

太陽 ASG

エグゼクティブ・ニュース

テーマ：ミャンマーの民主化政策と改革路線

執筆者：前駐ミャンマー大使 齊藤 隆志氏

要旨（以下の要旨は1分50秒でお読みいただけます。）

昨年（2012年）の政権発足後、高い支持率を誇る安倍内閣は、外交戦略上重要な拠点であり、かつ高い成長力の見込める東南アジアとの外交を重視する姿勢を示しています。安倍政権の最初の訪問国には、麻生副総理によるミャンマーが選ばれました。

ミャンマー（旧ビルマ）は、第二次世界大戦時にビルマで終戦を迎え、復員後に群馬県でご住職となった実在の人物がモデルの「ビルマの堅琴」（竹山道雄著）でもその名が知られていますが、戦後長い間、社会主義体制や軍事政権が続いたため、今一つミャンマーの国情は理解されていないように窺われます。

今回は、昨年10月までミャンマー大使を務められた齊藤隆志氏に最近の同国の民主化政策と改革路線について解説していただきます。

ミャンマーは1948年に英国から独立し、1962年のクーデター以降、長い間軍事政権が続きましたが、2011年の民政移管後はテインセイン大統領の下で、政治犯の釈放、民主勢力の政治参加、少数民族問題の解決等に向け、着実に民主化を進めています。

この間、社会主義経済の失敗と軍事政権下での半鎖国政策から経済が停滞し、アセアンの最貧国とされてきたミャンマーですが、新政権は外資導入により産業振興を図る改革開放政策を打ち出しました。民主化の進展により昨年夏に米国の経済制裁も解除され、海外からの投資優遇を盛り込んだ外国投資法も今年になって新法に改正されています。

一方、130以上もある民族の内、人口の70%を占めるビルマ族以外は少数民族であり、11の主要武装勢力の内、カレン族など10の武装勢力との停戦合意に漕ぎ着けていますが、タイに避難した10数万人の難民帰還の問題など少数民族の課題は残されています。

ミャンマー人は敬虔な仏教徒で慎み深く、独立運動で日本軍の助力を得ていた歴史などから大変親日的な国です。未開の資源の豊かさ、労働賃金の低廉さを背景に、民主化政策以降、日本のミャンマー支援強化の動きが明確になっており、今年になってからは、インフラ整備に向け500億円以上の円借款の供与にも合意しています。

同国は、2015年に次期総選挙が予定されておりそれが大きな節目となることは間違いありません。再び軍事クーデターの起こる可能性は低く、現政権かアウンサウンソーチーの新政権か、が問われることになりそうです。ミャンマー独立の立役者であったアウンサウン将軍の娘として国民から高い支持を得ているアウンサウンソーチー女史ですが、憲法で軍人議席25%を保証されている現政権側といずれが次期政権の座に就くのかは、見通せません。ただ、いずれが政権を取ろうとも民主化の進展と外資導入の必要性に変わりはなく、民主化と改革開放路線の方向性は変わるまい、と考えられます。

「太陽 ASG エグゼクティブ・ニュース」バックナンバーはこちら⇒<http://www.gtjapan.com/library/newsletter/>
本ニュースレターに関するご意見・ご要望をお待ちしております。Tel: 03-5770-8916 e-mail: t-asgMC@gtjapan.com
太陽 ASG グループ マーケティングコミュニケーションズ 担当 藤澤清江

テーマ：ミャンマーの民主化政策と改革路線

前駐ミャンマー大使 齊藤隆志

1. 初めに

1948年に英国から独立し、その後1962年のクーデター以降軍事政権が続いたミャンマーの民主化と自由化は、2010年11月の総選挙に始まり、2年半以上を経過した。その速度と規模は、当初人々が予想あるいは期待していたものより、早くかつ広範囲に亘るものであるといえるし、今もまだそうした改革は進められている。この動きは、おそらく2015年の次の総選挙で一つの区切りがつくものと思われる。

