

2017－2018 年度 プロジェクト研究
「投資促進分野の支援枠組み
に関する調査業務」
ファイナルレポート

平成 30 年 12 月
(2018 年)

独立行政法人
国際協力機構 (JICA)

有限会社エクシディア

産公
JR
18-093

調査最終報告書

ビジネス環境改革と投資促進

Business Environment Reform and Investment Promotion

Business Environment Working Group

Donor Committee for Enterprise Development: <http://www.enterprise-development.org>

Citation: JICA (2018) 'Business Environment Reform and Investment Promotion', *Study Report*, Donor Committee for Enterprise Development, Cambridge, UK

The ExeIdea consultant team contracted by Japan International Cooperation Agency (JICA), Yuzuru Ozeki (lead), Masayuki Ishida, and Hiroshi Nishimaki, is grateful for the support of a project Task Team, which was made up of members from the Business Environment Working Group and who provided advice, documentation and contacts: Toru Homma (JICA), Stefanie Springorum (GIZ/BMZ), Andreja Marusic (World Bank Group), Liliana de SaKirchknopf/Alain Buelmann (SECO), Juergen Reinhardt (UNIDO), and Fulvia Farinelli (UNCTAD). Special thanks are due to Simon White who provided guidance to the consultant team throughout the preparation of this document.

要約

2030年までの15年間に亘る開発戦略の指針である持続可能な開発目標（Sustainable Development Goals, SDGs）の枠組みの中で、民間投資は多くの社会経済的目標を達成するための重要なインプットとして位置付けられている。その状況下、政府開発援助（ODA）はますます民間投資促進に焦点を合わせており、ビジネス環境改革（BER）はそのための重要な政策手段のひとつと考えられる。本調査は、そういった背景の下、Donor Committee for Enterprise Development (DCED)、Business Environment Working Group (BEWG)の活動として実施された。

「ビジネス活動を律する政策・法制・制度・規制の枠組みの複合体」に係る改革と定義される¹BERは、投資促進策やその他の政策と連携して民間投資促進の触媒としての役割を果たすことができるかどうか、またドナーの支援プログラムはBERの有効性を高めることができるかをこの調査では問う。そのため、まずアンケートとインタビューによるドナー調査を行い、技術レポートやプロジェクト文書を含む文献をレビューし、被援助国のケーススタディを実施した。

1. アプローチと方法論

本調査は、ドナーと開発機関の支援戦略とプログラムに係るアンケート・インタビュー調査から始まった。BERと民間投資の間の因果関係及びダイナミックなリンクに関する文献は、新規投資額、雇用創出、個人所得にプラスの効果があることを明確に示しているが、その効果は支援プログラムの枠組みの中での狭義の効果であり、経済全体への影響は不明確とされている。経済全体の影響に焦点を当てるには、必然的に被援助国のマクロ政策と政治経済を含む包括的な視点で状況を把握する必要がある。

続いて本調査では、まず世界の被援助各国の過去20年間のマクロレベル投資実績のパネルデータに基づき投資比率の伸びが著しい国を特定し、次にその中でエチオピアとミャンマーにつき詳細なケーススタディを実施し、BER支援プログラムと経済全体への影響についてさらに深い分析を行った。両国は、投資比率の伸びが顕著であったことと、2017年の世界銀行最優秀改革賞授与で認められた近年の改革を勘案し選定された。このことは一方で、両国が平均的な開発途上国でないことも意味するため、将来他国のケーススタディを通じて本調査の結論をより深めていく余地がある。

2. 政策環境の新潮流 – ドナー調査結果

SDGsとBER支援プログラムの目的：BERと投資促進の政策環境はSDGsの枠組みの中で変化しており、雇用創出、生産性、貧困削減、平等とジェンダーの問題、中小企業（SME）開発、インフォーマル企業のフォーマル化等を含む、より幅広い政策枠組みを目指している。これら目標は以前より開発支援の視野に入っていたものの、昨今BERの枠組みの中でその焦点がより明確になっていると言える。

BER支援のプログラムのアプローチ：支援プログラムの多くはDCEDによる「BER実践ガイド」(DCED, 2008)で定義されているBERの複数の機能領域に跨っており、また、同領域外に分類されるものも多々ある。このことは、支援プログラムの内容が、よりプログラム・アプローチ的になり、広範な政策枠組みを取り扱うようになってきていることを反映している。

企業への直接支援：特定の企業や産業を対象とした支援プログラムが増加傾向にある。技術支援及び経営支援を直接提供すると同時に、外国企業と現地企業の提携を促進することで現地企業の生産性向上を目指すプログラムが多くみられる。

¹ DCED (2008)

優良実践事例：改革実践、コンプライアンス・コストの削減、新規投資の実現、雇用創出の観点から、優良事例の成果は積極的に評価されるが、経済全体の成果は依然として不明確。

モニタリング・評価：支援プログラムでしばしば使用されるログフレームアプローチは、便宜的ではあるが、結果指向の分析ツールとしては不十分である。特に、支援の成果（Outcome）と影響（Impact）の関係は複雑であり、前者の達成は必ずしも最終目標である後者の発現を保証するものではない。

3. 国別ケーススタディ

3-1. エチオピアの事例の主な所見

外国直接投資（FDI）の流入：2012年以降、エチオピアへの FDI は劇的に増加した。

BER と投資促進：2010年代初めからエチオピアで BER と投資促進が大幅に進展した。過去 5 年間の FDI の急増は、エチオピア政府（GOE）の BER にかかる取り組みとドナーの支援に負うところが大きい。

構造改革：サービス部門主導の成長から製造業主導の成長に転換し、需要サイドでは、公共投資から民間投資への転換、及び輸出促進を目指すことが適切な構造改革である。この改革は、国家 5 ヵ年計画 2015/16-2019/20 に組み込まれている。

国家 5 ヵ年計画：Growth and Transformation Plan II (GTP II)：FDI の誘致は、GTPII が目標とする工業団地の全国的な展開を通じる工業化政策の根幹をなすものであり、BER 及び投資促進策は同政策の一環として重要な役割を担った。

メソ（セクター）・マイクロ（企業）レベルのデータ分析：メソ・マイクロのデータ分析は、民間投資促進や製造業主導の成長を目指す構造改革が進捗していることを示している。

改革成果の伝達：構造改革は改善方向で進められているにもかかわらず、製造業の付加価値は GDP の 6%、また FDI は依然として国内投資の 5 分の 1 の低いレベルで推移している。改革の努力が実を結び構造転換が実現するには時期尚早である。

ドナー支援プログラム：FDI と工業団地を通じた産業化戦略は、近年多大なるドナー支援を享受しているが、ドナー支援の情報の共有とドナー間調整はまだ十分なレベルではない。

エチオピアのビジネス環境ランキング(DBR)の乖離：DBR は、もともと国内企業のビジネス環境の指標を意図したものであり、より広範な条件を必要とする FDI を対象とするものではなかった。世界銀行の 2017 年の最優秀改革賞で認められたエチオピアの改革実績は DBR に十分に反映されておらず、同指標の役割の拡大の必要性を示唆している。FDI 専用の DBR 指標も一考に値する。

3-2. ミャンマーの事例の主な所見

民政移管：2010 年代初めに民政移管を実現した後、ミャンマーは、法律改正・規制改革を伴う野心的な構造改革プログラムに着手し、市場経済の開放及び自由化を目指した。

一連の統合的改革的枠組み：まず経済社会改革計画（FESR 2012-15）として纏められた。続いて BER と投資促進の統合的な枠組み作りが複数のドナーの支援により行われた。例として、国家総合開発計画（NCDP）、長期外国投資促進計画（FDIPP）、ミャンマー投資促進計画（MIPP）等が挙げられる。

投資動向：上記の改革に対応して、総投資額/国内総生産（GDP）比率は、FDI の急上昇を反映して、2012年には15%から20%に、さらに2016年には23%に増加した。

BER 支援プログラム：2010年代初めの民政移管を機に、ドナー支援プログラムが急増した。ドナー支援プログラムは、当初、社会政策と経済開発の統合的な国家政策や計画策定に係る支援が集中し、次に各目標達成のための課題に対応する支援が続いた。

法制度改革：近年、ミャンマー政府（GOM）が複数のドナーの支援を受けつつ行った重要な BER は、外国投資法とミャンマー市民投資法を統合した2016年のミャンマー投資法、及び2017年のミャンマー会社法である。新投資法では企業参入の阻害要因の軽減、行政手続きの簡素化、紛争解決の仕組みの整備、その他投資家へのインセンティブ供与を制度化した。他方、ミャンマー新会社法は、一世紀以上前に採択された会社法に代わり、企業活動の規制枠組みを近代化した。

透明性と予見可能性：GOM は法令草案作成にあたって、民間企業セクターとの緊密な対話を通じ徹底した公開プロセスをとり、民間セクターとの対話、政府の透明性、及び援助協調が調和する「好循環」を実現した。

4. 仮説

本調査では、エチオピアとミャンマーのケーススタディに基づいて BER 支援プログラムの有効性に関する仮説を模索した。以下の仮説は、ドナー及び開発機関の支援プログラムへの教訓を引き出すとともに、マクロレベルの投資・成長と BER・投資促進との相関関係を明らかにすることを意図した。これら仮説の検証は、本調査におけるケーススタディの文脈で行われており、将来、より広範囲な途上国のケーススタディでさらに精査されることが期待される。

仮説1：統合的アプローチ

「マクロレベルの投資と成長を促進するには、BER 及び投資促進と構造改革を組み合わせた統合的アプローチが必要である。」

自由化や工業化等の構造改革は、基本的に構造変革を推し進めるものである一方、規制改革や市場改革を伴う BER は、取引コストの削減と市場の改善により構造変革のプロセスを補助する役割を果たす。その意味で構造改革と BER は根本的に補完的である。エチオピアとミャンマーのケーススタディを通じ、2010年代初頭に始まったマクロレベルの投資急増と高成長は、自由化と工業化などの構造改革及びドナーと開発機関が支援する BER と投資促進の組み合わせと強く相関していることが示された。

仮説2：優良事例の波及効果

「BER と投資促進のためのドナー支援の重要な部分である新興企業や業界への直接支援は、実証された優良事例の他企業への波及効果に特に注目すべきである。」

セクター、クラスター、企業への直接的な支援は、しばしば技術支援を通じて行われ、政府による優遇税制やその他の財政的インセンティブを伴うこともある。このような支援は、新興企業や産業を育成するために有効であると共に、FDI の（後方）リンケージやスピルオーバー効果と連動することが望ましい。そこから生じる優良事例が他企業や業界全体に波及する必要がある。そのためには、金融・外貨・インフラへのアクセス向上、さらには生産要素市場の改革といった BER を推進し国内投資を促進することが必要である。そして、直接支援が道理を外れたものにならないよう、また国内企業が FDI のスピルオーバー効果を享受できるよう、国内企業の企業能力を強化することに配慮すべきである。

仮説 3：投資誘因（Investment attraction）へのコミットメント

「BER と投資促進支援プログラムの策定を「投資誘因」と整合的に組み合わせ、より広い政策枠組の中で有機的に実施することで、投資機会の増加に寄与する。」

ケーススタディは、BER が輸出促進や民間セクター開発（PSD）等の目標を含む広い政策枠組みに頻りに組み込まれていることを示している。BER が貿易促進や PSD の重要な部分であることを考慮すると、それらの政策とどのように関連しているのかを明確にすることが重要である。貿易促進や PSD の枠組みに組み込まれた BER には、金融や外貨へのアクセス、技能開発、労働市場改革、インフラ開発、ビジネス開発やイノベーション支援が含まれる。それらが、輸出促進と PSD 政策をベンチマークとし、「投資誘因」にコミットした政府によって実施されれば、投資促進に最も効果的である。BER の基本方針を規定する「投資誘因」とは、投資家にアピールする根本的な要因であり、エチオピアの場合は、工業団地建設や経済特区制度を柱にした産業化政策とそれに対する政府のコミットメント、及び競争力のある労働力とエネルギー供給であり、ミャンマーの場合は、インド、中国、ASEAN 諸国との近接性、競争的な労働力等が投資誘因の要素となる。

仮説 4：コーディネーションの「好循環」

「ドナーの支援は、被援助国の政策要件とその推移にドナー協調が有機的に対応する場合に最も有効である。」

ドナー協調の目的には、情報の共有、重複の回避、比較優位に基づいた分業等が含まれるが、この調査は統合支援戦略に基づいたより積極的且つ柔軟な援助協調の必要性を標榜する。例えば、エチオピアでは、民間セクター主導による産業化がドナー・グループは協調的な支援を享受する領域として、工業団地（IP）を中心とした支援のみならず、サービスセクターを始めとした貿易と投資のさらなる規制緩和の第 2 世代改革も有効と考えられる。ミャンマー政府主導の好循環モデルは好例である。

5. 結論と政策提言

5-1. 結論

BER とマクロレベルの投資の因果関係に係る検証：「BER や投資促進策がマクロレベルの投資や成長に繋がるかどうか」という問いに答えるため、この調査ではケーススタディを通じて実証的検証を行った。その結果は、国内投資及び FDI の GDP 比率が BER や投資促進策と連動しており、また後者は同時に進行する構造改革と密接な関係があることが判明した。これは、上記の仮説 1 の検証結果とも合致する。

ケーススタディの 2 カ国は双方とも BER と構造改革の間の緊密なつながりを示している。エチオピアでは、工業化を目指した成長政策の転換があり、ミャンマーでは民政移管後の市場経済の改革があった。懸案の因果関係はその脈絡の中で検証された。BER と同時のマクロレベルの国内投資と FDI と構造改革は、両者の因果関係を強く示唆する。しかしながら、投資及び成長への影響は、国家計画や SDG の目標とするレベルには達していない。

マクロレベルの投資へのリンクと BER と投資促進に係る提言：経済全体の投資、雇用、成長、貧困削減に影響を及ぼすには、BER と投資促進に端を発し、以下の図に示すように包括的で多段階に渡るプロセスが必要である。エチオピアとミャンマーのケーススタディは、望ましい構造変革の初期の段階を経ていることを示しているものの、SDGs や国家開発目標に見合ったマクロレベルの目標を達成するためには、さらなる BER と構造改革が不可欠である。

政策・改革から成長・貧困削減への関連性の概念図



出典：コンサルタントチーム

BER 及び投資促進とマクロレベルの投資との関連性に係る結論を以下に要約する。

構造変革の触媒としての BER： ケーススタディの結果は、マクロレベルの投資比率、特に FDI の誘致が統合的な BER を含む構造改革に顕著に反応していることを示している。ミクロ（企業）及びメソ（セクター）レベルの分析では、望ましい構造変革の兆候が示された。従って、触媒プロセスが緒に就いたといえる。構造変革は初期段階にあり、今後の改革努力でその加速性と持続性を担保する必要がある。

改革効果の波及促進： 優良事例の波及や FDI のリンケージを通じ、改革効果の経済全体への波及は初期の兆候を見せており、タイムラグを経て加速するものと考えられるものの、SDGs や国家開発目標の達成に貢献するには、BER と投資促進の加速及び第 2 世代構造改革の立案と実施が不可欠である。

5-2. BER と投資促進への提言

上記調査結果より本報告は、以下を今後の BER と投資促進に係る支援についての提言とする。

- **統合的アプローチの推進：** BER と投資促進は、発展途上国の成長要因分析やミクロ・メソ分析によって裏付けられた構造改革のより広範囲な政策枠組みに統合されるべきである。
- **第 2 世代改革の実施：** 第 1 世代改革で法制度、規制の枠組み改革等の基礎改革を達成後、エチオピアは引き続き貿易と投資の自由化を続ける必要があり、ミャンマーはインド、中国、ASEAN 諸国との地理的近接性を利用したグローバル・バリューチェーンへの参加を通じた戦略を策定する。
- **垂直介入との組み合わせによる改革成果の波及促進：** BER とセクター、サブセクター、クラスターに特化した産業政策による垂直介入を組み合わせることで、初期の改革成果の経済全体への波及を促す。垂直介入とは、ファイナンスへのアクセス、インフラ開発、事業開発、イノベーションへの支援を含む。
- **投資誘因の重視：** 「投資誘因」に合致した BER を設計し、輸出促進や PSD 等の関連改革と調和的に実施する。
- **コーディネーションの好循環形成：** ミャンマーに倣い、政府・ドナー・投資家の協調体制の好循環を確立する。好循環は、投資誘因に対する政府のコミットメント、それに応じた支援プログラム、政府のコミットメントを支持する投資家の対応から成る。

略語

ADB	アジア開発銀行 (Asian Development Bank)
AGOA	アフリカ成長機会法 (African Growth and Opportunity Act)
AmCham	米国商工会議所 (American Chamber of Commerce)
AusAID	オーストラリア国際開発庁 (Australian Agency for International Development)
ASEAN	東南アジア諸国連合 (Association of Southeast Asian Nations)
BER	ビジネス環境改革 (Business Environment Reform)
BEWG	ビジネス環境ワーキンググループ (Business Environment Working Group)
BMZ	ドイツ連邦経済援助省 (German Federal Ministry for Economic Cooperation and Development)
DACU	開発援助調整ユニット (Development Assistance Coordination Unit)
DAP	開発支援政策 (Development Assistance Policy)
DBR	ビジネス環境ランキング (Doing Business Ranking)
DCED	企業開発のためのドナー委員会 (Donor Committee for Enterprise Development)
DER	開発効果円卓会議 (Development Effectiveness Roundtable)
DFID	英国国際開発省 (Department for International Development)
DICA	投資企業管理局 (Directorate of Investment and Company Administration)
EC	欧州委員会 (European Commission)
EIC	エチオピア投資委員会 (Ethiopian Investment Commission)
EIPP	エチオピア国産産業振興プロジェクト (Ethiopia Industrial Promotion Project)
EPPCF	エチオピア官民連携諮問フォーラム (Ethiopian Public and Private Consultative Forum)
EU	欧州連合 (European Union)
FAO	食料農業機関 (Food and Agriculture Organization)
FCF	固定資本形成 (Fixed Capital Formation)
FDI	外国直接投資 (Foreign direct investment)
FDIPP	長期外国投資促進計画 (Long-term Foreign Direct Investment Promotion Plan)
FESR	経済・社会改革枠組み (Framework for Economic and Social Reforms)
FIL	外国投資法 (Foreign Investment Law)
GDP	国内総生産 (Gross Domestic Product)
GFCF	総固定資本形成 (Gross Fixed Capital Formation)
GIZ	ドイツ国際協力公社 (German Technical Cooperation)
GOE	エチオピア連邦民主共和国政府 (Government of Ethiopia)
GOM	ミャンマー連邦共和国政府 (Government of Myanmar)
GTP II	国家5カ年計画 2015/16-2019/20 (成長と構造改革計画 II) (The Second Growth and Transformation Plan 2015/16-2019/20)
HRP	人材開発 (Human Resource Development)
HIP	ハワッサ工業団地 (Hawassa Industrial Park)
IAIP	統合農産加工団地 (Integrated Agro-Industrial Park)
ICT	情報通信技術 (Information and Communication Technology)
IBRD	国際復興開発銀行 (International Bank for Reconstruction and Development)
ICT	情報通信技術 (Information and Communication Technology)
IDA	国際開発協会 (International Development Association)
IFC	国際金融公社 (International Finance Corporation)
ILO	国際労働機関 (International Labor Organization)
IP	工業団地 (Industrial Parks)

IPA	投資促進機関 (Investment Promotion Agency)
IPDC	工業団地開発公社 (Industrial Park Development Corporation)
IPR	投資政策レビュー (Investment Policy Review)
JICA	国際協力機構 (Japan International Cooperation Agency)
KOICA	韓国国際協力団 (Korea International Cooperation Agency)
METI	経済産業省 (Ministry of Economy, Trade and Industry)
MIDV	ミャンマー産業発展ビジョン (Myanmar Industrial Development Vision)
MIL	ミャンマー投資法 (Myanmar Investment Law)
MIPP	ミャンマー投資促進計画 (Myanmar Investment Promotion Plan)
MJJI	日・ミャンマー共同イニシアティブ (Myanmar Japan Joint Initiative)
MOEE	ミャンマー電力・エネルギー省 (Ministry of Electricity and Energy)
MSDP	ミャンマー持続可能な開発目標 (Myanmar Sustainable Development Plan)
MSME	零細・中小企業 (Micro, Small and Medium Enterprises)
NCDP	国家総合開発計画 (National Comprehensive Development Plan)
NGO	非政府組織 (Non-Governmental Organization)
NLD	国民民主連盟 (National League for Democracy)
ODA	政府開発援助 (Official Development Assistance)
OECD	経済開発協力機構 (Organisation for Economic Co-operation and Development)
OSS	ワンストップサービス (One Stop Service)
PPD	官民対話 (Public Private Dialogue)
PPP	官民パートナーシップ (Public Private Partnership)
PSD	民間セクター開発 (Private Sector Development)
RRI	(FDI) 制限指数 (Regulatory Restrictiveness Index)
SDGs	持続可能な開発目標 (Sustainable Development Goals)
SECO	スイス経済省経済事務局 (Swiss State Secretariat for Economic Affairs)
SEZ	特別経済区 (経済特区) (Special Economic Zone)
SIDA	スウェーデン国際開発協力庁 (Swedish Agency for International Development)
SME	中小企業 (Small and medium-sized enterprise)
SNA	国民経済計算 (System of National Accounts)
SOE	国有企業 (State-owned Enterprise)
SSA	サブサハラ・アフリカ (Sub-Saharan Africa)
TVET	職業技術教育・訓練 (Technical and Vocational Education and Training)
UMFCCI	ミャンマー連邦商工会議所連盟 (Union of Myanmar Federation of Chambers of Commerce and Industry)
UN	国際連合 (United Nations)
UNCTAD	国際連合貿易開発会議 (United Nations Conference on Trade and Development)
UNDP	国際連合開発計画 (United Nations Development Programme)
UNESCAP	国際連合アジア太平洋経済社会委員会 (United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific)
UNIDO	国際連合工業開発機関 (United Nations Industrial Development Organization)
URL	統一資源位置指定子 (Uniform Resource Locator)
USD	米ドル (United States Dollar)
USDP	連邦団結発展党 (Union Solidarity and Development Party)
WBG	世界銀行グループ (World Bank Group)

