

ミャンマーの政治・経済改革は成功するか

長谷川啓之
アジア近代化研究所・代表

1. はじめに

ミャンマーが長い間の軍事独裁政権から政治的には民主化し、経済的には改革・開放政策を採用するという。当初はちょっと信じがたい動きであったが、いまやほぼ国民も国際社会も信じる方向に傾きつつある。旧首都のヤンゴンも自動車ラッシュが起き、巨大なショッピング・モールもいくつかでき、若者を中心に活気を取り戻しつつある。また、日本やヨーロッパ窓の西側企業もゆっくりとではあるが、関心を占めつつあるようだ。しかし、ミャンマー政府が改革・開放政策へと転換すると言ったからといって、直ちにそれで国民も国際社会も全面的に受け入れ、多くの多国籍企業が大挙してミャンマーに押し寄せるといった保証はない。

そこで、本稿では紙数の関係もあるため、深く立ち入ることは避け、まずミャンマーで現在起きている様々な分野での変革をあきらかにし、それが成功するかどうか、そしてミャンマーの将来の発展可能性はあるのか、あるとすれば嘉なる方法がありうるのか、などについて、少し考えてみたい。

2. 最近の急速な政治・社会的変化

まず政治的な動きを見てみよう。ミャンマー軍事政権は、2010年11月の総選挙で、連邦連帯開発党(USDP)が約80%の議席を確保し、その直後に、アウンサンスーチー氏の自宅軟禁を解除した。ミャンマー政権は、主として2011年以後、矢継ぎ早に、重要な改革を行った。たとえば、国内での動きを見ると、5月16日には政治犯約100名を含むおよそ15,000人が恩赦を受けた。8月18日には少数民族武装勢力に和平交渉を呼びかけ、翌日にはテイン・セイン大統領自身がアウンサンスーチー氏と初の会談を行い、10月にはさらに政治犯220名を含む6000人以上の恩赦を発表し、さらに労働組合法の改正でスト権を容認した。11月4日には88年以来禁止されていた、アウンサンスーチー率いるNLD(国民開放同盟)の政党登録が可能となり、22日には連邦議会が平和的な政治集会やデモを容認する法案を可決した。

2011年3月に、現テイン・セイン文民政権が発足し、多くの民主化措置を実施した。また市場開放政策も実行した。ミャンマー版改革・開放政策である。具体例を挙げれば、

中古車両の廃車を許可(2011年12月から40年以上)するなど、自動車輸入規制を大幅緩和した。一部の食料品の輸入禁止も解除した。翌2012年1月には、生産から30年以上経過した車両およびそれに代替する車両の輸入を許可したため、日本から多くの中古車が輸出され、あっという間にヤンゴン市内は自動車であふれることとなった。

2012年4月補欠選挙でNLDが大勝してアウンサンスーチー氏も国会議員となり、多重為替レートの統一化に向け、管理変動相場制を導入した。同年11月には、外国投資受入円滑化のため、制限的な内容だった旧外国投資法を改正した。EUが経済制裁の一年間停止を決定し、日本も円借款の再開を決定などしたため、アメリカも2012年11月に宝石など一部品目を除くミャンマー製品の禁輸措置を解除した。

EUもこれに同調し、2013年4月に武器禁輸措置を除く、対ミャンマー経済制裁を解除した。2012年以後、ミャンマーへの外国投資は石油・ガスを中心に急増し、特に日本からの投資は大幅に拡大した。その結果、ヤンゴン日本人商工会議所の会員企業も5月には105社となり、96年11月に発足した会員企業も17年たって、ようやく100社を超えた。今後はさらに急増する可能性がある。また12月には東南アジア競技大会が開催され、2014年にはASEAN議長国に就任する予定である。7月から9月にかけて、テイン・セイン大統領は閣僚4名、副大臣19名という、2回目の大幅な人事異動を行い、改革への意思を示した。

国内と同時に国際社会との関連でも多くの変化が生じた。たとえば、2011年11月56年ぶりにクリントン米務長官がミャンマーを訪問し、12月には日本の玄場外務大臣が、12年1月には英国外相、米特使、仏外相が、5月には韓国大統領とインドの首相が訪れた。また、中国が関係したダウエイの石炭火力発電プロジェクトを見直すなど、緊密な関係を持っていた中国との関係を見直す動きも生じ、西側重視ともとれる動きが生まれた。対外政策にとって、大きな変化である。

もちろん、西側を中心に、国際社会もこうした動きに敏感に反応してきた。特に厳しい制裁を加えてきた西側諸国が次々とミャンマー政府の態度を評価し、接近し始めたことだ。テイン・セイン大統領は国連を訪問し、オバマ大統領とも会談した。こうした一連の動きは国内民主化の動きとも関連する。多くの国がミャンマー進出を試みてはいるが、かつて中国市場進出で後れを取った日系企業が今度こそは乗り遅れまいとの姿勢が見え隠れする。もっとも、ミャンマー政府も日系企業の進出を切望しているといわれる。

政治的变化と並んで、様々な面で社会的変化も起きている。その中でもしばしば指摘されるのは、これまでミャンマーのビジネスを牛耳ってきた政商やクローニー(仲間内)による経済支配である。これも民主化や市場経済化が進めば、彼らは急速にその勢力を失う可能性がある。だ

が、それが成功するかどうかは、彼らに変わる優れた人材や企業が登場するかどうかであり、それほど簡単なことではない。

3. ミャンマー経済の現状

政治社会・改革につれて、経済も大きな変化を経験しつつある。大きな変化はまず内外に市場を開放したことである。その結果、果たしてミャンマー経済は順調に発展するであろうか。その点を考える前に、ミャンマー経済の現状を確認しておきたい。

統計上は 2000~10 年平均の成長率が 10%を超えるが、果たしてそんなに高い成長がほんとうに実現したのか、その統計に若干の疑問が無いわけではない。この統計が信頼できないとすれば、他の指標に関しても信頼度は低くなるが、とりあえず公表されている統計を見るしかな

いので、それを見ながら考えていくことにしよう。まず表 1 を見ると、人口は 6,000 万人をはるかに超えており、およそ日本の半分であるが、GDP はわずか 12 億ドル程度であり、一人当り GDP も 830 ドル程度 (2012 年) にすぎない。特に、対外関係指標は他のアジア諸国との格差があまりにも大きい。輸出額も 5,900 万ドル(2011 年)で輸入を上回ってはいるが、貿易依存度は他のアジア諸国に比べてかなり低い。肝心の FDI 受入額も多くない。つまり、貿易規模や FDI は小さく、それを反映して外貨準備高も 68 億ドル (12 年) に過ぎず、対外債務が 2012 年 12 月末現在(推定)で 54 億 4,800 万ドルである。そうだとすれば、対外的には決して安泰とはいえない。

これを ASEAN 諸国の基本統計と比較すると、さらにミャンマー経済の遅れがはっきりする。

表 1 ミャンマーの基礎的経済情報

	人口	GDP	一人当り GDP	失業 率	インフ レ率	輸出 額	輸入 額	貿易依 存度	外貨準 備高	FDI 受 入額
2005	55.4	11.99	216.4	5	10.74	21.4	17.5	32.44	771	6,066
2010	61.2	45.38	741.7	5.7	8.17	78.4	45.3	27.26	5,717	19,998
2011	62.4	51.44	824.2	5.5	3.98	82.1	59.8	27.58	5,738	4,644
2012	63.7	53.14	834.6	na	6.10	na	na	32.1	6,812	1,419

