

第2巻別冊 南アフリカ・現状分析資料編 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
略語表	xiv
第1章 政治・行政	1
1. 国内政治の動向	1
1 - 1 1999年総選挙へと至る経緯	1
1 - 2 1999年総選挙の結果とその後の情勢	3
2. 政治制度と行政	6
2 - 1 政治制度	6
2 - 2 地方行政	6
2 - 3 行政改革	10
2 - 4 治安	13
3. 対外関係 南部アフリカ地域を中心に	17
3 - 1 外交政策	17
3 - 2 国際犯罪への対処としての実務的協力	19
第2章 経済・産業開発	22
1. 要約	22
2. 南アフリカ経済の対外的プレゼンス	22
2 - 1 国際経済における南アフリカ	22
2 - 2 アフリカ経済における南アフリカ	23
3. マクロ経済の動向	23
3 - 1 経済成長と消費者物価（インフレ）	23
3 - 2 財政	23
3 - 3 国際収支	23
3 - 4 投資	23
4. 経済構造	24
4 - 1 経済構造一般	24
4 - 2 セクターの動向	25
5. 経済開発	27
5 - 1 国内経済政策と開発計画	27
5 - 2 開発課題	28
第3章 社会開発	30
1. 総論	30
2. 南アフリカの貧困状況	30
2 - 1 南アフリカの貧困の特徴	30

2 - 2	貧困層はどこにいるか？	33
2 - 3	貧困の側面	36
3.	移民	39
4.	社会開発・貧困解消のための政策	39
4 - 1	マクロ政策	39
4 - 2	地域開発関連プログラム	40
4 - 3	産業開発関連プログラム	41
4 - 4	犯罪対策	42
4 - 5	社会福祉政策	43
4 - 6	ジェンダーに関する動向	45
5.	非営利セクター	48
5 - 1	南アフリカ非営利セクターの発展と政府の対応	48
5 - 2	南アフリカで活動する日本の NGO	49
6.	社会開発分野の援助動向	50
6 - 1	JICA の社会開発への取り組み	50
6 - 2	他ドナーの社会開発への取り組み	51
第4章 農村開発・環境		54
1.	総論	54
2.	農林水産業生産概況	54
2 - 1	生産高と GDP の変遷	54
2 - 2	各州の農業条件および農業生産の概況	56
2 - 3	農業構造	60
3.	農村の貧困問題	64
4.	地方における統治	66
4 - 1	地方政府	66
4 - 2	伝統的権威をめぐる問題	67
5.	南アフリカの環境問題	68
6.	農業政策	69
6 - 1	アパルトヘイトにより歪んだ農業セクターの形成	69
6 - 2	現政権の農業政策	71
6 - 3	土地改革	80
7.	農村開発・環境政策	83
7 - 1	関連省庁および機関	83
7 - 2	灌漑政策	83
7 - 3	資源の持続的な利用に関する政策	86
7 - 4	森林政策	86
7 - 5	エネルギー政策	87
7 - 6	環境保全に関する国際的義務の履行	88
8.	援助動向	88
8 - 1	JICA の取り組み	88
8 - 2	環境分野の援助動向	90

第5章 保健医療	93
1. 総論	93
2. 人口動態	95
3. 疾病構造	99
4. 保健医療サービス	102
5. 保健医療財政	105
6. 保健医療政策	107
第6章 教育・人的資源開発	120
1. アパルトヘイト体制下における人種差別教育	120
1 - 1 南アフリカの教育の歴史	120
1 - 2 教育行政機構	122
1 - 3 教育制度	123
1 - 4 アパルトヘイト期の各種教育指標	123
2. 民主主義政権樹立以降の教育の状況	124
2 - 1 ポスト・アパルトヘイトの各種教育指標	124
3. 民主国家建設のための新しい教育体系	130
3 - 1 教育と訓練の統合 国家資格制度と生涯教育	130
3 - 2 OBE とカリキュラム 2005	131
4. 課題	134
5. 南アフリカに対する日本の教育分野への取り組みについて	134
5 - 1 プロジェクト要請の背景	136
5 - 2 従来のアプローチの問題点	136
5 - 3 MSSI のアプローチ	137
第7章 インフラ・エネルギー	141
1. エネルギー	141
1 - 1 エネルギー一般	141
1 - 2 電力	145
2. 運輸・交通	151
2 - 1 運輸一般	151
2 - 2 道路	153
2 - 3 鉄道	158
2 - 4 港湾	161
2 - 5 航空	164
3. 通信・郵便	165
3 - 1 通信	165
3 - 2 郵便	170
4. 水資源	172
4 - 1 水資源	172
4 - 2 上下水道	174

第8章 援助動向	180
1. わが国の援助動向	180
1 - 1 形態別動向	180
1 - 2 課題別動向	180
2. 主要援助国・国際機関の援助動向	183
2 - 1 国際機関	183
2 - 2 二国間援助機関	184

《表リスト》

表1 - 1 国民議会選挙の結果（1999年および1994年）.....	3
表1 - 2 州議会選挙の結果（1999年および1994年）.....	5
表1 - 3 第1回地方選挙の結果（1995/1996年）.....	9
表1 - 4 各レベルの統治機構の対応度、パフォーマンスに関する世論調査の結果（1997年）.....	11
表1 - 5 各レベルの統治機構における汚職の蔓延度、各レベルの統治機構に対する信頼に関する世論調査の結果（1997年）.....	12
表1 - 6 犯罪発生率の推移（1994-1999年）.....	14
表3 - 1 南アフリカの州別・人種別HDIデータと他国との比較	31
表3 - 2 中所得国における収入格差の比較	31
表3 - 3 中所得国における能力貧困測定の比較	32
表3 - 4 貧困層および非貧困層の収入源の比較	32
表3 - 5 基礎サービスへのアクセス度	32
表3 - 6 地方での可耕地へのアクセスと利用（1993年時点）.....	33
表3 - 7 貧困の農村・都市分布（1993年）.....	33
表3 - 8 世帯構造と貧困	36
表3 - 9 人種・ジェンダー・教育レベル別収入の比較（1991年）.....	36
表3 - 10 RDP目標の達成状況	39
表3 - 11 障害者の障害及び人種別内訳（1996年）.....	44
表3 - 12 主なジェンダー平等のための法律・法改正	47
表3 - 13 南アフリカで活動する主な日本のNGO	50
表3 - 14 実施中の開発福祉支援プログラムの概要	51
表4 - 1 生産高とGDPの変遷	55
表4 - 2 主要作物生産高（量）.....	55
表4 - 3 主要作物農業生産高（1haあたり）.....	55
表4 - 4 食糧生産インデックス	55
表4 - 5 農業輸出額の推移	55
表4 - 6 肥料の使用の推移	55
表4 - 7 土地利用形態	56
表4 - 8 土地利用形態（農耕地中）.....	56
表4 - 9 州別畑作物価格高（1993年）.....	59
表4 - 10 州別園芸作物価格高（1993年）.....	60
表4 - 11 州別畜産品価格高（1993年）.....	60

表 4 - 12	ホームランドでの商業および自給農業生産性と GDP への貢献度 (1985 年).....	61
表 4 - 13	送金収入と農業収入の比較 (1985 年).....	62
表 4 - 14	州別農業雇用者数 (正規及び一時).....	63
表 4 - 15	農場、雇用、収入、債務にかかる主要指標 (1988 年、1996 年).....	63
表 4 - 16	州別・人種別雇用者数 (1996 年).....	63
表 4 - 17	貧困の農村・都市分布 (1993 年).....	64
表 4 - 18	女性世帯主家庭の貧困度	65
表 4 - 19	水運びおよび薪集めにかかる労働負担	65
表 4 - 21	ジェンダー別土地利用におけるプライオリティ	82
表 4 - 20	土地返還の申し立て (1995 年 5 月 -1998 年 12 月).....	82
表 4 - 22	土地再分配の進行状況 (1994 年 4 月 -1999 年 2 月).....	82
表 4 - 23	農村開発・環境政策関連文書一覧	83
表 4 - 24	南アフリカが署名した環境保全にかかる主な条約	89
表 5 - 1	南部アフリカ諸国人口指標の比較	95
表 5 - 2	南アフリカ人口予測：国連中位推計 (1995-2015 年).....	96
表 5 - 3	南部アフリカ諸国出生率・死亡率の比較	97
表 5 - 4	南アフリカ主な人種別乳児死亡率の推移 (主な人種別、1984-1994 年).....	98
表 5 - 5	南部アフリカ諸国教育関連指標の比較 (1997 年).....	99
表 5 - 6	南部アフリカ諸国環境衛生・栄養関連指標の比較	100
表 5 - 7	南部アフリカ諸国主な疾病の比較	101
表 5 - 8	南アフリカ妊婦における HIV 感染率の推移 (1993-1998 年).....	101
表 5 - 9	南アフリカにおけるマラリア報告数の推移 (1989-1998 年).....	102
表 5 - 10	南アフリカのクリニックにおけるサービス提供の現状 (州別)(1998 年).....	103
表 5 - 11	南アフリカの公的病院および民間病院数 (州別)(1998 年).....	104
表 5 - 12	南部アフリカ諸国の保健サービス利用状況の比較	104
表 5 - 13	南部アフリカ諸国の保健医療財政の比較	106
表 5 - 14	南アフリカ保健省の組織・機構	108
表 5 - 15	南アフリカの保健医療セクター戦略 (2000-2004 年)における活動計画 10 項目	109
表 5 - S1	南アフリカの人口関連指標 (州別).....	116
表 5 - S2	南アフリカの主な人種別人口構成 (州別)(1996 センサス).....	116
表 5 - S3	南アフリカの人口動態関連指標の推移：国連推計 (1975-2020 年).....	117
表 5 - S4	南アフリカの子供の死亡率、合計特殊出生率 (地域・州別、人種別).....	117
表 5 - S5	南アフリカの母子保健関連サービスの利用状況 (地域・州別、1998 年).....	118
表 5 - S6	南アフリカの拡大予防接種計画 (EPI) 予防接種率 (地域・州別、1998 年).....	118
表 5 - S7	南アフリカの拡大予防接種計画 (EPI) 予防接種率の推移 (1983-1996 年).....	119
表 5 - S8	南アフリカの拡大予防接種計画 (EPI) 対象疾患報告数の推移 (1978-1997 年).....	119
表 6 - 1	南アフリカの教育に関する主な歴史的出来事	121
表 6 - 2	南アフリカにおける 4 段階学校教育制度	123
表 6 - 3	一人あたり公的教育支出 (1984 年 /1985 年).....	123
表 6 - 4	生徒 / 教師比率 (1984 年 /1985 年).....	124
表 6 - 5	高校卒業資格認定試験合格率 (1984 年).....	124

表 6 - 6	南アフリカの総人口と人種別人口 (1996 年).....	124
表 6 - 7	各州の人口と人種構成 (1996 年).....	125
表 6 - 8	初・中等教育の州別就学者数 (1991-1998 年).....	125
表 6 - 9	州別初等教育就学者数 (1997 年).....	125
表 6 - 10	教育支出の絶対額と GDP 及び国家総支出に対する割合 (1995/1996 年 -1997/1998 年).....	126
表 6 - 11	1 人あたり教育支出 (1995/1996 年 -1997/1998 年).....	127
表 6 - 12	公立学校における生徒 / 教師比率 (1995 年、1997 年、州別).....	127
表 6 - 13	Grade-4 に在籍する児童が各学年で過ごした年数の分布 (1999 年).....	127
表 6 - 14	アフリカ人教育省管轄下における退学率と留年率.....	128
表 6 - 15	州別識字率 (1996 年).....	128
表 6 - 16	卒業資格認定試験の合格率の推移.....	129
表 6 - 17	MSSI の研修の流れ.....	135
表 7 - 1	南アフリカの一次エネルギー源内訳 (1997 年).....	141
表 7 - 2	南アフリカの部門別エネルギー消費割合.....	142
表 7 - 3	南アフリカの分野別電力消費割合.....	145
表 7 - 4	南アフリカの電力タイプ別構成 (1998 年).....	145
表 7 - 5	ESKOM 保有発電所 (1998 年現在).....	146
表 7 - 6	南アフリカの発電実績推移.....	147
表 7 - 7	南アフリカの人種別家庭内エネルギー・シェア.....	148
表 7 - 8	新規電化数推移 (1994-1997 年).....	149
表 7 - 9	家庭の電化比率推移.....	149
表 7 - 10	TRANSNET 公社別職員数 (1999 年).....	152
表 7 - 11	TRANSNET 公社別財務状況推移 (ネット収益 / 損失).....	152
表 7 - 12	地方道ネットワークの分類 (1999 年).....	154
表 7 - 13	地方道、都市内道路の舗装率 (1999 年).....	155
表 7 - 14	南アフリカの道路所管主体と道路分類.....	155
表 7 - 15	南アフリカの都市交通モード.....	157
表 7 - 16	SPOORNET 主要幹線網.....	160
表 7 - 17	SPOORNET の貨物輸送量推移.....	160
表 7 - 18	SPOORNET 貨物輸送の輸送マーケット全体でのシェア.....	160
表 7 - 19	地域別通勤鉄道旅客数推移.....	161
表 7 - 20	南アフリカ港湾取扱量 (1996 年).....	162
表 7 - 21	南アフリカ 4 港のコンテナ施設規模、取扱量.....	163
表 7 - 22	アフリカ主要国の本電話回線数比較 (1997 年).....	165
表 7 - 23	アフリカ主要国の電話密度 (1997 年).....	165
表 7 - 24	南アフリカにおける電話への人種別アクセス度合 (1996 年).....	166
表 7 - 25	南アフリカにおける地域別家庭内電話普及率 (1996 年).....	166
表 7 - 26	Telkom の新規電話回線設置数 (1992 年 -1998 年度).....	166
表 7 - 27	Telkom 社の通信ネットワーク規模.....	168
表 7 - 28	Telkom 社の財務状況等推移.....	169
表 7 - 29	南アフリカの水利用状況.....	173
表 7 - 30	南アフリカの水需給見通し.....	174

表 7 - 31	南アフリカの主要ダム	174
表 7 - 32	南アフリカの上水道普及率 (1994 年)	175
表 7 - 33	地方における水汲みに要する距離 (1997 年)	175
表 7 - 34	南アフリカの上水道人種別普及率 (1996 年)	176
表 7 - 35	南アフリカの下水道普及率 (1994 年)	177
表 7 - 36	南アフリカの下水道普及率 (1996 年)	177
表 8 - 1	分野別技術協力実績 (1998 年度までの累計人数)	181
表 8 - 2	対南アフリカ援助重点課題別実績 (1998 年度まで)	182
表 8 - 3	UNDP が現在実施中の南アフリカへの協力プログラム一覧とその実施経費内訳 (2000 年末現在)	183
表 8 - 4	世銀の南アフリカに対するローン実績	183
表 8 - 5	EIB による EU 以外の国への融資額 (1999 年)	183
表 8 - 6	EIB の南アフリカ向け融資プロジェクト一覧 (1999 年)	184
表 8 - 7	USAID の南アフリカに対する援助額の推移	184
表 8 - 8	USAID が南アフリカで実施中の協力プログラムとセクター別供与額内訳	184
表 8 - 9	Sida による南アフリカへの協力額の分野別内訳 (1998 年)	185
表 8 - 10	GTZ が現在実施中の南アフリカへの協力プロジェクト一覧 (2000 年末現在)	186
表 8 - 11	DFID による南アフリカへの協力プログラムとその内訳	187

《図リスト》

図 3 - 1	州別貧困率	34
図 3 - 2	貧困層の州割合	34
図 3 - 3	旧ホームランド地域の貧困度	34
図 3 - 4	人種別貧困率	34
図 3 - 5	人種別水資源へのアクセス (1996 年)	35
図 3 - 6	人種別衛生施設へのアクセス (1996 年)	35
図 3 - 7	貧困層および非貧困層の失業率	37
図 3 - 8	収入レベルと失業率	37
図 4 - 1	南アフリカの自然植生分布	57
図 4 - 2	旧ホームランド地域の貧困度	64
図 4 - 3	農業省機構図	73
図 4 - 4	環境問題・観光省 (DEAT) の機構図	84
図 6 - 1	アパルトヘイト期の教育行政機構	122
図 6 - 2	「国家資格基制度 (National Qualifications Framework: NQF)」の全体概念図	131
図 7 - 1	南アフリカのエネルギー・鉱物資源	141
図 7 - 2	モザンビーク 南アフリカ間ガス・パイプライン開発計画	143
図 7 - 3	南アフリカの電力タイプ別構成 (1998 年)	145
図 7 - 4	南アフリカ電力系統 (1998 年)	150
図 7 - 5	南アフリカ スワジランド モザンビーク間送電線事業	151
図 7 - 6	TRANSNET 傘下会社一覧	153
図 7 - 7	南アフリカの主要道路ネットワーク	154

図 7 - 8 南アフリカ国内における国際貨物の流れ（道路 + 鉄道）	156
図 7 - 9 南アフリカの主要鉄道網	158
図 7 - 10 南アフリカの鉄道運営形態	159
図 7 - 11 南アフリカ主要港湾位置図	163
図 7 - 12 南アフリカの主要空港	164
図 7 - 13 南アフリカの郵政実施体制	168
図 7 - 14 南アフリカ関連海底ケーブル	169
図 7 - 15 南アフリカの水系と年降水量分布	172
図 7 - 16 南アフリカ水供給実施・運営体制	175
図 7 - 17 クワンデベレ、マハリース水道事業対象地域	178

《Box リスト》

第 2 章

Box 2-1. 南アフリカ経済の特徴	24
---------------------	----

第 3 章

Box 3-1. インフォーマルな相互扶助ネットワーク	45
Box 3-2. 現地 NGO の例 - Valley Trust	49
Box 3-3. 南アフリカの人々のためにできる協力とは	51

第 4 章

Box 4-1. 農村住民と都市のつながり	66
Box 4-2. 強制退去と向上政策（Betterment）の流れ：北部州、Blinkwater コミュニティの例	71
Box 4-3. コミュニティ・ガーデンから見える問題	76
Box 4-4. ジェンダー別土地利用におけるプライオリティ	82
Box 4-5. 水関連法における水利用	85
Box 4-6. 土地保全プログラム（Land Care Programme）	87

第 5 章

Box 5-1. 保健医療セクターにおける「地域公共財」としての南アフリカの役割に関して	114
--	-----

第 6 章

Box 6-1. DFID の MPSI 第 1 フェーズから何を学ぶか？	138
---------------------------------------	-----

第 7 章 インフラ・エネルギー

Box 7-1. AUTONET 社	157
--------------------	-----

「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	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）			
教育・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/ 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）
教育・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	
教育・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

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	Univesity 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

第1章 政治・行政

矢澤 達宏（恵泉女学園大学非常勤講師）

1. 国内政治の動向

1-1 1999年総選挙へと至る経緯

1999年6月2日の、全人種参加のものとしては2回目となった総選挙において、アフリカ民族会議（African National Congress: ANC）は危なげない勝利をおさめ、政権と党の座を守った。第1回全人種参加選挙からの5年間、ポスト・アパルトヘイトの数々の難題を突きつけられながらも、政権の軸を担ったANCは、とりあえずの評価を勝ちとったわけである。新体制の下での最初の5年間は旧体制からの移行期間として位置付けられるが、この間の動きとして注目されるものをいくつか挙げておこう。

その船出からちょうど2年後の1996年5月、南アフリカ新体制は一つの大きなターニング・ポイントを迎えた。国民党（National Party: NP）が政権からの離脱を表明したのである。1994年4月の国民議会選挙において、ANCは6割強の票を得たが、単独で政権を担っていたわけではない。新体制移行前の1993年11月に制定された暫定憲法の取り決めに従って、得票率が5%以上に達したNP、インカタ自由党（Inkatha Freedom Party: IFP）の両党もそれぞれ閣僚を出す形で、3党連立による国民統合政府（Government of National Unity: GNU）が形成されたのである。存続期間5年と定められていたGNUからの、道半ばでのNP離脱劇の背後には、単なる政党間の対立以上の、以後の南アフリカ政治の方向性にも関わる根本的な問題が横たわっていた。それは、制定すべき新憲法の内容をどのようなものにす

るか、というものである。

下院、上院合同の制憲議会において討議が重ねられた末、1996年5月8日に採択された新憲法草案は、全体としては他政党に比べANCの意向がより反映された内容となった。なかでも政治の領域に關してもっとも重要な点は、暫定憲法の保証していた「国民議会に20以上の議席を獲得（すなわち得票率で5%以上）した政党が政府に参加する権利」が、新憲法には盛り込まれなかったことである。新憲法においては、閣僚は単に大統領による任命とされたほか、暫定憲法において複数任命されることになっていた副大統領²も大統領任命の1名のみとなり、多数党による単独政権が可能となった。要するに、GNUの依拠していた多極共存の原理が後退し、多数支配の原則にとって代われたということである。新憲法においても引き続きパワー・シェアリングの制度的保証を確保すべくANCにくだがってきたNPは、最終的には妥協し、この新憲法草案に同意した³。しかし同時に、苦渋の決断を強いられたNPはGNUを去り、野に下ることを自ら選択したのである⁴。このコンセンサス志向型の体制の終焉に加え、サウゾール（Roger Southall）は、州政府の権限縮小などを指摘し、新憲法は与党ANCが徐々に強めつつある集権化志向の一つの表れであると分析している⁵。州政府に関しては、中央政府との関係を含め、2.においてあらためて触れることにする。

次に、政権第1党としてGNUの舵取りを事実上担ってきたANC自体の動きに注目してみたい。南

¹ Republic of South Africa, Act 200 of 1993 (Interim Constitution) の88条第2項を参照。
(<http://www.polity.org.za/govdocs/legislation/1993/constit6.html>)

² 国民議会選挙において80議席以上得た（すなわち得票率が20%に達した）すべての政党（条件を満たす政党数が2に満たない場合は、第1党および第2党）に対し、それぞれ1名ずつ副大統領を任命する権利が与えられていた。Act 200 of 1993 (Interim Constitution) 84条第1項、第2項参照。GNU発足時は、第1副大統領にANCのムベキ（Thabo Mbeki）、第2副大統領にNPのデクラーク（Frederik Willem de Klerk）が、それぞれ任命された。

³ 連邦制志向の強いIFPは、国際調停を介して制憲交渉を行うという合意が守られていないことを理由に、1995年4月にすでに制憲議会を脱退しており、結局、新憲法草案採択の段になっても復帰せずじまいであった。採択された新憲法草案は憲法裁判所により一度差し戻され、若干の修正を加えられた後に正式に承認され、最終的に翌1997年2月4日に発効した。

⁴ 新憲法制定過程におけるNPの主張、NP政権離脱の背景などに関する詳細は、内藤（1996）pp.3-4を参照。

⁵ Southall（1998）pp.449-451。国内政治の場においてANCが集権化への志向を強めつつある状況を、ロッジも「一党優位政党制」という言葉を用いてやはり指摘している。ロッジ（1998）を参照。

アフリカ新体制の初代大統領マンデラ (Nelson Mandela) は、1997年11月、ANC党首の座から下りる意向を示し、また大統領として2期目を務めるつもりのないことを明らかにした。翌12月のANC党大会において、マンデラは正式に党首職を辞し、代わって第1副大統領のムベキが党首に選出された。マンデラは以後も大統領としての職務は任期満了まで続けたが、これに前後して、党のリーダーシップのみならず政府運営の実務的側面も徐々にムベキの手に移されつつあった。こうして、ポスト・マンデラの南アフリカ政治の担い手としてのムベキの地位がほぼ確立されたわけだが、このことは党とその支持基盤とのあいだの関係の行方という観点からみると、一つの決定的な意味を持っていた。ANCは、反アパルトヘイト運動期からの盟友である南アフリカ共産党 (South African Communist Party: SACP)、南アフリカ労働組合会議 (Congress of South African Trade Unions: COSATU) との同盟関係を維持してきたが、1996年6月に発表された政府の経済政策「成長・雇用・再分配 マクロ経済戦略」(Growth, Employment and Redistribution: A Macro-Economic Strategy: GEAR) に対して、後二者の反発は強い。そして、この市場志向の強いGEAR導入にあたって主導的な役割を果たしたのが、他にもないムベキだったのである⁶。彼がANCの後継指導者に確定したことは、SACP、COSATUにとってみれば、ANCの市場主義への傾斜が確実なものとなったことを意味し、これによって三者同盟内部の亀裂が一段と深まったとみることができるであろう。

また、サウゾールに従えば、ANCの党組織内部において各州レベルの持つ自律性が低下してきている傾向もみられる⁷。それはとりわけ、州首相による候補者選定の過程において典型的にみとれる。すなわち、そこでは党全国執行部 (National Executive Committee) からの意向の押しつけが、州支部の反発を買うような状況が、しばしば起こっている

のである。たとえばフリー・ステート州 (Free State Province) においては、1996年、州首相 (当時) レコタ (Patrick Lekota) が、州政府閣僚 (当時) のマハシューレ (Ace Magashule) を罷免したことに伴って内紛が発生したが、事態の收拾のためANC全国執行部は両名をフリー・ステート州政府から外した代わりに国民議会議員 (前者は上院 (当時)、後者は下院) の椅子を割り当て⁸、新しいフリー・ステート州首相にはマツェベ = カサブリ (Ivy Matsepe-Casaburri) を推した。マツェベ = カサブリは首相に選出されたものの、彼女が続くANC州執行部議長選において敗北を喫したことは、この人選がフリー・ステート州における多くのANC支部にとってその意向に沿うものではなかったことを物語っている⁹。

続いて、ANC以外の諸政党の1994年選挙後の動向に関して、その主だったところに言及しておく。まず、新たな勢力として注目を集めたのが1997年9月に誕生した統一民主運動 (United Democratic Movement: UDM) である。この政党は、それぞれANCとNPから離党した大物2名によって結成された。かつてのホームランド、トランスカイ (Transkei) の大統領であったホロミサ (Bantu Holomisa) は、真実和解委員会 (Truth and Reconciliation Committee: TRC) において、ANC幹部のかつての汚職を明らかにしたことが発端となってANCから除名された。もう一人の中心創設者メイヤー (Roelf Meyer) は、NP書記長として党再建のイニシアティブをとったが、根本的改革への支持を取りつけることができず、NPを離れた。UDMに関しては、支持基盤が特定の人種に偏らない、初の本格的な人種横断的政党という評価がみられた一方で、変化にとり残された者たちの吹き溜まりにすぎないとの見方もなされた¹⁰。またGNUから離脱したNPに目を向けると、メイヤーが去ったのに続き、1997年8月にはデクラークが党首の座を下り、リーダーシップはシャル

⁶ ファンニューカーク (1998) pp.22-23.

⁷ Southall, R. (1998) pp.451-452.

⁸ 1993年の暫定憲法は名簿式比例代表制を採用し、各政党は上院、下院、各州議会にまたがって自党議員の移し替えをすることが可能とされた。サウゾールは、この制度が党内における州レベルの自律性をそごうとする党中央にとって有利に働いていることを指摘している。Southall (1998) p.451.

⁹ レコタ自身ももともとは党中央に推されて自由州の首相に選ばれており、これに反発したANCのフリー・ステート州各支部は州執行部議長にレコタではなく別の人物を選出している。ロッジ (1998) pp.74-75.

¹⁰ *ibid.* p.466.

クヴェイク (Martinus van Schalkwyk) へと引き継がれた。党名を新国民党 (New National Party: NNP) に改めるなど、アパルトヘイト体制の影がつきまといがちな党のイメージの刷新に腐心してはいるが、改革派メイヤーの離党が象徴しているように、党内ではむしろ保守派の勢いが増している。一方、IFPの方は最後までGNU内にとどまったものの、新憲法制定のプロセスにおいてその主張の柱である連邦制に関して譲歩を引き出すには及ばず、フェルゲート (Walter Felgate) のような党プレーンのANC移籍を招いてしまった。こうして、全国レベルでANCを脅かすような勢力の伸長もみられず、圧倒的なANC有利という前評判の下、南アフリカは第2回全人種参加総選挙を迎えたのである。

1-2 1999年総選挙の結果とその後の情勢

新体制移行後2度目となる総選挙は、1999年6月2日に行われた。国民議会選の結果は表1-1にみる通りである。事前の関心が、その勝利よりも獲得議席が3分の2に達するかどうかの方に向けられるほど、ANCの優勢は揺るぎないものであったが、そうした中でも、深刻さを増してきていた失業と犯罪という2つの社会問題がANCへの支持にどの程度影響を及ぼすのかは、焦点の一つとなっていた。それでもANCは国民議会において3分の2にわずかに1議席及ばないだけの266議席を獲得し、前回選挙よりも議席数を伸ばす大勝をおさめた。また、投票率についても前回はさらに上まわる89.30%に達しており、きわめて高い政治的関心がうかがえる。

表1-1 国民議会選挙の結果 (1999年および1994年)

政党	1999年		1994年	
	獲得議席数	得票率 (%) ¹⁾	獲得議席数	得票率 (%) ¹⁾
アフリカ民族会議 (African National Congress: ANC)	266	66.35	252	62.65
民主党 (Democratic Party: DP)	38	9.56	7	1.73
インカタ自由党 (Inkatha Freedom Party: IFP)	34	8.58	43	10.54
新国民党 (New National Party: NNP) ²⁾	28	6.87	82	20.39
統一民主運動 (United Democratic Movement: UDM)	14	3.42		
アフリカキリスト教民主党 (African Christian Democratic Party: ACDP)	3	1.43	2	0.45
自由戦線 (Vyheidsfront/Freedom Front: VF/FF)	3	0.80	9	2.17
統一キリスト教民主党 (United Christian Democratic Party: UCDP)	3	0.78		
パンアフリカニスト会議 (Pan Africanist Congress: PAC)	3	0.71	5	1.25
連邦同盟 (Federal Alliance: FA)	2	0.54		
マイノリティ戦線 (Minority Front: MF)	1	0.30	0	0.07
アフリカーナー統一運動 (Afrikaner Eenheids Beweging: AEB)	1	0.29		
アザニア人民機構 (Azanian People's Organization: AZAPO)	1	0.17		
その他	0	0.18	0	0.75
合計	400	100.00	400	100.00
投票率 (%)	89.30		86.87	

注 1): 有効投票数を基準にした比率

2): 1994年時は国民党 (National Party: NP)

出所: 独立選挙委員会 (Independent Electoral Commission) ホームページ (<http://www.elections.org.za/results/natperparty.html>)、南アフリカ政府インフォメーション・ホームページ (<http://www.polity.org.za/elections/1999/result-nat.html>) をもとに筆者作成。

一方、他の政党に関してまず目を引くのが NNP の凋落ぶりである。第2党であった NNP は、その議席を前回の3分の1近くにまで減らし、IFPにつぐ第4党へと後退した。かわって白人票を集めた民主党 (Democratic Party: DP) が前回の5倍以上の議席を獲得して第2党に躍進している。また注目の UDM は14議席を得るにとどまった。

州議会選の方に目を転じると、表1-2からわかるように、クワズール・ナタール州 (KwaZulu-Natal Province) で IFP が第1党となった他は、残りの8州すべてにおいて ANC が最大得票を得た。したがって、西ケープ州 (Western Cape Province) では、前回首位であった NNP (当時は NP) を ANC が逆転する形となったが、第2党となった NNP は同州第3党の DP と連立を結び、第1党ながら獲得議席が過半数には届かなかった ANC を排除する形で、同州の政権の座に再びついた。またクワズール・ナタール州では、やはり過半数を制することのできなかった IFP が、ANC との連立により政権を握った。他の7州ではいずれも ANC が議席の過半数を占め、同党の単独政権が成立している。

同年6月14日に招集された国民議会は大統領にムベキを選出した。国民議会において議席の過半数を獲得した ANC は、GNU 制度の廃止に伴い、単独で政権を担当することも可能だったが、IFP との連立維持を選んだ。こうして、内務大臣に留任した党首ブテレジ (Mangosuthu Buthelezi) を含む3人が IFP から入閣し、ムベキ新政権が誕生した¹¹。

選挙後の情勢について簡単に触れておこう。全体として、1999年選挙での大勝が追い風となって、ANC による集権化の動きがさらに進みつつあることが指摘できるであろう。省庁を監視する各委員会の委員長ポストから野党を締め出したことも、その一つの例である¹²。こうした傾向は、野党サイドの不振、低迷によっても拍車がかけている。第2党となった DP は、旧ホームランドの一つボプタツワナ (Bophuthatswana) の元大統領マンガペ (Lucas Mangope) 率いる統一キリスト教民主党 (United

Christian Democratic Party: UCDP) との同盟を公表したが、かつての数々の横領やアパルトヘイト体制への協力で悪名高い人物との連携は、それによって期待できる黒人票の獲得と引き換えに、一方では DP の従来からの支持基盤である白人リベラル層の離反を招きかねないとの見方もなされている¹³。また UDM に目を向けると、創設に関わったメイヤーが2000年1月になって党を離れたことは、「初の人種横断的政党」を自負してきた同党にとって、その存在意義をも揺るがしかねないきわめて大きな痛手であったと言えるだろう。

政府内、ANC 党内での集権化も引き続き進んでいる。28名の閣僚にはムベキ寄りの人物が多数起用され、副大統領府の機能は大統領府へと統合されて大統領の権限はより強化された¹⁴。また、選挙前に発表された党公認の各州首相候補者リストも、ムベキへの忠誠が確かな者によって占められ、逆に潜在的なライバルと目されるような現職州首相は指名から外されていた¹⁵。こうしたことによって、政府が強力なリーダーシップの下、政策を着実に実施できるような環境が整い、それがムベキ政権の特徴となっている。

しかし、ANC にとって好材料ばかりというわけではない。選挙でも焦点となった雇用創出、治安改善といった難題もさることながら、長年のパートナーである SACP、COSATU との関係はさらに緊張の度合いを増してきており、その先行きには暗雲がたれ込めている。すでに触れたように、ムベキの進める GEAR に対して、SACP、COSATU はかねてから不満を抱いていたが、公務員の要求した賃上げ水準を政府が拒否したことに端を発して、1999年8月には南アフリカ史上最大規模と言われるストライキが発生し、労働組合を代表する COSATU とムベキ政権の対立が一気に高まるといった事態も起こっている。組合労働者という大規模な支持基盤を持つ COSATU と ANC との関係は、今後も緊張をはらみつつ推移していくものと予想される。

¹¹ 新政権の顔ぶれ、特徴については『第2巻南アフリカ・本編』第1部 第2章に詳しい。

¹² EIU (1999) p.13.

¹³ “Political scene: Official opposit'n strikes controversial alliance”, EIU (2000) (オンライン版)

¹⁴ 内藤 (1997) p.7.

¹⁵ EIU (1999) pp.12-13.

表1-2 州議会選挙の結果(1999年および1994年)

州	政党	1999年		1994年		州	政党	1999年		1994年	
		投票率(%) ¹⁾	議席	投票率(%) ¹⁾	議席			投票率(%) ¹⁾	議席	投票率(%) ¹⁾	議席
東ケープ	ANC	73.80	47	84.35	48	ムブマランガ ⁴⁾	ANC	84.86	26	80.69	25
	UDM	13.60	9	-	-		DP	4.46	1	0.56	0
	DP	6.29	4	2.05	1		NNP ⁶⁾	2.47	1	9.00	3
	NNP ⁶⁾	3.22	2	9.83	6		VF/FF	1.70	1	5.66	2
	PAC	1.14	1	2.04	1		UDM	1.42	1	-	-
	その他	1.95	0	1.72	0		その他	5.09	0	4.64	0
	合計	100.00	63	100.00	56		合計	100.00	30	100.00	30
フリー・ステート ²⁾	ANC	80.79	25	76.65	24	北ケープ	ANC	64.32	20	49.74	15
	DP	5.33	2	0.57	0		NNP ⁶⁾	24.17	8	40.48	12
	NNP ⁶⁾	5.20	2	12.59	4		DP	4.77	1	1.87	1
	VF/FF	2.11	1	6.03	2		VF/FF	1.66	1	5.97	2
	その他	6.57	0	4.17	0		その他	5.08	0	1.93	0
	合計	100.00	30	100.00	30		合計	100.00	30	100.00	30
ハウテン ³⁾	ANC	67.85	50	57.60	50	北部州 ⁵⁾	ANC	88.29	44	91.63	38
	DP	17.97	13	5.32	0		UDM	2.51	1	-	-
	NNP ⁶⁾	3.89	3	23.88	21		NNP ⁶⁾	1.70	1	3.25	1
	IFP	3.51	3	3.66	3		DP	1.42	1	0.21	0
	UDM	1.95	1	-	-		PAC	1.41	1	1.27	0
	VF/FF	1.25	1	6.17	5		ACDP	1.10	1	0.38	0
	ACDP	1.16	1	0.61	1		VF/FF	0.65	0	2.15	1
	FA	0.89	1	-	-		その他	2.93	0	1.08	0
	PAC	0.73	0	1.47	1		合計	100.00	49	100.00	40
	その他	0.79	0	1.29	0						
クワズール=ナタール	IFP	41.90	34	50.32	41	北西州	ANC	78.97	27	83.33	26
	ANC	39.38	32	32.23	26		UCDP	9.57	3	-	-
	DP	8.16	7	2.12	2		DP	3.26	1	0.50	0
	NNP ⁶⁾	3.28	3	11.21	9		NNP ⁶⁾	2.29	1	8.84	3
	MF	2.93	2	1.34	1		VF/FF	1.38	1	4.63	1
	ACDP	1.81	1	0.67	1	その他	4.53	0	2.69	0	
	UDM	1.17	1	-	-	合計	100.00	33	100.00	30	
	PAC	0.26	0	0.73	1	西ケープ	ANC	42.07	18	33.01	14
	その他	1.12	0	1.34	0		NNP ⁶⁾	38.39	17	53.25	23
	合計	100.00	80	100.00	81		DP	11.91	5	6.64	3
					ACDP		2.79	1	1.20	1	
					UDM		2.40	1	-	-	
					VF/FF	0.40	0	2.06	1		
					その他	2.03	0	3.85	0		
					合計	100.00	42	100.00	42		

- 注 1) 有効投票数を基準にした比率
 2) 1994年時はオレンジフリーステート
 3) 1994年時はPWV
 4) 1994年時は東トランスヴァール
 5) 1994年時は北トランスヴァール
 6) 1994年時はNP

出所: 南アフリカ政府インフォメーション・ホームページ (http://www.polity.org.za/elections/1999/result-nat.html)、Electoral Institute of Southern Africa ホームページ (http://www.eisa.org.za/saelect/94prov1r.htm) をもとに筆者作成。

2. 政治制度と行政

2-1 政治制度

南アフリカの政治システムは、上位から順に国レベル、州レベル、地方レベルの3層からなっており、それぞれのレベルに政府が設けられている。ここでは上位2つのレベルにおける制度的な枠組みについて、その基本的な点を確認しておきたい。

まず国政レベルについて言うと、南アフリカは大統領を行政の長かつ国家元首とする大統領制を採用している。大統領は国民による直接選挙によって選ばれるのではなく、国民議会(National Assembly)議員の互選による間接選挙によって選出され、その任期は5年で最大2期まで務めることができる。大統領は内閣を組織するにあたって、国民議会議員の中から副大統領1名の他、閣僚は何名でも指名することができる(国民議会外からは最大2名まで)、副大統領および閣僚は大統領および議会に対して責任を負う。一方、大統領は国民議会が不信任を決議した場合、辞職しなければならない。議会は国民議会と全国州評議会(National Council of Provinces)の二院制をとっている。国民議会議員の定数は400であり、うち半分の200議席は全国区、残り半分の200議席は各州を単位とする地方区にそれぞれ割り当てられ、拘束名簿式の比例代表制に基づく国民の直接選挙によって議員が選ばれる。任期は5年で、当選後に政党を抜けたり替わったりした議員は、議席を失うことになる。全国州評議会は、暫定憲法における上院(Senate)が改組されたものであり、「国政の領域において各州の利益を代表し、それに対する考慮がなされるよう保証する」¹⁶とあるように、新憲法では州に関わる問題を扱う議院という位置付けが、より明確となった。全国州評議会は各州からの代表(delegate)10名ずつ、あわせて90名の議員によって構成され、任期はやはり5年である。各州代表10名の内訳は、州首相(または彼が代理として任命する州議会議員)および州議会により随時任命される3名の州議会議員からなる、4名の兼任の特別代表(special delegate)と、州議会により任命される専任の常任代表(permanent delegate)6名

であり、各州代表団の長は州首相(または任命された代理)が務める。なお、10名の代表団は州議会に議席を持つ各政党が、その割合に応じて代表されるようなかたちで構成される¹⁷。州の利害に関わる法案の場合、国民議会を通過しても全国州評議会でも否決され、両院による調停委員会(Mediation Committee)でも合意に至らないと、国民議会は再度可決するためには3分の2以上の支持が必要となる。ただし、州の利害に関わる法案に関する全国州評議会における決定は、各議員1票ではなく各州1票の多数決によってなされる。

次に、州レベルの政治システムに関しては、まず各州の有権者は総選挙において国民議会選挙の票とは別に、当該州の州議会(Provincial Legislature)議員選出のためにもう1票投じる。この州議会選挙も国民議会選挙と同様、比例代表制に基づいておこなわれる。各州の州議会議員の定数は30から80の範囲内で州により異なっており、任期は5年である。一方、州議会議員は互選により州首相を選出し、選ばれた首相は自らが長となる州行政評議会(Executive Council)のメンバーを州議会議員の中から任命して、行政部を組織する。首相を除く州行政評議会の構成員数は最小5名、最大10名となっている。

2-2 地方行政

新体制への移行に伴い、根本的な転換を経験せねばならなかった南アフリカの地方行政は、未だ多くの問題を抱えている。州レベルで言えば、州政府間の格差や汚職、そして財源や人材の欠如に由来する行政能力の低さや行政の非効率まで、様々な課題を挙げることができるし、その下の地方レベルに至ってはその枠組みがようやく定められたばかりであり、十分に機能するまでにはまだまだ多くの時間を要すると思われる。州政府に関しては、『第2巻南アフリカ・本編』第1部第2章でその行政能力の未熟さについてはある程度言及がなされているので、ここでは中央政府との関係という点から若干の補足をするにとどめておきたい。

1996年に成立した新憲法が、諸所でANCの集権

¹⁶ Constitution of the Republic of South Africa, 42, (4). (<http://www.polity.org.za/govdocs/constitution/saconst04.html>)

¹⁷ Constitution of the Republic of South Africa, 61, (1).

化志向を反映しているとみられることはすでに触れたが、中央と地方の関係で言えば、サウゾールは州政府の権限縮小を指摘している。1993年の暫定憲法でも、立法、財政など州政府のあらゆる権限はあくまでも中央の国民議会の決定に従属するものであったが、新憲法では新たに、「協力的政府 (co-operative government)」なる理念が打ち出され¹⁸、中央政府と州政府・地方政府の関係のあるべき姿が明確に示されている。それによれば、国・州・地方という各領域の政府は、「南アフリカの平和、国民統合、不可分性を維持し、国民の福祉を追求し、憲法を尊重しなければならず、また相互の信頼と誠実の下、互いにサポートし合い、互いに対抗する法的手続きを避けて協力すべき」とされ、相互に拮抗するような政府間関係のあり方はあらかじめ戒められている¹⁹。したがって、サウゾールが指摘するように、文言の上では暫定憲法よりも一歩踏み込んで各州の「排他的権限」を設定²⁰してはいても、最終的には「国家安全保障、経済的統一性、最小限の標準を維持」し、「他の州や国家全体の利害を脅かすようなある州の不条理な行動を防ぐため」になら、それに対する国権の介入の余地を新憲法は認めているのである²¹。さらに国会の議決方法もまた、州の力が弱められたことを示している。暫定憲法においては州の利害に関わる法案は下院(国民議会)と上院の双方においてそれぞれ可決されなければならず、また特定の州の利害に関わる法案の場合は、それに加えてさらに、当該州からの上院議員の過半数の支持が必要とされていた²²のだが、新憲法では、すでに述べたように全国州評議会でも否決されても、国民議会で3分の2以上の支持で再び可決されれば国会を通過したこととなり、また全国州評議会における議決も州に関わる法案に関しては、一様に一州一票の多数決によってなされる。要するに、新憲法においては個別の一州一州の持つ力がとりわけ縮小されており、与党 ANC が9州のうち7州を制し

ている現在の状況の下では、ANC 以外の政党が政権を握る州の意向を反映させることは極めて難しいということである。

次に、州よりもさらに下位の地方 (local) レベルの政治行政の現状についてみておくことにしよう。ポスト・アパルトヘイトの新体制への移行を前に、1993年、「地方政府移行法 (Local Government Transition Act)」が制定され、新たな地方政府システム確立に向けた移行プロセスの概略が示された。ここでは、地方選挙実施前の前暫定段階 (pre-interim phase)、地方選挙から新しい地方政府システムの法制度化までの暫定段階 (interim phase)、それ以降の最終段階 (final stage) という3つの段階が設定されており²³、目下、最終段階を迎えている。すなわち、1998年12月に「地方政府 地方自治体組織法 (Local Government: Municipal Structures Act)」が制定され、法的枠組みは確立されるにいったが、現行の制度は地方政府移行法で規定された暫定的なものであり、実際に政治行政を担っているのも、1995年11月の第1回地方選挙で選出された人々である。「地方政府 地方自治体組織法」の土台となったのは、同じ1998年の3月に政府より出された「地方政府白書 (White Paper on Local Government)」である。この白書では、地方政府の理念、位置付け、役割があらためて示されるとともに、第1回地方選挙を経て施行された暫定的なシステムの問題点を踏まえた上で、新たなシステムの制度、政治、行政、財政といった各側面に関して、その具体的なあり方が提示された。現状の問題点としてとりわけ強調されたのは、まず大都市部に関しては、市政府の果たすべき役割が明確にされておらず実際の権限も十分に与えられていないことから、都市住民の膨大で多様な要求に応えきれていないという点であった²⁴。一方、村落部に関しては、サービスの提供、有効な統治といった基本的な役割さえも、地方政府がその財政的基盤、行政能力の欠如ゆえ満足に果たしえず、

¹⁸ *Constitution of the Republic of South Africa*, Chapter 3. (<http://www.polity.org.za/govdocs/constitution/saconst03.html>)

¹⁹ *Constitution of the Republic of South Africa*, 41, (1).

²⁰ *Constitution of the Republic of South Africa*, Schedule 5. (<http://www.polity.org.za/govdocs/constitution/saconst19.html>)

²¹ *Constitution of the Republic of South Africa*, 44, (2). (<http://www.polity.org.za/govdocs/constitution/saconst04.html>)

²² *Act 200 of 1993 (Interim Constitution)*, 61. (<http://www.polity.org.za/govdocs/legislation/1993/constit4.html>)

²³ Republic of South Africa, *White Paper on Local Government*, Section A, 1. (http://www.polity.org.za/govdocs/white_papers/localgov/wpl.html)

²⁴ *White Paper on Local Government*, Section A, 2.1.

住民の信頼を失うケースが少なくないことが指摘された²⁵。またこれに関連して、村落部においては行政と伝統的首長との協力は不可欠であるにもかかわらず、「地方政府白書」は伝統的首長の役割に関する具体的な指針を欠いているとの批判もあった²⁶。いずれにせよ様々な問題点を考慮した結果、「地方政府 地方自治体組織法」において提示された新システムは、1996年の新憲法でもそのアウトラインはすでに示されていたが、暫定段階においてとられたシステムをやや簡素化したものとなった。すなわち自治体を3種に分け、大都市部には単一の‘metropolitan municipalities’を設定し、それ以外の地域には原則として‘district municipalities’と‘local municipalities’の二層構造を確立するというものである。大都市部を除いた地域は複数の‘district municipalities’に分けられ、さらにそれぞれの‘district municipality’の範囲内に複数の‘local municipalities’が設定されるという形がとられているが、それが十分に機能することが見込まれない地域にはあえて‘local municipality’は置かれず、district management areaとして‘district municipality’の直轄とされる。各自治体は統治機構として、その種類に応じてそれぞれ‘metropolitan council’、‘district council’、‘local council’を持ち、その構成員(councillors)は住民の直接選挙により選出される²⁷。また、各‘council’の行政権に関しては、構成員の互選により選ばれる‘executive committee’もしくは‘executive mayor’、あるいは

区域ごとに設定される複数の‘subcouncils’もしくは‘ward committees’などへの多様な委任の形態が認められている²⁸。なお伝統的首長については、‘municipal councils’の会合に出席し、伝統的権威に関わる問題に関して決定が下される際には彼らの見解を述べる機会が与えられなければならない、と規定するにとどまっている²⁹。この「地方政府 地方自治体組織法」につづき、2000年4月には、自治体政府の権限や提供するサービスなどについて、より具体的に規定した「地方政府 自治体システム法案(Local Government: Municipal Systems Bill)」の草案が公開されるに至った³⁰。

上述のような地方レベルの政治行政枠組みの整備過程においても、ANCの集権化志向の片鱗がやはり表れているとする指摘がいくつか見受けられる。サウゾールは、新憲法は全般的に見て地方レベルを格上げしているが、それは一方で州レベルの地位を相対的に引き下げること他にならず、そうすることで中央政府の優位をより高めていると分析している³¹。また、現在進行中である自治体の境界線の引き直しは、ANCに有利な形で行なわれているとの見方もなされている³²。

1995年11月の第1回地方選挙(表1-3参照)ではANCは圧勝したが、投票率は、前年の総選挙に比べ51.4%と低く、地方政府に対する住民の無関心、信頼の欠如も浮き彫りとなった。今年(2000年)11月にせまった第2回地方選挙では、政党間

²⁵ *ibid.*

²⁶ Connerley, E., Martin, C.L., & Picard, Louis, A. (1998).

²⁷ councillorの定数は、local council、district councilの場合3-90、metropolitan councilの場合270以下という範囲内で地方政府大臣により決められる。metropolitan council、local councilの湯合、councillorsの半数は多数代表制により各wardごとに1名ずつ選出され、残りの半数は全域を単一の選挙区とする比例代表制により選出される。district councilの場合は、定数の60%は当該district municipality内のlocal councilが任命し(district management areaが存在する場合は、その地区の住民が比例代表制により当該地区を代表するcouncillorを選出)残り40%はmunicipality全域を単一の選挙区とする比例代表制により選出される。Republic of South Africa, *Local Government: Municipal Structures Act* (<http://www.polity.org.za/govdocs/legislation/1998/index.html>)の第20条および第22条を参照。なお、councillorsの任期は5年である。

²⁸ *Local Government: Municipal Structures Act*, 7-10.

²⁹ *Local Government: Municipal Structures Act*, 81.

³⁰ Republic of South Africa, *Local Government: Municipal systems Bill (Draft)*. (http://www.polity.org.za/govdocs/bills/2000/municipal_systems)

³¹ 新憲法の第3章では、地方政府は決して州政府に從属するものとして位置付けられてはならず、国・州・地方という3つのレベルは「それぞれ特徴的で独立しており、相互に関係づけられている」とされている。そして実際に、ヨハネスブルクやダーバンなどの大都市の地方政府は、財政的にも機能の上でも州政府に匹敵するものになりうると考えられる。Southall (1998) p.450.

³² EIU *Country Report: South Africa*, 1st Quarter, 2000. (オンライン版)は、自治体の境界線引き直しを担っているThe Municipal Demarcation Boardは、自治体の数を843から235に削減しようとしており、その背後には「メガシティ」を含む主要都市の強力な自治体政府の掌握を目指すANCの野望があるとの見解を提示している。

表1-3 第1回地方選挙の結果(1995/1996年)

	東ケープ	フリー・ステート	ハウテン	クワズール・ナタール	ムブラマンガ	北ケープ	北部州	北西州	西ケープ	全国合計
ANC	80.9	67.3	52.8	32.6	76.0	49.0	86.2	74.3	37.1	58.02
	1499 (77.4)	745 (56.9)	580 (55.6)	573 (23.9)	788 (71.5)	385 (47.4)	475 (84.9)	492 (65.1)	541 (32.7)	6,032
NP	8.1	12.7	22.5	12.6	10.4	32.2	3.9	7.6	48.2	18.02
	125 (6.46)	125 (9.56)	285 (27.3)	200 (8.37)	127 (11.5)	265 (32.6)	18 (3.22)	48 (6.36)	734 (44.3)	1,814
IFP	0.0	0.5	2.1	43.8	0.4	0.2	0.1	0.0	0.0	8.73
	0	0	9 (0.86)	742 (31.0)	3 (0.27)	0	0	0	0	754
DP	2.6	0.8	8.0	3.2	0.6	0.7	0.3	5.0	5.0	13.48
	14 (0.72)	0	45 (4.31)	55 (2.30)	2 (0.18)	0	0	0	22 (1.33)	138
VF/FF	0.8	2.5	6.3	0.3	3.2	4.9	1.5	4.5	1.6	2.66
	4 (0.21)	16 (1.22)	48 (4.60)	1 (0.04)	35 (3.18)	13 (1.60)	12 (2.15)	27 (3.58)	3 (0.18)	159
CP	0.2	1.7	1.6	0.1	0.9	1.4	0.8	1.6	0.1	0.79
	1 (0.05)	7 (0.54)	3 (0.29)	4 (0.17)	10 (0.91)	5 (0.62)	8 (1.43)	19 (2.52)	0	57
PAC	1.8	1.8	1.1	0.2	1.5	0.6	2.2	1.7	1.0	1.2
	13 (0.67)	5 (0.38)	1 (0.10)	0	2 (0.18)	2 (0.25)	0	0	4 (0.24)	27
ACDP	0.8	0.3	1.0	0.8	0.4	0.0	0.3	0.3	1.7	0.77
	1 (0.05)	0	1 (0.10)	1 (0.04)	0	0	0	0	5 (0.30)	8
Rate-payers groups	1.4	3.6	1.4	0.8	1.6	3.6	0.7	1.0	2.0	1.47
	59 (3.05)	79 (6.04)	23 (2.21)	88 (3.68)	18 (1.63)	37 (4.56)	15 (2.68)	32 (4.24)	91 (5.50)	438
その他	2.3	6.9	1.8	2.2	3.0	5.5	2.1	7.2	2.3	2.96
	137 (7.08)	150 (11.4)	26 (2.49)	48 (2.01)	46 (4.17)	44 (5.43)	4 (0.72)	61 (8.08)	63 (3.81)	591
無所属										
	78 (4.03)	181 (13.8)	22 (2.11)	133 (5.57)	63 (5.72)	55 (6.78)	27 (4.83)	70 (9.27)	185 (1.11)	793
MNF				2.4						0.44
				28 (1.17)						28
未選出 議席数	4			11	8	5		6	6	40
総議席数	1,935	1,308	1,043	2,201	1,102	811	559	755	1,654	11,368

注：上段は得票率(%)、下段は獲得議席数、かっこ内(斜体)は獲得議席が各州の全議席に占める割合(%)

出所：Electoral Institute of Southern Africa ホームページ(<http://www.eisa.org.za/saelect/local%20govts.htm>)をもとに筆者が作成

の勢力争いの行方もさることながら、暫定段階での経験も踏まえて、新たな枠組みを与えられた地方政治行政が、どれだけ人々をふり向かせ、正統性がある有効な統治の確立という目標からみて、どのようなスタートを切るのかが注目されることである。

2-3 行政改革

新体制への移行に伴って、南アフリカの行政は当然のことながら根本的な変革を迫られた。アパルトヘイト体制下における行政は、人種の区別を前提とし、少数である白人に対してはそれを保護し、国民の大多数を占める非白人に対しては、それを支配統制することに主眼をおいた、きわめて歪んだ性格のものだったからである。必要とされたのはまさに、南アフリカの公共サービスを「差別、統制、支配の道具から、民主主義を深化させコミュニティをエンパワーするような機関」へと変革することであった³³。加えて地方レベルでは、変革の出発点において、腐敗と非効率で悪評を呼んだ旧ホームランドの行政を引き継ぎ、統合する必要もあった。以下では、行政改革の大きな柱である公共サービス分野の改革と汚職の問題を中心に、その現状と取り組みについて簡単に概観しておく。

アパルトヘイト期の南アフリカの公共サービスの特徴に関して、1995年11月に政府により提出された「公共サービス変革白書（White Paper on the Transformation of the Public Service）」は、人種の観点からみた代表性の欠如、正当性の欠如、非白人に対するサービス提供の欠如、集権的な統制と上意下達式の運営、アカウントビリティ・透明性の欠如、

低い生産性、職業意識・労働倫理の欠如などの諸点を挙げている³⁴。こうした歪みや欠陥を矯正し、復興開発計画（Reconstruction and Development Programme: RDP）で目標として掲げられた様々な国民のニーズの充足を実現すべく、サービスの質を向上させることが要請されたことは言うまでもないが、南アフリカの公共部門は、一方でその規模を縮小することも同時に求められた。新体制移行後も後を絶たない「ゴーストワーカー」の発覚³⁵はそうした主張にさらに力を与え、1996年に導入されたGEARでは、公共支出削減のため民間部門によって代替される政府の諸活動は廃止または規模縮小すべきと明記されるに至っている³⁶。

公共サービス・行政省（Ministry for the Public Service and Administration）、公共サービス委員会（Public Service Commission）の主導による変革のプロセスは、まず1994年の公共サービス法（Public Service Act）によって本格的に開始され、ついで1995年の公共サービス変革白書により具体的なガイドラインが与えられた。しかしながら、同白書が提起した、抜本的な制度変革を伴う遠大な計画は、必ずしもすべての面において実現可能なものとは言えなかった³⁷。実際、例えば公共部門の適正規模化に関して言えば、1996年3月に公共サービス・行政大臣により発表された、「1996年度から始まる3年間で毎年10万人ずつ公務員を削減する」という目標は、1996年度は1万8,000の空席となっているポストを廃止しただけと、初年度においてすでに大きく裏切られている³⁸。くわえて1997年にIDASA（Institute for Democracy in South Africa）が実施した世論

³³ The Presidential Review Commission on the Reform and Transformation of the Public Service in South Africa (1998) Chapter 1, 1.3.

³⁴ Republic of South Africa (1995) Chapter 3.

³⁵ たとえばロッジは、クワズール・ナタール州の自然保護省で「ゴーストワーカー」に対して400万ランドが支払われたことや、東ケープ州が8,000人にもよる「ゴーストワーカー」を雇用していることなどを例示している。（Lodge, T. (1998) p.174.）また、*Weekly Mail & Guardian* は、北部州において州教育省を中心に349人の「ゴーストワーカー」が見つかったことをとりあげている。“Provinces plagued by ghosts”, *Weekly Mail & Guardian*, October 1, 1999. (<http://www.sn.apc.org/wmail/issues/991001/NEWS47.html>)

なお、「グッドガバナンスの文化の発展」においては、「ゴーストワーカー」は全国で4万人程度と見積もられている。The Presidential Review Commission on the Reform and Transformation of the Public Service in South Africa (1998) Chapter 3, 3.2.3.

³⁶ Republic of South Africa (1996) 3.4.

³⁷ The Presidential Review Commission on the Reform and Transformation of the Public Service in South Africa (1998) Chapter 3, 3.2.3.

³⁸ *ibid.*, Chapter 3, 3.2.4.2. 「グッドガバナンスの文化の発展」は、廃止の期待される空席ポストが依然、6万ほどあるとしている。もっともロッジは、パートナーであるCOSATUからの公共部門拡大の要求が突きつけられていたことを前提とするなら、限定的な成果であってもANC政権の取り組みは評価できるとしている。（Lodge (1998) p.184.）

調査では、表1-4に見るように、各レベルの統治機構の対応度(responsiveness) パフォーマンス(job performance) に対する支持は30-40%台と低いレベルにとどまっている(大統領府に対するものを除く)。こうした状況を受けて、1996年3月以来活動を行ってきた南アフリカにおける公共サービス変革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: PRC)は、1998年2月に「グッドガバナンスの文化の発展(Developing a Culture of Good Governance)」という報告書を提出した。これは、「公共サービス変革白書」で示された方向性に準拠しつつも、より現実的で変革プロセスを促すような変更を勧告するために設立されたPRCが、その調査検討作業の成果と提言をまとめたものである。その内容は、その時点までの変革の成果とそのアプローチの評価、各政府機関や省庁ごとのパフォーマンスに関する詳細な検証から、行政の機構・機能面での変革の指針、さらには人的資源、予算策定・財政、情報管理といった各分野のマネジメントにおける問題点と変革の方向性まで、きわめて広範に及んでいる。いくつかのポイントに言及しておく、まず、全体に関わる側面においては、公共サービスの役割と機能は根本的に再考されるべきであることと共に、「政府の限られた資源とプライオリティを前提とすれば、原則として、膨大な数

の公務員を擁することに正当性はない」ことが明確に打ち出されている³⁹。さらに変革の進捗状況に関しては、「過去の不平等、非効率の改善に向けたこれまでの進歩はあまりにわずか」であるとし、「変革プロセスの現段階においては、南アフリカの統治システムは多くの重要な点において有効に機能していない」との認識を示している⁴⁰。そして従来の取り組みの問題点として、明確なヴィジョンや戦略的方向付けの欠落、内部スタッフへの技術・能力移転の不徹底、省庁間・政府各レベル(中央・州・地方)間の調整の不在、有効なモニタリング・評価システムの欠如といった点を挙げ⁴¹、提言部分では、高いながらも実現可能なパフォーマンス基準の設定、あらゆるレベルで公共サービスが効果的に機能するために、大統領府が指導・調整の役割を發揮できるような政府中央の機構改革、そして州政府が有効に機能しえないような領域においては、中央政府がそれらの役割を代替して引き受けるべきこと、等を勧告している⁴²。個別の分野としては、例えば公共サービスの適正規模化に関しては、その緊急の必要性は認めながらも、サービス提供の改善を主な目的として行われなければならないこと、そして公務員の自主退職パッケージは所期の目的に届えることができなかつたため破棄されるべきこと、一時的に中断されている強制的削減の再開が検討されるべきこと、などが提案された⁴³。

表1-4 各レベルの統治機構の対応度、パフォーマンスに関する世論調査の結果(1997年)

	Local Town Councils	州政府 (Provincial Government)	国会 (National Parliament)	中央政府 (National Government)	大統領府 (Office of President)
対応度 ¹⁾	36	39	46	48	63
パフォーマンス ²⁾	30	36	46	47	65

注 1): 「(各統治機構は)あなたの身に起こること、人々の望むものに耳を傾けることに、関心を持っていると考えるか」という質問に対して、「関心を持っている」と答えた人の割合(%)

2): 「(各統治機構による)昨年(1996年)一年間の、それぞれの仕事を支持するか、あるいは支持しないか」という質問に対して、「支持する」と答えた人の割合(%)

出所: IDASA (1997).

³⁹ *ibid*, Chapter 2, 2.1.1.

⁴⁰ *ibid*, Chapter 2, 2.1.3.

⁴¹ *ibid*, Chapter 2, 2.2.1-7.

⁴² *ibid*, Chapter 7, 7.2.1.4 & 7.2.1.9.

⁴³ *ibid*, Chapter 7, 7.2.1.3.

汚職の問題についても若干、触れておきたい。1997年にIDASAがおこなった世論調査の結果(表1-5)をみると、いずれのレベルの統治機構に関しても汚職が蔓延しているとの認識が、国民のあいだでかなり高いことがわかる。そして、これに対応して各統治機構に対する信頼度は、概して低くなっている。むしろ国民の間のこうした見解は根拠なきものではない。ロッジも列挙しているように、州政府、中央政府共に摘発された汚職の事例には事欠かない⁴⁴。とりわけ前者は高官も巻き込んだ汚職の温床となっている。彼によれば、10人の州行政評議会メンバーが汚職への関与で報道され、その数は9州の州行政評議会メンバー全体のおよそ10%にあたるという⁴⁵。また行政の末端についても、たとえば汚職の横行では一、二を争うムプマランガ州(Mpumalanga Province)では、小学校給食計画において額として410万ランドから3,000万ランドにおよぶ使途不明金が摘発された⁴⁶。一方、中央政府に関しては、特に社会福祉省、安全治安省、法務省の3つにおいて腐敗が顕著にみられる、とロッジは指摘している⁴⁷。社会福祉省では職員による横領や誤った年金受領資格によって予算のおよそ10%相

当が失われたとされ、1996年に発覚した既死亡者への年金給付は4万6,000件、重複受領者は2万6,000人に及んだという。

社会福祉省の場合、年金受領資格に関する問題の大部分は旧体制からそのまま引き継いだものであり、また州政府のなかでも、旧ホームランド行政機構を統合する必要のなかったハウテン州(Gauteng Province)、北部州、西ケープ州の州政府は一般にもっとも汚職が少ないとされていることは、南アフリカにおける汚職にはアパルトヘイト期の行政の遺産という側面が少なからずあることを物語っている。しかしロッジは、現在の汚職の要因は必ずしもそれだけに限られず、アフーマティブ・アクションに由来する非能力主義的な官僚採用・昇進のプロセスや、新体制への移行にともなう大規模な政界・財界の再編が新たに情実や縁故が介入する余地を生み出したことなども関わっていると分析している⁴⁸。また近年の汚職報道の増加に関しては、旧体制時に比べ監査下におかれる政府活動の領域が相当に拡大したことを考慮に入れるべきであるともしている⁴⁹。

表1-5 各レベルの統治機構における汚職の蔓延度、各レベルの統治機構に対する信頼に関する世論調査の結果(1997年)

	Local Town Councils	州政府 (Provincial Government)	国会 (National Parliament)	中央政府 (National Government)	大統領府 (Office of President)
汚職の蔓延度 ¹⁾					
「ほぼすべて」	19	18	18	13	10
「ほとんど」	25	26	32	28	15
「少ない」	31	33	33	36	30
「ほとんどなし」	9	8	5	8	23
「わからない」	16	15	12	15	22
信頼度 ²⁾	31	38	50	45	61

注 1): 「(各統治機構について)何人の役人が汚職に関与していると考えるか」という質問に対する、回答ごとの割合(%)

2): 「(各統治機構が)正しいことを行うと信頼できる時はどのくらいあるか」という質問に対して、「つねに」、「ほとんどの時」と答えた人の割合(%)

出所: IDASA (1997).

⁴⁴ 個々の事例の詳細については、Lodge, T. (1998) を参照の事。

⁴⁵ *ibid.* (1998) p.175.

⁴⁶ *ibid.*, p.174.

⁴⁷ *ibid.*, pp.177.

⁴⁸ *ibid.*, pp.182-184.

⁴⁹ *ibid.*, pp.163-164.

「グッドガバナンスの文化の発展」においては、汚職の問題は公共部門におけるアカウンタビリティ強化や職業倫理の徹底などとの関連で断片的に取り上げられているにすぎないが、これとは別に政府は公共サービス委員会を汚職撲滅キャンペーンの推進役に据え、民間部門、市民社会組織、労働組合、宗教組織、学界などから代表を集めた全国汚職防止サミット (National Anti-Corruption Summit) を、1998年、1999年の2度にわたって開催した。1999年4月のサミットでは汚職撲滅、防止のための決議がなされている⁵⁰。また、1999年10月には第9回国際汚職防止会議 (International Anti-Corruption Conference) が南アフリカをホストとして開催され、135カ国からおよそ1,600人の参加があった。州レベルでも、たとえば東ケープ州政府は1996年に、官僚の予算に関する裁量権を縮小し、汚職行為を難しくするような規制を導入している⁵¹。

2-4 治安

アパルトヘイト体制の終焉は政治的な暴力を著しく減少させたが、代わって犯罪に伴う暴力が深刻な社会問題として浮上してきている。人文科学調査評議会 (Human Science Research Council: HSRC) の調査によれば、国民の関心事として犯罪は徐々にクローズアップされてきており、1998年の11月の時点では行政サービスの提供 (24%)、職 (23%) について第3位 (20%超) につけた⁵²。

大勢としては、実際の犯罪はアパルトヘイト体制

末期より続いてきた増加傾向が1996年前後を境に安定局面に転じたとされるが⁵³、南アフリカ警察 (South African Police Service: SAPS) の公式統計 (表1-6) を見るかぎり⁵⁴、必ずしもそれが当てはまらない犯罪カテゴリーも少なくない。いずれにせよ、現在も世界的にみて有数の高さであることに間違いはない。それは、国民の側の認識にも反映されている。1998年末のHSRCによる世論調査では、「安全」、「非常に安全」と感じている人の数は合計で42%にすぎず、また向こう10年間に政府が取り組むべき最優先課題として「犯罪対策」を挙げた人は41%で、トップであった⁵⁵。それ以上に深刻なのは、政府の対応に関する認識である。同時期の調査によれば、政府が犯罪を「ほとんどコントロールできていない」、「まったくコントロールできていない」と答えた人は、合計で83%にもほり⁵⁶、翌1999年6月の総選挙を占う上で、一つの大きな焦点となったのである。国家がそのもっとも基本的な役割である「法と秩序の維持」を十分に行いえないという認識は、国家の正当性を著しく脅かすものである。ブラットン (Michael Bratton) はいみじくも、進行しつつある政治的権威の浸食は、政府の権威主義的傾向以上に新生南アフリカにとって深刻であると評している⁵⁷。多発する犯罪への対処として、富裕層の間で民間の警備保障会社への依存が増加し⁵⁸、貧困層の間では、自警団組織の活動が目立ってきている⁵⁹ことは、まさに国家に対する国民の信用の低下を裏付けていると言えよう。

⁵⁰ Resolutions of the National Anti-Corruption Summit, 14-15 April 1999. (<http://www.polity.org.za/govdocs/summit/corruptresolutions.htm>)

⁵¹ Lodge (1998) p.184.

⁵² “Crime and the 1999 Election: Perceptions of Voters”, Nedcor & Institute for Security Studies, *Crime Index*, Vol. 3, Num. 1 (January-February 1999). (<http://www.iss.co.za/Pubs/Crime%20Index/Volume%203%20No%201/Crime%20&%201999%20election>)

⁵³ Department of Safety and Security (1998) Section I.

⁵⁴ 犯罪に関する統計は、その信頼度に問題があると言われる。その大きな要因の一つは、通報されない犯罪がかなり多く、統計と実際に発生した犯罪との間にギャップを生じることにある。“Public Perceptions, under reporting and self-fulfilling prophecies”, Nedcor & Institute for Security Studies, *Crime Index*, Vol. 2, Num. 1 (January-February 1998) (<http://www.iss.co.za/Pubs/Crime%20Index/Volume2-1/Publics%20Perceptions.html>)

⁵⁵ Human Science Research Council (1999).

⁵⁶ “Crime and the 1999 Election: perceptions of voters”, Nedcor & Institute for Security Studies, *Crime Index*, Vol. 3, Num. 1 (January-February 1999). (<http://www.iss.co.za/Pubs/Crime%20Index/Volume%203%20No%201/Crime%20&%201999%20election>)

⁵⁷ Bratton, M. (1998) p.219.

⁵⁸ 1999年初の時点で、登録された民間警備員は35万人おり、それに加えて未登録で警備の仕事をしている者が6万人程度いると見積もられている。この数は、南アフリカ警察の職員のうち実際に現場で治安維持の任にあっている者の数のおよそ4倍にも相当するという。Irish (1999).

⁵⁹ Nina, D. (1999).

表1-6 犯罪発生率の推移(1994-1999年)

	人口10万人あたりの発生率					
	1994	1995	1996	1997	1998	1999
暴力的犯罪						
殺人	69.5	67.5	63.9	59.6	59.0	55.3
殺人未遂	70.7	67.2	70.7	68.3	69.8	66.7
凶悪強盗	219.8	202.8	166.7	169.0	209.6	226.3
社会的犯罪						
レイプ	109.8	120.3	125.1	126.5	117.0	119.1
暴行傷害	544.3	559.8	571.2	568.9	555.6	595.1
暴行	501.6	519.5	509.0	489.6	473.1	515.3
財産に関連した犯罪						
住居を対象とした強盗	590.3	618.2	610.9	604.9	633.3	663.4
会社を対象とした強盗	230.5	218.8	217.8	214.9	223.4	216.4
その他の強盗	83.9	103.6	127.7	127.8	147.4	166.8
在庫品窃盗	116.8	113.1	103.7	104.1	96.1	97.0
万引き	173.6	159.7	154.2	154.7	149.5	153.1
自動車の窃盗	270.0	256.0	239.7	244.1	255.2	240.4
自動車内の物品の窃盗	472.7	480.8	446.7	427.5	447.3	447.7
その他の窃盗	989.9	983.5	942.4	940.7	1013.8	1114.5
商業的犯罪						
詐欺・偽造・横領など	162.0	154.6	154.1	154.3	147.4	155.1
財産を標的とした暴力						
放火	29.4	24.7	24.9	23.8	24.0	23.0
財産の損壊	317.4	325.2	323.0	308.1	302.8	308.7
摘発に警察の行動を要する犯罪						
銃器不法所持	28.8	30.1	31.9	31.2	34.3	35.8
ドラッグ関連の犯罪	122.5	103.3	97.3	103.8	94.5	96.4
飲酒/ドラッグ使用中の運転	69.3	58.7	59.4	67.4	60.8	60.4
合計	5,172.8	5,167.4	5,040.4	4,989.5	5,114.0	5,356.3

出所：South African Police Service (2000)。

ところで、こうした犯罪の高い発生率、暴力性の背景にはどういった要因があるのだろうか。1996年に安全治安省の打ち出した国家犯罪防止戦略(National Crime Prevention Strategy: NCPS)は、政治的移行に伴う社会統制の弱体化、旧体制下の人種的なバイアスのかかった非効率な公共部門から引き継がれた様々な負の遺産、かつての暴力的手段の

常態化が生み出した「暴力の文化」、歴史に根ざした貧困・低開発、失業、社会に出回っている火器の多さとそれへの容易なアクセス、などの諸点を挙げている⁶⁰。そして同戦略においても特別の関心が払われているように、アパルトヘイト後の南アフリカにおける犯罪の特質として、火器の関与と組織化の2点がとりわけ顕著に認められる。

⁶⁰ Department for Safety and Security, Republic of South Africa, *National Crime Prevention Strategy* (22 May 1996) なお、本稿執筆にあたっては政府サイトよりダウンロード可能な要約版(<http://www.polity.org.za/govdocs/policy/crime1.html>)を参照した。

火器の使用による犯罪の凶悪化は、きわめて深刻である。例えば、1994年から1998年にかけての5年間に、殺人の件数自体は減少しているものの、火器の関与した殺人は逆に年々増加している⁶¹。1998年の殺人全体のうち、火器の介在したものはおよそ半数を占めている⁶²。南アフリカ社会に氾濫する不法火器の出所としては、軍・警察の武器庫からの盗難、軍人・警察官個人が所持する火器の盗難や遺失、一般市民が合法的に所有する火器の盗難・遺失、国外からの密輸の4つが主である⁶³。南アフリカ警察の統計によれば、盗難・遺失が届け出られた一般市民所有の火器の数は、1994年の7,285から増加し続け、1997年には16,963と4年間で2倍以上になっている⁶⁴。また、正確な数こそ把握されていないものの、周辺諸国から不法にもたらされる火器も相当な量に達するとみられている。モザンビークにおいて典型的にみられるように、情勢の安定化にともなって余剰武器が大量にアンダーグラウンド・マーケットに流れ込み、それが国境を越えた不法取り引きの活発化を生んだ。ガンバとシャシウアによれば、南部アフリカ地域に流通している不法武器の総数の推計は、少ないもので40万、多いものになると800万にも及ぶという⁶⁵。南アフリカは、そうした武器の主要な流入先と考えられている⁶⁶。社会に大量の火器が出回りそれらへのアクセスが容易であるという状況が、犯罪や暴力の発生それ自体を説明する要因では必ずしもないとしても、犯罪の凶悪化につながっていることは疑いない。そして凶悪犯

罪の増加が警察への不信ともあいまって、警備保障会社を利用する経済的余裕のない層の人々をして、自衛のため武器所有申請へと向かわせるといふ、悪循環を招いている⁶⁷。

一方、アパルトヘイト体制終焉に伴ない国際社会復帰への復帰を果たした南アフリカは、グローバルゼーション、技術革新といった国際的な趨勢にさらされることとなったが、同国の富や比較的整備されたインフラ、体制移行に伴う統制のゆるみは、国際犯罪組織が活動を浸透させるには格好の環境となった。90年代に数回にわたって、南アフリカ警察が行った組織的犯罪に関する調査は信頼性に欠けるとしながらも、ガストロー（Peter Gastrow）は国内のものも含めて、少なくとも500の犯罪組織が南アフリカにおいて活動していることは明らかであり、組織的犯罪の増大、国際犯罪組織による活動の伸長、国内犯罪グループの巧妙化、使用武器の強大化といった主な傾向は指摘できるとした⁶⁸。組織的犯罪の拡大を象徴しているのは、車・トラックの強奪・窃盗とドラッグの取り引きという2種類の犯罪の増加である。共に組織的犯罪の典型であり、その主な担い手は、前者が国内犯罪グループ、後者が国際犯罪組織である。南アフリカで活動している形跡が認められる国際犯罪組織には、ナイジェリア、ロシア、中国、イタリアなどのグループが含まれている⁶⁹。

では、こうした今日の南アフリカの犯罪に対して、政府がどのように取り組んできたのかについて

⁶¹ “Firearm related crime: lead-up to new legislation”, Nedcor & Institute for Security Studies, *Crime Index*, Vol. 3, Num. 3 (May-June 1999). (<http://www.iss.co.za/Pubs/Crime%20Index/Vol%203%20No%203/CONTENTS.html>)

⁶² 1998年において、殺人24,875件のうち約12,267件(49.3%)に火器が介在していたという。 *ibid.*

⁶³ “Illegal Firearms in South Africa: Tracking Sources”, Nedcor & Institute for Security Studies, *Crime Index*, Vol. 3, Num. 3 (March-April 1999). (<http://www.iss.co.za/Pubs/Crime%20Index/Vol%203%20No%202/Firearms.html>)

⁶⁴ *ibid.* ガンバとシャシウアは、これとは別の推計を紹介している。それによると、安全治安大臣の見積もりでは、合法的所有者の手から盗まれ不法火器マーケットに流入する火器の数は毎年およそ3万であり、それに加えて毎年約8,500の火器が警察や軍の武器庫から盗まれているという。 Gamba, V. and Chachiua, M. (1999).

⁶⁵ *ibid.*

⁶⁶ 不法武器の流通ルートはかつて南部アフリカ地域の様々な解放勢力やゲリラ組織が武器調達に利用していたルートと一致しており、そのような歴史的バックグラウンドが現在の新たな環境・利害関係と結びつくことで地域における武器の不法取引を容易にする一つの要因になってしまっている面があると、ガンバおよびシャシウアは指摘している (*ibid.*)。たとえばモザンビークからスワジランドを経由して南アフリカに至る不法武器の流通ルートは、反アパルトヘイト闘争期にANCの軍事部門「民族の槍(Umkhonto we Sizwe: MK)」やアザニア人民解放軍(Azanian People's Liberation Army: APLA)が武器調達に利用していたルートである。 Meek, S. (1999).

⁶⁷ “Firearm related crime: lead-up to new legislation”, Nedcor & Institute for Security Studies, *Crime Index*, Vol. 3, Num. 3 (May-June 1999).

⁶⁸ Gastrow, P. (1999).

⁶⁹ *ibid.*

概観しておこう。新体制下の南アフリカにまず求められたのは、体制維持をその一義的な役割としてきた、アパルトヘイト時代の警察を根本的に変革することであった。その目指すところは、特定の政党による不当な介入を防ぐべく、警察に対する民主的な文民統制を確立し、全ての国民に対して公平な治安維持と犯罪対処を保証することであったが、そのためのアプローチとして持ち出されたのが“community policing”の概念であった。そこで想定されたのは、警察と地域社会の間のパートナーシップの確立を前提とし、犯罪制御や秩序維持よりも犯罪からの市民の保護、被害者へのサポートといった側面に力点を置いた警察の活動のあり方である⁷⁰。しかし、マランの指摘するように、“community policing”の理念はやがて影をひそめ、代わって犯罪防止が前面に押し出されてくるようになった。彼によれば、この政府の方向転換を象徴しているのが、安全治安省の打ち出した「1996年の国家犯罪防止戦略」である。同戦略は、冒頭で南アフリカの犯罪水準の高さに触れて、犯罪防止が国家の最優先課題であると明確に位置付けた上で、戦略的枠組みとして4つの柱を提示している。それらは、第1から順に、犯罪対処プロセス、環境設計を通じた犯罪の削減、公共の価値および教育、国家横断的犯罪となっているが、ショウとシアリングが指摘するように、捜査・起訴・処罰といったプロセスの有効性を高めて信頼性を回復し、犯罪防止の効果を生み出すという第1の柱のみが具体的に掘り下げられており、それゆえこれが国家犯罪防止戦略の中心と考えてよいだろう⁷¹。1998年9月に出された「安全治安白書(White Paper on Safety and Security: “in service of safety” 1999-2004)」になると、政府の犯罪対処を最優先する姿

勢は、さらに明確に表されている。すなわち同白書は、安全と治安の概念を構成する2つの互いに結びついた要素として、犯罪防止と共に「治安維持・法の執行」を掲げているのである。しかも、後者に関しては具体的に、捜査員の増員、捜査技能向上のための研修プログラム、専門捜査ユニットの設置、被害者に対するサポート改善のための諸策などと並んで、「目に見える警ら活動(visible policing)」を目指した、大都市部における予防パトロールや、犯罪発生率の高い区域での重点的警ら活動の実施を提言している⁷²。重点の置かれている個別の犯罪分野に関しては、規制のための法的枠組みの見直しや新たな法制化も進みつつある。1998年に「組織的犯罪防止法(Prevention of Organized Crime Act)」⁷³が制定されたのに続いて、火器所有の認定をより厳しくするような新たな法的枠組みの必要性を訴える声が上がった。たとえば、南アフリカ警察の火器捜査ユニットのメンバーの内、57人に対して行われたインタビューによると、ほとんどの人が火器所有ライセンスの基準を厳しくすべきであると答えている⁷⁴。このような意向も反映された「火器統制法案(Firearms Control Bill)」⁷⁵が、2000年になって公開されるに至っている。なお、国際的犯罪への取り組みについては、次節3.において言及する。

国民の治安に関する懸念は、1999年6月の選挙において、結果的にはANCへの支持に重大な影響を与えるには至らず、また1999年11月に行われたHSRCの調査では、およそ6割の人々が、「政府は犯罪を少なくともある程度はコントロールできている」と答え、その認識にも改善の兆しが見られている⁷⁶。しかし、すでに見たように、犯罪が明らかに減少に向かっているわけではなく、政府が、今後

⁷⁰ Malan, M. (1999). マランによれば、“community policing”の理念に基づき、1997年9月までに全国におよそ1,200のcommunity police forumやsub-forumが設立されたという。

⁷¹ ちなみに、マランは“community policing”から犯罪防止へのシフトを実効性の意味から好意的に見ているような印象を受けるが、ショウとシアリングは国家犯罪防止戦略における第1の柱の重視が、警察署分布の偏りを考え合わせると、黒人貧困層に対して安全保障のサービス提供の不十分につながるとして、批判的に論じている。Shaw, M. and Shearing, C. (1998).

⁷² White Paper on Safety and Security: “in service of safety” 1999-2004 (September 1998), Section II.

