

# 後発開発途上国に対する 優遇アクセスの課題

——マダガスカルに対する経済制裁を例に——

福西 隆弘

世界貿易機関（WTO）が多角的通商交渉の場として開催しているドーハ開発ラウンドでは、一般特惠制度（GSP）による関税低減をより一歩進める制度として、後発開発途上国（LDC）に対して無税無枠（duty-free and quota-free）のアクセスを提供することが議論されてきた。途上国の間でも経済発展の度合いに大きな差が生じているため、LDCに絞って、より優遇的なアクセスを提供しようというものである。無税無枠のアクセスは、二〇一三年にバリで行われたWTOの閣僚級会議において合意が得られたが、それ以前から、主要な先進国や一部の途上国は、それぞれ独自にLDCを含む低所得国に対して無税無枠のアクセスを提供している。EUによるEverything but Arms（EBA）や日本によるLDC特惠、アメリカによるアフリカ成

長機会法（African Growth and Opportunity Act: AGOA）などがその例である。本小論では、AGOAに焦点をあて、多国間の枠組みに基づいていない優遇アクセスの成果と課題を、開発および貧困削減の視点から明らかにしようとするものである。具体的な事例として、マダガスカルを取り上げ、アメリカ政府によるAGOAの適用中止が輸出産業および雇用に与えた影響を検討する。

## ● AGOAの成果

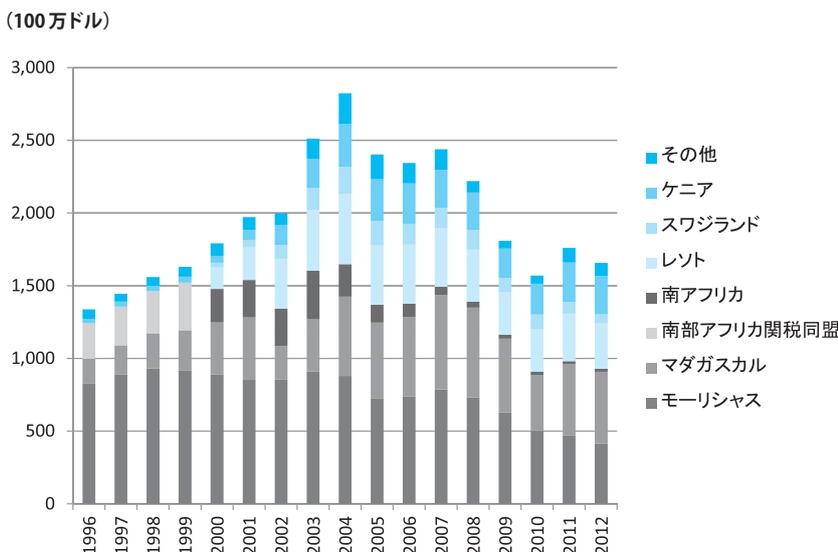
AGOAは、アメリカの国内法として、サブサハラ・アフリカ諸国の製品に対して輸入関税の免税を認める制度であり、二〇〇〇年から二〇一五年の予定で施行されている。四〇〇〇品目以上の製品について免税を適用しているが、とりわけ衣料品について大きな効果が生じている。AGOAが適用

される直前の一九九九年から二〇〇四年の間に、サブサハラ・アフリカからアメリカへの輸出は約二倍に急成長し（図1）、主要な輸出国（中所得国である南ア、モーリシャスをのぞく）だけでも縫製産業の雇用は二〇万人を超えていた。この急成長は、中国など他の衣料品輸出国に課されていた数量制限が二〇〇五年に廃止されると同時に姿を消すが、近年、ケニアやレソトでは再び成長がみられている。

AGOAの成果

は開発戦略という点から画期的であった。多くの低所得国では縫製産業が最初に輸出競争力をもつ製造業部門であったが、サブサハラ・アフリカでは、一部の国を除きAGOAが実施されるまで衣料品の輸出が成長することはなかった。AGOAは、免税という下駄を履かせることによって、アフリカにも労働集約産業に比較優位がある

図1 サブサハラ・アフリカ諸国からアメリカへの衣料品輸出額



(出所) UNComtrade のアメリカ政府による輸入額の報告にもとづく。

可能性を示したといえる。二〇〇〇年以降、世界銀行を代表するエコノミスト達もアフリカにおける工業化の可能性を示唆するようになり、近年は、資源に依存したアフリカの経済成長を持続的なものへと移行させる方策として、製造業部門を含む産業多様化の必要性が語られる（参考文献①を参照。また最近の文献として参考文献②が挙げられる）。

