

南アフリカの中小企業政策の特徴と歴史的展開

Small and Medium Enterprise Policy in South Africa: Its Characteristics and Historical Development

西 浦 昭 雄

Akio Nishiura

I. はじめに

長年にわたりアパルトヘイト体制下にあった南アフリカ共和国（以下、南アと略す）は、1994年に実施された全人種が参加しての初の総選挙を経て、民主国家として再出発した。筆者は、アパルトヘイト体制下の政府による産業介入とその民主化後の変化に関心をもち、この事例として衣料産業と鉄鋼業について分析してきた¹⁾。本稿では産業横断的な中小企業²⁾政策の展開について考察を加えることにする。

筆者が南アの中小企業政策に着目する動機は2つある。第1の理由は、1994年の民主化

前後から中小企業の役割に対する期待が高まり、政府が中小企業政策を積極的に推進するようになったことである。総選挙で勝利を収めたアフリカ民族会議（African National Congress：ANC）を主軸とする新政権は、1995年3月に「中小企業に関する大統領会議」を開催するなど、中小企業に対する奨励を新生国家にとっての象徴的な政策として捉えようとしているかにみえる。南アが南アフリカ連邦として成立した1910年以降の産業・貿易政策史をひもといてみても、政府がこれほど積極的に中小企業政策を試みたことはなかった。アパルトヘイト体制の崩壊が、中小企業政策にどのような変化を促すことになったのか。

第2の理由は、南アの中小企業政策の変遷に注目した論文が僅かであるという研究史上の空隙による。南アにおける中小企業研究を概括すると、インフォーマル・セクターを対象とした論文か、特定地域や産業の中小企業を対象とする実地調査に基づく論文が主であった。前者の研究では、プレストン・ホワイト＝ロジャーソンが編集した論文集『南アフリカのインフォーマル経済』が代表的なものであろう³⁾。同書では、24名の著者が都市部のみならず農村部のインフォーマル・セクター

1) 南アの産業・貿易政策史については、拙稿「工業開発戦略」佐藤誠編『南アフリカの政治経済学—ポスト・マンデラとグローバリゼーション』明石書店、1998年、衣料産業については、同「1990年代の南アフリカの衣料産業—アンケート・インタビュー調査報告—」『アジア経済』第37巻第12号、アジア経済研究所、1996年12月、鉄鋼業については、同「南アフリカの鉄鋼業の発展と政府の役割に関する一考察」『アフリカ研究』第53号、日本アフリカ学会、1998年12月がある。

2) 南アでは中小企業に該当する用語として、スモール・ビジネス（small business）や中小零細企業（SMMEs: small medium and micro enterprises）が使われるが、ここでは「中小企業」に統一して用いる。

を扱い、包括的に南アのインフォーマル・セクターの現状解明を試みている。次に後者の研究は、大学での学位論文や調査報告書に多くみられる⁴⁾。しかし、政策論の観点から南アの中小企業を論じた研究になると少ない⁵⁾。しかもそれらの多くは現状分析であり、アパルトヘイト期から民主化後に至る中小企業政策の変遷に焦点をあてた論文は見当たらない。

3) Eleanor Preston-Whyte and Christian Rogerson, eds., *South Africa's Informal Economy*, Cape Town: Oxford University Press, 1991. また、次の論文もインフォーマル・セクターの概要をつかむのに適している。Christian Rogerson, *Rethinking the Informal Economy of South Africa*, Development Paper No. 84, Midrand: Development Bank of Southern Africa, 1996./Claudia Manning, *Informal Manufacturing in the South African Economy*, CSDC Working Paper No. 11, Durban: University of Natal, 1983.

4) 例えば、現在のクワズール・ナタール州について調査したものに次のものがある。Robert D. Hughes, "Small-Scale Enterprise in the Economic Development of the Rural Areas of KwaZulu", unpublished MA Dissertation, University of Natal, 1983./N. J. Nattrass and J. Nattrass, *Small Formal Business in Durban*, Pietermaritzburg: Natal Town and regional Planning, 1988./J. J. Potgieter and A. P. Frank, *A Survey of Business Needs among Small Businessmen in KwaZulu*, KwaDlang-ezwa: University of Zululand, 1988./D. P. de Waal, *Survey of Small Businessmen in Pietermaritzburg*, Pietermaritzburg: University of Natal, 1990./Samuel V. Gqweta, "The Locational Aspects of Small Firms in the Umbil industrial Area", unpublished Master in Town and Regional Planning Dissertation, Durban: University of Natal, 1995. また、衣料産業における中小企業を捉えた論文として Miriam Altoman, "Limits to the Growth of Small Firms in South Africa Concentration in the Clothing and Textiles Industries", unpublished MPhil Dissertation, University of Cambridge, 1989. がある。

ない。マニング = マシゴは、零細製造業に対する政策の変化を手際良くまとめているが、対象は1990年初頭までである⁶⁾。

中小企業研究が盛んな日本の先行研究は、南アの中小企業政策を捉える上での視角を提供している。中小企業政策の分析視点について牟礼早苗は、「政策の本質は、政策の主体・対象・目的・方法を解明することによって明らかにすることができる」と述べている⁷⁾。政策は社会構成要素の力関係によって調整されることから、政策の形成過程も見落としてはならない。中小企業政策を形成する過程では、政策理念（目標）と政策規準（原則）が重要であるといわれる。では、政策理念や政策規準がいかにかに形成されるのか。これについて寺岡寛は、各国の経済政策や市場経済ルールとともに、社会的価値観に依存すると指摘している⁸⁾。

5) G. Khumalo and S. Shne, *Leg Up or Let Down: The post-election's small business support policy*, Policy Review Series Vol. 8, No. 12, Johannesburg: Centre for Policy Studies, 1995. また、日本語文献では日本貿易振興会『南アフリカ共和国の中小企業実態調査』1996年12月と、国際開発センター、通商産業省委託『南部アフリカ地域における経済発展基盤整備計画調査』1998年3月が、南ア中小企業に関する現状分析を行っている。尚、筆者は後者の調査報告書の作成に携わった。

6) Claudia Manning and Pinky Mashigo, *Manufacturing in Microenterprises in South Africa*, Research Report to the Industrial Strategy Project, Cape Town: University of Cape Town, 1993. また Rogerson は、先の論文集で1980年代の国民党の中小政策を紹介している (Christian Rogerson, "Deregulation, Subcontracting, and the '(In)formalization' of Small-Scale Manufacturing" in Preston-Whyte, E & Rogerson, C. eds.).

7) 牟礼早苗『中小企業政策論』森山書店、1982年、1ページ。

日本の中小企業政策の変遷を分析した橋本寿朗は、「政策を考える上で経済思想が必要であり、その上で目標がでてくる。…おそらく中小企業基本法は、当時の政策目的の方向性とか政策構想を具体的に体現したものであると思う⁹⁾」と述べている。それならば、各国の中小企業政策の内容は、政策立案者側の考え方や社会的要請に反応して、時代とともに変化するはずである。

例えば、日本では、中小企業政策に関する基本的な考え方が「経済合理性」の指し示す方向から、知識集約型産業構造に適應する「知識集約型」へと発展してきた¹⁰⁾。イギリスの場合、1980年代は雇用確保の場として中小企業が期待されていたので新規開業促進策が中小企業政策の中心におかれていたが、1990年代になると中小企業経営の質的充実が重視されるようになったために、既存の中小企業に対する育成策へと政策の重点が移ってきた¹¹⁾。そして、韓国の中小企業政策においては、1950年代は金融支援、60年代は輸出産業への転換、70年代には輸出産業の育成とそのための大企業との系列化促進、80年代は重化学工業と技術集約化、と政策の重点が変

化してきた¹²⁾。

もっとも、中小企業は必ずしも支援されるべき対象ではない。政策を正当化するための何らかの根拠が求められるのである。中小企業政策の根拠について渡辺幸男は、「中小企業を政策的に支援するのは、中小企業であること自体から出てくることではない。中小企業を支援することが国民経済の発展や国民生活の向上にとって必要であると認識されているからである¹³⁾」と指摘している。

中小企業政策がもつ多様な側面についても認識する必要がある。中小企業政策には経済政策的な側面と社会政策的な側面がある¹⁴⁾。経済政策的側面とは、生産性の規模別格差など日本経済の成長を妨げる要因を取り除くための政策であり、社会政策的側面とは、日本経済の成長にともなう中小企業の淘汰や中小企業の経営難を最小限に食い止め、社会的動揺を小さくするというものである。中小企業政策をスタティックな問題処理のための政策と構造的な問題処理のための政策に大別する論者もいる¹⁵⁾。前者では市場における中小企業の不利是正が主要課題となり、産業組織政策が展開されるが、後者においては構造変化の適應を円滑に進めるための市場の補完が中心的な課題になる。日本では「中小企業近代化促進法」など構造改革支援が後

8) 寺岡寛『日本の中小企業政策』有斐閣、1997年、8ページ。

9) 橋本寿朗「これまでの中小企業政策の変遷と今後の方向」中小企業庁編『中小企業政策の新たな展開—中小企業政策研究会最終報告書より—』同文館、1999年、318ページ。

10) 巽信晴「中小企業政策のゆくえ」巽信晴・山本順一編『中小企業政策を見なおす—日本経済百年の計』有斐閣、1983年、267ページ。

11) 渡辺俊三「1990年代のイギリスの中小企業政策」『修道商学』第37巻第2号、1997年3月、201ページ。

12) 後藤浩「日韓中小企業比較研究」『中小企業研究』第16号、中京大学中小企業研究所、1994年12月、21ページ。

13) 渡辺幸男「中小企業政策とは何か—いわゆるリストラ支援法による中小企業海外進出支援をめぐって—」瀧澤菊太郎・小林靖雄編『中小企業とは何か—中小企業研究55年』有斐閣、1996年、89~90ページ。

