

南アフリカ進出口日系企業を 取り巻く投資環境の変化

高崎 早和香

日本企業による対南アフリカ共和国（以下、南アフリカ）投資は、一九九〇年代に入って本格化した。一九九一年六月のアルバルトヘイト法全廃を受け、同年一〇月に日本は南アフリカに対する経済規制措置を緩和した⁽¹⁾。翌年一月には外交関係が樹立され、それ以降経済交流が発展する。財務省統計によると、日本の対南アフリカ投資残高は一九九六年末の四一〇〇万ドルから、二〇一一年末には五倍超の二四億ドルになった。二国間の貿易額は、一九九四年の四二億ドルから、二〇一一年には一七億ドルに拡大した（図1参照）。進出日本企業の数も、現在約一〇社に上る⁽²⁾。

日本企業の進出はこれまで主に資源・自動車の二分野に集中してきた。資源分野では安定供給の観点から、大手商社がプラチナ、フェ

ロクロム、マンガン鉱山などへ投資を行うほか、鉱山建機メーカーが進出している。自動車分野では南アフリカ政府が進める自動車産業政策により投資優遇措置が付与されていることから、トヨタ自動車、日産自動車のほか、複数の部品メーカーが現地生産を行っている。一方、近年では通信消費市場、医療機器などの分野への進出もみられ、日本企業の活動の裾野は広がっている。

この間、南アフリカ政府による経済政策は、人種間の格差是正と雇用創出に主眼を置きつつも、その政策内容の変更を重ねてきた。近年では、経済優先の開発路線を見直し、社会開発の要素を政策により強く反映させる傾向がみられる。本稿では、こうした政策の変化が日本企業の活動に与える影響について、主に「黒人の経済力強

化法（BEE法）⁽³⁾、「政府調達規則」、「自動車産業政策」、「合併規則」の観点から考察する。

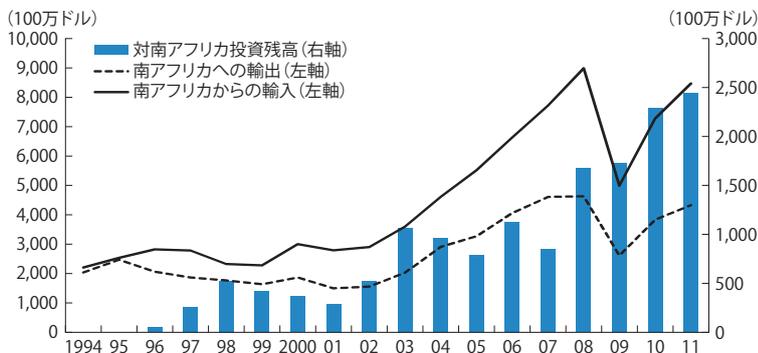
●重要度を増すBEE

南アフリカでのビジネス活動においてBEE法は、業種を問わず企業に影響を与えている。同法は二〇〇三年に制定され、二〇〇七年に運用ガイドラインとなる適正実施基準が導入された⁽³⁾。企業のBEE達成度は黒人の資本参加、経営参加、雇用均等、技能開発、優先的調達、企業育成、社会貢献の七項目で評価される。例えば、資本参加では企業の資本総額の二五%相当の株式を黒人に移転すること、優先的調達では黒人企業、中小零細企業からの調達額の割合を全調達額の七割にすることが目標値である。

政府調達の際にBEE達成度が

考慮されるほか、鉱業や銀行業では一定のBEE資本参加比率が免許交付の条件となっている。このため、政府や国営企業と直接ビジネスを行う企業は積極的にBEEに取り組んできた。一方、そうでない企業は競争原理に基づく経営を妨げるとして、BEEへの取り組みを躊躇するケースもみられた。ところが、最近の日本企業へのヒアリング⁽⁴⁾によると、「自らが政府や国営企業と直接ビジネスを

図1. 日本の対南アフリカ貿易および投資残高の推移



(出所) 財務省。
(注) 対南アフリカ投資残高の1994、95年統計は入手不可。

行っていないとしても、顧客の要請でBEEに取り組まざるを得ない。調達先のBEE達成度が顧客のスコアにも影響するからだ」との声や、「BEE達成度は企業イメージにもつながり消費者の商品選択に影響を与える」との声が聞かれ、企業の意識に変化がみられる。

