

《論文》

グローバル・バリューチェーン主導型開発戦略を 中心とした産業政策

— カンボジアのケーススタディーから —

鶴 飼 彦 行

キーワード：産業政策，グローバル・バリューチェーン，フラグメンテーション，タイ・プラス・ワン，カンボジア

1 はじめに

21世紀の後発開発途上国（LDCs: Least Developed Countries 以下「後発国」）⁽¹⁾が工業化戦略を進める場合、1960・70年代に日本や韓国が採用した輸入数量規制，ローカル・コンテンツ規制，補助金を用いた輸入代替政策を実施することは、もはや現実的ではない。WTOが定める国際自由競争のルールが、それを許さないからである。その一方、今日ではグローバル・バリューチェーン（GVCs）に参加することにより、かつての日本や韓国が政府主導で実施した工業化のための設備投資を、一から始める必要もなくなっている（Taglioni & Winkler 2016, p. 13）。

GVCsを推進するのは多国籍企業、つまり産業クラスターの中核をなすアンカー企業である（朽木 2007）。ある後発国がGVCsへの参加を通じた工業化を進めようとする場合、どのようなアンカー企業を誘致できるかが、その国の主要産業を決定する上で非常に重要になる。ベトナムはサムスン電子の誘致に成功し、携帯電話・スマートフォンの産業クラスターを形成できたことにより、電話・同部品が輸出品目のトップになった（朽木・馬田・石川 2015）。しかし、ベトナム政府の積極的働き

かけによりサムスン電子を誘致したわけではなく、サムスン電子を含むサムスン・グループの世界戦略がベトナムを選択したというのが実態である（ブイ 2016, p. 32）。

後発国が、GVCsへの参加を通じた工業化を進める産業政策を描く時、その政策に基づいて意図したアンカー企業を誘致することが可能なのだろうか。開発途上国の産業政策を論じた代表的な文献の一つとして『東アジアの奇跡』（世界銀行 1993）が挙げられるが、意図したアンカー企業を誘致することとは、同書が言う二部戦略のうちの選択的介入を実施することに他ならない（p. 87）。しかし、政府の大幅な裁量に委ねられる選択的介入は、失敗する危険性が大きく、テクノクラートの外部からの遮断、質の高い官僚、モニタリングなどの条件が満たされる必要があることを同書は指摘している。アジアの産業政策のベストプラクティスを取りまとめた大野健一も、政策の運用能力が高度化したシンガポールのような政府でなければ、この実施は難しいと言う（大野 2013）。しかし同時に大野は、製造業外資の誘致を国家発展戦略の中に位置付けるためには、明確なビジョンと具体的な行動計画を備えた産業戦略がその国になければならないとも言う（p. 109）。すなわち、二部戦略のうち基礎的条件に関する政策は引き続

き有効との立場である。この基礎的条件に関する政策には、安定したマクロ経済、人的資源、効果的・安定的金融制度、価格の歪みの限定、外国からの技術受入れ、農業開発政策などが含まれ、市場ベースの競争を前提としている。それでは後発国政府は、GVCs への参加を通じた工業化を進めるために、(1)どのような準備を行い、(2)どのように実現に向けた行動を起こしていけば良いのだろうか。

この考察を進めるために、まず、第2節で21世紀以降特に顕著になってきたGVCsの特徴を明確にし、GVCs 主導型開発戦略とはどのようなものかを概観する。第3節では、GVCsを活用する多国籍企業が利潤最大化を図ろうとした結果生じたタイ・プラス・ワンと呼ばれる企業行動の特徴を分析する。次に第4節において、カンボジア政府が策定した産業政策を題材にケーススタディーを行う。ケーススタディーの対象としてカンボジアを選定した理由は、(1)東南アジアに4ヵ国ある後発国の一つであること、(2)過去5年以内に新規に産業政策を策定して国の工業化を図ることを目指していること、(3)その産業政策がGVCs 主導型開発戦略を掲げていること、の3点に基づいている。カンボジア政府が2015年に発表した産業政策の内容と構成を分析し、①産業政策が網羅すべき内容、②立案後の政策の運用と、③時々の経済・貿易・労働環境の変化に応じてGVCs 戦略を進めていく製造業外資への対応を分析する。

2 グローバル・バリューチェーン (GVCs)

GVCs の定義を端的に表現することは難しい。UNCTAD の次の定義が、重要なキーワードを多く包含している。「GVCs が仲介するモノやサービスは、生産工程が分割化され、生産拠点も国際的に分散した中で取引される。GVCs は多国籍企業により統括管理される特徴があり、多国籍企業のネットワークを構成する関連企業、契約企業やアームズレングスの関係⁽²⁾にあるサプライヤーにより資材と製品が国境を超えて取引される。」

(UNCTAD 2013, p. X) GVCs を統括管理する多国籍企業は、①研究・デザイン、②調達、③組立て、④マーケティングというバリューチェーン(価値の鎖)に関して利潤を最大にする経営を強いられている(朽木 2007, p.128)。多国籍企業は、原材料や部品の確保から製造、流通、販売という、最終消費者に至るまでの財と情報の流れに関する全ての活動を統合して管理し、最適な財の流れをつくりだすことを目標に置いている。

IT産業のような組立型産業の場合、設計・製造・最終検査の工程が分割できるだけでなく、製造工程もいくつかの生産ブロックに分割することができる。その結果、組立企業は、一方では、(1)特定の生産ブロックを切り離して、最適と思われる場所に工場を配置すると同時に、他方では、(2)必要とする原材料、部品、設備機械を、品質的にもコスト的にも最適と考える自社の分工場や他の工場から調達する。特に、サービス・リンク・コスト(輸送コストと通信コスト)の低下が飛躍的に進んだ1990年代以降、組立企業は生産ブロックの分散化や部品の外部調達(Out sourcing)を国境を越えて積極的に進めるようになった。このような最適立地に基づく生産工程の分散化は「生産のフラグメンテーション化」と呼ばれる(末廣 2014, p. 51)。

