

南アフリカの衝撃
ポスト・マンデラ期の政治経済

平野 克己 編

1998年3月

アジア経済研究所

まえがき

本報告書は平成 9 年度に実施したアフリカ総合研究プロジェクト「南アフリカ民主化の衝撃」研究会（主査：平野克己）の成果である。同事業は 2 年研究会として平成 10 年度の「新生国家南アフリカがもたらす衝撃」研究会（同主査）に引き継がれることから、本書は中間報告ということになる。

本研究会は、アジア経済研究所が行ってきた通常のアフリカ研究事業とは若干内容を異とする。むしろ、昭和 61 年の特別合同研究プロジェクト「南アフリカ変革の行方」（委員長：山口博一、主査：林晃史）や、平成 6 年度の流動研究タスクフォース「南アフリカ：民主化の行方」（主査：林晃史）を継承しようとするものである。つまり、多くの国をカバーしたうえ各国に関して蓄積されている先行研究を消化し、それを発展させるという基礎研究的志向を暫し置いて、現在沸々と脈打っている歴史変換のダイナミズムそれ自体を分析対象に設定するという試みに挑戦している。

目的は、アフリカ大陸において圧倒的な経済・技術・軍事大国である南アフリカの、国際社会参入がもたらす各方面への衝撃と、その結果として展望される 21 世紀アフリカの新しい姿を解明することにある。それゆえ、本書に収録された各論文は、最新の情報の大胆な吸収、評価の定まっていな論文への思い切った解釈、統計や先行研究に対するこれまでとは違った読み込みを、必然的に強いられている。慣れ親しんだ研究テーマと研究手法から一歩を踏み出すという、苦しい作業への挑戦をお願いした。われわれのささやかな野心は、その先にアフリカ世界の変貌を眺望している。

南アフリカはまたアフリカの情報大国である。巻末に有用と思われるインターネット・サイト一覧を掲載した。

1998 年 3 月

主査 平野克己

目次

まえがき	i
目次	iii
執筆者紹介	vi
略語表	vii
第1章 総論：「アフリカン・ルネッサンス」が意味するもの	
	平野克己 1
はじめに	1
第1節 新しい研究視角の必要性	2
第2節 本書の視角	5
第3節 「アフリカン・ルネッサンス」の射程	12
第2章 南アフリカと「市民社会」(civil society)概念	
	遠藤 貢 23
はじめに	23
第1節 アフリカ研究と「市民社会」概念：視角	25
第2節 南アフリカにおける「市民社会」概念に対する	
	いくつかの立場と論争 28
第3節 南アフリカ研究における「市民社会」概念の射程：	
	ANC とシビックの関係以外の分析対象 33
おわりに	35

第3章 南アフリカ NPO セクターの変容

牧野久美子 39

はじめに	39
第1節 歴史的背景	41
第2節 資金難	43
第3節 対政府関係の再定義	46
第4節 変容への圧力	48
おわりに	50

第4章 南アフリカ「企業社会」の現状と民主化の影響

西浦昭雄 55

第1節 問題の所在	55
第2節 南ア「企業社会」の諸側面	56
第3節 「企業社会」への民主化の影響	60
第4節 現在の争点	66
第5節 展望：南アにおいて	
ネオ・コーポラティズムは機能するのか	68

第5章 南アフリカ・インド人社会の変遷について

小野達郎 75

はじめに	75
第1節 インド人社会と全人種解放運動	76
第2節 インド人社会と「マイノリティ症候群」	80
第3節 南アフリカの民主化とインド人社会	83
おわりに	84

第6章 南ア民主化とロメ協定加入問題

佐藤 誠 87

第1節 途上地域の「ミドルパワー」	87
第2節 ロメ体制の変容と協定改訂問題	90
第3節 南ア - EU 交渉の経緯	94
第4節 南部アフリカ周辺国への影響	96
結語	99

第7章 南アフリカ民主化後の対アジア経済関係の変容

対マレーシア経済関係の緊密化と「環インド洋経済圏」形成の意義を中心に

須藤裕之 105

はじめに	105
第1節 南アフリカ・東南アジア経済関係の現状	106
第2節 民主化後の変化	109
第3節 経済関係緊密化の意義	112
むすび	116

第8章 レソトが被った南ア民主化の衝撃

望月克哉 127

はじめに	127
第1節 南ア民主化をめぐる「新状況」	128
第2節 出稼ぎ労働にみる対南ア関係の構造	130
第3節 レソトの政治経済と対南ア関係	133
第4節 レソトが受けた南ア民主化の衝撃	136
おわりに	139

資料 南アフリカ関連ホームページ	143
------------------	-----

執筆者紹介

- | | | |
|-----|----------------|----------------------------|
| 第1章 | 平野克己（ひらの・かつみ） | アジア経済研究所総合研究部 |
| 第2章 | 遠藤 貢（えんどう・みつぎ） | 東京大学大学院総合文化研究科
国際社会科学助手 |
| 第3章 | 牧野久美子（まきの・くみこ） | アジア経済研究所総合研究部 |
| 第4章 | 西浦昭雄（にしうら・あきお） | 創価大学通信教育部専任講師 |
| 第5章 | 小野達郎（おの・たつろう） | 慶應義塾大学大学院博士課程 |
| 第6章 | 佐藤 誠（さとう・まこと） | 立命館大学国際関係学部教授 |
| 第7章 | 須藤裕之（すどう・ひろゆき） | 名古屋文理短期大学経営学科
専任講師 |
| 第8章 | 望月克哉（もちづき・かつや） | アジア経済研究所総合研究部 |

略語表

ANC	African National Congress
COSATU	Congress of South African Trade Unions
GEAR	Growth, Employment and Redistribution: A Macroeconomic Strategy
IFP	Inkatha Freedom Party
IOR-ARC	Indian Ocean Rim Association of Regional Cooperation
NEDLAC	National Economic Development and Labour Council
OAU	Organization of African Unity
RDP	Reconstruction and Development Programme
SACU	Southern African Customs Union
SADC	Southern African Development Community
SANCO	South African National Civics Organisation
UDF	United Democratic Front

第 1 章

総論：「アフリカン・ルネッサンス」が意味するもの

平野克己

はじめに

1994年4月に南アフリカ共和国は、この国の歴史上初めて国政普通総選挙を成功裏に潜り抜けたことで、アパルトヘイトと名付けられた人種主義制度を完全に払拭し、世界最新の民主主義国となって再生を果たした。その間の経緯は、既に日本語文献においても紹介されてきた⁽¹⁾。

あれから4年を経過し、いま南アフリカは次なる段階に向けた準備を着々と整えつつある。その首謀は、マンデラ(Nelson Rolihlahla Mandela)現大統領に代わってこの国の舵を握ることになるであろうムベキ(Thabo Mvuyelwa Mbeki)副大統領である。ムベキ・グループの構想は南ア一国の枠に止まらず、アフリカ大陸全体を包括し、さらには、最も古いパートナーであるヨーロッパと最も新しいパートナーであるアジアを含み込む、国際社会総体との関係の取り方の変更を展望している。その構想は「アフリカン・ルネッサンス」(African Renaissance)と名付けられた。

アフリカ大陸の現状はまさに悲劇的である。石油危機以後連綿として続いてきたアフリカ経済の長期低迷。1980年代を経て定着した極端な援助依存。さらには、冷戦終結後の国際社会に抜けない棘として突き刺さった民族紛争問題による社会基盤の腐蝕。積み重なって絡み合い解けなくなった悪条件は、1990年代に入ってアフロ・ペシミズムを蔓延させた。いまやアフリカは、世

界経済の辺境に滞った荷重として、また国際社会の二級市民として、アジアとの対比のなかで冷笑的に通念される。アフリカン・ルネッサンスは、こういったアフリカ観に対するアンチテーゼとして打ち出され、アフリカの内と外にびっしりと鑄着したペシミズムの洗淨を試みようとしているのである。

本稿は、本書に収録された各論文を解説しつつ、それらを踏まえることでマンデラ後の南アフリカを眺望しながら、アフリカン・ルネッサンスの内実について試論を開きたいと思う。

第1節 新しい研究視角の必要性

南アフリカの総生産規模はサブサハラ・アフリカ合計の45%を超える。GDP1360億ドル（1995年）は、同じような人口規模を持つポーランド（同年1176億ドル）を凌駕し、遥かに人口の多いタイ（1670億ドル）に比肩する⁽²⁾。逆に見れば、南アフリカが参入してくるまでタイ一国にすら及ばなかったアフリカ経済は、南ア加入によって一挙に、インドに匹敵する大きさを獲得したのである。

この事実が持つ意味合いは将来的に見て大きい。つまり、南アフリカがアジア諸国並の経済戦略を志向してもなんらおかしくないのであって、経済のグローバル化を踏まえた地域経済圏の胚胎は、むしろ当然起こりうるものとして考慮されなければならない。さらに、その経済的規模から考えれば、現在の世界経済情勢において南アフリカが適正な成長スピードを達成していくために必要としている生存圏の大きさは、最貧国の集合として成立している既存のアフリカ経済機構の狭量に収まるとは思われない。アジア諸国との経済関係が急速に拡大し、環インド洋経済圏構想が誕生したのもまた、南ア経済の様態を具に見れば然るべき成り行きであって、ここから、アジア・アフリカ関係の新しいページが開かれようとしている。こういった経済戦略思考は、これまでのアフリカには存在しなかったものである。

南アフリカはまた、サブサハラ・アフリカでは唯一の人種混交社会である。白人人口は英国系とアフリカーナー系を含めて 500 万人(総人口の 13%)⁽³⁾に達しており、その他にも、コイサン系とマレー系を中心とする 370 万のカロード、100 万のインド系住民を擁している。その他アフリカ諸国で黒人種以外の人口比が 1%を超えている国はない⁽⁴⁾。

人種の論理がすべてに優先したアパルトヘイト法・行政体系を拒否することによって現与党アフリカ民族会議(ANC)が誕生し、それを駆逐することによって新生南アフリカが成立したという歴史的背景は、南ア社会にその他アフリカ諸国とは異なる様相をもたらすことになった。すなわち、異なる人種・民族ブロックから形成されるモザイク社会を、民主主義の原理を維持しながら運営していくという 20 世紀型国家論の導入を促して、基本的人権の制度的保障を第一義とする政体に結実させた⁽⁵⁾。これが、南アフリカをして“世界最新の民主主義国家”と称する謂いである。

ここには、アフリカ政治の宿痾とされてきた“部族”政治の滲入する余地がない。1990 年代初頭に「民主化」の第一段階を経験したばかりというアフリカに、最新の政治理論で武装した大国が登場したことは、かつては“部族”的的分断を回避するという論理で一党独裁すら正当化していた「アフリカの論理」の内包に、根本的な変更を迫るだろう。マンデラがケン・サロイワを処刑したナイジェリア軍事政権を、あらゆる弁解を退けて舌鋒鋭く批判した事実が、南アフリカの政治論理と「アフリカの論理」の乖離、今後の軋轢を示唆している。

さらには、南ア参入以前には、サブサハラ・アフリカ・グループにリーダーシップが不在であったことを付け加えておく必要がある。アフリカ諸国がほぼ一斉に政治的独立を達成した 1960 年代は、ガーナを中心とする“急進派”とコートジボアールを軸とする“穏健派”が主導権を争った時代であった。その後はアフリカ統一機構(OAU)を舞台として、エジプト、ケニア、ナイジェリア、タンザニア、ザイールといった地域大国候補群が覇を競いながら、結局は自国の経済破綻に足元を掬われてきた。マンデラが政権を掌握

した後初めて OAU の議場に立った 1994 年は、サブサハラ・アフリカ諸国はルワンダ問題に直面して問題解決能力の欠如を露呈しており、地域グループとしての機能は失われていたといわざるをえない。南アフリカがアフリカ地域の盟主となるかどうかはこれからの展開を待たなければ確言できないが、少なくとも、アフリカにまったく久しぶりの本格的な盟主候補が登場したことは確かである。

これまでリーダーシップと叫ぶものが存在しなかった地域に、強力なリーダーが出現することの意味は計り知れない。それ以前に、これから南アフリカが地域リーダーシップを確立していくという恐らく平坦ではない道程で、どのような状況が大陸に発生し、アフリカがどのように変容していくのか、予測がつかない。1996 年 6 月の南部アフリカ開発共同体 (SADC) サミットでは、新たに政治防衛安全保障機関が設置されたが、その指導権争いに敗れた隣国ジンバブウェのムガベ大統領が、南部アフリカ地域の統合は「特定の国 (南アフリカを指す 引用者) が政治的優越と一層の覇権を主張するような環境」においては実現しない⁽⁶⁾とヒステリックな反発を示した事例は、旧来の諸政権との間に生起するであろう摩擦と抗争を予感させる。

さらに加えて、こういった新状況を観察・研究していくにあたっては、南アフリカにおける論考の絶え間ない蓄積と現地の学界動向を常に視野に置いておくことが肝要である。現地に厚い研究者層が存在するという点は、サブサハラ・アフリカを対象とする社会科学研究においては、南アフリカの特殊性といってよいだろう。南ア人による南ア研究と、そこで行われている論争に対する十分な目配せを怠らずに、さらに一步を進めて、現地学界への貢献を志す浩然たる姿勢が求められているのである。

以上のように、南アフリカが民主化を達成したことの影響は、南ア国境を越えて国際社会に広く波及していくところの、まさに衝撃である。こういった問題意識が本書の各章を貫いている。

第2節 本書の視角

世界の政治と経済を構成する方程式体系の一つの項が変わるとき、それは、様々な波及の経路を伝わって全体系に影響を及ぼす。南アフリカの民主化とはまさにそのような現象である。南ア民主化を全体性において考察するとは、世界に向かって発出していくであろう潜在的な変革力とその主体を正しく認識して分析することであり、それと同時に、南アフリカの外に伝導していく変化の波を敏感に感知して分析することである。この二つの作業を両輪として本研究会は走っている。

1. 新しいアクターの分析

1980年にポーランドの共産主義体制を揺るがした自主管理労働組合ソリダルノスチ（連帯）を具体的契機として“再興”した新しい市民社会論は、その射程がうまくは咀嚼されないまま、近年アフリカ研究の場でも語られるようになった。第2章「南アフリカと『市民社会』（civil society）概念」（遠藤貢）は、市民社会論の現在的意義を、「民主化」の背後にある社会的力学に切り込む際の「分析概念」として捉え、この立場から南アフリカ国内において展開中の市民社会論争を紹介している。その一方では、市民社会概念に強引に押し込められている諸事象の偏差と、各論者の様々な思想の齟齬が慎重に検討されており、従って市民社会概念がともすれば「攪乱要因」ともなりかねない危険性を正しく指摘しながら、それでもこの「概念を用いなければならぬ理由」を見据えている。日本のアフリカ研究に市民社会論を挿入していく魁となる論考であろう。

「アフリカには市民社会が存在しない」という判定から始まったアフリカ市民社会論が、1990年代の「民主化」現象を経ることで、概念の内包をひとまず脇に置くかたちで、民主化を支えた諸勢力の分析用具として再び手に取

られ、埃を払って磨き出しの作業が続いている背景には、これまで必ずしもダイナミックな政治アクターとしては捉えられてこなかった諸集団が、現実に国家権力を突き動かしたという事実の衝撃がある。諸集団とは、労働組合であり、教会組織であり、NGO なのであるが、アフリカの現実において彼等は、19 世紀的市民概念が想定するような有産者ではないし、積極的な政治意識と政策観を持った“教養”人ともいえない。にもかかわらず、彼等が始動した運動が国家への異議申し立てを実効的に行ったがゆえに、国家や政党組織とはまったく別物で且つそれらに拮抗する力を潜在させる層を、とりあえず指し示す言葉として、「シビル・ソサエティ」が掘り起こされたのである。アフリカの状況を鑑みるならば、日本中世史研究の用語を借りて“常民集団”とでも訳し、国家の論理とは無縁のところにいる生活者達の声の糾合と、「教養と財産」から疎外された民衆の、国家に対する強烈な“ノン”の破壊力を伝えたいところである。

しかし、南アフリカにあっては、原義に近い意味で市民社会という訳語を用いる意義がある。それは、ANC 自体が「教養と財産」を持ったアフリカ人「市民」の組織として出発し、やがてその階級性を希釈しながらも、人種・民族・宗教・信条によらない平等な人権主体の尊重に思想基盤を求める（そのことがすなわちアパルトヘイト人種主義を否定する論理であった）組織として現在に至ったからである。加えて、1980 年代の反アパルトヘイト運動を推進した統一民主戦線（UDF）が、多様な民衆組織の連合体であり、しかもその重要な一角が、南アフリカにおいて市民社会論争を惹起することになるシビック（Civic）であったことを看過できない。シビックは、国民党政権が強要した地方末端行政機構を拒否し、自らの発意で住民自治を行うために各地で創設された、まさに「公民」団体であった。さらには、少数とはいえ「教養と財産」に恵まれた、各人種を含み込んだ階層が、政治エリートとは別のビジネスやアカデミアの領域に存在していて、決して無視できない影響力を有している。総じていえば、南ア社会には、将来の在るべき姿を展望する一理念としての市民社会像が生きており、「読み手」をさほど「攪乱」させる

ことなく市民社会について議論できる素地があるのである。むしろ、錯綜し続ける現代市民社会論に一つの道筋をつける契機が、南アフリカのなかに埋まっているのかも知れない。

第3章「南アフリカ NPO セクターの変容」（牧野久美子）は、遠藤論文のいわば各論にあたるもので、南アフリカにおける非政府組織の生成と現状を報告している。非政府組織は、前述した通り 1980 年代の反アパルトヘイト運動を推進した勢力の一つであり、当時は、南ア黒人支援を目的として国際社会から流入した、ODA を含む多額な援助資金の受け手ともなって、途上国世界では異例な規模に成長した。極めて不平等な、人種別の財政支出構造を持っていたアパルトヘイト行政機構に替わって、非白人コミュニティの開発努力と社会サービス給付を支えていたのは、実はこうした非政府組織だったのである。

異常な社会のなかで必然的に異常な発達を遂げた非政府組織は、民主化後には当然ながら変容を迫られることになった。彼等にとってかつての盟友である ANC が政権を掌握したいま、政府との距離の取り方は微妙で、「協力的独立」という新たなる関係の構築が求められている。南ア社会において唯一、コミュニティ開発の経験と思想を有する開発 CBO には、今後の開発政策を現場で支えていくという重大な機能が期待される。CBO が担う開発現場に迅速に資金を流していくパイプラインの開設こそが、現状の南アフリカにおいては喫緊の“開発課題”だとさえいえる。

第4章「南アフリカ『企業社会』の現状と民主化の影響」（西浦昭雄）は、これまで述べてきた文脈に則していえば、非政府・営利セクターを「企業社会」として措定し、南アフリカにおいては歴史的にも巨大な、且つ独立的存在であり続けてきた営利企業集団の新展開を、民主化を軸に分析したものである。アジアにおいては盛んな企業研究であるが、アフリカ研究にあっては極く限られた業績しかなかった。しかし南アフリカにおいては、企業の動向を等閑視して正確な全体把握は不可能である。政府の経済政策を解説するのみではなく、それに対して各企業がどのように反応するかを常に付加してお

かなければ、結局なにも語ったことにはならないという意味である。その点で、精力的にアフリカ企業研究に取り組んでいる著者の仕事は注目に値する。

現在南アフリカには 80 万以上の民間企業が存在し、650 を超える上場企業があって、ジョハネスバーグ証券取引所は世界 9 位の上場額を有している。南アフリカの成長政策、地域開発戦略、対アジア関係の深化といったキーワードも、企業社会に負っているところが大きい。著者が指摘している通り、現在の経済政策大綱である「成長・雇用・再分配 マクロ経済戦略」(GEAR) が財界の意向に傾斜したかたちで策定された経緯は、確かに「南ア経済の将来を民間企業に託した」といえるかも知れない。南アフリカが経済政策の方向転換を模索し始めたのは、民主化交渉が開始される遙か以前であって、それがネオ・リベラルな経済戦略として確定したのは 1986 年の長期経済戦略においてであろうが、その転換を主導したのは財界であった。株式所有の再編を通じて黒人経営者層の経済力も急速に伸張してきており、南アフリカには白人財界対黒人政府といった単純な図式はまったく当て填らない。今後の研究方向としては、市民社会論との接合を図り、経済論との媒介役を果たしたいところだが、本書においても、南アフリカにおけるネオ・コーポラティズムをどう捉えるかという問題意識において、両研究は通底する様相を示している。

第 5 章「南アフリカ・インド人社会の変遷について」(小野達郎)は、南アフリカにおけるインド人社会の成立とその変遷ぶりを、19 世紀にまで遡って要領よく纏めている。ANC は、特に南ア共産党の系譜を通じて、インド系南ア人を重要な人材供給源としてきた。現在 4 名のインド系閣僚がおり、人種グループとしては破格の扱いを受けている。ソウェト蜂起弾圧後の反アパルトヘイト運動が再活性化した契機も、1981 年のインド人評議会選挙に対するボイコット運動であった。しかしながらその一方で、1994 年総選挙においてはインド人の大半が国民党に投票しており、ANC 支持者は少数に止まった。顕在的なリーダーシップの存在を好まず、コミュニティとしての政治的コミットメントに踏み出せない状況を、小野論文は「マイノリティ症候群」とし

て捉え、そこからの脱却を遠くに展望している。

ガンジーを参照するまでもなく、南ア政局の転換点には、必ずといってよい程インド人組織が登場した。南アフリカは、インド亜大陸を除けばマレーシア以外匹敵するところがない程に、膨大なインド系人口を擁している。彼等の動向は国内の政治経済にとって無視しえない要素であるとともに、環インド洋経済圏構想の進展にも影響を及ぼす可能性を担保しておきたい。

2. 外から観察される衝撃

以下の各章は、南ア民主化がもたらした影響を、南アフリカの外から把握しようとする論考である。

第6章「南ア民主化とロメ協定加入問題」（佐藤誠）は、最近の日本のアフリカ研究においてなぜか言及されることが少なくなったロメ協定と、それへの加盟を強く希望していた南ア新政権とEUとの永い交渉過程、及び来るべき南ア・EU貿易協定が南部アフリカ諸国に及ぼす影響について展望しているところの、極めて示唆に富む論考である。

アフリカ諸国の独立以降、永きにわたってヨーロッパ・アフリカ経済関係の根幹を形成してきたロメ協定であるが、EU側は、2000年に期限が切れる現行第四次協定をもって終了させる意向を示唆している。開発途上国に対する配慮の在り方が明確でない世界貿易機構（WTO）による、国際貿易システムの一元化が想定されるわけだが、このことだけをとりても、21世紀のアフリカ経済に与えるであろう衝撃度は甚大である。南ア・EU貿易交渉は、EUが考えている新基軸、及び対アフリカ政策の将来像を窺測する恰好の材料であった。南アフリカはまたGATTウルグアイ・ラウンドに大胆ともいえる公約をしており、国際制裁の檻を抜けた後の急速な貿易自由化政策は、南アフリカの各種経済政策を根底で規定している最大要因であると同時に、地域経済機構で南アフリカと結ばれた周辺アフリカ諸国にかつてない衝撃をもたらすことになるだろう。

第7章「南アフリカ民主化後の対アジア経済関係の変容」(須藤裕之)は、東南アジアにおける国際分業を専門とする著者に、アジア側から見た南アフリカとの経済関係の変貌を分析するという作業を依頼したもので、今回はその研究フレームについての報告である。著者の分析の焦点は、ここ数年南アフリカをはじめとするアフリカ地域に対して積極的な経済攻勢を展開しているマレーシアと、1997年に第一回閣僚会議が開催された環インド洋地域協力連合(IOR-ARC)にある。それらを取り込んでいこうとする参照枠組みは、アジア型の「開かれた地域主義」が、「冷戦後の大競争時代」に適応していくなかで現出するであろう「地域経済フレームワークの複層化」という発想である。すなわち、アフリカ経済の基軸を担う南アフリカがIOR-ARCを通じてアジア世界に連結され、それはまたAPECを媒介として環太平洋世界と結び付いていくという地域経済圏の連鎖であり、各地域経済圏は、南アフリカのような「ゲートウェイ」国を連結器とすることで、最終的には、世界大に張り出していく経済関係の網の目に包摂されることになるというイメージである。その卓抜さは、経済のグローバル化と地域経済圏の形成傾向を、「開かれた地域主義」を使って矛盾なく共存させている点にある。ただしそのためには、複数の経済圏に跨って参加する幾つかの「ゲートウェイ」国が世界の要所に配置されていなければならない、そこにおいては地域経済フレームワークは「複層化」することとなる。著者は、南アフリカをその一つとして想定しているのである。

アメリカとの二国間関係の強化、対ヨーロッパ関係の再編、対アジア関係の進展。あらゆる方角に向かって経済関係を伸張させていこうとする政策を、南アフリカでは「バタフライ戦略」と称しているが、ともすればブロック化が懸念されている昨今の世界経済情勢を鑑みれば、二国間協定の積み重ねだけでは心許ない。足元のSADCをグローバル化に対応できるところまで再編強化する一方で、アフリカ経済への新たな入り口としての地位を確立して、アジア経済圏との連結を進めていくという方向が、具体的には展開されていくことになるだろう。

第8章「レソトが被った南ア民主化の衝撃」（望月克哉）は、南アフリカの体制変革前後におけるレソト情勢を扱ったものであるが、やがてはその他周辺諸国についても同様の作業を行い、南アフリカを震源とする地域情勢の波及的変動を詳らかにしようとする最終報告プランの第一歩である。

アフリカ大陸においてひとり南部アフリカ地域のみは、地域経済と呼んで差し支えない実体を有している。その原型は20世紀前半に完成しており、周辺諸国の政治経済動向は、その時々には南アフリカが設定する諸条件に、様々な度合いにおいて左右される。南ア国内に浮かんだ小王国レソトは従属度が最も際立っていて、かつてここに大英帝国対アフリカーナー共和国の敵対関係が存在していなかったならば、間違いなくどこかの時点で南アフリカに吸収されていたであろう。レソトの経済は、南アフリカで働く出稼ぎ労働者の送金と、南部アフリカ関税同盟（SACU）の配当金で実質的には維持されており、経済的に見れば完全に南ア経済の一部なのである。アパルトヘイト時代には、人種主義体制に打ち込まれた楔としてのレーゾンデートルを保ちえたレソトであるが、南アフリカが民主化を達成したこんにちでは、南アとの合併論議すら浮上している。南アフリカには、同じソト語を話すバソト民族が、レソトの人口200万を遥かに凌ぐ600万規模で居住しており、レソトにおける生活環境が著しく悪化するようなことになれば、大量移民が発生して国家の存亡を脅かす事態も想定されよう。現在、鉱山労働者8万8000人を含む18万人（1991年センサス）のレソト人が南アフリカに居住しているが、南ア新政権が5年以上の労働実績を持つ外国人に対して南ア市民権を与える政策を打ち出したことは、レソトの国家としての存続に重大な衝撃度を潜在させている。

南ア経済への著しい依存関係は、レソトに限らず周辺各国に共通して見られる。レソト同様南ア国境線のなかに位置するスワジランド、南ア企業によって経済活動が営まれているボツワナやナミビア、南アフリカとの経済関係が生命線となっているザンビア、モザンビーク、ジンバブウェ。これら諸国は、国家統合が俎上に上るレソト程ではないにしろ、新生南アフリカとの経

済関係を新たに結び直す要請に迫られている。こういった背景を踏まえずして、SACU や SADC の将来像は描けないのである。

第3節 「アフリカン・ルネッサンス」の射程

アパルトヘイト体制の完全解体と民主化の達成という南ア史の大転換は、実はアフリカ全体の在り方を変容しかねないたいへんな内容を潜在させており、その兆候は既に現れつつある。変化の在りようと将来の姿を眺望するためには、従来のアフリカ研究にはない手法と視角が必要であり、それらを開発することが本研究会の目的なのであるが、その作業の海図となりうる構想が最近出現した。

1. ポスト・マンデラ

潜在している、国境を越えていく変革力に、具体的な発現の機会と戦略的方向性を与えるのは、民主化の実現とその後の国内安定を任務としたマンデラ現政権ではなく、ムベキ次期大統領の仕事である。1997年末には、南アフリカの行政実権は、マンデラ大統領府からムベキ副大統領府へと実質的な移管を完了したと思われる⁽⁷⁾。同年12月に開かれたANC第50回党大会では党総裁の椅子がムベキに継承された。与党ANCは、ムベキ新執行部⁽⁸⁾のもとで1999年の第2回総選挙を戦う体制を整えていくことになる。

ムベキは、ANCの闘士でマンデラとともに終身刑に処せられていたガボン・ムベキ(元上院副議長)の息子として1942年にトランスカイで生まれ、14歳で青年同盟に加入し、ロンドン大学の通信学生として経済学を学んだ。1962年に党の指令で亡命、1966年にはサセックス大学で経済学修士号を取得している。1970年にはソ連に送られて軍事訓練を受け、レーニン校では極めて優秀な成績を収めたという。1979年、最年少で南ア共産党政治局員に任

命されたが非正統の議論を展開したため解任されたといわれ、その座を、後に共産党書記長に就任して 1993 年に暗殺されたハニ（Chris Hani）に譲っている。1975 年スワジランドで ANC 次席代表、1978 年ナイジェリアの ANC 代表を歴任した。ルサカ本部に戻ってからはタンボ（Oliver Tambo）総裁の政治担当書記や情報部長を務めながらその右腕として活躍し、1989 年には外交部長に就任している。まさに亡命組エリートのエース的存在であった。

1990 年に民主化交渉が始まった当初は ANC 交渉団の主席を務めたが、1991 年にはその座を、ANC 書記長に就いたラマポサ（Cyril Ramaphosa）に譲った。その後は一旦政局の表舞台から姿を消したが、1993 年、ウィニー・マンデラ（Winnifred Mandela）を中心とする党内ポピュリスト勢力の支持を受けて、党幹部が推す候補を大差で敗り ANC 国民議長（National Chairman）に就任、マンデラ後継の最有力となった⁽⁹⁾。新政権では第一副大統領に指名されて、前述した通り第 12 代 ANC 総裁の座を射止めた。洗練された所作と話術は有名で、優れた知的能力と戦略的思考で党内外に知られており、彼の行政手腕に対する評価は特に経済界で高い。

彼の政治スタイルにはまだ分からない点も多いが、1997 年暮れにマンデラが提案したインカタ自由党（IFP）との統合案を蹴り、さらには、時期は明言していないものの、南ア共産党及び南アフリカ労働組合会議（COSATU）との ANC 連合を解体する意志を明らかにした⁽¹⁰⁾ ことの意味は大きい。連合関係の維持を表明していた前執行部方針⁽¹¹⁾ に対する最初の変更宣言だからである。その背後には、和解と連帯による民主主義社会の安定化が達成された後には、ANC を統制のいきとどいた政策立案・遂行集団として純粋政党化していこうとする姿勢が窺え、それは、マンデラ時代には国民統合の象徴としてあった国家元首の地位を、国家運営に関して最も優れたビジョンを提示できる牽引者のためのものに変えていく意志表示とも読める。そのムベキが、彼のビジョンとして打ち上げた最初のメッセージが「アフリカン・ルネッサンス」である。

2. アフリカの再生を目指して

アフリカン・ルネッサンスなるアイデアがポスト・マンデラ期を彩ろうとしている“ なにか ”であるという認識は南ア社会に定着しつつあるようだが、その内実を教えてくれる確たる政策文書が発表されているわけではない。それゆえ様々な解釈が流通し、そこに各々の思い込みが反映しているというのが現状である。むしろムベキは、そういった反応を見ることで、1999年に自らが行うことになるであろう政権構想表明のプランを少しずつ固めていこうとしているのかも知れない。ここでは、1997年6月にムベキの政治顧問であるマビンベラ（Vusi Mavinvela）が作成した「アフリカン・ルネッサンス 実現可能な夢」（The African Renaissance: A Workable Dream）と、同年12月のANC党大会で発表された「南ア外交政策に関する戦略的展望」（Developing a Strategic Perspective on South African Foreign Policy）を参照しながら、アフリカン・ルネッサンスという言葉によって図られようとしている具体的構想を拾い出してみよう。

まず、アフリカが置かれている現状についての厳しい認識がある。すなわち、冷戦終結後のアフリカは「もはや戦略的重要性を認められておらず」⁽¹²⁾、国際資金の動きからも見放されていて、「今後さらに辺境化していく可能性がある」というものだが、その一方で、南アフリカが「大湖地域、特に旧ザイールの問題解決に関与しようとした経験は、われわれにアフリカの現実を教えてくれた」。「民主主義と人権を尊重するわれわれは、ときに近しい同盟国と異なる」行動に出なければならなかったが、「最初のテストケースであったナイジェリアでは、われわれの影響力の限界を思い知らされた」。大陸のあちこちで人権は蹂躪されており、アフリカの文化や国家主権は「女性を抑圧し、性の不平等を体制的に維持する」論法としてしばしば使われている。こういった悪しき状況を改変していくために、南アフリカが「（アフリカ）大陸及び世界において有効な貢献を成していく能力を構築」し、われわ

