

ミャンマーの経済開発及び貧困削減における 持続可能な開発計画 (MSDP) の役割

AYE Chan Pwint

要 旨

本論文の目的は、ミャンマー経済の動向を概観するとともに、ケイバビリティ・アプローチによる社会経済開発指数を算出しながら、経済開発及び貧困削減におけるMSDPの役割について考察することである。ミャンマーでは2011年の民政移管以降、海外からの投資が活発化し、製造業を中心とした第二次産業が発展しつつある。これまでの開放経済や民主化の推進に伴って、対外貿易が進展し、輸出総額は2005-2006年度に比べると4倍以上、一人当たりGDPは10倍以上増加した。ミャンマーの主要産業は農業や天然ガスで、労働人口の半分近くは第一次産業に従事している。農業の生産性は近隣国に比べるとまだ低く、種子の品質管理、肥料や農薬の適切な使用、農業機械の普及など農業開発の推進が求められている。国民の人間開発状況を見ると、保健医療状況や生活状況は改善しているが、教育状況は改善しておらず、また、貧困状況を見ると、国民のおよそ4人に1人が貧困生活を強いられている。農村の貧困率は低下しているものの、都市より3倍程度高く、貧困層の9割近くが農村に居住している。この状況は2005年以降それほど大きな変動はなく、農村の貧困問題が深刻化している。MSDPの各戦略を見ると、天然資源の効果的な活用と公平な分配、人材育成、教育水準の向上、環境に配慮した経済政策などが重要視され、ジェンダー不平等や全国民が参加できる包容力のある政策などが重点的に取り上げられている。SWOT分析によると、MSDPの各戦略が効果的に実行されれば、労働集約的産業の発展、工業化と貿易の促進、雇用創出と国民所得の上昇、人間開発の進歩と貧困削減が期待できる。その一方で、MSDPは民族武装勢力と国軍の間で起きている衝突を根本的に解決する政策、民主化を進めるために必要な人権問題に対する政策、国際協力や外交、州と管区の格差や不平等などに対する政策及び戦略が不十分である。要するに、MSDPはミャンマーの経済発展及び貧困削減に一定程度貢献できる一方で、国全体の平和、安全保障、持続可能な経済開発への影響は限定的なものである。

1. はじめに

ミャンマーでは2010年に複数政党による総選挙が行われ、2011年には民政移管が果たされた。20年ぶりとなる総選挙によって誕生した新政権の大胆な改革は世界中から注目を浴びた。テインセイン政権の下では、平和構築や民主化が推進され、様々な開発政策が行なわれた。長期にわたった軍事政権のこれまでの開発政策を改正し、対外開放政策を中心に経済発展を進めた。その結果、名目GDPは2010年の495億ドルから2015年には678億ドルに、海外直接投資の受け入れは2010年の9億ドルから2015年には40億ドル(対GDP比は1.8%から6%)に上昇した(World Bank, Database)。また、実質GDP成長率は2010年の5.2%から2015年には7.5%に、輸出総額(対GDP比)は2010年の19%から2015年には22%に上昇した(International Monetary Fund, Database)。

その後、2015年の総選挙ではアウンサンスーチー氏が率いる国民民主連盟が圧勝し、2016年には新政権がスタートした。新政権は憲法改正を強く訴えながら、公正な行政・司法制度の確立、平和と安全保障、経済開発と貧困削減、外交、国軍との調整などを推進した。2016年に発表された経済政策では、包括的で持続可能な経済発展、国民和解を支える経済的枠組みを中心とする12項目の政策が打ち出された。そして、2018年には国家経済社会開発計画として初となるミャンマー持続可能な開発計画(Myanmar Sustainable Development Plan: 以下MSDP)が発表された。MSDPは平和かつ持続可能な経済開発を目指す計画で、国家開発をビジョンとして掲げる最も重要な計画の一つである。本論文では、ミャンマーの人間開発や貧困問題に着目し、ミャンマー経済の動向を概観するとともに、ケイパビリティ・アプローチによるミャンマー社会経済開発指数(Myanmar Socio-economic Development Index, MSDI)を算出する。その後、MSDPの各戦略を概括し、経済開発及び貧困削減におけるMSDPの役割についてSWOT分析手法を用いて考察する。

2. 先行研究

ミャンマーにおける政治経済の変容についてまず、工藤(2015)が挙げられる。工藤(2015)はポスト軍政を迎えたミャンマーにおいて大きな変化の中にある政治・経済・社会を包括的に理解し、そのうえでテインセイン政権が進める改革の現在位置と将来の課題について研究した。工藤(2015)では、ミャンマーの政治経済の変容について民政移管後の新しい政治や人権保護、財政・金融改革、農業改革、開発援助、少数民族と平和など、様々な視点から考察された。特に、テインセイン政権が進めていた経済改革の二つの柱である外資導入を梃子にした工業化の推進による産業構造の変化と貧困削減についてこれらの目標達成には農業部門の発展が不可欠であること、農業を中心とする農村部の発展が不可欠であることなどが述べられた。また、農業政策の変化として、農地関連2法制定、農地権証明書発行、作付選択の自由、コメ輸出完全自由化

などが実施されたことを示し、これらの政策改正の背景や結果について検討された。

次に、Mrat (2020) の研究では、MSDP の現状と今後の課題について法学的な視点から考察された。Mrat (2020) の研究によると、ミャンマーは現在後発開発途上国から卒業する過程であり、政府によって経済開発に加えて平和で民主的な改革が推進されている。ミャンマーの開発には司法改革を含む国家開発計画が必要で、MSDP は平和と国家調和のために特別戦略 (司法戦略計画 2018-202) を制定した。Mrat (2020) は、国連の持続可能な開発目標の繋がりをさらに強化するための MSDP の狙いについて司法戦略計画を中心に分析した。この研究では、計画のビジョンやミッション、実施機関を紹介しながら、計画の課題や国連による持続可能な開発目標 (Sustainable Development Goals : SDGs) ゴール 16 に関連する現在の課題について述べられた。

続いて、ミャンマーの持続可能な開発について Thi (2018) はミャンマー SDGs や MSDP の概要、期待される効果、直面する課題などについて研究した。Thi (2018) では、ミャンマーの経済発展を支える重要な部門であるエネルギー部門の現状、人材開発に重要な教育や保健医療の現状、後発開発途上国からの卒業過程、MSDP の概要について述べられた。加えて、Thura (2016) の研究では、民政移管が果たされた 2010 年から 2016 年にかけて実施された政策が紹介され、ミャンマー SDGs に求められる対策が述べられた。彼の研究によると、ミャンマーでは経済社会開発計画として 2011 年に国家総合開発計画が打ち出され、その後、農村開発と貧困削減 (2012)、経済及び社会的改革に関する枠組み (2013)、社会的保護戦略計画 (2014)、環境保全に関する枠組み (2016) が次々と策定された。

彼の研究では、2009 年に制定された MSDP の前身となる国家持続可能な開発戦略 (National Sustainable Development Strategy : NSDS) には、天然資源、経済開発、社会開発という三つのゴールが含まれており、持続可能な開発の実現を目指す目標であったものの、ミャンマーでは土地の所有権問題、エネルギーと環境保護問題などが深刻化したため、NSDS の効果は限定的であったことが考察された。加えて、ミャンマー SDGs には政治の安定と技術のさらなる推進が強く求められていることが確認された。

次に、中嶋 (2019) はミャンマーの SDGs について労働組合運動の観点から見えてくる課題やミャンマーにおける労働環境の現状について述べた。中嶋 (2019) の研究では、現在ミャンマーの憲法は非民主的な憲法に留まっており、国軍の実質支配が続いているため、企業の社会的責任やディーセント・ワークといった労働環境の改革を実現するには SDGs の取り組みと通して労働法制を根本的に改正する必要があることが述べられた。彼の研究では、事例としてミャンマーで急速に成長している縫製工場での悪化する労働環境が取り上げられ、工業化の推進や経済成長とともに労働環境の改善も求められていることが検討された。

MSDP に関する先行研究はまだ少ないものの、ミャンマーの政治経済の変容や持続可能な経済開発については様々な視点から議論されている。本研究では、ミャンマーの人間開発や貧困

問題に着目し、ミャンマー経済の動向を概観するとともに、ケイパビリティ・アプローチによるミャンマー社会経済開発指数 (Myanmar Socio-economic Development Index, MSDI) を算出する。その後、MSDP の各戦略を概括し、経済開発及び貧困削減における MSDP の役割について SWOT 分析手法を用いて考察する。

3. ミャンマー経済の歴史的背景及び近年の動向

ミャンマーの歴史を振り返ると、1960年代のミャンマーには独特の政治体制があった。1962年にネー・ウィン将軍率いる国軍は自立した経済構造の確立を目的に「Burmese Way to Socialism：ビルマ式社会主義」計画を導入した。中央政府によって統制政策や鎖国政策が急速的に実地され、民間投資の厳重な抑制、国営企業を最優先とする政策が行なわれた。国営企業の業績悪化や1980年代初頭に起こった石油生産や米の輸出などの大幅減少による外貨不足で国内生産や経済活動が低下しはじめた。1980年代になると、各セクターがマイナス成長として留まり、自立した経済構造の立て直しや農業国家から農業を基礎とする工業国への転換は依然として実現されなかった。

1988年の反政府民主化運動によって「ビルマ式社会主義」が崩壊し、誕生した国家法秩序回復評議会は市場経済への移行を打ち出すとともに社会主義時代の閉鎖政策を改め、開放政策へ転じた。市場向け政策は特に1992年以降具体化し、民間・外資の導入や隣接国との国境貿易を公認するだけでなく、国家統制を緩和し、取引の自由化を進めた。まず、1990年に制定された民間工業企業法を基に、縫製業を中心とする製造業の推進を図った。この民間工業企業法の根本的な狙いは、ミャンマーは労働豊富な国であるため、労働集約的な製造業の推進にあった。これにより、企業は第一工業省の下におかれ、土地や物件などの不動産に加えて、水源、電力、通信などの申請や減税などの特別な待遇が認められた。

次に、1994年にミャンマー国民投資法が制定され、減税の特別待遇措置が行われた。1995年にはミャンマー工業開発委員会や工業団地が設置され、第2次5ヵ年計画の目標達成に向けて様々な活動が実施された。工業団地については2000年までに合計19ヶ所が指定され、入居企業は4,850社、雇用者数は3万4,410人に達した(西澤, 2000)。こうして政府は民間企業の積極的な市場介入によって、国内生産や輸入代替産業の拡大、輸出の増加、経済全体の活性化を図った。

このような状況は2000年代に入ると徐々に変化した。国家法秩序回復評議会による民主化の遅れや政治的不透明を理由に2000年代以降欧米諸国から経済制裁が課せられ、欧米諸国からの投資が減り、自国企業のミャンマーへの新規投資を禁止する措置を取るなど国際批判がひどくなった。その結果、都市部の外国所有の工場が相次いで撤退し、繊維産業を中心とする製造業や工業は打撃を受けることになった。国家経済は徐々に国際社会から離れ、孤立していた。

2008年に起きたリーマンショックによって世界経済は大きな影響を受けたが、ミャンマーは世界経済とそれほど結びついていなかったため、大きな影響はなかった。

図1の年平均 GDP 成長率を見ると、1960年代におけるミャンマー経済は歴史の中で非常に特徴的であると言える。当時は、上述したように、ネー・ウィン政権による「ビルマ式社会主義」の構築の最中であり、経済が非常に不安定な時期であった。1970年代から1980年代は比較的経済が向上してきている時期であった。1988年の民主化運動をきっかけに1990年代から2000年代初頭までは市場向け政策により経済が再び回復してきた。しかし、2000年代後半から2010年の政治改革までの間は工業部門の停滞により工業化が依然として遅れていた。

図1：年平均 GDP 成長率 (%)



出所：World Bank, Data より作成。

こうした状況の中で、2011年に民政移管が果たされ、新政府は民族武装グループと軍の間で停戦合意を実施するなど平和構築や民主化を推進し、経済政策として、工業団地の建設、海外直接投資の積極的な受け入れ、インフラ整備、外国投資法や経済特区の制定・改正を実施した。2015年には「ミャンマー産業発展5カ年計画」を打ち出し、外資主導の労働集約的産業の発展、農産物の輸出拡大、インフラ整備と人材育成に取り組んだ。また、輸出市場拡大や経済的相互協力を目的に東南アジア諸国との連携を強化し、国家経済がグローバル市場へアクセスできるように環境を整えた。2016年には与党である国民民主連盟の下で、さらなる経済社会開発政策が実施された。2010年以降のミャンマー経済の推移をみると、年平均 GDP 成長率は2011年の5.5%から2012年には7.3%にまで上昇した (World Bank, data)。しかし、洪水被害が起きたことや農作物の生産量が伸びていないこと、新政権による経済政策の具体化が正確に示されていないことなどから2013年の8.4%をピークに、2014年に7.9%、2015年に6.9%、2016年に5.7%、2017年に6.4%に低下し続けた。2018年には6.4%、2019年には6.8%にやや回復しているが、ま

だ不安定であるという状況が見受けられる。

では、まず近年の部門別対外貿易（表1）を見ると、2017-2018年度の貿易総額は前年比 10.5% 増の約 358 億ドル（輸出総額は約 164 億米ドル、輸入総額は約 194 億米ドル）、2018-2019 年度の貿易総額は約 350 億米ドル（輸出総額は約 170 億米ドル、輸入総額は約 180 億米ドル）、2019-2020 年度（上半期）の貿易総額は約 281 億米ドル（輸出総額は約 132 億米ドル、輸入総額は約 149 億米ドル）である。貿易赤字は 2017-2018 年度は約 30 億米ドル、2019-2020 年度（上半期）は約 16 億米ドルである（Ministry of Planning, Finance and Industry, 2019）。

近年の輸出総額に占める民間部門の割合は平均で約 70%、輸入総額に占める割合は平均で約 90% である。ミャンマーではビルマ式社会主義時代から 1990 年代初頭にかけて民間企業の活動範囲は制限されていたが、政府による経済の一部自由化によって、民間企業は 1990 年後半以降徐々に増加した。前述したように、1990 年に民間工業企業法、1994 年にミャンマー国民投資法が制定され、工業化を推進する民間企業の育成がさらに具体化した。結果的に、1989/90 年の民間企業の登録企業数は 1,776 社であったが、1995/96 年には 19,384 社と 10 倍以上増加した（西澤、2000）。民間部門における GDP 構成比は 1986 年の 68.6% から 1998 年には第二次産業を中心に上昇し、75.2% に上昇した（西澤、2000）。工藤（2012）によると、産業別 GDP の所有形態別構成比（2007）では、林業を除く第一次産業（農業・畜産・漁業）、鉱業、製造業、運輸業、商業の 9 割以上を民間部門が占めている。

表 1：近年の部門別対外貿易 (100 万米ドル)

