

## 第 8 章

### 南アフリカの雇用・労働市場と社会政策

牧野久美子

#### 要約：

本稿では、研究会 2 年目に向けた準備作業として、南アフリカの労働市場の現状、労働法・雇用制度の特徴と改革に向けた動きについてまとめる。まず、南アフリカの雇用・労働市場の状況を、公式統計の問題点や、失業やインフォーマルセクター / 経済の捉え方の多様性に留意しながら概観する。次に、近年の雇用・労働法制の変化の動向を検討し、雇用・労働法制改革で大きな役割を果たしている雇用者団体と労働組合の「社会的対話」の制度枠組みについて述べる。最後に、先行研究を整理し、次年度に向けた課題を提示する。

#### キーワード：

南アフリカ、労働市場、失業、貧困、社会政策

#### はじめに

本稿では、研究会 2 年目に向けた準備作業として、先行研究に基づいて、南アフリカの労働市場の現状、労働法・雇用制度の特徴と改革に向けた動きについてまとめる。本稿の構成は以下の通りである。まず、第 1 節で、南ア

フリカの雇用・労働市場の状況を、公式統計の問題点や、失業やインフォーマルセクター／経済の捉え方の多様性に留意しながら概観する。第2節では、近年の雇用・労働法制の変化の動向を検討し、雇用・労働法制改革で大きな役割を果たしている雇用者団体と労働組合の「社会的対話」の制度枠組みについて述べる。最後に第3節で、先行研究を整理し、次年度に向けた課題を提示する。

## 第1節 雇用・労働市場の状況

### 1. 統計について

雇用に関わる現在の公的統計は、四半期毎の Quarterly Employment Statistics (QES)と半年毎の Labour Force Survey (LFS)の2種類がある。QESは企業を対象とする調査で、農業部門を除くフォーマルセクターの雇用に関する統計である。一方、家計調査であるLFSは、農業やインフォーマルセクターを含み、労働市場に関しQESよりも包括的なデータを提供する。労働市場に関する基本統計とされ、失業率の算出などに使われるのはLFSのほうである。LFSはOctober Household Survey (OHS)を引き継ぎ2000年に始まった。OHSからLFSに切り替わった際に調査デザインが変更されたほか、OHSシリーズ内でも何を「雇用」と見なすかが年によって変化している。たとえば、OHSでは途中から自給農業が「雇用」に含まれるようになった(Casale, Muller and Posel [2004])。OHS、LFSを通じて、インフォーマルな経済活動がよりよく捕捉されるようになってきているといえよう。しかし、裏を返せば、自己認識では「失業中」の人が、調査員に促されて自家消費用の野菜作りやサバイバリストな経済活動について回答し、それが「雇用」としてカウントされるようになった、という面もある<sup>1</sup>。

このように、南アフリカの雇用統計については、アパルトヘイト期のデー

タの信頼性の問題を措いて、1994 年の民主化以降に限っても、度重なる調査方法や定義の変更のため、時系列の比較が難しいことがしばしば指摘される。以下、本稿では、異時点間比較を可能とする処理を行っている統計や研究をできる限り引用したが、データの精度や連続性の問題に注意する必要があることを予めお断りしておきたい。

## 2．労働市場の現状と趨勢

### ( 1 ) 業種別の動向

執筆時点で最新の QES と LFS は、ともに 2005 年 9 月の調査結果である。QES によれば、農業以外のフォーマルセクターの雇用総数は 700 万強、セクター別の内訳は公務員が大多数の「コミュニティ・社会・個人サービス」が 25.4%で最も多く、次いで「金融・保険・不動産・対事業所サービス」が 20.8%、「卸売・小売業、自動車・バイク・家庭用品修理業、ホテル・レストラン」が 19.5%、「製造業」16.7%となっている ( Statistics South Africa [2005b] )。

LFS では少し印象が変わる。LFS によれば、雇用 ( 農業やインフォーマルセクターを含む ) の総数は約 1230 万で、うち 24.6%が「卸売・小売業」に従事し、次いで「コミュニティ・社会・個人サービス」( 17.8% ) が多い。LFS で卸売・小売業の雇用の割合が高いのは、卸売・小売業のインフォーマルセクターの比率が高いことの現れである ( 表 1 )。

19 世紀後半の金・ダイヤモンドの発見以来、南アフリカ経済の屋台骨を支えてきた印象のある鉱業は、雇用の数で見ると 40 万程度で、1980 年代後半のピーク時の半分以上にまで落ち込んでいる。

表 1 セクター別就労者数(2005 年 9 月 LFS)

		就労者数(1000 人)	全体に占める率(%)
業種別	農林漁業	925	7.5
	うちインフォーマル	338	2.7
	鉱業・採石業	411	3.3
	うちインフォーマル	*	-
	製造業	1706	13.9
	うちインフォーマル	255	2.1
	電力・ガス・水道業	100	0.8
	うちインフォーマル	*	-
	建設業	935	7.6
	うちインフォーマル	346	2.8
	卸売・小売業	3024	24.6
	うちインフォーマル	1204	9.8
	運輸・倉庫・通信業	616	5.0
	うちインフォーマル	155	1.3
	金融仲介・保険・不動産・対事業所サービス業	1296	10.5
	うちインフォーマル	74	0.6
	コミュニティ・社会・個人サービス	2192	17.8
	うちインフォーマル	229	1.9
	個人世帯	1067	8.7
	うちインフォーマル	194	1.6
	分類不能	29	0.2
フォーマルセクター(農業を除く)		7987	64.9
インフォーマルセクター(農業を除く)		2462	20.0
家内労働者		859	7.0
農業		925	7.5
分類不能		67	0.5
合計		12301	100.0

(出所) Statistics South Africa [2006]。

## ( 2 ) 失業

南アフリカの労働市場の最大の特徴であり問題は、高い失業率である。

OHS・LFS による雇用と失業の 1995 年以降の趨勢を表 2 に示す。1995 年

からの 10 年間で、雇用の絶対数を単純に比べれば 270 万余り、率にして 3 割近く増えた計算になる。しかし、雇用増をはるかに上回るペースで労働市場への新規参入が増えているために、失業率はむしろ大きく上昇している（Bhorat [2004]）。失業率は公式定義でも 20% 台後半、仕事を探すのを諦めてしまった人（discouraged work seekers）を含めた拡大定義の失業率は約 4 割にも達する（ただし、この拡大定義による失業率は、2005 年 9 月の LFS から「混乱を避けるため」公表されなくなった（Statistics South Africa [2006]））。

