

2017年3月16日 全8頁

ミャンマー新政権樹立から1年

経済・産業政策の具現化が課題

DMS(ヤンゴン駐在)
佐藤清一郎

[要約]

- 昨年3月、国民の多大な期待を受け成立した国民民主連盟(NLD)政権。過去1年の成果を振り返ると、やはり一番衝撃的だったのは、昨年10月の米国の経済制裁全面解除である。この措置により、ミャンマーへのビジネス自由度は各段に高まり、外国人のミャンマーに対する見方も大幅に変わった。
- こうした一方で、これ以外で成果を探そうとするとかなり難しい。軍との関係では、2008年の軍人優位の憲法の下、国軍は依然として国政に強い影響力を維持している。少数民族問題では、「21世紀ピンロン連邦和平会議」開催など解決に向けた仕組み作りは行われているものの、平和に向け目立った進展は見られない。経済政策や投資政策に関しては、大まかな内容は公表されているが、その具体的な実施方法がいまだ不明確である。
- 過去1年を振り返り、あまり成果がでていないNLD政権だが、ミャンマー国民のNLD政権への不満の声はあまり聞かれない。自らの力で勝ち取った民主主義に大きな満足を感じていること、改革は時間を要すると思っていること、忍耐強い国民性などが主な理由と考えられるが、今後、やはり、経済的豊かさも伴うような政策が実行されなければ、国民は不満を持つようになってくるかもしれない。
- ミャンマー政府は、民主主義が自動的に経済成長を保障するものではないことを再認識するべきである。経済政策の失敗による景気減速や所得格差拡大は、国民の不満を招き、政権基盤を危くする可能性もあるため、今後は、適切な経済・産業政策の具現化に向けて注力していくべきである。

