

第2章

南アフリカの貿易政策

－国際経済体制への再統合と国内産業育成の調整－

箭内 彰子

要約：

アパルトヘイト体制後の南アフリカの貿易政策は「国際経済体制への再統合」を基本姿勢としてきた。しかし、それをどのような手段で達成するかに関しては、時代ごとに異なっている。1994年の政治的転換後は、大幅な関税削減を中心とする貿易自由化を推進した。しかし急速な自由化は国内産業とりわけ繊維産業に大きな打撃を与え、多くの雇用を失う結果となった。このため、国際経済体制への積極的参加は維持しつつも、国内産業の保護・育成と雇用の確保に向けた産業政策を採用するようになる。最近では、戦略的な関税政策をとることによって、貿易自由化と産業保護のバランスを重視した政策へと移行してきている。また、世界貿易機関（WTO）は「国際経済体制への再統合」の象徴でもあり、南アフリカは交渉グループのリーダーを務めるなど、積極的にWTOに参加している。

キーワード：

南アフリカ、貿易政策、WTO、地域貿易協定

はじめに

貿易政策は対外政策の一つであるが、関税あるいは非関税措置によって輸出入に影響を及ぼすことから、産業政策や労働政策、環境政策といった国内政策と密接に関連している。また、近年の貿易政策は関税だけではなく、国際的な貿易ルールとの整合性など、さまざまな視点を考慮して決定される。この国際的な貿易ルールは、関税および貿易に関する一般協定（General Agreement on Tariffs and Trade: GATT）とその後継である世界貿易機関（World Trade Organization: WTO）の場で策定されてきた。扱われている分野は多岐に亘り、例えばダンピング防止、政府調達、補助金、衛生植物検疫、基準・認証など、国内の制度に直接関わる事項が多い。こうした分野で国際ルールに準じるた

めには、国内法の制定や国内制度の変更を必要とするようなこともある。このように貿易政策は対外的な側面だけではなく、国内社会に影響を与えるという側面を併せ持っている。

本章ではこうした多面的な貿易政策に焦点を当て、アパルトヘイト体制から政治的移行を達成した後、アフリカ民族会議（ANC）政権がどのような貿易政策を採ってきたかを考察することを目的とする。政治的移行後の貿易政策は一貫しているのか、あるいは変遷をたどっているのか、変遷しているとすればその要因は何か、といった点について検討を加える。ただし、1994年以降の貿易政策の変遷を考察する上で、アパルトヘイト時代の貿易政策との比較という視点も重要となる。アパルトヘイト時代から1994年のANC政権誕生までの時期は、国際貿易体制の観点からみるとGATTにおけるウルグアイ・ラウンドが終結するまでの時期と重なる。そこで、まずはGATTにおける南アフリカの貿易政策を概観する。次に政治的移行後の貿易政策の変遷とその要因を検討した後、現在のWTOにおけるラウンド交渉（ドーハ開発アジェンダ：DDA）における南アフリカのスタンスについて考察する。

第1節 GATTにおける南アフリカの貿易政策

南アフリカは1947年に締結されたGATTの創設メンバーである¹。第2次世界大戦後の国際貿易体制について議論されたブレトン・ウッズ会議（1944年）にも参加しており、戦後の国際社会を形成していく上で主要なメンバーとして位置づけられていた。GATTがスタートした時点では、western stateとみなされており、先進国として自由貿易体制の構築に貢献するよう高い期待がかけられていた（Erasmus [2005: 352]）。南アフリカ政府自身も、国際社会において重要な地位を占めるべく、GATT内で積極的な活動を行っていた。しかし、高関税により自国産業を保護するという産業政策を採用したことにより²、関税の削減・撤廃を掲げるGATTとは利益が一致せず、アパルトヘイト政策に対する国際社会からの批判とも相まって、1970年代～80年代にかけてはGATT内

¹ GATTの創設メンバーは、オーストラリア、ベルギー、ルクセンブルグ、ブラジル、カナダ、チリ、中国、キューバ、チェコスロバキア、フランス、インド、レバノン、シリア、オランダ、ニュージーランド、ノルウェー、南アフリカ、イギリス、アメリカ、ビルマ、セイロン、南ローデシア、パキスタンの23か国。

² こうした産業政策は、アパルトヘイト政策の副産物でもある。アパルトヘイトを維持することにより、国際社会からの批判が高まり、国際機関あるいは二国間の経済制裁が課されたが、この結果、貿易、海外直接投資、国際市場における資金調達などの経済手段が制限され、自由化による経済発展が望めない状況に陥った。そして、保護主義的な産業政策を採用せざるを得なかった。