木村福成は、末廣の説明する(1)を距離、(2)をディスインテグレーション(disintegration)と定義し、二次元のフラグメンテーションという分析枠組みを示した(木村 2006, p.92)。距離に基づくフラグメンテーションでは、生産ブロックを人件費の安い海外に配置することにより、生産ブロック内の生産コストを大幅に低減させることが可能となる一方、国境をまたぐことによって、生産ブロックを接続するサービス・リンク・コストは大きく上昇する。一方、ディスインテグレーションに基づくフラグメンテーションでは、非効率な内部化を避けて自らの得意な分野に特化することが可能となり、また他企業の強みを活かすメリットがあるが、企業の外に生産ブロックを出すことにより、経営コントロールの効かない関係になることから、トランザクション・コスト(取引費用)

が発生する。GVCsを活用してフラグメンテーションを進める企業は、これら2種類のコスト構造におけるトレード・オフを克服する形で国際的生産・流通ネットワークを構築してきた。

また木村は、特に東アジアにおいて、サービス・リンク・コストとトランザクション・コストを企業が最小化しようとする結果、フラグメンテーションとはベクトル上逆方向の、生産ブロックの集中立地、つまり産業集積（Agglomeration）が生じることを示した（木村 2006, p.96）。さらに、フラグメンテーションを進める複数の企業が、相互にサービス・リンク・コストを最小化することを意図すると、規模の経済性が働き生産ブロックが一ヵ所に集中することを説明した。この産業集積の動きは、後述するクラスター形成につながって行く。

以上のように、GVCsとは、多国籍企業が利潤最大化を図る最適な財の流れを作り出すために、国境を超えた最適立地に基づく生産工程の分散化すなわちフラグメンテーションの結果生じたものであると要約できる。そして、GVCsのこの特徴が、後発国政府にとって輸出志向工業化を図る上で有効な手段となる。かつての日本や韓国が全生産工程を一から築きあげなければならなかった工業化を、多国籍企業のバリューチェーンに組み込まれることにより、安価な労賃で対応可能な特定の組み立て工程にのみ参加することが可能となったのである（Taglioni & Winkler 2016, p.13）。GVCs主導型開発戦略では、分散化した生産工程の一部を輸出加工区と呼ばれる工業団地に誘致することにより、キャッチアップ型工業化³⁾を進めることを目指している。

このGVCs主導型開発戦略には、従来の工業化とは異なる政府の調整が必要となる。セクターを特定した有望産業（Winners）を選ぶのではなく、既存の技術、国内の人的資源、内外の需要及び近隣国との競争を勘案して、ミクロレベルで政府の調整を実施しなくてはならない（Taglioni & Winkler 2016, p.27）。黒岩郁雄は、GVCs主導型開発戦略を「GVCsへの参加」と「GVCsの高度化」の二段階に分けて説明する（Kuroiwa

2016）。黒岩の言う「GVCsの高度化」とは、「GVCsへの参加」の後、企業レベルの能力向上とともに次第に産業レベルの高度化が図られる、というもので、最初に裾野産業の発達によるオペレーショナル・クラスターの形成、続いて技術革新を生み出すテクノロジカル・クラスターの形成へと進む。この分類はGVCsの発展を段階的に説明するものとしては興味深く、タイ・マレーシアのような先発国には当てはまるかもしれないが、カンボジア・ラオスのような後発国においては、未だ「GVCsの高度化」が発現しているとは言い難い。しかし、後発国政府が産業政策を描く時、GVCs主導型開発戦略をこの二段階に分けて構想することは極めて重要である。黒岩が言うとおり、GVCsに参加するために後発国は、まず先発国（あるいは先進国）にある生産工程の一部を、いかに直接投資を通じて自国に惹きつけるかを検討する必要がある。そのため大野も「政策能力の低い国は、一般的なビジネス環境を改善し、内外企業を平等に取り扱うことから始めるのがよからう。」（大野 2013, p.109）と指摘する。

第二段階の「GVCsの高度化」に進むためには、オペレーショナル・クラスターの形成が必要となるが、クラスターを形成する裾野産業を後発国の中小企業が担うように振興を図るためには、集積が進みつつある産業の需要に応える必要がある。クラスター形成のメカニズムについては、朽木昭文が地域の成長戦略の一つとして産業クラスター政策を考察し、アジアの成長戦略の有効な仮説として「産業クラスター政策へのフローチャート・アプローチ」を提案した（朽木 2007）。朽木の言うフローチャート・アプローチの原型モデルは、工業団地の建設から始まり、その後4つのキャパシティー・ビルディング、すなわち①インフラストラクチャー整備、②制度整備、③人材育成、④生活環境整備が必要とされる（朽木 2007, p.57）。この4つのキャパシティー・ビルディングは、基礎的条件に関する政策（『東アジアの奇跡』）を具体的に分類したものである。黒岩が指摘する「オペレーショナル・クラスター」を形成するためには、4つのキャパシティー・ビルディングを着実

に実施することが前提となるが、それはブロックを積みように順序立てて実施することすら難しいのが実態である。アンカー企業を核としたクラスター形成をいきなり目指すのではなく、生産工程の一部を外国直接投資（FDI）を通じて自国に惹きつけるために必要なことは何か、次節では「タイ・プラス・ワン」という企業行動を分析することにより、その可能性を考察する。後発国がGVCsへの参加を推進する上で、4つのキャパシティー・ビルディング以外にも重要な要素があることが「タイ・プラス・ワン」から理解できる。

3 タイ・プラス・ワン

本節ではタイ・プラス・ワンに関する考察を始める前に、まずASEANの関税撤廃に向けた努力を振り返る。そして特に日本資本がタイ・プラス・ワンと呼ばれる企業行動をとるようになったタイ側の理由を明確にした上で、タイ・プラス・ワンが近隣後発国に与える影響を考察する。