失業率は人種や性別によって大きく異なり、最も失業が深刻なのはアフリカ人女性、失業率が最も低いのは白人男性である（図 1）<sup>2</sup>。失業率における人種格差はアパルトヘイト期以来の特徴である。アパルトヘイト体制下で、アフリカ人労働者との競争から白人労働者を守るために、教育や就業のうえで様々な人種差別政策がとられてきたことが、このような歪んだ労働市場を生み出した。民主化後の現在も、労働者の学歴やスキルは人種によって大きく偏っており、熟練労働力への需要が高まる一方で非熟練労働力への需要が減る現状において、失業がアフリカ人に集中する状況は、いっこうに改善の兆しが見られない。

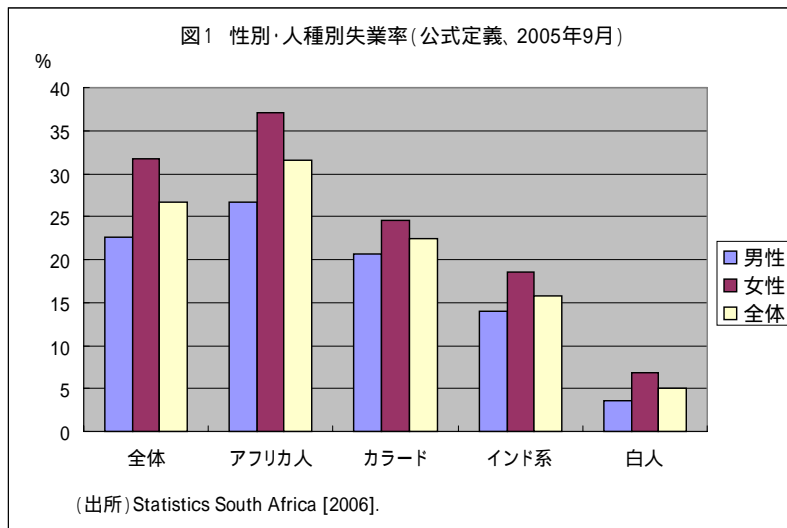


表2 雇用と失業の趨勢(1995～2005年)

年・月	データ出所	1995				2002								
			2000.9	2001.3	2001.9		2002.3	2002.9	2003.3	2003.9	2004.3	2004.9	2005.3	2005.9
就労者(1000人)	Bhorat 2004(1)	9557				11158								
	SSA LFS(2)		12238	12275	11181		11617	11296	11304	11424	11392	11643	11907	12301
公式定義														
失業者(1000人)	Bhorat 2004(1)	1909				4271								
	SSA LFS(2)		4162	4413	4655		4897	4936	5116	4434	4415	4135	4283	4487
労働力(1000人)	Bhorat 2004(1)	11467				15429								
	SSA LFS(2)		16400	16688	15836		16514	16232	16420	15858	15807	15778	16190	16788
失業率(%)	Bhorat 2004(1)	16.7				27.7								
	SSA LFS(2)		25.4	26.4	29.4		29.7	30.4	31.2	28.0	27.9	26.2	26.5	26.7
Discouraged Work Seekers														
DWS(1000人)	SSA LFS(2)		2218	2696	2994		3045	3194	3241	3773	3764	3948	3824	3312
拡大定義														
失業者(1000人)	Bhorat 2004(1)	3884				7289								
	SSA LFS(2)		6379	7110	7649		7942	8130	8357	8208	8180	8083	8107	n.a
労働力(1000人)	Bhorat 2004(1)	13441				18447								
	SSA LFS(2)		18618	19384	18830		19559	19426	19661	19631	19572	19726	20014	n.a
失業率(%)	Bhorat 2004(1)	28.9				39.5								
	SSA LFS(2)		34.3	36.7	40.6		40.6	41.9	42.5	41.8	41.8	41.0	40.5	n.a

(注)(1) 1995年はOHS、2002年データはLFS(February 2002)に基づく。1995年データは1996年センサスに基づき調整済み。

(2) 2005年3月まではStatistics South Africa [2005a]、2005年9月についてはStatistics South Africa [2006]に基づく。

2001年センサスデータに基づき調整済み。

(出所) Bhorat [2004]、Statistics South Africa [2005a][2006]をもとに筆者作成。

南アフリカで失業が貧困や不平等の重要な要因となっていることについては、ボラットらの研究 (Bhorat, Leibbrandt et al. [2001]) をはじめとして、多くの指摘がある。一時的な失業のリスクに対しては失業保険があるが、貧困層に多い長期失業者のための社会保障制度はない。そのため、長期失業者は、世帯内の他の構成員が得る賃金や社会手当に頼って生活しているのが現状である。失業者が貧困世帯に集中していること、そして貧困世帯の失業者のための社会保障制度が欠落している問題をどう解決するかが、近年の社会保障制度改革の焦点である。この文脈で公共事業プログラムが拡充されたこと、また基本所得手当 (Basic Income Grant) 構想が注目を浴びてきたことについては別稿で論じた (牧野 [2005])。

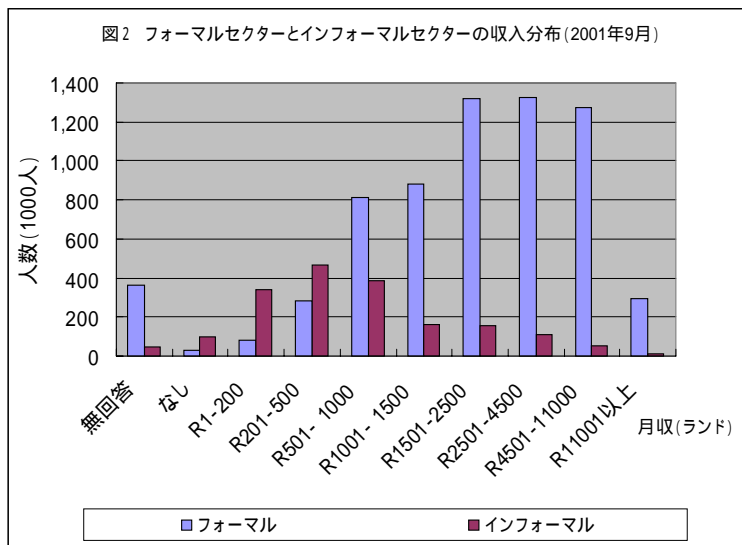
### (3) インフォーマルセクター / 経済<sup>3</sup>、柔軟な雇用

