

モンゴルにおける非鉱産品輸出の振興

モンゴル国立大学経済学部准教授
ナラントヤ・チュルンバト

要旨

モンゴルは、陸封の資源豊富な発展途上国である。鉱物資源は大きな経済的可能性をもたらすが、他方で、こうした資源への依存度の高さが大きな問題となるなど、複数の課題も生み出す。全輸出に占める鉱業部門の比率は2000年以降、継続的に上昇し続け、2012年には92%に達した。こうした状況の中、経済の多角化が政策策定における関心事項となってきた。そこで、非鉱業部門における積極的な輸出振興の必要性についての理解が広がってきた。最近政府は、輸出主導型成長が優先的課題であると表明し、国家的な輸出振興策に向けて歩み始めた。しかしながら、こうした政策は今のところ一貫性を欠いている。過去10年以上の間に何回かにわたり、外国貿易に関する機能が、ある大臣の所掌から他の大臣へと移管された。いくつかの国際的な組織が、バラバラの輸出振興策を実施してきたが、中には成功したものもそうでないものもある。輸出振興政策はこれまでのところ、伝統的手法である金銭的措置を中心に実施されている。2012～2015年に、政府は輸出者への譲許的融資や一部の輸出品目に対する付加価値税減免を含む、一連の財政的措置を講じた。これらのプログラムは、2016年に経済が落ち込み始めると資金が枯渇した。金銭的なインセンティブについては、その効果は明らかではない、と言うところがせいぜいである。また、いくつかの調査が示すところによれば、モンゴルの全般的なビジネス・貿易環境は望ましいものではなく、輸出者が政府規則に従うにあたり多くのハードルに直面する。政府が貿易を簡略化しようとして行っている非金銭的な取組は限定的である。例えば、輸出者向けの「シングルウィンドウサービス」は、数年にわたって構築作業が行われてきたが、完成していない。輸出増加のためには法的環境全般の改善が重要であることを強調しておきたい。そのほかにも、特に重要なものとして、マーケティング、品質証明、リエゾンといった輸出支援サービスも挙げられる。これらのサービスは、政府機関・非政府機関のいずれによっても提供されうるだろう。

キーワード：非鉱産品輸出、経済多角化、モンゴル経済

JEL classification: F13

はじめに

モンゴルは、内陸国で小規模な開放経済の国であり、GDPのかなりの部分が外国貿易と結びついている。2016年の輸出・輸入合計額は年間GDPの85.9%にあたり、モンゴル経済は貿易、中でも2つの隣国との貿易に大きく依存している。ただし、他の多くの発展途上国と同様、モンゴルは貿易多角化の面で大きく遅れている。モンゴルの輸出は、石炭、金、銅などの資源に集中している。2016年の非鉱産品輸出は、全輸出の13.6%を占めるに過ぎなかった。

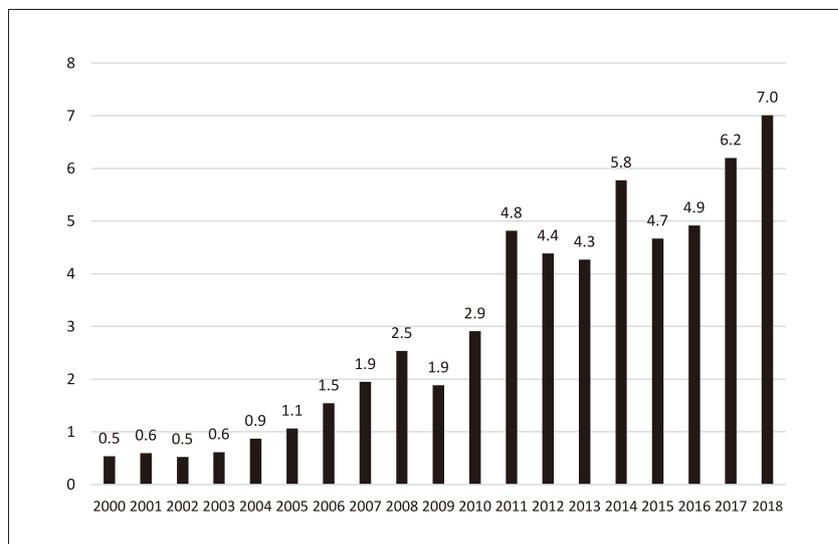
近年の大規模鉱山の発見・探査により、大きな国家経済発展の機会がもたらされた。しかしながら、豊富な鉱物資源は同時にいくつかの問題をもたらした。主要な問題の一つとして、これら資源への依存度の高さが挙げられる。こうした状況の中、経済の多角化が政策策定における関心事項と

