

ミャンマーに秩序ある開発を

藤村建夫

ミャンマー日本・エコツーリズム会長

はじめに

ミャンマーの民主化の進展が世界の注目を集めている。2011年3月の総選挙とその後のアウン・サン・スー・チー氏の自宅軟禁解放、そして2012年4月の補欠選挙における国民民主連盟（NLD）の大勝利とアウン・サン・スー・チー氏の下院議員当選により、欧米諸国は、1992年から始めた経済制裁を次々に廃止・停止に動いている。海外の企業はこぞってミャンマーへの直接投資の機会をうかがって現地調査のためにミャンマー詣でし、海外からの観光客も復活した。ホテルはどこも満室で値段は2倍、3倍に跳ね上がった。現地通貨チャットは、かつては1ドル1200チャットであったものが、4月に長年の懸案であった多重為替制度が廃止されてからは、実勢レートに近い800チャット前後で安定してきた。ホテルはドルよりもチャットを要求するようになった。車の輸入自由化によって、ヤンゴンの町には、新車が溢れ出している。そして、何よりも人々の表情が明るくなった。この1年間の変化は驚嘆すべき変化である。

こうしたミャンマーの急速な変化は、民衆の政府に対する反乱という「アラブの春」とは異なり、軍事政権が周到に準備して、その権力基盤を固めた上での民主化を進めている過程である。国軍は、憲法によって保証された25%の国軍現役の国会議員を持ち、退役軍人中心の連邦発展団結党（USDP）議員と合計すれば80%の議席を確保した。かかる圧倒的な国会議員数を持って、その基盤を強固に確立し、自信をもって民主化を進めている。このことは、1964年、インドネシア国軍によって設立された「ゴルカル党」（職能団体）が、1968年以降、スハルト大統領の政権安定と運営に重要な役割を果たしたことと近似しているようにも見える。

他方、アウン・サン・スー・チー氏率いる国民民主連盟（NLD）は、連邦国会議員総数664名のうち、わずか41名（6.1%）の少数である。NLDは、今のところ反政府ではなく、むしろ政府に協力していく姿勢である。それならば、ミャンマーのこれからの開発は、バラ色でありうるか、それが当面の課題となる。

23年間の軍事政権は、正と負の側面を持ち、その負の側面が大きくなったがゆえに民主化を急速に進める必要性に迫られていると、工藤は見ている¹。負の側面とは次の4点である。

- ① 国軍は、1990年の総選挙の結果を反故にし、その権力基盤を強固にすること

¹ 工藤年博編、2012年「ミャンマー政治の実像」、JETRO,アジア経済研究所

を強権的に行った。学生運動を封じ込めるために、大学を郊外に移転させ、遠隔大学を奨励したことによって、高等教育の質が低下した。また、遠隔大学卒業生は官僚に採用されないことになったため、官僚に優秀な人材が集まらなくなった。人権問題は改善せず、言論・信条・結社の自由が制限された。これらの結果、民主化は遅れ、汚職が横行するところとなった。

- ② 軍政は少数民族との内戦の終結を試み、主要な武装勢力との停戦合意を締結したが、その後の政治的な話し合いは進捗せず、和平は崩壊の危機にあり、このため、恒久的な政治的・軍事的な取り組みが早急に求められている。
- ③ 軍政は対外開放という名のもとに資源の切り売りをしてきたが、その結果、タイや中国の資源収奪型の外国投資を招来した。また、海底天然ガスの開発は、国軍の兵力拡大と近代化を促進したものの、国民生活の向上に寄与しなかったために、国民生活は窮乏し、いつでも爆発しかねない国民の不満のマグマが高まっている。
- ④ 中国、タイ、インドという近隣諸国のみとの友好関係は、資源収奪的な外国投資や経済協力を生み、ミャンマーが本格的な国際社会への復帰、世界経済への統合、持続的包括的な成長を遂げることは困難となっている。

他方、アウン・サン・スー・チー氏は、軍政時代に3回、計15年間に渡り自宅軟禁におかれ、現在すでに66歳となっている。もう一度、最長6年間の自宅軟禁におかれるようなことになれば、2015年の総選挙には参加できず、政治生命を断たれる恐れがある。2011年8月12日、アウン・サン・スー・チー氏はアウン・チー労働相との会談後、プレス・リリースを出し、「両者が国の安定と発展のために協力し、対立姿勢をとらないこと、今後とも話し合いを継続するという」ことを明言した。その後8月19日に、アウン・サン・スー・チー氏はテイン・セイン大統領と会談した後、「大統領が本気で改革を進めようとしており、これを後押しすべきである」と、擁護している。彼女は、テイン・セイン大統領との懇談を行った後、反政府活動を慎み、むしろ政府と協力することを公言している。この結果、政府与党と野党は、協力して改革を進めようとしているように見える。

このように、政府与党と野党とが協力して改革を進めようとしている現在、ミャンマーが開発の遅れを取り戻すまたとない好機となっている。このため、外国の援助機関と民間資本がわれ先にと争って、ミャンマーに経済協力と直接投資競争を行って行く気配が濃厚となってきている。そうなれば、ミャンマーは、政府、外国援助機関、民間資本が入り乱れ、開発の名のもとに「乱開発」を推進することになりかねない。「開発」は大きな危険に直面することになり、「改革」は混乱するであろう。そのような乱開発の危険を避けるために、何が必要かを如何に考察する。