14) 瀧澤菊太郎「中小企業政策の役割と限界」野田稔他編『現代経済政策と構造問題』経済政策講座第4巻、有斐閣、1964年、231ページ。

15) 清成忠男『中小企業読本』東洋経済新報社、1997年、241~242ページ。

者の例である。

発展途上国の中小企業政策を捉える上で、山本順一と瀧澤菊太郎の指摘は、比較の視点を提供している。山本は「独占資本の体制が確立していない発展途上国の中小規模企業などを、独占資本の支配体制が確立している資本主義国の中小企業と同質視することには異論がでる」と述べ¹⁶⁾、経済の発展状況や経済構造に応じた政策の必要性を示唆している。他方、瀧澤は、発展途上国では経済開発を進める上で、中小企業がもつ失業改善効果や貧困の「底上げ」的改善効果などに注目する「開発貢献型中小企業認識論」があることを紹介している¹⁷⁾。

これらの先行研究の視角を踏まえると、南アにおいてはアパルトヘイト政策の実施時期と崩壊後では、中小企業政策の理念や根拠が大きく変化しているはずである。さらにアパルトヘイト期においても、初期から強化期、そして末期と経るにつれて、政府の考え方や社会的要請の変化にともない、中小企業政策が変容してきたと想定される。したがって、本稿ではアパルトヘイト期から民主化後に至る中小企業政策の変化について分析していくが、その際には両時期の政策の共通性にも注目する。変化とともに共通性を見出すことで、南ア中小企業政策固有の特徴というべきものを描き出すことが可能になると思われるからだ。さらに、山本と瀧澤の指摘を南アに援用し、南アの中小企業政策のあり方を考える上

での課題についても検討を加えていく。

本稿では、現地調査で収集した各種政府資料を可能な限り使った。政府報告書にみられる提言全てが必ずしも実行に移されたわけではない。加えて、政府資料がどこまで客観性をもって書かれているかという疑問は残る。しかし、当時の政策理念をみる上では、政府もしくは諮問機関による文書は重要な示唆を与えている。新政策の方向性など文献だけでは十分にカバーできない部分に関しては、政策当局者に対するインタビュー調査で補うことにした。

II. 南アフリカ中小企業の現状

1. 中小企業概念

南アでは1996年末に制定された「中小企業法」(National Small Business Act)によって中小企業に関する概念規定がなされている。同法は、表1に示したように常時従業員数、年間売上高、固定資産を除く総資産額の3つの基準を各業種ごとに微調整し、中小企業を中企業 (medium enterprise)、小企業 (small enterprise)、極小企業 (very small enterprise)、零細企業 (micro enterprise) の4つのカテゴリーに分類している。例えば、製造業の場合では、中小企業とは常時従業員数200人未満、年間売上高4,000万ランド¹⁸⁾未満、総資産額1,500万ランド未満の企業を指す。

この定義の第1の特徴は業種を11グループに分け、実状を反映させようとしていることである。同法の制定にあたって1995年12月に幅広い意見を聴聞するために提示された草案

16) 山本順一「中小企業政策の課題—政策の特色と変容—」藤田敬三・竹内正巳編『中小企業論』(第3版)、有斐閣、1987年、276ページ。

17) 瀧澤菊太郎「中小企業とは何か—認識型中小企業本質論—」瀧澤・小林編『中小企業とは何か』20~21ページ。

18) 1996年12月時点の為替レートは、1ランド=24.3円であった。

表1 中小企業の分類

単位：人、1万ランド

業種グループ	規模	常時従業員数 (未満)	年間売上高 (未満)	総資産額(注) (未満)
農業	中	100	400	400
	小	50	200	200
	極小	10	40	40
	零細	5	15	10
鉱業、採石業	中	200	3,000	1,800
	小	50	750	450
	極小	20	300	180
	零細	5	1	10
製造業	中	200	4,000	1,500
	小	50	1,000	375
	極小	20	400	150
	零細	5	15	10
電気・ガス・水道業	中	200	4,000	1,500
	小	50	1,000	375
	極小	20	400	150
	零細	5	15	10
建設業	中	200	2,000	400
	小	50	500	100
	極小	20	200	40
	零細	5	15	10
小売り業、自動車販売・修理サービス業	中	100	3,000	500
	小	50	1,500	250
	極小	10	300	50
	零細	5	15	10
卸売り・商業代理服务業	中	100	5,000	800
	小	50	2,500	400
	極小	10	500	50
	零細	5	15	10
飲食・宿泊・その他商取引業	中	100	1,000	200
	小	50	500	100
	極小	10	100	20
	零細	5	15	10
運輸・倉庫・通信業	中	100	2,000	500
	小	50	1,000	250
	極小	10	200	50
	零細	5	15	10
金融・企業サービス業	中	100	2,000	400
	小	50	1,000	200
	極小	10	200	40
	零細	5	15	10
コミュニティ・社会・個人サービス業	中	100	1,000	500
	小	50	500	250
	極小	10	100	50
	零細	5	15	10

(注) 固定資産を除く

(出所) Republic of South Africa, "National Small Business Act 1996", *Government Gazette*, No. 17612, November 27, 1996, p. 20.

では、業種を2グループに大別し、中小企業を中企業、小企業、零細企業に分類しただけで、極小企業というカテゴリーを想定していなかった。ただし、草案では従業員数、売上高、総資産額の3基準のうち、2つの基準を満たすことが各カテゴリーに該当する条件であると明示されているが¹⁹⁾、中小企業法ではそうした条件は明示されておらず、曖昧な部分がある。

第2の特徴は、零細企業には業種に関係なく、常時従業員5人未満、年間売上高15万ランド未満、総資産額10万ランド未満という共通の基準を設けていることである。草案では2つのグループで異なる基準が設定されていた。後述するように、零細企業にはアパートヘイト時代に不利な立場におかれていた黒人企業家が多く含まれている。このため零細企業を対象とする政策を念頭におき、基準を統一化したのではないかと推測される。

第3の特徴は、中小企業を4つのカテゴリーに分類し、各カテゴリーごとの共通する性格を描きだしていることである。この理由として南ア政府は、第1に政策立案者やサービス提供者が各カテゴリーに属する企業の課題を認識するため、第2に企業経営者が、自社がどのカテゴリーに分類され、支援の受ける条件を満たしているかを知るため、第3に研究者などが他地域の中小企業と比較できるよ

うにするため、と説明している²⁰⁾。

各カテゴリーの特徴について簡単に述べると、零細企業は税法・労働法制上の登録・会計手続きが免除されるため、通常はインフォーマル・セクター²¹⁾に分類される。家内工業、売店、個人営業のミニバスの多くがこの分類に含まれる。さらに、零細企業の中でも露天商、自給自足農家など、最低生活水準を維持するための企業は生存水準企業 (survivalist enterprise) と呼ばれる。次に極小企業からは税法上の登録をしているためフォーマル・セクターに分類される。常時従業員がいなくても専門技術をもつ個人経営企業も極小企業に含まれる。小企業では分業が未整備で、企業家が陣頭指揮をとることが多い。条件を整えば中企業に拡張する潜在力を持つ。最後に中企業は所有と経営の一体化がみられるが、分業や意志決定の分散化が進んでいる。

2. 中小企業の実態

南ア通産省と中小企業支援機関であるンティカ事業開発庁 (Ntsika Enterprise Promotion Agency: NEPA) は、1997年に中小企業の実態を統計で示した報告書を作成した。同報告書によると、電気・水道・ガスを除く民間部門の企業数は83.7万社である(1995年、以下同様)。その内訳は生存水準企業が23.3%、零細企業が47.4%、極小企業が19.7%、小企業が7.6%、中企業が1.4%、大

19) Republic of South Africa (RSA), "National Small Business Enabling Act (Draft Bill)", *Government Gazette*, No. 16876, Pretoria: Government Printer, December 15, 1996, p. 23.

20) Department of Trade and Industry and Ntsika Enterprise Promotion Agency, *The State of Small Business in South Africa*, Pretoria, 1997, pp. 8-9.

21) インフォーマル・セクターとは、農村ないし都市において、国家の規制を受けないさまざまな経済活動を指す。したがって、その活動は通常、統計上にあらわれてこない(佐藤誠「南アフリカーインフォーマル・セクターの展開」森野勝好・西口清勝編『発展途上国経済論』ミネルヴァ書房、1994年、218ページ)。

表2 民間部門の業種・規模別雇用数 (1995年)

単位：人

	生存水準 企業	零細企業 (従業員な し)	零細企業 (従業員1 ~4人)	極小企業	小企業	中企業	大企業	合 計
農業	16,000	9,500	28,500	102,400	590,000	240,600	308,000	1,295,000
鉱業	650	250	4,700	4,800	5,200	16,600	540,600	572,800
製造業	28,000	24,250	33,200	143,000	140,300	349,000	845,000	1,562,750
建設業	20,000	26,500	57,600	105,000	76,400	86,000	135,900	507,400
小売業(注1)	102,000	115,000	198,000	184,500	195,000	64,000	261,000	1,119,500
卸売業	800	2,700	5,500	45,500	54,000	52,500	90,000	251,000
宿泊・飲食業	2,000	4,800	11,200	17,400	54,000	24,500	25,000	138,900
運輸	4,000	26,000	38,500	37,700	38,400	21,000	66,000	231,600
金融・企業サービス	3,400	27,000	37,200	88,000	95,500	25,900	251,400	528,400
社会サービス	18,100	23,200	33,000	152,600	64,200	29,000	73,500	393,600
合計(注2)	194,950	259,200	447,400	880,900	1,313,000	909,100	2,596,400	6,600,950

(注1) 自動車販売を含む

(注2) 電気・水道・ガス業を除いている

(出所) Department of Trade and Industry and Ntsika Enterprise Promotion Agency, *The State of Small Business in South Africa*, 1997, p. 19.

