

南アフリカ出張記録

東京、2016年5月18日改定

GRIPS 開発フォーラム

大野 健一

<日程> 2016年4月25～29日(実働日)

<訪問地> プレトリア・ヨハネスブルク、ダーバン、ケープタウン

<出張者> 大野健一(GRIPS 開発フォーラム)

<同行者> 石亀敬治次長、稲葉滋子企画調査員(以上 JICA 南ア、全行程)、和泉直樹一等書記官、清永千尋専門調査員(以上在南ア大使館、プレトリア)、内藤康司参事官兼領事(在ケープタウン領事事務所、ケープタウン)

このほか、廣木重之大使、山口勇参事官および在南ア大使館の方々、JICA 南アフリカの方々にもお世話になった。

1. 目的と概要

ズマ現政権の南アフリカは、課題解決や将来発展のための産業政策、とりわけ自動車産業政策を打ち出せていない。これには国家指導者の質、政策担当者の知識・経験不足、一部の外資メーカーの思惑などの問題が絡み合っている。また客観的事実として、労働アドバンテージを欠き、急速な内需拡大も見込めない南アでは、外資企業に依存して中規模の自動車生産国となった過去の実績はともかくとして、将来の自動車産業のグローバル競争を生き抜き、勝ち抜き、新発展を遂げることはかなり難しそうである。この困難は克服不可能なものではないが、突破には大きな政策革新とともに、国家指導者のコミットメント、かなり高度な産業政策、さらにはステークホルダーとの緊密な協力が必要と思われる。はたして近い将来、南ア政府にそうした政策革新が政治的あるいは行政能力的に可能かどうか、またわが国の官民はオールジャパンで自動車産業について南アを支援できる体制をつくれるのかを調べるのが、今回訪問の主たる目的であった。

南ア訪問については、先に JICA 南アの石亀次長よりセミナー依頼があった。我々としては、単なる現地セミナーの実施にはあまり関心を持たないが、上記の状況を踏まえ、関連組織・企業の現況を調査し、何らかの政策アクションにつながるような提言を考案することが主目的ならば訪問してもよいと回答した。この準備のために、現地から資料を送付いただき、東京で経済産業省(猪狩克朗氏)、JETRO(堀田萌乃氏)からも情報をいただき、また在南アの大使館(和泉一等書記官、門脇書記官)や JICA ともテレビ会議で打ち合わせを行った。当ミッションは実働5日で実施したが、うち1日は南アの休日にあたり、しかも3地域をめぐるため政策調査としては十分な時間を確保できたとはいえないが、上記目的に絞っては、ほぼ達成することができた。当方の希望に沿ったミッションを企画していただいた現地の大使館、領事館、JICA に深く感謝したい。

ミッションの結論を要約すれば、現在の政策体系のままでは相当困難と思われる南アの自動車産業の将来を拓くための南アと日本の共同行動は、失敗のリスクは当然あるが可能であり、また時宜を得ている。ここは様子見ではなく一歩前に進んで、南ア側のパートナーを十分慎重に選んだ上でわが国の官民が協力を積極開始すべきというものである。

政治的には、現在ズマ大統領は過去の汚職疑惑をめぐって支持を失いつつあり、2～3年先を見ると産業政策にプロアクティブな政権が成立する可能性は十分ある。現在は、将来への政策準

備を行い、予想される新指導者に対する打ち込みを行う時期であろう。貿易産業省(DTI)については、今回デービス大臣には面会できなかったが、自動車政策を担当する数名のキーパーソンから説明を受けた。彼らは日本側の考えに合致する自動車政策の刷新を切望しているが、実施能力がないため日本の協力を求めており、こちらからの積極的な働きかけは大いに歓迎されるはずである。また日系自動車メーカー最大手のトヨタ南アとの会合では、オールジャパンでの政策協力、とりわけ南ア政治家にアピールできる将来シナリオや目標の作成への参加協力を打診した。

在南アの大使館と JICA は自動車政策改善に向けての協りに意欲的であり、日本の諸機関による協力案件もすでに多数着手されている¹。これからは、両国で明確な長期ビジョンと目標に合意した上で、日本は支援案件の継続に加えて、DTI やトヨタを含む主要ステークホルダーをしっかりと巻き込んでの政策形成を開始し、主導し、コーディネートする役割を果たすことが重要であろう。その際には、東京の経済産業省・外務省の積極関与や TICAD VI を含むアフリカの産業協力枠組を活用することが望ましい。この優先業種強化支援を、アフリカ各国で実施中のカイゼンやエチオピアにおける政策対話とともに、アフリカにおけるわが国に固有な産業協力の 1 つのモデルにすることができれば理想的である。

2. プレトリアでのセミナー

ミッション初日の 4 月 25 日に、大使館・JICA・DTI・TIPS(先方シンクタンク)共催で、午前・午後の二部からなる産業政策ワークショップを開催した。参加者は 40 名ほどだったが終了時には半減していたようである。共催機関からの出席に加え、財務省(National Treasury)、大学研究者、JETRO などの参加があった。講師はいずれも大野健一であり、午前は産業政策の質の国際比較と各国の数値評価、午前はタイやマレーシアを参照しながらの南アで可能と思われる自動車政策コンポーネントの提言と紹介を行った。いずれも今回ミッションのイントロとして適切と思われるトピックを選択したものであり、またこれまで接触のなかった先方の政策担当者や研究者の反応をみるという目的もあった。