1. 少数民族問題の理解を

現在の政治状況は、USDPと国軍議員によって、一見安定しているように見える。しかしながら、ミャンマーは、135の民族からなる多民族国家であり、少数民族問題の恒久的解決なくしては、民主化と国家の統一が困難であり、この問題こそが国

家の常に大きな危険要因であることを理解しておかねばならない。

人口 6,000 万人のミャンマー連邦共和国は、以下の 8 つの主要な国民的民族、135 の民族グループからなる多民族国家である。

カチン族、カヤー族、カイン族（またはカレン族）、チン族、モン族、ビルマ族、ラカイン族、シャン族

ビルマ族を除く少数民族は、バングラデッシュ、インド、中国、ラオス、タイ、マレーシアと国境を接する地域に主として居住しており、山岳地帯を抱え、住民の生活水準は平地のビルマ族に比してより低い状態にある。交通は不便であり、多くの村落は 100～200 人単位の集落を形成していることが多い。伝統文化を持ち、教育、保健医療、電気といったサービスも決して十分ではない。ビルマ族が主として居住している地区は「地域：Region」²と呼ばれ、少数民族が主として居住している地区は「州：State」と呼ばれている。2008 年におけるそれぞれの地域と州の人口は、表 1 のようになっている。ビルマ族の人口は約 69%、少数民族は 31%といわれており、表 1 は、ほぼこの数字に近い人口分布を示している。

表1 ミャンマーの地域・州別人口（2008 年）

地域・州名	人口：千人	割合（%）	地域・州人口小計(千人)	地域・州小計(%)
マンダレー地域	8,216	14.07	42,350	72.55
ヤンゴン地域	6,849	11.73		
ザガイン地域	6,392	10.95		
バゴー地域	5,879	10.07		
マグウエ地域	5,491	9.41		
エーヤーワデイ地域	7,858	13.46		
タニンダーイ地域	1,665	2.85		
シャン州	5,539	9.49	16,027	27.45
モン州	3,060	5.24		
カレン州	1,771	3.03		
カヤー州	344	0.59		
ラカイン州	3,233	5.54		
カチン州	1,539	2.64		
チン州	541	0.93		
合計	58,377	100.00	58,377	100.00

出所：「基本規則」付録（TUH {1996a}），CSO {2010} 宗教者宗教局；

工藤年博編、2012、「ミャンマー政治の実像」、223 頁をもとに筆者作成

² 従来は、「管区：Division」という言葉が使用されていたが、新憲法の下で「地域：Region」が使用されることになった。歴史的な記述の部分では、旧名称を使用する。

少数民族とビルマ族の対立に加えて、植民地時代に移住してきたインド人・中国人との複雑な複合関係は、少数民族問題をさらに複雑化させている。ミャンマー最初の統一国家は、11～13世紀に栄えたバガン王朝によって出来たとされている。その後、トウングー王朝、アラウンバヤ王朝が成立し、16世紀になって、マンダレーを首都とするコンバイン王朝が隆盛したが、1824年、1852年、1885年の3回に渡る英国との戦争の結果、同王朝は滅び、1886年にインドの一州として併合され、イギリスの完全な植民地となった。その後、1937年に「英領ビルマ」³を統治するための統治法が制定され、これに基づいて、インドから分離された。

イギリスの植民地時代、複合社会の民族問題は治安維持とエラワディ地区⁴の米増産という二つの側面から形成された。イギリスは、英領ビルマの治安を維持するために、イギリス人高級将校、インド人下級将校と歩兵部隊からなる英印正規軍の他に、征服した地域に順次、軍と警察を組織した。最初にアラカン歩兵部隊、タライン部隊（モン、マレイ族）が編成され、その後、全ビルマが平定されてからは、ビルマ歩兵3個連隊と武装警官の編成が計画された。しかしながら、ビルマ族青年は、征服者の軍と警察に奉仕することを潔しとせず、応募しなかったため、殆んどがカレン、カチン、シャン、チン等の少数民族からなる歩兵部隊が編成された。⁵警察は、ビルマ族のなり手がなく、インドのパンジャブ族のみで編成された。

1937年にビルマがインドから分離された時、すでにカレン族、シャン族、カチン族、チン族などの少数民族が軍の要職を占めていたため、ビルマ族はその下につくことを嫌い、新規歩兵募集に応募しなかった。このため、1939年、第二次世界大戦が開始された時には、ビルマ軍兵員総数6,209名のうち、ビルマ族はわずか159名⁶のみであった。このように、ビルマの治安は、英印正規軍と少数民族軍部隊ならびにインド人警察によって、維持されていた。つまり、イギリス、インド（ネパール出身のグルカ兵を含む）等外部出身者と少数民族からなる軍と警察によってビルマ族を管理する分割統治が行われていたのである。これら少数民族からなる軍隊は、第二次大戦中は連合軍の指揮下に入り、戦後アウン・サン将軍輩下のビルマ愛国軍⁷と合併して国軍を形成することになった時、両者は容易に融合することが出来なかった。

