外務省 (1998).

⁸ 外務省編 (1998).

⁹ 両国政府の認識はまた、社会開発についての研究者側の認識とも大きく異なるものではない。ECFA 開発研究所編 (1995)、社会開発研究会編 (1995)、アジア経済研究所 (1995)、西川潤編 (1997)、Hardiman, M. and Midgley, J. (1982) 他。

以下、別項で扱う教育、保健・医療を除き、人種およびジェンダーにかかわるアフーマティブ・アクション、移民・難民、NGO の3つの側面に焦点を絞ってみたい。

2. アフーマティブ・アクション

南アフリカがアフーマティブ・アクションの究極の目標としているのは、人口の人種別割合（アフリカ人77%、白人11%、カラード9%、インド人3%）や性別（女性52%）に応じて人々の社会的参加、とりわけ職業の分かち合いがなされることである。当面は、まず公務員（中央・州政府）の管理職でマイノリティーの占める割合を1999年までにアフリカ人50%（1997年12月現在、33%）、女性30%（同13%）、さらに2005年までに労働者の2%を身障者（同0.02%）とすることが目標とされている¹⁰。部局ごとにすでに具体的な取り組みが進んでおり、例えば南アフリカ警察庁（South African Police Service: SAPS）は2000年までに警察職員（1997年で総数131,605人）の半分を黒人に、30%を女性に、2%を身体障害者にするという目標をたて、さらにアフーマティブ・アクションの対象者が上級職を志願する場合には、評価点に特別の加算をすることにした。警官職への人気は高く、1997年8月に1,200人の警察官を募集したところ、618,327人（515倍）が応募している¹¹。女性の進出が最もめざましいのは政府閣僚で、1999年6月に発足したムベキ内閣で29人の大臣のうち8人、13人の副大臣のうち8人までを女性が占め、両者を合わせた女性比率は38%となった¹²。

これに比べれば取り組みの遅れている民間セクターでも徐々にマイノリティー人口の登用は進みつつあり、ある調査によると専門職に占めるアフリカ人の割合は1994年の6%から1997年の15%へと増え、2000年には33%へと増大する見込みである

という。またケープタウン大学ビジネススクールの調査では、アフリカ人管理職の数は1994年から1996年にかけてアフリカ人で60%、女性管理職は同21%の増加をしたという¹³。1999年8月から政府は民間セクターを対象に、アフーマティブ・アクションについての啓蒙活動を本格的に開始した。

以上のように、公務員を中心とする雇用の場においてはアフーマティブ・アクションによる女性、黒人の進出は急速に進みつつある。だが、警察官の職に500倍を越す応募があったことからもうかがえるように、アフリカ人の42.5%（男性34.1%、女性52.4%）が失業状態（白人は4.6%）にあり¹⁴、120万人がインフォーマル・セクターで生きながらえていると推定される¹⁵。現状からすれば、アフーマティブ・アクションの恩恵を受けられる層は相対的に恵まれた少数派だともいえる。人種差別の亀裂を埋める手段としてのアフーマティブ・アクションが、逆にマイノリティーの中の最貧困層をさらに疎外する結果とならないよう、インフォーマル・セクターへの支援や農村開発などの他の施策があいまって実施されたとき、アフーマティブ・アクションは初めて社会的統合の有効な手段となるだろう。

3. 移民

周辺国から労働者ないし戦乱を逃れた難民として入国した移民の問題は、南アフリカにとって社会開発、人間開発の問題であるとともに、アパルトヘイト国家による覇権的地域支配を終わらせ周辺国といかに共存していくかという外交の問題でもある。アパルトヘイト時代から南アフリカとの協定に基づき周辺国から入国し、鉱山や農場で働いていた契約労働者について、新政府は1996年、外国人管理法の改訂を行い、二国間協定を締結した近隣国からはこれまでどおり一時雇用のために入国できるという特例条項をもうけた。1997年現在、鉱業部門

¹⁰ Department of Public Services and Administration (1998)。ただし、人種別・性別人口割合の数値は1996年センサスにあわせた。(Statistics South Africa (1998)。)

¹¹ South African Institute of Race Relations (1998) pp.59-60.

¹² *SouthScan*, vol.14, no.13, 25 June 1999.

¹³ South Africa Institute of Race Relations (1998) pp.263-267.

¹⁴ Statistics South Africa (1998)。

¹⁵ Office of the Executive Deputy President (1998)。

だけでこれらの労働者は 20万人にのぼると推定されている¹⁶。

他方、南アフリカの不安定化工作も一因をなした内戦によってモザンビークからは 80年代以降、数多くの難民が入国し、その数は90年代初めで35万人を数えたと推計されていた¹⁷。1993年9月、南アフリカはUNHCRと難民の地位認定に関する協定を結ぶとともに、モザンビーク政府を含めた三者でモザンビーク人の自発的出国作業を開始した。1995年3月までにUNHCRのプログラムを通じて南アフリカからモザンビークに帰国した難民の数は67,060人を数え、この時点で南アフリカ政府はモザンビーク人の難民扱い停止を宣言した¹⁸。これとは別に難民の地位について庇護申請をしたモザンビーク人は1995年10月までに9,653人を数え、このうち2,048人が難民としての認定を受けた¹⁹。

ここからも分かるように、モザンビーク人難民だけをみても、帰国ないし亡命した人々は一部で、相当数がそのまま非合法滞在する道を選んだと推定される。1996年10月に実施した国勢調査では4,058万4千人の総人口のうち外国籍者は45万5千人と算定されている²⁰が、これは合法的滞在外者など一部にすぎない。南アフリカ警察では、非合法滞在外国人の数を1996年11月で875万人と推定した²¹が、これは誇大とみられている。現在のところ、南アフリカ人文科学委員会とプレトリア大学戦略研究所が1996年に実施した報告における推定数250万人から410万人を準公的な数値として南アフリカ内務省はあげている²²。

南アフリカは1997年に身分証明法を公布(1999

年より施行)し、国民に身分証明書を発行することで非合法移民が社会保障を利用できなくなる措置をとる一方、1995年以降、5年以上南アフリカで生活しているなど一定の条件を満たした非合法滞在外者については滞在を合法化する2種類のアムネステイを実施してきた。第一は鉱山労働者に対してのもので、1995年に実施され、50,692人が認められた。第二はSADC諸国民に対してのもので、1996年に実施され、199,596人の申請に対して100,218人に認められた²³。他方、同年には176,351人の外国人(1996年は180,713人)が不法滞在で国外退去の処分を受けた。このうちモザンビーク人が83%、ジンバブエ人が12%、レソト人が2%と3国でそのほとんどを占めた²⁴。南アフリカ政府はこれまでのアムネステイについて、いずれも鉱山労働などで実質的に南アフリカ国内で居住していたにもかかわらずアパルトヘイト政策によって存在を認められなかった人々の地位を公式に認定したのであって、今後、アムネステイを行なうことはない、という立場をとっている²⁵。

こうしたなかで1995年6月、南部アフリカ開発共同体(SADC)事務局は、南部アフリカ人間自由移動協定原案を明らかにして、加盟国内部における人の移動の段階的自由化と、10年間後の国境廃止を提案した。南アフリカは、地域内の紛争や国境管理の問題などを公式の理由として現時点では反対という立場を示しており²⁶、一部ではSADC諸国への割り当て制による一定数労働者の入国を認めるという案も議論されている²⁷。

¹⁶ Ministry of Home Affairs (1997).

¹⁷ Crush, J. (1997).

¹⁸ *ibid.*

¹⁹ Cohen, R. (1997).

²⁰ Statics South Africa (1998).

²¹ Cohen, R. (1997).

²² 内務省でのインタビュー(Director, Admissions and Aliens Control, Claude Schraevesande氏)1999年8月10日。もとなつた研究はHuman Sciences Research Council and ISS(1996)。なお非合法滞在延長者(オーバーステイ)は、1997年初めで65万8千人(うち42万5千が1996年以前の入国)であった(Cohen, R. (1997))。

²³ Cohen, R. (1997).

²⁴ South African Institute of Race Relations (1998) p.111.

²⁵ 前掲、内務省でのインタビュー。ただし、内戦中に移動してきたムプマランガのモザンビーク人9万人については別の扱いをするという。

²⁶ *ibid.*

²⁷ Cohen, R. (1997).

4. NGO

南アフリカの NGO (Non-governmental Organisation) の多くは、アパルトヘイト時代に萌芽の跡を辿ることができる、4 種類ぐらいのグループからなっている。第一は、アパルトヘイト体制を前提に貧困者への援助に取り組んだ慈善団体、第二はアパルトヘイトに批判的な白人リベラリズムに支えられた人道的支援団体、第三に産業界の意向を受けて開発政策を推進するために組織された団体、第四に黒人意識運動や ANC の影響を受け黒人コミュニティの開発をめざし 80年代から急速に発展した諸組織である。このうち、多数を占めるようになった第四の流れは、地域においては CBO (Community-based Organisation) と呼ばれ、先進国 NGO の非政府性とは異なる反政府性を第一の特徴とし、また正統性を失った国民党に替わって海外のドナーの資金援助の窓口となるという政府の代替性を第二の特徴としていた²⁸。

現在、南アフリカ国内にどれくらいの数の NGO/CBO が存在するか正確には分からないが、NGO の公的支援機関「移行期全国開発基金」(Transitional National Development Trust: TNDT)がそのデータベースに把握している数は 8,000 団体²⁹、また NGO の連合体「南アフリカ NGO 連合」(South African NGO Coalition: SANGOCO)では、加盟団体 4,000 を含めて総数は 35,000 ないし 60,000 団体と推定している³⁰。

NGO の 80年代以降の発展を財政的に支えたのは外国ドナーの援助であり、とりわけ大きな役割を担ったのが 1985年に開始された EC の特別プログラム、1986年にその受皿として設立されたカギソ・トラストであった。1993年までには 600 以上のプロジェクトに総額 10億ランドが支給されたという。1994年の新政府発足とともに、これら海外のドナーは資金を政府の RDP に集中するようになったため、多くの CBO が財政困難に陥り、また閉鎖を余儀なくされた。Independent Development Trust の 1995年

の調査によると、3分の2の NGO が資金不足を訴えていた³¹。同時に NGO を支えてきた中核的人材が政府や民間セクターにスカウトされることで生じる人材難も深刻な影響を与えている。現在でも例えば SANGOCO 加盟の NGO はその財政の 80% を外国のドナーに依存しているが、事業収益と国内の寄付など地元の財源の比重を高めていく努力を徐々に強めつつある³²。

こうした中で政府は 1996年、NGO への財政援助を目的に TNDT を設立、ようやく 1997年からは具体的なプロジェクト支援を開始し、現在までに 550 のプロジェクトが支援を受けている。TNDT は恒常的な支援機関である全国開発機構 (National Development Agency: NDA) が設立されるまでの暫定機関という位置付けだったが、NDA はいまだに役員が決まらないなど発足は遅れており、実際に運営が開始されるまでにはさらに 2年近く必要だという³³。1998年末には NDA に用意された 5,000万ランドの予算が TNDT に配分された。

政府の対応の遅れと NGO 側の財政面・人材面の困難などの問題にもかかわらず、NGO の果たす役割は引き続き大きい。選挙で圧勝し二期目に入る ANC 政権のチェック機能というばかりでなく、依然として解消されていない人種格差、さらには公用言語だけでも 11 あるという複雑なエスニック構成からすれば、政府と協力が緊張関係を保ちつつ市民社会内部の政策的合意を築いていく作業が長期にわたって求められるからである。

参考文献

- アジア経済研究所 (1995) 『開発と社会 - 教育を中心として』
- 外務省 (1998) 『TICADII 21 世紀に向けたアフリカ開発東京行動計画』
- 外務省編 (1998) 『外交青書 1998』
- 社会開発研究会編 (1995) 『入門社会開発 - 住民が主

²⁸ 峯陽一・白戸圭一 (1996) 牧野久美子 (1999)

²⁹ Transitional National Development Trust でのインタビュー (General Manager Afsaneh Tabrizi 氏ほか) (1999年8月13日)

³⁰ South African National NGO Coalition でのインタビュー (Eugene Saldanha 氏、Laura Maxwell Stuart 氏) (1999年8月11日)

³¹ 牧野久美子 (1999) p.160.

³² SANGOCO でのインタビュー。

³³ TNDT でのインタビュー。

『役の途上国援助』国際開発ジャーナル社

西川潤編 (1997) 『社会開発』有斐閣

牧野久美子 (1999) 「新生南アフリカの非営利セクター」平野克己編 『新生国家南アフリカの衝撃』アジア経済研究所

峯陽一・白戸圭一 (1996) 「コミュニティ開発とNGOの課題」川端正久・佐藤誠編 『南アフリカと民主化』勁草書房

UNDP (1996) 『人間開発報告書 1996』国際協力出版会

Cohen, R. (n.d.) *International Migration: Southern Africa in Global Perspective*, Background research paper prepared for the Green Paper on International Migration.

Crush, J. (1997) *Temporary Work and Migration Policy in South Africa*: Briefing paper for Green Paper Task Team on International Migration.

Department of Public Services and Administration (1998) *White Paper Affirmative Action in the Public Service*.

The Government of South Africa (1994) *White Paper on Reconstruction and Development*: no.16085, Cape Town, 15 November 1994.

Hardiman, M. and Midgley, J. (1982) *The Social Dimension of Development: Social Policy and Planning in the Third World*.

Human Sciences Research Council and ISS (1996) *Causes, Extent and Impact of Clandestine Migration in Selected Southern African Countries with Specific Reference to South Africa*: University of Pretoria.

May, J. *et al.* (1998) *Poverty and Inequality in South Africa*.

Ministry of Finance (1996) *Growth, Employment and Redistribution: a macro economic strategy*.

Ministry of Home Affairs (1997) *Draft Green Paper on International Migration*.

South African Institute of Race Relations (1998) *South Africa Survey 1997-1998*.

South Scan (1999) *South Scan*, vol.14, No.13, 25 June 1999.

Statistics South Africa (1998) *Census in Brief*.

第5章 農村開発・環境

池上 甲一（近畿大学）

1. 農業生産の推移

1-3 部門・品目別の推移と作目転換

1-1 国民経済における農業の位置

南アフリカの国民経済に占める農業の位置は小さく、先進国型の構造となっている。農業の GDP 寄与率は、それが 20% だった 1920 年代にとても及ばず、数% 台にとどまっている（図 5-1）。まさにペティ＝クラークの法則のように、経済成長にともなって農業部門の地位が低下していくという相対的縮小産業論の典型例であるかのように見える。しかしそれは、金に依存する一次産品型成長と政府部門の大きさによるところが大きかったこと、農業生産の伸びそれ自体が停滞気味であったことによると思われる。

農業生産の寄与率に比べると、人口および経済活動人口に占める農業の位置は相対的に大きい。農業依存人口の総人口に占める割合および経済活動人口中の農業人口の割合はいずれも、90 年代にも 10% 以上を維持している¹。

1-2 農業生産の停滞

IBRD の資料によると²、1976 年以降における農業の年平均成長率は 1% 台で推移している。おおよその流れとしては 70 年代の停滞、80 年代の回復落ち込み、90 年代の横這いとして捉えることができる。しかし、小農民との関わりが深い穀物の生産指数は毎年大きく変動している。天水依存の耕種部門の弱点が反映されている。農業総生産が停滞している一方で、人口が増加したために、人口 1 人当たりの農業生産は漸減傾向にある（図 5-2）。とくに、穀物においてその傾向が強い。

穀物は、トウモロコシと小麦が主な生産品目であるが、商業的な生産はいずれも白人農場によって担われていると言ってよい。穀物全体の収穫面積は、80 年代に 600 万から 700 万 ha 近くを維持していたが、90 年代には 600 万 ha さえもしばしば割り込むようになっている。生産量についても、減少と微弱な回復という基本傾向が認められる。

一つの原因は 90 年代初めの旱魃であり、とくに 1992 年にはいずれの品目の収穫面積も生産量も激減した。だがそれだけではなく、国際経済への復帰、農業政策の転換と国際競争力の低下なども理由としてあげなければならない。

穀物以外の食糧作物では、単収が上昇した根菜類の生産増加が注目される。一方、自給食糧と換金作物の両面性を持つ野菜類と果実類は着実な増加傾向を示している³。そのことには、一部の州や非政府組織（NGO）による野菜栽培の推奨が影響していると見てよいだろう。小農民の耕種部門でも、伝統的なトウモロコシから小商品生産としての野菜や果実への転換、ないし複合化が進み始めているといえるのではないだろうか。

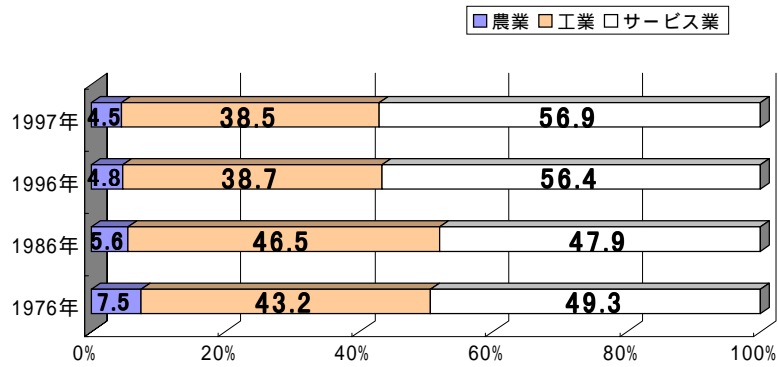
次に、畜産部門に目を転じよう。図 5-3 は、畜産部門の総生産と人口 1 人当たりの総生産の推移を示す。畜産の総生産は、耕種部門よりは安定的に伸びてきた。しかし畜産の総生産も、90 年代初頭をピークにやや低下傾向に転じた。人口 1 人当たりでは、もっと早い時期にその傾向が現れ始め、80 年代半ばから減少傾向に入っている。畜産部門における総生産の伸び率が人口増加率に追いつかなくなったからであり、1994 年には実に、1979-1981 年の 70% 程度にまで低下している。

¹ FAO（各年度版）

² IBRD（1999）p.31.

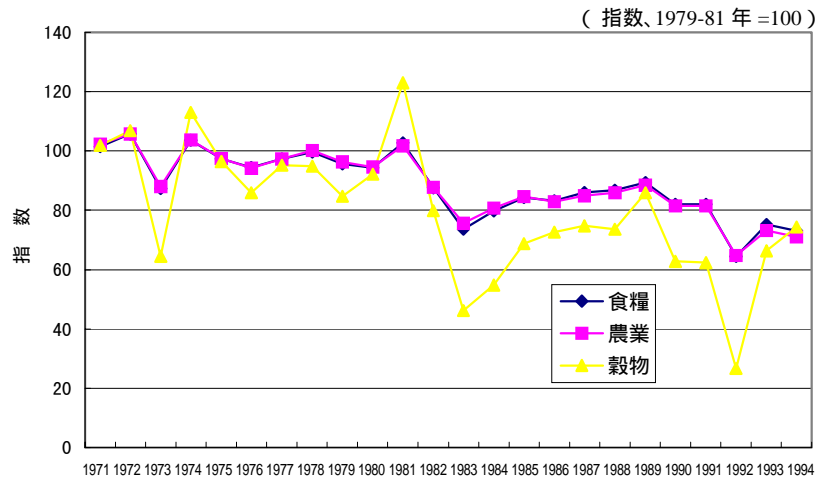
³ FAO（各年度版）

図5-1 GDPの部門別構成



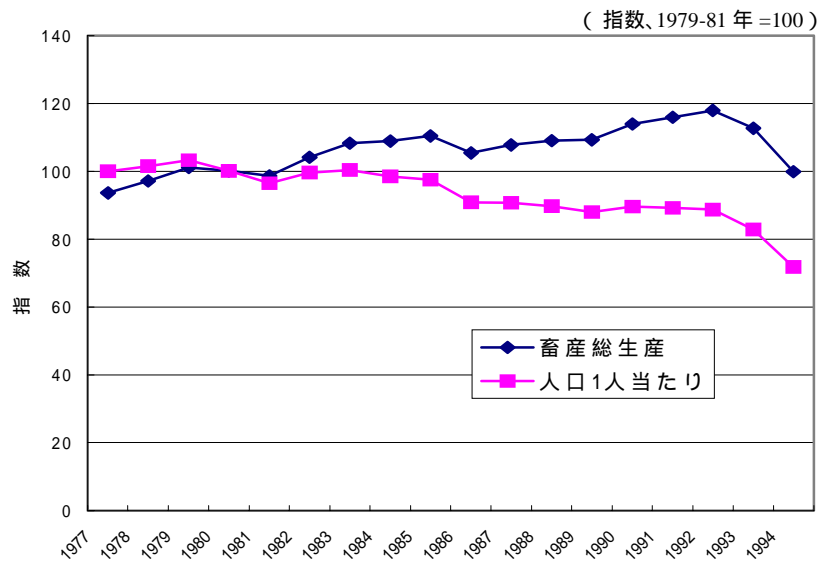
出所: IBRD(1999)p.31.

図5-2 南アフリカにおける人口1人当たり農業生産の推移



出所: FAO(各年度版)

図5-3 南アフリカにおける畜産の生産動向



出所: FAO(各年度版)

1-4 農業資源の賦存状況

世界国勢図会によると⁴、永年作物を含む南アフリカの耕地は70年代以降1,320万ha前後、国土の10%強水準で推移し、大きな変化はない。このうち、灌漑農地の面積はわずか100万ha強で極めて限られている。しかし、大規模な灌漑用ダムの上地可能性は極めて低いので、基本的に天水依存の農業を営まざるを得ない。したがって、灌漑用水、化学肥料、農薬といった人為的資源の投入が不可欠である「緑の革命」型改良品種の導入は難しい。畜産部門でも、国内の飼料穀物生産をあまり期待できないので、粗放的な草地型畜産・放牧が小農民による羊、鶏などの中小家畜・家禽の庭先飼育に傾斜することになる。なお、乾燥地における羊や山羊の過剰放牧が砂漠化の引き鉄になっていることは、アフリカ各地で広く認められる現象である⁵。

農地資源の賦存状況をみる時に大事な点は、州の間の差異と農業の二重構造である。農業の二重構造とは、旧ホームランドの自給的農業と白人農場による商業的農業の格差のことである。やや古い数字であるが、表5-1のように、商業的農業は8,500万ha弱の農地を利用するが、旧ホームランドは1,400万ha強を利用しているに過ぎない。可耕地面積率でも、旧ホームランドの方が相対的に低水準である。

次に、人為的な農業資源の代表である農業機械は主として白人農場で利用され、小農民の利用は援助がらみや賃作業形態に限定されている。農業機械は省力化技術であり、労働生産性の向上を目的とする。しかしそのことは、必ずしも所得の増大を約束するものではない。白人農場の場合でもかつては重装備の機械化が推奨されたが、資本の有機的構成の高度化に見合うだけの採算性を確保できずにいる農場が増えたため、最近では農業機械の保有台数が顕著な減少傾向にある。農業用トラクターは1970年に22万台を数えたが、1995年には13万台に落ち込み、収穫機・脱穀機も1975年の21,500台から1995年の12,878台にまで減少している。

1-5 農業生産の担い手構造

農業の二重構造は、農業生産の担い手構造と表裏一体になっている。担い手構造は、アパルトヘイト政策の負の遺産、つまりきわめて大きな人種間格差の存在をいまだ解消し得ていない。すなわち、商業的農業生産を行う白人農場と自給的農業を営む旧ホームランドの小農民という分断である。施設園芸のような集約的農業が十分に展開していない南アフリカ農業にとって、最大の規模規定要因は土地である。ところが、その所有規模は図5-4のように、

表5-1 州別の農業的土地利用状況

州	農地面積 (1,000 ha)		可耕地面積率 (%)		放牧地面積率 (%)	
	旧ホームランド	商業的農業	旧ホームランド	商業的農業	旧ホームランド	商業的農業
西ケープ	-	11,484	-	12.4	-	62.4
北ケープ	-	29,108	-	1.3	-	67.3
オレンジ自由国	188	11,496	15.1	32.9	47.0	56.1
東ケープ	4,002	10,557	10.2	5.4	44.4	77.7
クワズール・ナタール	3,090	4,093	10.0	15.1	61.3	26.5
東トランスバール	493	5,103	20.4	21.3	25.1	4.6
北トランスバール	3,395	5,689	14.7	14.0	73.3	45.9
PWV area.	-	774	-	23.4	-	4.5
北西	3,313	6,316	25.0	29.9	49.0	44.2
合計	14,480	84,671	14.9	12.7	54.4	55.3

注1) 割合は州の面積に占める比率

2) 原資料の Developing farming areas を旧ホームランドと翻訳

出所: DBSA(1994)

⁴ 富士通ラーニングメディア制作(1999)

⁵ ウシは地表の植物しか食べないが、羊や山羊は蹄で地中の根まで掘り出して食べるので、植生の再生が困難になり、砂漠化を促進することがある。

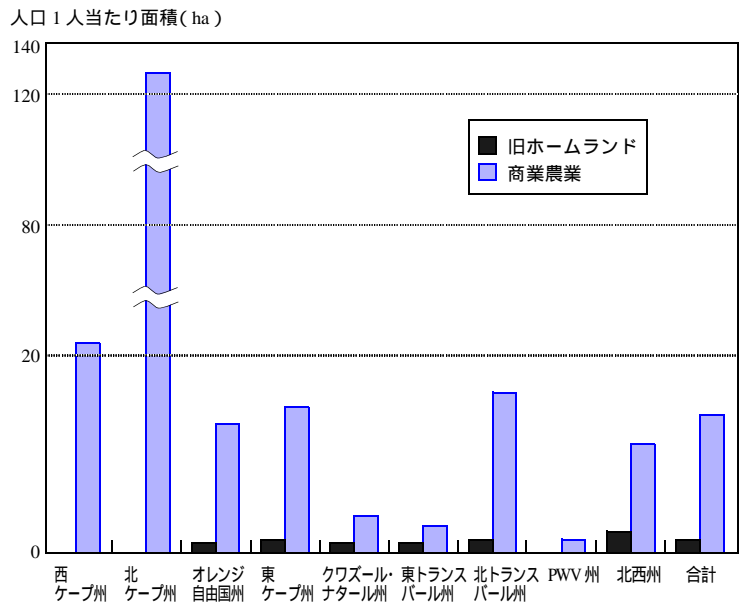
商業的農業と旧ホームランドの間で極めて不均等な状態にある。土地は農業にとって、最も基本的な生産要素だから、南アフリカ小農民の発展にとってその再配分が重要な課題とならざるを得ない。

農地利用面積の格差は、収入格差となつてはねかえる。旧ホームランドの粗農場収入の合計は、表5-2のように、1981年当時から1991年には4.2倍へと増加した。にもかかわらず、白人の商業的農業の粗収入にははるかに及ばない。

しかし、70年代の淘汰を潜り抜け、商業的農業を主に担ってきた白人農場にも大きな格差が生じてきた。すなわち、慢性的な経営危機に陥っている中小農場と大規模な高生産性の企業農場などの組織経営体である。商業的農業の中でも、少数の企業(的)経営への集中が進んでいるとみることができる。

一方で、多くの家族経営は経営難に直面しており、そうでないところでも後継者がいないという状況にある。このまま推移すれば、かなりの家族経営が「自然消滅」しかねない。その潮流に棹をさすことはおそらく難しい。そのような家族経営が経営放棄をする時には黒人農場にうまく引き継ぐことのできるような態勢を整えておく必要があるのではないか。その一例として、農場労働者に対する農場株の取得と経営参加を奨励する動きに注目したい。こうした動きに対して優先的な支援が行われれば、将来的には労働者協同組合型農場への転換も可能になると思われるからである。

図5-4 州別・農業形態別の人口1人当たり面積(1994年)



出所: DBSA(1994)

1-6 農産物の輸入

南アフリカは食糧の純輸入国である。食糧の輸入はCIF価格で1976年の4億8,200万ドルであったが、1986年には8億9,000万ドルへ、1996年には18億4,200万ドルへと(1997年には16億5,000万ドル)10年間に倍増するペースで伸びてきた⁶。人口増加や都市化による需要増の影響である。

ところが、農業生産、とくに穀物生産は沈滞化し、作目転換も進んでいる。実際、穀物の輸入は増加基調にある。例えば、南アフリカはトウモロコシの主産国であるのに、80年代に4千トン程度だったトウモロコシの輸入が1995年70万トン、1996年50万トンとかなりの量に上っている。

表5-2 州別・農産物別の粗農場収入(旧ホームランド)

(単位: 千ランド)

州	1981年				1990年			
	普通畑作物	園芸作物	畜産物	合計	普通畑作物	園芸作物	畜産物	合計
西ケープ	120,896	75,454	182,800	379,150	420,318	191,004	584,808	1,196,130
東ケープ	140	1,272	718	2,130	1,906	6,493	4,027	12,426
クワズール・ナタール	21,148	14,491	77,976	113,615	119,323	120,377	230,750	470,450
東トランスバール	53,822	37,293	48,196	139,311	165,774	15,477	160,132	341,383
北トランスバール	2,926	1,664	2,115	6,704	22,003	3,851	9,274	35,128
PWV	22,646	14,204	37,847	74,697	32,957	32,051	91,245	156,253

注: 北ケープ州、オレンジ自由国州、北西州は数字が欠落している。
出所: DBSA(1994)

⁶ 富士通ラーニングメディア制作(1999)

一方で、南アフリカはポスト・アパルトヘイトの経済戦略を輸出主導型の経済に定めている。これまで南アフリカの輸出依存度が低かったからである。南アフリカの輸出額は1971年から1988年までGDPの10%台程度に過ぎなかった。1994年にはだいぶ増大したが、それでもなお16%にとどまっている⁷。そこで、農業も輸出拡大による経済成長と雇用の拡大のために、一定の貢献が期待されている。

1-7 南アフリカにおける農業の意味

国の経済パフォーマンスからみると、農業の位置は確かに小さい。とはいえ、そのことが直ちに農業の重要性を否定することにはならない。農業関連産業への原材料提供や外貨獲得額の面ではGDP比率以上の貢献をしている。

さらに、農業は社会的安定にたいへん大きな役割を果たしている。この場合の農業の意味は、大きく言って2つの点から捉えることができる。ひとつは、女性や高齢者、あるいは解雇者といった社会的弱者に対する就業機会の提供とそれによる雇用の改善である。とくに、信じがたいほどの高失業率の下では、農業の雇用吸収力が期待されることになる。

ただし、雇用吸収力を高めることはプラスマイナス両面を持つことに注意が必要である。プラスの面としては、フォーマルなセクターが雇用しようとしていない高齢者や女性などの労働が社会化されたり、ある種の社会保障の機能を担うことが指摘できる。マイナスの面としては、農業が過剰就業の下に置かれることが指摘できる。雇用吸収のプールとしての役割は、南アフリカの状況下では社会的安定装置としてたいへん重要な意味を持ち得るが、他方で農業生産性の向上を阻害する危険性もあるということである。そこで、過剰就業を吸収できるような対応策を用意する必要がある。

もう一つは国としての食料安全保障である。殊に人口増加との関連が重要である。1990年から1996年の年平均人口増加率は2.3%であり、1990年から1995年には54万人の自然増があった。このような

趨勢はなお続くものと見込まれ、国連の長期予測では、人口増加率が2000-2025年に1.76%へ、2025-2050年に0.98%へ低下するものの、人口は2000年に4,600万人を越え、2025年に7,162万人、2050年に9,147万人に達するとしている⁸。

その増加人口の大半は黒人貧困層に集中すると見込まれる。このため、伝統的な人口移動のパターン、すなわち農村の貧困(プッシュ要因)と都市の魅力(プル要因)が人口移動の誘因になるというパターンが強化される。すでに都市の人口は1960年以降増え続けており、1994年には50%を越えた。とすれば、いっそう高まる食料需要にこたえうるような食料生産の強化が求められる。

上述のような、国にとっての農業の意義という見方を離れ、地域ないし個人の視角に立つと、農業はもっと積極的な意義を持つ。とりわけ、生活の基盤及び根拠を提供し、また社会的自立のきっかけとなることができる。

2. 農業政策の変化と方向

2-1 保護政策から市場志向政策へ

南アフリカの農業政策は、基本的に商品生産農業を対象としている。そのことは、当初のホームランズの農業開発計画が白人大規模農場経営をモデルとしていたことによく示されている。しかし、そのような道筋は著しくリアリティを欠いていた。

何よりも、当の白人大規模農場経営が手厚い保護政策なしには存続し得ないほど、保護依存体質になっていた。とくに、アパルトヘイト政策に対する国際的な経済制裁、商品不買運動などが広がると、食料自給強化のために白人農場への保護が拡大された。他方で、農業を工業化の基盤として利用する途上国型の農業政策が同時に採用された。つまり、黒人小農部門には鉱山や工場などへの労働供給を求め一方で、白人農場には重装備の機械化による食料自給を求めたのである。ここに、農業の二重構造が拡大する。

FAOは、南アフリカが成立して以降の農業政策を

⁷ Ginsberg, A. (1998) p.205.

⁸ United Nations (1996).

1913年から1948年までの第1期、1948年から80年代半ばまでの第2期、1985年以降の第3期に区分している⁹。それによると、第1期は農業の二重構造が形成される時期、第2期は大規模白人農場が資本集約的な経営に転化していく時期、第3期は農業部門の改革が進んでいく時期として捉えられる。第2期から第3期への移行は、財政制約に加え、白人農場の競争力喪失が顕著になったことによる。とくに、過剰投資による資本生産性の悪化がその背後にある。

したがって、第3期の農業部門の改革は、各種規制の緩和と農業保護の削減という形で進められることになった。それは一言で言えば、市場重視型の農業政策への転換である。すなわち、1987年以降におけるトウモロコシ価格の支持水準切り下げや1991年の小麦と小麦粉の価格統制の廃止に見られるように、価格支持による所得支持政策が大幅に見直されたのである。このような市場志向政策の流れはますます強まり、最近では、ANCのRDPやGEARがその傾向を加速させている。

2-2 RDP及びGEARにおける農業の位置

ANCはRDPにおいて、国民に対する基本的ニーズを充足するために人的資源の開発、社会再建、経済再建、民主化を図り、そうした再建開発計画を着実に実行することを掲げた。これらの再建開発計画は、総合性・持続可能性、国民参加、平和と安全などの原理に基づくものとされている。

農業政策は、上記のような経済社会の再建の一翼を担うという役割を持つが、そのための方向を示すものとして農業ガイドラインがある。すなわち、購入可能な価格の食物と繊維製品の十分かつ安定的な供給、全農民が人間としての尊厳を保てるような生活の実現、持続可能な農村開発、雇用の創出と貧困の解消、投下労働量と事業努力に対する正当な対価、国民経済に対する農業貢献の拡大、次世代のための天然資源の保全(社会の持続性の確保)の7点である。

これらの点を達成するためには、何よりも土地を

初めとする農業資源への平等なアクセスが不可欠であり、それなしには効率的な資源利用も達成され得ない。そこでANCはRDPにおいて、農村開発と土地改革の一体不離性を強調し、土地改革事業開始後、最初の5年以内に30%の農地を再分配することとした。明確な数値目標を掲げた点に意義を認めることができる。しかし、1994年に議会で採択されたRDPでは、土地改革が項目から脱け落ち、その分、農村開発の位置付けが低下したと言わざるを得ない。

RDPの政策目標は、マクロな経済戦略としてのGEARに引き継がれ、基本的ニーズ、人的資源の開発、民主化と参加、そしてあらゆる側面におけるRDP理念の具体化があらためて強調された。しかしGEARは、財政赤字、外国投資の減少、インフレーション、失業などの経済的条件の下で市場重視による小さな政府の追求と輸出主導型経済への転換、自助努力の強調に方針を定めざるを得ず、農業分野においてさしたる新機軸を打ち出すには至っていない。土地改革はひとつの項目として明示されたが、住宅政策や社会インフラ整備と「込みの領域」に置かれている。

ただ、農業省の係官が語るように¹⁰、ムベキ政権になってRDPはようやく実行の段階を迎えたといえるかもしれない。前農業大臣の段階では、まず農業政策の理念や枠組みを確定することが優先されざるを得ず、どうしても実行が後回しになってしまったからである。その点で、新大臣の実行力と指導力に期待がかかるところである。

2-3 農地政策の理念と手段

従来、南アフリカにおいて土地政策とは居住用の土地再分配であるという認識が広く持たれていた。しかしこのところ、土地政策として農地改革に本気で取り組もうとする体制づくりが進み、農地改革の帰趨が農村貧困問題の死命を制するという認識が広がりつつある。とくに、土地問題省(Department of Land Affairs: DLA)においてその傾向が顕著である。

⁹ FAO (1995) pp.87-97.

¹⁰ 南アフリカ農業省のV.B.Mothuloe氏に対する1999年8月11日の面談による。

農地改革は歴史的な不正を正すという道義的責任によるばかりではなく、絶望的なほどの格差をいささかでも縮減して国民統合の実をあげるとともに、雇用の創出と貧困解消という表裏一体の問題を解く糸口になりうるからである。一方で、白人大規模農場が経営的行き詰まりを見せ始めており、改めて小規模家族農業への期待が高まってきた。

したがって農地改革政策の主な対象は、ホームランド居住者、強制移住政策によって土地を取り上げられた人々、白人農場の居住者(労働小作人¹¹と農場労働者)である。これら3者に対して、1997年の「土地政策白書(White Paper on South African Land Policy)」は、主として3種類の土地改革事業を用意した。すなわち、土地再分配(land redistribution)、土地返還(land restitution)、土地保有改革(land tenure reform)の三つである。

土地改革事業の中心をなす再分配は、居住用及び生産用の土地を貧困層に供給しようというものである。具体的方法は市場を通じた土地売買であり、そのために「入植/土地獲得贈与金制度」から最大1万5,000ランド/世帯の補助金が与えられる。とりわけ、「周縁化」された人々と困窮している女性、及び迅速かつ効果的な実行に高い優先度が置かれている。

土地返還は、1913年の原住民土地法以降に強制移住等で土地を失った人々に対して土地を返還するというものである。土地申立裁判所と土地返還委員会が設立され、申し立て、裁定、命令実行の過程をつかさどる。現行の土地所有者には補償が行われるが、返還が困難なケースでは申し立て者に対して代替地または補償金が用意される。申し立て者は、最大1万5千ランドの資金援助を受けることが可能である。

土地保有改革は、不安定な権利状態で土地の借入や小作などを行っている人々の権利を保護しようとするものである。しかしその取扱いはたいへん複雑であり、具体的な政策枠組はいまだ手探りの状態である。「土地政策白書」では、1996年に議会を通過した「非公式土地権利臨時保護法(Interim Protec-

tion of Informal Land Rights Act)」、「共有地財産法(Communal Property Associations Act)」などが例示されているだけであるが、最終的には現に居住・耕作している土地の取得を目指すことになるだろう。

では、土地改革の実績はどうであろうか。まず、再分配プログラムについて、表5-3を見ると、分配された面積は約1,800万haに達するが、受益世帯は2万戸弱に過ぎない。すなわち、市場原理によっては資金能力のある世帯しか土地改革に参画できず、焦点であるべき貧困層には土地改革の効果が及ばないのである。また土地返還委員会が1995年5月から1998年1月までの累計として公表した数字によると、土地返還の申し立て件数は圧倒的に都市が多く、総件数23,414件のうち、農村はわずか3,503を占めるに過ぎない¹²。土地返還は基本的に従前の権利関係を立証できたり、訴訟能力を持ったりしている都市向け政策であるといえよう。

表5-3 土地再配分の実績(1994.4-1998.3)

(ha, 件, 戸)

州名	再配分面積	プロジェクト数	受益世帯数
東ケープ	1,209,645	11	3,768
フリー・ステート	1,374,144	21	1,220
ハウテン	8,354	1	75
クワズール・ナタール	5,818,511	33	6,237
ムブマランガ	1,778,215	14	3,978
北西	455,211	6	1,750
北ケープ	7,294,311	8	1,683
北部	391,309	4	784
西ケープ	65,985	3	356
合計	18,395,685	101	19,851

出所: Sidiropoulos, E. *et al.* (1998) p.326.

2-4 流通政策と国内市場の再編

南アフリカの流通制度を最初に規定したのは、1937年の「農業流通法(Agricultural Marketing Act)」である。同法は何度か修正され、規制が強化された。政府は広範な市場介入の権限を持ち、多くの独占的な流通公社や流通計画を作り、また価格支持制度を採用してきた。それらは単線的な流通機構、独

¹¹ 労働小作人(labor tenant)とは、白人農場主のために年間3-9ヵ月働くことと引き換えに、その土地の一部を利用させてもらう人たちのことである。この制度は法契約に基づかない慣行的なもので、労働小作人の権利はきわめて不安定である。

¹² Sidiropoulos, E. *et al.* (1998) pp.325-326.

占的買い付け、固定価格などによって特徴付けられる¹³。

卸売市場制度の稚拙な導入もその一環としてあった。それ以前にはタウンマーケットが全国に何百とあって、それが小商品生産や交易を活発にしていた。ところが政府は、アパルトヘイト政策の下、これらのタウンマーケットを主要都市 15カ所の国立青果卸売市場へ統合した。この集中化によって、小農民は卸売市場への輸送経費に耐えられなくなり、また小商人は買い入れが困難になった。つまり、卸売市場は大規模農民・大規模小売り資本向けの市場システムであり、地場生産を死滅させてきたのである¹⁴。

しかし農業流通法下の流通公社による流通独占と大きな小売りマージン、その非効率経営などが次第に問題となるに至った。そこで、1992年に農業流通法を検討するためのカッシャー委員会(Kassier Commission)が設置された¹⁵。同委員会は国家統制と規制の緩和を求める報告を提出した。この結果、例えば、流通計画はバナナ、チョコレート、鶏卵など6つが廃止され、トウモロコシや葉タバコなどは独占的な買い付け・流通システムが複線的なシステムに改められた。また、主要穀物については、製粉業者の独占的利益を守るために採られていた貯留サイロの建設許可制は廃止された。

1996年以降には、より徹底した農産物流通政策の改革が進む。目標は効率的、弾力的な市場構造を創出し、中小農民の市場アクセスを円滑にすることである。そのことが雇用の創造や所得の拡大、都市・農村格差の是正、適正価格による食糧の供給などを促すことになると考えられたからである。1997年に発効した農産物流通法は政府介入を課徴金(levies)の徴収などに限定したほか、残存していた流通公社のすべて(トウモロコシ、ソルガム、油糧種子、小麦、綿花など)を1998年初頭までに廃止することにした。これら一連の規制緩和の結果、農産物の先物市場が開設され、価格リスクをとることが可能になった¹⁶。

こうした急進的な改革は、他面で国際舞台への復帰、GATTウルグアイラウンド交渉の進展と無関係ではあり得ない。WTO体制への整合化が意欲的に進められた結果、オーストラリアやニュージーランドと並んでもっとも自由化の進んだ市場という評価を得るまでになった。このことは、輸出主導型の成長をねらうマクロ経済戦略にはプラスになるかもしれないが、流通改革のターゲットであったはずの中小農民にとっては、先物取引など遠い世界の話でしかなく、より必要なことはもっと身近な市場の創出である。

2-5 農民組織と農業協同組合

南アフリカの農民は非常によく組織化されており、集落レベルの開発委員会(development committee)や、農民組合(farmers union)、あるいは部門別組合のような農業利益を代表する組織に名を連ねている。中でも、重要な位置を占めるのは農業協同組合(農協)である。

南アフリカの農村に協同組合が広がるのは、1910年に農業省が農協の促進を決定し、次いで土地銀行が農協を通じて、白人農場に資金援助をするようになってからのことである¹⁷。さらに、1937年の農業流通法の下で流通公社が設立された後は、そのエージェントとして農協の位置が急激に高まったが、努力なしに農産物を集荷することができたので効率性の追求がおざなりになってしまった。

ホームランドでは、農協が直接的な政府代理機関として機能し、農業資材と信用サービスの供給を担った。しかし実質的には、アパルトヘイト政策のためにホームランドの農協はあまり成長しなかった。むしろ、DBSAによる農民支援プログラム(Farmers Support Programme)の下で、80年代後半から出現した小ビジネス組合や自発的な貯蓄組合の方が活発であった。このように、ホームランドの農業向け協同組合は歴史的には不十分にしか展開してこなかった。

¹³ Groenewald, J. (1998) pp.203-204.