個々の市場規模が小さかったASEANは、加盟各国が将来的に一つにまとまることを示すことで、外国直接投資の受け皿になることを目指してきた。これがアセアン自由貿易地域（AFTA）であり、ASEANは1992年、アジアで最初のFTA（自由貿易協定）の一つであるAFTA設立が明記された「アセアン経済協力の実施に関する枠組み協定」を採択した（助川2015, p.179）。1998年の通貨危機を経験したASEANは、AFTAを強化することにより成長のエンジンである外国直接投資を継続的に受け入れることを目指し、関税削減・撤廃の加速化・深化を決断した。ASEANは、先発加盟6ヵ国（ブルネイ、インドネシア、マレーシア、フィリピン、シンガポール、タイ）からAFTA特惠税率の100%削減達成を目指し、CLMV諸国（カンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナム）についても、2018年1月1日に実施された関税撤廃措置によりASEAN域内の関税撤廃が完了した（山影編2011, p.86）。この結果、GVCsのメリット、すなわち多国籍企業が利潤最大化を図る最適な財の流れを作り出す

ために、国境を超えた最適立地に基づく生産工程の分散化（フラグメンテーション）が一層促進されることとなった。

さて、タイ・プラス・ワンについては、大泉啓一郎の次の定義が明確である。「タイ・プラス・ワンは、2000年以降、世界貿易で見られるようになった工程間分業から派生したビジネス・モデルである。具体的には、タイの産業集積地で事業展開している日本企業が、その生産工程の中から労働集約的な部分を、カンボジアやラオス、ミャンマー（CLM）のタイ国境付近にある経済特区（SEZ）に移転するようになった工程間分業である。ただし、国境に位置する中小都市を対象とするという点で従来のビジネス・モデルとは異なり、新しい工程間分業といえる。」（大泉2013, p.1）

特徴的なことは、国境にある中小都市を対象としている点である。タイ側の生産拠点と比較的に近い地域に国境があり、①賃金格差のメリットを享受出来ること、②生産拠点と国境都市との輸送アクセスが改善されたこと、③国境への外資誘致にCLMが乗り出したことなどの環境が整った結果であり、新しい工程間分業ということが出来る（大泉2013, p.8）。

これに加えて、タイの労働環境の変化、CLMの政治経済情勢の改善、タイの輸送インフラの整備、国際社会のCLMへの支援拡大などの環境変化は、タイ・プラス・ワンの動きを進展させる方向に作用している。大泉は、タイ・プラス・ワンが有望視される理由を、タイにおける労働力不足と賃金上昇という労働環境の変化であるとしている（大泉2013, p.9）。まず労働力不足については、1998年には4%台にあった失業率はその後ほぼ一貫して低下し、2010年以降は1%未満の低水準にある⁽⁴⁾。このような労働力不足を補うために、2010年以降CLMからの労働力流入が加速した。つぎに、賃金も2010年以降急速に上昇しており、2013年1月から最低賃金が全国一律に1日300バーツにまで引き上げられた⁽⁵⁾。最低賃金の水準は、それまで地域によって異なっていたため、安価な労働力を求めて、地方に生産拠点を設置する企業もあったが、この引き上げから最低賃金が全

国一律となったため、地方に生産拠点を移転する優位性が失われた。これに比較して、CLMの賃金水準はタイの三分の一以下であることが、国境を超えて労働集約的生産工程を近隣国に移転するタイ側のプッシュ要因となった。

また、CLM側の政治経済情勢の改善がプル要因として作用している。まず、カンボジアを例にCLM側のプル要因を説明すると、タイとカンボジアの国境における産業集積地としては、ポイペトの存在感が高まっている⁽⁶⁾。ポイペトはベトナム-カンボジア-タイを結ぶ南部経済回廊上にあり、タイ東部臨海工業地帯から車で2~5時間と近い。2000年代初頭までは、内戦時代の地雷が多く残る混乱の多い国境地帯であったが、この国境の町がタイ・プラス・ワンにより産業を集積しつつある。2005年に設立されたポイペト経済特別区(SEZ)に加え、カンボジアと日本の合弁会社サンコー・インベストメントが開発・運営するサンコーSEZが2013年に設立された。このSEZ内に豊田通商が2017年開所した初の日系工業団地「テクノパーク・ポイペト」は、敷地約2万平方メートル、タイからの供給で電力を安定確保できる強みを生かし、主にトヨタ系の自動車部品・素材メーカーを誘致する。豊田通商は従業員向け給食やワーカー派遣などで中小企業にも進出を促し、2020年をメドに10社以上の誘致と売上高100億円超を目指している。トヨタ自動車が2013年に稼働したタイ東部のゲートウェイ第2工場は、ポイペトまで車で約2時間の距離である(図1参照)。

タイの賃金上昇を嫌い、労働集約的工程を隣国に移転するタイ・プラス・ワンは、ラオス国境のサバナケットにおいても同様に見られる。サバナケットの場合、バンコク周辺の工業地帯までは陸路で600km以上離れているため、木村のフラグメンテーション理論上、サービス・リンク・コストを最小化することは困難である。その一方で、水力発電による安価な電力がラオスの比較優位であり、電力単価はメコン地域では最も安く⁽⁷⁾、供給も安定している。サバナケットに位置するサワン・セノSEZは、ラオス初のSEZとして2003



図1 南部経済回廊上のSEZ

出所：2015年3月31日付 日本経済新聞

年に設置され、東西経済回廊である国道9号線に沿って立地するものの、当初は開発が進まなかった。2006年に第二メコン国際橋が開通した以降、このサイトにおいてトヨタ紡織が自動車用シートカバーの生産工場を建設し2014年から稼働している⁽⁸⁾。トヨタ紡織は2015年内にラオスで自動車用シートカバーの生産能力を3割増の年20万台に引き上げ、同社がタイで生産している布製シートカバーの主力品目を全てラオスに移すこととした。

また2013年には、日系企業も出資して設立されたSavan Japan Joint DevelopmentがサイトBを開発し、一気に日系企業の進出が加速した。既述のとおり2013年はタイの最低賃金が全国一律で引き上げられた年であり、このラオス進出加速は決して偶然ではない。代表的な日本企業として2013年10月に操業を開始したニコンが挙げられる。デジタル一眼レフカメラ向けのトップカバー、背面カバーといったユニットをラオスで生産し、組立てたユニットをタイのアユタヤ工場で最終製品にするというタイ・プラス・ワンの典型的な例である(図2参照)。ニコンはサバナケットを選択した理由として、タイの賃金上昇、タイとラオスの言葉が近くタイ人から技術指導を行えることを挙げているが、これに加えて2011年にアユタヤ工場が洪水の被害を受けた経験を踏まえ、洪水リスク分散ということも理由の一つになっている

