

バングラデシユの政府と公益



山形

辰史たつふみ

公益の実現を誰が担うか

日本では明治維新以来クーデターが成功したことがないのであまり意識することはないが、海外ではしばしば新しい国ができる。国は大海原の中に新しい島が浮かび出るようにしてできあがるわけではない。誰かに統治されているある土地に、別の誰かが対抗して前者を追い出して統治を始め、新しい国の成立を宣言するのである。住民は当然不安を感じる。新しい統治者は自分たちに対してどう振る舞うのだらう、と怯えるのである。その時新しい統治者は言う、何も心配することはない、なぜならこの国は君たちのために創られたのだから、と。統治者にとって国内が安寧であることが望ましい。そのためには国民に新しい国家の正当性を認めてもらわなければならない。そして国民の利

益にかなう仕事に取り組み始めるのである。

このような経緯からして、国家（ここでは中央政府と言いつてもよい）が公益を実現する担い手となることは自然である。国家が公益の担い手でなければ国民は国家を支持しないのである。

しかし国家が公益をないがしろにしたら国民はどうするだらう。新しい国家を打ち立てる動きに荷担するか、その国から脱出するか、のどちらかである。しかし、もしその国家が強力で忠実な軍か警察を擁していて、国家転覆の動きを封じ込めると同時に国民の統制を強めたとしたならば、国家が公益をないがしろにしたとしても国民はただただ堪えるしかないのである。

ということ、国家は常に「国民の公益を実現する担い手」であることを主張するものの、それに全力で取り組むとは限らない。既存の政治家や官僚にとって、危険視す

べき対抗勢力がない時には、往々にして「公益のために働く」という義務がないがしろにされてしまう。このような傾向は、アフリカのいくつかの国のような独裁国家および、公務員の仕事が効率的でない発展途上国においてより顕著である。

バングラデシュ政府の弱いガバナンス

バングラデシュはインド亜大陸の東に位置する発展途上国であるが、この国でも公務員の仕事が効率的でないことが有名である（もちろん公務員の全部がそうだと言っているわけではない）。近年、発展途上国に対する国際協力に携わる人々は、「公益を実現するための政府の効率性」をガバナンス (Governance) と呼ぶ。そして「公務員が公益のために効率的に働かない傾向のある国」を「ガバナンスの弱い国」と表現することがある。この意味で言えばバングラデシュはガバナンスの弱い国の一つである。

話を具体的にしよう。例えばあなたがバングラデシュの首都ダッカに住み始めたとする。新しいアパートの一室を借り、そこに電話を据え付けようとする。電話を据え付けるためには政府企業のバングラデシュ電信電話会社に申請しなければいけないのだが、通常、申請してから電話線が引かれるまで一年以上かかる。

い分はある。元々公務員の給料が安いうえに、給料日に給料が渡されるとは限らない。給料の遅配は当たり前である。そんな暮らしを強いられているのだから、電話線が引けるような裕福な家に嫌がらせをして賄賂をもらったとして、いったい何が悪いのか。だいたいおまえ達外国人が俺達を搾取しているんだろ、と言われると言葉に詰まってしまふのである。

バングラデシュでは電話に限らず、多くの公共サービスに関して同様の話がある。投資認可が下りない、外国人が滞在するためのビザが出ない、輸入した原料が港に着いているのに関税手続きが終わらない、等々である。しかし最近スピード・マネーと呼ばれるようになった心付け（といつか賄賂）を渡すと処理が早く終わったりするのである。

誰が補完するか(一)：NGO

政府がこのように非効率だと、海外から政府に資金援助があっても、その成果が思うように上がらないのも道理である。そこで欧米の政府はバングラデシュ政府のみならず、バングラデシュのNGO（開発に関わる非営利・非政府団体：Non-Government Organizationの略）や欧米に本拠を置きながらバングラデシュでも活動している国際NGOにも資金援助を始めた。バングラデシュにはグラミン銀行、B

さあそうして一年がようやく経ち、晴れて電話線が家に引かれたとしよう。あなたは待望の電話を利用して知人と連絡を取り始めたとする。すると突然一月後になぜか電話が使えなくなるのである。変だな、電信電話会社に苦情を言ってみようか、と思っていると家を訪ねてくる者があつた。聞けば電信電話会社の職員だという。お宅の電話は故障したのではないかと、なんと手回しのよいことか、こちらから頼む前に修理にやってくるのである。おお、良いところへ来た、ちょうど電話がおかしくなっていたところだ、直してくれ、と言うと、向こうは、はいはいそれはお安いご用、しかしこれこれの額がかかります、と言う。何を馬鹿なことを、電話の故障はこちらの落ち度ではない、それに考えてみれば、こちらが頼む前から電話の修理に来るのがおかしい、はは、さてはうちの電話線をわざとどろくにかしただろう、と責め立てても、相手は、減相もございませぬ、などと言を左右に言い繕うばかり。腹を立てて追い返した方がいいが、これでは電話は使えない。結局根負けして、賄賂を支払い、電話線をつないでもらうことになる。しかし、それで安心するわけにはいかない。三カ月後にはまた同じことが繰り返されることを覚悟しなければならぬ。

公益を担うはずの公企業がこのような汚職にまみれているとはなんたることか、と憤りは尽きないが、相手にも言いたくない。RAC (Bangladesh Rural Advancement Committeeの略) と呼ばれたような世界的にも有名なNGO（正確に言うとグラミン銀行は現在は法律上は銀行であつてNGOとは見なされていないが、ここでは便宜上NGOに分類する）があり、それらのグループが海外からの支援を受け、バングラデシュの農村の開発活動を積極的に展開した。

