ボツワナは小さくてもキラリと輝く国

――その輝きは永遠か――

古高　輝顕
国際協力銀行　外国審査部
参事役（アフリカ担当）

アフリカの優等生：ボツワナ

南部アフリカに位置し、南アフリカと国境を接する人口200万人ほどの内陸国ボツワナ。一人当たり所得が7500ドルを超える中所得国である。日本では名前を聞くことは少ないが、多くのアフリカ象を見ることができる北部のチョベ国立公園が有名だ。また、世界１～２位を競うダイヤモンド生産国としても名高い。2015年11月には21世紀で最大の1111カラットのダイヤモンドが発見され、話題となった。

しかし、ボツワナが日本で話題に上るのは、それだけではない。日本の格付けが下がる度によく比較に出されるのがボツワナである。2016年６月末現在のボツワナの格付けはムーディーズ：「A２」、S&P：「Aマイナス」であり、日本（それぞれ「A１」「Aプラス」）と１～２ノッチしか違わない。日本の格付けは、もはやアフリカの国とほとんど変わらないのか？　という文脈でボツワナの事例が出されることが多いように思うが、ボツワナがアフリカで最も高い格付けを有する経済の優等生であることは案外知られていないようだ。

最近、ボツワナを訪問する機会があったところ、本稿では、紙面の限りもあり、ボツワナの優等生たる要因を２つに絞って紹介しつつ、今後の課題を探りたい。

図表１　ボツワナの地図

出所：グーグルマップ

特筆される政治的な安定性・ガバナンス

世界銀行が発表する世界ガバナンス指標（WGI：World Governance Indicator）では、図表２にある６つの指標を作成、世界の国を横並びおよび時系列で、相対評価できるようにしている。０～100点評価で得点が高いほうをよい評価とし、また、各指標において評価点ごとに６つのカテゴリーに分け、グルーピングしている。

ここでボツワナは、アフリカの中では、いずれもトップクラスの評価を受けている。特に「政治的安定性および暴力・テロの不在」や「汚職の抑制」では先進国並の評価カテゴリーに入っており、しばしば政治の安定やガバナンスの問題が指摘されるアフリカの国としては、別格の評価となっている。

ボツワナは1966年に英国から独立したが、独立前後を含め戦争や内乱を経験していない。ボツワナ民主党を率いて平和裏の独立を主導した初代カーマ大統領（現カーマ大統領の父）は、ボツワナ国民のアイデンティティ確立に努めたとされ、現在も人種や宗教の対

図表２　ボツワナのガバナンス評価

評価項目	評価点	同カテゴリーの国の例
言論・説明責任	61.6	南ア、インド、ブラジル
政治的安定性，暴力・テロの不在	85.4	日本、豪州、スウェーデン
政府の効率性	64.9	南ア、中国、ロシア、メキシコ
規制の質	72.1	南ア、ブラジル、メキシコ
法治	74.0	南ア、インド、ブラジル、トルコ
汚職の抑制	76.0	米国、フランス

出所：世銀WGI2015年版

立による暴力・テロはほとんどみられない。また、途上国では、しばしば一部のエリートが資源から生じる利益を独占する傾向がみられる。だが、ダイヤモンドへの依存度が高いボツワナではそのような話は聞かれず、国による制度的な資源の収益管理が確立している。また、汚職に厳しいとされ、「プロセスの公明性を重視するあまり、政府の意思決定やアクションが遅い」との批判が聞かれるほどである。省庁を訪問すると、反汚職のビラが訪問者に見えるよう、至るところに掲示してあるのもボツワナらしい。

今回の訪問では、「どうしてボツワナは、高い水準での政治的安定・ガバナンスを維持できているのか」という質問をして回った。そこで、世銀などの国際機関、民間アナリスト、日本人関係者などが一致して指摘したのが話し合いを重視する文化的背景であった。ある外国人の現地事務所トップは、「コトラ」という部族伝統の議会制度に言及しつつ、建国の第１世代から広く協議を行い、合意を探る姿勢が根付いていると説明した。「コトラ」とは、在日ボツワナ大使館によれば、「地域社会における意見の一致を図るために」開催される「伝統的な法廷議会」で、「全員に発言権が与えられ、全員の意見が検討され」るものであるが、この伝統が建国時にも引き継がれ、ボツワナの政治的安定性・ガバナンスを支えているとの見方である。上記の伝統が、独立前後に活きる様子は、『国家はなぜ衰退するのか』(アセモグル・ロビンソン共著、早川書房）にも詳しいところである。

