対ミャンマーODA
過去を振り返り未来を考える

2026年11月

メコン・ウォッチ

目次

目次 1
エグゼクティブ・サマリー 2
1. 対ミャンマーODAの過去・現在概観 3
1.1 日本のODAとは 3
1.2 戦後賠償とODA 4
1.3 ODAによる協力準備調査とマスタープラン策定 5
Box:日本のODAの規模と特徴、環境社会配慮 6
1.4 ミャンマーへの戦後賠償 7
1.5 対ミャンマーODAの始まり 8
1.6 1974年民政移管後のODA 8
1.7 2011年以降のODA 9
1.8 ODA事業に関わるのは誰か 12
Box: ODA「凍結」の歴史 14
Box: ODA以外の公的資金による問題プロジェクト 17
・国際協力銀行（JBIC） 17
・Yコンプレックス事業 17
Box: ミャンマー軍と繋がる企業を利する日本の年金基金 18
1.9 2021年クーデター以降のODA 18
Box: 制裁違反？バゴー橋建設事業 20
2. 日本政府は見せかけの選挙後にどう動くか？ 22
2.1 2011年の民政移管への対応 22
2.2 2010年の選挙と2025/2026の選挙の比較 24
2.3 懸念される日本政府の動き 25
Box: 世界銀行グループ、アジア開発銀行（ADB）と日本 25
3. 提言 27
4. 結論 29

エグゼクティブ・サマリー

日本の外務省は、政府開発援助（ODA: Official Development Assistance）を、「平和構築やガバナンス、基本的人権の推進、人道支援等を含む開発途上国の「開発」のため、開発途上国または国際機関に対し、資金（贈与・貸付等）・技術提供を行う」としている[1]。日本政府は、援助対象国の経済発展を特に重視し、橋や高速道路を作る大規模なインフラ整備から金融、株式市場の整備までさまざまな事業をODAとして実施している。近年、短期間に大規模で、かつ多種多様な日本の経済支援プログラムが主にODAによって実施された国の一つがミャンマーである。

日本政府は2021年にミャンマー軍がクーデターによって民主的に選ばれた政府を排除した後も、新規のODAの供与は停止したものの、既存のODAは凍結しなかった。日本政府のこの決定は、民主化を求めるミャンマー市民などから、ミャンマー軍を利することになる、と強く批判されている。日本はミャンマーの民主化を支持する立場であるはずだが、なぜこのような声に耳を傾けず、ODAの供与を続けるのか。また、ミャンマー軍が見せかけの選挙を行った後のミャンマーに日本の援助がどのように影響するか。このブリーフィングペーパーでは、日本のODAの仕組みや歴史的な経緯をもとに、日本政府の対ミャンマーODA政策を説明する。

[1] 外務省「開発協力、ODAって何だろう――政府開発援助（ODA）」（令和5年6月9日）、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/oda/oda.html

1. 対ミャンマーODAの過去・現在概観

1.1 日本のODAとは

日本政府の政府開発援助（ODA: Official Development Assistance）は、大きくは、ある特定の国に提供される二国間援助と、国際機関に拠出される多国間の援助に区分される。二国間援助には、有償資金協力と贈与がある[2]。

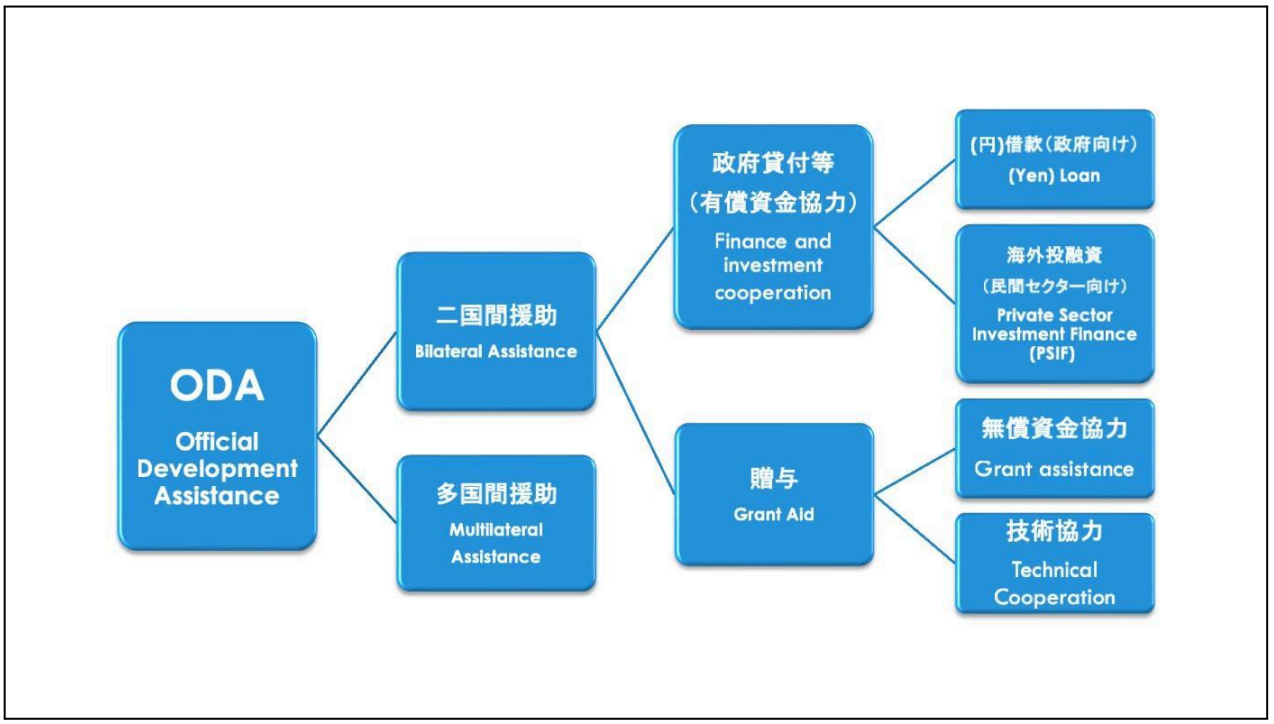


図1：日本のODA

無償資金協力と技術協力は贈与で返済の義務はなく、有償資金協力は名前の通りローンである。日本の2026年度ODA予算は二国間贈与が4,865億円、借款が2兆3,365億円となっており[3]、圧倒的に借款が多い[4]。

借款は円建てで行われるのが通例であり、日本政府は円借款と呼ぶ。有償資金協力の大部分は途上国に対する借款だが、途上国で民間企業・金融機関が行う事業に、援助実施機関である国際協力機構（JICA）が融資、信用保証、債券取得や出資を行い、民間企業を支援する海外投融資も含まれる。ミャンマーでも、2011年の民政移管以降に実施されたティラワ経済特別区（SEZ）の開発で、Myanmar Japan Thilawa Development社にJICAが出資する形で海外投融資が供与されている[5]。

---

[2] 外務省　ODA（政府開発援助）、開発協力の形態、「日本の政府開発援助（ODA）」（平成28年2月5日）、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/about/oda/oda_keitai.html

[3] 外務省「令和8年度ODA事業予算（当初予算）の概要とその財源」、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100961531.pdf

[4] 経済協力開発機構（OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development）の開発援助委員会（DAC: Development Assistance Committee）の定義では、国や地方政府、あるいは公的な実施機関による開発途上国の経済発展と福祉の促進を主な目的として供与されるもので、贈与だけでなく、借款も返済の負担が低いものであればODAとしてカウントされる。詳しい定義はDACが公開している。次を参照。https://www.oecd.org/en/topics/sub-issues/oda-eligibility-and-conditions/official-development-assistance--definition-and-coverage.html

[5] JICA「ティラワ経済特別区（SEZ）開発事業（出資及び融資）」、https://www.jica.go.jp/Resource/activities/schemes/finance_co/loan/ku57pq00002cd4yh-att/201708_mya_01.pdf

日本の制度上、借款事業として予算化されたODA事業では、一部を除き、資金は事業の進捗に応じて段階的に受注した企業へ支払われる。そして途上国政府からは、契約時に決めた条件でJICAに返済される。借款の資金は途上国から返済されるものとして、特別会計という、一般会計とは別に設けられた複数年度にわたり資金の出し入れがある会計で管理されている。円借款の原資は、日本政府が債券を発行して調達した資金（日本政府に償還義務がある）や、過去の円借款の途上国からの返済金で構成される。同じODA予算といっても、無償資金協力は、毎年作成される一般会計で管理され、原資は税金である。

日本政府は、開発協力を最も重要な外交ツールの一つと位置付けており[6]、外務省がODA実施の主たる省庁だ。外務省の所管する国際協力機構（JICA）がODA事業を実施している。ほかに財務省、文部科学省、経済産業省、法務省など、全体では11省がODAに関わる[7]。円借款や海外投融資は、外務省、財務省、経済産業省の3省の協議のもと、外務省が中心となって行うが[8]、返済が滞っている債務の整理には、財務省の考えが強く反映される可能性が高い。

ドイツ、英国、米国に次ぐ世界第4位の援助国でありながら[9]、日本には「援助庁」のような援助を統括する省庁はない。日本で統一した援助庁を作る試みは一度も成功していないが、それは、各省庁の権限争いによって潰されてきたと言われている[10]。

ODAの多国間援助は国際機関に対する拠出や出資で、世界銀行やアジア開発銀行（ADB）への資金提供も含まれる。日本は特にADBへの関与が深く、創設当初からの加盟国で、2025年12月末までに227.1億ドルを出資している。ADBの総資本のおよそ15.6%を日本が出資している[11]。

1.2 戦後賠償とODA

日本は、アジア太平洋戦争においてアジア各国に軍事的に進出し、多大な損害を与えた。1945年に連合国軍側に降伏し、戦後は米国に占領された。この戦争の責任を問われ、1951年のサンフランシスコ平和条約のもと連合国に賠償を支払うことになった[12]。ビルマ連邦（当時）に対しては、個別の平和条約に基づく賠償として2億ドル（720億円）、戦後処理の一環として締結された経済開発借款取極等に基づく借款として5千万ドル（180億円）、同様に戦後処理の一環として締結された経済技術協力協定（1963年）に基づく贈与として1億4千万ドル（504億円）、経済開発借款取極（1963年発効）に基づく借款として3千万ドル（108億円）が約束された[13]。

---

[6] 外務省「開発協力大綱」（令和5年12月12日）、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou_202306.html
[7] 内閣府（内閣府本府、警察庁、金融庁）、総務省、法務省、外務省、財務省、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、国土交通省、環境省の11省。次を参照。外務省「令和8年度ODA事業予算（当初予算）の概要とその財源」p.3、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100961531.pdf
[8] 外務省『2018年版 開発協力参考資料集』第二章第8節「有償資金協力事業の概要」、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000497929.pdf
[9] 外務省「2025年の各国ODA実績（暫定値）の公表」（令和8年4月10日）、https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/pressit_000001_03607.html
[10] 荒木光弥「世界の援助体制を展望　夢に消えた日本の援助省構想」『国際開発ジャーナル』2023年3月号、https://idj.co.jp/online/archives/634
[11] ADB「アジア開発銀行加盟国ファクトシート：日本」（2025年12月現在）、https://www.adb.org/sites/default/files/27772/jpn-2025-ja.pdf
[12] サンフランシスコ平和条約14条(a)1「日本国は、現在の領域が日本国軍隊によつて占領され、且つ、日本国によつて損害を与えられた連合国が希望するときは、生産、沈船引揚げその他の作業における日本人の役務を当該連合国の利用に供することによつて、与えた損害を修復する費用をこれらの国に補償することに資するために、当該連合国とすみやかに交渉を開始するものとする。その取極は、他の連合国に追加負担を課することを避けなければならない。また、原材料からの製造が必要とされる場合には、外国為替上の負担を日本国に課さないために、原材料は、当該連合国が供給しなければならない。」
[13] 外務省「賠償並びに戦後処理の一環としてなされた経済協力及び支払い等」、https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000100328.pdf

初期の日本のODAは、主としてアジア太平洋戦争の戦後処理としての賠償支払いと並行して行われた。賠償と、それに並行する経済協力が日本の戦後処理を進め、近隣のアジア諸国との関係改善や日本の国際的地位の向上に繋がり、輸出市場の拡大を生み出し、日本経済の復興と発展に寄与することも期待されていた[14]。つまり、賠償とODAは、日本の輸出市場拡大と経済復興と表裏一体として行われてきた。この傾向はミャンマーへの戦後賠償からもはっきりと見て取れる。

前述のように、ビルマに対しては日本から賠償として10年間で総額2億ドル相当のサービスと製品が供出された。日本の初の賠償プロジェクトとしてバルーチャウン第2水力発電所が建設され、建設コンサルタント会社の日本工営が計画を立案、鹿島建設が建設を担った[15]。同時に、共同事業のために、10年で5,000万ドルの出資となるよう必要な措置がとられることも決まった。この共同事業は、政府からの貸付による事業や民間の合弁事業で、造船、ゴム生産、アルミ工業などが既に合意されていた[16]。このように、賠償として日本企業がダムを建設し、資金が日本企業に支払われることが決まり、経済協力の名目で民間企業がミャンマーで事業できる道も開けた。