れの力を最大限に発揮できるような「最良のフレームワーク」を作り出すためにアフリカン・ルネッサンスという構想が生まれた、と説明されている。

アフリカン・ルネッサンスが最終的に目指すものは、「人類文明における対等で尊重される貢献者」として、また「その受益者として」アフリカを再生させることである。そのためには、「世界全体の経済活動の流れから利益を得られる……自立的で成長力のある経済を構築することが最大の要点」であるが、それを実現していく場である世界の経済環境は、「国家の枠に囚われない経済活動」が進展する越境経済であって、「インターナショナルなものからトランスナショナルな世界経済への移行局面」として「現在のグローバル化は定義される」。その一方で、現状の世界が「不規則でバランスを欠き、不平等」な性質を持っていることは確かだが、国際的経済機構に参与することは「新自由主義的専制への屈服」を意味するという「極左的アプローチ」は、南アフリカが「国際的経済システムと分かち難く結び付いた小国」であり、「相互依存関係を前提とした国際的経済協力の進展なくして南ア経済の発展もまたない」という現実を理解しない議論である。従って、「公正で平等な新しい世界秩序」を創成するよう努力していくのが肝要であって、ゆえに、アフリカン・ルネッサンスとは「グローバル化に対する挑戦なのである」。そういった新しい世界秩序を作り上げていくなかで、「アフリカ大陸における民主化の波及を拡大」し、様々な紛争を他の介入を許すことなく回避予防できるようにすることで、「アフリカ人の運命を自らの手に奪還」しなければならない。これは、「来るべき新世紀においては、アフリカは辺境に追いやられることはないという、世界に向けた強いメッセージ」である。

アフリカン・ルネッサンスの根幹となっている考え方を要約すると以上のようなになるが、ここから幾つかの行動指針が提示される。国連安全保障理事会の拡張、世界銀行・IMFへの影響力行使、非同盟諸国運動の再定義及び現代化、といった他所で議論されてきたものの列挙はさておいて、アフリカに関する記述に注目したい。それはつまり、「南アフリカは OAU の再編と強化に向けてリーダーシップを発揮するべきである」という議論であり、「OAU

をアフリカン・ルネッサンスのための機関（instrument）」に作り変えていくという提言である。さらには、そのために「進歩的で民主的な勢力」を結集して、アフリカ各国に「有能な政治的リーダーシップ」を出現させ、もって「大陸の刷新と統合を恐れ、それを望まない人々が積み上げる障害を乗り越えなければならない」という文章である。

これは、南アフリカの意向を理解する域内諸政権によって新しいアフリカ指導グループを形成し、それ以外の政権は排除していこうとする論理とも付度できる。また、冷戦終結によってかつてのような大国の介入が予想されなくなった以上、アフリカの問題をアフリカ内部で解決していく能力と主体を確立しなければならないのであって、また、それを外に向かって示すことで国際社会の対等な一員としての認知が得られるという主張は、旧ザイール紛争時の経緯を想起させる。アフリカにとって OAU 改革とは、“大陸政治”そのものの改変を意味する。アフリカにおける混乱と衰退、世界情勢の急速な変貌に適応できずに不能化した既存の諸機構を抜本的に改造し、生成しつつある世界経済への参加資格を獲得して、もってアフリカ経済の立て直しを図ろうとする戦略が見えてこよう。

3 . “大陸政治”の新動向

民主化達成直後は、OAU の新生南アフリカに対する過剰ともいえる期待に反して、レソト騒乱（1994 年）やアンゴラ和平調停、ルワンダ大虐殺問題への関与には決して積極的とはいえなかった南アフリカが、1997 年になって旧ザイール紛争の調停工作に乗り出した背景には、様々な要因が考えられる。

一つには、南アフリカがこの国に対して置いている経済上の重要性を指摘しておかなければなるまい。同国に賦存する鉱物資源に南アフリカの鉱山会社が強い関心を示していることは容易に想像できるが⁽¹³⁾、それ以上に興味深いのは、国内にこれといった表水源を持たない南アフリカの電力事情との関連である。現状では南アフリカは、火力発電によって十分なだけの発電余

力を有しているが、生産コストに劣り環境問題がつきまとう火力発電施設の、これ以上の建設は想定されていない。南アフリカの電力公社エスクム（Eskom）は、21世紀構想として、大陸随一の発電ポテンシャルを有するコンゴ川に同社の起債資金で大発電施設を建造し、そこと南アフリカを連結して、広大なアフリカ南部一帯を一つの電力配給システムに統合するという計画を策定している。実際、民主化後にはこの計画に基づいて、モザンビークのカボラバッサ発電所との送電線が復旧され、ジンバブウェ・ザンビア国境に位置するカリバ発電所と南アフリカ・ボツワナを結ぶ送電網が建設されている。それゆえ、南アフリカは早くから SADC にザイールを加盟させるよう主張してきたが⁽¹⁴⁾、この主張はカビラ政権誕生後に実現された。

いま一つは、アフリカン・ルネッサンスの文脈から推測される“大陸政治”の展開である。コンゴ・ザイール解放民主勢力連合（Alliance of Democratic Forces for the Liberation of Congo-Zaire: ADFL）が驚く程短期間に首都キンシャサへ進軍した背後には、ルワンダ、ブルンジ、ウガンダ、アンゴラの強力な後押しがあったわけだが、そこには、国境を越えたツチ・フツ民族抗争以上のものが潜んでいるとする見方があり、その関連で、ウガンダのムセベニ大統領に関する国際社会の関心が、最近とみに高まっている。

混乱を極めたウガンダの政権を 1986 年に武力によって掌握したムセベニは、政党制を排除したユニークな政体を築いて安定を確保し、1990 年代に入ってから高い経済成長率を維持することに成功している⁽¹⁵⁾。1997 年末にアフリカ諸国を訪問したオルブライト米国務長官は、ムセベニに代表される（モブツ廃位に功績のあった）周辺諸国の指導者を、「希望の光をもたらしたアフリカの強力なニューリーダー」⁽¹⁶⁾として称揚した。1998 年 2 月には、ウルフェンソン世銀総裁がウガンダを訪問して、ムセベニの他、エチオピアのゼナウィ首相、エリトリアのアフウェルキ大統領、ルワンダのカガメ副大統領、新生コンゴのカビラ大統領と会談している⁽¹⁷⁾。いまやムセベニは、アメリカにとっての“アフリカの星”であり⁽¹⁸⁾、中部・東アフリカの地域リーダーとして認められつつある。

彼は、かつてガーナのンクルマが熱望したアフリカ合衆国(United State of Africa)を、エリトリア、エチオピア、ウガンダ、スーダン、タンザニア、ルワンダ、ブルンジ、ザイールに跨る地域に建設するという、遠大な野望を有しているという⁽¹⁹⁾。この情報にある程度の真実があるとするれば、ムセベニは、その構想の実現に向けて既に一步を踏み出しているわけであり、モブツを見捨てた欧米諸国にとっては、新たなるアフリカ政策を策定するにあたっての不可欠なパートナーである。南アフリカでもムセベニとウガンダに関する報道は、ザイール危機を契機として近年急速に増えてきており、アフリカン・ルネッサンス実現の鍵を握っているのはムセベニだとする意見すらある⁽²⁰⁾。ムベキが強力な指導者グループによるアフリカの再編を構想しているならば、実際にそれに着手しようとした動きに対して鈍感でいられるはずはない。ムセベニもまた、地域大国南アフリカとの連携を期待するであろう。飽くまでも推測の域を出ないが、そういった両者の初めての連携が、今回のザイール紛争処理であったと見ることも可能である。

かたやソマリアで、かたやルワンダで、各々手痛い失敗を犯したアメリカとフランスは、アフリカ地域への関与を手控え、対アフリカ政策を再考する気配を示していたが、最近になって新しい展開が見えてきた。オルブライト国務長官のアフリカ訪問はその一例だが、1998年2月には、セネガルにおいて、アメリカ、フランス、イギリスが西アフリカ諸国軍と合同軍事演習を行う。これは、アフリカ平和維持軍の常設化を睨んだものといわれている⁽²¹⁾。ODA政策においても同様のことがいえるが、先進諸国が共同歩調をとりながら、飽くまでも限定的な枠においてアフリカに関与していくという姿勢が明らかになりつつある。その前提には、アフリカ地域での信頼に足るパートナーを選定して、大陸内調整はそのリーダーシップに任せようとする戦略があるように思われる。

紛争が頻発し、世界 ODA 総額の 30% 以上を費消し続けているサブサハラ・アフリカからの“効率的”離脱は、その空白を埋め合わせる力を持った域内リーダーの出現を予定しなければならないが、それとアフリカン・ルネ

ッサンスは符合している。モザンビークとジンバブウェを結ぶベイラ回廊の再建を中心プロジェクトとし、資金のほとんどを援助に依存していた南部アフリカ開発調整会議（Southern African Development Coordination Conference: SADCC）が、モザンビークと南アフリカを連結するマプト回廊開発プロジェクトに主軸を取り替え、しかも民間資金を動力源とする新体制SADC⁽²²⁾に改組されたことは、アフリカ側もまた“脱援助”に向かって歩き始めた兆候である。

アフリカン・ルネッサンスの今後の展開について、なにか確かなことを書き記す材料は、いまの段階ではない。この言葉自体の余命すら判然としていない。だが、こういった構想が育まれたアフリカの歴史状況に関しては幾何かの説明が可能であるし、21世紀のアフリカを眺望するうえでは、それに対する理解は不可欠であろう。本書がこれから陳述していく新たなるアフリカ研究視角は、南アフリカの新生がわれわれに対して開いてくれた視界への、テレスコープの役割を果たそうとするものである。

[注]

- (1) 例えば、川端正久・佐藤誠編『新生南アフリカと日本』勁草書房、1994年／同編『南アフリカと民主化』勁草書房、1996年／林晃史編『南アフリカ 民主化の行方』アジア経済研究所、1994年／林晃史編『南部アフリカ民主化後の課題』アジア経済研究所、1997年／ネルソン・マンデラ著・東江一紀訳『ネルソン・マンデラ自伝 自由への長い道』NHK出版、1996年／峯陽一著『南アフリカ 「虹の国」への歩み』岩波新書、1996年等。
- (2) World Bank, *World Development Report 1997*.
- (3) 南アフリカの総人口に関しては未だ確定数字は発表されていないが、1996年に全

人種を対象として初めて実施された国勢調査の予備集計では 3790 万人となっている。これは、これまでいわれていた数字より 200 万人も少ない。国勢調査報告は 97 年に発刊される予定である。

- (4) ジンバブウェにはかつて 1970 年代に白人 23 万、アジア系 1 万が居住していたが、現在の白人人口は 10 万人を下回っているといわれる。ウガンダにも 7 万人のアジア系住民がいたといわれるが、現在は 1 万人に達していない。
- (5) 南アフリカの新しい政治体制にかんしては、平野克己「南アフリカ民主化後の政治体制 ANC の自由主義を中心として」（林編『南部アフリカ民主化後の課題』所収）。
- (6) 同機構の性格をめぐっては SADC の下部組織であるべきとしたマンデラと、SADC から独立させてジンバブウェ内に置こうとしたムガベが鋭く対立し、結局 SADC 議長であるマンデラの主張が通った（*Zimbabwe Independence/Misa*, November 17, 1997）。
- (7) ムベキは 1996 年の段階で様々な分野の人間 24 名から成る Consultative Council を設けて、各界の意見を聴取する作業に着手している（*Weekly Mail & Guardian*, July 19, 1996）。1997 年には副大統領府の人員が大幅に拡大された（同紙 March 20, 1997）。現在副大統領府には、ANC の政策大綱である復興開発計画（RDP）の調整機能が置かれているほか、全国青年委員会や女性問題、障害者問題対策室等がある。マンデラはムベキのことを「実質上の大統領」（*de facto president*）と呼んでいるという（同紙 December 23, 1997）。
- (8) 党務を総括する書記長には、全国鉱山労働者組合（National Union of Mineworkers: NUM）書記長であったモトランテ（Kgalema Motlanthe）が選出された。彼は元 ANC 地下工作員で、ソウェト蜂起直前にロベン島に収監された。ANC 合法化後は一時期 ANC の PWV 議長を務めてから NUM 入りし、前 NUM 書記長ラマポサが ANC 書記長に転出後、後任を務めていた。ANC は二代連続して

NUM から書記長を招いたことになる。マンデラに近かったカロラス（Cheryl Carolus）書記次長は駐英大使に転出、同じく書記長候補と目されていたネティテンゼ（Joel Netshitenzhe）大統領府スポークスマンは立候補を辞退した。

- (9) それまでは、民主化交渉の功労者であるラマポサ書記長（当時）がマンデラの有力な後継者と目されていた。しかしラマポサは、非合法措置が解けて帰国した ANC 本体と UDF、COSATU が糾合して新体制（ANC 連合）が形成される際、ウィニー・マンデラを表舞台から追放した首謀者と見なされていたために反発をかい、1996 年に政界を引退して財界に転出した。
- (10) テレビ・インタビューのなかでムベキは「（ANC 連合を解消するときは）来るであろうし、来なければならない……いつとはいえないが、その日は必ず来る」と発言している（SAPA 配信, December 19, 1997）。
- (11) マンデラ執行部でラマポサ引退後に書記長代理を務めていたカロラスは、（ANC は）アフリカニスト、ソシアリスト、ナショナリストといった様々な進歩的イデオロギーの住処であることを望んでおり……三者連合は 21 世紀まで継続しなければならない」と発言している（*The Star*, July 25, 1997）。
- (12) Mavinvela, p. 3. ただし ANC 文書のほうは「冷戦終了にも拘わらず、（アフリカ）大陸は依然として、西洋大国の地政学的、戦略的関心の一部が展開される場である」としている。
- (13) ADFL の支配地域が拡大していくなかで、南アフリカとアメリカの鉱山会社が、旧ザイール領内の鉱山採掘権獲得を目指してカピラとの直接交渉を開始していた（*Weekly Mail & Guardian*, April 25, 1997）。
- (14) 1994 年に非政府組織として設立された南部アフリカ電力開発機構（Southern African Development Through Electricity）のマックリー（Ian McRae）議長は、エスコムの元社長でもあるが、2010 年にはコンゴ川が南アフリカの主要電力源となるであろうと語り、あわせて SADC がザイール、ケニア、ウガンダをメンバーに

加えるべきだと主張している (*Business Day*, February 13, 1995)。また、タンザニアのキクウェテ水資源・エネルギー・鉱業大臣 (当時) は、1994 年 11 月の SADC 電力会議の場で「エスコムが地域に新しい息吹を吹き込んでくれるだろう」と語っている (*The Star*, November 23, 1994)。

(15) ムセベニの政策とウガンダ経済の近況に関しては、吉田昌夫「生きかえったウガンダ 最近の政治・経済・社会情勢」(『月刊アフリカ』1997年12月号、アフリカ協会)。

(16) *Weekly Mail & Guardian*, December 23, 1997.

(17) *The Star*, February 6, 1998.

(18) ただし、ウガンダの現体制が民主主義的であるとは言い難く、1997年7月に離任した前駐ウガンダ米大使は、この点に関して極めて批判的な意見を残している(*The Star*, July 21, 1997)。

(19) *Business Day*, May 21, 1997.

(20) *Weekly Mail & Guardian*, May 2, 1997.

(21) *Reuter News Service*, January 17, 1998.

(22) 現在の SADC は、マンデラ議長、シサノ (モザンビーク大統領) 副議長、ムブエンデ (元ナミビア農業副大臣) 事務局長という布陣である。

第2章

南アフリカと「市民社会」(civil society)概念

遠藤 貢

はじめに

改めて述べるまでもなく、「市民社会」(civil society)概念は、ここ数年の社会科学において最も論争的な概念の一つになっている。様々な立場の研究者が、様々な概念規定を行い、様々な解釈を加えている。この結果、「市民社会」概念は、その規定を行わないで用いられる場合には、現実を考える上での攪乱要因となる危険性をもはらむようになってきた。

しかしこうした傾向は、それだけでは、(これまでも国家、民主主義などの概念がその曖昧さゆえに全くは捨象されてはこなかったように)「市民社会」概念を、現実をみる上での概念・思考枠組みとして全く放棄してしまうという短絡に結びつけられるわけではない。むしろ、この概念が、いかなる多様性をもって受容されてきたのかという過程を明らかにしながら、その多様性を把握した上で、どのように現実の考察・分析につなげていけばよいのかを模索する積極的な試みが求められると考える。

本稿においては、「市民社会」概念が、アフリカ研究において受容されてきた経緯をたどった後で、南アフリカの文脈ではいかに受容され、この概念についてどのような見解が存在するのかについてまとめる。その上で、この概念をめぐる研究領域がどのように広がり、どのような研究がなされる可能性があるのかについて、限られた情報の中から抽出し、まとめていきたい。

具体的な議論に入る前に、「市民社会」という概念の持つ多義性とでもいうべき論点に簡単に触れておきたい。そもそも、「市民社会」が再興（resurgence of civil society）し、今日のように用いられるようになる前の時代には、「市民社会」（特に日本語で市民社会といった場合）は、19世紀的な社会のあり方を示す歴史概念として理解されることが多かった⁽¹⁾。つまり、「教養と財産」を持つ「市民」（マルクス主義的理解では、ブルジョワ）によって構成される社会のことであった。

ところが、今日まで「市民社会」概念を取りまく環境は大きく変化した。すでに触れたように、「市民社会」は、この概念の用い手によって様々な内容をもつ概念として立ち現れてきているのである。その理由の一つと考えられるのは、この概念を用いるという行為自体が一つの思想的立場を示す、ある種の傾向（時に規範とも呼べるようなもの）を含んでいるということである。ウォルツァー（Michael Waltzer）のような共同体論者は、国家の重要性を認識しながらも、「市民社会」がいかにか「市民」を創り出すのかという問題を重視する⁽²⁾。また一方で、マルクス主義の立場に立つ論者の中には、この概念の「濫用」という問題点を鋭く指摘し、批判してきたケースもある⁽³⁾。こうした流れとは別に、この「市民社会」概念をより中立的に分析概念として定義した上で、「民主化」や、政治体制の問題を分析しようとするステパン（Alfred Stepan）⁽⁴⁾やブラットン（Michael Bratton）⁽⁵⁾らの立場も存在する。「規範」「思想」と「分析」という二つの大きな指向性が曖昧なままで、この概念について議論がなされた場合、そこには大きな混乱が生じる可能性がある。

さらに、今日この概念は人口に膾炙され、政策担当者、開発の実務家、社会活動家の間では、あえて用いる必要のない文脈においても、NGO や労働組合、宗教組織、女性組織等の様々な社会集団・組織の（厳密に言えば潜在的な）実体を指す概念として用いられ、あるいは民主化とのつながりを強調するレトリックとして頻繁に用いられる傾向にある⁽⁶⁾。こうした使われ方は、この概念の意味をさらに曖昧にしている。従って、本稿では以上の点を熟慮

しながら、注意深く議論を進めていきたい。

第1節 アフリカ研究と「市民社会」概念：視角

1. アフリカにおける「市民社会」概念の受容と展開

アフリカ政治研究において「市民社会」概念が近年用いられる端緒となったのはフランスのアフリカ政治学者であるバヤール（Jean-François Bayart）が1983年にフランス語で書き、その3年後に英訳されて出版された論文であると、筆者は理解している（ここでの英文のタイトルが“Civil Society in Africa”であった）⁽⁷⁾。従って、アフリカ研究において、この概念が用いられ始めてからまだ日は浅いと言って良いであろう。この論文におけるバヤールの主張は、トゥーレーヌ（Alan Touraine）らの議論にヒントを得て、ポーランドの自主管理労組「連帯」のように、強権的な国家への異議申し立てを行うこと、言い替えれば「抗国家」的な要素を「市民社会」の不可欠の属性にとらえ、この観点からみた場合には、アフリカにおいて「市民社会」は不在である点を強調するものであった。もちろん、「抗国家性」の問題は「市民社会」概念における大きな論点を構成していることは間違いないが、アフリカにおける「市民社会」をめぐる議論は、この後、現実の政治の動きに連動して大きく展開していくことになる。

この展開の契機となったのが、特に「冷戦後」、世界規模で現れてきた「民主化」の動きである。1990年代に入り、「市民社会」概念は主に北米の研究者の間で、アフリカにおける「民主化」の過程を分析するための概念として多用されてくる⁽⁸⁾。この背景として考えられるのは、「市民社会」概念が他の地域での研究で用いられ始めていたということに加えて、アフリカにおいては、「民主化」を担う勢力が多様であり⁽⁹⁾、この勢力を包括する概念を必要とした点を挙げられるであろう。

さらに、「民主化」等の政治体制の変動という問題と切り離されたレベルでも「市民社会」概念は用いられ始めている。国家との関係という視角とは離れた、実体としての社会諸勢力を指す概念としての「市民社会」が、たとえば、アフリカにおける紛争予防に関与しうる NGO や宗教組織を指す概念としてしばしば用いられるようになっているのである。

2. 基本的な「市民社会」概念規定

ここで、筆者の「市民社会」概念に対する了解を簡単に示しておこう。それは、以下で南アにおける議論の多様性を考える上での一助となりうるからである。

筆者の基本的立場は、「市民社会」を分析概念として用いるというものである。その上で、基本的には次のように考えている。「市民社会」は、国家、さらに政党等の国家権力を競う政治勢力の空間としての「政治社会」(political society)と区別され、「共同性」を指向する諸団体の存在領域であり、国家からの「外部性」「自律性」、領域内の「多元性」、国家への「抑制・均衡」機能をその特徴とする。また、「市民社会」は近代国家と常に対となる概念として措定しておく必要があるという点も挙げておきたい。こうした枠組みから逸脱した概念の濫用が起きるときに、「市民社会」概念をめぐる様々な混乱が生じると考えている。

政治体制を国家、「政治社会」、「市民社会」の三層構造としてとらえる見方は、古くはトックビル(Alexis de Tocqueville)によるアメリカに関する記述に、近年ではステパンガラテン・アメリカ(特にブラジル)の政治分析を行った際の概念規定にある程度よっている。これらの特徴は「市民社会」を国家、「政治社会」⁽¹⁰⁾とは異なる領域としてとらえようとする点にある。この点が、「市民社会」の国家からの「外部性」(あるいは組織的「自律性」)につながってくる。

「自律性」(あるいは機能的「自律性」)は、「市民社会」内の社会勢力

が国家の統制から一定程度自由であるということを意味している。また、「多元性」は、「市民社会」が一枚岩ではなく、相互に協調・対立する主体を包含していることを示すものである。「抑制・均衡」機能は、先に指摘した「市民社会」の「抗国家性」を拡大修正したものである。「市民社会」は、一定の危機状況下においては国家に「抗する」機能を持ちうる。しかし、この点を強調しすぎると、「抗する」機能が弱い場合には、「市民社会」が不在であるという議論に行き着きかねない。より「日常」の文脈においては、国家との関係で、「市民社会」がどのように国家の政策に影響を持ちうるかがより重要な問題であるとすれば、「抑制・均衡」機能を「市民社会」の特性と考える方が、政治分析においてより広い射程を持ちうるであろう。こうした定式化の重要性は、「市民社会」を国家との動的な関係の中にとらえるという点にある。

さらに考慮しておかなくてはいけないのは、こうした観点から「市民社会」を考えた場合、通例無批判に「市民社会」内の存在として考えられている主体、たとえば、教会、労働組合、NGOは、「常に」、あるいは、「事前に」(a priori)「市民社会」を構成する主体ではないという含意である。これらの社会集団は「潜在的」には、「市民社会」を構成しうるが、実際にそうになっているのかについては、国家との関わりについての詳細な検討を経た後に、あくまでも「事後的に」(a posteriori)しか決定できないことが理解できるであろう。

こうして、「市民社会」を斬る一定の「理論武装」をした後にのみ、以下で述べる、南アフリカにおける「市民社会」をめぐる論議の検討が可能となる。

第2節 南アフリカにおける「市民社会」概念に対する いくつかの立場と論争

1. 南アフリカにおける「市民社会」概念の受容：

ANC・シビック関係を焦点として

南アフリカ研究において「市民社会」概念を用いた議論が始まったのは、マンデラ（現大統領）が釈放され、民主化交渉が始まった1990年頃であると考えられる。この背景事情としては、アフリカ民族会議（ANC）が合法化されたことで、とりわけ、80年代の反政府活動の中心であった統一民主戦線（UDF）を草の根で支えてきた住民の自治組織であるシビック（Civics）⁽¹¹⁾に関して、ANCとの関係をいかに規定すればよいかについて、知識人、活動家の間に議論が起こってきたことを指摘することができる⁽¹²⁾。つまりは、ANC政権の現実性が視野に入り始めるのに伴って、ANC・国家対シビック・「市民社会」の図式が意識化され、その中でのシビック側の対応という面で、「市民社会」概念が脚光を浴びてきたという経緯がある。特に象徴的なのは、92年2月にシビックの自律性を守ることを目的として全国レベルで設立された南アフリカ全国シビック機構（SANCO）であろう。南アにおける「市民社会」概念の受容は、まずこのANCとシビックの関係を考えるという目的のために行われたと考えてよいであろうし、以下に挙げる論文も、この問題を中心に据えている。

2. 1990年当初の議論

この頃に公表された論文で、この概念に関するものとして挙げられるのは、スロボ（Joe Slovo）の論文⁽¹³⁾、スイリング（Mark Swilling）の論文⁽¹⁴⁾、グレーザー（Daryl Glaser）の論文⁽¹⁵⁾である。これらの論文で議論されている

のは、「市民社会」概念を、市場から切り離され、また国家から自律的（autonomous）な領域に存在する自発的な結社（voluntary associations）が果たすであろう役割に、民主主義、さらには社会主義の可能性をみる左派知識人の考え方である。これらの論文は、基本的にはグラムシの「市民社会」概念を下敷きにしている。従って、これらの論文においては、「市民社会」が民主化過程で持つ規範的な側面に主に焦点が当てられているという印象が強い。スロボの論文は「社会主義的市民社会」（socialist civil society）という概念を用いて議論しているが、その概念規定はそれほど明確ではない。スイリングはさらにその考えを進めて、ある意味では、「市民社会」性善説的な議論を展開している⁽¹⁶⁾。彼は、「市民社会」とは「草の根の声」（“voice” at grassroots level）であり、「市民社会」は、「社会運動、共同体組織、開発組織など、地域の差し迫った利益に関わる集合組織、共同体を動員することを通じて構築されていく」⁽¹⁷⁾ものという形でとらえている。そして、自発的な結社を「市民社会」の中心的な主体と考え、この主体を強化するための6条件を挙げているが、これは、南アの文脈においてはシビックを指していると考えて良さそうである。しかも、「市民社会」はあくまでも全国（national）レベルではなく、地域（local）レベルでの活動をメインに据えるべきであるとし、それゆえに、中央政府ではなく地方政府を「市民社会」と関わる接点にする必要を主張している。しかし、スイリングの議論から受ける印象は、「市民社会」が、民主化を実現する上で重要であるという点にのみこだわり、国家の問題が十分に扱われていないことであり、この点が後に、他の識者との間の論争となる。

3．スイリング・フリードマン論争

このスイリングの議論は、セオリア（*Theoria*）誌⁽¹⁸⁾上でフリードマン（Steven Friedman）⁽¹⁹⁾との間に一つの論争を起こした。この論争の核心となっているポイントは「市民社会の独立性」（independence of civil society）

と、「市民社会」とは誰か（Who is civil society）をめぐるものである。フリードマンは、基本的にはイギリスの研究者であるキーン（John Keane）の理論的立場⁽²⁰⁾を踏襲して、「市民社会」を「結社・表現の自由が認められ、その結果、政府の権力を市民が監視できる」領域としてとらえている。

「市民社会」を論じる際に、フリードマンが注意を喚起している点はいくつかある。第一に、「市民社会」の多元性である。ここでフリードマンが論じているのは、多元的であるべき「市民社会」の一部が、「市民社会」内部における（グラムシ的な意味あいでの）「覇権」の確立を目指し、「市民社会」を均質化させようとする傾向があるという問題である。こうした傾向を、フリードマンは「市民社会」の「植民地化」として、警戒を喚起している。

第二に、スイリングの「市民社会」を「社会運動」とほぼ同義語としてとらえている立場に対して、フリードマンは、キーンの議論を援用しながら、「社会運動」は「市民社会」の一部を構成しているに過ぎないとしている。

第三に、民主化の問題を考えた場合、フリードマンはスイリングとは異なり、「市民社会」のみで「民主化」を進めることは難しいとしている。つまり、民主的な政治体制が実現されるためには、活性化した「市民社会」だけではなく、民主的な国家の実現も同時に必要であるとしているのである。

これに対して、「社会運動」と「市民社会」概念を同一視したことについてみずからの非を認めながらも、スイリングも反論を試みている⁽²¹⁾。たとえば、フリードマンの批判の第三点に関してであるが、スイリングは、南アにおいては必ずしも強い「市民社会」が実現していないという形でフリードマンの議論を解釈し、その上で、次のような事例で反証を行っている。南アには 22 万もの市民組織があり、連合組織も存在しているばかりでなく、国家や開発機関においても市民組織が十分に認知されており、世界的に見ても最も組織された社会運動が存在している。従って、南アに実体として存在している「市民社会」（たとえば、宗教組織、スポーツ組織）などの広がり（formation）をフリードマンは無視している、というのである。

この批判がスイリングの最も基本的な立場を示している。すでに述べたよ

うに、スイリングは国家と切り離された「市民社会」に強く関心が傾斜している。これに対して、フリードマンは、あくまでも国家との「関係性」のもとで「市民社会」を規定し、その上で「民主化」の問題を論じようとする。これは、「市民社会」概念に対する立場の違いとして処理もできるが、「市民社会」概念を国家との「関係」で分析概念として考える筆者の立場からすれば、フリードマンの立場の方が理解し易い。

4 . ANC 左派⁽²²⁾の批判

時期はやや下るが、これらの議論をさらに左の立場から批判し、「市民社会」概念を用いることそれ自体の問題性を指摘しているのが、元ナタール・ミッドランドの ANC 指導者であるンジマンデ (Blade Nzimande) とシコザーナ (Mpumelelo Sikhosana) である⁽²³⁾。彼らの議論には、「市民社会」と政党の関係など重要な指摘があり、注目に値する面もある。しかしながら、彼らの方向性は、分析というよりは、今後いかに「民族的民主主義」(national democracy)、あるいは社会主義を実現していけるかという実践面にあり、その点から考えると宣言的な側面を持っていることに注意する必要がある。従って、彼らの議論は、(ANC 政権下の) 国家擁護論である⁽²⁴⁾。

フリードマンは、国家と「市民社会」を分けて考えることに対して警鐘を鳴らしたが、ンジマンデらの論理はこれとは異なっている。彼らは、国家と「市民社会」の関係は「弁証法的」とするという立場をとっているばかりでなく、「市民社会」概念を用いることの問題性をも指摘しているのだが、その背後にある論理は次のようなものである。

「市民社会」として規定される領域には様々なタイプの組織が存在しているが、「市民社会」概念を用いることによって、その多様性を隠蔽してしまう危険がある。また、この論点と深く関わる問題として、階級間の対立という争点がぼけてしまう。従って、「市民社会」という概念を用いることは、彼らの立場からすれば、南アにおける「革命」的な社会変革という議論を除

外してしまうということになり、「市民社会」という概念のもとで「ブルジョワ社会」を肯定すること、ひいては資本主義へのアリバイを与えるということになるのである。この観点から、「市民社会」概念を用いることの「罪」を糾弾することになる。

さらに、「社会運動」という概念に関しても、これが西欧起源であること、さらにはその意味があまりにも多様であることから否定的な見解を示しており、「人民の力の組織」(organs of people's power)という概念を用いて、「革命」的な指向性を失わないでいることの必要性を説いている。

5 . 分析と今後の展望

こうした、イデオロギー的な対立をやや客観化して、分析的に「市民社会」という観点から ANC とシビックの関係を検討し、さらにこの問題をめぐる様々な立場を紹介しているのが、ラネグラン (Kimberly Lanegran) である⁽²⁵⁾。彼は、ラテン・アメリカの「社会運動」の経験を手がかりとしながら、南アにおける ANC とシビックの関係のあり方の変化を時期区分し、将来の関係を、先に挙げたような様々な論者の立場の紹介も兼ねて行っている。ここでは詳述はしないが、ラネグランによれば、次のような時期区分が可能である。