	貿易総額	輸出総額	輸入総額	輸出総額		輸入総額	
				公的部門	民間部門	公的部門	民間部門
2017-2018	35,894	16,447	19,447	4,638	11,809	1,326	18,121
2018-2019	35,147	17,060	18,087	4,638	12,422	921	17,166
2019-2020(上半期)	28,128	13,236	14,892	3,807	9,429	670	14,222

出所：Ministry of Planning, Finance and Industry, 2019 より作成。

主要輸出相手国は、依然として中国が 1 位で輸出総額の約 30% を占めている。次いでタイが 2 位で、輸出総額の約 20% を占め、3 位の日本は輸出総額の約 10% を占めている（Ministry of Planning, Finance and Industry, 2019）。また、主要輸入相手国は、中国、シンガポール、タイで、この 3 カ国を合わせると輸入総額の半分以上を占めている。主な輸出品目は、鉱物燃料及び鉱油、砂糖、穀物などの第一次産品と縫製品で、主な輸入品目は、一般・輸送機械、精製鉱油を含む中間財や資本財などである。輸入における一般・輸送機械の割合は 2010 年の 27% から 2015 年には 42% にまで上昇し、翌年の 2016 年には 33% に、金属品は 2010 年の 13% から 2016 年に

10%に、食品は2010年の8%から徐々に拡大し、2016年には18%にまで上昇した。

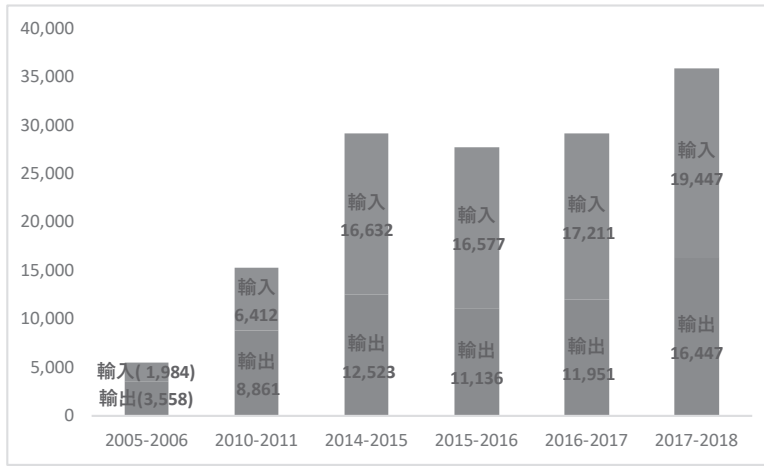
また、図2の対外貿易の推移を見ると、輸出総額は2005-2006年度の35億米ドルから2010-2011年度に2倍以上の88億米ドルに増加し、2017-2018年度には164億米ドルにまで拡大した。輸入総額見ると、2005-2006年度の19億米ドルから2010-2011年度に3倍以上の64億米ドルに増加し、2017-2018年度には194億米ドルにまで増加した (Central Statistical Organization, 2019)。輸送機械や精製鉱油を含む中間財や資本財などの輸入は2010年以降顕著な増加を示し、貿易赤字が拡大している。輸出入の増加に伴って一人当たり名目 GDP は2005-2006年度の約8万チャットから2017-2018年度には119万チャットにまで14倍も増加した。

加えて、図3の一人当たり実質 GDP (PPP、米ドル)の推移から読み取れるように、対外開放政策が始まった2000年代から一人当たり実質 GDP が徐々に増加し、2010年以降も順調に増加している。こうした対外貿易額、一人当たり実質 GDP が上昇した背景には、海外直接投資受け入れの拡大があった。まず、国内の投資状況を見ると、1994年から2020年までにミャンマー投資家による民間企業1,731社、約20兆チャット (およそ153億米ドル)の投資が許可された (Ministry of Planning, Finance and Industry, 2019)。2017-2018年度に173社、約3兆チャット (およそ23億米ドル)、2018-2019年度には169社、約1.6兆チャット (およそ13億米ドル)の投資が許可された。2018-2019年度における主な投資先は製造業 (24%)、畜産・漁業 (12%)、不動産 (10%)である。

次に、海外直接投資の受け入れ状況を見ると、1988年から2020年までに、51カ国から合計2,033の外国企業が参入し、約860億米ドルの投資に認可された。近年の動きを見ると、2017-2018年度は175の外国企業と約33億米ドル、2018-2019年度は282の外国企業と約41億米の投資が認可された (Ministry of Planning, Finance and Industry, 2019)。図3を見ると、1990年の投資受入れ額は1.6億米ドルだったのに対し、2010年に9億米ドル、2019年には23億米ドルにまで増加している。

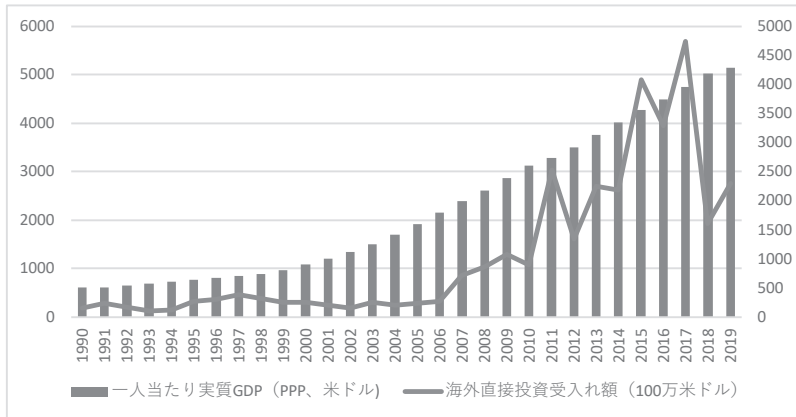
2018-2019年度の海外直接投資の主要投資先は、運輸と通信 (36%)、製造業 (32%)、不動産 (5%)である。許可された投資における主要国のうちシンガポールが全体の6割近くを占めており、次いで中国は15%を占めている。中国にとってミャンマーは特別な国であり、ミャンマーの西部を経由して、インド洋にアクセスできるルートは中国のエネルギー戦略にとって不可欠である。中国はミャンマー最大の経済特別地区に3,894万米ドルを投資しており、製造業での投資額が1億1,558万米ドル (2019-2020年度)に上り、製造業においては最大の投資国である。

図 2：対外貿易の推移 (100万米ドル)



出所：Central Statistical Organization, 2019より作成。

図 3：一人当たり実質 GDP (PPP)、海外直接投資受入れの推移



出所：World Bank, Dataより作成。

経済特別地区については、1990年代以降工業と製造業の発展を目的に、工業団地の建設が始まったことがきっかけであった。ビジネス中心地であるヤンゴン市郊外部で建設されたシュエピター工業団地やマンダレー市で建設されたマンダレー工業団地開発以降、全国で工業団地が増加し、新工業団地や準工業団地を含めて38カ所が建設された。全国の工業団地に8,647カ所の工場が建てられ、経済中心都市であるヤンゴン市には24カ所の工業団地、4,620カ所の工場が建てられた。その後、2014年に制定された経済特区法に基づき、3つの経済特別地区が建設さ

れ、20カ国から120の外資系企業の投資が認可された。

このように製造業と貿易が徐々に進展したミャンマーは2016年の欧米諸国による経済制裁解除以降東南アジア諸国連合 (Association of South-East Asian Nations ; 以下 ASEAN) 自由貿易連携の一員として再スタートを切った。自由貿易の中心である関税撤廃、通関手続きの簡略化に向けた電子化とサービス自由化に対して様々な課題を抱えながらも、これまでの天然資源に依存したモノカルチャー型貿易構造から豊富な労働力や中間程度の技術を活用した製造業を中心とする貿易構造への進展、ASEAN+6との貿易拡大を目指してきた。ASEAN 経済回廊の整備に力を入れ、ASEAN 経済共同体の恩恵を生かせるように、物流インフラ整備に取り組んできた。ミャンマー経済のさらなる発展には、対外開放政策を中心とする海外直接投資の受け入れ拡大、民間企業の育成と輸出産業の拡大が必要である。

次に、産業構造について見てみると、2010年以降の民主化の推進による投資の活発化に伴って、ミャンマーでは産業構造の変化が見られつつある。2005-2006年度のGDPに占める産業構造の割合を見ると、第一次産業が半分近くを占め、第二次産業が17.5%、第三次産業が35.8%を占めていた(表2)。しかし、2010年以降になると、第一次産業は徐々に縮小し、2018-2019年度には2005-2006年度の半分以下まで縮小している。一方で、製造業を中心とする第二次産業が2010年以降進展しており、2005-2006年度に比べて2倍程度拡大している。第三次産業も2010年以降徐々にシェアが拡大している。

表2：産業別名目 GDP 構成比 (%)

	2005-2006	2010-2011	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018-2019
第一次産業	46.7	36.8	27.8	26.8	25.5	23.3	20.5
農業	38.4	27.9	19.6	18.5	17.2	15.4	10.2
牧畜、水産業	7.7	8.5	8.0	8.1	8.2	7.8	10.2
林業	0.6	0.4	0.2	0.2	0.1	0.1	0.1
第二次産業	17.5	26.5	34.5	34.5	35.0	36.3	35.1
石油・ガス	0.2	0.2	6.2	5.1	3.4	3.8	5.3
鉱業	0.6	0.7	1.2	1.1	1.0	1.0	1.4
製造業	12.8	19.9	19.9	20.8	22.8	23.9	21.0
電力	0.2	1.1	1.4	1.4	1.4	1.3	2.0
建設業	3.7	4.6	5.8	6.1	6.4	6.3	5.4
第三次産業	35.8	36.7	37.7	38.7	39.5	40.4	44.4
運輸	10.4	11.5	11.5	11.3	11.2	11.1	13.7
通信	1.1	0.8	1.8	2.1	2.1	2.0	2.9
金融	0.1	0.1	0.2	0.2	0.3	0.3	0.5
その他のサービス	2.5	4.2	5.5	6.2	6.2	6.2	8.9
貿易	21.7	20.1	18.7	18.9	19.7	20.8	18.4

出所：Central Statistical Organization, 2019より作成。

近年の産業別実質 GDP について表3を見ると、第二次産業と第三次産業の拡大に伴って実質 GDP は2015年に比べて、2018年には20%増加している。近年の第二次産業の成長率を見ると、2015-2016年度は8.3%、2016-2017年度は8.9%、2017-2018年度及び2018-2019年度は9.4%と順調に成長している（Central Statistical Organization, 2019）。ミャンマーでは民主化の進展に伴って外資系企業の投資が増えており、海外直接投資によって第二次産業の成長が見られる。第二次産業の成長は、製造業の進展、技術の進歩、雇用創出につながり、今後ミャンマーの工業化に重要な役割を果たすことが期待できる。

一方で、第一次産業については様々な課題が残されている。表2で示したように製造業を中心とする第二次産業の成長により農業を中心とする第一次産業のシェアが縮小したものの、表3の近年の産業別実質 GDP 額を見ると、第一次産業の実質 GDP 額は2015-2016年度以降約16兆チャットを維持しており、そのうち農業は7割近くを占めている。また、図4の産業別就業者割合を見ると、第一次産業の就業者割合は2005年の56.1%から2018年に48.1%と低下傾向にあるものの労働人口の半分近くは第一次産業に従事している。Settlement and Land Records Department (2013)によると、世帯総数の約半分を占める553万世帯（農地あり470万世帯、農地なし83万世帯）が農業に従事している。したがって、ミャンマーでは第二次産業が発展してきたとはいえ未だ農業を中心とする第一次産業は国家経済及び国民の社会経済を支える主要産業である。

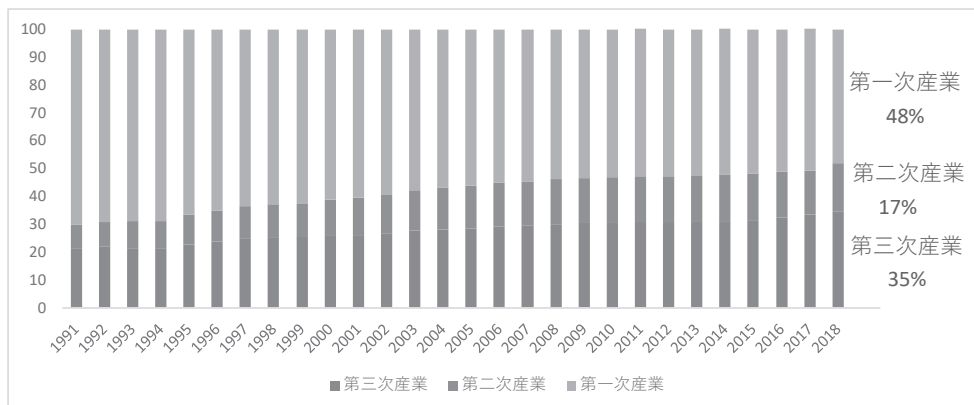
NNA (2018)によると、ミャンマーの農用地の規模は、他の東南アジア諸国と比較してみても決して小さくはないが、コメの輸出額でみると、ベトナムのおよそ10分の1となっており、生産性が極めて低い。主な理由には、灌漑用水路の開発、種子の品質管理、肥料や農薬の適切な使用、農業機械の普及などが未発達であることが挙げられる（NNA, 2018）。農業従事者が全体の半分近くを占めるほど多いものの、農業の機械化の遅れなどにより生産性が低いことが表3と図4から読み取れる。

表3：近年の産業別実質 GDP 額 (100万チャット)

	2015-2016	2016-2017	2017-2018	2018(上半期)
第一次産業	16,306,177	16,230,932	16,439,257	5,206,716
（農業）	11,357,413	11,261,660	11,272,922	2,748,556
第二次産業	16,962,757	18,476,752	20,216,364	6,699,796
第三次産業	23,207,290	25,079,444	27,172,297	11,145,076
実質GDP総額	56,476,224	59,787,128	63,827,918	23,051,588

注：チャットはミャンマーの通貨である。出所：Central Statistical Organization, 2019より作成。

図 4：産業別就業者割合



出所：World Bank, Data より作成。

続いて、表 4 の農業機械の普及状況を見ると、2005-2006 年度から 2017-2018 年度にかけて送水ポンプとトラクターはそれぞれ 1.7 倍から 2 倍近く増えているが、田植機や耕耘機はそれほど増えていないことが分かる。高橋 (2016) によると、ミャンマーの農業は牛と非農業部門からの大量の季節労働によって支えられてきた。そのため、農業機械の普及率はまだ低く、牛耕や人手による伝統的な農作業が多い。農業機械の有効活用を図るための改良や改善などは施されているが、自国製の農業機械の研究開発に向けた方策への具体化には至っていない (櫻井, 2015)。また、農業機械の維持や管理技術などに組織的な体制がまだ整備されず、故障して稼働不可能な事態が時々あり、継続的に利活用困難な課題が残されている (櫻井, 2015)。農業機械の適正・適所での使用教育と指導体制を構築する方策が必要で、生産性向上のためのさらなる農業開発政策が必要である。

