

第2章

輸入代替産業の発展と政策転換

——ベトナム二輪車産業の事例とミャンマーへの含意——

藤田 麻衣

はじめに

発展途上国において経済成長を妨げる政策・制度が温存されやすいとみられてきた領域の一つに、輸入代替産業がある。1960年代までのアジアやラテンアメリカ諸国における輸入代替工業化の歴史を紐解くと、幼稚産業の保護を目的とした輸入規制がいったん導入されると、企業は競争力を向上させるインセンティブをもたなくなり非効率な経営が改善されないばかりか、企業が保護の継続を要求し自由化や改革に抵抗する政治勢力となる、といった弊害が広く観察された。こういった現象は、序章第4節の議論に照らせば、(1) 輸入規制や補助金といった政策がいったん導入されると、それらから裨益する企業群が政治力を用いて自らに利益を誘導する政策の温存を図るようになるため、政策の改革は選ばれにくくなる、(2) 内需向け産業においては外国との接点はおおむね限られる傾向にあるため、国際経済への統合に伴う政策変化のきっかけも生じにくい、という二つの側面から説明できる。

しかし、近年、世界貿易機関（WTO）のもとでの貿易自由化の進展とともに、発展途上国が輸入代替産業を振興することは困難になりつつある。これは、輸入代替工業化政策の基本的ツールである輸入規制、国産化政策、特定の企業を対象とした補助金などの使用がWTO体制下では制限されるからで

ある。こういった潮流には多くの批判もなされているが、多くの発展途上国が直面する現実として、工業化政策にも一種の「国際標準」が導入されるようになってきているとみることができる。

東南アジア諸国のなかでも比較的人口の多いベトナムとミャンマーは、いずれも輸入代替産業振興の可能性をもつ国だといえるが、現実の展開はベトナムが大幅に先行する形となっている。ベトナムでは、経済の安定化が達成された1990年代半ばには早くも、2020年の工業国入りを目標として工業化・近代化路線が打ち出された。国有企業（外国企業との合弁企業を含む）を主たる担い手として重化学工業の育成が進められるなか、産業の競争力の低さと発展展望の乏しさ、自由化や改革へ抵抗する勢力の台頭など、まさに上述のような輸入代替工業化の弊害が批判の的となったのが1990年代末から2000年代初頭にかけてである（大野 [2003]; World Bank [1997]; Centre for International Economics [1998], [1999]; Kokko and Sjöholm [2000]; Chand et al. [2001]）。しかし、2000年代に入ると、米越通商協定締結やWTO加盟に向けた交渉が進むなかで、ベトナムは輸入規制をはじめとした政策の見直しを迫られてきた。これに対し、ミャンマーでは、現在までのところ国内市場向けの工業製品の生産には目立った進展はみられない。ただし、今後、国内市場の拡大と事業環境の改善が進めば、輸入代替産業振興の機運が高まる可能性は高いと考えられる。

本章は、ベトナムにおける輸入代替産業の発展を題材として、経済発展を妨げるような政策がなぜ導入され、それはどのような契機によって是正され得るのか、という課題を考察する。ベトナムの輸入代替産業に対する政策を考察するにあたり、本章では二輪車産業をとりあげる。この産業では、1990年代半ばに輸入保護とインセンティブの提供を通じた外国投資の誘致によって国内生産が始動したものの、2000年代初頭までは、場当たりの一貫性を欠き、外資系企業の事業展開の足かせとなるような政策介入がきわめて多かったとされる（植田 [2003]）。にもかかわらず、2006年までにベトナムは、中国、インド、インドネシアに次ぐ世界第4位の二輪車生産国に浮上した。

急拡大する国内市場をめぐる内外企業が価格・品質・製品デザインをめぐる熾烈な競争を繰り広げ、外資系二輪車企業の国産化率は90%を超える。本章では、ベトナムの輸入代替産業としては異例ともいえる同産業の良好なパフォーマンスは、どのような政策の変遷によって可能になったのかを分析する。さらに、将来ミャンマーにおいて輸入代替産業振興の機運が高まった場合において、どのような政策をとることが望ましいのか、ベトナムの経験から得られるインプリケーションについても議論したい。

以下、本章は次のように構成される。第1節では、分析の対象と方法を述べる。第2節では、ベトナム二輪車産業における政策の変化を考察し、産業発展のプロセスにおいて、二つの重要な政策変化の局面があったことを指摘する。第3節では、第2節で指摘した二つの政策変化がどのような背景によって実現したのかを説明する。第4節では、政策の評価を試みる。第5節では、ミャンマーの輸入代替産業として自動車産業の例を簡単に紹介し、ベトナムの経験からのインプリケーションについて考察する。最後に分析の結果をまとめる。

第1節 分析の対象——ベトナムにおける政策と資源配分——

本章は、輸入代替産業をめぐる政策の分析にあたり、政策が産業にかかわるアクター間の資源配分に与える影響に着目する。産業にかかわるアクターとしては、国籍を問わずベトナムにおいて二輪車および二輪車部品の製造に従事する企業のほか、関連するベトナムの国家機関、関連する外国の政府、消費者、業界団体も含め対象とする。本来、資源配分の仕組みとしては、市場を通じた配分が最も効率的であるはずだが、それでは国家にとっての中長期的な目標の達成が難しくなる場合がある。発展途上国の政府が、自国の産業を輸入品との競争から一時的に遮断し、場合によってはさまざまな補助を与えつつ学習を通じた生産性の向上を促し、輸入代替産業を保護育成しよう

とする取り組みは、市場に逆らった政策介入の代表例である。

ベトナムにおける政策形成、実施の体系について言及しておく、共産党が10カ年発展戦略などとして中長期的な国の発展の方向性を示し、それに沿って国会が法律や法令を審議・採択し、さらには政府、首相、省庁などがより具体的かつ詳細な規定を定めた法規文書（決定、議定、決議、指示、通知など）を発行し、実施する、という仕組みになっている。これらのうち、産業にかかわるアクター間の資源配分に影響を与える政策としては、産業レベルの発展戦略、マスタープラン、計画のほか、税制、貿易政策、外国投資政策、参入規制、パフォーマンス規制（国産化政策や輸出要求など）、製品基準などが該当する。こういった個別の政策ツールが本章の主たる分析対象となるが、それらがより高次の国家の発展戦略や法律によって制約されていることを分析の前提として念頭においておく必要がある。また、立場の異なる多様な機関が政策の策定や実施に携わっていることも、分析にあたって考慮すべき重要なポイントである⁽¹⁾。

なお、国家が特定の産業（の特定のアクター）に対し重点的な資源配分を行うにあたり、どのような条件が定められ、条件の遵守がどのように担保されるかは、政策の実効性に大きな影響を与える。たとえば、保護や支援の対象企業から生産性向上のための努力を引き出すためには、保護が期限付きで行われること、保護を受けた企業のパフォーマンスが監視されること、期待されるパフォーマンスの向上がみられない場合には保護が打ち切られるという確かな脅し（credible threat）があることが重要だとされる⁽²⁾（Grabowski [1994]）。よって、本章においても、政策に定められた資源の配分のあり方のみならず、資源配分対象となったアクターには政策上どのような条件が設定されていたか、また、現実に条件の遵守がどのように担保されていたかといった点にも配慮しつつ、分析を進めていくこととする。

第2節 政策の変遷

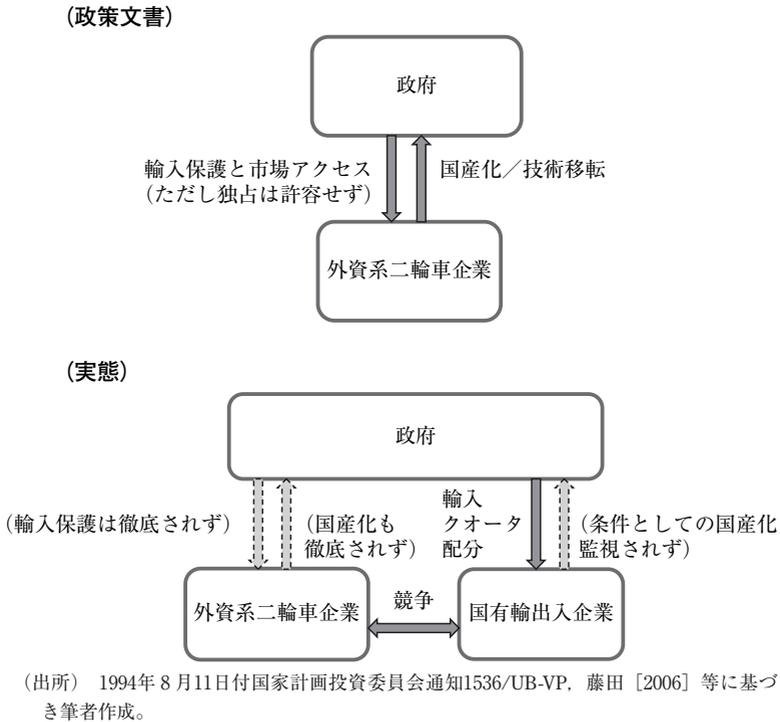
本節では、ベトナム二輪車産業における政策の変遷を、産業発展の過程と関連づけつつ考察していく。1990年代半ば以降施行された二輪車産業にかかわるアクターに影響を及ぼし得る主要な政策を検討した結果、政策転換における明確な区切りはないものの、政策の変遷は大きく三つの段階に分けられること、さらに政策の各段階が産業の発展段階（Fujita [2011]）と対応していることが明らかになった。したがって、以下ではそれぞれの段階における政策の特徴を、アクターに対する資源配分の構造に着目しつつ論じていくこととする。