注：人口 100 万人、GDP は億米ドル、輸出は億ドル、外貨準備高及び外貨受入れ額は 100 万ドル、他は%
 資料：世界経済のネタ帳、JETRO 統計、および Index Mundi
<http://www.indexmundi.com/g/g.aspx?c=bm&v=74>

表 2 から、それを見てもよい。あらゆる経済指標でミャンマー経済の遅れがはっきりする。たとえば、一人当り GDP、FDI の規模、輸出入の規模、輸出工業化率、などすべてでそのことが観察される。

産業構成比でも農業の比率が高く、工業化の中の製造業は労働集約的な縫製産業以外にほとんどゼロといった状況なのである。このため、輸出は ASEAN 域内にほぼ限られ、域外輸出の多くは特定国に

集中し、第一次産品で占められている。 域外国への依存を拡大し、とりわけ外国
 今後こうした経済指標を改善するには、 資本に頼る必要がある。

表2 ASEAN 諸国の基本経済統計

国名	GDP	1人当り GDP	産業構成比(2011)			FDI受 入額	対外貿易(2012)		輸出工 業化率
			A	I	S		2012	X	
SIN	276.52	52,051.8	0.0	26.7	73.3	56,651	4,083.7	3,797.4	69.2
MLY	304.73	10,344.8	12.0	40.7	47.3	6,812	2,273.3	1,966.3	64.1
PHI	250.18	2,611.5	12.7	31.3	55.9	6,846	520.0	653.9	60.9
IDN	878.54	3,593.67	14.7	47.1	38.2	24,565	1,900.3	1,916.9	36.4
MYM	53.14	834.6	36.4	26.0	37.6	1,419	89.8	90.7	5.4
	10.79	199	48.4	10.5	32.2	6,066	38.1	19.3	7.7
	62.6	186	46.5	12.7	40.8	0	415	786	0.6
CMB	14.24	933.6	36.7	23.5	39.8	676.4	82.0	110.0	88.4
THA	366.0	5,678	10.9	40.1	49.0	7,778	2,281.4	2,489.6	70.4
LAO	9.22	1,446	30.3	27.7	42.0	278.8	22.7	24.7	7.2
VET	138.07	1,528	22.0	40.3	37.7	13,013	1,145.7	1,137.9	64.6

注： 国際貿易(X 輸出、M 輸入)と産業構成比 A(農業)、I(工業)、S(サービス業) (%) の CMB と VET は 2011 年、MYM は上から 2012 年 2004 年、1980 年、ただし輸出工業化率は上から 2011 年、2005 年、1990 年、GDP は 10 億ドル、一人当りの単位は米ドル、FDI の単位は 100 万ドル、ただしカンボジアとミャンマーは 2011 年、ラオスの FDI 受入額は 2010、輸出入の単位は億ドル、ミャンマーの最上段は 2012 年、中断は 2005 年、下段は 1980 年(2010 年の FDI は 19,998。
 資料：JETRO(http://www.jetro.go.jp/world/asia/mm/stat_01/)、世界経済のネタ帳および ADB, Key Indicators, 2013.

表3 CLMV とタイの基本経済統計

国名	人口	GDP	1人当り GDP	産業構成比			インフ レ率	失業 率	法人 税	FDI受 入額	国際貿易	
	2012			2012	2012	A					M	S
MYM	63.67	53.14	834.6	36.4	26.0	37.6	6.10	4.02	25	4,644	15.8	8.8
CMB	15.25	14.24	933.6	36.7	23.5	39.8	2.93	na	20	676.4	47.1	63.7
THA	64.38	366.0	5,678	10.9	40.1	49.0	3.02	0.50	20	7,778	2,295.2	2,475.9
LAO	6.38	9.22	1,446	30.3	27.7	42.0	4.26	na	24	278.8	71.2	22.9
VET	90.39	138.07	1,528	22.0	40.3	37.7	9.10	4.47	22	14,696	114.6	130.1

注： 国際貿易と産業構成比 A(農業)、M(工業)、S(サービス業) (%) の CMB, VET は 2011、単位は人口 100 万人、GDP は 10 億ドル、一人当りの単位は米ドル、インフレ率%、FDI の単位は 100 万ドル、ただしラオスの FDI 受入額は 2010、輸出入の単位は億ドル、カンボジア、ミャンマー、ラオスは 2011
 資料：JETRO(http://www.jetro.go.jp/world/asia/mm/stat_01/)、世界経済のネタ帳および ADB, Key Indicators, 2012.

この点をさらに、ASEAN 諸国の中で と比較してみよう。表 3 を見ると、一人
 もミャンマーに比較的近い CLMV 諸国 当り GDP は 800 ドルちょっとにすぎず、

表の4か国中最低となっている。特に目立つのは1つにFDIの規模が少ないこと、そしてもう1つは輸出規模が小さなことである。これらはいずれも工業化の進展度と関連する

要するに、この程度の貿易規模やFDIでは、ミャンマーが経済発展する上でまったく不十分といわざるをえない。それも主要な貿易品目が天然ガス、木製品、豆類、米、宝石 ひすいなど、チーク材などで、工業製品は若干の縫製品などを除けば、ほぼ皆無である。貿易相手国もタイ(36.7%)、中国(18.8%)、インド(14.1%)が中心で、それら3か国だけで全体の70%近くを占める。厳しい経済

制裁を実施してきた欧米は言うまでもなく、日本もわずか6.6%(いずれも2011年)にすぎない。2011年現在、天然ガスを中心に全体の40%近くを占めるタイとの貿易はミャンマーにとっては圧倒的に重要であるが、最近、急速に伸びているのは香港である。今後は西側との貿易が急速に増えていく必要があるし、その可能性は高い。それにはハード・ソフトの両面でのインフラ整備も重要であるが、産業構成比を見ればわかるように、工業化の遅れが深刻であり、現在ゼロに近い輸出工業化率をどれだけ高められるかがさらに重要となる。

表4 CLMVとタイの社会インフラ指標

	MYM	LAO	CMB	VET	THA
1)成人識字率(%)	89.9	73.2	76.3	90.3	94.2
2)初等教育就学率(%)	96.9	74.7	79.5	96.4	87.5
3)中等教育就学率(%)	49.0	43.5	42.0	75.7	83.5
4)高等教育就学率(%)	3.1	11.6	5.4	15.9	48.3
5)国土面積(sq.km)	676,578	236,800	181,035	330,957	513,120
6)発電設備容量(万kw)	184	72	39	1,385	4,067
7)道路総延長(1000km)	27	30	38	160	180
8)道路密度(km/km ²)	41	129	217	516	352
9)道路装備率(%)	11.9	13.4	6.3	47.6	97.5
10)電力消費量(一人当たりkwh)	82	na	na	573	1,983
11)乳児死亡率 2002~04	75	62	98	16	18
12)電話普及率(人/110人)	1.3	12.4	7.8	30.2	53.7