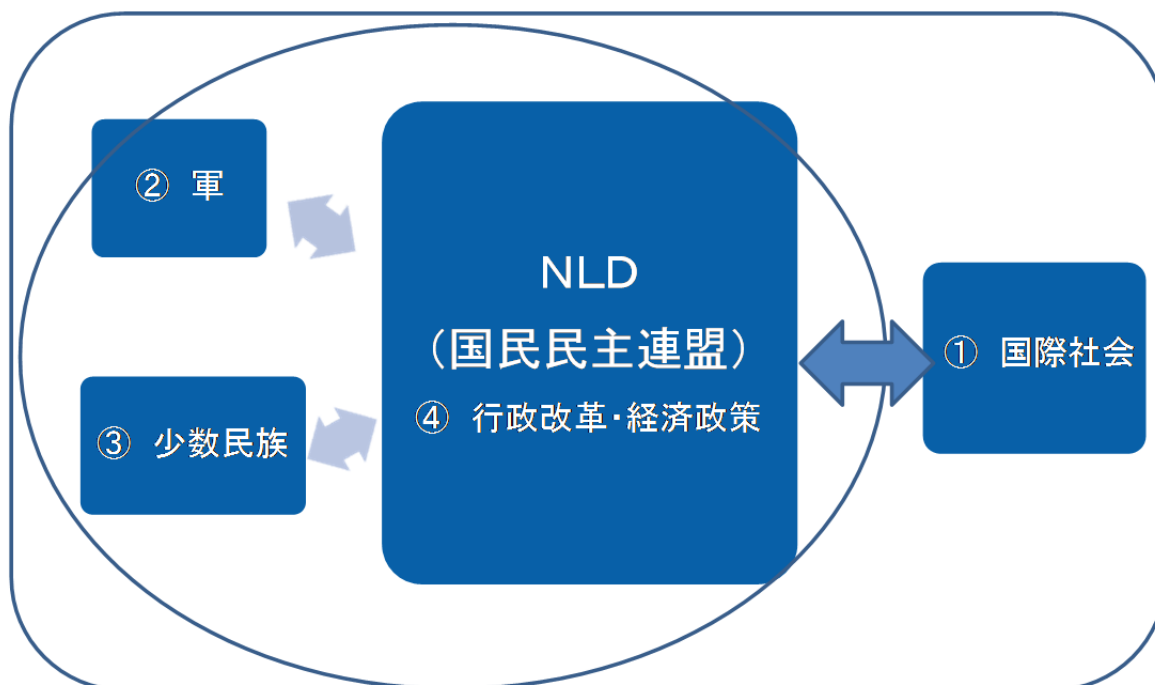
はじめに

2015年11月の総選挙で、アウン・サン・スー・チー氏率いる国民民主連盟（NLD）が単独で過半数の議席を獲得し、昨年3月新政権が成立してから約1年が経過した。NLD 政権になったことで、これまでの軍中心のやり方から民主主義的なやり方へと体制が変化して、ミャンマー国民は安堵感を覚え、国際社会も歓迎している。NLD 政権による民主主義への転換が喜ばしいことであったことは誰もが認めるところであるが、これ以外に、新政権は、どのような成果を挙げているのだろうか。そして、果たして、国民の期待に応えているのであろうか。ここでは、過去1年を振り返り、NLD 政権の成果を探りその評価を試みたい。

1. 過去1年における NLD 政権の成果及び評価

政権成立から約1年が経過した NLD 政権の成果を考える場合、分野を大きく4つに分けるとわかりやすい。すなわち、第一は国際社会との関係、第二は軍との関係、第三は少数民族との関係、そして最後が行政改革・経済政策関係である。国際社会との関係を除いて、他の項目は、昨年の NLD 政権樹立時から懸念が指摘されていた分野である。

図表1 NLD 政権の主な課題



出所：DMS 作成

国際社会との関係では、過去1年、アウン・サン・スー・チー国家最高顧問は積極的に外遊を行い、中国、インド等の周辺大国に対して巧みなバランス外交を行った。対中国との関係では、前政権で凍結されたミッソングダム建設に関して、再度検討委員会を設立した。前政権でダ

ム建設がストップして中国との関係がやや悪くなっていたが、この状況を改善したと言える。もちろん、その背景には、自国のエネルギー不足問題があることは間違いない。対米国との関係では、昨年10月7日、1997年から発動していたミャンマーに対する経済制裁を全面的に解除させたことである。「ビルマ制裁規制 (Burmese Sanction Regulation)」により経済制裁対象 (SDN) リストに掲載していた個人や企業、団体を、一部北朝鮮や麻薬関係を除いて削除させた。削除されたリストには、Htoo グループ、Asia World グループ、Max Myanmar グループ、Union of Myanmar Economic Holdings、Myanmar Economic Corporation など、ミャンマー経済に大きな影響を持っている財閥企業が含まれており、ミャンマー経済にとっては大きなプラス効果があると言えよう。また、経済制裁が解除されたことで、凍結されていたすべての資産、ミャンマー産宝石類の米国への輸入、金融・銀行取引の制限の3つが解除され、さらに国務省あての投資関連報告は不要などの措置がとられることになり、ミャンマーとのビジネスの自由度は各段に高まったと言える。経済制裁全面解除の背景には、総選挙で NLD が勝利したこと、政治犯の釈放が行われたこと、言論の自由や集会の自由等の基本的人権の状況改善などを含む民主主義の拡大が指摘されていることから考えると、これは、まさに NLD 政権が勝ち取った大きな成果と言ってよい。日本との関係では、昨年9月ラオスでの安倍首相とアウン・サン・スー・チー国家最高顧問との会談にて、ミャンマー政府は、日本側より、貧困削減、農村開発などの分野で約1,250億円の円借款供与を引き出し、また、昨年11月にアウン・サン・スー・チー国家最高顧問が訪日し安倍首相と会談した際には、都市と地方の均衡ある発展のために、農業、都市開発、人材育成などを含め、官民合わせて5年間で8,000億円規模の支援を行う約束を引き出した。このように、NLD 政権は、対米、対中国、対日本をはじめとして国際社会との関係に関しては、ここ1年で極めて大きな成果を挙げたと言えよう。

軍との関係に関しては、前政権から大きな変化は見られず、国軍は、依然として国政への影響力を維持している。すなわち、基本的には、国軍の優位性 (3人選ばれる大統領候補のうち1人は軍の推薦した人物であること、軍人が議員枠の25%を持っていること、国軍司令官が国防・内務・国境大臣の任命を行うことができることなど) が記述されている2008年の憲法に基づいた動きとなっている。こうした背景には、少数民族との和平進展のためには、国軍との連携が不可欠との思惑があり、憲法改正などを含め、急激な制度変更は、NLD 政権にとってマイナスになると考えていることがあると思われる。このように考えれば、NLD 政権が軍との関係で、急速な改革を行っていないことは、ある意味、政権安定の観点からは成果と言えるかもしれない。また、米国の経済制裁解除リストには多くの軍関係の人物が入っていたため、経済制裁解除そして制裁リストからの削除を米国から引き出した NLD 政権は、軍に恩を売った形となっており、軍との良好な関係維持の観点からは評価できる。

