

貿易政策の変遷

理想主義から現実路線へ

箭内 彰子

民主化直後から現在までの期間のなかで、南アフリカの貿易政策には変化がみられる。すなわち「国際経済体制への再統合」を基本目標として掲げて民主化直後の時代から、国内産業の育成に配慮したより現実的な貿易政策へと移ってきた。その背景には国内経済状況の悪化や南アフリカの外交政策の変化などがある。本稿では貿易政策の変遷の様子とその要因について概観する。

●自由化は民主化前からの

既定路線

アパルトヘイト政策の放棄を宣言した一九九〇年以降、南アフリカの貿易政策は「国際経済体制への再統合」を基本目標として掲げてきた。デクラーク政権が、アパルトヘイト時代に国際社会から孤立したことを強く反省し、国際社

会においてリーダーシップのとれる国へと再生することを望んだためである。当時交渉が行われていた関税および貿易に関する一般協定（GATT）ウルグアイ・ラウンドは、そうした南アフリカの姿勢を示す絶好のチャンスであった。ウルグアイ・ラウンドは一九八四年から始まっており、南アフリカが孤立化から脱却し実質的な意味で交渉に参加し始めた一九九〇年という時期においては、交渉枠組みはすでに確立していた。先進国は鉱工業製品の関税水準を三分の一に引き下げることが決まっており、GATT創設以来「先進国」のカテゴリーで参加していた南アフリカもこの要請に定める必要があった。

民主化後の外交政策や経済政策の方向性はいまだ議論の最中であり、ウルグアイ・ラウンドという国際交渉の場で大きな決断が出来るほど確固たる貿易政策はもっていなかった。このため、当時の基本目標であった「国際経済体制への再統合」の実現、つまりは国際社会に自らの存在を再認識させたという願望が優先された。その際、南アフリカとしてはGATTの既定路線である貿易自由化を受け入れることぐらしかその存在感を示す手段はなかったのではないかと思われる。

国際交渉の場で大きな決断が出来ないなかで、当時の基本目標であった「国際経済体制への再統合」の実現、つまりは国際社会に自らの存在を再認識させたという願望が優先された。その際、南アフリカとしてはGATTの既定路線である貿易自由化を受け入れることぐらしかその存在感を示す手段はなかったのではないかと思われる。

デクラーク政権が一九九三年末のウルグアイ・ラウンド最終合意で約束した自由化の内容は、①一九九五年から二〇〇〇年にかけて、鉱工業製品の関税水準を三分の一に引き下げる（ただし、繊維、自動車は引き下げ期限を延長）、②鉱工業製品の関税品目のうち、譲許関税の対象となる品目数を全体の五五%から九八%に引き上げる、③鉱工業製品に関するすべての数量制限措置を関税化（従価税）する、④農産品の関税を個々の産品について最低一五%、平均で二一%引き下げる、⑤輸出補助金を廃止する、などであった。輸出指向の経済発展政策を掲げ、貿易自由化に積極的に取り組む姿勢を示すには十分な内容である。しかし当時の国内経済は、これほどまでに広範かつ大幅な関税削減を必要とする状況ではなかった。こうした一気呵成の自由化政策は、ウルグアイ・ラウンドの最終段階と南アフリカの民主化プロセスが重なるという当時の特殊な国際環境のなかで形成されたと考えられる。

●国際社会への再デビュー

マンデラ政権がスタートした直後は、改革に向けた信念や建国精神といった為政者の意向が政策に強く打ち出された時期でもあった。アパルトヘイトを過去のものとし南アフリカに新たな国家を建設していくうえでマンデラ政権が基礎に据えた理念は、民主化、正義、平等、基本的人権などである。貿易政策の目的もまずは生産性を向上させ南アフリカ経済全体の国際競争力を強化することであると

しながら、より重点がおかれたのは、GATTの意思決定過程を民主化し、発展途上国の声がより反映されるよう働きかけることであつた。つまり、「国際経済体制への再統合」を強く望み、国際社会で存在感のあるポジションに復活することが外交的には最優先であり、国際機関における南アフリカの地位を確保することが課題となつた。GATTの場では「貿易自由化の優等生」を演じることでそれを実現しようとした。民主化直後は国内の他の政策運営に忙しく、貿易政策に関しては、具体的かつ詳細な議論の結果というよりも、前政権の基本方針であり時代の潮流でもあつた自由化路線をそのまま受け入れた感がある。

マンデラ政権が成立した翌年の一九九五年に世界貿易機関(WTO)が創設された。この時期はより一層の貿易自由化に向けた気運が国際的に高まっていた時期である。WTOの創設メンバーとして名を連ねた南アフリカは、国際社会から友好的に受け入れてもらうためにも、アパルトヘイト時代の内向きな政策を一掃し、WTOルールとの整合性を図ることを重要視した。さらには、付加価値製

品による国内製造業の競争力強化という南アフリカ側の思惑とも合致し、関税引き下げによる輸出振興をベースとした経済成長が推進された。

●余儀なくされる軌道修正

しかし民主化後、国際経済体制への再統合という目標の優先度は徐々に低下し、替わつて国内産業育成に資するよう貿易政策に修正がかけられた。急速な自由化は国内産業とりわけ繊維産業に大きな打撃を与え、多くの雇用を失う結果となつた。一九九六年に導入されたマクロ経済戦略「成長・雇用・再分配(GEAR)」の成果が思わしくないことが判明する一九九七・九八年ごろには、失業率の増大や産業競争力の伸び悩みといった直面する課題に対応するべく政策運営の見直しが始まつた。そして一九九〇年代末までには、国際経済体制への積極的参加は維持しつつも、国内産業の保護・育成と雇用の確保に目を向けた内向きの貿易政策を採用するようになる。