注：1)～8)は2003~2007年、9)~11)は2000~05年
 資料：ADB, *Key Indicators, 2007 and 2010*、および総務省『世界の統計2012』

輸入を見ると、表1からもわかるように輸出を下回るが、輸出とは逆に、主として工業製品が中心である。つまり、織

物、石油製品、肥料、プラスチック、機械、輸送機器、セメント、セメント建築資材、原油、食料品、食用油などであ

る。このことは今後輸入代替工業化が必要であり、まずそれを実現すべきことがを示唆している。輸入相手国は中国 38.8%、タイ 22.6%、シンガポール 9.7%、韓国 5.4%、マレーシア 4.5%、そして日本 4.1% (2011)の順となっている。上位3か国で全体の70%を超える。

いま、CLMV(カンボジア CMB、ラオス LAO、ミャンマーMYM およびベトナム VET のインドシナ4か国)とタイの5か国の基本統計を見ながら、ミャンマーの位置を確認しておこう。

工業化の足を引っ張る要因の1つはインフラ不足、特に電力と道路であろう。5か国の社会・経済インフラ状況を見てみよう。表3を見れば明らかのように、ミ

ャンマーの識字率や初等・中等教育の就学率は比較的高いが、高等教育はポルポト時代に壊滅的となったカンボジアよりさらに低い。教育には時間がかかるだけに、今後大きな問題となろう。またミャンマーは最大の国土面積を持つが、道路の総延長も舗装率も電話普及率も電力消費量も5か国中最低と言ってよい。さらに、乳児の死亡率が高く、国民の生活水準はかなり遅れている。要するに、表4にはインフラのほんの一部が示されているに過ぎないが、これらを見るだけでもミャンマーのインフラは大きく立ち遅れており、民間企業の活動にとっても、外国企業が進出する場合にも、インフラ整備が大きな問題となる可能性が高い。

表5 ミャンマーへの主要部門別 FDI 単位:100万ドル

	2005/06		2008/2009		2009/10		2010/11		2005/2010	
石油・ガス	229.9	97.46	478.4	49.04	750.0	77.86	287.9	63.95	2,906.6	77.15
鉱業	2.2	0.93	3.2	0.33	200.1	20.77	160.3	35.61	415.0	11.01
電力	0	0.00	220.0	22.55	0	0.00	0	0.00	390.0	10.35
製造業	1.1	0.47	13.2	1.35	11.6	1.20	1.5	0.33	43.2	1.15
ホテル・観光	2.7	1.14	0.1	0.01	0	0.00	0.3	0.07	10.4	0.28
畜産・漁業	0	0.00	0	0.00	1.6	0.17	0.2	0.04	2.4	0.06
合計	235.9	100.00	975.6	100.00	963.3	100.00	450.2	100.00	3,767.6	100.00

資料: ADB, *Myanmar in Transition: Opportunities and Challenges, 2012*

さらに、国内企業向けの工業団地(シェピダ、続いてダゴン・サウスやラインタヤ、ヒンダク、イエナチャウンなど)も生まれ、シンガポールを筆頭にイギリス、タイ、マレーシア、アメリカの順で

直接投資が行われた(2002年)。また産業の部門別構成比では石油・ガスが最も大きく、次いで製造業、ホテル・観光業が続いた(最近では、石油・ガスに続いて鉱業が第2位で、第3位に製造業)。その

結果、ある程度の工業化も進み、92年からアジア危機の前年の96年までに年平均7.3%の成長を実現した。農業も農産物取引の自由化などで、大きく伸びた。政府の公共事業や民間住宅建設などで、建設業も伸び、外国投資の流入も、ある程度は経済を押し上げた。国内投資も大きく膨らみ、投資主導型と言われる成長を実現した。中国はこの軍事政権を支持して支援し、インフラを中心に投資を行い、タイも新政権と手を結んだ。

だが、その後、西側の経済制裁のため、貿易は伸び悩み、直接投資も同様に伸び悩み、イギリス以外の先進諸国は最近ま

でほとんどミャンマーへの直接投資や貿易を控えてきた。改革・開放以前には、トップのタイが全体の約47%(09年現在)とほぼ半分を占め、宗主国のイギリスは2位で、およそ12%、残りはシンガポール10%、中国8%、などとなっている。表6を見ればわかるように、CLMV諸国の中で、ミャンマーに先進国で投資するのはイギリスだけである。それに対し、カンボジア、ベトナムではアメリカや韓国、日本などが投資しており、今後はミャンマーにもこれらの国が投資することが期待される。

表6 インドシナ4か国(CLMV)の輸出パートナーとFDIの上位5か国とその順位

	ミャンマー	ラオス	カンボジア	ベトナム
順位	輸出パートナー			
1	タイ	タイ	アメリカ	アメリカ
2	香港	ベトナム	ドイツ	日本
3	中国	中国	イギリス	中国
4	インド	マレーシア	フランス	オーストラリア
5	シンガポール	ドイツ	カナダ	シンガポール
順位	対内直接投資国(FDI)			
1	タイ	タイ	韓国	韓国
2	イギリス	中国	中国	香港
3	シンガポール	日本	ロシア	日本
4	マレーシア	インド	タイ	アメリカ
5	香港	ベトナム	アメリカ	ケイマン諸島
注：1) Xは輸出額の順位、ミャンマーは200年,ほかは06年、2)Iは直接投資の上位5か国、3)国により、若干時期は異なる。ミャンマーは1988~07年1月累計認可ベース、それ以外は2006年認可ベース。				
資料：日本ASEANセンター				

ミャンマーへの直接投資は軍事政権下でもそれなりに行われてきたが、変化が生じ始めたのは、97年のASEAN加盟のこ

ろである。徐々に内向きとなり、市場経済化は進まず、国家の統制が再び始まった。その主な理由は、スーチー女史による国

際社会への制裁の呼びかけ、アジア危機による経済的打撃、外貨危機などである。投資の急増は輸入の拡大を招いたが、輸入を大きく上回る輸出増加は生じず、経常赤字は膨らみ、外貨は減少していった。統計を見る限り、ミャンマー経済は決して停滞してはいなかったようにみえる。2000～09年の10年間では実質経済成長率は年平均11.2%、名目GDPは3.95倍、一人当たり名目GDPは3.31倍になるという驚異的な成長を記録したことになる。ところが、ミャンマー経済は停滞し、崩壊寸前と言われた。果たしてどちらを信じればいいのか。統計とその日暮らしをする、圧倒的多数の国民の現実とをどう一致させるかが、大きな疑問であろう。

実際には、軍事政権末期頃には国民生活は困窮度を増し、社会的・政治的不安が生じやすくなった。また首都をヤンゴンからネピドーに移したため、巨額の資金がかかり、財政はひっ迫し、物価の高騰を招いた。その結果、反政府デモが発生し、ますます国際社会からの制裁の強化を招き、それがさらにミャンマー経済を危機的状況へと押しやった。もはやミャンマー経済は崩壊寸前であった。2012年には遂に自宅軟禁中のスーチーさんも8年ぶりに解放され、テイン・セイン政権は急激かつ突然、改革・開放に踏み切らざるを得なくなった。しかし、それでミャンマーが普通の国になれるかどうかは今後の改革の行方を見る必要がある。