第一期 (1979 年 ~ 90 年) : ANC とシビックの間接的な同盟

第二期 (1990 年 2 月 ~ 93 年 11 月) : 対立の増大

第三期 (1993 年 11 月 ~ 94 年 4 月) : 選挙における同盟

ANC とシビックの関係のその後に関しては、最近の論文でフリードマンとレイツェス (Maxine Reitzes) が、シビックの「番犬」(watch dog) 的な役割を指摘している⁽²⁶⁾が、今後の議論の展開を注視したい。

第3節 南アフリカ研究における「市民社会」概念の射程：

ANC とシビックの関係以外の分析対象

この節では、前節で扱った問題領域以外に、「市民社会」概念が分析の射程として持つ問題領域を明らかにし、今後の更なる研究の課題を探る。

1. 「アパルトヘイト後の『市民社会』」シンポジウムでの論点

1995年9月に政策研究センター（Centre for Policy Studies）主催で開催された「アパルトヘイト後の市民社会」会議で取り上げられた領域を確認しておく所から作業を始めたい。この会議は、アパルトヘイト後の「市民社会」の役割と位置づけを評価するために、南ア国内外から識者・活動家を集めて行われた⁽²⁷⁾。この会議で取り上げられたのは以下のような問題であった。

- (1) 他のアフリカ諸国からの教訓と比較
- (2) 南アにおける「市民社会」概念
- (3) 「市民社会」と政府の関係
- (4) 労働組合と民主主義の関係
- (5) コーポラティズム
- (6) 「市民社会」と開発
- (7) 「市民社会」のグローバル化と南アへの影響

ここからもわかる通り、南アにおける「市民社会」概念をめぐる関心は、先に挙げた ANC とシビックの関係以外の領域にも、ここ数年急速に拡大しつつある。これらの論点はこれまで、必ずしも「市民社会」という角度からはとらえられてこなかったものでもあるが、南アにおけるアパルトヘイト廃絶、「民主化」過程の進行にともなって、「市民社会」という視点から、諸問題が再検討され始めているということでもあろう。

2. 「コーポラティズム」と「市民社会」

ここでは、「市民社会」という観点から見た場合に、特に議論となりうる重要な論点を一つに絞って指摘しておきたい。それは、労働組合と草の根のコミュニティ組織（community organisations）の問題で、これを南アにおける「コーポラティズム」の議論との関連で考えた場合の問題点である。この場合も、主要な論点として浮上してきているのは、労働組合、並びにコミュニティ組織の「自律性」の問題である。

特に、全国経済開発労働問題評議会（NEDLAC）が1994年に法律に基づいて設立されたことをめぐり、これをコーポラティズムと考える議論がなされてきた。ここでは、NEDLACを厳密にコーポラティズムと考えることができるのかという議論は（全く捨象することはできない、実は問題の本質に関わる重要な問題なのだが）ひとまずおいて、このフォーラムと労働組合、並びにコミュニティ組織との関係に焦点を絞る。

NEDLACには、四つの専門委員会があり、そのうち労働組合にかかわる問題領域を扱うものとして労働市場委員会（Labour Market Chamber）、コミュニティ組織に関わるものとして開発委員会（Development Chamber）がある。これらの専門委員会には労働組合、コミュニティ組織の「代表」がそれぞれ参加しているわけだが⁽²⁸⁾、こうした政府に選ばれた「代表」がどの程度の利益を代表し得ているのか、という問題がある。むしろ、これによって、より周縁に位置する人々の利益は排除されるのではないかという懸念も存在する⁽²⁹⁾。また、フリードマンらは、こうした国家主導の「コーポラティズム」的なフォーラムに参加することが、「市民社会」を構成する主体を「官僚主義化」「硬直化」させ、さらに「市民社会」の主体が国家の一部として取り込まれる形になる危険性に警鐘を鳴らしている（この結果、これらの主体は「市民社会」を構成しなくなるわけである）⁽³⁰⁾。

NEDLAC 的なフォーラムは、一方で「参加」の機会を増大させ、「市民

社会」の諸主体が政策決定に影響力を行使できる場として、重要な役割を果たす可能性を開きうる。しかし、一方で、「市民社会」の「自律性」を歪め、国家の政策決定の中に「取り込み」、政府の政策の「正当化」の道具と化して、「市民社会」の弱体化を図る手段にも同時になりうる⁽³¹⁾。

従って、NEDLAC をコーポラティズムと定式化して考えるのではなく、国家と「市民社会」の潜在的な諸主体が交錯する場と考えて、ここにおける政策決定のダイナミズムを検討することによって、「市民社会」という視角から南アを論じる意味が出てくるのではないかと考える。特に、コーポラティズムとして規定するための要素として、代表機能をどれだけ参加主体が担っているのか、さらに NEDLAC は実質的な政策決定の場なのか⁽³²⁾が大きなポイントとなることを考え併せれば、NEDLAC を「市民社会」という分析枠組みの中に位置付ける方が学問的にも興味深いのではないだろうか。

おわりに

本稿では、今日多義な「市民社会」概念を考える視角を設定し、アフリカにおいて、さらに南アにおいてこの概念がどのように用いられ、何が問題となっているのか、さらに、この概念を用いる研究を南アをめぐって行うことの意味の広がりがあるのかについて、一定の資料的制約の中で考えてきた。

南アに限った議論では、「市民社会」は、ANC とシビックの関係に再考が迫られた頃、「シビックの独立性」の問題をきっかけにして現れてきたことを示した。さらに、この論点をめぐり、南アでは様々な立場から、様々な「市民社会」が解釈され用いられていることも跡づけられた。そして、「コーポラティズム」に関する議論のように、南アが、現在、あるいは今後しばらく直面していくであろう問題を斬る視角・分析枠組みとしても、有効ではないかという点についても指摘できた。

こうした点を加味した上で、この概念については次のようにまとめられるであろう。用い手が「市民社会」概念を用いなければならない理由を明確にし、この概念に一定の限定を与えることを常に意識する姿勢を保つことによって、「市民社会」概念を用いた分析・考察が十分に意味をもつということが出来る。そして、「読み手」の側にも、この概念を考える一定の視角を持ち、批判的に検討する姿勢が求められることになる。こうした「緊張」の中でのみ、「市民社会」という多義的な概念を、現実の複雑な事象を読み解く上で用いる意義が確立されてくると考えるのである。

[注]

- (1) 例えば、阿部斉『政治学入門』岩波書店、1995年、第10章の議論を参照。
- (2) 例えば、M. Waltzer, "The Concept of Civil Society," in M. Waltzer ed., *Toward a Global Civil Society*, Oxford: Berghahn Books, 1995, pp. 7-28.
- (3) Ellen M. Wood, "The Uses and Abuses of 'Civil Society'," *Socialist Register*, 1990, London: Merlin Press.
- (4) A. Stepan, *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*, Princeton University Press, 1988.
- (5) M. Bratton, "Beyond the State: Civil Society and Associational Life in Africa," *World Politics*, vol. 41, no. 3, pp. 407-430.
- (6) 例えば、自分たちの組織を civil society organisation と名付けるようなディスコース。また、南アの復興開発計画白書での civil society の用法もこれに近い。 *White Paper on Reconstruction and Development: Government's Strategy for Fundamental Transformation*, September 1994.

- (7) Jean-François Bayart, "Civil Society in Africa," in P. Chabal ed., *Political Domination in Africa*, Cambridge: Cambridge University Press, 1986. 原題は "La revanche des sociétés africaines"であった。
- (8) 例えば、次のような研究・文献。Bratton, "Beyond the State: Civil Society and Associational Life in Africa" / R. Fatton Jr., *Predatory Rule: State and Civil Society in Africa*, Boulder: Lynne Rienner, 1992 / John W. Harbeson et al. eds., *Civil Society and the State in Africa*, London: Lynne Rienner, 1994.
- (9) M. Bratton and N. van de Walle, "Popular Protest and Political Reform in Africa," *Comparative Politics*, vol. 24, no. 4, 1992, pp. 419-442. また、この二人の研究者は、これまでの成果を最近次の著作にまとめている。M. Bratton and N. van de Walle, *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*, Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- (10) この概念は、政党など政権を志向する社会集団の領域として規定できる。
- (11) シビックは、1970年代末以降特にタウンシップで、住宅、家賃などの個別な日常問題から広く政治的な問題までを射程においた活動を続けてきた自治組織である。
- (12) この点を指摘したものとして、B. Nzimande and M. Sikhosana, "'Civil Society', Mass Organisations and the National Liberation Movement in South Africa," in L. Sachikonye ed., *Democracy, Civil Society and the State: Social Movements in Southern Africa*, Harare: SAPES, 1995, p. 63.
- (13) Joe Slovo, "Has Socialism Failed?," *South African Labour Bulletin*, vol. 14, no. 6, 1990.
- (14) M. Swilling, "Political Transition, Development and the Role of Civil Society," *Africa Insight*, vol. 23, no. 3, 1990.
- (15) D. Glaser, "Putting Democracy Back into Democratic Socialism," *Work in*

Progress, no. 65, 1990.

- (16) M. Swilling, "Socialism, Democracy and Civil Society: The Case for Associational Socialism," *Theoria*, no. 79, 1992, pp. 75-82.
- (17) *Ibid.*, p.78.
- (18) これはナタール大学人文社会科学部から出版されている季刊誌である。
- (19) Steven Friedman, "Bonaparte at the Barricades: The Colonisation of Civil Society," *Theoria*, no. 79, 1992, pp. 83-95.
- (20) キーンは 1980 年代末に、後の「市民社会」の議論の火付け役とでも言うべき著作を出している。J. Keane, *Civil Society and the State: New European Perspectives*, Verso, 1988 / *idem*, *Democracy and Civil Society*, Verso, 1988.
- (21) M. Swilling, "Quixote at the Windmills: Another Conspiracy Thesis from Steven Friedman," *Theoria*, no. 79, 1992, pp. 97-104.
- (22) アジア経済研究所の平野克己氏によれば、このグループは南ア共産党のズールー・エレメントと呼ばれ、教条的な思想的傾向をもっている。
- (23) B. Nzimande and M. Sikhosana, "'Civil Society': A Theoretical Survey and Critique of Some South African Conceptions," in Sachikonye ed., *Democracy, Civil Society and the State*.
- (24) 具体的には、シビックを国家から切り離して、ANC 政権を「監視」する役目を負わせる必要があるという主張に異議を唱えているということである。
- (25) Kimberly Lanegran, "South Africa's Civic Association Movement: ANC's Ally or Society's 'Watchdog'? Shifting Social-Movement-Political Party Relations," *African Studies Review*, vol. 38, no. 2, 1995, pp. 101-126.

- (26) S. Friedman and M. Reizes, "Democratisation or Bureaucratisation?: Civil Society, the Public Sphere and the State in Post-Apartheid South Africa," *Transformation*, no. 29, 1996, pp. 55-73.
- (27) この会議における議論の詳細については、次の議事録を参照。R. Humpheries and M. Reitzes eds., *Civil Society after Apartheid*, Proceedings of a conference convened by the Centre for Policy Studies on the role and status of civil society in post-apartheid South Africa, CPS, 1995.
- (28) 労働組合からの「代表」としては、COSATU から 4 名、全国労働組合評議会(National Council of Trade Unions: NACTU) から 1 名、南アフリカ労働組合連合会 (Federation of South African Labour Unions: FEDSA) から 1 名。コミュニティ組織からの「代表」としては、女性全国同盟 (Women's National Coalition)、全国農村開発フォーラム (National Rural Development Forum)、南ア身障者連合 (Disable People of South Africa)、SANCO、全国青年開発フォーラム (National Youth Development Forum) より各 1 名。
- (29) Friedman and Reizes, "Democratisation or Bureaucratisation?," p. 67.
- (30) Ibid., p. 66.
- (31) これに関連する議論をフリードマンらも行っている。Ibid., p. 68.
- (32) この点については、NEDLAC の事務局長 (Executive Director) であるナイドゥー (Jayendra Naidoo) が NEDLAC を強力なロビーであるという言い方をしている。J. Naidoo, Comment on the issue of corporatism, in Humpheries and Reitzes eds., *Civil Society after Apartheid*, p. 158. この真意は、NEDLAC がロビー活動を行う場であるということよりも、NEDLAC が最高意思決定機関である国民議会に大きな影響力を持つということにあると読めるが、そうなると、あくまでも意思決定は国民議会にあり、NEDLAC をコーポラティズムと位置付けることは難しくなるであろう。

第3章

南アフリカNPO セクターの変容

牧野久美子

はじめに

1994年、初の全人種参加の総選挙を実現した南アフリカ共和国（以下、南ア）は、民主国家として再出発を果たすことになった。再出発にあたっての基本方針が「復興開発計画」（RDP）であった。アパルトヘイト期に歪められた社会・経済構造を是正し、差別政策がもたらした黒人大衆の貧困を軽減することが、政府の最重要課題と認識されたのである。はじめアフリカ民族会議（ANC）の選挙綱領として出されたいわゆるベース・ドキュメントをもとに、国民統合政府の成立後、RDPは政府の公式の政策枠組みとなった。

RDP白書は、政府以外の社会アクターとの協力関係を重視して、「市民社会」（civil society）の積極的な参加が成功のための条件であるとした⁽¹⁾。「社会的パートナーシップ」（social partnership）が謳われ⁽²⁾、民主化に至る過程で重要な働きをしてきた南アの非政府組織（non-governmental organisations: NGO）やコミュニティを基盤とした組織（community based organisations: CBO）は、民主化後も引き続き、復興開発に大きな役割を果たすことを期待されることになった。しかしながら当のNGO・CBO自身も抱いていた期待とは裏腹に、現在、南アのNGO・CBOは様々な試練に直面し、変容を迫られており、本稿はその現状を俯瞰することを目的とする。

なお、本稿中で用いるNGOおよびCBOという呼称は、厳密に分析的にて

はなく、南アで一般になされている用法に従って用いることを断っておく。NGO と CBO は一般に、南アでは区別して語られる。NGO は、専門家を擁し、相当額の資金へのアクセスがあり、CBO のために資金を仲介し、支援する。CBO は農村部や都市のタウンシップにあることが多く、コミュニティの住民自身によって運営され、専門知識をもつスタッフはいないことが多い。これが典型的な南アの NGO と CBO のイメージであるが、どちらとも判別しがたいグレーゾーンはある。

このほか、両者を総合した呼称としては非営利組織（non-profit organisations または not-for-profit organisations: NPO）という語を用いるものとする。現在 NGO ・ CBO に関する法制化が準備されているが、法案の名称は「非営利組織法案」である。同法案で NPO は次のように定義されている。「総体として、その目的と活動が、以下のような性質を示す団体、すなわち、a. 公共の目的のために設立された、b. 提供されたサービスへの正当な対価を除き、収入と利潤が会員・評議員・理事に分配されない。この定義において、決定的な要素は利潤をあげるかどうかではなく、それを分配しないことである」⁽³⁾。

政府（第一セクター）、営利企業（第二セクター）、ボランタリー組織（第三セクター）の三つのセクターに分けると、第三セクターに含まれる組織の呼称として、一般に NGO という語は「政府ではない」ことを、NPO は「営利企業ではない」ことをそれぞれ強調する場合に用いられることが多いが、上記の定義では NPO という語を用いたうえで、同セクターの営利活動を排除しないことを明らかにするために、わざわざ断り書きがつけられている。そもそも南アでは用いられることの比較的少ない NPO という語を法案名として冠したのは、南アで実体化している二つのカテゴリー（NGO と CBO）をこの語によってともに含みこむためであろう。この定義に倣い、NGO と CBO を総合した呼称として本稿では NPO という語を用いる。南ア全体の NPO の数は約 5 万 4000、1993 年には GNP の 4.7% にあたる約 100 億ランドが NPO セクターに流入したと推計されている⁽⁴⁾。

以下、次節で歴史的背景を見たのち、民主化後に NPO セクターが置かれている状況を 3 項目に分けて概観する。

第 1 節 歴史的背景

南アには、歴史の比較的古いものを中心に、福祉分野などで政府と連携しながら活動を行ってきた NGO も多いが、現在の NPO セクターが置かれている状況は、同セクターの活動が全体として「アパルトヘイト体制打破」という政治的目標に規定されてきたという特殊性に多くを負っている⁽⁵⁾。

アパルトヘイト批判の立場から現れてきた NGO の草分け的な存在は、白人女性によって 1955 年に結成された人権 NGO、ブラック・サッシュ (Black Sash) である。ブラック・サッシュでは、政府に対する抗議活動 (プラカードを掲げてのデモ行進) も初期には行われたものの、それよりも法律相談などを通じてアパルトヘイト被害者とその家族を救援することのほうに主眼がおかれてきた。60 年代までの南ア NPO セクターは、専らリベラル派白人が担う慈善的性格の強い NGO が、アパルトヘイト撤廃を求める同時代の反政府運動とは別個のものとして存在していたことに特徴づけられる。

リベラル派白人によるこのような活動は、アパルトヘイトがもたらす痛みを和らげるものではあっても、その痛みを元から取り去ろうとするものではなく、この点を 1960 年代末に出現した黒人意識運動 (Black Consciousness Movement) から痛烈に批判されることになる。はじめ学生運動として出現した黒人意識運動は、運動の視野を社会全体に広げるにあたって、コミュニティでの識字教育や医療サービスなどを通じて黒人の自助・自立を促す「黒人コミュニティ・プログラム」 (Black Community Programme) を重視した。黒人コミュニティ・プログラムは、黒人のエンパワーメントを白人支配からの解放の基盤においたという意味で、コミュニティ開発を政治運動の内部に戦略として明確に位置づけたものであり、これが契機となって政治運動

と NPO の活動とが徐々に一体化していく⁽⁶⁾。

ソウェト蜂起後に CBO が「黒人意識」の思想を引き継ぎつつ急速に南ア各地で発達し、タウンシップの自治組織シビックや青年・女性などを代表する数百の団体の連合体として 1983 年に統一民主戦線 (UDF) が結成された。この時期に反政府運動の直接の担い手となる CBO を NGO が支援するという構図ができあがる。資金面でそれを支えたものとして重要なのが、カギソ・トラスト (Kagiso Trust: KT) である。KT は EC のアパルトヘイト犠牲者向け援助 (「EC スペシャル・プログラム」) の受け皿として 86 年に設立され、発足以来 94 年までに総計 7 億 5000 万ランドを南ア国内に分配した⁽⁷⁾。KT の評議員にはデズモンド・ツツ (Desmond Tutu) ら当時の反アパルトヘイト運動の中心人物が名を連ね、反政府運動を支援するという意図が明白に現されており、その資金は政治資金としての性格が強かった。

このような背景をもつ民主化以前の南アの NPO セクターの特徴として、以下の 3 点を確認しておきたい。

- (1) 正統性を持たない政府に代わって国外からの援助資金を受け取ってきたこと。
- (2) 政府と敵対関係にあって、反政府運動の核の一つとなったこと。
- (3) 開発の専門家というよりも、むしろ政治的リーダーが率いてきたこと。

これらの特徴は CBO や NGO が南アに民主化をもたらす原動力となったことを示すものであるが、同時に民主化によって NPO セクターがおかれる条件が根底から覆されたことで、同セクターは変容を迫られる。すなわち、上記 3 項目はそれぞれ以下の状況を NPO セクターにもたらすことになる。

- (1) 南ア政府が正統性を回復したことを受けて国外ドナーが援助資金を対政府援助へとシフトさせたために、NPO セクターに流れ込む資金量が激減した。
- (2) 協力してアパルトヘイト体制打倒のために闘ってきた ANC が政権の座に就いたことで、政府との関係を再定義する必要が生じた。
- (3) 政治的なものから社会経済的なものへとニーズが変化するなかで、NPO

セクターにとって望ましい組織特性や必要とされる人材が変化した。

これらが複合されて、NPO セクターの「危機」ともいわれる現象を生み出すことになる。以下、各項目別に順を追って見ていくことにしたい。

第 2 節 資金難

民主化が NPO セクターにもたらした最大の試練は資金難である。1995 年 6 月に 128 の NPO を対象に実施された調査によれば、95/96 年活動予算総額 3 億 4330 万ランドの 3 分の 2 にあたる 2 億 950 万ランドが不足しており、うち、1 億 1650 万ランド分は当てがまったくなく、資金不足のために閉鎖、あるいは活動の大幅縮小を余儀なくされた NGO ・ CBO も多いという⁽⁸⁾。

NPO セクターが資金難に陥っているのは、マンデラ政権の誕生以降、主要ドナーが対政府援助へと方針を転換したことによる。「EC スペシャル・プログラム」に見られるように、欧米諸国政府が南アに対して人道的見地から援助を実施していたアパルトヘイト期には、NPO セクターはその援助資金に容易にアクセスすることができた。しかし民主化後は、従来の特別な「反アパルトヘイト予算」枠ではなく、他の途上国向けと同じような開発援助プログラムが採用されるようになり、正統性を回復した南ア政府が推し進める開発政策への支援が中心的な内容になる。したがって、外国政府から南アへの援助総額は減っていないものの、NPO セクター向けの資金の量は激減したのである⁽⁹⁾。アパルトヘイト時代の潤沢な資金は南ア NPO セクターを発展させたが、一方で外国援助への過度の依存を招き、ドナーの政策変更に対して脆弱な体質をつくることにもなった。

総計 20 億ランドを支出してきた「スペシャル・プログラム」を 1994 年に終了し、代わりに新たに「欧州復興開発計画」(European Programme for Reconstruction and Development)を開始した EU の政策担当者は、プログラムが変わっても引き続き NPO にコミットするとの立場を南アの NPO 関係

者が一堂に会した会議の席上で強調した⁽¹⁰⁾。これに限らず、各国政府は民主化後の南ア NPO セクターの重要性を認めていないのではなく、「社会的パートナーシップ」を重視する RDP に対する支援を行うことで、南ア政府が国内 NPO に資金を配分することを期待したと見るのが妥当である。RDP 用に特別の予算枠が置かれたが、RDP 白書にはこの「RDP ファンド」の財源として、各省の予算節約分⁽¹¹⁾のほか外国からの援助も明記され、受け取った援助資金を政府がプライオリティ付けに従って調整することが示されている⁽¹²⁾。無任所相を責任者とする RDP オフィスが省庁間、および全国・州・地方の各レベル政府間の全体調整を行うことになっていた。

問題は、この調整機能が実際には果たされなかった点にある。1998 年 7 月には、政府から NPO セクターへの資金提供を目的として、全国開発機関 (National Development Agency: NDA) が設立されることになっている⁽¹³⁾。そのための準備機関、全国 NGO 連絡所 (National NGO Liaison Unit) が副大統領府に置かれており、NDA の発足によって資金難が解消されることが期待されている。しかし、NDA の前身として 2 年間の期限付きで活動中の移行期全国開発トラスト (Transitional National Development Trust: TNDT) は成功しているとはいえない。TNDT/NDA の構想はすでに 94 年段階からあったのだが、準備に手間取り、実際に TNDT が資金提供を開始したのは 96 年になってからである。先に紹介した NPO セクターの資金状況についての調査は 95 年のものであったが、選挙から 2 年経ってようやく資金分配の制度が動き出した頃には、多くの NPO が潰れてしまっていた。しかも、1300 件、15 億ランド分もの助成申請を受けながら、TNDT に用意された資金は 1 億 3000 万ランドと、その 10 分の 1 にも満たない⁽¹⁴⁾。その一方で、RDP ファンドに組み入れられたものの使い切れずに 96/97 年度予算に繰り越された額は 20 億ランド以上にのぼった⁽¹⁵⁾。

TNDT の資金の少なさにも現れているように、政府は分配のための主要なチャンネルとして TNDT/NDA を考えていたのではなく、各レベル政府から直接に開発資金が NPO に回ることが想定されていた。しかしながら、1996

年半ばに出された調査報告によれば、実際に政府の開発プロジェクトに参加したり、政府から助成を受けたりしている NPO はごく少数にとどまっている⁽¹⁶⁾。その理由としてまず挙げられるのが行政部門の移行をめぐる問題である。立法部門を構成する顔ぶれは選挙によって劇的に変えることができるが、行政部門はそうもいかない。東ケープ州や北部州のように旧ホームランド官僚を統合しなければならない州の政府の場合には、さらなる困難を伴う⁽¹⁷⁾。また、地方レベルでは、全国・州レベルよりも遅れて選挙が実施されるため、RDP の実施態勢が整うのが遅れるのは必至であったのだが、「人民に近いところにある」ために地方政府には過大ともいえる期待がかけられていた⁽¹⁸⁾。このほかに、各レベル政府間、およびライン省庁との調整の失敗、人員不足、諸手続きの煩雑さなどのために、RDP オフィスは期待された役割を果たせないまま 96 年 3 月に閉鎖されることになる⁽¹⁹⁾。

このほか、資金集めを妨げてきた資金調達法 (Fundraising Act) の撤廃や税制改正も NPO セクターから求められている。資金調達法によって NPO が国外からの資金調達を行うには政府の許可が必要とされたが、政治色が弱く伝統的な福祉分野に収まるもの以外は「資金調達番号」を得るのは極めて困難であった。また、所得税法 (Income Tax Act) について、NPO の免税およびドナーの寄付金控除が認められる範囲が狭すぎるとの批判がなされている。現行の所得税法では免税が認められる NPO は「宗教的、慈善的、教育的」なものに限定され、開発志向の NPO は対象外である。また、ドナーの寄付金控除が認められるのは大学または教育基金への寄付のみ、しかも法人の場合は課税所得の 5% まで、個人の場合は 500 ランドと課税所得の 2% の少ないほうまで、との制限がある⁽²⁰⁾。資金調達法に関しては部分撤廃の見込みが立っているが⁽²¹⁾、税制改正に関してはカツツ委員会 (Katz Commission) のもとで検討中で、いまだ方針が確定していない。

第3節 対政府関係の再定義

南アの NPO セクターの特徴の一つは、すでに述べたように政府との明らかな敵対関係であったが、RDP において「社会的パートナーシップ」が謳われるに至り、新しい対政府関係の時代が始まった。もっともこれは突然に訪れたのではなく、アパルトヘイトの破綻が見えるなかで予告されていたものである。すでに 1989 年 12 月に、KT は「敵対から統治へ 我々はどこまで準備できているのか？」(From Opposing to Governing: How Ready Are We?) という会議を主催しており、当時 UDF の活動家で、現在では大蔵大臣となっているトレヴァー・マニユエル (Trevor Manuel) は、今後 5 年以内に民主勢力が権力を握る可能性があるとし、反政府の立場からではなく、いずれ政府の側にまわることを念頭において考える必要があると会議の席上で述べていた⁽²²⁾。

これは待ち望んできた民主化の実現がもたらしたことであって、歓迎されない性質のものではないのだが、長年かけて培われ容易に消せない「敵対主義」は、国家との協力が不可欠な開発活動には障害となる⁽²³⁾。あるいはまた、NPO は多くの人材を新政府に輩出しているが、元同僚がいる政府にあまりに近づきすぎれば、権力に対する「番犬」役を期待される NPO セクターの独立性が脅かされる⁽²⁴⁾。必要な部分で協力しつつ独立性を保つという「協力的独立」(cooperative independence)⁽²⁵⁾が要請され、政府との距離のとり方が課題となっている。概して言えば、反アパルトヘイト起源の NGO が独立性を強調するのに対して、コミュニティ・レベルでは政府との緊密な関係を志向する傾向がある。

南ア政府を通さず資金を調達してきた KT は、1993～94 年には 3 億ランドの開発資金を有していたのが、今では 3000 万ランドと 10 分の 1 にまで落ち込んでいる。これは直接的には EU の政策変更によるものだが、第二のドナー日本も援助打ち切りを決めており、そうなることさらに活動の規模を縮小せ

ざるを得ないという⁽²⁶⁾。一方、やはり資金仲介型の NGO として 90 年に独立開発トラスト(Independent Development Trust: IDT)が設立された。IDT は、ANC・南ア共産党の合法化やマンデラの無条件釈放で交渉の機運が高まるなか、当時のデクラーク大統領のイニシアチブによって政府予算から 20 億ランドを拠出してつくられた政府系 NGO で、現在、南ア最大の NGO として多くの NGO・CBO にとって重要な資金源となっている。IDT の開発実績は高く評価されてはいるが⁽²⁷⁾、その設立経緯から反アパルトヘイト起源の NGO からは批判にさらされてきた⁽²⁸⁾。はじめ IDT と KT を合併させて TNDT とすることが考えられていたが、両者の差異は埋めがたくこの構想が頓挫したことが、TNDT 設置が遅れた理由の一つであった⁽²⁹⁾。反アパルトヘイト闘争期に果たした役割を自負する NGO が独立性を強調するのは、政府および政府系 NGO に押され気味であるという文脈においてである⁽³⁰⁾。

一方で、CBO は NGO をバイパスして直接政府とつながろうとする傾向を強めている。この関係はいわば相思相愛で、NDA のターゲットは NGO ではなくコミュニティに密着した CBO であるという⁽³¹⁾。コミュニティと政府との関係を規定するうえで重要なのが南アフリカ全国シビック機構 (SANCO) の存在である。SANCO は UDF の解散後、1992 年にシビックの連合体として設立されたもので、ANC を公式に支持している。RDP 白書はアパルトヘイト時代に NGO が肩代わりしてきた機能を今後は政府が「正常な活動の一環として」行わなければならない、開発にかかわる財政も政府内部の関係を主とする方向に「正常化」するとする一方で、CBO については「より幅広い財政的および後方支援」を約束した⁽³²⁾。このような CBO 重視の文言が RDP 白書に盛られた背景には、SANCO の政府に対する発言力がある。

シビックはアパルトヘイト期の政治闘争に起源を遡るが、このほか、純粋に開発志向の CBO も新たに多数出現してきている。このような新しい CBO は、冒頭で述べたような典型的な CBO のイメージとは異なって専門知識を持った指導者がおり、NGO に頼らず政府に直接かけあって資金を獲得しようとする傾向が強い⁽³³⁾。「コミュニティ」という語は現在いわば「ポリティ

カリー・コレクト」で、新しく組織を起こす場合に CBO を名乗ることで資金調達を有利に進めようとする動きが見られるという⁽³⁴⁾。

こうして、政府と CBO とが関係を強化するなかで、政府に代わって資金仲介をしてきた NGO が疎外されつつある状況が浮かび上がってくる。現在の NPO セクター全体としての対政府関係は、「協力的独立」のバランスからすれば独立性を犠牲にしてやや協力的関係に傾いていると見ることができよう。NDA が待ち望まれているように、現時点では政府からの資金提供メカニズムが整っていないため、CBO が資金的に潤っているわけではないが、NGO は役割の縮小を余儀なくされ、CBO に比して強い危機感を抱かされる状況にある。IDT はいずれ政府に吸収される見通しで⁽³⁵⁾、そうなれば「政府からコミュニティへ」という開発資金の流れがますます強化されそうである。

第 4 節 変容への圧力

NPO セクターが政府との敵対関係に特徴づけられていたということは、NPO の反政府色が強いのと同時に政府もまた「反 NPO」であったということも意味する。アパルトヘイト期につくられた敵対的な法環境がいまだ残っており、すでに触れたような資金調達法の撤廃や税制改正を含む、NPO の活動を促進するような法環境の整備が強く求められている。政府の NPO 法案はその基本的枠組みを提供することを意図しているものである⁽³⁶⁾。

政府案に先立って、1995 年に開発情報センター（Development Resource Centre: DRC）が中心となって独自の法案を起草した。その内容は物議を醸し、起草に加わったシーナ・ダンカン（Sheena Duncan）がヘレン・スズマン財団（Helen Suzman Foundation）の評議員職を辞退するに至った⁽³⁷⁾。DRC 案で問題とされたのは、小規模組織などの例外を除き原則として 3 年以内に登録することを NPO に義務づけたこと、そして NPO を監督する委員会に登録拒否・抹消、査察・証人喚問、評議員・職員の職務停止、職務停止に

した評議員・職員に代わって職務を担当する人物の指名などを含む大きな権限を与えたことなどである。この NPO 委員会について人種関係研究所（South African Institute of Race Relations）は、フォルスター政権のもとで 1970 年代に同研究所を含むリベラル組織へのハラメントを行った悪名高いシュレブッシュ委員会（Schlebusch Commission）を想起させるとし、NPO 運営への介入によって「公共の利益」の名のもとに政府の気に入らない NPO が乗っ取られることにもつながりかねないと批判した⁽³⁸⁾。

NPO セクター内部から出てきた DRC 案がこのように統制色の強いものとなった背景には、同セクターの変容を迫る大きな圧力があつた。DRC 案の内容にはアラン・ブサク（Allan Boesak）のスクandalが影を落としている。ブサクは UDF 結成の立役者で、KT では設立時から評議員を務めるなど、80 年代の反政府運動の著名なリーダーの一人であったが、1995 年初頭に「平和と正義のための財団」（Foundation for Peace and Justice: FPJ）における援助資金濫用疑惑が発覚した。それによって失墜した NPO セクターの信用回復のためにアカウントビリティを徹底して追求した結果が、DRC 案だったのである⁽³⁹⁾。政府の NPO 法案では登録は義務的ではなくなり、人種関係研究所は一転して「現議会に出された法案のなかでもっとも進んだもの」と評価している⁽⁴⁰⁾。しかし、アカウントビリティの要請が高まっていることに相違はない。NPO 法案の目的には、NPO が活動しやすい環境づくりと並んで、アカウントビリティ確保や情報公開が盛り込まれている⁽⁴¹⁾。

