

カンボジアとWTO

初鹿野 直美

二〇〇四年一〇月、カンボジアはWTOに加盟した。これは、カンボジアにとって、パリ和平協定以降推進してきた国際社会への復帰のなかでのひとつの大きなゴールであった。また当時のカンボジアの産業発展において、二〇〇四年末の多繊維採取極めの期限切れを前に、早期加盟は、縫製業の市場と雇用を守るために喫緊の課題として受け止められていた。加盟後、WTOの一員として、諸制度の改革を推進することで、社会経済開発の基礎を築くことを目指した。

本稿では、加盟当時のカンボジアの国内外的環境について振り返りかえったうえで、加盟から一〇年間の産業開発の特徴についてまとめられる。最後に、縫製業における労働基準遵守メカニズムを例として、カンボジアにおける倫理的貿易の実現に向けた取り組みについて検討する。

●カンボジアのWTO加盟までの道のり

内戦とその後の混乱から、長らく国際社会から孤立していたカンボジアにとって、ASEANおよびWTOへの加盟は地域や国際社会への復帰の象徴として、悲願となっていた。一九九四年末までに加盟申請をし、一九九六年一二月にシンガポールで行われたWTO閣僚級会合にオブザーバー出席したカンボジアは、加盟にはまだ多くの課題があることを認識し、まずはASEAN加盟を目指し、そのうえでなるべく早期のWTO加盟を目指した(参考文献①)。

カンボジアの一九九〇年代は、政治的に不安定な状況が続いており、国際社会から十分な信頼を得られていなかった。国内の対立の緊張が最大限に達した一九九七年、当時のラナリット第一首相が国外追放となる七月事変がおき

た。このため、当初は一九九七年にミャンマーやラオスとともに承認される予定だったASEAN加盟は一九九九年まで見送られた。

ASEAN加盟の実現後、カンボジアはWTO加盟に向けた動きを加速化した。WTOがドーハ開発アジェンダを採択し、後発発展途上国を積極的に取り込む姿勢を明らかにした二〇〇一年に、カンボジアの加盟に向けた動きも本格化し、一九九九年六月に外国貿易体制に関する覚書(Memorandum on Foreign Trade Regime)を提出した後、五回の多国間協議、九回の二国間協議を行った。二〇〇一年一月にカンボジアを訪問したマイク・ムーアWTO事務局長は「カンボジアが一年以内にWTO加盟できるだろう」と楽観視する発言をしている(ブノンペンポスト紙)。

二〇〇三年九月、WTOはカン

ボジアの加盟を承認し、翌年三月までに批准手続きを終えることを求められた。しかし、カンボジアは、二〇〇三年七月の総選挙後、内閣成立に必要とされる国民議会議員三分の二の賛成が得られず、一年間の政治的空白に陥っていたことから、WTO加盟に必要な国内での批准手続きをすみやかに行うことができず、正式な加盟は二〇〇四年一〇月まで待たねばならなかった。ゆえに、同じ時期に加盟が認められていたネパールに、後発発展途上国のWTO加盟第一号の座を譲った。

●加盟当時のカンボジア

和平後のカンボジアの国内産業は非常に脆弱な状況にあった。国内の市場は日用品、家電製品や二輪車などの乗り物、生活に必要なとされるあらゆる物資について、正規・非正規の輸入品であふれていた。農業国でありながらも、米や野菜の一部は輸入に頼っていた。