企業が0.7%である²²⁾。生存水準企業と零細企業を加えた、通常インフォーマル・セクターに分類される企業数は、全体の約7割に達する。分野別では中企業には製造業、農業、卸売業が多く、零細企業になるほど小売業の割合が高くなる。

次に雇用数についてみると、電気・水道・ガスを除く民間部門の総雇用数は660.0万人である。その内訳は、生存水準企業3.0%、零細企業10.7%、極小企業13.3%、小企業19.9%、中企業13.8%、大企業39.3%である(表2参照)。最も雇用数が多いのは製造業で156.3万人であるが、その内訳を規模別で見ると生存水準企業1.8%、零細企業3.7%、極小企業9.2%、小企業9.0%、中企業22.3%、大企業54.1%である。大企業と比べて、中規模企業が弱いことが指摘できる。ケニアやタ

ンザニアの研究ではインフォーマル・セクターや零細企業から小・中企業へと成長することの困難さが指摘され、中規模企業の不在(missing middle)説が唱えられたが、南アにおいても同様の現象が観察される²³⁾。

人種という視点から企業家数をみると、生存水準企業では白人企業家が13.5%を占めるのに対し、黒人²⁴⁾企業家は86.5%である。次に零細企業をさらに給与従業員がいるかどうかで区分すると、給与従業員がいない零細企業の場合は白人企業家が35.9%であるのに対し、給与従業員がいる零細企業の場合は白

23) missing middle説については、池野句「タンザニアの農村インフォーマル・セクター」池野句・武内進一編『アフリカのインフォーマル・セクター再考』アジア経済研究所、1998年、167ページを参照。

24) 本稿では、南ア人の人種グループをアフリカ人(African)、カラード(Coloured)、アジア人(Asian)、白人(White)の4つに分け、アフリカ人、カラード、アジア人といった非白人の総称として黒人(Black)という用語を使用する。尚、アジア人の大部分はインド人である。

22) ここでは特に記載しない限りは、Department of Trade and Industry and Ntsika Enterprise Promotion Agency, *The State of Small Business...*, pp. 17-27による。

人企業家が60.4%と急増する。さらに極小企業では、白人企業家が71.4%を占めることになる。これより規模が大きい企業についてはデータがないが、白人企業家の割合がさらに増加するものと考えられる。1996年の人口センサスによると、南アの人口は4,058万人で、その内訳はアフリカ人76.7%、カラード8.9%、アジア人2.6%、白人10.9%、その他・未分類0.9%であることからしても、黒人企業家の割合が過少であることは明らかである²⁵⁾。

黒人企業家が比較的多い業種は運輸業と製造業である。運輸業の黒人企業家は極小企業で60.6%、給与従業員がいる零細企業で77.5%を占める。製造業における黒人企業家の割合は、極小企業では18.2%であるが、給与従業員がいる零細企業では56.4%である。

次にジェンダーという視点では、生存水準企業では女性企業家の数が男性企業家を上回るが、極小企業では80%以上を男性企業家が占める。生存水準企業から極小企業までのカテゴリーでは女性企業家は計22.3万人いるが、女性企業家が占める割合は全体の31%と低い。女性企業家が比較的多い業種は、織物・衣料・革製造で企業家の82%を女性が占める。

南ア通産省とNEPAは、経済に占める中小企業の位置を南ア・EU諸国間で比較した。EU諸国の中小企業は平均で総雇用数の66.5%、GDPの62.5%を占めるが、南アの中小企業は総雇用数の44.8%、GDPの32.7%を占めるにすぎない²⁶⁾。また、ヌクルは、南

ア通産省と南部アフリカ開発銀行による試算を紹介している。これによると、EU諸国では従業員50人未満の小規模企業が総雇用数の51.2%、GDPの42.8%を占めるが、南アの小規模企業は総雇用数の29.5%、GDPの20.8%と低い²⁷⁾。数値にばらつきはあるが、EU諸国と比べて、南アの中小企業の役割は限定されたものとなっている。

3. 中小企業が直面する課題

さて、ヌクルは、南ア中小企業が直面する課題として、金融、取引機会、技術・訓練支援の3点を挙げている²⁸⁾。

企業を設立、または拡張する際の資金調達の困難さも中小企業が抱える主要課題である。特に零細企業などの小規模企業に対する民間金融機関の融資条件は厳しい。それを補うことを目的とし、中小企業開発公社 (Small Business Development Corporation Limited: SBDC) が1980年代初頭に設立されたが、黒人零細企業からの批判は強かった²⁹⁾。その批判は、金利が高かったり、最低融資額の単位が大きいために融資を受けるのが難しく、白人経営者が大半を占める中規模企業への融資を優先しているのではないかというものであった。SBDCの改革については後述する。

南ア経済は、大企業や財閥的な企業群 (こ

25) Statistics South Africa, *Census in Brief*, 3rd edition, Pretoria, 1999, pp. 8-9.

26) もっとも南アの数値は各種統計を組み合わせた推計値であるので単純に比較することができない。

27) Wiseman Nkuhlu, "Entrepreneurship in the New South Africa", address to "Your Own Business" Symposium, April 23, 1997, p. 3.

28) *ibid.*, p. 7.

29) SBDCによれば、1995年までに48,000以上の企業に総額19億ラントに及ぶ融資を実施し、38万人以上の雇用創出に貢献した (*Business Day*, May 11, 1995).

ここでは「企業集団」と記する)による資本と市場の寡占化が進展しており、経営・マーケティング能力で劣る中小企業が容易に参入するのが容易ではない。1993年にはヨハネスブルグ証券取引所の株式の83%が南ア五大「企業集団」の支配下にあると推定された³⁰⁾。南アでは鉱山金融会社と保険会社が核となって「企業集団」を形成している。イスコール (IsCOR: 鉄鋼生産) 社やサソール (Sasol: 化学・液化燃料生産) 社などの旧国営企業、そしてトランスネット (Transnet: 輸送部門) 社やエスコム (Escom: 電力供給) 社などの国営企業を除けば、概して、主要企業はいずれかの「企業集団」に属している³¹⁾。例えば、繊維産業の場合、化学繊維は3社で約90%、綿織物は6社で約65%、小売業は5社で約60%の市場占有率をもつ。最も寡占化が進んでいない衣料でも25社で約25%の占有率をもつ³²⁾。中小製造企業は、大企業に阻まれ市場拡大が困難である。

技術面での大企業の優位性も考えられる。先の南ア通産省らの試算によれば、従業員一人当たりの生産高で示す労働生産性は、南ア

中小企業が4万8,000ランド、南ア大企業が8万ランド、EU中小企業が21万2,000ランド、EU大企業が25万3,000ランドである³³⁾。南アの大企業・中小企業ともEUのそれに比べて労働生産性が3分の1以下であるが、より注目すべきは南アにおいては中小企業と大企業との間の労働生産性の格差がEUと比べても大きいことである。EUの中小企業の労働生産性は大企業の84%の水準であることに比べて、南アの場合は中小企業のそれは大企業の60%の水準である。

この要因としては、第1に南アの大企業は概して機械化を促進してきたが、資金面で制約がある中小企業は取り残されてきたこと、第2にアパルトヘイト政策によって、アフリカ人が熟練技能者になることを制約してきたこと、第3に、アパルトヘイト政策の結果としてアフリカ人の教育水準が低いこと、が指摘できる。例えば、白人の24.1%が高等教育を受けているが、アフリカ人のその割合は3.0%にすぎない。また、教育を全く受けていない、もしくは小学校程度の教育を受けた割合は、白人の場合が2.4%であるが、アフリカ人の場合は52.1%に達する。以上から、中小企業が抱える課題の多くが、アパルトヘイト期の政策に起因しているものと推測できる。

III. アパルトヘイト体制下での中小企業政策

1. 抑圧期 (1948-1975年)

アパルトヘイトとは、アフリカーナー (オランダ系南ア白人) の言語であるアフリカー

30) McGREGOR's *Who Owns Whom in South Africa 1998*, 18th edition, Johannesburg: McGREGOR Publishing, 1998. 尚、同書によれば1997年10月には黒人系企業の急成長により五大「企業集団」比率が66%に低下している。

31) このように財閥経済化が進んだ要因としては、(1)鉱業・金融部門の余剰資金が国内企業の買収を可能にしたこと、(2)1980年代からの経済制裁で外国企業が撤廃する際に、株式を財閥系企業に売却したこと、(3)国内市場が狭く、規模の経済を働かせるために市場の寡占化が進んだこと、(4)独占禁止法が緩く、持株会社も認められていたこと、などが考えられる。

32) Monitor Company, *Global Advantage of South Africa; The Textile & Clothing Cluster*, Johannesburg, 1994, p. 7.

33) Department of Trade and Industry and Ntsika Enterprise Promotion Agency, *The State of Small Business...*, p. 20.

ンス語で「隔離」や「分離」を意味する。このアパルトヘイト政策が定着し、強化されたのは、アフリカーナーを支持基盤とし、「各人種集団の徹底的隔離」を唱えた国民党が1948年の総選挙で政権を獲得してからだといわれている。国民党はその後、1994年の総選挙まで一貫して政権の座にあった。しかし、アパルトヘイトの端緒としての黒人の経済参加を制限する法制度は、1948年以前にもみられる。例えば、1913年の「原住民土地法」(Natives Land Act)は、アフリカーナー農民の土地取得に歯止めをかけることでアフリカーナー農民を保護することを目的に、原住民居留指定地(リザーブ、後にホームランドと呼ばれる)以外でのアフリカーナーによる土地購入・賃借を原則的に禁じた³⁴⁾。

「原住民土地法」の対象外となる都市部では、1923年の「原住民(都市地域)法」(Native 'Urban Area' Act)によって政府の認可を受ければ地方自治体が黒人居住区(ロケーション、後にタウンシップと呼ばれる)を設置できるようにし、白人地区でのアフリカーナーによる土地購入を禁じた。同法を改定した法律である1945年の「黒人(都市地域)調整法」(Blacks 'Urban Areas' Consolidation Act)は、アフリカーナーによる白人地区内での

滞在期間を原則3日間(72時間)以内に制限し、アフリカーナーに対する都市部への流入制限(Influx Control)を強化した³⁵⁾。さらに、1945年の同法は、アフリカーナーが黒人居住区内で土地を購入することや商業活動をするを規制し、黒人居住区管理局にアフリカーナー商業活動を認可する権限や宿泊業や金融業を運営する権限を与えた。

1948年以降、国民党のマラン(D. F. Malan)政権は「人種隔離」を実行していった。1950年に制定された「集団地域法」(Group Areas Act)は、都市部で人種別居住地域を定め、各人種グループが指定された地域以外で財産を所有することを禁じた。1923年の「原住民(都市地域)法」が施行される以前に白人地区に土地をもっていたアフリカーナーや、白人地区で営業を続けてきた黒人経営の中小企業は、閉鎖もしくは指定居住区への移動を強いられた。こうした規制の背景