1. 1990年代——保護下での外資の誘致を通じた産業の始動——

ベトナムにおける二輪車の製造は、市場経済化と対外開放の進展によって日本やタイからの二輪車輸入が拡大し始めた1990年代前半、ベトナム政府が外国投資の誘致を通じた二輪車の輸入代替化政策を打ち出したことに端を発する。1992年に台湾の山陽工業⁽³⁾が認可を取得し、その後も、1995年にスズキ、1996年にホンダ、1999年にヤマハと、日本の主要二輪車企業が続いた。

ベトナムが外国投資の誘致にあたって打ち出そうとしたアクター間の資源配分の仕組みを、政策文書上と実態上に分けて図式化したのが図1である。政策文書上は、ベトナム政府が完成車輸入を規制することにより、拡大しつつある国内市場へのアクセスを限られた数の外資系二輪車企業に与える見返りとして、外資系二輪車企業に国産化や技術移転など産業発展への貢献を求めものとなっている⁽⁴⁾。いまだ市場規模は小さかったとはいえ、中長期的な成長が期待される市場へのアクセスは外資系二輪車企業にとって大きな魅力であった。外資系二輪車企業に対しては、税制面での手厚い恩典も提供された⁽⁵⁾。首相決定11/1998/QD-TTg（1998年1月23日付）により1998年初めか

図1 産業内資源配分の仕組み（1990年代）



ら完成車の輸入は禁止された。

ベトナム政府が市場アクセスと税制面の恩典に対する見返りとして外資系企業に求めたのは、国産化と技術移転を通じた「工業化・近代化」への貢献である⁽⁶⁾。二輪車製造および部品生産に投資を行おうとする外国企業は、ベトナム企業と合弁企業を設立することを求められた。実際、1992年に認可を取得した台湾の山陽工業は例外的に100%出資子会社の設立を認められたものの、その後に認可を取得した日本企業3社はいずれもベトナム国有企業との合弁企業を設立している。1994年の国家計画投資委員会のガイドラインは、外国企業の参入にあたって単純組立は許容されないこと、国産化の推進が必須であることを定めている⁽⁷⁾。具体的には、操業後5～6年間のうちに国産

化率60%を達成するという目標が示されていた。

しかし、外資系二輪車企業が投資ライセンスを供与されるにあたっての条件であったはずの技術移転や国産化は、1998年までは政策として具体化されておらず強制力を欠いていた。1998年12月に国産化率に連動した部品輸入関税政策（1998年12月25日付財務省決定1994/1998/QD-BTC）が発表されたものの、企業による強い反対にあったために施行は大幅に遅れた。全面的な施行に至ったのは2001年1月から（石田 [2001]）と、次なる発展段階を迎えてからのことであった。

その一方で、ベトナム政府が外資系二輪車企業に約束した市場へのアクセスも遵守されなかった。完成車の輸入が禁止された1998年以降も、国有輸出入企業によってタイ製日本ブランド車は輸入され続け、国内消費者の国産品不信も相まって、日本ブランド国産車の販売は伸び悩んだ（藤田 [2005]）。国有輸出入企業は、国産化を伴う二輪車製造・組立を行う企業として認証を受けることを条件に、商業省からの輸入クォータの配分を受けることになっていたが⁽⁸⁾、現実には国産化の進捗を監視する仕組みは存在せず、この条件は強制力を欠いていた。

2. 2000年代初頭——中国ショック——

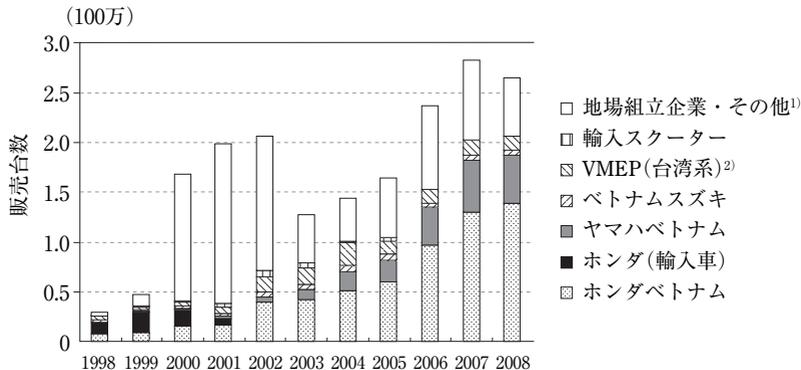
2000年代初頭、中国から大量の模倣車が流入する「中国ショック」という現象に伴い、産業は新たな発展段階に突入した。完成車の輸入は禁止されていたことから、中国製模倣車は部品キットとして輸入され、それらを組み立てる「地場組立企業」⁽⁹⁾50社以上が乱立した。そのなかには、1990年代にタイや日本からの二輪車輸入を手掛けていた国有輸出入企業も多く含まれていた。地場組立企業によって組み立てられた中国製模倣車（以下、「中国車」⁽¹⁰⁾）は日本ブランド車のおよそ3分の1から2分の1という圧倒的な低価格で国産車・輸入車を含む日本ブランド車の市場シェアを奪うのみならず、都市部や農村部の中・低所得層という未開拓の市場にも浸透した。ベトナムの二輪

車市場の規模は、1998年の30万台前後から2001年には200万台超へと数年のうちに7倍近くにも拡大し、中国車は膨張した市場において約80%の市場シェアを占めた（図2）。

以上の展開から示唆されるように、中国ショックは、1990年代に構築され始めつつも、いまだ機能するに至っていなかった産業内資源配分のメカニズムの崩壊をも意味していた。仮に、国産化や技術移転を条件に国内市場の割り当てを認めるといった政策が機能していれば、大量の中国車が流入するという事態は生じ得なかったはずだからである。

しかし、2001年頃から、産業内の秩序を回復すべく各省庁が対策に乗り出すなかで、徐々に新たな資源配分の仕組みが形成されていった。ただし、あらかじめ明確な方向性が打ち出され、それに沿って個別の政策が策定されていったわけではない¹⁾。この段階においては、ときに相互に矛盾し、一貫性

図2 市場の成長とシェア



(出所) 1998～2005年は、Bo cong nghiep [2007]。2006～2008年は、2009年3月の在越日系および台湾系二輪車企業ならびに部品企業の聞き取り調査に基づいた筆者の推計値。

(注) 1) 「地場組立企業・その他」には、個別に表示されていない外資系二輪車企業（具体的には中国系の力帆ベトナムおよびタイ系のVina Siam）、「ホンダ（輸入車）」および「輸入スクーター」に該当しない輸入品が含まれる。いずれも市場シェアは小さいため、「地場組立企業・その他」はおおむね地場組立企業のシェアに相当するとみなすことができる。

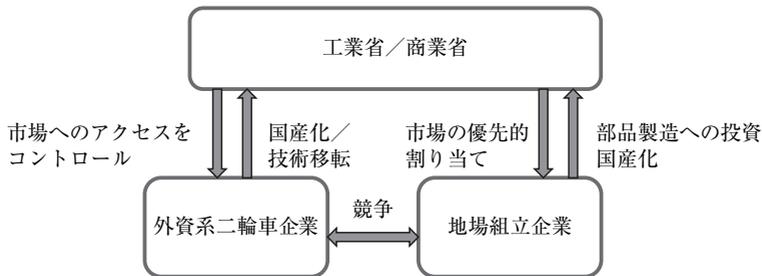
2) VMEP: Vietnam Manufacturing and Export Processing Co., Ltd. 台湾の慶豊集団の100%出資によって設立された。

を欠くかにみえる政策が五月雨式に導入されるなかで、徐々に大枠としての新たな秩序が形成されていった。

新たな枠組みは、図3に示される。その最大の特徴は、政府が重点的な資源配分を行いつつ育成を図る対象が外資系二輪車企業から地場組立企業へと変化したことである。資源配分の仕組みとしては、(1)政府が市場規模を管理・抑制し、地場組立企業に優先的に市場を割り当てる、(2)部品製造への投資や国産化を義務づけ、とくに地場組立企業の本格的製造企業への転換を促す、(3)外資系二輪車企業に対しては国内市場へのアクセスを駆け引きの材料として用い、資本や技術の移転を求める、の三つの特徴がみられた。以下、順を追って考察していくこととしよう。

第1に、2002年半ば以降、市場の拡大を抑制しつつ、地場組立企業に優先的に市場を割り振ろうとする——裏を返せば、外資系二輪車企業に対する市場のアクセスを制限しようとする——動きが現れた。用いられた政策ツールは2002年と2003年以降で異なる。2002年には商業省が部品輸入の数量規制を実施し、その異例ともいえる唐突さと外資系二輪車企業に与えた甚大な被害が非難的となった(植田[2003])。その経緯は次のとおりである。2002年9月、商業省は突如として年間の部品輸入を150万セットに制限すると発表した。150万セットのうち60万セットは外資系二輪車企業、90万セットは地場組立企業に配分され、個別企業への配分も商業省によって定められた。政

図3 産業内資源配分の仕組み(2000年代初頭)



(出所) 筆者作成。

府は二輪車の急増に伴う交通事故の抑制が目的であると説明したが¹²⁾、輸入枠の配分からは、販売を伸ばしつつあった外資系二輪車企業の市場へのアクセスを制限しようとする意図が読みとれる。ホンダベトナムは、年初に低価格モデルを投入してから急速に販売を伸ばしており、9月までの生産実績は同社に割り当てられた輸入枠の28万台をすでに超えていた。このため同社は、輸入済みの部品で若干の生産を行ったのち生産停止に追い込まれた。ヤマハベトナムもほとんど生産停止を余儀なくされた。11月上旬には追加の輸入枠の配分が認められ、両社は生産を再開したものの、ホンダベトナムに割り当てられた輸入枠は当初分28万台に追加分の11万台を加えた39万台にとどまった¹³⁾。これに対し、90万セットもの割り当てが与えられた地場組立企業は後述のように事実上の生産停止状態にあり、割り当てを年内に使いきることはできなかった。