ボツワナでは、これまでボツワナ民主党が一貫して政権の座にあった。しかし、2014年の議会選挙では同党は過半数の議席は得たものの、得票率では過半数を割り込んだ。2019年に予定される次回選挙では、同党が依然有利とみる見方も多いものの、同党の勝利が従来のように約束されているわけではない。しかし、面談先の多くが、同国の民主主義が根付いていることに自信を示し、仮に政権交代が起こる場合でも、政治的安定性は揺るがないという見方を示していたのが印象深い。もちろん、ボツワナの政治体制やガバナンスにもさまざまな問題は指摘されているが、経済成長にとって政治的安定性やガバナンスは重要な要素であり、これが相対的にしっかりしていることはボツワナの優位性の源である。

「ダイヤモンドはボツワナの最良の友」だが……

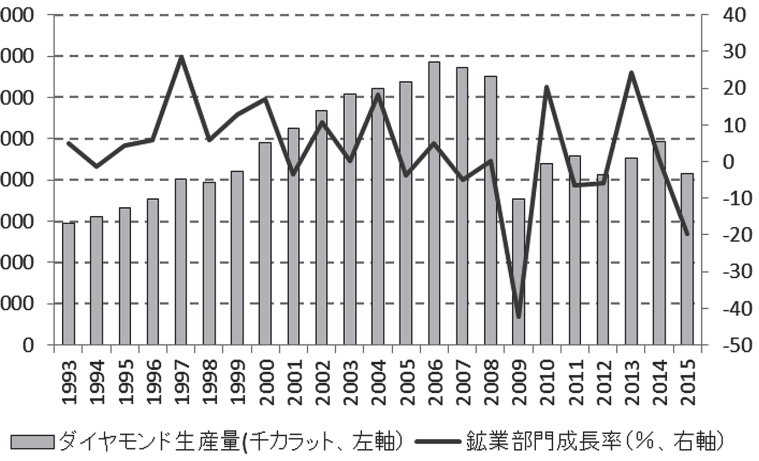
ボツワナは1966～2014年に年平均5.9%の高成長を遂げ、中所得国の仲間入りをしたが、それを経済的に支えたのがダイヤモンド産業である。独立後にダイヤモンド鉱山が発見されて以降、まさに「ダイヤモンドはボツワナの最良の友」であった。現在もダイヤモンドへの経済の依存度は高く、2013～14年時点で歳入の30%、輸出の82%を占め、ダイヤモンドを中心とする鉱業部門で国内総生産（GDP）の24%を占めている。

DTCボツワナのビル；2012年にハボロネに移転した。
出所：DTCボツワナのホームページ

ダイヤモンド産業の中核をなすのが、世界にその名が知られるデビアス社とボツワナ政府がそれぞれ50%ずつ出資するデブスワナ（Debswana）社である。2014年では、ボツワナのダイヤモンド生産量2470万カラットに対し、同社はジュワネング（Jwaneng）鉱山とオラパ（Orapa）鉱山を主力に、同2270万カラットを生産しており、90%超のシェアを占める。同社は、取締役会のメンバーを政府、デビアス社からそれぞれ６名とし、会長も交互に務めるというイコールパートナーの仕組みのもと、運営されている。そこでは、時に失業増に繋がる生産量・雇用の削減などの経営判断も行っている。しかし、収益面においては、政府は、配当のほか、ロイヤリティーや税を通じてダイヤモンド産業から歳入を得るため、同産業における政府取り分は出資比率以上となる。結果的に政府は歳入の30%をダイヤモンド産業関連で確保することに成功している。

さらに、政府は、デビアス社との交渉で、採掘権延長と引き換えに、デビアス社グループが販売するダイヤモンドの取引センターとなるDTC（Diamond Trade Company）をロンドンからボツワナの首都ハボロネに移すことに成功した。政府はデビアス社によらずに直接ダイヤモンドの販売にも携わり、ダイヤモンドの中下流部門に進出、経済へのプラス効果を狙っている。しかし、研磨産業ではインドなどの競争力が