セミナーの中で、DTI のリチケン顧問は最初から私の考えに強く共鳴していただき多くの意見を出してもらった。コーヒータイムの会話や二日後のご自宅へのバーベキュー招待(後述)も含め、この日の参加者の中ではリチケン氏が我々にとってのキーパーソンであることが明瞭であった。DTI 関連では、レナイ自動車課長とも話をした。この日ストラッチャン DTI 副次官は風邪のため急きょ欠席となり、残念であった。また財務省が予算作業にとどまらず、ある程度政策に踏み込んだ議論をすることもわかった。

3. 自動車政策

南ア自動車産業の課題については、事前の資料やヒアリングからも明瞭であったが、現地訪問でさらに具体的な形で確認できた。また DTI を筆頭とする担当組織の認識もかなりの程度理解できた。

南ア自動車産業の現況については、JETRO、JICA、JCIF および現代文化研究所の資料に詳し

¹ 2014 年度は、第三国研修(タイ、HIDA)、対南ア研修(HIDA)、日系サプライヤによる南ア訪問(JETRO)、裾野産業実態調査(JICA)が実施された。2015 年度は、産業政策ワークショップ(JICA、継続)、自動車制度設計支援調査(METI)、AIDC サプライヤ支援機能強化・カイゼン(JICA、継続)、PSA 強化・裾野5S 指導(日本生産性本部、継続)が実施された。2016 年度も、専門家派遣、現地サプライヤ強化、日系サプライヤ誘致、産業人材育成の面で案件が継続ないし導入される予定である。

い。鉱業とサービス業を中心に発展してきた南ア経済においても、自動車産業は GDP の約 7%、輸出の約 12%を占め、製造業の中で突出した重要性をもつ。鉱業のシェアが急速に低下するなかでは、雇用創出のためにも、産業構造多様化のためにも、製造業とりわけ自動車産業の振興は南アにとって不可欠な成長戦略のはずである。しかしながら近年、GDP の低成長や国際資源価格の低下を反映して自動車を含む製造業は頭打ちであり、縮小する年さえ少なくない。自動車生産はおよそ年 60 万台、国内販売と輸出がその約半分ずつを占める。乗用車輸出は日米欧向けが多く、商用車輸出は南部アフリカ向けが多い。メーカーは外資系で 20 数社あるが、そのうち自前の乗用車生産設備をもっているのは 7 社であり(トヨタ、VW、フォード、GM、ニッサン、BMW、メルセデスベンツ)、他は輸入販売である。

南ア自動車産業の低迷の構造的要因としては、国内市場が伸び悩んでいること、および労働アドバンテージを喪失していること(低生産性、高賃金、労働争議、BEE 政策²)があげられよう。南アはすでに高位中所得国であり(1人当たり所得 6,800 ドル、2014 年世銀データ)、これは活発な自動車需要が展開してよい水準だが、南アでは人種間の所得格差がきわめて大きく(失業率 25%、ジニ係数 0.65)、成熟した白人先進国と貧困にとどまる黒人途上国が同居している状態であり、近い将来急速な内需拡大はあまり望めない。これは、中間層の増加で力強い消費拡大が見られる東南アジア諸国や全職種・全階位で厳しい人手不足が発生しているタイ等とは大きく異なる点である。成長性が低い中規模市場で多くのメーカーや車種がひしめきあっていることも、車種ごとのボリュームが決定的に重要な自動車産業の発展の妨げとなっている。

さらには、これらの課題を克服するためのビジョンと政策が有効に打ち出されていないこと、むしろ政策の不備が成長の足かせとなっていることを指摘せねばならない。ミッション前には、そもそもなぜ内需拡大も労働アドバンテージもない南アに自動車産業が根づいたかがよくわからなかった。1925 年に南アに GM とフォードのノックダウン工場ができたという歴史はわかるが³、そこまで遡らなくても、アパルトヘイト以降の自動車産業の歩みだけをみても東アジアの常識からはなかなか理解しづらいものがある。経済制裁のなか、効率を犠牲にしても多数の産業を育てねばならなかったこと、1994 年の民主化以降も雇用創出に製造業が必要だったことは理解できる。そのためにインセンティブを奮発して多数の自動車外資企業を南アに誘致し、輸出基地として一定の産業集積を形成しえたことは、当時の状況を踏まえれば正しい政策だったといえるし、積極的に評価してよいであろう。だが、この初期集積ができたあとも、完成車輸入、ノックダウン型生産、部品輸入、多メーカー多車種に対してインセンティブを与え続けたことは理解しがたい。東アジアのたいていの国では、ノックダウンだけ行う企業、国内の人材やサプライヤを育てない企業、輸入販売を旨とする企業はきらいものである。国内付加価値を高めない外資に対しては、インセンティブの不付与は当然のこと、ライセンスの制限や停止に踏み込む場合さえある⁴。

