

終章

今後の展望

中西 嘉宏・工藤 年博

本章の締めくくりとして、アウンサンスーチー氏（以下、スーチー氏）が率いる国民民主連盟（National League for Democracy: NLD）新政権下ミャンマーの政治と経済のゆくえについて、現時点での見通しを提示しておこう。

政治の展望

アウンサンスーチー新政権は安定するのだろうか。まだ始動したばかりで、しかも正副大統領、国家顧問、閣僚のなかで政権運営の経験があるものは数えるほどしかおらず、その行く末を予測することが大変難しい状況である。まずは政権当事者も含めて新政権の見通しはだれもわからないと認識することからはじめた方がよい。そのうえで、安定要因と不安定要因をそれぞれ挙げてみたい。

安定要因は大きく3つある。第1に、政権と議会の任期が制度的に保証されている点である。大統領に議会の解散権はないので、NLDが分裂しないかぎり、同党が過半数を占める議会は5年間続く。正副大統領が議会によって解任される可能性はあるが、そもそも議員による投票で正副大統領が選ばれているために、大統領の所属政党と議会での与党に「ねじれ」の関係が生じることはない。また、テインチョー大統領自身の権力基盤は弱く、スーチー氏やNLDと対立するような事態は今のところ想定できない。大統領による議会の解散や、議会による大統領弾劾で政治が混乱する可能性は低いのである。

第2の安定要因は、スーチー氏のリーダーシップがきわめて強力で、政権、議会、政党のあいだの一体性が高いことである。これは、党内の分裂や政権と議会とのあいだの

対立による政治の不安定化を避けることに役立つだろう。政権幹部を元将軍たちで固めた前政権ですら、政権と議会のあいだに対立が生じて、大統領が望むかたちで法案がスムーズに通過しない時期があった。しかし、制度条件は同じであっても、スーチー氏の現時点でのリーダーシップは大統領と議会とのあいだで合意を容易に形成できるほど強力なものである。となれば、これから5年間、政権にとってかなり有利な立法環境が続くことになる。NLDの法案作成能力は乏しいが、それはUSDPも同じであった。重要なのは法案を通す力である。これは純粹に数の論理であるから、スーチー氏を中心にしたNLDの団結力が有効だろう。

第3の安定要因は国民の支持の高さである。半世紀ぶりの文民政権といってもいいアウンサンスーチー政権への国民の期待は高い。権威的な体制からの移行期に誕生する民主的な政権への期待はどの国でも高い傾向があるが、それにスーチー氏の個人的な人気加わるわけだから不思議なことではない。期待はやや過大で、国民の支持を現状のまま維持し続けることは難しいであろう。しかしながら、支持が急降下する可能性も低いように思われる。

その理由は、ひとつに、強い対抗勢力がないことが挙げられる。前与党のUSDPは依然として不人気であり、よほど根本的に党幹部の顔ぶれと理念を変えないかぎり、国民からの支持を獲得することは難しい。それ以外の政党のうち有力なのは少数民族政党ばかりで、彼らは全国政党にはなり得ない。

もうひとつの理由は、経済の見通しが明るいことである。世界銀行は2016年から2018年にかけてミャンマーの経済成長率を7%台後半から8%台前半と予想している(World Bank, Myanmar Economic Monitor, May 2016)。今のところ新政権は前政権の経済自由化路線を基本的に引き継ぎそうで、同国経済への世界的な注目度も高い。そのため、新政権下で順調に経済は成長しそうである。これは政治の安定にとって強い追い風になるだろう。

不安定要因はなんだろうか。第1の不安定要因はもちろん国軍の存在である。憲法改正のうち、より民主的な政治制度を導入するための改正については、国軍とNLDとのあいだに根本的な考え方の相違があり、妥協が成立する余地は少ない。政権発足のためにいったんは国軍との協調路線を歩むことにしたスーチー氏が、これから5年間のどこかのタイミングで憲法改正に乗り出すと、国軍とのあいだの緊張は高まるだろう。また、国家顧問法のように、憲法改正を回避しながら、憲法上の政治制度を骨抜きにしていくな立法措置を新政権が繰り返せば、憲法の擁護者と自認する国軍を刺激することに

