

この機動研究成果報告書は、加筆・修正および編集を行い改めてeBook (EPUB/PDF) として刊行されました。無料でダウンロード可能ですので、eBook版をご利用ください。なお、第1章、第2章、第6章、第8章については、本報告書の内容に誤りがありましたので該当章の末尾に正誤表を掲載しました。お詫びして訂正いたします。
https://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Books/Jpn_Books/eBook/202403_02.html

第9章

日本の対ミャンマーODA ——拡大と凍結の論理——

工藤 年博

経済基礎データ

GDP (2022 年)	594 億ドル
一人当たり GDP (2022 年)	1,096 ドル
一人当たり GNI (2022 年)	1,210 ドル
人口 (2022 年)	5,418 万人
ミレニアル世代比率 (2014 年)	23.1%
Z 世代比率 (2014 年)	28.0%
α 世代比率 (2014 年)	18.5%
失業率 (2020 年)	1.5%
貧困率 (国内基準、2017 年)	24.8%
インフレ率 (2022 年度)	14.0%
名目為替レート (2022 年 12 月)	1 ドル=2,110 チャット
経常収支の対 GDP 比率 (2022 年度)	-5.9%
輸出の対 GDP 比率 (2022 年)	28.8%
輸入の対 GDP 比率 (2022 年)	29.3%
輸出上位 3 品目 (HS2 桁)	27(鉱物性燃料、主に天然ガス) 61・62(衣類、主にニット・布帛) 7(野菜及び塊茎、主に豆)
輸入上位 3 品目 (HS2 桁)	27(鉱物性燃料、主に石油) 84(機械及び部品) 15(油脂、主にパーム油)
日本の直接投資 (億円、2022 年)	9 億円
日本の援助実績 (OECD/DAC 報告基準、支出純額ベース、2021 年)	4 億 463 万ドル

(注) 世代別人口比率は、ミレニアル世代を 25～39 歳、Z 世代を 10～24 歳、α 世代を 0～9 歳 (すべて 2021 年時点) として算出。

(出所) 世代別人口比率は Department of Population, Ministry of Immigration and Population (2015)、輸出入上位品目は Global Trade Atlas、日本の直接投資は財務省ウェブサイト (https://www.mof.go.jp/policy/international_policy/reference/balance_of_payments/bpfidii.htm)、日本の援助実績は外務省国際協力局編 (2021)、インフレ率と経常収支の対 GDP 比率は World Bank, Myanmar Economic Monitor, June 2023

(<https://www.worldbank.org/en/country/myanmar/publication/myanmar-economic-monitor-reports>)、その他は World Development Indicators (<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators/preview/on#>)。

2022 年の経済概況

ミャンマーの 2022/23 年度（10-9 月）の世界銀行による GDP 成長率の予測は 3% となり、コロナ禍とクーデターの混乱で 2020/21 年度にマイナス 18% を記録して以降、2 年連続の回復見込みとなった。しかし、ミャンマー経済は引き続き、マクロ経済の不安定、外貨・為替に関する当局の規制強化、民主派勢力・少数民族勢力と国軍との紛争の継続、物流の混乱、インフレ高進、電力不足などにより制約されている。一人当たり GDP は 2019/20 年度の水準を、依然として 13% 下回る。2023 年 8 月 1 日に非常事態宣言が再び延長され、2023 年中に予定されていた総選挙の実施はなくなった。政治の不安定と紛争の継続により、経済の先行きは相変わらず不透明である。

はじめに

日本とミャンマーは長く複雑な歴史的関係をもってきた。1948 年の独立後、ミャンマーの政治体制は議会制民主主義体制（1948-62 年）、ネーウィン将軍率いた軍事政権（1962-1974 年）、ビルマ社会主義計画党（Burma Socialist Programme Party: BSPP）による一党支配体制（1974-88 年）、主にタンシュエ将軍が率いた軍事政権（1988-2011 年）、2008 年憲法体制下のテインセイン政権（2011-2016 年）、同憲法下のアウンサン・スーチー政権（2016-2021 年、以下スーチー）と目まぐるしく変わってきた。独立後、両国間にはそれなりの経済関係はあった。例えば、戦後日本の食料不足の時代にビルマ米が輸入され、日本人を飢餓から救ったエピソードはよく知られている¹。

しかし、長い歴史を通じて両国の関係にもっとも大きな影響を与えてきたものは、日本からミャンマーに供与された賠償、準賠償を経ての政府開発援助（Official Development Assistance: ODA）であった。ミャンマーは 1960 年代から 1980 年代にかけて「ビルマ式社会主義」下できわめて閉鎖的な対外政策をとり、当時の ASEAN 諸国が西側先進国との貿易を拡大し、海外投資を歓迎していたのと対照的に、ミャンマーでは国家が対外貿易を管理し、海外資本を受け入れることもなかった。こうした政策環境にあって、日本とミャンマーの経済関係はいきおい ODA の供与とそれに関連する事業に限定されていたのである。

日本の対ミャンマー ODA が急拡大した時期は 2 回あった。1 回目は 1970 年代後半から 1988 年までである。この時期、権力を握っていたネーウィン将軍（後に大統領）は 1974 年に軍政から 12 年ぶりの民政移管を実現し、限定的ではあるが経済改革・対

¹ 当時のミャンマー米の輸入の経緯については吉次（2021）を参照。

外開放に舵を切った。軍服を脱ぎ大統領に就任したネーウインは、この改革開放を成功させるため日本に支援を求めた。日本はネーウインの要請に積極的に応じ、対ミャンマーODAを急拡大させた。しかし、1988年の軍事クーデターにより日本の援助は凍結された。

2回目は2011年から2021年までの10年間である。長く軍政を率いてきたタンシュエ議長²は、2011年に23年ぶりの民政移管を実現した。新たに誕生した「民主政権」で大統領に就任したのは、国軍序列4位のテインセイン元将軍であった。国内外の識者は軍政の事実上の継続を予想した。しかし、テインセイン大統領は予想に反し、それまでの軍政の政策を覆し、大胆な改革開放路線に舵を切った。欧米諸国からの制裁が徐々に解除されるなか、日本はテインセイン政権の改革を支えるべく対ミャンマーODAを再開、急拡大させた。2016年にはスーチー政権が誕生し、支援は加速した。しかし、2021年2月の「クーデター」³により日本の援助は、既存案件を除き再び凍結された。

このように日本の対ミャンマーODAは、同じような歴史的パターンを2回経験している。いずれの時も、日本はミャンマーにおける民政移管と経済改革への動きを高く評価し、そうした動きを後押しするために積極的な支援に動いた。対ミャンマーODAは急拡大したが、再びクーデターにより「民主政権」が倒され、ODAの新規案件の凍結に至った。しかし、日本は既存案件は中止せず、ミャンマー国内の民主派勢力、欧米諸国を中心とする国際社会、国内外の人権NGOなどから厳しい批判を浴びた。

日本がこうした急拡大と中途半端な凍結を繰り返すのは、日本の援助に理念がない、あるいは日本の援助は商業主義で自国（または自国企業）の経済利益ばかりを求めているからであると指摘されることがある⁴。もし日本の援助の理念が明確であれば、今回のクーデター後に援助を凍結し、欧米諸国と軌を一にして制裁にも踏み出すことができ

² 1988年にクーデターで全権を掌握したミャンマー国軍は最高意思決定機関として国家法秩序回復評議会（State Law and Order Restoration Council：SLORC）を設立した。タンシュエ上級大将は1992年にSLORC議長に就任した。1997年にSLORCは国家平和発展評議会（State Peace and Development Council：SPDC）に改組されたが、タンシュエは2011年の民政移管まで議長に留まった。

³ 国軍はミンアウンフライン総司令官による全権掌握を、2008年憲法に則った措置であると主張している。実際、2021年2月1日には憲法規定にある国防治安評議会が開催され、ミンスエ大統領代行が非常事態を宣言し、全権を総司令官に移譲した。しかし、本来この評議会を招集すべき与党・国民民主連盟（National League for Democracy：NLD）のウインミン大統領はその日の早朝に国軍に拘束されており、開催された国防治安評議会が憲法規定に則るものとは考えにくい。本章では、以降、括弧をはずしてクーデターと記述する。

⁴ 日本のODA批判に関しては、佐藤仁（2021）の「第6章 続出するODA批判 「問題案件」はなぜある時期に集中したのか」（157-186ページ）」に詳しい。

たのであろうか。あるいは逆に、日本援助が日本の国益、とくに日本企業の利益を前面に掲げて供与されていたものであれば、ミャンマー民主派や欧米諸国を中心とする国際社会から非難されようとも ODA を継続することができたのであろうか。

クーデター後に噴出した日本の対ミャンマー ODA に対する批判を客観的に評価するためには、その歴史を振り返る必要がある。そもそも日本はなぜミャンマーにかくも大きな ODA を供与したのか。とくに 2 回目の拡大は異例ともいえる規模とスピードで進展しており、これをミャンマー側の変化だけで説明することは難しい。動機（すなわち原因）が分からなければ、行動（すなわち結果）を理解することはできない。そして、日本の対ミャンマー ODA の拡大と凍結の動機を理解するためには、その歴史的背景を知らなければならない。

本章では、日本の対ミャンマー ODA が急拡大と凍結を繰り返した原因を、ミャンマー側の政治体制の変化に加えて、日本の援助政策の変遷という日本側の視点からも検討する。日本が 2 回の対ミャンマー ODA を拡大した動機はなんだったのか。それを明らかにしたうえで、援助拡大と凍結の功罪、とくに 2010 年代のそれを検証したい。本章の構成は次のとおりである。第 1 節では、日緬経済関係を貿易、投資、援助の側面から概観する。中国の台頭により貿易・投資における日本の地位が低下するなかで、両国の経済関係の中心は ODA を通じたものになっていった。第 2 節では、対ミャンマー ODA が急拡大と凍結を繰り返した原因を、日本の援助政策の変遷というスコープを通じて理解する。第 3 節では、とくに 2010 年代の急拡大期の対ミャンマー ODA に焦点をあて、その功罪を検証する。

第 1 節 中国の台頭と日緬経済関係

はじめに、ミャンマーの対外経済の変化を概観する。1990 年代以降の中国経済の拡大と中緬経済関係の緊密化にともない、ミャンマーの対外経済において日本の役割は縮小傾向にあった。