² Black Economic Empowerment (BEE) 政策は、黒人優遇のためのクォータ・点数制である。マレーシアのプミプトラ政策やベトナム・エチオピア等の諸民族・諸地域に配慮した政権運営と予算配分に見られるように、弱者グループに対するアフーマティブ・アクションは社会の安定を保つためには不可欠な政策といえる。ただし、その運営は透明性、公平性、効率性、予測可能性を満たさねばならず、また企業の生産や投資に対して負の影響が大きくなるように配慮せねばならない。南アの BEE 政策が以上の条件を満たしているかは不明である。また、長年にわたり優遇を実施しているにもかかわらず、高所得グループとのギャップが埋まらない、政府保護への依存が高まり起業や投資が起こらないといった状況があらわれる可能性もある。

³ フォードの横浜 KD 工場ができたのが 1925 年、GM の大阪 KD 工場は翌年だから、自動車産業の出発時点は南アも日本も同じである。その後、豊田喜一郎が米 3 社を徹底的に研究し、国内の技術者や金属加工業者を動員してエンジン製造の技術的問題を克服し、最初の国産車(モデル A1)を出荷したのが 1935 年であった。いっぽう南アでは現在でも外資依存であり、そのうち多くは輸入販売、CKD、SKD の域を脱していない。

⁴ マレーシアは製造業は原則受け入れるが、インセンティブ付与については付加価値創造と新技術導入についての厳格な審査がある。タイの 2015 年の新外資法でも、インセンティブは付加価値・新技術・イノベーションをもたら

ただし一定の前進は見られる。1995～2012 年にわたって実施されてきた Motor Industry Development Program (MIDP) が、2013～2020 年の Automotive Production Development Program (APDP) に切り替わったからである(下表)。大まかにいって、前者は輸出用組立を奨励するものであり、後者は国内生産を奨励する。この変化は歓迎すべきものだが、アジアの常識と比べると、APDP でさえも国内の付加価値創造と技術向上の振興に対して不徹底な部分があるといわざるをえない。

新旧自動車政策の要点

	MIDP (1995～2012)	APDP (2013～2020)
保護関税	CBU 関税は 65% から 25% へ、CKD 関税は 49% から 20% へと段階的に引き下げられた。	CBU と CKD の関税をそれぞれ 25% と 20% に据え置く。
国内組立へのインセンティブ	国内組立の出荷価格の 27% に相当するリベートを提供、国内販売用車の部品輸入に充当可能(DFA)。	国内組立の出荷価格の 18～20% に相当するリベートを提供、ただし年間 5 万台以上。国内販売・輸出に関わらず、部品輸入に充当可能(VAA)。
販売に関わるインセンティブ	輸出額にリンクして輸入クレジットを提供。現地部材使用にのりつたベネフィット計算。	輸出か国内販売かに関わらず、生産インセンティブを提供。国内生産額にのりつたベネフィット計算。
投資に対するインセンティブ	組立企業とティア1 企業のみに対し、投資額の 20% に相当する還付金を 5 年間に分割して提供、すなわち年あたり 4% 分の還付(PAA)。	自動車関連の組立企業・部品企業に対し、投資額の 20～30% に相当する還付金を 3 年に分割して提供、すなわち年あたり 6.67% 分の還付(AIS)。

それは第1に、付加価値創造や技術移転の有無を問うことなく、自動車組立に部品関税軽減措置を与えている点である。CKD や SKD に対しての優遇措置は、アジアではあまりみられないものである。第2に、投資をする企業に対して、これも価値創造等を問うことなく、投資額の 2～3 割を補助金として与えている点である。ふつうは、政府に納入すべき法人税を時限的に減免するタックスホリデーはあっても、政府が投資額の一部を肩代わりする支援はあまり聞いたことがない。これはずいぶん気前のよい措置に見えるが、ただしこの判断をするには、タックスホリデーの場合と投資額還付の場合の実際に提供されるベネフィットを比較する必要がある。また、投資額還付が一回きりのもので事後のモニタリングがしっかりなされないならば、補助金の持ち逃げや継続的な投資・生産に対する誘因の欠如といったリスクが発生する可能性もある。

最終的な提言にはさらなる検討が必要だが、暫定的なアドバイスとしては、インセンティブ体系を単なる生産量ではなくその質(付加価値、技術移転、現地人材育成、裾野産業強化、R&D など)にリンクさせること、生産計画申請にもとづいた譲渡可能な輸入リベートではなく、実際の企業活動の成果としての利潤ストリームに対する法人税減免に移行すべきこと、さらには WTO 違反の可能性が少ない措置を組み合わせるべきことなどが、当面はいえるであろう。

す業種および活動に対してのみ与えられる。両国は、労働集約的作業にはっきりと国外移転を迫っている。外資政策がそれほど完備していないインドネシアやベトナムでも、外資には国内付加価値の創出を要求しており、労働集約型の縫製や電子組立はあまり歓迎されない。自動車産業に対しては、裾野産業と産業人材の育成を要望するのが常である。