¹⁴ Department of Land Affairs (1997) p.32.

¹⁵ Groenewald, J. (1998) pp.204-205.

¹⁶ Ministry for Agriculture and Land Affairs (1998) pp.16-17.

¹⁷ Van Rooyen, C.J. and Van Rooyen, I.M. (1998) p.236.

しかし農協は、中小農民にとって大きな役割を果たすことができる。前期的商人資本に対するバーゲニング・パワーの確保や農業資材の共同購入、共同施設利用、農業ファイナンスや信用の提供、技術普及、農業情報の提供などが、それである。流通公社の廃止は、農協がこうした本来の役割に戻るきっかけとなる。政府はもはや、農協に従来のような資金援助をしないだろうし、また農民たちも加工業者や商人に直接販売することができるようになった。だからこそ、農協存続の鍵はまさにその点にかかっている。

ということは、中小農民の販売戦略を支援できるような農協への脱皮を図らなければならないということである。例えば、農協がサイロを保有すれば、資金力のない中小農民が、比較的貯蔵のきく穀物でも端境期まで持ちこたえられず、安くても収穫後に販売してしまうというような状況を改善することができる。あるいは農協がトラックによる共同出荷に取り組み、中小農民の市場アクセスの向上に大きく貢献することができる。

一方、農村に農業が存在していないという現実を考慮すれば、非農業的な要素を取り入れた多目的農村協同組合への展開可能性を探ることも重要な戦略でありうる。とりわけ、農産物加工（食品加工、雑貨加工など）や民芸品などのクラフト加工などの労働集約的な小規模加工業は十分に検討に値しよう。この場合には既存民間企業との競合が生じるから、競争力の強化とともに、ニッチ商品の開発も軽視できない側面である。

農業生産・販売協同組合にしても農村協同組合にしても、中小農民のニーズに応えられるような多目的の農協活動をいくつかのコミュニティを複合したレベルで実現し、同時に経済的効率性を高めるためにその連合による州単位の農協を組織化することが、中小農民及び農村住民の地位を向上させる上で重要である。なお、組合運営にかかわる能力向上は不可欠の条件である。

2-6 農業における資源・環境政策

南アフリカ憲法は、良好な環境を享受する権利、及び現在と将来の世代の利益になるように環境を

保護する権利を、すべての人が保有すると規定している（Section 24）。そのために汚染と環境悪化の防止、及び持続可能な発展（Sustainable Development）を図るとしている。農業における資源・環境政策も、この理念にそって遂行されている。

ここで問題となるのは、持続可能な発展の意味するところである。南アフリカの文脈において、持続可能な発展とはとりもなおさず社会的正義の実現のことである。それなしに、貧困層が自らの資源基盤を食いつぶさず、永続可能な形で環境を管理することはできない。いわば、人間の永続性を保障することである。

このような認識が重要なのは、農村における環境問題の多くが絶対的貧困に起因しているからに他ならない。南アフリカの農村環境は、降雨の少なさや不確実性によって脆弱なバランスの上に立っている。にもかかわらず、土地の不足、人口圧、水利権やエネルギー利用の制約のために、農民たちは伝統的知識に反して農業資源を過剰に利用せざるをえない。土壌流亡、地力の悪化、過剰放牧、森林減少、水質汚濁などはその結果である。中でも、ホームランドの土壌流亡率は商業的農業の5倍程度と推定されている。

したがって貧困、人口、環境悪化の連鎖を切断することが農業環境政策の最大の課題となる。ところが、農業政策は市場志向を基調としており、今のところ明確な環境対策を打ち出せないでいる。農業省は1995年に農業白書の点検作業に際し、「持続的資源利用委員会」を設立したが、制度的には現在でも、1983年の「農業資源保全法（Conservation of Agricultural Resources Act）」が根拠法になっており、農業環境政策の立ち後れは否めない。

3. 農村の社会的側面と再編方向

3-1 農村の定義

産業としての農業が卓越する地域と生活空間としての農村とは必ずしも一致するわけではない。社会開発の問題を考える時には、両者を明確に区別し、その上で相互関連のあり方を再検討することが求められる。そこで、対象としての農村をどう定義

するかが課題となる。1995年の「農業白書」は、農業の観点から南アフリカの農村(rural areas)を次のように定義する¹⁸。すなわち、法的に固定されている地方政府(local government)の境界外で、営農行為の優越しているような地域だとする。ところが、このような産業分類に基づく定義だと、多くの不都合が生じてくる

というのは、南アフリカの「農村」で産業としての農業、つまり商業的農業を営んでいるのはきわめて少数であり、農村の多数派は自給すらままならない農家世帯や小作農家だからである。したがって、農業収入が農村の経済循環の中心をなしているとはとうてい言えない。むしろ給与、年金などの非農業部門のほか、出稼ぎ者からの送金が農村経済を支えている。そのため、農村を産業空間としてではなく、暮らしの空間として把握する方が実態を反映していると言えるだろう。

そこで、そのような実態を反映できるように「農村」を定義しなければならない。ここではさしあたり、中央統計局(Central Statistical Service)が、中心立地理論及び人口密度と既存のサービスに基づく機能分級によって設定している定義に着目したい¹⁹。それによると、農村とは農耕ないし自然資源に依存(経済的サービスの欠如)する人口の希薄な地域で、村や小都市、ホームランドの農村クラスター²⁰も含まれる。この定義であれば、農業以外の諸経済活動や社会的側面も考慮することができる²¹。

3-2 農村の貧困問題と食糧確保

以上のような農村の定義は、農村の課題が貧困と社会経済的サービスの欠如にあることを浮き彫りにする。南アフリカの貧困ラインは1人あたり1カ

月の収入が301ランド以下、または1家族あたり800ランド以下に設定されている。1991年には、南アフリカ人全体の70%が貧困層に分類され、そのうち75%が農村住民だった。この農村住民は全人口の53%に相当するが、国民消費のうちのたった10%未満を消費しているだけである²²。都市と農村の比較では、圧倒的に農村に貧困層が集中しており、最貧困層では、その8割が農村住民である。旧ホームランド別では、Transkei(92%)、Qwa-Qw(88%)、Lebowa(83%)が上位を占めるが、最低のKwaNdebeleでも48%である²³。このように、旧ホームランドに貧困が集中しているが(もちろんそれだけではないが)、その中でも女性世帯主の家庭は極端な貧困にある場合が多い。これは、ホームランドに経済基盤が欠けているために他ならない。FAOによれば²⁴、1990年に農業粗生産額はホームランドのGDPの3.1%を占めただけであり、農産物のわずかに28.9%が市場に販売されたのみである。

そうであるからこそ逆に、食糧安全保障上の農業の位置は大きい。食糧安全保障は入手可能性、安全性、世代内配分、世代間配分の視点から検討する必要があるが、さしあたり一番重要な入手可能性の向上は資源利用を含む分配問題に帰着する。食料の価格指数は1987年を100とすると、1990年-1996年に313へと顕著に伸びている²⁵。これは小規模農民に利益をもたらすよりはむしろ、消費支出の増大をもたらしている可能性が高い。資源配分が不適切であるために、食料価格の上昇を利益につなげられないのである。貧困農民にとって、市場を介する農地改革の恩恵はなかなか期待できない。とすれば、コミュニティ・レベルの協同的取組みによって、食料生産を増大させ、栄養状態の改善と余剰販売の機会を追求することが当面の最大の課題になるだろう。

¹⁸ Department of Agriculture (1995) p.5.

¹⁹ Department of Land Affairs (1997) pp.17-18.

²⁰ 移転所得以外の経済的基盤を持たない規模の大きな入植地。

²¹ 中央統計局はこの定義に基づいて、Urban, Peri-urban, Rural settlements, Agriculturalの4つに地域区分し、家計調査(Household Survey)を実施している。

²² Ginsberg, A. (1998) pp.36-37, p.196. ちなみに、黒人1人当たりの平均所得は白人の10分の1弱、インフォーマル分野の1人当たり所得は500ランド以下と推定されている。

²³ RDP (1995), Department of Land Affairs (1997).

²⁴ FAO (1995) p.86.

²⁵ IBRD (1999) p.37.

3-3 農村における伝統的権威

一般に農村では、伝統的な首長が権威を有している。このような伝統的権威が土地の配分を担ってきたし、現在もまたその役割が注目を集めている。旧ホームランドでもこのような慣習法による共同保有と土地配分のシステムが移植され、その占有的利用と運営は伝統的首長が権限を持つことになった。ことに、アパルトヘイト政策下で体制協力的な首長が選別・任命されることによって、共有地に対するより強い権限が彼らに集中することになった。そのため、旧ホームランドは、ことに伝統的首長をめぐる人びとの「生存戦略と政治戦略の双方の場」²⁶となった。

そのことは基本的に現在にも引き継がれており、伝統的権威への依存と相克という相反するベクトルが相互に結びつきながら渦巻いている。1996年憲法は、この体制に一種の「お墨付き」を与えた。伝統的リーダーシップの組織、地位、役割を認めたからである。これを受けて、1997年に「伝統的首長評議会法（Council of Traditional Leaders Act）」が施行された。同法は、民主憲法の範囲内で伝統的なリーダーシップの役割を促進すること、伝統的コミュニティの統一性を強化すること、伝統的リーダーシップと慣習法について政府に助言すること

が伝統的首長評議会の役割であるとしている²⁷。

こうした伝統的権威の公的な復権は、一面では政治的な思惑によるところが大きい。しかし他方で、伝統的首長を介さないことには農村を把握できないことに、政府が気づき始めたことの反映でもある。こうした伝統的首長の復権は、農村をうまく運営できるというプラスの側面とともに、政府のお墨付きを楯にその力を乱用するかもしれないという懸念もある。したがって、伝統的首長に対する民主化教育とモニタリングが必要になるだろう。

3-4 農村におけるジェンダー問題²⁸

南アフリカにおいて、「女性が世帯主の家庭（以下、女性世帯主家庭と略記、夫がほとんど又はまったく家にいない場合も含む）」²⁹は、「男性が世帯主の家庭」（以下、男性世帯主家庭と略記）に比べて貧困率が高い。1995年現在、女性世帯主家庭は全世帯の約39%を占めているが、貧困世帯に占めるその割合はほぼ半分にまで跳ね上がる。また、男性世帯主家庭では約44%が貧困層にランクされるのに対し、女性世帯主家庭では70%弱が貧困層に分類されている（表5-4）。この資料では、女性世帯主家庭の都市・農村（旧ホームランド）別比率は分からないが³⁰、貧困層の分布状態から判断すると、

表5-4 世帯構造と貧困

世帯構造	世帯構造別の人口割合（%）	世帯構造別の構成割合（%）		同一世帯構造における貧困率（%）	
		貧困層	最貧困層	貧困層	最貧困層
（法的に）女性が世帯主の家庭	26.9	33.9	35.0	66.5	37.5
夫がほとんど家にいない家庭	10.5	13.9	13.7	69.9	37.5
夫がまったく家にいない家庭	1.2	1.5	1.2	67.7	29.2
男性が世帯主の家庭	61.4	50.7	50.1	43.6	23.5
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

注：原資料では、同一世帯構造における貧困率の合計が100%になっているが、ここには全世帯に占める貧困世帯、最貧困世帯の比率が入るはずである。

出所：Ministry in the Office of the President(1995)p.13.

²⁶ 佐藤千鶴子（1997）p.22.

²⁷ Sidiropoulos, E. et al.（1998）pp.481.

²⁸ この項は、小西洋子タスクのドラフトに基づいている。

²⁹ 女性世帯主家庭といっても、一律に捉えることはできない。人種別違いだけでなく、成人した子どもを抱える未亡人、幼い子どもを抱える若い未亡人、シングルマザー、夫が留守の家庭ではそれぞれ各種資源へのアクセス可能性や社会的地位が異なる。

³⁰ 1993年の「女性戸主比率」はアフリカ系黒人で農村部が28%、都市部（首都圏を除く）が29%となっている（国際協力事業団企画部（1998）p.12.）

農村の女性世帯主家庭は最も貧しく力のない層であるといつてよいだろう。

このことは、農村におけるジェンダー問題と密接に関連している。第1に、従属人口が多く、女性世帯主にかかる負担が大きくなっている。労働可能な成人は出稼ぎに行ってしまう、経済活動以外にも水運びや薪集めのような家庭内労働のほとんどを女性が担っている³¹。第2に、農地へのアクセスが制約されている。農村では、従来の慣習法が残っており、これに基づいて、既婚の男性世帯主のみが土地の権利を取得する。それは、自由保有権 (freehold tenure) でも娘には譲ることを認めていない。第3に、夫や恋人による精神的・肉体的暴力が農村女性の自立を妨げている。黒人女性は白人女性の約10倍の暴力を経験しており、貧しい州ほどレイプ犯罪の割合が高いと報告されている³²。

したがって農村では、ジェンダー問題を貧困問題と結びつけて考える必要があり、女性の経済的自立への支援とサポートが重要である。土地所有へのアクセス、小規模ビジネスができるような融資支援、教育・職業訓練・識字プログラムなどの経済的手段と併せ、保健医療制度の拡充、暴力からのシェルター、カウンセリング、法的支援制度などのサポート体制を整えることも緊急性の高い課題である。

とりわけ農村の特質に注目すれば、農地へのアクセスの確保に高い優先順位が与えられるべきだろう。土地問題省は、女性による土地へのアクセスを制限する法律の廃止、土地改革の決定段階における女性の積極的参加、世帯全員の名前による土地の登録、最高15,000ランドの土地取得補助金 (Land Acquisition Grant) の優先的付与、を土地改革に関するジェンダー目標としている。しかしこの土地改革は既述のように市場メカニズム依存型であり、資金・交渉力のない女性が土地を獲得することはほぼ不可能であるし、また土地改革の決定段階に

女性が参画するための具体的な手続きも制定されていない。なお、男性と女性では土地利用に対するプライオリティが違うことに留意する必要がある³³。

農業省は最近、各地の成功例を受けて、女性によるコミュニティ・ガーデン・プロジェクトを奨励している。送金や年金が不定期なため³⁴、こうした農業はわずかでも安定した現金収入と食料確保につながる。その促進のためには、3-5のケーススタディで述べるように、販売アクセス、市場情報の提供、普及支援、農業研究開発などの改善が望まれる。また、農閑期のハンディ・クラフト作りもコミュニティ・ガーデン同様に女性にとっては貴重な収入源となっている。そうした収入機会の多元化にはそれなりの立ち上げ資金が必要であるが、貧しい女性を考慮した貸付機関は少ない。地方の女性を対象とする融資活動を行っている女性開発銀行 (Women's Development Bank) の充実が望まれる。南アフリカ政府によるジェンダー問題への対応としては、他に女性地位事務局 (Office on the Status of Women) がナショナル・マシーナリーとして活動しているが、農村女性に焦点をあてた活動をしているわけではない。

ジェンダー問題を扱う NGO は少なくない。しかし、ことに農村女性に力を入れている NGO はまだ少数である。ドナーが資金協力をしている、女性がメンバーのコミュニティ・プロジェクトを除けば、南アフリカで一番盛んな女性組織は「地方女性運動 (Rural Women's Movement)」である。この組織は全国に広がっているネットワーク型 NGO で、地方の女性のエンパワーメントのためのロビーイング、女性の所得向上プロジェクトへの資金協力をを行っている。また、いくつかの農村開発 NGO も女性を対象としたコミュニティ・ガーデン・プロジェクトを行っている。

³¹ 最貧困層の88%は毎日水を運ぶ必要があり、そのうち約24%が水源まで500m以上歩かなくてはならない。こうした世帯は水運びおよび薪集めに1日約3時間を費やしている (Ministry in the Office of the President (1995) p.18.)

³² Callaghan, N., Hamber, B., and Takura, S., "A Triad of Oppression: violence, women and poverty" (<http://www.wits.ac.za/csvr/artgend.htm>).

³³ Cross, C. and Friedman, M. (1997) pp.26-29.によれば、男性は土地を政治力に結びつくものとして捉え、したがって放牧可能な広い土地を求めるのに対し、女性は家計を支える生産手段として捉え、比較的小さくマーケティングに便利な土地を求めている。

³⁴ Mpumalanga州における1992-93年の調査によれば、元夫や現在の夫から毎月仕送りを受けている子供のいる女性は29.4%であり、年に2回の送金でさえも35%に過ぎない。

南アフリカ政府でも NGO でも、農村女性の実情をきちんと把握できていない。農村女性の研究も限られており、非常に見えにくい存在となっている。このため、参加型農村調査などの手法を積極的に取り入れ、農村女性の状況・ニーズをきちんと把握すること、および女性をとりまく社会との関係を分析することがまず必要であり、そのことを踏まえた上で、計画策定段階における女性の参画とそのためのエンパワーメントを促進しなければならない。

3-5 農村女性のエンパワーメントによる農業・農村開発の事例

南アフリカでは、クワズール・ナタール州などで旧ホームランドのコミュニティを対象とする小規模園芸プロジェクトが推奨されている。コミュニティは女性化が進んでいるから、このプロジェクトはとりもなおさず、農村女性のエンパワーメントを意味している。ARDC は、このようなコミュニティ・ガーデン・プロジェクトをいくつか支援している。そのうち、北部州の1事例を取り上げて、その実状と課題を検討する³⁵。

対象事例のコミュニティ・ガーデンは、州都ピーターズバーグから車で約1時間のところに位置する。約3haのコミュニティ・ガーデンにはパイプが敷設され、300mくらい離れたところにある小運河からポンプで水が運ばれる。灌漑方法は一種の畝間灌漑である。地下に埋設してあるパイプの数カ所に立ち上がり管を設け、そのフロート栓（平常は水圧で、水の流出を防ぐことができる）に灌漑ホースの先端を押し込んで、水を流出させるというものがある。ポンプとパイプを除けば、比較的簡易な設備であり、高度な技術がなくても灌漑することができる。自己管理可能な技術とスケールにここの特徴がある。

ただし、水源の小運河には5カ所のポンプ・ステーションがあり、コミュニティ・ガーデンの対岸に水を供給している。対岸地区には3つの灌漑事業があり、すべて100ha以上の面積で、合計は338ha

に及び、対象作物は綿花、小麦、トウモロコシであり、夏季にはかなり大量の水を消費する。小運河の幅があまり広くないので、取水が競合し、いちばん力の弱いコミュニティ・ガーデンには水が回らなくなってしまう。今のところ、コミュニティ・ガーデンの通年作付けは水利上なかなか厳しい状況にある。したがって、小規模灌漑によるコミュニティの再生には水利権の再調整が課題となる³⁶。

コミュニティ・ガーデンの担い手は21人の女性グループである。3haを個別に配分して、それぞれが責任を持って生産管理する。ただし、農地配分には伝統的首長が関与する。乾期には1週間に2-4回程度の灌水を行い、キャベツ、ホウレンソウ、トマト、メロン、ピーズ、タマネギ、ニンジン、緑豆、バターナッツ、ピーナッツなどさまざまな野菜を栽培している。投入資材は、家畜からの有機質堆肥、2回程度の農薬散布（キャベツの場合）程度に限られるが、こまめに手入れしているためか、野菜の出来は非常によい。収穫物は、まず種子を採取したのち、自家消費に回し、最後に余剰が販売に回される。女性グループが自ら販売に歩くわけではなく、近在から買いに来るのを待っているだけである。より以上の社会発展には、何よりも市場へのアクセス手段の確保が不可欠である。そこで、少なくとも徒歩1時間圏内くらいに農産物の集散ポイントを整備するとか、農協が運輸手段を確保するとか、さらには近郊の農産物市場の創成が今後の課題となってこよう。

図5-5 北部州のコミュニティ・ガーデンと女性農民



出所：小西タスク撮影。

³⁵ 1999年8月12日の現地視察による。

³⁶ 最近、水利権の再配分が議論され始めている。その前提として、全国的な水文データと水利状況の把握が必要である。とくに、旧ホームランドの水利マップの作成が緊急に求められるだろう。

とはいえ、事例地区の女性たちは軒並み生き生きしており、女性のエンパワーメントという観点からは、第一歩のスタートはうまく切ることができたと見ることができる。このような地道な活動の積み重ねが社会開発の成功を導くのかもしれない。

3-6 農業研究と普及

公的な農業研究機関としてはARC、7つの大学、農業省、研究開発財団（Foundation for Research Development）などがある。これらの研究機関では、小農生産に関する研究蓄積がたいへん少ない。そのため、公的な研究機関に要請される圧倒的多数の小農民の需要にこたえられないでいる。そればかりか、小農民の需要を把握するための手法、たとえばオン・フィールドの研究や参加型の研究開発についてのノウハウとスタッフも大きく欠けている。

ましてや、伝統的知識の収集と体系化などはまったくゼロに近い状態である。だから混作や地方品種、旱魃適応技術、伝統的な食料調理技術・加工技術などの研究がたいへん立ち後れている。これらの伝統的知識は、食料生産と暮らしの持続性・安定性に大きく貢献するとして他のアフリカ諸国でも再評価が進んでいる。南アフリカ政府も今後は研究資金の配分に際し、小農生産における混作などの農法研究、耕種と畜産の複合、リスク軽減効果の評価などにも高い優先順位を与えている³⁷。

伝統的知識の研究を進める際に、農民と直接接触する普及員の役割が2つの点で重要になる。ひとつは伝統的知識の収集であり、もうひとつは分析・改善された技術体系のフィードバックである。もちろん、このことは小農民の需要のありかを把握し、研究機関に伝えるとともに、研究成果を小農民にわかりやすく広げていくという普及制度本来の機能と連動する。この機能が発揮できれば、普及員による小農民の組織化や農村コミュニティの支援も行いやすくなる。その時、販売力の強化、市場アクセスの向上、経済的信用の獲得、農業資源管理、生活協同、農産物加工などの取組みが期待できる。

問題は、第1に普及員と研究機関の距離である。従来関係の薄かった両者の機能的連関関係がなければ、普及員による農民の媒介機能を期待することはできない。第2に、普及員の能力と経済的・物的基盤である。前者については一般に能力が不十分であり、後者については例えば移動手手段の問題である。第3に、小農民の参加インセンティブの問題である。第4に、これと関連する小農民と普及員の信頼関係である。

3-7 農村開発を目指す非政府組織（NGO/CBO）の活動³⁸

南アフリカでは、35,000ないし60,000³⁹に及ぶNGOやCBOが活動していると言われているが、中心は都市のタウンシップで活動しているNGOやシビックである。農村開発に携わるNGOの歴史は一部を除きまだ浅く、その数も相対的に少ないが、現在で国際NGOが約10（OxfamやNOBIVなど）、南アフリカのNGOが約200団体と、想像されるよりは多くなっている。しかし最近では、旧ホームランド地域に対してドナーの支援がシフトしていることも影響して、農村開発に取り組むNGOが増加傾向にある。その活動領域は、小規模な非農業のビジネス支援および教育、保健に集中する傾向があったが、次第に自然農法の普及やコミュニティ開発にも踏み出し始めている。

南アフリカにはNGO連合であるSANGOCOが組織されている。この連合には農村・土地・環境のセクターがある。また、自然農法を行っているNGOはPELUMというネットワーク組織を立ちあげている。日本のNGOでは、日本国際ボランティアセンター（Japan International Volunteer Center: JVC）が東ケープ州の旧ホームランド地域で、村レベルでの住民による地域開発委員会の運営と自然農法の普及活動を行っている。自然農法の普及は、自立した生産活動（貧困者の自給自足）と、環境回復（土地に合った作物の見直し）を目的としている。南アフリカNGOのEcolinkは、主にムブマランガ州で農村

³⁷ Ministry for Agriculture and Land Affairs（1998）pp.41-42.

³⁸ この項は、小西洋子タスクのドラフトに基づいている。

³⁹ 第4章4参照。

の環境教育、保健・衛生、アグロフォレストリー、女性と老農民が協同して智恵の伝授を進める活動に力を注いでいる。

上記のような農村 NGO の活動を見ると、農村プロジェクト成功の鍵は伝統的権威および地方自治体と連携すること、その地域の環境条件に適合的な農業生産を行うこと、農業だけにとらわれずに地方での雇用機会の創出を図ること、CBO と協同することに集約されそうである。

CBO は参加型開発を進める時の有力な地元対応組織となりうる。ただし、人的資源と予算の制約は、程度の差こそあれ、NGO と共通している。国際 NGO やドナーから援助を受けているところは別として、南アフリカ政府が NGO への助成についても効率性を求めるようになり、結果として政府資金の競合問題が生じており、活動が制限されたり停滞したりするケースも生じ始めている。

3-8 農村生活の社会的インフラストラクチャー

農村では、水・衛生、クリニック、学校、電気など BHN にかかわる社会的インフラストラクチャー（社会インフラ）が著しく欠如している。都市と農村の格差だけでなく、州の間の格差も大きい。とくに、北部州、東ケープ州、クワズール・ナタール州において整備が遅れている。国連の人間開発指標（HDI）は平均寿命、識字率、所得の3要素から計測されるので、医療や衛生、教育などにかかわる社会インフラの水準をある程度反映すると考えられる。そこで HDI によって社会インフラの州間格差を示すと（資料の制約上、当時の州別データのみ）、最大の西ケープ州では 0.76 であるのに、最低の北トランスヴァール州では 0.40 に過ぎない⁴⁰。

このような貧しい社会インフラを整備し、BHN を満たすためには投資が必要である。その際のガイドラインは 1997 年に成立した「都市インフラ投資枠組み（Municipal Infrastructure Investment Framework: MIIF）」であり、都市農村双方をカバーする。その原則は、社会インフラの整備責務を基本的に都

市当局に置くということである。初期投資は政府が補助することもあるが、運営費、補修費、資材の購入費用は都市当局が負担する。補助金を出す場合でも、投資コストとその便益との比較が重視され、経常費用の負担能力が問題とされる。かなり厳しい内容のガイドラインとなっているので、例えば、MIIF の定める農村最低水準のレベルを整える場合でも、表 5-5 のように 1 世帯当たりの負担額はかなり大きくなる。もし、この投資枠組みを貫けば、都市と農村の格差はますます拡大することになるだろう。

表 5-5 農村における社会インフラの投資費用
（単位：1 戸当りランド）

	最低水準	基礎水準	中間水準	最適水準
水道	300	1,300	4,100	6,700
衛生施設	2,000	2,000	2,000	6,800
電気	2,400	4,200	4,100	4,200
道路	0	2,100	4,000	11,500
合計	4,700	9,600	14,200	27,200

出所：Department of Land Affairs(1997)p.47.

3-9 農村生活の基礎としての林業・水産業

南アフリカでは、林業と水産業への関心は一般に低い。確かに、森林面積は 1994 年で 820 万 ha を占めるに過ぎず、伐採高も 2,533 万 m³ にとどまっているし⁴¹、商業的な水産業は西ケープ州に集中している。そうした商業的な林業・水産業は GDP 増大に貢献するとしても、農村生活の基盤を掘り崩すことがある。資源略奪的になりがちだからである。

例えば、大規模な商業的林業は用材生産と輸出を拡大してきたが、その結果、森林面積が大きく減少した。薪炭材伐採は 70 年代以降、700 万 m³ 前後で安定的に推移している⁴²、森林の減少は主として商業伐採や転用によるものであるといえる。ところが、農村のエネルギー源として、薪炭材への依存状況は重要性を失っていない。したがって、商業的林業は小農民の生活需要との間に葛藤を引き起こす。そのみならず、ただでさえ厳しい用水の涵養

⁴⁰ DBSA (1994) p.18, Table 1.

⁴¹ 富士通ラーニングメディア制作 (1999).

⁴² *ibid.*

機能の低下や、生物多様性の減少によるツーリズム価値の低下といった別の問題をも引き起こしている。

これらの葛藤は、基本的に地方レベルで解決が図られている。第1に、コミュニティ利害の代表を含む森林フォーラムの組織化、第2に植林許可システム（Afforestation Permit System）による森林伐採の統制、第3に地元を経済的付加価値を残すような木材加工業の振興、第4に木材産業残さの有効利用、第5に植林参加にむけた農村住民の組織化、第6に分収森林管理の導入などである⁴³。いずれも、農村住民を排除するような大規模資本集約型林業ではなく、暮らしの基盤としての森林を育成・確保し、その上で地元で立脚したクラフトや用材生産の振興を図ろうとしている点が評価に値する。要は、その実行である。

4. 農業・農村開発援助の基本的な視点と提言

4-1 農業・農村開発援助の基本的な視点

農業・農村開発援助における基本的な視点は、第1に援助が地域に根付き、その地域の自律的な展開を促しうるかかどうかである。それは逆に言えば、援助内容が外からの持ち込みでなく、極力、地域に根差すようなものであるべきだということである。いくら農業生産性や農村生活水準を向上させるものであっても、例えばドナーの支援期間が過ぎた後に部品や資材の地元調達ができなければ、それは長続きしない。

したがって第2に、農業・農村がすぐれて地域個性的であることをきちんと認識することが重要となる。農業は自然資源の生産への投入・利用によって成立する。その自然資源は、人間の手によって分割移動することができないという地域固着性を持つ。だから、それぞれの地域に応じた自然の利用方法や自然との付き合い方が、農法や加工技術、自然観などの伝統的知識（local knowledge）として形成される。ところが南アフリカでは、強制的移住政策

によって半ば暴力的にその継承が寸断されてきた。今、その掘り起こしをしなければ、伝統的知識が消えてしまいかねない段階にある。そこで、社会に組み込まれた伝統的知識を掘り起こすことが緊急の課題として設定されるべきである。そのことは持続性と比較優位を持つ適地適作の前提条件である。

第3に、以上のような視点は、外給資源を大量に使い、経済的成果を一義的に高めようという産業政策としての農業政策になじみにくい。むしろ、社会政策的・環境政策的視点からの農業政策と親和的である。つまり、物的な開発よりも、人的・制度的な開発に重点を置くということである。そのうえで、人的・制度的開発の基盤となるインフラ整備を支援するという考え方に立つべきだろう。

第4に、国内総生産に占める農業のシェアが低いという「先進国」的構造を持つ南アフリカにおいて、農業・農村開発による主要な援助対象者とは全国土の約14%に相当する旧ホームランドに居住する人々に他ならない。なぜなら、そこがもっとも貧困の集中する地域であり、社会的弱者がぎりぎりの生活を送っているからである。しかし同時に、都市や都市周辺にも多数の最貧困層が居住しており、そうした人々たちにとって小規模な園芸や小家畜飼養が有効なので、こうした点にも目配りをする必要がある。

4-2 農業・農村開発における援助の提言

分野横断的アプローチ（cross-sectoral approach）による農村開発

従来の農村開発支援は水・衛生、クリニック、道路、学校などの単体で行われることが多く、それぞれの連関が弱かったといえる。農林水産業やその加工などの所得獲得活動への支援と農村開発が結びつくこともまた少なかった。単体の建物や施設を作っても、その維持管理費用が負担できないで遊休化してしまうこともあった。したがって、農村開発と農業開発の領域にとらわれない複合的な開発支援が必要である。そもそも、農村の暮らしそのものが複合的な存在である。

⁴³ Department of Land Affairs (1997) p.40.

農地改革実施地帯における農村と農業の創生 に向けた集中的支援

南アフリカ社会の安定的発展、貧困層の縮減、雇用確保にとって、農地の不均等な配分が大きな阻害要因になっていることは間違いない。しかし、国際競争力を持つ一部の白人大規模農場が南アフリカ経済に大きく貢献していることも事実であり、ドラスティックな農地改革の強行的実施はかえって社会的混乱を招きかねない。また現在進行中の3種類の農地改革はいずれも問題を抱えている⁴⁴。とはいえ、農地改革の重要性に留意すれば、間接的支援の方策を探ることは無益ではない。具体的には、農地を入手した農民たちが「農業」を開始するための支援に集中することが考えられる。とくに、複数の農民たちが資金を出し合って集的に農地を入手する場合に設立しなければならないトラスト(信託組合)を支援することは有効であると思われる。トラスト設立後はその代表者である信託人が管理責任を負わなければならないが、その営農能力や資材、資金が大きく不足しているからである。この信託組合を生産組合として発展させることができれば、同様な方法による農地入手を誘導することになるのではないか。援助の形態としては、機材供与よりもマイクロ・クレジット的な信用機能の付与とその管理能力の向上、営農能力向上の方が長期的に見て望ましい。さらに、こうした土地返還や再分配が行われる地帯の多くは旧ホームランドでもタウンシップでもないところが多く、学校(とくに中学校)や診療所、水道など基本的な社会インフラが皆無に近いので、社会開発を農業開発と組み合わせた総合的支援が実施できれば農地改革支援の一つのモデルになりうるだろう。

小規模起業の立ち上げ支援

セクター・プログラムの一環として農村に雇用吸収力のある小規模の起業を促進するような仕組み作りが求められる。起業の内容は多様でありうるが、市場競争力のあるナショナル・ブランド商品を作り出すことは当面難しいだろう。さしあたりは地場の消費を念頭に置く食料加工品や日用品、観光用

クラフトなどが候補としてあげられるかもしれない。問題は起業の内容を自ら決定できるような担い手の組織化、その運営能力の強化、伝統的スキルと地域資源の活用などの仕組みを作ることである。

伝統的知識のデータベース化とそれに基づく 新しい農法の確立

外から持ち込む技術や資材による食糧増産は、これらの技術や資材を「地元化」しない限り、中長期的には持続しないことが多い。新技術の「地元化」には伝統的知識との統合が必要である。そこで、伝統的知識をデータベース化したり、その一環として地元品種を保存したりすることなどが求められてくる。NGOが支援している自然農法なども、伝統的知識と結びつくことによってより強固な基盤を持つことになる。なお、これらの新農法は一般に労働集約的であり、雇用の拡大に資することができる。

農畜林、水産の有機的結合

農業、畜産、林業、水産業は相互に結びつくと、その内部に物質循環が形成され、持続的な資源利用が可能になる。最低限、耕種部門と畜産部門の複合が望まれる。とくに鶏のような小家畜の小屋飼養(地元資材で建てること)は、多額の初期投資なしに、鶏糞の利用や鶏卵の自給による栄養改善、余剰鶏卵の販売による現金獲得など多くの効果を期待できる。また南アフリカでは、植林と農業とを結び付けるアグロ・フォレストリーの取組みはあまり盛んでなく、政策的にも推進されていない。技術的可能性の検討が必要だろう。さらには、条件のあるところでは内水面漁業との結合も検討されるべきだろう。小規模な灌漑用溜池と養魚の結合などは可能性がありそうである。こうした取り組みの意義を農村住民自身が認識し、立ちあがるための支援は地域の内部循環を促進し、地域の持続性を強化することになる。

⁴⁴ 土地返還は、権利確定までに長期間を要する。土地再分配は市場メカニズム依存のため小農民は手を出しにくい。土地保有改革の具体的な枠組みは手探り状態である。

市場創造への支援

南アフリカの主な小売形態は先進国型のショッピングモール形式⁴⁵に移行しており、そのことが小農民の出荷市場のみならず都市大衆にとっての消費市場を奪っている。そこで、両者の要求を満たすような伝統的な定期市の推進がフィジビリティのある流通対策として意味を持つだろう。実際、ケニアやジンバブエではそれが良い結果を生んでいる。マーケット・アクセスが簡単であり、少ない費用で運営でき、しかも市を中心に地方ビジネスが生まれるからである。この場合であれば、マーケットが見えるから輸送・出荷集団の形成も比較的容易かもしれない。

農都連合の市場圏の創出

上記のような市場創造への支援は、農村と地方中小都市との有機的連関関係を強化するように作用する。南アフリカの農村と地方中小都市との関係はきわめて薄い。地方中小都市は、都市政策と農村政策の狭間で埋もれ勝ちであるが、農村にとっては非常に重要な位置にある。そこで、地方中小都市の振興、民間投資のための基盤整備などと農村の社会インフラ整備、流通対策とを一体的に計画・実施できるようなシステム開発が望まれている。

住民参加型調査・開発の仕組み作りとノウハウ開発

上記のような取り組みの主体は農村住民である。最終的には農村住民が自立し、自ら企画・計画・実行・運営できるようになることが開発援助の目的である。そのためには、単なるOJTにとどまらない住民参加型の調査・開発の仕組みが必要である。その手がかりとして、伝統的知識のデータベース化は、住民参加型調査の一環となりうる。なぜなら、伝統的知識の保持者は農村に住む高齢者や女性にほかならず、彼ら・彼女らがその掘り起こし作業を通じて伝統的知識の意味を自覚化することができるからである。また、実際に農村で活動しているNGOやCBOをパートナーとして支援することも、ある程度のノウハウを持つだけに効率的である。

普及員から助言者 (facilitator) へ

普及員はコミュニティと地方政府をつなぐ重要な位置にある。また、住民参加型調査・開発のコーディネーターないしリーダーとしての役割も期待される。ところが、それにふさわしいだけの力量は今のところ不足している。そこで、普及員の再研修とスキルアップを図り、特定技術の普及員から組織運営や事業計画などの助言者への転換を促すことが、例えば住民参加型調査・開発のキー・ファクターとして重視されるべきだろう。

参考文献

- 国際協力事業団企画部 (1998) 『国別 WID 情報整備調査 (南アフリカ共和国)』
- 国際協力事業団筑波国際センター (1997) 『南アフリカ共和国の農業 (第2版)』
- 佐藤千鶴子 (1997) 『南アフリカ共和国の土地改革政策と農村開発』 『アフリカレポート』 No.25.
- 富士通ラーニングメディア制作 (1999) 『世界国勢図会 CD-ROM 1998/1999』 国勢社
- ANC (1994) *The Reconstruction and Development Program: A Policy Framework*: Johannesburg.
- Cross, C. and Friedman, M. (1997) "Women and Tenure: marginality and the left-hand power", In Meer, S. (ed.) *Women, Land and Authority: perspectives from South Africa*.
- Department of Agriculture (1995) *White Paper on Agriculture 1995*.
- Department of Land Affairs (1997) *Rural Development Framework*.
- Department of Land Affairs (1998) *White Paper on South African Land Policy*.
- Development Bank of Southern Africa (1994) *Human Development Profile*.
- Development Bank of Southern Africa (1996) *1996 Annual Report*.
- FAO (1995) *The State of Food and Agriculture*: Rome.
- FAO (各年度版) *Production Yearbook*.
- Ginsberg, A. (1998) *South Africa's Future, From Crisis to Prosperity*. Pan Macmillan.

⁴⁵ ショッピングモール形式の小売形態とは、広場や街区を中心に複数の小売が集中して他とは明確に区分される囲いを持つ商店街を、とくに郊外に形成する形態を指す。車の保有が前提となる。

- Groenewald, J.(1998)“Marketing and Trade Issues.” In
Van Rooyen, J. *et al* (ed.) *Agricultural Policy
Reform in South Africa*: AIPA/Francolin Publish-
ers: Cape Town.
- IBRD(1999)*South Africa*: Country Assistance Strategy.
- May, J. *et al.* (1998) *Poverty and Inequality in South
Africa*.
- Ministry for Agriculture and Land Affairs (1998)*Agri-
cultural Policy in South Africa*, A Discussion Docu-
ment.
- Ministry in the Office of the President (1995) *Key Indi-
cators of Poverty in South Africa*.
- Sidiropoulos, E. *et al.*(1998)*South Africa Survey*. South
African Institute of Race Relations: Johannesburg.
- United Nations (1996) *The Sex and Age Distribution of
the World Populations*.
- Van Rooyen, J. *et al.* (1998)*Agricultural Policy Reform
in South Africa*. AIPA/Francolin Publishers: Cape
Town.

第6章 都市問題

吉田 栄一（日本貿易振興会アジア経済研究所）

1. 都市における問題設定

南アフリカの大都市問題は、先進国的な都市計画の上に、途上国大都市を重ね合わせた空間的特徴を持ち、それはアパルトヘイト都市構造と称されてきた。高密度に集積する事が計画された都心部（Central Business District: CBD）と戸建て住宅の世帯別所有を念頭にレイアウトされた郊外住宅地、そして両者を結ぶ幹線道路網、またその結節地点に配置された小売り、事務所ビル等で構成される郊外拠点都市「エッジシティ」等、都市開発の形態は北米と共通する点が多い。それとは対称的な、途上国的都市景観が、整然とレイアウトされた住宅地の外縁に配置されたタウンシップや不法居住区に見られる。区画面積の狭い住宅の密集する地域や住宅用途地域周辺の空間を埋める不法居住地域の住民は、日常的に基本的な生活環境に必要な上下水道などの社会基盤の不足や、山積する放置廃棄物、その住宅地と就労地を結ぶ交通手段の絶対的不足などの都市問題と同居している。このようなアパルトヘイト都市構造の問題点はポストアパルトヘイト期においても厳然と存在する。都市居住問題に取り組んでいる NGO の Planact は、南アフリカの都市問題について、タウンシップやホームランドが労働力供給源となる空間システムを担い、自治体が入種別に細分化した都市管理制度と都市サービス供給制度を維持し、それ故に住宅供給システムが機能しなかった点にあると説明している。

都市問題は現象の図りかた次第で、深刻な問題と認識される場合もあれば都市的形態や様式として見ることもできる。過剰都市化の議論にしても、何をして過剰とするか議論は収束していない。都市計画による開発介入の議論についても同様である。何らかの合理的選択のもとに経済活動や人間の生活は営まれているのに対して、都市計画は、人間の営みを軽視し「都市はこうあるべき」と考えるプランナーや計画行政・政治の空間構想の側面が強く、そ

こには乖離が生じやすい。

都市問題は、都市住民がその社会環境において身近に実感できる「問題」であり、より上位の都市の長期経済計画や、空間計画、行政広域化などは都市問題として一般の関心を集めにくい。したがって ODA が都市問題に取り組む際には、住宅や上下水道などの身近な問題への取り組みは顔が見えやすく、都市計画、行政改革、経済計画、法・制度整備などは受益者に認識されにくいことに留意すべきである。

生活に身近な問題は政治化しやすく、また運動のための手段として利用されやすい側面を持っている。アパルトヘイト末期の南アフリカでは、約800万人が不法居住の状態にあったことから、基本的人権としての住宅供給が、失業対策や教育の機会、衛生問題などと並んで新政権への要求項目としてあげられた。住宅問題の政治化を支持した中心的存在は黒人住民組織の CIVIC（黒人住民協会）である。ANC の支持基盤である CIVIC は、全国のタウンシップを網羅している。従って、タウンシップの問題は CIVIC の政治課題であり、当然 ANC 政権の課題ともなった。CIVIC は居住環境改善に取り組む非政府組織とともに暫定政権期に国家住宅評議会（National Housing Forum: NHF）の設置に貢献した。この過程を経て解放運動や非政府組織のあいだで「住宅供給絶対量の拡大」はマンデートを得ることとなった。国家住宅評議会は 1994 年のボチャベロで開催された全国大会において、住宅政策こそ国民統合政府の最重点課題とすべきとするボチャベロ協定（Botchabelo Accord）を採択した。その結果、ANC の選挙公約に 100 万戸の住宅供給が明記された。その公約は、マンデラ政権樹立後、まず総選挙前の動乱で荒廃した地域の都市復興と住宅供給が実際に緊急課題として取り上げられ、例えばイーストランドの復旧事業は他の国内 13 地区と併せて大統領プロジェクトとして実施された。

1994 年に、マンデラ政権は「政府の都市戦略」¹と

¹ Ministry in the Office of the President (1995).

