

第2章

産業ビジョン・工業発展戦略

2. 産業ビジョン・工業発展戦略

2-1. 産業ビジョン・工業発展戦略

2-1-1. 産業ビジョン

ミャンマーの要素条件、産業構造の現状、政策要因、外部経済要因の分析（2.1.2および2.1.3に示す）に基づいて2020年の産業ビジョンを以下に提示する。ただ、ミャンマーにおける政策的要素とミャンマーの置かれた国際環境（経済制裁）を考慮すると、これらの要因がどのように展開するかによって、2020年時点での産業発展のビジョンがかなり相違する。以下に前提としてのミャンマー産業発展シナリオを提示する。

ミャンマー産業発展のシナリオ

われわれは次の3つのシナリオを想定する。

第1シナリオ：市場経済化、外向きの経済政策への早期の政策転換と経済制裁の早期解除

第2シナリオ：市場経済化、外向きの経済政策に早期に政策転換を行うが、経済制裁は5年～10年間程度は解除されない

第3シナリオ：現在の政策を継続。経済制裁の継続

第1のシナリオの下では、先進国市場へのアクセス拡大、先進国からのFDI、ODAの流入によってミャンマーのインフラの整備、産業形成が促進されよう。ASEAN先発国（タイ、フィリピン、インドネシア）との格差を着実に埋め、2020年時点ではこれら諸国へのキャッチアップがほぼ視界に入っていよう。第2のシナリオでは、中国などの近隣諸国との経済統合効果にある程度は期待できるが、先進国との経済統合効果が限られるので、ミャンマーの産業発展の速度は大幅に遅くなる。ASEAN先発国との格差はなかなか埋まらず、2020年時点でキャッチアップは視野に入っていないだろう。

第3のシナリオは、現在の産業発展における悪循環を継続させ、長期の経済停滞あるいは経済危機を招くことになり、ミャンマー自らの経済政策の選択によって回避可能であるので、ここでは考慮しない。第1、第2シナリオはどちらも可能性があろうが、そのどちらかによって2020年で到達目標とすべきミャンマーの産業構造は相当異なっよう。ここではシナリオ1を基本シナリオとし、補足的にシナリオ2の場合のビジョン・発展戦略を提示する。

産業発展ビジョン

上記の第1シナリオに基づいて、われわれは以下の2020年時点でのミャンマーの産業ビジョンを提示する。

図 2-1 2020 年のミャンマー産業ビジョン (第 1 シナリオ)

<p>「新興工業国入りを視界に」</p> <ul style="list-style-type: none">・ 工業化の進展により ASEAN 諸国平均に近い所得水準の実現<ul style="list-style-type: none">- 工業/GDP 比率 35%以上 (現在 10%内外)- 1人あたり GDP 1,500~2,000 ドル (現在 200~400 ドル)・ 工業製品を中心とする高水準の輸出依存度、輸出製品・輸出市場の多角化実現<ul style="list-style-type: none">- 工業製品輸出/総輸出比率 60%以上- 輸出/GDP 比率 40%以上・ 多角化的な産業構造<ul style="list-style-type: none">- 競争力のある多数の輸出産業- 効率的な内需型産業・ 産業立地拠点としての高レベルの国の競争優位<ul style="list-style-type: none">- 新興産業国レベルに近い人的資源、インフラストラクチャー、産業クラスター、資本資源・ 環境および社会的調和の保全

出所) JICA 調査団

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 (第 1 シナリオ) とすると、ミャンマーは大きく発展し、2020 年には「新興経済国入りが視界に入る」という産業ビジョンが描けよう。輸出主導の工業化が進展 (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) し、1人あたり 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 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。基本的に、先進国との国際経済統合効果が低いままにとどまり、近隣諸国との経済関係拡大に依存することを強いられることがこの違いの背景である。

2-1-2. 産業ビジョン形成の背景

このようなミャンマーの産業ビジョン形成に当たっては、①社会経済的目標、②生産要素条件、③出発点としての現在の産業構造、④政策要因、④外部環境の展開を参考にした。以下これらの要因について説明する。

社会的経済的目標

ミャンマーの産業発展に関連する社会経済的目標は、①継続的経済成長による所得の向上と貧困の撲滅、②経済社会の近代化、③民族間の調和を維持した発展にあると想定する。

生産要素条件

人的資源、天然・農林水産・観光資源、経済地理、インフラストラクチャー、資本資源などのミャンマーの生産要素条件は、ミャンマー産業発展の可能性を規定する。これら生産要素条件はその国の比較優位の源泉となり、また階層性を持つ。経済発展の段階、政策的努力などによって低いレベルから高いレベルへと変化する。このため発展途上国の産業の比較優位は一般的に、非熟練労働力、天然・農林水産資源という低いレベルの競争優位に依存する。産業発展の段階を上げるにつれて国の比較優位は、熟練・知識労働力、インフラストラクチャー、資本資源に移行する。

ミャンマーは、発展段階との関連性の低い天然・農林水産・観光資源に比較的恵まれている。また、経済地理の面でも恵まれた位置にある。一方では、産業の発展段階の低さを反映して、人的資源、インフラストラクチャー、資本資源などの生産要素の多くが低いレベルにあり、ミャンマー産業は、非熟練労働者、天然資源のコスト競争力という低レベルの競争優位に依存する。この低レベルの競争優位を FDI 導入などにより外国の知識資源、資本資源によって補完して産業発展を行うことが当面の課題となろう。長期的には、人的資源、知識資源、資本資源、インフラなどを充実させて、要素条件をより高度のレベルに引き上げていくことが課題となろう。

以下、ミャンマーの個別の生産要素条件について簡単に説明する。

人的資源・知識資源

ミャンマーは 1999 年時点で 48.1 百万の人口を擁し、人口は年率 1.8% 強で増加しており、2020 年には約 7,000 万人に達すると予想される。工業化および農業発展を支える労働力と、所得水準の向上にともない国内市場基盤を提供しよう。ミャンマーの文盲率は比較的低く、また、賃金レベルが低いので、非熟練労働力においてコスト競争力を有しており、労働集約的産業に発展を支えうる。ただ、ミャンマーの人口密度は近隣諸国に比べて低く、また、農村における余剰労働力も限られ、労働集約的産業の発展にはその分制約がある。現状における労働集約的産業の発展は、地域がある程度限定されよう。しかし、農村の余剰労働力の不足は、農業の低生産性の裏返しでもあり、長期的に機械化などによって農業の生産性が向上すれば、農村からの工業労働力供給が相当程度期待できよう。

一方では、現状では、ミャンマーの熟練・知識労働者の供給は、限定されている。その質に関してはまだまだ改善余地が多い。このような熟練・知識労働者の層の薄さは、国内企業だけでなく、外資企業の経営管理、技術に問題を発生させ、ハイテク分野における直接投資の導入を制約する。

ミャンマーの人的資源開発を阻害している大きな要因として、将来ビジョンの欠如や財

政支出による教育投資の不足ももちろんあるが、とりわけ、経済・産業情報へのアクセスが限定されていることがあげられる。特に、内向き経済政策の下で貿易活動、対内直接投資が停滞し、海外の情報へのアクセスが限られていることが、人的資源の高度化を阻害している。

天然・農林水産・観光資源

上述のような近隣諸国に対して相対的に高い国土/人口比率に気候条件を反映して、ミャンマーは豊富な天然・農林水産資源を有している。また、観光資源も豊富である。このことを反映して、近隣諸国に比べてこのような資源をより活用した産業発展の可能性に富む。特により高度の人的資源の開発、インフラの整備、高度の産業集積などより高レベルの競争優位をミャンマーが構築して行くには時間を要することから、短中期的にこのような資源を活用した産業発展が戦略的重要性を持つ。しかし、現状では工業化のベースとなるこのような資源産業自体が未開拓で、生産性に問題を抱えている。資源をベースとして工業化を実現するには、資源産業自体の改善が必要になる。とくに、鉱業資源産業の発達のためには、日本からの高度な技術を移転することによってミャンマーの詳細な地質情報整備を行うことが重要であり、日本より地質専門家の派遣を受け入れること提案したい。また、ミャンマーの豊富な農業資源から農業ベースの工業化のポテンシャルが存在するが、このためには現在の土地使用や作付けなどの様々な規制を撤廃し、農民の創意を解き放つほか農村電化を推進するとともに、農業の抜本的な商業化による農業の生産性の大幅な向上が前提となろう。

産業インフラ

ミャンマーの工業開発に関連したインフラは、一人あたりインフラ施設がアジア諸国平均の約 20 分の 1 の水準にあり、極めて未整備である。観光に関連した空港、ホテルなどのインフラは比較的整備されているが、産業活動により密接に関連した電力、通信、工業団地、道路、港湾などのインフラの整備が遅れており、産業発展を制約している。安定的電力供給はもとより、工業団地のクオリティや国際通信料金などにおいて他のアジア諸国に対する競争力を大きく欠いている。

特に、発電・送電設備の能力の不足から、極端な電力不足に陥っており、国営企業に比べて公共の電力へのアクセスが弱い民間企業は、高価で非効率な自家発電への依存を強めている。電力不足の一因は、持続的な電力投資を不可能にしている電力料金体系に加え、ミャンマーの発電の設備能力の 60%弱が天然ガスを燃料として運転するガスタービン・複合火力発電所であるという状況における、90 年代半ば以降の内陸天然ガス生産の減少にある。

工業団地は数の面では比較的多いが、そのクオリティが極めて不十分である。また、輸送システムも、道路舗装が低率であるなど不十分であり、内陸部からの海外への輸出や国内市場の開拓に困難をきたしている。西、北、東が山に囲まれていることに加え、長い間の内戦で交通網の整備が困難だったこともあり、インド、中国、タイなどに隣接する戦略

的立地が十分に生かされていない。

ミャンマーのインフラ整備の遅れている大きな要因として、経済制裁の影響による海外経済援助（ODA）の受け取りが限られていることがある。経済制裁の解除による ODA の増加が期待されるが、現状においても民間資本の活用による産業インフラの整備が大きな課題となっている。より基本的には、電力、輸送、通信などの主に国営企業による提供価格が、市場価格よりはるかに低い統制価格により行われており、料金収入によるファイナンスが十分に行われていないことが大きい。また、BOT や BOO などの民間資金活用のための法整備もほとんどなされていない。

資本資源

ミャンマーの所得水準が極めて低いこと、国内金融セクターの発達が遅れていることから、その資本資源は極めて限られている。特に民間企業セクターにおいてこの問題が大きい。これを補完すべき海外資本も、経済制裁の制約の下で FDI、ODA の流入が抑制され低水準にある。経済制裁が継続する限り、このような制約の下で出稼ぎ労働者の活用や FDI 導入が大きな課題となろう。また、複数為替レートの存在、貿易・外国為替管理規制が国内資本の海外逃避を招いていることから、為替レートの市場レートへの統一や貿易などの規制緩和が不可欠となっている。

経済地理

ミャンマーの経済発展にとって、以下の 4 点が重要である。第 1 に、北に中国、東にタイ、ラオス、西にインド、バングラデッシュと国境を接し、内陸経済の要素を持ち、これら諸国との国境貿易等を通じた経済統合が重要なことである。ただ、西、東、北側が山脈に囲まれているので、経済統合には多大の交通インフラ整備を要する。第 2 に、同時に西にベンガル湾、南にアンダマン海に接して、海洋経済の要素ももつことである。現状では、港湾に近接したヤンゴン市周辺にその様相が強く現れている。第 3 に、国土の中央を南北に走るイラワジ川がその整備が進めば船舶輸送の大きなポテンシャルを持ち、上記の内陸経済と海洋経済の連結・融合の可能性を持つことである。例えば、中国の西部からミャンマーを通じた海洋へのアクセスの可能性を提供する。第 4 に、国境周辺に自治志向の強い少数民族が居住し、このミャンマー経済への統合が大きな課題となっている。

以上から、沿海地域を中心とした世界経済、ASEAN を中心とした地域経済への統合、内陸部を中心とした中国、インドなど ASEAN を超えた地域経済への統合、内陸輸送インフラの整備によるミャンマー内の海洋経済と少数民族居住地を含む内陸経済の統合が、産業発展にとって大きな課題となる。

産業構造の現状

ミャンマーの現在の産業構造は、①他のアジア諸国に比べて産業発展の水準が極めて低い、②産業集積が進んでいない、③国営企業が相当のシェアを占め、価格統制が存在するなど市場経済メカニズムが十分に機能していない、④貿易・対内外国直接投資依存度が低く、国際的統合が進んでいないという特徴がある。

ミャンマー工業は、GDPの10%程度を占めるに過ぎず、タイ、マレーシア、インドネシアがいずれも40%以上を占めているのに比べて、極めて発展が遅れている。また、工業生産の82.1%（1997年）を食品加工が占めるなど、産業の多角化が進んでいない。食品加工も小規模で低付加価値の企業が大半である。このように工業発展の遅れの一つの理由は、所得水準が低いことを反映して、国内市場が狭隘なことにある（もう一つの大きな理由は、後述のように内向きの経済政策の下で国内市場の制約を打開する輸出の拡大が実現していないことにある）。

産業配置の中心は、ヤンゴン、マンダレー地域であるが、社会主義時代の工業分散政策を反映し、全体的には分散した配置となっており、産業の集積効果が不十分である。このことは、輸送インフラの未整備による国内市場の分断と国営企業の配置が必ずしも経済合理性に配慮して行われていないことが背景にあらう。同時に、今後の産業集積の進展がヤンゴン、マンダレーを中心に展開していることを示唆しよう。特に、外洋へのアクセスのあるヤンゴンへの集積が進んでいくと思われる。

ミャンマーの産業構造のもう一つの大きな特徴が、国営企業や法規制を通じた政府による産業活動への強度の介入である。この結果、民間企業セクターの発達が制約されている。中国などの移行経済国の経験を見るまでもなく、計画経済システムは市場経済システムに比べて、また国営企業は民間企業に比べて非効率である。国営企業は財務規律が不十分にしか働かず、コーポレートガバナンスが十分に機能しないので、民間企業に比べて本質的に非効率である。従って、ミャンマーにおける政府による産業活動への強度の介入と国営企業依存体制は、産業発展を阻害してきたと考えられる。

ミャンマー産業の国際的統合度は、近隣諸国に比べて極めて低い水準にとどまっている。2000年のミャンマーの輸出は13億ドルにとどまり、ベトナムの143億ドル、タイの689億ドルに比べて極めて少ない。縫製などの委託加工（CMP）輸出が近年急速に拡大して全体の20%を占めるまでになっているが、それにしてもミャンマーの輸出は圧倒的に少ない。農林水産業産品が中心であり、工業製品の輸出が少ないことが貿易規模の小さい原因である。

FDIの受け入れも近隣諸国に比べて極めて少ない。1988年の外資法制定後、FDIは急増したが、その後欧米による経済制裁やアジア通貨危機の影響から減少している。1989年度から2000年度までの累積FDI受け入れ認可額は71億ドルに過ぎず、同じ頃に外資法を制定したフィリピンやベトナムの1/5～1/4の水準にとどまっている。

このFDIの低水準が特に工業製品輸出の低水準の原因ともなっている。このような国際的統合度の低さが、外国の市場と技術・経営などにおけるベストプラクティスへのミャンマー企業のアクセスを制約して、ミャンマーの工業化が低水準にとどまっている大きな原因

となっていると考えられる。また、FDIによる輸出産業の形成が遅れていることが、ミャンマーの輸出能力を制約し、国際収支の制約をもたらしている。そして、FDIと同様に外資のマーケティング、技術能力に依存する度合いの高いCMPが労働集約的で、15万人の雇用を創出していると言われることから、労働集約的産業へのFDI導入の不足は、ミャンマーの雇用創出機会を制約している。

ミャンマー産業の国際的統合を制約している大きな要因として、後述の内向きの経済政策に加えて経済制裁の存在がある。後者により先進国市場へのアクセス、先進国からの特に大企業のミャンマーへのFDIが制約されている。この結果、ASEAN諸国からの投資が全体の50%程度を占めている。

このような状況の改善策として、ミャンマー政府は中国、タイ、インドなどの周辺国との国境貿易を推進している。このような国境貿易は、ミャンマーの貿易全体の3分の1を占めるまでになっている。特に中国との国境貿易が、輸出の60~70%、輸入の80~90%を占めており、このほか国境間の密輸も相当の規模に上っていると言われる。この結果、ミャンマーの貿易構造は、比較的高い貿易非関税障壁のある通常の海外貿易と比較的障壁の低い国境貿易の二重構造となっている。比較的障壁の低い国境貿易による安価な輸入品の流入と実効関税率の低さ（実勢を大きく下回るレートでの関税評価による）は、国内資本による輸入代替産業の発達を抑制する要因にもなっている。

ただ、ミャンマーの国境貿易は、公式化された1988年から1994年ごろまでは急速に拡大したが、その後ほとんど伸びていないと言われる。この原因は、ミャンマーの輸出能力に限られ、ミャンマーの貿易収支が悪化したことから、ミャンマー政府が輸入管理を強化したことにありと言われる。