で積極的な発言・提案を行うことは少なくなっていく。

国際連合（UN）をはじめとする国際機関から南アフリカを排斥しようとする動きは GATT 内でも生じていた。ウルグアイ・ラウンド（1986～94 年）の開始を決議したプンタ・デル・エステ GATT 閣僚会議（1986 年、於ウルグアイ）では、南アフリカをウルグアイ・ラウンドの交渉参加国から排除することを求める提案が、アフリカ諸国からなされたりもした³。こうした状況の下、ウルグアイ・ラウンドの初期段階では、南アフリカ政府の交渉者は会議には出席するが、主要な議論に関しては蚊帳の外にいる状態が続いた。

しかし、マンデラ釈放（1990 年）に端を発する政治的転換により、状況は一変する。民主的な手続きを経てマンデラが大統領に就任し ANC 政権が誕生するのは 1994 年だが、それ以前から ANC への政権交代を視野に入れて、ANC 内の担当者が当時のデクラーク政権の GATT 代表部の交渉者と同席する形で、ウルグアイ・ラウンドの交渉に参加していた⁴。南アフリカがアパルトヘイト体制から政治的に移行していた時期は、ウルグアイ・ラウンド交渉の最終局面と重なっている。ウルグアイ・ラウンドが終結する 1994 年には、南アフリカ政府は包括的な貿易政策改革を GATT の場で約束した。具体的には、①1995 年から 2000 年にかけて、鉱工業製品の関税水準を 1/3 に引き下げる（ただし、繊維、自動車は除外）、②鉱工業製品の関税品目のうち、譲許関税の対象となる品目数を全体の 55%から 98%に引き上げる、③鉱工業製品に関する全ての数量制限措置を関税化（従価税）する、④農産品の関税を個々の産品について最低 15%、平均で 21%引き下げる、⑤輸出補助金の廃止、などである（Alves and Edwards [2009: 93], Karima-Phili [2005: 12]）。このように貿易自由化を基本路線とすることによって、国際社会の一員として再び活動を開始できるよう体制を整えた⁵。ウルグアイ・ラウンドの交渉過程に、後にマンデラ政権の担い手となる人々が参加できたことにより、貿易政策という観点からは、新たな体制への移行が非常にスムーズに実現した。

マンデラ政権がアパルトヘイトを過去のものとし南アフリカに新たな国家を建設していく上で基礎に据えた理念は、①democracy、②justice、③equality、④fairness for human rights などである⁶。貿易政策に関しては「reintegration into the global economy（国際経済体制への再統合）」が最優先の目標であった。このため、ウルグアイ・ラウンドでは、

³ この提案は否決され、南アフリカはウルグアイ・ラウンドに GATT メンバーとして参加している（南アフリカの貿易政策に関する識者へのインタビュー、2011 年 1 月 25 日）。

⁴ ANC のメンバーだけではなく、労働組合、あるいは財界からも代表者がウルグアイ・ラウンドの交渉に参加していた（Erasmus [2005: 354]）

⁵ しかし、貿易自由化が初めから既定路線であったわけではない。新しく誕生する ANC 政権においてどのような政策が採用されるかについては、様々な論争があり、1994 年時点でも多くの課題が未解決のままであった（Alves and Edwards [2009: 93]）。

⁶ これらの基本精神は、1996 年に制定された南アフリカの新憲法の前文に明記されている。

関税の大幅な削減を示唆し、GATT とその後継である WTO が目指す自由貿易体制に沿った政策を採用する姿勢を示した。アパルトヘイト時代に経験した国際社会からの孤立化を二度と繰り返すべきではないという強い意識が、政治的移行後の南アフリカの貿易政策の基礎を形成している。

このように、ウルグアイ・ラウンドの最終局面では、南アフリカは GATT 創設当時に南アフリカが築いていた地位、すなわち、国際貿易を牽引する主要メンバーとしての地位を再度得るべく、貿易自由化を推進した。しかし、GATT 創設当時の状況に戻ろうとしなかった点が1つある。それは、GATT において南アフリカは常に「先進国」として扱われてきたが、1994 年以降は「途上国」として活動することを宣言したことである。GATT は主権平等を原則とする国際機関であり、途上国であるか先進国であるかに拘らず全てのメンバーが条約上の義務として一様に GATT 協定を遵守しなければならなかった。しかし、発展段階の異なる国家を一律に扱い、GATT ルールを全加盟国に同様に適用するのは現実問題として難しい。また、先進国と途上国を同等の貿易相手国として扱うと、競争力のない途上国製品の輸出が増えないといった事態が生じる。そこで GATT は、貿易を通じて途上国の経済開発を促進するという観点から、途上国メンバーに対しては先進国とは異なる特別な考慮を払う考え方を導入している。この結果、途上国メンバーは GATT ルールの義務免除や特惠関税など、様々な優遇措置を享受してきた。しかし、途上国であるか、先進国であるかの区別に関する明確な規定は GATT には存在しない。どちらのステータスを選択するかは自己申告制となっている。1994 年に新政権が誕生した際、南アフリカは GATT においては「途上国」とであると宣言したが、これに対して他のメンバーからの異議はなかったという⁷。