してアパルトヘイト都市の構造上の問題に対処する3つの政策を発表した。それは短期目標として都市生活に不足している基盤やサービスを提供することを目標とし、都市部自治体のガバナンス構築を図ることをあげている。中期的には、棲み分けにより分断されたアパルトヘイト都市構造を統合するような都市計画を推進し、住宅供給などの基盤整備や、総合的な経済開発、社会政策を推進する。そして長期的目標として成長と開発の管理された都市を実現することを挙げている²。この都市戦略策定には、アパルトヘイト都市構造の分析に寄与した都市地理学や産業立地論の専門家グループ、都市経済や地域経営などのエコノミストグループの参加があったと思われ、行政介入指向の強い性格を帯びたものとなっている。

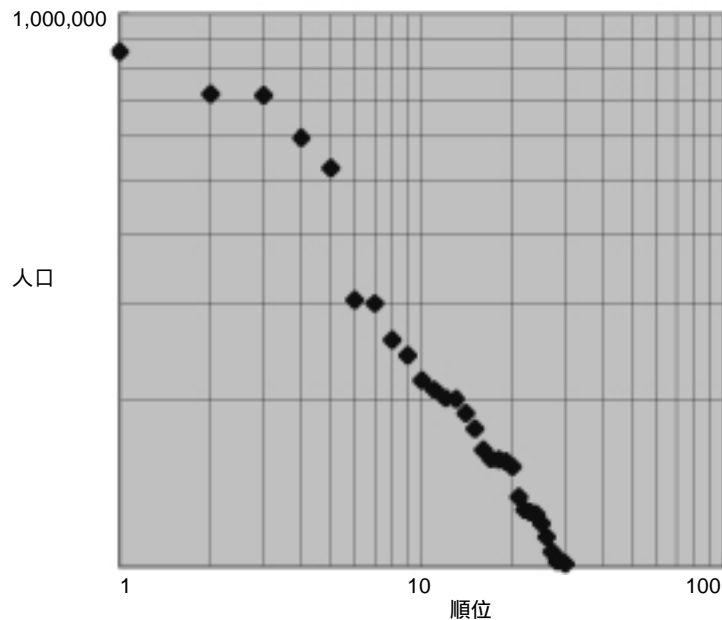
以上のように、南アフリカの都市問題には独自の背景がある。それでは他のアフリカ諸都市と比較するとどうであろうか。いくつかの指標を他のアフリカ都市と比較してみよう。

2. メガシティとしてのヨハネスブルグ

アフリカの都市化は1995年で34%と、世界の他地域に比較して低い。その中で、南アフリカの人口都市化率50.8%は比較的都市化の進んでいるコートジボワールの43.6%、ケニアの27.7%などに比べても高く、都市への中枢機能、生産設備が集中していることがわかる(表6-1)。

都市への一極集中は途上国のプライメートシティ問題として注目されており、ソウルやバンコク、ジャカルタのように、第2、第3の地方大都市の欠如が国土の均衡ある発展の妨げになっているとする考え方である。南アフリカの場合、ヨハネスブルグ大都市圏以外にも100万都市圏を擁するケプタウン、ポートエリザベス、ダーバンの4大都市圏の他、中規模都市が散在しており、一極集中型ではない。図6-1の都市階層図³でも南アフリカの都市規模分布は一極集中型ではなく、緩やかなS字を描く、一極集中型と多極分散型の中間、あるいは先進国型と途上国型のコンビネーションであ

図6-1 南アフリカ都市のランクサイズ・ルール



出所:筆者作成。

² これは2000年以後を目標としている。

³ 都市化と都市規模の関係はランクサイズ・ルールと称される人口と順位を対数化した図で表される。適度に大都市が分散している場合は点(都市)の分布が右下がりの直線を描き、一極集中度が高いと、首位都市と地方都市の点の間隔が長く、線を描くようには分布しない。一般に先進国は緩やかなS字曲線(つまり複数の大都市が国土に分散し、多数の地方中小都市が発達する)を描き、途上国は逆S字曲線(首位都市と地方都市の規模の格差が大きく、非常に多くの地方町が国土に分散する)を描くとされている。南アフリカの場合は両者の混合型と考えられる。

表6-1 アフリカの都市化とその変遷

	年平均都市化率(%)		都市化人口比(%)		
	1965-1980	1980-1990	1960	1991	2000
タンザニア	11.3	10.5	5	33	47
モザンビーク	10.2	10.4	4	27	41
ボツワナ	12.6	9.9	2	28	42
ルワンダ	7.5	8	2	8	11
ケニア	8.1	7.9	7	24	32
ニジェール	7.2	7.6	6	20	27
モーリタニア	10.6	7.5	6	47	59
レソト	7.5	7	3	20	28
トーゴ	6.6	6.9	10	26	33
チャド	8	6.5	7	30	39
マダガスカル	5.2	6.4	11	24	31
リビア	9.8	6.3	23	70	76
マラウイ	7.4	6.2	4	12	16
ザンビア	6.6	6.2	17	50	59
ガボン	7.3	6.2	17	46	54
リベリア	6.2	6.1	19	46	57
ナイジェリア	5.7	6	14	35	43
ジンバブエ	6	5.9	13	28	35
カメルーン	7.6	5.9	14	41	51
アンゴラ	6.4	5.8	10	28	36
ギニア	4.9	5.7	10	26	33
ソマリア	5.4	5.6	17	36	44
ブルンジ	6.9	5.5	2	6	7
エチオピア	4.9	5.3	6	13	17
シエラレオネ	5.2	5.3	13	32	40
ブルキナファソ	4.1	5.3	5	9	12
ナミビア	4.6	5.3	15	28	34
ベニン	8.9	5.1	9	38	45
コンゴ - キンシャサ	4.9	4.8	22	40	46
中央アフリカ	4.3	4.8	23	47	55
アルジェリア	3.9	4.8	30	52	60
コンゴ・ブラザビル	3.5	4.7	32	41	47
象牙海岸	7.6	4.5	19	40	47
ウガンダ	4.8	4.4	5	10	14
エジプト	4.3	4.3	29	48	55
ガーナ	3.2	4.2	23	33	38
セネガル	3.3	4	32	38	45
スーダン	5.9	3.9	10	22	27
マリ	4.4	3.7	11	19	23
南アフリカ	3.2	3.7	47	58	66
エジプト	2.7	3.1	38	47	54
チュニジア	4	2.9	36	54	59
モリシャス	2.5	0.4	33	41	42

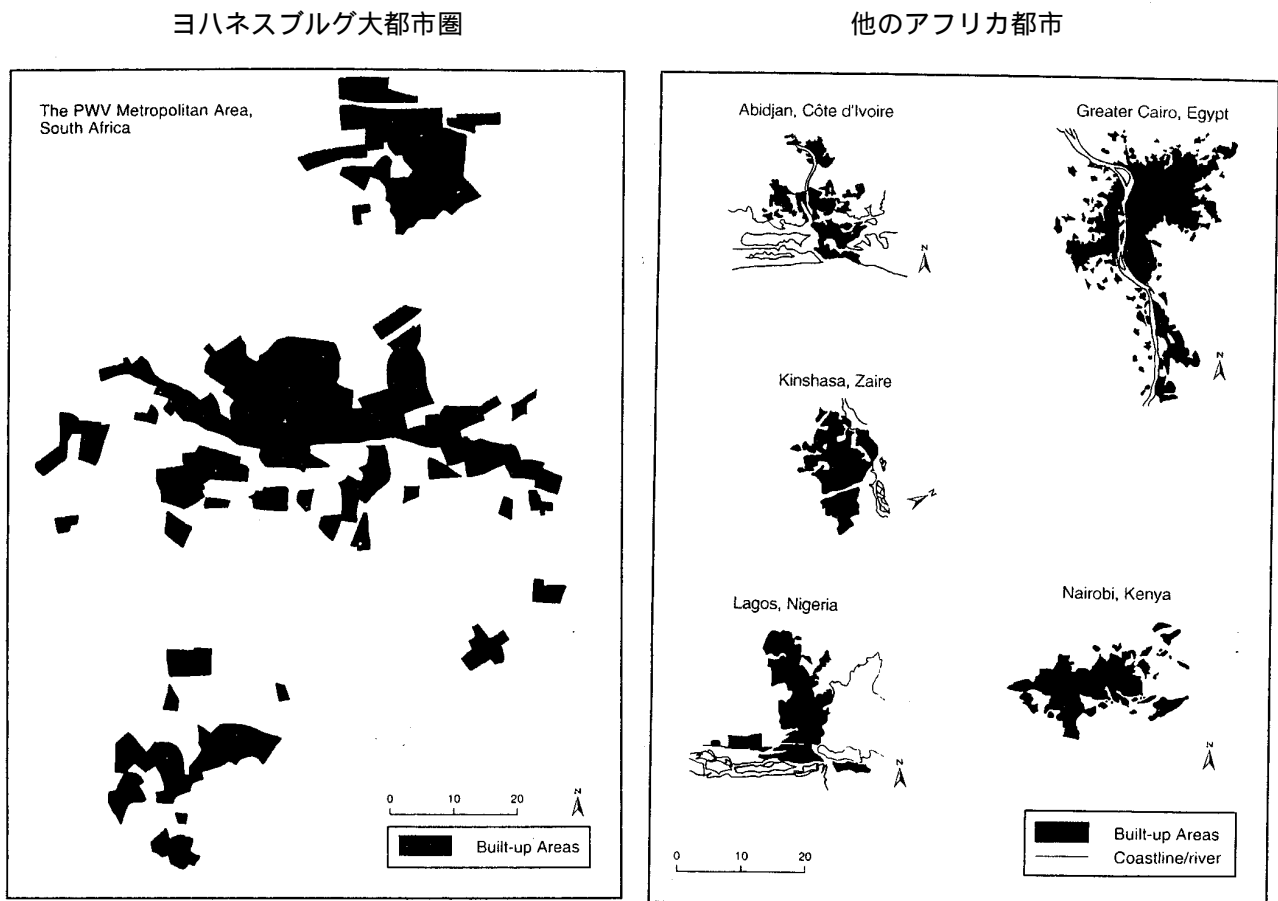
出所: Simon, D(1997)

ることがわかる。南アフリカは4大都市圏の他にも中規模都市が多数あり、その意味では地方開発の促進にも優位な条件を備えている。

ヨハネスブルグ大都市圏の800万という人口規模はサブサハラ最大である。その市街化面積はカイロやラゴスに比べて10倍以上あり、空間的集中度は他のアフリカ諸国に比較して緩やかである(図6-2)。また、都市の一極集中度を表す、“Urban Primacy Rate”で比較すると、セネガルのダカールが56.5%、コートジボワールのアビジャンが45%であ

るのに、例えば、南アフリカのケープタウンは12.7%である。ただし、都市化の水準と一極集中度には明確な相関はなく、例えば南アフリカと同じような都市化水準のポリビア、エクアドル、ドミニカの一極集中度は11.1%、14.5%、30.1%で、88.4%と都市化の高いアルゼンティンでは41.6%、同様に都市化率の高いヴェネズエラは10.1%であるが、一極集中度も高くない。ここに集中度から都市問題の深刻さを計ることの難しさがある。

図6-2 アフリカ都市の市街空間規模



出所: Rakodi, C(1997)

3. 大都市の退廃

3-1 都市内部空洞化と居住環境

大都市内部の空洞化、そしてさまざまな社会病理の拡大による環境悪化は南アフリカにおいても都市の退廃として注目されている。南アフリカの大都市では居住人口の流出は1970年代から注目されていた。また1980年代の経済停滞期には、規模を縮小、撤退する事業所が多く、生産機能の流出が加速した。その後空洞化した都心のビルテナント・スペースを借りる白人事業所が少なく、賃借人募集に困難が生じたために違法ながら非白人テナントを入居させたことから白人経済の空洞化と非白人経済の都市集積が始まった。これがいわゆる都心のグレー化現象である⁴。

流出した製造業は旧ホームランドの境界付近やタウンシップと白人都市の間に意図的にバッファー・ゾーンとしてレイアウトされた工業分散化地区へと移転した。卸売り業種は高速道路出入りにアクセスのよい流通団地に、小売り業種は北部郊外などで高級買い回り商業地区を形成し集積している。

空洞化した都心小売り地区はその後、空き店舗のまま放置されなければ、低価格日用品店⁵、NGO事務所や、小規模サービス業が立地している⁶。低廉な賃貸料の事務所ビルには零細衣類縫製業者も集積し始めている⁷。零細縫製業者は東アジア製の低廉な輸入衣類品と競合しない在来意匠のドレスや各種婦人服、制服などの専門化市場に特化している⁸。

都心での新たな産業集積が都心内部の更新に貢献することを期待したいが、現実には抜本的な更新のための対策は課題のまま残されている。集合住宅

のユーティリティ許容能力を越えたテナント数の複数居住によって、エレベーターの故障や、上下水道システムの故障、収集不能な大量のごみ廃棄物の恒常的な放置が顕在化している。

都心隣接地区では、1940年代から高層化がすすみ高密度居住地区となっている。現在、5-60年を越えた老朽化集合住宅ではユーティリティの大規模補修が必要となっている。しかし、集合住宅は区分所有されており、又貸しや共同所有、共同賃借など権利関係が複雑し、権利者の全体合意のもとに大規模な補修を実施するのは困難である⁹。

都市空洞化とそこで多発する犯罪は、都心への観光客・訪問者数を激減させ、その結果、都心の5つ星ホテルは閉鎖され、その他の中級以下のホテルも対象顧客層を変え、サービスを簡素化して対応している¹⁰。

3-2 新たな産業集積

テナント占有率の低下と、更新されない不動産の資産価値の低下によって都市内部の更新は困難に直面している。その一方で、引き下げられた安価なテナントスペースを活用して新規立地する企業もあり、都市内部を指向する企業立地のダイナミズムがみられる。前述のアフリカドレスや婦人服仕立て業種は、この様な空き事務所スペースや住居空間で営まれており、新しい産業集積を形成している。このような業種は、市場内部立地で低廉なスペースを利用し、取引費用を削減する。そして、市場情報へのアクセスを高め、地代負担の少ない部分を設備投資などへと転用できるように経営をしている。今後も、貧困層の技術者が限られた投下資金のもとに開業できるような産業の集積は都心で進むと考えられる。たとえば、未発達

⁴ Pickard-Cambridge, C. (1998).

⁵ インド系人、華人などの所有が多い。

⁶ Rogerson, C.M. and Rogerson, J.M. (1997).

⁷ Rogerson, C.M. (1999b).

⁸ 注文品、既製品の双方を扱う。

⁹ 1999年8月11日のCedric De Beer氏(National Urban Reconstruction and Housing Agency)とのインタビューによる。

¹⁰ しかしながら1994年以後、都心での客室数の減少数よりも多数の客室が、サントン・ローズバンク等の北部エッジシティでは供給されており、また都心の宿泊施設のより低価格層への顧客対象変化は大都市圏全体でみれば需要の地域的多样化への対応ともみられる。

の黒人対象メディア産業や¹¹、低価格の外食産業やケータリング、低価格の無認可保育所、各種民間教育機関、中古品専門の日用品店など、低所得層や非白人顧客層の消費嗜好と負担能力にあわせた機能の集積は進むと思われる。

3-3 都市部の治安

都心の空洞化と治安の悪化には密接な関係があり、この点で南アフリカと世界の都市問題は共通している。国際間の比較でも、都市間の比較でも南アフリカの犯罪発生率は世界で最高の位置をしめている。たとえばヨハネスブルグでの人口比犯罪発生率は世界の主要 11 都市中、一位である¹²。ヨハネスブルグにおけるレイプ調査（1992年）、ケープタウンにおけるレイプ殺人（1996-1998）の調査結果によると、西ケープにおけるレイプ発生率は全国平均の1.5倍で、ヨーロッパ都市の平均に比較して40倍の高さで、レイプ殺人の発生率は米国の12倍となっている¹³。

また大規模な麻薬、貴金属の不法取引、海外移住や就職の斡旋詐欺等の組織犯罪が近年急増している。このような組織犯罪の多くは大都市に拠点を置くシンジケートの関与が認められている¹⁴。

3-4 都市における外国移民

都市に流入する外国籍労働者の背景は多様であるが、例えば金価格下落により解雇された金鉱山労働者や、白人農場労働者の代替労働力であったが農場主が賃金支払えず解雇された労働者、内外価格差による利益を目的として日用品・食料品を手荷物で持ち込むボーダートレード・グループ、様々な路商

¹⁵や様々なサービス業、製造業に従事する零細ビジネスグループなどに分類される。第1の鉱山労働者や第2の農場労働者も離職すれば結局、都市で零細ビジネスに従事する道を辿る。

南アフリカの非白人を中心とする都市貧困層は、増加する外国籍移民への敵対感を露わにしている。就労の種類やその場所に関係なく、自らの就労機会を奪うものとして広がった敵対意識は、1993年以後、断続的に頻発する南アフリカの非白人と外国人移民との対立に発展した。1993年にはヨハネスブルグを中心とする一連の中国人移民との対立事件、1995年にはアレクサンドラ地区での移民タクシー運転手襲撃事件、不法外国人薬物犯罪ロビーグループ（Illegal Foreigners, Crime and Drugs Lobby）のデモ行進、1997年には外人排斥暴動（Down With Foreigners）やヨハネスブルグ路商計画委員会（Greater Johannesburg Hawkers' Planning Committee）によるデモ行進が相次いだ。

移民労働者への反応はXenophobiaだけではない。移民労働者のもたらす波及効果について積極的にみる南アフリカ民主主義研究所（Institute for Democracy in South Africa: IDASA）は、1995年より南部アフリカの移民労働者について調査を重ね、モザンビーク人移民の建設業界に果たす役割を指摘している。移民労働者の多くは南アフリカ居住を永久的なものとは捉えておらず、自国での開業資金を貯える一時的機会として考えている。IDASAは個別の移民よりも、不法移民の流入を補助するシステムが国境付近に存在することが問題で、流入する労働者に対しては一律に短期滞在許可証を与える提案をしている¹⁶。

¹¹ 黒人言語によるジャーナリズムやテレビ番組作成、広告代理店など、テレビ局や新聞本社は依然として都心に立地している。

¹² South African Institute of Race Relations (1994)。

¹³ 犯罪のデータに関しては南アフリカ警察犯罪情報分析センターのホームページが詳しい（http://www.saps.org.za/8_crimeinfo/bulletin/index.htm）。

¹⁴ “SA Crime is getting organized,” 13 February, 1998, *Weekly Mail and Guardian*。

“Cape Town-from wine route to drug route,” 25 July, 1997, *Weekly Mail and Guardian*。

¹⁵ 路商は Street Trader の和訳である。Informal Sector よりも場所的な意味が限定される。またアフリカ都市経済において Informal/Formal 区分の意味が薄くなっているという最近の議論をふまえここでは路商という用語を用いている。

¹⁶ 周辺国から流入する移民については、南アフリカ民主主義研究所（IDASA）に設置されている南部アフリカ移民研究プロジェクト（Southern African Migration Project: SAMP）が調査とアドボカシーで大きな役割を果たしている。その成果は Migration Policy Series として公表されている。（Rogerson, C.M. (1999a).）

3-5 路商と移民労働者

南アフリカ国内に滞在する移民労働者は800万人とも推計される¹⁷。移民労働者は鉱山部門と白人農場に所属している例がとりあげられることが多いが、それ以外にも都市部に居住する移民労働者は少なくなく、都市雑業への就労も指摘されている¹⁸。1999年8月にヨハネスブルグ中心部の街路で調査したところ、路商111店中34人が非南アフリカ人で、その出身地はコートジボワールやエチオピア、タンザニア、マリ、モザンビークなど多様であった。非南アフリカ人路商の多くは中心街に店を構える前に、メインストリートから離れた場所で営んでいる。また、従事者のうち数名は第3者に雇用されて路商となっており、場所や店舗、物資の供給を受け、月給制で就労している。つまり移民労働者自ら路商となる場合と、自ら合法的に・不法にあるいはボーダートレードで輸入した物資を売りさばくために、南アフリカの黒人や移民労働者を雇用し、様々な街路で路商を経営管理する場合がある¹⁹。

都市内部の路商の供給する物資は食料品の場合は国産品が多いが、衣料品・日用品の場合は中国・韓国など東アジア製品が多い。路商の近くに競合する店舗が存在する場合、その店舗経営者による嫌がらせを受ける例が知られているが、今回の調査で近隣の店舗経営者と協力して商品の供給を受ける例も確認された。

1980年代前半には中心街路に集中していた路商は激増し、1999年時点では都心の殆どの街路を埋め尽くすまでに拡大している。政府はこれまで「インフォーマル・セクター支援型」プロジェクトとして路商の集団化や許認可地区指定を試みてきた。集団化事業として例えばヨハネスブルグ市は、都心の黒人タクシーターミナル隣接地区で2階建てバザール型の路商集団化ビルを計画している。路商の集団化は都市計画とコントロールの発想である。従来、路商集団化とコントロールへの試みは各地で失敗に終わっている。集団化事業は立地条件が悪いとテナント路商が経営困難に陥り転出し、立地条件が良

ければ、路商グループ移転跡地に他の路商のさらなる集積を誘引する。限られた財政投資でコントロールできる路商の数よりもはるかに多数の参入が進んでいる限り、シンボリックなプロジェクトである以外の大きな意味を持たない。

それでも経営規模の拡大成長が見込まれるような路商や零細製造業、サービス業に対する減免税や金融支援、情報サービス提供など制度整備は重要である。小規模金融や、マーケティング・サービスなど企業の経営努力を促すような事業も必要であろう。

都心内部退廃への取り組み、いわゆるジェントリフィケーションには居住環境の整備だけでなく労働市場と経済活動の再活性化、犯罪・違法行為の防止など総合的な取り組みが必要である。南アフリカの場合も退廃の深刻なヨハネスブルグ市では市役所内にインナーシティ対策室が設置されているほか、南アフリカ警察の犯罪防止キャンペーンなど各種施策、移民当局による不寛容政策と不法移民の検挙と送還、中小企業振興公社による都市中小企業育成、ヨハネスブルグ市による都市再開発プロジェクト、社会事業アパートメント等居住環境整備といった側面から多角的に取り組まれている。南アフリカ警察は、観光客や企業誘致の際にマイナスイメージを与える路上強盗などの犯罪に対しては、都心の路上巡回警官を増員し、警官詰め所(キャンピングカートのようなもの)を主要街路の歩道に設置して対応している。

4. 住宅問題と都市計画

4-1 不法居住という文化

不法居住者数の人口比率が約20%に達し、人種間の居住環境格差が大きい南アフリカでは都市問題として住宅不足が筆頭にあげられる。不法居住者数は推計約800万人で、都市内部だけでなく都市周辺の黒人居住区や都心から遠距離の旧ホームランド地区にも点在している。また不法居住地内ではイ

¹⁷ Peberdy, S. and Cush, J. (1998).

¹⁸ Rogerson, C.M. (1997).

¹⁹ 調査は1999年8月にマーケット・ストリート及びプレトリア・ストリートで実施した。

ンフォーマルながらも不動産利用権が存在し賃借契約が成立している。

都市近郊タウンシップ内での2-3寝室型の公営住宅では、縁故者による寄寓が日常的に見られ、戸建て住宅の場合は裏庭に不法に建て増しされた裏庭小屋（Back Yard Shack）の賃貸しが一般的である。これは見えないスラム化現象（Invisible Slum）化と称され、実際には不法居住者の半数はこの様な複数世帯居住の形態をとる。複数世帯居住の形態は寝台のシェアから独自の部屋空間の確保まで負担能力に応じて多様である。

住宅供給数の絶対的不足は無数の不法居住区の発生要因となり、都市部、農村部に問わず、タウンシップの周辺にはタウンシップ内に縁故を持つが、寄寓していた者が形成する不法居住区がひろがっている。私有地上の不法居住区では地主による嫌がらせ行為を受けたり移動を強いられることから、そのような居住地区は公有地上に発達するケースが多い。

ヨハネスブルグでは都市内部（ヒルブロウ、ソフィアタウン）に1930年代から非白人の居住が進んでいた。政府は50年代にソウェト等への強制移転を図るが、ヒルブロウではその後も非白人居住が維持された。この様な混住地区化は北米都市で観察された都市内部地区の退廃と同様に、白人中間所得層人口の都心離脱を促進しその退去後のテナントが埋まらずに、非白人が居住するという形で混住（グレーゾーン化）した。また、都市内集合住宅でも間貸しは頻繁に観察され、計画人口を上回る居住人口による上下水、電気施設の疲弊が進み、それに対する更新投資がされない形で、典型的インナーシティ問題が拡大している²⁰。

4-2 政治化した住宅問題と実際の政策

南アフリカ政府は、民主化以前から住宅信託基金（South African Housing Trust）や都市財団（Urban Foundation）を通して都市部での低コスト住宅供給へ取り組んではいた。その方法は、住宅供給機関が

区画整理し、上下水設備を設置し、上屋は居住者の自己負担を求めるサイトアンドサービス方式が中心であった。公営集合住宅はソウェトやアレクサンドラ・タウンシップで試験的に取り組まれたが、集合住宅化の費用は節約される地代に比較し高価という結論から住宅の高層化は進展していない。サイトアンドサービス地区は、タウンシップの外縁部にレイアウトされており、依然として都心通勤には不便な場所になっている。

不法住民は、不法な居住とはいえトイレや排水、上水道、電気、電話などの生活環境を自己負担で改善している。住民主導によって形成されたセルフヘルプ都市といえるこのような自由居住区を容認し、インフラを適宜改善しながら住環境整備をすすめていくことが現実的ではないだろうか。

マンデラ政権の住宅政策とその75万戸供給という実績は複数のドナーに支えられたものである。なかでも米国政府は民主化前から解放勢力や国家住宅評議会、学者グループなどと政策対話や調査研究を重ね、実施可能な住宅規模のモデル化をはかり、市中銀行と協力して債務補償制度を設置した²¹。他にスウェーデン、ノルウェー政府の支援も得ており、補助金住宅政策は広く支持されている。

現行の住宅政策による住宅取得補助金は、個別世帯を裨益対象としながらも実際に購入者には支払われない。民間建設業者の建築した建て売りを購入する際に、購入者に代わって補助金が業者に支払われるしくみになっている。取得される補助金住宅は対象世帯の所得水準に応じて面積が異なる（表6-2）。建築形態は「バス停留所」と皮肉られることもある純補助金住宅（Pure Subsidy Housing）や、既存の労働下宿（ホステル）の共同寝室改造型住宅から、補助金と融資を組み合わせた中規模家屋まで様々である。純補助金住宅は16,000ランド（約32万円）の補助金で土地区画、ユーティリティ整備から家屋の建設までカバーするので、16-20㎡のトタン小家屋が大量に供給されている。補助金は制度上無収入で自己負担無く申請できるようになっているが、ユーティリティ維持費は必要である（図6-3）。

²⁰ Griffiths, G. and Clay, P. (1982).

²¹ 債務保証機関である南アフリカ都市住宅復興事業団の債務保証事業資金はジョージ・ソロス氏のOpen Society Instituteが米国国際開発援助庁を通じて支援している。

例えば、夫婦共働きで1月あたり1,000-2,000 ランドの低所得層は40-60㎡の小住宅を補助金と公的融資の組み合わせで購入することを想定されている。公的融資は民間市中銀行の債務保証の形で実施される²²。補助住宅地区は負担地代の限界により、既存のタウンシップの外縁に開発されており、交通条件はタウンシップより不便である。

建設・労働コストを削減するために自らの労働で代替することによって、可能な限り建材費用とユーティリティ整備費用に補助金を使用する試みも見られる。低コスト住宅を供給する社会事業住宅(Social Housing)への取り組みがそうである。社会事業住宅の供給は政府住宅の供給した75万戸に対し2千戸足らずで供給量は非常に少ない。社会事業住宅には、都市部門NGOネットワークに加盟している9つの非政府組織が主要6都市圏で携わっている。例えば、インナーシティの放置集合住宅を買い取り、政府の住宅補助金と債務保証を組み合わせ、補修改築後、低所得者層向けに販売している。

4-3 通勤と都市交通のシステム

75万戸の補助金住宅の殆どが既存タウンシップの近隣地区で供給されたことによって、所得階層による空間分化と遠距離通勤に規定されてきたアパルトヘイト都市構造は、揺るぎなく維持されることとなった。南アフリカの空間計画に長期に関与してきたトムリンソンは、遠距離通勤の非効率を指摘し、民主化後の都市構造再編政策の重要性を指摘している²³。立地条件の良い都市内部は、長期的には都市戦略の観点からすると、競争力のある産業部門の誘致や高度利用が必要であり、低所得者住宅を生産性の高い地域に配置するには新たな合意が必要ではある。

5. まとめと提言

都市の歪みを埋めるために

南アフリカの都市問題は、アパルトヘイト都市政策によって都市構造上、非合理的な棲み分けが正当化されていた点と、一部の合理的都市計画、そして最近の新自由主義的な都市開発投資の間に生まれる歪みに起因している。空間的に拡大指向である現在の住宅政策と交通政策は明らかに対立している²⁴。住宅当局は短期的には現在の住宅補助金制度を維持していくものと思われるし、交通当局も遠距離通勤への補助金を削減する意向はありながらも、実際に完全なる受益者負担主義への変更は困難であると認識している。距離的にタウンシップよりも都市に近い未利用地には様々な開発構想があり、そのような民間開発の可能な地区が、低所得者住宅地区に土地利用指定され、低コスト住宅供給が進むことも考えにくい。低コスト住宅地域用途指定に際しては、公共交通への財政支出と、低所得者の負担できる限界地代、そしてその供給量の点から最適立地が考慮されねば交通当局と住宅当局の相克は解消されまい。米国政府の住宅問題支援は規模と時期の点からも評価されようが、サステナブルな財政負担と最適立地の観点から再考の時期になっている。

国家住宅評議会のポチャペロ協定とその後の復興開発計画により政治問題化した住宅供給は、マンデラ政権がRDPからGEARへ経済政策を転換してもその影響を受けなかった。米国及び北欧諸国による現行政策の支持は強く、それに対して都市内部居住を日本政府が新たな政策として提案するには注意深い説明が必要であろう。住宅補助金の維持については都市住民の評価をえているものの、地方では建設業者の供給できる地域は限定されており、補助金が農村で支出されないことに対する批判がある。タウンシップの縁辺開発を促す現在の住宅政策が、遠隔地通勤の空間構造を規定している点は問題であるし、また建設業者によって異なる住宅仕様と建設会社のオーバーヘッドは受益者に不公平感を残

²² この規模の小規模住宅は2寝室型が基本で、各部屋の大きさやユーティリティ部分の造りの差、窓の数で価格が設定されている。

²³ Tomlinson, R. (1990).

²⁴ 交通政策に関しては以下を参考にした。Ministry of Transport (1999), Greater Johannesburg Metropolitan Council (1998), South African Rail Commuter Corporation (1998).

表6-2 南アフリカにおける貧困層住宅供給をめぐる動き

実施年	住宅政策あるいは実施機関	実施内容	実績	その他
-1955	NATIONAL HOUSING COMMISSION	30年間のリース後、所有権移譲		公営住宅(4部屋型)
1968	MINISTRY OF BANTU ADMINISTRATION	30年リースの廃止、賃貸		
1975	MINISTRY OF BANTU ADMINISTRATION	30年使用料の売買認可		
1977	URBAN FOUNDATION	99年リースと自助努力型住宅の容認を働きかける		財界の都市黒人層対策
1978	BLACK URBAN AREAS AMENDMENT ACT	99年間のリース認可	銀行、住宅公庫利用認可	Financial Institutions Act Amended 住宅供給の民間移行
1986	SA HOUSING TRUST	サイトアンドサービス及び少額融資	38,500戸分の融資 6,500戸平均 R29,000/1992 (初取得者の63%、 35-50㎡)	
1990-	HOME LOAN GUARANTEE FUND (UF, Mortgage Lenders Association)	第1次住宅取得者を対象にR12,000-35,000の融資保証	頭金の削減 10236戸 (-1993年迄)	民間主導
1990	INDEPENDENT DEVELOPMENT TRUST	サイトアンドサービス、対象は21歳以下で、扶養対象者を持つ、月収R1,000以下に限る	1戸あたりR7,500、 112,690区画を整備	<ul style="list-style-type: none"> 大都市圏重視(PWV, NATAL, 東ケープ中心) 特定開発業者のみ利する、R1,000基準、個人対象にすべきとの批判あり 民間業者による補助金やサイトアンドサービス方式批判、住民参加型の提案
1992	DE LOOR 報告	新政策の必要性訴える。国家住宅評議会(NHF)の設置、住民参加、社会経済政策及び都市地域政策として位置づけ、市場機能、歳出3-5%増、補助金対象の拡大、		<ul style="list-style-type: none"> UFは批判。市場機能に反する、60%は補助金依存、土地所有は重要でない、自治体の供給機能を強化すべき PLANACTはDELOOR報告を支持、協議機能の強化支持、問題は資本不足ではなく、保険会社と年金基金のアクセスと、区画への住宅供給欠如。
1993	MERG 報告	サイトアンドサービスは都市戦略との関連薄いと批判。(都市化、人口密度、資金供与の偏り、社会事業としての公共住宅や家賃補助の必要性、De Loor報告はDBSA, IDT, UF, SAHTによる自己増殖と批判。)	年間38,000戸建設 35,000/y 18,000 R32,000	6都市圏に39,000haの開発用地あり、70,000戸を公有地で開発すべし。180万戸達成には6.5万ha必要。
1994	A NEW HOUSING POLICY AND STRATEGY FOR SOUTH AFRICA (住宅白書)	都市インフォーマル居住 / スクオッター居住容認		
	RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT PROGRAMME (復興開発計画)	行政統合、SMME戦略との統合、居住権とホームレス保護、安全な水へのアクセス		100万戸/5年
	住宅省 PEOPLE'S HOUSING PROCESS	月収に応じた補助金供与、 月収0-R1,500はR16,000, R1,501-2,500はR10,000, R2,501-3,500はR5,500の補助金	1994-1999で75万戸	
	Urban Sector Networkに属するNGOによる社会住宅事業(Social Housing)	住宅組合、住宅協会、公営住宅、都市低所得層集合住宅	2,248戸	

出所: Race Relations Survey (各年版) National Urban Reconstruction and Housing Agency (1999), Department of Housing (1999), Built Environment Support Group (1998), Urban Problems Research Unit (1982).

図6-3 近年供給された低コスト住宅

1. ケープタウン郊外の低コスト住宅



2. ケープタウン、改築前の労働下宿



3. 改築後の労働下宿、2階部分は増築された



4. ヨハネスブルグ、Africa Game'99の選手村として使用後に売却



注:筆者撮影

表6-3 住宅供給実績(1994.3-1997.12)

州	シェア(%)	建設予定	補助金認可数	建設数
東ケープ	15.2	152,000	74,424	17,793
フリー・ステート	6.9	69,000	33,891	20,313
ハウテン	24.3	243,000	134,829	55,210
クワズール・ナタール	19.5	195,000	128,649	42,907
ムブマランガ	5.3	53,000	61,031	18,426
北西	7	70,000	72,791	22,107
北ケープ	1.8	18,000	17,994	7,082
北部	8.6	86,000	61,450	12,966
西ケープ	11.4	114,000	88,129	38,905
計	100	1,000,000	673,188	235,709

出所: South African Institute of Race Relations(1997)

している点も指摘する必要がある。またそもそも特定のドナーに依存した住宅政策は持続可能ではない。

深刻化するインナーシティ問題に関しては、今後も企業流出による税収減、雇用減、不動産放置、ホテル閉鎖は続くと思込まれる。金融部門の中核機能であるヨハネスブルグ証券取引所の移転は、現在都心部に残る数少ない中核機能である金融機関の流出を促すであろうし、ひいては都心機能の喪失の恐れさえ考えられる。また、治安悪化や、ホームレス、ストリートチルドレンの増加、不法移民の経済活動等は市民のインナーシティ認識を悪化させ、消費者、観光客、ビジネスセクターを都心から遠ざけよう。

とはいえ、都市郊外部の交通混雑は経済活動の維持に困難を来すほど悪化しており、郊外開発の進展は失速しつつあるとの見方もある。例えば、プレトリア・ヨハネスブルグ間では第2高速道路や、2都市と空港をつなぐ高速鉄道など拡大開発の構想が発表されている。一方、都市の拡大成長の波は停滞期を迎えつつあるとの見方を肯定するならば、都市内部復興は広く一般に認められる時期と思われる。従って、援助プロジェクトの少ない都市内部復興問題は新しい協力分野として提案できよう。

インナーシティと遠距離通勤問題に対処するためには、タウンシップ再開発による職住近接型への構造改革が必要である。タウンシップでは工業分散化計画による生産機能、流通機能の移転立地が促進されてきたが、都心型の中核機能の移転も図られる必要がある。これは例えば、ヨハネスブルグ市交通局が計画しているソウェト第2鉄道のターミナル駅(バラグワナ)周辺での事務所スペースの開発や、都心に近いアレクサンドラタウンシップの高度利用化が考えられる。

民間企業の立地動向を見ると、衛星都市から自律都市へと成長している郊外エッジシティ群への集中がみられる。職住近接選択の増加や、郊外都市への移転加速、都心の新産業集積や社会事業住宅、低価格サービス業種の都心進出(ホテルの対象顧客層の変更、カジノ誘致)などの様々なダイナミズムがみられる。つまり、都心地代の遞減は新たな経済活動の基盤を提供していると見ることができよう。都

心の退廃が進展している一方で、創業を繰り返す零細企業を育成すると共に、都心社会資本の維持管理可能なレベルまでは健全な都市財政を確保できるような促進策は必要である。また企業の営業形態に関わらず自由な取引を保証したり、輻輳した不動産権利関係調整のためには行政の支援が必要である。

治安悪化に対してはさらに大胆な取り組みが必要である。これについてはニューヨーク市警察の取り組みが参考になる。それは、犯罪多発地区や不法経済活動に関連する地区の監視を徹底し、自治体の開発当局が不安定地区の再開発を徹底的に行うことによって、消費やビジネスの都心回帰が顕著になり、安心できる街というイメージを取り戻している例として知られている。

路商活動は、育成すべき層と生存手段として容認すべき層に分けられる。自ら戦略的に商品を仕入れ、周辺の小売り、自分の持つ技術、技能を活かしてサービスを提供し、技術加工など付加価値を加えて商品・サービスを提供し、経営努力を重ねている企業家層に対しては市場情報などを提供し、自由な商取引活動を容認し、嫌がらせ行為からの保護や、各種の減免税など、間接支援の制度を整備すべきである。また、経営努力の弱い層や立地条件に恵まれない層は、生業者としてその活動を容認し、経営に関する情報提供や嫌がらせ行為からの保護を提供する。不法移民の路商についてはその職種によっては技術移転が進んでいる例もあり、容認か排除か判断するのは難しい。現在取組まれている生業を営む無数の移民路商の排除よりも、不法移民を幫助する入国管理当局と国境周辺集落の幫助システムへの対策、そして罰則強化の方が現実的である。都市内部では既に、移民労働者に対する貧困層の排斥の機運が高まっているが、周辺国と南アフリカ間の労働力供給協定を維持していた経緯を踏まえると介入は容易ではない。

以上を踏まえて、都市問題への日本の協力可能な分野としては以下の点を提案したい。

(1) 現存するアパートメント都市構造の改革

- ・ 通勤システム維持コスト(補助金依存バス、鉄道、道路維持、ミニバス関連コスト)と距離に応じた住宅供給コストの再検討と政策提案

- 社会事業住宅システムを活用した低層集合住宅の供給、都心居住の推進（治安維持と零細企業の集積促進）
 - タウンシップの裏庭小屋や不法居住区のコミュニティ整備による現住地での居住環境改善
 - 自家用車中心の交通体系見直し、利用し易い低コスト公共交通と自転車普及
- (2) インフォーマル・セクター、路商のダイナミズムの容認と育成
- インキュベーターとしての路商、技術経営者層不法移民の容認、法・制度整備・免税
- (3) 都市治安への取り組み
- 徹底した治安回復対策と都心再開発への取り組み、路商による治安維持機能の促進

参考文献

- African Rail Commuter Corporation(1998) *Moving People Annual Report*.
- Built Environment Support Group (1998) *Assisted Mutual Help Housing Delivery in South Africa*.
- Department of Housing (1999) *People's Housing Process*.
- Greater Johannesburg Metropolitan Council (1998) *Transport Plan 1998/99*.
- Griffiths, G. and Clay, P. (1982) *Hillbrow*. Don.Nelson: Cape Town.
- Ministry in the Office of the President (1995) *Urban Development Strategy of the Government of National Unity*, Government Gazette 16679, November.
- Ministry of Transport (1999) *Moving South Africa-The Action Agenda-A 20-Years Strategic Framework for Transport in South Africa*.
- National Urban Reconstruction and Housing Agency (1999) *Nurcha Annual Report*.
- Peberdy, S. and Cush, J. (1998) *Trading Places: Cross-Border traders and the South African Informal Sector*. Southern African Migration Project: Cape Town.
- Pickard-Cambridge, C. (1998) *The Greying of Johannesburg*. South African Institute of Race Relations: Johannesburg.
- Rakodi, C. (1997) *Introduction in the Urban Challenge in Africa*. United Nations University: Tokyo.
- Rogerson, C.M. and Rogerson, J.M.(1997) "The Changing Post-apartheid City: Emergent Black-owned Small Enterprises in Johannesburg." *Urban Studies*, Vol.34, No.1.
- Rogerson, C.M. (1997) "African immigrant entrepreneurs and Johannesburg's changing inner city." *Africa Insight*, Vol.27, No.4.
- Rogerson, C.M. (1999a) *Building Skills: Cross-Border Migrants and the South African Construction Industry*. Migration Policy Series No.11, Southern African Migration Project: Cape Town.
- Rogerson, C.M.(1999b) *Johannesburg's Clothing Industry: The Role of Asian Entrepreneurs*. Report for BEES.
- Simon, D(1997) *Urbanization, Globalization, and Economic Crisis in Africa*.
- South African Institute of Race Relations(各年版) *Race Relations Survey*.
- Urban Problems Research Unit(1982) *Alternative Strategies for Housing: the case of South Africa*. University of Cape Town.