輸入数量規制は2002年末で終了したが、2003年以降は、二輪車の登録を規制することによる市場拡大への抑制、外資系二輪車企業の生産拡大への規制という需給両面への規制があわせて実施された。需要面では、2003年、二輪車の登録は一人1台のみ、住民登録のある場所でしかできないことが定められ（2003年1月13日付公安省通知02/2003/TT-BCA）、ハノイ市中心部での新規登録が停止された（2003年8月14日付ハノイ市人民委員会決定）。供給面については、2003年以降、外資系二輪車企業による部品輸入は投資認可にあたって提出されたフィージビリティ・スタディ（F/S）¹⁴⁾に沿って行うという規定が明文化された（2002年10月25日付首相決定147/2002/QD-TTg）。外資系二輪車企業が認可を取得した1990年代半ばの時点では、中国ショック後の急速な市場の拡大は予測されていなかったため、この時期に作成された生産計画の順守を求めることは実質的な外資系企業に対する生産抑制として機能した。ホンダベトナムの2003年の生産は43万台と、2カ月にわたる生産停止に陥った2002年の実績38万台から微増にとどまった。

第2は、国産化政策の実施強化、製品基準や二輪車組立・製造企業の満たすべき基準の導入など、生産者に対する規制強化の動きである。これらは外

資系二輪車企業と地場組立企業をともに対象としていたものの、地場組立企業を中国製部品キットの単純組立から脱却させ、本格的な二輪車製造企業へ転換させるねらいが含まれていた。たとえば、2002年6月、工業省が中心となって定めた二輪車製造・組立企業が満たすべき基準には、重要部品の内製を行い、国産化率20%を達成すること、という項目が含まれていた(2002年6月7日付工業省決定02/2002/QD-BCN)。これらは外資系二輪車企業のいずれもが満たしており、新たにこれらの基準を課さねばならなかった理由は、地場組立企業の強化以外には見いだせない。

生産者に対するこれら一連の規制を満たすことは、地場組立企業が優先的な国内市場の割り当ての恩恵を受ける条件となった。財務省を中心に工業省、科学技術環境省、公安省、交通運輸省、関税総局が参加する検査チームによる地場組立企業52社の国産化の実態についての調査が実施され、2002年5月、52社すべてが虚偽の国産化率の申請を行っていたことが公表された。これを受け、政府は財務省の提案に沿い、脱税した輸入関税の追徴を行うまでは部品の輸入を認めない、すなわち、実質的には操業を認めないことを決定した(*Viet Nam News*, 2002年6月12日付)。これは、地場組立企業を2003年6月までほぼ1年間にわたり事実上の操業停止に陥れる厳しい措置であったが、操業再開にあたって納税義務を果たすこと、製造への投資、一定水準の国産化率の達成などが条件とされた(*Viet Nam News*, 2003年6月2日付)ことから、地場組立企業の強化をねらった対応であったと考えられる。

第3に、政府が外資系企業に市場へのアクセスを与える見返りとして国産化と技術移転を求める、という産業内資源配分の仕組みが初めて実質的に機能するようになった。市場が急拡大し、ホンダベトナムの低価格モデル導入など外資系二輪車企業の中国車への対抗策が消費者に好評を博したことで、外資系二輪車企業にとってのベトナム市場の重要性、および、生産拡大への要請が強まった。これに対し、ベトナム政府は投資ライセンスを理由として市場の割り当てを制限し、生産拡大を望む外資系二輪車企業から投資や技術移転などの譲歩を引き出そうとする構図が鮮明となった。2002年10月、年間

輸入数量制限を実施するにあたり、ホンダになぜ28万セットの部品輸入しか認めないのかという問いに対する商業省投資局長の発言は示唆的である。

「ホンダベトナムに認められた投資ライセンスによれば、同社は年間45万台を組み立てられることになっている。しかし、同社は、まだ約束した金額の3分の2しか投資していない。したがって、生産能力はそれ(45万台—筆者注)よりも低くなるはずだ」(*Viet Nam News*, 2002年10月2日付)。

また、計画投資省次官は、生産停止を余儀なくされたホンダベトナムに対する追加的クォータの承認に関して、次のように述べている。

「(関連—筆者注) 各省は、ホンダベトナムの技術的調査、実際の生産能力、市場の実勢や部品国産化の約束に基づいてクォータ追加の可能性を検討する。ホンダの能力増強や新技術の追加も考慮する」(*Viet Nam News*, 2002年10月2日付)。

以上のベトナム政府関係者の発言からは、市場へのアクセスを交渉材料として用いつつ、外資系企業から投資や技術移転を引き出そうとするスタンスが読みとれる。

新たな産業内秩序の帰結は、産業の低迷であった。二輪車の年間販売台数は中国ショックのさなかに200万台超に拡大した後、登録抑制措置によって150万台を下回る水準まで落ち込んだ。これは、外資7社、国内組立企業50社以上がひしめく市場においては活発な投資を促すには不十分な水準であり、外資系二輪車企業に対する生産拡張投資への抑制措置、地場組立企業に対しても2003年半ばまでは一時的生産停止が命じられたことも相まって生産は伸び悩んだ。

3. 2005年以降——規制緩和と生産者間の平等な競争——

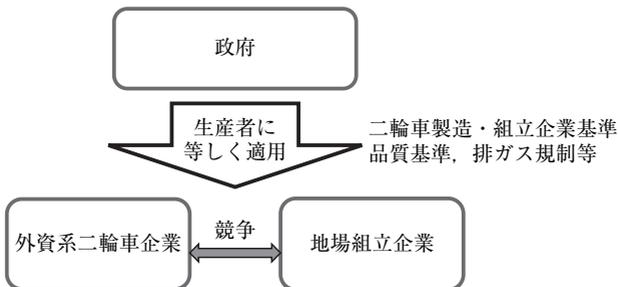
2005年以降、ベトナム二輪車産業は新たな発展段階に突入した。市場は急速な拡大を遂げると同時に、外資、地場ともに二輪車企業の淘汰が進んだ。外資ではホンダ、ヤマハが急速な生産拡大を遂げ、とくにホンダは2007年に年間生産台数100万台を超えるまでに規模を拡大させた。地場組立企業も、小規模企業の多くが退出した一方で、一部の企業が大幅に販売を拡大し、淘汰と集中が進んだ。

この段階になると、政策にも大きな転換がみられた。具体的には、国は生産者・消費者が満たすべきルールを定め、そのもとで生産者・消費者が自由に生産や消費を行うことで市場・産業全体の発展を図る、という方向へ舵が切られた（図4）。

第1に、2003年頃から相次いで導入された登録抑制措置が相次いで解除されたことが、市場規模の拡大を促した。第2に、外資系二輪車企業の生産に対する制限も解除され、外資系企業が自由に投資や生産を行うことが可能になった。上述の日系二輪車企業数社による急速な生産規模の拡大は、このような規制緩和の動きによって刺激されたものであった¹⁵⁾。

これらの一連の政策転換は2000年代初頭に形成された産業内資源配分の仕

図4 産業内資源配分の仕組み（2005年以降）



（出所）筆者作成。

組みにも変化をもたらした。国が市場規模をコントロールし、市場を優先的に地場組立企業に割り当てるための政策介入は撤廃され、生産者に対する規制についてもおおむね国際標準に沿ったルールへの移行が進んだ。この結果、地場組立企業も外資系企業もおおむね平等な条件のもとで自由に投資や生産活動を行う、という産業内の秩序が形成された。

消費者に対する規制緩和は2005年末に決定された。二輪車の登録台数や登録場所についての規制は撤廃され（2005年11月21日付公安省通知17/2005/TT-BCA）、ハノイ市中心部における新規登録の停止も撤回された（2005年12月14日付ハノイ市人民委員会決定221/2005/QD-UB）ことによって、消費者は自由に二輪車を購入し登録できるようになった。

生産者に対しては、2002年以降に相次いで施行された数々のルールを国際基準に沿ったものへと調整するとともに、施行における強制力を強化する動きが始まった。国産化率に連動した部品輸入関税制度は2003年初頭に撤廃され、部品ごとに関税率が定められる制度へと移行した（2003年1月6日付財務省通知551/TC/TCT）。当初はエンジンなどに最大100%の関税が課されていたが、ASEAN自由貿易地域（AFTA）の共通効果特惠関税（CEPT）スキームに従ってASEAN-6諸国からの関税の引き下げが進み、2006年以降は5%となった。ただし、完成車の輸入については2003年から解禁となったものの、2012年現在、ASEAN-6諸国からの輸入を含め依然として75%の輸入関税が課されている。

新たに導入されたルールとしては排ガス規制が挙げられる。2005年に国際基準の適用に向けたロードマップが示され（2005年10月10日付首相決定249/2005/QD-TTg）、2007年7月から国産車、輸入車ともにユーロ2基準への適用が義務づけられることとなった。さらに、2011年9月1日付首相決定49/2011/QD-TTgでは、2017年1月1日からユーロ3基準に移行することが発表された。外資系二輪車企業から批判が相次いでいた模倣品の氾濫に対しても、工業所有権関連法規違反の取り締まりが強化されるようになった。とくにWTO加盟に向けた本格的な準備が開始された2004年から2005年頃にか

