

ミャンマー軍政の20年—何が変わり、何が変わらなかったのか

揺れ動く対外開放政策

工藤年博

現在、この国を英語で Myanmar (ミャンマー) と呼ぶが、Burma (バーマ) と呼ぶかは、政治問題化している。一九八八年に民主化運動を弾圧して誕生した軍事政権は、翌年、英語国名を Burma から Myanmar に変更した。これに対して、正統性を有しない政権が国名を変更する資格はないと、国民や反政府勢力は激しく反発した。

しかし、実は軍政はこれ以前にも、一度国名の変更を行っている。クーデターで全権を掌握した二日後に、国名から「社会主義」(ビルマ語の sosheli、英語の socialist) を除いたのである。これは軍政による社会主義の放棄宣言に他ならなかったが、これに対して国民から反発は全くなかった。「ビルマ式社会主義」の特徴であった閉鎖主義を放棄し、国際社会に広く門戸を開き、貿易・投資・人の交流を通じて地域や世界経済とより密接に結びつき、そしてなによりも自由に経済活動を営むことができる。多くの国民はこの新たな経済体制、すなわち対外開放と市場経済化を歓迎した。それから、二〇年が経とうとしている。

この間、新たな経済体制はミャンマー経済と国民に何をもたらしたのだろうか。

●市場VS.統制

現軍政の経済政策を検討する前に、ミャンマーの政治経済制度の歴史の変遷を概観しておこう。

同国では独立後一四年間は、民主主義の下で市場経済体制が採用された。独立ミャンマーを担ったウー・ヌ政権は、理念としては社会主義経済の建設を目標としていたものの、それは穏やかなかたちで推進された。市場経済の基本的枠組みは維持され、その中で一部産業を国有企業が担う混合経済が目指された。外国企業は概ね自由な活動を許されていた。

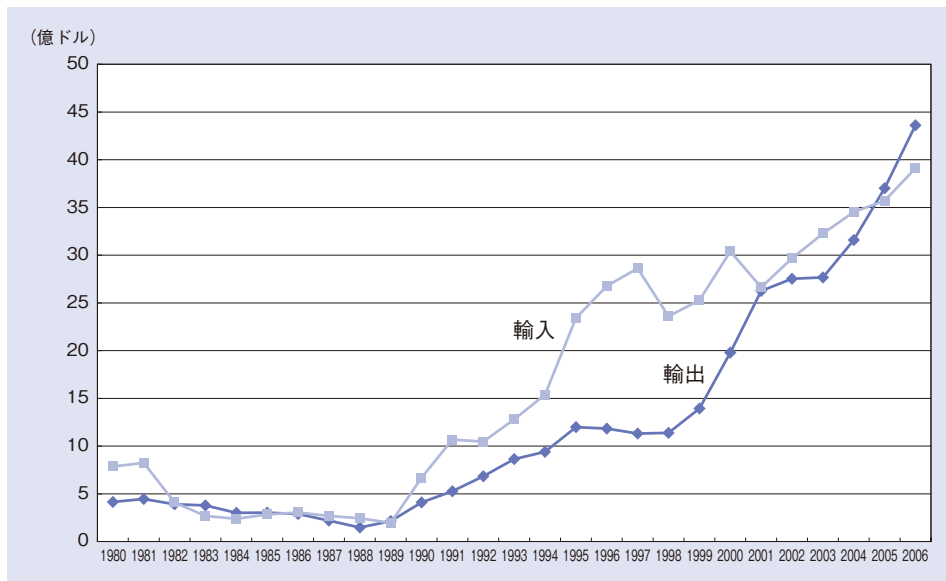
しかし、こうした穏健な政策を社会主義からの逸脱と判断した軍部は、一九六二年クーデターにより権力を握ると、一挙に社会主義化を推進した。「ビルマ式社会主義」の開始である。以来二六年の長きにおよび、同国では社会主義計画経済が追求された。「ビルマ式社会主義」思想の背景には、植民地期の苦い経験が原体験として存在す

ると言われる。植民地期、同国の経済開発はほぼ完全な自由放任の下で進められた。例えば、それまで湿地帯であったイラワジ・デルタが開墾されたのは、自由貿易によって輸出市場が出現したためである。今年五月のサイクロンで大きな被害を受けたこのデルタは、植民地時代になって、はじめて穀倉地帯へと変貌したのである。

しかし、一九三〇年代の世界恐慌を経て、多くの農地がインド人金貸しの手に移り、農業の外国人支配が確立していった。一方で、近代産業は英国を中心とする欧米資本に牛耳られ、商業や小規模な製造業は中国系・インド系に担われていた。こうした植民地期における外国人支配の苦い経験が、強力な経済ナショナリズムを包含する「ビルマ式社会主義」を生み出す背景となったとされる。

