

ミャンマー国経済構造調整政策支援調査 最終報告書

和文要約

2003年3月

JICA LIBRARY



1172854[0]

ミャンマー国政府

国際協力事業団

地 - イ

CR(5)

03-06

ミャンマー国経済構造調整政策支援調査
最終報告書

和文要約

2003年3月

ミャンマー国政府

国際協力事業団



1172854【0】

序 文

日本国政府は、ミャンマー連邦政府の要請に基づいて、本調査を技術協力の枠組みの中で行うことを決定し、国際協力事業団がこの調査を担当しました。

調査は、日本、ミャンマー双方の有識者からなる協同研究チームと、それをサポートする両国のコンサルタント・チームによって実施されました。

共同研究チームとコンサルタント・チームは、協議を行うとともに、現地調査を行い、その結果をまとめ、ここに本報告書完成の運びとなりました。

この報告書が、ミャンマーの持続的発展に向けての政策策定に寄与し、関係各位の参考とされることを強く望みます。

終わりに、本調査にご協力頂いたミャンマーの関係各位に対し、心より感謝申し上げます。

平成15年3月



国際協力事業団

総裁 川上 隆郎

目 次

序 文

A. 総論部会報告	1
I. ミャンマー国経済構造調整：総括提言	5
II. 総括提言の背景	13
(α) 即断実行のプラン	15
1. 安定的発展のためのマクロ経済的基礎	17
2. ミャンマーにおける農業・農村経済発展の重要性	21
3. ミャンマーの市場志向型工業化	25
4. ミャンマーの輸出促進	29
5. ミャンマーにおける海外直接投資(FDI)の重要性	33
6. ミャンマーにおける工業団地(IZ)の再開発	37
(β) 安定的発展のために考慮すべき史的・制度的諸要因	41
7. ミャンマー経済の歴史的背景	43
8. ミャンマー国経済構造調整における法的要請	47
9. 経済発展のための政府統計作成の重要性	53
B. 財政・金融部会報告	57
I. 為替一元化	63
II. 金融セクター	67
1. 調査経緯	67
2. ミャンマーの銀行セクターレビューおよび人材育成	69
3. ミャンマーにおけるマイクロファイナンスの発展 ー持続可能な金融システムを目指してー	84
4. ミャンマーにおける民間製造業の資金調達 ー銀行セクター改革へのインプリケーションー	101
III. ミャンマーの税制および執行について	103
C. 産業・貿易部会報告	105
1. ミャンマーの産業	109
2. ミャンマーの経済発展可能性	109
3. ミャンマーの戦略産業	109
4. 外国直接投資	110

5. 具体的政策	110
6. 輸出振興の対象になり得る品目	111
7. 民間企業振興策	111
8. 工業人材の育成	111
9. 特に重視すべき政策提案	112
<A>規制緩和・自由化の推進	112
経済特区(SEZ)の創設	112
D. ICT部会報告	115
I. はじめに	123
II. 歴史的背景	125
1. ミャンマーにおける初期のコンピュータ化の努力	125
2. 近年におけるICTの活用	125
3. ミャンマー・日本のICT分野での協力	125
4. 主な里程碑	126
III. 報告要旨	127
1. ICTインフラストラクチャー	127
2. ICT法制度基盤	127
3. ICT人材育成	128
4. ICT応用	129
5. ICT産業	130
IV. 提言要旨	131
1. ICTインフラストラクチャー	131
2. ICT法制度基盤	131
3. ICT人材育成	132
4. ICT応用	133
5. ICT産業	133
6. おわりに	134
V. ミャンマー連邦ICTインフラストラクチャー調査	135
1. パート1：通信インフラストラクチャー調査－調査結果と提言のまとめ	135
2. パート2：通信ケーススタディ	138
VI. ミャンマー国のICT産業	143
1. ICT革命への認識	143
2. ICT産業の育成	143
3. ICT産業育成の課題	143

E. 農業・農村部会報告	145
I. 概観	149
1. 悪循環	149
2. 好循環	149
II. 主たる政策課題：必要な構造調整に関する諸問題	152
1. 土地政策と土地資源開発	152
2. 灌漑と水資源開発	153
3. 農業支援サービスと投入財の供給	153
4. 公的供出政策と税収	154
5. インフラストラクチャー、農業機械化、農業加工設備	155

タスクフォース・メンバーリスト

A. 総論部会報告

総論部会報告

目 次

I. ミャンマー国経済構造調整：総括提言	5
II. 総括提言の背景	13
(α)即断実行のプラン	15
1. 安定的発展のためのマクロ経済的基礎	17
1.1 為替レートの一元化、1.2 財政政策、1.3 金融政策、1.4 金融部門、 1.5 貿易	
2. ミャンマーにおける農業・農村経済発展の重要性	21
2.1 はじめに、2.2 農産物輸出の現状、2.3 農産物輸出促進のための提言、 2.4 国家財政における農業部門の役割、2.5 農業部門が財政赤字解消に役割を果 たすための提言	
3. ミャンマーの市場志向型工業化	25
3.1 はじめに、3.2 ミャンマーの工業化(3.2.1 ミャンマーにおける工業化の歴 史、3.2.2 1990年代の工業化、3.2.3 ASEAN諸国の工業化政策との比較)、 3.3 ミャンマーでの民営化(3.3.1 経済改革の企業所有構造への影響、3.3.2 民 間部門の発展)、3.4 工業化発展の見通し、3.5 おわりに	
4. ミャンマーの輸出促進	29
4.1 はじめに、4.2 ミャンマーの輸出産業の問題(4.2.1 ミャンマーの貿易政 策、4.2.2 貿易制度の運営、4.2.3 輸出品目の構成)、4.3 政策提言—真の輸出 振興策への転換(4.3.1 政策的・制度的障壁の撤廃、4.3.2 輸出インフラの整 備、4.3.3 潜在的成長品目の開発)、4.4 おわりに	
5. ミャンマーにおける海外直接投資(FDI)の重要性	33
5.1 はじめに、5.2 ミャンマーにおけるFDIの現状、5.3 ミャンマーにおける FDIの問題(5.3.1 法制度の見直し、5.3.2 諸制度の不安定さ、5.3.3 頻繁な政 策変更、5.3.4 未熟な金融システム、5.3.5 インフラの欠如)、5.4 当面の課題 (5.4.1 法律の見直し、5.4.2 行政機構の見直し、5.4.3 法的枠組みの見直し、	

5. 4. 4 金融制度改革、5. 4. 5 基本的インフラの提供)、5. 5 おわりに	
6. ミャンマーにおける工業団地(IZ)の再開発 -----	37
6. 1 はじめに、6. 2 工業団地、輸出加工区、経済特別区の定義、6. 3 現在の工業団地のインフラ状況、6. 4 工業団地の促進、6. 5 工業団地開発の支援策、6. 6 輸出加工区への道	
(β)安定的発展のために考慮すべき史的・制度的諸要因 -----	41
7. ミャンマー経済の歴史的背景 -----	43
7. 1 英領下における経済成長-1860~1940年、7. 2 ナショナリズムの勃興と社会主義の受容、7. 3 独立ミャンマーの経済、7. 4 ビルマ式社会主義の時代、7. 5 転換点、計画経済から市場経済化へ、7. 6 経済発展のための改革	
8. ミャンマー国経済構造調整における法的要請 -----	47
8. 1 市場経済確立のための法制度改革、8. 2 重点分野、8. 3 制約要因、8. 4 民間事業活動における現行の法的枠組み、8. 5 経済と政府の役割、8. 6 経済発展と法の役割、8. 7 支援可能分野、8. 8 結論	
9. 経済発展のための政府統計作成の重要性 -----	53
9. 1 政府統計の存在理由、9. 2 現状(9. 2. 1 データ収集と作成、9. 2. 2 データベースとデータ提供)、9. 3 統計の発展	

I. ミャンマー国経済構造調整：

総括提言

ミャンマー国経済構造調整 提言要旨^{注1)}

豊富な自然資源と勤勉な人口とに恵まれたミャンマーは、潜在的な経済成長能力に満ちあふれている。現在いかなる困難に直面していようとも、たぐい稀な工夫と自己努力とにより、もし必要ならば国際社会の協力を支えられて、強靱な経済を樹立することが出来るしまた樹立するべきである。

この基本認識にたつて、ミャンマー経済構造調整日緬協力委員会(以下、タスク・フォース)総論部会は、日緬両国の政府に対して以下に掲げるいくつかの改善策を提案する。両国政府はこれらの諸策を注意深く検討され、ミャンマーが持続的経済発展を実現して社会的な安定を十二分に達成するべく、適切な施策を実行して頂きたい。

ただし本報告要旨は、基礎的な施策の方向づけとあり得べき政策の選択肢とを示唆するにすぎない。個々の政策の技術的詳細については、日緬タスク・フォースを構成する以下の四作業部会の最終報告書をご覧ください。すなわち、(1)財政・金融部会、(2)産業・貿易部会、(3)ICT(情報コミュニケーション技術)部会、そして(4)農業・農村部会である。

I

経済発展促進のためには、外貨の蓄積と国内資金の動員とが重要な二前提となる。

外貨を獲得するには、輸出振興を欠かせない。そして、国が比較優位を有する分野でこそ輸出が活発化するのには当然である。現在のミャンマーにとって、比較優位は第一次産業(すなわち、農林漁業)と労働集約産業とにある。それゆえ、農業における生産能力——生産効率と商品品質との双方で——の向上が求められる。農業の生産能力が改善すれば、その重要な副産物として、この産業の税負担能力も増大しよう。

農業生産性の向上を目的として、ミャンマー農業の研究調査活動を効率化するべく、日本政府は技術協力パッケージを作成するのがよい。その際には、農業生産の集約化と多様化とを志向し、さらに地域特性に適合した接近法を工夫するべきである。

これらの事業が成功するためには、ミャンマー政府による関連の専門家たちの派遣がぜひとも必要とされよう。

^{注1)} 2002年12月25日第5回日緬ワークショップ(於ヤンゴン)で報告・採択された日本・ミャンマー経済構造調整日緬協力委員会(タスク・フォース)総論部会による総括提言Executive Overview(英文)を訳出したものである。

II

他方、国内の金融資産を動員するためには、金融的発展が欠かせない。金融機関(銀行ならびに準銀行)の拡大と健全な成長とがこれである。

アジア金融危機の経験が如実に示すとおり、健全で堅実な金融機関の発達こそが金融危機の到来を防ぐ。この目的のためにも、国有銀行に付与された特権を廃して、国有銀行と民間銀行とが同じ土俵で競争できる環境を再現したいものである。また銀行のリスク管理能力を高め、為替変動を含む内外のショックに耐えられる体力を培うべきである。

マイクロファイナンスの諸制度は、健全で堅実な金融制度の発展のために役立つと同時に、銀行からの融資を期待できない貧困層を助けるだろう。この理由から、両国政府は、非営利団体(NPO)が展開しているマイクロファイナンスの努力を支援・奨励するのがよい。それと並んで日本政府は、関係諸機関の活動を支援すべく、一層の努力を払うべきである。

III

工業化の初期には、労働集約的な製造工業が重要であり、しかもその活動は多くの場合中小企業によって背負われるという事実に鑑み、タスク・フォースは、中小企業の生産効率を高める政策的努力の重要性を強調したい。これらの企業成長は、農村地帯における農業ベースの工業化の展開を惹き起こし、新しい雇用機会を生むであろう。技術にせよ、また組織にせよ、中小企業発達を阻害する要素がもしあるとするなら、日本政府はその摘出や対応に必要な支援を惜しまないであろう。

IV

日本政府の継続的な協力によって、ICT関連の専門的人材がミャンマーで増加を続けると期待されるのは喜ばしい。もしICT網が拡張されるならば、都市地域も農村地域もともに、情報費用の削減によって裨益されるだけでなく、新しい構想の誕生によって便益を受けるところが大きいであろう。

V

為替の一元化は、ミャンマーにとってマクロ経済の、また財政政策上の、もっとも重要で緊急の課題である。一元化は、輸出産業を再構築することでただちに経済成長を促進するだけではない。それは、財政金融政策をより有効ならしめ、農業と農村経済の発展を促し、工業生産と輸出を増加させ、さらに情報コミュニケーション技術(ICT)を振興させるためのカギでもある。

もっとも、急激な為替一元化の結果、経済の一部に巨額な損失が突如として発生する可能性がある。その被害が基本的かつ人道的必需品(BHN)——例えば医薬品——に及ぶ場合には、その打撃を軽減するため、日本政府が人道的見地から必要な支援を提供するのがよい。一元化の衝撃が予期されるよりはるかに大きいときには、日本政府が、緊急避難のため一時的な資金供与を考慮することも考えられる。中長期的には、ミャンマー経済が健全な回復の兆しを見せた段階で、日緬両政府が二国間無償資金協定を取り交わすことを提案する。

一元化の成立後には、為替相場は固定為替制にするのではなく、市場の決定に任せるのがよい。しかしながら、為替の乱高下変動を防ぐ目的での金融当局の市場介入は許容される。一元化後の為替制度は、広域変動幅つきのバスケット・バンド制度が適切である。

一元化の実現後は、為替相場は安定的に——趨勢的に上昇(もしくは下降)するのではなく、また過度に変動するのでもなく——推移することが望ましい。この観点からみると、マクロ経済の基盤を健全に保つ重要さは測りしれない。健全なマクロ経済運営、とりわけ政府財政収支の均衡とインフレーションの抑制とを欠くとき、為替相場の安定——単一であるか否かを問わず——は保証されないからである。一元化が実現し経済が安定した暁には、日本政府は短期資金供与の可能性を検討することが出来よう。

VI

ミャンマーが外貨獲得能力を増大させるためには、有効な制度的革新がある。政府の行政制度一般の刷新がそれである。とりわけ重要なのは、行政諸手続きの透明性を改善すること、市場取引への政府介入を必要最低限に抑えること、そして政策・規則の突然の改定を避けることである。

これに加えて、海外直接投資の導入は、社会資本の拡充と生産能力増強とのために有効である。海外直接投資は、外資の流入を結果するだけでなく、すぐれた生産技術と経営方法とをもたらすだろうからである。海外直接投資の奨励のためにも、行政手続きの簡素化と為替の一元化とは避けて通れない。

これに関連するより根源的な課題として、ミャンマー国の法制度と法運用とを根底から見直すと同時に、1988年の外資法の背後にある、国際化・市場化の精神の再活性化が期待される。

上記の制度改革にあたっては、他国の経験(失敗)も重要なヒントをもたらす。本タスク・フォースは、ミャンマー政府がもし希望するのであれば、法律を含む制度改革のための技術協力を日本政府が提供することを提案したい。いずれにせよ、そのような制度改革は、商品サービスや資本の自由な移動をもたらすための必要条件である。

VII

健全なマクロ経済と市場為替レートの安定化とを実現するためには、財政赤字の削減が急務で

ある。ミャンマーの財政赤字は、その大部分が中央銀行貸付によってまかなわれている。その当然の結果としてインフレーションが進行し、為替相場の低下をもたらしているのである。