なってきた。

過去20年間、変動はあったものの、モンゴルの輸出は基本的に増加してきた。2000年の輸出額は5億ドルであったが、

2018年には過去最高の70億ドルに達した(図1)。近年、鉱産品価格が大きく振れた中で、モンゴル経済は鉱業のブームと破裂という1つの経済サイクルを経験した。こ

図1 輸出総額(10億ドル)



出所：国家統計局および税関総局

うした変動が、全輸出に占める鉱業部門の比率にも表れている(図2)。全輸出に占める鉱業部門の比率は、直近数年はあまり変わらないものの、2000年以降増加を続けてきた。2012年にピークとなる91.9%に達した。非鉱産品輸出は、ここ10年程増加しているが、鉱業部門と比べてゆっくり

とした増加である。

地理的な条件のため、モンゴルの交易のほとんどは2つの隣国、ロシアと中国との間のものである。2017年、モンゴルの全貿易額(輸出額と輸入額の合計)の64%を中国が占め、ロシアは12%、EUが4%、さらに日本、韓国、米国がそれぞれ2%ずつ

で続いた。中国の重要性は2000年代初頭から高まり続けており、鉱産品輸出の最大の輸出先となった(表1)。

ごく最近まで、モンゴルの非鉱産品輸出の輸出先は、鉱産品に比べると多様であった。ただし近年では、非鉱産品輸出においても中国の比率が高まりつつある。EU(ドイツ、イタリア、最近までは英国も)は、依然として非鉱産品輸出における重要な輸出先である。EU全体で、2010年の非鉱産品輸出額の23.4%を占めていたが、2016年には14.9%に低下した(表2)。

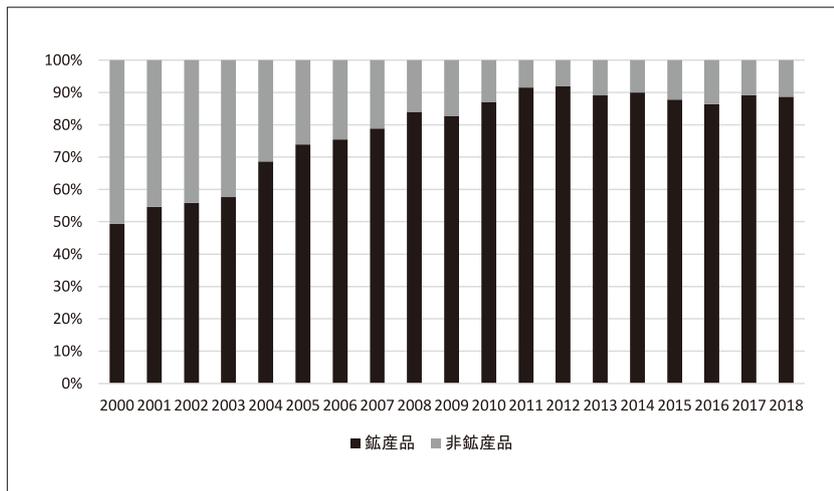
1997年に世界貿易機関(WTO)に加盟して以降、モンゴルは貿易の自由化を積極的に進めた。モンゴルは、国内市場規模が限られている一方、膨大な天然資源等を有していることから、適度な成長速度を維持し、また長期的発展課題に対処するためにも、国外市場を志向する必要があった。問題が明らかになったのは、鉱業部門が盛り上がり、鉱産品輸出に過度に依存し、それに伴って外国貿易での脆弱性が生じてきた時である。そこで、非鉱業部門を中心とした積極的な輸出振興の必要性についての理解が広がってきた。結果として、最近政府は、輸出主導型成長がこの先数年の優先的課題であると表明し、国家的な輸出振興策に向けて歩み始めた。