第7章 保健医療

内田 康雄（神戸大学）

1. 保健セクターとアパルトヘイトの残滓

- 所得、地域、人種間の健康水準の大きな格差とヘルス・サービスのアクセスの不平等
- 貧しい公的医療機関と高水準の医療を誇る民間医療機関
- プライマリー・ヘルス・ケアの遅れ

1-1 保健セクターの概況

南アフリカの保健医療セクター（以下、保健セクター）は、アパルトヘイト時代に形成された際立った構造的な不平等（inequality）に現在も色濃く特徴づけられる。所得、地域、人種間の健康水準の大きな格差とヘルス・サービスへのアクセスの不平等が、南アフリカの保健セクターの発展の障害になっている。アパルトヘイトの残滓として、高水準の医療を誇る民間部門と貧しい公的部門が明確に区分される。例えば、人口の約23%が民間部門のヘルス・サービスを受け、そこでの支出額（主に個人負担、私保健による）は、南アフリカ全体の総保健支出の60%を上回ると推計されている。1994年以前の保健省は、アパルトヘイトの管理に対応するために14の部署にバラバラに分かれていた。また、その時代には、公的ヘルス・サービスへのアクセスは非常に悪く、居住地域から離れたところに限られた施設があるにすぎなかった。さらに、地方病院には巡回してくる医師がいるだけというのが一般的であった。

現在、南アフリカ政府は、ヘルス・サービスへのアクセスの改善と公平（equity）の促進のために様々な活動を統合、強化しようとしている。そのため、ヘルス・サービスの質の着実な向上のための多様なアプローチを採用し、アパルトヘイト時代から受け継がれてきたバラバラに分かれ政府保健部門を、中央政府（National）と9つの州政府の保健局（Provincial Department of Health）に再編成し、統合されたnational health systemをつくり上げようとしている。

1-2 健康水準の大きなバラツキ

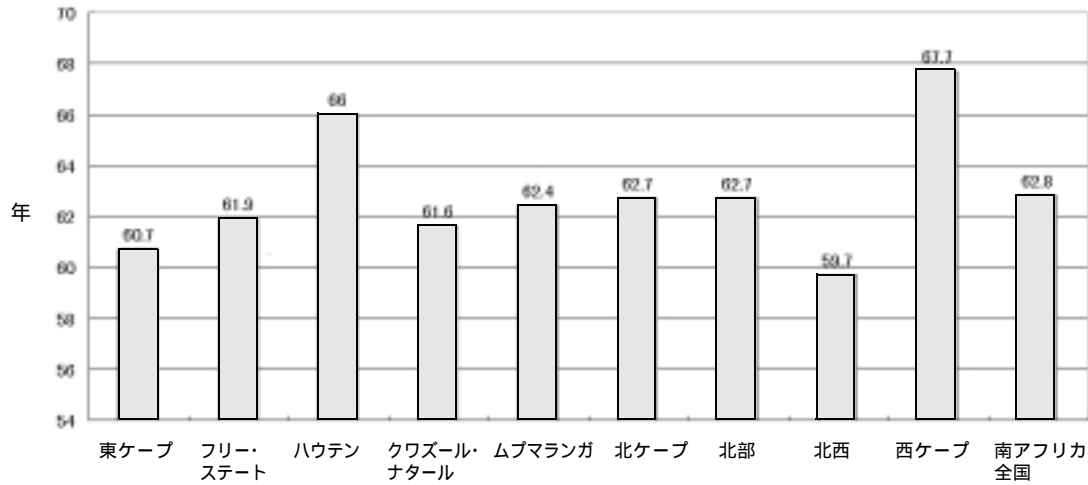
南アフリカの保健セクターの問題と課題は、少数の豊かな人口（圧倒的に白人）と大多数の貧しい人口（圧倒的にアフリカ人）に二極分化した南アフリカの社会経済構造の問題でもある。この二つの人口群の、あるいは人種別の健康水準の差に関する公式の統計はないようであるが、幾つかの研究調査がなされている。それらによると、アフリカ人の平均余命は、男性55、女性61、白人の男性68、女性76と推計されていて、大きな開きがある。地域的にみれば、比較的白人の多い州とそうではない州と大まかに分類ができるので、全国で相当の地域差があり、人口群の差が大きく反映していると解釈できる。例えば、平均余命は、西ケープ州の67.7に対して北西州の59.7と大きな開きがみられる（図7-1）。

近年、AIDSの拡大のため、貧困層、貧困地域の健康水準はさらに悪化していると考えられるが、貧困地域での出生、死亡データ、その他健康データの不備も指摘されている。1998年に、The South African Demographic and Health Surveyが実施されたが、実際にはアフリカ人の多い州の平均余命はさらに短いとも考えられる。南アフリカの主要死亡原因は、結核、HIV/AIDS、マラリア、喫煙による疾病、暴力/外傷となっており、貧困と荒れた社会がもたらす社会病理が大きな死亡原因となっている（表7-1及び表7-2参照）。幼児（生後12カ月から23カ月まで）の予防接種についてもかなりのバラツキがみられ、東ケープ州は特に接種比率が低い。

1-3 衛生設備、医療機関へのアクセスへの格差

保健資源の人種構成による地域的な偏りは大きい。例えば、最も豊かな地域と最も貧しい地域とでは、医師（GP）比率が、4倍を超えるほどである（図7-2）。医師数でアクセスの状態を推し量ると、人口一人当たりの公的部門の医師数においても、比較的白人の多い州とそうではない州では、相当の

図7-1 州別平均余命(1991年)



出所: CSS(1998)

表7-1 州別感染症(1996年、1997年)

州名	100,000人あたり TB 通知率 (1996年)	100,000人あたり TB 通知率 (1997年)	100,000人あたり マラリア 通知率 (1996年)	100,000人あたり マラリア 通知率 (1997年)
東ケープ	154.3	177.3	24.7	53.3
フリー・ステート	59.7	231.5	0.1	0.1
ハウテン	267.8	247.9	1.5	1.6
クワズール・ナタール	170	160.8	12.2	8.1
ムプマランガ	96.6	116.6	47.6	124.8
北ケープ	94	93	70	183.4
北部	588.6	295.6	2	1.9
北西	37.6	42.2	37.5	87.9
西ケープ	54.3	210.5	1.2	9.5
南アフリカ全体	568.9	409.2	1.6	1.4

出所: DOH(Dec.1996/Jan.1997), DOH(1998), DOH(1997)

表7-2 州別麻疹発症率および外傷による死亡率(1996年、1997年)

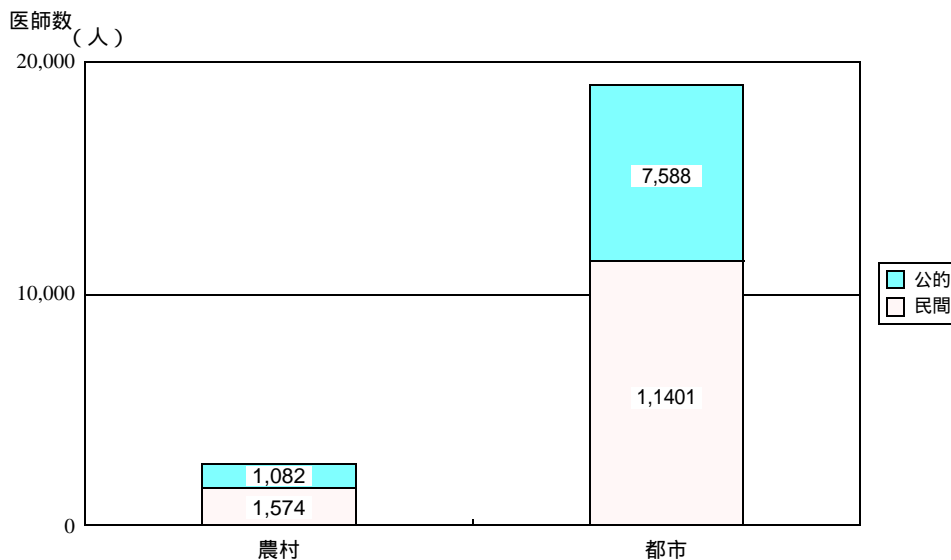
州名	100,000人あたり 麻疹撲滅率 (1996年)	100,000人あたり 麻疹撲滅率 (1996年)	100,000人あたり 外傷による死亡率 (1997年)
東ケープ	1.9	1.4	47.1
フリー・ステート	18.6	3.6	119.3
ハウテン	12.9	2.9	184.3
クワズール・ナタール	32.0	2.5	107.1
ムプマランガ	29.9	2.6	94.3
北ケープ	31.4	1.3	143.5
北部	37.8	3.3	37.4
北西	7.6	2.2	66.9
西ケープ	21.7	6.0	162.7
南アフリカ全体	20.6	2.8	103.7

出所: DOH(Dec.1996/Jan.1997), DOH(1998)

格差がある(図7-3)。特に、白人の多い州では、民間部門の医師が集中しているの、医師数の対人口比はさらに開いていると考えられる。1995年のデータであるが、5km内に医療機関があると答えているのは、全国平均で62.2%に及ぶが、北部州及びクワズール・ナタール州では46.4%、54.3%とそれぞれ低くなっている(表7-4)。

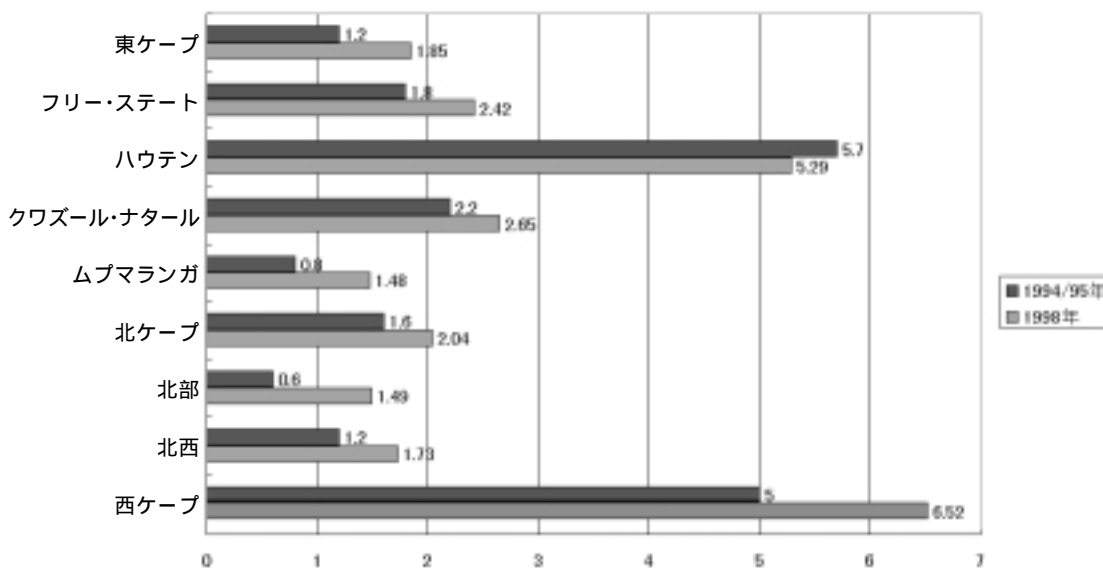
安全な飲み水、下水道などの衛生設備、食糧安全保障に関しては、地域的にみれば比較的白人の多い州とそうではない州などがあり、全土で相当の地域差があることがわかる。また、表7-4にあるように、農村部のアフリカ人層と白人層の間でも安全な飲み水、衛生設備との差が依然として大きなものであるかが推測できる。

図7-2 都市・農村別医師分布



出所: MASA database(1998), October Household Survey(1995)

図7-3 人口10,000人あたりの公的部門医師数(1994/95年、1998年)



出所: Health System Trus(1998b)

表7-3 州別及び人口グループ別の健康状態決定要因

		水道水普及 世帯率 (1995年) a)	水道水普及 世帯率 (1996年) b)	下水道設備 普及世帯率 (1995年) a)	下水道設備 普及世帯率 (1996年) b)	食糧安全保障 確実な食糧確 保世帯率 (1995年) c)
州 別	南アフリカ	51.4	44.8	92.3	87.6	58.9
	東ケープ	27.6	24.7	84.1	70.9	47.7
	フリー・ステート	41.6	40.6	90.7	91.2	62.6
	ハウテン	77.6	67.7	99.3	97.5	65.1
	クワズール・ナタール	45.7	39.8	88.6	84.8	67
	ムプマランガ	51.4	37.3	90.7	91.3	45.4
	北ケープ	53	17.8	92.7	89.3	65.9
	北部	23.2	17.8	86.6	78.8	49.7
	北西	37.3	30.6	95.3	93.6	42.9
西ケープ	76.6	76.4	98.6	94.6	70.1	
人 口 グ ル ー プ 別	アフリカ人	32.7	27.3	90.1	83.6	45.9
	アフリカ人(都市)	56.1	-	99	-	-
	アフリカ人(農村)	12	-	80.2	-	-
	白人	96.9	96.4	99.9	99.1	95.7
	カラード	72.2	72.4	96.8	94.9	70.6
	インド系	96.8	97.6	100	99.8	98.1

出所: a) CSS(1995), b) Statistics South Africa(1998), c) CASE(1995)

表7-4 保健医療サービスへのアクセス 州別及び人口グループ

		プライマリー・ヘルス・ケアへの アクセス: 5 km 以内に医療ケアが受けられる 世帯の割合 1995年 a)	免疫状況: 抗体を持つ乳幼児の割合 1994年 b)
州 別	南アフリカ	62.2	74.7
	東ケープ	61.2	58
	フリー・ステート	63	72.7
	ハウテン	70	85.1
	クワズール・ナタール	54.3	70.7
	ムプマランガ	64.3	73.8
	北ケープ	63.5	80.6
	北部	46.4	84.4
	北西	60.3	82
西ケープ	72.9	80.4	
人 口 グ ル ー プ 別	アフリカ人	-	-
	アフリカ人(都市)	77	-
	アフリカ人(農村)	40.4	-
	白人	72.2	-
	カラード	71.2	-
	インド系	71.1	-

出所: a) CSS(1995), b) SAVAG(1994)

2. 保健セクターの基本政策

- ヘルス・サービスのアクセスの改善と公平の促進
- HIV/AIDS とその社会的影響への取り組み
- 公的病院の安定的、効率的な運営の強化
- ヘルス・サービスの向上のための多面的アプローチ

以上のような保健セクターの構造的な問題の軽減のための基本的な政策目標は、南アフリカ保健省の一連の関係文献によって以下のように要約できるが、全般的に健康における不平等の改善と貧困層への対応の強化が政策の基調となっている。

ヘルス・サービスへのアクセスの改善と公平 (equity) の促進への様々な活動を統合強化する

HIV/AIDS とその社会的、経済的コストに断固として取り組む

病院部門の効率化と追加的ファンディングを含む公的病院 (public sector hospital) の安定した運営

ヘルス・サービスの質の着実な向上のための多面的なアプローチの採用

そしてこれらの戦略目標達成のための基本的なアプローチとして次のことを強調している。

地域社会、主要なステークホルダー、民間部門、NGO/CBO 等の互いの連携・パートナーシップの強化

健康な国民、健康な国を確立するため、ヘルス・サービスの水準の向上に対応するアカウンタブルな公的保健医療セクターの形成

また、1994 年以降、以下のような政策形成の成果がみられる。

1997 年の「ヘルス・システムの転換に関する白書 (the White Paper on the Transformation of the Health System)」の審議を通じての政策形成

保健セクターの差別的構造の転換

アパルトヘイト時代から受け継がれた 14 のバラバラに分かれた政府保健部門を、中央政府 (National) と九つの州政府の保健局 (Provincial Department of Health) にし、統合された National Health System をつくり上げる

バラバラに分かれ、人種的に分割され且つ病院中心の public health system を統合された国民的サービスへ転換させていく。その際、社会的不利な人々、とくに農村部の人々へのサービス強化に高い優先度をおく

プライマリー・ヘルスケアの基礎造りが進む：

- 1994 年以後、700 以上のクリニックの増設あるいは新規建設
- 約 2,300 のプライマリー・ヘルス・ケアのクリニックの新規の機材、備品を供与
- 124 の新しいヘルス・ポストの設立
- 125 の移動クリニックの配備
- 妊産婦の出産、6 才以下の子供のヘルス・サービス、そしてすべてのプライマリー・ヘルス・ケアの無料化
- regional office と district office 制度化による District Health System の運営の進展
- 必須薬品のリストとその処方に関するガイドラインをプライマリー・ヘルス・ケアのレベルと病院レベルで作成 (その結果、公的機関での必須薬品の利用可能性が拡大することが期待される)。
- 医科大学新卒者のプライマリー・ヘルス・ケアと分野での一定期間の義務的な勤務制度の導入

1998 年 10 月ムベキ副大統領 (当時) による “Partnership Against AIDS” の開始。NGOs、地域のリーダー、民間産業界、スポーツ分野との AIDS 予防へのパートナーシップ関係の形成

南アフリカで初めての包括的な “Demographic and Health Survey” の開始

3. 公的部門の病院

- 脆弱な病院マネジメントや医師不足に加え、経験のある医師が非常に少ない
- 経験のある医師は民間医療機関に集中している
- 診療報酬の料金体系の整備が遅れ、公的部門の病院の内部留保が認められておらず、病院の徴集パフォーマンスは低い
- 州政府によって行政的に管理 (administered) されていても、managedはされていないと一般的に指摘されている

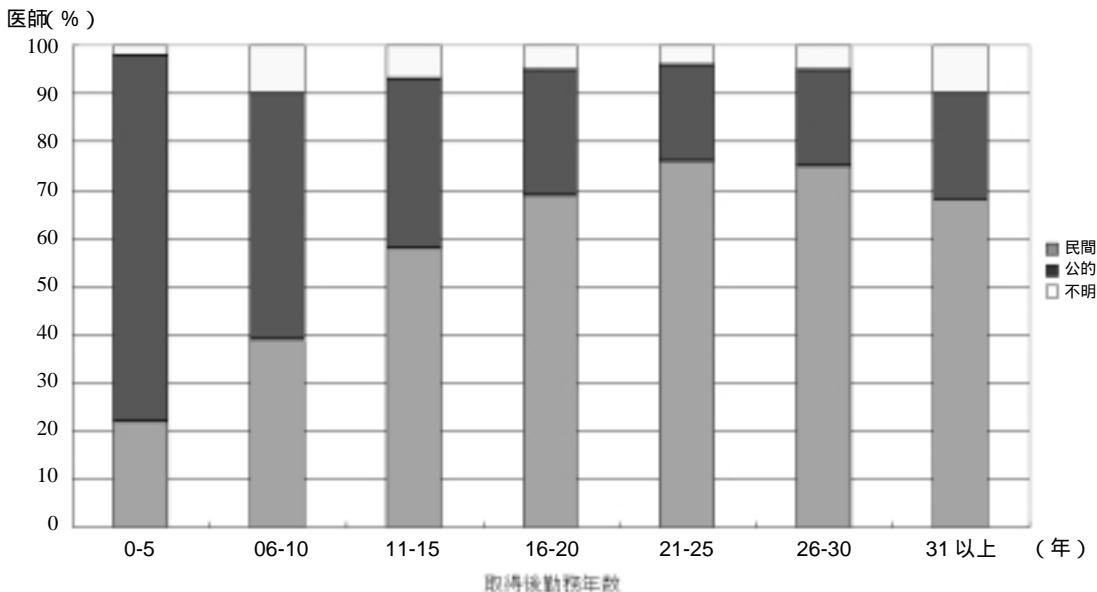
公的部門の病院（以下、公立病院）は、南アフリカの大多数の人々（特にアフリカ人）のヘルス・ケアの中心的な役割を担うべき部門ではあるが、アパルトヘイト政策の影響を大きく受けた公立病院部門は、財政および運営管理の面で大きな困難に直面している。特に、ケアの質が問題とされており、低所得の人々でも無理をして民間クリニックや病院を好む傾向があることは否めない。公的部門では、脆弱な病院マネジメントや一般的な医師不足に加え、経験のある医師が非常に少なく、圧倒的に、

民間医療機関で勤務している医師数が多い。図7-4にみられるように、経験年数の短い若い医師が公的部門に集中し、経験年数が5年以下の医師の約80%程、経験年数6-10年以内の医師の50%は、公立病院に勤務している。一方、15年以上の経験のある医師は民間に集中している。すなわち、公的部門では医師不足に加え、経験のある医師が非常に少ないことが分かる。さらに、マネジメントの人材確保が容易でないということも問題に追い打ちをかけている。

人口増加、疫学的な変化と必要なヘルス・サービスの変化に対して、公立病院部門は深刻な資金ギャップ (funding gap) に悩んでいる。公立病院部門の資金ギャップは、医療の経済的・人的資源が、中心都市の病院、大学病院に優先的に配分され、非常に不平等で非効率的な財政配分になっていることにもよる。これは、現在の緊縮財政政策の影響と、さらにはプライマリー・ヘルス・ケアへの急激な予算シフトにも影響があるとみられる。

さらに、病院のマネジメントの弱さも、公立病院運営の問題をより深刻にしている。激しく対立する労働・管理関係は、病院の運営管理システムの向上とは逆の方向に作用しており、ますます近代的なマネジメントを困難にしている、というのが大方

図7-4 医師免許取得後の勤務年数（公的部門、民間部門別）



出所: MASA database (1998).

表7-5 州別所得と医療費支出 / 予算

(単位: ランド)

州名	1995/1996	1996/1997	1997/1998	1998/1999	1999/2000	2000/2001
東ケープ	388	497	433	404	435	442
フリー・ステート	538	539	536	525	514	504
ハウテン	895	966	912	903	952	912
クワズール・ナタール	460	554	470	456	455	462
ムブマランガ	290	322	308	303	310	324
北ケープ	405	452	429	412	412	398
北部	229	437	398	349	332	330
北西	351	377	355	336	333	351
西ケープ	919	1,012	846	734	712	711
州平均予算	495	586	527	499	506	505
合計 (含国家予算)	516	606	536	509	515	512

出所: Department of Finance(1998), Makan *et al.*(1996), Doherty and Van den Heever(1997)

の見方である。そのため、マネージメント・ポスト (病院長、副病院長等) を広く公募しているにもかかわらず、空席の状態になっている例が少なくない。この問題は、近代的な人事管理体制を作り上げないどころか対立を深め、モラルを下げ、病院の生産性を低下させている。病院のストライキは、1995年からほとんどの州で起こっている。看護婦を中心とする何千人もの病院職員が、25-33%の賃上げ要求をしている。

病院システムのマネージメントは、極度に中央集権的であるといわれ、病院独自のマネージメントの権限は非常に限られているために有能なマネージメント人材は民間病院に移ってしまい、公的部門では病院マネージメント・カルチャーも育ちにくい。実際、公立病院は、州政府の病院局によって行政的に管理 (administered) されていても、managed されてはいないと指摘されている。そのため、病院の評議委員会 (boards) は、形骸化した機構でしかない場合が多いと言われる。

民間部門の病院とのパートナーシップは、西ケープ州などの限られた地域を除いて、殆ど進展しておらず、公的部門から民間部門への医師、看護婦の流失、さらには支払い能力のある患者の民間ヘルス・サービスへの高い選好が一般化している。

私的健康保険制度との関係では、保険会社のクリームスキミングによって非採算的な手術が公立病院に回されてくること、あるいは保険加入者のモラルハザードで一般的なのは、私保険加入の事実を

隠したままで無料治療を受けることが指摘できる。これら様々な要素が、結局は補助金の公的部門から民間部門への移転につながっている。

弱体なマネージメント体制と州政府の政策対応の遅さは診療報酬の徴収にも影響しており、診療報酬の料金体系の整備の遅れ、病院の徴集インセンティブの低さにより、徴集パフォーマンスは低くなっている。

4. 保健医療財政

- 医療支出は、GDP 比で約 8.5% の高い財政支出がなされている
- 公的保健支出は、財政管理の分権化を反映して、保健支出配分は州ごとに大きな開き (2倍から 3倍) がある (地域、所得別、人種別の格差でもある)
- 州、地域のあいだのヘルス・サービスの大きな不公平
- 社会的健康保険制度の導入の議論

4-1 医療財政の現状

南アフリカでの公的医療サービスの質が不十分であるという問題がある一方、医療支出は、現在 300 億ランドに達し、GDP 比では 8.5% 程の高い財政支出がなされている。これを州予算の保健医療支

出でみると、どの州も 20%前後の支出比率を示しかつ増加傾向にある。2000/2001 年には総州予算の 4 分の 1 に達する州も現われている。しかし、問題は予算額だけではとうてい捉えられず、構造的なヘルス・サービスの不平等 (inequity) の軽減が必要とされている (表 7-6)。

2. で述べたとおり、南アフリカ政府は、保健セクター改革を計画している。保健医療財政の政策課題は、当該セクターの経済運営面の強化や、ヘルス・サービスの不平等 (inequity) の是正と一体であるべきであるという理解に立っている。しかし、実際の対応には困難が多く、その展望は依然として厳しい。

保健予算は、1995/1996 年の 165 億ランドから、1996/1997 年の 211 億ランドに増加している。また、2000/2001 年には、264 億万ランドあるいは 175 億万ランド (1995 年の数値で標準化) と予想されており、これは総国家予算支出の 11% に当たる。しかし、一人あたりの保健予算は人口増加¹ で相殺され、名目での総額の増加に反して実質は若干の減少傾向とみられる。

公的保健サービスの財源は大きく税収に依存している。公的保健支出は政府財政の 10-11% であり、これ以上、税収を保健サービスへ支出することはマクロ経済的な政策課題、例えば経済の低成長下での

政府負債の返済、政府財政赤字の削減計画、他の社会セクターからの補助金拡大への要求等からほとんど望みようがない状態である。他の財源は州政府の歳入と診療報酬となるが、それらは補助金の小さな部分に過ぎない。

これまでの公的保健サービスは、病院での治療サービスに重点がおかれ、こうした病院への総支出は、政府の経常医療支出の 76% に及んでいる。ケアの段階別で捉えると、プライマリー・ヘルス・ケアへの経常医療支出比率は 11% であり、第三次ケア病院、大学病院に対しては約 44% になっている。この支出比率を、南アフリカ保健省は資源配分の偏りと考えている。

公的保健支出は、財政管理の分権化を反映して実際の保健支出配分は、州ごとにかかなりの開き (2-3 倍) がある。そのことがまた、州のあいだの大きなヘルス・サービスの不公平 (inequity) を拡大させることにもなっている。さらに HIV/AIDS のため、医療財源はさらに圧迫されており、州ごとの保健支出格差は依然として大きい。このような格差を、健康指標からみると東ケープ州及びクワズール・ナタール州の乳児死亡率は、全国平均 45 人 (出生 1,000 人あたり) に対して 61.2 人及び 52.1 人と記録されている。

表 7-6 州支出 / 予算合計に占める保健医療支出 / 予算割合 (教育病院を除く)

州名	1996/1997	1997/1998	1998/1999	1999/2000	2000/2001
東ケープ	18	18	19	22	23
フリー・ステート	17	17	19	20	21
ハウテン	21	18	19	21	21
クワズール・ナタール	21	18	21	23	24
ムプマランガ	15	15	17	18	19
北ケープ	16	14	17	18	18
北部	19	18	18	18	19
北西	15	16	17	18	20
西ケープ	19	17	17	19	20
州平均	19	17	19	20	21

出所: Department of Finance(1998), Makan *et al.*(1996), Doherty and Van den Heever(1997)

¹ 現在の人口増加率は年率 2.1% と中進国としては高く、またアフリカ人の年増加率は 2.4 と非常に高い増加率となっている。

4-2 歳入措置

近年、診療報酬と社会的健康保険制度は追加的なファイナンスングとして注目されている。しかし、現実には診療報酬の医療機関の内部留保に関して各州の財務当局との交渉は何ら進展がないようであり、また、報酬徴集のパフォーマンスは低いままである。したがって、議論は第三次ケア病院や大学病院の診療報酬の適用に留まっている。

社会的健康保険制度の中心課題、歳入の安定確保というより、ヘルス・サービスへのアクセスの改善と公平 (equity) の拡大の観点から議論されている。しかし、保険加入者がきわめて限定的な現状 (総人口の約 17%)、近代部門の雇用者比率を考えると、保険の公立病院への歳入面の影響は大きいものではない。もし殆どすべての公式部門の非雇用者とその扶養家族が強制保険に加入し、外来だけでなく入院費用も保険でカバーできれば、公立病院の利用者は急増すると考えられている。もし公的保健医療部門がプライマリー・ヘルス・ケアの人々のアクセスを急激に高めるために必要ならば、これらの保健医療財政問題は急を要する課題である。

4-3 社会保険

現在、南アフリカでは社会医療保険 (National Health Insurance: NHI) の導入の議論が活発である。この議論は、大学・研究機関や保健省のテクノクラットの議論に留まらず、国民議会の課題として活発な議論が行われている。それらの議論の骨子は、以下の様である：

公式近代部門での雇用者保険 (Medical Scheme) 加入者とその家族を NHI に組み入れ、公立病院の診療報酬の引き上げによって、43 億ランドの歳入増が見込める。この追加予算により雇用者保険による保険加入が、現在の総人口の約 17% から約 56% が NHI に加入できることになる。

NHI はプライマリー・ヘルス・ケアを優先的に考え、その財源不足を改善する。また、保険でカバーされる診療項目を費用効果の良いものに優

先的に配分する。そのことは、同時に政府補助金の効率的配分にもなる。

NHI の制定では、「社会健康保険基金」を創設し、保険事業団体 (Social Health Insurance Authority) によって運営される。「保険団体」は政府機構の外に設置されるが、保健省と議会に説明責任を有する。また「基金」の理事会には、非政府代表も任命されることにし、柔軟な組織体制と効率的運営のために高い能力を備えた人材を配置する。

5. 健康指標

- 中所得発展途上国の中では、平均の健康指標は低い状態のままである
- エスニック間の健康水準の格差が大きい
- 低栄養状態がある。そのため非常に高い発育不良 (22.9%) がみられる
- HIV/AIDS のため 2004 年には乳幼児死亡率は 60 人 (出生 1,000 人あたり) まで悪化すると予想される

5-1 主要健康指標

南アフリカは中所得発展途上国であり、また GDP の 8.5% もの高い保健支出を行ってきているにもかかわらず (相対的に巨大な民間医療部門の存在)、社会セクター及び保健セクターの差別的構造を反映して健康指標は低い状態のままである。乳児死亡率は、45 人 (出生 1,000 人あたり) であり、これも HIV/AIDS のため 2004 年には 60 まで悪化すると予想される。また、乳児死亡率はエスニック別の差が大きく、1993 年の報告で、アフリカ人 (約 52)、カロード (30)、インド系 (13.5) そして白人 (7.3) となっている。1985 年では、アフリカ人の乳児死亡率は、約 70 であった。

HIV/AIDS の広がり深刻であり、最近の報告 (Annual Antenatal Survey) では、1997 年から 1998 年までの一年間でも 33.8% の増加がみられ、且つ 10 代の青少年人口では 65.4% の急増が報告されてい

る。HIV 罹患人口は、1998 年の 375 万人から 2000 年には 550 万人に増加すると予想されている。新しく罹患する人口は、15 ヶ月で倍増する程である。AIDS による死亡者数も、1998 年の 17 万 5 千人から 2000 年には 40 万人に達するとみられる。AIDS 患者の病床数だけでも、ハウテン州では同期間に 2,000 床から 8,000 床に急増すると予想されている。HIV 罹患人口の 90% は、アフリカ人であり、その他 10% のうち、白人 6%、カラード 4% となっている。

TB (結核) の発生率は、人口 100,000 人につき 377 例を記録し、WHO の定義 (人口 100,000 人につき 200 例を越える) に従えば、既に疫病 (epidemic) と定義されるほど悪化している。妊産婦死亡率は、正常出産 100,000 件につき 200 を越え、5 歳未満児死亡率は 66 であり、南アフリカが中所得国であるにもかかわらず、健康水準は低い (表 7-7)。

こうした低い健康指標の背景には、多くの人々の低栄養状態があり、非常に高い発育不良 (22.9%) がみられる。さらに National Food Secure の発表によれば、5 歳以下の乳幼児の 9.3% は体重不足であり、9% が栄養失調状態にある (表 7-7)。特に、こうした問題が顕著な地域は、東ケープ州、クワズール・ナタール州、北部州等である。

5-2 家族計画/リプロダクティブ・ヘルス

出生率においても、地域差が大きく、南アフリカの平均合計特殊出生率 (1995 年) が 3.9 であるに対して、北部州、東ケープ州、クワズール・ナタール州などアフリカ人が圧倒的に多い地域では、各々 5.8、4.8、4.3 と、他のサブサハラ・アフリカの高出生の国々に匹敵する高さである。一方、西ケープ州の合計特殊出生率は 2.7 に過ぎない。さらにみると、アフリカ人の十代の妊娠比率が高く、北部州、東ケープ州、クワズール・ナタール州などでは各々 16.4%、13.1%、15.3% となっている。南アフリカの公立病院の産科での妊婦の 35% は十代であり、アフリカ人の十代の若者へのリプロダクティブ・ヘルスの働きかけがない限り、南アフリカの高出生状態の是正は困難であると考えられている。

6. 民間医療部門

- 南アフリカ全体の総保健支出の 60% に及ぶと推計される
- 公的部門と民間部門の連携の困難
- 所得階層上位 5% の階層の居住地域にあり、民間病院数の 77% が、所得階層上位 25% の階層の居住地域に遍在
- 医師免許取得 16 年以上の医師の 70% は民間部門に集中
- 診料報酬の高騰、对患者のクリーム・スキミングの拡大

南アフリカの民間医療部門は、脆弱なままであった公的部門と異なり、相対的に巨大 (南アフリカ全体の総保健支出の 60% を上回ると推計されている)、かつ近代的に組織された先進医療機関が中心である。南アフリカの民間医療組織は、大規模な株式会社形態の機関、NGO の経営する機関、そして小規模の非営利の機関からなる。ここでは、財政、病床数で圧倒的に重要な大規模な民間医療機関のみに触れる。

大規模な民間医療機関の多くが、株式会社でグループ企業の形態を取っている。民間医療機関の病床数 (対人口 1,000 人あたりで比較) も、地域的にみれば比較的白人の多い州とそうではない州などがあり、全土で相当の地域差があることがわかる。ハウテン州と西ケープ州の高い病床率に対して、北部州ではハウテン州の 10 分の 1 ほどの数値である (表 7-8)。1995 年の家計調査等からの調査結果によれば、民間医療機関の全病床数の半数が所得階層上位 5% の階層の居住地域にあり、病院数の 77% が所得階層上位 25% の階層の居住地域に遍在しており、また、全民間病床数の 90% が都市部に集中している (表 7-9)。

医療従事者の分布においても、民間部門は圧倒的に優位に立っており、専門医の 76.6%、GP の 52.7%、医師免許取得 16 年以上の医師の 70% は、民間部門に集中している。民間部門のヘルス・サービスを受けることができる人口が約 4 分の 1 であることからこの遍在の大きさがわかる。また、こうした医

表7-7 開発途上国の健康調査

国	一人当たり GDP (1997)	乳幼児 死亡率 (1996)	母性死亡率 出生10万人 当たり (1996)	5歳未満幼児 死亡率 1000人当たり (1996)	5歳以下児 栄養失調 1995-96 (%)	安全な水への アクセス (%)
南アフリカ	3,400	49	239	66	9	70
コスタリカ	2,640	12	53	45	2	N.A.
パナマ	3,080	22	55	25	7	33
モーリシャス	3,800	17	112	20	15	98
ガボン	4,230	87	206	145	15	67
マレーシア	4,680	11	43	14	23	88
チリ	5,020	12	180	13	1	N.A.
全世界平均	1,860 ¹⁾	35	N.A.	43	N.A.	83

注：世界の社会開発による世界のすべての所得の平均。

出所：世界銀行(1995)

表7-8 民間病院及び病床の州別分布

州	病院数	%	病床数	%	1,000人 あたり 病床数	メディカル・ スキーム加入者 1,000人あたり の病床数
東ケープ	14	9	1,207	6	0.2	2.5
フリー・ステート	7	4	827	4	0.3	1.7
ハウテン	66	40	10,049	48	1.5	3.7
クワズール・ナタール	27	17	3,371	16	0.4	3.1
ムブマランガ	5	3	627	3	0.2	1.4
北ケープ	4	2	288	1	0.4	1.9
北部	2	1	273	1	0.1	1.3
北西	10	6	928	4	0.3	2.2
西ケープ	27	17	3,338	16	0.8	2.8
合計/平均	162	100	20,908	100	0.5	2.9

出所：Private Health Care(1998)、Statistics South Africa(1995)

表7-9 民間病院と病床の平均所得別地域

	病院数	%	病床数	%
INCOME PERCENTILES*				
平均所得下位 25%地域	3	2	373	2
平均所得下位 25-27%地域	34	21	3,429	16
平均所得上位 5-25%地域	53	33	6,652	32
平均所得上位 5%地域	72	44	10,454	50
合計	162	100	20,908	100
都市 - 農村				
農村	20	12	1,873	9
都市	142	88	19,035	91
合計	162	100	20,908	100

注1：“Income percentiles”は各病院施設が所在する行政区域内の平均所得から算出した。

2：都市部とは人口の57%以上が都市型居住形態により居住している地域をさす。

出所：Van der Merwe *et al.*(1998)、Statistics South Africa(1995)

療従事者の比率は、1989年から1998年までさしたる変化がない。さらに、図7-4にみられるように、経験年数の短い若い医師が、公的部門に圧倒的に多く、経験が5年以下の医師の約80%が公的部門で勤務している。一方、16年以上の経験のある医師は民間に集中している。すなわち、公的部門では医師不足に加え、経験のある医師が非常に少ないことが分かる。こうした民間部門は、ヘルス・サービスの公正という点で多くの問題を抱えている。診料報酬の高騰、診料費用構成のリスク・レイティングによるクリーム・スキミングの拡大、また診料費用構成がハイリスクの患者を除外してしまうような価格体系であるため、結局は民間機関から公的部門の病院に捨てられる（dumping on the public sector）傾向が目立つことが指摘できる。3.で触れたように、この部門間の協力関係の議論は始まったばかりである。現在、民間病院の診料費用構成が進んでいると聞く。

7. 保健医療分野における援助の提言

- 南アフリカの保健医療戦略：プライマリー・ヘルス・ケアと公的部門病院の改善強化
- 南アフリカ政府とのパートナーシップの強化
- 外からの援助は、南アフリカ政府の保健政策と整合性の強いものに限定
- 日本と他の援助機関の連携支援の促進
- プライマリー・ヘルス・ケアと公立病院の改善強化

7-1 プライマリー・ヘルス・ケアと公的部門病院の改善強化

以上のように、アフリカ人を中心とする多数の貧困層がおかれた困窮と健康水準の低さは、他の中所得の途上国と比べて劣悪であるといえよう（表7-7）。現在の南アフリカの保健医療戦略はプライマリー・ヘルス・ケアと公的部門の病院の改善強化が二つの大きな柱となっている。USAID を始めとす

る援助機関は、州レベルでのプライマリー・ヘルス・ケアの強化支援を NGO を中心として押し進めている（例えば東ケープ州）。州政府の財政的・人的資源の限界を考えれば、こうしたアプローチは同州政府内でも高く評価されおり、州政府の財政負担を押しえた形での効果的なプライマリー・ヘルス・ケアの強化が望まれる。また、マネージメント面の要素も盛り込んだ綿密な計画のある支援プログラムが望まれる。英国の DFID は、公立病院のマネージメント強化のプログラムを推進しており、この成果が期待される。しかし、こうしたアプローチは、資本財投資（供与）の面では、目立ったインプットがないことは議論の余地がある。

7-2 南アフリカとのパートナーシップ

世界銀行と南アフリカの有力シンクタンク、Health Systems Trust との調査報告²は、今後15-25億ランドの資金が、プライマリー・ヘルス・ケアに重点を置いた保健セクターの再構築に必要な点として、その基本計画には、プライマリー・ヘルス・ケア関連施設、コミュニティ病院などの資本コストの支出の必要性が、様々サービス面の強化のための経常コストの支出増とともに、強調されている。こうした保健セクターの再構築のための資金需要について、外からの援助資金（donor funding）の必要性が明確に言及されている。南アフリカではこのような指摘はまだ珍しい。一方、資本財バイアスのある開発援助には、警戒的である。南アフリカでは中央政府から地方政府まで、ドナーに対して、南アフリカを単なる被援助国として見てほしくない、パートナーとして援助交渉に対してほしいという声がよく聞かれる。従って、これまでのような「始めにプロジェクトありき」のアプローチではなく、保健セクターの再構築の政策とその資金計画への包括的な計画への議論に参加しながら、必要とされる案件を絞り込むことで南アフリカ保健省に対してパートナーとしての信頼を勝ち得ていく努力が必要と思われる。

² Health Systems Trust and the World Bank (1995). これは政策ペーパーとしてズマ保健大臣の承認を得ている。

7-3 政策との整合性の高い援助に限定

南アフリカは、他のサブサハラ諸国と援助受容という点で非常に異なる立場にあるにもかかわらず、アフリカのいくつかの国で実施されているセクター・プログラムについての基本的アプローチに知的な関心を示しており、またよく理解しているようである。というのも、今後外からの援助が増加するにつれて起きやすい保健セクターへの負の効果をできるだけ予防したい、これまで多くのサブサハラ諸国に起きたようなバラバラのプロジェクト型支援による保健セクターの分断 (fragmentation) 保健政策、戦略の混乱などを避けたいということである。様々に仕様の異なる医療技術の一方的流入、援助機関毎に様々に異なる支出や支払規則等に溺れ惑うことは避けたい、そして様々な援助機関との対応のために国内サービスにかかわる時間がとれなくなる事態は防がなければ、あるいは経常予算とのバランスを欠いた援助による資本財の一方的供与を適正に制御できなければ、南アフリカの保健セクターの立て直しはおぼつかないとの理解が強いからである。このことが、南アフリカの人々が、われわれ調査ミッションに対してパートナーとして行動してほしいと再三発言した理由ともなっている。

他の援助機関との連携支援の促進政策上の、さらによりミクロの戦略上の整合性を前提として言えば、プライマリー・ヘルス・ケアの促進プログラムと平行した資本財供給を含む支援 (parallel financing) は、もし適切に設計されれば、大きな効力を発揮できると考えられる。その点、日本の一般無償によって公立病院部門へ供与された機材の設置率は、依然として低いままである。

上記にあるように、公立病院の management capacity にバラツキが大きいため、今後はバラマキ型援助ではなく、各病院のマネージメント強化の計画とあわせての重点地域への機材供与は、大きな意味を持ちえるはずである。例えば、ハウテン州のある地域病院では、日本の一般無償によって供与された機材はかなりの程度設置されて稼働しており、機材の選択も概ね適切だという評価が南アフリカ関係者から聞かれた。従って、供与された機材が他の病院でも設置され、利用されるような follow-up

型の支援が追加される必要があるとともに、マネージメント面の要素も盛り込んだ綿密な計画のある支援プログラムが望まれる。例えば英国の DFID は、南アフリカの公立病院のマネージメント強化のプログラムを推進しており、こうした活動と平行させながら機材等の資本財支援を検討できよう。また、USAID を始めとするプライマリー・ヘルス・ケアの支援プログラムと平行 (協調) した日本の資本財供給を含む支援は、適切に設計されれば、依然プライマリー・ヘルス・ケア関連施設が低所得地域で著しく不足あるいは劣化している現状で、大きな効力を発揮できると考えられる。

他の援助機関との協調的な支援の促進が南アフリカでは、とりわけ重要と考えられる。

参考文献

- 厚生省国際課資料 (1999) 「南アフリカ共和国 ズマ保健大臣講演会」
- 国際開発センター (1997) 「南部アフリカ地域への援助のあり方調査」
- 世界銀行 (1995) 『世界開発報告』
- Bletcher, M. (1994) "National Health Insurance: an introduction." *SA Family Practice*, No. 144.
- CASE/Kasier Family Foundation (1995).
- CSS (1995) *Household Survey 1995*.
- CSS (1996) *Census 1996*.
- CSS (1998) *South African Statistics*.
- Department of Finance (1998) *MTEF Database*.
- Department of Health (1994) *White Paper for the Transformation of the Health System in South Africa*.
- Department of Health (1997a) *A Social Health Insurance Scheme for South Africa: Policy Document*.
- Department of Health (1997b) *Eighth Annual National HIV Sero-Prevalence Survey*.
- Department of Health (1997c) *Health Sector Strategic Framework, 1999-2004*.
- Department of Health (1997d) *Epidemiological Comments*. Dec96/Jan97.
- Department of Health (1997e) *Reforming Financing of Private Health Care in South Africa: Policy Document*.

- Department of Health (1998) *Statistical Note*.
- Department of Health (Dec. 1999/Jan. 1997) *Epidemiological Comments*.
- Department of Health *et al.* (1999) *South Africa Demographic and Health Survey: 1998 Preliminary Report*.
- Van den Heever, D(1997) *Resource Allocation Formula*. Center for Health Policy: Johannesburg.
- Health System Trust (1998a) *Private health Care in South Africa*.
- Health System Trust (1998b) *South African Health Review*.
- Health System Trust and the World Bank(1995) *Health Expenditure and Finance in South Africa*.
- Schneider, H., Gilson, L. (1996) *Managing External Resources in the Health Sector in South Africa*. London School of Hygiene and Tropical Medicine.
- Schneider, H. (1997) *Quality Care in District Health Facilities: a review of the South African Literature*. Centre of Health Policy, University of Witwatersrand.
- South Africa Census in brief (1998) *SAVAG Survey*. In *Census in Brief*.
- Statistics South Africa (1995) *October Household Surveys 1995*.
- Statistics South Africa (1998) *Census in Brief*.
- Van der Merwe *et al.* (1998) *Preliminary Estimates of Population Size, 1996 census*.
- World Bank(1998) *Sustainable Health Care Financing*.
- World Bank (1999) *South Africa: Country Assistance Strategy*.