6. ミャンマーの経済改革とその可能性

(1) 経済発展と改革の必要性

アジア開発銀行の推定では、ミャンマー経済は今後数十年の間、年率7～8%の成長が見込まれ、16年後の2030年には3000ドルに達すると見られている。果たして、ミャンマー経済は予想通り発展できるであろうか。長期的には可能性は高いが、短・中期的には解決すべき課題はあまりにも多い。それには多くの改革が必要となるが、改革は政治も経済も社会もすべて複雑に絡み合っており、どれをとっても短期的かつ容易に解消できるものはない。長い軍事独裁政権時代に定着した様々な要因が構造的要因となって、すべての国民が一致団結して解決するという状況にはなっていないからである。

そこで、ミャンマー政府はさまざまな政治・経済改革を目指している。また政府は「非効率な政府投資を削減し、各産業を活性化する」とし、2015年までの経済計画を作成し、年率7.7%の成長と15年度の国民一人当たりGDPを3倍にするという。具体的な政策目標ないし課題として、国内的には、農業を基盤とした産業化(Agro-based industrialization)、地域間の均衡のとれた成長、国民を広く巻き込む成長(Inclusive Growth)、雇用の創出、などを目指している。

また、対外的には直接投資や輸出の拡大を目指すものといえよう。これらの目

標は、相互に関連したものであり、それらを実現するには、単に国内向けの改革だけでは難しい。対外的には、外国からの直接投資や輸出の拡大を通じて経済発展を実現するための必須の条件として、法・制度的な改革に着手している。その中で為替制度と外国投資法の改革は最も重要なものと言えよう。また、国内と同時に、海外に流出している出稼ぎ労働者に職を提供することを含めた「雇用の創出」は改革への国民の支持を得るための重要な条件の1つである。改革の具体的な手法としては、金融・決済システムの近代化、二重為替の解消、国営企業の民営化ないし官民連携体 (PPP) の実現、市場経済を中心とした中小企業 (SME) の振興や中小企業金融の構築、経済特区 (SEZ) の形成、工業団地の設置・拡大、電源開発、各種統計の整備などが典型的なものといえよう。もちろん、これら以外にも改革すべき課題は枚挙にいとまがない。ここではそのすべてを取り上げることは不可能なので、とりあえず為替制度の改革と外国投資法に焦点を絞って見て行くことにしたい。

(2) 為替制度の改革

ミャンマー政府はこれまで多くの改革を掲げ、すでに一部は実行してきた。その主なものはまず為替制度の改革である。ミャンマーは長く政府が定める公定為替レートと並行為替レートとが併存する二重為替制度を採用してきた。前者は固定相場制が取られ、後者は減価を続け、前

者が1997年にIMF(国際通貨基金)のSDR(特別引き出し権)に基づき1ドル6.4チャットに決められたが、その後の経済の停滞やインフレなどの情勢によって、並行(闇)レートは97年時点で1ドル160チャット、2010年には1000チャットを超えるという異常な事態が生じていた。その差はまりにも大きく、世界でもこれほどのひどい為替制度は珍しい。

しかも、ミャンマーの為替制度はその適用範囲がもっぱら公的部門に限定され、しかも公的部門内部の中央集権的で硬直的な予算配分制度に限定されてきたことである。つまり、公定レートと実勢レートの格差を利用して、国有企業が原料などを輸入する際、国有企業に有利になるように利用されてきた。1988年にそれまで国が独占してきた貿易を民間に認めたため、民間部門に適用する為替レートの設定が必要となった。そこで、民間の輸出業者に民間貿易が許可される前から密貿易などでは、並行為替市場で1ドル当たり30~40チャットの交換レートで取引されていたため、民間貿易が許可された後は、民間貿易業者に輸出収入の40%を公定レートで供出させた。また、両為替レート間の格差が続く中で、1993年にはかつて中国などがやっていた方式である、ドルと等価の外貨兌換券(FEC)が導入された。95年にはFECはチャットと等価で取引された。これはFECで引出して市場のレートでチャットに交換できらため、輸入業者にはチャットでFECを調達

でき、それによって外貨との交換が可能となった。ところが、それも長くは続かず、97年のアジア危機を契機に FEC を介したチャットを原資とした外国送金や輸入決済は一社当たり月5万ドルに規制されてしまい、やがて FEC による外貨の送金は不可能になった。

また、このような不公平な為替制度が継続してきた理由として、様々な理由が指摘されてきた。概していえば、国有企業や政府役人に都合がよかったからの指摘がある。たとえば、国有企業は公定レートを高く据え置くことで、輸入代金を少なく支払ったことにし、債務の評価を低く見せることができ、国有企業は財務収支のマイナスを隠すことができた。また政府はドルの収入を低いチャットで表すため、歳入を過小評価でき、余ったオフバランス分を軍部や政府高官が海外でオフショアに預金できたともいわれる。さらに、公定レートと実勢レートの差があるために、過大評価された公定レートで外貨を獲得すると、それを並行市場に横流することもできるし、輸入した財貨を市場価格で転売して超過利潤を獲得でき、儲けた利益をさらに事業に使うことで利益を拡大できる。しかし、軍事政権側は、政府が輸入価格の安定と外貨準備の維持との両立を図るためだ、と説明してきた。

要するに、これは軍事独裁政権側に利益を配分するだけでなく、民間企業を管理する上でも、有利な為替制度であった

ことにその理由の大半があることに変わりはない。そこで、新政権は36年間続いた二重為替制度を見直し、ついに、2012年4月1日をもって管理変動相場制度に移行した。このことで、外国からの投資や貿易が円滑に行われると同時に、一部の受益者には不満が残るであろう。新しい為替制度では、中央銀行が外国為替免許銀行11行に対し、毎日ドルに対するビッド(付け値)を提出させ、1ドル=840~860チャットの上限2%の範囲で変動させるという管理変動相場制となっている。

こうした事態が解消されれば、国内ではさまざまな対立的要因となる可能性はあるが、少なくとも海外からの投資や貿易ばかりか、それがまたミャンマー経済にも好影響を与えることは間違いないであろう。

(3) 新外国投資法

現在のミャンマーにとって最も重要な問題の1つはいかにして外資を呼び込むかである。それには為替制度改革と並んで、海外からの直接投資を誘致するためと同時に国内民間企業の健全な育成を図るという、均衡のとれた外国投資法を作成することである。直接投資を積極的に拡大することは、これといった生産要素を持たないミャンマーにとって決定的に重要な方法である。それにはまず外国資本がミャンマーに魅力と安心感、利益獲得への核心を持てることが重要である。まず魅力を感じてもらうためには、インフラを充実し、法制度を改革し、政治・

社会の安定などを確立することが必須の条件となる。これまでの行き当たりばったりの意思決定なども徹底的に改める必要がある。それにはやはり時間をかけて実績を積み重ねていく以外に方法はない。

それらの中で特に重要なのは、国家主導で貧弱な成果しか上げられなかった経済構造を変革し、海外からの直接投資を呼び込んで、民間企業主導型の経済構造に変えていくことである。また、ミャンマー製品の輸入禁止や新規の直接投資の禁止などを行ってきた欧米諸国との関係改善も早急に実現することである。ミャンマーが経済発展するには、偏った一部の国との貿易や投資ではなく、幅広く持続的かつ高レベルの技術力を持った国々との関係改善が必要となる。

