

序章 ポスト軍政のミャンマー -- 改革はどこまで進んだか

著者	工藤 年博
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	アジ研選書
シリーズ番号	39
雑誌名	ポスト軍政のミャンマー : 改革の実像
ページ	1-23
発行年	2015
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00016774

序 章

ポスト軍政のミャンマー

——改革はどこまで進んだか——

工 藤 年 博

はじめに

本書は、「ポスト軍政」を迎え、大きな変化のなかにあるミャンマーの政治・経済・社会を多面的に理解し、そのうえで改革の現在位置を示し、将来課題を検討することを目的としている。そこで、本章では各論に入るまえに、もういちど改革が始まった経緯を振り返り、将来を展望するうえで重要な論点を整理することで、本書の水先案内としたい⁽¹⁾。

第1節 「ポスト軍政」幕開けの背景

テインセイン政権による改革の最大の成果は何かと問われれば、それは欧米諸国をはじめとする国際社会との関係を改善し、グローバル経済へ再参入し、経済成長を追求する国際環境を整えたことであると答えるだろう。米国やEUから厳しい制裁を科されてきたミャンマーは、ながらく国際社会のパリアー（嫌われ者）であった。日本は制裁を科してはいなかったが、援助を凍結してきた。また、欧米諸国が制裁を科すミャンマーに、日本企業が進出することも事実上難しかった。

しかし、ミャンマーの地政学的重要性や経済の潜在力の大きさは、各国

政府・企業ともに正しく認識していた。高い識字率と勤勉な人口5100万人を抱え、豊富な天然資源と東南アジア大陸部最大の国土面積を有し、中国・インド・タイなど経済成長著しい5カ国と国境を接し、インド洋に面するミャンマーの重要性は誰の目にも明らかであった。ミャンマーが国際社会に復帰しさえすれば、すぐにでも進出しようと目論む外国企業は多かった。

こうしたミャンマーが20年以上の歳月を経て、テインセイン政権の改革により国際社会に復帰してきたのである。その衝撃は大きかった。ミャンマーは「アジア最後のフロンティア」として注目を浴び、各国政府は相次いで高官を送り、多くのビジネス・ミッションが来訪した。2008年度に10万人にすぎなかった外国人観光客（空路で入国した人のみ）は、2011年度には27万人に増加した。ヤンゴンの高級ホテルやサービス・アパートの価格は3～5倍に跳ね上がった。

それはまるで、世界が「ミャンマー」という新たな国を発見したような騒ぎであった。実際、大方の多国籍企業にとって、欧米の制裁を科されている国に進出することは困難であり、軍事政権下のミャンマーは市場あるいは生産拠点としては存在していないに等しかった。米国・EUの制裁の緩和・解除は、世界に新生ミャンマーを発見させたのである。

今やミャンマーは世界に愛される存在となった。先進諸国からは経済協力の申し出が相次ぎ、外国企業からは投資プロジェクトがつつぎと提案される。世界中からラブ・コールを送られ、ミャンマー政府関係者は外国からの乗客対応や、各国の招待による外遊に忙しい。これまでミャンマー経済は「長期停滞」の代名詞であったが、今やその成長を疑うものはない。

振り返ってみれば、軍事政権とアウンサンスーチー（以下、スーチー）氏が代表する民主化勢力との20年以上に及ぶ闘いはなんだったのだろうかとの疑問が湧く。「民主化」（いまだに括弧つきではあるが）によってこのような利益を得られるのであれば、なぜ両陣営はもっと早く妥協し、協力関係を結ばなかったのであろうか。なぜ改革は4年前にようやく始まり、なぜ4年前まで始まらなかったのであろうか。この原点を理解しておかなくては、改革の現状を評価し、そのゆくえを展望することはできない。

ここでのキーワードは、軍事政権の「自信」と「焦り」、スーチー氏の「挑戦」と「挫折」である。

まず、国軍の側をみてみよう。国軍が23年間の統治を通じてめざし、達成したことは、国軍の政治関与を維持する国家体制の構築と、欧米諸国から制裁を受けるなかでの経済的生き残りであった⁽²⁾。第1に、2008年憲法に国軍が制度的に国政に関与できる仕組みが盛り込まれた。議席の4分の1は国軍司令官が指名する国軍議員で占められ、国防・内務・国境の3大臣は国軍司令官によって指名され、国家の非常事態時には国軍司令官が全権を掌握することが規定された。第2に、軍事力の強化である。兵力は20万人から40万人に拡大され、国防費も増加した。国軍関連企業による経済権益も確立された。第3に、資源開発（とくに天然ガス）による外貨の獲得である。第4に、資源輸出を武器に中国、タイ、インドなど近隣諸国との関係強化を図ったことである。ミャンマー軍事政権は近隣諸国との貿易により、欧米諸国の制裁の影響を緩和することができた。第5に、国軍がバックアップする政党・連邦団結発展党（USDP）を結成し、2010年の総選挙で「圧勝」した。こうした一連の成果により、軍事政権は国内統治に一定の自信をもっていた。

しかし、国軍の権力基盤の強化は強権的な手段で達成されたため、副作用も大きかった。学生運動を封じ込めるため大学は長いあいだ閉鎖され、多くの民主活動家は投獄され、スーチー氏は自宅軟禁におかれた。マスメディアは統制され、言論の自由は封殺された。スーチー氏がいうように、「ミャンマー国民は、軍事政権下、自国において囚人のような状況」⁽³⁾におかれたのである。それでも、国民からの異議申立ては続き、2007年には僧侶デモが発生した。軍事政権はいつまでたっても、統治の正統性を獲得することができなかった。