34) 「原住民土地法」は1936年に「原住民信託土地法」(Native Trust and Land Act)に改定され、原住民居留地は国土の約9%から13%に拡大したが、アフリカーナーの人口比からすると僅かであった(小倉充夫「南アフリカ共和国の都市化と人種隔離体制—都市流入制限とその廃止をめぐって—」『アジア経済』第36巻第5号、アジア経済研究所、1995年5月、38ページ)。なお、これら法律の訳文については浦野起央編著『資料体系アジア・アフリカ国際関係政治社会史』第4巻アフリカIV c、パピルス出版、1989年、pp.1602-1608を参照のこと。

35) 都市永住権が認められたアフリカーナーの資格を要約すると次のようになる。(1)生後継続して都市白人地区に居住していること、(2)白人地区において同一雇用主のために継続して10年以上働いているか、白人地区に15年以上合法的に居住し、地域外で雇用されたことがないこと、(3)以上に該当する者の配偶者、未婚の娘、18歳以下の息子、(4)労働省発行の滞在許可書を有するもの、のいずれかを満たす者で、これが示す通り極めて厳しい条件が課せられていた。

36) 1946年には都市部に住むアフリカーナーは絶対数で白人を上回るようになった。鉱業に従事する短期契約の出稼ぎ労働者は都市在住アフリカーナーの21%にすぎず、大部分が都市部への永住者になっていた。一方、インド人の70%、カラードの62%が都市部に居住していた(Leonard Thompson, *A History of South Africa*, Revised Edition, New Haven and London: Yale University Press, 1995, p.178. 宮本正興他訳『南アフリカの歴史』明石書店、1995年、314~315ページ)。

には、都市部で黒人の定住者が増加したことによる都市在住白人の危機感があつた³⁶⁾。1985年の政府による発表では、同法によって移転を余儀なくされた商人の数は2,771人に及び、その91.3%がインド系商人であつた³⁷⁾。

都市部へのアフリカ人流入規制は、アフリカ人居住指定地（ホームランド）内での深刻な人口増加をもたらし、同地域内の開発を必要とするに至つた。1951年に設置され、55年に答申した「バンツール地域社会経済開発委員会」（通称：トムリンソン委員会）による報告書は、ホームランド内と白人地域との隣接地域での工業開発を提唱している。しかし政府は、白人資本によるホームランド内での操業案を拒否し、隣接地域への企業設立を奨励するという方針を示した³⁸⁾。

これらの法制度の規制によって、都市部では黒人企業家による経済活動が著しく制限されたが、それは黒人との競争から白人企業家を守るという側面ももっていた。しかし、1967年に制定された「地域計画法」（Physi-

cal Planning Act：後に Environmental Planning Actに改名）は、都市部における工場の設立・拡張を規制するとともに、優遇税制によってホームランド隣接地域への工場移転を促した。この場合の拡張とは、アフリカ人労働者が増加する意味で用いられたために、実質的には政治的不安定要因となるアフリカ人の都市流入を防ぐことが目的であつた。白人所有といえども、自己資金が十分でない織物・衣料産業など中小製造企業にとっては、移転することが難しく多大な打撃を受けた。

さらに、1911年の「鉱山労働法」がダイヤモンド取り扱いなどを白人だけに認めて以来、広範な業種で白人労働者を保護することを目的としたアフリカ人に対する職種制限（color bar）が実施されてきた。職種制限はアフリカ人が技能職につくことを困難にしたばかりでなく、熟練工不足をもたらし、熟練工から中小製造業の企業家になる可能性をも阻むことになった。

では、1910年の南ア連邦成立以降、南ア政府は産業政策の中で中小企業政策をどのように意識していたのであろうか。政府は、1920年代半ばから輸入代替工業化政策を推進した。1926年の男性用衣料品に対する従価税（ad valorem）の引き上げや1930年代末の従量税（specific duty）の導入にみられるように、政府は白人労働者の雇用増加を目的に関税措置による国内産業の育成を図つた。政府はまた、基幹産業に対しては国营企業を設立するなど直接的に産業育成に関与した。こうしてイスコール社（1928年）やサソール社（1950年）といった基幹産業を担う公社が設立された。また、1940年には産業開発公社（Industrial Development Corporation：IDC）が

37) Roger Omond, *The Apartheid Handbook*, Harmondsworth: Penguin Books Ltd., 1985, p. 37 (斎藤憲司訳『アパルトヘイトの制度と実態』岩波書店, 1989年, 30ページ)。なお、1961年にインド人に対する規制を緩和してからは、商業・工業・専門分野に従事するインド人が増加した。

38) Union of South Africa, *Summary of the report of the Commission for the Socio-Economic Development of the Bantu Areas within the Union of South Africa*, U.G. 61/1955, pp. 138-139, pp. 198-200./Union of South Africa, *Government Decisions on the Recommendations of the Commission for the Socio-Economic Development of the Bantu Areas within the Union of South Africa*, WP F/56, pp. 8-10.

設立され、大型プロジェクトへの融資を実施するようになった。つまり、工業化の初期段階では、労働集約型の産業育成や国営企業による産業開発が中心で、中小企業の振興が意識されることは皆無であったのである。事実、1964年から1979年にかけて9次にわたり発刊された経済開発計画においても、中小企業についての言及はない。

唯一、中小企業への支援機関としてみることができなのが、1970年にポーチエストローム大学の附属機関として設立された中小企業助言センター (Small Business Advisory Bureau: SBAB) である。SBABは、中小商業研究所 (Institute for Small Traders) として知られ、コンサルティング・サービスと経営訓練サービスを柱とした活動を展開している。1960年代に小売業のチェーン・ストア化が進展したことに危機感を募らせた中小小売業者が、経済団体を通じて中小企業の保護・振興を政府に働きかけをしたが受け入れられず、民間主導の機関としてSBABが設立されるに至った³⁹⁾。トーマスが、1920年から80年代まで、政治的に不利な立場にあった非アフリカーナー系 (英語系白人と黒人) の中小企業は、国家と地方自治体、そして大企業から実質的には全く支援を受けなかったと指摘しているように⁴⁰⁾、当時の政権には中小企業の奨励という視点が皆無であったといえよう。

39) Small Business Advisory Bureau, 1985 Annual Report, pp. 4-5./1995 Annual Report, Potchefstroom, p. 1.

40) Wolfgang Thomas, "Supporting Job Creation" in Robert Schrire ed. *Wealth or Power? Critical Choices for South Africa*, Cape Town: Oxford University Press, 1992, p. 482.

2. 規制の緩和期 (1976-1989年)

このように都市部でのアフリカ人の経済力強化につながる中小企業に対して抑圧的であった国民党政権が、中小企業の役割について関心を抱く契機となったのは、1976年にヨハネスブルグ近郊の黒人居住区 (タウンシップ) で発生したソウェト蜂起であった。それ以降、黒人居住区の住民の不満を緩和するために、住宅不足や失業問題が重視されるようになった⁴¹⁾。

国民党政権は1976年に布告 (proclamation) 764号で、アフリカ人による商会や合名会社の設立禁止を解除した⁴²⁾。これはアフリカ人中小企業家が中心となって組織する全国商工会議所連合 (National Federated Chamber of Commerce: NAFCOC) のよる要請を受け入れたものである。さらに1977年の布告2,292号で、アフリカ人が取り扱える業種を拡大した。しかし、製造業への経済進出は禁止されたままであった。1978年には「黒人 (都市地域) 調整法」を改定し、西ケープ地域を除く他の黒人居住区内における99年間の賃借権を認めた⁴³⁾。

1978年に政府に答申され、翌年に公表され

41) 1960年から1977年までにアフリカ人失業者数は120万人から230万人に増加し、1977年のアフリカ人失業率は26%であったと推計されている (Thompson, *A History of South Africa*, p. 195. 宮本他訳『南アフリカの歴史』342ページ。)

42) Manning and Mashigo, *Manufacturing in Microenterprises...*, p. 57.

43) RSA, *Report of the Committee for Economic Affairs of the President's Council on Measures which Restrict the Functioning of a Free Market Orientated System in South Africa*, Cape Town: Government Printer, 1984, pp. 31-33.

た「人的資源の利用に及ぼす法律（労働・鉱業両省管轄の法律を除く）に関する調査委員会」（通称：リッカート委員会）による報告書は、「集団地域法」を緩和して、白人地区内で黒人企業家が経済活動に参加できる「自由商業地域」の設置するよう提唱している⁴⁴⁾。また、同報告書は、白人以外の人種集団に課せていた職種制限の廃止や「地域計画法」の見直しを行うべきだとしている⁴⁵⁾。自由商業地域は、1984年の「集団地域修正法」によって実現し、その数は1988年末までに90にのぼった⁴⁶⁾。

1979年にボタ (P. W. Botha) 首相は、企業社会の代表を集めてカールトン会議を開催し、中小合併企業の奨励、既存の開発計画の合理化、全ての人種による開発参加、都市黒人居住区内の商業・サービス活動の促進を提案した。この提案を受けて、1981年にはレンブラント・グループ (Rembrandt Group) をはじめ計81社にもものぼる南ア主要企業が、政府との共同出資でSBDCを設立した⁴⁷⁾。政府はSBDC設立にあたり、インド人産業開発公社 (Indian Industrial Development Corporation) と開発金融公社 (Development and Finance Corporation: 以前はカラード開発公社であった) の2つの公社をSBDC

に合併させることで資本にあて、その不足分をIDCや経済開発公社 (Economic Development Corporation) の一部で充当した。

SBDCが提供するサービスは、融資、資本参加、銀行保証などの金融サービス、工場や店舗などの貸付、経営訓練などの助言サービス、中小企業開発の環境づくりである。営業開始から1985年6月までの融資先をみると、融資の42%が製造業に、同40%が小売業に対してであった。SBDCへの政府出資比率は50%であったが、議決権は20%に抑えられていた。SBDC自身が「SBDCは非経済的な企業を引き上げる福祉機関ではない⁴⁸⁾と明言しているように、SBDCは金利を商業ベースで設定するなど民間主導色が強かった。

SBDCが設立された同じ1981年に、政府は中小企業政策を総合的にみる機関として中小企業促進評議会 (Council for the Promotion of Small Business: CPSB) を設置した。CPSBの役割は、第1に中小企業関する問題の所在を明らかにし、政策提言を行うこと、第2に中小企業支援機関に対する補助金配分、第3に中小企業支援機関による活動の調整、第4にその他中小企業の促進に関する問題への対処、であった⁴⁹⁾。CPSBが補助金の配分先として想定していた機関は、先述したSBAB、NAFCOC、SBDCを含め、ステレンボッシュ大学の企業家・中小企業経営研究室 (Unit for Entrepreneurship and Small Business Management)、西ケープ大学の中小企業研究所 (Institute for small

44) RSA, *Report of the Committee of Inquiry into Legislation Affecting the Utilisation of Manpower (Excluding the Legislation Administered by the Departments of Labour and Mines)*, RP32/1979, 1979, p. 225.