⁷³ Republic of South Africa, *Prevention of Organized Crime Act* (November 1998). (<http://www.polity.org.za/govdocs/legislation/1998/act98-121.html>)

⁷⁴ “Enforcing new firearm legislation: the real issue at stake”, Nedcor & Institute for Security Studies, *Crime Index*, Vol. 3, Num. 5 (September-October 1999). (<http://www.iss.co.za/Pubs/Crime%20Index/Vol%203%20No%205/Firearm.html>)

⁷⁵ Republic of South Africa, *Firearms Control Bill* (May 2000) (<http://www.polity.org.za/govdocs/bills/2000/index.html> よりダウンロード可能)

目に見える成果を上げることができなければ、治安の問題は長期的にはその正当性を脅かすものとして、さらに重くのしかかってくるのが考えられよう。

3. 対外関係 南部アフリカ地域を中心に

3-1 外交政策

アパルトヘイトの廃絶により、南アフリカは国際社会における孤立国から一転して地域大国へと変貌を遂げた。南部アフリカ、あるいはサブサハラ・アフリカ全体を代表する大国であると同時に、ヌゾ (Alfred Nzo) 前外相の言葉を借りるなら、「(南北) 両世界の交差点に位置する、南の工業国家」⁷⁷とも南アフリカは位置付けられたのである。

このような置かれている立場の変化に伴ない、ポスト・アパルトヘイトの南アフリカはどのような外交政策を志向するに至ったのであろうか。南アフリカ外務省の手になる1996年の「南アフリカ外交政策 討議資料 (South African Foreign Policy: Discussion Document)」は、南アフリカ外交の原則として、人権尊重、民主主義促進、国際関係における公正と国際法の遵守、国際平和と紛争解決メカニズムへの貢献、世界政治におけるアフリカの利益の追求、地域・国際協力を通じた経済発展の追求、という6点を掲げている⁷⁸。しかし、例えば人権尊重、民主主義促進という2点に関して言うなら、一方でサロ＝ウィワ (Ken Saro-Wiwa) ら人権活動家の処刑に際してナイジェリアのアバチャ軍事政権を非難し、し

かし他方では、リビア、キューバ、イランといった諸国とも友好的な関係を結ぶ⁷⁹など、早くから南アフリカ外交の不明確さ、一貫性のなさを指摘する声は少なくなかった。ヘンウッドは、外交政策形成に関わる南アフリカのアイデンティティ・「価値」といったものの欠如や不明確、明確に定められた国益の不在、外交政策決定・実施上の矛盾およびあいまいさ、などを指摘している⁸⁰。こうしたことの影響をなしている根本的な問題は、推移する内外の情勢や、交錯する様々な利害のバランスに応じて揺れ動く南アフリカの国益が、とりわけ地域大国としての同国に求められている役割と、必ずしも一致するとは限らないことにあると、考えられる。例えば、先の「南アフリカ外交政策 討議資料」は、「国際社会は、南アフリカがいくつかの機構で重要な役割を担うことを期待しており、また南アフリカはそうした役割を果たすに足る力、能力、威信を持ち合わせているとの認識が存在する」⁸¹としたうえで、南アフリカ自らも、「アフリカ地域においてリーダーシップを担い」、また「『北』と『南』の間の架け橋外交」を遂行すべきであると明示している⁸²。しかし同時に、外交は「南アフリカおよび南アフリカ国民の福利を増進するための一手段であるべき」だともしている⁸³。さらに、そうした南アフリカのイニシアティブは、同国の「能力の現実的な範囲内で発揮されるべき」だと付け加えることも忘れていない。ソロモン (Husein Solomon) は、「ミドルパワー・リーダーシップ」という概念を、上述のような外から期待される役割と国益とが本質的に重なり合う

⁷⁶ Human Science Research Council, "South Africans more optimistic about government's ability to control crime" (Media Release, 28 February 1999). (<http://www.hsrc.ac.za/corporate/media/1999/feb28.html>)

⁷⁷ この1995年3月のヌゾ外相(当時)の発言は、Department of Foreign Affairs, Republic of South Africa, *South African Foreign Policy: discussion document* (July 1996), 4.5 (<http://www.polity.org.za/govdocs/discuss/foreign.html>) に引用されている。

⁷⁸ これらの原則は、ヌゾ外相(当時)の1995年9月の発言からの引用という形で掲げられている。*South African Foreign Policy: discussion document*, 5.2.

⁷⁹ ヘンウッドの指摘するように、これらの諸国はかつてANCの反アパルトヘイト闘争を支援した国々である。Henwood, R. (1997).

⁸⁰ *ibid.*

⁸¹ *South African Foreign Policy: discussion document*, 6.2.

⁸² *ibid.*, Conclusion.

⁸³ *ibid.*, Conclusion. 同じように、「南アフリカの国際平和ミッション参加に関する白書」は、「1994年の民主主義実現以降、国際社会の責任ある一員としての新生南アフリカの役割に対する内外の期待は大きくなってきて」おり、その中には「様々な地域・国際紛争を解決する試みに南アフリカが積極的に参加するという期待も含まれている」としているが、同時に「原則として、いかなる平和ミッションに関しても、南アフリカの貢献のレベルおよび規模は、当該ミッションがわれわれの国益といかに密接に結びついているかによって決まる」と明言している。*White Paper on South African Participation in International Peace Missions* (October 1998). (http://www.polity.org.za/govdocs/white_papers/peacekeeping.html)

という観点からとらえ、それを南アフリカに当てはめてその外交を説明しようとする試みが見られることに言及し、そのような見方の妥当性に疑問を投げかけている⁸⁴。

それでは、対象を南部アフリカ地域に絞り、新生南アフリカと周辺諸国との間に実際にみられてきた関係と照らし合わせながら、その外交政策のあり方をもう少し検証しておこう。南部アフリカ地域でみた場合、南アフリカに期待される役割はさらに大きなものとなるが、一方で同国の「覇権」に対する周辺諸国の警戒心も同時に強くなる。ソロモンの言葉を借りれば、アパルトヘイト期のものに通じるような「独断的な外交姿勢がミドルパワーの果たすべきリーダーシップという大義名分の下で取られるようになる」ことに対して、周辺諸国は少なからず脅威を抱いているのである⁸⁵。そして、この点に関しては南アフリカ自身も十分に認識し、配慮を示している。「南アフリカ外交政策 討議資料」には、南部アフリカ諸国は「われわれが地域超大国としてでなく、パートナー、同盟国として協力することを望んでいる」というムベキ副大統領(当時)の発言が引用されており⁸⁶、南アフリカがリーダーシップを担うのは、「アフリカの諸国の政治的反感を買うことなく建設的な貢献がなされる地域」においてであることが、明記されている⁸⁷。南部アフリカ地域の場合、もう一点忘れてはならないのは、南アフリカの国益とより直接的に結びついていることである。シリエが指摘するように、南部アフリカ地域は経済的には南アフリカにとって最大の輸出市場であり、また政治的にはその情勢の不安定化が南アフリカにも影響を及ぼさずにはおかないような地域でもある⁸⁸。もちろん南アフリカ政府も、南部ア

フリカ地域との関係を最重要のものとして位置付けている⁸⁹。

では、これらの諸要因はどのような形で、どの程度、現実の対南部アフリカ関係に反映されてきたのであろうか。地域における指導的役割ということに関しては、例えば、新体制移行後の1994年に加盟した南部アフリカ開発共同体(Southern African Development Community: SADC)において、1996年から1999年までマンデラ大統領(当時)が議長を務めているし、また1997年にはザイル(当時、現コンゴ民主共和国)の内乱に際してモブツ(Mobutu Sese Seko)大統領(当時)とカビラ(Laurent Desire Kabila) AFDL (Alliance des forces démocratiques pour la libération du Congo-Zaïre) 議長の間の仲介役を果たし、一定の成果をおさめている⁹⁰。しかし、1998年に起こった2つの事件とそれに対する南アフリカの対応は、同国の外交政策のまた別の側面を露呈するものであったと言える。2つの事件とは、コンゴ民主共和国において再び勃発した内乱と、レソトで選挙結果をめぐる発生した騒擾である。南アフリカは、前者に関してあくまで平和的な交渉を主張してジンバブエなどによる軍事介入に反対したのに対し、後者についてはすかさず軍事介入に踏み切ったのである。1998年8月初め、コンゴ民主共和国東部においてルワンダ、ウガンダ両国に後押しされたツチ(Tutsi)系のバニヤムレンゲ(Banyamulenge)が、カビラ政権に対して反乱を起こした。これに対し、8月18日にハラレで開かれたSADC国防大臣会議の決定により、ジンバブエ、アンゴラ、ナミビアの3カ国はカビラ政権支援のために軍隊を派遣したが、南アフリカはこの決定をSADC全体としての決定ではないとして非難し、

⁸⁴ ソロモン(1998)を参照。彼は、そもそも「ミドルパワー・リーダーシップ」の概念自体に関して、実際には他にも様々なとらえ方があるともしており、そのあいまいさを指摘している。

⁸⁵ ソロモン(1998)p.239。

⁸⁶ この発言は、1995年9月のものである。South African Foreign Policy: discussion document, 3.4.

⁸⁷ *ibid*, Conclusion.

⁸⁸ Cilliers, J. (1999a)。シリエはこの他に、水力発電による電気や水、労働力、そして将来的には食糧の潜在的供給源としても南部アフリカ地域は重要であると指摘している。

⁸⁹ たとえば「南ア外交政策 討議資料」においては、「南部アフリカ地域の経済発展の促進はもっとも重要である、なぜなら、南アフリカが近隣諸国を考慮することなしに単独で豊かな将来を迎えうると考えることが非現実的で危険であるほどに、南部アフリカ地域諸国の経済は互いに絡み合っているのである」という1995年3月のヌゾ外相(当時)の発言が引かれ、「SADC構成諸国との関係が最重要である」と明記されている。South African Foreign Policy: discussion document, 5.3, 8.1.

⁹⁰ Cilliers, J. (1999a)。1997年5月4日、南アフリカは大西洋上の自国軍艦上においてモブツとカビラの初の直接会談を実現させた。EIU, Country Report: Zaïre, 2nd Quarter, 1997, p.29.

交渉による紛争解決を訴えた⁹¹。結局、マンデラは翌9月になって、SADC全体として3カ国の派兵を支持する旨の声明を出したが、南アフリカがコンゴ民主共和国に関しては軍事介入による紛争解決に消極的であったことは明らかである。しかし、その後すぐに起こったレソトでの騒擾に対して南アフリカのとった行動は、きわめて対照的なものであった。1998年5月の選挙以来続いていた兵士の反乱を鎮圧し、レソトの秩序を回復するため、南アフリカは9月22日、ボツワナとともにSADC軍の名において600人からなる軍隊を派遣したのである⁹²。しかも、介入はモシシリ(Pakalitha Mosisili)首相の要請を受けてのものであったが、国王レツィ3世(Letsie III)の承認は得ておらず、レソトの法制上問題があったとされる⁹³。

政策の転換と考えるにはあまりに短い期間のうちに見られた対照的な南アフリカの外交姿勢をどのように解釈したらよいであろうか。様々な説明が考えられようが、南アフリカの外交に関しては少なくとも、国際社会によって期待される地域大国としての役割、言いかえるならソロモンの言及したような「ミドルパワー・リーダーシップ」、そして人権擁護・民主主義促進・紛争解決への貢献といった外交原則に対するコミットメントが、その他の要因によって大きく左右されうる、ということと言えるのではないか。レソトへの介入の翌月、1998年10月に出された「南アフリカの国際平和ミッション参加に関する白書(White Paper on South African Participation in International Peace Missions)」において、平和ミッションに対する南アフリカの貢献のレベル・規模は南アフリカの国益との関連次第である⁹⁴と記されているのは単なる偶然であろうか。

3-2 国際犯罪への対処としての実務的協力

アンゴラの場合にせよ、コンゴ民主共和国の場

合にせよ、南部アフリカ地域においては、近年、政治的紛争解決の試みはその成果をあげるに至っておらず、また南アフリカの覇権に対する警戒心や南アフリカとジンバブエの主導権争いなど、そうした試みに対する潜在的な阻害要因も少なくない。しかしながら、地域の平和に向けた取り組みをより広範な視野でとらえた場合、徐々にではあるが、着実に協力が進展しつつある次元も存在する。それは、国際犯罪に対処するための域内各国の警察同士の協力である。1996年に出された「民主主義における防衛 南アフリカ国防白書(Defence in a Democracy: White Paper on National Defence for the Republic of South Africa)」は、環境破壊、疾病の流行、難民の負担、ドラッグ・盗品・小火器の越境取引といった非軍事的脅威は、国境を越えて近隣諸国の安定に悪影響を及ぼすとして、南部アフリカ地域における安全保障のための共同アプローチの必要性を説いている⁹⁵。とりわけ小火器の氾濫は、ガンバとシャシウアが指摘するように、長期的にみれば人々や社会そのものの価値体系を変え、地域全体に「暴力の文化」を創り出し、存続させるという帰結をもたらさう⁹⁶ため、実効性の高い対処が緊急に望まれている。

こうした国際犯罪への対応を目的として1995年8月に創設されたのが、南部アフリカ地域警察長官協力機構(Southern African Regional Police Chiefs Cooperation Organization: SARPCCO)である。これは南部アフリカ11カ国の警察の長官によって構成され、その目的は「地域的な関わりを有するあらゆる形態の越境犯罪やそれに関連する犯罪を取り締まるため、協力を推進、強化、永続させ、合同戦略を促進する」ことにある⁹⁷。具体的な協力の分野としては、犯罪関連情報の定期的な交換、共同作戦の計画・調整・実行、国境管理と国境地帯における犯罪防止に関する協力、技術的支援および専門的知識の

⁹¹ Malan, M. (1998).

⁹² “SA troop alert as Maseru mutinies”, *Weekly Mail & Guardian*, September 18, 1998 (<http://www.web.sn.apc.org/wmail/issues/980918/NEWS113.html>)および、“S. African troops struggle to bring calm in Lesotho: ‘They will now shoot to kill’”, *CNN.com*, September 23, 1998 (<http://www.cnn.com/WORLD/africa/9809/23/lesotho.03/>).

⁹³ 佐藤誠(1999)p.54.

⁹⁴ 注32参照。

⁹⁵ Republic of South Africa (1996) Chapter 4.

⁹⁶ Gamba, V. and Chachiua, M. (1999).

⁹⁷ Cilliers, J. (1999b)p.57.

提供、などが挙げられている⁹⁸。創設よりおよそ5年間の間に、SARPCCOは様々な共同作戦を実施して成果を認められ、1999年にはSADCにより、小火器および越境犯罪防止に関する政策の実施機関として認められるに至っている⁹⁹。

こうした地域的枠組みを通じての取り組みと並行して、2国間の協定に基づいた国際犯罪への対処のための協力も行われている。中でもその成果がもっとも評価されているのは、南アフリカとモザンビークの警察が共同で実施した「レイチェル作戦 (Operation Rachel)」である。これは、定期的な犯罪情報の交換、作戦の計画・調整、犯罪捜査に必要な技術・専門知識に関する協力などを2国間で取り決めた、1995年3月の「犯罪撲滅の領域における協力・相互援助に関する協定 (Agreement in respect of Co-operation and Mutual Assistance in the field of Crime Combating)」¹⁰⁰に基づくものである。「レイチェル作戦」は、内戦の遺産であるモザンビーク国内の隠匿武器群の探査、破壊を目的とするものであり、これによって南アフリカは国内へと密輸される武器の根源を絶つことを、またモザンビークは地方部における治安改善を期待することができた¹⁰¹。南アフリカが技術・ノウハウ・人材と資金を提供し、モザンビークが現地の情報を提供するという協力のあり方は、一つの成功例として評価されている。「レイチェル作戦」は1995年8月の第1回以来、1998年までに合計4回実施され、決して過大評価はできないものの、一定の成果はあげたと言えるだろう¹⁰²。

参考文献

- アントニー・ファンニューカーク (1998) 「民主主義は定着したか - 南アフリカの課題」佐藤誠編著『南アフリカの政治経済学』明石書店
- 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
- トム・ロッジ (1998) 「一党優位政党制と民主政治」佐藤誠編著『南アフリカの政治経済学』明石書店
- 内藤康司 (1996) 「南アフリカにおける新憲法の採択と政治的影響」『アフリカレポート』No. 23
- 内藤康司 (1999) 「ムベキ政権新内閣の陣容と特色」月刊『アフリカ』第39巻7号
- 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
- Bratton, M. (1998) "After Mandela's Miracle in South Africa", *Current History*, May 1998.
- Chachua, M. (1999a) "The Evolution of Operation Rachel, 1996-1999". In Chachua, M. *Arms Management Programme: Operations Rachel 1996-1999* (ISS Monograph 38). Institute for Security Studies: Pretoria. (<http://www.iss.co.za/Pubs/MONOGRAPHS/mg38/1%20Title%20&%20contents.html>)
- Chachua, M. (1999b) "Records of weapons collection and destruction in Southern Africa: The Mozambican experience", *African Security Review*, Vol. 8, No. 4.
- Cilliers, J. (1999a) *An Emerging South African Foreign Policy Identity?* (ISS Occasional Paper 39) Institute for Security Studies: Pretoria. (<http://www.iss.co.za/Pubs/PAPERS/39/39.html>)
- Cilliers, J. (1999b) *Building Security in Southern Africa: An update on the evolving architecture* (ISS Monograph 43). Institute for Security Studies: Pretoria.

⁹⁸ *ibid*, p.54.

⁹⁹ *ibid*, pp.62-66.

¹⁰⁰ Chachua, M. (1999a).

¹⁰¹ *ibid*.

¹⁰² 4度の作戦を通じ、あわせて11,891挺の火器、106挺の拳銃、6,351個の対人地雷、7,015基の迫撃砲、331万発あまりの弾丸が破壊された。Chachua, M. (1999b) p.70. なお第4回作戦は対象範囲をモザンビーク中部のソファアラ州などにも拡大して実施された。Chachua, M. (1999a).

- Connerley, E. M., Carol L., & Picard, L. A. (1998) *Support for Local Government in Southern Africa: Mozambique, Namibia, and South Africa* (A Report Submitted to The Ford Foundation, Johannesburg, South Africa) <http://www.imdi.gspia.pitt.edu/Publications/SLGSA/Mozambique.html>).
- Department of Safety and Security, *White Paper on Safety and Security: "in service of safety"* 1999-2004 (September 1998) (http://www.polity.org.za/govdocs/white_papers/safety/s&swp.html)
- EIU (1999) *Country Report: South Africa, 4th Quarter 1999*.
- Gamba, V. and Chachiu, M. (1999) "Small Arms Proliferation in Southern Africa: an overview", In Chachiu, M. *Arms Management Programme: Operations Rachel 1996-1999* (ISS Monograph 38) Institute for Security Studies: Pretoria. (<http://www.iss.co.za/Pubs/MONOGRAPHS/mg38/4%20Small%20Arms%20Proliferation.html>).
- Gastow, P. (1999) "Main trends in the development of South Africa's organized crime", *African Security Review*, Vol. 8, No. 6. (<http://www.iss.co.za/Pubs/ASR/ASR%208.6/Main%20trends.html>).
- Henwood, R. (1997) "South Africa's Foreign Policy: principles and problems", Solomon, H. (ed.), *Fairy Godmother, Hegemon or Partner?: In Search of a South African Foreign Policy* (ISS Monograph 13). Institute for Security Studies: Pretoria. (<http://www.iss.co.za/Pubs/MONOGRAPHS/NO.%2013/Henwood.html>).
- Human Science Research Council, "Democracy SA: crime prevention should top the government's agenda, South Africans believe" (Media Release, 28 February 1999) (<http://www.hsrc.ac.za/corporate/media/1999/feb28.html>)
- Irish, J. (1999) *Policing for Profit: The future of South Africa's private security industry* (ISS Monograph 39). Institute for Security Studies: Pretoria. (<http://www.iss.co.za/Pubs/MONOGRAPHS/39/CONTENTS.html>).
- Lodge, T. (1998) "Political Corruption in South Africa", *African Affairs*, No. 97.
- Malan, M. (1998) *Regional Power Politics under Cover of SADC: running amok with a mythical organ* (ISS Occasional Paper 39). Institute for Security Studies: Pretoria. (<http://www.iss.co.za/Pubs/PAPERS/35/35.html>).
- Malan, M. (1999) "Police reform in South Africa: Peacebuilding without peacekeepers", *African Security Review*, Vol. 8, No. 3. (<http://www.iss.co.za/Pubs/ASR/8.3/Police%20reform.html>)
- Meek, S. (1999) "Illegal Weapons Proliferation in Swaziland", In Nkiwane, T., Chachiu, M. and Meek, S. *Weapons flows in Zimbabwe, Mozambique and Swaziland* (ISS Monograph 34) Institute for Security Studies: Pretoria. (<http://www.iss.co.za/Pubs/MONOGRAPHS/MONO34/Illegal%20weapons.html>).
- Nina, D. (2000) "Dirty Harry is back: vigilantism in South Africa - the (re)emergence of 'good' and 'bad' community", *African Security Review*, Vol. 9, No. 1. (<http://www.iss.co.za/Pubs/ASR/9.1/Dirty%20Harry.html>).
- Republic of South Africa (1996) *Defence in a Democracy: White Paper on National Defence for the Republic of South Africa* (May 1996)
- Republic of South Africa (1996) *Growth, Employment and Redistribution: A Macro-Economic Strategy* (14 June 1996) 3.4. (<http://www.polity.org.za/govdocs/policy/growth.html>)
- Republic of South Africa (1995) *White Paper on the Transformation of the Public Service*, Chapter 3. (<http://www.sn.apc.org/sangonet/opengov/transpub/wptoc.htm>)
- Shaw, M. and Shearing, C. (1998) "Reshaping Security: an examination of the governance of security in South Africa", *African Security Review*, Vol. 7, No. 3. (<http://www.iss.co.za/Pubs/ASR/7.3/Shaw%20and%20Shearing.html>).
- Southall, R. (1998) "The Centralization and Fragmentation of South Africa's Dominant Party System", *African Affairs*, No. 97.
- South African Police Service, *The Monthly Bulletin on Reported Crime in South Africa*, January 2000. ([http://www.saps.org.za/8_crimeinfo/bulletin/2000\(1\).htm](http://www.saps.org.za/8_crimeinfo/bulletin/2000(1).htm))
- The Presidential Review Commission on the Reform and Transformation of the Public Service in South Africa (1998) *Developing a Culture of Good Governance*. (<http://www.polity.org.za/govdocs/reports/presreview/chap1.html>)
- ZDASA (1997) Public Opinion Service, *Public Evaluations and Demands On Local Government, 1995-1997: a submission to the White Paper Secretariat* (2 December 1997) (<http://www.idasa.org.za/final/publications/Local%20Govt%20White%20Paper%20Submission.doc>)

第2章 経済・産業開発¹

鈴木 洋一（国際協力専門員）

1. 要約

南アフリカ経済は、1960年代には比較的良好的な経済パフォーマンスであったものの、1970年代初頭から停滞し始めるとともにインフレ体質化し、80年代には投資低迷の中、経済が消費体質化していった。とりわけ、アパルトヘイト政策に対する1985年以降の諸国の金融制裁などの影響もあり、90年代初頭には戦後最大の不況も経験した。しかし、1993年以降は、国外逃避していた資本も民主化の動きに伴い南アフリカに戻るなど、経済成長が回復するとともにインフレーションも沈静化し、特にマンデラ政権成立後は、マクロ経済パフォーマンスの改善傾向が定着してきている。

また、アパルトヘイト政策下に形成されたあらゆる局面での国内の二重構造を改善すべく、経済成長・雇用創出・再分配をキーとする諸々の経済政策が実施されているが、経済の中核を構成する鉱業・製造業・金融等は、依然として、白人資本を中心とした大企業による寡占状態にある。民営化も進みつつあるものの基幹産業部門は公企業に委ねられており、南アフリカ経済のサービス経済化が顕著になって来ている。社会の実態に目を転じると、人種間（とりわけ白人と黒人の間）での所得格差や地域間格差は極めて大きい。とくに黒人労働者の雇用情勢に一向に改善の兆しが見えない一方で、海外からの非合法的な移民労働者の流入も増加するなど、高失業と治安悪化の連鎖が経済政策面でも問題化している。

新生南アフリカにとっての今後の経済開発面での主要課題は、つまるところ、国内的にはアパルトヘイト政策の遺制、とりわけ黒人の高失業問題を如何に清算していくかである。もちろん、これに向けた社会経済インフラの建設も必要であろうが、より実践的領域としては、雇用吸収力の高い、すなわち労働集約型の産業を選択的に育成して黒人労働力を中心に吸収しつつ、並行して、アパルトヘイト遺

制の象徴としての、黒人小農の復活再生に直結する農村創生に重点が置かれるべきであろう。

2. 南アフリカ経済の対外的プレゼンス

2-1 国際経済における南アフリカ

南アフリカ経済の国際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位の金産出国であり、その他稀少鉱物資源の最大の供給国である。同国のアングロ・アメリカン（Anglo American Corporation）グループとその傘下にあるデビアス社（De Beers）、南アフリカ石炭・石油・ガス会社（SASOL）等の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（JSE）は世界第10位の上場額を有し、開発途上国の中では最大である。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、多額の外国資金が常時JSEで運用されている。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。

こうした状況の中、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おり、同国が適正な成長スピードを達成し維持していくためには、世界経済大のペースヘク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。その一つの現れが、1997年に14カ国の参加を得て設立された環インド洋地域協力連合（IOR-ARC）である。

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、1999年10月になって漸く署名に漕ぎ着けた。また、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、WTO体制下での最恵国待遇を獲得した。

¹ 本節は、南アフリカ援助研究会報告書（提言編）の経済情勢に関する分析を全面的に踏襲するものである。

さらに、マンデラ政権はアメリカと緊密な二国間関係を結び、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イシアとの関係や、香港返還を契機として中国と正式国交を結んだり、フランスとの関係強化も急速となるなど、南アフリカの経済戦略は世界大に広がっている。

2-2 アフリカ経済における南アフリカ

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、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。

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。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、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全体の生産力基盤が強化されつつある。

3. マクロ経済の動向

3-1 経済成長と消費者物価(インフレ)

南アフリカでは、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おり、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。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。

3-2 財政

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が、その後景気の回復と税制改革によって歳入が改善する一方、歳出抑制が図られ、1998/1999会計年度における財政赤字は対GDP比3.7%にまで縮小した。

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²、資本支出は6.7%に過ぎない。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。

3-3 国際収支

ランドは永ら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。

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、国際収支にも重大な効果を及ぼした。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が、1983年に一旦は廃止した二重為替制を再び導入し、輸出促進と輸入代替政策に沿った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り、景気の回復を裏付けている。

3-4 投資

年平均成長率は1960年代の5.72%から、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り、1981年(或いは1982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。南アフリカの所得分配は極めて不平等な形態にあるが、それを改善してい

² 個人消費がGDP(支出面)の約6割、政府消費が約2割を占める(注:輸入はGDPのマイナス項目となるので注意。)日本や東アジア諸国の政府消費(約1割)に比べて南アフリカの政府消費は大きく、政府部門の経済活動に占める位置付けの高さを裏付けている。(Quarterly Bulletin, South African Reserve Bank等を参照)

く原資としての成長果実が得難い状況にある。

4. 経済構造

4-1 経済構造一般

1996年央の全国民人口40.6百万人の構成は、黒人77%、白人11%、カラード9%、アジア人(インド人)2.6%であり、黒人が8割に近い圧倒的な割合を占めている。全国9州中の7州で同様の分布が見られるが、一方、西ケープ州及び北ケープ州については、南アフリカの政治を強く反映して、カ

ラードが過半を占めている。また、白人の場合はハウテン州と西ケープ州でのみ人口の20%を超え、アジア人は伝統的にクワズール・ナタール州(面積では最大)に集中して居住している。

他方、長年の教育面、労働面、財産面における差別の歴史により、所得は極めて不均等な分布を占めており³、労働人口の3分の2は、250ドル/月以下の所得しか得ていない。

多くの側面で黒人と白人の間の格差が大きい、南アフリカ経済の主な全般的特徴としては以下のようなものが含まれるであろう。

Box 2-1. 南アフリカ経済の特徴

- 経済の中核を構成する鉱業・製造業・金融業が(アメリカ、ドイツ、イギリス等の)白人資本を中心とする大企業(6大資本)による寡占状態になっている。(金を中核とする鉱業は過去、南アフリカ経済の発展の基盤を提供してきた。また、金融は白人向け金融に特化し、黒人企業家向けの融資がほとんど行われてこなかった。ちなみに、南アフリカの金融システムは先進国並に発達しており、政府や企業は自ら国際金融市場で起債して資金調達を行っている。)
- 民営化も進みつつあるものの、基幹産業部門(電気通信、運輸 鉄道・港湾・航空等、その他)は依然、公営企業に握られている。
- 農業セクターは、白人による大規模な商業的農業(政府の手厚い保護を受けてきた)と黒人の自給農業という二重構造をもつが、そのGDP寄与率は趨勢的に低下している。ただし、かつての黒人のホームランドを中心とする地方農村地域では大きな雇用源として依然重要である。
- 工業、とりわけ製造業は、アパルトヘイト時代の国際社会からの制裁への対抗措置としての輸入代替工業化政策の下で発達したが、その過程で上記したような巨大企業集団による産業の寡占化が進んだ。
- 第三次産業が、80年代以降、成長して第二次産業(製造業、エネルギー産業、建設業)を凌ぎ、南アフリカ経済のサービス経済化をもたらしている。
- 州の間の経済格差が依然大きい。(過去の隔離政策は白人地域と黒人のホームランドの間に極端な格差もたらし、格差緩和に向けた政策(ボーダー・インダストリー政策、工業分散化政策等)が実施されている。また、両地域を組み合わせる形での新工業化政策が80年代から始まり、1994年に制定された現在の9州もこの新政策の地域区分に沿ったものではある。)
- 人口増加率(80年代の平均が2.5%)と経済成長率(同1.2%)のギャップを埋める形でインフォーマル・セクターが拡大している。(露天商、無許可運送業、小規模製造業、その他の諸種のサービス業等。インフォーマル・セクターの重要性への認識が高まり、中小企業開発公社(SBDC)が80年代初頭に設立されて黒人中小企業の育成を開始した。)

³ 所得分配における不平等の程度を示すジニ係数(完全に平等な場合はゼロ)を見ると、南アフリカでは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)に次いで高い。(World Bank(1999))。また、人種間での所得不平等(人口の80%に近い黒人が総所得の3割程にとどまる一方、白人は総所得の約6割となっている。)に加えて、州間での不平等も大きく、大都市ヨハネスブルグがあるハウテン州や首都ケープタウンがある西ケープ州の一人当たり所得は、東ケープ州や北部州の4倍ほどに達する。(Inequality and Human Development in South Africa(1995))

4-1-1 雇用動向

民主化を契機として、永ら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。

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。カラド層の失業率は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⁴。

ところで、こうした黒人失業者を抱える一方で、伝統的に他国からの移民労働者の流入が続いている。こうした動きは、過去、一時的に鉱山部門や国境近辺の農場での人員削減等でその勢いが緩和されていたものの、90年代に入ると再び、よりインフォーマルあるいは非合法な形で移民（大半は就業が目的）の流入が急増している。南アフリカ政府としてはこれらの不法流入者を送還する事業を進めているが、諸国での全般的な経済状況の悪化から、なかなか歯止めがかからないというのが実情である。

更には、これとは反対の流れ、すなわち南アフリカ人の国外流出も高水準で続いている。国内の変革の進行や高い犯罪率等に促された形で白人の流出が中核であるが、南アフリカの技術・技能不足に拍車をかけ、ひいては成長への障害になっているとも言われる。

4-2 セクターの動向

経済活動は鉱物関連とエネルギー関連を中核として展開している。GDPの25%程度を占める製造

業は鉱物資源がベースである一方、輸出も鉱物資源（金、ダイヤモンド等）主導になっている。農業セクター（農林水産業）の対GDP比率は趨勢的に低下し、その構成比は5-6%程度と小さいものの、アグロ・インダストリーに大きな比重を置いている。GDPで最大の比率を示しているのはサービス・セクターであるが、近代的な金融部門から回復途上の観光部門、あるいは小売まで幅広いサブ・セクターの活動を含んでいる。

4-2-1 農業

(1) 農業セクターの役割

農業（農林水産業）のGDP貢献度は、前記のように趨勢的に低下して5%程度になっており、雇比率も8%程度⁵である。他方、広い意味でのアグロ・インダストリーとして農業セクターを捉えた場合、生産及び雇用の両面においてその役割には大きいものがある。

とりわけ、メイズ・果物等の主要作物が天水に依存して栽培されているため生産が天候の影響を受けやすく、農業部門全般の成長や輸出や製造業との関わりを通じた経済成長に対する影響が大きい。

(2) 問題点

南アフリカ農業は大局的に見ると、二つの問題を抱えている。第一の問題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る。農業生産量そのものも減少傾向にあって、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。

第二の問題は、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。土

⁴ 貧困を大きな背景として、凶悪犯罪が多発し深刻の度を深めている。ちなみに、1995年の世界保健機構の調査によると、南アフリカは世界で最も殺人事件の発生率が高く、人口10万人あたり44人/年となっており、強盗等を含めた凶悪犯罪全体の発生率では、世界平均の5倍に達している。とりわけクワズール・ナタール州、ハウテン州、東ケープ州等が犯罪多発地域になっているが、こうした治安の悪化が直接外国投資の誘致や、観光開発に及ぼす影響が懸念される。政府も治安対策に本腰を入れて取り組み始めているが、警察の慢性的人員不足、大きな経済格差、失業、民族間の対立等の問題と深く関わっているため、容易な解決は困難な状況にある。

⁵ EIU（2000）。

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。

(3) 農業改革

いくつかの重要な政策が実施されているが、第一は規制緩和/市場経済化である。その一点目は、メイズ産業に関する規制緩和⁶と年間の輸出枠⁷(輸出量限度)の撤廃、二点目は権利買取方式による非効率・小規模な白人農家の解消と大幅な補助削減、三点目は、黒人貧困農家への土地の再配分⁸等である。いずれにせよ、黒人農家支援が重点化されつつある。

4-2-2 鉱業

南アフリカは、55種類の鉱産物を産出し⁹(GDPの約8%)、80カ国に向けて輸出(輸出収入の約6割)している。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。

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、その長い歴史を経て既に成熟期にあり、一次産品としての鉱産物輸出から高付加価値化¹⁰(例えば、鉄鋼等の二次製品にして輸出)へと歩を進めつつあるといえる。

4-2-3 製造業

南アフリカの経済成長は製造業部門が支えてき

たものであるが、その成長が1981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原因だと言える。粗生産額においても輸出においても典型的に資本集約型の金属工業と化学工業に依存している。他方、こうした高度に資本集約的な鉱物資源加工業・化学工業以外にも保護政策に守られて発展してきた消費財部門もあるが、製造業全体としてみると、南アフリカは中間財と資本財生産に弱いという構造を見せている。

製造業再生の道は海外からの直接投資に大きく依存するであろうが、工業政策自体もかつてのアパルトヘイト政策に対する諸国からの経済制裁への対抗として育成されてきた従来の輸入代替政策からはシフトしている。民営化、自由化、規制緩和、一般輸出優遇措置(GEIS)下での補助金の廃止、関税軽減に関するWTO規約の遵守等に加えて、近年の南アフリカ通貨安による南アフリカ製造業品の輸出競争力の回復(とりわけ対アフリカ諸国)等が製造業の体質改善の材料である。

4-2-4 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・農業銀行や南部アフリカ開発銀行(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。

電気通信分野における最大企業は公社(Telekom 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他、アメリカ

⁶ 1997年11月に農産物販売法(Marketing of Agricultural Products Act)が施行され、従来の政府によるマーケティング・ボードの監理に終止符が打たれた。これと同時に、麦の買い上げ・販売を実施してきたボードの独占権が解消された。他方、メイズ等の重要農産物に関して評議会の廃止には至らないであろう、との観測もある。(EIU(2000))

⁷ この結果、メイズ生産者、製粉業者、交易業者は南アフリカ先物取引市場(SAFEX)での(将来の価格変動に対する)ヘッジ売買に一層取り組むようになっており、とも伝えられる。(EIU, Country Profile: South Africa 1999-2000)

⁸ 1994年にANCは1999年を目処として農地の30%を黒人貧困農家に再配分する決定を行ったが、この目標は達成されていない。理由は、白人農家一般からの土地の収用ではなく、公有地の使用、負債の大きい白人農家からの土地の回収、長期にわたる所有権裁判の結果としての農地買い上げ等の形をとってきたためである。他方、農場労働者の被雇用権を保障する法案も可決されたが、雇用者側による事前の解雇、労働者の居所の移動(農村からtownshipへ)による法適用の回避、南アフリカ黒人労働者から不法移民労働者への雇用シフト等からしり抜けとなり、逆に公式な農場労働者数(南アフリカ黒人)は1994年の1.4百万人から1997年には60万人へと大幅に減少している。(EIU(2000))

⁹ 南アフリカは金、マンガン、プラチナ金属類、クロム、バナジウム、アルミニウム珪酸鉛等で世界の埋蔵量を有し、鉄鉱石、石炭、ダイヤモンド、ウラン、チタン、ニッケルの埋蔵量でも世界有数である。

¹⁰ 高付加価値化への投資はごく近年からの動向であるが、目下、鉄鉱石、マンガン、アルミニウムの加工などが中心である。低迷する金輸出からの脱皮という意味で、今後の輸出増加が期待されている。大規模のものでは、Alsaf アルミニウム精錬工場プロジェクト(Billinton社と国営Industrial Development Corporationの2社による共同経営)やColumbusステンレス鋼プロジェクト(Billinton, Anglo American, Industrial Development Corporationの3社による共同経営)等がある。

(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。これら第三次産業は南アフリカにおける数少ない成長産業であり、1980年代以降第二次産業を凌ぐに至っている。

5. 経済開発

5-1 国内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、4,000万総人口の利益に供するものでなければならない。したがって、これまでみてきた経済情勢に関しても、何が問題で、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。

5-1-1 経済政策思想の変化

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。ボータ政権は、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、1986年に「長期経済戦略」を発表する。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。

続いて、デクラーク政権下の1993年、「南アフリカ経済の再構成—規範モデル・アプローチ」(通称NEM)さらに、NEMに対するアンチテーゼとして復興開発計画(Reconstruction and Development Program: RDP)¹¹がまとめられた。

5-1-2 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、「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」

(通称マーズ報告)を出版した。マーズ報告はNEMに極めて批判的であったが、このマーズ報告がRDPの理論的背景となった。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自書として改訂した。

5-1-3 成長・雇用・再分配 - マクロ経済戦略 (GEAR)

その後政府は、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 Redistribution: A Macro-Economic Strategy: GEAR)」である。GEARは、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。

(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40万人の新規雇用を作り出し、失業率を低下させるとしている。

(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。

具体的政策として、国際競争力の強化による輸出促進と、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。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。

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、人件費の伸びを抑制すること、所得税や関税の

¹¹ 主要政策は、雇用創出、公共事業計画、労働者教育・訓練、労働関連法の改正、鉱産物の高付加価値化・農工間の連携強化、輸出促進にむけた貿易政策、資本集中の排除等を通じた競争市場化。こうしたRDPの下、二重為替制度の廃止、WTOに準拠した高率保護関税の段階的削減、輸出補助金の廃止、企業に対する免税期間・特別償却制度の設置等の制度的改善が断行され、経済活性化を進めている。ANC(1994)。

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%にまで縮小すること、金融政策に関しては、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こと、等を挙げている。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ン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。

5-2 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、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。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、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。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上での補助的な側面支援にあるのであり、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。

5-2-1 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、十分な所得を保障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。南アフリカの高失業は、やはりアパルトヘイトに深く関係している。

5-2-2 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り、

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であろう。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ある。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。

鉱業部門及び金融部門については、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「日本・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底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。

以上より、わが国の南アフリカに対する開発協力の重点は、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。

前述したとおり、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、各々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。

参考文献

- 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
 ANC(1994)『The Reconstruction and Development Programme: A policy framework, African National Congress: Johannesburg.』
 Business Map(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.*
- CSS (1997) South African Statistics 1995. Central Statistical Service : Pretoria.
(注 : 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.
- DTI(1997)*South African Trade Statistics 1996.* Department of Trade and Industry: Pretoria.
- EIU (2000) *Country Profile, South Africa 1999-2000.*
- FAO (1998) *FAO Yearbook: Trade, Commerce Vol.50 1996.* Food and Agriculture Organization of the United Nations: Rome.
- IMF (1998a) *South Africa: Selected Issues, September 1998.* Washington.
- IMF (1998b) *Direction of Trade Statistics Yearbook.*
- IMF (各年度版) *International Financial Statistics Yearbook.*
- Inequality and Human Development in South Africa (1995) *A profile of poverty.*
- 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.*
- SARB (1998) *National Account.* ([http://www. Resbank..co.za/Economics/qbu1298/pdf](http://www.Resbank.co.za/Economics/qbu1298/pdf))
- South African Communication Service (1997) *South Africa Yearbook 1997.* Rustica Press: Cape Town.
- South African Financial Forum: <http://www.finforum.co.za>.
- Statssa(1998)*Census in Brief.*(<http://www.stassa.gov.za/census96>)
- UN (1997) *1996 International Trade Statistics Yearbook, Volume 1: Trade by country, United Nations:* New York.
- UNIDO (各年度版) *International Yearbook of Industrial Statistics.* Edward Elgar Publishing: UK.
- University of Natal (n.d.) *Indicator South Africa, quarterly.*
- World Bank (各年度版) *World Development Report.* Oxford University Press: New York.
- World Bank, South Africa (1994) *Economic Performance and Policies,* Peter Fallon and Luis Pereira da Silva, April 1994: Washington.

第3章 社会開発

小西 洋子（日本国際協力センター）

1. 総論

南アフリカは、アパルトヘイト（人種隔離政策）の影響で、格差・貧困が顕著に現れている国である。南アフリカは実質一人当たり GNP から見ると中進国でありながら、その他の各種指標は低く、とりわけ、農村、旧ホームランド地域を抱える州、アフリカ人、女性、失業者において指標が低くなり、貧困層を形成しているのが分かる。社会開発は、開発の人的・社会的側面に焦点をあてるが、南アフリカの社会開発は、長い間をかけて作られた貧困状況および構造を変革していかなければ改善は難しい。南アフリカの貧困は、雇用や犯罪の問題と密接に関連しており、人間開発、人間の安全保障を達成するためには、社会セクターにおける取り組みならず、雇用や犯罪への取り組み等も重要である。

1994年に、民主化後の新南アフリカ政府は、「復興開発計画（RDP）」において、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を重点政策とした。1996年に発表された「成長・雇用・再分配 - マクロ経済戦略（GEAR）」においても、社会セクター政策の重要性が強調されている。さらに、アパルトヘイト政権下で社会サービスの実質的供給者としての役割を果たしてきた非営利セクターとの協同を掲げられている。こうした政策の下、現在まで、社会的弱者、ジェンダーへの取り組みも進んできている。

社会開発のための取り組みは多岐にわたるが、政策の整合性・効率性を図るためにはセクター内外の調整・統合をする機構・機関が必要であろう。また、地方政府（local government）との連携やその行政能力の育成が重要である。基礎的社会サービスの供給に加えて、産業問題、慣習法の問題や移民問題にも取り組む必要があると思われる。

以下、南アフリカの貧困状況を概観し、政府の取り組み、非営利セクター等について記述する。なお、保健医療・教育は社会開発の柱であるが、保健医療および教育の章で取り扱われているので、ここでは取り上げない。

2. 南アフリカの貧困状況

2-1 南アフリカの貧困の特徴

南アフリカの貧困の特徴として、人種・地域・ジェンダー間での著しい格差があげられる。表3-1は各国の経済指標および人間開発指数（Human Development Index: HDI）を示したものであるが、南アフリカの実質一人当たり GNP は比較的高いにもかかわらず、人間開発指数が低く、さらに州および人種毎のばらつきがはっきりと見られる。例えば、西ケープ州（アフリカ人人口 17%）、ハウテン州や白人層は高いレベルであるが、東ケープ州、北部州（アフリカ人人口 90%）、アフリカ人層は低いレベルにある。

さらに、南アフリカと一人当たり GNP が近い中所得国における国内格差（表3-2）をみると、ブラジルに次いで、南アフリカはジニ係数が 0.58 と、世界で 2 番目に不平等度が高い。

世帯層毎の収入に占める割合をみみると、全世界中の貧困層にあたる 40%の世帯（全人口の 50%）が、国内合計収入の 11%分の収入しか得ていないが、一方、富裕層（上位 10%の世帯）（全人口の 7%）は全収入の 40%を創出している¹。

さらに能力貧困測定（Capability Poverty Measure）²から貧困度をみみると（表3-3）、南アフリカの場合、CPM は一人当たりの GNP よりも順位が 6 つ低く、平均収入の統計により能力貧困が見えにくくなっていることが分かる。

¹ May, J. *et al.* (1998b) p.24.

² 能力貧困測定（Capability Poverty Measure: CPM）は人間として基本的あるいは最小限必要不可欠な能力を欠く人々の割合を反映した指標で、十分な栄養をとり健康を保つ能力、健康的な出産をすることができる能力、教育を受け知識を得る能力の側面から見ており、収入を指標として含んでいない。

表3-1 南アフリカの州別・人種別 HDI データと他国との比較

HDI	南アフリカの州別 HDI (1991)	南アフリカの人種別 HDI (1991)	国 (1997)	実質一人 当たり GNP	HDI 順位
0.904			高人間開発国	21,647	
0.932			カナダ	22,480	1
0.901		白人			
0.888			シンガポール	28,460	22
0.836		インド人			
0.826	西ケープ				
0.818	ハウテン				
0.802			ポーランド	6,520	44
0.801			コスタリカ	6,650	45
0.662			中人間開発国	3,327	
0.792			ベネズエラ	8,860	48
0.768			マレーシア	8,140	56
0.753			タイ	6,690	67
0.739			ブラジル	6,480	79
0.73			パラグアイ	3,980	84
0.698	北ケープ				
0.695			南アフリカ	7,380	101
0.694	ムプマランガ				
0.663		カラード			
0.657	フリー・ステート				
0.644			スワジランド	3,350	113
0.638			ナミビア	5,010	115
0.602	クワズール・ナタール				
0.582			レソト		127
0.543	北西				
0.507	東ケープ				
0.5		アフリカ人			
0.47	北部				
0.38			低人間開発国		
0.431			ザンビア	960	151
0.399			マラウイ	1,160	159
0.341			モザンビーク	740	169
0.254			シエラ・レオネ	410	173

注：人間開発指数 (HDI) は、出生時平均余命で測定される長命、成人識字率および初・中・高等教育の総就学率、1人当たりの実質 GDP で測定される生活水準を示している。

出所：UNDP(1999), May, J. *et al*(1998b)より作成。

表3-2 中所得国における収入格差の比較

指標	南アフリカ	ポーランド	タイ	ヴェネズエラ	ブラジル	マレーシア
一人当たり GNP	3,040	2,410	2,410	2,760	2,970	3,480
ジニ係数	0.58	0.27	0.46	0.54	0.63	0.48
収入レベル下位 20%の割合	3.8	9.3	5.6	3.6	2.1	4.6
収入レベル上位 10%の割合	41.9	22.1	37.1	42.7	51.3	37.9

出所：May, J. *et al*(1998b)p.25.

表3-3 中所得国における能力貧困測定と比較

指標	南アフリカ	ボツワナ	タイ	ヴェネズエラ	ブラジル	マレーシア
能力貧困測定 (CPM)	30.4	30.4	21.1	15.2	10	20.6
一人当たり GNP 順位 - 能力貧困測定順位	-6	-21	-14	-10	9	-17

出所: May, J. *et al*(1998b)p.22.

参加型貧困調査³では、貧困層のイメージは、現金収入のない者、安価な賃金労働を行っている者、配偶者を亡くした者(特に未亡人)、病気の者、精神病の者、年金者、孤児、農場労働者などという回答が出ており、上記の一般的統計で見られる収入や栄養取得からみた貧困測定と貧困調査対象者が見る貧困のイメージは重なっていると言えよう。

同調査において貧困になった原因を聞いたところ、各種の土地法を通じた土地とその他の財産の没収、強制退去と「向上政策(Betterment Planning)」、

施設やサービスの欠如、都市へのアクセスの制限、バンツータン(bantustan)政府と伝統的首長の役割、農場労働者の保護の欠如、抑圧と抵抗の影響、民主化後の再建過程に伴う困難、があげ

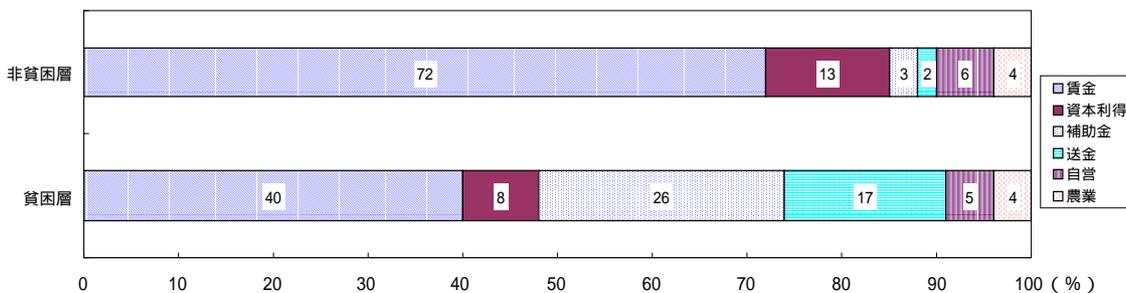
られている。

貧困層と非貧困層の収入源を比較すると、貧困層は多種の収入源を得ており、特に送金や政府補助金に依存していることが分かる(表3-4)。一方、失業や安価な賃金労働により賃金収入の占める割合が低い。

水、電気などの基礎サービスへのアクセスは、生活の質および生産能力へ影響する。表3-5をみると、基礎サービスへのアクセスの欠如と貧困が関連していることが分かる。

地方の最貧困層の約42%は農業および畜産に従事しているが、土地および水へのアクセスが問題となっている。表3-6の通り、地方の貧困層のうち、土地へのアクセスがあるのは28%のみであり、そ

表3-4 貧困層および非貧困層の収入源の比較



出所: May, J. *et al*(1998b)p.36.

表3-5 基礎サービスへのアクセス度

サービス	アクセスのある世帯の割合 (%)		
	最貧困世帯	貧困世帯	非貧困世帯
電気	14.8	22.7	74.8
水洗トイレ	11.1	19.5	76.2
パイプによる水供給	19.9	28.4	80.0

出所: May, J. *et al*(1998b)p.37.

³ May, J. *et al.* (1998a).

表3-6 地方での可耕地へのアクセスと利用（1993年時点）

	南アフリカの地方全体	消費レベル毎に分類された世帯				
		第1層	第2層	第3層	第4層	第5層
農業畜産に従事している世帯の割合（％）	36.8	42.3	42.7	32.1	21.9	22.0
土地へのアクセスがある世帯の割合（％）	26.2	27.5	28.1	25.8	18.4	28.1
1992年に利用した1人当たりの土地の平均面積（ha）	4.6	0.3	0.4	0.8	4.5	63.7
利用可能な共有地（％）	69.2	84.5	70.0	65.6	55.0	15.5
利用可能な私有地（％）	26.4	13.5	26.0	29.1	44.0	70.6
農地の水資源（％）						
雨/川	92.7	97.4	98.3	94.6	84.4	45.6
灌漑（ボアホール、ダム、自治体）	5.8	2.3	1.2	2.2	12.5	46.5

注：第1層が最貧困層にあたる。

出所：World Bank(1995) p.19.

の土地の8割が共有地である。土壌の質は低い。一人当たりの農耕地は、最貧困層では0.3haであるのに対し、高消費層では64%と大きな格差が見られる。さらに、農業用水資源のアクセスでは、高消費層の半分が灌漑を利用しているのに対し、その他の層は、天水に頼っている。

2-2 貧困層はどこにいるか？

2-2-1 都市・農村格差

表3-7によれば、貧困層の約4分の3が農村に住んでおり、地域内での貧困率も高い。これは、アフリカ人が地方に住む割合が高いこととも関連している。都市部の貧困層は旧ホームランド地域、タウンシップなどに集中している。

表3-7 貧困の農村・都市分布（1993年）
（単位：％）

	国内の貧困層構成割合		同地域内の貧困率	
	貧困層	最貧困層	貧困層	最貧困層
農村	74.6	80.7	73.7	43.5
中都市	15.7	14.1	40.5	19.8
大都市	9.8	5.3	19.7	5.8
合計	100	100	52.8	28.8

注：各調査によれば南アフリカに住む約40%が貧困である。ここでは全世界の40%（全人口の52.8%）が貧困層、20%が最貧困層と定義されている。

出所：World Bank(1995)

安全な水の普及率は、都市99%、農村53%であり、衛生施設は都市部85%に対して農村部12%である⁴。農村世帯の86%（都市世帯は25%）は水汲みに行っており、16%は1km以上水汲みのために歩いている（都市世帯は2%）。

2-2-2 州別格差

州レベルでの貧困状況を概観すると、東ケープ州、北部州、クワズール・ナタール州などで貧困率が高く、ハウテン州、西ケープ州は貧困率が低いことが分かる（図3-1および図3-2）。

東ケープ州や北部州での高い貧困率は、旧ホームランド地域の高い貧困率との連関による。旧ホームランド地域のほとんどで、貧困率は60%を越え、旧トランスカイでは92%にのぼる（図3-3）。また、貧困層の70%が旧ホームランド地域に住んでいる。北部州や東ケープ州は女性人口が多い。

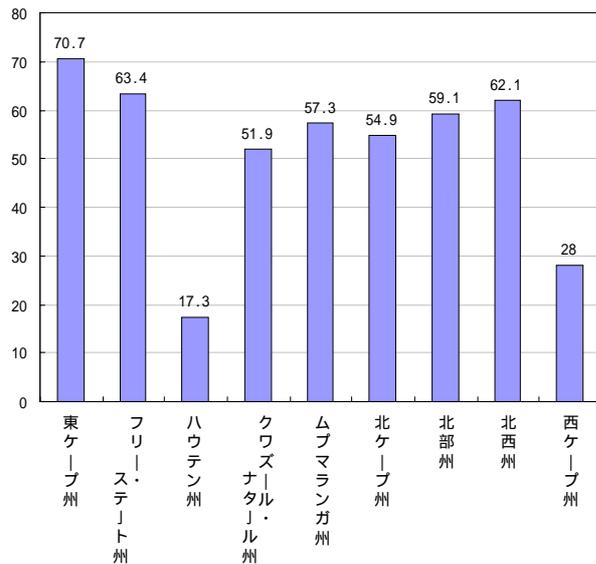
2-2-3 人種別格差

人種集団毎の社会経済格差が生み出された背景には、アパルトヘイト体制下において、白人（white）、カラード（coloured）、インド人（Indian/Asian）、アフリカ人（African）という4つの人種が作り出され、この区分に基づいてあらゆる法律の適用や権利の制限がなされていたことがある。1994年以降、このような人種区分を使うことに対して批判もあるが、貧富の格差などがこの人種集団毎に根強

⁴ UNICEF (1998)

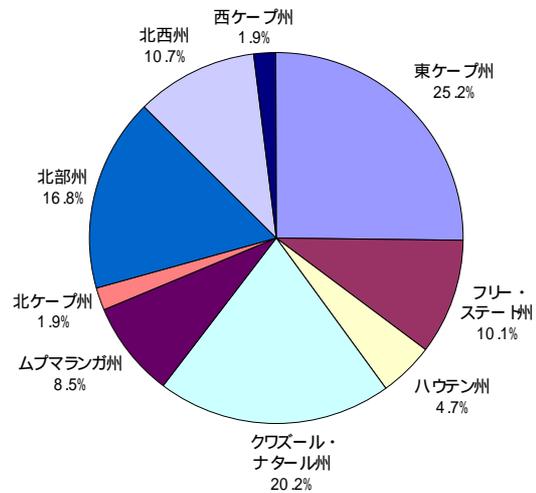
⁵ Central Statistics (1998)

図3-1 州別貧困率



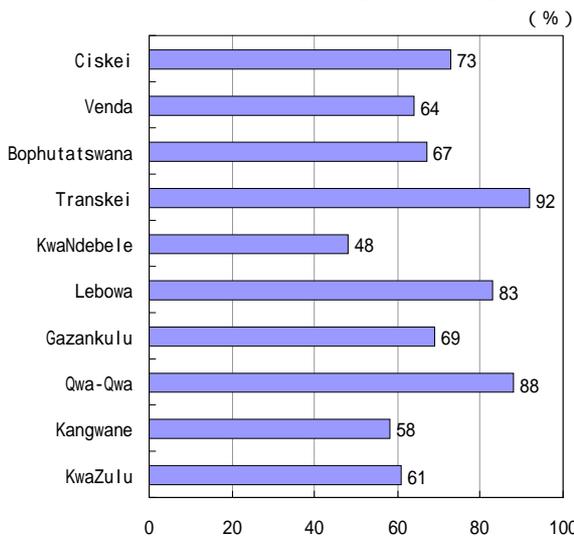
出所: May, J. et al(1998b) p.28.

図3-2 貧困層の州割合



出所: May, J. et al(1998b)より作成。

図3-3 旧ホームランド地域の貧困度

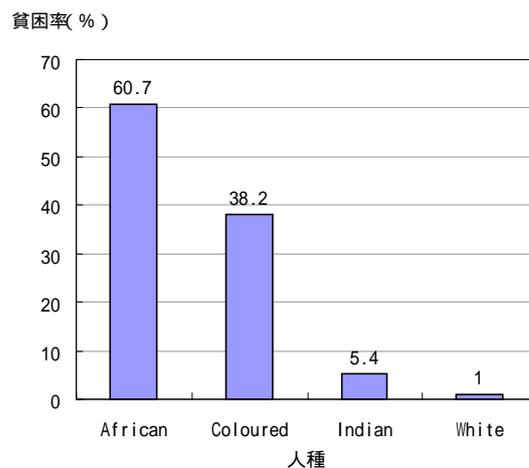


出所: World Bank(1995) p.11.

くあるため、その後の国勢調査などでも以前の人種区分が便宜上、使われている⁶。

図3-4からも分かるように、アパルトヘイト政策の結果、人種間不平等が南アフリカでは高く、特にアフリカ人の貧困率が高い。1995年時点で白人世帯の半数が年約6万ランドの収入があるが、同様

図3-4 人種別貧困率



出所: May, J. et al(1998b) p.29.

の収入を得ているアフリカ人世帯は約6%にすぎない。しかし、同人種内でも格差があり、例えば、アフリカ人世帯のジニ係数は0.54と高い。

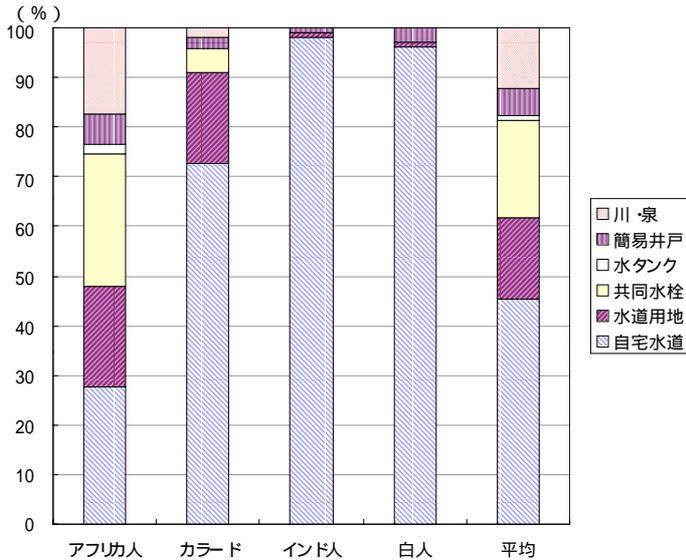
医療保健サービスへのアクセスも人種間による格差が大きく、白人人口の7割が医療サービスへのアクセスが確保されているのに対して、アフリカ人の場合は1割以下である。

⁶ 佐藤千鶴子(2000) p.164. なお、各集団について簡単に説明すると、「白人」は、16世紀以降ヨーロッパから来た英語やアフリカンス語を話す入植者の子孫を指す。オランダ入植農民の子孫であるアフリカーナーは白人人口の約60%を占める。「カラード」とは、もともとは先住民であるコイサン人と白人入植者の混血を指す言葉であったが、実際にはマレー系の人々なども含めた多くの都市労働者がカラードとして分類されている。「インド人」は、労働力としてインド亜大陸から連れてこられた人々の子孫である。アジア人と表記することもある。「アフリカ人」とは、主に先住民言語を話すバンツール系の人々を指す。

1996年時点で、自宅水栓があるのは、アフリカ人が、27%であるのに対し、カラードは72%、インド人97%、白人は96%である(図3-5)

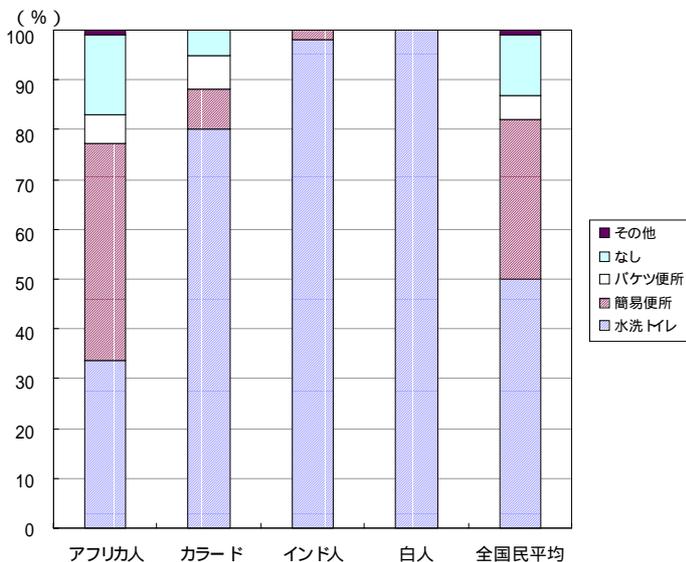
衛生面では、水洗トイレを利用しているのは、アフリカ人で34%、カラード80%、インド人98%、白人99%である。アフリカ人では、簡易便所(44%)、トイレなし(16%)も多い(図3-6)

図3-5 人種別水資源へのアクセス(1996年)



出所: South African Institute of Race Relations(1999)p.157より作成。

図3-6 人種別衛生施設へのアクセス(1996年)



出所: South African Institute of Race Relations(1999)p.159より作成。

アフリカ人世帯の41%(カラード19%、インド人および白人1%)は薪集めをしており、そのうちの51%は薪集めのために1km以上歩いている。農村のアフリカ人世帯の52%は、薪を料理、燃料として利用している⁷。電気を利用しているのは、料理用でアフリカ人30%、白人97%、暖房用でアフリカ人28%、白人94%、照明用でアフリカ人43%、白人98%である⁸。

ごみ収集のサービスは、白人世帯93%、インド人世帯94%、カラード世帯82%、アフリカ人世帯38%が受けている。アフリカ人世帯の20%は、まったくサービスを受けていない⁹。

2-2-4 ジェンダー別格差

(1) 女性世帯主家庭の貧困

世帯内の資源配分格差を測定することは難しく、世帯調査のレベルでは世帯内配分は分からない。だが、女性が世帯主の家庭(以下、女性世帯主家庭)では、男性が世帯主の家庭よりも貧しいとの統計がある。1995年時点では、女性世帯主家庭は全世界帯の約39%を占めるにすぎないにもかかわらず、70%(男性世帯主家庭は43.6%)が貧困層に分類され、最貧困層世帯の約50%は女性が世帯主である(表3-8)。

女性世帯主家庭は、貧困率の高い農村地域に多い。女性世帯主家庭の高い貧困率の背景には、労働可能な成人が家族に少ないこと、女性の失業率の高さ、男女間の収入格差などが考えられ、その結果、送金や政府からの年金・補助金に依存しがちである¹⁰。こうした世帯の平均賃金収入は、男性が世帯主の家庭の約3分の1である。さらに、農村地域での所有土地の相続は、慣習法によれば、一般的に女子には相続されない。

(2) 女性のアクセス

初中等教育における女性の就学率は男子より高く(初等教育男子就学率:95%、女子:96%、中等教育男子就学率:47%、女子:57%)、女子の教育

⁷ Central Statistics (1998).

⁸ Statistics South Africa (1996).

⁹ *ibid.*

¹⁰ May, J. *et al* (1998b).

表3-8 世帯構造と貧困

(単位：%)

	人口規模	全世帯のうち、貧困層および最貧困層に分類される世帯の割合		同世帯構造の中での貧困率	
		貧困層	最貧困層	貧困層	最貧困層
(法的)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

出所：World Bank(1995)p.13.

へのアクセスは確保されている。しかし、アフリカ人は男女とも経済的理由で進学できない場合が多く、女子は妊娠により中退するケースも多い¹¹。また、科学、数学、技術に関する項目から女子は遠ざけられている¹²。識字コースは都市部を中心に開かれており、農村女性の識字教育の機会は限られている。一方、教育レベルがあってもジェンダーや人種による収入格差が見られる(表3-9)。

表3-9 人種・ジェンダー・教育レベル別収入の比較(1991年)

教育レベル	黒人女性	黒人男性	白人女性	白人男性
5-6年	10	25	75	100
7-8年	10	10	40	100
9-10年	5	20	40	100
大卒	35	45	55	100
修士	na	65	45	100

注：白人男性を100として比較

出所：Women in Development Southern Africa Awareness (1997)p.25.

健康統計では、妊産婦の14%がHIV患者であり、アフリカ人の感染者が多い。10代の妊娠の19%がHIV患者である。出産介助比率は82%(1990-1997年平均)と高いが、妊産婦死亡率は出生10万人あたり230人と、所得水準に比較して高い水準にある。妊産婦の25%は鉄欠乏性貧血症であり、妊産婦と授乳婦の多くは、ビタミンAとヨウ素が不足している¹³。子供を持つ女性の29%は、非婚または

未婚である。

1993年時点では、家庭用燃料としての薪を集める人の66%が、成人女性、20%が少女であり、一週間で薪集めに費やす平均時間は、成人女性で約5時間30分、成人男性では2時間30分強である¹⁴。

女性、特に農村のアフリカ人女性は、家庭内労働に加えて自給的農業やインフォーマル・セクターに従事しているが、その活動の規模・負担に関しては知られていない部分が多い。女性の多くは基礎的(スキルのいらない)職業に従事しており、その内の34%は家政婦である。アフリカ人女性の51%がこの基礎的職業に従事しており、家政婦の75%はアフリカ人女性である¹⁵。

2-3 貧困の側面

2-3-1 貧困と雇用

貧困と雇用状態は強い相関関係がある。貧困層のうち正規雇用されている者は少ない。また、雇用されている者でも、その仕事は危険で季節的・一時的なものが多い。

(1) 貧困と失業

図3-7をみると、貧困世帯の失業率は55%であるのに対し、非貧困世帯は14%である。貧困層、女性、農村、若年層、アフリカ人で、高い失業率が見られる。最貧困層の失業者の93%はアフリカ

¹¹ Statistics South Africa (1996).

¹² SRK Consulting (1998).

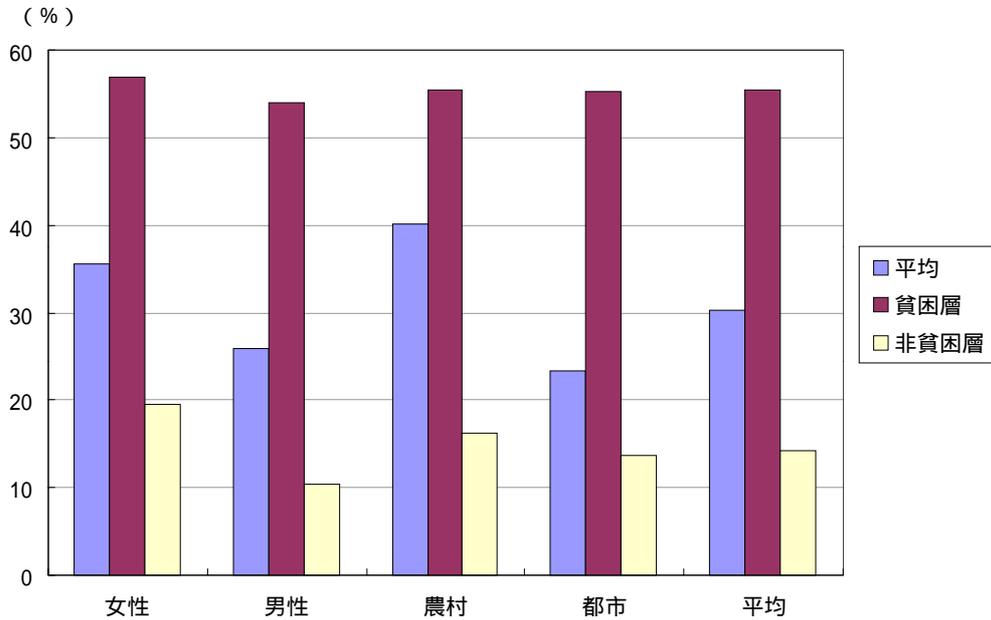
¹³ *ibid.*

¹⁴ Central Statistics (1998).

¹⁵ *ibid.*

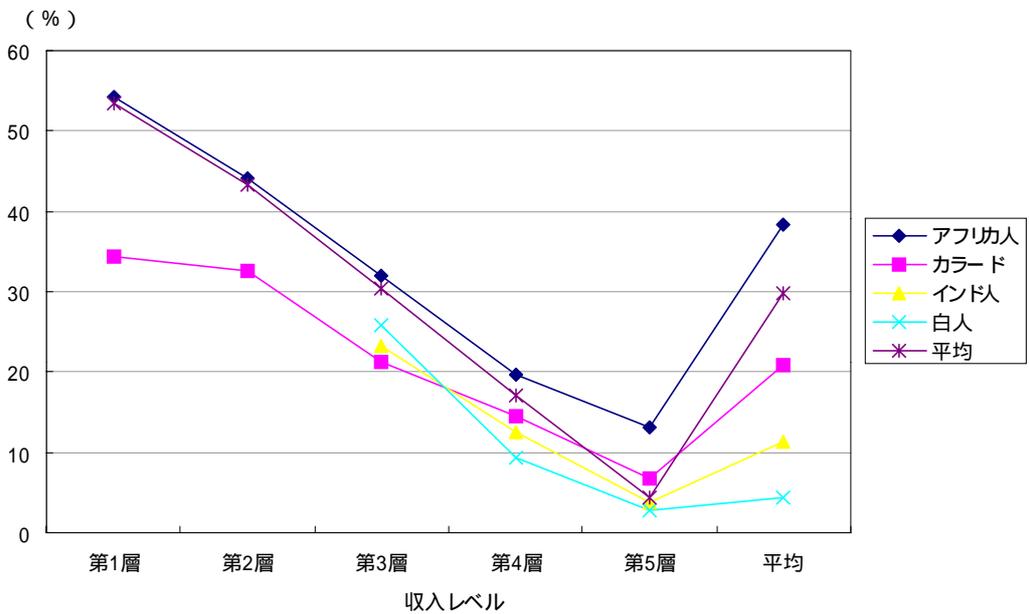
人、6.5%はカラード、56%が女性、58%が農村居以下である。また、失業者の72%は労働経験がない、50%は初等教育以下の就学者、70%が35歳以下である。

図3-7 貧困層および非貧困層の失業率



出所: May, J. et al(1998b)p.36 より作成。

図3-8 収入レベルと失業率



注: 第1層が最貧困層

出所: World Bank(1995)p.14. より作成。

(2) インフォーマル・セクター

インフォーマル・セクター従事者は、一般的に仕事がありながらも貧しい層である。1994年以降、公的・民間セクターでの改編および国際的競争の影響で、インフォーマル・セクターに移った人は増加した。インフォーマル・セクターはGDPの約7%を占め¹⁶、184万人の労働者がいる¹⁷。インフォーマル・セクターでは、家政婦が最も多く、次いで初歩的な職種、クラフト製作・販売関係が多い。アフリカ人が80.5%、女性が58.3%を占める¹⁸。全雇用中でもインフォーマル・セクターの雇用は約24.4%を占めている¹⁹。半数以上のインフォーマル・セクター労働者は貧困ライン以下²⁰に分類される。とりわけアフリカ人、女性、農村の若年層が、貧困層にあたる。政府は、零細企業レベルのインフォーマル・セクターでの支援は行っていない。女性はこの分野の従事者が、男性よりもはるかに多い。

(3) 雇用されている層の中の貧困層²¹

雇用されている者の中でも、農場労働者は雇用者に対して賃金だけでなく、教育・保健医療・交通などのサービスを、雇用者である農場経営者に依存しており、最も貧しく力のない層である。賃金は自動車工場労働者の6分の1で、黒人農場労働者の半数は学校教育を受けたことがない。また、アフリカ人農場労働者は、労働者削減等により減少傾向にある。

鉱山労働者は鉱業セクターの縮小に伴って失業したり、健康上の問題を抱えている。アフリカ人鉱山労働者の収入は、同製造業者の70%程度と言われる。鉱山労働者の失業は、送金に頼る農村家庭にとって、大きな問題である。

2-3-2 貧困と犯罪²²

南アフリカの犯罪率は、世界最悪レベルである。人種間格差、失業、貧困がその背景にあり、アフリカ人は殺される危険性が白人よりも20倍も高く、レイプの被害女性の95%はアフリカ人である²³。1994年の国際警察の国際犯罪統計報告によれば、南アフリカで報告されたレイプ犯罪は世界で最も多い。1996年には3万5千件のレイプが通報されたが、裁判に至ったのはその3分の1以下であった。南アフリカ警察は、100件あたり3件以下のレイプしか警察に通報されていないと見ている²⁴。

南アフリカの凶悪犯罪の特徴としては、親族、友人、家庭内等、顔見知りの犯行および特に女性と子供に対する犯罪が見られること、アルコール消費量が高く、アルコールの摂取が家庭内暴力、襲撃、殺人の大きな原因となっていること、があげられる。また、家庭内暴力とレイプ犯罪の高さは、南アフリカ全体の家父長支配の文化、社会を非人間化していったアパルトヘイト政策の影響によるところが大きいであろう。

1996年時点では、警察署の4分の3は白人居住区にあった。とりわけ旧ホームランド地域は、警察署の数(人口200万人の旧トランスカイでは、33カ所)に加え、電話やバトカーがあるのは半数であり、警察官も研修をきちんと受けていないため、事件が検挙されないだけでなく、汚職などが見られる²⁵。犯罪により、身体的に働けなくなる、学校が閉鎖する、通学ができない、職場までの交通手段を失う、などの理由から、貧困層はより貧困に追い込まれてしまう状況がある。

¹⁶ SARB (1998) pp.34-36.

¹⁷ Statistics South Africa (1998).

¹⁸ CSS (1998) ただし、鉱山労働者はホステル等に住んでおり、調査の対象となっていない。

¹⁹ *ibid.*

²⁰ 補助的生活レベル(Supplemental Living Level: SLL)では月220.1ランド、最低生活レベル(Minimum Living Level: MLL)では月164.2ランドの収入以下が貧困層と設定されている。

²¹ May, J. *et al.* (1998b).

²² 詳しくは、第1章2-4を参照。

²³ May, J. *et al.* (1998b).

²⁴ Budlender, D. (ed.) (1998) p.13.

²⁵ May, J. *et al.* (1998b).

3. 移民²⁶

1998年時の南アフリカの不法移民数は、南アフリカ統計局によれば50万人、人文科学委員会(Human Science Research Council)によれば250-410万人である。内務省によれば、1998年に送還された不法移民は181,286人で、送還者の78%がモザンビーク人、次いでジンバブエ人(16%)、レソト人(3%)であった。国外追放となった者は793人であり、うち293人が追放された(追放は刑に服した後に実行されるため)。

4. 社会開発・貧困解消のための政策

4-1 マクロ政策

貧困および格差は多様な面をもつ現象であり、その取り組みにはセクター内およびセクター間の効果的な調整・統合が必要となる。現時点では、南アフリカには貧困関連の政策を調整する機構はなく、

社会セクター政策の調整機関などもほとんどない。つまり、貧困解消政策の一貫性を確認したり、さまざまな意図の異なる政策を貧困解消・格差是正という視点から整合性を図る、ということがなされていない。

(1) 復興開発計画(Reconstruction and Development Programme: RDP)

こうした中で一方、RDPは多くの面から貧困および格差解消のための枠組みといえる。大統領府にRDPイニシアティブを位置付けたことで、その他省庁を概観、調整して開発への取り組みを行うことができた。しかし大蔵省や中央政府との役割の不明確さを生じたり、個々のプロジェクトに注意が行きすぎるきらいもあった。1996年にこのRDP局はなくなったが、開発のための政策、という意図や体制は残っており、RDPのスタッフが各省のマネジメント・ポストにも就いている。表3-10は、RDPによって取り組まれたサービスの提供、プロジェク

表3-10 RDP目標の達成状況

RDP目標の具体的内容・プロジェクト	RDP目標の達成状況
安全な水の供給	1994年以降、水資源・林業省は300万人以上の人に25ℓの水を供給し、毎年10万人の雇用を創出した。1999年末現在で490万人を対象とした1,025のプロジェクトが進行中である。5万世帯が衛生サービスを受けられるようになった。
水事業での雇用創出	1998年には900の‘Working for Water’プロジェクトで4万人の雇用を創出。
土地へのアクセス	1998年末までに3,623世帯が土地への権利を獲得。土地再分配プログラムでは約18万haの土地が33,366世帯に譲渡された。
学ぶ機会の提供	1994年より就学者が150万人増加。学校運営および学習・教育スキルの向上のためのイニシアティブをとる。高等教育へのアクセスを確保するために奨学金制度を支援している。
スキル開発	教育・研修機関の創設等に向けて計画中。
開発福祉プログラム	年間約15億ランドの補助金を開発福祉サービス、失業者・女性・子どもへの支援を行っている約1,400のNGOに支出している。青少年センターの4,000人のスタッフの研修。
児童支援金	7歳以下の子どもの養育者を支援するために1998年4月に新しく導入された社会補助金。
住宅建設補助	1994年から約63万件の住宅建設を補助。
小学校栄養プログラム	500万の貧困地域の児童を対象として栄養の向上に貢献。
保健医療サービスへのアクセス	無料の基礎保健医療サービス供給。1994年から638のクリニックを建設、安価な薬のリストを導入、予防接種の実施、エイズキャンペーン。
市町村インフラプロジェクト	1,650のプロジェクト実施。約2,000の黒人系中小企業への発注。
産業促進イニシアティブ	製造業への投資(産業開発公社は1997/1998年に56億ランドを投資)、地域投資プロジェクトへの技術・経営能力支援等。
小規模ビジネス開発	中小金融会社は8,800万ランドの融資保証をし、1997/1998年には5,700万ランドの融資を承認して、35,200の企業を支援した。

出所: Department of Finance(1999a)pp.29-30より作成。

²⁶ South African Institute of Race Relations (1999) pp.23-24.

トをまとめたものである。

(2) 「成長、雇用・再分配 - マクロ経済戦略

(Growth, Employment and Redistribution: A
Macro Economic Strategy: GEAR)」

1996年初めには、当初予定の3%成長の達成は難しいと予測され、貧困解消、収入格差是正、雇用創出といった目標の達成および社会サービスに充てられる公共支出への影響も予想された。そのため、政府はGEARを打ち出し、雇用創出には労働集約的な高成長が必要であるとの認識の下、経済の外向化を目指している。ただし、緊縮財政の中での社会支出への優先は強調しており、貧困層へのターゲット化は進んでいると見られるが、社会セクターへの支出を削減するのではないかという懸念が、NGOを中心としてある。貧困や国内格差に対して最大限裨益するよう、慎重に国際競争力戦略を打ち立てることが課題である。

(3) 『南アフリカの貧困と不平等に関する報告

(Poverty and Inequality in South Africa)』

副大統領府 (the Office of the Deputy President) では、1998年にまとめた『南アフリカの貧困と不平等に関する報告 (Poverty and Inequality in South Africa)』(この現状分析編でも多々引用している)を基に、1999年に報告に関する会議を開催した。会議では、雇用創出のための戦略、「道徳の再建」、政府と非政府組織のイニシアティブの連携、貧困状況およびプログラムによるインパクトのモニタリング、女性、とりわけ農村女性への焦点、に対しての取り組みが必要だと提言された。

(4) 国家経済開発・労働協議会 (National Economic
Development and Labour Council: NEDLAC)

NEDLACは、政府、労働組織、企業、コミュニティ・グループ間の情報・意見交換を促進するための機関である。NEDLACは、労働関係の法律、社会経済政策を検討して、国会提出の前に何らかのインプットを行うことができる。コミュニティがこうした政策レベルに参加できる数少ないフォーラムと言える。ただし、NEDLACの役割は、政策レベ

ルでの提言にとどまっており、地方での実際のデリバリーとの接点やフィードバックが欠けている。

4-2 地域開発関連プログラム

メイは、地域的視点から見た場合、国勢調査によれば都市部では予想よりも貧困人口が低く、都市開発政策の焦点は(特に負の影響を受けやすい地域における)収入向上と住宅・サービスの提供となり、貧困解消という観点からは農村の方が深刻であるため、農村、地方中小都市に焦点をあてるべきである、と提言している²⁷。さらに、農村地域は白人商農地域、旧ホームランド地域とは異なる政策が必要であると指摘している。

アパルトヘイト型地域経済再編への取り組みとしては、以下のようなものがある(農村のインフラ整備に関しては、農村開発の項を参照)。

・ 地域開発イニシアティブ (Spatial Development Initiatives: SDIs)

SDIsは、ある一定の地域の未開拓な経済開発ポテンシャルを掘り出すことを狙っており、新しい投資、成長、雇用機会を短期間で生み出すことを目標としている。

・ 地域経済開発プログラム (Local Economic Development Programme)

地方政府が企画し、企業、NGO、コミュニティ、労働組織等ローカルな関係者とパートナーシップをもって地域興しをすることを目指す。だが、このプログラムや地方政府への支援は十分ではないため、行政能力の低い(特に農村や小さな街の)地方政府では、能力のある地域との格差が出る可能性は高い。

・ 国家地域経済フレームワーク (The National Spatial Development Framework)

地域経済的観点からどこに成長のポテンシャルがあるか特定し、政府がどのようにインフラ投資や住宅供給をすべきか、また地方レベルの開発戦略と国家あるいは地区レベルの開発戦略との整合性を図ることを目指しており、公共支出の効

²⁷ May, J. et al. (1998b).

