

2019年9月26日

No.2019-022

ミャンマー経済：持続的発展への課題 —テクノクラート育成が左右するアジアのラストフロンティア—

調査部 副主任研究員 塚田 雄太

《要 点》

- ◆ この約 30 年間、魅力的な国内市場規模と地理的優位性から「アジアのラストフロンティア」とうたわれたミャンマー経済は、その期待を裏切り続けている。足元の一人当たり GDP は、着実に経済発展を遂げているベトナムの半分程度でしかない。
- ◆ この原因として「非民主的な軍政」が一般的に指摘されることが多い。しかし、他のアジア新興国が必ずしも民主的な体制下で発展してきたわけではないことや、軍政期間中に中・印・ASEAN との連携が強まったこと、「民政移管」後も経済が上向いていないこと、等を踏まえると、それ以外の要因が作用している可能性が高い。
- ◆ ミャンマーに先行したアジア新興国の発展から考えると、ミャンマー経済低迷の原因は、インフラの未整備や未発達な金融システム、効率性・透明性の低い行政機能など、外資誘致環境の未整備にあると考えられる。その根因には、未整備の高等教育制度や不健全な官僚制度により、テクノクラート人材が不足し、体系的かつ長期的な政策立案・実行ができなかったことが大きい。
- ◆ ミャンマー経済が発展軌道に乗るには、海外機関からの積極的な人材受け入れや地道なテクノクラート人材育成を通じて、行政機能を強化することが求められよう。それによって体系的かつ長期的目線に立った外資導入環境を整備することが、ミャンマー経済の飛躍に不可欠である。

本件に関するご照会は、調査部・副主任研究員・塚田雄太宛にお願いいたします。

Tel: 03-6833-6719

Mail: tsukada.yuta@jri.co.jp

日本総研・調査部の「経済・政策情報メールマガジン」はこちらから登録できます。

<https://www.jri.co.jp/company/business/research/mailmagazine/form/>

本資料は、情報提供を目的に作成されたものであり、何らかの取引を誘引することを目的としたものではありません。本資料は、作成日時時点で弊社が一般に信頼出来ると思われる資料に基づいて作成されたものですが、情報の正確性・完全性を保証するものではありません。また、情報の内容は、経済情勢等の変化により変更されることがありますので、ご了承ください。

1. はじめに

2011年3月の「民政移管」以来、ミャンマー経済の注目度が高まっている。もっとも、ミャンマーが注目されたのは今回が初めてではない。1990年代前半には最初のミャンマーブームが到来した。ミャンマーはこの30年近くにわたって「アジアのラストフロンティア」として大きな期待を集めてきたといえる。

ミャンマー経済が期待される背景は、内外需双方の高い潜在力にある。まず、人口は2019年時点で5,400万人であり、2050年代には6,200万人超に達する見込みである（図表1）。他のアジア新興国にみられたように、経済発展とともに消費に積極的な中間層が台頭してくれば、多くの企業にとってミャンマーは魅力的なマーケットになると期待されている。また、外需面からみると、ミャンマーは高い地理的優位性を持っている。ミャンマーは北と西で世界1、2位の人口を抱える中国、インドに、東と南ではタイ、マレーシアと接している。加えて、近年整備されつつある経済回廊を活用すれば、成長著しいベトナムとも繋がりがやすい。ミャンマーは、いわば、アジアの貿易の要衝に位置しているのである。

しかし、この30年近くのミャンマー経済の推移をみると、その期待は裏切り続けられたと言わざるを得ない。一人当たりGDPは、2000年代後半こそ急拡大したものの、それ以外は停滞が続き、2010年以降は1,200ドル付近にとどまっている（図表2）。これは、足元まで着実に拡大を続けるベトナムとは対照的な動きである。