なる。

また、より広くみれば、新政権による反汚職の動きや国有企業改革で、国軍関係者や国軍所有企業が捜査や疑惑の対象となった場合も、国軍の既得権益を脅かすことになり、政権と国軍との関係を不安定化する。もちろんそんなことはスーチー氏も承知しているはずで、まずは国内の停戦交渉を優先的に進めて、少数民族武装勢力の存在という国軍の政治関与の大義名分を切り崩したいところだろう。だが、政府が停戦交渉を進める一方で、国軍は軍事作戦を展開しており、両者の調整は相当困難である。

第2の不安定要因はスーチー氏に依存したNLDの組織的特質である。スーチー氏の強力なリーダーシップは新政権の強みであるが、1945年生まれのスーチー氏に政府と党の意思決定権が集中している状態は、ひとたび彼女が何らかの事情で執務できなくなったときのことを考えると、新政権が抱えるリスクになる。執務できない状態まで想定しなくても、彼女ひとりではできることには限界がある。政権運営の安定のためには彼女を支える次世代の指導者が必要である。スーチー氏が信頼できる幹部を育てられるかは政権の今後の行方を左右するだろう。

第3の不安定要因は市民社会の活性化である。長く軍政下にあったミャンマーでは、社会運動を通じて人々が自身の利益を要求する動きは抑制されてきた。前政権で進んだ市民的自由の拡大は、スーチー政権の誕生を契機としてさらに拡大し、市民社会がより活発化することは間違いない。労働運動、農民運動、学生運動、宗教活動、少数民族の権利要求運動など、本来多様で衝突することすらある社会の諸利益が、政府への要求や異議申立てとして今後ますます表明されるようになる。前政権下でも、たとえば仏教徒とイスラム教徒との衝突が起きるなど社会不安の兆候はあったが、政府がやや強権的な対応をすることで抑え込んできた。新政権はどのように対処するのか。対処の仕方次第では政権不信や社会不安を引き起こす可能性がある。

経済の展望

経済政策については、すでにテインセイン政権が経済改革に着手しており、スーチー政権も基本的にその路線を踏襲すると考えられる。すなわち、制度面では貿易と投資の自由化を推進し、外交面では多角的な国際関係を構築することによって、流入する外資を駆動力とした経済発展を実現しようというものである。こうした路線に基づいて、テインセイン政権期のミャンマーは年率7～8%台の高い成長率を記録してきた。ミャンマー

経済はグローバル生産ネットワークへの参入により、成長軌道に乗りつつあった。

国民に選ばれたスーチー政権の誕生は、こうした成長戦略を実現するために必要な国際経済環境をいっそう改善することに貢献するだろう。スーチー政権の誕生を国際社会は歓迎しており、その政権下でのミャンマーの経済発展を各国・国際機関は全面的に支援するはずである。国際経済環境の改善を象徴するひとつの出来事は、2016年5月17日に米国財務省が発表した米国の対ミャンマー制裁の一部緩和である。米国の制裁措置はテインセイン政権においても民主化への動きをみながら段階的に緩和されてきたが、この日さらなる緩和が発表された。具体的には、ミャンマー在住の米国人の経済取引規制を緩和し、SDNリスト⁽¹⁾から国有企業7社と国有銀行3行を除外した。資源関係の国有企業が含まれており、今後外資との合弁事業などがやりやすくなる。また、ミャンマー金融セクターにおいて国有銀行の役割は依然として大きく、今回の緩和措置は国内金融の活性化にもつながると期待される⁽²⁾。そしてなにより、制裁緩和に伴うレピュテーション・リスクの低下が大きな効果をもつ。今後は米国企業もミャンマー進出を活発化させるにちがいない。