率的配分のためのガイドラインとしての役割を期待されている。

• 都市開発フレームワーク (Urban Development Framework)

住宅省が1997年に発表。都市におけるアパルトヘイト構造の改革および長期的な貧困解消のために、経済開発と貧困対策の両立、公共交通網の発達や通勤の改善、インナーシティ開発、災害に強い街作り、を目標に掲げ、さらにこうした政策を実行する地方政府 (local government) の能力向上を必要条件として挙げている。

• 農村開発フレームワーク (Rural Development Framework: RDF)

1997年に土地省より発表された農村開発フレームワークは、1995年の「農村開発戦略 (National Rural Development Strategy)」の内容をさらに踏み込んだもので、貧困に強い焦点をあてている。主な目標は、地方・農村住民の地方政府での決定段階からの参加、雇用創出と経済開発、(特に人口密度が高く、孤立し、ポテンシャルの低い地域での)基礎インフラの提供と公共サービスの向上、地方政府の能力向上・持続性の確保、である。

但しRDFは中央の経済成長・輸出志向路線を受け入れつつも、ポテンシャルの低い孤立した地域への基礎的ニーズを緊縮財政の中でどう達成するか、という点については述べていない。また、移民、貧困層の収入源、伝統的首長との問題等について議論されていない。農村開発政策に関わっているのはクワズール・ナタール州とハウテン州であり、農村地域を抱える州の政策作りへの参加が望まれる。地方政府の能力向上が急務であるが、中央・州政府が各自のコミュニティ・レベルの組織を作って地方政府の発展を阻害している面もあり、どのように地方政府の能力を向上していくかという点を議論し、取り組むことが望まれる。

4-3 産業開発関連プログラム

雇用創出や社会的弱者の立場等の観点から産業開発政策を見てみると、以下のようなプログラムがある。

• コミュニティ事業プログラム (Community Based Public Works Programme)

国家公共事業プログラムの一つとして、特に貧困削減を目的として貧困州を中心に行われている。1997年には農村貧困対策プログラム (Rural Anti-Poverty Programme) と統合し、1998年9月には2億7400万ランドの予算を受けた。このプログラムのコミュニティ委員会の委員メンバーの半数は女性でなくてはならず、女性も建設労働者およびインフラの受益者であると想定されている。

• 製造業開発プログラム (The Manufacturing Development Programme)

製造業への支援や投資を促進するプログラムである。

• エンパワメント基金 (National Empowerment Fund)

1998年にエンパワメント基金法が制定され、歴史的に不利な立場にあった人たちの収入向上を図るために、再編中の国営企業の株式の一定割合を基金に配分し、基金が歴史的に不利な立場にあった個人投資家やコミュニティのビジネス・イニシアティブに売却するものである。

• 免税期間スキーム (Tax Holiday Scheme)

一定地域での労働集約的製造業の推進を図るものであり、1998年末までに99のプロジェクトが認められ、7,500人の雇用を創出した。うち85%はアフリカ人、40%は女性、43は障害者雇用であった。

• 輸出版売投資支援スキーム (Export Marketing and Investment Assistance Scheme)

1997年8月から1998年3月までに歴史的に不利な立場にあった323人と、791の女性所有企業に対して支援を行った。

- 経済エンパワーメント・プログラム (Economic Empowerment Programmes)

1997年度に社会福祉省は貧困解消のための5千万ランドの予算を持ち、4千万ランドはNGOに、1千万ランドは国家審議会(National Council)の収入向上プロジェクトに対して支出された。

- 小規模ビジネスセクター支援

小規模ビジネス (small business) はサバイバリスト (survivalist)、零細 (micro)、小規模 (small)、中規模 (medium) の4つに分類され、中小零細企業 (SMMEs: Small, Medium, and Micro Enterprises) とも総称される。SMMEs は民間企業の99.3%を占め、また、インフォーマル・セクターは全企業の71%を占める survivalist と micro から成っている²⁸。

通産省 (Department of Trade and Industry) は、小規模ビジネスが抱える問題 (金融・市場へのアクセス、不十分な情報・研修) に対処するために1995年に中小企業振興庁 (Ntsika Enterprise Promotion Agency) を設立し、1998年9月までに32のサービス供給機関をローカルビジネス・サービスセンターとして認定し、各センターは企業への研修、アドバイス、ビジネス情報の提供を行っている。1,694の既存企業、1,201の新規企業がサービスを受けて648の新ビジネス、535の雇用機会創出に貢献したと報告されている²⁹。また、女性や若年層に焦点をあてたプログラムもある。

1996年には既存・新規の中小零細企業への支援をするため中小企業金融機関 (Khula Enterprise Finance Limited) が設立され、リスク回避や民間投資コストの吸収等の役割を担っている。

中小製造業開発プログラム (Small/Medium Manufacturing Development Scheme) では、70のプロジェクトを承認し、450の雇用創出のうち90%はアフリカ人、過半数が女性である³⁰。

4-4 犯罪対策

犯罪被害の負担が大きい貧困層にとって、犯罪予防は非常に重要であるが、政府は犯罪の対応に追われ、予防策をとるところまで至っていないのが現状である。しかし、1996年には犯罪管理とその予防に関わる省庁の活動を調整し、および市民社会とのパートナーシップを築くために「国家犯罪予防戦略 (National Crime Prevention Strategy)」が作成された。更正 (Correctional Services)、国防 (Defense)、情報 (Intelligence)、法務 (Justice)、安全保障 (Safety and Security)、社会福祉 (Welfare) 等の省が中心となってアプローチを展開しており、刑事裁判プロセス、コミュニティ啓蒙活動、環境整備、国際犯罪という4つの分類の下、18のプログラムがある。1997/1998年には、旧ホームランド地域がある州の、事務所・裁判所の増設、インフラ整備、裁判の全体的運営の向上、法務人員の研修プログラム、少年犯罪者の保護等を実施した。また、被害者エンパワーメント・プログラムは、被害者を重視した政策造りを目指し、警察官の研修、2つの家庭内暴力対策センターを設立した。一方で、省庁間の調整が進んでいない、ローカルレベルでの実施ガイドラインや戦略が欠けている、女性・子供へのコミットメントを示しているが実施や啓蒙が不十分で遅れている、との批判もある。

一方、犯罪者側を見てみると、更正省 (Department of Correctional Services) によれば、1998/1999年の犯罪者は22万1千人で、刑務所の人口率は115%と施設の容量を越えている。新施設の建設、民間とのパートナーシップによる対応、裁判のスピード化、腐敗防止策、常習犯に関する調査等を行っているが、1995年より、「コミュニティ更正プログラム (Community Corrections Programme)」によって、刑務所に服するよりも仮出所させて監視するという、コミュニティへの復帰と刑務所人口増加対応策を強化している。

²⁸ South African Institute of Race Relations (1999) p.492.

²⁹ Department of Finance (1999b) p.268.

³⁰ *ibid.* p.269.

4-5 社会福祉政策

4-5-1 社会福祉財政

社会福祉予算は、収入格差是正と人間開発を進めるためのものとして、政府予算の内でも4番目に大きく、1999/2000年度の社会福祉予算は200億ランド(全予算の9%、GDPの3%にあたる)であり、前年度から4%の増加である。1999年の政府支出調査によると、13億ランドが毎月300万人の年金その他の補助金対象者に支払われている。対象者および支出の約3分の2は年金で、支出の約4分の1が障害者を対象としていた。また、女性が補助金取得者の約3分の2を占めている。予算の約99%は州政府に配分されるが、サービス・デリバリーと補助金支給を実施しており、政策決定、ガイドライン制定、モニタリングは中央で行われる。マニユエル大蔵大臣によれば、年間約15億ランドが1,400のNGOに支給されており、こうした組織は開発福祉サービス、失業者支援、女性と子供に対するのサービスを提供している。

しかし、1996-1998年には約2千万ランドの補助金が紛失しており、補助金の着服の横行が問題となっている。Wiegand委員会によれば、不十分な文書化、二重払い、管理体制の不備が原因と見られる。失業保険、民間年金との照会により、2万5千件の二重取りが発見された。社会保障補助金取得者の再登録と、州毎に月間報告の照会による不正のチェックとシステム改善に取り組んでいる。

4-5-2 政策動向

アパルトヘイト時代の社会福祉政策は、「白人は非白人よりも高い水準の生活を送る当然の権利がある」という発想に基づく「文明化労働政策(Civilized Labour Policy)」が原型となっており、社会保障の給付基準も人種別になっていた。さらに、実施においては、基本的には協会や民間の福祉組織に福祉サービスの提供をまかせており、登録された福祉組織には人件費の補助金が支出されていた。登録された福祉組織の半数は白人のみを対象としており、ホームランド地域には福祉組織は存在してい

ないなど、偏りが見られた³¹。民主化後、社会福祉省はこのような不均衡を見直し、登録されていないNGO/CBOにも補助金を支出している。

社会福祉政策はこれまで高齢者のみに焦点を当てていたが、近年、女性・子供・障害者といった社会的弱者全般に焦点を広げるようになった。1997年に公表された『社会福祉白書(White Paper on Social Welfare)』は、社会保障支出の抑制も意図して、単なる「施し」から、補助を受けている人が自立できるような社会経済状況を創出することを強調している。しかし、この目標の実行には現場の人材の増加および適切な人材の育成が必要である。

さらに、「社会保障再建委員会(Committee for the Restructuring of Social Security: CSS)」が1996年に設立され、これまで州レベルで行われていた社会保障システムを2000年までに全国的なシステムに統一することを目指している。

(1) 高齢者

老齢年金を取得できるのは60歳からで、国民の約8%がその対象となるが、女性は取得者の約70%を占めている。一方、老人養護施設への政府補助が大幅に削減された結果、施設の閉鎖が進んでいる。

(2) 障害者

1996年の国勢調査によれば、全南アフリカ国民のうちの約6.5%(2万7千人)が障害者である。障害者の障害および人種別内訳は表3-11のとおりである。障害者のうち、視力障害がある人が41%を占めており、聴力障害がある人が14%と続いている。人種別ではアフリカ人の7.5%、インド人を含むアジア人が4.1%、カラードが3.6%、白人が3.3%が障害者である。視力障害は女性の割合が高く、精神障害は男性の割合が高い。

1997年には、副大統領府に障害者地位事務局(the Office of the Status of Disabled Persons)を設置し、各省庁での障害者の権利・アクセスを確保するようつとめている。「統合的國家障害戦略(Integrated National Disability Strategy: INDS)」は、障害者が最大限に活動できることを目指しており、特に雇用や

³¹ 牧野久美子(1999)。

表3-11 障害者の障害及び人種別内訳（1996年）

	アフリカ人	カラード	アジア人	白人	特定できず/ その他	計
視力障害	1,002,845	34,561	15,623	32,967	5,026	1,091,022
聴力障害	332,246	15,557	4,948	28,286	2,370	383,407
その他身体的障害	487,017	32,706	9,764	25,112	3,175	557,774
精神障害	161,604	14,349	4,050	11,122	1,429	192,553
2つ以上の障害	132,771	6,076	2,943	11,525	922	154,236
特定できず	208,331	24,718	5,502	36,536	3,634	248,720
計	2,324,813	127,967	42,830	145,548	16,555	2,657,714

注：一定期間のみ生活している人および特異な環境（病院、ホテル、刑務所等）にいる人は国勢調査の対象には含まれていない

出所：South African Institute of Race Relations(2000)

公共交通機関へのアクセスへの政府の介入を強調している。一方、Fraser-Moleketi 福祉・人口大臣は障害者の補助金依存を問題視し、障害者の雇用の促進も視野に入れた補助金制度の見直しを進めている。

(3) 子供

南アフリカの子供の5人に3人は貧困家庭にあり、貧困家庭の子供は、特に幼児虐待（性的虐待、父母による虐待、アルコールが原因による虐待）を受けている割合が高い。1995年の世帯調査では、7歳以下の子供の12%は孤児であり、42%の子供は母子家庭にいる。孤児や片親と暮らす子供の割合はアフリカ人が多い。貧困によって、子供は身体的・精神的発達に支障をきたすだけでなく、家事手伝いのために学校に行けない等の問題がある。貧困家庭の女子の31%は、約1時間かけて毎日水汲みに行っている³²。

政府は、法の改正による子供の権利保護と貧困家庭の子供にターゲットをあてた支援プログラムの導入等により、徐々に子供への取り組みを始めている。「子供のための国家行動計画（National Plan of Action for Children）」の実施として、1999年に、児童保護改正法（Child Care Amendment Act）を制定し、裁判や刑を受けている子供のための安全な施設の確保、児童の商業目的のための性的搾取の禁止お

よび搾取側の有罪化を規定している。

幼い子供を抱える貧困家庭に対して、政府は手当を支給しており、1998年に導入された児童支援金（Child Support Grant）では、7歳以下の子供を抱える貧困家庭（全体の低位30%）に対し、毎月100ランドの支給を行っている。1996年には、パイロット事業としてフラッグシップ・プログラム（Flagship Programme）が導入され、5歳未満児を抱える仕事のない女性に対して、スキル・トレーニングや協同組合的雇用機会を提供している。

(4) 労働者・失業者

毎月、平均約2億7千万ランドが、失業保険基金（Unemployment Insurance Fund）から失業者（85%）休職者、被扶養者に支払われている。1997年11月から1998年10月の間に約56万人に給付されている³³。1998年末には、労働省は、これまでその対象となっていなかったインフォーマル・セクター従事者、公務員も対象に含めるよう報告書で提言している³⁴。

1995年に制定された労働関係法（the Labour Relations Act）は性、人種、その他の理由で従業員が不当な差別を受けることのないよう規定している。1997年制定の労働最低基準法（the Basic Conditions of Employment Act）は、すべての労働者の最低権利を規定し、法的拘束力の向上も図っている。児童劣

³² May, J. et al. (1998b) p.31.

³³ Department of Finance (1999b) p.233.

³⁴ Minister of Labour (1998).

Box 3-1. インフォーマルな相互扶助ネットワーク

南アフリカでは、以下のような血縁関係を通じた強い互助ネットワークが見られる。

- 金の貸し借り：社会および血縁関係においてもっとも多い。教育費のための援助、生活費に老人の年金を充てる等。ただし、女性は結婚しても本人の両親から支援を受けることもあるが、血縁関係の男性の意志や両親により断られることもあり、どこからも支援が得られない場合がある。
- 住居の共有：特に住居のアクセスが悪い都市で多い。
- 子供の世話：片親家庭や共働き家庭の子供を近所で世話する等。
- 非常時における世話：家を焼失した時等。
- ストリートチルドレン：友人・その他との結びつきが支えとなっている。
- アドバイス・心の支え
- コミュニティにおける互助ネットワークはあまり見られない。支援を受ける場合は労働力との引き替えにしている。(ただし、コミュニティでの互助活動については研究が少なく、今後の調査が必要と思われる)

出所：May, J. *et al*(1998a)pp.84-86.

働、女性の出産・育児による休職と復職の保障等への規定もある。1998年には、雇用平等法(the Employment Equity Bill)が国会を通過し、50人以上の雇用あるいは、一定の売り上げがある会社は、雇用平等計画を作成し、人種、ジェンダー、障害者雇用に関する報告を政府に提出しなくてはならなくなった。

4-6 ジェンダーに関する動向

4-6-1 女性の地位の向上

女性は、各種の女性組織を組織して反アパルトヘイト運動の一端を担っていた。80年代後半には、初めて農村女性の利害・問題に取り組む農村開発女性運動(Rural Women's Movement)も組織され、90年代を通して女性の問題に関して幅広い議論が繰り広げられた。1992年には、南アフリカ女性連合(Women's National Coalition)が設立され、同連合は、『有効な平等のための女性憲章(Women's Charter of Effective Equality)』を作成した。この女性憲章は、1994年の民主的選挙の前に女性の要望を明示して、選挙後の政策過程においても女性に配慮した枠組みを提供する役割を果たした³⁵。

民主的選挙により、女性の法的な立場は飛躍的に向上し、政治的発言権が保障されるようになった。現行憲法はジェンダー平等を保障しており(Section 9)、政府は1995年には、女性差別撤廃条約(the

Convention for the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women)にも批准している。1996年には、この条約の実施と北京会議のために、女性の生活の質と地位の向上特別共同委員会(the Ad Hoc Joint Committee on Improvement of Quality of Life and Status of Women)が設置され、女性の生活向上に関してモニタリング・進捗状況の把握を行った。1997年には、公務員改正法により公務員の採用・昇進にあたってアファーマティブ・アクションをとることとされ、1998年には白書が発表されている。南アフリカの国会議員の女性比率は世界の中でも高く、1999年6月に発足したムベキ内閣では、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ている。1997年時点では、州議会議員の約24%、市議会議員の19.4%が女性である。186人の判事のうち、白人男性は156人、黒人男性は20人、白人女性は7人、黒人女性は3人と女性の比率は低い。NGOは法務省と共同して判事や治安判事のジェンダーに関する研修を行っている³⁶。

一方、1997年の女性国会議員アンケートによれば、多くの男女の認識が変わっていない、民主化後、女性がどのような権利を持ち得たかの理解がない、ジェンダー平等の実施とモニタリングをする機構に対する予算配分が十分でない、中央におけるジェンダー平等へのコミットメントを州・地区

³⁵ Budlender, D. (ed.)(1998).

³⁶ Budlender, D. (ed.)(1998) p.13.

レベルで実施するための法的整備がされていない、等の問題がある³⁷。また、農村女性においては、伝統的首長との関係や生産資源へのアクセスの状況は、現在まで変化があまり見られない。

4-6-2 ジェンダー平等に関する機構・取り組み

(1) 女性地位事務局

(the Office on the Status of Women)

女性地位事務局は、1997年に副大統領室において設立された政府機関で、ジェンダー政策の作成、エンパワーメント政策(National Empowerment Policy)の策定・実施、アフーマティブ・アクションの推進、各機関の政策へのジェンダーの視点の組み入れ、ジェンダー・トレーニングの実施、女性に対する暴力などに対しての関係機関との協力、調査研究、市民社会と議会との調整を行っている。ジェンダー政策の実施のため、各州に調整事務室を設置中である。各省でもジェンダー担当室の設立を目指しており、11の省庁では達成されている。

しかし、女性地位事務局の権限は限定的なものであり、必ずしも政策作成過程に関わるわけでもなく、担当者も事務局長と秘書のみである。各省庁でのプライオリティも低く、公務員研修コースでもジェンダー研修がない、等の問題がある。

(2) ジェンダー平等委員会

(Commission on Gender Equality)

ジェンダー平等委員会は、1997年3月に国会の委員会として設立された独立機関で、12人の委員から成る。政府の政策・実施のモニタリング・評価と提言、市民キャンペーン・ワークショップ、国会での新法設定のモニタリング・提言、不平等を追及する権威としての活動、調査研究、他機関との連携を行っている。

(3) 女性のための予算イニシアティブ

(Women's Budget Initiatives)

1995年より始まったイニシアティブで、政府支

出の影響をジェンダー(特に貧しい女性のニーズに照らし合わせて)の観点から分析し、ジェンダーに配慮した政策の実施ができる予算配分になっているかをウォッチしている。このイニシアティブはNGOと国会により始められたが、大蔵省の共同常任委員会の「ジェンダーと経済政策グループ(Gender and Economic Policy Group)」が中心的役割を果たしている。1997年には、大蔵省が独自に予算のジェンダー分析を始めており、マクロ経済政策をジェンダーに配慮したものにするためのコモンウェルス・イニシアティブのパイロット実施も行っている。

(4) ジェンダー平等タスクチーム

(Gender Equity Task Team)

教育訓練省が、教育制度のジェンダー平等を目的にジェンダー平等タスクチームを設置し、このタスクチームは報告書を作成した。この調査³⁸によれば、すべての州にジェンダー担当(Gender Desk)が設置されたものの、職員の研修不足、制度の不整備、職務の不明確さ、予算不足のために十分に機能していない。タスクチームは、教育省内に常設の「ジェンダー平等のための部署(Gender Equity Unit)」の設置を提言している。

(5) 女性へのマイクロ・クレジット³⁹

一般に、貧困女性は非識字率が高く、融資へのアクセスがないため、マイクロ・クレジットは重要である。女性開発銀行(Women's Development Bank)は、農村女性起業家グループへの融資を行っている。農村融資機関(Rural Finance Facility)は、農村を基盤とした主に低収入の零細企業に融資をしており、顧客の90%が女性である。

4-6-3 女性市民組織

女性団体や女性問題に取り組む組織は反アパルトヘイト運動の一端として盛んであったが、南アフリカ女性連合(Women's National Coalition)は、こうした組織の調整機関として1992年に設立された。

³⁷ SRK Consulting (1998).

³⁸ The Gender Equity Task Team, Department of Education and Training (1997).

³⁹ SRK Consulting (1998) p.15.

南アフリカ女性連合は『有効な平等のための女性憲章 (Women's Charter of Effective Equality)』を作成するとともに、北京の女性会議の準備にも深く関わっていた。

現在、南アフリカ女性連合は、国家経済・開発・労働評議会 (NEDLAC) に参加しているが、影響力はあまりない。NEDLAC はコミュニティの問題について議論しているが、実際の経済問題は NEDLAC 以外の場で話されており、南アフリカ女性連合はそれらに参加していない。南アフリカ女性連合そのものも 1994 年以降結束力が弱まっており、かつ白人女性と中産階級女性に組織が独占されているとの批判がある⁴⁰。

1994 年以前に市民組織で活躍していた女性の多くは、国会議員、政府要職、公務員等になり、女性組織でも人材不足と外国ドナーからの資金不足により、多くの女性組織が解散した。

一方、これまでの成果としては、女性市民組織は NGO とともに政府への働きかけを行って、中絶法、地方政府白書、児童支援金等の設置を促した。

多くの女性組織は都市にあるが、多くの貧しい女性は農村に住んでいる。近年になって、いくつかの NGO が農村女性の問題に焦点をあて始めた。さらに、女性への暴力に関しての女性組織や自営業女性組織 (Self Employed Women's Organisation) やハウテン州自営業女性協会 (Gauteng Self Employed Women's Association) といった女性労働組合が出てきている⁴¹。ストックフェル (Stocvel)² は、パングラデシュのグラミン銀行の制度に習ったコミュニティベースの貯蓄クラブで、正規の金融機関から融資を得ることが難しい女性会員に一定の回転資金を融資している。

4-6-4 ジェンダー平等のための法律・法改正

近年制定・改正されたジェンダー平等に関する法を表 3-12 にまとめた。

表 3-12 主なジェンダー平等のための法律・法改正

法律名 / 制定年	制定内容・制定後の状況
家庭内暴力防止法 (the Prevention of Family Violence Act) (1993 年)	妻が夫による暴力・虐待・レイプを訴えたり、夫の拘留を届け出られる。真実和解委員会は女性に対し 3 回ヒアリングを行った。
行政サービス法 (the Public Service Act) (1994 年)	性別や結婚・独身によって年金や住宅補助が異なっていたのを廃止。
中絶法 (the Choice of Termination of Pregnancy Act) (1997 年)	妊娠初期 12 週間以内の申し立てにより中絶が許される。しかし、私立病院やクリニックでの中絶は費用がかかり、また、州立病院は手続きに時間がかかるため、非合法の中絶が耐えない。
労働最低基準法 (the Basic Conditions of Employment Act) (1997 年)	すべての労働者の最低権利を規定。しかし、農場労働者や家庭内労働者に関して実施が進んでおらず、現在も南アフリカの女性賃金労働者は厳しい条件で働いている。

4-6-5 慣習法とジェンダー

憲法⁴³は男女平等を規定しているが、慣習法の影響が強い地域では、女性は現在でも従属的な地位にある。

植民地化される以前の南アフリカでは、女性は農業生産者としての地位と権威を保っていたと言われるが、1927 年に制定された黒人統治法 (the Black Administration Act) は、「慣習法に基づいて結婚したアフリカ人女性は低い地位で夫の保護のもとにあり、夫から財産を相続する権利はない。」と規定した。さらに、アパルトヘイト時代には男性は都市や鉱山へ出稼ぎに行っていたが、通行証法 (pass law) により、アフリカ人女性は街や都市へ行くことが難しいばかりでなく、男性のみが土地所有権を持ち、女性の土地へのアクセスは、伝統的首長や男性親族を通じた制限されたものであった。したがって、農村女性はわずかな自給作物、送金、政府補助金に頼らざるを得なかった。

現在中央政府では、黒人統治法にある女性の地位に関する規定は差別的であると認識の下、南アフリカ法律委員会 (the South African Law Commission) が

⁴⁰ Budlender, D. (1998).

⁴¹ *ibid.* (1998).

⁴² USAID、民間企業、外国政府等 160 のドナーから資金支援を受けており、年 2 回の会計検査を実施し、組織としての透明性にも定評がある (北川裕久 (1996))。

⁴³ 憲法では、慣習法と平等を定めた規定が相反する場合、平等規定の方が優先される、としている。

「慣習法の調和プロジェクト (Project on the Harmonization of Indigenous Law and Communal Law)」の一環として、慣習法下で結婚した女性の従属的な地位をなくす法案を策定中である。しかし、慣習法の中でもどこまでが差別的かで議論となっている。

土地改革プログラムでは、女性への参加・登録・補助金優遇付与等の取り組みを行っているが、女性の資金・交渉力の問題、および女性を土地の権利から排除する根強い慣習の壁がある。

1998年以降、伝統的首長の土地へのアクセスや、地方政府との関係における伝統的首長の力に関して大きな議論がある。女性の間では、伝統的首長の影響力はジェンダー平等には好ましくないという意見が多いが、慣習法への理解とジェンダー平等の両立を求める者もいる⁴⁴。

5. 非営利セクター

5-1 南アフリカ非営利セクターの発展と政府の対応

南アフリカの非営利組織 (NPO/NGO/CBO)⁴⁵ は歴史的に重要な役割を果たしてきた。アパルトヘイト政権下では、政府に代わって大多数の不利な立場に置かれた人々に対し社会サービスを提供しており、また同時に、そうした活動により政府の正統性に挑み、反政府運動の草の根レベルの担い手となって南アフリカの民主化に大きく貢献した。南アフリカの NGO 活動は自生的であり、市民社会に根付いている⁴⁶。

NGO/CBO の活動は多岐にわたり、その数は 35,000-60,000 と言われている。50 万人近くが従事しており、ボランティアの数は有給職員より多い。1993 年時点では、約 100 億ランドの資金が非営利セクターにあった。NGO セクターには宗教団体が多く、中でもキリスト教系組織は社会福祉分野で多

く活動している。政府はこうした NGO の実績を認識しており、RDP 等の政策白書には、NGO が果たす役割の重要性、政府機構と NGO セクターの協力促進が強調されている。

民主的政権成立後、多くの資金が新政権へシフトしたことにより、NGO は深刻な資金難に陥った。活動継続のためには、NGO は組織マネジメントの強化、インパクトのあるプロジェクトの発案、ドナーの多様化等の努力が必要である。こうした状況の中、職業訓練やビジネス・トレーニング、マイクロ・クレジット等を扱う NGO は、比較的好調に運営を継続している。住民が手に職をつけて、就職したり、起業家となり、自立と地域への貢献をすると共に、NGO にとっても訓練費や請負費が収入となって、持続的な活動の運営を行っており、今後の NGO のあり方の一つを示しているとも言える (Box 3-2 参照)。

政府の NGO への対応としては、まず 1990 年に、南アフリカ政府、世銀、EC などの資金で、貧困層のための開発資金を確保する財団型 NGO として、独立開発基金 (Independent Development Trust: IDT) が設立された。

さらに、1996 年には RDP プロジェクトの一環として、移行期全国開発基金 (Transitional National Development Trust: TNDDT) が、NGO/CBO の本格的な資金支援調整機関として設立された。TNDDT は独立機関で、NGO/CBO、カギソ・トラスト⁴⁷、IDT を中心とした 17 人の理事により運営されている。TNDDT は、唯一の NGO 資金支援先となるのではなく、より広く援助を求めるための機関であり、国際ドナーからの資金援助への期待は大きい。1996 年 12 月時点では、TNDDT の資金の 1 億 3 千万ランドを 11 倍上回る 1,300 件の資金申し込み (約 15 億ランド) があった。しかし、TNDDT に用意された資金は 1 億 3000 万ランドに過ぎず、実際の支出も 1 年ほ

⁴⁴ Budlender, D. (ed.) (1998).

⁴⁵ 最近是非営利組織 (Non-Profit Organisation: NPO) という呼称が多く用いられるが、一般には、非政府組織 (Non-Governmental Organisation: NGO) やコミュニティを基盤とする組織 (Community-Based Organisation: CBO) という呼び方が用いられている。NGO は一般に、規模や対象地域が広く、専門スタッフや相当額の資金へのアクセスがある。CBO はコミュニティ自身によって運営されるもので、NGO がこれを支援する、というケースが南アフリカでは広く見られる。

⁴⁶ 峯・白戸 (1996)

⁴⁷ カギソ・トラストは、アパルトヘイト政権時代に EC が黒人に直接援助を届ける目的で設立された南アフリカ初の本格的な財団型 NGO である。

Box 3-2. 現地 NGO の例 - Valley Trust

「Valley Trust」は、設立以来プライマリー・ヘルス・ケアと保健教育を中心に半世紀近くにわたって住民サービスを行ってきた長い歴史を持つ NGO である。「Valley Trust」は 1994 年に、「貧困を根絶しない限り健康もありえない」との認識の下、組織の構造を変え、生活の質を上げるための教育およびトレーニング・センターとして生まれ変わった。現在は、インフラ、教育、保健、コミュニティのキャパシティ・ビルディング、住民主導の開発、の 5 つの分野で様々なトレーニング活動を展開している。

「Valley Trust」が行うトレーニングは、適性技術によるごく基本的な技術トレーニング、あるいはその技術を使った起業のためのビジネス・スキルや組織の運営技術であり、すべて実際に着手しながらの具体的なトレーニングとなる。例えば、地域住民が共同で取り組む食糧生産、ブロックや金網製造、学校建設、修復工事のプロジェクトに必要なトレーニングであり、訓練終了後、国家資格認証状がもらえる。また、トレーニングとともにコンサルタント的な役割も果たし、プロジェクトの資金を集める手助けなどもする。

現在のターゲットは、クワズール・ナタール州の 18 民族 32 万人の住民で、各民族は開発委員会を持ち、住民がメンバーとなって、「Valley Trust」と連携しながら独自のプロジェクトを計画している。住民による共同組合のモデルとしてよく引き合いに出されるのは、HIV 患者の訪問看護や予防教育、地元で信頼のある伝統的治療者（サンゴマ）を再教育して、コミュニティ保健ワーカーとして行う保健プロジェクト、女性共同組合によるクラフト作成・販売による所得向上プロジェクト、などである。

「Valley Trust」自身の収入源として、リソースセンターの運営がある。このセンターはトレーニングの教室として使用される他、会議場、宿泊施設があり、その使用料、コンピュータやコピー機の使用料、図書館の入場料（児童一人につき年間 2 ランド、学校を通して支払われる）等を徴集している。また、クリニックは現在、州の所有となっており、運営費は州が支払い、医者の給料は「Valley Trust」が負担している。

保健 NGO としての「Valley Trust」の評価は高く、その活動によって地域が確実に変わったと言われている。その基礎があるため、住民参加という概念が行き届き、実際に住民によっていくつものプロジェクトが起こされ、小さいながらも継続されている。現在、内外から約 30 のドナーが「Valley Trust」を支援しているが、今後いかに住民主導プロジェクトの資金を集められるかが鍵となるであろう。

出所：JICA 内部資料。

どずれこんだ。現在までに 550 のプロジェクトが支援を受けている。一方で、RDP ファンドでは 20 億ランド以上が使いきれずに次年度予算に繰り越される等、政府のパイの切り分けへの批判は厳しい。また、TNDT の恒常的な支援機関である全国開発機構（National Development Agency: NDA）の設立が目指されているが、発足が遅れている。

1997 年に制定された非営利組織法（Nonprofit Organisations Act、以下 NPO 法）は、1978 年に制定された反政府的な組織の活動を阻害することを意図した募金法（Fund-raising Act）の一部条項を除いて廃止し、NPO の活動を促進し支援することを規定した。NPO の登録は任意であり、登録した NPO には報告義務がある。南アフリカ NGO 連合（South African National NGO Coalition: SANGOCO）は、独自の倫理綱領⁴⁸を作成して啓蒙に努めると同時に、厳しくなったドナーの要求に対応するなど、非営利セクター内部の意識は高まっていると見られる。

近年は、ドナーも再び NGO へ資金支援をする等、資金配分の問題は収まってきているものの、対南アフリカ援助自体が縮小方向にあり、「財政的持続可能性」が NGO の新たな課題となっている。NPO の所得税免税問題は議論中であり、今後の推移が注目される。

5-2 南アフリカで活動する日本の NGO

国際 NGO は、1993 年時点で 176、南アフリカで活動する日本の NGO は約 13 ある。

日本国際ボランティアセンター（Japan International Volunteer Center: JVC）は、アパルトヘイトにより抑圧されてきた人々に連帯し、現地 NGO と共に人々の生活改善と自立に取り組んでいくことを目的に、農村女性の成人教育と共同生産組合の運営、スラムの生活改善の活動に 1992 年より取り組んでいる。南アフリカ国内に日本の NGO として初めて事務所を持ち、南アフリカと日本の交流の窓口

⁴⁸ SANGOCO Code of Ethics for NGO, South African National NGO Coalition.

表3-13 南アフリカで活動する主な日本の NGO

NGO	主な活動内容
JVC (日本国際ボランティアセンター)	職業技術訓練、子どもの教育支援、農村開発支援
南アフリカ黒人教育を支える会	小中学校への奨学金支援
IMADAR (反差別国際運動日本委員会) 女性センター	女性の自立支援
ANC ボランティアグループ	女性の自立支援
アジア・アフリカと共に歩む会	中古の英語の本の送付、移動図書館用バスの供与
アフリカ・ツリー・センターを支援する会	農業技術センター建設、技術指導
ラテンアメリカ・アジア住居奉仕団	居住環境改善プロジェクトへの支援
国際開発協力市民の会	失業者に対する職業訓練支援
世界の子どもと手をつなぐ会 (JOFIC)	子どもへの教育・医療支援
ピースポート援助チーム	援助物資供給
ブックエイド	農村・貧困家庭への教材供与
一冊の会	非白人社会支援活動
立正校正会 食平和基金	毛布の送付

出所: NGO 活動推進センター(2000)および JICA 内部資料。

となることも多く、日本国内でも、南アフリカを支援する NGO のネットワーク造りの中心となった。民主化後は職業訓練、子どもの教育支援、持続的農業の普及支援を行っている⁴⁹。

NGO の活動は、アフリカ人を対象とした教育・生活環境・職業訓練・農村開発を中心に展開されている。表3-13に南アフリカで活動する日本の NGO をまとめた。

6. 社会開発分野の援助動向

6-1 JICA の社会開発への取り組み

わが国は、これまで、南アフリカの黒人層の自立を支援するため、特に黒人社会を対象とした社会開発分野への支援を行ってきた。これら社会開発を中心とした取り組みは、「黒人等の生活水準・地位向上」、「長期的な雇用創出」という南アフリカの開発目標および TICADII において採択された「東京行動計画」、「DAC 新開発戦略」、外務省より発表された「政府開発援助に関する中期政策」で最重要課題として示された「貧困撲滅と社会開発支援」という目標にも沿うものである。

これまでの協力では、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とが特徴としてあげられる。国別特設研修は、地域開発行政、警察行政、地方保健指導者、溶接技術、

電気工事関連技術、中小企業診断、中小企業育成、貿易促進、野菜栽培、農村開発、住宅政策、地域保健医療行政、と同国のニーズを反映したものであり、かつ社会開発分野に関わるものが多い。さらに、黒人居住区インフラ整備、中小企業振興、農業組織強化、土壌保全等の開発調査も進行中である。今後国別特設はさらに踏み込んで州別特設、さらにはプログラム特設へと発展させ、専門家派遣等とのプログラム化を模索中である。

事業実施においては、NGO との連携、南アフリカの南部アフリカにおける位置付け、総合的アプローチ、貧困州への配慮、先方実地体制に留意が払われている。

南アフリカでは、草の根無償が中国に次ぐ規模(1998年度は38件、2.2億円)であるが、現地 NGO と協力して地域住民のニーズに直接応えることを目標とした開発福祉支援事業も、通常の政府間ベースでは届きにくい黒人層への支援、キャパシティの高い NGO の有効活用、弱体な政府を補完する役割、零細企業分野の有望性、中央・地方政府間のあつれきの回避、などの点から非常に有効な手法であり、南アフリカでは2000年より表3-14にあるように、2件の事業が始まっている。

さらに南アフリカを拠点として、ナミビア、ボツワナ、スワジランド、レソトを対象とした広域企画調査員が派遣されている。

⁴⁹ 日本国際ボランティアセンター(1998)。

Box 3-3. 南アフリカの人々のためにできる協力とは

JICA 業務の性格上、JICA の在外事務所員は、途上国の中央政府の官僚を相手として業務を行うことが多い。南アフリカは先進国と途上国が混在する不思議な国であるが、官僚の多くは学歴や年収で見ると、いわゆる先進国のエリートに属する人々であり、旧ホームランドの貧困地域へも行ったことがない人々が意外に多い。彼らとの話だけでは、本当に援助を必要としている人々の姿をつい忘れがちになり、交渉における根気や粘りを失い、業務が円滑に進まないことに対する苛立ちを覚えることも少なくない。こんな時に心優しい南アフリカ人に出会うと、元気を取り戻し、もうひとがんばりという気持ちにもなれるものである。

例えば、JICA 南アフリカ事務所のある所員は、まったく車（機械）に対する知識がない。ある時、同所員が自宅に帰る際、車の下から水が漏れていたため近くのガソリンスタンドで車を見てもらうことにした。気のよさそうな黒人の店員がボンネットを開けてラジエーターのキャップを開けた途端、熱湯が噴き出し、手に火傷を負ってしまった。この店員は、「この水がこんなに熱くなっているのは異常なので、交換する必要がある。」と言って、なぜかゴムホースを持ってきて一方の端をラジエーターに突っ込み、片方を口に含んで思い切り吸い上げた途端、今度はどうやら口の中を火傷したらしい。しかし、彼は何度も挑戦し、なんとか熱湯を外に放出することに成功し、新しい水を注入して、「これで大丈夫。」と満足げに微笑んだが、料金はもちろん、チップすら受け取らなかった。そこからそろそろ走り出したものの再度ラジエーターの温度が上昇したため、同所員は、また別のガソリンスタンドに走り込んだ。今度は年配の、これも人のよさそうな黒人店員が現れて、今度はヒューズボックスを開き、「電気系統の故障だが、故障部分は切断したので大丈夫。」と白い歯を見せて笑った。この店員も料金を請求することはなかった。

結局、翌日にディーラーに車を持ち込んだところ、「全く異常なし」ということで、水漏れはクーラーの水だったらしい。でも、私はこの話にとても勇気づけられた。例え、中央政府の官僚が「我々の国に必要なものは資金力であって、技術力は十分にある。」と豪語しようとも、私たちにできることがこの国にはまだまだあるのだと。この街角の店員達は、途方に暮れる東洋人のために自分の持てる力で役に立とうと努力してくれた。でも、今まで彼らには、最低限必要な技術訓練の機会さえ与えられてこなかったのだ。彼らの心優しいサービスに技術協力でささやかなお返しができたら、と思う。南アフリカの人々のためにわが国ができることはまだまだあるように思う。

(筆者：中村タスク)

表 3 - 14 実施中の開発福祉支援プログラムの概要

案件名・協力期間	先方実施機関	協力分野・内容
バークビル地区女性小企業支援プロジェクト (2000年1月より3年間)	リマ農村開発財団 (Lima Rural Development Foundation)	クワズール・ナタール州農村地域の女性グループが行うパン作り、縫製、養鶏などによる所得向上事業に対し、技術訓練や運営指導等を行い、同事業の拡大と持続性の確保を図り、女性達の生計向上と安定を目指す。
起業家支援計画 (2000年3月より3年間)	アフリカ協同組合活動トラスト (African Cooperative Action Trust: ACAT)	最も失業率の高いクワズール・ナタール州の農村地域で、零細企業を営む住民に対し、縫製やブロック作り等の技術訓練や運営指導などを行い、事業の拡大と持続性の確保を図り、女性の収入と福祉の向上を図る。

出所：JICA 内部資料

6 - 2 他ドナーの社会開発への取り組み

(1) UNDP

UNDP は、RDP 作成時での政策支援を行った。貧困削減を最終目標とし、貧困・ジェンダーに関する政策支援、中小企業支援、雇用創出プログラム、貧困層の基礎的社会サービスへのアクセス向上をはかっている。また、健全なガバナンスを達成するために、政府・州政府のキャパシティ・ビルディン

グ、国家犯罪防止戦略のための実施能力構築支援を行っている。ジェンダー、エイズ、持続的な開発と環境への配慮は分野横断的課題として取り組まれている。

(2) 世界銀行

世界銀行の最終目標はアパルトヘイトによる貧困と不平等をなくす努力を支援することであり、経済成長および雇用の促進、社会的および環境的持続

可能性、地域開発、キャパシティ・ビルディングに取り組んでいる。社会開発の関連では、GEARの策定支援、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他、「産業競争力および雇用創出プロジェクト」を実施したり、中小企業金融公社のデザインに関わった。国際金融公社(IFC)は、不利な立場にあった層の起業家推進を中心として、20件の投資を承認している。

(3) アフリカ開発銀行 (African Development Bank: AfDB)

AfDBは、格差是正、恵まれない地域のインフラ整備、南部アフリカ地域の経済深化促進、民営化支援に取り組んでいる。雇用創出、農村の振興、中小企業支援を目的に、南部アフリカ開発銀行、産業開発公社、土地銀行に融資プログラムを決定している。

(4) 欧州連合 (European Union: EU)

EUは、貧困撲滅と最貧困層の生活向上を目標とした「復興開発欧州プログラム (European Programme for Reconstruction and Development)」の下で、基礎的社会サービス、中小企業、インフォーマル・セクターのジェンダー問題、貧困層の融資へのアクセス、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、法的実施の質的改善に取り組んでいる。

(5) USAID

USAIDは、主に歴史的に不利な立場に置かれた層を対象に、住居、保健医療 (PHC, HIV/AIDS)、教育、ガバナンス、経済政策、民間セクターへの支援を行っている。

(6) スウェーデン

民主的な改革の支援、貧困緩和、二国間関係の深化を目標に、貧困層への法的アクセスの改善、教育制度の民主化、住宅建設への金融システム支援、建設コスト支援、小企業の経営コースの開設等に取り組んでいる。

(7) GTZ

黒人層および社会的弱者を対象に生活改善、小規模企業の支援等を行っている。

(8) 英国 (DFID)

旧ホームランド地域がある貧困5州を中心として、保健医療、教育、水・衛生、中小企業支援、農村開発、さらに中央での政策形成支援、ガバナンスの協力を行っている。

(9) デンマーク

主に NGO を通じて、民主化、土地改革、地域開発、教育、黒人民間セクター、雇用の振興、奨学金等の協力を行っており、1994-1998年度で約1億3090万米ドルの無償協力を行った。

参考文献

- NGO 活動推進センター (JANIC) (2000) 『国際協力 NGO ダイレクトリ-2000 - 国際協力に携わる日本の市民組織要覧』
- 外務省 (1998) 「TICAD II-21 世紀に向けたアフリカ開発東京行動計画」
- 外務省 (1999) 「政府開発援助に関する中期政策」
- 北川裕久 (1996) 「試練を迎えた南アフリカの NGO」 『月刊アフリカ』 12月号
- 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)』
- 国際協力事業団社会開発協力部 (1997) 『南部アフリカ (南アフリカ共和国・スワジランド王国) 基礎調査団報告書』
- 佐藤千鶴子 (2000) 「南アフリカ共和国白人農場地帯における土地改革の試み - クワズール・ナタール州土地改革パイロット地区ミュデンを事例として」 高根務編 『現代アフリカにおける国家、市場、農村社会』 アジア経済研究所
- 日本国際ボランティアセンター (JVC) (1998) 「民主化後5年目を迎える南アフリカ - NGO の果たす役割」 Trial & Error. No.178
- 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

- Budlender, D. (ed.)(1998) *Country Gender Profile: South Africa*. Sida: Pretoria. & IDS, University of Sussex: Bredge.
- Central Statistics (1998) *Women and Men in South Africa*: Pretoria.
- Central Statistical Service (CSS)(1998) *Employment and Unemployment in South Africa, October Household Survey, 1994-1997*, Statistical Release.
- Commission on Gender Equality (1997/8) *Report of the Commission on Gender Equality Information and Evaluation Workshop Seven Provinces*.
- DAC/OECD (1996) *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*: Paris.
- Department of Finance (1996) *Growth, Employment and Redistribution: A Macro-Economic Strategy*.
- Department of Finance (1999a) *Budget Review 1999*: Pretoria.
- Department of Finance (1999b) *National Expenditure Survey 1999*: Pretoria.
- May, J. et al (1998a) *Experience and Perceptions of Poverty in South Africa*. Praxis Publishing: Durban.
- May, J. et al. (1998b) *Poverty and Inequality in South Africa*: report prepared for the Office of Executive Deputy President and the Inter-Ministerial Committee for Poverty and Inequality. Praxis Publishing: Durban.
- Minister of Labour (1998) *The Report on Restructuring the Unemployment Insurance Fund*.
- Ministry for Welfare and Population Development (1997) *White Paper for Social Welfare*: Pretoria.
- SARB (1998) *South Africa's National Accounts*.
- South African Institute of Race Relations (1999) *South Africa Survey 1999/2000 millennium edition*: Johannesburg.
- SRK Consulting (1998) *Country Profile Study on Women in Development in South Africa*: Johannesburg.
- Statistics South Africa (1998) *October Household Surveys*.
- Statistics South Africa (1996) *Population Census*.
- The Gender Equity Task Team, Department of Education and Training (1997) *Gender Equity in Education: Report of the Gender Equity Task Team*: Pretoria.
- UNDP (1999) *Human Development Report*. Oxford University Press: New York.
- Women in Development Southern African Awareness (WIDSAA) (1997) *Beyond Inequalities: women in South Africa*. Southern African Research and Documentation Centre (SARDC): Harare & University of Western Cape.
- World Bank (1995) *Key Indicators of Poverty in South Africa*. South African Communication Service: Pretoria.

第4章 農村開発・環境

小西 洋子（日本国際協力センター）

1. 総論

南アフリカの農業は、他アフリカ諸国に比べて GDP に占める割合が低く、天水依存型で年による変動が大きい。また、耕地は国土の約 10% であり、水資源への圧力もすでに高い。畜産業はほとんどの地域で見られるが、多様な農業条件を反映して地域ごとに異なった作物の生産が進んでおり、抱える課題も州毎に大きく異なっている。

一方、全輸出に占める農業輸出は、増加傾向にあり、農産加工業を含めると金を除く輸出品の 30% を占め、生産および雇用において農業セクターは重要な役割を果たしている。

農業構造においては、アパルトヘイトの影響により発達した白人農業と、土地条件が悪く自給も難しいアフリカ人農業という二重構造が見られる。しかし、白人農場においては、補助金の廃止等により、非効率な運営が経営難として現れてきている。一方、農場労働者や、これまで各種のアクセスがなく、生計としての農業を行うことができなかつた旧ホームランド地域のアフリカ人の貧困は深刻である。貧困により、農村女性はさらに負担を背負っている。環境面でも南アフリカは、土壌流失、低雨量、水供給、エネルギーの問題等を抱えている。

民主化後の農業政策は、アパルトヘイトによって生じた格差の是正、セクターの健全な回復を目指している。生産性の増大、貧困層の収入向上、雇用創出、食糧安全保障の達成を目標として、土地改革、流通公社・統制価格・補助金の廃止に取り組み、アフリカ人中小農民の育成を強調している。ただし、政府は介入型ではなく、セクター発展のための環境整備（農業研究、市場情報の提供、法整備、環境保全等）のみに徹する姿勢を打ち出している。畜産業では、伝統的な放牧地運営についての理解をすることや、土地の劣化に関する研究を予定している。

土地改革では、いくつかの関連ある法律が制定され、土地改革プログラムが進められ、補助金・補償金の支払いはあるものの、政府介入の度合いは低

い。1999 年までに農地の 30% のアフリカ人農民層が所有できることを目標としていたがその目標はまだ達成されていない。

日本は、格差是正と雇用創出という南アフリカの開発課題に沿って、農村開発分野では、中小農民に対する支援、雇用創出と現金収入の向上、コミュニティに根ざした農業に重点を置いて支援を行っている。

南アフリカでは、アパルトヘイトによる強制的移住政策によって、かつてのアフリカ人農民が継承してきた農業技術・知識が寸断されてきた。農業・農村開発支援は、地域に根ざし自律的な展開を促すことを目指すべきであり、そうした農業を支援していくのならば、地域の個性、地域固有の自然とのつきあい方を認識することが重要となる。したがって、南アフリカでは、消滅しつつある伝統的知識の掘り起こし、土地条件の把握、住民と地方行政を結ぶ普及員の育成等が緊急の課題となる。さらに、農村住民の貧困度合いや環境の現状に鑑みると、産業政策としてだけでなく、社会政策的・環境政策的視点を合わせた農村開発政策が求められる。

2. 農林水産業生産概況

2-1 生産高と GDP の変遷

(1) 農業

農林水産業が南アフリカの国民経済に占める位置は他のアフリカ諸国に比べると非常に小さく、この数年は GDP の 5% 前後となっている（表 4-1）。農業は天水依存型で年による変動が大きい。畜産業はほとんどの地域で見られ、肉の自給率は 85% である。羊毛の生産は世界第 4 位である。

輸出額は、毎年約 100 億ランドであり、全輸出額に占める農業の割合は、1994 年の 8% 弱から 1997 年には約 10% に増加している。農産加工業まで含めると、金を除いた輸出品の 30% を農産物・農産加工製品が占めるなど、生産および雇用において農

表4-1 生産高と GDP の変遷

(単位：百万ランド、1990年固定価格)

内訳	年	1994	1995	1996	1997	1998
農林水産業		13,779	11,726	15,133	14,975	14,792
GDP at factor cost		248,575	255,770	263,694	268,142	268,182
農業の GDP 寄与率		5.5	4.6	5.7	5.6	5.5

出所：EIU(1999)

表4-2 主要作物生産高(量)

(単位：100万トン)

作物	年	1980	1988	1989	1990	1991	1992*	1993	1994	1995*	1996	1997	平均年成長率(%)		
													1975-1984	1985-1989	1990-MR
メイズ		10,896	7,014	12,035	8,709	8,179	3,061	9,991	13,275	4,866	10,168	8,657	-5.3	12.3	-0.4
小麦		1,470	3,540	2,026	1,730	2,147	1,318	1,984	1,840	1,977	2,712	2,294	2.2	5.3	1.8
サトウキビ		14,062	19,811	18,636	18,083	20,078	12,955	11,244	15,683	16,714	20,951	22,510	0.3	-1.7	0.9
ソルガム		701	604	470	293	260	101	515	520	291	536	361	-4.0	0.9	2.4
大麦		60	126	291	241	173	100	230	275	300	176	193	11.6	2.4	-0.4

注：*のついた年は干ばつがあった。

出所：World Bank(1998)p.229.

表4-3 主要作物農業生産高(1haあたり)

(単位：100kg)

作物	年	1980	1988	1989	1990	1991	1992*	1993	1994	1995*	1996	1997	平均年成長率(%)		
													1975-1984	1985-1989	1990-MR
メイズ		25.2	19.2	31.9	25.1	27	8.9	22.8	28.5	13.8	27	21.5	-4.3	14	-5.3
小麦		9.1	17.8	11.1	11.2	15	17.4	18.5	17.6	14.5	21	16.6	0.9	5.9	13.1
サトウキビ		661.4	747.6	665.6	664.8	730.1	471.6	417	408.2	423.1	509.8	537.2	-2.8	-3.4	-9.8
ソルガム		28.8	19.3	16.7	11.9	12.1	7.5	21.6	22.5	15.9	30.8	22.4	-1.2	1	22.5
大麦		8.8	15.8	22.2	18.5	12.8	12.5	19.8	22.9	24	13.9	14.6	9.3	-1.8	-2.4

注：*のついた年は干ばつがあった。

出所：World Bank(1998)p.239.

表4-4 食糧生産インデックス

(1989-1991年の平均を100とする)

インデックス												平均年成長率(%)		
1980	1987	1988	1989	1990	1991	1992*	1993	1994	1995*	1996	1975-1984	1985-1989	1990-MR	
91	94	97	102	98	100	85	97	101	88	104	1	3.9	-0.2	

注：*のついた年は干ばつがあった。

消費カロリーの対象となる169品目に関してFAOにより集計されている。

出所：World Bank(1998)p.223.

表4-5 農業輸出額の推移

(単位：100万USドル)

1980	1987	1988	1989	1990	1991	1992*	1993	1994	1995*	1996	平均年成長率(%)		
											1975-1984	1985-1989	1990-MR
2,517	1,474	1,517	2,012	1,918	1,838	1,792	1,580	2,118	2,284	2,500	0.6	10.6	3.3

注：*のついた年は干ばつがあった。

出所：World Bank(1998)p.230.

表4-6 肥料の使用の推移

(単位：1,000トン)

1980	1987	1988	1989	1990	1991	1992*	1993	1994	1995*	1996	平均年成長率(%)		
											1975-1984	1985-1989	1990-MR
1,064	713	836	776	792	740	733	844	752	748	..	3.6	-3.9	-0.3

注：*のついた年は干ばつがあった。

出所：World Bank(1998)p.230.

業セクターが重要な役割を果たしていることが分かる。農業政策の改革を受けて、近年では、鶏肉、卵、果実類、野菜類の生産が伸びている。果実類は欧米諸国からの冬の需要が高く、アパルトヘイト時代の制裁が解除されてから輸出が増加している。

(2) 林業

針葉樹を中心とした林業は、国土の約6%のみが森林であることから規模が小さい。毎年約1,700万m³の木材が生産されている。木材および木材製品を以前は輸入していたが、現在では、毎年輸出額が輸入額を約10億ランド上回っている。輸出製品の大部分はパルプおよび製紙である。林業への投資額は1980年以降約5%の成長を見せている。南アフリカはレーヨンパルプの最大生産国であり、また、パルプおよび製紙技術では先進技術を擁する。約100万人が林業に従事していると言われる。

(3) 水産業

水産業は海岸沿いが長いにもかかわらず、80年代の過剰捕獲などの結果、政府の水産資源保護政策もあって漁獲高は減少し、GDPへの貢献度は低い。漁獲高は毎年約60万トンで、約28,000人が漁業に従事している。漁獲の90%は西海岸で行われている。

2-2 各州の農業条件および農業生産の概況¹

国土は、平均標高1,200mの中央高原地帯、西部の砂漠地帯、東部のナタール高原海岸地帯、南部のケープ沿岸地帯の大きく4つに分かれる。気候は、中央高原地帯は夏比較的涼しく、冬は気温が下がるが、西部は乾燥気候、東部海岸地域は亜熱帯性、南部ケープ沿岸地帯は地中海性気候である。雨量は東部で1,000mm前後から西部の100mm前後までであるが、200mm以下の土地が21%あり、750mm以上の降雨量

表4-7 土地利用形態

州	全土地		農耕地		保全地区		森林		その他		農村人口 (千人)
	ha	ha	(%)	ha	(%)	ha	(%)	ha	(%)		
西ケープ	12,938,600	11,560,609	89.3	730,731	5.6	198,938	1.5	448,322	3.5	464	
北ケープ	36,338,900	29,543,832	81.3	4,295,068	11.8	0	0.0	2,500,000	6.9	194	
フリー・ステート	12,943,700	11,760,100	90.9	272,500	2.1	400	0.0	910,700	7.0	1,280	
東ケープ	17,061,600	14,817,723	86.8	623,400	3.7	133,520	0.8	1,486,957	8.7	4,346	
クワズール・ナタール	9,148,100	6,529,315	71.4	1,377,900	15.1	465,688	5.1	775,197	8.5	5,336	
ムプマランガ	8,181,600	4,978,827	60.9	2,331,900	28.5	549,818	6.7	321,055	3.9	1,934	
北部	11,960,600	10,548,290	88.2	1,161,600	9.7	65,410	0.5	185,300	1.5	4,663	
ハウテン	1,876,000	828,623	44.2	228,400	12.2	20,190	1.1	798,787	42.6	574	
北西	11,871,000	10,098,473	85.1	764,500	6.4	0	0.0	1,008,027	8.5	2,519	
合計	122,320,100	100,665,792	82.3	11,785,999	9.6	1,433,964	1.2	8,434,345	6.9	21,310	

出所: Development Information Business Unit (1998)

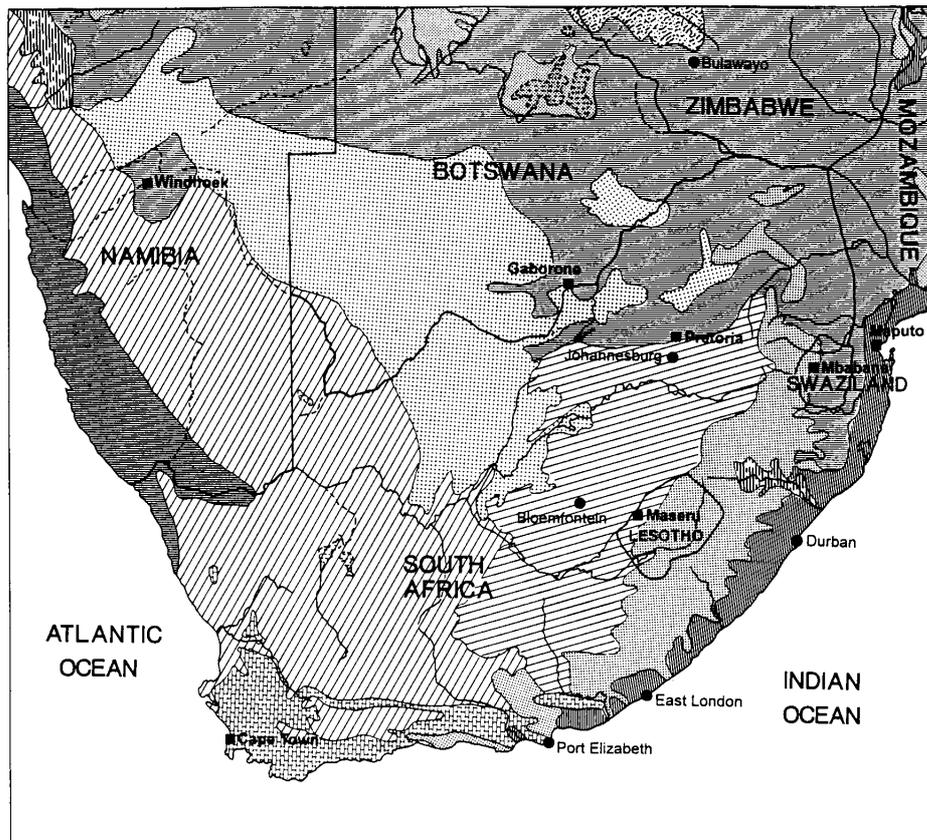
表4-8 土地利用形態(農耕地中)

州	全土地		農耕地		可耕地		放牧地	
	ha	ha	(%)	ha	(%)	(ha)	(%)	
西ケープ	12,938,600	11,560,609	89.3	2,454,788	19.0	9,105,821	70.4	
北ケープ	36,338,900	29,543,832	81.3	454,465	1.3	29,089,367	80.1	
フリー・ステート	12,943,700	11,760,100	90.9	4,221,423	32.6	7,538,677	58.2	
東ケープ	17,061,600	14,817,723	86.8	1,172,901	6.9	13,644,822	80.0	
クワズール・ナタール	9,148,100	6,529,315	71.4	1,199,675	13.1	5,329,640	58.3	
ムプマランガ	8,181,600	4,978,827	60.9	1,734,896	21.2	3,234,931	39.6	
北部	11,960,600	10,548,290	88.2	1,700,442	14.2	8,847,848	74.0	
ハウテン	1,876,000	828,623	44.2	438,623	23.4	390,000	20.8	
北西	11,871,000	10,098,473	85.1	3,360,459	28.3	6,738,014	56.8	
合計	122,320,100	100,665,792	82.3	16,737,672	13.7	83,928,120	68.6	

出所: Development Information Business Unit (1998)

¹ DBSA (1998).

図4-1 南アフリカの自然植生分布



凡例

	熱帯雨林地帯		ケープ低木林地帯
	落葉樹混合森林		乾燥低木林/高原地帯
	山岳低木林/常緑低木林		半砂漠
	森林地帯		砂漠
	落葉低木林		湿地/塩田地帯
	サバンナ・森林・草原の混合地帯		

出所: Shutters-Macmillan(1995)p.24より作成。

がある土地は10%にすぎない。旱魃は頻繁で、洪水も珍しくない。土壌は酸性の地域が多いが、アルカリ性土壌、塩類濃度の高い土壌も見られ、耕作適地は全国土の10%程度といわれる。

南アフリカは9つの州(Province)からなり、さらに地域(Region)行政区域(Magistratal district)区(Ward)に分割されるが、農村開発政策の施行は州ごとの農業省で行われるので、州ごとの農業生産条件と状況を以下に記す。

(1) 北ケープ州(Northern Cape Province)
 経済規模は国内で一番小さく、かつ鉱業が中心である。低量で安定しない雨量、蒸発しやすく、浸食に弱い土壌であるため、州土の約1%のみが耕地としての利用が可能であり、かつそのうちの74%が乾燥農地である。州内を東西に走るオレンジ川沿い

で灌漑が可能だが、灌漑地では塩害の問題がある。農業は、肉用・羊毛用の牧羊を中心とした畜産、小麦・メイズ栽培を中心とした畑作物、サルタナなどのドライフルーツを中心とした園芸作物栽培がみられる。近年の自由化により、畜産・小麦栽培は影響を受けている。過放牧により州土の83%を占める放牧地は急速に悪化しており、長期的には家畜生産の縮小が望まれる。インフラ整備が緊急課題である。

(2) 西ケープ州(Western Cape Province)
 州の農業生産は、定期的な冬の雨量と整備されたインフラにより安定している。また、多様な賦存状況・気候条件から多様な農業生産が営まれている。州内の農家収入の47%は、落葉性果実類を中心とした園芸作物による。落葉性果実やワイン用ブドウ

ウ、リンゴ、洋ナシ、食用ブドウなどの園芸作物、小麦栽培、牧草地における牧羊、酪農などがみられる。北西部では、ワイン用ブドウ、柑橘類、ルイボス茶の栽培、畜産が盛んである。北東部では、ダチョウ産業、落葉性果実類産業、飼料としてアルファルファが栽培されている。ケープタウン近郊では、養鶏・養豚、牛乳製産、野菜栽培が行われている。畑作では、南部・西部で冬小麦栽培が行われているが、農地の大麦・牧草・ワイン用ブドウ畑等への転換が見られる。リンゴ・洋ナシ・ブドウなどの落葉性果実類は重要な輸出作物であり、高価格で販売されているため、生産が増加している。

(3) 北西州 (North West Province)

州の大部分がほぼ平原で大変乾燥しており、雨量は年間で 500 mm に満たない。利用可能な水は灌漑目的で利用されており、地下水のポテンシャルは低く、南西部でやや農業ポテンシャルがある。州の 28% に当たる可耕地のうち、3% のみが灌漑されている。放牧地は 58% を占めており、1993 年には畜産が州内農業生産総価格の 3 分の 2 を占めている。農作物はメイズが中心であるが、小麦の生産も伸びてきている。穀物類や油種子類は減少傾向にある。

(4) フリー・ステート州 (Free State Province)

耕作地のポテンシャルは高くなく、州土の 62% は放牧地である。耕作形態は東部の雨量 1400-800 mm の断崖層から、西部の雨量 400 mm の乾燥地域により異なるが、穀物栽培と畜産が主である。フリー・ステート州には、南アフリカの 4 大ダムがあるが、すでに他流域、産業などの目的で利用されており、土壌の肥沃度も低いため、灌漑目的の使用は難しい。畑作では、メイズ、小麦、ヒマワリ、ソルガム、ライ麦が、畜産では、肉牛、牧羊、牛乳生産が主要な産品である。東部を中心として、牛の保有数(国内保有数の 24%) が、南部・西部を中心として羊の保有数(同 23.6%) が高い。低い利益率、補助金廃止によるメイズ生産の減少、低い生産価格、天候条件による小麦生産の減少がみられる。また、国内ではジャガイモ生産が最も多い。州全体の統計からすると他州よりも条件は良いが、農村の貧困度が高い。

(5) 東ケープ州 (Eastern Cape Province)

州内は西部の乾燥した地域から東部海岸沿いの亜熱帯性の気候まで、約 5 つの区分に分かれる。乾燥地域では塩害が問題となっている。可耕地は州土の 7% で、放牧地が 81% にのぼる。雨量は一定しておらず、多いところでも 900 mm であり、水源も限られている。旧ホームランド地域の旧シスカイ (former Ciskei) や旧トランスカイ (former Transkei) では灌漑できるポテンシャルがあり、灌漑計画が徐々に進んでいる。農家は減少しているが、一農場の規模は増加している。また、専門性が高くなり、機械の導入が増え、正規雇用は減少している。海岸沿いの農家は主に付加価値の高いパイナップル・チコリ・小麦と柑橘類・野菜の栽培をしている。畜産は東ケープ州で最も重要な農産業で、特に肉、モヘア、羊毛、牛乳の製産を行っている。羊の所有数は全国の 28% にあたり、増加している。メイズ・小麦生産は低価格のため生産量が減少しており、農地の牧場地への転換が見られるが、過剰保有の傾向があり、土地環境への負担が懸念される。林業に関しては、国の商業用植林地の 55.6% は旧トランスカイにあり、木材需要の増加とともに植林地の拡大が予想される。植林の多くは製材用の松材や針葉樹材である。

(6) クワズール・ナタール州 (KwaZulu-Natal Province)

インド洋に面した東海岸沿いに位置し、3,300m におよぶ高山地帯と海岸線からなり、地理的・地勢的・雨量での多様性がみられ、その結果、農業条件も多様である。雨量も国内で一番多く、農業ポテンシャルは比較的高い。サトウキビ、メイズを中心とした畑作物、養鶏を中心とした家畜業などが主な農産物である。雨量が多いことから林業も国内の中では比較的盛んだが、農地の問題がある。

(7) ハウテン州 (Gauteng Province)

州の面積は最も小さく、農村に住む人口は州人口の 3.1% にすぎない。農業人口の多くは、林業・畜産、乳製品業に関わっている。一方、巨大で多様な消費者市場および国際市場へのアクセスの良さから農産加工業が盛んであり、飼料製産業、タバコ・油脂類・肉加工業・乳製品加工業が発達している。州土の 23.4% は可耕地で、そのうちの 40% は特に

高いポテンシャルがあるが、必ずしも農地利用されていない。平均雨量は600-700mmで、乾燥農業が主に営まれている。放牧地は10.5%にすぎない。農家経営収入の75%は養鶏を中心とした畜産による。畑作はメイズ栽培が中心で、全体的に減少傾向にある。園芸作物は野菜、花・球根類が盛んである。ヨハネスブルグ市場は果実類・野菜の国内一の販売を誇り、生産量は増加傾向にある。野菜ではジャガイモ、トマト、タマネギ、キャベツの順に売れており、花・球根類は主に輸出される。消費市場へのアクセスから養鶏・卵を主とした農家経営の収益率は高い。

(8) ムプマランガ州 (Mpumalanga Province)

州内は、標高150-610mで乾燥した気候の低草原地帯 (Lowveld) 標高610-1,200mのやや乾燥した中草原地帯 (Middleveld) 標高1,200-2,000mの山岳地帯にまで渡る湿潤した高草原地帯 (Highveld) に分かれる。高地は農業や鉱業、低地は農業、林業、観光が中心である。州内ではメイズがもっとも

重要な作物で、高地ではソルガムやヒマワリ、中低地では柑橘類が栽培されている。畜産は牧牛・牧羊業は鶏肉への嗜好の変化を受けて、養鶏が増加している。

(9) 北部州 (Northern Province)

州土の74%が放牧地で、可耕地は13.4%である。北部は乾燥気候で東部の低原地帯でやや湿潤である。牛の放牧を中心とした畜産は重要な産業であるが、土地の状況が急速に悪化している。現在の牛の保有数は土地のキャパシティを越えており、近年の獵産業の拡大が保全的農業を駆逐する形でこれに拍車をかけている。メイズ、西部での小麦、綿、落花生栽培などの穀物生産が近年大幅に減少し、輸入に転じている。他にもヒマワリ、大豆、ソルガムを栽培している。これらの作物はタバコとともに重要な収入源となっている。園芸作物では、柑橘類が中部・東部で栽培されている。他にバナナ、マンゴ、アボカド、マカデミア・ナッツ、ジャガイモ、ブドウなどが生産されている。

表4-9 州別畑作物価格高 (1993年)

(単位: 千ランド)

	西ケープ	北ケープ	フリー・ステート	東ケープ	クワズール・ナタール	ムプマランガ	北部	ハウテン	北西	合計
メイズ	1,847	51,906	1,285,904	74,899	146,908	881,601	35,210	174,041	980,453	3,632,769
小麦	514,250	174,659	547,329	17,198	10,396	26,154	27,575	5,260	49,688	1,372,509
オート麦	5,118	100	2,804	766	0	0	0	0	0	8,789
大麦	124,678	195	562	1,021	0	0	0	0	0	126,456
ライ麦	196	5	460	41	72	49	0	132	3	958
ソルガム	0	209	87,132	4,246	2,060	48,113	29,645	3,748	20,773	195,925
干し草	20,105	15,413	52,766	37,824	36,826	34,308	4,120	12,176	28,099	241,636
アルファルファ	1,222	475	0	0	0	0	0	0	0	1,697
ササゲ豆	7	0	0	1	22	7	112	0	11	159
乾燥豆	2,713	77	21,018	3,498	16,423	35,851	4,994	19,264	15,317	119,155
乾燥エンドウ	398	2,208	0	2	0	0	77	0	2,569	5,254
レンズマメ	0	96	2	0	0	0	0	0	2	101
さとうきび	0	0	0	3,358	1,034,564	157,467	14	0	0	1,195,403
チコリ	0	0	0	16,578	0	4	42	0	14	16,638
タバコ	8,865	0	0	7,098	1,666	156,301	55,737	422	40,884	270,973
綿	0	3,910	528	0	1,310	8,046	28,010	169	2,502	44,475
落花生	0	24,162	35,884	0	1,540	2,566	13,224	737	57,211	135,323
ヒマワリ	0	258	133,240	0	326	28,586	25,145	12,446	86,311	286,312
大豆	0	1,759	3,038	0	10,531	35,359	3,127	1,622	2,739	58,175
ワットル枝	0	0	0	0	27,485	15,033	1,181	100	561	44,360
サイザル麻	0	0	0	0	1,627	689	3,611	0	0	5,927
その他	773	205	2,950	370	8,557	2,164	3,139	263	2,067	20,488
合計	680,172	275,638	2,173,617	166,900	1,300,313	1,432,298	234,963	230,379	1,289,204	7,783,483

出所: Directorate Agricultural Information(1995)

表4-10 州別園芸作物価格高(1993年)

(単位:千ランド)

	西ケープ	北ケープ	フリー・ステート	東ケープ	クワズール・ナタール	ムプマランガ	北部	ハウテン	北西	合計
ブドウ	655,546	36,909	0	0	0	0	0	0	0	692,455
柑橘果物	46,543	352	0	177,827	40,917	100,271	172,669	99	15,128	553,806
亜熱帯果物	4,369	296	0	34,216	87,602	120,847	117,010	136	1,734	366,211
落葉性果物	1,113,784	48,930	13,078	43,736	4,376	9,066	10,969	8,211	12,795	1,264,945
乾燥果物	33,929	85,028	0	0	0	0	0	0	0	118,957
豆類	403	67	0	124	1,716	6,984	12,459	50	106	21,911
野菜類	503,274	47,950	261,871	206,766	207,599	217,430	400,537	184,142	105,856	2,135,425
花・球根類	151,830	635	1,296	25,994	4,497	5,255	3,902	20,005	4,499	217,911
ルイボス茶	12,758	649	0	0	0	0	0	0	0	13,407
紅茶	25,252	2,271	0	27,474	39,095	0	14,458	0	0	108,550
その他	3,539	475	242	462	267	1,490	5,564	219	309	12,567
合計	2,551,228	223,561	276,486	516,598	423,621	461,343	737,568	212,862	140,428	5,543,695

出所: Directorate Agricultural Information(1995)

表4-11 州別畜産品価格高(1993年)

(単位:千ランド)

	西ケープ	北ケープ	フリー・ステート	東ケープ	クワズール・ナタール	ムプマランガ	北部	ハウテン	北西	合計
羊毛	61,223	42,520	88,826	91,756	12,712	34,580	100	1,044	3,205	335,966
モヘア	9,186	6,731	2,873	51,210	31	32	10	5	36	70,115
カラクール羊毛皮	46	957	0	127	0	0	0	0	0	1,131
ダチョウ羽毛&羽毛製品	156,563	1,068	392	3,950	0	0	242	0	1,257	163,471
牛肉	193,004	121,771	331,710	215,650	436,850	405,495	264,968	393,367	410,283	2,773,097
羊肉	159,105	313,731	147,233	138,041	33,802	36,123	7,700	19,594	37,722	893,050
山羊肉	2,807	4,148	805	16,995	2,180	169	1,373	56	4,452	32,983
豚肉	86,401	7,175	42,517	24,731	80,788	23,899	11,303	140,540	27,038	444,030
牛乳	359,656	20,098	350,137	262,391	362,647	206,839	52,633	92,260	192,408	1,899,070
鶏肉	858,735	8,801	29,269	170,069	861,267	383,938	73,598	416,776	348,469	3,150,921
卵	272,950	10,025	59,490	53,146	149,781	28,752	74,222	301,044	171,706	1,121,116
その他	40,562	29,538	50,373	48,826	51,839	27,070	14,435	20,909	24,452	308,003
合計	2,199,879	566,563	1,103,625	1,076,892	1,991,897	1,146,895	500,583	1,385,593	1,221,028	11,192,954

出所: Directorate Agricultural Information(1995)

2-3 農業構造

南アフリカは比較的厳しい自然資源条件にも関わらず、その農業生産は高いレベルに達している。しかし、その影には国内の農地を独占し、水資源へのアクセス、直接および間接的補助金、税金の優遇やその他の金融支援、発達したインフラ、各種の支援および研究機関によって支えられてきた白人商農層と、そうしたアクセス・支援機関と共に社会サービスがなく、土地条件の悪い土地に押し込められ、自給もままならない旧ホームランド地域のアフリカ人農民層という構造がある。6万7千人のほとんどを占める白人農民が、農地の86%(8,580万ha)を所有しており、農村人口一人当たりの農地は16.2

haであった。一方、1,310万のアフリカ人は農地の14%(1,710万ha)にあたる旧ホームランド地域に住む²。白人農業は機械化された商業農業で余剰を販売しているが、旧ホームランド地域では、逆に白人農業セクターより食糧を購入しており、自給農業としてよりも他産業のための労働者居住地としての側面が強い。

2-3-1 白人商業農業

農業GDPの約95%は白人農業である。国土の10%弱が白人農業地であり、人間・家畜の両者にとって主要食糧であるメイズの耕作地は1955/1956年には58%を占めていたが、技術効率が悪く、利益率

² World Bank (1994) p.22.

が低いため減少傾向にあり、1990/1991年には44%まで下がった。一方、オート麦やヒマワリなどのその他の作物の耕作地が増加すると共に、牧草地への転換が見られる。園芸作物生産高は、1970-1989年の間に柑橘類を中心として2倍に伸びた。畜産では、技術的進歩と消費者の嗜好の変化から、養鶏が1970/1971年から1990/1991年の間に5倍に増加した。

白人農業は膨大な公共支援をアパルトヘイト時代に受けており、政府は1988/1989年に約5億8,300万ランドの補助金を支出している。にもかかわらず、旱魃、過剰投資、債務負担(1988年当時、136億ランド)、過剰生産、不適切な農業運営等の問題を抱えており、非常に非効率なセクターが形成されてきた。

2-3-2 旧ホームランド地域の農業

旧ホームランド地域の土地利用状況については信頼できる資料がない。一人当たりの可耕地は0.08-0.27 haと狭いが、可耕地の20-30%が未利用であるとも言われる。伝統的に放牧地としての利用が多く、放牧地利用は白人農業地域よりも20-55%高い。旧ホームランド地域は白人農業地域と比べて一般に人口密度および貧困度が高く、インフラも整備されていない。旧ホームランド地域に居住するアフリカ人は、1951年時点では約500万人(全アフリカ人の30%)にすぎなかったが、1960-1983年の政府の移住促進政策により、1985年には1,400万人(同57%)にまでのぼった³。アパルトヘイト時代は市場統制委員会などが市場へのアクセスを制限していたが、こうした制限は取り除かれて、インフォーマルな市場を中心とした販売が見られる。旧ホームランド地域の商業的農業は同地域のGDPの約3%を占めるにすぎない。一方、非市場あるいは自給的生産が7%を占めている(表4-12)。

1985年当時は約110万人の農業人口がいたが、農業で生計を立てている者は非常に少なく、多くが出稼ぎ者からの送金や年金に依存していた。表4-13に示すように Transkei, Venda, Gazankulu を除くと家計収入における農業収入の占める割合が非常に低い。

農業生産は居住人口の必要食料を16%しか満たしておらず、家計収入においても20-40%を占めるのみであった。販売用余剰作物がある世帯はわずかであり、KaNgwaneの農民の69%、GcumusaとKwaZuluの農民の95%以上がメイズを購入しており⁴、自給もままならない状況であった。多くの家庭は土地を所有しておらず、家畜の保有にも格差がある。1985年時点において、840万人のアフリカ人

表4-12 ホームランドでの商業および自給農業生産性とGDPへの貢献度(1985年)

ホームランド	商業農業	GDPに占める割合	自給農業	GDPに占める割合	全GDP	1世帯当たりの農業生産性*
単位	1,000R	%	1,000R	%	1,000R	R
Ciskei	2,964	0.7	16,600	3.9	424,174	157
Transkei	26,700	2.0	137,000	10.1	1,359,200	327
KwaZulu	75,000	7.1	133,000	12.5	1,061,768	285
Venda**	9,141	4.6	17,100	8.7	196,675	341
Lebowa	12,000	2.2	33,000	6.1	539,928	125
Gazankulu	3,540	1.5	20,310	8.8	229,350	231
Bophuthatswana	22,400	1.9	30,000	2.6	1,162,650	183
Kangwane	8,500	7.9	9,100	8.5	107,540	235
KwaNdebeke	800	1.5	1,500	2.9	52,500	48
QwaQwa	2,000	1.8	1,990	1.8	110,260	114
合計	163,045	3.1	399,600	7.6	5,244,045	240

注：* 全総生産を世帯数で割ったもの。

**1984年のデータ

出所：Cobbett(1987)in World Bank(1994)p.42.

³ *ibid.* p.26.

⁴ Coetzee(1988), Vink and Kassier(1990)in World Bank(1994).

表4-13 送金収入と農業収入の比較（1985年）

ホームランド	送金の合計	農業収入の合計	総家計収入	実質家計収入	家計収入における農業収入の割合
単位	千ランド	千ランド	千ランド	ランド	%
Ciskei	449,625	19,564	294,464	2,356	6.6
Transkei	1,588,423	163,700	524,180	1,048	31.2
KwaZulu	3,028,582	208,000	2,384,339	3,266	8.7
Venda	205,790	26,241	114,833	1,491	22.8
Lebowa	1,121,126	45,000	617,783	1,716	7.3
Gazankulu	307,168	23,850	151,970	1,475	15.7
Bophuthatswana	1,671,247	52,400	962,227	3,353	5.4
Kangwane	382,180	17,600	253,825	3,384	6.9
KwaNdebeke	361,651	2,300	174,952	3,645	1.3
QwaQwa	258,093	3,990	96,078	2,745	4.2
合計	9,373,886	562,645	5,574,651	2,381	10.1

注：1）これらの数字は自給生産および商業生産の経済的価値を反映したものである。

2）総家計収入は、出稼ぎの送金の1/3 + 全通い労働者の収入 + 全農業収入によって算出。

3）総家計収入 / 全世帯数により算出。

4）全農業収入 / 総家計収入により算出。

出所：Cobbet(1987) in World Bank(1994)p.43.

(南アフリカに住む全アフリカ人の約60%)が、貧困ライン以下の暮らしをしていた。その背景には高い人口密度と悪い土地条件に加え、アパルトヘイト政策によって、市場へのアクセス、土地所有権の保証、インフラ、水供給、交通手段、金融支援、研究開発および普及支援がなかったことがある。

Nicholson and Bembridge (1991) は、資源のアクセスや商農志向という観点から、ホームランドの農村世帯を次の4つに分類している。

資源のない世帯 (Resource-poor households) :

可耕地や放牧権を所有しない (562,000 世帯、約31%)

小自作農 (Smallholders) :

自給のための農業を行う (約103万世帯、56%)
進歩的な小規模農民

(Progressive small-scale farmers) :

多少の技術を用い、ときどき作物や家畜を販売する (238,100 世帯、13%)

市場志向商農

(Market-oriented commercial farmers) :

農業で生計を立てている (3,100 世帯、0.2%)

2-3-3 農業労働者

南アフリカ統計局の1999年の農業統計によれば、1996年において正規雇用者は625,451人(全人口の約1.54%)、一時雇用者は304,690人(同約0.75%)にのぼり、1994-1996年では労働者数に変化は見られない(表4-14)が、1988年に比べると減少している(表4-15)。アフリカ人およびインド人農業労働者はクワズール・ナタール州で多く、白人およびカラード農業労働者は西ケープ州で多い(表4-16)。

クワズール・ナタール州の農場労働者の調査⁷では、「中～上クラス」の農場労働者は、生活経費(家賃、配給、農場内の店舗で買った場合等)を差し引いた月の平均現金収入は、518ランドである。福利厚生価値(配給、燃料、電気)や生活経費を含めると、月約730ランドあたりの収入があることになる。一方、「一般」レベルの農場労働者は、生活経費を差し引いた場合の現金収入は月約36ランドだが、福利厚生や生活経費を含めると月約511ランドの収入価値を得ている。したがって、現金収入のみを見た場合、農場労働者間で大きな開きが見られる

⁵ World Bank (1994) p.27 より再引用。

⁶ ただし、1975-1992年の間に正規雇用は全体で25%上昇したが、アフリカ人正規労働者は13%減少、アフリカ人正規労働者および一時労働者は25%減少している(LAPC (1997) in May, J. et al. (1998b))。

⁷ Johnson, R.W. and Schlemmer, L. (1998) in South African Institute of Race Relations (1999) pp.268-269.

表4-14 州別農業雇用者数（正規及び一時）

州	1994		1995		1996	
	正規雇用	一時雇用	正規雇用	一時雇用	正規雇用	一時雇用
東ケープ	43,141	74,455	45,367	19,295	42,272	20,811
フリー・ステート	70,668	43,716	69,581	46,961	72,181	46,680
ハウテン	28,184	4,844	24,752	4,743	33,939	5,356
クワズール・ナタール	96,269	27,777	123,761	29,799	108,181	22,915
ムプマランガ	81,075	30,240	66,119	30,215	70,427	30,668
北ケープ	60,764	36,007	56,449	37,770	59,045	39,311
北部	24,378	27,112	23,066	32,814	24,391	33,807
北西	94,410	38,755	102,342	22,016	87,097	34,682
西ケープ	126,355	74,455	117,488	66,197	127,918	70,460
合計	625,244	302,185	628,925	289,810	625,451	304,690

出所：Statistics South Africa. in South African Institution of Race Relations(1999)p.267.

表4-15 農場、雇用、収入、債務にかかる主要指標（1988年、1996年）

	1988	1996	増減率（%）
農場数	62,428	60,938	-2.4
面積（百万 ha）	85	82	-2.8
農業従事者数	77,821	65,138	-16.3
正規労働者数	724,439	625,451	-13.7
一時・季節労働者数	495,209	304,690	-38.5
正規労働者の現金収入額（百万 R）	2,828	4,134	46.2
一時・季節労働者の現金収入額（百万 R）	394	549	39.4
正規労働者の農業外収入（百万 R）	949	1,057	11.4
一時・季節労働者の農業外収入（百万 R）	69	65	-5.2
農業労働者の総収入（百万 R）	4,239	5,804	24.9
1農場当たりのの経常経費（百万 R）	19,225	19,814	3.1
1農場当たりのの投資的経費（百万 R）	4,168	3,701	-11.2
農業債務額（百万 R）	23,514	19,472	-17.2

注：1）統計データは1995年時に合わせている。

2）収入は1990年のデータである。

出所：Statistics South Africa. in South African Institution of Race Relations(1999)p.267.