国家輸出振興プログラム

政府が最初に輸出振興政策に取り組んだのは1998年であった。政府による「輸出品生産支援」の取組は、鉱産品・農畜産品の輸出と観光業の振興を目的としたものであった。この政府の取組は外国貿易に対してさしたる影響を与えなかったと言えよう。事業展開に投じられた資源が非常に限られていたためである。概して言えば、鉱産品輸出の急増は国際的な要因と新たな鉱区発見によるものに見える。これに対して、その他の部門では事情はあまり変わっていない。

モンゴル国会が採択したモンゴルの「ミレニアム開発目標」に基づく「2007～2021年の総合国家発展戦略」では、輸出主導型成長が政府の優先課題であると宣言されている。特に、当該文書では、国家優先課題リストの2番目に「輸出志向

図2 輸出総額に占める鉱産品・非鉱産品輸出の比率(%)



出所: 国家統計局および税関総局

表1 相手国別輸出額シェア(%)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
中国	84.4	91.4	91.9	86.7	87.8	82.0	85.0
EU	4.7	2.5	1.8	7.0	9.7	14.7	11.8
米国	5.1	2.0	2.8	3.3	0.3	0.3	0.2
アジア(中国除く)	2.6	2.0	1.5	1.1	1.2	1.6	1.7
ロシア	2.7	2.0	1.8	1.4	1.1	1.2	1.1
その他	0.4	0.1	0.2	0.5	0.0	0.2	0.3
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

出所: 国際貿易センターおよび税関総局

表2 相手国別非鉱産品輸出額シェア(%)

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
中国	55.0	56.6	66.0	59.0	63.5	60.8	71.8
EU	23.4	23.6	20.0	25.7	21.7	15.2	14.9
アジア(中国除く)	9.7	10.7	7.6	7.1	7.3	15.0	8.9
うち、日本	0.7	1.0	1.5	2.3	2.0	2.2	2.1
韓国	0.7	0.9	1.5	0.8	0.9	9.5	1.2
米国	0.9	1.2	1.1	1.3	2.1	3.2	1.7
ロシア	8.1	6.5	2.7	2.3	1.6	2.5	1.3
その他	2.8	1.3	2.9	4.8	4.0	3.2	1.4
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

出所: 国際貿易センターおよび税関総局

の、民間主導の、ハイテク主導の製造業およびサービス業を、特に情報、通信、バイオ、ナノ、通過輸送、ロジスティクス、金融仲介サービス、農畜産品の高次加工に重点を置きつつ積極的に振興し、また、持続可能な知識型経済を実現する」と記されている。

現在、鉱業部門は、知識型経済構築に必要な資本蓄積と資金確保のための足掛かりであると考えられている。さらに、鉱業からの収入は、他の輸出部門を拡大するためのインフラとなる、例えば地域電力系統や2つの隣国やその先の欧州やアジアとの効率的な接続のための交通インフラなどの整備にも活用される。

比較的包括性が高いといえる初めての国家輸出振興政策は、2013年に政府によって承認された「輸出振興プログラム」で、対象期間は2013～2018年であった。それ以前には、輸出者支援を目的とする多くの事業が個別に、すなわち軽工業、牧畜業、農業、インフラ整備、中小企業振興といった分野政策ごとに実施されていた。これらについては、次節において分野別に詳細に検討する。当該プログラムは、輸出者が必要とする信用供与、信用保証、貿易金融や保険を提供することにより支援すること、新規市場への参入支援により輸出基盤を強化したり、供給制約の除去や輸出競争力の改善を図ったりすること、および貿易従事者が政府規制を遵守しやすくなるよう「シングルウィンドウサービス」を提供することによりお役所仕事を減らすことを目指している。