ミャンマー産業の発展には、FDI導入により輸出能力の拡大を図りながら国際的統合を進めていくことが大きなカギを握る。

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

ポテンシャルに恵まれたミャンマー産業が低水準に止まっているのは、①外部環境の展開（経済制裁の悪影響）、②政策的要因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。

外部環境の展開

工業化の展開は、外部環境の展開によって大きな影響を受ける。ここでは、①マクロ経済環境、②国際環境に分けてミャンマーの状況を検討する。国際環境は、世界的な技術のトレンドを含む。

マクロ経済状況

ミャンマー産業が置かれた状況との関連で重要なマクロ経済的状況は、外貨の制約と財政制約とである。国際収支の制約を背景に、ブラックマーケットの為替レートは継続的に低下して 2002 年後半には 1 ドル=1,000 チャットを下回るまでになり、公式レートである 1 ドル=約 6 チャットと極めて大きな乖離を生じている。また、GDP 比での政府収入は傾向的に低下して現在の低水準に達し、また、国営企業への補助が財政的に大きな負担となっている。国営企業の直接的な財政負担は、1997/98 年において 400 億チャット（財政赤字の約 6 割）に達していると推定されている。このような国際収支・財政収支の制約は、ミャンマーのインフラストラクチャー投資を抑制し、介入的な輸入制限措置を招来し、部品・原材料不足を招いて産業活動の低迷を招いた。また、一時凌ぎで継続性を欠く産業政策発動の原因ともなっている。このような状況は、ミャンマーの産業発展戦略が外貨獲得的な輸出産業の発達、国営企業の改革・民営化に重点を置く必要を示唆する。

国際環境

ミャンマーの国際環境は、以下のようにまとめられよう。

第 1 に、世界的な貿易投資自由化のトレンドがある。このような自由化が先進国・途上国に大きな経済的メリットを及ぼしたことが世界的に認識されており、自由化への広範な支持があることが背景にある。このような自由化は WTO 体制の下で米国が強いリーダーシップを持って推進している。ただ、ミャンマーの場合は、WTO メンバーであるが、米国などから経済制裁を受けていることから、先進国市場へのアクセス、先進国企業によるミャンマー投資を制約されており、このグローバル経済化の恩恵が限られている。

第 2 に、ASEAN 諸国は AFTA を推進して地域統合を推進してきたが、中国・AFTA 間自由貿易地域 (FTA) を 10 年以内を実現されるとの合意がなされるなど、東アジア地域に拡大した地域統合への流れも強まっている。日本、米国も ASEAN との FTA への動きを強めるなど、ASEAN 地域をめぐる地域経済統合への動きが急速に高まっている。

第 3 に、中国経済の急速な拡大により地域経済大国としての存在感が急速に高まっている。2002 年初冬の WTO 加盟は中国の輸入拡大と産業の効率向上をもたらして、その存在感をさらに高めることになると考えられる。

第 4 に、IT を中心とする世界的な技術革新が継続している。技術革新の領域は、バイオ技術、ナノテク技術などにも拡大している。

上記のような国際環境のトレンドは、ミャンマー産業に対して以下のような影響を及ぼそう。

第 1 に、世界的・地域的な経済統合は、貿易・投資障壁の低下によって、ASEAN および東アジア地域の分業体制を促進し、国内の産業構造をより比較優位に立脚したものに転換する圧力を強めよう。従来の輸入障壁に守られた輸入代替的産業の存立基盤を脅かすことになろう。ミャンマーにおいては工業分野の国営企業 (SOE) が主に輸入代替的産業に従事していることから、長期的には SOE の整理統合が課題となろう。もっとも AFTA に関しては、

現状では強制力が弱く、AFTA スケジュールによってミャンマーの関税率が低下しても、輸入許可制などの非関税障壁（NTB）で守られていることに加え、上述したとおり実効関税率が現在でもきわめて低いため、AFTA に伴う貿易自由化の影響は限られよう。AFTA において当面はミャンマーの輸入障壁の低下に比べて相手国の輸入障壁が先行して低下するという非対称性が見られるので、ミャンマーの輸出環境を改善し、ASEAN 地域への輸出の振興が課題となろう。

第2に、このような世界的・地域的市場統合の進展は、多国籍企業主導の下で国際的な分業体制である国際生産ネットワークの形成を促している。この動きは特に電子産業で顕著であり、ASEAN 地域においては集積が進み賃金が高いシンガポール、マレーシアがより技術集約的な工程を担当し、より後発で賃金が高いフィリピン、インドネシア、ベトナムなどがより労働集約的な工程を担当するという国際分業構造が形成されている。このような国際生産ネットワークは、FDI を媒介として形成されている。ミャンマーとしては、発展の初期においては、労働集約的工程を分担することによって、このような国際生産ネットワークに参加し、長期的により技術集約的工程を分担することを迫りていく必要がある。

第3に、中国の台頭によって国際的投資の中心がASEAN から中国に移る傾向が顕著になっている。ASEAN 諸国は、これに対抗して投資環境をより改善して受け入れの競争力を強化する必要を迫られる。また、より内需志向の発展を行って、FDI 主導の輸出志向の発展からよりバランスのとれた発展パターンへの変換を迫られる。この内需志向の発展のためにも、AFTA の促進による域内市場の拡充が課題になろう。さらに、ASEAN・中国の FTA を活用して、中国との間の国際生産ネットワーク形成の促進、中国市場への輸出の増加が大きな課題となろう。

第4に、ミャンマーが経済制裁を受けていることから、当面はグローバルな自由化よりは地域経済統合の影響を重視した発展戦略の形成を迫られる。ただ、このような地域統合主導の国際経済統合戦略はベストではなく、セカンドベストの戦略である。例えば、企業にしても先進国企業に比べて、近隣諸国の企業は、技術、マーケティング、資金面の能力において劣っているからである。

第5に、IT 革新などの世界的な技術革新の進展によって、東アジア諸国においても急速に知識経済化が進んでいる。ミャンマーのような途上国の経済発展の原動力は、東アジア地域の知識経済化の中で引き続き電子組立て産業を含む労働集約的産業であろう。ただ、地域経済の知識経済化の下でミャンマーも長期的にイノベーション能力を形成していくことが必要になる。また、技術革新が進展する中で、旧技術にしがらみのない後発国が新しい技術環境に先発国よりも迅速に適応するという「リープフロッギング」の可能性も増大する。この観点からソフトウェア産業などの新産業への展開の重要性も高まる。

政策的要因

ミャンマーの産業発展との関連で、これまでの政策展開は、①市場経済の環境整備の遅れ、②内向きの経済政策、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と考えられる。

市場経済の環境整備の遅れ

価格統制、貿易規制、国営企業制度などによる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。国営企業の民営化とその準備段階としての独立採算制の採用や株式化など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。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。

1989年以降、国営企業は利益を全額 the Union Consolidation Fund に送らなければならず、内部留保ができなくなった。経営自主権が後退し、経営の自由度が低いので、経営改善のインセンティブが低下している。これは中国における請負契約制などの経営自主権強化の歴史的展開と大いに異なる。また、国営企業のトップマネジメントの大半は軍隊出身であり、経営の専門的知識が必ずしも十分でないことも、経営改善の妨げとなっている。この点も中国、ベトナムの状況と異なる。

国営企業は、高いシェアを占めるだけでなく、ミャンマーの政策の枠組みが民間企業に対して国営企業を優遇する構造になっており、レベルプレーイングフィールドが存在しないことが、産業発展の主役を担うべき民間企業の発達を制約している。例えば、多重為替制度のもとで国営企業による輸入が 1 ドル＝約 6 チャットの極めて有利なレートで行われること、国際水準をはるかに下回る料金での電力供給が国営企業に対して優先的に行われ、民間企業が高コストで安定性に欠ける自家発電への依存を余儀なくされていること、サトウキビや綿花などの原料供給面でも国営企業が優先されるなどがある。

このような国営企業の保護政策の下で、民間企業との競争が抑制され、また、上述のように FDI も限定されていることから、ミャンマーにおける企業間競争が抑制されて、ミャンマーの産業発展を制約してきたと考えられる。また、国内市場志向の強い国営企業を保護してきたことは、ミャンマー産業の輸入バイアスを強める結果になっていると考えられる。

民営化は、このような問題を改善する市場経済化へのステップとして位置付けられ、ミャンマーにおいても 1995 年に民営化プロセスを調整する民営化委員会が創設されたが、これまでのところこれへの取り組みはほとんど行われていない。国営企業のシェアは若干低下し、協同組合のシェアの低下を相殺して民間セクターのシェアが拡大している。一方では民営化が目標とされながら、最近では国営企業が新規工場建設を増加させるなど、民営化と逆行する動きが見られる。

内向きの経済政策

ミャンマーにおいては、戦後を通じて輸出志向の外向きの経済政策が取られず、弱い輸出志向、強い輸入制限措置、FDI 振興政策の不足などの、保護主義に傾いた内向きの経済政策が取られる傾向があった。このことが経済制裁措置の影響だけでなく、ミャンマー産業の国際的統合による発展の可能性を大きく制約することになったと考えられる。

加えて、輸入促進・輸出抑制バイアスのある政策が一方で展開されている。多重為替制度を含む輸入代替的志向の強い国営企業の優遇などの政策は、輸入バイアスを強めて、国際収支を悪化させる要因となった。多重為替システムにおける国営企業による 1 ドル=約 6 チャットの公式レートでの輸入は、明らかに輸入促進的である。また、輸入関税を 1 ドル=100 チャット、150 チャット、250 チャットの市場レートよりミャンマー側から見て強いレートで評価していることは、実効関税率を著しく低下させ、輸入促進的に働いている。さらに、電力・ディーゼル油、ガソリンなどの価格が国際価格をはるかに下回る水準に統制されていることも、過大な消費、従って輸入をもたらしている。他方では、外貨不足の下でこれを抑制するための外貨割り当て、輸入許可制などの直接介入政策が取られて、結果的には強い輸入制限政策が取られるという整合性を欠く政策となっている。その上このような介入的政策は市場経済メカニズムを阻害するように働いている。

また、以下のような輸出抑制的な政策が展開されている。輸出売上の 10% に対する税金 (8% の商業税と 2% の所得税、ドル支払い) が輸出抑制的効果を持っている。このような輸出に対する税金は、金銭的コスト負担を増加させるだけでなく、その評価手続きが煩雑で時間がかかることも、輸出を抑制する。このような煩雑さと時間ロスは、例えば ASEAN 内の電子産業国際生産ネットワークにおけるミャンマーから他の ASEAN 諸国への部品輸出にとっては大きな障害となりうる。また、海外マーケティング、条件交渉、契約業務、輸出手続、通関業務、船積み業務、精算業務などの輸出業務の各段階で多くの障害がある。米、チーク材、石油製品、天然ガス、真珠、宝石、その他鉱物製品の輸出の国家独占も、民間活力が生かされないので、輸出を制約しているだけでなく、その加工産業の発達を阻害している。

そして、ミャンマーは、近隣諸国に比べて FDI 導入に関してはるかに消極的だと海外企業から見られている。経済制裁の影響もあるが、海外企業から見て政策が一貫性を欠き、積極的な導入政策が見られないことが、前述のような対内 FDI 流入の低水準をもたらしていると見られている。

1988 年の外資法制定以来、FDI 政策に対して積極的な政策を取り始めた。しかし、その姿勢がその後後退していると思われる。マレーシアなどの ASEAN 諸国や中国のように FDI 振興を志向しているとは言い難い面が見られる。法規制面での透明性、継続性が欠けている。このような結果、FDI に関して行政手続きが近隣諸国に比べて煩雑で、時間がかかる。また、外貨不足を原因とした様々な規制が外国投資企業の事業の自由度を制約し、投資環境を悪化させている。例えば、海外送金の規制、各種資本/生産財の輸入規制、外貨調達・融通に関する規制などである。そして、電力不足、工業団地のクオリティの問題などインフラ整備不足も投資環境を悪くしている。

ミャンマーの内向きの経済政策の要因として、植民地時代の経験から自立志向が強いことがあると思われる。しかし、このような内向きの政策はミャンマーの産業発展に不可欠の国際的経済統合の恩恵を放棄することにつながる。ミャンマー経済の自立性は、他の政策によって支援されるべきであると考えられる。ミャンマーにおける産業連関を促進すること、ミャンマー民間企業の発達を促して外国資本と国内資本のバランスをとっていくこ

と、より長期的にはミャンマーにおけるイノベーション・システムを構築していくことが必要になる。

政策の透明性・継続性と政府の効率性の不足

国内の民間企業や外国企業の投資リスクを軽減して投資を拡大させる上で政策の透明性・継続性が極めて重要であるが、ミャンマーにおいてはこれらが不十分である。ミャンマーの場合、上記の市場経済志向・外向き志向というグローバル経済化における支配的な政策の方向性が確立していないこと、外貨不足の下でその場しのぎの受身の対応を迫られたことなどから、内外の多くの投資家が政策の透明性・継続性を欠くと受け止めている。貿易・産業に関連した政策が書き物として発表されないことも透明性を欠く原因となっている。また、法律・規則の整備も不十分なことも、政策の透明性・継続性と経済活動の法的自由度・安定性を欠く結果となっている。

また、政府は人的資源、知識資源、資本資源、インフラストラクチャーなどの要素条件を継続的に改善して、国の競争優位の高度化を実現する上でも大きな役割を果たす。しかし、ミャンマーは外向きの政策志向が弱かったこともあり、このような要素条件における国際競争の認識が弱く、その取り組みが不足していると言えよう。

求められる悪循環から好循環への転換

上記のような政策的要因と外部環境における経済制裁との相乗作用から産業発展における悪循環が発生している。近隣東アジア諸国の政策展開などからも学び、これを好循環に転換していくことが求められる。

悪循環の継続

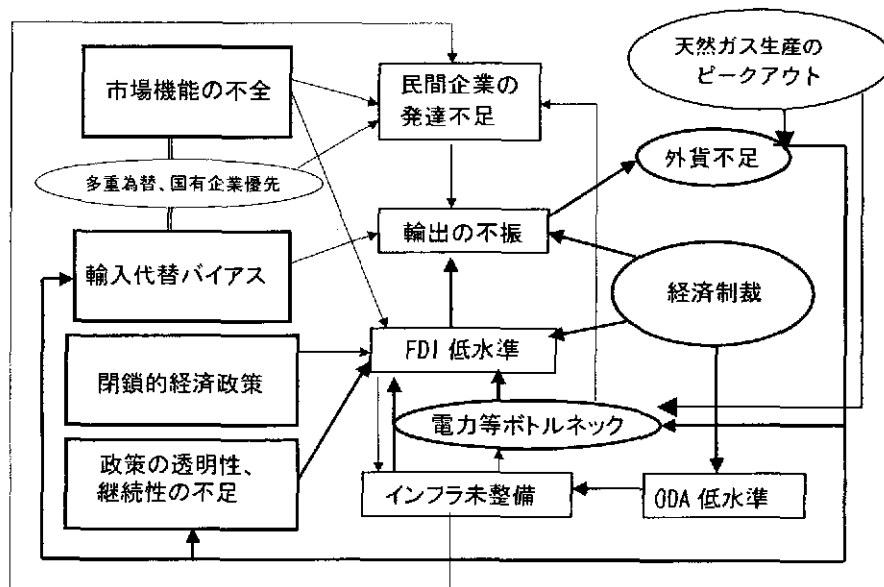
①市場経済メカニズムの機能不全、②輸入バイアス、③内向きの経済政策、④政策の透明性・継続性の不足という政策要因が相乗的に働いて、過大な輸入と輸出の不振をもたらし、外貨不足を惹起している。特に、多重為替レート制度が、市場経済メカニズムの機能不全と輸入バイアスをもたらす上で強く働いている。また、このような政策の下で FDI 流入が低水準なことが、ミャンマーの輸出能力の形成を抑制し、外貨不足の原因となっている。国営企業優遇システムの下での市場経済メカニズムの機能不足は、資源配分を歪め、民間企業セクターの発達を抑えて、産業活動を停滞させるとともに、民間企業や外資による輸出能力の形成を阻害し、外貨不足の一因となっている。

外貨不足はまた、一時凌ぎ的で長期的整合性を欠く政策展開を招き、悪循環をさらに助長する効果ももたらしている。例えば、外貨不足は進出外資から外貨を搾り取るような政策を取らせたり、輸出税の導入をもたらしたりして、外資の進出意欲を削ぎ、内外企業による輸出を阻害している。

政策要因に加えて、米国などによるミャンマーに対する経済制裁が、悪循環発生の大きな原因となっている。経済制裁は、ミャンマーに立地する内外企業による先進国市場へのアクセスを制約してミャンマーの輸出を抑えると同時に、特に先進国からのミャンマーへの