政治闘争が優先されたアパルトヘイト期には、資金の用途についてドナーはとやかく言わなかった⁽⁴²⁾。情報漏れを防ぐために合意を文書で残さないことや、資金調達法のもとでの裏帳簿は、弾圧を避けて活動するために必要な手段であった。しかしこのような秘密主義はもはや許容されないのである。FPJ のドナーでブサクを告発したデンマークのダンチャーチ・エイド（DanChurch Aid）は、アパルトヘイト時代に FPJ が国内反政府勢力に資金を流していたことは認めたとうえで、「アパルトヘイト時代に必要だったからといってそのような慣行を続ける言い訳にはならない」としている⁽⁴³⁾。

NPO はインフォーマルからフォーマルへ、秘密主義から透明性へと変容を迫られ、それに応じて求められる人材もまた変わってきている。政治的知名度の高い人物よりも、財務の知識を持った人物が望まれるようになったのである⁽⁴⁴⁾。反政府運動へのコミットメントという、いわば政治的アカウンタビリティに代わって、財政的なアカウンタビリティが求められるようになっていく。

また、並行して効率性も重視されるようになってきている。反アパルトヘイト起源の NPO には、結果よりも意思決定プロセスを重んじる傾向が見られる。プロセス重視は民主主義の観点からは長所であっても⁽⁴⁵⁾、一方で、意思決定に時間がかかるためにデリバリーに特化した NPO に実績で水をあけられるというジレンマを抱えることになる⁽⁴⁶⁾。また、1996 年 6 月には財政赤字削減を目標の一つとする「成長・雇用・再分配 マクロ経済戦略」(GEAR) が発表されたが、緊縮予算のなかで目に見える成果を政府が各省に求めることも NPO に「テクノクラート化」「プロフェッショナル化」を迫る圧力となっている⁽⁴⁷⁾。独自の財源を求めて投資会社をつくる動きも相俟って⁽⁴⁸⁾、NPO と私企業との垣根が低くなってきており、政府との契約をめぐって競合関係が避けられない状況にある。

おわりに

民主化は、NPO セクターの移行と変容をも迫るものだったということを、三つの項目に分けて概観してきた。資金難は NDA 設立や法環境の整備に従って徐々に改善されていくだろうが、政府に代わって NPO が社会サービスを提供していたかつての水準に戻ることは考えられない。とくに NGO は、資金仲介機能の縮小が避けられないなかで、活動内容の転換を図ろうとしている。

その方向性は二つある。一つはキャパシティ・ビルディングである。アカ

ウンタビリティの要求が強くなるなかで、この分野の需要は高まってきている。たとえば KT が現在もっとも力を入れているのが「CBO 支援プログラム」(CBO Support Programme)で、これは CBO に対してプロジェクトの立案のために 1 万 5000 ランドまで、組織作りや訓練のために 5 万ランドまでという少額の援助をするものである。開発資金を政府なり TNDT/NDA から獲得するためのプロポーザルづくりを支援するということが意図されており、資金の流れの変化に対応した方針転換であると言える⁽⁴⁹⁾。

そしてもう一つ、政府に向けてアドボカシー活動を強化している。1995 年 8 月に NPO の連合体として南アフリカ全国 NGO 連合 (South African National NGO Coalition: SANGOCO) が発足した。SANGOCO は NPO 間の連携を図ることで NPO セクターの開発政策立案への影響力を強めることを目指しており、すでに述べた法環境整備のほか、アパルトヘイト時代の債務や家庭内暴力の問題についても積極的にアドボカシー活動を行っている⁽⁵⁰⁾。

全体として、南アの NPO セクターは政府と CBO(あるいはコミュニティ)との関係を軸としながら再編されつつあるが、NGO が過度に弱体化するのは望ましいことではない。RDP 白書は「参加」を重視しているが、ややもするとそれは「実施への参加」のレベルにとどまる一方通行のものになりかねない。その事態を避けるためにはアドボカシー活動が鍵となる。また、ハンディキャップを背負わされてきた歴史を無視してコミュニティ重視の方針だけを独り歩きさせることは危険であり、キャパシティ・ビルディングを伴ってこそコミュニティの参加が成功に結びつく。活動の重点を移してきている NGO が民主化後に再びどの程度まで地歩を築けるかが、今後の南ア NPO セクターの行方を占う指標となるだろう。

〔注〕

(1) *White Paper on Reconstruction and Development: Government's Strategy for*

Fundamental Transformation(以下 *RDP White Paper* と略記), September 1994,
0. 7. RDP 白書には約 40 回も「市民社会」という言葉が見られる。南アにおける「市民社会」概念については遠藤貢「南アフリカと『市民社会』(civil society)概念」(本書第 2 章)参照。

- (2) *RDP White Paper*, 7. 6. 8.
- (3) *The Not-for Profit Organisations Bill: Draft for Submission to Cabinet* (以下 *NPO Bill* と略記), 6 August 1997, Explanatory Memorandum.
- (4) Zane Dangor and the Development Resource Centre, *The Non-Profit Sector in South Africa*, CAF International, 1997, p. 18.
- (5) 民主化以前の南ア NPO セクターについて、とくに以下の文献を参照した。白戸圭一「模索する南アフリカ NGO」(川端正久・佐藤誠編『新生南アフリカと日本』勁草書房、1994 年) 234~249 ページ/同「ポスト・アパルトヘイトの南アフリカ共和国における開発 NGO の役割・課題」(『立命館国際地域研究』第 7 号、1995 年 3 月) 83~120 ページ/峯陽一・白戸圭一「コミュニティの開発と 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、1996 年) 104~127 ページ。
- (6) 黒人コミュニティ・プログラムについては以下を参照のこと。Manphela Ramphela, “Empowerment and Symbols of Hope: Black Consciousness and Community Development,” in N. Barney Pitso et al. eds., *Bounds of Possibility: The Legacy of Steve Biko & Black Consciousness*, Cape Town: David Philip, 1991, pp. 154-178.
- (7) *Kagiso Trust Review 1994/5*, Kagiso Trust, n. d., p. 2. KT と並んで南アフリカ教会評議会 (South African Council of Churches: SACC) や南アフリカ・カトリック司教会議 (South African Catholic Bishops' Conference: SACBC) も「スペシャル・プログラム」の受け皿となった。

- (8) *Survey of the Financial State of 128 South African Non-Governmental Organisations (NGOs) and Community-Based Organisations (CBOs)*, Independent Development Trust, June 1995, pp. 3, 14-16.
- (9) *Development Update: An Interfund Briefing on Development and the Voluntary Sector in South Africa in 1995/96* (以下 *Development Update 1995/96* と略記) , Interfund, 1996, pp. 78-79.
- (10) Phiroshaw Camay and Anne J. Gordon eds., *NGO Week Conference Report, 2-6 December 1996*, 1997, pp. 55-56.
- (11) 1994/95 年度の 25 億ランドから始まって、漸次増額してゆき、最終的に 125 億ランドにするとされた。 *RDP White Paper*, 2. 3. 2.
- (12) *RDP White Paper*, 2. 3. 3.
- (13) *Structural Relationships between Government and Civil Society Organisations*, a report by the Advisory Committee, prepared for the Deputy President the honourable Mr. Thabo Mbeki, March 1997.
- (14) Camay and Gordon eds., *NGO Week Conference Report*, p. 5.
- (15) Anita Gulati, David Everatt and Ann Kushlick, *Tango in the Dark: Government and Voluntary Sector Partnership in the New South Africa*, Interfund, July 1996, p. 13.
- (16) Ibid.
- (17) Ibid., p. xi.
- (18) *RDP White Paper*, 2. 7.
- (19) Gulati et al., *Tango in the Dark*, pp. xi-xii, 4-6.

- (20) Dangor and the DRC, *The Non-Profit Sector in South Africa*, pp. 29-31.
- (21) *NPO Bill*, Section 37 and Schedule 1.
- (22) *The Kagiso Trust (South Africa)*, a case study in *The Process and Techniques of Foundation-Building, Experiences from Eight Organizations in Africa, Asia and Latin America series*, New York: Synergos Institute, n. d., p. 8.
- (23) Sholto Cross, "South African NGOs in World Perspective," in *NGOs after Apartheid: A Luta Continua?*, Development and Democracy series 7, Johannesburg: Urban Foundation, 1994, p. 8.
- (24) Wilmot James and Daria Caliguire, "Renewing Civil Society," *Journal of Democracy*, vol. 7, no. 1, January 1996, pp. 60-64.
- (25) Edgar Pieterse, *Transition Dynamics in South Africa in the Context of the RDP*, Olive Information Service, AVOCADO series 01/95, Durban: Olive Organisation Development and Training, 1995, p. 9.
- (26) "Bongos and Quangos Take Centre Stage," *Mail & Guardian*, August 25, 1997
(記事の題名にある "Bongos" "Quangos"とは、それぞれ "business NGOs" "quasi-government NGOs" のこと) / Interview with Lucy Smith (Programme Manager of Kagiso Trust), July 22, 1997.
- (27) "IDT's Day of Hope," *Financial Mail*, December 6, 1996.
- (28) "Questions Surround Mother of All NGOs," *Mail & Guardian*, November 26, 1996.
- (29) *Development Update 1995/96*, p. 84.
- (30) KTは独自の財源づくりのために1993年にKTインベストメント社(Kagiso Trust Investment Company: KTI)を設立しているが、政府からの独立性を強調する一

方で、営利活動を行うことへの抵抗は少ない（“Bongos and Quangos Take Centre Stage”）。

(31) Interview with Sibongile Mkhabela (Director of National NGO Liaison Unit), July 22, 1997.

(32) *RDP White Paper*, 7. 6.

(33) “Compromising Positions: Are NGOs Bent Out of Shape or Just Learning the Ropes?,” *Development Update*, vol. 1, no. 1, June 1997, p. 32.

(34) Dangor and the DRC, *The Non-Profit Sector in South Africa*, p. 21.

(35) *Business Day*, November 25, 1997.

(36) 政府の NPO 法案第 1 条「目的」は以下の通り。

「本法の目的は、南アフリカ共和国の住民の多様なニーズに応える貢献を非営利組織が行うことを、次によって促進し支援することである。

a) 非営利組織が活躍できるような環境を創り出すこと。

b) 非営利組織が活動を行うにあたっての行政上・規定上の枠組みをつくること。

c) 非営利組織が、ガバナンス、透明性、アカウントビリティについて十分な水準を維持し改善していくことを促進すること。

d) 登録された非営利組織について公衆が情報を得られるような環境を創り出すこと。

e) 非営利組織の扱いについて、政府内部および他の関係者内で、協力し責任を共有するという精神を推進すること」

(37) “Duncan Quits Foundation,” *Financial Mail*, November 3, 1995.

(38) “Threat to Civil Society,” *Financial Mail*, November 3, 1995.

(39) “Foundation’s Hysteria over NGO Draft Bill,” *Weekly Mail and Guardian*,

December 15, 1995.

- (40) “Finally, a Move to Deregulate,” *Financial Mail*, September 12, 1997.
- (41) 注 36 参照。
- (42) *Development Update 1995/96*, p. 78 / Charles Abugre, “NGOs Institutional Development and Sustainable Development in Post-Apartheid South Africa,” in Ken Cole ed., *Sustainable Development for a Democratic South Africa*, London: Earthscan, 1994, p. 133.
- (43) “NGOs Reel under Boesak’s Blows,” *Weekly Mail and Guardian*, February 17, 1995.
- (44) Ibid.
- (45) Cross, “South African NGOs in World Perspective,” p. 11.
- (46) “Compromising Positions,” p. 30-31.
- (47) Hein Marais, “The RDP: Is There Life after GEAR?,” *Development Update*, vol. 1, no. 1, June 1997, pp. 15-16.
- (48) 注 30 でも触れた KT のほか、SANCO も投資会社を持っている(SANCO Investment Holdings) 。
- (49) *CBO Support Programme: A Guide for Applicants*, Kagiso Trust, n. d. / Interview with Lucy Smith (Programme Manager of Kagiso Trust), July 22, 1997.
- (50) “South African National NGO Coalition: An Organisational Profile,” *Development Update*, vol. 1, no. 1, June 1997, p. 50.

第4章

南アフリカ「企業社会」の現状と民主化の影響

西浦昭雄

第1節 問題の所在

1996年6月、政府は新しい経済政策である『成長・雇用・再分配 マクロ経済戦略』（GEAR）を発表した⁽¹⁾。GEARは、財政赤字の削減など極めて新自由主義的な色彩が濃い成長戦略である。94年5月の新政権成立以来、政府は、ケインズ主義的な復興開発計画（RDP）を経済政策の中心に据えてきたが、近年、政策の方向性が民間投資環境整備に大きく転換した。GEARに対して、アフリカ民族会議（ANC）の有力支持母体である南アフリカ労働組合会議（COSATU）は強い不満を示したが、財界は総じて支持を表明した。総選挙後の数年間に何が起こり、どのような要因が変革をもたらしたのであろうか。

現政権が抱える逼迫した課題は、雇用の創出と所得格差の是正であろう。1995年の南ア全体の失業率は29.3%であったが、アフリカ人に限ると失業率が36.9%に増加する⁽²⁾。失業率の増加は、現段階でも悪いといわれる治安をさらに悪化させ、社会不安を招きかねない。また、南アのジニ係数は0.65と高水準で、人口シェアでは13%程の白人が、所得シェアでは59%を占める等、人種間で著しい所得格差が存在する⁽³⁾。

民主化後、新政権は積極的な公共投資の実施、中小企業の育成、これまで不利益を被ってきた黒人や女性を登用するアフーマティブ・アクションの

推進によってこれら課題に対処しながら、新しい経済政策を模索してきた。1996年2月に有力財界組織の一つである南アフリカ財団（South Africa Foundation）が新自由主義的な『全ての人のための成長』を発表すると、翌月にCOSATUをはじめとする主要労組が共同で『社会公平と雇用創出』を作成して、これに対抗した⁽⁴⁾。そうしたなか、政府内ではRDPだけでは不十分で、経済成長率を急速に高めることで初めて雇用拡大と再分配が可能になるとの認識が高まり、GEARが策定されることになった。いわば、南ア経済の将来を民間企業に託したと言っても過言ではないだろう。

本稿では、南アの将来に決定的な役割を担う「企業社会」に焦点をあてる。全体像の把握が困難な「企業社会」を諸側面から整理すると同時に、民主化が「企業社会」に与えた影響について検討する。

第2節 南ア「企業社会」の諸側面

1. 「企業社会」の意味

「企業社会」という言葉には統一的な定義はみられず、民間企業における女性の地位や雇用制度に関して使われたり、企業としての「社会的責任」という意味合いで使われたりすることがあるが、本稿ではある共通の目的や特徴を持って経済活動を行う企業／経営者団体の集合体を「企業社会」とする。これには国営企業や公社を含めず、あくまで民間企業／組織に限定する。こうした観点から捉えた場合、南アの「企業社会」については次のような諸側面から検討を加える必要がある。

第一は、企業の利益を代弁する機関としての主要な経営者団体である。第二は、南ア経済の特徴として財閥経済が指摘されることが多いことから、影響力を持つ企業集団の動向を挙げなければならないだろう。第三は、南ア企業の国外活動と外国企業の南アへの投資動向である。第四は、「政府」や「労

組」といった他の関連するアクターとの関係性である。

以下、南アの企業形態、経営者団体、企業集団について概説する。

2 . 企業の形態

南アの民間企業は、形態で分類すると 85 の持株会社 (holding company)、654 の上場企業 (listed company)、18 万の登録 (非上場) 企業 (registered unlisted company)、20 万の株式非公開会社 (close corporation)、43 万の自営業 (sole proprietors partnership)、250 万人のインフォーマル部門で構成される (1991 年)⁽⁵⁾。

次に、南ア企業を規模別で分類した場合には、総企業数 83.7 万社のうち、大企業 (製造業では従業員 200 人以上) が 0.7%、中企業 (従業員 50 ~ 199 人) が 1.4%、小企業 (従業員 5 ~ 49 人) が 27.3%、零細企業 (従業員 5 人未満) が 70.7% を占める⁽⁶⁾。雇用面では、民間部門の総雇用数 660 万人のうち、大企業が 39.3%、中企業が 13.8%、小企業が 33.3%、零細企業が 13.7% を占める (1995 年)。このように南アで大企業の雇用割合が高い要因としては、市場の寡占化や資本集中が進んだことと、過去のアパルトヘイト政策が黒人の資本参入を流通部門などに制限していたために、製造分野での中小企業の発展が遅れたことが考えられる。

3 . 主要経営者団体

南アにおいては業種別、人種別に多数の経営者団体 (employer organization) が存在し、政府に登録している団体は 188 を数える (1995 年)。一つの企業が複数の団体に加盟していたり、幾つもの上部組織が存在するなど財界組織の構造は極めて複雑である。以下、主要な経営者団体を紹介する。

- (1) 南アフリカ商工会議所 (South African Chamber of Business: SACOB) : 南ア最大の経営者団体の一つで、加盟数は 4 万企業を数え、

傘下には 87 の地方会議所がある。SACOB は、1892 年設立の南アフリカ商業会議所 (Association of Chambers of Commerce: ASSOCOM) と 1907 年設立の南アフリカ工業会議所 (South African Federated Chamber of Industry: FCI) が 1990 年 1 月に合併して設立された。主に英国系白人企業家の利益を代弁してきたといわれる。

- (2) 南アフリカ鉱業会議所(Chamber of Mine of South Africa: COM): 1887 年に設立された組織で、当初は英国を中心とした外国資本が主であったが、1960 年代前後にアフリカーナー資本が台頭した。アングロ・アメリカン (Anglo American Corporation: AAC) 社、ジェンコール (Gencor) 社、アングロパール (Anglovaal) 社など 84 の鉱山会社で構成される (1996 年) 。
- (3) アフリカーナー商工会議所 (Afrikaanse Handelsinstituut: AHI) : 1930 年代の「アフリカーナー経済運動」の高揚とともに、アフリカーナー資本家の利益を代弁する団体として 42 年に設立された。
- (4) 南アフリカ鉄鋼・エンジニアリング産業連合会 (Steel and Engineering Industries Federation of South Africa: SEIFSA) : 金属関連の各種業界団体を束ねる連合体として 1943 年に設立された。金属板工業協会 (Sheet Metal Industries Association) など 41 団体が加盟し、傘下団体の総雇用数は 28 万人を抱える (1995 年) 。
- (5) 全国アフリカ人商工会議所連合会 (National African Federated Chambers of Commerce: NAFCO) : 1965 年にアフリカ人商人の利益を代表する機関として設立された。NAFCO はアフリカ人業種別団体の連合体であり、その傘下には輸送、農業、酒造、製造、建設の団体を持つ。NAFCO の会員数は 15 ~ 17 万と考えられている。
- (6) アフリカ人企業・消費者サービス財団 (Foundation of African Business and Consumer Services: FABCOS) : 1989 年に設立された FABCOS も業種別団体の連合体である。その傘下にはストックビル (互助金融組合)、建築、旅行代理店、農業、消費者、家内工業の団体がある。特に

全国黒人消費者組合（NBCU）が入っているのも特徴である。構成員は 10 万を超えると推定されている。

- (7) 南アフリカ財団：南アの主要 50 社で構成され、南ア財界の声を政策に反映させることと、諸外国の財界との相互理解促進を目的として設立された。ロンドン、パリ、ワシントン、ボンに事務所を持っている。

4．企業集団

南アでは少数の企業集団（コングロマリット）による市場支配と資本の集中化、すなわち「財閥経済」が進展している。1993 年には AAC、サンラム（South African National Life Assurance Company: SANLAM）、レンブラント・グループ（Rembrandt Group）、SA ミューチャル（SA Mutual）、リパティ・グループ（Liberty Group）の 5 大企業集団で、世界 9 位の上場額を誇るジョハネスバーグ証券取引所の株式の 83% をコントロールすると推定されていた。これ以外にも南アフリカ・トヨタを所有するウェスコ（WESCO）、バルロー・グループ（Barlow Group）、アングロバールなどの企業集団がある。概して主要企業の大部分がいずれかの企業集団の影響下にあるといえよう。製造業でいえば資本規模でトップ 10 社のうち 8 社が 5 大企業集団に属し、残りのイスコール社（ISCOR；鉄鋼生産）、サソール社（SASOL；化学・液化燃料生産）はともに旧国営である（1996 年）。

南アで資本の集中化が進んだ要因として、

- (1) 対外投資を制限する為替管理法が厳しかった南アでは、鉱業・金融部門の余剰資金が国内企業の買収に使われた、
- (2) 経済制裁で外国企業が撤退する際に、所有株式を南ア財閥系企業に売却した、
- (3) 持株会社が認められ、しかも独占禁止法が緩やかだったことが、企業の合併・買収を容易にした、
- (4) 国内市場が狭く、規模の経済を働かせるために市場の寡占化が進んだ、

ことが考えられる⁽⁷⁾。しかし、財閥経済が中小企業の参入と育成を阻んでいるという強い批判にさらされているため、後述するように新しい競争政策（Competition Policy）の導入が活発に論議されている。

第3節 「企業社会」への民主化の影響

1. フォーラム方式の導入

民主化が「企業社会」に与えた影響のなかで第一に挙げられるのが、フォーラム方式の導入によって政府、労組との政策協議の場が設置されたことである。1976年のソウェト蜂起は、政府と「企業社会」に衝撃を与え、「都市在住アフリカ人の生活の質に関する財界会議」の設置、都市財団（Urban Foundation）、中小企業開発公社（Small Business Development Corporation: SBDC）等が設立されるとともに、旧国民党政府と財界とは概して協調関係を保っていた⁽⁸⁾。しかし、84年に、政府が人種別三院制議会を導入したことを契機に両者の関係は悪化した。また、79年のウィーハン委員会報告の勧告を政府が認めたことで、初めてアフリカ人の労組が承認されたが、80年代の黒人系労組は政治運動と化し、政府・経営者に対して極めて対立的であった。

しかし、1990年2月のデクラーク大統領（当時）によるマンデラ釈放とアパルトヘイト撤廃宣言は政府・財界・労組の三者関係に変化をもたらした。近い将来に民主的な選挙が行われてANCが政権を担うということが共通認識となり、政権移行後の体制を協議する必要が生じてきた。さらに、91年にはEC、米国、日本の経済制裁が解除され、南アは国際社会に復帰し始めた。交渉の終盤にさしかかっていたGATTウルグアイ・ラウンドによる貿易自由化の流れに対応するためにも、国内に協議の場を持つことが不可欠になった。

1992年8月に全国人的資源委員会（National Manpower Commission:

NMC)が再編され、政府・財界・労組から同数の代表者を送り込んで労働問題を協議する枠組みがつくられた。また、同年10月には経済改革に関する協議の場として国民経済フォーラム(National Economic Forum: NEF)が設置され、政府・財界・労組の代表が参加した。NEFはウルグアイ・ラウンドへの対応に関するコンセンサス形成に貢献した。さらに、貿易自由化の影響を最も受けると考えられていた織物・衣料産業と自動車産業にも、政府・財界・労組の代表者からなる審議会が設置され、各産業の新戦略を討議することになった。

1995年2月にNMCとNEFは統合され、全国経済開発労働問題評議会(NEDLAC)となり、政府・財界・労組の三者間による政策協議メカニズムは総選挙後も維持されるとともに、法的に強化された。94年11月に制定された「NEDLAC法」では、NEDLACの役割として「社会・経済政策の全ての重要な変更を、実施、または議会で審議される前に協議する」と規定している⁽⁹⁾。つまりNEDLACは、単に協議・提案の場ではなく、一種の政策決定権限をもっていると考えられる⁽¹⁰⁾。

図1はNEDLACの機構をまとめたものである。具体的な諸問題は、開発、労働市場、財政・金融政策、貿易・産業の四つの専門委員会で協議される。各専門委員会は基本的に政府・財界・労組の代表から構成され、開発委員会にはコミュニティーの代表も参加する。

2. 財界組織の再編

三者間のフォーラム方式に対応するために、財界の意見を一本化する必要性が生じた。この必要性和貿易自由化に対する危機意識が、これまで実質的に業種・人種によって分かれていた経営者団体を包括する機関の創設を可能にした。こうして総選挙直前の1994年4月上旬にビジネス・サウスアフリカ(Business South Africa: BSA)が結成された訳であるが、そこにはSACOB、AHI、NAFCOCなど主な経営者団体が全て参加した(図2参照)。BSAは

既存の経営者団体を合併せず、あくまで調整的な役割を目指したために、事務局スタッフは最小規模で、役員には各経営者団体や有力企業の代表が就いた。

しかし、1994年11月にNAFCOCは、翌年から機能する予定であったNEDLACへの財界代表枠の半分を要求したことが認められなかったことを理由に、BSAから脱退した。96年時点でのNEDLACの各種専門委員会の財界枠6名のうち、5名はBSAから、残り1名はNAFCOCから選出されている。97年9月時点での構成団体は19である。

BSAは財界の意見を集約するという意味においては意義があるが、その反面、中小企業の意見が反映されにくい構造を持つ。NAFCOCが主張したのもこの点であった。但し、同じく中小のアフリカ人企業で構成されるFABCOSはその後もBSAに残っている。

現政権の優先課題の一つは中小企業の育成であることから、中小企業の声を代弁し、政府とのパイプ役を果たす機関が必要になった。政府は1995年3月発表の中小企業白書に沿って同年12月に全国中小企業評議会（National Small Business Council: NSBC）を設置した。NSBCの目的は、国、州レベルで中小企業の利益を代弁、政府に対して政策提言を行い、政策の導入に対して積極的な役割を果たすことにある。NSBCの下、各州毎に地方中小企業評議会（Local Small Business Council: LSBC）が設置されている。

さらに、アフリカ人中心の経営者団体であるNAFCOCとFABCOSに加えて、編集、会計士など黒人専門職の団体である黒人編集者フォーラム（Black Editors' Forum: BEF）、黒人会計士協会（Association of Black Accountants）など計10団体が集まり、1996年7月に黒人財界会議（Black Business Council: BBC）が結成された。BBCの目的は、黒人の経済参加に関して政府へのロビー活動を行うことである。

3 . 黒人企業家の台頭

企業社会における民主化後の最も顕著な現象としては、黒人企業家の台頭が指摘できよう。図 3 はジョハネスバーグ証券取引所の支配状況の推移を示したものである。総選挙直前の 1994 年 3 月時点では、5 大企業集団が 83.8%、外国投資家が 2.2%、黒人企業は 0%であった。それが 97 年 4 月にはそれら比率が大きく変化し、5 大企業集団が 67.2%、外国投資家が 4.7%、黒人企業が 8.6%となった。この間、南ア最大の企業集団である AAC の比率は 43.3%から 24.4%に減少した。この急激な変化は何を意味するのであろうか。

代表的な新興黒人企業としては、ニュー・アフリカ・インベストメンツ (New Africa Investments: Nail) 社とリアル・アフリカ・インベストメンツ (Real Africa Investments: Rail) 社があり、現地では「ミニ・コングロマリット」とも呼ばれている。Nail 社は、サンラム社が 1993 年に南ア保険会社 7 位のメトロポリタン・ライフ (Metropolitan Life) 社の株式 30%を黒人投資家に売却したことをもとに設立され、94 年末には上場を果たした。会長には、ソウエトの代表的経済人であり、マンデラの主治医でもあったモトラナ (N. Motlana) が就いている。

サザン・ライフ・アソシエーション (Southern Life Association) 社は、子会社であるアフリカン・ライフ (African Life) 社の 51%の株式を AAC 出身のヌクベ (D. Ncube) が率いる Rail 社に売却した。AAC はサザン・ライフ・アソシエーション社の 37.5%の株式を所有し、同社は AAC の傘下であったことから、AAC の意向が強く働いたものと考えられる。

また、1994 年に主要鉱山持株会社であったジョハネスバーグ・コンソリデイテッド・インベストメンツ (Johannesburg Consolidated Investments: JCI) 社が 3 分割された。その一つで製造業部門の持株会社であるジョニーズ工業会社 (Johnnies Industrial Corporation: Johnnic) において AAC は 47.4%を保有していたが、同社は 96 年 10 月に 35%分を Nail 社、NAFCOC、

労組等、50の企業・労組からなるナショナル・エンパワーメント・コンソーシアム（National Empowerment Consortium: NEC）に、5%分を小口黒人投資家に売却した。そして、Johnnic社の会長には、制憲議会の議長を勤めた前ANC書記長ラマボサ（C. Ramaphosa）が就任した。これは、新生南アを象徴する事例として注目に値する。

いわば既存の白人系企業集団が、積極的に黒人企業家を育成していると考えることができよう。この現象を1960年代にAACが、アフリカーナー資本家にジェンコール社を売却した事例と重ねてみる見方もある⁽¹¹⁾。また、Johnnicの場合では、AACが5%と僅かであるが自社保有を残していることから、黒人企業との共存という長期的な視点に基づいた戦略であるとも考えられる。

4．対外意識の変化

民主化と貿易自由化は、外資系企業との連携・競合、外国への進出・輸出市場開拓等、南アの「企業社会」に「外」に対する意識変化を促した。まず、外資の流入については、総選挙後、株式・債権等への投資であるポートフォリオ投資は急速に拡大しているが、直接投資の動きは鈍い。1997年半ば時点の直接投資残高では、英国が1位（企業数は1300社。以下同様）、2位米国（280社）、3位マレーシア（14社）、4位ドイツ（400社）、5位台湾（620社）である⁽¹²⁾。残額では伝統的に英国が多いが、総選挙後の新規投資では、米国、ドイツ、マレーシアからの投資が増加している。また、関税引き下げによって外国製品が流入し、国内市場での競争が激しくなっている。

ようやく国際化時代を迎えた南ア「企業社会」の対応は、総じて次の3点にまとめることができよう。第一に、多国籍企業との連携である。例えば、南ア最大の鉄鋼会社であるイスコール社が、外資系専門商社との間で合併会社を設立し、自社の全ての輸出を委ねることにした。第二には、新技術の導入、社会訓練の強化、経営合理化など国際競争力向上策である。第三に、南

アでの高労働コストに対処するために、生産拠点を労賃が低く、南アに逆輸出する際に関税面で有利な南部アフリカ関税同盟（SACU）諸国やジンバブウェに移す動きである。この現象は、特に衣料メーカーで見られる。不法移民に頭を痛めている南ア政府は、周辺諸国との経済格差是正を図る必要があるとの認識から、周辺諸国への南ア企業の進出を奨励している。

5．防犯キャンペーン

民間企業がイニシアチブをとった防犯キャンペーンも見逃せない変化である。都市部の治安の悪化は、通常の経済活動はもとより、外国投資受け入れの阻害要因となることから、「企業社会」は犯罪に対して強い危機意識を持っている。1995年8月、BSAと南ア銀行協会（Council of South African Bank: COSAB）が音頭をとり、防犯キャンペーンである財界防犯運動（Business Against Crime: BAC）を開始した。BACの下で民間企業は、例えば、BMW車100台の寄付、携帯電話の提供、警察署設置への資金支援、貴金属盗難防止装置の開発、防犯カメラの設置等、警察庁（South African Police Service: SAPS）に対する資金・機材・行政面での支援を活発に実施している。

その最たる例が、世界第4位のビール会社であり、資産規模で南ア製造業第3位（1994年）のサウス・アフリカ・ブリュワリーズ（South African Breweries）社のカーン（M. Khan）会長が2年契約で97年8月から、SAPSの最高責任者（CEO）に就任したことである。この就任に関して、2大警察労組である南ア警察官組合（SA Police Union）と警察・刑務所人権組合（Police and Prison Civil Right Union）は歓迎の意を表明した⁽¹³⁾。カーンがその経営手腕を活かして警察行政の合理化・効率化を推進することで、防犯体制が強化されるものと期待されている。

また、AACはジョハネスバーグ市中心部の再生計画を市当局と協力して積極的に推進している。このような民間主導の防犯キャンペーンは社会ニーズ

とも合致しており、「企業社会」の社会貢献という点で注目できる。

第4節 現在の争点

現在、「企業社会」と政府・労組との間で利害が対立する争点が3点ある。それは、労働条件雇用法案（Basic Condition and Employment Bill）、技能開発法案（Skills Development Bill）、そして、競争政策である。特に競争政策は、「企業社会」内においても意見が二分する微妙な政策である。

