

2019年1月4日

ミャンマーの発展を阻む見えない「枷」

公的機関における過度な上意下達の弊害

アジア事業開発グループ
シニアコンサルタント 天間 崇文

近年のミャンマー、特に経済の中心地ヤンゴンの発展は目覚ましい。訪れるたびに、立体交差道路が増え、通信サービスは改善し、お洒落なビルが新たに建ち並んでいく。筆者はそれを間近に観察しながら、過去数年ミャンマーへの経済・技術支援に携わってきたが、社会の外見上の変化とは裏腹に、その裏側、特に公的機関が内包する抜きたい旧弊が、社会経済発展の「枷」になっていると感じることも少なくない。ここでは、私の体験を中心に、その実態について私見を述べたい。

現地の公的機関に接する機会が多いのは、当然ながら、現地進出企業や、ODA等で公的機関との契約事業を実施する企業/個人である。彼らは、許認可の取得や契約締結のため、まず公的機関の末端担当者と話し合い、申請を行う。ここまでは、どこの国でも変わらない普通の手続きである。しかしミャンマーでは、そこから先が非常に厄介になる。

というのも、民間ミャンマー人、外国人を問わず、公的機関の「認可等の手続きが遅い」などの愚痴を聞かないことはまずない（例外が、日本が深く関与する「ティラワ経済特別区」のワンストップサービスであり、この手続きの迅速さは外国企業からも高く評価されている）。簡易な申請のはずが、その認可を得るのに数ヶ月以上かかった、というような話もよく耳にする。一体この手続きの遅さの原因はどこにあるのだろうか。以下、筆者が日常接しているミャンマーの国営金融機関の具体例を紹介しながら考えてみたい。

観察するに、主因の一つは社会及び組織に内在する過度な上意下達の文化・慣習だと思われる。特にミャンマーの公的機関では、常により上位者の指示を仰ぐ慣習が確立しており、中間の部・課長級職員が持つ決裁・裁量権限が著しく小さいようだ。このため、日本であれば部・課長級の決裁対象となる些細な事項までが、かなり上層の判断に委ねられる。極端な場合には、それが銀行なら頭取、政府なら大臣といった組織頂点の決裁にまで辿り着くこともある。その間には、①また聞きの繰り返して案件趣旨は不明瞭となり、②上層

部ほど現場の事情に疎くなりやすいため、各階層での再説明や追加資料が必要、といった弊害が重なる。もちろんその結果、組織上層では多くの決裁案件が集中し、決裁処理自体が遅れてしまうことになる。ひどい時には、決裁者が出張で不在の際など、関連書類が数週間から一ヶ月ほど、机の上に置き捨てられる。このように、本来不要と思われる上層にまで決裁判断が遡及し、手続き全体に膨大な時間を要する例は国営金融機関の融資実務にも見られる。たとえば、ある国営金融機関の特定の融資申請の最終決裁には、現時点で管区・州知事の署名までが求められる規則になっている。日本に置き換えれば、一個人が借入する際に都道府県知事の認可が要るようなものだ。これが、今のミャンマーの公的機関における業務の非効率性の一面である。

(図表) 現地国営金融機関への融資業務指導の風景



一部国営金融機関では、紙と鉛筆、電卓での業務がまだ一般的であり、PC及び通信インフラの導入・改善が求められている。

(出所：大和総研撮影)

これを、日本と比較するとどうだろう。日本の公的機関の「お役所仕事」にも批判は少なくないが、ミャンマーで上記のような体験を一度すると、日本の公的手続きの速さには感動さえ覚える。多くの日本の公的機関では、専決規程に類する規則が定められており、中下級職員への権限の委譲・分散化が図られている。当たり前の話だが、些細/専門的な決裁にわざわざ知事や大臣が出張することはまずありえないし、簡易な申請については相応の短期間で決裁がなされる。読者の方々も、日本の公的機関の業務機構を先入観なしで見直せば、そこに込められた効率化のための工夫に気付くことだろう。

以上で紹介した、上位者の判断に過度に依存するミャンマーの慣習が、英領期またはそれ以前の古くからのものか、約50年続いた軍事政権時代に根付いたものかはわからないが、今後のミャンマー社会で改善されるべき大きな課題であることは間違いない。アウン・サン・スー・チー氏が率いる現在のNLD政権は、行政知識を持つ人材の不足により、軍事政権の色彩を残すテインセイン前政権の官僚人材をそっくりそのまま引き継がざるをえなかった。このため、ミャンマーの公的機関の業務体質は、NLDへの政権交代を経た後も大きく改善したとは言いがたい。絶大な国民的支持を集めるスー・チー氏の存在によって上意下達の風潮がかえって強まってしまった、と語る現地ミャンマー人もおり、組織に深く染み付いた職務習慣を一新することは、並大抵のことではない。抜本的対策としては、教育制度の改革¹による新世代の育成を待つほかなない事情もあり、短期間で劇的な改善をもたらす特効薬を見出すのは極めて困難だろう。

ミャンマーは文化、経済など様々な分野で魅力的な国だが、事業環境面での問題点がまだまだ多いことは否定できない。中でも、公的機関における手続きの迅速化は、ODAプロジェクト等の進捗に直接影響するなど社会・経済への影響が甚大であり、改善を最も優先すべき課題と言える。特にその第一歩としてミャンマー政府には、たとえば、日本など他国をまねた決裁権限の委譲・分散（例：専決規程の導入）の検討・着手を願いたい。そうした組織内改革であれば、大規模な設備や資金は不要であり、政府組織内部の議論と合意だけで対応可能ではなかろうか。スー・チー氏の国民的支持と人気を背景にすれば、政府内の合意形成もさほど困難ではないだろう。現在のミャンマー政府は発足当初、省庁削減という内政改革を断行した実績を持つ。今後もそれに倣って、本稿の例に限らず、既存の業務慣習に潜む「枷」を積極的に排除していくことをミャンマー政府には期待したい。

—（本文）以上—

¹ 2017年2月、国家特別顧問であるアウン・サン・スー・チー氏はミャンマー国家教育戦略計画（2016-2021）を発表し、幼児教育から高等教育までを含む同国の教育哲学の変革の指針を示した。