ミャンマーは地政学的に、西はインドから中東に向かって開け、北は中国が控え、東に自らもその一員であるアセアンと繋がるという微妙で重要な位置にある。また、経済的には、アフリカを除けば、残された唯一の未開のフロンティアといわれる。それは、ほぼタイと同じ程度の人口と国土をもち、タイにはない未開の資源が開発を待っているからである。勿論、単純労働者の賃金がバンコクの4分の1以下、上海の7分の1以下である（2012年JETRO<日本貿易振興機構>調査）ことは大変魅力的である。世界中から経済人がミャンマー詣でで賑わっている所以である。日本にとっては、チャイナプラスワンの最後の候補地であり、かつ、その親日度を考えれば、これ以上有望な経済パートナーはないといえる。同時に、この有望なパートナーは、つい数年前まで20年以上に亘り、軍事独裁政権が支配し、国際社会から批判され、孤立していた国であるという歴史的な事実が、投資家にとって心理的な障害となっているかもしれないし、経済制度という点では、未整備な部分が多く、インフラも十分ではないということも事実である。そうしたことが、現時点では、日本からの本格的な投資が実現していないことの原因といえることができる。

2. 民主化の動き

2010年の総選挙、翌2011年3月の民政移管により、ミャンマーの民主化が始まったが、当初、ミャンマーの一般国民も国際社会も懐疑的であった。その理由としては、20年以上に亘る軍政の記憶がまだ新しいこと、新政府ができたといっても旧軍事政権とほぼ同じ人達により構成されていること、議会も民主勢力はいないこと、かつ、上下両院各々の議席の4分の1は国軍司令官が指名する軍人議員であること、等が挙げられる。また、国際社会としても、旧軍事政権に要求し続けてきた「政治犯の釈放」「少数民族問題の解決」「（アウンサンスーチー女史を象徴とする）民主勢力の政治参加」などの問題に対する新政府の対応を見極める必要があった。これに対し、テインセイン大統領率いる新政府は、国民生活の向上と民主化の進展を政策目標として鮮明にし、改革を進めて行くことになる。

具体的には、数回に分けて政治犯の釈放を実施し、2012年1月までには殆どの政治犯を釈放し、国際社会も最早この問題を大きな論点とすることはなくなった。

少数民族問題（注）は、一朝一夕に解決できるような問題ではないことは誰でも理解していることではあるが、粘り強く武装勢力との話し合いを進め、カレン族武装勢力との停戦合意に至る等の進展を実現し、引き続き前向きかつ真摯に交渉を進めることによって、国際社会の理解を得ることに成功しつつある。

（注）後述（4頁「4. 少数民族問題」参照）。

また、アウンサンスーチー女史との間では、2011年8月に大統領との会談を実現し、相互の信頼関係の樹立に努め、その後も同女史の要求を可能な限り受け入れ、2012年4月の補欠選挙への同女史の参加という形で和解を実現したといえることができる。また、検閲の緩和から廃止、集会デモ法の制定、労働関係法の改正などを行い、表現の自由、政治活動の自由、労働者の権利擁護など、民主化自由化の根幹に関わる制度の改革を進めている。国際社会も、こうしたミャンマーの動き踏まえ、まずアセアンが新政府の強い要望に応え、2014年のミャンマー議長国就任を承認し、その後も、テインセイン大統領の諸外国訪問また各国首脳等のミャンマー訪問など新政府を国際社会の一員として認知しただけでなく、ミャンマー側が強く求めていた経済制裁の緩和ないし解除に踏み切るなど新政府の民主化への努力に応えている。このように現在ではテインセイン大統領の新政府が進める民主化について疑いを持つ者はいないし、制度的にも、議員の4分の1が軍人であるという憲法上の規定を除けば、ミャンマーが他のアセアンの国は勿論普通の民主的な国とは異なると考える理由はない。