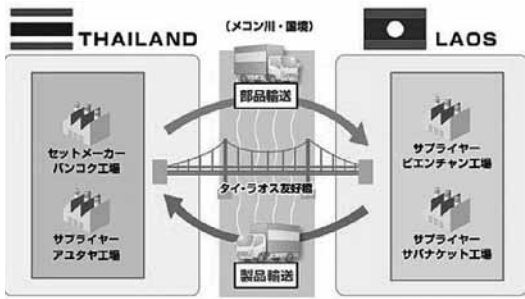


図2 タイ・ラオス間の物流

出所：Logitem Vietnam ウェブサイト
<http://www.logitemvietnam.com/thai/>

(JBIC 2014)。ラオス政府はサイト B を日本企業専用の工業特区としたいと考えており、これまでに入居した日系企業は、ニコンの他に、日本ロジテム、光陽オリエントジャパン、アデランス、いすゞトラック、木谷電器等がある⁽⁹⁾。

カンボジア及びラオスの事例から、非熟練労働者を雇用して行う組立作業を低賃金で実施することが、製造業企業にとって如何に重要であるかということが分かる。しかし、カンボジアのフンセン首相は 2023 年までに最低賃金を 250 ドル/月にまで引き上げると表明している（2018 年の最低賃金は 170 ドル/月）⁽¹⁰⁾。これは 2018 年のタイで最も高い県別最低賃金 330 パーツ/日を上回る金額であり、この引き上げが実現すれば、ポイペトの産業集積を脅かすものになる。ラオスも 2018 年同様に最低賃金を 22%引き上げ、110 万キープ/月（約 128 ドル）へと改定しているが、最低賃金のみをカンボジアと比較すると、ラオスの方が加工組立産業を行う企業にとって魅力的になってきている。タイ・プラス・ワンの枠内においても、今後の賃金上昇率によってはカンボジアからラオスへの工場移転が生じ得る。

他方、目標年を設定した最低賃金引上げに関するフンセン首相のアナウンスを、プノンペンで製造業を営む日系企業の複数のオーナーは、将来の予見性を高めると歓迎する面があることも興味深い（GDF 2015, p. 11）。これは GVCs を展開する企業にとって、隣国とのコスト比較をより長期スパンで検討する材料を得たことを意味し、工場移

転が有利であると結論した場合の企業行動は、上述したニコンのように迅速である。

また、国境の町で雇用可能な労働者数は両国ともに限界があり、人口の少ないラオスの場合、労働者確保はより困難である。そこで、日系 SEZ ではポイペト・サバナケット双方で SEZ 運営企業が労働者手配サービスを提供している。このような付加価値の提供が FDI 誘致には大きな役割を果たすが、後発国政府が直営で開発した SEZ はインフラの整備までにとどまり、操業する企業の経営をサポートする機能が弱い。インフラの整備と税制・関税の優遇措置という「基礎的条件に関する政策」に加えた付加価値が、特に日本企業を誘致するためには重要であることがうかがえる。

次節で紹介するカンボジアのケーススタディーは、本節で紹介したタイ・プラス・ワンという企業行動が活発になった以降にカンボジア政府が策定した産業政策を取り上げる。

4 カンボジアの産業政策を用いたケーススタディー

本節では、2018 年現在カンボジア政府が運用中の産業政策を用いて、GVCs への参加を通じた工業化を進めるために、(1)どのような準備を行い、(2)どのように実現に向けた行動を起こしていけば良いのか、ケーススタディーを試みる。

カンボジア政府は、2015 年にカンボジア産業開発政策（IDP）を発表した⁽¹¹⁾。国家最高経済委員会（SNEC: Supreme National Economic Council）のテクノクラートを中心に、政府独自の人材により IDP を作成したとフンセン首相は 2015 年 8 月 26 日に開催された制定式典で説明している。SNEC は、人的資源が十分でない実施省庁に代わって主要政策を起草する、首相のシンクタンク機能を果たしており、経済財務省と開発評議会（CDC: Council for the Development of Cambodia）⁽¹²⁾ が中心的な役割を担っている。SNEC は国際協力機構（JICA）の支援を受けつつ 2012 年から IDP の起草を開始した（GDF 2015, p. 6）。

ここで言う JICA の支援とは、『カンボジア国産業政策策定支援情報収集・確認調査』（JICA 2012：以下「JICA 調査」）による情報・提言を指す。JICA 調査は、2010 年から 2 年間をかけて情報収集し、2012 年 10 月すなわち SNEC が IDP の起草を始める段階で報告書をカンボジア政府に提出している。JICA 調査はまず、FDI をテコとする産業発展の戦略を描く前段階として、産業の動向、FDI の動向、FDI の誘致環境、周辺国との競争力や政策の比較などの分析を行い、FDI 政策および関連する産業政策を策定するための基礎情報を整理している。これらの基礎情報は、IDP を起草する上で重要な役割を果たしていることが、具体的に示された数値指標から読み取れる。この下準備をした上で、JICA 調査は SNEC に対し、「カンボジアは、（東アジア全体で見られる）分業関係深化の流れを受け止めて、GVCs の加工工程など相対的に付加価値の低いセグメントをまず取り込み、漸次上・下流の高付加価値分野へと生産を拡大していく構えが必要であろう。」（第 1 部、pp. 2-4）と助言し、GVCs 主導型開発戦略の導入を提唱している。この助言は、IDP の全体