直接投資（FDI）を大幅に減少させ、ミャンマーの輸出能力の形成を抑えている。加えて、経済制裁によってミャンマーへの ODA が停止状態にあることは、ミャンマーのインフラストラクチャー整備を大きく遅らせ、このことがまた FDI を減少させ、民間企業の活動を抑えることになっている。加えて天然ガス生産の減退傾向が電力不足に輪をかけることになった。このような悪循環の構図は、図 2-2 に示される。

図 2-2 悪循環の構図



出所) JICA 調査団

東アジア諸国の政策展開

ミャンマーとは対照的に、東アジア諸国の多くは戦後徐々に外向的経済政策に転換し、産業発展の悪循環を好循環に転換させ、急速な工業化を遂げた。ほとんどの東アジア諸国は、戦後初期に輸入代替工業化戦略を追求した。往々にしてこの戦略の主役となったのが国営企業であった。この戦略は、国内市場の保護が国内産業の非効率性の原因になり、また、輸入代替産業の資本財や原材料輸入が国際収支を悪化させるという悪循環を招いて失敗した。東アジア諸国は、徐々に国営企業の役割を減少させ、民間企業主導の輸出志向の戦略に転換した。当初から外向きの政策以外の展開余地のなかった香港、シンガポールという都市国家を除くと、このような転換を 1960 年ごろの比較的早い時期に行ったのが、台湾、韓国であり、輸出増加による国際収支制約の解消による投資の増加がさらに輸出増を招くという好循環を発生させた。シンガポールを除く ASEAN 諸国は、輸入代替政策を比較的長く続けたが、タイ、マレーシアが 1970 年代から輸出志向政策をとり始め、インドネシア、フィリピンはさらに遅れて 1980 年代に輸出志向の外向き政策への転換を行った。ASEAN 諸国の場合は、国内企業が輸出産業の中心的役割を担った台湾、韓国とは異なり、FDI による外国企業が中心的役割を担った。この違いは国内企業の発展度・技術的蓄積の違いとともに、近年、多国籍企業の FDI 活動が活発化しているという国際環境の変化を反映してい

ると考えられる。これにより ASEAN 諸国も輸出主導の成長への好循環に転換した。

求められる好循環への転換

上記のようなミャンマーの産業発展における悪循環の構図と、近隣東アジア諸国の外向的発展政策による悪循環から好循環への転換の経験とから、ミャンマーの産業発展をもたらすには、現状の悪循環を好循環に転換する政策展開が必要だと考えられる。

実際に、ミャンマーは 1988 年以降、このような市場経済化・貿易投資自由化の方向に向けた政策展開を開始した。このような改革は、ある程度の良い効果をもった。民間企業のシェアの傾向的な拡大がみられたし、観光客の増加、貿易の拡大が起こった。FDI が拡大に転じ、縫製を中心とする委託加工（CMP）形式による輸出は 1995 年ごろから急速に拡大した。しかし、貿易面においては、自由化の効果は輸出よりも輸入に大きく現れて、貿易収支の悪化を招いた。この背景としては、前述のような輸入バイアスの強く、輸出産業が育っていない産業構造の下での貿易自由化であったことが大きいと考えられる。近隣アジア諸国でとられたような輸出指向の自由化政策ではなかった。実際、工業分野へ流入した FDI も輸入代替的なものが多かった。

このような国際収支の悪化とアジア通貨危機の到来による恐怖感とから、改革への動きは 1997 年ごろから停滞しており、改革に逆行する動きも散見される。前述のような悪循環の構図を断ち切るには、88 年以降の改革を大幅に深化させる必要がある。

2-1-4. 工業発展戦略

2-1-1. で提示した 2020 年のミャンマー産業ビジョンと 2-1-2. で見た現状の産業構造とのギャップを埋めていくための産業発展戦略を本節で提示する。この際、2-1-3. に示したような現在のミャンマーの産業発展悪循環の悪循環を好循環に変えていく必要性に留意する。ミャンマーの産業発展戦略の枠組みは、①重点的戦略、②政策の順序付け、③このような戦略を遂行するための政府の役割の確認の 3 つの側面からなるべきであると考えられる。また、この産業発展戦略推進の時期の区分として、短期的戦略（2003 年～2005 年）、中期的戦略（2006 年～2010 年）、長期的戦略（2011 年～2020 年）を想定する。

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 点に置かれるべきだと考える。

民間企業主導の市場経済構造の構築

市場経済メカニズムの機能不足が、産業発展の悪循環をもたらす一因となっているとの上記の分析から、市場経済構造の構築を行うことが産業発展戦略の重点となる。価格統制、輸出入の統制などの種類の規制を緩和・撤廃していくことが必要である。この関連で、多

重為替制度を改革していくことが大きなカギを握る。また、国営企業主導のシステムを転換して民間主導のシステムを構築していくことが必要である。

民営化自体は困難で長期を要するプロセスであるが、民営化の準備段階として、また、国営企業の効率化による産業効率の向上と財政負担の軽減のために国営企業改革をすすめることが望ましい。国営企業に対する保護、財政補助を段階的に廃止し、経営の自治を拡大していくことが必要である。保護、財政補助の廃止に対応して、金融市場を整備してこれを通じた資金調達によって代替できるようにする必要がある。

大企業の民営化は、監督省庁との関係、失業問題など多くの複雑な問題を抱えているので、慎重な対処を求められる。中国、ベトナムなども大企業に関しては、緩やかなスピードでの民営化を進めている。一方では、小規模の国営企業に関しては、問題が比較的少ないので、急速に民営化を行うのが望ましいと考えられる。中国、ベトナムなども小規模国営企業に関しては、急速に民営化を推進してきた。ミャンマーもこのような事例を参考にして、小規模国営企業の民営化を推進すべきである。

ミャンマーは、大中規模の国営企業の民営化を慎重に、しかし着実に、行うべきであろう。先ず、長期的には民間企業主導の体制に持つていくために民営化を推進する方向を明確にして、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。民間企業とのレベルプレーイングフィールドの存在しない現在の状況において、国営企業による新規投資を推進すべきではない。民営化は、雇用問題をとまなうので、FDI、民間企業振興を積極的に行って、これによる雇用創出効果を確認しつつ推進することが望ましい。また、民営化の受け皿としての株式市場育成を進めるべきである。

また、工業省、商業省、国家計画経済開発省など、現在の経済担当官庁は国営企業中心の社会主義時代の遺制を強く残している。とくに第1工業省、第2工業省ともその主な業務は傘下の国営企業の管理・監督が中心で、民間企業を含むミャンマーの工業全般をあるべき方向にもっていく政策を構想するには至っていない。市場経済化に対応した経済行政機構の抜本改革が不可欠である。

輸出・FDI 導入志向の外向的産業政策

前述のようなこれまでのミャンマーの産業発展の悪循環の原因を断ち切るために、東アジア諸国の好循環をもたらした政策展開の教訓から学んで、輸出・FDI 導入志向の外向きの産業政策を推進していくことがぜひとも必要である。国際的経済統合には、メリットとデメリットとがある。メリットとしては国際市場へのアクセス拡大、FDI などを通じた資本に加えて国際的なベストナレッジ・プラクティスの導入によるミャンマー産業の効率改善がある。デメリットとしては、外国製品・金融市場の変動の影響を受けること、産業再編などの調整コストを生じることなどがある。メリットの方がデメリットよりはるかに大きいので、このようなデメリットからくるリスクをコントロールしながら国際的経済統合を推進していく必要がある。

これまでの輸入代替バイアスを修正し、現在の外貨不足を解消するために、短中期的には強い輸出指向の政策を推進する必要がある。輸出阻害要因を解消するとともに、輸出振

興政策を推進することが必要である。そして、このような輸出振興政策と外資導入政策が密接に連携して推進される必要がある。

現在のミャンマーにおける要素条件の状況（非熟練労働力、天然・農林水産資源に比較優位はあるが、技術資源、資本資源、インフラストラクチャーが不足している）、企業構造の状況（国際的に競争力のある国内企業がほとんど存在しない）においては、FDIを導入して、ミャンマーの持つ比較優位を活用して輸出産業を形成していくことがぜひとも必要である。しかし、ミャンマーを取り巻く国際間のFDI導入競争は極めて厳しい。FDI導入にあたっては、進出を望む外資を選別するという姿勢ではだめで、望ましいFDIをミャンマー政府が競合国と競争に勝って積極的に誘致していくという姿勢が必要である。

外資に加えて国内企業による輸出産業の形成は、特に労働集約的産業が中心になるので、雇用創出効果大きい。下記に示すような輸出指向の経済特別区の整備により、2005年で50万人、2010年で100万人、2020年で300万人程度の雇用創出効果が期待できる。ミャンマーの産業構造改革の中で不可避な国営企業改革・民営化から発生する雇用問題に対して、このような輸出・FDI指向の政策の推進による雇用増が問題の解決に貢献すると期待される。

輸出振興に関しては、基本的に以下のような戦略を迫及して行くべきである。第1に、輸入代替バイアスを解消し、輸出の障害となっている要因を早急に解消して行くべきである。輸出ライセンスの原則廃止、主要輸出入の民間企業への開放、輸出に対する税金の廃止、輸出目的の原材料・部品・機械輸入の輸入のための外貨制約の解消などが必要になる。輸出に対する税金を廃止する一方で、輸入関税の評価に使う為替レートを市場レートに近づけて関税収入の増大を図って、輸出税収入の減少を補うべきである。また、多重為替レートを徐々に一本化して、輸入バイアスを修正するべきである。第2に、官民輸出促進委員会の設立による緊急輸出促進策の推進を行うべきである。

FDI導入に関して以下のような政策を推進すべきである。第1に、FDIを歓迎する姿勢を明確にし、その中で短中期的には輸出指向のFDI誘致を優先する方針を明確に打ち出すべきである。第2に、ミャンマーにおいて全国的にFDI導入環境を整備するには時間がかかるので、輸出加工区の環境整備を中心的な経済特区法を制定して、集中的な制度・インフラ整備を行うべきである。FDI推進組織を再構築して、ワンストップ・サービス機能を強化するべきである。

ミャンマーが欧米諸国からの経済制裁を受けていること、ASEAN、中国など近隣諸国が積極的な地域経済統合戦略を推進していることから、ミャンマーがグローバル・地域経済統合にどのようなバランスで取り組むかは、経済制裁の動向によって相当程度変わってこよう。前述のような、早期制裁解除の第1シナリオか、制裁長期化の第2シナリオかによって変わる。

第1シナリオの下では、先進国との経済関係を強化することを中心とするグローバルな経済統合にプライオリティを置き、平行的にASEAN、中国など近隣国との経済統合を推進することに注力すべきであろう。これまで制裁の下で不十分にしか開拓されていなかった先進国市場の開拓に注力し、より技術力、経営力、海外市場マーケティング力に富んだ先進国企業の対内直接投資導入を推進し、先進国からのODAによるインフラ建設を推進す

べきであろう。

第2シナリオの下では、先進国との経済関係強化にほとんど期待できないので、ASEAN、中国など近隣国との経済統合の推進による活路を開くべきであろう。

多角的で高度な産業構造の構築

ミャンマーは、現在の輸入代替産業中心で少数の産業に依存した初歩的な産業構造を、輸出・FDI志向の政策を展開する中で、より多角的で高度な産業構造を構築するべく、政策を展開していくべきであろう。

著しい外貨不足の現状から、短中期的には労働・天然農林水産資源集約的な輸出産業の形成に最高の優先順位が置かれるべきであろう。縫製、履物に加えて、電子部品産業などの労働集約的産業、食品加工、木工、水産加工などの農林水産資源集約的産業、宝石、精銅、天然ガスなどの鉱物資源集約的産業などが含まれよう。観光産業もこの範疇に入る。ミャンマーの電力不足問題の解決のためにも、原油・天然ガスの開発の重要性が高い。

このような産業の形成は主にFDIの導入によって行われる必要があるだろう。また、規制緩和による民間企業の活力も役割を果たすべきであろう。このような産業は、近隣諸国との経済統合の中で国際生産ネットワークにおいてミャンマーの競争優位に基づいた確固とした基盤を形成するものであることが望ましい。電子部品産業はこのような視点からも戦略的な重要性を持つ。

同時に、FDIによる輸出産業とのバランスを取る意味でも、また、長期的にミャンマー産業の競争優位の源泉として必要な国内市場を整備していく上でも、②の国内市場志向の産業の形成を促進していくべきであろう。民間産業の競争力向上には、国内市場における顧客との交流が欠かせない。食品加工やセメント、鉄鋼、ガラスなどの建設資材、化学肥料、農業機械などが挙げられる。輸入代替産業の多くが輸入促進的であることから、短中期的にはこの分野へのFDI導入は抑制されるべきで、国内原料依存度の高い食品加工などを主に民間企業主導での発展を志向すべきであろう。外貨事情が改善した時点で、中長期的にはこの分野へのFDI導入を推進していくべきであろう。

長期的にはより高度な産業構造への転換を目指していくべきである。その意味で短期的なFDI導入においては、現在の労働・資源集約的産業が将来より知識集約的産業に高度化していく可能性を持つ産業の誘致に注力していくべきであろう。電子部品産業はこのような可能性を持つ産業として、戦略的に重要である。

国の競争優位の構築と強化

これまで述べてきたように、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り、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と考えられる。しかし、持続的な発展を遂げるためには、この競争優位をより高レベルのものに高めて行く必要がある。要素条件に関して、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

が産業発展戦略に関して重要な分野である。

人的資源開発においては、経済産業情報へのアクセスの自由化を促進することが不可欠である。FDI 導入などの外向的経済産業政策の採用が、この面からも不可欠である。

インフラストラクチャー整備に関しては、現在のボトルネックからの悪循環を断ち切り好循環を発生させるための短期的措置と、アジア諸国とのインフラストラクチャー・ギャップを埋めて立地条件の競争力を埋める長期的戦略との両面でのアプローチが必要である。

第1に、短期的緊急措置としては、輸出・FDI 指向の産業発展戦略に沿った緊急の集中的整備が必要である。アジア諸国に比べて極めて低水準のインフラ整備の現状から、全国的なインフラ改善には時日を要するので、産業政策目的の集中的整備が必要だと考える。港湾の立地に恵まれ、労働力供給の豊富なヤンゴン地域に数箇所の縫製、履物、電子部品などの労働集約的産業をターゲットにした輸出加工区を中心的内容とする経済特別区を設定し、制度面の整備とともに、ここに外資や国内民間企業を活用して発電、高クオリティの工業団地建設、交通アクセスの改善などの集中的インフラ整備を行うべきである。また、同じく短期的措置として、民間セクターを含めた産業活動の電力不足解消のための措置が必要になる。

第2に、民間企業振興の観点から、中小企業を対象とした工業団地の整備を逐次進めていくべきであろう。

第3に、緊急措置をファイナンスし、長期的にアジア諸国とのインフラ・ギャップを埋めていく上で、ファイナンス面での改革を進めていく必要がある。中長期的には、経済制裁解除による ODA 資金の流入によるファイナンスが期待でき、またそれによって整備のスピードは大きく変わろうが、その前にできる改革を行っていくべきであろう。まず、電力、輸送、通信などの供給価格の自由化あるいは市場価格へのさや寄せを行い、料金収入によるファイナンスの割合を高めるべきである。次に、BOT、BOO などのスキームの法制度を整備して、外資を含む民間資金の活用を促進すべきである。前述の緊急プロジェクトとしての経済特区における発電設備や工業団地の建設にはこのような民間資金を活用すべきである。

第4に、ミャンマーのインフラ・セクターのほとんどが国営企業の独占体制となっており、競争メカニズムが機能せず、効率化を制約していると見られる。独立採算化などの国営企業改革に加えて、外資を含む民間セクターの参入促進、民営化などによる競争メカニズムの導入を促進していくべきである。

第5に、長期的に ODA 資金の活用などによって、地域間協力プロジェクトを推進して、ASEAN 諸国、中国、インド、バングラデッシュなどのダイナミックな成長地域の真中に立地するという経済地理的優位性を生かしていくべきである。

産業クラスターの形成支援

また、長期的にミャンマー産業の競争優位を強化して行く上で、上記のような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。マイケル・ポーター（『国の競争優位』）によると、産業の競争力は、

需要条件、要素条件、関連・支援産業、企業の戦略、構造およびライバル間競争の相互作用によって決まり、成功する産業は通常顧客・サプライヤーとの垂直的関係あるいは共通の顧客、技術、市場チャネルなどの水平的関係によって相互に結びついている。

このような相互関係は基本的には自然発生的に起こるのが普通であるが、その形成・深化を促進するために政府が果たす役割も大きい。特定の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・拡充などを上記の戦略産業に対して行っていくべきである。また、FDI 導入においてこのような産業クラスター形成の核になったり、その形成に当たって不足していたりする産業の誘致に注力することも重要である。

政府の役割の変化

産業発展における政府の役割は、需要条件、要素条件、産業集積、企業の競争環境などの産業競争力の要因に影響を及ぼして、これを改善して行くことにある。グローバル競争化においては、政府の効率性が産業の競争力の大きな要素になっている。われわれの主張する市場経済指向の産業発展戦略においては、産業に関する直接的介入をできるだけ避けて、自律的企業間競争を促進しながら、間接的にこれを支援することによって行う必要がある。また、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。従来計画経済指向からの抜本的な枠組の転換が必要である。