第2節 政治的移行後の貿易政策の変遷

1. 関税削減による自由化推進

マンデラ政権時代の貿易政策の特徴は outward looking という言葉で表すことができる。前節で述べたように、アパルトヘイト時代の孤立化から脱却し、様々な側面で国際経済体制へ再統合することが最大の目標であったため、貿易分野においては、既存の国際貿易システムに参加していくことが喫緊の課題とされた。当時の国際貿易システムは、ウルグアイ・ラウンドの合意を受けて WTO が発足する（1995 年）という時期であり、より一層の貿易自由化が求められていた。この WTO の創設メンバーとして名を連ねた

⁷ 南アフリカの貿易政策に関する識者へのインタビュー（2011 年 2 月 2 日）。

南アフリカは、国際社会から友好的に受け入れてもらうためにも、アパルトヘイト時代の内向きな政策を一掃し、WTOルールとの整合性を図ることを重要視した。

新たに発足したWTOは、関税引き下げに加え、サービス貿易、農業補助金に関するルール、ダンピング防止、政府調達、知的財産権（TRIPs）や貿易関連投資措置（TRIMs）など幅広い分野に関して国際的なルールを制定していた。これら全てのWTOルールを遵守することが加盟国の法的義務であったこと、さらにこうしたルールの多くは国内制度の調整を必要とする分野に関わっていたことなどから、南アフリカはWTO加盟国としてそれらの規律を受容し、国内法や制度を整備しなければならなくなった。このため、関税の大幅な削減のみならず、WTOでは認められていない輸出補助金の撤廃、残存していた輸入規制を廃止し代わりに関税を付加するなどの非関税障壁の関税化、知的財産権法や公正取引法といった国内法の制定を進めていった⁸。その他、農業分野では輸入割当制度を廃止しこれを関税化したり、サービス分野では他の途上国と比較して非常に幅広い分野で自由化を約束したりしている。この時期、国内制度の整備を積極的に進めた背景として、WTOルールとの整合性を維持するというインセンティブが働いたことが指摘できる。しかし一方で、こうした国内改革は内的要因によるところが大きいという意見もある⁹。つまり、政治的移行に伴い、民主的な国家の建設を推進する一環として、様々な国内法の整備を実施したのであって、それがWTO発足の時期と重なっていたに過ぎないと考えるのである。いずれにせよ、この時期の貿易政策は外向きの自由化推進であり、関税削減に主眼をおいていたという見方に異論はない。

2. 産業政策重視の姿勢

この「WTOを中心とする国際貿易体制への再統合」を基礎とする自由化推進政策は、その後修正され、より国内産業に配慮した貿易政策を採るようになる。その最大の要因は、関税削減を通じて国内市場を開放したことにより、いくつかの国内産業が衰退したことである。とりわけ繊維産業が貿易自由化によって受けたダメージは大きく、産業界、さらには労働組合が貿易自由化に対して強い抵抗を示し始めた。特に南アフリカ労働組合会議（Congress of South African Trade Unions: COSATU）が1999年頃に関税の引き上

⁸ こうした貿易自由化の一環として、1995年には輸入サーチャージ制が撤廃され、1997年にはGeneral Export Incentive Scheme（GEIS）が廃止された。GEISの廃止は、WTOルールとの整合性に配慮したというよりは、GEIS自体が輸出奨励策としては成功していなかったためという指摘もある。つまり、GEISが付与する輸出インセンティブは既に実績のある輸出業者を対象としており、新たな輸出業者を開拓、育成するものではなかったため、輸出を拡大する効果は薄かった（南アフリカの貿易政策に関する識者へのインタビュー、2011年1月25日、1月26日）。

⁹ 南アフリカの貿易政策に関する識者へのインタビュー（2011年1月25日、1月26日）。

げ、地域貿易協定の協議停止など、貿易自由化に異論を唱え始めると¹⁰、COSATU が ANC 政権の支持母体であることも影響し、政策の重点は貿易政策から産業政策へと移った。そして、どのように国内産業を発展させることができるかがセクターごとに検討された。とりわけ注力されたのは、農業、自動車、繊維、製糖産業である¹¹。これらのセクターに関してはそれぞれアクション・プランが策定され、産業振興に向けたスキームが考案された。

ただし、南アフリカの基本姿勢が「国際経済体制への再統合」であることは、政治的移行が実現して以来現在まで一貫している。どのような手段を通じてこれを実現するかについて、その時々で異なっており、最初は貿易自由化を実施することでこの目的が達成できると考えていた¹²。

