

日本の対ミャンマー経済協力について

府川 賢祐

ミャンマーは日本のODA、政

府開発援助にとつて、歴史的に重要な支援先のひとつであり続けた。最も初期に支援を開始した国でありながら、その後の政治・外交情勢に応じ、支援の方針・内容は変遷を繰り返してきた。

二〇一二年四月の首脳会談において、改革の進展にともない経済開発から貧困削減・少数民族支援まで含む広範な協力を行っていくことが、新たな経済協力方針として示された。その後他に類をみないスピードで、また、政府各省・機関、有識者、民間セクター、市民社会等オールジャパンでの取り組みとして、短期間に大規模かつ包括的な支援策をまとめた。また、支援本格化にはミャンマーの各国・機関への延滞債務の解消が不可欠であったが、日本がその先鞭をつけることで、国際社会を

リードした。

本稿では、こうした日本の対ミャンマー支援にかかるダイナミックな動きを紹介しつつ、ミャンマー支援の今後を展望することとしたい。

●過去の経済協力方針の変遷

戦後賠償から始まった経済協力

ミャンマーに対するODAは、一九五四年の戦後賠償に端を発し、一九六三年に経済技術協力協定の締結、一九六八年に円借款、一九七五年に無償資金協力が始まっている。

一九五一年に調印されたサンフランシスコ講和条約にもとづく賠償交渉には時間を要したが、最も早期に合意に達したのがミャンマーであった。この賠償協定および経済技術協力協定では、バルー

チャン水力発電事業と工業化4プロジェクト（重車両、軽車両、農業具、家庭用電気機器の各製造事業）が実施された。

一九五四年の賠償協定に引き続き、一九六三年には経済技術協力協定が調印された。一九八一年度までには、累計で六六億八四〇〇万円の協力を実施した。内訳をみると、研修員受入が八二七人、専門家派遣が二九〇人、機材供与が三億三五〇〇万円、開発調査が二八件、プロジェクト方式技術協力が二件となっている。

一九六八年に供与された初の円借款も工業化4プロジェクトに対するものであった。その後も工業化支援、資源・エネルギー開発、鉄道や空港といった基幹インフラに対する借款での支援が行われ、一九八八年に新規借款供与が見合

三〇億円に上った。

対ミャンマー無償資金協力は一九七五年度に約七億円の規模で始まった。一九八八年度までの供与額は約九四一億円、このうち「食糧増産援助」は約二三%を占める。その他、比較的大型の事業として、ヤンゴンの総合病院建設、都市飲料水開発、農林業・灌漑の訓練センター建設などが行われた。

一九八八年の政変以降

一九八八年、ネーウイン政権退陣を求める全国的な民主化デモにより社会主義政権が崩壊し、デモを鎮圧した国軍がクーデターにより政権を掌握した。社会主義政策から経済開放政策に転じた軍事政権だが、民主化運動の弾圧やその指導者アウンサンスーチー氏の拘束・自宅軟禁などに対して国際社会から大きな非難を浴びることとなる。これに対し日本政府は、新規案件の供与を原則見合わせる措置を取った。

一九九五年、憲法制定に向けた動きや少数民族との和平の進展、アウンサンスーチー氏釈放を受け、経済協力方針は民主化および人権状況の改善を見守りつつ、民衆に直接裨益する基礎生活分野

(ペーシック・ヒューマン・ニーズ)の案件を中心にケース・バイ・ケースで検討のうえ、実施することとされた。

二〇〇三年、スーチャー氏の再度の拘束・自宅軟禁を受け、新規案件の実施は基本的に見合わせ、緊急性が高く真に人道的な案件や民主化・経済構造改革に資する人材育成のための案件等についてのみ、政治情勢を注意深く見守りつつ案件内容を吟味して実施することとした。

この方針は、二〇〇七年に全国的な僧侶によるデモに対し弾圧が行われたことを受け、一層の案件絞り込みを実施するよう強化されたが、二〇〇八年にサイクロン・ナルギスにより受けた甚大な被害に対しては、緊急援助や災害復旧対策の支援が行われた。

日本の援助の特徴

このように、ミャンマーの改革の進展度合いに応じて、日本の対ミャンマー経済協力方針は都度見直されてきているものの、一貫しての「JICA、すなわち政府対政府の支援を継続してきたことは大きな特色である。欧米諸国が経済制裁にあわせて援助の停止ないし縮

減を行い、援助のチャネルを国連やNGOに限定したことは対照的である。このことはミャンマー政府に対する継続的なキャンペーン・デイベロップメントの効果があつたと考えられる。JICAも一九八一年の設立以来、一貫して事務所を置き続けた。