構成の中で最上位に位置付けられるビジョンに反映されている（表 1 参照）。また、この助言は、黒岩が説明した「GVCs への参加」と「GVCs の高度化」という二段階方式（Kuroiwa 2016）と同様の考えを、2012 年に提唱している点で興味深い。IDP では二段階ではなく、①労働集約型産業の多様化、②産業構造の多角化、③産業の高度化の三段階の進化を目指している。第 2 節で紹介したとおり、「GVCs の高度化」のためには、まず裾野産業の発達によるオペレーショナル・クラスターの形成が必要となるが、JICA 調査実施時点において、裾野産業はカンボジアにはほとんど存在しないと報告されており、この振興が産業政策上も重要となる。JICA 調査では裾野産業を「最終製品を製造するために、部品・部材を供給する産業に包装材を加えた産業群」と定義し（第 1 部、pp. 2-22）、裾野産業となり得るセクターとして、①包装（段ボール）、②プラスチック製品製造、③ねじ・ナット・ボルト製造の 3 セクターを挙げている。これらの製造業は装置産業であるため⁽¹³⁾、JICA 調査実施時点では外資系以外皆無といった状態であった（第 1 部、pp. 2-25）。し

表 1 カンボジア産業政策（IDP）の構造とアプローチ概要

ビジョン	<p>2025 年までに技術中心の産業となるようカンボジアの産業構造の近代化を図る。 (a)GVCs との連結、(b)地域生産ネットワークへの参画、(c)国内産業の生産性向上、(d)最新技術開発/知識集約型産業への移行 三つのフェーズ：(1)新規産業開発と労働集約的産業の多様化（製造業・農産物加工業）、(2)産業構造転換・製造業の多様化、(3)科学技術開発・イノベーション</p>
目的と指標	<p>目的：構造的チャレンジと主要産業基盤への投資に取り組む 指標： 1. GDP における産業セクターのシェアを 2025 年までに 30%にする（2013 年は 24.1%）。うち製造業は 2013 年の GDP 比 15.5%から 20%にする。 2. 縫製品以外の製造業が輸出に占める割合を 2025 年までに 15%とすることにより輸出品の多様化を図り、また同時に農産物の輸出割合を 12%にする。 3. 小規模企業の 80%、中規模企業の 95%が正式に法人登録し、さらに小規模企業の 50%、中規模企業の 70%がしっかりした会計システムを有する。</p>
優先セクター	<p>1. 高付加価値製品により新規市場開拓の能力が期待される新規産業や製造業ベンチャーなど 2. SMEs（特に薬品・医療器具、建設資材、輸出用梱包機器、家具製造、産業機器） 3. 国内外市場向け農産物加工業 4. 農業、観光業、縫製業に関連する裾野産業 5. 地域の特産品産業（ICT、エネルギー、重工業、文化、歴史、手工芸品、環境保全技術）</p>

出所：(CDC 2016) Annex 9 を参考に筆者作成

かし段ボールや発泡スチロールといった包装材は、中間財・最終財を問わず製品出荷時に必ず必要になる資材であるため、加工組立産業の増加とともに確実に需要が伸びるセクターであり、地場企業の育成を急ぐことは合理的な選択である。IDPでは、中小企業（SMEs）振興の一環としてJICA調査が提言した3セクターを明示的に優先セクターとして位置付けている。

IDPでは、①新規産業や製造業ベンチャー、②SMEs、③農産物加工、④裾野産業、⑤地域の特産品産業の5セクターを優先セクターとして羅列しているが、これらは実際にはセクターですらない。せっかくビジョンにおいて産業高度化を三段階に分けて目指す現実的な過程区分をしておきながら、優先セクターでは時間の経過を踏まえた段階的な産業発展が意識されていないのは残念である。このような点については、カンボジア政府自身が「総花的（IDP is a broad policy framework only）」と認めており、GDF調査団⁽¹⁴⁾も具体的な行動計画の策定を助言している（GDF 2015, p. 8）。

GVCs主導型開発戦略を主軸とするIDPでは、FDIを誘致して行う加工組立産業が第一優先セクターとなることは、指標を見ても明らかである。さらにキャッチアップ型工業化を進めていく上で、輸出総額の過半を占める縫製業（2013年時点で77%、ただし製靴業を含む）以外の製品輸出割合を増加させる指標（2025年までに輸出総額の15%）を指標2で定めている。加工組立産業として、どのようなFDIを誘致できるかが、「GVCsへの参加」を通じた産業集積を進める上で重要になる。しかし、優先セクターをカンボジア政府がIDPで示すだけでは、フラグメンテーションを活用して利潤最大化を目指す企業を誘致するには十分でない。そのためには、既存の技術、国内の人的資源、内外の需要及び近隣国との競争を勘案して、マイクロレベルで政府の調整を実施しなくてはならない（Tagliioni & Winkler 2016）。

GVCsへの参加を通じた工業化を進める産業政策を描き、その政策に基づいて意図したアンカー企業を誘致することが可能なのだろうか。これが

本稿の研究課題であるが、タイ・プラス・ワンの事例からも明らかなおとおり、意図して誘致することは難しい。しかし、カンボジアへの製造業FDIの進出は確実に増加しているのであり、その投資判断理由を回顧することによって、政策上何が有効だったのかを分析することは可能である。製造業FDIを誘致する上で重要なのは、第二節で紹介した工業団地の建設から始まる4つのキャパシティー・ビルディング（①インフラストラクチャー整備、②制度整備、③人材育成、④生活環境整備）である。この内、②制度整備には優遇税制、手数料の優遇、ワンストップ・サービスなどに加えて、ルールに基づいた対話の土台となる二国間の「投資協定」⁽¹⁵⁾も含まれ、日本の民間投資をカンボジアに誘致する上では、この協定の締結が大きな契機となった（JBAC 2018, p. 15）。「投資協定に期待されたことの一つは、投資環境の改善点についてカンボジア側に申し入れできる状況になったこと」と、篠原勝弘（元駐カンボジア日本国大使／在任2007年～2009年）は回顧している。そして具体的な改善点の協議の場として、2009年、日本とカンボジアの官民合同会議⁽¹⁶⁾が誕生し、大使館やJICA、JETRO⁽¹⁷⁾とともに民間団体であるカンボジア日本人商工会（JBAC）が主要メンバーとして参加し、民間投資の「現場の声」を伝える役割を担っていった。カンボジアへの日本投資が急増したのは、この直後の2010年から2011年にかけてであり、プノンペンSEZには、味の素のパッケージ工場、ミネベアの小型モーター組み立て工場、住友電装の自動車用ワイヤーハーネス工場などが相次いで稼働した（JBAC 2018, p. 16）。