1.3 ODAによる協力準備調査とマスタープラン策定

日本のODAでは、1960年代から、JICAの前身である海外技術協力事業団によって被援助国での「開発調査事業」が行われてきた。この調査は、政策及び開発計画の策定支援や技術移転を目的とし、その後のODA事業を行ううえでの基礎情報ともなっていた。この調査には、個別の開発事業のフィージビリティ・スタディだけでなく、マスタープラン調査も含まれている。マスタープランでは、全国または地域レベルあるいはセクター別の長期計画が策定される[17]。日本政府は、相手国の行政能力を高める目的でこれを行うと述べているが、日本のコンサルタント企業がプランの策定に関わることがほとんどである。その企業は被援助国の状況を把握することができ、その情報をその後の事業に活用することができる。被援助国の各省庁から日本からのODAを受けるための案件形成についてアドバイスを求められることもあるだろう。こうして、その後ODA事業を策定する際に日本企業が参画しやすい環境が整う。

たとえば、2014年に公表されたJICAの「ミャンマー国電力開発計画プログラム形成準備調査[18]」には、中長期的な最適電力開発マスタープランを策定するための提言が含まれた。報告書の作成者は、JICAおよび日本の電力大手の関西電力とその子会社のニュージェックである[19]。その後、ミャンマーで計画された4つの石炭火力発電所事業に関西電力は含まれなかったが、他の複数の日本企業が関与する予定であった[20]。

これらの調査は国の経済の方向性を左右することもあり、多くの人に影響する一方で、国家の計画という大きな枠組みで行われ、高度な技術的内容を含むため、被援助国の市民が案件形成やマスタープランの調査に意見を述べることは困難が伴う。例えば、行政やコンサルタントが入手できるような情報に市民がアクセスする機会は限られる。需要予測などを批判するには、専門知識が必要だろう。さらに、環境アセスメント調査が行われる道路やダムの建設などと異なり、マスタープランの策定のための調査は影響を受ける地域や影響の内容が確定しておらず、誰が何について意見を言えばよいかを判断することが難しい場合もあるためだ。

---

[14] 外務省『2014年版開発協力白書』第Ⅰ部第1章第1節「日本のODAの軌跡」、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/14_hakusho/honbun/b1/s1_1.html
[15] Hoshiro, H. (2023), "Reconsidering Japan's War Reparations and Economic Re-Entry into Southeast Asia," in *Diplomacy & Statecraft*, *34*(4), 673–702, https://doi.org/10.1080/09592296.2023.2270320
[16] 高塚年明『立法と調査』256号「国会から見た経済協力・ODA(1)～賠償協定を中心に」（2006年6月）、p7、https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/rippou_chousa/backnumber/2006pdf/2006062927.pdf
[17] 外務省『2002年版開発協力白書』資料編 第3章第1節2（2）[7]2「事業の仕組み」、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/02_hakusho/ODA2002/html/siryo/sr3120207.htm
[18] JICA・関西電力・ニュージェック『ミャンマー国電力開発計画プログラム形成準備調査 ファイナルレポート要約』2014年, pp. 66-71、https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/12261780.pdf
[19] 同上。
[20] メコン・ウォッチ「ビルマ・石炭火力発電事業」、https://www.mekongwatch.org/report/burma/coal.html

Box:日本のODAの規模と特徴、環境社会配慮

日本は、190の国・地域にODAを供与してきた。2023年までの総支出は6,384億ドルだった[21]。日本のODAは、必要な資金を低金利で長期に貸し出す円借款の割合が高い。2022年の二国間ODAを援助手法別に見ると、円借款が大部分を占める政府貸付等がODA全体の約52.9%を占めており、無償資金協力が約18.6%、技術協力が約13.5%となっている。主に円借款で構成される有償資金協力の比率の高さは、他の主要ドナーにはない日本の特徴である。また、分野別配分をみても、主要DAC諸国が社会インフラに重点的に資金を配分しているところ、日本は経済インフラの割合が非常に高く、工業等その他の生産分野を合わせれば、60%が経済インフラ分野に投じられていることがわかる[22]。

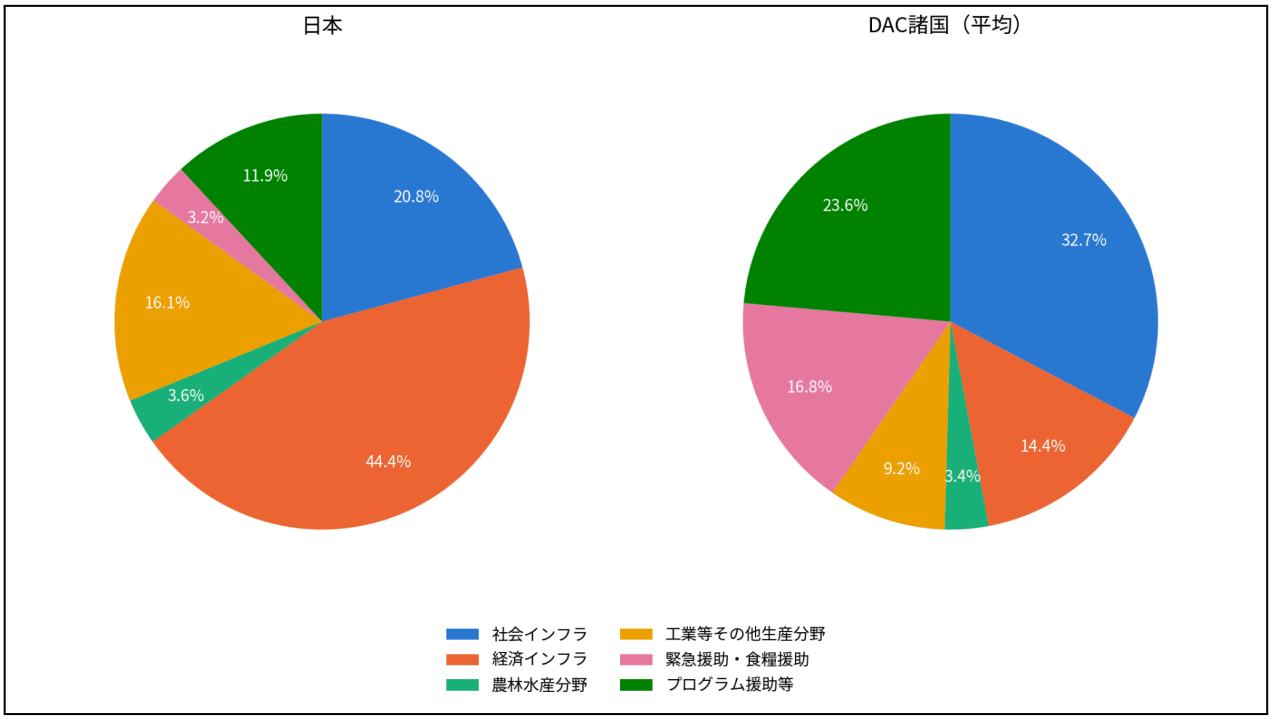


図2：日本とDAC諸国のODAの分野別配分（2022年）

経済協力開発機構（OECD）の集計によると、日本のODAは2014年の95億ドル、2023年の実績は約196億ドルで倍増した[23]。

世界銀行が1970～80年代に行った大規模開発によって、環境破壊や大規模な住民移転が生じ、市民社会はそれを強く批判した。日本のODA資金でも1960年代から行われてきたアジアでの大規模インフラ事業の中で、住民の立ち退きや環境破壊が起こっていた。被影響住民と市民社会からの強い批判をうけ、日本のODAや国際金融機関によって行われる事業には、十分とは言えないが、環境破壊や人権侵害を防ぐ仕組みが備えられている。世界銀行など国際金融機関は、環境・社会面の悪影響を防ぐためのセーフガード政策を強化した。

[21] 外務省『2024年版開発協力白書』p.3、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100811507.pdf
[22] 外務省『2023年版開発協力白書　日本の国際協力』本編 第Ⅱ部2「実績から見た主要ドナーの政府開発援助概要」、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/23_hakusho/honbun/b2/s2.html
[23] 平和政策研究所「日本の開発協力の現在地」（2024年12月11日）、p.1、https://ippjapan.org/pdf/ipp_info-kaihatsu_20241210.pdf

世界銀行に準ずる形で日本のJICAには「環境社会配慮ガイドライン[24]」が整備されている。JICAは支援検討時点で事業の環境・社会影響を確認、分類し、影響の大きい事業では環境アセスメント報告書などを公開する。また、相手国との合意前に、外部有識者が関与する「環境社会配慮助言委員会」が、環境アセスメントなどの文書を確認し、環境・社会影響面での懸念点をチェックし、JICAに助言を行う。また、支援開始後に、被害を受けた、あるいは被害を受ける蓋然性のある人が申し立てできる制度が作られている[25]。

1.4 ミャンマーへの戦後賠償

サンフランシスコ平和条約の第14条で、戦争中に日本が連合国側に生じさせた損害と苦痛について日本が賠償を支払うことが定められたが、同時に、その時点で日本に十分な資源がなかったことから、日本政府が相手国に現金を直接支払う代わりに、日本人の技術や労務などのサービスを提供し、その費用を賠償額として相殺する仕組みが認められた[26]。

しかしビルマ連邦を含む全ての求償国が、日本側が想定したよりもはるかに多額の賠償を求め、また、役務ではなく資本財等での支払いも求めたため、1953年に日本政府は、資本財などの現物賠償にも応じることにした[27]。前述のとおり、ビルマについては賠償として日本から10年間にわたって総額720億円相当のサービスと製品が供出されることと、経済協力のための合弁出資額が5000万ドルとなるよう必要な措置がとられることが決まった。

賠償の内訳は次のように決まった。バルーチャウン水力発電所計画関係の機材および役務では、契約認証額は103億円。この他に、鉄道車両・自動車・自転車類・船舶などの輸送機械類182億円、農業・土木・繊維関係などの一般機械類66億円、電気器機類58億円、プラント類14億円、鋼材その他金属製品135億円、化学製品10億円、魚缶詰7億円、検査・輸送・技術者派遣などの役務19億円などがある。これには、ビルマ鉄道復興計画関係の資材約80億円も含まれていた[28]。

ビルマは最初に日本と合意した国であったため、当時まだ賠償について交渉中だった他の国と、受け取る賠償額に差のない衡平な扱いを強く求めた。結果、1963年に日本とビルマとの間でさらに「日本国とビルマ連邦との間の経済及び技術協力に関する協定」が結ばれた[29]。ここでは、1億4000万ドルに等しい日本の生産物及び役務を賠償協定期間終了後の12年間に年々均等額により無償の経済協力として供与すること、そして、協定の発効後6年間に3,000万ドルに相当する商業ベースによる借款を提供することが合意された[30]。いわゆる準賠償と呼ばれるもので、これによって、日本からビルマへの資金の流れは、賠償終了後も、経済協力によって継続することになった。

日本政府がミャンマーとの関係を語る際、このバルーチャウンの事業が、二国間の「絆」として繰り返し紹介される[31]。実際、バルーチャウン水力発電所は、戦後賠償の最初の開発プロジェクトであり、その後の日本の

---

[24] JICA 環境社会配慮ガイドライン (January 2022)、https://www.jica.go.jp/about/policy/environment/guideline.html
[25] JICA「異議申し立て制度」、https://www.jica.go.jp/about/policy/environment/objection/index.html
[26] 外務省 による『日本外交文書』「平和条約締結に伴う賠償交渉」（上・下）の紹介、「本巻の概要　一. 賠償関係一般」（令和7年4月10日）、https://www.mofa.go.jp/mofaj/ms/da/pagew_000001_01577.html
[27] 同上。
[28] 外務省『わが外交の近況』第9号 四 -1.「ビルマ」（昭和40年7月）、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/1965/s40-4-4.htm#1
[29] 外務省 による『日本外交文書』「平和条約締結に伴う賠償交渉」（上・下）の紹介、前掲注26。
[30] 同上。
[31] 外務省「日本のミャンマー支援」https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000077441.pdf ; 島田聡子「日・ミャンマー友好関係の象徴『バルーチャン第二水力発電所』」ODAメールマガジン第347号（2017年4月12日発行）、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/mail/bn_347.html
実はこのプロジェクトは、日本工営社長の久保田豊氏が1953年に旅の途中ビルマに立ち寄り、たまたまビルマの土木工業省次官に会えたことから決まった偶然の産物だった。ビルマだけでなく、久保田氏が青写真を作ったメコン河流域国での数多くのダム計画は、その後、日本のODAによっていくつも実現している。日本工営は、コンサルタント企業としては長年、日本のODA事業受注のトップを走っている。次を参照。

ODAの原点とも言われている[32]。日本にとってバルーチャウンの事業は、日本の軍事進出による被害を受けた東南アジアの国々との賠償に合意し、関係改善に向かうことができたという意味で歴史の転換点を象徴している。