国内製造業は、一九九〇年代半ば以降ブームとなった輸出向けの縫製業以外にめぼしいものはない。さらに一〇年以上待たねばならなかった。人々の需要を満たす

必要性もあり、国内産業が自由化の反対勢力となるということはなかった。

カンボジアは、一九八〇年代は計画経済をとっていたが、一九八〇年代末に市場経済化へと転換を始めた。国营セクターはもとより脆弱であったため、早期に改革を終えた。一九九三年に制定された憲法では、「カンボジア王国は市場経済体制をとる」(五六条)としている。一九九四年に制定された投資法(二〇〇三年改正)では、土地の権利以外は、内外資を無差別に扱っており、外資一〇〇%での投資も可能とされ三〇九年の法人税免税など、優遇措置が用意された。すなわち、内戦で荒廃した国内経済を、外資を積極的に誘致することで、産業開発していくことを、当初より明確にした体制をとってきた。貿易については、IMFの改革により、二〇〇三年までに関税率の引き下げに一定の道筋がつけられていた。また、ASEANでもAFTA(ASEAN自由貿易地域)の合意により、将来的に加盟国間でのゼロ関税を約束しており、積極的に自由化を進めてきた。もっとも、貿易・投資を適正に遂行していくた

めの諸制度は、民法などの基本法をはじめ、未整備のものが多く、また、汚職などによる施行の問題も多く抱えていた。密輸も横行していたために、WTO加盟は、保護されていたものを「自由化」するというよりも、WTOルールにのっとってよりスムーズに貿易・投資を行っていくための体制づくりへの第一歩であったと言える。

● 加盟に対する国内諸アクターの姿勢

カンボジアのリーディング産業を代表するカンボジア縫製業協会(GMAC)は、WTO加盟をもっとも強力に待ち望んでいた。縫製業は、一九九六年にアメリカから最恵国(MFN)待遇を得てから、急成長してきた。当時の衣料品貿易は、多繊維取極めに規定されており、中国のような大輸出国への数量制限がかけられていたため、カンボジアのように数量制限がない国、もしくは数量制限に余裕のある国への工場の移転が積極的に進められてきた。この多繊維取極めが期限切れとなる二〇〇四年末までにWTOに加盟することで、その後も数量制限を課せられることなく最低限の関税率(MF

Nレート)での輸出できる権利を確保しておきたいというのが、縫製業協会の強い要望であった。

政府も縫製業協会と同様の立場をとってきた。進出してきた産業を死守する必要があったことのほか、和平以前の国際的な孤立の経験から、地域・国際社会への復帰を待ち望んできたカンボジアにあって、経済的な孤立は容認しがたい選択肢であった。ゆえに、国民議会でのWTO加盟に関する批准のための議論では、与野党ともに加盟そのものへの強い反対意見はなかったという(参考文献②)。国民レベルの反応はどうであっただろうか。カンボジア経済研究所(EIC)が二〇〇四年に、プノンペンで行った意識調査(労働者一〇〇名、中小企業経営者一五一名)によると、「WTOを知っているか」という質問に対して、「知っている」と答えた人たちが労働者の三九%、中小企業経営者の五三%、「WTOが役に立ちうると思うか」という問いに対して、「役に立つ」と答えた人たちが労働者の八四%、中小企業経営者の七〇%であったという。全般的に、認知度はさほど高くはないが、強い反対があるわけではない。

かった。漠然とした不安を指摘する声は聞かれたというが、加盟を歓迎する雰囲気は共有されていたようである(参考文献②)。

一部国際NGOは、カンボジアの加盟への動きは、負の影響について十分な議論がないまま拙速に進みつつあることに対して警鐘を鳴らした。プノンペンポスト(地元英文紙)の当時の報道によると、加盟によって農業輸出補助金という政策的選択肢を失うこと、より厳格な知的財産法の適用によりHIV・AIDSのジェネリック医薬品へのアクセスが制限を受ける可能性があること、そもそもWTO全体に占める後発発展途上国の貿易量は数%に過ぎず、後発途上国として加盟したところで大して発言力をもてないであろうということ、そして、衣料品貿易についても自由化されたら中国などの大輸出国の輸出だけが伸びてカンボジアのような新興輸出国にはチャンスがめぐってこないであろうということなどが指摘された。農業輸出補助金については、政府は「これまでそのようなものを利用してこなかったし、それを利用する予定はない。将来問題が生じたら、輸入を規制する方法で対処すれば