少数民族との関係に関しては、英国植民地時代の分割統治に起因する根深い問題で、現在まで、根本的な解決には至っていない。国軍と少数民族武装勢力の間で戦闘が続き、多くの難民が発生している。長年にわたる戦闘の結果、少数民族が住む地域では農村の荒廃が激しく経済的自立が難しい状況となっている。このように長年の懸案事項であるため、1年という期間で成果を問うような問題ではない。ただ、問題を解決するための体制づくりという観点では一定の

成果が見られた。主な成果としては、(1)昨年7月和平プロセスの事務局として国民和解・和平センター（NRPC）と和平委員会を設立して、アウン・サン・スー・チー国家最高顧問が自らセンター長に就任した。また、前政権で和平プロセスに関与していた人物を和平委員会の副委員長や和平委員会事務局長に任命して一定の継続性を確保していること、(2)前政権時代の2015年10月に政府と少数民族武装組織の間で合意された停戦合意（NCA）を継承し、署名していない少数民族武装組織へのNCA署名の働きかけ、また、停戦監視を担う共同監視委員会（JMC）と政治対話の準備枠組みとなる連邦平和対話共同委員会（UPDJC）を継続していること、(3)昨年8月、少数民族とのより包括的な合意形成のための、「21世紀ピンロン連邦和平会議」開催等である。こうした一方で、かなり懸念材料が残る形となっているのが、いわゆる「ロヒンギャ問題」である。ロヒンギャは、ミャンマー西部ラカイン州に暮らし、多くがイスラム教信者である。そのため、同国で多数を占める仏教徒から差別的な待遇を受け、人権問題として国際社会の批判が高まっている。特に、マレーシア、インドネシアなどイスラム教徒が多い国からの批判は激しいものがある。こうした状況だが、NLD政権は積極的な解決への行動を起こしていない。NLD政権がロヒンギャ問題に消極的な背景には、多数派である仏教徒の反イスラム感情は強く、ロヒンギャ問題に深入りすれば支持を失う危険性があることや迫害を主導するとされる国軍との関係を悪化させたくないとの思惑があると思われる。

行政改革・経済政策関係に関しては、まず、公約にもあった行政効率化のために、政府組織を従来の30省1府36大臣から21省2府23大臣に大幅に削減したことである。省庁削減に伴う業務の混乱や遅延等も見られるが、行政コスト削減という点では一応の評価はできるであろう。第二には、計画・財務省が取り組んでいる、貨物自動処理システム導入、港における輸出入関係作業のスピード加速である。ミャンマーは、以前から通関処理が非効率で時間がかかりすぎるとの指摘が多かった。今回の措置は、業務の処理時間を短縮して貿易拡大につながっていくことが期待される。第三は、経済・貿易省が取り組んでいる重機輸入基準緩和、国境エリアにおける貿易取扱額上限の引き上げ、輸出入免許申請書類のオンライン化着手である。重機輸入基準緩和では、成長に不可欠な資本財輸入の範囲拡大で成長にプラスとなる可能性が高く、国境貿易での取扱額上限引き上げは、国境貿易をさらに活発にさせると思われる。輸出入免許申請書類のオンライン化は、透明性、時間節約などの観点から好ましい。第四には、農業・畜産水産・灌漑省が取り組んでいる、農民への小口資金貸付制度導入、種・農薬・肥料購入への積極支援、井戸工事实施である。ミャンマーでは、依然として多くの国民が農業に従事しており、農業は重要な産業となっているが、仕事のやり方は原始的なレベルにとどまっており極めて非効率的なままである。機械導入による効率向上や品種改良による農産品の品質向上などを行い、農業部門を活性化して輸出競争力を高めていく必要性に迫られている。これに関して、機械の購入やリースには資金が必要となるので、小口資金貸付制度は、農民のニーズにマッチした政策といえる。また、種・農薬・肥料購入への積極支援は、農産品の品質を高めて農業部門の競争力を高めていくことに貢献していくであろう。第五には、情報省が取り組んでいる放送業界民営化やテレビ局チャンネル増加に向けた法改正である。放送業界民営化で、業界の効率化が期待できることに加え、テレビチャンネルが現在の2局から、5局増えて7局になること