けては全国的な調査と取り締まりが行われ、主要企業を含む多くの地場組立企業が処分を受けた（*Cong nghiep Viet Nam*, 2005年6月15日付）。

以上のようなルール作りおよび実施強化の取り組みにもかかわらず、現場における恣意的な運用や実施上の不備は少なくないとみられる。しかしながら、国が生産者・消費者が満たすべきルールを定め、そのもとで生産者・消費者が自由に生産や消費を行うことで市場・産業全体の発展を図る、という発展の方向へすでに舵が切られたとみてよいであろう。

以上の考察から、政策による産業内資源配分の変遷は次のように整理される。1990年代には外資系二輪車企業が、2000年代初頭には地場組立企業が、それぞれ重点的な資源配分の対象とされ、それらは国産化、技術移転、製造能力の向上といった工業化への貢献を求められる、というのが基本的な政策の方向であった。これに対し、2005年以降には、生産者が満たすべき基本的なルールを国家が定め、各企業が自由に生産・販売を行い、市場をめぐる競争するという仕組みへと転換がなされた。政府による保護、企業による国産化や技術移転のいずれについても1990年代には実効性は乏しかったが、2000年代初頭の中国ショックを経て輸入規制や国産化政策の実施が強化された。

第3節 政策転換の背景

前節では、(1)外資系企業の誘致から地場組立企業の育成へ（2000年代初頭）、(2)地場組立企業の育成から規制緩和と競争環境の整備へ（2005年頃）、という二つの重要な政策転換があったことを指摘した。本節では、二つの重要な政策転換はどのような背景で実現したのかを考察する。

1. 2000年代初頭——外資系企業の誘致から国内組立企業の育成へ——

1990年代半ば以降、ベトナム政府は外資系企業を誘致し、産業の育成を図る仕組みの構築を進めていたが、2002年頃からは地場組立企業に重点的に市場を割り振り、有力な製造企業への転換を促進することをねらった政策を次々と導入した。これが第1の重要な政策転換である。この政策転換は、まず、中国ショックという外的ショックをきっかけとして生じた企業側の変化、続いて、企業側の変化を受けて政府側に生じた変化、という2段階のプロセスとして説明できる。

まず、企業側の変化としては、本格的な製造企業としての発展を志向する地場組立企業の出現が挙げられる。1990年代後半にも、商業省からのクォータの配分を受けてタイなどからの輸入部品を用いた日本ブランド車の組立を行う企業は存在したが、その大半は輸出入などのサービス業を本業とする国有企業であり、本格的な製造への投資を行う企業は皆無であった。中国ショックが大きな意味をもったのは、膨大な低級品市場が新たに開拓されたことに加え、中国からの部品、機械設備、金型などの輸入や直接投資によって、ほとんど生産経験をもたないベトナム企業でも二輪車の生産が可能になったこと、という需要と供給の両面の変化をもたらしたからである。中国ショック後に乱立した地場組立企業には、1990年代から二輪車輸入業に従事していた企業、新たに参入した企業の両方が含まれたが、2002年以降の新たな展開として特筆されるのは、本格的な二輪車企業への転換を志向する企業が現れたことである。筆者が2004年に実施した地場組立企業5社の調査によれば、すべての企業が2001年から2002年にかけて中国企業などとの提携を通じて部品製造への投資を行っていた¹⁶⁾。地場組立企業の多くが模倣ブランドでの生産・販売を行っていたなか、徐々に自社ブランドの確立や品質の向上をめざす企業も出現するようになった(藤田 [2009])。このような動きが、2001年頃から党・政府内で台頭しつつあった「合理的な品質・価格のベトナムブラ

ンド二輪車」¹⁰⁷⁾への期待を高めるものであったことは想像に難くない。

企業側の変化は、政策策定主体側にも変化をもたらした。前節でみたとおり、1990年代のおもな政策策定主体は商業省と国家協力投資委員会／計画投資省¹⁰⁸⁾であった。前者は輸入クォータの決定と配分を、後者は外国投資の認可と管理を担っており、それらにとっての優先目標は、予測される国内需要に見合った生産が実現できるような参入や部品輸入の認可、すなわち国内市場における需給バランスの維持に集約されていた¹⁰⁹⁾。国産化や技術移転の促進なども政策目標として掲げられてはいたものの、産業振興を管轄する省庁の関与はいまだ限られていた。

2000年に入ると、二輪車の普及と産業発展が急速に進んだことを反映し、産業にかかわる政府機関は大幅に増加した。具体的には、商業省と計画投資省に加えて、財務省、関税総局、工業省、科学技術省、交通運輸省、公安省などが関与を強めた。この結果、徴税の徹底を求める財務省、交通事故や渋滞の解消を重視する交通運輸省など、さまざまな省庁の異なる立場が錯綜する複雑な構図が生じ、政策の迷走、一貫性や予見性の欠如といった批判の一因ともなった。

ただし、産業にかかわるアクター、とくに生産者に対する資源配分という観点からとくに重要であったのは、産業振興をめざす立場から工業省の関与が強まったことであろう。折しも、2000年代初頭は、AFTAの貿易自由化期限が迫るなか、国内産業基盤の整備を進めるべく工業省が中心となって国産化や地場企業の強化のための施策を次々と打ち出そうとしていた時期である(石田 [2004: 36, 38])。当時、繊維・縫製、靴、食品加工などの軽工業を除きベトナム地場企業の成長は遅れをとっており、自動車や電機電子など他の組立型機械産業のほとんどが外資系企業によって席卷されていた。このような状況下であって自国企業の発展の遅れに焦るベトナムが、自社ブランドを手掛ける地場企業が出現した二輪車産業に期待を寄せるというのは自然な流れであった。徴税の徹底や製品基準の施行といった産業内アクター全般に平等に適用されるルールにとどまらず、地場組立企業に優先的に市場を割り当て、

外資系二輪車企業の攻勢をかわすべく競争力強化を図るための時間を与えようとしたのは、以上のような生産者側、政策策定側双方の変化が作用しあつた帰結だと考えられる。

2. 2005年以降——規制緩和と平等な競争環境の整備へ——

第2の重要な政策転換は、2000年代初頭に相次いで導入された生産面、販売面の双方に対する規制が2005年頃を境として相次いで撤廃され、企業が自由に活動を行い、市場をめぐる平等に競うことができる環境が整ったことである。転換前の政策によって最も損失をこうむっていたのは、潜在的な二輪車需要の大きさにもかかわらず生産拡大を制限された外資系二輪車企業（とりわけ日系二輪車企業）であり、是正の要求は日系二輪車企業、およびそれらの背後にある日本政府から寄せられた。しかし、転換の直接の契機となったのは単なる企業や政府からの圧力ではなく、加速しつつあったWTO加盟交渉にあった。

2002年に日系二輪車企業に対するクォータ配分が不足し、一部の企業が生産停止に陥った事態については、当事者である日系二輪車企業各社はもちろんのこと、日本自動車工業会や経済産業省からもベトナム政府に対し是正の要請が寄せられた（*The Japan Times*, 2002年10月5日付）。2003年以降の投資ライセンスの生産計画に沿った生産抑制措置は、2003年12月に日越政府の共同によるベトナムの投資環境改善の協議の場として発足した日越共同イニシアティブのもとでの政府間交渉のアジェンダに上った。F/Sは投資ライセンスに付属する認可取得時点での計画書で、記載事項のすべてが義務あるいは制限事項ではなく、事業開始後の経営環境変化に伴う変更は当然のことだと日本側が主張したのに対し、ベトナム側はF/Sは投資ライセンスを構成する一部分であり遵守が求められること、さらに、政府が必要と判断した場合、F/Sに基づき事業活動を制約することには法的に問題はないと主張し、交渉は平行線をたどった²⁰⁾。

ベトナム政府が政策の是正に動いたのは2005年4月である。計画投資省の提案にグエン・タン・ズン副首相（当時）が同意したことを受け、政府官房は投資ライセンスに沿った生産抑制措置を撤廃することを定めた通報1854/VPCP-HTQTを出した。ベトナム政府関係者によれば、2年以上に及ぶ政府間交渉をもっても改善をみなかったこの問題が、この時期になってようやく是正されることとなった直接のきっかけは、2005年6月に妥結したベトナムのWTO加盟に関する日本との二国間交渉であったとされる²¹⁾。WTO加盟交渉が通常の政府間交渉と異なるのは、WTO加盟交渉において、加盟国側の要求を満たす義務は加盟申請国側にあるため、加盟国が申請国に対し高度な要求を突きつけ、申請国が譲歩を強いられる一方的なプロセスとなる傾向が強いという本質的不平等を内包した交渉だという点である（藤田 [2006]）。二国間交渉についての詳細が公開されることはなく、交渉の具体的焦点や経緯について知る術はないが、日本側としては、日本企業が継続的な不利益をこうむるこの問題について、政府レベルの交渉で妥結の糸口がつかめないなか、WTO交渉を利用してベトナム側の譲歩を迫ることは自然な展開であっただろう。