また、人材育成支援無償(JDS)による日本の大学への留学機会やJICAの実施する研修への参加は、経済制裁下で外国への留学・研修機会を閉ざされていたミャンマーにとって、海外の先端的な知識や国際情勢に触れる貴重な機会を提供するものであつた。二〇一一年以降の諸改革を担う政府各省にあつては、日本での留学・研修経験者が多数活躍している。

●二〇一二年四月発表の新たな経済協力方針

新たな経済協力方針の発表

二〇一二年四月に東京で開催された第四回日本・メコン諸国首脳会議には、ミャンマーの代表としてテインセイン大統領が出席。その際に両国の首脳によるバイ会談も開催され、両首脳間でミャン

マーの改革継続を確認しつつ、日本より対ミャンマー経済協力方針を見直し、本格的な支援を再開することを表明した。その内容は以下である。

ミャンマーの民主化および国民和解、持続的発展に向けて、急速に進む同国の幅広い分野における改革努力を後押しするため、引き続き改革努力の進捗を見守りつつ、民主化と国民和解、経済改革の配当を広範な国民が実感できるよう、以下の分野を中心に支援を実施する。

- ① 国民の生活向上のための支援(少数民族や貧困層支援、農業開発、地域開発を含む)。
- ② 経済・社会を支える人材の能力向上や制度の整備のための支援(民主化推進のための支援を含む)。
- ③ 持続的経済成長のために必要なインフラや制度の整備等の支援。

これに関連して、両首脳は、日本がミャンマーの持続的な経済発展のために新規の円借款を再開するための道筋をつけることになる。ミャンマーの債務問題への対応に

つき、共通認識に達した。

延滞債務解消について

二〇一二年四月に日本政府が表明した経済協力の本格化にあつては、ミャンマー政府が各国・国際機関に対して負っている延滞債務を解消し、本格的な金融支援を可能とする環境作りが必要であつた。国際通貨基金(IMF)によれば、二〇一一年度末の時点で、ミャンマー政府は世銀、アジア開発銀行(ADB)の国際機関向け債務、日本やドイツなどに対する二国間債務で合計一〇五億九〇〇〇ドルの延滞債務を有していた。日本・ミャンマーの二国間債権債務関係については、二〇一二年四月の首脳会談で確認された共通認識を踏まえ、両国政府間で協議が進められた。並行して、日本政府のイニシアティブにより、国際機関、二国間債権国を含む国際社会とも延滞債務の解消に向けた協議が進められた。その結果、二〇一三年一月一七日にADB、二五日に世銀に対する延滞債務解消が実施され、二五日には二国間債権国との間でパリクラブ合意がなされた。

こうした国際社会との延滞債務

解消の進展を踏まえ、日本も一月三〇日および五月二六日の二度にわたり以下のとおり延滞債務の解消措置を実施した。

- ① 二〇〇三年三月末以前に返済期日が到来した元利合計一九八九億円について、ミャンマーは、超短期の商業ローンを「ブリッジローン」として活用し、この債務を解消するのに対して、日本が、長期・低利の円借入を「社会経済開発支援計画」(プログラム・ローン)として供与。
- ② 二〇〇三年四月以降に返済期日が到来した元利合計一二七四億円について、二〇〇二年にミャンマー側に対して伝達したとおり、免除の手続きを再開。
- ③ 過去二〇年程度にわたる遅延損害金約一七六一億円および二〇一二年四月一日以降に返済期日が到来する元本約一二五億円に対する免除。

①で供与した新規円借入は、ミャンマー政府による改革の進展を担保にした政策支援型借款(プログラム・ローン)の形態をとつ

た。マクロ経済、社会セクター、ガバナンスの三分野において、ミャンマー政府が改革に向け進めべき政策アクションとモニタリングの指標を「政策マトリクス」として体系化し、借款供与後一年間にわたり、両国政府による政策対話を通じたモニタリング体制を構築した。

●新経済協力方針の下での JICA の支援

JICA の主な取り組み

二〇一二年四月、新たな経済協力方針で示された三つの柱、すなわち「国民の生活上」「人材の能力向上や制度の整備」「持続的経済成長のためのインフラや制度の整備」に沿って、JICA は組織の総力を挙げて支援の具体化を進めてきている。

ひとつ目の柱「国民の生活上」の下では、国民和解のための少数民族支援や貧困層支援、農業開発、保健医療の改善、防災支援、地方開発等を行う。数十万人がタイに難民として避難しているカレン州・モン州においては、難民の帰還・定住に向けた支援と今後の地域の開発計画づくりを開始

