

南アフリカ「民主的開発主義国家」会議 参加報告

2008年6月2日から8日まで南アフリカ(南ア)に出張し、民主的開発主義国家(Democratic Developmental State: DDS)をテーマにHSRCとDBSA¹が共催した会議に参加した("The Potentials for and Challenges of Constructing a Democratic Developmental State in South Africa"、場所はプレトリア近郊のMagaliesburg)²。

この会議は、1994年に民主化をとげた南アが、開発主義国家の建設にむけた可能性と課題を議論する目的で開催された。6月4日～6日の3日間にわたり、南アの政治家、政府関係者、研究者、市民社会を含む多様なステークホルダーが参加し(約60名)、26に及ぶ発表にもとづき活発な議論が行われた。当方は、東アジアの開発マネジメントの経験に関心をもつ主催者側の招聘により、発表者の一人として会議に参加した。また、最終日にはHSRCのアレンジにより、Peter Evans教授(Univ. of California, Berkeley)とHa Joon Chang教授(Univ. of Cambridge)とともに、大統領府の政策ユニット(Policy Coordination and Advisory Services: PCAS)を訪問し意見交換する機会もあった。以下、会議の概要、今回出張を通じて印象深かった点について述べる。

DDS会議の背景

南アは14年前から新しい民主国家づくりをめざしてきたが、今、大きな節目を迎えている。ここ数年、経済は年率4～5%で成長しているものの、失業率は高く、アパルトヘイト廃止(91年)前より教育や保健医療サービスは悪化し、格差が広がっている。同国は経済を牽引している第一経済(白人の企業家中心)と第二経済(黒人中心)に二分化され(dual economy)、成長の果実がトリックルダウンしないという構造的問題を抱えている。

「民主的開発主義国家(DDS)」という用語は2005年頃から本格的に使われるようになったようだが、民主主義を国是とする南アが、雇用や社会サービス提供を含めて真の開発を具現できる国家建設をめざし模索を続けるなかで、めざすべき国家像としてDDSが言及されるようになった模様。94年に与党アフリカ民族会議(ANC)が発表した「復興開発計画(RDP)」は社会経済的な不平等・格差是正のための総合的な開発計画だが、その後、96年に財務省が策定したマクロ経済戦略「成長・雇用・再分配(GEAR)」では自由化による経済成長路線が強調された。しかし、財務省による2005年の「成長の加速と共有に向けたイニシャティブ(Accelerated and Shared Growth Initiative for South Africa: ASGI-SA)」は経済成長とともに失業問題への取組みを掲げ、教育・能力開発やインフラ整

¹ HSRC(Human Science Research Council)は科学技術省と関係の深い研究機関(予算の5割は同省から、残る5割は外部資金)、DBSA(Development Bank of Southern Africa)は南部地域アフリカ開発銀行。

² 当方滞在中に、南アの開発動向や日本のODAについて、在南ア日本大使館やJICA南ア事務所から情報提供いただいた。心から感謝したい。DFID南部アフリカ事務所の地域貿易・統合担当者とも面談する機会をもった。

備を重視するなど、政策文書においてもプライオリティの変化がみられる。さらに 2007 年 12 月の ANC 党大会では、経済成長を重視するムベキ大統領に代わり、所得分配をより重視するズマ氏が党首に選ばれたこと、DDS をめざす党決議がなされたことなど、現行路線の軌道修正が明確になった。2009 年に大統領選挙を控え、今後、政策論議がますます活発化すると思われる（二期を務めたムベキ大統領は退く予定）。