表4-16 州別・人種別雇用者数（1996年）

州	アフリカ人	カラード	インド人	白人	合計
東ケープ	27,172	13,845	0	1,255	42,272
フリー・ステート	69,507	941	35	1,698	72,181
ハウテン	32,299	2	4	1,634	33,939
クワズール・ナタール	103,255	219	1,932	2,775	108,181
ムプマランガ	68,168	74	39	2,146	70,427
北ケープ	52,278	161	30	1,576	54,045
北部	10,290	13,234	0	867	24,391
北西	84,877	25	11	2,184	87,097
西ケープ	16,479	106,446	0	4,993	127,918
合計	469,325	134,947	2,051	19,128	625,451

出所：Statistics South Africa. in South African Institution of Race Relations(1999)p.268.

が、現金収入の低い労働者は現金以外の福利を多く受けていることが分かる。だが、一方でこれは農場労働者が過剰にサービス（家や電気だけでなく、学校、水、交通、保健医療施設へのアクセスも含まれる）を農場経営者に依存して、力がないことも表している。アフリカ人労働者の約半数が教育を全く受けておらず、さらに40%は小学校程度（Standard 1-5）の教育を受けているだけであり、また、識字教室にも行っていない。賃金は自動車工場労働者の約6分の1とも言われる⁸。

3. 農村の貧困問題

(1) 特徴

貧困層の約4分の3、最貧困層の80%以上が地方・農村に住んでおり、また大都市の貧困層は20%弱、中都市は40%強なのに比べ、地方・農村居住者の73.7%が貧困層、同43.5%が最貧困層である（表4-17）。このことから地方・農村の貧困度が高いことが分かる。

表4-17 貧困の農村・都市分布（1993年）

	国内の貧困層構成割合		同地域内の貧困率	
	貧困層	最貧困層	貧困層	最貧困層
農村	74.6	80.7	73.7	43.5
中都市	15.7	14.1	40.5	19.8
大都市	9.8	5.3	19.7	5.8
合計	100	100	52.8	28.8

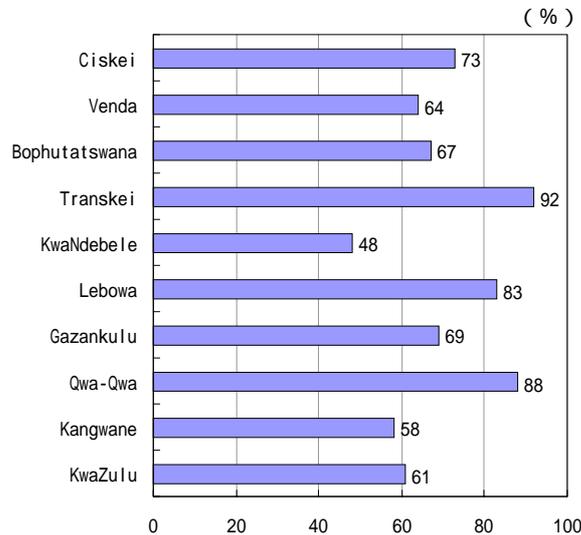
注：各調査によれば南アフリカに住む約40%が貧困である。ここでは全世帯の40%（全人口の52.8%）が貧困層、20%が最貧困層と定義されている。
出所：World Bank(1995)

安全な水の普及率は、都市99%、農村53%であり、衛生施設は都市部85%に対して農村部12%である⁹。農村世帯の86%（都市世帯の25%）は水汲みに行っており、16%は1km以上水汲みのために歩いている（都市世帯の2%）¹⁰。

東ケープ州や北部州では、旧ホームランド地域の貧困と関連して貧困率が高い。旧ホームランド地域

のほとんどで貧困率は60%を越え、旧トランスカイでは92%にのぼる（図4-2）。また、貧困層の70%が、旧ホームランド地域に住んでいる。北部州や東ケープ州は女性人口が多い。

図4-2 旧ホームランド地域の貧困度



出所：World Bank(1995)p.11.

全国平均では十分な食糧があるものの、人口の30-50%は低収入により十分な食糧の摂取ができていない。また、1993年時点でアフリカ人農民世帯で耕地へのアクセスがあるのは26%にすぎず、賃金が最大収入源となっているのも貧困層の32%のみである。

農村の貧困を特徴付けているのが、「脆弱性（vulnerability）」である。これは、「生活上の安定（livelihood security）」や「人間の安全保障（human security）」と対にあるものである。こうしたvulnerabilityを引き起こす要因としては、季節性（seasonability）、長期的傾向、短期的ショック（病気、死亡等）がある。

季節の影響は多くの農村貧困層に見られる現象である。南アフリカの場合、特に冬（9月、10月、8月、7月の順）が厳しい。水や自給作物（特にメイズ）が少なくなり、季節雇用による収入も減少するため、種子・肥料等の投入財を購入しなくてはならないためである。また、1・2月も教育の出費と

⁸ May, J. et al. (1998b).

⁹ UNICEF (1998).

¹⁰ Central Statistics (1998).

収入減により比較的厳しい¹¹。

(2) 農村女性の貧困・負担

南アフリカでは、女性が世帯主の家庭では貧困度が高い(表4-18)。その理由としては、労働可能な成人が家族に少ないこと、女性の失業率の高さ、男女間の収入格差があり、その結果、女性は送金や政府からの年金・補助金に依存しがちになっている。また、農村では、慣習法により女性の土地へのアクセスが非常に限られている。

女性は家庭内の労働のほとんどを行っており、水運びおよび薪集めのために時間を割くため、経済活動に十分に従事できない。最貧困層の88%は毎日

水運びをしなくてはならず、そのうち約24%近くが水源まで500m以上歩かなくてはならない。平均すると、こうした世帯は水運びおよび薪集めに1日に約3時間の時間を使っている(表4-19)。

こうした中で都市近郊のコミュニティ・ガーデンの成功と広がりが見られる。コミュニティ・ガーデンは生活の糧となり、栄養改善にもつながるため、NGOや民間セクターからも支援を受けており、政府もこの動きを歓迎している。普及や適正な投入財の投入が重要となるが、一方で、土地のアクセス、水の確保、家族労働力の不足により、効果が限定的になる恐れがある。

表4-18 女性世帯主家庭の貧困度

	全家庭に占める割合 (%)	全世界のうち、貧困層および最貧困層に分類される世帯の割合 (%)		同世帯構造の中での貧困率 (%)	
		貧困層	最貧困層	貧困層	最貧困層
(法的)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

出所: World Bank(1995)p.13.

表4-19 水運びおよび薪集めにかかる労働負担

	地方における全アフリカ人	消費グループを20%(5分位数)ごとにランク分けした場合				
		下位20% (最貧層)	下位20-40%	中間	上位20-40%	上位20%
毎日水を運ばなければならない世帯の割合	73.6	88.4	81.5	65	34.7	*
水源まで500m以上ある割合**	21.2	23.5	20.9	13.6	*	*
水運びの1日平均時間 (分)	189.5	189.3	199.5	176.7	*	*
薪収集の1日平均時間 (分)	79.9	77.2	86.9	76.2	75.2	36.6

注: * サンプル数が少ないため省略

** これらの平均値は水運びおよび薪集めに行く人々から計算

出所: World Bank(1995)p.18.

¹¹ May, J. et al. (1998a).

Box 4-1. 農村住民と都市のつながり

南アフリカの多くの地方世帯では、男性が都市へ出稼ぎし農村にある実家に送金をする形態が（特に貧困層において）一般的である。このような生活形態はアパルトヘイト以前から続いていたもので、アフリカ人農民の移動性が高かったことは多くの文献にも記されている。農村での生活を維持する為には長い間都市で働くことを余儀なくさせられる一方、若い男性が仕事を得るために家を出ることは、結婚ができる成人男性と認められる意味合いも強く見られ、結婚資金を稼ぐという目的もある。したがって農村での低賃金労働があったとしても、それは男性らしい仕事ではないという認識から、若い男性はあえてその労働を行わず、女性がそうした仕事を行う。つまり、定年前の男性がつくべき仕事は都会にあるので家から出なくてはいけないが、妻や娘は家にいるべきだという意識がある。妻や娘は農村に残り、家族の財産と農作業を守ることが農村の社会構造を維持する為に必要な長期的な社会経済的投資だと想定されているのである。やや裕福な家庭では、男性だけでなく妻・子供も都市に住み、老人だけが農村に残っている。定年になったときに戻れる家族が農村にいたことが、非常に重要である。都市に家があれば、その家は息子やその家族に譲られ、彼らは都市で働き、農村に戻った親と家族に送金を行う。そして、その息子が引退するときは、一番若い息子に都市の家が譲られ、この末息子は最後には、家族を長く支えた報酬として農村の農地と家を相続できる。その根底には、都市は働くための場所であり農村は生活のベースとなるべき場所であるという意識がある。さらに、農村は安全で道徳的であるという意識も高い。

したがって、地方での産業政策議論などでは、こうした農村住民と都市のつながりを視野に入れることが必要であろう。アパルトヘイト時代に、アフリカ人は民族的に定義された特定の土地に意図的に結び付けられたのであり、アフリカ人の農村性・農村での雇用を強調するだけでなく、歴史的に作り出された人種的社会地図にセンシティブでなくてはならない。

一方、リブトンは、アフリカ人の農業に村するインセンティブが低いのは、アパルトヘイト時代の白人農業を優遇していた農業政策からの合理的判断であり、政策の転換によって農業へのインセンティブが高まると述べている。これは、民主化後進められている土地改革で土地を得た人がどのように農業を進めていくかによって実証されるであろう。現在の土地・農業政策もこうした進歩的な中小農家を後押ししようとするものである。この場合、一定程度の中小農家の躍進が期待できるであろうが、一方で、土地を得られない人々は土地なしになり、また、鉱業を始めとする賃金労働も衰退傾向にあることから、苦しい立場に置かれることになるかもしれない。

参考：James, D. (2000) Lipton, *et al.* (1996).

4. 地方における統治

4-1 地方政府

1993年に制定された「地方政府移行法（Local Government Transition Act）」には、新たな地方政府システム確立に向けた移行プロセスの概略が示されている¹²。

地方政府は、地域によって、Metropolitan Council（大都市の自治体）、District Council、Transitional Local Council（以前の Transitional Rural Council も含む）などがあるが、特に農村地域の地方政府は、著しい財政基盤および行政能力の欠如のため、村落部住民に

対するサービスの提供、有効な統治において十分な役割を果たしていないと指摘されている。さらに、縦割り行政の弊害、省庁間の調整の欠如、権威的な運営体制が報告されている¹³。

第2回地方選挙が12月5日に平和裡に実施され、投票率は全国平均で48%（最高は北ケープ州の57%、最低は北部州の43%、また、ヨハネスブルグでは38%）であった¹⁴。そのうち、ANCが59%の投票率を獲得し、全国レベルでの勝利をおさめた。

DA（Democratic Alliance）は、西ケープ州で勝利したものの22%であり、IFPがそれに続いた。今回の地方選挙では青年層の投票率が25%と低かった¹⁵。

¹² 詳しくは、本現状分析資料編第1章2-2を参照。

¹³ White Paper on Local Government. Section A.2.

¹⁴ SA Elections: slow but steady, ANC victory' (<http://www.eisa.org.za/saelect/localgovt/localgovt7a.htm>)

¹⁵ HSRCの投票所出口調査による。Business Day, 8 December 2000.

4-2 伝統的権威をめぐる問題

憲法では、コミュニティでの問題にかかる地方制度の一つとして伝統的首長¹⁶の役割を認めている(Chapter 12)。具体的¹⁷には、伝統的首長は、限定的な法的行政的権威、慣習法法廷の最高責任者としての役割、法と秩序の維持、コミュニティ成員の国家行政での手続き等の補助、伝統的首長議会(Houses and Council of Traditional Leaders)を通じた公的・伝統的行事についてのアドバイス、コミュニティでのニーズ等の話し合いの開催、文化価値の保持の役割等を担っている。ローカルな役割としては、土地の配分、土地紛争について提言を行う、管轄地域の開発に関して政府やその他の機関に対して陳情を行う、開発の決定段階においてコミュニティの参加を確保し、開発コストのシェアリング等に関わる、管轄地域での交易に関する認可にかかる提言を行う、といったことが地方政府白書で規定されている。

現在、憲法省、法務省(慣習法と慣習法法廷)、土地問題省(共有保有と信託地)によって、「伝統問題白書(White Paper on Traditional Affairs)」が策定中であり、この白書では、伝統的権威と制度の構造と役割、報酬に関する原則、審査、女性の役割、政治における伝統的首長の役割、伝統的首長院評議会の今後の役割、伝統的権威と制度にかかる法律の合理化、について政府の見解がまとめられる予定である。また、関連法案が策定される予定である。

地方政府と伝統的権威の役割が一部重複しており、そのために両者の緊張を招いたり、開発が進まないことがあることを地方政府白書は認めている。この問題に関しては、同白書は「地方でのガバナ

スのための協力モデル」を提言しており、憲法に沿った形で、伝統的権威の役割は基本的に市区レベルにとどめ、伝統的首長は地方政府の評議会会議に参加し、コミュニティのニーズや利害に関して評議会にアドバイスを与えることができ、開発に関しては関係各機関と話し合いができる権限を付与されるよう提案している。さらに州政府と法律の制定により、州の状況に応じた追加的役割を付与されるよう提言している。

こうした伝統的首長の権威が、一定程度、憲法で確保および白書でも提言されているものの、民主化後には、伝統的首長制度を徐々に衰退させる働きを持つ新しい法律も次々と作られている。例えば、「コミュニティ財産組織法(the Community Property Associations Act)」は、土地の管理および所有権を首長個人からコミュニティ全体に譲渡させようというものであり、首長は共有地における権威¹⁸を失うことを恐れている¹⁹。クワズール・ナタール州伝統的首長評議会での会議では、自らの権威を守るため、政府に伝統問題省の設立を求める決議も採られている。

伝統的首長の権威や国による役割の付与は、非常に政治的にセンシティブであり²⁰、地方政府の役割・能力構築の問題と合わせて留意が必要であろう。しかし、政府は、「自治体構造法(Municipal Structure Act)」などによって、一元的な地方制度を進めて伝統的首長が持つ特権を徐々に奪っていく動きを見せている。1990年以前のANCは、伝統的首長制度を非民主的であると反対を表明しており、現在は、伝統的首長制度支持側からの反発をあおらないよう民主的な形で進めているものの、確実に伝

¹⁶ 南アフリカの旧ホームランド地域では、政治的・歴史的経緯により伝統的首長制度がみられる。この制度のもとでは、kingの下にクランを代表する chief があり、その下により小さいクランやコミュニティを代表する headman があり、これらの代表者を総称して伝統的首長と呼んでいる(“Not a Traditional Curio”(1999) *Land & Rural Digest*. Vol.1, No.6. p.12.)。現在、南アフリカには約 800 人の chief のもと、10,000 人の headman があり、約 1,800 万人(人口の 40%)がその権威のもとにあると言われる(“One tribe, one municipality”(2000) *Land & Rural Digest* March/April 2000)。

¹⁷ White Paper on Local Government, Section A, 4.1.

¹⁸ 共有地(communal land)は、多くの場合、1969年のアパルトヘイト政府による R188 規制に基いて運営されている。その中で中心的なメカニズムとなっているのが、占有許可(Permission To Occupy: PTO)制度である。19世紀に導入された quitrent のような個人所有(individual tenure)制度や土地所有者の自由権(freehold title to landholders)が PTO 制度の背景となっている。土地を利用したい者に対して伝統的首長がその許可を与える制度であり、これは現在も続いている。

¹⁹ Moloi, D. (1999)

²⁰ モザンビークでは、独立直後にフレリモが植民地時代に権威を強化された伝統的首長を社会主義政策に基づいて排除しようとしたため、首長らはレナモの支持にまわった。

統的首長制度の権威を弱めようとしている²¹。一方で、コミュニティでの影響の強い伝統的首長を支援することによって地方での票数を稼ごうとする政党の動きも指摘されている²²。

民主化後の土地改革を始めとする各種政策の実行や開発プロジェクトは、伝統的権威の問題とからんで多くの資源利益に絡んでくるため、コミュニティは外部に対しては利権を得るためには統一的な戦略をとるものの、その内部では、異なる利害を持つ者が争っている例が多く見られる。Levin の調査²³によれば、コミュニティは、伝統的首長の役割には微妙な態度をとっている。なぜなら、村人は首長を過去の土地返還の申し立て者として担ぎ出したい一方で、そうした行為が首長の土地配分における権限を強めてしまうことを懸念しているからである。

コミュニティは、NGO/CBO に村しても懐疑的な面が見られた²⁴。なぜなら、その多くが若者で占められており、若者たちは暴力的行動をとったり、土地や農業といった問題よりも教育問題に関心が集中して高齢層と対立したりするためである。したがって、こうした地域での開発プロジェクト実施の際は事前に十分な社会分析を行うことが必要と思われる。

5. 南アフリカの環境問題

南アフリカ全体の環境問題は、大気汚染、水質汚染、廃棄物管理、エネルギー保全・代替エネルギー（石炭消費からの転換）、水供給、污水管理、森林保全/砂漠化、生物多様性、天然資源、自然災害、環境教育である。農村地域の環境問題としては、土地の劣化、外来種による生物多様性への影響、水不足と低い水質、石炭消費、沿岸地域の劣化があげられる。国土の約 13%、1,600 万 ha（うち 500 万 ha が国有地）が保全地区である。

(1) 土壌流失 / 砂漠化 (Soil Erosion / Desertification)

毎年約 4 億トンの肥沃な表土が流失しており、不適切な農業や人口過剰な農村地域がその原因と考えられる。南アフリカの農地の半分以上が質が悪い土地であると言われている。これらの土地が過放牧など過剰に利用されると、地力が落ち、嵐や強風などにより大量の土壌が流失し、土地はより劣化していく。低木地では、土地の負担を越えた 300 万頭の羊がいると言われる。

南アフリカでも、雨量が非常に少なく不安定な地域は、適切な利用を行わなければ砂漠化が進行しやすい地域である。南アフリカで砂漠化が進んだ土地面積は 25,000 ha に達しており、総表面積の約 55%²⁵ が砂漠化の脅威に直面している。その原因としては、地球規模の気象要因、過放牧、森林伐採、無計画な耕作や野焼きと開拓、不適切な水管理、技術の誤用、塩害・海水遡上、人口過剰、保全および土地利用管理計画の欠如、があげられている²⁶。

(2) 生物多様性 (Biological Diversity)²⁷

その多様な気候および生息環境から、南アフリカは世界で3番目の生物多様性を誇る。70,000 km² (国土の 5.7%) の保護地区に 24,000 種類の生物が生息している。植物は約 18,000 種が分布しており、その 80% は同国以外には生息していない。また、世界でも 6カ国しか類を見ないとされる Plant Kingdom を包摂している。Cape Floral Kingdom (Fynbos) と呼ばれる Plant Kingdom は、保全ホット・スポット (種および固有性 (endemism) が非常に豊富であると同時にその存在が脅かされている地域) と認識されている。

南アフリカの生物多様性に対する主な脅威は、生息環境の変化 (農業、都市開発、植林、鉱業、ダム)、特定の種の過剰採取、外来種の導入、公害、である。南アフリカにおける植物種のおよそ 15%、動物種の 20% が絶滅危険種に挙げられている。

²¹ “Slow of the Fall House of Chiefs..” (2000) *Land & Rural Digest*. March/April 2000.

²² “Wanted: chiefs for Parties”. (1999) *Land & Rural Digest*. Vol.1, No.6. p.12.

²³ Levin, R. M. (1996).

²⁴ *ibid.*

²⁵ 具体的には、乾燥・半乾燥地域 (the Nama and Succulent Karroo Biomes, the dry North and North-West Biome, the Valley Bushveld of Natal and Eastern Cape の一部乾燥地域) である。

²⁶ President’s Council Report (1991).

²⁷ DEAT (1997).

南アフリカには、政府が保護する自然保全地域が数多く存在し、その保全運営は世界的に高いレベルにある。陸上の保全地域は政府保護地域から拡大して、様々なメカニズムを通じて私有地および共同保有地をも含むようになった。一方、海洋保護においては、2つの世界最大の採取禁止保護区があるにもかかわらず、その管理はあまり効果的なものとなっていない。

(3) 水供給 / 水質汚染 (Water Supply/ Water Pollution)

南アフリカにおける河川の総平均流量は、53,000 m³と推定されている。現在の人口を約4,058万人とすると、1人当たりの年間淡水利用可能量は約1,242 klと推定されるが、国際的基準に基づけば、これは水資源への圧力 (water stress) の限界点に達している。さらに、南アフリカでは、総利用可能水資源の半分以上がすでに利用されている²⁸。

水資源・森林省 (Department of Water Affairs and Forestry: DWAF) の水質モニタリングは、被認可者による定期報告を通じて行われている。様々な場所での水質検査が行われ、DWAFは水質に関する全国データも整備しているが、このデータは一般市民がいつでも利用できるような形ではまとめられていない。

(4) エネルギー保全・代替エネルギー

南アフリカの主要エネルギー源は石炭であったが、近年は他の燃料利用の増加や石炭以外のエネルギーへの転換が進んでいる。しかし、南アフリカでは望ましい燃料へのアクセスが不十分であり、人種別アクセスの格差、集中的独占ないしは寡占所有、価格設定および課税政策の不統合、健康および環境への悪影響などが見られる。

全人口 (3,700万人) における燃料利用の内訳は、バイオマス燃料が1,600万人、炭化水素燃料が2,100万人、電気が2,000万人であり、人種間、都市・農村間の格差が見られる。農村に住む約200万世帯が薪を利用している。貧困層は多様なエネルギー源に

頼っており、バイオマスあるいはバイオマスと炭化水素燃料の組み合わせが最も一般的なエネルギー源である。地方の極貧層の多くは薪、余剰作物、家畜の糞などのバイオマス燃料に頼っている²⁹。

6. 農業政策

6-1 アパルトヘイトにより歪んだ農業セクターの形成³⁰

19世紀半ば南アフリカの農業は、賃金労働者を雇っている大規模白人農場、開拓移民領地の農園 (manorial settler estates) を小作するアフリカ農民 (indigenous tenant farmers)、自ら土地を所有する伝統的なアフリカ人農業、に大別される。海岸沿いでは欧米諸国輸出用の農畜産業、内陸部では自給および国内販売のための畜産および畑作物栽培が行われていた。

内陸部における1870年代のダイヤモンド、1880年代の金の発見の結果、鉱山を中心にして都市および工業人口が著しく伸び、人口増加と成長に伴って農作物需要も飛躍的に伸びた。アフリカ人農業家族経営者は、1850-1970年には英領地ナタール (Natal) に穀物を供給し、余剰をケープ (the Cape) に販売するなど非常に成功していた。1860年時点では、約50万haに及ぶ白人所有の土地のうち、83%がアフリカ人小作人によって耕されていた。

農場労働力が不足していた白人農民は、アフリカ人農民の市場競争力を弱めて自分たちの農場に働きに來させるために、植民地政府にアフリカ人用の狭い居住地 (native reserves) を造るよう迫った。これを受けて政府は、各種の課税、料金徴収、通行証法等によりアフリカ人を居住地に閉じこめるようにしていった。この影響を受けない農園に住む小作人³¹ に対しても競争力を排除するために、政府は次第に土地売買の市場への介入や農園のアフリカ人小作農数の削減などに乗り出していく。政府は小作人を農場労働者とするために、小作人に対する税金を倍にし、家畜保有を制限するなどし、白人農民に

²⁸ DWAF (1997)。

²⁹ May, J. *et al.* (1998b)。

³⁰ World Bank (1994), May, J. *et al.* (1998a) による。

³¹ アフリカ人農民は植民地時代に奪われた土地を買い戻すなどして、1904年までに全アフリカ人90万世帯中49%が小作人として農園に住むようになった。

対しては補助金や普及支援、ダムや住居の建設、畜産業支援、金融支援、減税を行うようになった。

1910年に南アフリカ連邦(the Union of South Africa)が形成され、新政府は鉱山および白人農場への労働力確保のため、1913年に「原住民土地法(the Natives Land Act)」を成立し、アフリカ人とヨーロッパ人の土地を分離し、アフリカ人居住地域(native reserves)をつくるとともに小作制度を廃止して、賃金労働による大農場経営企業(junker estate)だけを認めた。アフリカ人は総督の許可なしに居住地以外での土地の借用、購入、取得ができず、居住地の土地の自由保有、譲渡、土地販売権利も排除された。居住地域面積は当初、国土の約7.8%(9,538,300 ha)であったが、1936年の「信託地法(the Trust and Land Act)」により、13.7%(6,209,858 ha 増加)となった。また、1927年の「アフリカ人行政法(the Native Administration Act)」は、アフリカ人間の土地問題の権威は「伝統的な」首長にあるとし、伝統的首長は政府の地方役人の役割を努めることとなる。

アフリカ人農民は公的な販売組合や農民組織に参加を認められず、各種の支援を受けられなくなった結果、収入や財産を失い、幼児死亡率が上昇する等、生活状況が急速に悪化していった。アフリカ人による小作農業は縮小する反面、農場労働契約は強くなっていき、この過程においてアフリカ人による農業の資産/技術/知識は次第に失われていった。また、多くの土地なし農民が鉱山や製造業で働くようにもなった。

アフリカ人農民とは対照的に、政府は白人農民層に対しては、1912年に、融資を行う「土地銀行(the Land and Agricultural Bank of South Africa: the Land Bank)」を設立し、独占的流通機構の設立、研究普及支援やインフラ供給などの支援を強化していった。1910-1935年の間に、白人農民を支援するために87の法律が制定され、その財源は鉱業収入でカバーされた。1910-1936年の支援額は11億200万ポンドにのぼる。政府はアフリカ人農民から没収した土地に関し、白人による取得を補助し、また非常に低い額でリースを行った。

1948年にアフリカーナーが支持する国民党が政権に着くと、人種隔離政策はさらに強まり、ホームランドからのアフリカ人一時的(居住)労働者による大規模商業農場を主体とした南アフリカ型農業が形作られていった。

1951年の「アフリカ人管轄法(the Native Authorities Act)」と1959年の「バンツー自治政府促進法(the Promotion of Bantu Self-government Act No.46)」により、Pede, Sotho, Tswana, Swazi, Tsonga, Venda, Xhosa, Zulu 族ごとの「自治国」が人工的に造られた。その結果、1960-1980年に強制移住させられた住民(主にアフリカ人)は350万人にのぼる。

1970年の「バンツーホームランド市民権法(the Bantu Homeland Citizenship Act)」は、南アフリカに住むすべてのアフリカ人は各ホームランドの市民であると規定し、バンツー行政局(Bantu Affairs Administration Boards)が監督局となり、正当化されたアフリカ人の強制移住はさらに進んだ。

1954年にトムリンソン委員会(Tomlinson Commission)は、アフリカ人居住地の土地では50万人の住民の生活を満たすことはできないと評価し、ホームランドの世帯数の削減と、土地利用計画、住民・家畜の移住や調整、区画整理、水保全、浸食対策等を目的とした一連の向上・近接居住スキーム(Betterment/ Closer Settlement Schemes)を提言した。この提言を受けて「向上計画(Betterment Planning)」の導入が60-70年代に進められたものの、多くの場合、土地は再配分されず、家畜保有数は制限され、減少した(Box 4-2. 参照)。

また、こうした強制移住はコミュニティの社会構造にも大きな影響を与え、複雑な力関係を生んでいった。多くの不満が渦巻いた地域には地域における権威をめぐる争いが起こるとともに、強制移住による既存の社会ネットワークの瓦解により緊張関係が出現するなどしてコミュニティは分裂していった。

Box 4-2.	強制退去と向上政策(Betterment)の流れ：北部州、Blinkwater コミュニティの例
1962-65:	住民は意思に反して強制退去を命じられ、農地は再配分や交換の対象となった。2頭以上のロバの所有が禁じられ、反しているものは没収された。
1965:	山岳地帯に分散して居住していた人々は Trust Land の一カ所に集合するよう命じられ、住民は Blinkwater に居住することとなった (Betterment Planning による)
1968:	コミュニティは最初の小学校を建設する。
1971-72:	住民は 15 頭以上の牛の保有を禁じられ、それ以上の牛は売らないと告発された。
1978:	コミュニティは最初の中学校を建設する。
1980:	政府は貯水池を造る。
1989:	幼稚園を建設する。
1991-92:	大干魃があり、多くの家畜が死ぬ。

出所：Wood(1995) in May, et al(1998a), p.22.

6-2 現政権の農業政策³²

6-2-1 政策目標

(1) 農業政策

アパルトヘイト政権崩壊後、政府はアパルトヘイト政策によって生じた格差やセクターの歪みの是正に取り組んでいる。RDP や GEAR は、経済成長、収入不平等格差是正、貧困削除といったマクロ的目標を掲げており、農業セクターにおいては具体的には以下のような取り組みを行うことを目指している。

- 農業生産性および生産量の増大による南アフリカ全体の経済成長への貢献
- 貧困層の収入向上(小農・中農が自給および販売用生産を改善できる機会の創出)
- 農業セクターでの新規雇用機会の創出
- 生産拡大と資源の公正な分配による食糧安全保障の向上

民主化後、政府は、補助金と技術支援を伴った市場型土地分配プログラムの導入、土地保有改革、土地返還、すべての流通公社の廃止、統制価格・各種補助金の廃止、土地銀行の役割転換、大農への融資支援を行っていた ACB の廃止、干魃の影響を受けた商農の債務帳消しの改善等に取り組んできた(各項目は後述)。

とりわけ、黒人層のエンパワーメント、貧困削減、格差是正のために生産性の高い小規模および中規模農民の育成の必要性を強調している。だが、政府の自らの役割は農業セクター発展のための環境造りに限定しており、以下の3つの側面をあげている。

- 政府の農業支援原則の設定
- 民間セクターおよび農民組織とのパートナーシップ
- サービスに対するアカウンタビリティ

競争力・効率性の向上のため、市場規制や農産品価格の統制は極力避けるが、市場が小農に対して強くネガティブに作用する場合は、投入財への直接的補助を除いて、土地改革受益者や小農に対して新規の投資への支援を行うとしている。しかし、基本的には政府の役割は、農業基礎研究、市場の情報、法的措置、環境保全等の「公的なもの(public goods)」にとどまるとしている。また、こうした役割においても外部に委託できるものはどんどん出していく姿勢を打ち出していると共に、サービス提供の効率性を上げるために支援が最も必要な資源のない農民や新しい農民にターゲットを絞っていくことも模索している。

³² この項目はほぼ Ministry of Agriculture and Land Affairs (1998) に基づく。

政府の農業セクター戦略は以下の通りである。

セクターをより効率的に、より国際的に競争力のあるものにする(3-2-2~3-2-3参照)
新規の小規模および中規模農家の生産の支援および増加を支援する(3-2-4~3-2-9参照)
農業天然資源の保護(水・土地の持続的な利用および生物多様性の保護)(3-2-10~参照)

(2) 農村開発フレームワーク

(Rural Development Framework: RDF)

1997年に土地省より発表された農村開発フレームワークは1995年の農村開発戦略(National Rural Development Strategy)の内容をさらに踏み込んだもので、貧困に強い焦点をあてている。主な目標は以下の通りである。

地方・農村住民の地方政府での決定段階からの参加

雇用創出と経済開発

(特に人口密度が高く、孤立し、ポテンシャルの低い地域での)基礎インフラの提供と公共サービスの向上

地区行政組織(local government)の能力向上・持続性の確保

ただし、RDFは中央の経済成長・輸出志向路線を受け入れつつも、ポテンシャルの低い孤立した地域への基礎的ニーズを緊縮財政の中でどう達成するか、という点については述べていない。また、移民、貧困層の収入源、伝統的権威の問題等について議論されていない。農村開発政策に関わっているのは、クワズール・ナタール州とハウテン州であり、農村地域を抱える州の政策作りへの参加が望まれる。地方政府の能力向上が急務であるが、中央・州政府が各自のコミュニティ・レベルの組織をつくって地方政府の発展を阻害している面もあり、どう地方政府の能力を向上するか、という点を議論し、取り組むことが望まれる。

(3) 機構図

農業省の組織機構は、図4-3の通り。

6-2-2 国際貿易への貢献

農産品の輸出額は、毎年平均約100億ランドにのぼる。1996年までに農業セクター全体のGDPでのシェアは減少しているものの、外貨収入に占める農産品輸出の割合は1994年の8%以下から1997年には10%を超えている。また、農業輸出における農産加工品の割合が34-50%増加しており、産業と農業のつながりが強まってきていると見られる。

農業貿易政策の目的は、農産品の市場へのアクセスを維持・向上し、輸出の伸びに貢献することである。GEARの目標を達成するために2000年までに毎年約10%の成長をターゲットとして打ち出しており、農産品の輸出は重要となる。

農業貿易、とりわけWTOに関して、政府は、上記の目標達成のため、マーケット・アクセスの向上・維持、不正な貿易からの保護、関税化および関税政策(不正な貿易からの保護手段)、構造変化の調整、衛生対策、WTO協定の実施と農業のグローバル化の効果のモニタリング、農業貿易運営における政府間の調整に取り組んでいる。

政府はこれらの取り組みにあたって、貿易外交、関税政策、輸出促進のアプローチをとっている。

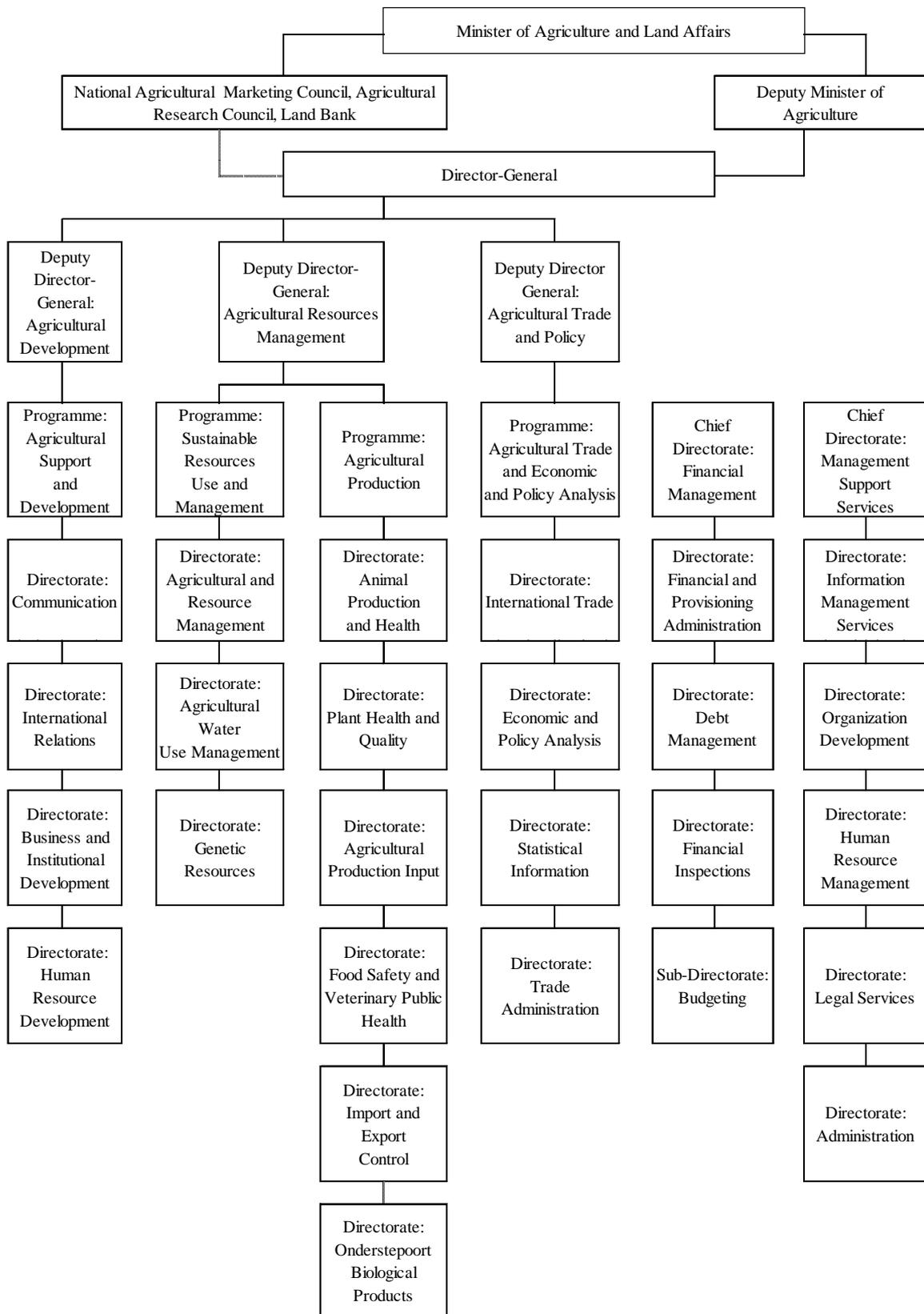
貿易外交とは、南アフリカの農産品の市場を拡大するために、貿易交渉を重視することである。現在、南アフリカはアメリカおよびEUの一般特惠関税協定を受けている。EUとは1999年にEU=南アフリカ貿易・開発・協力協定が調印された³³。SADCでは、1996年の首脳会議で8年間をかけて域内自由貿易圏をつくるという貿易議定書(SADC Free Trade Protocol)が調印された。また、南部アフリカ地域諸国との二国間協定が結ばれている。さらに、国内生産が比較的低い国によるロビー・グループ(Cairns Group)に1998年より参加している。交渉のためのベースとしてMinister's Officeで南アフリカ農業の構造および競争力の研究が行われている。

6-2-3 流通政策

政府の市場への介入姿勢は民主化を機に大きく変わった。農業政策においては、効率性、生産性を

³³ EU製品の95%、南アフリカ製品の86%において、EUは10年の、南アフリカは12年の移行期間内に関税の撤廃をすすめる。南部アフリカ地域編参照。

図4-3 農業省機構図



出所：農業省ホームページ (<http://www.nda.agri.za/structure>)

高め、中農・小農への市場アクセスを向上を目標としており、1996年に「農産物流通法 (the Marketing of Agricultural Products Act)」を制定し、規制および固定価格など市場への政府介入をできる限り行わない方針を打ち出した。1998年初めまでに、メイズ、ソルガム、油種子、羊毛、肉、小麦、綿、モヘア、アルファルファ、果実類、牛乳などの流通公社 (control boards) は廃止された。その結果、1997/1998年は食料価格の安定が見られ、流通システムの効率性の回復が確認された。また、市場の動きに敏感な農家は成功しており、徐々に農業セクターは競争力を回復してきている。

以前の流通公社に代わって、農業研究、情報サービス、新規参入者へのアクセス、輸出アドバイス、生産開発等の提供・向上を目的とした各生産品ごとのトラスト (commodity-specific trust) が作られている。政府は自らの役割を、規制緩和された農業市場の監督および問題が起きた場合の対応と、南アフリカ穀物情報サービス (SAGIS: South African Grain Information Service) 等による市場情報提供に徹する方針である。また、政府は中小農家に市場情報を提供することを重視している。農業省では、作物生産推定委員会 (the National Crop Estimates Committee) があり、州ごとの生産状況に関するデータを定期的に集計している。

6-2-4 農業研究開発

(1) 課題

南アフリカの商業農業のレベルの高さは、研究への投資と成果の反映による。一方で、過去の研究は白人大規模農業に集中しており、黒人小規模農業に関する研究はほとんどされてこなかった。また、農業省職員は技術的能力は高いが、小規模農業の実際について理解が不足しており、研究と普及の連携が不十分であった。

政府は農業政策と研究の連携強化を目指しており、非伝統作物の輸出に関する研究、食糧安全保障と旱魃、普及に関して研究の役割が期待されている。農業省は農業研究の目標として、以下を設定し

ている。

小農、貧農に関する研究および普及へのシフト
食糧安全保障、公衆衛生、環境保護、植物・動物基礎科学研究の継続

民間セクターの農業研究への投資のインセンティブ造り

研究制度上の情報共有体制造り

さらに研究優先課題として、土壌流出、水質保全、家畜管理制度、放牧地運営、小農場での複合農業、有機栽培、小規模農業一般、土地所有や組織化の面も含めた灌漑農業、土地改革の社会・環境への影響、環境問題一般を挙げている。

(2) 農業研究機関

1) ARC (Agricultural Research Council)

ARCは、農業省 (Department of Agriculture) と文部科学技術省 (Department of Art, Culture, Science and Technology: DACST) の監督下³⁴にあり、650人の科学者、その他2,500人のスタッフがいる。1990年、農業技術開発および技術移転の研究のために設立され、農業・畜産、持続可能な農業に関する7つのプログラムを行っている。各州に研究機関があり、約200のフィールド・プロジェクトがある。農民に対しては、函を使った普及支援をしている³⁵。

農業研究予算の60%がARCへ拠出されており、ARC資金の内訳は、国会予算が65%で国際ドナーからの資金は予算の5%以下である。主なドナーはNORAD, CIDA, DfID, GTZ, France, EU, USAIDである。

なお、近隣諸国からも参加可能な研修コースがあり、研修のコストは日本の約10%である。

2) その他の研究機関

その他に農業研究を行っているのは、7つの大学 (Natal, the Free State, Pretoria, Fort Hare, the University of the North, University of Zululand, and Stellenbosch)、農業省、研究開発機関 (Foundation for Research Development)、CSIR、蛋白質研究基金 (Protein Research Trust)、水研究委員会 (Water Research

³⁴ DACSTは研究業績に対する評価を基に助成金を配分、農業省は活動内容を監督する。

³⁵ 1999年8月11日のGrobbelaar氏との現地インタビューによる。

Commission) 民間セクターの研究機関である。

6-2-5 農業普及

小農、貧農にとっては、公共の普及サービスが重要な情報源であるだけでなく、研修、研究、投入財、市場をつなぐ重要な役割を果たす。ゆえに、小農の農業生産性向上には普及サービスの質の向上が不可欠である。農業省は、以下のような取り組みを目指している。

普及サービスには何が求められているかを見直し、新たな需要(灌漑農業経営、小規模貯蔵生産、農業ビジネスなど)に沿った研修を実施する。

研究機関とフィールド普及員の連携強化を図る。特に小規模農業制度に関する応用研究を推進する。

多様な条件の下での効果的な普及のあり方の研究(農民参加、普及と研究、農場研修の調整など)を進める。NGOとの共同プロジェクトや普及員の民間セクターでの研修を推進する。口頭での説明、出版物、メディア(テレビ・ラジオ)、農業ショーなどによる農民の情報・知識へのアクセス状況を改善する。

今日の南アフリカの公的普及サービスは白人農家と旧ホームランド地域で格差があり、前者に大卒以上の技術がある普及員が集中している。旧ホームランド地域の普及サービスは、小農の多様性、コミュニケーション不足などもあり、一般的にターゲットを当てた支援は行われてこなかった。普及員は約1万人おり、予算は年515百万ランドであるが、十分な普及には予算・スキルが十分でない等の問題がある。

農協、投入財会社、取引所などを含む民間セクターでも普及サービスはあり、その規模は公的普及サービスとほぼ同じである。

州農業省と国の農業省は、共同で普及支援計画(Extension Support Programme)を行っている。特に、研究と普及の連携(農業システム研究と普及:Farming Systems Research and Extension: FSR-Eの導入によって農民、研究者、職員の対話を促進)、普及員の再研修(2,400人の普及員の再研修を予定、

白人農業普及員に対しては参加型アプローチやコミュニケーションスキル、旧ホームランド地域の普及員に対しては技術的研修)、農業研修を行っている機関の調整・協力および短期コースの充実、農協による普及員の雇用や民間セクターとのパートナーシップの試み、パイロット・エリアでの詳細なニーズ調査に基づく普及計画作成などに取り組んでいる。

6-2-6 農業金融

現在、小農・貧農が利用できる金融サービスはほとんどない。過去、農業貸付委員会(Agricultural Credit Board)は比較的貧しい白人商農に対して貸付を行っていたが、1997年に廃止された。旧ホームランド地域では各州開発金融公社(Provincial Development Finance Corporations: PDFCs)がアフリカ人小農に対する支援を行っていたが、コスト率が悪く、利用している者も少数であった。

農村金融サービスに関する政府方針は、「農村金融サービスに関するストラウス委員会(Strauss Commission on Rural Finance Services)」(以下、ストラウス委員会)の提言に基づいている。ストラウス委員会は、農協、取引所、マーケティング・ボード、農家に貸し付けている土地銀行(Land Bank)が主要農業金融実施機関となるべく提言している。土地銀行は過去には白人農業のみを対象としており、その実績は良好であった。現在は貧農に対応すべく、種々の貸付プログラムを作成中である。

貧農への貸付で問題となるのはその返済能力であるが、担保は、土地から移動可能な財産に移行しつつある。また、貸付機関の貸付を促すための保障スキームとして、土地銀行は「リスク保障基金(Risk Insurance Fund)」によって取引上の損失を一部補填することを予定している。また、貸付仲介業者が不足しているため、取引コストの削減やテストプログラムなどの導入支援によって組織支援を図っている。

金融サービス協同組合としての村銀行(Village Bank)の発展に、政府は注目している。村銀行はすでに多様なローカルな金融サービスを誇っており、「小規模サトウキビ生産者金融支援基金(Small Cane Growers' Financial Aid Fund: FAF)」などは45,000人

Box 4-3. コミュニティ・ガーデンから見える問題

農業省や社会福祉省はそれぞれコミュニティ開発のための予算を独自に持っており、コミュニティ・ガーデンの支援等を行っている。しかし、農業省と社会福祉省ではそのアプローチおよび見解の違いが見られる。農業省のコミュニティ・ガーデンでは、普及員が週2-3回見まわりを行い、適宜、農業技術の指導や交通手段のない農民に代わって種子の購入等を行っている。コミュニティ・ガーデンの運営方法は、農民がミーティングで決定する。視察をしたコミュニティ・ガーデン^(注)の場合、農民はメンバーになるために120ランドおよび月々10ランドを支払い(ポンプ代)、それぞれのプロットを耕作し、肥料・種子の内容・費用も各自が決めて各自の財布から購入し、自分が耕した作物の収穫はすべて自分のものになるという方式をとっている。農民曰く、他人の収穫を期待することなく耕作に励むインセンティブとなりフリーライダーを防いでいると指摘している。このコミュニティ・ガーデンでは安定した水供給のために社会福祉省が提供する水タンクの申請を行いたいが、社会福祉省では、コミュニティ・ガーデンの運営は作物の収益をメンバー全体で共有することを条件として課しており、この条件を満たしていないこのコミュニティ・ガーデンでは申請ができない。それでも、メンバー達は、自分達の選んだ運営方法でないと上記のような問題が起こると認識しているために、申請を行わず、ポンプの水で耕作を続けている。

農業省の普及員からは、社会福祉省のプロジェクトでは普及員のような見まわりがあまりなく、農民と対話をしていないとの批判が聞かれた。社会福祉省およびそのプロジェクトを視察していないので尚早な判断はできないが、農業省と社会福祉省での連携があまりとられていないことは確かであろう。

(注) 北部州 Mankweng 村にある RDP プロジェクトによって作られた Ratanang Vegetable Garden。Mamotntane および Nchichane コミュニティから 27 人が参加しており、計 2.5 ha の土地を耕す (2000 年 8 月時点)。

の農民に施設を提供している。

政府は今後は技術的支援および法整備のみに徹し、農業省は必要な場合のみ規制やガイドラインを作成、農村金融システムのモニタリングおよび評価を行う方針である。

6-2-7 協同組合と農民組織

民主化以前は、約 55,000 の大規模白人農家からなる巨大な組織ネットワークが、政府と手を結んで政策を決定していた。黒人農家は政府から注意を払われず、農協のキャパシティは低かった。

現在、政府は農民組織に対し、過去のように融資面での優遇や補助金を行うことはなく、なるべく規制や介入をせずに研修・普及、家畜検疫、インフラ整備、市場情報の提供、金融サービスの整備に限った役割を担っていく方針である。政府の具体的目標は以下の通りである。

農民の自助努力を促進するような政策環境造り
協同組合を結成しやすくするための法改正
小農組織の発展・結成を支えるための既存の協同組合、取引所、投入財供給会社、農民組合との協同

草の根レベルの農民組織には、農民協会、生産者グループ、協同組合などがあり、マーケティング、土地管理、土地へのアクセス、情報やサービスへのアクセスに組織として取り組んでいる。その上に地域あるいは州レベルの組織があり、各種のサービスを提供、さらに国家レベルでは連合体として政策へのアドボカシーを行っている。

既存の大規模農協により小農へのサービスが拡大されるであろうが、アフーマティブ・アクションにより小農が組織化できるよう支援が望まれる。また、NGO や教会組織に共同所有物の管理や協同組合形成のファシリテーター役としての役割が期待されている。

6-2-8 畜産農家の支援

(1) 現状と目標

小規模の畜産は生産性が低くなり、技術的には非効率的である。また、南アフリカでは、多くの農家が畜産と耕作の両方を行っているにも関わらず、両者は別々なものとして営まれてきた面がある。

民主化以前の旧ホームランドでは、家畜は生産者に利益をもたらさず、狭い土地での過剰な家畜の数

が放牧地の劣化につながると考えられて、家畜の数を減らしていく政策がとられていたが、このアプローチは再考されている。

多くの貧困層にとり、家畜は貴重な経済的・社会的財産である。だが、畜産が十分な利益をもたらしていない現状に鑑みて、政府は小規模畜産や伝統的な畜産地域での生産性拡大のため、以下のような政策目標を打ち出している。

家畜保持者の管理下にある土地の効果的・持続的運営

家畜の疫病、栄養管理、販売に関する支援サービスの効果向上

耕作や土壌の肥沃化を含めた家畜全体の生産ポテンシャルの向上

(2) 放牧地運営 (Range Management)

取り組みにあたっては、政府は放牧地運営についての理解を深めることがまず第一であるとの認識を打ち出している。過去の見方を改め、代替案を出すことなしに貧農に対して家畜数を減らすよう要求することは無理であり、生物学的見地からだけでなく、伝統的なシステムでの広い意味での家畜の経済的役割から考えた、家畜率の持続性に注意を向けるべきだとしている。とりわけ、共同資源の共同運営を促すような規制を含んだ組織造りが重要であるとしている。

環境的な土地の劣化に関しては、土地の回復力、回復のための休耕や囲い込み等の実践についての研究が必要としている。

(3) 牛 (Cattle)

小規模農家の家畜の 80-90% を、牛が占める。過去に過度に政府が介入していたために、現在、こうした牛保有者の利害を代表するような組織はなく、ダニ対策、バイヤーとの交渉・連絡、販売網、共同畜産資源の運営等、共同で取り組んだ方が効果的であると思われるものにも個々の農家で対処されている。牛は民間セクターの関心も高く、需要はあるものの、長期的には、上記のような課題に取り組めるような牛肉生産協会等の設置が望まれると農業省は提言している。

(4) 小家畜 (Small Stock)

羊やヤギ等の畜産は東ケープ州において発達しており、同州では、羊毛やモヘアの生産が重要な収入源となっている。一方、こうした羊やヤギはどの農村においても、低コスト、小規模、適度な現金収入となるため、生活の糧として重要な役割を果たしている。

この分野での政策優先課題は、病気・疫病管理、普及、販売である。病気においては、ブルータング、体内寄生虫対策、羊の疥癬に関する管理が重要である。また、東ケープ州を除いては小規模家畜に関して研修を受けた普及員が少ないので、専門的なアドバイザー・サービスの導入あるいは強化が必要である。販売は特にインフォーマルな市場で発達しており、介入はしない。東ケープ州では、繊維の生産が重要であるが、この販売においては、生産施設、等級分け、パッケージングの手段を確保する為の羊毛・モヘア生産者協会の発達が望まれると提言している。

(5) 狩猟地域管理 (Game Ranching)

近年、狩猟地域管理(野生動物/狩猟用動物農場運営)は急速に成長しており、1997年時点で8000の農場があり、農場地は約1,600万haにのぼる。成長の要因は、狩猟大会、皮革・角の利用、肉(特にvenison)や動物の購入といった需要が伸びと、観光施設の充実による。

政府は、こうした土地利用が地域経済にも利益をもたらすと受け止め、他の畜産業で得られた研究、普及、獣医学的配慮の成果を狩猟地域管理にも活かせるよう努める方針である。

(6) 養鶏 (Poultry)

養鶏は、農村部で広く行われており、貧困世帯にとっては消費と販売による定期収入の点で、重要な役割を担っている。生産システムは、世帯による小規模なブロイラー、あるいは卵の生産から特別な施設で先進技術を使ったものまでである。貧しい家禽生産者にとっては、雛の入手が難しい。

養鶏は羊・ヤギの販売よりも市場主導型であり、養鶏産業への政府の支援は限定的である。普及的なフィールド・センターや小規模な孵化場の設置が考

えられる。ARCには「アフリカ家禽プログラム (Fowl for Africa programme)」があり、研修、遺伝子物質、供給者や家禽保健医療のアクセスなどが得られる。

(7) 役畜の利用 (Animal Traction)

南アフリカでは、30年代まで家畜を牽引労働力として利用していた。第二次世界大戦後、農場では機械化が急速に進み、1960年までに、家畜を労働力として利用しなくなった。小農セクターでは、50年代、60年代始めの開発公社の導入前までは、役畜の利用は一般的であった。開発公社は、異常に補助された額でトラクターの提供を行ったために、機械化が小規模農業でも浸透し、牽引労働力としての家畜の利用は行われなくなった。

現在では、小規模農業では家畜は適度な牽引力を供給してくれるものとして認識されている。また、機械耕作は食物価格に比べて割高であり、経済的かつ効率的な面で役畜の有用性が認識されてきている。

「南アフリカ役畜利用ネットワーク (South African Network of Animal Traction)」が役畜の利用の関心を高めることに成功している。農業省でも、役畜利用の復活に関する調査を行うタスクチームを設置した。

こうした役畜利用の新しいアプローチは、以下に集約される。

小農のニーズ研究、特に耕作に必要なものや家畜労働力と耕作機械の最適な組み合わせについての研究

家畜に対し、過剰な負担をかけないための購入可能な耕作法、草取り、運搬等のための道具の開発

普及研修コースの設置

また、役畜利用センターの設置も検討されている。

6-2-9 農業公社

過去の政府介入型農業政策と関連して農業公社 (Agricultural Parastatals) が非常に数多く設立された。現在、約400の公的農業サービス提供機関があり、それらは、政府農業プロジェクトにおいて直接

的に生産や販売に関わっている。一方、これらの農業公社の乱立は、一部の農民に対する補助金漬けと無駄な機会費用を招いた。また、旧ホームランド地域では、技術的・経済的配慮がなく、さらに人員過剰等の非効率を生んだ。

政府は今後、農業生産の直接的介入を避け、民間セクターが同様のサービスを引き継いで提供していくことを目指しており、以下の取り組みを行う予定である。

公的セクターの目的と沿わない活動やビジネスの民間セクターへの移管

現在、農業省や公社により運営されている農業プロジェクトは、今後コミュニティが責任をとり、最終的にオーナーシップをとるように図る財政的・経済的観点からの既存の農業公社や政府プロジェクトの改変

経済的価値の見られない公社の廃止

現在ある公社は、国レベルでは、ARC、Onderstepoort Biological Products (OBP)、土地銀行、Abakor、産業開発公社 (Industrial Development Corporation: IDC) があり、IDCは民間セクターとのパートナーシップを図って、民間農業会社の株を所有している。州レベルでは、北部州の農業・農村開発公社 (Agricultural and Rural Development Corporation: ARDC)、北西州の農業銀行 (Agribank)、クワズール・ナタール州の金融投資公社 (Finance and Investment Corporation) がある。

現在、AbakorとOBPは、再編あるいは民営化を検討している。州の農業公社の多くは旧ホームランド政府との関連が深く、多くが非効果的でマネジメント能力がなく供給しきれていないため、改善が見られないようであれば廃止することを検討している。政府農業プロジェクトは、費用が利益を上回っている状態であり、今後はなるべく政府プロジェクトは行わない方針である。また、州レベルのプロジェクトは最終的に土地改革受益者や民間に運営を移管する予定である。

6-2-10 農村インフラ

農村の貧困解消、経済発展を目的とした農村のインフラにおける取り組みは以下の通りである。

(1) 市町村インフラ投資フレームワーク

(Municipal Infrastructure Investment Framework)

市町村インフラの供給は地方政府の役割であるが、インフラ投資の国レベルの政策フレームワークを提供するものである。具体的には各種のプログラムを統合し、サービスの不備を補うため資金的支援をすることを目指している。政策アプローチは、中期的に最低限のサービスを提供、利用者がサービス料金を払う、中央政府は最低限のサービス料金を払えない人に対して補助的に支援する、という原則を設定している。だが、国レベルで統一した料金設定がないことや、地方政府の人材と能力の不足から補うサービス供給の予算を十分に消化しきれない、といった現状がある。

(2) 統合的市町村インフラ・プログラム

(The Consolidated Municipal Infrastructure Programme)

市町村のインフラ整備支援および国レベルでのインフラ接続を高めるために、すべての融資プログラムを統合する資金プロセスとして、1997年より始まった。財政運営能力、雇用創出といった条件を満たして承認される。収入向上機会、スキル・トレーニング、インフラ受益者の対象において貧困州の失業者を優先している。1997年には、憲法発展省 (Department of Constitutional Development) より約4億1,300万ランドが州へ配分されたが、実施主体へ3億ランドしか渡っていない等の資金の流れに若干問題がある³⁶。雇用創出の面では、1997年末までに約24万2千人の人がインフラ建設のため雇用された。

(3) 農村行政インフラ開発プログラム

(Rural Administrative Infrastructure Development Programme)

農村の新規の行政組織 (rural municipalities) のサービス・デリバリーのための物理的インフラに融資するプログラムで、1.7億ランドの予算がある。農村人口や地区行政組織、面積を考慮して、東ケープ州 (3億6,500万ランド)、クワズール・ナタール

州、北ケープ州 (ともに2億5,500万ランド)、北部州 (2億5,300万ランド) を中心に州のプログラム・マネージャーを通じて配分されている。行政組織は財政的運営能力、開発計画を含めたインフラの有効利用・管理を示した上で、資金の給付が認められる仕組みである。新規インフラのデザインは公共事業省が行う。

6-2-11 災害対策

(1) 干魃対策

雨量の少なさおよび地域的ばらつきから南アフリカの農業条件は厳しい。過去には、干魃時には、救済プログラムが適用された。その結果、農民は、リスクを避けるような対策を怠るようになった。現在、政府はこの干魃救済を廃止し、依存的で環境破壊的な作物生産、土地利用をなくしていこうとしている。その代わりに、農民自らがさまざまなリスクに立ち向かえるよう支援していく方針であり、その取り組みは以下の通りである。

農業収入の減少につながらないよう研究、普及、技術開発等の促進

リスクを避けられるよう天候および市場動向に関するタイムリーな情報の提供

個人農家では対応できない疫病や災害に関して予防的行動の実施

深刻な収入不足時に利用できる税控除や保険サービスに関する情報の提供

(2) 洪水対策

何百万ランドにも相当する被害を生じる洪水は南アフリカでは珍しくないが、洪水管理に関する法律およびガイドラインの効果は十分とは言えない。DWAFは、洪水管理に関する主要所管機関であり、南アフリカの河川体系に関するベースライン情報と各地方での洪水予測技術も有しているが、その技術水準は集水域毎に異なっている。さらに、国、州、地域レベルでの役割と責任の明確化が必要である。

³⁶ May, J. *et al.* (1998) p.224.

6-3 土地改革

(1) 予算

1999/2000年度の土地改革の実施予算は388百万ランドであり、前年度比5%減少となった。2000/2001年度は、499百万ランドで29%の増加予定である。

(2) 土地改革に関する法律³⁷

1) 居住地供与改正法(Provision of Certain Land for Settlement Amendment Act of 1998)

土地保有権の確保や土地の取得、開発、向上のために資金的支援ができるような権限を農業・土地大臣に付与する法律。

2) 土地の不法立ち退き・不法占拠防止法 (Prevention of Illegal Eviction from and Unlawful Occupation of Land Act of 1998)

土地所有者の許可なしに土地を占拠している人が退去の際に公正な手続きを受けられるよう制定。また、裁判命令なしに土地占拠者を立ち退かせることを有罪と制定。

3) 土地返還・土地改革改正法 (Land Restitution and Reform Laws Amendment Act of 1999)

土地返還資格の規定を改正。土地申し立てが関係者間で決着がついた場合は、必ずしも土地申立裁判所による申し立てをしなくても良いと改正。また、申し立てが決着する時点での申し立て者への資金補助の供与も行う。

(3) 土地改革プログラムの概要

1997年に土地問題省(Department of Land Affairs)が議会に提出した『土地改革白書 (White Paper on South African Land Reform)』は、土地なし層に対して土地へのアクセスを与える枠組みを提示し、土地改革プログラムにおいて以下の3つの取り組みをあげている³⁸。

1) 土地返還 (Land Restitution)

1913年の人種差別的な法律により土地に関する権利を剥奪された人³⁹への土地返還を目的とする。土地申立裁判所および土地返還委員会が設立されている。申立から返還命令実行までには、約18年間かかる予定である。剥奪された土地の返還が原則であるが、不可能な場合には代替地の提供や補償金の支払いなどが行われる。土地返還対象者は、最大15,000ランドの補助金を受けることができる。土地所有者は、憲法が規定する「市場価値を上回らない公平かつ平等な基準」で補償が行われる。

2) 土地再分配 (Land Redistribution)

貧困層、社会的弱者に居住および生産用地へのアクセスを提供することを目的とし、アパルトヘイト下で不利を被った人々すべてを対象とする。市場における自発的な土地売買を基本とするが、土地購入者は「入植/土地獲得贈与金制度」によって、一世帯当たり最大15,000ランド(現在、16,000ランド)の補助金を受け取ることができる。周辺化された人々および女性、急速かつ効果的な実行能力を持つプロジェクトが優先対象であり、集団での土地購入も奨励されている。政府は、すべての州にパイロット地区を設けて、そのインパクト等の調査を行っている。

3) 土地保有改革 (Land Tenure Reform)

多様な形態の下での土地保有権を全南アフリカ人に法的に保証することを目的とし、旧ホームランドでの共有地の住民や白人農場に住む労働小作人、農場労働者など、土地の法的な権利を持たず、不安定な状況にある人々に対し、彼らが事実上関わっている土地の既得権を保護しようとするものである。「土地改革(労働小作人)法」(1996年)は、労働小作人の立ち退きの防止と、居住・耕作してきた土地の取得認可を目的としている。

³⁷ South African Institute of Race Relations (1999) p.152.

³⁸ 佐藤千鶴子 (1997)

³⁹ 1913年以降、農村に住む約14万2千世帯が強制的に土地から退去させられた。

1994年時点で、ANCは1999年までに農地の30%を黒人農民層が所有できることを目標としていたが、この目標は達成できていない。1999年の時点でハネコム大臣(当時)自身、黒人による土地取得が目標の1%にも満たないと認めている⁴⁰。基本的に南アフリカの土地改革政策は、新自由主義基調な経済政策の影響、ANC政権での土地改革の位置付けの低下、大衆民主主義運動における土地改革の相対的な関心の低さ等を受けて、政府介入の度合いが低いものとなっている。

補償金の額からすると、貧しいアフリカ人が土地を購入することは難しい。一方で、土地所有者への補償金も抱える政府側の財政負担も高い。土地問題省は1999年1月に新規の大規模移住プロジェクトへの資金援助を今後行わないと決定し、また、ハネコム土地・農業大臣(当時)は、退去させられた労働小作人や農場労働者の移住に関するすべての支援を今後行わないと決定した。

しかし、ジンバブエの農場占拠問題を受けて、同様の問題が南アフリカでも起こることを懸念した政府は、革新的な土地計画政策(「土地再分配および農業開発統合プログラム: the draft Integrated Programme of Land Redistribution and Agricultural Development」)を策定中である⁴¹。この計画では今後5年間で約55億ランドの予算のもと、350万haの土地(全農地の約30%)をアフリカ人農民世帯が所有することを目指している。この計画の対象者は、不利な立場に置かれていた人に限定され、5,000-4,050,000ランドの支出(土地総額の20-80%の負担)をすることで、政府より土地購入の(支出額に累進した)補助金を受け取ることができる。また、農業研修を受けること、キャッシュ・フローを含めた農場計画、あるいは土地利用計画の提出がその条件となる。この計画は、Thoko Didiza 農業・土地問題大臣のアフリカ人商農層の発展戦略や、土地返還の遅れによる14億ランドの未消化予算の問題も背景となっている。2000/2001年度にはこの未消化予算を

計画の実施に拠出することとしている。

これまでの土地改革が、コミュニティの同質性・一体性を前提にしていることに対する批判は多かった。土地再分配では、最大15,000ランド(現在は16,000ランド)の補助金しか受けられないために、土地の獲得のため、多くの人々はグループとして土地の申請を行った。しかし、それぞれの土地の利用目的は、耕作、放牧、居住、財産と同一ではなく⁴²、農業を行おうとした者の中には、獲得した土地が不十分で、移住前より生活が苦しくなった者も多い⁴³。新しい土地政策は、こうした点を克服すべく作られているのだが、それは一方で貧困層よりも進歩的なアフリカ人小農・中農をターゲットとしていると言える。

この新しい土地改革に対して、土地委員会(NLC)を始めとするNGOは、土地を経済的観点からのみ捉え、土地の個人化・資本化をさらに進めて文化的・社会的価値観を考慮していないと批判している⁴⁴。さらに、プロポーザルの作成のために専門的な知識を持ったコンサルタントが必要であり、社会的弱者がより周縁化されてしまう危険性を指摘している。

一方、農場労働者の権利を保証するために「土地所有保証法(a security of tenure bill)」を成立したものの、多くの農場経営者が、法律制定の前に農場労働者を大量解雇して、代わりに不法滞在外国人労働者を雇う行動に出たため、登録農場労働者の数が大量に減少するとともに、白人農民の殺人が増加するなどの農場経営の歪みも見られる。

(4) 申し立て・進行状況

1) 土地返還

1998年末までに、土地権返還委員会に63,455件の申し立てがあった。申し立ては西ケープ州、クワズール・ナタール州、ハウテン州の都市地域で特に高い⁴⁵。旧ホームランド地域の農村では、強制退去

⁴⁰ "We can't deliver the land, admits government." *Daily Mail and Guardian*, 21 January 1999.

⁴¹ *The Mail & Guardian*, 9 June 2000.

⁴² Mokgope, K. (2000).

⁴³ Greenberg, S. (2000).

⁴⁴ NLC に対するインタビュー(2000年8月)による。

⁴⁵ South African Institute of Race Relations (1998) p.326.

Box 4-4. ジェンダー別土地利用におけるプライオリティ

土地政策白書では、女性のニーズに配慮する重要性をあげているが、男性と女性では、土地利用に関する見解が違いうことに留意が必要である。表は、ジェンダー別土地利用におけるプライオリティを大まかにまとめている。

表4-21 ジェンダー別土地利用におけるプライオリティ

	男性	女性	備考
土地の捉え方	社会的関係(特に政治力に結びつくネットワーク)づくり	(政治関係から除外されているため)土地を経済的財産とみる。短期的な家庭を支えるもの	
欲しい土地	放牧ができる広い土地: 多くの男性親戚、友人、クライアントを視野とする	比較的小さく便利な(特に流通上)位置にある土地: 核家族を分配の視野とする	この20-30年で地方の居住形態が都市近郊に移っている(土地制度の女性化:土地の所有者としてより管理者としての役割)
生産に関する関心エリア	コミュニティと家庭を関連させること、財産と現金収入を得ること	家計内資源の管理、食物(現金含む)供給	
関心作物	畜産、換金作物	自給作物	
土地の個人所有に対する見解	血族関係、男性を中心とした組織、近隣関係(=コミュニティの社会と規範)を弱める		
女性の土地所有に対する見解	結婚、ひいては家族の否定	保守的な女性は男性と同様の見解	現在、実際に起きている変化であり、伝統的な組織が弱まっているのは事実。だが、女性の土地へのアクセスは変化の結果であり、原因ではない。

出所: Cross, C. and Friedman, M(1997) pp.26-29 より作成。

表4-20 土地返還の申し立て(1995年5月-1998年12月)

州	申立数*	割合(%)
東ケープ&フリー・ステート	9,615	15
ハウテン&北西	15,843	25
クワズール・ナタール	14,208	22
ムプマランガ&北部	11,745	19
西ケープ&北ケープ	12,044	19
合計	63,455	100

注*: 土地権返還委員会への申立数をさす。同委員会によれば全申立数の約20%がグループやコミュニティによる申し立てである。

出所: South African Institute of Race Relations(1999) p.154.

させられた世帯のうち、申し立てをしている世帯は約9%に過ぎない⁴⁶。1997年4月までに農村からは、約3,000件の申し立てがあったが、その大部分が大規模な集団によるものであった。

1999年6月までに、231のケース(全申立の0.4%)が解決し、13,437世帯に計264,615haの土地が返還されたことになる。土地問題省は、1999年6月までに剥奪された土地の返還ができなかった215の申し立て世帯に対し、約1,030万ランドの補償金を支払った。

ただ土地返還では、裁判の結果が出るまでに長い

時間がかかるために、返還の申請ができる人でも土地再分配での土地獲得をする人が多い。

2) 土地再分配

再分配された土地において、面積では北ケープ州が約43%と高いが、裨益世帯数は、東ケープ州、クワズール・ナタール州、ムプマランガ州で高い。

表4-22 土地再分配の進行状況(1994年4月-1999年2月)

州	面積(ha)	割合(%)	獲得世帯数
東ケープ	3,384,306	7	7,824
フリー・ステート	7,165,932	15	4,675
ハウテン	530,300	1	2,087
クワズール	7,179,706	15	7,291
クワズール・ナタール	3,534,245	8	6,774
北ケープ	1,545,098	3	3,161
北部	20,401,107	43	3,146
北西	2,270,306	5	3,620
西ケープ	1,125,357	2	1,789
合計	47,136,357	100	40,367

出所: Department of Land Affairs. In South African Institute of Race Relations(1999) p.155.

⁴⁶ Statistics South Africa (1997). In South African Institute of Race Relations (1999) p.153.

表4-23 農村開発・環境政策関連文書一覧

政策名	公表年	担当省庁
White Paper on Integrated Pollution Control and Waste Management for South Africa	2000	DEAT
White Paper on Disaster Management	1998	DCD
White Paper on Coastal Zone Management Policy	1998	DEAT
White Paper on National Policy on the Conservation of Migratory Wild Animals	1998	DEAT
White Paper on National Policy on the Conservation of Wetlands	1998	DEAT
White Paper on National Policy on the Use and Status of Non-human Primates in South Africa	1998	DEAT
White Paper on Population Development	1998	厚生省
A Marine Fisheries Policy for South Africa	1997	DEAT
Report on the Role of Environment Resouce Economics in Environmental Impact Management	1997	DEAT
White Paper on the Conservation and Sustainable Use of South Africa's Biological Diversity	1997	DEAT
Sustainable Forest Development in South Africa	1997	DWAF
Water Policy White Paper	1997	DWAF
White Paper on South African Land Policy	1997	土地省
White Paper on Agricultural Policy	1997	農業省
The Development and Promotion of Tourism in South Africa	1996	DEAT
White Paper on Development and Promotion of Tourism in South Africa	1996	DEAT
White Paper on Environmental Management Policy	1996	DEAT
National Sanitation Policy	1995	DWAF
General Environmental Conservation Policy	1994	DEAT

注：ほとんどの政策文書は南アフリカ政府のホームページ（<http://www.polity.org.za/govdocs/>）からダウンロードできる。

7. 農村開発・環境政策

7-1 関連省庁および機関

成果は、今のところまだ限られたものであるが、セクターを越えた環境政策造りのため、さまざまな取り組みが行われている（表4-24参照）。

環境問題に関する政策に直接的に関わっている省庁は、環境問題・観光省（Department of Environment Affairs and Tourism: DEAT）（図4-4参照）を中心として、水資源・林業省（Water Affairs and Forestry: DWAF）、農業・土地問題省（Agriculture and Land Affairs）、鉱物資源・エネルギー省（Minerals and Energy Affairs）である。その他に通産省（Trade and Industry）、外務省（Foreign Affairs）も環境政策に関わっている。

環境問題・観光省は Consultative National Environmental Policy Process（CONNEPP）を進めて、政府内外のすべての決定事項と環境政策との整合性が合うよう図っている。環境白書にこのプロセスが反映されている他、1998年時点で、総合的公害管理（Integrated Pollution Control）生物多様性と環境経済

学（Biodiversity and Environmental Economics）砂漠化防止（Combating of Desertification）などを含む約18の政策プロセスに関わっている。こうした政策プロセスの統合を図るため、政策プロセス統合委員会（Policy Process Integrated Committee: PPIC）を設立し、また、政府間調整機関として環境調整委員会（Committee for Environmental Co-ordination: CEC）を設立した⁴⁷。

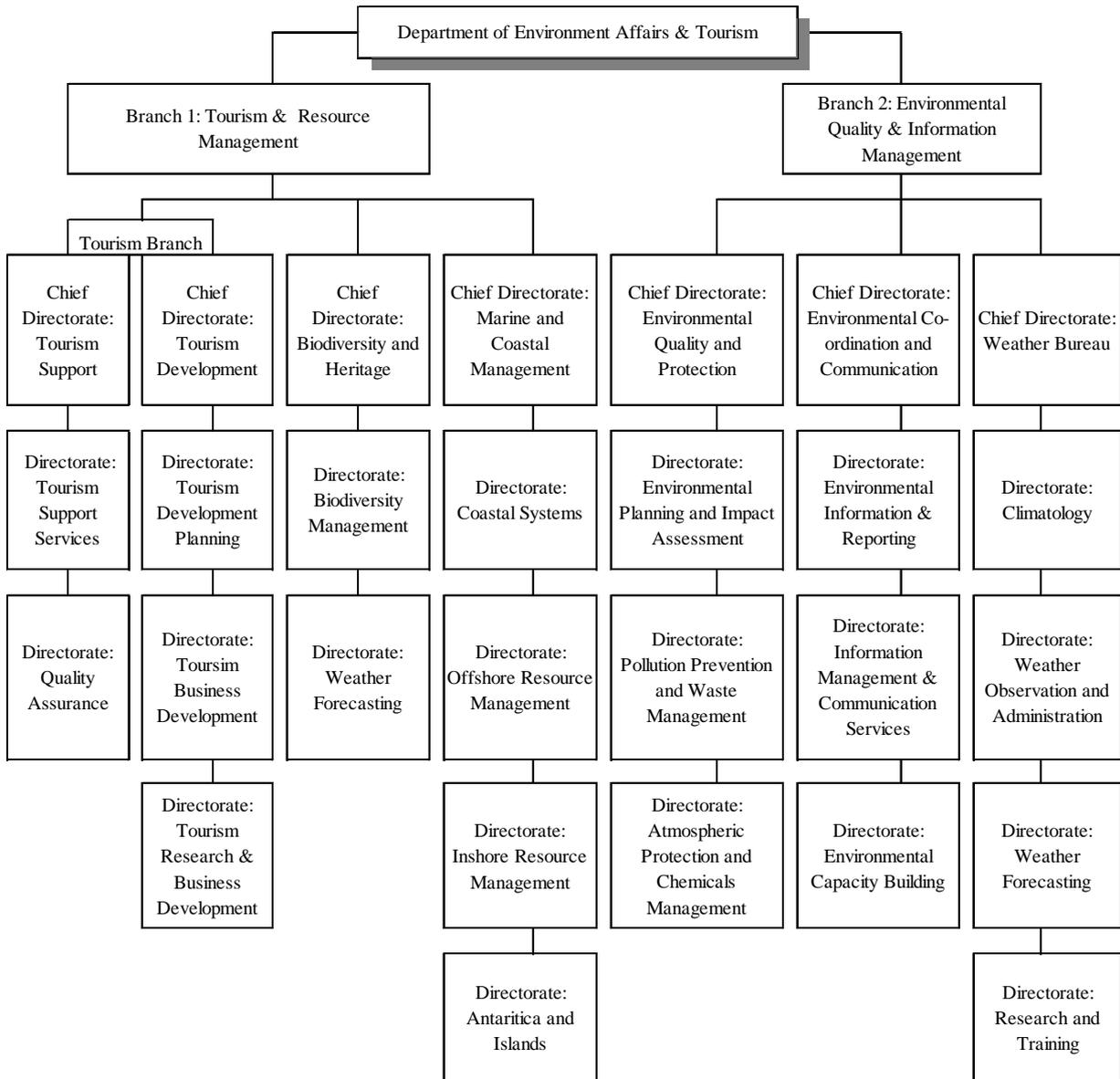
7-2 灌漑政策

（1）目標

現在、15,000の中規模・大規模商業農家が、120万haの土地を灌漑し、4万の小農には5万haの灌漑地が割り当てられている。南アフリカではすでに50%以上の水が灌漑目的で使われており、さらに都市および産業地域からの水の需要が急速に伸びている。こうした状況の中では、最大でも20万haの灌漑地の拡大しか望めない。灌漑政策においては次の4つの課題があげられている。

⁴⁷ Oettle, N. et al. (1998).