1.5 対ミャンマーODAの始まり

ミャンマーへのODA事業は、1968年の借款契約で決まった「工業化4プロジェクト」へ108億円を供与することで始まった。無償資金協力が始まったのは1975年からだ[33]。円借款は1969年から1987年までに66件のプロジェクト、金額にして約4,030 億円の承諾額に及んだ。うち65%がプロジェクト借款で、残り35%が商品借款である。プロジェクト借款とは発電所、空港、道路、生産設備などのための施設を建設するために必要な、主に外貨で調達される資機材の輸入決済資金を、長期かつ低利の条件で貸し付けるものである。また、商品借款は、被援助国が経済上必要な物資を国外から調達する決済資金の貸し付けである[34]。

「工業化4プロジェクト」は当初賠償によって行われ、トラック工場、軽トラック工場、農業機械・設備工場、電気器機工場を作り、技術の移転、経営ノウハウの移転することを目指したが、順調にはいかなかった。そのため、1962年には賠償の資金を活用し日本メーカー4社と「現地製造・組立（ノックダウン）のための技術協力協定」が結ばれ、日本企業が直接生産に関わった。1968年から円借款によって事業が継続されることになり、日本の初期の対ミャンマーODAの代表的事業となった。1968年から1987年までにこの事業に供与された借款の総額は1,016億円にものぼる[35]。戦後賠償によって実施されていた時期を含めれば「工業化4プロジェクト」は25年もの長期事業となり、1962年のクーデター後のビルマ式社会主義の体制下でも継続した。援助が止まったのは、1988年のクーデターが理由であるようだ。しかし、最後までミャンマー側が自律的に生産を行うことはなかった[36]。

1.6 1974年民政移管後のODA

日本の対ミャンマーODAが急拡大した時期が2回ある。2回目は2011年の民政移管以降である（1.7 2011年以降のODA項を参照）。1回目は、1970年代後半から1988年までである。これには、権力を握っていたネウィン将軍が1974年に12年ぶりの民政移管を行い、限定的ではあったものの経済改革・対外開放に舵を切り、日本に支援を求めたという背景がある。日本政府はこれに積極的に応えた[37]。

鹿島建設「鹿島の軌跡　第12回バルーチャン発電所」
https://www.kajima.co.jp/gallery/kiseki/kiseki12/index-j.html

[32] 金井晴彦「水力開発のフロンティアを求めて」『電力土木』一般社団法人電力土木技術協会、
https://www.jepoc.or.jp/magazine/magazine.php?_w=magazine&_x=kikan_detail&kikan_m_id=84&kikan_n_id=2343

[33] 外務省「ODA 1990年までの実績 ミャンマー 90年度までの有償資金協力及び無償資金協力実績」、
https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/jisseki/kuni/j_90sbefore/901-11.htm

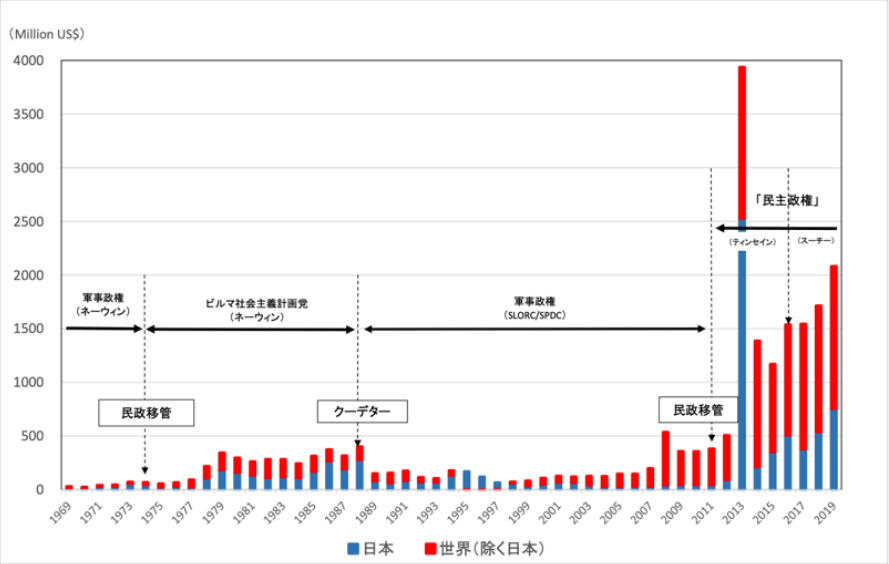
[34] 小林守「日本の対ミャンマー（旧ビルマ）経済協力と工業化4プロジェクト」『専修ビジネス・レビュー』（2016）Vol.11No.1p.52、
https://senshu-u.repo.nii.ac.jp/record/240/files/2111_0002_26.pdf&ved=2ahUKEwi8mca44_mUAxXLgK8BHYw4A8UQFnoECBkQAQ&usg=AOvVaw3KUufxm-BRp98rwGRtC4Yc

[35] 同上。p.54-55.

[36] 同上。p.59.

[37] 工藤年博「日本の対ミャンマーODA――拡大と凍結の論理―」濱田美紀編『ASEANと日本――変わりゆく経済関係――』2024年、p.271-304、https://www.ide.go.jp/library/Japanese/Publish/Reports/Kidou/pdf/2023_asean_09.pdf

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）。

図3：ミャンマーODAの受取額（出典：工藤(2024)）[38]

1974年からのODAでは、「工業化4プロジェクト」のほかに、セメント工場の拡張、石油開発関係、バルーチャウン水力発電(第1発電所)建設、ラングーン空港拡張、各種の工場の建設や増設などが行われた。これらは全て円借款事業である[39]。日本はミャンマーに多額のローンを供与し、1987年までの円借款の累計は約4,030億円にのぼったが、1978年から毎年、無償資金協力を使い「債務救済」を行うようにもなった[40]（「Box: ODA「凍結」の歴史参照」）。ミャンマーからの借款返済が予定通りに行われていなかったために日本政府が支援の手を差し伸べたのである。この債務救済は、1988年の軍事クーデター以降も続いた。

1988年のクーデター後、日本は新規の円借款の供与を凍結した。これについて日本政府は、後に「ミャンマーには延滞債務があるため、1987 年以降、有償資金協力の新規供与は行っていない」と説明している[41]。これは表向きの理由で、1988年の民主化運動弾圧を受けて軍事政権に制裁を科した欧米に歩調を合わせ、日本の援助の中で予算の大部分を占めている円借款を供与しなかったと考えるのが妥当だろう。だが、既存の案件は継続され、ミャンマーの債務は増加していった。また、債務救済も続いていた。研修生受け入れや専門家派遣などの技術協力も続いていたが、無償資金協力については、債務救済のみ継続、他は1989年から1992年まで停止され、1993年に非営利団体を支援する「草の根無償」として1800万円が供与されてから徐々に再開した。ちなみに、2021年のクーデター以降も既存のODA事業は止まっておらず、1988年以降と似た状況が繰り返されている。

1.7 2011年以降のODA

2011年にミャンマーで民政移管が行われ、日本は円借款も含め、ODAを本格的に再開した。2011年度まで、45億円の規模だった無償資金協力は、2012年度には277.3億円、2013年度は196.86億円と急増した。

[38] 同上。p.281.
[39] 外務省「ODA 1990年までの実績 ミャンマー 3.(3)3. 90年度までの有償資金協力及び無償資金協力実績」前掲。
[40] 外務省「ODA 1990年までの実績 ミャンマー 3.(3)3. 90年度までの有償資金協力及び無償資金協力実績」前掲。
[41] 外務省『政府開発援助（ODA）国別データブック 2010』「ミャンマーに対する我が国ODA概況」p.95、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/kuni/10_databook/pdfs/01-09.pdf

2012年の事業には、バルーチャウン第2水力発電所補修計画の66.69億円が含まれるなど、インフラ事業も始まった[42]。

2012年4月に東京で行われた日・ミャンマー首脳会談で日本政府は、少数民族や貧困層支援、農業開発、地域開発を含む支援や、人材育成、制度の整備支援、持続的経済成長のために必要なインフラや制度の整備支援といった、幅広い支援を行うことを表明した。同年10月に、日本が主催し、ミャンマーに対する多国間の延滞債務問題の解決とODA再開への道筋づくりのため、「ミャンマーに関する東京会合」が開催された。同年11月にカンボジアのプノンペンで行われた日・ミャンマー首脳会談では、日本として概ね500億円規模の新規円借款による支援を検討していると表明するなど[43]、日本政府は会合設定から資金提供まで、民政移管後の体制を支えるために深くコミットしていた。

日本政府は2023年度までの累計で、無償資金協力3,698.17億円、技術協力1,162.51億円を供与した。インフラ建設等に供与される円借款は、国際約束ベースの金額で総額13,784.72億円、日本の対ミャンマー援助全体の4分の3を占める[44]。

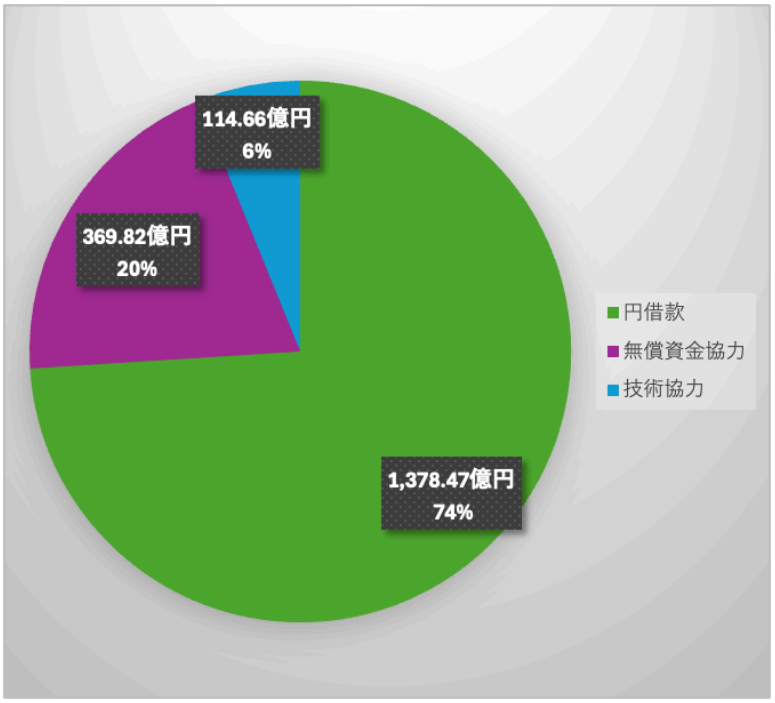


図4：対ミャンマーODA累計額

日本政府の「経済協力」では、橋や道路、発電所などのハード面だけではなく、経済的なシステムの構築への支援も提供される。2011年の民政移管以降、ミャンマーで実施されたODAでは、バゴー橋建設やヤンゴン・マンダレー間の鉄道改修に加えて、金融市場の整備も実施され、ミャンマー中央銀行資金・証券決済システ

[42] 外務省『政府開発援助（ODA）国別データブック2014』「ミャンマー　表－2　我が国の年度別・形態別実績詳細（表－1 の詳細）」pp.41-42、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/kuni/14_databook/pdfs/01-09.pdf

[43] 外務省『外交青書2013』第3章第2節1（2）イ（ア）「アジア」
https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2013/html/chapter3/chapter3_02_01.html

[44] 外務省『政府開発援助（ODA）国別データ集2024』p.18、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100730081.pdf
ドル換算、かつ支払い額ベースでは累計5,481百万ドルの無償資金協力、1,076.5百万ドルの技術協力を供与し、5,953.7百万ドルの有償資金協力を貸し付けている。次を参照。外務省「ODA国別開発実績アジア」（Excel）データ、
https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/jisseki/kuni/asia.html

ムが拡充された[45]。また、「開発金融借款（ツー・ステップ・ローン）」と呼ばれる事業も複数実施された。これらは、日本政府がミャンマー政府に資金を貸出し、その資金を預かるミャンマーの国立銀行が国内銀行に融資し、その国内の銀行が小規模事業者や住宅を購入する人、事業をする農民に貸出すといったもので、2つ以上の金融機関を通すことから、ツー・ステップ・ローンと呼ばれている[46]。