目次

要約	I
略語	VI
目次	VIII
図表リスト	X
1. イントロダクション	1
1-1 問題意識と課題	1
1-2 調査の焦点と目的	2
1-3 調査のアプローチと方法論	3
2. ドナー調査結果	4
2-1 政策環境の変遷	4
2-2 マクロレベルの投資との有機的なリンク	4
2-3 成果の計測と指標	4
2-4 優良事例	5
2-5 民間セクターとのコーディネート	5
2-6 今後の課題	6
3. 国別ケーススタディ	7
3-1 グローバルな視点	7
3-2 ケーススタディ：エチオピア－工業化へのパラダイムシフト	8
3-2-1 投資の趨勢、2011-16	8
3-2-2 投資環境、ビジネス環境改革、投資促進	9
3-2-3 支援対象国のコンテキスト分析	9
3-2-4 ビジネス環境改革の支援プログラム-マッピング	14
3-2-5 支援プログラムの評価	15
3-2-6 まとめ	16
3-3 ケーススタディ：ミャンマー－政府の手腕が功を奏する BER	17
3-3-1 概観	17
3-3-2 FDI 及び国内投資	18
3-3-3 BER 支援プログラム	21
3-3-4 DOING BUSINESS 等の順位	24
3-3-5 BER 支援プログラムと投資の関係－試行的マッピング	25
3-3-6 その他の支援プログラム	27
3-3-7 ミャンマー事例からの示唆	27

4. 仮説.....	30
4-1 仮説1：統合的アプローチ.....	30
4-2 仮説2：優良事例の波及効果.....	31
4-3 仮説3：“投資誘因”（INVESTMENT ATTRACTION）へのコミットメント.....	32
4-4 仮説4：コーディネーションの「好循環」.....	33
5. 結論と政策提言.....	34
5-1 結論.....	34
5-1-1 BER とマクロレベルの投資との因果関係に係る検証.....	34
5-1-2 マクロレベルの投資へのリンクと BER と投資促進に係る提言.....	34
5-2 将来の BER と投資促進への提言.....	35
参考文献.....	36
ANNEXES:.....	41
ANNEX 1: TABLE ON ETHIOPIA: SUPPORT PROGRAMMES FOR BER AND INVESTMENT PROMOTION BY AGENCY.....	42
ANNEX 2: MYANMAR – TIMEFRAMES OF BER SUPPORT PROGRAMMES BY POLICY AREA AND AGENCY	44
ANNEX 3: TERMS OF REFERENCE	49
ANNEX 4: QUESTIONNAIRE AND DONOR INTERVIEW RESPONSES.....	52

図表リスト

図 1 投資/GDP 比率の国別推移（1996-2015 年）	7
図 2 総固定資本投資、民間セクター総固定投資、FDI 純流入（2000-2016） （GDP 比）	8
図 3 ミャンマー：総投資額/GDP 比推移及び予測.....	18
図 4 ミャンマー：セクター別 FDI 推移、認可ベース	19
図 5 ミャンマー：製造業及びサービス分野における FDI 推移	20
図 6 ミャンマー：従業員数推移.....	20
図 7 OECD による FDI 制限指数推移.....	25
図 8 年代別 BER 関連主要動向と FDI 推移.....	28
図 9 BER 支援プログラムにおける実際の投資実行までのステップと時間差	32
図 10 政策・改革から成長・貧困削減への関連性の概念図.....	34
表 1 ミャンマー：BER 関係政策/戦略及び関係支援プログラム.....	22
表 2 ミャンマー：主要 BER 関係法令及び関係支援プログラム.....	23
表 3 支援対象分野別 BER 関係プロジェクト数概要.....	26

1. イントロダクション

1-1 問題意識と課題

内国投資及び海外直接投資を含む投資促進は、雇用の創出、民間セクター開発、技術移転を通じ途上国の経済成長に多大な貢献をすると考えられ、成長志向型のドナーによる支援において重要な課題となっている。開発途上国政府は投資促進に向けてビジネス環境改革（Business Environment Reform, BER）に取り組み、同時に優遇税制、補助金、信用供与、及び官民連携やその他の戦略的提携と行った具体的な投資誘致方策を実行している。この意味で、BER はドナーによる成長志向の援助において中心的な役割を担うことが期待される。

他方、2030年までの途上国開発指針である持続的開発目標（Sustainable Development Goals, SDGs）は、2.5兆米ドルの新規投資を必要とし、その大部分は民間投資に依拠する。²従って、民間投資促進はSDGsの枠組みの中で非常に重要とされる。開発資金需要を満たすためには直接投資等の民間投資が不可欠であり、途上国開発に民間投資を動員するための環境整備にODAを活用するという観点から、ODAによる投資関連協力の意義が再評価されている。このことから、支援ドナーや国際機関がBERの支援プログラムをより効果的に立案・実施し、投資促進を図ることの重要性が再認識されている。これは、2002年に合意された「開発への資金調達に係るモントレーコンセンサス」の精神と合致する³

この環境に対し、ビジネス環境改革と投資促進の因果関係や、効果的な政策介入のあり方に係る知見は十分に蓄積されていない。投資促進支援分野では、世界銀行やWTO等による「貿易のための援助」等ドナー間の協調に向けた取り組みがなされる一方で、ドナー毎に支援のエリアやアプローチが異なっている。例えば経済特区開発を含む産業政策のアプローチについても見解が異なり、SDGsの枠組みの中でも民間投資をどう位置づけるかについてコンセンサスがあるとは言えない。

ODAが民間投資を促進する上で効果的な触媒的役割を果たすべきであることは合意されるものの、過去におけるBERと投資促進を通じた投資創出における支援プログラムの結果は必ずしも一義的ではない。支援プログラムは、法制度・規制改革、能力開発、基本インフラを含むビジネス環境の改善に貢献したが、マクロレベルの民間投資、雇用、生産性、及び成長へのインパクトは依然として不明である。既存の研究成果は、BERと投資促進とマクロレベルのインパクトの関連性については未だ確固たる結論に達していない。

² UNCTAD (2015a)

³ United Nations (2002)

Donor Committee for Enterprise Development (DCED) の全てメンバーが署名している実践的ガイダンス Supporting Business Environment Reforms: Practical Guidance for Development Agencies⁴によると、ビジネス環境は投資環境の一部であり、政策と法律の枠組み、規制と管理の枠組み、及び制度的取り決めの組み合わせから構成され、セクター、地域、国家、地方レベルで存在する。同ガイダンスでは、BER 支援のカテゴリーとしてビジネス環境の「10 の機能分野」が定義されている⁵。更に、DCED は、Standard for Measuring Results in Private Sector Development – Control Points and Compliance Criteriaを通じ、改革成果の測定とモニタリングシステムの管理に関する詳細なガイドラインを規定している⁶。DCED による上記の支援ガイドライン、さらに、経済協力開発機構 (OECD) による「投資のための政策枠組み (Policy Framework for Investment, PFI)」⁷の指針にもかかわらず、BER と投資促進支援へのアプローチは、支援の役割や方法論に係る異なった見解を反映してドナーや開発機関によってかなりの差異が見られる⁸。その事実、BER と投資及び成長の間の有機的な関係が明らかにされていないことをも反映していると言える。

この問題に関する最新の文献、DFID による Supporting Business Environment Reform and Investment Promotion and Facilitation⁹ 及び世界銀行の 2017/2018 Global Investment Competitiveness Report: Foreign Investor Perspectives and Policy Implications¹⁰ は、BER とマクロレベルの民間投資のダイナミックな関連性に関して幾らかの洞察を提供している。広範かつ体系的な文献調査に基づく DFID の論文は、BER は企業レベルの新規投資には貢献するが、経済全体の民間投資への影響には他の要因が存在するため、関連性を証明することは困難であると結論づけている。またこの論文は、さらなる研究状況および国別の研究と、成果測定のための継続的な推進を示唆している。他方、広範な投資家へのアンケート調査に基づく世界銀行の調査報告では、FDI タイプ毎に適した BER の峻別、投資家保護や保証制度のアフターケア、投資促進機関 (IPA) の重要性等が強調されているが、マクロレベルの民間投資に係る知識格差を埋めるための体系的分析は行っていない。

1-2 調査の焦点と目的

この調査の TOR (Annex 2) では、途上国政府は民間投資を通じ経済成長を促進するため BER やその他の投資政策を遂行しているが、BER と新規投資のダイナミックな関連性や個々の介入政策の補完性が十分に理解されていないとしている。この調査は、まず BER と投資促進分野に

⁴ DCED (2008)

⁵ ビジネス登録とライセンス手続きの簡素化、税制と管理の改善、金融へのアクセス、労働法と管理の改善、規制のガバナンス、土地のタイトル、登録簿及び管理、商業裁判所へのアクセス、紛争解決メカニズムへのアクセス、官民の対話、市場情報へのアクセス、その他。

⁶ DCED (2017)

⁷ OECD (2015b)

⁸ OECD が取り纏めた「投資のための政策枠組み」は、OECD 加盟国政府はもとより、OECD 非加盟国、世界銀行グループ、国連機関、労働機関、市民社会等と協働で策定され、投資政策の国際標準とされる。同枠組みは政情やマクロ経済の安定、法律遵守といった必要条件を前提とし、投資政策、投資促進・円滑化、競争政策、貿易政策、税制、コーポレート・ガバナンス、金融、インフラ、人材開発、責任あるビジネス行動、グリーン成長、公共ガバナンスの 12 分野から構成される。

⁹ DFID (2015)

¹⁰ World Bank Group (2018)

おけるドナーと開発機関による支援プログラムを概観し、これらのダイナミックな有機的関連性の理解に資するために、ドナー及び開発機関の経験に基づいた制約、課題、成功事例、支援策の有効性とその計測方法のレビューを通じ BER 支援プログラムの評価を行った。

次に、BER 支援プログラムの評価は基本的に被援助国のコンテキストの中で行われるべきであり、被援助国側のニーズに焦点を合わせたケーススタディのアプローチを採用した。被援助国の文脈の中で、それら支援プログラムが FDI と国内投資促進に貢献したかどうか、貢献したとすればどのような経路を経てその結果が達成されたかを検証した。選択された被援助国ケースにおいて、クラスター、セクター、企業レベルの分析のみならず、マクロ経済政策、政治経済等を含む包括的な分析を行った。

1-3 調査のアプローチと方法論

本調査では、まずアンケート調査とドナーインタビューを行い、BER と投資促進のための支援プログラムの戦略と現状のベースラインを確認した。さらに、関連する報告書やプロジェクト文書は、ドナーのウェブサイトで公開されているものも広く参照した。次に、過去数十年に亘る各国の投資比率に関するパネルデータを集計し、比率が加速している国々を特定した。その中で、選択された被援助国について投資比率の時系列データを深掘りし、実施された政策や改革との関連性を分析し、成長と貧困につながる民間投資を促進することを目指す支援プログラムの有効性評価を行った。

本調査では、エチオピアとミャンマーを被援助国の中からケーススタディの対象として選別した。両国は過去 10 年間に総固定資本形成の対 GDP 比率や投資比率が大幅に増加したのみならず、世界銀行により 2017 年に最優秀改革賞が両国に授与されたことが示唆するように、近年の改革努力が顕著であった。このことは一方で、両国が標準的な発展途上国を代表するものでないことを示すものであり、本調査の結論をさらに堅固にするためにはより広範囲な国別調査が必要である。

当初、BER 支援ドナープログラムの網羅的なマッピングを意図したものの、その試みはケーススタディの枠組みの中で行うこととした。ドナープログラムは機能領域を横断するものが多く、またドナー自身の分類法により整理されており、共通プラットフォームに再分類することは不可能と判断された。結果的に、ケーススタディの中でのマッピングが当該国の社会・経済のコンテキストの中でより意味のある分析に繋がった。

この調査は、既存文献及びドナー国や開発援助機関の知見に大きく依存している。本調査では、収集された情報に基づき BER と投資促進の支援プログラムと経済全体の影響との間のダイナミックな関係をよりよく理解するために有効な視点を提供することを試みた。

2. ドナー調査結果

以下は、アンケート調査及び Skype・電話インタビューを通じた調査結果の要約である。さらに、調査結果をより具体的な情報と共に確認するために、関係者より提案されたドナーのウェブサイトや関連プロジェクト文書を参照し、追加の情報分析を行った。（詳細については、Annex 4「ドナー戦略とサポートプログラムの概要」を参照。）

2-1 政策環境の変遷

BER と投資促進の政策環境は進化している。従来に比してより幅広い新しい BER の政策枠組みが浮上していると言える。それは、雇用創出、貧困削減、中小企業開発、生産性向上、成長といった政策目標を内包しており、この傾向は SDGs のイニシアティブに沿ったものである。主要ドナーは、これらの動向に沿って BER 支援戦略・プログラムを再確認している。支援プログラムマッピングの予備的試みは2つの明確なパターンを提示した：第1は、殆どの支援プログラムが複数の機能領域を横断していること。第2に、DCED の実践的ガイダンスで定義されている BER の機能領域外に多くのプログラムが位置付けられたことである。これらの傾向は、より幅広い政策枠組みに基づきシステムに焦点を合わせたプログラムのアプローチをドナーが採用し始めていることを示唆している。

この新しい政策環境での各ドナーの対応には3つのパターンが見られる。それらは全てのドナーに程度の差こそあれ共通である。第1に、国連機関を中心に SDGs に沿ったより広い政策に焦点を合わせている。第2に、FDI のタイプやライフサイクルプロセスに基づく BER の差別化といった民間投資の中間目標をより深く掘り下げる努力がなされている。第3に、より幅広い政策枠組みに向けた指針を実施するための戦略化に努力が払われている。

2-2 マクロレベルの投資との有機的なリンク

BER と経済全体への投資効果との因果関係に関する実証的な分析やそれに基づく確定的な見解は存在しない。理由としては、反証 (Counterfactual) が存在しない、外部経済が存在する、タイムラグがある等、分析上の問題が挙げられる。さらに、FDI は国内投資をクラウドアウトする可能性がある、資本集約的な FDI は雇用の創出に繋がらない、実施能力とドナー支援が不十分である等の問題もある。しかし、多くの支援プログラムは、タイムラグを経てより広いインパクトが顕在化するのを期待している。さらに、幾らかのドナーは、経済全体への効果を目指しシステムに焦点を合わせた BER 支援の新しいパラダイムを積極的に模索している。

2-3 成果の計測と指標

BER 支援プログラムの成果の計測方法の代表的な例として、「ログフレーム」が挙げられる。ログフレーム、直接成果 (Output)、中間目標 (Outcome)、及び上位目標 (Impact) の三段階

から構成され、各々に対応する政策措置や指標がベンチマークとして施されている。主要ドナーに多用されるこの方法はプログラム毎にその詳細が異なる。また、世界銀行のビジネス環境ランキング（Ease of Doing Business Ranking、DBR）も成果指標としてよく使われる。しかし、後述するように DBR と新規投資の相関関係は一義的ではない。その他、プログラム毎にコンプライアンス・コストの削減、投資生成、雇用創出、生産性向上の成果の計測が行われている。また改革の進展は、法律や規制改革の数によっても測定される。

2-4 優良事例

アンケート調査でドナーが推薦した優良事例をレビューすると、ステークホルダーとの対話のための制度開発においてかなりの進展が見られる。実際の改革内容は被援助国のニーズに比して十分とは言えないものの、達成された改革、遵守コストの削減、新規投資の実現、雇用創出の観点から積極的に評価される。但し、経済全体の成果は依然として不明確であり、プロジェクトレベルの成果のレバレッジ効果を目指す戦略が明確になっていない。

優良事例はアフリカで実施されたものが多い。他に、アジアでのプログラムや世界規模のファンドも優良事例として挙げられた。アフリカの事例には、リベリアにおける制度と市場開発に焦点を当てた支援プログラム、多数のドナー支援を受したエチオピアの統合的支援プログラム、モロッコにおける中小企業に焦点を当てた投資環境改革支援、官民対話（Public private dialogue, PPD）のネットワークを構築したルワンダへの支援、ナイジェリアにおける中小企業を中心とした成長ポール（Growth Pole）支援が含まれる。加えて、インドや中国の企業とアフリカの国内企業とのパートナーシップ促進のための支援プログラムも優良事例として挙げられた。

優良プログラム事例の選択の根拠には、新規投資の増加、企業の新規登記やフォーマル化、コンプライアンス・コストの削減、雇用創出、世界銀行による DBR の改善、オンライン規制や登録などの行政プロセスの改善、継続的なセクター別・テーマ別対話、良い実施機関とのパートナーシップといった理由が挙げられた。

2-5 民間セクターとのコーディネーション

支援プログラムを立案・実施するに当たって、被援助国の条件と優先順位との整合性を確保することが重要であるが、その中で特に民間セクターとの対話や官民パートナーシップの役割が高まっている。幾つかのドナーにとって、官民対話は最優先事項であり、商工会議所や投資促進機関（IPA）と緊密に連携している。この分野の新たな取り組みとして2つのフロンティアが浮上している。1つは、被援助国の非政府組織（Non-Governmental Organization、NGO）を含む民間セクターとの対話を行うことである。2つ目は、ドナー国の銀行や企業と被援助国の地場企業との戦略的協働を促進していることである。その他、官民パートナーシップ（Public private partnership, PPP）、資本市場開発、ストラクチャードファンド等も試みられている。

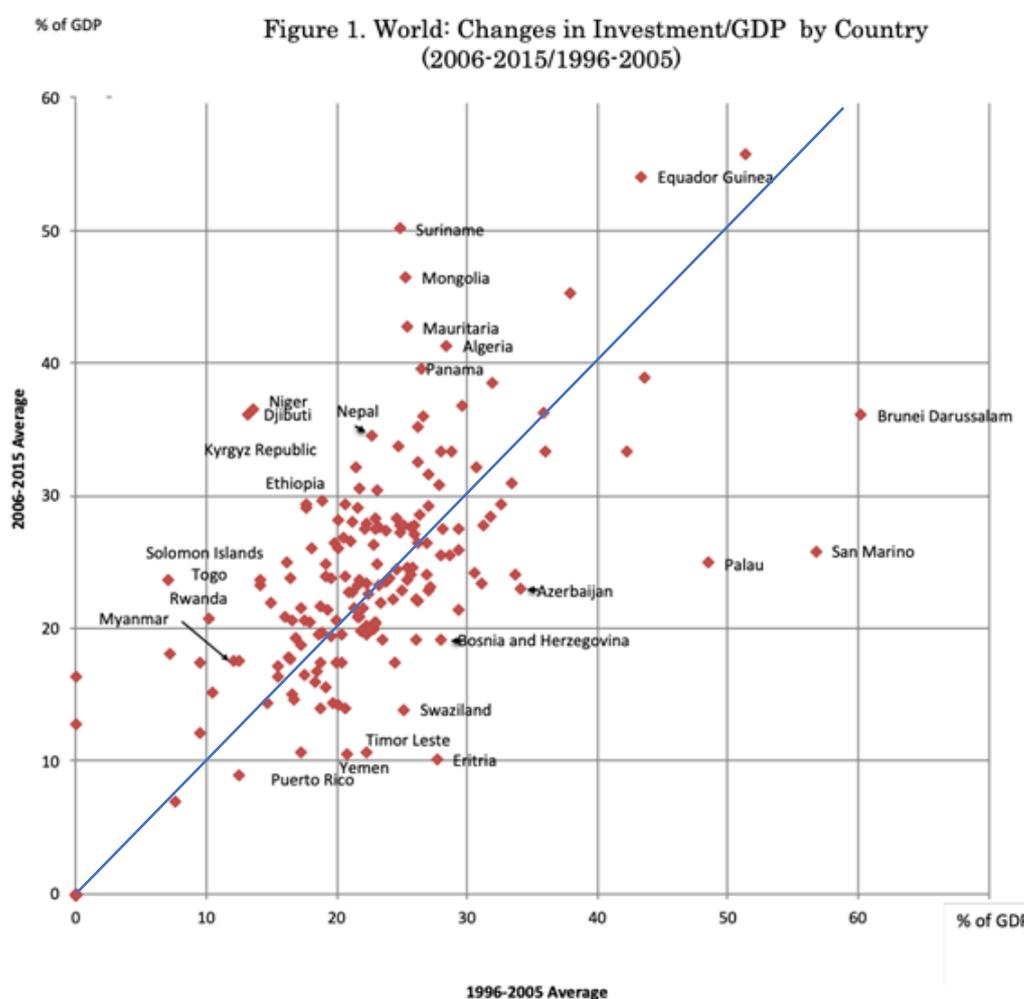
2-6 今後の課題

変遷する政策環境において、投資の量と質の両面で対処する必要があるところ、我々は2つの課題に対処しなければならない。1つは、開発指向の BER と投資促進には、より幅広い政策枠組みを含む統合アプローチが必要であり、概念的な研究がなされているが、被援助国の文脈の中で具体化されなければならないこと、2つ目は、広範な課題をプログラムやプロジェクトに落とししていく必要があることであり、ドナー側の財源不足や政府の改革実施能力が限られているところ網羅的な取り組みは困難と言わざるを得ない。被援助国における適切な政策枠組みとは何か。限られたドナー財源と政府の実施能力とのギャップにどう対処するのか。本調査ではそれらの問いに対し解答を模索した。

3. 国別ケーススタディ

3-1 グローバルな視点

金融危機後の強い財政刺激策と金融政策により、多くの途上国及び中所得国で、投資の GDP 比が著しい上昇傾向を呈した（図 1）。エチオピアを含む多くのアフリカ諸国や東欧の移行国では高い伸び率が記録された。アジアでは、中国、インド、インドネシアなどの伝統的な高水準投資受入国は比率が更に緩やかに上昇、ミャンマーでは比較的 low 水準から急増している。しかしながら、異次元の金融緩和は近い将来反転し、世界金融市場が逼迫することが懸念される。外国投資誘致競争の高まる中、途上国はより革新的な投資政策を実施することを迫られる。