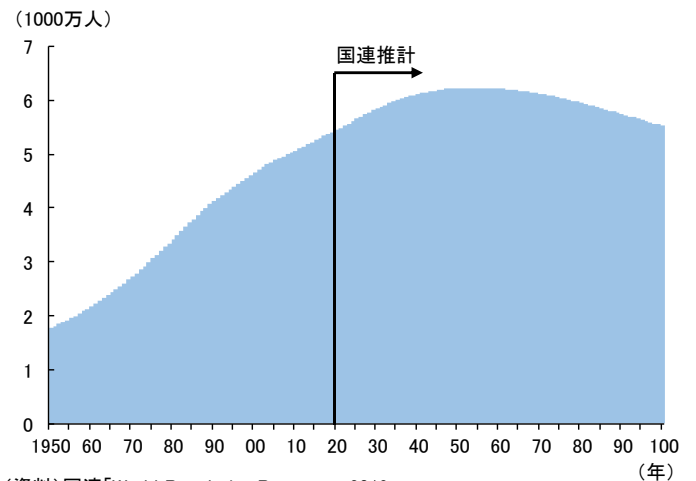
そこで、本稿では、ミャンマー経済の停滞が続いている背景を整理したうえで、持続的発展のための課題について考察した。

2. 「非民主的な軍政」だけが低迷の背景なのか？

ミャンマー経済の長期低迷の要因として、一般的に指摘されるのが「非民主的な軍政」である。

確かに、1988年以降の軍事政権は、西欧的な民主主義とは対極にあった。1988年や2007年におきた抗議運動では、ミャンマー国軍は武力でこれを鎮圧し、一般市民に多くの犠牲者を出したとされる。また、1990年に実施された総選挙では、アウンサン・スーチー氏率いる国民民主連盟（NLD）が勝利したものの、軍は権力移譲を拒否し、政権の座に居座り続けた。さらに、同氏を長期にわたって自宅軟禁下に置いた。

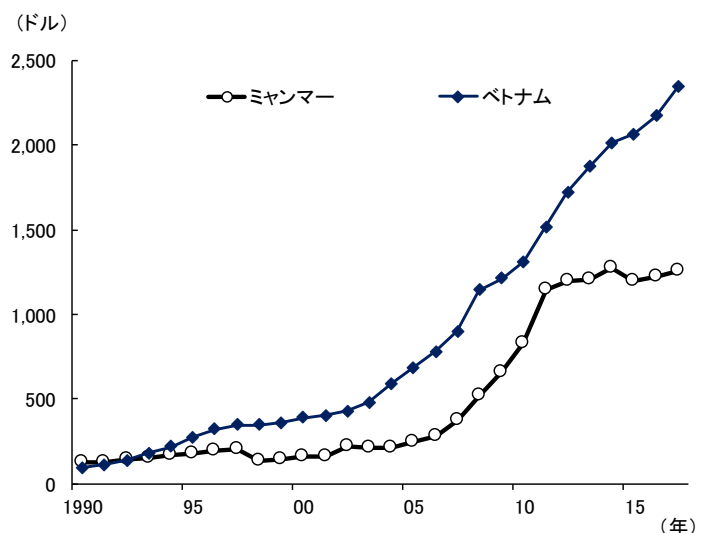
（図表1）ミャンマーの人口



（資料）国連「World Population Prospects 2019」

（注）推計値は中位推計。

（図表2）ミャンマーとベトナムの一人当たりGDP



（資料）国連「National Account Main Aggregate」

このような「非民主的な軍政」は、欧米諸国からの強い非難と経済制裁を招いた。米国は 1997 年のミャンマーに対する新規投資禁止を皮切りに、その後もミャンマー製品の輸入全面停止や金融取引の停止、軍政高官へのビザ発給停止と資産凍結など制裁を強化し続けた。EU も 2004 年以降、ミャンマー国営企業に対する借款の停止や資産凍結などの制裁を実行した。この結果、ミャンマーの対米、対 EU 輸出は 2000 年代半ばから急激に減少した（図表 3）。