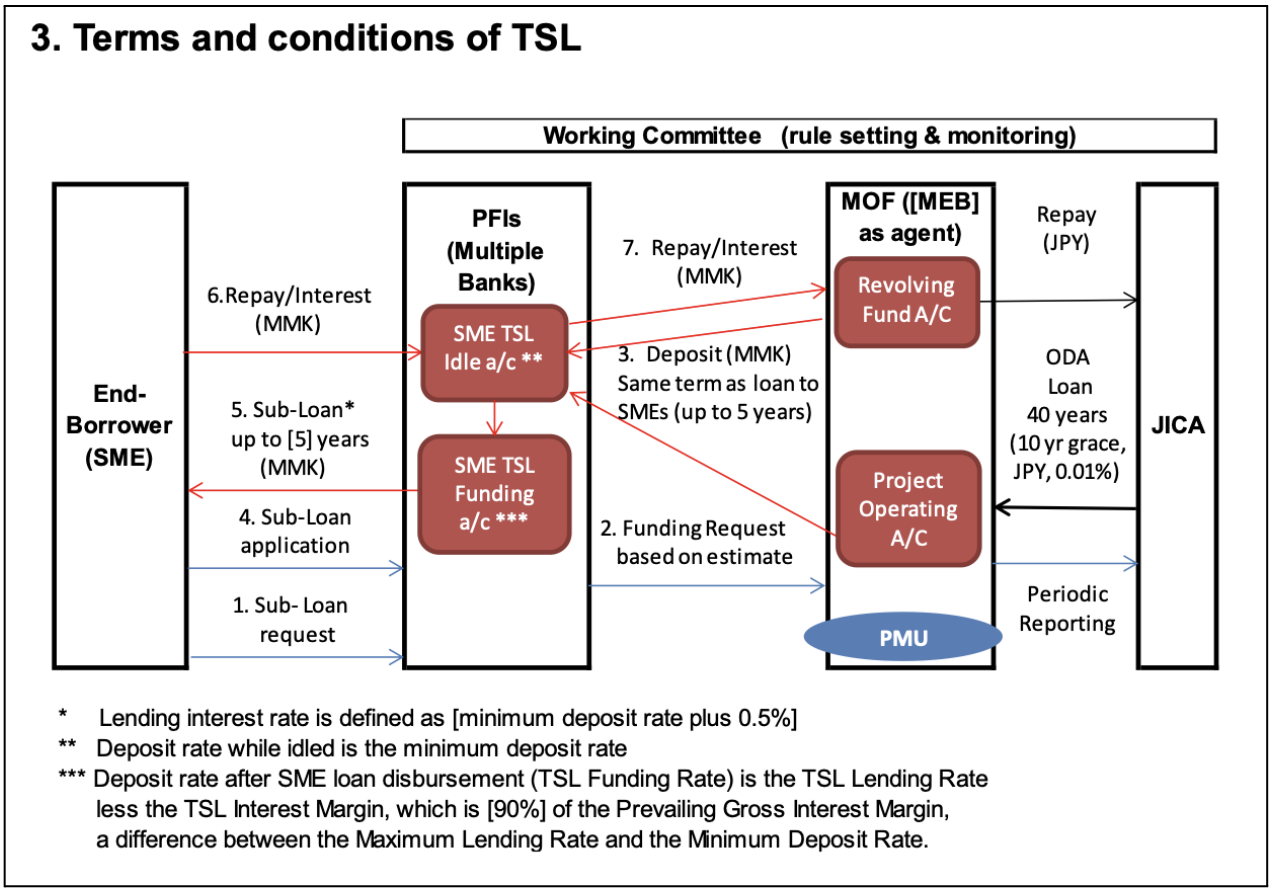


図5：ツー・ステップ・ローンの仕組み[47]

また、「貧困削減地方開発事業」では、プロジェクト対象はミャンマー全国7地域及び7州と広範囲にわたる[48]。この事業は計79件のサブプロジェクトから構成され、地方の道路、橋、送電網整備、水道関連事業など、生活基盤インフラの改修・拡張が行われている[49]。このように日本のODAで行われる事業は、一般の人がイメージする教育や保健の支援というものに留まらず、経済や金融のインフラ整備による経済発展の実現を意識したものになっている。

2011年以降に日本が旗艦プロジェクトと位置付けたのはティラワSEZである[50]。日本政府は、「ティラワ地区インフラ開発事業」など複数の事業でティラワの周辺インフラ建設をODAで行った。また、この事業の工業団地

[45] JICA「金融市場インフラ整備計画」、https://www.jica.go.jp/oda/project/1760790/index.html
[46] JICA「円借款の種類」1.(3) 開発金融借款（ツー・ステップ・ローン）、https://www.jica.go.jp/activities/schemes/finance_co/about/kind.html
[47] Japan International Cooperation Agency (JICA)・日本経済研究所 ・大和総研「OPERATING GUIDELINES FOR DEVELOPMENT OF FINANCE FOR SMALL AND MEDIUM-SIZED ENTERPRISES」2016, p.8『ミャンマー国 中小企業金融強化事業案件実施促進支援 業務完了報告書』付属資料、、https://libopac.jica.go.jp/images/report/12248688.pdf
[48] JICA「貧困削減地方開発事業」、https://www.jica.go.jp/oda/project/MY-P1/
[49] JICA貧困削減地方開発事業「事業事前評価表」、https://www2.jica.go.jp/ja/evaluation/pdf/2013_MY-P1_1_s.pdf
[50] JICA「ティラワ経済特別区（SEZ）開発事業（出資及び融資）」前掲。

部分の運営をする会社として、日本の大手商社である丸紅、住友商事、三菱商事の3商社とJICAが出資し、Myanmar Japan Thilawa Development(MJTD)社が作られた。JICAは海外投融資資金で同社に出資している。周辺インフラをODAで建設し、日本の製造業が進出できる工業団地を民間企業が整備したという点で、ティラワSEZ開発には日本のODAの特徴がよく表れている。

日本のODAの円借款事業では物資やサービスの調達先が国際競争入札で行われるため、日本企業が必ずしも事業を受注できるわけではない。だがJICAが公開している10億円以上の円借款入札情報からみると、ミャンマーに関しては、2011年以降の30事業のうち日本以外の企業が受注しているものは3件だけで、金額では9割以上を日本企業が占めていた[51]。

現在、日本のODAの基本方針は、「開発協力大綱」で定められている。2023年に改定された大綱では、開発協力の目的として、①開発途上国との対等なパートナーシップに基づく国際社会の平和・安定・繁栄への貢献と、②日本の平和・安全の確保および経済成長という国益への貢献、という二つが掲げられた[52]。この大綱では、以前の大綱よりも日本の「国益」がさらに強調された。また、以前は途上国からニーズのある事業を行う「要請主義」がとられていたが、現在では日本側から事業を提案する「オファー型協力」が取り入れられたほか、不足する公的資金を補うという名目で民間資金の動員も強く意識されている。民間投資は当然、利益を求める。

さらに、開発協力大綱のウェブページの「日本の開発協力の意義」の項には、「『自由で開かれたインド太平洋（FOIP）』の実現に向けたODAの取り組み[53]」という別紙が掲載され、日本の安全保障に資するためのFOIPも強く意識されている。FOIPとは、中国の軍事・経済面での影響力拡大を懸念する日本の対抗心が強く打ち出された概念といえ、事実、中国政府はFOIPに強く反発している[54]。ミャンマーが地理的・政治的に中国と近いため、ミャンマー軍主導の政権が中国にさらに接近するのを避けるために日本政府がそれを政府として承認する可能性が示唆される。

1.8 ODA事業に関わるのは誰か

ODAの供与は、NGOや国際機関を通した一部の支援を除き、相手国政府やその機関に対して行われる。2011年以降にミャンマーで実施された案件の一つに、最大都市ヤンゴンとマンダレーを結ぶ鉄道の再整備事業、「ヤンゴン・マンダレー鉄道整備計画」がある。この事業のための円借款の借入人は「ミャンマー連邦共和国」で、事業実施機関はミャンマー国鉄である[55]。また無償資金協力で行われた「ヤンゴン新専門病院建設計画」は、保健・スポーツ省（Ministry of Health and Sports）が事業実施機関で、ヤンゴン新専門病院（New Yangon Specialist Hospital）が運営・維持管理機関となった[56]。技術協力で行われた「MRTV能力強化プロジェクト」の実施機関は、ミャンマー情報省とミャンマーラジオ TV局(MRTV)である[57]。このように、ODAは省庁や国立の機関をカウンターパートとして実施される。

---

[51] JICA「円借款案件応札結果情報」に基づく計算。https://www.jica.go.jp/activities/schemes/finance_co/about/result.html
[52] 外務省「開発協力大綱」前掲。
[53] 外務省「自由で開かれたインド太平洋（FOIP）」の実現に向けたODAの取り組み 日本の開発協力の意義」(外務省「日本の開発協力の意義」ページからリンクされたPDF)2023年12月22日、
https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/100514803.pdf

[54] 人民網日本語版「外交部が日本の新たな「自由で開かれたインド太平洋」構想を批判」（2026年7月2日）、
https://j.people.com.cn/n3/2026/0702/c94474-20473718.html
[55] JICA「ヤンゴン・マンダレー鉄道整備事業フェーズⅠ(Ⅰ)」『事業事前評価表』3「事業概要」、
https://www2.jica.go.jp/ja/evaluation/pdf/2014_MY-P4_1_s.pdf
[56] JICA「ヤンゴン新専門病院建設計画」『事業事前評価表』 3「事業概要」、
https://www2.jica.go.jp/ja/evaluation/pdf/2017_1760640_1_s.pdf
[57] JICA「MRTV能力強化プロジェクト」『事業事前評価表』3「事業概要」、
https://www2.jica.go.jp/ja/evaluation/pdf/2014_201401880_1_s.pdf

ODA事業には、多くの民間企業も関わる。JICAが行う入札を通じてコンサルタントや建設に従事する企業が選定される。上記の3つの事業では、以下の企業が関与している（表1参照）。また、これらの企業は、作業の下請けや資材の調達を行い、現地の様々な企業と複雑なサプライチェーンを構築する。ミャンマーでのODA事業の場合、事業の主契約者は日本の大手企業となるが、サプライチェーンに軍系企業やクローニー企業が入る可能性があり、実際にバゴー橋建設には軍系企業が関与して問題になった。

表1：各ODA事業に関与するアクター

事業名	事業実施機関等	事業に関与する企業
ヤンゴン・マンダレー鉄道整備計画（円借款）	ミャンマー国鉄 借入人 ミャンマー連邦共和国	詳細設計 （株）オリエンタルコンサルタンツ、日本コンサルタンツ（株）、パシフィックコンサルタンツ（株）、（株）トーニチコンサルタント、アジア航測（株）、日本工営（株） 建設 （株）フジタ、住友商事（株）、鉄建建設（株）、東急建設（株）、新潟トランシス（株）、日本信号（株）、丸紅（株）、三井物産プラントシステム（株）、三菱商事（株）、りんかい日産建設（株）
ヤンゴン新専門病院建設計画（無償資金協力）	保健・スポーツ省 運営・維持管理機関 ヤンゴン新専門病院	詳細設計 山下設計・梓設計・ビンコーインターナショナルの共同事業体 施設・機材 大成建設（株）、三菱商事（株）
MRTV能力強化プロジェクト（技術協力）	ミャンマー情報省、ミャンマーラジオ TV局(MRTV)	八千代エンジニヤリング（株）

Box: ODA「凍結」の歴史

米国やEUがミャンマー軍の資金源となる組織や企業、ミャンマー軍の指導部に対し標的制裁を科す中、日本政府は制裁という措置をとったことはない。だが、日本は巨額のODAを提供しており、ODAを停止すること（「凍結」）が強力な効果を持ちうる。事実、日本はこれまでに何度かODAを凍結してきた。

1988年に民主化運動が弾圧されて多数の死傷者が出て、クーデターも発生した際には、日本は、原則として円借款を停止した[58]。だが翌1989年2月17日、日本政府はソーマウン軍事政権を承認した。援助再開も約束したものの、他の援助国から非難され、実施できなかった[59]。その後は、無償資金協力としての債務救済

[58] 前年1987年も円借款は0件だったが、これは、円借款の返済が滞ったためのようだ。次を参照。工藤年博「日本のビルマ援助政策の変遷と問題点」『通信』アジア・アフリカ言語文化研究所 1993年、pp. 9-10.

[59] 桐生稔・高橋昭雄「1989年のミャンマー：民主化体制への第一歩」アジア経済研究所編『アジア動向年報 1990』アジア経済研究所、1990年、p.492、（以下のリンクのアジア経済研究所リポジトリからダウンロードが可能）
https://ir.ide.go.jp/record/38988/files/ZAD199000_018.pdf
承認の背景には、同年2月24日の昭和天皇の葬儀にビルマ首脳を招待するという外交的判断と、日本の援助に関連する企業関連グループにより、軍事政権の早期承認と援助再開の要望書が出されていた影響があったと言われている。
工藤年博（1993）p.10.