まず、労働条件雇用法案については、1983年に発効した現行法を改正するために、96年2月の討議資料発表後、NEDLACで議論されてきた。争点の第一点目は、週間労働時間についてである。週45時間労働の改正案に対して経営者側は受け入れる意向を示していたが、労組側は40時間にすることを強硬に主張し、97年6月には200万人規模のストを実施した。第二点目は、出産休暇への給与保証についてである。出産休暇を4カ月に延長するという改正案には両者とも合意したが、無給にするという改正案に対して労組は反発した。第三は、時間外手当を5割増しにするという提案に関してで、経営者側は労働コストの引き上げになると反対していた。労使双方の話し合いは平行線を辿り、8月と9月に労組側は再びストを実施した。結局、政府は同年11月に双方の合意が得られないまま、一部を変更して議会上程した。最終案は、(1)週45時間労働を維持したが、将来的には40時間を目標とする、(2)出産休暇中の給与保証については、失業保険（Unemployment Insurance Fund）からの補填を検討する、(3)時間外手当は原案通り5割増し、である。議会では、国民党、民主党等がこの案だと硬直的な労働市場をつくると反対したが、ANCの賛成多数で可決した。ムボウェニ労相自身が「労働者の保護と労働市場の柔軟性との間の最も望ましいバランスをとることができなかった」と認めているように⁽¹⁴⁾、この事例を通じてNEDLACの機能を疑問視する声が高まった。

次に労働者への訓練に関する論争である。国際競争力不足が指摘される南ア製造業の生き残る道は生産性の向上にあり、労働者の技能訓練が重要であることは皆が認めるところである。しかし、資金源をどうするかが最大の問題である。政府には訓練費を負担する余裕はない。1997年9月、ムボウェニ労相が発表した「技能開発法草案」は、企業が人件費の1~1.5%を訓練税（training levy）として納税し、政府はその税収の8割を「部門別訓練・教育基金」に、残りの2割を「国家技能基金」に充てることを提唱している。この提案に対して財界は一様に反対した⁽¹⁵⁾。財界は、(1)全国的な基金を政府が運営することは非効率になる、(2)社内訓練費が1~1.5%の水準を超えている企業を免除にすべきである、(3)経営基盤が弱い中小企業には大きな負担を強いるものになる、と主張した。財界は、この問題に対する政府の姿勢に不満を抱いており、GEARの発表以来続いてきた政府と財界の協調関係に亀裂がおきる可能性がある。労組側は4%水準を要求していたために全面的に賛同している訳ではないが、その方向性に対しては基本的には歓迎している。

最後に競争政策についてである。ANC系のエコノミストが集結して1993年末に発刊したMERG報告は、垂直的な財閥経済の構造が中小企業の育成を阻んでいるという考えを根拠に、反トラスト法の制定を主張している⁽¹⁶⁾。一方、93年3月に旧政府の大蔵省が中心になって作成した規範的経済モデル（NEM）は、現状の枠組みを変えない形で「独占行為の監視」に限るべきであると主張している⁽¹⁷⁾。GEARは、「競争政策の主な目的は、企業間の競争を奨励し、独占的行為から消費者と下請け企業を保護すること、投資への新たな機会を提供することである」と慎重な言い回しを使い、明言を避けている。95年9月、競争評議会（Competition Board）は競争政策に関する草案を提出したが、当時のマニユエル通産相は草案の内容は不十分だと拒否した。翌96年5月に新しく就任したアーウィン通産相は、競争政策に関する作業部会を設置し同年9月までに草案を作成するとしていたが、1年以上遅れ、ようやく97年11月末に「競争政策に関するガイドライン案」（Proposed Guidelines for Competition Policy; 以下、ガイドラインとする）⁽¹⁸⁾が発表

された。

3年近い歳月を要したのは、競争政策のあり方をめぐってはそれだけ多くの利害が絡んでいたからであって、南アの経済構造を根本的に変革しかねない問題であったことが推測できる。ガイドラインは、競争政策を競争促進のみならず、産業の競争力向上に絡めて、専門家による監視機関の設置、独占法（monopolies act）の制定、政治介入の排除を提唱している。最大の焦点であった株式集中問題については、新法は企業の規模や市場の集中度ではなく反競争的行為を阻止することが目的であるとしている。ガイドラインが提案しているタイム・スケジュールは、3カ月間の NEDLAC での審議の後、1998年3月に法案を作成し、その後公聴会を開いて同年9月に議会上程し、10月中の法案通過を目指している。大企業を中心とした財界は、経済力の集中に対して厳しいアメリカの反トラスト政策的なものより、独占行為に対して厳しい EU 的な競争政策を主張していただけに、SACOB は歓迎の意向を示した⁽¹⁹⁾。しかし、NAFCOC は経済力の過度の集中を阻止するよう、競争政策を強化すべきであるとの声明を出した。新しい競争政策による財閥解体がビジネス・チャンスを生むと考えている中小企業経営者や黒人投資家が多いために、どのように「企業社会」内で意見を集約させることができるか、労組がこれに対してどのように対処するかが注目される。

第5節 展望：南アにおいて

ネオ・コーポラティズムは機能するのか

南アでは1992年以降、フォーラム方式ともいえるべき政府・財界・労組の三者間の協議体が経済・労働政策の形成に重要な役割を果たしてきた。総選挙後は NEDLAC の設置により、調整機能が強化された。法案として議会上程される前に、三者間でコンセンサスを形成することは、多様な国内意見を反映させることを可能にする。長年深刻な対立関係にあった労使が、経済

問題に協力して取り組む意義は大きい。「企業社会」にとっても、フォーラム方式の展開が経営者頂上団体である BSA の設置を促し、異なる経営者団体間の交流を活発化させる働きをした。

このような南アのフォーラム方式は、ネオ・コーポラティズムの事例として取り上げられることがあるが、本当にネオ・コーポラティズムが機能しているといえるのであろうか。仮に不完全であるならば、将来的に真のネオ・コーポラティズムに近づいていくのだろうか⁽²⁰⁾。今後の詳細な研究を要する課題であるが、現段階で想定されるクリアすべきハードルは以下の 3 点である。

第一は、代表者に関することである。すなわち、NEDLAC の場に出席する代表者が真に「企業社会」全体の代弁者たりうるかという点である。伝統的に白人が運営していた経営者団体は BSA に一本化した。が、中小企業が中心の黒人系団体の統合はなされていない。従って、ともすれば大資本の論理だけが先行されかねない。中小企業の成長は国家命題でもある。BSA は NEDLAC の財界枠の一部を NAFCOC に渡し、もう一つの有力黒人系中小企業団体である FABCOS に対しては BSA の一員として代表枠に入れるという配慮はしている。しかし、黒人系新興企業集団は、BSA にはあまり関与しておらず、さらには黒人系団体が集結して BBC を結成するなど、NEDLAC 枠外での動きがでてきた。また、政府が、中小企業政策に関して政府と企業とのパイプ役を果たす機関として NSBC を設置し、NEDLAC とは別個に政策交渉を行うなど複雑性は増している。もっとも、SACOB の議長にアフリカ人として初めてコザ (H. Khoza) が就任するなど、人種というフレームでは語れなくなってきている。

第二は、前節で触れた競争政策である。昨年 6 月、NEDLAC の場で十分審議されないまま GEAR が発表されて以来、労組のなかで NEDLAC の機能を疑問視する声が出始めていたが、労働条件雇用法案を NEDLAC でのコンセンサスを得られないまま政府が議会上程したために、その感情がさらに強まった。競争政策は論議を呼ぶ議題であるため、「企業社会」内で意見集

約ができるか、NEDLAC がどのように調整機能を果たせるかが、ネオ・コーポラティズム実現の試金石となるだろう。

第三は、国民生活に関する重要な法案の多くは NEDLAC で協議されるため、一旦 NEDLAC で合意したものは議会で変更されにくい構造をもつ。選挙によって選出した野党議員の果たすべき役割が極めて限定されたものになり、ANC と財界の癒着に進展する恐れがある⁽²¹⁾。

しかしながら、アダム (H. Adam) らは、国民党の離脱によって国民統合政府がパワー・シェアリングを達成できなくなったことから、財界・労組等が意思決定過程に参加する意義が増したと指摘している⁽²²⁾。いずれにせよ、南アの民主化が「企業社会」の変革と経済・労働政策形成への参加を促したが、労使関係、経済構造、そして政策決定過程のあり方を巡っては、「企業社会」の内部と政府・労組間での模索が続いていくものと考えられる。

[注]

- (1) Department of Finance, *Growth, Employment and Redistribution: A Macroeconomic Strategy*, Pretoria: Government Printer, June 1996.
- (2) Central Statistical Office, *October Household Survey 1995*, Pretoria, 1996.
- (3) A. Whiteford et al., *A Profile of Poverty, Inequality and Human Development in South Africa*, Pretoria: HSRC, 1995.
- (4) South Africa Foundation, *Growth for All: An Economic Strategy for South Africa*, Johannesburg, February 1996 / Labour Caucus at Nedlac, *Social Equity and Job Creation: Proposals by the South African Labour Movement*, March 1996.
- (5) W. B. Vosloo, "The Small Firm as a Vehicle for Entrepreneurship," in W. B. Vosloo ed., *Entrepreneurship and Economic Growth*, Pretoria: HSRC

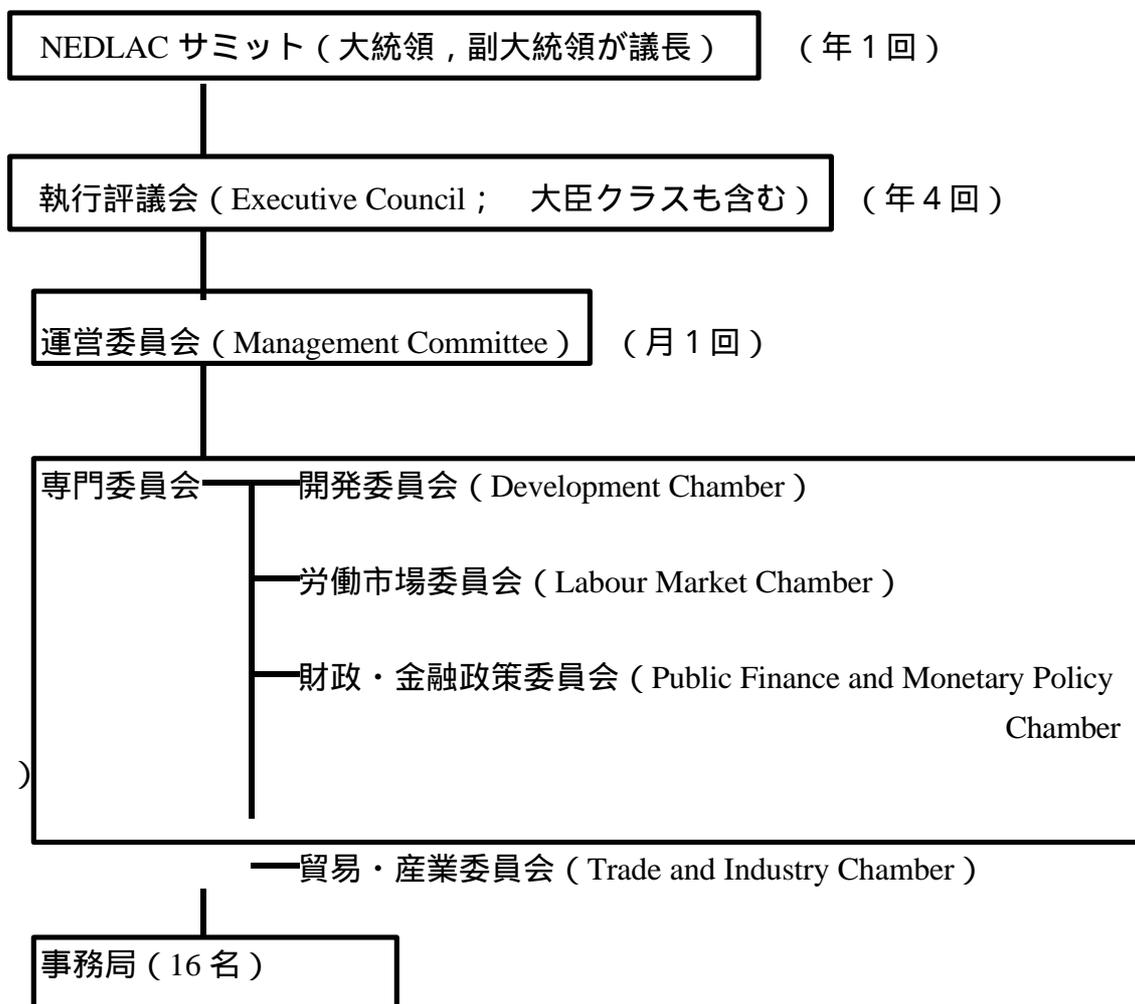
Publication, 1994, p. 169.

- (6) Department of Trade and Industry and Ntsika Enterprise Promotion Agency, *The State of Small Business in South Africa Annual Review '97*, 1997. 但し、これには電気・水道・ガス部門は含まれない。
- (7) *Financial Times*, September 16, 1996.
- (8) 1970～80年代における「企業社会」と政府との関係については、林晃史「南アフリカ共和国における都市社会の再編成 危機をめぐる財界の対応」(『アジア経済』第31巻第9号、1990年9月)が詳しい。
- (9) National Economic, Development and Labour Council Act, No. 35 of 1994.
- (10) H. Adam, F. V. Z. Slabber and K. Moodley, *Comrades in Business: Post-liberation Politics in South Africa*, Cape Town: Tafelberg, 1997, p. 147.
- (11) “Afrikaners and Blacks, Capitalism’s Bonding Power,” *Financial Mail*, November 2, 1997.
- (12) “Special Report,” *Financial Mail*, September 12, 1997.
- (13) *The Star*, May 25, 1997.
- (14) *Business Day*, November 17, 1997.
- (15) *Business Day*, and *The Star*, September 3, 1997 / *Business Day*, October 10, 1997.
- (16) Macroeconomic Research Group, *Making Democracy Work: A Framework for Macroeconomic Policy in South Africa*, Cape Town: CDS, December 1993, pp. 223-226.
- (17) Central Economic Advisory Service, *The Restructuring of the South African*

Economy: A Normative Model Approach, Pretoria, March 1993, pp. 70-75

- (18) Department of Trade and Industry, *Proposed Guidelines for Competition Policy: A Framework for Competition, Competitiveness and Development*, November 27, 1997.
- (19) "Competition Law Breaks Even: Legal Changes," *Sunday Times*, November 30, 1997. 競争政策については、滝川敏明『日米 EU の独禁法と競争政策』青林書院、1996 年を参考にした。
- (20) 現代のコーポラティズムの定義には、代表的なものとして次の二つがある。第一は、シュミッター (P. Schmitter) による利益代表 (媒介) システムという考え方であり、これによると構成単位は、単一性、義務的加入、非競争性、組織内部の階級的秩序という特徴を持ち、国家による承認と一定の規制を認めることと交換に、協議相手として独占的代表的権を与えられる。第二は、レーンブルッフ (G. Lehmbruch) によるもので、コーポラティズムを単なる利益媒介システムではなく、公共政策の形成に参加し、公権力との間に協調的関係を結ぶという考え方である。G. Lehmbruch and P. C. Schmitter eds., *Trends Toward Corporatist Intermediation*, London: Sage, 1979 (山口定監訳『現代コーポラティズム 団体統合主義の政治とその理論』木鐸社、1984 年)。なお、この二つの考え方から見ると、南アの形態は NEDLAC の例からも後者に近いものと思われる。
- (21) この点についてオッフエ (C. Offe) は、コーポラティズムは一部の利益だけを取りこみ、他の多くの利益を排除してしまうために、また普通選挙による洗礼を受けない制度であるために、正統性の危機に直面せざるを得ないと指摘している。恒川恵市『企業と国家』(現代政治学叢書 16) 東京大学出版会、1996 年、24 ページ。
- (22) Adam, Slabber and Moodley, *Comrades in Business*, p. 159.

図1 全国経済開発労働問題評議会（NEDLAC）の機構



< 専門委員会の構成 >

- ・ 政府 各6名 (大蔵、通産、労働、公共事業の各省庁代表)
- ・ 財界 各6名 (Business South Africa 5, Nafcoc 1)
- ・ 労組 各6名 (COSATU 4, NACTU 1, FEDSA 1)
- ・ 準備銀行 2名 (財政・金融政策委員会のみ)
- ・ コミュニティ 6名 (開発委員会のみ)

women: Women's National Coalition

rural community: National Rural Development Forum

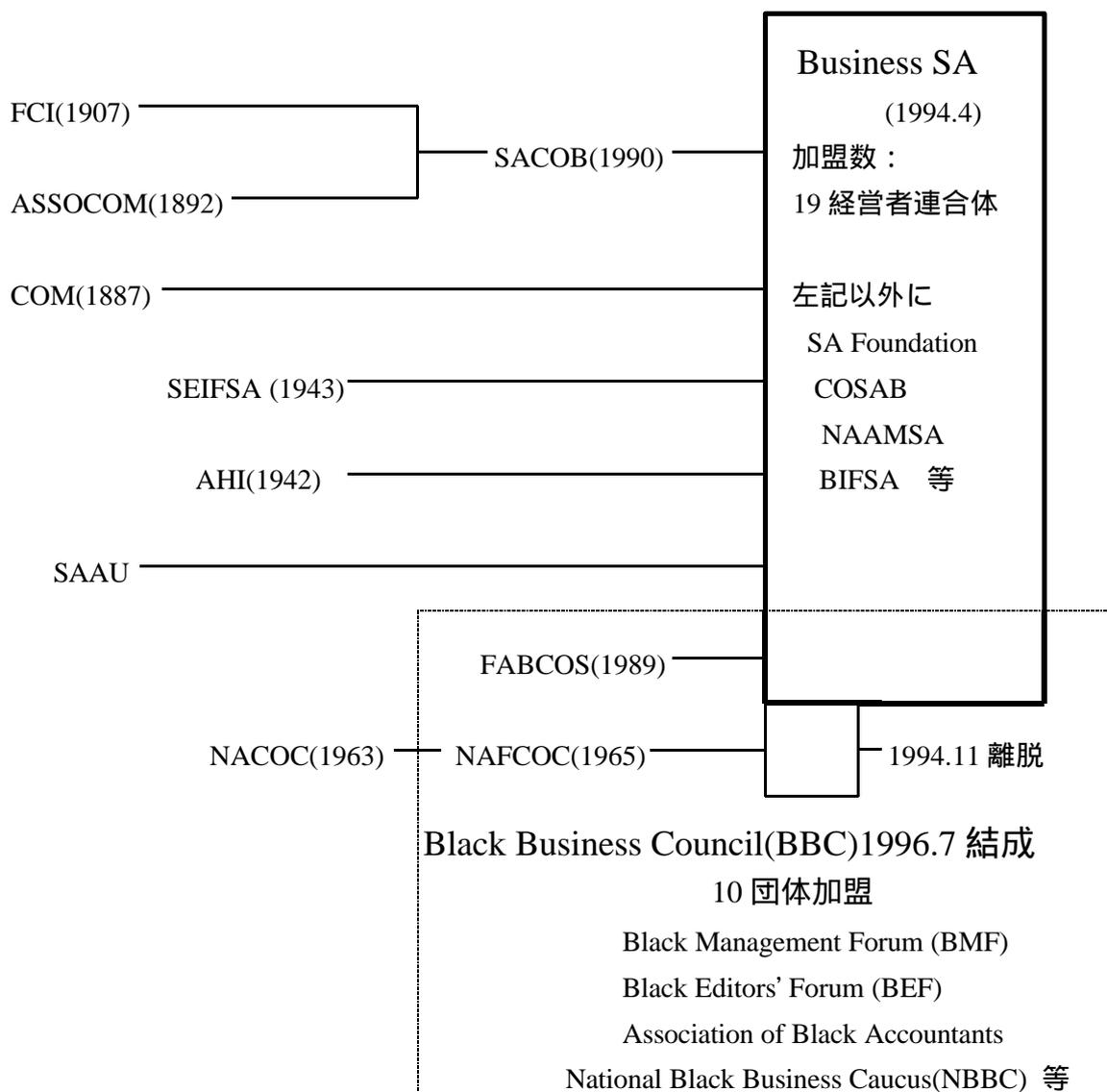
disable people: Disable People of South Africa

civics: South African National Civic Organization

youth: National Youth Development Forum

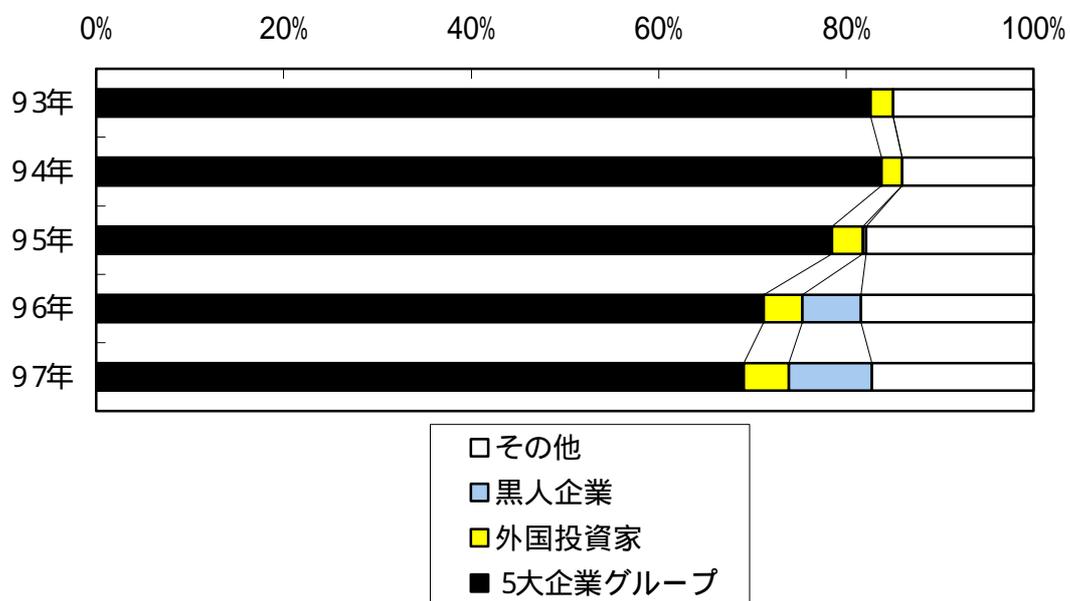
(出所) NEDLAC, *NEDLAC Annual Report 1995-96*, 1996, and *NEDLAC Summit*, 1997.

図2 主要経営者団体の推移



(出所) 報告者作成。Financial Mail, May 30, 1997, South Africa Survey 1996/1997, various issues, および Business South Africa からの入手資料による。

図3 ジョハネスバーグ証券取引所の支配状況



(出所) *Business Day*, April 23, 1997 より作成。

第5章

南アフリカ・インド人社会の変遷について

小野達郎

はじめに

1994年4月、南アフリカにおいて全人種参加の総選挙が、その歴史を通じて初めて行われた。あらゆる人種に開放されたこの選挙において、それまで政治参加の道を閉ざされていた人々にも、その意思を表明する機会が与えられたのである。こうした意思表明の機会を手に入れた人々は、もちろんアフリカ人にかぎられていたわけではなく、そのなかにはカラードや、インド人その他の有色人種も含まれていた。南アフリカにおける人種主義の問題においては、その抑圧の第一の対象であったアフリカ人に焦点が多く当てられてきたのは当然ではあるが、一方でその他の有色人種もまた様々な抑圧を受けてきた。本稿では、そうした有色人種の一例として、インド人に焦点を当てる。

南アフリカにおいて、インド人は、1995年の推計によれば、南アフリカ全人口約4124万4000人の約2.5%にあたる約105万1000人を占めているにすぎない。ただ、インド人移民の集中したクワズールー・ナタール州では、19世紀末以来インド人人口が白人人口を凌ぐ状況が続いており、95年現在の推計でもインド人人口約79万9000人、白人人口約60万1000人というように一定の存在感を保っている。とはいうものの、同州の人口全体（約871万3000人）から見れば、インド人人口の占める割合は10%にも満たないの

である⁽¹⁾。

インド人は、以上のように、南アフリカにおいてまったくのマイノリティ・グループであるにもかかわらず、南アフリカ社会の様々な分野に多くの人材を輩出している。それは政治の分野にも表れており、現政権の中心であるアフリカ民族会議（ANC）は、ナイドゥー（Jay Naidoo）郵便・通信・放送大臣、オマール（Abudulla M. Omar）法務大臣、マハラジ（S. R. Maharaj）運輸大臣、アスマル（Kader A. Asmal）水資源・森林資源大臣といった4名のインド系閣僚を起用しており、さらに国民議会議長のジンワラ（Frene Ginwala）もANCに所属するインド人女性である。こうしたインド人の人口構成比以上の閣僚登用率（27人中4名、約15%）は、ANCを中心とした南アフリカの人種解放運動にインド人がいかに貢献してきたかの表れといえるだろう。

しかし、こうした事実は、インド人社会がその総意としてANCに支持を与えていることを意味していない。1994年の国政選挙で、ANCはインド人票の25%程度しか獲得することができなかった。それとは対照的に、インド人の約半数が、それまでインド人を含めた有色人種の生活を破壊してきたアパルトヘイト政策の立案・遂行者であった国民党に票を投じたのである⁽²⁾。

本稿では、このように錯綜した様相を呈しているように映るインド人の政治的態度の背後にある構図を描き出した後、インド人の現在を素描することを試みたい。

第1節 インド人社会と全人種解放運動

1. インド人移民と初期的差別撤廃運動

インド人の南アフリカ移民の起源は、1860年にナタール地方における砂糖黍プランテーションの労働力確保のために、インド人年季契約労働者が導入

されたことにある。年季契約労働者は、その契約によって職業選択・移動の自由を奪われ劣悪な環境のもと苛酷な労働を強いられた。インド総督府は彼らの待遇改善を求めてたびたび抗議したが、その導入は 1911 年まで続き、19 世紀末までには、現クワズールー・ナタール州におけるインド人の白人に対する数的優位の状況が形づくられることになった。また、年季契約労働者の移民の流れとは別に、1870 年代からはインド人商人がビジネスチャンス求めて南アフリカに移民してくるようにもなっていた。このように、インド人の南アフリカ移民には二種類の流れが存在していたのである。そして、両者の間には、貧富の差、職業選択・移動の自由の有無だけではなく、出身地域、所属カースト、言語、宗教においても、大きな隔たりがあり、それが後にインド人の統一的政治運動を阻害する要因にもなった。契約労働者は、インド南東部の下層カースト出身者が多く、タミル語・テルグ語を話すヒンドゥー教徒がほとんどであったが、商人層は、インド西部の中上位カースト出身者で、グジャラティー語を話すイスラム教徒がその大部分を占めており、当時の南アフリカ・インド人社会のエリート層を形成することになった。

当初、インド人移民はナタールの発展に貢献するものとして歓迎されていたが、彼らのなかから商業的成功を収める者が現れてくるにつれて、白人社会に反インド人感情が芽生え始めた。さらに、それは白人貧困層の問題によって増幅され、反インド人的諸法が制定されていく。インド人商人は、こうした差別法の撤廃を求めて、1894 年にナタール・インド人会議(Natal Indian Congress: NIC) を創設する。NIC は、南アフリカの歴史において、人種差別に反対する初の常設的政治組織になった。後にインド独立運動の指導者として活躍する若き日のガンジー (Mohandas K. Gandhi) も、この NIC の創設に参画した一人である。ガンジーは、南アフリカで、彼独特の哲理であるサチャグラハ (Satyagraha) を基にした運動 (1906 ~ 1914) によって一定の成果を収めたが、彼の運動はインド人によるインド人のための運動として完結していた⁽³⁾。このことが、インド人がアフリカ人や他の被抑圧有色人種と共同歩調をとることを妨げる一因となった⁽⁴⁾。

2 . 全人種解放運動の高揚とインド人社会

ガンジーは、サチャグラハ運動の最終局面において、インド人下層労働者を運動に引き入れることで一定の成功を収めることができたが、彼が帰国してしまうと、商人エリート層で占められていたインド人指導者層は、彼ら自身の商業上の既得権に関心を集中させていく。こうした狭隘な運動を打開したのは、インド人を解放するには南アフリカの人種差別体制そのものを廃絶しなければならないと考える青年層であった。彼らは、1945年にNIC、その翌年にはトランスヴァール・インド人会議（Transvaal Indian Congress: TIC）の指導権を確立すると、47年にANCと共闘協定を結び、全人種解放運動に踏み出していく⁽⁵⁾。これ以降、両インド人会議は、ANCと軌を一にした行動を続け、ANCを支えていくことになる。

このように指導者レベルにおけるインド人とアフリカ人の結びつきは強化されたものの、社会一般では必ずしもそうではなかった。1949年のカトー・マナー（Cato Manor）におけるインド人とアフリカ人の大規模な衝突事件はそれを象徴している。この事件は、その後もインド人の心理に深い爪痕を残すことになったが、インド人・アフリカ人両社会の指導者に、さらなる相互理解の必要性を認識させることにもなった。52年に、ANCと南アフリカ・インド人会議（South African Indian Congress）は共同して不服従抗議運動（Defiance Campaign）を実行し⁽⁶⁾、55年には自由憲章（Freedom Charter）を採択するのである。

しかし、1960年のシャープビル事件後、反アパルトヘイト運動に対する政府の弾圧は一段と激しさを増し、ANCをはじめとする反アパルトヘイト運動組織は非合法化された。インド人の運動組織は団体として非合法化されることはなかったが、多くの指導者が拘禁・投獄された。その後、ANCは武力闘争を開始するが、インド人の組織的運動は停滞していく。

3 . 全人種解放運動の再活性化とインド人社会

南アフリカの歴代政権は、それまでインド人をインド本国に帰還させることを基本政策にしてきたが、1948年から政権の座にいた国民党は、61年それを転換し、インド人が南アフリカの正式な国民であることを認め、アパルトヘイト体制に取り込むことを決定した。そのため、インド人には、教育、住居、就業における相対的な便宜が与えられた。こうした国民党政府の分離政策によって、インド人の反アパルトヘイト運動はさらに弱められるのである。国民党政府は、南アフリカ・インド人評議会（South African Indian Council: SAIC）を創設してインド人からアパルトヘイト体制への承認を得ようとした。

インド人社会は、政府のこうした人種分離政策に対応する必要に迫られ、NICを再生させて対応策を講じた⁽⁷⁾。その結果、1981年SAIC選挙に際してのボイコット戦術でアパルトヘイトに対して正当性を与えることを拒んだのである。こうした人種隔離に反対するインド人の運動は、83年の統一民主戦線（UDF）を準備する役割を果たし、UDFによる人種別三院制議会（Tricameral Parliament）の投票ボイコット運動にもつながっていくのである⁽⁸⁾。NICとTICは、UDFに参加し、その後もANCを中心とした反アパルトヘイト運動と行動を共にしていく。

しかし、一方で、インド人労働者の反アパルトヘイト運動への合流には困難が付きまどっていた。1980年代の反アパルトヘイト運動の中核の一つを担ったのは労働組合であるが、そのなかでも南アフリカ労働組合会議（COSATU）は、ANCと協調関係を結び、人種にとらわれない労働者の結集を目指す最大の労働組合組織であった。南アフリカ衣料・繊維産業労働者組合（South African Clothing and Textile Workers' Union: SACTWU）は、インド人を主体とする衣料関連産業労働者組合（Garment and Allied Workers' Union: GAWU）とアフリカ人を主体とする南アフリカ衣料・繊維

産業労働者合同組合 (Amalgamated Clothing and Textile Workers' Union of South Africa: ACTWUSA) とが合併して創設された COSATU 系労働組合であるが、その創設に際してインド人組合員とアフリカ人組合員の暴力的衝突事件が発生している⁽⁹⁾。GAWU は、クローズド・ショップ制によって、労働組合への加入が認められていなかったアフリカ人労働者を職場から排除してきた経緯をもつ “ 穏健 ” な南アフリカ労働組合評議会 (Trade Union Council of South Africa: TUSCA) の流れを汲む労働組合であるが、ACTWUSA は、闘争的な COSATU 系の労働組合が合併して創設されたものであった。GAWU と ACTWUSA の間にあるこれまでの経験の差が、SACTWU の創設における暴力的衝突にまで発展したのである。その後、両者の衝突は収まったが、インド人組合員は、SACTWU にとどまっているものの運動の参加には消極的姿勢をとることになった⁽¹⁰⁾。

第 2 節 インド人社会と「マイノリティ症候群」

インド人と全人種解放運動の関わりを歴史的に辿ってきたが、そこには、ANC を中心とする全人種解放運動に献身的な指導者はいるものの、大半のインド人はその後ろに控えるようにして一定の距離を保っているという一つのパターンがあるように思われる⁽¹¹⁾。