国際社会においても、ミャンマーは不名誉な地位に落ちた。欧米諸国からは制裁を科され、国連からは毎年非難決議が出された。国連安全保障理事会においても、ミャンマー問題がとりあげられるに至った。グローバル経済の時代にあって、国際社会から疎外されているのは経済成長の見込みはない。実際、ミャンマーへの外国投資は、中国、タイ、韓国からの資源開

発に限られていた。近隣諸国が外資を導入して経済成長を加速するなかで、ミャンマー軍事政権は焦りを強めていった。

一方、スーチー氏は1990年総選挙の結果に基づき権力を移譲することを要求し、軍事政権に挑戦し続けた。そのための彼女の武器は、ノーベル平和賞受賞者という国際的名声とアウンサン將軍の娘という点も含めた国内の人気であった。スーチー氏は国際的名声を梃子に、国際社会（とくに欧米諸国）から軍事政権への制裁を引き出し、経済協力を停止させた。また、スーチー氏は自宅軟禁から解放されるたびに地方遊説へ行き、その国内の人気を梃子に大衆動員を図り、軍事政権に圧力をかけた。その結果、軍事政権の反発を招き、2003年5月に地方でスーチー氏を乗せた車が襲撃されるというディペイン事件が発生した。

しかし、すでに述べたとおり軍事政権は権力基盤を固めており、かつ中国、インド、ASEAN等との関係強化にも成功して、国内外の圧力に屈することはなかった。スーチー氏に対しては国家防御法に基づく自宅軟禁が繰り返され、国民民主連盟（NLD）の弱体化や彼女自身の高齢化も問題となっていた。2010年11月に自宅軟禁から解放された時スーチー氏は65歳、もういちど国家防御法で拘束されれば次の総選挙（2015年）にも出馬できなくなるとの危機感が募った。スーチー氏の挑戦は、挫折しかけていたのである。

このようにテインセイン政権が発足する直前、両陣営はともにジレンマを抱え、新たな方向を模索せざるを得ない状況にあった。そして、この双方のジレンマを解く画期的な方法が、テインセイン大統領とスーチー氏との協力関係の構築であったのである。協力の呼びかけは、テインセイン大統領からなされ、これにスーチー氏が呼応した。こうして両者の協力関係が構築され、改革が急ピッチで進むことになったのである。

さて、ここまでは、なぜ改革が始まったのかについての話である。しかし、両陣営のトップが話し合い、妥協するだけで安定的な改革が進むのであれば、なぜ23年ものあいだ対立が続いたのであろうか。両陣営が抱えるジレンマは、おそくとも21世紀初頭には明らかになっていたはずである。この時点で、両陣営はなぜ対話を模索しなかったのか。その意味では、両陣営の幹部、とくに軍事政権の首脳陣の責任は重い。しかし、両陣営の協

力関係の構築は「言うは易く行うは難し」であった。これが実現するためには、少なくともふたつの条件が必要であった。

第1に、20年にわたり軍事政権を率いてきた、タンシュエ前議長の引退である。前議長はシャン州での対共産党作戦における戦果など、武功によって出世した、ミャンマー国軍の典型的な野戦将校である。国家を反政府武装勢力から命をかけて救ってきたのは国軍であるとの自負心と使命感をもつタンシュエ前議長にとって、外国人と結婚し、国家分裂の危機の時にずっと外国に住んでいたスーチー氏となぜ話さなければならないのか、なぜ彼女の協力を得なければ国際社会に復帰できないのか、その意味がわからなかったにちがいない。

国際社会がどんなに非難しようとも、資源の豊富なミャンマーは生き残ることができる、とも考えていたのであろう。そもそも、前議長は軍事政権の時代を通じて、道路、鉄道、ダムなどのインフラを整備し、国営工場の増設によって経済成長を達成したと考えていたはずである。ミャンマーの公式 GDP は1999年度以来、12年連続で2桁成長を記録していたのである。

現在、タンシュエ前議長が政府や国軍に対して、どの程度の影響力をもっているのはわからない。しかし、すべての公職から引退しており、日々の政治判断においては、テインセイン大統領の裁量が大きいことは間違いない。

第2に、改革派の指導者、すなわちテインセイン大統領の出現である。テインセイン大統領はタンシュエ前議長よりも10歳以上若い。国軍内にあっても、世代間で世界認識にちがいがあった可能性はある。冷戦後のグローバリゼーションの時代にあって、民主主義・人権などの普遍的価値がかつてないほどに重要な政治ファクターになったことに、若い方の人間は気づいていたのかもしれない。

さらに重要な点は、テインセイン大統領が2007年の僧侶デモの直前に病氣療養中の当時のソーウィン首相に代わり首相代行となり、僧侶デモの武力弾圧の直後に首相に就任したため、国内の混乱を治めると同時に、厳しい非難を浴びせる国際社会の矢面に立つという役目を経験したことである。この時、テインセイン大統領はスーチー氏との協力以外に、国際社会に復

帰する道はないと悟ったのではないか。

テインセイン首相（当時）は2008年2月に、総選挙を2010年内に実施すると発表した。軍事政権が進めていた「民主化ロードマップ」に、はじめて日付が入ったのである。この頃から改革派の考え方が国軍の主流となっていく、後にテインセイン政権が改革を進めるための、国軍内の基盤を準備したと考えられる。さらには、この頃までに先に述べた国軍の権力基盤が制度的にも物理的にも確立し、移行期を安定的にコントロールできるとの自信が軍事政権に生まれていたのではないだろうか。

こうして、テインセイン政権による改革への準備が、ようやく整ったのである。もう一方の当事者であるスーチー氏側の事情は紙幅の関係上割愛するが、彼女が協力姿勢に転ずるためにも相応の時間が必要であったという点は指摘しておきたい。両陣営ともに二十数年の消耗戦の末に、2011年にたどりついたのである。両陣営がもっと早く協力すべきであったと批判するのは、やはり歴史の後知恵というべきなのかもしれない。