貿易の拡大は重要であるが、そのためにも一層の直接投資を呼び込み、工業化や資源開発が前提であり、それには政策の枠組みを強固にし、信頼に足るものにする必要がある。政府の一貫した経済政策やその制度、すなわち社会・資本プログラムに基づいた効果的で健全な課税制度や社会・資本プログラムを用意することである。中期・長期的に見て、民間の製造企業を主体とした工業化の実現は不可欠であり、それには技術も人材も資本もある程度、豊富に存在することが必要であるが、労働を除けば、ミャンマーにはほとんどの生産要素は存在しない。そうなれば、まず先進諸国を中心とした多国籍企業などによる直接投資をどれだけ

誘致することができるかが決定的な条件となる。

そこで、まず直接投資に関わる法制度を整備することが重要であり、それが最近改正された外国投資法制である。ミャンマーでは外国投資法制は大きく分けて、以下の3つから構成される。すなわち、

国営企業法、会社法、その他の法律や実務に基づく外国投資に関する規制、外国投資法に基づく投資優遇策および、

特別経済地域法に基づく特別経済地域への進出企業への投資優遇策、がそれぞれである。3者の関係は外国会社への規制が存在しない領域には、外国資本は自由な投資が可能であるが、規制がある領域には、外国投資法や特別経済地域法による外国投資優遇策の結果、外国資本による投資が認められることになっている。

(「ミャンマーの外国投資法制」、<http://moj.go.jp/content/0001190252.pdf>)

外国投資法制は外国資本への規制と同時にミャンマーへの投資の促進を促す法律とが含まれている。そこで、ミャンマーにとって重要なのは、直接投資を優遇し促進する、つまり外国資本への優遇措置をどのように与えるか、が問われる。そのことを規定する法律が外国投資法である。ミャンマーには1988年にそのことを目指した外国投資法がすでにあるが、政府も新たな考えのもとに、2012年11月に改正・新外国投資法を紆余曲折の後、制定した。

表7 新旧外国投資法の主な変更点

項目	新投資法	旧投資法
投資委員会 (MIC)	細則の制定と運用を管理(その任務と権限は第7条に規定) 初期投資、追加投資、投資撤退などについては MIC の許可 (MIC 許可) が必要。MIC の裁量権強化	
投資形態	MIC 認可を得て 100% 独資可能	100% 独資容認
投資業種	規定なし (MIC 許可必要)	制限・禁止業種規定
保証	契約期間内の国有化はない	規定なし
最低資本金	規定なし、ミャンマー投資委員会 (MIC) が政府の承認を得て決定	製造業: 50 万ドル サービス業: 30 万ドル
合併の場合の外資出資比率	出資比率は当事者間の合意により決定 但し、禁止・制限分野での合併事業については、施行細則に定める比率により行う	最低 35% 以上
土地の使用	MIC 許可の期限は、当初 50 年に加え、10 年の延長が 2 回まで可能 (最大 70 年) 国有地に加え、民間所有の土地も賃借可能と明記	MC 許可の期限は、当初 30 年に加え、15 年の延長が 2 回まで可能
株式譲渡・資産譲渡に関する規制	MIC の認可を得て、株式・資産を他の外国投資家又はミャンマー会社・国民へ移転することが可能。	規定なし
MIC への投資許可申請手続きの所要日数	投資提案が提出されてから 15 日以内に、MIC は当該提案を受理するかどうかを判断。提案を受理後 90 日以内に、MIC は投資提案を許可するかどうかを判断。MIC 許可と営業許可の申請が一体化	MIC 許可を取得した後に営業許可を申請すること、許可まで 3 か月程度必要
所得税の免税期間	事業開始から 5 年間 (1 年以内の利益の再投資には課税免除、一定の関税免除など 10 の優遇措置を付与可能)	事業開始から 3 年間
ミャンマー人の雇用義務	未熟練労働者はミャンマー人のみ雇用義務 熟練労働者、技術者等については、以下の比率での雇用義務: 設立から 2 年以内: 25%、設立から 4 年以内: 50% 設立から 6 年以内: 75%	規定なし (雇用の際、ミャンマー人優先、外国人の雇用には MIC の許可必要)

資料: <http://www.bugin-eri.co.jp/doc/r130411.pdf>、など。

1988 年に制定された旧外国投資法も外国資本への優遇・促進を目指すという意味では大きな相違はなかった。それではどちらが外国資本にとって有利であろうか。この点についてはミャンマー投資委員会 (MIC) から優遇措置を受けるための要件が厳格化されたと指摘される側面と、外資規制と優遇措置のバランスを取る形での外資導入を図ろうとしているのだと

の指摘があり (上掲論文)、どのように評価すればいいのかは今後の動向をある程度見る必要があるだろう。実は、外国投資法は旧投資法には不明瞭な規定が少なくなく、土地所有権の取り扱いとか税制面での優遇措置に、ほかの国に比べて著しく不利な面があるなどから、法改正が進められていた。その過程で、外国企業の参入を阻止したい国内の財界の意向

を受けた下院議会が最低資本金額や外資比率の上限などの制約を法案に盛り込む動きがあったため、保護主義的色彩が強すぎるとして、テイン・セイン大統領は見直しを指示していた。その結果、12年9月に一度可決された法案が二転三転する形で見直され、改めて11月に大統領の署名で新外国投資法として成立したものである。

そこで成立した新法と旧法の間には多くの相違点や改正点がある。しかし、それらを逐一説明することは不可能なため、ここでは外国直接投資にとって重要な意味を持つ数点に限って触れるにとどめたい(詳細は表7を参照)。

たとえば、外国投資法の優遇措置を受けるには審査機関のMICの許可(これをMIC許可という)を受けるために申請者は申請書と添付資料をMICに提出する必要がある。MICは提案書の受理後、15日以内に申請の受理の可否について、また受理したら90日以内に許可の如何を決定する必要がある。これまではMICの許可を売るために、3か月程度かかったとされていたから、かなり審査機関が短縮されたことになる。旧法では最低資本金が製造業で50万ドル、サービス業で30万ドルであったが、新法ではMICが投資事業や外国企業の業態などを考慮したうえで、政府の承認を得て決定することになった。また、旧法で外資が35%以上の外資出資比率が制約なしとなり、法人税の減免措置は、旧法では一定の場合に3

年間であったが、新法では5年間に延長された。

株式の売却は規定なしから、MICの許可で可能となり、土地の使用権も規定なしから最大50年賃借でき、10年間の延長が2回まで認められることとなった。雇用規制として、雇用に当たってミャンマー国民の雇用を優先し、外国人の雇用ではMICの許可が必要となっていたが、ミャンマー国民の雇用率(事業開始から2年で25%、次の2年で50%以上、さらにその次の2年で75%以上の雇用義務)や研修義務が規定された。環境への配慮義務も投資家に新たに課せられた。