1980 年代における全人種解放運動の再活性化のうねりのなかで、インド人社会が包括的な結集を見せたのは、インド人がアパルトヘイト体制への賛否を明確にすることを迫られたときである。それは、SAIC 選挙ならびに人種別三院制議会選挙においてであり、その際の選挙ボイコットと低投票率はアパルトヘイト体制そのものへの拒絶を意味している。しかし、これはインド人に投げかけられた二者択一の問いに対する受動的な返答としてであった。こうした受動的な返答としてのアパルトヘイト体制の否定は、それがそのままインド人の全人種解放運動への積極的な参加に結びついていくというわけ

ではなかった⁽¹²⁾。

インド人社会の消極的態度は、COSATU を中心にした労働組合運動へのコミットメントの欠如に表れている。その原因は、それまでの南アフリカ政府による分離発展政策がその影を色濃く残しているためだと考えられる。インド人は、アフリカ人よりも以前から労働組合への加入を認められており、またストライキを起こすこともできた。インド人はアフリカ人よりも優先的に雇用され、職域でも両者は別個の待遇を受けていた。こうした経験から、インド人労働者は、反アパルトヘイト運動に対するコミットメントという政治的な観点よりも、経済的な便益をどれだけ得ることができるのかという観点到に傾く傾向があった⁽¹³⁾。インド人社会は、集団地域法（Group Areas Act）によって、強制移住の憂き目に直面してきたが⁽¹⁴⁾、その一方で経済的な便益をも相対的に与えられてきたため、アパルトヘイトには反対するが、与えられてきた経済的な便益を失いかねないような行動に積極的に参加しようとはしないのである。

そして、このインド人社会の消極的態度の背景には、アフリカ人に対する不信の念も存在していた⁽¹⁵⁾。1949 年のカトー・マナーにおける両者の衝突事件は、それまで潜在していた相互不信が一気に噴出したものであった。当時、協力関係にあったインド人とアフリカ人の指導者は、52 年の不服従抗議運動の際には、ナタールにおける両社会の緊張関係に配慮して、同地域における活動を控えざるをえなかった。アフリカ人によるインド人居住区に対する襲撃事件は、85 年にもイナンダ（Inanda）で再び繰り返される。こうした事件から、インド人は、南アフリカの民主化後に成立するアフリカ人多数支配に対して大きな危惧を抱くのである。

さらに、アフリカの他地域におけるインド人社会の経験が、こうした不安を説得力のあるものにしていった。ウガンダでは、アミン（Idi Amin）政権が、1972 年にインド系住民約 5 万人の財産を没収し国外退去処分にした。アフリカ以外にも、太平洋フィジー諸島で 87 年にインド系住民の権利が削減された。

以上のように、南アフリカ・インド人社会は、経済的な既得権の喪失をおそれ、アフリカ人多数支配に懐疑的であるために、全人種解放運動に消極的態度をとるようになったが、だからといって、白人少数支配に全面的な支持を与えるというわけでもなかった。彼らは、これまで相対的な経済的便益を受けることができたが、SAIC 選挙と人種別三院制議会選挙のボイコット運動で示されたように、アパルトヘイト体制下で二級市民的な地位に甘んじることはやはり容認できないのである。

このように曖昧に見える南アフリカ・インド人社会の政治的態度を説明する際に、インド人社会に存在する心理的特徴がしばしば言及されてきた。それは、マイノリティ・グループであるがために自らの運命を自分たち自身でコントロールすることができない、そして自らの運命は他者の手に委ねられているという意識である。こうした意識は、自分たちが何をしようと何も変わらない、何も変えることができないという虚無感につながり、シニカルなものを見方を生み出す。また、それは主体性や能動的行動の表出を阻害し、意思の表明を迫られた場合には、用意されている選択肢を減点法でもって比較考量するという手続きを踏んでいく。そうした意思決定は、その時々状況に対応したものでしかない。ANC 選出のインド系下院議員であるカリム (Yunus Carrim) は、こうした一連の心理的徴候をさして、「マイノリティ症候群」(Minority Syndrome)と呼んでいる⁽¹⁶⁾。この「マイノリティ症候群」が、全人種解放運動に対するインド人の消極的態度にも表れていたとする議論がある。

マイノリティ・グループである南アフリカ・インド人社会は、南アフリカ社会において自分たちの意思を実現させるには他のグループとの協力が必要不可欠であり、白人社会とアフリカ人社会のどちらをそのパートナーにすべきかという選択を迫られてきた。一部のインド人指導者は、アフリカ人をそのパートナーとして選択し全人種解放運動に献身的に携わってきたが、インド人の大半はこうした二つの選択肢の間で揺れ動いており政治的態度を明確にすることができなかった。

第3節 南アフリカの民主化とインド人社会

インド人社会のもつ「マイノリティ症候群」は、1994年の国政選挙においても表れていたと考えられる。選挙の実施まで頻発したインカタ自由党（IFP）支持者とANC支持者との暴力的衝突事件は、インド人が抱くアフリカ人多数支配に対する不安に現実味を帯びさせた。91年には、20世紀初頭以来のインド人居住区であるフェニックス（Phoenix）が、そうしたアフリカ人同士の衝突事件に巻き込まれて多大な損害を被った。そのため、インド人社会は、選択肢の一方である白人社会と結びつく方向に傾いていくのである。また、国民党の掲げた財産、言語、文化・宗教上の権利を保護するという政策は、インド人を引きつけるものでもあった。他方、ANCのアファーマティヴ・アクション（Affirmative Action）諸政策は、インド人から職を奪うことになると認識され、インド人はANCに対する支持を後退させた。各界の主要なインド人指導者が、インド人社会にANCに対する支持を訴えたにもかかわらず、こうした不安感を拭い去るまでにはいたらなかった⁽¹⁷⁾。

1994年の選挙後、中央政府はANCが、インド人の大多数が居住するクワズールー・ナタール州ではIFPが、それぞれ最大与党となった。このように、国民党の支持が多数を占めたインド人社会は、中央政府とも同州政府とも希薄な関係に置かれることになった。

1996年のクワズールー・ナタール州の地方自治体選挙では、インド人社会は中央政府、同州政府との距離をさらに広げる方向へと進んでいるようにも思われる。それは、インド人地域政党であるマイノリティ・フロント（Minority Front: MF）が、94年の同州政府選挙よりもその得票率を1.3%から2.3%へと2倍近くも伸ばしたからである⁽¹⁸⁾。

インド人の投票行動は、その選挙がどういったレベルのものかによって左右される傾向がある。インド人は南アフリカ全体から見ればまったくのマイノリティ・グループであるが、その大多数が居住するクワズールー・ナター

ル州ではマイノリティ・グループとしての色彩を若干弱めている。それに応じて「マイノリティ症候群」も緩和され、同州では他のグループを介さずにインド人政治結社を直接支持する行動に出たと推測される。その結果、1994年の同州政府選挙では、国民党に対するインド人票は国政選挙よりも相当に少なく、その分 MF は得票を飛躍的に伸ばした。MF は、国政選挙では同州で 6410 票しか獲得することができなかったが、同州政府選挙では 4 万 8951 票を獲得し党首ラジバンシ (Amichand Rajbansi) が州議会の議席を得た⁽¹⁹⁾。

インド人は、その大多数が都市部であるため、都市部の地方自治体によってはさらに「マイノリティ症候群」から解放され、それが 1996 年のクワズールー・ナタール州の地方自治体選挙における MF の得票率の伸長につながっているとの見方もできる。しかし、MF の支持者はアフリカ人労働者との競合をおそれる中下流層の労働者であることから、現在のインド人社会に、インド人のみで固まっていこうとする流れがあるとも考えられる。

しかし一方では、ANC はインド人票のなかに一定の固定票を獲得しつつあるように思われる。これは、南アフリカの民主化がスムーズに達成され、アフリカ人多数支配に対するインド人社会の不安感が薄まってきたことの一つの成果だといえるだろう。ANC 支持者は、教育のある富裕層が中心であり、MF の支持者とはきわめて対照的なものになっている。

おわりに

インド人は、これまで受動的な反応という形ではあるが、アパルトヘイト体制への反対あるいは南アフリカの民主化への賛意を表明してきた。しかし、一部のインド人指導者は全人種解放運動に献身してきたものの、インド人社会がその総意として運動を後押ししてきたわけではない。「マイノリティ症候群」にとらわれているインド人社会は、アパルトヘイト体制下で相対的な優遇措置を受けてきたこと、アフリカ人社会に対する不信感によって、自ら

の政治的立場を明確にすることを避けてしまうからである。

1994年の選挙の際には、アフリカ人による暴力的衝突事件の頻発が、インド人社会を国民党の側に押しやることになったが、その結果、インド人社会は、ANC 中心の中央政府、IFP 中心の州政府との関係がともに希薄な、一種疎外された状況に身を置かなければならなくなった。さらに、96年のクワズールー・ナタール州の地方自治体選挙では、インド人社会は、MF に票を投じて自らの殻に閉じこもろうとするような動きを見せた。このように、その場その場の状況に受動的に対応していくという「マイノリティ症候群」に意思決定を左右されていくなれば、インド人社会は南アフリカ社会の構成員として自己を確立することができず、より民主的な南アフリカ社会の建設に主体性を持って参加することもできないだろう。

こうした状況を打開するには、周囲の状況にとらわれない自己の決定をすることが必要である。受動的な決定からは、その結果に対して責任をとろうとする意志が生まれる余地はない。自律的な決定は責任感を生み、それはまた主体性のある行動へと結びついていく。カリムは、「インド人は、民主化移行からの疎外に自ら手を貸したのであり、自分たちの選択の決定に責任をとらなければならない」と述べているが⁽²⁰⁾、インド人社会がその責任を能動的にとるようになるには、まず自律的な決定をすることから始めなければならない。

[注]

(1) *RSA Statistics in Brief 1996*, Pretoria: Central Statistical Service, 1997, pp. 3-1, 3-5.

(2) Andrew Reynolds ed., *Election '94 South Africa: The Campaigns, Results and Future Prospects*, Cape Town and Johannesburg: David Philip, 1994, pp. 190-194.

- (3) ガンジーの南アフリカ時代については、Maureen Swan, *Gandhi: The South African Experience*, Johannesburg: Ravan Press, 1985 を参照のこと。
- (4) Frene Ginwala, *Indian South Africans (The Minority Rights Group Report no. 34)*, London: Minority Rights Group Ltd., 1985, p. 9.
- (5) Mabel Palmer, *The History of the Indians in Natal*, Cape Town: Oxford University Press, 1957, pp. 134-135.
- (6) 不服従抗議運動については、Leo Kuper, *Passive Resistance in South Africa*, New Haven: Yale University Press, 1957 に詳しい。
- (7) Kogila A. Moodley, "South African Indians: The Wavering Minority," in Leonard Thompson and Jeffrey Butler eds., *Change in Contemporary South Africa*, Berkley and Los Angeles: University of California Press, 1975, p. 271.
- (8) Tom Lodge and Bill Nasson, *All, Here and Now: Black Politics in South Africa in the 1980's*, London: Hurst & Company, 1991, pp. 41-43, 47-49.
- (9) Hassan Amra, "Indians and Africans: Workers Divided?," *South African Labour Bulletin*, vol. 7, no. 2, 1993, pp. 42-43.
- (10) Bill Freud, *Insiders and Outsiders: The Indian Working Class of Durban, 1910-1990*, Portsmouth: Heinemann, 1995, p. 90.
- (11) Allison Drew, "Political Representation and the Indian Question in South African Politics," *South Asia Bulletin*, vol. 12, no. 2, Fall, 1992 は、インド人社会の反アパルトヘイト運動に対する姿勢を、指導者レベルと草の根レベルの二つの観点から平易にまとめている。
- (12) Yunus Carrim, "Minorities Together and Apart," in Wilmot James, Daria Caliguire and Kerry Cullinan eds., *Now That We Are Free: Coloured*

Communities in Democratic South Africa, Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1996, p. 48.

(13) Freud, *Insiders and Outsiders*, pp. 89-90

(14) 集団地域法のインド人社会に対する影響は、*ibid.*, pp. 64-76 を参照のこと。

(15) Vijay Gupta, "Post-Apartheid Syndrome," in Ankush B. Sawant ed., *India and South Africa: A Fresh Start*, Delhi: Kalinga Publications, 1994, p. 207.

(16) Carrim, "Minorities Together and Apart," p. 50.

(17) *Ibid.*, pp. 48-49.

(18) M. Johnston and R. W. Johnston, "The Local Elections in Kwazulu-Natal: 26 June 1996," *African Affairs*, vol. 96, 1997, p. 383.

(19) W. Johnson and Lawrence Schlemmer eds., *Launching Democracy in South Africa: The First Open Election, April 1994*, New Haven and London: Yale University Press, 1996, pp. 378, 391.

(20) Carrim, "Minorities Together and Apart," p. 50.

第 6 章

南ア民主化とロメ協定加入問題

佐藤 誠

第 1 節 途上地域の「ミドルパワー」

1990 年、南アフリカ（南ア）の民主化は、アフリカ民族会議（ANC）の合法化やネルソン・マンデラの釈放によって、後戻りのできない状態で展開を始めた。この年、大使館・領事館など国外代表部の設置を南アに認めていた国はわずか 30 カ国に過ぎなかった。やがて 94 年の全人種参加総選挙により誕生した国民統合政府の下で国際社会復帰への努力が重ねられた結果、南アは国連、英連邦に復帰し、アフリカ統一機構（OAU）、南部アフリカ開発共同体（SADC）に加入した。97 年 5 月現在、南アはイラクや朝鮮民主主義人民共和国など 22 カ国を除く約 150 の国（ないしそれに準ずる扱いを国際社会から受けている機構）と外交関係をもち、うち 108 の国ないし機構から南ア外交官の信任状を受領され、そのなかでも 75 の国ないし機構に大使館または高等弁務官事務所を開設している。大使館の数でいえば、これはアルゼンチン（80 カ国）やチリ（66 カ国）に匹敵するレベルである⁽¹⁾。

こうしたことから、現在の南アをミドル・パワー（中大国）、しかもカナダなどと違う途上国地域のミドル・パワーとして特徴づけ、そこに国連安全保障理事会への常任理事国入り戦略など、アフリカひいては途上国代表としての南アという外交の出発点を求めようとする議論も生まれている⁽²⁾。たしかに、世界銀行の指標で南アの一人当たり GNP は「中の上」に位置付けられ、

LLDCの集中する他の南部アフリカ、サハラ以南アフリカ諸国の多くとは際立った違いを示している⁽³⁾。もちろん、これはアパルトヘイト時代から続く国民内部の著しい所得格差、とりわけ白人と黒人の人種間所得格差を脇においての話であって、国際社会における南アの「中」レベルの裏には、国内社会における少数の「上」レベルと多数の「下」レベルの格差、緊張が包み込まれている。

こうした国内における格差と矛盾を抱えつつ総体としては「中」レベルにある南アが、民主化により復帰した国際社会で行動すると、どのようなインパクト（衝撃）を国際的にもたらすことになるのか、新政権発足以来の重要課題である対EU外交・ロメ協定加入問題をテーマに探ることが本論の目的である。

対EU交渉において、南アは自国の「豊かさ」と「貧しさ」を状況に応じてともに強調するという、複雑な立場に置かれた。すなわち、一方では「開発援助を必要とする貧しい地域の一部であることをヨーロッパ人に納得させよう」としながら、他方では「大量の海外直接投資を受けるに相応しい経済力を備えていることを認めてもらいたい」⁽⁴⁾と望んでいたのである。これが、すでに述べた国内社会に内在する二つの相対立する要素、少数者の「豊かさ」と多数者の「貧しさ」、から成る「中」レベルの力量を反映していることは言うまでもない。

だが、南アの行動は国内の矛盾を反映するのみならず、途上国のリーダーとして行動する場合には、周辺諸国など国際社会にも矛盾したインパクトをもたらす。第一に周辺の途上国側から見た場合、南アが行動規範をどこに置いているのかということである。南アの利害が、周辺国、他の途上国と常に一致するとは限らない。そのことは他の途上国から見た場合、南アがはたして自分たちの利益を守ってくれるのか、それとも逆に自国の利益を自分たちに押しつけようとするのか、という疑念になる。第二に先進国側から見た場合、南アは手強い交渉相手であると同時に、時には自分たちの望む規範、政策を途上国側に押しつけようとする場合の橋頭堡にもなりうるであろう、と

いうことである。

欧州連合（EU）とアフリカ・カリブ・太平洋諸国（ACP）諸国の間で締結されているロメ協定に南アの加入を認めるかどうかは、1994年に国民統合政府が発足して以来の懸案であった。97年4月のACP・EU合同閣僚理事会はようやく南アの限定条件つき加盟を承認したが、これほどまでに事態が長期化し、しかも南アの加盟が制約の多い条件つきとなったのは、問題が南ア一国、あるいは南ア-EU間という二国（地域）間にとどまらない意味をもっていたからである。南アのロメ協定加入問題は、次の三つの側面から考察される。

第一は、当然ながら、南ア-EU関係にもたらす意味である。南アにとってEUはいぜんとして最大の貿易相手であるだけでなく、旧宗主国の英国をはじめとして歴史的な結びつきの深い地域である。第二は、南ア-南部アフリカ地域にもたらす影響である。南ア以外の地域諸国はいずれもロメ協定加盟国であり、国によって濃淡はあるものの、いずれもEU（およびその構成国）が貿易・援助の両面においてもっとも重要な相手地域（国）となっている。南ア以外の南部アフリカ諸国は、ACP諸国の核たりうる南アのロメ協定加入を支持しつつも、南アの加入が自分たちの立場を相対的に低下させることを恐れるというアンビバレントな状況にある。第三は、世界貿易機構（WTO）体制下における特惠貿易制度存続の可能性という問題にかかわる世界貿易全体への影響である。南ア-EU交渉の開始と前後してWTOが発足したことにより、世界貿易はこれまで以上に自由、無差別、多角的貿易体制の方向をめざすことになったが、そうしたなかでロメ協定のような途上国を対象とする特惠貿易制度の改編についてはいまだ明確な答えは出されていない。したがって、ロメ協定加盟にあたって南アに限定条件が課されたことなども、南アにとどまらない意味をもちうるのである。

以上のような前提をふまえ、本論ではまずロメ協定の基本的枠組みと第四次ロメ協定終了を前にした改訂論議についてみたあと、南アの民主化からロメ協定加入までに至る南ア-EU交渉の経緯を分析し、そこで明らかにされ

た問題点を南部アフリカ地域への波及効果を中心に検討してみたい。

第 2 節 ロメ体制の変容と協定改訂問題

ロメ協定は、かつてヨーロッパ諸国の植民地であった ACP 諸国に対して、援助と特惠貿易の二本立てで開発協力を行うもので、現在 70 (1998 年からは南アを含めて 71) カ国の ACP 諸国に適用されている。

援助は、地域を指定したり構造調整を支えるプログラム援助と、一次産品の価格を一定枠内で保障する非プログラム援助からなっている。非プログラム援助のうち、特定農産物に適用されるのが輸出所得安定化制度 (STABEX)、鉱産物に適用されるのが鉱産物生産輸出促進制度 (SYSMIN) である。特惠貿易は、ACP 諸国に対して一方的に EU が関税を免除するものだが、熱帯産品以外の農産物の多くは除外されている。このため砂糖、バナナ、牛肉、ラム酒などについては別に輸入割り当てがなされている⁽⁵⁾。1975 年の第一次ロメ協定を皮切りに、80 年の第二次、85 年の第三次と各 5 年間ずつ延長され、90 年には 10 年間の第四次協定が締結された。現在、ACP 諸国から EU への輸入品の 97% が無関税また輸入制限なしに入っている。ただし、EU 自身の 93 年の試算でも、ACP 諸国からの輸入の 63.4% はロメ協定なしでも最恵国待遇ないし途上国に対する一般特惠により関税免除となるであろうという⁽⁶⁾。ロメ協定にもかかわらず EU 市場に占める ACP 諸国の割合は低下している。

ACP のなかでも南部アフリカ地域に絞った場合、例えば SADC 加盟国にとって EU は輸出市場として決定的な重要性をもっている。1997 年加盟のコンゴとセイシェルを除く SADC12 カ国の輸出に占める EU の割合は、91 ~ 95 年の平均でもっとも少ないモザンビークでも 24%、もっとも多いモーリシャスでは 79% にのぼる (表参照)。また民主化後の南アについてみても、EU は輸出入ともに他の地域を引き離して第一の相手となっており、96

年実績で輸出に占める EU の割合は 28%、輸入は 44%にのぼっている⁽⁷⁾。

第四次ロメ協定は 2000 年に終了するが、ACP 諸国がその後も協定の更新を希望しているのに対して、EU 側の対応はきわめて消極的である。いわゆる「援助疲れ」に加えて、貿易面でもロメ協定の効果が疑われだしているからである。ロメ協定発足直後の 1976 年には ACP 諸国は EU の輸入の 6.7% を占めていたが、94 年にはその比率は 2.8%にまで低下している⁽⁸⁾。はやくも 95 年 2 月の ACP ・ EU 合同協議でこれを「最後の会議にしたい」という意向が EU 側から示され、さらに 96 年 9 月の合同協議でも EU 側代表団の一人、ルクセンブルグのユンカー首相は「これまで数十年間にわたり築きあげてきた関係から EU が抜け出ることについては疑う余地はない」と発言した⁽⁹⁾。

EU がロメ体制からの離脱を指向するようになった理由を、EU の担当部局（第八総局）の政策文書分析に基づいて、ランボレヒトは 4 点にまとめている。第一は、経済のグローバル化と相互依存を軸とする国際環境の変化と EU の東ヨーロッパへの拡大によって、EU の政策優先度が根本的に変化したことである。またそれは、国家の果たす役割には限界があり市場経済を原則とするという認識を伴った。したがって、途上国への開発協力についても、社会開発や環境問題だけでなく、構造調整や制度改革に重点をおいていくべきだと考えられるようになった。

第二は、ロメ協定に基づいて ACP 諸国に EU 市場への優先的アクセスを保証したにもかかわらず、この間、途上国のなかですら ACP 諸国の窮乏化がいつそう進んだという事実認識である。そうした現状を打破するためには、サプライ・サイドすなわち ACP 側の生産向上、制度環境の改善、開発財政の適切な執行が必要であると考えられた。それは何よりも、ACP 各国政府の「よい統治」と健全なマクロ経済運営を必要とすると考えられた。

第三は、ACP 諸国の民主化、人権の尊重、非政府アクターの活性化などを通じて、EU と ACP の政治的パートナーシップを再活性化することが必要であると認識されたことである。そして第四は、WTO 体制の発足にとも

なって、ACP 諸国に限らず途上国と EU の貿易関係を根本的に再検討することが不可欠であるという認識が生まれたことである⁽¹⁰⁾。

第五次ロメ協定についての交渉に備えて 1998 年 2 月には EU の白書が出されることになっているが、その前段階として 96 年には現時点での EU の考え方を示して国際的な反応を探る目的で「21 世紀を目前にした EU - ACP 関係についての緑書（グリーン・ペーパー）」（以下、緑書 96）が発表された⁽¹¹⁾。さらに翌 97 年にも、同じ題で改訂版（緑書 97）が刊行された⁽¹²⁾。両緑書の内容は、基本的な点で大きな違いはない。以下、両緑書に共通する重要点をみてみよう。

緑書で示された EU のロメ協定改革案は、次のような内容から成っている。まず特惠貿易を軸とする現行の貿易条項については四つの選択肢が示された。(1)現状維持（ただし、ACP 諸国のなかでも LLDC だけを対象とすることもありうる）、(2)一般特惠への吸収（ロメ協定の内容を援助パッケージに限定したうえ、貿易条項については ACP、非 ACP を問わず LLDC のみを一般特惠の対象とする）、(3)画一的相互主義（ACP と EU の貿易条件を相互に同じものとする）、(4)格差的相互主義（ACP を経済発展度に応じていくつかのグループにわけたうえ、それぞれのグループと EU が相互主義による貿易条件を定める）、である。

同様に、援助・国際協力についても、(1)現状維持、(2)基本的なことを定めた一般協定を各国ごと（あるいはサハラ以南アフリカなど地域ごと）の二国（地域）間協定で補足する、(3)ACP 諸国を地域に分割してそれぞれと協定を結ぶ、(4)ACP、非 ACP を問わず LLDC のみを対象とする協定とする、という四つの選択肢が示された。

完全現状維持という選択肢を別にすれば、両者に共通して提起された選択肢はとどのつまり、相互主義か、ACP のグループ（ないしは各国ごと）への分解か、であるといっていよう。これら二つの選択肢のうち相互主義は 少なくとも EU の解釈によれば WTO の無差別・相互主義に従ったものであり、WTO 体制の発足という世界貿易システムの変化が背景にな

っている。いずれにしろ、ACP としての特殊な地位はもはや認められなくなる。他方、ACP をグループに分解する後者の場合、ACP はさらに相互主義を求められる経済発展度の高い一群と、他の LLDC と一緒にされて特惠を認められる一群とにわけられることになるから、これまたこれまでのような ACP を一つのグループとする特殊な扱いは受けないことになる。

このように見てくればわかるように、どちらの選択肢も EU における ACP 諸国の特殊な位置を否定しており、そのことはロメ協定の基本にある EU (EC) 制度の根幹にまで関わる意味あいをもっている。この点について録書 96 は、もともと ACP が「本質的に歴史的な理由」すなわち植民地支配を背景に生まれたことを指摘し、EU の将来的な相手としての立場に疑問を投げかける。

「『ACP グループ』は、厳密に言えば、政治的な実体でも経済的な実体でもない。それは、本質的には歴史的な理由に基づく欧州連合との関係を枠組みとして作り出されたものである。今日、ACP グループの国々は、その所得水準と生活水準、経済構造と貿易戦略、外資への相対的誘因力を大きく異にすることによって、それぞれの開発をめぐる利害と機会は著しく異なっている。こうしたコンテクストを考えたとき、なおも ACP グループは欧州連合にとっての適切なパートナーたりえるだろうか」⁽¹³⁾。

もともとロメ協定、さらにはその前身をなすヤウンデ協定の根拠となった EEC ローマ条約の第四部連合規定は、フランスが独立要求を抑え切れなくなった仏領植民地を取り込むために、他の加盟国の疑問と抵抗を振り切り、発足させたものであった⁽¹⁴⁾。その意味では、開発協力としての側面をもちつつも、フランスさらには英国の旧植民地取り込み政策のために機能させられてきたことは否定できない。だが、アフリカにおいては英国の旧植民地における影響力低下に加えて、フランスも旧植民地における民主化の動きへの判断の誤り、1994 年の CFA フランの 50% 切り下げによって影響力を低下させており⁽¹⁵⁾、EU のロメ協定離れ傾向もこのコンテクストを抜きに語れな

い。緑書の提起は、旧植民地に対するヨーロッパの従来政策が大きな転換点を迎えていることを示唆しているといっていよう。

第3節 南ア - EU 交渉の経緯

1994年4月の総選挙の結果、マンデラ政権が発足するとともに、ロメ協定加入問題を軸とする対EU交渉は新政権の重要な外交課題となった。同年10月、南アはEUと暫定協定を結びひとまず当面の経済関係の大枠を二国（地域）間で設定した。同年11月、南アのムベキ副大統領は、ACP・EU合同閣僚理事会の議長にあてた書簡のなかで、南ア - ロメ協定間の関係について協議することを提起し、同国のロメ協定加入の意志を正式に表明した。すでにEU側はこれに先駆けて94年6月にロメ協定ではなく自由貿易協定の締結を提案していた⁽¹⁶⁾。結局、南アのロメ加入問題と南ア - EU二国（地域）間経済問題協議を並行して進める二元（twin track）アプローチがEU側から提起され、以後の協議はそれにしたがって進められることになった。

他方、南アのロメ協定加盟問題については、ACP諸国の側も同年末までには加盟を支持する意志を明らかにした。南アの競争力を恐れながらもACP諸国側が南ア加盟を支持したのは、EUがロメ協定そのものの見直しを目論んでいる状況のもとで、1998年9月から本格的に始まる第五次ロメ協定実現のための交渉において交渉力量を全体的に高めることができると判断したため、とみられる。他方、南アも無条件で加盟を希望したわけではなく、ロメ協定加盟によって競争力の弱い南ア産業を再編することに悪影響を与えるのではないか、という反対意見も対EU交渉代表団のなかにはあったことが伝えられている⁽¹⁷⁾。

これに対してEU側は、そもそも南アが他のACP諸国のような途上国ではないこと、南アが加盟すればEU市場で競争力の弱い他のACP諸国に影響を与えることなどの理由をあげて難色を示した。だが、より大きな理由は、

南アの農産物が EU 諸国に深刻な影響を与えることに対する懸念であった。

最終的には 1997 年 4 月 24 日にルクセンブルグで開催された ACP ・ EU 合同閣僚理事会で南アの限定条件つき加盟が承認され、98 年始めから実施されることになった。限定条件つき加盟国となった南アには、他の加盟国に無条件適用される以下の条項が適用されない (1)一般特惠、(2)バナナ、ラム、牛肉、砂糖、石炭および鉄鋼に適用される特別割り当て制度、(3)STABEX、(4)SYSMIN、(5)構造調整支援、(6)欧州開発基金による支援(ただし、難民支援は除く)。逆に南アにも適用される条項は、(1)技術・文化・社会協力、(2)地域統合協力、(3)工業開発、(4)投資の促進、(5)ACP ・ EU 合同閣僚理事会など機関への参加、(6)欧州開発基金により ACP 諸国で実施される事業への入札参加、である⁽¹⁸⁾。

見ればわかるように、他の ACP 諸国にとってロメ協定に加入するメリットとなっているほとんどすべての条項がこれでは除外されることになる。南アに認められた条項は、欧州開発基金事業への参加を除けば、いずれも抽象的、一般的な表現にとどまる相互協力条項だけで、ある意味においてこれらは別にロメ協定に参加しなくても実現できるし、ある程度までは実施されているといってもよい。南アに対する EU の援助も、ロメ協定を通じるのではなく、欧州復興開発計画による援助を継続することが合意された。欧州復興開発計画では、1996～99 年に南アに対して 5 億エキュを当てることになっている。またそのほかに欧州投資銀行による 2 年間で 3 億エキュの融資が、95 年 6 月時点で決まっている⁽¹⁹⁾。

南アをロメ協定に全面的にではなく限定条件つきで加盟とした理由について、EU 側は次のように説明する。第一は、他の ACP 諸国に比べて南アの経済力がはるかに強いことを勘案すると、南アにも他の ACP 諸国と同じ優遇条件を認めた場合には他の国々が大きな不利益を被る恐れがあること。第二には、WTO 体制の下で南アにロメ協定の認める一方的特惠待遇を許すことは、ACP 以外の途上国を含む国際社会から批判を招くこと。第三は、ロメ協定への全面参加という条件で南アが加わった場合には、EU の既存の

農業、工業製品のある部分が大きく脅かされること。第四に、南アに必要な経済自由化を結果的に妨げることになるかもしれないこと、である⁽²⁰⁾。

南ア側から考えた場合、ここまで譲歩してなおロメ協定に加盟するメリットはあったのだろうか。この点について ANC 選出の国会議員で ANC の経済政策 MERG 報告に関与したロバート・デイビス（元ウエスタン・ケープ大学教授）は、次のように説明する。南部アフリカ地域との新たな関係構築を必要とする南アにとって、南ア - EU 関係も南ア - 南部アフリカ関係と調和させなければならない。地域諸国がいずれもロメ協定加盟国である以上、二つの関係をもっとも単純に調和させるのは南アがロメ協定に加盟することである。くわえて、南ア産品を EU 市場で販売するうえでロメ協定はもっとも有利な条件を保証し、南アのグローバル経済への統合を促す、というのである⁽²¹⁾。

第 4 節 南部アフリカ周辺国への影響

南アのロメ協定加入は、南部アフリカ周辺諸国にとってどのような意味をもつのだろうか。南アの対 EU 輸出は ACP 諸国のその半分に匹敵する⁽²²⁾。かりに南アがまったく制約なしに加入していた場合、EU 市場における競争が問題となったかもしれない。だが、南アの加入が制限条件つきとなっても、周辺国からみた場合に問題となるのは、EU 側が南アに認めさせた内容が他の SADC 諸国にも波及するかもしれない、という懸念である。ナミビアのカレンガ通産省貿易政策局次長の「提起されている南アと EU の相互自由貿易協定は、将来のロメ協定をめぐる交渉の土台とすべく意図されているのではないか」⁽²³⁾という懸念は、他の SADC 諸国すべてに共通するものとみてよいだろう。

その意味でも、ロメ協定への加入問題以上に周辺国が注目しているのが、南ア - EU 二国（地域）間交渉の行方であり、自由貿易協定の内容である。

1996年にEU側が示した自由化案は、10年以内に平均すると二国（地域）の貿易の90%の自由化をめざしており、農産物については南ア産品は60%（現行15%）、EU産品は95%（同42%）、また非農産物については南ア産品は97%（同79%）、EU産品は88%（同48%）までを自由化するというものである⁽²⁴⁾。この数字からも明らかなように、EUの望む自由貿易とは言葉どおりの完全な自由貿易ではなく、特定農産物などEU内部で反対の強い産品（全体の10%ほど）は除外するものである⁽²⁵⁾。とりわけ、域外からの保護を求める声がEU加盟国から強く出されている切り花、リンゴ、リンゴジュース、ナシ、オレンジ、オレンジジュース、ワインについて、EUは自由化の対象外とすることを明言している⁽²⁶⁾。

