

ミャンマー国

経済構造調整政策支援調査

産業・貿易分野

最終報告書

〔概要〕

平成15年2月

JICA LIBRARY



1172098〔4〕

株式会社 野村総合研究所

ミャンマー国

経済構造調整政策支援調査

産業・貿易分野

最終報告書

〔概要〕

平成15年2月



1172098【4】

序 文

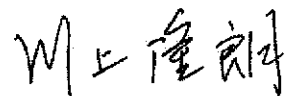
本報告書は、ミャンマー国経済構造調整政策支援調査の一部門である産業・貿易部会の調査・研究課題についてとりまとめたものです。

当事業団は、平成13年7月、株式会社野村総合研究所を主幹事とする調査団（団長、椎野謙次 氏）を組織して開発調査を実施し、15年2月まで、8回にわたり調査団を現地に派遣しました。調査団は、ミャンマー国政府機関、その他の関係者との協議を行うとともに、関係機関から多大なご支援を得て、成功裏に実施しました。このような調査が、日本およびミャンマーの産業・貿易部会タスクフォースメンバー（日本側部会長 江橋正彦 明治学院大学教授）と調査団との密接な協力のもとで実施されたことを特記したいと思います。

当事業団としては、本報告書に盛り込まれた貴重な提言が、政府、関連機関、その他専門家により、ミャンマー政府の慎重な姿勢にも配慮しつつ、今後の援助実施にあたって重要な参考として十分活用されるとともに、ミャンマーにおける当該セクターの更なる発展のために、利用されることを期待しております。

終わりに、調査にご協力とご支援をいただいた関係者各位に対し、心から御礼を申し上げます。

2003年2月



国際協力事業団
総裁 川上隆朗

国際協力事業団

総裁 川上 隆朗 殿

伝 達 状

本調査はミャンマーの経済構造調整政策支援調査の一部門である産業・貿易分野における政策改革に関する方策を提言しております。具体的には、長期産業ビジョンと工業発展戦略の策定のもとに、輸出振興、外国直接投資促進、民間企業（製造業）育成の3点を産業・貿易分野における重点政策課題とし、輸出振興および外国直接投資促進に関してはマスタープランの策定を行い、民間企業（製造業）育成に関しては育成策を策定しております。また、それらの政策実現のためのインフラおよび産業立地に関する提言、工業部門振興のための人材育成に関する提言も含んでおります。更に、ミャンマーの今後の戦略産業に関する産業別発展シナリオを提示すると共に、特に重要な産業の一つである縫製・履物産業については育成へのマスタープランを示しております。これらの多様な政策提言は、ミャンマーの今後の経済構造改革の促進と、産業における民間企業の役割の拡大とそれによる広範な産業の発展に大きく寄与するものと思っております。

末尾ではありますが、本調査の実施にあたり貴事業団、経済産業省、外務省、および日本並びにミャンマーの産業・貿易部会タスクフォースメンバー各位の貴重なご指導とご支援に深く感謝すると共に、両国間のこの共同研究調査においてミャンマー側で研究業務を分担していただきました多くの研究者の方々に心から御礼を申し上げます。

平成 15 年 2 月

椎野謙次

ミャンマー国経済構造調整政策支援
産業・貿易分野調査
団長 椎野 謙次

要約

産業・貿易部会（コンサルティンググループ）は、産業ビジョン・工業発展戦略（産業立地・インフラ、工業人材育成を含む）、外国直接投資促進マスタープラン策定、民間製造業育成策の策定、輸出振興マスタープランに関してミャンマー国内及び周辺国等での各種の調査（いずれも工業部門中心）を行うと共に、ミャンマー側タスクメンバー等との議論や共同研究を実施し、政策提言に関する結論を導出した。以下は、コンサルティンググループの担当部分に関する要約である。

■ミャンマーの産業は、豊富な労働力及び農林水産・鉱物エネルギー・観光資源、中国・インドという大国と国境を接するなどアジアの高成長地域への戦略的立地、グローバルな技術革新下での後発国としてのリープフロッギングの可能性など、アセアンの有力な産業国として発展するポテンシャルを有している。AFTA、アセアンと中国との FTA 計画などの地域統合の進展がミャンマーの戦略的立地メリットをより高めると考えられる。

一方、現在先進国から経済制裁を受けており、これが解除されるかどうかで経済ポテンシャルの顕在化がかなり変わる。いくつかのシナリオが想定される中、制裁が早期に解除され、かつミャンマー政府が必要な政策改革を行う場合では、2020年には「新興経済国への仲間入りが視界に入る」という産業ビジョンが描ける。輸出主導の工業化が進展し、1人当たり GDP を 1,500～2,000 ドル（現在 200～400 ドルと想定）、現在 10%程度の工業/GDP 比率が 35%程度、総輸出に占める製造業製品輸出で 60%などが可能となろう。

タイ、マレーシア、インドネシアの工業部門が GDP の約 40%以上であるのに対し、ミャンマーの工業化比率が 10%程度とその発展が遅れているのは、政策的要因と経済制裁による悪影響の 2つの要因が重なることで、悪循環が続いているためである。政策的要因は市場経済の環境整備の遅れ、内向き輸入代替的経済政策、政策の透明性・継続性と政府の効率性の不足の 3つに特徴づけられる。報告書でその具体的改革を提言している。例えば、いわゆる 10%の輸出税の段階的改革であり、外国直接投資導入に対する近隣諸国なみの積極的政策の開始などであり、多様な政策面で早急な政策対応が必要である。

■ミャンマーの経済発展ポテンシャルと現在の低水準の工業発展とのギャップを埋める工業発展戦略では、重点戦略の設定、政府の役割の変更、重点戦略を段階的に推進することが特に重要である。具体的には、民間セクター主導の市場経済構造の構築、輸出指向で外国直接投資を推進する外向的経済政策、産業構造の多角化、ミャンマーの産業立地における優位性の強化、産業発展に関する政府の役割を企業間競争とそれを間接的に支援する政策へとシフトすること、産業政策フレームワークの転換を知識面で支援する仕組みの創設などである。2003～2005年の短期では、まず外国直接投資の導入、民間企業振興、国際収支改善を図るなど、段階的な重点戦略の遂行である。

■ミャンマーの戦略産業としては、すでに比較優位を持つ“労働集約・資源集約産業”

“Agro-Based Industry” “外資の活用可能性” “中長期的な産業の高度化” への牽引産業などの視点から設定することが適切である。短期的には、外資不足による悪循環からの脱却のための輸出指向産業の育成が重要である。縫製・履物、組立型電子産業、鉱物資源関連産業、水産・木工加工産業などが具体的な産業である。経営力と技術力を高めることで食品加工も発展ポテンシャルが高く、戦略産業として育成すべきである。まず、単純労働集約産業から出発し、電子部品産業、ローエンド機械産業、プラスチック・素材産業など、より高度な労働集約産業を戦略的産業とし、ソフトウェアなど新産業の育成も図るべきである。

■外国直接投資の大規模導入への意志決定と投資環境整備への着手は、早ければ早いほどよい。早期に実施すべき政策では、政府の財政負担は必ずしも大きなものではない。短期的には、主役となる MEZA (Myanmar Economic Zone Authority) の創設、SEZ (Special Economic Zone) に関する省令の制定、SEZ モデル地区開発など一連の政策の開始を提案する。EPZ (Export Processing Zone) すらない今日のミャンマーは、極端に言えば、外資が本格的な投資を検討する対象とすらなっていないといえよう。次の 6 項目が早急を実施すべき政策提案である。

1. 経済特区法 (Special Economic Zone Act) の制定ないし省令
2. ディスインセンティブ政策の早期解消
3. MEZA (仮称 Myanmar Economic Zone Authority) の組織化
4. SEZ に限定した電力の民営化
5. ワンストップサービス機能を持つ SEZ 開発
6. 日本アセアンセンタへの加盟実現 (投資誘致プロモーション)

■近年のベトナム政府の外国直接投資導入策と輸出振興策による経済基盤の形成と経済規模の拡大に典型的にみられるように、ミャンマーの輸出の飛躍拡大が外資の導入問題と密接に関係することは説明を要しない。一方、外資導入以外でも輸出振興に関する政策課題は多いのが実態である。早急を実施すべき具体的政策は次の 6 項である。

1. 首相主催の官民輸出促進共同委員会の設立
2. 通称輸出税 (商業税と所得税) の撤廃と輸入課徴金・輸入課徴金特別会計の暫定導入
3. 胡麻からはじめる輸出の民間への開放 (民間に対する輸出規制品目の着実な民間解放)
4. 輸出入ライセンスの廃止と例外的なネガティブリストの導入
5. 「export first」でも「import first」でもない「trade first」のための漸進的な輸入ドル枠の廃止と暫定的な外貨割当制度の導入
6. 特別輸出加工区の先行的な導入

■輸出振興に関して品目別に着目すると、民間への解放がより進められるべき品目や、輸出競争力のある品目を輸出奨励品目として追加指定し輸出拡大することが望ましい品目があることである。胡麻や胡麻油、銅カソードなどがその一例である。特に米、胡麻の輸出を早急に民間解放することは、ミャンマーの貿易収支を大きく改善できる可能性が高い。現在、政府は輸出自体の規制、価格のコントロール、為替レートによって民間の輸出に深く介入している。胡麻や縫製産業に対する劣後レートの適用、米や魚類に対する価格コントロールなど輸出競争力のある自国産に対する介入を減らし、民間の輸出インセンティブを高め、輸出拡大を図ることを提案する。

■1980年代後半以降、政府は民間企業振興を始めてきた。しかし、1997年のアジア通貨危機に伴う財政収支や外貨収入の悪化の結果、民間企業振興（製造業）は様々な問題に直面している。こうした状況下、民間製造業の発展を一層促す必要が生じている。今日、ミャンマーの民間製造業は、縫製、飲料、履物、木材加工等における一部大企業を除いては、ほとんどが中小企業によって担われている。民間企業（製造業）育成マスタープランでは、まず、統計分析によりマクロ的構造（GDP構成、企業登録数、従業員規模など）を把握し、アンケート調査やインタビュー調査によりミクロ的課題（電力不足、原材料・部品不足、資金調達難、技術情報不足、煩雑な貿易制度を含む多様な課題など）を明らかにした。これら調査結果を踏まえて、産業別政策案（輸出指向、輸入代替、裾野産業、農村工業など）や中小企業政策案（中小企業の再定義、振興部局の設置、企業登記の改善、商工会議所の機能強化、技術訓練、協同化対策、工業用地対策、中小企業金融など）を策定した。加えて、産業別政策案の具体例として、縫製産業と履物産業について、その開発戦略を策定した。

■工業化の推進力の1つである工業人材に関しては、技能労働力の量的・質的不足、技術人材の絶対数の不足、民間企業および国営企業の経営者層の経営教育機会の少ないこと、企業経営能力の不足など、問題点は少なくない。このような中で、次の3点を優先政策として提案する。

1. 先端 VTC の設立と VEST の近代化促進
先端 VTC : (A-VTC, Advanced Vocational Training Center)
VEST : (Vocational Education and Skills Training)
2. 民間企業等経営力強化に向けたマネジメント教育機構の拡大
3. 産業リサーチセンター (MIRC) の創設と産業情報基盤の形成

海外技術情報の獲得、外国直接投資の誘致、海外企業との交流機会の拡大、経営者向けマネジメントコースの充実、民間企業の諸団体やそのまとめ機関である UMFCICI の大幅強化などを重点的政策として定め、早急に着手すべきである。

■以上に、ミャンマー経済がその悪循環から脱却するための重点方策として、輸出振興、

外国直接投資誘致、民間製造業育成の視点を中心に政策を提言した。最後に今日の経済状況を背景に、緊急提言として特に重視すべき政策提案を記す。

<A 規制緩和・自由化の推進>

1. 一部の商品を除き、いわゆる輸出税の廃止
2. 輸出ライセンス制の撤廃
3. 外国投資家に対する外貨送金規制の撤廃
4. 外国投資家の権利の法的保護の明確化
5. CMP 業者に対する市場レートを大きく下回る外貨交換センター・レートで外貨交換（ただし労働者の賃金相当分のみ）することを強制する規制を撤廃
6. 貿易・投資に関する規則の速やかな告示の徹底と透明性の確保
7. 行政手続きの簡素化、透明化、迅速化。企業や事業の新規登録、輸出及び輸入ライセンスの発給、外国直接投資の認可、企業の増資認可、通関手続きなど。
8. 外資系企業の直接貿易禁止措置の撤回

<B 経済特区（SEZ）の創設>

経済特区（SEZ, Special Economic Zone）は無論、EPZ（Export Processing Zone）方式での工業団地すらない状況は、外資にとっては投資インセンティブが極めて小さく、極端に言えば、ミャンマーは本格的投資の検討対象国とすらなりえないといえる。欧米の経済制裁やその他の政治的状況は、投資へのディスインセンティブ要因ではあるが、外資のミャンマーへの投資の致命的要因ではない。「軍政＝治安の悪さ、政策の不透明性、外資に対する投資保証がない」という部分的には誤っていると考えられるイメージが投資家に定着していることと、「EPZ」すらないことが、むしろ、致命的要因ではないかと考えられる。アジア企業は、中国の生産力・コスト力を軸とする激しい企業間競争環境の中で、ビジネスライクに投資行動をしている面もある。ミャンマー国政府がパイロット SEZ を開発し、工業団地面から投資環境開発へと早急に着手することを提案する。「安価で豊富な労働力」と共に、「治安の良さ」「仏教の浸透と人に対するやさしい社会」「労働争議の少ないこと」「トップダウンの経営方針の浸透力と労働者のまじめさ」は、ミャンマーへの外資の吸収の大きな武器となろう。

SEZ 開発プロジェクトを早急に立ち上げることが困難な場合、ミャンマーへの外資誘致に向けての事前調査とミャンマー型 SEZ の成功条件調査の実施を提案する。特にミャンマーSEZ に潜在的投資可能性がある業種や企業・典型的製品を対象に、アジア地域でのコスト競争動向および生産適地選択行動分析を中核とする投資ビヘイビア分析が極めて重要で、ミャンマーSEZ の成功如何を大きく支配する。