両陣営が抱えるふたつのジレンマのなかで、「ポスト軍政」は幕を開けた。誰がどのようにこのジレンマを解いたのか。それはテインセイン大統領とスーチー氏との協力であった。しかし、目標を異にする両者が、各々が抱えるジレンマを解くために妥協することで成立する協力関係は、じつは脆弱である。

では、両陣営の協力関係を維持・強化する鍵は何であろうか。やや唐突に聞こえるかもしれないが、それは所得・教育・保健・言論の自由などを含めた、国民生活の向上であろう。今の体制が国民生活の向上をもたらすことができれば、テインセイン大統領とスーチー氏ともに国民の支持を得ることができる。これにより、両者は現在の民主化、経済開放路線を、お互いに妥協しつつ、またさまざまな動機から反対する諸勢力を抑えつつ、推進することが可能となる。

一方、生活水準の向上と質の改善を享受する国民は、双方の極端な動きに反対するはずである。たとえば、国軍がなんらかの理由でクーデターを起こすとか、スーチー氏がなんらかの理由で拙速な民主化を国軍に突きつけたり、国際社会に再び制裁を呼びかけたりすることがあれば、国民はこ

れに反対するだろう。現在の改革路線に対する国民の支持が、両陣営を規律づけ、穏健な協力関係を維持する誘因となる。少なくとも、この4年間はそうであった。

第2節 「ポスト2015年」の政治展望

こうして、ミャンマーの「ポスト軍政」は国軍とスーチー氏が抱えるジレンマを解く唯一の方法として、両者が協力関係を築くことでようやく幕を開けることができた。しかし、その協力関係の基盤は脆弱である。ポスト軍政の政治がこれからも安定するのか、経済開放路線が多くの国民が享受できる成長をもたらすのか、こうした問いに対する答えは自明ではない。

この問題を考えるために、本節でははじめにテインセイン政権のこれまでの改革を評価し、その現在位置を確認する。そのうえで、次の総選挙が行われる2015年を画期ととらえ、「ポスト2015年」の政治課題を考察する。

テインセイン政権は改革を段階的に進めてきた。第1段階は政治改革、およびそれによる国際関係の改善である。改革がもっとも大きな成果を上げたのはこの段階である。2011年央以降のミャンマー・ブームが起きたのは、この改革による。

大統領は2012年6月に改革は第2段階の経済改革に入ると宣言した。経済改革は政治改革とは性格を異にする。リーダーが決断することで大きく進展する政治改革とはちがひ、経済改革は成長の基盤をつくりあげるプロセスである。もちろん規制緩和や自由化は経済改革の重要な要素であり、それはミャンマー経済に一定の成長をもたらした。しかし、多くの場合その成長への貢献は1回かぎりであり、規制緩和と自由化だけで持続的な経済成長が実現するわけではない。

本書でも議論するように、たとえば、金融・為替制度はテインセイン政権下で最も大きな改革を経験した分野であり、多重為替の解消や中央銀行の自律性の確保など、積年の課題に決着がつけられた。しかし、肝心の銀行システムは脆弱なままである。ミャンマーの銀行が預金、与信、決済等

の機能を効率的に提供するためには、制度的・物理的インフラ整備と人材育成が必要であり、これには時間がかかる（第3章を参照）。

ミャンマー経済の屋台骨である農業部門も大きな改革を経験した。農業政策は軍事政権時代のコメ生産中心から、農民の生活向上と貧困削減をめざすものへと抜本的な転換をはたした。しかし、政策が変わったからといって、すぐに農業の生産性が向上し、農民の所得が増えるわけではない（第4章を参照）。

結局、テインセイン政権のここまでの評価は、次のようになる。新政権は大胆な政治改革と「民主化」によりミャンマーを国際社会へと復帰させ、もって世界の市場、資本、技術、経済協力へのアクセスを回復し、高成長をめざす環境を整えた。また、軍政時代の経済統制を緩め、規制緩和や自由化をすすめた。その成果は大きかった。

しかし、ひとたび制度やインフラをつくり上げる段階に入ると、その進捗は必ずしも順調ではない。考えてみれば、ミャンマーは半世紀にもわたって実質的に国を閉ざしてきたわけで、国際社会に復帰したからといってすぐに成長に必要な基盤を構築できるはずもない。テインセイン政権は経済統制を緩め、抑圧的な政策を修正したとはいえ、たとえば中小企業を応援する政策が実効性をもって実施されるようになったわけではない。政府は抑圧的な政策により民間企業の足を引っ張ることをやめただけで、それを振興するには至っていない。こうした現実には、政府、国民、支援国、外国企業などがようやく気づいたというのが、ここ数年来のミャンマー・ブームを経た、改革の現在位置というべきであろう。

テインセイン政権の任期の終盤は、ややもすれば期待先行のきらいがあったそれまでのミャンマー・ブームから卒業し、人材育成、行政改革、中小企業の育成など中長期的な改革に取り組むことが課題となった。しかし、ミャンマーは2015年11月に総選挙、12月にはASEAN 経済共同体（AEC）の実現というふたつの大イベントを控えている。テインセイン政権が改革を急ぐのは、少しでも目にみえる成果を出して総選挙を有利に戦い、かつAECによる国内産業への衝撃を緩和しようと考えているからにはほかならない。

このことは改革を急ぐ原動力となる一方、テインセイン政権の足かせと

もなってきた。経済成長の基盤を築く仕事が短期的に達成できないことは明らかであり、2015年までに間に合わない改革は多い。そもそも経済開発は不断の改革を必要とするわけで、ひとつの改革を成し遂げたら、次の改革に進まなければならない。にもかかわらず、現在の閣僚のなかには、2015年までに完成しないプロジェクトや改革プログラムを等閑視する者もあったという。