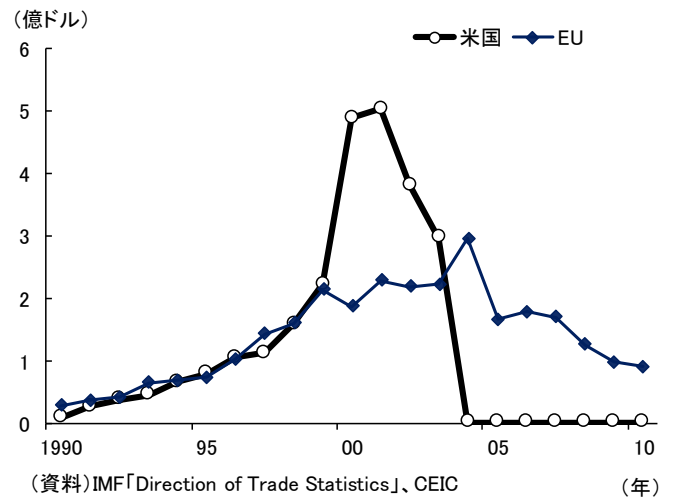
こうした事実から考えれば、「非民主的な軍政」がミャンマー経済にマイナスの影響を与えたことは否定できない。しかし、以下の 3 点を考えると、それだけがミャンマーの経済成長を抑制した要因だったとは言い切れない。

第 1 に、多くのアジア新興国の発展は西歐的な民主主義体制下で生じたものではなく、むしろ、開発独裁や一党独裁という民主的とはいえない体制からもたらされたという点である。こうした体制下では、政府への強い権力集中により、政治面で国民の自由は相対的に制約される一方、経済面では限られた資源を強い政策意図をもって特定分野に集中投下することで高成長が達成された。

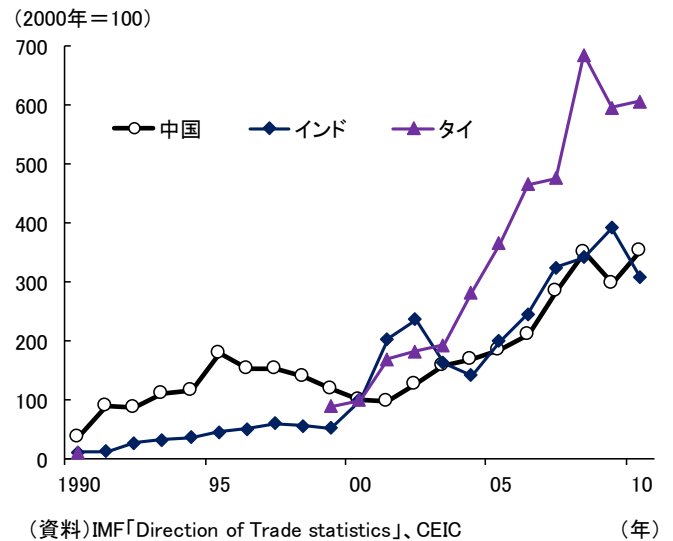
第 2 に、軍政期間中に中国やインド、ASEAN とは、結び付きが強まったという点である。まず、1997 年に ASEAN への加盟を果たした。さらに、2000 年代入り後は中国やタイなどによってダム建設などが実施された。これらにより中国、インド、タイとの貿易総額（輸出+輸入）は、2000 年からの 10 年間で 3～6 倍に増加した（図表 4）。つまり、軍政ミャンマーは欧米との関係構築には失敗したものの、ミャンマーの潜在力の一つである地理的優位性を活かした中国、インド、ASEAN 市場へのアプローチは着実に実行していたのである。

第 3 に、最も重要な点として、2011 年の「民政移管」後も経済は上向いていないという事実である。実際、「民政移管」後の実質 GDP 成長率は +5～8%にとどまり、むしろ軍政期の方が経済成