### ●アメリカによる経済制裁

A G O Aはアメリカの国内法であり、アメリカ政府および議会が適用の可否を決定する。適用には、市場経済、法の順守、複数政党制、知的財産権の保護、人権および労働者の権利の保護などの政治体制や政策に関する条件があり、それらが満たされていないとアメリカ政府が判断した場合には、適用が取り消される。この条件のため、これまでジンバブウェにはA G O Aが適用されることがなく、コートジボールや中央アフリカは適用を取り消された経緯がある。幸いなことに、適用取り消しとなった国の多くはA G O Aを利用した輸出が少なく、その影響はわずかであったといえる。唯一、大きな

影響が現れたと考えられるのがマダガスカルである。マダガスカルの縫製産業は、モリリヤスやフランスからの直接投資によって一九九〇年代から発展し、二〇〇〇年以降は、A G O Aを利用したアメリカ市場向けの輸出も増加した（図2）。マダガスカルからの衣料品輸出は、二〇〇五年に数量制限が廃止された後も成長を維持し続け、政変の生じる直前には縫製産業は輸出額の五四%を占め、約一〇万人を雇用する最大の輸出産業となっていた。

マダガスカルでは、大統領とアントナナリブ市長との対立を背景に、二〇〇九年に軍が大統領公邸に突入し、当時の大統領が辞任、アントナナリブ市長のラジョリナが大統領に就任している。この政権交代を各国政府やアフリカ連合は承認しておらず、多くの国は政府間援助を停止した。アメリカ政府は、援助の停止とともに、経済制裁として二〇一〇年よりマダガスカルに対するA G O Aの適用を中止した。この措置により、アメリカ市場ではマダガスカルから輸入される衣料品に最恵国待遇の関税率が適用されるようになった。マダガスカルから欧米市場への衣

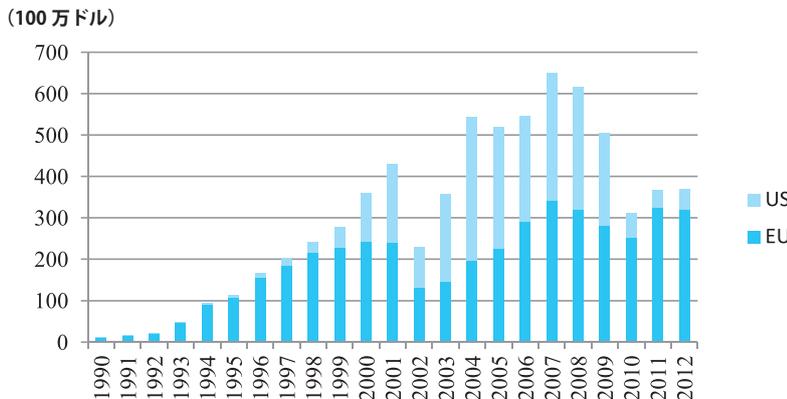
料品の輸出額は、二〇〇九年に前年比で一八%減少したのに続き、A G O Aが中止された二〇一〇年はさらに三九%減少した（図2）。特に、同年のアメリカ向け衣料品輸出額は七四%と大幅に減少したが、直前の二〇〇九年は金融危機の影響で衣料品市場自体が縮小しており、単純な輸出額の変化は政変やA G O A中止の影響を示していない。政変とは無関係な要因の影響を取り除くため、マダ

ガスカルに近似すると考えられる低所得の衣料品輸出国五カ国（バングラデシュ、カンボジア、インド、パキスタン、ベトナム）と、輸出額の変化に有意な差があるかどうかを検討した。その結果、政変は輸出を三一〜四五%減少させたと推定された。他方、A G O Aの中止は、アメリカ向けの輸出額を六四〜七八%減少させた。推定され、やはり政変そのものよりもA G O A中止の影響が大きいことが明らかになった。

輸出の急激な減少は、縫製産業に大きな変化をも

たらしている。現地では、多くの企業が撤退したことが報道され、縫製産業で職を失った人々がインフォーマルセクターで就業しているといわれている。筆者が実施した縫製企業の調査では、政変後に輸出向け縫製工場の二九%が閉鎖したことがわかったが、政変前にアメリカ市場にのみ輸出していた工場に限れば、六八%の工場が撤退していた。この結果は、A G O