4. インセンティブ、SEZ、産業人材

今回は産業政策の各要素を詳細に調査する余裕はなかったが、自動車産業に関連するインセンティブ体系、経済特区(SEZ)および産業人材育成についてはいくらかの情報を得た。

製造業に対する南アのインセンティブ体系の全容は資料を読んでもわかりづらかったが、DTIのインセンティブ局長である Malebo Mabitje-Thompson 氏から直接ヒアリングする機会を得た。また Nonhlanhla Ngwenya 氏をはじめとする財務省チームからも有益な情報を得た。それをまとめると以下ようになる。前述の通り、南アには全産業あるいは製造業に共通で、適格性の判断が明白かつ安定的な、新投資ないし拡張投資に対する法人税減免(タックスホリデー)、輸入原材料・設備の関税免除、投資控除といった標準措置は存在しない。かわりに、個別の政策やイニシアティブに付随した税の減免措置(財政当局が実施、自動的に付与)および補助金・還付金のグラント(担当省庁の予算として配分、審査必要で予算上限あり)の2種類があり、それらは原則として5年間のサイクルとして実施される。金額的には税の自動的減免が省庁配分の補助金より大きく、また分野的には製造業関係がずば抜けて多い。インセンティブを管轄している省としてはDTIが最大であり、他に農業、科学技術、観光、中小企業などの担当省がある。DTIのインセンティブ局は同省各局の政策に必要なインセンティブを取りまとめて予算要求している。DTIでは、12i(トウェルブ・アイ、関係法令の番号を示す)⁵、自動車(AIS)およびSEZ関連のインセンティブが最も重要で大きい。他のインセンティブは比較的少額で一時的なものである。大中企業向けのインセンティブについては、国内企業と外資企業の区別はない。

グラント型のインセンティブは、たとえ効果が認められたり実施開始が遅れたとしても、担当省庁が予算の延長や積み増しの交渉を財務省とすることはできるが、認められることはあまりない。製造業付加価値に対する補助金であるMCEPはポピュラーで予算枠以上に応募が多かったので、期間前に昨年使い切ってしまったという。ただし、自動車産業へのAIS(閣議決定)と重要インフラに対する補助(法律)は省庁より高いレベルの政策なので、これら2つについては継続が見込まれる。自動車のインセンティブはMIDPやAPDPに記載されている限り、比較的安定している。全体として、DTIでは開始年次が異なる13~14のインセンティブがオーバーラップして常に走っており、年55億ランド程度の予算規模となっている。この状況を維持するためには、DTIは毎年新プログラムを提案(motivate)する必要がある。投資家向けのインセンティブ冊子も、毎年改定しなくてはならない。DTIとしては、自動車とインフラのみならず、金属加工、鉱山機械、産業機械、農産品加工、燃料電池などの重要産業についても、同様に継続的な予算確保を望んでいるとのことだった。

財務省では、南アのインセンティブ体系はfragmentedだという声を聞いたが、我々も、5年しか実施しない多数案件の積み重ねでは、予測性と安定性と一貫性がなく、長期事業を考えている企業を誘うことができず、また南ア政府がいかなるビジョンに基づいて産業振興をしているのかが見えづらい。よりシンプルで使いやすく、法律が改定されない限り継続する安定性を持ち、内外の投資家にクリアな方向性を示す優遇制度をめざすべきであろう。その際には、タイやマレーシアの投資当局が提供するインセンティブが大いに参考になるとと思われる。

財務省では、中小企業政策についても簡潔に聴取した。貿易産業省、中小企業省、科学技術省、州政府等が個別に施策展開をしておりこれもfragmentedであるという指摘があった。中小企

⁵ 12iは2010年から5年間、200億ランドの予算で製造業の設備投資に対する補助金として提供された。予算が余ったため2015年に2年間の延長が認められ、その際に最低投資額を2億ランドから5000万ランド、3000万ランドへと引き下げたところ応募が増えた。2017年を待たずにまもなく予算が払底するとのことである。これまで約60社が恩恵を受けたが、自動車企業は別の予算枠組があるので12iには応募することができないという。

業にとってのワンストップでのサービス提供体制は整備されていない。以前中小企業は DTI の管轄であったが、大中企業と中小企業の支援をわけするために、新設の中小企業省に移管された。中小企業は売上額 1000 万～3000 万ランドの事業所と定義されるが(全業種)、場合によっては従業員数も勘案される。中小企業の設備投資、従業員訓練、雇用創出などに対し、支出の 3～5 割を 25 万ランドを上限として、マッチングファンド形式でグラントを支給する。支出の注文書があればすぐ承認されるクイックな支援という。