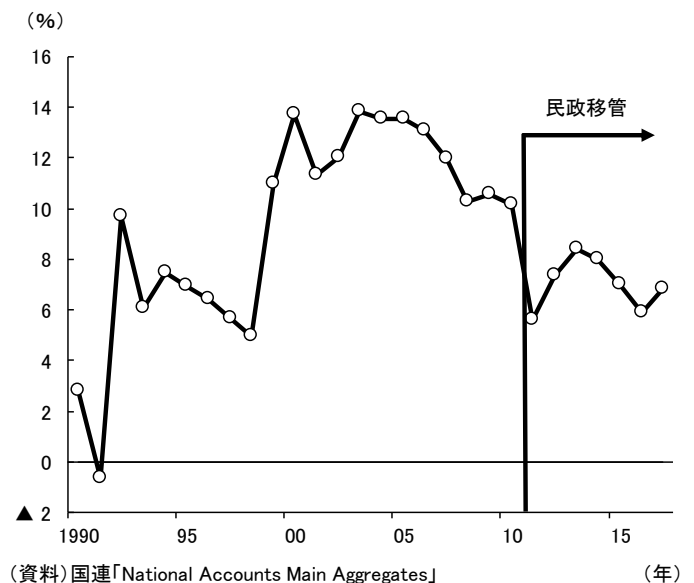
（図表 3）ミャンマーの対米、対 EU 輸出



（図表 4）ミャンマーの中国、インド、タイとの貿易総額



（図表 5）ミャンマーの実質 GDP 成長率



長率は高かった（前頁図表5）。

これらから考えると、ミャンマーにおいては「非民主的な軍政」以外の要因が経済発展を阻んできた」と推察される。

3. 外資誘致環境の未整備が本質的な要因

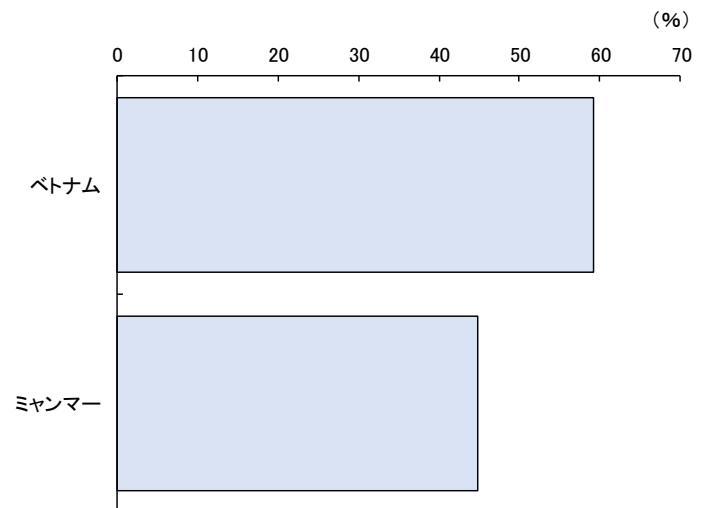
ミャンマーの経済発展が遅れた主因は、十分な外資を取り込むことができなかつたからである。GDP比でみた対内直接投資残高は、ベトナムを15%近く下回っている（図表6）。

では、ベトナムが大量の外資誘致に成功し、ミャンマーが失敗したのはなぜであろうか。それは、ベトナムが改革開放政策である「ドイモイ」の下、外資企業がビジネスをしやすい環境づくりに長年注力してきたからである。逆に、ミャンマーは、長期にわたって外資誘致に向けた環境整備がなされてこなかつた。より具体的に言えば、以下の3要因が外資企業進出の障害になっていたと考えられる（図表7）。

第1がインフラの不足である。まず、資材・製品などを輸送するのに使用する道路事情が非常に悪い。2017年のミャンマーの一人当たりGDPはベトナムの2009年頃に相当するが、道路舗装率は当時のベトナムの7分の1以下である（次頁図表8）。さらに、製造業に不可欠な電力供給能力も、足元で2009年のベトナムの4割程度しかなく（次頁図表9）、大幅に不足した状況が続いている。電力不足は年々厳しさを増しており、2019年夏には最大都市ヤンゴンでも計画停電が実施された。