図2 マダガスカルから欧米への衣料品輸出額



(出所) UNComtrade のアメリカ政府および EU による輸入額の報告にもとづく。

A中止が工場の撤退を加速したことを示しているように思われるが、アメリカ市場に輸出していた工場はEUに輸出していた工場よりもともと競争力で劣っていたという可能性もある。そこで、生産性や企業規模などの影響を取り除いて撤退の確率を推定した結果、アメリカ市場にのみ輸出していた工場が撤退する確率は他の工場よりも五八%高いことがわかった。アメリカ市場向け工場とその他の工場の間で、政変の影響や市場需要の変動に差がないと仮定すれば、この撤退確率の差がAGO A中止の影響だといえる。他方で、アメリカ市場とともに他市場にも輸出していた工場については、AGO A中止の影響はみられなかった。この結果から、供給市場の転換が容易ではないことが推測される。

### ●労働者への影響

貧困削減の点から重要なのは輸出縮小にともなう失業である。一般に、縫製産業における雇用の七〇〜八〇%はミシンのオペレーターとその補助員であり、教育水準が低い女性を多く雇用する傾向にある。これらの非熟練労働者の

多くは、フォーマルセクターでは他に就業機会がなく、縫製産業での雇用により所得が上昇していることが先行研究でも確認されている(参考文献③④)。農業が最大の産業であるマダガスカルでは、縫製産業は貧困層にとつて数少ないフォーマルセクター雇用の機会であった。筆者による調査が対象とした工場は、二〇〇八年時点で約五万七三〇〇人を雇用していたが、そのうち二万六六〇〇人分あまりの雇用(四七%)が二〇一〇年に失われていた。同じ期間に輸出額は五〇%減少しているの、ほぼ同じ比率で雇用が減少したことがわかる。このうち、二万三〇〇〇人あまりがミシンのオペレーターなど非熟練労働者の雇用であり、失われた雇用のほとんどが貧困層向けであった。

工場閉鎖の分析と同様の方法で、AGO Aの中止が雇用に与える影響を検討した。その結果、工場閉鎖を通じて雇員を減少させた影響はみられるが、存続する企業の間では、アメリカ市場向けに輸出していた企業が雇員を顕著に減らしたという事実は確認できなかった。この結果は、女性の非熟練労働者だけに限定しても同様であ

あった。したがって、AGO Aの中止は工場撤退を通じて雇員を減少させており、その数は非熟練労働六四〇五人分であると推定される。これは、雇員数の一一%、失われた雇員数の二八%にあたり、アメリカへの輸出額に現れた影響と比べるとAGO A中止が雇員に与えた影響は小さい。雇用への影響が穏やかであったのは、政変後も関税免除措置を維持したEU市場がアメリカ市場の代替として機能し、もともとEU市場にも供給していた工場を中心にEUへの輸出を増やし、生産量の減少を抑えられたためと思われる。したがって、もしEUも関税免除措置を中止すれば、工場の撤退および雇員の減少はきわめて大きく、マダガスカルの縫製産業は存亡の危機に立たされた可能性もある。

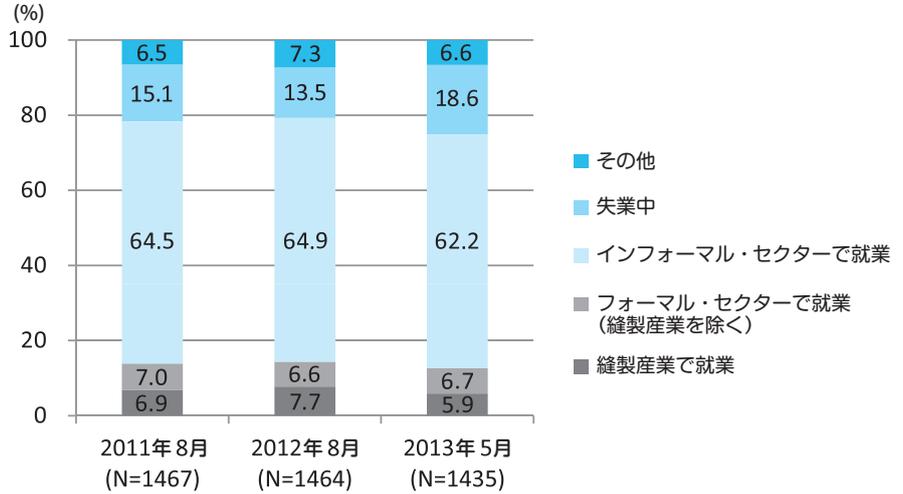
縫製産業の非熟練労働者にとつて、他の雇用機会とは自給的農業を含めたインフォーマルセクターにしかないといわれている。マダガスカルでは、輸出向け工場におけるインフォーマルセクターの平均賃金はインフォーマルセクターの平均収入よりも四七%高いため、もしそうであれば、失業によって収入は大幅に減少する。マダガスカル