3. 経済の改革開放政策

IMFの統計によれば、2010年のミャンマーの一人当たりGDPは741ドルであった。この時、カンボジアが752ドル、タイが4,992ドルであった。また、戦前はバンコクよりラングーンの方が発展していたといわれている。上記の計数から明らかのように、ミャンマーは現在アセアンの最貧国である。そうなった原因は様々な要素があるだろうが、おおまかなことをいえば、社会主義経済の失敗とその後の軍事政権での半鎖国政策が主要な原因といえよう。軍事政権下でのミャンマー経済は、前近代的な農業と天然ガスの輸出、中国、タイ、シンガポール等との貿易、外国投資は、大半が中国でタイその他が多少の投資を行っているという図式であった。

新政府の目指す所は、このような偏った経済構造を多様化し、外資を導入することによって産業振興を図ろうという、所謂（いわゆる）改革開放政策である。民主化は、それ自体新政府の政治的使命であり目標であるが、同時にミャンマー投資に政治的リスクはないということも外国投資家にわかってもらうためにも必要であった。外資導入の最大の障害は、米国の経済制裁であったが、民主化の進展により2012年夏に制裁解除が実現した。これにより世界中の投資家は、米国政府の意向を気にすることなくミャンマーへの投資が可能となり、また、それまでできなかったドルでの決済も可能となった。

しかしそれだけでは不十分であり、様々な制度を変える事が必要であった。まず為替レートの統一であるが、これは大方の予想に反して混乱なく実現した。続いて、外国投資法の改正である。これは、20年以上前に制定されたこの法律に従って投資を行えば、それなりの優遇措置が受けられるというものであったが、実際には不透明な運用に委ねられていた。新政府は、早くからその改正に向けて検討を進めてきたが、議会の承認を得て、新法（細則を含めて）ができたのは、今年（2013年）初めであった。この改正の過程で、テインセイン大統領は、一度議会が承認したものを不十分であるとして署名を拒否し、再審議修正させた上で最終的な承認を与えたが、これは同大統領が外資導入政策を如何に重視しているかを示したものと見える。その他にも、金融機関の近代化、証券市場の整備、不動産所有制度の改革など様々な制度改革に投資環境の改善という観点から取り組んできている。インフラの未整備も問題であるが、そもそもインフラが整備されている途上国などあるはずもないし、主要な援助国が援助を再開し、世銀等の国際機関も資金供与できるようになった今、今後はどんどん改善されていくと期待できる。

4. 少数民族問題

ミャンマーには130以上の民族があり、人口の約70%がビルマ族で残り約30%が少数民族である。戦後独立の際、少数民族は自治を認められた国家体制を求めたが、結局、ビルマ族による中央集権国家となり、これを受け入れない一部の少数民族が武力抗争を続け、今日に至っている。ただ、全ての少数民族が戦っているわけではなく、また、戦っている民族もその民族すべての人達が戦っているわけではなく大半の人達は平和な暮らしをしている。また戦っている諸民族が統一戦線を組んでいるわけでもなく、さらには、各々の武装勢力の中には派閥のようなものも存在するといわれている。長い歴史をもった複雑な問題である。

これまで中央政府は、武力による征圧、或（あるいは）は、時に平和的な話し合いにより問題の解決を図ろうとしてきたが、成功したことがなかった。国際社会や人権団体からは、少数民族弾圧と人権蹂躪だとして様々な非難を浴びせられてきた問題であり、新政府としては、真剣に取り組まなければならない課題であるし、これまで相当力をいれて和平交渉を進めようと努力してきたと言える。カレン族との停戦はその成果であり、現在までに11の主要武装勢力のうちカチン族を除く10の武装勢力との停戦合意に至っている。但し、最終的な解決を図るには、少数民族の自治権と経済的利益をどの程度認めるかという本質的な問題があり、簡単なことであるとは思えないし、カレン族の問題だけをとりても、タイ側に難民として避難している十数万の人達を帰還させ国内に定住させる必要があるという問題がある。和平交渉そのものに国際社会が関与することはできないが、定住問題などの周辺的な事柄で支援を行い交渉の進展を助けることは国際社会の果たすべき役割である。