45) *ibid.*, pp. 223-224, 226-233.

46) South African Institute of Race Relation, *Race Relation Survey 1988/89*, Johannesburg, 1989, p. 341.

47) Small Business Development Corporation Limited (SBDC), *SBDC Activities 1981-1985*, Johannesburg, 1985, pp. 2-5.

48) *ibid.*, p. 5.

49) Council for the Promotion of Small Business, *CPSB Annual Report 1984*, p. 2, 12.

表3 南ア中小企業が各業種に占める割合 (1977年)

単位：%

	売上高基準(注1)		従業員数基準(注2)	
	企業数	雇用数	企業数	雇用数
鉱業	68	3	71	2
製造業	81	26	70	12
建設業	96	45	88	24
個人運輸業	99	71	93	36
卸売業	95	68	90	44
小売業	98	76	99	78
自動車販売業	89	63	96	74
飲食業	75	53	60	42
宿泊業	96	74	62	23
合計	94	37	90	25

(注1) 売上高基準では、卸売業の場合で500未満、宿泊業で50未満、飲食業で10未満、その他の業種では100未満の企業を中小企業とする

(注2) 従業員基準では、鉱業の場合で100人未満、製造・建設・卸売・小売・自動車販売業で50人未満、その他の業種では20人未満の企業を中小企業とする

(出所) National Manpower Commission, Department of Manpower, *Report on an Investigation into the Small Business Sectors in the Republic of South Africa, with Specific Reference to the Factors that may Retard the Growth and Development Thereof*, Council for the Promotion of Small Business, Report No. 1 of 1984, p. 1, 14-21.

Business), ポートエリザベス大学の中小企業研究室 (Small Business Unit) など計11機関にのぼった。これらの機関の大部分が1970年代後半から80年代前半にかけて設立されており、中小企業問題に対する関心が高まっていたことを示している。

1980年代前半に、政府や政府関係機関は中小企業に関する報告書を幾つか出している。全国人的資源委員会 (National Manpower Commission : NMC) が1984年に発表した報告書は、中小企業が雇用機会の創出において重要な役割を担っているにもかかわらず、

様々な法規制がそれを阻んでいることを指摘している⁵⁰⁾。同報告書は、中小企業を「従業員は50人未満で年間売上高が100万ランドを超えない独立した企業」であるという定義を示した上で、業種ごとに細かく概念規定し、中小企業の実態を明らかにしようと試みている⁵¹⁾。ここでの定義に従って試算された南ア中小企業が各業種に占める割合は表3の通りである。南ア中小企業は、売上高基準と従業員基準とも企業数の90%を超える割合を占めるが、雇用数にするとその割合がそれぞれ37%、25%となる。大規模な資本投下が必要な鉱業はもとより、製造業の雇用に占める中小企業の割合が少ない。

同報告書によれば、中小企業とは所有・経営面で独立しており、組織形態はシンプルで、市場に対する影響力は弱い企業であることに

50) National Manpower Commission, Department of Manpower, *Report on an Investigation into the Small Business Sectors in the Republic of South Africa, with Specific Reference to the Factors that may Retard the Growth and Development Thereof*, Council for the Promotion of Small Business, Report No. 1 of 1984, p. 1 46-53.

51) *ibid.*, pp. 5-7.

特徴づけられる。企業の所有者は、企業家であり、資本の出資者であり、経営者であり、意思決定者であり、利潤の配当受取人でもある。さらに同報告書は、(1)公共・民間部門双方による中小企業の促進への意識高揚、(2)中小企業の対象にインフォーマル・セクターを含めること、(3)人種差別をしないこと、(4)大企業と中小企業では異なる法制度を用いること、(5)規制の撤廃化、(6)中小企業政策の調整、(7)中小企業に対する政府調達促進の7つのガイドラインを示している。

こうした失業問題への国民党政権の危機感と問題解決への中小企業への期待感は、1984年に発表した白書『南アにおける雇用機会創出のための戦略』で表明されている。同白書は、首相の経済諮問委員会とNMCが提出した雇用戦略に関する報告書に対する政府の回答である。中小企業とインフォーマル・セクターの雇用は雇用全体の中で大きな割合を占めるとし、これらの成長を妨げる規制を取り除くべきだとする提言に対して、政府は白書の中でこの提案を受け入れ、政府は全力で規制緩和を実施することを公約している⁵²⁾。

この規制緩和を中小企業政策の柱にしていたことは、大統領の諮問機関である大統領会議 (President's Council) 経済委員会による

次の2つの報告書によって確認できる⁵³⁾。まず、1984年に市場経済重視の姿勢を示す『南アにおける自由市場指向制度の機能を妨げる措置に関する大統領会議経済委員会報告』が大統領に答申された。同報告は中小企業やインフォーマル部門の経済活動を阻害する法規制を具体的に例示し、これらを緩和することを提唱している。さらに、同報告はSBDCによる助言サービスは不十分であるため強化すべきだと訴えるとともに、融資金利が高く利用が困難であるために補助金の供与すべきだとしている。興味深いのは、利潤動機が民間部門の活力であることを認めながらも、開発戦略においては必ずしも最適ではないとし、政府による育成策の必要性を提唱している点である⁵⁴⁾。

翌1985年に『中小企業開発と規制緩和のための戦略に関する経済委員会報告』が答申された。ボタ大統領による同委員会への諮問内容は次の通りである⁵⁵⁾。

- (1) 単なる金融面だけでなく開発機能をも含んだ中小企業開発
- (2) 労働機会と所得の提供者として潜在力のあるインフォーマル・セクターへの政策
- (3) 南アの経済成長を促進するような政府と民間部門の協力関係の強化

同報告では、SBDCの金利方針に疑問をなげかけ、開発機関としてリスクをもっと背

52) RSA, *White Paper on A Strategy for the Creation of Employment Opportunities in the Republic of South Africa*, 1984, pp. 9-10.

53) 1984年の憲法改定により実権が首相から大統領に移管した。1980年代の規制緩和による中小企業振興の流れは世界的なものでコートジボアールでも確認されている (佐藤章「コートディヴォワールの小規模経済活動振興政策の経験」池野・武内編『アフリカのインフォーマル・セクター再考』, 183・198ページ)

54) RSA, *Report of the Committee for Economic Affairs of the President's Council on Measures* ..., pp. 91-93.

55) RSA, President's Council, *Report of the Committee for Economic Affairs in a Strategy for Small Business Development and for Deregulation*, Cape Town: Government Printer, 1985, p. 1.

負うべきだと主張している⁵⁶⁾。また、CPSB に関しては権限不足で、常勤事務局スタッフが1名だけでは機能しないと厳しく非難し、権限を大幅に強化した独立した機関として再出発するよう提唱している。さらに同報告は、南アの中小企業の発展を妨げている主要要因として、「集団地域法」や「黒人（都市地域）調整法」を挙げ、すべての人種集団が自由に経済活動ができるようにすることと、都市流入規制を廃止することを提唱している。インフォーマル・セクターについて同報告は、インフォーマル・セクターが多くの人々にとっての重要な所得源になっていることは認めながらも、経営能力が脆弱であるために過度な期待はできないとし、フォーマル・セクターに移行できるよう支援すべきだと提唱している。同報告が「本研究の中心テーマは中小企業開発を促進する上で規制緩和が重要な働きをする。…政府による社会的責任を無視するわけではないが、南アのような社会的・政治的・経済的に複雑な社会にとっては参入の容易さと利潤に特徴づけられるダイナミックな民間部門をつくることが強調される」⁵⁷⁾と述べているように、当時の中小企業政策の中心はあくまで規制緩和であった。1986年には、これら報告書による提案が一部実行に移され、「黒人（都市地域）調整法」や職種制限が廃止された。

ところで、先述した工業分散化政策も1982年から新計画を実施することでより強化された。新計画では、政府は工業開発の優先地域を指定し、該当地域に対してはインセンティブが与えられた。最も優先度が高かった地域

には、雇用を増やした企業に対しその給与の95%にあたる補助金が実に7年間にわたって支給されることになった。新計画によって地方に工場を移転する動きや中国系投資家による工場設立が増加し、雇用創出がある程度達成された。しかし、実際には移転をした企業は規模が大きかったり、インセンティブが新規事業に限定されていたために、必ずしも中小企業の奨励にはつながらなかった⁵⁸⁾。

ナトラスが、「1980年代初頭から政策は、黒人中小企業活動を受け入れ、奨励し、そして向上を図るように転換した」⁵⁹⁾と指摘したように、ソウェト蜂起以降、アフリカ人失業問題への対処として中小企業に関する国民党政権の関心は高まった。しかしながら、1990年代前半までの政策は規制緩和による消極的な措置が中心であり、積極的な中小企業政策は施されなかった。

3. 新政策のあり方をめぐる議論（1990年代前半）

1990年2月にデクラーク（F. de Klerk）大統領が行ったマンデラ（N. Mandela）の釈放とアパルトヘイト撤廃に関する宣言は、民主化への動きを加速化させた。1991年には「集団地域法」が廃止されるなど、残りのアパルトヘイト法が撤廃された。同宣言から総選挙までの期間は、民主化後の経済政策のあり方について議論が行われた。国民党政権の

58) 同上報告書でも、インセンティブを既存の中小企業に配慮したものにしよう工業分散化政策の再考を求めている（*ibid.*, pp. 43, 101）。

59) Nicoli Natrass, “The Small Black Enterprise Sector—a brief note of caution” in Nicoli Natrass and Elisabeth Ardington eds., *The Political Economy of South Africa*, Cape Town: Oxford University Press, 1990, p. 218.