また、以下のことに影響する事業分野を合併で展開する場合には、今後MICによって定められる細則に基づいた合併比率で申請することとなった。たとえば、

伝統文化や各民族の習慣、天然資源、環境や生物多様性、地上生物および海洋生物、植物、農作物、地下資源、河川、有害ないし有毒な物資の輸入業務、

ミャンマー国民が実施可能な以下の事業分野、すなわち、中小製造・サービス事業、短期・長期の農業プランテーション、畜産業、海洋漁業、などである。

外国投資家に禁止されている事業分野も、治安・国防に関する製品の開発(武器製造など)、農業分野、石油・天然ガスの開発・採掘・輸出、森林管理、真珠・ヒスイ・宝石などの開発・採掘・輸出、郵便・通信事業、電力事業、航空事業、銀行・保険事業、放送事業など、12の業

種が指定されている。

これらの法律によって、ミャンマー経済には大きな変化と利益が生まれるものと考えられる。少なくとも、当面、たとえば海外からの直接投資の増加、民間製造企業の活発化、雇用の拡大、国民の教育レベルの向上、などである。外国資本の受入れには外国投資法以外に、ミャンマー会社法、経済特区法（投資家の特区内資産の非国有化の保障など）、なども関連している。

（４）改革は他にも必要

ミャンマーにとっては、これらの法制度を改革すれば、それで経済は順調に発展するというわけではない。貿易は国家管理下にあり、国有企業は非効率のままである。これら以外にも経済的・政治的・社会的側面での必要な改革は数えきれない。中でも、経済的には金融改革と国有企業改革、政治的には民主化の促進を挙げておこう。政府ないし国家主導で経済運営を行った経済には常に国有企業の民営化がつきまとう。国有企業の比率は90年代以後、徐々に減少してきているとはいえ、重要な産業分野をいぜんとしてほぼ独占しており、市場経済化を進めるには、国有企業をできる限り減らすことが重要であり、それに成功するかどうかは中長期的にミャンマー経済の命運を決するといっても過言ではない。中でも金融改革は外資にとってもミャンマーの一大産業ともいえる観光産業にとっても、その影響は少なくない。それらのことと民

主化の進展とは複雑に関連しているため、ある程度の時間は必要であるが、可能な限り早急な改革が必要であろう。

金融改革はすでにある程度始まっている。たとえば、輸入は輸出で稼いだ輸出外貨の保有が前提となるが、現在はそれが無くても輸入可能である。また、貿易取引にかかわる対外送金は制限なく行われるが、それ以外では一定額以上の送金はその都度判断される。

外国為替業務は改革前には国営商業銀行2行にのみ許されていたが、2011年10月以後は民間銀行の参入も容認され、12月までにすでに17行に認可されている。民間銀行も店頭では現地通貨だけの取り扱いであったが、現在は外貨の両替も、そして一部の民間銀行には外貨の送金も認められている。新株式市場や債券市場の改革も重要であるが、政府は2015年をめどにASEANとの連携を実現する予定と言われる。

ミャンマーの改革を阻害する保守派の存在も指摘されている。たとえば、90年代に民間銀行の設立が可能となる法律ができたが、軍部の介入で金融政策もうまく機能しなかった。

外国投資法の成立過程でも、新外国投資法は改革派と保守派の妥協の産物として出来上がったため、玉虫色とかあいまいだ、などの指摘も少なくない。既得権益を守り、軍政時代への逆行を望む保守派と、改革を推進するテイン・セイン大統領との確執は依然として根強く、容易

には解消されないままである。そのことが外国投資法で MIC の権限が大きいことにも表れている。

こうしたさまざまな阻害要因をどう解決して、改革を成功させるかが現政府に課せられた大きな課題と言えよう。確かに、テイン・セイン大統領の改革への決意は固く、そのことが改革派の閣僚を多く取り込み、保守派の閣僚の更迭ないし他分野の配置転換などの交代劇にも如実に現れている。だが、問題は改革を強力に推進するには国民の圧倒的支持こそ、重要である。その意味では、現政権がどの程度改革の成果を上げられるかと同時に、国民の支持が高いアウンサンスーチー氏をどう扱うか、今後の動向が注目される。

7. 持続的経済発展をどう形成するか

これまで見たように、ミャンマー経済はここ 10~20 年にわたって経済発展してきた ASEAN 諸国の中でも政治的・経済的改革は著しく立ち遅れ、そのため経済発展に多くの支障が生じてきた。こうした状況の中で、テイン・セイン政権が登場して、一気に改革への機運が生まれた。その結果、ただちにミャンマー経済が離陸し、高度な成長を開始すると考えるとすれば、それには大きな疑問がある。現在、ミャンマーが直面する多くの課題は想像をはるかに超える困難なものが少なくなく、その成否をどこまで期待しているのか、あまりにも不透明と言わざるを

えない。たとえば、現在のミャンマー経済を担う人材は、ほとんど無能と言われた軍事政権時代とどれだけ変化したであろうか。工業化や民主化、つまり経済や政治・社会を担う人材は確かに識字率も高いとはいえ、エンジニアなど多くの人材が必要であるが、それらは短期間に、果たして育つであろうか。問題の、官僚や政治家の腐敗や汚職はどの程度解消されるであろうか。こうした課題は果てしなく存在する。

現在推進しようとしている多くの政治・経済的改革の中には、西側による経済制裁の解除や援助・協力、直接投資の拡大など、ある程度、短期的に解決可能なものも少なくないが、多くは中長期的にしか実現しないもの、対応を誤れば超長期的にさえ解決不能と思われるものも少なからず存在する。それらについて逐一取り上げることは難しいので、ここでは特に外国企業と同時に国内企業にとっても、企業活動をするうえで主要な改革ないし課題の中で、しかもミャンマーの近代化にとって決定的に重要と思われる課題として、特に IT に関わるインフラ問題と少数民族問題を取り上げてみよう。

(1) インフラ問題: 目立つ IT の遅れ

まず第 1 はすでに上で触れたように、ミャンマーの経済発展にとって最大の課題ともいえるのはインフラ整備の問題である。表 8 からわかるように、初等・中等教育や識字率など、一部のソフト面で

のインフラはある程度充実している。だが、物的なインフラを見るなら、電力、電話、道路、空港、港湾、などのいずれをとっても、大きく立ち遅れている。それらを含むインフラ状況は、別格のタイを除いた周辺諸国の中でも、とりわけ立

ち遅れが目立っている。インフラ整備が立ち遅れていることが、今後のミャンマー経済の発展にとって、致命的な欠陥となる可能性が高い。とりわけ、外国企業にとっては大きな問題と言えよう。

表8 CLMV とタイのインフラ指標

	MYM	LAO	CMB	VET	THA
1)成人識字率(%),2003~09	92.0	73.2	77.6	92.8	94.2
2)初等教育就学率(%)	96.9	74.7	79.5	96.4	87.5
3)中等教育就学率(%)	49.0	43.5	42.0	75.7	83.5
4)高等教育就学率(%)	3.1	11.6	5.4	15.9	48.3
5)国土面積(sq.km)	676,578	236,800	181,035	330,957	513,120
6)発電設備容量(100万kw)2008年	1.84	0.72	0.39	13.85	40.67
7)道路総延長(1000km)	27	30	38	160	180
8)道路密度(km/km ²)	41	129	217	516	352
9)道路舗装率(%) 2003~08年	11.9	13.5	6.3	47.6	98.5
10)電力消費量(一人当たりkwh)2012年	85	339	104	935	1,962
11)電化率(2009年)	23.17	55.0	24.0	97.6	99.3
12)乳児死亡率 2002~04年	75	62	98	16	18
13)電話普及率(人/100人)	1.3	12.4	7.8	30.2	53.7
14)携帯電話契約者(人/100人) 2010年	1.2	64.6	57.7	177.1	100.8
15)インターネット利用者(人/100人) 2009年	0.2	6.0	0.5	26.8	20.1