図4-4 環境問題・観光省 (DEAT) の機構図



出所: DEAT ホームページ <http://www.environment.gov.za/structure/index.html> より作成。

既存の灌漑スキームのリハビリ(とりわけ旧ホームランド地域)
20万haの灌漑地開発の決定
政策実施のための効果的な組織制度の構築
水利用の効率性の改善

は国民の利益の為に、持続的に平等な形で、保護、利用、開発、保全、運営、管理されるべきとしている(2001年末までに1人当たり1日最低25ℓの飲料水の供給を目指している)。

過去に、政府が灌漑を始めとした資本集約的なインフラへの投資を進めた結果、労働需要は下がり、非常に低いコストあるいは無料で水へのアクセスが可能となり、水を大量に消費する作物の生産が進んだ。新法制定前は、水へのアクセスは DWAF が

『水政策白書(White Paper on National Water Policy for South Africa)』および1998年に制定された「水関連法(the National Water Act)」において、水供給

らの配分、裁判所の命令、あるいは「伝統的な」アクセスから得られていた。だが、この水関連法制定後は、許可制（licensing）が導入され、全国民の水資源へのアクセスが規制されることとなる。水への需要が高ければ、最終的水利用者の水利用料金があがって反映されることとなる。これは、農業も、より合理的、経済的、そして持続可能な耕作パターンと水利用パターンに変わる必要があるということでもある。

現在、灌漑農地において、園芸作物のような収益率の高い作物が栽培されている割合は約30%にすぎない。政府は、農業改革と水関連法の実施により、限られた水資源で収益率が高く労働集約的な作物の生産が進むことを意図している。

また、効率的な水の利用として、引き換え可能な水配分システム（水の割り当て分をより必要な人に売り渡すことができる）も検討されている。

灌漑政策の目標は以下の通りである。

灌漑の効率性向上のためのインセンティブの
フレームワークの提供

過去の政策による格差を明らかにし、新しい農民にも灌漑の可能性を広げるような新たな灌漑
キャパシティ開発における基準の設定

灌漑スキームの自己管理のための支援

効率的な水利用のノウハウに関する研修および普及と適切な灌漑技術へのアクセスの提供

灌漑はコストの高いシステムを組み込む場合が多く、そのため極度の債務に陥ることがあるため、始めるにあたっては、経済的に実行可能なものでなければならない。近年、政府所管の灌漑スキームは、農民自らが行うプロジェクトに変わりつつある。政府の役割は、融資へのアクセスが無い小規模生産者に灌漑のアクセスを得る際の保証を提供するにとどめている。

(2) 灌漑政策実施にかかる機構枠組み

水関連法に基づいて、DWAF が国レベルの水政策策定を行い、水の配分・供給および集水管理は、集水管理局（Catchment Management Agencies: CMA）および水利用協会（Water User Association: WUA）が

Box 4-5. 水関連法における水利用

水料金の設定（Water pricing）

農業省の計算による機会費用に基づいた水料金が設定される。新規の利用者には、流域の水の市場価値を反映した効率的な水の配分がされる一方、すでに水需要が供給を上回っている地域では、既存の利用者に対して料金が課される。また、政府は、重要な使途や資源のない者に対しては、既存の利用者から水利用権を購入する等の対応を検討している。DWAF では、この料金制度によって2001年までに、（旧ホームランド地域を除いた）すべての政府水計画の運営費用をカバーする料金制度と今後の干魃時の運営費用と修復費をカバーする追加料金を導入する。また、資源のない貧困層を考慮して、段階制料金制度も検討されている。

水配分（Water allocation）

将来的に、水へのアクセスは認可制（authorisation/licenses）になる。ライセンスは5-40年の一定期間有効とし、定期的報告の結果によりこの認可期間が延長される。また水アクセス許可の発行は、DWAF を中心として、農業省、地方政府、コミュニティ組織とともに決定する。

行っている。前者の委員会では、既存およびポテンシャルのある利用者、地方政府、地域行政組織、環境団体の利益のバランスをとることを図り、後者はローカルレベルでの水管理を担う。

実施とキャパシティに関する課題は以下の通りである。

各集水管理局、水利用協会の設置

スキームの利用者管理

実施組織において資源のない層の利害が反映されるよう支援

農民への技術的支援

水利用協会が実際に自ら運営できるようになるのは先であり、DWAF と州農業省によって水利用協会が政府スキームを引き継げるよう支援が重要となる。政府は今後既存の灌漑スキームの運営は土地利用者に譲ることとしており、実際、旧ホームランド地域では、公社の改変に取り組み始めている。それぞれの灌漑スキームは経済的な実行可能性が検討される。

州農業省は、灌漑・排水のオン・ファームのデザインの工学的側面および灌漑の農学的側面に関する技術支援の要求には引き続き応えていく方針である。現在、州農業省にいる農業エンジニアは40人に満たないため、課題の選定と人材の配置が重要となる。また、その他の技術要員も灌漑農学(irrigation agronomy)とスキーム運営維持の短期集中研修を行う予定である。

政府は今後、新たな水関連スキームを行う予定はなく、そうしたスキームの運営はすべて水利用協会で行われる。農民が小規模灌漑をつくることができない場合や水の配分を受けていない場合に限って、州政府は要求を受けてスキームの評価・検討を行う。その過程で問題がなければ、州灌漑委員会(the Provincial Irrigation Committee)が担当し、問題があれば、灌漑行動委員会(the Irrigation Action Committee)が要求を農業水連絡委員会(the Agricultural Water Liaison Committee)にまわす。これら委員会は要求に迅速に答えられるよう計画の決定段階および基準の改善を図る役割を担う。

(3) 国際的取り組み

南アフリカは主要河川系を近隣諸国と共有しており、同国の水政策は、これら水資源の管理において国際的慣行・実施の遵守を公約している。また、地域協力を進める構想にも積極的に参加しており、1995年にはSADCの水資源の共同利用を確認した「水資源共有システム」に関する議定書(Protocol on Shared Water Course Systems)にも調印している。

7-3 資源の持続的な利用に関する政策

(1) 目標

自然資源の農業利用に関する政策の原則は以下の通りである。

農業において、資源の利用が自然サイクルの中で循環し、自然システムと生態学的に統合され、回復が不可能に陥るようなリスクを避けて、天然資源を持続可能に利用することを促進する。

資源利用者が土地を第一に守るべき人であるとの認識の元、政府は土地利用者の権利を向上

し、保全、持続性、生物多様性の維持のため、政策策定や法律制定を行う(Land Care Programme)。

環境に悪影響をもたらした者がそのコストを引き受ける義務をもつ。

さらに、政府の役割を以下のように制定している。

土壌保全、土壌の肥沃化、効率的な水利用等のための自然資源の保全および持続可能な利用に関する幅広い理解の促進

保全に関し、政府、NGO、ローカル、州レベル等すべての関係者の調整と連携の促進

資源の持続可能な利用を促進するようなインセンティブづくり

農民支援サービスにおいての生産と保全の統合

(2) 取り組み

農業省および州農業省は、持続可能な資源利用、安全性を促進するための法整備も進めており、農業資源保全法、肥料・農場飼料・農業対策・備蓄対策法(the Fertilisers, Farm Feeds, Agricultural Remedies and Stock Remedies Act)、農地法の改正を行った。開発促進法(the Development Facilitation Act)や州条例も、適切な農地利用が図られるよう見直される予定である。

また、教育による保全に関する認識と持続可能な土地運営のモニタリングを促すコミュニティを基盤とした土地保全プログラム(community-based Land Care Programme)を進めている(Box 4-6 参照)。このプログラムは、政府は経済的評価に基づいて、農民自身が劣化した土地を回復する活動を促進・支援している。さらに、持続的な利用と保全は相反する面もあり、小規模資源利用者や貧困層が資源を持続的に利用するようなインセンティブづくりに関する詳細な分析を行う予定である。

7-4 森林政策

森林政策は全体的アプローチや規制の地方分権化などへと変わってきている。1996年の持続可能な森林開発白書では、持続可能な森林開発としてコ

Box 4-6. 土地保全プログラム(Land Care Programme)

土地保全プログラムは、農業天然資源の保全及び環境に悪影響を与えて農業の持続性を妨げるような活動の回避、農村貧困層の雇用創出を目指している。このプログラムは、「アジェンダ 21」の第 10 章「土地資源の計画策定および管理に対する総合アプローチ」の目的にも沿ったものである。中央政府が予算組み・調整、州政府はプロジェクト実施を行う。

プログラムは、州政府、NGO、農民組織、資源利用者グループ等で取り組まれている既存のプロジェクトに焦点を当て、大農、小農、土地改革、伝統的土地利用等の活動も対象となる。土地保全プログラムの異なるコンポーネントが各資源利用者に適用される。このプログラムはオーストラリアで見られるような公的セクターと民間セクターのパートナーシップの基礎となることが意図されており、以下の取り組みから成る。

資源保全のための公共事業

雇用創出・貧困緩和と土地の回復の両方を目指す。スキルと保全意識を身につけることが重要となる。この事業は水資源事業プログラム(Working for Water Programme)や砂漠化防止計画(National Action Plan to Combat Desertification)ともリンクされている。

キャパシティ・ビルディング

既存のコミュニティ天然資源管理を対象に、リーダー研修、組織化、普及員等のスキル開発を行う。

広報・教育

学校カリキュラムも対象とした資源保全教育を進める。

政策・立法

資源保全に関連するすべての条例、支援策の見直しをはかり、効果的で整合性のある規制とインセンティブの枠組みを構築する。

研究・評価

農業資源保全活動・プログラムのインベントリーの作成と評価を行い、保全研究・技術に役立てる。

コミュニティ森林資源の重要性を強調している。1997年に国家森林行動計画(National Forestry Action Programme)およびコミュニティ林業のための基礎研修要望調査(Baseline Training Needs Assessment for Community Forestry in South Africa)において地域コミュニティの参加をすすめ、1998年の森林法(the National Forest Act)では、コミュニティ森林運営に関して規定された。

政府は直接には商業森林運営に関わらないことを方針とし、国有林の解体が大きな開発イニシアティブの一つとなっている。林業公社(South African Forestry Company Limited: Safcol)自体の民営化は行わず、国有林地帯がリースされる予定である。また、多くの投資家からの国有林の運営についての提案を受け付けている。さらに、新水法に基づいて植林地への規制が導入される予定である。

一方で、地域住民の暮らしを向上を目的としたコミュニティによる森林運営(Community Forestry)に取り組んでいる。DWAFでは、現在3つの植林地(Dwesa-Cwebe, Dukuduku, Ngome)で行われて成功しているパイロット・プロジェクトを受けて、2004

年までに80のコミュニティで同様の計画を進める予定である。

7-5 エネルギー政策

1998年のエネルギー政策白書では、配電産業の再編成、全国電化システムの財政基盤作りおよび計画、適正価格による公正な配分を目指した液体燃料政策について書かれている。

配電は今後、地域毎に分けられる。エネルギー効率と再生可能エネルギー使用の増加により、農村地域の小規模企業の活性化と雇用創出を目指している。また、農村地域では、住宅用太陽光発電システムの設置やバイオマスの効率的利用によるエネルギー供給も期待されている。

RDPは、2000年までに250万世帯(約72%)の電化を目標とし、Eskomが早期電化プログラム(Accelerated Electrification Programme)を実施し、主に農村地域を中心に電化が進んだ。ただし、ニーズがある地域よりも電化がしやすい地域から行われている。エネルギー管理プログラムでは、学校やクリニック等での太陽熱利用や住宅用太陽光発電シ

ステムに関し、基準の設定、研修、センター設置への支援を行っている。また、鉱物・エネルギー省（Department of Mineral and Energy Affairs: DMEA）、民間セクター、NGO は再生可能エネルギー利用の小規模パイロット・スタディを行っている。

鉱物・エネルギー省は Biomass Initiative として ‘Plant for Life’ という社会林業プログラムをはじめ、DWAFF によってコミュニティ林業プログラムに引き継がれている。

7-6 環境保全に関する国際的義務の履行

(1) 砂漠化

南アフリカは砂漠化対処条約（the Convention to Combat Desertification）に署名している。義務履行準備作業として、土地の劣化と長期的な砂漠化に関する調査が行われている。

(2) 湿地

南アフリカはラムサール条約（the Ramsar Convention on Wetlands）に署名している。南アフリカでは 12 の湿地が「国際的に重要な湿地」として登録されている。国内における湿地利用に関する政策や規制は、ほぼ環境保全の領域にあたる。農業資源保全法との関連では、湿地の農業利用を環境に影響を及ぼさないよう非常に限定的な利用のみに限られている。また、こうした法規制にも関わらず、湿地に影響を与える利用や汚染が起きているため、政府は、保護の強化と湿地の地位を向上するプログラムの実施を検討している。

(3) 生物多様性

南アフリカは生物多様性条約（the Convention of Biological Diversity）に署名している。国内における条約の実施は、生物多様性の保存、動物および植物の遺伝子資源の持続的利用、遺伝子物質の利用による利益の公平なシェア、という目的に沿って行われる。

政府は、とりわけ貧農にも資するよう、農場での

保全や植物遺伝子資源の管理の強化を図る方針である。こうした方針に沿って農業省は政府とともに、法・機構整備、農業のための遺伝子資源へのアクセスの確保、遺伝子資源の保全と持続的利用に関する統合的方針とプログラムの策定、生物多様性に関する法令の制定を進めている。

(4) 国際条約への署名・批准⁴⁸

環境保護に関わる国際条約や合意は DEAT が担当しているが、南アフリカは、各種の環境問題に関する 150 の国際条約のうち、少なくとも 27 の条約に署名している（表 4-24）。

8. 援助動向

8-1 JICA の取り組み⁴⁹

JICA の援助の優先課題は、「復興開発計画（RDP）」に中心課題として据えられていた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、高い経済成長の達成による雇用創出という 2 つの大きな柱を支援することである。

そのため、農業分野での取り組みとしては、コミュニティに根ざした農業、給水等の体制づくりのための支援、現金収入の向上と雇用を目指した零細 / 小規模企業や職業教育の支援、に重点が置かれている。各課題と実施中・実施予定の協力プログラムは以下の通りである。

(1) 開発課題「小規模農業生産者の組織化」

- ・ 協力プログラム名「農民組織強化プログラム」
- ・ 主なスキーム：

1) 国別特設研修「南アフリカ特設野菜栽培コース」(99.10-99.12、8名参加、1998-2002年度)

実践的な野菜栽培技術を習得させ、南アフリカ、同国の実情に適用できる技術を開発出来る様指導し、同国の野菜栽培の向上に寄与することを目的とする。

⁴⁸ JICA（1998）および国際協力事業団企画部（1998）。

⁴⁹ JICA 内部資料

表4-24 南アフリカが署名した環境保全にかかる主な条約

日本語名称	英語名称
ボン条約	Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals (Bonn Convention)
絶滅に瀕する動植物の国際取引に関する条約	Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora (CITES)
南極条約	Antarctic Treaty
モントリオール議定書	Protocol for the Protection of the Ozone Layer (Montreal Protocol)
バーゼル条約	Convention of the Control of Transboundary Movements of Harzardous Wastes and their Disposal (Basel Convention)
国際捕鯨委員会	International Whaling Commission (IWC)
気候変動枠組み条約	Framework Convention on Climate Change (FCCC)
世界遺産条約	Convention concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage (World Heritage Convention)
公海条約	Law of the Sea Convention
南極海洋生物資源保全条約	Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources (CCAMLR)
海洋汚染防止条約	Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Wastes and Other Matter 1972 and Its Protocol of 1996 (London Guidelines)
国際自然保護連合	World Conservation Union (UNCN: International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources)
告知合意条約	Convention on Prior Informed Consent (PIC)
移動性魚類及び海洋性魚類の保全と管理に関する国連公海条約	Agreement for the Implementation of the Provisions of the United Nations Convention on the Law of the Sea of 10 December 1982 relating to the Conservation and Management of Straddling Fish Stocks and Highly Migratory Fish Stocks
大西洋マグロ保護条約	International Commission for the Conservation of Atlantic Tunas (ICCAT)
南東大西洋漁業機構	South East Atlantic Fisheries Regional Organisation (SEAFRO)
国際湿地帯	Wetland International

出所:筆者作成。

(2) 開発課題「換金作物への転換による現金収入の向上」

- ・ 協力プログラム名「営農改善プログラム」
- ・ 主なスキーム：

1) 国別特設研修「南アフリカ特設農村開発コース」(2000.1-3、12名、1994-1998年度)

南アフリカ黒人農業者の経済的自立促進に携わる政府系職員及びNGO関係者に対して、農業生産従事者の主体的な運営組織の育成と農村開発に必要な諸条件の理解を目的とする。本邦での研修終了後、インドネシアの南南協力センター(ジャカルタ)にて第三国補完研修を行う。

2) 開発調査「北部州農業組織強化」

3) 開発調査「オリファント川流域スクーノード地区総合開発土壌保全計画」(1999-2001年度)

民主化以前、州土のほとんどがホームランドであった北部州は、最も貧しい州の1つである。従来適切な開発がされてこなかったため、農地の土壌浸食が問題となっているが、気候、水資源を考慮すると、農業開発の潜在能力があると考えられる。農業従事者の訓練および荒廃地復元を支援することが必要となっており、具体的には、対象地域における土壌浸食の現状と原因を把握した上で、土地の保全を念頭に置いた適切な農業技術の技術移転をはかり、さらに零細農業振興に係る関連組織作りを支援する。参加型手法も交えて開発の方針を決め、パイロット的コミュニティレベルの農村開発を行うことを予定している。

4) 専門家チーム派遣「営農実践」(2000-2005年度)

5) 集団コース 農村女性能力向上 (1999/10/12-1999/12/10)

開発途上国における農村女性の地位向上に効果的な活動支援の手法等を学び、自国における住民参加(ジェンダーに配慮した)型農村地域の開発、発展に資する。

(3) 開発課題「域内における経済向上のための技術移転支援」

・ 協力プログラム「南部アフリカ技術協力プログラム」

1) 地域特設研修「野菜・畑作技術」(1998-02)

南部アフリカ開発共同体(SADC)の加盟国を対象に、野菜・畑作栽培の技術を紹介するとともに、栽培に関連する灌漑方法の重要性を理解させ、自国の地域農業振興に寄与する。

8-2 環境分野の援助動向

(1) デンマーク⁵⁰

民主化以前は、海外援助機関は、南アフリカへの環境分野への支援はほとんど行われなかった。1994-1998年において、環境分野への支援を最も行ったのは、デンマーク環境開発公社(Danish Cooperation for Environment and Development: DANCED)である。DEATやDWAFがこうした援助ドナーのパートナーとなっている。DWAFでは、こうした支援により、水資源管理の予算が3年で100倍になった。一方、自然保護、森林保全、コミュニティ林業、沿岸管理の予算は少ない。

DANCEDの1995-1999年の環境分野での支援額は4億Dkrにのぼる(DANCEDの南部アフリカ地域での総支出額の8割にあたる)が、その内容は環境戦略と政策策定にこれまで焦点が当てられており、今後は、制度構築、環境情報システム、技術移転、パイロット・プロジェクト等の事業の実施行動

計画および実施が課題である。DANCEDは中でも、都市環境管理、統合的廃棄物・汚染管理、污水管理、持続的エネルギー、統合的自然資源管理(生物多様性、森林資源、水資源管理)を重点課題としている。クワズール・ナタール州(沿岸管理、観光開発)、ムプマランガ州(石炭消費による大気汚染)、ハウテン州(大気汚染)で事業を行っている。

(2) 世界銀行⁵¹

世界銀行は環境パートナーシップと称し、南アフリカでの環境分野での取り組みを重点取り組み分野にあげている。環境はセクター横断的課題であり、持続可能な開発を実現するには、環境を各セクターおよびマクロのフレームワークの中に位置づけることが重要としている。

世界銀行は特に以下の点に重点的に取り組んでいる。

- ・ 経済開発に環境の面を組み入れるための対話
- ・ 生物種の多様性の保全に焦点をあてた GEF(地球環境ファシリティ)⁵² ポートフォリオの増加
- ・ 環境管理政策(National Environmental Management Policy)、環境的に持続的な広域開発イニシアティブ(SDI: Spatial Development Initiatives)、西ケープ州、東ケープ州の州環境行動計画(Provincial Environmental Action Plans for Western and Eastern Cape の展開)の実施支援
- ・ Global Carbon Initiative(CO₂削減構想)と GEF によるエネルギーと環境の相関性への注目
- ・ 都市の環境問題に関する共同作業の促進
- ・ 国レベルでの総合沿岸地域管理(Integrated Coastal Zone Management)に関する議論
- ・ 国内のキャパシティを高め、各地域での専門家を補うために、ローカル NGO や組織、民間セクターとのパートナーシップ強化
- ・ 自然を基礎とした観光業発展への支援

⁵⁰ DANCED (1998) in JICA (1998).

⁵¹ World Bank (1999) p.13.

⁵² 開発途上国の地球環境保全を支援するために、贈与または長低利融資で途上国に資金を供与する多国間援助の仕組み。世銀、UNEP、UNDPにより共同運営され、1994年からのフェーズ1では、わが国はアメリカに次いで約4億1,500万ドルを拠出している。

参考文献

- 国際協力事業団企画部 (1998) 国別環境情報整備調査報告書 (南アフリカ国)
- 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と農村開発」『アフリカレポート』第25号
- Central Statistical Service (CSS) (1998) Employment and Unemployment in South Africa, *October Household Survey, 1994-1997*, Statistical Release.
- DANCED (Danish Ministry of Environmental Energy, Danish Cooperation for Environment and Development) (1998) *South Africa-Danish Country Programme for Environmental Assistance 1998-2002*: Copenhagen.
- Department of Agriculture (1995) *White Paper on Agriculture 1995*.
- Department of Environment Affairs and Tourism (DEAT) (1997) *White Paper on Water Policy*: Pretoria.
- Department of Finance (1996) *Growth, Employment and Redistribution: A Macro-Economic Strategy*.
- Department of Finance (1999a) *Budget Review 1999*: Pretoria.
- Department of Finance (1999b) *National Expenditure Survey 1999*. Pretoria.
- 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 (1996) (各州版) *Development Profile 1998*.
- Development Information Business Unit (DIBU) (1998) *Operational Information*. DBSA: Midrand.
- Directorate Agricultural Statistics (1995) *Operational Information*. National Department of Agriculture: Pretoria.
- Economic Intelligence Unit Ltd. (1999) *EIU Country Profile 1999-2000*: London.
- Environmental and Development Agency Trust (EDA), the Rural Development Services Network (RDSN), and the National Land Committee (NLC) (各号版)
- Greensberg, S. (2000) *Land & Rural Digest* .
- James, D. (2000a) "Hill of Thorns: Custom, Knowledge and the Reclaiming of a Lost Land in the New South Africa" *Development and Change* Vol.31.
- James, D. (2000b) "Land for the Landless: conflicting images of rural and urban South Africa's land reform programme." mimeo.
- JICA (1998) *Country Profile on Environment: South Africa*.
- Johnson, R.W. and Schlemmer, L. (1998) *Farmers and Farmworkers in KwaZulu-Natal: Employment conditions, labour tenancy, land reform, attitudes and relationships*. Helen Suzman Foundation.
- Levin, R.M. (1996) "The Politics and Land Reform in the Northern Province: A Case Study of the Mojabelo Land Claim." in Lipton, M. Ellis, F. and Lipton, M.
- Lipton, M. Ellis, F. and Lipton, M. (1996) *Land, Labour and Livelihood in Rural South Africa*. Indicator Press: Durban.
- Lyne, M.C. and Darroch, M.A.G. (1997) *Broadening Access to Land Markets: Financing Emerging Farmers in South Africa*.
- May, J. et al (1998a) *Experience and Perceptions of Poverty in South Africa*. Praxis Publishing: Durban.
- May, J. et al. (1998b) *Poverty and Inequality in South Africa: report prepared for the Office of Executive Deputy President and the Inter-Ministerial Committee for Poverty and Inequality*. Praxis Publishing: Durban.
- Meer, S. (ed.) (1997) *Women, Land and Authority: Perspectives from South Africa*.
- Ministry for Agriculture and Land Affairs (1998) *Agricultural Policy in South Africa*.
- Mokgope, K. (2000) "Community and Diversity: the complexity of interests in land reform - a case study of Gallawater A farm in the Eastern Cape. In Cousins, B. (ed.) *At The Crossroads: land and agrarian reform in South Africa into the 21st century*. Programme for Land and Agrarian Studies (PLAAS), School of Government at the University of Western Cape, and National Land Committee: Cape Town & Braamfontein.
- Moloi, D. (1999) "A Day with His Royal Highness", *Land & Rural Digest* Vol.1, No.6.
- Oettle, N. et al. (1998) *Encouraging Sustainable Smallholder Agriculture in South Africa*.
- President's Council Report (1991) Report of the Three

Committees of the Presidents Council on a National Environmental Management System. The Government Printer: Cape Town.

SARB (1998) *South Africa's National Accounts*.

Shuters-Macmillan(1995)*New Secondary School Atlas for South Africa*.

South African Institute of Race Relations (1999) *South Africa Survey 1999/2000 millennium edition*. Johannesburg.

South African Institute of Race Relations (1999) *South Africa Survey 1998/1999 edition*. Johannesburg.

Statistics South Africa(1999)*Agricultural Surveys: Statistical Release*.

Statistics South Africa (1997) *Rural Survey: Statistical Release*. P0360.

World Bank (1995) *Key Indicators of Poverty in South Africa*. South African Communication Service: Pretoria.

World Bank (1998) *African Development Indicators 1998/99*.

World Bank (1999) *South Africa: Country Assistance Strategy*.

World Bank, Southern African Department(1994)*South African Agriculture: Structure, Performance and Options for the Future*. Washington, D.C.

Zyl, J., Kirsten, J. and Binswanger, H.P. (eds.)(1996) *Agricultural Land Reform in South Africa: Policies, Markets and Mechanisms*. Cape Town: Oxford University Press.

第5章 保健医療

瀧澤 郁雄 (JICA 医療協力部)

1. 総論

南アフリカの人口は、1950年の13.7百万人から年率2%を上回る急激な人口増加を続け、1996年には40.6百万人に達している。現在、同国は南部アフリカ地域では第1位、サブサハラ・アフリカ全体でも第4位の人口大国である。生まれた子供が満1才および満5才に達するまでに死亡する確率は、それぞれ45/1,000および59/1,000と、サブサハラ・アフリカにおいては最も低い部類に属している。また女性一人が生涯に産む子供の数は、1960年代後半以降明らかな減少傾向にあり、現在の2.9人からおよそ四半世紀のうちに人口置き換え水準にまで低下するものと予測されている。サブサハラ・アフリカにおいては、最も早くから人口転換の進んだ国の一つであり、今後人口増加率は急激に低下し、2000-2005年には年率1%を下回るものと予測されている。

しかしながら、南アフリカの死亡率を含む健康指標を見る上で注意すべき点が、三つあげられる。すなわち、同程度の所得水準や国家保健支出水準にある他の途上国と比較した場合の相対的な小児・成人死亡率の高さ、1990年代以降の死亡率の上昇趨勢、そして死亡率を含むあらゆる健康指標に見られる、深刻な社会階層（特に人種）間格差の存在である。現在の南アフリカにおける人口構成は、黒人アフリカ人が77%を占め、白人11%、カラード9%、インド・アジア人3%の順に続いている。同国における保健医療分野の最優先課題は、国民の大多数を占める黒人アフリカ人の健康改善に他ならない。巨大な社会階層間格差は、人口動態指標のみならず、疾病構造、保健医療サービス提供システム、保健医療財政等、南アフリカの保健医療セクターのあらゆる側面を貫く、最重要かつ根源的な問題である。

国民の健康水準は、狭義の保健医療セクターのみならず、社会開発の諸側面の進展に左右される。南アフリカは、全体としては、サブサハラ・アフリカにおいて最も社会開発の進んだ国の一つである。例

えば、ほとんど全ての健康指標と相関を有する教育水準については、成人識字率84%、初等教育総就学率100%、中等教育総就学率95%と、極めて高い水準にある上に、顕著な男女間格差も見られない。また特に、下痢症を含む水系感染症に影響する安全な水および適切な衛生設備については、全国民の9割近くがアクセスを有している。国民の栄養状態に影響を与える食糧安全保障は、平均値で見ると確保され、国民1人1日当たりカロリー供給量は2,900kcalを超えている。しかしながら、慢性的栄養不足に起因する発育阻害5才未満児の比率は20%を超えており、周辺国の多くと比べるとはるかに少ないが、満足できる水準とは言えない。ここでも、社会階層間格差の存在が強く影響していることが想定される。

南アフリカにおける疾病構造は、所得格差・階層間格差の大きい社会を特徴とする中進国において典型的な、二極分化型である。すなわち、黒人アフリカ人を中心とする貧困層においては、周辺諸国に見られるように感染症や栄養失調、妊娠・出産に起因する疾患が健康に対する最大のリスクとなっている一方で、白人を中心とする富裕層においては、心疾患・脳血管障害・悪性新生物（がん）等がより大きな問題となっている。慢性疾患の治療は一般に高コストであり、疾病構造の二極分化は、希少な保健資源の配分に関して政治的にも難しい選択を迫るものである。さらに、南アフリカにおける疾病構造を論じる上で見逃すことが出来ない問題として、近年のHIV/AIDSの急激な蔓延が挙げられる。UNAIDSは、南アフリカにおける15-49才人口HIV感染率を19.9%、小児を含めた生存中のHIV感染者数を4.2百万人と推計している。南アフリカは、いまや世界で最も多くのHIV感染者を抱える国となっている。つい最近まで若年層における感染率も増加が伝えられており、目に見える予防対策の効果は今のところ乏しい。今後、HIV/AIDSが南アフリカの社会経済に与える負の影響は、計り知れないものがある。

南アフリカは、基礎的な保健医療サービスのアクセスおよび利用率に関して、比較的高い水準を達成している。家族計画普及率は、既に50%を超えており、8割以上の妊婦が適切な訓練を受けた専門スタッフによる介助のもとで出産している。EPI関連予防接種完了率は、63.4%と決して高くないが、B型肝炎・HiBワクチンの導入もなされている。しかしながら、前述した社会階層間格差の問題は、保健医療サービス提供システムにも如実に現れている。すなわち、私保険に加入している国民の1/5未満の人口層を主な対象とし、先進国に勝るとも劣らないサービスを提供する民間部門と、その他の国民を対象に低コストのサービスを提供する公的部門の並存である。

保健省が管轄する公的部門は、最末端のモバイル・クリニック、サテライト・クリニック、クリニックおよびコミュニティ・ヘルスセンター（一次レベル）、レベル1病院およびレベル2病院（二次レベル）、地域中核病院（三次レベル）、高度専門病院・教育病院（四次レベル）から構成される。他方民間部門には、株式会社形態をとる大規模な営利企業組織が存在する一方で、NGO組織および小規模の非営利組織等も活動している。提供されるサービスの質において両部門間の格差は著しく、国民の大多数が利用する公的部門の質的向上と貧困層へのアクセス改善が、南アフリカの保健医療セクターの最も重要な課題の一つとなっている。

南アフリカにおける国家保健支出総額は、国内総生産の7.1%を占め、国民1人当たりの換算支出額は268ドルである。サブサハラ・アフリカにおいて、全体としてみた南アフリカの保健資源は際立っている。また、民主化以前、長らく政府間ベースの大規模な援助が得られなかった背景もあり、援助資源への依存度が低いことも同国保健医療セクターの特徴である。しかしながら、南アフリカの保健医療セクターを規定する二極分化構造は、財政面にも例外なくあらわれている。国民の8割近くが利用する公的保健医療サービス部門は、国家保健支出の40-45%を占めるに過ぎず、国民の2割強が利用するのみの民間部門が、総保健支出の6割近くを占め

ている。民間部門により提供される高額医療サービスの主な受益者は民間保険に加入する富裕層であるが、その数は全人口のわずか17%に過ぎない。本節の冒頭で述べた1人当たり国家保健支出額も、民間部門の支出によって「水増し」された数値であり、最も必要としている貧困層が利用可能な保健資源は、その半分以下であることに注意する必要がある。政府は、公的保健医療サービス部門の財政基盤強化の施策として、費用対効果の高いプライマリー・ヘルスケアの拡大・普及と、高次病院部門の運営効率化を掲げている。

1994年の民主政権成立は、南アフリカの保健医療セクターにとっても大きな転機となるものであった。かつて14もの部局に分断されていた中央レベルの行政機構は保健省の下に統一され、セクターに内在する非公正・不平等是正への取組が保健医療政策の中核に位置づけられた。1999年に保健省が策定した「保健医療セクター戦略フレームワーク」は、2000-2004年の5年間を対象とする中期政策ビジョンを示すものであるが、中心課題として、

保健医療サービスへのアクセス改善と公正実現の更なる推進、深刻化するHIV/AIDSへの取組の抜本的強化、効率化の推進と追加的財源確保を通じた病院部門の再活性化、多面的な取組を通じた保健医療サービスの質的改善、の4点を挙げ、十項目に整理した具体的取組み計画を掲げている。同フレームワークは、極めて包括的で、部分的に驚くほど先進性・革新性に富む内容となっている。システム改革にかかる保健省の姿勢は一貫しているが、その実行過程には多くの困難も予想され、今後の展開を注視する必要がある。

DACの新開発戦略は、保健医療セクターに直接関連する具体的な開発目標として、乳児死亡率および5才未満児死亡率を、2015年までに1990年の水準の3分の1に削減すること、妊産婦死亡率を同じく4分の1に削減すること、対象となる年齢層にある世界の全ての人々が2015年までにプライマリー・ヘルスケアのシステムを通じてリプロダクティブ・ヘルス・サービス¹を享受できるようにすること、の3つを掲げているが、前述したように南

¹ 「性と生殖に関する健康」を維持・向上するためのサービス。家族計画サービス、妊娠・出産関連サービス、性感染症の予防・治療サービス、関連する情報提供・教育サービス（IEC）等が含まれる。

アフリカにおいてはこれら指標が悪化しつつあるのが現状である。わが国としては、同国政府が掲げる革新性に富んだ政策を、方向性としては支持しつつも、地に足の付いた現実的な支援を行っていくことが必要である。なお、援助の直接的な対象となるのは主に公的部門であり、その直面する問題の多くは周辺諸国と共通している。しかしながら、人材面も含め絶対的な資源制約に囚われ自立的な対策を取ることが現実的に不可能な貧困国と、国民1人当たり保健支出額で世界57位にランクされる南アフリカとは事情が異なる。援助案件の形成に際しては、援助資源への不必要な依存を作り出さぬよう、注意することも重要であろう。

2. 人口動態

南アフリカの人口動態に関して、新しくかつ信頼度の高いデータは、1996年に実施された人口センサス(以下、「センサス96」とする)および1998年

に実施された人口保健サーベイ(South Africa Demographic and Health Survey。以下、SADHS98とする)²の結果等から得ることが出来る。センサス96については、1991年以前のセンサスと異なり、人口モデルによる推計に可能な限り頼らず全戸調査の原則に基づいて実施されたこと、また本体調査終了後の確認調査の実施により調査漏れ人口の補正も適正になされたこと等により、過去四半世紀を通じて最も信頼できる人口センサスであることがうたわれている³。「センサス96」の結果によれば、1996年の総人口は40.6百万人、人口密度は1km²当たり33.3人であった。また、1999年時点の総人口は、43.1百万人と推計されている(章末の表5-S1参照)。

同センサス結果と比較すると、国連人口部による最新推計(1998年改訂)⁴は、南アフリカの人口をやや少な目に推計しており、1997年中央の人口を38.8百万人としている(表5-1)。国際比較が容易であることから、便宜的に国連人口部データを用いて比較すると、南アフリカは南部アフリカ地域第1の人

表5-1 南部アフリカ諸国人口指標の比較

国名	総人口 (千人) 1997年	人口密度 (人/平方km) 1995年	都市人口比率 (%) 1997年	人口増加率 (%/年) 1990-1995年
南アフリカ	38,760	31	49.7	1.94
タンザニア	31,417	32	25.7	3.22
モザンビーク	18,443	22	36.5	4.05
アンゴラ	11,715	9	32.3	3.46
ジンバブエ	11,215	28	33.2	1.95
マラウイ	10,067	82	14.2	0.71
ザンビア	8,585	11	43.6	2.48
レソト	2,016	63	25.6	2.24
ナミビア	1,622	2	38.0	2.68
ボツワナ	1,541	3	66.1	2.89
スワジランド	925	50	33.0	2.95
サブサハラ・アフリカ	595,687	23	32.4	2.63

出所: UN(1999) 第3列のみ UNDR(1999) pp.239-242。なお、人口増加率は、国際人口移動(特に周辺国からモザンビークへの難民帰還)も加味した数値である。また、「サブサハラ・アフリカ」の定義は、データ出所により一様でない点、注意を要する(以下同じ)。

² USAID が支援する DHS は、家族計画・母子保健・リプロダクティブ・ヘルス指標の収集・分析に焦点を充てた全国規模(通常)のサンプル調査である。同調査においては、標準化された手法に基づくデータ収集・分析がなされていることから、得られた指標は統計的にも信頼度が高く、国際比較にも適していると考えられている。なお、南アフリカの保健医療セクターの現状分析に関して近年実施されたもう一つの重要な調査に、Review of Public Health Service Delivery (1999) がある。本稿執筆時点では、SADHS98 については暫定報告書のみ入手、「Review of ...」については入手不可であったことから、本稿で用いるデータ類の一部はそれらを踏まえて修正される必要がある。

³ しかしながら、同センサスについては、約50万人の黒人アフリカ人男性、約30万人の白人、一部の0-4才児が調査から漏れている可能性も指摘されている。

⁴ 国連人口部(Population Division, The United Nations)は、世界の全ての国・地域について人口動態推計を行っているが、2年に1度データの改訂を実施している。次回改訂は2000年であり、その結果は2001年頃に公表されることとなるため、本稿で用いるデータも、その時点で差し替える必要がある。

口大国であり、サブサハラ・アフリカ全域を見ても、ナイジェリア（103.9 百万人）、エチオピア（58.2 百万人）、コンゴ民主共和国（48.0 百万人）に次いで、第4位に位置している。人口密度は31人/km²（1995年）で、タンザニア、ジンバブエと肩を並べており、高人口密度国（マラウイ、レソト、スワジランド）と、低人口密度国（ナミビア、ボツワナ、アンゴラ）との中間に位置している。人口密度の地域間格差はさほど大きくはないが、唯一ハウテン州への著しい人口集積が際立っている（章末の表5-S1参照）。

前述した国連推計は、南アフリカに関する将来人口予測（中位推計）として、表5-2に示す推計を行っている。なお、既に述べたとおり、同数値は過小推計である可能性が高いが、本稿執筆時点で他に南アフリカに関する中・長期人口予測データが入手できていないこと、また国連推計は国際的に標準化された推計として様々な場面で引用される機会も多いものであることから、次回改訂がなされるまでの参考情報としてここに掲載するものである。

SADHS98によると、1993-1997年の南アフリカにおける新生児死亡率⁵、乳児死亡率⁶および5才未満児死亡率⁷は、それぞれ19.8/1,000、45.4/1,000および59.4/1,000と、サブサハラ・アフリカにおいて

は最も低い水準にある（章末の表-S4参照）。また、妊産婦死亡については1997年以降届け出が義務づけられているが、同結果等から1998年の妊産婦死亡率⁹は出生10万対150と推計されており、一般に妊産婦死亡率が際だって高いサブサハラ・アフリカにおいては低い水準にある。全妊産婦死亡の20%を占める最大の原因は妊娠に伴う高血圧障害（妊娠中毒症）であり、妊娠に直接関係しない感染症（主にHIV/AIDS、18%）、出血（14%）、流産・中絶（12%）がそれに続いている¹⁰。全年齢層を通じた比較的低い死亡率を反映し、出生時平均余命¹¹はサブサハラ・アフリカの平均を大きく上回っており、国連人口部は、1990-1995年における男性・女性・両性の平均寿命を、それぞれ54.8年、63.6年、59.0年と推計している（章末の表5-S3）。

南アフリカにおける合計特殊出生率¹²は1960年代後半から低下が続いており、SADHS98によれば1995-1997年時点で2.9人と推計されている（章末の表5-S4）。国連人口部は、南アフリカの合計特殊出生率は今後も着実に低下を続け、2020-2025年には人口置き換え水準（2.1人）に到達するものと予測している。また1990-1995年の人口増加率は、年率1.94%と推計されており、2000-2005年には1%を切るものと予測されている。南アフリカは、サ

表5-2 南アフリカ人口予測：国連中位推計（1995-2015年）

	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2010	2015
総人口（千人）	37,470	40,377	40,782	41,121	41,401	41,635	41,836	42,515	43,387

出所：United Nations（1999）pp.496-497.

⁵ 生まれた子供が満1ヵ月（28日）に達するまでに死亡する確率。Neonatal Mortality Rate: NNMR。出生千対として表す。

⁶ 生まれた子供が満1才に達するまでに死亡する確率。Infant Mortality Rate: IMR。出生千対として表す。

⁷ 生まれた子供が満5才に達するまでに死亡する確率。Under Five Mortality Rate: U5MR。出生千対として表す。

⁸ 同推計は、完全出生記録法（complete birth history）を用いた直接的推計（direct estimation）によっている。

⁹ 妊産婦死亡とは、妊娠中または妊娠終了後42日以内の死亡で、妊娠・出産に直接・間接的に関連する原因によるもの。妊産婦死亡数を分子、出生数を分母として比率を表したのが Maternal Mortality Rate: MMR であり、出生（通常10万）当たりの、妊娠・出産に起因する女性の死亡リスクを示す。同指標は、疫学で用いる rate ではないことから、妊娠可能年齢層（15-49才）にある女性人口を分母とする厳密な意味での Maternal Mortality Rate と区別し、Maternal Mortality Ratio とされる場合もある。

¹⁰ Herma, F. *et al.* (1999) p.210.

¹¹ 当該時点における年齢層別死亡率に従って人々が死亡すると仮定した場合に、0才の子供が生きる平均年数。平均寿命とも呼ばれる。Life expectancy at birth: e_0 。生命表（life table）より算出される。

¹² 当該期間における年齢層別出生率に従って子供を産むと仮定した場合に、女性一人が生涯（15-49才）に産む平均的な子供の数。Total Fertility Rate: TFR。当該時点での年齢別出生率を合計することにより算出される。

ブサハラ・アフリカにおいて最も「人口転換¹³」の進んだ国の一つである(表5-3)。今後、中・長期的には人口転換の進展による人口年齢構成の変化が疾病構造転換を加速させ、南アフリカにおける保健医療ニーズのさらなる変化を誘発していくことが予想される。

南アフリカにおける出生率・死亡率等の健康指標を見るあたっては、次に述べる三つの点に留意する必要がある。まず一点目は、サブサハラ・アフリカという地域的な文脈の中では、極めて良好な達成度をおさめていると言えるが、それ以外の地域の国々と比較した場合、所得水準、保健支出水準、その他の社会開発水準から期待されるレベルに達しているとは、必ずしも言えない点である。例えば、購買力平価で計算した南アフリカにおける1997年の1人当たり実質 GDP は7,380 ドルであり、同年における出生時平均余命は54.7年とされている。他方、同年におけるコスタリカの購買力平価、1人当たり GDP

および出生時平均余命はそれぞれ6,650ドルおよび76.0年、中国のそれは3,130ドルおよび69.8年、ヴェトナムでは1,630ドルおよび67.4年¹⁴である。或いは、WHOの2000年版世界保健白書巻末統計によれば、各国の物価水準の差異を調整した国際ドルで表した、南アフリカの1997年の国民1人当たり国家保健支出額は396ドルであり、世界191カ国中57位にランクされているが、保健システムのパフォーマンスを示す指標では、軒並みはるか下位グループにランク付けされている。例えば国民の健康水準を示す総合指標である「疾病・障害による損失を勘案した平均寿命(Disability Adjusted Life Expectancy = DALE)」¹⁵は、1999年時点で39.8年であり、同160位となっている。追って述べるように、近年の南アフリカにおける健康指標の急激な悪化が、HIV/AIDSの蔓延に大きく依っていることは間違いない。しかしながら、HIV/AIDSの流行以前から存在している構造的な問題を忘れてはならない¹⁶。

表5-3 南部アフリカ諸国出生率・死亡率の比較

国名	合計特殊出生率	乳児死亡率 (出生千対)	5才未満児死亡率 (出生千対)	妊産婦死亡率 報告値 (出生10万対)	出生時平均余命 (年)
	1997年	1997年	1997年	1980-1997年	1997年
南アフリカ	3.3	49	65	n.a.	54.7
タンザニア	5.5	92	143	530	47.9
モザンビーク	6.3	130	208	1,100	45.2
アンゴラ	6.8	170	292	n.a.	46.5
ジンバブエ	3.8	53	80	400	44.1
マラウイ	6.8	135	215	620	39.3
ザンビア	5.6	112	202	650	40.1
レソト	4.8	95	137	n.a.	56.0
ナミビア	4.9	58	75	230	52.4
ボツワナ	4.4	39	49	330	47.4
スワジランド	4.7	66	94	230	60.2
サブサハラ・アフリカ	5.5	105	169	n.a.	48.9

出所: UNDR(1999)pp.239-242, pp.210-213, 第4列のみ UNICER(1999)pp.118-121.

¹³ 保健分野における発展理論とも言うべきものに、「人口転換(Demographic Transition)」の理論と、「疾病構造転換(Epidemiologic Transition)」の理論がある。前者は、死亡率・出生率ともに高い局面から始まり、死亡率の低下とそれに遅れる出生率の低下局面を経て、低死亡率・低出生率局面へといたる社会の転換を、また後者は、感染症・妊娠出産に関連する疾患・栄養失調等を中心とする疾病構造から、心疾患・脳血管障害・悪性新生物(がん)・その他生活習慣病等を中心とする疾病構造へといたる社会の転換を表したものであり、多くの国・地域において実証的に示されている事象である。両者を含むより広い概念として、「健康転換(Health Transition)」がある(Mosley, W.H. et al.(1993))。

¹⁴ 国連開発計画(1999)pp.176-179。

¹⁵ 出生時平均余命から、疾病・障害により失われる年数を差し引いたもの。平均的な個人が、当該時点におけるリスクに従って疾病・障害に見舞われると仮定した場合、完全な健康状態で生きられる年数。

¹⁶ WHOの2000年版世界保健白書の巻末統計には、各国の保健システムのパフォーマンスを示す指標として、本文に記載したDALEの他に、子供の死亡確率の差異で見た健康水準の公平度や、サービスの質・プライバシーの確保等保健システムに対する人々の期待充足度およびその公平度、保健財源への貢献の公平度が挙げられている。南アフリカは、健康水準公平度では全191カ国中128位、期待充足度では73-74位、期待充足公平度では147位、財源負担公平度では142-143位にランク付けされている。これらは、多くがHIV/AIDSの流行とは直接関係のないものである。

二点目は、死亡率の上昇趨勢である。国連人口部によれば、南アフリカにおける小児死亡率は、1990-1995年を境に上昇に転じ、2000-2005年まで上昇傾向が続くものと推計されている（章末の表5-S3）。1990年代以降の小児死亡率の上昇趨勢は、サンプルサーベイに基づくSADHS98によっても確認されている¹⁷。また出生時平均余命については、1990-1995年から2005-2010年にかけて、女性では63.6年から45.8年（-17.8年）へ、男性では54.8年から43.6年（-11.2年）へ、両性では59.0年から44.7年（-14.3年）へと、それぞれ低下することが予測されている。これは、1950-1955年（両性で44.0年）以前の水準へと後退することを意味しているが、その最大の原因がHIV/AIDSの蔓延であることは言うまでもない。UNDPの人間開発指標（Human Development Index: HDI）にならぬ平均寿命を人間開発の主要指標として捉えるなら、南アフリカにおいては、過去40年間にわたって蓄積されきた人間開発の成果が、ただ一つの疾病によって失われることになる。この厳しい現実、同国におけるHIV/AIDSのインパクトの大きさを端的に表すものである。

三点目は、ほとんど全ての健康指標（出生率、死亡率、疾病の罹患率・有病率等）に見られる、巨大な社会階層間格差の問題である。南アフリカにおいても、健康指標の地域間格差は存在する。SADHS98による1993-1997年の乳児死亡率および5才未満児死亡率で見ると、最低の西ケープ州（それぞれ8.4/1,000、13.2/1,000）と最高の東ケープ州（それぞれ61.2/1,000、80.5/1,000）では、6倍から7倍の格差

が存在している（章末の表-S4）。しかしながら、西ケープ州を除くその他の州間では2倍以内の格差に止まっていることから、周辺国に比して必ずしも地域間格差が著しいとは言えない¹⁸。

より深刻なのは、歴史的な負の遺産として今も解消されることなく存在している、人種間格差の問題である。保健省統計によれば、1994年の乳児死亡率で最も低いのは白人（8/1,000）およびアジア・インド人（9/1,000）であり、カラードではその約3倍（23/1,000）、黒人アフリカ人では約6倍（49/1,000）となっている（表5-4）。同様の傾向は、サンプルサーベイに基づくSADHS98によっても確認されている（章末の表5-S4）。また妊産婦死亡率は、白人では出生10万対3であるのに比して黒人アフリカ人では23-250、男女の出生時平均余命は、白人ではそれぞれ69年および76年であるのに対し、黒人アフリカ人では60年および67年とされている¹⁹。前述した、小児死亡率の際立って低い西ケープ州は、国内で最も白人人口比率の高い州であり、南アフリカにおいては、健康指標の地域間格差の陰にも人種間格差が存在していることに留意せねばならない。

現在の南アフリカにおける主な人種別の人口構成では、黒人アフリカ人が76.7%を占め、白人10.9%、カラード8.9%、インド・アジア人2.6%、その他0.9%の順に続いている。同国の保健医療セクターにおける最優先課題は、国民の大多数を占める黒人アフリカ人の健康改善を図ることに他ならない。

表5-4 南アフリカ主な人種別乳児死亡率の推移（主な人種別、1984-1994年）

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
全体	51	50	42	47	47	44	43	43	42	42	41
黒人アフリカ人	61	60	50	56	55	53	51	51	50	50	49
カラード	40	38	35	33	31	28	26	26	25	24	23
インド・アジア人	17	15	13	20	17	13	11	11	10	9	9
白人	11	9	7	12	13	9	9	9	9	8	8

出所：Herma, F. *et al.* (1999) p.208.

¹⁷ Department of Health *et al.* (2000) p.8.

¹⁸ 例えば、本研究報告書モザンビークおよびザンビア現状分析資料編参照。特に前者における健康指標の「南北格差」は、極めて大きい。

¹⁹ May, J. *et al.* (1998) p.105.

3. 疾病構造

国民の全般的な健康水準や、それと密接に関連する疾病構造は、狭義の保健医療セクターのみならず、社会開発の諸側面の進展に左右される。特に重要なのは、教育水準、安全な水および適切な衛生設備へのアクセス、そして栄養状況である。

教育水準、とりわけ女性の教育水準は、家族計画など女性自身の健康に直接的に関係するものばかりでなく、家庭内環境衛生や、子供の健康に関連する各種メッセージおよびサービスの需要にも影響を与えることから、当該地域の健康水準を規定する重要な要素であると考えられている。南アフリカは、1997年の成人識字率が84.0%、初等教育総就学率は99.9%、中等教育総就学率でも94.9%（表5-5）と、全体として極めて高い水準を達成している。より重要な点は、これら指標に関して男女間格差が小さく、ジェンダー間の教育機会の高いレベルでの平等が実現されている点である。例えば成人識字率は、女性83.2%に対し男性84.7%、初・中・高等教育総就学率では女性94%に対し男性93%（いずれも1997年）となっている²⁰。

ほぼ国民（両性を含めて）をカバーする高い初等・中等教育総就学率からは、学校をベースとした

健康教育・啓蒙活動や、集団予防・治療サービス（いわゆる「学校保健」プログラム）の実施にも、ポテンシャルが感じられる。近年学校教育の場は、集団検診・治療等、いま現在の健康管理・改善のみならず、健康教育をはじめ、好ましくない生活習慣を身につける前の子供達に「生きるための知恵」を与える機会（いわゆる life skills education）を提供するものとしても注目されている。特に、現在の南アフリカにおいて急激に感染が拡大している HIV/AIDS の予防には、感染リスクにさらされる前の思春期児童に対する教育啓蒙が重要であると考えられているが、南アフリカにおいては、学校を通じてターゲットとなる子供達に広くアプローチすることも可能であると考えられる。

安全な水および適切な衛生設備へのアクセスは、特に小児疾患として重要な下痢症を含む水系感染症の予防対策に不可欠である。また、手洗いの励行等により身体の清潔を保つことは、他の感染症予防にも有効であり、安全な水供給は、1978年にアルマ・アタでの国際会議において提唱されたプライマリー・ヘルスケアの一要素としても位置づけられている²¹。南アフリカにおいては、国民の9割近くが安全な水および適切な衛生設備にアクセスを有しているとされている（表5-6）。無論、これらは感染症予防の必要条件ではあっても必ずしも十分条件とはならないことに留意する必要があるが、基本的な社会インフラが比較的整備されていることは、南アフリカの大きなアドバンテージである。

南アフリカは、平均値で見ると、国民全体の栄養状態を良好に保てるだけの食糧が十分に確保されている国である。FAOのデータによると、1996年の国民1人1日当たりカロリー供給量は2,900 kcal を超えており、日本（2,905 kcal）やフィンランド（2,916 kcal）と同水準にある（表5-6）。しかしながら、慢性的栄養不足に起因する発育障害²² 5才未満児の比率は20%を超えている²³。これは、発育障害児の比率が軒並み4割を超えている周辺諸国と

表5-5 南部アフリカ諸国教育関連指標の比較（1997年）
（単位：%）

国名	成人識字率	初等教育総就学率	中等教育総就学率
南アフリカ	84.0	99.9	94.9
タンザニア	71.6	47.4	n.a.
モザンビーク	40.5	39.6	22.4
アンゴラ	n.a.	34.7	31.2
ジンバブエ	90.9	93.1	59.2
マラウイ	57.7	98.5	72.6
ザンビア	75.1	72.4	42.2
レソト	82.3	68.6	72.9
ナミビア	79.8	91.4	80.7
ボツワナ	74.4	80.1	88.8
スワジランド	77.5	94.6	81.5
サブサハラ・アフリカ	n.a.	56.2	41.4

出所：UNDR（1999）pp.218-221.

²⁰ 国連開発計画（1999）p.181.

²¹ WHO（1978）

²² 発育障害（stunting）は、各年齢における標準身長（NCHS/CDC/WHOによる国際標準）と比較して、Zスコアが2標準偏差（重度は3標準偏差）以上低いことにより定義される。

²³ なお保健省によれば、6才未満児の発育障害率は22.9%、消耗症（wasting）率は2.6%である（Department of Health（1999）p.24）。

表5-6 南部アフリカ諸国環境衛生・栄養関連指標の比較

国名	安全な水を利用できない人口(%) 1990-1997年	衛生設備を利用できない人口(%) 1990-1997年	低出生体重児比率(%) 1990-1997年	5才未満児発育阻害率(%) 1990-1997年	国民1人当りカロリー供給量(kcal/日) 1996年
南アフリカ	13	13	n.a.	23	2,933
タンザニア	34	14	14	42	2,028
モザンビーク	37	46	20	55	*1,799
アンゴラ	69	60	19	53	*1,983
ジンバブエ	21	48	14	21	*2,083
マラウイ	53	97	20	48	*2,097
ザンビア	62	29	13	42	*1,939
レソト	38	62	11	44	2,209
ナミビア	17	38	16	28	2,168
ボツワナ	10	45	11	29	2,272
スワジランド	50	41	10	30x	2,529
サブサハラ・アフリカ	50	56	15	41	*2,205

注：*1970年の水準に比して低下した国・地域

x データが指定の期間外のもの、標準的な定義によらないもの、国内一部地域のもの

出所：国連開発計画(1999)pp.188-190, 214-217, 253-256, 第4列のみ国連児童基金(1999)pp.98-101.

比べると、はるかに少ないとは言えるが、国家全体として見た食糧確保の水準、および南アフリカの比較的高い社会経済の発展水準に鑑みると、決して容認できる水準ではない。ここからも、平均値に隠されて大きな社会階層間格差が存在する、南アフリカ社会の実状をうかがい知ることができる。

南アフリカにおける疾病構造は、所得格差・階層間格差の大きい社会を特徴とする中進国に多く見られる二極分化型である²⁴。すなわち、黒人アフリカ人を中心とする貧困層においては、多くの途上国に見られるように感染症や栄養失調、妊娠・出産に起因する疾患が健康に対する最大のリスクとなっている一方で、白人を中心とする富裕層等においては、心疾患・脳血管障害・悪性新生物(がん)等の慢性疾患がより大きな問題となりつつある。例えば、結核については黒人アフリカ人における発現率が白人の10倍以上となっているが、全てのがんを合わせた年齢調整発現率は、逆に白人において黒人アフリカ人の3倍以上となっている。ただし、がん

の中でも感染症に起因する子宮頸がんは、白人女性よりも黒人アフリカ人女性により多く見られる²⁵。がん、心疾患、脳血管障害等を含む慢性疾患の治療は一般に高コストであり、疾病構造の二極分化は、希少な保健資源の配分に関して政治的にも難しい選択を迫るものである。

南アフリカにおける疾病構造を論じる上で見逃すことが出来ないのは、近年のHIV/AIDSの急激な蔓延である。UNAIDSは、1999年末時点の南アフリカにおける15-49才人口HIV感染率を19.9%と推計しているが、これは全世界で6番目の(1997年末の推計では8番目であった)の高率である(表5-7)。さらに、南アフリカは他のHIV蔓延国に比して人口規模が大きいいため、成人・小児を合わせた国内の生存HIV感染者総数は、1999年末時点で4.2百万人にのぼると推計されている。南アフリカは、今や、インド(1997年末推計では第1位)を抜いて、世界で最も多くの存命HIV感染者を抱える国となっている。また、全世界における新規HIV感染

²⁴ 疾病構造転換の理論(脚注9参照)に従えば、社会は感染症、妊娠・出産に起因する疾患、栄養失調等を中心とする疾病構造から、心疾患、がん、脳血管障害等を中心とする疾病構造へと転換していくが、際だった階層間格差を有する社会においては、貧困層が取り残されたまま、富裕層でのみ疾病構造転換が進展する(あるいは、農村部が取り残され、一部貧困層も含めた都市部人口で疾病構造転換が進展する)現象が見られる。フレンク等は、メキシコ等の事例を用いて、このような形態を「疾病構造の二極分化(epidemiologic polarization)」と呼んでいる(Frenk, J. et al.(1989))。

²⁵ Herma, F. et al. (1999)pp.211-225.

表5-7 南部アフリカ諸国主な疾病の比較

国名	推定 15-49 才 HIV 感染率 (%) 1999 年	推定 HIV 陽性者数 (千人) 1999 年	推定累積 エイズ孤児数 (千人) 1999 年	結核発現率 (人口 10 万対) 1996 年	マラリア発現率 (人口 10 万対) 1995 年
南アフリカ	19.94	4,200	420	240.2	24.4
タンザニア連合共和国	8.09	1,300	1,100	144.7	7,941.6
モザンビーク	13.22	1,200	310	102.7	n.a.
アンゴラ	2.78	160	98	136.0	1,380.7
ジンバブエ	25.06	1,500	900	323.5	2,987.7
マラウイ	15.96	800	390	209.8	n.a.
ザンビア	19.95	870	650	481.8	32,687.5
レソト	23.57	240	35	221.3	n.a.
ナミビア	19.54	160	67	427.9	6,671.4
ボツワナ	35.80	290	66	439.9	1,166.6
スワジランド	25.25	130	12	433.3	n.a.
サブサハラ・アフリカ地域	8.57	24,500	12,100	129.3	n.a.

出所：第 1-3 列は UNAIDS(2000)p.124、他は国連開発計画(1999)pp.214-217.

者の1割が南アフリカで発生しているとの推計もある²⁶。累積エイズ孤児数²⁷は、1999 年末までの累計は 42 万人、全世界で 9 番目である。周辺国と比べるとやや遅れて流行が始まったため、タンザニア、ジンバブエ、ザンビアには及ばないが、今後急増が予想される。

出産前検診を利用した全国規模のサンプル血清検査の結果によれば、1998 年の全国の妊婦における HIV 感染率は 22.8%であり、1993 年(4.0%)に比して 5 倍以上に増加している(表 5-8)。これら調査結果等に基づき、保健省は 1999 年の HIV 感染者数を 3.75 百万人、累積エイズ孤児数を 25 万人としており、2004 年までにそれぞれ 5.5 百万人および 75 万人に急増するものとしている²⁸。ザンビア等と

は異なり、最近まで 15-19 才の若年層における感染率も増加が伝えられている等²⁹、現在のところ目に見える予防対策の効果は乏しい。今後 HIV/AIDS が南アフリカの社会経済に与える負の影響は、はかり知れないものがあると考えられる。なお、エイズ日和見感染として重要な結核報告数は、1995 年 85,099 件、1996 年 78,031 件、1997 年 63,164 件、1998 年 71,303 件と推移している³⁰。

HIV/AIDS に加え、近年南アフリカを席卷している感染症の一つに、マラリアがある。過去、南アフリカにおける年間マラリア報告数の推移には、抑制期と流行期の反復が見られるが、近年、流行規模は拡大傾向にある。南アフリカにおける年間マラリア報告数は、1970 年代から 80 年代半ばにかけては 2,000 件前後でほぼ一定であった。その後、1980 年代半ばに大規模な流行があり、報告数は年間 10,000 件を上回ったが、1990 年代初に流行は一旦おさまった。しかしながら、90 年代後半に再び流行が再燃し、年間報告数が 30,000 件に迫る等、80 年代の流行期を上回る猛威を振っている(表 5-9)。保健

表 5-8 南アフリカ妊婦における HIV 感染率の推移 (1993-1998 年)

	1993	1994	1995	1996	1997	1998
HIV 感染率 (%)	4.0	7.6	10.4	14.2	16.0	22.8

出所：Herma, F. et al.(1999)p.218.

²⁶ The White House(1999)p.7.

²⁷ UNAIDS による標準定義で、エイズにより両親または母親を失った子供の数。

²⁸ Department of Health(1999)p.10.

²⁹ Department of Health(1999)p.10. 1997 年から 1998 年にかけて、同年齢層における HIV 感染率は 65.4%増加したとされている。ただし、2000 年 6 月にロンドンで開催された国際会議において、南アフリカ保健省代表(Dr. N. Simelela)より、1998-1999 年にかけて、はじめて 20-29 才の若年層において感染率の低下が見られたとの報告がなされている(JICA 内部資料)。

³⁰ Herma, F. et al.(1999)pp.215-217.

表5-9 南アフリカにおけるマラリア報告数の推移(1989-1998年)

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
報告数	7,055	6,822	4,693	2,872	11,580	10,049	5,973	29,172	23,096	26,440

出所: Herma, F. *et al.* (1999)、1998年のみ Ministry of Health(1999)p.23.

省によれば、1999年は最初の2ヵ月で8,000件を超えており(うち死亡37件)、史上最悪のマラリア禍となることが危惧されている。HIV/AIDSが「新興感染症(emerging disease)」の代表であるならば、南アフリカのマラリアは、代表的な「再興感染症(re-emerging disease)」の一つとして捉えられる。

なお、南アフリカにおけるマラリアの流行は地域的な遍在が著しく、風土病の様相を呈している。総報告数の約半数はクワズール・ナタール州に集中しており、同州とムプマランガ州および北部州を合わせると全体の約95%を占めている。地理的な流行状況を詳細に検討した上で、薬剤浸透蚊帳による予防および患者の適切な診断・治療と組み合わせ、媒介蚊の防圧を行う等、地域を特定した対策が有効であると考えられる。

南アフリカにおいては、既に記したように、特に貧困層を中心に感染症の新興・再興が見られる一方で、一部の感染症は、国家をあげた努力によって制圧されつつある。その代表例は、ポリオと麻疹(はしか)であり、ポリオについては近年発生が報告されておらず、麻疹についても1995年の報告数6,891件から、1996年10,526件、1997年1,014件、1998年804件と、発生件数の大幅な低下を実現してきている³¹。ポリオについては世界的に進められている根絶計画の枠組みの中で1995年から、また麻疹については南部アフリカにおける地域的な取り組みの中で1996年から、予防接種キャンペーンと集中的サーベイランスを中心とする国家プログラムが実施されてきた結果であり、新生南アフリカ政府の大きな実績を示すものである。

4. 保健医療サービス

保健医療サービスの現状については、サービスの

供給(提供されるサービスへのアクセス、サービスの質等)とサービスに対する需要(提供されるサービスの利用状況等)の両側面から分析される必要がある。

前述した出生率や死亡率の格差、疾病構造の格差等に見られる南アフリカの保健医療セクターを貫く社会階層(人種)間格差の問題は、保健医療サービス提供システムにも顕著に表れている。すなわち、主として私保険によりカバーされる全人口の1/5未満のグループを対象に、先進諸国を含めた国際水準と比べても質の高いサービスを提供する民間部門と、その他大多数の国民を対象に、基本的な低コストサービスを提供する公的部門の並存である。

保健省(Department of Health)が管轄する公的部門保健医療サービス供給システムは、大きく4つのレベルに分けられる。すなわち、一次レベルの診療サービスおよび予防サービスを提供するクリニックおよびコミュニティ・ヘルスセンター、二次医療サービスを提供するレベル1病院(コミュニティ病院)およびレベル2病院、三次医療サービスを提供する地域中核国立病院(Central Hospital)、四次医療サービスを提供する高度専門病院・教育病院である。さらに、一次レベル施設の下には、コミュニティ・レベルでアウトリーチ活動を行うモバイル・クリニックおよびサテライト・クリニックが存在している³²。

南アフリカ政府は、近年、貧困層への広範な裨益およびプライマリー・ヘルスケアを重視する政策に基づき、一次レベル施設の強化に重点的な予算配分を行ってきている。保健省によれば、1995年9月から1998年12月の間に、新設されたクリニック数は495、大規模なアップグレードがなされたクリニック数は249、機材供与等小規模な支援がなされたクリニック数は2,298にのぼり、さらに125の

³¹ Herma, F. *et al.* (1999)p.212.

³² JICA 内部資料

モバイル・クリニックが新設されている³³。また、通信技術を活用した遠隔保健医療（telemedicine）サービスの本格的導入を念頭に、1999年7月までに28カ所のパイロットサイトが設置されている。

しかしながら、一次レベル施設には専門性の高い人員が配置されていないことから、住民の高次病院指向を解消するまでには至っていない。また、基礎的な検査を含む包括的サービスの提供がなされていないことや、薬品供給等ロジスティクスが十分に整備されていないことも、一次レベル施設の利用率向上を妨げる一因となっている³⁴。例えば、1998年の調査によれば、結核に関する喀痰検査を提供するクリニックは全国平均で74%、抗結核薬がストックされているクリニックは同59%、HIV検査を提供するクリニックは同56%であった（表5-10）。中でも、東ケープ州、クワズール・ナタール州、北部州は、他州に比べて1次レベル施設で提供されるサービス内容に制約が大きい。

他方、公的病院部門については経営の効率化が進められている。しかしながら、前述したような理由により、当初期待されたほどには受診者数の減少が見られない中で予算のみ削減された公的病院部門

においては、十分な人員補充が出来ないことから、一部サービス部門の閉鎖等を余儀なくされている。また、かねてからの問題である民間部門等への人材流出もさらに深刻となっており、現政策に対する公的病院部門関係者からの反発は小さくない³⁵。

南アフリカにおける民間保健医療サービス提供部門は、株式会社形態をとる大規模な企業組織、NGO組織および小規模の非営利組織等により構成される。このうち、企業形態を取る民間部門は、購買力のある人口層（主として私保険加入者）を対象とすることから、地域的な偏向が大きく、民間病院の半数以上は、白人人口比率が最も高いハウテン州および西ケープ州に集中している（表5-11）。これら民間部門病院のいくつかは、先進国の大病院と比較しても遜色ない医療サービスとアメニティを提供している。対象とする人口層や疾患、財政基盤等、あらゆる面で分断された公的部門と民間部門の並存は、南アフリカの歴史的成り立ちを示すものとして、極めて象徴的である。無論、保健医療サービス提供システム全体の中でより重要なのは、8割近くの国民が利用する公的部門であり、その改善が政策課題の中心であることは、言うまでもない。

表5-10 南アフリカのクリニックにおけるサービス提供の現状（州別）（1998年）

（単位：%）

	喀痰検査提供 クリニック率	結核薬在庫保有 クリニック率	HIV検査提供 クリニック率	待合室コンドーム 常備クリニック率	予防接種毎日提供 クリニック率
全国	74	59	56	79	67
Eastern Cape	58	44	39	76	76
Free State	96	82	79	79	79
Gauteng	94	81	75	100	69
KwaZulu-Natal	55	77	48	97	52
Mpumalanga	100	45	79	91	42
North West	75	61	46	65	54
Northern Cape	100	100	100	89	44
Northern Province	56	20	20	57	93
Western Cape	97	91	97	84	44

出所：Herma, F. et al.(1999)p.217, 234, 237.

³³ Department of Health(1999)p.7.

³⁴ 逆に、利用者が増えているにも関わらず増員されていない一次レベル施設の問題も指摘されている（Department of Health(1999)p.18.）

³⁵ Herma, F. et al.(1999)pp.232-233.

表5-11 南アフリカの公的病院および民間病院数(州別)(1998年)

	公的病院数	民間病院数
全国	360	344
Eastern Cape	66	42
Free State	31	18
Gauteng	29	108
KwaZulu-Natal	66	48
Mpumalanga	25	11
North West	32	17
Northern Cape	19	29
Northern Province	47	2
Western Cape	45	69

出所: Herma, F. *et al.*(1999)p.231, 234.

公的部門でも、企業形態を取る大規模民間部門でもない、第三の保健医療サービス提供主体に、非営利民間団体(いわゆるNGO)がある。1994年のマンデラ政権成立以前に、営利を追求する企業型民間部門や、旧来の権力構造に迎合的な公的部門を補って、より貧困層に裨益する保健医療サービスの提供を担っていたのは、それら非営利のNGOであった。人種差別政策を掲げ国際政治から孤立していた旧政権下、それらNGOは海外からの援助資金の主な受け皿としても機能していた。

しかしながら皮肉なことに、民主政権の誕生以降、海外からの援助資金の多くが直接、政府に向けられるようになった。この援助資金の流れの変化により、財政危機からサービスを縮小・停止するNGOが増加してきている。例えば、保健医療サービス提供施設から遠く離れた貧困地域の多くでは、NGOに雇用されたコミュニティ・ヘルスワーカー(Community Health Worker: CHW)がほとんど唯一の近代的保健医療サービスの提供者であったが、多くのNGOは資金難からCHWプログラムを維持することが益々困難になってきている。その一方で、中央・地方いずれのレベルにおいても、今後CHWをどうするかについて明確な政府方針は立てられていない³⁶。資金難に陥るNGOの増大は、民主化の予期せぬ副作用であり、社会的弱者に対する負の影響が危惧される。

保健医療サービスの需要面を見ると、南アフリカは、基礎的な保健医療サービスの利用率に関して、比較的高い水準を達成している(表5-12)。SADHS98によれば、1998年の家族計画普及率は、15-49才女性の6割を超えており、9割以上の妊婦が適切な訓練を受けた専門スタッフによる出産前検診を受診し、8割以上の妊婦が同様の専門スタッフによる介助のもとで出産している(章末の表5-S5)。これら

表5-12 南部アフリカ諸国の保健サービス利用状況の比較

(単位:%)

国名	保健医療サービス 利用出来ない人口 (1981-1992年)	家族計画 普及率 (1990-1998年)	専門スタッフ による出産ケア率 (1990-1997年)	予防接種率/ BCG (1995-1997年)	予防接種率/ 麻疹 (1995-1997年)
南アフリカ	n.a.	50x	82	95	76
タンザニア	7	18	38	82	69
モザンビーク	70	6	44	79	57
アンゴラ	76	8	15x	68	78
ジンバブエ	29	48	69	82	73
マラウイ	20	22	55	100	87
ザンビア	25	26	47	81	69
レソト	20	23	50	46	43
ナミビア	n.a.	29	68	65	58
ボツワナ	14	48	78x	59	79
スワジランド	45	21x	56	85	82
サブサハラ・アフリカ	n.a.	16	37	67	53

注: xは、データが指定の期間外のもの、標準的な定義によらないもの、国内一部地域のもの。

出所: 国連開発計画(1999)pp.188-190, 214-217, 240-242, 第3列のみ国連児童基金(1999)pp.118-121.

³⁶ May, J. *et al.*(1998)p.109.

指標については、周辺諸国に見られるような深刻な地域間格差も観察されない。また、同年の拡大予防接種計画（Expanded Programme on Immunization: EPI）関連予防接種率³⁷は、BCG96.8%、三種混合（3ドース以上）76.4%、ポリオ（3ドース以上）72.1%、麻疹82.2%、B型肝炎（3ドース以上）73.9%であり、90年代に入りやや低下傾向にあるのが懸念されるものの、外国からの主だった援助を受けずに比較的高い水準を維持してきている。ただし、B型肝炎を除く全ての予防接種を完了した子供の割合は63.4%であり、保健省が述べるように「中所得国としては受け入れがたい低い水準」³⁸であることから、早急な対処が求められる。特に、前述したサービス利用指標と異なり、予防接種率には比較的大きな地域間格差が見られることに、留意が必要である（章末の表5-S5、S6）。

なお、私保険によりカバーされ、民間部門を主に利用する富裕層と、料金が安い公的部門を主に利用する一般・貧困層とでは、保健医療サービスの利用頻度においても格差が大きい。例えば、前者が平均して年間に5-6回一般医を訪れているのに対し、最も貧しい地域の住民がクリニックや病院の外来部門を利用するのは、1年に1回のみとされている³⁹。保健省は、このような社会階層による保健医療サービス利用の非公正を是正し、より貧困層の健康を守るための施策として、公的部門におけるプライマリー・ヘルスケア・サービスの無償提供を開始している。まず、1994年6月には妊産婦および6才未満児によるサービス利用が無償化され、1996年4月には全てのプライマリー・ヘルスケア（基本的には、一次レベル以下の施設により提供されるサービス）へと対象が拡大された。これら施策は、貧困層による保健医療サービス利用の増加を喚起

し、ひいては貧困人口の健康改善に寄与することが期待されているものであるが、コスト障壁を無くすことで保健医療サービスの過剰利用に帰結する危険性もある。今後も継続して貧困層における健康改善等への実質的なインパクトを監視していく必要がある⁴⁰。

5. 保健医療財政

1997年時点の南アフリカにおける国家保健支出総額は国内総生産の7.1%を占めている。国民1人当たりの支出額は268ドルであり、周辺諸国を大きく引き離しているのは無論のこと、1993年版世界開発報告において世銀が提示した、中所得国において最も費用対効果の高い、「必須サービスパッケージ」を全国民に提供するために必要とされる概算費用（国民1人当たり30ドル）をもはるかに超えている（表5-13）。1999/2000年度の政府予算では、保健医療セクター支出は240億ランドであり、総予算の11%を占めている⁴¹。国民1人当たり保健支出が20ドルに満たない国が過半数を占める（1990年）サブサハラ・アフリカにおいて⁴²、全体としてみた南アフリカの保健資源は際立っている。

また、かつて人種差別政策を取っていた時代に、政府間ベースの大規模な援助が得られなかった背景もあり、援助資源への依存度が低いことも南アフリカの保健医療セクターの特徴である⁴³。1995-1997年のEPIワクチン購入費に占める政府独自予算比率を指標とすると、南部アフリカ諸国は極めて援助依存度の高い国と、極めて自立度の高い国とに二分されるが（表5-13）、南アフリカは、ジンバブエ、ナミビア、ボツワナとならび、ワクチン購入費の全額を政府が負担している極めて自立度の高い国であ

³⁷ 月齢12-23カ月の小児で、調査時点においてそれぞれの予防接種を完了していたものの割合。

³⁸ Department of Health (1999)p.19. ちなみに、国民1人当たりの保健支出額では南アフリカの1/10程度であるザンビア国は、78.3%の予防接種完了率を達成している。

³⁹ May, J. *et al.* (1998)p.105.

⁴⁰ 社会サービス提供の無償化は、財政的には政府によるコスト負担増をもたらすものであるが、政治的コストは低いかわるむしろマイナスである。逆に、一旦無償化したサービスを有償化する場合には、財政的には負担減であっても、政治的コストは極めて高くなることが予想される。仮に、プライマリー・ヘルスケア無償化の健康改善効果が無いことが判明したとしても、その時点で合理的判断を下すことが難しくなる危険性もある。

⁴¹ Herma, F. *et al.* (1999)p.225.

⁴² Murray, C.J.L. *et al.* (1994).

⁴³ 1994年以降援助流入は急増し、保健医療セクターは教育セクターに次いで大きな割合を占めているが、それでも援助依存度は高くない。

表5-13 南部アフリカ諸国の保健医療財政の比較

国名	国民1人当たり 保健支出 (US\$) (1997年)	GDPに占める 保健支出比率 (%) (1997年)	保健支出に占める 公的部門比率 (%) (1997年)	保健支出に 占める援助比率 (%) (1990年)	EPIワクチン購入に 占める政府予算比率 (%) (1995-1997年)
南アフリカ	268	7.1	46.5	0.0	100
タンザニア	12	4.8	60.7	54.0	0
モザンビーク	5	5.8	71.3	53.3	0
アンゴラ	n.a.	3.6	59.6	n.a.	n.a.
ジンバブエ	46	6.2	43.4	11.0	100
マラウイ	15	5.8	59.2	23.3	2
ザンビア	27	5.9	38.2	4.1	10
レソト	28	5.6	72.6	35.5	25
ナミビア	153	7.5	51.7	10.9	100
ボツワナ	132	4.2	61.0	16.5	100
スワジランド	49	3.4	72.3	34.2	n.a.
サブサハラ・アフリカ	n.a.	n.a.	n.a.	9.2	48

出所: WHO(2000)pp.192-195、第4列は Murray, C.J.L. *et al.*(1994) 第5列は国連児童基金(1999)pp.102-105.

る。

南アフリカの保健医療セクターに対する援助のあり方を検討する上で、前述したような周辺諸国との基本条件の違いを念頭におくことは、重要である。南アフリカは、既存国内資源の遍在を是正し、その最大限の活用を図ることで、かなりの保健医療セクターのパフォーマンスの改善が期待できる条件を有した国である。1994年の民主政府の樹立以降、多国間・二国間を合わせた援助流入の拡大が見られるが、ドナー間の競合による援助資源への不必要な依存を作り出すことのないよう、十分な配慮が必要である。その意味からも、効果的なドナー協調の枠組み造りの必要性が高いと言える。南アフリカの保健省も、その必要性については強く認識しており、援助受入に関する公式な政策策定に着手している。

ただし問題は、南アフリカの保健医療セクターの二極分化構造が、財政面にも例外なく影響している点である。前述したように公的保健医療サービス部門は、全国民の8割近くが利用しているが、国家保健支出に占める比率で見ると、40-45%に過

ぎない⁴⁴。逆に国民の2割強が利用しているに過ぎない民間部門が、総保健支出の6割近くを占めている。民間部門により提供される高額医療サービスの主な受益者は民間保険に加入する富裕層であるが、その数は1998年11月時点で7百万人、すなわち全人口のわずか17%に過ぎない⁴⁵。本節の冒頭で述べた1人当たり国家保健支出額も、民間部門における巨額の支出によって「水増し」された数値であり、最もニーズの高い貧困層が利用可能な保健資源は、その半分以下であることに注意する必要がある⁴⁶。

また、保健医療行政の分権化が進展する中で、保健医療支出で見た地域間格差も問題として指摘されている。例えば、1992-1993年の住民1人当たり公的部門保健支出額について、最低のムプマランガ州(137ランド)と最高の西ケープ州(491ランド)では、4倍以上の格差が存在していた⁴⁷。その後の地域間格差是正努力により、最近では1人当たり公的部門保健支出で見た州間格差は2倍程度までに減少している⁴⁸。財源も含めた保健医療資源に恵まれた地域からより条件の厳しい地域への資源再配分

⁴⁴ Department of Health(1999)p.9.

⁴⁵ Herma, F. *et al.*(1999)p.225.

⁴⁶ 無論、1人当たり100ドルとしても、周辺国の多くに比して財政資源上はるかに恵まれているという事実には変わりはない。

⁴⁷ May, J. *et al.*(1998)p.105.

⁴⁸ Ministry of Health(1999)p.9.しかし、再び格差拡大の兆候が見られるとの指摘もなされている(ibid.)。

は、地方分権化の進展に合わせて中央政府が強化しなければならない機能の一つであり、中央保健省もその必要性を強調し、具体的なメカニズム構築に努めている。

南アフリカにおいては、全国民の8割が恩恵を受けている公的保健医療サービス部門の財政基盤強化が、保健医療財政に関する最優先課題となっている。保健省は、そのための具体的施策として、既存資源のより効率的な配分と、通常政府予算外の追加的資金源の確保を掲げている。前者を実現するための具体的戦略は、より低次レベルの施設において提供されるプライマリー・ヘルスケアの強化と高次病院部門の運営効率化であり、保健医療サービスの項で既に触れた。後者に関する施策としては、社会保険制度（Social Health Insurance: SHI）の確立と、高次病院部門におけるユーザー・フィー（user fee, 利用者からのサービス料金回収）徴収強化があげられている。しかしながら、いずれの選択肢も、その実行にあたっては多くの困難が予想される。例えば、社会保険については、加入者の登録および保険料の徴収のみならず、医療施設への適正な支払い管理およびコスト抑制メカニズムの確保等、高度な運営管理・規制能力が要求される。他方、ユーザー・フィーについては、社会保険制度に比して導入のハードルは低いが、これまで同システムを中心として十分な保健医療サービスコストの回収を実現した国は存在せず、財源としてのポテンシャルは限定的なものであると考えられている。

持続的な保健医療財政システムの構築は、財源の絶対的不足に束縛される途上国のみならず、人口の高齢化と医療費高騰が進展する先進諸国においても真剣に議論されている政策課題であり、まさにグローバル・イシューの様相を呈している。南アフリカの政策担当者にとって、日本や欧米先進国のみならず、シンガポール、コロンビア等、先駆的保健医療財政改革を実施している国々の経験から学ぶことは極めて有意義であり、そのような機会を提供していくことは、保健医療セクターにおける「知的支

援」の候補になるものと考えられる⁴⁹。

最後に、国家保健支出の大きな割合を占める民間保険会社の存在は、周辺諸国に見られない南アフリカにおける保健医療財政分野の特徴であり、それら民間資本に対する規制は、国民の利益を守るために同国保健省に求められている重要なマネジメント能力の一つである。企業利益を優先する民間保険では、貧困層や医療サービスをより多く必要とする人口層（高齢者、障害者、慢性疾患患者等）等の中でも最もニーズが高い人々が取り残され、保健医療セクターにおける非公正を助長する危険性が高い。また富裕層を主に対象とする民間保険資本の存在は、強力な利益集団を形成し、貧困層に裨益するための改革施策実行の障害となる危険性も多分にはらんでいる。その意味で、1998年に議会を通過したMedical Schemes Amendment Billは、各社が提供する保険メニューのそれぞれが担保する保健医療サービス内容（ベネフィット）の均一化や、年齢・既往症の有無等による加入者に対する差別的扱い（リスク選択）の禁止等を定めたものであり、画期的な法律と言える。

民間保険資本の規制については、日本が独自に貢献できることはあまりないと考えられるが、前述したように、比較体制論的な視点に基づき、様々な国の経験から得られた知見・教訓を提供するようなセミナーを開催する等は、可能性として考えられる。ただしその場合には、幅広い見識を有し、コースの舵取りを依頼できるコース・リーダーを確保すると共に、場合によっては他国（先進国・中進国）の研究者等外部リソースの活用を図る等の工夫が必要となるであろう。

6. 保健医療政策

南アフリカにおいて保健医療行政を所掌する中央政府部局は、かつて人種差別政策を反映して14もに分断されていた。1994年の民主政権成立以降は、保健省（Department of Health: DOH）がその中

⁴⁹ 新生南アフリカに対するわが国協力として、いくつかの国別特設研修が開設されている。1カ国から集中的に人材を招聘することで、共通の問題意識を持った参加者の確保を図ると共に、研修終了後のより高い効果発現を狙ったものである。しかしながら、保健医療財政等は、各国で様々な取り組みが試みられている領域であり、複数の経験を比較検討する機会が重要である。その意味で、様々な国から参加者が集まり、それぞれの経験を学び合うことが可能な通常の集団型研修コースの意義を、改めて見直すことも必要かと思われる（2000年7月の公開研究会での質疑に関連して）。

核となっている。保健省は、政策および主要プログラムの立案、人材育成、三次レベル以上の病院および傘下の研究機関等への交付金(Conditional Grants)の交付、援助資金受入の窓口・調整等を所掌している。事務総長(Director General)の下に2名の副事務総長(Deputy Director General)および1名の財務局長(Financial Manager)が置かれ、さらにその下に9つの局(Cluster)が設置されている(表5-14)。その他に、結核、HIV/AIDS等の特定重要課題については、独立したタスク・チームが設置されている。なお、1997年には、SADCの保健医療セクター事務局が、南アフリカ保健省内に設置されている。

南アフリカでは、保健医療行政の地方分権化が進展しており、策定された政策・プログラムの実施については、各(9)州政府の保健局(Provincial Department of Health)および保健省傘下の各機関(高次病院、研究所等)がそれぞれに所掌している。より最近では、地域に根ざしたプライマリー・ヘルスケアを効果的に提供するために、さらに細分化された行政単位である「保健行政地区をベースとするシステム(District Health System: DHS)」の構築が進

められてきている。DHSの設置は、分権化された州保健局の出先機関である地域保健事務所(Regional Health Offices)が主体となって進めるとされており、これまでに、42の保健行政地域(Health Regions)と162の保健行政地区が設置されている。

DHSは、一次レベル以下の保健医療施設におけるサービス(プライマリー・ヘルスケア)提供に加え、出生・死亡登録や、定められた疾病の発生報告等の保健医療に関する情報管理、および地域における住民参加を通じた予防・健康増進・啓蒙活動の推進等を担うことが期待されている。貧困層に裨益する普遍的なプライマリー・ヘルスケアの提供は、民主政権の誕生以来保健省が推進している保健医療政策の中核となるものであり、南アフリカの保健医療行政におけるDHSの役割は、今後益々重要性を増すものと予想される。

なお、施行後まだ日が浅いDHSについては、いくつかの問題点も指摘されている。例えば、保健行政地区の境界は、原則として市町村等⁵⁰の既存行政区分に従うこととされているが、実際には全てが一

表5-14 南アフリカ保健省の組織・機構

Clusters	Divisions, Centres and Institutes under the Cluster
Non-Personal Health Services	National Centre for Occupational Health, Environmental Health, Compensation Commissioner, Health Promotion, Medical Bureau for Occupational Diseases
Health Information, Evaluation and Research	Health Information, HSR/EPI/Surveillance/Research Coordination, Quality Assurance
Hospital Services	Hospital Management, Facilities Planning, Health Technology Policy, Emergency Medical Services/Disaster Planning/Medical Advice, Radiation Control, Technology Management
Maternal, Child and Women's Health	Women's Health and Genetics, Child and Youth Health, Nutrition
Human Resources Management	Human Resources Development, Academic Health Services Complexes, Human Resources Management, Medical Schemes, DfID Human Resource Development Coordinator
Pharmaceutical Services	Pharmaceutical Programmes and Planning, Food Control, Medicines Control
Disease Prevention and Control	Chronic Diseases/Disabilities/Geriatrics, Oral Health, Communicable Disease Control, National Institute for Virology, State Vaccine Institute, Forensic Chemistry Laboratories, National Health Laboratory Services
Health and Welfare Sector Bargaining Council	Health and Welfare Sector Bargaining Council, Council Labour Relations
National Health Systems	District Health Systems, International Health Liaison, Communication

出所: Ntsaluba, A.(2000)p.5.