表 4：農業機械の普及状況 (1000 台)

	2005-2006	2010-2011	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
田植機	114	117	120	121	121	121	124
耕耘機	571	632	626	622	622	603	602
送水ポンプ	179	207	242	262	267	290	305
トラクター	11	11	14	17	19	27	21

出所：Central Statistical Organization, 2019 より作成。

最後に、ミャンマーの政治経済の近年の動向を考察する。政府は2010年以降、段階的な政治経済改革を実施し、平和構築や民主主義を推進してきた。世界から注目を浴び、多額の外資が流入し、海外直接投資によって第二次産業及び第三次産業が成長しつつある。こうした産業の成長は雇用と貿易の拡大に大きく貢献した。OECD (2021)によると、ミャンマーの実質GDP成長率(2019)は6.8%で、ASEAN平均の4.7%を上回った。2020年の実質GDP成長率は新型コロナウイルスの影響で多くの国々で経済が停滞し、ASEAN平均は-3.4%にまで低下するものの、ミャンマーは1.7%、翌年の2021年には5.0%に回復すると予測されている(OECD, 2021)。

また、Asian Development Bank (2019)は、輸出拡大による外貨獲得の増加、外国人観光客の増加、海外直接投資の増加などがミャンマーのGDP成長に大きく貢献したと述べている。外国人観光客数(2018)を見ると、前年の4%から17.9%に、海外直接投資の受け入れ額は45.3%増加した。ミャンマーの一部の地域で民族間の摩擦や紛争などが続き、不安定な情勢のため欧米諸国からの投資はまだ少ないものの、ASEAN域内や中国からの投資が増加している(Asian Development Bank, 2019)。

ミャンマーではタイ国境沿いとインド国境沿いで勢力を拡大してきた民族武装勢力と国軍の間で戦闘が続いており、紛争地域では経済社会インフラが大きく遅れている(トム クレーマー、2012)。2021年現在、北部のカチン州にカチン独立軍(KIA)、東部のシャン州にシャン州軍(SSA)、タアン民族解放軍(TNLA)、ミャンマー民族民主同盟軍(MNDAA)、ワ州連合軍(UWSA)、西部のラカイン州にアラカン軍(AA)、南部のカレン州にカレン民族同盟(KNU)、民主カレン仏教徒軍(DKBA)などの武装勢力が国軍と衝突している。2015年以降、10の民族武装勢力が政府と停戦合意に署名したものの、自治権を認める新憲法が樹立しない限り、終結は見込めない。

ここ最近の国内情勢を見ると、国軍は2020年11月に実施した総選挙において選挙管理委員会の不正を理由に、2021年2月1日にクーデターに踏み切った。事実上ミャンマーのトップであったアウンサンスーチー氏を含めた大統領、副大統領、官僚が拘束され、市民から強い反発が続いた。医療従事者、エンジニア、国家公務員による職務放棄活動(不服従運動)が相次ぎ、全国でデモが広がった。この一連の騒動によってこれまで活発していた投資環境は次第に厳しさを増している。米国はミャンマーへの経済制裁を復活させる方針を示し、日本企業をはじめとする外資系企業の新規投資も厳しい状況にある。本稿で述べたように、2010年以降ミャンマーの経済成長を支えてきたのは外資系企業の投資による製造業やサービス業の発展であり、これまで進めてきた民主化が停滞することは経済発展に大きなダメージを与えることとなる。

国軍は総選挙を再度実施すると公表したものの具体的な運用については不明である。多くの国民は国軍による新選挙管理委員会に強い不信感を抱いており、新たな選挙の実施を強く反対している。また、国軍によってアウンサンスーチー氏が率いる国民民主連盟が政界から排除さ

れるという懸念も広まっている。国連を中心とする国際社会は国軍に対して様々な圧力をかけているが、外交や経済制裁などで対応するのは限りがある。ミャンマーの経済発展及び国民の社会経済の向上には国民や国際社会に認められる民主的な政権の樹立が最も求められている。

クーデターから数か月が経過した現在、クーデターへの抗議運動に10の武装勢力が団結して支援し、連邦軍の創設に向けて動いている。2021年4月16日に2020年の総選挙で選ばれた議員らによる国民統一政府が結成され、国軍による市民への攻撃、デモ参加者の拘束などを強く批判し、国際社会との連携を強めている。また、国民統一政府は2021年5月5日に国民防衛隊を設立し、今後は連邦軍の創設に向けて行動する予定である。こうした現状から、ミャンマーでは経済政策に加えて、連邦国家及び連邦軍を樹立すること、平和構築や民主化を推進していくことが求められている。

4. ミャンマーの人間開発及び貧困状況

4-1. ケイパビリティ・アプローチによる社会経済開発指数

国連開発計画 (United Nations Development Programme : 以下 UNDP) によると、人間開発とは人々が自らの意思に従って人生の選択と機会の幅を拡大させることであり、そのためには、健康で長生きすること、知的であること、人間らしい生活水準を維持することが必要である。UNDP はこれらの3つの側面を包括的に取上げた人間開発指数 (Human Development Index : 以下 HDI) を毎年算出し、1990年より「人間開発報告書」を発刊している。この指数は Amartya Sen が提唱した人間開発と潜在能力 (ケイパビリティ) の理論に基づいて算出されたものである。Sen は潜在能力を、様々なニーズのうち最も基本的なニーズとして捉え、生活の水準は所得や効用を通して見るのではなく、潜在能力や機能という人間開発の側面から見るものであると提案した (Sen, 2001)。また、潜在能力や機能の具体的な内容は、良い栄養状態にあること、健康な状態を保つこと等の基本的なものからコミュニティに参加すること、自尊心を持つことまで範囲が広い。Sen はこの潜在能力の拡大こそが開発の究極的目標であると説明した (Sen, 1999. セン, 2002)。

HDI には一人当たり国民総所得 (PPP, US\$)、25歳以上成人人口の平均就学年数、入学年齢児童の予測就学年数、出生時平均余命などの指標が含まれている。HDI は0から1の間に各指数が算出され、1に近づくほど高いレベルと評価される。人間開発を測定するケイパビリティ・アプローチの特徴は、Basic Human Needs (人間の基本的なニーズ : 以下 BHN) アプローチのように経済的な手法だけでなく、非経済的な側面を含めて捉えるため、人間開発をより具体的に表すことができる点である。

UNDP (2020) によると、ミャンマーの HDI は1990年の0.342 (低度人間開発) から2019年には0.583 (中程度人間開発) に改善している。本研究では、ミャンマーの人間開発の実態を

さらに探るため、HDIを基本とするミャンマー社会経済開発指数 (Myanmar Socio-economic Development Index : 以下 MSDI) を算出する。MSDIには、最も基本的なニーズである「保健医療及び生存状況」、「教育状況」、「所得状況」、「生活インフラ状況」という4つのカテゴリが含まれている。カテゴリ I で用いる指標は出生時平均余命 (歳)、5歳未満低体重の子どもの割合 (%)、5歳未満幼児死亡率 (1,000人当たりの死亡数)、1歳未満乳児死亡率 (1,000人当たりの死亡数)、出産前ケアの実施率 (%)、1歳児三種混合ワクチンの予防接種率 (%)、妊産婦死亡率 (出産 10万件当たりの死亡数)、保健医療への支出 (対 GDP 比、%) である。

次に、カテゴリ II で用いる指標は、成人識字率 (15歳以上、%)、中等教育就学率 (%)、教育への支出 (対 GDP 比、%) で、カテゴリ III で用いる指標は、一人当たり GNI (PPP, US\$)、25歳以上の就業者率 (%)、一日 2ドル未満で働くワーキングプアの割合 (脆弱な雇用、%) である。カテゴリ IV で用いる指標は、電力にアクセスできる人口 (%)、改善された水源を継続して利用できる人口 (%)、改善された衛生設備を継続して利用できる人口 (%) である。これらの指標は UNDP の人間開発報告書で健康、教育、所得、生活レベルを測定するために用いている指標であり、各指標の定義は UNDP の人間開発報告書のテクニカル・ノートで詳しく説明されているため、ここでは省略する。

各指標の評価方法は、UNDP の HDI 同様 0.800 以上は「VH」超高度人間開発、0.700 から 0.799 までは「H」高度人間開発、0.500 から 0.699 は「M」中程度人間開発、0.500 未満は「L」低度人間開発である。各指標の算出式は UNDP の HDI 算出式と同様に 0 から 1 の間に各指数が算出され、1 に近づくほど高いレベルと評価される。

このケイパビリティ・アプローチによる人間開発測定方法で注意したいのは、指数の変化をどう解釈するかである。これらの指数は国際社会における当該国の進歩を示すものであり、他の国々の改善速度が大きく影響される。つまり、指数がそれほど改善していない、あるいは後退していることは、当該国の人間開発及び貧困削減の速度が他の国々に比べて遅れていることを意味する。本研究では、ミャンマーの人間開発状況は他の国々に比べてどの程度進歩しているかを確認するため、閉鎖経済時代であった 1980 年代 (A 期間) と現在 (B 期間) を比較する。

$$\text{指数} = \frac{\text{ミャンマーの値} - \text{全世界の最小値}}{\text{全世界最大値} - \text{全世界最小値}}$$

表 5 と図 5 はケイパビリティ・アプローチによるミャンマーの人間開発状況を示している。まず、保健医療及び生存指数 (Health and Survival Index : HSI) の各指標を見ると、指標 1 の出生時平均余命や指標 6 の 1 歳児三種混合ワクチンの予防接種率がかなり改善している。また、指標 8 の保健医療への支出、指標 4 の 1 歳未満乳児死亡率、指標 5 の出産前ケアの実施率もやや改善していることが分かる。ミャンマーでは保健スポーツ省によって全国民の健康及び教育の

水準を高めることを目的に、国家保健計画 (5カ年計画) が打ち出され、エイズ、マラリア、結核など 42 の疾患が最も優先されるべき重要課題として捧げられている。特に農村地域では、コミュニティレベルのヘルスクエアが実施され、疾病対策、保健システム開発、人材育成、研究活動、伝統医療、食品薬品管理などが実施されている (JICA, 2017)。UNDP (2014) によると、2011 年度の保健医療への支出 (対 GDP 比) は 2.0% で、ASEAN 内で最も低かったが、2015 年には 4.9% に 2 倍以上増加している。

母子保健については、JICA (2017) によると、産前健診受診率 1 回以上は 2005 年の 63.1% から 2016 年には 83.5% までに達し、保健スポーツ省は母子手帳を導入するなど、乳幼児の予防接種の徹底も図っている。これまでは健診費用が高いこと、母親学級での栄養指導や子供の病気を予防・治療するための知識が欠けていること、医療機関へのアクセスができないこと、貧困などが原因で母子保健状況はかなりひどい状態であった。1 歳未満乳児死亡率 (2010 年) は出生 1,000 人当たり 50 人で、ASEAN 内で最も高かった (UNDP, 2013)。1 歳未満乳児の死因の半数以上は新生児期 (生後 28 日未満) に生じており、最も大きな死因は、早産、仮死、黄疸などであった。

UNDP (2018) によると、2016 年の 1 歳未満乳児死亡率は出生 1,000 人当たり 40 人で、2010 年に比べると減少しつつある。しかし、都市と農村別を見ると、都市の 1 歳未満乳児死亡率は出生 1,000 人当たり 30 人であるのに対して、農村は 48 人と高く、都市と農村間の差が大きい (Central Statistical Organization, 2019)。農村地域における出産前ケアの実施拡大、母親学級での栄養指導、乳児の予防接種の徹底などが求められている。

続いて、表 5 を見ると指標 3 の 5 歳未満幼児死亡率、指標 7 の妊産婦死亡率、指標 2 の 5 歳未満低体重の子供の割合は後退していることが分かる。これは指標の改善速度は他の国々に比べて遅れていることを表している。5 歳未満幼児死亡の主な原因は下痢症、栄養失調や肺炎であり、5 歳未満幼児死亡率 (2016 年) を見ると、1,000 人当たり 50 人で、ASEAN 内でラオスに次いで高い (UNDP, 2018)。都市と農村別を見ると、都市の 5 歳未満乳児死亡率は 1,000 人当たり 42 人であるのに対して、農村は 70 人と高く、1 歳未満乳児死亡率と同様に都市と農村間の差が大きい (Central Statistical Organization, 2019)。

また、妊産婦死亡率 (2017 年) を見ると、出産 10 万件当たり 250 件で、ASEAN 内で最も高い (UNDP, 2020)。これは出産前ケアの実施や乳児の予防接種の実施によって乳児死亡率が改善傾向にあるが、5 歳まで生き延びない子供や出産時のリスクを抱えている母親がまだ多く残されていることを示している。これらの指標を総合的に見ると、ミャンマーの保健医療状況及び生存状況 (HSI) は指標 1 と指標 6 の改善によって 0.380 (L、低度) から 0.589 (M、中程度) に改善しているが、今後、ミャンマーの HSI がさらに向上するには、特に妊産婦や幼児の保健医療及び生存状況を改善していく必要がある。

次に、教育指数 (Education Index : EDI) の各指標を見ると、指標 10 の中等教育就学率が多

少伸びているもののその他の指標は後退しているから教育の改善速度は他の国々に比べて遅れていることが分かる。また、成人識字率は高度(H)であるが、その他の指標は低度(L)に留まっている。ミャンマーでは寺院教育(僧院付属学校)が普及しており、成人識字率の上昇に貢献している。Central Statistical Organization(2019)によると、2017-2018年度僧院付属学校数は小学校909校、中学校646校、高等学校2校であり、小学生数は約22万人(全体の4%)、中学生数は約8万人(全体の3%)、高校生数は約6,000人(全体の0.6%)である。

ミャンマーの教育分野における問題は、中等・高等教育の就学率の低さと不十分な教員育成環境である。UNDP(2018)によると、中等教育の就学率(2017)は61%、高等教育の就学率(2017)は16%で、ASEAN内でカンボジアに次いで低い。また、小学校における教員一人当たりの学生数(2019)は24人で、ASEAN内でカンボジアの42人やフィリピンの29人に次いで高く、小学校教員の育成に関してもラオス(97%)を除く、ASEAN諸国では100%実施されているが、ミャンマーは95%に留まっている(UNDP, 2020)。教育の指標を総合的に見ると、ミャンマーのEDIは低度(L)に停滞しており、識字率、就学率と教育への支出が他の国々と比較するとかなり遅れていることが分かる。今後EDIを改善するには、公的教育への支出(対GDP比)の増加、教育の質的・量的改善、教員育成環境の改善が求められている。