目次

1.	要約と結論	1
1-1.	ミャンマーの経済政策の特徴	1
1-2.	ミャンマーの市場経済化の現段階	2
1-3.	マクロ経済と産業・貿易政策の課題	8
1-4.	産業貿易政策のあり方（提言）	11
1-4-1.	産業ビジョン・工業発展戦略	11
1-4-2.	比較優位に基づくミャンマーの戦略産業と発展戦略	14
1-4-3.	外国投資誘致促進に関する政策提言	19
1-4-4.	輸出振興に関する政策提言	20
1-4-5.	民間製造業育成	23
1-4-6.	人的資源のアベイラビリティ分析と提言	24
1-4-7.	輸出振興、外国直接投資誘致促進、民間企業（製造業）育成の ための政策措置（まとめ）	25
1-4-8.	緊急提言	29
2.	産業ビジョン・工業発展戦略	33
2-1.	産業ビジョン・工業発展戦略	33
2-1-1.	産業ビジョン	33
2-1-2.	産業ビジョン形成の背景	34
2-1-3.	ミャンマー産業の発展を制約する外部環境と政策要因	39
2-1-4.	工業発展戦略	46
2-2.	比較優位に基づくミャンマーの戦略産業の発展戦略	53
2-2-1.	戦略産業の選定と産業発展シナリオ（事例）	53
2-2-2.	戦略産業の発展に向けた施策	59
3.	外国直接投資（FDI）促進マスタープラン	65
3-1.	ミャンマーの FDI の現状	65
3-2.	アセアンの FDI 政策の成功事例	67
3-3.	ミャンマーの FDI の必要性和有望業種	70
3-4.	ミャンマーの FDI 中長期目標	72
3-5.	ミャンマーの FDI 誘致戦略	73
4.	輸出振興マスタープラン	80
4-1.	輸出促進のための制度・政策面での分析と提案	83
4-1-1.	ミャンマーの基本的な貿易政策	83
4-1-2.	ミャンマーの輸出促進の基本施策	84
4-1-3.	短期輸出促進策のための具体化計画	87

4-2.	輸出品目の分析と輸出拡大施策の提案	93
4-2-1.	輸出拡大有望品目の選定と有望品目の特徴	93
4-2-2.	品目別輸出拡大策	98
4-2-3.	特定2品目の輸出拡大アクションプラン	99
4-2-3-1.	豆類 (Pulses and Beans) 輸出拡大アクションプラン	99
4-2-3-2.	集成材事業の育成と輸出拡大アクションプラン	102
5.	民間企業 (製造業) 育成政策	107
5-1.	民間製造業育成政策	107
5-1-1.	民間製造業振興の意義	107
5-1-2.	民間製造業のマクロ的構造	109
5-1-3.	民間製造業の課題	111
5-1-4.	民間製造業振興策	116
5-1-5.	中小企業振興策	122
5-2.	中小企業金融政策要約	131
5-2-1.	中小企業による資金調達の実態	131
5-2-2.	中小企業に対する資金供給の実態	132
5-2-3.	中小企業融資拡充のためのアクションプラン提案	135
6.	産業立地・インフラ分析	137
6-1.	ミャンマー経済と緊急の改革を要する産業インフラ	137
6-2.	経済特別区 (MEZ) の導入と緊急電力供給プラン	138
6-3.	緊急 MEZ プランの成功のための投資環境の構築	140
6-4.	I P P による緊急電力供給プランの実現とその成功条件	141
6-5.	電力不足問題解決への抜本的方策	142
6-6.	MEZ に関する緊急プランの提言	144
6-7.	進出企業候補群と誘致戦略	146
6-8.	インフラの整備 (BOT 方式を活用した民間主導による電力開発)	146
7.	人的資源のアベイラビリティの分析	148
7-1.	人的資源調査の背景と本プロジェクトにおける位置付け	148
7-2.	工業部門にみるミャンマーの人的資源の現状と課題	148
7-3.	工業部門における人的資源のレベルアップ方策	152

表目次

表 1-1	アジア通貨危機以降の輸出入・外貨規制 (Trade Council による)	6
表 1-2	ミャンマーにおけるビジネス阻害要因・ディスインセンティブと その対応策	26
表 1-3	輸出振興、外国投資誘致促進、民間企業 (製造業) 育成のための支援策 (要約)	27
表 2-1	ミャンマーの戦略産業の概観	59
表 2-2	ミャンマーの戦略産業の産業発展への施策	60
表 2-3	プラスチックバッグ生産における SOE-民間中小企業の競争条件の 比較 (工業団地入居の民間 A 社)	64
表 3-1	ミャンマー製造分野における FDI 誘致長期目標	72
表 4-1	輸出促進の為の優先課題	85
表 4-2	豆類の将来生産・輸出の展望	88
表 4-3	ゴマとパーム油にみるトレードバランス	89
表 4-4	輸出ドル枠の活用比較 (収益率は考慮しない)	91
表 4-5	品目別輸出高順位	95
表 4-6	輸出におけるディスインセンティブの状況例と 解決のための政策オプション	97
表 4-7	品目別輸出拡大策	98
表 4-8	豆類の生産・輸出の推移 (Q'ty : Ton in Thousand)	99
表 4-9	輸出拡大目標	101
表 4-10	短期(2003~05) 緊急施策 (特に日本向輸出拡大施策)	101
表 4-11	中長期(2006~2020) 施策	102
表 4-12	集成材加工の現状	103
表 4-13	集成材事業導入の効果	103
表 4-14	計画実行の役割分担	105
表 4-15	木材加工工場の投資計画表	106
表 4-16	木材加工工場の損益試算 (生産管理、販売体制が確立した時点)	106
表 5-1	ミャンマーにおける企業形態の分類	118
表 5-2	ミャンマーの現状を踏まえた中小企業の主要な政策体系	123
表 5-3	高等マネジメント講座と既存の各種教育との違い	126
表 6-1	MEZ の有望業種と短期的な FDI 誘致戦略	146
表 7-1	国営企業の経営者	151

図目次

図 1-1	ミャンマーの市場経済化への取組み	2
図 1-2	中国、ベトナム、ミャンマーの市場経済化の度合い	5
図 1-3	ミャンマーの外貨不足とその対策がもたらしている悪循環の構図	7
図 1-4	ミャンマー経済の構造調整：産業・貿易政策とマクロ経済との関連図	10
図 1-5	ミャンマー産業発展の方向	17
図 1-6	輸出における民間主導と政府介入のトレード・オフ関係 (過去5年間の対日輸出)	22
図 1-7	SEZ コンセプトプラン (要約)	30
図 2-1	2020年のミャンマー産業ビジョン (第1シナリオ)	34
図 2-2	悪循環の構図	45
図 2-3	段階的発展戦略の概念図	52
図 2-4	ミャンマーの産業発展の方向	56
図 2-5	いくつかの産業長期予測 (規模)	62
図 3-1	ミャンマーの FDI 政策にかかわる管理組織 (MIC)	65
図 3-2	ミャンマーの FDI 導入推移 (認可ベース)	66
図 3-3	ミャンマーの FDI 阻害要因 (国内)	67
図 3-4	ASEAN における外資の累積 FDI と GDP/輸出規模の相関関係	68
図 3-5	一人当たりの国民総生産と累積投資額の相関関係 (2000年)	68
図 3-6	フィリピンの FDI 導入実績 (認可ベース)	69
図 3-7	フィリピンの FDI 導入効果 (雇用/輸出)	69
図 3-8	ヴェトナムの FDI 導入実績 (認可ベース)	70
図 3-9	ヴェトナムの FDI 波及効果 (雇用/輸出)	70
図 3-10	FDI の必要性和波及効果	71
図 3-11	ミャンマーの比較優位性と FDI 有望業種	72
図 3-12	ミャンマーの FDI 関連政策の改善方策 (政策提案)	73
図 3-13	外資導入政策に関する実行組織の多様化 (MEZA の創設)	75
図 3-14	MEZA の組織体制	76
図 3-15	ミャンマーにおける FDI 政策にかかわる MIC 組織改正案	77
図 3-16	FDI 政策の中長期展開スケジュール	79
図 4-1	1990年代 ASEAN10 輸出増加率	80
図 4-2	ミャンマー輸出入増加率	82
図 4-3	ミャンマー輸出入相手地域変化	82
図 4-4	貿易収支の動向	83
図 4-5	ミャンマーの主要輸出品目の変化	83
図 4-6	輸出における民間主導と政府介入のトレード・オフ関係 (過去5年間の対日輸出)	97

図 4-7	集成材の分類と短期長期目標.....	104
図 4-8	輸出拡大へのキーファクター.....	104
図 6-1	産業立地・インフラセクターにおける提言（緊急&中長期提案）.....	138
図 6-2	MEZ(経済特別区)を成功させる秘訣.....	140
図 6-3	パイロットプロジェクト.....	141
図 6-4	具体的な電力 BOT/BOO プロジェクト(案).....	142
図 6-5	電力省の年間赤字額.....	142
図 6-6	具体的な緊急ガスパイプライン計画.....	143
図 6-7	貿易の実際の流れ.....	145
図 7-1	工業訓練センターの概要（第一、第二工業省）.....	150

■ 日本側タスクフォーシメンバー・コンサルティンググループメンバーリスト

第1章

総論

1. 要約と結論

1-1. ミャンマーの経済政策の特徴

1989年3月、正式に社会主義経済システムを放棄し、市場経済化に乗り出したものの、ミャンマーの経済政策には伝統的なナショナリズムと社会主義的統制経済の思想が厳然と残存している。現在においても、ミャンマーの経済政策には、以下のような傾向が認められる。

- ① 国営企業優先・民間企業軽視
- ② 外資への警戒
- ③ 貿易・為替の広範な国家統制
- ④ 重要製品の貿易、販売における国家独占
- ⑤ 土地の国家管理
- ⑥ 金融への広範な国家介入
- ⑦ 価格への介入
- ⑧ 政策や法律の透明性欠如

これに加え、「自給優先の思想」が国際分業による利益を軽視し、食糧などの国家備蓄や国営企業による輸入代替生産を偏重する傾向をもたらしている。

ミャンマーの経済政策がこのような特徴を持つに至った歴史的背景には、①植民地時代の外国人によるミャンマー経済支配や自由貿易体制による国内産業の崩壊、甚だしい所得格差などの苦い経験、②国内の民間資本や市場が育っていない状況下で経済発展を進めるには国家が統制によって資本を蓄積し、再分配する役割を担う必要があったこと、③少数民族の独立を求める武装闘争や共産勢力の反政府活動を鎮圧し、国民国家統合を実現する必要があったこと、などが影響していると思われる。これに加えて、1988年からの国際経済制裁もミャンマー政府の「内向きの統制経済」への傾斜を促進していることも否めない。

しかし、これらの政策はミャンマー経済に以下のような弊害をもたらし、ミャンマー経済の潜在力発揮を妨げている。旧来の統制経済や自給優先の思想からの脱却が不可欠と言える。

- ① 外国の資本や技術の不十分な利用
- ② 価格のゆがみによる資源配分の非効率
- ③ 高い取引コスト
- ④ 国際価格での資本財・原材料へのアクセス困難
- ⑤ 国家の独占する国産原料の高コスト
- ⑥ 民間企業の新規参入・退出の停滞
- ⑦ 競争環境の不備
- ⑧ 投資効率の悪さ
- ⑨ 企業家精神の抑圧

1-2. ミャンマーの市場経済化の現段階

たしかに、1988年以降の市場経済化に向けての改革は、ミャンマーの民間の潜在力を解き放ち、外国の資本や技術を取り入れるうえで一定の効果を持った。しかし、市場経済化へ向けての改革プロセスは、図 1-1 に見られるとおり、96年まで継続されたが、97年のタイの通貨危機を境にストップし、逆に統制経済に戻りつつある。

図 1-1 ミャンマーの市場経済化への取組み

分野	1987-1990年	1991-1996年	1997-1999年 (アジア経済危機後の措置)
価格・為替レート改革	農産物取引の自由化 (1987年9月)	FEC(外貨兌換券)発行 (1993年2月)	電力料金・石油料金の値上げ調整 (1999年6月) 物価統制委員会を設置 (1999年11月)
		FEC取引センター開設 (1995年12月)	
		関税評価用為替レートの段階的切り下げ開始 (1996年6月)	
財政改革	商業税の導入 (1990年2月)	所得税法改訂 (1991年2月)	電力料金・石油料金の値上げ調整 (1999年6月)
		関税評価用為替レートの段階的切り下げ開始 (1996年6月)	
		中期国債の発行 (1993年12月)	
国営企業改革	「国営企業法」の公布と12業種以外への民間の参入解禁 (1989年3月)	国営企業民営化委員会・評価委員会設立 (1995年1月)	
	国有企業勘定の国家基金勘定(SFA)への統合 (1989年4月)		
金融システム改革・資本市場整備	投資商業銀行設立 (1989年9月)	「預金銀行法」公布、民間銀行設立開始 (1992年3月)	民間9行の外為取引取消し (1998年3月) 民間銀行2行の外資との合併銀行覚書を保留 (1998年)
	「金融機関法」・「中央銀行法」 「農業農村開発銀行法」の公布 (1990年7月)	「ミャンマー保険法」公布 (1993年7月)	
		中期国債の発行 (1993年12月)	
		FEC取引センター開設 (1995年12月)	
		ミャンマー証券取引センター設立 (1996年6月)	
民間企業育成	民間貿易の自由化 (1988年10月)	「家内工業振興法」公布 (1991年10月)	
	民間貿易業者の外為口座開設を許可 (1989年1月)	「ミャンマー市民投資法」公布 (1994年10月)	
	ミャンマー商工会議所再開 (1989年1月)	「工業開発委員会」設立 (1995年7月)	
	「国営企業法」の公布と12業種以外への民間の参入解禁 (1989年3月)		
	初の国内企業向け工業団地設立 (1989年)		
	「民間工業企業法」公布 (1990年11月)		

分野	1987-1990年	1991-1996年	1997-1999年 (アジア経済危機後の措置)
貿易自由化	民間貿易の自由化 (1988年10月)	インドと国境貿易協定締結 (1994年1月)	貿易管理強化のため トレード・カウンシルを設置 (1997年7月)
	中国との国境貿易開始 (1988年11月)		FEC引当の外貨送金を 5万ドルに制限 (1997年7月)
	民間貿易業者の 外為口座開設を許可 (1989年1月)		国境貿易のドル決済化 (1997年11月)
	タイ・バンラデシュとの 国境貿易開始 (1989年4～6月)		輸出品に2%の所得税を課税 (1997年12月)
	民間貿易業者の輸出代金(外貨) の100%保有を許可 (1990年3月)		非必需品(リストB)の輸入を 輸入の20%までに制限 (1998年3月)
外資導入	「外国投資法」公布 (1988年11月)		輸入禁止品目リストに9品目追加 (1998年3月)
農業	農産物取引の自由化 (1987年9月)	開墾者に5,000エーカー までの土地リースを許可 (1992年)	国境貿易での輸出に10%課税 (1998年3月)
	計画栽培制度の廃止 (1988年)		民間によるゴマ輸出禁止 (1998年11月)
	米の供出制度の一部復活 (1988年)		全輸出品に8%の商業税を課税 (1999年1月)
			FEC引当の外貨送金を 3万ドルに制限 (1999年4月)
			同外貨送金を1万ドルに制限 (2000年8月)
			エビ輸出で得た外貨の一定割合を 水産局に強制売却を義務付け (2000年8月)
			新規開墾地で生産された 米の50%までの輸出を許可 (1998年)
			豆およびゴマの供出開始 (1998～2000年)