で、番組の多様化が期待でき国民にとっては好ましいものとなるであろう。第六には、保健・スポーツ省が取り組んでいる、国民重視型のクリニック開業、医師増員に向けた動きである。現状、ミャンマーの医療事情は、極めて悪いと言わざるを得ないが、こうした措置は、それを改善していくことに寄与していくものと思われる。第七には、労働・入国管理・人口統計省が取り組んでいる、エーヤワディ管区とラカイン州に移住労働者の支援センター開所とタイ労働省と協力しての職業訓練実施である。これらの地域には移住労働者が多く存在して、そのほとんどは非熟練労働者という実態がある。そのため、今回の措置は、労働者への技術習得機会の提供を通じて、貧困削減への寄与が期待される。第八には、ホテル・観光省が取り組んでいる、観光業の全国規模での展開模索、旅行業免許費用の半額化、ネットでの免許申請の可能化である。旅行業免許費用の半額化、ネットでの免許申請を可能としたことにより、申請件数の増加が期待でき、旅行業界の拡大に寄与していくことになるであろう。観光業は、外貨獲得の重要な産業となるが、ミャンマーではこれまで、それほど真剣に旅行産業の育成を行ってきたとの印象はない。観光地といわれる場所までの交通アクセスが悪い上に、観光地でのホテルの設備はあまり整っておらず観光気分になれるような雰囲気ではない。こうした状況を招いている背景には、軍事政権下で、閉鎖性が高かったことが大きく影響していると思われるが、観光資源の有効活用という観点からは、極めて残念な状況にある。NLD 政権では、観光産業を外貨獲得の重要な産業と位置づけ、全国規模でビジネス展開を考えようとしている。これは、これまでにはなかった視点であり、ある程度評価できるであろう。ただ、開発資金をどのように調達していくかが今後の課題として残る。

経済政策に関しては、昨年7月に重要な12項目として公表された。しかし、この政策を見る限り、どのような方法で経済を発展させていくのか、優先順位は何かといった内容を読み取ることができず、極めて具体性に欠けた内容であると言わざるを得ない。また、昨年11月には、投資政策が発表された。政策では、経済開発における外資の重要性を認識して外資奨励のスタンスを基本とした項目が盛り込まれている。外資を奨励する方向での政策を考えるスタンスは評価できるものの、具体性に欠ける内容と言わざるを得ず、さらなる検討余地が大いにある。

図表 2 経済政策 12 項目 (2016 年 7 月発表)

目標	国民和解を目指した連邦民主主義国家に向けたツール構築 州・地域間の公平な経済発展 若者世代育成のための機会提供 国民参加型発展を持続させるシステム構築
政策	1.透明性の高い財政システム構築 2.国有企業の民営化及び中小企業の育成 3.教育・職業訓練システムの強化 4.インフラ整備と公共システムの電子化 5.国内外のミャンマー人の雇用創出 6.農業・工業の均衡した発展、輸出産業の振興 7.外資誘致法制と知財法制の整備 8.農業・中小零細企業支援の金融制度構築 9.開発における、環境と文化遺産の保全 10.公平・効率的な税制構築 11.高度技能・先端技術の開発促進 12.ASEANと全世界に貢献する経済活動の実行

出所：計画・財務省より DMS 作成

図表 3 投資政策 (2016 年 11 月発表)

<p>1.相互に利益をもたらす責任ある外国投資は歓迎</p> <p>2.投資委員会と政府関係機関は、透明・明確・迅速な手続きで外国投資促進</p> <p>3.マクロ経済安定、法の支配、紛争解決手段、信頼ある金融機能などの投資環境整備</p> <p>4.国家開発における外資の重要性を認識し以下のことを行う</p> <p>(a) 予見可能な規則枠組みの確立</p> <p>(b) 差し押さえからの事業保護</p> <p>(c) 税引き後利益に関する送金権保護</p> <p>(d) 承認された投資への土地長期リース提供</p> <p>5. 内外投資家は、環境保護や天然資源に関わる分野で責任ある事業行動原則を遵守</p> <p>6. 外国人は、国家安全保障、文化、社会関連事業は許可せず。制限業種は明示、公開する</p> <p>7. 投資奨励分野</p> <p>(a) 農業関連事業(生産性向上、高付加価値を支える投資)</p> <p>(b) 技術移転により国内生産化を可能とする事業</p> <p>(c) 中小企業振興支援事業</p> <p>(d) インフラ開発投資</p> <p>(e) 職業・教育訓練を提供する投資</p> <p>(f) 開発が遅れた地域への投資</p> <p>(g) 産業都市、経済集積開発への投資</p> <p>(h) 観光関連投資</p>
--