南アフリカのインフォーマルセクターの規模は、途上国の割に小さいとしばしば指摘されてきた。キングドンとナイトは、これほど失業率が高いのに、他の途上国のように失業者がインフォーマルセクターに吸収されない理由は何かと問い、多くの失業者は自発的に (働かなくても生きていけるので自らの意思で) 失業しているのではなく、失業者のインフォーマルセクターへの参入を阻む障壁があるのだと論じている。キングドンらが挙げる障壁とは、黒人の経済活動を厳しく制限したアパルトヘイト体制期に起源をもつ、小さなビジネスに対する様々な規制や、スキルや経験の不足、犯罪の多さ、行政の支援の欠如、そして企業規模にかかわらず適用されるセクター別最低賃金や労働条件の問題などである (Kingdon and Knight [2004])。

しかし、OHS/LFS を見ると、インフォーマルセクターの雇用は過去 10 年間に大幅に増加している<sup>4</sup>。1995 年から 2003 年までに増加した雇用 (約 200 万) のうち、フォーマルセクターにおける雇用増は 40% 以下にすぎない (Casale, Muller and Posel [2004])。インフォーマルセクターの雇用は、2005 年でも雇用全体の 20% 程度であるから、雇用の増加率で見ると、フォーマルセクターと比較してのインフォーマルセクターの伸張ぶりは圧倒的で

ある。統計上のインフォーマル雇用の伸びは、前述のように、少なくとも部分的には、以前の統計でカウントされていなかったインフォーマルな経済活動が雇用とカウントされるようになったためと考えられる。そのため、インフォーマル雇用が実際にどの程度増加しているかを判断するのは難しい。しかし、インフォーマル雇用の規模が、10年前に考えられていたのよりもはるかに大きいのは確かである。

LFS の「雇用」定義の広さから想像されるとおり、インフォーマルセクターにおける雇用には、不安定かつ低収入のものが多く含まれている（図2）。また、ジェンダーの観点からは、インフォーマルセクター就労者の女性比率はフォーマルセクターより高く、インフォーマルセクター内の男性と女性では、女性のほうがより収入が低いことも指摘されている( Devey, Skinner and Valodia [2003] )。



(出所) Devey, Skinner and Valodia [2003: Figures 1 & 2]をもとに筆者作成。

また、雇用のインフォーマル化に加え、フォーマルセクターのなかでも雇用の柔軟化が着実に進展していると指摘されている ( Theron and Godfrey



[2000], Valodia [2001], Lund [2002], Clarke [2004], Webster and Von Holdt eds. [2005] ）。パートタイムのように、正社員よりも柔軟な雇用形態が様々な業種で増加しているほか、近年の特徴としては人材派遣業者（labour broker）を利用したり、雇用契約ではなく「個人事業主」とのサービス契約という形をとること<sup>5</sup>によって、直接的な雇用契約を避けて雇用を「外部化」（externalisation）するケースが急増しているという（Valodia [2001], Theron and Godfrey [2000] ）。しかし、フォーマルセクターの雇用を前提として築かれた南アフリカの社会保障システムは、非正規雇用やインフォーマル雇用の増加の実態に合っていないと指摘されている（Lund [2002] ）。

南アフリカの労働市場を「恵まれた賃金労働者＝インサイダー」と「失業者＝アウトサイダー」の二分法的なイメージで捉えるのと、その中間に位置する人々（非正規雇用、インフォーマル雇用、ワーキング・プアなど）を重視するのでは、現状の労働市場の問題をどう捉えるか、そしてその処方箋についても、見方がかなり違ってくる。雇用者団体は二分法的な見方を強調し、各種の規制で縛られている労働市場の硬直性を問題とし、雇用促進のために労働市場の柔軟化を主張する傾向がある。一方、労働運動側は、労働市場はすでに十分すぎるほど柔軟で、低賃金・不安定な労働条件で働くことを余儀なくされているワーキング・プアへの保護を強化する方向へ労働政策は向かうべきだと主張する<sup>6</sup>。現在進行中の労働法の見直しにおいては、まさにこの非正規雇用の取り扱いが焦点となっている（後述）。

## 第2節 労働・雇用法制とその変化

### 1．現行の労働・雇用関連法<sup>7</sup>

南アフリカの主要な労働・雇用関連法は以下の通りである。

(1) 雇用条件基本法 ( Basic Conditions of Employment Act, Act 75 of 1997 )

労働時間、時間外・休日労働の場合の割増賃金、有給休暇、その他の基本的な労働条件の最低ラインを定めたものである。国軍などごく一部を除くすべての雇用者・被雇用者に適用される。労働関係法に基づく労使交渉評議会（下記参照）で結ばれた労働協約があれば、大部分の項目で下方にも変更が可能である。労使交渉評議会での団体交渉が行われないセクターについては、労働大臣が最低賃金その他の基本的な労働条件を定めることができる。

(2) 労働関係法 ( Labour Relations Act, Act 66 of 1995 )

労使交渉、ストライキ・ロックアウトの権利、不当労働行為など、労使関係全般について定める。とくに重要なのが、セクター別、地域別の労使交渉評議会 ( Bargaining Council ) による団体交渉の規定である。労使交渉評議会で結ばれた労働協約の効力は、原則として交渉当事者以外の雇用者や被雇用者にも及ぶ。このような強制的な中央団体交渉システムはアパルトヘイト体制期からの特徴であり、労働市場を硬直化させ、雇用増加を阻む要因としばしば批判されてきた ( Moll [1996] )。また、新しい労働関係法のもとで労働組合や労働者の権利が強化されたことも ( とくに解雇の制限 ) 労働市場の硬直性の要因と批判されている ( Barker [2003: 162-169] )。ただし、中小企業等は、免除申請によって中央労働協約の適用を逃れることができる。

(3) 失業保険法 ( Unemployment Insurance Act, Act 63 of 2001 )