1856～57年のインドのセポイの反乱や1862～65年のアメリカの南北戦争によって、

³ ミャンマー（Myanmar）とビルマ（Burma）は、ほぼ同義語で、前者が文語的、後者が口語的に使用されることが多い。イギリス植民地政府は、「英領ビルマ」と呼び、独立後の政府も「ビルマ連邦」、「ビルマ連邦社会主義共和国」と呼んでいたが、1989年、軍事政権は、「ビルマ」よりも「ミャンマー」の方が、ビルマ族以外の民族も含む含意があるとして、英文表記を、「ミャンマー連邦共和国」に変更した。よって、本稿では、1988年以前の歴史的な叙述部分に関する国名表記は、「ビルマ」とする。

⁴ 現代の地名は、「エーヤーワディ」であるが、旧名称を使用。

⁵ 植民地政府はカチン、カレン、チン等の少数民族をキリスト教に改宗させた。

⁶ 佐久間平喜、1984、「ビルマ現代政治史」、勁草書房、2頁

⁷ 「ビルマ防衛軍」は、1943年の独立により「ビルマ国軍」と改名されたが、1945年に抗日戦に踏み切った時に、「ビルマ愛国軍」と称した。

欧米へのビルマ米輸出が重要性を増してきた。下ビルマ⁸の米生産のための耕地面積は、1830年代からの50年間に70万エーカーから650万エーカーに増大し、1940年には1000万エーカーに拡大した⁹。このようなエラワディ地域¹⁰の灌漑と開拓は、ビルマ族の上ビルマ¹¹からの移住のみでは充足できず、植民地政府は、インドからの移民を奨励した。インド人の多くはマドラスとベンガル州からの出身者であり、中でもインドで生存最低線の経済状態におかれていた下層カースト出身者が大多数であった。アラカン王国の農地は、植民地政策によってチッタゴンからのベンガル系イスラム教徒の移民に与えられた。これが「ロヒンギヤ」と呼ばれるイスラム教徒で、アラカン族との対立と迫害は今なお続いている。¹²インド人移住者には、農民のみならず、政府官僚、医師、弁護士、警察官、兵士に加えて、チェテイヤーと呼ばれる金貸しカースト達があった。チェテイヤーは、下ビルマ、デルタ地方の農業金融を完全に支配するところとなり、借金を返済出来なくなった多くのビルマ族農民が担保とした土地を取り上げ、広大なインド人地主が出現するところとなった。1901年のラングーンの人口の51%がインド人によって占められるようになったといわれる。これに対して中国人の移住は、さほど多くはなかったが、1931年の統計では、インド人101.8万人、中国人194千人であった¹³。この結果、ビルマの複合社会は次のような人種的分業によるピラミッド階層を形成していた。

上流階層：イギリス人を中心とする欧州人

政治・軍事：イギリス人が独占支配

経済：精米工場、石油会社、汽船会社、鉄道、製材会社、外国貿易等を独占支配

中間層：インド人、中国人、ビルマ人

政治・軍事・警察：政府官吏、少数民族の将校・歩兵、警察官

経済・社会：医師、弁護士、金貸し、商業・流通業者、地主、

下層：インド人、ビルマ人

経済：インド人労働者（ゴム栽培、運輸、家内労働、港湾労働、石油採掘等）

農業：ビルマ人農村労働者

⁸ 1826年の第一次英緬戦争および1852年の第二次英緬戦争の結果、大英帝国に併合されたラカイン州とタニンダリー管区およびビルマ南部地域を含む呼称。

⁹ 大野徹、桐生稔、斎藤照子、1975「ビルマ:その社会と価値観」、現代アジア出版会、128~129頁

¹⁰ 現代の地名は、「エーヤーワディ」であるが、旧名称を使用。

¹¹ 1885年の第三次英緬戦争によって、大英帝国に併合されたビルマ中部と北部地方

¹² 日本軍によるビルマ解放によって植民地行政が終焉すると、アラカン人は、ロヒンギヤに対する迫害と追放を強め、1982年ビルマ政府は、「市民権法」を制定し、ベンガル族を除くイスラム教徒のロヒンギヤを非国民と規定した。人口は約100万人と言われている。

<http://ja.wikipedia.org/wiki/%E3%83%AD%E3%83%92%E3%83%B3%E3%82%AE%E3%83%A3>

¹³ 原出所：U Aye Hlaing, “Trends of Economic Growth of Burma”, 1870 to 1940, P.13
出所：大野徹、桐生稔、斎藤照子、「ビルマ：その社会と価値観」、現代アジア出版会、129頁、

バー・モウ博士は、その著書¹⁴において、「外国人による搾取は、上層から下層まで、あらゆる方面で暴虐さを加えていた。巨大なイギリス企業は上等の部分全てを独占し、インド人と中国人の商人たちがそれに続いて中級の部分をほとんど手に入れ、最後に残ったものの良いところはインド人のクラークやクーリー（苦力）がかすめ取った。ビルマ人は本来正当にビルマ人のものであるべき職業のほとんどから切り捨てられ押しのけられていった。。。。。その法律のためにおよそビルマの農地の半分が外国人の金貸しや不在地主達の手に入り、そして植民地政府はこのすべての法と正義と良心への侮辱的行為を止めさせるために指 1 本動かそうともしなかったのである。ほとんど、道徳心や良心というものが存在しないような状況だった」と述べている。

