

特集にあたって

テインセイン政権と改革(二)

—「ポスト二〇一五年」を展望する—

工藤 年博

ミャンマーの「ポスト軍政」は、国軍とアウンサンスーチー（以下、スーチー）が抱えるジンマを解決する唯一の方法として、双方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よう。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。

本稿では、初めにテインセイン政権の改革を評価し、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二〇一五年を画期と捉え、「ポスト二〇一五年」を展望する。テインセイン政権の任期五年のうち三年が過ぎつつあるなかで、ミャンマーは既に政治の季節を迎えようとしている。また、二〇一五年は政治だけが問題

なのではない。この年はASEAN経済共同体（AEC）が実現する年でもある。そのミャンマー経済への影響についても考察する。

●改革の現在位置

テインセイン政権は改革を段階的に進めてきた。第一段階は政治改革、およびそれによる国際関係の改善であるが、本誌前号で述べたとおり、この段階では大きな成果を上げた。ミャンマー・ブームが起きたのはこの改革による。現代において、アメリカとの関係改善がどれほどのインパクトをもつか、端的に示す出来事であった。

大統領は二〇一二年六月に改革は第二段階である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違い、経済改革は成長

の基盤をつくりあげるプロセスである。規制緩和、自由化は経済改革の重要な要素だが、それだけで自動的に成長が始まるわけではない。

本特集でも議論してきたように、例えば、金融・為替制度はテインセイン政権下でもっとも大きな改革を経験した分野である。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、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。

ミャンマー経済の屋台骨である農業部門が大きな改革を経験したことも、本特集で取り上げた。農業政策は軍事政権時代のコメ生産

中心から、農民の生活上と貧困削減を目指すものへと抜本的な転換を果たした。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。

結局、テインセイン政権の中間評価は、次のようになるだろう。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、高成長を目指す環境を整えた。その成果は一部で既に出始めている。しかし、ひとたび制度やインフラを作り上げる段階に入ると、その進捗には時間がかかっている。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。こうしたことに、政府・国民、援助国、外国企業などがようやく気づいたというのが、ここ数年のミャンマー・ブームを経た、現在位置ではないだろうか。

●二〇一五年問題

テインセイン政権の任期の後半

は、ややもすれば期待先行のきらいがあった前半のミャンマー・ブームから卒業し、地に足をつけた改革を推進する時期となる。しかし、ミャンマーは二〇一五年に総選挙とAECの実現という二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なっているようにもみえる。経済成長の基盤を築く仕事は短期的に達成できないことは明らかであり、二〇一五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、二〇一五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るという。

また、選挙が近づくに従い党派的争いも激しくなってくる。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四分の一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。野党第一党の国民民主連盟(NLD)の議席は全体の二割にも満たないが、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けてきたし、大統領や政府のラバー・スタンプでもなかった。しかし、総選挙が視野に入ってくるなかで、今後も各党の協調姿勢が維持されるのかは予断を許さない。

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。本特集でも取り上げた「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、次期大統領の座を狙うシ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し立てをし、

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。

●スーチーは大統領になれるか

さて、ポスト二〇一五年でもっとも注目されるのは、スーチーが大統領になれるか否かである。スーチーが大統領になれば、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。スーチーが大統領になるためには、二つの条件をクリアする必要がある。

とが必要である。

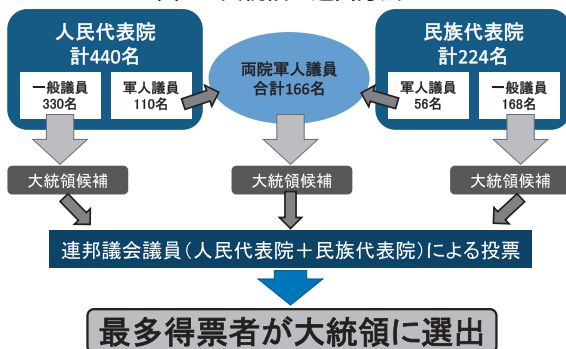
第一に、二〇一五年に予定される総選挙でNLDが三分の二の議席を超える勝利をおさめることである。これは大統領の選出方法に関わっている。大統領は次のように選ばれる(図1)。まず、人民代表院と民族代表院の民選議員がそれぞれ一人ずつ、両院の軍人議員が合同で一人、合計三人の大統領候補を選ぶ。次に、三人の大統領候補のなかから、連邦議会(人民代表院と民族代表院の両院を合わせたもの)が多数決で一人の大