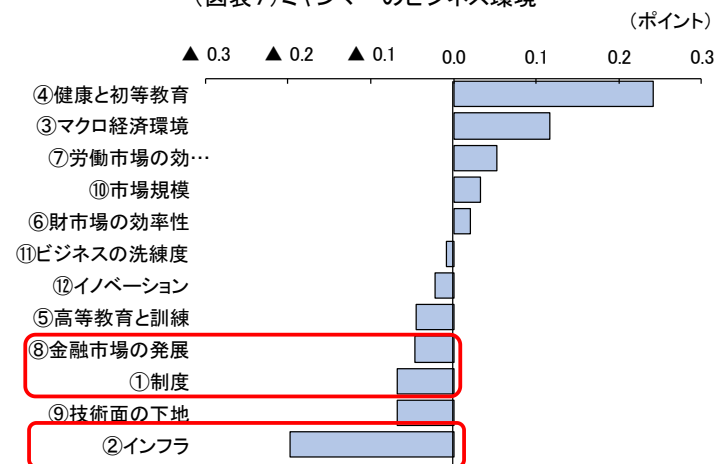
第2が金融部門の未発達である。ミャンマーでは、金融システムの発展の目安の一つであるM2/GDP比が同程度の所得水準時のベトナムを大きく下回っており（次頁図表10）、円滑な取引を可能にする金融システムが構築されてこなかつたことが示唆される。さらに、大きな問題だったのが、不透明な外国為替市場である。ミャンマーは形式的には固定相場制を採用していたが、公定為替レートで決済できるのは政府機関や国営企業に限られていた。そのため、民間企業はインフォーマルな外為市場を活用するほかなく、その為替レートは中銀による財政ファイナンスと高インフレの影響で、公定レートから年々かい離していくという不安定なものであった（次頁図表11）。また、そこで調達した外貨も商取引決済での使用について厳しく制限されていた。民政移管後、ミャンマー政府は金融・為替制度改革に取り組み、名目上は管理変動相場制への移行と市場レートの統合を実現した。しかし、実態は十分に機能しておらず、公定レートはインフォーマルな市場レートを追認しているだけとの指摘も多い。

（図表6）ベトナムとミャンマーの直接投資残高（対名目GDP比、2018年）



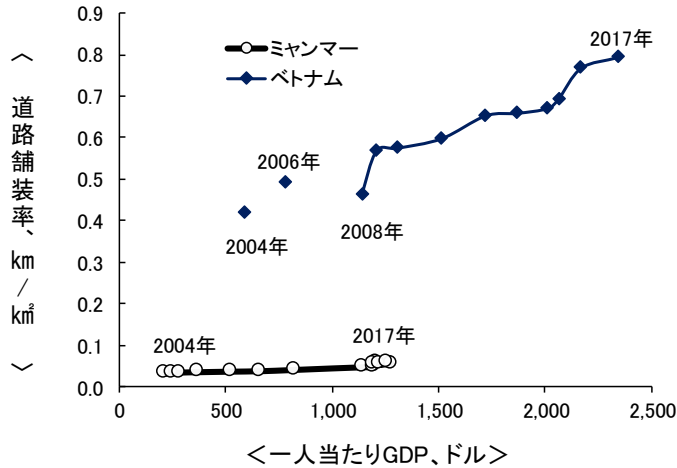
（資料）UNCTAD「UNCTAD STAT」

（図表7）ミャンマーのビジネス環境



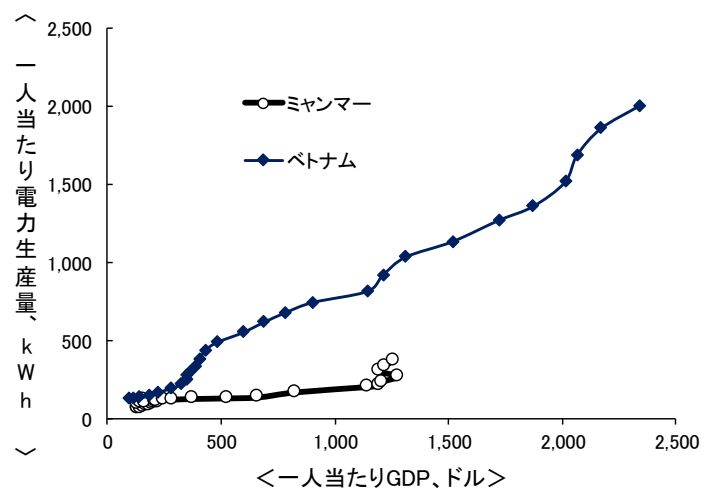
（資料）World Economic Forum「The Global Competitiveness Report2013-15」を基に日本総研作成
（注）2013～15年の平均値。最終スコアと各項目の差を最終スコア算出時のウェイトで要因分解