⁵⁰ Municipalities. 南アフリカでは、特にこのレベルの地方行政機構を指して Local Governments と呼ぶ。

致しているわけではなく、行政機構を不必要に複雑なものとしている側面が一部見受けられる。また、全てが新設であることから今後人材育成をはじめとして十分な能力強化を図る必要があると共に、分権化の進展が従前から存在していた不平等を拡大することのないよう、透明性あるルールに基づく保健行政地区間の資源再配分機構を確保していくことが不可欠である。

1994年の民主政権成立は、南アフリカの保健医療セクターにとっても大きな転機となった。それまで14もの部局に分断されていた中央政府行政機構は、保健省の下に統一された。以降、保健医療セクターに内在する非公正・不平等の是正が、特に公的部門における最重要政策課題として位置づけられ、それを実現するための様々な施策が立案実施されてきている。

新生南アフリカの保健医療セクターを方向付ける特に重要な政策文書としては、“The Reconstruction and Development Programme (1995年)”、“The ANC’s National Health Plan (1995年)”、“The White Paper on the Transformation of the Health System(1997年)”があげられる。また、民主化以降の大規模な援助資金の流入は、援助案件形成のために詳細な情報を必要とするドナー側のニーズとも相俟って、内外の資金による保健医療分野の各種セクター調査が実施される契機ともなった。中でも、“Review of Public Health Service Delivery (1999年)”、“South Africa Demographic and Health Survey (1998年)”の

二つは、南アフリカの保健医療セクターの現状分析資料として最も包括的なベースライン情報を提供するものである⁵¹。

これら先行する政策文書やセクター調査結果、および民主化以降5年間の活動実績等を踏まえて、1999年保健省により策定されたのが「保健医療セクター戦略フレームワーク (Health Sector Strategic Framework)」であり、2000-2004年の5年間を対象とする中期ビジョンを示している。同文書は、南アフリカの保健医療セクターにおいて今後取り組まれるべき中心課題として、保健医療サービスへのアクセス改善と公正実現の更なる推進、深刻化するHIV/AIDSへの取組の抜本的強化、効率化の推進と追加的財源確保を通じた病院部門の再活性化、多面的な取組を通じた保健医療サービスの質的改善、の4点を挙げている。

同文書はさらに、前述した目標を実現するための具体的活動計画を、10項目 (ten-point plan と呼ばれる) に分けて記述している (表5-15)。これらは、いずれも相互に関連性を有し、それぞれ欠くことの出来ない事項である。しかしながら、前述した4つの中心課題により直接的に関連する重点項目として、そのうちのいくつかを取り上げることが出来る。すなわち、プライマリー・ヘルスケアと保健行政地区システムの推進、公的病院部門の再活性化、サービスの質的向上、主要疾病対策の強化、および財源の拡大と資源管理・分配の改善等である。

表5-15 南アフリカの保健医療セクター戦略 (2000-2004年) における活動計画 10項目

1	関連支援サービスの改編 (Reorganization of support services)
2	関連法規の改訂 (Legislative reform)
3	サービスの質的向上 (Improving quality of care)
4	公的病院部門の再活性化 (Revitalization of public hospitals)
5	プライマリー・ヘルスケアと保健行政地区システムの推進 (Primary health care and District Health System)
6	主要疾病対策の強化 (Strategic interventions to decrease morbidity and mortality)
7	財源の拡大と資源管理および分配の改善 (Resource mobilization, allocation and management)
8	人的資源の開発と管理 (Human resource development and management)
9	情報伝達の推進とサービス利用者のエンパワーメント (Communication & empowerment of health service users)
10	国際協力の推進 (International co-operation)

出所: Ministry of Health(1999)

⁵¹ Department of Health(1999)p.3. 注2も参照のこと。

まず、「プライマリー・ヘルスケア推進」の中核となるのは、第一次レベルの保健医療サービス提供施設と、それらを管轄する保健行政地区である。一次レベル施設の増設は既に着々と進められており、現在の計画が完了すれば、全体で約 3,000、人口比にして約 13,000 人に 1カ所の公的クリニックが整備されることとなる。また、施設の増設に合わせ、保健医療サービス従事者の育成・増員も進展している。南アフリカ政府は、保健医療サービス提供者の地域分布の非公正、民間と公的部門の部門間格差等を是正し、特に農村部や辺境地においてプライマリー・ヘルスケアをバックアップする二次レベル医療サービスを強化するため、公的部門に勤務する医師等による民間部門でのサービスの禁止、外国人（主にキューバ人）⁵² 医師の積極的受入等の施策を実施してきている。さらに、1998 年 6 月には新卒医師による非都市部での 1 年間のコミュニティ・サービスを義務化し、1999 年 1 月から実施に移している⁵³。

プライマリー・ヘルスケアへの物理的なアクセス改善がかなりの進展を見せている中で、議論の焦点は、提供されるサービスの内容へとシフトしてきている。南アフリカにおいても、包括的サービス・パッケージ (comprehensive package of services)⁵⁴ のデザインと提供についての検討が進んでいる。保健省は、各州のパイロット地区で実施したフィールド・テストの結果等に基づき、徐々にその提供施設を拡大し、2004 年には全てのプライマリー・ヘルスケア提供施設で、統一された包括的サービス・パッケージを提供することを目標として掲げている。

全てのプライマリー・ヘルスケア提供施設における包括的サービス・パッケージの提供を可能にするためには、関連するロジスティクスや、支

サービスの強化が不可欠となる。保健省は、1998 年制定の「改訂版プライマリー・ヘルスケアのための標準治療指針および基礎医薬品リスト (A revised Standard Treatment Guidelines and Essential Drug List (EDL) for Primary Health Care)」に定める基礎医薬品の安定供給や、基礎医療機材リスト (保冷機器や各種診断機器を含む) の策定、十分な訓練を受けたプライマリー・ヘルスケア看護婦 (Primary Health Care Nurse: PHCN) の配置等を合わせて進めることとしている。

さらに保健省は、前述した 10 項目の一つである「関連支援サービスの改編」として、具体的に、既存の 28カ所に加え 73カ所の新たなパイロット施設を設置し、通信を用いた遠隔保健医療サービスネットワーク (telemedicine network) を確立すること、統一的な保健管理情報システム (management information system) を全ての病院およびクリニックに拡大すること、専門検査サービスと各州により提供される検査サービスを統合し、国家臨床検査サービス (National Health Laboratory Service) を独立した機構として設置すること、現在 7つに分かれている輸血サービスを一つに統合すること、等をあげている。これらは、いずれの一つを取り上げても相当の資源投入と高度な技術管理が要求されるものであり、現実性に疑問もある。しかしながら、海外からの援助案件として取り上げられる可能性も高く、今後の展開が注目される分野であると言える。

「公的病院部門の再活性化」は、前述したプライマリー・ヘルスケアの推進と対をなすものである。保健省も、プライマリー・ヘルスケア推進の最大の制約要因は財源の不足であり、高次病院部門との資源配分が極めて重要な問題となることを明確に指摘している。1996 年に、全国 434カ所の病院と 108カ

⁵² 1999 年時点で新たに受け入れられた 446 名の外国人医師のうち、402 名はキューバ人医師であった (Department of Health (1999) p.7)

⁵³ なお、もともとの提案は 2 年間の地方サービスの義務化を狙っていたが、学生等の強い反対に合い、1 年間に短縮されたものである。期間が短縮された後も、学生からの反発は強い。また、1999 年 7 月に実施された調査によれば、任期満了後も引き続き同じコミュニティで医療サービスに従事すると回答した医師はほとんどいない (May, J. et al. (1998) p.109, Herma, F. et al. (1999) pp.228-229.)

⁵⁴ 世銀の 1993 年版世界開発報告「人々の健康への投資」において広く普及した概念。高い費用対効果が実証されている予防・治療サービスのみをパッケージとして、公的部門を通じて (無償で) 広く国民に提供しようというもの。全ての国において最低限パッケージに含まれるべきサービスを「必須サービス・パッケージ (Minimum Service Package)」、同パッケージを基にそれぞれの実状に合わせて各国が策定すべきものを「基礎的サービス・パッケージ (Essential Service Package)」と呼ぶ。

所のコミュニティ・ヘルスセンターを対象として、南アフリカ史上初めて実施された病院施設監査 (Hospital Facilities Audit) の結果、既存施設の 1/3 は完全な建て替えを必要とする状況であることが明らかにされた。同調査結果を基にした保健省による推計では、そのための必要経費総額は、機材更新経費も含めて、約 120 億ランドとされている。その後各州政府により、公的病院施設改修計画が策定され、そのための中央政府による予算措置も取られているが、全ての改修ニーズを充たすには至っていない。これまでの実績は、1998-1999 会計年度で 1 億ランド、1999-2000 会年度で 2 億ランドであり、2000-2001 年度、2001-2002 年度には、それぞれ 4 億ランド、5 億ランドが計上されているのみである。

病院部門の経営効率改善を図るための施策として、保健省は、資質の高い専門訓練を受けた経営者の登用、配属された経営者を中心とする経営権限の分権化、病院職員に対する適切なインセンティブの供与 (パフォーマンスに基づくボーナス支給、一部病院収入の給与還元等)、統一的収入管理システムの導入、病院運営理事会 (Hospital Management Boards) の設置、民間部門の積極的活用 (非臨床サービス部門の外部委託化推進ほか) 等をあげている。また、プライマリー・ヘルスケア提供部門をも含めた「サービスの質的向上」を図るための制度的な施策としては、治療・ケア指針 (clinical management guidelines) の制定と普及、全ての保健医療サービス提供施設におけるピアレビュー⁵⁵ と臨床監査 (clinical audits) システムの導入、各保健医療サービス提供施設において利用者の意向を反映させるための代表評議会の設置、患者の権利 (Patients Charter) の明文化と普及・徹底等を掲げている。さらに、病院部門における新たな財源確保を図るための方策としては、統一診察料システム (Uniform Patient Fee Schedule) の制定、社会保険制度 (Social

Health Insurance System) の導入等が検討されている。

ここに示されているような、経営専門職の登用や、患者本位・利用者中心の考え方の普及・徹底、診療行為のピアレビュー・監査等の仕組みは、日本を初めとする先進諸国でも十分に機能しているとは言えないものであり、その革新性は評価されるが、実効性については疑問が残る。また、診察料の徴収や社会保険制度の導入も、保健医療財政の項でも述べたように、それぞれに困難が予想される。他方、病院部門等の施設整備については、巨額の資本投下が必要とされることから、特にわが国をはじめとする援助国・援助機関に対し、協力要請が提出される可能性が高い。仮に公的病院部門のインフラ整備に関して支援を行う場合には、病院経営の効率化、サービスの質的向上、および新たな財源確保を図るこれら施策の実施状況に留意し、可能な限りそれら動きと歩調を合わせた展開とするよう心がけることが重要であると考えられる。

「主要疾病対策の強化」として、保健省が具体的に掲げているのは、小児および青少年の健康、女性の健康、HIV/AIDS・性感染症・結核、マラリア、精神衛生と薬物濫用、慢性疾患、食糧安全保障 (栄養改善) 等である。「小児および青少年の健康」に関しては、具体的に、2000 年までのポリオの根絶 (1995 年から全国一斉ワクチン投与を開始)、2002 年までの麻疹流行の制圧 (1996 年から全国一斉予防接種を開始)、2003 年までの全国平均 90%、かついずれの州においても 80% 以上の予防接種完了率の達成、小学校における追加予防接種 (ブースター接種) プログラム (B 型肝炎、麻疹、破傷風・ジフテリア) の確立⁵⁶、統合的小児疾患ケア (Integrated Management of Childhood Illness: IMCI)⁵⁷ の全国への拡大、若年層妊娠の減少、栄養失調児童の減少等が掲げられている。

⁵⁵ Peer review。保健医療サービス提供者自身による、診療行為の適切性等に関する相互審査・確認。

⁵⁶ 南アフリカにおいては、1995 年 4 月より B 型肝炎ワクチンが、1999 年 7 月よりヘモフィラス・インフルエンザ B ワクチン (HiB) が、1 才未満児を対象とした通常予防接種に追加されている。

⁵⁷ WHO、UNICEF、USAID 等が世界的に推進している、子供の健康関連プログラム。保健医療サービス提供施設を訪れた児童に対し、標準化されたアルゴリズムに従い、予防接種歴や、症状 (下痢、脱水症状、発熱、せき、呼吸数、胸部陥没、耳の痛み・耳ダレ等) 等について包括的に診断を行い、最も適切な治療を行うもの。かつての特定疾患ごとに分断されたプログラム (下痢症対策、急性呼吸器感染症対策等) に対する反省から形成されてきたもの (Gove, S. (1997))。

「女性の健康」に関しては、妊産婦死亡率の高さ（150/出生10万）が問題として指摘され、安全でない人工妊娠中絶に起因するものも含めた妊産婦死亡率の減少、子宮頸がんおよび乳がんの啓蒙・スクリーニングに係る国家プログラムの強化・拡大、女性に対する暴力やレイプの減少等が具体的に掲げられている。子宮頸がんはどちらかと言うと途上国型、乳がんは先進国型のがんであり、両者を合わせたスクリーニングの徹底を掲げている点は、南アフリカにおける疾病構造の二極分化を象徴するものである。また、女性に対する暴力について取り上げられている点も、犯罪が多発する同国の社会状況を反映したものである⁵⁸。

「HIV/AIDS・性感染症・結核」対策は、現在の南アフリカにおける最大の関心事項であると言っても過言ではない。また、世界最大の HIV 感染者を抱える国として、南アフリカにおける HIV 対策の動向は、常に国際的な耳目を集めている。最近も、財政負担の大きさと限られた効果に対する懸念から、公的医療サービス部門においては、HIV 母子感染予防を目的とする抗ウイルス剤供与は行わないとする保健省の決定や、HIV 感染と AIDS 発症との因果関係を否定するようなムベキ大統領の発言が、国際的な物議を醸している。これまでのところ南アフリカは、周辺諸国に比して極めて恵まれた保健資

源を有しているにも関わらず、HIV/AIDS 対策で遅れをとってきている。保健省は、教育・啓蒙活動の推進や、性感染症（Sexually Transmitted Diseases: STD）の早期診断・治療、安価かつ現実的な母子感染予防戦略の検討、感染者やエイズ孤児に対する支援サービスの提供等に加え、OAU、SADC、WHO アフリカ地域事務所等を通じて、周辺国との情報交換や協調戦略（啓蒙教育教材の相互利用、ワクチン開発研究への参加、薬剤の共同購入等）を推進することを標榜しており、今後の展開が注目される。

HIV/AIDS の予防対策の一つでもある治療可能な性感染症対策⁵⁹に関しては、各州に性感染症対策タスクチーム（Provincial STD Management Task Teams）を設置し、シンドロミック・マネジメント⁶⁰に基づいた早期診断・治療の普及、同方法の民間部門への普及、保健医療サービス人材育成カリキュラムへの同方法の反映等を進めることが挙げられている。また、エイズの日和見感染症として重要な結核対策に関しては、1996年にWHOが推奨する直接監視法と短期化学療法⁶¹に基づくDOTSプログラムが導入されており、その更なる拡大が掲げられている。4つのパイロット地区においては、HIVと結核の重感染対策に関する新たな取組も試みられている。結核対策に関連する数値目標としては、85%以上の治癒率の達成、非治療経験患者（初回耐性）における多剤

⁵⁸ 女性に対する暴力には、家庭内暴力も含まれる。SADHS98 は、女性の虐待についても調査しているが、それによると、15-49歳の女性のうち、夫（partner）から虐待（abuse）を受けたことがある女性は都市部で14.8%、非都市部で9.1%、レイプされたことのある女性は、都市部で5.0%、非都市部で3.6%との結果が報告されている（Department of Health *et al.* (1999) p.23）。ただし、同結果については、過小推計の可能性が高いことが示唆されている（*ibid.*）。

⁵⁹ 治療可能な性感染症とは、梅毒・淋病・クラミジア症・トリコモナス原虫症等、適切な抗生物質投与により治療可能な性感染症を指す。「シンドロミック・マネジメント（後述）」に基づいた治療可能な性感染症対策がHIV感染予防に効果があることは、1995年に発表されたタンザニア国ムワンザ州における調査結果により実証的に示された（Grosskurth, H. *et al.* (1995)）。その後ウガンダ（ラカイ地区）で実施された調査結果等を踏まえ、同アプローチは、特にHIV流行の初期段階にある地域において有効なHIV蔓延予防対策である可能性が示唆されている（Dallabetta, D. (1999)）。

⁶⁰ Syndromic management of STDs。細菌培養等の微生物学的検査が利用できない状況下において、症状（生殖器周辺の潰瘍、生殖器からの分泌物、下腹部の痛み等）をベースとして、標準化されたアルゴリズムに基づき診断を下し、投薬（抗生物質）による治療を行うもの。WHO等によって、特に保健資源の少ない途上国における性感染症対策として推進されている。ただし、無症状の感染者が多い（特に女性の場合は半数以上とも言われている）こと、また症状によっては特異的でない（特に女性における、膣分泌物の有無と下腹部の痛み）こと等から、その有効性については批判も少なくない（Tsui, A.O. *et al.* (eds.) (1997) pp.72-79, pp.235-256.）。

⁶¹ 結核対策においては、排菌者を発見し、適切な投薬により完全に治療することが、感染の拡大を防ぐ予防対策でもある。結核の治療は、比較的長期の投薬を必要とし、不適切な服薬は薬剤耐性菌の発現を促進し得ることから、患者が指示されたとおり薬の服用を継続することが重要である。薬の服用を確実にするための戦略が、患者がサービスプロバイダーの眼前で薬を飲む「直接監視法（Directly Observed Treatment: DOT）」である。また、かつて1年半を要していた結核の治療を、最低6ヵ月で可能にした薬剤の組み合わせが、「短期化学療法（Short-course Chemotherapy: SCC）」である。これら二つを中核とし、結核対策への政府によるコミットメント、有症状受診者に対する喀痰塗抹検査による患者発見、薬剤の安定的供給システムの確立、標準化された患者記録と報告体制の整備を組み合わせたパッケージが、WHOの推奨するDOTS戦略である（WHO (1999)）。

耐性結核⁶²の1%未満への抑制等が掲げられている。これらの疾病対策は、そのいずれもが援助対象として検討し得る重要課題である。しかしながら、南アフリカにおいても、それぞれの疾病対策を分断させることなく、可能な限り統合した形で進めることが指向されている点に、留意する必要がある。

ここで概観したように、南アフリカの保健省の掲げる中期戦略は、極めて包括的で、部分的に驚くほど先進性・革新性に富む内容となっている。しかしながら、その先進性故に、実現可能性の面では疑念を抱かざるを得ない部分も多い。これまで繰り返して述べてきた南アフリカの保健医療セクターを貫く二極分化現象は、政策策定(革新的なエリート官僚層)レベルと実施(政策遂行を下支えする末端の官僚機構)レベルの間にも、少なからず存在しているものと考えられる。確かに、保健省が推進する「統合的な国家保健医療システムの構築を通じた、保健セクターにおける非公正・不平等の解消および貧困層により裨益するシステムへの変革」という目標は、新生南アフリカにおいて強く求められているものであり、その方向性は妥当なものである。また、長年培われてきたシステムを改革するには様々な抵抗を伴うが、これまでのところ保健省の姿勢は一貫しており、確固としたコミットメントもうかがえる。しかしながら、高邁な政策が実施の段階で多くの困難にぶつかることは、他のアフリカ諸国における保健セクター改革の過程を見ても、珍しいことではない⁶³。わが国としては、保健省が掲げる政策の包括性・先進性を評価・支持しつつも、地に足の付いた現実的な支援を行っていくことが必要であろう。

⁶² Multiple Drug Resistance Tuberculosis: MDRTB. DOTS 戦略で用いられる第一選択抗結核薬のうち、少なくともリファンピシン (rifampicin) およびイソニアジド (isoniazid) の双方に耐性を有する結核菌。標準的 SCC (前述) では治療できず、より高価な第二選択薬を用いた長期間の投薬が必要となる。なお、結核に関する薬剤耐性の指標には、過去に1ヵ月以上抗結核薬による治療を受けた患者における獲得耐性 (acquired drug resistance) と、過去に治療歴のない患者における初回耐性 (primary drug resistance) 両者を合わせた合計耐性頻度 (combined drug resistance) がある。獲得耐性は、現在の結核対策プログラムの実施状況をモニターするための、また初回耐性は、過去からの結核対策プログラムの成果を評価すると共に当該地域における薬剤耐性菌の流行状況を明らかにするための指標と捉えることができる。両者を区分しない合計耐性頻度は、あまり疫学的に有為な指標ではない (Bastian, I. *et al.* (2000)、WHO (1997) pp.36-38.)

⁶³ 例えば、本研究会報告書第4巻別冊ザンビア国現状分析資料編参照。

Box 5-1. 保健医療セクターにおける「地域公共財」としての南アフリカの役割に関して

本研究会においては、南アフリカが有するリソースを南部アフリカにおける地域公共財として活用するとの考えが、しばしば議論されてきた。保健医療セクターにおいては、既にそのような動きが現実のものとなっている。しかもそれは、南部アフリカには必ずしも限定されず、全アフリカ、場合によってはそれ以外の途上国をも対象とする形で形成されてきている。以下に2つの事例を紹介する。

1. ポリオ根絶計画における National Institute for Virology の役割

2000年までの根絶を目標に全世界で進められているポリオ根絶計画においては、その根絶を科学的に立証する必要があることから、ウイルス検査室（ポリオが疑われる患者から集められた便検体より、ポリオウイルスを分離・培養・同定することができる施設）が重要な役割を果たしている。しかしながら、ウイルス検査室を機能させるためには最低限の施設と、細胞培養等の技能を有した人材、および各種試薬類等経常投入が必要とされる。さらに、一定水準の検査精度を維持するためには定期的なモニタリング・技術指導も不可欠であることから、全ての国にそれを設置することは現実的でない。

アフリカ地域においては、WHO アフリカ地域事務所等の主導により、全アフリカ地域を12カ所の国家レベル検査室と、3カ所の地域レベル検査室でカバーする検査室ネットワークの構築が図られている。国家レベル検査室として認定された検査室が、自国および検査室を有さない周辺国からの便検体を処理し、ポリオウイルスが含まれているか、また、含まれていた場合ウイルスのサブタイプは何かまでを明らかにし、地域レベル検査室が、国家レベル検査室での検査結果を確認すると共に、分離されたポリオウイルスが、生ワクチンに起因するもの（ワクチン株）か、野生株かを同定するとの構想である。この全体構想の中で、南アフリカの National Institute for Virology は、アフリカ地域における3つの地域レベル検査室の一つとして、主に東部・南部アフリカ地域諸国に対して確認検査サービスを提供している。

2. 国際予防接種人材育成ネットワークにおけるケープタウン大学薬学部の役割

国際予防接種人材育成ネットワーク（Global Training Network: GTN）は、全世界的なワクチンの品質とその使用法の向上を目的として、1996年にWHOの主導により設立された国際的イニシアティブである。現在のところ、全世界14カ所の研修機関により構成され、公式に認定されたカリキュラムと標準教材を用いて、製造工程におけるワクチンの品質管理や、国家検定機関によるワクチン品質検査手法、ワクチン調達、予防接種副作用のモニタリング等に関する研修プログラムを提供している。

ケープタウン大学薬学部（Department of Pharmacology, University of Cape Town）は、全世界に14カ所ある研修機関の一つとして認定されており、特に予防接種に起因する副作用（adverse events following immunization: AEFIs）のモニタリングに関して、各国のEPI関係者や国家検定機関（National Regulatory Authority: NRA）関係者等を対象に、研修プログラムを提供することとなっている。

ここに紹介した2つの例は、いずれも国際機関（WHO等）の主導によるものである。今後2国間を基調とするフレームワークにおいて、南アフリカのリソースを第三国のために活用することは検討に値するが、その際にも、WHO本部（在ジュネーブ）やWHOアフリカ地域事務所（在ハラレ）等を巻き込み、事前に十分な調整を図ることが肝要であると思われる。また、ガーナ国・野口記念医学研究所（Noguchi Memorial Institute for Medical Research）やケニア国・ケニア中央医学研究所（Kenya Medical Research Institute）等、わが国援助によって確立されたアフリカ地域における既存リソースとのネットワーク化も考慮されるべきである⁶⁴。

⁶⁴ NMIMRもKEMRIも、純粋な医学生物学的基礎研究から、より保健政策・プログラムに裨益するような応用研究（オペレーションリサーチ等）指向へと変化してきている。これらと南アフリカのリソースとがネットワーク化され、「アフリカにおける、アフリカ人研究者自身の手による、真にアフリカの人々の健康改善に資する研究が実施されるようになれば、その意義は極めて大きい。しかしながら、南アフリカの研究者社会（Medical Research Council等）にアプローチする前には、彼等がどのような研究指向を有しているか、十分に見極めることが肝要である。

参考文献

- 国連開発計画 (1999) 『人間開発報告書 1999』 国際協力出版会
- 国連児童基金 (1999) 『1999年世界子供白書』 ユニセフ駐日事務所
- Bastian, I. *et al.* (2000) “Directly observed treatment, short-course strategy and multidrug-resistant tuberculosis: are any modifications required?”, in *Bulletin of the World Health Organization*, 78 (2).
- Dallabetta, G. (1999) “After Rakai: What Next?”, in *IMPACT ON HIV*, Vol.1 No.2.
- Department of Health (1999) *Health Sector Strategic Framework 1999-2004*: Pretoria.
- Department of Health *et al.* (1999) *South Africa Demographic and Health Survey 1998 Preliminary Report*: Pretoria.
- Frenk, J. *et al.* (1989) “Health transition in middle income countries: New challenges for health care”, in *Health Policy and Planning*, 4 (1).
- Gove, S. (1997) “Integrated management of childhood illness by outpatient health workers: technical basis and overview”, in *Bulletin of the World Health Organization*, 75 (Supplement 1).
- Grosskurth, H. *et al.* (1995) “Impact of improved treatment of sexually transmitted diseases on HIV infection in rural Tanzania: randomised controlled trial”, in *The Lancet*, 346.
- Herma, F. *et al.* (1999) *South Africa Survey 1999/2000 Millennium Edition*, South African Institute of Race Relations: Johannesburg.
- May, J. *et al.* (1998) *Poverty and Inequality in South Africa: Final Report*, Report prepared for the Office of the Executive Deputy President and the Inter-Ministerial Committee for Poverty and Inequality
- Mosley, W.H. *et al.* (1993) “The Health Transition: Implications for Health Policy in Developing Countries”, in Jamison, D.T. *et al.* (eds.) *Disease Control Priorities in Developing Countries*, Oxford University Press: New York.
- Murray, C.J.L. *et al.* (1994) “National health expenditures: a global analysis”, *Bulletin of the World Health Organization* 72 (4).
- Ntsaluba, A. (2000) *Country Report*, presented in The African Seminar on Health Development (6 and 7 March, 2000): Tokyo.
- The White House (1999) *Report on the Presidential Mission on Children Orphaned by AIDS in Sub-Saharan Africa: Findings and Plan of Action*: Washington D.C.
- Tsui, A.O. *et al.* (eds.) 1997, *Reproductive Health in Developing Countries: Expanding Dimensions, Building Solutions*: Washington D.C., National Academy Press.
- UNAIDS (2000) *Report on the global HIV/AIDS epidemic*: Geneva.
- United Nations (1999) *World Population Prospects The 1998 Revision*: New York.
- WHO (1978) *Report of the International Conference on Primary Health Care, Alma-Ata: USSR*.
- WHO (1997) *Anti-tuberculosis drug resistance in the world: The WHO/IUATLD global project on anti-tuberculosis drug resistance surveillance*: Geneva.
- WHO (1999) *What is DOTS? A guide to Understanding the WHO-recommended TB Control Strategy Known as DOTS*: Geneva.
- WHO (2000) *The World Health Report 2000*: Geneva.

表5 - S1 南アフリカの人口関連指標（州別）

州	総人口 (1996 センサス) (人)	総人口 (1999 推計) (人)	人口密度 (1999 推計) (人 /km)	都市人口比率 (1996 センサス) (%)	年齢別人口比率 (%) (1996 センサス)	
					0-14 才	65 才 +
全国 (1,219,090 km ²)	40,583,573	43,054,300	35	53.7	33.9	4.8
Eastern Cape (169,580 km ²)	6,302,525	6,658,700	39	36.6	39.3	5.8
Free State (129,480 km ²)	2,633,504	2,714,700	21	68.6	31.1	4.5
Gauteng (17,010 km ²)	7,348,423	7,807,300	459	97.0	25.0	4.1
KwaZulu-Natal (92,100 km ²)	8,417,021	8,924,600	97	43.1	35.5	4.5
Mpumalanga (79,490 km ²)	2,800,711	3,003,300	38	39.1	35.7	4.1
North West (116,320 km ²)	3,354,825	3,562,300	31	34.9	33.9	4.6
Northern Cape (361,830 km ²)	840,321	875,000	2	70.1	33.0	5.0
Northern Province (123,910 km ²)	4,929,368	5,387,300	43	11.0	42.2	5.2
Western Cape (129,370 km ²)	3,956,875	4,477,000	32	88.9	28.9	5.1

出所: Herma, F. *et al*(1999)pp.1-26.

表5 - S2 南アフリカの主な人種別人口構成（州別）(1996 センサス)

州	総人口 (人)	黒人アフリカ人 (%)	カラード (%)	インド・アジア人 (%)	白人 (%)	その他 (%)
全国	40,583,573	76.7	8.9	2.6	10.9	0.9
Eastern Cape	6,302,525	86.4	7.4	0.3	5.2	0.6
Free State	2,633,504	84.4	3.0	0.1	12.0	0.4
Gauteng	7,348,423	70.0	3.8	2.2	23.2	0.8
KwaZulu-Natal	8,417,021	81.7	1.4	9.4	6.6	0.8
Mpumalanga	2,800,711	89.2	0.7	0.5	9.0	0.6
North West	3,354,825	91.2	1.4	0.3	6.6	0.5
Northern Cape	840,321	33.2	51.8	0.3	13.3	1.5
Northern Province	4,929,368	96.7	0.2	0.1	2.4	0.7
Western Cape	3,956,875	20.9	54.2	1.0	20.8	3.1

出所: Herma, F. *et al*(1999) pp.1-26.

表5 - S3 南アフリカの人口動態関連指標の推移：国連推計（1975-2020年）

	1975-1980	1980-1985	1985-1990	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	2010-2015	2015-2020
総人口（千人） ⁽¹⁾	27,576	30,718	34,012	37,470	40,377	41,836	42,515	43,387	44,571
女性人口	13,859	15,483	17,211	19,029	20,552	21,303	21,622	22,022	22,573
男性人口	13,717	15,235	16,800	18,441	19,825	20,532	20,893	21,364	21,998
0-4才比率（%）	14.5	14.0	13.6	12.9	12.1	11.4	10.7	10.1	9.6
5-14才比率	24.9	24.5	23.8	23.2	22.9	22.6	22.0	20.8	19.5
65才以上比率	3.4	3.3	3.3	3.4	3.6	3.7	3.8	4.0	4.4
全女性中15-49才比率	48.6	49.6	50.5	51.2	52.0	52.8	53.8	55.0	56.1
年間出産数（千人）	875	927	991	1,036	1,055	1,036	989	949	914
人口増加年率	2.18	2.16	2.04	1.94	1.49	0.71	0.32	0.41	0.54
合計特殊出生率	4.45	4.15	3.85	3.55	3.25	2.95	2.65	2.40	2.20
乳児死亡率	72	67	62	57	59	63	61	55	47
5才未満児死亡率				75	87	105	107	98	85
出生時平均余命	55.1	56.5	57.9	59.0	54.7	46.9	44.7	47.2	51.1
同女性	58.5	60.4	62.4	63.6	58.1	48.6	45.8	48.3	52.2
同男性	52.0	52.9	53.9	54.8	51.5	45.2	43.6	46.1	49.9

注：（1）総人口・性別人口および年齢別人口構成比については、当該期間最終年央のもの。

例えば1975-1980年なら、1980年央人口と同時点での各年齢別構成比。

（2）1995年以降は、いずれも中位推計の数値。

出所：United Nations(1999)p.374.

表5 - S4 南アフリカの子供の死亡率、合計特殊出生率（地域・州別、人種別）

	NNMR	IMR	U5MR	TFR
全国	19.8	45.4	59.4	2.9
都市部	16.4	32.6	43.2	2.3
非都市部	22.0	52.2	71.2	3.9
Western Cape	4.0	8.4	13.2	2.3
Eastern Cape	24.7	61.2	80.5	3.5
Northern Cape	20.5	41.8	55.5	2.7
Free State	9.9	36.8	50.0	2.2
KwaZulu Natal	23.2	52.1	74.5	3.3
North West	20.0	36.8	45.3	2.4
Gauteng	17.8	36.3	45.3	2.3
Mpumalanga	23.6	47.3	63.7	3.1
Northern	18.3	37.2	52.3	3.9
黒人アフリカ人	20.6	47.0	63.6	3.1
都市部居住者	18.3	38.7	50.9	2.4
非都市部居住者	22.3	53.6	73.7	4.0
カラード	9.6	18.8	28.2	2.5
白人	(11.4)	(11.4)	(15.3)	1.9
アジア人	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

注：（1）子供の死亡率は1993-1997年、合計特殊出生率は1995-1997年。

（2）カッコ内の数値は、サンプル数がやや少ない（250-500）。

（3）またアジア人については、サンプル数が極めて少なく、推計されていない。

出所：Department of Health *et al*(1999)p.7, p.19.

表5 - S5 南アフリカの母子保健関連サービスの利用状況（地域・州別、1998年）

（単位：%）

	15-49才 女性家族計画 普及率	同近代的 家族計画 普及率	専門スタッフ による出産前 検診率	1ドース以上 の破傷風ワク チン接種率	専門スタッフ による 出産介助率	EPI 予防接種 完了率*
全国	62.1	61.2	94.3	58.8	84.4	63.4
都市部	66.8	66.0	94.8	46.2	93.4	67.1
非都市部	53.9	52.7	93.7	71.1	75.5	59.6
Western Cape	73.9	73.7	91.7	17.8	96.1	64.2
Eastern Cape	60.2	59.9	94.7	57.4	74.6	52.6
Northern Cape	65.9	65.9	93.3	53.4	90.3	80.8
Free State	68.5	67.9	94.8	75.8	88.0	67.8
KwaZulu Natal	58.3	57.1	94.4	74.9	82.6	49.5
North West	69.8	69.6	94.1	56.3	88.3	60.6
Gauteng	62.0	60.9	94.8	37.6	94.0	72.4
Mpumalanga	55.5	53.2	94.0	61.8	76.0	67.2
Northern	54.9	53.3	94.1	80.8	78.5	74.9
黒人アフリカ人	58.6	57.6	94.8	65.3	82.1	61.8
都市部居住者	63.3	62.4	95.7	54.1	91.8	66.0
非都市部居住者	52.4	51.2	94.2	73.7	74.7	58.4
カラード	68.8	68.4	91.8	31.0	94.8	74.6
白人	76.2	74.9	88.4	11.3	99.0	(62.7)
アジア人	80.1	80.1	93.3	34.4	98.8	n.a.

注：（1）*BCG、ポリオ x3、DPTx3、麻疹の予防接種を完了した12-23カ月の小児の比率。B型肝炎は考慮せず。

（2）カッコ内の数値は、サンプル数がやや少ない（25-49件）。

（3）またアジア人の予防接種完了率については、サンプル数が極めて少なく（25件以下）推計されていない。

出所：Department of Health *et al* (2000) p.22, p.25, p.10.

表5 - S6 南アフリカの拡大予防接種計画（EPI）予防接種率（地域・州別、1998年）

（単位：%）

	BCG	三種混合 3+	ポリオ 3+	麻疹	B型肝炎 3+
全国	96.8	76.4	72.1	82.2	73.9
都市部	98.0	81.7	75.5	85.1	78.3
非都市部	95.6	71.0	68.6	79.3	69.5
Western Cape	98.3	74.2	72.5	83.7	72.5
Eastern Cape	95.6	68.1	61.3	75.4	61.7
Northern Cape	97.5	89.0	85.5	90.5	86.6
Free State	95.1	82.1	72.6	80.8	73.9
KwaZulu Natal	97.0	62.3	59.6	82.5	62.0
North West	95.7	82.2	70.8	87.0	79.3
Gauteng	97.6	85.6	80.8	84.4	83.2
Mpumalanga	96.4	77.7	75.9	83.7	75.9
Northern	96.9	85.1	83.6	80.4	84.3
黒人アフリカ人	96.2	75.5	71.2	81.4	72.7
都市部居住者	97.2	81.9	75.2	85.3	77.7
非都市部居住者	95.5	70.3	68.0	78.2	68.7
カラード	99.4	80.7	79.0	85.8	80.4
白人	(100.0)	(78.6)	(70.2)	(85.2)	(76.1)
アジア人	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.

注：（1）カッコ内の数値は、サンプル数がやや少ない（25-49件）。

（2）またアジア人の予防接種完了率については、サンプル数が極めて少なく（25件以下）推計されていない。

出所：Department of Health *et al* (2000) p.25.

表5 - S7 南アフリカの拡大予防接種計画（EPI）予防接種率の推移（1983-1996年）

（単位：％）

	BCG	三種混合 3+	ポリオ 3+	麻疹	破傷風 2+
1983	71	74	80	74	n.a.
1984	67	75	76	70	n.a.
1985	70	75	77	70	n.a.
1986	61	70	70	64	n.a.
1987	64	72	75	75	n.a.
1988	55	70	70	68	n.a.
1989	73	87	87	84	n.a.
1990	59	74	76	79	n.a.
1991	63	81	82	85	n.a.
1992	66	79	79	85	26
1993	68	81	81	77	n.a.
1994	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
1995	95	72	72	76	26
1996	95	73	73	76	26

出所：WHO ホームページ（<http://www.who.int/vaccines-surveillance/intro.html>）

表5 - S8 南アフリカの拡大予防接種計画（EPI）対象疾患報告数の推移（1978-1997年）

（単位：件）

	ジフテリア	百日ぜき	ポリオ	麻疹	新生児破傷風
1978	203	n.a.	68	n.a.	152
1979	91	n.a.	126	4,115	175
1980	57	n.a.	112	19,193	166
1981	63	n.a.	127	15,809	214
1982	27	n.a.	481	12,906	136
1983	29	n.a.	92	16,735	176
1984	44	n.a.	71	16,160	149
1985	46	n.a.	72	17,884	136
1986	19	n.a.	41	13,459	82
1987	28	n.a.	25	22,559	157
1988	19	n.a.	174	15,258	105
1989	12	n.a.	14	18,268	71
1990	34	n.a.	5	10,624	58
1991	12	n.a.	0	4,777	44
1992	3	n.a.	0	22,745	13
1993	5	n.a.	0	12,870	32
1994	n.a.	n.a.	0	6,845	19
1995	n.a.	n.a.	0	8,845	9
1996	0	14	0	6,501	9
1997	3	23	0	1,337	9

出所：WHO ホームページ（<http://www.who.int/vaccines-surveillance/intro.html>）

第6章 教育・人的資源開発

又地 淳 (JICA ジュニア専門員)

1. アパルトヘイト体制下における人種差別教育

南アフリカの教育政策は、他の途上国同様、宗主国であった英国の影響を強く受けているが、1900年代中盤から急速に強化されていったアパルトヘイト政策によって、他の途上国とはかなり趣を異にするものとなった。例えば、ホワイトカラーや熟練工などの高い賃金を得られる仕事には白人だけが就き、賃金の低い非熟練労働にはアフリカ人¹が就くことを推進するように、教育内容自体を人種差別的なものにした。また、アパルトヘイト時代に独立ホームランド²となった地域の住民は、「独立国」であるという「建前」のもと、教育予算としての国家財政からの支出はなく、基本的にはホームランドに住む人々から徴収する税金で教育予算を賄わなければならない。このように、1994年以前の南アフリカでは、アフリカ人に対する教育機会の縮小、質の低い教育の提供が意図的になされ、それによって生じた教育における人種間格差をどのようにして解消するかが、1994年の民主主義政府樹立後の最重要課題の一つとして挙げられた。

本章では、まず始めに、簡単に歴史を振り返り、アパルトヘイト時代の教育体制について基本統計から人種間格差の実態を明らかにし、さらに、最新のデータから民主主義政府樹立後の実態を紹介する。次に、1994年の新政権樹立後に、教育における人種間格差を是正するために新政府が取り組んでいる「教育改革カリキュラム2005」について述べる。最後に、教育改革推進中の現在直面している課題について触れる。

1-1 南アフリカの教育の歴史

表6-1に、南アフリカの教育に大きな影響を与えたと思われる出来事を列挙した。教育に対する人種差別政策も、他の人種隔離政策同様、1948年にアフリカーナー国民党が政権を握って以来、強力に推進される事になる。人種差別教育制度を決定的にしたのは、1953年に制定されたバンツー教育法 (Bantu Education Act) で、これにより、それまでアフリカ人教育の90%を担っていた教会系学校への州からの補助金を廃止し、アフリカ人への教育を中央政府の統制の元に置き、さらに、独立ホームランドにおけるアフリカ人教育に必要な支出を国家財政から切り離し、基本的にはホームランドに住むアフリカ人自らの税金によって賄われる(すなわち教育予算は著しく縮小される)ようにした。

さらに、1970年代に入って、それまでほとんど英語であった教授用言語に代わってアフリカーンスを取り入れるよう国からの強制が強まった。それに反発した学生が反乱を起こしたのが、1976年のソウェト蜂起である。このソウェト蜂起を機会に、アパルトヘイト体制が揺らぎはじめ、同時に人種差別教育の見直しが始まったと言われている。しかし、実質的には、教育制度に関する人種差別政策は1980年代中頃まで強化され続け、80年代後半から徐々に緩められていき、1994年の新政府樹立以降正式に撤廃された。しかしながら、新政府樹立後5年以上経った今も、教育における人種差別政策の負の遺産はさまざまな形で影を落としている。

¹ 黒人 (Black) という単語は差別的意味を含むため、本章では、現在南アフリカで一般的に使用されているアフリカ人 (African) という呼称を用いている。

² アパルトヘイト期には、アフリカ人は、主に「独立ホームランド (南アフリカとは別の国という位置付け)」、「自治ホームランド (南アフリカ国内のアフリカ人居住地域)」、「都市部周辺に設けられた「タウンシップ (主に都市部で働く黒人が住む)」あるいは、白人農場内の居住区にすむよう法律で決められ、それ以外のところを移動するときはパスの携帯を義務付けられた。

表6-1 南アフリカの教育に関する主な歴史的出来事

一般的な出来事	教育に関係の深い出来事
1652 オランダ人東インド会社がケープ地方に補給基地を建設	1658 オランダ東インド会社による南アフリカ最初の正規教育（アフリカ人奴隷のための学校）がケープ地方で始まる 1663 オランダ改革教会による白人対象の正規教育が始まる
1795 ケープ地方が英国の支配下に置かれる	
1803 ケープ地方が再びオランダの支配下におかれる	
1806 英国がケープ地方を再征服	
1899 ボーア戦争（南アフリカ戦争）勃発（1902年終結）	1839 教育省が設置される
1925 アフリカーンスと英語の両方が、公用語として宣言される	1905 白人と有色人種とを別々の学校にすることが、ケープ地方で初めて正式に法制化される
1948 アフリカーナー国民党が政権を握る。この時よりアパルトヘイト体制の構築が始まる。	
1950 民衆を人種別に区分された地域に居住させる集団地域法制定	1951 W.M.M.Eiselen 委員会が、それまで教会や州が行っていた黒人に対する教育を国家統制のもとに一元化する事を提案
1959 黒人のための自治ホームランド計画が導入される。	1953 バンツール教育法が制定され、それまで各州が持っていたアフリカ人教育に関する権限を中央政府が一括管理することになる
1960 ANC が禁止される	1959 大学教育拡張法により、白人系の大学はアフリカ人学生の入学を禁止
	1965 インド人教育法が制定。これによって、白人と非白人の教育システムの差別化が完成
	1976 アフリカーンスを授業用言語として強制された事に対して、アフリカ人学生の不満が爆発。ソウェト蜂起を引き起こす
	1981 De Lange 委員会によって人種差別的な教育制度の撤廃が提案されるが、政府は人種差別教育をさらに推進
1992 ANC、PAC、SACP の禁止が解かれる	80年代中頃までに、白人教育省、インド人教育省、カラード教育省、黒人教育・訓練省が設立
1994 第一回目の民主選挙の実施	1994 ANC が、ディスカッションペーパー「教育と訓練の政策枠組」を出版
1996 南アフリカ憲法が制定される	1995 教育白書1が出版される
	1997 カリキュラム2005が実施に移される

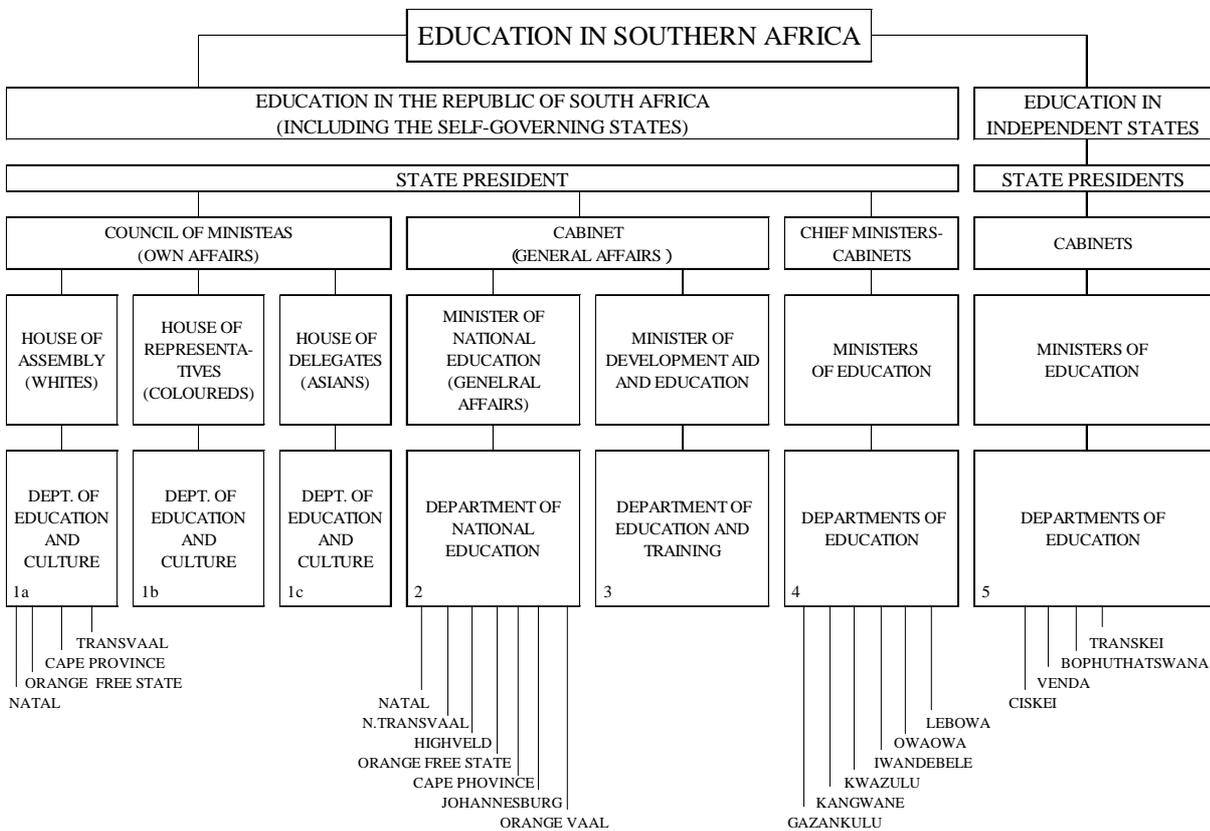
出所：Lemmer and Badenhorst(1997)、Saunders and Southey(1998)より筆者作成。

1-2 教育行政機構

アパルトヘイト体制が強化されていく中、1983年より人種別の教育行政機構が設けられた。白人（白人議会（House of Assembly））、カラード（カラード議会（House of Representatives））、インド人（インド人議会（House of Delegates））、アフリカ人とそれぞれ人種別の行政機構が中央政府内に設けられ、アフリカ人はさらに、白人居住地に住むアフリカ人、アフリカ人自治ホームランドに住むアフリカ人、独立ホームランドに住むアフリカ人のそれぞれに対応する教育行政機構が設けられた（図6-1）。

特に、独立ホームランドに住むアフリカ人に対する教育予算は、国の教育予算には組みこまれておらず、外国省や開発援助省からの独立ホームランドおよび自治ホームランドに対する補助金という形で与えられたが、基本的には、居住区から徴収されるアフリカ人自身の税金によって賄われた。したがって、その予算は白人の教育に使われる予算に比べると著しい差があった（次節表6-3参照）。このような人種別行政機構が、各機構毎に独自の方針や資格基準を設けたため、教員の資格等様々な面で人種間における格差が広がることとなった。

図6-1 アパルトヘイト期の教育行政機構



注1～4：南アフリカ国内の教育行政機構（独立ホームランドは、他国として扱われた）

- 1a：白人のための教育行政機構
- 1b：カラードのための教育行政機構
- 1c：インド人・アジア人のための教育行政機構
- 2：国の教育政策の立案
- 3：南アフリカ国内の自治ホームランド以外に住むアフリカ人のための教育行政機構
- 4：自治ホームランドに住むアフリカ人のための教育行政機構
- 5：独立ホームランドに住むアフリカ人のための教育行政機構

出所：Beh(1988)p.62.

1-3 教育制度

アパルトヘイト期の学校教育制度を表6-2に示す。白人系の学校では、Standard-5が制度上は前期中等教育に入れられていたが、物理的にはStandard-5の生徒は小学校に収容されていた³。また、カラードは、1972年以降、前期初等教育2年、後期初等教育5年、前期中等教育3年、後期中等教育2年の2-5-3-2制をとっていたが、次第に表6-2の制度を採用ようになった。

新制度では、従来のStandardという呼称をやめ、Gradeという呼称に変えている。Grade-1がSubstandard Aに対応し、Grade-3以降がStandard-1以降に対応する。

1-4 アパルトヘイト期の各種教育指標

1-2節で述べたように、アパルトヘイト期には、人種別にそれぞれ異なった教育行政機構が置かれ、1人あたりの政府の教育支出やその結果として生ずる教育の質に関して、人種間で大きな差が見られた。本節では、一人あたり公的教育支出、教師

生徒比率、高校卒業資格認定試験 (Senior Certificate Examination) の合格率の統計資料から、人種間における教育状況の違いをしてみる。

(1) 一人あたり公的教育支出

表6-3にあるように、独立ホームランドのアフリカ人と、白人とでは、約10倍の開きがある。このような違いが、学校施設の充実度合、教員の給料の差、さらには教育の質の差となって現れたといえる。

(2) 生徒 / 教師比率 (初等・中等合計)

表6-4に示されるように、アフリカ人以外の人種に比べ、アフリカ人の教育環境は著しく劣っていたといえる。

(3) 高校卒業資格認定試験合格率

表6-5に示すように、人種によって合格率に著しい開きがあった。

表6-2 南アフリカにおける4段階学校教育制度

学校教育年数	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
呼称	Sub A	Sub B	Std 1	Std 2	Std 3	Std 4	Std 5	Std 6	Std 7	Std 8	Std 9	Std 10
フェーズ	前期初等			後期初等			前期中等			後期中等		
年齢	6+	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17

出所: Behr(1988) p.106.

表6-3 一人あたり公的教育支出 (1984年/1985年)

人種		一人あたり公的教育支出 (ランド)
アフリカ人	白人居住区および自治ホームランド	293.86
	独立ホームランド	135.97 - 252.00
カラード		708.32
インド人 (アジア人)		1,182.00
白人		1,926.00

注: 独立ホームランドの値は、その年に、データ入手可能であった6つの独立ホームランド (Ciskei, Gazankulu, KaNgwane, KwaZulu, Lebowa, Venda) の最小値 (Lebowa) と最大値 (Venda) を示した。

出所: South African Institute of Race Relations(1986) pp.367-368 より作成。

³ 新制度のカリキュラム2005では、Grade-7はSenior Phase (Grade 7-9)の中に含まれているが、現在もほとんどの学校では、Grade-7の生徒は小学校に収容されている。そのため、教授内容に関して、Grade-7からGrade-8への円滑な移行が困難な原因となっている。

⁴ 中等教育修了の資格認定のためにGrade-12修了時に受ける試験。成績優秀者は、大学入学資格 (Matriculation Exemption) を得る事ができるため、マトリックス試験 (Matriculation Examination) とも言われる。この試験の合格率は、州や学校のレベル、年毎の学生のレベルを測る主要な指標として用いられる。

表6-4 生徒/教師比率(1984年/1985年)

人種		生徒/教師比率
アフリカ人	白人居住区および自治ホームランド	41.2 : 1
	独立ホームランド	初等(34-67): 1 中等(23-37): 1
カラード		25.4 : 1
インド人(アジア人)		22.5 : 1
白人		18.7 : 1

注：独立ホームランドの値は、10の独立ホームランド(Bophuthatsuwana, Ciskei, Gazankulu, KaNgwane, KwaNdebele, KwaZulu, Lebowa, QwaQwa, Transkei, Venda)の最小値と最大値を示した。

出所：South African Institute of Race Relations(1986)pp.372-373より作成。

表6-5 高校卒業資格認定試験合格率(1984年)

人種	受験者(人)	合格者(人)	合格率(%)
アフリカ人(白人居住区、自治ホームランド、独立ホームランドを含む)	86,371	42,042	48.7
カラード	14,138	10,381	73.4
インド人(アジア人)	12,508	9,127	86.8
白人	55,619	50,835	91.4

出所：South African Institute of Race Relations(1986)pp.379-380より作成。

2. 民主主義政権樹立以降の教育の状況

2-1 ポスト・アパルトヘイトの各種教育指標

2-1-1 南アフリカの人口と人種構成

1994年の民主的選挙によって樹立された新政府によって、それまで人種別に分かれていた南アフリカの教育行政機構は、国家教育省と9つの州教育省にまとめられた。国家教育省は主に政策立案を行い、実施は9つの州政府の教育省によって行われるようになった。これ以降、教育統計に関しては、基本的には州毎に集計するようになった。各州における人種構成を知ることは、統計指標の解釈をする上で重要なことと思われるため、初めに全国の総人口と人種構成(表6-6)及び各州の人口及び人種構成(表6-7)を示す。

2-1-2 就学者数と就学率

アパルトヘイト体制末期から新政府樹立後にかけての8年間における、初等・中等学校における就

表6-6 南アフリカの総人口と人種別人口(1996年)

人種	人口	総人口における割合(%)
アフリカ人	31,127,631	76.7
カラード	3,600,446	8.9
インド人・アジア人	1,045,596	2.6
白人	4,434,697	10.9
不明・その他	375,204	0.9
総計	40,583,573	100.0

出所：South African Institute of Race Relations(1999)p.6.

学者数の推移を表6-8に示す。

全国的に見ると、1990年代後半になって就学者数の増加が緩やかになっている。また、1997年から1998年にかけて、初等学校の就学者数が減少しているが、これは、新政府になって、小学校へ入学する児童の年齢制限を厳格にしたことの影響と思われる⁵。

次に、表6-9に1997年における初等レベルの男女別粗就学率及び純就学率を示す。

⁵ それまでは、小学校に入学する児童の年齢制限に関しては、明確に定められておらず、子供の面倒を見る手間を省くために子供を早く学校へやりたがる親側と、児童数が減ると教員や予算を減らされるため、できるだけ生徒を確保したいという学校側のニーズがあり、就学年齢(6歳)に達する前に小学校に入学させられる児童が少なくなかった。

表6-7 各州の人口と人種構成(1996年)

州	人口 (人)	アフリカ人 (%)	カラード (%)	インド・ アジア人 (%)	白人 (%)	その他・ 不明(%)
東ケープ	6,302,525	86.4	7.4	0.3	5.2	0.6
フリー・ステート	2,633,504	84.4	3.0	0.1	12.0	0.4
ハウテン	7,348,423	70.0	3.8	2.2	23.2	0.8
クワズール・ナタール	8,417,021	81.7	1.4	9.4	6.6	0.8
ムブマランガ	2,800,711	89.2	0.7	0.5	9.0	0.6
北西	3,354,825	91.2	1.4	0.3	6.6	0.5
北ケープ	840,321	33.2	51.8	0.3	13.3	1.5
北部	4,929,368	96.7	0.2	0.1	2.4	0.7
西ケープ	3,956,875	20.9	54.2	1.0	20.8	3.1
南アフリカ全体	40,583,573	76.7	8.9	2.6	10.9	0.9

出所: South African Institute of Race Relations(1999)p.7より作成。

表6-8 初・中等教育の州別就学者数(1991-1998年)

州	1991 (初等・中等 合計)	1994 (初等・中等 合計)	1997			1998		
			初等	中等	合計	初等	中等	合計
東ケープ	1,959,781	2,397,368	1,730,618	669,533	2,400,151	1,645,444	656,846	2,301,930
フリー・ステート	690,295	744,351	494,519	278,045	772,564	512,388	298,301	810,689
ハウテン	1,199,514	1,379,839	899,528	486,039	1,385,567	911,774	512,247	1,424,021
クワズール・ ナタール	2,137,260	2,408,148	1,945,390	886,109	2,831,499	1,858,041	867,330	2,725,371
ムブマランガ	754,292	822,557	576,330	291,933	868,263	617,899	317,629	935,528
北西	809,747	873,850	602,739	326,483	929,222	621,557	332,180	953,737
北ケープ	178,476	191,339	129,923	56,185	186,108	141,050	65,547	206,597
北部	1,647,417	1,873,023	1,133,439	660,830	1,794,269	1,136,375	674,228	1,810,603
西ケープ	727,431	804,389	576,493	278,184	854,677	601,297	300,952	902,879
その他			2,316	2,025	4,341			
南アフリカ全体	10,099,214	11,495,364	8,091,295	3,935,366	12,026,661	8,046,455	4,024,900	12,071,355

出所: Department of Education(1999)p.34.

表6-9 州別初等教育就学者数(1997年)

州	粗就学率(%)			純就学率(%)		
	女子	男子	合計	女子	男子	合計
東ケープ	112.9	110.9	111.9	92.0	88.4	90.2
フリー・ステート	93.9	98.8	96.3	85.4	87.0	86.2
ハウテン	82.1	86.5	84.3	78.9	81.2	80.0
クワズール・ ナタール	104.0	109.6	106.8	99.0	101.7	100.3
ムブマランガ	91.6	98.3	94.9	85.9	89.5	87.7
北西	85.6	90.8	88.2	72.2	74.4	73.3
北ケープ	75.5	77.5	76.5	71.1	71.5	71.3
北部	84.3	91.8	88.0	81.0	85.5	83.2
西ケープ	82.2	85.5	83.9	80.4	82.4	81.4
南アフリカ全体	94.4	98.3	96.5	86.3	87.9	87.1

出所: Department of Education(1999)p.36.

粗就学率を見てみると、東ケープ州及びクワズル・ナタール州で100%を超えている。これは、上述したように、就学年齢に関する基準が白人以外の学校では決められておらず、就学年齢以下の児童を入学させるためや、反対に、入学が遅れたり留年によって、就学年齢以上の児童・生徒が多数含まれているためである。特に、農村地域では、兄弟・親戚が学校に上がるときに、年下の者が一緒に学校に行くようになったり、あるいは逆に、親や親族を助けるために学校へ行く時期が遅れるケースも多く見られる。

次に、純就学率を見てみると、クワズール・ナタール州で100%を超えている。これは、純就学率の定義からは本来ありえない事で、就学者数もしくは人口数の集計に間違いがあるものと思われる。また、ハウテン州や西ケープ州で純就学率が比較的低い値を示しているのは、私立学校の数が多く、私立学校への進学者が本統計へ反映されていないためである。

2-1-3 教育支出

政府総支出に占める教育支出の割合及びGDPに対する教育支出の割合を表6-10に示す。一般的な途上国の割合に比べると、前者、後者ともに比較的高い。しかし、現在南アフリカ政府にとって問題となっているのは、教育支出に占める人件費の割合の高さである。1997/98年に89%であった人件費の割合を、2005年までに85%までに減らすことを国家教育省は優先課題としている⁶。

次に、一人あたりの政府教育支出(表6-11)を見てみると、一部の州を除き、全般的に増加傾向にあることが窺われる。

2-1-4 生徒/教師比率

公立学校における教師一人あたりに対する生徒数を「生徒/教師比率」として、表6-12に示す。

表6-12の値は、単純に全就学者数を全教員数で割った値であり、校長など実際にはあまり授業を担当していない教員も教員数に含まれているため、現実の状況は表6-12で示される状況より厳しいと言える。また、教員数が十分な場合でも、教室数が不十分なため、実質的に教員一人あたりの生徒数が多くなっている場合も見られる。

2-1-5 留年率と退学率

近年の退学率に関する正式なデータは明らかにされていないが、1999年に行われた学習達成度モニタリング調査時に行われたGrade-4の児童に対する留年率の調査結果を表6-13に示す。また、参考として、アパルトヘイト体制末期のアフリカ人教育省管轄下での退学率と留年率を表6-14に示す。

Grade-1における退学率が著しく高いことは、2-1-2でも触れたが、就学年齢に達する前に小学校に入学する児童が多いためである。これは、心身が未発達の子供を小学校に送り込むことを意味し、学校の活動についていくことに困難を感じたり、退学してしまう児童を生じさせる原因となっている。このことは、そのような児童の将来にとっても、また、国家予算の非効率性という点からも避けるべきことであろう。教育省は、1998年より就学年齢を7歳以上(あるいはその年に7歳になる児童)とし、同時に、各フェーズ(Grade 1-3, Grade 4-6, Grade 7-9)での留年を一度までとし、それ以上の留年を認めない方針を打ち出した。この方針によって、Grade-1に関してだけでも、年間14億ランドの教育予算が

表6-10 教育支出の絶対額とGDP及び国家総支出に対する割合(1995/1996年-1997/1998年)

支出項目(千ランド)	1995/1996年	1996/1997年	1997/1998年
教育支出	33,516,495	41,781,159	44,106,653
国家支出総額	154,836,000	182,984,000	199,964,000
国内総生産(GDP)	497,295,000	556,206,000	606,973,000
国家支出総額に占める教育支出の割合(%)	21.7	22.8	22.1
GDPに対する教育支出の割合(%)	6.7	7.5	7.3

出所: Department of Education(1999)p.38より作成。

⁶ Department of Education(1999)p.38.

表6-11 1人あたり教育支出(1995/1996年-1997/1998年)

州	1995/1996 (ランド)	1996/1997 (ランド)	1997/1998 (ランド)
東ケープ	1,984	2,565	2,774
フリー・ステート	2,408	2,846	3,017
ハウテン	3,145	3,561	3,808
クワズール・ナタール	2,213	2,441	2,406
ムプマランガ	2,065	2,503	2,784
北西	2,301	2,890	3,262
北ケープ	4,093	3,819	4,237
北部	1,823	2,307	3,049
西ケープ	3,950	4,522	3,705
南アフリカ全体	2,384	2,838	3,005

注：初等・中等教育の合計。

出所：Department of Education(1999)p.39より作成。

表6-12 公立学校における生徒/教師比率(1995年、1997年、州別)

州	1997年			1995年
	初等	中等	初等・中等合計	初等・中等合計
東ケープ	N/A	N/A	34.3	32.5
フリー・ステート	34.1	32.1	32.7	33.3
ハウテン	35.2	27.6	31.7	29.6
クワズール・ナタール	39.6	32.3	36.5	36.0
ムプマランガ	39.0	33.7	36.5	36.4
北西	32.2	25.8	29.4	30.4
北ケープ	30.2	25.3	28.0	27.3
北部	36.3	29.7	33.3	36.7
西ケープ	24.5	35.9	27.3	26.0
南アフリカ全体	34.9	30.4	33.2	34.2

出所：Department of Education(1999)p.41.

表6-13 Grade-4に在籍する児童が各学年で過ごした年数の分布(1999年)

	その学年 で過ごした 年数	東 ケープ (%)	フリー・ ステート (%)	ハウテン (%)	クワズール ・ナタール (%)	ムプマランガ (%)	北 ケープ (%)	北部 (%)	北西 (%)	西 ケープ (%)	全体 (%)
Grade-1	1	74.5	81.8	90.2	80.8	79.5	84.2	86.4	57.3	91.7	80.0
	2	22.3	17.5	9.6	18.1	19.6	15.3	12.8	20.6	7.9	16.9
	3	3.2	0.8	0.2	1.2	1.0	0.5	0.8	22.1	0.4	3.1
Grade-2	1	81.5	85.2	89.7	86.9	78.8	83.2	83.5	44.0	90.9	81.4
	2	16.7	12.5	10.0	12.4	19.4	16.8	15.1	27.0	7.9	15.1
	3	1.8	2.3	0.3	0.7	1.8	0.0	1.4	29.0	1.2	3.5
Grade-3	1	84.4	79.2	89.7	89.6	79.1	88.8	86.0	32.2	93.3	82.1
	2	14.0	18.2	9.4	8.5	18.1	9.7	12.5	35.7	5.6	13.7
	3	1.6	2.0	1.0	1.9	2.8	1.5	1.5	32.2	1.1	4.2
Grade-4	1	86.6	78.3	89.7	88.0	78.9	90.8	87.9	27.4	92.3	82.1
	2	12.4	21.1	10.1	11.5	20.4	8.7	11.4	28.9	7.3	13.7
	3	1.0	0.7	0.2	0.6	0.7	0.5	0.7	43.7	0.4	4.2

出所：Department of Education(1999)p.43.

表6-14 アフリカ人教育省管轄下における退学率と留年率

(a)退学率	学年 (Grade)	1990 (%)	1991 (%)	1992 (%)	1993 (%)
	1	15.8	16.7	16.2	18.1
	2	3.2	3.4	2.4	4.1
	3	3.7	3.5	1.9	4.5
	4	1.4	1.5	-0.3	3.1
	5	4.6	4.4	3.1	5.8
(b)留年率	学年 (Grade)	1990 (%)	1991 (%)	1992 (%)	1993 (%)
	1	20.1	18.0	18.4	18.4
	2	17.1	15.3	15.3	15.3
	3	17.8	15.6	15.6	15.1
	4	15.0	12.4	12.9	12.2
	5	18.6	15.6	15.9	15.0

出所: Department of Education(1999)p.43.

表6-15 州別識字率(1996年)

州	識字率			
	15歳以上全体 (男女合計)	15歳から24歳まで		
		男女合計	男性	女性
東ケープ	62.4	78.4	72.8	83.5
フリー・ステート	67.1	85.1	83.2	86.9
ハウテン	75.6	88.3	86.5	90.2
クワズール・ナタール	63.2	80.9	89.5	82.0
ムプマランガ	61.2	82.9	81.3	84.4
北西	62.7	79.6	77.2	81.8
北ケープ	61.9	78.3	76.9	79.7
北部	58.9	85.1	83.6	86.5
西ケープ	76.4	89.1	87.0	91.2
南アフリカ全体	66.6	83.3	81.1	85.4

出所: Department of Education(1999)p.57より筆者作成。

節約されることが予想されている⁷。この政策を遵守するよう2000年の学校年度の初めに、教育大臣自らが声明を発表した⁸。

2-1-6 識字率

1996年における州毎の識字率を表6-15に示す。Grade-6を修了した者を識字者として算出している。15歳以上全体の人口の識字率に比べて、15歳から24歳までの人口の識字率が軒並み高いのは、近年の基礎教育の普及が行き渡っていることを示している。15歳から24歳までの人口に関して、男

女別に見ると、クワズール・ナタール州を除く全ての州で、女性の識字率が男性の識字率を上回っている。これは、一般的に女子生徒の方が男子生徒に比べ退学率が低く、小学校の修了者が多いためと考えられる。

2-1-7 高校卒業資格認定試験合格率

表6-16に、過去5年間における州別卒業資格認定試験の合格率の推移を示す。過去5年間の合格率は、一部の州を除いてほぼ横ばいか、減少を示している。1998年と20年前の1979年の受験者数・合

⁷ South African Institute of Race and Relations (1999)p.108.

⁸ SOWETAN (2000).

表6-16 卒業資格認定試験の合格率の推移

州	年	受験者数 (人)	合格率 (%)	大学入学資格取得率 (%)
東ケープ	1995	67,397	48	11
	1996	66,809	49	11
	1997	76,851	46	10
	1998	82,517	45	8
	1999	79,831	40	7
フリー・ステート	1995	33,147	50	12
	1996	35,554	51	12
	1997	40,157	42	11
	1998	40,777	43	11
	1999	33,004	42	11
ハウテン	1995	79,215	58	19
	1996	73,152	58	19
	1997	75,910	52	17
	1998	76,861	56	16
	1999	71,157	57	16
クワズール・ナタール	1995	87,053	69	25
	1996	86,608	62	23
	1997	105,449	54	18
	1998	108,063	50	17
	1999	103,268	51	16
ムブマランガ	1995	45,479	38	7
	1996	41,731	47	10
	1997	39,091	46	9
	1998	41,612	53	13
	1999	38,236	48	11
北西	1995	41,950	66	17
	1996	46,349	70	16
	1997	48,542	50	11
	1998	42,436	55	13
	1999	36,819	52	13
北ケープ	1995	6,529	74	17
	1996	7,111	74	17
	1997	7,611	64	15
	1998	7,429	65	11
	1999	7,160	64	11
北部	1995	138,816	38	7
	1996	126,081	39	8
	1997	128,559	32	6
	1998	114,621	35	7
	1999	104,200	38	8
西ケープ	1995	31,867	83	27
	1996	34,830	80	35
	1997	37,063	76	23
	1998	38,546	79	23
	1999	37,199	79	24
南アフリカ全体	1995	531,453	53	15
	1996	518,225	54	16
	1997	559,233	47	13
	1998	552,862	49	13
	1999	511,474	49	13

出所: South African Institute of Race and Relations(1999)p.115. 及び、Department of Education(2000)p.14 より作成。

格者数を比べた結果では、受験者数は548%増加しているものの、合格者数は267%の増加、大学入学資格取得者数に至っては、僅か115%の増加に留まっている⁹。この合格率の低下は、大学入学者数の減少を招いており、学生の授業料未納問題¹⁰と相俟って、大学規模の縮小・閉鎖、将来の南アフリカを担う人材の減少という国家的規模の問題となっている¹¹。

この受験者数の急増は、中等学校への就学者数が増加していることの結果であるが、それ以外にも、以前は2度までしか高校卒業資格認定試験を受験できない制度であったのが、何度でも受験できるようになったことや、以前は徴収していた受験料を無料にしたため、気軽な気持ち（準備不足）で受験する生徒が増えたことなどが影響していると思われる。

3. 民主国家建設のための新しい教育体系

新生南アフリカ政府が始めに取り組んだ重点分野の一つは教育であった。これまでアパルトヘイト体制の推進維持装置としての機能を担わされていた教育制度を、民主主義国家建設のための推進装置に作り変える必要があった。そこで新政府は、新生南アフリカが必要とする民主主義国家を支えることのできる国民を育てるため、また、過去の人種別不平等教育制度と決別するために、従来とは全く異なる新しい教育システムの構築を始めた。その新しい教育システムの根本理念として打ち出されたのが、成果基点教育（Outcomes-Based Education: OBE）と呼ばれる教育理念であり、その新しい教育理念に基づいた教育システムの完成を西暦2005年までに目指した教育改革が「カリキュラム2005（Curriculum 2005）」である。

3-1 教育と訓練の統合 国家資格制度と生涯教育

アパルトヘイト体制下で適正な教育を受ける機会を奪われた人々が、過去の経験から不利益を受けないよう、学校で得られる「知識」¹²と学校へ行かずに日常生活や職場で身につけた「技能・経験」を同等に扱い、両者を一つの国家資格制度（National Qualifications Framework）の枠組の中に位置付けた新しい資格制度を新政府は打ち出した。この新しい資格制度は、教育省と労働省の共同プロジェクトとして立ち上げられ、この制度のもとでは、従来明確に区別されていた「教育」と「訓練」が統合された。すなわち、学校、NGO、教会、職場など、正規教育（Formal Education）か、非正規教育（Non-formal Education）か、あるいはインフォーマル教育（Informal Education）かといった教育機会の違いに関わらず、仕事等を通じて得た技能や経験が、正規教育で身につけた知識と同等に扱われ、それぞれの知識や技能が国家の定める「成果（Outcomes）」¹³にだけ基づいて評価される¹⁴ようになった。すなわち、所定の「成果」を示すことができれば一定の単位（Credit）が認められ、いつ、どこで、どのようにして得た単位であろうと、全て同等に評価される。したがって、この制度では、例えば、正規の学校へ行かずとも、コミュニティー・センターの成人学校で獲得した単位が同等に評価され、全ての人（年齢、人種、性別に関わりなく）に同等の資格認定の機会が与えられ、真の意味において生涯教育が可能となる。

この新しい教育・訓練制度、「国家資格制度（National Qualifications Framework: NQF）」の全体概念図を図6-2に示す。

⁹ South African Institute of Race and Relations (1999) p.114.

¹⁰ 在学中でありながら学費未納であったり、学費未納のまま卒業してしまうケースもあり、その未納分を大学側が負担しなければならないため、大学が多額の負債を抱えるケースが目立っている。特に旧アフリカ人系の大学でこのようなケースが多い。大学側は、学費未納の学生の登録を拒否したり、卒業認定を行わない等の対策を講じたが、学生側の強硬な抗議活動・デモにより、大学側が妥協してしまうケースが多い。

¹¹ Owen (2000) pp.16-17.

¹² 従来は、学校教育では、もっぱら知識を与えるという考え方が主流であった。

¹³ 「成果（Outcomes）」は、「決定をする」、「問題を解決する」、「計画を立てる」といったものから、「～について説明する」、「車を修理する」、「ケーキを焼く」といったものまで、獲得した知識や技能を使って「実際にやって見せることのできるもの全て」を指す。詳しくは、3-2節を参照。

¹⁴ 単位認定に関する基準の設置、評価等は南アフリカ資格公社（South African Qualifications Authority: SAQA）によって行われる。

図6-2 「国家資格基制度 (National Qualifications Framework: NQF)」の全体概念図

学年 (グレード)	NQF レベル	教育段階 (バンド)	資格/証明書	学習機会					
	8	高等 教育訓練	博士/研究上の学位	高等学位/専門資格					
	7		高等教育/研究/専門機関						
	6		学位	大学/テクニコン/カレッジ/民間機関/ 専門機関/職場、等					
	5		大学卒業証書/職業資格						
継続教育訓練証書									
12	4	継続 教育訓練	学校/カレッジ/商業資格 上記すべてからの複合単位	高校/私立・ 国立学校	技術・警察・ 看護・私立 カレッジ	RDPおよび労 働市場計画/ 産業訓練委員 会/労働組合 /職場、等			
11	3								
10	2								
一般教育訓練証書									
9	1	一般 教育訓練	上級フェーズ	成人基礎教育訓練 レベル4	公立学校	職場訓練	NGO		
8			中級フェーズ	成人基礎教育訓練 レベル3				(地方/郡地 /特殊)	RDP
7					基礎フェーズ	成人基礎教育訓練 レベル2	労働市場計画		
6			成人基礎教育訓練 レベル1	地域社会プロ グラム				成人基礎教育 訓練プログラム	
5									成人基礎教育訓練 レベル1
4			成人基礎教育訓練 レベル1	地域社会プロ グラム	労働組合				
3						成人基礎教育訓練 レベル1	地域社会プロ グラム	労働組合	
2	成人基礎教育訓練 レベル1	地域社会プロ グラム	労働組合						
1				成人基礎教育訓練 レベル1	地域社会プロ グラム	労働組合			
R	就学前教育							職場	

出所: 国際協力事業団(1997)p.105.

3-2 OBE とカリキュラム 2005

では、次に新しい国家資格制度(NQF)を支える「成果基点教育 (Outcomes-Based Education: OBE)」と、その概念に基づいた教育制度の西暦 2005 年までの実現を目指した「カリキュラム 2005 (Curriculum 2005)」について説明する。

OBE を一言で説明すると、従来の「国家によって決められた教科内容 (Content) を教師が生徒へ伝導する」という教育方法ではなく、「まず学習者に達成させたい成果 (Outcomes) を決め、そこから授業内容を教育者 (教師) が考えていく、生徒が達成すべき成果からカリキュラムを作成する教育方法」ということができる。一見すると、目的・ねらいを決め、活動内容を考えていく目的型アプローチ (Objective Approach) との違いが不明確であるが、OBE では、指導要領あるいはシラバスのような教える「内容 (Content)」が、国によって決められてお

らず、学習者に身につけさせたい「成果 (Outcomes)」だけが、「具体的成果 (Specific Outcomes)」として各教科ごとに決められている。その成果を達成するために、どのような「教科内容」を用いて、どのような学習活動を生徒にさせればよいか、教える内容の決定から具体的な学習活動の設計までの全てが現場の教師に委ねられている。これは、アパルトヘイト体制下において、国によって決められた内容をそのまま教えることを義務付けられ、それから逸脱する事を厳しく管理されていた従来の教育のあり方を根本から変えようとするものである。まさに新生南アフリカを象徴する「自由」な発想・「自由」な活動が教育現場に導入されたわけである。

3-2-1 OBE で用いられる用語

OBE では、これまでの教育制度では使われなかった新しい用語が多く使われている。OBE が従来の

教育概念とは全く異なるためであるが、同時に過去の忌まわしい教育制度と完全に一線を画すためにも、全ての概念を新しく作り直そうという意図が感じられる。代表的な新用語を以下に示す。

「学習者 (Learner)」:

従来の生徒 (Student, Pupil) に相当する語。

「教育者 (Educator)」:

従来の教員 (Teacher) に相当する語。

「学習領域 (Learning Area)」:

従来の教科 (Subject) に相当する語であるが、厳密に言うと、従来の便宜上人為的に分割された「教科」という枠に囚われまいとする意図が含まれている。

「重要成果 (Critical Outcomes)」:

3 - 2 - 2 を参照。

「具体的成果 (Specific Outcomes)」:

3 - 2 - 2 を参照。

「評価基準 (Assessment Criteria)」:

「具体的成果」を達成するために学習者がどのような知識・技能を獲得すべきかが記されている。

(例)「ある作用を説明するために科学的知識、概念、原理を用いることができる」

「範囲規定文 (Range Statement)」:

「具体的成果」を達成するにあたって、実際に取り扱う内容の深さ (難易度) を規定する。教育者は、これを元に、指導する生徒 (学年) にとってどのような教材・活動が適切かを考える。

(例)「科学的概念・原理 (法則や公式を含む) に関する知識や理解を組み立てることができる」

「成果指標 (Performance Indicator)」:

学習者が、「評価基準」で記された知識・技能を獲得したかどうかを判断するためのより詳細な具体的指標。

(例)「互いに関連した科学的概念、原理、公式、法則を見つけ、選ぶことができる」

現場の教師は、まず、このような新用語の理解から始め、これらの用語を使いこなしながら、各学校で自分たちでカリキュラム、授業案作りを行うことになる。

3 - 2 - 2 「成果 (Outcomes)」について

3 - 1 の注釈でも説明したように、NQF における「成果」は、「実際にやって見せる事のできるもの全て」と定義づけられている。これは、従来の学校教育で行われていた、暗記によって知識を詰めこむだけの教育のあり方に対する批判、また、学校卒業後に実生活で使いものにならないような知識を教える学校教育に対する批判に応えようとするものである。したがって、OBE では「実社会で役に立つ知識・技能・態度・価値観」に重点を置き、そのような知識・技能・態度・価値観を 12 種類に絞り、「重要成果 (Critical Outcomes)」¹⁵ として定義した。これらの 12 の「重要成果」を以下に列挙する¹⁶。

問題を発見し、それを解決する能力
 批判的、創造的思考力
 効果的に協同作業を行う能力
 情報収集・分析、およびそれらを批判的に評価する能力
 ビジュアル、数学的表現、言語スキルを駆使して効果的にコミュニケーションを図る能力
 環境や健康に対して、効果的かつ批判的に科学技術を用いる態度
 断片的ではなく関連付けられたシステムとしての世界観を理解することとその理解の実践
 より効果的な学習が行われるように様々な方法を考え・探求する姿勢
 地域、国家、グローバル・コミュニティの責任ある一員として参加する態度
 社会的文脈において常に文化的、審美的な感覚を持つこと
 教育と職業・専門性について探求すること
 自分で仕事を起こす機会を創ること

¹⁵ 「分野横断的必須成果 (Essential Cross-field Outcomes)」とも言う。

¹⁶ Department of Education (1997)p.15.

このような「重要成果」は、置かれている状況や環境によって、より具体的な能力・知識に具体化する事ができる。そのようにして、「重要成果」を各学習分野ごとに、具体的な知識・能力に落としこんでいったものが、「具体的成果」(Specific Outcomes)である。一例として、自然科学の9種類の「具体的成果」を以下に示す¹⁷。

自然科学に関連した現象を調べるために一定の科学的プロセスを用いることができる。

自然科学における概念や原理、知識を理解し、その理解を実践することができる。

科学的知識・技能を革新的な方法で問題に適用できる。

科学的知識・技能が自然資源やその他の資源の管理・開発・活用にどのように貢献しているかを理解し、その理解を実践することができる。

科学的知識・技能を使って正確な意思決定ができるようになる。

科学と文化との関係に関する理解や知識を示すことができる。

自然科学における新しい動きや、論争になっている知識の本質を理解し、その理解を示すことができる。

自然科学に関する倫理的問題、偏見、不平等に関して理解し、その理解を示すことができる。

自然科学と社会経済開発の互いの関連・影響を理解し、その理解を示すことができる。

これらの「具体的成果」のそれぞれに関して、3-2-1で述べた「評価基準」、「範囲規定文」、「成果指標」が決められており、それらの情報を元に各学校の教員は各校独自にカリキュラムを作成・実施することになっている。

3-2-3 「カリキュラム 2005」実施上の問題点

上述したように、「カリキュラム 2005」は過去の

人種差別的な教育制度による不公正を是正し、新しい民主国家の建設を目指す南アフリカにとっての中心的役割を担っていると見て良い。しかしながら、その実施には多くの困難が付きまわっているのも事実である。

一つは、従来の方法を根本から変えるような大きな改革でありながら、その実施にかかる期間があまりに短か過ぎることが挙げられる。OBE では、一人一人の教員がカリキュラム開発者(教材開発者)であることを要求されるが、これまでに独自に教材を開発する機会を全く持たなかった(そうする事を許されなかった)教師に、短期間で教材開発ができるような能力を身につけさせる事が容易でないことは想像に難くない。

また、アパルトヘイト体制下で、十分な教育・訓練を受けることがなかった無資格・低資格教員にとって、より深い教科内容理解と学習教材への知識・経験が必要とされる OBE の実施は、あまりに現状からの飛躍が大きいと言わざるを得ない。現場の教員に対して、「カリキュラム 2005」実施のための訓練を施す各州の教育省では、教員の教科内容理解を深めることと、全く新しい教育方法を身につけさせるという二つの大事業を短期間に、しかも、同時に行わなければならないという過重な任務に困惑しているのが現状である。

あまりに多くのことを短い期間でやろうとすることの危うさは、「カリキュラム 2005」の構想段階から指摘されていたが、前教育大臣であった Sibusiso Bengu は、そのような周囲の懸念を押し切って「カリキュラム 2005」の実施を強硬に進めた。しかし、当初 Grade-1 と Grade-7 への導入が 1998 年から行われる計画であったが、準備のための時間が短過ぎる等の教員組合からの強い反対により Grade-7 への導入は 2000 年からに変更されるなど、2005 年までに計画通り新カリキュラムの実施が完了するかどうか危ぶむ声は多い¹⁸。

¹⁷ Department of Education (1997), p.NS-6.