ミャンマー政府の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ために、政策シンクタンクの設立が必要になろう。産業発展戦略を省庁横断的に推進していくために、このようなシンクタンクは政権トップに直属し、関係省庁からの独立性を持つ必要がある。また、この設立・運営に当たっては、運営の権限はミャンマーが持ちながらも、海外からの知的支援が必要になろう。このような新しい環境に適応する人材育成のために官僚の再訓練が必要になる。この面でも海外からの知的支援が要請されよう。

産業発展戦略の順序

上記のミャンマー産業発展のための重点戦略は、順序を追って段階的に推進される必要がある。これは、①政策の急激な転換による混乱を避ける、②財政・国際収支制約の時間的変化に対応する、③戦略の相乗的効果の時間を追った発生に配慮する、などの観点から必要である。現在の国営企業主導の政府介入的システムは民間企業主導の市場経済化システムの方向に転換して行く必要があるが、この急激な解体は雇用、歳入の減少、インフレなどの混乱をもたらす可能性があるため、FDI 導入、民間企業振興のうち特に前者を積極的に推進して、これによる雇用、国際収支改善効果が現れるのと歩調を合わせて、これを行うべきであると考えられる。一方ではこれまでのような改革の先延ばしは、悪循環をさらに悪化させることになる。着実な構造改革の推進が要請される。われわれは、このような点に留意して産業発展戦略を①短期的発展戦略（2003～2005年）、②中期的発展戦略（2006～2010年）、③長期的発展戦略（2011～2020年）の3つの時期に分けて、段階的に推進するように

提案する。この概念図を図 2-3 に提示する。

図 2-3 段階的發展戦略の概念図

基本戦略	短期	中期	長期
市場経済型産業システムの構築: 民間企業主導	好循環への転換政策 ・民間主導・市場経済志向 - 国有企業改革・民営化 - レベルプレーイングフィールド構築 - 多重為替廃止	価格統制の段階的撤廃 国有企業改革 国有企業優遇措置の段階的廃止 多重為替制度の段階的廃止	民営化推進
輸出向・FDI導入志向	輸出志向・FDI導入	輸出・FDI振興組織形成 輸出指向のFDI導入推進	民間企業輸出振興 産業高度化型FDI導入推進 輸入代替型FDI振興
戦略産業支援		労働・天然農林水産資源集約的産業 国内市場指向産業	裾野産業 資本・技術集約型産業振興
国の競争優位開発 ・インフラ ・人材開発	政策の透明性・継続性 ・インフラ集中整備	政策シンクタンク設立 輸出加工区集中型のインフラ整備 民間工業団地の整備	熟練労働者・経営管理・技術者供給体制整備

出所) JICA 調査団

短期的發展戦略 (2003~2005 年): 悪循環の好循環への転換

短期戦略の最大の目的を、ミャンマー産業發展の悪循環を好循環に変えることに設定すべきである。このような戦略は、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、③これらを集約的に先行実施するための経済特別区 (SEZ) の開発から構成される。抜本的な政策転換の内外への表明と段階的实施、そしてその象徴としての輸出指向の労働集約的産業にターゲットとした SEZ のヤンゴン地域での開発とこの地域での電力等のボトルネックの優先的解消は、FDI の拡大をもたらすと考えられる。これによる輸出の増加、そして国際収支の改善は、悪循環の要となっていた外貨不足の解消への道筋を開く効果が期待できる。また、労働集約的産業の發展による雇用創出効果は、国营企業改革、民営化による失業発生を吸収する効果を持つ。民間企業主導の市場経済化の推進に関連しては、価格統制、多重為替制度の段階的廃止政策を実施すべきである。早急な民営化を行う前に国营企業改革を実施すべきであり、この時期に民営化プログラムを研究・策定する必要がある。

政策フレームワーク転換を内外に劇的にアピールすることが必要であろう。このためにはこれへの政権トップのコミットメントを明らかにするための組織改革をあわせて行うことが必要であろう。また、輸出・FDI 振興組織を形成するなど、産業政策推進のための政府効率の向上に取り組む必要がある。さらに、抜本的な政策転換とその段階的实施をサポートする政策シンクタンクをこの時期に設立することが必要であろう。

中期的発展戦略（2006～2010年）：産業構造多角化・高度化への準備期

この期間は、短期戦略の効果が現れて、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、雇用創出効果がでることになる。このような余裕がでることを利用して、民営化を推進するなど、市場経済制度のいっそうの促進が必要である。そして、国内市場指向産業、裾野産業を支援し、人材開発に注力するなど、産業構造多角化・高度化への取り組みを始めるべきである。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の導入も合わせて推進し、産業構造高度化をはかるべきであろう。

長期的発展戦略（2011～2020年）：産業構造多角化・高度化への本格的取り組み

この時期が始まるまでに、市場経済の枠組みは概ね完成していよう。民間企業、外資による寡占化を廃して、競争的環境を確保するために競争政策を整備することが課題となる。また、国際収支制約がほぼ解消していようから、産業構造多角化のために輸入代替産業の FDI も推進すべきであろう。より高度の人材開発が必要になる。

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

2-2-1. 戦略産業の選定と産業発展シナリオ（事例）

製造業を中心とする産業ビジョン・工業発展戦略の策定において、ミャンマーは、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触れておくことが重要であろう。しかし、本調査プロジェクトでは、縫製産業と履物産業を除き、個別産業の実態分析や産業の成長戦略問題をその調査範囲としていない（前 2 つの産業に関しては別途小規模なマスタープランを策定）。また、産業構造全体に占める製造業のウェイトが未だ小さいことや各種のデータに基づく個別産業毎の分析とそれに基づく戦略策定の重要性が政策立案関係者や産業界で十分に認識されていないと考えられること等から、個々の産業の状況に関する情報は極端に不足している。

政府は、国营企業や各産業の協会や工業会を通じてあるいはまた独自の調査等によるデータ、資料を一定程度保有しているとは想定されるが、これらの大部分は、極く少数の幹部の間でしか共有されておらず、本プロジェクトでは、入手されていない。更に、今後 20 年以上の期間を対象とする主要産業の中長期計画も政府ベースで策定されたようであるが、これも本調査では入手していない。

各産業の実態や動向といった基礎的情報に関してはこのような入手状況ではあるが、民間産業へのインタビュー調査での情報入手や若干の入手資料等により、いくつかの戦略的産業に関する現状と将来への発展機会－発展条件は何か－という視点から、分析を行った。製造業の個々の産業別基礎情報が不足しているため、戦略産業として何を選択するのかの合理的判断は容易ではないが、本調査では、以下の産業選択に関する基本的考え方が重要であると判断し、その基本的考え方に基づき代表的産業分野を取り上げてその発展への戦

略的施策を検討した。

まず、短中期的には外貨不足による悪循環からの脱却のために輸出指向政策を打ち出す必要が極めて高いことから、輸出産業あるいは外貨獲得の可能性の高い産業を育成するないしその発展に期待する優先度が高いといえよう。ミャンマーの比較優位に立脚した輸出産業でもあることがより望ましい。ASEANにおけるAFTA、中国・ASEANのFTA計画の進展などによるミャンマー産業の自由化の進展も、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ろう。従って、産業選択の視点としては、まず

*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”

を製造業の観点から優先する必要がある。

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挙げられる。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挙げられる。現状のミャンマーの経営技術では輸出は困難であるが、食品加工も比較優位産業としての将来ポテンシャルが存在しよう。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。

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い。しかし、農業セクター自体の発展はその抜本的な生産性向上に依存し、現状においては将来の可能性に関する判断は困難であるが、農業ベースの産業（製造業）の発展可能性も重要な検討課題であろう。このような考えから、産業選択視点の視点として、

*2 工業発展の中核として政府も想定している“Agro-Based Industry”

を製造業関連産業の観点から、また、輸出産業化の観点から優先することが重要であろう。

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・経営力を活用して振興する必要性が極めて高い。従って、

*3 外資の活用可能性

が戦略産業選定の重要な基準となろう。労働集約・資源集約産業である電子・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あたっては、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。ASEAN内の国際的生産ネットワークが、労働集約的産業がより高所得のシンガポール、マレーシア、タイなどからより低所得の国に再配置される傾向がある。例えば、電子部品産業においてこのような動きが見える。ミャンマーは電子部品組み立て産業などを積極的に誘致して、国際的生産ネットワークへの参加を進めるべきである。

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よう。即ち、

*4 中長期的な産業高度化

を視野にいれた戦略産業選択の視点を持つべきであろう。短期的に縫製・履物などではこの可能性が少ないが、電子産業など技術的観点から高度化の可能性を持つ産業、機械産業など産業クラスターの形成による高度化の可能性を持つ産業などの戦略性が高いといえよう。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重要な産業である。

また、中長期的には、内需指向の産業の発展も重要な課題であろう。例えば、

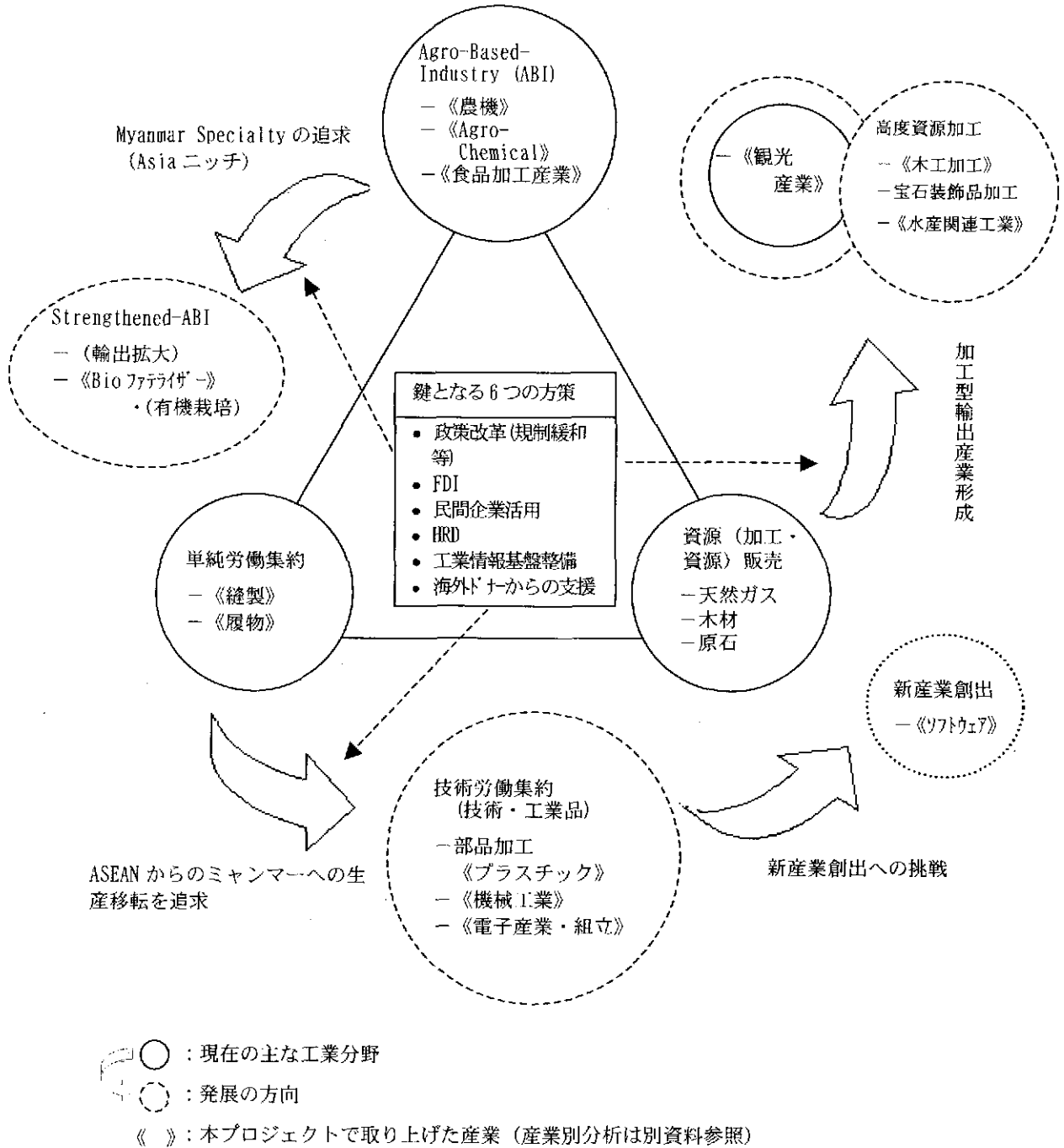
*5 将来のミャンマーの国民生活の向上及び社会基盤の整備

という視点からその発展を期すべき産業も多い。短中期的な輸出指向の産業発展とのバランスをとる、より安定的な産業構造を実現する、といった観点も産業選択の重要な基準である。内需指向の食品加工産業や国内建設に関連したセメントなどの基礎産業の発展も迫られるべきである。このような産業においては、国内民間企業が中心的な役割を果たしていくべきであろう。当面は、国営企業が主体とならざるを得ない産業においても、中長期的に民間企業主体への転換を視野にいれた政策運営を行うべきである。

本調査では、以上の基本的考え方にに基づき、事例としての調査対象産業を抽出した。また、具体的選択においては、“民間企業がその主たる役割を果たしている、あるいは今後主たるプレーヤーとして成長できる産業”を優先した。実際には、Agro-Based Industryの尿素肥料産業のように、生産は100%が国営企業（国営企業生産分は国営企業が販売）であるが、販売（国内需要対応）では民間輸入が90%を占める（民間の生産への参入の可能性が少ない）という国営企業/民間の住み分けが固定化している産業もあれば、国営企業が生産はするものの民間の品質競争力に勝てず、実質的に製品の一部分を民間にリサイクル原料として販売する（販売部分は社会的損失ともいえる）という、民間主導（とはいえ、原材料輸入は100%政府規制下）のプラスチック産業もある。産業別にみると、実に様々な形態がある。

これまでに述べた産業選択視点での産業を中心に、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 2-4 ミャンマーの産業発展の方向



出所) JICA 調査団

図は、ミャンマーの工業発展の方向を産業グループ別に概観したものである。GDPの主たる構成産業である農業をベースとする Agro-Based-Industry、安価で単純な労働集約を競争力の源泉とする縫製と履物産業、豊富な天然資源の国内利用と輸出が主な今日の活用である資源産業の 3 グループに大別して、各々が、どのような発展方向をたどることが望ましく、かつ、相応の可能性があるかを示した。

本稿では、図中の《 》で表示した産業、Agro-Chemical、農業機械、Bio ファテライザ、食品加工産業、縫製、履物、プラスチック、機械産業、電子部品・組立、水産関連工業、ソフトウェア産業、観光産業などについて、その産業概要、当面する課題、発展の条件と機会などを別資料に（各産業 5～10 ページ）まとめているので参照して頂きたい。なお、先述のように、縫製と履物産業については別章で詳細な分析と産業発展への政策提案をしており、豆類と木工加工については特定品目を選択し、短期のアクションプラン（別章）を策定しているのを参照されたい。ここではいくつかの産業について若干記述するにとどめる。

食品加工産業はミャンマーの製造業の中で最も構成比の高い主要産業である。食品加工業者は約 2-3 万社（統計資料により異なる）と推測され、生産額で 75%前後を占めている。精米、精油、製粉、砂糖等素材の一次加工のウェイトが高い。洋酒、ビール、ソフトドリンク、即席めん等の設備集約的な製品分野は国営企業や民間との JV 企業等の大中企業が主に供給し、パン、ハム・ソーセージ、乳製品等は主に小企業によって供給されている。多くの食品加工業は輸出競争力を持たない。精米や冷凍えび等の一部が輸出されている以外、大半は国内市場向けに生産されている。19 の国営工場を抱える第一工業省、商業省は米加工品、農業省は砂糖、水産省は水産加工物とそれぞれ国営企業を抱えている。第一工業省の管轄下の洋酒、ビール、ジュースを除いて、多くの食品加工分野は民間に開放されているが、食材確保、設備投資、流通等で実質的に国営企業が民業を阻害している面もしばしば指摘される。FDI 企業は、国内市場向けのソフトドリンク事業等、輸出向け冷凍えび等の水産加工や農産物の缶詰、瓶詰事業等に参画することを目的に、タイ、マレーシア、シンガポール等の華僑系を中心とした ASEAN 内資本が参入している。特に輸出を念頭に進出しているタイ等の FDI 企業はミャンマーの食材と低賃金労働力に期待して進出しているが、多くは食材の安定調達難、電力供給の不安定性、瓶缶/包装材の輸入依存、JV 相手の国営企業との経営上のミスマッチ等の問題を抱えている。