「ビルマ式社会主義」の時代を通じて、民間企業(特に外国企業)は政治指導者から疑いの目を向けられてきた。一方、常に疑惑の目で見られ、また実際に財産を没収され企業活動を諦めざるを得なかった企業家達は、政府の政策や権力行使のあり方に

図1 ミャンマーの対外貿易



(出所) IMF, *Direction of Trade* (各年版)。

不信と不安を抱いてきた。

理想に燃えた「ビルマ式社会主義」であったが、この時期、経済は長期低迷に陥った。理由はいくつもあった。第一に、産業国有化により経済効率が低下した。国有化は一九六三年の銀行に始まり、一九七〇年代初めまでに近代セクターにおいてほぼ完了した。外国人経営者に代わりこ

れら国有企業の経営にあたったのは企業経営の経験が皆無の軍人であり、業績の低下は予期された結果であった。第二に、農作物の低価格供出制度による農家所得の低迷があった。所得の伸び悩みは農民の生産意欲を傷つけ、農業生産と輸出の停滞をもたらした。輸出低迷による外貨不足に直面した政府は、輸入削減で対応したため、モノ不足

が深刻化した。モノ不足はインフレを加速すると同時に、ミャンマー経済のもう一つの特徴ともなった闇市場を急速に拡大させた。

政府はインフレを抑圧しようとして、一九八五年と八七年に「廃貨」という乱暴な措置を実施した。一九八八年、政権の無策・無謀について国民の怒りは爆発し、民主化運動が全国を席卷した。国軍はこれを武力で弾圧して、全権を掌握したのである。

●「背水の陣」としての貿易自由化

このように、社会主義末期の混乱の中で登場した軍事政権は、まず、経済危機からの脱却を図らなければならなかった。主要先進国が援助を凍結したことにより、事態は一層深刻になっていった。軍政は経済運営に必要な最低限の物資さえも、輸入できない状況に陥っていたのである。ここに至って、軍政は対外開放へと踏み出した。同国の市場経済化が、貿易自由化や外国資本の受入れなど、対外開放から始まった由縁である。

まず、コメ・チーク材・原油・天然ガス・宝石等を除き、対外貿易への民間企業の参入が認められた。さらには、それまで密輸とされてきた国境貿易が公認され、中国、タイ、インド、バングラデシユ各国との国境貿易拠点が開設された。

貿易の自由化は劇的な効果をもたらした。同国の貿易は一九八八年から二〇〇六年の間に、輸出額が約三〇倍、輸入額が一六倍

に増加した(図1)。一人当たりの貿易額は一九八五年の二五ドルから、二〇〇三年には一〇六ドルにまで上昇した。貿易自由化によって、ミャンマー経済の開放が一気に進展した。

ただし、輸出入額が並行して伸びたわけではない。一九九七年までは、輸入の伸びが輸出のそれを大きく上回っていた。これは社会主義時代に充足されることのない国民の消費財への需要が対外開放後に一挙に顕在化したことに加え、一九九〇年代半までの初期的な輸入代替工業化の進展に伴い機械設備や原材料輸入が増加したためである。

一方、輸出の方は一九九〇年代半に伸び悩みをみせるようになる。この時期、輸出が伸び悩んだ一つの要因は、農業・農作物に関する規制緩和の遅れであった。当時、ミャンマーの主要な輸出品目は農作物であったが、政府は国内自給を重視してコメやゴマなど国際競争力のある農作物の輸出を規制したのである。

同国の輸出が再び増加するのは、一九九〇年代末以降の衣類(縫製産業)の台頭と二〇〇一年以降の天然ガス輸出の開始を待たなければならなかった。貿易赤字の拡大と外貨不足が、同国の対外開放政策に大きな影響を与えた点は、後で詳述する。

●近隣諸国との貿易関係の強化

貿易の拡大に伴い、ミャンマーの貿易相

表1 ミャンマーの輸出相手国ランキング

	1980		1985		1990		1995		2000		2006	
1	シンガポール	14.3%	アフリカ	19.7%	アフリカ	14.3%	シンガポール	16.0%	アメリカ	22.4%	タイ	49.0%
2	アフリカ	10.6%	シンガポール	9.7%	タイ	12.0%	インド	12.2%	タイ	11.8%	インド	12.1%
3	日本	9.9%	香港	9.1%	シンガポール	11.3%	中国	11.3%	アフリカ	8.6%	アフリカ	5.8%
4	インドネシア	9.5%	日本	8.4%	インド	10.8%	アフリカ	9.3%	インド	8.2%	中国	5.3%
5	香港	7.6%	インドネシア	7.0%	中国	8.1%	インドネシア	8.0%	中国	5.7%	日本	5.1%

(出所) IMF, Direction of Trade.