5. 日本との関係

ミャンマーほど親日的な国はないとよくいわれるが、これは現地に行ってみれば実感できることである。ミャンマーの人達が敬虔な仏教徒で慎み深く、でも、非常にホスピタリティ（もてなしの精神）に富んだ人達であるということが関係するかもしれない。

ミャンマーには日本との間で所謂（いわゆる）歴史問題というようなこともないし、むしろ、敗走する日本兵が助けられたといった話を聞いたりする。アウンサン将軍他の独立の志士が日本軍の助力を得ていたという歴史があり、かつ、そのことがよく知られているということも影響しているだろう。

1988年に軍事政権が成立するまで日本はミャンマーにとって最大の援助国であり続けたが、その後は欧米諸国と協調して抑制的な援助にとどめた。それでも日本は、人道支援や人材育成などの形で可能な範囲で支援を続けたが、他のアジアの国に対するような大きな経済援助はできない状況であったし、民間の経済活動も低調であった。

新政府が成立し、民主化が進展するのを踏まえて、日本は早い段階から経済協力の再開を表明し、今年に入って、少数民族支援等を含めて200億円以上の無償資金、また、インフラ整備等のため500億円以上の円借款の供与に合意し、対ミャンマー支援の強化の姿勢を明確に示した。また、これに先立ち過去の延滞債務の解消も合意し、他の債権国や国際機関の延滞債務問題の解決に指針を与え、ミャンマーがこれらの援助国から資金供与を受けることが可能となるよう側面的な支援も行った。実際、今年1月ADB

（Asian Development Bank：アジア開発銀行）が5億ドル以上、世銀が4億ドル以上の融資を決定している。民間レベルでは、個々の企業のトップや経団連他の経済団体のミッションなどが多数訪問し、かつてない活況を呈し続けている。

6. 日本の支援への期待

こうした日本のミャンマー支援の強化は、国造りのための資金源を多様化したいという新政府の希望に応えるものであるし、民主化を進める新政府を力づけるものでもあるという意味で大変重要である。即ち、民主化が単に政治制度の変更というだけでなく、一般国民の日常生活の改善という形で恩恵をもたらすものであればある程、新政府としては一層強力に民主化と改革を進めて行くことができるということであり、そのためには国際社会からのいわば物心両面の支援が必要であるということである。

勿論、民間の経済活動も国造りの上で非常に重要である。ミャンマーが必要としているのは、外国からの資金と技術である。この点、日本に対する期待は非常に大きい。それは、日本が経済大国であり、高い技術水準を維持しているということだけではなく、過去長い年月支援し続けた歴史と日本から購入した機械等の製品や日本が建設した発電所等のインフラが良いものであることを知っているからである。ミャンマーの人達の、日本のモノ、消費材であれインフラであれ、日本のモノに対する信頼は絶大なものがあるのは、ミャンマーの人達と話すれば直ぐにわかることである。官民一体となったミャンマー支援は、こうしたミャンマー側の期待に応え、その国造りに寄与するとともに、日本企業にとっては新たな生産拠点と市場を提供するものであり、双方に利益をもたらすことは疑いない。

7. 今後のミャンマーの展望

2015年の次期総選挙が大きな節目となることは間違いないが、そこに至るまでの過程で現政権が国民の不興を買うような大きな失策を冒すようなことはないだろうし、引き続き民主化と改革が進められて行くと思われる。また、今年秋のアセアン競技大会と来年のアセアンサミットの主催は、国民の気持ちをひとつの方向にまとめるとともに、新生ミャンマーの姿を諸外国に示すよい機会となるであろう。