3. 地域統合の強化

WTO との整合性を重視した自由化推進政策の修正として、もう一つ挙げられるのが、地域統合の強化である。1994 年前後はウルグアイ・ラウンドが最終合意に至り、さらには WTO の発足と多国間の貿易体制が強化された時期であったため、南アフリカの貿易政策もまずは GATT/WTO を重視する動きをとった。しかし、世界的にも二国間・地域間の自由貿易協定 (FTA) あるいは経済協力協定 (EPA) が急速にその数を伸ばし、自由貿易を実現する手段として注目されるようになると、南アフリカも多国間のみならず、二国間、地域間の協力に目を向けるようになる。

もともと南アフリカは、ボツワナ、ナミビア、レソト、スワジランドとの間に南部アフリカ関税同盟 (Southern Africa Customs Union: SACU) を 1910 年に結成している。しかし 1990 年のナミビア独立、さらに 1994 年の南アフリカの政権交代などを受けて、協定内容の見直し作業をすることになり、2002 年に修正協定を締結した。また、南部アフリカ 15 か国が参加する南部アフリカ開発共同体 (Southern African Development Community: SADC) には、1994 年に参加した。SADC は 2000 年に貿易議定書を締結し、現在、15 か国中 12 か国が FTA の形成を目指して関税の引き下げを実施している。

EU との関係強化にも動いている。アフリカの殆どの国は EU とアフリカ・カリブ・

¹⁰ 1999 年 8 月、失業の急速な増大を懸念して開かれた COSATU 特別会議で、早急な対応策を求めた宣言を採択している。この中の「産業戦略 (Industrial Strategy)」において、貿易・関税政策は雇用増進につながるよう策定されるべきであること、関税水準を大幅な引き下げをする以前の GATT 時代のレベルまで戻すこと、などが掲げられている (COSATU [1999])。また、2002 年に開催された第 2 回世界社会フォーラムでは、COSATU はブラジルやタイの労働組合と協調し、反グローバリズム運動を展開している。

¹¹ 南アフリカの貿易政策に関する識者へのインタビュー (2011 年 1 月 26 日)。

¹² 南アフリカの貿易政策に関する識者へのインタビュー (2011 年 2 月 1 日)。

太平洋（ACP）諸国間の開発協定であるロメ協定の当事国であったが、南アフリカは第4次ロメ協定で初めてこれに参加した（1997年、協定の一部にのみ参加）。しかし、他のACP諸国と比較してはるかに経済発展していることから、ロメ協定を通じて実施される開発支援や投資援助、あるいは輸入割当によるEU市場への特恵的参入など、協定の恩恵を直接享受することは少なかった。このため、より実質的な経済関係の強化を狙って、1999年、EUとの間に通商開発協力協定（Trade Development and Cooperation Agreement: TDCA）を締結した¹³。その後の2004年には南米南部共同市場（Mercosur）との間に特恵貿易協定（Preferential Trade Agreement: PTA）が発効した。SACUがマーケットアクセスに留まらず共通通貨地域（Common Monetary Area: CMA）の形成も含んだより深い統合を目指している一方で、その他の協定は農産品や鉱工業製品のマーケットアクセスが主要な内容となっている（TIPS [2010: 7]）。

このように、南アフリカはSACUの一員でありながら単独で二国間、地域間FTAの締結を目指す姿勢を見せたことから、一時期、SACUからの脱退も議論された。最終的には、南アフリカはSACUにとどまることとなり、2002年のSACUの協定見直し以降は、南アフリカ単独ではなく、SACUとしてFTA/EPAの交渉を進めることとなった。こうした動きを受けて、2008年にはSACUとヨーロッパ自由貿易連合（European Free Trade Association: EFTA）との間でFTAが発効している。その他、インド、アメリカ、韓国、中国などともSACUを一方の当事者としてFTA/EPAの締結に向けた交渉を行っている。

南アフリカがFTA/EPAを通じて地域統合の強化を進めている背景として、国際的要因と国内的要因が考えられる。国際的要因としては、1999年にシアトルで開かれたWTO閣僚会議が混乱し、当初予定されていた新ラウンドの交渉開始が決議できなかったことが挙げられる。この「シアトルの失敗」以降、WTOに対する失望感が広がり、2年後のWTO閣僚会議で漸く交渉開始の決まった新ラウンド（ドーハ開発アジェンダ）もゴールが見えないまま議論が膠着している状況がWTO離れに拍車を掛けている。WTOという多国間の枠組みに代わり注目されるようになったのが、二国間あるいは地域間での貿易自由化である。南アフリカも、こうした国際的な潮流に影響を受け、二国間・地域間のFTA/EPA締結に向けて積極的な姿勢を見せていると考えられる。一方、国内的要因としては、貿易自由化により大きなダメージを受けた産業を中心に失業が増大したことが挙げられる。1994年の政治的移行直後の貿易自由化優先の政策を見直し、第一義的に国内産業保護・育成を主眼とする産業政策を策定し、その趣旨に合った貿易政策