1900年代になってから、ビルマ人農民の多くが土地をインド人地主に収奪され、小作人と化して貧困が蔓延した。困窮した農民達の租税減免要求が無視されてからは、複合社会の人種間の反目が先鋭化し、反英、反外国ナショナリズムの高揚となって現れた。反英、反外国を目指す組織が次々に設立され、農民、僧侶、政治家による植民地政府に対する反乱と反英独立運動が起きて来た。中でも、1930年代末に、タキン党員を中心とする民族運動は、外国からの武器援助を得て武力闘争によってしか政治的独立をえられないと考え、1939年には、対英非協力と武装蜂起を決議した。

ちょうどその頃、1930年代後半に、日本は、中国の蒋介石の国民党と戦争状態にあり、蒋介石を支援する英米は、インドのインパールを拠点として、ビルマを経由して雲南省に至る援蒋ルートを通じて物資を輸送していた。このため日本軍は、「援蒋ルート」を切断するために、ビルマ占領を画策し、工作機関として「南機関」¹⁵をタイに設置した。「南機関」は、当時独立運動を指導していた若いタキン党の青年 30 人を密かに脱出させ、海南島で 6 カ月間の軍事訓練を施した後、密かにビルマに帰国させた。1942年1月に日本軍がタイ国境を越えてビルマに進軍した時には、アウン・サンによるビルマ独立義勇軍（BIA）6,000人が編成され、日本軍と共に英印軍と戦いビルマを解放した。ミャンマーの人々の親日感情は、この「南機関」に支援された「BIAによる反英独立戦争」に起因しているといわれている。¹⁶ビルマ独立義勇軍は、その後、ビルマ防衛軍に改編された。しかしながら、日本軍大本営は、アウン・サン達が切望しているビルマの独立を認めず、「南機関」も解散されたため、アウン・サン達は、次第に日本軍を疑うようになった。インパール作戦の失敗後は、「このまま日本軍と戦い続ければ、独立は得られない」との考えから、インド在住のパッテン将軍と「イギリスがビルマの独立を認めるならば、ビルマ防衛軍は日本軍と戦う」という密約を結び、日本軍と戦って終戦を迎え、1948年に独立を達成し

¹⁴ バー・モウ、横掘洋一訳、1973、「ビルマの夜明け：独立運動回想録」太陽出版 18-19 頁

¹⁵ 泉谷達郎、1989、「ビルマ独立秘史—その名は南機関—」、徳間文庫

¹⁶ ミャンマーの小・中学校の生徒は、ビルマ独立の父「アウン・サン将軍と 30 人の志士」および「南機関」について学習しており、国民は皆この独立運動を良く知っている。

た。不運なことに、アウン・サンは独立直前の 1947 年 7 月、閣議の最中に反対派のまわし者の凶弾に倒れ、殉教者となった。

ビルマの独立後、植民地時代に創設された少数民族主体の「正規軍」とネ・ウイン¹⁷を司令官とする独立のために戦った「ビルマ愛国軍」とが合併してビルマ国軍を編成することになったが、その設立経緯からして、両者の融合は極めて困難であった。1949 年に起ったカレン・ライフル大隊 2 個大隊の反乱によって、ビルマ国軍内部の統制が困難となり、国軍内のカレン人将校は解任され、参謀長もネ・ウインに変わり、その結果少数民族の将校たちは排除され、有力ポストが独立を戦った愛国軍系の将校に替わり、ビルマ族を中心とする国軍が主流となった。¹⁸

ビルマ独立運動の担い手として、戦中時代から主要な役割を果たしていた反ファシスト人民自由連盟 (AFPFL) は、アウン・サンが総裁としてリードしていたが、1947 年に彼が暗殺されてからは、ウ・ヌーが引き継ぎ、1948 年に独立を達成した。しかし独立直後から派閥争いが起こり、「白旗共産党」の追放、「社会党左派」の追放等、次々に分裂がおこり、分派したグループが反乱活動を起こした。1950 年代には、政党政治が開始されたものの、政党は腐敗し、相互不信、嫉妬等、非合理的、心理的原因によって派生した政治の混乱を生み、これを收拾することができなかった。¹⁹同時にビルマ族による支配を恐れるシャン族、カレン族を中心とする少数民族は、強い分権的な連邦制を要求し、1950 年代から各地で武装闘争を開始した。さらに中国共産党の支援を受けたビルマ共産党が各地で反政府活動を行った。

ビルマ国軍は、従来から反乱軍と戦いつつ、政治不介入、中立の立場を取っていたが、かかる政治の混乱を正常化するために、1958 年最初の無血クーデターを起こし、選挙管理内閣を組織した。その結果 1960 年に総選挙が行われ、政党政治が回復したが、国軍の台頭を心良しとしない政党は、国軍の弱体化を図ろうとしたため、国家の統一が破壊されることを恐れた国軍は、1962 年再度クーデターによって政権を奪取した。革命評議会は「ビルマ式社会主義への道」を発表し、国家運営の理念として、政党を解散させ、搾取のない社会を目指して、インド人、中国人等が保有するすべての生産手段を国有化し、彼らの多くが母国に帰還したので国境を閉鎖した。