財政収支のアンバランスを解消するには、一方では国営企業への補助金を含む政府支出を削減するとともに、他方では税収を増加する必要がある。もちろん、中長期的には社会資本経費の出費を増大させねばならないけれども、短期に関するかぎり、財政赤字は圧縮されなくてはならない。そのためには支出項目の改訂が必要である。財政支出のおよそ4分の3は国営企業に向けられているのだから、財政負担の軽減のためには、国営企業の抜本的な改革が、(中期的には民営化を含めて)検討されねばならない。国営企業の運営にあたる管理者(マネージャー)の経営意欲を引き出すためには、賞罰などの刺激給的要素を導入するのもよい。

他方、ミャンマー国は財政収入能力を向上させる必要がある。本タスク・フォースはこの事実の重要性に鑑み、日本政府がミャンマー政府の要請にもとづいて、同国の租税制度の見直しならびに改革の実行案を作成することを提案する。その一方法として、専門家の訓練プログラムを開始するのもよい。

VIII

金融政策の主たる目的は、物価の安定にある。このためには、通貨量の増減と国内信用規制とが中央銀行によって管理されねばならない。したがってミャンマー中央銀行は、金融政策の決定に関して完全な自主裁量権をもつのが妥当である。利子率の水準と中央銀行の信用供与とは、中央銀行独自の先決事項とするべきである。

金融的発展を支援するため、さらにまた金融政策の影響範囲を拡大するためには、国内の資本市場の成長を促して、各種の証券取引により、民営資金の調達を容易にするのが最適であろう。これらに加え、両国政府は、銀行業務の電算機処理化の実現方を真剣に考慮するべきである。

IX

外貨を多量に獲得する手段に習熟するため、農業および工業関連の経済特別区(special economic zones, SPZ)を設立し、そのメンバーに対してはすべての経済取引を自由化することが考えられる。特別区の円滑な運用に資する手段として、タスク・フォースは、(1)ミャンマー政府が、互いに競争する特別区として機能すべき数ヶ所の候補地を指定することを、また(2)日本政府が、これら特別区の円滑な機能を保障するプログラム(とりわけ、電力、ガスおよび水の公共施設ならびに輸送手段を中心とする社会資本)の充実を後押しすることを、強く提案する。いずれにしても、同プログラムが期待された成果をあげるよう、両国政府は、行政面その他の領域に亘って十分な支援を実施されるよう期待する。

X

本報告で言及された社会経済活動の進捗度の監視のため、またそれ以外の学術調査を含む諸目的に資するため、高精度の統計の収集と蓄積とがきわめて重要である。これらは、日常の単純な事実を把握するためにはもちろん、政府の諸政策の立案と監視のため、さらには社会経済的病理症状の診断のために役立つ。

日本政府は、もし必要とあれば、統計調査ならびに統計データ収集のための専門知識を供与し、関係専門家を訓練することが出来る。

XI

長期に亘る経済発展プランのためにおそらくもっとも重要なのは、人的投資である。とくに発展の初期には、一国全体の見地からみても海外での訓練機会は貴重である。ただし、被派遣者の適切な選定がなされ、また海外における修学と訓練の成果が、その修了後、当該国に十分還元される必要があるのはいうまでもない。

逆にミャンマー国政府ならびに民間部門が、生産現場の運営改善に資するため、海外から専門家を招いてその支援を仰ぐ企画を立案するのも有益であろう。

本タスク・フォースは、長期的な人的資本の量的・質的向上の重要性に鑑み、ミャンマー政府が適切と判断するのであれば、日本政府がミャンマー国教育訓練計画を策定して、この重要な分野を活性化することが望ましいと考える。

XII

タスク・フォースのみるところでは、当タスク・フォース四部会の最終報告に盛り込まれた政策提言は、ミャンマー政府にとっていずれも適切かつ実施可能であって、もし採択されるならば、望ましい成果をもたらすだけでなく、日本を含む近隣諸国にとっても好ましい結果を生むであろう。

それゆえ、本タスク・フォースは、両政府が協力して国際的な協力基金を設立し、ミャンマー国経済構造調整の実現に資するのが望ましいと考える。ただし、国際基金の目的や活動の妥当性は、究極的な出資者である納税者の判定に委ねられるのだから、基金の設立にあたっては、その前提条件として、為替の一元化(第V節に記述)と、貿易や外資導入関連業務を含む行政手続の大幅な改革(簡素化など、第VI節に記述)が実現されねばならない。ミャンマー国の経済的繁栄はアジア諸国全般の経済厚生の上昇に大きく貢献するのであるから、本タスク・フォースは、上記基金の運用に際して日本政府が惜しみなくこれに貢献するものと確信する。

Ⅱ. 総括提言の背景^{注2)}

^{注2)} 総論部会の「総括提言」(第1部に記載)をとりまとめるに際し、その根幹となるべき骨組みとして、各部会の調査報告を基礎にしつつ、日本側総論部会タスク・フォースの責任でとりまとめた参考資料である。

(α) 即断実行のプラン

1. 安定的発展のためのマクロ経済的基礎

1. 1 為替レートの一元化

為替一元化は、マクロ経済のさまざまな歪みを正すために不可欠である。輸出振興、投資呼び込み、経済成長のために、為替統一は不可欠の第一歩である。為替一元化を行うための前提条件として、マクロ経済の安定があったほうが良いことは言うまでもない。しかし、前提条件としてのマクロ経済の安定は、金融引締め、財政収支バランスなど健全な政策の結果得られるものである。最近導入された輸入規制はマクロの安定化には逆効果である。マクロ経済が安定したら、為替一元化はなるべく早く実施することが望ましい。

為替一元化後の為替レート体制は管理フロートが現実的である。

為替一元化については、(1)迅速に行う、と(2)時間(たとえば二年)をかけて漸進的におこなう、選択がある。第二のアプローチは、さらに公定レートを次第に市場レートに近づけていくアプローチと、市場レートを適用するセクターを次第に増やしていくアプローチがある。第一のアプローチの良い点は、経済の建て直しを急速に進めることであるが、いくつかのセクターでは損失がでるかもしれない。第二のアプローチの良い点は、このような制度移行に伴う損失(痛み)を最小限に抑えることができるものの、改革が途中で止まってしまう危険性がある。

為替一元化と同時にセイフティー・ネットが必要であるという議論は、吟味が必要である。為替一元化後が固定為替レート制ならば、十分な外貨準備が必要であるが、政策が悪ければ、いくら外貨準備があっても足りない。逆にマクロ経済政策が適切であれば、為替一元化以前に外貨準備を大きく積み増す必要もない。為替一元化後の為替制度は、管理フロート制が適切である。

正しい経済政策をとっていても、なおかつ外貨の流失が起きるのは、資本(純)流出の結果である。しかし、為替一元化を行えば、おそらく外資の流入があり、それほど資本(純)流出はないはずである。そもそもミャンマーは資本勘定を自由化していないので、為替を不安定化させるような、投機的な資本移動を心配するような状況にはない。

セイフティー・ネットが、国内の弱者のための支援であるならば、それは理解できるが、税金の範囲内で、所得格差是正のための政策をとるべきである。

民主化の進展により、国際的な支援の再開があれば、ますます資本流入があるので、外貨準備の増加は容易なはずである。

中国、ベトナムは、このようなマクロ的準備(インフレ退治)をしてから為替一元化を行い、どのようなスピードで為替一元化を行い、成功させたのか、また為替一元化でどのような成果があったのか、ケース・スタディーが重要である。

現在のミャンマー政府の政策は、為替一元化から次第に遠ざかる政策であり、「悪循環」に陥りつつある。経済政策が不適切(インフレ率が高い)であり、その結果、市場レートと公定レートとの大きな乖離があり、しかもその乖離が広がる傾向にある。外貨流出を止めようとして、輸入規制を強化した。しかし、その結果として、企業進出が停滞、輸出も停滞、さらに外貨流出、通貨

下落を招く。通貨下落はさらにインフレの悪化を招く、という悪循環である。

高いインフレ率の原因は、財政赤字をファイナンスするためのマネーの供給にある。したがって、インフレ率の低下のためには、まず財政赤字を減少させることが必要である。そして財政赤字がなくなると、インフレ率が低下する。そこで、為替一元化の環境整備ができたことになる。

1. 2 財政政策

近年における為替レートの急激な減価の原因は、財政赤字をマネタリーベースの増加によってファイナンスしたことによるインフレ率の上昇である。このため、一元化後、為替レートを安定化させるためには、財政赤字の縮小が必要となる。

現在、ミャンマーにおける税収は、GDPの約4%と極めて低い水準にある。財政赤字の縮小には、この税収の増大が絶対的に必要である。このためには、課税控除の廃止やGDPの約60%を占める農業部門へ課税することにより、より広い課税ベースを設定すること、さらに徴税能力を高めることが必要となる。

税収が低水準であることから、インフラ整備、教育、または医療などのための公共支出でさえ十分ではない。このため、これら公共支出を抑制することは、中期的な成長の観点から好ましくない。支出を削減するためには、現在、財政支出の四分の三を占める公営企業への支出を削減するべきである。このためには、公営企業の予算を中央銀行の予算から分離すること、民営化を含む公営企業の改革により、公営企業のマネージャーにインセンティブとペナルティを課すことが必要である。

1. 3 金融政策

ミャンマーにおいては、中央銀行は自律性を持たず、財政赤字を自動的にファイナンスしている。このためインフレ率は上昇し、これが為替レートを減価させる原因となっている。インフレ率を安定化させるためには、ミャンマー中央銀行が、金融政策の決定において自律性を持つことが必要である。中央銀行の独立性を確保し、説明責任を発生させるためには、インフレーションターゲットを採用することが好ましい。

1. 4 金融部門

アジア危機の教訓からも、金融危機を回避するためには、健全かつ頑健な金融制度が重要である。民間商業銀行に比べて、国営商業銀行の経営は極めて非効率的である。国営銀行への特権を廃止し民間商業銀行と同等に扱うことが必要である。また、一元化後の為替レートの変動などの内部的、および外部的ショックに対し、健全かつ頑健であるように、透明かつ公平な銀行監督、およびリスク管理の強化が必要である。

1. 5 貿易

為替相場の一元化の際には外貨準備を蓄積しておくことが重要である。このためにも輸出を促進することが必要不可欠である。しかしながら、ミャンマーの一人あたりの輸出入はASEAN諸国の中でも最も低い水準にある。為替レートの一元化により、輸出産業の生産は促進され、一方、非効率的な輸入は削減される。さらに、非合理的、不透明な規制を撤廃し、輸出入を自由化することが重要である。輸出を促進するためには、とりわけ、民間部門の米の輸出を許可することが有効であると考えられる。

海外直接投資の増大は、インフラ整備、生産能力の拡大、技術移転、および経営ノウハウの取得という観点からも重要である。このためにも為替レートの一元化と恣意的な規制を撤廃すべきである。

2. ミャンマーにおける農業・農村経済発展の重要性

2. 1 はじめに

前章では、為替の一元化とマクロ経済運営の安定化を提言した。GDPの6割を占める農業部門の改革は、財政収入の安定化、農産物輸出の増加による外貨の蓄積を通じて、これらの提言実現の鍵となる。ミャンマー政府も農業部門を経済全体の発展のための最も重要な基礎と見なし、農業部門の発展を最優先している。目下、農業灌漑省の主要な政策は、荒蕪地の開墾と灌漑面積の拡大による農業生産の増大、農産物輸出の促進による外貨の獲得である。

農産物輸出(水産物・林産物も含む)は、全輸出額の30%を占めている。豆類、水産物の輸出は流通、輸出の部分的な自由化以降、大幅に増加した。他方、政府が独占的に輸出を行なっているコメの輸出は減少している(表1参照)。

表1：一次産品輸出

(単位：百万チャット)

	1987	1989	1990	1991	1992	1993	1995	1996	1997	1998	1999
	/88	/90	/91	/92	/93	/94	/96	/97	/98	/99	/00
農産物	452	432	942	1,011	1,299	1,358	2,003	1,581	1,578	1,409	1,322
コメ・破碎米	254	266	172	251	249	268	440	126	38	167	65
豆類	131	123	515	429	667	725	1,357	1,272	1,403	1,136	1,178
飼料	11	15	12	14	27	38	26	12	3	5	3
ゴム・その他	31	28	244	317	328	328	180	171	134	101	76
水産物		134	165	156	259	368	159	226	302	328	233
林産物	745	1014	1,131	943	1,120	1,357	1,049	986	852	790	1,236

出所： Ministry of Planning and Finance, Review of the Financial, Economic and Social Conditions for 1993/94, Asian Development Bank.