第8章 教育・人的資源開発

澤村 信英（広島大学）

1. 歴史的背景

南アフリカの教育は、アパルトヘイト政策のもとで、複雑な発展の歴史を有している。1953年にはバンツール教育法が制定され、世界でも類を見ない人種差別的な教育制度が確立することになった。この法律は、黒人に対する教育制度やカリキュラムを定めたものであり、黒人は黒人社会の中だけで役立てば良いという思想が根底にあった。そのために必要な予算は、国家の一般財源から切り離し、黒人自身が納める税金によって賄う制度を作った。その当時は、白人、アジア人、カラードについて人種別の教育を行うため、別々の教育行政機構を有していた。黒人教育は、ホームランドごとに教育省が設けられ居住地別に管理された。これは、黒人による自治推進を掲げつつ、黒人を隔離・統治する制度として働いていた。したがって、白人と黒人の子供には、著しい教育の格差が生み出されることになる。近代的な教育部門がある一方で、他のアフリカ諸国と変わらない基礎教育の質的改善と量的拡充が急務である教育部門が併存するという特異な状況におかれているのが南アフリカである。

このように、歴史的に南アフリカにおいて、教育・訓練は人種間の不平等を維持させるために機能してきた。言い換えれば、この制度の抜本的改革はアパルトヘイト後の民主的国家を建設するための最重要課題であり、教育分野は他のセクターに変化をもたらすための機動力となるものと見られている。

教育と訓練は、過去においては白人が「教育」を受け、黒人は「訓練」を受けるといった具合に区別されてきた。「教育」と「訓練」の差異を定義する方法は様々あるが、南アフリカのアパルトヘイト下では、「教育」の機会の一部の白人にのみ与えられていた理論的なものであり、「訓練」は実践的であり黒人が受けるものであるとの認識があった。多くの政策文書では「教育と訓練」というように併記さ

れ使われているのは、この理由によるものである。「職業訓練」という用語も現在ではほとんど使われておらず、「技能開発」という言葉に置き換えられていることが多い。

2. 教育改革

2-1 国家政策

1994年に発表された南アフリカの開発計画とも位置づけられる「復興開発計画（Reconstruction and Development Programme: RDP）」は、人的資源開発を重要分野の一つとして掲げている。その中には、教育・訓練について次のように記されている。

「我々は、人種・肌の色・性別・階級・言語・年齢・宗教・居住地・政治的／その他の意見に一切関わりなく、平等に機会を提供される一つの統合された教育・訓練制度を開発しなければならない。¹」

これまで複雑に分離分割されていた人種別教育行政は、教育省に統合されると共に各州に教育省が設置された。

続いて、RDP の理念に基づいた教育・訓練白書が1995年に教育省から公表されている。この白書は、教育の再構築への基本文書と位置づけられており、人種によらない公正・公平な教育・訓練システムの導入と教育・訓練の質的改善と量的拡大などを謳っており、いくつかの重要な構造的・制度的改革を含んでいる。これには、新たな国家資格制度に基づき教育と訓練を包括的に発展させること、及びすべての子供に10年間の無償義務教育を提供することが含まれている。この枠組みに沿って、教育省と労働省の協力により、現在の教育改革の根幹となる国家資格体制（National Qualification Framework: NQF）が1997年に創設されている。

¹ African National Congress (1994).

そのような中で、南アフリカの政策目標は、良質な10年間の基礎教育を全国民に提供することであり、成人基礎教育が一般学校教育と同等に重要なものとして位置付けられている。この10年間を学校教育で見ると、1年間の就学前教育と9年間の初・中等教育（6年間の初等教育と3年間の前期中等教育）であるが、学習の場は学校だけではなく、職場やNGOにおいても到達度に応じて同等の資格が得られるようになっている²。

教育に関する法的整備は順次進められ、1996年の国家教育政策法（National Education Policy Act）においては基礎教育を受ける権利と教育機関への平等なアクセス、教授言語を選択する権利を保障している。さらに同年、「南アフリカ学校法（The South African School Act）」では、新学校制度はすべての生徒にその能力を発展させる平等な機会を提供すると定めている。同じく1996年に制定された南アフリカ共和国憲法においては、第29条（教育）に「成人を含め基礎教育を受ける権利と教授言語の選択の自由、さらに私立学校を設立する権利」が含まれており、次のように規定されている。

何人も基礎教育（成人基礎教育を含む）及び継続教育（国家は漸次、利用できるように然るべき手段を講じなければならない）に対する権利を有する。

何人も公立の教育機関で公用語あるいは自ら選択した言語で教育を受ける権利を有する。この権利に対する有効なアクセス及び履行を保障するため、国家は公正、実用性、及び過去の人種差別的な法律や習慣の結果を正す必要性を考慮し、あらゆる合理的な教育選択を熟考しなければならない。

何人も自らの費用により、人種により差別されず、国に登録され、同等の公立教育機関に劣らない基準を維持する独立した教育機関を設立し維持する権利を有する。

は独立教育機関に対する国の補助を排除するものではない。

2-2 カリキュラム 2005

1998年から導入が進められている「カリキュラム 2005」は、南アフリカにとって21世紀に向けた教育改革の基本となるものである。この目的は古い制度を改造するだけではなく、すべての教育プロセスに対するパラダイムの転換であり、全体の目標は生涯学習の文化を創ることである³。これは、フォーマル教育とノン・フォーマル教育をNQFにより互換性のあるものとしたり、教科内容重視から成果重視のカリキュラムに転換することなどの試みである⁴。南アフリカが取り組んでいるこの教育カリキュラム改革は、世界的に見ても先進的かつ野心的であり、単なる先進諸国の経験の移転ではないものを目指している。まさに、世界でも類を見ない生涯教育を基調とした壮大な教育改革が行われようとしている。

一方で、南アフリカの教育の現状からすれば、かえって教育現場に混乱を来すだけで、急激なパラダイムの変化に対応できないばかりか、そのために必要な予算もその他の資源も確保されていないと批判的に見る向きもある⁵。政治的な意図が優先され、改革をあまりに急ぎすぎているのは明らかであろう。これからが政策を実施に移す段階であるが、伝統的な知識教授型の教育すら満足できない現状からすると、この実施にかなりの困難が伴うことは想像に難くない。現実には、段階的实施スケジュールはすでに予定より遅れている。今後、カリキュラム 2005 がどのように進展していくのか、さらに現職教員に対しどのような研修機会が与えられているのかなど、学校レベルでの変化を注視していく必要がある。

² Department of Education (1997a) p.30., 国際協力事業団 (1997) p.105.

³ Department of Education (1997a) p.4.

⁴ Department of Education (1997b).

⁵ Meerkotter, D. (1998).

2-3 政策と実施の乖離

1994年マンデラ政権が正式に発足しているが、それ以前1990年頃からANCが中心となり世界各国の教育制度を比較研究し、新生南アフリカに相応しい教育制度の在り方を研究してきている。1995年に公表された「教育・訓練白書」はその前年に素案が完成し、南アフリカ国内だけではなく広く社会から素案に対する意見を求めている。

このように文字どおり世界の英知が結集した教育政策であるが、教育予算や行政能力が限られている現在の南アフリカの現状を必ずしも考慮していない理想像が描かれているに過ぎないとも考えられる。政策をどのように実施に移すのかが最大の問題点であり、さらにその政策が現場の教師に浸透するにはかなりの時間を要するばかりではなく、そもそもリソースが限られている地方で実施体制が確立できるのか課題が多い。政策文書のレトリックは素晴らしいが、目標達成のための具体的行動や投入に対する現実的配慮に乏しく、実施能力は低いというのが一般的な見方である。教育省はこのような状況を十分把握した上で、1995年の教育・訓練白書の序論で「政策は重要である、しかし実施はもっと重要である。」⁶と述べている。

3. 教育・訓練の現状と課題

3-1 初・中等教育

初・中等教育は、10年間の無償義務教育の完全実施を目標に挙げていることから、政府の優先順位の高い部門である。南アフリカにおいても、初・中等教育段階の解決すべき課題は基本的に他のアフリカ諸国と変わらない。それは、教育機会の拡充と教育の質的改善である。この実現のためには、人種・性別・言語・年齢等による差別が行われず、社会的公正に留意することが特に必要である。限られた資源を有効に効率的に活用することと、ある程度の受益者による負担も避けられないであろう。

カリキュラム2005は、1998年からグレード1(小学1年)とグレード7(中学1年)で順次導入が始

まる計画であったが、既に導入されているのはグレード1と2だけであり、現在の予定では2005年にグレード12に導入され完成することになっている。教員研修等も一部行われているようであり、この経過を見守っていく必要がある。ただ、この実施が成功裏に行われるためには、現場教員の資質や能力の向上はもちろんのこと、財政的裏付けが必要であることは言うまでもない。

同国の教育を考える上で何よりも見逃してはいけないことは、他のアフリカ諸国と同様に、地域間の格差が激しいことである。東ケープ州などの旧ホームランドを持つ地域では、アパルトヘイト政策の遺産から、教育環境が劣悪なところが少なくない。理数科目の旧黒人学校における質は著しく低く、高学年になるにつれその傾向は顕著である。理数科分野については、高等教育開発の基礎として中等理数科教育拡充の必要性が白書の中で述べられている。このようなことから、教育機会の拡充だけではなく、教育の質的改善が強く求められている。その一方で、すでに教育予算は逼迫しており、教員数の削減が行われているのも現実である。

3-2 高等教育

南アフリカの高等教育機関には、大学、テクニコ(技術専門学校)、カレッジなどがあり、複雑な様相を呈している。中等教育卒業生のなかには、言語能力や理科・数学に関する知識が十分でない者が少なくなく、その一方で高等教育の大衆化が進んでいるため、高等教育機関の質が低下することが懸念されている。政府は高等教育に対する補助金の削減に取り組んでおり、多くの高等教育機関は自活の道を独自に探っているところである。

旧白人大学では国際的にも高水準の教育・研究が行われてきた。一方で旧黒人大学は中等教育修了者の学力も十分ではないため自ずと教育の質には限界があった。このような二種類の大学が併存している。現状では、多くの優秀な黒人学生は旧白人大学に入学し、旧黒人大学はその社会的位置づけがますます低くなるばかりである。もう一つの問題は、旧黒人大学への入学者の急増に対して適切な予算配

⁶ Department of Education (1995) p.13.

分が追いつかず、その質がますます低下していくことである⁷。卒業しても雇用の機会は、ごく限られている。

1997年の「高等教育改革白書」では、高等教育改革のための枠組みを示しており、単一の整合性のある国家制度として過去の不平等を改め、新しい国家や社会のニーズに応えられるようにすることを目指したものである⁸。ただし、労働市場での雇用機会については、大学教育改革にからむ文書では意識的に触れられていないようである。

全体の傾向として高等教育予算が削減され、大学への入学者数がここ数年停滞している。この理由は財政面の問題だけではなく、初・中等教育の質が確保されていないため、中等教育修了者のうち大学入学資格を得ることができる人数が絶対的に増えていないという側面がある。また、教員養成校の一部が各州から教育本省の監督下に置かれる予定であり、その初中等教育に与える影響も検討する必要がある。

3-3 成人基礎教育・訓練

歴史的に黒人層の多くが適切な学校教育を受けることができなかった。成人基礎教育・訓練(Adult Basic Education and Training: ABET)は、社会参加と経済発展の力となり、RDPにも主要な位置を占めており、そのような黒人層に焦点を当てたものである。南アフリカが目指す教育の特徴は、生涯教育を柱としたNQFによりこのような成人等を対象にした学校外教育において学校教育と同等の資格が得られることである。したがって、ABETは行き止まりではなく、これをもとに上位の教育を受けることも可能になる。このように、ABETは学校教育と同等の位置づけが政策上はなされている。しかしながら、現実には教育予算全体が逼迫しており、学校教育さえも十分普及していない現状では、成人を対象とした教育まで手が回っていない。

ABETは、労働団体・教会・NGO等で行われる他、成人基礎教育センターと呼ばれる組織や夜間に小学校を利用した成人学校もあるようであるが、政府として組織的にどのような取り組みがされているかは判然としない⁹。すでに政府に雇用されている労働者に対しては、一部の職場(たとえば、ハウテン州の公共事業省)において識字教育が仕事を離れて新たに行われている。しかし、政府が有機的に学校教育や教育施設と結び付けながら非識字者に対して教育の機会を付与しようとする積極的な動きは見えてこない。政府の基本認識としては、既存の教育施設を有効活用できるので新たな建物を建設する必要もなく、遠隔教育の可能性もあるので費用対効果は高いと考えられ、どちらかといえば楽観視されているようである¹⁰。この成人基礎教育が学校教育と同等の位置づけがされない限り、カリキュラム2005は完成しないが、教育省以外の成人教育を実施、監督する各省との調整も必要であり、現在のところ展望が開けていない。

3-4 職業訓練

前にも述べたように、南アフリカでは政策文書に「職業訓練」という用語は使われていない。労働省の基本政策文書である「緑書：南アフリカにおける経済・雇用成長のための技能開発戦略」では、国際競争力の必要性を述べ高度な技能開発戦略を打ち出している一方で、これまで学校教育や技能修得の機会を得られなかった人々も改革の受益者であることが記されている¹¹。この政策は野心的であると言わざるを得ないが、他のアフリカ諸国の技能開発では、いわゆるインフォーマルな徒弟制度と現代的な職業訓練という二つの制度が併存するが、この国の場合は一つの統合された制度を作ろうとする明確な意志が認められる¹²。先進国も含めた多くの国において、職業訓練は社会的に決して高位にないが、南アフリカはNQFのなかで学校教育と同じよ

⁷ Herman, H. (1998).

⁸ Department of Education (1996).

⁹ 村田翼夫(1998) p.118.

¹⁰ Department of Education (1995) p.31.

¹¹ Department of Labour (1997).

¹² King, K. (1998) p.14.

うに職業訓練を位置付けようとしている。

いわゆる職業訓練は、基本的には産業界との連携において論じられるべきものである。職業訓練機関が生産現場の現実と離れていては効果的な技能開発が行われないことは言うまでもない。技能を身につけたことが雇用に直接結びつくわけではないが、インフォーマル・セクターでの自営業の可能性も含め、自活するための基礎技能修得の機会を提供することも考慮する必要がある。

南アフリカにおいては、他のアフリカ諸国に比べ例外的に民間セクターが成熟している。一方で、労働省は、企業内の訓練は組織的に行われておらず、特に低位の労働者にはほとんど正式の訓練の機会を与えられていないと認識している。上述のとおり、技能開発はNQFと連携して行われており、技能開発に係る法整備も進み1998年11月に「技能開発法 (Skills Development Act)」が施行された。この法令は、労働力の技能開発を推進するための方策と、そのための国家技能局など関係機関の設立を定めている。これに続き、1999年4月に施行された「技能開発課税法 (Skills Development Levies Act)」により雇用者は課税額の1%を納税し、それをもとに地方自治体が技能開発訓練を行うこととしている。

4. 援助の方向性

4-1 基本認識

南アフリカに対する援助を考える際、基本的に外国からの援助を政府が受け入れる体制が十分整っていないことは認識すべきである¹³。1994年以前、二国間援助機関や国際機関はNGOを通じて黒人層の教育に対する支援を行っており、その援助の歴史は25年から30年前にさかのぼる。したがって、従来の援助アプローチは合理性がない限り受け入れられない可能性がある。特に会計制度上の問題から日本の援助方法や形態には他援助国・機関と比べると柔軟性に欠けるところがあり、南アフリカ側と日本が協力案件を形成する際に、円滑に議論が進まな

いことが懸念されるが、日本側関係者の努力もさらにも必要であろう。逆に言えば、DACで1996年に採択された「新開発戦略」において提唱されている「新たなグローバル・パートナーシップ」を実践し、援助国と被援助国は上下関係にあるのではなくパートナーとして対等な関係を純粋に目指すのであれば、南アフリカ側の言い分に十分耳を傾けることが必要である。

南部アフリカ地域内の教育開発に関する南アフリカの役割については、この地域が政治・経済的に安定すれば少なくないものがある。南アフリカは1998年に「第7回アフリカ加盟国教育大臣会議 (The 7th Conference of Ministers of African Member States)」を主催し、ベンゲ教育大臣は域内交流プログラムの一環として他のアフリカ諸国に対し南アフリカの高等教育施設を開かれたものにするとして述べている¹⁴。南アフリカは、1998年に南部アフリカ開発協力機構 (SADC) の人的資源開発部会を主催しており、同部会の資格認定技術委員会の議長国に指名されている¹⁵。この技術委員会の目的は、SADC加盟国の学業資格を評価するメカニズムを開発し、長期的には域内統一の枠組みを作ろうとするものである。他の加盟国がどのような対応をするかは微妙なところであるが、高等教育機関における南アフリカの優位性は明らかなものがあり、遠隔教育など情報技術の有効活用を促進し、相互に裨益するような交流が図られることが期待される。他のアフリカ諸国との関係において地域的な協力を考える際には、南アフリカのリソースを有効に活用することが重要になるが、南アフリカとその他のアフリカ諸国の格差をさらに拡大させるような方向で働かないように注意しなければならない。

4-2 援助アプローチ

今後の教育分野において行われる援助においては、次のような基本的視点が検討されるべきである。

¹³ King, K. (1999).

¹⁴ Department of Education (1998) pp. 21-22.

¹⁵ *ibid.* p.22.

(1) 初・中等教育を優先する。

大多数の黒人層に裨益する協力とするために、教員養成・教師教育を含めた初・中等レベルの教育を優先する。現職教員の再訓練を中心に、現地高等教育機関や NGO と連携しながら訓練内容を現場の教員のレベルに合った効果的なものとする。

(2) 教育の質的改善を目指す。

一部の地域では量的拡充も必要であるが、常に教育内容など質的改善を伴う協力をを行う。物的な協力だけではなく、持続性のある制度づくりなど政策をどのように段階的に実施に移すか、現地側の能力を引き出すことが重要である。

(3) 地域間格差等を是正する。

特に旧ホームランドを有する州は、初等教育就学率が低く、その男女間格差も小さくないので、就学率の地域間格差や男女間の格差を解消するような配慮をする。これに加え、社会・経済的格差から教育機会に不平等が生じることのないよう留意する必要がある。

(4) 理数科教育を重視する。

黒人層がアパルトヘイト下において適切に受けることができなかった科目であり、中等教育段階の理数科を強化することは、高等教育機関への進学機会も広げる。長期的には、科学技術の振興に寄与する可能性もある。

(5) 雇用創出を支援する。

技能向上により雇用を創出することには限界がある。

工業的スキルだけでなく、自活でき農村の創成・開発に寄与するような、識字活動も含めた技能向上や組織づくりに関わる総合的な社会開発プログラムへの協力を模索する必要がある。高等教育段階の技術教育は、基本的には援助の対象外となろう。

(6) ソフト面の協力を推進する。

効率的な施設建設など資金の必要なハード面の協力が重要なことは言うまでもないが、専門家派遣や研修員受入などによる組織・制度づくりなどソフト

面にも積極的に協力をを行う。各事業を有機的に関連付け、全体として効率的・効果的な協力ができるよう検討する。

(7) ローカル・リソースを活用する。

南アフリカにおいては、経験豊富な教育専門家が高等教育機関や NGO を中心に数多く存在する。その積極的活用がパートナーシップを促進するだけでなく、予算的削減を受けている高等教育を活性化させる。

(8) 援助ニーズに弾力的に対応する。

これまでの伝統的な日本の経験や知識移転型の協力だけではなく、柔軟な創造的協力が必要であり、日本の援助制度に可能な限りの柔軟性を持たせる。費用の有効活用や合理性のない援助形態では、南アフリカ側関係者の参加を高めることはできない。

参考文献

国際協力事業団国際協力総合研究所(1997)『サブ・サハラ・アフリカ諸国における基礎教育の現状と日本の教育援助の可能性』

村田翼夫(1998)「南アフリカ共和国における教育の現状と教育協力・援助の必要性」『国際教育協力論集』(広島大学教育開発国際協力研究センター)第1巻第1号

African National Congress (1994) *The Reconstruction and Development Programme (RDP)*. African National Congress.

Department of Education (1995) *White Paper on Education and Training*. Republic of South Africa: Cape Town.

Department of Education (1997a) *Curriculum 2005: Lifelong Learning for the 21st Century*. Republic of South Africa.

Department of Education (1997b) *A Programme for the Transformation of Higher Education*. Republic of South Africa: Pretoria.

Department of Education (1998) *Annual Report 1998*. Republic of South Africa: Pretoria.

Department of Labour (1997) *Green Paper on Skills*

Development Strategy for Economic and Employment Growth in South Africa. Republic of South Africa: Pretoria.

Herman, H. (1998) "Access and Equity: Major Challenges to Universities in South Africa." In Morrow, W. and King, K. (eds.) (1998) *Vision and Reality: Changing Education and Training in South Africa.* UCT Press: Cape Town.

King, K. (1998) "Policy Coherence in Education: Training and Enterprise Development in South Africa: The Implementation Change of New Policies." In Morrow, W. and King, K. (eds.) *Vision and Reality: Changing Education and Training in South Africa.* UCT Press: Cape Town.

King, K. (1999) "Aid to South African Education: A Case of the Reluctant Recipient?." In King, K. and Buchert, L. (eds.) *Changing International Aid to Education: Global Patterns and National Contexts.* (1999) UNESCO/NORRAG: Paris.

Meerkotter, D. (1998) "The State of Schooling in South Africa and the Introduction of Curriculum 2005." In Morrow, W. and King, K. (eds.) *Vision and Reality: Changing Education and Training in South Africa.* UCT Press: Cape Town.

第9章 インフラ・エネルギー

飯島 聡（国際協力銀行）

1. エネルギー

1-1 エネルギー全般の概況

南アフリカは金・ダイヤモンド等鉱物資源が豊富な国であるが、エネルギー資源は豊富な石炭資源を除けば、石油・天然ガスがあまり採れず、また水力資源にも恵まれないため、石炭に大きく片寄ったエネルギー消費構造となっている。

同国のエネルギー源の内訳を見ると、石炭が74%を占め全体の4分の3を占めている。これに対し、原油は12%、天然ガスは9%であり、水力に至っては0.2%に過ぎない。一方、再生可能エネルギーは9%と意外に多いが、これは黒人貧困家庭で依然として薪の使用が一般的であることによる。家の中での薪やパラフィンの使用は、健康問題や環境問題の原因にもつながっている（森林破壊も含む）。

(1) 石炭

南アフリカの石炭埋蔵量は推定で1,200億トンにのぼり、世界第6位にランクしている。前述のように、石炭は同国で生産される最大の一次燃料であり、年間産出高は242.6百万トン（1997年）に達し、このうち約3分の2（170百万トン）は国内消費に回り（大半は電力生産向け）、残る約3分の1（70百万トン）は輸出に回される。南アフリカは世界第3位の石炭輸出国であり、同国にとり石炭は金に次ぐ輸出品となっている。

(2) 石油

石油に関しては、国内で石油があまり採れないためほとんどを外国からの輸入に頼っている。輸入先は主として中東であり、その中でもイランからの輸入が大きかったが、近年クウェート、サウディ・アラビア、エジプト、北海油田など輸入先の多角化にも努めている。石油が採れず、アパルトヘイトに対する経済制裁が長く続いたことが、石炭に大きく片寄ったエネルギー構造を育てるとともに、後述のように石炭・天然ガスを使った合成燃料産業を進展させた。

(3) 天然ガス

天然ガスは石油より早く開発が進んでおり、1991年頃より生産が本格化した。天然ガスの生産は650億立方フィート（1997年）、埋蔵量は7,800億立方フィート（1999年）となっている。今のところガス田はモッセル・ベイ沖合90kmに展開されており、海底パイプラインで陸上まで結ばれている。生産されたガスの大半は合成燃料として石油製品の形で消費されている。

(4) 再生可能エネルギー

再生可能エネルギーに関しては、南アフリカでも普及しているのが薪であり、アフリカ人家庭ではまだ使用エネルギーの3分の1程度の割合に及んでいるが、大気汚染、森林破壊のもととなっている。一方、同国は太陽エネルギーや風力に恵まれていることもあり、最近その開発が積極化しつつある。

(5) エネルギー一般向けの分野に対する援助

エネルギー一般向けの分野に対する援助としては、民間企業（Shell）の太陽光発電支援が実現している他、ドイツなども同発電への協力を行いつつある。

今後、日本の対南アフリカ支援においても、黒人の家庭電化を主眼にした太陽光・風力などの発電は支援分野としてポテンシャルがある。また、石炭に関連した廃棄物発電やゴミ発電なども将来的な支援対象としては検討し得ると考えられる。

1-2 電力

(1) 現状

南アフリカはアフリカ大陸で最大の電力ネットワークを有しており、その電力規模を発電能力で見れば3.8万メガワット（MW）であり（アフリカ全体の約4割）、第2位のエジプト（約1.6万MW）を倍以上も引離している。しかしながらこれは他のインフラと同様、4,058万人の総人口のうち10%を

占めるに過ぎない白人の電力消費に大きく依存しており、人口の大半を占める黒人貧困層は後述するようにその多くがまだ電化の恩恵を受けていないのが現状である。

(2) ESKOM

南アフリカの発電はこれまでのところ ESKOM (国営電力公社) のほぼ独占するところとなっており、そのシェアは南アフリカ全体の発電総量の 95% に達している (1998 年)。同公社の設立は 1923 年に遡るが、南アフリカ政府 100% 出資の公社であり、直接の監督官庁は公共企業省となっている。

ESKOM の電力設備は世界の電力会社の中でも 5 位にランクし、国際的なスケールを有するが、その特徴は出力 (発電容量) ベースで石炭火力が全体の 89% を占めていることである。これは南アフリカが首都圏に隣接するムプマランガ州を主体に豊富な石炭を安く産出しているためで、電力における石炭消費量は年間 9 千万トン前後に達している。石炭火力に続くのは、原子力で 4.8% であるが、これはケープタウン北部にある南アフリカ唯一の Koeberg 原子力発電所によるものである。同発電所は南アフリカがアパルトヘイトにより国際社会より経済制裁を受けていた 1984 年に完成し、これまで南アフリカ内で産出するウランを原料としてきたが (金、銅の副産物として産出するウランも活用)、今後は燃料費の関係から海外からの輸入に転換していく見通しである。同国政府も原子力の環境問題には神経を使っており、原子力発電所新増設計画をたてていた 90 年代初めと異なり、現在では大がかりな新規原子力発電所建設計画は有していない。この他シェアは 0.9% と極めて小さいが、ガスタービン発電所も 2カ所保有している。

水力は南アフリカの雨量が少ないこともあり 5.2% のシェアに過ぎない。このうち通常水力が 6カ所、揚水発電が 2カ所となっている。この他ガスタービン発電が小規模ながら存在する (シェア 0.9%)。

(3) 電化状況

90 年代初頭において、南アフリカの家庭の約 3 割しか電化されておらず、復興開発計画 (RDP) で

は電化計画を重要な柱の 1 つとした。同計画では、2000 年までに電化率を 75% まで引き上げることを前提として、1999 年末までに 250 万家庭を新たに電化する計画を策定した (175 万を ESKOM、75 万を地方自治体が分担)。この結果、1994-1997 年において 183 万家庭が電化され、1997 年末で電化率は 59% まで向上している。

(4) 民営化と将来の電力整備の方向性

南アフリカ政府は現在傘下にある公社群について、民営化を含めその経営のあり方について抜本的な見直しを行いつつあるが、ESKOM はそのターゲットの 1 つとなっている。その第 1 ステップとして、1998 年 12 月に「ESKOM 改訂法 (ESKOM Amendment Act)」が施行され、これまで同公社が享受してきた免税権を撤廃していく方向がとられることとなった¹。南アフリカ政府は、南アフリカを約 5 つの地域電力販売会社 (REDS) に分割し、各 REDS が ESKOM 並びに IPP による他の電力会社から電力を購入する体制を念頭に置いている模様である。

ESKOM は RDP (復興開発計画) にしたがって地方電化計画の重要な一翼を担っており、同電化計画の円滑な推進を図っていく上では、ESKOM は一定期間電化計画に見合った免税をうけるべきとの声が電力改革省庁委員会 (ERIC) から出る一方、National Energy Regulator (NER) は新設された国家電化基金 (NEF) に ESKOM の配当を入れて NEF が電化計画にたずさわることにより、RDP の地方電化計画を政府直轄に持っていくべきと提案している。

(5) 周辺諸国との地域協力

南アフリカは ESKOM を通じ、南部アフリカへの電力地域協力を積極的に対応している。この核となるのは 1995 年 8 月に議定書が締結された「SAPP (Southern African Power Pool)」である。

SAPP のプログラムは世銀も支援している広域計画だが、南アフリカ中心に南から SADC 各国を電力ネットワークで結び、電力の相互融通と効率的な設備を遵用しようというものである。この面で EU の電力ネットワークと類似するが、SAPP は南アフリカ 1カ国の比重が非常に重く同国のイニシアティブ

¹ 但し同公社への課税の方法は南アフリカ国税庁、公共企業省、大蔵省、鉱物エネルギー省の間で検討中である。

に依存すること、また最終的にはエジプトまでネットワークを伸ばし、アフリカ全体を結びつけようとしていることが特徴的である。

南アフリカは近年電力設備が過剰で近隣諸国へ電力を輸出するとともに、過剰設備を廃棄又は売却する方向で処理を進めてきた。特に1997年以降、運転が停止されていた発電所(石炭火力、ガスタービン等)を34カ所も廃止しており、その合計出力は4,814 MWに及んでいる。

しかしながら中長期的には南アフリカの電化促進もあり、再び電力が不足する時代が来ることを見込んでおり、南アフリカの国家戦略としては、モンザンビークのカボラバッサ水力発電所やコンゴ民主共和国のインガ水力発電所など、アフリカ中南部のコンゴ河やザンベジ河の豊富な水力資源の有効活用を念頭に置いている。

なお、SADC向け協力としては、ESKOMは共同プロジェクト方式での協力を実施しているが、民営化電力企業にも関心を示している(ウガンダ、ザンビア等)。

(6) ドナーによる南アフリカの電力分野支援

南アフリカに対する援助国側の支援としては、世銀がSAPP構築に対する技術支援を行っている他、電化計画にはフランス等が協力(DBSA等を介した融資)またEIB(欧州投資銀行)がダーバン、ピーターマリッツバーグ、ケープタウン地方で電力グリッド構築に協力を行っている。

またEIBと日本の国際協力銀行(JBIC)の融資を受け、前述の南アフリカ、スワジランド、モザンビーク間の送電線網の建設が行われている。JBICは旧輸銀のアンタイト・ローンのスキームを使用している。

また、住宅電化に関しては、黒人の生活環境改善、並びに自然環境保全の観点から優先分野であることは確かであり、日本の援助においても支援対象分野として位置付けていく必要がある。

2. 運輸交通

2-1 道路

(1) 概要

南アフリカの道路は、同国の交通量全体の内、旅客で80%、貨物で90%のシェアを有している。道路インフラ自体は、1960-70年代に飛躍的に発展し、高速道路網を含めた幹線道路が整備された。

幹線道路の水準は先進国水準に達しているが、一方で幹線を含む地方道全体における舗装率は17%に過ぎず、特に農村道は整備が遅れ、統計上十分捕捉されていない道路も多いなど、他の経済インフラと同様、南アフリカ国内における「南北問題」が顕然として存在している。

地方道は幹線道路(Primary Road)、第2級道路(Secundary Road)及び第3級道路(Tertiary Road)の3種類に統計上分類されている。幹線道は、主要都市間を結び、国際道路としての性格も合わせもっている場合が多い。第2級道路はその他都市間道路、第3級道路は農村道を主体としたローカルな交通に対応した道路である。地方道の舗装率は17%、都市内道路の舗装率は24%であり、南アフリカの道路舗装率はまだ低く、舗装率のアップは引き続き課題となっている。

(2) 道路政策

南アフリカの道路に係る全体政策は運輸省が司っている。同省は、鉄道等他の交通モードも含めたビジネス・プラン²を出しており、この中で道路政策についても規定している。

従来、運輸省の下にSouth Africa Roads Board(SARB)が置かれてきたが、1998年の国家道路法(National Roads Act 1998)により、南アフリカ国家道路庁(South Africa National Roads Agency: SANRA)に再編成され、現在は同庁が国家の建設・メンテナンスに関わっている。

² 1999年3月に1999年度版を発効。

(3) 高速道路

南アフリカの高速道路は 2,032 km に達しており、大半が片側 2 車線だが、一部 (239 km) 片側 3 車線のものも含まれる。基本的に国道が主体だが、639 km は州道となっている。有料高速道路は全体で使用中のものが 842 km、国道が 72 km、民間へのコンセッション方式によるものが 120 km となっている。

コンセッション方式の有料道路も含め、SANRA が行政官庁として所管している。これまで有料道路は国の直轄による建設、あるいは南アフリカ政府保証によるコンセッション方式が採られてきた³。しかしながら、今後使用中の 842 km 分も含め全体で 6,000 km の有料道路を整備していく計画を有している。

(4) 道路整備の課題

南アフリカの道路の重要な課題はメンテナンスである。運輸省はメンテナンスの予算不足、過積載トラックによる被害もあり、国道ネットワークの中で良好な状態にあるのは 18% のみと指摘している。特にまだ全国の舗装率が低い中で、このままいくと舗装道路もメンテナンスの遅れのため減少することが懸念されている。

南アフリカ道路庁 (SANRA) は 1998 年度において、経常メンテナンス 185 百万ランド、定期・特別メンテナンス 158 百万ランド、リハビリ・改良 173 百万ランドを含む 567 百万ランドの支出を行ったが、SANRA が直接所管している 7,000 km 弱の国道を維持するには十分とは言えない状況である。

なお、過積載については、運輸省は同国重車両の 35% は過積載を行っており、年当たり 6 億ランドの損害を国道に与え、その取り締まりが緊急課題となっているとしている。

(5) 都市交通

都市交通に関しては、南アフリカ国民のうち約 900 万人が公共交通に依存 (バス、鉄道、タクシー)、約 540 万人は徒歩・自転車を利用している。

タウンシップに住む黒人住民の 67% は自宅から仕事場まで毎日平均 20 km 通勤していると見られる

(アジアの場合、平均 9 km) が、交通アクセスが十分でなかったり、バス・電車料金すら十分払えない住民も多い。他方、公共バス路線の発達が十分でなく、また通勤鉄道の治安問題もあり、結果的にミニバス、タクシーを利用せざるを得ない事情もある。これは交通渋滞、排気ガスによる公害、交通事故増加にもつながっている。このため、公共交通機関 (バスを含む) の発展は、都市内道路運営の立場から重要な課題となっている。

南アフリカ政府の基本的な方針としては、都市交通において公共セクターの関与を可能なところからフェーズ・アウトし、民間セクター投資を競争条件下で行うことを前提としている。これにより、交通サービスの質向上、円滑化を狙っている⁴。

(6) 道路セクター支援の可能性

南アフリカの道路セクターはこれまで南アフリカ政府が自ら開発してきており、外国の援助資金はあまり入っていない。ただし、近年は黒人コミュニティ支援の一環として道路リハビリなどに援助資金が回るケースが出ている他、EIB の N3 高速道路向けローン供与のように、BOT など民活による道路建設をバック・ファイナンスする事例も出てきている。

今後の道路向け援助としては、援助資金の性格に応じ、民活支援による大型インフラ開発と黒人貧困層向けアクセス道路整備が対象分野の柱として考えられる。また、メンテナンスの強化が緊急課題となっていることから、同分野に対する技術・資金両面の協力も検討に値する。

2-2 鉄道

(1) 概況

南アフリカ鉄道網はアフリカ大陸の中では最も発達したネットワークを有しており、同国の主要都市をほぼカバーしたネットワークとなっている。

南部アフリカ地域 (SADC 諸国) の鉄道網は南アフリカを除くと約 20,600 km (運休中の部分も含む)

³ 供与中の国道 1 号プレトリア以北の 120 km にわたる有料道路は、政府保証付きで 23 年間のコンセッション期間を前提に民間企業が運営している。また、南アフリカの道路総延長は、地方道 (幹線を含む) が 36.4 万 km、都市内道路が 17.2 万 km であり、合計で 53.4 万 km となっている。

⁴ バス産業への政府補助は 1999 年度において 13 億ランドだが、これも減らしていく方針。

であるが、南アフリカの鉄道はSADC全体の約6割のシェアに達している。同国の鉄道は隣国であるモザンビーク、ジンバブエ、ボツワナ、スワジランド、ナミビアとつながっており、これによりタンザニア、コンゴ民主共和国までを含めたSADC全体の鉄道ネットワークを構築し得るものとなっている。

ただ複線化が進み標準軌を中心に使用している南アフリカに比べ、他のSADC諸国は単線が殆どで（ジンバブエの一部分は複線化している）且つ狭軌であること、またインフラのメンテナンス状況も良好とは言えないことから、鉄道を使用した南部アフリカ国際物流が活発化するには障害も多く残っている。

(2) 鉄道運営

南アフリカの鉄道はもともと南アフリカ国鉄(SATS)が通勤鉄道も含めて独占的に運営してきたが、1989年に都市通勤鉄道を運営するSARCCと、それ以外の鉄道部門を運営するSPOORNETに分割された。

SPOORNETは公共企業省傘下のTRANSNETに所属する公社であり、一方SARCCは運輸省傘下にあるが、SARCCは後述するようにインフラは所有するものの、その運営はTRANSNETと同じく所属するMETRORAILに全面的に委託している。

SPOORNETの貨物輸送は近年1.7-1.8億トンの範囲でほぼ横這いとなっている。これは道路輸送と競合が大きな要因となっており、主として道路輸送の方での規制撤廃の進行とオーバー・キャパシティによる運賃低下が打撃となっている。

こうした状況下、SPOORNETは近年一般貨物輸送の赤字が続いており、1998年度はSPOORNET全体のネット収益の面でもこれまでの黒字から赤字に転落した。（石炭、鉄の輸送は引き続き好調だが、一般貨物がこれを相殺）。SPOORNETは1997年10月にジョイント・トランスフォーメーション委員会(SJTC)を設け、労資の調整⁵をしつつ、経営改善に努めているが、財務体質が赤字化している中で、新規の投資もままならない状態となっている。この

ため今後不採算路線の整理も課題となってきている。

(3) 都市通勤鉄道

都市通勤鉄道については、前述のように1989年から「SARCC(South African Rail Commuter Corporation)」が担っている。都市通勤鉄道は殆どが黒人層による利用となっている。アパルトヘイトの下、南アフリカの黒人労働者は就業機会、就労空間から遠ざけられ、相対的に遠距離、高コストな通勤を余儀なくされてきた。鉄道は都市通勤手段として、バスと同程度のレベルに需要があり、黒人貧困層にとり重要な移動手段となってきた。

アパルトヘイトの体制において、通勤鉄道は適切な投資がなされず、有機的統一的な運輸政策が不在な中、非効率な運営が続き、車両も含めた関連インフラが劣化をしていった。一方で、1994年の全人種参加総選挙直前をピークとして列車内暴力、車両破壊が頻発し、またワゴン・タイプの集合タクシーであるコンビ・タクシーが普及し過当競争が発生する中で、通勤鉄道の利用者は大幅に減少するに至った。

しかしながらマンデラ政権は、交通事故が少なく低料金、環境への負荷も小さい鉄道輸送の有効性を見直し、将来的な都市開発計画を睨んだ公共通勤輸送計画の中で通勤鉄道の整備拡張に高いプライオリティーを置いている。

このため、SARCCは、2040年までに、保有車両約4,500両を、新型車両に更新していく計画をたてている。

一方、通勤鉄道は駅構内及び列車内の治安問題があり安全対策の導入が不可欠な他、料金面で黒人貧困層が対象なため、政策的に料金水準を抑えざるを得ずまた無賃乗車が多く（乗客全体の約4割と言われてきた）、これらがSARCCの経営に大きな負担となっている。

また、METRORAILはインフラの劣化が進む中で、補助金も減少、今後運行本数の減少、駅数減少、雇用減にも着手せざるを得ない立場に追込まれつつある。他方、SARCCの上記車両等インフラの更新計画は毎年4億ランド、全体で160億ランドを

⁵ 貨物保有台数の減少や従業員数の減少。SPOORNETの従業員数は1994年度の6.6万人から1998年度の4.3万人まで減少している。

超える投資資金を要し、政府の補助金撤廃方針の中で、円借款での調達を計画してきた 60 両を含め、更新計画の全面的な見直しをせざるを得なくなった。

都市通勤鉄道は、今後も貧困層の都市通勤の有効な手段として、協力の対象とするよう検討していくことが望ましいが、その前提として、SARCC 改革の行方をよくフォローしていく必要がある。

なお、最後に鉄道について付言すれば、SPOORNET、SARCC とも、政府の Affirmative Action に対応して、黒人従業員の雇用促進（特に運転手）、車両等調達にあたってのローカル調達増義務付けが進みつつあること、また SPOORNET は南アフリカ国内に留まらず、SADC 諸国の各国鉄道会社支援に積極的で、モザンビークを含めコンセッションアとして運営ビジネスを展開しつつあることが挙げられている。

2-3 港湾

(1) 概況

南アフリカは海岸線が入り組んでおらず単調なため、良港に恵まれているとは言えないが、アフリカの最南端に位置し、インド洋、大西洋双方に面する航路の要になっていること、またアフリカ南部経済の中心的な位置にあるため、ダーバン、ケープタウン等古くから港湾が発達してきた。

南アフリカ主要港湾は、ダーバン、リチャーズ・ベイ、ポートエリザベス、イーストロンドン、ケープタウン、サルダナ・ベイ、モッセル・ベイの7港である。南部アフリカ（SADC 諸国）港湾取扱量における南アフリカのシェアは1996年において91%に達し、南アフリカはSADCにおける海への玄関口としての役割を果たしてきた。南アフリカ最大のコンテナ取扱量を誇るダーバン港は、港湾スペース上、今後の拡張に制約があり、南アフリカ政府はリチャーズ・ベイ港の活用とともに、南アフリカ内ではないが、ヨハネスブルグなど首都圏からの距離ではリチャーズ・ベイやダーバンより80 kmほど近いモザンビークのマプト港に注目し、同港の開発に力を入れているところである。

(2) 港湾運営

南アフリカの主要7港の運営は、公共企業省傘下のTRANSNETにおける一部門であるPORTNETによって行われてきた。PORTNETは南アフリカ港湾取扱総量の中で、バルクで34%、ブレイク・バルクで76%のシェアだが、コンテナでは99%のシェアを有し、ほぼ独占してきた。

これまでPORTNETの独占形態により、必ずしも南アフリカの港の効率は高くないとの批判が国内外からあったが、南アフリカ政府は1994年4月に今後段階的に自由化、民営化していく方針を明らかにした。基本的にはコンテナやバルク・ターミナルの運営をコンセッションやリース形態により、民間部門に委ねる形をとっていくことになる。

2-4 航空

(1) 空港

南アフリカ全土には小空港も含めて200余りの空港があるが、このうち国際空港はヨハネスブルグ、ケープタウン、ダーバンの3空港である。空港の大半はこれまで公営となってきたが（3/4が公営）、近年公営空港の民営化が進められつつあり、ヨハネスブルグ空港も既に民間会社により運営されている。

南アフリカ最大の空港は言うまでもなくヨハネスブルグ空港であるが、同空港は4,418mと3,400mの2本の滑走路を有し、出発・到着各々530万人台の乗客が利用している（1999年）。同空港はアフリカ大陸の規模・設備を有するが、南アフリカのアパルトヘイト廃止に伴い、南アフリカとアフリカ各国の交流が緊密化するに伴い、アフリカと欧米・アジアを結ぶハブ空港としての性格を強めている。

(2) 航空会社

1) 概況

南アフリカには、南アフリカ航空（South African Airways: SAA）、及びその傘下企業のSA Express、SA Air Link並びにコム・エア、及びサン・エアの各社が航空会社として存在している。しかしながら、SAAのシェアが圧倒的となっている。なお、コム・エアは英国のBAと結んでヨハネスブルグとジンバブエのビクトリア・フォールズ間の路線を有し

ているが、サンエアは経営状態が悪化、運休している。

2) 南アフリカ航空の民営化

南アフリカ航空は100%南アフリカ政府出資の国営会社で、TRANSNET傘下にあったが、1998年より組織・経営の刷新が開始され、“Strategy for Winning Initiatives”のスローガンの下、コスト削減プログラム・顧客サービス強化等が行われた。

この延長線上で1999年4月民営化の方針が決定、同年夏にはスイス航空が20%の株を取得するに至っている。南アフリカ政府は引き続き残りの80%についても売却先を探しているところである。

3. 通信・郵便

3-1 通信

(1) 通信インフラ普及

南アフリカの電話普及率について、まず国際比較（特に対アフリカ諸国）すると、本電話の回線数は464.5万回線でアフリカ第1位となっており（1997年データ。以下同様）、また電話密度は100人当たり10.72台でセイシェル、モーリシャスに次ぎ第3位となっている（アフリカ全体は1.97台）。移動電話については南アフリカは160万台であり、第2位のモロッコの7.4万台を大きく引離し、この面での南アフリカの発展は目覚ましい。

全体として南アフリカは地域大国として通信インフラ面でも整備が進んでおり、近代化の面でも先進国の水準に近いが、長い時間をかけて大型インフラを發展させてきただけに、デジタル化などの面では時間がかかっている面がある。他方、移動電話やインターネットなどの導入では、その高い技術水準とニーズに従い先進国へのキャッチアップも早いと言えよう。