失業保険に関する法律。雇用者と被雇用者が保険料を折半し、被雇用者は失業時、病気で働けなくなったとき、妊娠・出産時などに給付を受け取ることができる。2002 年から家内労働者や季節労働者にも対象が広がられた。

(4) 雇用均等法 ( Employment Equity Act, Act 55 of 1998 )

雇用における不当差別の禁止とアファーマティブ・アクションを二本柱とする。不当差別については、人種、ジェンダーなどのほか、HIV 感染を理由

とする差別も禁止されている。アファーマティブ・アクション(黒人、女性、障害者が対象)については、一定規模以上の企業に、アファーマティブ・アクションの目標を含む Equity Plan の策定を義務づけている。

(5) 技能開発法 (Skills Development Act, Act 97 of 1998) / 技能開発税法 (Skills Development Levies Act, Act 9 of 1999)

労働者の技能開発促進を目的とする法律。雇用者は賃金の1%相当の「技能税」(Skills Levy)を納め、これを財源として、全国技能基金(National Skills Fund)や業種別のセクター教育訓練局(Sectoral Education and Training Authorities: SETA)が運営される。雇用者が職場で技能向上のためのプログラムを実施すると、技能税が払い戻される仕組みになっている。

このほか、労災時の保障に関する労働災害補償法(Compensation for Occupational Injuries and Diseases Act, Act 130 of 1993)、職場での安全確保や健康管理に関する職業健康安全法(Occupational Health & Safety Act, Act 85 of 1993)がある。

## 2. 社会的対話、雇用者団体、労働組合

労働・雇用に関わる政策形成は、基本的に政労使三者の協議によって進められている。経済・社会政策に関する幅広い合意形成を目的として1995年に設立された全国経済開発労働評議会(NEDLAC)については、存在意義が薄れ、単なる「トークショップ」になっている、との評価も聞かれるが、政府(財務省)主導の色彩が年々濃くなる財政政策などと比べると、労働政策の政策形成においては「社会的対話」(social dialogue)<sup>8</sup>の役割がまだ強いと言える。ただし、「社会的対話」はNEDLACという枠組みの外で行われることもある。たとえば、2001年の労働関係法改正は、労使代表によるミレニウム労働評議会(Millennium Labour Council: MLC)での合意に基づいて

なされた。MLC は、失業、貧困、格差等の問題は正のために労使が知恵を出し合うという趣旨で作られたものである<sup>9</sup>。

以下、NEDLAC、雇用者団体、労働組合について概要を示す。

#### ( 1 ) 全国経済開発労働評議会 ( NEDLAC )

1995 年に発足した NEDLAC は、政府、労働、経済界、コミュニティの代表から構成されている。NEDLAC 法によれば、労働政策についてはすべての法案、社会・経済政策については「重要な変化」( significant change ) がある場合に、議会に法案が提出される前に NEDLAC で議論を行い、各セクター間の合意形成を図るとされている( NEDLAC [2005: 8] )。NEDLAC は、開発 ( Development )、貿易・産業 ( Trade and Industry )、財政・金融政策 ( Public Finance and Monetary Policy )、労働市場 ( Labour Market ) の 4 つの部会 ( chamber ) に分かれており、そのほかに各種委員会が置かれている ( NEDLAC [2005: 11] )。

南アフリカの主要な労働組合と雇用者団体は NEDLAC の構成組織でほぼ網羅されている。いっぽう、コミュニティ・セクターについては、女性、青年、障害者、住民組織 ( シビック )、協同組合等の全国組織が入っているが、セクターの性質として代表性の面で困難があること、また 4 つの会議所のうち開発会議所のみに参加が許されていることから、労組や雇用者団体と比較して NEDLAC 内の影響力は限られる。

#### ( 2 ) 雇用者団体

民主化以前のアパルトヘイト政策は、白人雇用者にとって両刃の剣であり、業種によって、また時代によって、雇用者の利害は様ではなかった。金鉱山などで大量に必要とされた黒人非熟練労働者の賃金を安く抑えられる一方で、熟練労働力の供給は人種主義的な規制のため限られ、賃金が高騰するという問題があった。1970 年代には、熟練労働力不足が企業にとっての足枷になっていったことを背景に、白人雇用者団体は黒人労組の自由化や労働規制

の撤廃を政府に求めるようになった (Nattrass [1997], Lipton [1985])。

1994 年の民主化時点で活動していた主な雇用者団体には、南アフリカ商工会議所 (South African Chamber of Business: SACOB)、南アフリカで鉱山開発が始まった 19 世紀後半にまで歴史を遡る南アフリカ鉱業会議所 (Chamber of Mines of South Africa: COM)、アフリカーナー商工会議所 (Afrikaner Handelsinstituut: AHI)、主要大企業で構成される南アフリカ財団 (South Africa Foundation: SAF)、黒人中小企業中心の全国アフリカ人商業会議所 (National African Federated Chamber of Commerce: NAFCOC) などがあった (西浦 [1998])。

1994 年 4 月に様々な雇用者団体が連合してビジネス・サウスアフリカ (Business South Africa: BSA) が成立した。しかし間もなく BSA から NAFCOC が離脱し、1995 年に発足した NEDLAC では BSA と NAFCOC が財界枠を分け合った。BSA は歴史的に白人が経営権を握ってきた大企業中心、NAFCOC は黒人中小企業中心で、このような人種のラインに沿った分裂はなかなか解消せず、ようやく 2003 年に黒人雇用者団体の連合体である黒人企業評議会 (Black Business Council) と BSA が統合してビジネス・ユニティ・サウスアフリカ (Business Unity South Africa: BUSA) が発足し、NEDLAC の財界代表も BUSA に一元化された。

### ( 3 ) 労働組合<sup>10</sup>

南アフリカの労働運動の歴史も、雇用者団体に劣らず人種的分裂に満ちたものである。アフリカで最初に大規模なストライキを起こしたのは、20 世紀初頭、鉱山で働く白人労働者であった。とくに重要なストライキは 1922 年の「ラント暴動」( Rand Revolt ) と呼ばれるもので、鉱山経営者が白人労働者の賃金を切り下げ、半熟練部門をアフリカ人労働者で代替させようとしたことがきっかけであった。ラント暴動は軍の介入によって鎮圧されたが、1924 年に成立した国民党・労働党連立内閣のもとで、産業調停法 ( 1924 年 )、賃金法 ( 1925 年 )、鉱山・労働修正法 ( 1926 年 ) と、白人労働者保護を意図