コメの輸出はなぜ低迷を続けているのだろうか。豆類の輸出を維持するためには、いかなる努力が必要だろうか。他の農産物の輸出を拡大するためには、何が課題となるだろうか。

2. 2 農産物輸出の現状

ミャンマーにおける農産物輸出は、輸出を行う主体により、民間による輸出か、政府による輸出か、民間と政府による輸出かの3種類に分類される。これは、作物ごとに定められている。代表的な作物を例に、見てみよう。

豆類：豆類は、1990年代コメに代わり最大の輸出産品となり、ミャンマーは世界の主要マメ輸出国となった。輸出による刺激から、国内生産量も著しい増加を見せている。輸出増加の理由は、豆類の輸出が民間の手に任されていることに帰することができる。又、市場の状況もミャンマーに好ましいものであった。しかしながら、生産性はASEAN諸国の平均であり、その品質は良質とは言えない。さらに、輸出は民間に委ねられているとはいえ、煩雑な現行の輸出手続、複数為替

レートは、民間輸出業者の障害となっている。

ゴマ：1987年の農産物流通自由化以降、ゴマの生産量、輸出も増加している。しかし、国内需要を優先する政策から、民間業者の輸出が突然禁止されてゴマの価格は30%~35%下落し、生産量も減少している。

コメ：ミャンマーは1930年代には300万トンを出産する世界最大のコメ輸出国であった。しかし独立以降、輸出量は徐々に減少し、近年は10万トン台を推移している。これはミャンマー政府が、国内需要を最優先し、輸出は余剰米があった時のみ行なうという政策を採用しているためである。しかしながら、ミャンマー国内のコメ生産量は、灌漑設備の拡充による乾季作の増加などにより、90年代以降増加しており、政府の公式統計から余剰米を試算してみると輸出余力は存在し、近年の輸出減少を余剰米の不足に帰することは必ずしも適切でない。むしろ、政府が輸出を独占しているため、F.O.B. 価格が国際競争力を持たないこと、輸出米の低品質に一因があると考えられる。とりわけ、タイ、ベトナムが協定を結び、安定的なコメ輸出国となっている現在の市況では、ミャンマー米が市場を確保することは困難であり、品質の問題は非常に重要である。

アグロインダストリー：上述の農産物は低付加価値の一次産品であり、付加価値の高い農産物加工品の輸出が期待されている。近年のエビを中心とする水産物加工品の輸出が著しく増加していることは注目に値し、今後の発展が望まれている。しかしながら、輸入国は通常、品質、使用添加物の安全性、形状について厳しい基準を課しており、外国からの技術移転をなくしては、アグロインダストリーのさらなる飛躍は困難となろう。

2. 3 農産物輸出促進のための提言

第一に、輸出のための環境整備、更なる自由化、規制緩和が望まれる。主要農村物輸出に占める政府輸出の割合は依然として高く、民間へ扉を開くことが期待される。輸出の増加は、豆類の例に見られたように、生産量の増加にもつながるだろう。又、為替レートの一元化も重要である。複数為替レートは、様々な点で輸出の障害となっている。

第二に、アグロインダストリーに外国投資を呼び込む政策を採用すべきである。

以上は、直ちに行なわれるべき提言である。長期的には、農産物の品質と生産性を改良する必要があり、政府は、農村金融の拡大、R&D、市場情報の提供などにおいて、イニシアティブを取ることが可能である。そのためには、財源が必要であり、財政赤字の縮小が重要な課題となる。

2. 4 国家財政における農業部門の役割

国家財政と農業部門間の資金の流れを正確に把握することは困難であるが、限られたデータから推計してみよう。農業部門からの明示的な財源は、地税と水利税である。地税の課税額が独立後改定されていないため、現在地税は税収の0.4%を占めるに過ぎない。徴収のためのコストが賄っていない状況である。一方、隠された財源として、市場価格より低い価格でのコメの供出制度がある。市場価格と政府の買い取り価格の差額に供出量を掛けた額が隠された税と見なすことが

できる。しかしながら、この額も推計では、1998年で農業部門が生み出したGDPのわずか2.8%にしか過ぎなかった。さらに2000年度は、豊作のため市場価格が供出価格を下回ると言う事態が発生したため、供出制度は逆ぎやとなってしまった。供出制は、行政コストの点から見ても税として望ましいものではない。又、農民の政府に対する不信感の要因にもなっている。

他方、農業部門に対する政府の資本支出は、製造部門の中で最大であり、他部門への支出を圧迫している。支出は主にダム、用水路の建設、開墾に費やされている。

2. 5 農業部門が財政赤字解消に役割を果たすための提言

短期的には、農業部門への財政投資の合理化が必要である。灌漑施設の拡大により、1990年代生産量は飛躍的に増加したが、インフラ整備など他に優先すべき事項が山積みである現状では、灌漑整備への過剰な支出は財政への圧迫となっている。生産量の増加は、農民自身が市場のインセンティブに基づきなすべきことである。

長期的には、供出制度を廃止し、地稅改革を行い、農業部門を政府の安定的な稅收源とする必要がある。仮に、農業部門の生産するGDPの5%を稅として捕捉すると、他部門からの總稅收にほぼ等しい額となり、稅收は大幅に増加する。ただし、この政策を採用する際には、政府は農民の所得と福祉の向上に一層の努力を払わなければならない。

地稅制度の改革について。現行の制度は、イギリス植民地時代に導入された制度をそのまま利用している。理論的には、粗收益から生産費用を差し引いた「純生産」(net produce)の1/2が課稅額とされ、各県ごとに行なわれる地稅査定によって、1エーカー当たりの課稅額が算出される。この額は一定期間(現在は独立以降改定されていない)固定され、實際の課稅額は、地稅査定によって定められた1エーカー当たりの課稅額に、耕作面積を掛けた額が毎年の課稅額として算定されている。

このような現行の制度には、改善すべき点がいくつかある。第一に、「純生産」の1/2という1エーカー当たりの課稅額は過大すぎるため、實際の地稅査定では、地代その他を考慮し、各査定官の裁量により1/4~1/7とされた。そのため、同じ県内でも稅率には、かなりの幅が見られる。これは稅の公平性という観点から、望ましいものではない。第二に、一定期間、課稅額を固定することは、耕作費や作物價格の変化に対して硬直的である。作物價格が上昇した場合、課稅額は過小となり、逆に耕作費が増大した場合、作物價格が低下した場合は過大となる。

よって地稅制度の改革については、以下を提言する。①「純生産」という概念を明確にし、作物ごとに地稅の稅率を全国一律にする。②その上で、1エーカー当たりの課稅額を地稅査定によって定めることを廃止し、毎年の課稅額を一定の稅率に基づき算定する。③但し、これは実際には農業所得に対する課稅であるにもかかわらず累進的でない。この欠陥を補うために、固定資產稅の導入など、何らかの方法を検討することが必要である。

地稅制度の改革と併せて、土地関連法も改定すべきだろう。現在、1954年農地国有化法に基づき、農地の売買、譲渡は、法律上禁止されている。農業灌漑省が2000年に発行した「農業に関する

30年計画」によれば、現在ミャンマー政府は、ベトナムをモデルとした譲渡、相続、抵当権の設定が可能な耕作権の導入を検討している。土地に対する法的な所有権の確立は、経済発展の基礎であり、どのような土地法を制定するかは、ミャンマー政府の改革に対する姿勢の試金石となるだろう。

又、土地に対する私的所有権を確立する一方で、これを規制する法も同時に制定しなければならない。1954年農地国有化法が制定されたそもそもの目的は、農民から金貸し、商人等の不耕作地主への土地所有権の流失を防ぐことであった。農民の保護を目的とする法を制定しなければ、市場経済化の進展に伴い、かつて植民地下で発生した農民の階層分化が再び起こる可能性がある。急激な農民の階層分化は、社会的損失をもたらすだろう。

私的土地利用権の一部を規制する法は、インフラ整備、社会的土地利用、環境保全のためにも必要である。社会的に望ましい土地利用が、私的取引によって達成されない場合、政府又は地方自治体が体系的な法に基づき介入する必要がある。その際、「管轄当局は、必要な場合土地を接収することができる」という条項に基づいて、これがなされてはならない。

ミャンマー政府は、財政赤字の解消と外貨の獲得という2つのマクロ経済の課題を抱えている。これらは、農業投入材の不足、農産物の輸出規制をもたらし、経済発展の基礎となるべき農業部門の成長の障害となっている。さらなる輸出の自由化とマクロ経済の安定化は、農業、農村経済の発展につながり、また翻って、農業、農村経済の発展はマクロ経済の安定化にも貢献する。

3. ミャンマーの市場志向型工業化

3. 1 はじめに

国家の発展にとって工業化は不可欠の要素である。戦後に独立を果たした他の国々同様、1948年に独立国家となったミャンマーも、工業化による経済成長、伝統的農業経済から近代工業経済への転換を切望した国の一つであった。

工業化の初期には、労働集約的製造業が重要な役割を果たすことから、そうした企業の生産性を向上させるための支援・振興策に焦点が当てられるべきである。ミャンマーの工業化には、農村における農業関連産業の振興策も有望である。

ミャンマーの軍事政権は、1988年に社会主義憲法の停止と市場経済システムへの移行を宣言し、それはミャンマー経済の再生と将来の発展の契機と目された。しかし、この期待は裏切られた形となっている。

ミャンマー政府は、工業化促進の諸政策を実施したものの成果が上がらないとして失望感を募らせている。しかし、実は工業化促進政策が不適切であるため目的が達成されないのであり、改善・変更すべき点が多く散見される。ミャンマー政府は、経済の完全自由化に消極的で、統制経済への逆行をも考えているとされる。

経済の自由化が適切でないと、民営化の進展もない。国営企業(SEEs)への補助金はミャンマー財政の大きな負担となっており、健全なマクロ経済運営の妨げとなっている。赤字国営企業の改革は、民営化、経営改善のどちらの点でも進展していない。企業法が不完全であることも影響し、外国人投資家もミャンマーへの投資を手控えている。

日緬合同調査団は、ミャンマー政府が改革の完成を待たずに早まった後退をすることを危惧している。ミャンマー政府は、経済改革の真の成果を手に入れるため、民営化、自由化そして工業化プロセスを維持、推進していくことが求められている。

3. 2 ミャンマーの工業化

3. 2. 1 ミャンマーにおける工業化の歴史

ミャンマーが有する豊富な天然資源と識字率の高い国民は、経済発展のプラス要因のはずである。第二次世界大戦による大きな戦禍にも関わらず、1950年当時のミャンマー経済はタイと大きな差がなかった。他の途上国同様、ミャンマーも自国の天然資源の戦略的活用を目指し経済発展への道を歩み始めたが、他のASEAN諸国が工業化を成功させたのに比べ、ミャンマーにおける工業部門の立ち遅れは顕著である。それは、実際の経済戦略および経済運営に大きな違いがあったからに違いない。

ミャンマーの政府は、長期間にわたって統制経済/国家介入型経済政策を採用してきた。社会主義体制下では、内向きの成長戦略および国産化(ビルマ化)政策が採用されたが、いくつかの輸入代替産業が立ち上げられたことを除くと、包括的な工業化策を導入することには失敗した。輸

入代替化は限定的であり、社会主義政府は輸入品の国内消費を抑制することで対処した。

ミャンマーの社会主義政府は、1970年代に規制緩和や国営企業(SEEs)改革などを実施し、それによって短期的に経済が上向くが、輸入原料の不足が原因で長くは続かなかった。包括的で首尾一貫した工業化政策の欠如が影響し、ミャンマー経済が持続的成長をする力は弱い。1983年を境に、工業生産は再び悪化し、高インフレ、生活費の高騰、マクロ経済及び金融政策運営の失敗、1987年の廃貨などの経済問題が発生し、それが1988年の社会主義体制の崩壊を招いた。

3. 2. 2 1990年代の工業化

1988年、SLORC/SPDCは、社会主義経済体制建設の断念と市場経済化の促進を宣言し、外国投資法と国営企業法を設定した。また、市場経済への移行を進めるため、民間参入促進のための諸政策の導入、関係法の設定を実施し、経済の改革に着手したのは事実である。

GDP全体としては、4カ年計画(1992/93-95/96年)中に平均7.5%の高成長を記録したが、それには民間部門の発展、部分的な自由化政策の実施、FDIの導入、輸出統制の緩和による貿易の増加、観光や建設部門の活気などと並び、農作物の増産(および価格の上昇)も大きな要因である。部門別名目GDPを見ると、1990年代に成長したのは農業関連部門のみであり、他部門の変化は乏しい。工業化の中心となる製造業は現在のところミャンマー経済の主役とはなっていない。

近年、労働集約的である繊維産業が、成長産業として有望視されているが、ミャンマーの繊維関連企業のほとんどは小・零細規模で、経営力も大きな改善が必要である。資本動員、情報収集、新技術導入、マーケティングなどの諸問題も解決されねばならない。

農業部門でも、生産性は低く、耕作・収穫後の品質管理の向上、より高度な技術の導入が不可欠である。技術改善のためには、外国からの技術輸入、または国内の輸入代替産業による技術進歩という手段があるが、ミャンマーでは歪んだ規制と輸入関税のため、中古機器を安価に輸入できず、両方の手段共に問題がある。

ミャンマーは、深刻な飢餓問題はないものの、国民の多くが貧困ライン以下あるいはライン上の生活水準にあり、貧困削減が課題の後発発展途上国(LLDC)である。豊富な天然資源、潜在能力の高い人的資源など工業化による経済発展への好材料が揃っていることを考えると、ミャンマー経済の現状は、政府の工業化策の失敗に大きな原因があると思われる。

3. 2. 3 ASEAN諸国の工業化政策との比較

多くのASEAN諸国は、1980年代まで農業中心経済であった。工業化が完了したか否かは明確ではないが、ASEAN諸国が工業主導の経済に移行し、1990年代に工業化が一つの頂点に達したことは事実である。GDPに占める製造業の割合はアジア経済危機後も拡大している。

タイは、農業を基盤とし、内向きの工業化によって経済成長を図る戦略を採用しており、自らを新興農業関連工業国(NAIC)と称した。この戦略はミャンマーのものと同様に見えるが、タイは農業に基軸を置く一方で、早い段階から農業加工産業および軽工業の振興を図り、国際市場での

競争を睨んだ品質向上に努めてきた。輸入代替化を進める一方で、FDI導入および輸出主導工業化への準備を慎重に進めた。そのため、タイが輸出主導型経済への移行を図ったときには、関連諸法も整備されており、行政的な混乱も少なかった。

ASEANの諸政府が、何十年もの間、工業化の制度的・政策的基盤の確立に苦勞しており、時には工業化過程の後退も経験していることは確かである。しかし、工業化推進への熱意は衰えてはない。ミャンマーでの問題は、歴代政府が包括的かつ具体的な工業化促進政策を確立できなかったことであり、工業化政策の策定・実行のための人材育成が必至である。

工業化が進展すると、都市／農村間の所得格差が生じる、あるいは拡大してしまう。ASEAN諸国でも、この格差問題は解決されていないが、全体的な所得向上によって農村部の生活も向上している。ミャンマー政府も適切な対処を考慮しつつ、工業化推進の施策を推進するべきであろう。

3. 3 ミャンマーでの民営化

3. 3. 1 経済改革の企業所有構造への影響

ミャンマーの現政権は、経済開放政策導入と民間ビジネスの承認によって経済改革を開始した。それによって25年振りに外国直接投資が復活し、国営企業の独占産業(12産業)が限定された。それによって民間企業のさらなる参入増加が期待された。

ミャンマーではもともと、社会主義体制下でも農業部門が国有化されず、1986年度当時、既に実質GDPの7割を民間が占めていた。そうした状況は、中・東欧の『移行経済』との際立った違いを見せている。ミャンマーでは、1987年に主要農産物の貿易業務を民間に移行させており、現在は農民自身が市場の動向を睨み、比較的自由な行動をとることが可能となっている。

3. 3. 2 民間部門の発展

農業部門を除くと、1998年度においてなお、国営企業が大きな比重を占めている。エネルギー、電力、通信、社会福祉・行政サービス部門では国家独占が続き、林業、建設、金融部門も民間参入規制が解除されたとはいえ国家の強い統制下にある。ただし、国営企業の独占12部門でも、ジョイントベンチャー(JV)によって、あるいは特別な場合には純粋民間企業の参入も可能である。ガス開発などでは外国企業の参入も実現している。

国家の経済税制が未だ強いとはいえ、産業自由化の恩恵は、民間企業へも着実に届きつつあり、建設部門では1990年代初頭から97年までの建設ブームによって、民間の大型企業グループが誕生した。金融部門も、1992年以降で民間金融機関が20行設立された。貿易部門、製造部門への民間参入も増加傾向にある。民間参入へ悪影響を及ぼす多くの障壁・問題が残っているとはいえ、この傾向は、今後も続くと思われる。

国営企業への補助金は、ミャンマー財政支出の3/4にもものぼり、民間企業の経営に重大な影響を及ぼす健全なマクロ経済運営の障害となっている。国営企業改革が謳われ、赤字国営企業の経営改善や民営化が図られているものの、顕著な進展は見られない。他方で、多くの官庁が傘下の国

