

アフリカ民族会議 復興開発計画一つの政策枠組

林 晃 史

本書は1994年4月の南アフリカ制憲議会選挙前にアフリカ民族会議(ANC)によって作成された新生南アフリカの復興開発計画(The Reconstruction and Development Programme:以下RDPと略す)であり、ANCが国民に示した選挙公約でもある。同国初の全人種参加の選挙によって誕生したマンデラ新政権は、ANC、国民党(NP)、インカタ自由党(IFP)の連立政権である。このため、ANCの作成した復興開発計画がそのまま新政権の政策となるとは言えないが、政策策定の際の重要な指針になることは間違いない。

本書の構成は以下のようになっている。

1. 序章 (pp.1-13)
2. 基本的ニーズの充足 (pp.14-57)
3. 人的資源の開発 (pp.58-74)
4. 経済建設 (pp.75-118)
5. 国家と社会の民主化 (pp.119-135)
6. RDPの実施 (pp.136-146)
7. 結論 (p.147)

1 序 章

初めにRDPとは何か、RDPは何故必要かが示される。RDPは「包括的、首尾一貫した社会経済政策枠組み」であり、「アパルトヘイトを一掃し、民主的で人種差別、性差別のない未来を建設するた

めに国民と資源を動員することを目的とする」(p.1)と規定される。ついでRDPの六つの基本原則として、(1)包括的で持続可能な計画であること、(2)国民の要求に応える計画であること、(3)国民のための平和と安全保障を保証する計画であること、(4)南部アフリカ地域の発展を支援する国家建設計画であること、(5)成長と配分という相反する目的を同時に達成する計画であるということ、(6)南アフリカの民主化を推し進める計画であること(pp.4-7)をあげている。そしてその具体化のために相互に関連する五つの主要分野をあげている。すなわち、(1)基本的ニーズの充足、(2)人的資源の開発、(3)経済建設、(4)国家と社会の民主化、(5)RDPの実施(pp.7-12)である。

2 基本的ニーズの充足

アパルトヘイト体制下で生じた貧困の解消がRDPの最大の目的である。このため、国民の飢餓をなくし、国民に土地と住宅を与え、安全な水と衛生を保障し、持続可能なエネルギーを確保し、文盲をなくし、若者に対する教育と職業訓練の質を高め、環境を保護し、保健サービスを改善することに力点を置く(p.14)。

以上の目的を達成するため、まず(1)公共事業を通じて失業問題を解消し、ついで、(2)圧倒的多数

を占める農村のアフリカ人のための土地改革を行なう。不平等な土地配分を規定した土地法は廃止されたが、依然不平等が解消されていない現状に鑑み、土地改革は、a) 土地を必要とするアフリカ人への再配分と、b) 土地法によって土地を失ったアフリカ人への土地返還を骨子とする (p.20)。これらの方針の下、土地再配分は5年以内に農地の30%について実施し、土地返還は同期間内に手続きを完了する (p.22)。

タウンシップと農村の住宅および基本的サービス提供は急務である。都市の住宅不足は1990年で130万戸と推定され、農村部も含めれば300万戸に達する。これを解消するために5年間に毎年30万戸以上の住宅を建設することを予定とする (p.22)。またタウンシップにあるホステル(単身者用住宅)は改善され家族用に変える必要がある。住宅建設補助のため官民の金融機関も整備されなければならない。

現在、1200万人以上の人々が安全な飲み水を得ていない上、2100万人が上下水道などの衛生施設を使用できない。このため1日1人当たり20~30リットルの飲み水を供給する施設を半径200メートルごとに設置することと、都市住民各世帯への衛生施設の完備を目指す (p.29)。

エネルギー(燃料)と電化も重要な問題である。低費用の燃料を確保することと、西暦2000年までに250万世帯に電力を供給することが緊急の課題である (p.33)。

その他、電話の普及、輸送手段の確保と整備、環境保全、栄養、保健、社会保障も基本的ニーズ充足の重要な目標である。

3 人的資源の開発

アパルトヘイト体制下の教育と職業訓練は、人種別に行なわれ、特にアフリカ人への教育・職業

訓練機会へのアクセスがはばまれてきた。この分断され、不平等で非民主的な教育・職業訓練制度を改革することが急務である。このため教育・職業訓練を担当する省庁の一元化、州政府への権限付与、職場訓練制度(OJT)の強化、特に女性への教育・職業訓練機会の拡大が重要である (p.58)。