出所：江橋正彦、「軍政下におけるミャンマーの市場経済化と今後の政策課題」、『立命館経営学』、2000年1月。
 アジア経済研究所「アジア動向年報」(各年次版)、同「国別通商政策研究報告書：ミャンマー」平成9年3月、
 Myanmar "Trade Bulletin"などより作成

図 1-2 はアジアの移行経済国であるミャンマー、中国、ベトナムの経済システムがそれぞれ市場経済化の過程でどのように変化したかを示している。縦軸に国家あるいは民間による資源の所有の度合いを示し、横軸には政府の経済への介入の度合いを示したグラフで、右上に行くほどその国の市場経済化が進んでいることを表している。それぞれの国の位置づけは、正確な数値的指数に基づくものではなく、筆者の観察に基づくきわめておおざっぱなものだが、ミャンマーの経済システムは市場経済化開始直前の1987年段階では、中国、ベトナムに比べ、より市場経済に近く、1996年にかけて民間所有が進み、政府の経済への介入も減少した。しかし、1997年7月のタイの通貨危機を境に、表 1-1 のような様々な規制が追加され、国家統制へ逆戻りしたことや、資源の所有においても、国家セクターによる天然ガス生産が加わったことから国家所有の比率が高まっており、その結果、2002年の段階では中国、ベトナムよりもより社会主義的統制経済の色彩の濃い経済システムに留まっている。

統制経済に逆戻りしている直接の背景には国の外貨不足があるが、市場経済化の過程で国家の財政収入や外貨収入が縮小し、経済への政府の影響力が低下しつつあることへの政府上層部の懸念も背景にあると見られる。

振り返ってみると、社会主義時代は、経済活動が基本的に国営セクターで行われた。農産物の価格を低く設定し、価格差を利用して国営企業に収益をもたらして、財政収入を確保、投資はすべて財政から行われた。貿易は国家が独占、外貨も国がすべてを管理した。また、外国援助も70年代半ば以降アベイラブルになった。

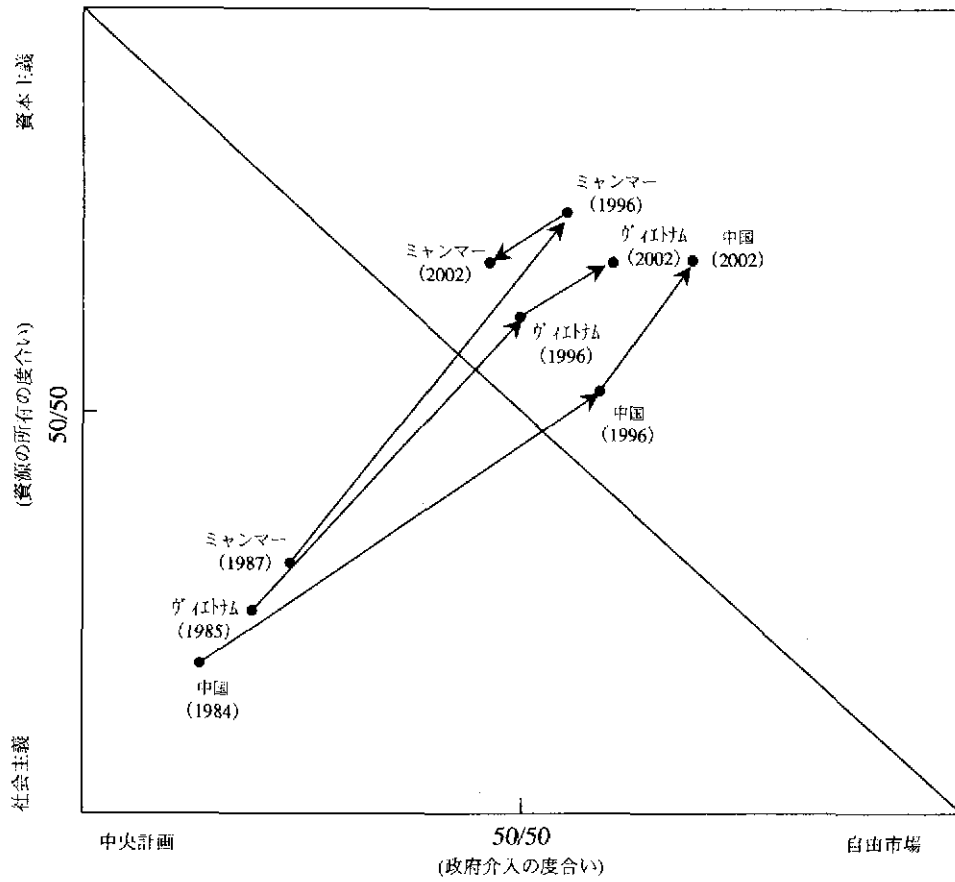
しかし、88年末の市場経済化・開放政策は、①農産物価格の上昇、②民間セクターの参入と発展、③輸入品との競争、などを生み、国営企業が赤字となるほか、民間への資金移転（外貨を含む）が進展した。さらに、88年暴動後の国際経済制裁は、外国からの援助流入を事実上ストップさせた。この結果、国の財政収入は大幅に低下した。

これへの対策は、本来、①民間の資金を組織して、収益性の高い投資に向ける金融仲介機能（金融システム）の整備、②税制改革で国営企業から上がる上納金に代わる収入を確保（所得税、土地税、関税など）、③公定レート廃止による価格のゆがみ是正、競争環境作り、④国営企業の改革、⑤重要産品の国家独占廃止、⑥民間企業育成、⑧市場経済に見合った行政機構の改革など、つまり、市場経済化の一層の促進が不可欠だった。

中国やベトナムも市場経済化の過程で同様に、一時的に政府財政や外貨事情の困窮化を経験した。しかし、図1-2に見られるように、これらの国では、市場経済化を一層進めることで、苦境を乗り越えつつある。両国とは異なり、ミャンマー政府が逆戻りを選択せざるを得なかった背景には上記に加え、第1に、国際経済制裁があったことが大きい。たしかに、中国は1989年の天安門事件後、国際経済制裁に一時直面したが、まもなく緩和された。ベトナムも米国の禁輸政策（embargo）を経験したが、94年2月にその対ベトナム禁輸は解除されている。第2に、ミャンマーの市場経済化がもともと、中長期の市場化戦略の青写真なしに、当面の必要に迫られて市場化に踏み出したという性格を持っていたことがある。つまり、ミャンマー上層部の市場経済化へのコミットメントは中国やベトナムに比べ、確固たるものではなかったという印象は否めない。

図 1-2 中国、ベトナム、ミャンマーの市場経済化の度合い

レッセフェール



出所：江橋 正彦

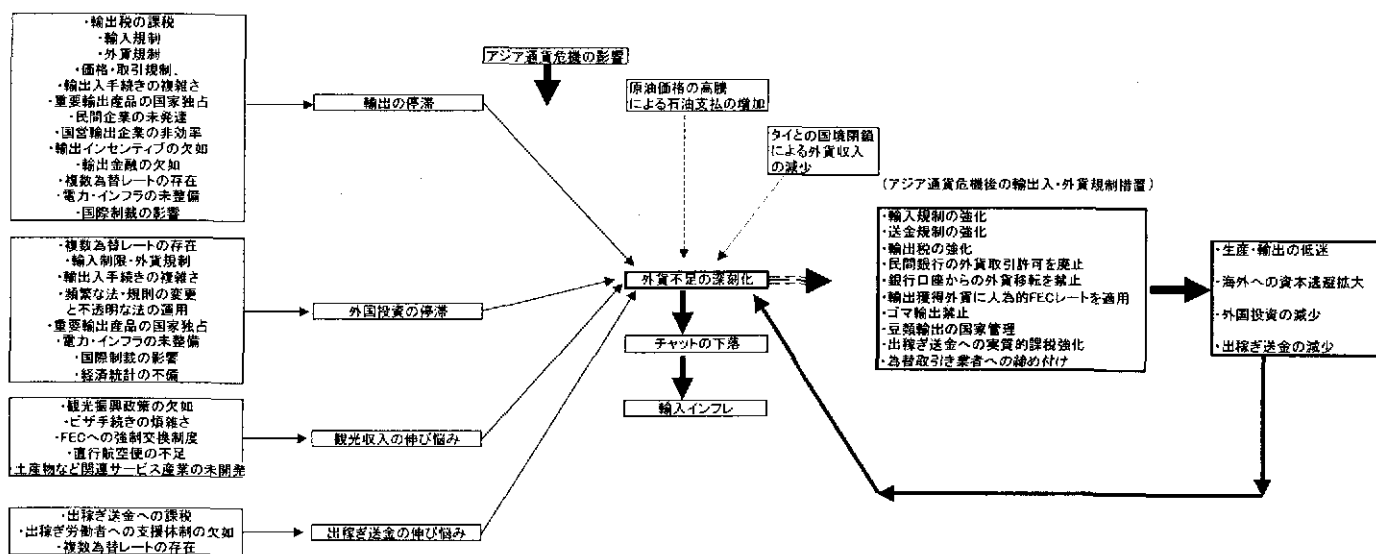
表 1-1 アジア通貨危機以降の輸出入・外貨規制 (Trade Council による)

1997年7月	FECを引き当てとする外貨送金を1ヶ月あたり5万ドル(FEC)に制限。
8月	「輸出第1政策」を採用し、輸出による獲得外貨の裏付けの無い輸入を厳しく制限。
11月	国境貿易のドル決済化
12月	全輸出品に2%の所得税を賦課
1998年3月	輸出入業者が外国から輸入する際、非必需品(優先リストB)の輸入は、輸入の20%までに制限
3月	輸入禁止品目リストに酒、ビール、たばこ、ソフトドリンク、インスタントラーメン、人口調味料、ビスケット、缶詰(肉・果物)、果物の9品目を追加
3月	委託加工(CMP)方式に基づく輸入貨物に2%のサービス・フィーを課税
3月	国境貿易における輸出に対して、10%の手数料を課税(後に8%へ)
3月	民間9行に認められていた外為取引許可を取り消し (国営のMFTB:外国貿易銀行およびMICB:投資商業銀行の2行に集約)
3月	ゴマ輸出の国家管理
7月	ミャンマー投資委員会認可の外国企業にも輸入ライセンス取得を義務付け(CMP方式の原材料輸入のみが輸入ライセンス取得を免除される)
8月	政府関係機関、国営企業の輸出入ライセンス取得免除を廃止
11月	ゴマ輸出禁止
1999年1月	全輸出品に8%の商業税を賦課。従来の5%の商業税に代わるもの。
4月	FECを引き当てとする外貨送金を1ヶ月あたり3万ドル(FEC)に制限
2000年8月	FECを引き当てとする外貨送金を1ヶ月あたり1万ドル(FEC)に制限
8月	エビ輸出で得た外貨の4割を水産局に強制売却(市場レートを下回るレートで)を義務づけ。
2001年6月	輸入許可を厳しく規制し、輸入のためのドル需要の削減を図る
6月	輸入のためのドルの銀行口座間の移転を禁止
2001年8月	CMP輸出業者に獲得外貨を人為的FECレート(450チャット)で交換することを義務付け
2002年3月	外資系企業の貿易業務を禁止
9月	外貨送金による輸入を禁止(輸入はすべてL/Cベースとする)

出所: 江橋 正彦

統制経済への逆行は、ミャンマー経済を逆に外貨不足、財政赤字、為替レートの下落、インフレの悪循環に陥れた(図 1-3 参照)。97年7月以降に導入された統制措置の多くを解除することによって、この悪循環からのいち早い脱却が求められる。さらに、中断した市場経済化のプロセスを早急に再開することが不可欠と言える。

図 1-3 ミャンマーの外貨不足とその対策がもたらしている悪循環の構図



出所：江橋 正彦

(ミャンマーの市場経済化の評価)

一般に、移行経済諸国の市場経済化のプロセスには以下の領域での改革が求められる。

ミャンマーの市場経済化の現段階を他の移行経済諸国との比較も勘案し、5 点満点で評価すると、大方以下の通りと考えられる。

- ①価格自由化 (2)：価格統制と国家調達の相当程度の残存
- ②外国為替の自由化・為替の統一 (1)：外国為替統制の残存、複数レートが存在
- ③国営企業の改革・民営化 (2)：独立採算制未採用、財政からの投資や補助金の存在、
営化は小規模企業のみごく一部実施
- ④貿易・投資の自由化・規制緩和 (2)：広範な輸出入統制の残存、国家の独占品目残存
- ⑤銀行制度改革 (2)：利子率など大幅な金融規制の存在、民間銀行あるが、外国銀行の営業なし
- ⑥税制改革 (2)：市場経済に見合った改革不十分、とくに付加価値税や農業への課税、徴税体制も
不備
- ⑦行政改革 (2)：市場経済に見合った改革不十分、とくに工業省、商業省、計画・経済開発省など
- ⑧競争政策 (独占の禁止) (2)：競争のための立法や政策なし
- ⑨資本市場創設 (2)：証券取引所設立の法律、株式取引所の開設、政府債券の若干の取引あるも
きわめて不備
- ⑩農業改革 (3)：米の供出制度、栽培規制、買い上げ価格規制などの規制残存
- ⑪法制度整備 (3)：市場経済、開放経済に見合った法制度改革が遅れている

つまり、ミャンマーの市場経済への移行のための改革は、まだ初期段階にとどまっております。中国やベトナムと比べてもだいぶ後れをとっている。市場経済化へのさらなる改革が不可欠と言える。