続いて、所得指数(Income Index: ICI)の各指標を見ると、全ての指標が明らかに改善していることが分かる。指標12の一人当たりGNIや指標14の1日2ドル未満で働くワーキングプアの割合は、低度(L)から中程度(M)に、指標13の25歳以上の就業者の割合は中程度(M)から超高度(VH)に確実に改善している。ミャンマーでは2010年以降国内企業及び外資系企業から投資が増えており、経済の活性化に伴って雇用創出の効果が表れたことが読み取れる。また、経済活性化や雇用機会の拡大に従って指標12の一人当たりGNIが伸びていると考えられる。所得指標を総合的に見ると、ICIは0.444(L, 低度)から0.655(M, 中程度)に改善している。今後、ICIのさらなる改善には、貿易や投資などの対外開放経済と通じた雇用創出と民主化の推進が求められている。

表5：ケイパビリティ・アプローチによるミャンマーの人間開発状況

指標		A期間	評価	B期間	評価
保健医療及び生存状況	1. 出生時平均余命 (1987, 2017)	0.525	M	0.725	H
	2. 5歳未満低体重の子供の割合 (1985, 2016)	0.493	L	0.492	L
	3. 5歳未満幼児死亡率 (1988, 2016)	0.700	H	0.611	M
	4. 1歳未満乳児死亡率 (1988, 2016)	0.617	M	0.680	M
	5. 出産前ケア実施率 (1983-1988, 2017)	0.561	M	0.579	M
	6. 1歳児三種混合ワクチンの予防接種率 (1987, 2017)	0.074	L	0.859	VH
	7. 妊産婦死亡率(1980-1987, 2017)	0.919	VH	0.784	H
	8. 保健医療への支出 (1986, 2015)	0.103	L	0.250	L
(1) 保健医療及び生存指数 (Health and Survival Index: HSI)		0.380	L	0.589	M
教育状況	9. 成人識字率 (1985, 2016)	0.761	H	0.711	H
	10. 中等教育就学率 (1981, 2017)	0.186	L	0.206	L
	11. 教育への支出 (1986, 2017)	0.147	L	0.037	L
(2) 教育指数 (Education Index: EDI)		0.275	L	0.176	L
所得状況	12. 一人当たりGNI (1988, 2017)	0.403	L	0.590	M
	13. 25歳以上の就業者の割合 (1988, 2012)	0.610	M	0.831	VH
	14. 1日2ドル未満で働くワーキングプアの割合 (2010, 2017)	0.356	L	0.573	M
(3) 所得指数 (Income Index: ICI)		0.444	L	0.655	M
生活インフラ状況	15. 電力にアクセスできる人口 (2002, 2018)	0.451	L	0.621	M
	16. 改善された水源を継続して利用できる人口 (1985-1987, 2017)	0.247	L	0.705	H
	17. 改善された衛生設備を継続して利用できる人口 (1994, 2017)	0.224	L	0.613	M
(4) 生活インフラ指数 (Life Infrastructure Index: LII)		0.292	L	0.645	M
ミャンマー社会経済開発指数 (MSDI)		0.341	L	0.457	L

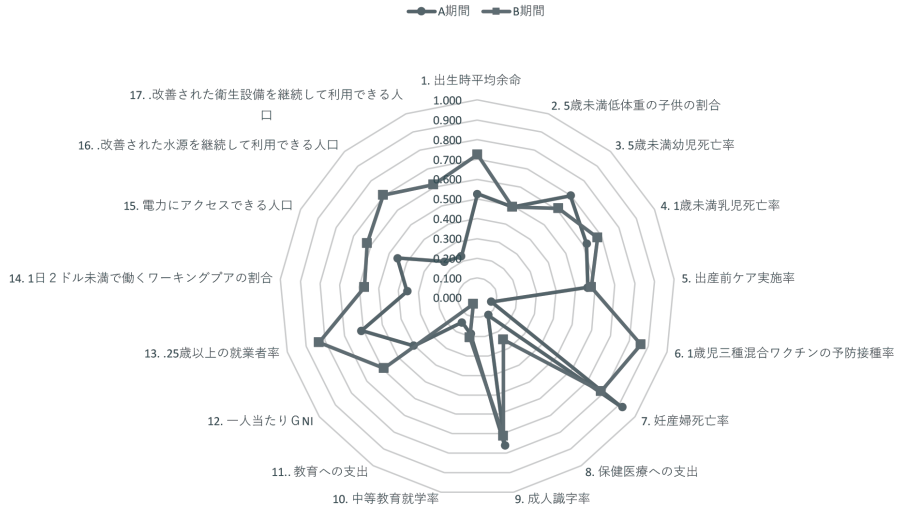
(注) A 期間と B 期間は各指標に示している。指標 14 の B 期間は 1 日 3.1 ドル未満で働くワーキングプアの割合である。(出所) UNDP, World bank のデータを基に筆者が算出したもの。

最後に、生活インフラ指数 (Life Infrastructure Index : LII) を見ると、ICI と同様に全ての指標が明らかに改善している。指標 15 の電力にアクセスできる人口と指標 17 の改善された衛生設備を継続して利用できる人口は低度 (L) から中程度 (M) に、指標 16 の改善された水源を継続して利用できる人口は低度 (L) から高度 (H) に劇的に改善している。結果的に、LII は 0.292 の低度 (L) から 0.645 の中程度 (M) にかなり改善している。

しかし、Central Statistical Organization (2019) によると、電力にアクセスできる人口 (2017-2018 年度) は全体の半分 49.5% に過ぎない。また、都市では電気の普及率が 9 割近くであるのに対し、農村地域では 2 割に留まっているなど、都市と農村間のインフラ整備に大きな差が存在している。したがって、2000 年代に比べて、LII は確実に改善しているものの、電力インフラ整備のさらなる普及が求められている。HSI、EDI、ICI、LII を総合的に見ると、ミャンマーの MSDI は 0.341 から 0.457 に改善しているが、人間開発水準は低度 (L) に留まっているこ

とが分かる。今後 MSDI をさらに改善には、特に EDI の改善が優先的に求められている。

図5：ケイパビリティ・アプローチによるミャンマーの人間開発状況



出所：表5に基づいている。

4-2. 貧困状況

貧困とは BHN つまり生活に最低限必要なものが欠けていることである。貧困には「絶対的貧困」と「相対的貧困」という二種類が存在し、前者は極度な貧困、発展途上国型貧困、後者は先進国型貧困として知られている。世界銀行は成人1人当たりの総支出が1日1.9米ドルを下回る極度の貧困者を「絶対的貧困者」に分類している。2017年の世界貧困者比率（絶対的貧困率）は9.2%（約7億人）で、10人に1人が極度の貧困状態にある。地域別絶対的貧困率（2017年）を見ると、東アジア太平洋地域が1.2%、ヨーロッパと中央アジアが1.1%、ラテンアメリカが3.8%、中東と北アフリカが4.2%、南アジアが15.2%、サハラ以南アフリカが40.2%で、特に、南アジアとサハラ以南アフリカが極度の貧困に陥る状況にある（World Bank, Database）。

世界銀行は「相対的貧困」について下位中所得貧困ラインと上位中所得貧困ラインを設定しており、前者は成人1人当たりの総支出が1日3.2米ドル、後者は5.5米ドルである。上述した絶対的貧困率が最も低い地域はヨーロッパと中央アジアであるが、相対的貧困率を見てみると、ヨーロッパと中央アジアの下位中所得貧困ラインによる貧困率（2017年）は4.7%、上位中所得貧困ラインによる貧困率（2017年）は12.6%である（World Bank, Database）。今日では貧困問

題は決して発展途上国に限った問題ではなく、先進国にも先進国型貧困が潜んでいるのである。

発展途上国型貧困には、工業化の遅れによる低経済成長に伴う失業雇用問題、低収入、ワーキングプア、飢餓、社会インフラの遅れによる低人間開発（教育や健康状態）などの問題が存在している。つまり、発展途上国の貧困とは、物質的な必需品の欠乏だけでなく、基本的なニーズである医療保健機会や教育機会が欠乏している状態である。これに対して、先進国型貧困には格差、子供の貧困、ホームレスやリストラ、虐待といじめ、自殺や依存症など社会的排除に関する問題が存在している。要するに、先進国の貧困とは、物質的な必需品の欠乏に加えて、精神的な苦痛が続き、将来への希望を見いだせないまま、生活が窮乏している状態である。

では、発展途上国であるミャンマーの貧困問題について見てみよう。Ministry of Planning and Finance (2019)によると、ミャンマーの国内貧困率(2017)は24.8%で、国民のおよそ4人に1人が貧困者である。全国の貧困率の推移(表6)を見ると、国内貧困率は1997年の22.9%から2005年には48.2%にまで急激に上昇し、その後、2010年に42.4%、2015年に32.1%、2017年に24.8%と低下してきたものの1997年時点より貧困率が高い(Ministry of Planning and Finance, 2019)。また、農村地域の貧困率は、2005年をピークに低下してきたものの、都市より3倍程度高く、深刻化している。加えて、ミャンマーでは州と管区間の格差が大きく、2017年の貧困率が最も低いマダレー管区(13.2%)と貧困率が最も高いチン州(58.0%)の差は4.4倍に上る。図6を見ると、貧困層の9割近くが農村地域に居住しており、この状況は2005年以降それほど変わらず、ミャンマーでは農村地域の貧困問題はかなり深刻している。農村地域では、農業従事者が多く居住しており、前述したように農業機械の未普及、伝統的な栽培方法、ハード・ソフトインフラの未発達により農業の生産性が低く、農業従事者の世帯収入が改善しないのが事実である。農村開発及び農業開発の遅れが農村地域の貧困問題を悪化させている要因の一つである。

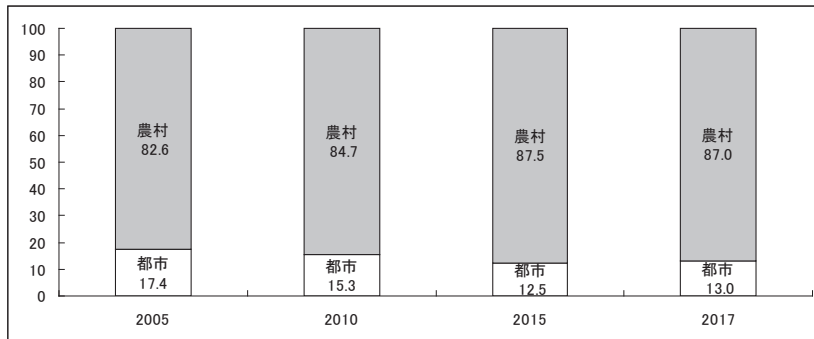
一方で、世界銀行による国際貧困率を見ると、成人1人当たりの総支出が1日1.9米ドルを下回る絶対的貧困率は2015年の4.8%から2017年に1.4%に、成人1人当たりの総支出が1日3.2米ドルを下回る相対的貧困率は2015年の24.6%から2017年に15.0%に、成人1人当たりの総支出が1日5.5米ドルを下回る相対的貧困率は2015年の62%から2017年に54.3%に低下している(World Bank, Database)。要するに、ミャンマーでは、人間として最低限の生存条件を欠く極度の貧困者は少なく、2015年以降さらに低下している一方で、極度な貧困から脱却したものの、相対的な基準で比較して、まだ貧しい状態である貧困者は多く存在している。相対的貧困から脱却するには、経済政策に加えて、保健医療や教育といった人間開発分野の政策が求められている。

表 6：国内貧困率の推移 (%)

	全国	農村	都市
1997	22.9	22.4	23.9
2005	48.2	53.9	32.3
2010	42.4	48.5	24.8
2015	32.1	38.8	14.5
2017	24.8	30.2	11.3

出所：Ministry of Planning and Finance, 2019より作成。

図 6：農村と都市別貧困層の割合 (%)



出所：Ministry of Planning and Finance, 2019より作成。

5. ミャンマーの経済開発及び貧困削減における MSDP の役割

5-1.MSPD の概要

ミャンマーは地理的な優位性、肥沃な土地、豊富な天然資源、豊富な労働力に恵まれており、経済成長の潜在力がある国である。ミャンマーは巨大な市場である中国とインドに挟まれ、日系企業が多く進出しているタイと国境を接している。またベンガル湾、アンダマン海に面した広大な国土を持ち、北から東部・西部へと山脈が広がる東部高地と西部高地、中央部には大きな平原がある中央乾燥地、中国国境付近に源を発してアンダマン海に注ぐエーヤワディー川河口付近の広大なデルタ地帯に囲まれている。特に、デルタ地帯はミャンマーの最大の米作地帯で、ミャンマーの国家経済及び国民の社会経済を支えている。

その他、天然資源にも恵まれ、鉱物、天然ガス、宝石が豊富な国でもある。Central Statistical Organization (2019) によると、民政移管直後の 2010 年から 2011 年度において、鉱業セクターへの海外からの投資は約 13 億米ドルに、天然ガスへの海外からの投資は約 100 億米ドルに上り、

これは同期間における海外からの投資額の半分を、輸出全体に占めるエネルギー部門の3割(約26億米ドル)を占めることとなった。2017年度のエネルギー部門の輸出額を見ると、約30億米ドルに増加している。その他、翡翠やルビーなどの宝石にも恵まれており、宝石の輸出額(2017年)は約3億米ドルに達した。ミャンマーの翡翠の年生産量は約2万トンでそのうち約6,000トンの翡翠原石が中国に輸出されている(工藤、渡邊、2013)。

また、豊富な労働力に恵まれており、日本アセアンセンターによると、ミャンマーの人口は2018年の5,300万人から2030年には5,900万人へと増える見込みである。年齢の中央値は29歳で、ASEAN内ではラオス(24.4歳)、カンボジア(25.6歳)、フィリピン(25.7歳)に次いで若い。また、15歳から64歳までの生産年齢人口は3,800万人(人口全体の68%)で、2030年にかけて4,000万人台までの増加が見込まれている(United Nations, 2019)。

ミャンマーでは経済成長の潜在力を生かし、経済開発を促進するために様々な政策が実施されてきた。国家経済・経済開発省(The Ministry for National Development and Economic Planning)は2013年に開催した開発協力フォーラムで「経済社会改革に関する枠組み」を立ち上げた。この枠組みでは、外資導入の促進やマクロ経済安定などの優先政策が示された。ミレニアム開発目標のゴール1達成を目的に、2015年に向けて年平均GDP成長率を7.7%、GDPに占める工業部門の割合を26%から32%への拡大、一人当たりGDPの30~40%の成長という目標が定められた(OECD開発センター、2015)。また、2030年に向けた長期開発計画である「国家総合開発計画」では、活発かつ多様性・持続性のある経済発展を成し遂げるためにASEAN経済との連携を図った。農業を基礎とした工業開発を実現すること、サービス業を進展することなどが挙げられた。