出所：計画・財務省より DMS 作成

図表 4 主な課題に対する対応とその評価

課題	主な対応	評価
国際社会との関係	ミソソダム建設再検討委員会設立、米国経済制裁解除、日本から援助引き出し	◎
軍との関係	急速な改革実施せず、米国経済制裁解除による軍への恩恵付与	△
少数民族との関係	国民和解・和平センター(NRPC)及び和平委員会設立、共同監視委員会と連邦平和対話共同委員会の継続、21世紀ピンロン連邦和平会議開催、ロヒンギャ問題への消極対応	△
行政改革・経済政策関係	政府組織合理化、貨物自動処理システム導入、輸出入免許申請オンライン化、農民への小口資金貸付実施、放送業界民営化に向けた法改正、国民重視型クリニック開業、移住労働者支援センター開所及び職業訓練実施、旅行業免許費用半額化、ネットでの免許申請を可能化、経済政策・投資政策公表	△

出所：DMS 作成

2. 今後の展望

昨年3月、NLD 政権が成立して民主主義へと体制移行したミャンマー。しかし、前述のように、過去1年でNLD 政権が行った実績を見ると、成果として大きく評価できるのは国際関係の分野のみである。軍との関係に関しては、関係を悪化させていない点では成果だが、改革の点では進展がなく評価できない。少数民族との関係に関しては、解決に向けた仕組み作りを行った点は評価できるが、平和に向けた状況改善がなかった点では評価できない。また、ロヒンギャ問題に対する取り扱いに関しても、明確な解決に向けた方向性が見えず危うさが残る状況となっている。行政改革・経済政策の分野に関しては、政府組織合理化、輸出入免許申請オンライン化着手、農民への小口資金貸付実施、旅行業免許費用の半額化、ネットでの免許申請可能化などが主な実績として挙げられるが、それ以外では、あまり評価に値するものがなかったと言えよう。特に、公表された経済政策が、今後の具体的な成長のイメージを描けるような内容になっていないことや、各項目を具体的に実施するための方法に関しても細目が示されていないことは再検討の余地を大いに残している。こうした状況となっている背景には、NLD 政権内部に経済政策に精通した人物が少ないこと、政策決定のやり方が、従来の軍的なやり方から民主的なやり方へ変わったことで決定までの時間が長くなったこと、省庁再編により政策策定の責任者が明確になっていないこと等があると考えられる。

今後、経済政策を策定していくにあたって重要なポイントになるのは、エネルギー不足問題をどのように解決していくのか、農業部門の競争力をどのようにして向上させるか、教育レベルをどのようにレベルアップして人材育成へと結びつけるか、国民目線に立った医療制度をどのように浸透させるか、そして、海外投資家に心地良い制度環境をいかに構築するかなどである。ミャンマーの場合、引き続き、国内の資金、人材の不足は否めないため、外国の資金、ノウハウに頼らなければならない場面が多い。この意味でも、他のアジア諸国との競争の中で、いかに自国に投資を呼び込めるかは最重要政策となる。

現在のマクロ経済状況を見ると、高インフレ、通貨安などで、国民の生活は楽であるとは言えない。むしろ、日々生活が苦しくなっていると言ってもいいかもしれない。しかし、こうした状況でも、ミャンマーの人々は、今のところ、NLD 政権に対してそれほど不満を持っている様子は見られない。その大きな理由は、やはり、NLD 政権成立で、人々は公正な選挙により自らの力で民主主義を勝ち取ったとの意識があるからと思われる。長く軍政下におかれたミャンマー人にとっては、自らの力で勝ち取った民主主義というのは極めてすばらしく価値のあるものである。また、改革は時間を要していることや忍耐強い国民性であることも理由として挙げられるかもしれない。

しかし、ここで再認識すべきは、民主主義が経済成長を自動的に保障するものではないということだろう。ミャンマー国民が民主主義を歓迎しているとはいっても、日々の生活が苦しくなっていくような経済政策しかとれないような政権では、将来的には、国民の不満を招き政権基盤を危うくするリスクは否定できない。ミャンマー政府は、この点を十分認識し、できるだけ早く適切な経済・産業政策の策定およびその具現化に着手すべきである。