図表３　ダイヤモンド生産量の推移



出所：ボツワナ中銀。2005年以前の成長率は年度ベース。

強く、政府がもくろむボツワナへの経済のプラス効果は、まだ一部に限られているようだ。

ダイヤモンド産業の特徴として、供給側の市場への影響力が大きいことがあげられる。一次取引では、取引に参加できるのは限られたサイトホルダーといわれる宝石商だけであり、基本的には、供給者の示すモノと価格を受けるか受けないかで取引が決まるとされる。世界的には、供給側のデビアス社とロシアでかなり高い市場シェアを握っているとみられ、そのため、市場の需要が低下する場合には、供給側は生産量を低下させ、価格を維持しようとする行動をとることが見込まれる。たとえば、2015年は、中国の需要減などから、ダイヤモンドの市況価格が（指標にもよるが）10%程度下落する一方、デブスワナ社は生産削減に動いた。15年のボツワナのダイヤモンド生産高は、14年の2470万カラットから2080万カラットに15%減少している。ボツワナにとっては、生産量の削減、さらには在庫の増加も勘案すると、経済への影響は価格の下落以上に大きくなる。実際、15年のダイヤモンド輸出額は35%減となった。

資源収入が市況に応じて変動する問題は、ボツワナに限らず、資源依存度の高い国にとってはおなじみの問題であるが、対処が難しい問題でもある。ボツワナ政府の対応策は、保守的な財政政策をはじめ、マクロ経済政策を慎重に運営することである。政府は、経常歳出を基本的に非鉱業部門からの歳入で賄うことと、公的債務／GDP比を対外借入、対内借入別にそれぞれ20%以内とすることを財政政策の指針として運営してきた。この結果、ダイヤモンド収入が潤沢なときは、財政黒字が大きくなり、政府の貯蓄を増加させてきた。2015年末で政府は中銀にGDP比25%の預金を有し、当面のバッファーとしては十分な水準である。

また、対外面では、SDR50%、南アの通貨であるランド50%のバスケットに対して、一定の比率で為替レートを変動させるクローリングペッグ制を採用している。クローリングペッグ制は途上国が主要通貨に対し安定的な為替レートを維持しつつ、自国レートが割高になるのを避けるために使われるが、ボツワナでは、為替の変動率を毎年見直しすることにより、実質為替レートを一定に維持することに成功、国際収支の安定化を図っている。外貨準備は、流動性の確保を目的とした準備金（リキディティー・リザーブ）を除き、株式や債券などで運用しており、外貨準備を2015年末で輸入の11.4カ月分と高水準に保つことに成功している。近年の資源価格の低下局面では、割高な為替レートを維持するため、外貨準備を急速に減少させた事例もあるなかで、ボツワナは引き続き高水準のバッファーを維持することに成功している。

しかし、ダイヤモンド産業をめぐっては、別の問題もある。もともとダイヤモンドは希少な鉱物資源であり、世界各地で大型の鉱山が今後次々と生産を開始し、供給が急増することは想定されていない。それだからこそ希少性が保たれ、価値も維持される構造にある。ボツワナでは、既存のダイヤモンド鉱山が2050年を目途に枯渇していくのではないかという見通しもあり、また、徐々に鉱山の深部で採掘が行われるようになるため、生産コストも上昇していくとみられている。2000年代まで右肩あがりだったダイヤモンドの生産量は、08年を最後に3000万カラットの大台には達しておらず、近年は2000～2400万カラットにとどまっている。これには価格の低迷による生産調整の側面があるが、生産能力の低下も反映されているようにみられる。資源価格の予測は難しく、15年に急落したダイヤモンド価格は16年に入って回復の兆しがみえるとはいえ、中期的に大きく価格が上昇することも見通しがたい状況である。

ボツワナはこれまで、保守的な財政政策などを通じダイヤモンド市況の変動に対応しながら、デビアス社と手を組んで、ダイヤモンド産業を中心とした経済成長を実現してきた。ただし、今後は生産余力の低下や生産コストの上昇に直面することから、ダイヤモンド以外の産業の育成がより重要になるとみられる。