しかし、外圧の存在そのものは政策転換の必然を意味しない。実際、2002年後半に日系二輪車企業を生産停止に陥れた輸入クォータ不足問題が浮上した際にも、日本政府はベトナムのWTO加盟支持を材料に交渉に臨んだにもかかわらず、この時点ではベトナムの譲歩を引き出すには至らなかった（Abrami [2003: 94]）。なぜ2005年というタイミングで政策転換が実現したのかを説明するうえで、ベトナム側のスタンスの変化に着目する必要がある。2001年末の米越通商協定の発効をきっかけとして、アパレルなどの輸出の急増、ベトナムを対米輸出のための加工・製造拠点とすることをねらった外国投資の拡大、さらには外国投資と輸出に牽引された急速な経済成長率をもたらされたことで、持続的な高成長のための国際経済への参入の必要性を党・国家が認識するようになった²²⁾ことは大きな意味をもっていた。さらなる輸出市場へのアクセスの改善と外国投資の拡大を実現するために早期のWTO

加盟が急務とみなされ、2005年末までの加盟実現が目標として掲げられるに至った（藤田 [2006: 83]）ためである。したがって二輪車産業における政策転換は、2005年末までの加盟を達成すべくベトナムが二国間交渉の早期妥結に邁進する状況²³のもとでなされた決断として理解される必要がある。2005年5月までにEUや韓国との二国間交渉はすでに合意に達し、日本との妥結は年内の加盟達成という目標の実現に向けた重要な一歩と認識されていた。地場組立企業が当初期待したほどの発展を遂げていないことが徐々に明らかになりつつあるなか、譲歩を渋って日本との交渉妥結を遅らせるのは得策ではないという判断がなされたものと推察される²⁴。

以上、本節の議論をまとめると、二つの重要な政策転換はそれぞれ、大量の中国製品の流入という外的ショックをきっかけとした企業構造と政策策定主体の変化、および、WTO加盟交渉という外圧とベトナムの発展戦略のシフトが組み合わさったことによってもたらされたものだけということになる。

第4節 政策の評価

本節では、二輪車産業をめぐるベトナム政府の政策が産業発展にどのように寄与したか、政策の掲げた目標に照らしてどのような成果があったかという観点から、政策の評価を試みる。具体的には、(1)二輪車生産の競争力、(2)国産化、(3)地場組立企業の成長、という三つの側面から評価を行う。このうち、(2)と(3)はベトナム政府が明示的ないし暗黙に掲げてきた重要な政策目標であるのに対し、第2節の結びで指摘したように、(1)は考察対象期間を通じてベトナム政府の政策目標として掲げられてはこなかった。しかしながら、輸入代替産業に対する保護は、本来、国民経済にコストを課すことを前提としつつも政策目標としての産業発展を促進するために一時的に実施されるはずであるから、産業が保護なしでも存続できるだけの競争力を獲得し得たか否かが、政策の効果を評価するうえでの重要な基準となるはずである。ベト

ナム政府が目標として掲げてこなかったにもかかわらず、政策を評価するための指標に(1)を含めるのは、このような理由による。

政策の評価にあたって留意しなければならないのは、生産の拡大や企業の成長といった現象は、政策を含む多様な要因が複合的に作用しあった帰結として生じることが多く、政策の貢献度を評価することはきわめて難しいという点である。本節では、まず、上述の三つの側面に照らして産業発展のパフォーマンスを評価し、それに政策がどのようにかかわっていたか、あるいはいなかったのかを分析する。

1. 二輪車生産の競争力——生産規模と競争——

輸入代替産業の保護政策は、対象産業が時間の経過とともに生産性を向上させ、保護がなくても存続できるまでに競争力を改善し得たか否かによって評価される。2012年現在、ベトナムの完成車に対する輸入関税率は75%であり、2008年に発表された AFTA の CEPT スキーム下の関税引き下げスケジュールでは、2013年までに ASEAN-6 諸国からの関税率は60%まで引き下げられることになっている（2008年6月12日付財務省決定36/2008/QD-BTC）。依然として高関税が課されている現状では、保護がなくともベトナムの二輪車産業が存続し得るか否かを検証することは困難である。

したがって、本章は佐藤 [1999] にならい、二輪車の輸入代替生産の競争力に重要な影響を及ぼすと想定される二つの要素として生産規模と競争のレベルに着目する。生産規模の大きさは、生産における規模の経済性の実現を可能にする。とくに日本企業については、効率的な生産を行ううえで、一般的な二輪車部品は年間30万個、鍛造などの資本集約的な工程を伴う部品は100万個の生産規模が必要だといわれており（三嶋 [2007]）、生産規模の重要性は高い。企業間競争は、企業の生産性改善努力を引き出すことによって競争力の向上に貢献する。

各社の生産規模と操業企業数は、企業ごとの販売の推移を示した図2から

確認できる²⁹⁾。1990年代の年間販売台数は30万台から50万台、うち半分以上はタイなどから輸入された日本ブランド車で、残りが日系二輪車企業3社、台湾系二輪車企業1社による国内生産であった。各社の生産台数は多くとも数万台であり、この時期には二輪車企業にとっても部品企業にとっても効率的な生産が可能になる規模には達していなかったことがわかる。さらに、この時期のベトナム市場における二輪車の価格は輸入車、国産車ともに2000米ドルを超えるものがほとんどで³⁰⁾、少数の企業による寡占市場であった。各社は少なくとも価格競争には直面しておらず、生産性改善の必要性には迫られていなかったといえる。

2000年以降、状況は一転する。最大の変化は、50社以上の地場組立企業の参入による操業企業数の急増、そして、日本モデルの半額以下という低価格の中国車の氾濫とそれに続くホンダベトナムの低価格車の開発にみられるように、各社が激しい価格競争を繰り広げるようになったことである。他方、生産規模についてみると、2000年代初頭には年間販売台数が200万台超にまで膨張したものの、2002年後半から市場の拡大を抑制する措置がとられたこともあり、爆発的な市場の拡大は一時的な減少に終わった。ただし、図2にみるように、ホンダベトナムは低価格モデルの投入後、年間販売台数を急増させ、生産抑制措置のもとにおいても40万台程度を維持している。一般的な二輪車部品については、効率的な生産が可能な規模には達していることから、競争力向上へ一定の効果をもったと考えられる。

2005年以降は、規制緩和による市場規模の急速な拡大、外資系二輪車企業、地場組立企業ともに少数の強者へと淘汰が同時並行で進んだ。これにより、適度な企業間競争の水準は維持されつつも、有力企業が規模の経済性を享受する条件が整った。とくにホンダベトナムの年間生産台数は2007年以降100万台を超え、単独でも資本集約的部品の国産化を行い得るまでに生産規模を拡大させている。

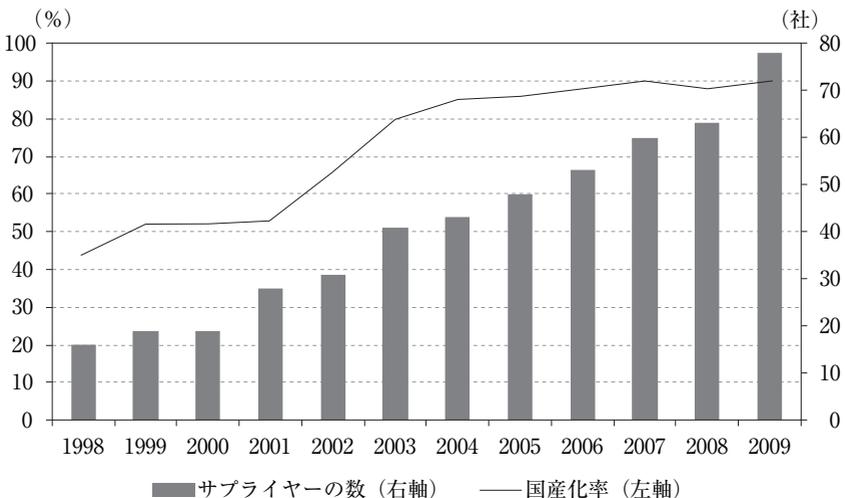
以上のように、二つの転換期を経て、生産規模の拡大と企業間競争の激化が進んだことにより、ベトナムの二輪車生産は競争力を向上させてきたと推

察される。では、これに政策はどのようにかかわっていただろうか。まずいえることは、ベトナム政府の政策はほぼ考察対象の全期間を通じて生産規模の拡大を奨励せず、むしろ抑制してきたという点である。1990年代から2000年代初頭の輸入クォータ然り、2003年から2005年にかけての外資系企業に対する生産抑制措置然りである。企業間競争の促進については1990年代から政策の重点項目の一つではあったが²⁷⁾、政府が実際に有効な政策を講じてきたとは言い難い。したがって、ベトナム政府は産業の競争力を高める有効な手段を講じてきたとはいえ、むしろ企業の生産規模の拡大を妨げることで競争力の向上を阻害してきたということになる。

2. 国産化と部品産業の発展

二輪車の国産化を通じた部品産業の発展は、ベトナム政府が1990年代後半から一貫して重点をおいてきた政策目標の一つであった。2007年までには外

図5 ホンダベトナムの国産化率と国内サプライヤーの数



(出所) 工商省のデータに基づき筆者作成。

表1 国内販売1台当たりの部品輸入額
(単位:米ドル)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005
ホンダベトナム	692	641	275	231	203	218
ヤマハベトナム	293	553	733	663	396	517
ベトナムスズキ	1,048	527	390	397	306	330
VMEP	621	330	295	280	268	282
地場組立企業	506	338	181	179	420	396

(出所) Bo cong nghiep [2007] のデータに基づき筆者算出。

(注) VMEP: 図2注(2)参照。

資系二輪車企業の国産化比率は70~90%に達しているといわれる (Motorbike Joint Working Group [2007: 29])。図5は、最大の市場シェアをもつホンダベトナムの国産化率の推移を示している。操業開始当初の1998年には40%強にすぎなかったのに対し、2007年にはすでに90%を超えており、僅か10年ほどのうちに国産化率が目覚ましい上昇を遂げたことがわかる。