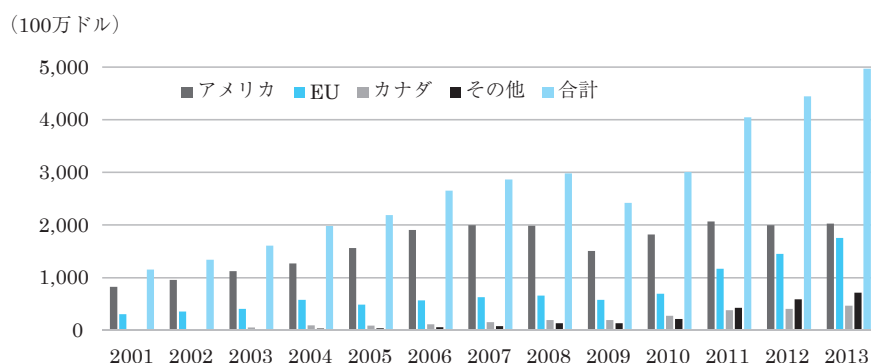
よい」とした。国内世論としては、いくつかの懸念事項はあったものの、WTOへの期待の声を上回ることはなかった。

●WTO加盟から一〇年間の産業発展

WTOに加盟した二〇〇四年以降の一〇年間、カンボジアの経済は急成長を遂げた。政治的な安定を背景に、相対的に安価で若い労働力を活用した産業発展が見られた。その中心である縫製業は、中国系企業を中心とし、原材料を輸入に頼って、最終工程の裁断、縫製、梱包のみを担う形態から大きな変化は見せていないが、輸出規模は二〇〇四年一九億八二七九ドルであったのが、二〇一三年には四九億六六五二億ドルにまで膨れ、最大の輸出産業として、カンボジアの産業を支えた(図1)。労働者数も二七万人から四五万人へと増加した。当初心配された自由化後の中国との競争については、二〇〇五〜〇八年までは、中国が欧米との二国間協定

により自主規制をとったために影響は緩和され、さらに二〇〇八年以降は、これまで労働集約産業で強みを発揮してきた国々が、労賃の上昇や産業構造の転換に動きだした影響から、安価な労働力を提供しうるカンボジアへの労働集約産業の転入が続いた。さらに、長年アメリカ向けの輸出が七割強を

図1 縫製品輸出 (2001～2013年)



(注)「その他」には日本を含む。
(出所) GMAC 資料より作成。

占めてきたが、近年、アメリカ以外の市場への輸出も増加している。とくに、二〇〇九年の金融危機で欧米市場が縮小した後、徐々に多様化が始まり、EUが独自の特惠関税(GSP)である「武器以外すべて」(EBA)の適用を拡大させた二〇一一年以降、EU向けの衣料品は大幅に伸びてきている。その結果、二〇一三年にはアメリカ向けが四一%、EU向け三五%と拮抗し始めている。

縫製業以外の産業の発展もみられるようになった。二〇一〇年ごろから縫製業以外の労働集約産業として、電子部品の企業の進出がみられるなど、多様化の兆しが見られる。これらは、引き続き外資企業によって担われている。それらを支えるような裾野産業としての地場企業はなかなか発展が見られない。しかし、地場企業が育っていないわけではない。政府や援助機関は、輸人品を規制するような政策は採っていないが、地場企業に対しての技術支援や資金アクセスの改善等の取り組みは行っている。WTOも統合的フレームワーク(Integrated Framework)を通して、カンボジアのシルク産業を輸出産業として育成する試み

を行っていている。プノンペンには、援助機関などからのさまざまな支援を活用しつつ、小規模ながら「自国産の健康なスナック菓子を国内市場に供給したい」という地場企業や、胡椒やパームシユガーなどを地理的表示(Geographical Indicator: GI)としての認証を受けて売り出そうというような地場企業もみられる。また、国の政策として、精米輸出を促進しており(二〇一〇年米政策)、EUのEBAを活用した輸出が積極的に展開されている。二〇一五年までに一〇〇万トンの輸出を目指しているが、二〇一三年には三七万トンの精米輸出を達成した。精米業に外資も進出しているが地場企業も多く進出している。