した。ケシの栽培で有名な「ゴールデン・トライアングル」の一角であるシャン州においては、ケシに代わる代替作物の導入支援を行う。

地理的・気候的に多様なミャンマーでは、以前より環境に適合した営農支援を行ってきた。今後は資金協力を活用した灌漑整備や農業の機械化といった協力も可能となる。

ミレニアム開発目標(MDGs)の達成に向け、保健医療は、教育と並んでミャンマー政府が予算を重点的に配分している分野である。人材育成、病院・医療機材の拡充の両面で一層の投入が必要である。

二〇一三年一月の延滞債務解消を受け新たに供与が決まった円借款の第一号案件は、貧困削減に向けた地方のインフラ開発プロジェクトである。これまで開発予算が不十分であった地方部の基礎インフラ(道路、電力、上水)を支援していく。

二本目の柱「人材の能力向上や制度の整備」では、市場経済化や民主化に向けた支援、基礎教育や産業人材育成を行う。日本の有識者を招いてのミャンマー政府への

政策提言・政策立案者向けの人材育成では、経済・金融、貿易・投資・中小企業、農業・農村開発の三つの分野で共同研究や行政官向けの研修を行っている。

改革に向け、各種法案の改正作業が急ピッチで進むミャンマー政府では、すべての法案の審査を行う法務長官府が重要な役割を果たすことから、ここへの支援を行っていく。これはミャンマーの改革の重要である「法の支配」の確立にも貢献するものである。

教育分野では、学制を国際スタンダードに改革する議論が進められている。大臣アドバイザーの派遣や基礎教育のカリキュラム開発といった支援に着手している。

外国投資の伸張にともない、ワーカーからマネジメントまで幅広い層の人材が必要となっていく。二〇一三年に相次いでスタートした日本・ミャンマー人材開発センターやヤンゴン・マエダレーの工科大学支援は、産業人材育成の分野での貢献を目指している。

広範なインフラニーズに対して、ミャンマー政府は十分な開発計画を立ててこられていない現状がある。三本目の柱「持続的経済成長のためのインフラや制度の整

備」では、まず主要セクターのマスタープラン作りでミャンマー政府の計画策定を支援している。

一方、緊急的なニーズのあるところでは、マスタープランを待たずに投資計画を支援する。例えば、電力や上水、通信といった分野で有償・無償の資金協力を進めてきている。こうした分野ではあわせてアドバイザーを派遣し、開発計画や事業運営のノウハウを支援している。

その結果、二〇一二年中に技術協力のプロジェクト五件を協力開始、さらに二〇一三年度に向け六件の準備を行うとともに、無償資金協力二三五億円の贈与契約締結（二〇一一年度は、約九億円）、有償資金協力五一〇億円のプレッジを行うなど、短期間に大規模かつ包括的な支援策が具体化した。

政策の上流部分からの関与

先に述べた政策支援型借款や、後述のミャンマー側の援助受け入れ体制構築支援の例のように、ミャンマーにおいては政策の上流部分から関与していくことが重要である。そうした例のひとつとして、金融分野の協力を挙げたい。

金融セクター改革は、ミャンマー政府が進める市場経済化、民間セクター主体の経済発展、貧困削減に向けた包括的金融サービス

(financial inclusion) の改善や外国投資誘致にあたって不可欠の要素であることから、長期的視野に立った包括的な計画の策定が必要であり、その過程では多様な関係機関からの知見・経験が求められる。また、中銀や政策金融といった公的セクターから民間金融機関まで対象が広いこと、システム整備等のインフラから人材育成まで相互に関係ある分野に包括的に取り組んでいく必要がある。金融セクターの発展は、今後日本企業の進出が進むなかで、重要な「インフラ」のひとつである。

これらの要請に応えるため、二〇一二年一月、JICAを含む日本の官民金融関係者の合同ミッションがミャンマーを訪問、また、翌年二月にはミャンマー財務省副大臣を招聘し、日本政府や金融業界関係者との意見交換を行ったのを皮切りに、重層的な政策対話を続けてきている。具体的な支援策として、ミャンマー金融セクターの近代化に向け、ミャンマー中央銀行のシステム構築への支援

等を開始しており、官民連携での取り組みの嚆矢といえる。

ミャンマー側の態勢作り

これまで国際社会から本格的な援助を受けてこなかったミャンマーは、開発計画が不在のうえ、ドナーの援助モダリティにも不慣れである。国軍主導の政府では、大臣の指示待ちで、官僚が能動的に政策を立案・実施する機会は限定的であった。さまざまな開発ニーズに直面しているものの、解決のための政策を立案・実施する体制が整わず、人材も育っていなかった。