一方、後述のように他のインフラと同様、黒人社会における電話普及率はまだまだ低く、通信分野においても人種間のインフラ格差是正が大きな課題となってきた。

(2) 電話接続格差

次に人種別電話普及率について見ると、1996年において南アフリカ家庭全体の29%は家庭に電話があったのに対し、黒人家庭は11%に過ぎなかった（白人89%、インド系77%）。一方電話にアクセスのまったくない家庭は南アフリカ全体18%に対し黒人家庭24%に達している。

家庭内電話普及率を地域別に見ると南アフリカ全体が29%であるのに対し、西ケープ州が55%と一番高く、これにハウテンの45%が続き、一番低い北部州は7%に留まるなど地域格差も大きい。これは旧黒人ホームランドを中心に黒人の人口比率が高い地域ほど電話普及率が低いことを示している。

電話の人種間格差を是正するため、南アフリカ政府は1997年度より5カ年計画で280万の新規電話加入回線を新設すること、これにより同国の家庭内電話普及率を1996年の29%から2001年には50%まで増加させることを目標としている。

(3) 通信セクターの改革

南アフリカの通信業務は1860年に国内電報業務として開始されて以来民間企業による運営が続いたが、1948年に政府により接收され（ケーブル&ワイヤレス社）国営による運営に切替わった。これ以降郵政省自体が郵便とともに電話等通信業務を担ってきた。

しかしながら1991年10月に郵政省から通信部門と郵便部門の双方が分離され、各々Telkom社とPost Office社となり、100%政府出資の公社であるが、従来に比し運営の独立性が強化された。この分離が南アフリカの通信セクター改革の端緒となるが、本格的な改革が開始されたのはアパルトヘイトが廃止された1990年代中盤以降である。

一方、1998年2月には郵政省から通信監理業務が分離し、南アフリカ通信監理庁（South African Telecommunications Regulatory Authority: SATRA）が発足した。同庁は通信オペレーターの許認可（ライセンス）業務、周波数割当・モニタリング、同分野の競争促進に係る調整業務を担っていくことになっている。

(4) Telkom

Telkom 社は世界の通信会社の中で28位にランクし、南アフリカのGDPの2.2%を占める大企業となっている。

同社の財務は黒字であるが、近年通信インフラのメンテナンスを怠ったこともあり、通信インフラの劣化が進み、1997年よりネットワークの大々的なリハビリに取組まざるを得なくなった(1997年度8.1億ランド、1998年度14.4億ランドをリハビリのため支出)。リハビリ計画は1999年度には一段落つきつつあるが、通信回線増強計画とともに投資支出の大幅増につながり、同社の収益圧迫要因となっている。

(5) インターネット及びIT(情報技術)

インターネットも南アフリカにおいても急成長している。1998年の利用者が130万人、1999年には180万人に達したと見られる。このためTelkom社はインターネット通信ネットワーク確立を急ぐとともに、貧困地方の学校向けのインターネット回線敷設に協力している(2000年迄に2000校にリンク)。

なお、インターネットについてはTelkom社と独立系のプロバイダーの間で係争も発生している(Telkom社は他のプロバイダーに対し同社のネットワークを活用するよう要求)。

また、南アフリカ政府はIT(情報技術)の面でも、キャッチアップのため枠組作りに力点を置いている。1998年3月には南アフリカ閣議が「国家情報通信技術戦略フレームワーク」承認をし、郵政省内にタスク・チームが設置された。特に、行政サービスへのIT活用については国家情報技術庁(SITA)が設けられ、整備が進められていくこととなっている。

(6) 国際協力

国際協力に関しては、南アフリカはアフリカ全域を結ぶ通信ネットワーク整備計画に積極的で、1998年5月には南アフリカのミッドランド(ハウテン州)でITUのアフリカ通信会議が開かれ、同整備計画のレポートがまとめられている。また、南アフリカ郵政大臣はこの関連でチュニジアのビゼルトか

ら南アフリカのアガラスまで“African Connection Rally”を1999年3月に行い、同計画のアピールを行うとともに、道中、アフリカ各国通信大臣と協議を行った。

通信技術協力は、Telkom社を通じて行っている他、特に移動電話分野では南アフリカの移動電話会社が南部アフリカにおける活動の展開に熱心である。

ITに関しては、南アフリカとエジプトの間で1998年10月に協力協定も結ばれた。

(7) 課題

南アフリカの通信セクターは途上国としては高い技術水準とインフラを有している。しかしまだ低い黒人社会における電話普及率、電話ケーブルの盗難等犯罪への対処、電話料金の貧困地域における未納問題やIT面のキャッチアップ、南部アフリカを中心とした国際協力など課題は多い。

日本としての協力としては資金協力よりも技術協力でニーズがあると言えよう。特にTelkomに対する組織改革についてのノウハウ提供、IT関連協力などが考えられる。ただ地方貧困地域への電話普及については、地域総合開発の一環として資金技術協力を一体とした協力を行うことも意義があろう。

3-2 郵便

(1) 政策

南アフリカ政府は郵便分野においてもアパルトヘイト体制下で郵便サービスの提供に人種格差、地域格差(特に旧ホームランド)が生じたと見ており、民族・地域の違いに関係なく、適切な価格・質のサービスが供給されること(Universal Service Operation)を目標としている。このためには、遠隔地、人口密度の低い地域にも均等なサービスを提供することが必要であり、公共による独占的なサービス供給は引続き必要と認識している。

しかしながら、一方で独占のメンタリティーが郵便サービスの質の低下につながっているとして、今後ユーザーのニーズに立脚した新しいポリシー・フレームワークの確立と補助金の撤廃を含めた実施体制の改革を政府の課題としている。

さらに、郵便会社の活動を効率化し、将来の市場化に備えるため、前述のように1999年末迄にSMPを雇用することとなった。1999年夏時点で入札の結果カナダのPost InternationalとニュージーランドのRoyal MailによるコンソーシアムがSMPとなることが有力となっている。

郵便会社への政府補助金は1999年度において283百万ランドであったが、2000年度は143百万ランドへ半減させ、2001年度には完全に撤廃する方針を打出している。

(2) 実施体制

南アフリカの郵便サービス実施機関は前述のように郵政省傘下の公社(100%政府出資)である南アフリカ郵便会社(Post Office Ltd.)である。もともとは郵政省の一部門であったが、1968年により独立性を与えられ、さらに1991年には通信サービスと郵便サービスが分離されTelkomと郵便会社の2つの独立会社となった。

なお、郵便会社の一部門として貯蓄銀行(Post Bank)が設けられており、この企業化が課題となっている。もともと郵便貯金は非課税だったが、1991年以降段階的に課税化が進み、結果的に多額の資金が郵貯より流出するという事態も発生した。現在、約1,500の郵便局がPost Bankのサービスを兼めているが、南アフリカ政府は今後郵政白書の方針に基づきつつ、金融セクター全体との整合性を保ちつつ、Post Bankの改革、独立採算化に取り組んでいく方針である。

(3) 課題

今後の当該セクターの課題としては、本格化する民間との競争(特に小包・宅急便では郵便会社取扱量の減少が近年目立っている)への対応、政府補助金がなくなる中での財務体質の強化、貧困地域への郵便サービスの拡大、並びに郵便サービスの下での盗難防止等、互いに両立が難しい目標を達成していく必要がある。

4. 水・衛生

4-1 水資源

(1) 水資源賦存状況

南アフリカの大地は概して乾燥しており、その水資源は東～南沿岸に集中しているという特徴がある。

降雨量は年平均で500mm弱となっており、世界平均の860mmより低い。乾燥地農業に必要な最低ラインとされる500mmを境界線として見ると、国土の65%が雨量500mm未満となっており、また国土の21%が200mm未満(砂漠地帯)となっている。最大降雨量はドラケンスバーグ山岳地帯の2,000mm程度である。

南アフリカの表流水は総量で53,500百万 m^3 /年(レソトからの分を含む)と見積もられているが、雨の約9%しか川に到達しておらず、経済的に開発可能な表流水は現在の技術では33,000百万 m^3 /年に留まると推定されている。

(2) 水資源開発の現状と課題

南アフリカの水資源開発上の問題としては、水資源が南アフリカの中で僻地に片寄っており、水需要地から遠いため、しばしば長距離パイプラインで水を運ぶことにならざるを得ず、水供給量の制約とともに水開発コストを大きなものとしている。

表流水とともに地下水も開発されているが、その供給量は5,400百万 m^3 /年に留まり、且つ地下水井が全土に散在し各々の規模が小さいこと、また一般に水質は低品質で飲料にあまり適さないという問題がある。しかし、地下水は乾燥地の灌漑農業や地方の黒人村落への水供給上は、現在も一定の役割を果たしている。

なお、同国の水需要量は1996年の20,045百万 m^3 から2030年には30,415百万 m^3 まで増大すると見込まれており、代替の水供給手段の開発や水需要増加の抑制を図らねば、需給ギャップが拡大しかねない状況である。

(3) 水関連政策

南アフリカ政府は1996年憲法において「すべての人に浄水へのアクセスを与えることを権利として保証する」としており、国民への上水供給を重要な国家課題と位置づけている。同国憲法の下、水関連政策を定める法規が整備されつつあり、1997年にはWater Services Act、1998年にはNational Water Actが施行されている。

いずれも水資源森林省が中心となって水資源の効率的な管理と使用、国民への基礎的な水・衛生サービス提供を定めているものである。

水需要の増大に対応する水供給増加についても、南アフリカ政府は大きな力を割いているが、既にダムの開発適地の多くは開発されてしまっている。現在は隣国レソトとスワジランドにおける水資源開発に協力することにより、首都圏であるハウテン州への水供給も確保することに力点が置かれている。

4-2 上下水道

(1) 上下水道インフラ整備状況の人種間格差

上下水道インフラ整備状況の人種間格差は、アパルトヘイト体制の下で黒人が置かれてきた生活環境を示す1つの象徴的な事例である。アパルトヘイトが撤廃された1993-1994年時点において、上下水道の普及率は白人、インド系、カラードともに95-100%であったのに対し（公共水栓まで含めると99%）、黒人は43.3%（同67.1%）にすぎなかった。特に、地方では黒人向け上下水普及率は21.6%（公共水栓を含めると48.4%）に留まり、地方における黒人向け上下設備を早急に整備していくことが国家的課題であると認識された。

都市部では先進国レベルの水道公社がサービスを行っている一方で（白人やインド系の普及率は日本の全国平均約95%を上回った）、旧ホームランドの黒人居住地域では、公共水栓すらないといういびつな構造が並存してきたのが実態であり、こうした地域では井戸や川からの水汲みが一般的であったが、井戸にしても水質が悪く衛生上問題があるケースが多い。全土で満足に上水を受けられない人口が約1,200万人、自宅から200m以上歩かないと上水を得られない戸数が百万戸を超えていたのが実情

である。

(2) RDPにおける水供給への取り組み

こうした状況に対処するため、1994年に南アフリカ政府はRDP（復興開発計画）の中で重要な対象分野として位置づけ、「全ての国民は基本的生活権を得るために水と衛生に関する便益を受ける権利を有する」と述べている。

RDPの水道事業を推進するため、まず水資源・森林省の中に「地域給水、衛生局（Community Water Supply & Sanitation）」が設置され、実施体製造りの第1歩が記されるとともに、同省により「水供給・衛生白書（Water Supply & Sanitation Policy White Paper）」が1994年11月にまとめられた。同白書は黒人居住部落への水供給、環境衛生面に重点を置いた。

(3) 上水道事業形態

南アフリカ上水道事業は一般に3つのレベル（Tier）によって運営されている。第1レベルは中央政府（水資源・森林省）で、マンデラ政権の下、水資源の開発から、水道・衛生に関する行政指導・監督まで強い政策定権が与えられた。黒人居住区域においては、水道公社や地方自治体の体制が整っていないケースが多いので、こうした場合には同省が直接事業実施に携わることも暫定的な措置として行われている。

第2レベルは水道公社である。全国に16の水道公社があるが、必ずしも州の領域と対応しておらず、1つの公社が複数の州にまたがっている場合もある。90年代半ばにおいてこれら公社は全人口の約半分である約2千万人に水を供給し、最大の水道公社であるランド公社などはヨハネスブルグ、プレトリアを中心に約9百万人に上水供給をしていた。水道公社は水資源・森林省の監督下で水道・衛生（下水等）に関する計画の実施と第3段階に対するサービスの供給を独立採算制を原則としつつ行うこととなっている。

第3レベルは地方自治体（市町村レベル）地域水道委員会の段階であり、水道公社からの上水道、下水等に関するサービスを直接住民に供給、これに対し住民から水道料金を徴収し、これを水道公社に

対する支払いにあてている。

(4) 水道サービス

水道サービスにおいては、水道会社の役割拡大、及び地元第3ティアの組織強化、責任明確化の方針が打ち出され、1997年5月に公布された「水道供給法(Water Services Act)」に規定されている。

1994年度以降、水供給事業のため年6千万-1.3億ランド・レベルの政府予算がつけられ、各州で多くの水道事業が行われてきた。この結果として、1994年4月-1999年3月の5年間に352.4万人が新たに水供給を受けることとなった。しかし、いずれにせよ上水普及計画はまだ道半ばの段階にあることは疑い得ない。

尚、上水事業を実施するにあたっては、水資源・森林省が自らの予算で直轄で行うケースと、DBSA(南部アフリカ開発銀行)を通じてファイナンスするケースと2通りある。基本的には、水道公社・地方自治体の体制が十分整っていない地域(一般的に旧ホームランドの貧しい地域)は水資源・森林省が直轄で行い、それ以外の地域ではDBSAを通じた融資が行われていると言える。

(5) 衛生対策

下水を含む衛生対策は上水とともにRDP暫定時点において重点課題とされたが、上水供給に比し、設備の整備レベルはさらに低く、その分その整備は困難を伴うものとなっている。

1993-1994年時点で南アフリカ国民のうち2,100万人は劣悪な衛生環境に置かれていたと推定され、RDPの中では短期目標としてすべての都市地域で個々の住宅が適切な衛生設備を持つこと、中期目標として農村も含む75%の住宅で適切な衛生設備を持つこと、そして長期目標ですべての国民が費用負担可能なレベルでの衛生設備を保有することとした。上水と同じく、下水道も普及度合は人種間格差は大きく、黒人の普及率の低さは歴然としている。下水道等衛生分野ではまた政策が必ずしも明確になっていないことを南アフリカ政府も認識しており、上水道、公衆衛生、保健の各関係機関が協調しつつ、ガイドラインを策定していく必要性が訴えられている。

(6) 上下水道整備への国際的支援

南アフリカの上下水道整備には、水資源森林省やDBSAが資金供与を行っているが、援助国側(EIB、フランス、ドイツ、英国、デンマーク等)も同分野を重視し積極的な支援を行っている。

日本にとっても同分野は対南アフリカ援助の重点分野となっており、これ迄円借款で「クワンデベレ給水事業」(水資源・森林省を通じた資金供与)、「地方社会インフラ整備事業」(DBSAを通じた上下水道向け資金供与)に対し支援を行っている他、JICAも「マハリース水道事業開発調査」(パイロット事業実施を含む)等に支援を行っている。特にクワンデベレやマハリースは旧ホームランドの水道整備であり、ともに南アフリカ首都圏の同国における事業であるため、マハリース事業が具体化すれば、地域的な援助集積の観点から日本の対南アフリカ支援をさらにアピールすることが可能となろう。

5. インフラ・エネルギー分野における援助の提言

3年ほど前、初めて南アフリカを訪問した時、飛行機はナイロビ空港からヨハネスブルグ空港に向かった。途中タンザニアのサバンナ大平原や巨大なマラウィ湖など、いかにもアフリカ的な景色を楽しみながらやがて南アフリカの首都圏上空に到達した。

飛行機の窓を通して見る南アフリカの大都市や近郊の農業地帯の光景は、アフリカを長い間見てきた自分にとって全く新しい世界に入り込むような感覚であった。まず整然と並んだ広大な農業地帯、ところどころ見える貯水池や水路。その間を縫うように走る高速道路。次第にニューヨークの郊外でも見られるような住宅群やショッピングセンターが見えてきて、そのうちプレトリアからヨハネスブルグにかけて高層ビル群の林立も目に入ってきて、その間には道路とともに鉄道が縦横に走っており、その上を電車が走っていた。

そしてヨハネスブルグの国際空港に到着すると大きなターミナルビルがそびえており、先程見たナイロビ空港のビルが(アフリカとしては大きな空港だが)オモチャのような感じがすることを禁じ得なかった。アメリカのハブ空港を持ってきたようで、

アフリカ大陸にこのような空港があること自体、当初は違和感すらあった。

以上のような「先進国」としての南アフリカの印象は、南アフリカの中をその後旅するとともに、南アフリカというモザイク国家の一面に過ぎないことも自分の実感として理解し得た。ヨハネスブルグ郊外のソウェトやその他黒人のタウンシップはアフリカ的な活気を感じられる面もあったが、白人中心の郊外都市との相違は印象的であった。クワンデベレなど黒人貧困層が住む地方部になるとバラックのような家々が肩を寄せ合うように建ち、そこに至る道路も未舗装で、水道も通っていない所をいくつも見かけた。

よく言われてきたことではあるが、南アフリカという国は高度なインフラと途上国水準から見ても貧困なレベルのインフラが混在しているのが特徴であり、先進国と途上国が1つの国の中に歴然として存在している国である。このアンバランスは南アフリカの不安定性の象徴であり、その問題を克服した時のこの国のポテンシャルを暗示するものである。

本章では既に社会開発、農村開発、都市開発の各章でも触れられてきたインフラ問題についても一度インフラの各サブセクターに縦割して概観し直したものである。

これにより明らかになることは、特に以下の点である。

南アフリカの人口の大半を占める黒人の生活環境は白人他の人種と依然大きな格差があること。南アフリカ政府はこのアパルトヘイトの負の遺産から脱却するため、電化、道路整備、上下水道整備等最重要課題として取り組んできているが、まだギャップは大きい。

南アフリカの経済体制はこれまで国有企業が主体をなす統制経済色の強いものであったが、アパルトヘイト撤廃以降、市場の競争原理導入を推進し、固有企業の民営化がかなり早いペースで進められてつつある。こうした中、TRANSNETの傘下企業（SPOORNETや南アフリカ航

空）ESKOM、TELKOMなど南アフリカを代表する公益事業を営む公社が次々と市場の波に洗われつつある。

これまで南アフリカが作り上げてきたインフラのネットワークは既にメンテナンスが重要な課題となりつつあるが、今後黒人向けのインフラ整備に伴いネットワークはさらに拡張する。メンテナンスが資金、マンパワー、技術の各々で十分手当されなければ、ケニアなどで見られたように白人が作り上げたインフラが次第に劣化していくような事態も生じかねない。

いずれにしても明らかなことは、インフラ各方面において引続き大きな資金ニーズがあること、また中央政府が「小さな政府」を志向し、補助金削減、民営化を推進する中、資金ニーズをどうやって調達するのか、開発の主体は誰が担うのか早急に見極めていく必要があることであろう。

公益サービスの質向上、効率化のためにも民活を進めていくことは正しい選択であるが、民間部門がカバーできない部門も多く残り、これまでのように政府が公企業に黒人向けインフラ整備を義務づけるやり方でも不十分であろう。

この意味でも、今後中期的に外国の援助資金を活用することは、南アフリカにとって不可欠であると考えられる。

次に日本としてインフラ部門でどのような支援を行っていくかということが問題となる。南アフリカ政府はまず外国から援助を受けることについて「政治的影響力」を行使されるのではないかと警戒する面が強く残っており、また国内の金融市場が比較的発達しているため、それとの比較で援助資金（特に有償協力の条件）に非常にセンシティブであることが特徴として挙げられる。

日本の援助スキームは他ドナーと比較しても硬直的な面が強いが、このような南アフリカの特徴を考えると、南アフリカ側にとり日本の援助条件は魅力的でない面があり、日本の援助条件を無理に適用しようとする、「日本のやり方の押しつけ」ととられかねない。

こうなれば援助としては本末転倒ということになってしまうので、南アフリカの援助にあたっては資金協力のスキームを出来るだけ南アフリカのニーズに合わせて弾力化していくことが必要と考える(具体的な弾力化の方法については第2部において後述)。

また、南アフリカの警戒心を解くためにも、日本と南アフリカの間で政策レベルから実務レベル、政府から民間まで様々なレベルで忍耐強く意見交換を行っていくことが重要であろう。

円借款の融資条件弾力化を含め、日本の援助スキームを変えていくことは困難も伴い、「これだけの努力を南アフリカで行うことが引合うのか」という議論は出てこようが、南アフリカの南アフリカにおける圧倒的な政治・経済力、並びに同国が米国や欧州、南米、東南アジアと(日本人が想像する以上に)深い関係を築いていることを勘案すれば、日本の世界戦略を構築していく上で、南アフリカとの関係を強化する努力を払うことは決して無駄とはならないはずである。

また南アフリカの市場自体が優に欧州の中規模国の大きさを有し、その周辺を合わせればさらに大きな市場ポテンシャルがあることを考えれば、日本の産業界として市場の多角化の重要な一角として南アフリカを考えていくべきである。

そのためにも同国の政治経済、市場の安定化を日本として支援していくことは意義が大きい。

それではインフラ分野における ODA の対象分野としてはどこに焦点を当てるべきか。

基本的にはこれまでの対南アフリカ ODA 供与方針の延長線上で考えていくべきであろう。すなわち、黒人社会の生活環境改善に重点を置くべきことは疑い得ない。具体的な対象としては大都市の周辺部の電化、道路、通勤鉄道、上下水道、電話や住宅整備などであろう。

なお、必ずしも黒人向けに限定されない候補分野としては、地球環境案件としても位置付けられる再生可能エネルギー開発や石炭火力の石炭塵対策などが挙げられる。

これらの分野に協力するにあたっては、南アフリ

カ自身資金供与スキームを含め開発体制をそれなりに有しているため、それを出来るだけ活用し、且つ体制強化のための技術アドバイスを行っていく姿勢が必要である。

村落レベルでのコミュニティ開発は無償協力が向いているが、資金のニーズの大きさと南アフリカの所得水準が高いことも勘案し、有償協力をタイアップして供与することにより迅速な開発をバックアップしていくことが可能となる。

南アフリカの産業高度化においては、JICA の技術協力(日本の民間企業とタイアップする)を推進していくことが適当である。その際、既に南アフリカと関係の深いマレーシアなどと連携して協力していくことも一考に値しよう。

一方、資源開発、収益性の高い経済インフラ案件は民間ベースもしくは準民間ベースで開発が行われていくことが見込まれるため、日本からの資金協力も OOF である JBIC の輸出信用・投資金融並びにアンタイト・ローン等の活用を中心に考えていくべきであろう(BOT 型案件も含める)。

最後に南アフリカのインフラについてデータを収集、整備すること自体、これまで必ずしも日本において体系化して行われてこなかったが南部アフリカ広域インフラ整備活発化、或いは南部アフリカやアフリカ全域における南アフリカ企業のインフラ事業進出を考えれば、その体制整備を強化していく必要があることも併せて強調したい。

参考文献

- 海外経済協力基金開発援助研究所(1999)『南部アフリカ地域経済圏の交通インフラ整備』
- 新日本 ITU 協会(2000)『ワールドテレコム・ビジュアル・データ集 2000』
- 日本国際フォーラム(1995)『経済協力計画策定のための基礎調査(南アフリカ)』
- JICA/南アフリカ水資源森林省(1995、1996、1998)『南アフリカ・マハリース水道給水区域拡張計画調査(事前調査報告書/最終報告書フェーズ 1、2、3)』
- NEDO / 数理計画(1999)『南アフリカ環境関連調

査(再生可能エネルギー/公害防止)』海外経済協力基金委託

PCI(1998)『南部アフリカ地域経済および物流に関する調査報告書』海外経済協力基金委託

DBSA (1998) *DBSA Annual Report*.

DWAF(1997) *White Paper on National Water Policy for South Africa*.

DWAF(1998) *Management of Fresh Water Resources in South Africa*.

ESKOM (1998) *ESKOM Annual Report*.

Government Communication & Information System (GCIS)(1999) *South Africa Yearbook 1999*.

Ministry of Mining and Energy (1998) *White Paper on Energy Policy for Republic of South Africa*.

Office of the Executive Deputy President and the Inter-Ministerial Committee for Poverty and Inequality (1999) *Poverty and Inequality in South Africa*.

South African Airways (1998) *South African Airways Profile*.

South African Institute of Race Relations (2000) *South Africa Survey 1999/2000*, Millennium Edition.

TELKOM (1998/1999) *TELKOM Annual Report*.

TRANSNET (1999) *TRANSNET Annual Report*.

United States Energy Information Administration(1999) *South Africa*.

第2部 援助動向

第1章 わが国のこれまでの援助動向

鈴木 規子 (JICA アフリカ・中近東・欧州部)
飯島 聡 (国際協力銀行)

1. 基本方針

1-2 わが国の基本方針

1-1 開発の現状

南アフリカ共和国は、1994年のマンデラ新政権発足以後、「復興開発計画(RDP)」に基づき黒人等の生活水準・地位向上を掲げ、さらに、1996年に経済成長を重視したマクロ経済政策(GEAR)を発表し、内外からの一層の新規投資の拡大を図ることにより、高い経済成長と長期的な雇用創出を目指すこととしている。RDPにおいては、生活インフラの整備や教育、保健医療制度に亘る様々な分野の人種間格差是正を目標に掲げていたが、改善の目処とされていた1999年の達成度についていえば、インフラ整備や雇用創出については必ずしも国民が満足いく結果になったとは言いがたい状況である。同国の1997年の経済成長率は1.7%、1998年はわずか0.1%にとどまり、雇用創出と投資拡大のボーダーラインと言われた3%に及ばなかった。同国は2000年の目標として6%の成長と100万人の雇用創出を掲げているが、1997年のアジア金融危機等に見られる世界的な景気後退感によって期待されていた輸出拡大も伸び悩んでいる。同国は格差是正に対する重点的な予算配分を指向しながらも、雇用創出による貧困層の底上げが最大の課題となっている。

わが国は、アパルトヘイトによって大きな犠牲を強いられた黒人層の支援のため、1990年から国際機関を通じた資金協力、研修員受入、草の根無償資金協力を実施してきた。1994年のマンデラ政権発足後は、民主的、平和的に新体制への移行を成功させた象徴的なケースとして、新生南アフリカの発展と安定が南部アフリカ、さらにはアフリカ全体の発展と安定に資するとの観点から、同国を最重点国の一つと位置付け、1994年6月、同国に対する支援の本格化に先立ち、他のドナー国に先駆けて対南アフリカ経済協力総合調査団を実施し、わが国の援助政策及び各援助形態の説明を行うとともに、先方の実施体制や今後の援助のあり方について意見交換を行った。この意見交換の実施を踏まえ、黒人社会支援を目的とした本格的な協力を開始した。同年7月には対南アフリカ支援パッケージ¹を発表し、貧困層が裨益する支援を中心とした協力を実施した。1997年4月にはJICA事務所を設置、1998年12月には技術協力及び無償資金協力に係る政策協議を実施し、黒人層の人材育成を基本方針とすることで合意した。

1999年6月のムベキ大統領就任に際しては、過去5年間の総額約15億ドルに達するわが国の協力実績を踏まえ、今後とも十分な規模の支援²を継続することを表明した。同8月には第2回政策協議を実施し、協力実施にあたっての意見交換を行い両国

¹ 2年間で3億ドルのODA(有償2.5億ドル、無償0.3億ドル、技協0.2億ドル)、5億ドルの輸銀融資、5億ドルの貿易投資保険枠の計13億ドル

² 対南アフリカ新支援パッケージ：今後1年間に2千万ドルを念頭に、旧ホームランド地域の保健・教育分野に対する無償資金協力を供与する、社会インフラ整備分野に対する有償資金協力を実施する、総額3,700万ドル相当の円のアンタイドローンにつき1999年7月にも貸付契約を調印、中小企業向けアンタイドローンにつき1億ドル相当円程度を目処に前向きに検討し、1999年8月に調査団を派遣する、優良な貿易保険案件について従来と同様に引き受けを実施する。

間の相互理解を深めた。

1-3 開発の重点分野

わが国の対南アフリカ協力における優先課題としては、RDP の中心課題であるサービス供給の強化を通じて国民の基本的ニーズを平等に満たすことと、GEAR 政策の強化による財政赤字削減と安定的な6%台の高い経済成長の達成による雇用の創出を図ることという二本柱を支援することである。

1998年の政策協議において合意した重点分野(教育、公衆衛生、地方行政、中小企業、観光)を踏まえ、人種、地域等様々な形で現存する格差の是正と、雇用創出に向けた制度・技術確立への取り組みを軸に、具体的には、黒人貧困層の教育支援、地方行政能力の向上、貧困層の雇用機会の創出、中小企業の育成支援、小規模農業の生産性向上、貧困層に対する基礎インフラ整備支援を実施している。

なお、特徴的な協力の実績として、教育及び保健医療分野を中心とする草の根無償の活用(世界第2位)と、農業、中小企業振興、地方行政分野等に係る国別特設研修コース(12コース、約100名/年)があげられる。

2. 重点分野への取り組み

2-1 黒人貧困層の教育支援

中等教育改革支援を通じた貧困層の経済活動への参画促進

アパルトヘイト政策の弊害によって、黒人層はこれまで十分な基礎教育を受けることが困難であったため、特に、黒人居住率の高い州、すなわち旧独立ホームランドや自治地区が集中しているムプマランガ州、クワズール・ナタール州、北西州、東ケープ州、北部州においては、教育水準が低い。併せて、州レベルにおける教育行政能力が不足しているため、中央政府の教育政策や教育・訓練基準に基づいた教育サービスが十分に実施できていない状況にある。かかる状況を踏まえて、黒人居住率の高い州における初等・中等教育のアクセス向上のため

の施設建設・改修、理数科教育の向上、教員の質の向上、教育行政の改善に対する協力を積極的に実施している。

具体的な協力例としては、一般無償や草の根無償による小中学校教室等の建設・改修や教育用資機材の供与、研修員受入や専門家派遣を通じた教育行政や教員養成に係る人材育成が挙げられる。

2-2 地方行政能力の向上

旧ホームランド地域の地方行政におけるキャパシティ・ビルディング、オピニオン・リーダー育成支援

地方州政府への業務委譲が進められているが、新政権樹立とともに州が再編されて間もないことから、地方政府機関が未整備であり、また運営管理体制・能力が十分に育っていない状況にある。これを踏まえて、地方政府のキャパシティ・ビルディングに係る協力を実施している。

具体的例としては、研修員受入事業による地域開発行政や警察行政、地方保健マネジメント等に係る人材育成が挙げられる。

2-3 貧困層の雇用機会の創出

職業訓練支援を通じた黒人貧困層所得の向上

アパルトヘイト政策によって、黒人層の熟練技術者が不足しており、黒人の失業率は36.9%と、白人の失業率5.5%と比して7倍にもものぼっている。かかる状況を踏まえ、職業訓練へのアクセスや質を向上させ、黒人層の経済活動への参加を推進するため、草の根無償や研修員受入を通じた協力を積極的に実施している。

2-4 中小企業の育成支援

黒人中小・零細企業家育成及び既存中小工業振興を通じた貧困層の雇用創出

これまで経済活動には参画する機会が少なかつ

た黒人層の雇用拡大に資するため、零細・中小企業育成や診断に係る研修を実施している。

2-5 小規模農業の生産性向上

黒人貧困層を中心とする小農の組織化支援とともに、換金作物の普及により現金収入の向上を図る。

黒人の多くが居住する農村においては、コミュニティが発達しておらず、農業生産性も極めて低いことから、小規模農業生産者の組織化を支援し、換金作物への転換を促すことで現金収入の向上を目指した協力を実施している。草の根無償による農村開発や農業用機材の供与、研修員受入による農村開発や野菜栽培技術に係る人材育成をこれまで実施してきた。

2-6 貧困層に対する基礎インフラ整備支援

基礎的インフラ整備に伴い必要となる制度や組織面での整備を支援する。

アパルトヘイトによる人種差別政策の下、黒人居住区には基礎的なインフラが適切に整備されてこなかったため、現在でも旧ホームランドやタウンシップでは、上下水道、保健医療施設等のインフラが整備されておらず、黒人層の居住環境は劣悪である。かかる状況を踏まえて、小規模な基礎インフラの整備や右に必要な制度・組織造りに対しての協力を実施してきた。

具体的には草の根無償による地域診療所の改善や一般無償による地方中核病院への機材供与、研修員受入による住宅政策に係る人材育成、黒人居住区の上下水道整備計画に係る開発調査の実施が挙げられる。

3. 実施面の教訓

3-1 NGOとの連携

マンデラ政権樹立以降、人材面や資金面で活動環境は悪化しつつあるものの、南アフリカにおいては、NGO やコミュニティ組織は依然として実質的な開発の担い手である。復興開発計画の実施機関である地方政府組織の未整備及び能力不足は顕著であることから、わが国援助実施にあたっては、NGO やコミュニティ組織との効果的な連携につき留意する必要がある。

3-2 州政府への支援

中央政府は、自らの役割を開発のおおまかな制度造りに限定しており、具体的な開発については、計画策定・実施とも州政府や地域コミュニティ、民間企業に委ねる姿勢を採っている。しかしながら、実際には地方政府のキャパシティは低いところ、州政府のキャパシティ・ビルディングに対する協力を行っていくことが必要である。併せて、案件形成や実施にあたっては、中央政府とすりあわせつつも、州政府を主なカウンターパートとしてきめ細かく対応していくことが肝要である。

表1-1 わが国の対南アフリカ ODA 実績

(支出純額、単位：百万ドル)

暦年	贈与			政府貸付		合計
	無償資金協力	技術協力	計	支出総額	支出純額	
1994	0.62 (20)	2.48 (80)	3.10 (100)	-	-	3.10 (100)
1995	1.18 (27)	3.16 (73)	4.34 (100)	-	-	4.34 (100)
1996	1.54 (21)	5.76 (79)	7.30 (100)	-	-	7.30 (100)
1997	2.23 (8)	5.93 (21)	8.16 (28)	20.75	20.75	28.91 (100)
1998	13.76 (45)	4.98 (16)	18.75 (61)	12.08	12.08	30.82 (100)
累計	20.46 (26)	25.12 (32)	45.59 (58)	32.83	32.83 (42)	78.41 (100)

注：()内は、ODA 合計に占める各形態の割合(%)。
出所：外務省経済協力局編(1999)

4. 南アフリカ向け有償資金協力（円借款）の動向

（1）これまでの経緯

南アフリカ向け円借款は、アパルトヘイト廃止による民主化に伴い、日本政府が1994年7月に発表した南アフリカ支援策の一環（全13億ドル）として開始された。同支援策のうちODAは総額3億ドル、円借款はこのうち2.5億ドルという目標となっていた。

円借款については、黒人社会支援のため上下水道を中心に案件発掘を行い、1996年5月に初の円借款として、「クワンデベレ給水事業」と「地方社会インフラ整備事業（I）」を供与した。

その後1998年5月に承諾した「都市通勤鉄道近代化事業」を含め、合計で14,061百万円の承諾を行っている。

しかしながら、これまでのところ、「東ケープ州道路設備事業」など円借款要請後に円借款借入を南アフリカ政府が辞退したケースが出ており、また円借款借入の為替リスクの観点からE/N締結後、貸付承諾が遅れたり、或いは貸付承諾後も貸付が伸びない案件もあり、必ずしも順調に実施されてきたとは言えない状況となっている。

（2）南アフリカ円借款具体化にあたっての問題点

- 南アフリカ中央政府が、対外借入抑制策を強化し、近年中央政府が借入人となるべき案件の具体化が中断していること（これまで中央政府が借入人となったケースは「クワンデベレ給水事業」の1件のみ）。
- 借入人が公社となる場合（南部アフリカ開発銀行等）には、南アフリカ政府は円借款借入に対する政府保証を行ってきているが、他方、これらの機関は国内の金融市場にもアクセスがあり、それとの対比で対外資金の借入コストに敏感であること。
- 上記については、特に円借款が円建てであり、為替リスクがあることから、そのヘッジのため通貨スワップを組むのが通例となっている。同

スワップ・コストを勘案した円借款の実質借入コストは南アフリカ国内の借入コストと比較して魅力的な条件となっていない（円借款金利が2.5%のケースでは、円借の実質借入コストは年利で15%前後に達している）。

- 南アフリカ政府は新規対外借入の際、中央政府保証を入れないこと（公社が借入人となるケース）や、ランド建借款の供与を求めており、ヨーロッパ諸国はこれに応じる姿勢を示している³。日本政府の方針としてはこのような条件は受入れ難いため、欧州ドナーと日本の間の対応振りに開きが生じる結果となっている。
- 優良な円借款案件の発掘・形成に係るメカニズムがまだ十分確立していない。円借款手続きに南アフリカ側がまだ不慣れなところがあり、借款具体化や調達手続段階で時間を要することが多い。

（3）今後の課題

- 1) 中央政府対外借入可能性を引続き検討する（南アフリカ政府としても上下水道等、黒人支援のための膨大な資金ニーズに直面し、対外借入抑制策を将来的に緩和する可能性はある）。
- 2) 公社が借入人となるケースを含め、南アフリカ側のニーズをよく分析し、日本側として可能な限り融資条件弾力化を図る。
この点に関しては、1999年12月日本政府円借款調査団派遣時に、為替リスク・ヘッジのための通過スワップ・コストを低減を目的として、ケースにより南アフリカに対する通常の償還期間25年を10年程度短くする提案を日本側より行った。（償還期間が短い方が通貨スワップが組みやすくなり、スワップ・コストが低下する）。
- 3) 南アフリカ側、特に黒人支援の観点でプライオリティーの高い分野を発掘し、候補案件の中期的ローリング・プラン（ロング・リスト）を立ち上げていくこと。

³ 欧州投資銀行（EIB）はランド建借款を近年供与しており、フランスのAFDは中央政府の保証抜きでの貸付に応じている。

- 4) 案件形成・実施にあたって、円借款と無償・技協をタイアップした総合支援プログラムの実施を図る（特に円借と無償が同一事業プログラムで協調融資した場合、平均的融資条件が緩和されるため、南アフリカ政府側で円借款の借入がし易くなる）⁴。
- 5) 国際協力銀行のアンタイト・ローン等の OOF スキームも、円借款と役割分担しつつ有効に活用する。

- " 通勤鉄道
 - " 中小工業支援
 - " 職業訓練
- 地域環境型案件（公害防止、再生可能エネルギー）
- 南アフリカ周辺国との広域協力（上水、道路、ガス、電力等）

(4) 対象候補分野

基本的に黒人貧困層支援がターゲットとなるが、円借款適用金利との関係で南アフリカ側が低金利を 선호するため、特別金利適用の可能性が高い地球環境型案件や職業訓練、零細な中小工業支援にも重点を置いていく方針である。

(主要対象分野)

- 黒人向け上下水道
- " 住宅電化
- " 住宅整備

(5) 今後の見通し

- 1) 1999年6月に日本政府が発表した新南アフリカ支援パッケージ(円借款部分は4億ドル)の具体化を図っていく。
- 2) 1999年12月に日本政府円借款調査団側より提示した円借款融資条件弾力化案をベースに、さらに具体的な詰めを南アフリカ側と行っていく。
- 3) 南アフリカ側としては、2001年度予算編成作業(2000年半ばより本格化)の中で具体的に係る新規円借款要請を検討、日本側に対して行う見通し。

表1-2 E/N 調印済みの南アフリカ向け円借款案件

案件名 (借入人) (事業実施者)	E/N 調印日	借款承諾額 償還(措置)期間 金利 調達条件	概要
	借款調印日		
クワンデベレ給水事業 (南アフリカ政府) (水資源・森林省)	1996/4/30	3,097百万円 25(7)年 2.5% 一般アンタイト	旧ホームランドであるクワンデベレ地域の上下水供給量を増加させることにより地域住民である黒人の生活水準向上、及び地域の産業活性化を図るもの。事業内容は浄水場・パイプライン・貯水池の建設。
	1996/5/2		
地方社会インフラ整備 事業() (南部アフリカ開発銀行(DBSA)) (同上)	1996/4/30	4,734百万円 25(7)年 2.5% 一般アンタイト	白人に比べ低い、黒人の上下水道普及率を改善することにより人種間格差是正に資する。事業内容は各州の実施期間を対象とした上下水道整備のためのサブ・ローン供与。
	1996/5/2		
都市通勤鉄道 近代化事業 (都市通勤鉄道公社(SARCC)) (同上)	1998/2/19	6,230百万円 25(7)年 2.7% 一般アンタイト	南アフリカ産業の中心地であるハウテン州の主要黒人居住区(ソウェト地区)と工業・商業地区(旧ハネスブルグ)の都市通勤輸送力強化を図る。事業内容は新規電車60両の調達。
	1998/5/20		
地方社会インフラ 整備事業() (DBSA) (同上)	1998/4/9	6,084百万円 25(7)年 2.5% 一般アンタイト	上記フェーズ()に続く、フェーズ()事業
	(借款未調印)		

出所: JBIC 内部資料

⁴ 同様なことはドイツの KfW が行っている。

第2章 主要援助国及び国際機関による対南アフリカ援助動向

(事務局)

1. 対南アフリカ援助の概況

南アフリカに対する援助（ODA）は、アパルトヘイト制度の廃止に伴って、1993年から開始され、1994年の新政権誕生を機に援助量が徐々に増加しており、援助額は1993年の275.3百万ドルから1998年には、512.3百万ドルと倍増している。

二国間援助額においては、アメリカからの援助が常時1位を占め、次いでイギリス、オランダの順となっており、わが国は1997年以降援助額が増加して8位前後となっている。国際機関では、CECが常時1位を占めている。

南アフリカへの二国間のODA実績は、1997年時

点で、南部アフリカ地域でモザンビークに次いで2位だが、南アフリカは開発援助の歴史も浅く、援助がGDPに占める割合も1%に満たない。

南アフリカにはおよそ30のドナーが関わっており、その多くが無償協力および技術協力をを行っている。南アフリカ側は、大蔵省の国際開発協力局がすべての政府間開発援助を管轄している。また、教育省が12カ国と二国間協定を結んでいる他、社会福祉省も多くの支援を受けている。多国間援助では、国連機関が主に技術協力の形で支援をしている。

分野別のODAの実績の傾向としては、表2-2の通り、教育を中心とした社会インフラ・サービスへの援助が60%前後と最も重点的に行われている。

表2-1 主要援助国及び国際機関による対南アフリカODA援助額の推移

		1993	1994	1995	1996	1997	1998
二国間援助機関	日本	1.8	3.1	4.3	7.3	28.9	30.8
		0.65%	1.05%	1.11%	2.04%	5.84%	6.01%
	アメリカ	66.0	71.0	107.0	73.0	104.0	83.0
		23.97%	24.10%	27.73%	20.39%	21.01%	16.20%
	スウェーデン	37.9	29.7	19.6	33.2	41.1	31.1
		13.77%	10.08%	5.08%	9.27%	8.30%	6.07%
	イギリス	19.4	23.9	23.9	30.9	38.8	54.1
		7.05%	8.11%	6.19%	8.63%	7.84%	10.56%
	オランダ	20.1	12.6	44.5	37.6	35.9	42.0
		7.30%	4.28%	11.53%	10.50%	7.25%	8.20%
フランス	-	1.9	17.9	13.4	34.0	36.7	
	-	0.64%	4.64%	3.74%	6.87%	7.16%	
デンマーク	1.1	14.3	22.9	30.0	35.7	32.0	
	0.40%	4.85%	5.93%	8.38%	7.21%	6.25%	
その他	37.0	57.9	78.4	86.5	96.6	111.0	
	13.44%	19.65%	20.32%	24.16%	19.51%	21.67%	
小計		183.3	214.4	318.5	311.9	415.0	420.7
		66.58%	72.78%	82.53%	87.10%	83.82%	82.12%
国際機関	CEC	82.6	69.4	59.2	37.0	68.3	80.8
		30.00%	23.56%	15.34%	10.33%	13.80%	15.77%
	UNICEF	2.6	2.4	2.2	2.3	2.3	1.6
		0.94%	0.81%	0.57%	0.64%	0.46%	0.31%
	UNHCR	1.9	6.0	1.9	2.7	3.1	3.3
		0.69%	2.04%	0.49%	0.75%	0.63%	0.64%
	UNDP	-	-	0.1	3.5	5.3	3.7
		-	-	0.03%	0.98%	1.07%	0.72%
	その他	6.8	8.4	4.0	3.4	1.0	2.2
		2.47%	2.85%	1.04%	0.95%	0.20%	0.43%
小計		92.0	80.2	67.4	46.2	80.0	91.6
		33.42%	27.22%	17.47%	12.90%	16.16%	17.88%
合計		275.3	294.6	385.9	358.1	495.1	512.3
		100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%
GNP額		114,561	119,248	131,450	123,431	125,808	113,625
GNPに占めるODA額の割合		0.24%	0.25%	0.29%	0.29%	0.39%	0.45%

出所: OECD(1998) p. 226より作成。

表2-2 二国間ベースによる南アフリカへの分野別援助額（コミットメント・ベース）

	1993		1994		1995		1996		1997		1998	
	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%	金額	%
社会インフラ・サービス	85.1	61.8	236.0	76.2	204.3	49.5	336.5	66.5	218.8	61.2	307.6	59.7
教育	37.5	27.3	69.9	22.6	68.7	16.6	93.7	18.5	72.1	20.2	90.3	17.5
保健医療	2.8	2.0	5.1	1.6	7.8	1.9	17.0	3.4	37.4	10.5	24.3	4.7
水供給・衛生	-	-	1.3	0.4	1.2	0.3	86.4	17.1	8.5	2.4	5.5	1.1
経済インフラ・サービス	13.3	9.7	35.1	11.3	51.3	12.4	77.0	15.2	22.7	6.3	89.5	17.4
運輸・通信	1.6	1.2	5.2	1.7	5.1	1.2	10.9	2.2	1.3	0.4	48.7	9.5
エネルギー	-	-	0.0	0.0	0.3	0.1	0.2	0.0	0.3	0.1	0.6	0.1
生産セクター	6.5	4.7	14.3	4.6	18.7	4.5	21.7	4.3	18.9	5.3	22.2	4.3
農業	3.8	2.8	5.1	1.6	5.3	1.3	11.2	2.2	9.1	2.5	10.0	1.9
産業、鉱業・建設	2.1	1.5	7.5	2.4	11.6	2.8	4.7	0.9	8.8	2.5	11.0	2.1
貿易・観光	0.6	0.4	1.7	0.5	1.8	0.0	5.8	1.1	1.0	0.3	1.2	0.2
マルチセクター	17.9	13.0	11.2	3.6	96.5	23.4	48.5	9.6	26.5	7.4	54.9	10.7
プログラム援助	0.3	0.2	0.4	0.1	26.1	6.3	1.2	0.2	0.8	0.2	14.3	2.8
食糧援助	0.3	0.2	0.4	0.1	0.4	0.1	0.3	0.1	0.3	0.1	13.9	2.7
債務関連	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
緊急援助	14.5	10.5	1.2	0.4	0.4	0.1	2.7	0.5	0.7	0.2	0.8	0.2
その他	-	-	11.4	3.7	14.7	3.6	18.1	3.6	69.2	19.4	22.4	4.3
計	137.6	100.0	309.6	100.0	412.8	100.0	506.0	100.0	357.6	100.0	515.0	100.0

出所: OECD(2000)p. 227.