面白いことに、バングラデシュではこれらNGOの方が民間企業よりも海外とのつながりが深かつたため、近年先進国で普及した携帯電話、インターネット接続サービス等の技術革新をいち早く知ることとなった。そのため、バングラデシュにおいて、これら情報産業を主導しているのはこれらNGOの関連企業なのである。グラミン銀行はバングラデシュのインターネット・プロバイダーの最大手と言えるグラミン・サイバーネットを関連会社として運営している。その他BRAC、プロシカといった規模の大きなNGOもインターネットの有力なプロバイダーとなつていゝる。また、グラミン銀行は関連会社としてグラミン・フォン、グラミン・テレコムを持つており、両者が電話サービスを営んでいる。グラミン・フォンは都市の携帯電話、グラミン・テレコムは農村の無線電話の代表と目されている。政府系の電信電話会社が非効率な運営を続けているうちに、NGOが政府の役割を肩代わりし始めたのである。

誰が補完するか(二)：産業界

そもそも政府は公益の実現を担うものと役割づけられているが、だからと言って民間部門は公益に貢献するのを排除されているわけではない。およそ市場経済の理想像とは、民間部門が私利私益を追求する結果として公益が最も効率よく実現されることであり、このことは厚生経済学の第一基本定理として知られている。しかしバングラデシユのようにガバナンスの弱い国では、そのような形のみならず、民間企業が政府を代替して公益の実現に貢献することもある。

現在バングラデシユ経済を主導する産業は縫製産業である。縫製産業とは布や糸から衣類を生産する産業である。縫製産業は一九八〇年代から急成長し、ここ数年ではバングラデシユから海外への総輸出額の四分の三以上が衣類となるほどである。雇用においても、農業および都市の小規模自営業等に次ぐ重要な産業と位置づけられる。それゆえ縫製産業の業界団体であるBGM E A (バングラデシユ衣類生産者・輸出者協会：Bangladesh Garment Manufacturers and Exporters Associationの略)はバングラデシユ経済界において大きな発言力および影響力を有している。この影響力を活かして、近年二つの分野でBGM E Aが国家的問題

の解決に力を貸した。

一つは児童労働問題である。バングラデシユは少し前まで、乳幼児死亡率が高く、就学率・識字率が低く、平均寿命の低い国であった。子ども達は小学校にさえ行かなかったり、行ってもすぐにドロップ・アウト(学校を自発的に辞めてしまうこと)することが多かった。そうしてドロップ・アウトした(あるいはさせられた)子ども達は非常に若いうちから働きに出るのである。児童労働問題は国全体の問題であり、先進国であれば労働省といったような政府機関がそれに対処するのであるが、バングラデシユでは政府が有効な対策を取らなかった。

そこでバングラデシユの児童労働の実態を重く見たILO (国際労働機関：International Labor Organizationの略)は、バングラデシユ政府を通り越して、直接BGM E Aに働きかけ、せめて主要産業である縫製産業だけでも、BGM E Aの統率力でもって児童を工場で働かせることをやめさせ、その代わりに彼らに教育手当を与えて学校で勉強させることとした。ILOとBGM E Aとの覚え書きは昨年期限切れを迎えたが、再び同趣旨の覚え書きが交わされ、両者の間の協力が今後も継続されることとなった。

第二にBGM E Aはバングラデシユ最大の港であるチッタゴン港の運営の効率化について、新聞社のDaily Starと協力して提言を行い、事態の改善に大きく貢献した。

おわりに

バングラデシユのようにガバナンスの弱い国では政府のみならず民間部門が公益実現のために大きな役割を果たしている。公益を担う民間部門は非営利団体でもあり得るし、利益を追求する私企業でもあり得る。いずれにしても政府が十分に機能していない場合には誰かがその肩代わりをしなければならぬ。誰がどの部分を担うのか、は国によって異なるだろう。バングラデシユの例はそのパターンの多様性を我々に教えてくれる。

(日本貿易振興会アジア経済研究所開発スクール准教授)

チッタゴン港では、ここ数年、港を管理するチッタゴン港湾岸の港管理の非効率と、港湾労働者のストライキによる荷揚げの遅れが大きな問題となっていた。バングラデシユ第二の港のモングラ港はチッタゴン港に比べてはるかに規模が小さく、首都ダッカからの交通の便も悪いため、チッタゴン港を完全には代替し得ない。また、そのモングラ港でさえ、港湾労働者のストライキが始まっていた。バングラデシユでは雇用機会が少なく、人々の一人当たり所得も低いため、海外への輸出をてこに生産を増やし、それによって雇用機会を増やすことが急務なのだが、輸出品の発送が迅速に行われなくなれば、バングラデシユ製品が海外から注文されなくなってしまう。すると雇用水準は低いままに留まる。これは国全体にとって大きな問題であると同時に、輸出産業である縫製産業にとつても大問題であった。そこでBGM E AはDaily Starと共催で会議を開き、チッタゴン港湾岸の責任者、労働組合等を招待して、港湾管理の非効率、頻発するストライキの解決を両者に迫った。このような利害関係の対立もまた本来は政府が調整するべきだと思われるが、実際にはバングラデシユ政府にそのよきな力はなく、業界団体とマスコミによって、コンセンサスづくりが図られた。これによってチッタゴン港問題は膠着状態から徐々に解決への動きを見せている。