

# 新たな発展モデル?…カンボジアの縫製産業

明日山 陽子

## 成長を牽引する輸出向け縫製産業

二〇年以上続いた内戦が終結し、現カンボジア王国が成立した一九九三年以降、カンボジア経済は二〇一一年まで年平均七・七%という高い経済成長率を遂げている（アジア開発銀行データ）。一人当たり名目GDPも同期間に二四〇ドルから九〇〇ドルに増加した（世界銀行データ）。

農業や観光業、建設業とともに、高成長を牽引するのが、輸出向け縫製産業（以下、単に縫製産業）である。カンボジアの縫製産業は多繊維取り決め（Multi-Fiber Arrangement: MFA）と呼ばれる国際的な衣類貿易管理体制の恩恵を受けて発展し始めた。一九七四年に制定されたMFAは、衣類輸入について各国が国ごと・品目ごとに数量枠（クォータ）を設けることを認めた。一九九〇年代半ばに、既に数量枠いっぱいまで衣類を輸出しそれ以上の輸出拡大が難しかった東アジア諸国の縫製企業は、当時まだクォータの課せられていなかったカンボジアへ新たな生産拠点を求めたのである。

一九九九年には米国との二国間協定に基づき、カンボジアの米国向け衣類輸出にもクォータが課せられたが、制限が緩やかだったこともあって、その後もカンボジアの縫製産業は順調に成長した。一九九五年時点の輸出額、工場数、雇用者数は、それぞれ二六〇〇万ドル、二〇工場、一万九千人であったが、二〇一〇年には輸出が三〇億ドルを超え、二〇一一年一〇月時点の工場数・雇用者数は三〇〇工場、三十二万七千人にまで増加した。二〇〇〇年には世界で三十九番目の衣類輸出国だったのが、二〇一〇年には二十四番目へと地位を上昇させている（世界貿易機関データ）。

いまだに縫製産業の担い手のほとんどが一〇〇%外資企業で、特に台湾、中国、香港の中国系企業が全体の六割を占める。労働者は九割が女性で、多くは農村部から出稼ぎに出てきた小学校程度の教育を受けた若い女性たちだ。二〇一〇年の時点で、衣類輸出の六割が米国向け、二割強がEU向け、残りがカナダや日本、中国などその他の国向けである。GAP、H&M、ZARA、ユニクロ、adidas、Walmart

など世界の大手カジュアル衣料ブランドのほとんどがカンボジアから衣類を調達している。

若い出稼ぎ女性労働力を活用した輸出向け労働集約的製造業が産業発展の初期に勃興する構図は、一九六〇―七〇年代のアジアNIESやASEAN諸国の輸出指向型発展モデルでも見られた。カンボジアでも近年は、縫製に加え、製靴やその他の労働集約的な組み立て加工製造業の立地が増加しており、カンボジアも似たような発展経路を辿っているように見える。しかし、過去の東アジア諸国の経験と異なり、カンボジアは労働者保護政策を採りつつ同時に産業発展を遂げている稀有な事例だ。

## 労働者保護と産業発展を両立させる

過去の東アジアの産業発展過程では、ストライキの禁止や労働組合の国家による統制・禁止といった労働の抑圧、政府による賃金の抑圧、または政府の労働市場への非介入を通じた市場均衡賃金の達成が、低コスト労働力を武器とした労働集約的製品の輸出指向工業化に寄与したとみなされた。

一方、カンボジアの縫製産業は、労働者保護政策を採りつつ成長を遂げている。まず、二〇〇一年以降、国際労働機関（ILO）による労働条件の査察プロジェクトが導入されている。現在、Better Factories Cambodia（ILO-BFC）と呼ばれる同プロジェクトでは、全ての工場がカンボジアの労働法や国際労働基準を順守しているか、

五〇〇以上の項目について抜き打ち検査される。査察結果は集計結果がウェブサイトで公開されるほか、個別工場の結果は購読契約を結んだバイヤーによって閲覧可能である。既に、労働契約、賃金、労働時間、休暇、福利厚生、労使関係、安全・衛生の各分野について、八―九割の工場が労働基準を順守しており、「搾取工場」という途上国縫製工場のイメージとは全く異なる状況となっている。