軍事クーデターのシナリオはない—現政権か、アウンサンスーチー新政権か

2015年に何が起こるかという点については、いくつかのシナリオが考えられるが、最悪のシナリオ、即ち、再び軍事クーデターというシナリオはない。それは世界からの完全な孤立を意味し、政治的にも経済的にもミャンマーは生きて行けなくなる。教養があり誇り高いミャンマーの軍人がそのような大義名分がない愚行に走るとは考えられない。

従って現政権が継続するか、アウンサンスーチー女史が政権を担うかのどちらかであると思われる。ミャンマーでは、世論調査ということが行われなから、国民の支持率を数字で知ることは難しい。昨年（2012年）4月の補欠選挙では、上下両院 664 議席中 45 議席を争ったが、アウンサンスーチー女史の NLD（National League for Democracy：国民民主同盟）は、得票率 70%以上で 43 議席を獲得し、圧勝した。同女史に対する支持がどのようなものであるか、をこの数字は示している。しかしこの選挙は 1 年以上前のことであるし、総選挙までまだ 2 年あるということと政権側は軍人議席 25%を保證されているので、この補欠選挙の結果だけみて、NLD が総選挙の結果過半数を獲得すると予想することは適切ではないように思われる。軍事政権下で抑圧された国民にとって、アウンサンスーチー女史は唯一の希望の星であったが、これだけ民主化と自由化が進展してしまうと、星の輝きがいつまでも続くと考えるのは楽観的にすぎるかもしれない。

また、仮に NLD が過半数を占めたとしても、アウンサンスーチー女史が直ぐに大統領になれるわけではない。憲法上外国籍をもった子供のいる人は大統領になれない（同

女史の子息は英国籍といわれている) ことになっているからである。そして憲法を改正するためには両院の4分の3以上の賛成(その後国民投票)を必要とするからである。つまり軍人議員の一部の支持がなければならないということである。ただ、この点に関しては、アウンサンスーチー女史が、国民特に軍人のゆるぎない尊敬の対象であるアウンサン将軍の娘であるということは考慮に値する。

現政権の課題—国民生活の改善

現政権側としては、引き続き民主化と改革を進めていくが、それだけでは総選挙で勝つことはできないであろう。前述したように国民生活が改善されることが必要である。幸い経済成長率は上昇が予想されているが、それは数字の上での話であり、目に見えた形で人々の生活がよくなり、かつ、引き続き良くなることを期待させるようなこと、例えば、電力供給の改善により停電がなくなるとか、工業団地の造成により雇用が創出されるとか、農業補助政策により、農民が農耕機具を買えるようになるとか、といった状況を、今後2年間で実現しなければならないであろう。またテインセイン大統領は、就任後自分は1期限りであると述べていたが、昨年10月に続投の可能性に言及した。これまでの民主化と改革が同大統領の強力な指導力により実現してきたものであることを考えると、同大統領の去就は国民の投票行動に大きく影響すると思われる。アウンサンスーチー女史の圧倒的な人気に対抗できる人がいるとすれば、それはテインセイン大統領だけであるからである。

民主化と改革開放政策は変わらず

2年後の総選挙の結果を予測する事はできないが、現政権であれば当然これまでの政策を継続する事になるし、アウンサンスーチー女史になれば、それは一層加速されるであろう。経済については未知数の部分が多いが、同女史もミャンマー経済の発展にとって外資が必要であることは認めており、この点でも基本的には大きな変更があるとは考えられない。2015年は大きな節目となるであろうが、ミャンマーが進む方向、即ち、民主化と改革開放政策という大きな方向性は変わりようがないと考える。

以 上





執筆者紹介

齊藤 隆志（さいとう たかし） 1949年 東京都生まれ
前駐ミャンマー大使

<学歴・職歴>

1974年 東京大学文学部卒業
1974年 外務省入省
1991年 経済局途上地域課長
1992年 在仏日本大使館等勤務
2004年 日本貿易振興機構 理事
2007年 特命全権大使 セネガル駐節(ちゅうさつ)
2010年～ 特命全権大使 ミャンマー駐節(ちゅうさつ)
2012年