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を強く持っているが、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。本格的な輸出振興のためには、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。尿素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始め、積極的に関与している。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。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り、同時に船舶数の拡大が輸出拡大への最初のバリアーである。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。

ミャンマーの電気・電子を含む機械産業の生産額は、工業生産全体の 1%前後に過ぎない。関税や輸入ライセンス等で完成品輸入を制限し、主要な部品を輸入に依存しながら、国営企業等で自動車（国産化率 10%）、自動二輪（同 20%）、農業機械（同 20%）、家電（20%）などが国内市場向けに組み立てられている。電気・電子分野では国営のミャンマー重工業（MHI）が重電機や電気製品を生産しているが、国際競争力を持つ製品はない。電子部品（コイル、トランス等）では組立輸出を目的に日本や韓国の数社が進出している。VCR 用ヘッド組立を行なう韓国企業（大宇電子）は数百人規模で事業を継続しているが、日本企業（2社）の場合、ミャンマー政府のディスインセンティブ政策（輸入部材の調達問題、組立部品分野の変更承認問題）や日本本社のリストラ問題等で当初の目標に達する前に撤退を余儀なくされている。外資企業ではないが電子部品の組立輸出を行なう地場企業「Earth Industry」が注目される。同社はマレーシアに組立拠点を持つ日本の部品企業から組立技術と部材供給を受け、組み立てた部品を全量輸出する現地資本の CMP 企業である。現地資本であっても、輸出事業で成功している。これは外資企業にとって投資環境が整えばミャンマーにおいても十分電子部品組立事業が成り立つことを示唆している。電子部品組立の FDI ターゲット企業は日本企業である。マレーシア等 ASEAN 各国に進出した部品企業は中国への進出を活発化させるとともに、ASEAN 内では、電子関連企業の集積が最も進んだマレーシアの投資環境の悪化—労働力不足とコスト上昇—に苦しんでいる。生産体制の再構築—ASEAN 内での広域分業化—による競争力強化策を検討し始めている。AFTA に伴い、ポテンシャルの大きなミャンマーを含めた ASEAN 内広域分業化が本格化すると予想される。

広範な産業のサポーティング産業であり同時に国民への日常生活用品を供給するプラスチック産業は、国営と民間とが参入している。電力問題から軍管理敷地内で操業する民間企業も少なくなく、国営・民間、民間企業でもその立地状況で、参入者間の競争力の土俵の不平等が顕著である。製品の品質向上面で民間企業の役割が拡大しており、レジン輸入問題（外貨調達等）の解消とともに、国営の民間セクターへの生産移転が望まれる。

ソフトウェア産業は、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。インターネットへのフリーアクセス、ブロードバンドの普及、モバイル通信の拡大などもソフトウェア産業発展へのトリガーと

なり、政府の各種規制の改革が必要である。

なお、製造業ではないが、別資料で観光産業に関して分析している。現状で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400-500MUSDがポテンシャルとなる。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といえる。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。

2-2-2. 戦略産業の発展に向けた施策

これらの戦略産業を比較優位の程度、国内市場規模や外貨獲得の可能性（輸出）、産業発展へのFDIの必要度合、産業成長への資金制約の軽微さ、ミャンマーの現在の保有技術レベル、10-20年の長期視点での産業高度化の可能性を概観したのが次表である。

表 2-1 ミャンマーの戦略産業の概観

産業		比較優位	国内市場規模	外貨獲得の可能性	産業拡大へのFDIの必要性	成長への資金制約の大きさ	保有技術レベル	長期的な高度化可能性
Agro- Based Industry	肥料（生産）	○～△	○	×	○	大	○	△
	有機肥料	○	○	×	○	小	△	○
	殺虫剤	×	○	×	○	小	×	○
	食品加工	○	○	○	○	中	△	○
単純労働 集約	縫製	○	△	○	○（CMP）	小	○	×
	履物	○	△	○	○（CMP）	小	○	△
	電子部品組立	○	△	○	○	小	○	○
技能労働 集約	プラクチック	○～×	○	×	○	大	△	△
	機械産業	△	○	○～△	○	大	×	○
	電子・電気	△	○	○～△	○	大	×	○
資源活用	天然ガス	○	○	○	○	大	○	△
	木材	○	○	○	○	中	△	○
	宝石	○～△	○	○	○	小	△	○
	観光	○	○	○	○	中	△	○
他	ソフトウェア	△	○	○	○	小	△	○
	建設	—	○	×	○	小	△	○
	造船	×	○	○	○	○	×	○
	冷凍倉庫	×	○	△	○	○	×	○

○：高い・大きい、△：中程度、×：低い・小さい

出所) JICA 調査団

一方、調査事例産業において、国営企業と民間企業との役割分担や競争状況に関しては、全体的には次のように言える。

-国営企業と民間企業との競争の条件自体に、電力コストや原材料調達等広範な競争

条件の側面で、不平等部分が少なくない。(参考までに、1-2 の事例で具体的に後述する)。

- 国営企業、民間企業各々が果たすべき役割の設定に対する明確な政府方針がない。
- 経済合理性のもとに行動する(設備投資、販売網開拓等)民間企業を経済主体として育成しようとしているとは考えられないような政府の民間に対する規制や圧力が存在し、企業・産業発展を阻害しているケースが少なくない。

これらからは、各産業の産業組織の実態の明確化、国営企業と民間の協調や競争状況の的確な把握、国内市場の詳細分析、海外市場及び海外企業の動向(例えば FDI 投資の可能性)分析などを通じ、個別産業の将来発展への戦略策定研究を早急に行うことが必要であるといえる。個別産業の戦略策定を通じて、よりマクロ的な視点での、国家としてのより詳細な産業発展戦略の策定が今後、必要である。なお、今日、政府で進められている SOEs からの報告(将来の予定生産量)をベースとする長期産業発展計画は、その実現性を疑問視する意見が強い。

また、表は、より具体的に主な戦略産業に関して、「生産」が国営企業主体か民間企業主体か、および今後の産業発展への鍵となる施策は何か、ををまとめたものである。

必要とされる施策を全体的にみると、以下のように提案することができる。

- ① 国営企業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。その後、民間企業が可能な分野を拡大し、民間企業の持つ活力と経済合理性を経済発展のエンジンとする。
- ② 既に国営企業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化、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を進め、国営企業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。
- ③ 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し設定する。

表 2-2 ミャンマーの戦略産業の産業発展への施策

生産：国営企業／民間		産業発展への鍵となる施策
Agro-Based Industry	尿素肥料	生産は国営企業独占
	有機肥料	国営／民間が併行
	殺虫剤	100%輸入依存

	食品加工	国営／民間が併行 (企業数では圧倒的に民間)	<ul style="list-style-type: none"> ・ FDI 導入、輸出向け技術向上 ・ 民間企業育成 ・ 食品加工行政機能強化 ・ 物流システム・関連インフラ構築
単 純 集 約	電子部品組立 (注 1)	国営企業、現地資本の 民間企業、一部外資	<ul style="list-style-type: none"> ・ ASEAN からの生産移転、FDI 導入
技 能 集 約	プラスチック産業 (加工)	国営 25-30% / 民間 70-75%	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国営企業設備の民間への設備等移転 ・ レジン輸入の自由化 ・ 中古機械の輸入自由化 ・ 工業団地への電力の安定供給
	機械産業	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国営企業主体の産業(農機、工作機械、工具類、エンジニアリング) ・ 中小金属加工企業(修理等) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国営企業と民間のリンク開発(受発注関係と民間への技術移転) ・ 中核産業としての農機事業の改革 ・ ASEAN からの部品受注生産、FDI 誘致 (参考: 民間の一部がプラスチック機械ローエンド機械のコピーで生産中)
	電子・電気産業	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国営企業と一部の外資 ・ (現状は小規模産業) 	<ul style="list-style-type: none"> ・ FDI 導入 ・ ASEAN からの製品・部品受注、生産移転
資 源 販 売	漁業	主要民間 30 社主体 (オフショア)	<ul style="list-style-type: none"> ・ オフショア漁船建造力獲得 ・ 価格統制等政府規制改善
	観光産業	国営及び民間。 民間が主たる役割を担う。	<ul style="list-style-type: none"> ・ 政策改善(ノービザ、アライバルビザ) ・ 宣伝投資(特に政府投資による民間支援) ・ ミャンマー乗入れエアライン倍増 ・ 中長期的にはインフラ投資
新 産 業 創 出	ソフトウェア	約1000名のエンジニアの 民間が主たる役割。 (政府内にもビジネス化はしていないがソフトウェア技術者数百名)	<ul style="list-style-type: none"> ・ 海外からの支援によるインフラ投資・政府機関の情報化(ソフトウェア発注)等による国内市場創出 ・ 海外先進ソフトウェア企業からの下請生産の拡大 ・ エンジニア育成(量的拡大、質的向上)

(注) 縫製、履物の産業についてはマスタープラン参照

出所) JICA 調査団

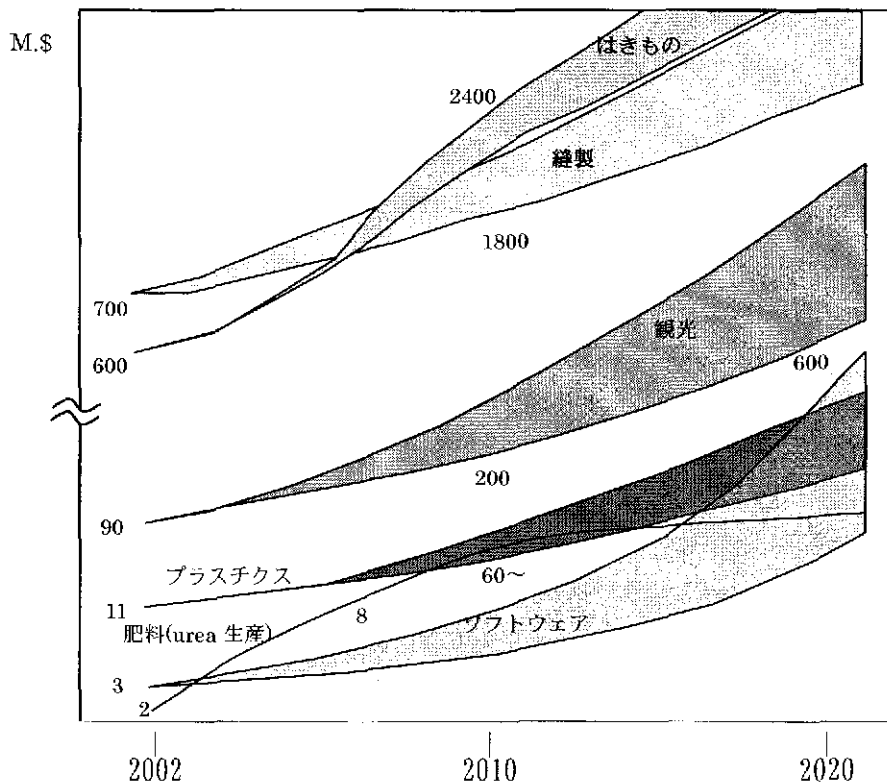
- ④ 随所で民間企業の活動の拡大の阻害要因となっている規制—中古機械の輸入禁止、観光ビザ発行—を改革する(例えば日本人観光客のノービザ観光を認める)。
- ⑤ 工業部門では、FDI の誘致が多くの産業で重要な役割を果たす。国内産業の競争力強化(技術力、マネジメント力)、産業人材の育成、新産業の創出、外貨獲得の飛躍的拡大など、ミャンマーの次世代産業基盤の形成に FDI はどうしても必要である。当然、個々

の産業で、どのようなタイプの外貨を誘致すべきか異なるが、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。国営企業（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。

- 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、諸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などのために、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にする “産業リサーチセンター：Industrial Research Center”（仮称、本報告書の HRD 章参照）の設置はどうしても必要である。

以上の各種製造業のうち、いくつかの産業を例として、各産業の規模とを中長期的視点で示したものが次の図である。

図 2-5 いくつかの産業長期予測（規模）



出所) JICA 調査団

また、参考までに国営企業と民間企業の競争条件の差 (level of playing field 事例) をプラスチック工場と豆の選別工場で紹介する。

プラスチックは、市場販売価格を 400kyats (1b) とすると、原材料費が 85%、電力コストが 12%を占める。レジンは国営企業は 6 チャット、民間企業は市場レートでの調達と

なり（実質的には輸出企業からのドル購入で輸入額の8%強アップ）、市場での製品価格差は圧倒的なものである。しかし、現実には国営企業製品はその低品質さから、政府市場でしかその多くは販売されていない。また製品の少くない部分は、民間へのリサイクル原料となる。すなわち、リサイクル原料となっても民間企業間での競争に耐えるほど、国営企業の製品は安価ということである。

電力コストも国営企業と工業団地入居の民間企業とは、1:50という極端な差がある。但し、民間企業も軍保有地に入居している例も多く、そこでは個々の電力消費が捉えられておらず、諸コストを含めても、工業団地の20-25%程度のコストといわれる。工業団地の民間プラスチック企業は、国営企業と競争するというより、特異なルートで軍保有地に入居した民間企業と競合しているのが実態である。なお、最近、軍保有地内での電力消費は規制される方向にあり、民間企業の退出を指導し始めている。

豆類選別工場（国営企業、民間企業とも自由な輸出が可能）では、現段階では国営企業の選別工場が政府の政策・制度により優位にある。電力コスト差は前出と同様である。民間企業には輸出税の10%が適応される。両者の賃金水準に大きな差はない。市場情報の入手が国営では農業計画局から週報として最新情報入手が可能である。最大の相違はその保有設備であり、国営は民間に比べ最新の一環設備を国家予算で導入し、民間に比べ高い品質を確保している。

表 2-3 プラスチックバッグ生産における国営企業－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)

主な乖離項目	国営企業	民間企業
原料調達 (レジン輸入)	6Kyat/\$で購入 (製品安値販売可能) 輸入価格不明 ライセンス容易	市場レート+アルファ (製品は一般競争販売) CIF \$550 (トン) 支払いから輸入まで3ヶ月 (金利 15-16%) 原料の政府による没収のリスク (注1)
電力等コスト (電力料金)	0.5Kyat (Kwh)	25 Kyat (Kwh) (非自家発電) (注2: 軍保有地工場は別途)
(土地)	ほぼ無料	800-900万Kyat (エーカ、工業団地) 電力の供給不安定さから、工場分散して 生産。コストアップ要因
(機械輸入)	不明瞭コスト発生 (中古機械輸入禁止)	相対的に SOE より安価入手可能 (輸入中古機械で事業開始 D 社例あり)
ワーカー給与	米等現物支給、 国営企業製品の安価購入 (民間とほぼ同じ)	8000-15000kyats (月) および 食費、住居提供
工場操業	24H (3シフト)	24H (2シフト) (ノン PP ウーブンバッグ)

注1: 輸出企業 B 社 (A 社が外貨購入) の多数の外貨販売先企業の1社 (輸入希望の C 社) が不正行為をし、政府が B 社を摘発した時に生ずるリスク

注2: 電力不安定問題から、多くのプラスチック企業が軍保有地で創業中。電力料金は極めて不透明 (軍施設全体での共同利用、個別メータなし)

出所) JICA 調査団

第3章

外国直接投資促進マスタープラン

3. 外国直接投資（FDI）促進マスタープラン

3-1. ミャンマーの FDI の現状

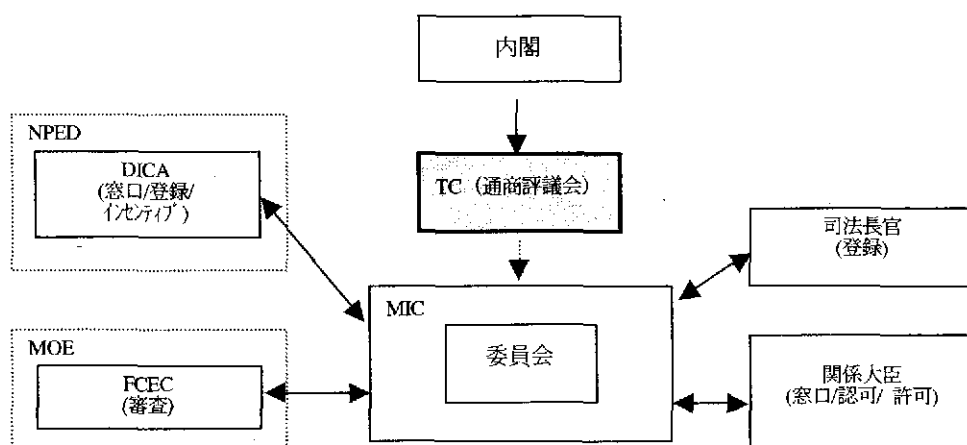
(1) FDI 関連組織

ミャンマー政府は、1988 年外国投資法を公布、外国企業の進出に門戸を開き、FDI のために積極的な措置を取り始めた。外国投資法自体は、ASEAN 先発国を先行事例とし、国内事情に配慮して制定されたものと推測され、FDI 政策にかかわる組織体制と権限（委員会組織と Board の設置等）、外資が進出可能な事業分野の設定、一定期間の法人税減免措置等のインセンティブ規定等が盛り込まれている。