¹³ 南アフリカはSACUの一員であり、通常は単独で他国と二国間貿易協定を締結することは難しい。しかし、1910年に制定されたSACU協定は、関税同盟の各構成国が独自に貿易協定を締結することを制限しておらず、南アフリカ-EU間の貿易協定が実現した。南アフリカの政治的移行を受けてSACU協定は修正が図られ、2004年に発効した新協定の下では、SACU構成国が単独で貿易協定（FTA、EPAなど）を締結することは許されなくなった。

を検討するという姿勢がみられる¹⁴。弱小産業の保護、雇用の確保、といった政策目標を達成するためには、WTO という多国間枠組みより、二国間・地域間の枠組みのほうがより活用しやすい。WTO の通商交渉は広範な分野に亘っており、それらを一括して合意するかしないかの判断となるため、細かい部分での調整が利きにくい。一方の二国間・地域間 FTA は、交渉当事国も少なく、交渉範囲も当事者で決めることができるため、自国の利益に沿った細かい交渉が可能となる。さらに、関税交渉に関しては、双方が合意さえすれば、ごく一部の品目をセンシティブ品目として定め、関税引き下げの対象から外したり、引き下げにかかる期間を通常よりも長く設定したりすることができる。国内の各産業セクターの国際競争力を考慮に入れた産業政策を重視する立場からは、よりきめ細かい制度設計をすることができる FTA/EPA は非常に便利なツールであった。

さらに最近では、ブラジル、ロシア、インド、中国（BRICs）といった新興国との協力を強めており、2011年1月には BRICs に正式に参加した。こうした BRICs との関係強化を図る目的の一つとして、南アフリカ製品の市場確保が指摘されている¹⁵。

4. 産業保護と輸出促進

政治的移行の直後は outward looking な貿易自由化、その後は急激な自由化によって打撃を受けた産業を保護するために、open economy を追求するのではなくむしろ保護主義的な貿易政策へと転換し、国内産業の保護・育成に目を向けるという内向きの政策が採用された。そして最近では、産業保護と輸出促進のバランスを考えた政策へと移行してきている。

2010年5月に貿易産業省（Department of Trade and Industry: DTI）が発表した報告書「南アフリカの貿易政策と戦略枠組み（A South African Trade Policy and Strategy Framework）」（DTI [2010]）には、そうした動きが反映されている。まず、関税に対する認識の変化が見て取れる。政治的移行の初期段階では、関税は貿易自由化にとっての障害物という認識が強く、これを削減、撤廃することが貿易政策の前面に据えられた。しかし、2010年の報告書の中では、関税は産業政策にとって重要な要素であり、とりわけ雇用を確保するために労働集約的な産業の保護育成を念頭に関税政策を策定・実施していくとしている。そして、産業セクター別の「戦略的関税政策」アプローチ（a ‘strategic tariff policy’ approach）を提唱し、場合によっては WTO の譲許関税率、あるいは二国間貿易協定で定める特惠関税の範囲内で関税を引き上げる可能性もあることを示唆している（DTI [2010: xiv-xvi]）。また、貿易政策の立案よりも実施や行政手続とい

¹⁴ 南アフリカの貿易政策に関する識者へのインタビュー（2011年1月25日、1月26日、1月28日）。

¹⁵ 南アフリカの貿易政策に関する識者へのインタビュー（2011年1月26日、1月27日）。

った手続き的側面の管理強化に注意を払うようになってきている。例えば、補助金やダンピングといった不公正貿易、地場産業にダメージを与えるような輸入の急増に対する監視を強化したり、密輸入、関税支払いにおける不正行為、産業支援策の濫用、偽造品の輸出入などへの対策を強化することが重要な課題として挙げられている（DTI [2010: xv]）。こうした政策の実施に当たっては、専門的な知識や技術を身につけた人材が必要不可欠である。アパルトヘイト時代から脱却し国家としての枠組み作りという時期を経て、南アフリカの貿易政策はより現実に即した段階に入ってきているといえよう。

第3節 ドーハ開発アジェンダにおける交渉姿勢

貿易に関する国際ルールは GATT/WTO を中心に形成されてきた。GATT の多角的交渉は「ラウンド」と称され、関税引き下げおよびその他の貿易障壁の除去を推進する際の中心的なメカニズムとして働いてきた。GATT はその 50 年弱の歴史の中で 8 回に上るラウンドを開催し、そのラウンドを通じて規模においても活動範囲においても拡大・発展してきた。そして GATT の活動を引き継いだ WTO における初めてのラウンドがドーハ開発アジェンダ（Doha Development Agenda: DDA）である。

