

調査員レポート

# 新 国 家 誕 生

平野 克己

## 新しいリーダーたち

10年にわたった南アフリカのアパルトヘイト解体作業が終了した。暫定憲法を制定して人権を保障し、ホームランドを潰して新しい州制を施行、総選挙を実施して真の代表議会を得た。国歌も国旗も新しくなった。単に政権が代わったのではない。これまでとはまったく異なる体制と主権者を基盤にして、新しい国家が誕生したのである。

総選挙の結果、中央にはANC連合・国民党・インカタ自由党からなる連立政権が成立した。ネルソン・マンデラ大統領率いる29名の新閣僚と新州の運営を任された9人の知事（ANC7、国民党1、インカタ自由党1）。彼らのリーダーシップのもとで現在、行政機構の再編成が進んでいる最中だ。

## 4人のインド系閣僚

マンデラ内閣の特徴のひとつはインド系が多いことである。総人口の15%を占める白人層からはデクラーク副大統領を含め8閣僚が出たが（国民党6、ANC2）、人口比僅か2.5%に過ぎないインド系が4ポストを占めている。全員ANC枠からの指名である。

「インド人会議」はガンジーの時代から反アパルトヘイト闘争の長い歴史を持っている。その発足

は19世紀に遡り、ANCより古い。1950年代の不服従運動でANCとの共闘関係を築き、80年代の統一民主戦線（UDF）結成にも重要な役割を果たした。4名のインド系閣僚はいずれも選挙名簿の高位にランクされた、党中央の信頼を集める実力派だ。

オマール法相は、弁護士として各解放組織のために働き、UDFでは西ケープ議長を務めた。マハラジ運輸相は、南ア共産党の主流派で、1962年にマンデラ等が逮捕された後「民族の槍」（ANC軍事部門）最高司令部を引き継いだ一人である。アスマル水資源相は、故ルツリー議長の信頼が厚かった党長老で、亡命先の英国やアイルランドで反アパルトヘイト運動の創設に貢献した。ナイドー無任所相は、南ア労働組合会議（Cosatu）の前書記長で90年代の労働運動を指揮した。新政権では復興開発計画（RDP、後述）の調整役を務める。

マンデラ大統領はじめ長老指導者を核に、亡命時代に養成したエリートと、1980年代のUDF闘争を支えた国内派が脇を固めるというのが新政権の基本骨格である。インド系4閣僚はそこにしっかりと地歩を得ている。

## 反主流派？

一方、ANCのなかには現在の執行部体制に不満

を持つ層も存在し、その中心人物はウィニー・マンデラだといわれている。いうならば武闘派アフリカニストで、インド系や白人に対する反感が強い。昨年、党長老の推すアスマルを大差で破り、ムベキ現副大統領をANCの国民議長（党内でマンデラに次ぐNo2の地位）に押し上げたのが彼らである。ANCのエースにのし上がったラマボサ事務局長をマンデラ後継から追い落とすのがその狙いだった。ラマボサは今回入閣せず党に残った。武闘派の跳梁を押えて党内の掌握を図るためだろう。

共産党にも同じ構図がある。かつてスロボ（現住宅相）、ハニー（昨年暗殺）、マハラジらによって党中枢からはずされたグワラは、彼の選挙区であるクワズールー・ナタール州でのANC知事候補からも落とされ、州議会の院内総務におさまっていた。しかし今年6月に党規違反の廉で職務停止処分になっている。同僚の暗殺を企てたというのだが真相はわからない。

グワラもウィニーもカリスマ性があり、強い支持基盤を持っている。いつの日か新政権を揺るがすのは、外部の勢力ではなく彼らかも知れない。

### 次は経済だ

とにかく、政治体制としてのアパルトヘイトは一扫された。政治の季節は終わろうとしている。今新政府の目の前にあるのは、アパルトヘイトが残した著しい経済格差と50%近いともいわれる失業率、そして成長活力に乏しい産業構造である。経済改革をいかに進めていくか。新政権の課題はここに収斂する。