委員会は、93 年からは国内投資も扱う組織機能が加わり、MIC（ミャンマー投資委員会：Myanmar Investment Commission）と改称された。Board メンバーは、当初 2 人の副総理大臣（議長/副議長）に加えて、12 省等の大臣で網羅的に構成されていた。しかし、98 年以降、科学技術省の大臣を議長に、電力省、商業省、エネルギー省、財務・歳入省の 5 人の大臣で構成される Board 組織に格下げされ、FDI 政策における MIC 組織の弱体化が指摘されている。

MIC 自体は Board と Board を支える事務局で構成される Commission である。このため下記のように申請窓口、登記等の業務は、国家計画・経済開発省（NPED）翼下の DICA（Directorate of Investment and Company Administration）や Attorney General（司法長官）、申請内容の評価や輸出入ライセンスの発行審査等の業務はエネルギー省翼下の FCEC（Foreign Capital Evaluation Committee：外国資本投資委員会）や関連する各省の支援を受け、更に投資案件の承認や重要な FDI 政策についての意志決定は上部の TC（Trade Council: 通商評議会）に依存せざるを得ない状況である。

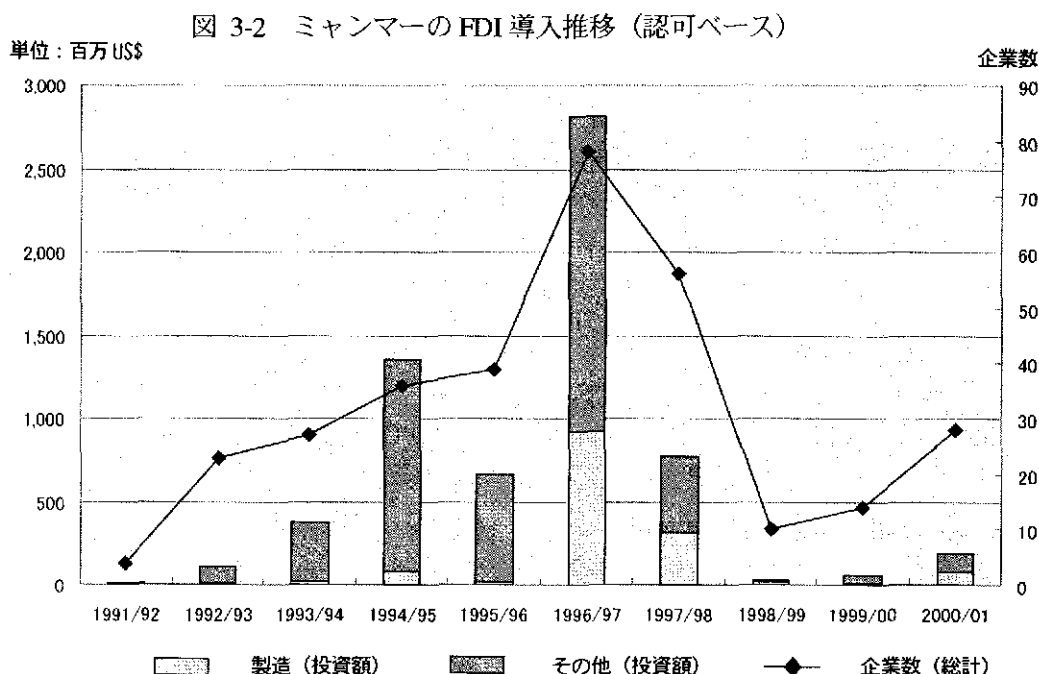
図 3-1 ミャンマーの FDI 政策にかかわる管理組織（MIC）



出所) JICA 調査団による現地インタビュー調査

(2) FDI 導入実績

1988年の外資法制定後、90年代中盤にかけては民主化への期待が高まり、FDIは急増、1996年の認可額は28億ドル強に達した。しかし、民主化が後退し、しかもアジア通貨危機の影響を受け97年以降のFDIは低空飛行を余儀なくされ、2000年度までの累積投資認可件数は355件、累積投資認可額は71億ドルに留まっている。これは、ASEAN全体の1988年から2000年までの累積FDI（約4700億ドル）の1.5%に相当し、他のASEAN諸国での近年のFDI回復状況から、如何に欧米による経済制裁の継続がミャンマーのFDI流入の阻害要因となっているかを示している。



出所) Directorate of Investment and Company Administration, Directorate of Hotels and Tourism, Directorate of Trade

FDIの累積認可ベースで国別シェアをみると、UK（多くが資源開発関連で進出）やシンガポールがそれぞれ20%で最も大きく、これにタイの17%、マレーシアの9%が続く。ASEAN諸国からの投資が全体の50%前後を占め、相対的に周辺国からのFDIが大きなシェアを占めている。

FDIの業種別シェアでは、Oil & Gas分野が33%を占めて最も大きい。製造業分野が22%で続き、件数ベースでは40%を占めて最も大きい。製造業分野のFDIは、96年、97年の2年間にほぼ集中している。

(3) FDI阻害要因

ミャンマーにおける FDI 阻害要因としては、海外要因、国内要因以下のように指摘できる。

1) 海外要因

- ・ 欧米による経済封鎖政策を背景に、欧米の資本進出や輸入抑制に留まらず、日本等からの企業進出停滞やODA供与停止、更に世銀/IMFによる融資停止等が継続している

- ・外国企業のアジア通貨危機とITバブル/IT不況への対応を背景に、ASEAN内に数多く投資している日系等の外国企業は、90年代後半以降、既存生産拠点の再構築→生産能力拡張→更に縮小といった動きに振り回された。
- ・低廉で豊富な労働力や国内市場の潜在性を背景に、中国は経済特区制等で積極的な外資導入政策を展開。このため先進国企業の多くがASEAN以上に中国投資を積極化した。

2) 国内要因

- ・外国投資法は、ASEAN周辺国の先行事例を参考に制定され整っているが、法制度上積極的に外国投資の促進、奨励しているとは言い難い。また労働法規、紛争解決、関税制度、知的所有権等で様々な専門的欠陥を未だに多く内包している。
- ・欧米の経済制裁、外貨不足、多重為替制等のネガティブな政治経済環境を背景として、電力、工業団地等のインフラ未整備、TCへの権限集中による（MICの）FDI専門行政能力の低下と首尾一貫性を欠く政策運営（ディスインセンティブ性）が、現在FDI流入の重要な阻害要因となっている。

図 3-3 ミャンマーの FDI 阻害要因（国内）

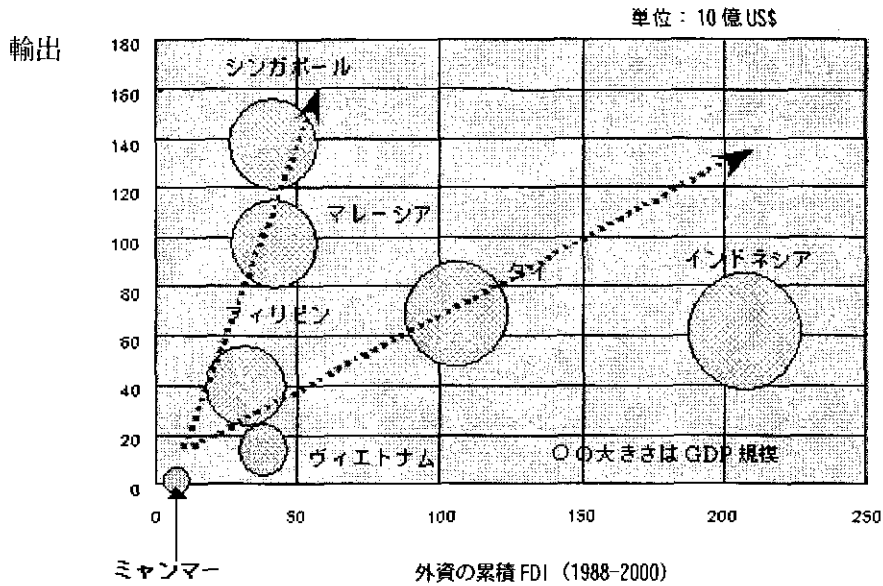
■ FDI関連法制度	<ul style="list-style-type: none"> ・経済政策におけるFDI/FDI政策の位置付け ・FILにおけるFDI誘致姿勢
■ FDI関連組織	<ul style="list-style-type: none"> ・MICのFDI政策における権限弱体化 ・MICにおけるFDI関連業務組織の分散化
■ FDI政策運営	<ul style="list-style-type: none"> ・TCIにFDI政策に関連する権限集中 ・煩雑な手続き/頻繁な政策変更 ・会社設立規制(最低資本金、JV比率等) ・事業活動規制(輸出入ライセンス、輸出税、海外送金等) ・CMP規制(Import License、頻繁な事業報告、Exchange Rate等)
■ 産業インフラ	<ul style="list-style-type: none"> ・電力、通信、物流網など社会インフラ未整備 ・電力等基本インフラやOne Stop Service機能を持つEPZ未整備
■ 経済政策等	<ul style="list-style-type: none"> ・多重為替制 ・2重価格制 ・国営企業等公的セクタの既得権益(輸出入ライセンス等)

出所) JICA 調査団

3-2. アセアンの FDI 政策の成功事例

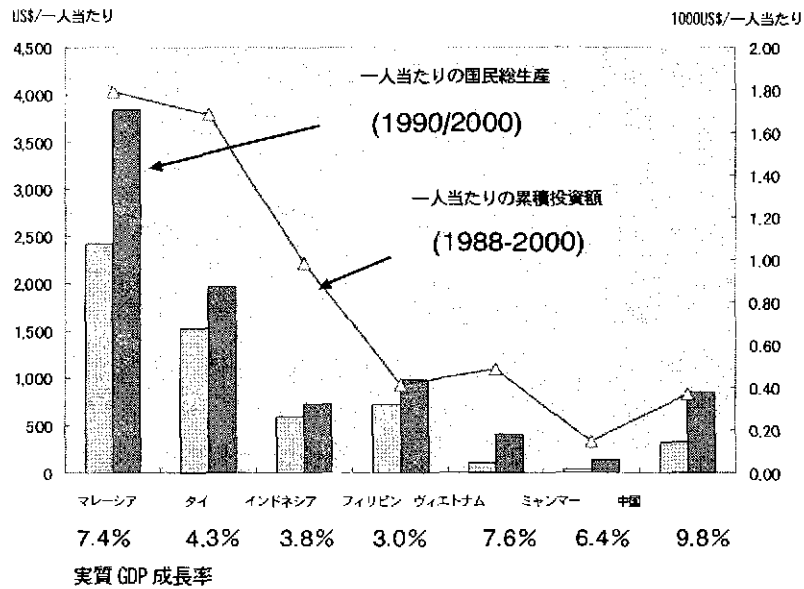
ASEAN各国では、80年代からFDIによる輸出貢献（外貨獲得）と雇用創出、更に技術移転の進展で、各国とも高い経済成長を実現すると共に、将来更なる発展の潜在力を獲得することに貢献している。

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



出所) 各国の輸出/FDI 関連統計資料

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)



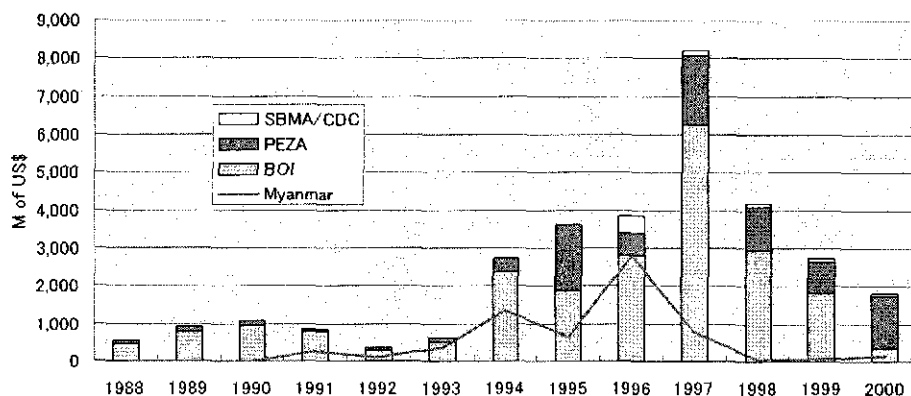
出所) 各国のマクロ経済統計資料

アセアン域内でもフィリピン、フィエトナムの場合、Myanmar に近い人口規模を持ち、しかも 80 年代後半のほぼ同時期に本格的な外資導入政策をスタートさせている。外資にとってこれらの国は、やはり Myanmar と同様カントリーリスクが大きいという共通の課題を抱えている国であるものの、現在までの外資導入実績で比較すると、Myanmar との間で圧倒的な差がついてしまっている。つまりこの 10 数年の間、フィリピン、フィエトナムの外資導入政策やそのための組織対応は際立って改善され、外資系企業にとって投資環境が著しく改善されたことを物語

っている。従って、フィリピンやヴィエトナムの事例研究は、今後 Myanmar の FDI マスタープランを検討する上で、貴重で有益な示唆を与えてくれるものと判断される。

フィリピンやヴィエトナム等近隣周辺国では、FDIによる雇用創出、輸出拡大、技術移転等での経済的波及効果は極めて大きい。またFDI誘致の必要要件としては、①電力等のインフラ整備、②経済特区/EPZ整備、③FDI行政組織機能の強化、④FDI誘致組織の多様化（権限委譲とEPZ経営）、⑤プロモーション機能の強化といった点が指摘される。

図 3-6 フィリピンの FDI 導入実績 (認可ベース)



出所) BOI Material、PEZA Material

図 3-7 フィリピンの FDI 導入効果 (雇用/輸出)

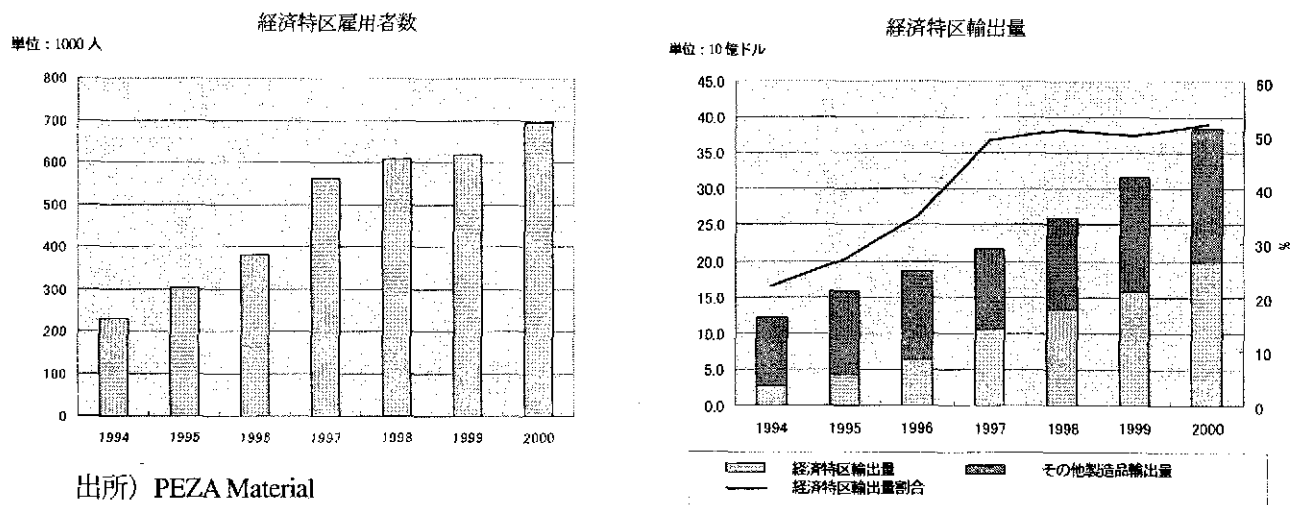
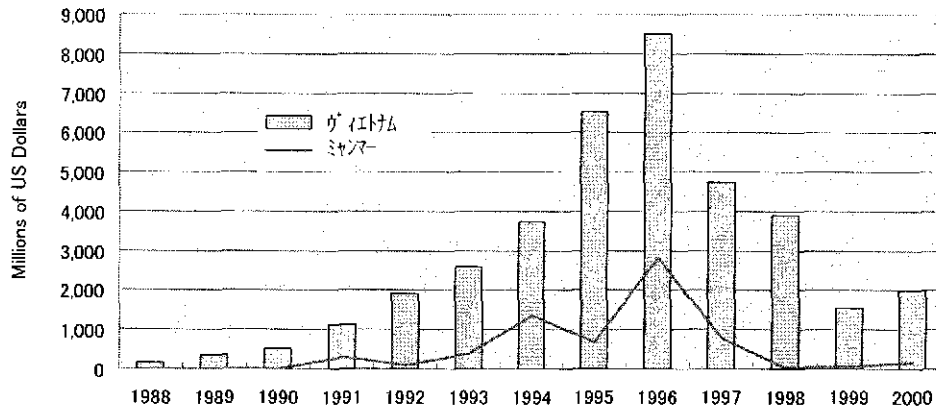