した産業・労働政策が次々と成立した（林 [1973]）。

産業調停法のもとでアフリカ人労働者は被雇用者の定義から除外され、黒人の労働組合が雇用者との交渉の席に着くこともストライキを打つことも許されなかった。それでも、1920年代から40年代にかけて、黒人の労働運動は活発化した。この時期の代表的な黒人労働組合は、1919年に結成されたICU（Industrial and Commercial Workers Union of Africa）である。

アパルトヘイトを公約に掲げて国民党が政権につくと（1948年）ボタ委員会のもとで労働法の見直しが行われ、バンツー労働（争議調停）法（1953年）や産業調停法（1956年）で黒人の労働運動や多人種労働組合の活動が制限された。1955年に結成されたSACTU（South African Congress of Trade Unions）はANCと近い関係にあったため、1960年にANCが非合法化されるとSACTUも多くのリーダーを失い、活動停止に追い込まれた。

1960年代には目立った労働争議はなかったが、1970年代になるとダーバンを中心に山猫ストが頻発し、非合法の黒人の労働運動が活発化した。1977年に労働法制見直しのためのウィーハン委員会（Wiehahn Commission）が設置され、同委員会は人種による労働組合の制限を撤廃することを勧告した。勧告を受けて、1979年以降の法改正で、黒人労組が初めて公認された。1980年代にかけて急成長した黒人労組は政治化し、急進的になっていった。

この流れで成立した最も重要な労働運動組織が、1985年結成の南アフリカ労働組合会議（Congress of South African Trade Unions: COSATU）である。COSATUは、当時非合法化されていたアフリカ民族会議（African National Congress: ANC）との直接の提携を避けつつも、ANCの思想的支柱である自由憲章を支持した。1990年にANCと南アフリカ共産党（South African Communist Party: SACP）が合法化されると、COSATUはこれらと正式に提携し、民主化交渉においてはラマポサ（Cyril Ramaphosa）らCOSATUのリーダーが大いに活躍した。1994年にANC政権が成立すると、三者同盟の一員として、COSATUは与党の一角を占めるようになった。しかし、1994年以降、とくに新自由主義的と評されるマクロ経済戦略「成長・雇用・再分

配」( Growth, Employment and Redistribution: GEAR ) の導入後 ( 1996 年 ) 三者同盟内の緊張の高まり、COSATU と SACP の政権内での周辺化が進んでいる ( Buhlungu [2002] )。

現在、NEDLAC に労働代表を送っているのは COSATU、黒人意識運動系の全国労働組合評議会 ( National Council of Trade Unions: NACTU )、アパルトヘイト期の穏健な組合活動の流れを汲む南アフリカ労働組合連合 ( Federation of Unions of South Africa: FEDUSA ) の 3 団体だが、NACTU と FEDUSA が統合することが 2005 年末までに決まり、2006 年から新しいナショナルセンターを立ち上げることになったようである<sup>11</sup>。FEDUSA の構成員はもともと白人が多く、黒人意識の流れをくむ NACTU とは対極にあるように見えるが、COSATU と ANC の関係が冷え込むなかで、FEDUSA と NACTU が政府との関係を深めていることに COSATU は危機感を持っていると伝えられている<sup>12</sup>。COSATU 傘下の組合員数は 180 万人以上 ( 組合費を払っている人数 )<sup>13</sup> でナショナルセンターとして最大であるであることになりはしないが、NACTU と FEDUSA が統合すれば組合員総数は 100 万人を超え、COSATU の強力なライバルになる可能性がある。

### 3. 労働法・雇用制度の変化の傾向

労働関係法の原型である産業調停法が制定されたのは、上述のように 1924 年のことである。このときに導入された「産業評議会」( Industrial Council ) による産業別の中央団体交渉を特徴とする労働法・雇用制度の基本デザインは、現在に至るまで引き継がれている ( 産業評議会は労使交渉評議会へと名称は変わったが基本的機能は同じである )。変わったのは、当初は白人労働者を保護するための人種主義的な制度であり、団体交渉の権利も白人労働者に限られていたのが、1970 年代末以降、黒人労組が認可され、その他の人種差別も徐々に撤廃されていったことである。民主化後は、雇用における人種差別が明確に禁じられただけでなく、上述の雇用均等法によるアフーマテ

イブ・アクションや、ブラック・エンパワーメント（Black Economic Empowerment: BEE）政策<sup>14</sup>などを通じて、アパルトヘイト体制下で差別されてきた黒人の経済参加を積極的に推し進める政策がとられている。

民主化後の労働法・雇用制度の変化は、1995～98年の一連の労働法整備、2000年前後の労使協議による労働関係法見直し、そして現在進行中の労働法改正論議の3つのフェーズに分けて考えることができる。民主化直後の最初のフェーズでは、労働関係法や雇用条件基本法が新たに制定され、新体制下の労働・雇用法制の骨格が決められた。また、白人を優遇するアパルトヘイト体制下で雇用機会を奪われ、また教育や訓練の機会も限られてきた黒人労働者の地位向上を目指して、雇用均等法や技能開発法が制定された。これら一連の労働法改正は、貧困軽減・格差是正と経済成長を両立するような労働市場のあり方を検討した労働市場政策調査のための大統領委員会（Presidential Commission to Investigate Labour Market Policy [1996]）および並行して実施されたILOのカントリー・レビュー（Standing, Sender and Weeks [1996]）の議論に基づいて行われた。グローバリゼーションを背景とした労働市場の柔軟化の要請を認識しつつも、全体としては雇用保障や労働者の権利確立が優先された。

2000～2001年にかけての労働関係法の見直しは、新しい労働法制が「意図せざる結果」をもたらしており、投資を南アフリカに呼び込むために修正が必要、とのムベキ大統領の呼びかけで始まったものであった。とくに雇用者側が不満としていたのは人員削減に時間がかかりすぎることで、人員削減（retrenchment）について雇用者に労組との「交渉」を義務づけていたのが、2001年の労働関係法の改正により、交渉より弱い「合意形成のための有意義な努力（meaningful consensus-seeking）」の義務へと和らげられた。これに伴う労働側への譲歩として、人員削減をめぐるストライキの権利が認められた。また、雇用者側は休日（日曜日）労働の賃金割増率（100%増）の引き下げを要求したが、これには労働側が猛反発し、中小企業について例外規定を設けるにとどまった。これらの見直しは、雇用者側の巻き返しという性