¹⁸ 1999 年 6 月に、新しい国家教育大臣に就任した Kadar Asmal は、「カリキュラム 2005」の実施に関する見直しを行うレビュー委員会を立ち上げ、その報告書が 2000 年 5 月に大臣へ提出された(Chisholm 2000)。その報告書の中で、現行のままカリキュラム 2005 を実施していくことの難しさおよび問題点が具体的に指摘され、国家教育省は、現在、報告書の提言をもとにカリキュラム 2005 の実施に関して大幅な見直しを行っている。

4. 課題

現在南アフリカが抱える課題を簡単にまとめると、以下の5つが挙げられよう。

OBEの実施

大学進学者の減少

教育予算における人件費比率の低下

低資格教員への対応

教育現場の荒廃

、 についてはそれぞれ、3-2-3、2-1-7で、既に触れた。

と に関してであるが、教員の偏った配置(例えば、都市部では教員の数が多かったが、農村地区では不足していた)を是正するため、また余剰教員の削減のために、1994年に新政権になってすぐに、政府は、新規の教員採用を大幅に減らし、教員の過剰な州・地域から教員の不足している州・地域への教員の再配置を実施した。教員が再配置に応じられない場合、その教員は退職金を受取って退職することを余儀なくされた。

このようにして、教員の削減・適正配置を図ろうとしたが、実際には、優秀な教師が数多く辞めてしまい、全体的な質の低下につながってしまった。

についてであるが、アパルトヘイト期に、白人政権に対する抵抗として、学生・生徒による授業ボイコット、教員によるストライキなどが多発したが、新政権が誕生した今も、学校現場におけるそのような習慣が未だに残っており、悪影響を与えている。例えば、年度初めの学校始業日に多くの教員、生徒が欠席したり、ストライキ、職務怠慢により教員が平気で授業を休むことなどが頻繁に見られる。そのため、その学年で教えるべき内容が未消化になり、生徒にとって、最後まで教えられることのない教科内容が生じ、マトリックス試験の成績の低下の一因となっている。

このような教育現場の荒廃を改善するため、1999年ムベキ新政権誕生後就任した教育大臣 Kadar Asmal は、“Tirisano”(ツワナ語で、「協力、共働(cooperation, working together)」を意味する)をモットーに掲げ、教育に関する以下の9つの基本方針を打ち出した。

州レベルの行政能力の向上

識字率の向上

学校のコミュニティ・センター化

学校の施設悪化の阻止

教員の専門性の開発

OBEの円滑な実施

若年層、成人に対する21世紀の南アフリカの社会経済に役立つ技能の開発

高等教育機関による21世紀の南アフリカに必要な学術・専門的技術の研究

教育・訓練を通じたエイズへの対応

彼は、これらの方針のもとに、強力なリーダーシップを発揮し、極めて厳しい姿勢で教育現場の改善に取り組んでいる。例えば、本年1月に学校始業の時期には、各州では州教育省のスタッフが直接学校を訪問し、予定通り初日から学校が運営されているか確認したり、昨年(1999年)のマトリックス試験の成績が前年より下がったのを受けて、今年引き続き合格率の低い学校には政府の補助金の支給を止める、校長を解雇する等の厳しい姿勢を打ち出している。

このように、現在の南アフリカでは、新しい試みを行いながら、同時に、過去から引きずってきた問題に対しても対処する必要に迫られている。新しい施策を実施しながら、同時に山積する課題を解決していくためには、現場の状況を迅速に政策に反映させられるような仕組みづくりが必要となってくるであろう。

5. 南アフリカに対する日本の教育分野への取り組みについて

日本政府が南アフリカにおいて、これまでに実施した教育分野における事業としては、JICAによる「研修員受け入れ」(地方教育行政者研修、理数科教員養成者研修)、現地大使館による「草の根無償資金協力」が中心であった。それらに加え、昨年「一般無償資金協力」による小・中学校建設、「個別専門家チーム派遣」による中等理数科教員現職研修計画プロジェクトが始まった。

日本政府としては、これまで、旧ホームランドを

多く抱える北部州、東ケープ州、ムプマランガ州、クワズール・ナタール州の4州を中心に協力活動を展開している。現在、日本政府が行っている教育協力としては、東ケープ州とムプマランガ州の二州を中心に行われている。東ケープ州では、旧ホームランドのトランスカイ地方において、不足が深刻な小・中学校の校舎建設が一般無償資金協力として行われており、45校の建設が予定されている。ムプマランガ州では、個別専門家チーム派遣による「ムプマランガ州中等理数科教員現職研修計画プロジェクト (Mpumalanga Secondary Science Initiative: MSSSI)」が進行中である。MSSSIは、南アフリカの教育分野の主要な問題のひとつである理数科分野における教員の能力(技術・知識)の向上を目指している。

MSSSI要請の背景及び実施アプローチを知ること、南アフリカの教育分野における現状の問題とその対策について理解するために有益と思われるので、以下にその概要を述べる。

「ムプマランガ州中等理数科教員現職研修計画プロジェクト (MSSSI)」について

- (1) 目的：現職研修システムの構築を通して現職理数科教員の能力(技術・知識)を向上させる

- (2) 期間：1999年11月から3年間
- (3) 対象学年：Grade-8とGrade-9(日本の中学校2年と3年に相当)
- (4) 対象科目：数学・理科
- (5) 対象地区：ムプマランガ州の全中等学校(約550校)
- (6) プロジェクトの流れ

MSSSIでは、教員トレーナー(Curriculum Implementer: CI)に対する能力開発が、中心的な活動となっている。教員トレーナーは、日本での教員養成者研修で翌年1年間に行う研修会の計画を立て、実施に必要な教材の開発、その教材の背景となる知識・技術を学ぶ¹⁹。日本でのそのような活動を基に、教員トレーナーは、現地で教科主任を対象とした研修会を運営していく。各学校の教科主任は、年3回各回1週間(5日間)の研修会に参加し、定期的に校内研修を運営するために必要な技術・知識・教材作製法等を学ぶ。最終的には各学校で定期的な校内研修が行われることを、MSSSIでは目標としている。表6-17に、MSSSIの研修の流れを示す。

表6-17 MSSSIの研修の流れ

実施場所	研修の実施者	研修の受講者	活動	目的	頻度(期間)
日本	日本の受け入れ大学スタッフ	教員トレーナー	教員養成者研修	教員トレーナーが教科主任対象の研修会を運営するために：必要な技術、知識を身につける。必要な教材を作製する。研修会の年間計画を立てる。	年1回(5週間)
州	JICA 専門家、プレトリア大学スタッフ				年3回(各回1週間)
地区	教員トレーナー	教科主任	地区レベル研修会	教科主任が校内研修運営に必要な：技術・知識を身につける。教材作製法を学ぶ。校内研修の計画を立てる。	年3回(各回1週間)
		学校長			学校長がプロジェクト活動の内容について理解する。
学校	教科主任	一般教員	校内研修	一般教員が、効果的な授業法を学び、そのために必要な教材の作り方・使い方を学ぶ。	定期的(月1回以上)

出所：筆者作成。

¹⁹ 実際には、毎年日本へは異なった教員トレーナーが派遣され、日本へ派遣された教員トレーナーは帰国後、その年に派遣されなかった教員トレーナーに対し、自分たちが学んだことを伝える義務を負う。

5-1 プロジェクト要請の背景

ムブマランガ州は、旧ホームランドを州内に多く抱え、現職教員の能力開発が急がれる州の一つである。アパルトヘイト体制下における、アフリカ人に対する意図的な理数科教育への軽視、ホームランドの教育予算不足からくる設備・実験機材等の不足、多くの低資格教員等様々な問題があった。また、教員全体としては、その数は充足していたが、理数科分野の教員は著しく不足しており、そのため十分な教育を受けずに、教員としての準備が不十分な教員が多く養成された²⁰。教員全体としては、絶対数が充足されているため、教員の新規の採用は控えられ、現職教員の質をいかに高めるかが、教育省の最重要課題となっていた。

そのような状況の中、理数科教育分野における教育 NGO や海外の援助機関により、現職教員の能力開発のための活動が行われてきたが、予算上の制約もあり、またプロジェクトという枠組の中での成果・評価を重視しなければならないこともあり、その多くは、州内のごく一部の地域を対象としたものが多かった。そのようなプロジェクトでは、一般教員を対象として、研修会（ワークショップ）を行うという形が主流であった。ワークショップに参加した教員自身は新しい教育技術、ノウハウ等を身につけ、それなりの向上が見られたものの、そのような裨益効果が学校全体に波及したり、システムとして定着することは少なかった。また、多くのプロジェクトは、活動の終了とともにその裨益効果は教員個人のものとしてだけ残り、それ以上の広がりを持たなかった。

5-2 従来のアプローチの問題点

従来のプロジェクトのアプローチにおける問題点を以下に整理した。

(1) 地域限定

上述したように、ムブマランガ州で行われた理数科教員の能力向上を図るためのプロジェクトの多

くは、州内の特定の地域を選んで、その地域の教員だけを対象とするものであったり、「パイロット（試験的）」と称して、幾つかの限定した地域で始め、後に全州へ広げる計画のものが主であった。後者の場合でも、全州へ広げるメカニズムが充分検討されていないため、パイロット地区だけでプロジェクトが終わってしまうケースが多く、全般的に、裨益効果が、一部地域の一部の教員個人に留まるケースが多かった。

(2) プロジェクトの主体が外部者

プロジェクトの実施主体が、現地の教育 NGO の職員、援助機関の派遣専門家など、教育省の内部の人間ではなく「外部者」であることが多かった。そのような「外部者」が、直接、現地の現職教員への研修を行うため、教育省組織としての能力開発には繋がらず、プロジェクトが終了して、プロジェクトの実施者である「外部者」が抜けた後は、スキルを身につけたごく少数の教員は残るものの、それ以降の研修やそれ以上の改善は期待できなかった。すなわち「持続性」に対する配慮が著しく欠けていた。

(3) プロジェクトの対象が一般教員のみ

従来のプロジェクトの多くは、校長、教科主任などの学校組織の運営に関与している教員ではなく、一般教員を対象とした研修であったため、対象となった一般教員自身のスキルの向上は見られるものの、そのようなスキルが学校内の他の教員へ裨益する事が少なかった。インフォーマルな形での同僚との接触で広がることはあっても、校内研修など公式な方法で共有されることは少なかった。また、校長、教科主任など、校内での活動を運営する立場にある教員が知らないような新しい技術・知識を一般教員が先に学んだ場合、管理者であるそのような教員は、一般教員の学んだ新しい技術・知識を積極的にサポートすることは難しく、時には、一般教員が自分たちの知らないことを身につけることを快く思わず、逆に阻害する立場に回ることもあった。

²⁰ 例えば、従来の教員養成系の短大では、主に教授法しか学ぶ機会がなく、指導教科に関してはほとんど新しい内容を学ぶことなく教壇に立つケースが普通であった。極端な例としては、教科内容に関しては、Grade-12（高校3年）を卒業以降に教科内容を復習したり、深化させる機会がないままに Grade-12 を教えることになる場合もあり、自分が生徒のときに習わなかった単元、自分が苦手だった単元は教えられないため（教える立場になって自分で努力する一部の教員は別として）、その単元を簡単に済ませてしまったり、時には省略してしまう教員も少なくない。

(4) 資格認定

従来のプロジェクトによる現職教員に対する研修会では、プロジェクトによる研修を受けても公的な資格が認定されなかったため、受講者の動機付けが難しかった。

5-3 MSSSIのアプローチ

(1) 全州を対象としたシステム構築と通常業務との完全な統合

MSSSIでは、地域を限定せず、また、パイロット方式もとらず、初めから州全域にわたるシステムの構築を目指している。その理由は、5-2(1)で述べた地域限定の問題を解決するためであるが、同時に、州全域に裨益するプロジェクトにすることにより州教育省の通常業務として位置付ける事ができ²¹、州教育省の職員自らがプロジェクトの実施者となることを可能とした(5-2(2)の問題を解決)。さらに、現在南アフリカで進められている「カリキュラム2005」実施のための教員再訓練とMSSSIを一体化させ、「カリキュラム2005」実施のための予算をMSSSI実施のための予算の一部として使うことができるよう配慮した。

(2) 学校ベースの活動

5-2(3)で述べたような、一部の教員個人だけに裨益効果が留まるのではなく、裨益効果が学校全体に広まるよう、MSSSIではプロジェクトの中心活動である研修会の参加対象を教科主任とした。同時に、学校長も毎回のワークショップ初日に参加させるようにし、教科主任が研修会でどのようなことを学び、学校へ戻って何をすることを期待されているのかを、学校長が理解し、教科主任が校内で行う活動を学校長がサポートできるようにした。学校長の積極的な関与を取り付けることにより、教科主任がプロジェクトの研修会で学んだことが、校内研修を通じて、校内の他の教員へも広められるようにした。

(3) 現地大学の協力(パートナーシップ)

既に現地に存在するノウハウや経験を最大限に活かすために、MSSSIでは、共同事業者として現地の大学が参加している。特に、教育は、その国の歴史的背景、文化、国民性などが深く影響を及ぼしているため、日本で成功した制度をそのまま現地に持ちこむんで、必ずしも現地でうまく機能するとは限らない。MSSSIでは、現地での調査・研究・実践の経験のある地元の大学が、日本の経験を現地の状況に合うよう咀嚼、再構築するための役割を担っている。具体的には、以下のような役割が期待されている。

現地の状況をよく理解している学術機関が関与することによって、日本の理数科教育の経験を基に南アフリカ独自のシステムを構築する際、現地側の実務者(教育省)だけではなく、アカデミックな立場からサポートが得られる。すなわち、日本の経験を現場レベルで理解・移転するだけではなく、理論的な立場からも分析が加えられ、単に経験の移転のみに終わらず、それを学術的な視点から検証し、より広い意味でのノウハウ開発に繋げることができる。したがって、プロジェクトの成果が単にムプマランガ州教育省の現場だけに留まらず、南アフリカの他の地域、ひいては他の途上国へも適用可能なノウハウの開発へ発展させることが期待できる。

プロジェクトの参加者である教員に対して、プロジェクトのニーズに合うように改訂した資格認定コースを提供し²²、さらに授業料の割引等の特典を享受できるようにした。これにより、年数回の研修会以外にも、指導科目内容の理解を向上させるための系統的な学習が可能となる。

²¹ それまで、州内で行われていた他国の援助機関によるプロジェクトでは、対象地域を限定したため、州全域に対して公平なサービスを提供する義務のある州教育省は、対象地域とならない地区との公平性を考慮して、そのプロジェクトに積極的に関与することができなかった。そのため、そのプロジェクトは主に、教育NGOの職員やそのプロジェクトの専属スタッフによって運営され、州教育省の業務として位置付けられなかった。

²² 厳密には、プロジェクトの研修会の参加が公的資格の認定に直結するわけではない。資格認定コースへの登録は、プロジェクトの研修会とは別に、希望者が各自授業料を払って登録する。ただし、研修会での活動は、受講コースの単位認定の際にコース活動として認められる。

プロジェクト終了後、日本側が手を引いた後にも、現地の大学の州に対する助言・関与が期待できる²³。

(4) 経験提供型

MSSI では、理数科教育における日本の経験を南アフリカ側関係者に提供することにより、日本の経験の中で南アフリカにとって役に立つと思われるところを、南アフリカ側関係者自身が取捨選択し、彼等自身が州内に現職教員研修システムを構築することを目的としている。それを可能とするために、毎年9名ないし10名の教員トレーナーを日本に送り、日本に滞在する5週間に、向こう1年間の研修プログラムを彼ら自身が計画し、そのために必要な技術、ノウハウ、教材を研究する事が彼らの課

題となっている。

彼等は自分達の目で日本の理数科教育の現場を見、日本の教員と話し、日本の教員センターを訪ね、日本の教員養成大学スタッフの助けを借りながら、自分達が翌年行う研修会のプログラムを自分たち自身の手で作りに上げる必要がある。そのため、従来の国別特設「理数科教員養成者研修」の枠をムプマランガ州教育省関係者だけに絞り、研修を通して、彼等の具体的な課題・ニーズに特化した対応ができるようにしている。したがって、日本での研修については、現地教育省側と受け入れ大学側との間で事前に十分な意見・情報交換が行われ、研修に参加する個々人も各自の課題が割り当てられ、受け入れ大学側は各人の課題遂行のために個人的な指導ができるような体制を整えている。

Box 6-1. DFID の MPSI 第 1 フェーズから何を学ぶか？

JICA は、「理数科教員再訓練プログラム (Mpumalanga Secondary Science Initiative Program: MSSI)」に対する協力を、1999 年から開始した。この MSSI への協力は、JICA 南アフリカ事務所が設立される以前から、在南アフリカ日本大使館が南アフリカ政府との交渉にあたり、非常に準備段階に時間と労力をかけてきた案件である。

一方、DFID も、同じムプマランガ州の初等教育分野での協力を展開し、成果を上げてきていた。3 年前に DFID のプロジェクトを筆者が訪問した際、DFID のプロジェクト・リーダーは、自信たっぷりに彼らの方法論と成果について雄弁に語り、新参者の私たちに助言を与えてくれた。彼らの協力手法で私たちと決定的に異なる点は、彼らはある地域の選りすぐりのカウンターパートを徹底的に鍛えるということであり、彼らから最終的には現地の人々への技術移転を期待するという点であった。この精鋭チームのメンバーは、研修への参加費や教材、パソコンの貸与等、さまざまな形で優遇され、技術習得環境は申し分ない状況にあった模様である。これに対して、我々は、彼らの忠告を無視した訳ではないが、教育省関係者のいう「参加型アプローチ」を尊重し、プロジェクトの方向性や内容が、彼らの中で合意形成されるまで、ただじっと待った。そして彼らとの対話からでてきた結論は、DFID とは全く異なる「全員参加によるシステム作り」であった。これは、対象者や地域を限定せずに、ムプマランガ州全域を対象に、彼らの中に「理数科教員再訓練のためのシステムを構築する手助け」を目指すものであった。

JICA の MSSI プログラムが軌道に乗って始めつつあったこの時期、DFID のプロジェクトは第 2 フェーズへの移行がスムーズに進んでいなかった。表向きには、彼らのプロジェクトの第 1 フェーズは、所期の目的を成功裡に達成したとされていたが、関係者の間では、「プログラムの延長交渉時の DFID 側の対応が、教育省関係者の気持ちを逆なでし、プログラムの延長交渉が難航した。」と囁かれている。ことの真偽は定かではないが、JICA プロジェクトの内容を詰める協議でも、先方は、ことある毎に「DFID のプロジェクトのように、一部の人が恩恵を被るプロジェクトにはしたくない。」と語っていたのを思い出す。教育省の人たちは、その際、DFID のプログラムを「their program」と呼んでいた。

さて、JICA の MSSI プログラムは、1999 年 11 月にミニッツの署名を了して、なんとか開始こぎ着けた。彼らがこのプログラムを「our program」として認知してくれるかどうかは今後の課題であるが、日本側のチーム・リーダーはこのプログラムの成功の鍵を「軍団意識」としている。「参加者意識」、「軍団意識」等、日本的なマネジメント手法が南アフリカの黒人組織に根付くか否か、今後の協力にかかっている。

(筆者：中村タスク)

²³ ただし、そのための条件として、大学が実施する資格認定プログラムに登録するムプマランガ州の教員が引き続きいること、あるいは日本側が何らかの形でプレトリア大学に金銭的なサポートを行う等のどちらかの条件が満たされる必要がある。

(5) 「シェアリング(経験の共有)」と
「グループ意識醸成」

MSSIでは、既に現地に存在するノウハウ・経験を重視し、現地大学の関与によって現地に存在するノウハウの積極的活用を行うことは既に述べた。現場レベルでも、既存の経験・ノウハウを活用するために、「シェアリング(経験の共有)」、「グループ意識の醸成」をプロジェクトの主要な方針として掲げている。

南アフリカでは、アパルトヘイト体制時には、教科主任の主要な仕事の一つが、自分の監督下にある一般教員の「監視」であった²⁴ため、一般教員は教科主任に授業の進め方に関してアドバイスを求めたり、まだ同僚間で意見を交換したりという風土が醸成されにくかった。反面、自分の給与の向上に直結する資格向上²⁵には積極的で、互いに協力するといった風土は学校内でも、学校間でも非常に希薄であった。

しかしながら、南アフリカには、元来“Ubuntu”という「人間らしさ」「他人との繋がり」「協力」「相互扶助」「信頼」といった精神を表す伝統的な考え方があった。そのような精神が、都市化・近代化やアパルトヘイトによって急速に失われつつある。近年、このような伝統的な価値観を取り戻そうとする動きが活発になっている。そのような背景もあり、MSSIで掲げている「シェアリング」「グループ意識」という考え方は非常に好意を持って受け入れられ、MSSIのキーワードとなっている。

具体的には、近隣の学校でクラスター(グループ)を構成し、クラスター内の教員が互いの経験や実践を共有する場を積極的に設けたり、他校で行われた参考となる実践例を披露する場を設けている。また、教員レベルだけではなく、プロジェクトの中心を担う教員トレーナーの間でも、これまでは、専ら個人での活動が主であったものが、プロジェクトの開始以来、互いに協力して作業を行う例が見られるようになった。

(6) JICAとしての新しいアプローチ

このプロジェクトでは、相手国側のニーズに的確に対応するために、JICAの様々なスキームを組み合わせる形で実施している。具体的には、長期・短期専門家派遣、カウンターパート研修、国別特設研修「理数科教員養成者」「地方教育行政」、長期研修員制度「理数科教育・教員教育」、草の根無償資金協力(教員センターの建設・増築)などである。さらに、研究支援費による地元大学への支援等の側面からのサポートも計画中である。

このように、JICAの持つ種々のスキームを有機的に組み合わせ、州教育省の様々なレベルの関係者が日本の教育についての理解を進められるように配慮している。例えば、「地方教育行政者研修」によって、各地区の地区長を日本へ派遣し、州教育省の本部関係者だけではなく、各地区レベルからもプロジェクトの運営がサポートされるような仕組みになっている。

これまで、相手国側のニーズに的確に対応するためにJICAの多くのスキームを柔軟に組み合わせることは容易ではなく、JICAの単独のスキームで対応できる部分だけで相手国側のニーズに応えざるを得ないケースも少なくなかった。2000年1月に行われたJICAの機構改革により、スキーム毎に対応する体制から、地域別・国別の対応が可能な組織体制に変わった。MSSIでは、JICAの新しいアプローチを具現化すべく、JICAの総力を活かせるよう、包括的なアプローチを採用している。

参考文献

国際協力事業団国際協力総合研修所(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』
レナード・トンプソン(宮本正興、吉田恒雄、峯陽一訳)(1998)『新版 南アフリカの歴史』明石書店

²⁴ アパルトヘイト時には、教員は、政府がアパルトヘイト体制の維持に必要な内容を盛り込んだ教科内容・シラバス等に忠実に従って授業をすることを求められ、そこから逸脱するような内容を教えたり、自分で授業のやり方を工夫するようなことは奨励されなかった。

²⁵ 自分の資格向上のために通信教育などを受ける教員は少ない。これ自体は好ましいことであるが、教員の一部には、自分の受講しているコースのレポートの締切りが近づくと、生徒に自習させ、その間に自分のレポートを書く者も多かったため、近年資格の向上と給与の向上を直結しない制度に変わった。

- Behr, A.L. (1988) *Education in South Africa-Origins, Issues and Trends: 1652-1988*. Academia: Pretoria.
- Chisholm, L.(2000) *A South African Curriculum for the Twenty First Century*. The Review Committee on Curriculum 2005: Pretoria.
- Department of Education (1995) *White Paper on Education and Training*. Department of Education: Cape Town.
- Department of Education (1997) *Senior Phase Policy Document*. Department of Education: Pretoria.
- Department of Education(1999) *Education for All 2000 Assessment South Africa Report*. Department of Education: Pretoria.
- Department of Education (2000) *Report on the 1999 Senior Certificate Examination*. Department of Education: Pretoria.
- Education Information Centre and Independent Examination Board (1996) *Understanding the National Qualifications-A Guide to Lifelong Learning*. Heinemann: Johannesburg.
- Lemmer, E. and Badenhorst, D. (1997) *Introduction to Education for South African Teachers*. Juta: Cape Town.
- Mothata, S. (2000) *A Dictionary of South African Education and Training*. Hodder & Stoughton: Johannesburg.
- Musker, P. (1997) *Outcomes-based Education: Theory and Practice-An Introductory Guide*. Nolwazi Educational Publishers: Johannesburg.
- Niekerk, P.V. and Ludman, B.(eds.)(1999) *A-Z of South African Politics 1999*. Penguin Books: Sandton.
- Oliver, C. (1998) *How to Educate and Train Outcomes-Based*. J.L. van Schaik: Pretoria.
- Owen, K. (2000) "The Brain Drain", *Africa Today*. March 2000. Afro Media: London.
- Saunders, C. and Southey, N. (1998) *A Dictionary of South African History*. David Philip Publishers: Cape Town.
- South African Institute of Race Relations (1986) *South Africa Survey 1985/1986*. South African Institute of Race Relations: Johannesburg.
- South African Institute of Race Relations (1990) *South Africa Survey 1989/1990*. South African Institute of Race Relations: Johannesburg.
- South African Institute of Race Relations (1998) *South Africa Survey 1997/1998*. South African Institute of Race Relations: Johannesburg.
- South African Institute of Race Relations (1999) *South Africa Survey 1999/2000 Millennium Edition*. South African Institute of Race Relations: Johannesburg.
- SOWETAN (2000) January 10, 2000.
- Spady, W. and Schlebusch, A.(1999) *Curriculum 2005: A Guide for Parents*. Renaissance: Cape Town.
- The Teaching and Learning Series (1999) *Learning About Curriculum*. Juta: Cape Town.

第7章 インフラ・エネルギー

飯島 聡 (JBIC)

1. エネルギー

表7-1 南アフリカの一次エネルギー源内訳 (1997年)

(単位:1兆ジュール、%)

種別	エネルギー供給量	シェア
石炭	3,370,254.06	74.0
原油	555,868.70	12.2
天然ガス	71,814.00	1.6
原子力	137,967.27	3.0
水力	7,531.20	0.2
再生可能エネルギー	408,739.00	9.0
計	4,552,174.23	100

出所: 鉱物エネルギー省ホームページ

1-1 エネルギー一般

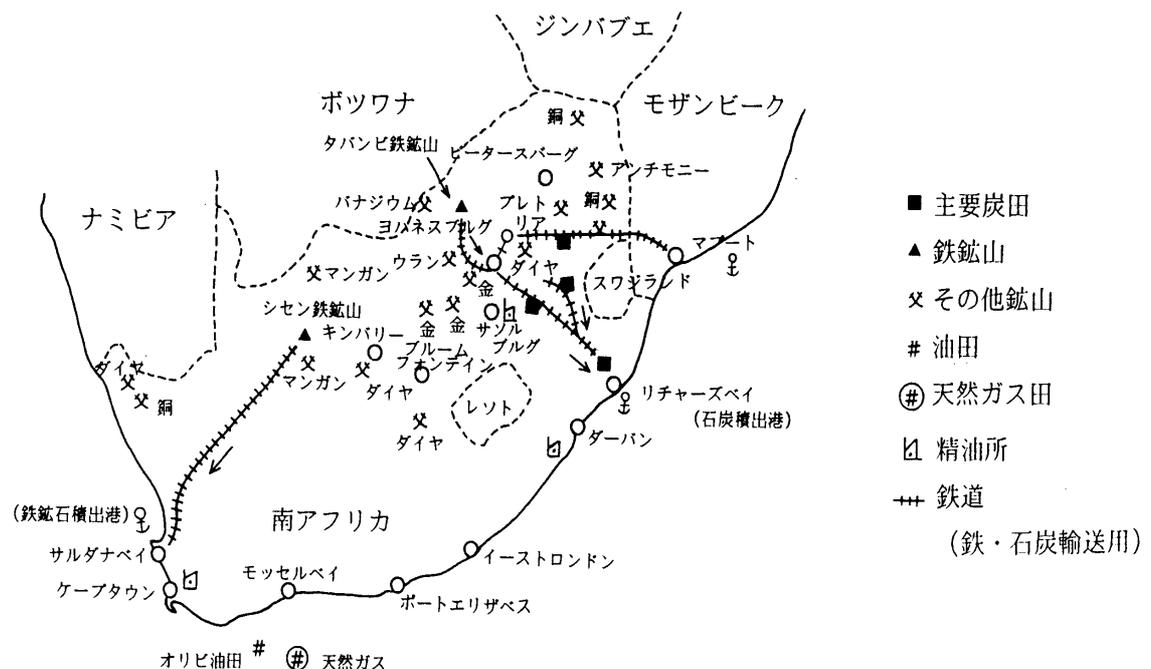
(1) 概況

南アフリカは金・ダイヤモンド等鉱物資源が豊富な国だが、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内訳を見ると、石炭が74% (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1.6%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)。

次に同国の部門別エネルギー消費の状況を見ると、工業が35.9%、鉱業・農業が各6.6%、3.4%で産業用のみで45.9%に達する。これに運輸23.6%が加わり、南アフリカのエネルギー消費は産業主体の構造となっていることがわかる。

図7-1 南アフリカのエネルギー・鉱物資源



出所: 南アフリカ全土図を基に筆者作成。

一方、家庭用は電化が遅れていることもあり、24.4%（全体の4分の1）に留まっている。

表7-2 南アフリカの部門別エネルギー消費割合
（単位：1兆ジュール、%）

	エネルギー消費量	シェア
工業	886,831.27	35.9
商業	118,429.34	4.8
家庭用	603,557.34	24.4
鉱業	164,098.42	6.6
運輸	583,569.27	23.6
農業	84,456.42	3.4
非エネルギー	29,828.17	1.2
計	2,470,770.23	100

出所：鉱物エネルギー省ホームページ

（2）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、同国にとって石炭は金に次ぐ輸出品となっている。

輸出向け石炭のうち9割方はリチャーズ・ベイの世界最大の石炭ターミナルから積出されるが、一部はダーバン、マプトにも回っている。

同国の主要炭田はムプマランガ州を中心に賦存し、Waterburg、Witbank、Highveldの3炭田で埋蔵量全体の約7割を占める。石炭の特徴としては瀝青炭が主体で灰分が高く（約45%）、逆に硫黄分が少ない（約1%）ことが挙げられる。

主要石炭生産企業としては最大のIngwe社を筆頭に、Sasol、Duiker Mining、Amcoal、Anglovaalなどがある。南アフリカの石炭は豊かな埋蔵量を背景に低価格を武器にしてきたが、近年世界的な石炭価格低迷により、南アフリカの石炭生産企業の収益低下が見られる。

（3）石油

石油に関しては、国内で石油があまり採れないため殆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、サウジ、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発展させた。南アフリカ政府はこうした中でも油田開発に努力してきているが、現在のところモッセル・ベイの南西140kmにオリビ油田（2.5万バレル/日）が1998年に開発されているのみである。この他フィリップス石油等が南アフリカ東南岸沖合一帯で探鉱を行っている。

一方、石油精製に関しては、同国はアフリカの中では主要な精製国となっており（精製能力は46.8万バレル/日）、国内向け及び東アフリカ等への輸出を行っている。

活動しているのはBP、SHELL、CALTEX、TOTALなど多国籍企業だが、下流部門は南アフリカ黒人系企業も育ちつつある。また元南アフリカ国営のSASOLはTOTALとのJVで精油を行っている。精製所はダーバン、ケープタウン、サソルバーグの3カ所に立地するが、このうちダーバンが57.3%の精製能力シェアを有し最大の基地となっている。

なお、南アフリカ政府はエネルギー安全保障の政策上、Strategic Fuels Fund (SFF) を設けており、石油備蓄を国策として行ってきた。備蓄基地はサルダナ・ベイとOgiesの2カ所で合計の備蓄能力は45万バレル（約100日分の消費に相当）である。

（4）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。

国内ガス田ではないが、ナミビアのクドゥ・ガス田開発事業があり、南アフリカ電力公社であるESKOMは同ガス田からのガスを利用して新ガス火力を建設する計画を検討していたが、生産コストが高くつくことから、このところESKOM側は消極的な姿勢に転じている。

他方、モザンビーク中部沖合のパンデ・ガス田の開発事業についても南アフリカ側で検討されているが、これは同ガス田からマプトを経て南アフリカのサソルバーグまでガス・パイプラインを建設するもので、このパイプラインが完成すると既存の国内ガス・パイプライン網との連結もなされる。同事業はまだ調査段階だが、南アフリカ国内における石炭から天然ガスへの燃料転換（電力、都市ガス等）や環境対策にも資することとなる。今のところ南アフリカ政府が50%を出資し、南アフリカ企業のSASOLによる出資も想定されている。

(5) 合成燃料産業

前述のように南アフリカでは経済制裁期の国策もあり、石炭、天然ガス等を利用した合成燃料産業

が世界トップ・クラスの水準まで発達している。

まず50年代よりSASOLが石炭液化に取組み、内陸のセクンダ、サソルバーグの生産基地において石炭液化・化学品製造を行っている（世界最大。15万バレル/日相当）。SASOLは1979年に民営化されている。使用炭は殆どSASOLの自前の炭田から来ている。

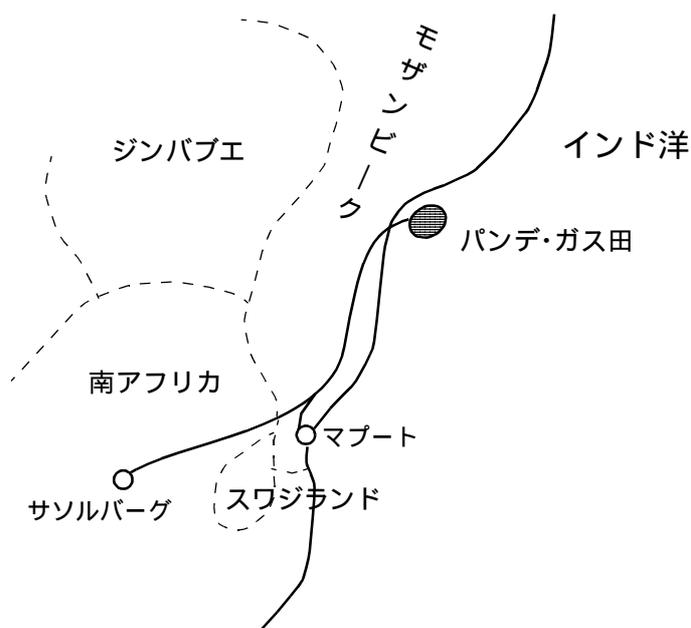
また、1990年代前半より国営のMoss GASがモッセル・ベイの天然ガスを利用して石油製品を生産している（4.5万バレル/日相当）。その他、砂糖キビ、キャッサバなどから抽出したエタノールをブレンドしたアルコール配合ガソリンも1980年代以降開発されている。

(6) 再生可能エネルギー

再生可能エネルギーに関しては、南アフリカで最も普及しているのが薪であり、黒人家庭ではまだ使用エネルギーの1/3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。

図7-2 モザンビーク 南アフリカ間ガス・パイプライン開発計画



出所：南アフリカ鉱物エネルギー省資料を基に筆者作成。

太陽光発電・太陽熱利用

南アフリカの年平均日照時間は 2,500 時間に達し、年平均日射量も 4.5-6.5kwh/m³ で東京の 1.2-1.6 倍となっている。このため、太陽エネルギーの活用が検討され一部実用化しているが、安い石炭による低電力料金もあり、まだ既存グリッドのある地域での太陽光発電は現実的となっていない。むしろ遠隔地でのオフ・グリッドに基づく太陽光による電化にポテンシャルが大きい。

1998 年には ESKOM が Shell の協力を得て家庭電化のパイロット・プロジェクトに着手している他、学校や診療所を電化する Solar Village Program 等の計画がある。この他、水の加熱を太陽熱で行うことも検討されているが、まだ開発の基礎段階にある。

風力

南アフリカは全般に風力エネルギーに恵まれており、全土で年平均 4m / 秒以上の風が吹いている。特にドラケンスバーグ山脈の一部とケープタウンからダーバンにかけての沿岸地帯が有力で、風力発電に適する年平均 6m / 秒以上の風が観測される。

既に風力は揚水ポンプ用風車として各地で使われているが、住宅電化のための風力活用は今後の課題である。

現在 SABRE GEN、Wind (南アフリカ再生可能エネルギー・バルク生産プログラム 風力) の計画の下、本格的な風力発電導入へ向けた準備が進んでいる他、Darling Wind Farm 事業など小規模な風力による IPP の事業も出始めている。

廃棄物発電、廃棄物燃料製造

これまで南アフリカでは廃棄物処理は埋立方式が一般的で焼却施設は普及していない。但し今後は埋立方式の限界もありゴミ焼却方式の導入とそれによる発電の可能性もある。

また、石炭採掘時、及び石炭火力での発電時に発生した石炭滓や灰の処理が課題となっているが、これらを燃焼させて発電として利用することも検討されている。

(7) エネルギー全般の政策

エネルギー全般の政策づくり、行政を担っているのは鉱物エネルギー省である。同省は 1998 年に『南アフリカエネルギー政策白書』を発表している。同白書は以下のように 5 つの原則を示している。

利用可能なエネルギーの提供増進 特に貧困家庭やコミュニティー・サービス向け
エネルギー管理・統制能力改善 長期計画策定、意思決定・運営プロセスの透明化
経済発展の触媒効果 エネルギー市場の競争促進、コストを反映したエネルギー価格設定
エネルギーに起因する環境・健康への影響管理
エネルギー源多様化による安定的供給確保
再生可能エネルギー開発、南部アフリカ水力利用。

(8) 石油、天然ガス輸送

なお、南アフリカ国内のパイプラインによる石油、天然ガス輸送は TRANSNET の PETRONET が担っている。同社はハウテンやクワズール・ナター州を含む 5 州にまたがる形で、合計約 3 千 km の石油・天然ガス・パイプラインを保有している。輸送品目としては、原油・精製油、航空燃料や天然ガスである。

(9) 都市ガス

都市ガスは現在ヨハネスブルグのみ供給されているが、モザンビーク・パンデ・ガス田からの天然ガスが利用できるになれば、ダーバンにも都市ガス供給地域を広げることになっている。

(10) 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ろう。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、その発電能力は 3.98 万メガワット (MW) (アフリカ全体の約 4 割) であり、第 2 位のエジプト (約 1.6 万 MW) を倍以上も引離している。先進国ではオーストラリアの 3.9 万 MW とほぼ同規模となっている。一人当たり電力消費量は 3,808 Kwh (1998 年) であり、日本の 7,915 Kwh より低い。先進国に近いレベルに達している。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よるものが大きく、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。

南アフリカのエネルギー国内消費量に占める電力の割合は 22.5% (1997 年・以下同様) であるが、電力消費の分野別割合を見ると工業がほぼ 40% のシェアを有し、家庭用は鉱業向けと同じく 19% 台となっている。

表 7-3 南アフリカの分野別電力消費割合

(1997 年)

分野	電力消費量 (GWh)	シェア (%)
工業	61,139.46	39.6
商業	22,134.91	14.3
家庭用	30,687.68	19.9
鉱業	30,390.34	19.7
運輸	4,562.53	3.0
農業	5,639.98	3.6
計	154,554.90	100

出所: 鉱物エネルギー省ホームページ

黒人家族では電力の代わりに薪、石炭、ろうそく、パラフィンなどを燃料として利用することがまだ一般的であり、電力消費量に占める家庭向けのシェアは低く抑えられている。

(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)。ESKOM は全体で 24 の

発電所を有し、発電容量は 39,872 MW、送配電網も 28.1 万 km (うち 132 KV 以上の送電線は 26,443km、400 KV 送電線が主体) に達する。

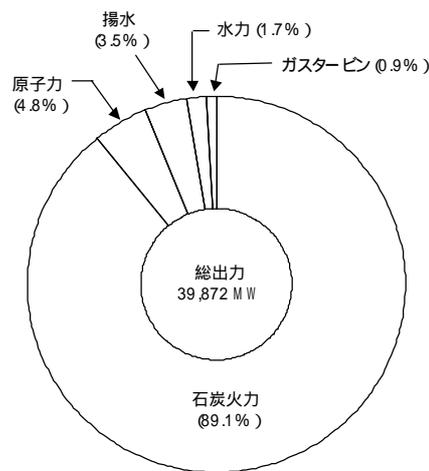
同公社の設立は 1923 年に遡るが、南アフリカ政府 100% 出資の公社であり、直接の監督官庁は公共企業省となっている (従業員は 1998 年において 37,311 人)。

表 7-4 南アフリカの電力タイプ別構成 (1998 年)

タイプ	発電所数	出力 (MW)	シェア (%)
石炭火力	13	35,539	89.1
ガスタービン	2	342	0.9
水力	6	661	1.7
揚水	2	1,400	3.5
原子力	1	1,930	4.8
計	24	39,872	100.0

出所: ESKOM (1998)。

図 7-3 南アフリカの電力タイプ別構成 (1998 年)



出所: ESKOM (1998)。

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、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。石炭火力は全体で 13 の発電所があり、最大の Kendal 発電所 (4,116 MW。ウィットバンクに立地) を筆頭にすべて 1,000 MW 以上の規模を有している。

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。政府も原子力の環境問題には神経を使っており、原子力発電所新增設計画を建てていた 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。¹

表 7 - 5 ESKOM 保有発電所 (1998 年現在)

発電タイプ	発電所名	所在地	発電容量 (MW)	発電 ロット数	商業運転 開始時期(年)
1. <u>石炭火力</u>					
	(1) Arnot	ミデルバーグ	2,100	6	1971 ~ 1975
	(2) Camden	エルメロ	1,600	8	1966 ~ 1969
	(3) Duvha	ウィットバンク	3,600	6	1980 ~ 1984
	(4) Grootvlei	バルフル	1,200	6	1969 ~ 1977
	(5) Hendrina	ヘンドリーナ	2,000	10	1970 ~ 1977
	(6) Kendal	ウィットバンク	4,116	6	1988 ~ 1993
	(7) Komati	ミデルバーグ	1,000	10	1961 ~ 1966
	(8) Kriel	ベサール	3,000	6	1976 ~ 1979
	(9) Lethabo	サソルバーグ	3,708	6	1985 ~ 1990
	(10) Majuba	ボレクスルスト	1,971	3	1996 ~ 2001
	(11) Matimba	エリスラス	3,990	6	1987 ~ 1991
	(12) Matla	ベサール	3,600	6	1979 ~ 1983
	(13) Tutuka	スタンダートン	3,654	6	1985 ~ 1990
	小 計		35,539		
2. <u>ガスタービン火力</u>					
	(14) Acacia	ケープタウン	171	3	1976
	(15) Port Rex	イーストロンドン	171	3	1970
	小 計		342		
3. <u>水力</u>					
	(16) Gariep	ノルヴァルスポット	360	4	1971 ~ 1976
	(17) Vanderkloof	ペトルスヴィル	240	2	1977
	(18) Colley Wobbles	ムバシェ川	42	3	
	(19) First Falls	ウムタタ川	6	2	
	(20) Ncora	ンコラ川	2	4	
	(21) Second Falls	ウムタタ川	11	2	
	小 計		661		
4. <u>揚水</u>					
	(22) Drakensburg	ベルグヴィル	1,000	4	1981 ~ 1982
	(23) Palmiet	グラボウ	400	2	1988
	小 計		1,400		
5. <u>原子力</u>					
	(24) Koeberg	ケープタウン	1,930	2	1984 ~ 1985
	小 計		1,930		
	合 計 (1 ~ 5)		39,872		

出所: ESKOM(1998)。

¹ 最近 ESKOM は Koeberg 発電所近辺に PBMR 式の原子力実験炉 (110MW) を開発中であることが明らかになった。これには米国の PECO のエナジーなど米英グループが開発に参加することも見込まれており、早ければ 2001 年中に工事開始、2004 年頃完成を目指している。一方環境グループがこれに反対している他、電力が供給過剰な中での原発開発に疑問を呈する向きが出ている。

南アフリカは雨量が全体的に少なく大きな河にも恵まれていないため、水力発電の規模は小さい。現在通常の水力が Gariep, Vanderkloof の両発電所を含めて 6カ所、揚水発電が Drakensburg, Palmiet の 2カ所となっているが、通常水力と揚水のシェアを合わせても全体の出力の 5.2%に過ぎない。但し、今後は相対的に降雨量の多いムプマランガ州、クワズール・ナタール両州を中心に中小水力を建設することも検討されており、また揚水発電については 3カ所の建設計画について F/S が実施されている。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。

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。ESKOM は、安価な石炭のおかげで平均電力生産コストも安く（1998 年において 10.70 南アセント。米ドル換算で約 2.3 セント）、財務状況も毎年度黒字を続けており（1998

年度の純利益は 2,750 百万ドル）、健全である。債務資本比率は 1994 年度の 1.73 から 1998 年度の 0.85 まで改善しており、ESKOM 自身の信用に基づき国際金融市場からも大きな制約を受けずに資金調達が出来るとなっている。

こうしたことから南アフリカ政府は ESKOM を民営化していく方針であり（当面は半官半民）、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²。ESKOM 自身は今後発送配電を各々別々のビジネスとして独立させ、持株会社としての ESKOM の下で、複数の傘下民間会社（ESKOM Enterprises）を設立させていく考えのようであるが、南アフリカ政府自身は南アフリカを 5 つぐらい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³。

表 7 - 6 南アフリカの発電実績推移

	1990	1994	1995	1996	1997	1998
1. 南アフリカ電力販売量 (Gwh)	134,347	149,443	153,547	165,370	172,550	171,454
同成長率 (%) (対前年比)	1.4	3.9	2.7	7.7	4.3	0.6
2. 南アフリカ電力総生産量 (Gwh ネット)	147,069	167,609	172,655	184,500	197,172	188,938
(ESKOM のシェア%)	(97.5)	(94.4)	(94.5)	(95.3)	(93.5)	(95.0)
3. ESKOM 発電所生産量 (Gwh ネット)	146,047	160,293	164,834	178,855	187,811	183,093
火力	134,744	148,003	151,730	163,541	170,464	165,473
水力	1,010	1,074	529	2,092	2,092	1,595
揚水	1,841	1,517	1,274	2,608	2,608	2,420
ガスタービン	3	2	0	0	0	3
原子力	8,449	9,697	11,301	12,647	12,647	13,601
4. ESKOM 電力容量 (MW)	35,673	37,840	37,840	38,497	39,154	39,872
最大容量 (MW)	33,843	35,926	35,951	36,563	37,175	37,848
ピーク需要 (MW)	21,863	24,798	25,133	27,967	28,329	27,803
5. 南部アフリカへの (注) 電力販売量 (Gwh)	4,093	6,439	5,554	2,986	2,628	1,607

注：ボツワナ、モザンビーク、ナミビア、ジンバブエ、レソト、スワジランド向け
出所：ESKOM(1998)。

² 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。

³ 2000 年 12 月時点で ESKOM から得られた情報としては、2001 年 2 月頃に ESKOM の法人化を実現するとともに、配電については 6 つの地域別配電会社を今後 1 年半の間に設置するというものであった（プレトリア、ヨハネスブルグ、ダーバン、ポートエリザベス、ケープタウン、及び北西部）。

なお、南アフリカの電力政策は鉱物エネルギー省が全体方針を策定する他、1995年4月に設置された国家電力監督庁(National Electricity Regulator: NER)が具体的な政策作りと運用を行っていくこととなっている。

ESKOMを含めた電力の新体制は鉱物エネルギー省、NER、ESKOM等関係機関の間で固められつつあるが、この調査のため電力改革省庁間委員会(ERIC)も設けられている。今後電力マーケットの自由化が進むにつれてNERの役割が重くなっていくこととなる。

ESKOMの民営化にあたって議論となっているのは後述の電化計画との関連である。ESKOMはRDP(復興開発計画)に従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ERICから出る一方、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。

(3) 電化状況

90年代初頭においては、南アフリカの家庭の約3割しか電化されておらず、人口の約70%にあたる2,300万人は電気の供給を受けていない状況であった。黒人は都市部においても2-3割の家庭しか電気が供給されていなかったため、RDPでは電化計画を重要な柱の1つとしていた。RDPは2000年までに電化率を75%まで引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、うち175万はESKOM、残りの75万を地方自治体が分担することとしている。その結果、既に1994-1997年の期間中に183万家庭の電化が達成され(年当たり43-47万家庭のペースで実施)、1997年末における電化率は59%まで上昇している。

ESKOMは1998年末で目標の175万に対し145万を達成しており、1999年の時点で南アフリカ全体の電化率は70%程度まで向上していることは確実と考えられる。

ただ都市部が8割の電化率となっているのに対し、地方部は3割の電化率に留まり、引続き地方の

表7-7 南アフリカの人種別家庭内エネルギー・シェア

(灯火用)

(単位：千家庭)

	黒人	カラード	インド人	白人	その他	全体(シェア%)	
ESKOMからの電気直接購入	2,829.8	616.1	239.9	1,459.9	43.0	5,188.6	(57.3)
その他からの電気購入	22.6	3.4	0.2	5.7	0.2	32.2	(0.4)
ガス	32.3	1.9	0.1	1.0	0.1	35.5	(0.4)
パラフィン	1,105.9	32.5	0.9	1.5	3.2	1,144.0	(12.6)
ろうそく	2,485.9	83.3	1.3	3.2	9.4	2,583.0	(28.5)
その他	57.4	4.2	1.1	11.2	2.3	76.2	(0.8)
計	6,534.0	741.2	243.6	1,482.5	58.2	9,059.6	(100)

(暖房用)

(単位：千家庭)

	黒人	カラード	インド人	白人	その他	全体(シェア%)	
ESKOMからの電気直接購入	1,811.6	526.0	236.4	1,398.7	37.6	4,010.3	(44.3)
その他からの電気購入	13.9	2.0	0.3	4.1	0.2	20.6	(0.2)
ガス	74.5	8.8	0.8	22.9	0.6	107.7	(1.2)
パラフィン	1,254.0	31.6	0.9	4.6	3.8	1,295.0	(14.3)
薪	2,275.1	122.6	1.3	9.9	8.8	2,417.7	(26.7)
石炭	715.9	10.5	0.5	6.4	2.3	735.6	(8.1)
家畜の糞	83.7	0.4	0.0	0.2	0.2	84.4	(0.9)
その他	305.3	39.3	3.3	35.7	4.7	388.3	(4.3)
計	6,534.0	741.2	243.6	1,482.5	58.2	9,059.6	(100)

出所：South African Institute of Race Relations (2000)。

表7-8 新規電化数推移(1994-1997年)

(単位:件数)

	1994年	1995年	1996年	1997年	1994-1997年計
ESKOM	254,383	313,179	307,047	274,345	1,148,954
地方自治体	129,951	118,173	126,057	184,217	558,398
農家	16,838	15,134	9,414	11,198	52,584
その他	34,584	32,281	11,477	-	78,342
計	435,756	478,767	453,995	469,760	1,838,278

注1: 1994-1997年中に180万の新規電化達成。

注2: RDPの目標は1994-1999年の間に南アフリカ全体で250万の新規電化達成。

(うちESKOM 175万、地方自治体が75万を分担)

出所: South African Institute of Race Relations(2000)

表7-9 家庭の電化比率推移

(単位:%)

	1993年	1995年	1996年	1997年	1999年	2000年(RDP目標)
都市	-	77 ↗	79 ↗	82	-	-
地方	-	21 ↗	27 ↗	32	-	-
全体	約30	-	-	59	約70	75

出所: 1995-1997年はSouth African Institute of Race Relations(2000)

黒人家庭における電化を図っていくニーズは大きい。

この場合、電化の促進は資金調達の継続的な確保と貧困層の電力未払い問題の克服、また電化地域がますます基幹グリッドから遠くなっていき、電化コストが上昇していく点が課題である。

(4) 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、南アフリカを中心に南から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運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同国の電化促進もあり、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、モザンビークのカボラバッサ水力やコンゴ民主共和国のインガ水力など、アフリカ中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。

ESKOMの具体的な協力に向けた動きとしては以下のものが挙げられる。

ジンバブエとの電力系統接続(1996年3月)

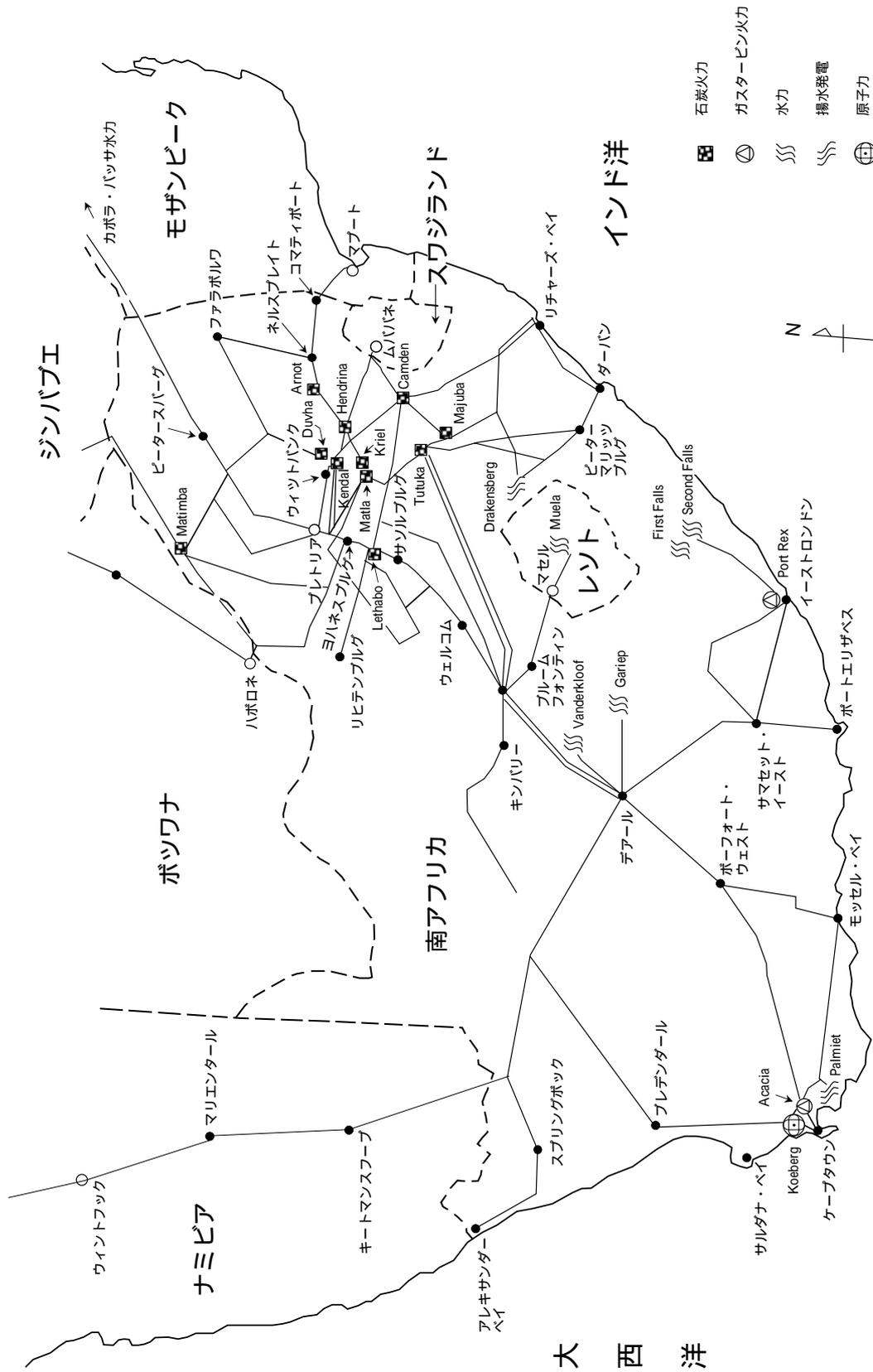
モザンビーク・カボラバッサ水力と南アフリカ・グリッドの接続(1997年8月)。モザンビーク内戦中、900kmに及ぶ同送電線は破壊されていた。

ESKOMとザンビア電力公社(ZESCO)の間でザンビアの余剰電力購入契約を調印(1998年8月)

南アフリカ~ナミビア間720km送電線、2000年完成を目標に建設中。

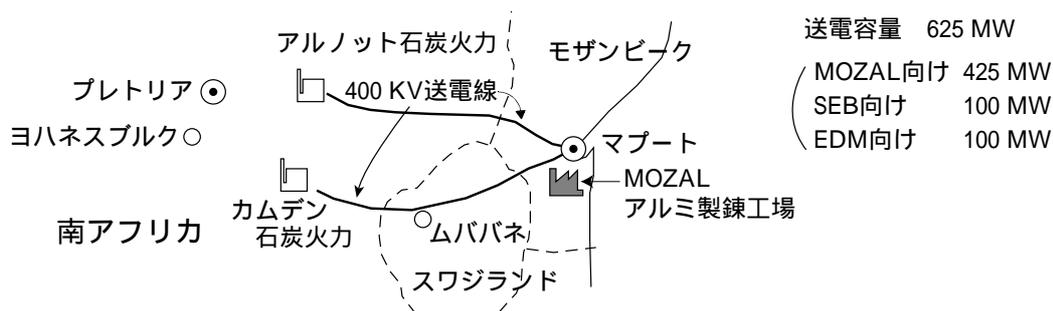
南アフリカESKOM、スワジランド電力庁(SEB)、モザンビーク電力公社(EDM)の3者で、1997年5月に3国間400KV送電線建設を承認。主としてモザンビーク、マプトで建設中のアルミ製錬会社MOZAL向けだが、モザン

図7-4 南アフリカ電力系統(1998年)



出所:ESKOM 資料を基に筆者作成。

図7-5 南アフリカ スワジランド モザンビーク間送電線事業



出所:JBIC 資料を基に筆者作成。

ピーク、スワジランドの一般ユーザーにも電力を供給する(2001年完成予定)。ESKOM よりモザンビーク、ボツワナ、ナミビア、ザンビア、タンザニア、ケニア、ウガンダ、コンゴ民主共和国、コンゴ共和国並びにアジアのインドネシア、タイ向けの技術協力を実施中。

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、民営化電力企業の買収にも関心を示している(ウガンダ、ザンビア等)。

(5) ドナーによる南アフリカの電化支援

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(図7-5)。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。

2. 運輸・交通

2-1 運輸一般

南アフリカは、大陸の中でも近代的でよく発達した運輸ネットワークを有しているが、この資産は

SADC全体の経済発展を南アフリカが牽引車となって推進していこうとしている今、南アフリカのみでなく南部アフリカ諸国にとっても発展のベースとして不可欠なものとなっている。

まず、道路に関しては2,000kmに及び高速道路を含め、幹線道路のみでも2万kmに達している。鉄道は3万4千kmのネットワークを有するが、その半分は電化されており、複線化も進んでいる。港湾はダーバン等主要港が7港あるが、世界最大の石炭積出ターミナルを有するリチャーズ・ベイ、国際ハブ港としての役割を担っているダーバン港など、南部アフリカとそれ以外の地域の物流結節点となっている。また、航空についても国際空港であるヨハネスブルグ、ダーバン、ケープタウンの3空港を含め、主要空港が9つ有るが、特にヨハネスブルグ空港はアフリカ最大の規模を有し、ヨーロッパ、アジア、アメリカ等世界各地を結ぶハブ空港として米国のハブ空港とも比肩し得る規模を有している。

以上のように先進国レベルの運輸インフラを有する一方で、南アフリカの人口の大半を占める黒人社会は日々の生活の中で十分な且つ低価格の交通アクセスを享受していない人々が多く残っており、運輸インフラ上の「南北問題」が依然として存在している。これは地方部の道路の未整備(南アフリカの幹線を含む地方道路の17%しか舗装されていない)や、バス・通勤鉄道のような都市交通の機能不足に表われている。

また道路、鉄道においてはメンテナンスが予算等の不足によりニーズに追いつかず、インフラの劣化が生じていることも大きな問題となっている。南アフリカが経済を国内の民族宥和を図りながらさら

に発展させ、地域経済大国としての役割を担っていくためには、運輸インフラの新規建設にも増して既存インフラの維持と改良を図っていくことが何よりも不可欠である。

南アフリカの運輸行政は運輸省が担っている。同省は1996年に『国家運輸政策白書』をまとめているが、これはRDP(復興開発計画)の下で、国民全体に質の高い交通サービスを適切な価格で提供すること、そのための環境作りとして公正な競争の促進、安全基準策定等を行うこと、南部アフリカ全体のネットワークとのリンケージを強化していくことを謳っている。

同省はこの手始めとして省内の機能を独立させ、南アフリカ道路庁(SANRA)、南アフリカ海上保安庁(SAMSA)、国境越え道路交通庁(CBRTA)、南アフリカ民間航空庁(SACAA)の4つの機関を1998年に設立させている。

また、1997年より「運輸開発20年戦略」作成を開始し、1998年に“Moving South Africa”のタイトルでレポートをまとめている。

これまで南アフリカの輸送は陸運から航空まで国営部門が独占かそれに近い形でコントロールしてきた。この体制は1990年の再編により誕生した国営のTRANSNET社に引き継がれており、同社は420億ランドに及ぶ資産と10万人以上の従業員を雇用しているのが実情である。しかしながら、TRANSNETによる運営は、非効率な輸送サービスと経営を多くのTRANSNET傘下企業に温存させてきたことも事実で、南アフリカ政府は1998年に

TRANSNETの多くの資産を民営化する方針を決定した。

まず1998年には、南アフリカ空港会社(ACSA)がイタリアのローマ空港会社のコンソーシアムに20%の株を売却することに成功したことを端緒として、1999年には南アフリカ航空(SAA)が、Swiss Airにやはり20%台の株式売却を行っている。一方、SPOORNET、METRO-RAIL、PORTNETについてはコンセッション、或いは民間とJV方式を模索しており、またAutonetについては完全民営化の方針が示されている。

この他、高速道路建設におけるコンセッション方式(BOT方式を含む)の導入も進みつつある。民営化そのものは対象が公共交通ということもあり、今後越えるべきハードルが多く残されているが、南アフリカの運輸セクターが今日大きな転換期を迎えていることは明らかである。

表7-10 TRANSNET 公社別職員数(1999年)
(単位:人)

Spoornet	43,736
Portnet	11,921
South Africa Airways (SAA)	10,331
Metroraill	9,781
Petronet	663
Autonet	1,310
Fast Forward	2,990
その他関連会社	13,873
計	94,605

出所: TRANSNET(1999)

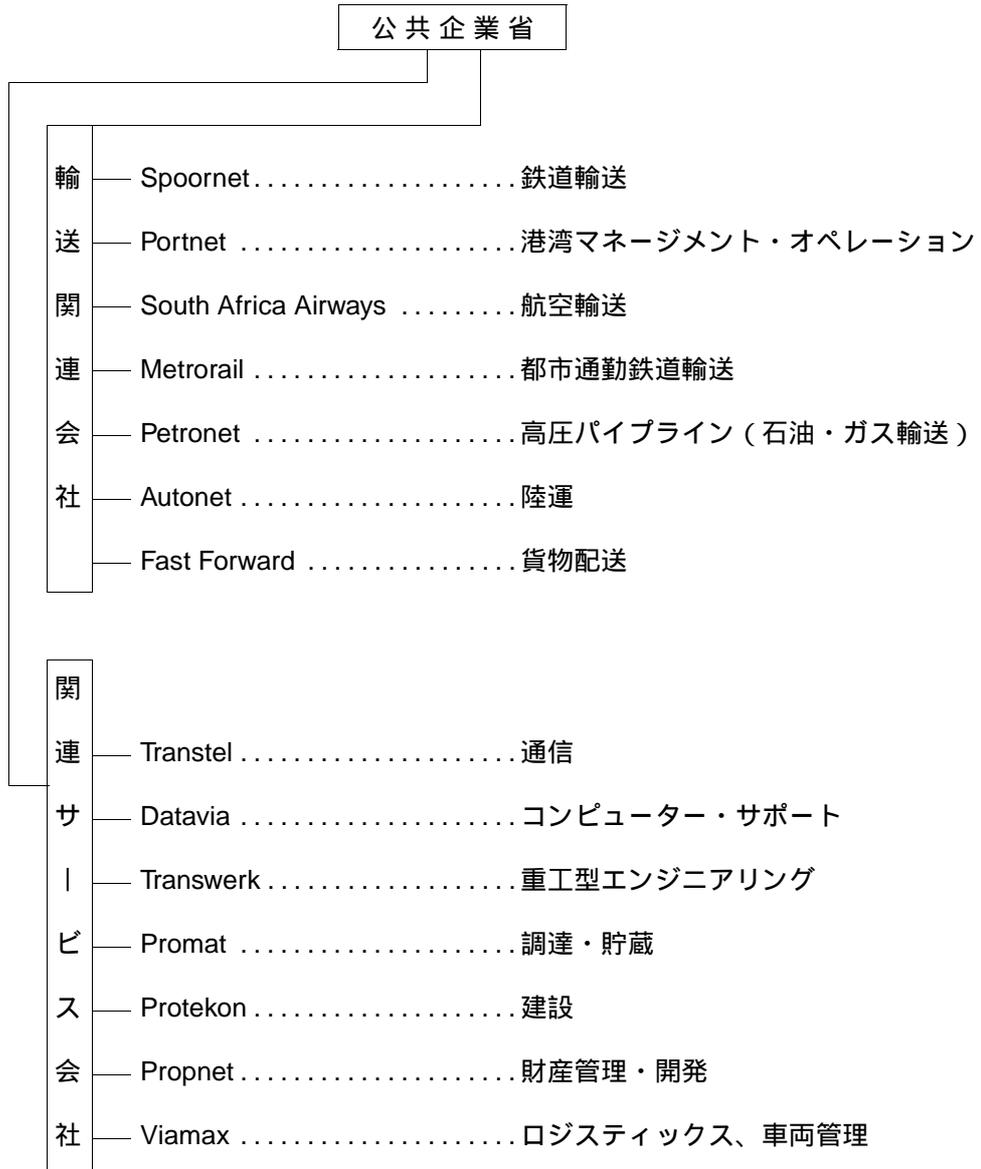
表7-11 TRANSNET 公社別財務状況推移(ネット収益/損失)

(単位:百万ランド)

	1995	1996	1997	1998	1999
Spoornet	734	98	712	573	136
Portnet	1,111	1,397	1,709	1,653	1,383
SAA	217	324	323	244	51
Metroraill				41	54
Petronet	144	180	273	321	392
Autonet	20	23	22	8	74
Fastforward	297	433	489	322	276

出所: TRANSNET(1999)

図7-6 TRANSNET 傘下公社一覧



出所：TRANSNET(1999)

2-2 道路

(1) 概況

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。

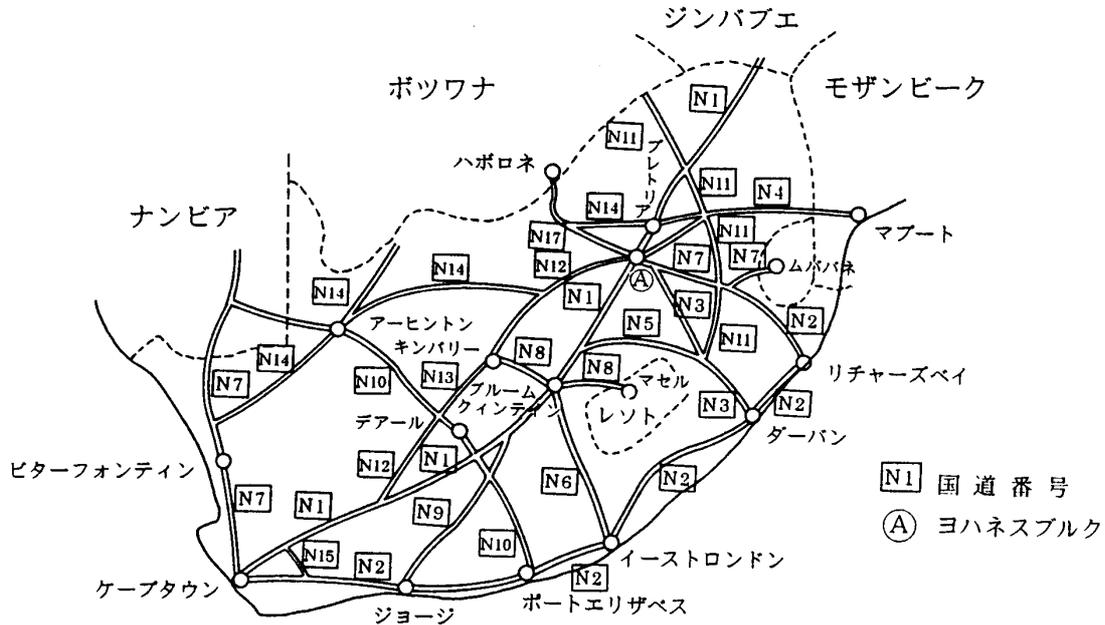
幹線道路の水準は先進国水準に達しているが、一方で幹線を含む地方道全体における舗装率は17%に過ぎず、特に農村道は整備が遅れ、統計上十分

舗装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」が厳然として存在している。

南アフリカの道路総延長は、地方道（幹線を含む）が計36.4万km、都市内道路が計17.0万kmであり、合計で53.4万kmとなっている（日本の道路総延長は116万km（1996年））。

地方道は幹線道路（Primary Road）、第2級道路（Secondary 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

図7-7 南アフリカの主要道路ネットワーク



出所:南アフリカ道路地図を基に筆者作成。

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(日本の道路舗装率は1996年で74%)。

表7-12 地方道ネットワークの分類(1999年)

道路分類	道路延長(km)	シェア(%)
幹線道路	20,000	5
第2級道路	43,153	12
第3級道路	300,978	83
計	364,131	100

出所: SANRA.

(2) 道路セクター体制

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、鉄道等の交通モードも含めたビジネス・プラン⁴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、現在は同庁が国道の建設・メンテナンスに関わっている。また、SANRAの所管となっていない地方道は州政府の管轄となっており、都市内道路は各市町村が所管している。

運輸省としては幹線道(現在2万km)については将来的にすべて国道(SANRA管轄)としていく方針である。

(3) 南部アフリカにおける南アフリカの道路の位置付け

SADC全体の域内道路は932,207km(1996年)であり、同じく1996年における南アフリカの道路は511,874kmであったため、南アフリカのSADCにおける道路シェアは55%(約半分)であった。

SADCの交通調整委員会(SATCC)は、域内の幹

⁴ 1999年3月に1999年度版を発効

表7-13 地方道、都市内道路の舗装率（1999年）

	地方道		都市内道路	
	道路延長 (km)	シェア (%)	道路延長 (km)	シェア (%)
舗装道	63,153	17	40,000	24
未舗装道	300,978	83	130,000	76
計	364,131	100	170,000	100

出所: SANRA.

表7-14 南アフリカの道路所管主体と道路分類

(単位: km)

州	舗装道路					未舗装道	合計
	片側3車線 高速道	片側2車線 高速道	片側2車線 普通道	片側1車線 普通道	小計		
東ケープ	0	0	0	6,233	6,233	42,349	48,582
フリー・ステート	0	0	132	6,938	7,070	42,048	49,118
ハウテン	0	200	333	2,954	3,487	4,181	7,668
クワズール・ナタール	0	55	2	6,627	6,684	44,199	50,883
ムブマンガ	0	0	37	7,025	7,062	17,996	25,058
北ケープ	0	0	3	5,627	5,630	65,748	71,378
北部	0	0	60	6,343	6,403	22,444	28,847
北西	0	83	0	6,461	6,544	29,178	35,722
西ケープ	0	301	94	6,777	7,172	32,813	39,985
州政府計	0	639	661	54,985	56,285	300,954	357,239
道路庁 (SANRA)	239	1,154	433	5,042	6,868	24	6,892
地方道計	239	1,793	1,094	60,027	63,153	300,978	364,131
市町村 (都市内道路)		-			40,000	130,000	170,000
合計	239	1,793	1,094	60,027	103,153	430,978	534,131

出所: SANRA.

線道路について RTRN (Regional Trunk Road Network) として位置付けている⁵。SADC 全体で RTRN は 47,583km、このうち南アフリカ内は 7,470km で全体の 16%のシェアとなっている。RTRN は南部アフリカにおける国際物流に関わる道路ネットワークであり、南アフリカを大きな要としてネットワークが SADC 内に展開されている形となっている。

(4) 高速道路

南アフリカの高速道路は 2,032km に達しており、大半が片側 2 車線だが、一部 (239km) 片側 3 車線のものも含まれる。基本的に国道が主体だが、639km は州道となっている。有料高速道路は全体で供用中のものが 842km、国道が 722km、民間へのコ

ンセッション方式によるものが 120km 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⁶。しかしながら、今後供用中の 842km 分も含め全体で 6,000km の有料道路を整備していく計画を有している。

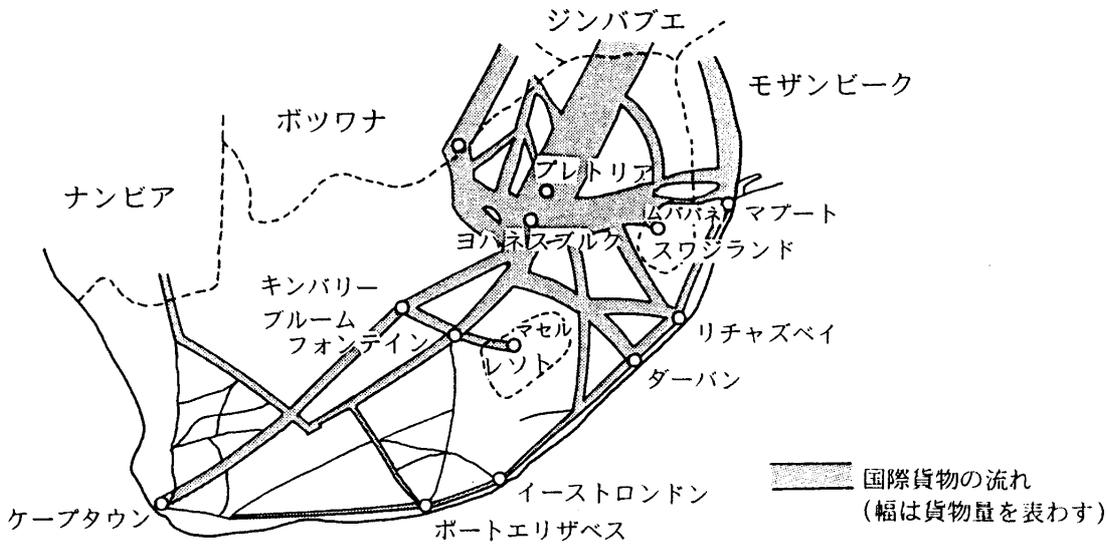
現在建設中、あるいは計画している有料高速道路は以下の通りである。

- N4-East (ウィットバンク マプト間 400km) 350km 分が南アフリカ、残る 50km 分がモザン

⁵ 1998年5月の南部アフリカ運輸通信総合調査による。

⁶ 供用中の国道1号プレトリア以北120km区間の有料道路は、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。

図7-8 南アフリカ国内における国際貨物の流れ(道路+鉄道)



出所:海外経済協力基金(現JBIC)開発援助研究所(1999)

ピーク領内となっている。コンセッション期間は30年間で、1997年より工事を開始、2000年中の完成を見込んでいる⁷。事業推進主体は南アフリカ、フランス企業のJVである。

- N3 ハイデルベルグ(ハウテン州) セダラ(クワズール・ナタール州)間有料道路(420km)
1997年計画発表。総コスト12億ランドで1999年6月にSANRAとコンソーシアム・グループ間で契約調印。1999年にEIBが45百万ユーロの借款供与承諾。
- ラステンバーグ(北西州) プラティナム間有料道路
同道路は最終的にハウテンからナミビアのウォルピス・ベイ港までつなぐことになる。

(5) 道路整備の課題

南アフリカの道路整備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。

SATCCのデータによれば、南アフリカにおける道路メンテナンスのための年支出は724百万ドルであるが、実際の必要額は推定で1,346百万ドルに達し、不足額は年当たり622百万ドルに達していると見ている。道路状態が劣化したものについて経常メンテナンスが可能なレベルまで改修するためのバックログ・メンテナンスでも年当たり561百万ドルに及んでいる。

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7,000km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。

⁷ ウィットバーグ ミッデルバーグ間は1998年末に開通済みである。

表7-15 南アフリカの都市交通モード

交通モード	総数 (百万人)	都市人口比 (%)	2020年までの伸び (%)
徒歩、自転車 (strider)	5.4	23	28
公共交通アクセスなし (stranded)	2.8	12	28
安い公共交通依存 (survival)	4.1	17	24
公共交通利用、他モードも利用 (sensitive)	2.1	9	25
車を利用。公共交通も利用 (selective)	4.1	19	39
車のみ利用 (stubborn)	3	19	88
計	21.5	100	39

出所:South African Institute of Race Relations(2000)

(6) 都市交通

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(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20km通勤していると見られる(アジアの場合、平均9km)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。

南アフリカ政府は1998年9月に2020年を見通した運輸・開発20年戦略(Moving South Africa: MSA)を発表するとともに、1999年には道路交通管理会社法(Road Traffic Management Corporation (RTMC) Act)を施行、政策・法制面での都市交通対策を急いでいる。

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⁸。一方で、RTMCは、南アフリカの74におよぶ道路交通サービス主体を統轄し、国・州・地方自治体間の調整を行うために設立された。これは道路交通管理の統一化、ガバナンス

強化等が目的である。

いずれにせよ、貧困層が安く利用できる公共交通サービスの提供と、市場における競争促進というバランスの難しい舵取りが必要となってくる。

(7) 道路交通の安全確保

道路交通の安全確保も大きな課題である。1998年における南アフリカの交通事故者は8,841人に達し(うちミニバスは1,449人で16%に及ぶ)南アフリカの4千万人の人口を考えると同国の事故死の比率は非常に高い。

政府は1997年10月から1999年4月にかけて“Arrive Alive Campaign”を1億ランドの予算で行い、年5%ずつ交通死者数を減らすことを目標とした。1998年には「道路事故基金委員法」を施行、道路事故基金の効果的な活用を図ることとしている。

Box 7-1. AUTONET 社

国営道路旅客・貨物輸送会社としてTRANSNET傘下にAUTONET社がある。同社はバス(旅客)部門、トラック(貨物)部門を各々2部門ずつ抱えている。このうちバスはTransluxとCity-to-Cityが都市間輸送に従事、他方トラックは冷凍輸送と通常貨物輸送に従事している。

AUTONETの経営は陸運市場の競争激化の中で、過剰設備・人員を抱え非常に厳しい状況に置かれている⁸。政府は同社の民営化方針を打ち出し、通常貨物をTRANSNETのロジスティック輸送に回すとともに、他の3部門は民営化していくことを考えている。

⁸ 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。

⁹ 1998年度のネット収益は74百万ランドの赤字。

(8) 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(高速道路は一部債権発行による市中資金調達による建設も行っている)、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。

2-3 鉄道

(1) 概況

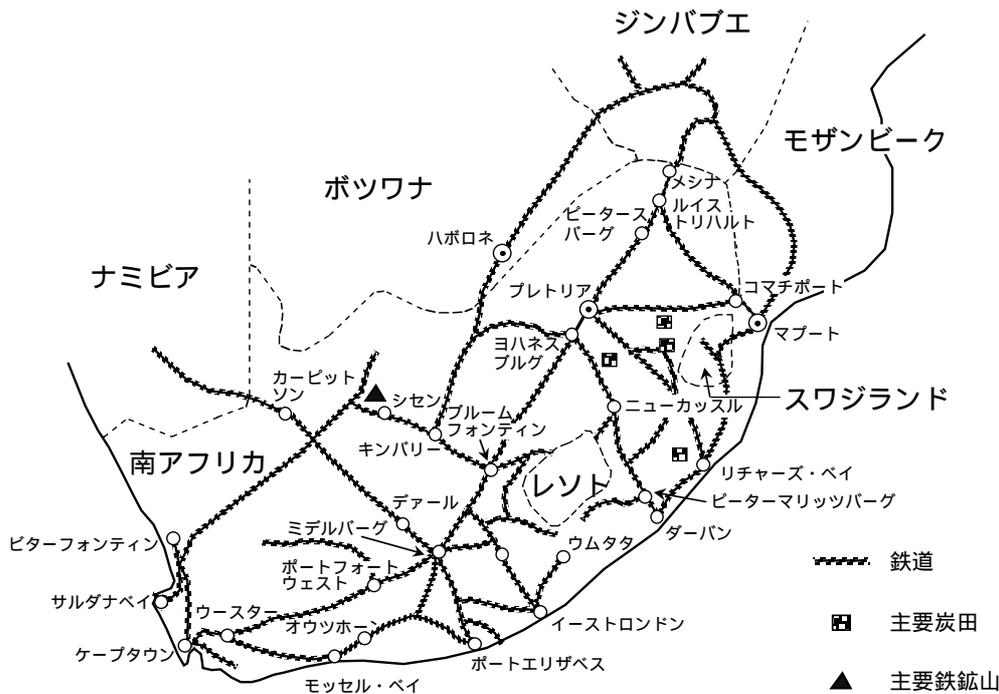
南アフリカ鉄道網はアフリカ大陸の中では最も発達したネットワークを有しており、その路線距

離は全国幹線を担う SPOORNET (鉄道公社) が 31,700km、都市通勤鉄道を担う SARCC (都市通勤鉄道公社) が 2,200km に達している。同国の面積が日本の 3.3 倍に達していることを勘案しても、日本の鉄道距離約 20,200km より長く、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 20,600km (運休中の部分も含む) 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。

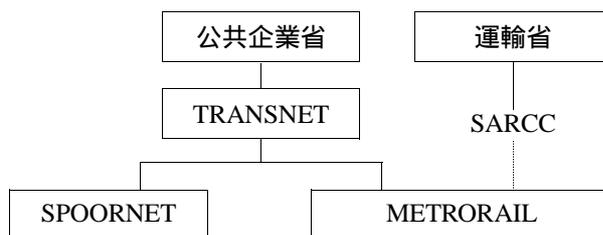
ただし、複線化が進み標準軌を中心に使用している南アフリカに比べ、他の SADC 諸国は単線が殆どで(ジンバブエの一部は複線化している)、且つ狭軌であること、またインフラのメンテナンス状況も良好とは言えないことから、鉄道を使用した南部アフリカ国際物流が活発化するには障害も多く残っている。

図 7-9 南アフリカの主要鉄道網



出所:南アフリカ全土図から筆者作成。

図7-10 南アフリカの鉄道運営形態



出所:JBIC 内部資料を基に筆者作成。

(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 に同じく所属する METRORAIL に全面的に委託している。

1) SPOORNET

SPOORNET は前述のように 3.1 万 km の路線を有し、機関車 3,500 台、貨車 12.4 万台等の車両を保有しているが、地域的には国内を 10 地域のブロックに分けて管理しており、内訳はヨハネスブルグ、プレトリア、ケープタウン、ポートエリザベス、イーストロンドン、ダーバン、ブルームフォンティン、キンバリー、エンパンゲニ、サルダーニャである。

旅客輸送の主要幹線は、外国旅行客にも有名なブルートレインを含め各々呼称がついているが、以下の通りである。

SPOORNET の輸送は現実には貨物に大幅に依存している点が特徴であり、SADC 鉄道全体におけるシェアを見ても、貨物では SPOORNET が SADC 全体の 87% を占めているのに対し、旅客では SPOORNET は SADC 全体の 23% のシェアに過ぎない¹⁰。

貨物の中でも特に重要なのは鉄鉱石、石炭、小麦、メイズ、砂糖等南アフリカ国内産品の輸出に係

るもので、その中でもリチャーズ・ベイ港に向けた石炭、サルダーナ港に向けた鉄鉱石は貨物輸送全体の約半分に達している。

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。これは道路輸送との競争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。

輸送シェアで見ると、鉱産物では鉄道は 7 割近いシェアを保っているが、農産物では 3 割まで鉄道シェアが下がっている。

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¹¹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。

2) 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。同社は 2,228km の路線をヨハネスブルグとプレトリアの首都圏、ダーバン、イーストロンドン、ポートエリザベス、ケープタウンの各都市圏で営業している。中でも首都圏とケープタ

¹⁰ 但し SARCC の旅客輸送は含まない。いずれも 1996 年データによる。

¹¹ 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。

表7-16 SPOORNET 主要幹線網

路線名	区間	距離	所要時間
ブルートレイン	プレトリア～ケープタウン	1,599	25
トランス・オレンジ	ケープタウン～ダーバン	2,088	30.5
トランス・ナタール	ヨハネスブルグ～ダーバン	721	13.5
トランス・カルー	ケープタウン～ヨハネスブルグ	1,530	27
アマトラ	ヨハネスブルグ～イーストロンドン	1,023	20
アルゴア	ヨハネスブルグ～ポートエリザベス	1,112	19
ボスバーダ	ヨハネスブルグ～ルイストリハルト	503	14.5
コマチ	ヨハネスブルグ～コマチポート	532	12
ブラワーヨ	ヨハネスブルグ～ブラワヨ	1082	25.5
ダイヤモンドエクスプレス	プレトリア(ヨハネス)～ブルームフォンティン	-	15
サザンクロス	ケープタウン～ポートエリザベス	-	24