統計局とアンタナナリボ大学が行った縫製労働者の調査データを検討したところ、AGO Aが中止した二〇一〇年に職を失った労働者の六二%は、二〇一三年五月の時点で農業を含むインフォーマルセクターで就業しており、一九%は失業中であった。縫製産業を含むフォーマルセクターで就業していたのは一二%でしかなかった(図3)。

### ●優遇アクセスの課題

AGO Aは貿易促進、特に輸出品目の多様化という点で、アフリカの貿易構造に大きな変化をもたらした。輸出額としては目を見張るものではなかったとしても、サブサハラ・アフリカから労働集約財を輸出する可能性を示したことは、アジアで生じたような雇用を通じた貧困削減の道筋を示す画期的な成果であったといえよう。その意味で、AGO AをはじめとしたLDC向けの無税無枠の市場アクセスの提供は、経済成長と貧困削減に重要な貢献を果たすことが期待される。しかし、AGO Aのように片務的な取り決めにもとづく市場アクセスは、優遇措置を提供する国の意向によって制度の変

図3 2010年に失業した縫製労働者の雇用状況



(出所) Enquete Socioéconomique sur les Employes des Entreprises Textiles a Madagascar より筆者作成。

更が可能であり、制度の安定性に問題が残る。そして、現状では、アフリカ諸国の縫製産業で最も競争力のあるマダガスカルでも、優遇アクセスが取り消された影響は非常に大きい。

不安定な制度の下では民間投資が抑制される可能性があり、その場合、無税無枠アクセスの効果そのものが減殺される。他方で、優遇アクセスの取り消しが、民主化という本来の目的を達成するために効果的であるかどうかについて疑問が残る。マダガスカルの大統領

もみられることであるが、LDC向けの市場アクセスの変更は、LDCが比較優位を持つ労働集約産業に大きな影響が出る可能性が高く、その場合、貧困層の損失が大きいという特徴がある。マダガスカル事例では、幸いにもEUが関税免除措置を継続したため雇用への影響は比較的小さかったが、もしEUもアメリカと同様の経済制裁を実施していれば、非熟練労働者の雇用の大半が失われていた可能性もある。また、関税免除が中止されなかったとしても、

選挙は幾度となく延期され、政変から五年近くが経過した二〇一三年一月にようやく実施された。マダガスカル経験から、二つの政策的な含意が得られる。LDCに対する優遇アクセスの停止という経済制裁は、制裁の目的ではない労働者および企業に与える影響が大きい。経済制裁が実施されるべきかどうか、大いに検討の余地がある。また、優遇アクセスの提供が開発政策としての効果を最大限に発揮するためには、制度が安定的であることが重要であり、多国間の枠組みで実施されることが望ましい。

※本稿は、福西隆弘「開発政策としての優遇アクセスの成果と課題」マダガスカルに対する経済制裁を例に、『アフリカレポート』No.五一、アジア経済研究所、二〇一三年を加筆修正したものです。

(ふくに) たかひろ/アジア経済研究所 アフリカ研究グループ

《参考文献》

- ① 福西隆弘「二〇〇九」『アフリカの開発戦略論：近年における議論の変化』『アフリカレポー

- ト』No.四八 アジア経済研究所。
- ② Dinh, Hinh T., Vincent Palmade, Vandana Chandra, and Frances Cossar 2012. *Light Manufacturing in Africa: Targeted Policies to Enhance Private Investment and Create Jobs*, Washington D.C., World Bank.
- ③ World Bank 2012. *World Development Report 2013: Jobs*, Washington, D.C.: World Bank.
- ④ Fukunishi Takahiro, and Tatsufumi Yamagata eds. 2014. *Garment Industry in Low-income Countries: An Entry Point of Industrialization*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.