

## モンゴルの現状と発展への課題

前モンゴル国駐劔特命全権大使

清水武則

### まえがき

私は1975年(昭和50年)に外務省に入省し、2016年12月に退官するまで41年間外務省に奉職し、この間に在モンゴル大使館には4回と本省でのモンゴル担当とを合わせると合計20年間直接にモンゴルと関わってきた。英国のリーズ大学での研修を終えて1977年にモンゴル国立大学でモンゴル語を学ぶために初めて彼の地を踏んだが、資本主義国からの若い外交官にはモンゴル人学生との自由な接触は禁止され、私はベトナム人留学生の特別クラスに回された。ソ連の強い影響下にあった社会主義国で、監視されつつの厳しい生活ではあったが、私はモンゴルを憎むことはできなかった。特別クラスの先生であったミシグ、ジャルガルといった先生はとても暖かく接してくれたし、たまにこっそり潜り込んだモンゴル語のクラスで知り合った何人かのモンゴル人学生、そして開講間がなかった国立大学日本語学科の学生さんたちが、当時の体制にもかかわらずとても親切だったからだ。当時のモンゴルはオーエン・ラティモアが指摘したようにソ連の衛星国であった。先日、モンゴルが社会主義であった頃に国連代表部に勤務したことのある日本の外交官から「モンゴルはソ連圏の中でも最も厳しい日本批判を国連の場で繰り返していた」と聞いた。外務省のモンゴル語専門家の中には、こうしたモンゴルが好きになれず退職したり、モンゴル専門家として生きることを受け入れられない者がいたが、私は社会主義という体制がなくなれば、モンゴルは日本と友好国になれると信じていた。そのようなわけで、2回目の勤務をしていた1990年の民主化運動が起こった時には自分のことのように嬉しく思われた。本省に対し「今こそ日本が先頭になってモンゴルの民主化、市場経済化を支援すべし」という意見具申電報を打つと、本省でモンゴルを担当していた花田さん(後にモンゴル駐劔大使)が、栗山事務次官の所に電報を上げてくれた。そこから、本格的に今日に至る我が国のモンゴル支援が始まった。私とモンゴルとの関係は40年に及ぶため、記して残したいことは沢山あるが、それは改めて別の機会に譲り、今回は最近のモンゴルが直面する問題や今後の発展の展望について外交の現場にいた私の経験をもとに考察する。なお、41年にわたるモンゴルとのかかわりについて、モンゴルを離任する直前の昨年12月に「モンゴルの人たちへ」というメッセージを発出したところ、ソーシャルメディアで大反響があったので、読みたいという希望が日本の方からも寄せられた。ここに日本語版を添付する。

## 1. 資源大国神話の崩壊

(1) 私が大使として赴任した2011年の経済成長率は17.3%で世界の中でもトップクラスであった。このため、翌年に開催されたアジア地域大使会議で経済界の方々と懇談の機会があった時には私の前には長い行列ができ、モンゴルへの関心の高さが伺われた。それが2016年の大使会議の時には数社のみ減り、駐ミャンマー大使の前には長蛇の列。民間企業の方々のモンゴルへの関心が激減したのを身をもって感じた。経済成長率は、2011年17.3%、2012年12.3%、2013年11.6%、2014年7.8%、2015年2.3%、2016年1%と見事な右肩下がりを示した。モンゴル経済に打撃を与えたのは、外国投資の激減で、2011年に45億ドル以上あったものが、2013年20億ドル、2014年3億ドル強、2015年1億ドル弱、2016年マイナス41億ドル（投資の引き上げ）と減少の一途であった。為替も2011年に1ドル1300トグリグ前後であったものが、2016年12月の段階では2500トグリグ前後と約半値になっている。為替の暴落は一方でモンゴルの輸出の促進になるはずであるが、資源価格の低迷により輸出額には大きな変化が見られない。逆に外国からの輸入は外貨不足のため減少傾向にあるため、2014年以降貿易は黒字を計上している。