1-3. マクロ経済と産業・貿易政策の課題

ミャンマーにおける産業・貿易政策の目標と課題を検討するにあたり、①ミャンマー経済が目指すべきゴール、②ミャンマー経済の戦略目標を以下の通り確認する必要がある。

(1) ミャンマー経済がめざすゴール

- 1) 持続的経済成長による所得の向上と貧困撲滅
- 2) 経済社会の近代化
- 3) 民族間の調和ある発展

(2) ミャンマー経済の戦略目標

- 1) マクロ経済の安定
 - ①インフレ抑制
 - ②財政収支バランスの達成
 - ③経常収支（国際収支）改善
- 2) 社会資本の充実
- 3) 人的資源の開発
- 4) 法制度環境の整備
- 5) 環境保全

上記戦略目標を実現するために期待される当面のミャンマーの産業・貿易政策の目標は次の5点に集約されよう。

- 1) 経常収支（国際収支）の改善
- 2) 生産性の向上と投資効率の改善
- 3) 国際競争力(主としてハード・ソフトインフラ)の強化
- 4) 雇用創出による貧困削減
- 5) ASEAN を含む国際経済への統合

これらのなかでも、ミャンマーのマクロ経済安定にとって不可欠な経常収支（国際収支）の改善が最重要課題と言える。図 1-4 は、ミャンマーのマクロ経済安定化の方策を示した関連図である。インフレ抑制と国際収支の改善がミャンマーのマクロ経済安定に不可欠で、そのためには財政赤字の縮小、為替レート of 安定、輸出振興、民間企業育成、外国投資導入促進などが不可欠である。国際収支の改善のためには、さらに、貯蓄・投資ギャップの改善、観光の振興、外国で稼ぎ送金の促進が不可欠である。

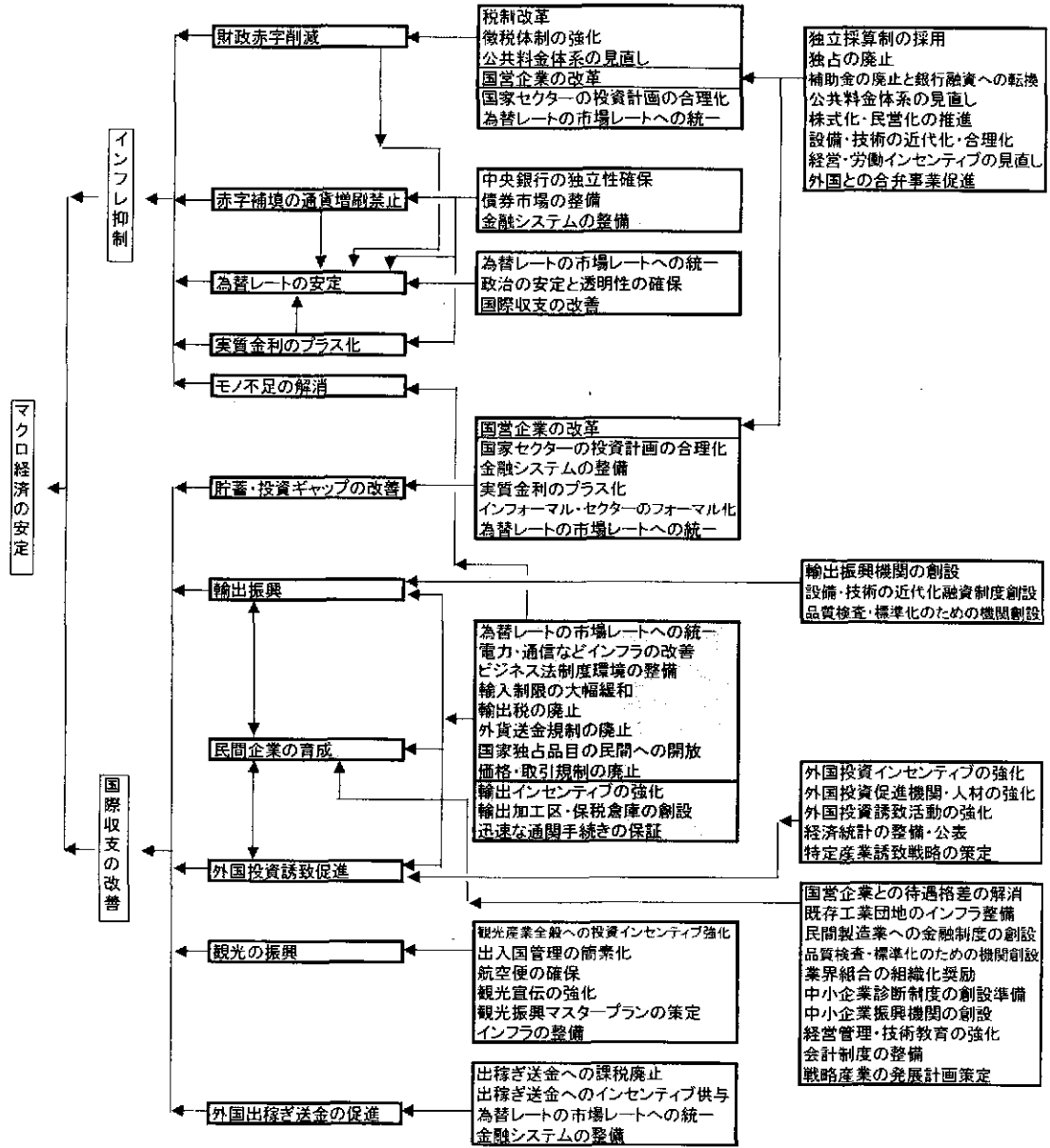
われわれは、今回、ミャンマーの産業・貿易政策の当面の課題として以下を設定、このうち、ミャンマーの深刻な外貨不足の解消をめざし、2)~4)を優先し、それに不可欠なビジネス関連法制度の調査研究と産業ビジョン・発展戦略の策定を試みた。また、産業ビジョン・発展戦略策定のために必要な、産業インフラや人材育成に関する初歩的調査も行った。国营企業の改革は、産業・貿易政策の重要課題で、マクロ経済安定のためにも、とりわけ財政赤字削減の観点から不可欠な領域であるが、今回は、諸々の制約から断念せざるを得なかった。本プロジェクトが次年度以降も継続する場合には、国营企業の改革をはじめ、今回未着手の領域について調査研究することが期待される。

(当面の産業・貿易政策の課題)

- * 1) 産業ビジョン・発展戦略の策定による資源配分の適正化
- * 2) 輸出の振興
- * 3) 外国投資の導入促進
- * 4) 民間企業（とくに製造業）の育成
- * 5) ビジネス関連法制度の整備
- △ 6) 産業インフラの整備
- △ 7) 人材育成
- 8) 国营企業の改革
- 9) 科学技術の発展促進
- 10) 観光の振興
- 11) 外国で稼ぎ送金の促進
- 12) 産業・貿易関連行政サービスの効率化・透明化
- 13) 産業・貿易政策立案担当機関（シンクタンク）の創設
- 14) 産業・貿易関連統計の整備

注) *今回、調査研究に着手した課題、△今回、初歩的な調査研究を行った課題。

図 1-4 ミャンマー経済の構造調整：産業・貿易政策とマクロ経済との関連図



出所) 江橋正彦作成

1-4. 産業貿易政策のあり方（提言）

1-4-1. 産業ビジョン・工業発展戦略

<産業ビジョン>

ミャンマーの産業は、①比較的豊富な労働力、②豊富な農林水産業資源、鉱物エネルギー資源、観光資源、③ASEANに属し、中国、インドという大国と国境を接するなど、アジアの高成長地域への戦略的立地、④IT、バイオテクノロジーなど技術革新のトレンドの下での後発国としてのリープフロッギングの可能性など、ASEANの有力な産業国として発展するポテンシャルを有している。AFTA、ASEAN・中国 FTA 計画などの地域統合の進展が、ミャンマーの戦略的立地のメリットをより高めると考えられる。一方、現在先進国から経済制裁を受けており、これが解除されるかどうかで将来の発展ポテンシャルがかなり変わる。

経済制裁が早期に解除され、ミャンマー政府が必要な政策改革を行う場合（第1シナリオ）ではミャンマーは大きく発展し、2020年には「新興経済国入りが見界に入る」という産業ビジョンが描ける。輸出主導の工業化が進展し—製造業製品輸出／総輸出比率60%以上、輸出／GDP比率40%以上、現在10%程度の工業／GDP比率が35%程度—、1人当たりGDPは1,500～2,000ドル（現在200～400ドル）に達しよう。人的資源、インフラストラクチャー、産業集積など立地拠点としての国の競争優位が高度化し、競争力のある輸出産業、効率的な内需産業が形成され、産業の多角化が実現していよう。

必要な政策改革が行われる一方で経済制裁が今後5～10年続くという第2シナリオの下では、解除以前にもある程度の産業発展が進展し、経済制裁解除後これが加速しようが、2020年時点では現在のタイ、インドネシア、フィリピンの産業発展の水準から相当遅れた水準にとどまろう。

政策改革が行われず、経済制裁の解除も遅れるという第3シナリオの下では、産業発展が停滞し、経済が危機に陥る可能性も否定できない。我々の産業発展戦略は、第1シナリオをベースにするが、第2シナリオにおいても方向性はほぼ同じである。

<産業発展遅延の背景>

現在のミャンマーの工業は、GDPの10%程度を占めるに過ぎない。タイ、マレーシア、インドネシアがいずれも40%以上であるのに比べて、極めて発展が遅れている。ポテンシャルに恵まれたミャンマー産業がこのような低水準に止まっているのは、政策的要因、および経済制裁による悪影響の二つの要因が重なることによって、悪循環が続いていることにある。

政策要因は、①市場経済の環境整備の遅れ、②内向きの輸入代替的経済政策、③政策の透明性・継続性と政府の効率性の不足、に特徴付けられる。①項に関しては、価格統制、貿易規制、国営企業制度などによる政府の産業活動への介入が、産業活動の基盤となる市

場メカニズムの機能を抑えている。また、国営企業優先の政策が展開され、民間企業とのレベルプレーイングフィールドの構築が遅れていることから、効率の低い国営企業の高シェアが維持され、効率性の高い民間企業の発展が抑えられてきた。国営企業の民営化とその準備段階としての国営企業改革が中国などの他の移行経済国に比べて大幅に遅れている。

一方、②項に関しては、輸出税の徴収、輸入関税の課税価格の市場レートを大幅に下回る価格での評価、多重為替制度などの輸出抑制・輸入促進的政策が取られている。また、国際収支の悪化に対応して、外貨割り当て、輸入許可制など輸入抑制のために強い直接介入政策が取られており、これらは市場メカニズムを弱めている。FDI（外国直接投資）導入に対しても近隣諸国に比べてはるかに消極的な政策が取られてきた。

このような政策要因と経済制裁の悪影響が相乗的に働いて国際収支の悪化をもたらし、外貨不足を引き起こしている。特に、近隣諸国に比べて FDI 流入が極めて低水準にあることが、ミャンマーの輸出産業の形成を抑制している。

<工業発展戦略>

上記のような 2020 年のミャンマーの産業ビジョンと現在の産業発展の低水準とのギャップを埋めてミャンマーの産業発展を推進するために、重点戦略、政府の役割の変化、重点戦略を段階的に推進するための 3 つの側面からなる工業発展戦略、を提案する。

重点戦略

ミャンマーの産業発展戦略の重点は、①民間セクター主導の市場経済構造の構築、②輸出指向で FDI 導入を推進する外向的経済政策の追求、③産業構造の多角化、④ミャンマーの産業立地における競争優位の強化の 4 点に置かれるべきである（産業構造の多角化に関しては、1.4.2 で扱う）。

民間セクター主導の市場経済構造の構築に関しては、価格統制、多重為替制度の段階的撤廃、民間企業振興、国営企業の改革と民営化を推進すべきである。

AFTA などの地域統合、グローバル化の下では比較優位のある産業・企業への再編を促進するので、国営企業の再編が大きな課題となろう。民営化に関しては、小規模の国営企業の民営化は問題が比較的少ないので、中国などの事例を参考にして早急に実施すべきである。大中規模の国営企業の民営化に関しては、雇用などの問題がより大きくなるので、より慎重に、しかし着実に、行う必要がある。まず、民間化計画の形成・提示とその準備段階としての国営企業改革を積極的に推進すべきである。国営企業による新規投資は極力控えるべきである。金融市場を整備して、国営企業への保護、財政補助を代替していく必要がある。さらに、大型企業民営化の受け皿、民間企業金融の場としての株式市場育成を行っていく必要がある。

輸出・FDI 指向の外向的経済政策の追求に関しては、ミャンマー産業の現在の競争優位は、主に非熟練労働者、天然・農林水産資源という低レベルの要素条件にあることから、短中期的にはこれを最大限に生かした輸出・FDI 志向の発展戦略を追求すべきである。外資に加えて国内企業による輸出産業の形成は、労働集約的産業が中心になり、雇用面への

貢献も大きいと考えられる。

産業立地における競争優位の強化に関しては、ミャンマー産業の持続的な発展のためには、ミャンマーの競争優位を段階的により高レベルのものに高めて行く必要がある。人的資源開発による知識人材の拡充、インフラストラクチャーの整備、金融システムの整備、企業構造に関して企業間競争環境の整備、関連・支援産業クラスターの形成などを推進していく必要がある。1.4.2で挙げるような戦略産業が地理的に集中して関連・支援産業との連結を深めて、産業クラスターを形成・深化させていくことが重要である。戦略産業を対象にした工業団地の整備、研究開発支援のための大学・研究機関の産業集積地への立地・拡充、支援・関連産業のFDI振興などを行っていくべきである。

政府の役割の変化

ミャンマーが今後採用すべき市場経済指向の外向きの産業発展戦略では、産業に関する直接的介入をできるだけ避けて、企業間競争を促進しながら、間接的にこれを支援する政策を展開する必要がある。競争環境を促進・維持するために民営化を促進し、独占禁止法などの制度的整備などを進めなければならない。また、前述のような国の競争優位を高度化するための総合的で弾力的な政策展開が必要になる。従来の計画経済的思考からの発想の大きな転換が必要になる。このような政策フレームワークの転換を知識面で支援する仕組みが重要になる。政策シンクタンクの設定が有効な施策の一つであろう。このような新しい政府の機能の構築に当たっては、海外からの知的支援が必要になる。

段階的な戦略の遂行

先述したミャンマー産業発展のための重点戦略を、①雇用・物価面などへの混乱をできるだけ避けながら、②短期（2003～2005年）、中期（2006～2010年）、長期（2011～2020年）における重点課題の変化への対応しながら、段階的に推進する必要がある。特に、短中期的にFDI導入、民間企業振興による雇用、国際収支改善効果を先ず追求して、市場経済化の雇用などへの悪影響を中和していくことが重要だと考える。