1-1 対外貿易と外国投資

ミャンマーの対外貿易をみてみよう。1988 年以前、ミャンマーではネーウインが主導する「ビルマ式社会主義」(Burmese Way to Socialism) の下で、対外貿易は厳しい国家の管理下におかれていた。実際にはタイとの陸路を使った国境密貿易が活発に行われ、街の市場には密輸品が溢れていたが、貿易統計には表れてこなかった。国際通貨基金 (International Monetary Fund : IMF) の貿易統計 (Direction of Trade) によれば、1988 年時点で日本はミャンマーの全輸入の 4 割を占める圧倒的な輸入相手国であった。これは日本が供与した ODA 関連物資の輸入が大きかったからである。1988 年の軍事クーデターにより日本が ODA を停止すると、ミャンマーの貿易パートナーとしての日本の

地位は著しく低下した。

ミャンマーの対外貿易においては、日本に代わって、中国、タイ、シンガポールといった近隣諸国の比率が高まった。これは、第一にビルマ式社会主義時代に非合法とされてきた中国やタイとの国境貿易が 1990 年代以降合法化され貿易統計に登場したこと、第二に中国やタイが工業化し、シンガポール経由でミャンマーへの工業製品・原材料の輸出が増加したこと、第三にミャンマーからの天然ガス輸出が 1990 年代後半以降タイへ、2000 年代以降中国へ本格化したこと等による。とくに、中国は 2018 年時点でミャンマーの輸出入のいずれにおいても、約 3 分の 1 を占める最大貿易パートナーとなった。また、中国にタイ及びシンガポールを加えた 3 か国だけで、ミャンマーの輸出入いずれにおいても約 6 割を占めた。

ミャンマーは前の軍政時代（1988-2011 年）を通じて欧米から貿易・投資を制限される厳しい制裁を科されてきたが、それでもミャンマー経済が崩壊することがなかったのは、こうした近隣諸国との貿易関係を維持、発展させることができたからである。このことは、現在の軍政に対する国際社会の制裁の効果を考えるうえでも見逃せない。中国、タイ、シンガポール、そして近年はインドも含めた近隣諸国との貿易が遮断されない限り、ミャンマー軍政が欧米諸国の制裁に屈する可能性は小さい。

さて、ミャンマーの貿易における近隣諸国の位置づけが向上するにつれ、貿易パートナーとしての日本のポジションは低下した。2010 年代以降、ミャンマーは安価な労働力と特惠関税を活用して日本への衣料品の輸出を増やしているものの、それ以外に目立った品目はない。日本からミャンマーへの輸入シェアも低下した。

つぎに、ミャンマーの海外投資の受入れ動向についてみてみよう。表 1（ミャンマーの海外投資認可額）の(a)表は前の軍政が 1988 年 11 月に海外投資法（外国投資法）を制定してから、2011 年 3 月に民政移管するまでの約 22 年間の海外投資認可の累計額である。(b)表は民政移管後の 12 年間を含む 2023 年 3 月までの同累計額である⁵。2つの表を比べると、民政移管後の 12 年間に認可された海外投資が前の軍政時代 22 年間に認可されたその件数で 4 倍、額で 1.6 倍と増加していることがわかる。2011 年以降の「民主化」と国際経済環境の好転により、ミャンマーは「アジア最後のフロンティア」と称され、海外投資家にとって魅力ある投資先となったからである。

民政移管後の欧米諸国による制裁解除にともない、西側先進国の企業の投資が増え、中国企業による投資は停滞するかと思われた。しかし、実際には海外投資認可額におけ

⁵ ただし、2つの表はミャンマー投資委員会（Myanmar Investment Commission: MIC）による認可ベースであり、実際には実行されなかった案件も含まれる点に留意が必要である。とくに中国プロジェクトには認可後に実行されなかったケースがみられる。また、この数字には撤退した案件の数と投資額も含まれている。

る中国のシェアが大きく低下することはなかった。この間、シェアを大きく伸ばしたのはシンガポールであり、シェアを低下させたのはタイであった。ただし、シンガポールからの投資にはシンガポール企業の他に日本などの先進各国の多国籍企業の迂回投資も含まれている点に注意が必要である。

ミャンマーの海外投資認可額における日本のシェアは、2023年3月時点においても2%に留まっている。海外投資においても日本のプレゼンスは中国、シンガポール、タイの3か国と比して小さい。ただし、この数字で捉えられているのはミャンマー投資委員会（MIC）が認可した案件のみである。2014年度以降は、日緬両政府が主導して開発したティラワ経済特区（Thilawa Special Economic Zone：Thilawa SEZ）が独自に認可した案件も存在する。また、MIC及びSEZの認可案件のなかには日本企業によるものであっても、シンガポールなど第3国を経由して投資されるケースもある。図1はMICの事務局である投資企業管理局（Directorate of Investment and Company Administration: DICA）の日本デスクが、日本企業による第3国経由からの投資を含めた数字を計算し、示したものである。実際には、2014年度以降の日系企業の対ミャンマー投資額は相当大きいことがわかる。

表1 ミャンマーの海外投資認可累計額

(a) 2011年3月31日時点

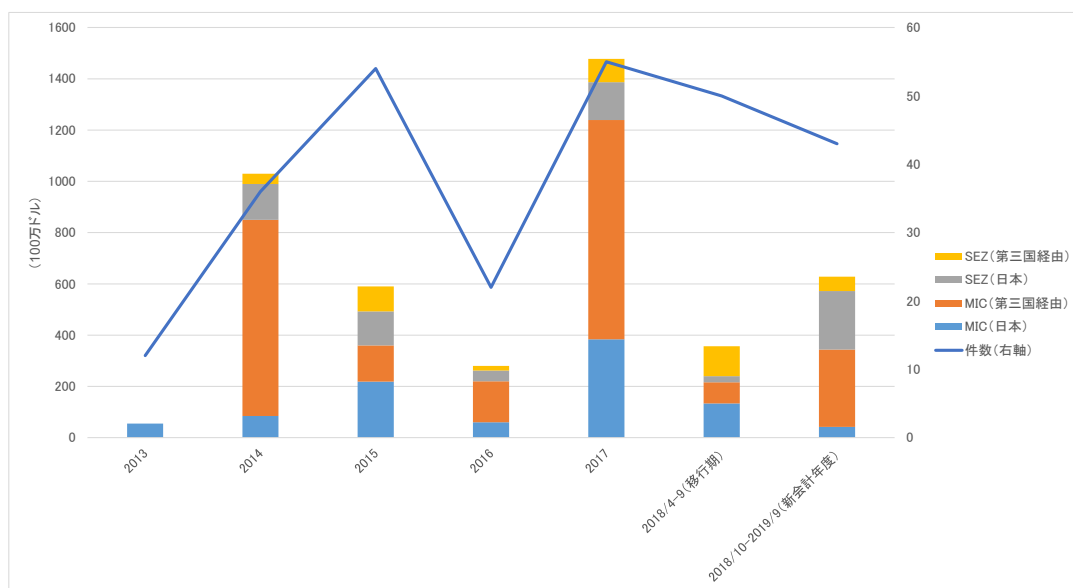
投資国	件数	投資額 (100万ドル)	シェア (%)	1件当たり投資額 (1001万ドル)
中国	32	9603.2	26.0%	300.1
タイ	61	9568.1	26.5%	156.9
香港	38	6308.5	17.5%	166.0
韓国	47	2915.7	8.1%	62.0
イギリス ¹⁾	51	2660.0	7.4%	52.2
シンガポール	74	1818.6	5.0%	24.6
その他	151	3180.5	8.8%	21.1
合計	454	36054.6	100.0%	79.4

(b) 2023年3月31日時点

投資国	件数	投資額 (100万ドル)	シェア (%)	1件当たり投資額 (1001万ドル)
シンガポール	369	25838.5	27.9%	70.0
中国	589	21749.4	23.5%	36.9
タイ	154	11609.6	12.5%	75.4
香港	289	10011.9	10.8%	34.6
イギリス ¹⁾	110	7482.6	8.1%	68.0
韓国	197	4201.0	4.5%	21.3
ベトナム	31	2224.5	2.4%	71.8
その他	430	9488.6	10.2%	22.1
<参考>日本	126	1865.7	2.0%	14.8
合計	2264	92606.1	100.0%	40.9

(注) 1) イギリス領のバージン諸島、バミューダ諸島、ケイマン諸島を含む。
(出所) CSO, Selected Monthly Economic Indicators (各月版)。

図1 日本企業の直接投資動向の推移（日本及び第三国経由投資）

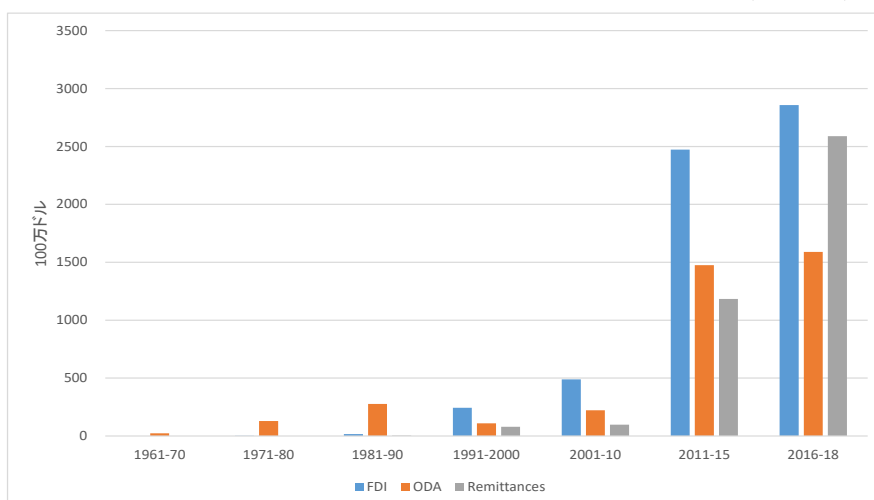


(出所) DICA Japan Desk.