出所：日本国際フォーラム(1995)等より筆者作成。

表7-17 SPOORNET の貨物輸送量推移

年度	1994	1995	1996	1997	1998
輸送量 (百万トン)	172	175	180	187	183

出所：TRANSNET(1999)

ウンの比重が大きい(両方で63%のシェア)保有車両数は約4,500両であり(うちヨハネスブルグ～プレトリア圏が約2,400両)電化が進んでいる。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(特に100万人の人口を擁するソウェトとヨハネスブルグ、プレトリア間)。

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、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(現在SARCCの車両平均年齢は27年に達し、インド、ブラジル並み)。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

表7-18 SPOORNET 貨物輸送の輸送マーケット全体でのシェア

(単位:%)

	1992年	1996年	1998年
農産物	50	35	30
工業製品	24	20	20
鉱産物	62	67	69

出所：TRANSNET(1999)

見直し、将来的な都市開発計画を睨んだ公共交通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た。具体的には、SARCCの更新計画(ビジネス・プラン)が制定され、2040年まで40年程度かけて保有車両約4,500両を新型車両(9M型電車車両)に更新していく計画をたてるとともに、併せて軌道・電気設備、信号通信設備等インフラ設備を更新することとなった。

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きた。SARCCが財務諸表上計上する赤字はSARCC設立法に基づき国庫補助金により補填されてきている(毎年度14億ランド程度の補助金が支出されてきた。これはSARCC支出全体の約6割に及ぶ。(1999年度は12億ランドに減少)特に、1998年度に中央政府はSARCCに対し3億ランドの追加補助金を支出せざるを得なくなったこともあり、1999年より政府はSARCCの経営のあり方につ

表7-19 地域別通勤鉄道旅客数推移

(単位:百万人)

年度	1994	1995	1996	1997	増加率(%)
イーストロンドン	4.1	4.1	4.3	4.8	1.7
クワズール・ナタール(ダーバン)	73.2	77.6	76.3	77.4	6
北ハウテン(プレトリア)	72.6	74.5	77.0	79.1	9
ポートエリザベス	2.6	2.8	3.1	2.8	8
西ケープ(ケープタウン)	127.1	126.9	139.0	154.6	22
ウィットウォータスランド (ヨハネスブルグ)	133.9	156.8	158.3	178.0	33
全体	413.5	442.7	458.0	496.7	20

出所: South African Institute of Race Relations(2000)

いて調査・検討を開始した。

前述のように SARCC はこれまで TRANSNET との業務提携契約に基づき、METRORAIL に鉄道運行サービスについて委託をしてきた (SARCC の職員数は 46 人に過ぎない。これに対し METRORAIL の職員数は 98 年度において 10,716 人)。1999 年 4 月は、運輸省の方針の下、これまでの業務提携契約から METRORAIL に対するコンセッション契約に切替えられた。これは本格的なサービス面の民営化を目指す準備段階と言えるもので、同契約の対象期間は 5 年に限定し、2004 年には改めてコンセッションに係る競争入札に付すというものであった。

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。当面新規車両に代えて既存車両の改良により対応する方針を打出す一方、政府は SARCC そのものを存続させるかも含め、通勤鉄道の運営形態そのものを抜本的に見直しているところである。都市通勤鉄道は今後も貧困層の都市通勤の有力な手段として、協力の対象として検討していくことが望ましいが、その前提として SARCC 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 とともに、政府の Affirmative Action に対

応して、アフリカ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づ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。

2-4 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。このうちリチャーズ・ベイとダーバンが 2 大港であり、両港は南部アフリカ全体として見ても最重要港の位置づけとなっている。両港の比較としては、リチャーズ・ベイが石炭輸出を主体としたバルク輸送に特化しているのに対し、ダーバンはコンテナ輸送が中心となっていることが挙げられる (1996 年においてリチャーズ・ベイは SADC のバルク海運輸の 63.6% のシェアを担う一方、ダーバンは SADC のコンテナ輸送の 55.8% のシェアを有していた)。

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。この中でダーバン港は国際ハブ港として重要な役割を果たし、ジンバブエ、ザンビア、ボツワナの3国も主として同港を海への出口として利用してきた。しかしながら同港はダーバン市街との関係で港のスペース上制約があり、今後大幅な拡張は望みにくい¹²。このため南アフリカ政府はダーバンを補完する第2のハブ港を検討してきた。まずリチャーズ・ベイは、これまでコンテナ港としての活用はされてこなかったが、港として広い面積を確保しており、今後コンテナの整備をすれば、ハブ港として重要な役割を果たす可能性が大きい。

一方、ポートエリザベス、イーストロンドン、ケープタウンなどはこれまで主として国内向けの港として機能してきたが、いずれも港のスペース、或いは港までの陸上輸送距離が長いことなどからハブ港としての発展は難しい。

南アフリカ政府はむしろ、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80km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) 港湾取扱量

南アフリカ各港の港湾取扱量を1996年データで見ると以下の通りである。

(3) 各港の規模、特徴

南アフリカ各港の規模、特徴をまとめると以下の通りである。

ダーバン港

総面積893ha。バースの総延長は約1万5,200m。南アフリカ最大のコンテナ港。遠洋・近海向け双方の貨物設備を持つ。コンテナ・バース能力向上の投資計画を実施中。

表7-20 南アフリカ港湾取扱量(1996年)

(単位:千トン)

港湾名	取扱量	うち南アフリカ関連の貨物
ダーバン	31,509	30,521
リチャーズ・ベイ	78,619	0
イーストロンドン	1,269	1,265
ポートエリザベス	5,300	5,300
ケープタウン	6,767	6,769
	20,350	20,350
(南アフリカ外)		
マプト(*)	3,180	1,244
ウォルビス・ベイ(**)	1,782	0

注:(*)モザンビーク、(**)ナミビア

出所:SADC関連資料

リチャーズ・ベイ

世界最大級の石炭積出し施設を有する。ダーバンの北193kmに位置する。20万トン級の船舶が寄港可能。石炭の他、鉄、アルミ、木材、パルプ等のブレイクバルク用コンビ・ターミナルを近年整備(4バース。取扱能力320万トン/年)。港の増設工事实施中。

イースト・ロンドン港

南アフリカ唯一の河川港。2,600mの商業用停泊地があり、規模は小さいがコンテナ取扱設備がある他、タンカー専用埠頭もある。

ポートエリザベス港

総面積115ha。商業用停泊地の延長は3,400m。南アフリカコンテナ港としてはダーバン、ケープタウンに次ぐ。フォルクスワーゲン工場の自動車取扱量が多い。隣接するコエガに深海港建設を計画中。

ケープタウン港

総面積112.7ha(ベンスクーマン・ドック)。ダーバンに次ぐ南アフリカ第2のコンテナ港。果物等食料品取扱が多い。港内にあったESKOMの旧ソルト・リバー発電所跡地を利用してコンテナ施設を拡張中。

サルダナ・ベイ港

総面積は5,200haで南アフリカ最大。アフリカ西岸最大の港湾。水深21mで25万トン級まで寄港可能。鉄鉱石輸出専用港で、北ケープ州北部シセ

¹² SADCのSATCC(南部アフリカ運輸調整委員会)は2007年頃には同港のコンテナ取扱は物理的な限界に達すると予測している。

ン鉱山からの鉄鉱石を 861km の鉄道で同港まで運ぶ。ただし、オイル・ターミナル1バース、並びに多目的ターミナル3バース(計874m)もあり、銅、亜鉛等の金属も扱う。

モッセル・ベイ港

基本的には漁港主体で規模は小さい。

上記7港のうち、コンテナ施設を有する4港の同施設規模、コンテナ取扱量は以下の通り。

1998年における南アフリカコンテナ取扱量156.0万個(TEUベース)は世界第23位だが、同年の日本(世界5位)の取扱量1,022.8万個の約1.5%となっている。

(4) 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。

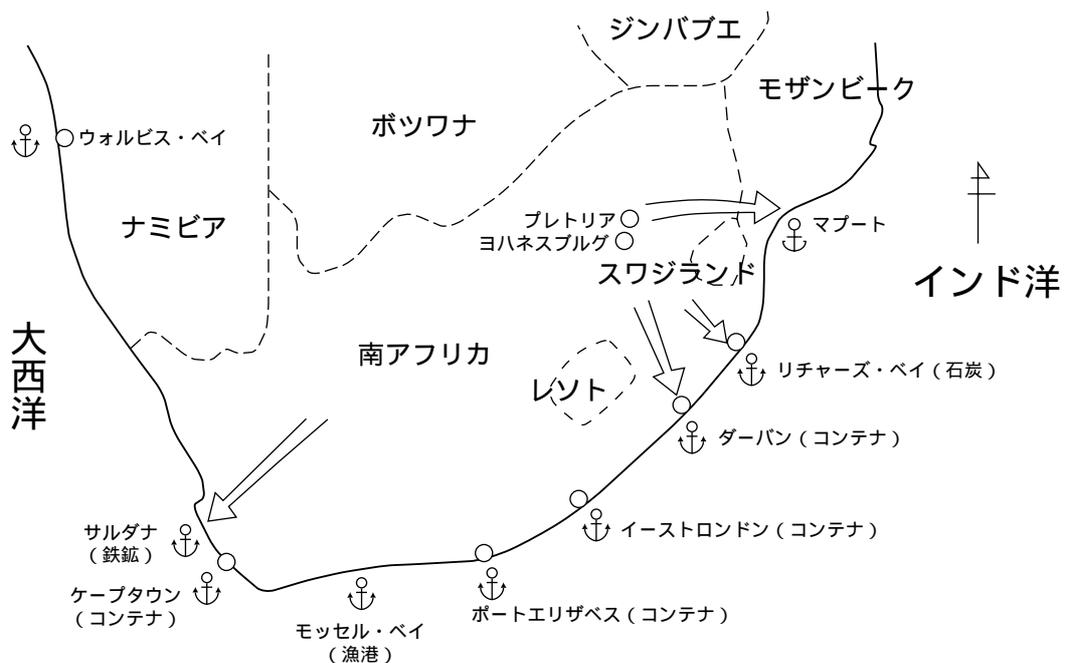
これまでPORTNETの独占形態により、必ずしも南アフリカの港の効率は高くないとの批判が国内外からあったが、南アフリカ政府は1994年4月に今後段階的に自由化、民営化していく方針を明らかにした。基本的にはコンテナやバルク・ターミナルの運営をコンセッションやリース形態により、民間部門に委ねる形をとっていくことになる。

表7-21 南アフリカ4港のコンテナ施設規模、取扱量

港湾名	コンテナバース数	内深海バース	コンテナバース延長	水深	(ガントリー)クレーン数	コンテナ取扱能力(コンテナ数)	コンテナ取扱数(1998年)
ダーバン	8	6	2128m	12.8m	10	105.0万	98.6万
ケープタウン	7	5	1,637m	14.0m	7	47.0万	32.5万
ポートエリザベス	3		635m	12.2m	3	37.5万	20.5万
イーストロンドン	2		380m	8.5-10.7m	9	7.4万	4.4万
南アフリカ全体						196.9万	156.0万

出所: Portnet ホームページより筆者作成。

図7-11 南アフリカ主要港湾位置図



出所: 筆者作成。

2-5 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、国際空港はヨハネスブルク、ケープタウン、ダーバンの3空港である。主要空港と称されるのは以下の9空港である(図7-12)。

ヨハネスブルグ(イアン・スマッツ)、ケープタウン(DF マラン)、ダーバン(ルイス・ボタ)、イーストロンドン(ベン・スクーマン)、キンバリー(BJ フォルスター)、ポートエリザベス(HF フルヴェールト)、ジョージ(PW ボタ)、ブルームフォンティン(JBM ヘルツォーグ)、アーピントン(ピエール・ファン・ラインフェルト)

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、南アフリカのエア

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(国際線利用客は1999年で約225万人)。

ヨハネスブルグに続くのはケープタウン(3,202mと1,700mの滑走路を有する)で利用客は出発ベース(1999年)で222万人(うち国際線47万人)。また3位のダーバン(2,400mの滑走路1本)の利用客は同じく出発ベース(1999年)で128万人(うち国際線10万人)となっている。

(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の両社、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。

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(もと有していたヨハネスブ

図7-12 南アフリカの主要空港



出所:南アフリカ航空資料等を基に筆者作成。

ルグ クルーガー公園の便は SA Express に移っている)。サンエアは経営状態が悪化、運休している(これまでヨハネスブルグ サンシティー間を結んでいた)。

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(ストラテジック・エクイティー・パートナーとしての立場)。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。現在国内はヨハネス ケープタウン間1日16便を筆頭に空港を結び、国際線もヨハネス ロンドンの週21便を中心に23空港を結んでいる。なお、1997-1998年において関西空港とヨハネスブルグの間定期便が飛んでいたが、利用客が伸び悩んだため、現在は運休している。

1999年において職員数は10,331人、保有機はB747 20機を含む58機となっている。

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台でセーシェル、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)。

国内電話のデジタル化度合は、南アフリカが82.0%(アフリカで31位)なのに対し、アフリカ全体平均が80.4%であり、アフリカの中にあっても南アフリカが特に進んでいるという状況とはならない。

表7-22 アフリカ主要国の本電話回線数比較 (1997年)

(単位:千回線)

国名	回線数
(日本)	60,381)
南アフリカ	4,645
エジプト	3,453
アルジェリア	1,400
モロッコ	1,375
チュニジア	654
ナイジェリア	413
リビア	380
ケニア	270
モーリシャス	223
ジンバブエ	212
エチオピア	157

出所:新日本 ITU 協会(2000)

表7-23 アフリカ主要国の電話密度(1997年)

国名	100人当たり台数
(日本)	47.86)
セイシェル	19.56
モーリシャス	19.52
南アフリカ	10.72
カーボベルデ	8.19
チュニジア	7.02
ナミビア	5.76
ボツワナ	5.64
エジプト	5.64
モロッコ	5.0
アルジェリア	4.75
ジンバブエ	1.72
ケニア	0.81
(アフリカ平均)	1.97)

出所:新日本 ITU 協会(2000)

携帯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水準に近いが、長い時間をかけて大型インフラを進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、携帯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速いと言えよう。

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。

南アフリカの電話回線数は1992年から1997年までの5年間に118.7万回線増加し、この間に1.3倍となったが、これは同期間のアフリカ平均1.54倍、世界全体1.37倍にも及んでいない。

電話密度については、同国は1988年にはほぼ8台で第2位のモーリシャス4.8台を大きく引離して、アフリカ第1位だったが、1997年には南アフリカ10.7台に対し前述のようにセイシェルとモーリシャスに追抜かれ、他のアフリカ諸国（チュニジア、ボツワナ、エジプト等）にも追いつかれつつある状況である。加入者待ち状況（積滞台数）は1997年において11.6万台であり、1992年の12.0万台に比べ減っているが、目立った改善とはなっていない。

電話サービスの質について障害発生率（100回線当たり年間発生件数）で見ると1997年において南ア

フリカは66.7件でアフリカ全体平均72.0件よりややましという状況に留まり、世界全体平均22.0件には遠く及んでいない。このように、南アフリカの通信はまだ普及面、質の面双方で課題が多く残っていると見なされる。

(2) 電話接続格差

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、これにハウテン州の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よう。

表7-24 南アフリカにおける電話への人種別アクセス度合（1996年）

（単位：%）

電話アクセス方法	黒人	カラード	インド人	白人	その他	全体
家庭内電話保有	11	43	77	89	50	29
近隣家庭で利用	5	15	9	1	6	5
公衆電話使用	45	26	10	7	23	36
その他（仕事場等）	15	10	3	2	11	12
全くアクセスなし	24	6	1	1	10	18

出所：South African Institute of Race Relations(2000)

表7-25 南アフリカにおける地域別家庭内電話普及率（1996年）

（単位：%）

州名	KN	EC	FS	ハウテン	MPU	NW	NC	NP	WC	全体
普及率	27	16	23	45	18	17	31	7	55	29

注：KN: クワズール・ナタール、EC: 東ケープ、FS: フリー・ステート、MPU: ムブマランガ、NW: 北西、NC: 北ケープ、NP: 北部、WC: 西ケープ

出所：South African Institute of Race Relations(2000)

表7-26 Telkomの新規電話回線設置数（1992年-1998年度）

年度	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
新規回線数（単位：千本）	142.0	135.7	181.5	150.3	256.5	386.4	507.8
増加率（%）	NA	4.4	33.7	17.2	70.6	50.7	31.4

出所：South African Institute of Race Relations(2000)

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。これは南アフリカ電話会社(Telkom)の項で述べるように同社の役割となっている。

Telcomの電話回線新設は90年代前半は年間10万台に留まっていたが、南アフリカ政府の上記目標設定もあり、1996年度から大幅に増加し、1998年には50万台に達した。しかし、政府目標の5年間で計280万回線を新設するためには、さらにペースアップをすることが必要な状況である。

(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。

まず、新通信法が1996年に制定された(Telecommunication Act 1996)。同法は、通信セクターにおける公正な競争の促進と国際的な通信技術の発達へのキャッチアップ、並びに通信サービスの人種・地域格差是正を主な柱としていた。Telkom社は南アフリカの通信サービスを独占してきたが、同法に基づき段階的な民営化、及び他企業の市場参入を促進していく方針がとられることになった。

1997年5月には、Telkom社の株式30%は米国のSBCコミュニケーションズとマレーシアのTelkom Malaysiaに売却され部分民営化がなされた(両社はTelkom社にとり戦略資本パートナー(SEP)という位置づけ)。また同じく、1997年5月に郵政大臣により通信回線運営における独占的实施について「最

低5年間」という時間設定の下でライセンスがTelkom社に与えられた。このことは、2002年半ば以降は他社の参入が本格化する可能性も示唆するとともに、Telkom社にとっては政府の電話普及プログラムへの協力を義務づけられるものであった。

同普及プログラム「ロールアウト・プログラム」と呼ばれ、以下の目標が設定された。対象期間は1997年度から2001年度(～2002年3月)迄である。

280万の電話加入回線新設

12万のpay phoneの設置

125万のアナログ回線をデジタルに切替え

Telkom社は同プログラムの目標を達成出来ない時は「罰金」を払わされることになっており、政府としてかなり厳しく同社を拘束する形となっている。

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。

なお、携帯電話についてはTelkom系のVodacom社、及び独立系のMTN社の2社があり、さらに1社に対しライセンスを供与する方向で南アフリカ政府は検討している。

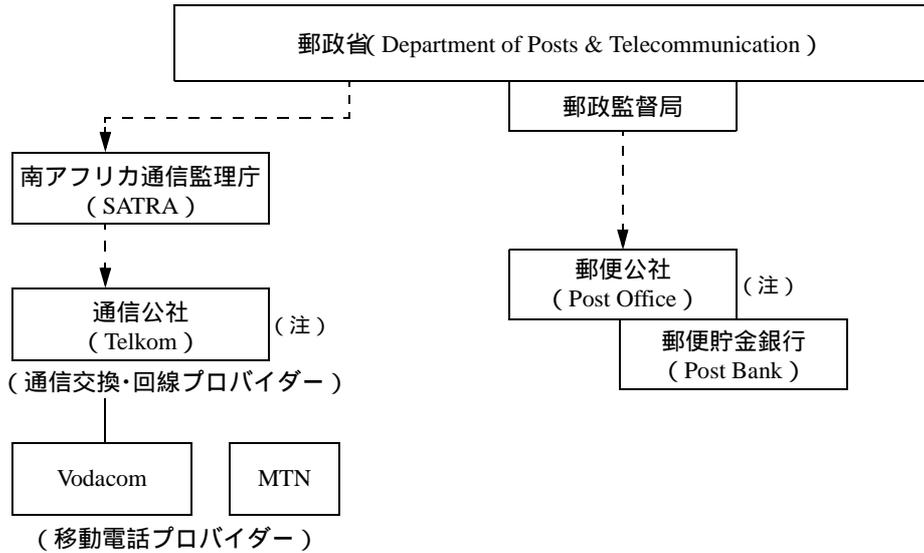
南アフリカの郵政(郵便を含む)の実施体制は図7-13の通りである。

(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。

1997年度末において同社の保有する通信インフラは交換機回線数で464万(アフリカ大陸の約4割のシェア)で、通信回線の総距離は156百万kmに達していたが、1998年にはさらに507万回線、256百万kmまでアップしている。交換機回線のデジタル化率は1997年度末で88%、1998年末には96%まで上昇している。

図7-13 南アフリカの郵政実施体制



注： Telkom には SBC コミュニケーションズ(米国)と Telecom Malaysia が戦略的パートナーとして 30% 出資。郵便公社は 100% 政府出資。
出所： GCI(1999) 等を基に筆者作成。

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。

Telkom にとり財務健全性を確保する上で、料金水準の見直しが大きな課題となるが、近年同社は毎年料金改定を行っている。改定の基本は Telkom の運営コストをカバーし得るような料金水準とすることだが、これまで特にローカル料金と長距離料金のギャップが大きかったため(国際水準は 1:4.5 だが、南アフリカの場合 1:13)、その是正を行うこと、また料金体系の合理化・簡素化も念頭に置いている。

ローカル料金(3 分間基本電話料金)は 1996 年に 24.1 セント。これを 1997 年 30.9 セント、1998 年 38.6 セント、1999 年 48 セントと年率 20% 以上の引上げを毎年行ってきた。一方長距離料金はほぼ据置き、逆に国際料金は 1999 年に 8% 値下げし、全料金平均は 1999 年改定において 5.5% 増に留まって

表7-27 Telkom 社の通信ネットワーク規模

	1997 年度末	1998 年度末
主電話回線数	4,645,065	5,075,417
ペイ・フォン数	127,272	153,476
自動交換機ユニット数	3,019	3,512
(デジタル)	(2,662)	(3,388)
(アナログ)	(357)	(124)
マニュアル交換機ユニット数	127	89
通信回線距離(千 km)	156,000	256,694
光ファイバー距離(千 km)	343	360

出所： Telkom(1999)

いる。

また料金徴収システムはユニット・ベース制から秒単位料金賦課制に変更、また料金距離制について従来の 4 段階から 3 段階に減少させた(50km 未満、50-100km、100km 以上)。

(5) 国際衛星通信

国際衛星通信について、プレトリア地球局(プレトリアの西 50km)に大西洋上衛星と結び標準 A 型 1 機が 1975 年 12 月に運用を開始、引続き 1976 年 3 月に標準 A 型 2 号機がインド洋衛星と結び通信を開始したのが最初である。同局はその後標準 A 型 3 号機(大西洋向け)を増設した。その後プレトリア

北西 13km Mmabatho 局が 1984 年 1 月にサービスを開始、標準 B 型の局を備えている。

この他、地方通信改善の一環として VSAT (小型口径局) のターミナルを全国に展開、現在 950 局に達している他、1998 年には南部アフリカ Globalstar Satellite システム (低軌道通信衛星) 開発計画への参加を決定、このため北西州 Delareyville に南部アフリカ用地上通信局を新たに建設することとなった。このシステムは移動通信用に整備されるものである。

(6) 海底ケーブル

南アフリカと海外を結ぶ海底ケーブルは 1964 年に SAT-1 がケープタウン～ポルトガル間に完成した

のを手始めとして、1993 年には SAT-2 が完成している。SAT-2 はケープタウンとポルトガルを結ぶ全長 9,500km のデジタル・光ファイバー・ケーブルであり、容量は 15,360 回線となっている (14カ国 15 企業が同建設に参加)。

今後のプロジェクトとしては、SATT-3/WASC/SAFE があり、これによりヨーロッパから南アフリカを通り、初めてインド洋を越えて東南アジアまで海底ケーブルがつながることとなる。同プロジェクトは 1999 年 6 月に関係者間調印がプレトリアで行われ、2000 年末迄の完成を目指している (南アフリカ Telkom、Telecom Malaysia、インド VSNL がイニシアティブをとる)。

表 7 - 28 Telkom 社の財務状況等推移

年度	1994	1995	1996	1997	1998	1994 -1998 年平均増加率 (%)
収入 (百万ランド)	10,856	13,091	15,843	19,218	22,674	20.22
収益 (税引前) (百万ランド)	1,555	1,830	3,017	3,617	3,228	20.03
資本 / 債務比率 (%)	2.5	2.1	1.6	0.5	0.9	22.54
職員数 (人)	59,896	57,501	57,496	57,813	60,613	0.30
主電話回線数 (千本)	3,775.3	4,002	4,258.6	4,645.0	5,075.4	7.68

出所: Telkom (1999)

図 7 - 14 南アフリカ関連海底ケーブル



出所: 新日本 ITU 協会 (2000) 等を基に筆者作成。

(7) 移動(モバイル)電話

移動(モバイル)電話については、南アフリカは世界でも4番目に成長している市場であり、既に加入者は99年において200万強に達している。

オペレーターはTelkom系列のVodacom社とM-Call、Transnet系のMTN社の2つがあり、加入者シェアは各々55%、45%となっている。既に3番目のオペレーターのライセンス供与も進んでいる模様である。

移動電話の人種別保有率は白人19%に対し黒人4%であり(1998年)両者の格差は大きい。徐々に格差は狭まっており、今後黒人の電話普及にも貢献する可能性がある。

(8) 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)。

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を力点を置いている。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。

Telkom社はこうした動きを受けて、プレトリアと各州都間の高速光ファイバー・ケーブル網の完成を急ぐ他、Centrion Techno Parkにコントロール・センターを建設、高度技術を使った通信オペレーションを同センターを軸に行うこととなっている。

(9) 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ピ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。

(10) 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に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き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、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。

この一環として1994年には「国家郵便フォーラム(NPF)」が設立され、ユーザー、労組、NGO、政府関係者、及び郵便会社の間で将来の郵政のあり方について議論された。このNPFの活動をベースに、1998年5月に郵政白書(White Paper on Postal Policy)が発行され、同年法的な枠組みとして「郵便サービス法(Postal Services Act 1998)」が制定された。同法は1958年の郵便局法に代替するものである。郵政白書は、主要目標として以下を挙げている。

- ・ 郵便インフラ整備と郵送範囲の拡大(毎年40万個の郵便受けを設置。1998年時点の数は590万)
- ・ 郵便会社の独立採算性強化。2001年3月までに政府補助金撤廃
- ・ 郵便会社の戦略マネージメント・パートナー(SMP)を1999年中に決定
- ・ 郵便分野での人的資源開発(特に黒人向け)
- ・ 南アフリカを南部アフリカにおける郵便分野の地域ハブとして開発
- ・ 郵便貯金(Postbank)の企業化とサービス拡大

1998年の郵便サービス法は、郵便会社に今後25年間の独占ライセンスを与える一方で独占の範囲を狭めるとともに、「ユニバーサル・サービス」の政府目標達成も求めている。サービスの範囲としては、例えば、1958年法では郵便会社は2kgまでの郵便物を独占的に扱えたが、新法はこれを1kg以内に限定した。

また、これまで郵政は監督者(レギュレーター)とオペレーターが一緒であったが、今回の改革により分離がなされた。具体的には郵政省の中に「郵便監督局(Directorate of Postal Regulation)」が設置され、郵便サービスの質・供与状況、郵便会社のユニバーサル・サービス目標達成状況等をモニターしていくことになった。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年末までに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。一方、郵便料金は平均料金引上げ率が1997年42%、1998年10%、1999年9%と段階的に上げてきている。

(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南アフリカ郵便会社(Post Office Ltd.)である。同会社は郵政省傘下の公社(100%政府出資)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。職員数は1999年3月末時点で25,729人、収入の85%は郵便関連だが、この他宅急便、年金等政府・公社支払い業務請負、並びに郵便貯金・送金サービス(Post Bank業務)も行っている。郵便物は全国を6つの地域に分け、2,460カ所の郵便局、27カ所の郵便物処理センターを展開して処理している。

郵便会社は郵便局のネットワークについて、今後さらに貧困地域への展開を図るとともにサービスの迅速化・効率化を進めていくこととしている。

同社は1日当たり約800万の郵便物を取扱っているが、1994年以降郵便物仕訳を含め機械化・コンピューター化を進めている(ヨハネスブルグ、プレトリア、ケープタウン、ダーバンが4大機械化局)。また、サービスの質向上のため、“Reliability Programme”を推進しており、同じ都市内で3営業日内、同じ地域内の都市間で4営業日内、違う地域間で5営業日内に確実に郵便物が届くことを当面の目標としている。

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のサービスを兼ねているが、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. 水資源

4-1 水資源

(1) 水資源賦存状況

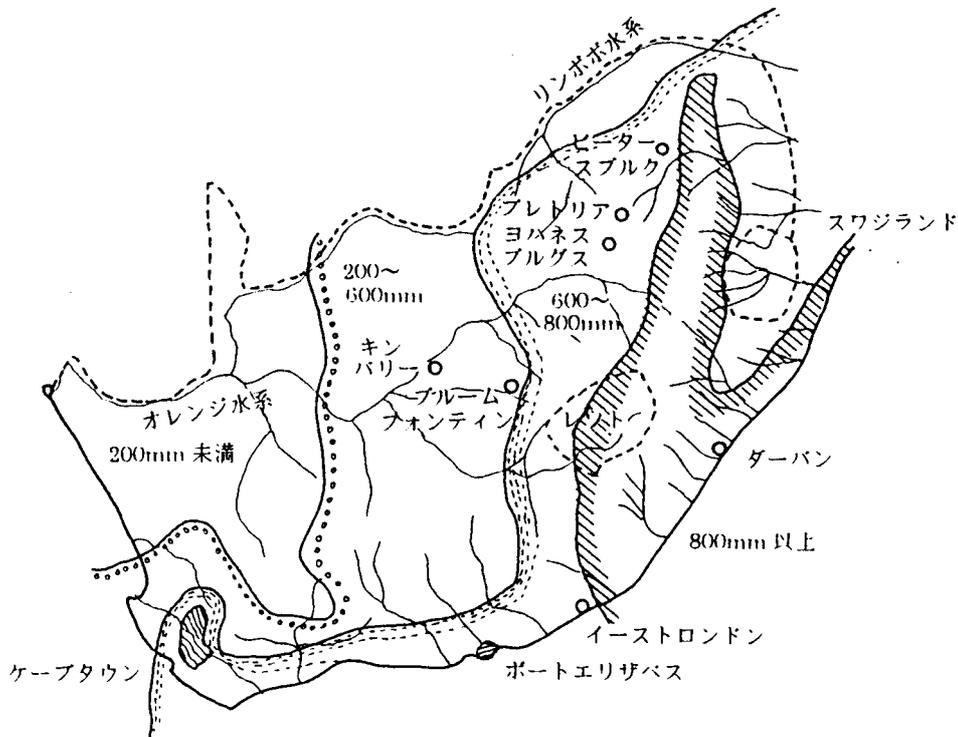
南アフリカの大地は概して乾燥しており、その水資源は東～南沿岸に集中しているという特徴がある。同国東南部の山地(ドラケンスバーグ山脈中心。最高峰はレソトとの国境にあり、3,400 m に達

する)は南アフリカ総面積の13%に過ぎないが、表流水の43%を占めている。逆に南アフリカ最大河川であるオレンジ水系は南アフリカ総面積の48%を占めるが、表流水でのシェアは22.5%に過ぎない。

降雨量は年平均で500 mm弱となっており、世界平均の860 mmより低い。乾燥地農業に必要な最低ラインとされる500 mmを境界線として見ると、国土の65%が雨量500 mm未満となっており、また国土の21%が200 mm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2000 mm程度である。

南アフリカの表流水は総量で53,500 百万 m³/年(レソトからの分を含む)と見積もられているが、これはナイル川やライン川の流量とほぼ同じである。全体として年蒸発量の方が雨量より多い中で(1,400 mm超の雨量がある一部地域を除く)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 m³に留まると推定されている。

図7-15 南アフリカの水系と年降水量分布



出所: Department of Water Affairs and Forestry の資料を基に筆者作成。

(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m³/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。

(3) 水利用状況

現在の南アフリカの水利用状況は以下の表の通りであるが、水の約半分が灌漑・貯水に使われ、家庭・都市用水としては約12%が使われている。

表7-29 南アフリカの水利用状況

用途	(%)
灌漑・貯水	52
家庭・都市用	12
工業	7.6
鉱業	2.7
発電	2.3
植林	7
自然保護	15
合計	100

出所: GCIS(1999)

同国の水需要量は1996年において20,045百万m³であったが、同需要は2030年には30,415百万m³まで増大すると見込まれている。(特に黒人家庭の水需要の伸びが予想される。)これに対して水供給可能量はレソト・スワジランドからの供給分を含めても最大で33,290百万m³程度とされており、2030年を超えると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。

(4) 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。

(5) 水供給のための国際的な取り組み

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。このうちレソトについては、Lesotho Highlands Waterプロジェクトを世銀、EIBとも協力しつつ進めており、ダム部分の建設に係る第1フェーズは98年に完成、現在はレソトからハウテンへの水供給パイプライン建設に係る第2フェーズに着手しようとしているところである。

他方、スワジランドとの間でもコマティ川沿いにダム建設が進められ、灌漑・排水等の機能をもたせる予定である。同事業は南アフリカ、スワジランド、モザンビーク3カ国に関連する事業であり、ダム建設にはDBSAからの援助資金もスワジランドに供与されている。

(6) 干ばつと洪水

なお、乾燥地帯の特性でもあるが、南アフリカは干ばつと洪水に見舞われることが多く1998年、及び2000年初頭と台風の洪水被害に見舞われており、南アフリカ政府にとって治水・洪水制御の強化を図っていくことが、水供給量の増加とともに重要な課題となっている。

表7-30 南アフリカの水需給見通し

(単位:百万 m³)

	1996年(実績)			2030年(見通し)		
	水供給 (ポテンシャル)	水需要	差	水供給 (ポテンシャル)	水需要	差
北部	2,566	3,373	150	2,566	5,562	18
東部内陸	4,834	2,320	2,241	4,834	3,168	1,166
東部沿岸	13,199	5,604	6,915	13,199	8,860	1,759
南部沿岸	1,793	1,768	668	1,793	2,442	101
南西部	3,095	2,396	709	3,095	3,884	719
カルー	6,014	2,555	2,525	6,014	2,669	524
中部	1,789	2,029	37	1,789	3,830	26
計	33,290	20,045	13,245	33,290	30,415	2,875

注: 水供給はレソト、スワジランド分も含む。

差は南アフリカ国内の需給差に南アフリカ国外との水取引を合わせた値を示す。

出所: 水資源森林省資料を基に筆者作成。

表7-31 南アフリカの主要ダム

ダム名	貯水量	主要目的	ダム名	貯水量	主要目的
Gariep	5,952	灌漑	Brandvlei	444	灌漑
Vanderkloof	3,237	灌漑	Woodstock	381	水トランスファー
Sterkfontein	2,656	水トランスファー	Grootdraai	360	産業用
Voal	2,529	家庭・産業用	Loskop	360	灌漑
Pongolapoort	2,492	灌漑	Goedertrouw	321	産業用
Bloemhof	1,273	灌漑	Albert Falls	293	家庭用
Theewaterskloof	480	家庭用	Spioenkop	282	水トランスファー
Heyshope	460	電力	Inanda	260	灌漑

出所: GCIS(1999)

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、インド人、カラード共に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会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)の中で水供給を重要な対象分野として位置付け、「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。同計画の中で、上水の具体的目標としては「人種格差を是正するため、全ての国民に対して短期的には200m以内

表7-32 南アフリカの上水道普及率(1994年)

<人種別普及率>

人種	普及率(%)
黒人	67.1
カラード	98.4
アジア人	100.0
白人	100.0

<アフリカ人上水道サービス・レベル>

(普及率:%)

	地方	都市周辺	都市	全国平均
戸別給水	7.7	27.5	40.0	17.5
庭先給水	13.9	42.8	48.9	25.8
公共水栓	26.8	27.8	10.9	23.8
その他	51.6	2.9	0.2	
全体	100.0	100.0	100.0	67.1

出所: Department of Water Affairs and Forestry(1997)

表7-33 地方における水汲みに要する距離(1997年)

(単位:千戸)

距離	戸数
家庭内	514.1
100 m 未満	419.7
100 ~ 200 m 未満	418.7
200 ~ 500 m 未満	395.6
500 ~ 1 km 未満	310.3
1 km 以上	297.6
計	2,355.9

注: 旧ホームランドを含んでいない、ハウテン、北ケープ、西ケープの3州は統計からはずれている。

出所: South African Institute of Race Relations(2000)

のアクセスで1人当たり25ℓ/日の水供給、中長期的には1人当たり50-60ℓ/日の水供給を行う」ことを挙げている。特に、短期目標について、2000年までには実現することを定めた。

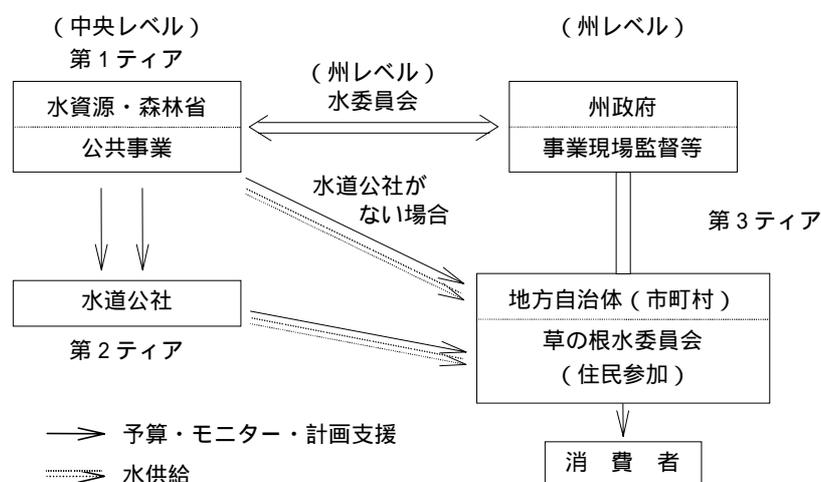
RDPの水道事業を推進するため、まず水資源・森林省の中に「地域給水・衛生局(Community Water Supply & Sanitation)」が設置され、実施体製造りの第1歩が記されるとともに、同省により「水供給・衛生白書(Water Supply & Sanitation Policy White Paper)」が1994年11月にまとめられた。同白書は黒人居住部落への水供給、環境衛生面に重点を置いた。

(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・監督まで強い政策決定権が与えられた。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たずさわること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

図7-16 南アフリカ水供給実施・運営体制



出所: JICA(1995)

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。

この3つのレベルを図示すると、図7-16の通りである。

(4) 水道サービス

水道サービスにおいては、水道公社の役割拡大、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 Service Bill)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月から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。直近時点のデータは入手できていないが、現在の上水未給水人口は800万人程度(全人口の約2割)まで減少していると推定される。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。

1996年時点のデータを示すと以下の通りである。

なお、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(いずれにせよ黒人を主たるユーザーとする事業に協力していることには変わらない)。

DBSAは上下水道整備を担う水道公社や地方自治体のサブ・プロジェクトに融資を行うが、その融資条件は平均返済期間18.5年、据置期間2年、金利が12%程度となっている(四半期毎に金利は見直し)。DBSAの上水・衛生(下水等)の承諾額は1996年度が各々15.4億ランド、7.5億ランド、1997年度が各々15.9億ランド、15.4億ランドとなっており1996年度の承諾額全体へのシェアは各々19%、9%、1997年度と同シェアは各々20%、19%と大きなシェアを占めている。

(5) 衛生対策

下水を含む衛生対策は上水とともにRDP策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。

表7-34 南アフリカの上水道人種別普及率(1996年)

(単位:%)

	黒人	カラード	インド人	白人	その他	全体
戸別給水	27	72	97	96	66	44
庭先給水	20	18	1	1	10	16
公共水栓	26	5	0	0	9	19
その他	27	5	2	3	15	21
(水タンク輸送)	(2)	(0)	(0)	(0)	(1)	(1)
(井戸)	(6)	(2)	(2)	(3)	(3)	(5)
(表流水他)	(19)	(3)	(0)	(0)	(11)	(15)

注：白人の上水普及率は本データでは100%に達しておらず、前掲の1994年データは異なっている。

出所：South African Institute of Race Relations(2000)

表7-35 南アフリカの下水道普及率（1994年）

<南アフリカ人種別下水道普及率>

人種	普及率（%）
黒人	34.2
カラード	88.0
アジア人	99.6
白人	99.8

<黒人下水道サービス・レベル> (普及率：%)

サービス・レベル	地方	都市周辺	都市	全国平均
フラッシュ・トイレ	13.1	55.9	83.0	} 34.2
VIP式	1.8	2.0	0.6	
PIT式	59.7	13.3	6.4	
バケツ式	1.4	24.5	6.9	
その他	24.0	4.3	3.1	

注：VIP：Ventilated Improved Pit. 地下浸透式トイレに換気装置が付く。

PIT：単に地下浸透式だけのもの。

バケツ式：簡易トイレ。

出所：Department of Water Affairs and Forestry(1997)

表7-36 南アフリカの下水道普及率（1996年）

(単位：%)

サービス・レベル	黒人	カラード	インド人	白人	その他	全体
フラッシュ/VIP	34	80	98	100	71	50
PIT式	44	8	2	0	15	32
バケツ式	6	7	0	0	3	5
その他	16	5	0	0	11	13
計	100	100	100	100	100	100

出所：South African Institute of Race Relations(2000)

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。

1994年の人種別下水道普及率と黒人向け下水道サービス・レベルは表7-35の通りである。

人種別下水道普及率とサービス・レベルの関係については表7-36の通り、1996年データでは、白人はほぼ100%フラッシュ式の下水設備を持つが、黒人の場合は34%にしか達していない。

下水道等衛生分野ではまだ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。

これまでの具体的方針は以下の通り。

適切で且つ低コストの衛生設備としてVIP式を各家庭に普及する。

バケツ式は5年以内に無くす(都市とその周辺ではし尿収集システム未整備のため、バケツ式トイレが環境問題を起しているため)。

中間的衛生システムとして操作性、経済性、住民の満足度を評価しつつ試行的に改善する。

実施・管理は地方組織が責任を有するが、体制が不十分なところは中央政府、及び水道公社が暫定的に役割を担う。

上下水道に係る今後の課題としては以下が挙げられる。

水道・衛生に係る水資源・森林省地域事務所の設置

水道公社の機能拡充と強化

下水等衛生に係る国家戦略策定

地方自治体(第3ティア)レベルの組織確立とトレーニング

実施可能な水道料金体系の検討
(まだ水道料金不払い、盗水は非常に多い)

(6) 上下水道整備への国際的支援

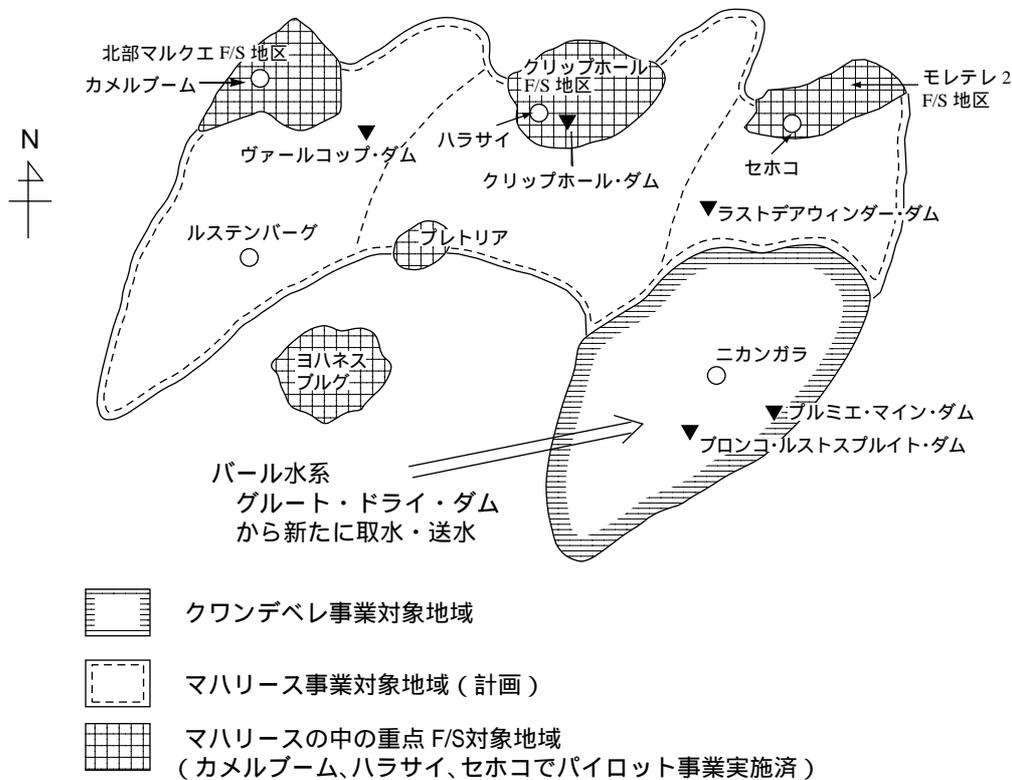
南アフリカの上下水道整備には、水資源森林省や DBSA が資金供与を行っているが、援助国側 (EIB、フランス、ドイツ、英国、デンマーク等) も同分野を重視し、積極的な支援を行っている。

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、これまで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る。

図7-17 クワンデベレ、マハリース水道事業対象地域



出所: JBIC および JICA 資料より筆者作成。

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』
- 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)』
- 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』
- 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嘱
- 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嘱
- DBSA (1998) *DBSA Annual Report*.
- Department of Mineral and Energy (1998) White Paper on Energy Policy for Republic of South Africa.
- Department of Water Affairs and Forestry (DWAf) (1997) *Overview of Water Resources Availability and Utilization in South Africa*.
- Department of Water Affairs and Forestry (DWAf) (1997b) *White Paper on National Water Policy for South Africa*.
- Department of Water Affairs and Forestry (DWAf) (1998) *Management of Fresh Water Resources in South Africa*.
- ESKOM (1998) *Annual Report*.
- Government Communication & Information System (GCIS) (1999) *South Africa Yearbook 1999*.
- May, J. *et al.* (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*.
- South Africa National Road Agency (SANRA) (1999) 道路データ
- TELKOM (1998/1999) *TELKOM Annual Report*.
- TRANSNET (1999) *TRANSNET Annual Report*.
- United States Energy Information Administration (1999) *South Africa*.

第 8 章 援助動向

阿部 記実夫 (JICA アフリカ・中近東・欧州部)

1. わが国の援助動向

マンデラ政権発足までのわが国の協力は限られたものであった。しかしながら、1994 年にわが国の同政権支援が表明され、具体的な支援策が徐々に実施され、協力実績も拡大してきている。

1-1 形態別動向

わが国は、南アフリカに対し、1990 年以降、国際機関を通じた研修員受入、資金協力及び草の根無償による支援を行ってきた。1994 年 4 月のマンデラ新政権発足以降、支援を本格化させ、技術協力、無償及び有償資金協力の実施を拡大してきた。

技術協力については、従来研修員の受入が中心であったが、近年、専門家派遣や開発調査も徐々に実施されるようになってきている。特に開発計画 / 行政分野、農業分野、人的資源分野、商工業分野における国別特設研修、専門家チーム派遣等が実施されている他、上水道分野の開発調査が実施されている。無償資金協力については、小中学校建設、病院医療器材供与において各々一件づつ実施されている (BHN 分野)。有償資金協力については、給水、通勤鉄道等において実績がある。

1-2 課題別動向

表 8-1 は、南アフリカにおけるわが国経済協力のうち、国別特設研修、専門家チーム派遣、開発調査、無償資金協力及び有償資金協力について重点課題ごとに分類し、時系列に整理したものである。

また表 8-2 は、研修員受入、専門家派遣の人数の累計を分野別に示している。

<重点分野>

(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

国別特設研修により教育行政支援を行った他、無

償資金協力による東ケープ州小中学校建設を実施した。また、理数科教員養成支援を重視しており、国別特設研修を行うとともに、専門家チーム派遣を組み合わせたプログラム協力を実施している。その他、科学技術教育の長期専門家を派遣している。

(2) 地方行財政能力の向上

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

国別研修により地域開発行政能力向上、保健指導者育成等の地方政府人材育成を行っている他、警察分野支援として国別研修及び専門家派遣を実施している。また、国別研修による保健行政支援の他、専門家派遣による社会保険セミナーを実施している。

(3) 貧困層の雇用機会創出

職業訓練支援を通じた黒人貧困層所得の向上

国別研修により、電気工事技術及び溶接技術の技術者養成を支援した。最近では開発福祉支援により現地の NGO を通じた支援を展開している。

(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て、貧困層の雇用拡大を図る。

国別研修により、中小企業診断・育成を支援してきているとともに、最近では開発調査、専門家派遣を実施している。

(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。

国別研修により、農業農村開発、野菜栽培を支援してきている。

(7) SADC 諸国支援への取り組み

(6) 貧困層に対する基礎インフラ整備取組支援

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。

南部アフリカ全体の開発基盤強化や域内の技術交流等のリソースの拠点としての開発可能性について検討していく。

国別研修により、住宅行政を支援してきているとともに、上水道に係る開発調査や有償資金協力を実施している。また、無償資金協力による各州中核病院への医療機材整備を行っている。

中小企業育成及び野菜・畑作技術における地域特設研修を設置し、域内の人材育成を図っている他、地域機関である SADC (南部アフリカ開発共同体) の本部 (ハボローネ) に専門家を派遣している。

表 8 - 1 分野別技術協力実績 (1998 年度までの累計人数)

分野	研修員数及び割合	専門家数及び割合
開発計画	27 (10.9%)	4 (36.4%)
行政	32 (12.9%)	0 (0%)
公益事業	2 (0.8%)	0 (0%)
運輸交通	1 (0.4%)	0 (0%)
社会基盤	18 (7.3%)	0 (0%)
通信放送	1 (0.4%)	0 (0%)
農業	40 (16.1%)	0 (0%)
畜産	0 (0%)	0 (0%)
林業	7 (2.8%)	0 (0%)
水産	0 (0%)	0 (0%)
鉱業	0 (0%)	0 (0%)
工業	29 (11.7%)	0 (0%)
エネルギー	8 (3.2%)	0 (0%)
商業貿易	29 (11.7%)	0 (0%)
観光	0 (0%)	0 (0%)
人的資源 (職業訓練を含む)	36 (14.5%)	0 (0%)
科学文化	0 (0%)	3 (27.3%)
保健医療	18 (7.3%)	1 (9.1%)
社会福祉	0 (0%)	0 (0%)
その他	0 (0%)	3 (27.3%)
合計	248 (100%)	11 (100%)

出所: JICA 内部資料

表 8 - 2 対南アフリカ援助重点課題別実績 (1998 年度まで)

援助重点分野	1995 年以前	1996-1997 年	1998-1999 年
黒人貧困層の教育支援	教育行政 (国別研修: 1995)	教育行政 (国別研修: 1996、1997) 南ア大学科学技術教育 (単専: 1996-1998)	地方教育行政 (国別研修: 1998、1999) 理数科教員養成者研修 (国別研修: 1998、1999) ムブマランガ州現職理数科教員研修 (チーム派遣: 1999-2001) 東ケープ州小中学校建設 (無償: 1998)
地方政府 / 自治体行財政能力の向上	地域開発行政セミナー (国別研修: 1995)	地域開発行政セミナー (国別研修: 1996、1997) 地方保健指導者セミナー (国別研修: 1996、1997) 警察行政 (国別研修: 1996、1997)	地域開発行政セミナー (国別研修: 1998、1999) 地域保健医療行政 (国別研修: 1998、1999) 社会保険セミナー (単専: 1999) 鑑識技術 (単専: 1998) 警察行政 (国別研修: 1998、1999) 地方政府人材育成 (国別研修: 1999)
貧困層の雇用創出	電気工事技術 (国別研修: 1991-1995)	電気工事技術 (国別研修: 1996、1997) 溶接技術 (国別研修: 1996、1997)	溶接技術 (国別研修: 1998)
中小企業の育成支援	中小企業育成 (国別研修: 1992-1995) 中小企業診断 (国別研修: 1992-1995)	中小企業育成 (国別研修: 1996、1997) 中小企業診断 (国別研修: 1996、1997)	中小企業育成 (国別研修: 1998、1999) 中小企業経営 (国別研修: 1998、1999) 貿易促進 (国別研修: 99)
小規模農業の生産性向上	農業・農村開発 (国別研修: 1995) 野菜栽培 (国別研修: 1995)	農業農村開発 (国別研修: 1996、1997) 野菜栽培 (国別研修: 1996、1997)	農業農村開発 (国別研修: 1998、1999) 野菜栽培 (国別研修: 1998、1999)
貧困層に対する基礎インフラ整備取組み支援	地域住宅行政 (国別研修: 1995)	地域住宅行政 (国別研修: 1996、1997) マハリース水道給水区域拡張 (開調: 1996) 病院医療機材整備計画 (無償: 1997) クワンデベレ給水計画 (有償: 1996)	地域住宅行政 (国別研修: 1998、1999)
その他		地方社会インフラ整備 (有償: 1996) 都市通勤鉄道近代化計画 (有償: 1997)	地方社会インフラ整備計画 (有償: 1998)
SADC 諸国支援関連		中小企業育成 (地域研修: 1997) SADC 開発計画 (単専: 1996-1997)	SADC 開発計画 (単専: 1998-2000) 中小企業育成 (地域研修: 1998、1999) 野菜・畑作技術 (地域研修: 1998、1999)

出所: JICA 内部資料

2. 主要援助国・国際機関の援助動向

ここでは、主要な援助国・国際機関による近年の対南アフリカへの協力実績を中心に取りまとめる。

2-1 国際機関

(1) 国連開発計画 (UNDP)

UNDP は、南アフリカ政府との間で合意した、「Country Cooperation Framework for South Africa (1997-2001): CCF」に基づいて、様々なプログラムを実施中であるが、実施中のプログラム一覧は、表8-3の通りである。これらのプログラムの中では、地方分権化や、雇用及び生計向上への供与額が非常に大きな割合を占めている。

(2) 世界銀行

世界銀行が、現在実施中の南アフリカへの融資プロジェクトは、表8-4の通りであり、実施中なのが、2件と非常に少ない。これは、中所得国である南アフリカに対する世銀のローン供与条件が厳しいことから、南アフリカ政府が世銀からの借入れを積極的に進めていないためであるが、今後は、借入れを増やしていくよう、南アフリカ政府内で検討している模様である。

(3) 欧州投資銀行 (EIB)

EIB は、南アフリカへの融資を非常に重視しており、表8-5の通り、南アフリカへの融資額は、アフリカ及びカリブ地域全体やアジア及びラテン・アメリカ地域全体への融資額の2分の1程度の額と

表8-3 UNDP が現在実施中の南アフリカへの協力プログラム一覧とその実施経費内訳 (2000年末現在) (単位:百万ドル)

分野	実施期間	UNDP 負担分	南アフリカ政府負担分	その他リソース	計
持続的な生活環境の確保					
政策支援とアドボカシー	1997-2001	3,390,600	377,000	1,000,000	4,767,600
雇用 & 生計向上	1997-2001	3,964,000	9,000,000	10,000,000	22,964,000
社会開発	1997-2001	6,145,600	6,153,000	10,220,000	22,518,600
小計		13,500,200	15,530,000	21,220,000	50,250,200
健全なガバナンス					
地方分権化	1997-2001	7,945,000	-	7,400,000	15,345,000
民主化	1997-2001	1,300,000	650,000	検討中	1,950,000
安全と治安	1997-2001	2,525,580	6,320,000	3,000,000	11,845,580
開発マネージメント	1997-2001	738,100	2,000,000	検討中	2,738,100
小計		12,508,680	8,970,000	10,400,000	31,878,680
総計		26,008,880	24,500,000	31,620,000	82,128,880

出所: <http://www.undp.org.za/programs/smme/outline.html> から作成。

表8-4 世銀の南アフリカに対するローン実績 (単位:百万ドル)

プロジェクト名	コミットメント総注)	分野	ローン開始日	ローン終了日
Industrial Competitiveness and Job Creation Project	46	社会保障	5/29/97	3/31/02
Health Rehabilitation Project	200	保健、栄養 & 人口	N/A	N/A

注: 中途のキャンセル等は含まない。

出所: <http://www.worldbank.org/html/extdr/regions.htm>

表8-5 EIB による EU 以外の国への融資額 (1999年) (単位:百万ユーロ)

国・地域	融資額	%
南アフリカ	150	3.7%
EU 加入候補国 (中・東欧諸国)	2,373	58.8%
ユーロ・地中海諸国パートナーシップ締結国	802	19.9%
アフリカ及びカリブ諸国	341	8.4%
アジア及びラテンアメリカ諸国	310	7.7%
西バルカン地域	60	1.5%
計	4,036	100.0%

出所: <http://www.eib.org/loans/cbcneu99.htm>

なっている。また、1999年に融資取り決めに合意したプロジェクト及び融資先は、表8-6の通りであり、有料道路建設や、ガス、電気等のエネルギー案件がほとんどを占めている。

2-2 二国間援助機関

(1) アメリカ (USAID)

USAIDの南アフリカに対する援助額の推移は、表8-7の通りである。

また、現在、6つのプログラムを、南アフリカにおいて実施している。各プログラムの分野別内訳は、表8-8の通りである。この表からわかる通り、USAIDは、特に保健医療分野や民主化促進のための協力を重視している。

表8-6 EIBの南アフリカ向け融資プロジェクト一覧(1999年)

プロジェクト名	融資額	融資先
モセル・ベイ・ガス拡張	40.0	Central Energy Fund
南アフリカースワジランドーモザンビーク間電力輸送グリッド連結及びモザル・アルミニウム精錬所への電力供給	14.6	Motraco-Companhia de Transmissao de Mozambique Sarl
ハウテンークワズール・ナタール州間有料道路近代化	45.0	N3 Toll Concession (PTY) Ltd.
水・下水セクターにおける小・中規模ベンチャー企業への融資	50.0	Development Bank of Southern Africa

出所: <http://www.eib.org/loans/a99sa.htm>

表8-7 USAIDの南アフリカに対する援助額の推移

援助スキーム	1998年 (実績)	1999年 (実績)	2000年 (推計)	2001年 (予算要求額)
Development Assistance	53,500	31,676	33,490	0
Development Fund for Africa	0	0	0	39,089
Child Survival & Disease Fund	16,600	14,450	13,188	15,400
Economic Support Funds	0	250	0	0
P.L.480	0	0	0	0
計	70,100	46,376	46,678	54,489

出所: http://www.usaid.gov/country/afr/za/za_summtabs.html#pyt

表8-8 USAIDが南アフリカで実施中の協力プログラムとセクター別供与額内訳

(単位: 百万ドル)

プログラム名	セクター	経済成長 & 農業	人口 & 保健医療	環境	民主化	人的資源開発	人道支援	計
市民社会の参加を通じた民主的組織の強化		300	0	0	11,304	100	0	11,704
質の高い教育・訓練へのアクセス強化		0	1,000	0	0	9,050	0	10,050
主要政府・NGOの経済政策策定/評価/実施能力改善		3,000	500	500	0	1,714	0	5,714
歴史的に疎外されてきた人々のための環境面で持続可能な保護政策/都市サービスへのアクセス改善		0	500	8,414	0	0	0	8,914
PHC / HIV/AIDS サービス及び実施促進		0	11,250	0	0	0	0	11,250
小・中規模企業における市場主導の雇用機会の促進		6,857	0	0	0	0	0	6,857
計		10,157	13,250	8,914	11,304	10,864	0	54,489

出所: http://www.usaid.gov/country/afr/za/za_summtabs.html#pyt

(2) スウェーデン (Sida)

1998年における Sida の南アフリカに対する協力のセクター別内訳は、表 8 - 9 の通りである。最も大きな割合を占めているのが、教育分野であり (20.0%) 以下、インフラ/都市開発分野 (16.5%)、公共行政分野 (13.7%) と続いている。

(4) ドイツ (GTZ)

GTZ が、現在南アフリカで実施中の協力プロジェクトは、表 8 - 10 の通りであり、1999 年においては 38 件となっている。これは、1994 年の 12 件と比較すると、大幅に増加している。なお、分野別では、教育分野が最も多く 14 件を占めている。

(5) イギリス (DFID)

DFID が南アフリカにおいて実施中の協力プログラムとその内訳額は、表 8 - 11 の通りである。これらのプロジェクトの内、DFID は、特に黒人貧困層に焦点をあてた、住民の生計向上 ための協力を重点的に実施していく見込みである。

表 8 - 9 Sida による南アフリカへの協力額の分野別内訳 (1998 年)

(単位: キスウェーデンクローネ)

分野	協力額	%
人権・民主化	139,779	41.4%
人権・ジェンダー	35,735	10.6%
法制度	38,828	0.0%
民主化	16,964	5.0%
公共行政	46,139	13.7%
平和構築・紛争予防	2,113	0.6%
社会セクター	102,890	30.5%
教育	67,429	20.0%
保健医療	9,644	2.9%
その他	25,817	7.6%
インフラ、貿易、産業、都市開発	74,552	22.1%
インフラ、都市開発	55,852	16.5%
貿易、産業、財政セクター	18,700	16.5%
自然資源	3,794	1.1%
自然資源	3,794	1.1%
公害、その他環境保全	0	0.0%
その他	16,744	5.0%
総計	337,759	100.0%

出所: <http://www.sida.org/Sida/jsp/Crosslink.jsp/d,352/a,4174>

表8 - 10 GTZ が現在実施中の南アフリカへの協力プロジェクト一覧 (2000 年末現在)

分野	プロジェクト名
公共行政 / 地方分権化	地方分権化による開発計画 (DDP)
	経済 / 開発政策アドバイザー・プログラム (EDAP)
	法制度検討
	州行政プログラム (東ケープ州)
	州行政プログラム (ムプマランガ州)
	シンク・ツール・プロジェクト
	貿易 / 産業政策事務局 (TIPS)
	公共セクター改革 計画・実施運営支援システム (準備中)
コミュニティ / 地方経済開発	農業サービス拡大・普及促進プログラム (BASEF)
	農村統合開発センター・プログラム (CIRD)
	コミュニティ・ベースによる開発計画 (CBDP)
	南部アフリカ開発銀行 (DBSA)
	国立住宅融資公社 (NHFC)
	地方ネットワーク・プロジェクト (ケープ州)
	太陽熱調理法テスト
	南部アフリカ女性エンパワーメント財団
	リソース管理訓練・支援
	都市の改善・開発プログラム (UUDP)
	地方生計向上 (東ケープ州、ムプマランガ州)(準備中)
教育 / 技術開発	基礎的労働技術訓練プロジェクト (BEST)
	南アフリカ訓練 / キャパシティ・ビルディング・データベース・プロジェクト
	教育 / 訓練 / 開発検討プロジェクト (ETDP)
	クブカ技術訓練・雇用プログラム (STEP)
	労働市場技術開発プログラム (LMSDP)
	学習者訓練システム・プロジェクト
	大統領・教育イニシアティブ
	企業内訓練促進 (鉄鋼・エンジニアリング産業) (SEIFSA)
	技術開発政策イニシアティブ (SDSI)
	独立実施委員会プロジェクト
	科学教育センター (ソエト)
	技術向上訓練スキーム (TATS) (ソエト)
	職業教育 / 訓練基金 (VET)
	都市中心部における紛争管理 (準備中)
経済成長 / 雇用促進	企業家ネットワーク構築による自由競争経済プログラム (CEFE)
	南アフリカ投資プログラム
	ンツィカ企業促進 (NEPA)
	科学技術プログラム (準備中)
クロス・セクター / 複数国プロジェクト	気候変動研究
	砂漠化対策国家計画
	ジェンダー・パイロット・プロジェクト
	マンデラ財団平和イニシアティブ支援
	結核コントロール・イニシアティブ
	「Urban 21 地域会合 (2000 年 7 月、プレトリアで開催)」支援 ダム世界会議
多国間協力	南アフリカエネルギー保全
	景観法整備調査
	EC 技術支援プログラム (TACP)

出所: <http://www.gtz.de/themen/ebene3.asp?Thema=8&ProjectId=78&Reihenfolge=3&spr=2>

表8 - 11 DFIDによる南アフリカへの協力プログラムとその内訳

(単位：百万ポンド)

プログラム名	内訳	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01
住民の生計向上	コミット済プログラム				
	公共セクター改革	4.7	7.0	5.0	4.0
	民主化、人権、正義	1.7	2.0	1.5	1.0
	企業開発	2.9	3.0	1.5	1.0
	コミット予定プログラム				
	-	-	-	7.0	8.0
	計	9.3	12.0	15.0	14.0
教育・保健医療改革	コミット済プログラム				
	教育/訓練	4.8	6.0	4.0	3.0
	保健医療/人口	3.7	6.0	4.0	3.0
	コミット予定プログラム				
	-	-	-	3.0	6.0
	計	8.5	12.0	11.0	12.0
自然環境の保護 / 管理向上	コミット済プログラム				
	持続可能な地方生計	4.2	4.5	4.0	2.0
	水/衛生	1.2	1.5	2.0	2.0
	コミット予定プログラム				
	-	-	-	3.0	5.0
計	5.4	6.0	9.0	9.0	
総計		23.2	30.0	35.0	35.0

出所：http://www.dfid.gov.uk/public/what/what_frame.html

第2巻別冊 南アフリカ・現状分析資料編 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
略語表	xiv
第1章 政治・行政	1
1. 国内政治の動向	1
1 - 1 1999年総選挙へと至る経緯	1
1 - 2 1999年総選挙の結果とその後の情勢	3
2. 政治制度と行政	6
2 - 1 政治制度	6
2 - 2 地方行政	6
2 - 3 行政改革	10
2 - 4 治安	13
3. 対外関係 南部アフリカ地域を中心に	17
3 - 1 外交政策	17
3 - 2 国際犯罪への対処としての実務的協力	19
第2章 経済・産業開発	22
1. 要約	22
2. 南アフリカ経済の対外的プレゼンス	22
2 - 1 国際経済における南アフリカ	22
2 - 2 アフリカ経済における南アフリカ	23
3. マクロ経済の動向	23
3 - 1 経済成長と消費者物価（インフレ）.....	23
3 - 2 財政	23
3 - 3 国際収支	23
3 - 4 投資	23
4. 経済構造	24
4 - 1 経済構造一般	24
4 - 2 セクターの動向	25
5. 経済開発	27
5 - 1 国内経済政策と開発計画	27
5 - 2 開発課題	28
第3章 社会開発	30
1. 総論	30
2. 南アフリカの貧困状況	30
2 - 1 南アフリカの貧困の特徴	30
2 - 2 貧困層はどこにいるか？	33

2 - 3	貧困の側面	36
3.	移民	39
4.	社会開発・貧困解消のための政策	39
4 - 1	マクロ政策	39
4 - 2	地域開発関連プログラム	40
4 - 3	産業開発関連プログラム	41
4 - 4	犯罪対策	42
4 - 5	社会福祉政策	43
4 - 6	ジェンダーに関する動向	45
5.	非営利セクター	48
5 - 1	南アフリカ非営利セクターの発展と政府の対応	48
5 - 2	南アフリカで活動する日本の NGO	49
6.	社会開発分野の援助動向	50
6 - 1	JICA の社会開発への取り組み	50
6 - 2	他ドナーの社会開発への取り組み	51
第 4 章	農村開発・環境	54
1.	総論	54
2.	農林水産業生産概況	54
2 - 1	生産高と GDP の変遷	54
2 - 2	各州の農業条件および農業生産の概況	56
2 - 3	農業構造	60
3.	農村の貧困問題	64
4.	地方における統治	66
4 - 1	地方政府	66
4 - 2	伝統的権威をめぐる問題	67
5.	南アフリカの環境問題	68
6.	農業政策	69
6 - 1	アパルトヘイトにより歪んだ農業セクターの形成	69
6 - 2	現政権の農業政策	71
6 - 3	土地改革	80
7.	農村開発・環境政策	83
7 - 1	関連省庁および機関	83
7 - 2	灌漑政策	83
7 - 3	資源の持続的な利用に関する政策	86
7 - 4	森林政策	86
7 - 5	エネルギー政策	87
7 - 6	環境保全に関する国際的義務の履行	88
8.	援助動向	88
8 - 1	JICA の取り組み	88
8 - 2	環境分野の援助動向	90

第5章 保健医療	93
1. 総論	93
2. 人口動態	95
3. 疾病構造	99
4. 保健医療サービス	102
5. 保健医療財政	105
6. 保健医療政策	107
第6章 教育・人的資源開発	120
1. アパルトヘイト体制下における人種差別教育	120
1 - 1 南アフリカの教育の歴史	120
1 - 2 教育行政機構	122
1 - 3 教育制度	123
1 - 4 アパルトヘイト期の各種教育指標	123
2. 民主主義政権樹立以降の教育の状況	124
2 - 1 ポスト・アパルトヘイトの各種教育指標	124
3. 民主国家建設のための新しい教育体系	130
3 - 1 教育と訓練の統合 国家資格制度と生涯教育	130
3 - 2 OBE とカリキュラム 2005	131
4. 課題	134
5. 南アフリカに対する日本の教育分野への取り組みについて	134
5 - 1 プロジェクト要請の背景	136
5 - 2 従来のアプローチの問題点	136
5 - 3 MSSI のアプローチ	137
第7章 インフラ・エネルギー	141
1. エネルギー	141
1 - 1 エネルギー一般	141
1 - 2 電力	145
2. 運輸・交通	151
2 - 1 運輸一般	151
2 - 2 道路	153
2 - 3 鉄道	158
2 - 4 港湾	161
2 - 5 航空	164
3. 通信・郵便	165
3 - 1 通信	165
3 - 2 郵便	170
4. 水資源	172
4 - 1 水資源	172
4 - 2 上下水道	174

第8章 援助動向	180
1. わが国の援助動向	180
1 - 1 形態別動向	180
1 - 2 課題別動向	180
2. 主要援助国・国際機関の援助動向	183
2 - 1 国際機関	183
2 - 2 二国間援助機関	184

《表リスト》

表 1 - 1	国民議会選挙の結果（1999 年および 1994 年）.....	3
表 1 - 2	州議会選挙の結果（1999 年および 1994 年）.....	5
表 1 - 3	第 1 回地方選挙の結果（1995/1996 年）.....	9
表 1 - 4	各レベルの統治機構の対応度、パフォーマンスに関する世論調査の結果（1997 年）.....	11
表 1 - 5	各レベルの統治機構における汚職の蔓延度、各レベルの統治機構に対する信頼に関する世論調査の結果（1997 年）.....	12
表 1 - 6	犯罪発生率の推移（1994-1999 年）.....	14
表 3 - 1	南アフリカの州別・人種別 HDI データと他国との比較	31
表 3 - 2	中所得国における収入格差の比較	31
表 3 - 3	中所得国における能力貧困測定の比較	32
表 3 - 4	貧困層および非貧困層の収入源の比較	32
表 3 - 5	基礎サービスへのアクセス度	32
表 3 - 6	地方での可耕地へのアクセスと利用（1993 年時点）.....	33
表 3 - 7	貧困の農村・都市分布（1993 年）.....	33
表 3 - 8	世帯構造と貧困	36
表 3 - 9	人種・ジェンダー・教育レベル別収入の比較（1991 年）.....	36
表 3 - 10	RDP 目標の達成状況	39
表 3 - 11	障害者の障害及び人種別内訳（1996 年）.....	44
表 3 - 12	主なジェンダー平等のための法律・法改正	47
表 3 - 13	南アフリカで活動する主な日本の NGO	50
表 3 - 14	実施中の開発福祉支援プログラムの概要	51
表 4 - 1	生産高と GDP の変遷	55
表 4 - 2	主要作物生産高（量）.....	55
表 4 - 3	主要作物農業生産高（1 ha あたり）.....	55
表 4 - 4	食糧生産インデックス	55
表 4 - 5	農業輸出額の推移	55
表 4 - 6	肥料の使用の推移	55
表 4 - 7	土地利用形態	56
表 4 - 8	土地利用形態（農耕地中）.....	56
表 4 - 9	州別畑作物価格高（1993 年）.....	59
表 4 - 10	州別園芸作物価格高（1993 年）.....	60
表 4 - 11	州別畜産品価格高（1993 年）.....	60
表 4 - 12	ホームランドでの商業および自給農業生産性と GDP への貢献度（1985 年）.....	61
表 4 - 13	送金収入と農業収入の比較（1985 年）.....	62
表 4 - 14	州別農業雇用者数（正規及び一時）.....	63
表 4 - 15	農場、雇用、収入、債務にかかる主要指標（1988 年、1996 年）.....	63
表 4 - 16	州別・人種別雇用者数（1996 年）.....	63
表 4 - 17	貧困の農村・都市分布（1993 年）.....	64
表 4 - 18	女性世帯主家庭の貧困度	65
表 4 - 19	水運びおよび薪集めにかかる労働負担	65

表 4 - 21	ジェンダー別土地利用におけるプライオリティ	82
表 4 - 20	土地返還の申し立て (1995 年 5 月 -1998 年 12 月).....	82
表 4 - 22	土地再分配の進行状況 (1994 年 4 月 -1999 年 2 月).....	82
表 4 - 23	農村開発・環境政策関連文書一覧	83
表 4 - 24	南アフリカが署名した環境保全にかかる主な条約	89
表 5 - 1	南部アフリカ諸国人口指標の比較	95
表 5 - 2	南アフリカ人口予測：国連中位推計 (1995-2015 年).....	96
表 5 - 3	南部アフリカ諸国出生率・死亡率の比較	97
表 5 - 4	南アフリカ主な人種別乳児死亡率の推移 (主な人種別、1984-1994 年).....	98
表 5 - 5	南部アフリカ諸国教育関連指標の比較 (1997 年).....	99
表 5 - 6	南部アフリカ諸国環境衛生・栄養関連指標の比較	100
表 5 - 7	南部アフリカ諸国主な疾病の比較	101
表 5 - 8	南アフリカ妊婦における HIV 感染率の推移 (1993-1998 年).....	101
表 5 - 9	南アフリカにおけるマラリア報告数の推移 (1989-1998 年).....	102
表 5 - 10	南アフリカのクリニックにおけるサービス提供の現状 (州別)(1998 年).....	103
表 5 - 11	南アフリカの公的病院および民間病院数 (州別)(1998 年).....	104
表 5 - 12	南部アフリカ諸国の保健サービス利用状況の比較	104
表 5 - 13	南部アフリカ諸国の保健医療財政の比較	106
表 5 - 14	南アフリカ保健省の組織・機構	108
表 5 - 15	南アフリカの保健医療セクター戦略 (2000-2004 年)における活動計画 10 項目	109
表 5 - S1	南アフリカの人口関連指標 (州別).....	116
表 5 - S2	南アフリカの主な人種別人口構成 (州別)(1996 センサス).....	116
表 5 - S3	南アフリカの人口動態関連指標の推移：国連推計 (1975-2020 年).....	117
表 5 - S4	南アフリカの子供の死亡率、合計特殊出生率 (地域・州別、人種別).....	117
表 5 - S5	南アフリカの母子保健関連サービスの利用状況 (地域・州別、1998 年).....	118
表 5 - S6	南アフリカの拡大予防接種計画 (EPI) 予防接種率 (地域・州別、1998 年).....	118
表 5 - S7	南アフリカの拡大予防接種計画 (EPI) 予防接種率の推移 (1983-1996 年).....	119
表 5 - S8	南アフリカの拡大予防接種計画 (EPI) 対象疾患報告数の推移 (1978-1997 年).....	119
表 6 - 1	南アフリカの教育に関する主な歴史的出来事	121
表 6 - 2	南アフリカにおける 4 段階学校教育制度	123
表 6 - 3	一人あたり公的教育支出 (1984 年 /1985 年).....	123
表 6 - 4	生徒 / 教師比率 (1984 年 /1985 年).....	124
表 6 - 5	高校卒業資格認定試験合格率 (1984 年).....	124
表 6 - 6	南アフリカの総人口と人種別人口 (1996 年).....	124
表 6 - 7	各州の人口と人種構成 (1996 年).....	125
表 6 - 8	初・中等教育の州別就学者数 (1991-1998 年).....	125
表 6 - 9	州別初等教育就学者数 (1997 年).....	125
表 6 - 10	教育支出の絶対額と GDP 及び国家総支出に対する割合 (1995/1996 年 -1997/1998 年).....	126
表 6 - 11	1 人あたり教育支出 (1995/1996 年 -1997/1998 年).....	127
表 6 - 12	公立学校における生徒 / 教師比率 (1995 年、1997 年、州別).....	127
表 6 - 13	Grade-4 に在籍する児童が各学年で過ごした年数の分布 (1999 年).....	127

表 6 - 14	アフリカ人教育省管轄下における退学率と留年率	128
表 6 - 15	州別識字率 (1996 年)	128
表 6 - 16	卒業資格認定試験の合格率の推移	129
表 6 - 17	MSSI の研修の流れ	135
表 7 - 1	南アフリカの一次エネルギー源内訳 (1997 年)	141
表 7 - 2	南アフリカの部門別エネルギー消費割合	142
表 7 - 3	南アフリカの分野別電力消費割合	145
表 7 - 4	南アフリカの電力タイプ別構成 (1998 年)	145
表 7 - 5	ESKOM 保有発電所 (1998 年現在)	146
表 7 - 6	南アフリカの発電実績推移	147
表 7 - 7	南アフリカの人種別家庭内エネルギー・シェア	148
表 7 - 8	新規電化数推移 (1994-1997 年)	149
表 7 - 9	家庭の電化比率推移	149
表 7 - 10	TRANSNET 公社別職員数 (1999 年)	152
表 7 - 11	TRANSNET 公社別財務状況推移 (ネット収益 / 損失)	152
表 7 - 12	地方道ネットワークの分類 (1999 年)	154
表 7 - 13	地方道、都市内道路の舗装率 (1999 年)	155
表 7 - 14	南アフリカの道路所管主体と道路分類	155
表 7 - 15	南アフリカの都市交通モード	157
表 7 - 16	SPOORNET 主要幹線網	160
表 7 - 17	SPOORNET の貨物輸送量推移	160
表 7 - 18	SPOORNET 貨物輸送の輸送マーケット全体でのシェア	160
表 7 - 19	地域別通勤鉄道旅客数推移	161
表 7 - 20	南アフリカ港湾取扱量 (1996 年)	162
表 7 - 21	南アフリカ 4 港のコンテナ施設規模、取扱量	163
表 7 - 22	アフリカ主要国の本電話回線数比較 (1997 年)	165
表 7 - 23	アフリカ主要国の電話密度 (1997 年)	165
表 7 - 24	南アフリカにおける電話への人種別アクセス度合 (1996 年)	166
表 7 - 25	南アフリカにおける地域別家庭内電話普及率 (1996 年)	166
表 7 - 26	Telkom の新規電話回線設置数 (1992 年 -1998 年度)	166
表 7 - 27	Telkom 社の通信ネットワーク規模	168
表 7 - 28	Telkom 社の財務状況等推移	169
表 7 - 29	南アフリカの水利用状況	173
表 7 - 30	南アフリカの水需給見通し	174
表 7 - 31	南アフリカの主要ダム	174
表 7 - 32	南アフリカの上水道普及率 (1994 年)	175
表 7 - 33	地方における水汲みに要する距離 (1997 年)	175
表 7 - 34	南アフリカの上水道人種別普及率 (1996 年)	176
表 7 - 35	南アフリカの下水道普及率 (1994 年)	177
表 7 - 36	南アフリカの下水道普及率 (1996 年)	177
表 8 - 1	分野別技術協力実績 (1998 年度までの累計人数)	181

表 8 - 2	対南アフリカ援助重点課題別実績 (1998 年度まで).....	182
表 8 - 3	UNDP が現在実施中の南アフリカへの協力プログラム一覧とその実施経費内訳 (2000 年末現在).....	183
表 8 - 4	世銀の南アフリカに対するローン実績	183
表 8 - 5	EIB による EU 以外の国への融資額 (1999 年).....	183
表 8 - 6	EIB の南アフリカ向け融資プロジェクト一覧 (1999 年).....	184
表 8 - 7	USAID の南アフリカに対する援助額の推移	184
表 8 - 8	USAID が南アフリカで実施中の協力プログラムとセクター別供与額内訳	184
表 8 - 9	Sida による南アフリカへの協力額の分野別内訳 (1998 年).....	185
表 8 - 10	GTZ が現在実施中の南アフリカへの協力プロジェクト一覧 (2000 年末現在).....	186
表 8 - 11	DFID による南アフリカへの協力プログラムとその内訳	187

《図リスト》

図 3 - 1	州別貧困率	34
図 3 - 2	貧困層の州割合	34
図 3 - 3	旧ホームランド地域の貧困度	34
図 3 - 4	人種別貧困率	34
図 3 - 5	人種別水資源へのアクセス (1996 年)	35
図 3 - 6	人種別衛生施設へのアクセス (1996 年)	35
図 3 - 7	貧困層および非貧困層の失業率	37
図 3 - 8	収入レベルと失業率	37
図 4 - 1	南アフリカの自然植生分布	57
図 4 - 2	旧ホームランド地域の貧困度	64
図 4 - 3	農業省機構図	73
図 4 - 4	環境問題・観光省 (DEAT) の機構図	84
図 6 - 1	アパルトヘイト期の教育行政機構	122
図 6 - 2	「国家資格基制度 (National Qualifications Framework: NQF)」の全体概念図	131
図 7 - 1	南アフリカのエネルギー・鉱物資源	141
図 7 - 2	モザンビーク 南アフリカ間ガス・パイプライン開発計画	143
図 7 - 3	南アフリカの電力タイプ別構成 (1998 年)	145
図 7 - 4	南アフリカ電力系統 (1998 年)	150
図 7 - 5	南アフリカ スワジランド モザンビーク間送電線事業	151
図 7 - 6	TRANSNET 傘下公社一覧	153
図 7 - 7	南アフリカの主要道路ネットワーク	154
図 7 - 8	南アフリカ国内における国際貨物の流れ (道路 + 鉄道)	156
図 7 - 9	南アフリカの主要鉄道網	158
図 7 - 10	南アフリカの鉄道運営形態	159
図 7 - 11	南アフリカ主要港湾位置図	163
図 7 - 12	南アフリカの主要空港	164
図 7 - 13	南アフリカの郵政実施体制	168
図 7 - 14	南アフリカ関連海底ケーブル	169
図 7 - 15	南アフリカの水系と年降水量分布	172
図 7 - 16	南アフリカ水供給実施・運営体制	175
図 7 - 17	クワンデベレ、マハリース水道事業対象地域	178

《Box リスト》

第 1 章 政治・行政

第 2 章 経済・産業開発

Box 2-1. 南アフリカ経済の特徴	24
---------------------------	----

第 3 章 社会開発

Box 3-1. インフォーマルな相互扶助ネットワーク	45
Box 3-2. 現地 NGO の例 - Valley Trust	49
Box 3-3. 南アフリカの人々のためにできる協力とは	51

第 4 章 農村開発・環境

Box 4-1. 農村住民と都市のつながり	66
Box 4-2. 強制退去と向上政策 (Betterment) の流れ: 北部州、Blinkwater コミュニティの例	71
Box 4-3. コミュニティ・ガーデンから見える問題	76
Box 4-4. ジェンダー別土地利用におけるプライオリティ	82
Box 4-5. 水関連法における水利用	85
Box 4-6. 土地保全プログラム (Land Care Programme)	87

第 5 章 保健医療

Box 5-1. 保健医療セクターにおける「地域公共財」としての南アフリカの役割に関して	114
--	-----

第 6 章 教育・人的資源開発

Box 6-1. DFID の MPSI 第 1 フェーズから何を学ぶか?	138
---	-----

第 7 章 インフラ・エネルギー

Box 7-1. AUTONET 社	157
--------------------------	-----

第 8 章 援助動向