表2 ミャンマーの輸入相手国ランキング

	1980		1985		1990		1995		2000		2006	
1	日本	43.7%	日本	39.0%	中国	20.6%	シンガポール	29.9%	タイ	18.3%	中国	34.0%
2	イギリス	8.8%	イギリス	9.1%	シンガポール	17.9%	中国	29.0%	中国	18.0%	タイ	21.4%
3	ドイツ	7.4%	ドイツ	6.7%	日本	16.6%	マレーシア	10.8%	シンガポール	15.8%	シンガポール	15.8%
4	シンガポール	6.1%	アメリカ	6.0%	ドイツ	4.8%	日本	7.4%	韓国	10.5%	マレーシア	4.6%
5	アメリカ	5.0%	シンガポール	5.8%	マレーシア	4.7%	韓国	4.1%	マレーシア	8.4%	韓国	4.0%

(出所) IMF, Direction of Trade.

手国も大きく変わった(表1、表2)。もともと大きな変化は、貿易相手国としての近隣諸国の台頭である。二〇〇六年時点で、ミャンマー輸出総額に占めるタイ・インド・中国の比率は六六%、輸入総額に占める中国・タイ・シンガポールの比率は七一%に達した。

なかでも、輸出におけるタイ、輸入における中国の役割が大きくなった。タイ向けの増加は、マルタバン湾沖合で開発された海底ガス田からのパイプラインによる天然ガス輸出によるものである。二一世紀に入って本格化したタイへの天然ガス輸出は、二〇〇六年には二〇億六、二〇〇万ドルを記録し、ミャンマー輸出総額の半分近くを占めた。

一方、中国はミャンマーへの物資の供給国として大きな役割を果たした。中国との貿易は、陸路を通じた国境貿易に支えられている。中国の通関統計に基づけば、二〇〇五年におけるミャンマーの中国への輸出総額の約八割、中国からの輸入総額の約六割が、中国の雲南省とミャンマーのシャン州・カチン州との陸路を通じて行われたものと推定される。国境貿易は欧米の貿易・金融制裁の影響をほとんど受けない。例えば、米

●外資受入れと産業自由化

対外開放政策のもうひとつの柱が、外資の受入れであった。一九八八年一月に公布された「外国投資法」によって、ミャンマーは二五年ぶりに民間外資へ門戸を開いた。外国企業による一〇〇%出資をも認め、かつ各種のインセンティブを供与する本法の制定は、社会主義下の閉鎖主義と決別する画期的な政策であった。

翌一九八九年五月には「国有企業法」が公布され、これにより一九六五年の社会主義経済体制設立の根拠法が廃止された。国有企業が今後とも独占する一二業種を規定した上で、それ以外の産業分野への民間企業の参入を自由化した。すなわち、民間企業活動は従来の「原則禁止」から「原則自由」へと転換されたのである。

ミャンマーへの外国投資の流入は、認可ベースで二〇〇五年度までの累計額が一三億一六〇〇万ドル、件数は三九九件

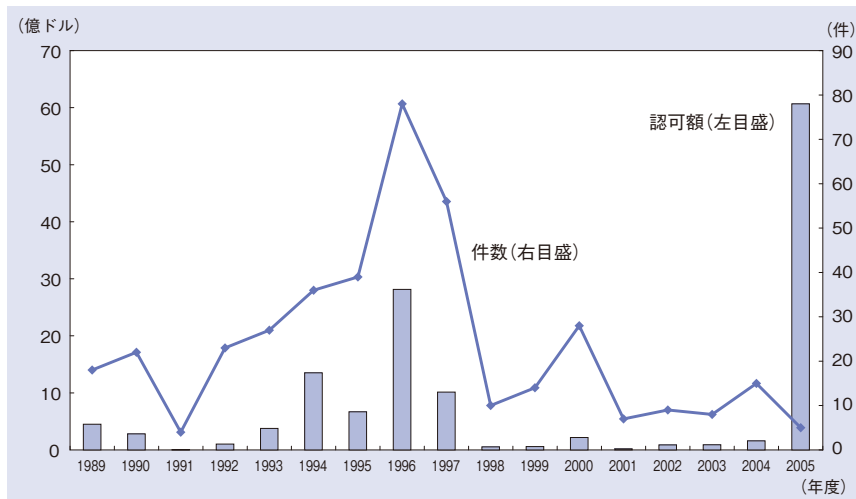
である(図2)。二〇〇五年度の急増は、タイ企業によるサルウィン川における水力ダム開発プロジェクト(投資額六〇億三〇〇万ドル)が認可されたためである。投資国別では、一位タイ(五三%)、二位英国(一一%)、三位シンガポール(一〇%)、四位マレーシア(五%)、五位香港(四%)の順である。上位五カ国中三カ国までがASEAN諸国であり、これら三カ国で認可累計額の約七割、件数の約四割を占める。