1-2 政府開発援助（ODA）と海外からの送金

最後に、ミャンマーの外貨獲得源として、海外投資に加えてODAと海外出稼ぎ労働者からの送金についてみておこう。産業基盤が弱くかつ石油製品を自給できないミャンマーは、機械設備などの資本財や工業原材料、ディーゼル・ガソリンなどのエネルギー、さらには食用油などの食品や日用品にいたるまで幅広く輸入財に依存してきた。そのため貿易収支は赤字傾向にあり、これをファイナンスするために海外投資、ODA、海外出稼ぎ労働者からの送金が重要であった。

図2 海外直接投資、政府開発援助、海外送金受取額（年平均）



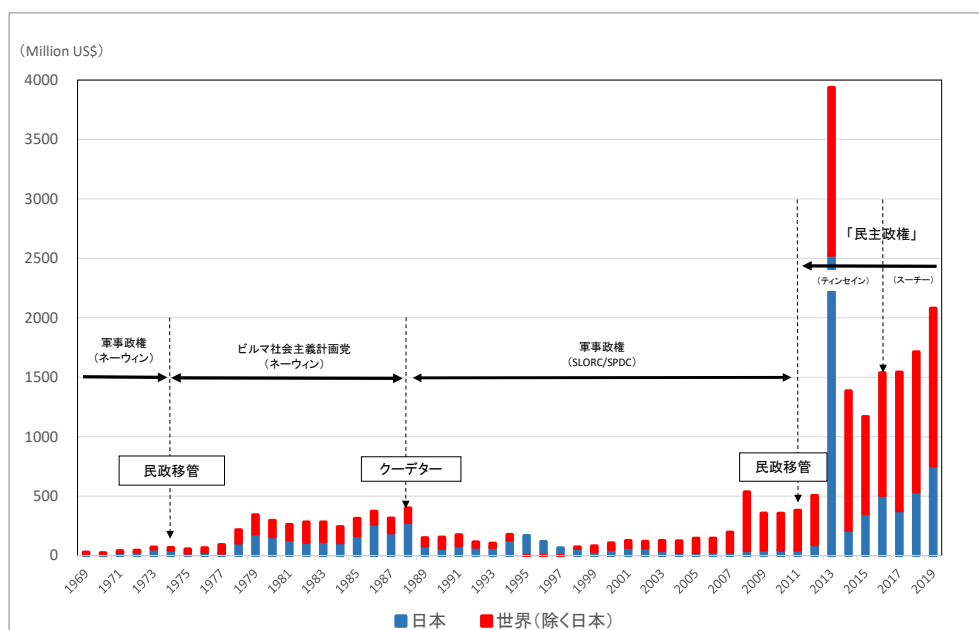
(出所) World Bank, *World Development Indicators*.

図2は各期間ごとのそれぞれの項目の年平均受取額を示したものである。海外投資についてはすでに述べたが、ODA および海外出稼ぎ労働者からの送金も2011年以降大幅に増加していることがわかる。海外出稼ぎ労働者からの送金はそれまでフンディと呼ばれる地下送金ネットワークで送られていたが、民政移管後は銀行を通じて送られるようになった。一方、ODAについては2011年以降の「民主化」と経済改革を受けて、先進各国や国際金融機関が供与を大幅に増やした。2011年以降、年平均約15億ドルのODAが世界各国から供与された。海外投資と併せて、ミャンマーの経済成長に大きく貢献したはずである。最大のドナーは日本であった。貿易・投資における日本の位置づけの後退に比して、ODAに関しては日本は圧倒的な存在感を示した。

第2節 日本の援助政策の変遷と対ミャンマーODA

図3はミャンマーのODA受取額の推移である。青い部分は日本のODA、赤い部分はそれ以外のODAを示す。ミャンマーのODA受取額が2013年以降大幅に増加したことがわかる。また、2013年以降の金額と比べれば小さいが、1970年代中から1988年までの期間もODA受取額が増加している。本章ではこの2つの時期をODA拡大期と呼ぶ。いずれの期においても、日本のODAが大きなシェアを占めていたことがわかる。この時期に日本の対ミャンマーODAが急拡大し、そして凍結されたのはなぜだろうか。本節では日本の対ミャンマーODAの歴史を、ミャンマー政治体制の変化に加えて、日本の援助政策の変遷という視点を含めて検討する。

図3 ミャンマーのODA受取額



(出所) World Bank, *World Development Indicators*; 外務省国際協力局 (各年版)。

2-1 「援助大国化」と第1次 ODA 拡大期（1970 年代半～1988 年）

表 2 は日本の援助政策の変遷と対ミャンマー援助の実績を示したものである。また、ミャンマー政治・開発戦略についても参考として示している。日本の対ミャンマー援助は戦後の賠償、賠償条件の再協議に基づく準賠償に始まり、1970 年代半から第 1 次拡大期を迎えたが、1988 年の軍事クーデターにより凍結された。まず、第 1 次拡大期をもたらしたミャンマー側の要因と日本の援助政策についてみてみよう。

表 2 日本のミャンマー援助政策の変遷

時期	日本の援助政策		ミャンマーの政治・開発戦略	
	目的	対ミャンマー援助	政治体制	開発戦略
1955～1964年度 (賠償)	国際社会への復帰、輸出市場の開拓	賠償(2億ドル+経済協力費5千万ドル)	議会制民主主義(ウー・ヌ首相)	戦後復興 福祉国家8カ年計画
1965～1976年度 (準賠償)	賠償条件の再協議、輸出市場の開拓	準賠償(1億4000万ドルを经济技术協力として)	軍事政権(ネーウィン将軍)	社会主義計画経済 工業化⇒4プロ
1976～1988年 (ODA拡大期 I)	広範な国益を追求する外交手段=総合安全保障、経済大国としてのグローバル・バードン・シェアリング	1976年に東京で援助国会議 円借款(約4000億円)、とくに商品借款。	ビルマ式社会主義計画党への「民政移管」、ただしネーウィン独裁は継続	社会主義の修正路線 援助への門戸開放⇒援助依存へ
1989～2011年 (援助凍結)	援助理念の明確化(人権、民主化、環境、軍事支出、市場経済等)	(人道支援を除いて)原則、凍結。	軍事政権 (SLORC/SPDC)	対外開放、市場経済化 中国依存の深まり
2011年3月～2021年1月 (ODA再開・拡大期 II)	民主化支援、対外開放・市場経済化支援、FOIP、質の高いインフラ輸出、日本企業の進出支援	2012年に東京で援助国会議 累積債務(約5000億円)の解消、2013年に1,540億円の支援表明、2016年発足のスーチー政権へ8000億円支援	2008年憲法体制への「民政移管」、ただし国軍の影響を残す半分の民主主義 テインセイン大統領の改革・開放路線への転換 (思いがけない)スーチー政権の誕生	対外開放、市場経済化 国際社会への復帰 アメリカの制裁解除
2021年2月～ (新規ODAの凍結)	(未確定)	継続案件は中止せず、新規協力は(人道緊急支援以外は)実施せず	国軍による「クーデター」→軍事政権(SAC)、やり直し総選挙実施へ(?)	外貨規制・輸入規制の強化、指令経済化の進展、欧米の経済制裁、ロシアとの関係強化

(出所) 筆者作成。

1962 年にクーデターで全権を掌握したネーウィン将軍が実施した「ビルマ式社会主義」の下で、ミャンマー経済は長期停滞に陥っていた。1974 年に新憲法が制定され、ネーウィン将軍はじめ軍幹部は軍服を脱ぎ、形式上ではあったが「民政移管」を実現した。1976 年にはネーウィン大統領は「ビルマ式社会主義の現実的修正」を宣言し、ここに自力更生路線は放棄され、外国援助への依存が始まった。同年、東京で世界銀行主催の対ミャンマー援助国会議が開催されたのを契機に、ミャンマーの ODA 受入れは急拡大した。ODA 供与国の中心は日本であった。

この時期、日本が対ミャンマー ODA を拡大した理由はいくつかある。はじめに、冷戦下においてアメリカがミャンマー国軍を基本的に反共勢力とみなし、ソ連の影響力に

対抗し、中国の南下への抵抗勢力となり得ると考えていた点である。当時、ミャンマーは社会主義体制にあったものの、このような冷戦下の国際情勢を反映して、日本もしくは西ドイツといった西側陣営がミャンマーに支援を差し伸べることをアメリカは容認していたのである。ちなみに、ネーウィン将軍は1966年にアメリカを訪問し、ジョンソン大統領と面談していた。

つぎに、日本側の変化も対ミャンマー援助を促進した。この時期、日本の援助政策は転換期を迎えていた。それまで日本の援助は輸出促進を目指す商業主義であり、日本の経済進出の先兵の役割を担ってきた。しかし、1974年に当時の田中角栄首相が東南アジアを歴訪した際にインドネシア・タイで激しい反日デモに見舞われたことで、現地の反日感情が明らかになった。日本人や日本企業はエコノミック・アニマルであるとの批判が現地から出された。こうした批判を緩和するため、日本政府はODAによる発展途上国支援を外交の中心に位置付けた。

さらに、1970年代後半、1980年代に入ると日本の経済規模は一層拡大し、アメリカとの貿易摩擦が激化した。こうしたなかで、国際社会から日本は貿易黒字を還元し、その経済規模に見合った国際貢献をするべきである、すなわちグローバル・バードンシェアリングを求められるようになった。こうした要請に応えるべく、日本は内需拡大・輸入促進に加えて、国際公共財としてのODAの増額を決めた。日本は「援助大国」への道を歩み始めたのである。実際、賠償でさえ日本の輸出促進に資するように工夫されていたことを考えると、日本のODAが自国の経済動機から一定の距離をとり、より広範囲な国益や国際公益を担うことになったのは大きな変化であった。

このように日本のODAが担う役割が大きく変わろうとしていたときに、民政移管を実現し、経済改革を志向したミャンマーが日本に支援を求めてきたのである。かくして、日本の対ミャンマーODAは急拡大した。この時期、日本のみならず世界銀行やアジア開発銀行、西ドイツなど世界中がミャンマーに支援を差し伸べたが、日本はミャンマーのODA受取額の55.2%を占める最大ドナーであった。また、ミャンマーは1978年から1988年にかけてつねにトップ10（うち5年はトップ5）に入る、日本ODAの大口受取国のひとつであった⁶。

2-2 「援助理念の明確化」とODA凍結期（1988年～2011年）

このように日本の対ミャンマーODAは1970年代半から1980年代を通じて着実に拡大した。ところが、1988年にミャンマー国軍が全国規模で発生した民主化運動を弾圧し、クーデターで権力を奪取すると、日本は一部既存案件を継続したものの新規ODA