総選挙を前にしてANCはRDPを発表し選挙公約とした。そこには100万戸住宅建設や250万戸電化計画、10年義務教育制の導入などが列挙されている。

これに先立つ1993年に、当時の大蔵省が中心と

なって経済政策報告（NEM）が公刊された（*The Restructuring of The South African Economy : Normative Economic Model Approach*, March, 1993）。これに対してANCは100名近い専門家を糾合、マクロ経済研究グループ（マージ）を組織して報告書を作成させた（Merg, *Making Democracy Work : A Framework for Macroeconomic Policy in South Africa*, 1993）。RDPはこのマージ報告書を理論的な背景にしている。NEMとマージ報告書を詳しく検討すれば南アにおける経済政策論議のあらましが解り、また、ANCがいかなる経済観に基づいてRDPを作ったかが理解できる。

### NEMとマージ報告書の違い—失業問題

NEMとマージ報告書双方とも大変丁寧に作られている。NEMは政府統計を縦横に活用しているし、マージ報告書の方も過去の研究を十分に踏まえて議論を展開している。両者ともにイデオロギーに流されることなく冷静な姿勢を貫いているが、その経済思想は根本的に異なっている。失業問題を例にその違いを見てみよう。

南アの失業統計はまだ完璧ではない。したがって失業率の推定そのものが議論になっているが、1990年現在で完全失業率28%というのが、現段階で最も信頼できる数字だろう（G. Cawker ; A. Whiteford, *Confronting Unemployment in South Africa*, HSRC, 1993）。南アの雇用成長率は70年代以降著しく停滞している。民間の雇用創造力は減退していく一方だ。

NEMはその原因を資本と労働の相対価格に求めている。1970年代中頃からの労働運動の激化で実質賃金の上昇、他方では高インフレによる実質マイナス金利が続いて、資本の相対価格が不当に安くなっていた。これが資本集約型の投資を誘発し雇用停滞を惹き起こしたという議論である。こ

これから、実質賃金の伸び率に生産性基準をはめるべきだとの提言がなされている。

これに対しマーズ報告書は、資本集約化が進行した原因はこの時期に政府が行なった戦略的設備投資であると論じている。1970年代から80年代にかけて政府は、経済制裁に対抗していくため特にエネルギー部門で巨大プロジェクトを推進した。これらは経済効率よりも政治判断を優先させた国家戦略に基づく投資である。その結果マクロレベルで見た資本集約度が上昇し、あわせて資本生産性も低下した。であるから、失業問題に関して労働コストを持ち出し、その抑制を図ろうとするのは政府の責任転嫁だという議論である。

マーズ報告書は、失業の根本原因は総需要の不足にあるとしている。1989年以来の大不況において政府が緊縮財政を継続した結果、総需要水準が著しく低下して失業が必要以上に増大したのだと述べている。その観点から労働集約的公共投資を軸とした財政の発動を提唱している。

### 財政問題

6月になって遅れていた今年度予算案が上程された。行政機構の再編が終わっていないことから、今回の予算の枠組みは前年度のそれを踏襲しており過渡的な性格が強い。本格的なRDP予算の登場は、税制改革、行政改革を片づけた後の来年度以降になる。

予算案ではナイドー無任所相が管轄するRDP基金に25億ランド(1ランド=27円)が割り当てられた。しかしこの基金は海外からの無償援助や民間出資の受け皿として設置されたもので、これがRDPの総予算というわけではない。

RDPは、現在概そ1000億ランドの規模を有する国家予算の新しい編成方法を述べたものだと解釈できる。マーズ報告書のシュミレーションでは、

今後10年間で2000億ランドの財政資金を復興・開発に投下できるとしている。

加えて、民間出資を含む財政資金以外の活用が予定されている。たとえば、電化事業については電力会社エスコム(Eskom)の資金で賄うことになっており、これについてはエスコム側も了承している。

### 電化計画をめぐる思惑

エスコムは世界有数の電力会社で発電能力は世界第4位。起債力も強く、エスコム債は債権市場の指標銘柄になっている。同社はRDPの掲げた250万戸電化は十分達成できると語っており、必要資金の一部は欧州で起債、調達する意向だ。