なかでも、鉱山企業と取引がある企業は、取引拡大のためには黒人の経済力強化のための取り組みは欠かせないと強調する。鉱業部門ではBEEとは別に、二〇〇二年に制定された鉱物・石油資源開発法(二〇〇四年施行)の付属書であるエンパワメント憲章(鉱業憲章)で、独自のエンパワメント目標を設定している。鉱業憲章では、黒人の鉱山企業の資本参加について、「二〇一四年までに二六%まで引き上げる」としてBEEの適正基準である二五%より高い目標値を定めている。しかし、従来の鉱業憲章ではこの資本参加の項目に重点が置かれ、狭い範囲での権利拡大規定になっていたため、一部の黒人が恩恵を受けたただだった。このため、鉱業省は二〇一〇年九月に鉱業憲章を改正し、資本参加の目標値については二六%に据えおき、これに加えて調達、雇用均等、人材開発などで

より具体的な目標値を示したほか、労働者の住居・生活環境の改善、鉱山周辺の地域開発などのより広範な指標を設定した。また、憲章の違反条項として「調査許可、探鉱権、採掘権、採掘免許または保有免許の取り消しまたは停止」を規定し罰則を厳格化した。

●政府調達でも社会経済開発への広範な取り組みを要求

政府調達では総合評価にBEE適正実施基準を用いることが決定された。従来の政府調達規則は二〇〇〇年施行の優先調達政策基本法(PPFA)で定められ、政府調達での総合評価の要素に、価格・技術指標のほか、社会経済貢献指標として、一九九四年以降の復興開発計画(RDP)の目標である中小企業の輸出振興、雇用創出、農村地域の開発、人材育成などが評価対象とされていた。二〇〇三年にBEE法が成立した後も、政府調達では依然としてRDP目標が社会経済貢献指標とされていたため、企業に混乱をもたらしていた。また、より広範な権利拡大を目指すBEEと比べて、RDPでは企業の社会貢献度を図る指標が限定的であるため、黒人の経済力強化につながらないとの批

判もあつた。

これを受け二〇一一年六月に公示された優先調達規則では、BEE法との整合性を図るため、政府調達でも同法の適正実施基準を用いることが決定された。すなわち、BEE達成レベルが総合評価のポイントとして加味されることになり、このためRDP指標に加えて、黒人の経営参加や黒人企業からの調達、トレーニングを通じた技能開発などBEEでの強調点が重視されることになった。旧優先調達規則では政府省庁と一部の公営企業による調達だけが対象だったが、二〇一一年規則では対象がすべての政府機関に拡大された。さらに、案件によっては、入札提案時に現地生産・現地調達の最低比率を明示することが規定された。これまで日本企業が獲得した主な政府調達案件には、日立製作所による電力公社エスコンの火力発電所ボイラー設備建設や、三井物産による輸送公社トランスネットの鉱物資源運搬用の電気機関車納入などがある。日立製作所の場合、受注契約では技術移転を図りつつ契約金額の六〇%以上の現地調達率を達成すること、通常の発電所オペレータートレーニングのほかに六六〇人の職能エントレーニングを

実施することが義務付けられた⁽⁵⁾。

一方、三井物産が東芝との協業で行う電気機関車の製造では、主要電機システムを東芝が担当し、車体部分は南アフリカ現地企業から調達している。その後現地子会社(三井物産五五%、現地企業二社四五%出資)で完成させ納入する。東芝は技術移転のための現地サプライヤーへの技術研修の提供も行う。同社関係者は、「南アフリカには電子部品サプライヤーはいるものの、全体の電気系統のうち一部の技術しか持っていないなどの制約がある。また、大規模プロジェクトを行うための十分な数の人材が育っていないことも課題だ」と指摘している⁽⁶⁾。

南アフリカでは今後も原子力発電所建設や高速鉄道建設など大型の政府調達案件が計画されており、日本企業の商機が拡大している。政府は「政府調達で現地調達要件を課すことは、現地サプライヤー育成のための有効な手段である。既に国有企業による調達では技術移転や現地調達が評価対象になっており、今後はこれを広く政府調達全般に取り入れていく」とし、政府調達において現地調達の要件を強化させる方針を示している⁽⁷⁾。

●自動車産業では 生産拡大の動き

自動車分野では政府が一九九五年に導入した自動車産業開発プログラム(MIDP)が見直され、日本企業の生産活動に影響を与えている。日系の自動車メーカーではトヨタ、日産が、部品メーカーではデンソー、ブリヂストン、トヨタ紡織などが現地で生産活動を行っている。