1. 交渉分野

2001 年の WTO 閣僚会議（於ドーハ）で開始が決まった DDA では、農業、非農産品市場アクセス（Non-Agricultural Market Access: NAMA）、サービス、ルール、貿易円滑化、開発、知的財産権（TRIPs）、環境、紛争解決手段の改正という 9 分野を中心に幅広い議題が扱われている（表 1）。この中で南アフリカがとりわけ重視しているのが、農業、NAMA、サービスの 3 分野である。

農業交渉は 3 つのイシューを中心に行われてきた。すなわち、①市場アクセス（関税率の引き下げ、最貧国に対する無税・無枠の供与など）、②輸出競争（農産物輸出に対する補助金、輸出信用など）、③国内支持（貿易歪曲的な国内交付金や価格支持など）である。農産品の輸出国である南アフリカは、基本的に大幅な関税削減、補助金の撤廃、国内支持の大幅な削減を主張している。また、途上国への配慮を求める立場から、全ての産品について最貧国からの輸入に対し関税も数量制限も課さない無税・無枠措置¹⁶を要求している¹⁷。

¹⁶ この無税・無枠措置は国連ミレニアム開発目標（MDGs）のターゲットにもなっている。

¹⁷ これに対し日本はコメ等の例外品目を設定することを主張し、その他の先進国も全ての産品を対象とすることには難色を示している。しかし、2005 年に香港で開かれた WTO 閣

表1 ドーハ開発ラウンドにおける交渉分野

①	農業	関税削減、国内支持（補助金）、輸出補助金の撤廃等に関する交渉 ● 綿花
②	NAMA（非農産品市場アクセス）	鉱工業品及び林・水産品の関税・非関税障壁の削減等に関する交渉
③	サービス	サービスの市場アクセス（外資規制等）、国内規制（免許制等）、サービス分野におけるルール（セーフガード等）に関する交渉
④	ルール	WTO協定の規律の明確化・強化に関する交渉 ● アンチ・ダンピング ● 補助金（漁業補助金を含む） ● 地域貿易協定
⑤	貿易円滑化	貿易手続の透明性・予見可能性・公平性の向上、簡素化・迅速化の促進を目的とする交渉
⑥	開発	途上国に対する「特別かつ異なる待遇」（S&D）の検討、途上国に対する「貿易のための援助」の促進
⑦	TRIPS（知的財産権）	ワイン・スピリッツに関する地理的表示（GI）の多国間通報登録制度の設立等に関する交渉
⑧	環境	環境物品の関税等の削減・撤廃等
⑨	紛争解決手段の改正	紛争解決手続の改善と明確化のための交渉 (注) 一括受諾（Single Undertaking）の枠外

(出所) 外務省経済局資料 [外務省 2009: 7]。

NAMA 交渉では農産品以外の製品・産品（鉱工業製品及び林水産品）について、関税と非関税障壁の削減・撤廃について議論されている。主要な論点は、①関税削減をどのような方式に基づいて実施するか（フォーミュラ）、②非譲許品目の取り扱い、③非関税障壁、④途上国への配慮（柔軟性）、⑤分野別の関税削減などである。南アフリカは、途上国に対する柔軟性を求める途上国グループの代表として、野心的な関税引き下げには強く反対し、各国の事情に配慮することを求めている。

サービス交渉は通信、流通、教育、金融、観光などの分野¹⁸において、国際的な取引を阻害しないよう各国の障壁を削減・撤廃することを目的に行われている。南アフリカ

僚会議では「先進国は 2008 年までに無税・無枠の対象品目を少なくとも 97%まで引き上げる」としており、一定の例外が認められた。

¹⁸ WTO ではサービス貿易を実務、通信、建設、流通、教育、環境、金融、健康、観光、娯楽・文化・スポーツ、運送、その他という 12 分野に分類している。この分類に則りながら、DDA でのサービス交渉では、コンピュータ、金融、電気通信、建設、海運、流通、郵便・クーリエ、音響・映像、法律、エネルギー、ロジスティクス、建築・エンジニアリング、MFN 免税・削減、第 3 モード（拠点を通じたサービスの提供）、人の移動、越境取引、農業関連、航空、教育、観光という 21 分野において議論されている。

は、サービス交渉の主要関心国・地域 32 か国のメンバーであり、先進国のサービス貿易に対する障壁の削減・撤廃と途上国への配慮を求めて、積極的に議論に参加している。

ただし、これらの分野にこだわることなく、広く交渉イシュー全体の議論に参加している。そして、南アフリカ自身の国益追及もさることながら、最近の南アフリカ政府は、「途上国の代表」としての意識を強く持ち、途上国全体にとって不公平な現在の国際貿易システムをより途上国に有利になるよう交渉しているという姿勢が強い¹⁹。