(図表8)ミャンマーとベトナムの一人当たりGDPと道路舗装率



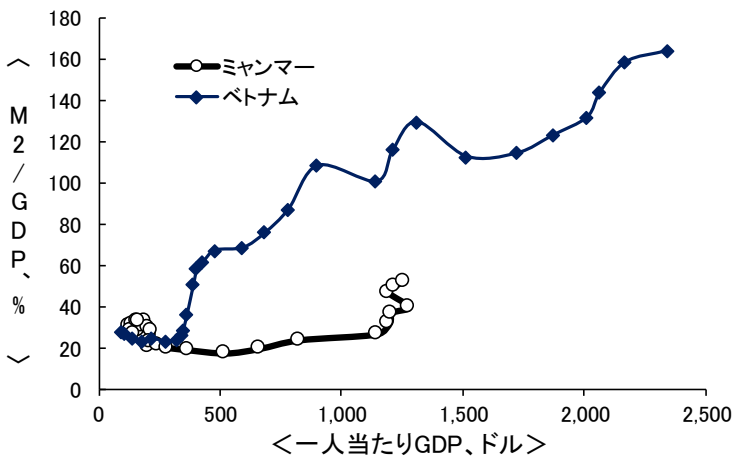
(資料) ASEAN stats「ASEAN Stats Data Portal」、世界銀行「World Development Indicators」、国連「National Accounts Main Aggregates」

(図表9)ミャンマーとベトナムの一人当たりGDPと一人当たり電力生産量



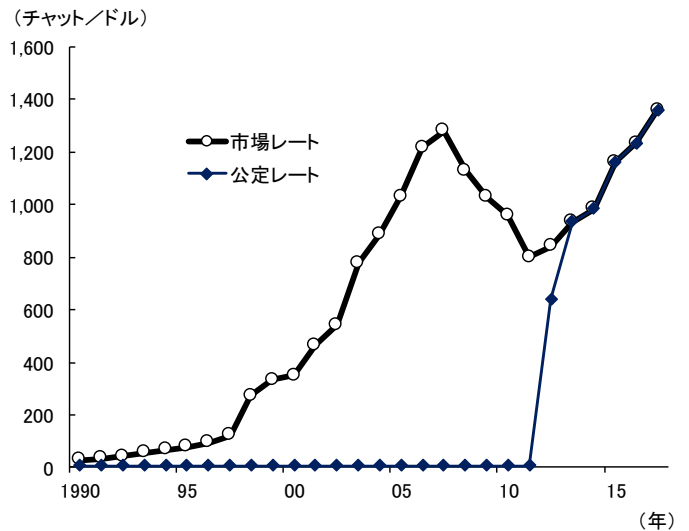
(資料) ADB「Key Indicators for Asia and the Pacific 2010, 2018」、国連「National Account Main Aggregate」
(注) 1990~2017年

(図表10)ミャンマーとベトナムの一人当たりGDPとM2/GDP比



(資料) ADB「Key Indicators for Asia and the Pacific 2010, 2018」、国連「National Accounts Main Aggregates」
(注) 1990~2017年

(図表11)ミャンマーチャットの対ドルレート



(資料) 国連「National Account Main Aggregates」、IMF「International Financial Statistics」

第3が非効率・不透明な行政機能である。まず、最大の問題が汚職である。国際NGO「Transparency International」の「汚職指数2018年版」によると、汚職撲滅を掲げる現スーチー政権下でさえもミャンマーは世界180カ国中132位と低順位である。また、行政面についても、日系商社が運営に関わるティラワ工業団地以外では、様々な行政手続きが支障を来しているとの声が散見される。確かに、民政移管後、旧外国投資法の改正など外資受け入れに向けた行政機能の効率化を図ろうとしているが¹、まだ一部にとどまっているのが実情と言えよう。

¹ ミャンマーは1988年に最初の外国投資法を整備し、一応の外資受け入れ体制を整えたが、旧外国投資法下では、認可取得に半年程度の時間を要していた。その後、16年に新投資法が整備され各種認可取得にかかる日数は大幅に低下したようである。世界銀行によると、18年時点で事業開始に必要な認可取得は14日であり、ベトナム(17日)よりも短い。但し、18年のベトナムの新規認可件数はミャンマーの15倍以上あることを考えれば、現在のミャンマーの行政機能が効率的と判断するのは早計であろう。

