

2021年2月3日 全8頁

軍事クーデター後のミャンマー

1年間の「非常事態宣言」発令

リサーチ業務部 主席研究員 佐藤清一郎

[要約]

- 2021年2月1日未明、ミャンマー国軍は、NLD（国民民主連盟）党首のアウン・サン・スー・チー国家顧問兼外相、ウィン・ミン大統領を含む幹部を拘束した。国軍系テレビは、1年間の「非常事態宣言」の発令、国軍出身のミン・スエ副大統領が大統領代理、立法・行政・司法の全権はミン・アウン・フライン国軍総司令官が掌握すると伝えた。
- アウン・サン・スー・チー氏は、昨年11月の総選挙での大勝を受けて、2008年憲法の改正などを含め、2期目の政権への意欲を示していた。国軍は、国軍の既得権益を守った上での民主主義は容認できるが、それを崩していくような民主主義は容認できないとのスタンスに立っており、それが揺るがされる恐れがあるとの判断で、今回の行動に至ったと察せられる。
- 軍事クーデターの経済への影響は、短期的にはネガティブだが、やや違った面も見えてくる。すなわち、依然として経済活動の多くが軍との関わりが強いこと、新たに任命された閣僚の多くが、2011年からのテイン・セイン政権当時の人物であることなどを考えると、事態が落ち着けば、海外から投資再開の動きが出ることも否定はできないのである。
- 中国などと国境を接し、また、国境周辺に少数民族問題、そしてロヒンギャ問題を抱えるミャンマーにあっては、国軍の果たす役割は極めて大きい。このため、いずれの政党でも、政権運営にあたっては、その価値を十分に評価した仕組みを取り入れることが政権安定の重要ポイントである。民主化への道を急ぐと、今回のようなことが再発する可能性がある。
- 欧米や日本としては、ミャンマーの孤立化による中国勢力の拡大を防ぐべく国軍の行動を非難しつつも、一方では、経済発展に向けた地道な援助の道を探るといった難しい対応が求められることになるだろう。

1. ミャンマー軍事クーデター

2021年2月1日未明、ミャンマー国軍は、NLD（国民民主連盟）党首のアウン・サン・スー・チー国家顧問兼外相、ウィン・ミン大統領を含む幹部を拘束した。国軍系テレビは、1年間の「非常事態宣言」の発令を伝え、国軍出身のミン・スエ副大統領が大統領代理、立法・行政・司法の全権はミン・アウン・フライン国軍総司令官が掌握すると発表した。これに対して、米国、英国、欧州連合、国際連合などは、強く非難する声明を出しているが、中国は非難を避け事態を見守るとしている。また、アセアン加盟国も、加盟国の同胞ということもあり、強く非難した表現は避けている。

今回の事の発端は、NLDが大勝した昨年11月の総選挙（上下両院選）について、国軍が不正の可能性があると批判していたが、NLDはそれに対する明確な対応をせず、そのことで、2021年1月31日、国軍は、2008年憲法に定められている自由で公正な選挙の民主的規範を守るために可能なことを全て実行するとの発言をしていたことである。

2月1日、首都ネピドーでは総選挙後初めての連邦議会下院が招集される予定だったが、それはかなわなかった。報道によれば、アウン・サン・スー・チー国家顧問兼外相やウィン・ミン大統領は、現在、ネピドーの自宅に軟禁されている。また、同日夜には、新しい大臣が次々と任命され軍事政権を既成事実化しようとしている。大臣の顔ぶれは、2011年に発足したUSDP（連邦団結発展党）のテイン・セイン政権のもとで閣僚や省庁幹部であった人物が多く実務型となっている。

2月1日は、クーデターによる混乱で、ヤンゴンでは、一時、携帯電話が通じなくなったり、インターネットの不具合で銀行業務が停止したり、また、証券取引所の取引停止、空港への道路閉鎖などが起きたが、大きな混乱は伝えられていない。

2. 軍事クーデターの背景

ミャンマーは、2011年の軍事政権の民政移管後、国が開放されたことで、海外からの投資が大幅に増加し、一時は、ホテルが確保できないほどの盛り上がりを見せた。アジア最後のフロンティアということで、日本からも多くの企業が進出した。この結果、経済は、急速に成長率を高め、年間8%を超える成長を遂げた年もあった。