⁶ 賠償から凍結に至るまでの日本の対ミャンマーODAの実績と内容については、工藤（1993）を参照。

の供与を凍結した。1989年2月の大喪の礼にミャンマー政府高官を招待するために日本はクーデター政権を早々に承認したが、その後も本格的なODA再開には至らなかった。

対ミャンマーODAがストップした翌1989年、くしくも日本は世界のトップドナー（最大援助供与国）となった。一方で、日本の援助は相変わらず輸出促進を目的とした商業主義にまみれており、理念なきばらまきであり、発展途上国で環境破壊や人権抑圧をもたらしていると批判されていた（下村 2022, iv）⁷。こうしたなか、1991年から2000年までトップドナーであり続けた日本に、明確な援助理念を世界に示し、自ら国際開発規範を実践すべしとの自覚と自負が生まれつつあった。

日本の最初の行動は、1992年の宮澤喜一内閣による「政府開発援助大綱（ODA大綱）」の閣議決定であった。ODA大綱ははじめて日本の援助の基本理念や原則を包括的に示した文書である。ODA大綱の原則には（1）環境と開発を両立させる、（2）軍事的用途及び国際紛争助長への使用を回避する、（3）国際平和と安定を維持・強化するとともに、開発途上国はその国内資源を自国の経済社会開発のために適正かつ優先的に配分すべきであるとの観点から、開発途上国の軍事支出、大量破壊兵器・ミサイルの開発・製造、武器の輸出入等の動向に十分注意を払う、（4）開発途上国における民主化の促進、市場指向型経済導入の努力並びに基本的人権及び自由の保障状況に十分注意を払う、の4つが謳われた⁸。

下村（2022, 23）は、この時期日本がODA大綱を決定した背景には、冷戦後の国際社会において開発協力の理念や規範の重要性が高まっていたことに加え、とくに民主化、市場志向型経済、基本的人権と自由の重視が盛り込まれたのは国際社会、なかでも経済協力開発機構（Organisation for Economic Co-operation and Development：OECD）の開発援助委員会（Development Assistance Committee：DAC）からの同調圧力があつたと指摘する。国際協力の世界で「何が正しいやり方か」を支配してきたのはOECD-DACであり、彼らからみれば従来の日本の援助における政府の役割の重視、インフラ建設への偏重、贈与比率の低さなどは異質であった。さらに、下村はODA大綱に日本の直接的・経済的利益—いわゆる「狭い国益」—を追及する記述がない点に注目し、日本の援助政策が国際公益を重視する姿勢に転換したとする。そして、日本の援助の理念が民主化、人権、市場経済化といった普遍的価値を重視する方向で明確になるなかで、こうした原則が最初に適用されたケースが1988年の軍事クーデター後のミャンマーへ

⁷ 日本のODAを批判した鷲見（1989）がベストセラーになったのもこの年であった。

⁸ 旧・政府開発援助大綱（1992年6月閣議決定）

（https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/04_hakusho/ODA2004/html/honpen/hp203020000.htm）。

の ODA 凍結であった。下村 (2022, 43) は、1988 年から 2000 年までの 13 年間に民主化・人権の領域で 15 件のネガティブ・リンケージ (望ましくない方向の変化に対して援助額の削減、援助の中断・停止などを行うこと) が観察されるとし、その最初の事例がミャンマーであったと指摘する。

日本の対ミャンマー ODA が本格的に再開されたのは、2011 年以降のテインセイン大統領による「民主化」後であった。じつに 20 年以上も日本の対ミャンマー ODA は凍結された。これは、例えば、1989 年の天安門事件後の日本の中国に対する姿勢と比べると大きな違いがある。もちろん、日本にとってミャンマーと中国は、地理的にも歴史的にも経済的にもその関係性において異なり、両国に対する日本の対応が違うのはある意味当然である⁹。しかし、地理的に遠く、深刻な歴史問題を抱えておらず、経済的にもさほど重要でなく、かつアメリカが厳しい姿勢を示す軍政下のミャンマーに対して、日本は ODA 大綱において示した理想主義的な援助理念をより直接的に適用することが「可能であった」という言い方もできるだろう。そう考えれば、1990 年代以降の日本の対ミャンマー ODA 凍結にもまた、冷戦終結という世界情勢や日本の援助政策の変化の影響が色濃く観察されるのである。

2-3 「黄昏の援助大国」と第 2 次 ODA 拡大期 (2012 年～2021 年)

ところが、21 世紀に入る頃、日本はトップドナーの地位から転落した。1990 年代初頭のバブル崩壊後の長期経済停滞と財政赤字の悪化を経て、2010 年度の日本の ODA 予算は 1997 年度の半分近くにまで減少した。下村 (2022, 7-9) はトップドナーから転落した 21 世紀の日本を「黄昏の援助大国」と呼んだ。

不況のなかで経営体力を奪われてきた企業からも、「ODA は日本企業の役に立っていない」との批判が出された (下村 2022, 8)。国際援助規範にしたがい日本 ODA のアンタイド化を進めた結果、日本企業による円借款事業受注率は 1986 年の 67% から 1999 年の 29% へと大幅に低下していたからである。日本の経済力の低下とともに日米貿易摩擦は沈静化し、アメリカ実業界も日本企業を脅威とみなすことはなくなった。日本経済の世界におけるプレゼンスの低下とともに、不思議なことに、1980～90 年代にかけて国内識者から提起された厳しい ODA 批判も鳴りやんだ。また、当時批判を受けた 12 の ODA 案件のその後を調べた佐藤 (2021, 243-269) は、そのうち 10 件が今では地元の人々に評価される対象になっていたことを発見し、驚いている。

⁹ 下村 (2022, 247) は、天安門事件後の日本の対中国政策として、①中国をこれ以上孤立させない、②開放・改革政策が変わらない限り支援する、③中国の対ソ接近を防ぐ、④地理的近接性と歴史関係に留意する、という方針がとられたとする。そして、そこには東アジアの勢力均衡の現状維持を追求し、同時に潜在的巨大市場へのアクセスを確保しようとする現実主義的な動機があったとする。

援助予算が削られるなかで、ODA を担当する省庁、実施機関、コンサルタントや民間企業などの関係者は予算を確保するために ODA が日本の財界にも役立っていることを示す必要に迫られた。2003 年に経団連は「ODA 大綱見直しに関する意見」をまとめ、そのなかで資源確保や安全保障を含めた国益の追及のために ODA を活用すべきと提言した（佐藤 2021, 206）。2002 年にはひも付き（タイド）条件である「本邦技術活用条件（Special Terms for Economic Partnership：STEP）」が復活した¹⁰。さらに、日本政府は台頭する中国との競争を念頭に、質の高いインフラ輸出の促進や、日本企業の海外展開支援のために ODA を活用する方針を打ち出していった。

こうして、日本の ODA は経済機会や安全保障、中国との競争などを含めた、日本の直接の政治的・経済的利益—下村のいう「狭い国益」—に再び絡み取られていくことになる。佐藤（2021, 206）は 2015 年の ODA 大綱の改定で再度押し出された「開かれた国益」という考え方も、従来から存在した国益増進装置としての ODA の言い換えであったと指摘する。

このように日本の ODA が再び「国益」重視に旋回するなかで、ミャンマーが 23 年ぶりの民政移管を実現し、軍服を脱いだテインセイン大統領のもとで改革開放を志向し、これを実現するために日本に支援を求めてきた。工藤（2021）で議論したように、日本企業が多数進出するタイの隣国で、自由で開かれたインド太平洋（Free and Open Indo-Pacific：FOIP）において重要な位置にあり、いわゆる「中国離れ」を起こしたミャンマー「民主政権」が、対外経済開放を目指して日本に支援を求めてきたのである。ミャンマーを支援することが、日本の「国益」に叶うことは一見して明らかであった。日本は再び対ミャンマーODA を急拡大させた。第 2 次 ODA 拡大期の到来である。

この時期、日本が対ミャンマーODA を急拡大させた具体的な要因については、工藤（2021）ですでに議論したのでここでは詳しくは繰り返さないが、そこでは以下の 6 点を指摘した。(1) 軍政時代も続いていた日本の政治家や官僚によるミャンマーへのロマンチズムと「特別な関係」、(2) 日本ミャンマー協会会長の渡邊秀央・元郵政大臣と仙谷由人・元内閣官房長官というミャンマー・コネクションの存在¹¹、(3) ミャンマーの市場および生産拠点としてのポテンシャルに対する実業界の期待、(4) いわゆる「中国離れ」を起こしたミャンマーが FOIP の一角をなすことへの期待、(5) アメリカの「リ

¹⁰ ミャンマーの場合は後発開発途上国（Least Developed Country: LDC）であることもあり、STEP は適用されていない。ただし、同国における円借款による旗艦プロジェクトのひとつであるヤンゴン＝マンダレー鉄道整備事業（総事業費約 700 億円）には、STEP の発展形ともいえる JUMP（Joint Undertaking Mutual Partnership）方式が適用された（NNA、2013 年 11 月 25 日）。これは事実上日本タイドである。

¹¹ 渡邊が以前から親交のあったテインセイン大統領と交渉し、仙谷が日本政府内をまとめた。

バランス」政策による対ミャンマー制裁の緩和、(6) 日本型開発モデルの適用が可能な新規 ODA 大口顧客としての期待である。とくに (3) から (6) の要因はいわゆる日本の「国益」に合致するものであった。こうして対ミャンマー ODA は日本の援助史上でも稀にみるスピードで拡大したのである。

第 3 節 「狂騒の時代」の ODA の功罪

テインセイン政権による「民主化」と改革開放は、ミャンマーを国際社会のパリア (のけ者) から「アジア最後のフロンティア」へと変貌させた。きっかけは 2011 年 12 月のヒラリー・クリントン米 국무長官の訪緬であった。それまで厳しい制裁を科してきたアメリカの 국무長官の訪問は、ミャンマーを覆っていた厚い霧をぱっと払ったかのような印象を世界に与えた。日系企業が集積し日本人に馴染みの深いタイの隣に忽然と現れた (かにみえた) 人口 5400 万人、東南アジア大陸部最大の国土面積、豊かな天然資源をもつミャンマーの出現に日本の実業界は熱狂した。2012 年の経済団体の賀詞交換会での挨拶は「もうミャンマーに行った？」であったといわれる。その頃の興奮は筆者の記憶にも残っている。合言葉は「バスに乗り遅れるな」であった。しかし、現実には半世紀におよぶ閉鎖経済から門戸を開放したばかりのミャンマーでは、その経済・産業基盤は乏しかった。そこで産業界からは日本の ODA でインフラを整備し、企業進出の基盤を整えてほしいとの要望が出されたのである。