営企業の問題に目を奪われているため、適切な民間企業振興策の設定・執行にまで手が回らないという弊害もでている。ミャンマー政府は、国営企業の民営化は中期目標にするなど、国営企業改革を抜本的に見直すとともに、民間部門の活性化に力を注ぐべきであろう。

ミャンマーで目を引くのは、その独特な協同組合の存在である。GDP全体に占める協同組合の割合は2%程度と大きくないものの、金融部門では約14%と小さくない。ミャンマーの協同組合には、有限責任協同組合という、実質的には一般の有限会社と変わらない形態がある。また、社会主義体制下の協同組合は、ほぼ中堅・中規模の‘民間’企業の役割を担っており、国営企業以外では、ある程度の人数の従業員を使った事業経験を積んだ唯一の事業体である。当面、FDIのパートナーとして有望といえよう。また、協同組合省は、傘下の組合に対し、非常に合理的な支援・振興策を取っており、他の省庁も倣うべきであろう。

3. 4 工業化発展の見通し

当面、ミャンマーの工業化推進の焦点は、繊維産業に置かれており、また農業加工産業は将来的に有望視されている。しかし、それと同時に、近代的工業化の推進には、情報通信産業(ICT)の発達も必要である。

ICT産業は、第三次産業に分類されるため、伝統的な工業化過程では最後の段階に位置付けられる。しかし、ソフトウェア産業などは、社会的技術集積を経ずに人材育成が可能のため、この伝統的工業化過程からはずれた形で発展が可能である。

ミャンマー経済成長には、より高度な付加価値を生む製造業を発展させ、国営・民間企業の振興を実施することが不可欠であるが、ICT産業の発達も必要である。

3. 5 おわりに

ミャンマーでは、包括的かつ確固たる工業化戦略、工業化政策が欠如している。そのため持続的な経済成長が確立できていない。ミャンマー政府は、国営企業改革(民営化を含む)および民間企業振興を謳っているものの、不完全である。ミャンマー政府は、こうした事態を十分認識し、さらなる努力をすることが期待される。

また、従来の産業振興政策は、国際的な基準から見ると十分な水準に達していない。この段階でミャンマー政府が政策的後退をも考えているという情報に、危惧をせざるを得ない。ミャンマー政府は民間部門振興、経済自由化、工業化の推進にさらに努力し、経済改革の真の成果を得ることが期待されている。日本政府も、そのための支援を考える用意がある。

4. ミャンマーの輸出促進

4. 1 はじめに

ミャンマーの経済問題の筆頭に挙げられるものの一つに貿易赤字がある。ミャンマー政府の貿易赤字削減策の効果は限定的にとどまってきた。1996年以来の外貨準備高の急減問題を解決するためにも輸出促進は不可避である。

1988年の経済体制の転換以降、ミャンマー軍事政権は貿易業務の民間開放など、統制緩和策を打ち出してきた。その結果、貿易産業は急成長したが、同時に輸出の伸びを上回る輸入の伸びによる貿易赤字の拡大も引き起こされた。アジア経済危機以後も輸入は急増を続けたが、輸出は横ばい状態である。

4. 2 ミャンマーの輸出産業の問題

ミャンマーの輸出横ばい状態は、アジア経済危機や政治的要因による国際的経済制裁など外性要因が引き金になったが、根本的原因は長年未解決のままにあるミャンマー国内の貿易政策の問題にある。

4. 2. 1 ミャンマーの貿易政策

ミャンマーでは、1988年以降、貿易業務が民間企業に開放されたが、完全な貿易自由化には至っていない。輸出・輸入業務の強制的関連付け制度など規制による締め付けは厳しい。ミャンマー軍事政権は、当初、輸出業者が輸入品の販売によって輸出資金を捻出する『輸入先行』原則を打ち出したが、輸出増加には繋がらず、輸入品需要の急増だけが生じた。その後、政府は輸入業者が先行する輸出によって得た額(米ドルによる額)しか輸入を許可されない『輸出先行』原則に転じたが、これも輸出促進にはつながらず、輸入増に拍車を掛けただけであった。

輸出振興に深く関る問題には、もう一つ、為替レートがある。ミャンマーの現在の為替レート制度では、公定レートの他、輸入関税の算出用レート、公的FECレート、各種輸出品目別レートなどが存在し、市場レートと市場FECレートを含めると非常に複雑で非効率な為替制度となっている。こうした非合理的な為替制度のため、貿易業者は事業計画を立てにくく、意欲をそいでいる。為替制度の合理化(一元化)なくしては、安定的で健全なマクロ経済運営は達成されず、輸出促進もできない。

現在の税制も輸出促進の阻害要因となっている。ミャンマー政府は従来の法人税(30%)に加え、1999年に合計10%の輸出関税を導入(ただし輸出促進品目を除く)した。この法人税に関しても、事後的に「非公式の法人税」が追加設定されるため、貿易業者は輸出による利益の見通しが立てられないという問題を生じている。「非公式の法人税」は近年の税収及び外貨不足を補う目的で導入されたといわれている。こうした輸出関税などの問題は、貿易業者の意欲を殺ぐのみならず、ミャンマーの輸出品の価格競争力にも悪影響を与える。

ミャンマーの輸出振興策は未発達のままである。ミャンマー政府は、輸出品目の拡大などを宣

言しているが、そのための具体的な産業支援策に乏しく、繊維産業を除くと成果を上げていない。政府による技術・マーケティング・流通情報の供給などは限定的かつ適切ではない。

4. 2. 2 貿易制度の運営

1990年代を通して、ミャンマー政府は貿易赤字削減および国内価格安定のため、輸入量の抑制策を採ってきた。しかし、顕著な成果はあがっていない。

輸入割当や輸入制限品目の設定などによる輸入量の抑制策は、貿易業務を歪めるだけでなく、品質向上への意欲を殺ぎ、産業の成長そのものを阻害した。後発国であるミャンマーでは、経済成長のために外国からの技術導入が不可欠であるが、種々の規制が必要な中古機械を適正価格で輸入することを困難にしている。

さらに、貿易関連の規定や政令が頻繁に変更され、しかも政府から業者へ十分な事前通報がされないため、貿易業者は困惑している。そのため、ミャンマー政府は国際市場での信頼を失い、ミャンマーの輸出品の競争力にも悪影響が及んでいる。貿易には不可欠な信頼を回復するには多くの困難を伴う。

ミャンマー政府は、貿易政策の優先順位を見直し、真の輸出促進策への転換を実現するよう強く求められる。貿易収支問題の根本解決には、安定的輸出振興策と輸出産業支援策が軌道に乗ることが肝心である。

4. 2. 3 輸出品目の構成

ミャンマーの輸出品は、伝統的に米や木材など一次産品および低付加価値品に占められてきた。従来の貿易赤字解消策は、こうした輸出品の量的拡大に依存してきた。この対策が功を奏した時代もあったが、ミャンマーの輸出品は品質の低さが故に徐々に国際市場での競争力を失ってきており、従来の輸出品目の量的拡大が輸出額の増加に繋がらない事態の到来も近いと危惧される。

1990年代には、繊維関連輸出の急増が顕著であり、この輸出の伸びが貿易収支全体の改善に貢献することも期待されている。しかし、繊維産業は現状のままではこれ以上の飛躍的成長が望めないと思われる。

しかし、ミャンマーは元来、資源豊富で人的資源にも恵まれた潜在力のある国である。ミャンマーの長所を活かした新たな輸出品目の開発が望まれる。

4. 3 政策提言－真の輸出振興策への転換

4. 3. 1 政策的・制度的障壁の撤廃

現在のミャンマーの財政状況では、貿易業者からの要望が強い輸出補助金の導入は現実的ではない。まず、ミャンマー政府は市場経済を基盤とした輸出振興への確固たる取り組みを内外に示し、特定輸出品の規制撤廃、為替の一元化など貿易政策／制度の改革を実施することが必要である。

また、輸出・輸入業務の合理化・簡素化、関連法制度の改革には早急に取り掛からねばならない。中でも、輸入規制品目は早急に見直し、国内の企業が安価に外国の技術を導入できるようにせねばならない。輸出税の撤廃、米ドル建て輸入関税の導入、輸出・輸入免許制度の見直し、輸入規制の段階的廃止、公認価格制度の撤廃などもすぐに着手されるべきである。

こうした輸出促進事業を担当する公的機関の設置も検討されるべきである。

4. 3. 2 輸出インフラの整備

輸出ビジネスを促進するには、効率的で合理的な金融制度の確立が不可欠である。ミャンマーの現状では、政府系銀行2行のみが外貨の取り扱いを許可されており、現実の貿易取引量は彼らの処理能力を超えている。L/C開設や外国送金に関する規則およびサービスにも大幅な改善が必要である。

輸出促進のためには、まずは人材育成が必至である。輸出振興策の実施にあたっては、透明性の高い包括的な貿易規則を確立し、それに則って係官が貿易活動を監督し、当事者達の間には貿易関連情報が行き渡るようにせねばならない。行政スタッフの役割は大きい。

4. 3. 3 潜在的成長品目の開発

ミャンマーの長所を活かし、輸出促進を実現するには、潜在的成長品目を見極め、輸出関税の低減などを実施することで輸出市場へ導入することが必要である。

ミャンマーは、その豊富な天然資源と農業生産に甘え、効果的な産業振興策を確立することなく潜在的な成長機会を無駄にしてきた。今後は、輸出促進を目的とした選定によって振興対象品目を設定し、該当産業への構造的な支援策を講じる必要がある。当調査団は、従来の輸出品目から『主要潜在的成長品目』(エビ、精錬銅、履物、豆、アパレル)を、そして『新輸出有望品目』(ケナフ、鑄造品、再利用木材、合板、電子部品)を選出した。

輸出促進のためには、FDIの導入も必要であり、FDI支援促進策の充実が望まれる。また、『見本市』の開催も、ミャンマー製品を国際市場に紹介する一つ的手段として有望である。日本の経験では、『見本市船』が世界各地を巡り、日本製品を広めると共に、国内でも見本市を開催することによって競争原理による輸出品の品質向上が実現した。

4. 4 おわりに

ミャンマーで採用されたような輸入量の抑制策は、他のアジア諸国でも導入された歴史をもつ。しかし、こうした輸入抑制策が抜本的な輸入減少に繋がった例はなく、健全な経済成長を阻害するばかりであった。

ベトナムでも、輸入割当を導入していたが、1998年に廃止し、その他の輸入規制もアジア経済危機後に合理化された。輸出割当も2005年までに廃止される予定である。同じ時期のミャンマーとベトナムの対応は、対照的であり、その結果も正反対である。ベトナムは既にアジア危機前の

輸出水準に戻っているが、ミャンマーの輸出の回復は遅れている。ベトナム政府は、輸出振興策に取り組む強い姿勢を示しており、それは市場からの信頼を回復するのに有効であった。

ミャンマー政府は、貿易業務への介入主義を撤回し、市場メカニズムに則った自由貿易、特に自由な輸出への道を拓く政策を打ち出す必要がある。そうした施策によって輸出が促進されることで、ミャンマー政府は従来以上の利益を得ることが可能となるのである。

5. ミャンマーにおける海外直接投資(FDI)の重要性

5. 1 はじめに

ミャンマーでは、戦後の海外直接投資(foreign direct investment, FDI)の歴史は、1988年に始まる日の浅いものである。当時、ミャンマー政府はFDIの導入に熱心で、その経済成長に与える重要性を強調していた。

ミャンマーは1990年代半ばに短いFDIブームを経験した。1997年のアジア危機は、ミャンマーの金融部門に『感染』することはなかったが、対緬FDIの急速な冷え込みをもたらした。アジア危機によって他のASEAN諸国も一時的な外国投資の冷え込みを経験したが、ミャンマーが未だに冷え込んだままのFDIに悩まされている一方で、そうしたASEAN諸国は既に回復軌道に乗り、危機以前のFDI水準を取り戻しているところも多い。この差は、ミャンマーのFDI投資環境の未発達に根ざしており、アジア金融危機でより慎重になった国際投資家にミャンマーを敬遠させていることから生じている。ミャンマーのFDI企業は、様々な国家の横槍に困っている。

FDIは経済成長の重要な鍵の一つであり、ミャンマー政府は現在のFDI関連政策および制度を見直し、国際投資家の信頼を回復するよう努めねばならない。

5. 2 ミャンマーにおけるFDIの現状

1988年のFDI解禁の後、ミャンマーは1996年を頂点とするFDIブームを経験した。

1997年以降、ミャンマーにおけるFDI承認額が激減したのは、アジア危機と国際的な経済制裁が引き金になったことは確かである。しかし、これらの要因は、FDI急減の契機に過ぎず、引き続くFDI流入額の低迷は、他にある。ミャンマーにおける最大の外国投資家は、ASEANの投資家たちである。彼らはミャンマーに対する国際的経済制裁を厳守することはない。彼らの投資を手控えさせているのは他の要因である。

産業別のFDI流入状況を見ると、石油・ガス部門がミャンマーの投資ブームの牽引役であった。製造業へのFDIは、全体のFDI額の約2割を占めている。特に繊維産業へのFDIは、現在最も有望なものである。農業立国のミャンマーであるが、この分野のFDIはわずかである。

5. 3 ミャンマーにおけるFDIの問題

5. 3. 1 法制度の見直し

1988年に外国投資法が設定されたものの、それは外国企業がミャンマーで事業を展開するための基本的枠組みを提供しているに過ぎない。外国投資法には不完全な部分が多く、外国企業が事業開始段階のみならず本格的に活動を展開する段階においても多くの問題に直面する原因となっている。

ミャンマーに進出した外国企業は、適切な法律的保護・司法による保護を受けることが出来ず、不利益を被っている。現在のミャンマーの外国投資法は、その本来の目的と実際の適応に矛盾が

生じることが分かっている。

FDIとは、長期的な事業計画に基づく比較的安定的な投資行動である。市場経済と企業活動の基盤を形成するのが法・市場制度であり、そのためFDI企業は投資先国の法制度の安定性と信頼性に敏感なのである。

5. 3. 2 諸制度の不安定さ

ミャンマーでFDI企業を悩ませる大きな問題の一つに、制度および政策の不安定性がある。1990年代半ばには、ミャンマー投資委員会(MIC)から貿易評議会(TC)への唐突な権力移動があり、政策決定の不透明さと手続きの重複・複雑化が生まれたため、多くのFDI企業を困惑させた。MICの上位機関となったTCの意向が政策決定を左右しており、1997年のFDI承認額の激減も部分的にはこのTCの承認拒否によるものではないかとの疑いがある。この他にも、投資および行政理事会(DICA)、外資評価委員会(FCEC)などが外国投資に関与しており、最終投資承認、外国企業登録や投資計画の査定が別々の組織によって行われている。