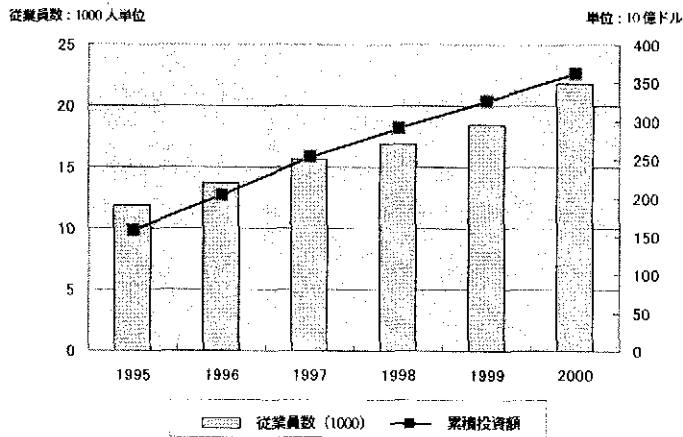
図 3-8 ヴィエトナムの FDI 導入実績 (認可ベース)



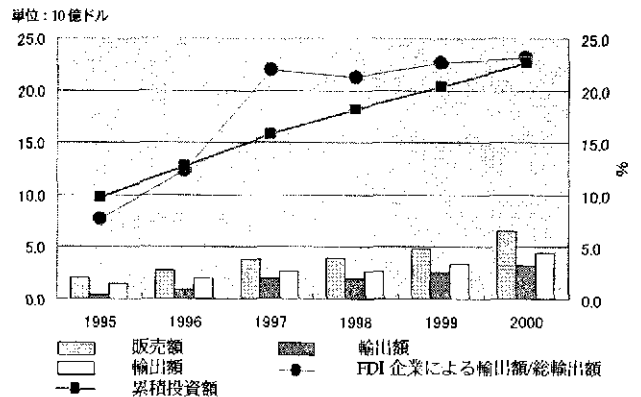
出所) MPI data

図 3-9 ヴィエトナムの FDI 波及効果 (雇用/輸出)

累積投資額と FDI 企業による雇用者数



累積投資額と FDI 企業による販売額・輸出額・輸入額の推移



出所) MPI Material

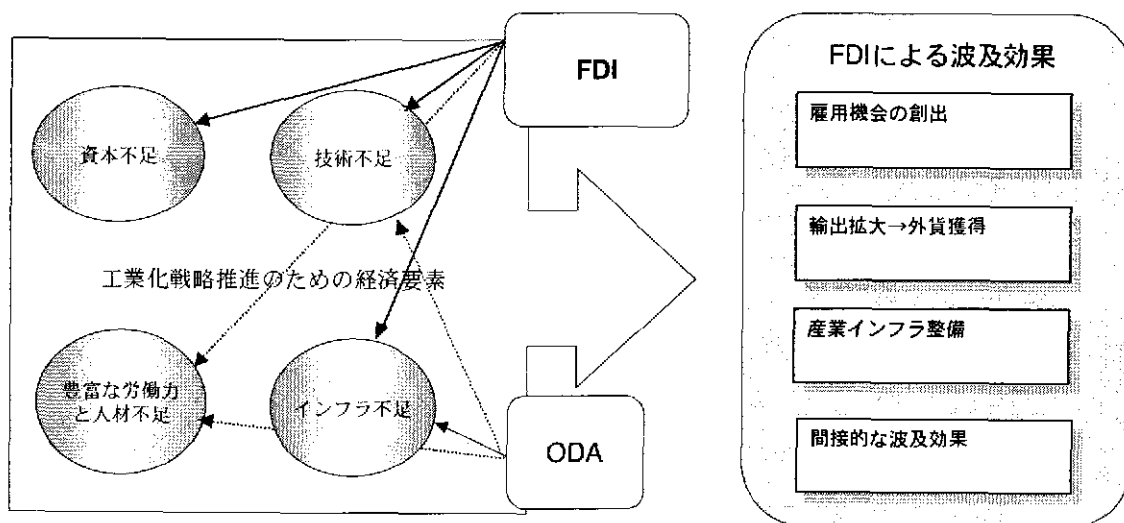
3-3. ミャンマーの FDI の必要性和有望業種

(1) FDI の必要性

産業ビジョン達成に向けた工業化戦略推進のための経済要素として、インフラ環境（電力、通信、輸送・物流、工業団地等）、資本（設備投資、運転資金）、技術（製造技術、製品技術、経営管理技術）、労働力（ワーカ、エンジニア、中間管理者、経営者）を必要とする。

しかし、ミャンマーにおいては、労働力（ワーカ）を除き、何れも大幅な不足状況にあり、FDI を積極的に導入することで、これらの不足状況を早急に改善することが最優先課題である。FDI 誘致で雇用機会の創出、輸出拡大（→外貨獲得）、産業インフラ整備といった効果が期待できる。なお、FDI にとって、特に経済/社会インフラの整備が不可欠であり、同時に或いは先行して ODA が再開されることが望ましい。

図 3-10 FDIの必要性と波及効果



出所) JICA プロジェクト調査団

(2) FDI 有望業種

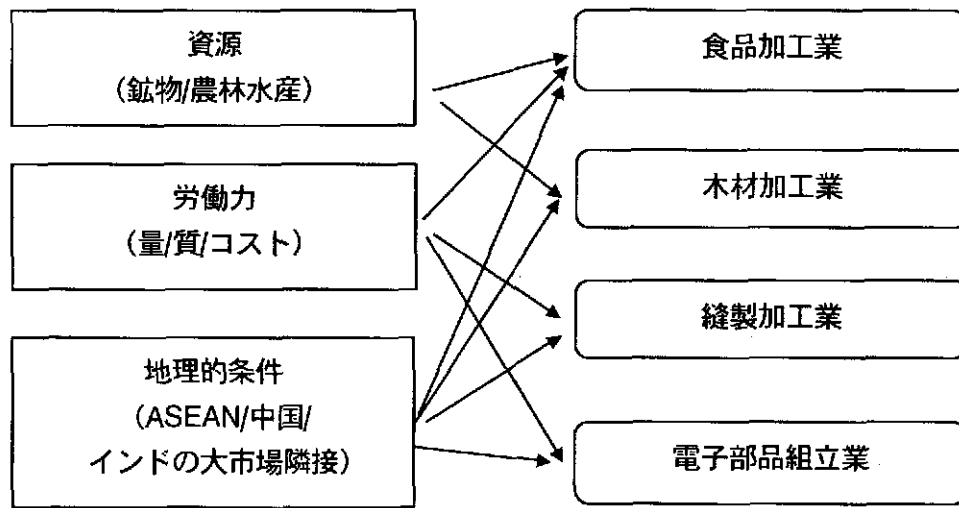
ミャンマーが輸出振興や雇用機会確保のため、当面積極的に優先して外資誘致すべき製造業種分野としては、同国の保有資源、既存産業基盤、潜在的な労働資源（低廉で豊富な労働力）などに加えて、周辺諸国との競争環境や分業構造などを考慮すると、外資誘致において優先順位が高いと想定される業種は、①縫製、②木材加工、③食品加工、④電子部品組立の4つの分野である。

4つの分野の中では、既にミャンマー国内にある程度の資源・工業基盤があり、国内資本ベースでの輸出実績も見られる、①縫製、②木材加工、③食品加工において外資導入優先順位が高い。しかし、木材加工、食品加工のように国内資源をベースとした事業展開の場合、輸出規模を大きく拡大するには限度がある。

これに対して縫製は、欧米のクォータ制度や輸入規制、中国/ヴェトナム等との競合等市場・競合環境が厳しく、当面輸出は楽観視出来ない。しかし、労働力と労働コストの点で十分中国やヴェトナムと競合しうるポテンシャルを有すること、対日輸出の面で関税特例措置の適用を受けていること等を考慮すると、FDI 誘致は有望といえる。

電子部品組立については、ほぼ全面的に日系等の外資に依存する形となる。アセアン各国や中国では、部品を含め電子関連企業の誘致をこれまで積極的に進め、これによって雇用確保、輸出拡大、技術移転を促進させている。今後もこの分野の投資を重要視する姿勢は変わっておらず、FDI をめぐる各国間の競争は益々激しくなることが予想される。従ってミャンマーがこの分野の FDI を誘致するためには、余程思い切って国内のインフラ等投資環境を整備しなければならない。

図 3-11 ミャンマーの比較優位性と FDI 有望業種



出所) JICA 調査団

3-4. ミャンマーの FDI 中長期目標

ミャンマーのFDI実績推移をベースに、フィリピン、ヴェトナム等の近隣周辺国の事例研究や比較優位産業をめぐる投資環境変化等の分析結果をもとにした、ミャンマーのFDI中長期目標（2020年までの累積FDI額の日標値、FDIによる進出企業/雇用者創出規模、FDIによる輸出創出額）は以下のように設定される。なお、本設定にあたって、累積FDI額等の目標値は、欧米の経済制裁が数年内(2~3年)に解除され投資環境が飛躍的に改善するケース（Higher Target）と経済制裁解除が4~5年先になり投資環境が徐々に改善するケース（Lower Target）の2通りを検討した。

表 3-1 ミャンマー製造分野における FDI 誘致長期目標

		2000	2005	2010	2015	2020
累積投資 (単位：10 億 US\$)	Lower target	7	12	20	32	40
	Higher target	7	15	30	45	60
進出企業数 (単位：企業数)	Lower target	400	700	1,200	2,000	2,700
	Higher target	400	900	1,900	3,000	4,000
雇用者数 (単位：1000 人)	Lower target	150	250	400	600	700
	Higher target	150	300	550	800	1,000
輸出額 (単位：10 億 US\$)	Lower target	2	3	23	40	50
	Higher target	2	4	38	60	80

出所) JICA 調査団

目標値は何れの場合も、ミャンマーの現状から見れば極めて高い水準である。しかし、同国の潜在的な発展力、FDI 阻害要因の解消の可能性、周辺国での成功事例等を考慮すると、決し

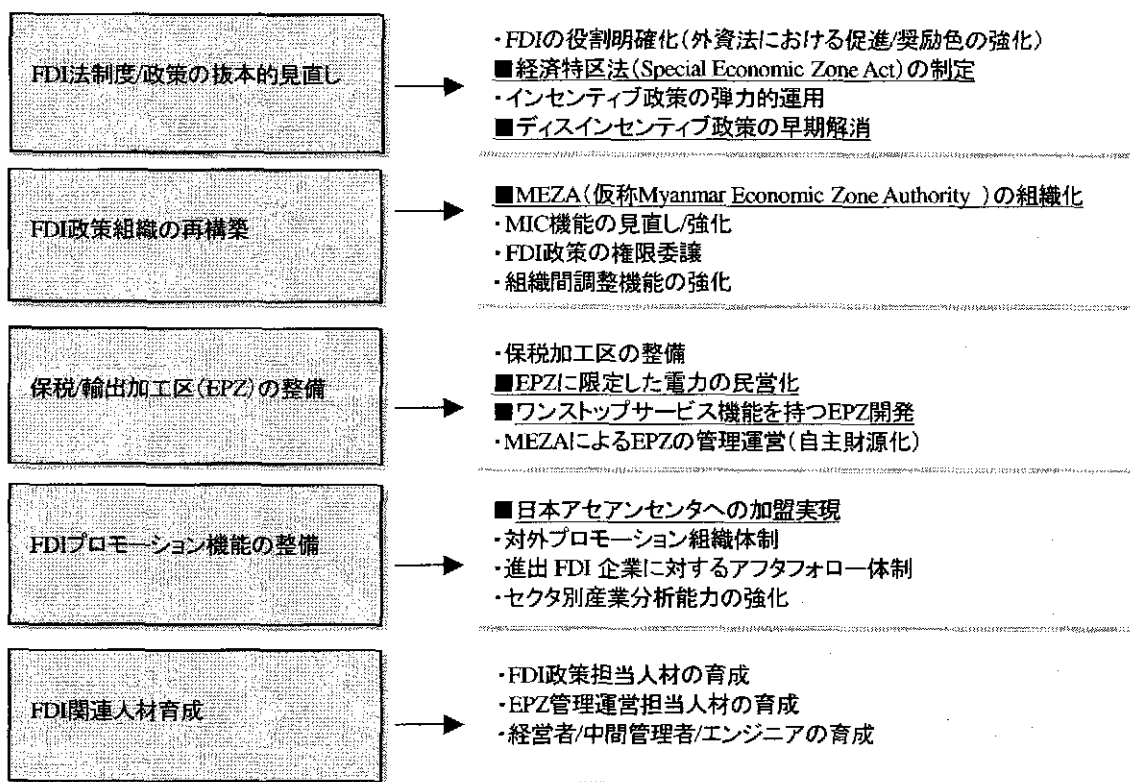
て到達出来ない水準とは言えない。目標達成のためには、外部要因（投資環境、FDI企業の意向）の影響も大きく受けるが、ミャンマー自体で、FDI企業にとって良好でメリットのある、つまりWin-Winの関係が結べる経済活動が出来るような受け皿作りが重要である。経済制裁を受けている状況で、投資環境を改善することは並大抵の努力では難しいが、まずは経済制裁の解消の努力と共に、後に示すような改革案に早急に着手すべきである。

3-5. ミャンマーの FDI 誘致戦略

(1) FDI 政策における改善方策

MyanmarにおけるFDI導入促進のための要件として、まず①産業ビジョンとこれに基づいた長期工業発展計画の策定、②金融政策（為替/外貨）の適正化、③産業インフラストラクチャの整備、④経済制裁状況からの脱却が必須である。こうした必須要件が併行的に満たされるという条件のもとで、FDI誘致を本格化させるために、ミャンマー政府は諸外国の協力を得ながら以下の点に注力したFDI関連政策の改善方策を強力に推進する必要がある。

図 3-12 ミャンマーの FDI 関連政策の改善方策（政策提案）



出所) JICA 調査団

(注) ■早急に着手すべき政策課題

(2) FDI 法制度/政策の抜本的な見直し

FDIに関連する法制度及び政策に関しては、FDIの役割明確化（外資法におけるFDI促進/奨励色の強化）、経済特区法（Special Economic Zone Act）の制定、インセンティブ政策の弾力的運用、ディスインセンティブ政策の早期解消といった面からの抜本的な見直しが必要である。特に緊急

的に経済特区法を制定し、FDIが安心して入居できるようなEPZの開発整備を急ぐことが必要である。

1) FDIの役割明確化

外国投資法について、ベトナム等周辺国では内外の投資環境変化にあわせて適宜修正改正を図っている。ミャンマーの場合、投資業種の選別色が強く、抑制された誘致措置に留まっており、産業ビジョン達成に貢献するFDIを積極的に呼び込めるよう、FDIの位置づけや優遇措置等をより前向きなものに改正すべきである。

2) 経済特区法 (Special Economic Zone Act) の制定

FDI誘致にEPZの開発整備が不可欠であり、この受け皿があつてこそFDIが多く進出してくることは、韓国、台湾、ASEAN各国、中国でのFDI実績が物語っている。EPZを開発整備するためには、特定の地域を設定して、進出企業に対して国内規制や税制等を緩和する経済特区法の制定が必要となる。

一般的に経済特区とよばれるのは、内外資本に対して Agro-industrial, Industrial, Commercial/Trading, Tourist, Investment and Financial Community 等様々な事業分野について、関連する国内規制や税制等を包括的に緩和するものである。ミャンマーの国情から当面広範な事業分野を包含した法整備が困難な場合、少なくとも組立加工を行う輸出製造業のFDI誘致にターゲットを絞った経済特区法を優先的に検討制定すべきである。

経済特区法と併せて、EPZ内のインフラ整備のため、電力の民営化をBOT方式等で認める法制度の制定が必要となる。現在電力省は、財源不足の中で電力不足を計画的に解消する努力を続けており、民営化には否定的である。しかし、工業開発につながるFDI企業誘致を図るための電力供給にBOT方式等を通じて民間資本を導入することは諸外国では一般化しており、ミャンマー政府も総合的かつ経済合理性の面からEPZの電力整備につながる法制度の制定を早急に図るべきである。

3) ディスインセンティブ政策の早期解消

ミャンマーのFDI阻害要因の中で、政策運営面でのディスインセンティブ性については、FDIに対する姿勢等ミャンマーの政治経済特性に根ざしているものも存在するが、その多くは経済制裁/外貨不足を背景にしており、FDIが工業発展計画の中で明確な位置づけを持たず、FDI政策の経済政策における優先度が明確でないために起こっているといえる。従って、今後の産業構造調整や経済成長を図る上で、FDIへの依存が極めて高いことを認識し、FDI政策の優先度を上げ、以下のようなディスインセンティブ政策を可能な限り解消していくように務める必要がある。

