

2016年3月29日 全5頁

不安定感が高まるミャンマーの政治・経済

国軍との関係悪化が経済のダウンサイドリスクに

経済調査部
エコノミスト 新田 堯之

[要約]

- 3月15日、ミャンマーの大統領選挙で元経済官僚であるティン・チョー氏が当選した。同国で文民が大統領の座に就くのは約半世紀振りである。ただし、新政権を事実上仕切るのは、国民民主連盟（NLD）の党首であるアウン・サン・スー・チー氏であろう。同氏はこれまでに「大統領の上に立つ」、「重要な事項は全て私が決める」などと述べるなど、実権を握る意向を幾度も示しており、新政権誕生後もティン・チョー氏を背後でコントロールする公算が大きい。
- 新政権はティン・セイン現政権が実施した経済政策を基本的に踏襲する見込みである。NLDが昨年11月に行われた総選挙に向けて作成したマニフェストの中で、経済政策に関わる部分を見ると現政権が力を入れてきたメニューが並ぶ。しかし、総選挙から4ヵ月以上経過した足元に至るまで、経済政策に関わるより具体的な情報がほとんど公表されていない点には物足りなさを感じる。こうした状況が長引けば、経済政策の不透明感を嫌悪した外資系企業が投資を手控える等の悪影響が発生しかねない。したがって、新政権はある程度の具体策を盛り込んだ経済政策の方向性を早期に発表する必要がある。
- 今後の政治動向を占う焦点の一つは NLD が国軍と良好な関係を維持できるかであるものの、憲法改正等の政治的 이슈を巡って両者間の対立は深まり得る。この場合、ミャンマー経済のダウンサイドリスクが高まる。具体的には、新政権が策定した経済政策が地方政府レベルで実行されないリスクに加え、可能性は低いものの軍事クーデターが勃発するリスクにも留意すべきである。
- NLD はこれらのリスクを避けるため、国軍との協調を優先するという選択肢を取ることもできる。しかし、総選挙において、NLD は軍事政権下で敷かれた非民主的な制度からの変革を訴えて勝利した政党である。総選挙当時は民主化を求める国民の受け皿となる政党として NLD 以外の選択肢は無きに等しかった。しかし、今後民主化の進展が遅れば、同党の支持者は失望してしまい、次回の総選挙では NLD 以外の政党に流れるかもしれない。したがって、新政権は民主化を求めるミャンマー国民とそれに反発する国軍の間に板挟みになりながら、政権運営を進めるといった難しい舵取りを迫られている。

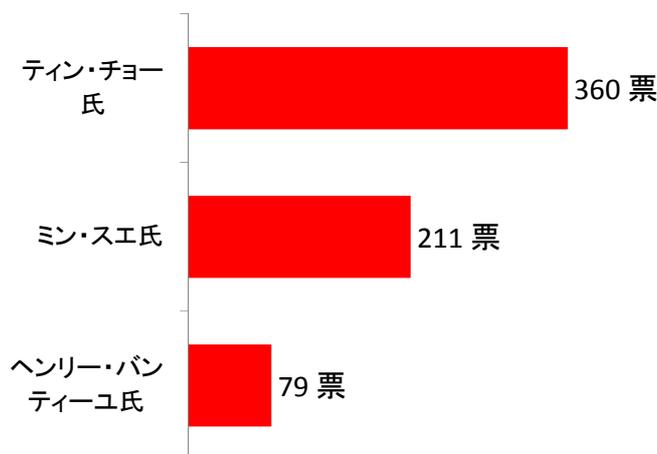
ティン・チョー氏が新大統領であるが、実権はスー・チー氏が握る見込み

3月15日、ミャンマーの大統領選挙で元経済官僚であるティン・チョー氏が当選した。同国で文民が大統領の座に就くのは約半世紀ぶりである。

ティン・チョー氏の当選は同氏が候補に擁立された時点で確実視されていた。ミャンマーの大統領選の仕組みは、下院・上院・国軍が1名ずつ候補者を指名した後、両院議員全員で行う投票で最多得票を得た人物が大統領に当選、落選した2名は自動的に副大統領に就任するシステムである。国民民主連盟（NLD）は昨年11月に実施された総選挙で大勝利を収めた結果、両院で過半数以上の議席を有する。このため、同党が大統領候補に擁立したティン・チョー氏は難なく大統領選で勝利した。なお、副大統領は元国軍幹部のミン・スエ氏、NLDに所属する少数民族出身のヘンリー・バンティエユ氏、の2名が就任する予定である。