(2) このようなモンゴル経済の悪化の原因として指摘されているのは、(ア) 中国経済の低迷と資源価格の低下、(イ) 外国投資家の離反（国内投資環境の問題）、(ウ) 政治的不安定などである。相互に影響しあうものであるから、これ一つでということにはならないが、私が現場にいて最も影響を与えたと考えるものは、投資環境の問題であった。モンゴル政府は、何回も東京で投資セミナーを実施し、そのたびにモンゴルの投資環境が如何にすばらしいか、モンゴル市場にいかに大きなポテンシャルがあるかを訴えているが、少なくとも、モンゴルに駐在員を派遣している企業は厳しい投資環境の下で苦勞しており、こうした会合には「お付き合い」で参加しているだけであった。モンゴルから要人が訪日する度に何か行事をやったという形を整えるだけで、このようなセミナーによって具体的に商談が成立したという話は聞いたことがない。モンゴルでの投資セミナーで私が申し上げたことは、“Ask not what foreign companies can do for Mongolia, but ask what Mongolia can do for them.”ということだったが、投資家の方々や国内の経営者からは評価していただいた。

(3) 投資環境で、外国企業にショックを与えたのは2012年5月に成立した外国投資調整法（規制法）である。2009年のリーマンショックを短期間で抜け出したモンゴルは、資源国の強みを実感し政治家は傲慢になった。経済回復の主要因は、オユー・トルゴイ（OT）銅鉱山（英豪系メジャーのリオティントの投資）であったにもかかわらず、これを無視し、OTが進めたいとした地下坑道掘を承認しないなど、政府との投資契約を否定するような言動が政治家たちに見られた。これは2012年6月の国家大会議総選挙を控え党派を超えた傾向となった。そして、総選挙の後、人民党を排除した民主党中心の政権は、ポピュリスト

的傾向を強め、OTの地下坑道堀の承認を与えないとか、カナダ企業の炭田の売買を承認しないとか、関連会社の米国人を逮捕するとか、ウラン開発に関しカナダ企業のライセンスを一方的に無効し国際仲裁裁判で損害賠償を命じられたのに支払いを拒否する姿勢を示すなど数多くのトラブルが発生し、モンゴルの投資環境のひどさを世界に大いに発信し続けた。

(4) 日本の企業でも政府との関係でトラブルに直面するところが相次いだ。

(ア) ある建設会社は突然ライセンスを無効にされ約1年間事業ができなかった。その日本社長はマリファナ疑惑を仕掛けられ不法に逮捕され、長期にモンゴル滞在を余儀なくされた。

(イ) 第5火力発電所の建設の入札が人民党政権末期(2011年3月)に行われ、日本・韓国・仏・モ企業連合体が落札したが、同年8月に成立した民主党政権は右を破棄し、別の場所に建築する案で再入札を実施した。その入札も、この日本グループが落札し優先交渉権を得たが、結局、4年間の間に契約を締結することができずに2016年の総選挙を迎えた。この間に、民主党政権下では、いくつかの有力議員が関与した発電所計画が進んだことも第5発電所が成功しなかった理由である。初めてのPPP案件でモンゴル政府には大きな財政的負担が生じさせない案件ただけに極めて惜まれる。モンゴルの電力事情はロシアからの買電でかろうじて維持されている。今後の拡大する電力需要をいかに確保するかモンゴルは試練に直面している。

(ウ) 日本政府がらみ案件でも止まった案件がある。一つは、JCMによる最新の送電線の供与で、電力消費率を低下させるもの。逆に言えば、エネルギーの活用を拡大するものであったが、経済危機によって関連する企業が資金を出せなくなってしまった。もう一つは、ウランバートル市の大気汚染を軽減するための豆炭工場の建設プロジェクト。財政難でモンゴル側負担金を手当てできずに進展しなかった。大気汚染が深刻化する中、極めて優良な環境案件が、日本の関係者の熱意にもかかわらず流れてしまったのは残念であった。