これらを実現するために10年間の義務教育制度の実施、高等教育の普及、教師・職業訓練指導者の充実が必要である (pp.64-68)。同時にアパルトヘイト体制下で抑圧されてきた慣習、伝統、信仰、言語、工芸、音楽、舞踊、芸術、文学、なども尊重しなければならない。このため芸術・文化省の創設を提唱する (p.70)。また、国民(特に若者)の健全な生活のためにスポーツを振興する。さらに、多数の若者の失業救済の一手段として教育・職業訓練を含むナショナル・ユース・サービスの設置を提唱する (p.74)。

4 経済建設

長年のアパルトヘイト政策によって南アフリカは以下のような構造的不均衡の問題を抱えることになった。すなわち、白人・黒人間の著しい経済格差、ホームランド政策による地域的不均衡、保護政策下で発展してきた国際競争力のない輸入代替指向産業の偏重、白人所有の大企業による集中・寡占化とアフリカ人中小企業の未発達、アパルトヘイト法による黒人の技術習得のむずかしさと熟練労働力の不足、フォーマルセクターでの女性への差別、農村での白人大地所有者の存在と土地の未利用、一方では食糧自給もできない多くのアフリカ人小農の存在、公共部門、特に公社の非効率性、慢性的赤字財政、経済制裁下での外国資本逃避による国際収支の悪化、周辺国との対立と不安定化工作による周辺諸国経済基盤の破壊などである (pp.75-78)。

これら構造的不均衡を解消するために再建と開発は同時に追求されねばならず、その推進母体として国家のみならず民間部門、市民社会の積極的参加を要請する (pp.78-79)。その際、戦略的分野 (国有化、新公社設立や民間部門との合弁) における公共部門の役割の強化、一方、特定分野 (効率性やアフーマティブ・アクションを必要とする分野など) での公的介入の緩和・縮小を考慮する (p.80)。

再建と開発を同時に並行して行なうためには、再建の費用を最小限におさえた計画と同時に国際競争力のある工業、貿易、商業の開発戦略が必要である。具体的には年平均5%の成長率と5年間に年間30万~50万人の雇用創出が必要である (p.87)。特に工業開発は製造業への投資の増大、雇用創出、基本的ニーズの充足によって再建に貢献することが重要である。また貿易政策はGATT体制の下で関税率を引き下げると同時に輸出を拡大していかなければならない (p.88)。その際、主要先進国との関係ばかりでなく南部アフリカ諸国との関係修復が特に重要である (p.89)。また政策策定の際には既存の国家経済フォーラム (NEF)、電力フォーラム、国家住宅フォーラムと密接に協議していく必要がある (p.95)。黒人企業育成を通して従来白人によって独占されてきた企業活動を全人種に開放する。そのためには黒人の中小企業の育成に力を入れなければならないが、従来、融資機関、市場へのアクセス、熟練労働などが欠如していたため、これらをまず改善することが急務である (pp.93-96)。

鉱業部門では、地下資源は全ての南アフリカ国民に属するという考えの下に、少数白人によって独占されてきた鉱業権を国家に返還する必要がある (p.99)。特に鉱業は重要な外貨獲得産業であり、その輸出拡大により短中期的に国際収支の改善に寄与するところが大きい。

農業部門も土地改革を通してアフリカ人小農の拡大を奨励すると同時に生産性向上と雇用の増大を図る (pp.102-104)。

経済再建と成長を同時に進める際、重要なのはインフラ整備であり、特に電力、水、テレコミュニケーションの整備である。その際基本的インフラ網は公共部門の下に置かれる必要がある (pp.107-109)。

アパルトヘイト体制下で主に白人向けに整備されてきた金融部門も改革しなければならない。まず既存の法的規制を撤廃し、差別を解消した上で、住宅銀行、コミュニティ銀行を設立し、年金制度や相互扶助制度を充実していかなければならない (p.111)。