また南アからEUに輸出される産品の大半が一次産品（その多くは加工前のダイヤモンドと金地金）であるため、現在でも実際には南アからの輸出品の80%は関税なしでEUに入っている。これとは対照的に、EUから南アに輸入される商品は圧倒的に資本財であるため、関税なしで輸入される商品は44%と半分以下である⁽²⁷⁾。関税免除だけに限ってみれば、自由貿易協定によってチャンスを与えられるのはむしろEU側ということになる。

周辺国のなかでも、南アとの自由貿易、共通関税をすでに実現している南部アフリカ関税同盟（SACU）加盟国の場合は、影響はいっそう深刻である。南アとEUの自由貿易によって、EUが輸入先を、これまで一方的特惠を認めていたSACU地域から互恵的自由貿易地域である南アに切り替える恐れがあるためである。またそれ以上に直ちに影響するとみられるのが、南ア以外のSACU加盟国（ボツワナ、レソト、ナミビア、スワジランド：BLNS）にとって国家歳入の重要な部分を占める関税収入の減少である。SACU関税収入による配分金は、レソトで歳入の57.7%、スワジランド42.8%、ナミビア28.8%、ボツワナ25.0%に達している（レソトのみ1990～91年度、他は91～92年度）⁽²⁸⁾。南アとEUの自由貿易が実現した場合の関税収入の減少率を、96年実績をもとにSACU作業委員会は、ナミビアで15%減、レソトとスワジランドはそれ以上の減少と試算している⁽²⁹⁾。

このほかグローマンは、SACU にもたらすマイナスの影響として、農業・漁業産品など SACU が南アに輸出している商品と EU 商品との競合、海外からの投資のいっそうの南ア集中、などをあげている⁽³⁰⁾。ただし、SACU 協定は加盟国が他の加盟国の事前の同意なしに域外の当事者と貿易協定を締結することを禁じており⁽³¹⁾、今後、SACU は南アとの協議を通じて、あるいは南ア - EU 協議に加わって、例えば BLNS 諸国にとって不都合な産品を自由化品目から除外することや BLNS から南アに輸出された部品を南ア産品として扱うこと、などを求めていくことになるであろう。

一方、BLNS 以外の SADC 諸国の場合も、SADC 貿易協定によって加盟国が域外国と特恵的取り決めを結んだ場合には同じ条件が他の加盟国にも適用されるとされているうえ⁽³²⁾、2004 年までに SADC を自由貿易地域とすることが 96 年に決められたことから、南ア - EU 間の二国（地域）間協定の内容が SADC 諸国にも波及する可能性が見えてきた。その場合、南アは EU と SADC の両機構にまたがって自由貿易のブリッジをすることになるが、逆に南アは他の SADC 諸国も受け入れられるような内容でないと二国間協定は締結できないと EU に対して「サインを送っている」⁽³³⁾わけで、二つの世界にまたがる特殊な立場を利用してしたたかな交渉を展開しているともみることでもできよう。

南ア - EU 交渉において、EU は WTO の無差別・互恵原則を根拠にロメ協定の特恵制度に疑問を投げかけた。だが、そもそも WTO 体制の下でとり残されるかもしれない LLDC 諸国への対処の方法は、いまだ一般論以上に明確になったことがない⁽³⁴⁾。グローマンは、WTO の相互主義は必ずしも先進 - 途上国関係を想定していないとして、途上国保護政策を WTO 原則に盛り込むことを提案している⁽³⁵⁾。南ア - EU 交渉を通じて、さらには 1998 年から本格化するロメ協定改訂交渉を通じて明らかになった問題が、逆に WTO 体制全体に影響を及ぼすことも考えられるのである。

結語

新政権発足以来、南ア政府は指導者の演説や外交政策文書を通じて、南部アフリカ地域が外交政策のもっとも重要な相手であり、南アは地域の覇権国家としてではなく同盟者、パートナーとして周辺諸国との友好を築くことを希望していることを、繰り返し表明してきた。また、アパルトヘイトの時代は南アの不安定化工作に耐えながら解放闘争を支援してきた周辺諸国の側も、民主化とともに南アをいち早く SADC に迎え入れ、地域協力による発展を求めてきた。だが、他方で周辺諸国の「南ア覇権」に対する警戒感がいかに強いかは、1996年に発足した SADC の政治防衛安全保障機関をめぐって繰り広げられた南ア - ジンバブウェ間のイニシアチブ争いが示している⁽³⁶⁾。

南アのロメ協定加入交渉、さらに EU - 南ア二国（地域）間交渉を見守る周辺諸国の目は複雑である。一方では、対 EU 交渉における自分たちの結束の要として南アに期待を寄せつつ、他方では、南アが EU の途上国政策における橋頭堡として機能するのではないかと、という警戒感を抱いている。南アにとって、周辺諸国との協力は単なるレトリックに止められない現実的課題であることは、500万人ともいわれる周辺諸国から流入する非合法労働者の問題一つをとっても明白である。いっそう自由主義的な色彩を強めるマクロ経済戦略（GEAR）の下でグローバル市場を求めつつ、周辺諸国にも細かな目配りをする複雑な舵取りを南ア政府は引き続き求められるだろう。

南アが、単に経済発展度が「中位」ないし「中間」（ミーディアム）の国というにとどまらず、先進と途上の「仲介」（ミーディエーター）役として国際社会に貢献できるかどうかは、南ア国内の「豊かな」人々と「貧しい」人々の亀裂をどれくらい埋められるかという国内政策の行方にもかかっている。貧しい人々こそ多数派なのである。

[注]

- (1) Greg Mills, "Learning All Over the Place?: The Not-So-New South Africa's Foreign Policy," in Hussein Solomon ed., *Fairy God-Mother, Hegemon or Partner*, ISS Monograph, no. 13, 1997, p. 21.
- (2) 例えば、Hussein Solomon, *South African Foreign Policy and Middle Power Leadership*, mimeo, 1997.
- (3) World Bank, *World Development Report 1997*, Oxford University Press.
- (4) Talitha Bertelsmann, "The European Union, South Africa and the Proposed Free Trade Agreement," in SAIIA, *South African Yearbook of International Affairs 1997*, p. 266.
- (5) 開発援助を中心とするロメ協定の内容については峯陽「EUのアフリカ援助と日本」（川端正久編『アフリカと日本』勁草書房、1994年）を参照。
- (6) S. K. B. Asante, "The European Union-Africa-Caribbean-Pacific (ACP), Lome Convention: Expectations, Reality and the Challenges of the 21st Century," *Africa Insight*, vol. 26, no. 4, 1996, p. 382.
- (7) SAIIA, *South African Yearbook of International Affairs 1997* の巻末統計より筆者算出。
- (8) European Commission, *Green Paper on Relations between the European Union and the ACP Countries on the Eve of the 21st Century*, 1997, Main topics for discussion, XII.
- (9) Anne Graumans, *SADC-EU Cooperation beyond Lome: Between Continuity and Change*, FGD Occasional Paper, Foundation for Global Dialogue, 1997, p. 1.
- (10) Kato Lambrechts, "The Lome Convention: Quo Vadis South Africa?," in FGD,

Global Dialogue, vol. 2. 2, June 1997.

- (11) European Commission, *Green Paper on Relations between the European Union and the ACP Countries on the Eve of the 21st Century*, 1996.
- (12) European Commission, *Green Paper*....., 1997.
- (13) European Commission, *Green Paper*....., 1996, p. 42.
- (14) この経緯については高島忠義『ロメ協定と開発の国際法』成文堂、1991年に詳しい。
- (15) Guy Martin, "Francophone Africa in the Context of Franco-African Relations," in J. Harbeson and D. Rothchild eds., *Africa in World Politics*, Westview, 1995, pp. 182-183.
- (16) Mills, "Learning All Over the Place?," p. 28.
- (17) Anne Graumans, *Redefining Relations between South Africa and the European Union*, FGD Occasional Paper, Foundation for Global Dialogue, 1997, pp. 13-14.
- (18) European Commission DG8, "Membership of Lome Convention," 25-07-97.
- (19) European Commission DG8, "An Agreement for Trade and Co-operation," 02-05-97.
- (20) European Commission DG8, "Membership of Lome Convention."
- (21) 前出 *Global Dialogue* でのインタビュー。
- (22) Graumans, *Redefining Relations*....., p. 15.
- (23) Graumans, *SADC-EU Cooperation*....., p. 6からの再引用。

- (24) Graumans, *Redefining Relations*....., p. 21.
- (25) Graumans, *SADC-EU Cooperation*....., p. 6
- (26) European Commission DG8, "The Proposed Free Trade Area," 25-07-97.
- (27) Graumans, *Redefining Relations*....., p. 9.
- (28) Erich Leistner, *South Africa's Options for Future Relations with Southern Africa and the European Community*, South African Chamber of Business, 1992.
- (29) Graumans, *Redefining Relations*....., pp. 25-26.
- (30) *Ibid.*, pp. 25-26.
- (31) *Ibid.*, p. 26.
- (32) *Ibid.*, p. 23.
- (33) Bertelsmann, "The European Union.....," p. 271.
- (34) 例えば日本における WTO 問題についての議論を標準的なテキストと思われる佐々波楊子編『WTO で何が変わったか』（日本評論社、1997年）に見てみると、9人の著者がレジーム論、紛争解決手続き、直接投資、金融などさまざまなテーマで論じているが、途上国問題は数人の著者が数行触れているに過ぎず、本格的な検討はなされていない。
- (35) Graumans, *SADC-EU Cooperation*....., p. 21.
- (36) この問題については、佐藤誠編『南アフリカの政治経済学 ポスト・マンデラとグローバルイゼイション（仮題）』（明石書店、1998年3月刊行予定）所収の拙稿を参照。

表 SADC 諸国の対 EU 貿易⁽¹⁾ (1991-95)

	輸出 (100万 ECU)	輸入 (100万 ECU)	輸出に占める EU の割合(%)
アンゴラ	649,678	888,462	32.54
ボツワナ	77,653	87,532	28.58
レソト	19,448	27,793	35.03
マラウィ	159,898	90,006	47.29
モーリシャス	859,450	498,534	79.29
モザンビーク	75,943	197,060	23.55
ナミビア	267,708	98,060	n.a
スワジランド	124,087	26,129	n.a
タンザニア	182,598	375,297	46.63
ザンビア	218,270	189,932	27.95
ジンバブウェ	568,774	397,887	n.a
南アフリカ ⁽²⁾			28.3

(注) (1) 1997 年加盟のコンゴとセイシェルは除く。

(2) 南アフリカは 1996 年単年の数字。

(出所) Anne Graumans, *SADC-EU Cooperation beyond Lomé: Between Continuity and Change*, Foundation for Global Dialogue, 1997.

南アフリカのみ South African Institute of International Affairs, *South African Yearbook of International Affairs 1997* より筆者算出。

第7章

南アフリカ民主化後の対アジア経済関係の変容

対マレーシア経済関係の緊密化と「環インド洋経済圏」形成の意義を中心に

須藤裕之

はじめに

南アフリカの民主化の衝撃は、国内社会にとどまらず周辺諸国にも波及し、冷戦後の国際社会に歴史的な構造変化をもたらしつつある。この衝撃が、どのようなプロセスで、どのような領域に影響を与えたか、あるいは与えるのかを詳細に検討することは、アフリカ地域社会においてのみならず、今後の国際社会の動向を探る上でも必要不可欠な作業であるといえる。

本稿の目的は、南アフリカの民主化が、同国経済の対外的な側面にどのような影響を与えつつあるかを、主として、アジア地域諸国との経済関係の変化を概観することによってトレースすることにある。特にここでは、民主化後の南アフリカにおいて最も活発な貿易・直接投資パフォーマンスを示すようになった、インド、マレーシアをはじめとする東南アジアや南アジア諸国との経済交流を中心にみていく。

以上の検討を土台として、最終的には、南アフリカ民主化によってより一層実現性の高まった、経済交流フレームワークとしての「環インド洋経済圏」の形成とその意義について、冷戦後の国際経済社会の変容という脈絡から考えていく。

第 1 節 南アフリカ・東南アジア経済関係の現状

本節では、民主化前後の南アフリカの貿易構造の変化を概観することで、民主化が対外経済取引にどのような影響を与えつつあるかを検討する。

1. 南アフリカ貿易の現状

図 1a は、1990 年から 96 年までの南アフリカ輸出入額の推移をみたものである。これから明らかなように、各国の経済制裁が大幅に解除された 91 年以降、南アフリカの貿易は、輸出入額ともに着実に伸びてきている。96 年のドル・ベースの輸出入額はそれぞれ、293 億 1300 万ドルと 268 億 6900 万ドルとなっており、前年比 4.8%、同 - 0.9% とその伸びは決して顕著なものではないが、これをランド・ベースでみた場合、前年比 23.2%、同 18.8% と輸出入ともに大幅な拡大傾向を示した（図 1b）。

ランドは、現在に至るまで、ドルに対し長期的に下落し続けてきた。これは、その初期においては、経済制裁と政情不安を嫌った間接資本の国外への引き上げ（長期資本収支）と短期資本の流出によるものであった。1994 年の民主化以降、長期資本が徐々に還流しはじめ、長期、短期の資本収支が大幅に黒字化したのちには、景気拡大による経常収支の赤字が、ランド下落の一つの背景になったと思われる⁽¹⁾。ちなみその下落率は、年中平均でみて 90 年（1 ドル = 2.6 ランド）から 96 年（同 4.3 ランド）へとおよそ 65% にも達している⁽²⁾。

ただ、このランド安は、この時期（1995 年）23.4%⁽³⁾にも及ぶ南アフリカの輸入依存度や堅調な個人消費の伸びからして、輸入インフレの懸念を高めはしたものの、その一方で、輸出を伸ばす主因となったことも確かである。また、懸念されたインフレについても、南アフリカ準備銀行が公定歩合を、95 年に引き続き 96 年にも 2% 引き上げたことや、主要輸入製品である精密

電子機器の供給能力過剰による世界的な価格低迷もあり、消費者物価上昇率は7.4%と、同国にとっては近年にない低い水準となった⁽⁴⁾。

伝統的に南アフリカの対外貿易は、輸出入ともに、ドイツ、イギリス、イタリア、スイス、オランダ、フランスなどの西ヨーロッパを中心に、米州ではアメリカ、アジアでは日本と先進国に大きく依存してきた。現在においても、日本、イギリス、アメリカ、ドイツの先進4カ国だけで南アフリカの輸出の約3分の1(33.8%)、輸入に至ってはおよそ半分近く(48.0%)を占めるほどである。これに、香港、韓国などのアジア NIEs、ジンバブウェ、モザンビークやザンビアなどの周辺アフリカ諸国との貿易が続いている。アジア諸国、とりわけ東南アジア諸国との貿易は、1980年代に比べ貿易量がかなり増大した96年においても全体としての量的比率としては、依然、輸出の4.21%、輸入の3.37%を占めるに過ぎず、かなり希薄なものとなっている(図2a、b)。

アジアと南アフリカ経済の交流が希薄であることの原因としては、両者とも国際分業体制における先進国向けの生産基地、あるいは資源供給国として長く位置づけられてきたからに他ならない。そうした意味で、南アフリカと東南アジア諸国との貿易関係は、これまで表だった地域経済フレームワークを必要としてこなかったし、また逆に言えば、こうしたフレームワーク・ニーズの不在が、横断的な地域経済圏や地域協力の進展にとって最大の障害となってきたともいえる。

2. 南アフリカ対アジア貿易の変化

図3a、bは、1993年と94年における南アフリカ対アジア貿易の前年比伸び率をみたものである。また、図4は、92年を100とした場合の94年の輸出・輸入の指数を対数軸にプロットしたものである。いずれからも西ヨーロッパ、アメリカ、日本といった南アフリカにとって伝統的な貿易相手国よりも、インドやマレーシアとの貿易が急速な拡大を示していることが明らかで

ある。同期間、インドは南アフリカへの輸出量を 2.3 倍、マレーシアは 1.7 倍、輸入は、それぞれ 19.6 倍と 31.3 倍という驚異的な伸びを示した。

これら諸国の南アフリカとの貿易額がもともと少ないが故に、全体からすれば微量な変化が急激な変化率となって現れるという側面は否めないが、しかし、同時期に南アフリカの総輸出入の伸びがそれぞれ 7.8%と 21.7%であって、伝統的な貿易相手国がこの数字と同程度の伸び率しか示していないことを考慮すると、インドやマレーシアとの貿易の急激な変化に某かの特別な要因を考えざるを得ないであろう。

表 1 は、図 4 の実際の数値表から環インド洋諸国の数値だけを抜き出してみたものである。これら諸国のなかには、今年はじめて第一回閣僚会議が開催された「環インド洋地域協力連合」(IOR-ARC)の正式な加盟国(表では)と、同連合への加盟を正式に申請している国(表では)、そして加盟申請はしていないものの潜在的に将来の加盟国⁽⁵⁾と考えられるもの()が含まれているが、これらインド洋関係諸国だけの対南アフリカ貿易量の伸びは、南アフリカの輸入において 46.5%、輸出では 85.7%といった急増を示しており、上述した南アフリカ貿易全体の伸び率と比べて、かなりのテンポで拡大していることがわかる。

このことは、その全体からみたシェアという点では、依然として南アフリカの地域別貿易構造は先進国に大きく依存してはいるものの、ここへきて徐々にではあるが、確実に変質しつつあることを示している。今後この傾向が持続すれば、近い将来、南アフリカ貿易の新たな軸として、インド、マレー半島(マレーシア、シンガポール、タイ半島部)、中東諸国を中心とした環インド洋アジア地域がかなりのウェイトを占めるようになることは間違いないように思われる。

以下では、こうした南アフリカ貿易の「東南・南アジア・シフト」あるいは、「環インド洋シフト」の背景や要因について検討する。

第2節 民主化後の変化

1. 民主化による政策環境の変化

南アフリカは、長く続いたその社会体制の不健全さを除けば、国内社会資本（運輸、通信）や要素賦存（資源、労働）という点で、他のアフリカ諸国はもとより、ラテン・アメリカやアジア諸国における同程度の発展水準にある国と比べても、決して見劣りすることのないほど良好な経済的ポテンシャルを、民主化以前より有していた。そうした意味で、1980年代半ばから本格化した南アフリカへの経済制裁は、潜在的な経済成長のポテンシャルに蓋をしたという点で、まさに同国経済の発展を大きく阻害した要因であった。したがって、南アフリカにおける民主化は、その政治的な意味合い同様、同国のマクロ経済環境に急速な成長契機を与えるものであった。

1980年代以降、開発途上国の経済政策に求められてきたものは、安定的なマクロ経済運営と競争的なミクロ経済の実現であった。事実、大規模な外資導入や金融自由化などの内外両部門における規制緩和によって、この必要条件をクリアすることのできた国は、概して高い経済成長と国内産業基盤の高度化に成功してきたといえるし、逆に、政情不安など様々な要因により十全にこれを行うことのできなかつた国は、依然として低成長（不安定）経済に甘んじている。80年代、90年代の東南アジア経済や90年代以降のインド経済が前者の高成長グループに属してきたことは言うまでもない。

民主化後の南アフリカにとって、内外両面に関わる様々な経済的自由化措置を通じ、国内の良好なマクロ経済環境を有効に利用することで、持続的な経済成長とより一層の国内産業基盤の高度化をはかることは、構造的な所得分配の不平等を是正し、安定的な国内社会を実現する上での必要不可欠な政策課題である。

1996年に発表された包括的かつ本格的な南アフリカ経済自由化政策であ

る「マクロ経済戦略」(GEAR)では、2000年までにGDP成長率を6.1%まで高め、41万人の新規雇用を創出し、インフレ率を7.6%まで抑制するという、より具体的な目標が設定された。そのための政策手段が、外国為替管理の緩和、公営企業の民営化、投資インセンティブの導入⁽⁶⁾、そして関税引き下げなど一連の貿易自由化等を含む政策パッケージであった。その企図するものは、間接、直接投資の流入を図ることで、従来より低水準であった国内貯蓄率を補い、国内投資率を高めると同時に、生産技術及び経営ノウハウの移転によって、国内産業の活性化と国際競争力の改善を促進することであった。

南アフリカへの間接・直接投資は、民主化以前からの潜在的な成長ポテンシャルと国内消費や景気の拡大への期待もあって、1994年以降目覚ましい伸びを示している。図5は、91年から96年までの南アフリカの貿易収支、経常収支、長期資本収支についてみたものであるが、これをみても明らかなように、南アフリカの民主化後、それまでネットでみて慢性的な流出傾向を示していた長期資本の流れが逆転しており、このことは、新生南アフリカ政府の誕生ならびに先の投資優遇策がいかに海外から高く評価されているかの証左ともいえる。

図6a、bは、1994年半ばから96年半ばまでの南アフリカへの直接投資を国別、分野別にみたものである。国別では、貿易同様、アメリカ、ドイツ、イギリスなど伝統的に南アフリカへの直接投資を活発に行ってきた諸国が上位を占め、全体(187億ランド)の7割以上となっている。ただ、これら欧米諸国の投資企業のほとんどが、80年代半ばの経済制裁以前にすでに南アフリカへの初期投資を済ませていた、あるいは制裁解除後、復帰した企業であることを考えると、やはり、94年以前には皆無であったマレーシアからの直接投資は、件数こそ少ないものの、新たな投資国として注目すべきであろう。

2. マレーシアの対南アフリカ直接投資

貿易同様、投資関係においても、マレーシアと南アフリカの経済関係が急速に強まるのは 1994 年以降である。マレーシアは、かねてより、マハティール首相の「脱欧米」化政策に基づき、アフリカ地域経済との結びつきを高めようとしていた。実際、マハティールは、95 年に自国の若手企業家 250 人余りを引き連れ民主化後の南アフリカを訪れるなど、新たな経済機会を求め精力的に行動している。この結果、94 年以前にはほとんど皆無であったマレーシアの対南アフリカ投資は、97 年現在、およそ 20 億ドル⁽⁷⁾にもおよんでいる。投資分野としては、ホテル、不動産などの開発事業からはじまって、最近では南アフリカの国営通信企業であるテルコム社株の取得（21 億 9000 万ランド）や石油精製大手エンゲン社株の取得（18 億 8000 万ランド）など、注目される大規模投資が相次いでいる。

表 2 は、マレーシア系企業の民主化後の主な対南アフリカ投資をみたものであるが、これをみても明らかなように、食料加工や小売りなど大衆消費財や、自動車ならびに同部品などの製造業への投資が主であるアメリカ、ヨーロッパなどに比較して、地元の企業との合併あるいは買収を通じて、ホテルやレジャーセンターなど不動産関連開発事業への投資がマレーシアの特徴となっている。このことは、製造業における母国との経営環境の違いとともに、飲食店や小売りなど大衆消費財産業がすでに既存の海外企業や現地企業によって占められているため、マレーシアは市場ノウハウなどの点でかなり遅れをとっており、新規参入コストがきわめて高いことなどが挙げられるが、いずれにせよ、こうしたマレー系企業の多くが、母国と南アフリカで事業内容を異にしているケースが目立っている⁽⁸⁾。

こうしたマレーシア投資の急増の背景には、上述したように、南アフリカ経済の潜在力や積極的な対外開放政策というプル要因もさることながら、2020 年までの先進国入りを目指すマレーシアが、新たな海外市場を開拓して

いこうとするプッシュ要因も強く作用しているといえる。こうした経済的な要因に、マンデラの「国際社会復帰政策」やマハティールの南南協力推進というコンテキストがポジティブに絡んだことは想像に難くない。今後とも両国における貿易、投資関係の活発化が予想されるが、現在のマレーシア投資のほとんどが、既存の南アフリカ企業との合併事業や、買収によって構成されていることから、本来、南アフリカ政府が海外からの投資に期待している新規雇用の創出や技術移転などの効果が希薄であることも事実である。したがって、両国経済関係の緊密化が今後とも円滑に持続していくためにも、将来にわたる南アフリカ経済の成長と高度化を視野にいれた電子機器産業や家電産業など、マレーシアが国際競争力を有する製造業部門への新規投資の増加が期待される。

第3節 経済関係緊密化の意義

1. 南アフリカ、東南アジア双方にとっての相互交流拡大の意義

民主化後の南アフリカにとって、アジア、とりわけマレーシアなどの東南アジア諸国経済との交流促進を図ることの最大の理由は、国内経済の持続的発展を実現し、先進国市場への過度の依存を解消するための新たな輸出市場の拡大と確保ということであろう。そうした意味では、従来より取引額の大きかった日本、香港、台湾などの貿易相手国にとどまらず、アジア大での新たな輸出市場を模索するなかで、1980年代後半より高度成長を続け、近年においては域内貿易の拡大と域内消費市場の着実な成長を経験している世界の成長センターとしての東南アジア地域は、まさに望ましい地域であったといえる。また、これまであまり交流のなかったアジア太平洋市場へのゲートウェイとして、APECのサブ・システムとしての東南アジア諸国との経済取引から得られる情報やノウハウ、そして、市場アクセスの機会、将来におけ

る同国の輸出市場の拡大と経済発展にとってきわめて重要である⁽⁹⁾。さらには、これまでの南北協力という固定的な開発スキームに、インド洋をはさんだ「南南協力」という新たなスキームを加えることで、社会経済開発を縦横から活性化することにも、東南アジア諸国との協調関係強化を図る積極的な意味を見いだすことができる。

同様に、東南アジア諸国にとっても、民主化後の南アフリカとの関係強化を図ることは、これまで日本やアメリカを含む APEC 先進国に過度に依存した同地域経済の体質を改善し、地域経済のグローバル化を図っていくためにも、新たな輸出市場としての南アフリカ、さらには南部アフリカの存在はきわめて重要である。

これまでの東南アジア、あるいは ASEAN は、APEC のサブ・システムとして、主として輸出生産基地として機能してきた。より具体的には、輸出財加工組立地域として、先進国資本の受け皿的な役割を果たしてきたといえるが、その過程において、景気循環を含めた先進国の経済動向の影響を大きく受けてきたことから、国内需要・国内資本をベースとした自律的な経済構造の確立がかねてより重要な政策課題となってきた。本来ならば、経済成長にともなう国内の資本蓄積や市場の拡大を待って、より自律的な経済構造と成長メカニズムへの転換を図ることが望ましいといえるが、インドネシアを除けば、ASEAN 諸国の国内市場は総じて狭小である。その意味からも、新たな輸出市場としてのアフリカへの進出は、同地域経済の生き残り策の一環という観点からもきわめて重要である。また、南アフリカにとって東南アジア諸国がアジア太平洋市場へのゲートウェイであるのと同様に、「南部アフリカ開発共同体」(SADC) 構成国としての南アフリカやその隣接地域としての南部アフリカは、次世代市場であるアフリカ市場へのゲートウェイとして非常に重要な位置にある。

さらには、東南アジア諸国、とりわけ ASEAN の先導国としてのマレーシアにとっては、こうした経済的誘因以上に、南アフリカとの関係強化を通じて環インド洋大の経済フレームワークを創設する今一つの誘因がある。それ

は、これまで「ゆるやかな共同体」として存在してきた APEC の性格が、ここへきて徐々に変質しつつあるということである。

元来 APEC は、かつての EC や現在の NAFTA などのように、域内障壁を相互に除去することで域内経済の活性化を図ることを目的とするような地域経済フレームワークではなく、域内における経済問題に関して、中長期的な視点から相互に協力し合うためのものであった。そうした意味では、APEC のなかに ASEAN、NAFTA、そして ANZCERT (オーストラリア・ニュージーランド経済的適正化協定) や ALADI (中南米統合連合) のようなフォーマルな地域経済協定 (圏) があり、そのなかにインドシナ (パーツ) 経済圏や華南経済圏などのインフォーマルな局地経済圏があるという、まさに様々な規模、性格の地域フレームワークが折り重なる、地域経済フレームワークの多層性 (あるいは共存) を特徴としていた。

ところが、1990 年代に入り、アジア太平洋地域大の貿易自由化の交渉の場として APEC を再定義しようとするアメリカと、従来通り「ゆるやかな共同体」としての APEC に固執する ASEAN 諸国との間に軋轢が発生した。それは 93 年の第五回閣僚会議における「新太平洋共同体宣言」(自由貿易圏構想) を端緒としながら、翌 94 年の「ボゴール宣言」(貿易自由化計画) で頂点に達したとあってよいだろう。東南アジア諸国が広域的な経済フレームワークとしてこれまで通り APEC に依存し、かつ現状の経済構造の日米依存性ゆえに、その主導権を主としてアメリカに握られていくとすれば、そうした状況は同地域諸国にとって歓迎できるものではない。結果として、東南アジア諸国はこれまで APEC が有していたような広域的な、そしてゆるやかな地域経済フレームワークを他にも用意しておく必要性に迫られているといえる。その必要性が、後述する「環インド洋経済圏」を生んだともいえるが、オーストラリア⁽¹⁰⁾、インドとともにその中核を占める三極の一つが、他ならぬ南アフリカである。

2. 経済交流フレームワークとしての「環インド洋経済圏」

そこで、今後の地域経済交流のフレームワークとしての「環インド洋経済圏」形成の可能性をみるため、1997年3月に第一回閣僚会議が開かれたIOR-ARCの今後について展望してみたい。

表3は、IOR-ARCの構想から成立までの主な経緯をみたものである。そもそもこの機関の設立の発端は、民主化以前の1993年当時南アフリカの外相であったP.ボタのインドへの構想提示であった。そもそもの発想は、民主化以前より南アフリカにあったのである。

現在、IOR-ARCの加盟国は14カ国であるが、すでに正式な加盟申請がタイをはじめとする7カ国（仏領レユニオンを含む）からなされている。環インド洋地域に属するとみられる諸国は40カ国余りに上るとみられ、もし同機関が、その憲章⁽¹¹⁾にみられるように今後ともタイトな協定条項を持たない、APEC型のゆるやかな地域経済フレームワークとして存在し続けるとすれば、加盟国数は今後ともさらに増え続けるものとみられ、来世紀には中国を抜き世界一の人口規模を有することになるインドを筆頭に、人口、面積ともに、世界最大規模の地域経済フレームワークとなる可能性を秘めている。表4は、現在の加盟14カ国と加盟実現性の高い7カ国を加えたそれぞれのケースについて、その具体的な規模を、大ざっぱに他の地域フレームワークと比較したものだが、経済的な規模という点では質量ともに弱小であり、域内輸出も10%台にとどまっている。

しかしながら、上述してきたように、民主化後の南アフリカと対アジア経済交流の活性化は、市場開拓のゲートウェイとしての存在意義をますます高める形で進展してきている。さらには、東南アジア同様、オーストラリアやインドを含めた環インド洋大での域内フレームワーク・ニーズは確実に高まりつつあると考えられ、その意味では、今後、開かれた地域主義に基づく新たな経済圏が同地域に生成される可能性は決して少なくない。

ただしその過程においては、地域協力スキームの具体化や新規加盟国をめぐるメンバーシップの問題⁽¹²⁾、インド洋地域の安全保障の問題など様々な問題が山積している。しかしその一方で、冷戦終結による政治ブロックの消滅と「大競争時代」の到来という国際経済社会の変容は、各国をして自国経済の構造改革を余儀なくさせている。この構造改革を円滑に達成するためには、国内の狭い市場ではなく、より大きな市場を前提とした政策を進めることが必要である。より具体的には、複層化する各地域経済圏がもたらすであろう経済機会と恩恵を十分に利用することで、自国経済の効率化と活性化を図ることである。

そうした意味で、新たな市場や地域経済へのアクセスを可能にする地域経済フレームワークに対する潜在的なニーズは、環インド洋に限らず世界各地で今後とも高まっていくことであろう。IOR-ARC がこうしたニーズにどの程度応えられ得るかは依然未知数ではあるが、多くの点で類似した性格をもつ地域経済フレームワークである APEC がその構想から実現までおよそ 10 年を費やしたことを考えれば、中長期的な視点に立って観察していかなければならないだろう。

むすび

以上みてきたように、南アフリカの民主化の衝撃は、一方で南アフリカ自体の持続的成長の必要性和政策環境の変化を通じて、また他方では、冷戦後の「大競争時代」の到来と地域経済フレームワークの複層化を通じて、南アの対外経済関係に急速な変化をもたらしつつある。なかでも民主化以前に比べ変化が最も著しかった地域が、アジア、とりわけマレーシアとの経済関係であった。近年におけるこの地域経済関係の緊密化の背景には、南アフリカ、東南アジア双方にかねてより経済的動機が存在していたが、その実現のための契機が南ア民主化であった。