その後、2016年の政権交代後のテインチョー政権(国民民主連盟)の下では、2016年7月に経済発展に向けた12項目の経済政策が公表された。この経済政策では、国有企業の経営改善や国有企業の民営化に加えて、中小企業への支援、職業訓練と人材育成、経済インフラの発展などが取り上げられた。また、デジタル化・イノベーション及び技術システムの進展、第一製品の輸出拡大及び食料安全保障の推進、投資の自由化と民間セクターの自由化、金融の安定化、公共サービスの拡大、公正かつ効率的な税制度の確立、ASEAN地域との連携強化などの政策が示された。

そして2018年のウィンミン政権(国民民主連盟)の下では、国家経済社会開発計画として初となる「ミャンマー持続可能な開発計画」(MSDP)が発表された。MSDPはこれまでの経済政策とは異なり、平和かつ持続可能な経済開発を目指しており、国家の開発をビジョンとして掲げている重要な計画である。World Bank(2018)では、MSDPを実施することができれば、ミャンマーの政治安定や社会経済開発に必要な不可欠な政策や対策の確実性を高めることができると述べている。

表7のMSDPのフレームワークを見ると、MSDPは平和と安定、繁栄とパートナーシップ、

人と地球環境という三つの柱で構成されている。柱1には二つのゴールが設定され、ゴール1には平和や安全保障といった政治的戦略、ゴール2にはミクロ・マクロ経済などの経済的戦略が含まれている。柱2のゴール3には雇用創出や民間部門の成長といった産業開発戦略が含まれている。最後の柱3には二つのゴールが設定され、ゴール4には資源開発に関する戦略、ゴール5には環境に配慮した経済成長戦略やエネルギーに関する戦略が含まれている。

表7：MSDPのフレームワーク

平和で繁栄した民主的なミャンマー				
ゴール1	ゴール2	ゴール3	ゴール4	ゴール5
平和、国民和解 安全保障、グッド・ガバナンス	経済の安定化 マクロ経済運営の強化	雇用創出 民間セクター主導型経済成長	人的資源開発 社会経済開発	持続可能な環境開発
↑		↑		↑
柱1		柱2	柱3	
平和と安定		繁栄とパートナーシップ	人と地球環境	

出所：Ministry of Planning and Finance (2018) を筆者が和訳したもの。

まず、柱1、ゴール1の各戦略(表8)を見ると、全国の平和を確保し、さらに促進するという戦略1.1には主に民族武装勢力との政治対話、全国停戦協定に基づく民族間の平和が取り上げられている。戦略1.2の「全ての州と管区において公平で紛争を防止する社会経済開発を目指す」では、天然資源の配分をめぐる民族間の紛争を阻止するための社会経済開発や復興政策が取り上げられている。戦略1.3の「公正、個人の権利、法の支配の遵守を促進する」では、公正で独立した司法制度の実現に向けた戦略が立てられている。戦略1.4の「優れたガバナンス、制度的パフォーマンスを強化し、行政上の意思決定の効率を改善する」では、官僚や政府組織における汚職問題を防止する政策が含まれている。戦略1.5の「国民と政府の関係を深めること」では、政策の透明性、政府の説明責任、市民参加型などを強化する政策が含まれている。

柱1、ゴール2の各戦略(表9)を見ると、為替レート相場と国際収支を効果的に管理するという戦略2.1には財政金融政策や非公式送金システムを管理する政策が含まれている。戦略2.2の「インフレを抑え、金融の安定化を維持する」では、国際収支や中央銀行の役割に関する戦略が立てられている。戦略2.3の「公正で効率的かつ透明性のある税制を通じて歳入動員を拡大する」では、税務管理に関するプロセス、税制度の改革などが挙げられている。戦略2.4の「公的資源の安定かつ効率的な配分を支援するための財政管理を強化する」では州と管区間の資源の配分、国家予算執行の適正化などが取り上げられている。戦略2.5の「国家経済企業の効率と競争力の

強化」では、国営企業の行政改善、民営化の促進に関する政策が挙げられている。

次に、柱2、ゴール3(表10)の「農村地域の貧困削減を目的に製品多様化戦略を基礎とした農林水産業の発展を促進する」という戦略3.1には農業・農村開発に関する政策、戦略3.2「中小企業の発展を通じて雇用創出を支援する」には中小企業の育成や投資誘致に関する政策、戦略3.3「ビジネスにおけるコストを軽減し、投資家の信頼と効率を高め、健全な投資を可能にする環境を提供する」には、市場に適した政策(マーケット・フレンドリー政策)が含まれている。また、戦略3.4「貿易をさらに促進し、地域および国際的な協力と連携を強化する」では、ASEAN域内の貿易推進に関する戦略、戦略3.5「金融サービスの利用を拡大し、金融システム全体を強化する」では、工業化と貿易の推進に不可欠な国際取引、金融サービスの発展に関する戦略、戦略3.6「持続可能な成長と経済の多様化を促進する優先インフラ基盤を構築する」では、海外直接投資を誘致するためのインフラ(物流インフラなどのハードインフラや制度インフラなどのソフトインフラ)設備に関する戦略、戦略3.7「現代経済の発展に貢献するより大きな創造性と革新を奨励する」では、工業化の推進に必要な共同研究や技術の進歩に向けた戦略が含まれている。

柱3、ゴール4(表11)の「高品質の生涯教育への公平なアクセスを改善する」という戦略4.1では、教育環境の質的・量的向上に関する政策、国民の教育水準の向上や教育のジェンダー不平等対策などが挙げられている。戦略4.2「貧困層に配慮した国民健康保険を提供し、医療サービスを強化する」では、医療環境の質的・量的向上に関する政策、貧困層向けの医療サービスの普及、家族計画や感染症に関する政策が示されている。戦略4.3「社会的セーフティネットを拡大し、社会福祉サービスを提供すること」では、手当の支給や福利厚生に関する政策、戦略4.4「安全で栄養バランスの取れた食料を安定的に確保する」では、食料安全や食料の確保、農業開発に関する政策、戦略4.5「労働者の権利を保護し、移民労働者を含むすべての労働者の生産性を向上させる」では、移民労働者に関する政策が示されている。

最後の柱3、ゴール5(表12)の「生態系の保全とともにクリーンな環境を守る」という戦略5.1には、経済開発と環境保護を両立するための政策、環境に配慮した国家経済開発に関する政策、生物・自然を保護する政策などが含まれている。戦略5.2「気候変動の回復力を高め、生計を保護しながら災害を減らし、低炭素経済成長経路への移行を促進する」では、自然災害や気候変動への対策、戦略5.3「環境の持続可能性を確保し、水と衛生への安全で公平なアクセスを可能にする」では、水に関する政策やごみ・廃棄物に関する政策が組み込まれている。戦略5.4「適切なエネルギー生成ミックスを介して、手頃で信頼性の高いエネルギーを提供すること」には、再生可能エネルギーの推進に関する政策、戦略5.5「天然資源の配当が全ての国民に利益をもたらすよう土地と資源配分について計画を立てて実行すること」には、天然資源の効果的・透明性のある活用に関する政策、戦略5.6「歴史的、文化的中心地を効率的かつ持続可能な方法で管理すること」には、持続可能な経済開発に向けた都市計画、文化遺産の保護、観光業の促進などの政策が挙げられている。

表 8：MSDP の各戦略 1-1

柱	ゴール	
柱 1 平和と安定	ゴール 1 平和、国民和解、 安全保障、 グッド・ガバナンス	戦略1.1. 全国の平和を確保し、さらに促進する
		(1) 国民和解と平和実現のための21世紀ピンロン連邦和平会議を引き続き実施すること
		(2) 国家レベル・地方レベルでの包括的な政治対話を実施すること
		(3) 全国停戦協定 (Nationwide Ceasefire Agreement : NCA) を推進し、非署名少数民族武装勢力 (Ethnic Armed Organizations : EAO) を和平プロセスにさらに統合し、NCAの署名に向けて取り組み、すべての人に明確な役割と責任を負って、他の関連する利害関係者の参加を拡大すること
		(4) リーダーシップと責任を負って参加すること
		(5) 政治対話への女性の参加率を30%にすること
		(6) 政治対話の結果に基づいて、民主主義と連邦主義を基礎とする国を建設すること
		(7) NCAの内容を尊重し、実行すること
		戦略1.2. 全ての州と管区において公平で紛争を防止する社会経済開発を目指す
		(1) 紛争後の帰還に向けた支援や復興を促進すること、その際、中央集権ではなく、より進んだ社会的開発を促進する手段として、紛争の影響を受けた地域において開発活動の管理を分散化すること
		(2) 地方の社会経済開発計画と資源動員計画を策定し、実施すること
		(3) 紛争の影響を受けた地域における包括的成長と雇用創出を促進し、復興に関する優先順位を付けること
		(4) 開発が遅れている地域の経済的・社会的連結性を強化すること
		(5) 州と管区への政府間財政移転の効率と公平な分配を改善し、地方公共団体の財政能力を強化すること
		(6) ラカイン州諮問委員会の最終報告書に記載されている推奨事項を完全に実施すること
		(7) ラカイン州マウンドー地域調査委員会及びその他の国軍関連の調査機関の推奨事項を完全に実施すること
		(8) 紛争の影響を受けた州や管区への開発援助と投資を優先的に行うこと
		戦略1.3. 公正、個人の権利、法の支配の遵守を促進する
		(1) 協定や法律におけるレビュー、審査、起草、実施、施行における効率と有効性を向上させること
		(2) 現在の法律扶助制度を見直し、適格な受益者の補償範囲を拡大する法律扶助方針を策定すること
		(3) 個人の権利を尊重し、刑事訴訟中の公正な裁判基準の遵守を強化すること
		(4) 国民が司法と法の支配について理解を深めるよう法提供を強化すること
		(5) 弁護士評議会法の改革を含め、堅固で独立した弁護士を育成すること
		(6) 司法部門の独立性、有効性、管理能力を強化すると同時に、専門性や説明責任を確保すること
		(7) 包括的な司法部門改革戦略を策定する
		(8) 国民に公共サービスを提供し、全国の平和、安全、セキュリティを確保する役割を効果的に果たすために、セキュリティセクターを強化すること
		戦略1.4. 優れたガバナンス、制度的パフォーマンスを強化し、行政上の意思決定の効率を改善する
		(1) 公務員に関する法律、報酬、手当等を継続的に見直し、標準化することで、雇用環境を充実させること
		(2) 国家予算、国家計画、監査プロセスの一環として議会の監視を強化することにより、政府部門の透明性と説明責任を高めること
		(3) G2B (政府から企業へ)、G2C (政府から市民へ) 電子行政を使用して政府部門のサービスを提供すること
		(4) 関連する法律を継続的に見直し、標準化することで、より効果的で説明責任のある透明な政府を促進すること
		(5) 抗議、内部告発メカニズムの強化を含む腐敗防止関連の法律、施行措置、方針を検討して強化すること
		戦略1.5. 国民と政府の関係を深めること
		(1) 政策立案に関して市民参加と公の協議プロセスを強化すること
		(2) 政府部門のコミュニケーション能力を強化し、フィードバックを受けながら効果的な政策対話を実施すること
		(3) 市民の情報へのアクセスを改善し、予算、法律、戦略計画、政策、統計及び公的機関が保有するその他の重要な情報に関するアクセスの自由化を拡大すること
		(4) 参加型プロセスに基づいた包括的計画慣行を強化すること
		(5) 国民の発言の自由を保護する法律により、あらゆるレベルで文化的、言語的多元論を促進すること
		(6) 国レベルと地方レベルの両方での公共調達適正化を高めるために、透明で競争力のある入札システムを確立すること
		(7) 公平性、包括性、ジェンダーのエンパワーメントを、全ての開発戦略と政策の中心に置くこと

出所：Ministry of Planning and Finance (2018) を筆者が和訳したもの。

表 9：MSDP の戦略 1-2

柱 1 平和と安定	ゴール2 経済の安定化 マクロ経済運営の強化	戦略2.1. 為替レート相場と国際収支を効果的に管理する
		(1) 市場の需要と供給に応じるため、自国通貨 (チャット) を変動相場制にすること (2) ミャンマー中央銀行による外国為替オークション体制から銀行間で外国為替の取引ができる体制に移行すること (3) 為替レートの安定化を図ること (4) 為替レートの介入に関する体制を効率化すること (5) 金融政策と財政政策の両方の観点からインフレを管理すること (6) ミャンマー中央銀行による外貨準備を中心に、より効果的な外国為替管理を促進すること (7) 貸付を目的とした外国投資銀行の認定を促進し、外国銀行が地元の機関との連携を図ること (8) 銀行間の外貨取引をより安全に行える異なる通貨間の金利と元本を交換する通貨スワップを通して、外国為替リスクを最小限に抑えること (9) 政府の外貨収入がミャンマー中央銀行の外貨準備に流れ込むことを可能にすること (10) 決済業者ネットワーク(Hundi)及び同様の非公式送金システムを形式化すること
		戦略2.2. インフレを抑え、金融の安定化を維持する
		(1) 経済成長と安定のバランスを確保することでインフレを抑え、慎重な金融政策を継続すること (2) 公売保証金を継続すること (3) 銀行は緊急時を考慮して柔軟性を備えた準備預金の実施を継続すること (4) 国債のオークションを強化し、債券、請求書、および同様の商品に対する一般の国民の理解を広めること (5) 十分な予算を確保し、オークション時に高い利子を支払うことで、オークションの効果を高めること (6) 金融市場の発展のために、銀行は借り手のリスクプロファイルに基づいて金利を調整すること (7) 市場における過剰な流動性を阻止するためにレポ取引 (債券などを一定の価格で売り戻しあるいは買い戻しする条件を付した売買取引) を引き続き実施すること (8) 中央銀行から国家予算への融資を削減すること (9) 国際収支の不均衡を対処するため外貨準備を積み上げること
		戦略2.3 公正で効率的かつ透明性のある税制を通じて歳入動員を拡大する
		(1) 税務署の制度を改革し、納税者の情報を管理するために編成された役場を設立すること (2) 電子決済システムを全国に拡大すること (3) 登記などの手続きに関する新しい情報技術システムを導入すること (4) 税務管理や所得税などに関する税法を改正すること (5) 内部監査を拡大し、税制の完全性と評判を保護するための腐敗防止と脱税対策を導入すること (6) 納税者事務所における自己申告制度の実施を拡大すること (7) リスクベース・アプローチによるコンプライアンス体制を構築し、納税者への行政サービスや施行戦略を向上させること (8) 国際的なルールを反映することで、税務プロセスと手続きを合理化すること (9) 税務署職員の役割と責任を明確化し、効果的なパフォーマンス管理を提供することにより、税務署職員の育成を促すこと
		戦略2.4 公的資源の安定かつ効率的な配分を支援するための財政管理を強化する
		(1) 予算の継続的な公表、その他の措置を含む全体的な予算の透明性を大幅に向上させること (2) 公的支出に対する専門家委員会からのレビューを実施すること (3) 慎重な財政政策を強化して、財政赤字を縮小すること (4) 予算案の精査と監視を強化し、不要な支出を削減すること (5) 国主導の計画と投資、および関連する収益創出と資産管理の規定を強化すること (6) 国家予算に関するすべての課程において包括的な市民参加を奨励すること (7) 国家政策、計画の中に適切な予算配分ができているか、ジェンダー平等政策を推進するために十分であるかを確認すること (8) すべての州と管区に税収のより公平な配分を実現するために、採掘産業などの天然資源を基礎とした工業から生み出された収入を含む収入分配メカニズムを導入すること
		戦略2.5 国家経済企業の効率と競争力の強化
		(1) 既存の国営企業の包括的なレビューと評価に基づいて、国営企業のポリシーを作成すること (2) 競争の激しい市場で運営できるように国営企業を再構築し、必要に応じて民営化すること (3) 国営企業の民間開放を促進し、民間からの投資を部分的に許可し、戦略的パートナーを選定すること (4) 国営企業の財務報告システムを標準化し、国営企業に関する財務情報を一般公開すること (5) 国営企業の競争力を高めるために、生産に関わる従業員の給与体系を改善すること