3-1 異例づくめの ODA 再開と拡大

テインセイン政権期は「狂騒」とも呼べる時代で、この時期の日本の対ミャンマー ODA の再開と拡大は異例づくめであった。

第 1 に、その額の大きさと拡大のスピードを指摘できる。第 1 次拡大期 (1978-88 年) に比べても、第 2 次拡大期 (2012-19 年) の日本の対ミャンマー ODA は約 3 倍の規模で、ほぼ毎年日本の ODA 受取国トップ 5 に入った。この時期の日本の対ミャンマー ODA 供与実績については、表 3 を参照されたい。

テインセイン政権の誕生時、ミャンマーは日本に対して巨額の延滞債務を抱えていた。これは第 1 次拡大期にミャンマーに貸し付けられた円借款の返済が滞っていたためである。2013 年 1 月、国際協力機構 (Japan International Cooperation Agency : JICA) は延滞元本 2735 億円のうち 1598 億円をブリッジローンで解消し、残りの 1137 億円の債務を帳消しにした。また、金利と遅延損害金については免除した。この時期、東日本大震災後の日本は不況下であり、2014 年 4 月には消費増税が予定されており、国民は税金の使われ方に敏感になっていた。また、2012 年 12 月には民主党の野田政権から自民党の安倍政権へと政権交代もあり、巨額の延滞債務を事実上帳消しにすることに反対意見が出て不思議ではなかった。しかし、実際には誰も対ミャンマー ODA の再開に反

対しなかった。さらに世界銀行、アジア開発銀行への延滞債務についても、国際協力銀行（Japan Bank for International Cooperation：JBIC）がつなぎ融資を提供することで解消された。これに先立つ2012年10月には日本が主導してミャンマー支援国会合を東京で開催し、世界がミャンマー新政権を支援する体制を作り上げた。日本のリーダーシップがなければ、これほど迅速に世界のミャンマー支援体制が築かれることはなかっただろう。

表3 日本の対ミャンマー経済協力の実績（億円）

年度	有償資金協力	無償資金協力	技術協力
2011年度	—	9.58	17.45
2012年度	1,988.81 (1,149.27)	252.5	37.99
2013年度	510.52 (1,886.49)	161.32	61.59
2014年度	993.72	131.22	70.50
2015年度	1,257.38	138.23	87.63
2016年度	1,250.21	55.59	98.12
2017年度	1,289.34	30.58	92.00
2018年度	—	85.22	104.09
2019年度	1,688.58	103.96	66.55
2020年度	727.79	131.46	48.79

（注1）有償資金協力は、円借款及び海外投融資（貸付・出資）の承諾額の合計を計上。

（ ）内の数値は債務免除額。

（注2）無償資金協力の金額は、実施促進分についてはE/N供与限度額、JICA実施分についてはG/A締結額を計上、複数の会計年度に及ぶ案件については各会計年度の供与限度額を計上、G/Aの修正による供与限度額の増額については、修正G/Aの締結年度に増額分を計上。

（注3）技術協力はJICA分のみ。

（出所）JICA事業別協力実績。

ただし、ミャンマーのODA受取額に占める日本のシェアは、第1次拡大期においては55.2%であったが、第2次拡大期（2012-19年）には38.7%（2014-19年では29.1%）に低下した。また、この数字には中国、インド、タイなどの新興ドナーは含まれていない。これら新興ドナーの経済協力を加えれば、日本のシェアはさらに低下する。このことは、日本は依然として最大の援助国であったものの、この時期、日本だけではなく世界中がミャンマーを支援したことを物語っている。

第2に、援助の供与のあり方も異例であった。長く軍政が続いたミャンマーでは政府のキャパシティが低く、各セクターの開発計画も存在していなかった。そこで日本はほぼすべての省に日本の専門家を送り込み、大量のコンサルタントを動員して教育、保健、都市開発、電力、運輸、港湾など各セクターのマスタープランを作り上げた。さらには、筆者自身がアジア経済研究所の同僚と共に東アジア・ASEAN経済研究センター

(Economic Research Institute for ASEAN and East Asia : ERIA) と協力して、長期経済ビジョンである Myanmar Comprehensive Development Vision (MCDV) を作成した。また、在ミャンマー日本大使館が中心となりミャンマーの5か年計画をサポートするために Myanmar Industrial Development Vision (MIDV) が作成された。このように日本はミャンマー政府と協力しつつ、有償、無償、技協、海投等のあらゆるスキームを駆使して、計画から設計、建設、運営までを一気通貫で支援したのである。当時ミャンマーでは、JICA ヤンゴン事務所の職員、日本から派遣された専門家、日本のコンサルタント等がミャンマー政府の機能の一部を担っているといわれたほどであった¹²。

第3に、軍政時代も続いていた行政官の人材育成を通じて、日本のことをよく知る官僚が各省庁に存在し、彼らがキーパーソンとして活躍したことである。日本は前の軍政下においても、ミャンマー行政官を対象とした日本への留学や研修を継続してきた。なかでも、アジア各国の若手行政官を対象とした奨学金プログラムである人材育成奨学計画 (Japanese Grant Aid for Human Resource Development Scholarship、通称 JDS) により、多くのミャンマー政府の行政官が日本の大学院 (修士・博士課程) に留学した。表4に示したとおり、ミャンマーからは2002年度の受入れ開始以来2019年度までの18年間で557人がJDSにより留学した¹³。これはJDS対象17カ国中、ベトナム (累計639人) に次ぐ2番目に多い人数である。前の軍政時代から続く、ミャンマー行政官を対象としたこのような大規模な留学スキームをもっていたのは、先進ドナー各国のなかでは日本だけであった。そして、日本が長年にわたりミャンマー行政官の人材育成に携わってきたことが、2011年の民政移管後の両国の協力関係を円滑にしたのである。日本への留学経験をもつミャンマー官僚は、日本の仕事の進め方や文化にも理解があり、日本の支援に対する信頼も厚かったといわれる。

今回のクーデター後、ミャンマー官僚を対象としたJICAの留学や研修スキームは停止されている。しかし、将来ミャンマーが民主主義を取り戻したとき、有能な行政官は必ず必要とされる。いかにしてミャンマー行政官の人材育成を続けるかは、今後の日本の援助において重要な課題である。

¹² 実際、ある省に専門家として赴任していた専門家は、しばしば局長から同省の他部局がなにをしているか情報を求められたと筆者に語ったことがある。

¹³ JDSによる留学生の受入れの大部分を担当した日本国際協力センター (Japan International Cooperation Center : JICE) による受入人数のみ。

表4 JDS 留学生受入数

来日年度	'00	'01	'02	'03	'04	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	合計
ベトナム		20	30	30	30	30	33	34	35	35	28	29	30	30	30	30	30	30	62	63	639
ミャンマー		14	19	20	20	30	30	30	30	22	22	22	22	44	44	44	44	48	48	48	557
カンボジア		20	20	20	20	20	25	25	25	25	24	24	24	24	24	24	24	24	26	26	444
中国				42	43	41	43	47	47	48	45	39	35	*	*	*	*	*	*	*	430
ラオス	20	20	20	20	20	25	25	25	20	20	20	19	20	20	20	20	20	22	22	22	420
Bangladesh			29	19	20	20	20	20	20	15	15	15	15	15	15	25	30	30	33	33	394
フィリピン				19	20	20	25	25	25	25	20	20	20	20	20	20	20	20	21	21	361
モンゴル			20	20	20	19	20	20	20	18	18	16	17	18	18	18	18	22	22	22	346
ウズベキスタン	20	19	19	20	20	20	20	19	14	15	15	15	14	15	15	15	15	17	17	16	345
キルギス								20	20	18	14	14	15	15	15	15	15	15	15	19	210
その他(7カ国)	0	0	0	30	30	30	30	0	0	3	20	20	20	20	5	5	25	28	45	80	391
合計	40	79	152	239	243	240	271	266	266	256	241	234	232	198	206	216	241	256	311	350	4537

(注) 日本国際協力センター (JICE) による受入数のみ。

* 中国は 2013 年度より中国若手行政官等長期育成支援事業 (JDS 中国) へ移行。

(出所) 日本国際協力センターのウェブサイト

(<https://www.jice.org/activities/student.html>)。

第4に、貿易・投資・経済協力のいわゆる三位一体の開発戦略が実現したことである。先にみたように、日本とミャンマーの貿易・投資関係は中国・タイ・シンガポールといった近隣国と比べれば相対的に低下傾向にあった。ところが、2010年代の10年間で日系企業のミャンマーへの進出は大幅に増加した。ミャンマーに進出した日系企業で構成されるミャンマー日本商工会議所 (Japan Chamber of Commerce and Industry, Myanmar : JCCM) の会員数は、軍政時代には2008年の50社から2011年の53社とほとんど増えなかったが、民政移管後には2012年に85社、2014年に222社、スーチー政権が誕生した2016年には388社へと急増し、クーデター直前の2020年に426社とピークをつけた¹⁴。また、日本人のミャンマー訪問者数は民政移管前年の2010年度 (4-3月) の9,247人から、テインセイン政権最終年の2015年度には38,362人へと約4倍増加した¹⁵。日緬両国のフラッグシップ・プロジェクトであるティラワ経済特区 (Thilawa SEZ) 開発も成功した。日本のODAが先兵役としてインフラや工業団地の整備を行い、そこを目指して日系企業やその他の外資企業が進出するという、先進ASEAN諸国やベトナムでみられた図式がミャンマーでも再現された。こうした好循環は国民民主連盟 (National League for Democracy : NLD) 政権の誕生で加速した。2016年3月にスーチー国家顧問 (State Councilor) 率いるNLD政権が誕生すると、日本は2016年から2021年の5年間で官民合わせて8000億円の支援をプレッジし、支援のギアを上げた¹⁶。

¹⁴ 会員数はクーデター後には減少に転じ、2023年4月末時点で372社となった (ミャンマー日本商工会議所ホームページ)。

¹⁵ 同じ期間で国際ツーリスト (空路で入国した観光客数) は21万6861人から124万4192人へと5.7倍に増加した (Ministry of Planning and Finance, Selected Monthly Economic Indicators, various issues)。