また、選挙が近づくにしたがい、党派的争いも激しくなりつつある。ミャンマー議会は与党・連邦団結発展党（USDP）が過半数を占め、これに加えて国軍議員が4分の1の議席をもっている。にもかかわらず、これまで議会では活発かつ実質的な議論がなされてきた。野党第1党の国民民主連盟（NLD）の議席は全体の1割にも満たないが、USDPが数の力で議論を押し切るということは少なかった。与党・野党ともに改革推進のために、小異を捨て大同についてきたし、大統領や政府のラバー・スタンプでもなかった（第1章を参照）。しかし、総選挙が視野に入ってくるなかで、政党間あるいは同じ政党内でも不協和音が聞かれるようになった。

さらには、ポピュリズムの台頭も懸念される。すでに議会では、票田となり得る階層へ向けた利益誘導の動きが観察される。「外国投資法」の改正をめぐる議会と政府との対立（国内企業保護のために外資規制を強めたい議会と外資誘致を進めたい政府の確執）や、次期大統領の座をねらうシュエマン人民代表院議長が農民票を得るために主導したとされる、いわゆる「農民保護法」などがその事例である。

民主化のなかで、国民がデモやストライキで異議申立てをし、メディアがこれを自由に報道することが可能となった。国民の要望は複雑となり、利害調整は難しくなっている。多様な国民の要望に応えつつ、国全体の成長をいかに実現していくのか。政府は難しい舵取りを求められている。

さて、ポスト2015年で最も注目されるのは、スーチー氏が大統領になれるか否かである。スーチー氏が大統領になれば、ミャンマーの民主化は国際社会から完全な認知を得ることになる。

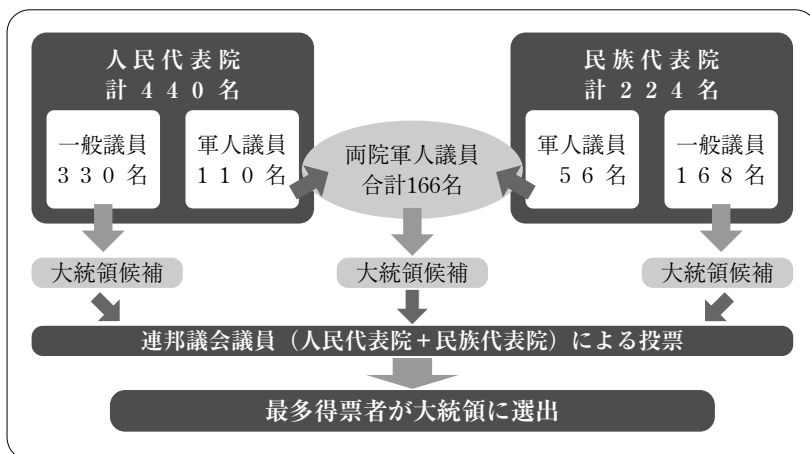
スーチー氏が大統領になるためには、ふたつの条件をクリアーすることが必要である。

第1に、2015年に11月の総選挙でNLDが3分の2の議席を超える勝利を収めることである。これは大統領の選出方法にかかわっている。大統領は次のように選ばれる(図序-1)。まず、人民代表院と民族代表院の民選議員がそれぞれひとりずつ、両院の国軍議員が合同でひとり、合計3人の大統領候補を選ぶ。つぎに、3人の大統領候補のなかから、連邦議会(人民代表院と民族代表院の両院を合わせたもの)が多数決でひとりの大統領を選ぶのである。落選したふたりは副大統領となる。

連邦議会の4分の1は国軍議員に割り当てられおり、残りの4分の3が選挙で選出される民選議員である。連邦議会で過半数を獲得するためには、民選議席の3分の2(約67パーセント)を獲得する必要がある。そうすれば、NLDは単独で大統領を選出することができる。

第2に、憲法改正が必要である。現行憲法の規定上、スーチー氏は大統領・副大統領になれない。憲法第59条では、大統領および副大統領の資格要件を定義している。このうち、問題となり得る要件をみると、以下のとおりである。

図序-1 大統領の選出方法



(出所) 2008年憲法に基づき作成。

- (b) 本人およびその両親がミャンマーの主権が及ぶ領土内で出生した土着民族であるミャンマー国民でなければならない。
- (d) 国家事項である政治、行政、経済、軍事等に関する見識を有する人物でなければならない。
- (e) 選出された時まで、最低20年間継続して連邦に居住していた人物でなければならない。
- (f) 本人、両親、配偶者、子どもとその配偶者のいずれかが外国政府から恩恵を受けている者、もしくは外国政府の影響下にある者、もしくは外国国民であってはならず、また、外国国民、外国政府の影響下にある者と同等の権利や恩恵を享受することを認められた者であってはならない。

(b)の土着民族というのはミャンマーに昔から住んでいる民族のことで、政府は135の民族を指定している。インド系、中国系などは入らない。スーチー氏はビルマ族であるので、この資格要件は問題ない。(d)については、軍事に詳しくないスーチー氏を排除するための要件であると指摘されることがあるが、政治や経済と並列で書かれており、これをもってスーチー氏を排除することはできない⁽⁴⁾。(e)は海外に長く住んでいたスーチー氏を排除する目的で盛り込まれた要件といわれるが、軍政が23年も続き、スーチー氏の自宅軟禁が長期化したことで、結果として要件をクリアしてしまった。問題は(f)である。スーチー氏は英国人と結婚し、ふたりの子どもは外国籍である。これは明確に資格要件に抵触する。スーチー氏が大統領になるためには、この条項が改正されなければならない。