出所：Ministry of Planning and Finance (2018) を筆者が和訳したもの。

表 10：MSDP の戦略 1-3

柱2 繁栄と パートナシップ ゴール3 雇用創出 民間セクター主導型 経済成長	戦略3.1 農村地域の貧困削減を目的に製品多様化戦略を基礎とした農林水産業の発展を促進する (1) 農家及び地方の民間部門の進化するニーズに対応して、農業、水産養殖、食品部門の教育と技術を普及すること (2) 灌漑および排水サービスを強化し、より効率的で持続可能な水管理システムを構築すること (3) 第一次産業への投資を活発化させる投資環境を整備すること (4) 農村世帯の土地所有権、財産権およびそれに関連する執行能力を強化すること (5) 市場の情報源や情報へのアクセスを改善して、生産者と消費者がより多くの情報に基づいて意思決定するように支援すること (6) 第一次産業の生産性とバリューチェーンの強化を支援するための豊富な物流インフラを整備すること (7) 外国投資規制を改善することで、第一次産業への海外直接投資の受け入れを促進すること (8) 農村地域の社会開発のために、住民参加型まちづくりを推進すること (9) 災害が発生しやすい農村地域で災害や気候変動に強い農村インフラの開発を進めること (10) 農家が自由に生産、取引できる環境を促進すること (11) 食品安全基準を改善し、第一産品の輸出拡大を図ること (12) 農業・農村金融サービスやリスク管理を強化し、農村住民のニーズに対応するツールと戦略を立てること (13) 特定の状況とニーズに対応できる農業開発計画を策定すること
	戦略3.2 中小企業の発展を通じて、雇用創出を支援する (1) 民間部門自由化を推進する中で、生産者のインセンティブを強化すること (2) 農村地域に焦点を当て、農村地域の市場へのアクセスや連携を強化すること (3) 職場の安全・からいを取り除くための規制、および資金の格差に関連する規制と保護を導入し、施行すること (4) 中小企業が環境に配慮した資源効率の高いインフラ、機械、設備、技術および産業プロセスを活用できるように支援すること (5) ビジネスおよび業界団体、代表的な雇用者団体、労働組合の機能を重視すること (6) 外国投資に関する適切なガイドラインを改良し、海外直接投資の受け入れ拡大を図ること (7) 多くの企業が直面する公式および非公式の文化的および構造的障壁を取り除き、民間部門の公平な利益を拡大すること (8) 運用効率の向上を通じてより質の高い公共サービスを確保するために、質の高い透明で競争力のある官民連携を奨励すること
	戦略3.3 ビジネスにおけるコストを軽減し、投資家の信頼と効率を高め、健全な投資を可能にする環境を提供する (1) ビジネス環境においてルール、手順、通知、指令、許可などに関して体系的で透明性のある施行を確保すること (2) 投資家が政府部門に要求するすべてのサービスについて合理的・効率的な標準作業手順書を進捗すること (3) 行政監察官や裁判外紛争解決手続などを活用し、訴訟や紛争を解決するシステムを強化すること (4) コーレレートガバナンスの改善、開示規則、監査および会計基準の強化を通じて、より透明で倫理的な企業慣行を支援する 規制および執行措置を導入すること (5) 中小企業のコンプライアンスの負担と取引コストを削減するための管理慣行と手順を改善すること (6) 特定のセクターへの海外直接投資の制限を排除し、規制を緩和すること (7) 経済的、社会的、環境的な側面と市民の見解を考慮した戦略的計画に基づいて、経済特別地区と工業団地を開発すること (8) 会社法、独占禁止法を制定し、施行すること (9) 商法の枠組みを強化し、効果的かつ効率的な商法の適用を確保することで、訴訟や紛争を解決するシステムを強化すること
	戦略3.4 貿易をさらに促進し、地域および国際的な協定と連携を強化する (1) 商品の生産・輸出バリューチェーンを強化し、国家輸出戦略と連携して外国企業やバイヤーとの連携を構築すること (2) 貿易総合研究に関連する推奨事項を実行することで、税関、貿易及び物流サービスの効率と透明性を向上させること (3) アセアンデジタル貿易ポータルを含む貿易・通関手続の簡便化と強きなどの規制に関する明確なガイドラインを公開すること (4) アセアン物品貿易協定を推進し、関税の合理化を図ること (5) より多くの投資を得るために、革新的で実現可能なポリシーと立法環境を整えること (6) 貿易関連の公的機関の組織構造を見直し、貿易を促進すること (7) 通関電子化システムを活用することで、貿易および税関の規制と手続きを簡素化すること。サブリージョン、リージョン、およびインターナショナルのコミットメントに沿って通関のコストと時間を削減すること (8) 大規模開発プログラムにおける国境を越えた輸送促進協定を実施すること (9) 非関税措置を見直し、必要に応じて改革すると同時に、労働者、環境及び公衆衛生を保護すること (10) アセアン経済共同体における統合戦略行動計画（2025年）の実施を継続すること (11) 二国間、多国間の効率的かつ効果的な貿易交渉を促進するための包括的な貿易政策を策定すること (12) サービス提供と貿易円滑化の両方のニーズを満たす国家品質管理ロードマップを作成し、実行すること
	戦略3.5 金融サービスの利用を拡大し、金融システム全体を強化する (1) 金融機関の能力を強化すること (2) 銀行以外の金融機関の支援を強化・拡大すること (3) 国内外の金融関係者が利用できるモバイルおよびファイナンス・テクノロジーサービスの範囲を拡大すること (4) 金融機関法や外国為替管理法の計画や規制などを通じて、銀行セクターの自由化を継続すること (5) 銀行の脆弱性について早期発見し、管理メカニズムを確立することで、銀行の業績回復、金融セクターの安定性を図ること (6) 女性や民族グループが直面する障壁を認識し、明確な規制の取り決めを備えた包括的なマイクロファイナンスセクター戦略を開発することにより、金融へのより包括的なアクセスを促進すること (7) マネーロンダリング、テロやその他の悪質な活動への資金提供防止に対する金融システムを強化すること (8) 銀行が該当する基準や規則を完全に遵守できるようにするための措置を導入すること (9) 外国銀行からの投資を吸引し、銀行の活動を活性化するため、市場アクセスの継続的な自由化を図ること (10) 国営銀行を再構築して、金融システムの安定化、財政リスクの軽減、公平な競争場の確保に取り組むこと (11) 金融への包括的なアクセスを強化するために必要な法的および金融インフラを改善すること (12) 中央銀行における包括的な銀行セクター戦略を通じて、中央銀行の監督および規制能力を強化すること (13) 金融健全性指標を改善すること (14) 財務報告に関する既存の規制の施行を継続的に行うこと、金融機関及び財務の透明性を高めること (15) 保険セクターを強化し、さらに自由化を進めること
	戦略3.6 持続可能な成長と経済の多様化を促進する優先インフラ基礎を構築する (1) 実行可能で適切な資金調達メカニズムとともに推進される、雇用創出に焦点を当てた優先インフラプロジェクトを特定すること (2) 官民連携を通じて、商業的に実行可能なインフラプロジェクトの開発を促進すること (3) 公共投資プログラムのプロジェクトバンク（公開する取り組み）を推進すること (4) 国内の重要なプロジェクトに対する調達方法について、透明性・競争性のある国際入札が標準である環境を整備すること (5) インフラ開発の影響に対する効果的な社会的・環境的対策を確立し、実施すること (6) 大型トラックの高速道路へのアクセスを拡大すること、交通量の多い高速道路の舗装の修復や交通安全など、国際輸送回廊を改善すること (7) 大型車の免許料、燃料税、道路通行料など、道路利用者料金の枠組みを改善するための措置を実施すること (8) 国内の鉄道路線を拡張、近代化、維持すること (9) 運輸部門のさらなる行政分権化を促進すること (10) 農村地域道路整備プロジェクトを通じて、農村地域の交通アクセスを改善すること (11) 主要な輸送関連の法律、プログラム、戦略などを改訂および強化すること
	戦略3.7 現代経済の発展に貢献するより大きな創造性と革新を奨励する (1) 国家イノベーションポリシーの策定などを通じて、イノベーション、創造性、起業家精神をサポートするために、関連する法的および規制の枠組みを開発および強化すること (2) 学界、研究機関、民間セクター間のリンクを強化し、国家のイノベーションと創造性を推進すること (3) 研究開発のための国家予算を増やすこと (4) 地元の起業家の資金調達、生産された製品やサービスが市場により多くアクセスできるようにビジネス環境を整備すること (5) すべてのセクターにおけるイノベーションと科学研究を奨励およびサポートすること (6) 革新と発明を保護するために、特許権を強化すること (7) 包括的なデジタルエコミーへの移行を可能にし、オンラインサービスへの接続とアクセスを拡大すると同時に、セキュリティとオンラインプライバシーを確保しながら、イノベーションとデータリテラシーをサポートすること

出所：Ministry of Planning and Finance (2018) を筆者が和訳したもの。

表 11：MSDP の戦略 1-4

柱3 人と地球環境	ゴール4 人的資源開発 社会経済開発	戦略4.1 高品質の生涯教育への公平なアクセスを改善する
		(1) 国家の原動力である若者に競争的・革新的。創造的な技術を学ぶ機会を提供し、包括的な全国教育カリキュラムを設けること (2) すべての教育環境において、女性や弱い立場に置かれる若者が直面する虐待、差別、搾取を排除すること (3) 包括的で質の高い基礎教育（義務教育）へのアクセスを改善するために必要な物理的インフラと制度的インフラを整備し、ジェンダーと障害に考慮した学校施設を提供すること (4) あらゆるレベルにおいて教員の採用、訓練、教育品質を強化すること (5) 現在および将来の民間部門のニーズを満たす包括的な21世紀対応の「技術及び職業教育・訓練カリキュラム」を設けること (6) 障害を持つ人々を含む、弱い立場に置かれる若者も「技術及び職業教育・訓練カリキュラム」にアクセスしやすくすること (7) 教員育成訓練や学術行政の改善を通じて、高等教育の質とアクセスを改善すること (8) 多言語および民族言語ベースのコンテンツの使用などを通じて、質の高い基礎教育へのアクセスを改善すること (9) 学校外教育活動へのアクセスを拡大し、質を向上させること (10) 就学前および幼稚園サービスへのアクセスを拡大し、質を向上させること
		戦略4.2 貧困層に配慮した国民健康保険を提供し、医療サービスを強化する
		(1) 不可欠な基礎的な医療サービスの提供、包括的な医療サービスの提供をパッケージ化し、管理すること (2) 保健医療への投資を公平に優先し、あらゆる形態の差別のない透明なシステムを確立すること (3) 国の規定とガイドラインに沿って包括的な町内健康推進計画を作成すること (4) 定期的なレビュー評価と改善のためのプロセスを行い、標準的な治療ガイドラインを作成および更新すること (5) 医療従事者の人事を含む医療保険に関する行政の最終的な決定権を州や管区に徐々に分散させること (6) 医療サービスの提供に必要な医学知識を深めるために、認定システムなどを通じて医療従事者のトレーニングを強化すること (7) 家族計画の認識を高め、性教育とヘルスケアサービスへのアクセスを拡大すること (8) エイズ、結核、マラリア、 Dengue 熱、肝炎、感染症、その他の伝染病などの流行を抑制し、治療すること (9) 非感染性疾患の管理を強化し、治療すること
		戦略4.3 社会的セーフティネットを拡大し、社会福祉サービスを提供すること
		(1) 全ての妊婦と2歳までの子供に手当の支給金額を上げること (2) 障害を持つ人々のための現金手当の実施を確実にすること (3) 3歳以上の子供のための普遍的な現金手当を導入すること (4) 学校給食プログラムをすべての公立学校に拡大すること (5) 人身売買を防止し、取締まりを強化すること (6) 学校中退を防ぎ、児童労働を防ぐための施策を実施すること (7) 薬物、アルコール、タバコなど発がん物質が含まれる有害な商品に関連する意識と教育プログラムを強化すること (8) 働く子供たちのための学校教育や、働く年齢までに保護し、その後職業訓練を受けさせる福祉サービスを提供すること (9) 貧しい人々のための公的雇用を紹介すること (10) 貧しい人々のための職業教育と訓練プログラムを紹介すること
		(1) 最低賃金の実施を継続すること (2) 障がい者手当と失業手当を導入すること (3) 高齢者に普遍的な現金給付を提供すること (4) 自然災害や人為的災害の影響を緩和し、適切に対応するために既存の社会福祉サービスと公的雇用プログラムを改善すること (15) 実行可能な場合、公的雇用プログラムを災害リスク管理にリンクすること
		戦略4.4 安全で栄養バランスの取れた食料を安定的に確保する
		(1) 質の高い食料を確保するため、食料の自給や栄養に関する国家計画、その他の関連ガイドラインを策定すること (2) 緊急時の栄養補給を含む、急性栄養失調への包括的なアプローチを探ること (3) 健康食品に関する意識を向上させるため、栄養教育とコミュニケーションを強化すること (4) 害虫、干ばつ、洪水に強い作物の栽培を促進すること (5) 緊急食糧備蓄の計画を立てること (6) 品種の保護や適切な種子の利用に関する知識を農家に提供すること (7) 農業関連の研究のため、動植物の遺伝資源を確保する保全施設を建設し、絶滅危機のあるものを分類し、管理すること (8) 食品および食品媒介感染の監視を強化すること
		戦略4.5 労働者の権利を保護し、移民労働者を含むすべての労働者の生産性を向上させる
		(1) 出生登録を行い、全ての人に行政サービスを提供すること (2) 合法で安全な労働移行サービスを促進すること (3) 移民労働者に国境を越えた金融サービスを提供すること (4) 海外在住者による国内経済への参加を促進するための対策を考察すること (5) 労働者の権利を保護し、移民労働者を含む全ての労働者に安全で安心な労働環境を提供すること