エスコムがこのような積極的な背景には、実は南ア特有の事情が見え隠れしている。南アにおける発電事業はエスコム1社がほぼ独占しているが、配電事業には旧ホームランド政府を含みさまざまな地方自治体が咬んでいる。各自治体は電力料金におけるマークアップ率をかなり高めに設定しており、その収益が地方財源の大きな部分を占めてきた。つまり隠れた地方交付金だったのである。自治体側は当然この利権を失いたくないから、RDP電化計画を自らの手で行なって新政権下でも配電の権益を確保したいと考えている。ケープタウン市当局は、エスコムに全国電化事業を任せるのは反独占を掲げるANCの姿勢に矛盾していると攻撃している。

一方エスコムとしては、RDPに積極的に貢献していくことで独占批判をかわし、新政府の後ろ盾を得て周辺アフリカ諸国との配電ネットワーク作りを進めていきたいところだ。現にジンバブエとの高圧電線プロジェクトや、モザンビーク内のカボラバッサ・ダム送電網のリハビリ調査に着手している。

### 税制改革

マージ報告書は1997年までには経済成長率が5%にまで回復するとする一方で、租税弾力値を高く設定して、経済成長率を大幅に上回る税収増加(年17%以上)を見込んでいる。これは税制改革を前提にしたものだ。

現在の南アの税収構造は個人所得税に50%を依存するというきわめて偏ったかたちになっている。これは、高インフレのなかで累進課税のスケールを調整してこなかったために中所得層以下の税負担が膨らんだ結果であり、累進税の逆累進効果が典型的に現れたものである。マージ報告書は、累進税制を正常なかたちに戻すとともに、税源の拡大を提唱している。すなわち、資産課税の強化と法人実効税率の引き上げである。これには財界から執拗な反対の声があがっている。

これに対しNEMの提案は大変シンプルである。南アにおける租税負担率(31%-1990年)はすでに限界にきているのだから、これ以上の引き上げを行なうべきではない。むしろ財政規模そのものを縮小していった、政府歳出がGDPに占める割合を30%以下にまで引き下げていくべきだと論じている。成長促進策としては規制緩和と優遇政策を軸とし、財政発動はかえって逆効果になるという新自由主義の議論である。

### 自由主義対ケインズ主義

当初はマージ報告書におけるマルクス主義の影響を懸念する声が多分とあったが、出てきた報告書を読むとその経済思想はケインズ主義に近い。マクロ経済バランスを重視しながらも、不況脱出の方策として財政政策による総需要底上げに力点が置かれており、価格調整より数量調整が先行す

ることを想定している。

また、NEMに比べて社会問題を深刻に捉えており、アパルトヘイトが残した負の遺産に対し正面から取り組まなければ長期的な経済成長は望めないという認識を持っている。この認識に基づき、アフリカ人労働力の質的向上や農村経済の活性化に向けて政府の直接介入政策が打ち出されている。こういった分野に民間が参入してくる可能性は当面見込めないからだ。したがってマージ報告書のシュミレーションは、財政ニーズとマクロ経済バランスの間で危ない綱渡りを試みるかたちにならざるをえない。この危うさを典型的に示しているのが、大幅な財政赤字を覚悟する一方で長期金利を2%にまで下げていこうとしている点だろう。

逆に、NEMは社会問題に関して楽観的すぎるともいえる。民間活力の復活を経済政策の土台に据えて、その他の問題は成長利益による漸進的改良に任せるというのでは、南ア経済の歴史的特殊性を考えた場合政府の責任放棄だといわれても仕方あるまい。どんな政権も歴史的文脈において特定の使命を帯びて誕生する。理論はそれに従属するものだ。

### 試練を越えて

先日国際的にも評価の高かったキース大蔵大臣が辞任を表明した。理由がいまひとつはっきりしないことから憶測を呼んで国債や株式が値を下げた。マンデラ大統領は後任に民間から銀行家を登用する方針である。その翌日、日本政府の南ア支援策が発表された。他のDAC諸国援助を大きく上回る内容のパッケージである。キース辞任の衝撃を緩和する絶妙のタイミングであった。

(ひらの・かつみ/在ヨハネスブルク海外調査員)