ビルマ国軍の新編成において、少数民族を排除したネ・ウインが権力を奪取し、その「ビルマ式社会主義」の遂行によっては、少数民族の権利と自治要求は達成できない、と考えた少数民族は一斉に反発し、反乱活動を活発化させた。その反乱活動は、ネ・ウイン政権が終焉した 1987 年まで終息することはなかった。「ビルマ式社会主義」は行き詰まり、1988 年に大きな反政府運動が発生した。国軍はクーデター

¹⁷ ネ・ウインは「30 人の志士」の一人で、アウン・サンが政治に関わり、「ビルマ愛国軍」を離れた後、その司令官を務め、国軍を掌握した。

¹⁸ 佐久間平喜、1984、「ビルマ現代政治史」、勁草書房、13～14 頁

¹⁹ 佐久間平喜、1984、「ビルマ現代政治史」、勁草書房、18～21 頁

によって、市民による反政府活動を鎮圧し、ビルマ社会主義計画党から政権を奪取した。以来、軍事政権は、武装勢力との和平を模索し、停戦交渉を積極的に押し進め、1997年までに17の少数民族武装勢力との停戦合意が締結された。²⁰ しながら、未だ停戦を受け入れない3つの少数民族グループがあり、政治的解決のない現状では、国軍がその軍事力行使を止められない状態が今日まで続いている。国軍と少数民族との和解は、少数民族の権利と自治をどこまで認めるかが、鍵となっているところ、時間をかけて、十分な話し合いによって協調し、相互の信頼を確立することが重要である。

2. 政治の安定を

1988年以降、ミャンマーの政治を安定化するための要因は、国軍とNLDを中心とする反政府組織および権利と自治を要求する少数民族という三者の融和如何にかかっている。

前述のように、国軍は長い間、国家の統一を維持するために血を流して努力してきたという自負がある。ビルマを徹底的に搾取したイギリスから独立するために戦ったアウン・サン将軍の娘であるアウン・サン・スー・チー氏が、1960年15才で国を出て以来帰国せず、イギリス人と結婚し、1988年に突然帰国して、反政府・民主化運動において旗振りをするに好意を持っていない。他方、彼女のカリスマ性は侮れないものがあり、両者が互いに譲りあうことが望ましいことはもちろんである。15年間の自宅軟禁生活を強いられても健在なスー・チー氏の強靱な精神は父親譲りのものであるが、ここに来て両者が改革を推進するという共通の目標を見出したことは大きく評価されよう。だが、スー・チー氏は開発行政の経験がなく、その手腕は未知数であり、彼女の役割は今のところ政治面にのみ発揮されている。スー・チー氏は少数民族との和解と恒久的平和の必要性を機会ある毎に述べており、両者共、この点では一致している。これからのミャンマー開発においては、何よりも政治の安定が望まれるところであり、政府与党と野党が国会において協調し、少数民族との恒久的平和への道を模索し実現することが、政治を安定させるもっとも肝要なことと考えられる。

3. 格差を僅小に

政治が安定すると、次に考えなければならないことは、開発政策と開発戦略である。少数民族との融和が何よりも国家の統一と平和のために重要であることを理解すれば、開発の恩恵を「少数民族と如何に共有するか」ということが極めて重要であることが理解されよう。少数民族は、山間部に多く居住しているので、都市と地方・農村部とを繋ぐインフラの整備が重要となる。これまでの軍政は道路網の整備を相当実施してきたので、主要幹線の道路網はかなり整備されている。今後は州都と地方都市を結ぶ2次、3次幹線道路の整備である。農作物や生活必需品の輸送運搬は、

²⁰ 工藤年博編、2012、「ミャンマーの政治の実像」JETRO,アジア経済研究所,12頁

少数民族の居住地域では大きな課題であり、これらを改善して、州都や地方都市との物流・交通の便を改善することが、少数民族の生活環境改善に非常に貢献する。

この他に鉄道の修復、通信網の整備、電力送配電網の整備が挙げられる。人口が稀薄な少数民族の居住地域では、投資の内部収益率は低いが、政治的に重要な効果があるところ、対象地域と供給手段としての技術の選択を考慮して、地方の開発に貢献する方法を駆使して、可能な限り、都市と農村・地方との格差が極端に多くならないように配慮すべきである。地方と農村の開発には、NGO やボランティアの活動も極めて有益であるが、反政府活動が存在する地区では、治安の面に留意しなければならない。

4. 成長点の分散を

6月19日、テイン・セイン大統領が演説し、2011/12~2015/16年度までの5カ年計画において、GDPを年率7.7%の経済成長を見込み、2015年度までに、一人当たりGDPを3倍にすることを目標とすると述べた。ただし、計算上は1.7倍増にとどまる。ASEAN10カ国の経済力比較では、ミャンマーは最下位に位置し、ミャンマーは、首位のシンガポール（49,271ドル）の60分の1の832ドル²¹である。GDPの中の産業構成比率は、農業部門比率を36.4%から29.2%へ下げると共に、工業部門比率を26.0%から32.1%へ、サービス部門比率を37.6%から38.7%に引き上げるとしている。