MIDPでは、保護主義的経済体制からの脱却と、国内自動車産業の国際競争力強化が目標とされ、完成車の輸入関税の段階的な引き下げのほか、自動車・同部品の輸出額に応じて輸入関税が一部免除されるなどの優遇措置が設けられていた。この優遇措置を受け、世界の主要メーカー七社は南アフリカに生産拠点を持ち、輸出拠点としての機能を強化させてきた。トヨタ自動車は港湾都市ダーバンに生産能力年間二万台の工場を構え、南アフリカからアフリカ諸国・欧州などへの輸出を手がけている。

ところが、MIDPは輸出補助の観点から世界貿易機関(WTO)の規則に抵触するとされたため、政府は政策内容の見直しを迫られた。この結果、MIDPが失効す

る二〇一三年にはMIDPに代わって「自動車生産開発プログラム(APDP)」(対象期間二〇一三〜二〇二〇年)が導入されることになった。APDPではWTO規則に合致させるため、優遇措置の内容がこれまでの輸出に対する補助から国内生産への補助に切り替えられた。適用条件として生産工場につき年間五万台の自動車生産が課されるため、各社は生産体制を強化させている。また、MIDPの見直しにあたっては、政府が代替案を打ち出すまでに大幅に時間を要したことから、自動車・同部品メーカーは中長期的な投資計画を策定できないとして政府への陳情を繰り返してきた。

二〇〇八年にAPDPが発表された後は、各社は追加投資を発表している。トヨタ自動車はアフリカ最大級となる補給部品供給センター開設のための追加投資を決め(二〇一一年発表)、日産自動車は二〇一六年までに生産能力を現在の年間五万台から一〇万台にまで増強するとしている(二〇一二年発表)。

●新たな合併規制導入の動きも

外国企業による現地企業の買収に対して、新たな規則を検討する

動きもある。現在南アフリカでは企業の合併買収(M&A)は、一九九八年競争法第八九号第一六条の「合併規則」に基づき審査される。競争当局は合併の審査にあたって、「その合併が競争を実質的に制限または減少させるものであるかどうか」を判断し、また、「公共の利益の観点から正当化されるものかどうか」を判断しなければならぬと定めている。

これに対して、二〇一一年に現地塗装大手フリーワールド・コーティングスを買収した関西ペイントのケースでは、同法の運用の正当性と政府の介入について投資家の間で懸念が広がった。

関西ペイントが競争委員会に提出した買収提案に対して、南アフリカ貿易産業省は意見書を提出し、雇用と現地生産が縮小する可能性があると、同買収の差し止めまたは買収承認にあたって条件を課すよう勧告した。これを受け競争裁判所は以下の条件付きで買収を認めた。(1)自動車塗料ビジネスの売却、(2)買収後三年間の人員削減措置の禁止、(3)買収後一〇年間の建築用塗料の製造継続、また、南アフリカ国内での自動車塗料工場の新規設立(買収後五年以内)、(4)建築用塗料の研究開発へ

の投資、(5)BEEへの取り組み実施(買収後二年以内)。これに対して関西ペイントは条件のうち自動車塗料ビジネスの売却について、「フリーワールド・コーティングスと関西ペイントの合併によって自動車塗料市場の寡占化が進む」とする競争裁判所の見解は誤っているとして同条件なしでの承認を求めて上訴した。これを受け競争裁判所は、自動車塗料ビジネスの売却という条件を取り下げ、現地での生産義務を課すことでこの条件に代えるとした。

また、二〇一〇年九月に米ウォルマートが現地小売りマスマートに対して行った買収提案も、条件付きでの承認となった。この背景には、ウォルマートの買収提案に対して、労働組合を中心とする四団体のほか、経済開発省、貿易産業省、農林水産省が、これまでのウォルマートの「労働者の権利」や「現地での生産と調達」に関する慣習について、公共の利益の観点から懸念があるとして意見書を提出したことがある。二〇一一年五月に競争裁判所は条件付きでの買収を承認したが、これに対して前述の団体らは買収の停止またはより厳格な条件付与を求めて控訴した。これを受け、競争裁判所は

二〇一二年三月に改めて買収条件を発表した。それによると、買収前に解雇された五〇三人の元従業員を優先的に再雇用すること、現行の労使協定を継続すること、小規模農家を中心とするサプライヤー育成支援のため労働組合や政府関係省庁と合同で調査を行うことなどが課された。