地場組立企業の国産化率についてのデータはないが、国内販売1台あたりの輸入額を外資系企業については企業ごとに、地場組立企業については総計を算出したものが表1である。ここでいう輸入とは部品キット、エンジン、エンジン部品、その他部品などすべての形態を含んだ金額である。各社の製品単価は大幅に異なるため、国産化の程度を企業間で比較するために用いることは難しいが、各企業について部品輸入の増減傾向を確認するための大まかな指標として参照することは可能である²⁸。ホンダベトナム、ベトナムスズキ、VMEPなどは、2002年以降おおむね減少の一途をたどっている。地場企業については、ほとんど国産化が行われず部品キットをほぼそのまま輸入していたといわれる2000年以降2003年までは著しく減少したものの、2004年、2005年については再度増加に転じている。この頃から地場組立企業全体として国産化の流れが逆行しはじめたことを示唆しており、2003年から国産化率に連動した部品関税政策が撤廃されたことと関連している可能性がある。

以上をまとめれば、部品の国産化は日系二輪車企業では継続的に進み、地

場組立企業では2000年代初頭に進んだのちに逆行しつつある。政策の役割としては、まず、国産化政策の貢献が指摘できる。国産化率の算定方法の頻繁な変更に伴う混乱、強制力の弱さなど問題点は多々指摘されているものの、仮にこの政策が存在しなければ、中国ショックは部品キットの輸入という形態をとらず、大量の完成車の流入という形態として現れ、地場組立企業の参入も生じなかったであろう。中国ショックに直面した日系二輪車企業も、コストダウンを達成するための手段として低コストの輸入部品をより多く採用していた可能性が高い⁹⁹。2000年代初頭以来の国産化率の急速な上昇は、国産化政策の実施なしにはありえなかったであろう。

ただし、国産化政策の効果は企業によって異なっている。地場組立企業については、国産化政策撤廃後に部品輸入が増加に転じていることから、国産化政策が国産化に重要な役割を果たしていた一方で、政策の撤廃とともに効果も失われたと推察される。これに対し、日系二輪車企業が国産化を継続的に進めた背景を詳細に検討すると、先の項で考察した産業競争力の裏付けとなる要素、すなわち、生産規模と競争のレベルという二つの条件が政策と並んで重要な役割を果たしていたことがわかる。第1に、国産化が政策的に強制されたとしても、効率的な生産が可能になる生産規模が見込めなければ部品産業をセットアップすることは難しい。国産化政策が実施された2000年代初頭は、1990年代に比べ格段に市場の拡大が進み、国産化を進める条件が整い始めていた時期とみることができる。第2に、筆者による日系二輪車企業の聞き取り調査によれば、2001年から2004年頃までの急速な国産化の進展の原動力は、中国車に対抗するためのコストダウンの必要性であった⁹⁹。

実際、ホンダベトナムの国産化率のデータからは、国産化の進展を説明するうえで国産化政策以上に生産規模と競争のレベルが重要であったことが示唆される。まず、規定上、部品の輸入関税が最低水準となるために必要な国産化率は60%であった（1998年12月25日付財務省決定1994/1998/QD-BTC）が、図5が示すように、2002年時点でのホンダベトナムの国産化率は60%を大きく超えていた。さらに、2003年に国産化政策が撤廃され、2006年に

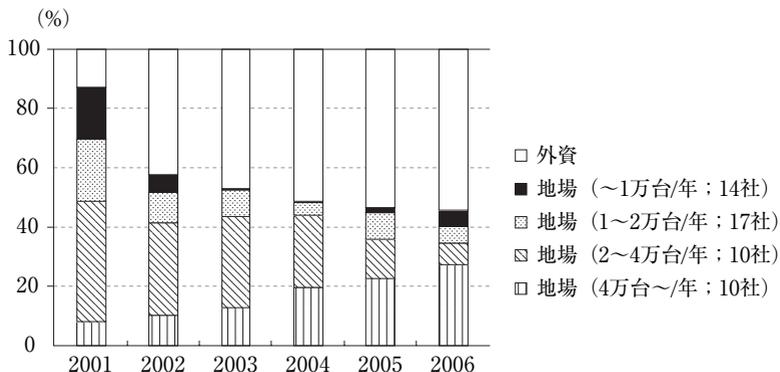
ASEAN-6諸国からの部品輸入関税が5%にまで引き下げられた後も、日系二輪車企業の国産化率は上昇し続けている。これらの事実、国産化政策が撤廃された後も、企業がコストダウンの必要性に直面し、かつ、生産が一定程度の規模に達していれば、ただちに国産化が後退するわけではないことを意味している。

3. 地場組立企業の成長

最後に、地場組立企業の成長という観点から、政策の評価を試みよう。2000年代初頭において、ベトナム政府の産業政策の暗黙の目標は、地場組立企業を自社ブランドを有する本格的な二輪車製造企業への転換を促すことであつた。地場組立企業に対して優先的に市場を割り振り、部品製造への投資や国産化を奨励する政策を実施したことは、政府が意図した成果をもたらしたのだろうか。

結論を先取りすれば、2000年代初頭以降、地場組立企業群には構造変化が生じ、大規模な有力企業の出現に至つたものの、それらは政策の主眼であつ

図6 地場組立企業の規模別市場シェアの推移



(出所) Bo cong nghiep [2007] より筆者作成。

(注) 凡例の社数は、2005年の生産規模が各カテゴリに該当する企業の数。

た製造能力、自社ブランドのいずれの確立にも成功しておらず、その展望も描けないことから、政策が意図した成果をもたらしたとはいえない、ということになる。

まず、地場組立企業のデータから確認できることは、地場組立企業全体の市場シェアは2000年代初頭以降、低下傾向にあるものの、2006~2007年時点においても3分の1程度を維持していること(図2)に加え、この時点まで存続している企業は、少数の大規模企業に集約されてきているという点である。2000年代初頭、50社以上の地場組立企業が乱立したとされるが、2006年の統計総局のデータによれば、この時点で存続している企業は26社にすぎない。また、生産規模別の内訳(図6)をみると、2000年代初頭の時点では年間生産台数が4万台未満の小規模企業が地場組立企業による生産台数のおよそ9割を占めていたのに対し、2005年時点では年間生産台数が4万台以上の企業が地場組立企業の生産全体のおよそ半分を占めるにいたっており、このなかには年間生産台数が10万台以上に達する企業が4社含まれる。多数の小規模企業が乱立していた状態から、少数の大規模企業に集約された構造へと変化を遂げてきていることがわかる。

では、2005年頃に台頭した少数の大規模企業にはどのような特徴があったのだろうか。筆者は2007~2008年にかけて、地場組立企業およびそれらに部品を供給するサプライヤー、その他の産業関係者などを対象とした聞き取り調査を行い、地場組立企業の全般的傾向を明らかにするとともに、一定以上の規模で生産を継続している地場組立企業5社(いずれも民間企業)についての詳細な事例分析を行った。この結果から明らかになったのが、独自ブランドも独自デザインも構築せず、低価格品の大量生産に注力する企業が販売を伸ばす一方、品質の向上や独自ブランド、独自デザインの構築を志向する企業の販売が低迷していることである(藤田[2009])。このような構造変化の背景としては、日系二輪車企業が生産拡大を通じ市場開拓の攻勢を強めるなか、地場組立企業のパイが農村部の低所得者層にいつそう集中し、低価格を強みとする企業が有利となっていること(藤田[2009: 169])が指摘されて

いる。

地場組立企業が2005年以降も一定の市場シェアを維持していることに、2002年頃からの政府の優先的な市場の割り当てが貢献した可能性はある。日系二輪車企業、とくにホンダベトナムの生産拡大を抑制し、日本ブランド製品の低所得層への浸透を遅らせたからである。しかしながら、独自ブランドをもつ有力な製造企業の形成という政府の意図した目標は達成されていない。そればかりではなく、日系二輪車企業が自由な投資を行って生産を拡大させる一方で、急速な経済成長とともに消費者のさらなる所得水準の上昇が予測される状況のもとで、低価格のみを強みとする企業が中長期的に存続し、有力企業に成長する展望を描くことは困難であることが明らかになりつつある。中長期的にみても、政府の意図した目標が達成される見込みは乏しいといわざるを得ない。

4. 小括

本節では、三つの異なる指標を用いつつ政策の効果を考察した。政府が明示的ないし暗黙に目標として掲げてきた二つの指標のうち、国産化については一定の成果が得られ、自社ブランドと製造能力を有する地場企業の成長については実質的な進展がみられないという結論となった。

しかし、より注目すべきは、競争力の向上というもう一つの指標である。保護政策が社会的なコストを課すことをふまえれば、その導入にあたって、産業が時間とともに競争力を向上させ、保護がなくても存続できるようになることがめざされるべきであるが、ベトナム政府はこれを明示的な目標として掲げなかった。それどころか、産業が競争力を向上させるための重要な要素の一つである生産規模の拡大を阻害する数々の政策を採択することにより、競争力の向上を阻んできた。これは、政策の根本的な欠陥を示している。

二輪車産業は、ベトナムの輸入代替産業として一定の競争力の向上を成し遂げることができたほぼ唯一の産業であるとされる（大野 [2003]）が、それ

は、寡占的市場、生産規模の小ささという二つの障害が、それぞれ、中国ショックという外的ショック、WTO加盟交渉の場での外圧をきっかけとした政策転換という二つの外的要因を契機に突破されたことで可能になった。さらに、本節でみたように、ベトナムが目標としてきた国産化における一定の成功も、国産化政策に生産規模の拡大と競争レベルの上昇が組み合わさったことで説明される。