しかし、憲法改正のハードルは高い。憲法改正には連邦議会の4分の3を超える賛成に加えて、第59条を含む重要条項については国民投票で有権者(投票者ではない)の過半の賛成を得ることが求められている。USDPのみならず国軍の賛成なしには、憲法を改正することはできない。

また、憲法改正論議では第59条のみならず、国軍議員の割合や国防治安評議会の役割などについてもとりあげられる。現行憲法は国軍の国政関与を法的・制度的に保証するものであるだけに、テインセイン大統領や国軍

は簡単には妥協できないのである。スーチー氏は2015年総選挙前の憲法改正を求めてきたが、実現できなかった。

それでは、総選挙の結果はどうなるだろうか。予測は難しいものの、現時点で総選挙を自由・公正に行えばNLDが勝つ公算が高いといえるだろう。絶大なるスーチー人気に加えて、軍政時代の負の遺産を引き継ぐUSDPが不人気なのである。小選挙区制の特性を考えれば、NLDが圧勝することも不可能ではない。

ただし、NLDは総選挙で勝った後が問題であるといわれる。経験不足のNLDが政権をとった場合、国の運営が混乱するのではないかとの懸念があるのである。スーチー氏が大統領になれるか否かは、ミャンマーの民主化の行方を左右する大きな問題である。しかし同時に、スーチー大統領・NLD政権が誕生した時の課題についても思いを巡らすことが、ポスト2015年の政治を展望するうえで必要である。

第3節 経済統合と国内企業

ポスト2015年は、政治だけが問題なのではない。この年、単一市場・生産拠点として統合されたAECが誕生する。実際には、いくつかの課題が積み残されると考えられているが、いずれにしてもAEC実現へ向け、貿易・投資の自由化、制度的統合が進むことは間違いない。ミャンマーはAECの実現から利益を受けるであろう。しかし同時に、非効率な国有企業や民間の中小企業が、競争激化のなかで淘汰されていく可能性もある。

実際、経済自由化が進むなかで苦境に陥っている国内企業は多い。自動車関連の国営工場は、テインセイン政権下の中古車の輸入自由化で大きな打撃を受けている。事例を紹介しよう。工業省傘下の第1重工業公社第3工場は2010年12月に、インド政府の借款とタタ・モーターズの技術協力でマグウェイに設立された大型トラックの工場である。年間1000台の生産能力をもつが、現在までに累計100台を生産しただけで、筆者が2013年12月に訪問した時には、生産ラインは止まっていた。

写真序-1 マグウェイに立地する第1重工業公社第3工場



インドのタタ・モーターズの大型トラックのKD生産を行っていたが、注文がなく生産停止に追い込まれた。(2013年12月27日、筆者撮影)

この工場はタタ・モーターズのトラックのノックダウン（KD）生産を行っている。注文を受けてから、タタ・モーターズにKD部品を発注し、インドで部品が集められて、船積みされて、ヤンゴン港へ送られる。その後、約500キロ離れているこの工場まで陸送され、組み立てられる。そのため、注文を受けてから車両を納入するまでに、半年から8カ月もかかってしまう。さらに、1ロット12台のため、最低限12台の注文が集まらないと発注さえできない。廉価で品質のよい日本製や韓国製の中古トラックが自由に輸入される現在、半年も待ってまでこの工場のトラックを購入する客はいない。以前は建設省や鉱山省からの注文があったが、今はそうした公的部門からの需要もなくなった。

ミャンマー政府は、この工場建設に外貨2000万ドル（約21億円）、内貨150億チャット（約16億円）を投じ、574人の従業員を雇用している。このほか、工業省傘下の乗用車工場、農業トラクター工場、タイヤ工場など、自動車関連工場は軒並み生産を減少させている。

民間の中小製造業も輸入品との競争に苦しんでいる。マンダレーの農業機械大手のグッド・ブラザーズは、耕運機、田植機、ハーベスター、トラ

クターなどを生産している。主要な競合は中国からの輸入品であるが、自社製品の生産も中国からの輸入部品に依存している。中国の農業機械は国産よりも性能が良く、農民の人気が高い。

ミャンマーの地方では、トラージと呼ばれる農業用トラクターを改造した車両が、人も物も運ぶ重要な輸送手段として使われている。グッド・ブラザーズでは、このトラージに板金でつくったキャビン（運転室）を載せて販売している。これは良く売れている。

しかし、将来、農村部の道路が改善されていけば、小型トラックが走れるようになるだろう。すでに日本のスズキ自動車は、ヤンゴンで小型トラックの生産に乗り出している。輸入品や外資との競争が激しくなるなかで、グッド・ブラザーズが本格的な農業機械（あるいはトラック）メーカーに成長できるのか、まだわからない。急速な経済統合の進展のなかで、東南アジア最後発の途上国であるミャンマーがいかに産業発展を実現できるのか。これはアフリカなど他地域の開発問題にも影響を与える課題である。

写真序-2 マンダレーのグッド・ブラザーズ



農業用トラクターに載せるキャビンを板金でつくっている。
(2013年8月14日、筆者撮影)

第4節 各章の要約

最後に、各章の概要を紹介して序章を終えたい。

第1章「民政移管後のミャンマーにおける新しい政治——大統領・議会・国軍——」（中西嘉宏）は、テインセイン政権下の政治過程について制度への適応という観点から検討し、新しい政治過程の定着を明らかにすることをめざしている。民政移管後のミャンマー政治については、一方でテインセイン大統領の政治経済改革に焦点が当たり、他方でいまだ残る国軍の政治関与への批判があるが、民政移管によって政治過程にどのような変化があったのかは十分に検討されていない。そこで本章は、政治制度、担い手である議員のプロフィール、そして実際の立法過程、さらにそうした新制度をめぐる政治に焦点を当てて、ミャンマー政治の現状を見定める。民政移管による「独裁から三権力の均衡」への制度の変化について、歴史的な背景をふまえて概観したうえで、新しい政治の担い手である連邦議会議員たちのプロフィールを考察し、その特徴を抽出している。2008年憲法が基本となって生み出された立法過程の実際と、新制度のあり方そのものをめぐる政治、すなわち憲法改正をめぐる政治についても議論している。