こうした状況下で、2015年11月に行われた総選挙では、政権与党である国軍関係のUSDPが議席を伸ばすことが期待されたが、結果は、NLDが単独過半数を確保して政権交代となった。NLDの基本的な考え方は、少数民族も含め全ての人に平等に権利があることを前提とした社会の実現であり、その場合、少数民族に自治や資源管理を認め、緩やかな連邦国家構築を目指すとしている。公約としては、憲法改正、政治改革、国軍の特権をなくしスリムな行政組織構築、徴税能力向上、国民の多くが従事している農業の活性化、基礎的インフラの整備、教育改革、基礎的医療の充実等である。教育改革では、初等教育、職業訓練教育に力を入れることや、少数民族の言

語や文化を守る教育システム構築、大学の自治の保証などである。基礎的医療充実に関しては、医療従事者への教育や職業訓練を行うことで医療の効率化を図り患者のコスト負担を減らすような政策をとるとしている。

こうした一連の公約を実現すべく、2016年3月からNLD政権が始動した。行政のスリム化や教育・医療に関しては、ある程度の成果があったと思われるが、経済については、軍事政権時代のいくつかのプロジェクト停止や環境アセスメントの強化なども影響して思うように好転せず、少数民族との和解に関しては、「21世紀パンロン会議」を通して、和平への前進を模索したが中途半端な状態で終わり、ロヒンギャの国内紛争への対応も上手く進まず未解決、憲法改正も国軍との関係から進展せずという状況であった。このため、2020年11月に実施された総選挙では、当初予想として、実績不足によりNLDは苦戦して議席を減らすのではないかと、単独過半数維持がギリギリではないかと、他政党との連立もあるのではないかなどの憶測が広まったが、結果は、USDPが議席を減らす一方で、NLDは2015年の総選挙で獲得した議席を上回る大勝（上院224議席中138、下院440議席中258）となった。このことにより、ミャンマー国民は、目先の経済状況や公約の実績云々などよりも、過去の経験からくる軍事政権への嫌悪感が極めて強いことが明らかとなったわけだが、USDPにとっては想定外だったかもしれない。

アウン・サン・スー・チー氏は、これまで国軍との関係に関しては、極めて慎重に対応してきた経緯がある。例えば、予算における軍事費は減らしてはいるが、早急に国軍の既得権益崩しを行うようなことはせず、また、ロヒンギャへの国軍の弾圧問題（2017年8月）でオランダの国際刑事裁判所に出廷した際（2019年12月）には、公聴会の場で、国際的な非難を覚悟の上で、国軍を擁護するような発言を行っている。国際的立場より国内の政権維持を考慮した上での判断なのだろうが、国内で、国軍がいかに力を持っているのかを示す証拠ともなった。

しかしながら、今年の総選挙での大勝後には、事態にやや変化が見られた。すなわち、今年の総選挙の不正を訴える国軍の主張に対して、明確な対応を行わなかったり、2期目の政権では、全議席の4分の1は、軍人議員が占めるという文言が入った国軍が作成した2008年の憲法を改正することを行うことに改めて意欲を燃やしたりしたのである。総選挙結果での国民の民意をバックにということなのだろうが、このことは、国軍からすれば、相当に脅威に映ったはずである。国軍は、2016年のNLD政権成立当初から、国軍の既得権益を守った上での民主主義は容認できるが、それを崩していくような民主主義は容認できないとの立場をとっていたと考えられる。これまでは、NLDは、それを感じながら動き、対外的には民主化、対内的には国軍の既得権益維持ということで、政権は、微妙なバランスの上で成り立っていた。しかし、上述のようなアウン・サン・スー・チー氏の微妙な態度の変化を受けて、国軍は、将来的に地位を揺るがされる恐れがあると判断したこと、そして、より前向きには、少数民族やロヒンギャなどを含む問題を解決し平穏な社会をもたらすことができるのは自分たちであるとの思いから、今回の行動に至ったと察せられる。

3. 経済への影響

1) 短期とその後

経済への影響は、NLDによる抗議デモや職場放棄による混乱、従業員の安全確保のための工場の一時的な操業停止や自宅待機、国際線（一般客）の5月末までの運行停止（陸路での移動は可能）、海外からの投資の延期や停止の可能性など、短期的にはネガティブ材料が多い。しかしながら、より中期的には、違った面も見えてくる。ミャンマーでは、依然として、既存の経済活動の多くが国軍との繋がりを利用しながら行われていること、そして、国軍との繋がりの深い財閥が多く存在することなどを考えると、軍事政権下でもビジネスが促進される可能性はあるのである。