格が強いが、1995～98年に出来上がった枠組みを大きく変えるものではなかった<sup>15</sup>。

そして現在、労働市場政策の全体的な見直しが、再び政府・与党内で行われている。フォーマルセクターのコアから外れる労働者に適用する労働・雇用法制のあり方が焦点の一つであり、2005年6月のANC全国総合評議会（National General Council）に提出された討議文書が話題を呼んだ。モレケティ（Jabu Moleketi）財務副大臣が書いたとされるこの文書は、南アフリカ経済の「ファースト・エコノミー」と「セカンド・エコノミー」のそれぞれに適した政策をとる「二重（dual track）アプローチ」を提唱する内容で、「セカンド・エコノミー」については労働規制を緩めることによって、雇用を増やし、インサイダーとアウトサイダーの分断を解消することができる、としていた。この討議文書には、ANCと同盟関係にある労組COSATUが強く反発し、またANC内部でも多くの反対意見が出て、党の方針としては採択されなかった。しかし、「セカンド・エコノミー」の活性化はムランボ＝ンクカ（Phumzile Mlambo-Ngcuka）副大統領を座長とする経済タスクチームの優先課題とされており<sup>16</sup>、その文脈で中小・零細企業の労働規制緩和は今後も政策課題にのぼる可能性が高い。

### 第3節 先行研究の整理と次年度への課題

失業問題を含む労働市場の実態については、第1節で触れたものを含め、数多くの研究がある。ケープタウン大学開発政策研究ユニットのボラットを中心とするグループは、1995年以降の労働市場の動向や特徴（高い失業率、労働市場における地位と連動する貧困・格差）に関する全般的な研究を数多く行っている（Bhorat, Leibbrandt et al. [2001], Bhorat, Lundall and Rospabe [2002], Bhorat [2004] など）。クワズールー＝ナタール大学のヴァロディア、デヴェイ、スキナー、ルンドらは、とくに女性やインフォーマル

経済に焦点を当てた研究を続けており、労働・雇用法制だけではなく、貿易・産業政策や社会保障政策の労働市場へのインプリケーションにも着目している（Valodia [2001], Lund [2002], Skinner and Valodia [2002], Devey, Skinner and Valodia [2003] など）。雇用の職場レベルでの変容（パートタイム雇用へのシフト、アウトソーシングなど）については、ケープタウン大学のセロンとゴドフリーの実態調査（Theron and Godfrey [2000]）があるほか、ウェブスターが率いるウィットウォーターズランド大学労働社会学ユニットと COSATU のシンクタンクである全国労働経済開発研究所（National Labour and Economic Development Institute: NALEDI）が共同研究を行っている（Webster and Von Holdt eds. [2005]）。

南アフリカの高失業率は、景気循環に伴って解消されるような一時的なものではなく、経済構造に根ざした問題である（平野 [1999]）。大量失業をもたらしている経済や労働市場の構造的特徴とは何か、そしてそのような構造がなぜ出来上がってしまったのか、という問いは、これまでも多くの論者の関心を引きつけてきた。なかでも、社会政策と労働市場の関係に焦点を当てる本研究会の問題設定に照らして重要な先行研究としては、エスピン＝アンデルセンの福祉レジーム類型に着想を得て「分配レジーム」(distributional regime) という考え方を提示したシーキングスとナトラスの研究が挙げられる。

シーキングスらの基本的な論点は、(1) 経済政策（成長戦略）、雇用や賃金決定に関わる諸制度・政策、税制や社会保障政策を通じた再分配の組み合わせである「分配レジーム」が分配結果を形成する、(2)人口の一部分を優遇し、残りを排除するという南アフリカの分配レジームの特徴は、アパルトヘイト期から現在に至るまで不変である、(3)ただし、「インサイダー」と「アウトサイダー」を分けるラインは、人種から階級へと変化した、というものである。アパルトヘイトのもとで、「インサイダー」と「アウトサイダー」は当初、人種によって分けられ、白人は労働市場や教育政策において優遇される一方、アフリカ人は低賃金の非熟練労働へと押し込められた。やがて、優遇策の結

果として白人は階級的なアドバンテージを手に入れ、人種差別に頼らなくても済むようになり、1970年代前半以降、分配レジームの人種主義的な要素は消滅していった。しかし、このことは、より平等な社会の到来を意味するものではなく、黒人の一部が「インサイダー」に含まれるようになっただけで、「インサイダー」と「アウトサイダー」の不平等の構造はポスト・アパルトヘイトの現在に引き継がれている、というのが彼らの主張である。ポスト・アパルトヘイト期の「分配・再分配の政治」分析で彼らが重視するのは、労組（COSATU）が代表する組織労働者と、失業者・貧困層の利害の相違で、労組の声は政策に反映されやすい一方、政治的に弱い失業者・貧困層の利害は実現されにくいと論じている（Seekings and Nattrass [2005: 375], Seekings [2004]）。

一方、フリードマンは、ANC が率いる三者同盟（COSATU もその一部である）は人種的アイデンティティを基礎に置く階級交差連合であって、特定の階層だけに利益が偏らないよう、政策のバランスをとる傾向があると指摘する。黒人企業家の利害に配慮する結果、より強い再分配を求める三者同盟内の左派（COSATU, SACP）は不満を募らせるが、一方で再分配が全く無視されるわけではない。ただし、台頭著しい黒人中産階級の発言力強化、そして ANC 同盟内左派の政治的影響力の減退を背景に、階級的妥協のバランスが、労働者や失業者・貧困層よりも黒人企業家の利益重視へと傾きつつあるという（Friedman [2002]）。

NEDLAC に代表されるコーポラティズム的制度枠組みに注目する研究でも、労使の妥協の産物として政策結果が捉えられる（Habib [1997], Webster and Adler [1999]）。コーポラティズム的枠組みに参加することによって、労組は、全面勝利の可能性を放棄する代わりに、交渉でとれるものとはっていく。しかし、労働者と雇用者の間の階級的妥協の影で、コーポラティズム的枠組みに乗ることのできない失業者・貧困層の利害がどうなるのか、という問題は残る。コーポラティズムから排除される大勢の失業者の問題は、労働運動内でも早くから指摘されてきた（Baskin [1993]）。労働者と失業者・貧