5. 3. 3 頻繁な政策変更

FDI企業は、ミャンマーで事業を開始した後も、頻繁かつ唐突な政策・規制変更に悩まされることになる。こうした変更は外国投資法と矛盾するものもある。こうした変更によって、投資事業全体が突然暗礁に乗り上げるケースもある。そうした問題がミャンマーへの信頼性を失わせ、外国企業にミャンマーへの投資を手控えさせている。

5. 3. 4 未熟な金融システム

ミャンマーの金融システムが未熟であることも、FDI企業が投資を控える原因の一つである。例えば、外国送金額の月毎の上限は非常に低く、FDI企業が通常の事業を行うにも差し障りがでており、送金額上限を大幅に引き上げる必要がある。こうした事例は外国為替取り扱い業務に関してミャンマーの金融機関が十分に発達してないことの左証である。

FDI企業がチャット建てで運転資金を確保したり増資の承認を得たりすることも、現状では困難が伴う。こうした数々の規制・制度を別にしても、ミャンマーの銀行は事業計画を審査して資金提供を行うことに慣れていないという問題がある。直接金融市場が未整備のミャンマーで、間接金融はFDIが資金を調達できるほぼ唯一の手段であり、金融機関の能力向上が望まれる。

5. 3. 5 インフラの欠如

FDIの誘致には、基本的インフラの整備は欠かせない。しかし、ミャンマーでは、電力、上下水道、道路網、鉄道網、港湾などのインフラ整備が遅れている。1990年代半ばの建設ブームで空港などの整備は進んだが、全体的にはインフラの欠如は顕著である。ミャンマーには、現時点で29の工業団地(IZ)があり、既に地元企業の入居が進んでいるが、こうした工業団地内のインフラの

水準も、国際的に見れば低い。FDI企業の誘致には、これらの工業団地内のインフラの向上(輸出加工区(EPZ)の水準へ)が不可欠である。

5. 4 当面の課題

5. 4. 1 法律の見直し

FDIに関する新しい法や規制の導入を検討する前に、ミャンマーでは既存の外国投資法の抜本的改訂が急務である。現在の貿易関連の諸規制も、FDI企業がミャンマーでの事業を展開しやすくなるように緩和される必要がある。また、ミャンマーにおけるFDIの役割の明確な定義づけが必要である。法や規制への信頼が欠如したままでは、ミャンマーへのFDI流入は停滞したままであろう。

5. 4. 2 行政機構の見直し

外国投資法には、FDI政策遂行の権限はミャンマー投資委員会(MIC)にあると規定されており、FDIに関する投資評議会(TC)の唐突な権力獲得は、法的合理性を欠いている。FDIに関係する諸機関の整理とMICの再活性化が必至である。

また、輸出加工区(EPZ)が将来的に設置されたときには、この管理運営担当の特別機関が設置されることが望ましい。しかし、その前に既存のFDI担当諸機関の透明性および首尾一貫したFDI監督能力の確立が求められる。また、FDIの投資計画の評価や事前/事後支援サービスの提供には、適切な訓練を受けた人材が必要である。

公的なFDI促進機関は、情報収集及び投資パートナーの仲介を積極的に進めるべきである。その際、共同組合省の活動が参考になるとと思われる。

5. 4. 3 法的枠組みの見直し

現在既に行われている法律の見直しおよび政令の改訂は、FDIの環境整備に必要な作業であるが、十分な説明も欠いた過度に頻繁な変更は避けるべきである。また、現在の規制や政令は、外国投資法の意図に沿った形で見直されねばならない。

現在のところ、外国企業とのジョイントベンチャー(JV)は、基本的に国営企業、そして少数のケースで民間企業が緬側パートナーとなっている。ミャンマーには有限責任協同組合というものがあり、これも有望なJVのパートナーであると考えられる。FDI関連の規制を見直す際には、協同組合の役割も考慮したものにする必要がある。

5. 4. 4 金融制度改革

ミャンマーの銀行部門で一番大きな問題は、事業実績の評価を基にした送金管理能力が不十分であること、さらに企業の事業計画の実現可能性を査定して融資判断を行う能力が不足していることである。FDI促進のためには、外国送金システムの合理化や資金調達規制の廃止と共に、金融分野での人材育成が急務である。将来、EPZが設置されるようになれば、オフショア金融の導入

などさらに高度な金融部門の改革が必要である。銀行部門の改革のためには、外国銀行が全ての業務をミャンマーで行うことが出来るよう制度の変更が求められる。

5. 4. 5 基本的インフラの提供

FDI誘致のためには、既存の工業団地の中から、インフラ整備の水準が比較的良いものを選び、集中的に改善することが急務である。こうした工業団地改良に、特に発電施設建設の資金調達にBOIという手段をとることも考えられるが、そのためには前提条件として発達した金融制度が存在することが大切である。ミャンマーの金融部門の現状からは、BOIによる資金調達は適当とはいえない。当面は、ミャンマーの財政が許す範囲で少数の工業団地の改良に集中するしかないと思われる。

将来、輸出指向のFDIのために、いくつかの工業団地を選択してEPZへ改良する必要があるが、その際、適切なインフラの提供と共に、地区内のFDI企業に対する適切な制度的／政策的支援も提供されることが重要である。

5. 5 おわりに

多くのアジア諸国は、FDIを受け入れ始めてから『投資ブーム』といわれるような活況を呈するまでに長い時間がかかった。これらの国の政府は、FDIがもたらす就労機会の増加、外貨獲得による貿易収入の改善、国内企業への技術・経営手法の移転などの効果を期待し、FDI誘致の条件を整備しようと試行錯誤を繰り返した。

ベトナムは、他のASEAN諸国の経験と比較すると、この試行錯誤の期間を短縮することに成功した。しかし、国内の省庁間の利害対立の調整に手を焼き、アジア危機ではFDIの大幅な落ち込みも経験した。現在は、ベトナムへのFDIは既に回復基調にあり、ベトナム政府はさらにFDI法の改正とFDIの投資条件・規制の削減努力を続けている。

ミャンマー政府も近年のTCによるFDI管理システムを見直し、外国投資法の本来の精神に戻ってMICの再活性化を図るよう期待される。また、FDI関連の規制を変更し、合理的で安定的なFDI促進政策を導入する必要がある。

6. ミャンマーにおける工業団地(IZ)の再開発

6.1 はじめに

近代的産業の運営には、それに見合った経済インフラが供給される必要がある。ミャンマーでは、他のASEAN諸国の水準からしてもインフラの整備状況は悪い。特に、電力不足は顕著で、工業化のボトルネックとなっている。

とはいえ、深刻な財政赤字のために、ミャンマー国内の電力需要を全て充足するためのインフラ整備をする財政的余裕がミャンマー政府にはない。そこで当面は、工業化推進のために緊急に必要なインフラ整備事業に絞って着手するしか道がないと思われる。

ミャンマーの製造業振興を後押しするためには、現在29箇所設置されている工業団地(industrial zone, IZ)のいくつかを選び、重点的な再開発を行うことが第一歩であろう。既存の工業団地は、開発主体が様々でインフラ整備状況も各々異なっているが、いずれの工業団地のインフラも高い水準にはない。さらに、ミャンマーの最重要課題の一つであるFDIの誘致のためには、可能な限り早い段階で、物理的インフラ整備状況の良いいくつかの工業団地を輸出加工区(export processing zone, EPZ)として組織し直すことも必要である。

ミャンマーでのFDI誘致と輸出促進には、産業・貿易政策の改革と経済自由化(為替レートの一元化も含む)の再活性化が欠かせない。緊急避難的解決策として、いくつかの工業団地を輸出加工区または経済特別区(special economic zone, SEZ)に格上げする際に、そうした地区限定で政策改革及び経済自由化を導入することも考えられる。

6.2 工業団地、輸出加工区、経済特別区の定義

工業団地(IZ)は、工業地区としてある一定の区域を開発し、基本的インフラ(団地内のインフラ・設備と団地の外との連絡を含む)と共有行政サービスを供給する、最も一般的なものである。団地によっては、入居企業が優遇税制や特別な金融・技術支援を受けられることもある。

輸出加工区(EPZ)は、輸出産業振興のための特別な工業団地で、他の地元企業とは隔離された地区として開発されることも多い。輸出加工区は国際的水準を満たした工業団地と物理的インフラ整備の面では違いがないが、入居企業は輸出加工産業に限定され、税制・金融・原材料規則など輸出加工産業促進に特化した制度が導入されている。行政・運営面で、一般的な工業団地より高度なものが要求される。

経済特別区(SPZ)は国によって異なっている。その地区が担っている経済開発の目標によっては入居企業には製造業以外のものが多数含まれることもあり、工業団地などとは異なる性格の地区である場合もある。いずれにせよ行政・運営面では非常に高度な水準が必要とされる。

6.3 現在の工業団地のインフラ状況

最初に開発されたミャンマーの工業団地は、1992年に国家工業促進委員会(NIPC)が民間と協力

して開発したものである。ミャンマーでは、ミャンマー工業開発委員会(MIDC)が多くの工業団地(19箇所)を管理しているが、建設省傘下の定住・住宅開発庁(DHSHD)も10箇所 of 工業団地を供給している。

ミャンマーの工業団地の開発目的は明確ではない。単に製造業を特定の地域に集めることが目的であったと推測されており、行政・管理面でもインフラ整備でも十分な配慮がされていない。どの工業団地も立地的には悪くないが、ミャンマーにおけるFDI企業にとって、ほぼ唯一の選択肢である工業団地のインフラおよび行政・管理水準は満足行くものではない。水道供給が完備していないため、独自に井戸を掘削する必要に迫られた外資系入居企業さえ存在する。電力供給も途絶しがちであり、燃料費高騰の折、自家発電のコストも馬鹿にならない。

明確な理由は不明だが、比較的電力供給が安定している団地と不安定な団地が存在するなど、工業団地間の不合理な格差も発生しており、早急に改められねばならない。

6. 4 工業団地の促進

アジアを含む世界中の国々で、工業化の基盤として工業団地が建設されてきた。工業団地が成功するには、最低限、適切な立地、基本的インフラの供給、十分な行政・支援サービスの提供などが大切である。そのためには工業団地運営のしっかりした運営システムと管理母体の設立が肝心である。

工業団地の運営失敗の例は世界中に例挙に暇がないほどあるが、結局、必要なインフラと運営システムを満足に準備しないまま入居企業を募った、安易な姿勢に原因があった。ミャンマーの状況も同じである。アジア各国が工業団地開発に着手したのは1960年代から1970年代前半にかけてであったが、当初はこうした失敗が続出し、工業団地の効果そのものが疑問視された時代もあった。ミャンマーも近隣諸国の過去の失敗例から学習するべきであろう。

ミャンマーの工業団地の多くは、行政スタッフの数も質も不十分で、本質的な団地運営に権限がない。ミャンマーでは各々の工業団地の中心管理組織がないことさえあり、包括的な工業団地運営方針も定かでない。タイでは、工業団地の行政管理組織がきちんと構造化されているほか、入居企業が組合を結成して団地の改善に貢献している。

工業団地では、インセンティブとして金融・税制の優遇措置を設定することもある。しかし、こうした制度は全体的な産業政策との整合性を慎重に測りながら運用される必要があり、運用には高い行政能力が求められる。十分な行政組織を各団地に確立しないことには、こうしたインセンティブも導入できないのである。

6. 5 工業団地開発の支援策

ミャンマーがまずやるべきは、建設中の工業団地開発計画を慎重に見直すことであろう。産業のためには質を伴わない団地をいくつ建設しても意味がない。ミャンマーには建設中の工業団地が10箇所あるが、財政的に全ての団地に十分な基本インフラを整備できないのであれば、建設を

延期する団地を選択することが必要である。

ミャンマーにおける既存の工業団地のなかでは、日系企業とDHSHDが共同開発したヤンゴン東地区のミンガラドン工業団地が一番優れていると思われる。インフラ面でも行政管理組織面でも他の団地と比較して充実している。とはいえ、国際水準からみると程度は低い。

ミャンマー政府の財政赤字を考えると、当面、ミンガラドン工業団地の集中的改善に注力すべきであろう。MIDCは、まずは同団地の電力供給状況を改善することに集中し、その後、中・長期的支援・活性化計画を策定し、実行すべきである。インフラ改善と平行して、行政スタッフへの訓練を提供し、サービスを拡充していくことが求められる。

ミャンマー政府は、他の工業団地に関しても、優先的に再開発すべき工業団地を選択し、工業団地の振興政策を設定することが求められる。

6. 6 輸出加工区への道

FDI誘致はミャンマー経済の最重要課題の一つであるが、そのためには、一般的な工業団地の整備だけでは不十分である。多くの場合(そしてミャンマーの現状では)、工業団地は地元企業のために建設されており、要求水準の高い外国企業を満足するレベルにはない。

そこで、FDI企業を誘致できるような輸出加工区の開発が必要となる。しかし、ミャンマーでは、財政的な問題から、新規に輸出加工区を建設することは困難であり、解決策として既存の工業団地を輸出加工区へ再開発する道が考えられる。

一方、前述のように、ミャンマーにおける法制度、金融システムはFDI企業を満足させる水準まで発達してはいないため、ミャンマーにたいする大規模な投資を誘致することができずにいる。しかし、こうした改革を推進するためには関係諸法・規制間および関係諸機関の間の複雑な調整が必要となるため、政策・制度改革を全国規模で急速に展開すると、全体的な改革の進行に重大な遅滞が生じる恐れがある。

緊急避難的解決策として、いくつかの工業団地を輸出加工区または経済特別区(SEZ)に格上げする際に、そうした地区限定で政策改革及び経済自由化(為替の一元化含む)を導入することも考えられる。多くの国で輸出加工区は、ある種の閉鎖空間として存在しているため、その地区全体に特別インセンティブや制度を導入しても、地元産業には影響がほとんどない。そのため、ある制度の全国的適応前の実験導入が有効である。しかし、ミャンマーでは、当面、既に地元企業が入居している既存の工業団地を輸出加工区として再開発して利用するしかないため、地元企業に影響を与えずに制度の実験的導入をすることはできない。一つの解決策として、ベトナムで導入されたように、ある基準を満たした入居企業にのみEPZステータスを認定し、認定企業のみに新しい制度を適応するような措置も考えられよう。

(β) 安定的発展のために考慮すべき史的・
制度的諸要因

7. ミャンマー経済の歴史的背景

7. 1 英領下における経済成長－1860～1940年

19世紀半ば以降の英領下で、下ミャンマーデルタ地帯は急速に開発され、20世紀初頭には年間120万トンを超える世界有数の米輸出地域となった。この時期、米の増産、輸出に牽引され、ミャンマーの経済は急速に拡大した。国内純生産額に占める輸出の割合は、統計による把握が可能な1900年から1938年の間一貫して4～5割に達していた。植民地期を通じて、国内純生産に最大の比重を占めたのは農業部門であったが、20世紀以降は、林業、鉱業部門の割合も増加した。とりわけ、石油、鉛、スズなどの鉱物が輸出総額に占める割合は、1900年には5.1%に過ぎなかったが、1938年には約4割を占めるに至った。農業、林業の拡大により、工業部門は、精米所、製材所を中心に勃興した。1940年の時点で従業員20名以上の作業所の総数は1027件であり、その内精米所と製材所が67%を占めた。