実際に過去の事実として、2011年から発足した国軍系 USDP のテイン・セイン政権では、米国の経済制裁が残っている中でも、5年間の間に、（1）8%を超える経済成長による国民生活の向上、（2）海外との良好な関係構築による国際社会におけるミャンマーの存在感拡大、（3）海外からの援助引出しによる国内経済への貢献、（4）外資導入による通信インフラ構築、石油・ガス開発促進、（5）ヤンゴン国際空港整備、（6）ティラワ経済特別区開発など様々な実績を残していた。

今回、軍事政権で任命された閣僚の多くが、テイン・セイン政権のもとで閣僚や省庁幹部であった人物であることを考えると、政策運営の経験があるため、政権が安定して国内の安全性が確保されたのちには、海外からミャンマーへの投資呼び込みを行い、それをきっかけに、経済を、再び、成長軌道へと乗せていく可能性も否定はできない。

2) 最近の経済動向との関係

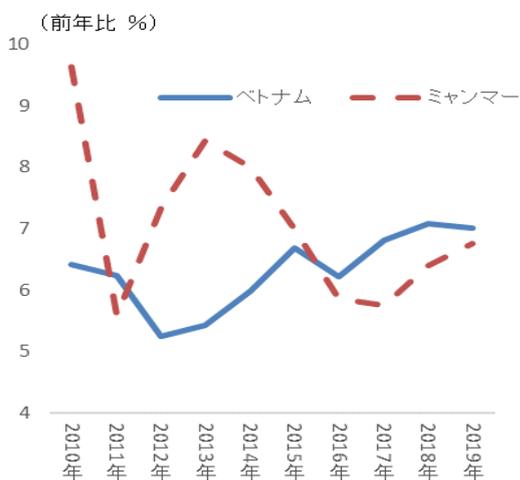
ミャンマー経済が絶好調であれば今回のクーデターの影響は大きいですが、ミャンマーの最近の経済状況を見ると、海外からの直接投資が減少ぎみであり、経済にも勢いが感じられない。同じような工業化を目指すベトナムが、チャイナ・プラスワンの投資受け入れ国としての地位を確保して、順調に経済拡大を続けている状況とは対照的な動きとなっている。

このため、今回の件で、経済の勢いをそがれたとの感覚は少ない。ただ、短期的には、工業化へのスピードがスローダウンすることは避けられず、ベトナムとの差は更に拡大していくことになるであろう。

ミャンマーは、先に成長を遂げているベトナムに対しては、身近な存在として注視しているが、成長率格差拡大の状況を、軍事政権がどのように判断していくか注目される。この点に関して、海外からの投資政策への関わりが深い投資・対外関係大臣には、アウン・ナイン・ウー氏が任命されたことは、朗報である。彼は、工業化推進には外資の技術・ノウハウが不可欠との認識があり、また、国内での付加価値増加には、現在の繊維製品中心の産業から電気機械や輸送機械

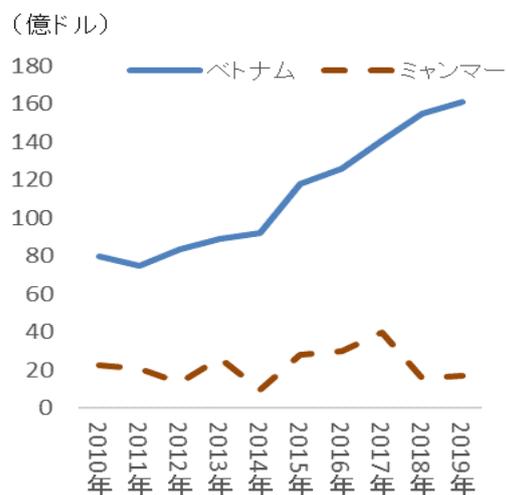
などの産業へのシフトが必要と強く思っている。投資勧誘のため、度々、日本を訪れており、その力量には期待したいところである。