困層の利害対立を強調するシーキングスとナトラスの議論には批判的なフリードマンも、組織化しにくい失業者や貧困層の政策的利益の実現は難しいという点では同意する（Friedman [2002]）。

民主化から 10 年、フォーマルセクターのコアに位置する労働者に適用する労働・雇用法制については、労使合意・妥協により制度構築が一段落したように思われる。前述のように、現在進行中の労働市場政策の見直しで焦点になっているのは、失業者をいかに減らすか、そのためにインフォーマルセクターや、フォーマルセクターの周縁部に位置する仕事に関する労働・雇用法制のあり方をどうするか、である。このような政策課題は、「インサイダー」間の合意・妥協という意味合いの強かった、過去 10 年間の労働政策をめぐる社会的対話とは、おのずと性質が異なってくるだろう。今後、この新たな政策課題はどのように議論されていくのか。三者同盟や NEDLAC で、または制度化された枠組みの外で、失業者や不安定な仕事についている労働者が、政策形成過程への実効的なアクセスを持つことができるのか。これらの点を検討することが次年度の主な課題となろう。

---

〔注〕

<sup>1</sup> LFS における「就労者」(employed) の定義は、「調査前 7 日間に何らかの形で働いたか、働かなかったが仕事やビジネスがあった 15～65 歳の人」

(persons aged 15-65 who did any work or who did not work but had a job or business in the seven days prior to the survey interview) である。労働時間について何も条件がないので、ほんの 1 時間だけ雑用をしてチップをもらったような場合でも、定義上、就労者に含まれ、「失業者」(unemployed) にカウントされない。また、就労者には自営業者 (self-employed) も含まれる。本稿では、「雇用」という言葉を自営業も含む Employment の意味で用いる。また、ここで「就労者」と訳している Employed については、Employee (雇用者) と対になっている場合など、文脈に応じて「被雇用者」と訳し分けた。

<sup>2</sup> アフリカ人 (African, Black African)、カラード (Coloured)、インド系 (Indian, Asian)、白人 (White) というアパルトヘイト体制下の人種区分は、アパルトヘイト廃止後も人口センサスや家計調査などで使用されており、

本稿でも必要に応じてこれらの人種区分を用いる。また、「黒人」(Black)は、白人以外の人々を全体的に指すカテゴリーとして用いる。

<sup>3</sup> 南アフリカのインフォーマルな雇用や経済活動に焦点を当てる研究者の間では、「インフォーマルセクター」の定義の曖昧さ、また「セクター」という言葉がフォーマルセクターとインフォーマルセクターが相互に無関係に併存しているとのイメージを喚起するという問題から、フォーマル経済とのつながりを強調する「インフォーマル経済」という用語が好んで使われる傾向がある (Preston-Whyte and Rogerson eds. [1991], Devey, Skinner and Valodia [2003])。

<sup>4</sup> LFS におけるフォーマルセクターの定義は「登録されているビジネス」(businesses that are registered in any way) インフォーマルセクターの定義は、「登録されていないビジネス」(those businesses that are not registered in any way) となっている (Statistics South Africa [2005b])。

<sup>5</sup> 雇用契約を結ぶのではなく、個人事業主として契約を結ぶ場合、労働法上の規制がかからなかったが、2002 年の雇用条件基本法改正で、契約の形態にかかわらず、実質的に雇用関係があると見なされれば雇用条件基本法が適用されるようになった (Bendix [2004: 759])。その影響については調査中。

<sup>6</sup> 2005 年 8 月実施の現地調査に基づく。

<sup>7</sup> 本項の内容は主に Bendix [2004]、および労働省のホームページ (<http://www.labour.gov.za/>) に拠っている。また、歴史的経緯については牧野 [2003] も参照のこと。

<sup>8</sup> NEDLAC や MLC の機能が「社会的対話」と位置づけられているのには ILO の影響が感じられる。

<http://www.ilo.org/public/english/dialogue/themes/sd.htm>

<sup>9</sup> <http://www.anc.org.za/ancdocs/history/mbeki/2000/tm0707.html>

<sup>10</sup> アパルトヘイト体制下の労働運動史について、より詳しくは、Friedman [1987] や Baskin [1991] を参照。また、本稿では直接論じないが、労働組合が民主化に果たした役割については Adler and Webster [2000] を参照。

<sup>11</sup> “New Labour Giant Arises to Rival Cosatu,” *Business Day*, 30 November 2005.

<sup>12</sup> “COSATU Accuses Mbeki of Favouring Rival Federations” *Business Day*, 16 August 2005.

<sup>13</sup> COSATU ホームページによる。 <http://www.cosatu.org.za/aboutcos.htm>.

<sup>14</sup> 当初、ブラック・エンパワメントは企業経営陣の黒人化という面が突出していた。一部の黒人エリートが大金持ちになっているだけで、一般の人々の生活は変わらない、という強い批判を受けて、近年では、より広い範囲のエンパワメントを目指す Broad-Based Black Economic Empowerment (BBBEE) がスローガンになっている。

<sup>15</sup> “BSA Says Labour Act Still Pro-Union,” *Business Day*, October 17,

---

2001、および“Labour Relations Act: New Hope for Job Creation, Economic Growth,” *Mail & Guardian*, December 14-20, 2001.

<sup>16</sup> “A catalyst for accelerated and shared growth (ASGISA),”  
Parliamentary media briefing by Deputy President Phumzile  
Mlambo-Ngcuka, 6 February 2006.  
<http://www.info.gov.za/speeches/2006/06020615151001.htm>.