第2章「ミャンマーにおける『法の支配』——人権保護と憲法裁判所に焦点を当てて——」（山田美和）は、テインセイン政権下における人権課題に対して、いかなる法政策がとられたのか、そしてそれに対する国際的評価がいかなるものであったのかについて論じている。テインセイン政権は2011年3月31日の施政方針演説でクリーンな政府、よい統治、市民の基本的権利を重視すると声明し、欧米から制裁を受け国際的に孤立する原因となってきた人権状況の改善に踏み出した。そして、テインセイン政権における人権状況の改善は、欧米諸国との関係を大きく改善した。人権状況の改善はテインセイン政権にとって、国際社会へ復帰するうえで重要な実績となった。ところが、テインセイン政権においては、別のかたちでの人権問題が発生している。そのひとつが経済活動や開発援助にかかわる人権侵害である。

本章では、はじめに2008年憲法における人権規定を整理し、つぎに憲法裁判所と人権委員会の役割をみる。そして、特別報告者によるミャンマーの人権状況に関する報告書および米国国務省による人身取引報告書をレビューする。そのうえで、今後改正が議論されている憲法にどこまで人権保障規定を盛り込めるかが、ミャンマーの持続的発展に大きく影響すると結論している。

第3章「IMF 監視プログラムからみた財政・金融改革の評価」(久保公二)は、国際経済への統合を進めるミャンマーでは、輸入の急増や巨額の外国投資の流入が見込まれており、そうした外貨の流出入が国内経済に及ぼす影響を緩和して経済の安定を保つために、マクロ経済運営の制度とツールの整備が差し迫った課題となっている点を指摘する。本章は2013年に実施された国際通貨基金 (IMF) の監視プログラム (Staff-Monitored Program: SMP) の資料を手掛かりに、新政権下のマクロ経済運営の環境整備について評価を試みている。

SMP でとりあげられた新政権の取り組みを見渡すと、前政権のマクロ経済運営の構造が明らかになる。SMP には、財政政策が一部含まれるが、おもに外国為替政策と金融政策とに集約され、それぞれを国際標準的な制度へ近づける道筋が示されている。この改革目標のリストは、前政権のマクロ経済運営の問題点のリストでもある。前政権の外国為替制度については、形式的な固定相場制と外国への支払い・決済へのさまざまな制約により、銀行を介さないインフォーマルな外貨取引が広がっていた。中央銀行にはインフォーマル為替レートを管理する手段もなかった。金融政策の環境はさらに特徴的で、そもそも金融政策のフレームワークもなかった。前政権下の財政歳入省には、他国のように政府のキャッシュフローを管理する会計局がなく、そのかわりに省内の一部局として中央銀行が傘下にあった。中央銀行の役割は、政府の歳入不足に応じて貨幣を発行することであり、貨幣供給量はターゲットではなく、財政赤字の大きさによって事後的に決まっていた。

SMP とその前後の改革により、マクロ経済運営の環境整備は躍進した。外国為替政策については、管理フロート制が導入され、また外国への支払

い・決済の制約もほぼ解消された。金融政策についても、中央銀行が財政歳入省から分離され、そのかわりに新しく会計局が設置され、それまで中央銀行が引き受けていた政府短期証券の市中銀行とのオークションを開始した。また、中央銀行の通貨供給量の調整手段となるべき預金オークションも継続されている。

このようにマクロ経済運営の制度は、国際標準に近づきつつあるが、マクロ経済の安定のために制度が機能するには、まだ時間を要する。外国為替政策については、インフォーマルな外貨取引が依然として広く行われており、これを市中銀行を中心とするフォーマルな市場に取り込んでいくことが課題である。金融政策については、政策が機能する場である金融市場が未発達のみである。こうしたフォーマルな外国為替・金融市場の育成は中期的に取り組まなければならない課題である。

第4章「ミャンマー新政権下の農業改革——その展開と展望——」（岡本郁子）は、現在進行中のミャンマーの経済改革において農業部門の改革がどの程度進んでいるのか、またいかなる課題に直面しているのかを明らかにしている。テインセイン政権の改革の起点を振り返り、現段階での到達点を明らかにしたうえで、今後の道筋を展望している。はじめに、軍政下の農業部門・農業政策の特徴を簡単に振りかえり、つぎにテインセイン政権樹立以前の、いわば「改革意識の萌芽」とも呼べる現象をいくつかとりあげ、それが現在の改革につながる一種の準備期間になっていたことを示す。そのうえで、現政権のおもな農業部門改革と内容をまとめて、筆者の評価を示している。

第5章「ポスト軍政期の開発援助——地域開発とローカル NGO にみる変化から——」（松田正彦）は、近年のミャンマー農村を取り巻く社会経済的変化の実態と背景を読み解く。そのうえで、そこにテインセイン政権の改革がもたらした新規性、あるいは軍政期からの連続性がどのように見出されるのかを考察し、農村開発の視点からポスト軍政に対するひとつの評価を与えることを試みている。