経済多角化の壁

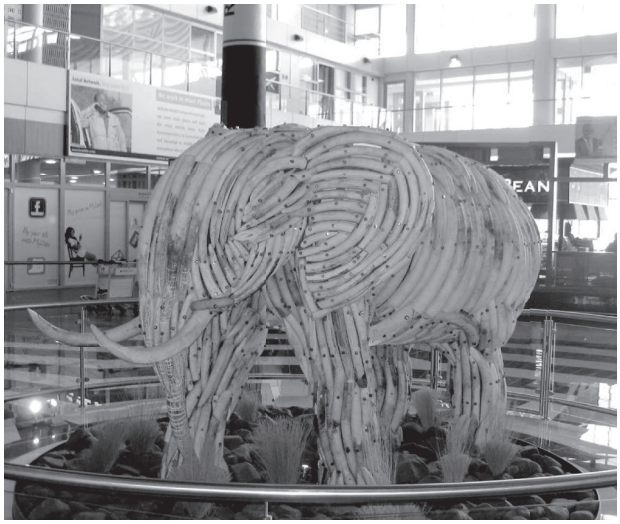
政府は現在、2017～22年を対象とする第11次国家開発計画（NDP11）を策定中である。そのなかでもポイントになるのは、非鉱物部門の成長および経済多角化の進展である。しかし、長年の課題である経済多角化については、まだ大きな成果はあがっていない。高い所得水準に従って賃金水準も近隣諸国の間で高いこと、内陸国で物流コストが高いこと、人口200万人と国内市場が小さい一方で、関税同盟を結ぶ南アフリカの資本が強く、地場資本が成長しにくいことなどが、経済多角化の障壁となっている。今後の成長が期待される産業としては、牛肉、観光、金融などの名前があがるが、まだ鉱物部門に代わって経済をけん引するには力不足にみえる。

銀行部門をみると、2015年末で融資の59%が消費者向けに集中しており、銀行は有望な民間企業への融資機会を見出せていない。また、銀行部門の融資残高は対GDP比33%と、中所得国としては金融深化が進んでおらず、金融仲介機能が弱いことも、非鉱物部門の成長を十分に促せていない要因のひとつと考えられる。

外国人への労働査証発行に時間がかかることや政府調達が自国企業に有利であることなど、経済開放度が不十分という投資環境にかかる指摘も聞かれた。2014年をみると、外国からの直接投資は鉱業が45%、これに英系・南ア系が中心となっている金融と合わせ80%を占め、両産業以外への投資の広がりに乏しい。ハボロネでは、ショッピングセンターやオフィスビルなどへの建設投資が進んだものの、一部で飽和感も指摘され、鉱業部門以外の投資が今後の成長をけん引するかたちにはまだなっていない。

また、給与労働者の５割が公務員および公営企業の勤務者（地方政府による短期雇用者含む）であり、雇用の状況からも、公的部門とそこから所得を得る消費者部門の経済に占める比重が高く、企業部門が事業機会を見出せていない現状がうかがえる。

政府はNDP11のもとでインフラや教育分野に投資を行い、生産性を改善し、中期的な経済成長を後押しする計画である。ボツワナでは道路などはよく整備されている一方で、中国が建設した発電所のトラブルから電力不足が生じ、また、昨今の干ばつに加え、水資源の豊かな北部から南部へのパイプラインの容量の問題などから水不足にも直面しており、インフラ投資ニーズは大きい。政府の方向性は間違ってはいないが、インフラについては政府のプロジェクトの進捗が遅いと指摘されており、このスピードアップが必要になるほか、仮にインフラ投資が順調に進んだとしても、鉱物部門に代わる成長産業、外貨獲得産業が登場するか、経済多角化の壁を越えるのは容易ではないと思われる。



ハボロネの空港に飾られた象牙でできた象の像。空港で客を迎える（筆者撮影）。

ボツワナの輝きは永遠か？

ボツワナはアフリカ諸国としては最上位の評価を受ける安定的な政治・ガバナンス体制を構築している。そのうえで外資と協調してダイヤモンド産業をマネージしつつ、ダイヤモンド収入の変動リスクに対しては、保守的な経済政策により、当面、十分なバッファーを築き、アフリカ唯一のシングルＡ格を付与されるに至っている。その意味では、ボツワナは小国ではあるが、キラリと輝く国であり、ガバナンスの弱い国、資源への依存度が高い国、経済規模の小さな国の経済運営にひとつの示唆を与えている国でもある。

ただし、今後を見据えると、ダイヤモンド産業を成長の源泉とすることがますます難しくなるなかで、新たな成長産業、外貨獲得産業を見付けていく必要がある。ボツワナにとって、経済の多角化は大きなチャレンジとなるが、この壁を越えたときには、ボツワナの輝きは長期にわたって、より確かなものになるだろう。
（2016年６月30日記）

※**著者略歴**：1990年日本輸出入銀行（現国際協力銀行）入行。一橋大学経済学部卒業、ウオーリック大学修士（経済政策）。リーマンショック後、IFCと共同で途上国の銀行に出資するファンド案件に携わり、2012年末より外国審査部でアフリカ諸国を担当。ポリティカルリスクの審査手法の調査を行い、審査の手引をまとめた。また、途上国地方政府向け審査手法などの調査も行う。