短期戦略の最大の課題は、ミャンマー産業発展の悪循環を好循環に変えることにある。①電力、原材料部品供給のボトルネックの解消、②市場経済化、輸出・FDI指向の外向的政策、政策の透明性・継続性への抜本的政策変化の枠組み形成、③これらを集約的に先行実施するための経済特別区（SEZ）の開発という政策を組み合わせる実施することが有効であろう。加えて国営企業改革が急務である。

このような政策への政権のコミットメントを明らかにするために輸出・FDI新興組織を形成するなど、産業政策推進のための政府組織改革、政府の効率の向上への取り組みを行うべきである。さらに、抜本的政策転換とその段階的实施を知識面でサポートする政策シンクタンクを早期に設立することが望ましい。

中期戦略の期間には、短期戦略の効果により輸出指向の発展が軌道にのり、国際収支制約が徐々に解消に向かい、雇用創出効果がでて来よう。民営化を推進するなど、市場経済制度の一層の促進が必要である。そして、支援産業の支援などによる産業クラスター形成

の促進、国内市場指向産業振興による産業構造多角化を推進し、加えて人材開発に注力して、産業高度化への取り組みを徐々に本格化するべきである。FDI 導入も輸出指向 FDI を主要ターゲットとしながら、裾野産業や知識集約型産業への導入も合わせて推進すべきであろう。

長期戦略に置いては、①企業の競争環境の確保、②産業構造の一層の多角化・高度化が課題となろう。競争政策の整備、産業構造多角化のために内需型産業、高度化のためのハイテク産業の FDI 推進を行うべきであろう。また、より高度の人材開発、国内企業への技術移転政策・開発政策などが必要になろう。

1-4-2. 比較優位に基づくミャンマーの戦略産業と発展戦略

本調査プロジェクトでは、縫製産業と Footwear 産業を除き、個別産業の実態分析や産業の成長戦略問題を本格的調査範囲とはしていないが、より具体的に、どの産業を将来への戦略産業として育成すべきか、あるいはどの産業が拡大・発展の可能性が高いかについて大まかに分析した。基本的には、各産業の独自性から、振興策も産業別に立案する必要があるが、個別産業分析結果からみた主要産業に共通的でかつ重要な政策方針を以下に示す。

<国営企業 (SOEs) と民間企業との関係の改革>

- *1 SOEs と民間との役割分担、両者の協力と競争の視点を明確にする。並行して、民間企業が事業可能な分野を拡大し、民間企業を持つ事業拡大への活力と経済合理性に基づくマネジメントシステムを工業発展への大きなエンジンと位置付ける。
- *2 既に SOEs が主たる推進エンジンとなっている産業分野—例えば農業機械、肥料、天然ガスなど—でも、民間企業への部品発注や施設メンテナンスのアウトソーシングが可能である。民間企業からの設備・ソフトウェア・エンジニアリング等調達も進め、今日の SOEs 内でのクローズドな生産体制を民間に開かれたものとする。

<FDI 誘致>

- *3 工業部門では、FDI の誘致が多くの産業で重要な役割を果たす。国内産業の競争力強化 (技術力、マネジメント力)、産業人材の育成、新産業の創出、外貨獲得の飛躍的拡大など、ミャンマーの次世代産業基盤の形成に FDI はどうしても必要である。産業別誘致のプライオリティの設定、実際の誘致活動の実施などに責任を持ち、各省庁横断的な FDI 戦略の統括機能を持つ専任部局を設置すべきである。SOEs (工場) を持たない FDI 戦略担当大臣を設置する位の緊急措置を講ずることをすべきであろう。

<規制改革>

- *4 随所で民間企業の事業活動の拡大阻害要因となっている規制—例えば中古機械の輸入禁止、観光ビザ発行等産業別にみると各種のものがある—を改革する（例えば日本人観光客のノービザ観光を認める）。

<情報蓄積・発信と個別産業の開発計画の策定>

- *5 比較的小規模の投資で大きく成長する可能性の高い産業、特に輸出産業—例えばソフトウェア産業や、今日の数倍程度（観光客数）への観光産業の拡大—を緊急かつ優先的に育成すべく、産業振興のプライオリティを早急に研究・設定し、緊急開発計画を策定する。
- *6 現在の主要な産業の競争力強化や拡大だけでなく、今度の戦略産業の育成、近隣アジア諸国からの FDI 誘致や、アジア・欧米諸国への輸出拡大の可能性分析と戦略の策定、各産業情報の蓄積とその広範な関係者への情報提供と情報利用の促進を図る。このため、個別産業に関する調査機能を持ち、産業情報の提供を目的とする“ミャンマー産業リサーチセンター（Myanmar Industrial Research Center）”（仮称）、を創設する。

以下、これらの政策方針の背景となったミャンマーの個別各産業分析の要点を紹介する。

まず、ミャンマーの戦略産業選択の重要な視点は次の5点である。

- *1 ミャンマーの比較優位産業である“労働集約的産業、資源集約的産業”
- *2 工業発展の中核として政府も想定している“Agro-Based Industry”
- *3 外資の活用可能性
- *4 中長期的な産業の高度化への牽引産業
- *5 将来のミャンマーの国民生活の向上及び社会基盤の整備

短中期的には外貨不足による悪循環からの脱却のための輸出指向が重要であることから、比較優位に立脚した輸出産業あるいは外貨獲得の可能性の高い産業を優先育成することが必要である。ASEAN における AFTA、中国・ASEAN の FTA 計画の進展も比較優位産業にシフトしたかたちでのミャンマー産業の再編を促すことになるろう。

労働集約的産業としては、縫製・履物などに加えて組み立て型の電子産業が有望である。資源集約的産業としては、天然ガス・銅・宝石加工などの鉱物資源関連産業、水産加工・木工などの農林水産業関連産業が有望である。今日の経営力と技術では輸出は困難であるが、食品加工も発展ポテンシャルが高い。また、製造業ではないが、観光資源に立脚した観光産業の重要性も高い。

これら比較優位に立脚した輸出産業は、短中期的には外資の技術・販売・経営力を活用

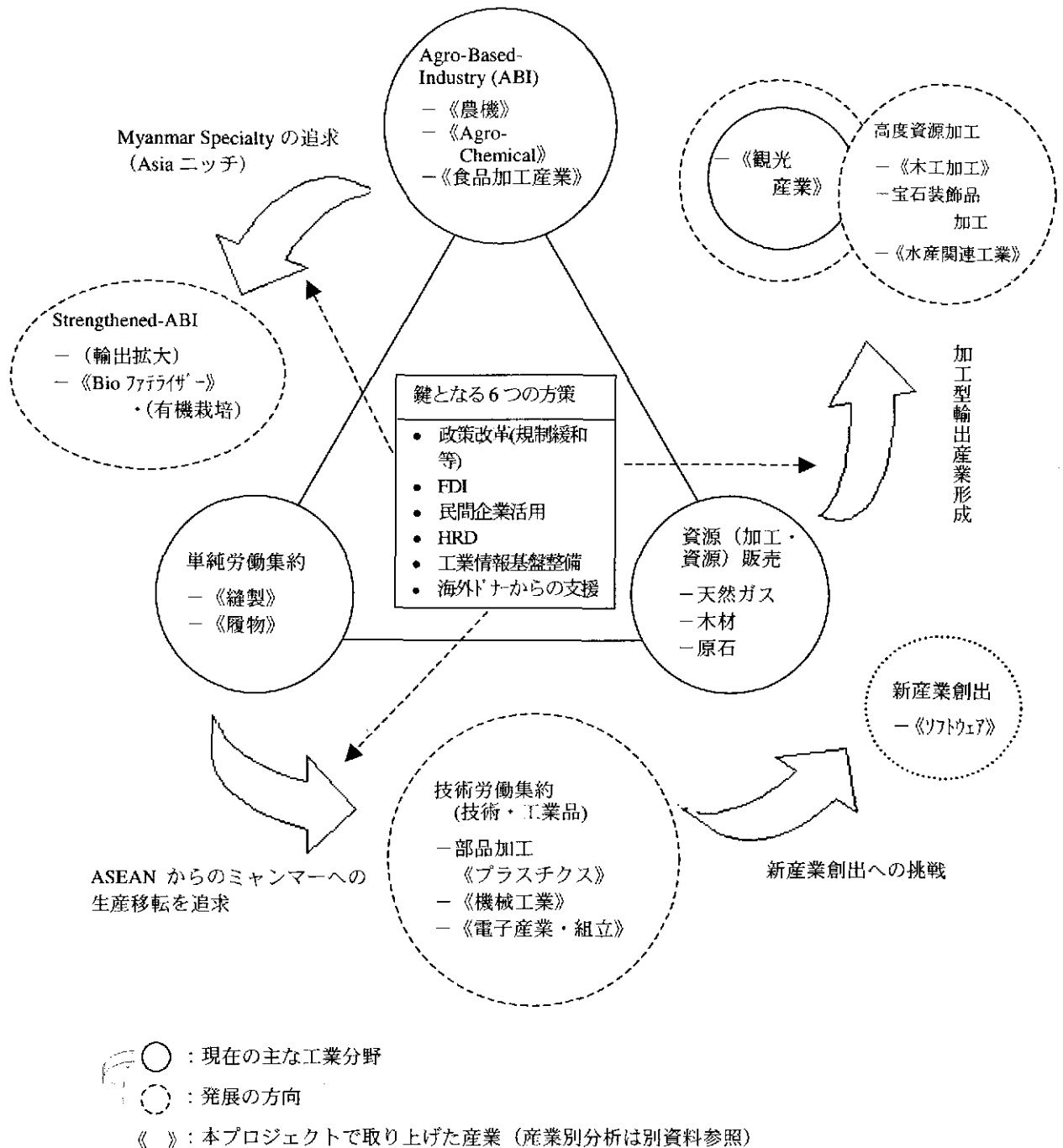
して急速な振興を図るべきである。電子・縫製・履物・天然ガス・銅・宝石加工・水産加工・木工・食品加工・観光産業などは、いずれも外資の活用可能性の高い産業である。このような外資の活用に当たっては、ASEAN内における産業再編の流れに乗り、国際的生産ネットワークに参加していくことが重要である。

一方、GDPに占める農業の比率が高いミャンマーは、農業の比較優位性が潜在的には高く、農業ベースの産業（製造業）の発展可能性も農機、肥料等にある。特に農機は、ミャンマーの機械産業の中核として、発展させる必要性が高い。

また、FDIの誘致や人材の育成が進展すれば、ミャンマーの将来の製造業の中核となるべき技能集約型産業、その先の技術集積型、機械産業、電子部品加工や電子電気産業等への発展の可能性が生まれる。中長期で、徐々に産業の高度化が可能となる。広範な産業への支援産業という役割からプラスチック産業、新産業形成という視点からソフトウェア産業なども発展機会が開けてくる。

これまでに述べた産業選択視点での戦略産業を中心に、ミャンマーの産業発展方向を整理すると、下図の通りである。

図 1-5 ミャンマー産業発展の方向



出所) JICA 調査団

2~3の産業について、具体的には農業及び漁業の工業（製造業）関連、ソフトウェア産業、観光産業について、事例的にその発展可能性を示す(多様な産業別分析は別資料参照)。

ミャンマーの食品加工は、これまでは輸入代替産業としての性格が強いが、同国の農水産資源活用の観点から、輸出産業化の可能性を秘めている。本格的な輸出振興に向けて、

海外市場でのニーズ把握、最新技術に裏付けられた加工ノウハウや設備導入、更にユーザや販路の確保などがその条件となる。これらを考慮すると、外資への依存度は高まらざるを得ない。技術、資金、販路など大半は外資誘致で可能となる。積極的な外資導入政策や国内でのハード・ソフト両面での事業環境整備が望まれる。

食品加工以外の Agro-Based Industry では、肥料、農薬、農業機械、農器具類が主たる産業である。Urea 肥料は天然ガス供給とプラント調達（投資）で生産制約され、農薬は FDI 等による外資・技術調達が必要である。農業機械は今日の機械産業の中核産業であり、中国がエンジン供給を初め、その関与を急速に拡大している。農業機械事業の再構築・拡大がミャンマー農業の生産性向上と機械産業の育成に重要である。

漁業関連工業では、造船、魚網、海老等の養殖、製氷機械、冷凍倉庫などが今日の工業分野であるが、極めて初歩的な段階に留まっている。漁獲高は約 2000 隻の 100 トン内外のオフショア船舶保有数によって制約され、船舶建造能力の獲得・拡大が産業発展の鍵となる。同時に船舶数が輸出拡大への最大のバリアーとなっていることから、造船産業を何とか育成する必要がある。一部製氷機械の国内生産もあるが、冷凍倉庫初め多くの工業品は輸入であり、漁業関係者の国産化ニーズは強い。船舶修理業の発展を期する声も高い。

ミャンマーのソフトウェア産業は、潜在的にはその急速な拡大が可能な産業である。人材育成が主たる投資で、投資効率のよい、また、輸出産業化の可能性が高い産業である。人材育成と並び、海外からの受託生産のための営業展開の開始、ODA 等外国政府支援によるコンピュータ・通信施設の近代化などが産業発展の大きなトリガーとなる。

観光産業はミャンマーへの乗り入れエアラインの座席数に週最大 1 万席と上限（現在、年 20 万人）があるが、ベトナムの 90 年代前半の 100 万人の観光客誘致を中期目標として、外貨収入は 400-500MUS ドルがポテンシャルといえる。ミャンマーの現在の輸出規模に比べ、相当大きな外貨獲得機会である。ビザ発給の改善、政府による観光 PR の拡大、民間企業のパッケージ開発支援、競争力強化のためのツーリスト会社への課税改革など、一連の施策の早急な実施が望まれる。

1-4-3. 外国投資誘致促進に関する政策提言

AFTA を控えた ASEAN や大規模に外資をひきつける中国の投資環境が急速に改善されつつある。一方、経済特区制の導入やインフラ整備には一定の時間を要する。従って、ミャンマー政府の FDI の大規模導入への意思決定と投資環境整備への着手は、早ければ早いほど望ましい。早期に実施すべき FDI 政策では、政府の財政負担は必ずしも大きなものではない。大規模での外資導入に向けて、まずは、主役となる MEZA の創設、経済特別区 (SEZ) に関する省令の制定、SEZ モデル地区開発など、一連の政策を開始すべきである。FDI の導入に向けて特に重視すべきであり、早急に実施すべき政策は、次の 6 項目である。