以上のように、ベトナム二輪車産業の発展をもたらした転機は、ベトナムが意図的に実現させたものではなかった。しかし、外資系企業の誘致によって輸入代替産業を始動させようとする発展途上国の多くが直面する生産規模の小ささと企業間競争の弱さという二つの問題が何らかの要因によって解消されればかくも著しい産業発展がもたらされ得ることを、この事例は示しているのではないだろうか。

第5節 ミャンマーの輸入代替産業——自動車産業——

ミャンマーの輸入代替産業は、一言でいえば計画経済体制の残滓である。独自の閉鎖的な計画経済体制時代に、繊維・食品・医薬品のような軽工業から、電気・自動車のような重工業品まで、さまざまな国営企業が設立された。序章で説明されたように、計画経済体制の放棄が表明された1989年以降も、こうした国営企業が実質的にほとんど改革されることなく放置されてきた。すべての国営企業は所管省庁の計画のもとで生産・販売を行っており、そこで用いられる価格は公道価格である。国営企業の予算は財政歳入省に監督されており、経営陣の裁量はなきに等しい。

こうした輸入代替産業および国営企業の実態について、入手できる先行研究や資料がないため、ベトナムの二輪車産業のような事例研究はできないが、ここでは自動車産業を例に、その概要をみてみよう⁶¹⁾。

自動車部門の国営企業は、Myanmar Automobile and Diesel Engine Industry

(MADI) の一社のみである。MADI の起源は1960年代に始まった日本の開発援助である。ここにはマツダの乗用車と日野自動車のトラックのプロジェクトが含まれる。エンジンプロックやホイールディスクなどの casting 部品の一部はミャンマー国内で生産されたが、多くの部品は日本からの輸入に依存した。1988年の軍事クーデターを経て、日本からの開発援助が停止されると、部品の輸入が滞った。部品の輸入には、財政歳入省から公定レートでの外貨配分があるが、他の公的部門と同様に外貨支出の厳しい制限を受けるようになった。年間生産量は、乗用車とトラックの総計で僅か500~1000台程度で推移している。こうして生産された自動車は、原則的に公的部門内だけで配分される。

また、自動車部門には、市場経済体制への移行が始まってから、MADI とスズキの合弁事業、ならびに国軍との関連が深い Union of Myanmar Economic Holdings Limited (UMEHL) といすゞとの合弁事業で自動車組立が行われてきた。これらはいずれも基本的にノックダウン生産である。また、部品の輸入は厳しい外貨管理の対象でもある。生産規模は、いずれも年間数百台単位にとどまっているとみられる。

ミャンマーでは自動車、とくに中古乗用車の輸入が厳しく制限されてきた。関税率自体は排気量2000cc 以下の場合30%で、必ずしも高くはない。しかし、輸入には輸入ライセンスが必要で、ライセンス取得には、輸出税支払い済みの輸出獲得外貨の提示など、さまざまな条件が課され、かつ政府は裁量的にライセンスを発給している。完成車の輸入が厳しく制限されているという点では、輸入代替企業にとっては保護的である。しかし、輸入代替企業にも厳しい外貨配分規制・輸入規制が課されており、輸入代替企業を育成するかたちにはなっていない。

ミャンマー自動車産業のこうした概況は、1990年代半ばのベトナムとも類似している。だが、輸入代替の自動車産業を育成しようという姿勢は、これまでのところ明確ではない。仮に今後、ミャンマーが自動車産業を奨励しようとする場合、ベトナムの経験からどのようなインプリケーションが得られ

るだろうか。第1のインプリケーションは、輸入代替産業を発展させるにあたって、効率的な生産規模の実現と企業間競争の促進を両立することの重要性である。この二つの条件さえ満たされれば、国産化政策などの行政介入は少なくとも企業の自発的な取り組みによる生産の拡大と国産化が進むことは、本章で考察した2005年以降の展開が示すところである。しかし、同時に二輪車ではなく自動車産業でミャンマーが競争力をもち得るか、効率的な生産規模を確保するまで成長できるかについては慎重な見極めも必要である。ASEANにおいてタイが自動車産業の集積地として確固たる地位を築くなか、後発国にとって自動車産業の振興は容易ではない。産業発展ではミャンマーに大きく先行するベトナムにおいてすら、2010年の自動車の生産台数は10万台強にとどまり、競争力強化への展望は描けないのが現実である。ミャンマーにおける輸入代替産業の奨励にあたっては、一定の国内需要が存在しており、効率的な生産規模の実現が見込める産業を現実的に見極めることが肝要といえよう。

第2のインプリケーションは、外国との接点をもたらし得るインパクトの大きさである。ベトナムでは、中国からの大量の低価格品の流入が国内で操業する企業の競争力向上を促し、WTO加盟交渉が政策転換の大きな原動力となった。ミャンマーは、WTOの初期加盟国であり、今後さらなる対外開放が進んだとしてもWTO加盟交渉に臨む必要はないことをふまえると、ベトナムのような強い外圧にさらされる可能性は低いかもしれない。だが、地域的ないしグローバルな経済統合の枠組みに参加することは、国内の政策・制度を国際標準に近づけるために有効であり、とかく内向きの政策が採択されがちな輸入代替産業の発展を促進するうえでは重要な足がかりとなるだろう。

おわりに

輸入代替産業に対する保護政策の弊害は、1990年代末から2000年代初頭にかけてのベトナム経済をめぐる主要な論点の一つであった。本章は、企業の事業展開を阻害するような政府の政策がとりわけ多かったとされる二輪車産業を事例として、輸入代替産業に対する政策が、なぜ導入され、それらはどのような変遷を遂げたのか、それらの政策の転換は産業にどのような影響を与えたのかを検討した。本章の分析から明らかにされたことは、以下の3点に集約されよう。

第1に、これまで、場当たりの対応の連続にしかみえないと批判されてきたベトナムの二輪車産業政策も、中期的な観点からみれば三つの明確な段階に分かれ、各段階のベトナム政府を取り巻く環境に照らせばおおむね一貫したロジックが存在していたことが示された。第2に、産業発展の流れを大きく変化させた二つの重要な政策転換について、前者は中国ショックという外的ショック、後者はWTO加盟交渉が引き金となってそれぞれもたらされたものであったことを指摘した。第3に、産業発展の指標のうち、産業競争力の向上と国産化については一定の成果がもたらされ、地場組立企業の成長については目立った成果がなかったという結果となったが、最初の二つの指標においてみられた成果についても政策の貢献は限られており、むしろ政策は産業競争力や国産化を推進するうえでの要ともいえる生産規模の拡大を妨げていたことが示された。

本章で考察したベトナム二輪車産業では、中国からの大量の模倣車の流入、WTO加盟交渉という二つの外国との接点で、産業発展の突破口を開くきっかけとなった。しかしながら、2012年現在、ベトナムの二輪車産業は75%の関税で保護された状態にある。今後、ASEAN自由貿易地域のもとで関税引き下げが予定されるなか、二輪車産業の発展で先行するタイとインドネシアに対して競争力を確立し得るのか否かが、ベトナムの二輪車産業にとって最

大の焦点といえよう。今後の展望を考えるにあたり、近年、外資系二輪車企業の市場シェアが急上昇し、とくにホンダベトナムは単独で50%近い市場シェアを占めるに至っていることは注目される。外資系企業間の競争が産業全体の競争力強化を牽引するのか、圧倒的な地位を築いた外資系二輪車企業が自由化に抵抗する勢力となるのか、今後の展開を見守っていく必要がある。

〔注〕 _____

- (1) ベトナムの政策形成過程において省庁間の調整が不十分であることはしばしば指摘されている (Ohno [2009], Ketels et al. [2010])。
- (2) その裏付けとなるのは、企業のパフォーマンスを適切に評価し保護の継続に値するか否かを判断する能力をもち、保護の継続を求める企業や労働者の政治的圧力から遮断された高度な政策実施能力をもつ経済官僚集団だとされる。
- (3) 厳密には、認可を取得したのは投資主体である慶豊集団。三陽工業はその傘下の二輪車製造企業である。
- (4) 1994年8月11日付国家計画投資委員会通知1536/UB-VP。
- (5) 1996年外国投資法の施行細則 (1997年2月18日付政府議定12/CP) では、機械製造、四輪車および二輪車部品の製造が法人所得税の優遇対象として指定されている (第54, 56条) ほか、外国投資の奨励と保証に関する1998年1月23日付政府議定10/1998/ND-CPにおいても、四輪車および二輪車部品の製造、輸送機械の組立および製造が優遇対象となる奨励業種として記載されている。
- (6) 金子 [1999] は、1993年頃からベトナムの外国投資政策に、国産化や輸出義務といった産業政策への協力を強制する傾向が強まったことを指摘している。
- (7) 1994年8月11日付国家計画投資委員会通知1536/UB-VP。
- (8) 1998年12月30日付首相決定254/1998/QD-TTg。
- (9) 本章では、藤田 [2009: 179] にならい、二輪車の製品企画・開発から製造、販売までを統括する企業を「二輪車企業」と呼ぶ。これに対し、中国からの輸入部品キットの組み立てをきっかけとして参入したベトナムの地場企業群は、部品の組み立てのみを行う主体であったため、「地場組立企業」と呼び、「二輪車企業」とは明示的に区別する。
- (10) 本章では、2000～2002年頃ベトナムを席卷した、ほぼ全面的に中国からの輸入部品を組み立てることによって作られた二輪車を「中国車」と呼ぶ。これに対し、2002年以降、地場企業が国内外から部品を調達し、ときには自社ブランドを付して販売し始めた段階の二輪車は、「中国車」とは区別する。
- (11) 産業レベルの発展戦略などは、繰り返し検討はされたものの、2007年に二輪車産業発展マスタープランが施行されるまで存在しなかった。
- (12) 2002年9月27日の記者会見におけるヴー・コアン副首相の説明 (*The Japan Times*, 2002年10月5日付)。
- (13) ベトナム政府は、ホンダベトナムに対し潜在販売台数を大幅に下回る輸入枠しか与