こうした産業政策重視の背景に、一九九九年に政権の座についたムベキ大統領の考え方があつたと指摘されている。すなわち、ムベ

キ大統領は、民主化から五年が過ぎ、南アフリカにとつて避けられない優先事項は、国内的な再構築と経済発展、それも社会的、政治的安定性をともなつたものであるべきと考え、外交政策はこうした国内的な政策目標の達成に支障がないように策定されなくてはならないとした。対外政策より国内政策を重視した姿勢の表れである。こうして貿易政策策定の際に優先される事項は、対外的な「国際経済体制への再統合」から対内的な「国内産業の育成」へと変化していった。

WTOの場でも、徐々に南アフリカの交渉スタンスの転換が見られるようになった。従来のような自由化一辺倒ではなく、発展途上国としての立場を強調し経済発展のために保護すべきものは保護するといった姿勢を示し始めたのである。その最初の事例が、一九九六年のWTO閣僚会議(シンガポール)で議論された、いわゆるシンガポール・イシューである。シンガポール・イシューとは、WTOが今後取り組むべき新たな課題としてあげられた投資、競争、政府調達、貿易円滑化の四分野のことをいう。すべての分

野をWTOで議論しよう主張する先進国と、WTOが扱う分野を新たに拡大するのは時期尚早であり、その必要性・妥当性を慎重に検討すべきとする発展途上国とで意見が対立した。南アフリカは他の発展途上国と同様に、「キャパシティは限られており、新たな義務を作り出すのではなく、まずはウルグアイ・ラウンド合意の実施に焦点を当てるべき」としてシンガポール・イシューの議論開始に反対する立場をとつた。

この頃から南アフリカはWTOにおける発展途上国グループ、とりわけアフリカ・グループとの連携を強めていく。一九九〇年代末以降、WTOの場ではシンガポール・イシューに加え、より包括的な分野、たとえば労働や環境などの非貿易的関心事項を積極的議論に含めていこうという動きがあつた。こうした非貿易的関心事項は貿易以外のさまざまな国内制度・政策に関連しており、自由化にあつては国内での慎重な議論が必要となる。どの発展途上国も、こうした国内改革につながる自由化に対しては消極的であつた。南アフリカも新たなコミットメントに対しては一貫して否定的な姿勢

を示した。

WTOの場で大きな発言権をもっている先進諸国が、より包括的で野心的な貿易自由化を実現しようとして動いたことが引き金となつて、南アフリカはそれまでの「貿易自由化の優等生」というポジションを手放し、①高失業率や中小企業の不振といった国内状況に対応するための現実的路線、そして②アフリカ諸国を初めとする発展途上国との連携、という政策にシフトさせたと考えられる。

●地域統合の推進

一九九九年にWTO新ラウンドの立ち上げが失敗したのを契機に、世界各国が自由貿易を実現する手段として二国間・地域間の自由貿易協定（FTA）や経済連携協定（EPA）に注目するようになった。さらに二〇〇一年に始まった新ラウンド（ドーハ開発アジェンダ）が行き詰まり、WTOの存在意義自体が疑問視されるようになると、WTOの要請どおりに自由化を進めるインセンティブが低下する。WTO重視の自由化推進政策を掲げてきた南アフリカも、二国間・地域間での経済協力体制を構築することによって、よ

り戦略的な貿易政策をめざすようになった。たとえば、南部アフリカ関税同盟（SACU）の体制見直し、南部アフリカ開発共同体（SADC）での自由貿易圏形成といった近隣アフリカ諸国との関係強化にはじまり、EUと通商開発協力協定（一九九九年）、南米南部共同市場（メルコスール）と特恵貿易協定（二〇〇四年）、ヨーロッパ自由貿易連合（EFTA）とFTA（二〇〇八年）を締結、最近ではBRICsに参加している（二〇一一年）。

弱小産業の保護や雇用の確保といった政策目標を達成するためには、WTOという多国間枠組みより二国間・地域間の枠組みのほうが活用しやすい。WTOの通商交渉は広範な分野にわたっており、それらを一括して合意するかしないかの判断となるため、細かい部分での調整が利きにくい。一方の二国間・地域間のFTAやEPAは交渉当事国も少なく交渉範囲も当事者で決めることができるため、自国の利益に沿った細かい交渉が可能となる。さらに関税交渉に関しては、双方が合意さえすればごく一部の品目をセンシティブ品目として定め、関税引き下げの

対象から外したり引き下げにかかる期間を通常よりも長く設定したりすることができ、国内の各産業セクターの国際競争力を考慮に入れた産業政策を重視する立場からは、よりきめ細かい制度設計をすることができ、FTAやEPAは非常に便利なツールであった。

●産業保護と輸出促進のバランス戦略

いる。そして、産業セクター別の「戦略的関税政策」アプローチを提唱し、場合によってはWTOの譲許関税率の範囲内で関税を引き上げる可能性もあることを示唆している。

二〇〇九年にズマ政権が誕生してからは、戦略的な関税政策をとることによって貿易自由化と産業保護のバランスを重視するようになってきている。二〇一〇年五月に通商産業省が発表した報告書「南アフリカの貿易政策と戦略枠組み」には、そうした動きが反映されている。まず、関税に対する認識の変化が見取れる。民主化後の初期段階では、関税は貿易自由化にとつての障害物という認識が強く、これを削減、撤廃することが貿易政策の基本目標に据えられた。しかし、二〇一〇年の報告書のなかでは、関税は産業政策にとつて重要な要素であり、とりわけ雇用を確保するために労働集約的な産業の保護育成を念頭に関税政策を策定・実施していくとして

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

（やない あきこ／アジア経済研究所 法・制度研究グループ）