IMFの推計によれば、2011年度の失業率は、4.0%²²となっているが、若者の失業率は、これよりも高いといわれている。したがって、経済成長と雇用増大による国民所得の増大はもっとも重要な課題の一つである。他方、中間管理職等の層はあまり厚くないので、海外からの直接投資が増大すれば、管理職や熟練工人材の争奪戦になりかねない。経済成長を促進する上で、深刻な課題は、インフラの未整備である。電力、通信、深水港、鉄道、物流網、金融サービスは格段の投資が必要とされ、政府はPPP等を含む民間企業への開放、参入を奨励するとしている。

ミャンマーがビルマ式社会主義を掲げていた時代には、工業は各地に分散して立地されてはいたが、主要な工業立地は、サガイン管区、バゴー管区、マグウエ管区、マンダレー管区、ヤンゴン管区、エラワディ管区、テナセリウム管区²³および少数民族地域ではシャン州とモン州で、その他のカチン州、カヤ州、カレン州、ラカイン州、チン州には見るべき製造業はなかった。現在の経済成長点はヤンゴンとその周辺地域、ティラワ港とその周辺、マンダレーと周辺地域、加えて、旧重工業社が立地している中部マグエ地域のミンブと周辺地域がある。更に現在、計画が進められているタニンタリー地域のダウエイおよびラカイン州のチャウピュー、シットウエ

²¹ IMFの2012年4月統計

²² IMFの2012年4月統計

²³ 現在の名称は「タニンタリー地域」となっている。

イの三つの深水港の周辺は、まだ時間はかかりそうではあるが、製造業の発展が期待されよう。

しかしながら、今後は、カチン州、カヤ州、カレン州、チン州といった内陸部地域にも、特産品や農産品加工等の中小企業中心の軽工業の立地を推進する必要がある。重要なことは、少数民族地区、地方・農村との格差をなくすためには、投資の中心となる成長点を効率的に地方に分散させることである。もちろん経済性を十分考慮すべきであり、内陸部の開発には、軽薄短小といわれる付加価値の高い製品の生産が望ましいことは言うまでもない。特に中小企業振興のための金融制度、組織化制度、技術振興制度、市場開拓制度といった制度作りは緊急の課題であり、地方政府との協力で強力に進めるべきである。また、海外の中小企業との合弁事業は、ミャンマーに不足している資本の調達および技術水準の向上と市場開拓に役立つものであり、内陸部においても推進すべきである。

5. 環境と開発の調和を

ミャンマーは、これまで開発が遅れてきたことから、その自然環境は比較的良好に維持されてきた。このため、いろいろな動物、植物の珍しい原種も多く存在している。しかしながら、中国、タイへ等への漁業権や木材伐採権の付与は民間業者による資源収奪の様相を呈した。貪欲な業者は取り締まり能力の弱体なミャンマー政府の管理体制の弱みを突き、契約で与えられた制限量をはるかに超えた量の森林を伐採し、木材、鉱物、漁業資源を持ち去った。1980年代には、ミャンマーの刑務所は、逮捕された外国人密漁者で溢れていた。今後、開発が進めば森林・鉱物資源の需要は急激に増大しよう。タイでは貴重なチーク材が過度に伐採され消滅してしまった。今では、ミャンマーが唯一のチーク輸出国となっている。貴重な森林・鉱物資源は、少数民族が生存している地域に多く賦存するために、過度な森林伐採や鉱山開発は、彼らの生活環境を破壊するだけでなく、資源と利益を収奪することにもなる。したがって、自然環境と開発を如何に調和させていくかということは、少数民族との共存という政治的意味合いを持っていることを常に念頭においておかねばならない。

同時に記憶すべき環境問題は、ミャンマー中部の乾燥地域である。期限 11～13 世紀に栄えたバガン王朝の歴代の王と家臣は熱心な仏教徒であった。仏教に帰依した証として、彼らは数千のパゴダと仏塔を建立した。それらのほとんどは煉瓦で出来ており、煉瓦を焼くために大量の木材が伐採されたことによって、バガン地方一体は、年間降雨量 500～600 ミリの乾燥地と化した。乾燥地は、その後の人口と家畜の増大により、マンダレー、サガイン、マグウエ管区総面積 870 万 ha の約 21%、180 万 ha に拡大した。²⁴この地方には、人口 6,000 万人の 3 分の 1、約 2,000 万人が住んでいる。乾燥地であるために、稲作はできず、村人は豆類とココナツの加工品を主たる生産物として貧しい生活を余儀なくされている。政府はこの乾燥地を改善す

²⁴ Ministry of Forestry, 2007, “Dry Zone Greening Plan”

るために、緑化計画²⁵を推進してはいるが、未だ目的を達成してはいない。これらの地域の農村には電気も来ておらず、水不足が生活の最大制約要因となっている。ビルマ族中心のこれらの地域は、乾燥地という立地条件の故に貧困である。環境と開発の調和とは、このような自然環境が住民の生活と活動を制約している貧困地域の開発も考慮することを意味し、改善対策を開発計画に組み入れていく必要がある。

6. 計画・調整機能の強化を

ミャンマー政府には、大統領府を含めて 30 の省庁がある。その中で国家計画・経済開発省は、国家開発計画を立案し、経済開発のかじ取りを行うことになっている。外国からの援助調整も行い、評価やモニタリングも行う。この機能は、インドネシアの国家開発企画庁（BAPPENAS）に類似した機能と権限を持っている。しかしながら、これまでの実績から見ると、その求められる機能を実施するキャパシティが十分でなく外交政策委員会（FAPC）や閣議において否決されるなど調整能力には問題が多々あった。新政権では、経済大学長を同省の副大臣に抜擢するなど、政府としても同省の機能強化を図っているように思われるが、職員層に求められる知識・経験は、依然として不十分であることは、明白である。