国内産業保護の政策手段を早期に断念したことの影響はあるといえよう。ただし、産業が不在だった状態からのスタートということを考えて場合、当座の人々の需要を満たすには輸人品は不可欠であったし、外資にもオープンな体制を整えることはもともと現実的な選択肢であったことは、留意すべきであろう。

●縫製業での労働環境への配慮

カンボジアの産業を牽引してきた縫製業において、労働環境への配慮の観点から振り返りたい。国際貿易の制度の波のなかで発展をとげてきたカンボジア縫製業は、より安価な労働力（と数量制限割当）を求めて移動してきた外資系企業、特に中国系企業の受け入れ先としてスタートした。ただし、ともすれば、容易に劣悪な環境へと転落しがちな労働環境について、比較的初期から敏感に対応してきた。一九九九年にアメリカと二国間協定を締結した際、労働条件を遵守しているかどうかの評価と数量制限割当とをリンクさせる仕組みを導入した。これをもとにして、二〇〇一年にILO、政府、縫製業協会とが協力して行う Better Factories Cambodia (BFC) が発足した。輸出企業は、定期的に五〇〇項目にも及ぶチェックリストにのっとった査察を受けることになっており、二〇〇四年末までは、この結果が翌年の数量制限の設定に影響してきた。二〇〇五年以降は自由化に伴い数量制限を考慮する必要がなくなったことから、必ずしも継続する義務はなかったが、カンボジア

政府は同プログラムの継続を決定した。

このプログラムの結果、カンボジアの労働者の厚生は他の後発途上国よりは恵まれたものになっていくという調査結果もある（参考文献③）。一方、BFCがあつてもなお、十分な改善がみられない工場を根絶することができていないのも事実である。そのような企業に対して、BFCは強制力を發揮することができず、労働者にとつても不満を残していた（参考文献④）。このため、ILOは、違反企業名を公表することで、プログラムによりつよい力を持たせようとした。かたや、BFCの査察への協力が必ずしも販路拡大につながっていないのではないかと、この企業側の不満もあったことから、GMACは反発したが、最終的には合意し、二〇一三年一月にBFCの三年間延長の覚書が締結された。

金引き上げを求める交渉が過熱化し、大規模なストライキが頻発するなど、労使間対立が激しくなりつつある。事故のあつた製靴工場に生産委託をしていたアシックス社や、カンボジアの多くの工場から調達している大手ファストファッションのH&M社などは、BFCとは別に、自社と取引のある工場に対して、独自の基準でのチェック項目を用意し査察を行う体制を強化する対応をとった。もはや労働環境遵守を抜きにしては、大手企業との取引は困難となっており、BFCを通していち早くその問題に取り組んできたカンボジアも、さらに踏み込んだ労働者への配慮が求められる段階に突入している。

●結びにかえて

カンボジアはWTO加盟から一〇年目の年を迎えた。WTOは、長く内戦と混乱に苦しんだカンボジアにとって、孤立を回避し、外力をうまく活用して発展していくための基礎として機能してきた。その結果、外資系縫製業がカンボジアの産業発展を支えてきた。BFCはカンボジアの労働者の厚生を守る役割を担ってきた。

賃金、児童労働、工場建物の安全、労働者の健康など、労働環境の改善に向けたさらなる取り組みが進められている。

（はつかの なおみ／日本貿易振興機構バンコク事務所 アジア経済研究所研究員）

《参考文献》

- ① Sok, Siphana 2005. "Cambodia enters the WTO: Lessons learned for Least Developed Countries." *ADB Research Policy Brief No. 16*.
- ② Chea, Samnang, and Sok Hach 2004. "Cambodia's Accession to the WTO: 'Fast Track' Accession by a Least Developed Country"
- ③ 山形辰史編「二〇一〇年『グローバル競争に打ち勝ち低所得国—新時代の輸出指向開発戦略』研究双書、日本貿易振興機構アジア経済研究所。
- ④ Merk, Jeroen 2012. "10 Years of the Better Factories Cambodia Project: A Critical Evaluation." *Clean Clothes Campaign & Community Legal Education Center*.