工業団地政策については、東南アジアの諸事例と比べると、南アの政策はまだごく初期段階にあるといわざるをえない。以前の IDZ 政策に代わって 2015 年には新 SEZ 政策が打ち出されたが、その詳細はまだかなりあいまいである。SEZ は各州政府の所有であり、それを管轄するボードがあり、管理運営は通常公営企業に委託される。入居企業に対しては輸入・雇用・建屋・法人税などに対する各種インセンティブが与えられ⁶、その財源として SEZ ファンドが設置される。各 SEZ にはワンストップサービスや保税区域が提供される。SEZ は各州 2 つまでで、現在 6 か所の SEZ が部分的に稼働しているという⁷。地方政府所有、マネジメント契約による公営デベロッパーの建設・運営はそれほど違和感のない制度だが、地方政府のビジネスニーズの理解度や事業介入の有無、経営委託された公的デベロッパーの能力等によっては成果が現れないことも十分ありうる。とりわけ、これまで実績のない公的部門によるインセンティブ、ワンストップサービス、通関業務等の提供は、質を伴わず企画倒れに終わるリスクもあるので要注意である。

自動車関連では、KuwaZulu Natal(KZN) 州ダーバン近郊での自動車関連サプライヤを誘致するための SEZ 計画が注目される。我々はダーバン市担当者、Dube Trade Post 社(KZN 州 100% 所有のデベロッパー)、豊田通商アフリカと面会し、現況をききとった。この団地は 2005 年から検討されているが、これまで動きがなかった。当初はトヨタ工場に近いダーバン旧空港跡地を予定していたが、確保できなかったためそれより南の砂糖きび畑につくることとなった。AECOM 社による F/S は終了しているが、詳細設計はまだである。訪問時には、土地収用にほぼ目途がつき、州予算の確保もされつつあった。全面積 1000ha、第 1 フェーズは 150ha(あるいは 100ha)、入居開始は 2 年後の 2018 年 4 月を予定している(現状に鑑みて適切なタイミングであろう)。DTP 社はダーバン新空港に隣接するオフィス・研究施設・ハイテク農業区域を建設しているデベロッパーでもあり、おそらくはそれと同名義の SEZ として、上記 SEZ を開発する予定である。ただし、新 SEZ の名称も Durban Suppliers Park ないし Automotive Supplier Park などの記載があるが、まだ確定していないようであり、自動車関連企業しか誘致しないわけではないのでより一般的名称がよいという声も聞いた。あるいは、第 1 フェーズの一部をサプライヤパークとするのかもしれない(30～40ha、その場合は貸し工場も設置か)。

ダーバン市は行政手続きや SEZ 周辺のインフラ整備を担当する。市当局は SEZ の雇用創出効果に関心が高く、環境評価や土地利用区画の変更(農地から工業用地へ)を円滑に進めるために、予定地周辺の湿地や水源の調査にすでに着手したとのことであった。いっぽう豊田通商はマーケティングに注力するようであり、既存サプライヤの移転入居に加え、すでに数社からの関心表明があるという。トヨタ南アも新 SEZ には、サプライヤの受け皿として期待を寄せている。

⁶ 南アでは、SEZ に入居する企業に追加インセンティブが与えられるが、これは必ずしも世界共通のやり方ではない。各国を見渡すと、工業団地内外で同一インセンティブを与える国も多く、あるいはインセンティブをデベロッパーに供与する国、デベロッパーとテナント企業双方に提供する国、工業団地を格付けしてインセンティブの多寡を変える国などがある。また優遇提供の枠組も、全国共通、地方政府ごと、工業団地種類別などがある。

⁷ 各 SEZ の詳細を記述する冊子ないしウェブがほしいところである。所在位置、設立年、所有者、経営者、連絡先、価格と入居条件、全体および各フェーズの面積、土地区分け、道路・電力・水・排水処理・住居・商業地区などの詳細、それらを示す図面、地形・地盤情報、拡張・完成に至るまでの計画、入居企業リスト、インセンティブの説明などが必要である。

ただし現時点では入居土地区画、アクセス道路、販売価格や条件、水源や水質、電力供給、排水処理施設、ワンストップサービスの詳細などについては未定の部分が多く、テナント企業の関心表明はありえても、入居契約を前提とするマーケティングができる状況ではないと思われた。ただしあと2年かけて建設する予定なので、このこと自体は必ずしも遅延とはいえない。我々がベトナムでモニターしているドンバン3工業団地(ハナム省)やフーミー3工業団地(バリアウンタウ省)は、いずれも日系中小裾野企業をターゲットした日本仕様の工業団地だが、詳細設計が固まりすでに工事が進行しており、今年末ごろ入居可能となるため2016年4月現在マーケティングが本格的に始動しつつあるところである。ダーバンの新SEZは、こうしたアジアの日系企業向け団地の経験も参考に、1年半後までにはこの段階に達することが期待される。

産業人材育成については調査しなかったが、大使館から提供された資料から抜粋すると以下の通り。南アの公的技能基準として National Qualification Framework (NQF)があり、中卒から博士号まで1~10のランクが付されている。ただしトヨタを含む個別企業では、独自のスキル体系で訓練・評価しているところもある。製造業には「アーティザン」なる概念もあり、一定レベルのTVET検定に合格した技能工(ベトナムでいう訓練済みワーカーか)と思われるが、その数、需給状況、技能達成度、企業側の満足度などはよくわからない。アーティザンが企業の発展に貢献し、自らもキャリアパスを積むためのモチベーションがまだ十分でないという指摘もある。