4. なぜ外資誘致環境を整備できなかったのか

ここまでの議論を整理すると、ミャンマー経済の低迷は一般的に言われるような「非民主的な軍政」という固有の事情によってもたらされたというよりも、単に途上国経済が飛躍する鍵となる外資の受け入れ環境を政府が十分に整えてこなかったことが大きいと考えられる。ミャンマーより先行して発展したアジア新興国もかつてこうした問題を指摘され、それを着実に解消することで、経済成長を達成したのである。では、なぜ、他のアジア新興国ができて、ミャンマーができなかったのだろうか。

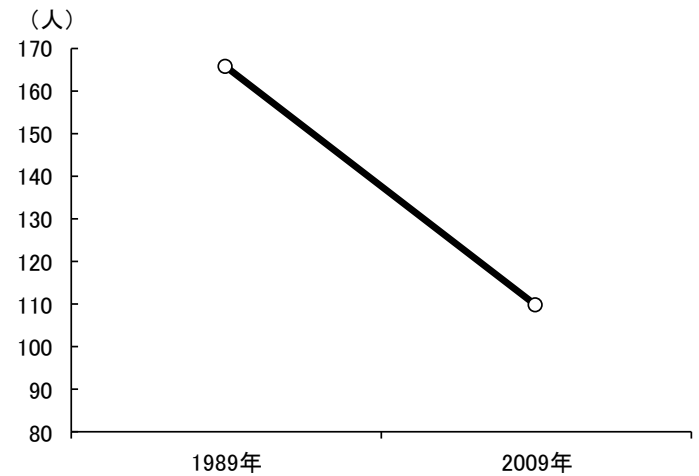
ASEANの中でも先行して発展したシンガポールやマレーシアでは、リー・クアンユーやマハティールというカリスマの指導者が外資・製造業・輸出主導成長モデルを掲げ、それぞれの国々を高成長路線へと導いたとされる。しかし、確かに、彼らは国の発展の方向性を示す優れた指導者であったが、彼らだけでは経済構造改革は進まなかった。その発展モデルを実現するための具体的な戦略・プランを立案・実行したのは、かつて世界銀行が『東アジアの奇跡』で指摘したように、高度な専門的知識と実務能力を持った官僚たちであった。つまり、優れた指導者とテクノクラートの両者がそろってはじめて、持続的な成長ができたのである。

翻ってミャンマーをみると、テクノクラート人材が大幅に不足していたと言われている。このことは、ミャンマーのこれまでの高等教育システムと官僚制度の2点をみることで確認できる。

第1に、ミャンマーにおいては高等教育システムがほとんど機能していなかった。1988年～2000年の間、政府は断続的に大学を封鎖した。その後、政府は大学の設置や遠隔教育システムの拡充を図ったものの、急速な大学の増加に大学教員の育成が間に合わず、大学教員が大幅に不足した(図表12)。また、遠隔教育を実施しようにも、国内のインターネットインフラの整備が遅れていたため(図表13)、効果的な高等教育は実施できなかった。このため、ミャンマーではこの30年間、行政機能を担える優秀な人材が十分に供給されてこなかった。

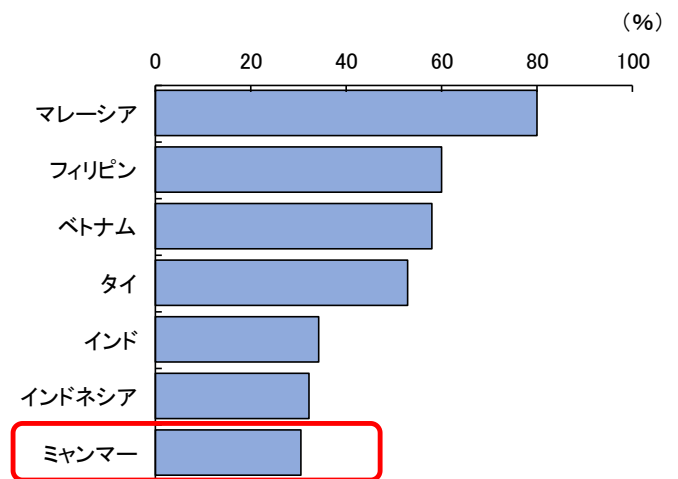
第2に、テクノクラートを構成する官僚機構も不健全なものであった。世界銀行は、『東アジアの奇跡』で、有能で正直な官僚を形成するには、「能力に応じた採用及び昇進」、「インセンティブに基づく報償」、「トップへの明瞭な道のり」の3つが必要と指摘したが、ミャンマーにおいてはどの