出所：Ministry of Planning and Finance (2018) を筆者が和訳したものの。

表 12：MSDP の戦略 1-5

柱3 人と地球環境	ゴール5 持続可能な環境開発	戦略5.1 生態系の保全とともにクリーンな環境を守る
		(1) 国家経済計画及び国家プロジェクトを含む全てのレベルでの開発、計画プロセスにおいて環境保全に焦点を当て、広範な環境保護意識を促進すること (2) 自然資産に有害なインセンティブ（補助金を含む）を改訂および対処、排除、段階的廃止、または改革し、天然資源の保全と持続可能性を促進すること (3) 天然資源の持続可能な生産、消費、使用を促進するために、全てのレベルで計画を実施すること (4) 持続可能な資源を備えた土地利用管理を通じて、自然生息地の喪失を減らし、劣化した自然生息地を回復し、違法な環境被害を防ぐこと (5) 環境保護に関する持続可能な政策と計画がより機能するために、土地利用監視システムを改善すること (6) 汚染された廃棄物によって人や生態系の健康に害が及ばないよう管理すること (7) 統合された資源計画と効果的かつ公平な管理を通じて、陸域、水域、沿岸と海域を保護し、国の保護区を整備すること (8) 環境規制の監視と施行を強化し、保護された動物種の違法取引、密猟、売買などの環境犯罪に対して真実に取り組むこと (9) 生物多様性国家戦略と関連する行動計画を実施すること (10) 絶滅危惧種の絶滅を防ぎ、その保全状況を改善すること (11) 侵略的な外来種の管理と防止を目的とした規制を強化すること (12) ジェンダーや若者のニーズ、民族や地域社会、貧しい人やその他の文化的配慮を考慮して、地域社会に不可欠なサービスを提供する生態系を回復し、保護すること (13) 環境破壊を招くような地元住民の生活スタイルを改良し、環境保護戦略として代替的な生活手段を提案すること
		戦略5.2 気候変動の回復力を高め、生計を保護しながら災害を減らし、低炭素経済成長経路への移行を促進する
		(1) 全ての産業の政策、計画、予算編成手順に災害リスクの軽減策と気候変動緩和策を含めること (2) 全ての産業で、気候変動に強く、環境に配慮した適応技術と管理手法を採用すること (3) 気候変動の側面から環境及び天然資源管理の計画、規制、規則に組み込むこと (4) 自然災害や気候条件のリスクの高まりを軽減するために、輸送システムを含むインフラ整備に低炭素技術への移行を促進すること (5) 災害と気候の回復力、低炭素とグリーンの特徴を活かして、産業の生産性と競争力を向上させること (6) リスクに効果的に対応するための包括的な災害・気候リスク管理システムを確立すること (7) 自然災害や気候変動による損失や被害を支援するために、性別や脆弱な民族団体のニーズを考慮して、危機に対応する社会的保護とリスク軽減資金を強化すること (8) 貧困世帯への支援、地域連携の強化、行政の適応能力を高めることで、気候によって引き起こされる災害の悪影響を軽減すること (9) グリーン経済への移行に備えてスキル開発を支援すること
		戦略5.3 環境の持続可能性を確保し、水と衛生への安全で公平なアクセスを可能にする
		(1) 集水域の統合水資源計画と管理を導入し、水資源が公平かつ持続的に使用され、ジェンダー固有のニーズに対応できるようにすること (2) 既存の給水サービスの提供データを作成し、既存の給水サービスを修理・改良し、新しい給水サービスの開発計画を進めること (3) 全ての国民に清潔で安全な水を確実に提供するため、町と村の水安全計画を策定すること (4) 地方政府、公共団体と協力して、水関連の問題に取り組むこと (5) 家庭用および飲用水の安心・安全に取り組むこと (6) 産業、商業、家庭、公共部門の廃棄物を管理し、環境的に安全な処分を実践すること (7) 衛生設備について家庭およびコミュニティレベルで知識が普及すること
		戦略5.4 適切なエネルギー生成ミックスを介して、手頃で信頼性の高いエネルギーを提供すること
		(1) 一次エネルギー供給ミックスで最速再生可能エネルギー源を達成すること (2) 風力、太陽光、水力、地熱、バイオエネルギーなどの再生可能エネルギー資源を住民の合意の下、スケールアップして使用すること (3) 自然環境と地域社会への悪影響を最小限に抑えながら、最小コストの発電拡大、セクター収益からの潜在的な資金調達を優先して、包括的な国および地方のエネルギー開発計画を策定、実施すること (4) エネルギーの生成と供給へのより多くの投資と民間部門の参加を可能にする政策、法律、規制、広範な優れたガバナンス行動を促進すること (5) 産業、商業、家庭、および公共部門におけるエネルギーの生成と分配、保全を促進すること (6) 州および管区政府と協力して、エネルギー問題における国境を越えた国際的な協力を促進すること (7) 生産者と消費者のニーズの適切なバランスをとる電力製品の価格設定（補助金の適切な使用を含む）に関する政策を策定すること (8) 農村地域の居住者が手頃な価格で持続可能なエネルギーにアクセスできるようにすること (9) 国産エネルギープロバイダーの民営化を含む、エネルギーの生成と供給への民間セクターの参加を促進する環境を構築すること
		戦略5.5 天然資源の配当が全ての国民に利益をもたらすよう土地と資源配分について計画を立てて実行すること
		(1) 適切な執行メカニズムによって実施されている天然資源の持続可能な管理、開発、取引に情報を提供すること、包括的で明確な規制の枠組みを確立すること (2) 革新的なメカニズムを使用して、国の長期的な利益のために採掘業から生み出される収益をより効果的かつ透明に管理すること (3) 鉱物部門の性質を改革し、政府の歳入と国民の生活の両方に貢献をしながら、持続可能で収益性の高いものになるようにすること (4) 採掘産業透明性イニシアティブの要件を満たすために必要な全ての対策の実施を大幅に加速すること (5) 天然資源ベースの産業に関する環境保護措置と規制管理を強化すること
		戦略5.6 歴史的、文化的中心地を効率的かつ持続可能な方法で管理すること
		(1) 人口構成に関連する懸念に焦点を当て、都市の土地管理やガバナンスに関連する政策の枠組みを強化すること (2) 気候変動、災害、衝突、その他の自然災害から保護するために、都市のインフラとサービスの性質を高めること (3) 二酸化炭素排出量の削減とエネルギー消費の削減による大幅な節約に重点を置いて、自然災害や人為的災害、その他の緊急事態に対する復元力を向上させるために、都市インフラを設計または評価、改造すること (4) 水管理（保持と網状化）や公共スペース（学習/図書館、公園など）など国民の生活に必要なサービスの提供を強化すること (5) 安全かつ便利で、すべての国民が利用できる学校の交通システムを含む持続可能な公共交通システムを開発すること (6) リサイクルと廃棄物の最小化の実践に関する教育と組み合わせた固形廃棄物の収集と管理システムを含む効率的な公的自治体サービスを提供すること (7) 貧困世帯のための低コストの住宅を含む国家住宅戦略を効果的に実施し、不法占拠者の再定住やスラム地域の改善を含む手頃な価格の住宅プロジェクトを実施すること (8) 経済発展と国民の生活に貢献するための観光業を推進すること (9) 都市世帯の土地の権利/所有権、財産権の執行を強化すること (10) エコツーリズムを推進し、文化遺産に関する観光業を保護すること

出所：Ministry of Planning and Finance (2018) を筆者が和訳したもの。

ミャンマーの経済開発及び貧困削減における持続可能な開発計画 (MSDP) の役割

表 13：MSDP 戦略の概説

柱1	ゴール1 安全保障	戦略 1.1	族武装勢力との政治対話、全国停戦協定に基づく民族間の平和
		戦略 1.2	天然資源の配分をめぐる民族間の紛争を阻止するための社会経済開発
		戦略 1.3	公正で独立した司法制度の実現
		戦略 1.4	官僚や政府組織における汚職問題の防止
		戦略 1.5	政策の透明性、政府の説明責任、市民参加型の強化
	ゴール2 財政金融政策	戦略2.1	財政金融政策や非公式送金システムの管理
		戦略2.2	国際収支や中央銀行の役割
		戦略2.3	税務管理に関するプロセス、税制度の改革
		戦略2.4	州と管区間の資源の配分、国家予算執行の適正化
		戦略2.5	国営企業の行政改善、民営化の促進
柱2	ゴール3 工業化	戦略3.1	農業・農村開発
		戦略3.2	中小企業の育成や投資誘致
		戦略3.3	市場に適した政策（マーケット・フレンドリー政策）の実施
		戦略3.4	ASEAN域内の貿易推進
		戦略3.5	工業化と貿易の推進に不可欠な国際取引、金融サービスの発展
		戦略3.6	海外直接投資を誘致するためのインフラ設備
		戦略3.7	工業化の推進に必要な共同研究や技術の進歩
柱3	ゴール4 人間開発	戦略4.1	教育環境の向上、国民の教育水準の向上、教育のジェンダー不平等の是正
		戦略4.2	医療環境の向上、貧困層向けの医療サービスの普及
		戦略4.3	手当の支給や福利厚生の充実
		戦略4.4	食料安全や食料の確保、農業開発
		戦略4.5	移民労働者におけるヒト・カネの動き
	ゴール5 環境保護	戦略5.1	経済開発と環境保護の両立、生物・自然の保護
		戦略5.2	自然災害や気候変動への対策
		戦略5.3	水に関する政策やごみ・廃棄物に関する政策
		戦略5.4	再生可能エネルギーの推進
		戦略5.5	天然資源の効果的・透明性のある活用
		戦略5.6	持続可能な経済開発に向けた都市計画、文化遺産の保護、観光業の促進

出所：表 8 から表 12 に基づいている。

5-2. SWOT 分析による MSPD の役割

SWOT 分析とは、Koshpasharin, Yasue (2014) によると、ある主体（企業や経済）を強み（Strength）、弱み（Weakness）、機会（Opportunity）、脅威（Threat）の4つの軸から評価する手法のことである。「強み」と「弱み」は主体の内部要因、「機会」と「脅威」は外部要因とされ、経済状況、技術革新といったマクロ要因、ビジネス戦略といったミクロ要因についての分析が行なわれる。SWOT 分析は民間企業では当たり前のように行われているが、実は行政にも適用することができる。淡路 (2017) によると、SWOT 分析とは政策形成の課題の決定で課題候補を抽出する重要かつ定番的なフレームワークであり、内外の環境分析で把握した「機会と脅威」、「強みと弱み」を活用して、機会と強みを活かした政策課題案を検討するものである。

例えば、ホクゲン経済研究所 (2001) は、SWOT 分析からみた新潟県内産業の現状と課題について考察した。新潟県経済の強みと弱みについて分析した結果、農業分野ではブランド米という強みを持っているが、低価格米志向などからブランド米は高価格とのイメージが弱みに変わっていること、工業分野では多様な産業が集積し、全国ベスト5を誇る生産品目も多く、全国をリードする業界も存在することが強みであること、地場産業の出荷額の減少幅が拡大していることが弱みとなっていること、観光分野では、施設数の増加率が全国の伸びを上回る強みを持っている一方で、一部の観光関連施設ではその数が減少している弱みを持っていることが考察された。

本研究では、SWOT 分析手法を用いてミャンマーの強み（Strength）、弱み（Weakness）、機会（Opportunity）、脅威（Threat）と考察し、ミャンマーの経済開発及び貧困削減におけるMSDPの役割について検討する。図7はミャンマーの経済開発及び貧困削減の視点から見たSWOT分析を示している。図7によると、ミャンマーの強みはまず、巨大市場である中国やインド、日系企業や多国籍企業が多く進出しているタイと国境を接するという地理的に優位性を持っていることである。

次に、豊富な天然資源と労働力、低賃金などが挙げられる。MSDPでは天然資源の効果的な活用と公平な分配、天然資源に関する政策の透明性、人材育成、教育水準の向上、環境に配慮した経済政策などが重要視されている。加えて、MSDPの各ゴールや戦略を詳しく見ると、ジェンダー不平等や弱い立場に置かれている少数民族に配慮した対策、全国の国民が参加できる包容力のある政策、公正・公平で民主的な考え方を基本とした政策が重点的に述べられている。したがって、MSDPが効果的に実現できれば、ミャンマーの強みをさらに生かすことができ、長期的には労働集約的産業の発展、工業化と貿易の促進、雇用創出と国民所得の上昇、人間開発の進歩と貧困削減が期待できる。なぜならば、本論文で検討したように、2010年以降ミャンマー経済成長を支えてきたのは外資系企業の投資による製造業やサービス業の発展であり、こうした発展に伴ってミャンマー経済がグローバル経済にアクセスすることができたからである。

これまでミャンマーは長期間にわたって国際社会から孤立し、軍政府による独裁的な体制が

続いていたが、グローバル市場への参入は、国際社会と再びリンクする大きな機会でもある。一方で、独立後から続いている民族武装勢力と国軍の間の対立や宗教をめぐる摩擦などによる国内の不安定、インフラ開発や人間開発の遅れなどがミャンマー経済発展を阻害する課題として依然として残されている。MSDPの各戦略を見ると、民族武装勢力と国軍との停戦合意を積極的に取り上げているものの、内戦の終結に必要な戦略は取り上げられていない。

その原因は、強い権力を維持している国軍の存在と、それを支え続ける「2008年ミャンマー連邦共和国憲法」である。「2008年ミャンマー連邦共和国憲法」では、連邦議会各院・地方議会の25%が軍人議席であることに加えて、憲法改正を阻む硬性憲法としての構造(433-436条)が存在している。つまり、この憲法は1988年クーデター以来20年間の軍政の影響が刻印されているものである(金子, 2018)。したがって、MSDPの柱1ゴール1の戦略でミャンマーの平和及び安全保障を実現するにはかなり限りがある。

ミャンマーは民主化の初期段階にあり、政治的不安定がまだ続いている中、前述したように2021年の軍事クーデターによって国内情勢がさらに複雑化している。国民統一政府(NGU)は「2008年ミャンマー連邦共和国憲法」を廃止すると発表したものの、現時点では宣言に留まっている。加えて、ミャンマーは軍事政権時代から中国とロシアとの外交が深く、特に中国による経済的影響がかなり大きい。外交関係及び国軍の組織を全面的に改革できるかが重要な鍵となる。MSDPの各戦略を詳しく見ると、民主化を進めるために必要な人権問題に関する政策、国際社会との協力や外交に関する政策、州と管区間の格差や不平等に関する政策、国軍と政府間の関係に関する政策が不十分であることが見受けられる。要するに、MSDPには課題が多く残されており、MSDPはミャンマーの経済開発及び貧困削減に一定程度貢献はできる一方で、ミャンマーの弱みを完全に改善し、国全体の平和、安全保障、持続可能な経済開発を実現することは難しいと考えられる。