しかしながら、全体としてみると工業は未発達であった。これは複合社会の形成という植民地支配の負の側面を反映していた。複合社会とは、社会的分業が民族、人種間分業として現れる社会である。ミャンマー人は農村の最底辺に押し込められ、米の流通、加工はインド系、中国系の住人が担い、林業、石油、鉱業における大企業はヨーロッパ人が所有した。農村部でも、資金を供給したのは、インド人金貸しチェティヤーであり、1930年代以降は彼らの土地所有も増加した。このような社会において、貿易収支は植民地期を通じて一貫して輸出超過であったが、海外への所得移転を差し引くと、対外貸付は、わずかにしかなかった可能性がある。

しかし、あらゆる経済分野が外国人に支配され、ミャンマー人の果たす役割が全くなかったというのは言いすぎである。デルタ開墾の初期の時代には、ミャンマー人金貸しが金融の中心を担っていたし、20世紀以降にはミャンマー人所有の小精米所が各地に建設された。1920年代から30年代には、都市部において、地主や商工業経営者、公務員、教員などから成るミャンマー人中間層が形成されたことが何よりの左証である。彼らこそが、1930年代以降、独立を果たし経済の実権をミャンマー人に取り戻すためのナショナリズム運動を担ったのであった。

7. 2 ナショナリズムの勃興と社会主義の受容

1930年代初頭から、自治と独立を目指すナショナリズム運動が活発化し、民族主義団体「ドバマ・アシーアヨン」(我らビルマ人協会、通称タキン党)が組織された。この組織には、アウンサン将軍、独立後の初代大統領となるウ・ヌ、ネーウィン将軍らが所属していた。ミャンマーにおいて、社会主義は独立運動の過程で受容され、独立以降の経済体制に大きく影響を及ぼした。

外来の社会主義思想は、ビルマ民族・文化中心主義と融合しながら取り入れられ、「コウミン・コウチン思想」として結晶された。「コウミン・コウチン思想」とは、イギリス植民地支配を帝国主義、資本主義の産物とみなし、イギリスによる支配を打倒するだけでなく、帝国主義を生み出す資本主義をも拒絶する社会主義国家ミャンマーの創設を宣言したものである。こうし

て、1947年に制定された憲法では、重要産業の国有化や経済の計画化が謳われた。

7. 3 独立ミャンマーの経済

独立後のミャンマーにおける最初の経済計画は、Furnivallが計画顧問、Dr. Hla Myintが経済顧問を務め、1948年に立案した「経済開発二カ年計画」であった。しかしこの計画は、調査のための時間と計画のための統計不足により未完ともいえるべきものであり、実施には至らなかった。そこで、1951年にミャンマー政府は、アメリカのKTA社に資源調査と総括的な開発計画の立案を依頼し、1952年にはKTA社の報告を元に、「ピードーター」(福祉国家)計画と呼ばれる八カ年計画を発表した。これら二つの経済開発計画の基調は、第一に植民地経済構造からの脱却、第二に戦争で被った被害からの復旧、第三に社会主義的福祉国家の建設であった。

第一の植民地経済からの脱却については、農業部門では1954年から農地改革が開始され、農産物の流通、輸出を取り扱う農産物販売庁(State Agricultural Marketing Board)が設立された。林業の分野も同様に、国有化が行われ国家材木庁(State Timber Board)による製材、輸出の統制が図られた。植民地下で発達が遅れた工業部門に関しては、輸出品の多角化と消費財の自給が目指され、原料資源調査を基礎とする原料生産地と結びついた3大工業地帯(アキャブ、ミンチャン、ラングーン周辺)の建設と小工場を含めて65種の公企業設立が計画された。具現化された製造工業としては、政府によるセメント、砂糖工場の国有化と拡張、また民間では、繊維、食品、化粧品など中小規模の工場の増加が見られた。全く新しい業種を含む近代工場が設立、運営され、ミャンマー国民に国産の商品を供給することが可能となったこと、又、電力供給の増加や運輸機関の回復など工業化のための基礎づくりの面で一定の成果があげられたことは注目に値する。しかし、計画において工業化のための資金は、米輸出によって獲得される外貨に依存していたため、朝鮮特需後の米価下落により外貨不足に陥り、計画は変更、廃止を余儀なくされ、工場地帯の創設は果たされなかった。

計画の第二の目標である戦争被害からの復旧については、1950/51年度から1959/60年度の間、実質国内総生産を戦前の30%増に当たる約2倍にすることが目標とされた。実績は、1950年から1959年間のGDP成長率は、1947/48年を基準年として、平均6.5%と高い成長率を達成したが、国内総生産は1959年にようやく戦前の水準を越えたに過ぎず、消費は戦前の水準に回復しなかった。又、この時期の国有化は緩やかなものであり、社会主義的福祉国家の建設という目標は、ネーウィン政権に引き継がれた。

7. 4 ビルマ式社会主義の時代

1962年、ネーウィン政権は、「ビルマ式社会主義」を宣言し、生産手段の国有化、農産物供出制度の確立、外国貿易の国家独占を推し進めた。生産額のシェアで見ると、農業部門が国有化されなかったこともあり、民間の占める比重は70年代においても約6割と高かったが、民間部門も政府による統制は受けたし、国有企業への融資の限定などの政策は民間企業を圧迫した。急激な国

有化による混乱、民間企業の停滞などにより、ミャンマー経済は、経済のミャンマー化と引き換えに、1962年から70年代の初頭にかけて、GDPの年平均成長率は2.67%と低迷した。この時期、人口増加率が2.2%であったことを考慮すると、まさしくゼロ成長であった。

経済低迷の最大の要因は、米の生産、輸出の停滞であった。政府の買い付け価格が低かったため、政府の集荷量は米流通の国家独占以降、逆に減少した。輸出量は、1960年代初頭の140万トンから、1970年代の初頭には45万トンにまで減少した。輸出総額の半分以上を占めた米輸出の不振は、外貨の不足に直結した。均衡貿易に固執する政策下において、製造業に必要な原材料、機械部品の輸入削減に結びつき、国営企業の稼働率は低下した。また、公定な輸入削減は、一般消費財の闇貿易の興隆をもたらした。

低迷する経済を立て直すため、1971年にはビルマ社会主義計画党は、「ビルマ連邦における国家経済開発のガイドライン及び実施に関する要綱」、及び「長期20カ年計画」を策定した。この計画でも、米輸出によって獲得した外貨で資本蓄積を進めることが目論まれ、①農・林・水産業の生産拡大と輸出の促進、②農・林・水産業を補完し、且つ輸入代替工業の確立、③地下資源の開発と利用による重化学工業化の基礎づくり、の順に優先順位がつけられた。しかしながら、先に述べたように70年代初頭にも米輸出は減少を続け、他方では石油危機による世界的インフレの中で国民生活は苦境に陥り、計画は頓挫した。

そこで再び政府は改革を余儀なくされ、国営企業改革、高収量品種米(HYV)の導入、外国援助の受け入れ等を試みた。これらの改革により、80年代の半ばまでGDPの平均成長率は5%台を達成した。しかし、抜本的な改革がなされなかったために、80年代半ばには成長は頭打ちとなり、社会主義体制は崩壊へと向かった。崩壊の直接的要因の一つは、またしても米であった。HYVの導入により、一時的には生産量は上昇したものの、輸出量は国内市場と闇輸出のため、期待されたほどは伸びなかった。他方、農村部では、HYV導入に伴う生産コストの上昇にもかかわらず、1974年から供出価格が据え置かれたため不満が高まり、闇米経済が拡大した。これらの事情から1987年、ついに政府は供出制度を撤廃した。その後、米取引の自由化は、仲買人の投機買いや生産者の売り惜しみを招き、米価は高騰した。主食である米価の上昇は庶民の生活を圧迫し、民主化運動へとつながっていった。そのため、88年の政権交代後、米の供出制度は復活された。

1988年、国連の推計では一人あたりのGDPは200ドルと推計され、後発途上国に認定されたが、この数字には留保が必要である。第一に、1960年代以降、経済の各分野で国有化が進み国家の統制が厳しくなるのに比例して急速に現れた闇経済、すなわち国境の密貿易や国内の闇流通は統計に捕捉されていない。また人口の7割を吸収する農村部には、統計に含まれない様々な小規模の経済活動が存在する。こうしたインフォーマルセクターにおける経済活動が、統計上の経済の危機的状況を緩和してきた。

7. 5 転換点、計画経済から市場経済化へ

1988年、現政権は社会主義体制を放棄し、4つの経済目標を発表した。①農業の発展を基礎と

して、他の経済部門も全面的に発展させること、②市場経済制度を適切に発展させること、③国内外から技術、及び投資を呼び寄せること、④国民経済形成のイニシアティブは、国家及び人民の手中に置くことであった。まず輸出入業務の自由化、それまで認められていなかった国境貿易の合法化が行われた。この政策転換により、中国やタイから消費財が大量に輸入されるようになり、慢性的であった物資の不足が改善された。又、闇経済の顕在化により、関税収入が増加した。

1988年に制定された外資導入法は、独立以降初めて外資の導入を目指したという点で画期的であった。当初は、生産物分与方式の合弁契約による石油・天然ガスの探査、採掘企業やホテル・観光業といった資源に依存する部門へ投資が集まったが、95年からは、製造業、不動産への投資が増加した。その主な担い手は、木材加工やセメントを中心としたASEAN諸国の企業であった。

1992年からは改革の効果が現れ始め、現政権の最初の計画である短期四カ年計画が実施された1995年度までの間、実質GDPの成長率は7.5%と高い数字を記録した。

こうした経済改革、成長に水を差したのは、1997年に発生したアジア通貨危機であった。出稼ぎ労働者の海外送金などによってタイ経済と深く繋がっているミャンマーでも、パーツの下落に伴いチャットが急速に下落した。又、1996年初頭には5億6100万ドルであった外貨準備高が、8月には1億8300万ドル(輸出の1.3ヶ月相当)にまで減少していたこともあり、1997年には外貨送金の制限、消費財の輸入ライセンスの制限が通達された。こうした国内外の状況下で、現在、海外からの直接投資や出稼ぎ労働者からの送金が減少し、そのため一層の規制強化が行なわれ、これがさらなる投資の減少、国際収支の悪化、マクロ経済の不安定化につながるという悪循環に陥っている。

7. 6 経済発展のための改革

歴史的から学ぶ点は、二点ある。第一に、ミャンマーはこれまで外資に依存せず、米輸出によって獲得した外貨による経済発展を試みてきた。しかしながら、この政策は一貫して挫折しており、外資の導入が経済発展には不可欠である。ミャンマー政府は、1988年に採用した経済改革の精神に立ち返り、「開放政策」を今後一層推進するべきである。ただし第二に、単なる「開放政策」は、問題の解決をもたらさない。「開放政策」を効果的にするためにも構造改革が必要である。

8. ミャンマー国経済構造調整における法的要請

8. 1 市場経済確立のための法制度改革

ミャンマーにおける経済構造調整を制度的にバックアップするために、法制度全般における抜本的見直しは不可欠である。

市場経済において、国家権力を背景とした安定的かつ適切なルールの施行・遵守は取引コストを低減し、市場メカニズムの効率性を確保するものである。

ミャンマーの場合、英国植民地時代に継受したミャンマー法典は、戦争や社会主義化、そして続く国内政治の混乱に阻まれて、経済活動の変化に則した発展を実現し得なかった。1988年以後、国家法秩序回復評議会(SLORC)および国家平和発展評議会(SPDC)が経済活動に関する法令を複数施行したが、市場経済化の要請には充分応えきれていない。その結果、市場の現実と法制度との間に存在するギャップを補充するために、行政による恣意的な介入が顕著である。

市場経済では経済活動の自由が原則であるが、ミャンマーにおける現行の経済活動に関する諸法令は、市場参入の側面からは制約や規制が大きく、経済のグローバル化による多様な取引形態への対応といった側面からは不十分かつ過度の政府介入を許しており、効率性に欠いている。外国為替管理、外国投資法の運用、税関手続き、税制、知的財産権の保護、国内投資および財政金融制度の運用その他について、不十分な法令に基づく適切な施行・運用の失敗と、行政機関による過度に恣意的かつ不透明な法的手続は、経済活動を担う企業に対して過大な経済リスクと非効率をもたらしている。従って、経済セクターを律する法的枠組みの改革は市場に秩序と規制緩和をもたらし、同時に物権や知的財産権の強化を実現することによって、国内及び外国投資を著しく増大させる可能性がある。

適切な法制度と司法の確実な機能—法の支配—は、経済発展に不可欠な前提条件として認知されるべきである。秩序ある経済発展の実現には、法制度の適切な施行・運用について、政府が確固たる取り組みを示すことが至上命題となる。同時に、民間セクター、企業家および民間団体を強化し、ルールに基づいた市場メカニズムの構築に参加させることは、長期的に効率的かつ効果的に機能する法的枠組みの確立に資するものである。そのためには、ミャンマー政府と民間セクターが継続的に意見交換をする機会を設けるべきである。

市場経済体制に則した適切な法的枠組みの構築は、ミャンマーのように未熟な資本主義経済体制から完全な市場経済体制への急速な移行を目指す場合においても、最も時間を要する取り組みである^{注3)}。

ミャンマーを更なる経済開放、地域及びグローバル経済への統合へと導くには、民間投資家の権利保護および国際的な通商交渉の場における国益の保護を視野に入れた近代的かつ強固な法的

^{注3)} 経済活動に関する法制度改革について、ミャンマーは中国の15年におよぶ取り組み、あるいは法の支配を確立するための10年に及ぶベトナムの取り組みに学べるところが多い。1985年以前には、両国には現行の行政法、刑法、民法等の法律は殆ど存在しなかった。

基盤を構築することが不可欠である。

ミャンマーはコモン・ローの伝統を受け継ぐことから、他の移行経済国^{註4)}に比べると、法的基盤の確立において非常に恵まれていることを認識すべきである。適切な経済構造調整政策の策定に則って、英国より継受した社会的共通資本である既存の法的枠組みを見直し、改正、近代化、そして補充をすることで、同国は域内における経済的影響力を確実に回復し得る潜在能力を秘めている。

8. 2 重点分野

経済構造調整支援の実施に伴う経済の近代化効果を最大限に実現するためには、人材育成と制度構築の側面において特定の法分野を選別することが必要とされる。

民間セクターの活性化が急務であるとの認識から、会社法、登記法、外国投資法、事業セクター別法制、市場参入と退出に関する実体法・手続法が優先分野とされるべきである。

また、通商分野におけるルールのグローバル化および平準化が急速に進む中で、WTOおよびアセアン加盟メンバーとしてのミャンマーの位置付けを勘案し、外国為替管理法、関税関連法、知的財産権法、紛争処理規則、投資関連法、規格認証制度、サービスセクター各法、その他経済法各種について、包括的な検証を行なうことが急がれる。これら経済法の見直しと近代化、法の欠缺の補充は、民間企業の投資およびミャンマー経済の地域およびグローバル経済への統合を促進するための要と位置付けられるからである。