(図表12)ミャンマーの大学1校当たりの教官数



(資料)MOPF「MMSIS」、各種報道を基に日本総研作成
 (注)1989年の教官数は1991年の値を使用。

(図表13)インターネット普及率(2017年)



(資料)世界銀行「World Development Indicators」

条件も満たせていなかった。まず、2007年に中堅将校が大量に行政機関に転出するなど、中央官庁が軍人の天下り先となっていた。さらに、上述したような汚職が蔓延している状況を踏まえれば、公務員への採用や昇進が厳しい競争に基づき、能力に応じたものであったとは考えにくい。そして、国家機関に優秀な人材を引き留めるためには、給与などが民間部門に匹敵する水準でなければならないが、2015年に2倍近く引き上げられる以前の公務員給与は、民間大手企業と競合できるほど高待遇ではなかったとみられる。

このように、ミャンマーでは政府内部に分厚いテクノクラート層を作り上げる環境が整っていなかった。そして、その結果として、この30年間、経済発展や外資誘致へ向けた体系的かつ長期的な目線に立った戦略・プランを立案・実行することができなかったのである。

5. おわりに

以上の議論を踏まえると、ミャンマー経済が発展軌道に乗るには、まず、外資導入を促進できるようなテクノクラート人材層を育成することが必要と考えられる。

しかし、その育成は一朝一夕で実現できるものではない。ミャンマー政府は短期的観点と長期的観点の双方からこの課題に取り組む必要がある。短期的には、日本などの先進国やIMF、世界銀行など国際機関から包括的な計画を作成・管理・実行できる人材支援を積極的に受け入れるべきである。一方、長期面ではテクノクラート人材を育成するため、高等教育システムの再整備や公務員制度改革を地道に進めるべきである。そして、国家機関にテクノクラート人材の層を継続的に育成したうえで、体系的かつ長期的目線に立った外資誘致環境を整備していく必要がある。

以上

主要参考文献

- ・Directorate of Investment and Company Administration, Japan International Cooperation Agency and Myanmar Survey Research[2018] ”Cost Of Doing Business In Myanmar-Survey Report 2018-”
- ・World Bank[2018]. ”Myanmar Pay, Compensation, And Human Resource Management Review”
- ・太田晴雄著[1996]. 『海外ビジネス事情シリーズ ミャンマー』 総合法令
- ・長田紀之・中西嘉弘・工藤年博著[2016] 『ミャンマー2015年総選挙—アウンサン・スーチー新政権はいかに誕生したのか—』 アジア経済研究所
- ・工藤年博：編[2008]. 『ミャンマー経済の実像—なぜ軍政は生き残れたのか—』 アジア経済研究所
- ・工藤年博：編[2012]. 『ミャンマー政治の実像—軍政23年の功罪と新政権のゆくえ—』 アジア経済研究所
- ・工藤年博：編[2015]. 『ポスト軍政のミャンマー—改革の実像—』 アジア経済研究所
- ・久保公二：編[2013]. 『ミャンマーとベトナムの移行戦略と経済政策』 アジア経済研究所
- ・世界銀行著[1994]. 『東アジアの奇跡—経済成長と政府の役割—』 東洋経済新報社
- ・独立行政法人 国際協力機構『ミャンマー連邦共和国 公務員制度に係る情報収集・確認調査 最終報告書』 株式会社 国際開発センター
- ・藤田幸一：編[2005]. 『ミャンマー移行経済の変容』 アジア経済研究所