上述のマイクロレベルの政府による調整とは、このような協議の場があって初めて実現可能となるが、カンボジアの外国商工会の中で、官民合同会議を通してカンボジア政府と単独で直接協議をする場を持っているのは、JBACのみである（JBAC 2018, p. 20）。投資主体である民間企業の要望に耳を傾ける努力は、IDPの行動計画には明示されておらず、更なる充実が必要である。

また、優遇税制、手数料の優遇などの投資イン

センティブは、加工組立を行う製造業 FDI がカンボジアへの投資判断を決定する際の決め手になるかは疑問である。カンボジア政府が提供する投資インセンティブには適格投資プロジェクト (QIP)⁽¹⁸⁾ があるが、QIP 申請にはまず土地長期リース契約書を CDC に提示する必要がある。つまり、投資を決定し操業準備を開始してからでないと投資インセンティブを申請できず、実際に操業を開始した後に、初めて恩恵の大きさを確認できるものである。さらに、QIP 申請が承認されたとしても、その恩恵を手にするのは簡単ではない。例えば VAT の還付にはとても長い手続き期間を要し、日本企業の場合、官民合同会議での要請を経て漸く迅速化が図られつつある。

企業にとってカンボジアへの投資判断の決め手になるのは、むしろ LDC (後発国) に対する特別特惠関税措置 (LDC 特惠措置) であり、カンボジアは近隣国と比較して、この点において優位な立場にある。表 2 のとおり購買力の高い主要先

進国である日本、米国、EU の 2 ヶ国・1 地域から LDC 特惠措置を得ているのは、ASEAN ではカンボジアとミャンマーの 2 ヶ国のみである⁽¹⁹⁾。

他方、LDC 特惠措置を供与する先進国側は、この優遇措置停止を示唆することにより受益国の内政に注文を付けることもある。EU は 2018 年 10 月、カンボジアとミャンマー両政府の人権侵害を理由に LDC 特惠措置の停止検討を発表した⁽²⁰⁾。EU が問題視するカンボジアの人権問題とは、2018 年 7 月の下院総選挙を前に、旧最大野党カンボジア救国党が司法により解散を命じられたことを指す。EU の経済制裁発動を回避するため、2018 年 12 月カンボジア上下両院は、同野党関係者の活動再開を認める法案を可決した。LDC 特惠措置の恩恵の大きさをカンボジア政府が理解している証左と言える。

産業構造の多角化を目指すカンボジア政府は、LDC 特惠措置を利用してカンボジアに生産拠点を移転しようとする新たな加工組立産業の動向に対して、細心の注意を払う必要がある。例えば、カンボジアの輸出総額に占める自転車産業割合は、2017 時点で 2% 余りに過ぎないが⁽²¹⁾、EU への自転車輸出の伸びは大きく、重量ベースでは 2016 年に台湾を抜き第 1 位の自転車輸出国になっている⁽²²⁾。これは台湾の大手自転車メーカー 3 社が、EU から課される 14% の関税を回避するために、生産拠点をカンボジアに移転させた結果である。米中の貿易摩擦が加速を始めた 2018 年後半以降、中国を主たる生産拠点としていた米国自転車メーカーも、カンボジアを含む ASEAN 諸国への工場移転の検討を始めている⁽²³⁾。GVCs を利用する企業行動は、タイ・プラス・ワンの事例からも分かるとおり、投資判断を一旦下すと、その後の動きは極めて速い。投資判断が下される前の企業の調査動向を機敏に捉え、カンボジアへの工場誘致を実現しなくてはならない。

カンボジアで操業開始した FDI 企業の要望に対し、官民合同会議に代表される政府によるミクロレベルの調整を丁寧 to 実施していくことに加えて、最低賃金、LDC 特惠措置などについて近隣国との競争関係を分析し、機敏に企業動向に反応

表 2 主要特惠 受益国リスト

主要特惠受益国	特惠待遇供与国		
	日本	米国	EU
バングラデシュ	○ (LDC)		○ (EBA)
カンボジア	○ (LDC)	○ (LDC)	○ (EBA)
中国	○*		
インドネシア	○	○	○
ラオス	○ (LDC)		○ (EBA)
マレーシア	○*		
ミャンマー	○ (LDC)	○ (LDC)	○ (EBA)
フィリピン	○	○	
タイ	○*	○	
東ティモール	○ (LDC)	○ (LDC)	○ (EBA)
ベトナム	○		○

出所：日本は 2016 年 12 月外務省ウェブサイト、米国は 2017 年 3 月米国 GSP ガイドブック、EU は 2018 年 10 月 EU ウェブサイトを参考に筆者作成。

EBA：Everything But Arms 待遇は国連の LDC 基準に従って供与が決定される。

* 2019 年 4 月以降、一般特惠関税受益国から全面卒業となる見込み (JETRO)。

していくことが、GVCs 主導型開発戦略を実現する上で重要となってくる。

5 まとめ

本稿では、まず GVCs とは多国籍企業が利潤最大化を図る最適な財の流れを作り出すために、国境を超えた最適立地に基づくフラグメンテーションの結果生じたものであることを明確にし、GVCs 主導型開発戦略とは何かについて説明した。

次に、タイの賃金上昇を嫌い、労働集約的工程を隣国に移転し、越境して製造した部品をタイに移送してバンコク首都圏の工場で製品を完成させるタイ・プラス・ワンの動きを紹介した。AFTA 強化による域内関税削減の 100% 達成、タイの労働環境の変化、CLM の政治経済情勢の改善、タイ国内のインフラ整備といった条件が整うことが、日本企業の利潤最大化につながるフラグメンテーションを進める前提条件となった。カンボジア及びラオスの事例から、非熟練労働者を雇用して行う組立作業を低賃金で実施することが、製造業企業にとって如何に重要であるかということが分かった。