南アで比較的機能している職業訓練機関としては、製造業エンジニアリング関連サービス教育訓練庁(merSETA)や多数の州立TVET組織(Coastal KZN College, Mangosuthu University of Technologyなど)があり、ツール・治具・金型・金属加工といった基礎技能を教え、座学と企業でのインターンを組み合わせている模様である。また National Skill Fund から奨学金も支給される。トヨタ南アは正規の訓練・試験機関として認定されているトヨタ・トレーニング・アカデミーをもっており、他社従業員の研修も引き受けている。在南アの各企業にとっての従業員を訓練するインセンティブは、BEE(黒人優遇)ポイントを稼ぐ必要に加え、訓練に対して Sector Training Education Authority (SETA)や税務関係のインセンティブが得られることにあると思われる。ただしその量と質、産業とのマッチングが十分であるかは本ミッションにはわからない。

トヨタは別途、アフリカの製造業を担う若者を輩出するために、KZN大学のBarnes教授とも協力してMBAコースを立ち上げる予定である(Toyota Institute of Management Studies)。トヨタ・ファウンデーションがUmhlanga Ridgeの2.5haの土地の買い取りを決めており、2017年から建設を始める予定だが、建物資金が確保できておらず、日本政府の出資か融資が期待されている。受入れ予定学生は50名。トヨタと関連サプライヤのみならず、南ア政府や他のアフリカ諸国からの学生も受け入れるとのことである。南アでも職業訓練の基本的な制度や補助金、各種教育訓練機関といった外的しくみはできているようであるから、次の課題としては、カリキュラム、教員の質、企業との日常的連携などを通じての、TVETと企業ニーズのマッチングが重要となろう。それには、タイやベトナムをはじめとする東アジアの経験が役立つと思われる。

5. 貿易産業省(DTI)

デービス貿易産業大臣にお会いする機会はなかったが、DTIで自動車産業政策に関わるストラッチェン副次官、リチケン顧問、レナイ自動車課長とはインフォーマルに話すことができた。このうち前2者から聞きとった話はほぼ同じであり、それを私の責任で以下に要約する。

大野健一の書物や論文を読んだ。その中で表明されている、生産現場や政策現場を踏まえた具体的で現実的な分析と提言に共感する。複数の有名な学者の意見をきいたが、彼らは抽象的

一般的すぎるように思える。南アが政治的問題を抱えているのはご存知の通りである。我々は自動車政策を日本が提案する方向で進めたいが、政治的抵抗が強い。一部のメーカーからも圧力がある。わが国の政治家は雇用喪失にはとくに敏感である。

これを突破するためには、政治家を彼らの論理の中で納得させるような国際比較やデータを彼らに提示することが必要である。とくに雇用創出が大事だが、加えて国際収支、付加価値創造、労働者の質向上、技術移転などについて、自動車政策を刷新すればどのくらいのインパクトがあるのかを具体的数字で示せればよい。これを、政治家が読んで理解できる形で提示する。そうすれば彼らを動かすこともできるのではないか。ただ残念ながら、DTI スタッフにはそうしたシナリオをきちんと作れる能力がないから、JICA の協力を仰ぎたい。我々は今年中に自動車政策改定作業に着手する。APDP は 2020 年まで有効だが、その後継政策を今から準備するのは早すぎると思わない。

以上に私のコメントを5つ追加しておきたい。第1に、APDPの現在の需要予測(120万台)は高すぎるのでより現実的な目標に改定すべきである。第2に、副次官のいうとおり、政治家が理解できる将来数字を作成すべきであり、その際は厳密な「科学的根拠」にこだわる必要はなく、常識的推測に基づくラフな数字で十分であろう(目的は説得と行動であり学術論文の執筆ではない)。第3に、日本が提供すべき情報や意見としては、タイ・ブラジル・メキシコ等の自動車新興国のベンチマーキング、限られた内需を国内生産で取り込むための諸施策(エコカー等減税、完成車輸入抑制等を含む)、輸出拡大のための目標車種・目標市場の決定や通商交渉のあり方、1車種あたりのボリュームを確保するための優先車種絞り込みとそのためのインセンティブ、産業人材と裾野産業の育成⁸のための具体的諸策などが考えられる(現代文化研究所ドラフトを含む既存資料の情報も利用できよう)。第4に、JICAの協力だけでなく、在南ア大使館を司令塔として、JETRO、HIDA、日本生産性本部、トヨタ、日系サプライヤ、豊田通商、さらには東京の各省本部の支援も含めた、官民合同のオールジャパン体制で南ア自動車を支え、双方のウィンウィン状況を構築しながら、日本からみてあるべき自動車政策の姿にかえていくべきである。第5に、南アの政治日程を見るに、数年内に産業政策により前向きな政府が成立する可能性もあるので、そうしたシナリオを想定しながら支援と準備を進めるべきであろう。APDPは2020年まで有効ということだが、新政権が発足し、自動車政策の新方向が合意されれば、2020年を待たずに改定も可能ではないか。