と、技術協力のみが続いていたが、1993年には、外務省本省ではなく、在外公館の決裁でNGOなどを支援する「草の根無償[60]」の事業が無償資金協力事業として始まった[61]。

1995年には、日本政府はアウンサンスーチー氏の自宅軟禁解除などを「事態の進捗」と捉え、従来の方針を見直し、「既往継続案件や基礎生活分野の案件を中心にケース・バイ・ケースで検討の上」、実施することにした。ヤンゴン国際空港拡張事業については、以前から行われていた案件であり「安全面からの修復に限り緊急に工事が必要であるとの判断」がなされ、1998年3月に25億円の円借款での貸付実行が行われた[62]。

2003年5月には、地方遊説中だったアウンサンスーチー氏の一行を連邦団結発展協会（USDA）会員らが襲い多数の死傷者が出た通称「ディベイン事件」が起き、日本は新規援助を凍結した[63]。2007年には「サフラン革命」が起こり、軍政はそれも力で弾圧した。この時、デモ取材中の日本人ジャーナリストが殺害されたことから、日本政府は無償資金協力の「日本・ミャンマー人材開発センター建設計画」を中止した[64]。日本政府は原則として援助停止、という状態を継続した。具体的には、国連やNGOを通した無償資金協力と、研修生受け入れなどの技術協力のみを実施し、円借款だけでなく、インフラ整備などの経済協力案件も見合わせた。

このような措置は、日本政府にしてはミャンマーに対して厳しい態度を示したものだったと言える。だが、小規模とはいえ無償資金協力には問題事業もあった。2005年度の援助の中にはミャンマー母子福祉協会（MMCWA）に対する草の根・人間の安全保障無償資金協力が含まれた。MMCWAは当時の軍事政権にいたテインセイン大将（のちの首相）の妻が会長を務める団体で、夫妻は欧米の制裁の対象者だった。翌06年度にはUSDAに対し3件の草の根・人間の安全保障無償資金協力が実施された[65]。その後、新規の円借款や無償資金協力での大型インフラ事業が再開されたのは、民政移管後の2012年である[66]。

また、日本政府は無償資金協力で債務救済事業を続けた。この事業では、ミャンマーが一旦債務を返済、日本政府は同額の無償資金を提供する。ミャンマーは日本が提供する資金を両国で合意した物品の購入に充てなくてはならず、何を購入したかを日本政府に報告する義務がある。債務救済は2002年までに累計700億円となった。しかし、メコン・ウォッチと研究者による調査によれば1995年～98年までの4年間だけでも50億円もの使途不明金があった。また、使途が明記されたもので26億円近くは、国家法秩序回復評議会（SLORC）と後継の国家平和発展評議会（SPDC）の時代、ビルマ国軍の重要な収入源であったミャンマー木材公社の伐採用重機などの購入に充てられていた[67]。このように日本政府は大規模なインフラ事業を支援していなくても、軍政が必要とする外貨を提供し、過去の債務を免除して、さらに軍が必要とする機材の購入機会を与えていた。

ミャンマーでは海上ガス田の開発が進み、ガスはタイに販売されミャンマーに大きな収入を生み出している。1990年代後半にヤダナ、2000年にイェタグン・ガス田で商業生産が始まっていた。一方、外務省によれば

---

[60] 1989年度に「小規模無償資金協力」として創設され、1995年度に「草の根無償資金協力」へ改称、2003年に「草の根・人間の安全保障無償資金協力」となって現在に至る。

[61] 外務省「国別援助実績　1991年～1998年の実績ミャンマー」、
https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/jisseki/kuni/j_99/g1-11.htm

[62] 外務省『我が国の政府開発援助の実施状況（1999年度）に関する年次報告』III.「政府開発援助大綱の運用状況（ミャンマー）」、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/nenji99/n3.html

[63] 外務省.『政府開発援助(ODA)白書2004年版～日本のODA50年の成果と歩み～』本編 第II部 第2章 第5節　1「ミャンマー」、
https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/04_hakusho/ODA2004/html/honpen/index.htm

[64] AFP「日本政府、ミャンマーの人材センター建設への資金援助を中止」2007年10月16日、
https://www.afpbb.com/articles/-/2298673?pid=2247192

[65] 秋元由紀「ビルマ（ミャンマー）の民主化運動～軍政を支援してきた日本の責任は」『国際人権ひろば No.76（2007年11月発行号）』 ヒューライツ大阪
https://www.hurights.or.jp/archives/newsletter/sectiion3/2007/11/post-2.html.

[66] 外務省『政府開発援助（ODA）国別データブック 2013』I [9]「ミャンマー」p.87、
https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/kuni/13_databook/pdfs/01-09.pdf

[67] メコン・ウォッチ「対ビルマODA＞50億円の使途不明金」2002年2月13日、
https://www.mekongwatch.org/resource/news/20020213_01.html

日本政府がミャンマーから回収できた金額は、2002年に1,588万ドル、2005年に19万ドルのみだった[68]。当時の軍事政権は、ガス輸出で外貨を稼いでも、日本への債務返済を優先しなかったということになる。

2011年の民政移管時、ミャンマーには多額の未返済債務があり、そのままでは新規の開発資金が入らない状況で、日本政府はその債務整理をリードした。

この債務整理によって、2012年に新規の円借款が再開され、2021年のクーデターまでは草の根・人間の安全保障無償資金協力だけではなく、大規模インフラ整備を含む無償資金協力、技術協力ほかのODAが可能になった。

ラカイン州で起きた暴力行為を発端とし、2017年8月以降多くのロヒンギャの人びとがバングラデシュへと逃れる未曽有の人道危機が発生した。国連総会の第3委員会は2017年11月16日に、ロヒンギャの迫害を非難する決議を賛成多数で採択したが、この時の採決で、日本政府はミャンマーに配慮してこれを棄権している[69]。また、この時、日本政府はODAを停止しなかった。

2021年のクーデター後は、1988年以降と同様、新規の円借款が停止され、加えて無償資金協力も人道支援に絞られているが、2020年までに契約したODA事業は続けられている。

年表（1948～2007年）

時期	ミャンマーの政治的変化や 重要な出来事		日本の対ミャンマー ODA・経済協力
1948年1月	英国より独立、ウーヌ首相就任		
1948年1月から 1958年10月	第1・2次ウーヌ政権	1954年10月 1954年11月 1955年4月	日本、コロンボ・プラン加盟 「日本国とビルマ連邦との間の賠償及び経済協力に関する協定」が結ばれる 「日本国とビルマ連邦との間の賠償及び経済協力に関する協定」発効。年間72億円相当の日本人の役務及び日本国の生産物を10年間供与
1958年から 1960年	ネウィン将軍暫定政権		
1960年4月4日 ～1962年3月2日	第3次ウーヌ政権		
1962年3月	ネウィン将軍によるクーデター、軍事政権成立（「ビルマ式社会主義」が始まる）		
		1963年3月	「日本国とビルマ連邦との間の経済及び技術協力に関する協定」が結ばれる（準賠償）
		1965年4月	賠償終了、「準賠償」を継続
		1968年	「工業化4プロジェクト」へ108億円の借款契約。ODAの円借款開始
1974年3月	ネウィン、12年ぶりに軍政から民政（一党独裁）へ移管、限定的な経済改革・対外開放に着手		「民政移管」をきっかけに、1970年代後半から日本の対ミャンマーODAが拡大

[68] 外務省「国別開発協力実績（アジア）」（令和4年5月26日）に掲載のExcelのデータ、
https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/jisseki/kuni/asia.html
[69] 日本経済新聞「ロヒンギャ迫害非難決議を採択、国連委　日本は棄権」（2017年11月17日）、
https://www.nikkei.com/article/DGXMZO23593540X11C17A1000000/

		1977年	準賠償終了
		1978年	無償資金協力で「債務救済」開始
		1987年	新規円借款事業なし
1988年	全国的な民主化デモを国軍が武力鎮圧、軍事クーデターで国家法秩序回復評議会（SLORC）が全権掌握		軍事クーデターにより、ODA原則停止（新規円借款はなし、小規模な無償資金協力、技術協力が継続）
1989年6月 7月	軍政下、国名を「ミャンマー連邦」に変更 アウンサンスーチー氏自宅軟禁	1989年2月17日	日本はクーデターから5カ月後に軍政を承認
1990年	総選挙でアウンサンスーチー氏率いるNLDが圧勝するも、軍政が政権移譲を拒否		無償資金協力で「債務救済」を継続するが、円借款は停止
1995年7月	アウンサンスーチー氏の自宅軟禁解除		
1997年7月	ASEAN加盟		
		1998年3月	ヤンゴン国際空港拡張に25億円供与
2000年9月	アウンサンスーチー氏自宅軟禁		
2002年5月	アウンサンスーチー氏の自宅軟禁解除		日本政府、無償資金協力の「債務救済」を2002年で終了。別途、対ミャンマー債権放棄
2003年5月	ディベイン事件（NLD車列襲撃事件）、スーチー氏拘束、自宅軟禁		欧米の経済制裁強化。 日本は新規経済協力案件停止を継続
2003年8月	軍政、民主化に向けた7段階のロードマップ発表		
2007年9月	サフラン革命（僧侶を中心とした抗議運動）。デモを取材中の日本人ジャーナリストが軍人に射殺される		

Box: ODA以外の公的資金による問題プロジェクト

・国際協力銀行（JBIC）

日本政府は、ODA以外の公的資金も海外での民間事業に供与している。1950年12月に設立された日本輸出銀行（輸銀）を前身とする国際協力銀行（JBIC）は、日本企業の海外進出や、資源の輸入をサポートしている。JBICが民間企業に提供する資金はOther Official Flows （OOF）と呼ばれている。ミャンマーでも、都市開発事業や、日本の飲料大手キリンがミャンマーの軍系企業を買収するM&Aの資金がJBICから日本企業に提供されてきた。JBICは財務省の監督下にあり、その予算は国会で審議される。

JBICにもJICAと同様の「環境社会配慮確認のための国際協力銀行ガイドライン」がある[70]。JBICは事業の環境・社会影響を確認、分類し、影響の大きい事業では、JBICが事前に環境アセスメント報告書等を入手し、融資検討時に公開する。JBICは、環境レビューを行い、住民参加や現地での情報公開の状況を確認する。だが、途上国の福祉や開発に資することを目的とした公的な性質を持つODAの事業と異なり、JBICが支援するのは民間企業のビジネスである。JBICは金融機関として商取引上の秘密を守る必要もある。JICAは事業のより早い段階から検討を始め、環境社会影響が大きい事業については情報を公開することから、市民社会は早期に働きかけが可能だ。一方、JBICの場合は支援事業の工事が始まってから関与することもある。

[70] JBIC「環境社会配慮確認のための国際協力銀行ガイドライン」、
https://www.jbic.go.jp/ja/business-areas/environment/confirm.html

・Yコンプレックス事業

ヤンゴンの軍事博物館の跡地に大規模複合不動産を建設・運営する事業で[71]、東京建物株式会社と株式会社フジタ（大和ハウス工業株式会社子会社）、および国土交通省所管の官民ファンドである海外交通・都市開発事業支援機構（JOIN）がシンガポールに特別目的会社（J-SPC）を設立し、このJ-SPCに、JBICが三井住友銀行、みずほ銀行と協調融資を行っている。さらにこのJ-SPCがミャンマー企業、Yangon Technical and Trading Company Limited （YTT社）と共同でミャンマーに設立したY Complex社に共同出資を行うという形態をとる。JOINは、約49.4 百万米ドルの出資及び約41.8 百万米ドルの債務保証も行っている。

Yコンプレックス事業の問題は、兵站局（Office of the Quartermaster General）に、事業地の土地の賃料が支払われることにある[72]。兵站局は2021年12月にアメリカ、イギリス、カナダの制裁対象となった。イギリス政府は、兵站局を「弾薬、爆弾、ジェット燃料といったミャンマー軍の装備の調達に重要な役割を担う」機関である[73]と指摘している。

クーデター以降、建設が止まっているが、JOINもJBICもこの事業への関与を続けている。

Box: ミャンマー軍と繋がる企業を利する日本の年金基金

ODAとは性質が異なるが、いくつかの国には年金の維持のために資金をプールし投資を行う機関がある。日本の年金のおよそ一割を投資する「年金積立管理独立行政法人（GPIF）」は、ESG投資をうたっているが、その人権配慮の基準は明確ではない。日本はノルウェーのような年金投資の倫理を問うシステムどころか、政府から独立した人権委員会すら存在しない。巨額な日本の年金資金が、ミャンマー軍を利する企業へ投資されるのを止める仕組みは、今のところ存在しない。

日本の大手通信会社KDDIと住友商事は、ミャンマー郵電公社（MPT）の通信分野に参画している。GPIFは、日本の大手企業で収益の安定しているKDDIと住友商事の株式と債券を大量に保有している。一方、ノルウェー中央銀行は2023年12月18日、日本のKDDIと住友商事をミャンマーで通信事業を行っていることを理由に「ノルウェー政府年金基金グローバル（GPFG）」の投資対象から外す可能性がある「監視リスト」へ加えたと発表した[74]。

2022年12月にはGPFGの投資先から、タイ国営の石油会社PTTとその子会社であるPTT Oil and Retail Business（PTTOR）が除外された。PTTの子会社であるPTT Explore & Products (PTTEP）が、ミャンマー石油ガス公社（MOGE）をパートナーとしてミャンマーにある3つのオフショアガス田（ヤダナ、イェタグン、ゾーティカ）で事業を

---

[71] JOIN「ミャンマー・ヤンゴン博物館跡地再開発事業」（2017年7月28日）、https://www.join-future.co.jp/images/topics/1602825053/1602825053_10001.pdf ;
JBIC「ミャンマー連邦共和国において日本企業が実施する複合不動産の開発・運営事業に対する融資」（ 2018年12月18日）、https://www.jbic.go.jp/ja/information/press/press-2018/1218-011714.html

[72] “Environmental Impact Assessment Y COMPLEX PROJECT Dagon Township. YANGON. July 2019” (http://ayeyarhinthar.com/pdf/Environmental%20Impact%20Assessment%20Report%20of%20Y%20Complex%20Project.pdf) に添付されている契約書は、YTT社のU Ar Yu 氏と、Colonel Aung Min Thein (Officer No. Army 17642), Vice Quarter Master General, Office of the Quartermaster General, Commander-in-Chief (Army)との間で交わされている。また、契約書のパラグラフ 5 (f)には、土地の賃料の支払い先として、“Defence Account No. MD 010424”が指定されている。

[73] Foreign, Commonwealth & Development Office, “New UK sanctions target human rights violations and abuses in Myanmar and Pakistan,” 10 December 2021, https://www.gov.uk/government/news/new-uk-sanctions-target-human-rights-violations-and-abuses-in-myanmar-and-pakistan.