56) *ibid.*, pp. 98-106.

57) *ibid.*, p. 92.

中小企業振興政策への考え方は、1993年3月に発表した『南ア経済の再編成：規範的モデル・アプローチ』（略称：NEM）から知ることができる。

NEMは、所得と雇用創出の源泉として中小企業とインフォーマル・セクターに期待している⁶⁰⁾。NEMの試算によれば、インフォーマル・セクターの雇用は344万人(1991年)で、自給自足農家を含めればその数は444万人に及ぶ。インフォーマル・セクターの経済力はGDPの7.3%に相当する。業種では露天商やクラフト業による雇用が約70%を占める。NEMは、インフォーマル・セクターへの政策として企業家育成が鍵であるとし、訓練制度を充実させるよう提唱している。フォーマル・セクターの中小企業についてNEMは、零細企業(従業員10人未満)、小企業(同50人未満)、中企業(同50人以上200人未満)の3つに分類している。そして、中小企業政策として、第1にSBDCや南部アフリカ開発銀行(Development Bank of Southern Africa: DBSA)などを通じた金融面での支援、第2に中小企業の発展を妨げる規制緩和化の継続と税制・労働・政府調達政策の見直し、第3に経営者の訓練、情報サービス、下請け制度を通じた企業家の育成支援、第4に中小企業支援機関の改革、を掲げている。

他方、ANCは、1992年に発表した政策文書の中で、積極的に中小企業を振興すること

を示している⁶¹⁾。また、ANC系の南ア最大の労働組合である南ア労働組合会議(Congress of South African Trade Union: COSATU)が1991年にケープタウン大学に委託したことを受けて発足した産業戦略プロジェクト(Industrial Strategy Project: ISP)は、製造業の12の業種と貿易政策など5つの部門横断テーマを調査し、1993年に答申した。同調査の要約は1995年に報告書として発刊されたが、そこでは南アの中小企業問題は、主に産業の寡占的支配構造に起因するとしている⁶²⁾。つまり、「中小企業が直面する最大の課題は、巨大で、垂直統合によって支配された市場へのアクセスである」⁶³⁾という認識である。そこで同報告書は、競争政策と監視機関の権限強化を提唱している。さらに中小企業の市場へのアクセスを確保するために、政府調達制度の見直しが主張されている。

さらに、ANC系エコノミストが集結して作成し、1993年末に発行した『民主主義を機能させるために：南アにおける経済政策枠組み』（通称：マーズ報告）は、介入主義的な立場を示している。マーズ報告は、南アの経済構造において所有権と生産面での集中度が高いことが中小企業の育成を阻んでいると指摘し、(1)零細企業への積極的な奨励、(2)独占的行為の制限と中小企業への技術力獲得支援、

60) Central Economic Advisory Service, *The Restructuring of the South African Economy: A Normative Economic Approach*, 1993, pp. 213-218.

61) African National Congress, *Ready to Govern*, 1992, p. 15.

62) Industrial Strategy Project, *Improving Manufacturing Performance in South Africa*, Cape Town: UCT Press, 1995, pp. 140-148.

63) *ibid.*, p. 74.

64) Macroeconomic Research Group, *Making Democracy Work: A Framework for Macroeconomic Policy in South Africa*, The Centre for Development Studies, Bellville: University of the Western Cape, 1993, pp. 226-229.

(3)工業団地の開発など企業間協力の促進, を提唱している⁶⁴⁾。

国民党政権と ANC 系の中小企業の奨励に対する考え方を比べると, 双方とも, 中小企業が雇用面で重要であり, 何らかの奨励が必要であるという点については共通するが, 国民党政権による報告書が既存の機関の充実と民間部門との協力を強調するのに対して, ANC 系のそれは大企業優位の経済構造そのものの変革を求めたより抜本的で積極的な振興政策を提唱しているのである。

IV. 民主化後の中小企業政策

1. 新中小企業政策の理念とその背景

1994年4月の総選挙の結果誕生したマンデラ政権は, 中小企業の振興を重視する姿勢を示した。新政府は, 同年10月に中小企業戦略に関する討議資料を公表し, その討議資料をもとに同年末までに60回に及ぶワークショップを全土で開催した。こうして95年3月に通産省によって作成され, 議会を通過した『南アにおける中小企業開発・促進のための国家戦略に関する白書』(以下, 中小企業白書と略す)は, 中小企業政策の目的を次のように紹介している⁶⁵⁾。

- (1) 中小企業にとって好ましい環境づくり
- (2) 所得・富・経済的機会における格差是正
- (3) 黒人ビジネスを阻害してきたアパルトヘイトによる負の遺産の是正
- (4) 女性の経済進出への支援

65) RSA, "White Paper on National Strategy for the Development and Promotion of Small Business in South Africa", *Government Gazette*, No. 16317, 28 Mar. 1995, pp. 16-17.

(5) 長期的雇用創出

(6) 部門重視による経済成長

(7) 中小企業間の連携強化

(8) 大企業・中小企業間と都市・農村間の不均衡を除去

(9) 国際競争に対処するための準備

1996年11月に制定された「中小企業法」は中小企業政策の目的やあるべき方向性については示していないため, この中小企業白書が政府の中小企業政策を包括的に示す唯一の公式文書になる。政府は同月末に「中小企業に関する大統領会議」を主催し, 同白書を踏まえた振興策について専門家や経営者を交えた討議の場をもった。同会議の開式で演説したマンデラ大統領は, 第1に国家の社会・経済発展を助けること, 第2にこれまで差別を受けてきた層の経済進出を助けること, 第3に雇用創出に貢献すること, が中小企業振興の目的であるとした。

失業問題は, 同白書においても強く意識されていた。1996年の南ア「公式」失業率は19.5%, 「拡大定義」による失業率は33.9%であった⁶⁶⁾。人種別の失業率(「拡大定義」による)をみると, アフリカ人42.5%, カラーード20.9%, アジア人12.2%, 白人4.6%である。この数値には, インフォーマル・セクターでの雇用数は含まれていないことから,

66) 南ア統計局(Statistics South Africa)では, 失業を次のように定義している。失業者とは, 経済活動人口のうち, (1)インタビュー前の7日間に働いていないもの, (2)インタビュー後, 1週間以内に働く意志があり, かつそれが可能であるもの, (3)インタビュー前の4週間の間に求職行動をとったもの, である。これら3条件を満たす者が「公式」失業者で, (3)を除く2条件を満たすものを, 「拡大定義」による失業者とする(Statistics South Africa, *Census in Brief*.)

失業とインフォーマル・セクターを併せた非フォーマル・セクターの割合は、アフリカ人の場合は50%以上であると考えられている。つまり、フォーマル部門で定職を持つアフリカ人は経済活動人口の半分もいないことになる。女性の失業率は相対的に高く、アフリカ人女性の失業率は52.4%に達する。

各州間の失業率（「拡大定義」による）の差も顕著である。西ケープ州では17.9%であるのに比べて、東ケープ州は48.5%、北部州は46.0%である。しかも、南アの失業率は増加傾向にあり、1998年の「公式」失業率は25.2%、「拡大定義」失業率は37.5%であった⁶⁷⁾。継続的な高い失業率は、一般犯罪の増加を招く。そして、治安の悪化が投資を抑制し、産業の育成を阻むといったいわば悪循環に南ア経済は陥りつつある。ここに、新政府が高い雇用創出力を持つと考えられる中小企業に注目する所以がある。

また、インフォーマル・セクターには、アフリカ人の割合が高い。インフォーマル・セクター雇用の4分の3は自営業者であるが、アフリカ人がインフォーマル・セクター自営業者の78.1%を占め、しかも女性の割合が高い⁶⁸⁾。インフォーマル・セクターは、短期的には雇用確保、経済発展の面で大きな働きをするが、経営基盤は極めて脆弱であり、フォーマル部門へと成長することが難しい。しかもインフォーマル・セクター所帯の45%は

貧困層に属すると推計されることから、南ア政府は、長期的にはこうしたインフォーマル部門の企業をフォーマル・セクターに引き上げることを念頭においている⁶⁹⁾。

貧困については、人種間と地域間の格差が大きいことも指摘しなければならない。政府の報告書によれば、アフリカ人の61%、カラードの38%が貧困層の属するが、アジア人と白人の中で占める貧困層の割合は、それぞれ5%と1%にすぎない。また、各州の人口に占める貧困層の割合は、農村人口が多い東ケープ州で71%、自由州が63%、北西州が62%であるが、都市人口が多いハウテン州では17%、西ケープ州では28%である。このことから、貧困問題は農村部でより深刻であるといえる。

では政府は中小企業政策をどのように位置づけているのだろうか。中小企業白書は、「全ての経済部門の中で中小企業が対等のパートナーになる」⁷⁰⁾ことを最終目標としている。つまり、中小企業が企業社会から切り離された部門として特別視しなくなることを目標としているのである。さらに、同白書は「移行過程において、政府は促進機関 (facilitator) であって、実施機関 (implementor) ではない」と明言し、中小企業政策の実施機関は、あくまで企業家精神やリスク管理に敏感な民間機関が担うべきだとしている。

67) Statistics South Africa, "Advance Release of Information on employment and Unemployment Rates from the October Household Survey, 1998," (南ア統計局ホームページ: <http://www.statssa.gov.za> を参照)。

68) SAIRR, *South Africa Survey 1996/1997*, 1997, p. 350.

69) RSA, Office of the Executive Deputy President and the Inter-Ministerial Committee for Poverty and Inequality, *Poverty and Inequality in South Africa*, Summary Report, 1998. 同報告書によれば、成人1人当たりの支出が月353ランド (=約8,300円) 以下の所帯 (南ア所帯全体の40%) を貧困層と定義している。

70) RSA, *Government Gazette*, No. 16317, p. 8.