競争委員会は当初ウォルマートの買収提案に対して、「審査の結果、条件なしでの承認を求め」る旨の審査結果を競争裁判所に提出していた。このこともあり、条件付きでの承認に対して外国投資家は、「合併規則の範囲を超えており純粋な企業の競争を妨げるものだ」と批判を強めた。

こうしたなか、政府は競争法の合併規則とは別途、外国投資のうち公益の観点から懸念がある買収案件について法的枠組みを整備する方針を打ち出した。南アフリカ財務省は二〇一一年二月「南アフリカにおける外国投資に関する枠組みの見直し」というディスカッション・ペーパーを発表し、関係者間での協議を進めている。同ペーパーでは、「南アフリカ政府は国内経済の発展のために外国直接投資が果たす役割の重要性について認識しているものの、外国企

業による現地企業の買収においては、現地の雇用と生産にマイナスの影響を与えるリスクもある。このため、買収をともなう外国投資案件について公益の観点から審査するため、透明性の高いメカニズムを構築するもので、外国投資を規制するものではない。新たな規制や政策枠組みは、新規に法人や工場を設立するグリーンフィールド投資には適用されない」としている。

●おわりに

南アフリカ政府は、WTO規則を遵守しながら、同時に公益の観点から雇用や現地生産を確保しつつ、経済成長を達成しなければならないという課題を抱えている。この結果、前述の自動車産業政策の方針変更や、政府介入による企業合併手続きの長期化といった状況を招いており、投資家の政府に対する不信をもたらしてきた。

政府はこうしたなか、経済政策に社会開発政策を制度的に包括することで公益を確保しようとする傾向を強めている。投資政策では、企業の投資活動に対して公益の確保を求めるにあたって、企業間の公平性と手続きの透明性を高めるための法的枠組みの整備を進めてい

る。こうした政策の変化は引き続き日本企業のビジネス活動に影響を与えるものの、一貫した政策策定がなされれば、投資環境の改善と安定につながるものと期待される。

(たかぎ さわか/日本貿易振興機構海外調査部中東アフリカ課)

《注》

- (1) ①投資規制(直接投資は一九六九年、融資は一九七五年から)。
- (2) ②南アフリカ産金貨の購入自粛(一九八五年から)。
- (3) ③銑鉄・鋼材の輸入禁止(一九八六年から)。
- (4) ④航空機相互乗り入れ停止(一九八六年から)の四項目に関する経済制裁を解除した。
- (5) ⑤在南アフリカ共和国日本大使館調べ(二〇一一年一〇月時点)。
- (6) ⑥BEE法では黒人のみならず女性や身障者などアパルトヘイト下で歴史的に不利な立場に置かれてきた人々が対象となる。
- (7) ⑦二〇一一年四月ヒアリング(ヨハネスブルグ)。
- (8) ⑧二〇〇七年一月日立製作所へのヒアリング(ヨハネスブルグ)。
- (9) ⑨二〇一一年一月東芝へのヒアリング(ヨハネスブルグ)。
- (10) ⑩二〇一一年一月南アフリカ貿易産業省(DTI)へのヒアリング(プレトリア)。

《参考資料》

- ① Broad-Based Black Economic Empowerment Act of 2003.
- ② Broad-Based Black Economic Empowerment Codes of Good

Practice 2007.

③ Mineral and Petroleum Resources Development Act of 2002.

④ Amendment of the Broad-Based Socio-Economic Empowerment Charter for the South African Mining and Minerals Industry, September 2010.

⑤ Preferential Procurement Policy Framework Act of 2000.

⑥ DTI, "Automotive Development Programme Announcement", September 2008.

⑦ Department of Trade and Industry opposes the hostile takeover bid by Kansai Paint Company Ltd of Freeworld Coatings Pty LTD, at the Competition Commission, 31 Mar 2011.

⑧ Competition Tribunal of South Africa, Case No:53/AM/, July 2011.

⑨ Competition Appeal Court of South Africa, 110/CAC, Jun11 and 111/CAC, Jun11.

⑩ National Treasury, "A Review Framework for cross-border direct investment in South Africa"-Discussion Document, February 2011.

⑪ Hartzberg, Trudi 2012. "Perspectives on Trade, Investment and Competition Policy in South Africa", SAILA Occasional Paper No.111, March 2012.