[74] Norges Bank Investment Management, “Decisions on Observation and Exclusion,” 18 December 2023, https://www.nbim.no/en/news-and-insights/the-press/press-releases/2023/decisions-on-observation-and-exclusion3/.

行い軍に利益をもたらしていることに加え、PTTORが2019年から、ミャンマー軍所有企業であるミャンマー・エコノミック・コーポレーション（MEC）と共同で燃料ターミナルの建設と運営などに関与していることが理由だった[75]。対照的に、日本のGPIFは2026年3月時点で、PTT、PTTEP、PTTORの株を保有していた[76]。おそらく、現在も保有しているとみられる。

1.9 2021年クーデター以降のODA

2021年のクーデター以降、ミャンマー軍による空爆や攻撃で、夥しい死者が出ていることは人権団体の報告などから明らかである[77]。

前述のように、日本政府は2023年までの累計で、無償資金協力3,698.17億円、技術協力1,162.51億円を供与した。インフラ建設等に供与される円借款は、国際約束ベースの金額で総額13,784.72億円、日本の対ミャンマー援助全体の4分の3を占めていた[78]。

そもそもODAは二国間の契約に基づくものだが、契約を交わした当時のミャンマー政府がクーデターで倒された。日本政府は新規ODAを事実上停止し[79]、明言していないものの、クーデターで権力を握った軍政をミャンマーの政府として承認しなかった。2024年以降、日本から送られているのは、臨時代理大使で[80]、外交的にも関係は格下げされている。そもそも、ODAについては、契約相手の不在を理由に停止したとしても驚くべきことではなかっただろう。だが実際には、既存案件の円借款事業34件（7,396億円）、無償資金協力26件（585億円）、技術協力22件が継続している[81]。

クーデター以降、新規のODA案件は国際機関やNGOを通した人道支援しか承認していないものの、実は、日本政府は公式にミャンマーへの新規ODAを「停止した」とは言っていない。2022年に当時の林外務大臣が国会で、新規ODAに関して、「『政権』との間で二国間の国際約束を伴うODAについて直ちに行わなければならない案件はないという立場」であると答弁した[82]。つまり、「直ちに行わなければならない案件」が生じたと日本政府が判断すればいつでも再開できる可能性を残しているのである。

2024年5月に当時の上川外務大臣は、ODA円借款事業を継続している理由として、「仮に既存のODAを停止し、各日本企業が相手国実施機関との間で締結をしている事業契約を一方的に解約することになりますと、これらの企業が多額の違約金支払いを求められたり、また法的に訴えられたりする可能性があるというこ

---

[75] Council on Ethics, “Recommendation to exclude PTT PCL and PTT Oil and Retail Business PCL from investment by the Norwegian Government Pension Fund Global (GPFG),” 10 May 2022 (unofficial English translation), https://files.nettsteder.regjeringen.no/wpuploads01/sites/275/2022/12/Rec-PTT-ENG.pdf.

[76] GPIF「2025年度の運用状況　業務概況書・データ集」(https://www.gpif.go.jp/operation/last-years-results.html#tab_02) 中の「保有全銘柄（2025年度末）」をクリックするとExcelファイルがダウンロードできる。

[77] The Assistance Association for Political Prisoners (Burma) (https://aappb.org)、Progressive Voice (https://progressivevoicemyanmar.org) などを参照。

[78] 外務省『政府開発援助（ODA）国別データ集2024』p.18. 前掲。ドル換算、かつ支払い額ベースでは累計5,481百万ドルの無償資金協力、1,076.5百万ドルの技術協力を供与し、5,953.7百万ドルの有償資金協力を貸し付けている。次を参照。外務省、「国別開発実績アジア」東南アジア（Excel）データ、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/jisseki/kuni/asia.html

[79] 第208回国会参議院外交防衛委員会における林芳正外務大臣の答弁（2022年3月16日）。国会会議録検索システム（https://kokkai.ndl.go.jp/#/）で検索できる。

[80] 在ミャンマー日本国大使館,「吉武将吾臨時代理大使の着任挨拶」、https://www.mm.emb-japan.go.jp/files/100773098.pdf

[81] 井上哲士議員のウェブサイト（https://www.inoue-satoshi.com/newspaper/前衛2107表③.pdf）に、同議員が外務省から入手したリストが掲載されている。

[82] 第208回国会参議院外交防衛委員会における林芳正外務大臣の答弁（2022年3月16日）

とで、慎重な対応が必要であると考えている」、「（円借款で建設される）これらの基礎インフラが将来、民主的政治体制が回復した後、ミャンマーが速やかに社会経済開発を進める礎になる」と説明している[83]。だが、インフラ事業が中心の日本のODA事業は、ミャンマーの人びとだけでなく、ミャンマー軍を助けることになる。

バゴー橋建設事業では、サプライチェーンに軍所有企業であるミャンマー・エコノミック・コーポレーション（MEC）が関与している。この事業はミャンマー軍と明確なビジネス上の繋がりがある[84]。仮に、ODA事業に国軍とビジネス上の繋がりがなくとも、円借款により建設される道路等のインフラが軍の軍事作戦に利用される可能性もある。

軍による市民の弾圧や少数民族地域での武力衝突が続く中では、日本の円借款で実施されるような大型インフラ整備の経済への波及効果は一部企業にしか及ばず、ミャンマーの人びと全体の生活向上に資する可能性は低い。また、日本政府がODAを停止しないことで、ミャンマー軍主導の政権を認めているというサインを、ミャンマー軍や国際社会に示しているようにも見える。クーデター以降、日本政府に対して市民グループは何度も円借款事業の停止を求めてきた[85]。だが、日本政府は前述のような説明を繰り返すのみである。

またODAの資金は、一旦ミャンマー政府のODA専用の口座に入金され、そこから受注した日本企業に支払われる[86]。今のところ、日本企業への未払いは問題となっていない。ただし、日本政府が貸し出したODA資金がミャンマーの金融機関にプール・管理される「ツー・ステップ・ローン」では、ODA資金が金融機関を支配下に置くミャンマー軍の管理下に入っている恐れがある[87]。該当する案件には「住宅金融拡充計画」、「中小企業金融強化計画」、「農業・農村開発ツー・ステップ・ローン計画」などがある。

実施中のODA事業は、円借款事業の比率が大きい。つまり、実施されればされるほど、ミャンマーの債務が大きくなることになる。この債務を日本政府に支払うため、ミャンマーは外貨を必要とする。

ティラワ経済特別区（SEZ）事業で、日本政府は大手商社・銀行と共に、ODAの海外投融資により工業団地部門を運営するミャンマー・ジャパン・ティラワ・ディベロップメント社（MJTD）に出資した。ミャンマー側もティラワSEZ管理委員会を設置しMJTDに10%出資している[88]。このMJTDに利益があった場合、出資者には配当が支払われる。クーデター後すぐにミャンマー軍が管理委員会の委員長を拘束し、新たな人物を任命しており、事実上、軍が運営に関わっている状態で、配当が軍を利する可能性は否めない。

Box: 制裁違反？バゴー橋建設事業

---

[83] 第213回国会参議院決算委員会における上川陽子外務大臣の答弁（2024年5月20日）
[84] Human Rights Watch「ミャンマー：日本政府の建設事業が国軍を利する　株式会社横河ブリッジはミャンマー国軍と関係を断つべき」（2023年1月24日）、https://www.hrw.org/ja/news/2023/01/24/myanmar-japans-construction-aid-benefits-junta
[85] 日本の市民グループからの日本政府への要請書。
「日本の対ミャンマー公的資金における国軍ビジネスとの関連を早急に調査し、クーデターを起こした国軍の資金源を断つよう求めます」(March 4, 2021年3月4日)、https://www.mekongwatch.org/PDF/rq_20210304.pdf;「日本政府はミャンマーに対する経済協力事業の全面的な見直しを」(2021年6月1日)、https://www.mekongwatch.org/PDF/rq_20210601.pdf;「日本政府の対ミャンマーODAの停止を求めます」(2022年12月5日)、https://www.mekongwatch.org/PDF/rq_20221205.pdf;「ミャンマー軍を利するODAと公的資金供与事業の停止を日本政府に求めます」(2023年12月1日)、
https://www.mekongwatch.org/PDF/rq_20231201.pdf
[86] JICA「JICA Disbursement Handbook」（2013年9月）、5.3.2の図、P. 16、
https://openjicareport.jica.go.jp/pdf/12252870_03.pdf
[87] Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar, *Banking on the Death Trade: How Banks and Governments Enable the Military Junta in Myanmar*, UN Doc. A/HRC/56/CRP.7, 26 June 2024, p. 7, https://www.ohchr.org/sites/default/files/documents/hrbodies/hrcouncil/sessions-regular/session56/a-hrc-56-crp-7.pdf
[88] Myanmar Japan Thilawa Development Limited (MJTD), “Shareholding Structure,"https://mjtd.com.mm/about-mjtd

ティラワSEZの開発に伴い交通量の増大が予想された、ヤンゴン市とティラワSEZを含むタンリン地区間を結ぶバゴー川に橋梁を整備する円借款事業[89]。2017年に310.51億円で借款契約が調印されたこの事業については、「関係を持つべきではない」と国連の独立調査団が国際社会に勧告してきた軍系企業であるミャンマー・エコノミック・コーポレーション（MEC）が関与している。建設には三井住友建設と横河ブリッジが構成する共同企業体が関与した。横河ブリッジは、MECに約130万米ドル（約1.7億円以上）を2022年に建設の対価として支払ったとされる[90]。MECは米国の制裁対象となっており[91]、米ドルでの決済制裁に違反したと考えられるが、事業は継続され、2024年に完工し、開通式典にはミンアウンフライン軍総司令官（当時）が出席した[92]。

2024年5月の国会で、MECへの支払いについて追及された外務省国際協力局審議官は、「外務省としては、各種費用や違約金を支払うと使途自由な資金がMECに流れる一方、事業継続のための既存の契約に基づき支払われる対価は基本的に橋桁製作に関連する費用に充てられるとの説明を受けて、企業［横河ブリッジ］の判断を尊重するということとした次第でございます」と答弁した[93]。つまり、契約を日本企業側から破棄すると、かえってミャンマー軍が自由にできる資金が増える可能性がある、という企業の説明を受け入れたこと、またODA資金がMECに支払われたことを認めたのである。

---

[89] JICA.「バゴー橋建設事業 Bago River Bridge Construction Project」、https://www.jica.go.jp/oda/project/MY-P16/
[90] Human Rights Watch「ミャンマー：日本政府の建設事業が国軍を利する　株式会社横河ブリッジはミャンマー国軍と関係を断つべき」前掲。
[91] U.S. Department of the Treasury, “Treasury Sanctions Military Holding Companies in Burma,” 25 March 2021, https://home.treasury.gov/news/press-releases/jy0078.
[92] Ministry of Information, Myanmar, “New Bago River Crossing Thanlyin Bridge 3 now open,” 9 June 2024, https://myanmar.gov.mm/news-media/news/latest-news/-/asset_publisher/idasset354/content/new-bago-river-crossing-thanlyin-bridge-3-now-open.
[93] 第213回国会参議院決算委員会における外務省国際協力局審議官の答弁（2024年5月20日）

2. 日本政府は見せかけの選挙後にどう動くか？

2.1 2011年の民政移管への対応

2011年の民政移管に際して日本政府はミャンマーの債務解消のリーダーシップをとった。

ミャンマーの民主化が進むかまだ未知数であった2011年11月時点で、ASEANと日本での会合で、日本とミャンマーの首脳会談が行われ、民主化への支援が約束された[94]。その後、実務家レベルの会合が始まった[95]。民政移管時点での世界銀行の債務は約7億8700万ドルで、このうち延滞債務は 3 億 9200 万ドル、ADBへの債務 は6 億 4200 万ドルだった（このうちの延滞債務の正確な額は ADB の情報開示政策に基づいて開示されていない）[96]。

2012年4月には東京で日・ミャンマー首脳会談が開催された。ここで、ミャンマーの債務解消のための（1）延滞債務のうち1,989億円を繰り延べ、日本とミャンマーで改革政策をモニタリング、（2）1,274億円は2002年に約束した通り帳消し、（3）過去20年間の遅延損害金1,761億円は、ミャンマーの改革努力を一年間両国でモニタリングしたのち免除、という3点が合意された[97]。

同12年10月の「ミャンマーに関する東京会合」で世界銀行の約4億ドルとADBの約5億ドルの延滞債務の解消も決まった。その後、パリクラブ（債務返済困難に直面した債務国に対し、二国間公的債務の債務救済措置を取り決める非公式な債権国会合）で、ミャンマーが他国に対して負っていた遅延損害金の解消も決まっていった[98]。

具体的には、2013年1月に世界銀行とADBへの延滞債務についてJBICがブリッジ・ローンをミャンマーに供与して解消された。日本政府への延滞債務については、日本の3メガバンク（三菱UFJ銀行、三井住友銀行、みずほ銀行）が1989億円のブリッジ・ローンをミャンマーに提供し、これを使ってミャンマーが同日に返済を行った。その後日本政府は新規の1,989億円の円借款を供与した[99]。

パリクラブでの債務解消も日本の財務省が積極的に主導した[100]。ODAに関する決定は外務省が主に行うが、債務に関する日本政府の意思決定において財務省が果たす役割は大きい。日本の経済界も、新たな投資先としてのミャンマーに開発資金が入ることを歓迎しており、日本では「最後のフロンティア」としてミャンマー投資に官民上げて突き進む雰囲気が醸成されていた。

---

[94] 日本の政権は長年、自由民主党が中心であったが、2009年に民主党に政権交代し、2011年は民主党政権時代だった。民主党はその後解散し、現在野党である立憲民主党や国民民主党に以前は民主党所属だった議員が多くいるが、日本の議会政治の中では、2011年当時のミャンマーの支援に与党だけでなく、野党だった自由民主党も共に賛成の立場であったことは留意する必要があるだろう。そのような政治状況に影響されたためか、通常であれば財務省が難色を示すはずの巨額の債務救済が素早く決まっている。

[95] 「ビルマ（ミャンマー）に対する二国間及び多国間の延滞債務について」財務省NGO定期協議（第50回2012年2月17日）議事録、p.23、https://www.jacses.org/sdap/mof/gijiroku/mof50.pdf

[96] 同上。p.24.