2. 政策実施体制

その後の中小企業政策は同白書と同会議による決議に沿って実施されている。中小企業政策は、支援機関の整備と振興策に大別できる。まず、支援機関の整備についてであるが、次の側面から総合的に支援体制を確立した。

第1に、中小企業政策を総合的に立案・調整する機関として、1995年初頭、通産省内に中小企業促進センター (Centre for Small Business Promotion: CSBP) が設置された。1980年代のCPSBは事務局機能が弱かったが、CSBPは通産省内の局レベルに昇格し、中小企業問題担当のスタッフを大幅に増員した。

第2に、金融面に対する支援機関として、政府の100%出資でクーラ事業金融公庫 (Khula Enterprise Finance Ltd: 以下クーラと略す) が設立された。クーラとは現地の言葉で「成長」を意味する。クーラは直接中小企業に融資するのではなく、中小企業金融の元締めの機関 (Wholesale Financial Institution) として各州の開発公社、NGO、銀行などの融資機関 (Retail Financial Intermediaries) に優遇金利で融資する。また、クーラの子会社であるクーラ信用保証会社 (Khula Credit Guarantee Ltd) は、融資機関のリスク管理を助け、中小企業が融資機関からの借入を容易にする信用保証を実施している。

第3に、1995年12月、訓練など、非金融面での支援機関としてNEPAが設立された。NEPAは中小企業の実態調査、キャパシティ・ビルディングの推進、黒人・女性・青年・身障者の経済参加の促進などを目的とし

ている。NEPAもクーラ同様に元締めの機関であるので、NEPAの実施機関となるのが27のローカル・ビジネスサービス・センター (Local Business Service Centre: LBSC) を含む67の民間機関である。NEPAはそれらの実施機関を通じ、中小企業向けコンサルティングや経営者へのトレーニングなどのサービスを実施している。クーラとNEPAは、外国援助の受け皿的な役割を担い、援助資金の配分先を調整することが期待された⁷¹⁾。

第4に、1995年12月、全国中小企業評議会 (National Small Business Council: NSBC) が設置された。NSBCの下には各州毎に地方中小企業評議会 (Local Small Business Council: LSBC) があり、地元の中小企業を構成メンバーとする。NSBCは中小企業利益の代弁・調整機関として機能し、政府と中小企業のパイプ役になることが期待された。NEPAとNSBCは、1996年中小企業法の制定に伴い、当初の公益法人 (section 21 company) から法的機関 (statutory body) に移管した。しかし、NSBCは幹部による不正経理が発覚し、98年7月に閉鎖に追い込まれた⁷²⁾。

第5に、政府は白人顧客を優先していると批判が強かったSBDCの政府出資比率を50%から20%に引下げ、回収した資金をクーラやNEPAの設立資金として充当した。これにより同社の零細企業融資のスキームはクーラに移管した。1998年10月、SBDCは零細

71) 1996年8月22日、通産省担当者へのインタビューによる。

72) *Financial Mail*, July 24, 1998. なお、NSBCの後継機関については、1999年9月時点ではつぐられていない。

事業からの撤廃を凶り、対象を中規模企業に絞ることを明示するため、社名を「ビジネス・パートナー」(Business Partner)に改名した。

かつて、旧ホームランドの開発には地方開発公社があたり、DBSAから流れる開発資金の受け皿的な役割を担っていた。旧ホームランドが南アに「統合」される過程で、地域の実情に詳しい地方開発公社が担う役割への期待がある。例えば、クワズール金融投資公社(KwaZulu Finance and Investment Corporation Limited: KFC)は、中小企業の支援に関して顕著な実績をあげている。1978年に設立されたKFCは、クワズール・ナタール州内に9つの地方事務所と46の零細金融用の出張所を持つ。KFCによれば、1979年から1994年までに9,000企業の設立と10万人の雇用創出に関わった。さらに、1980年に設立したクワズール・ナタール訓練トラスト(KwaZulu-Natal Training Trust: KTT)を通じて4万9,000人に訓練の機会を与えた⁷³⁾。KFCの活動で特筆できるのは、零細企業向け融資で顕著な実績を残していることである⁷⁴⁾。KFCによれば、1996年度に6,248の雇用創出を助けた。以前はアフリカ人のみ対象であったが、現在はカラード、アジア人に対しても融資を行っている。融資す

る前に企業家に対する研修を実施しているが、返済率は6割程度であるという⁷⁵⁾。KFCのような例は稀で、実際には非効率な経営で有効に機能していない公社が多いというのが実状である⁷⁶⁾。

3. 中小企業振興策

政府は、1996年6月に新経済政策として『成長・雇用・再分配—マクロ経済戦略』(通称: GEAR)を公表したが、その中で中小製造業開発計画(Small Business Manufacturing Development Programme: SMMDP)を同年10月より実施する旨を述べている。SMMDPによれば、中小製造企業を対象に、3年間にわたり資産総額の10.5%相当の設立補助金と4年目には前年度利潤(税引前)の25%相当の操業補助金を与える⁷⁷⁾。

中小製造業を対象とした支援機関である製造業助言センター(Manufacturing Advisory Centres: MAC)の試みは注目に値する。南アの通産省・NEPA・国立生産性本部(National Productivity Institute: NPI)・科学工業研究会議(Council for Scientific and Industrial Research: CSIR)の政府系4機関が共同で1997年12月に開設した。これ

73) KwaZulu Finance and Investment Corporation Limited, *A Corporate Profile*, 1995, p. 5.

74) 1996年度の貸出し件数3,747件のうち、約8割にあたる3,286件が200~5,000ランドの範囲であった(平均は1,212ランド)。融資実施前には、簡単な一日研修を実施している。尚、1996年度は運営予算の26%を州政府からの補助金で賄っていた。

75) 1997年11月26日、KFC担当者へのインタビューによる。

76) 1996年8月26日、クワラ担当者へのインタビューによる。

77) Department of Trade and Industry, *Small Business Manufacturing Development Programme (SMMDP) Incentive Scheme Introduced on 1 October 1996*, 1996. 但し、設立補助金を超えない額で、31.5万ランドを上限とする。また、同措置は労働集約率が基準を達していれば2年間の延長を行う。対象企業は資産(土地、建物、工場、機械)に300万ランド以下の投資を行う製造企業に限定している。

にはデンマーク国際開発庁 (DANIDA) から資金援助を受けた。MACは従業員200人以内の既存の中小製造企業を対象に、競争力強化と成長に導くことを目的とし、助言、技術支援、情報提供を行う構想である。また、LBSCとの連携を強化することで地域の活性化を図ることも視野に入れている。全国レベルのNAMACのもと、ポートエリザベスにPERMAC、ダーバンにDUMACの2つの地方センターを持つ。地域性をいかし、PERMACでは織物・衣料、自動車部品、軽金属業を、DUMACでは家具業に焦点をあてている。1999年3月までに198社がMACのプログラムに参加し、利用企業が202件に及ぶ契約を成立させた⁷⁸⁾。2000年末までにハウテン州と西ケープ州に地方センターを開設し、いずれは9州全てに設置する予定がある⁷⁹⁾。

1990年代前半にISP報告とNEMの双方によって提唱されていた政府調達政策の見直しは、民主化後に行われた。政府は、1997年4月に『南アの公共部門調達の改革に関する討議書』を発表した。同討議書は、中小企業にとっての障害の一つである市場へのアクセスを促進することによって、中小企業を奨励すること、さらにはインフォーマル・セクターをフォーマル・セクターに引き上げることが目的とすることを掲げている⁸⁰⁾。具体的

には、中小企業には不利といわれていた国の入札や政府調達品の手続きに参加することを容易にすること、金融面で余裕のない中小企業への納品後の支払い期限を早めること、契約履行補償金制度の改善を行うこと、一定枠を中小企業用にあてることなどが検討されている。さらに、同年、政府は中小企業が受注を希望する際に必要な手続きや連絡先をまとめたマニュアルを作成した⁸¹⁾。

現在、南ア政府は労働法など中小企業に関連する規制の見直し作業を行っている。この目的は、中小企業の成長を阻害している規制を明らかにし、例えばある一定規模以下の中小企業に対しては、その法律の適用を免除することで、その中小企業の成長と雇用創出を助けるというものである。1998年8月には、NEPAが1997年「労働条件基本法」(Basic Conditions of Employment Act)による中小企業への影響についてまとめた報告書を公表した。同法は1983年「労働条件基本法」を改定したもので、労働時間の上限の引下げ、有給休暇の増加、産休制度の実施、残業手当の増加など、労働条件を改善した。新法成立の背景には、与党ANCの支持母体である労働組合からの激しい突き上げがあったといわれる。NEPAの報告書は、実態調査に基づき、小売業、飲食・ホテル業、ガソリン・スタンド、運輸業、警備サービスの特に従業員10人未満の企業が労働コストの増加で深刻な

78) Manufacture Advisory Centres, *MAC Pilot Impact Feedback Workshop*, Pretoria, March, 1999.

79) 1999年8月31日、NPI担当者へのインタビューによる。

80) Ministry of Finance and Ministry of Public Works, *Green Paper on Public Sector Procurement Reform in South Africa*, 1997, p. 26.

81) Ntsika Enterprise Promotion Agency, *Markets in the State Sector: Procurement Guideline for Small, Medium and Micro Enterprises (SMMEs) and Service Providers*, 1997.

82) Ntsika Enterprise Promotion Agency, *Basic conditions of Employment Act-Impact Assessment*, Final Report, 1998, pp. 52-55.