これまでは、多くの政策と制度作りは軍出身の高官が決定するために、官僚は決定されたことを実施するだけの集団と化していた。また、この 23 年間、大学は首都の郊外へ移転し、多くの有為の学生は、遠隔大学の通信教育に在籍するか海外へ流失し、大学の質は低下した。加えて遠隔大学の卒業生は官僚として採用されなかったために、官僚となる優秀な学生も激減した。このような状態で、国家計画・経済開発省は弱体であり、その機能を強化するためには、国家公務員の採用制度の改善と共に、ミャンマーの実情に合わせた経済政策の立案と実施を直ちに遂行できる人材として、海外にいるミャンマー人の帰国を促すと共に、職員を留学、研修および on-the-job 等で多角的に訓練する必要がある。

7. 日本・ASEAN との三角協力・南南協力を

1968 年、インドネシアにスハルト大統領が誕生した時、それまでのスカルノ大統領時代の政治優先政策によって、多くの鉄道、通信、道路、港湾、電力、上下水道等のインフラ、工場、鉱山等の設備は老朽化し、経済活動は停滞していた。このため早急な修復と新規投資によるインフラ整備が必要とされていた。同時に政府省庁のテクノクラートは、全くの弱体であった。この時、IMF、世界銀行はいち早く、現地事務所を強化して、国家開発企画庁（BAPPENAS）と財務省のあたかも一部局のような機能を果たし、テクノクラートの強化を図ったことが思い起こされる。IMF は短期の経済立て直しに、世銀は開発のための政策・制度作りに貢献した。BAPPENAS には、ハーバード大学（HIID）のアドバイザー・チームも常駐し、政府の財政政策・制度作り並びに金融制度の策定等に知恵を出した。UDAID は、カリフォルニア大学のバークレー校を中心にアメリカの大学数校に数多くのインドネ

²⁵ Ministry of Forestry, 2007, “Dry Zone Greening Plan”

シア人留学生を送って、迅速に各省庁のテクノクラート育成に協力したのであった。IMF、世銀、ハーバード大学顧問団の功罪については、いろいろと言われているが、旧来の共産主義的な経済制度から市場経済型の政策・制度作りに知恵を出したことは、間違いのないところである。

ミャンマー政府は、社会主義計画党と軍政の時代に設立された各種の組織・制度を市場経済に合致した経済制度となるように改革を進めることにしている。4月には、多重為替レートを廃止し、引き続き民間銀行の外貨為替業務参入を認めると共に、外国投資法、国営企業の民営化・近代化、土地利用権の改訂、財政健全化のための租税法改正等に取り組むとしている。

この際に留意すべきことは、ASEAN 近隣諸国の開発経験の活用である。ミャンマー政権は、憲法作成の段階から、スハルト以降のインドネシアの政治・経済体制を参考にしている節がある。国内に少数民族問題を抱えていることから、アチェや東チモール、カリマンタン、スラウエシ、西イリアン等の独立問題を抱えるインドネシアは大いに参考になるところである。また、社会主義体制から市場経済体制に移行しているベトナムは、国営企業の民営化や経済の市場経済化を推進するための法制度、金融制度、外国投資法等について、多くの改善を行ったことは、大いに参考になるであろう。したがって、日本としては、日本の経験のみならず、インドネシア、ベトナム等と協力して、一緒に専門家をアドバイザーとして派遣する三角協力・南南協力を推進することが望ましい。後発国であるミャンマーが、先発 ASEAN 諸国の成功と失敗の両方から経験を学ぶことは、ミャンマーの開発の失敗を避けるために有益であろう。ミャンマーは後発国の優位性を発揮して、先達の経験を大いに学習しつつ、国作りをすすめることが望まれる。

8. 人づくりは全国規模で

軍政の23年間は、ミャンマーの国軍を除く、あらゆる分野での人材層を弱体化させた。したがって、特に次のような人材の層を全国規模で育成する必要がある。

テクノクラートの育成

中央政府省庁および地方政府の行政機関のテクノクラートは、上からの指示を実施するだけの機関となり、給与が低く人材にも恵まれないために、長い間、やる気を失っていた。新政権になってから、大統領が貧困削減や外資・援助の積極的受け入れによる開発の推進等、数々の新方針が打ち出されたことによって、その態度にも変化の兆しが表れている。政府の行政機関の積極的な機能回復とサービスの向上を図るには、給与の改善とやる気とモラルの向上が不可欠である。このためには、中央・地方政府両方の訓練所を強化し、海外での研修も加え制度的に人材を育成することが必要とされる。特にモラルの向上とやる気を引き出すためのインセンティブも不可欠である。