労働者の権利 (労働組合の結成、団体交渉権など) は保証され拡大されなければならない。特に労働分野で重要なのは、生計維持が可能な最低賃金の保証、団体交渉権、職場での決定機構への労働者の参加、アフーマティブ・アクションなどである (pp.113-116)。

今後の南アと南部アフリカの関係において新政府は、南部アフリカ諸国が平等で相互に利益のある協力形態をつくるために交渉していかなければならない。その際、同地域に既にある南部アフリカ関税同盟 (SACU)、南部アフリカ開発共同体 (SADC)、東南部アフリカ特惠貿易地域 (PTA) の枠にとらわれることなく、水資源、電力、エネルギー、輸送、テレコミュニケーション、農業、食糧生産などの面で相互に利益になると思われるプロジェクトをまずすすめていくべきである。また、南アフリカのSADC加盟、SACUの改革を提唱する (pp.116-118)。

5 国家と社会の民主化

ここではアパルトヘイト体制下で歪曲された南

アフリカの国家と社会の根本的改革を目的とする。その基本は自由憲章に謳われた「国民が統治しなければならない」という思想にある。すなわち、全てのアフリカ人が権力に参加でき、権力を行使できるという民主主義の理念である (p.120)。その制度的保証としてまず制憲議会があり、その下で9州から成る州議会がそれぞれ活動する。各州は国民議会からそれぞれ等分の補助金を得てRDPを遂行する (p.123)。また、国防軍、警察、情報局も文民政府の管轄下に置かれる (p.124)。三権分立の原則の下に司法は独立する (p.124)。

暫定憲法によって創られた国家公務員委員会の任務は、省庁の効率化とともに西暦2000年までに現在の白人に片寄っている国家公務員の構成を各人種数に比例する人種配分に変えていく作業を行なうことにある (p.127)。このことは同時に、これまで疎外されてきた非白人の教育・職業訓練と女性の参加を含むことになる。これらアフターマティブ・アクションは公社や地方政府においても同様である。

RDP実施における政府の役割と並行して、国民の積極的参加が重要である。そのため1994年中に労働組合、大衆組織が参加する国家フォーラムを創り、RDP実施への協力とキャンペーンをすすめる必要がある (p.131)。さらに重要なのは情報の公開であり、政府・国民間、国民の各コミュニティ間の情報の伝達と自由な討議が必要である (p.133)。

6 RDPの実施

アパルトヘイト体制下での複雑で無駄の多い制度や機構 (たとえば過度の省庁間の対立、権力の中央集中、アフリカ人の排斥など) を改革し、RDPの実施を容易にしていかなければならない。このために関係省庁間および中央・地方を調整する機構の

設立が必要である (p.139)。

RDP実施の財源については、(1)これまでの人種別行政によって無駄に使われてきた行政費の削減などを含む予算の見直し、(2)税制の見直し、(3)外国からの援助による基金の設立を考慮している (pp.143-145)。

7 結 論

RDPは国民主導の計画であり、第1章で述べた六つの基本原則を踏まえていけば、いかなるコメントも歓迎する。換言すれば、RDPは新政府が国民に何をするかではなく、国民が政府の支援を得て自らの計画を積極的に実施していくものである。すなわち「未来は国民の掌中にあり、国民はアパルトヘイトという悪から最終的に自らを解放するのに必要なことをおしすすめなければならない」 (p.147)

以上要約してきたように、RDPはアパルトヘイト体制崩壊後の民主南アフリカの国家建設の方向を示すものである。マンデラ議長 (当時) はその前文で「本書は一つの過程の終わりであり、もう一つの過程の始まりである」と述べその意義づけを行なっている。内容的にみると本書は1955年の「自由憲章」の精神に基づいているが、その後、南アフリカの置かれた状況の変化を踏まえ、かつ多くの人達との討議を経て、最終的に94年1月のANC会議によって採択されたものである。サブ・タイトルにもあるとおり、本書はあくまで「一つの政策枠組み」であり、計画に必要な具体的な方策や資金的裏づけについてはふれられていないが、アパルトヘイト体制下で生じた経済格差は正に最大の力点が置かれていることは明瞭である。

(はやし・こうじ／アフリカ総合研究プロジェクトチーム・コーディネーター)