さらに、南アフリカの民主化は、単にアジア地域経済との相互交流を可能にいただけにとどまらず、「環インド洋経済圏」の生成の可能性すらも大きく高めたという意味では、今後の国際経済社会変貌の一因として捉え直すことができるかもしれない。IOR-ARC を含めて複層化する各地域経済フレームワークが開かれた地域主義という経済イデオロギーに徹する限り、南アフリカが、アフリカとアジア、アジアとヨーロッパ、ひいてはインド洋と大西洋という各地域経済のゲートウェイとしての役割を果たすことで、先進国、新興経済諸国、そして開発途上国が共生する、いわば世界経済のクロスロードとしてのステータスを獲得し得るかもしれない。

[注]

- (1) 特に、1996 年に関しては、この他の要因として、マンデラ大統領の健康不安説や為替管理制度の撤廃などのうわさ、また蔵相辞任や国民党の政権離脱などの結果、年平均で前年から 15.6%も下落した。JETRO「世界と日本の貿易」（ジェトロ白書）1997 年、411 ページ。
- (2) 東洋経済新報社「経済統計年鑑」1997 年、597 ページ。
- (3) ちなみに輸出依存度は、同年 21.3%。国際通貨基金（IMF）「国際金融統計月報」1996 年 8 月号。
- (4) ジェトロ白書、411 ページ。
- (5) IOR-ARC の予備的段階である 1995 年 6 月オーストラリア・パースで開かれた「環インド洋経済フォーラム」に参加した 23 カ国のうち、UAE やサウジアラビアをはじめ正式加盟も申請もしていない国が数カ国ある。
- (6) GEAR 発表の 4 カ月後、政府は製造業投資優遇策として、最長 6 年間の限度として、300 万ランド以上の新規製造業投資に対する法人税の完全免除（「タックス・ホリ

デー」)、1999年9月までに取得された資本財の加速償却措置、300万ランド未満の新設中小企業への助成金の交付を、内外いずれの資本に対しても無差別に適用することに加え、外資に関しては、従来資本金の50%であった国内資金借り入れ限度枠を今後100%まで引き上げることなどが発表された。

- (7) 経営権の委譲を伴わないような小口の間接投資を含めると、1994年だけで45億ドルという推計もある。Vishnu Padayachee and Imraan Valodia, "Malaysian Money: Sustainable Investments?," *INDICATOR SA*, vol. 14, no. 2, Winter 1997, pp. 23-28.
- (8) 例えば、当初食料加工と電子組立産業への投資を計画していた Business Focus Group は、マレーシアとは比べものにならないほど敵対的な現地南アフリカの労働組合に脅威を感じ、不動産への投資に切り換えた。 *Financial Mail*, South Africa, August 2, 1996.
- (9) こうした経済情報に限らず、東南アジアの社会政策全般が今後の南アフリカの教訓となりうるかに関しては、所得分配の不平等に関わる民族的な軋轢を経済成長という果実によって緩和したマレーシアの経験を検討したものとして、以下がある。Ian Emsley, *The Malaysian Experience of Affirmative Action, Lessons for South Africa*, Cape Town: Human & Rousseau Tafelberg, 1996. また、発展先発国としてのアジア NIEs の技術移転政策の経験を検討したものとしては、以下が挙げられる。Andrew Smith and Rachel Jafta, "Appropriate Choice of Technology: What Can South Africa Learn from the Newly Industrialised Countries?," *Development Southern Africa*, vol. 12, no. 1, February 1995, pp. 17-33.
- (10) 民主化後の南アフリカとオーストラリアの貿易関係については、以下を参照。M. J. Abbott, "South African-Australian Trade Relations," *The South African Journal of Economics*, vol. 65, no. 1, March 1997, pp. 44-69.
- (11) 同憲章は、1997年3月の第一回閣僚会議で正式に採択された。

(12) 例えば、加盟表明国であるパキスタンは、現加盟国であるインドと長年紛争関係にあった。

第 8 章

レソトが被った南ア民主化の衝撃

望月克哉

はじめに

民主化は冷戦後の国際社会の一大潮流であり、アフリカ大陸でも 1990 年代になると「民主化の雪崩現象」が生じた⁽¹⁾。もっとも 80 年代から構造調整を進めてきたアフリカ諸国にとって、政治的民主化はコンディショナリティとして選択の余地のないものでもあった。民主化を掲げた体制変革は、これを要求する各国内部の政治勢力よりは、むしろ援助国をはじめとするドナー・コミュニティによって声高に主張されてきたからである。

こうしたなかで体制変革を要求する国内集団が確固として存在し、主体的に民主化を推進してきたという意味において南アフリカ共和国(以下、南ア)は例外的と言えるだろう。南部アフリカ地域に限ってみても、南アの政治・経済的なプレゼンス、すなわちその強力な政治的リーダーシップと突出した経済力ゆえに、その変化が域内にもたらした「新状況」は特筆に値する。南ア民主化の衝撃、したがってその対外的インパクトに注目する所以はここにある。

本稿の出発点は、こうした「新状況」の様相を描き出すことであった。具体的には、民主化という新たな状況の下に置かれた周辺諸国の内政と、その対外関係に生じた変化を捉えることである。変化のタイミングや様相はそれぞれに異なるため、まずは対南ア関係の推移をあとづけ、これとの連関から

政治経済をみてゆくことにする。

事例としてレソト王国（以下、レソト）を取り上げたのは、その南ア依存の高さゆえに、南ア民主化の直接的かつ顕著なインパクトを把握できると考えたからである。本稿では、両国関係の歴史的経緯を含めた変化の様相の叙述に主眼を置いている。

第1節 南ア民主化をめぐる「新状況」

1. 南ア民主化の意味

民主化とは政治、経済体制の移行過程である。それは一定の手続きを踏みつつ社会の構成員の政治参加の度合いの高い体制を確保してゆく過程であり、また、当該社会における経済的な機会の平等を推進する体制への移行過程に他ならない。民主化過程を考えると、これを民主的諸制度の展開過程として積極的に捉えることもできるし、また、より消極的な見方として当該社会における非民主的要素の払拭過程とすることも可能である。いずれにしても何らかの手続きないし制度の変更が伴う、体制変化として民主化を捉えるのが妥当であろう。

南アにおける民主化とはアパルトヘイト体制からの脱却に他ならない。政治面では全人種の参加を前提とした新たな憲法体制を構築することであり、経済的には従来から存在してきた種々の制約を取り払い、外部に対してだけでなく、内部に対しても開かれた経済体制へ移行することであった。いずれについても南アが一定の成果を上げてきたことは改めて述べるまでもあるまい。

もちろん 1989 年のデクラーク (F. W. de Klerk) 政権発足とともに始動した南アの政治的民主化の過程には紆余曲折があり、予備交渉から民主南アフリカ会議 (Convention for a Democratic South Africa: CODESA)、多党交

渉フォーラムといった一連の展開を経て、ようやく制憲議会選挙にたどりついたというのが実態であった⁽²⁾。同様に経済の民主化にも多くの困難が伴っていたことは、復興開発計画(RDP)をめぐる経緯をみれば明らかである⁽³⁾。

しかしながら、南ア民主化の国内的側面と同様に、あるいはそれ以上に注目すべきなのは同国の民主化の対外的インパクトであろう。南ア政府の動向やその政策は周辺諸国、あるいは南部アフリカ地域全体の動きを左右してきた。南部アフリカ諸国がそれぞれに民主化の契機を有していたことは間違いないが、それを地域全体のトレンドとして定着させたのは南アのポスト・アパルトヘイト体制への転換、すなわちその民主化であったと言えよう。換言すれば、南アの変化こそが周辺諸国におけるダイナミクスを規定したのである。

2．南ア民主化とレソト

南アの民主化によって衝撃を被ったと考えられる周辺諸国のなかでも、BLS と一括されてきた三つの内陸国(ボツワナ、レソト、スワジランド)と、長く南アの非合法支配の下にあったナミビアには注目する必要がある。植民地期以来の南アに対する依存関係は今日なお強く、制度的にも南部アフリカ関税同盟(SACU)に象徴される地域的枠組みに組み込まれてきたからである。このため BLS とナミビアには政治、経済を問わず、南アにおける変化の影響を被りやすい構造が出来上がっていた。

本稿が注目するレソトの場合、こうした構造がなかでも顕著である。経済的な従属関係と同時に、政治的にも南アの強い影響の下に置かれてきたことは、その政治過程を見れば明らかである⁽⁴⁾。次節で詳述するように、南アとの経済関係は植民地期を通じて形成されてきた従属構造を特徴としており、いわばレソトは南アの経済システムの一部として取り込まれてきたと言える。出稼ぎ労働に象徴される経済的依存ゆえに、南ア側の設定する制度的枠組みをのがれられず、その変化にはきわめて脆弱であった。

この点は政治・安全保障面でも同様である。地政学的な意味での脆弱さはもとより、国内対立に起因する政治的リーダーシップの欠如が、南アへの従属度をいっそう高める結果となった。1980年代の南アの不安定化政策がレソトにおいて特に顕著な効果を見せたのは、その証左と言えるだろう。国内統治のために南アの後ろ盾を必要とする軍事政権は、しばしばその政治的操作を被り、また南ア側の政治的变化に左右されることになった。

すでに1980年代末からIMF主導による構造調整の下で、当時の軍事政権にとって民政復帰が政治的マンドートであったことは疑いない。しかしながら政治的リーダーシップを欠いた軍事政権にとって民主化のイニシアティブをとる条件は整っていなかった。これを民政復帰の方向へ突き動かしたという意味で、民主化に動き始めていた南アの政治動向が大きく作用したと考えられる⁽⁵⁾。

1993年に実施された総選挙はたしかに民主化過程の重要な一段階であった。しかも二つの主要政党のせめぎ合いという、独立期に形成されたレソト政治の構造も回復され、選挙を契機として政治的手続きや制度にも一定の変更がもたらされた。こうした政治潮流は南ア民主化がもたらした流れの一環として捉えるべきであり、それ故にこの過程は「多かれ少なかれ南部アフリカ域内の民主化、とりわけ南アのそれと並行して進展してきたもの」⁽⁶⁾とみなされうるのである。

第2節 出稼ぎ労働にみる対南ア関係の構造

1. 植民地支配が規定した対南ア関係

レソト(バスタランド)は、ボツワナ(ベチュアナランド)、スワジランドとともに植民地行政の上では保護領としての扱いを受けてはいたものの、イギリスの高等弁務官が管轄する植民地としてはイギリス領南アフリカの一

部とみなされていた。その後の南ア連邦との関係における位置づけも、一種の原住民保留地として、他の植民地とは異なるものであった。やはり保護領としてイギリス領中央アフリカに組み込まれていたマラウィ（ニヤサランド）は、まず労働者の出稼ぎ先として南アだけでなくジンバブウェ（南ローデシア）があったこと、また同地にプランテーション経営が展開されていたことにより、経済的依存関係は上述の3地域ほど極端ではなかった。

脱植民地化が進むなかで、イギリスはBLSにも南部アフリカの他の植民地に準じた政策をとるようになる。実際に植民地政策の転換が行われるのは1950年代に政治的独立の見通しが強まってから後のことである。とはいえ、それも植民地期を通じて築かれてきた対南ア関係に変更を加えるものではなかった。

2. 対南ア関係の規定要因

まずはじめに指摘しなければならないのは、これら地域における経済の動向である。自給的農業や牧畜に依存してきた農村社会が、イギリスの植民地支配と「鉱産物革命」とも称される南ア鉱工業の勃興によって被ったインパクトは絶大であった。土地収奪や商品経済の浸透という経済メカニズムもさることながら、むしろ強調されねばならないのは、そこで生まれた社会経済システムを固定化した南アの諸制度である。

植民地統治下における納税制度を背景として、現金稼得を目的とする「ターゲット・ワーカー」⁽⁷⁾が生まれ、こうした労働者が鉱山・労働関連法規によって守られた鉱工業部門に吸収されてゆくシステムこそ、その後の南アとの関係を規定するものであった。そこで生まれた環流型の出稼ぎ労働というパターンが、鉱工業を基盤とする南ア経済の発展を支える一方、レソトのような労働力の供給地域については、これを南ア経済に従属する地位に固定化していった。

3．従属関係の強化

鉱山部門を例にとって南アへの従属化の制度的背景を見ておこう。労働集約的な鉱山部門を支えるべく、南ア政府の支援の下に組織的な労働力調達が開行され、そのために鉱山会議所（1887年設立）に原住民労働局が設置されたのが1893年と言われる。その後、同様の目的をもった組織として1896年にはランド原住民労働協会（Rand Native Labour Association）が設立され、これが1900年にウィットウォーターランド原住民労働協会（Witwatersrand Native Labour Association: WENELA）に改組されている⁽⁸⁾。WENELAはとりわけモザンビークやマラウィといった地域における労働力調達の独占的な窓口として機能し、労働者管理における南ア植民地行政当局の役割を政府間交渉などに限定することになった。

BLSとの関連では、1912年にこれら三つのイギリス保護領と南ア国内からの労働力調達を目的として原住民労働募集公社（Native Recruiting Corporation）がつけられた。これが後にWENELAと統合され（1977年）、今日ではアフリカ雇用局（The Employment Bureau of Africa: TEBA）として存続している。TEBAに引き継がれている労働力調達メカニズムがいかに効率よくその機能を発揮してきたかは、1942～45年におけるBLSからの補充の一括停止措置によく現れている⁽⁹⁾。また、マラウィやモザンビークからの労働者が激減した1975年以降、BLSとくにレソトからの労働者が順調に増加していることも、その証左と言えよう⁽¹⁰⁾。

4．対南ア関係の変化

南アに対するBLSの相対的な地位に変化を引き起こしたものがあつたとすれば、それはバンツースタン政策であろう。1959年のバンツースタン自治促進法にはじまり、70年のバンツースタン・ホームランド市民権法に至る「隔離」制度化

のプロセスは、すでに原住民保留地として「分離」されてきた BLS の位置づけを一層あいまいなものにした。鉱山労働力調達の問題に即して言えば、それまでは政策的に制限されてきた南アのアフリカ人（黒人）労働者のうち、「独立」ホームランド出身者が「外国人」労働者と見なされることによって雇用を確保し、結果的に BLS ほかの外国人出稼ぎ労働者を駆逐していった⁽¹¹⁾。統計上、ホームランド出身者は南ア人から除かれ、名目的には BLS 出身者と同等の「外国人」扱いを受けたからである。

植民地期以来、南アと BLS の関係は、前者の政策的意図によって規定されてきたといっても過言ではない。1960 年代の BLS の独立に伴い若干の関係見直しははかられたものの、南ア主体の関係そのものは変わらなかった⁽¹²⁾。また、70 年代のホームランドの「独立」により、南アとの関係における BLS の位置はホームランドと同列、もしくはこれに準ずるものにおとしめられた。しかも各国政権への経済的支援というアメ、ムチとしての政治的圧力（例えば不安定化政策）は、BLS に対する南アのコントロールをさらに強めることになった。

なかでもレソトの対南ア関係はその典型である。独立後の両国関係を特徴づけてきたのは、経済的従属と政治・安全保障面での圧迫という点に尽きた。当然、レソト側には経済的依存と政治的反発という矛盾した動きが生じることになり、それを象徴したのが 1965 年から 86 年という長期にわたったジョナサン（Leabua Jonathan）政権期であった⁽¹³⁾。

第 3 節 レソトの政治経済と対南ア関係

1 . 未成熟な政治構造

1965 年、政治的独立に先立ち複数政党により争われた総選挙では、穏健路線をとるバソト国民党（Basotho National Party: BNP）が 31 議席、改革を

党是とするバソト会議党 (Basotho Congress Party: BCP) が 25 議席と、両党で総 60 議席の大半を占め、多数党となった BNP がジョナサンを首班とする政権を擁立した。ところが次の 70 年総選挙では、野党 BCP が 36 議席と過半数を獲得したのに対して与党 BNP は 23 議席にとどまり、政権委譲を拒むジョナサン BNP 政権は選挙結果を無効にするとともに、憲法を停止するに至った。

これはまさにレソトの政治構造の不安定と未成熟を象徴した出来事と言えた。

拮抗する二大政党という、形式的とは言え民主主義の実現を期待させる状況の下で 1966 年の政治的独立を迎えたにもかかわらず、引き続く二大政党の対立抗争のなかで民主的手続きそのものが否定され、政権党による独裁化を招来したのである。

2 . 対南ア関係の「ねじれ」

さらに深刻なのは、BNP と BCP の対立抗争が高じた結果、両党の政治的スタンス自体が変質し、対南ア関係に一種の「ねじれ」が生じたことである。親南ア路線をとってきたジョナサン BNP 政権は 1970 年選挙の無効以後、国際的孤立を深めるなかで、ドナーである西側先進国への配慮などから南ア国民党政権に対する外交姿勢を転換、さらに 76 年のソウエト蜂起以降はアフリカ民族会議 (ANC) との関係改善にも踏み切った。他方、BCP は結党以来、南ア解放勢力と連携してきたにもかかわらず、これも 70 年以降、亡命を余儀なくされていたメンバーのなかに南ア国民党政権の不安定化政策に荷担する者が現れ、レソト解放軍 (Lesotho Liberation Army: LLA) として後に南ア政府が展開する「全面戦略」の一翼を担うようになった。こうした「ねじれ」の発生自体がレソト政治の混乱の表れに他ならず、それが南アに一層の介入の余地を与えたことは疑いない。

3 . ジョナサン政権の苦境

LLA による破壊活動、すなわち南アの不安定化政策はきわめて有効に作用し、ジョナサン政権に大きなダメージを与えた。一つには LLA がその破壊目標を、水資源あるいは電力といったレソトの経済開発にとって死活的なインフラストラクチュアに集中させたことにもよるが、それ以上に LLA のゲリラ活動がジョナサン政権の陥っている政治的、経済的行き詰まりを露呈させたからである⁽¹⁴⁾。まず第一に、LLA のゲリラ活動がレソトの人々の生活を脅かし、その国益を損なっているにもかかわらず、LLA の「母体」である BCP は国内に強固な政治的基盤を持ち続けており、反面そうした活動を糾弾していたジョナサンへの政治的支持は一向に高まらなかったことである。また第二に、南ア領土に取り囲まれた「飛び地」というレソトの地政学的な位置ゆえに、経済インフラに対する LLA の破壊工作が進めば進むほど、ますます南アへの依存が高まったからである。

4 . 南アによるレソト政府の操作

1980 年代に入ると、南ア政府はジョナサン政権に対して直接圧力をかけるようになった。82 年 12 月の南ア国防軍 (South African Defence Force: SADF) による首都マセルの空爆に引き続き、貯水池や石油関連施設がその攻撃対象となった。また経済面では、レソトの重要な歳入源である SACU 関税収入の分配を差し止める一方、より強圧的な国境封鎖も行っている。こうした圧力によってジョナサン政権はその命運を絶たれ、1985 年に南アとの関係緊密化を標榜する軍事政権にとってかわられたのである。

新たに政権を掌握した軍事政権の対南ア姿勢は、あまりにも妥協的であり、自主外交を望む王権との間に緊張をもたらした。ジョナサンの失脚により復権し、政治的な発言力を強めていた国王モシェシエ 世 (Moshoeshoe) は

南アとの関係緊密化を好まず、軍事政権を担う軍部保守派と対立した。軍部は1990年11月にモシェシェ世を廃位とし息子のレツィエ世(Letsie)を擁立することで権力の維持をはかったものの、これが伝統的首長層の反発を買い、それまで連携を保ってきた体制側の政治勢力の支持をも失っていった。

王権との二重権力体制の実質的終焉によって正統性の淵源を失った軍部は、権力維持のために、いっそう南ア政府に対して妥協的な姿勢をとり、懸案であった水資源(ハイランド・ウォーター)開発について条約を締結した。結果的にレソトの南ア依存は経済のみならず政治的にも高まり、軍事政権は南ア政府の強い影響力の下に置かれることになった。

第4節 レソトが受けた南ア民主化の衝撃

1. 最も深刻な経済的衝撃

南アに対する最大の出稼ぎ労働の送り出し国(1993年段階で外国人労働者総数の約27.4%)であるレソトにとって、民主化によって生じたであろう、(あるいは現場レベルではすでに生じていた)雇用状況の変化は深刻な影響を及ぼす事態である。すでに1990年代前半の時点で、レソト有数の調査機関であるセッチャバ・コンサルタンツ(Sechaba Consultants)は南アにおける鉱山労働の将来について次のような見解を表明している⁽¹⁵⁾。

すなわち以下の三つの理由から、今後、南ア鉱山におけるレソト人労働者の減少が予想されるとの主張である。

- (1) 民主南アはできる限り多くの雇用を自国市民に提供しようとするであろう。したがって退職ないし整理されたレソト人は南ア人にとってかわられることになる。レソト人鉱山労働者が南アの市民権を取得するというオプションもあるわけだが、レソト経済にとっての影響は同じである。

(2) 金価格の下落により、金鉱山では生産を拡大するインセンティブに乏しく、また機械化の進展も予想される。

(3) 労働コストの上昇、そして利益マージンの減少という状況で、鉱山はさらに資本集約化を進めることになるだろう。その結果、レソト人鉱山労働者の数は減りこそすれ、増加することは期待できない。

こうした予測を裏切らず、南アにおける雇用状況は、RDP の実施にもかかわらずはかばかしい成果を上げていない。レソトの国民所得に占める出稼ぎ送金の比率が依然として高い現状では、鉱山労働者の南ア人による代替は死活的な問題である。

その結果、すでに雇用契約を結んでいるレソト人労働者はこれを更新して定年まで継続しようとする。鉱山側も操業の合理化、効率化を意図して経験者を求めるため、新規の労働力需要はいよいよ細ることになる。すでに 1993 年段階で、鉱山労働未経験のレソト人との新規契約は契約者数全体のわずか 2% に過ぎなかった⁽¹⁶⁾。

さらにレソトにとって逆風と言えるのは、近年の金価格の国際市況が 1 オンスで 300 ドル台という低い水準で推移している事実であろう。セッチャバ・コンサルタントが調査を行った 1990 年代前半以降、目立った改善はなく、これが鉱山経営をも圧迫しつつある。現状では企業側にも新規投資のインセンティブに乏しく、この面からも労働力需要の伸びは期待しにくくなっている。

2 . 南ア主導による国内開発

もちろん上述のようなネガティブ・インパクトばかりではなく、南ア政府ならびにその資本が関与する開発事業がもたらすポジティブ・インパクトも予想されている。当面は、西部国境地域への南ア製造業の進出と、現在進行中のレソト・ハイランド・ウォーター・プロジェクト (Lesotho Highlands Water Project: LHWP) の展開に期待が集まっている。まず前者については、

これまで製造業は実質的にレソト国家開発公社（Lesotho National Development Corporation: LNDC）傘下の企業（1991年時点でわずか63社）のみであり、雇用もわずか1万3000人強に過ぎなかった。しかしLNDC関連企業が設定する基本最低賃金が低水準にとどまってきたため、この低賃金が南ア製造業にとっては一つのインセンティブとなったようである。ここ数年で西部国境内に立地する南ア企業が増加しつつあり、これまでの南ア側への越境通勤という雇用形態に変化が生じつつある。レソト側の法制整備にもよることだが、法人税など税制上のインセンティブが確保されれば、さらなる企業誘致も期待できる。

次にLHWPであるが、単年度の事業総額が10億ランドを超えるという空前のプロジェクトでもあり、レソト側の期待も絶大である。LHWP自体は南ア（とくにジョハネスバーグ周辺）への用水ならびに電力の供給を目指すものであり、将来的にレソト国内開発に寄与する度合いは未知数である。しかしながら現在の第二段階（phase two）から、さらに進捗する事業推進の過程で土木・建設業そして関連製造業の成長が期待されている⁽¹⁷⁾。現政権は第二段階に入るにあたっての南アとの協定締結に際し、これら関連産業のパフォーマンスにつきレビューを実施し、その波及効果に関する見通しを示した。その内容は公表されていないが、聴き取りによれば、第一段階の協定時よりもレソト国内での調達を重視するよう申し入れたと言う。少なくとも政府側としてはLHWPを産業化の「はずみ」とする意思がうかがわれる。

3．社会編成へのインパクト

これまで国家レベルでのネガティブ・インパクトとポジティブ・インパクトの双方について論じてきたが、これらはいずれも地方レベルでの新しい動きを促進したと見られる。

まず出稼ぎ労働の頭打ちという事態に直面した農村部では、若年層の雇用が大きな課題となってきた。従来のような「世代間リレー移動」がなくなり

つつある現在、レソト人、とりわけ退職した（あるいは退職を目前にした）出稼ぎ労働者にとって家計の維持は切実な問題となっている。こうした農村レベルでの経済的ニーズへの対応として機能することを期待されているのが農村開発委員会（Village Development Committee）である⁽¹⁸⁾。同委員会は1970年代から存在していたが、BNP 政権期には、政治的なメンバー任命が行われ、事実上、政党の支部として機能していた。86年に当時の軍事政権の決定により、メンバーの民選化が断行され、その議長には各地域の首長が就くものとされた。構造調整下にあったレソト政府が、地方への権限移譲とあわせて財源配分を行うようになった結果、名称も農村開発評議会（Village Development Council）と変更され、その機能も活性化した。

こうしたなかで農村開発評議会を牛耳る立場にある伝統的首長の影響力が高まってきている。中央権力の指導性における後退が、相対的に地方権力、とくに首長層の復権につながったとも言えよう⁽¹⁹⁾。

おわりに

レソトの南アに対する依存構造は、歴史的に形成されたものであり、またそれは南アのアパルトヘイト体制によって固定化されてきたと言えよう。南アの民主化は、そうした体制の転換であるとともに、経済的にも政治的にも同国の変化の影響を被りやすい周辺諸国、とりわけレソトに対して大きな衝撃を与えるものであった。

レソトにとっての南ア民主化の衝撃は、およそ次の2点に要約できよう。まず第一に、出稼ぎ労働に依存するレソト経済への直接的ダメージにより、レソト政府の財政能力は著しく損なわれ、特に経済開発においては南ア政府および民間への依存が一層高まったことである。また第二として、南ア国民党政権を後ろ盾としてきた軍事政権の退場が、王権の後退とも相俟ってレソト国内の中央と地方の権限バランスを崩し、これが地方の政治勢力、とりわ

け伝統的首長層の復権という形で現れてきた事実である。こうした中央政府の行財政両面での弱体化は、レソト国家の枠組みをも揺さぶりかねない衝撃と言えるであろう。

アパルトヘイト期におけるような南ア周辺諸国に対する国際的関心は薄れており、またドナー諸国の援助疲れもあって経済支援そのものが細っている。こうした現状では、地域大国として経済力と政治的リーダーシップを兼ね備えた南アとの関係強化以外には、周辺諸国とりわけレソトのような小国が生き残る方途はないのかもしれない。

ここに再び南アとの合邦論（実態的には併合論）という、古くて新しい問題が取りざたされる余地も生じてきた⁽²⁰⁾。なかでもレソト側に動揺をもたらしたのが、マンデラ政権による出稼ぎ外国人労働者に対する南ア市民権ないし永住権の付与という方針決定であった。この決定は出稼ぎ労働者に南ア移住というインセンティブを付与する反面、レソトの政府財政には送金減少として一層の打撃を与えかねず、国家の経済基盤そのものに関わる問題を提起した。これ以外にも両国間には、SACU や共通通貨圏（Common Monetary Area: CMA）に係わる懸案が横たわっており、経済統合あるいは地域統合の動きのなかでレソト国家の存在意義をめぐる論議に発展することも考えられる。

[注]

- (1) 小田英郎「90年代南部アフリカ諸国の政治体制と民主化」（林晃史編『南部アフリカ諸国の民主化』アジア経済研究所、1993年）とくに第2節「民主化の雪崩現象とその要因」参照。
- (2) 林晃史「南アフリカ共和国の民主化の背景と展開」（林編『南部アフリカ諸国の民主化』）とくに第2節「民主化の展開 その促進・阻害要因を中心として」参照。

- (3) 佐藤誠「経済社会建設と RDP（復興開発計画）」（川端正久・佐藤誠編『南アフリカと民主化 マンデラ政権とアフリカ新時代』勁草書房、1996年）参照。
- (4) 望月克哉「レソト民主化の経緯と課題」（林晃史編『南部アフリカ民主化後の課題』アジア経済研究所、1997年）とくに第2節「南アとの関係と民主化」参照。
- (5) 1990年代に入って不安定化していたレソトの国内情勢は、軍部の政権基盤を大きく揺さぶり、91年4月には首班であるレカンヤ軍事評議会議長が辞任に追い込まれた。その背景の一つとして、同年3月に予定されていたマンデラ ANC 議長のレソト訪問延期があった（同上論文、62ページ）。
- (6) Roger Southall and Tsoeu Ptlane eds., *Democratization and Demilitarization in Lesotho: The General Election and Its Aftermath*, Africa Institute of South Africa, 1995, p. xi.
- (7) 納税、婚資の支払いなど、特定の目的達成に必要な現金稼得のために働く労働者という意味でこのように称される。南ア経済の発展過程を担ったアフリカ人労働者が、主たる生産活動の場を農村から、しだいに賃金労働の場である鉱山等へ移してゆく契機がこうした存在に内包されている。
- (8) いずれも鉱山省主導で設立された労働者募集のための団体であり、南ア連邦政府はランド協会に続きトランスヴァール政府に働きかけて公社形態の組織をつくろうと試みたものの、うまくゆかなかった。その結果、後継団体である WENELA が一層大きな支配力をもつに至った。
- (9) 小倉充夫「南アフリカにおける外国人労働者と人種隔離政策」（百瀬宏・小倉充夫編『現代国家と移民労働者』有信堂、1992年）149ページおよび147ページ掲載の表6・1を参照せよ。この期間の労働者補充停止にみられるように、労働力調達機関は雇用側の事情を斟酌した政府によりコントロールされていた。
- (10) 小倉充夫「現代南部アフリカにおける国際労働移動 BLS3国から南アフリカ鉱山

への労働移動」(『諸地域における移民労働者の実態に関する比較研究』津田塾大学、1990年3月)106~108ページ。

- (11) 統計上は見えにくいのだが、1970年代を通じて南ア鉱山への労働力供給のシェアを増やしたのはバンツースタン(「独立」ホームランド)、とりわけトランスカイであった。反面、たとえばレソト人労働者は76年の約16万人をピークとして、その後は減少に転じた。Colin Murray, *Family Divided: The Impact of Migrant Labour in Lesotho*, Cambridge: Cambridge University Press, 1981, pp. 30-32.
- (12) 1910年の南ア連邦結成に伴い締結されたSACU協定は、60年代に独立したBLS各国政府の要求により関税収入の分配方式を改定されたが、その後も南ア主導で運営された。この経緯については次をみよ。林晃史「南部アフリカ地域機構の再編SADCを中心に」(林編『南部アフリカ民主化後の課題』)236~239ページ。
- (13) ジョナサン政権の対南ア政策については次を参照せよ。望月「レソト民主化の経緯と課題」56~57ページ。
- (14) この論点については次を参照せよ。Francis Makoa, "Lesotho's Political Crisis since Independence: The Role of South Africa," in Mafa Sejanamane ed., *From Destabilisation to Regional Cooperation in Southern Africa?*, The Institute of Southern African Studies, 1949, p. 157.
- (15) Sechaba Consultants, *Lesotho's Long Journey: A Hard Choices at the Crossroads*, Maseru: Sechaba Consultants, 1995.とくに5.5 The Lesotho Economy and South Africaを参照。
- (16) Ibid., p. 169.
- (17) Ibid., p. 131.
- (18) 農村開発委員会(後の農村開発評議会)をめぐる経緯については次を参照せよ。望月「レソト民主化の経緯と課題」68~69ページ。

(19) 民主化に伴う伝統的首長の復権という現象はレソトにとどまらず、南アやナミビアでも報告されている。両国における変化の様相については、それぞれ次をみよ。

Tshidiso Malolka, "Populism and the Politics of Chieftaincy Nation-Building in the New South Africa," *Journal of Contemporary African Studies*, vol. 14, no. 2, 1996 / 永原陽子「現代ナミビアにおける伝統的権威 マンドゥメの死からクワニャマ王国の復活へ」(林編『南部アフリカ民主化後の課題』)。

(20) 「合邦論」をめぐる議論については次を参照せよ。F. K. Mako, "Debates about Lesotho's Incorporation into the Republic of South Africa: Ideology versus National Survival," *Africa Insight*, vol. 26, no. 4.

また、この問題を国家アイデンティティとそれを支える伝統的首長制度との関わりから論じたものとして次がある。Tim Quinlan, "State and National Identity in Lesotho," *Journal of Legal Pluralism*, no. 37-38, 1996.

研究成果報告書

総合研究部 1997-No.4

「南アフリカ民主化の衝撃」研究会