2016年、政府は、同年2月に国会が採択した「モンゴルの持続可能な発展コンセプト2030」に基づき、新たな「国家輸出振興プログラム」を採択した。この新プログラムは前のプログラムの改訂版であり、2016～2020年を対象期間としている。本プログラムは、長期的に非鉱産品輸出を振興することを目指している。また、最も中心的な目的は、輸出品の生産にイノベーションとハイテクを導入して競争力を向上させつつ、輸出の多様化を図ることである。

本プログラムの公式的な評価はなされていない。ブルームバーグモンゴルなど、一部のメディアサイトでは、前回のプログラムの目標は18%しか達成できていないと指摘

しているが、公式のデータは得られていない。以前のプログラムの適切な評価をせずに新たなプログラムを採択することは、モンゴルではよく行われることである。残念ながら、このケースでもそうした検証は行われていない。

2013年の輸出振興プログラムが採択されるまでは、政府支援の対象は、皮革・皮革製品、カシミア・羊毛製品の生産・輸出であった。新たなプログラムでは、軽工業全般、食品・農産品も優先分野として、振興の対象となった。

モンゴルの外国貿易政策の分野では、いくつかの機関（政府機関、非政府組織、二国間・多国間金融機関）が活動している。政策面での司令塔は、大臣の所掌事項の変遷に伴い、いくつかの省庁の間を移動したが、そのことは政策の継続性・整合性の面で否定的影響を及ぼしたと思われる。実際に、いくつかの機関の断絶や戦略の変更などが観察されている。特に、貿易機能を異なる所管省庁間で移譲することは、政策の整合性の断絶や、経験を積んだ人員や専門性を失う可能性につながる。

その他の公共的な非政府組織は、数が少なく、力も弱い。モンゴル商工会議所は別かもしれないが、様々な組織の海外における存在感はほとんどない。在外公館は、輸出振興の面では小さな役割しか果たしていない。在外公館における経済的機能は、伝統的な政治的機能に比較的最近付け加えられた新たな役割である。したがって、一般的に在外公館職員はその面の専門性を持ち合わせていない。資金的・人的資源はわずかしかならないと思われるし、活動分野も限定的である。

国際的な組織は、低コストの資金供給や能力開発といった形で、死活的に重要な資金面・技術面の支援を行っている。最も有名な組織として、世界銀行やアジア開発銀行が挙げられる。二国間協力機関としては、ドイツのGIZ、日本のJICA、米国のUSAIDが、他の機関よりも多く関わっている。一般的にこれらの協力は、輸出部門よりも、中小企業部門に向けられることが多い。輸出者向けに特化した支援は、特定の部門、すなわちカシミアや農業に集中しており、場当たりのみに見える。職業訓練などいくつかの事業は、あまり有効ではな

かった。JICAによる小規模ビジネスに対する資金供与は、相対的に成功を収めた事業の1つである。

輸出振興政策措置

輸出振興政策措置には、金銭的手段と非金銭的手段がある。より伝統的な輸出振興政策は、主に財政によるインセンティブ、特別な信用パッケージ、および輸出企業の直接支援からなる。これに対して、非金銭的手段は不完全情報に伴う市場の失敗への対応を意図するものである。

モンゴル政府の政策は、これまでのところ、伝統的な考え方に大きく拠っており、主に金銭的なインセンティブからなる。それらの中には、輸出者に対する譲許的融資、特定の輸出品に対する付加価値税免除、輸出者向けに高品質の原料を供給した遊牧民への直接支払、および国際市場リスクを緩和するための政府保証といった措置が含まれる。これらの政策手段の資金は、国家財政の直接支出、もしくは国営銀行で官・民の諸事業に譲許的融資を行っているモンゴル開発銀行から提供される。多くのこうした措置が、2012～2015年の鉱産品の国際価格が高騰し、また中国経済が拡大して、モンゴル経済が高成長を遂げていた時期に実施された。十分な財政資金のほか、国債による資金も投入された。15億ドルのチンギス債により調達された資金の一部が、ソフトローンとして特定の部門に対して開発銀行から供与されたが、伝えられるところでは個々のプロジェクトの適切な審査が行われていなかったとされる。