- 1 経済特区法 (Special Economic Zone Act) の制定ないし省令
- 2 ディスインセンティブ政策の早期解消
- 3 MEZA (仮称 Myanmar Economic Zone Authority) の組織化
- 4 SEZ に限定した電力の民営化
- 5 ワンストップサービス機能を持つ SEZ 開発
- 6 日本アセアンセンタへの加盟実現 (FDI プロモーション)

ミャンマーへの FDI は、1988 年の外資法の制定、90 年代中盤にかけての民主化への期待を背景に、96 年の認可額の 28 億ドルまでは、順調に拡大するかに見えた。しかし、その後の民主化への遅い足取りとアジア経済危機の発生によって、FDI は極めて低水準で推移した。2000 年度までの累積投資認可額は 71 億ドルで、ASEAN 全体 (88~2000 年、4700 億ドル) の 1.5% でしかない。件数ベースで 40% を占める製造業の FDI は、そのほとんどが 96~97 年のわずか 2 年間での投資である。

第一段階として、90 年代中頃の水準への FDI 誘致を目指すべきである。FDI が輸出拡大・外貨獲得と雇用創出、技術移転を通じて ASEAN 各国の経済成長に大きな役割を果たしたことは、すでに実証されている。例えば、各国の輸出額と累積 FDI、一人当たり GDP と一人当たり累積 FDI との強い関係性が見て取れる。ASEAN 域内でもフィリピン、ベトナムはミャンマーに近い人口を持ち、共に 80 年後半に本格的な外貨導入政策を開始した。今日、両国とミャンマーでは圧倒的な差がついてしまっている。欧米による経済制裁の継続という要因もあるが、より根本的な原因は、両国に見られたような優れた外資導入政策の導入や政府の組織改革等が見られなかったこと、電力インフラ改善や SEZ 開発、更には関連法規・グローバルビジネスルールの明示、といった外資にとって必須ともいえるミニマムの投資環境の整備がなされなかったことである。

ASEAN 各国の経済水準への向上を目標とするミャンマーの産業ビジョンの達成に、FDI は必須条件である。ミャンマーが FDI を誘致し、その力を借りて経済を発展させるためには、まず第一にミャンマーにおける FDI の必要性を国家運営の責任者層が共通に、かつ明確に認識することが重要であり、外資にとっての投資環境の整備がその次の必須条件であることをまず指摘しておく必要がある。なぜなら、ASEAN 各国との経済力格差がここまで開いたのは、FDI の重要性に関する認識がミャンマーの経済発展に責任を持つ国家指導

者層に十分ではなかった可能性があり、このことが今日の経済の低迷の主要因の一つと考えられるからである。

一方、先進国企業の多くが ASEAN 以上に中国への投資を積極化させつつあること、外資誘致が ASEAN 各国間でも激しい競争的状况となっていること、日本からの ODA 供与の停止や世銀/IMF による融資停止が継続していること、といったミャンマーへの外資誘致のネガティブな海外要因もある。しかし、国内要因の改善と適切な誘致戦略により、ミャンマーの労働力や資源に代表される比較優位を顕在化させつつ、外資誘致の活路は開けよう。FDI の積極的導入なくして、ミャンマーの ASEAN 各国並みへの経済発展は想定しがたい。ミャンマーの比較優位を活かし、かつ現実的にミャンマーへの高い進出ポテンシャルを有する業種は、周辺国との競争環境や分業構造の変化などの分析の結果、短期的には食品、木材、縫製の各加工産業および電子部品組立業である。

欧米の経済制裁が 2~3 年以内に解除され投資環境が飛躍的に改善される場合では、2010 年までに新規に 1500 社、40 万人の雇用創出、同年の輸出額で US\$ 38 billion を目標とすることができよう。現状から見ると、極めて高い水準と見えるが、ミャンマーの潜在力、FDI 阻害要因の解消、周辺国での成功例等から考えて、到達できない水準ではない。

1-4-4. 輸出振興に関する政策提言

輸出の振興がミャンマーの経済発展の重要な鍵であることは、今更、説明を要しないであろう。ミャンマーの輸出振興策は短期的には外貨の獲得、中長期的には競争力強化を通じて輸出産業の成長、経済発展を目的とする。

近年のベトナム政府の FDI 導入策と輸出振興策による経済基盤の形成と経済規模の拡大に典型的にみられるように、ミャンマーの輸出の振興も、FDI 導入と密接に関連することも説明を要しない。FDI 導入に関しては別項で政策提言をしている。本項では今日のミャンマーの輸出の状況を踏まえ、FDI 導入による輸出振興以外の輸出に関する政策を取りまとめている。

まず、政府の基本姿勢として、国内外に貿易の自由化を促進することをアナウンスし、輸出重視のシグナルを明確に送ることが重要である。より具体的には、貿易活動の原則自由化の明示であり、輸出産業の負担軽減・競争力強化のための輸出税等のディスインセンティブの解消がまず必要である。政府の規制は、ネガティブリストとしての規制へと方針を転換することが必要である。

早急に、第一優先で実施すべき重要な具体的政策は次の 6 項である。

- 1 首相主催の官民輸出促進共同委員会の設立
- 2 通称輸出税（商業税と所得税）の撤廃と輸入課徴金・輸入課徴金特別会計の暫定導入
- 3 胡麻からはじめる輸出の民間への開放（民間に対する輸出規制品目の着実な民間解放）
- 4 輸出入ライセンスの廃止と例外的なネガティブリストの導入
- 5 「export first」でも「import first」でもない「trade first」のための漸進的な輸入ドル枠の廃止と暫定的な外貨割当制度の導入
- 6 特別輸出加工区の先行的な導入

1990年代の世界の貿易額の増加率は6.5%である。アジアは更に高く、8.6%であり、アジア通貨危機の経済混乱期を含めた96～2000年の世界貿易に占めるシェアは約23～25%である。

ミャンマー（90年代）は年率9.3%（IMF統計、ドルベース）で増加しているものの、ASEAN・10ではコスト競争力の特に高いカンボジア、ヴィエトナム、ラオスのインドシナ3ヶ国が約20～44%と極めて高い成長を示している。これは、ミャンマーが輸出促進に向けた環境整備を行えば、輸出拡大の機会が十分にあることを示している。

「Import first policy」により1990～91、95～98年の2期間、貿易赤字額が輸出総額を上回ったことが典型的に示すように、輸入代替産業の発展が不十分な中では、ミャンマーの輸入需要は根強いことを示している。また、輸出税の創設など、輸出環境が近年悪化していると判断され、構造的に貿易赤字となる傾向が非常に強い。1980年代に輸出品の80%を占めていたトップ4品目の米及び米製品、木材関連、鉱物、豆類は、民間の輸出主体の豆類を除き、輸出における構成比は激減している。

米（現在国営企業のみ輸出可能）、胡麻のようにミャンマーの輸出競争力の高い品目の輸出減少は、貿易収支の悪化に直結した。勿論、新規品目の輸出努力も今後必要ではあるが、この事実は、これまでの主要輸出品の輸出の再活性化が極めて重要な政策課題であることを示している。

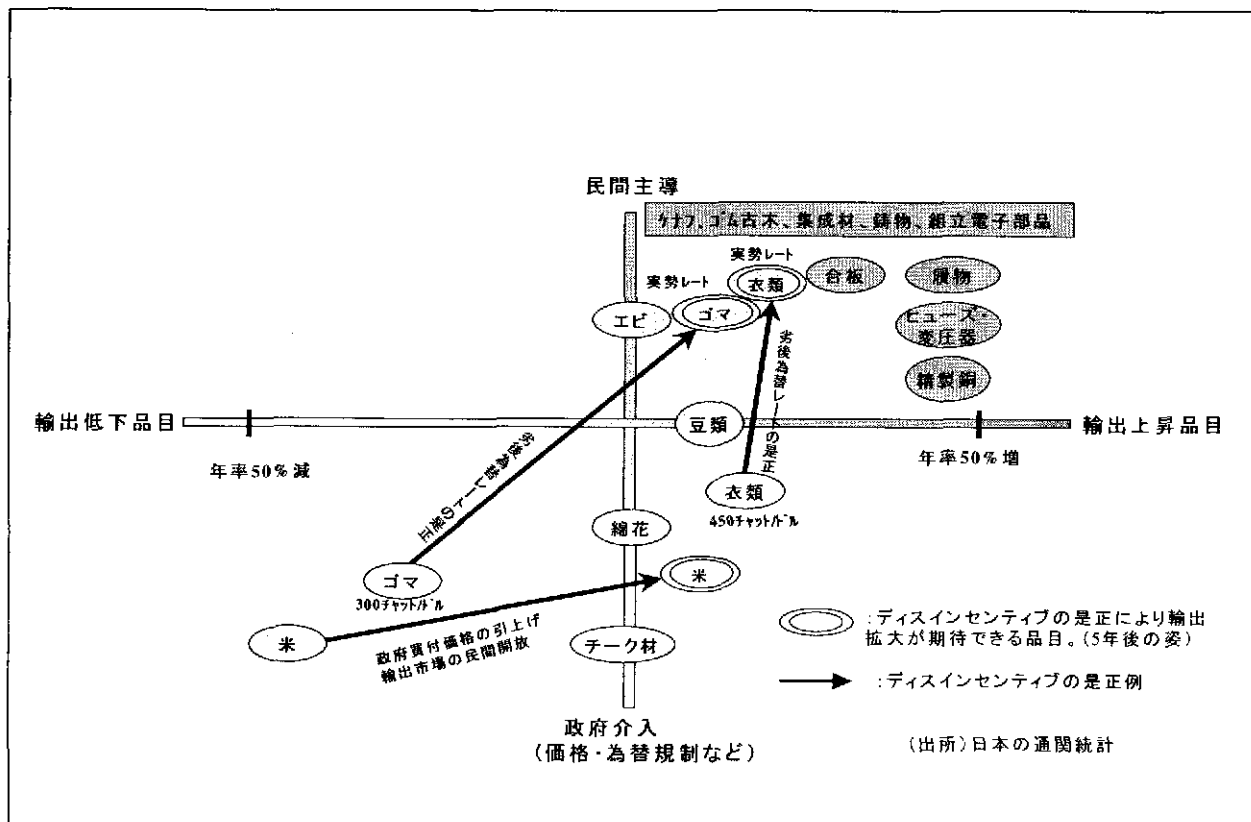
今日のミャンマーの貿易政策の基本的特徴は、輸入代替政策と輸出促進政策の併存、規制32品目以外の民間への解放、ただし民間への「Export First」政策による輸入制限（輸出外貨枠内での輸入認可）などである。民間への開放により、すでに1994/95年に民間企業の輸出取扱高が国営企業のそれを上回っている。政府独占品目の民間への一層の開放、民間企業による輸出の活性化がミャンマーの輸出拡大の大きな鍵を握っている。

民間企業の輸出拡大に向けた最大の問題点は、輸出税（通称）10%（商業税8%及び所得税2%）による輸出競争力の低下、政府による輸出規制（輸出競争力のある品目を含む規制品目の存在、エッセンシャルとノンエッセンシャルに区分する輸入数量規制）、輸出入関連制度・政策の頻繁かつ突然の変更、貿易業務に精通した人材の不足である。

一方、輸出の品目に着目すると、主要提案項目でも挙げたように、民間への開放がより

進められるべき品目、輸出競争力のある品目を輸出奨励品目として、輸出拡大することが望ましい品目があることである。現在、商業省による奨励品目は米及び米製品を始め8品目あるが、胡麻や胡麻油、銅カソード、鋳物品、ケナフなどを民間主体で輸出奨励することが望まれる。特に、米、胡麻の輸出を早急に民間開放し、ミャンマーの貿易収支を大幅に改善すべきである。例えばパーム油代替輸入としての胡麻油生産のために胡麻の輸出が規制されているようであるが、仮に胡麻を全量輸出したとすると、1.2億ドル以上(99年)の外貨調達が可能であり、これは同年の輸出額の8%にも相当する。胡麻油の生産コスト、パーム油の輸入価格を比較しても、胡麻輸出の方が経済的にも利点大きい。

図 1-6 輸出における民間主導と政府介入のトレード・オフ関係 (過去5年間の対日輸出)



政府は米、胡麻に見られるように輸出自体の規制、価格コントロール、為替レートによって民間の輸出に深く介入している。胡麻や、ミャンマーの当面の重要産業である縫製産業に対する劣後レートの適用、米や魚類に対する価格コントロールなど、輸出競争力のある自国産品に対する介入を減らし、民間の輸出インセンティブを増し、主要個別品目の輸出機会を最大限に活用できるよう輸出関連政策の大きな転換が必要であろう。

1-4-5. 民間製造業育成

1980年代後半以降、政府は民間企業振興を始めてきた。しかし、1997年のアジア通貨危機に伴う財政収支や外貨収入の悪化の結果、民間企業振興（製造業）は様々な問題に直面している。こうした状況下、民間製造業の発展を一層促す必要が生じている。

民間製造業育成マスタープランでは、まず、統計分析によりGDP構成、企業登録数、従業員規模などマクロ的構造を把握し、アンケート調査やインタビュー調査によりミクロ的課題を明らかにした。これら調査結果から、直面している課題を順に列挙すると、電力不足、原材料・部品不足、資金調達難、技術情報不足、設備の老朽化、専門家の不足、煩雑な貿易制度と頻繁な変更、産業インフラの未整備、多重為替レート、輸出売上に対する10%課税、従業員側に偏し雇用者側に不利な労働慣行、高いビジネスコスト、国営企業と民間企業とのレベル・プレーイング・フィールド問題など多岐にわたる。

民間製造業が直面する課題への対処方針、振興策を提案するに際して、民間製造業の特徴を分析しておかねばならないであろう。民間製造業の特徴を把握することによって、多数を占める生業・家業が抱える課題に答え得る中小企業政策（むしろ生業・家業政策）を導き出すことができる。これは同時に、少数ではあるが今後の成長が期待できる人的結合企業や資本的結合企業の課題にも応える民間製造業振興策を打ち出すことにもなる。民間製造業の最大の特徴は次の通りである。すなわち、ミャンマーでは生業・家業、人的結合企業、資本的結合企業という3つの発展段階の企業が重疊的に存在していることである。アンケート回答企業数690社の割合でみると、生業・家業は86%、人的結合企業が6%、資本的結合企業が8%と、生業・家業（個人企業）の割合が圧倒的に高い。また、同調査結果によると、全対象企業の中では、1人のみの所有者による企業が75%と割合が圧倒的に高く、家族所有企業が11%でこれに次ぐ割合を有する。