状況にあることを明らかにしている⁸²⁾。NEPAは、1999年3月に討議資料を作成し、金融、税制、労働、商取引、不動産・土地所有、条例、政府調達、女性・農村開発、の8つの作業部会で検討をしている⁸³⁾。

4. 競争政策との関係

南アでは垂直的な生産構造を持つ財閥経済が発達しており、所有・市場両面における大企業の力が強いために中小企業の参入が困難であることは前述した通りである。1979年に制定された現行の「競争一般に関する維持・促進法」(Maintenance and Promotion for The whole Competition Act)と、1980年に設置された競争評議会(Competition Board)では、大企業による資本と市場占有率の集中化を防ぎ、制限的行為を阻止するには不十分であることが指摘され、それらの抜本的改定が1990年代半ばから活発に論議されていた。旧国民党政権は、NEMと呼ばれる報告書で、現状の枠組みを変えない形で「独占行為の監視」に限るべきであるとし、大企業寄りの姿勢を示した⁸⁴⁾。しかし、マージ報告は財閥経済的な構造が中小企業の育成を阻んでいるという考えを根拠に、「企業集団」の解体を可能にする反トラスト法の制定を主張し、両者は対立していた⁸⁵⁾。

ANC政権は、意見調整に手間取り、3年

近い歳月を経て1997年11月末に『競争政策に関するガイドライン案：競争、競争力、開発への枠組み』(以下、ガイドライン案とする)を発表した⁸⁶⁾。その後、NEDLACの場でガイドライン案を軸に政府、経済界、労働組合の代表による計16回にわたる検討が加えられた上で議会で審議され、1998年10月に「競争法」(Competition Act)が成立した⁸⁷⁾。

労働組合は経済力の集中に対して厳しいアメリカの反トラスト政策的なものを求めていたのに対し、経済界は独占行為を監視するEU型の競争政策を主張していたが、同法は後者に近いスタンスをとっている。「競争法」の第2条では、経済効率性の向上、消費者保護、外国との競争とともに、中小企業に平等な参加機会を確保すること、そして歴史的に差別を受けてきた層に所有権が拡散することを同法の目的として掲げている。独占企業を市場シェアで35%以上を基準として指定し、独占的立場の乱用や排他的行為を禁じている。また、一定規模以上の企業の合併・買収を行う際には新しく設置する競争裁判所(Competition Tribunal)による認可を必要としている。独占を監視する機関として、競争委員会(Competition Commission)を新たに設け、これまでの競争評議会に比べて権限を強化した。

83) Ntsika Enterprise Promotion Agency, *National Small Business Regulatory Review: Discussion Paper*, 1999.

84) Central Economic Advisory Service, *The Restructuring of the South African Economy*, pp. 70-75.

85) Macroeconomic Research Group, *Making Democracy Work*, pp. 223-226.

86) Department of Trade and Industry, *Proposed Guidelines for Competition Policy: A Framework for Competition, Competitiveness and Development*, Pretoria, November 27, 1997.

87) RSA, *Government Gazette*, No. 19416, October 30, 1998.

V. 結びにかえて：南ア中小企業政策の特徴と課題

1910年の南ア連邦成立後1970年代半ばまでの政府の関心は、大企業と国営企業・公社を工業化の主軸とする経済成長であり、中小企業の貢献について関心が示されることは皆無であった。むしろ、アパルトヘイト政策が強化されるにつれ、都市部アフリカ人の影響力を弱めようとする政治的意図から、立地、資本参加面で中小企業、なかんずく黒人企業の進出は著しく制限されていた。1976年のソウェト蜂起以降、都市アフリカ人の生活向上と雇用創出による政治的安定を図るために中小企業への奨励が模索され、その政策手段として規制緩和が用いられた。つまり、南ア政府にとって中小企業は1970年代半ばを機に「好ましい存在」として意識されるようになったのであり、「中小企業政策」と呼べるものが登場してきたのである。南ア中小企業の特徴ともいえる中規模企業の不在や黒人企業家の割合の少なさ、技術面の課題などは、中小企業政策の歴史的展開に起因しているものと考えられる。

民主化後、深刻な失業問題を抱えたマンデラ政権は、中小企業政策を重視する姿勢を示した。通産省内の中小企業問題担当スタッフを増員し、クーラやNEPAをはじめ支援機関の充実を図ってきた。さらに、同政権は中小企業に関する基本法を制定し、中小企業への奨励策を実施した。1999年6月にマンデラ政権の後継としてムベキ(T. Mbeki)率いる新政権が発足した。新政権がどのような中小企業政策をとるかは未知数であるが、ムベキも失業問題に強い懸念を抱いていることか

ら、中小企業政策については引き続き関心が払われることになるものと推測できる。

以上の議論から南アの中小企業政策の変遷を概括すると、アパルトヘイトの初期→強化期→末期→民主化期、と時代の波が大きく移り変わるのと軌を一にして、政府の中小企業に対する姿勢が、無関心→抑圧的→注目→積極的な取り組みへと変化してきたことがわかる。別の見方からすれば、南アの中小企業政策が国内の政治・社会状況に応じて敏感に反応してきてきたといえよう。

しかし、幾つかの点でアパルトヘイト期と民主化後の中小企業政策で共通する要素を抽出することができる。

第1は、政策主体が中央政府で、地方政府の役割が限定されていることである。アパルトヘイト期に、国民党政権は工業分散化政策を実施したが、中央政府や中央開発公社が主導権を握り、地方政府やホームランド政府、地方開発公社の役割は限られたものであった。規制緩和政策も中央政府主導であった。民主化後も中央政府の支援枠組みはできたが、地方政府が主導的になって中小企業を育成できるような仕組みにはなっていない。農村部人口の7割が貧困層に入ると考えられ、州間の失業率の差も歴然と存在している。各州の実状に応じた中小企業政策が求められている。この点で、1997年10月に開催された第2回中小企業会議で討議された地方政府の役割を重視するという「リージョナル・アプローチ」は的を射たものといえるが、予算の配分など不十分な点が多い。

第2は、政策形成において都市部アフリカ人の存在が強く意識されてきたことである。1970年代半ば以降の中小企業に対する政策を

正当化する根拠は、アフリカ人の失業問題であった。民主化後も失業問題解決に寄与することが中小企業政策の目的となっている。1970年代半ばまでは、中小企業に対して関心が払われることはなく、都市部へのアフリカ人が流入し、またアフリカ人企業家が経済力をつけるのを抑制する法規制が実施された。政策根拠という面では大きく転換したのであるが、政策の対象が都市部アフリカ人であったという点では共通している。南アの中小企業政策は一貫して対アフリカ人政策という側面が強かったといえるだろう。

第3は、政府が中小企業政策を考えるにあたって、常に民間企業との協力を意識し、政府による介入は抑えるべきであるという姿勢を維持している点である。1970年代半ばからの中小企業政策の柱の一つは官民出資によるSBDCであったし、もう一つの柱は規制緩和によって黒人中小企業が参入できるようにしたことであった。民主化後、確かに中小企業への関心が高まり、支援体制は充実した。ANC政権は積極的に中小企業政策を推進しているかにみえる。しかし、政府は中小企業白書で、「実施機関」はあくまで民間部門であると明言しているように、政府は間接的な存在であろうとしている⁸⁸⁾。最近ではNEPAが中心となって規制面で中小企業に不利にならないよう検討しており、政策手段として規制緩和がとられる点も1980年代の政策と共通している。

1990年代前半の中小企業政策をめぐる論争

88) 現に、中小企業政策の推進機関であるクーラやNEPAの規模は最小限に抑えられている(1996年8月26日、クーラ担当者へのインタビューによる)。

と民主化後に実施された中小企業政策を比べると、のちに政権与党になるANC系の報告書が示したような産業構造の変革が実現に移されたとはいえず、むしろ市場原理を重視する政策を示したNEMに近い政策が打ち出されている。これは、民主化後のマンデラ・ムベキ政権が政府債務の削減を果たすことを最優先しているために支出面での制約が強いためである。したがって、国家再建のためには民間投資に強く依存しなければならず、民間資本が逃避する恐れがある競争政策の抜本的改定を含めた産業構造の変革には慎重にならざるをえない⁸⁹⁾。

詳細をさらに吟味する必要があるが、これらの共通点は南アの中小企業政策固有の特徴といえるかもしれない。

民主化後の中小企業政策を総括してロジャーソンは、(1)NEPAやクーラはあくまで元締め機関で、実施機関が不在であり、うまく機能していない、(2)政策目標が総花的で、焦点が定まっていないと指摘している⁹⁰⁾。では、今後の南ア中小企業政策はいかなる方向に進むのであろうか。最近では、南ア通産省が外国のコンサルティング企業の協力を得て中小企業政策の全般的な見直し作業をしており⁹¹⁾、実際にどのような政策転換がみられるか未知数ではあるが、先述した山本と瀧澤の視角を援用して、南アの中小企業政策の

89) この点に関して西ケープ州の投資誘致機関であるWesgroのトーマス(W. Tomas)は、「中小企業の奨励は非常に重要であると広く認識されているが、政府は資金不足で十分な奨励策を打ち出すことができない」と述べている(1996年8月16日、インタビューによる)。

90) 1999年9月3日、インタビューによる。

91) 1999年8月30日、南ア通産省担当者へのインタビューによる。

課題について検討する。

山本は、独占資本体制の進展度で発展途上国と先進国の中小企業状況は異なるとしているが、南アでは大企業や「企業集団」による資本と市場の寡占化が極めて進展している。この点からいえば、南アの中小企業政策は先進国的な要素をもっている。したがって、政策的には大企業による独占を防止する競争政策や中小企業に対する不利是正策が求められるのである。実際、南アの新たな「競争法」の目的の中には中小企業の成長を意識した項目が加えられている。

次に瀧澤は、発展途上国の中小企業に対して失業改善効果や貧困の「底上げ」的改善効果を期待する「開発貢献型中小企業認識論」があることを紹介している。1970年代半ば以降の南ア中小企業政策の政策動機は、アフリカ人の失業問題を意識したものであった。この点では、南アの中小企業政策は発展途上国的な要素をもっており、「開発貢献型」の政策が求められているのである。

つまり、一方では先進国的な産業構造をもちながら、もう一方では深刻な失業問題と貧困を抱える途上国的な要素をもつのが、まさに南アである。「一国内に白人が住む先進国と黒人が住む途上国が並立しているのが南アである」といわれることがあるが、これは中小企業政策を考えるにあたっても同様のことがいえるのではないか。競争政策や不利是正策については中央政府がルールづくりを担当する一方で、開発貢献的な側面では各地域の状況に応じた柔軟な対応が期待される。この点からいえば、地方政府の役割が大きく、中央政府からの権限委譲が必要である。地方政府間の行政能力にばらつきがあることは確かであるが、KFCやMACのように地方のイニシアチブによって成果をあげている例もある。

関係機関を含めた中央政府と地方政府との連携強化の中に、南ア中小企業政策のあり方を示す鍵があるように思えてならない。