¹⁶ 2016年11月の安倍総理とスーチー国家顧問の会談において、9つの柱からなる「日・

こうした好循環は 2021 年 2 月のクーデターで終わりを迎えたが、この 10 年間でのミャンマー経済・産業の発展は目覚ましかった。開発に伴う様々な問題はあったにせよ、日本の ODA を中心とする関与がなければ、この時期のミャンマーのここまでの目覚ましい成長はなかったであろう¹⁷。

3-2 「狂騒の時代」の ODA の問題点

このようにミャンマー・ブームという「狂騒の時代」に再開され、急拡大した日本の対ミャンマー ODA であったが、2021 年 2 月のクーデター後に国内外から厳しい批判を浴びることになった。批判には、例えば、日本がクーデター後も既存案件の建設を継続したこと、一部の既存案件のサプライヤーに国軍関連企業が含まれていたこと、ODA 案件ではないが日本の公的資金が入っているプロジェクトの土地のオーナーがミャンマー国防省であったことなどが含まれる。ここでは、必ずしもクーデター後に顕在化した問題点ばかりではないが、筆者自身が重要と考える第 2 次拡大期の対ミャンマー ODA に関する問題点を 6 つ指摘したい。

第 1 に、援助が洪水のようにミャンマーに流入した点である。先に述べたとおり、この時期、日本の政府・援助関係者やビジネスパーソンは、まだ始発も出発していないうちに、「バスに乗り遅れるな」を合言葉にミャンマーに殺到した。そして、これは日本人に限られたことではなく、世界中の ODA ドナーや国際 NGO、ビジネスパーソンがこぞってミャンマーに押し寄せたのである。ブルッキングス研究所のリーフェルはこうした事態を観察し、2013 年 3 月に発表した報告書「多すぎて、早すぎて」(Too Much, Too Soon?) において「世界銀行職員を対象とした最近の意向調査によれば、80%の職員が海外赴任先の第 1 希望としてミャンマーを挙げた」と報告している (Rieffel 2013, 3)。また、彼は 2012 年 10 月 19 日にバンコクで会ったある民間投資家の次の言葉を紹介している。「あなたのパスポートにミャンマー入国ビザがないのであれば、あなたはビジネスマンとして失格だ」¹⁸。先に紹介した 2012 年頭の日本の経済団体の賀詞交歓会での出来事と同じことが、バンコクでも起きていたのである。

ここで、このことの弊害について具体的に評価することは難しい。しかし、図 3 に示されたミャンマーの ODA 受取額の急拡大をみるだけでも、同国の受入れ能力一とくに

ミャンマー協力プログラム」と、官民合わせて 5 年間で 8000 億円規模の貢献が表明された。これには、少数民族地域支援のための 400 億円も含まれた。なお、9 つの柱には、農村インフラ、雇用創出、産業振興、運輸、エネルギー、都市開発、金融制度整備、通信、保健医療が含まれており、日本が総合的にミャンマーの発展を支援しようとしたことがわかる。

¹⁷ この時期のミャンマーの経済成長については工藤 (2020) を参照。

¹⁸ "If you don't have a Myanmar visa in your passport, you're a nobody." を訳した。

官僚のキャパシティを越えてしまったであろうことは容易に推測できる。ODA 資金がミャンマーに流れる前に、どれだけの関係者がミャンマー—具体的には最大都市ヤンゴンの北、約 370 キロに位置する首都ネピドー—を訪問し、ミャンマー政府の閣僚や官僚との話し合いを重ねなければならないか想像してほしい。実際、筆者も援助関係者が門前市を成す当時の国家計画経済開発大臣に会うために、3 日間ネピドーのホテルで待機したことがある。筆者自身、本来はもっと落ち着いた環境でミャンマー側と中長期的な開発方針を話し合っていくべきであったと感じている。しかし、当時はなにもかもが一刻を争う雰囲気だったのである。

2016 年 3 月にスーチー率いる NLD 政権が誕生してからも、混乱は続いた。テインセイン政権の 5 年間でようやく大臣は所管事務や国際社会の援助に慣れてきた。ところが、スーチー政権ですべての大臣が入れ替わり、しかも多くの大臣は経済運営のみならず行政自体に未経験であった。NLD 政権の大臣や党経済委員会のメンバーには（旧）計画財務省の出身者が比較的多かったことから、しばしば、スーチーは経済専門家・経験者を枢要な大臣ポストや委員会に据えたとの評価が聞かれた。しかし、そうした行政官出身の大臣や委員の多くは 70 歳前後と高齢で、実際には社会主義時代の行政しか経験していなかった。しかも、1990 年代に比較的若く低い地位の段階で行政官を辞めており、ミャンマー政府のトップダウンの意思決定システムのなかでは、重大な意思決定をした経験はなく、訓練も受けていなかった¹⁹。

第 2 に、こうした洪水のような援助が、援助する側にもされる側にも残したユーフォーリアともいえる心理的な影響である。援助する側としては、ミャンマー案件であれば何でも予算がついたため、とにかく積極的に、ともすれば安易な案件形成がなされた。援助される側—多くは軍服を脱いだばかりの元軍人であったが—は、世界中からもてはやされるなかで、自分たちの能力や実力を過信した²⁰。

今回のクーデターの翌々日、ミンアウンフライン総司令官はミャンマー連邦商工会議所の幹部を集めて、国軍が民主主義の原則から逸脱することはないし、現在進行中のプロジェクトを中断することもなく、国際プロジェクトは継続されると語り、またコロナ対策にも自信を示した（*Global New Light of Myanmar*, 2021 年 2 月 4 日）。クーデター前には経験不足の NLD 政権による経済運営のもたつきやコロナ対策の不手際もあ

¹⁹ 筆者は NLD 政権が発足する前に、党の経済委員会のメンバーを招いて時々セミナーを開催した。その中から枢要な省の大臣に抜擢された人もいたが、必ずしも豊富な知識と経験を有しているとの印象は受けなかった。

²⁰ また、その後の NLD 政権においては、民主化活動家が元軍人を引き継いだ。ミャンマーに長い駐在歴とビジネス経験をもつある日系商社の Y 氏は、NLD 政権になってからの方が行政が滞り、援助案件にも支障と遅延が生じたこと証言しており、状況が改善しなかったことが伺える（2023 年 5 月 23 日のメール交信）。

り、ミャンマー実業界の不満は高まっていたといわれる。クーデターを起こした時点では、ミンアウンフライン総司令官はNLDよりうまく経済を運営することができると考えていたはずである。そして、この根拠のあやふやな自信は、この「狂騒の時代」に醸成されたように思われる。

結局、日本を含む国際社会が生んだ狂騒は、国軍と国軍幹部が過去 23 年間の前の軍政時代に引き起こした深刻な人権侵害や、国民生活の窮乏を招いた経済運営の失敗を真摯に反省する機会を奪ってしまった²¹。のみならず、ミンアウンフライン総司令官をはじめとする現在の国軍幹部に、次は自分たちが大統領官邸のレッドカーペットに招かれる番であるとの幻想を抱かせてしまったのかもしれない。そして、そのチャンスを奪ったスーチャーに、彼らが恨みを抱いたとしても不思議ではない。

第3に、日本の援助資金の一部がミャンマー国軍へと流れ、それが武力強化に使われたのではないか。さらには、それが今回のクーデターを誘発する要因のひとつとなったのではないかという問題である。例えば、クーデター以前から日本の対ミャンマーODAのあり方をモニタリングしてきたメコン・ウォッチは、クーデター当日に発表した声明において、2008年憲法下においてミャンマー国軍は独立性を維持しており、国の機関が国防予算を監査する権限もないことを指摘したうえで、「今回の事態に至ったことは、日本のみならず国際社会のミャンマー民主化への取り組み、特に、様々な人権侵害の罪に問われている国軍への対応が適切でなかったことを示しています。」(メコン・ウォッチ、2021)と批判している。また、メコン・ウォッチの木口は、同年4月のあるインタビューにおいて「ミャンマーでは、少数民族への弾圧が収まっていないという問題があります。それにもかかわらず、日本側は、「民政化」後に普通の国になったように支援をしていました。クーデター前からこの認識を変えなければいけないと思っていました。」と語っている(高木仁三郎市民科学基金 2021)。

また、国軍による少数民族とロヒンギャの弾圧を受けて、国連人権理事会が設置した独立国際事実調査団は、2019年8月に「ミャンマー国軍の経済利権」(Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar, UN Human Rights Council, 2019)という調査報告を発表した。調査団はこの報告のなかでミャンマー国軍の経済利権の詳細を記述し、こうした経済利権によって生み出された資金が、ミャンマー国軍による少数民族やロヒンギャの弾圧を可能としていると結論した。国軍及び国軍の関連企業に資金が流れることを止めようとする動きが、クーデター以前から国際社会で起きていた。こうしたなか、日本のODA事業のサプライヤーに国軍関連企業が含まれていたケースが

²¹ 日経新聞の高橋徹は「政変への序曲、ミャンマー「熱狂の5年」の功罪」という論考において、「振り返れば、熱狂にも似たあの5年間こそが、今回の政変の遠因になったように思える。」と同様な感想を語っている(日経新聞、2021年2月23日)。

発覚し、ODA 資金が国軍に流れているのではないかとの疑念を招いたのである。国軍は傘下に多くの関係会社をもち、また国軍に協力する政商も多い。日本の ODA が直接国軍に流れた証拠はないが、こうした関連企業や政商を通じて資金が流れなかったという保証もない。

第 4 に、これと密接に関係するが、ODA がもつファンジビリティ（資金の流用可能性）に関わる問題である。そもそも国際約束に基づき主権国家に供与される ODA にはファンジビリティがあるため、ミャンマーのように国軍が国政において大きな権限をもっている国に対する ODA が、直接ではなくても、国軍の軍事増強に貢献した可能性は排除できない。援助供与国は特定の目的・用途をもって ODA を供与するが、資金は財・サービスと交換可能であるため、受取国が本来自国の財政から支出すべきであった教育・保健やインフラ整備を ODA で代替し、代わりに軍事費を増やす可能性があるのである。ファンジビリティは一般財政支援などの資金協力のみで発生する問題と思われがちであるが、実際には物資供与型の支援や債務救済によっても生じ得る（高橋 2005）。