このように南アの DDS 論議は同国固有の文脈で生まれてきたもので、エチオピアのメレス首相が唱える DDS とは必ずしも連動していない、との印象をうけた。

DDS 会議の概要

本会議には政治家、政府（大統領府、関係省庁、DBSA）、研究者（南ア、海外）、NGO 等、多様なステークホルダーが参加し、21 世紀型の開発主義国家とは何か、アジアの開発主義国家の経験、開発主義国家としてとるべき施策（マクロ経済運営、鉱物資源レントの開発にむけた活用、社会サービス提供の強化）などをテーマに真剣な議論が行われた。当方は、Ha Joon Chang 教授と同じセッションで、「開発プロセス管理と援助」調査（大野・島村 2007）をもとに東アジアのタイ、マレーシア、フィリピンが中央経済官庁を構築した経験や政策調整・実施メカニズムの多様な事例を紹介した³。参加者からは、南アにおいて東アジア型のエリート官僚組織をつくることの実現可能性、計画機能の重要性、調整メカニズムの多様性、当時の東アジアと現在では国際的環境に大きな違いがあることなど、質問・コメントがあった。

なお、会議を通じて、特に印象深かった発表を要約すると以下のとおり。

- ・ Peter Evans 教授、Univ. of California, Berkeley (Constructing a 21st Century Developmental State): アマティヤ・セン教授の理論と内生的成長理論の接点として人間の能力 (human capability) に注目し、資本蓄積・経済成長を重視した 20 世紀型の開発主義国家に変わり、21 世紀型の開発主義国家は能力強化 (capability enhancing) をめざすべきで、特に capability-expanding services, knowledge-based growth の重要性を強調、製造業だけでは十分に雇用を吸収できないと指摘。また、20 世紀の東アジアの開発主義国家では公正な所得分配をもたらす shared growth を実現する前提として農地改革が重要だったと述べ、植民地時代の制度的遺産にも着目する必要性を指摘。
- ・ Thandika Mwandare 氏、UNRISD (From Maladjusted States to Developmental States in Africa): 世銀が主導する国際開発政策は変化が速く（構造調整 政府の役割再考 ガバナンス・制度重視）、アフリカ自身が開発政策の中身を考えていくようイニシアティブを取り戻す必要性を強調。80 年代の構造調整時代に政府の役割が極端に縮小され、計画機能や開発金融機関が多くの国で廃止されたことを疑問視。マラウイで大統領の決断でメイズ増産に取組み、1 年で輸出が可能になった例をあげて、制度能力が弱い国でも、何を実現したいかを明確にして具体的な施策に取り組

³ *Managing the Development Process and Aid: East Asian experience in building central economic agencies*, GRIPS Development Forum, March 2007 (by Izumi Ohno and Masumi Shimamura).

めば成果をあげることはできる点を強調した。

- Charlotte du Toit 教授、Univ. of Pretoria (Integrated Social Development as Key Accelerator of Shared Growth): 経済成長が雇用、貧困削減につながらない理由として南アの構造的問題を指摘。需要サイドに焦点をあてたマクロ経済政策だけでは不十分で、供給サイドの課題に取り組み、人的投資を拡充していく必要性を強調。南ア政府が 2005 年に打ち出した ASGI-SA を実現するためには、社会政策を経済政策に組み込んでいく必要性を指摘。
- Ha Joon Chang 教授、Univ. of Cambridge (How to 'do' a developmental state: Political, Organizational, and Human Resource Requirements for the Developmental State): 開発主義国家の概念を論じるより開発政策の中身を考えるべきとしたうえで、東アジア以外にも開発主義、産業政策を採用した国はあり、これらの国の経験にも目を向けるべきと述べ、フランス、北欧、米国の例を紹介（北欧は福祉国家とのイメージが定着しているが資本主義国家であり、基幹産業や R&D を積極支援。米国は自由主義経済という建前上、開発主義を標榜していないが、実際には軍事、航空機、医療・製薬などで産業政策を実施）。他国の経験を参考にしながら南ア固有の事情に照らして、例えばインフラや社会投資をどのように組み合わせるかなど、具体的に考えていくべきと指摘（R&D やインフラ投資は「一般的」に行うのではなく、対象の「特定化」が必要）。東アジアの権威主義開発主義は、冷戦という特殊な時代背景のもとに生まれたもので、民主化を達成した南アでは、権威主義にとらわれることなく、開発主義国家をめざすべき。その重要な構成要素として、貿易産業省（DTI）、開発金融機関（DEBSA、Industrial Development Corporation）に言及。
- Jonathan Moses 教授、Norwegian Univ. of Science & Technology (Foiling the Resource Curse: Wealth, Equality, Oil and the Norwegian State): 北海油田をもつノルウェーの石油資源の管理と利権収入の活用について紹介。資源は国家が所有すべきという方針のもと、民営化せずコンセッション方式で管理している。また、オランダ病を避けるために、政府が財政支出する財源を石油の利権収入の 4% を上限と定め、残りは石油基金に充当するなど、極めて保守的な財政運営を行っている。小国のノルウェーは欧州の動きに影響を受けやすく、国際情勢の変化に迅速に対応する能力強化に努めてきた。危機管理意識が強く、堅実な制度構築がなされている。