図表 1 実質 GDP 成長率の推移



出所：ADB より大和総研作成

図表 2 海外直接投資流入額の推移



出所：アセアン事務局より大和総研作成

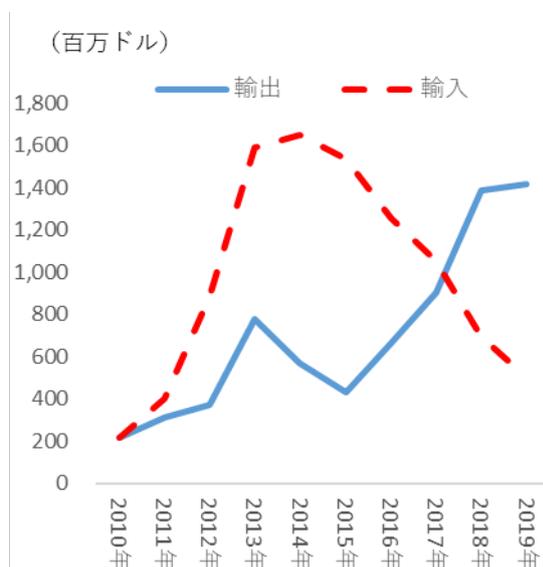
3) 日本との関係

ミャンマーと日本は、2011年のミャンマーの対外開放政策を機に、経済関係が深まってきている。2010年以降の貿易や投資の動きで見ると、まず貿易に関しては、2010年当初は、ミャンマーの日本への輸出や日本からの輸入は、双方とも、約2億ドル程度であったが、それが、ミャンマーの日本からの輸入は、2014、15年あたりに16億ドルまで伸びている。これは、ミャンマーが、日本から輸送機器（主に中古車）、一般機械、電気機器などを輸入したためである。一方で日本へ輸出できる商品は豆類、魚介類などで少なかったため、対日貿易では大幅な輸入超で貿易赤字であった。しかしその後は、ミャンマーで繊維製品関係の企業育成に成功したことで、特恵関税を利用した、日本へのアパレルや履物の輸出の大幅増とミャンマーが中古車輸入を禁止したことによる輸入減で、対日貿易は黒字に転換してきている。アパレルや履物の輸出に関しては、加工・生産から輸送までの一連のインフラが整備されつつあり、短期的には、クーデターによる混乱の影響は避けられないが、日本への輸出の増加トレンドは継続し、結果、対日貿易収支は、黒字となると予想される。

ミャンマーへの海外直接投資（FDI）は、人権問題などで欧米からの投資が減少して全体としても失速している状況だが、日本については、大きく減少するような動きとはなっていない。2010年から2014年までのFDI流入額合計は107百万ドル、2015年から2018年までは、同442百万ドルと増加となっている。こうした背景には、日本政府の援助スタンスや日本がミャンマーと共同で進めているティラワ経済特別区の開発が順調に進んでいることが関係していると思われる。今後、軍事政権時代に始まったティラワ経済特別区の人脈を活かして、再度、アプロー

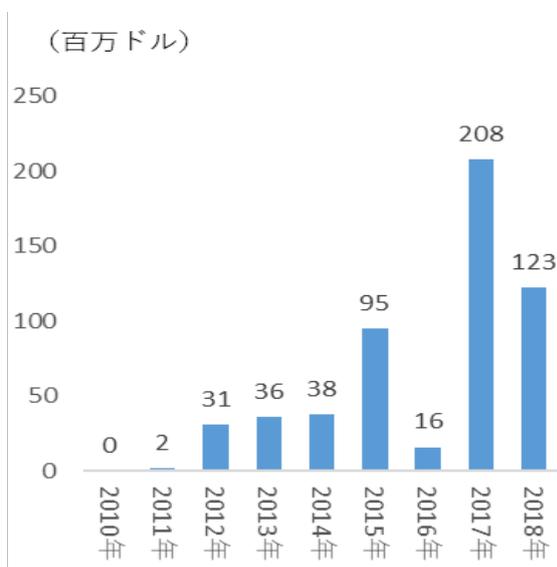
チすることができれば、日本からの更なる投資増加が期待できる可能性はあるだろう。

図表3 ミャンマーの対日貿易の推移



出所：ADB より大和総研作成

図表4 ミャンマーの日本からの FDI 流入額



出所：ADB より大和総研作成

4) 現地進出の日本企業

多くの現地進出企業が加盟しているミャンマー日本商工会議所のデータによれば、2021年1月末現在、会員数は436社となっている。会員数は、2014年度末に222社と前年度末から大幅増加となった後、増加傾向が続いている。2021年1月末の436社という数値は、軍事政権の民政移管前の2010年度末の51社と比較すると、約8.5倍となっており、民政移管後のミャンマーへの日本企業の関心の高さがうかがえる。前述のように、日本からの海外直接投資があまり減少していなこともとも整合的である。