企業家の育成

国軍と結んだ政商のみが育ち、一般の企業家のビジネス機会は限定され、研鑽の機会が乏しかった。グローバリゼーションに統合された、これからのミャンマーの産業を育成していくためには、ミャンマー人企業家の育成が重要である。海外に飛散したミャンマー人のビジネスマンを呼び戻すことも効果的であるが、ミャンマー在住の企業家を大量に育成する必要がある。特に中小企業家の育成は、そのカギとなる。かつて JICA が実施した「ミャンマー日本人材開発センター」に対する協力の再活性化等による企業家の育成は、地方の大学等と協力して地方の企業家を含めた企業家育成プログラムとして進めるべきである。

大学・教育者・研究者の育成

軍政の間に教育・研究界は致命的に弱体化した。学生運動の再燃を恐れた政府は、大学を首都の郊外に移転させ、これを不服とする学生のために遠隔大学を設置したが、その卒業生は、行政府機関では採用されない仕組みとなっていた。このため、優秀な学生は、政府に就職することを良しとせず、海外に飛散したり、小ビジネスに従事することが多かった。これらの優秀な学生と卒業生を政府官僚として、あるいは、企業家として育成するためにも、大学教育制度を再構築する必要がある。ミャンマーの人達は、元来、教育熱心で向上心も強いので、制度さえ整えば、教育効果は迅速に表れるものと思われる。JICA が実施しているアセアン工学系高等教育ネットワーク（ASEAN University Network / Southeast Asia Engineering Education Development Network 略称 AUN/SEED-Net）や留学制度を活用し、早急に大学の教官と学生の能力強化を図る必要がある。

また、中等教育と職業教育は、新しいミャンマーの現状に即して、カリキュラムを変更し、理数科教育、技術教育を強化すべきである。設備の機械・器具の殆んどは老朽化しており、近代的な工場で働くには、近代技術の取得が不可欠である。また、小学校、中学・高校の理科教育には殆んど実験器具もなく、暗記中心の教育であった。

9. 技術の刷新・近代化を

ミャンマーの国営企業、経済・技術協力によって供与された施設並びに一般の民間工場の技術は、外国との合弁等を除き、それらの大方が陳腐化、老朽化している。JICA が無償資金協力、技術協力、円借款で供与した施設と設備は大切に使用されているが、それらの機械・器具は部品と消耗品の不足や欠如によって、老朽化し機能が低下している。民間の工場でも多くが老朽化した技術を修理しながら使用しているのが多い。したがって、これからのミャンマーの工業開発を促進していくためには、海外からの資本、技術、投資を導入すると共に、企業の外貨取得を自由化して、設備と技術の刷新・近代化を進められるようにするべきである。

10. 開発は着実に秩序を持って

ミャンマーのこれからの開発は、2017 年までの 5 年間、経済成長率 7.7%を目指し

て、進むことになるが、その進め方には、工夫が必要である。まず、最初の 3 年間はリハビリと体制整備を目標とし、着実に秩序を保って発展させることが望まれる。その結果、いろいろな法律、制度、計画作りが整合性と優先順位を持って準備され、合意されたものから実施に移して行く。そして残りの 2 年間はこれらをベースに開発を加速させることを期すべきである。

もちろん、いろいろなプロジェクトがすでに準備段階にあり、民間企業の投資計画は、多々申請されているものと思われるが、ミャンマーの開発の投資基準に沿っているものであれば、承認し進めるべきである。他方、これから計画し、準備する案件については、上記のような考えを、政府関係機関および援助機関の当事者が、考慮しつつ、判断して案件の承認と否決を決定すべきである。

ミャンマーの開発は、あまりに急速で節度のない開発が、現在の誠実で善良な国民性を捻じ曲げ、「お金がすべて」といった「拝金主義」の国民に激変することのないように、その国民性と文化を活かしつつ、すべての国民が納得できるよう、着実に秩序を持って進められることを切に願いたい。

参考文献

1. 工藤年博編、2012、「ミャンマーの政治の実像」、JETRO,アジア経済研究所
2. 工藤年博編、2012、「ミャンマーの経済の実像」、JETRO,アジア経済研究所
3. 山口洋一、1999、「ミャンマーの実像」、勁草書房
4. 根本敬、田辺寿夫、2012、「アウンサンスーチー：変化するビルマの現状と課題」、角川書店
5. 西澤伸善、2000、「ミャンマーの経済改革と開放政策：軍政 10 年の総括」、勁草書房
6. 田村克己、根本敬、1997、「ビルマ」、アジア読本、河出書房新社
7. 桐生稔、西澤信善、「ミャンマー経済入門：開放市場への胎動」日本評論社
8. 奥田重元、1989、「オンサン将軍とビルマ独立」、『アジアの曙』、アジア大学、アジア研究所叢書
9. 佐久間平喜、1984、「ビルマ現代政治史」、勁草書房
10. 綾部恒夫、永積昭編、1983、「もっと知りたいビルマ」、弘文堂
11. 桐生稔、1979、「ビルマ式社会主義：自立発展への一つの実験」、教育社
12. 大野徹、桐生稔、斎藤照子、1975、「ビルマ：その社会と価値観」、現代アジア出版会
13. バー・モウ、横堀洋一訳、1973、「ビルマの夜明け：独立運動回想録」、太陽出版
14. 泉谷達郎、1989、「ビルマ独立秘史—その名は南機関—」、徳間文庫
15. International Monetary Fund, Country Information
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2012/car050712a.htm>
16. Ministry of Forestry, 2007, “Dry Zone Greening Plan”