また、縫製・製靴業の賃金決定は、市場メカニズムに任されてはおらず、政労使の代表が最低賃金を設定するなど、制度的に決定されている。最低賃金やその他の法定賃金は比較的頻繁に改定されており、賃金抑圧政策は採られていない。

労働の抑圧政策も採られていない。結社の自由や団体交渉権、ストライキ権が制度的にも実質的にも認められており、縫製産業の労働組合組織率は約六割と高い。労働組合の要求は最低賃金や各種法定賃金の引き上げなどにある程度反映されている。

こうした労働者保護政策は、労働コストを押し上げ、低賃金労働力を武器にした労働集約的製品の輸出を阻害しかねない。なぜ、カンボジアの縫製産業は過去の東アジア諸国と異なり、労働者保護政策を採りつつ、成長を遂げることができたのだろうか。

第一の要因として、カンボジアの縫製産業にとって幸運な国際貿易・投資環境がある。労働条件の査察プロジェクトは、前述の米国の二国間協定が、カンボジアの米国向け衣

類輸出の毎年のクォータ拡大を縫製工場の労働条件改善にリンクさせたことに端を発する。米国市場へのアクセスを高めるために、カンボジアの縫製工場には持続的に労働条件を改善するインセンティブがあった。ILOの査察を受け入れない限り、衣類輸出ラ イセンスが発行されないため、全ての衣類輸出工場が査察を受け入れており、フリーライ ダー問題は生じない。また、ILOが査察を行うことで、労働条件改善の透明性・実効性も高まった。米国の協定は二〇〇四年に失効し、同時にMFA体制の終了により世界の衣類貿易は原則、数量制限が課されない自由貿易に移行した。しかし、その後も二〇〇七―八年ごろまで、米国・中国間、EU・中国間の二国間協定により中国の衣類輸出が制限され、中国との輸出競争は緩和された。最近では、中国やベトナムの賃金上昇や労働者不足によってオーダーがカンボジアにシフトする、二〇一一年一月のEUの後発開発途上国向け特惠制度変更に伴う原産地規則の緩和で、関税ゼロでのEU向け輸出が容易になるなど、カンボジアの衣類輸出にとって幸運な状況が続いている。また、一九九〇年代の反搾取工場(anti-sweatshop)運動の高まり以後、大手バイヤーが縫製工場の労働条件を重視するようになったこともカンボジアにとって追い風となっている。

第二の要因として、工場の労働基準順守コストを抑えるメカニズムの存在がある。ILO―BFCでは査察結果閲覧料の徴収など、バイヤーに査察費用の一部負担を求めるほか、ILO―BFCの導入により、自社独自の査察をやめたバイヤーが増加しており、縫製工場の査察対応コストの削減につながっている。

第三に、賃金上昇を相殺・または上回って生産性が上昇した可能性がある。現に、アジア経済研究所の調査でも、二〇〇二―八年の間に縫製工場の生産性向上が観察された。

第四に、縫製工場の経営者、労働者、政府、ILO、バイヤーが利害を調整するチャネルが複数存在し、その結果、労働条件の改善によって急激に企業利益が損なわれることなく、現実的で漸進的な改革が行われ、産業の持続的な発展が可能となっている。

カンボジアの縫製産業は、過去の東アジアの産業発展過程とは異なり、労働者保護政策を採りながら、同時に輸出や雇用を伸ばしている。その中心的役割を果たしているILO―BFCプログラムは現在、他の途上国や他産業へ移植されつつあり、カンボジアの縫製産業で実現した労働者・企業・政府にとつてのWin-Win-Winの発展モデルが現代における後発途上国の産業発展モデルとなるか、今後注目される。なお、最後になったが、本稿の詳細は、明日山陽子「キャッチアップと労働政策―カンボジアの縫製産業にみる新たな労働政策モデル?」(佐藤幸人編『キャッチアップ再考』調査研究報告書、アジア経済研究所、二〇一二年)をご覧ください。

(あすやまようこ) ジェトロ・アジア経済研究所研究員