(エ) タバントルゴイ炭田(TT)開発は、2015年の春の段階で投資契約が締結される直前まで進んだが、中国神華集団社長が来訪し、投資契約に署名しようとした前日の国家大会議春季会合の冒頭、議長は署名した者を解任すると恫喝し、紆余曲折を経て流れてしまった。2014年の8月にモンゴルを中国国家主席として11年ぶりに訪問した習近平国家主席は、TT開発を支援する観点から、中国向け石炭輸送料の引き下げ、中国に入る石炭の30%の第三国への輸出の承認、このための港湾の利用等に合意したと伝えられ、我が国へのモンゴル炭の継続的な輸出への期待が高まったが、TTに権益を有しない政治家を中心に強い反対運動が起こり頓挫した。彼らは日本を巻き込み東進鉄道敷設案を推進

したが、経済性調査で好ましい結論を得られず、また、投資に関心を持つ日本企業も現れず実現しなかった。このTT開発には日本の商社も第三国への輸出を担う予定であった。つまり日本への初めてのモンゴル産の石炭の輸出の枠組みができあがる可能性があっただけに頓挫したのは残念であった。TT開発は、紆余曲折しながら、本年6月の大統領選挙が終わった段階で動き始めるものと推測している。

(5) 2012年から2016年までのモンゴル経済の停滞の要因は、ガバナビリティーの欠落にあると考える。民主党政権は元々様々な政党や派閥の寄せ集めであって、首相の下に組織的に働くと言うシステムが機能しなかった。従来党首が首相に就任していたが、党首が国家大会議の議長に就任したため、首相が行政権を掌握する力を失った。また、所管外の権限のない政治家が背後から鉄道問題をコントロールしようとしたり、エネルギー大臣でもないのに発電所の建設問題を独自に動かしたりしたため、政府運営においても混乱が生じた。こうした政治家は、「国家のために、国民のために」というお題目をとまえ、ポピュリズムに迎合したために混乱に拍車をかけた。

## 2. モンゴルの直面する課題

(1) モンゴルでは2016年5月に国家大会議の総選挙が実施された。国民は民主党に対して厳しい審判を下し76議席中38議席を有していた民主党は9議席までに激減した。逆に人民党は25議席から65議席と飛躍的勝利を果たした。選挙実施前に、私は官民の多くの人たちから話を聞く機会があったが、民主党系の経済人の多くが、民主党の汚職体質や素人的経済・財政政策、一貫性の欠如、排外的投資政策に疲弊した様子が伺われた。特に、少数の政治家や財界人が、権力を私物化したことへの批判は大きかった。その典型例がモンゴル・ロシア合弁企業であるエルデネット鉱山の49%を保有するロシア側が持分をモンゴル側に売却する希望を公表せず、ごく少数のモンゴル人有力者が、当時の首相や大蔵大臣の秘密裏の承認を得て、国立銀行やモンゴル開発銀行の不透明な融資によりこの49%を取得したことである。わずか30歳ほどの社長の会社が5億ドルにもものぼる資金を調達し、49%の持分を取得した事件は、結果として2017年2月の国家大会議で審議され、49%を国有化することで決着したが、財政難にあるモンゴルがこの資金をどう手当てするかは明らかではない。新たに発足した人民党政権がこうした前政権時代の過ちを繰り返さないことがモンゴル再建のためには極めて重要である。

(2) 新政権が解決すべき最優先課題としては、経済危機からの脱却の問題と、これからのモンゴルの発展に関する国民的コンセンサスの確立があると考えられる。

### (ア) モンゴル経済危機の現状と新政権の対応

人民党政権が発足してモンゴルの財政赤字を精査したら40億ドルにも達することが

明らかになった。また、モンゴル政府が保証した経済開発銀行発行の銀行債5.8億ドルの償還期限が3月15日に来る一方で、前政権が同銀行を財布代わりに利用していたため、この金額を払うだけの資金はなくなっていた。これをどう乗り切るかで、大きく2つの考え方に分かれた。一つは、プロであるIMFの指導にしたがうべきとするもの、もう一つは隣国中国の援助を期待するもの。双方に利点と問題点があった。IMFは、融資の条件として厳しい財政規律を要求してくるため、中長期的には経済、財政の安定化に資するが、短期的には財政カットで国民生活を厳しくする。政治家は国民に甘い約束をしているので、公約違反のそしりを受けかねない。しかし、IMFが入ることは投資家へ安心感を与え、国債の借り換えには有利に働くといったメリットはある。