これらを説明した上で、カンボジアの産業政策を事例に、GVCs 主導型開発戦略を実現する上で重要な点は何かを検証した。日本・カンボジアで実施する官民合同会議がグッド・プラクティスであることを紹介し、投資主体である民間企業の要望に耳を傾ける努力が重要であることを説明した。また、当たり前のようにも思える LDC 特惠措置による一律無税・無枠の優遇措置は、組立作業を低賃金で実施することと同様に製造業企業にとって十分魅力的であることを説明した。後発国には、GVCs 主導型開発戦略を進める上で、後発国であるが故に有利な点もあることが、このことから理解できる。

このような利点を生かした上で、「GVCs への参加」を進めていく上で重要になるのが 4 つのキャパシティー・ビルディング (①インフラストラクチャー整備, ②制度整備, ③人材育成, ④生活環境整備) である。繰り返しになるが、後発国が 4

つのキャパシティー・ビルディングを着実に実施することは容易ではない。後発国の多くは、インフラストラクチャー整備を急ぐあまり「債務の罠」に陥る事例も見られる⁽²⁴⁾。しかし、GVCs 主導型開発戦略の目指す工業化は、加工工程など相対的に付加価値の低いセグメントを取り込む「GVCs への参加」から始まることを忘れてはならない。すなわち、インフラストラクチャーの整備自体を目的化しても、FDI を誘致する工業化にはつながらないのである。

4 つのキャパシティー・ビルディングすべてが一定水準に達するまで、FDI を誘致することができない訳では無い。近隣国との相対関係を加味した総合的な経営判断に基づき、FDI 企業は生産拠点の最適立地を決定する。後発国政府に今後求められるのは、GVCs 主導型開発戦略を産業政策の中心に置き、最低賃金、特惠措置などについて近隣国との競争関係を分析するとともに、FDI を誘致するために必要な政府の調整をマイクロレベルで実施して行くことに尽きる。そのために、官民合同会議に代表される投資主体である民間企業の要望に耳を傾ける努力が極めて重要となる。

《注》

- (1) 外務省ウェブサイト「後発開発途上国 (LDC)」の定義に基づく。一人当たり GNI (2011~2013 年平均) : 1,035 米ドル以下が基準の一つ。2018 年 3 月 1 日現在 LDC は 47 ヶ国、内アジアはアフガニスタン、バングラデシュ、ブータン、カンボジア、ラオス、ミャンマー、ネパール、イエメン、東ティモールの 9 ヶ国 https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/ohrlls/ldc_teigi.html
- (2) 相互に独立した組織間関係は、アームズレンダスと呼ばれる。そこではお互いに 2 つの組織間では、しばしば長期間にわたって多数の取引関係を結ぶ。しかし、彼らの間には協働遂行もしくは協働実務の意義付けは意識的でない。アームズレンダス関係において、売り手は、広範囲の顧客に対し標準的な製品・サービスを提供し、当面の取引を終えると双方の関係も終わる (美藤 2008)。
- (3) アジア地域の工業発展パターンを理解する分析枠組みとして末廣昭が提唱した。後発工業国が主として技術面で、「後発性の利益」をうまく活用

- しながら、先進国の所得水準との格差を縮めていくプロセス（末廣 2000）。
- (4) 2018 年のタイ失業率は 0.7%（IMF（2018）World Economic Outlook 2018）<https://www.imf.org/external/datamapper/LUR@WEO/OEMDC/ADVEC/WEOWORLD>
- (5) 法定最低賃金は 2018 年 4 月に都県別で 308～330 バーツ/日に引き上げられている（JETRO ビジネス短信 2018 年 03 月 22 日「都県別の最低賃金が改定、4 月から適用（タイ）」）。<https://www.jetro.go.jp/biznews/2018/03/31ffe445b701a6fa.html>
- (6) 日本経済新聞 2015 年 3 月 31 日「メコン工業地帯、「回廊」沿いにつながる供給網 豊田通商、要所に団地造成」及び 2017 年 12 月 8 日付「カンボジア内戦の地、国内分業の要に」
- (7) JETRO 2017 年度 アジア・オセアニア投資関連コスト比較調査 <https://www.jetro.go.jp/world/reports/2018/01/d78a35442e4ce3c0.html>
- (8) 日本経済新聞 2013 年 4 月 8 日「トヨタ紡織、ラオスにシートカバー工場 5 億円で」及び 2015 年 2 月 2 日「トヨタ紡織、シートカバー 3 割増産ラオスで」
- (9) 日本アセアンセンター・ウェブサイト「〈講演資料〉2016 年 11 月ラオス計画投資大臣との対話——ラオスの経済・投資環境をテーマに——」<https://www.asean.or.jp/ja/invest-info/event-report-2016-13/>
- (10) 日本経済新聞 2018 年 10 月 28 日「最低賃金上げ、アジア席卷 「人気取り政策」外資警戒」
- (11) Cambodia Industrial Development Policy 2015–2025: Market Orientation and Enabling Environment for Industrial Development http://www.mih.gov.kh/File/UploadedFiles/12_9_2016_4_29_43.pdf
- (12) カンボジアにおける復興・開発と投資活動の監督に関して責任を負う唯一の機関として、外国人投資法により 1994 年に設立（CDC ウェブサイトに基づく）。<http://www.cambodiainvestment.gov.kh/ja/about-us/who-we-are.html>
- (13) 例えば段ボールを製造するコルゲーターは、全長 70～100 m の機械装置である（全国段ボール工業組合連合会）。<https://zendanren.or.jp/content/process/create-sheet-detail.html>
- (14) GDF（GRIPS Development Forum）のカンボジア調査は、大野健一、大野泉及び長嶮朱美によって実施された。
- (15) 正式名称は「投資の自由化、促進及び保護に関する日本国とカンボジア王国との間の協定」。2007 年 6 月 14 日：フンセン首相訪日時に、安倍総理とフンセン首相が東京で協定に署名。2008 年 7 月 31 日：効力発生。https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/treaty168_3.html
- (16) 官民合同会議は、カンボジア側議長はソック・チェンダ・ソピア・カンボジア開発評議会（CDC）事務局長（首相補佐特命大臣）、日本側は日本国大使が議長となり、年に 2 回開催される。2017 年度の官民合同会議では、複数 QIP と優遇税制、改正投資法と経済特別区法の制定準備状況、環境影響評価や環境保護合意に関する問題など、税制から労務、物流、電力、環境まで、幅広い課題について協議している。
- (17) JETRO（日本貿易振興機構）のプロンペン事務所開設は 2010 年
- (18) QIP（Qualified Investment Project）に認定されると、法人税、輸入関税、付加価値税の免税等の投資優遇措置の対象となる（CDC ウェブサイト）。<http://www.cambodiainvestment.gov.kh/ja/investment-scheme/investment-incentives.html>
- (19) データの出所は次の通り
日本：https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/t_kanzei/index.html
米国：<https://ustr.gov/sites/default/files/gsp/GSP%20Guidebook%20March%202017.pdf>
EU：<http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/development/generalised-scheme-of-preferences/>
- (20) 日本経済新聞 2019 年 1 月 7 日「EU、東南ア 2 カ国へ経済制裁検討 対応に違い」
- (21) UN COMTRADE statistics <https://comtrade.un.org/>
- (22) Eurostat 金額ベースでは台湾が依然 1 位 <https://ec.europa.eu/eurostat/web/international-trade-in-goods/data/database>
- (23) Bicycle Retailer and Industry News 2018 年 11 月 12 日“Trek, Kent and others look to Cambodia for production”
- (24) 例えば、Center for Global Development は、中国の「一帯一路」イニシアティブに関連したインフラ整備融資により、パキスタン、ラオスなど 8 カ国が債務超過に陥る可能性を指摘している。https://www.cgdev.org/sites/default/files/archive/userfiles/quoda/QuODA_Transparency_Learning_Update_022211.pdf