出典：IMF World Economic Outlook データより作成

図 1 投資/GDP 比率の国別推移（1996-2015 年）

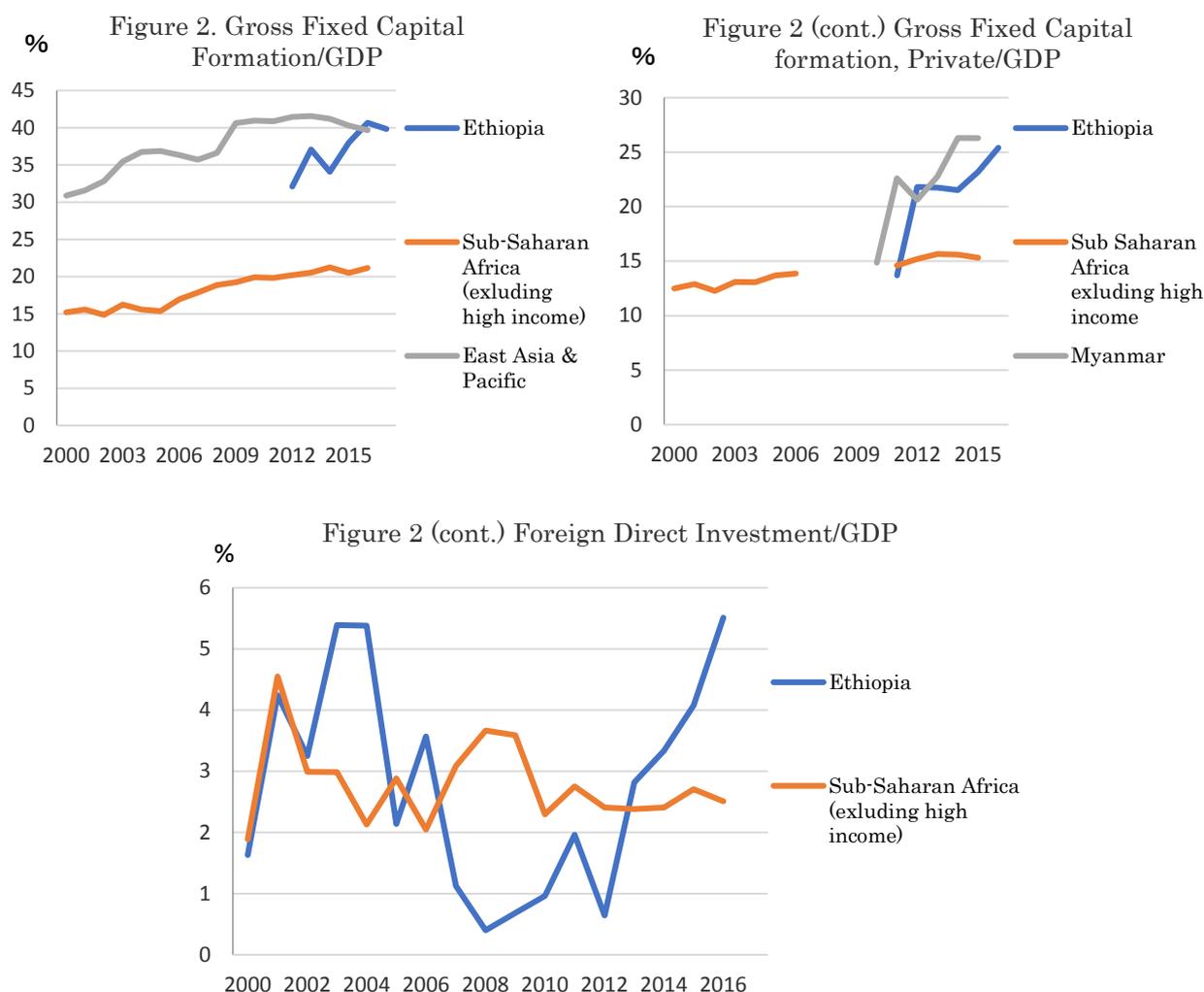
注 1：総投資/GDP 比率の変化を見るために、X 軸に 1996 年から 2005 年間の各国の投資比率平均値を、Y 軸に 2006 年から 2015 年間のそれを取り、各国のデータをプロットした図表。45 度線の上方に位置する国が比率を伸ばし、下方に位置する国が比率を下げたことを示す。

注 2：Gross Fixed Capital Formation は、以前は Gross Domestic Fixed Investment と呼ばれ、工場、機械、生産設備の購入、道路、鉄道、学校、役所、病院、民間住宅、商工業用ビルの建設を含む。

3-2 ケーススタディ：エチオピアー工業化へのパラダイムシフト

3-2-1 投資の趨勢、2011-16

総固定資本投資の GDP 比は、2011 年の 32%から 2016 年には 41%に増加し（9 ポイント）、サブサハラ・アフリカ平均の約 2 倍に達した（図 2）。民間セクターの同比は、2011 年の 14%から 2012 年には 22%に上昇、さらに 2016 年には 25%に上昇（11 ポイント）、ミャンマー等の高民間投資国に匹敵するレベルに達した。FDI 純流入の GDP 比は、2011 年の 2%から 2016 年の 6%に増加（4 ポイント）し、これまた、サブサハラ・アフリカ平均のほぼ 2 倍に達した。このように過去 5 年間における投資比率は、非常に高い上昇傾向を示した。特に民間投資の増加はめざましく、大規模な公共インフラ投資とのシナジーを示唆している。



出所：世界銀行 Open Data

図 2 総固定資本投資、民間セクター総固定投資、FDI 純流入（2000-2016）（GDP 比）

3-2-2 投資環境、ビジネス環境改革、投資促進

近年、エチオピアではビジネス環境改革と投資促進策が推し進められて来た。投資及び工業団地関連の法的枠組みに関する改革を進め、製造業への FDI 誘致に成功した実績が認められ、2017 年には世界銀行により最優秀改革賞（Best Reformer Award）が授与された。FDI の流入は 2012 年に採択された FDI 誘致を目指した新投資法採択と機を一にして FDI の流入が増加し始めた。他のサブサハラ・アフリカ諸国より低い賃金やエネルギーコストを享受できる同国の製造業は、収益性向上を目指す FDI の対象として魅力的である。これら改革は、JICA が 2009 年に開始した産業政策対話フォーラムを通じた日本の専門家らとの緊密な協議の下、エチオピア政府によって策定・実施されて来たものである。

法律や規制の改革と並行して、エチオピア投資委員会（EIC）は、外国投資家に登録やライセンス取得の種々のサービスを一括提供するワン・ストップ・ショップを設立した。

さらに、EIC は投資家へのサービス向上を目指し、新規に投資事業、工業団地規制、政策研究の 3 部局を創設した。それでもなお、エチオピアはビジネス環境改革全般において近隣国に遅れをとっており、製造業や農業の成長阻害要因となっている。昨年の IMF スタッフレポートによると、外貨不足、銀行信用の配分、および煩雑な税務行政及びライセンス制度が民間投資の障害と指摘されている。従って、幅広く投資を誘引するためには、更なるビジネス環境改革が必要である。

世界銀行によるビジネス環境ランキング（DBR）調査によると、2018 年にエチオピアは 190 カ国の内 161 位であり、2008 年の 178 カ国中 102 位からかなりの低下を経験している。サブサハラ・アフリカでは、エチオピアは 48 カ国中 31 位に位置し、隣国のケニアは 3 位。しかし、過去 10 年間に信用情報へのアクセス、登録手続きの簡素化、契約履行の強化などにおいてかなりの改善があった。2018 年の報告書によれば、特に懸念されるのは信用取得や少数派投資家保護であり、電力や契約履行のランキングは比較的高い。

DBR は元々国内企業のビジネス環境の指標として意図されたものであり、より広範な条件を必要とする FDI が対象ではない。エチオピアの近年における効果的なビジネス改革と DBR の悪化の乖離は、DBR の役割を国内企業だけでなく FDI のビジネス環境の指標として拡大する必要性を示している。FDI を対象とした別の指標が考慮されるべきである。

3-2-3 支援対象国のコンテキスト分析

成長要因分析

エチオピア経済は、1990 年代の大規模な市場改革の後、2000 年代の初頭に成長が加速し始めた。過去の 10 年間における平均 11% の高い成長率は、インフラ開発と人的資源への大規模な公

共投資によって支えられてきた。急速な人口増加と都市化を背景に民間投資と個人消費によっても促進されたこの成長は、農業セクターから建設業やサービス業に資本や労働力が移行する原因となった。農業から建設・サービスセクターへの付加価値の構造変化は、低生産性から高生産性セクターへのシフトを意味した。ある試算では、サービスセクターの生産性は農業セクターの平均5倍と言われる。こういった構造変化を反映して、エチオピアの堅調な成長の少なくとも3分の1は、全要素生産性の改善によって説明できる。しかし、このような高成長パターンは、長期的には持続不可能である。

エチオピアの成長要因分析から、2025年までに中所得国入りを達成するための急速な成長と貧困削減を実現するためには構造的変革が必要であると言える。エチオピア政府が直面する問題は、これまでの様に公共投資の資金調達を継続し成長を推進する政策には限界があり、公共財政の逼迫を来すことである。IMFによる最新の対外債務持続可能性評価にはいくつかの警告兆候が表れている。健全なマクロ経済政策運営には、需要側では公共投資と民間消費への依存から民間投資と輸出への構造転換、供給側では農業から製造業への転換を図る必要がある。製造業の堅調な成長にもかかわらず、対GDP比率は依然として4~5%程度であり、輸出/GDP比率は低下している。

上記構造改革の方向性は、国家5カ年計画2015/16-2019/20 (Growth and Transformation Plan II, GTPII) に盛り込まれている。

GTPIIの主要戦略は、繊維・衣類産業、皮革・皮革製品、砂糖・砂糖関連製品、セメント、金属・エンジニアリング、化学、製薬、農産加工などの優先製造業セクターにFDIと国内投資を誘致することである。そのために、2012年の新投資法は工業開発区の設立を立法化し、税制やインフラ・サービスに係る優遇措置を導入した。また、2012年に産業省傘下にエチオピア工業団地開発公社が設立され、工業団地の建設と規制の監督体制を確立した。現在、15の政府所有の工業団地と4つのパイロット農業用工業団地の計画があり、その多くが開発中、または操業を開始している。更にGTP IIには、投資及び利益の本国送還、外国人採用を容易にする措置や、所得税の免除、資本財や原材料の輸入税免除といった優遇策提供も記されている。

上記のマクロ成長政策は、エチオピア政府がドナーの支援を得て遂行すべきBERと投資促進策の方向性を定める政策枠組みとなっている。BER及び投資促進と組み合わせた構造改革の実施が、民間投資と成長に好影響を及ぼす可能性が最も高い。JICAの産業政策対話プログラムは、エチオピア政府との定期的な対話プロセスを通して、エチオピアにおけるそのような構造改革にアジアの経験を参考にしつつ貢献してきたと言える。

ミクロ（企業）、メソ（セクター）データ分析

ミクロ（企業）とメソ（セクター）のデータ分析の結果は、民間投資の増加と製造業の発展を目指すマクロ経済政策の構造改革と概ね合致する傾向を示している。エチオピア政府は、エチオピアをアフリカにおける衣料品や皮革製品の製造拠点として確立することを目指しており、

FDI の流入を促進する目的で幾多の工業団地を設立している。近年操業開始が見込まれる約 30 の工業団地があり、その半数は国有である。その中でも、ハワサ工業団地が特筆に値する。同工業団地は、国際基準を上回る環境社会配慮を施し記録的なハイペースで短期間に建設された。世界第 2 位の米国アパレルメーカーである PVH 社が同工業団地に本拠地を移し、数十社の外国下請け会社も同社に追随して入居、衣服産業クラスターを形成するに至っている。もう一つの重要な投資は、スウェーデンの世界第 2 位のアパレル企業である H&M 社によるものである。同社はエチオピアに長期的な基盤を確立し、外国企業を含む下請け会社から製品を調達している。

工業団地は、直接的且つ間接的に雇用創出の大きな可能性を有する。例えば、ハワサ工業団地は 6 万人の雇用創出が見込まれる。DFID 等による支援プログラムである Job Compact は、工業団地へのサポートを通じて 10 万人の雇用創出を目指している。また間接的には、FDI の後方連関や技術移転を通じ、国内投資や企業の拡大が期待される。近年、工業団地関連の支援策に多くのドナーが力を入れている。工業団地に FDI を誘致し国内企業との連関を促進することで、労働集約的な軽工業、特に衣料や皮革産業を中心としたエチオピアの産業化戦略を支援する。このような産業化支援は、10 年前から始まった JICA 支援による産業政策対話と方向性を同じくするものである。アジアの経験に基づくその産業政策対話は、投資政策、工業団地開発と管理、ビジネス環境改革を含む産業開発に関する様々な問題に包括的に対応するものであり、エチオピア政府との間で定期的かつ集中的に継続されてきた。

過去 10 年間に於いて、エチオピアのサービスセクターは急速に拡大し、2013 年までにセクター間最大の GDP 比である 45% を占めるに至った¹¹。その間、農業セクターの GDP 比は 42% に低下し、製造業のそれは 4% で殆ど変化していない。サービスセクターの付加価値は、主に伝統的サービス、即ち、流通、輸送、公共セクター及びその他で創造されており、輸出と雇用の面でも同業種が大部分を占める。通信、銀行、保険、教育など近代的なサービスは遅れている。

エチオピアのサービスセクターに関する特徴として、遅れを取る近代的サービスと不十分なインフラにもかかわらず輸出入比率が高いことが挙げられる。全輸出の半分以上を占めており、これはエチオピアの比較優位を示唆するが、サービスセクターの輸出はエチオピア航空が大半を占める輸送と旅行に集中しているため、単一の企業に起因したものと言わざるを得ない。

サービスセクターのもう一つの特徴は、近年の成長の原動力である小売・卸売業と流通の高成長が、主に労働生産性の向上に起因していることであり、さらに興味深いことに、その 4 分の 3 がセクター内の向上であり、セクター間のシフトによるものは 4 分の 1 と推計される¹²。セクター内の生産性の向上は、主にアジスアベバに出現したスーパーマーケットや大型店が要因であった。しかしながら、エチオピアでの小売・卸売業は依然として主に小口取引業者が従事しており（取引全体の 80%）、流通業界全体の労働生産性は依然として低いと考えられる。

¹¹ 本調査のサービスセクターに関する分析は、世界銀行の Economic Update 2017: INESCAPBLE MANUFACTURING-SERVICES NEXUS - Exploring the Potential of Distribution Services for data and analysis を主に参考とした

¹² 推計は世界銀行による。

またエチオピアのサービスセクターには、製造業との強い連関が見られる。2011年の世界銀行の企業調査によると、製造業における最も重要なサービスインプットは流通と輸送であった。この連関は、製造業における付加価値に比べ輸送と流通のコストが割高であるためである。サービスインプットは製造業付加価値の半分以上に相当し、サービスの効率を高めることで製造業の生産性が大幅に向上される可能性が高い。流通・輸送サービスを効率化し近代的なサービスを導入することは、エチオピア製造業に大きな配当をもたらすと考えられる。特に、流通ネットワーク拡大に依存するグローバル・バリューチェーンとの連関が重要視される中、重要な政策課題と言える。

製造業においては、政府の工業化政策を背景に近年の FDI と国内民間投資の顕著な上昇傾向が示すように、民間投資家は好調と認識していると言える。厳しい投資環境にもかかわらず、投資活動を示す兆候が出ている。工業団地では、特に衣服産業や皮革産業などの民間投資を誘致しており、農産物加工業は、統合農産加工団地の操業が開始されれば開発に弾みがつくと見込まれる。

しかし、製造業における過去 5 年間の FDI と国内投資の成功は、経済成長、輸出、雇用全体における成果に繋がっておらず、製造業の付加価値は依然として GDP の約 4~5% で推移している。中期的には、特に輸送・エネルギーセクターの大規模インフラ開発が完成し、工業団地が全て操業するにつれて、経済全体へのインパクトが少しは顕在化する可能性がある。但し、民間投資は殆どが中小企業を含む国内投資家によるものであることに留意が必要である。国民統計データによると、国内投資は FDI の約 5 倍に相当する。様々なインセンティブを通じて誘致される軽工業への新規 FDI が、経済全体のインパクトに繋がるには国内投資との連関が鍵を握る。

エチオピアの企業は、安価な労働力と低いエネルギーコストを享受している。製造業における賃金水準は域内平均の約半分、エネルギーコストは4分の1と非常に低い。これらの利点は国内外の投資家を引き付けるが、投資環境の他の要因は企業の投資を阻害している。世界銀行による 2015 年 “Enterprise Survey” によれば、調査対象企業、特に小企業は挙って金融へのアクセスを最大の障害として挙げている。

エチオピア政府の政策コミットメントと投資促進及び競争量のある労働力やエネルギー供給などの根本的な条件が、近年の大手国際企業の誘致やその他の FDI の急速な増加をもたらした。政府の野心的な政策には 30 あまりの工業団地が含まれ、その中 15 が国有、9 が中国、台湾、バングラデシュの投資家による個人所有、4 の統合農産加工団地である。しかし、その政策の実施には多くの課題があり、工業団地建設のペースはまちまちである。例えば、ハワサ工業団地は急速に建設され稼働しているが、地方政府によって建設中の統合農産加工団地は遅延している。

民間投資の成功事例は外国企業の投資と事業に関連している場合が多いが、エチオピア企業の平均外国投資受け入れ比率はサブサハラ・アフリカのそれよりもはるかに低い。後者は、エ

チオピア経済が外国資本に対してまだ比較的に閉鎖されていることを示唆している。優先分野における外国投資家に対する優遇政策にもかかわらず、エチオピアは外国投資に対し広範な制限を設けている。エチオピア政府は、銀行、保険及び金融サービス、放送、空運、運送代理店、小売業・卸売業等への外国投資を認めていない。また、通信、送電、配電、宅配便以外の郵便事業等は政府が独占している。外国企業は投資先の地元の雇用を創出し地元の原材料等の需要を生み出すことが出来る。もう一段の市場開放は、後方連関の創出等の便益を拡大する可能性がある。その意味において、2018年4月に就任した新首相が、前述の外資参入禁止分野のいくつかを開放することを示唆・準備していることは、一般的に良い兆候と受け止められている。

構造改革インパクトの波及

現在の構造改革の方向性は概ね適切であるものの、依然エチオピア政府とドナーにとって幾多の政策課題が存在する。政府の優先順位や FDI 投資対象の観点では、成長の推進役がサービスセクターから製造業へシフトしたことが明らかであるものの、製造業の付加価値は GDP の 6%未満であり、雇用シェアも同様に低いレベルにある。広範囲な成長を達成するためには、GDP シェアの大きなサービス及び農業セクターの開発に取り組むことが不可欠である。この点で、農業と農産加工の開発が非常に重要であり、また、製造業のインプットとしての輸送、流通、物流サービスの効率化が鍵である。

工業団地への大手国際企業の投資にも拘らず、FDI は依然国内投資の 5 分の 1 に留まり、雇用効果もエチオピアの雇用創出ニーズに比し限定的である。労働人口は毎年 100 万人を超える単位で増加すると推定されており、個々の新規事業機会創出による雇用創出規模を大幅に上回る。

また、FDI と国内企業との連関に関しても問題が残る。企業レベルの分析によれば、現状、大手国際企業は外国の下請け会社を伴って工業団地の操業を開始しており、国内企業はそれら外国企業と競合的な立場にある。垂直統合ビジネスモデルを採用した PVH 社はサプライチェーンに国内企業を統合する可能性を有し、政府やドナーは職業訓練や補助金制度を通じ国内企業を支援している。他方、工業団地建設計画の完全実施には、公共財政の逼迫や政府実施能力の限界を含む幾多の課題が横たわる。

FDI と国内企業の連関

工業団地への FDI 誘致は、直接的かつ間接的に雇用創出の大きな可能性を有している。間接的な影響は、後方連関を通じて国内下請け企業が裨益することのみならず、その他の国内企業が FDI によって導入された優良事例を模倣し、展開していくことが期待され、実際には直接的な影響よりも重要視される。FDI と国内下請け企業の連携促進のための政策は、国内企業の能力強化、投資誘致/マッチング、制度構築を含み、政府は、金融や外貨へのアクセス、研修や技能開発プログラムのコスト分担、国内企業が採用する外国人幹部の賃金補助等の優遇策を実施している。

しかしながら、FDI の直接的・間接的な雇用創出や成長への影響は、農業セクターにおける大多数の低生産性労働人口や、人口増加や都市化を通じて毎年 100 万人単位で拡大する労働人口に比して、非常に限定的である。FDI 自体が国内投資よりもはるかに小規模であり、後方連関やその他の間接的な影響だけでは、投資の創出と成長のマクロ経済目標を達成するには不十分である。

FDI と国内企業連関における要点は、技術と経営スキルに関して FDI によって示された優良事例が中小企業だけでなく大企業によっても広く模倣されるとともに、それを起爆剤として国内投資全般を促進することである。従って、国内投資家のための BER に焦点を合わせた幅広い政策枠組みが求められている。その枠組みは、金融アクセス、通貨・為替政策、金融改革、税制改革、インフォーマル経済の公式化等を含む。この政策枠組みは広義の投資環境であり、BER と投資促進の領域を超えるものであるが、後者を広範な政策枠組みから乖離して実施することは効果的ではない。

3-2-4 ビジネス環境改革の支援プログラム-マッピング

2010 年代初頭からの急速な FDI の増加は、エチオピア政府がドナー支援を受けて実施した BER と投資促進に依るところが大きいと言える。具体的には、官民対話、法制度及び規制改革、税制優遇策、工業団地等の分野において改革の進捗があった。また、個々のセクターや企業を対象とした直接支援も効果が認められるが、その影響は依然として支援対象先に限られており、民間投資全般への触媒効果を実現するためには、更なる BER と構造改革を進める必要がある。

Annex 1 に掲げる表は、最近のドナーと開発機関によるエチオピアを対象としたビジネス環境改革支援プログラムの鳥瞰図を提示したものである。同表は、DCED によって定義された「機能領域」に基づいて支援プログラムを分類している¹³。「機能領域」は以下の通り。