非金銭的な政策手段には、「シングルウィンドウサービス」や農業市場の設立などが含まれるが、いずれもあまり効果的ではない。税関申告のオンライン提出を可能とする税関自動情報システムの導入が2007年に発表され、一定の進展はあるものの、「シングルウィンドウサービス」プロジェクトの完全な実現には至っていない。いくつかの調査によれば、モンゴルにおける取引費用は依然として高く、多くの場合は複雑、煩雑、不透明な貿易手続きがその原因である。世界銀行の「ビジネス環境の現状 (Doing Business) 2018」の中

の「貿易環境」の項目でモンゴルは110位であったが、そこでは、文書作業に要する時間が168時間、越境に要する時間が62時間となっていた。文書作業に要する時間は、地域の平均68時間や先進国の平

均2.4時間と比べて著しく長い(表3)。

モンゴル政府はインフラのボトルネック対策として、「モンゴル通過輸送プログラム」や近隣国との地域協力といった努力を行っているが、実際の果実を得るにはしば

らく時間を要する。こうした中であって、地域内における貿易・投資拡大や貿易相手国との間での FTA 交渉などにより、状況を改善しようとする取り組みも進められている。例えば、モンゴルは2013年にアジア太平洋貿易協定(APTA)に参加し、日本との間で2015年2月に調印した FTA は2016年6月に発効した。

全体として、政府は2011～2015年の財政等の資金源が利用可能であった時期に、部門を特定した金銭的措置を講じた。これらのプログラムは、2016年に経済が落ち込み始めると資金が枯渇した。政府はまた、貿易手続を簡略化する一部の措置も実施した。しかしながら、今のところ実質的な改善はみられていない。限定的ながら、人材育成や基礎的サービスなどの非金銭的支援も、非政府機関によって実施されているが、これら努力の効果も限定的だと思われる。

部門別に見ていくと、非鉱産品輸出部門の太宗は一握りの産品によって占められている。上述の様々な措置によっても、多角化は全く起きなかった、もしくはごくわずしか起きなかったと言える。非鉱産品輸出額の変化、変動は、一握りの産品の動向によって説明できる。具体的には、織物、卑金属、皮革・皮革製品、畜産品、食料品、およびゴム・プラスチック製品である。これら合計で、2018年の非鉱産品輸出の98.5%を占めた(図3)。

さらに、我々がベラ・バラッサの顕示的比較優位(RCA)の手法を用いて行ったモンゴルの比較優位の推計によれば、2016年までのモンゴルでは織物と皮革製品のたった2つしか比較優位製品が無いことが示された(表4)。この10年間で、家畜製品は比較優位を失い、織物と皮革製品の比較優位性が低下しており、状況は悪化している。

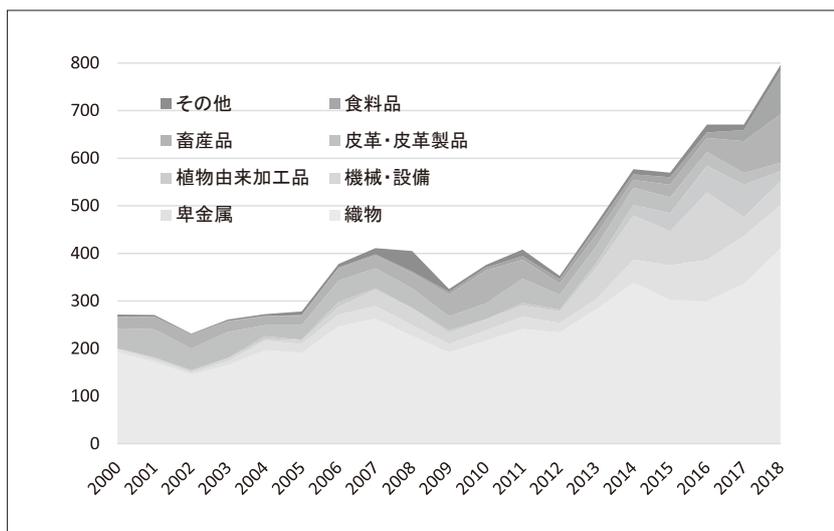
多額の財政資金や借入資金がカシミアおよび皮革産業の支援に投入された。しかしながら、我々が目にはしているのは、せいぜいのところ、これらの部門の比較優位や輸出額が一樣ではないという結果である。少なくとも、金銭的措置は輸出拡大に有効でない面があったと言えることができるだろう。同時に、非金銭的措置(サービスの改善)における政府の努力も限定的であった。