このような民間企業（製造業）の特徴分析を基に、まず、最初に、民間製造業振興策を、輸出指向型製造業、輸入代替型製造業、裾野産業の育成、農村工業の振興、外資との合弁奨励の5つ視点から検討、各々が直面している課題を踏まえ、振興政策を検討した。次いで、企業形態の発展段階に応じた中小企業振興策を策定した。3つの発展段階の企業を包括的に対象とするために、短・中・長期からなる政策体系を作成した。特に、短期に実施すべき具体的な施策例として、中小企業の再定義、中小企業振興官庁ないしは振興部局の設立、中小企業登記対策、UMFCCIの機能強化と人材育成、工業団地での技術訓練センターの開設、国有機械類払い下げ制度の導入、協同事業化対策、工業用地政策、中小企業金融政策などについてやや詳細に提案した。

なお、中小企業金融政策については、中小企業による資金調達の実態、中小企業に対する資金供給の実態を分析し、中小企業融資拡充のためのアクションプランを提案した。

以上に加えて、今後のミャンマーの戦略産業として特に重要な位置を占める2産業については、産業別政策案の具体例を提案した。すなわち、輸出ウエートの高い縫製産業と履物産業について、国際市場環境の分析や輸出競争力の測定を経て開発戦略を策定し提案し

ている。

1-4-6. 人的資源のアベイラビリティ分析と提言

ミャンマーの全体的教育計画は現在進行中の教育省（MOE）の Special 4Year Plan と政府が新たに策定中の 30 年計画である。内容は公開されていない。JICA 調査団は、工業部門の人的側面に関して、主たる 9 項目をミャンマーが当面する課題として抽出した。例えば工業化のエンジンとなる技能労働者の量的・質的不足、技術人材の絶対数の不足・技術開発力基盤の脆弱さ、民間企業および国営企業の経営者層の経営教育機会の少なさや企業経営能力の不足などである。ミャンマーの今後の工業発展を期す上で、人材に関する課題は少なくない。

このような中で、特に工業発展への緊急の施策として、次の 3 項を優先課題とすべきである。

- 1 先端 VTC の設立と VEST の近代化促進
 先端 VTC : (A-VTC, Advanced Vocational Training Center)
 VEST : (Vocational Education and Skills Training)
- 2 民間企業（製造業）等の経営力強化に向けたマネジメント教育機構の拡大
- 3 産業リサーチセンター（MIRC）の創設と産業情報基盤の形成

技術人材の量・質の問題だけでなく、一般に工場設備も古く、更新機会（投資）も少ないことから、ミャンマーの技術進歩は大変遅い。海外技術情報の獲得や FDI の誘致、海外留学生のミャンマーへの帰国、新たな海外留学機会の獲得など、海外交流の活発化の大きな流れを形成する必要がある。

他の大きな問題点の一つは、企業の経営力が不十分であることである。原材料や製品輸入ないし輸出等で海外との交流のある数少ない企業経営者を除くと、先進マネジメントノウハウに接する機会も少なく、また国内でマネジメントに関する教育機会も少ない。ヤンゴン大学や UMFCCI（Union of Myanmar Federation of Chamber of Commerce and Industry, ミャンマー商工会議所）等が経営者向けコースを開設しているが、未だ規模は小さい。これら的大幅な拡張と、教育内容の質の向上が必要であり、ここでも、海外との教育交流の活発化が重要な施策となる。ミャンマーでは、他社のマネジメントの成功と失敗の経験情報すら経営者間で流通することがなく（親族や信頼する友人を除いて）、まさに、多くの中小企業経営者は、光（情報）の無い暗闇の中で、試行錯誤を繰り返すしかない状況に置かれている。

ミャンマーの製造業従事者数は 98/99 年に 164 万人、全雇用者の 11.4% である。過去 10 年、ほとんど増加していない。製造業部門の発達が、大変遅かったことを示している。失業率は統計上は 4% と低いですが、職種の不マッチや、教育を受けても雇用機会がないことなどが大きな問題である。例えばスキルドワーカーの育成数は 1999-2000 年で約 1 万人であり、政府の 30 年計画の最終 5 年間の 32 万人（必要育成数）からは、程遠い数値であ

る。また、雇用機会の不足は例えばソフトウェアエンジニアに典型的に見られ、雇用機会と高い処遇を求めて、大学の新卒エンジニアの90%は、海外（マレーシアやシンガポール等）に流出している。スキルドワーカーは、企業内教育で育成されることは少なく（教育機会は少ない）、VTCでの基礎訓練が主たる育成機関である。しかし、労働省・工業省を中核とするVTCは、25年以上の古い教材・教育設備であり、教員の質に関しても大きな問題を抱えている。

一方、ミャンマーの技術系人材の育成は、大学における高級技術者の育成と、いわゆる“Technician”といわれるGTC (Government Technological College)、GTI (Government Technical Institute)、技術系高校などによる育成である。GTC・GTIの97-2001年の累積卒業生は約46,000人である。技術の中核となる高級技術人材を、大まかに大学卒技術者数として捉えると、ミャンマー全体でも25,000~30,000人（内70-80%が民間企業）と推定され、しかも、その2/3~1/2のみが実際の技術に関連する業務に従事している。12,000~20,000人の技術者も生産技術・工場管理分野に集中している。

また、国営企業（SOE）の経営力にも大きな疑問符が付く。MD (Managing Director)/DG (Director General)で90%以上、ディレクターレベルで60%、マネージャーレベルでも40%を軍出身者が占めるとされ、中堅幹部の軍出身者比率は異常に高い。1984~88年に開設されていたSOEのOfficials向けの“Management Training Course”がかつて高い評価を得ていたことや、Senior-Military Officerの多くが経済学教育等を含むDSA (Defence Service Academy)出身者であることを考慮しても、市場経済下でSOEの経営者が、必要な経営力を保有しているとは言えないと多くの有識者が指摘している。とりわけ、軍隊スタイルのトップダウン指示が極端であり、組織における権限の委譲と責任体制が構築されていない現在のSOE経営での弊害は大きい。まずは組織としての意思決定メカニズム（決定の方法、会議体のあり方など）の改革、情報の組織内での共有化、各部門間での討議・決定の方法などを革新する必要がある。

一方、ミャンマーの今後の工業発展に関して、とりあえずは工業情報を中心とした“情報武装化”が最低限必要である。産業調査機能と工業情報ライブラリー機能を兼ねそなえた、ミャンマー産業リサーチセンター（MIRC）を創設し、工業発展への情報拠点として整備・拡大すべきである。

1-4-7. 輸出振興、外国直接投資誘致促進、民間企業（製造業）育成のための政策措置（まとめ）

我々はこれまで、産業ビジョンと発展戦略を提示し、輸出振興、外国投資誘致、民間製造業育成のための各マスタープランについて、その概略と主な提言を提示してきた。これらの提言を総括すると、1) ミャンマーのビジネス環境改善のための自由化・規制緩和、2) 輸出振興、外国投資誘致促進、民間企業（製造業）育成のための必要な政策支援措置に分けられる。

冒頭に述べたとおり、統制経済の色彩を強く残し、市場経済化が遅れていることから、

ミャンマーのビジネス環境には多くのビジネス阻害要因やディスインセンティブが存在する。このため、国内企業にとっても外資にとっても大変厳しい環境になっている。表 1-2 は、ミャンマーの主なビジネス阻害要因やディスインセンティブをその発生要因ごとに分類してまとめ、あわせて阻害要因除去の優先順位と改革の方策を示したものである。阻害要因の発生原因としては、外貨・歳入不足、行政システムの非効率に基づくものが多い。国の統治の観点からの安全保障という考え方に由来する規制もまだ、入国管理、海外情報へのアクセス、土地使用、公共サービスへの民間参入などで残っている。輸出や外国投資流入拡大、民間企業の発展のために、まず第1に、ミャンマー政府がこれらのビジネス阻害要因やディスインセンティブを早急に解消することが求められる。とりわけ、改革の優先順位1のものは緊急な是正が不可欠である。

表 1-2 ミャンマーにおけるビジネス阻害要因・ディスインセンティブとその対応策

阻害要因・ディスインセンティブとその原因	優先順位	改革および対応策
(外貨・歳入不足に由来するもの)		
輸出に対する課税(輸出額の10%、ドル払い)	1	輸出に対する課税の廃止とその代替に5%の輸入課徴金を創設
外国送金規制	1	外国投資家に対する外国送金の保証
輸出入ライセンス制	2	輸出ライセンス制の廃止(コメなどを除く) MIC認可プロジェクトに対する1年のオープン一般輸入ライセンスの復活
広範な輸入非関税障壁の存在	2	非関税障壁の早急な廃止
CMP業者に対する劣後レートによる外貨交換を強制	1	同制度の撤廃
重要輸出産品の国家独占	2	コメ、チーク、宝石などの輸出の民間への開放
外国人に不利な二重価格制度の存在	3	5年以内の是正を約束
銀行からの米ドル引き出しの困難	2	現状の早急な是正
(法制度の未整備に由来するもの)		
貿易・投資に関する規則改正の告示の遅れや透明性の欠如	1	告示手続きおよび透明性の改善
外国投資家の法的権利の不明確	1	外国投資家の法的権利の保障
企業の設立認可、登記手続きの遅延	1	手続きの簡素化と規制撤廃
(金融システムの未整備に由来するもの)		
貿易金融サービスの欠如	3	輸出金融制度の創設
中小企業による金融アクセスの欠如	2	中小企業金融制度の創設
国際決済・金融サービスの未整備	3	国際決済・金融サービスの改善
(インフラの未整備に由来するもの)		
深刻な電力不足	2	BOT、BOOによる民間企業の参入許可
国際通信サービスの未整備と高コスト	3	民間企業の参入許可と競争の奨励
(行政システムの未整備に由来するもの)		
輸出入ライセンス取得手続きの遅滞	1	手続きの簡素化と担当者の訓練
外国投資認可手続きの遅滞	1	手続きの簡素化と担当者の訓練
増資認可手続きの遅滞	1	手続きの簡素化と担当者の訓練
通関手続きの遅滞	1	手続きの簡素化と担当者の訓練
外国投資サービス機関としてのMICの弱体と非効率	1	MICの権限強化のための必要な法的措置の実施
(いわゆる“国家安全保障”を理由としたもの)		
インターネットへのアクセス規制	1	現行規制の緩和
ビジネスパスポート取得の困難	1	現行規制の緩和
ビザ取得のための複雑な入国管理手続き	2	現行規制の緩和
公共サービス事業への民間企業の参入規制(IPP、BOT、BOOなど)	2	現行規制の緩和
工場建設のための土地利用の制限	2	現行規制の緩和
外国企業の直接貿易活動の禁止	1	現行規制の緩和

出所) 産業貿易部会タスクフォース

上記阻害要因が除去されれば、外国投資もより高いレベルで流入し、輸出は拡大し、民間企業の発展も見られよう。しかし、規制緩和・自由化のみでは、政策・制度環境のより

整った近隣 ASEAN 諸国へのキャッチアップは難しいことから、一層の発展のために、必要な政策支援措置をとる必要がある。表 1-3 は、本報告書で指摘された主な政策支援措置をまとめたものである。優先順位 1 のものは、1~2 年以内に実施し、優先順位 2 のものは少なくとも 3~5 年以内に着手することが望ましい。

表 1-3 輸出振興、外国投資誘致促進、民間企業（製造業）育成のための支援策（要約）

分野	主な支援策	優先順位
1 輸出振興	1-1 最高輸出会議の設置	1
	1-2 輸出加工区・保税倉庫の創設	1
	1-3 輸出インセンティブの供与	1
	1-4 輸出金融制度の創設	2
	1-5 UMFCCI(ミャンマー商工会議所)の貿易訓練機能の強化	2
	1-6 貿易促進機関の創設	2
	1-7 品質検査・標準化のための機関の創設	2
2 外国直接投資誘致促進	2-1 BOT, BOOによる経済特区あるいは輸出加工区の創設	1
	2-2 外国投資に関するワンストップ・サービス機関としてのMIC(ミャンマー投資委員会)の権限強化	1
	2-3 独立したMEZA(ミャンマー経済特区庁)の創設	1
	2-4 日本アセアンセンターへの加盟を含む外国投資誘致活動の強化	2
	2-5 外国投資誘致に必要な人材の育成	2
	2-6 特定戦略産業への誘致戦略の策定	2
	2-7 投資計画に不可欠な経済統計(国民所得、貿易、外国直接投資、工業生産など)の改善と公表	2
3 民間企業(製造業)育成	3-1 既存の工業団地の再編とインフラ改善	1
	3-2 国営企業と民間企業の待遇格差の解消	2
	3-3 新規投資および遠隔地への投資インセンティブの供与	1
	3-4 中小企業金融システムの創設	2
	3-5 技術改善のための技術訓練センター・共同施設の設置	2
	3-6 中小企業診断制度構築のための中期計画の策定	2
	3-7 業界別組合組織の奨励と機能強化	1
	3-8 中小企業振興組織の創設	2
	3-9 技術・産業経営訓練プログラムの強化	2
	3-10 有望な戦略産業の発展戦略の策定	2

出所) 産業貿易部会タスクフォース

専門家派遣等支援策

なお、ミャンマーがこれら各種の政策の実現への第一歩を踏み出すのに際し、各分野で多用な専門家の力を借りるのが適切であろう。政策実施への多くの障害を克服しつつ、的確でかつ効率的に進める具体的方法の一つとして有効と考えられる。国内の専門家を活用するとともに、海外で専門的な訓練を経て各分野で経験を積んだミャンマー人の雇用も有効であろう。また、日本など海外の政府・公的機関や民間企業等の専門家のミャンマー派遣は、特に効果的なものであろう。ここでは、後者に関し、本報告書の中で提案したいくつかの政策に関わる専門家派遣（ミャンマー政府の派遣要請が望ましいと考えられる専門家）の一例を示す。専門家の派遣に際し、個別専門家のみならず、政策効果をより発揮するためにチーム型専門家派遣を併用することが望ましい。