1. 事業登録とライセンス手続きの簡素化
2. 税務政策・行政の改善
3. 金融へのアクセス
4. 労働法・行政の改善
5. 規制のガバナンス
6. 土地の利用・登記・行政
7. 商業裁判所へのアクセス、紛争解決メカニズムへのアクセス簡素化・迅速化
8. 官民の対話
9. 市場情報へのアクセス
10. その他¹⁴

¹³ DCED (2008)

¹⁴ DCED(2008)に記載されている機能領域には「その他」は含まれていないが、実際の BER 支援プロジェクトには、ドナー調査結果(2-1)で述べたように、項目 1-9 までの領域に当てはまらないものが多々ある。本調査では、それらを「その他」に分類している。

支援プログラムは、全体的に「10. その他」に集中していることが明らかであり、それらは産業政策、輸出促進、流通取引、競争政策、国営企業民営化、FDI と国内投資促進、カイゼン・プログラム、及び優先セクター企業への直接支援等を含む。これら広範囲に渡る支援とは対照的に、1 から 9 までの機能分野に分類される支援プログラムは少なく、特に、「4. 労働法・行政の改善」と「7. 商業裁判所へのアクセス、紛争解決メカニズムへのアクセス簡素化・迅速化」に支援のギャップが見られる。2017 年の IMFIV 条協議スタッフレポートでは「3. 金融へのアクセス」は、多くの企業、特に中小企業によって最も重大な投資の制約要因と考えられている。

近年、工業団地を通じた工業化戦略を支援する主要ドナーのプログラムが多く立ち上げられている。WBG、DFID、FAO、JICA を中心に、その他、ILO、オランダ、イタリア、GIZ、UNIDO、EU、EBI、SIDA 等多数のドナーが、工業団地関連のプログラムを実施している。主なプログラムは、WBG の Competitiveness and Job Creation プロジェクト（Bole Lemi II と Kilinto Industrial Park）、FAO の統合農産加工団地イニシアティブ、雇用創出を目的とした WBG、DFID、EU 合同の Economic Opportunities Project/Jobs Compact Program、JICA の産業政策対話・投資関連機関支援（EIC/IPDC）、輸出促進の 3 つの主要コンポーネントからなるエチオピア産業振興プロジェクトである。

他の欧州開発機関やドナー（SIDA・DFID・GIZ・オランダが支援する ILO 等）は、人材育成、技術訓練、技術職業教育訓練（TVET）、社会・環境基準、労働条件の改善、官民の共同作業等における分野で工業団地関連の支援を行なっている。ドナー支援プログラムが活発になる中、工業省とドナー代表を共同議長とした民間セクター開発分野ドナー会合など、一定程度のドナー調整が試みられ、JICA-GIZ による金属・機械加工分野企業調査など、一部には連携した支援の実施が見られるが、ドナー間の情報共有やドナー調整はまだ改善する余地がある。なお、工業団地において、JICA が支援する品質管理・エンジニアリング技術と欧州ドナーが先導するガバナンス、社会・環境基準強化との協調は、ドナー協調の一例と考えられる。

3-2-5 支援プログラムの評価

各ドナーは、ビジネス環境改革と投資促進のための支援プログラムの設計、実施、評価に様々な方法論を使う。主要な方法論は、ログフレームによるものである。典型的なログフレームは、直接成果（アウトプット）、中間目標（アウトカム）及び上位目標（インパクト）から構成され、其々に定義、措置、成果指標、及び目標値が与えられる。例えば、アウトプットはビジネス環境、投資、セクターの機能/規則、労働規則の順守であり、アウトカムは、企業の売上、金融へのアクセス、操業方の改善等である。そしてインパクトは、最終的な政策目標、雇用創出と所得の増加である。

アウトプットとアウトカムの繋がりや、直接的である場合が多い。本調査におけるドナー調査によると、コンプライアンス・コストの削減、投資の発生、雇用の創出と維持、生産性の向上といった指標でアウトカムが測定されている。さらに、改革の進展は、法律や規制を含む改革

の数によっても測定される。しかし、それらはプロジェクトに限定され、最終目標であるインパクトへの繋がりにより複雑であり他の要因をも伴うため、アウトカムはインパクトを必ずしも保証するものではない。その意味では、ログフレームのアプローチは、最終目標の分析ツールとしては不完全である。

従って、支援プログラムを設計、実施、評価する際、ログフレームのようなプロジェクト特有のフレームワークを補完するより広範囲な支援対象国の社会・経済分析が不可欠である。この議論については、DFID、GIZ、WBG によって先駆的な研究が行われている。支援戦略の最前線は、GIZ の開発志向の支援プログラム、WBG の外国投資のライフサイクルへの支援、そして DFID の現地スタッフ主導の支援対象国の状況を重視したアプローチに具現される。例えば、GIZ による新規プロジェクト“Economic Policy and Investment Competence” は、投資が SDGs を始め全般的な開発目標を達成するための手段であると想定し、現在バラバラな小規模プロジェクトを包括的アプローチで統合するための技術援助を行うものである。

現在進行中の BER に係る国別プログラムは、支援対象国の状況に沿って実施されているが、その有効性を高める必要がある。本調査の、エチオピアケーススタディでは、成長要因分析とミクロ・メソデータ分析を通じて、工業団地における製造業への投資は国内経済との関連に焦点を当てて支援される必要があることを示唆している。エチオピアの投資の大半を占める国内投資との関連が、持続的な経済成長の鍵を握っているが、FDI が国内投資の触媒になることができるかが課題である。この点に関し、エチオピア政府とドナーは協働して、FDI の後方連関、流通と輸送サービスの効率化、金融アクセス、特定のセクターと市場介入の問題に取り組むべきである。経済全体への影響の有効性を促進する鍵は2つある。

一つは、プロジェクトレベルのインパクトの伝播をより戦略的に計画することである。優良事例の伝播を促進するためには、民間投資を広く誘引する組織的な改革 (Systemic reform) が必要である。具体的には、マクロ政策や優先企業や産業に直接介入する垂直的支援介入 (例えば、金融アクセス、労働市場改革、ビジネス・イノベーションサービス) である。もう一つは、統合的アプローチで、これは BER 支援プログラムがドナーの他の支援プログラム及び他ドナーの支援プログラムと協働して遂行される必要がある。そのためには、Ethiopian Public Private Consultation Forum (EPPCF) のような対話の枠組みを通じ積極的なドナー協調を促進すべきである。

3-2-6 まとめ

エチオピアでは 2010 年代初頭から BER と投資促進が進展した。時期を同じくした FDI の急速な増加は、ドナーの支援を受けてエチオピア政府が実施した改革に依るところが大きいの。成長要因分析とミクロ及びメソデータ分析は、工業化への構造的変革が進展していることを示唆している。しかし、その変革はまだ緒に就いたばかりであり、エチオピア政府とドナーが直面する問題は多い。マクロレベルの投資促進には、FDI 流入を国内企業への後方連関に繋げ、優良事例の伝播を通じて国内投資の触媒とすることが鍵である。また近年、工業化戦略がドナーの大

規模な支援を誘引しているが、支援の効果を高めるためには、ドナー支援に係る情報共有と調整が強化されることが求められる。

3-3 ケーススタディ：ミャンマー —政府の手腕が功を奏する BER

3-3-1 概観

ミャンマーは、2010年代に入り民政移管後、法令整備改革等を含め、自由化・市場経済化に向けての積極的な改革プログラムを推進した。民政移管前の長期に渡る軍事政権は市場経済の進展を妨げ、市場分断・インフォーマルセクターが拡大し、ガバナンスの制度が脆弱になった。

当初の改革プログラムは、経済社会改革フレームワーク（FESR）（2012-15年）に纏められている。FESRに基づく改革は、BERと構造改革を組み合わせた統合的なアプローチを構成し、財政及び税制改革、金融セクターの改革、貿易・投資の自由化、食糧安全保障及び農業振興、土地問題、インフラの整備等を対象とした。

こうした2010年代初頭のミャンマーにおける政治経済の移行に合わせ、外国投資及びBER支援プログラムも急速に拡大した。主要ドナーによる支援プログラムとしては、まず国家レベルの政策及び計画にはじまり、社会経済開発のための全体的な戦略が設定され、続いてその目標達成のための課題に取り組む具体的支援措置（プロジェクト）が実施された。

ミャンマー政府は、雇用の創出と所得の拡大のために、FDI誘致を重視してきた。2012年に外国投資法（FIL: Foreign Investment Law）、2014年には改正経済特別区（SEZ）法等、一連の法律を制定した。その後、2016年には、FILと2013年に制定されたミャンマー市民投資法（Myanmar Citizens Investment Law）が統合され、ミャンマー投資法（MIL: Myanmar Investment Law）が制定された。MILでは、参入障壁の緩和、手続きの合理化、紛争処理メカニズムの整備等に加え、様々な投資インセンティブが規定されている。2017年には、1世紀以上前に制定された会社法が改正され、新会社法（Myanmar Companies Law）が制定され、会社法規定の近代化・適正化がはかられた。こうした法制度整備の分野でも、ADB、IFC、日本政府/JICA、DFID、ILO、AusAID、OECD等、多くのドナーがミャンマー政府を支援した。こうした支援に対して、ミャンマー政府も、開発政策の策定から実施に至る過程で、民間セクターやドナーグループの意見が十分反映されるよう、徹底的な審査プロセス（多数の公聴会、民間団体や国際機関からのコメントの聴取等）を導入し、透明性を確保するとともに、政策策定・実施・レビューの「好循環構造」を構築する上で主導的な立場とってきた。

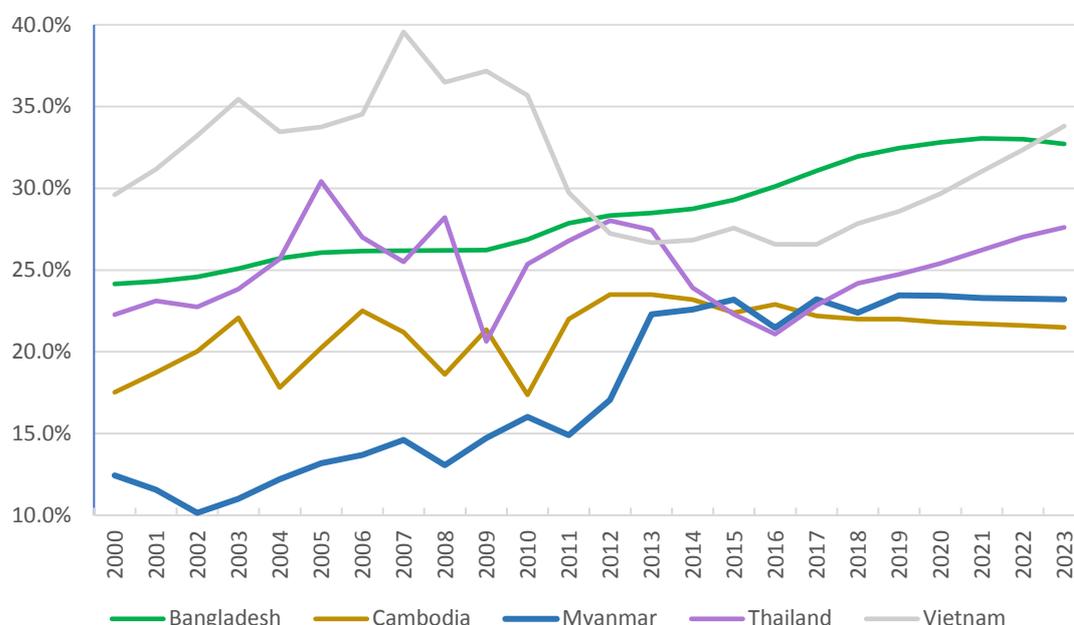
これら取組により、2012年、総投資/GDP比率は、前年の約15%から20%を超える水準に増加した。2010年代前半には石油・ガスセクターおよび通信セクターにおいて大規模投資が行われたためFDI額が急騰し、その後低減の様相を呈しているが、製造業及びサービスセクターでは、FDIが安定的に推移し、GDPの約9%の水準を維持している。登録外国企業数は、2012年以降急速に拡大し2015年には1,200社の規模となっている。総投資/GDP比は平均的な比較国よりやや

低い水準にあるものの、FDI/GDP 比は高い水準を維持している。農業セクターが減少傾向を示す中、工業及びサービスセクターの成長を反映して経済成長は近年で平均 7%に加速している。

3-3-2 FDI 及び国内投資

ミャンマーの固定資本形成（FCF）の GDP 比は、2011 年まで近隣諸国の中では 15%以下と最も低かったが（図 3）、民政移管後の 2012 年以降大幅に拡大し、2015 年には約 23%と、タイ、カンボジアに並ぶ水準となった。このようにミャンマーの投資の転換点が、2012 年 FIL の制定と時期を一にしていることが分かる。

Figure 3. Trends of Investment to GDP
(Unit: %)



出所: International Monetary Fund, World Economic Outlook Database, April 2018

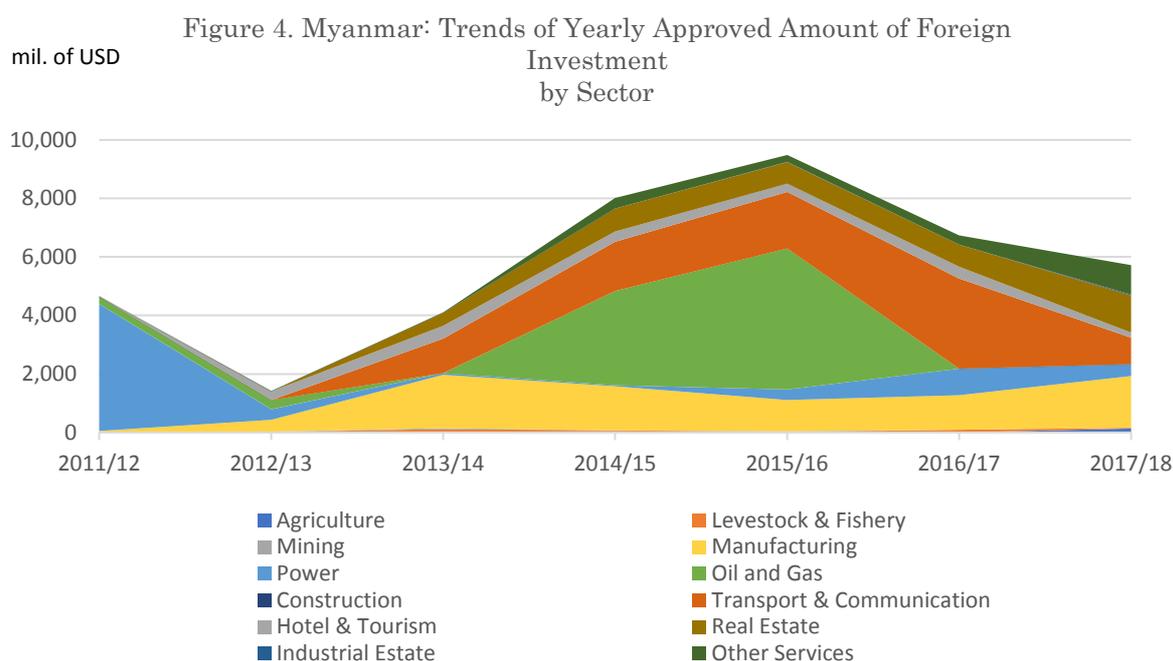
図3 ミャンマー：総投資額/GDP 比推移及び予測

これまでの FDI の動向としては、2012 年の FIL 制定以前は、石油・ガス・電力セクターの特定のインフラ開発のための一時的な大規模な投資以外、顕著な FDI は認められない。2012 年以降、2015 年には、認可ベースで 95 億米ドルに達し、2017 年には 57 億米ドル水準に留まっている（図 4）¹⁵。投資法の制定が FDI の拡大と密接に関連していることがわかる。

セクター別の FDI 推移をみると、石油・ガスセクター及び通信セクターにおいて、2013 年から 2017 年にかけて大規模な増加が見られる。これらの増加の直接の背景は、前者では、オフショア天然ガス新規鉱区割り当てに伴う投資、また後者については、通信政策の自由化（通信ライ

¹⁵ UNCTAD/STAT による実際の FDI 額推移のデータでも同様の傾向が示されている。

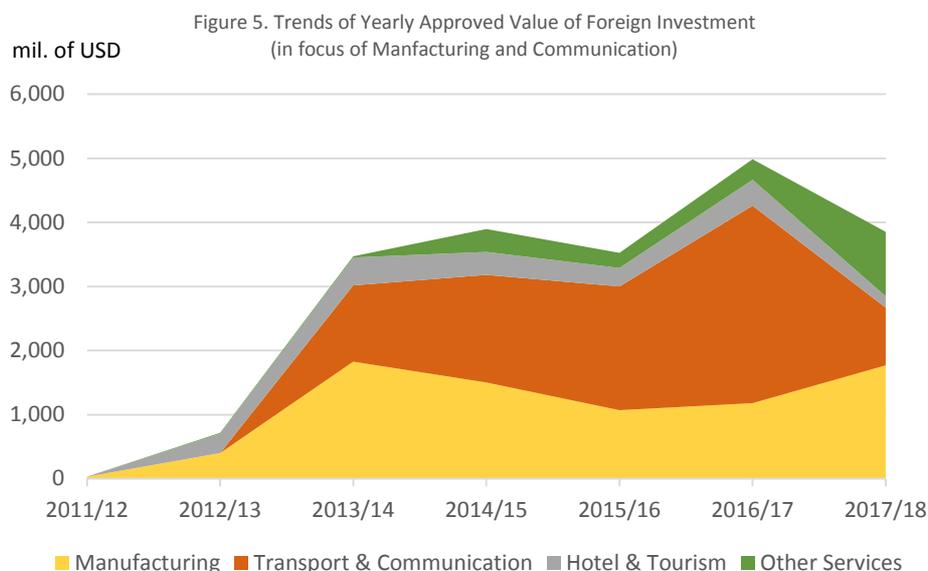
センスの緩和)¹⁶による通信事業者参入による投資が主な要因である。これら一過的な大規模投資を除くと、FIL の導入後は、製造業及びその他のサービスセクターで堅調な投資が維持されている（図 5）。製造業は、件数ベースでは全体の 3 分の 2 を占めるようになっており、2015 年の総選挙による若干の減少傾向が見られるものの（約 15 億ドル）、FDI は安定的に推移しているといえる。また、2017 年にはサービスセクターにおいて拡大傾向が見られ、今後の更なる拡大を期待させる。これは、製造業の進展が安定的なビジネス環境で長期的に維持される見通しであることが投資家に認識されていることを反映して、製造業を支援するサービスセクターの拡大傾向を示すものとも考えられる。



出所: DICA

図 4 ミャンマー：セクター別 FDI 推移、認可ベース

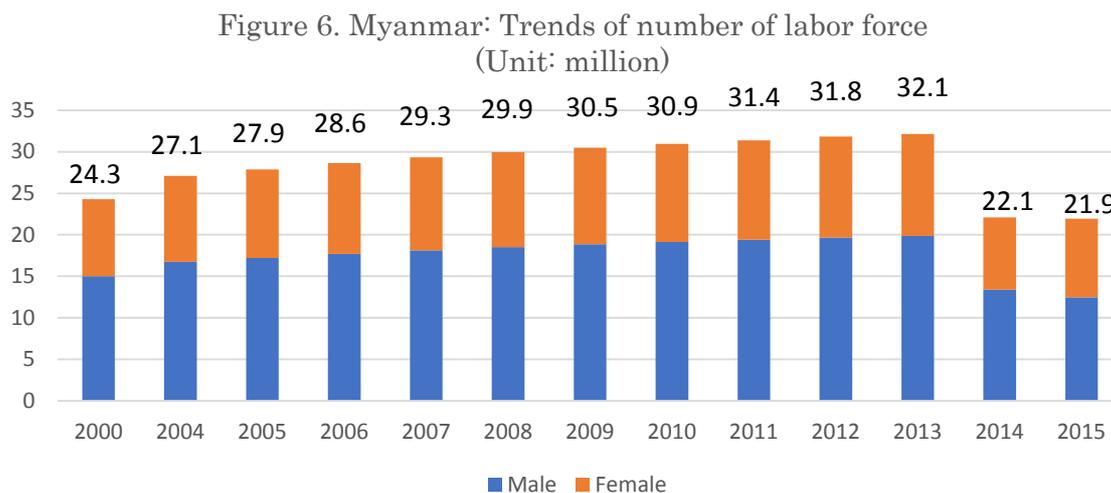
¹⁶この期間、ミャンマーの通信セクターの規制緩和により、シンガポールの子会社を通じ、通信事業者の KDDI/住友商事（日本）、Telenor（ノルウェー）、Ooredoo（旧カタールテレコム）がライセンスを取得し、大規模な投資を行っている。



出所: DICA

図5 ミャンマー：製造業及びサービス分野における FDI 推移

従業員数は、2000年から、年間約3%拡大し2013年には3,210万に達しており、この間、失業率は約4%の水準となっている。(図6)2013年に制定された労働法により、従業員とは必ず雇用契約を締結することが義務づけられ、以降、正規の雇用契約者数のみが統計に計上されたため、2014年、統計上、従業員数の急減少を示している。



出所: MMSIS: Myanmar Statistical Information Service, CSO: Central Statistical Organization, MOFP

図6 ミャンマー：従業員数推移

3-3-3 BER 支援プログラム

民政移管以降の初期段階における重要なドナーによる支援プログラムとして、「経済社会改革フレームワーク（FESR 2012-2015）」と「国家総合開発計画（NCDP）」の策定支援が挙げられる。2012年、FESRは、新政権における最初の国家計画の方向性を示した。この計画では、予算と税制改革、貿易と投資の自由化、食料安全保障と農業振興、土地問題、インフラ整備・高度化等、といった個別の課題を包含し、新政権の中期目標を提示した。¹⁷