援助が本格化して以降のわずか一年半の間でも、ミャンマー政府の内部では大きな変化があった。ラインミニストーリーにとつては、セクターの開発方針は何か、取り組むべき緊急課題は何か、実施体制をどうするか、具体的なプロジェクトを前に開発パートナーと緊密な対話を行い、大臣から技術者までが集中的な検討を行う機会となった。

政府の開発計画立案と援助受け入れや開発予算配分に携わる国家計画・経済開発省や財務省も、自らが主体となってドナーコーディネート

ネーションを行うことに取り組み、改革を受けて発足した国会を含め、援助受け入れにかかるガバナンスメカニズムの構築を進めた。

対ミャンマー支援の今後

ミャンマーはその豊富な天然資源、肥沃な土壌、豊富で優秀な労働力等から、かつては東南アジア大陸でも最も高い経済的なポテンシャルを有する国とみられていた。しかし独立後の国内の民族対立、国際社会からの孤立、経済への国家介入等から、そのポテンシャルを活かし切れず、現在は最貧国の地位に甘んじている。周辺アジア諸国が高成長を続ける国際環境において、今ミャンマー経済は、これまでの失われた開発成果を取り戻す絶好の機会に恵まれていると言える。

同時にこれは時間との戦いでもある。中国やASEAN先発国からの産業移転はすでにカンボジア、ラオスといったASEAN後発国に展開しつつあり、また縫製業等は隣国バングラデシュで大きく成長している。今というタイミングを逃せば、ミャンマーはこれらの工業化の後発国にも後れを取る恐れは否定できない。

新たな開発戦略を実施するうえで、まずは国内の少数民族との和解を進め、安定した経済開発・社会政策をとる環境を整備することが大前提である。また政治的和解と並行して、これら少数民族が居住する地方部において、現政権の開発政策の恩恵を、できる限り早期に見える形で行き渡らせるべく、地方開発政策を推進していく必要がある。特に国内の雇用の大きな部分を占める農業の生産性向上は、地方経済の活性化、開発成果の迅速な実現、浸透において中心となる。このためには、現政権が進めている地方財政制度の確立も、地方政府の政策策定、実施のキャパシティ向上をとまなう形で進めていく必要がある。

次に、これまでの統制経済のなかで十分に育成されてこなかった様々な市場経済制度の構築が必要である。新政権はすでにインフレ抑制、二重為替制度の廃止等、マクロ経済安定化の第一歩は進められたが、まだ様々な点で脆弱性が残る。適切に政策優先度を定め、たうえて開発政策を進めていくための財政制度改革、中銀の金融政策・金融監督機能の強化と合わせた金融深化の促進、依然として経済の

大きな部分を占める国有企業の改革等、市場経済政策を推進するうえで必要な機能、制度を整備していく必要がある。

そしてこれらの基盤の上に立つて、国際経済への統合を進めることが必須である。先発アジア諸国の経済成長は、まずは欧米先進国向けの軽工業品輸出、次いで近年はアジア域内での国際分業体制への参加という形で達成されてきた。現在、ミャンマーでも縫製業等への投資が進みつつあるが、依然として海外の民間企業が投資を進めるうえではリスクが高い。その最たるものはインフラであり、電力、輸送網、通信といった国内インフラはもちろん、近隣国とを結ぶ経済回廊においても、他のアジア諸国と比較して大きく遅れている。

また、インフラはあくまで基盤であり、それを運営する制度・人材の構築、国内ビジネス環境の整備等がともなわなければ、整備されたインフラが適切に機能を発揮することはできない。二〇一三年一〇月に発表された世銀のDoing Business指標でもミャンマーは対象国のなかでも最下位に近く、また汚職指数、ロジスティック・

パフォーマンス指数、人間開発指数等、様々な指標でも押しなべて最低水準にある。

それは単に紙に書いた「政策・制度」を作ることだけではない。政府、民間ビジネス、また農業生産であれ、実際にミャンマーの人々が必要としているのは、日々の政策運営、企業経営等の現場で直面する実践的な課題に対して、hands-on¹⁾と与えられる具体的な助言と指導である。このなかにはODAを通じて政府レベルで行う支援に加え、民間ビジネスの視点から提供されるものも非常に多い。日本の対ミャンマー支援が、真に「日本の顔が見える」形で相互の利益となるよう、民間ビジネスがリスクをとってミャンマーに進出し、その長期的開発に向けて共に活動することを後押しするために何ができるかを官民双方の立場からひも解いていくことが、今後のミャンマーの開発戦略の成否を分ける課題であろう。

（ふかわ けんすけ／独立行政法人国際協力機構（JICA）東南アジア・大洋州部東南アジア第四課課長）