会議の議論を通じて生まれたコンセンサスとして、何を達成したいのか（ビジョン）、開発政策の中身を明確にし、その達成に必要な制度・組織、施策を築いていくこと、社会的インパクトの必要性、があげられる。なお、21 世紀は資本蓄積の時代ではなく、雇用吸収を牽引する部門として製造業よりサービス部門を重視すべきという Evans 教授の発言に対しては、賛否両論があった。また、南アの第一経済はグローバル経済への統合が進んでおり、外国の大企業の強い影響力の下にあるので（自国の政策自由度が限られている）果たしてどの程度、第一経済から第二経済への富・所得再配分が可能か、といった質問や、植民地時代の制度的遺産が影響をもつのであれば、今から南アで土地改革を行うのは困難ではないか、などのコメントがあった。ノルウェーが石油利権収入の 4% のみ財政支出に充当している点については、途上国は開発ニーズが高く、財政支出を増やさざるを得ない、という意見が多かった。

大統領府でのプレゼン、意見交換

6月6日の午後、別プログラムが用意され、Evans教授、Chang教授、大野の3人が大統領府の政策ユニット(PCAS)を訪問し、会議でのプレゼン内容を簡単に紹介し意見交換を行った(先方はAllen Hirsch氏(Deputy Head, PCAS)以下、経済・社会・計画・モニタリングを担当するスタッフ、20名程度)。政策実施における調整メカニズム(特に地方分権化のもとでは困難)、中長期の計画機能を回復・強化する必要性、成長政策と社会政策の組み合わせ方、などについて質疑応答がなされた。なお、彼らの中にはマレーシアを訪問し、首相府関係者と開発計画策定や政策・実施調整について情報収集・意見交換を行った者もいるとのこと。

Chang教授は、スウェーデンは福祉国家であると同時に資本主義経済で、少数の企業家が大企業を所有していること、労使関係が険悪だった時期を克服して今日に至っていることなどに照らし、社会公正を重視する南アにとって北欧の経験の有用性を強調。また、固定観念や国際開発潮流のドグマに縛られないで具体的に解決策を考えていくべきと述べ、(英国のサッチャー首相の当時の発言を引用しながら)南アは誰もが不可能と思っていたアパルトヘイト廃止を実現したのだから、今、不可能と思われる困難も解決できるはずと激励していた。

成長診断(International Panel on Growth)

財務省は2~3年前にハーバード大学国際開発センター(CID)のRicardo Hausmann教授を座長とするパネルを設置し(メンバーはハーバード大学を中心に、米国・英国の研究者)、ASGI-SAが掲げる"shared growth"を実現するための制約要因を特定し、克服するための施策の提言を依頼した(南ア政府が資金負担)。同パネルの提言の最終版は2008年5月に公表されており、マクロ経済、貿易・競争、産業政策、労働市場、Black Empowerment Economy(BEE)、犯罪といったテーマについても分析ペーパーが作られている⁴。民主化後14年を経て今後の開発政策の方向性が問われている今、政策文書ASGI-SAの枠組みにもとづき、"shared growth"のためにとるべき施策について、海外の有識者に第三者意見を求めたものである。