民政移管当初、UNDPはNCDPの草案策定のため、専門家を派遣し技術支援を実施した。当時、国家計画経済開発省にプロジェクトチームが結成され、同UNDP派遣専門家がチームを率いていた。NCDP起草時（2012～2014）には、2014年に発表されたOECDの「投資政策レビュー（IPR: Investment Policy Review）」の策定作業と、DICAの能力強化と長期投資戦略（「長期外国投資促進計画（FDIPP）」）の策定を支援するJICAプロジェクトが進行中であった。当時、UNDP、OECD、JICAの間では、投資環境及び関係政策に関する課題や方向性について積極的な情報共有が行われていた。このような情報共有が実施されたことで、NCDP、IPR、FDIPPいずれにおいても、今後の投資法に係る更なる制度整備を含めたビジネス環境改善に向けて、相互に整合性のある方向性が提起されたと考えられる。

これら国家レベルでの計画等に基づき、2012年以降、外国投資法（2012年）（FIL2012）、ミャンマー投資法（2016年）（MIL2016）、ミャンマー会社法（2017年）等、ビジネス環境は段階的に着実に整備されてきた。このように専門家派遣をはじめとするドナーの支援プログラムは、政策と法律の整合性を確保する上で極めて大きな貢献があったと考えられる。（表1）2015年には「中小企業政策」が策定されているが、これは、UNESCAPの政策枠組みや、ASEAN/OECD/ERIAによる「中小企業政策指数」の取組み等が政策策定に資するものとなったと考えられる。これに基づき制定された「中小企業開発法第23/2015号」は、ITC/BMZ/GIZの共同支援によるものであった。2015年には、「国家輸出戦略（National Export Strategy）」がITC/BMZ/GIZの共同支援で策定された。KOICAの支援を受けた「貿易振興マスタープラン（MYANTRADEのためのマスタープラン）」が策定され、輸出戦略の策定に貢献している。

¹⁷当初、ミャンマー政府は、長期国家開発計画（NCDP）に基づいて5年間のFESRを開発することを想定していた。しかし、2011年から2031年の30年間を考慮したNCDPの策定には時間を要したため、FESRの実際の策定は2013年まで待たなければならなかった。

表1 ミャンマー：BER 関係政策/戦略及び関係支援プログラム

Year	Month	Policy/Strategy	International Development Agencies / Gov.
2011		"Fifth Five-Year Plan (2011-12 to 2015-16)"	
2012		"The Framework for Economic and Social Reforms (FESR) (2012 - 2015)" <as a bridge between the "Fifth Five-Year Plan (2011-12 to 2015-16)">	UNDP: Support to Ministry of National Planning and Economic Development.
2013		"National Comprehensive Development Plan (NCDP) 2011-2031"	UNDP: Support by UNDP expert.
		"Investment Policy Review"	OECD.
2014	Mar.	"Long-term Foreign Direct Investment Promotion Plan (FDIPP)"	JICA: Support by project.
		"Master Plan for MYANTRADE"	KOICA: Support by project.
2015		"Small and Medium Enterprise Development Policy"	UNESCAP: "A New Policy Framework for Myanmar's SME". (Feb., 2014) OECD/ASEAN/ERIA: "ASEAN SME Policy Index, 2014"
	Mar.	"National Export Strategy"	ITC: Technical support BMZ: Financial support GIZ: Implementation support
2016		Myanmar PPP Policy Paper (draft for consultation) (MOC)	ADB: Support for PPP Framework Development (Jul 2014-Dec.2017) Funded by DFID
	Feb.	Industrial Policy (Ministry of Industry)	
	June	"Myanmar Industrial Development Vision (MIDV)(Proposal)"	JPN Gov.: Support by METI (Ministry of Economy, Trade and Industry)
2018	Mar.	"Development Assistance Policy (DAP)" launched	UNDP: Support by project. DFID: Support through UNDP
		"SDG: 238-point economic policy agenda" (Draft)	GIZ: Support by project (2017-2020) UNDP: Support by project.
	May	"Myanmar Sustainable Development Plan (MSDP) <incl. SDGs>" (Draft)	GIZ: Support by project (2017-2020) UNDP: Support by project.
	July	"Myanmar Investment Promotion Plan (MIPP)"	JICA: Support by project.

出所: JICA コンサルタントチーム作成

2016年には、アジア開発銀行（ADB）が「PPP政策」策定を様々な形で支援している。また、省庁横断的な側面を持つPPP政策策定では、電力エネルギー省計画局（MOEE）の支援にあったUNESCAP、同省セクター担当局支援のADB / IFC、投資企業管理局（DICA）支援にあったJICA等を含む、多くのドナーの支援プログラムの効果的な連携も大きな貢献となった。JICAのPPP支援は、長期外国投資促進計画（FDIPP）の枠組みの中で、DICAが議長となってPPPに関する省庁間タスクフォースの形成が実現したものである。同年、1990年法を改正した金融機関法（2016）、1936年法を改正した貸金支払法（2016）が制定される等、ビジネス環境に係る法整備が進められている。

ミャンマー投資法も同年に制定されているが、これはOECDによるIPRの勧告に沿う形で、国内投資と外国投資の規定を統合したものであった。法制化の段階で主な支援を実施したのはIFCであったが、2014年以降DICAに駐在するJICA長期専門家の派遣を通じて、JICA¹⁸もこの

¹⁸ JICAによるDICAへの専門家派遣の取組は、ミャンマー会社法（2017）の策定支援、FDIPPの実施支援、DICAの能力強化、地方投資セミナー・コスト調査等の投資促進ツールの策定導入にも貢献している。

プロセスに貢献している。金融分野での制度整備については、IFC、ADB、DFID¹⁹が技術支援を実施。また、労働分野における改革・法制度整備については、ILO²⁰が支援をそれぞれ実施している。（表2）

表2 ミャンマー：主要 BER 関係法令及び関係支援プログラム

Year	Month	Laws/Institutionalization/PSD	International Development Agencies / Gov.
2012	Nov.	"Foreign Investment Law No.21/2012"	
2013	June	<i>Thilawa SEZ Phase I</i>	JICA
2014	Jan.	Myanmar Special Economic Zone Law No.1/2014	
2015	April	"Small and Medium Enterprise Development Law No.23/2015"	
2016	Jan.	"The Financial Institutions Law No.20/2016"	
2016	Oct.	"Myanmar Investment Law No.40/2016"	IFC: Support by TA since 2014.
2017	Aug	<i>Thilawa SEZ Phase II</i>	JICA
2017	Dec.	"Myanmar Companies Law No.29/2017"	ADB: Support by project (2016-2019)

出所: JICA コンサルタントチーム作成

*1: 短期/長期の技術専門家

2017年のミャンマー会社法改正は、ADBの商業分野における法制度整備に係る技術協力プロジェクトの支援による王権が大きい。同プロジェクトでは、DICAに専門家（弁護士）が派遣され草案作成の支援・助言に当たっている。同プロジェクトには日本政府も一部資金支援している。その他、米国商工会議所、EU商工会議所、日・ミャンマー共同イニシアティブ（MJJI）等から様々なインプットがあった。また、2013年6月にJICAと締結した借款契約（L/A）により、ミャンマー政府はティラワの経済特区の周辺インフラ整備を進めた。インフラを整備する支援に加え、各種許認可申請に係るワンストップサービスの確立を含む経済特区管理委員会の能力強化は、ティラワ経済特区への大規模投資誘致に大きく貢献した。2017年には完工済のゾーンA（405ha）に加え、ゾーンB（101ha）開発に係るL/Aが締結された。

支援プログラムは、受益国政府のイニシアティブが確保されている場合（特定のプロジェクト/プログラムだけでなくむしろ一連の支援プログラム全体についてオーナーシップを有する場合）、より効果的であることは言うまでもない。この点について、ミャンマー政府は「投資誘因」に向けた政策の確立と実施に対して非常に前向きな体制（スタンス）を構築・維持し、その意思を明確に発信することを厭わない。そして、産業界を含む広く一般の声を聞く許容性を有するだけでなく、その声に真摯に応え、一貫した対応をとるという姿勢が示されてきた。この政府の姿勢自体が投資家にとって「ミャンマーの予見可能性」を高める大きな力となっていると考えられる。

¹⁹ Projects: "47159-001 Financial Sector Reforms" (ADB)、"GB-GOV-3-PPY-SEA-1507 Develop Burma's financial sector" (DFID) 等

²⁰ Project: "Supporting the Improvement of the Legal and Institutional Framework on Occupational Safety and Health in Myanmar" (ILO)等

2018年には、今後（次段階）の援助支援計画を準備するため、開発支援政策（DAP：Development Assistance Policy）が発表され、同時に、SDGsを組み入れた「ミャンマー持続可能開発計画（MSDP：Myanmar Sustainable Development Plan）」が8月に完成している。UNDP及びDFIDはDAP及びMSDP双方の策定を支援している。更に、OECDは、投資分野の将来の方向性を示すべくIPRのアップデートを行う取組を開始した。JICAは、長期外国投資促進計画（FDIPP）をアップデートした、2035年までの長期計画となるミャンマー投資促進計画（MIPP）（2018年7月に閣議承認）の策定支援等を通じて引き続きDICAを支援している。

政策策定・実施・レビューの「好循環構造」を主導するミャンマー政府のイニシアティブ

2016年に採択された「ミャンマー投資法」は、OECDによる投資政策レビュー（IPR）の勧告を受け入れ、外国投資と国内投資の別々の法制度を統合した。また、2017年の新「会社法」も、民間セクター（外国投資家を含む）の要請を反映して改定された。

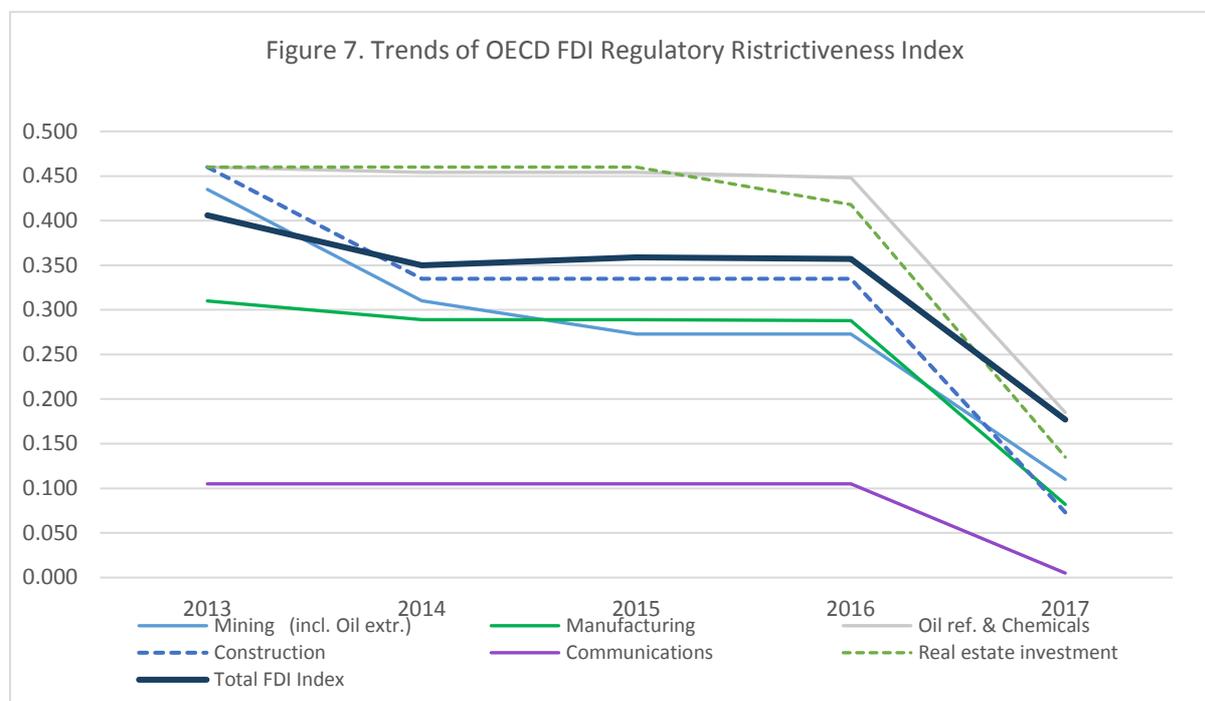
新投資法の最終的な改正案に先立って、国際機関や国内外のビジネス・コミュニティーを招請した多数の公聴会やパブリックコメントの聴取が行われ、法案は6回の改訂を経た。新「会社法」に関しては、政府は初期段階の2014年からワークショップ等を通じて国民の意見を聴取し、改定法案はウェブサイトを通じて公開され、又、公聴会が開かれた。閣議決定までに法案は5回の改訂を経ている。

これら法案策定プロセスの例が示すように、ミャンマー政府の安定したイニシアティブの下、多くのステークホルダー（特に民間セクター）との包括的且つ参加型のコンサルテーションが行われ、透明性のある政策策定・実施・レビューの「好循環構造」を象徴するものであり、また、その過程では、開発パートナーによる支援プログラムも効果的に寄与していた。

3-3-4 Doing Business 等の順位

世界銀行によるビジネス環境指標の起業分野では、ミャンマーは、2015年の189位から2016年160位、2017年146位と改善している。2018年は155位に順位を落としているが、2016年からは依然改善した形になっている。OECDによる規制指数（RRI）では、2013年からの5年間で44%の改善を示し、指数の水準は、製造業では0.31から0.082、モバイル通信事業への民間セクターの参加が最近許可された通信セクターでは0.105から0.005へと顕著に改善がみられる。

（図7）



出所: DAC, OECD

図7 OECDによるFDI制限指数推移

3-3-5 BER支援プログラムと投資の関係 – 試行的マッピング

ミャンマーにおけるドナーのBER関連支援プログラムの概要を把握するために、主にDCED加盟機関の技術支援(Technical Assistance, TA)プロジェクトを中心に、それぞれのドナーのウェブサイトにおけるデータベース等を通じて得られる情報をもとにレビューを行った(試行的マッピング)。ミャンマーでは2000年以降数百規模の支援プログラムが実施されており、その内BERと関係すると考えられるものは108件と、全体の約5分の1であった。なお、本調査においては技術支援中心のレビューとしたため、108の案件には、基本的には、借款、無償資金協力、専門家の派遣、研修プログラム等は含まれていない。²¹また、非DCEDメンバーによって行われた支援プログラムの多くも対象としていない。

²¹ TAプロジェクトに関するデータは、他のスキームと比べて、BERとの関連性が明確な場合が多い。

表3 支援対象分野別 BER 関係プロジェクト数概要

Number of major BER related Projects to Myanmar								
	Listed #	BER related #	Policy related Project	Gov. Measures Support	Financial area Project	PSD	Labour/TVET	Study
ADB	67	24	14	1	4	3	2	
DFID	64	9	1	2	3	3		
GIZ	18	5	1		1	1	2	
IFC	75	12	2	4		6		
ILO	28	15				5	10	
ITC	5	5				1		
JICA	75	12	5	1	3	1	2	
UNDP	51	4	4					
USAID ^{*1}	106	8	2	3		3		
WB ^{*2}	21	6	1	1	1	3		4
UNCTAD	8	8		8				
Total	518	108	30	20	12	26	16	4

出所：JICA コンサルタントチーム作成

分類注:

Policy related（政策関係）：経済政策、通商政策、投資政策

Gov. Measures（行政関係）：ガバナンス、法制度、税制、その他行政制度

Financial area（金融分野関係）：金融制度、金融セクター支援

PSD（民間セクター開発関係）：貿易・投資振興、SME 振興、特定セクター支援

Labour/TVET（労働・職業訓練関係）：労働環境・制度、人材育成/職業訓練

*1: データベース計上件数 432 件から同一案件の年度毎計上分を 1 件とし管理コストなどにかかる計上項目を削除する等してレビューを実施

*2: ウェブ上で参照可能であった総数は 1956 年からの 63 件であったがここでは 2000 年以降の案件数を計上

案件の選択において、例えば表 3 における政策関係の分類分野では、直接 BER に関係する政策に関する支援ということでもなく、間接的にでも BER と関係が想定される側面を持つ案件は今回上記表 3 の件数に含めている。また、データベース上で各ドナーが付した分類コードやキーワードが直接的には BER 以外を対象としたものであっても、プロジェクト概要資料等から、BER との関係性が推定されるものについては、件数に含めた。また、概要資料情報から、DCED のドナーガイダンスで定義されているいくつかの機能領域を横断的に対象とする案件、プロジェクト目的を達成するために間接的に機能領域に関連する課題に取り組む案件なども、推定が可能なものについては件数に含めた。これらに留意しつつ、分野的には、主に民間セクター開発、政策支援、法制度整備、金融セクター支援、労働市場の視点からプロジェクトの内容に焦点を当て、BER との関係を検討した。例えば、民間セクター開発事例の中で、プロジェクトの主目的が特定の企業の支援のためであっても、プロジェクトが地域開発に及ぼす波及効果や地域全体の開発が延長上にあるケースは少なくなく、結果として、こうした活動が特定の分野で BER についての提言をすること（あるいは、その過程で BER 自体を進めること）がある。同様に、主な目的としてはマクロ政策に関するプロジェクトであっても、税務関連の制度改革や投資法の必要性等 BER に関する提案・取組を行う場合もある。

表3は、支援分野別、ドナー別の支援プログラム108件の概要を示している。支援プログラムの実施期間については、別途、附属書2に示す。前述したように、2012年の外国投資法（FIL）の導入以降、毎年、特に製造業に関しては、相対的に安定したFDIが認められており、その意味では、「好循環構造」に連動する形で、計画・政策・法律実施の開発支援プログラムが実施されたことによって安定的な一定規模のFDIが維持されたと言える。プロジェクトの実施時期については、まず、政策と行政措置に関する支持が先行し、若干期を遅らせる形で、民間セクター開発（PSD）、その後金融セクター整備支援、労働環境整備支援と続く構造が認められている。すなわち、まず政策の方向性を示し、その政策に基づいて民間セクター開発、そして、行政・財政/金融の問題に取り組むという構造があることが分かる。

ベンチマークとなる政策や法律に関して、ミャンマー政府の一貫した姿勢と、それを支援するプログラムが随時示されることによって明確な方向性が提起され、この方向性は支援プログラムの技術支援によって更に肉付けされてきた。ミャンマーにおいては、この構造が、投資家に予見可能性を提供し、持続可能な投資を導く好循環となってきたと考えられる。

なお、プロジェクトの分布からは、相対的にUNDP、ADB、DFID、JICAは、政策分野に係る支援プロジェクトが多く、IFC、ILO、GIZは、民間セクター開発、労働問題等といった課題毎の分野に係る支援プロジェクトが多い傾向が見られた。このような傾向は、今回、技術協力プロジェクトで確認されたものであるが、将来の調査において、技術協力の形態だけでなく、他のスキームでも、同様の傾向があるかどうか検討することが望まれる。

2018年3月のミャンマー開発効果円卓会議（Myanmar Development Effectiveness Roundtable）では、現在の政府とドナー間の連携の枠組みは、今後も継続されることが明白に示された。投資家にとっては、ミャンマー政府のこうした姿勢は、今後とも有効な連携に責任を持ち、政策に対してもスタンスを変えないという「予見可能性」を高めるものとなったといえる。

3-3-6 その他の支援プログラム

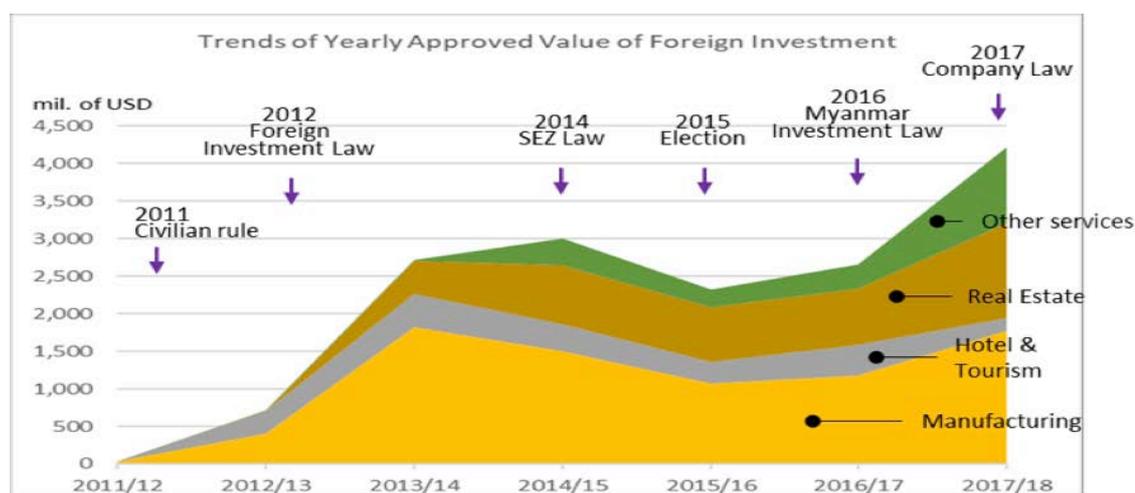
BERに係る支援全般では、ドナー国・国際機関の他、ミャンマー政府をはじめ、ミャンマー連邦商工会議所連盟（UMFCCI）、日本、米国、EUそれぞれの商工会議所が様々な形で貢献している。ビジネス界は、政策策定・実施・レビューの「好循環構造」の中で不可欠な役割を担い、政府及び国際的な支援機関との間で密接な連携・協力関係にある。このような環境を反映して、ビジネス界からの声がドナーによる新たな支援プログラム実施の端緒となる場合もあり、ビジネス及び投資機会の拡大に向けた相乗効果ともなっている。

3-3-7 ミャンマー事例からの示唆

BER支援プログラムの中には、BERを、投資促進、民間セクター開発、輸出/貿易促進などの目的を達成するための手段あるいはプロセスとするものが少なくない。今回のミャンマー事例分析では、個々のプロジェクトについて、詳細な分析をするまでに至らなかったが、全般的に

BER 支援活動は、PSD、投資及び貿易促進等といったより広範な目的の支援プログラムの一側面（目的を達成する手段やプロセスとしての BER）となる場合が多かった。投資との関係では、投資促進という、より広範な支援目的と BER 支援が複合的に関連し、それらの相乗効果が、全体として投資の拡大につながるということが推定できた。