(イ) 他方で、中国からの支援であれば、中国政府は細かな条件を課すことはない。借りたお金の使い方もモンゴル側である程度自由になる可能性が高い。しかし、もっとも重要な問題は、既にモンゴルは中国からの元借款、中央銀行のスワップ等により実質的にモンゴルの最大の債権国になっていることである。これ以上中国の経済的影響下に入ると、果たしてモンゴルの国家安全保障にとって正しいのかどうかという問題がおこる。

(ウ) モンゴル知識層ではIMFのプログラム受け入れ派が多い一方で、経済への打撃を心配する実業界、特に銀行界などには中国派が多かったように思う。モンゴルでは政府と銀行は依存関係にあり関係は深い。我が国は、2015年の3月民主党政権時代のサイハンビレグ首相の訪日の際に「IMFの指導を受け入れ改革の自助努力をするのであれば支援する」旨明確に表明している。IMFとの交渉が繰り返される中で、ダライラマの2016年11月のモンゴル訪問は中国からの援助受け入れに否定的な影響をもたらした。ダライラマを分裂主義者と断罪する中国は、同人を受け入れたモンゴルに対してあからさまに不満を表明したばかりか、予定されていたモンゴルの外相、首相の中国訪問を延期、更にはモンゴルからの資源の輸出方法に注文を付けた。この問題は逆にモンゴル人の間に中国への警戒心を強めた。圧力によってモンゴルを自国の側に引き入れようとする中国の外交はモンゴル国民の間に反発を引き起こし、全く逆の効果をもたらしたと言えよう。モンゴル政府は最終的にIMFのプログラムを受け入れることになった。その結果、経済開発銀行債の償還対応についても、新たな「ホルルダイ国債」の発行が極めて円滑に進み、とりあえずの危機は回避できることになった。

(エ) また、中国政府と交渉した結果、中央銀行がスワップとして借りている約20億ドルについても3年間の延長で合意した。これにより、未曾有の経済危機をモンゴルは、IMF、日本、中国、韓国、世界銀行、アジア開発銀行などの支援で克服する見通しがついたと言えよう。中国の支援は、IMFや日本にとっても重要である。我々の財政支援が中国向けの債務支払いに充当されるおそれがあるからだ。日本の支援は、中国との関係で重要で

ある。私は、外交の現場において、中国の影響力の拡大を痛切に感じてきた。ASEM モンゴル会合の際には、モンゴルの中国寄りの姿勢が強く見られたが、その元になっているのが、習均平国家主席のモンゴル公式訪問時（2014年8月）に「両国政府は、第三国や団体がそれぞれの国で、それぞれの国の主権・領土保全を侵害する活動を認めない」という趣旨の合意である。このようにモンゴルで中国批判を行なえないような合意を民主党政権が締結したことは、自由や言論の自由を基本理念とする我々には驚きであったが、モンゴルにおける民主主義の発展にもかかわる重要なできごとであり指摘しておきたい。