ポスト軍政期に現れた流動的な新状況のなかで、農村あるいは農村開発の現場に何がもたらされたのかを明らかにするため、中央政府によって転

換された農業政策の実態、再開された国際開発援助の現場、開発事業を末端で担うアクターでもある NGO の活況をとりあげている。まず、新政権の新しい農業政策が農村でいかに受容されているのかを述べる。具体例としたのは政府に最重要視されてきたコメ政策で、とくに農業生産的側面に注目する。「強制裁培制度」ともいわれたトップダウン政策は民主化後に緩和され、人びとに好意的に受けとめられている。しかし、コメ政策をはじめとする農業改革の多くは、前政権が改革を先延ばしにして機能不全に陥っていた旧制度を実社会に適合する様態へと調整したものにすぎない。今後、改革の効果が検証され解決すべき課題が浮き彫りになる近い将来には、民主政治によって主体的に打ち出された政策が求められると指摘する。

つぎに、ミャンマーに対する国際的な開発援助の動向やそれに基づき実施される地域開発を紹介している。現在みられる開発援助事業の活況は、民主化したミャンマーが主体的に国際的な援助を呼び込んだ結果ではなく、2008年のサイクロン・ナルギスと国際社会からの圧力が引き金となったものである。開発援助事業の拡大とともに役割が大きくなりつつあるローカル NGO とそこで活動する人びとに焦点を当て、ポスト軍政の市民社会の一側面を描きだすことを試みている。彼らは「民主化」後に突如として現れたのではない。軍政期に細々と続けられてきた市民社会組織が表舞台に現れたものである。一見「民主化」により顕在化したようにみえる諸現象も、当然ながら軍政期からの連続性のなかにあり、そこで新政権がはたした役割が過大評価されることに、筆者は注意を促している。

第6章「少数民族と国内和平」（五十嵐誠）は、テインセイン大統領が最重要課題のひとつとしてきた国内和平について詳述している。新政権は主要17組織のうちカチン独立機構（KIO）などを除く14組織とのあいだで個別の停戦合意を実現し、さらに国内すべての武装組織と全土での停戦を宣言する「全国規模停戦協定」署名に向けて交渉を続けている。

しかし、テインセイン大統領が国内和平を強く訴えてきた一方で、少数民族に対する国軍の攻撃は続いてきた。とくに激しい戦闘が起きているのは北部カチン州や北西部シャン州で、KIO とのあいだでは2012年末から2013年初めにかけて、空爆を含む激しい攻撃が KIO 本拠地に加えられた。戦闘

はずでに停戦を結んだ武装組織とのあいだでも散発的に起きている。KIOと政府とのあいだでは軍事政権時代の1994年に停戦協定が結ばれていたが、武力衝突が再開し、事実上協定が破棄されたのはテインセイン政権が発足した3カ月後の2011年6月だった。少数民族との紛争解決のために、各武装組織との停戦合意をまずは結んでいくという大統領の取り組みは一定の成果を上げてはきたが、国軍と少数民族の部隊は国境地域でにらみ合いを続け、戦闘が各地で断続的に起きているというのが国内和平をめぐる現状である。

なぜ戦闘を止めることが難しいのか。まず指摘できるのが、少数民族側の政治的な要求が、独立以来続いてきたミャンマーの国家のあり方を根本から変革することを求めている点である。少数民族それぞれの要求はさまざまだが、共通しているのが「真の連邦制」の実現だ。ミャンマーはその国名に「連邦」(Union)を冠しているものの、実際は地方政府の権限が脆弱な中央集権国家だった。少数民族側は彼らが求める連邦制をフェデラリズム(Federalism)と呼び、Union(ビルマ語のピーダウンズ)と区別する。こうしたなか、テインセイン政権は2014年8月の少数民族との全土停戦をめぐる交渉で、「フェデラリズム」という言葉を使い、将来的な連邦制実現に原則的に同意した。少数民族側の政治的な主張に譲歩の用意があることを明確にした点で、軍事政権までの少数民族政策とは一線を画する。軍事政権は停戦には熱心で、1990年代に15を超える少数民族武装組織と協定を結んだ。しかし、政治的な協議にはまったく応じなかった。テインセイン大統領は全土停戦実現後に少数民族の政治的要求を話し合う「政治対話」を始めると約束していることも、かつての政権との大きなちがいがいといえる。

ただ、将来的な連邦制実現について協議していることからわかるように、全土停戦をめぐる交渉は、戦闘を停止するという文字どおりの意味での「停戦」の^{はんちゆう}範疇を超えている。これは全土停戦によって国内和平の進展を内外に示したいテインセイン政権の前のめり姿勢を逆手にとって、少数民族側が引き出した「譲歩」だった。だが、交渉が大詰めを迎えるにつれ、大統領の意向と国軍の行動に乖離が出始めている。協定文書合意への期待が高まった2014年9月の交渉では国軍代表がそれまでの合意を覆し、交渉

が一時中断する事態となった。テインセイン政権は軍事政権がなし得た少数民族武装組織との停戦という段階からさらに一步を踏み出そうとしているが、その一步にかなりの時間を費やしているようにみえる。軍事政権の延長線上にあり、国軍を重要な権力基盤にしているテインセイン政権の限界ともいえる。少数民族問題の根本的な解決には憲法を含めた制度改正が不可欠で、今後の政権と少数民族組織の大きな課題となるだろうと本章は指摘している。