今回、BER 支援の側面を持つ支援プログラムと実際の投資の拡大が、どのように関係しているか、ひいてはその因果関係といったものを明確に示し、評価することは容易ではなかった。しかし、本来の投資政策とは異なる形で（時限的または緊急政策等によって）もたらされた一時的な投資の拡大にとらわれず（例えば、エネルギー政策による発電所建設のための大規模コンセッションの実施、新しい油田の緊急開発のためのインフラ整備などに係る特殊な投資の拡大等）、そうした一時的な投資の拡大と、「投資誘因」を目指す投資政策・施策の結果としての投資の拡大とを区別することができれば、BER 支援プログラムの投資拡大効果は、従来から使われていた指標（認可ベースの投資額推移等）で一定の評価ができることも確認できた。今回ミャンマーの事例からは、BER に係る法令整備と、政策策定/実施におけるミャンマー政府とドナー機関及び民間セクター間の効果的協調によって投資の拡大に繋がったことが、一連の経緯から捉えることができる。以下のとおり、2010 年代はじめの外国投資法（FIL）以降、関係する取組に呼応して FDI が拡大している。（図 8）



出所: 図 5、表 1 及び 2

注：この表では、石油・ガス、電力、通信セクターにおける投資を除外し、製造業・サービス業を中心に計上している。それら除外した分野の投資はプロジェクトサイクルに依存し、経済全体の投資環境の時系列分析の障害となるため。

図 8 年代別 BER 関連主要動向と FDI 推移

2010 年代初頭以降、製造業やサービス業の FDI は拡大し一定の水準を維持していることが分かった。この間、ドナーによる支援プログラムは、BER に加え市場改革、及び、制度構築のための構造改革といった様々な改革を組み合わせ、それぞれが連動して実施される統合的アプローチが取られてきたことも明らかになった。ミャンマー政府は「投資誘因」に向けた一貫した立場とコミットメントを示すメッセージを発信し続け、その姿勢が投資家に対して政策の方向性

の「予見可能性」を提供するのに貢献し、投資の意思決定に影響を与えていると考えられる点、政策策定・実施・レビューにおける「好循環構造」によって、政府、ドナー機関、及び民間セクター間の協調が実現し、調和の取れた支援プログラムの策定にも貢献した点、等々が明らかになった。

4. 仮説

有効な仮説を設定するため、この調査では実際に実施された政策及び制度改革の検証を以下の分野で行った。a) 政府の優先政策及びそれを敷衍するドナー支援策、b) ドナー協調、c) 支援プログラムと投資誘因（FDIと国内の投資を誘致する基本的な誘因）、d) 改革と投資ライフサイクルとの整合性、のそれぞれの分野で検証した結果、以下の仮説を提示するに至った。本調査の成果としてのこれらの仮説が将来、他の国の事例によっても確認されることが期待される。

4-1 仮説1：統合的アプローチ

マクロレベルの投資と成長には、BER 及び投資促進と構造改革を目的とした、より広範なマクロ開発政策を組み合わせた統合的なアプローチが必要である。

まず、BER 及び投資促進を、構造改革との関連において定義する必要がある。経済成長は、マクロレベルでは資本蓄積、雇用増加と技術進歩を投入要素として実現する。さらに経済成長をミクロ及びメソレベルでみると、生産性の低い企業、産業クラスター／セクターからより生産性の高い企業、クラスター、セクターへの生産要素の再配分による生産効率性の向上と定義される。この構造変換が、全要素生産性（技術進歩）の向上をもたらす。この関係は、途上国の貧困削減のために労働生産性向上を達成する上で特に重要な意味を持っている。エチオピアでは、近年の堅調な成長の要因の大部分（3分の1と推計）が、全要素生産性（技術進歩）の増加によるものであると言われ、国の将来の成長経路における技術進歩の重要性を物語っている。

貿易・投資の自由化や工業化は、基本的に構造変換推進を意図して推進されるが、規制改革と要素市場改革を中心とする BER は、取引コストを削減し、市場の効率性を改善することにより、生産要素の再配分を促進する。したがって、構造改革と BER は相補的であり、切り離せない関係であることが多い。エチオピアとミャンマーでは、近年、政府の強いコミットメントにより、急速な構造改革が始まり、市場の開放、貿易と投資の市場規制緩和、工業化等を通じた急速な構造改革が始まった。BER や投資促進策、特に法律や規制改革は、これらの改革の重要な一部であった。エチオピアの工業化のためのフレームワークには、GTP II によるビジョンや計画策定、FDI を奨励するための法律や規制改革、戦略的な政策支援による工業団地の開発、及び将来においては貿易・投資分野での更なる規制緩和が含まれる²²。

エチオピアとミャンマーにおける BER と構造改革は、多くの場合特定の政策実現のための方策として相補的に組み入れられていた事実に注目すべきである。例えば、ミャンマーでは 2010 年代初め、特定の構造改革を実現するため、対応する法的及び規制改革が必要であった。移動通信分野における外資民間事業者の参入を可能にすることは、競争市場確立、優れた技術の導

²²ワシントンコンセンサスによって推進された 1980 年代初頭の構造調整プログラムは、結果として、制度設計不備、急進過ぎた自由化、公共サービスの劣化、政治制約などのために意図しない結果を招くことが多かった。それらの経験から教訓を学ぶことは重要である。産業化/自由化のための構造改革は、そのリスクを十分に認識しつつ、途上国の国内組織制度の形成・発展と歩調を合わせる形で設計され、段階的に導入、根付かせることができれば、グローバル化の大きな利益を享受することが可能となり、BER 支援プログラムはその中心的な役割を果たすことができる。

入と通信分野の拡大を目的とした構造改革であったが、この改革は外資民間事業者のためのライセンス規制の緩和という BER によって実現したものであった。この密接な関係性のため、BER または構造改革に個別に焦点を当てた投資促進との因果関係の検証は困難である。2つを同時に取り入れたほうが、因果関係を検証しやすくする。エチオピア、ミャンマーのケーススタディの調査結果は明らかに BER と構造改革の両方による 2010 年代初頭以降の FDI と経済成長との因果関係を実証している。

ここで確認された仮説 1：マクロレベルでの投資と経済成長は、BER と投資促進を組み合わせた統合的なアプローチが必要である。それには、構造改革を導く広範なマクロ開発政策の枠組みが必要で、その枠組み内で BER プログラムを策定し、実施するべきである。

4-2 仮説 2：優良事例の波及効果

BER と投資促進のためのドナーの支援の重要な部分である新興企業や産業への直接的な支援においては、FDI を含む他の企業や産業により実証されたグッド・プラクティス（優良事例）の波及効果に特に注目すべきである。

セクター、クラスター、投資家への直接的な支援は、主に技術支援を通じて行われ、政府による税制やその他の財務的なインセンティブを伴うこともある。それらは新興企業や産業を育成する方法としての重要であるものの、直接支援は、経済政策目標との効果の規模の不釣り合い、財政負担、既得権益の引き起こす倫理問題、そして、超過利潤（レント）を求める活動の誘発等、課題も多い。それらに留意し効果の高い支援を行うためには、直接恩恵を受ける個々の企業の支援だけに注力するのではなく、業界全体のインセンティブや民間投資家全般の反応により強い関心を払う必要がある。

重要なのは、FDI や国内企業による優良事例で実証された技術と経営方法を大資本だけでなく中小企業にも普及させていくこと、国内投資を刺激し経済全体への波及効果を誘発することである。企業への直接的な支援は、税制優遇や補助金だけでなく、FDI と国内企業のマッチングや JICA のカイゼン・プログラムの様な直接的な技術援助等、さまざまな形で行われる。そのような支援は、国内投資促進のための基盤整備を目指した広範な支援プログラムと組み合わせることにより効果的になる。特定のセクター、サブセクター及びクラスターに焦点を当てた BER に補完的な産業政策の形をとり、労働市場改革、インフラ整備、金融支援、事業開発及びイノベーション支援サービスを含む支援プログラムが、企業への直接支援と組み合わせられることによって波及効果を高めることができる。²³

FDI からの波及効果は、多国籍企業（MNEs）とホスト国の多くの相互依存的な特性により影響されるため、因果関係分析が困難である。しかし、過去の調査では、特に合弁事業の場合に MNEs と現地のサプライヤーとの間の後方連関における顕著なスピルオーバー効果が認められている。加えて重要なのが地元企業の吸収能力である。エチオピアでは、原材料（綿、皮革、そ

²³ DCED (2013)

他の農産物) への後方連関は、大きな可能性を秘めている。従って、仮説 2 は次のように確認された。新興企業や産業への直接的な支援は、その分野での民間投資を活発化させるが、BER と投資促進イニシアティブは体系的な改革に焦点を当てるべきである。政府と市場制度が体系的に改善されることで、企業や産業全体への優良事例の波及を促進することができる。

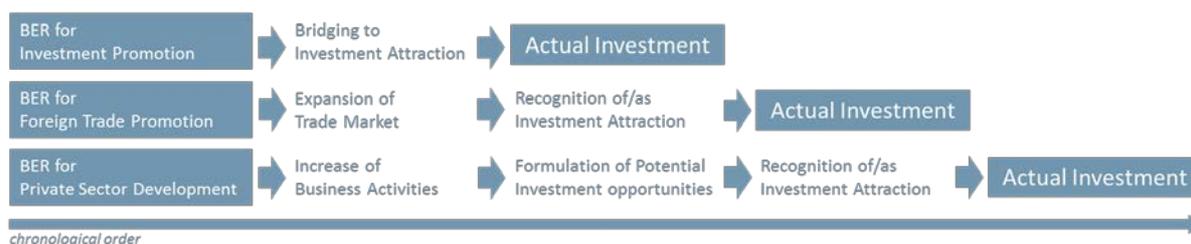
4-3 仮説 3: “投資誘因” (Investment attraction) へのコミットメント

BER と投資促進支援プログラムの策定を「投資誘因」と整合的に組み合わせ、より広い政策枠組の中で有機的に実施することで、投資機会の増加に寄与する。

「BER の支援プログラムは、それが、“投資誘因” に向けられ、かつ、“予見可能性” が確保されている時、投資の増加に寄与する。」これが、この調査の取組当初における、主要な焦点のひとつであった。ミャンマーの場合、人口ボーナスと賃金競争力だけでなく、中国、インド、そして ASEAN 諸国への地理的近接性から、グローバル・バリューチェーンへの連結による潜在的利益が、“投資誘因” をより大きくすると考えられる。エチオピアでは、競争力のある賃金やエネルギーコストはもちろんのこと、政府の改革に対するコミットメントと工業団地の建設によるインフラ投資・FDI に主導される工業化が、投資誘因の基本的な要素となっている。

投資環境の一部である BER は、輸出振興を含む民間セクター開発 (PSD) などの関連する政策目標を含む広範な政策枠組みに組み込まれている場合が多い。BER や投資環境の改善が貿易振興を含む PSD 政策にどのように関係しているかを明確にすることが重要である。PSD 政策に組み込まれた BER 及び投資環境には、金融及び外国為替へのアクセス、スキル開発、労働市場改革、インフラ開発、及び、ビジネス開発およびイノベーション支援が含まれる。それら改革のステップが、PSD 政策の枠組みに効果的に組み込まれ、政府によって投資誘因への基本的な戦略に基づいて実施されれば、これら改革の効果を投資創出に繋げていくことに最も効果的である。

図 9 は、BER の目指す政策毎の投資創出までのステップ及び時間差を概念的に整理したものである。政策毎に、投資創出までにどのようなステップがあるか、そして、全体的なアプローチの下で、どのように BER と投資促進を計画し実施していくかの方向づけをすることが重要である。



出所: コンサルタントチーム

図 9 BER 支援プログラムにおける実際の投資実行までのステップと時間差

4-4 仮説4：コーディネーションの「好循環」

ドナーの支援は、被援助国の政策要件とその推移にドナー協調が有機的に対応する場合に最も有効である。

ドナー協調には、ゆるやかなものから、より積極的なものまで、さまざまなレベルのものがある。ゆるやかな協調には、一般的な情報共有や、支援重複の回避、ドナーの比較優位性に基づいた分業などが含まれる。例えば、本調査のドナーアンケートでは、複数のドナー間で主に資金支援の取り決めを行う協調の例を多数確認した。より積極的なドナー協調では、主要ドナー（例：世界銀行）が、資金支援を行うドナー（例：DFID や他の欧州ドナー）からの資金協力を受け、さらに、他ドナー（例：ILO）から専門分野での技術支援を受ける場合が多々あった。このような3層のグループによるドナー協調が、全体として効果的な調整プラットフォームを構成することの好事例である。また、ガバナンスと環境・社会配慮基準（例：欧州ドナーによる）に係る支援と、品質管理と生産性向上に重点を置いた支援（例：JICA による）のバランスを取ることにより、エチオピアのケースでは、相乗効果の可能性があると注目した。両者は補完的であり、工業団地の持続可能な開発と運用に不可欠であると考えられる（実際その試みが行われ始めている）。

しかしながら、本調査でさらに提唱したいのは、各被援助国において統合的な援助戦略の下で行われるより積極的な援助協調である。エチオピアでは、民間主導の工業化に対して、ドナー・グループは協調を通じ積極的な支援をするべきであり、工業団地の支援のみならず、依然として規制の強い市場システムの自由化と規制緩和を目指したさらなる BER と第二世代の改革も視野に入れるべきである。上述した工業省とドナー代表を共同議長とした民間セクター開発分野ドナー会合を通じたドナー調整や、官民対話の場であるエチオピア官民連携諮問フォーラムにおける対話構造が存在するものの、ドナー調整や官民対話はまだ改善する余地がある。主導ドナーまたはドナー・グループが、政府及び民間セクターとの集中的な対話を行い、分業を含むドナー協調のプラットフォームをさらに堅固に確立することが重要である。

ミャンマーの「好循環構造（virtuous circle）」は、ドナー協調の良い実例である。本調査で明らかになった政策策定・実施・レビューに係る改革の“好循環構造”は、政府が“投資誘因”に基づいて一貫した政策を発信し続け、その政策と整合的なドナー支援が実施され、投資家にとって予測可能性が担保された。改革の“好循環構造”は、投資家の密接かつ継続的な政策対話への関与とともに、受益国政府のリーダーシップが前提となっている。

5. 結論と政策提言

5-1 結論

5-1-1 BER とマクロレベルの投資との因果関係に係る検証

「BER や投資促進策がマクロレベルの投資や成長に繋がるかどうか」という問いに答えるため、この調査ではケーススタディを通じて実証的検証を行った。その結果は、国内投資及び FDI の GDP 比率が BER や投資促進策と連動しており、また後者は同時に進行する構造改革と密接な関係があることが判明した。これは、上記の仮説 1 の検証結果とも合致する。

ケーススタディで扱った 2 カ国は双方とも BER と構造改革の間の緊密なつながりを示している。エチオピアでは、工業化を目指した成長政策の転換があり、ミャンマーでは民政移管後の市場経済の再開があった。懸案の因果関係はその脈絡の中で検証された。BER と同時のマクロレベルの国内投資と FDI と構造改革は、両者の因果関係を強く示唆する。しかしながら、投資及び成長への影響は、国家計画や SDG の目標とするレベルには達していない。

5-1-2 マクロレベルの投資へのリンクと BER と投資促進に係る提言

経済全体の投資、雇用、成長、貧困削減に影響を及ぼすには、BER と投資促進に端を発し、図 10 に示すように包括的で多段階に渡るプロセスが必要である。エチオピアとミャンマーのケーススタディは、構造変革の初期の段階を経ていることを示しているものの、SDGs や国家開発目標に見合ったマクロレベルの目標を達成するためには、さらなる BER と構造改革が不可欠である。



図 10 政策・改革から成長・貧困削減への関連性の概念図

BER とマクロレベルの投資との有機的リンクに係るこの調査の結論は以下のとおり。

第 1 に、BER は統合的アプローチを通じて構造転換の触媒となることができる。ケーススタディでは、2010 年代の初頭からマクロレベルでの投資創出の明確な兆候と、ミクロ及びメソレベルでの望ましい構造転換があったことを見た。従って、図 10 にある触媒効果の初期的徴候が BER と並行してあったことを強く示唆している。

第 2 に、BER は産業改革の波及効果を高めることに貢献できる。企業レベルの変化をもたらすビジネス環境の改革は、FDI リンケージ、産業開発プログラム、及び国内企業や産業による優良事例の模倣を通じて波及する。しかしながら、ケーススタディでは、波及効果はまだ初期段階にあり、政府開発計画や SDG に沿ったマクロレベルの目標を達成するためには、さらなる BER と第 2 世代の構造改革が必要であることを示唆している。第 1 世代の改革は、規制体制と市場改革の基礎を築くものであったが、第 2 世代の改革は、学習、イノベーション、構造改革により積極的に取り組むものであり、適切なマクロ経済政策、優先企業への直接支援、産業政策、FDI と国内企業との協働、及び長期的には教育が含まれる。

5-2 将来の BER と投資促進への提言

上記調査結果より本報告は、以下を今後の BER と投資促進に係る支援についての提言とする。

- **統合的アプローチの推進**：BER と投資促進は、SDGs や国家開発計画に沿って構造改革を目指した、より広範囲な政策枠組みに統合すべきである。その政策枠組みは当該途上国の個別の政治・経済の状況を把握した上で、成長要因分析やマイクロ・メソデータ分析の結果を反映することが求められる。（仮説 1 から導出）
- **第二世代改革の実施**：自由化や規制緩和といった分野でさらなる構造改革を目指す。第一世代改革で法制度、規制の枠組み等の基礎改革を達成後、第二世代改革はより積極的な投資促進戦略を目指す。エチオピアでは、貿易や資本の自由化、特にサービスセクターの自由化を、ミャンマーでは、インド、中国、ASEAN 諸国に近接する地の利を生かし、グローバル・バリューチェーンへの誘致を通じた戦略策定を目指すべきである。（仮説 1 から導出）
- **垂直介入との組み合わせによる改革成果の波及促進**：FDI の後方連関や技術・スキルの伝播を通じ国内投資への触媒効果を目指す。さらに、全般的なビジネス環境改善を目指した BER とセクター、サブセクター、クラスターに特化した産業政策による垂直介入を組み合わせることで、初期の改革成果の経済全体への波及を促す。垂直介入は、ファイナンスへのアクセス、インフラ開発、事業開発、イノベーションへの支援を含む。（仮説 2 から導出）
- **投資誘因の重視**：「投資誘因」に合致した BER を設計し、輸出促進を含む PSD 等の改革の枠組みに BER をベンチマークすることで、関連改革と調和的に実施する。（仮説 3 から導出）
- **コーディネーションの好循環形成**：ミャンマーに倣い、政府・ドナー・投資家の協調体制の好循環を確立する。好循環は、「投資誘因」への政府のコミットメント、シグナル伝達とステークホルダーとのコンサルテーション、それに応じた支援プログラム、政府との対話に積極的な投資家からなる理想的な政府/ドナー/投資家協調である。（仮説 4 から導出）

参考文献

Asian Development Bank (2014) Myanmar, Unlocking the Potential Country Diagnostic Study

Association of Southeast Asian Nations (2010) Small & Medium Enterprises Development Policies in Myanmar

_____ (2018) SME Policy Index: ASEAN 2018

Federal Ministry for Economic Cooperation and Development (BMZ) (2014) Good Financial Governance in German Development Cooperation, Promoting good governance in Public finance, BMZ Sector Strategy Paper

_____ (2015) The BMZ's New Asia Policy, Using Asia's Dynamism

Department for International Development (2015) Business Environment Reform and Investment Promotion and Facilitation *Rapid Evidence Assessment*, UK Aid

_____ (2016a) The Business Environment Reform Diagnostic Process, Business Environment Reform Facility

_____ (2016b) Business Environment Reform Facility, *The Business Environment Reform Diagnostic (BERD) Process: Guidance for Consultants*

_____ (2017) Economic Development Strategy: prosperity, poverty and meeting global challenges

_____ (2018) Enabling Private Initiatives & Expanding Market Opportunities Ethiopia Investment Climate Program Phase II

Directorate of Investment and Company Administration (DICA) / JICA, Myanmar (2014) Long-term Foreign Direct Investment Promotion Plan in Myanmar [Final Report]

Donor Committee for Enterprise Development (2008) Supporting Business Environment Reforms *Practical Guidance for Development Agencies*, 2008 Edition

_____ (2013) Supporting Business Environment Reforms *Practical Guidance for Development Agencies Annex: Complementing Business Environment Reform through Industrial Policy Support*

_____ (2016) Supporting Business Environment Reforms *Practical Guidance for Development Agencies Annex: Supporting Business Environment Reforms within Industrial Sectors*

_____ (2017a) The DCED Standard for Measuring Results in Private Sector Development *Control Points and Compliance Criteria, Version VIII, April 2017*

_____ (2017b) Operational framework for the DCED Private Sector Engagement Working Group, A categorization of private sector engagement strategies and comparison with other approaches for working with and through the private sector, [Working document v6]

Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) (2014) The Policy Marker System, DAC Markers/BMZ Markers, Guidelines

Stefanie Sprinorum (2017) BMZ Priorities: from strengthening the business and investment climate to strategic private sector engagement, Adopted for DCED Study BER and Investment promotion, [Presentation Material]

International Finance Corporation (2014) Myanmar Country Partnership Framework (CPF) [Background Material]

_____ (2015) IFC Strategy & Business Outlook FY16-18, Growing For Impact

_____ (2016) Mid-Term Review of Ethiopia Investment Climate Program Phase I

International Labour Organization (2012) Decent Work in Myanmar, ILO Programme Framework: November 2012 – April 2014

_____ (2017) Myanmar labour issues from the perspective of enterprises: Findings from a survey of food processing and garment manufacturing enterprises

International Monetary Fund (2014) The Federal Democratic Republic of Ethiopia, Selected Issues Paper, Washington, D.C.

_____ (2017a) Myanmar Staff Report on 2017 Article IV Consultation, Washington, D.C.

_____ (2017b) The Federal Democratic Republic of Ethiopia, Staff Report for the 2017 Article IV Consultation, Washington, D.C.