DDA はそのラウンド名に「開発」という言葉を冠していることにも表れているように、交渉の過程で途上国の利益を考慮することを全面に打ち出している点で従来のラウンドとは一線を画している。ウルグアイ・ラウンドまでの関税引下げ交渉や国際ルールの策定には、主に先進国、中でも「四極」と呼ばれたアメリカ、EU、日本、カナダの意向が色濃く反映されてきた。途上国は、参加国の数こそ多いが、実質的な討議には殆ど影響を与えてこなかった。しかし 1999 年のシアトルの失敗を契機に、WTO において途上国問題が中心的議題として扱われるようになった。途上国は、ウルグアイ・ラウンドで達成された貿易自由化とルールの強化は自国の輸出拡大に繋がると考えていたが、却ってウルグアイ・ラウンド合意を実施するためのコスト負担が大きく、想定していた利益を実際には手にしていないという強い不満を抱いている。このため、DDA 立ち上げに当たっては途上国への技術支援や優遇措置が必要であると主張し、その後の交渉においても「途上国の特別なニーズへの対応」を求めている。

こうしたラウンド全体の特徴に加え、南アフリカ自身の WTO に対する基本姿勢が相まって、南アフリカは「途上国の代表」という役割を積極的に担っていこうとしている。南アフリカが WTO に求めているものは imbalance の解消であり²⁰、これを是正していくことが WTO 政策の基礎にある。そのために、ルールベースの国際貿易体制、あるいはより equitable で sustainable な国際貿易体制の構築を目指して、現在の交渉に臨んでいる。

2. 交渉グループ

WTO 加盟国は現在、153 か国・地域に上っており、それぞれが単独で交渉に参加しては議論の收拾がつかなくなってしまう。そこで DDA では、交渉分野ごとに交渉グループが形成されており²¹、そのグループ間で議論がなされることが多い。南アフリカが参加している交渉グループは以下の通りである（表 2）。

¹⁹ 南アフリカの貿易政策に関する識者へのインタビュー（2011 年 1 月 26 日、2 月 1 日）。

²⁰ この考え方は、南アフリカがアパルトヘイトから体制移行する際の理念であった democracy、justice、equality、fairness for human rights といった精神に基づいている。

²¹ すべての交渉分野でグループが形成されているわけではなく、実際には農業、NAMA、知的財産権、ルールの 4 分野で形成された交渉グループが他の分野でも活動している。

表2 南アフリカが参加している交渉グループ

グループ名	代表国	主な主張
ACP	モーリシャス	<ul style="list-style-type: none"> 開発に配慮した先進国の市場アクセス改善、先進国による協力促進、途上国の義務の軽減等を主張。
African group	ベニン	<ul style="list-style-type: none"> WTO に加盟しているアフリカ諸国。ACP と主張はほぼ同じ。
G-90		<ul style="list-style-type: none"> ACP、アフリカ・グループ、後発開発途上国（LDC）の集合体。ただし、メンバーが交渉において全ての立場を共有するというわけではない。 共通かつ最重要な関心事項は、途上国に対する特惠待遇の強化。
Cairns group (農業交渉)	オーストラリア	<ul style="list-style-type: none"> ウルグアイ・ラウンド交渉中に、米国、EU、日本等と対するために、輸出補助金を使用していない農産物輸出国を中心に形成。農業分野での市場アクセスの拡大を要求。 カンクン閣僚会議以降、途上国で形成する G-20 の出現により、発言力は低下。
G-20 (農業交渉)	ブラジル、インド	<ul style="list-style-type: none"> インド、ブラジル等の途上国（中でも農産物輸出国）で構成される。農業分野における米・EU 合意（2003年8月）に反発し、同年9月のカンクン閣僚会議前に結成。その後 WTO 農業交渉において影響力を発揮している。 G-4（ブラジル、インド、中国、南アフリカ）にプラスしたグループという意味で「G4 プラス」とも呼ばれる。 先進国に対する農産物市場の自由化、輸出補助金の撤廃、農業国内支持の大幅削減・廃止（事実上の輸出補助金となっているため）等を要求。途上国に対する配慮の充実も求めている。
NAMA-11 (非農産品交渉)	南アフリカ	<ul style="list-style-type: none"> NAMA 交渉において、途上国に対する柔軟性（一定数の品目に対し、フォーミュラによる関税削減を緩和したり、フォーミュラ適用から除外したりする措置）の拡大を求める主要途上国グループ。
Joint proposal (知的財産権)		<ul style="list-style-type: none"> ワイン及びスピリッツの地理的表示に関する多数国間の通報・登録制度について、任意の制度として確立することを求めたもの。提案自体は2005年3月になされたが、南アフリカは2008年7月に提案者として参加。

(出所) WTO [2009]、経済産業省 [2007]、及び全国農業協同組合中央会「WTO 関連用語集」 (<http://www.zenchu-ja.or.jp/food/wto/wtokanrenyouto/index.htm>、最終アクセス 2011年2月25日) などをもとに、筆者作成。