8. 3 制約要因

上記作業実施において、ミャンマー政府は行政制度、授權範囲、権限の優劣、既得権益、人材、資源等、様々な制約要因に直面する可能性がある。特に、SPDC、司法長官府(AGO)および関連政府機関は、制度改革の必要性を確実に認識し、一丸となって取り組む覚悟が必要である。日本国からの支援は可能だが、導入される改革に継続性をもたらすにはまず、SPDCの強固な決意が前提条件となる。経済構造改革政策と同様、法制度改革の分野においても、ミャンマー政府の全面的な取り組み無くしては、改革は実現し得ない。

特に、手続法及び法令の施行制度構築において、SPDCとAGOの取り組みは、経済発展へ向けた法的枠組みの構築において、その正否に決定的な役割を果たすことになる。

8. 4 民間事業活動における現行の法的枠組み

1974年憲法は、SLORCが政権掌握した1988年に効力が停止された。その結果、SLORCが司法、立法、行政の全権を掌握し、民間の経済活動を定義する最高法規は存在しない。

1991年7月、SLORCは法制調査委員会(Law Scrutiny Central Board^{註5)})を設置し、市場経済

^{註4)} ベトナムや中国は、市場経済への移行に伴って、機能する法制度の構築に各々10年及び15年を費やした。両国では現在も尚、市場の効率的な機能を改善するために法制度の発展と精緻化に取り組んでいる。

^{註5)} 委員会はU Aung Toe司法長官が議長を務めた。

を阻害する法令の改廃を行なった。その後、経済活動を律する様々な法令が新たに制定されている。これら法令のうち、経済活動に関するものは一応、市場経済体制に則したものになっているが、規制強化につながるものも多く、また、英国から継受した基本法に関しては殆ど、経済の実態に即した改正は導入されていない。

未成熟とはいえ、市場経済を機能させるだけの基本法がすでに存在していることは、他の移行経済国と比べるとミャンマーに優位に働くと考えられる。都市部では基本的な法令知識は浸透しているが、地方都市における認知度は低い。また、実体経済に則した改正が行なわれていないことから、実際の事業活動において法令を効果的に活用しようという意識も低い。しかし、これら基本実体法および手続法の存在は、適切な見直しと改廃、新規法令の制定によって、法体系の近代化を容易に実現する確実な基礎となる。

8. 5 経済と政府の役割

市場経済は単なる経済メカニズムではなく、複雑なルールの集大成でもある。公正な競争と効率的な経済の確立には複雑な法令体系の骨組みが必要とされる^{注6)}。

政府の政策と制度的構造、そして行政の介入は市場経済のパフォーマンスを大きく左右するものである。このような制度的枠組みは、市場経済の機能と健全な市場メカニズムを保証するものでなければならない。民間セクターの活動において、安定した法的枠組みと制度の確立は、予見性と透明性をもたらすことから、効率的な投資環境の創設に資する。

本来、市場経済は民主的な政治体制を希求するものであるが、現在のミャンマーではSPDCが法体系構築とその施行・運用の要として位置付けられる。

このような状況下において、以下の二つが新聞等に公表されている政府の経済政策である。

* 市場経済システムの適切な発展

* 国内及び国外からの技術ノウハウ及び投資を導入し、経済発展を実現する

従って、SPDCは民間及び外資の経済活動を促進する環境を創設し、市場経済の発展を指向していることが確認される。しかし、この目標を達成するには、法治に基づいた経済運営が避けられないものであるため、制度能力の向上、安定した行政サービスの提供、人材育成に注力する必要性が生じている。包括的かつ妥当な法的制度的枠組みは、外資および国内企業のダイナミックかつ生産的な経済活動を保証し、経済の対外開放において国益を保護するために必要とされる重要な政府の役割である。

8. 6 経済発展と法の役割

発展途上国および移行経済国において、経済活動を支える法制度は所与ではなく、注意深く考

^{注6)} Ronald H. Coase, *The Firm, the Market, and the Law*, University of Chicago Press, reprinted, 1988

慮されなければならない重要な要素である。

経済政策は常に不確実性にさらされるが、長期的資本投資を可能にするためには法の支配による予見性を確立し、その影響を最小限に抑制する必要がある。市場における安定した法制度と政府の調和の取れた政策運用は、予見性、信頼性と効率性を市場にもたらす。その結果、経済活動における取引コストの低減と統一的な経済運営が可能になる。

経済の効率的な発展に必要とされる法的要素は以下の通りである。

- －国内における利用可能な資源と制約条件を考慮した包括的な経済政策の確立
- －上記政策に則した予見性ある法的枠組みの確立と行政の有効な政策実施あるいは法令適用における恣意性の排除
- －市場機能の阻害やレント・シーキングの元凶となる過度な規制、行政指導や許認可の縮減

従って、秩序ある経済発展の実現に向けて、法制度の発展および制度構築の必要性は不可欠であり、以下の要素を常に考慮することが重要とされる。

- －法的枠組みの国民への周知
- －施行法の明示
- －法令の施行メカニズムの確立
- －独立した司法による拘束力ある法の適用
- －実体と乖離した法令の改廃手続の確立

8. 7 支援可能分野

ミャンマーにおける民間セクターの事業活動を律する法的枠組みは、政府の恣意的な経済運営から市場経済への移行政策を反映して、既存法を包括的に見直し、不要あるいは前近代的な法令については改廃する作業が必要とされる。また、実体経済に則した法制度の確立と平行して、市場経済のルールを適切に運用、管理、施行するための制度構築と人材育成も重要である。

日本の経済発展に伴う法制度の改廃と、近代化の経験及びASEAN各国に対して実施してきた法制度整備支援の実績を考慮した場合、ミャンマーも同じく、支援対象国としてその果実を享受する立場にある。日本からは、経済活動の要となる市場経済法および財政金融各法について、草案策定、法令改正、法令施行等の支援等の他、ビジネス法分野における法曹の養成、市場経済法研究センターの設立等が可能と考えられる。

ミャンマー国の要請がある場合、具体的には以下の分野における支援が可能である。

法制度整備ニーズの包括的アセスメント

- －法制度近代化ニーズの検証

経済発展に必要とされる最低限の法的環境整備に資する「法の支配」確立について、詳細調査を行なう^{注7)}。

^{注7)} 民間企業活動の障害となる規制撤廃のため、法令の見直しは不可欠である。

- －法令認知および実社会にもたらす影響について、既存啓蒙活動の効果を検証する。
制定される法令について、官報による公布を再開し、包括的かつタイムリーな法令情報の提供を行なう。
法令情報提供システムを創設し、政府機関内および一般からのアクセスを改善する。
- －法令の整合性確保のための手続を検証する。
法令整合性確立に関する能力向上
- －法令施行に関する制約の検証
法令所管官庁において、一般に対する情報提供および運用に関するガイダンスを可能とする制度の構築。
仲裁システム及び仲裁機関を強化し、司法制度の制約を回避しつつ、経済契約の履行を改善する。
司法制度の負担軽減を目的として、商業仲裁制度その他、代替的紛争解決制度(ADR)を確立する(UMFCCIによる仲裁制度の強化等)。
- －法学教育制度および法曹養成制度の検証
法学分野における専門研究および情報提供を行なう組織や機関が欠如していることから、教育制度及び法曹養成制度の改善を行なう^{注8)}。
国際ビジネス法および経済活動に関する各種法制度の活用に当たって、法曹および裁判官の能力向上を図る。
- －関連政府当局の法令施行能力を検証する。
政府当局は行政サービス提供において、処理期限の遵守および説明責任を負わなければならない^{注9)}。

8. 8 結論

全ての法的枠組みは、国家による政策方針の実施を体現するものでなければならない。ミャンマーにおける経済構造調整を実現するに当たって、まず、政府が明確な政策を確立する必要がある。そして、確立された経済政策に基づいて、法的側面から何が必要とされるのか、具体的なニーズアセスメントを実施することが、効果的な政策の実現をもたらすために求められる要素である。

政策にマッチした法的枠組み及び法の留保の確立は、財政運営の健全性、経済活動における予見性の確保、生産的な投資環境の創設を意味し、経済パフォーマンスを向上させるからである。しかし、このような発展への原動力は、政府の確固たる決断と取り組み無しには実現し得ない。

注8) 経済発展を可能にする環境構築において、柱となる能力である。法令は認知され、理解され、利用されなければならない。大学、政策研究機関、行政府の経済諮問委員会、マスメディアの能力向上によって、法制度の発展の必要性を認知し、一般への知識波及効果を実現する必要がある。

注9) 行政サービスについて、処理期限を定めている法令は少ない。このため、国民が各種行政サービスを受けるに当たって、行政官の裁量と気分によって左右されやすい。黙示の拒絶の法理の確立を要する。

9. 経済発展のための政府統計作成の重要性

9. 1 政府統計の存在理由

政府統計は、政府が国家及び国民に関する諸要素を把握、管理、経営、及び監視するための最も重要な手段のひとつである。政府統計はまた、国民が自国の社会・経済状況を知ることを可能にする基本的なデータベースとして機能する。国民はそれにより確信と「インフォームドな愛国心」を持って国家の発展に対して貢献することを勇気づけられるのである。さらに、普遍的に供給される正確な政府統計を通じて、諸外国の政府と国民－ビジネスマンを含む－は、その国を知り、理解し、ついには友好感情を抱くようになる。このことは外国からの経済投資と2国間協力及び国際協力を増加させるであろう。

例えば、1871年、明治維新から僅か3年後に、日本政府は中央政府(太政官正院)に政表(統計)課を設置した。さらに、1947年、第2次世界大戦敗戦後僅か2年後に、日本における政府統計制度は新統計法及び新統計委員会の下に再建され、政府統計の発展、利用、及び透明性が実現した。例をもうひとつ挙げれば、文化革命後の中国における政府統計制度の再建がある。これには総務省統計局の貢献が大きかったが、いずれにせよ、言うまでもなく、日本と中国におけるサクセスストーリーは政府統計の発展と不可分の関係がある。

この意味で、政府統計は、国家の社会・経済発展のためのインフラを形成するために質・量とも十分に作成／生産される必要がある。政府統計の質は、正直性、正確性、信頼性、適時性、適切性、及び国際・時系列比較性／整合性で判断される。その量は差し当たり、データ収集の頻度及び規模、並びに作成／生産される統計の量と詳細さによって判断される。統計は、単に十分に作成され生産されるべきであるばかりでなく、公衆に対して適時な形で、また公正な方法で、留保、歪曲することなく公表されるべきであり、政府内外、国内外に広く提供されるべきである。

9. 2 現状

9. 2. 1 データ収集と作成

データ収集方法には2種類ある。1)行政データを使用するものと、2)センサスや統計調査による直接的なものである。ミャンマーでは、かつて支配的であった中央計画経済を反映して、比較的多くの統計が種々の省庁によりその行政経路を通じて収集されている。ミャンマーの統計制度は分散的である。中央統計機関法(1952年Act No. 34)の定める国家計画経済発展省(MNPED)中央統計局(CSO)の権限は以下のように大きいにもかかわらず、CSOの役割は、限定的なものになっている。法ではCSOは(a)社会・経済政策、効果的計画、及び行政のために必要な総合的、効率的、及び信頼される統計制度を発達させること、(b)連合政府のすべての統計活動に対して、それが統計、行政その他、いかなる目的を持って行われるものであっても、点検し勧告すること、(c)統計及び統計活動を調整し統合すること、(d)高水準の統計基準を確立し制定し維持すること、(e)社会・経済センサス及び調査を組織し実施すること、並びに、(f)この法に基づく統計がいかな

るものにせよ、その収集のために必要とされる情報又は報告がいかなるものにせよ、それを得るために適切な記録又は文書のいかなるものにもでも接近すること、と定めている。

一国の統計制度は、現在の状況及び歴史的背景に依拠するものであり、種々の形態を取ることができる。最も重要なことは、統計が上述のように質・量とも十分に作成／生産されることである。この意味で、2003年4月3日から5月1日までミャンマーを訪れたJICAの統計分野におけるプロジェクト形成調査団は、次のような観察結果を報告している。

- (1) CSOは、中央統計機関法が定めるようなミャンマーの中央統計機関として機能しているとは必ずしも言えない。
- (2) いかなる統計制度においても最重要な要素である人口センサスは、1973年と1983年に入出国・人口省によって実施されたが、その後20年近く中断されたままである。
- (3) 農業、林業、漁業、保健及び教育の分野において統計は比較的発達している。そして、CSOが作成している貿易、人口動態、家計及び小売物価の情報も比較的良好的な状況である。他方、国民経済計算に関する統計は十分には適切だとは思われない。と言うのは、ひとつには生産側からしか推計されておらず、また国連の1993年SNAに移行していないからである。他の特に弱い分野は事業所に関連するものである。製造業事業所に関する情報は、MNPED作成の「財政・経済・社会状況概説」に掲載されているが、商業等、他の分野に対して入手できる統計がない。
- (4) 幾つかの統計は陳腐化してしまっているか、中断されている。例えば、最新の労働力統計は1990年のものであり、最新の「財政・経済・社会状況概説」は1997／1998年のものであり、財政、投資、その他類似の分野に関連する幾つかのセンシティブな数値は、この数年、統計年鑑に掲載されていない。
- (5) 過去、統計調査は体系的ではなく、散発的に実施されている。時にはUNICEF、UNDPやFAO等の国際機関の資金を得て行うこともあった。さらに、過去数年は政治的理由により、これら機関の協力も不活発である。

タスクフォースのメンバー中には、ミャンマーにおける調査を通じて、統計の中には信頼できないものや単に入手できないものがあることを指摘する者や、人口登録制度から作成されている人口統計は信頼できるとは言えず、いかなる仕事やプロジェクトのためにも最重要な、国民の地理的分布やその諸属性を把握するため、人口センサスを実施すべきであると述べる者がいる。

9. 2. 2 データベースとデータ提供

統計は、限定された組織や人間のグループの内部で秘密とされたり留め置かれたりされてはならない。それどころか、政府職員、政治家、学者、ビジネスマン、そして公衆といった種々のユーザーに公表され供給されるべきである。適切に作成され広範に提供された統計は、国内外の政治

家、政府職員、そしてビジネスマンが経済・社会政策を作成し協力・投資プロジェクトを形成することを容易にし実現可能にする。さらに、このような統計は、学者がその国の現在の状況を分析することを可能にし、一般公衆がこれらの状況を認識できるようにする。このことは、国際社会において繁栄した民主的な国家を形成するために必須なことである。政府統計へ自由かつ無制限に接近できることは、民主的かつ市場経済の制度を持つ国々に共通した慣行であって、これらの国々は今日、繁栄しているのである。