表3 ビジネス環境の現状2018:貿易環境

指標(単位)	モンゴル	東アジア・太平洋	OECD高所得国	世界最良
輸出時越境時間(時間)	62	55.9	12.7	0(17国・地域)
輸出時越境費用(ドル)	191	387.5	149.9	0.00(19国・地域)
輸出時文書作成時間(時間)	168	68.2	2.4	1.0(25国・地域)
輸出時文書作成費用(ドル)	64	112.1	35.4	0.00(19国・地域)
輸入時越境時間(時間)	48	70.5	8.7	0.00(21国・地域)
輸入時越境費用(ドル)	210	431.0	111.6	0.00(27国・地域)
輸入時文書作成時間(時間)	115	65.6	3.5	1.0(30国・地域)
輸入時文書作成費用(ドル)	83	111.4	25.6	0.00(30国・地域)

出所:世界銀行「ビジネス環境の現状2018」(モンゴル)

図3 部門別非鉱産品輸出額(100万ドル)



出所:国家統計局および税関総局

表4 主要部門別の輸出顕示的比較優位(RCA)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
織物	2.20	2.25	1.77	1.20	1.32	1.57	1.33	1.38	1.29	0.92
皮革・皮革製品	3.01	2.73	1.89	1.76	1.13	1.24	0.93	1.03	0.91	0.34
卑金属	0.11	0.13	0.10	0.07	0.07	0.08	0.12	0.23	0.28	0.28
機械・設備	0.04	0.04	0.02	0.01	0.02	0.05	0.05	0.04	0.08	0.01
植物由来製品	0.02	0.11	0.01	0.04	0.04	0.08	0.15	0.29	0.39	0.81
畜産品	0.75	1.24	1.33	0.46	0.31	0.30	0.14	0.29	0.29	0.55
食料品	0.05	0.09	0.07	0.06	0.07	0.11	0.06	0.10	0.07	0.06
ゴム・プラスチック製品	0.02	0.01	0.01	0.01	0.01	0.02	0.01	0.01	0.03	0.02

出所:筆者推計

注:1を下回る値は比較優位が無いことを意味する。

結論及び提言

以上の知見から、次に掲げる提言をしたい。

- 様々な調査によって、一貫性のある外国貿易政策の重要性が示されている。したがって、外務省が主務官庁として政策立案と監督を行うべきである。同時に、「輸出評議会」といった形の組織整備を通じて、複数の関係機関が確実に参画するようにしなければならない。この組織は、様々な機関や様々な活動の調整役として運営されるべきである。ある程度の（限定された）政策の集中化は有益であろうが、多くは個別の機関がそれぞれの役割を果たす。他国の経験が示しているように、過度な集中化は官僚主義と無責任体制につながる恐れがある一方、過度の政策の分化や場当たりの政策も望ましくない。
- 国際貿易機能のある大臣の所掌から別

の大臣の所掌に移すことは、政策の分裂や断絶を招く。さらに、専門性や人材の喪失にもつながる。したがって、一つの大臣の所管の下で統合的な輸出振興政策の監督・推進体制を安定化させる必要がある。