現在、クーデターで混乱するミャンマーでは政府は難しいかじ取りを迫られている。今後ミャンマーの持続可能な経済開発には、政府と国軍は互いの立場を尊重しながら、経済発展のためにいかにして相互協力ができるか、MSDPがどのような形で行われるのかが重要な鍵となるであろう。

図7：SWOT分析（経済開発及び貧困削減の視点から）

<p style="text-align: center;">強み</p> <p>地理的な優位性 豊富な天然資源 豊富な労働力 低賃金</p>	<p style="text-align: center;">弱み</p> <p>国軍と民族間の対立 政治的不安定 インフラの未発達 人間開発の遅れ</p>
<p style="text-align: center;">機会</p> <p>資源の合理的配分 公正な司法の保証 政策の透明性、包容性の拡大 財政・金融の安定化 工業化・貿易・投資の進展 労働集約的産業の発展 人間開発、環境保全の進歩 貧困削減</p>	<p style="text-align: center;">脅威</p> <p>憲法改正 政府と国軍との関係 外交関係 人権問題 国軍の組織改革 州と管区間の格差</p>

出所：筆者作成。

6. おわりに

本論文では、ミャンマーの人間開発や貧困問題に着目し、ミャンマー経済の動向を概観するとともに、ケイパビリティ・アプローチによる社会経済開発指数を算出した。次に、経済開発及び貧困削減における MSDP の役割について SWOT 分析手法を用いて考察した。以下では本研究で考察した点について整理する。

- ① ミャンマーは国家法秩序回復評議会による民主化の遅れや政治的不透明を理由に 2000 年代以降欧米諸国から経済制裁が課せられ、都市部の外国所有の工場が相次いで撤退し、国家経済は徐々に国際社会から離れ、孤立していた。
- ② 2011 年に民政移管が果たされ、政府は民族武装勢力と国軍の間で停戦合意を実施するなど平和構築や民主主義を推進した。結果的に、年平均 GDP 成長率は 2011 年の 5.5% から 2012 年には 7.3% にまで上昇し、経済発展の兆しが見えてきた。
- ③ 産業構造を見ると、2005-2006 年度の GDP に占める産業構造の割合は第一次産業が 46.7% で半分近くを占めていたのに対して、2018 年には半分以下まで縮小した。第二次産業は 2005-2006 年度に比べて 2 倍程度拡大し、第三次産業も 2010 年以降徐々にシェアが拡

大している。ミャンマーでは産業構造の変化が見られつつあり、特に、第二次産業の成長は、製造業の進展、技術の進歩、雇用創出などにつながるため、工業化に重要な役割を果たすことが期待されている。

- ④ ミャンマーの主要産業は農業や天然ガスであり、第一次産業の就業者割合は2005年の56.1%から2018年に48.1%と低下傾向にあるものの労働人口の半分近くは第一次産業に従事している。ミャンマーでは第二次産業が発展してきたとはいえ未だ農業を中心とする第一次産業は国家経済及び国民の社会経済を支える主要産業である。
- ⑤ 第一次産業には様々な課題が潜んでいる。農業の生産性は近隣国と比べると、まだ低いレベルに留まっており、灌漑用水路の開発、種子の品質管理、肥料や農薬の適切な使用、農業機械の普及などが未発達である。牛耕や人手による伝統的な農作業がまだ多く、農業機械の適正・適所での使用教育と指導体制を構築する方策が必要で、生産性向上のための農業開発政策が必要である。
- ⑥ 対外貿易状況を見ると、開放経済や民主化の推進に伴って貿易が徐々に進展し、輸出総額は2005-2006年度の35億米ドルから、2017-2018年度には164億米ドルにまで拡大した。また、一人当たり名目GDPは2005-2006年度の約8万チャットから2017-2018年度には119万チャットにまで14倍も増加した。こうした対外貿易やGDPの上昇には海外直接投資の役割が非常に大きかった。
- ⑦ 海外直接投資の受け入れ状況を見ると、2017-2018年度は175の外国企業と約33億米ドル、2018-2019年度は282の外国企業と約41億米の投資が認可された。1990年の投資受け入れ額は1.6億米ドルだったのに対し、2010年に9億米ドル、2019年には23億米ドルにまで増加した。
- ⑧ 政府は海外直接投資をさらに誘致するために、工業団地の建設、経済特区の整備に力を入れた。2014年に制定された経済特区法に基づき、3つの経済特別地区が建設され、20カ国から120の外資系企業の投資が認可された。また、2016年の欧米諸国による経済制裁解除以降ASEAN自由貿易連携の一員として再スタートを切った。
- ⑨ 人間開発状況を見ると、保健医療状況、所得状況、生活インフラ状況は改善しているが、教育状況は改善しておらず、貧困状況を見ると、国民のおよそ4人に1人が貧困生活を強いられている。全国の貧困率の推移を見ると、1997年の22.9%から2005年には48.2%にまで急激に上昇し、その後、2010年に42.4%、2015年に32.1%、2017年に24.8%と低下してきたものの1997年時点より貧困率が高い。
- ⑩ 農村地域の貧困率は、2005年をピークに低下してきたものの、都市より3倍程度高く、深刻化している。また、州と管区間の格差が大きく、2017年の貧困率が最も低いマンダレー管区(13.2%)と貧困率が最も高いチン州(58.0%)の差は4.4倍に上る。貧困層の9割近くが農村地域に居住しており、この状況は2005年以降それほど変わらず、ミャンマーでは農村

地域の貧困問題はかなり深刻している。

- ⑪ 農村地域では、農業従事者が多く居住しており、農業機械の未普及、伝統的な栽培方法、ハード・ソフトインフラの未発達により農業の生産性が低く、農業従事者の世帯収入が改善しないのである。農村開発及び農業開発の遅れが農村地域の貧困問題を悪化させている要因の一つである。
- ⑫ 国内情勢を見ると、ミャンマーは多民族国家で、40年以上前から民族武装勢力と国軍の間で戦闘が続いている。2021年現在、軍事クーデターによって国内情勢が一層複雑化している。民主化を取り戻すためには人権問題、外交、国際関係に取り組み、民主的な新政権の樹立、憲法改正、平和構築などの政治的政策が求められている。
- ⑬ MSDPの概要を見ると、平和と安定、繁栄とパートナーシップ、人と地球環境という三つの柱があり、経済政策に加えて、政治及び人間開発などの非経済的な政策が組み込まれている。MSDPでは天然資源の効果的な活用と公平な分配、天然資源に関する政策の透明性、人材育成、教育水準の向上、環境に配慮した経済政策などが重要視され、ジェンダー不平等や弱い立場に置かれている少数民族に配慮した対策、全国の国民が参加できる包容力のある政策、公正・公平で民主的な考え方を基本とした政策が重点的に述べられている。
- ⑭ MSDPの各戦略が効果的に実現できれば、ミャンマーの強みをさらに生かすことができ、長期的には労働集約的産業の発展、工業化と貿易の促進、雇用創出と国民所得の上昇、人間開発の進歩と貧困削減が期待できる。
- ⑮ MSDPの各戦略を見ると、民族武装勢力と国軍との停戦合意を積極的に取り上げているものの、内戦の終結に必要な戦略は取り上げられていない。また、民主化を進めるために必要な人権問題に関する政策、国際社会との協力や外交に関する政策、州と管区間の格差や不平等に関する政策、国軍と政府間の関係に関する政策が不十分であることが見受けられる。
- ⑯ MSDPはミャンマーの経済発展及び貧困削減に一定程度貢献はできる一方で、ミャンマーの弱みを完全に改善し、国全体の平和、安全保障、持続可能な経済開発を実現することは難しい。
- ⑰ ミャンマーの持続可能な経済開発には、経済・社会政策に加えて、連邦国家及び連邦軍を樹立すること、「2008年ミャンマー連邦共和国憲法」を完全に廃止すること、平和構築や民主化を推進していくことが強く求められている。

参考文献

- 淡路富男、2017、「これからの政策形成に必要な戦略的思考に基づく手法 10⑦手法(4) 行政版：クロス SWOT 分析で政策課題と政策を検討する」、公務員の「戦略的政策形成」講座、
<http://www.3keizaireport.com/file/str7.pdf>
- 金子由芳、2018、「ミャンマー 2008 年憲法における統治機構の特色と展開」『国際協力論集』、第 25 巻 第 2 号、神戸大学大学院国際協力研究科。
- 工藤年博著、尾高煌之助・三重野文晴編、2012、「ミャンマー軍政下の工業発展」『ミャンマー経済の新しい光』、勁草書房。
- 工藤年博、渡邊真理子、2013、「ミャンマーの資源外交と中国（特集：世界の資源外交資源—外交の新展開）」、『アジア研ワールド・トレンド』、アジア経済研究所。
- 工藤年博、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。
- 櫻井文海、2015、「東南アジアの農業機械化の現状と課題」『農業食料工学会誌』、農業食料工学会、77 巻 4 号 p.231-237。
- セン・アマルティア、2002、『貧困の克服—アジア発展の鍵は何か』（大石りら訳）集英社。
- 高橋昭雄著・永井浩編、2016、「体制転換とミャンマー農村の社会経済変容」、『アウンサンスーパー政権のミャンマー—民主化の行方と新たな発展モデル』、明石書店。
- トム クレーマー、2012、「ミャンマーの少数民族紛争」、『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』、日本貿易振興機構アジア経済研究所。
- 中嶋滋、2019、「ミャンマーにおける SDGs 実現に向けた取り組み」、『大原社会問題研究所雑誌』、No.726、法政大学大原社会問題研究所。
- 日本アセアンセンター、2020、『ASEAN マップ』、国際機関日本アセアンセンター。
- 西澤信善、2000、『ミャンマーの経済改革と開放政策』、勁草書房。
- ホクギン経済研究所、2011、「SWOT 分析からみた新潟県経済の現状と課題」、『ホクギンクォーターリー—21』、第 165 号。
- 本間徹、2019、「投資に関するミャンマー国家計画・経済政策・投資促進計画」、独立行政法人国際協力機構。
- Asian Development Bank. 2019. *Asian Development Outlook*. Asian Development Bank.
- Central Statistical Organization. 2019. *Statistical Year Book*. Central Statistical Organization.
- International Monetary Fund, Database. <https://www.imf.org/en/Data>
- JICA、2017、『ミャンマー連邦共和国プライマリーヘルスケア拡充に関する情報収集・確認調査調査報告書』、JICA。

- Koshpasharin Sirisak, Yasue Kensuke. 2014. *Study on the Development Potential of the Content Industry in East Asia and the ASEAN Region*, ERIA Research Project Report 2012-13.
- Ministry of Planning and Finance. 2018. Myanmar Sustainable Development plan 2018-2030. Ministry of Planning and Finance.
- Ministry of Planning, Finance and Industry. 2019. *Selected Monthly Economic Indicators*. Central Statistical Organization.
- Ministry of Planning and Finance. 2019. *Myanmar Living Conditions Survey, 2017*. Central Statistical Organization.
- Mrat Kay Khine, Hia Myet Thwe. 2020. "Legal Reform in Myanmar and its Relationship with SDGs Goal 16". ICCLC News. 公益財団法人国際民商事法センター、第 69号。
- NNA. 2018. 「ミャンマー農業ビジネス③農業機械のマーケット概況—NNA」
https://www.nna.jp/corp_contents/service/research/contents/mm_agri3/
- OECD 開発センター編、門田清訳、2015、『ミャンマーの多角的分析 OECD 第一次診断評価報告書』、明石書店。
- OECD. 2021. *Economic Outlook for Southeast Asia, China and India*. OECD.
- Sen, Amartya. 1999. *Beyond the Crisis-Development Strategies in Asia*. Singapore : Institute of Southeast Asia Studies.
- Sen, Amartya. 2001. *Development as Freedom*. London : Oxford University Press.
- Settlement and Land Records Department. 2013. *Myanmar Census of Agriculture*. Ministry of Agriculture and Irrigation.
- Thi Dar Nwe. 2018. "Myanmar National Processes of SDG Implementation". International Practices on SDG Implementation.
- Thura Tun. 2016. "SDGs in Myanmar".
https://www.asef.org/images/docs/0.%20MDI_Myanmar%20Progress%20on%20SDGs.pdf
- UNDP. *Human Development Report*. Various issues.UNDP.
- United Nations. 2019. World Population Prospects.
<https://population.un.org/wpp/Download/Standard/Population/>
- World Bank. Database. <https://data.worldbank.org/>
- World Bank. 2018. "Myanmar Economic Monitor", World Bank. Ministry of Planning and Finance (MOPF), the Ministry of Commerce (MOC) and the Central Bank of Myanmar (CBM).

The Role of Myanmar Sustainable Development Plan (MSDP) for Economic Development and Poverty Eradication

AYE Chan Pwint

Abstract

This study attempts to verify the role of the Myanmar Sustainable Development Plan (MSDP) for economic development and poverty eradication from the multidimensional aspects and also attempts to calculate the socio-economic development index based on the capability approach. Since the transition to civilian government in 2011, modernization of economic and foreign direct investment has resulted in rapid economic growth. With the promotion of the open economy and democratization, foreign trade has progressed, total exports have increased more than four times and GDP per capita has also increased about 14 times compared to 2005-2006.

The main industries of Myanmar are agricultural processing industries and natural gas, with nearly half of the working population engaged in primary industries. Since agricultural productivity is still low compared to neighboring countries, promotion of agricultural development plan such as quality control of seeds, proper use of fertilizers and pesticides and dissemination of agricultural machinery is required. Considering the human development situation of the people, the health care situation and living condition have improved, but the education situation has not improved.

Examining the actual situation of poverty and inequality, poverty in Myanmar has declined substantially, and one in four are still poor. Although the poverty rate in rural areas has declined, it is about three times higher than in urban areas, and nearly 90% of the poor live in rural areas. This situation has not changed much since 2005, in fact, the problem of poverty in rural areas has become more

serious. In the evaluation of each MSDP strategies, the efficient use of natural resources, promotion human resource development, improvement of education level, environmentally- friendly economic policy reform, encouragement of gender equality and provision of all- inclusive policies are emphasized.

According to the SWOT analysis, it can be expected to develop industrialization, labor-intensive industries, trade, employment and income opportunities, human development and poverty eradication by implementing the MSDP strategies. On the other hand, MSDP strategies does not cover the strategies necessary to end the ethnic conflict, such as human rights issues necessary for promoting democratization, international cooperation, diplomatic strategies, and strategies for disparities and inequality between states and divisions are insufficient. This study could verify that MSDP could be contribute to Myanmar's economic development and poverty eradication, but it will be difficult to achieve national peace, security and sustainable economic development.