CSOは統計年鑑、統計摘要年報、隔月の主要経済指標月報等の総合統計書を作成し刊行している。また、ミャンマー貿易統計年報、人口動態年報、隔年の農業統計報告、及び隔年の子供と女性の統計的プロファイルの作成を所掌している。CSO実施の統計調査に関しては、報告書は調査実施後に適切に刊行されており、家計(1958年が最初で最近では1989、1997、2001年)、隔週小売物価、2001年民営工業調査、及び1995年ミャンマー人口登録制度完全度評価調査等がある。それでもミャンマーにおいては、統計が作成されてはいても出版物の形で入手し難いことをしばしば経験する。ユーザーが当該機関を訪れて要請・要求すれば、データは収集・引き渡されるにもかかわらずにである。

統計は公衆に対して公開されるべきであり、より多くの統計報告書を刊行することで、入手をより可能にしておくべきである。この点でひとつの方策として、CSOに保健や教育といった特定分野の統計書を作成し刊行させることが考えられる。これは丁度、隔年の農業統計報告をCSOが農業省からデータの提供を受けて作成し刊行しているのと同じである。

9.3 統計の発展

統計に関する協力プログラムが日本・ミャンマー間で既に開始された。これは主としてCSOの能力向上を目指したものである。ここでは、CSOの要請と優先度に従って、重点は(a)コンピュータ機器と技術、(b)事業所、家計、物価及び住宅の統計調査方法、及び(c)政府統計職員の日本とミャンマーにおける研修に置かれている。

この意味で、当面以下の事項を実施することを勧告したい。

- (1) ミャンマーの政府統計は、既に行われた点検と意見を考慮に入れつつ、全面的に見直しと改善が図られるべきである。
- (2) 政府統計は公衆に公開され、CSOと他の統計機関との協同により特定分野の統計報告書をより多く刊行することで、入手をより可能にすべきである。
- (3) 統計をデータベースからオンラインで提供することはユーザにとって極めて有益であろう。
- (4) CSOがそのコンピュータ機器と統計人材を活用して、これまで処理されずに放置されてきた行政記録から統計を生産するために、いわゆる受託製表サービスを提供することが可能であろう。
- (5) データがほとんどないか、入手できないか、あるいは信頼できない分野においては、直接的

なセンサスや統計調査が新たにCSOによって適当な時期に実施されるべきである。

(6) 職員研修と技術移転の重要性は強調しておかなければならない。

上述の活動と平行して、政府統計の系統的な発展のための努力を以下により求めることができるであろう。

- (1) 政府統計のために系統的な発展戦略が他の開発計画及び国際統計基準と整合した形で作成されるべきである。また、中央統計機関法は、見直して然るべく改定すべきである。
- (2) CSOは、ミャンマーの中央統計機関として機能するように、適切に組織され強化されるべきである。
- (3) 2つの基本センサス、すなわち人口センサスと事業所センサスを実施し、いかなる仕事／プロジェクトにも必要な基礎データを生産するとともに、種々の標本調査に不可欠の中央標本抽出フレームを提供するべきである。
- (4) 民営化と規制緩和により長期的にはデータ収集において行政記録から直接的なセンサスと調査への移行が予想される状況を考慮して、CSOと他の統計機関の役割と責務が見直されるべきである。
- (5) 中央統計機関法は、特に、統計を公衆に対して遅滞、留保、歪曲なく提供するということをCSOと他の統計機関の義務として定めることによって、そして公表前の統計への接近を極力制限することによって、政府統計が他の行政機関や政治事象から独立する地位にあることを保証すべきである。

B. 財政・金融部会報告

財政・金融部会報告

目 次

略語表

I. 為替一元化	63
II. 金融セクター	67
1. 調査経緯	67
2. ミャンマーの銀行セクターレビューおよび人材育成	69
2.1 銀行業務環境改善のための主要政策、2.2 銀行の経営改善、2.3 民間銀行セクターの人材育成策、2.4 民間銀行のトレーニングへの支援の必要性、2.5 民間銀行人材育成の現状、2.6 銀行人材育成プログラムに対するODAに係る優先的採択規準の検討、2.7 トレーニング実施機関のオプション、2.8 提言するトレーニング・プログラムの概要、2.9 銀行セクター人材育成に係るODAの現状と期待されるTA	
3. ミャンマーにおけるマイクロファイナンスの発展 －持続可能な金融システムを目指して－	84
3.1 ミャンマーにおけるマイクロファイナンスの評価と基本的な発展の方向およびマイクロファイナンス機関と貯蓄貸付協同組合(3.1.1 ミャンマーにおけるマイクロファイナンスのポテンシャル、3.1.2 農村金融、3.1.3 インフォーマル金融、3.1.4 マイクロファイナンスに係る国際NGO(INGO)およびローカルNGO、3.1.5 協同組合および貯蓄貸付協同組合、3.1.6 銀行および質屋、3.1.7 ミャンマーのマイクロファイナンスの今後の成長を左右する要素、3.1.8 マイクロファイナンスの発展におけるフィリピンの経験からの示唆、3.1.9 文献調査に基づく世界におけるマイクロファイナンスの経験と教訓)、3.2 ロードマップおよび提案(3.2.1 ミャンマー国行動計画、3.2.2 法制的枠組み：益々高まるマイクロファイナンス機関の合法化および弾力的な金利政策の必要性、3.2.3 MNCC(Myanmar National Credit Council)の設立、3.2.4 マイクロファイナンス連合と業界の業績標準新設、3.2.5 マイクロファイナンス・モデル・プロジェクト、3.2.6 ミャンマー・マイクロファイナンス中核的人材育成機関(Myanmar Microfinance Centre of Excellence : MMCE)とキャパシティー・ビルディング・プログラム)	

4. ミャンマーにおける民間製造業の資金調達 －銀行セクター改革へのインプリケーション－	101
Ⅲ. ミャンマーの税制および執行について	103
1. 総論	103
2. 税制について	103
3. 執行について	103
4. まとめ	103

略語表

<銀行セクター>

ALM	Asset and Liability Management
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
AWB	Asia Wealth Bank
FMWG	Fiscal and Monetary Policy Working Group
HRD	Human Resource Development
IBBM	Institut Bank · Bank Malaysia
ICT	Information and Communication Technology
IT	Information Technology
JICA	The Japan International Cooperation Agency
K	Kyat
MBA	Myanmar Bankers' Association
MEB	The Myanma Economic Bank
ODA	Official Development Assistance
TA	Technical Assistance

<マイクロファイナンス>

BRI	Bank Rakyat Indonesia
CARD	Center for Agriculture and Rural Development
CBI	Capacity Building Initiative
CBO	Community Based Organization
CDRT	The Community Development for Remote Townships
FAO	Food and Agriculture Organization of the UN
GRET	Groupe de Recherche et d'Echanges Technologiques
INGO	International Non Government Organization
K	Kyat
MADB	Myanma Agricultural Development Bank
MFI	Microfinance Institution
MNCC	Myanmar National Credit Council
MMCWA	The Myanmar Mother and Child Welfare Association
MOU	Memorandum of Understanding
NGO	Non Government Organization
PACT	Private Agencies Acting Together
SRG	Self – Reliant Group
TA	Technical Assistance
UNDP	United Nations Development Programme
UNOPS	United Nations Office for Project Services
YMCA	Young Men's Christian Association
YWCA	Young Women's Christian Association

I. 為替一元化^{注1)}

我々の作業グループの仕事は全体的にプラスでした。未来志向であり、胸襟を開いた、政策志向、自由化支援、実務的、相互信頼に基づく、友好的で感性に富むものでした。さらに具体的に言うと率直に申し上げて予期された以上に顕著な進展を見ました。

先ず第一に為替レートの統一の件です。それは最重要なアジェンダでありました。それに関し、日本側及びミャンマー側財政金融部会は、「為替レート統一についての合意した共同提案」を提出しました。以下はその提案です。

ミャンマー側担当と日本側総論部会長にあてての財政金融部会の 日緬両部会長による合意に基づく共同提案

「ミャンマーにおける為替レート統一について我々は過去2年半にわたり目立たない方法で繰り返し対話を持ち続け、合意を探りました。

2000年6月25日、第一回作業部会のおり、日本側財政金融部会は第二次大戦後ヤング・レポートにより勧告された為替統一についての日本の経験を紹介し、少人数のグループでこれを議論しようとして提案しました。それに対し、ミャンマー側は作業グループを編成することに合意しました。

2000年12月4日、第二回作業部会のおり、ミャンマー側がミャンマーにおける構造調整のための財政金融政策に関し、問題点と勧告を述べた報告を提出しました。

2001年8月18日、日本側とミャンマー側は、日本側が作成した論文に基づき財政金融小部会で討論しました。

2001年11月23日、ミャンマー側は第三回作業部会での初めの挨拶で「日本の作業グループはミャンマーにおいて為替レートを統一するように強く提言を行った。しかし国際的又は二国間で約束されたセーフティ・ネットの裏付けなくしてミャンマーで為替レートを統一するのは時期尚早であると信じる」と述べました。

2002年6月21日、第四回作業部会において、日本側作成の論文を基に討論が行われました。

両者の議論は次の3つの点でほぼ合意に達しました。

先ず第一に為替レート統一が必要かつ重要であることは全員の意見が一致しました。

第二に統一を成功させるため経済のより広い範囲で安定のための方策がとられなければならないことでも全員一致しました。

第三に特にミャンマー側から、外貨準備の強化の重要性が強調され、それは統一のための前提条件だとされました。

我々の結論は、ミャンマーのマクロ経済の長期的安定という目標において、為替レートの統一

^{注1)} 以下は最終会合における財政金融日本側部会の報告を日本語に訳したものである。なお、JICAの責任において原文は一部修正されていることをここに明記する。

は必須であるということです。その上で、いつどのように為替レートを統一するかが徹底的に議論されました。

この結論に従い我々は共同で下記の提案を行います。

ミャンマー政府は包括的な経済政策の一環として出来るだけ早い機会に為替レートを統一する。包括的な経済政策には他に財政赤字を削減すること、対GDPで他のアセアン諸国に準じるレベルまで税収を上げるべく国税システムを近代化することが含まれる。

ミャンマーにおける外貨準備高強化の重要性に鑑み、日本政府はミャンマー政府の要請があれば、出来るだけ早い機会に為替レート統一を助けるための様々なタイプの二国間ないし多国間の援助について政府の担当当局間で政府レベルの協議に入るよう率先してことにあたる。援助としては短期的円／チャット・スワップの可能性の探求やミャンマーの日本に対する延滞債務の解決を含む。

我々は、我々の提案を両国政府が実施することがミャンマーがさらに開放的で自由化された政策をとる重要なシグナルとして世界に受けとめられ、外資の直接投資を呼び込む重要な一步となり、21世紀におけるミャンマー繁栄の政策枠組の基礎となると強く信じます。」(合意テキスト終わり)

第2にマイクロファイナンスについて300ページの共同レポートについて合意がなされ、提案の実施について有益な対話がなされています。

それは当初の「ロードマップ」では全然予想していないことでした。21世紀タイプのマイクロファイナンス・モデルで世界に名高い専門家達と緊密な共同作業と政策論議を通じて建設的に考え出されたものです。

第3に財政・金融政策及びシステムについて。

この分野では、ミャンマー側が「ミャンマーにおける公共財政の最近の発展について」と題された価値あるレポートを完成したことが喜ばしいと考えます。このレポートは機密の報告であり、公表が出来ません。しかし簡潔ですが非常に正確で有益な情報です。

一般の国際機関によるサーベイランスと我々の作業との違いは、我々の場合、一方向の講話でなく双方向の対話であり、ミャンマー側が作業の成功に大きく貢献したことです。このレポートを検討し、一国の政策の機微にわたる点は外国の人ではなくその国の人の言うことに耳を傾けることによってのみ理解できることだという確信を深めました。

この文書は2つの理由で価値があります。先ずこの分野における重要問題のほとんどが触られています。次に解決のための政策方向が明示されています。問題を鋭敏に捉え明確にこのレポートが記述されていることに賛辞を惜しみません。

幾つかを引用します。

「基本的には90年代初頭から90年代末まで対GDP比での財政赤字はやや高めに推移したが、それは需要が高かったインフラ整備のために外国からの援助がほとんど得られなかったからであった。」

しかし今では政府は財政赤字の大幅削減に十分に配慮し、そのため、ミャンマーは2005－2006年には他の幾つかのアセアン諸国とともに財政均衡を達成出来ると期待されている。現在財政政策の主目標はマクロ経済の安定を維持することである。公共部門の赤字の削減が政府戦略の中核となっている。財政赤字の削減のため、財政支出を徹底的に洗い直し、特に性質上生産性の低い資本支出について明らかな削減が行われた。

財政赤字へのファイナンスは主として中央銀行からの借入に依存した。しかし1993年以来、赤字は国債の発行で賄われている。財政赤字削減のため1995年からの民営化計画が導入されSEEが民間部門に移された。今後数年さらに改革が進められ、課税ベースを広げ、徴収事務をさらに強化し、資本の動員が進められる。国内資本の動員を図るため、ミャンマーに証券市場を作るプロジェクトが1996年に発足し、長期的には証券市場の育成が成功し、他の多くの先進国で行われるのと同じく政府債の発行が効率のよい金融手段となるだろう。加えて現行の税制は将来付加価値税にとってかわられるだろう。」(引用終わり)

この政策方向は日本又はいかなる国際機関の提言でもないことについて再び注意を喚起したいと思います。この明確なメッセージは作業グループの優秀なミャンマー側メンバーにより作成されたものであります。

全体的に見て、我々の議論には5本の主要な柱がありました。先ず為替レートの統一、次にマイクロファイナンス、3番目に予算制度、4番目にコンピューター化を含む銀行システムの近代化、5番目に銀行部門のための人材育成です。最後の2つの項目についてはさらに検討が必要です。全部が非常に重要ですが微妙な問題を含んでいます。いずれも、時には強調されて、時には議論が尽くされて、時には上品に我々の最終レポートに反映されています。我々の最終レポートをお読みなる皆さんが事柄の微妙な性質を感じてくださるよう望みます。

結論としては、我々の財政金融部会の全メンバーが改革の価値を共有することができたと確信します。ですから我々の仕事は建設的で成功した知的作業であったと信じます。

これらに基づいて、我々の政策提言がミャンマーの意思決定プロセスで実行に移されることを切に願ってやみません。なぜならヨーロッパ統合の父、ジャン・モネがかつて述べたように「最後の言葉は常に政治的である」からです。

数年前イスラエル側の代表と一緒にクリントン大統領にキャンプ・デービッドに招かれた会議の後、記者会見でパレスティナのアラファトが言った次の言葉を思い出しながら、この作業を終えて至福の喜びにひたっています。「有難う、有難う、有難う」。