<構造改革>

－電力制度・料金の改革（電力制度・料金体系のあり方、電力経済専門家）

- 業界団体の機能強化（商工会議所マネジメント経験者、コンサルタント）
- 国営企業改革（経営・技術改善・民営化計画）（経営コンサルタント、技術コンサルタント）
- 戦略産業別振興計画の策定（産業別専門家、経営戦略策定専門家）
- 労働慣行の改革（人事・労働関連コンサルタント、労働法専門家）
- 貿易手続きの改革（通関専門家、関連情報システム構築技術者）
- 産業リサーチセンターの創設（工業情報ライブラリアン、産業アナリスト・研究員）
- 産業情報システム構築（海外農業市場情報、輸出マーケティング情報等各種）
- 中小企業金融制度作り（中小企業金融専門家）

<人材育成>

- 中小企業向け融資審査能力向上（銀行員教育プログラム開発・指導専門家）
- 中小企業マネジメントスキルの向上（セミナー継続実施、講師派遣）
- 政府による中小企業政策の実施と制度作り支援（中小企業政策・制度専門家）
- 先端 VTC（先進的技能訓練、アドバイザー、講師、教材提供等）
- 輸出実務教育（商社経験者、輸出実務教育経験者等）
- Yangon Institute of Economics の MBA プログラムのビジネススクールへの強化（ビジネススクール専門家）

<産業開発>

- 縫製・履物教育プログラム改善（訓練センター開設、技術専門家）
- 木工加工技術センター創設と技術指導（アドバイザー、技術専門家）
- ソフトウェア産業ビジネスマッチング開拓（日緬間等。ビジネスアドバイザー）
- 民間造船業の振興計画（100 トン船、産業アドバイザー、専門技術者）
- 鉱物資源探査（GIS 技術応用、データベース構築専門家）
- 農業関連工業の技術センター設立（農業機械、食品加工）

<経済特区（SEZ）開発と外国直接投資（FDI）の誘致>

- FDI 需要詳細分析と誘致プロモーション（誘致経験者、関連研究員）
- BOT 事業スキームのミャンマーへの適用（BOT 経験専門家、法律専門家）
- SEZ 開発（外資法等法律家、特別区開発経験者、マーケティング戦略専門家、コンサルタント等）

<その他>

- 産業貿易政策立案担当機関創設（シンクタンク）（政策分析・立案専門家）
- ミャンマー産業リサーチセンター（MIRC）の創設と運営（産業リサーチャー、経営コンサルタント）

1-4-8. 緊急提言

<A. 規制緩和・自由化の推進>

ミャンマーのビジネス環境改善のための規制緩和・自由化が不可欠であることはすでに見てきたとおりである。このうち、緊急に実施すべき改革を整理すると、以下の通りである。

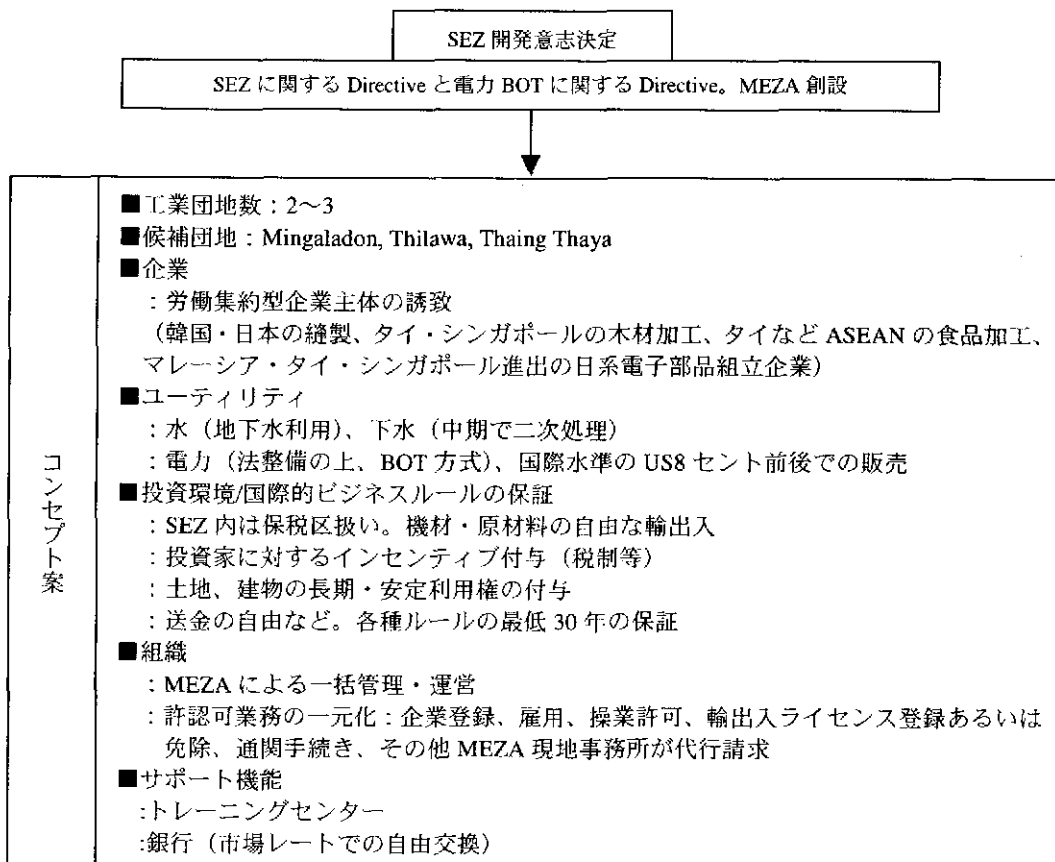
- ① 輸出税の廃止（ただし、コメ、チーク材など食糧安全保障、あるいは自然環境保護の観点から輸出に一定のブレーキをかけるべきと判断した商品は除く）
これに伴う政府の外貨収入を補うため、必要であれば5%の輸入課徴金（ドル払い）を導入する。外貨不足の国が輸出にペナルティを課すことは絶対に避けるべきである。貿易収支赤字の現状をふまえれば、輸入に課税したほうが合理的である。しかし、輸出が拡大し、外貨不足が解消され次第、段階的に課徴金の率を下げ、最終的に課徴金を撤廃することが望ましい。
- ② 輸出ライセンス制の撤廃
- ③ 外国投資家に対する外貨送金規制の撤廃
- ④ 外国投資家の権利の法的保護の明確化
- ⑤ CMP 業者に対する市場レートを大きく下回る外貨交換センター・レートで外貨交換（ただし労働者の賃金相当分のみ）することを強制する規制を撤廃
- ⑥ 貿易・投資に関する規則の速やかな告示の徹底と透明性の確保
- ⑦ 以下の行政手続きの簡素化、透明化、迅速化：
企業や事業の新規登録、外国直接投資の認可、企業の増資認可、輸出入通関
- ⑧ 外資系企業の直接貿易禁止措置の撤回

<B. 経済特区（SEZ）の創設>

工業団地は経済特別区（SEZ）方式、輸出加工区（EPZ）方式、特定技術開発促進区（TPZ）方式、一般工業特別区（GIZ）方式あるいはそれらの機能をミックスした方式などがあるが、ミャンマーでは、アジアで各国が取り入れ成功してきた SEZ、EPZ 方式での工業団地がなく、外資にとっては投資インセンティブが極めて小さい状況にある。電力供給の不安定さや頻繁な政策変更リスクなど諸リスクを含めれば、現状のままでは、FDI の誘致は困難である。

ミャンマーがパイロットプロジェクトとして至急開発すべき SEZ のコンセプト案を示す。

図 1-7 SEZ コンセプトプラン (要約)



出所) JICA 調査団

2-3 箇所の候補工業団地を SEZ として再開発する目的は、何よりもまず、ミャンマーへの FDI 導入の成功モデルを獲得することである。SEZ を、外資導入の「呼び水」として利用することである。この経験の蓄積とモデル SEZ の成功による自信の獲得によって、より多くの工業団地を SEZ や EPZ として再開発し普及させるべきである。

モデル SEZ では、土地賃貸価格や土地利用条件は重要なテーマである。周辺国の SEZ・EPZ に対し魅力ある条件で設定される必要もある。電力の 24 時間供給はもとより、SEZ 内銀行での市場為替レートでの自由なドル交換や送金の自由、SEZ 内の保税區扱い、税制等面での投資家へのインセンティブの付与や投資家に対する最低 30 年の各種の条件・ルールの継続適用の保障などが必要である。労働集約型の外資—韓国・日本の縫製、ASEAN の食品加工、タイの木材加工、マレーシアの電子部品組み立てなどの企業に、ミャンマーへの投資ニーズがある。まずはこれらの業種を主対象に誘致活動をすべきであろう。

このような SEZ の開発と FDI 誘致活動におけるミャンマーの当面する問題は、開発資金問題、一貫した主体となるべき組織の不在、法制度面での未整備、経験不足などである。これらへの対応策は、SEZ コンセプトの具体的な開発や FS の実施を通じて明確にする必要があるが、例えば開発資金では、外資および内資による BOT 方式での投資環境を至急整

備し民間企業の投資を呼び込むとともに、外国政府等資金の活用も図るべきであろう。電力供給では、関心を持つ内資もすでにある。組織面では、SEZに関連する各省がばらばらな対応をすることは、非効率と投資家の投資インセンティブを下げるだけである。一括管理と運営ができる権限と能力を有する機関を設立して行うべきである。法制度面では、法令の制定までに時間がかかるのであれば、省令(Directive)としてまずSEZの開発に着手すべきである。中国やASEANではすでにSEZ成功例が少なくない。ミャンマーのSEZ関係幹部は、SEZ開発意義の十分な理解とこれら成功事例の研究・研修等も行い、ミャンマーでのSEZ開発のための条件整備に早急に着手すべきであろう。

<C.ミャンマーの電力問題解決の方策>

深刻な電力不足がミャンマーの産業発展の大きなボトルネックとなっている。このため、早急に電力不足解消のための抜本的な改革が不可欠である。以下にミャンマーの電力不足の構造をふまえた解決策を試案として提示する。

電力需要は、弾性値からみてもGDPの伸びをかなり上回って伸びるのが普通だが、ミャンマーは、過去の成長に見合う十分な電力投資を行うことができなかったことが最近の停電の背景にある。電力投資が十分でなかった主な理由は、電力料金を極めて低く押えてきたため、電力公社に再投資の余力がなかったことが大きい。電力料金は、95~97年度にかけて1.3kyat/kwh、98年度に2.5kyatに値上げしたが、他方、電力コストは98年末現在、16チャット/kwh(約US\$5セント)であるため、国がその差13.5チャット/kwhを補助しており、国の補助は月間20億チャットにのぼるといわれていた。電力供給を増やせば増やすほど国家財政の赤字は膨らむ構造にあり、持続不能であった。その後、政府は1999年6月に一気に25チャット(約US\$8セント)に値上げした(ただし、消費電力100kwh未満と公務員は2.5チャット、100kwh~150kwh未満は10チャット、150kwh以上は25チャット)。

25チャットへの電力値上げは、民間のIPP(独立電力事業者)を採算可能にする料金であったため、ディーゼル油を調達できず動かなかったヤンゴン近郊の発電所数カ所を民間が動かしたことで値上げによる節電が効いて、約半年ほどヤンゴンの停電はほぼなくなった。しかし、その後の原油価格の高騰とチャットの下落で、もはや25チャットはドル換算でわずか2セント(2002年9月末現在)に下落した。コストが98年末の推定5セントとすると、1kwhあたり3セント(36チャット)の逆ざやとなるに至った。また、値上げ以降、電気メーターを工作して、この電力料金さえも正當に払わない者も多数出現した。この結果、再び長時間の停電が続くようになった。

電力料金を採算ベースにまで高め、料金を支払える層に広く供給するのが理想である。農民は、以前より豊かになっても電気が無いので買う物が無く、金(gold)を貯めているが、これでは生産のインセンティブとして働かない。電気が供給されれば、家電製品等の保有のために生産意欲を高め、生産性向上につとめることになる。また、農村の電化は農民の生活を大きく変えるだけでなく、工業製品に対する膨大な需要を創出し、ミャンマーの工業化を支えることになる。

都市部の電力消費者に関して言えば、補助金付の極端に安い電力料金で電力供給を受け

ている（公務員や国営企業職員はさらに各組織から補助を受けており、ほとんど無料に近い）。これが、電力の浪費を促進しているきらいがある。もちろん、経済的弱者に対する社会政策は必要だが、基本的に値上げされた料金を支払えなければ電力供給が受けられないという環境を作れば、省エネルギーも実現できるし、都市住民の労働意欲をかきたてることにもなる。高い料金を支払えば電力供給が確実に保証されるという持続可能なシステムを構築する必要がある。

国際経済制裁で、中国、インド以外の国からの援助が期待できない以上、現在の深刻な電力不足を短期間に解消するには、発電事業に外資や国内の民間企業を呼び込むことが不可欠である。そのため、BOT法を整備し、外資にBOTまたはBOOによる発電事業を公式に認め、チャットのドル転換を保証することが不可欠である。それとともに、まず、電力料金体系を採算可能なところに持ってくるのが前提となる。段階的かつ大幅なチャットの下落が続く限り、チャット建ての料金は直ちにコスト割れになる。できれば、ドル建てチャット払い（約米ドル8セント）とし、チャットのレート変動にあわせて変動する料金体系とすることも必要である。

政府は、電力料金値上げによる社会的影響を懸念し、25チャットへの値上げの際にも、2.5チャット、10チャットのレートを残した。過渡的な措置として、経済的弱者に配慮することは必要だが、それでも最低限、コストに近いところまで段階的に引き上げることが不可欠だろう。きわめて薄給の公務員には、電気料金をただ同然にするよりも、電力手当を支払うほうが望ましい。

ドル建てチャット払いという料金設定は、政治的に不可能と思っていたが、中国やタイの国境ではパーツ建て、人民元建て（ともに約US\$10セント）の料金徴収が行われている。現在のレート（1ドル=1,200チャット）でKWHあたり120チャットの高額である。ムセ、ナムカン、タチレクで住民に聞いたところ、高くても電気がある方が有難いとのことで、貧しい家庭でも、その電気料金を払っているという。

政府は、停電の原因をサプライサイドの問題と見て、ガス・パイプラインや水力発電所の建設に動いているが、この停電の根本原因が料金問題にあることを見逃している。豊かな財政ならば、補助金付きの安い電気を供給できようが、ミャンマーの財政はそうではない。電力料金体系を抜本的に改訂し、低料金→財政負担→電力投資不足→電力不足→国民の不満の高まり、の悪循環を是正する勇気が必要である。

なお、ミャンマーにおける電力不足の構図は、石油供給や鉄道・河川・航空輸送についても同様にみられる。あわせて、同様の料金体系の見直しも不可欠と思われる。