- 金銭的措置および非金銭的措置の両方を、輸出振興や貿易円滑化のために用いるべきである。多くの場合、金銭的なインセンティブは効率性を低下させる効果を生じ、また通常は低金利融資用資金支出や財政収入減少といった形で財政に影響を及ぼす。したがって、譲許的融資や補助金支給、租税減免は、注意深く、これら優遇措置の対象者の選定を適切に行ったうえで実行すべきである。これらの政策は「勝者」を特定するわけであるが、政策が有効であるためには、彼らが「正しい勝者」でなければならないのである。これまでの政府の取組がこうした精査を欠いていたこと

で、これら政策措置の信頼性を低下させていたものと思われる。

- 非金銭的措置の重要性を強調したい。これらは、現在の輸出者のみならず、潜在的な輸出者や経済環境全般にとっても有益である。輸出増加のための法的環境全般の改善は全員にとって有益である。特に重要なのは、政府業務の改善であろう。これもまた、輸出者のみならず、ビジネス全体にとって有益である。
- その他にも、非政府組織や民間部門が提供しうるサービスがある。他の多くの国々で行われているように、特に事業開始の初期段階において政府が公的資金を供給することが可能である。それ以外の資金源は、サービス料の徴収である。こうしたサービスの提供を支援するためには、高度な協力や調整が必要である。

[英語原稿を ERINA にて翻訳]

<参考文献>

- ADB. (2009). *Mongolia Country Progress Report on Implementation of Action Plan for Transport and Trade Facilitation Strategy*. Manila: ADB.
- ADB. (2016). *Trade and Industry Sector Assessment*. Manila: ADB.
- Alvarez, R. a. (2000). Exporter performance and promotion instruments: Chilean empirical evidence. *Estudios de Economia*, 27(2): 225-41.
- Balassa, B. (1965). Trade Liberalization and 'Revealed' Comparative Advantage. *The Manchester School*, 33, 99-123.
- Donges, j. B., & Riedel, J. (1977). The Expansion of Manufactured Exports in Developing Countries: An Empirical Assessment of Supply and Demand Issues. *Weltwirtschaftliches Archiv*, vol.113, 58-87.
- Galindev, R. (2014). Impact of Fiscal Stability Law. *ERI Discussion Paper Series*, 1-33.
- Galindev, R., Baatarzorig, T., Bayarjargal, M.-I., Nyamdorj, N., Tur, T., & Batdelger, T. (2016). *A static CGE model of the Mongolian economy*. Partnership for Economic Policy.
- Gotz-Debnicka, E., & Baigalmaa. (2014). *Fact Finding Analysis on SMEs Export Promotion Policy; Instruments and Tools of Mongolia and Countries in Transition*. Ulaanbaatar: Report prepared for GTZ Export-oriented Industrial and Trade Policy Project, Project No. G/21/04.
- Herzer, D. a.-L. (2006). What does export diversification do for growth? *Applied Economics*, 38(15): 1825-38.
- IMF. (2017). *IMF Country Report No.17/140*. Washington D.C: IMF.
- Jordana, J. M. (2010). *Export promotion organizations in Latin American and the Caribbean: An institutional portrait*. Washington,DC: IDB, Working Paper 198.
- Natural Resource Government Institute & Gerege Partners. (2017). *Fiscal Sustainability in Mongolia*. Ulaanbaatar: Natural Resource Government Institute.
- Raballand, G. (2003). Determinants of the Negative Impact of Being Landlocked on Trade: An Empirical Investigation Through the Central Asian Case. *Comparative Economic Studies*, vol.45, 520-36.
- Volpe Martincus, C. a. (2012). Export promotion activities in developing countries: What kind of trade do they promote? *Journal of International Trade and Economic Development*, Vol.21(4): 539-378.
- Vorshilov, E., & Ulzii-Ochir, N. (2016). Analyzing the Impacts of Mongolia's Trade Costs. *The Northeast Asian Economic Review*, Vol.4, No.2, 3-19.