2. 主要援助機関の動向

2-1 国際機関

(1) 国際開発計画 (UNDP)¹

1994年以降に本格的に支援を始め、RDP作成時での政策支援やパイロット・プロジェクトへの支援を行った。1997-2001年の供与額は58.7百万ドルである。貧困削減を最終目標とし、経済的および社会的開発課題に関して政府との政策対話を進めている。援助の方向性としては、持続的な環境生活促進と健全なガバナンスを掲げている。

1) 持続的な環境生活促進

貧困層への機会の提供と貧困層および支援機関のキャパシティ・ビルディングへの取り組み
政策支援とアドボカシー
貧困・不平等レポートの作成支援、貧困、ジェンダーなどに関するモニタリング、ジェンダー・プランニング・フレームワークの実施
能力強化

雇用および仕事の機会の創出

女性や地方に配慮した中小企業開発、労働集約的な公共事業プログラム

社会開発

主に地方およびタウンシップの貧困層の基本的社会サービスへのアクセス向上

2) 健全なガバナンス

公的機関および市民組織の透明性及びアカウンタビリティの強化と民主化

地方分権

州政府のキャパシティ・ビルディング

民主化

政府内外のキャパシティ・ビルディング、人権教育

安全と治安

特に弱者に配慮した国家犯罪防止戦略 (National Crime Prevention Strategy) の実施のためのキャパシティ・ビルディング

開発マネージメント

公的セクター（中央からローカルまで）と民間セクターにおける国内外の開発リソースのマネージメント・キャパシティの向上、評価

¹ UNDP (1997).

基準の提供、災害マネジメントへの新アプローチの導入

3) 分野横断的課題

ジェンダー間の平等（政治的・経済的エンパワメント、暴力からの解放）

エイズ（UNAIDS と協力して調査）

持続可能な開発と環境への配慮

4) 南南協力

南部アフリカ地域の経済の統合化の動きに注目し、上記のような観点から協力する。南部アフリカ地域再生可能なエネルギー・イニシアティブ（FINESSE）などに協力しており、南部アフリカ地域を対象とした人間開発報告の準備をすすめている。

(2) 世界銀行²

世銀は1951-1966年に242百万ドルにのぼる貸し付けを行っていた。1994年以前には政策分析やキャパシティ・ビルディング等の支援を行っていたが、1994年の選挙以降は政府に対して多分野における政策アドバイスを行っており、1996年のGEAR策定へのアドバイスや世帯調査、参加型貧困評価、貧困・不平等報告の作成支援を行った。プロジェクト支援では、1997年に「産業競争力および雇用創出プロジェクト（Industrial Competitiveness and Job Creation Project: 46百万ドル）」や1998年にはGEF資金により「ケープ半島生物多様性保護プロジェクト（the Cape Peninsula Biodiversity Conservation Project: 12.3百万ドルの供与）」の支援を行っている。中小企業金融および地方開発分野では、「中小企業金融会社（Khula Enterprise Finance Limited）」の形成に関わった。

国際金融公社（International Finance Cooperation: IFC）は主に不利な立場に置かれていた層の企業家推進を中心とした20件の投資を承認している。

世銀の南アフリカに対する支援の最大目標は、アパルトヘイトによる貧困と不平等という負の遺産をなくす努力を支援することである。したがって、世銀は以下の開発目標に焦点をあてている。

経済成長および雇用の促進

政策文書、技術協力等を通じた成長および雇用創出支援。1999年の協力は sources of growth スタディ・ペーパーの作成、マクロ経済運営の支援、ランド建てでの借款供与の検討、中小企業支援、産業競争力および雇用創出プロジェクトの継続支援、製造業・保健サービス、民営化等の支援、IDFは民営化、福祉のターゲットリング、土地改革支援に及ぶ。

社会的および環境の持続可能性

公的支出運営支援、分権化（パイロット・プロジェクト実施）、財政面での分権化の知的・制度的支援、貧困対策、クワズール・ナタール州教育機関の能力構築支援、インフラ支援、沿岸環境管理、都市環境支援、国家および州レベルの環境計画の作成、GEFによる生物多様性の保全

地域開発

近隣国への民間投資の債務保証、「南部アフリカ電力共同管理（Southern Africa Power Pool）」の支援、地域政策策定およびキャパシティ・ビルディング

キャパシティ・ビルディング

Senior Executive Development Programme、インターン・プログラム、WorldLinks、TELISA等の技術分野での協力

世銀は、南アフリカの所得水準が相対的に高いことから、融資条件がIDAに比べハードなIBRDローンを供与することになっている。そのため、世銀側の積極的支援姿勢にもかかわらず、南アフリカ政府側は対世銀借入に消極的姿勢を示してきた。このため、前述のようにこれまでのところソフト面の支援を主体にした協力を行ってきた。

将来に向けた案件準備としては、PHRDファンド（ジャパン・ファンド）を利用して、以下の3案件を形成している。

Consolidated Municipal Infrastructure Program

Rural Water Program

Rehabilitation of Regional Hospital Project

² IBRD（1999）。

最近に至って南アフリカ政府は、世銀ローンの借入について真剣に検討をする姿勢を示すようになってきており、仮に南アフリカ政府が世銀ローン借入再開を決定した場合には、上記案件のうち、
、
を中心に本格支援に移行する方針である。

また、世銀側は借款供与にあたっては、日本を含めた他ドナーからの協調融資を積極的に働きかけていく考えを示している(世銀ローンよりソフトな案件の資金を同一プログラムに混ぜることにより、プログラム全体の平均融資条件を緩和することを期待していることも理由の一つである)。

(3) アフリカ開発銀行

(African Development Bank: AfDB)³

アフリカ開発銀行の戦略は、格差是正、恵まれていない地域でのインフラ整備、南部アフリカ地域の経済深化促進、民営化支援である。1997年に提出された援助政策において、政府の開発目標を達成するための手段として、三大開発金融機関への融資プログラムを決定している。

地域経済統合に関しては、アフリカ開発基金(ADF)の国際プロジェクト融資を現時点では適用できないため、特に取り組まれていない。1999-2000年の実施戦略は1997年からの方針に沿って行われるが、製造業の競争力強化および民営化が優先分野となっている。

(4) 欧州連合 (European Union: EU)

1985年に欧州共同体(European Community: EC)は特別プログラムを開始し、カギソ・トラストを受け皿としてアパルトヘイト犠牲者への財政的支援を開始した。これは同時期のECが実施した対南アフリカ経済制裁を補完するもので、南アフリカ政府の頭越しに巨額の援助を行うことで、南アフリカ政府に対し、内外から圧力をかけることを意図したものであった。

民主化後、EUは「復興開発欧州プログラム(European Programme for Reconstruction and Development)」を展開している。このプログラムは年平均予算が127.5百万ユーロと南アフリカでは最大のプログラムであり、EUが世界で展開しているプログラムの中でも最大規模のものである。アパルトヘイトによる社会経済問題への南アフリカ政府の取り組みを支援するのを目標とし、1995-1999年の5ヵ年(年予算125百万ユーロ)は特に貧困撲滅と最貧困層の生活向上に取り組んでいる。具体的には、以下のとおりである。

基礎的社会サービス(60%)

歴史的に不利な立場にあったコミュニティにおける貧困層の生活向上のために、基礎教育・成人教育・職業訓練、基礎保健医療・HIV/AIDS・母子保健、水・衛生・居住の改善に取り組む。

民間セクター開発(15-20%)

中小企業支援、女性がインフォーマル・セクターに多く従事していることからジェンダー

表2-3 アフリカ開発銀行の融資先(1997年時点)

融資先	融資目的	融資額	実施状況
南部アフリカ開発銀行 (Development Bank of Southern Africa)	雇用創出、インフラの格差是正	750百万ランド	貸出限度(lines of credit)の第一次適用を実施中
産業開発公社 (Industrial Development Corporation: IDC)	製造業の競争力強化、広域開発フレームワーク(SDI)の実施、中小零細企業支援、産業セクターでの雇用創出	50百万ドル	2000年実施を目処
土地銀行 (Land and Agricultural Bank of South Africa)	(小農に対する)農業雇用創出、都市・農村格差の是正	600百万ランド	2000年前半実施を目処

出所: AfDB(1997)および(1999)より作成。

³ AfDB(1997)および(1999)。

問題への焦点、銀行や NGO に対し不利な立場にある層に対する融資サービスを促す。

グッドガバナンス、民主化、人権 (15-20%)
 公共サービスの再構築、中央・州・地方政府のキャパシティ・ビルディング、法的実施の向上 (司法制度の再構築、判事の研修)

地域協力

SADC による地域プログラムへの南アフリカの統合 (特にインフラ、サービス、貿易、投資、金融)。SADC 事務局のキャパシティ・ビルディング。

分野横断的課題

人的資源開発、ジェンダーへの配慮、環境の保護・保全。

2000 年以降においても貧困緩和スキームを中心とした支援を行う予定である。さらに、EU 諸国と南アフリカの企業の関係促進、EU=南アフリカ自由貿易圏の設置のための支援等を行う予定である。また、人権に焦点をあて、民主的な社会と法の支配を支援していく方向である。

一方、「協力評議会 (Cooperation Council)」を設置して社会分野での協力実施のモニタリング等を行っている。両国側の国会と「欧州経済社会理事会 (Economic and Social Committee of the European Community)」や NEDLAC との定期会合も開かれる予定である。

(5) 欧州投資銀行

(European Investment Bank: EIB)

EIB は 1995 年 9 月に南アフリカの民主化支援を同国の RDP に基づいて行うため、「多年度プログラム (Multi-annual Loan Programme)」のフレームワーク・アグリーメントに調印した (1995-1997 年度を

表 2 - 4 EIB の南アフリカ融資額推移

(単位: ECU(ユーロ))

年度	1994 以前	1995	1996	1997	1998	1999	計
供与額	0	45.0	56.0	199.0	135.0	149.6	584.6

出所: EIB(各年版)

対象、300 百万 ECU)。第一次フレームワークの支援が早いペースで具体化したことから、引き続き 1997 年に第二次フレームワーク・アグリーメントに調印している (1997-1999 年度を対象、375 百万 ECU)。これに基づき、EIB は年 1 億 5 千万ユーロの開発支援のための支出を行っている。EIB の年間コミット額は、近年 1.5-2 億 ECU (ユーロ) に達しており、対南アフリカ資金協力において最大の援助機関となっている。

対象分野としては、貧困層向け上下水道インフラ、中小企業向けローンから送電線建設、有料高速道路建設、天然ガス開発のような大型インフラ整備まで幅広い分野をカバーしている。

なお、ハイランド・ウォーター事業 (レソトとの間で建設) および南アフリカ~スワジランド~モザンビーク間送電線の両案件は、南部アフリカにおける地域協力型案件である。

また、EIB は南アフリカ政府の要請に応じて最近ではランド建てローンを供与するなど、ローン条件の弾力化に前向き姿勢を示している。

2 - 2 二国間援助機関

(1) アメリカ (USAID)⁴

USAID は、以下の 6 つの開発目標をかかげている。

- 市民社会の参加による民主的組織の強化
- 質の高い教育とトレーニングへのアクセスの向上
- PHC や HIV/AIDS へのサービスの強化
- 主要な政府機関、NGO の経済政策形成、評価、実施能力の強化
- 歴史的に不利な立場に置かれた層への金融市場へのアクセスの向上
- 歴史的に不利な立場に置かれた層の住居や都市サービスへのアクセスの向上

USAID のプログラムは、ゴア米国副大統領とムベキ南アフリカ副大統領 (当時) が共同議長をつとめる二国間委員会 (Binational Commission: BNC) の目的 (公的および民間部門での持続的な南アフリ

⁴ <http://www.usaid.gov/regions/afr/sa.html>. および Rice, S. "Testimony before the House International Relations Committee, Subcommittee on Africa." 14 October 1999.

カ・米国関係を築くこと)に沿うものである。現在、二国間委員会のもとにある9つの技術委員会に合わせてプログラムを調整している。

USAIDは、1996-2005年をターゲットとした援助政策を策定しており、民間セクター、住居、保健医療分野への支援は2000-2003年終了を目指している。その後、教育、ガバナンス、経済政策への支援を行う予定である。

(2) カナダ⁵

カナダは60年代から、アパルトヘイト制度への全面的な反対を打ち出し、多国間組織やNGOを通じて、人種差別のない公的サービスに対する人的資源開発、政策支援、組織づくりへの支援を行っていた。アパルトヘイト廃止後、二国間支援を再開し、第1回目の民主的選挙では地方女性への啓蒙活動を含む選挙支援を行った。1997-1998年の支援額は14.3百万ドルである。現在は以下の4分野に対し、支援を行っている。

グッドガバナンス

CIDAは、第1回選挙への支援の他、選挙以前から公的セクターの再構築、教育・政策改革のプロジェクトの準備を進めており、州レベルでの専門家交換派遣が進んでいる。「国際開発研究センター(International Development Research Centre)」が実施主体となっている。南アフリカの法務省とカナダの法務省の間で法制度改革支援が進んでおり、司法組織への研修や政策開発、法制度の研究を行っている。

人的資源開発

カナダの大学より南アフリカの教育省に対して、教育制度の再構築とシステムの統合、統一された資格の付与、奨学金、教師の質向上などのプロジェクトを行っている。

NGO支援

コミュニティ・レベルの組織のキャパシティ・ビルディングに対して支援を行っている。

経済開発

カナダ官邸のイニシアティブにより経済関係者の対話を支援している。

(3) スウェーデン⁶

スウェーデンは南アフリカでの反アパルトヘイト支援を60年代より行っており、当時はNGOを通じて支援を行っていた。1994年の民主的選挙後は、民主的な社会造りをめざして、二国間支援は増加している。

1998年までにスウェーデンの開発支援は261.7百万SEKにのぼっている。1999-2003年の目標は、民主的改革支援、貧困緩和、スウェーデンと南アフリカの関係づくりであり、以下の分野で具体的支援を行っている。

民主主義と人権

貧困層への法的制度へのアクセスを改善

行政

主にスウェーデン人専門家による知的支援

教育

教育制度の民主化、教授法の向上

文化とメディア

黒人層に対する博物館や劇場の運営能力育成や児童への芸術面での教育

都市開発

都市の景観づくり、貧困層への住宅建設への金融システムの支援、低価格の住宅建設へのアドバイスと建設コスト支援

民間開発

南アフリカの中小企業の成長と雇用創出のための小企業の経営コースの開設、マイクロ・ファイナンス、スウェーデンと南アフリカ企業間の協力強化(Swedish South African Business Partnership Fundの締結)

研究協力(予定)

NGO支援

南アフリカで活動するスウェーデンNGOに対する支援

⁵ “CIDA and South Africa” (http://www.acdi-cida.gc.ca/cida_ind.nsf)

⁶ “Sweden’s Development Cooperation with South Africa” (<http://www.sida.se/Sida/articles/2900-2999/2912/index.html>)

(4) ドイツ⁷

1) 技術協力公社 (GTZ)

GTZ は、アパルトヘイト制度の崩壊に伴い、1992 年より特に NGO に対する支援を行ってきた。アパルトヘイト下では黒人層およびその他の社会的弱者に対して、職業訓練と生活水準の向上を中心とした支援を行っていた。特に、地方の黒人層および都市のタウンシップの居住者の生活改善と小規模企業の支援によるインフォーマル・セクター従事者の所得創出を重点分野としている。1998 年のプロジェクト支援費は 22.3 百万ドイツマルクであり、ヨハネスブルグを中心に 15 のプロジェクトを展開している。

2) 復興金融公庫 (KfW)

KfW の対南アフリカ資金協力は、GTZ の技術協力より遅れて 1996 年度より始まった。これまでのところ、農村および都市の貧困層向け住宅供給、及び住宅関連インフラ向け援助が主体となっている。

KfW は、支援に際してローンとグラントを使い分けながら協力を行っていることが1つの特徴である。

今後、KfW の同国向け支援はドイツと南アフリカの経済関係が深まってきていることを受けて、増加に向かう可能性が強い。

表 2 - 5 KfW の対南アフリカ融資額
(無償含む) 推移

(単位: 百万マルク)

年度	1995 以前	1996	1997	1998	1999
供与額	0	50	0	87	1.53

出所: KfW(各年度版)

(5) 英国 (DFID)⁸

英国の対南アフリカ協力は政策形成支援からガバナンス、保健医療、教育、水・衛生、中小企業支援、農村開発に及ぶ。1997 年度の支出は 23.2 百万ポンドにのぼり、1998-2000 年度は毎年 3 千万ポンドの供与および旧ホームランド地域がある貧困5州 (東ケープ、北部、北西、フリーステート、クワズール・ナタール) への支援を中心としたプログラムを予定している。

英国の開発援助の方向性は、以下のとおりである。

安定した生計の支援

成長と開発、公共サービスの向上、効率的・効果的な公共サービス、財政資源利用の効率化
主なプロジェクトは以下の通りである。

- 地方政府と持続的な生計プログラム (Local Government and Sustainable Livelihoods programme: LOGOSUL)
- 州財政運営およびサービス供与 (Provincial Financial Management and Service Delivery)
- 公共サービス・行政省への知的支援
- 関税改革プロジェクト (Customs Transformation Project)

貧困層への教育、保健、機会の提供

教育の質の改善、新カリキュラムの作成、教育財政運営、北部州および北西州における地方保健制度の強化、エイズへの取り組み、安価な薬剤の提供 (Essential Drugs Programme)、旧ホームランド地域への水供給支援および供給のためのキャパシティ・ビルディング
持続的な農村生活のための天然資源の保護および管理

土地改革への支援、小農のための農業支援サービス体制づくり、NGO との協力による天然資源のコミュニティ管理、旧ホームランド地域の国有林の再生

(6) フランス (AFD)

フランスのフランス開発庁 (AFD) は、1994 年から対南アフリカ支援を開始している。1999 年度までの供与額は、1,094.76 百万フラン (約 180 億円) となっている。

対象分野としては、都市・農村の黒人貧困層向け上下水道・電化事業を中心に、工業・民間企業向け

⁷ "From GTZ Partner Countries-South Africa" (http://www.gtz.de/laender/asp/laender.asp?spr=2&sektion=2&z=210408)

⁸ DFID (1998).

クレジットラインなど幅広い分野への支援を行ってきた。

1998年度以降 DBSA 向け案件は南アフリカ中央政府の保証なしで貸付を行っている。また、1999年度以降 AFD の融資はすべてユーロ建とすることとなった。

なお、1999年1月に AFD は南アフリカ向け支援を教育・保健分野に限るとの決定を行ったが、同決定の今後に対する影響が注目される。

表2-6 AFD の対南アフリカ融資額推移

(単位:百万フラン)

年度	1993 以前	1994	1995	1996	1997	1998	1999
供与額	-	218.0	242.8	135.09	210.5	222.77	656

出所: AFD(各年版)。

参考文献

African Development Bank (1997) *South Africa: Country Strategy Update and Lending Programme 1997-1998*.

African Development Bank (1999) *South Africa: Country Strategy Paper 1999 Update*.

DfID (1998) *South Africa: Country Strategy Paper 1998*.

European Union (1998) *Third Report on Cooperation between the Republic of South Africa and the European Union for the Year 1998*.

IBRD (1999) *South Africa: Country Assistance Strategy*.

OECD (1998) *Geographical Distribution of Financial Flows*.

UNDP (1997) *Country Cooperation Frameworks and Related Matters: First Country Cooperation Framework for South Africa (1997-2001)*.

AFD (各年版) *AFD Annual Report*.

EIB (各年版) *EIB Annual Report*.

KfW (各年版) *KfW Annual Report*.

第3部 わが国の今後の援助のあり方に対する提言¹

第1章 南アフリカに対する国際協力の視点

戸田 隆夫（JICA 国際協力専門員）

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. 「孤高の域内大国」、世界の政治経済情勢における南アフリカ 2. アパルトヘイトの遺制：隠された恐るべき後進性 3. 「グローバル・パートナーシップ」強化のための ODA |
|---|

1. 「孤高の域内大国」、世界の政治経済情勢における南アフリカ

アフリカ 47カ国の地域総生産の半分近く、そして SADC 域内総生産の8割を僅か1国で占める南アフリカは、「大陸内で並び立つものがない、孤高の地域経済大国」²であり、最貧国が多くを占めるアフリカ地域において唯一異彩を放つ存在である。ムベキ大統領は、「南アフリカにおける（反アパルトヘイト闘争の）勝利は、アフリカの勝利であり、それは、アフリカン・ルネッサンスのために用いられなければならない」³と表明している。80歳を越えたマンデラ元大統領は、大統領引退後も「平和の使者」としての活動への意欲を示している。南アフリカは援助受け入れ国でありながら同時に、周辺国に対して年間3億円程度（15百万ランド）の援助を行っている。また、南アフリカの民間資本による投資活動は、アパルトヘイト廃止後、周辺国のみならず

アフリカ大陸中南部を中心に広く浸透しつつある。南アフリカ自らが提唱した環インド洋地域連合などを通じて、アジアとアフリカの架け橋としての地位を将来に向けて固めつつあることも注目に値する。さらに、世界第1位の産金国、稀少鉱物資源の最大供給国、世界第10位の上場額の株式取引所など有する国であること等々に鑑みれば、南アフリカに対する視座は、グローバルなものでなければならないということが自ずと明らかになる。「南アフリカの外交は、内政上の目的を達成するための手段として位置づけられるべきである⁴」というのが、現在の南アフリカ政府の率直な見解であるとしても、「南アフリカを見る眼」は、世界の政治経済情勢における南アフリカを見る眼でなければならない。

2. アパルトヘイトの遺制：隠された恐るべき後進性

このような対外的な強さに対し、同時に、南アフリカは「アパルトヘイトの遺制」という大きなハンディを背負っている。旧来500万人の白人社会のみを前提としていた国家が、民主化後、急遽4,000万人のニーズに応えねばならなくなったという事態に対応するには想像を絶する努力が必要とされる。過去400年にわたる暗い過去の歴史を克服し、新しい「国のかたち」を整えることは、一朝一夕にでき

¹ 第3部については、委員会の議論を基に、主として主査が執筆を行った。

² 「第1部 第3章 経済情勢」参照。

³ Mbeki, “The African Renaissance: South Africa and the World”, 9 April 1998. 他方で、南アフリカは、周辺諸国の警戒心、つまり地域経済復興過程における同国の一極構造やあるいは見方によっては潜在的「覇権主義」の顕在化に対する周辺諸国の警戒感の存在を十分に意識している。1998年のコンゴ紛争における「中立」とレソトでの騒乱に対する「介入」は、第1部第2章の分析のとおり、南アフリカの外交政策が同国の国益との連関のうえで「選択的に」なされている結果であるが、更に言えば、その背後には、周辺国による無用の警戒心を惹起しないことへの慎重な配慮がある。

⁴ 1999年1月の南アフリカ外務省によるアフリカ地域公館長会議における訓令。これに加え、「南アフリカの貿易と観光を促進することが外交の主眼である」など、国家経済新興等の観点からの率直な訓令が発せられているが、他方、アフリカン・ルネッサンスを進めるための具体的な方策については公表されていない。

Box 1. 南アフリカの犯罪

- 1998年の南アフリカ統計局 (Statistics South Africa) が16歳以上の4,000人を対象に調査した「犯罪被害者統計 (Victims of Crime Survey)」によると、以下のような傾向が見られる。
- 1997年には、21%の家庭が1つ以上の犯罪の被害を受けており、押し込み強盗や窃盗が中でも多い。
- 200世帯に1世帯が1997年に殺人被害にあった。
- 州別ではハウテン州が犯罪率が最も高く (1997年に犯罪被害を受けた世帯は4分の1)、北部州が最も低い (12%)
- 貧困世帯の方が犯罪被害を受けている。
- 16歳以上の南アフリカ人の約15%が1997年に犯罪被害に遭っており、窃盗が最も多く、暴行が次に多い。
- 16歳以上の南アフリカの250人に1人が1997年に性的犯罪 (sexual offence) に遭っている。
- 男性の6人に1人、女性の8人に1人が1997年に犯罪被害に遭った。
- アフリカ人やカラードは暴力的犯罪 (暴行、強盗、性的犯罪) 被害が多く、白人は非暴力的犯罪 (詐欺、窃盗等) 被害が高い。
- 個人に対する犯罪は若年層で高い。
- 非暴力的犯罪が多いのはハウテン州と西ケープ州 (ともに12%) で、ムブラランガ州 (8%)、北部州 (4%) で低い。暴力的個人犯罪はフリー・ステート州で高く (12%)、北部州で低い (3%)。
- 暴力的犯罪は貧困層で多く、非暴力的犯罪は高所得層で多い。
- 暴行者の多くは被害者の友人や親類である。
- 銃火器類やナイフが最も多く犯罪で使われる。

- 警察への被害報告が最も高いのは自動車窃盗で、次に殺人である。
- 都市部の家庭への犯罪は地方・農村での犯罪よりも被害が通知されている。
- 個人を狙った犯罪で通知されていないのは窃盗 (通知率28%)、強盗 (41%)、性的犯罪 (47%) である。

また、SAPSによると、以下のような報告がある。

- 1990-1997年に北部州では少なくとも587人が魔女狩りで殺され、3,000件の魔女狩りに関する報告があった。
- 1998年には775件の農場襲撃があり、その中で134人の農民が殺された。1997年に比べ襲撃は123%、殺人は58%増加している。
- 1998年1-9月で農場襲撃が多かったのはクワズール・ナタール州とハウテン州 (ともに21%) である。
- 1998年に起きた18歳未満の子供への犯罪は37,572件で1997年に比べ4%の増加である。
- レイプの被害者の多くはアフリカ人で、次いで白人、カラード、インド人の順に多い。
- レイプ犯罪容疑者の多くはアフリカ人で、次いでカラード、白人、インド人であり、75%は30歳以下である。
- 1997年末日で刑務所にいた人数は142,410人で、うち82%が成人男子、2%が成人女子であった。刑務所人口は増加傾向にある。

公式犯罪統計 (1994年、1998年)

犯罪の種類	人口10万人当たりの割合			実際の数		
	1994	1998	増減率 (%)	1994	1998	増減率 (%)
暴力的犯罪						
殺人	69.3	58.5	-15.6	26,832	24,875	-7.3
殺人未遂	70.5	69.2	-1.8	27,300	29,418	7.8
凶悪強盗	219.2	207.6	-5.3	84,900	88,319	4.0
社会的犯罪						
レイプ (未遂を含む)	109.6	115.8	5.7	42,429	49,280	16.1
暴行傷害	542.9	550.2	1.3	210,250	234,056	11.3
暴行	500.3	468.5	-6.4	193,764	199,313	2.9
強盗・窃盗						
会社への盗み	230.0	221.2	-3.8	89,058	94,102	5.7
押し込み強盗	588.8	627.2	6.5	228,021	266,817	17.0
その他の強盗	83.7	146.0	74.4	32,423	62,111	91.6
万引き	173.1	148.1	-14.4	67,059	63,001	-6.1
在庫品窃盗	116.5	95.2	-18.3	45,137	40,490	-10.3
自動車強盗	269.3	252.7	-6.2	104,302	107,513	3.1
自動車内の物品の窃盗	471.5	443.0	-6.0	182,624	188,438	3.2
その他の窃盗	987.4	1,004.1	1.7	382,407	427,132	11.7
商業的犯罪						
詐欺等	161.6	145.9	-9.7	62,581	62,086	-0.8
財産を標的とした犯罪						
放火	29.3	23.8	-18.8	11,357	10,130	-10.8
財産破損	316.6	299.9	-5.3	122,598	127,590	4.1
警察の助けが必要な犯罪						
銃器不法所持	28.8	34.0	18.1	11,136	14,463	29.9
ドラッグ関連の犯罪	122.2	93.6	-23.4	47,323	39,830	-15.8
飲酒 / ドラッグ使用中の運転	69.1	60.2	-12.9	26,771	25,606	-4.4
計	5,159.6	5,065.1	-1.8	1,998,272	2,154,570	7.8

注：1) この表に列記されているのは20の重要な犯罪に関するのみである。
 2) 人口は1996年の国勢調査による。
 3) 凶悪強盗には、銀行強盗、車/トラックのハイジャック、現金輸送中の強盗を含む
 出所：South African Institute of Race Relations (1999) p.50.

ることではない。黒人貧困層が抱える問題は、経済成長率や平均値としての所得水準⁵などの数値からは到底窺いしれない⁶。失業率は平均で33.9%（467万人）、黒人に関し42.5%（420万人）という驚異的な高水準であり、かつ犯罪、特に殺人、レイプなどの凶悪犯罪の発生率も世界最高であり⁷、「Frayed State（擦り切れた国家）」⁸とさえ呼ばれることがある。また、アフリカの伝統的村落のある意味での「豊かさ」を知る者が南アフリカを訪れた際に、例外なく驚かされるのは、最低限の自立の糧としての農林業さえ持たない南アフリカの村落の荒廃した実態⁹である。アパルトヘイト下で進んだ土地の収奪と出稼ぎ就労依存により黒人農業が徹底的に破壊された後の残骸がそこにある。

1999年6月のムベキ新政権誕生に伴い、わが国が表明した新しい対南アフリカ支援策¹⁰は、「南アフリカが、さらなる発展を遂げ、アフリカ全体の再生に向けた推進力となることを心から念願」¹¹して決定されたものであり、その背景には、南アフリカの潜在力への強い期待感とともに、アパルトヘイトの残滓を払拭しなければならないという当面の困難な状況に対する厳しい現実認識がある。「域内大国としての強さと将来性」と「アパルトヘイトの遺制を抱える困難な現状」という、この二面性に由来する南アフリカの特長を理解することは、同国に対する国際協力の意義を理解し、かつ今後の協力の在り方を考える際に最も基本的かつ不可欠なものである。

なお、南アフリカにおける政策課題の優先度と同

国に対する国際協力の課題の優先度は必ずしも同一ではない。わが国のODAは、当然のことながら、南アフリカの開発の主体とはなりえず、また、民間の諸活動の代替とはならない。あくまでも、脇役として当該国の努力を支援し、補うことが本旨である。南アフリカの最重点課題のひとつである経済成長は、基本的には、南アフリカの民間経済活動と南アフリカ政府自身に委ねるべきであり、わが国のODAは、彼らの活動を助長する観点から、商業ベースの二国間の交流やOOFとの役割分担と連携を保ちつつ、これらを補完するべく投入されるべきであると考えられる。

3. 「グローバル・パートナーシップ」強化のためのODA

南アフリカに対する協力の理念は、同国の世界における位置付けに鑑み、同国一国の安定化と健全な発展に寄与することに留まらず、これを通じて、南部アフリカ地域、あるいはアフリカ全域、ひいてはアフリカとアジアの関係の深化までを視野に入れて設定される必要がある。その協力の支柱はあくまでアパルトヘイトの残滓を克服しようとする努力を支援することであり、そのために同国内の黒人最貧層の生活を支援することであるが、そのみでは、このような理念に応えるためにあるべき対南アフリカ協力の全貌を描いたことにはならない。まず、日本と南アフリカの両国が、南部アフリカ地域あるいはアフリカ全域の平和と安定化に対して、より直接的なかたちで如何なる貢献がなし得るか

⁵ 南アフリカのGNPは、1,190億ドル（1998年）でギリシャの1,229億ドルとほぼ同等、一人当たりのGNPは、2,880億ドルで、コスタ・リカ（2,780ドル）やパナマ（3,080ドル）と同レベル。

⁶ 南アフリカのジニ係数（1993-1994年）は、世界第一位のセラレオーネの62.9（1989年）などとほぼ同水準の59.3である。また、黒人のみのHDI（1995年）は0.500、白人のHDIは0.897で、それぞれ第123位と第24位（シンガポールより高い）である。（World Bank（1999）、UNDP（1998））

⁷ 南アフリカの殺人及びレイプの発生件数は、それぞれ、18,983、36,888（1995年）である。特に、殺人件数は、10万人あたり45人であり、全世界平均の5.5人をはるかに上回っており、バハマ、レソト、スワジランドに次ぐ、世界最高水準となっている。特に、レイプについては、1993年から1997年において、27,087件から52,016件（通報分）へと急増している。さらに、同国警察によれば、通報されないレイプの件数は、通報分の35倍に達すると推定されている。（NICRO Women's Support Centre, Oct.1998, <http://www.womensnet.org.za/pvaw/understand/nicrostats.htm>）

⁸ Bratton.（第1部第2章参照）

⁹ 長いアパルトヘイトの歴史を経て、伝統的な村落共同体は、一部の伝統的首長の強い影響下にあったところを除き、徹底的に破壊された。非都市地域に残された居住者は、白人国家の豊かさを支える下僕となって働く稼ぎ手からの仕送りを待つ者が希望のない暮らしを送る地であり、かかる隷従者の再生産の地ではなかった。

¹⁰ 過去5年において総額約15億ドル（うちODA約5億ドル）の協力を踏まえ、今後5年間に「十分な規模の支援を継続」するもの（1999.6.16高村外相（当時）談話）

¹¹ 同外相談話

いう問題意識からわが国の ODA のあり方が問われなければならない。さらに、双方がそれぞれアジアとアフリカにおいて有する立場を踏まえて、わが国と南アフリカの協力というものは、単なる二国間協力の枠組を超えて、アジアとアフリカ協力の架け橋としてのポテンシャルを有していることを意識した協力のあり方も追求すべきである¹²。それらが具体的な協力のかたちとなることによって、日・南アフリカ両国間のグローバル・パートナーシップ¹³は強化されることになる。

1998年4月のムベキ副大統領（当時）訪日時に発表された共同コミュニケ「21世紀への日本・南アフリカ・パートナーシップ」では、両国政府は、「平和、民主主義、公正及び平等に基づく共通の世界秩序の追求において、お互いが重要なパートナーであることを認識」し、かつ、「益々グローバル化する世界でのアフリカの周縁化を防ぐための『グローバル・パートナーシップ』の重要性を強調」している。特に、わが国政府は、南アフリカに対し「アフリカ全体の再生に向けた推進力」として熱い期待を寄せている。

更にグローバルな視点からは、「アフリカ＝欧米」という軸と「アジア＝欧米」という軸との比較において、「アフリカ＝アジア」という軸は決して強固なものではなく、緒についたばかりのものであるが、日本・南アフリカのパートナーシップの構築は、グローバル・パートナーシップの観点からも、大きなチャレンジであると言える。

以上述べてきた協力の視点を踏まえ、南アフリカに対するわが国の ODA の今後の取り組み方については、第2章以下で詳述する。

¹² これに関連して、南アフリカがインド亜大陸とマレーシア以外で最大のインド系住民の集住地であり、同国の人口の2.6%（100万人程度）を占めるインド系住民が、与党 ANC その他中央政界に対し大きな影響力を持っていることは注目すべき点である。南アフリカとインドが提唱して1997年に設立された「環インド洋地域協力連合」（IOR-ARC）の将来性は未知数なるも今後の新たな地域間連関の構築の予兆とも言える存在であり、特に、同連合と COMESA、SADC の加盟諸国が、「クロス・ボーダー・イニシアティブ」により関税障壁撤廃と財・資本の自由化を目指しているが、これについては、わが国として、今後の動静に注目しつつ、時機を逸することなく必要な貢献を行っていくことが強く望まれる。

¹³ 「21世紀への日・南アフリカ・パートナーシップ」（共同コミュニケ）1998年4月9日 東京。

第2章 南アフリカに対する援助の課題

1. 黒人最貧層の基礎生活支援と雇用創出等を通じた社会の安定化
2. 持続的発展システムの核となる州政府・自治体の能力構築支援
3. ODA の枠組みを越えた協同と役割分担の明確化

1. 黒人最貧層の生活支援と雇用創出等を通じた社会の安定化

- 1-1 基礎的公共サービスの安定供給
- 1-2 雇用創出を通じた自立支援
- 1-3 社会の安定化に対するより直接的な支援と社会的弱者の保護

アパルトヘイトの弊害を払拭するための苦しい道のりを支援すること、その中でも黒人最貧層に対して重点的に支援することが南アフリカの安定のために大前提となる。これに貢献することが南アフリカに対するわが国の協力の支柱となるが、これは、単に「困窮者に対する人道的な支援」にとどまるものではない。前述のとおり、南アフリカ黒人社会の貧困削減が、同国全体の安定化にとっての鍵であり、さらに南部アフリカ地域及びアフリカ全域の安定に繋がるという連関を意識してこれを促進することは、アフリカを国際社会におけるわが国の重要なパートナーとして位置付けるわが国の「国益」にも適うものであるという、現実主義的な認識に基づいている。

1-1 基礎的公共サービスの安定供給

1999年6月に公表されたわが国の対南アフリカ支援策は、ODAを「特に黒人貧困層対策に振り向ける」ものとし、特に、無償資金協力は、「貧困問題の深刻な旧ホームランド地域における保健分野

及び教育分野の案件について緊急に検討を開始する」ものとしているが、これは、民主南アフリカの安定化、すなわち平和と民主化の促進のためにわが国のODAが優先的に取り組むべき喫緊の課題としての貧困対策の重要性を明確にしているものと理解される。

ここでは、黒人貧困層に対する支援を基軸として、南アフリカの社会の安定化のための主な取り組み課題について簡単に整理しておきたい。

第一は、基礎的公共サービス¹の安定供給の重要性である。特に、基礎的な保健医療、中等教育・識字教育、生活用水の供給等、健康と基礎的教育に関するサービスが重点対象となる。ムベキ大統領は、マンデラ元大統領とともに、“Dignity of Every Citizen”が保障される社会の実現に向かって、国全体が一丸となって取り組むべきであることをさまざまな機会を捉えて繰り返し訴えている。いかに貧しい人も自らの尊厳を維持し自立して生きるために最低限必要な医療、教育等の公共サービスが享受できるような暮らし、あるいは、最低限の安寧と秩序が保たれる社会を築き上げていくことは、アパルトヘイトの遺制の重さに鑑みて、現在の南アフリカ政府と国民の自助努力のみでは解決できない面があり、かつこれを放置することによって南アフリカの不安定化が進むことは国際社会として容認しがたいことである以上、これらの克服に向けた国際社会の支援が強く求められるところであろう。このために、わが国は、社会安定化のための直接的な支援（治安・警察における人材育成等）のみならず、保健医療や教育などを対象とした基礎的公共サービス提供のための種々の協力を続けてきたが、今後ともこれらの協力は、南アフリカの安定化に対する貢献度の点から厳しく見直しを図りつつも、第一の優先度を置いて継続・拡充されなければならない。そのうち、特に、保健医療と教育は最低限の生活水準と自立を確保するために必須のものである。

南アフリカの保健医療・教育はアパルトヘイト時代に形成された構造的な不平等を現在も残し、所

¹ サービスを提供するための基盤となるインフラ（学校、医療施設、上下水道など）を含む。

得、地域、人種間の健康・教育水準の激しい格差およびサービスへのアクセスの不平等が見られる。すなわち、世界的に近代的な部門がある一方で、他のサブサハラ諸国と変わらない基礎的保健医療・初中等教育の量的拡充および質的改善が急務である部門が併存している。保健医療部門では、中所得国であり、保健予算は総予算支出の11%と高い支出がされているにもかかわらず、健康指標は低く、乳幼児死亡率は1,000人当たり45人、発育不良の割合が22.9%、さらにエイズの影響により平均余命が65歳から56歳にまで下がった²。また、民間医療機関は高水準の医療を誇る一方で、公的医療機関は病院マネジメント能力欠如、(特に、経験のある)医師不足に悩まされている。教育部門では、旧ホームランド地域での教育環境は劣悪で、理数科目の旧黒人学校における質は著しく低い。フォーマル教育とノンフォーマル教育の互換性を認め、成果重視のカリキュラムへの転換を目指す生涯教育を基調とした世界的にも革新的な教育改革「カリキュラム2005」も、教育予算の逼迫や行政能力から鑑みると、実施可能性に疑問が残る。

さらに、生活の質および生産能力へ影響を及ぼす衛生環境、水や電気へのアクセスは最貧困世帯において10-20%程度と低く³、「生活環境」の改善の促進が急務である。

なお、各分野における協力の個別課題の要諦は表2-1の通りである。

1-2 雇用創出を通じた自立支援

第二のポイントは、雇用創出を通じた自立支援の重要性であり、特に「農村創成」(都市への出稼ぎに依存しない自立的な村落共同体を造り上げること)と労働集約型産業育成である。

南アフリカの失業率は33.9%、黒人層においては42.5%⁴と想像を絶する高水準に達している。これは、第1部においても言及されているとおり、第一

に、長いアパルトヘイトの歴史の中で黒人農業が破壊され、農村住民が出稼ぎを余儀なくされた過程で、自立的な生活の場としての村落共同体が死滅し、雇用の吸収力を全く失ってしまった⁵ことと、第二に、同じくアパルトヘイト政策によって、国内商品市場が拡大せず、かつ、機械工業等で一定の質の労働力が確保されなかったために、中進国型労働集約産業が育ってこなかったこと、第三に、基幹産業において、成長低迷と生産性向上を企図し雇用削減が進められていること、などに起因するものである。南アフリカでは全人口の5割以上、全世帯の4割が貧困層であるとされているが、そのうち75%は、「破壊された」農村に居住している。