えなかった理由として、投資認可にあたって同社に認められた生産計画は年間45万台であるという点を挙げている (*Viet Nam News*, 2002年10月2日付)。これは、後述の2003年以降の政策の展開を示唆している。

- (14) 具体的には、ホンダベトナム45万台、ベトナムスズキ10万台、ヤマハベトナム18万台、VMEP54万台、Vina Siam10万台、力帆ベトナム5万台 (いずれも年間生産台数) (*Oto-Xe May*, 2005年5月号, p.40)。
- (15) ホンダベトナムでの聞き取り (2007年11月17日)。
- (16) 2004年にベトナム社会科学院ベトナム経済研究所の協力により実施した企業調査による。5社のうち、1社が韓国企業、1社が中国企業と台湾企業、残り3社が中国企業と提携関係を結んでいた。
- (17) 関連省庁の報告に基づき、ファン・ヴァン・カイ首相 (当時) が二輪車生産・組立の管理について2002年初めに出した結論の一つが、合理的な品質・価格のベトナムブランド二輪車の生産を可能にするため、大規模な投資を行い部品を集中的に生産する企業ないし企業集団のモデルを構築することであった (*Nhan Dan*, 2002年1月25日付)。
- (18) 1995年、国家協力投資委員会は国家計画委員会と統合され、計画投資省となった。
- (19) 1990年代末までの輸入管理に関する政策文書には、需給バランスへの言及がとりわけ頻繁にみられる。たとえば、1998年1月23日付首相決定11/1998/QD-TTg。
- (20) 「競争力強化のための投資環境整備に関する日越共同イニシアティブ報告書」2003年12月。
- (21) 工業省関係者の聞き取り調査 (2011年7月5日)。
- (22) 国際経済への参入やWTO加盟の推進については、2001年頃から党の文書において言及がなされるようになり、2004年1月の第9期第9回中央委員会総会では、早期のWTO加盟と外国投資の誘致に向けた明確な決意が表明されるに至った (藤田 [2006: 83])。
- (23) *tuoi tre online*, 2005年5月23日付 (<http://tuoitre.vn/Kinh-te/79915/Ung-ho-manh-mh-VN-gia-nhap-WTO-cuoi-2005.html>, 2011年11月4日アクセス)。
- (24) このことは、WTO加盟交渉が政策転換にもたらす影響は当該国のおかれた状況によって異なったものとなり得ることを示唆している。
- (25) 日系二輪車企業によるアジア諸国への輸出が2002年に始まって以来、完成車の輸出は増加傾向にあるが、生産に占める割合はいまだ小さいため、生産は国内販売とほぼ同等とみなしても問題はない。
- (26) Nguyen Duc Hien [2004] によれば、1998年時点の日本ブランドの国産二輪車はすべて2000米ドルを超えていた。台湾系VMEPのみ、1300米ドルのモデルを出していたが、図2にみるように市場シェアはきわめて小さかった。
- (27) たとえば、1994年に国家投資計画委員会が出した二輪車製造への外国投資に関するガイドライン (1536/UB-VP) は、健全な競争環境の整備を国家の役割として定めている。
- (28) 本来は、各社についても製品単価の変動を考慮する必要がある。たとえば、ホンダベトナムは2002年に低価格モデルを投入しており、製品単価は大幅に下がっている。このことも部品輸入額の減少に寄与したと考えられる。

- (29) 実際、低価格モデル開発当初、ホンダは27点の中国製部品を採用している（2004年9月21日のホンダベトナムでの聞き取り調査）。
- (30) ホンダベトナムでの聞き取り（2004年9月21日）。
- (31) 本節の記述にあたっては、久保公二氏から詳細な情報提供を受けた。記して感謝したい。

〔参考文献〕

<日本語文献>

- 石田暁恵 [2001] 「ベトナムのバイク産業——国産化の始動——」（『アジア研ワールド・トレンド』第74号 30-33ページ）。
- [2004] 「ベトナム工業化の課題——担い手の発展——」（石田暁恵・五島文雄（編）『国際経済参入期のベトナム』研究双書 No. 540 アジア経済研究所 31-75ページ）（http://d-arch.ide.go.jp/idedp/KSS/KSS054000_004.pdf）。
- 植田浩史 [2003] 「オートバイ産業」（大野健一・川端望（編）『ベトナムの工業化戦略』日本評論社 219-232ページ）。
- 大野健一 [2003] 「国際統合に挑むベトナム」（大野健一・川端望（編）『ベトナムの工業化戦略』日本評論社 33-66ページ）。
- 金子由芳 [1999] 「投資自由化議論の動揺とベトナム外資法の対応」（『アジア経済』第40巻第7号 2-26ページ）。
- 佐藤幸人 [1999] 「台湾のオートバイ産業」（『アジア経済』第40巻第4号 2-22ページ）。
- 藤田麻衣 [2005] 「ベトナムの二輪車産業——中国車の氾濫、政策の混乱を経て新たな発展段階へ——」（佐藤百合・大原盛樹（編）『アジアの二輪車産業——各国二輪車産業の概要——』調査研究報告書 アジア経済研究所 113-129ページ）（http://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Download/Report/pdf/2004_01_05_07.pdf）。
- [2006] 「ベトナムのWTO加盟への歩み——交渉の経緯と課題への対応——」（坂田正三（編）『2010年に向けたベトナムの発展戦略——WTO時代の新たな挑戦——』情勢分析レポート No. 3 アジア経済研究所 75-98ページ）（http://d-arch.ide.go.jp/idedp/JBR/JBR000300_006.pdf）。
- [2009] 「ベトナム二輪車産業における地場組立企業の興隆——企業間関係の変容と産業発展への含意——」（坂田正三（編）『変容するベトナムの経済主体』研究双書 No. 579 アジア経済研究所 155-183ページ）。
- 三嶋恒平 [2007] 「ベトナムの二輪車産業——グローバル時代における輸入代替産業の発展——」（『比較経済研究』第44巻第1号 61-75ページ）。

<ベトナム語文献>

- Bo cong nghiep（工業省）[2007] *Quy hoạch phat trien nganh cong nghiep xe may Viet Nam giai doan 2006-2010, co xet den nam 2020* [2020年を視野に入れた2006-2010年のベトナム二輪車部門発展マスタープラン], Vien nghien cuu chinh sach, chien luoc cong nghiep（工

業政策戦略研究所).

Nguyen Duc Hien [2004] “Chinh sach noi dia hoa va su phat trien cua nganh cong nghiep xe may Viet Nam” [国産化政策とベトナム二輪車部門の発展], *Chinh sach cong nghiep va thuong mai cua Viet Nam trong boi canh hoi nhap Tap II* [国際参入という背景のなかのベトナムの工業・貿易政策, 第2集], Ha Noi: Co quan hop tac quoc te Nhat Ban (JICA) [国際協力機構] & Dai hoc kinh te quoc dan (NEU) [国民経済大学].

<英語文献>

Abrami, Regina M. [2003] “Vietnam in 2002: On the Road to Recovery,” *Asian Survey*, Vol. 43 No. 1, pp. 91-100.

Centre for International Economics [1998] *Vietnam's Trade Policies 1998*, Canberra and Sydney: Centre for International Economics.

— [1999] *Non-tariff Barriers in Vietnam: A Framework for Developing a Phase out Strategy*, Canberra and Sydney: Centre for International Economics.

Chand, Satish, Ron Duncan and Doan Quang [2001] “The Role of Institutions in the Development of Vietnam,” *ASEAN Economic Bulletin*, Vol. 18, No. 3, pp. 276-288.

Fujita, Mai [2011] “Value Chain Dynamics and Local Suppliers’ Capability Building: An Analysis of the Vietnamese Motorcycle Industry,” in Momoko Kawakami and Timothy Sturgeon, eds., *The Dynamics of Local Learning in Global Value Chains: Experiences from East Asia*, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan, pp. 68-99.

Grabowski, Richard [1994] “The Successful Developmental State: Where Does It Come From?” *World Development*, Vol. 22, No. 3, pp. 413-22.

Ketels, Christian, Nguyen Dinh Cung, Nguyen Thi Tue Anh and Do Hong Hanh [2010] *Vietnam Competitiveness Report 2010*, Singapore: National University of Singapore, Central Institute of Economic Management and Asia Competitiveness Institute.

Kokko, Ari and Fredrik Sjöholm [2000] “Some Alternative Scenarios for the Role of the State in Vietnam,” *Pacific Review*, Vol. 13, No. 2, pp. 257-77.

Motorbike Joint Working Group [2007] *For Sound Development of the Motorcycle Industry in Vietnam*, Hanoi: Publishing House of Social Labour.

Ohno, Kenichi [2009] “Avoiding the Middle-Income Trap: Renovating Industrial Policy Formulation in Vietnam,” *ASEAN Economic Bulletin*, Vol. 26, No. 1, pp. 25-43.

World Bank [1997] *Vietnam: Deepening Reform for Growth: An Economic Report*, Report No. 17031-VN, Washington, D.C.: Poverty Reduction and Economic Management Unit, East Asia and Pacific Region.