

ミャンマー経済制裁の行方 - 外国企業にとっての進出環境 -

三井物産戦略研究所
欧米室
下斗米一明

長く軍事政権が続き、国際社会から孤立しつつあったミャンマーでは、2011年夏以来、予想以上のスピードで民主化・改革が加速している。1人当たりGDPは804ドル（IMF、2011年推定 / 図表1）で現在、ASEAN加盟国の中でも最低レベルだが、天然ガス、銅、レアメタル、ウランなど豊富な天然資源、6,000万人超の人口、低コストの労働力、中国やインドに隣接する地理的重要性・優位性など、「東南アジア最後のフロンティア」としてのミャンマーの潜在力は非常に大きい。外国企業からの投資を誘致する上で最大の障害となっているのが、米欧諸国が科している経済制裁だが、2011年秋からの米国とミャンマーの両政府間の急速な関係改善により、同国でのビジネスを控えてきた米欧および日系企業のミャンマー進出準備が活発化している。

対ミャンマー経済制裁の現状

ミャンマーは1988年に軍事クーデターが起き、軍事政権に移行した。1990年の総選挙でスー・チャー率いるNLD（国民民主連盟）が圧勝したが国会は開催されなかった。その後、スー・チャー氏の自宅軟禁が続き、米国は1997年にミャンマーに対する新規投資を禁止した。この制裁発動以前に投資していた事業の継続は認められたものの、米欧での消費者不買運動等も高まり、多くの米欧系企業が撤退に向かうこととなった。2003年には、民主化運動のリーダー、スー・チャー氏が再び拘束されたことを受け、米国は対ミャンマー制裁法を新たに制定。この法律はミャンマー製品の輸入全面禁止、ミャンマーへのドル送金禁止、軍事政権高官のビザ発給中止や資産凍結などを含み、同国から米国への輸出の8割を占めていた縫製品産業等への打撃となり、同国経済の鈍化を招くこととなる。2004年には、EUもミャンマーの民主化状況に進展が見られないとして、ミャンマー国営企業への借款の禁止等を含む制裁措置の強化を決定した。さらに2007年には、僧侶等の大規模反政府運動に対する軍政の武力鎮圧などを受けて、米国、EUが資産凍結などの追加的制裁措置を発表し、豪州やカナダなども制裁に同調した。

制裁解除の見通し

ミャンマーでは2010年11月に20年ぶりに総選挙が実施され、翌年3月には元軍事政権ナンバー4のテイン・セイン氏を大統領とする新政府が発足し、民主化勢力との対話や改革・開放路線を通じた経済成長に大きく舵を切り始める。一方、成長するアジア太平洋外交の重心をシフトする米側にとっても、ミャンマーの戦略的重要性は増大する。2011年12月には、クリントン米務長官が電撃的に訪問し、ミャンマー¹への大使派遣や世界銀行 / IMFの支援承認等を表明した。

現在、米国の対ミャンマー制裁は5つの法律と4つの大統領命令から成る。外交関係の改善は行政レベルで可能だが、大部分の制裁は法律に基づいているため、解除には米上下両院の承認手続きが必要となる。米議会による制裁解除は「米大統領選後の2013年以降」との見方が2011年末までは大勢だったが、2012年1月には制裁を主導してきた共和党上院トップのマコネル米上院院内総務などの現地視察が相次ぎ、議員の認識も変化しつつある。

米政府が目している民主化・改革のメルクマール（判断基準）は、すべての政治犯の無条件釈放、少数民族との和解、2012年4月1日の国会補欠選挙後のスー・チャー氏の処遇、北朝鮮とのミサイル協力など不透明な軍事関係断絶の4点。

現時点（2012年1月下旬）でテイン・セイン政権は、では「深刻な罪を犯した刑事犯以外のすべての政治犯を釈放した」、では「政府と衝突していた11の少数民族武装勢力のうち6勢力との停戦に合意した」と発表している。前述のマコネル米上院議員は、制裁解除のタイミングについて「スー・チャー氏からの合図次第」とコメントしており、2012年4月の補選後の状況に注目が集まっている。

こうしたなか、ASEANも2014年のミャンマーの議長国就任を控え、同国の早期の国際社会復帰を支援する姿勢を表明。EUや豪州は2012年1月に段階的な制裁緩和の方針を発表した。ただし、国軍を権力基盤とするテイン・セイン政権内では改革派と守旧派との間で対立があるとの見方もあり、米欧諸国は民主化の進展度合いを見極めつつ、慎重に制裁を緩和していくとみられる。

図表1. 1人当たりGDPの比較

国	2001年	2006年	2011年
タイ	1,854	3,296	5,281
中国	1,038	2,064	5,184
インドネシア	773	1,636	3,469
インド	467	807	1,527
ベトナム	413	724	1,362
カンボジア	309	526	912
ミャンマー	129	257	804