参考文献

- Council for the Development of Cambodia (CDC) (2016), *Cambodia Development Cooperation and Partnerships Report*, CDC, http://www.cdc-crdb.gov.kh/cdc/aid_management/DCPR_2016.pdf
- GRIPS Development Forum (GDF) (2015), "Report on the Cambodia Mission June 12, 2015" GRIPS Development Forum, http://www.grips.ac.jp/forum-e/af-growth/support_ethiopia/document/2015.05_BKK_PNH/cambodia_final.pdf
- Kuroiwa, Ikuo (2016), 'Thailand-plus-one': a GVC-led development strategy for Cambodia, *Asia Pacific Economic Literature*, doi: 10.1111/apel.12134, Crawford School of Public Policy, The Australian National University and John Wiley & Sons Australia, Ltd., <https://online.library.wiley.com/doi/epdf/10.1111/apel.12134>
- Taglioni, Daria & Winkler, Deborah (2016), *Making Global Value Chains Work for Development*, The World Bank, <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/24426/9781464801570.pdf>
- UNCTAD (2013), *Global Value Chains and Development: Investment and Value Added Trade in the Global Economy*, United Nations Publications, http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/diae2013d1_en.pdf
- World Bank (1993), *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*, Oxford University Press
- 石田正美, 梅崎創, 山田康博編著 (2017), 『タイ・プラス・ワンの企業戦略』, 勁草書房
- 大泉啓一郎 (2013), 「タイプラスワン」の可能性を考える：東アジアにおける新しい工程間分業『環太平洋ビジネス情報RIM』2013 Vol. 13 No. 51, 日本総合研究所, <https://www.jri.co.jp/MediaLibrary/file/report/rim/pdf/7102.pdf>
- 大野健一 (2013), 『産業政策のつくり方：アジアのベストプラクティスに学ぶ』, 有斐閣
- カンボジア日本人商工会 (JBAC) (2018), 『カンボジア日本人商工会 2017 年度活動報告書』, カンボジア日本人商工会, https://jbac.info/wpcontent/uploads/2018/06/FINAL_JBAC_YB_2017_compressed.pdf
- 木村福成 (2002), 「グローバル化下の発展途上国の開発戦略：新たな開発モデルを提示する東南アジア」高阪章・大野幸一編『新たな開発戦略を求めて』, 日本貿易振興会アジア経済研究所, <http://hdl.handle.net/2344/00012216>
- 木村福成 (2006), 「東アジアにおけるフラグメンテーションのメカニズムとその政策的含意」平塚大祐編『東アジアの挑戦：経済統合・構造改革・制度構築』, 日本貿易振興会アジア経済研究所, <http://hdl.handle.net/2344/00011900>
- 朽木昭文 (2007), 『アジア産業クラスター論：フローチャート・アプローチの可能性』, 書籍工房早山
- 黒岩郁雄編 (2004), 『国家の制度能力と産業政策』, 日本貿易振興機構アジア経済研究所, <http://hdl.handle.net/2344/00013977>
- 国際協力機構 (JICA) (2012), 『カンボジア国産業政策策定支援情報収集・確認調査ファイナル・レポート』, 国際協力機構, <http://libopac.jica.go.jp/images/report/P1000007210.html>
- 国際協力銀行 (JBIC) (2014), 『ラオスの投資環境』, 国際協力銀行, <https://www.jbic.go.jp/ja/information/investment/inv-lao201407.html>
- 末廣昭 (2000), 『キャッチアップ型工業化論：アジア経済の奇跡と展望』, 名古屋大学出版会
- 末廣昭 (2014), 『新興アジア経済論：キャッチアップを超えて』, 岩波書店
- 助川成也 (2015), 「AFTA と域外との FTA」, 石川幸一・朽木昭文・清水一史 (編著)『現代 ASEAN 経済論』, 文真堂
- 美藤信也 (2008) 「サプライチェーンマネジメントの基礎理論：パートナーシップとアライアンス」『日本物流学会誌第 16 号』, https://www.jstage.jst.go.jp/article/logisticsociety1995/2008/16/2008_16_89/_pdf/-char/ja
- ブイ・ディン・タン (2016), 「サムソンのベトナム進出とその影響」, 『佐賀大学経済論集』第 48 巻第 4 号, 佐賀大学, http://portal.dl.sagau.ac.jp/bitstream/123456789/122546/1/bui_201603.pdf
- 山影進編 (2011), 『新しい ASEAN：地域共同体とアジアの中心性を目指して』, アジア経済研究所