注：1)～8)は2003~2007年、9)~11)は2000~05年、

資料：ADB, *Key Indicators, 2007 and 2010*, および総務省『世界の統計2012』

2011年のミャンマーの電力消費量は7,698GWh、一人当たりでは120kWhにすぎない。電化率は表のミャンマーは2011年、2009年は13.0%、Electricity Consumption CountryRanks, http://www.photius.com/rankings/economy/electricity_consumption_per_capita_2012_0.html

ミャンマーのインフラの中で最も大きな問題の1つは電力であり、電化率の低さや道路舗装率の低さはヤンゴンの街を歩くだけでよくわかる。特に電化率は農村に行くと都市との格差が大きく、農村の子供は電気が無いため、夜勉強できないほどで、それがさらに教育に悪影響を及ぼすという。農村の貧困とともに、高等教育の就学率が低いことと関係があるのかもしれない。

物的なインフラの中でも、今後大きな問題となるのはIT(情報技術)ないしICT(情報通信技術)関連のインフラの劣悪さである。表からも、電話の普及率やインターネットの利用者はかなり劣悪な状態にあるカンボジアよりはるかに少ないことがわかる。ヤンゴンなどでは形態を使う若者を見ることはあるが、農村に行けばほとんど全く利用者はいない。

ミャンマーにおけるITの歴史はここ

10年程前の2002年に遡ることができるに過ぎない。これはASEANの中でも最も早いシンガポールに比べて20年ほどの遅れがある。2002年まで民間のインターネット・サービスは存在せず、民間のサービスが開始した当初は、すべてミャンマー国内にある通信事業者は独占状態であり、国営のMPT(Myanmar Posts and Telecommunications、ミャンマー郵電公社)だけに依存し、通信方式はGSM(Global System for Mobile Communication、標準的な通信用グローバル・システム)とCDMA(Code Division Multiple Access、符号分割多重接続)の2つであった。

現在の主要なインターネット・プロバイダはミャンマー郵電公社以外にもYatanarpon Teleport(ヤダナボン・テレポート)、Redlink(レッドリンク)の2つがある。政府は2002年にICTマスタープランを作成し、2010年までにインフラ整備を盛り込んできたが、実際には実現しなかった。それでも、2015年までの域内情報通信網の整備を目指しているASEANのICTマスタープランに参加し、IT環境の向上を計画している。政府は2015年までに携帯電話加入率を現在の3%以下から50%に引き上げるなど、通信インフラの構築計画を打ち出しており、これを基礎に金融システムやITシステムの整備を急速に進めたいとしている。

しかし、ミャンマーのIT関連指標はあまりにも低レベルである。たとえば、ESCAPのIT関連統計を見ると、携帯・固

定電話加入者数は100人当りで、2.01人(2005~2010年)にすぎない。これは東アジア・太平洋(EAP)平均の47.27人に比べて大きな開きがあり、低所得国LDC平均の25.42人と比べても大きな格差がある。

携帯電話ネットワークのカバー率でもそれぞれ10%、62.13%、56.58%となっており、ミャンマーの遅れが目立つ。さらに、ミャンマーのパソコン保有者数(100人当り)およびインターネット利用者数、インターネット加入者数(いずれも100人当り)を見ても、それぞれ(2006~2009年平均)0.93人、0.08人、0.01人に過ぎない。これに対し、EAC平均では、それぞれ7.25人、10.60人、3.70人であり、LDC平均でも2.43人、3.68人、0.44人となっていて、ミャンマーとの格差の大きさははっきりしている。ITばかりか多くの製造業の前進にも大きくかかわってくるのは、ミャンマーの電化率の低さである。2009年現在の電化率は、ミャンマーがわずか13.0%に対し、マレーシア99.4%、中国99.4%、タイ99.3%、ベトナム97.6%が90%を超えており、それより低いインドネシアやバングラデシュ、カンボジアですら、それぞれ64.5%、41.0%、24.0%である。これを見ると、相互の関連が強く、ITだけを取り上げて論じてみてもあまり意味がないことがわかる。

いずれにせよ、ITないしICTは電気や水蒸気と同じGPT(General Purpose Technology、総合目的技術)の1つであ

り、製造業を初めあらゆる分野で必要な技術である。今後、ミャンマーが工業化を通じて、一定以上の速度で経済発展を目指すなら、それらが経済ばかりか社会にも幅広く浸透していくことが必須の前提条件となる。それだけに IT 関連のインフラ整備は電力や輸送手段と同様ないしそれ以上に、早急に解決すべき課題であろう。

このようにインフラ問題はミャンマーが政治的・経済的に改革を成功させるうえで、決定的に重要な意味を持つものといえよう。しかし、それには巨額の資金と時間が必要となるだけに、いかなる方法でそれを実現するかを早急に検討しなければならない。BOT 方式も考慮すべき段階であるが、いずれにせよ、資金不足のミャンマーには大きな課題である。

(2) 少数民族問題の解決と民主化

ミャンマーの改革に必要な条件は経済的なものだけとは限らない。改革の大きな柱の1つは少数民族問題である。少数民族問題はミャンマーにとってのどに刺さったとげのようなものであろう。ミャンマーには130を超える民族が存在する。1983年の推計では、最大の民族はビルマ族であり、全体の約69.0%を占める。それ以外に主たる民族には、シャン族(8.5%)、カレン族(6.2%)、ラカイン族(4.5%)、モン族(2.4%)、ロヒンジャ族(1.7%)、そしてカチン族(1.4%)、カヤー族(0.4%)、などの少数民族があり、その他に中国系、インド系などの住民がいることになっている(2012年の推計では、

これらの推計値は若干変化しているが、大きな変化はない)。ここで、「・・・なっている」というのは、実は統計に対して疑問が持たれているからである。1983年以来、国勢調査は行われていないし、植民地時代の1931年の調査ではビルマ族は59%弱とされ、83年の調査では69%と大幅な増加となっている。

1948年以来、一部の少数民族は平等と自治権を求めて武装闘争を行ってきた。2011年3月に発足したテイン・セイン政権は8月には武装闘争する少数民族に対し、和平の実現のための協議を求め、順次協議が開始された。少数民族問題の解決はミャンマーにとって民主化の第一歩とも言われ、その成否は直接今後のミャンマーの政治・経済改革が成功するかどうかにか密接なかかわりを持つと考えられる。つまり、民主化が実現しても少数民族問題は解決されないかもしれないし、少数民族問題が解決されないために、ミャンマーの民主化は進まない可能性がある、との指摘も多い。

政府は確かに、新政権の発足以来、主要な少数民族武装勢力11のうち、カチン独立軍/カチン独立機構(KIA/KIO)を除く10の民族組織と停戦合意を実現した。だが、山岳民族でキリスト教徒が中心のカチン族は1962年の軍事クーデタ以降、カチン独立機構の下で、カチン独立軍(KIO)を組織して闘争を開始した。1994年に一時停戦に合意したが、新憲法下の国境警備隊への編入などに反発して、