こうした交渉グループの内部では頻繁に協議が繰り返され、南アフリカの利益に反するようなことがグループの意見として主張されることはない。また、南アフリカの WTO 政策は全国経済開発労働評議会（National Economic Development and Labour Council: NEDLAC）において協議され、政府の方針として正式に決定されるシステムとなっている。この NEDLAC には、政府、財界、労働組合の代表が参加しており、3 者間で意見調整された上で決定された政策であるため、WTO 交渉の動きに左右されることはない。

結びに代えて

アパルトヘイト体制後の南アフリカの貿易政策は「国際経済体制への再統合」を基本目標としてきた。アパルトヘイト時代に国際社会から孤立化したことを強く反省し、国際社会においてリーダーシップのとれる国へと再生することを望んだためである。しかし、この目標をどのような手段で達成するかに関しては、時代ごとに異なっている。1994 年の政治的移行後は貿易自由化を推進することによって国際貿易体制との関わりを深めようとした。1994 年のウルグアイ・ラウンドでは大幅な関税の引き下げを約束し、その後も WTO の定めたルールに沿う形で国内制度を改革したり、市場開放に向けた措置を実施した。しかし急速な自由化は国内産業とりわけ繊維産業に大きな打撃を与え、多くの雇用を失う結果となった。このため、国際経済体制への積極的参加は維持しつつも、国内産業の保護・育成と雇用の確保に向けた産業政策を採用するようになる。最近では、戦略的な関税政策をとることによって、貿易自由化と産業保護のバランスを重視した政策へと移行してきている。

このように、南アフリカの貿易政策は国内政策、とりわけ産業政策と密接に関連している。しかしこのことは、南アフリカの貿易政策が対外的な側面、例えば WTO を中心とする国際貿易体制との関わりや FTA/EPA に代表される二国間・地域間の貿易関係といった要素に影響されずに策定されてきたことを意味するわけではない。南アフリカは、政治的移行後一貫して、WTO の重要性を強く主張している。このため、現在行われている WTO のラウンド交渉（DDA）では、南アフリカは交渉グループの代表を務めるなど、積極的に議論に参加している。WTO の活動領域は関税削減に留まらず、知的財産権制度、競争法といった国内制度にも深く関わっている。このため、本研究会の共通テーマである南アフリカの社会変容を貿易政策を通じて考察する際には、WTO ルールとの整合性を維持するためにどのように国内制度を改革していったのか、といった視点に立って分析する必要もある。この点については、次年度の課題としたい。

参考文献

〔日本語文献〕

外務省 [2009] 「WTO ドーハ・ラウンド交渉」 (パワーポイント資料)、2009年1月
(http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/wto/pdfs/doha_raund_0901.pdf、最終アクセス
2011年2月25日)。

経済産業省 [2007] 「WTO 交渉について」 (パワーポイント資料)、2007年9月、
(http://www.meti.go.jp/main/siryou/seisaku11_10.pdf、最終アクセス 2011年2月
25日)。

〔英語文献〕

Alves, Philip and Lawrence Edwards [2009] “South African Trade Policy Reforms: Unfinished
Business?,” in Draper, Peter and Philip Alves eds., *Trade Reform in South Africa:
Vision 2014?*, Johannesburg: Jacana Media.

COSATU [1999] “Declaration on the Current Jobs Crisis,” Adopted by COSATU Special
Congress, August 20, (<http://www.cosatu.org.za/docs/declarations/1999/dec-jobs.htm>、
最終アクセス 2011年2月25日)。

DTI (Department of Trade and Industry, South Africa) [2010] “A South African Trade Policy
and Strategy Framework,” May,
(<http://www.dti.gov.za/TPSF.pdf>、最終アクセス 2011年2月25日)。

Erasmus, Gerhard [2005] “South Africa,” in Macrory, Patrick F. J, Arthur E. Appleton, and
Michael G. Plummer eds., *The World Trade Organization: Legal, Economic and
Political Analysis, Volume III*, New York: Springer.

Kalima-Phiri, Barbara [2005] “South Africa’s Trade Policy,” Country Background Paper for
CUTS-CITEE’s Trade, Development and Poverty (TDP) Project, September 23,
Southern African Regional Poverty Network (SARPN).

TIPS (Trade and Industrial Policy Strategies) [2010] “International Trade Agreements: South
Africa's Current and Future Trade Agreements,” September,
(http://www.tips.org.za/files/south_african_trade_agreements_sept_2010.pdf、最終ア
クセス 2011年2月25日)。

WTO [2010] “Groups in the Negotiations,” on the WTO homepage,
(http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/negotiating_groups_e.htm、最終アクセ
ス 2011年2月25日)。