ただし、新政権はNLDの党首であるアウン・サン・スー・チー氏が仕切る見通しである。元より、政治家としての経験を持たないティン・チョー氏が大統領候補の座を射止めたのはスー・チー氏への忠誠心が高い故の賜物であった。現憲法の規定では、息子が英国籍であるスー・チー氏は大統領資格を持たないものの、同氏は「大統領の上に立つ」、「重要な事項は全て私が決める」などと述べるなど、実権を握る意向を幾度も示していた。こうした中、スー・チー氏がコントロール可能な大統領としてティン・チョー氏はうってつけの人物であった。ティン・チョー氏はスー・チー氏と同じ高校に通っていた当時の知り合いであり、スー・チー氏が自宅軟禁に置かれていた際にも支援を続け、現在ではスー・チー氏が運営する慈善団体の幹部を務める人物である。各種報道を見る限り、新政権下でスー・チー氏は外務大臣など4つの閣僚ポストを兼任する予定であるものの、上記の経緯を踏まえれば、同氏は閣僚としての役割に留まらず、政権を事実上率いる公算が大きい。

図表1：大統領選の結果



(出所)各種報道より大和総研作成

前政権の経済政策は踏襲される見通し、詳細内容の発表が待たれる

新政権は3月末で任期が切れるテイン・セイン現政権が実施した経済政策を基本的に踏襲する見込みである。NLDが昨年11月に行われた総選挙に向けて作成したマニフェストのうち、経済分野を見ると、課税範囲の拡大、中央銀行の独立性の維持、インフラ開発・対内直接投資の促進などといった、現政権が力を入れてきたメニューが並ぶものの、具体的な施策に関してはあまり記述されていない。対照的に目立ったのは、農業や環境保護に関わる分野である。これらの分野は元より経済分野と同程度の紙面が割かれていることに加え、経済分野の中にも関連項目を持つ。この点を踏まえると、NLDはこれら2分野にかなりの比重を置いていると思われる。

もちろん、NLDのマニフェストはあくまでミャンマー国民に向けて作成されたものである。この点に鑑みれば、同党が国民の生活に直結し易い農業と環境保護分野に経済分野に負けずとも劣らない扱いを与えたこと自体には何ら違和感はない。ただし、総選挙から4ヵ月以上経過した足元に至るまで、経済政策に関わるより具体的な情報がほとんど公表されていない点には物足りなさを感じる。こうした状況が長引けば、経済政策の不透明感を嫌悪した外資系企業が投資を手控える等の悪影響が発生しかねない。したがって、新政権はある程度の具体策を盛り込んだ経済政策の方向性を早期に発表する必要があるだろう。

国軍と良好な関係を維持できなければ、経済の下振れリスクは高まる

今後の政治動向を占う焦点の一つはNLDが国軍と良好な関係を維持できるか否かである。

昨年11月の総選挙で地滑り的な勝利を収めた後、NLDと国軍の両者は対話を繰り返しており、一時は円滑な政権移行を目指す機運が高まっていたように思っていた。しかし、最近になって両者の関係には暗雲が立ち込めているように見受けられる。例えば、今年の2月頃、NLDは憲法の大統領資格に関する条項を一時的に停止する法律を制定し、スー・チー氏の大統領就任に道を開こうとしたが、国軍からの強い反発を背景に結局断念した。さらに、国軍が大統領候補に推したミン・スエ氏は軍事政権時代にNLDを弾圧した過去を持つ強硬派であるという側面を持つ。

今後、NLDと国軍の対立を深めかねない主な政治的イシューの一つとして、憲法改正が挙げられる。そもそも、NLDは現憲法の中でも、主に図表2に示されている規定を問題視していると考えられる。

図表 2 : NLD が改正を目指しているとみられる憲法の条項

項目	内容
大統領資格に関する規定	本人や配偶者、子供などが外国籍の者、もしくは外国政府から恩恵や影響を受けている者は大統領資格を持たない。この規定によって英国籍の子供を持つスー・チー氏の大統領就任は阻まれている。
軍人枠の議席を巡る規定	ミャンマーでは両院とも軍人が指名した議員が4分の1を占める。憲法改正を実施するためには、両院それぞれで4分の3以上の賛成が必要とされるため、国軍の協力を得られなければ憲法改正は実質不可能である。
国防治安評議会および非常事態宣言に関する規定	国家の緊急事態においては、大統領は国防治安評議会と調整した上で非常事態宣言を出すことができる。この場合、国軍最高司令官が立法・行政・司法の3権すべてを握る上に、国民の基本的人権を制限できる。なお、国防治安評議会のメンバーは大統領、副大統領2名、両議会の議長2名、国軍最高司令官、国軍副司令官、国防大臣、外務大臣、内務大臣、国境大臣の計11名から構成されているが、少なくとも6名は国軍関係者あるいは国軍が指名した人物が占める。