[97] 外務省「ミャンマーの債務問題の解決に向けて」（2012年4月21日） データベース『世界と日本』、https://worldjpn.net/documents/texts/JPSEA/20120421.O1J.html ;日本経済新聞「ミャンマーに円借款、25年ぶり再開　首脳会談で表明」（2012年4月21日）、https://www.nikkei.com/article/DGXNASFS2101A_R20C12A4MM8000/

[98] ロイター「日本政府、ミャンマー向け延滞債権の解消を表明」（2012年10月11日）、https://jp.reuters.com/article/world/japan/-idUSTYE89A03J/; Paris Club, “Debt treatment - January 25, 2013,” https://clubdeparis.org/en/sites/clubdeparis/accueil/pays-accords-signes/recherche-accords-signes/fiches/m/myanmar-25-janvier-2013.html.

[99] JICA「JICAによる対ミャンマー経済協力の概要」（2014年7月）p.14、https://www.jica.go.jp/Resource/investor/bond/ku57pq00000r13n2-att/20140711_03.pdf

[100] 中尾武彦（2020年）『アジア経済はどう変わったか――アジア開発銀行総裁日記――』中央公論新社、pp.51-54.

延滞債務が解消されたことで日本政府は、2012年度に84件、2013年度には87件と、急激にODA案件数を増やし、大規模インフラ事業にもODAを供与した。2012年度から2020年度までに無償・有償資金協力で636件が承認された[101]。2012年3月までの20年間の遅延損害金1,761億円は、2013年5月に予定通り免除された[102]。

年表（2008～2026年）

時期	ミャンマーの政治的変化や重要な出来事	時期	日本の対ミャンマーODA・経済協力
2008年5月	サイクロン・ナルギスによる甚大な被害 2008年憲法草案国民投票		日本は新規経済協力案件停止を継続。サイクロン被害の支援でODA増額
2010年11月	軍政主導の総選挙実施 アウンサンスーチー氏の自宅軟禁解除		
2011年3月 11月	テインセイン政権発足（23年ぶりの民政移管） 日本・ASEANの会合で日緬首脳会談	2011年11月	日本政府、ミャンマー支援に合意
2012年4月 10月	日緬首脳会談（東京） ミャンマーに関する東京会合	2012年4月 10月	約5,000億円延滞債務（円借款）帳消しにする決定 ミャンマーに関する国際金融機関等の延滞債務解消を合意
		2013年1月 5月	日本に対する延滞債務(1,989億円)をブリッジ・ローンで解消、2003年4月以降に返済期日が到来したもの（合計 1,274 億円）の免除。JBICが提供するブリッジ・ローンで世銀、ADBの延滞債務解消 遅延損害金（約1,761億円）と2012年4月1日以降に弁済期日が到来する元本約125億円を免除
2015年11月	総選挙でNLDが圧勝		
2016年3月	ティンチョー大統領就任、アウンサンスーチー氏が「国家顧問」として事実上の指導者に		「民主化」進展を受け支援を加速
2016年11月	アウンサンスーチー国家顧問訪日		ODAと民間投資を合わせ、今後5年間で8,000億円規模を支援すると表明
2017年	ラカイン州でロヒンギャに対する軍の「掃討作戦」、大規模な難民発生（国際的に厳しい批判）		日本のミャンマーへのODAはOECD・DAC加盟国・機関の中で最大規模に。欧米の制裁強化にもかかわらず日本は支援を継続
2020年11月	総選挙でNLDが圧勝		
2021年2月1日	軍によるクーデター発生。軍がアウンサンスーチー氏ら政権幹部を拘束し、実質的に権力を掌握		日本政府は人道目的以外の新規ODA案件を控える方針を表明。一方、クーデター前に契約済みの継続案件は停止せず実施
2021年～	軍による弾圧激化（多数の死傷者・拘束者）、各地で武力紛争拡大		既存の円借款は継続される一方、新規供与は停止状態が継続
2025年3月28日	ミャンマー中部で大地震発生		日本から多くの支援（日本政府、企業、NGOによる）
2025年7月31日	ミャンマー軍政が非常事態宣言を解除、6カ月以内の総選挙実施を発表	2025年8月1日	外務大臣が総選挙を「民主的な政治体制の回復に向けたプロセス」であるべきとし、被拘束者解放や対話の進展がないまま選挙が行われることに対し遺憾の意を表明

[101] 外務省ODA案件データベースでの検索数に基づく。外務省国別地域別政策・情報　ODA案件検索 https://www3.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/display.php

[102] 在ミャンマー日本国大使館「ミャンマーに対する債務救済措置について」（2013年5月27日）、https://www.mm.emb-japan.go.jp/profile/japanese/what-news/2013/2013-05-27-2.html

2025年12月28日～2026年1月25日	2021年の政変後初となる総選挙が3回に分けて実施。国軍系の連邦団結発展党（USDP）が上下院合計339議席を獲得し過半数を上回る。NLDなど主要野党は登録要件未達で参加できず、全土の約2割の地区で治安上の理由から投票が実施されなかった		

2.2 2010年の選挙と2025/2026の選挙の比較

ミャンマーでは、2025年12月から2026年1月にかけて、親軍政党や軍の協力政党のみが候補者を立てられる形で、上下院の国会議員を選ぶ「選挙」が行われた。これはミャンマー軍が表面上の民政移管を通じて自らの支配を正当化させるために行ったもので、自由で公正な選挙からはほど遠いものであった[103]。また、ミャンマー軍の支配が及ばない、国の約20%の地区では実施されなかった[104]。

そもそも、2008年憲法の第109条(b)項及び第141 条(b)項により、ミャンマーの両院議員の4分の1は、選挙を経るのではなく軍総司令官が指名する軍人が占める。この憲法のもとで実施される限り、自由で公正な選挙を行っても議会におけるミャンマー軍の優位性が確保されるのだが、今回の見せかけの選挙は自由で公正からはほど遠く、対抗勢力の参加が徹底的に排除され、連邦議会では軍系政党である連邦団結発展党（USDP）が選挙対象の議席のうち7割以上を獲得した。その後、連邦議会で大統領を選ぶ議員投票が行われ、ミンアウンフライン前軍総司令官が新大統領に選出された形となった[105]。

ミャンマーの民主派は国際社会に対し、ミンアウンフラインを大統領として認めず、彼の率いる体制をミャンマーの政府として認めないよう求めている。国連や欧米諸国はこの選挙結果を認めていない[106]。しかしASEAN諸国を見ると、もともと親軍的であるベトナム、ラオス、カンボジアに加えて、タイが選挙後の親軍政権を認める方向に明確に舵を切り、2026年8月にミンアウンフラインをタイに正式に招待し共同声明も発表した[107]。タイのこの対応が、クーデター以降にASEANの公式な会合の出席を拒否されているミャンマーのASEAN内での復権に繋がると懸念されている。

日本政府の反応についても、「大統領」についての評価を明らかにしないという懸念点がある。2026年1月30日、日本政府は「今般、ミャンマーにおいて、2021年2月1日のクーデター後初となる総選挙が実施されました。我が国を含む国際社会は、現「政権」に対し、アウン・サン・スー・チー氏を含む被拘束者の解放や当事

---

[103] プログレッシブ・ボイス「ミャンマー軍政が計画する見せかけの選挙に関する最近の動き」(2025年11月)、https://www.mekongwatch.org/PDF/Seminar20251106_BriefingPaper_ShamElection_JP.pdf

[104] JETRO.「ミャンマーで政変後初の総選挙開催、軍系政党が過半数獲得　政変後初の総選挙実施、軍系政党の圧勝」（2026年2月12日）、https://www.jetro.go.jp/biz/areareports/2026/c212001fc11a5fd2.html

[105] Global New Light of Myanmar, “Senior General Min Aung Hlaing Elected as President,” 4 April 2026, https://www.gnlm.com.mm/senior-general-min-aung-hlaing-elected-as-president/.

[106] United Nations, “Myanmar crisis deepens five years after coup, as military ballot entrenches repression,” 2026, https://news.un.org/en/story/2026/01/1166866; UK Parliament, “Myanmar: Elections,” Written Question HL16049, tabled on 26 March 2026, answered on 10 April 2026, https://questions-statements.parliament.uk/written-questions/detail/2026-03-26/hl16049; Global Affairs Canada, “Statement by Minister Anand five years following military coup in Myanmar,” 31 January 2026, https://www.canada.ca/en/global-affairs/news/2026/01/statement-by-minister-anand-five-years-following-military-coup-in-myanmar.html.

[107] Ministry of Foreign Affairs, Kingdom of Thailand, “Joint Statement by the Prime Minister of the Kingdom of Thailand and the President of Republic of the Union of Myanmar on the occasion of Official Visit of the President of the Republic of the Union of Myanmar to the Kingdom of Thailand,” 6 August 2026, https://mfa.go.th/en/content/js-thailand-myanmar-eng-1?page=5d5bd3da15e39c306002aaf9&menu=5d5bd3dd15e39c306002ab1d.

者間の真摯な対話を始めとする政治的進展に取り組むよう繰り返し求めてきましたが、こうした取組が選挙実施に至るまでに実現しなかったことは遺憾です」との外務大臣談話を発表した[108]。また2026年4月3日の内閣官房長官記者会見では、ミャンマー情勢改善に向けた働きかけを強化すると述べた。しかし「新大統領」の選出については、「他国の内政のことでコメントすることは差し控える」と評価を避けている[109]。

2010年選挙後の日本政府の動きは、あくまでも軍主導の手続きに力を添え、軍主導の民主化を期待し大規模なODAを実施したものだった。ミャンマー軍との関係を完全には断ち切らない日本政府の基本姿勢は、今回の「選挙」プロセスを通じても変わっていない可能性が高いようである。

2.3 懸念される日本政府の動き

見せかけの選挙に基づく新体制が発足した2026年以降、日本政府はミャンマーへのODAについてどのようなアプローチを取りうるだろうか。

2010年の選挙から始まった民政移管後、日本政府は民主化の行方がまだはっきりとしていない早期に、援助の再開を決め、ミャンマーの債務の解消を推し進めて巨額のODAをミャンマーに供与した。注意しなければいけない点は、この時の日本主導の債務整理によって、ミャンマーには今、日本政府や世界銀行、ADBに対し、延滞債務がないことだ。ミャンマーの債務返済は、2026年10月時点で、滞っているという発表も報道もない。ミャンマーがODAの返済を行っている限り、日本政府が開発資金を提供するのに制約はない。日本政府は明日にでもODAを再開できる状態だ。

日本政府が今、ODAを再開していないのは、選挙後も続くミャンマー軍への国際的な非難と、親軍政権へのODA供与に対するミャンマー市民からの強い反対が影響していると考えられる。2011年の民政移管後の状況と異なり、日本の大手企業の間にも、ミャンマーへのODAの早期再開を求める目立った動きもない。一方、これまで日本企業のミャンマー進出に影響力があり、クーデター以降もミャンマー軍を容認する発言を続けている日本ミャンマー協会は、両国の経済関係だけでなく、日本の安全保障にとってミャンマー軍との協力は必要と表明している。同協会は「中国が一貫してミャンマーに関与しているのに対し、日本がなにも対応せずに、批判するだけの状態を続ければ、制度・経済・外交のすべての面でこれまで築いてきた地歩を失うのは避けられない」[110]、という懸念を示している。このような意見は、日本の中に一定存在する。もともとODAは日本政府にとって「重要な外交ツール」であり、日本政府にも中国を牽制したいという思惑があるなか、日本政府がこのような声を受けて早期にODAを再開しない保証はない[111]。