6. トヨタ南アフリカ

ダーバンでは、トヨタ南アフリカ(TSAM)を訪問した。ヨハン・ファン・ゼイル会長やアンドリュー・カービー社長は不在だったが、会合には日本人・南ア人を含む経営陣7名に参加していただいた。先方のプレゼンを聞き、それについて討議をしたあと、率直な意見交換を行った。さらに主工場を見学させていただいた。

トヨタ南アの生産は1962年に始まり長い歴史があるが、それにもかかわらず需要や人材、部品供給などの面で現在でも多くの困難を抱えていることが理解できた。近年は市場規模が約60万台のままで伸びも少ないので、設計能力に比べると実際の生産が少なく、1直でライン速度(タ

⁸ 現地裾野企業の選択的集中支援(ハンドホールディング)をするための、現地有望企業のリストはあるかと尋ねたところ、レナイ自動車課長はAutomotive Supply Chain Competitiveness Improvement Initiative (ASCCI、自動車サプライヤ育成のための官民労による協議体)でリストを作成しているとの紹介があった。実際に、トヨタや日本人専門家による裾野企業支援も入っており、その種のリストは作成可能と思われる。なお現在ベトナムにおいても、JICAベトナムは工業省の研究所を通じて、将来の集中支援の対象企業を絞り込むための、同様の現地有望企業リストをつくらうとしている。

クト)も他国に比べて遅めに設定している。生産はハイラックス(ピックアップトラック)とカロラの2車種だが、中型乗用車は需要が減少しているのでメインはハイラックスである。その他のトヨタ車はボリュームが足りないので輸入になる。

従業員の定着率はよいが(就職難のためか)、ワーカー年収は150万円(社会保障・ボーナス等含む)に達しており、いっぽう生産性は低いので、人より機械を使って生産する方向に進んでいる。ボディー溶接もすでに3割がロボットである。タイやメキシコと比べて南ア労働者の質は悪いが、それでも十年前と比べると少しはよくなったとのことだった。

裾野産業も未熟であり、部品企業数も少ないのでサプライヤ側が独占的である。不良品が多く、バイヤー(組立企業)のほうに納品された部品の品質をチェックするという、東アジアでは考えられない状況もあるようである。

トヨタ南アの経営陣に当方が投げかけたのは、次のような提案である。すなわち、南アの自動車政策はAPDPでよくなったものの、現時点でも組立に傾注する企業にインセンティブを与えており、裾野強化、人材育成、技術移転等の有無を無視しているのは世界標準からみて奇異である。DTIの担当官からは、政治家を説得するためには具体的データが必要との要望があった(前節参照)。このデータ作業をオールジャパンで積極的に支援することを提案したい。大使館とJICAはすでにやる気である。失敗の可能性はあり、リスクはある。だが他方で、日本側の主張は正当であり南アにとっても国益にかなうはずである。この作業を進めるには日本の自動車メーカー、とりわけ南アで主導的立場にあるトヨタからの情報提供が不可欠である。私はベトナムで自動車産業を長年ウォッチしているが、そこでは経済産業省、在ベトナム大使館、JICA、JETROがトヨタベトナムと一丸となって政策改善のために長年協力している。2000年前後には、トヨタベトナムと工業省が共同で自動車産業の将来シナリオを提言したこともあった。南アでそれができないとは思えない。即座の回答はいらないが、ぜひ社内で十分検討していただき、もしトヨタ南アもDTI支援に参加していただけるということなら、現地の大使館ないしJICAの担当者に連絡いただきたい。

7. その他

<NEPADからの提案>

本件は今回ミッションに直接関わる事項ではないが、わが国のアフリカ関与にとって重要な意義があると考えられるので記す。在南ア大使館のアレンジで、4月27日にヨハネスブルグ近郊にて、NEPAD CEOかつ元ニジェール首相のイブラハム・アサネ・マヤキ氏と面会した。当方からはエチオピアのカイゼンや政策対話を説明したが、すでに承知されていたようである。先方からは、NEPADはアフリカ・地域・加盟国の3レベルで活動しており、課題は各国政府の政策企画力の弱さ、産業技能人材の不足、複数国をまたぐインフラ計画等の困難であるとの説明があった。

その上でマヤキ氏は、エチオピアの産業経験はアフリカ全体で十分シェアできていない、むしろエチオピアの政治状況は他国とは違うが、他方でアフリカ自身の努力による産業開発に関心を持つ国は少数でも必ずあると思う、NEPADは日本の協力を得てエチオピアのケースを紹介し議論する場を作りたいとの提言があった。具体的には、①年に2回(1月と7月)、通常2時間半程度のNEPAD/AfDB/UNECA共催の20ヶ国首脳会合(ハイレマリウム首相も参加、今年はセネガルが議長)で紹介する、②同時期に開催する閣僚レベルの産業科学技術会合でより詳しい説明をする、③(まだアイデア段階だがと断った上で)NEPAD枠組でアフリカ全体のカイゼンプログラムを立ち上げる、の3つが提案された。