これに対し、南アフリカ政府は、雇用の創出を経済政策における最重点課題のひとつとして位置付け、RDPなどに基づき、長期的経済効果を考慮した選択的な産業育成を提唱するとともに、「農工業複合」の育成を図ろうとしているが、少なくとも現在に至るまで、満足すべき成果を挙げるに至っておらず、かつ今後の見通しも決して明るいものではない。

「雇用を如何に創出するか」という問題は、上述の原因分析から導出されるとおり、「住民が自活できるような村落共同体を如何にして創成するか」という問題や「労働集約的産業育成を如何に推進するか」という問題と密接に関連しており、これらの問題に関しては、わが国のODAでは、技術協力や草の根無償資金協力などにおいて、農民組織化、営農改善、黒人・女性企業家育成などに関する協力を実施してきた。今後とも、これらの協力を拡充しつつ推進することが重要であり、さらに、「農村創成」という観点から、次のような協力を企画・実施されてきている。今後の協力の更なる展開、特に「農村創成」においては、表2-2で例示したような協力の可能性を検討していくことが望まれる。

² The United States Census Bureau の1998年の発表による。

³ May, J. *et al.* (1998)。

⁴ Statistics South Africa (1996)。

⁵ 南アフリカを除くアフリカ諸国においては、農業が就業人口の約70%を占めているのに対し、南アフリカにおいては10%強に過ぎない。また、南アフリカにおける農業部門のGDPに対する寄与度は僅か5%にすぎない。

表2-1 基礎的公共サービス供給における重点協力課題・留意点・具体的協力イメージ

重点協力課題	具体的協力イメージ
基礎的保健・医療サービスの拡充	<ul style="list-style-type: none"> • 住民に最も近い公的保健医療施設（フロントライン施設）の新設・リハビリ、機材供与 • 保健士、栄養指導員、パラメディカル等、直接住民の指導に当たる人材の育成（育成施設の整備、通信教育の拡充支援等） • 基礎的医薬品、基礎的保健医療関連資機材の継続的調達支援（調達制度構築のための技術指導、回転資金制度構築、運営指導） • コミュニティ・レベルにおける医療人材、資機材及び施設運営費等の確保支援（所得創出活動支援）
保健・医療レフェラル体制の整備	<ul style="list-style-type: none"> • レフェラル体制整備のための助言・指導 • モデル・レフェラル体制構築のための施設整備
初・中等教育サービスの拡充	<ul style="list-style-type: none"> • 小中学校の建設、リハビリ • 教員養成、再訓練施設等の建設、リハビリ • 教育カリキュラムの改善指導（特に、わが国の得意な理数科分野等） • 教員養成・再訓練に係る通信教育設備の整備、拡充
成人教育サービスの拡充	<ul style="list-style-type: none"> • 共同体における自活、就業を具体的に念頭に置いた成人教育制度、カリキュラムの拡充支援（ABETの普及、拡充等） • 通信教育設備の整備、拡充
居住環境の総合的整備	<ul style="list-style-type: none"> • 上下水道、配電、電気通信施設の整備、拡充 • 共同水栓等の維持管理制度の構築 • 廃棄物処理施設の整備、「持続的」廃棄物処理制度の構築（失業対策雇用制度の活用等含む。） • 低所得者用住宅整備、資機材供与
留意点	
<ul style="list-style-type: none"> • 各セクターにおける政策との整合性を確保する。（教育であれば、「カリキュラム 2005」に沿ったプログラムの支援） • 南アフリカ政府の財政負担（特に維持管理等に係る後年度負担）の極小化（医療案件であれば、後年度負担の多い高度医療器材のばらまき案件などは行わない。） • 旧ホームランドを最優先しつつ、その他の貧困地帯（例えば、主要都市周辺のスラム）にも配慮する。ただし、スラムの生活インフラ整備等はスラム拡充を促す虞れもあるので一義的には農村の貧困地帯を優先する。） • コミュニティレベルの参加型開発の重視（施設建設であれば、一部住民の役務提供などを活用） • 現地業者の活用と建設費等の徹底的縮減（他の LLDC と異なり、南アフリカでは現地業者の活用が期待できる。小学校建設などでの既往の案件に係るこれまでの創意工夫を継承して活かす。） • 各セクターごとに縦割りで構想するのではなく、セクター横断的なアプローチによってシナジー効果を出す。（例えば、教育施設と保健医療施設を近接させて整備し、一部施設を兼用する、成人教育施設は、原則初等・中等施設を活用する、など） • NGO、CBO 等のローカルな知見の活用 	

表2-2「農村創成」における重点協力課題・留意点・具体的協力イメージ

重点協力課題	具体的協力イメージ
分野別アプローチによる農村開発	<ul style="list-style-type: none"> 保健・教育施設、加工センター等の集合体（コミュニティ・サービス・コンプレックス/クラスター）の整備支援等。 旧ホームランドにおける農協やDBSAによる農民支援プログラムに基づく小ビジネス組合や自発的な貯蓄組合などに村する支援等（各地の特性に応じた比較優位の検討と今後の農村開発における役割分担についての整理に係る調査、提言を含む。） 末端行政組織の能力構築支援
小規模起業の支援	<ul style="list-style-type: none"> 地場消費を念頭に置いた食料加工、日用品・クラフト作り等の起業支援（組織化、運営能力の強化を含む。）
ローカル市場の創造および農村と地方中小都市の関係を強化する市場圏の創出	<ul style="list-style-type: none"> 伝統的な定期市の復興や近郊農産物市場の整備支援 農産物の貯蔵、販売機構の改善（共有サイロの整備、共同出荷支援） 地方中小都市と農村におけるインフラ整備・流通対策の一体的計画・実施
地元に根付くような技術・農法の確立	<ul style="list-style-type: none"> 伝統的知識の発掘・整理、地元固有の品種・農法の保全 自然農法および小農生産に関する研究と普及 自然農法活動経験のあるNGOへの支援と普及員の再教育
持続的な資源利用のための農業、畜産、林業、水産の有機的結合	<ul style="list-style-type: none"> 鶏糞の農業利用、灌漑用ため池における養魚等の支援
コミュニティと地方行政を結び普及員の育成	<ul style="list-style-type: none"> 特定技術の普及者から組織運営・事業計画の助言者への転換のための再研修とスキル・アップ
農村開発のための基礎的データ整備	<ul style="list-style-type: none"> 農地改革に際して必要とされるであろう基礎的データ整備への支援
留意点	
<ul style="list-style-type: none"> 地域に根付いた支援と地域の自律的な展開を促すような支援 農業政策の社会・環境政策的側面からの人的・制度的支援 旧ホームランド及び都市周辺の貧困層への支援の優先 住民が主体となった開発事業の准進とNGO/CBOの活用 	

1-3 社会の安定に対する、より直接的な支援と社会的弱者の保護

南アフリカの治安状況の劣悪さについては、既往のとおりであるが、とりわけ、殺人、強盗、レイプといった凶悪犯罪を減少させるための取り組みは緊急を要する。犯罪対策は、直接的被害の防止というだけにとどまらず、人々が安心して外に出られない状況では、社会開発や経済の発展は望めない。わが国はすでに警察の強化に関する協力などを行ってきたが、今後は、特に、犯罪の被害者としての女性その他社会的弱者の保護や、あるいは貧困層の居住区における治安改善への貢献などの観点から、これらの協力を強化していくことが望まれる。

その際、犯罪取り締まりの強化にとどまらず、被疑者の人権の保護や、犯罪の予防、さらに、犯罪を生む源としての暴力容認の風潮の改善などに対して、具体的な協力の在り方について検討を加えていく必要がある。

これらの具体策の検討に際しては、南アフリカが有する状況の厳しさや特殊性に鑑み、わが国の知見を活用するというアプローチだけでなくすでに現地の研究機関などにおいて蓄積されている知見、ノウハウを尊重、活用していくといったアプローチが現実的である。

アパルトヘイトの犠牲者に対する補償に関しては、真実和解委員会（TRC）の提言を踏まえて、緊急な補償要請に対しては大統領特別基金による緊

急補償で対応しつつ、補償の財源としての特別課税が検討されている⁶が、このようなプロセスに対して、わが国が側面から支援する⁷ことは十分検討に値する。また、そのプロセスから日本が学べることも少なくないと考えられる（Box 2. 参照）。

2. 持続的発展システムの核となる州政府・自治体の能力構築支援

貧困対策の実施に関し、南アフリカの場合は、3,500万人の黒人を国民として認識せず、行政サービスの対象としてこなかったアパルトヘイト時代の遺物としての「行政の大きな空隙」という特に厳しいハンディがある。

このような議論に対し、「白人が享受している富とその源泉としての社会的機会を黒人社会の貧困緩和のために均霑すればよい」との主張がありうるが、そのための努力はアフーマティブ・アクションの着実な進展にみられるように一部すでに着手されている。しかし、国家権力による強制的かつ性急な富の再配分は、結果的に南アフリカの経済力の根幹を揺るがし社会の不安を助長することになりかねず、それが非現実的なオプションであることは、当事国の南アフリカのみならず国際社会も十分に認識しているところであり、それゆえに南アフリカの平和と民主化のプロセスに対して国際社会による支援の必要性が訴えられているのである。

Box 2. 真実和解委員会

南アフリカでの政権移行における国民党とANCら当事者間の直接交渉では、アパルトヘイト体制の責任者の処遇について、委員会方式による真相の解明とそれと引き換えの加害者の法的責任の免除を行うとの合意がなされ、1993年の暫定憲法に合意内容が特記された。これを受けて、1995年7月に「国民の統一と和解を推進するための法（the Promotion of National Unity and Reconciliation Act, No.34）」が国会で制定され、同年末より「真実和解委員会（Truth and Reconciliation Committee: TRC）」の活動が始まった。TRCは大統領に任命された11名の委員（座長はツツ大司教）より成り、その任務は、事実の調査（Human Rights Violations）、加害者がすべての真実を告白した場合の法的責任免除（Amnesty）、被害者に対する補償の提案（Reparation and Rehabilitation）、であり、それぞれに対応する小委員会が実際の調査・検討を行った。

事実の調査は1960年3月1日から1994年5月10日までの間の「重大な人権侵害」（殺人・拷問・誘拐）を対象とし、その結果、約3万8千件（うち約1万件が殺人）の人権侵害が対象となった。調査においては、国家権力によるもののみでなく、解放勢力側の人権侵害も対象となったが、この姿勢は、将来の南アフリカ社会においては、いかなる人権侵害も赦されないのだという、国民に向けての強い訴えと理解される。人権侵害の調査やアムネスティを申請した加害者の主張の検討においては（すべてではないが）公聴会が行われ、そこには誰でも参加することができ、その様子はメディアを通じて国内外に報道され、インターネットによってやりとりのすべてが公表された。さらに、TRCはさまざまなNGOなどの力も借り、自らが農村部に出張して行き、発言者が自分の選んだ言葉で話せるよう同時通訳の態勢を整え、トラウマ治療の専門家をつけて発言者の精神面での援助に気を配るなど、可能な限り被害者の立場にたった配慮を行った。

また、殺人等の個別の事件に調査の対象が限定されて、アパルトヘイト体制そのものの罪が見逃されてしまわないよう、企業、教会、司法関係、医学、メディア、刑務所などの社会組織や制度、また青少年、子供、女性についての特別の調査も集中的に行われた。体制の最高責任者の扱いについては、追求の手から逃れてしまう点を意識して、最終報告書において、重大な人権侵害の加害者であることが予測されるような人々についても、今後、南アフリカの司法が証拠を集めて訴追することが可能でありまた必要であることを強調している。

TRCはそれだけでアパルトヘイトの過去が克服されるようなものではないが、政権交代からわずか数年のうちに、真相解明と被害者の救済、そして新たな共存のための努力を政府が主導的に行っている類を見ないものと評価できよう。また、TRCは政治的妥協の産物であるとの批判もあるが、「白人」対「非白人」の対立の図式を克服し、すべての人々の共存を実現するという「和解」の理念は新しい境地を拓くものともいえる。

参考文献：永原陽子（1999）pp.34-38, 真実和解委員会ホームページ（<http://www.truth.org.za/>）

⁶ 第1部 第2章 1-4 参照。

⁷ 具体的には、黒人最貧層に対する支援に際して、これらの被害者が重点的な裨益の対象となるように配慮するという工夫が想定される。

こうした「行政の大きな空隙」を埋め、持続的な発展システムを構築していくために最も重要な鍵となるのが、自治体、特に州政府や非営利セクターの役割(非営利セクターの活用については、3-4を参照)である。南アフリカの中央政府は、セクターによって多少ばらつきはあるものの、一般に政策立案のみを行い、その執行には殆ど関与しない。他方、州政府等の自治体は、策定された政策に基づく事業の実施を含む行政サービスの提供を担うこととなっているが、これまでの実質的行政サービスの主体は民間非営利セクターであったこともあり、これらを引き取るだけの十分な力量を持つに至っていない場合が多い。また、中央と地方の円滑な連携がなされているとは必ずしも言いがたい状況にある。

わが国のODAは、中央政府との約束に基づき実施されることを旨とするが、これまで述べてきたとおり、わが国の対南アフリカ協力がターゲットとすべきは、中央政府から最も遠い、社会的位階の最下部にある黒人最貧層である。しかしながら、この「空隙」ゆえに、中央政府を唯一の窓口として協力事業の企画から実施までを遂行することは極めて効率が悪く、かつ各地域社会の最貧層の実態を踏まえたものとならない危険性がある。実際、南アフリカ政府は、行政の基本的な執行責任は州政府の所管であるとしており、個別の事業の推進に際して、必ずしもオーナーシップを発揮しない場合がある。例えば、研修員の受け入れに関しては、募集要項(GI)の送付等に中央政府は関知せず、わが国が重点対象と考える州の州政府等に対して直接送付されている。したがって、南アフリカ各地のニーズに適合した形で協力プロジェクトを形成するために、州政府や経験の豊富な民間非営利セクターと実質的な協同作業を進め、同時並行して中央政府と必要最低限の手続きを進めるといった慣行が定着しつつある⁸。

他方、各種の事業の執行責任を担うべき州政府は、極端な人材の不足、就中、会計士、医者、教師

といった技術・専門能力を有する人材の不足に直面しており、また、組織管理体制の不十分さから規律の乱れなども顕在化しているなど、本来果たすべき任務に対応した能力が著しく欠如している。わが国は、南アフリカが将来にわたって、この行政上の空隙を自らの努力で解消することに貢献すべく、技術協力を中心に、州政府・自治体の能力構築(capacity building)のためのプログラムとして、地方行政一般から、警察、保健、教育等の領域で人材育成を支援している。これらは本来の南アフリカの人材育成と同時に、今後の協力の円滑な実施のために各地において日本のやり方に対する良き理解者を確保する有効な手段ともなっている。しかし、これらの協力の規模は、膨大な援助ニーズに比して僅少であり、今後さらなる拡充が期待されるところである。

ちなみに、中央政府と州政府等の機能や組織上の重複を回避し、また、ANCによる一党優位政党制による中央集権化⁹が今後進められるという観測がある。確かに、現存する中央と地方の行政上の諸機構の重複などに鑑みると、ある程度の機構上の整理は必要となるであろう。しかし、新たに「国民」として認知された3,500万人の黒人に対する行政サービスの提供及びそのためのアクセスの確保は依然として南アフリカ行政の最大の課題のひとつであり、これに取り組むために、州政府やその他の自治体に対する支援は今後とも欠かすことができない。その中でも、組織の能力構築に対する支援は重要であり、特に、多くの貧困層を抱える自治体に対しては、その能力構築支援を含めた支援の継続が求められる。その場合、すでに国別の特設プログラムの企画などにより試みられつつあることであるが、これらの協力は、散発的に行うのではなく、継続的にかつある程度のまとまった成果を目指して、南アフリカ及び本邦でそれぞれ行われる技術研修、セミナー等の連携の確保等、いくつかのプロジェクトを有機的に組み合わせることによって、推進していくことが重要である。

⁸ 勿論、このような慣行は、中央政府との関係を等閑視することを意図したものではない。中央政府との関係においては、グローバル・パートナーシップによる両国間関係の規定という、より大きな視座からの対話が重要となる。

⁹ 第1部 第2章 1-1参照。

3. ODA の枠組を超えた協同と役割分担の明確化

南アフリカに対する ODA は、単なる貧困と開発の文脈ではなく、まさに平和と民主主義の視点、そして新しい世界秩序への貢献を含むグローバルな視点からの両国関係の在り方に本来根ざすべきものである。このパートナーシップが本来企図するものは、アジア・アフリカ関係についての新しい時代状況の主體的創造であり、したがって、これに資するべく位置付けられた ODA も、既往の枠組や協力の援助形態に囚われない大胆な試みによって自ら展望を切り開くことも期待されているといえる。その過程においては、南アフリカを単なる援助の受益者としてではなく、日本も南アフリカから学ぶという姿勢が必要である。例えば、TICAD など日本が打ち出している平和構築や予防外交の領域では南アフリカがアフリカにおいて発揮しているリーダーシップや、また、真実和解委員会（TRC）を核とする国民融和のプロセスなどに関しては、日本が多くのことを学ぶことができ、また、その成果を第三国に対して活用すべく日本と南アフリカの両国が協力することも期待される。TICAD の政策枠組の中で 1999 年にマレーシアに新設されたアジア・アフリカ投資技術移転促進センターなどはアジアとアフリカ、そして日本と南アフリカの新たな出会いと協調の場として将来性を有している。

南アフリカに対する ODA を考えるに際しては、逆説的な表現ではあるが、ODA の枠組を超えた協同と同時に、その中における ODA の役割分担の明確化というプロセスの中で位置付けるということが重要である。そのために、1998 年から発足した「日本・南アフリカ・パートナーシップ・フォーラム」がよりダイナミックに拡充されることが期待される。本稿においても、「地域の平和と民主化の促進」という観点から諸提言を展開しているが、まさに、ODA を単に「開発」という文脈のみにとどまらず「平和」という文脈から捉え直すことを含め、双方が率直な意見を交換するための機会を設けることは必ず有益な結果をもたらすであろう。

これに加えて、より実務的な立場からも効果的な協力に向けての自由な意見交換が促進されるように、同フォーラムの枠組みにおいて、双方から協力の実務に携わる者や各種協力プログラムを統括する専門家などに加え、研究者その他学識者や NGO、自治体関係者などの参画も得た意見交換の場を設定することも検討に値するであろう。さらに、援助の実務者と研究者等との間の連携を通じ、現実性と創造性を兼ね備えた魅力のある諸提案を、特に日本側から積極的に行っていくための基盤を形成していくことが望まれる。また、政策策定に携わる側においては、これらのアイデアを積極的に摂取し、南アフリカの特長あるいは、日本・南アフリカ関係の重要性についてこれまで以上に配慮したうえで、ODA の制度や援助の形態などに関して、可能な限り柔軟な対応をとることが望まれる。例えば、円借款の制度に関しては、OOF や民間資金との補完関係や協調関係を踏まえつつ、償還期間や金利等に対するより一層柔軟な対応、あるいは、無償資金協力や技術協力などの贈与による協力とパッケージで供与の工夫等、南アフリカのニーズにより一層合致した対応を積極的に検討していくことが望まれるであろう。

新生南アフリカの厳しい国内事情に鑑みると、これまで論じてきたように、「光」よりも「影」の部分に対してより多くのエネルギーを傾注するのが、わが国の南アフリカに対する ODA の在り方の基本形である。しかし、南アフリカがわが国との国際協力において期待するもの、それは、21 世紀のグローバル化の進展のプロセスにおいて発想された大胆な将来展望に基づく両国関係の発展であり、かつそれを何らかの目に見えるかたちで実現していくプラグマティズムである。そのような期待を十分に踏まえつつ、わが国の ODA は、OOF や商業ベースの民間経済活動などが立ち入ることが困難な南アフリカの「影」の部分の部分を地道に支援すると同時に、OOF や民間経済活動との協調関係の下で、これらを側面から補完的に支援するという役割を担うことも併せて考えていかなければならない。

第3章 具体的取り組みのための方策

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. 最貧層に届く協力、持続性の確保、「点から面へ」の展開 2. 非営利セクター（NGO/CBO）の活用 3. ローカル・リソース（現地民間企業）の活用 4. 南アフリカ政府の政策との整合性と実施レベルを含めたパートナーシップ |
|--|

1. 最貧層に届く協力、持続性の確保

- 「点から面へ」の展開 -

いかにして「最貧層に届く協力」を、持続性が確保できるようなかたちで「点から面へ展開」していくか、という問題は、最貧層が受け手としての能力を著しく欠いていることからして容易なことではない。援助の吸収力と援助実施後の持続性がどの程度確保できるかを厳しく見極めながら、援助の送り手と受け手の共同作業によって試行錯誤を重ねながら事業を進めていく必要がある。そして、そのようにしてたどり着いたひとつの成功例を、いかにしてその後の多数の成功の起爆剤とするか、「成功の連鎖反応のメカニズム」をどのように構築していくかという点が、厳しく問われ続けなければならない。南アフリカにおいては、GDPに対するODA受取総額の比率は0.27%¹に過ぎないが、このODAを起爆剤として如何にして「点から面への展開」を確保するかということを考えなければならない。

そのためには、次の点が重要である。

協力終了後の事業の持続可能性と発展可能性を確保するために講ずべき方策を、プロジェクトの企画立案の段階から考慮して進めていくこと

最終的に南アフリカの自助努力によって自立的に事業が継続していくような仕組みづくり自体に、南アフリカ側が積極的に参加し、自

らオーナーシップをもってプロジェクトを進めていくようにし向けること

南アフリカ側の自助努力による事業の継続が確保されるまで、ねばり強く息の長いフォローアップを行い、改善を要する点について教訓を抽出しつつ追加的に必要な協力を行うこと

持続可能性や発展可能性が確保された事案については、その成功体験を分析し、他の協力の際して活用すること

これらのプロセスを通じて、現地事情に通暁し経験豊かなNGO等を活用し、彼らの知見を活かすこと

例えば、「マハリース水道拡張計画」（開発調査）は、施設拡張計画をデザインするのみならず、調査の過程でパイロット的に複数の施設を整備し、参加型開発の手法により共同体ごとに水道料金徴収の方法を決定させ、そのモニタリングを通じて、最適な維持管理制度を同定するという活動まで行った。このプロジェクトは、村落共同体振興のための協力の成功例として、DANIDAの報告書でも取り上げられている（Box. 3参照）。

農業が主要な産業となりうる北部州の場合、「農村創成」が特に重要な鍵となるが、協力実施の際には、各地域で実施されている小規模なプロジェクトの相互間において緩やかな連携体制、ネットワークを形成し、教訓や知見を共有しつつ、成功体験を拡大再生産するプロセスを州レベルで推進していくような試みが想定される。そのような仕組みづくり、あるいはシナリオ造りを支援するような協力も検討に値する。

人材育成の視点からは、最貧困層を直接のターゲットとすることは、協力の吸収力の点からも、また、協力の面的展開の点からも現段階では適当ではない。むしろ、最貧層に届く協力をより効果的に行

¹ 外務省経済協力局編（1999）より試算（1996年名目GDP132,455百万ドルに対し、同年のODA受取総額は361百万ドル。ちなみに南アフリカを含む全アフリカの平均は3%で、南アフリカの場合との比較でODAは10倍以上の重みを持つ。）

Box 3. マハリース水道給水区域拡張計画の概要

本調査では、1995-1997年にわたり、ムブマランガ州、北西州、北部州、およびハウテン州の4州にまたがる給水区域を対象とし、現在配水管による給水を受けていない、もしくは条件の良くない黒人居住区に対して給水サービスを広げるための計画を立て、その妥当性が検討された。調査の中にはパイロット・プロジェクトとして4地区での水委員会の設置と給水施設の建設を実際に行う計画が含まれた。

調査対象区域は、総面積 37,500 km² で四国に匹敵し、年間降雨量 500-800 mm 程度の半乾燥もしくは乾燥地域である。対象区域内人口は1995年現在約 310 万人、2015年には約 530 万人に増加すると予測されている。本対象区域の水道事業の中心的な存在はマハリース水道公社 (Magalies Water Board) であるが、この他にも自治体が独自に運営する水道事業体や DWAF が運転管理する上水道施設、旧ホームランド (黒人居住区) のための上水道施設などがあり、対象区域外の水道公社から用水供給を受けている地区もあり、水道事業形態は非常に複雑になっている。

第一フェーズでマスタープランを作成し、第二フェーズで3カ所のエリアを絞り込んで具体的な F/S、第三フェーズでさらに地域を絞り込んでパイロット・プロジェクトを実施し、プリペイドカード方式、コミュニティレベルでの料金徴収、普及員指導員を入れた指導の3種類を行った。パイロットプラン終了後 1998 年の 11 月までフォローアップとしてモニタリングを行い、セミナー形式で DWAF に結果を説明した。

なお、パイロット・プロジェクトの結果から、村長に権限を持たせて彼ら自身に主体性を持たせるような参加型のアプローチが有効であると分かった。現地行政組織の協力、村委員会の存在、資源管理意識の高さ、地域開発プロジェクトの実施運営の経験があるコミュニティでは、コミュニティ組織のプロジェクト受容能力があり、十分な対話も行うことで、給水、料金徴収とも順調にしている。一方、別のコミュニティでは、現地の政治的力関係によりパイロット・プロジェクトの実施が困難であったり、ローカル・プロジェクト運営委員会の形成段階において、地元の水委員会を無視して行ったために、混乱および対立が起こって給水がうまくいかなかった。うまくいかなかったコミュニティからは学べる点としては以下があげられる。

- ・手続き上の問題は、明確な定義と積極的な指導が必要である。
- ・円滑な実施には、社会・開発ファシリテーターの投入や、現地の組織の固有要因を多少時間をかけて理解することが必要であり、長い目で見た場合、時間を節約することができる。
- ・パイロット・プロジェクトでも、パイロット・プログラムで想定されるよりも長い時間が必要な場合もある。

また、プリペイドカード方式では、機械を壊して水を手に入れようとしてきたり、盗水業者に頼めば工事は高いものの白人が引いたパイプから直接パイプを引くことができる状況において、水にお金を払うように意識を変えることは難しいことも分かった。

出所： JICA 内部資料

うための手段として、その中核的な推進力となる人材の育成を支援するというアプローチが重要となる。特に、州政府や共同体などにおいて援助の吸収力と主体的な事業実施能力の構築を支援するという観点から、あるいは農村等における起業家を支援し、地域社会の発展の中核となる人材を育成するという観点から、このような「中核的な人材」を協力の対象として重視すべきであろう。

さらに、協力の重点地域に関し、例えば技術協力や一般プロジェクト無償などは、貧困の度合い及び援助の吸収力などを併せて総合的に考えたうえで、現在は、北部、ムブマランガ、東ケープ及びクワズール・ナタールの4州が重点州となっているが、今後は、州単位の優先付けに加え、北西州のような比較的援助を受けていないが開発が遅れている州や、首都圏における最貧層などにも従来以上に目配

りし、「平均的に豊かな行政区における多数の貧しい黒人層」も裨益するように、よりきめの細かい対応が望まれる。同様の視点から、黒人社会の中でも、階層分化が急速に進んできていることに留意し、アフーマティブ・アクションや賃上げ闘争などの恩恵に浴さない黒人階層への裨益を特に意識する必要がある。

南アフリカに対してはこれまで 12 の国別特設コースを含み、年間 130 名以上の研修員受入を実施してきた。これらの研修コースは、中小企業、農村開発、教育、保健、地方政府人材育成といった分野に集中して行われてきている。目に見える成果を出すことを重視する観点からは、例えば、ムブマランガ州で実施中の「理数科教員再訓練プログラム」は州別特設からプログラム特設へと絞り込んで、専門家派遣等とのプログラム化を進めているが今後の

協力のあり方を示す先例として注目すべきであろう。

こうして培われてくる「成功体験」を現地に根付かせつつ、さらに発展させていくためには、上述の「成功体験の拡大再生産」が促進されなければならないが、その方向性としては次のようなものが想定される。

「横」の展開	異なる地域・同分野プロジェクト間あるいは同地域・隣接分野等のプロジェクト間の連携（農村振興や中小・零細企業育成関連の諸案件の相互関連の重視等）
「縦」の展開	同時進行中の異なるレベルのプロジェクト間の連携（州政府レベル政策支援と共同体における事業展開の連携等）
「時系列」上の展開	シーケンスを重視した時系列的展開（「成功の連鎖反応」：既往の協力の成果、教訓の積極的活用）

さらに、このようなプログラム化を推進するためには、南アフリカ国内においてこれらを継続的に統括・調整し、かつ新しい取り組みを生み出していくための核となる「場の設定」が重要となる。具体的には、協力の重点課題ごとに、新しい協力のアイデアを募り、構想し、具体化し、モニターし、拡充していくための知見を蓄え、活用する「常設的な」事務局のようなものが、例えば、在外事務所など、事業実施の現場により近いところにおいて設置されることが望まれる。そのためには、次のような既往の援助形態の更なる活用や応用についての工夫が望まれる。

「社会開発総合プログラム」²の活用
 （特に現地業務費を機動的に使い、プロジェクト形成、関係プロジェクトのモニタリング、情報交換・知見の蓄積とフィードバックなどを随時実施）
 プログラム調整員（専門家調整員）
 政策支援型専門家、広域専門家、広域企画調査員

プロジェクト・リーダーのプログラム・リーダー化

（元来特定プロジェクトに従事することを想定していた専門家に対し、当該プロジェクトが取り組む協力課題について、広くプロジェクトの垣根を越えた視点からのモニタリング、知見の集積、及び新たな案件の発掘などの用務を委嘱する。）

2. 非営利セクター（NGO/CBO）の活用

民間非営利セクターは、これまで自治体等に代わって公共サービスの供給をボランティア・ベースで行ってきており、豊富な開発事業経験と発言力を有している。しかし一方、その主たる財源であった外国援助や人材が新しい政府機関にシフトし³、かつ新たな地方自治制度が法的に整備されたために、行政サービスの実質的な主体としての地位を失いつつある。

したがって、こうした民間非営利セクターの経験・活力を活用することは、州政府等を補完するためにも、政府間では通常届きにくい黒人貧困層への支援を確かなものとするためにも有効である。もちろん、一口に民間非営利セクターあるいは公益セクターといっても多様であり、目的に応じた活用がなされなければならない。「最貧層に届く協力」という点からは、村落共同体における草の根レベルの活動経験が豊富な NGO/CBO の活用が有効であり、また、開発パートナー事業等の実施に際してのパートナーとしての役割も期待できる。他方、中央政府とも非公式なかたちでパイプを有するシンクタンク型 NGO 等については、いわゆる「政策支援型」の技術協力などにおいてもパートナーとなりうる。

なお、南アフリカにおける民間非営利セクターのみならず、南アフリカで活動する「わが国の」民間非営利セクターを協力のパートナーとしての連携を今後一層重視すべきである。すでに現地で豊富な活動経験を有する団体もあり、その中には、地域共

² 貧困対策等の多分野に跨る社会セクターの課題に対して、現場において、種々のプロジェクトを組み合わせながら総合的に事業を展開していくために必要な専門家派遣等の経費を充当すべく、1998年度に予算化された JICA 事業のひとつである。ただし、現在ではガーナ1国において実績を有するのみである。

³ 例えば、EU は、先般、南アフリカ政府に対する援助と NGO に対する援助の比率を先般逆転させ、25 : 75 であったものを 75 : 25 としたが、このように外国援助機関から直接 NGO に流れる資金等は激減している。

同体における自立循環経済の構築を支援する試みや、自然農法支援、在来品種の保存、スラムにおける住民参加型の小学校建設など、数々の意欲的なプロジェクトを行っており、また、南アフリカ国内において貴重な人的ネットワークを有しているものもある。これらの活動からは、ODA は学ぶべきところが少なくない。更に、第2章でも触れたが、「日本・南アフリカ・パートナーシップ・フォーラム」などにおいて、今後、両国のNGO等が参画することは、南アフリカにおける民間非営利セクターの重要性に鑑み、実現に向けての検討が望まれる。

3. ローカル・リソース（現地民間企業）の活用

南アフリカの特徴として、能力の高い現地民間企業体の存在が挙げられる。このようなローカル・リソースは、資金協力における施設の建設等に際しての委託先として援助効率向上に資すべく、今後一層活用することが期待される。例えば、東ケープ州における無償資金協力での小学校建設に際しては、現地の資材及びサービスを徹底的に活用し、かつ、他のドナーの類似案件との綿密な比較と単価管理を現場の実務者と東京サイドが一体となって行った結果、通常わが国がアフリカで行う同様の学校建設案件との比較において大幅なコストダウンを実現した。このようなノウハウは今後の協力においては是非承継すべきものである。

4. 南アフリカ政府の政策との整合性および実施レベルを含めたパートナーシップ

南アフリカにおける政策課題の優先度と同国に対する国際協力の課題の優先度は必ずしも同一ではない。また、南アフリカの中央政府は、政府部内の政策過程に、表だって外国人専門家が参入することを歓迎しない。その一方で、政策策定過程の実質的なところにおいては、領域によっては、かなり思

い切った民間活用を行っている⁴。特に、南アフリカにおいては、「援助されること」についての警戒心が強く、また、自らの国力やアパルトヘイトを克服した歴史に対する自負もあり、援助する側の態度やアプローチ如何によっては、無用の摩擦を生じかねない⁵。特に先方の政策過程に何らかのかたちで参画するに際しては、援助する側からそれを希望したり押しつけたりするような態度は厳に慎むこと、仮に、政策過程に参画し得たとしても、その事実を喧伝しないこと、の2点が重要であり、これは、現地に経験の豊かな各国援助関係者の共通認識となっている。極めて当然かつ、基本的な点であるが、援助する側は、しかるべき節度をもって、南アフリカのオーナーシップを尊重しつつ、地道に成果をあげていくことが、先方の信頼を得ていくうえで不可欠であるという点をここで改めて確認しておきたい。

南アフリカという国は、援助する側の視点から見て、2つの大きなチャレンジを体現している。ひとつは、アパルトヘイトの残滓を含め、極めて特異で、かつ容易に解決策の見いだせない課題が山積しているという点であり、いまひとつは、援助されるということに対して比類なき警戒心を南アフリカ側が持っていること、裏返せば、高品質の援助が厳しく求められているという点である。他方で、既述のとおり、1999年のムベキ政権樹立を機に、民主南アフリカが「建国」の第二段階に入ったことを受けて、わが国政府は南アフリカ支援策第二弾を打ち出し、その中でODAによる多額の支援を約束した。そこにおいて、万一、理念の見えない援助、正しい状況認識に基づかない援助を実施するようなことがあるとすれば、それは、投入の多寡などとは無関係に、わが国に対する失望と反感を生み出すに過ぎないであろう。「アフリカ再生の推進力」として南アフリカを位置付け、同国重視を象徴する支援策が政策決定されたことを十分に認識した上で、南アフリカへの協力を実施していくべきである。

⁴ 例えば、犯罪防止などの領域においては、有力なシンクタンクに政策試案の立案を委託したことがある。

⁵ 例えば、資金協力の可能性を示唆しつつ、これと抱き合わせで、政策支援型の専門家を受け入れさせようとするようなアプローチは論外であり、決してあってはならないことである。

参考文献

外務省経済協力局編（1999）『我が国の政府開発援助 ODA 白書 1998』

永原陽子（1999）「南アフリカの真実和解委員会」
『アフリカレポート』No.28, アジア経済研究所

May, J. *et al.* (1998) *Poverty and Inequality in South Africa.*

Statistics South Africa (1996) *Population Census.*

South African Institute of Race Relations (1999) *South Africa Survey 1999/2000* millenium edition.
Johannesburg.

UNDP (1998) *Human Development Report.*

World Bank (1999) *World Development Report.*

南部アフリカ諸国の主要指標

(1) 人間開発

国名	人間開発指数	ジェンダー開発指数	成人の総識字率(女性)	成人の総識字率(男性)	初・中・高等レベルの総就学率	人間貧困指数(HPI-1)	貧困層下位20%の1人当たり実質GDP	1人当たり実質GDP	1人当たり実質GDP順位-HDI順位
	HDI値	GDI値	(%)	(%)	(%)	(%)	(PPPドル)	(PPPドル)	
	1997	1997	1997	1997	1997	1997	1997	1997	
アンゴラ	0.398	-	-	-	27	-	-	1,430	-17
ボツワナ	0.609	0.606	76.9	71.7	70	27.5	-	7,690	-70
コモロ	0.506	0.500	48.2	62.9	39	34.6	-	1,530	-1
コンゴ民主共和国	0.491	-	-	-	39	-	-	880	21
レソト	0.582	0.570	92.5	71.5	58	23.0	137	1,860	-2
マダガスカル	0.453	-	-	-	39	-	203	930	13
マラウイ	0.399	0.390	43.4	72.8	75	42.2	-	710	10
モーリシャス	0.764	0.754	79.2	86.9	63	12.1	-	9,310	-15
モザンビーク	0.341	0.326	25.0	56.7	25	49.5	-	740	-2
ナミビア	0.638	0.633	78.5	81.2	82	25.0	-	5,010	-44
南アフリカ	0.695	0.689	83.2	84.7	93	19.1	516	7,380	-47
セイシェル	0.755	-	-	-	61	-	-	8,171	-18
スワジランド	0.644	0.636	76.3	78.9	73	27.6	-	3,350	-15
タンザニア	0.421	0.418	62.0	81.7	33	29.8	217	580	16
ザンビア	0.431	0.425	67.5	83.3	49	38.4	216	960	8
ジンバブエ	0.560	0.555	87.6	94.3	68	29.2	420	2,350	-16
南部アフリカ	0.543	0.542	68.4	77.2	56	29.8	285	3,305	-11
サブサハラ・アフリカ	0.463	0.454	49.6	65.9	44	34.6	-	1,534	-

注：第9列では、正数はHDI順位が1人当たりGDP(PPP\$)順位よりも高いことを示し、負数はその逆を示す

(2) 援助と債務状況

国名	ODA受領額	ODA対GNP比	1人当たりのODA受取額	日本のODA供与額	1人当たりの日本のODA受取額	対外債務総額	対外債務対GNP比	対外債務返済比率
	(100万\$)	(%)	(\$)	(100万\$)	(\$)	(100万\$)	(%)	(%)
	1997	1997	1997	1997	1997	1997	1997	1997
アンゴラ	436	9.9	45.5	11.98	1.0	10,159.8	231.8	15.9
ボツワナ	125	2.6	95.1	9.75	6.3	562.0	11.5	5.2*
コモロ	28	14.5	63.1	0.43	0.7	197.4	101.9	3.9
コンゴ民主共和国	168	3.2	4.4	5.76	0.1	12,329.6	232.3	0.9
レソト	93	7.3	52.8	5.74	2.8	659.8	51.9	6.4
マダガスカル	838	24.3	70.5	29.46	2.0	4,104.7	119.2	27.0
マラウイ	350	14.1	40.0	35.13	3.5	2,206.0	89.0	12.4
モーリシャス	42	1.0	39.4	3.47	3.1	2,471.6	56.7	10.9
モザンビーク	963	37.4	66.8	38.12	2.1	5,990.6	232.9	18.6
ナミビア	166	5.0	119.7	4.94	3.0	85.0*	2.6*	-
南アフリカ	497	0.4	13.8	28.91	0.7	25,221.6	20.0	12.8
セイシェル	15	2.8	212.0	0.64	8.5	149.1	28.2	4.0
スワジランド	27	1.9	34.0	9.34	10.1	368.2	25.4	2.5
タンザニア	963	13.0	36.6	55.37	1.8	7,177.1	97.2	12.9
ザンビア	618	16.9	77.0	43.50	5.1	6,757.8	184.6	19.9
ジンバブエ	327	3.9	32.6	38.67	3.4	4,961.3	58.5	22.0
南部アフリカ	354	9.9	62.7	20.08	3.4	5,554.4	102.7	12.2
サブサハラ・アフリカ	13,726	6.7	33.5	802.8	-	198,224.2	66.3	13.70

注1: *は1996年のデータ

注2: 日本のサブサハラ・アフリカへのODAの供与にスーダンは含まれない。支出純額である。

(3) 人口・保健

国名	総人口	人口密度	都市人口比率	出生時平均余命	乳児死亡率 (IMR)	5歳未満児死亡率 (IMR)	妊産婦死亡率 (IMR)	国民1人当たりカロリー供給量	安全な水を利用できない人口
	(千人)	(人/km ²)	(%)	(歳)	出生千人当たり	出生千人当たり	出産10万件当たり	(Cal/日)	(%)
	1997	1995	1997	1997	1997	1997	1990	1996	1990-97
アンゴラ	1	1,715	9	11.5	46.5	170	292	1,500	1,933 69
ボツワナ	1,541	3	66.1	47.4	39	49	250	2,272	10
コモロ	640	271	31.5	58.8	69	93	n.a.	1,824	47
コンゴ民主共和国	47,987	19	29.2	50.8	128	207	870	1,815	58
レソト	2,016	63	25.6	56.0	95	137	610	2,209	38
マダガスカル	14,620	23	27.6	57.5	96	158	490	2,001	74
マラウイ	10,067	82	14.2	39.3	135	215	560	2,097	53
モーリシャス	1,133	546	40.7	71.4	20	23	120	2,952	2
モザンビーク	18,443	22	36.5	45.2	130	208	1,500	1,799	37
ナミビア	1,622	2	38.0	52.4	58	75	370	2,168	17
南アフリカ	38,670	31	49.7	54.7	49	65	230	2,933	13
セイシェル	75	n.a.	33.3	n.a.	14	18	n.a.	2,424	n.a.
スワジランド	925	50	33.0	60.2	66	94	n.a.	2,529	50
タンザニア	31,417	32	25.7	47.9	92	143	770	2,028	34
ザンビア	8,585	11	43.6	40.1	112	202	940	1,939	62
ジンバブエ	11,215	28	33.2	44.1	53	80	570	2,083	21
南部アフリカ	200,671	-	33.7	51.5	83	129	675	2,188	39
サブサハラ・アフリカ	595,687	23	32.4	48.9	105	169	979	2,205	50
全世界	5,823,143	42	46.1	66.7	58	85	437	2,751	-

注1: 第1列および第2列は国連人口部推計(1998改訂)の中位推計により、その他の列はUNDP(1999)による。
 注2: サブサハラ(サハラ以南)アフリカの定義は、国連人口部と人間開発報告では異なっている。
 注3: *はデータが指定の年次や期間以外のもの、標準的な定義によらないもの、あるいは国内の一部の地域のものであることを示す。

《用語》

人間開発指数: 出生時平均余命、成人識字率(2/3)と就学率(1/3)、1人当たりの実質GDP(PPPS)で測定される生活水準より算出。

ジェンダー開発指数: GDIはHDIと同様の変数を使用して計測されるが、GDIでは、女性と男性の達成度の差に合わせて、寿命、教育達成度、所得における国別平均達成度を調整している。

成人識字率: 15歳以上で読み書きのできる人の比率。

初・中・高等レベルの総就学率: 就学該当年齢にかかわらず就学する生徒の就学該当年齢人口に対する比率。

人間貧困指数(HPI): 開発途上国の人間貧困指数(HPI-1)はすでにHDIに反映されている人間の生活の基本的側面における剥奪状況(長命、知識、人間としてのまずまずの生活)に注目し、比較的若年に死亡する可能性の高さ、読解やコミュニケーションによって成立する世界からの排除、全体的な経済資源供給という点からみた人間としてまずまずの生活水準を示す。

1人当たりの実質GDP(購買力平価、PPPドル): 購買力平価の交換レートを基準にしたUSドルに換算したある国の1人当たりのGDP。

5歳未満児死亡率: 出生時から5歳になるまでに死亡する確率で、出生1000人当たりの死亡数で表す。

乳児死亡率: 出生時から1歳になる日までに死亡する確率で、出生1000人当たりの死亡数で表す。

1人当たり1日のカロリー供給量: その国の純食糧供給量(国内生産量に輸入量を加え輸出量を引いたもの)をカロリーに換算し、それを人口数で割った1日当たりの量。

出所: 外務省経済協力局編(1999)、UNICEF(国連児童基金)(1999)、UNDP(国連開発計画)(1999)。