Japan Bank for International Cooperation (2017) Survey Report on Overseas Business Operations by Japanese Manufacturing Companies

Japan International Cooperation Agency/Directorate of Investment and Company Administration, Toru Homma (2017a), The Latest Investment Climate in Myanmar [Presentation Material -Japanese]

_____ (2017b) JICA's Approach on Trade and Investment Promotion, Private Sector Development Group, Industrial Development and Public Policy Department, Tokyo

Takafumi Ueda (2018) The Latest Investment Climate in Myanmar [Presentation Material -Japanese-]

Javorcik B. (2014) Does FDI Bring Good Jobs to Host Countries? Policy Research Working Paper 6936 World Bank

Kusek P. and Silva A. What Matters to Investors in Developing Countries: Findings from the Global Investment Competitiveness Survey

Mihretu M. and Llobet G. (2017) Looking Beyond the Horizon: A Case Study of PVH's Commitment to Ethiopia's Hawassa Industrial Park, World Bank Group

Ministry of Economy, Trade and Industry of Japan (2015) "Myanmar Industrial Development Vision", Tokyo

Ministry for Foreign Affairs, Sweden (2017) Results strategy for Sweden's international development cooperation in Myanmar 2013 – 2017

National Graduate Institute for Policy Studies (2011) Ethiopia Sangyou Seisaku Taiwa ni kansuru Chousa, Tokyo

Norman A. and Stiglitz J.E. (2015) Industrial Policy and Economic Transformation in Africa, Columbia University Press

Organization for Economic Co-operation and Development (2014) OECD Investment Policy Reviews: Myanmar

_____ (2015a) A Policy Framework for Investment in Sustainable Development, Third International Conference on Financing for Development, Addis Ababa

_____ (2015b) Policy Framework for Investment, 2015 Edition Chapter 2. Investment Promotion and Facilitation

_____ (2017a) Development Co-operation Report 2017, Data for Development, The Development Assistance Committee: Enabling Effective Development

_____ (2017b) Development Co-operation Report 2017, Case Studies on Data for Development

_____ (2017c) The List of CRS Purpose Codes and Voluntary Budget Identifier Codes, *taking effect in 2017 reporting on 2016 flows*

Rahman A. (2014) Investment Climate Reforms and Job Creation in Developing Countries What Do We Know and What Should We Do? World Bank Group Policy Research Working Paper 7025

Sinha S., Holmberg J., Thomas M. (2013) What Works for Market Development: A Review of the Evidence, UTV Working Paper, Swedish Agency for Development Cooperation

Stiglitz, J. (2015) Industrial Policy, Learning, and Development, KOIKA World Institute for Development Economics Research Working Paper 2015/149

Suzuki A. and Igei K. (2017) Can Efficient Provision of Business Development Services Bring Better Results for SMEs?: Evidence from a Networking Project in Thailand

United Nations (2002) Monterrey Consensus on Financing for Development, International Conference on Finance for Development, Monterrey, Mexico March 2002

United Nations Conference on Trade and Development (2015a) Investing in Sustainable Development Goals *Action Plan for Private Investments in SDGs*, Special Edition for the Third International Conference on Financing for Development

_____ (2015b) Investment Policy Framework for Sustainable Development, Geneva

_____ (2016) Lili Yan Ing, Santiago Fernandez de Cordoba, Olivier Cado (2016) Non-Tariff Measures in ASEAN

_____ (2018) World Investment Report 2018, Investment and New Industrial Policies

United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (2014) Masato Abe, Madhurjya Kumar Dutta (2014) A New Policy Framework for Myanmar's SME [Working Paper]

United States Department of State (2015) Ethiopia Investment Climate Statement 2015, Washington, D.C.

World Bank Group (2014) Ethiopia's Great Run the Growth Acceleration and How to Pace It, Economic Update, Washington, D.C.

_____ (2015a) 'Investment Climate Reforms: An Independent Evaluation of World Bank Group Support to Reforms of Business Regulations', Independent Evaluation Group

_____ (2015b) Enterprise Surveys Ethiopia 2015 Country Profile, Washington, D.C.

_____ (2015c) Low Income Developing Countries and G-20 Trade and Investment Policy, World Bank Report 99933, Washington, D.C.

_____ (2016a) The Inescapable Manufacturing-Services Nexus: Exploring the Potential of Distribution Services, Ethiopia Economic Update, Washington, D.C.

_____ (2016b) Myanmar Diagnostic Trade Integration Study (DTIS): Opening for Business

_____ (2017a) Capitalizing on Investment Opportunities Myanmar Economic Monitor 2017, Washington, D.C.

_____ (2017b) Support Program for Investment Reform and Innovative Transformation (SPIRIT) Washington, D.C.

_____ (2018) Global Investment Competitiveness Report 2017/18 Foreign Investor Perspectives and Policy Implications, Washington, D.C.

World Trade Organization (2014) Trade Policy Review, Myanmar

Yared Seid *et al.* (2016) Ethiopia An Agrarian Economy in Transition

Annexes:

Annex 1: エチオピア：ビジネス環境改革支援プログラム

Annex 2: ミャンマー：ビジネス環境支援プログラムのタイムフレーム

Annex 3: 本調査の TOR

Annex 4: ドナー戦略と支援プログラム：アンケート・面接調査結果

Annex 1: Table on Ethiopia: Support Programmes for BER and Investment Promotion by Agency

Functional Areas	IDA	IPC	DFID	UNIDO	JICA	GIZ	SIDA
a. Simplifying business registration and licensing procedures		Ethiopia Investment Climate Programme - Commercial Registration and Business Licensing Proclamation			Industrial Promotion Project in Ethiopia - Improving registration and licensing processes		
b. Improving tax policies and administration		Ethiopia Investment Climate Programme - Income Tax Proclamation and Tax Administration Proclamation					
c. Enabling better access to finance	SME Finance Project - Support for SME Finance and provision of bank instruments for SME-IP linkages		Private Enterprise Programme for Ethiopia - Access to Finance				
d. Improving labour laws and administration							
e. Improving the overall quality of regulatory governance							
f. Land titles, registers and administration						Sustainable Land Management	
g. Simplifying and speeding up access to commercial courts and to alternative dispute resolution mechanisms							
h. Broadening public-private dialogue process with a particular focus on including informal operators, especially women		Ethiopia Investment Climate Programme - Ethiopian Public Private Consulting Forum		Programme for Country Partnership for Ethiopia - International Agro Industry Investors Forum	Women Entrepreneurship Development Project - Support for SMEs owned by women; Public Private Dialogue - Community dialogue for tourism development	Public Private Dialogue - Dialogue with businesses	Private Sector Hub - Support for research, advocacy, and policy support through the Chamber system
i. Other	Competitiveness and Job Creation Project - Supports development of industrial parks focusing on Bole Lemi II and Kilimo Industrial Parks; National Quality Infrastructure Development Project - Improves quality assurance services to enterprises in targeted sectors; Trade Logistics Project - Improves services at Modjo Dry Port on Ethiopia-Djibouti Corridor; Economic Opportunities Project, 2018 - Supports the environmental, social, financial sustainability of industrial parks	Ethiopia Investment Climate Programme - Trade legislations and Investment policy	Private Enterprise Programme for Ethiopia - Direct support for priority sectors	Programme for Country Partnership for Ethiopia - Support for GTP II: Integrated Agro Industrial Parks; Modjo Leather City	Industrial Promotion Project in Ethiopia - Policy dialogue; FDI promotion; industrial parks; Management capacity development; Support for KAIZEN programme development in the public and private sectors through Ethiopia Kaizen Institute	Promotion of Sustainable Forest Products from Biosphere Reserves - Capacity Building in Education Sector	

Source: Compiled by author with data from the agencies websites

Table on Ethiopia: Support Programmes for BER and Investment Promotion by Agency (Cont.)

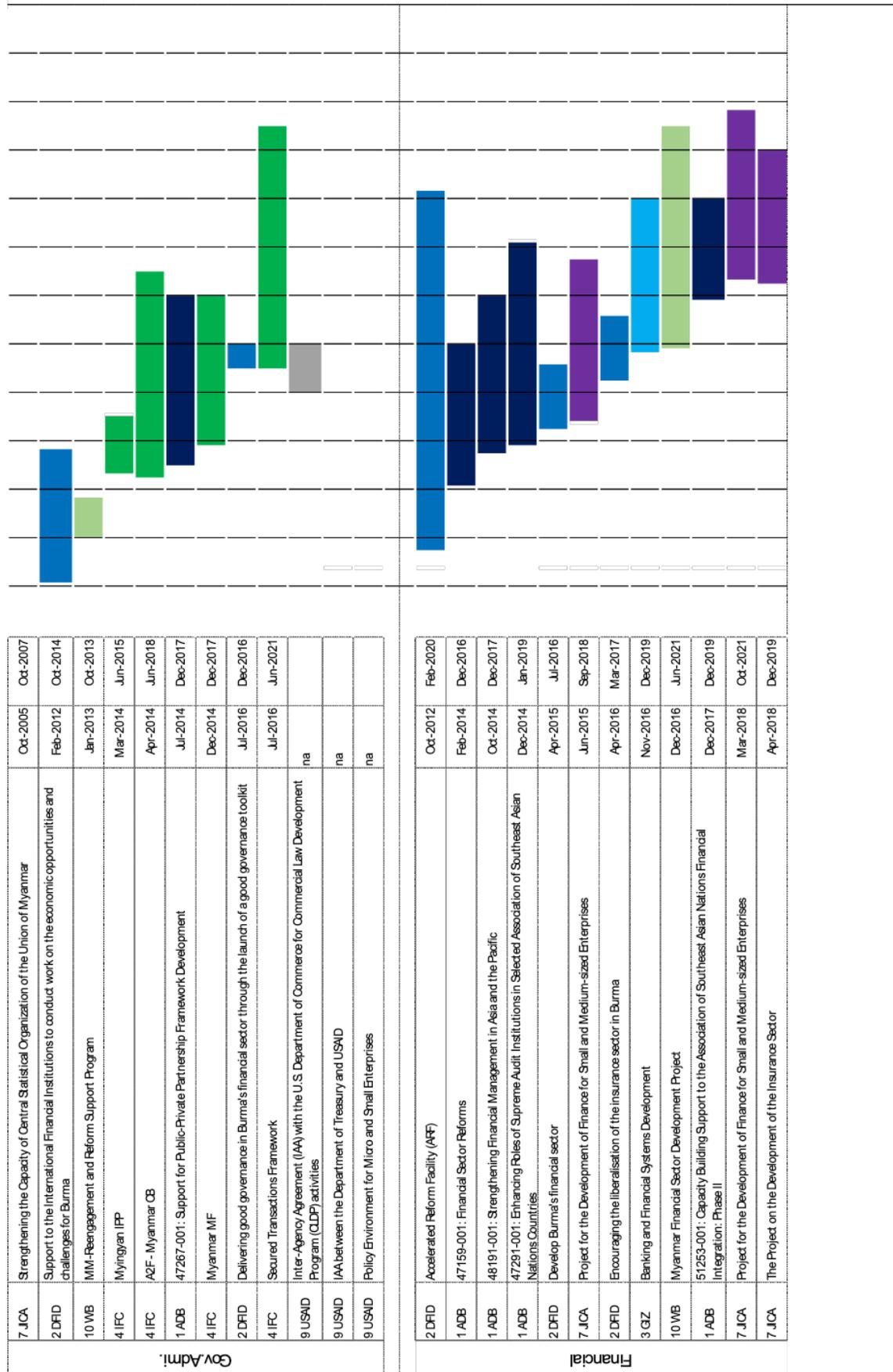
Functional Areas	FAO	USAid	ILO	EU	The Netherlands
<i>a. Simplifying business registration and licensing procedures</i>					
<i>b. Improving tax policies and administration</i>					
<i>c. Enabling better access to finance</i>					
<i>d. Improving labour laws and administration</i>			Improving Industrial Relations for Decent Work and Sustainable Development of Textiles and Garment Industries in Ethiopia - Promotes compliance of labour and social standards.		
<i>e. Improving the overall quality of regulatory governance</i>					
<i>f. Land titles, registers and administration</i>					
<i>g. Simplifying and speeding up access to commercial courts and to alternative dispute-resolution mechanisms</i>					
<i>h. Broadening public-private dialogue process with a particular focus on including informal operators, especially women</i>					
<i>i. Other</i>	Integrated Agro Industrial Parks Initiative - Seventeen (AIPs) will be constructed with four plots already under construction; Business Plans Specific Crops; Gender Sensitive Value Chain Development	East Africa Trade and Investment Hub- Facilitates new investments to promote trade with global markets, especially under African Growth and Opportunity Act (AGOA).		Transformation Triggering Facility- supports investment promotion and export promotion; Trade Enhancement an Facilitation Programme supports customs capacity building and supports negotiations for membership with EPA and WTO.	Ethiopia-Netherlands Trade for Agricultural Growth - supports horticulture and agro processing; Dutch Good Growth Fund - supports Dutch SMEs and local firms in Ethiopia.

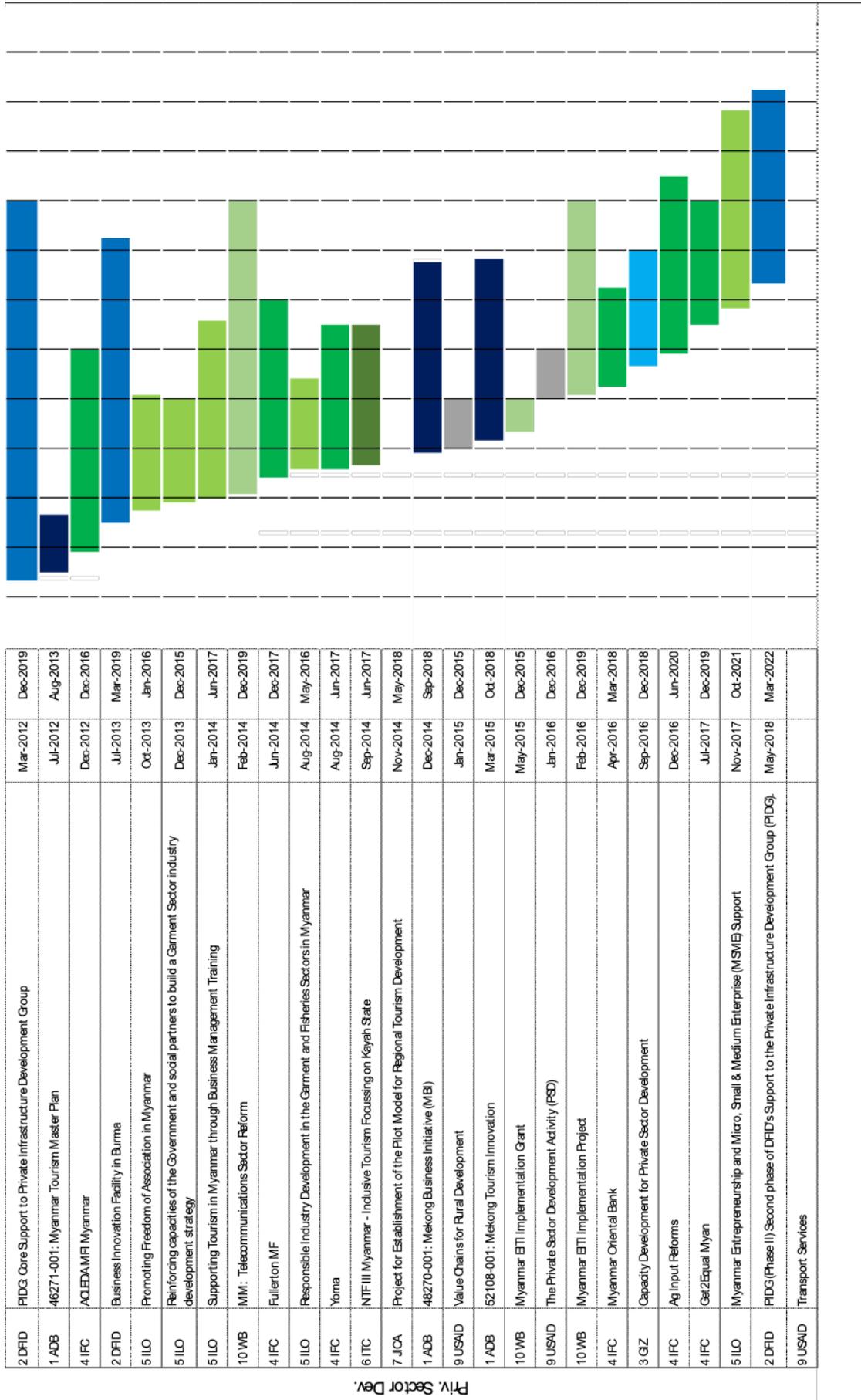
Source: Compiled by consultant team with data from the donors' website

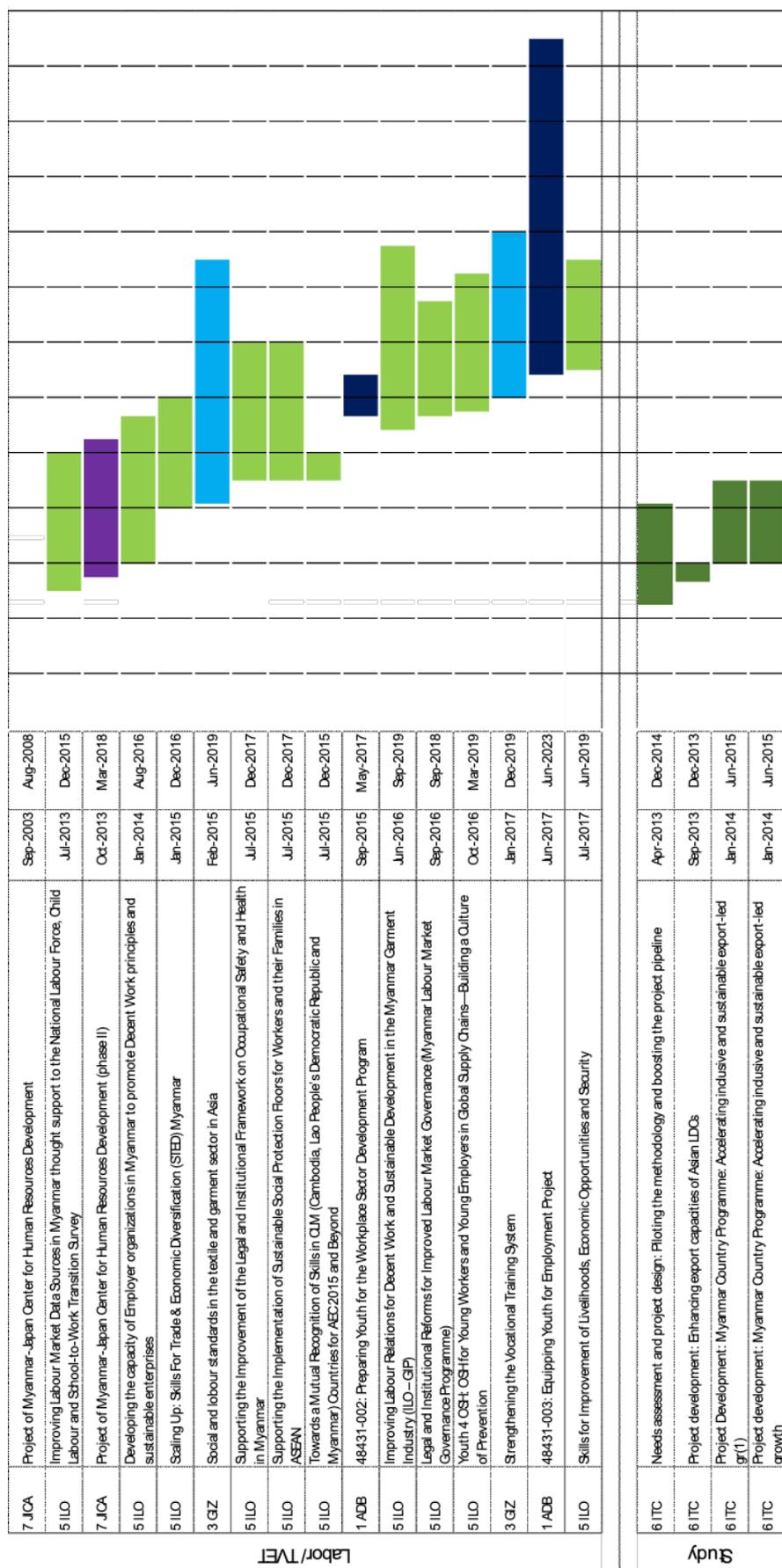
Annex 2: Myanmar – Timeframes of BER Support Programmes by Policy Area and Agency

1	2	4	5	6	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
8 UNDP	Dfd Support to Policy Unit		Dec-2005	Feb-2016													
9 USAID	ASEAN Single Window (ASW)		Feb-2008	Aug-2018													
1 ADB	45326-001: Support for Regional Multisector Investment Framework for Greater Mekong Subregion Development (Phase 1)		Dec-2011	Mar-2013													
1 ADB	46276-001: Support for Improving the Business Climate		Jul-2012	Feb-2014													
1 ADB	46275-001: Support for Trade Policy Development		Jul-2012	Nov-2013													
1 ADB	46269-001: Trade Facilitation Support for ASEAN Economic Community Blueprint Implementation (Myanmar)		Oct-2012	Oct-2014													
8 UNDP	Development Effectiveness		Jan-2013	May-2018													
1 ADB	46372-001: Support for Myanmar's Reforms for Inclusive Growth		Jan-2013	Dec-2014													
9 USAID	ASEAN Connectivity Through Trade & Investment (ACTI)		Jun-2013	Jun-2018													
7 JICA	Project for Modernizing the Funds Payment and Securities Settlement Systems in Myanmar		Feb-2014	Aug-2020													
7 JICA	Project of Capacity Development for National Single Window and Customs Modernization by Introducing Automated Cargo Clearance System in Myanmar		Feb-2014	Feb-2019													
4 IFC	Investment Policy		Feb-2014	Jun-2018													
1 ADB	47268-001: Strengthening Institutions for a Better Investment Climate		May-2014	Jun-2017													
7 JN	Study on Industrial Promotion Support Plan in Myanmar (unofficial translation)		Jul-2014	Mar-2015													
1 ADB	46191-001: Strengthening Trade Facilitation in the GMS through Partnerships with the Private Sector		Aug-2014	Aug-2017													
1 ADB	46192-001: Strengthening Institutional Knowledge and Capacity of Customs Administrations for Trade Facilitation within the Association of Southeast Asian Nations		Aug-2014	Aug-2017													
7 JICA	The project for capacity building of Thilawa Special Economic Zone Management Committee		Sep-2014	Sep-2016													
4 IFC	Investment Climate		Sep-2014	Jun-2018													
1 ADB	44174-032: Support for Implementing the Action Plan for Transport and Trade Facilitation in the Greater Mekong Subregion (Subproject 2)		Oct-2014	Dec-2018													
2 DFID	Business for Shared Prosperity in Burma		Aug-2015	Dec-2020													
1 ADB	46122-001: Greater Mekong Subregion: Capacity Development for Economic Zones in Border Areas		Nov-2015	Dec-2018													
7 JICA	Project for Strengthening of Industrial Promotion Functions		Feb-2016	Feb-2019													
1 ADB	49287-001: Strengthening Law, Regulation, and the Legal Profession for a Better Investment Climate		Feb-2016	Dec-2019													
8 UNDP	Joint Monitoring Committee Support Platform		Jan-2017	Mar-2019													
10 WB	First Macroeconomic Stability and Fiscal Resilience DPO		Apr-2017	Jun-2019													
1 ADB	50173-001: Support for Strengthening Business Climate		Aug-2017	Jul-2020													
3 GIZ	Capacity Building for the Implementation of Sustainable Development Goals		Oct-2017	Sep-2020													
1 ADB	51178-001: Sustaining the Gains of Regional Cooperation in the Greater Mekong Subregion		Oct-2017	Dec-2019													
8 UNDP	Corporation Partners Group (CPG) Secretariat		Apr-2018	Apr-2020													