当方からは、エチオピアのカイゼンと政策対話それぞれの第3フェーズではアフリカ他国への

発信をする予定である。この提案は JICA、エチオピア政府、東京と協議の上回答すべき性質のものだが、個人的には日本は喜んで協力できるのではないかと考える、また ACET(ガーナ拠点の政策研究機関)との提携も可能ではないか(先方原則同意)、これから具体的な詰めをしていきたいので連絡先を教えてくださいと述べておいた(マヤキ氏に直接連絡し、NEPAD コーディネータのフアティ氏にも CC してほしいとのことだった)。

対アフリカ発信にアフリカの既存枠組を活用することは、PR 効果や先方オーナーシップの面でも、日本側の予算とロジの負担軽減の面でも有益である。今回はアフリカ側からの提案であり、それは日本の産業協力への関心の高まりを反映するものでもあり、積極的に対応することが望ましい。すべてを NEPAD と組む必要はないが、広報には有効な機関であろう。また NEPAD にとっても産業分野でのデジタルな活動を得ることになるから、双方ウィンウィンになりうる案件である。準備を考えると 2017 年 1 月の実施ならば余裕があるが、TICAD VI やマヤキ氏の任期が迫っていることを勘案すると、今年 7 月にできる範囲で何らかの打ち込みをし、来年 1 月にはよりターゲットされたインプットをすることが考えられる。TICAD VI との関連づけも重要である。以上については、南アの政策課題とは別に、早急に検討しなければならない。

<ケープタウン大学>

ケープタウン大学経済学部(School of Economics)にて、教授や院生を対象に 1 時間程度の小さなセミナーを行う機会を得た。先方の専門や関心が事前にわからなかったが、4 日前にプレトリアで実施した 2 つのプレゼン(産業政策の質と自動車政策)を簡潔に行った。これらに対しては、おおむね強い関心と肯定的なコメントを得た。貿易産業政策のマイク・モリス教授はエチオピアの事情にも通じ、同国の産業状況を積極的に評価しており、日本のエチオピア政策対話に関する資料や今回のプレゼン資料にも事前に目を通していただいていたようであった。

8. 結語

以上で、私からの提言はすでに明確であろうと思う。南ア自動車産業に関心を持つわが国の国民が一体となって、ここで提言したような能動的産業支援を始めることを期待したい。それには、日本側の実施能力に加え、実施意欲も問われよう。GRIPS 開発フォーラムに追加的にできることがあるならば検討したいが、この動きを主導すべきはあくまで日本政府、とくに現地の方々である。

テクニカルな面での必要作業は、現代文化研究所の報告書(経済産業省委託調査)にほぼ尽くされていると思われる。それを筆者なりに整理すれば、南ア自動車政策の長期ビジョンを明確に打ち出し新たな行動計画をつくること、生産・需要シナリオをやり直し各種目標も設定しなおすこと、それに付随する国際比較や雇用・付加価値・国際収支等へのインパクト予測を行うこと、ポリュームを確保するための自動車内需の促進・取り込み政策や輸出戦略を提言すること、車種の絞込みとそのための支援策を策定すること、インセンティブ体系を政策目標に沿って改定すること、具体的な人材育成計画や裾野産業強化策を策定すること、政策実施に必要な外資裾野企業を誘致しそのための受け皿(SEZ)を整備することなどが含まれよう。

そうした情報の収集・分析に加え、南ア政府の指導者や主要経済閣僚、さらにはこれから重要となりうる人物に対する日本の関心と関与の打ち込み、情報提供、協力関係の構築といった経済外交上の連携活動も、東京の本省の理解と支援の下に、在南ア大使館を司令塔とする現地の JICA、JETRO、主要日系企業などにお任せしたいと思う。

付録: ミッション訪問先(2016年4月)

4月23日(土)	東京発、シンガポール経由。
4月24日(日)	ヨハネスブルク着、プレトリアのホテルへ移動。
4月25日(月) プレトリア	全日、プレトリアの Villa Sterne にて、政策担当者・研究者を対象に産業政策ワークショップ開催。午前は産業政策の質の国際比較について。午後は自動車産業について。講師はいずれも大野健一。 廣木大使公邸にて、夕食。
4月26日(火) プレトリア	午前、財務省予算局と会合(予算、産業政策、インセンティブについて)。 午後、貿易産業省(DTI)インセンティブ局と会合(インセンティブについて)。
4月27日(祝) ヨハネスブルク	午前、ヨハネスブルク郊外にて、NEPAD CEO の Ibrahim Assane Mayaki 氏と会合。 午後、リチケン DTI 顧問の自宅にて昼食を兼ねた会合。ストラッチャン DTI 副次官も同席。 ヨハネスブルクからダーバンへ移動。
4月28日(木) ダーバン	午前、トヨタ南ア訪問。経営陣と会合、工場見学。 午後、豊田通商アフリカと会合。Dube Trade Port 社およびダーバン市都市計画課・経済開発課と会合。 ダーバンからケープタウンへ移動。
4月29日(金) ケープタウン	午前、Alec Erwin 元貿易産業大臣と会談。 午後、ケープタウン大学経済学部でセミナー実施。日本領事館訪問。ケープタウン市街・周辺視察。
4月30日(土)	ケープタウン発、ヨハネスブルク経由。
5月1日(日)	シンガポール経由、東京に帰着。