DDS会議の参加者における成長診断パネルの認知度は高く、特にマクロ経済政策に関する提言の妥当性(fiscal spaceの幅)については、賛否両論のコメントがあった。南ア政府も、あくまでも研究者による提言であり、政府の見解と必ずしも一致するものでないとの立場を示している。大統領府によれば、来週、Hausmann教授が来訪し、同国首脳と意見交換を行う予定とのこと。成長診断に限らず、南ア政府関係者は日頃から、世界で第一線の研究者とのネットワークを構築し、その時々的重要課題について意見交換をする機会を積極的に設けているようである。

⁴ 詳細は、次の財務省ウェブサイトを参照、
<http://www.treasury.gov.za/publications/other/growth/default.aspx>

今回の南ア出張の所感

当方は南アをよく知るものではないが、HSRC が政党、大統領府を含む政府関係機関、研究者、NGO と政策・研究ネットワークを築いていること、南アの将来に対する強い危機感のもと、3 日間にわたりマルチステークホルダーによる率直かつ活発な政策議論が行われたことに感銘をうけた。残念ながら、日本ではこういった政策議論の場は稀少である。広がる社会格差・不平等感、5 月に発生した（周辺諸国からの）移民排斥運動もあり、多くの参加者は 94 年以來の危機という意識をもって DDS 会議に臨んでいたように感じた。

他方、Chang 教授が指摘しているように、開発主義国家の概念を明確にすることに時間を費やすより、とるべき政策（例えば、鉱物資源の利権収入をどのように社会サービスに活用していくか）のプライオリティを検討し、それを実施する体制を考えていくことに今後、より時間を割くことが実際的かつ重要ではないかと感じた。

Hausmann 教授を座長とする成長診断パネルの提言内容をめぐっては賛否両論があるようだが、南ア政府（特に財務省と大統領府）が、同国の政策文書 ASGI-SA を具体化するための施策について知的インプットを得ようと本パネルを活用している点は高く評価できる。パネルによる提言やテーマ別分析は、数年間にわたる政府や民間企業家などと議論を通じてとりまとめられたもので、政策対話プロセスを含む成長診断の事例として注目される。今後、国内ワークショップも予定されている模様。ただし、これが可能な要因として、援助依存度が低く、自らの予算で海外の研究者チームを招聘できる点など、他の途上国に比べて知的オーナーシップを発揮しやすい南ア政府の特殊事情を理解しておくべきだろう。

最後に、南アにおける成長診断パネルの実施方法は、今後、日本が「成長の加速化」支援の一貫として、成長診断にも能動関与しながら、アフリカで産業開発戦略の策定・実施支援に取り組んでいく際に参照すべき、ひとつのモデルを示していると思われる。GRIPS 開発フォーラムでは、Hausmann、Rodrik、Velasco が体系化した「成長診断（Growth Diagnostics）」の意義を認めながらも、これに途上国政府との政策対話や共同作業、具体的な実施計画づくり、という要素を加味して改善していく余地があるとの問題意識をもっている⁵。その際に、日本がアジアで取り組んできた経済政策対話（ベトナム、インドネシアなど）の経験も活かせると思われる。南アの成長診断は、同国政府によるハーバード大学 CID への研究委託という形で実施されたが⁶、援助依存度が高い他のアフリカ諸国（少数国）においては、ODA を活用し、新 JICA が日本の研究機関と多年度にわたる共同研究プロジェクトとして、こういった取組みを進めていく可能性をぜひ検討すべきである。他ドナーとの連携を視野にいれ、アジアやアフリカの研究者や実務者を巻き込んだ共同研究とすることも考えられよう。

以上

⁵ こういった問題意識をふまえた、非公式、有志による議論として「アフリカ成長支援の具体化」検討会のウェブサイト参照。（和文）<http://www.grips.ac.jp/forum/af-growth/index.htm>、（英文）<http://www.grips.ac.jp/forum-e/af-growth/index.htm>

⁶ ハーバード大学 CID South Africa Growth Initiative の研究プロジェクトのサイトを参照、<http://www.cid.harvard.edu/southafrica/index.html>