ファンジビリティによる資金の流用の有無は、実証的な検討課題である。残念ながらここで詳細な検証をする材料はないが、ミャンマー国軍の武器調達の動向について紹介しておきたい。図 4 はストックホルム国際平和研究所（Stockholm International Peace Research Institute：SIPRI）のデータベースに基づく、ミャンマーの武器調達の TIV（trend-indicator value）である²²。BSPP 政権の 15 年間（1974-1988 年）には合計 2 億 200 万ドル（年平均 1350 万ドル）に留まっていた武器調達が、1988 年の前の軍政の誕生後の 1990 年代（1990-1999 年）には合計 18 億 2900 万ドル（年平均 1 億 8290 万ドル）に急増した。21 世紀に入ってから 10 年間（2001-10 年）でも、合計 12 億 9400 万ドル（年平均 1 億 2940 万ドル）と高い水準が続いた。驚くことに、民政移管後の 10 年間（2011-20 年）では合計 27 億 6100 万ドル（年平均 2 億 7610 万ドル）と、前の軍政時代を大きく上回る武器調達が行われた。さらに、2021 年 2 月のクーデター後の 2022 年には、3 億 9400 万ドルという高い水準の武器調達が行われた²³。

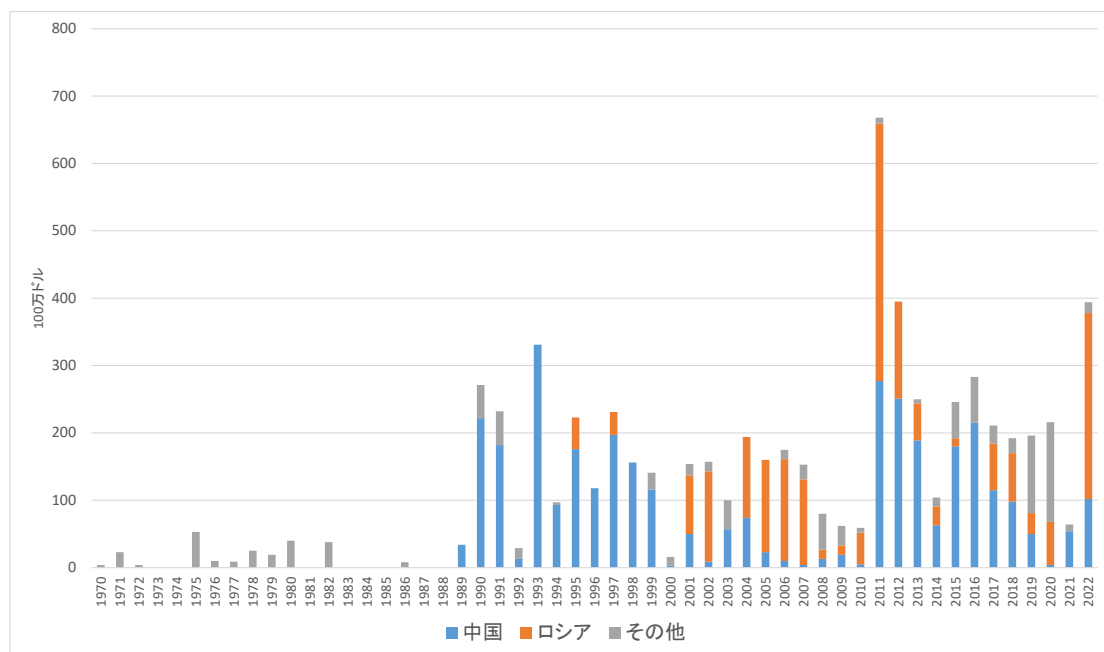
武器調達先の変化も興味深い。図 4 によれば、1990 年代にはもっぱら中国の武器に

²² SIPRI は通常兵器の取引量を比較可能な基準で測定するため、独自の価格体系を用いた TIV（trend-indicator value）を開発した。TIV は金銭的価値ではなく、その軍事能力を反映することを目的としており、事実上軍事能力の価格指標（a military capability price index）と考えることができる。詳しくは、Holtom et.al. (2012) を参照。

²³ 国連人権理事会のアンドリュース特別報告官は 2023 年 5 月 17 日に報告書を発表し、ミャンマー国軍が 2021 年 2 月のクーデター後少なくとも 10 億ドルの武器、ドゥアルユース製品、装備、武器製造のための原材料を輸入したと指摘し、国軍の暴力を止めるためミャンマーへの武器禁輸を求めた（UN Human Rights Council 2023）。武器の主な輸入先はロシア、中国、シンガポール、インド、タイであった。

依存していたが、2000年代に入り主要な調達先をロシアに切り替えたことがわかる。2011年以降はロシアと中国の両方から調達しているが、2019年には韓国（8500万ドル）、2020年にはインド（1億4800万ドル）と武器の調達先を増やした。「民主化」後のミャンマー国軍は、武器調達の規模を拡大し、調達先も多角化していたのである。なお、2022年には再びロシアからの武器調達（2億7600万ドル）が急増しており、クーデター後の両国関係の緊密化を物語っている。

図4 ミャンマーの武器調達（サプライヤー国別）



(注) SIPRI Trend Indicator Values (TIVs)を示している。

(出所) Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) Databases.

たしかに、クーデター後の国軍や治安部隊の様子を映像で見ると、例えば2007年の僧侶を中心とした「サフラン革命」時にデモ隊を鎮圧した兵士や警察の服装や装備と比べても、今回の彼らのそれらが格段に充実したことがわかる。2007年のデモ取材していたジャーナリストの長井健司を撃ったと思われる兵士は、サンダル履きであった。2011年以降の経済成長と財政状況の改善は、軍事費を増加させた可能性がある。この時期ミャンマーに供与されたODAは経済成長と財政状況の改善の両方に貢献していると考えられ、間接的にはあるが、ミャンマーにおける軍事費の増加につながった可能性を否定できない。

ただし、ミャンマーの国家予算（経常支出と資本支出の合計）に占める国防省の予算のシェアは2012年度に37.8%であったが、2020年度には25.6%に低下した点に注意が必要である。この期間で国家予算の規模は約2.5倍になったが、インフレと通貨チャ

ットの下落を考慮すれば、実質的に国防省の予算が急増したとはいえない。国軍には外国から武器を調達するための、オフ・バジレットの資金があったと考えるべきであろう。また、ミャンマー国軍による装備の充実が、同国を取り巻く国際環境や近隣諸国の動向、国内における少数民族武装勢力の存在などを踏まえた安全保障上の正当な理由がなかったともいえない。正直なところ、日本を含め各国のドナーが、ミャンマー国軍の軍備増強を客観的に評価することは難しい。ミャンマーのように民主的統治が貫徹せず、国軍が国政に相当な影響力をもっている政治体制の国に ODA を供与してもよいのか。そもそも、そういった政治体制の国からの要請は国民の意思を反映しているのか。いずれも難しい問題である。

第 5 に、これも上記の問題と密接に関係しているが、日本の対ミャンマー ODA が事実上、軍政の生き残りを助けてしまったのではないかという問題がある。すなわち、ミャンマー国軍が本来は実施する必要があった民主化や経済改革をすることなく、日本の ODA が苦境に立たされていた軍政をベイルアウト（救済）してしまったのではないかという疑問である。

たしかに、第 1 次拡大期に供与された ODA は、当時経済苦境に陥っていたネーウィン政権をベイルアウトしてしまった可能性はあるだろう²⁴。しかし、第 2 次拡大期のテインセイン政権は、本格的な経済改革・対外開放と、政治犯の釈放、メディアの自由化、スーチーとの対話、NLD の政党再登録と公正な補欠選挙の実施、少数民族武装勢力との停戦の試みなど、大胆な政治社会改革を実施しており、これを民主主義を偽装した、軍事政権による生き残りのための弥縫策と考えることはできなかった。

また、2016 年にはスーチー政権が前年の総選挙の結果に基づいて成立しており、たとえそれが 2008 年憲法下の「半分の民主主義」であったとしても、これを支えるべきという日本を含む国際社会の判断は正当であったと考える。独裁体制あるいは権威主義体制の国家を ODA で支援してよいかという問題に簡単に答えは出ないが、当時の判断が間違っていたとはいえないだろう。

第 6 に、クーデターのような政変があった場合に、ODA の供与を止めることができる仕組みになっていなかった点である。実際の事業契約は ODA 供与の約束を得たミャンマーの省庁や公的機関と、多くの場合日系のゼネコンとの間で締結されていた。クーデター後、ゼネコンは不可抗力条項（Force Majeure）に基づく工事の停止を申し入れたといわれる。しかし、ミャンマー軍政は今回の「政変」を 2008 年憲法に則った正当な措置と考えており、当然これを認めなかった。そのため、ODA 停止にともなうリスクは全面的に民間企業が負わなければならない状況にあった。日本の ODA 供与を前提に工事を請け負った民間企業（多くの場合日系企業）に、一方的にリスクを負わせるこ

²⁴ 詳しくは、工藤（1993）を参照。

とは日本政府・援助機関としてはできなかつたのであろう²⁵。

一方、世界銀行やアジア開発銀行はクーデター直後にディスバースを停止した。これはクーデターのような政変をトリガーとして、自動的に資金を止める仕組みがあつたためである。ただし、二国間援助に関しては、OECD-DAC メンバーである韓国も既存案件を継続している。筆者はクーデターのような政変が起きた場合、二国間援助に関しても、一度 ODA を止める「政変トリガー」のような仕組みがあつてもよいと考える。しかし同時に、高度な政治判断に基づき供与される二国間 ODA をほぼ自動的に止める仕組みを導入することで、むしろ日本の外交手段を奪ってしまうのではないかとの懸念も抱く。

最後に、日本の対ミャンマー ODA の問題点ではないが、延滞債務発生の可能性について言及しておきたい。先に議論したように、日本の対ミャンマー ODA は、貿易・投資・経済協力の三位一体の開発戦略を前提としてきた。ODA によりインフラ整備や人材育成を行い、それによって日系企業を含む外資系企業の進出や国内企業による新たな投資を誘発する。こうして促進された経済成長が ODA の返済資金を生むというモデルである。しかし、クーデターにより外資系企業の進出は減り、国内企業の活動も停滞している。クーデター前のような高い経済成長を実現できる見込みはない。また、ヤンゴン＝マンダレー鉄道整備事業の例のように、中途半端に終わる ODA 事業が当初期待されたような経済効果を生むこともない。