第7章「ミャンマー社会におけるムスリム——民主化による期待と現状——」（斎藤紋子）は、仏教徒が多数を占めるミャンマー社会においてムスリムが抱えるさまざまな問題を、民主化前後での変化も含めて検証している。また、大規模暴動を含む宗教対立に注目が集まる一方で、一般市民も参加した平和集会が開催されるなど、国民のなかでも新たな動きが出てきていることを明らかにする。はじめに、ミャンマーに暮らすムスリムの概要について紹介する。とくに現在の状況の背景ともいえる反ムスリム感情やムスリムが経験してきたさまざまな困難を、軍政時代と現在との比較を交えながら分析している。ここではとくに、バマー・ムスリムと自称する、土着化したムスリムへのインタビュー調査を利用し、みえないところでの排除が起こってきた実態が明らかにされ、この分野を長くみてきた筆者ならではの描写が提供される。つぎに、2012年6月頃から発生しているラカイン州での暴動および政府による暴動調査委員会による報告が分析される。ラカイン族とロヒンギャ族の対立は、結果的にその後につづくミャンマー各地での反ムスリム暴動への引き金となったが、その背景が分析される。つづいて、反ムスリム運動をめぐる動きとして、僧侶を中心とする969運動や国会で議論されている改宗法等の法案などについてふれる。また、こうした動きに対してムスリム側はどのように考えているのか、イスラーム組織や知識人の意見が検討される。最後に、反ムスリムの動きに対し宗教の枠を超えた平和会議の開催がなされていることに筆者は注目している。反ムスリム運動を先導するのは僧侶であるが、平和会議にも僧侶が出席し、それぞれの信仰を大切に、説くといった、平和的共存を模索する動きがある。こうした会議を開催しているのが、民族・宗教という枠を越えた緩

やかなまとまりであることも重要である。

これまで水面下でさまざまな困難に遭遇してきたムスリムらは、民主化によって自分たちのおかれた状況が改善し、差別されることもなくなると考えていた。しかし、反ムスリム運動によって状況は悪化し、2014年7月にもマンダレーで再び大規模な反ムスリム暴動が発生し、有志による平和集会が開催される一方で反ムスリム運動も継続している。マイノリティであるムスリムとどのように共存していくべきか、ミャンマー国民自身が議論を深める必要があるとの指摘がなされている。

第8章「ASEAN 経済共同体のなかのミャンマー」（梅崎創）は、ミャンマーの民政移管、経済改革の進展にともない、ミャンマーをめぐる地域協力のあり方の変化に注目している。まず、経済制裁が段階的に解除されたことにより、主要ドナーが対ミャンマー援助を再開することが可能になり、法制度改革やインフラ開発などに必要な技術的、資金的支援を提供する環境が整えられた。その結果、これまで周辺国との接続性を損ねてきた道路インフラの整備が始まり、ミャンマーはタイ、中国、インドを陸路で接続する新しいアジアの結節点へと変貌を遂げようとしている。そのうえで、ポスト軍政のミャンマーが進める経済改革は、さまざまな分野における自由化、円滑化を指向するものであり、AECの方向性ともおおむね整合的であると指摘する。

おわりに

テインセイン政権による改革のインパクトはじつに大きかったが、この改革の実施を決意したのは国軍であった。ときに、上からの改革といわれるゆえんである。国軍はこのままでは経済運営が立ち行かなくなるとの「焦り」と、国軍の国政関与を維持しつつ民主化移行期を安定的にマネージできるという「自信」と、双方を要因としてこの道を選んだ。それは国軍による厳しい環境への「戦略的対応」であったということもできよう。

さて、間近にせまった2015年11月の総選挙は、自由・公正に実施される

可能性が高くなっている。軍事政権下で行われた1990年の総選挙の結果は無視され、2010年の総選挙はNLDがボイコットした。両方とも自由・公正な選挙とは呼べない。社会主義時代は信任投票であったのでこれも除くと、ミャンマーできちんとした選挙が行われ、その結果に基づき政権が樹立された最後のケースは、1960年にまで遡ることになる。2015年総選挙が自由・公正なものとなれば、じつに55年ぶりである。それは歴史的な意義をもつ。

2015年総選挙で設立される新議会には、NLDや少数民族政党の議員が多く参加することになるだろう。新議会が選ぶ大統領が誰になるのかは予測がつかないが、新内閣にはこうした政党出身者が相当数入ることになるだろう。この点において新政権は、人的にはほぼ軍事政権の延長上にあったテインセイン政権と大きく異なる。すなわち、半世紀ぶりに、国軍出身者から民間人への政治エリートの交代が起こる可能性があるのである。このことは、国軍の改革が2015年総選挙を経て、国民の改革へと変貌することを意味する。上からの改革は下からの改革に進化するのである。国軍の戦略的対応としての改革は、国民を巻き込みつつ、次の段階に入る。

2015年総選挙後に国民の付託を受けて樹立される新政府には、新たな時代においてミャンマーがめざす国のあり方、ビジョンを語るものが求められる。そのなかには、当然のことながら、国政における国軍の役割の再定義がアジェンダとして入ってくるだろう。そして、この作業はミャンマー国民と国軍がともに、ビルマ語の「デモクラシ」の内実を模索することでもある。この作業は苦しいものとなるにちがいない。しかし、ミャンマーが本当の意味で「ポスト軍政」の時代を迎えるのは、これをやり遂げたときである。

〔注〕

- (1) 本章は工藤 (2014a, 2014b) を、大幅に加筆・修正したものである。
- (2) 工藤 (2012)。
- (3) 伊野 (1996)。
- (4) 2015年6月25日の議会において、第59条(d)の「軍事」を「国防」に改正することが承認された。ただし、第59条は重要条項に含まれるため、実際の改正には国民投票で投票者の過半数の賛成を得ることが必要である。

〔参考文献〕

- 工藤年博編 2012. 『ミャンマー政治の実像—軍政23年の功罪と新政権のゆくえ—』 アジア経済研究所.
- 2014a. 「テインセイン政権と改革 (1) 『ポスト軍政』 幕開けの背景」 『アジア研ワールド・トレンド』 (220) 2月 2-5.
- 2014b. 「テインセイン政権と改革 (2) 『ポスト2015年』 を展望する」 『アジア研ワールド・トレンド』 (221) 3月 2-5.
- 伊野憲治訳 1996. 『アウンサンスーチー演説集』 みすず書房.