本稿で参照した URL はすべて 2006 年 2 月 6 日現在のものである。

〔参考文献〕

日本語文献

西浦昭雄 [1998] 「南アフリカ『企業社会』の現状と民主化の影響」(平野克己編  
『南アフリカの衝撃: ポスト・マンデラ期の政治経済』調査研究報告書、  
アジア経済研究所)。

林晃史 [1973] 「両大戦間期における南アフリカ連邦の『社会政策』と労働運動」  
(山田秀雄編『植民地経済史の諸問題』アジア経済研究所)。

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

牧野久美子 [2003] 「連載資料「後発工業国における女性労働と社会政策」第 6 回  
南アフリカ」(『アジア経済』第 44 巻第 1 号)。

[2005] 「民主化後の南アフリカにおける所得保障制度改革: 社会手当と公  
共事業プログラム」(宇佐見耕一編『新興工業国の社会福祉』日本貿易振  
興機構アジア経済研究所)。

外国語文献

Adler, Glenn and Eddie Webster, Eds. [2000] *Trade Unions and  
Democratization in South Africa, 1985-1997*. Johannesburg:  
Witwatersrand University Press.

Barker, Frans [2003] *The South African Labour Market*, Fourth Edition.

---

Pretoria: Van Schaik Publishers.

Baskin, Jeremy [1991] *Striking Back*, Johannesburg: Ravan Press.

[1993] "The Danger of Corporatism," *SA Labour Bulletin*, Vol.17, No. 1.

Bendix, Sonia [2004] *Industrial Relations in South Africa*, Fifth Impression (Revised), Cape Town: Juta.

Bhorat, Haroon [2004] "Labour Market Challenges in the Post-Apartheid South Africa," *South African Journal of Economics*, Vol.72, No. 5.

Bhorat, Haroon, Murray Leibbrandt, et al. [2001] *Fighting Poverty: Labour Markets and Inequality in South Africa*, Cape Town: UCT Press.

Bhorat, Haroon, Paul Lundall and Sandrine Rospabe [2002] *The South African Labour Market in a Globalizing World: Economic and Legislative Considerations*, Employment Paper 2002/32, Geneva: Employment Sector, ILO.

Buhlungu, Sakhela [2002] "From 'Madiba Magic' to 'Mbeki Logic'," in S. Jacobs and R. Calland ed., *Thabo Mbeki's World: The Politics and Ideology of the South African President*, Pietermaritzburg: University of Natal Press.

Casale, Daniela, Colette Muller and Dorrit Posel [2004] "'Two Million Net New Jobs': A Reconsideration of the Rise in Employment in South Africa, 1995-2003," *South African Journal of Economics*, Vol.72, No. 5.

Clarke, Marlea [2004] "Ten Years of Labour Market Reform in South Africa: Real Gains for Workers?" *Canadian Journal of African Studies*, Vol.38, No. 3.

Devey, Richard, Caroline Skinner and Imraan Valodia [2003] "The Informal Economy," in *HRD REVIEW 2003*, HSRC.

[\[http://hrdwarehouse.hsrc.ac.za/hrd/directory.htm\]](http://hrdwarehouse.hsrc.ac.za/hrd/directory.htm)

Friedman, Steven [1987] *Building Tomorrow Today: African Workers in Trade*

- 
- Unions 1970-1984*, Johannesburg: Ravan Press.
- [2002] "Equity in the Age of Informality: Labour Markets and Redistributive Politics in South Africa," *Transformation*, No. 50.
- Habib, Adam [1997] "From Pluralism to Corporatism: South Africa's Labour Relations in Transition," *Politikon*, Vol.24, No. 1.
- Kingdon, Geeta Ghandi and John Knight [2004] "Unemployment in South Africa: The Nature of the Beast," *World Development*, Vol.32, No. 3.
- Lipton, Merle [1985] *Capitalism & Apartheid: South Africa, 1910-1986*, Cape Town: David Philip.
- Lund, Francie [2002] "Social Security and the Changing Labour Market: Access for Non-Standard and Informal Workers in South Africa," *Social Dynamics*, Vol.28, No. 2.
- Moll, P. [1996] "Compulsory Centralisation of Collective Bargaining in South Africa," *American Economic Review*, Vol.86, No. 2.
- Nattrass, Nicoli [1997] *Business and Employer Organisations in South Africa*, Occasional Report 5, Geneva: Employment and Training Department, ILO.
- NEDLAC [2005] *NEDLAC Annual Report 2004/2005*, Johannesburg: NEDLAC.
- Presidential Commission to Investigate Labour Market Policy [1996] *Restructuring the South African Labour Market*, June 1996.  
[\[http://www.polity.org.za/html/govdocs/commissions/fintoc.html\]](http://www.polity.org.za/html/govdocs/commissions/fintoc.html)
- Preston-Whyte, Eleanor and Christian Rogerson, Eds. [1991] *South Africa's Informal Economy*, Cape Town: Oxford University Press.
- Seekings, Jeremy [2004] "Trade Unions, Social Policy & Class Compromise in Post-Apartheid South Africa," *Review of African Political Economy*, Vol.31, No. 100.



- 
- Seekings, Jeremy and Nicoli Nattrass [2005] *Race, Class and Inequality in South Africa*, New Haven, CT: Yale University Press.
- Skinner, Caroline and Imraan Valodia [2002] "Labour Market Policy, Flexibility and the Failure of Labour Relations: The Case of the KwaZulu-Natal Clothing Industry," *Transformation*, No. 50.
- Standing, Guy, John Sender and John Weeks [1996] *Restructuring the Labour Market: The South African Challenge - An ILO Country Review*, Geneva: ILO.
- Statistics South Africa [2005a] *Labour Force Survey September 2000 to March 2005: Historical Series of Revised Estimates*, Statistical Release P0120, Pretoria: Statistics South Africa.
- [2005b] *Quarterly Employment Statistics September 2005*, Statistical Release P0277.1, Pretoria: Statistics South Africa.
- [2006] *Labour Force Survey September 2005*, Statistical Release P0210, Pretoria: Statistics South Africa.
- Theron, Jan and Shane Godfrey [2000] *Protecting Workers on the Periphery*, Cape Town: Institute of Development and Labour Law, University of Cape Town.
- Valodia, Imraan [2001] "Economic Policy and Women's Informal Work in South Africa," *Development and Change*, Vol.32, No.5.
- Webster, Eddie and Karl Von Holdt, Eds. [2005] *Beyond the Apartheid Workplace: Studies in Transition*. Pietermaritzburg: University of KwaZulu-Natal Press.
- Webster, Edward and Glenn Adler [1999] "Towards a Class Compromise in South Africa's "Double Transition": Bargained Liberalization and the Consolidation of Democracy," *Politics & Society*, Vol.27, No. 3.