投資分野別では、一位電力開発(四四%)、二位石油・天然ガス開発(一九%)、三位製造業(一一%)、四位不動産開発(八%)、五位ホテル観光業(七%)の順となっている。同国への外国直接投資は天然資源開発が中心で、雇用吸収力や技術移転効果の大きい製造業への投資案件は限定的である。外資に限らず、製造業への投資が促進されない大きな要因は、投資環境の悪さにある。なかでも、インフラの未整備は大きな問題である。

●対外開放の成果

以上みてきたように、軍政が対外開放へ向かって大胆に舵を切ったことは事実である。そして、対外開放はミャンマー経済を大きく変容させた。それは文字通り「目に見える」変化であった。植民地時代の面影を強く残していた首都ヤンゴンには、一九九〇年代の建設ラッシュにより毎日の

図2 ミャンマーへの外国直接投資



(出所) ミャンマー投資委員会。



にもかかわらず、一九九七年を境として経済改革の歩みはぱたりと止まり、現在は恣意的な介入政策ばかりが目につくようになってい。ひとつのきっかけは、貿易赤字の拡大とアジア経済危機であった。一九九七年において、貿易赤字は輸出総額の一・五倍にまで拡大した。さらに、アジ

●後戻りする経済改革

国民が望んだ選択であった。

ようにその景観を変貌させた。道路には車が溢れ、朝夕の通勤ラッシュは日常の光景となった。高級ホテルやオフィス・ビルがいくつも建設された。経済成長も、一九九七年までは順調であった。もちろん、市場経済化は良い面ばかりではない。それに伴う様々な問題—インフレの高進、所得格差の拡大、都市化と環境の悪化など—も表面化した。それでも、国際社会に門戸を開き、自由な経済活動を通じて地域・世界経済へと統合していく對外開放は、多くの

ア経済危機の余波を受けて、外国直接投資の流入が激減したことで、軍政は再び外貨危機に直面した。

しかし、この時の経済危機に対する軍政の対応は、極めて内向きなものであった。軍政はマウン・エイ副議長を首班とする貿易政策委員会(TC)を設置し、貿易管理に乗り出したのである。その後、TCは對外貿易のみならず、財政・金融・税制・国有企業・農業・産業等、あらゆる分野で規制強化や国家介入を図り、同国の市場経済を歪んだものとしてしまう。以降、軍政の経済政策から對外開放へ向けた気運は消滅したのである。

しかし、実を言えば、一九九七年の外貨危機は規制強化のきっかけに過ぎない。なぜなら、既に述べたとおり、海底天然ガスの開発の成功によって、二〇〇六年にはミャンマーは四億五一四〇万ドルの貿易黒字を計上したからである。現在のミャンマーの對外経済部門は、外貨不足に悩まされていた一九九〇年代とは様変わりしているのである。にもかかわらず、今でも経済改革は頓挫したままである。

筆者は、軍政が経済統制を強めているより本源的な要因は、皮肉なことながら、現政権の権力基盤の確立・強化にあるのではないかと思う。現政権下で長らく経済担当であったエーベル大臣は、「外国投資法」を権力掌握後わずか三カ月で制定したと胸を張って語ったことがある。やればできる

のである。そして、軍政をやる気にさせたもの、それは危機感であった。一九八八年当時、彼らには社会主義体制のままでは国民の不满を抑えられない、そして経済が破綻してしまうという強い危機感があった。

しかし、その後、権力の安定に伴い当時の危機感は薄れ、それに代わって登場したのは、国軍、国有企業、官僚などが自らの既得権益の保持に汲々とする保身の姿勢であった。そうして形成されてきたのは、権力者だけが経済利権を独占する、いわば「ビルマ式市場経済」であった。現在、有名な実業家は、軍政と強いパイプを持つ政商ばかりである。二〇〇七年九月の僧侶デモの背景にも、特権階級のみが利益を享受する、歪んだ市場経済に対する国民の不满があったと言われている。

独裁的な権力を持つ軍事政権は、その気になれば、反対勢力に気を遣うことなく、経済改革を断行することができる。要は政治的意思の問題である。しかし、今や、国軍は自らが経済改革に反対する抵抗勢力となってしまうている。さらに悪いことに、二一世紀に入って、軍政は苦しい経済改革を進めなくても、天然ガス輸出で潤沢な外貨を獲得できるようになった。世界的なエネルギー価格の高騰が続くなかで、軍事政権が再び對外開放へと舵を切る可能性は、ますます低くなっている。

(くどう) としひろ / アジア経済研究所 地域研究センター