2011年6月に停戦合意を破棄し、国軍との間で本格的な戦闘が発生し、その後現在に至るまで散発的な戦闘が起きている。このため、人口50万のうち5万人が難民と化し、1万7000人が中国側に脱出したといわれる。

このように少数問題はミャンマーの改革に大きな影を落とす問題であるが、少数民族問題とはそもそも何であり、その起源は何であろうか。それは一般に以下のように説明される(以下は、荒木重雄「宗教・民族から見た同世代世界」および岡部一明「ミャンマー民主化の課題と展望」東邦学誌第41巻第2号2012年12月10日刊、などを参照)。まず、多くの少数民族は従来、与えられた環境の中で焼き畑や水稲耕作などをしながら交易や交流をして静かな生活を行っていた。しかし、1885年までビルマを支配した英国植民地政府はビルマ人と非ビルマ人とを類別し、さらには非ビルマ人を民族ごとに細分して、平野部のビルマ人居住地域は総督による直轄統治を、山岳地域の少数民族に対しては、土侯・藩王などの伝統的な権力者を残し、英国一流の「間接統治」を実施した。

この政策がミャンマーの各民族に「民族意識」を目覚めさせ、さらにカレン族、チン族、カチン族などの非仏教徒の山地民にキリスト教を布教し、キリスト教徒と仏教徒の対立を生み出した。この中の最大勢力のカレン族は植民地政府に官吏、軍人、警官を供給し、ビルマ人の弾圧に

加わった。逆に、ビルマ族は仏教を軸に進められ、日本軍政下でビルマ族はカレン族を「英国の犬」とみなした。1948年の独立時には、少数民族側はビルマ族と同等の権利や民族自治の拡大を要求して、カレン族を先頭に各民族団体が反政府武装闘争を展開し始めた。さらに民族同士の対立も生じた。こうして、民族同志の不信感は大きく膨らんでしまった。

こうした中で、民族問題を解決し、国家統一を図る努力が行われなかったわけではない。その代表的な試みは1947年2月にビルマ族を代表するアウンサン将軍とカチン族などの独立運動の指導者らとともに、シャン州のパンロンで会議を開催し、独立後のビルマの方向性ないしあり方を示すものとして連邦制を確認し、合意したもので、今日「パンロン合意」として知られている。連邦制は根源的な権力は中央政府が握るが、州などの下部単位は一定の自治を保障されるという、アメリカやカナダなどに見られるような連邦主義であり、少数民族に自治権を与えるものであった。これを基に連邦憲法の基本方針を策定し、47年5月アウンサンが率いる「反ファシスト人民自由連盟」(AFPFL)の党大会で決議された。ところが、この2か月後にアウンサン将軍は暗殺されてしまった。わずか32歳であった。アウンサンの後を継いだウーヌ(アウンサンより8歳年長)も仏教の政治利用を強め、それが非仏教徒からの不信と不満を招いた。

その後、62年にウーヌから選挙管理内閣を要請されていたネウィンらが軍事クーデタを引き起こして、政権を奪取してしまった。ネウィンはウーヌ政権の14年間に墮落の時代とみなし、とりわけ国軍は少数民族への妥協的態度は許し難いとして、国軍こそは国を救うものだとの使命感を持ったと言われる。それゆえ、「パンロン合意」は有名無実化することとなったため、ビルマ族への少数民族の不信感根強くなり、特に合意に参加しなかったカレン族は最強硬派として、反政府活動を展開し続けることとなった。

このような経緯を見ると、少数民族問題は根が深く、その解決は容易でないことがわかる。一時的に解決したように見えても、彼らは決して心から信頼する可能性はうすいとみななければならない。アウンサン将軍が生きていれば、解決できた可能性が高いとすれば、もはや軍事政権は言うまでもなく、改革派を任じる現政権にも少数民族、特にカレン族の不信感を取り除くことは極めて難しく、根本的な解決の可能性はわずかに違いない。そうだとすれば、少数民族、特にカレン族にも信頼される唯一の存在として、アウンサン将軍に変わって、娘のアウンサンスーチー氏以外に適当な人物はいないのではないか。その意味で、テイン・セイン大統領が真にミャンマーの民主化を願い、国家の統一を考えるのであれば、歴史的に見ても、国民的人気の高いアウンサンスーチー氏を軟禁状態に置くなど

は論外であるばかりか、彼女への何らかの権力の移譲が少数民族問題を解決し、国家統一を実現するうえで、最も必要かつ賢明な態度といえるのではないか。もっとも、筆者がミャンマー人に直接聞いたところでは、彼女が政権を担当するだけの政治的能力や経験を積んでいるか否かには疑問があるとのことであった。そうだとすれば、彼女に代わって適当な指導者が現れることを願うばかりである。

結び

ミャンマーの政治・経済改革は着々と進んでいるようにも見えるが、前途には多くの課題が山積しており、経済発展や民主化を含む近代化の達成は容易ではないことがわかる。中でも、インフラや少数民族問題は多くの人々が楽観視する、ミャンマーの中長期的課題に大きな影を落としている。もちろん、それらをミャンマーが外国に依存しながらも、徐々にでも解決していけないというわけではない。だが、それには相当の努力と覚悟が必要であり、政府はまず改革の成果を少しずつでも実現し、国民からの支持を集めることである。また、特に軍事政権の流れをどう断ち切り、西側を中心とした国際社会もそれに対し、どのような貢献ができるのかを考えるとときであろう。また、ミャンマー自身にとっても、経済発展に必要な要因や方法はそれほど簡単かつ短期間に身につくわけではないが、ミャンマーより一歩先に行く、ASEAN 先行国と

同時に、隣国のベトナムやカンボジア、さらにはタイの経験は大きな教訓になるはずである。その意味でも、ASEAN による協力、そして日本の役割にも大きな期待がかかる。

現政権の改革が成功し経済発展を実現するためには、第1にはなんといっても国民全体から信頼され、支持を高めることが不可欠の条件であり、それにはアウンサンスーチー氏をどう扱うかが決定的に重要ではないか。ミャンマーの将来のカギを握るのは少数民族にも信頼される人物の必要性と経済に明るい指導者の登場である。ミャンマーの経済改革が成功するもう1つの大きな要因は国際社会からの信頼をどう勝ち取り、輸出とFDIを拡大できるか、である。それらの課題の克服に成功しない限りミャンマーの成功は難しい。

多くの発展要因が不足するミャンマーにも、将来に向かって多くの有望な要素があることも事実である。大きな人口、比較的高い識字率、まじめなで控えめで勤労意欲の高い国民性、低い賃金水準、などはほんの一部に過ぎない。低賃金と同時に、自然資源・観光資源も豊富に存在し、まだまだ未開発である。観光客は政治・社会の安定が続けば、急速に増加する可能性が高い。2010年に79万人程度であったが、11年には80万人を超え、12年には100万人を超えと言われる。

これらの条件や環境が整えることで、前途に立ち足る多くの困難は克服できるに相違ない。改革を成功させようとする意思と努力が、現在の政権にも国民にも感じられるだけに、改革はやがて成功できるものと信じたい。