実際、外国投資の流入は高い水準で続いている。2015年11月の総選挙と2016年3月末の政権移譲を控えて、2015年度(4~3月)のミャンマーの外国投資の受入は停滞するのではないかと懸念があった。しかし、蓋をあけてみれば2015年度の外国投資の認可額は約95億ドル(対前年度比で18%の増加)となり、テインセイン政権発足後の最高額を記録した。ところが、新政権発足後にミャンマー投資委員会(Myanmar Investment Commission: MIC)が解散し、投資認可が止まってしまった。結局、チョーウィン計画・財務相を議長(新任)、アウンナインウー投資・企業管理局長を事務局長(留任)とする新メンバーが任命されたのは、新政権発足後2カ月以上が経過した6月7日であった。この間、23億ドルの外国投資の申請案件が積み上がったという⁽³⁾。この金額自体は2015年度の認可総額の4分1に相当し、新政権下においても外国投資が高い水準で続いていることを示すものである。しかし、新MICはNLDから投資優先分野のリストをまだ入手しておらず、直ちに投資認可が再開されるかはわからない状況であるといわれる。また、議会は旧MICで認可されたふたつの投資案件の中止を決議した。

もちろん、実質的に半世紀ぶりの政権交代であるから、経済運営が軌道に乗るまでにある程度の時間がかかることや、前政権下での認可案件の見直しは致し方ない面はある。ただし、こうした移行期間が長く続き、投資案件の予測可能性が低くなれば、NLD政権の経済運営への不信が高まる可能性も否定はできないだろう。

外国投資政策だけではない。注目すべき分野のひとつは農民政策である。NLDは公約時から農民の権利保護を謳っていた。とくに農地問題に関して NLD は、過去に起きた強制的な土地収用や移住について土地の返還や金銭の補償を求める声に応えると、国民に訴えてきた。しかし、土地問題は国軍や大企業の利害がかかわることも多く、また事実関係の確認や地権者の確定も難しく、その解決は簡単ではない。NLD の目玉政策である農地問題の解決も、必ずしも順調に進むとはかぎらない。

新政権が発足直後から、政治犯の釈放、拘束されていた学生運動家の解放、汚職撲滅への取り組み、強権的な法律の改正や廃止、少数民族問題への取り組みなど、民主化を推進し、国民の権利を守るための改革を積極的に進めてきたのに対し、経済政策に関してはやや動きが遅いという印象があるのは事実である。もちろん直面する課題は山積しており、やるべきことが目白押しであるのに比し、新政権には人材も時間も不足していることは理解できる。すべての改革を同時に進められるだけのキャパシティは、政府にも議会にも党にもないだろう。しかし、そうであるならば、まずはスーチー氏自らが国内外に改革の方向性を示し、いつまでに何をするのか見取り図を語る事が重要ではないか。そうした改革への展望を得ることができれば、国内外の投資家は安心し、経済活動を活発化させるはずである。そして、具体的な経済政策の策定と実施に関しては、日本を含め広く国際社会の支援を求めていくことができる。

スーチー政権は今、過去半世紀で最大の経済成長の機会を眼前にしている。この機会を生かすことができるのか。新政権の手腕が注目される。

【注】

- (1) 米国大統領が、国家の安全保障を脅かすものと指定した国や法人、自然人を **Specially Designated Nationals and Blocked Persons (SDN)** と呼び、米国財務省外国資産管理局 (Office of Foreign Asset Control: OFAC) が名簿を公表している。米国人・企業には SDN リスト対象者の米国における資産凍結の義務が課されている。日本人・企業が対象となるものではないが、実態として SDN 対象者と日本人・企業がドル送金などを含めた金融取引を行うことは難しい。
- (2) 一方、すでに制裁対象となっていたアジア・ワールド社の 6 つの子会社が、新たに SDN リストに追加された。米国は国軍との関係が強く、民主化への抵抗勢力となりかねない人・企業に対しては引き続き制裁を科すつもりである。
- (3) **Global New Light of Myanmar** (2016年6月12日付け) のアウンインウー局長へのインタビュー記事。