Box: 世界銀行グループ、アジア開発銀行（ADB）と日本

国際開発金融機関である世界銀行とアジア開発銀行は2011年の民政移管以降、ミャンマーへ多額の援助を行ってきた。

---

[108] 外務省「ミャンマーにおける総選挙（外務大臣談話）」（2026年1月30日）、
https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/danwa/pageit_000001_02727.html
[109] 内閣官房内閣広報室「令和8年4月3日（金）午後 木原官房長官記者会見」、
https://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/202604/3_p.html
[110] 日本ミャンマー協会「ミッソンダム再始動？ ミャンマーが中国に接近、日本の影響力は後退」（2025年6月14日）、
https://www.japanmyanmar.or.jp/memi/ミッソンダム再始動？%E3%80%80ミャンマーが中国に接近/
[111] 中国への対抗意識のほかに、長年の経済不振の影響で日本の世論が排他的に傾いていることも、ODAのあり方に大きく影響してくると見られる。また、経済成長を重視しODAをその重要な手段と考える日本政府は、交渉相手の統一や安定を志向する傾向にあるが、日本政府にとっては「春の革命」とも呼ばれる現在の多元的な民主化運動が、軍政や、アウンサンスーチー氏が率いた過去の民主化運動などと比べて、主体が十分に明確ではないともいえる。

2013年1月22日、世界銀行理事会は、ミャンマーに対する4億4000万ドルの協力再開・改革支援融資を承認した。また、コミュニティ主導型の開発プロジェクトに8000万ドルの贈与を提供した[112]。世界銀行が加盟国で行う事業を承認するのは、加盟各国の財務大臣等で構成される総務会から権限を委譲された理事会である。現在、25名の理事が本部（米国ワシントンDC）に常勤している。五大出資国（日本は米国に次ぎ第2位）からそれぞれ1名任命され、残りの理事はその他の加盟国により2年ごとに選任される仕組みだ。世界銀行の投票権は、一国一票ではなく、加盟国の出資に応じて配分されている[113]。つまり、米国と日本は世界銀行の方針決定に対して大きな影響力を持っている。

アジア開発銀行（ADB）はアジア・太平洋地域を対象とする国際開発金融機関で、69の国・地域が加盟する。日本は1966年の設立以来、最大の出資国であり、歴代の総裁はすべて日本人である。ADBは借入国の公共・民間セクター双方に対し、融資、グラント、出資、民間セクタープログラム、技術協力を行う。2025年の支援規模は293億ドルにのぼる[114]。

ADBは、2013年にミャンマーに対し、約30年ぶりに5億1200万ドルの融資を承認した[115]。また、援助再開後、初のプロジェクトとして電力網の改善に6000万ドルを融資した[116]。ADBからは、2021年までにプロジェクトおよび技術支援で163事業、48億6千万ドル、貿易・サプライチェーン金融およびマイクロファイナンス11事業、985万ドルが承認されている[117]。

世界銀行同様、ADBが加盟国で行う事業を承認するのも理事会である。理事会は、本部マニラ駐在の12人の理事（アジア・太平洋地域内から8名、その他地域から4名）で構成される[118]。ADBの出資者はアジア・太平洋地域の開発途上国と先進加盟国と域外加盟国である。2024年時点で、5大出資国は日本と米国（それぞれ全体の15.6%）、中国（6.4%）、インド（6.3%）およびオーストラリア（5.8%）となっている[119]。世界銀行と同様、米国と日本はADBの方針決定に対して大きな影響力があり、特に日本政府の影響力が強い。

日本では、財務省の国際局開発機関課が、世界銀行とADBを担当する部局である。国際局開発機関課は、NGOと定期的に政策を議論する会合を持っている[120]。

---

[112] World Bank Group, “Myanmar and World Bank Group now fully engaged to spur growth and create opportunities for all,” 27 Jan 2013, https://reliefweb.int/report/myanmar/myanmar-and-world-bank-group-now-fully-engaged-spur-growth-and-create-opportunities

[113] 世界銀行「世界銀行と日本」、https://thedocs.worldbank.org/en/doc/840931459218186481-0090022020/original/WorldBankandJapan.pdf

[114] ADB（2026）。https://www.adb.org/sites/default/files/27772/jpn-2025-ja.pdf

[115] Asian Development Bank (ADB), “ADB Returns to Myanmar with First Re-engagement Assistance,” 28 January 2013, https://www.adb.org/news/adb-returns-myanmar-first-re-engagement-assistance.

[116] Asian Development Bank (ADB), “First ADB Project Loan to Myanmar to Improve Electricity Network's Reach,” 9 December 2013, https://www.adb.org/news/first-adb-project-loan-myanmar-improve-electricity-networks-reach.

[117] Asian Development Bank (ADB), “ADB’s Work in Myanmar,” last updated 19 May 2026, https://www.adb.org/where-we-work/myanmar/overview.

[118] 国立国会図書館「ADB（アジア開発銀行／Asian Development Bank）」、https://ndlsearch.ndl.go.jp/rnavi/politics/ADB_kihon

[119] ADB. 信用の基盤、「資本構成」、https://www.adb.org/ja/work-with-us/investors/credit-fundamentals

[120] 財務省NGO定期協議会の過去の議事録等は「環境・持続社会」研究センター（JACSES)のウェブサイト（https://jacses.org/mofngo/）に掲載されている。

3. 提言

日本にとって、2011年からの出来事は重要な教訓である。日本政府が「ミャンマーは民政移管した」という認識に基づいて、開発援助や投資の再開を可能にするために債務解消に奔走し、その後は多額のODAを供与し、企業からの投資にも協力したにもかかわらず、ミャンマー軍はまたもやクーデターを起こして圧政を続け、市民に対して人道に対する罪に相当すると言われている暴力を続けている。クーデター直後からしばらく、日本政府の高官は、日本にはミャンマー軍に「独自のパイプ」があるとし[121]、その関係の深さを国際的にアピールしていた。現状を見て分かるように、ミャンマー軍は、日本政府の提言を受け入れることなく暴力を継続した。これによって、日本にはミャンマー軍に真の民主化に向けた行動をとらせるほどの影響力はないことが露呈した。

ミャンマーの真の民主化は、ミャンマー軍が主導する形ではけっして実現しないことを、日本政府は今度こそ認識すべきだ。そして、民主化を求めてきた市民、また開発事業による人権や環境への影響の監視をしてきた市民社会団体と協力し、平和で民主的な社会をもたらすために人びとが主導している取り組みを支援 すべきである。

日本政府のミャンマーへの支援は、以下のようなものでなければならない。

- 円借款や国際機関への債務の再編に関与する場合には、市民社会の参加を確保する。
- 円借款による大規模インフラ整備事業ではなく、無償資金協力による社会基盤整備、特に人びとの生活再建を助ける小規模な教育、農業、保健支援を優先させる。その際、現地のNGOやCSOの関与を積極的に取り入れる。
- 経済分野でのマスタープランの策定にあたっては、初期段階からミャンマーの市民社会による参加の機会を確保する。
- 民主化を支援する試みとして、政府を監視する独立系メディアを支援する。
- ODAや民間からの投資が軍系企業を通じてミャンマー軍を利するのを防ぐため、ミャンマー軍に連なる利権構造を解体するための取り組みに協力する。

今後、市民主導の民主化プロセスへ日本政府からの支援を確保する必要がある場合、ミャンマーの市民社会は、日本の外務省と財務省との協議を積極的に求めていく必要がある。日本国内では、長年の経済の停滞から対外援助を減らすべきという国内世論が非常に強く、実際に無償資金協力の予算は減少傾向にある。日本政府が提供したいと考えるのは主に円借款であるため、市民社会はミャンマーの債務になることを考慮しつつ、どのようなODAを求めるか選択する必要がある。日本の過去の援助の功罪を指摘し、日本がミャンマーの市民主導のイニシアティブを支援する必要があることを、日本の社会に向けても発信する必要もある。

上記を踏まえて、ミャンマーの市民社会に以下を提案する。

- 都市開発や電力開発のマスタープランによって決まる個別の事業が、人びとの生活に大きな影響を及ぼしてきたことから、開発の上流の調査にも注意を払う。
- 日本のODAに関する動き（とくに、ミャンマー軍を利する形で援助が行われる動き）や、世界銀行や ADB の動きに日頃から注目し、意見などを述べる機会を積極的に利用する。
- 環境社会影響が大きい大型事業より、小規模な事業が国内に平等に広く行き渡るよう要請する。
- 各地域で進行中のODA事業によって悪影響が出ていないかモニタリングする。問題が発生した場合、実施機関であるJICAと対話するだけでなく、環境社会配慮助言委員会にも情報提供をする。

---

[121] たとえば次を参照。朝日新聞「パイプの正体 検証・対ミャンマー外交」2021年8月22日
https://www.asahi.com/articles/ASP8N4F8WP8NUHBI00P.html
具体的には、日本ミャンマー協会の会長であった渡邉秀央氏とミンアウンフライン元軍総司令官との関係を指していた。

- 債務については、その放棄を求めれば、開発資金確保の停滞を招きかねないことから、返済猶予や軽減を求めるべきである。また、債務返済のための資金を確保するために貴重な天然資源がむやみに消費されたり、環境破壊が起きないようにするための計画を立案する。
- 近隣国で行われ、人権や環境に悪影響を与えたODA事業の事例を学ぶ。
- ミャンマー軍に連なる利権構造を解体するための枠組みを、日本政府を含む国際社会に提案する。

4. 結論

日本政府はミャンマーの経済発展と、日本企業がそこから利益を得られることを重視してきた。そのため、ミャンマー軍との良好な関係の維持を重視し、外交的手段としてODAを活用してきた。2010年からの日本政府のミャンマー支援も、民主化支援を名目に行われたが、2008年憲法に基づく軍主導の民政移管を支える結果になった。この軍主導の民政移管の一環として行われた2010年の選挙後、日本政府は、他のドナー（援助国・機関）による支援再開の調整において、特にミャンマーの債務整理に中心的な役割を果たした。さらに巨額なODAを投じ日本企業の進出を促したものの、ODA事業に関与する企業の損失を避けるため、2021年にクーデターが起きてからも強い批判を受けながらODAを停止できないままでいる。企業の側も、スタッフの安全に苦慮しながら事業を続ける状況に陥っており、一部の事業は中断し、終了が見通せないものもあるようだ。

これまでみてきた状況から判断すると、日本政府は今回も、前回の民政移管時と同様に経済関係を重視し、短期間の情勢のモニタリングを条件としたODA再開などの対応をとる可能性が低くない。日本は軍主導の統治体制を長年にわたって支援してきた国の一つである。2010年選挙以降には民主化支援に舵を切ったように見えるが、その「民主化」の動きは軍主導のものであった。軍に民主化を行う政治的意志が欠けていたため、巨額のODAの供与は、結果としてミャンマーにおける真の民主主義の実現に貢献しなかった。

日本政府はこれまでの方針を転換し、市民社会が主導する様々な取り組みを支援するためにODAを活用し始める時に来ている。またミャンマーの市民社会も、日本政府に方針転換を促すため、日本政府の行動原理や重視する点を理解した上で働きかけを行う必要がある。2010年代には急激な経済発展が生じ、ミャンマーの一般の人びとにもODAは歓迎されていた。今後、軍による圧政に疲れた人びとは、経済の急成長を望むあまり、日本が提案する開発事業に安易に賛成してしまうかもしれない。しかし、前回2011年の「民政移管」以降に何が起きたかを踏まえてその開発事業を慎重に検討し、深慮を巡らすことは不可欠だ。

参考になるサイト

ODA国別データ ODA data by country (in Japanese)
https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/press/shiryo/page2w_000006.html

JICAは、近年実施されたプロジェクトについてプロジェクト毎のウェブページを公開している。プロジェクトのページ下部の「事業評価」には、「評価結果」や、場合によっては「報告書」が掲載されている。「評価結果」をクリックすると、「評価報告書」へのリンクが掲載されたページが表示される。そこには、「評価報告書」の要約版が必ず掲載されている。評価報告書には、プロジェクトの概要、実施機関、計画当初のプロジェクト地などの情報が記載されているので、プロジェクトを理解するうえで参考になる。

例：水力発電所改修事業
https://www.jica.go.jp/oda/project/MY-P22/

同事業の評価報告書
https://www2.jica.go.jp/ja/evaluation/pdf/2017_MY-P22_1_s.pdf

JICA/JBIC環境社会配慮日本語リンク

JICA環境社会配慮ガイドライン
https://www.jica.go.jp/about/policy/environment/guideline/index.html

JBIC 環境社会配慮確認のための国際協力銀行ガイドライン
https://www.jbic.go.jp/ja/business-areas/environment/confirm.html

財務省：経済制裁措置及び対象者リスト
https://www.mof.go.jp/policy/international_policy/gaitame_kawase/gaitame/economic_sanctions/list.html

財務省NGO定期協議の記録
https://jacses.org/mofngo/

ODA監視をするNGONGOs that monitor ODA

メコン・ウォッチ
https://www.mekongwatch.org/english/index.html

国際環境NGO FoE Japan
https://foejapan.org/en/

「環境・持続社会」研究センター (JACSES)
https://jacses.org/en/