図表5 ミャンマー日本商工会議所会員数の推移 (年度末)

部会名	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
貿易部会	9	10	10	10	14	19	22	23	26	26	27	27	27	27
金融・保険部会	6	6	6	6	10	12	12	12	15	18	19	23	22	25
工業部会	11	12	13	13	20	35	48	64	74	85	89	92	88	94
建設部会	9	8	8	8	13	30	59	83	104	114	119	124	125	131
流通・サービス部会	15	15	14	16	28	50	55	71	88	90	93	100	103	115
運輸部会							26	31	37	41	41	42	43	44
総数	50	51	51	53	85	146	222	284	348	374	388	408	408	436

注：2021は1月末の値

出所：ミャンマー日本商工会議所資料より大和総研作成

部会ごとの動きとしては、建設部会や流通・サービス部会の会社の多さが目立ち、その次が、製造業関連に関わる会社の会員が多い工業部会となっている。建設部会に属する企業は、複合施設、工場、病院、学校などの建設案件に携わっていることが多い。流通・サービス部会では、例えば、イオンが Creation Myanmar Group of Companies Limited と共同で運営するイオンオレンジというスーパーを現地で運営している。製造業に関しては、食品加工、縫製品の加工・生産など軽工業に属する企業が多くなっている。

現地進出の日本企業が関わる主な代表的なプロジェクトとしては、通信は、KDDI と住友商事が現地との合弁会社を設立して、MPT（ミャンマー郵政公社）への技術支援、不動産関連では、大成建設、三菱商事、三菱地所が現地の SPA グループと共同で開発しているヤンゴン駅宿舎跡地のヨマセントラル、東京建物、フジタ、ホテルオークラが現地企業と共同で開発している軍事博物館跡地のオークラプレステージ、工業団地は、ティラワ経済特別区で現地生産を開始したスズキや生産に備えた工場建設を行っているトヨタ自動車（今月生産開始予定）などがある。サービスアパートメントや自動車などの投資額が大きなものは、経済状況に大きく左右されるため、これらプロジェクトの成否は、軍事政権がどれだけ海外からの投資を呼び込み、国内経済を活性化できるかがポイントになってくる。ティラワ経済特別区には、これらの他にも、建材関連、包装・容器、縫製、食品・飲料、農機、肥料、医療関連、靴、物流、冷凍冷蔵倉庫、産業用ガス、工作機械、カメラ部品、木工製品、飼料、ゴム製品、産業廃棄物処理、職業訓練、レンタルと多岐にわたった業種が進出している。一部企業からは、社員の安全確保のため、工場の一時操業停止などが伝えられており、短期的には、ネガティブな影響が懸念される。

4. 今後の展望

中国などと国境を接し、また、国境周辺に少数民族問題、そしてロヒンギャ問題を抱えるミャンマーにあっては、国軍の果たす役割は極めて大きい。このため、いずれの政党でも、政権運営にあたっては、その価値を十分に評価した仕組みを取り入れることが政権安定の重要なポイントである。今回のクーデターが、そうした部分にも大きく関わっていたとすると、今後、どこかのタイミングで軍事政権以外の政権が成立した場合には、国軍との関係をどのように保つかが最重要となる。民主化を急ぐあまり、国軍の既得権益に踏み込みすぎると、今回と同じようなことが繰り返される可能性がある。民主化へのコストを増やさないためにも、民主化への道は、焦らず段階的に模索していくことが求められる。

外国との関係でいえば、今回の件では、過去の欧米による経済制裁の際に経験したような現象が起きてくる可能性もある。すなわち、欧米からの投資が減少する一方で、中国の存在感が増してくるということである。仮に、欧米や日本が、ミャンマーが孤立化するような方向での政策をとった場合、中国への傾斜が更に強まる可能性があり、日本の安全保障上の観点からも好ましくない。従って、欧米や日本としては、国軍の行動を非難しつつも、一方では、経済発展に向け

た地道な援助の道を探るといふ難しい対応が求められることになる。

また、仮に、米国の経済制裁が復活した場合、2011年以降の軍事政権が民政移管により、米国の経済制裁下でも、主には中国を中心にその他外国との関係を上手く築いて経済成長を遂げたという経験が活かされると思われるため、即座に、経済への大きなダメージは考えにくく、日本など他国の企業活動への影響も限られたものとなるであろう。