- ◆煩雑な手続き/頻繁な政策変更
- ◆会社設立に関する規制
- ◆事業活動を阻害する規制
- ◆CMP規制

(3) FDI組織の再構築

1) FDI 政策の実行組織の多様化 (MEZA の組織化)

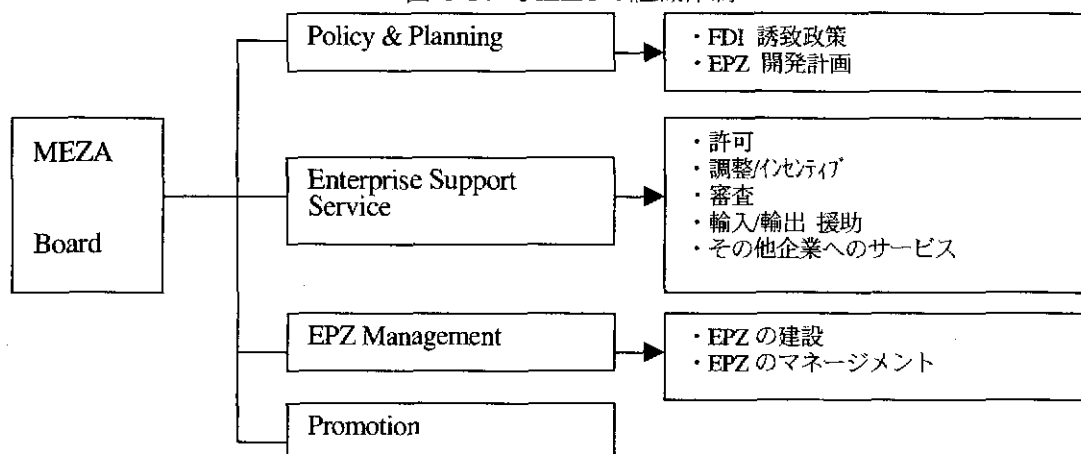
MIC は内外企業の投資案件に対応する必要があるため、運用上であれ外資系企業に有利なインセンティブを提供することが難しい。また本来、投資促進機関には外資の受け皿となる工業団地 (EPZ) の開発と運用管理に関与する組織機能の存在が不可欠であるとの判断から、MEZA (Myanmar Economic Zone Authority) を創設することを提案する。

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)

MEZA (仮称)	<ul style="list-style-type: none"> ・ <u>外資誘致に注力 (運用で FDI にメリットのあるインセンティブ供与)</u> ・ ステータスの高い Board 設置 ・ 外資導入関連の法制度改正や政策立案機能 ・ 申請窓口、案件審査、登記等の実務機能 ・ ワンストップサービス機能 ・ 投資プロモーション機能 ・ <u>開発された EPZ の管理運営機能</u> ・ <u>EPZ の運営管理収入で組織経営</u>
MIC	<ul style="list-style-type: none"> ・ これまで同様内外投資案件に対応 ・ ステータスの高い Board 設置 ・ 内外投資関連の法制度改正や政策立案機能 ・ 申請窓口、案件審査、登記等の実務機能 ・ ワンストップサービス機能 ・ 投資プロモーション機能 ・ 国家予算で組織運営

出所) JICA 調査団

図 3-14 MEZA の組織体制



出所) JICA 調査団

MIC が内外投資案件に同様にインセンティブを持って対応しなければならないのに対して、MEZA は、外資系企業の誘致にターゲットを絞り、FDI 政策にかかわる議決機関と、関連法制度改正や政策立案部門、申請窓口や登記等の実務部門、投資プロモーション部門に加えて、新たに開発される EPZ の運営管理部門を内在するような組織が望ましい。

MEZA 創設に際して重要なことは、本格的な EPZ 開発を民間主導で強力に推進するための法制度を用意し、その開発された EPZ を MEZA が直接管理運営すること、MEZA の運営費用は EPZ の管理運営収入で賄うこと、首相府等に付属機関として位置付け、Board の権威をより高めることが重要である。

2) MIC の再組織化と機能強化

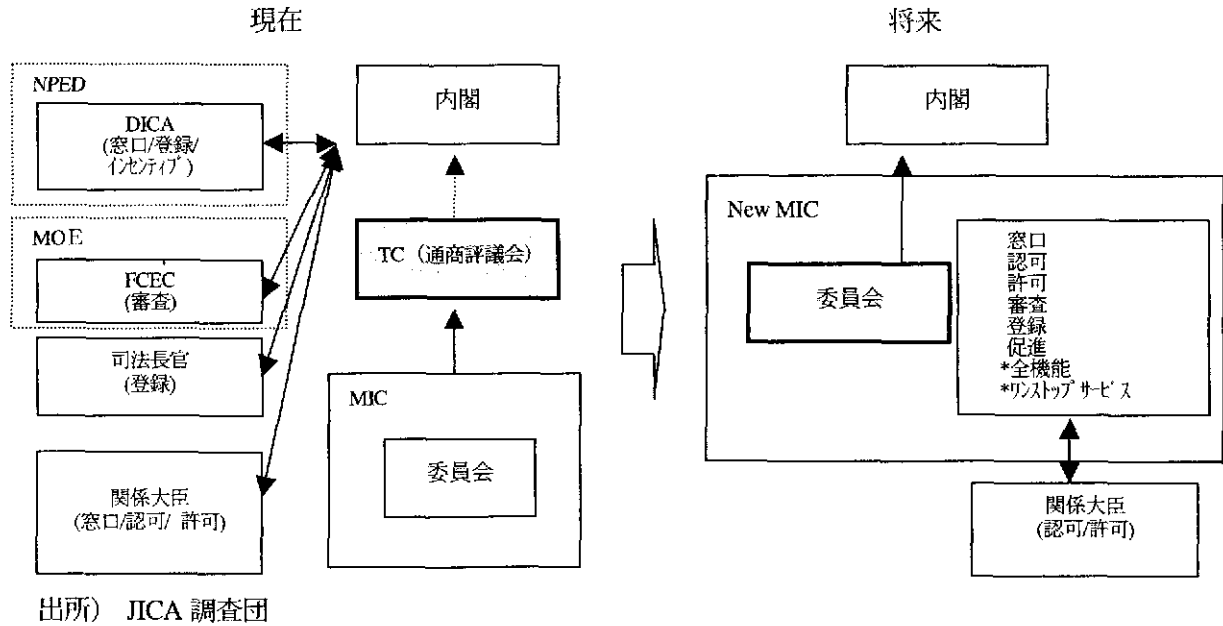
新たな MIC は、タイやフィリピンの BOI のような組織とし、外資導入政策にかかわる実質的な議決機関 (Board) と、関連法制度改正や政策立案、申請窓口や登記等の実務、投資プロモーションといった必須の 3 機能を内在するような組織が望ましい。MIC の位置づけについては外国投資誘致の国政における優先度を高めるためには、独立した組織が望まれるが、NPED の果たすべき国家経済計画に基づいた外資導入政策が期待できるのであれば、現実的にはフィリピンやヴィエトナムと同様に NPED の翼下で FDI 政策に権限を持つ組織とすることが望ましい。

(4) 保税輸出加工区 (EPZ) の整備

1) 保税加工区の整備

本格的な EPZ 開発整備が FDI 誘致の受け皿として重要であるが、既存に進出している FDI 企業や今後進出するものの様々な事情で EPZ に入居しない輸出企業を対象として、大がかりな法整備等を必要としない保税加工区制度を導入することが有効と考えられる。

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



現状では、Yangon 港湾の関連組織、施設で、こうした保税加工に必要な手続きが行われているが、例えば、Yangon 郊外やマンダレー等の地方に立地する生産工場の場合、いちいち部材輸入や製品輸出のため港湾まで手続きのため出向く必要がある。これを避けるため、大規模な進出企業向けに個別に保税加工業務の出張サービスを行う形態や近隣に立地する数ヶ所の生産工場を対象に保税加工事務所を開設するといった形態が考えられる。

2) EPZ の開発整備

外資進出を促すためには、ミャンマーがこれまで開発してきたような単なる工業団地ではなく、電力等のインフラが高度に整備され、100%輸入資材を使って組立加工後 100%輸出する保税加工機能を持ち、また関連省庁や行政機関への申請手続き等がワンストップサービスでおこなえるような、いわゆる輸出加工区 (EPZ) の設置が急務である。

EPZ なくして本格的な FDI 誘致は不可能なことは、ASEAN や中国の事例でも明らかである。特に縫製や電子部品組立のように当面全ての部材を輸入に依存し、100%輸出するような分野の FDI 企業の場合、EPZ の存在が不可避である。ASEAN、中国ともこうした EPZ を積極的に開発し、国内の様々な規制に縛られず、インセンティブを享受できる立地環境に FDI を誘致することで、雇用や外貨獲得、そして経済成長を果たしてきた。

ミャンマーでの現実的な EPZ 開発としては、費用等の面で必ずしも新規に開発する必要はないと考えられる。既存の民間企業と政府が JV で開発した、例えば Mingaladon 工業団地等インフラ不足でほとんど進出企業で埋まっていない工業団地を対象に、或いは既存工業団地隣接区域に、専用の電力設備を導入し、また通関等のワンストップサービス機能を付加することで、物理的には比較的短期間で EPZ 開発は可能となる。

当面 EPZ を Yangon 周辺に数ヶ所作り、FDI 企業の中でも比較的早い段階でミャンマー進出を検討している縫製産業を中心とした EPZ の成功事例を作ることが先決である。縫製産業中心

に EPZ 経営がうまくいくことが実証されれば、更に電子部品組立企業が立地できるようなよりサービス機能の充実した新規 EPZ 開発を進めることが出来るようになる。

EPZ の新規開発は、これまで通りミャンマー政府と民間（国内資本、外資）の JV 事業とし、管理運営は前述の MEZA が担当する。EPZ 開発主体としては FDI 企業を前提とするが、ASEAN 域内経済協力の一環として、マレーシア等の ASEAN 先行国による公的セクター支援の可能性も将来的にはあり得る。こうした手法も含めて数年内に 5 ヶ所前後、2010 年前後には 10~20 ヶ所、2020 年には 40~50 ヶ所程度の EPZ 開発を予定する。

(5) FDI プロモーション機能の整備

フィリピン、ヴェトナムとも FDI 企業に対するプロモーション機能を重視し、強化している。特に EPZ の運営管理で組織運営の財源を得ているフィリピンの PEZA のような投資促進機関の場合、プロモーション機能が誘致活動に欠かせないものとなる。

Myanmar の場合、MIC においても外資誘致のためのプロモーション組織機能や具体的な活動はほとんどない状況である。外資企業の誘致は、今後益々アセアン域内や中国との競合関係が強まる。従って今後外資政策を実行する組織体（MIC、MEZA）には、プロモーション機能を明確に位置付け、投資環境等の対外情報発信機能の整備、有望外資企業への継続的な誘致営業等に注力する必要がある。

ところで日本アセアンセンターは、日本政府の財政支援によりアセアン各国の外資誘致、輸出振興、観光開発を側面から支援する活動を行なっている。アセアン後発国のカンボジア、ラオスも最近相次いで加盟している。ミャンマー政府も大使館等を通じ、或いは大臣が来日の際やアセアンで開かれる理事会へのオブザーバー出席等を通じて、同センターへしばしばコンタクトしている模様である。しかし、費用対効果や国内関連情報データ提供等への疑念を払拭できないことなどから未だに加盟決定に至っていない。

加盟に必要な年間拠出金は 1 カ国あたり 500~1,000 万円程度とされ、比較的少ない費用負担で、日本から外資誘致、輸出振興、観光開発にかかわるプロモーション活動の面での様々な支援が期待出来る。投資誘致に関しては、ミャンマー内外の投資環境にも依存するため、加盟ですぐ効果が出ることを期待することは難しいが、観光や貿易面では短中期的にも効果が大きいと想定される。すぐにも加盟申請すべきである。

(6) FDI 政策の中長期展開スケジュール

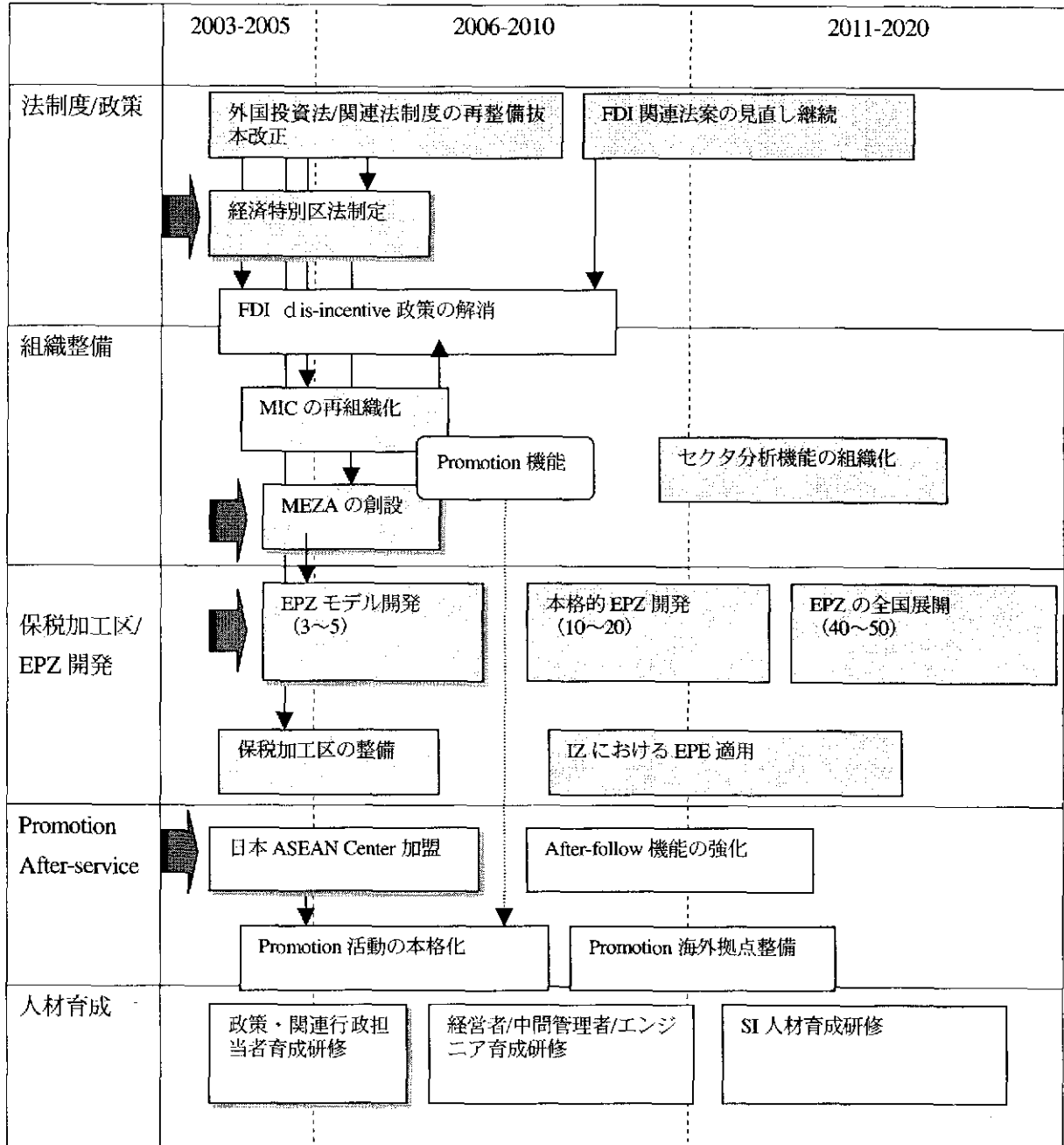
ミャンマーにおける FDI に関連する政策メニューを中長期スケジュールとして位置づけると以下のようなものである。輸出を担う FDI は深刻な外貨不足を解消出来る有効な手段であり、FDI 誘致に向けて取り組むべき政策課題は多い。

AFTA を控えた ASEAN や多くの外資を引きつける中国の投資環境は激しく変化しており、また経済特区制導入や電力民営化等の法制度の制定を伴うインフラ整備には多くの時間がかかるため、ミャンマー政府の政策メニュー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 政策において、ミャンマー政府の財政負担は必ずしも大きくないことに注力し、改革に向けて大胆な一歩を踏み出すべきである。


ミャンマー政府がこれから FDI 誘致のために取り組まなければならない政策メニューとしては、関連法制度の制定や改正、政策関連組織や機能の整備、インフラ開発整備、政策運用面で

の改善、国際機関の支援スキーム活用等数多くのものがある。しかもミャンマーの投資環境を抜本的に改善しない限り FDI 企業を目標通り誘致することは難しい。従って下記したように政策メニューの中でも優先順位の高いものに注力した政策展開を図ることを提案する。

図 3-16 FDI 政策の中長期展開スケジュール



出所) JICA 調査団

(注)  は優先順位の高い政策メニュー