### (3) モンゴルの発展の課題

- (ア) モンゴル発展の阻害要因にモンゴルの遊牧民的な性格が影響しているように思う時がある。その長い歴史の中で世界征服を成し遂げた民族は、どこか我々とは異なるところがある。モンゴルは長い間ロシアの支配下にあったという見方があるが、ソ連の支配下で忠実な衛星国を演じながら、モンゴルはしたたかに必要なものをロシアから得てきたと思う。優れた外交国家であると思う。他方で、遊牧民的な性格が近代国家の行政事務の実施には決してプラスにはなっていないように見受けられる。通常、国家計画には実施するための予算の裏付けが必要であるが、未だに政府も、議会も予算的な裏付けのない多くのプロジェクトを打ち上げることに必死になっている。この傾向は民主党時代に留まらず、人民党の政権の下でも引き続いている。国民に夢を与えることは政府や議会（政治家）の重要な役割であることは当然であるが、国家の財政規模を顧みず、何らかの財政的な裏付けもなく大型プロジェクトを打ち上げても成功は困難ではないか。
- (イ) 国家戦略の策定と実施にも課題が残る。国家戦略作成段階での国民の参画も全くない。少数の政治家や公務員でのみ作成された文書を議会が国家戦略として採択するだけで、だれもフォローアップができないのである。戦略を実施に動かすための子細なプログラムがモンゴルでは欠落しているように見受けられる。私は、モンゴルには様々な発展の可能性があると思っているが、外国の経験者も活用しながら実施可能な現実的開発戦略を採択し、各省庁が責任をもって遂行する体制を整えるべきだと思っている。IMFなどは公務員の人件費を削減する観点からスモールガバメントを求める傾向が強い。しかし、各省庁100人前後しかいない体制ではとても対応できることではない。

## 3. 今後のモンゴルと日本の関係強化について

(1) 日本は1990年以降のモンゴルを財政的にも政治的にも支えてきた。モンゴル支援国会合の開催、インフラ整備、人材育成、国際機関への加入の支持等枚挙にいとまがない。私たちは外交の現場で日本がモンゴルに行った支援を最大限広報した結果、日本が果たした

役割は今日においても高く評価されている。他方で、モンゴル経済が発展し、一人当たりGDPが4000ドルにもなった今日モンゴルはOECDのカテゴリーでは、中進国（upper middle income country）に当てはまり、これまでのように無償資金協力を自由に行える国ではなくなっている。金の切れ目が、何とかと言われるが、経済的な利害関係なしに国家関係は発展しないというのが現実の世界である。

(2) そこで日本はEPA（経済連携協定）をモンゴルとの間で締結した。貿易相手国としては100位以下の国とのEPA締結は、そのための準備にかけるエネルギーや効果を考えれば役所の常識外であった。が、そこには日本政府がモンゴルを重要視し、将来の経済関係発展の必要性を強く認識していることが伺われる。今後は二重課税防止条約（租税条約）などモンゴル進出日本企業の活動を支援するような条約の締結が急務となっている。他方で、EPAの成果が短期的に出てくることは実際に期待しづらいという現実がある。モンゴル企業は未成熟で、その規模や活動実績、経験の不足などから、積極的に日本マーケットに参入できる状況にない。このまま進めば、EPAの効果への疑問と日本への反発も強くなるおそれがある。日本政府としても、経産省は、右を念頭においてモンゴル物産の日本市場への参入を支援するために、既に調査に乗り出している。これは予防外交という観点からも極めて適切な対応であると高く評価できる。

(3) 今後の経済関係を強化する上で、日本が積極的に取り組む分野は農牧畜業と観光分野であると考えている。前者について言えば、伝統的家畜製品の近代化の推進により中国製品と同じような商品開発ができるかどうか、これには、家畜の病気の駆除から始まり、肉、毛皮、毛の品質改良がある。また、温暖化が進む中で農業の可能性が高まっており、この面で経験豊かな日本の進出が期待される。観光については、新国際空港が開港し、日本のマネジメントが入ることによって、モンゴルに来訪する観光客の増加とこれに対応できる各種サービスの向上が不可欠であり、この分野においてもVisit Japanの経験を有する日本が大いに貢献できると考えている。

(4) 日本企業の進出は容易ではないが、最近では太陽光発電でシャープやFarmdo社が進出している。プラセンタの工場建設の話もある。巨大プロジェクトとしては、タバントルゴイ発電所建設が交渉中である。これらが成功することによってモンゴルへの投資の関心が再び蘇ってくるものと期待される。