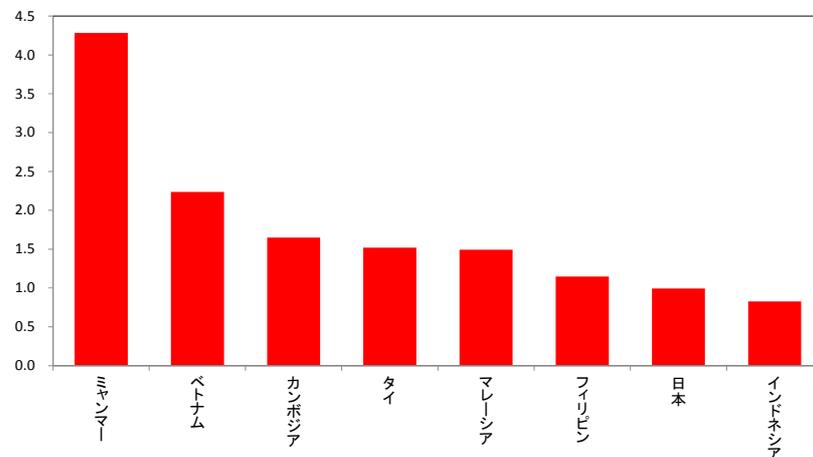
(出所)工藤年博編『ミャンマー軍事政権の行方』調査研究報告書 アジア経済研究所 2010 年 補足資料 ミャンマー連邦共和国憲法(日本語訳)より大和総研作成

NLD は憲法改正を通じてこれらの規定を大きく変更しようとしているとみられるものの、政治的権益を失いかねない国軍は断固反対の立場を取る。現行制度の下で国軍は憲法改正に関して事実上の拒否権を持つため、NLD が憲法条項を一部停止させる法律の成立に再び取り組むケースは大いにあり得る。両院で過半数の議席を保有する NLD にとって、法案の成立は憲法改正よりもハードルは低い。しかし、NLD が国軍を押し切る形で採決に踏み切れば、両者間の亀裂が深まり得る。

政権が防衛費の抑制に取り組む場合、このリスクはさらに高まる。ストックホルム国際平和研究所のデータによれば、2014 年のミャンマーの防衛費は名目 GDP 比で 4%を超えており、周辺国と比較しても圧倒的に高い水準である。持続的な成長に必要なインフラ整備や教育等へ振り向ける資金を捻出するため、財政を圧迫する防衛費の抑制に切り込む必要性は高い。しかし、実際に取り組んだ場合、これが国軍との関係悪化の決定打となりかねない。

図表 3 : 名目 GDP に占める防衛費の割合 (2014 年)

(対名目GDP比、単位: %)



(注)カンボジアの数値はストックホルム国際平和研究所推定
(出所)ストックホルム国際平和研究所より大和総研作成

仮にNLDと国軍が仲違いをした場合、ミャンマー経済のダウンサイドリスクは高まるだろう。まず懸念されるのは中央と地方政府の連携が困難になるリスクである。この背景として、内務大臣は憲法の規定により、国軍最高司令官が任命する点が挙げられる。ミャンマーの内務省は警察などを管轄する官庁であるが、中でも総務局は軍政時代からすべての行政区分に事務局を有し、中央政府が打ち出した政策を村レベルに至るまで実行するという役割を担っている。さらに、事務局のトップに立つ事務総長は地方政府ではなく、内務省に直接説明責任を負うとされる¹。換言すれば、国軍は地方行政の要となる部分を依然として握っているといえよう。今後、NLDと国軍間の関係が悪化した場合、新政権が策定した経済政策が地方で実行されない等の事態が起こり得る。

加えて、可能性は低いものの、軍事クーデターが勃発するリスクも留意すべきである。既述の通り、同国では非常事態宣言が一旦発動されれば国軍は政権を奪取できる。もちろん、非常事態宣言を発動するか否かを決定するのは大統領自身であるため、スー・チー氏が背後に控えるティン・チョー氏が易々と宣言を出すとは考えられない。しかし、国防治安評議会の委員の過半数は国軍の息がかかった者が占めるため、彼らが大統領に圧力をかけて非常事態宣言を強引に出させるという手段により、「合法クーデター」を引き起こすシナリオも警戒する必要があるだろう。このシナリオが実現した場合、欧米などからの経済制裁が復活し、ミャンマー経済が打撃を受ける事態も覚悟しなければならない。

国民と国軍の板挟みになる状況が続く

NLDはこれらのリスクを避けるため、国軍との協調を優先するという選択肢を取ることもできる。しかし、総選挙において、NLDは軍事政権下で敷かれた非民主的な制度からの変革を訴えて勝利した政党である。総選挙当時は民主化を求める国民の受け皿となる政党としてNLD以外の選択肢は皆無であった。しかし、今後民主化の進展が遅れば、同党の支持者は失望してしまい、次回の総選挙ではNLD以外の政党に流れるかもしれない。したがって、新政権は民主化を求めるミャンマー国民とそれに反発する国軍の間に板挟みになりながら、政権運営を進めるといふ難しい舵取りを迫られている。

以上

¹ Hamish Nixon, Cindy Joelene, Kyi Pyar Chit Saw, Thet Aung Lynn, and Matthew Arnold(2013) “State and Region Governments in Myanmar”
(URL: <https://asiafoundation.org/resources/pdfs/StateandRegionGovernmentsinMyanmarCESDTAF.PDF>)