こうしたなか、2013 年 1 月に延滞債務の解消を目的に供与された、再開第 1 号の「社会経済開発支援借款」の 1,998 億円の返済が、10 年間の据置期間を経て 2023 年 1 月から始まった。これから次々と円借款の返済が始まる。ミャンマー軍政はこれを返済することができるのか。あるいは、新規円借款が期待できないなかで、そもそもミャンマー軍政は返済を続ける意思があるのか。延滞債務を解消するために供与された最初の円借款が、新たな延滞債務の引き金を引く可能性さえある。

おわりに

本章でみてきたように、日本の対ミャンマー ODA の 2 回の拡大と凍結には、日本を取り巻く国際環境や日本国内の事情など、ドナーとしての日本側の都合が強く影響して

²⁵ ただし、日本政府・援助機関はクーデター後、ODA 資金が国軍に流用されないように細心の注意を払った。大規模インフラ整備の場合は、ODA 資金は後払いで、事実上コントラクターに直接支払われるため国軍による流用の可能性は低い。しかし、小規模インフラ整備の場合は、ODA 資金は前払いで、現地コントラクターに支払われるため、国軍による流用の可能性を排除できない。そのため、JICA はミャンマーの銀行に 1 日もしくは数日しか資金の滞留を許さず、すぐに資金がコントラクターにディスバースされるよう厳格な管理を行ったとされる。

いた。とくに 2011 年の「民主化」後のミャンマーは、日本企業にとっては、馴染みの深い東南アジアに忽然と現れた相当な規模の市場であり生産拠点であった。ODA 関係者や NGO スタッフにとっては、ミャンマーはあらゆる開発問題を抱える典型的な発展途上国であり、恰好の活躍の場だった。経済機会や開発動機に加えて、日本にとって安全保障上もミャンマーは重要であった。東南アジアの要衝に位置するこの国が、それまでの中国の強い影響から抜け出し、自由主義陣営の一員となることは、日本が提唱する FOIP の目的に叶うものであった。そして、アジア太平洋における中国の覇権を懸念するアメリカの「リバランス」は、日本がミャンマーに深くコミットする戦略的環境を整えた。さらに、日本にはなぜかミャンマーを愛してやまないビルメロ（ビルマにメロメロになっている人々）たちが、政治家にも官僚にも援助関係者にも企業にも多くいた。彼らは熱心にミャンマー支援に動いた。

このように日本の対ミャンマーODA 拡大の背景に、国際環境の変化や日本側の事情があったことは間違いない。しかし、だからといって、日本の対ミャンマーODA がミャンマーの経済発展に貢献しなかったわけではないし、ましてやミャンマーの民主化を阻害したわけでもない。日本の対ミャンマーODA に日本政府や日本企業の独善や悪意を見出し、これを糾弾するというのは、日本が実施する ODA が日本の「国益」を反映しているのはけしからんと非難することに似ている。逆に、日本政府が「国益」を定義せず、あるいは「国益」に叶わない援助をしたならば、それは批判を受けないのだろうか。問題は、当然のことながら、日本の「国益」を反映した対ミャンマーODA がミャンマー人のためになっているか否かである。今、求められるのは日本の対ミャンマーODA の効果についての実証研究である。

2021 年 2 月のクーデター後に噴出した日本の対ミャンマーODA に対する批判のなかには、国軍との武装闘争を開始したミャンマー民主派勢力が感情的にあるいは政治的意図をもって、必ずしも冷静な議論に基づかないものも含まれていたように思う。ミャンマー民主派が国軍と激しく対峙するなかで政治的意図や価値が混ざるのは当然であるし、それ自体が多くのミャンマー国民の心情を反映していたともいえる。しかし、そうした政治闘争の一環として日本の対ミャンマーODA を批判しているだけでは、ミャンマー民主派勢力にとっても日本にとっても、どうすれば将来のミャンマーの発展のために協力できるのか道筋を描くことはできない。また、援助関係者にそうした批判に対する対応ばかりに時間を使わせることになり、前向きな施策を検討する機運を奪う。

クーデターから 2 年以上を経た現在、我々は過去 10 年の対ミャンマーODA のあり方を虚心坦懐に振り返り、反省すべきは反省しつつも、改めて前進すべきタイミングにあると考える。具体的には、どうすれば国軍の支配強化に資することなく直接ミャンマー国民を支援することができるのか、どのような ODA 案件が国軍に資することになってしまうのか、中長期的には必ず必要となる官僚のキャパシティ・ビルディングにいか

に協力するのか、国内で教育や訓練の機会を失ったミャンマーの若者にいかにチャンスを提供するのか、途中で建設が止まったプロジェクト、あるいは追加融資がでないことで本来の効果を発揮できないプロジェクトをどうするのか、などを検討する必要がある。

クーデター前の 10 年間、日本の対ミャンマー ODA はミャンマーの民主化、平和構築、経済発展を支援したのであり、恥じることはない。しかし、反省すべき点はある。民政移管後のミャンマーを「アジア最後のフロンティア」と騒ぎ立てた「狂騒」が、同国が半世紀にわたり軍政下におかれ、少数民族武装勢力との争いが続き、人権侵害が横行し、長期経済停滞にあったという事実を覆い隠してしまった。現在、国民を弾圧しているミャンマー国軍の幹部でさえ、狂騒の 10 年でミャンマーがいかに複雑で難しい国であったかを忘れていたかのようなようである。というより、忘れていたからこそ、あのように気軽にクーデターに踏み切ったのであろう。今、彼らは自ら国民を武力弾圧しながら、それでも屈することのない国民の強い抵抗にあい、改めてこの現実を思い知らされている。

これから、ミャンマーにどのような歴史が待ち受けているのかは知る由もない。しかし、ミャンマーの人々が再び一致団結して国の再建を目指すとき、日本をはじめ国際社会は全力でそれを支援すべきだろう。羹（あつもの）に懲（こ）りて膾（なます）を吹いてはいけない。

参考文献

外務省国際協力局 各年版.『政府開発援助（ODA）国別データ集』

(<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/kuni.html>) .

工藤年博 2021.「ミャンマー・クーデターが突きつける日本の政府開発援助（ODA）の課題」(IDE スクエア、世界を見る眼) 2021 年 10 月

(https://www.ide.go.jp/Japanese/IDEsquare/Eyes/2021/ISQ202120_026.html) .

———2020.「民政移管後のミャンマー経済—踊り場からの脱却へ向けて—」工藤年博・大木博巳編著『アウンサンスーチー政権下のミャンマー経済』文眞堂.194-209.

———1993.「日本の対ビルマ援助政策の変遷と問題点」『東京外国語大学アジア・アフリカ言語文化研究所 通信』(79): 1-18.

佐藤仁 2021.『開発協力のつくられ方：自立と依存の生態史』（シリーズ「日本の開発協力史を問いなおす」第 7 巻）東京大学出版会.

- 下村恭民 2022. 『最大ドナー日本の登場とその後：政策史 2・1990 年代以降』（シリーズ「日本の開発協力史を問いなおす」2) Kindle 版.
- 鷲見一夫 1989. 『ODA 援助の現実』岩波新書.
- 高木仁三郎市民科学基金 2021. 「木口由香さん（特定非営利活動法人メコン・ウォッチ）ミャンマーの危機の日本社会の責任」『この人に聞く－市民科学と高木基金』（<http://www.takagifund.org/activity/interview/index.html>）.
- 高橋徹 2021. 「政変への序曲、ミャンマー「熱狂の 5 年」の功罪」日経新聞、2021 年 2 月 23 日.
- 高橋基樹 2005. 「ファンジビリティと開発援助——貧困国家に対する一般財政支援の課題——」『国民経済雑誌』神戸大学 191(6): 67-86.
- ミャンマー日本商工会議所 (JCCM) ホームページ (<https://jccim.org/about-jccm/organization-profile/>) .
- メコン・ウォッチ 2021. 「【声明】ミャンマー国軍による非常事態宣言に強い懸念 任政府は同国の真の民主化へ更なる働きかけを」2021 年 2 月 1 日 (<http://www.mekongwatch.org/report/burma/mbusiness.html>) .
- 吉次公介 2021. 「戦後日本・ビルマ貿易の始まり 1949-1951—ビルマ米の対日割当てを中心に—（『立命館法学』399・400（2021 年第 5・6 号）：1073-1106.
- Department of Population, Ministry of Immigration and Population 2015. *The 2014 Myanmar Population and Housing Census: The Union Report. Global New Light of Myanmar*, 2021 年 2 月 4 日版.
- Holtom, Paul; Bromley Mark; and Simmel Verena 2012. Measuring International Arms Transfers, SIPRI Fact Sheet, December 2012 (<https://www.sipri.org/sites/default/files/files/FS/SIPRIFS1212.pdf>) .
- Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar, UN Human Rights Council, *The economic interests of the Myanmar military*, 2019 (<https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/myanmar-ffm/economic-interests-myanmar-military>) .
- International Monetary Fund (IMF). Direction of Trade Statistics (<https://data.imf.org/?sk=9D6028D4-F14A-464C-A2F2-59B2CD424B85>) .
- Ministry of Planning and Finance, The Government of the Republic of the Union of Myanmar, *Selected Monthly Economic Indicators*, various issues.
- NNA 2013. 「円借款 JUMP の第 1 号案件に：ヤンゴン～マンダレー鉄道改良」2013 年 11 月 25 日 (<https://www.nna.jp/news/203420>) .
- Rieffel, Lex and Fox, James W. 2013. “Too Much, Too Soon? The Dilemma of Foreign Aid to Myanmar/Burma”, For Nathan Associates Inc., March 2013

(<https://www.brookings.edu/research/too-much-too-soon-the-dilemma-of-foreign-aid-to-myanmarburma/>) .

Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), SIPRI Databases

(<https://www.sipri.org/databases>) .

UN Human Rights Council 2023. “The Billion Dollar Death Trade: The International Arms Networks that Enable Human Rights Violations in Myanmar”, Conference room paper of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar, A/HRC/53/CRP.2, May 17, 2023

(<https://www.ohchr.org/en/press-releases/2023/05/un-expert-exposes-1-billion-death-trade-myanmar-military>) .

World Bank, *World Development Indicators*

(<https://databank.worldbank.org/source/world-development-indicators>) .