統領を選ぶのである。落選した二人は副大統領となる。

連邦議会の四分の一は軍人議員に割り当てられており、残りの四分の三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、民選議席の三分の二(約六七%)を獲得する必要がある。そうすれば、NLDが単独で大統領を選出することができる。

第二に、憲法改正が必要である。現行憲法の規定上、スーチーは大統領・副大統領にならない。憲法第五九条では、大統領および副大統領の資格要件を定義してい

図1 大統領の選出方法



(出所) 新憲法(2008年)に基づき作成。

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。

(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、最低二〇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、子供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つてはならず、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つてはならない。

(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、政府は一三五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を排除することはできない。(e) は海外に長く住んでいたスーチーを排除する目的で盛り込まれた要件といわれるが、軍政が二三年も続き、スーチーの自宅軟禁が長期化したことで、結果として要件を満たしてしまつた。問題は(f)である。スーチーはイギリス人と結婚し、二人の子供は外国籍である。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四分の三を超える賛成に加えて、第五九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第五九条を改正することはできない。

スーチーは二〇一五年総選挙前の憲法改正を求めている。二〇一三年七月、議会両院は憲法改正を審議する合同委員会を設置した。委員は与野党一〇九人で構成される。NLD議員七人も含まれている。二〇一四年一月末に答申が提出される予定だが、この答申に法

的拘束力はない。

テインセイン大統領は、憲法改正は議会が決めることであるとして、賛否を明らかにしていない。憲法改正論議では第五九条のみならず、軍人議員の割合や国防治安評議会の役割などについても取り上げられる。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、大統領や国軍は簡単には妥協できない。

一方、スーチーやNLDにも、大統領と国軍に憲法改正を迫るだけの決定的な交渉力はない。NLDは二〇一三年一月に、憲法改正の成否に関わらず二〇一五年総選挙に参加することを決めた。前回のようによいコトとしても、国民の賛同を得られないことが分かっていくからである。国際社会も憲法改正が二〇一五年までに実現しなかったとしても、それをもって再び制裁を発動することはないだろう。テインセイン大統領は、憲法改正についてはまだ裁量を有している。

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。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が圧勝することは不可能ではない。

NLDは総選挙で勝つ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至らすことが、ポスト二〇一五年の政治を展望するうえで必要である。

●経済統合と国内企業

ポスト二〇一五年は、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。本特集でも指摘したように、ミャンマーはAECの実現から利益を受けるであろう。



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、注文がなくなり生産停止に追い込まれた(2013年12月27日、筆者撮影)

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。工業省傘下の第一重工業公社第三工場は、二〇一〇年一二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。年間一〇〇〇台の生産能力をもつが、現

在までに累計一〇〇台を生産しただけで、筆者が二〇一三年一二月に訪問した時には、生産ラインは止まっていた。

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、約五〇〇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、半年から八カ月もかかってしまう。さらに、一ロット一二台のため、最低限一二台の注文が集まらないと発注さえできない。廉価で品質の良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二〇〇万ドル(約二億円)、内貨一五〇億チャット(約一六億円)を投じ、五七四人の従業員を雇用している。この

他、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、耕耘機、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、トラクター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(本誌前月号の表紙の写真を参照)。グッド・ブラザーズでは、このトラクターに板金で作ったキャビン(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。輸入品と外資との競争が激しくなるなかで、グッド・ブ



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作っている(2013年8月14日、筆者撮影)

ラザーズが本格的な農業機械(あるいはトラクター)メーカーに成長できるのか、まだ分からない。

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。

結局、ミャンマーのポスト二〇一五年を展望するということは、ポスト二〇二〇年、さらにはその先を展望することである。ミャンマーの民主化・経済発展への道程は、始まったばかりなのだから。

(くどう としひろ/アジア経済研究所 研究企画部)