注：2011年は推定値、単位は米ドル
出所：IMF World Economic Outlook Database, September 2011

図表2. ミャンマーへの外国からの直接投資（累積許可額、件数）

	国別	業種別
1位	中国 9,603 (32件)	電力 14,529 (4件)
2位	タイ 9,568 (61件)	石油・ガス 13,815 (104件)
3位	香港 6,308 (38件)	鉱業 2,794 (64件)
4位	韓国 2,930 (47件)	製造業 1,743 (159件)
5位	英国 2,660 (51件)	ホテル・観光 1,065 (45件)
12位	日本 212百万ドル (22件)	

注：1989年4月～2011年4月末、1件50万ドル以上の投資の累積許可額、単位は百万米ドル
出所：在ミャンマー日本国大使館作成資料

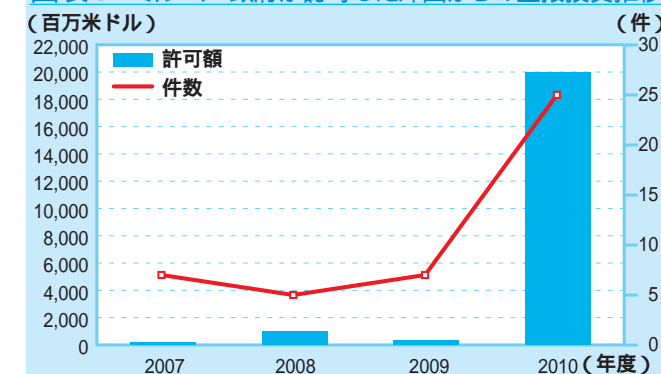
外国企業の進出状況

米欧の制裁下で、米欧および日系企業がミャンマーでのビジネスを手控えている間、中国企業等によるミャンマーへの投資は拡大した。在ミャンマー日本国大使館によると、1989年度4月から2011年度4月末までのミャンマーへの累積外国投資許可額は約361億ドル（454件）で、国別では中国（96億300万ドル）とタイ（95億6,800万ドル）からの投資が大部分を占め、直接投資認可分野は、資源・エネルギー分野が突出している（図表2）。日本からの投資は、1997年のアジア通貨危機後の貿易規制や米欧の制裁強化後、低調となっている。経済産業省やミャンマー中央統計局によると、2010年度の外国からの対内直接投資（認可ベース）が過去最高の199億9,800万ドル（25件）と急激な伸びを示しており、同年度のみで1989年度から2009年度までの21年間の累積投資額を超える規模に相当する（図表3）。

一方、現地では、中国はミャンマーの資源を略奪しているだけで、雇用・技術・ノウハウなどを含めた利益を自分たちにもたらしていないとの声が強い。こうした点からも、地元の雇用創出や現地企業とのパートナーシップ等、日本・欧米勢に対する期待が高まっている。石油・ガスや電力分野のほかにも、インフラ、ホテル/オフィスビル、農業や製造業など、技術を伴う支援等を中心に日本が今後進出し得る余地は大きい。

ミャンマー連邦商工会議所連盟（UMFCCI）のアドバイザーを務める米ブルッキングス研究所のLex Rieffel上級研究員（元米財務省高官）は、「日本がミャンマーとの関係改善に動くことにオバマ政権は反対しないであろう。中国勢、韓国勢などの企業は既にミャンマーで

図表3. ミャンマー政府が認可した外国からの直接投資推移



出所：ミャンマー中央統計局

ビジネスをしており、日本企業がこれから進出するのは遅いくらいだ」と話す。

現在、米国製品をミャンマーに輸出することは容認されている。キャタピラーやデル等の製品は現地で流通し始めており、ヤンゴン市内のスーパーでは、米国の農産物や食料品が店頭に並んでいる。このほか、米国の消費財企業も制裁解除後をにらみ、水面下で市場調査を行っているという。ヤンゴン市内のホテルは満室が続き、ジョージ・ソロス氏など経済界の有力者もミャンマー入りしているとの話も現地筋からは聞こえてくる。

現時点での進出に向けた留意点

軍部による独裁体制から民主化の兆しが見えてきたミャンマーに進出する上で、多国籍企業がまず留意すべきは、ミャンマーの人権抑圧に加担しているとのレピュテーション・リスクである。

この点、例えば米欧の制裁後も現地でビジネスを継続している唯一の米国の石油・ガス企業、ユノカル（シェブロンが買収）は、かつてパイプライン建設の強制労働など軍事政権と共に人権侵害を行ったとして米国で訴訟を提起された。しかし、同社はパイプライン沿い地域の経済発展・福祉に貢献する姿勢を示すことで、人権団体や株主等を説得し、ビジネスを継続している。また、P&Gはミャンマー国内で子供の医療・教育活動に従事しているNGOに440万ドルの浄水関連向けの寄付金を出資するなど「戦略的CSR」を行い、パブリック・イメージの向上に努めている。

このほか、米国の制裁によるミャンマーへのドル送金の規制、多重為替レートの弊害、電力供給の脆弱性、税法上の不透明性など、ビジネス環境の未整備というリスクも十分踏まえる必要がある。いずれにしろ、大きな潜在力のある途上国が国際社会に復帰しつつあり、このチャンスを活かしたビジネス戦略が求められている。

¹ 米英などは軍事政権が1989年に国名を「ミャンマー」に変えたことを認めず、英国植民地時代からの呼称「ビルマ」を使い続けている。