Policy related Projects

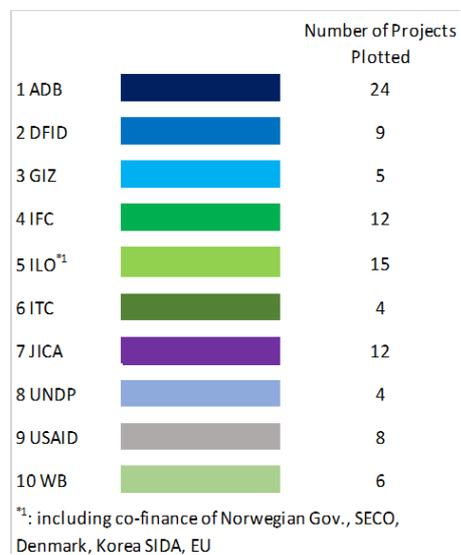






Source: Agency project files

Legend:



Annex 3: Terms of Reference

DONOR COMMITTEE FOR ENTERPRISE DEVELOPMENT BUSINESS ENVIRONMENT WORKING GROUP

Business Environment Reform and Investment Promotion Preparation of a Scoping Report Terms of Reference

Introduction

Established by the Donor Committee for Enterprise Development (DCED) in 2002, the Business Environment Working Group (BEWG) serves as a platform for professional peers to share information and knowledge on donor-supported business environment reform in developing countries and to identify, promote and support good practices in this field. The BEWG strives to help agencies and their programme partners to strategically and effectively position business environment reform as a part of an integrated private sector development strategy and to enhance the synergies between these reforms and broader development objectives. While the BEWG primarily serves the interests of member agencies working in this field, it also endeavours to reach out to programme partners (i.e., developing country governments, business membership organizations and other civil society organizations), to directly learn from and contribute to the work of these actors.

The mission of the BEWG is to serve as a multi-donor platform for sharing knowledge, experience, and best practices in supporting business environment reforms. The BEWG supports its members in their efforts to deal with the political and technical challenges they experience in designing, managing, financing, and measuring business environment reform programmes.

Background

Developing country governments undertake business environment reform (BER) in order to grow their economy through increases in private investment flows. Often, these reforms are conducted in tandem with specific measures that envision the attraction of more private investment. This would include local (i.e., domestic) private investment and foreign direct investment (FDI). However, the links between BER and investment promotion, and the ways these interventions can be used to support and complement each other, have been under-explored. The BEWG will seek to understand these dynamics better, by reviewing donor and development agencies' efforts to support BER and promote private investment.

There are many publications on investment climate assessment and investment policy review, but they do not necessarily explore the link between BER and investment promotion in a systematic manner. Surprisingly, the large majority of empirical literature often presents a rather simplified nexus between the improvement of macro-level investment determinants in terms of overall business environment and the increase or absence of ensuing investment flows. In this sense, looking at investment promotion solely through macro-economic lenses may not do justice to the complex and intertwined nature of foreign and domestic investments and its respective contribution to social and economic development through its various meso- and firm-level impact channels. In this context, BER may also have to be seen in a new light, for example by incorporating spatial and agglomeration dimensions particularly in relation to the micro-level investment climate offered by industrial and, export processing zones as well as industrial corridors. Finally, the issue of often unreliable data on both domestic and foreign investments is a matter that cannot be ignored when analyzing the nexus between business climate reforms and the successes or failures of investment promotion.²⁴

²⁴ For example, see Jerven, M. (2013). *Poor Numbers: How We Are Misled by African Development Statistics and What to Do about It*. Ithaca and London: Cornell University Press.

This report is expected to add value in this sense. The report will deal with FDI as well as domestic investment, which plays an important role but is often neglected. The report will also pursue how the donor and development agency activities in this field contribute to improve the quality of investment and give proper impact on a recipient country's development. The DCED-BEWG will engage the services of a consultant to produce a report to map and assess the role of donors and development agencies in the area of BER and investment promotion in developing economies.

Objectives

The objectives of the study is to:

1. Map the range of donor and development agency support for BER which specifically seeks to increase foreign and domestic private investment in developing economies;
2. Assess the focus of BER and investment promotion support and instruments used for this purpose;
3. Review the ways in which donor and development agencies have endeavoured to measure the impact of BER and investment promotion on private investment levels and impact channels.
4. Develop case studies on good practices for donors and countries in their effort to attract, retain and expand FDI (DDI)

Recipient

The recipient of this work will be the BEWG and its members. Other donor agencies, development practitioners and governments interested in business environment reform and investment promotion may also benefit indirectly.

Activities

1. Consult (via email, Skype, telephone and face-to-face interview) with DCED member agencies on their efforts to promote private investment through BER;
2. Review programme documents, technical reports, policy papers, and any other relevant literature²⁵ on how BER and investment promotion have been used to supporting increased private investment;
3. Prepare a draft report for consideration by the BEWG;
4. Review the draft report based on comments received, and submit a final version.
5. Conduct a workshop (alongside a BEWG meeting) to disseminate the outcomes of the study and discuss the way forward.

Methodology and approach

The consultant will mostly base this report on a desk-based literature review, supplemented through email, telephone and Skype exchanges, as well as through face-to-face interviews with practitioners, donor agencies, and other stakeholders or researchers.

Output

The final report will contain the following:

- Executive summary;
- Introduction to the topic, overview and background, highlighting the key concerns for donor and development agencies and linking BER with investment promotion (including domestic and foreign investment);
- Contribution (i.e., evidence) of how BER has been used to support domestic and foreign investment promotion in host countries' development;

²⁵ The consultant must consider literatures such as: Harding and Javorcik(2013) *Investment Promotion and FDI Inflows: Quality Matters*, CESifo Economic Studies; Harding and Javorcik (2011) *Roll out the Red Carpet and They Will Come: Investment Promotion and FDI Inflows*, Economic Journal; Javorcik, B. S. (2014). *Does FDI Bring Good Jobs to Host Countries?* Policy Research Working Paper No. 6936, Washington D.C., World Bank Group; and Meyer, K. E. and Sinani, E. (2009) 'When and where does foreign direct investment generate positive spillovers? A meta-analysis'. *Journal of International Business Studies*, 40(7), 1075-1094.

- Overview of the chronological evolution (i.e., mapping) of interventions by the DCED-donor community in this field;
- Classification of type of past and on-going interventions in this field;
- Mapping of donor and development agency activities (all DCED members) and identifying possible areas of collaboration, if any;
- Further detailed review for selected agencies (i.e. Task Team agencies);
- Analysis of methods and tools used;
- Analysis of the availability and quality of available databases to study the link between BER and investment promotion
- Review of results measurement used to capture BER and investment outcomes;
- Success factors and lessons learned;
- Recommendations for improving donor and development agency programmes;
- Annex (including donor activity matrix).

The report should be written in English and be at least 35 pages excluding Annex and Bibliography (12 point font). A set of power point presentation slides to deliver key points of the Report should be also submitted.

Timeframe and deliverables

Consultant contracted:	By the end of December 2017
First Draft Report (Inception report) submitted:	By mid-January 2018
Draft Final Report submitted:	By mid-May 2018
Consultation workshop: ²⁶	June 2018
Final Report submitted:	By the end of September 2018

Inputs and payment

The call for proposals is open to individual consultants as well as consulting firms. Financial offers should specify the number of workdays needed for completing the exercise as well as costs associated with the dissemination workshop.

Selection and contracting procedure

The consultants will be managed by the BEWG Task Team dealing with this work item.

The primary point of contact will be: Mr Toru Homma (JICA): Homma.Toru@jica.go.jp

JICA will select and contract the consultant, who will be covered by the JICA budget.

The workshop will be covered by the DCED Trust Fund.

Selection criteria

- Postgraduate qualification in economic, politics or social sciences;
- At least 10 years experience in designing, managing or reviewing donor-supported programmes in private sector development or business environment reform;
- Substantial experience in managing and presenting high-level research projects.

²⁶ Alongside BEWG meeting and the DCED Annual Meeting. These details are still to be determined.

Annex 4: Questionnaire and Donor Interview Responses

A Synoptic View of Donor Strategies and Support Programmes

Questionnaire and Donor Interview Responses

The questionnaire survey has been sent to nineteen agencies and there were eight questionnaires completed including two in their own formats. Along with the questionnaire survey the consultant team conducted ten donor interviews via skype/telephone.

Respondents:

1. Food and Agriculture Organization (FAO)
2. German Technical Cooperation (GIZ)
3. Global Affairs Canada
4. International Labour Organization (ILO)
5. Japan International Cooperation Agency (JICA)
6. Swiss State Secretariat for Economic Affairs (SECO)
7. United Kingdom Department for International Development (DFID)
8. World Bank Group
9. United States Agency for International Development (USAID)
10. Swedish Agency for International Development (SIDA)
11. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)
12. International Trade Center (ITC)
13. Organization for Economic Cooperation and Development (OECD)

1. Strategy and Approach

Please give us a synoptic view of your agency's support programmes for business environment and investment climate reforms, covering scale, design, collaboration prioritization with respect to regions, themes, or sector.²⁷

- **UNCTAD** estimates an annual investment gap of USD 2.5 trillion in developing countries in order to meet the SDGs. There is a strong role for private sector investment to play. Under SDG 8, job creation, skills development, and technology transfer through increased linkages forward and backward with MNEs and local (SME) enterprises are critical to **ILO** priorities. ILO has been working with IPOs, MNEs, and partner institutions over several years now, but the results are still not in. **UNIDO** designs and implements holistic interventions that are tailored for specified country needs, thereby offering integrated services to enhance investment promotion, industrial competitiveness and innovation for market access, economic growth and job creation. Typical interventions include complementary services from across the following six strategic thematic areas:
 - Improving the business environment;
 - Industrial modernization and SME clustering;
 - Mobilizing responsible investment and sustainable technology;
 - Boosting innovation;
 - Promoting quality and standards;
 - Facilitating trade

²⁷ These notes, compiled with excerpts from the agency responses to the questionnaire, interview outcomes, and reports and project documents, are summarized in a consultants' perspective. As such they are not meant to be exhaustive representations of the agencies' BER support programmes.

- **GIZ** takes a systemic approach to BER and investment promotion aiming at development-oriented investment. Current investment incentive schemes are not sufficiently linked to a comprehensive investment strategy, aiming at employment generation, learning spillovers, and ensuring sustainability once the incentives expire. Moreover, incentive schemes do not sufficiently take into account negative externalities on environment and also often resulted in creating enclaves of traditional products reinforcing the traditional production structures. GIZ is in the process of defining the new approach to investment promotion under the Compact with Africa, re-evaluating the leverage, instruments, best practices of the reform countries. The above effort will build on the current systemic approach where BER and investment climate reforms are accompanied by meso and micro level support for value chains, cluster, promoting entrepreneurs and start-ups.
- **DFID's** Business Environment Reform Diagnostic (BERD) Process Guidelines indicate donors' many diagnostic tools do not reflect the current approaches and best practices, e.g. inclusive economic growth and targeting specific sectors with high job creation potentials are seen as critical priorities in many countries BER initiatives still take a conventional approach of top down perspective, i.e. horizontal reforms affecting all firms and rely on broad economy wide data. In contextualizing the BER programming one must first identify underlying policy goals, e.g. inclusive growth creation at national or subnational levels, formalization and strengthening of MSMEs, increased FDI, compliance with trade agreements and treaties, or improving DBR.

It is difficult to trace results of overall investment promotion. Outcome indicators are project specific within the context of the log frames. The cases are narrowly focused and good outcomes for BER, but the links to broader perspectives are unclear. In other words, the above guidelines are not fully operationalized. DFID may try to achieve better and narrower targeting concentrating on limited markets, or it can broaden its perspectives more in line with the BERD guidelines. If it chooses the former path it needs to find ways to leverage the micro achievements to economy-wide outcomes.

- **JICA** is cognizant of the importance of private investment in the context of SDGs, and hence the challenges to the support programmes for BER and investment promotion. JICA operations in this area are guided by the principles enshrined in its "Operational Guidelines on Trade and Investment 2013."²⁸ Its budget for BER and investment promotion more than doubled in the last five years compared with the preceding period of as many years. Its support programmes, consisting both of technical assistance and loans and grants, find themselves in the areas of policy development (industrial development policy, M/P development, and trade and investment policies), institutional infrastructure (financial system, standards, and statistics), economic infrastructure (SEZs), and capacity building for investment promotion. A notable increase was observed in the last five years in the technical support programmes for investment and trade promotion. JICA is in search of ways to better align the support programmes for BER and investment promotion with SDGs.
- **IFC** has an innovative approach to investment and private sector development issues around investment lifecycle and three key ideas, i.e. connecting domestic investment and FDI through global value chains, foreign investment is not a transaction, it is a relationship, and different investments require different policies. The projects usually start with an Investment Reform Map (IRM) accompanied in some cases by an Investment Competitiveness Diagnosis (ICD). IRM provides an overview of current FDI in the country, highlights areas of potential growth, and sets out options for enhancing FDI through reforms. Its purpose is to help the government to set priorities, assign responsibilities, identify opportunities for collaboration, and define the intended impacts of investment policy reform. ICD relies on a combination of economic data analysis, legal and regulatory review, and feedback from stakeholders to identify barriers to private investment and business growth.

²⁸ Kadai betsu Shishin – Boeki Tousei Sokushin 2013/9

- Through the country diagnostics WBG helps the government with identifying reforms for Investment promotion, investment entry, investment incentives, and investment protection and expansion. Investment promotion: advising IPA design or upgrading or strengthening (marketing, information, assistance, aftercare and advocacy services), help develop a national FDI vision and strategy.
 - Investment entry: laws and regulations, solution design and implementation
 - Investment incentives: tax and financial incentives
 - Investment protection and expansion: legal and regulatory framework investor guarantees
- ***SECO*** aggregates its BER projects with regard to two standard indicators: 1) “Compliance Cost Savings” and 2) “Investment Generated”. In the future it hopes to be able to capture “Jobs Created and Retained” as well as “Productivity Gains.” SECO partners with IFC, the latter as the implementer of its support programmes. Going forward, beginning Jan 2017 SECO consolidated most of BER in a programmatic approach called Multi Country Investment Climate Programme. The approach, which attempts to open up markets and to generate investment for growth and poverty reduction in partnership with IFC, will involve a comprehensive set of activities led by diagnostics of investment climate reforms followed by FDI attraction, support for prioritized sectors (agribusiness, manufacturing, and tourism), competition policy, and subnational reforms. Eligible recipient countries include many Eastern European countries followed by African and Asian countries.
 - ***SIDA*** adopts a contextualized and holistic/systemic approach to BER investment climate principled on gender, environment, poverty and conflict sensitivity. However, this approach gives rise to an implementation challenge; given a large development space even a multi donor platform is challenged to provide support on a large enough scale to exercise real impacts. Recipient countries of about seven current BER programmes are Middle Eastern, African, and Balkan. In addition, SIDA supports a Global Fund for Investment Climate Advisory Services in collaboration with FIAS, which is considered a good practice case with FIAS knowledge and experiences. Other good practices include Liberia’s institutional and market development and Ethiopia’s contextualized and holistic approach on a multi donor platform.
 - ***ITC*** is focused on institutional improvement of the IPAs as well as on direct assistance to investors in promoting investment and facilitating access to relevant institutions and stakeholders in the target countries. Good practice cases include Supporting Indian Trade and Investment for Africa involving five East African countries, Partnership for Investment and Growth for Africa intended for Chinese investments in selected African countries, and Trade and Investment Support Institutions Strengthening, a global programme.

2. Scale of Support Programmes and Budgets

To what extent does your agency support business environment reforms and investment promotion?

- The proportion of BER and investment promotion budget to total assistance budget is relatively small at around 10 percent for most agencies with the exception of one major donor with a 50 percent proportion.

What is the proportion of supporting programmes of BER and those of investment promotion?

- The responses varied from agencies with a high BER proportion (75 to 100 percent) to those with a high proportion of BER/investment promotion combined (90 percent). Still others found it difficult to separate BER and investment promotion presumably because they are embedded in the same programmes.

What is the total budgeted amount for "all" the supporting programmes for previous past 5 years (from 2012 to 2017)?

- Most agencies' total BER and investment promotion budgets in the five years to 2017 cluster around US\$50 million with the exception of one major donor with a budget close to US\$500 million.

Please aggregate number and budgeted amount for the BER supporting programmes from starting/ending in 2012 to starting/ending in 2017 by following functional area. If possible, break them down according to the schemes indicated in the table as follows.

- The budget data on functional area basis were not available from most donors, rendering the panoramic mapping exercises moot.
- The questionnaire used the functional areas as defined by DCED 2008 (*ibid*). All agencies appear to use own taxonomies for classification purposes.
- Alternatively, this study conducted a mapping exercise in the country case studies based on supplementary donor interviews and a review of relevant reports and project documents.

3. Good Practices

Please list notable (generally perceived as) "good practice" cases of BER/investment promotion supporting programmes in your agency between starting/ending in 2012 and starting/ending in 2017.

- Good practice cases are found mostly in Africa and to a lesser extent in Asia in addition to a number of global funds. The budgets average relatively high at around US\$50 million.
- African good practices cited include Liberia for institutional and market development, Ethiopia for a holistic/systemic approach on a multi-donor platform, Morocco for an SME focused investment environment reform, Rwanda for establishment of a network of PPD, Nigeria for focusing on growth centers as well as SME and business environment.
- Global Fund for Investment Climate Advisory Services is cited as a good practice for effective FIAS implementation based on its knowledge and experiences.
- There are good practices of matching efforts as in Supporting Indian Trade and Investment for Africa and Partnership for Investment and Growth for Africa intended for Chinese investments in selected African countries.
- The rationale for the choice of good practice cases include measured impacts on new investments, new company registrations and formalizations, compliance cost reduction, and jobs created, improvements in Doing Business Ranking by the World Bank, administrative process improvement such as online regulation and registration, a national and local network of PPD for continuous sectoral and thematic dialogue, good recipient country counterparts, and effective implementing agencies in partnership.

4. Specific Issues

What are the ways in which your agency measures the impact of BER and investment promotion on private investment levels and impact channels? Please elaborate the methodologies and/or approaches, if any, with specific definition, indicators, indexes, and/or criteria.

- Impact measurement is context specific. For instance, a logical framework approach that is specific to each project is an effective tool.
- World Bank's Doing Business Ranking is a useful indicator. But there are cases where countries improve their ranking without impacts on new investment.
- Measurements are made in terms of compliance cost saving and investment generation. In future jobs created and retained and productivity gains will be measured.
- Reform progress is measured by numbers of reforms implemented including laws and regulations.

- New investments are estimated by tracking down all relevant firms for information gathering.

What are the major challenges, risks and lessons learned in the experiences of your agency where BER and investment promotion supporting programmes actually contributed to the growth of FDI and DDI?

- Tracking the impacts of BER support programmes on reforms and growth is a major challenge.
- Finding the right balance in the trade-off between supporting rules (BER) and supporting deals (direct support to firms).
- Measurement of impacts, time lags, interlinkages of FDI and SME promotion are challenges.
- Job creation may not result if investment is not in labour intensive sectors.
- Too much of a standardized approach even based on good practices. The solutions must be context specific. Too little of a holistic approach, including gender, environment, and conflict sensitivity.
- Coping with vested interests and a shifting political economy.
- Lack of capacity renders reform efforts difficult. Local ownership is key.

Does your institution approach the support for BER as a subset of a broader framework of investment climate, investment promotion, and investment facilitation, intended to increase investment, both domestic investment and FDI?

- BER is a subset of work around market development/private sector development. As such it requires a systemic approach.
- Country offices structure BER programmes as part of their economic development policy designed specifically for that country context.

Does your agency have any analysis/evidence/data on how its support programmes for BER contribute to investment promotion (causal relationship)?

- There does not appear to be any definitive views on the causality of economy wide impacts substantiated by evidence-based analysis.
- However, a number of programmes are deemed hopeful in generating broader impacts with time lags.
- Some agencies are actively searching for a new paradigm of BER support with a systemic and contextualized approach that would be more effective in generating economy wide impacts.

How do your agency's projects and programmes fit into the recipient countries' BER and investment policy framework? Who are your counterpart government agencies in the recipient countries? Do you engage in the dialogue with the private sector investors?

- Programmes are aligned with country specific conditions including dialogue with private sector.
- For some agencies PPD is critically important.
- A sensitive approach is needed as private sector has different priorities depending on whether SMEs or large companies or capital intensive or rural companies are concerned.
- Chambers of Commerce are important counterparts for PPD. Some agencies work closely with investors and IPAs.