

第4章 ミャンマー新政権下の農業改革 -- その展開と展望

著者	岡本 郁子
権利	Copyrights 日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所 / Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization (IDE-JETRO) http://www.ide.go.jp
シリーズタイトル	アジ研選書
シリーズ番号	39
雑誌名	ポスト軍政のミャンマー : 改革の実像
ページ	101-131
発行年	2015
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://doi.org/10.20561/00031710

第4章

ミャンマー新政権下の農業改革

——その展開と展望——

岡本 郁子

はじめに

本章は、現在進行中のミャンマーの経済改革において農業部門の改革がどの程度進んでいるのか、またいかなる課題に直面しているのかを明らかにすることをおもな目的とする。

農業部門は長い期間にわたってミャンマーの経済の柱であり、また同時に統治する側の政策の要であった。ミャンマーは1988年に社会主義体制から市場経済化・経済開放路線に舵をきったものの2011年までタイやベトナムといった近隣東南アジア諸国のように工業化を軸とした経済の離陸に成功せず、経済は低迷し続けた。その背景には、軍政が国際批判に晒されたために、最貧国にもかかわらず十分な経済支援を受けられなかっただけでなく、厳しい経済制裁にも直面したことがある。このような同国を取り巻く国際環境が影響して、経済自由化が部分的に進められつつも、統制と市場がせめぎ合う不透明な経済運営が継続した。こうしたなかで、国民経済の約4割を農業部門が占め、人口の約7割が農村部に生計の基盤をおく経済構造も変わることなく、農業部門の重要性がゆえにその改革はむしろ先送りされ続けた。政権運営の正当性を欠く軍政にとって食料不足や食料価格高騰を契機とした社会不安の回避こそが至上命題となり（岡本 2008）、稲作を中心とする農業統制を緩めることはできなかつたのである。

しかし、こうした状況は2011年3月のテインセイン政権の成立後一変する。国内外の当初の予想とは裏腹に抜本的な改革が開始され、まずは国民和解を中心とした政治分野、つぎに経済分野、さらに（汚職撲滅など）ガバナンス分野といった具合に重点を段階的に移しながら改革は進められている。この過程で農業部門においても社会主義期から軍政期にかけて残存していたさまざまな統制、政策の歪みがほぼ解消されつつある。

現在進められている諸改革はテインセイン大統領の強いリーダーシップによるとみられることも多い。しかしながら、筆者は、少なくとも農業部門に関しては新政権が突如大きく政策転換を図ったわけではなく、改革への道筋はむしろ新政権樹立までの数年のあいだに（すなわち2000年代後半から）徐々につけられており、それを具体化させたのが新政権ではないかと考える。

本章はこうした視点に立ちながら、テインセイン政権の改革の起点を振り返り2015年年初の段階での改革の到達点を明らかにしたうえで、今後を展望する。本章の構成は以下のとおりである。第1節では軍政下の農業部門・農業政策の特徴を簡単に振り返る。第2節ではテインセイン政権樹立以前の、いわば「改革意識の萌芽」とも呼べる現象をいくつか取り上げ、それが現在の改革につながる一種の準備期間になっていたことを示す。第3節で新政権のおもな農業部門改革と内容をまとめ、第4節では改革の過程で新たに浮上してきた問題を記す。最後に結論を述べる。

第1節 軍政下の農業・農村部門の実態 ——統制が生み出した歪み——

軍政下の農政の根幹は、国内市場でのコメの低価格安定供給の実現であった。このためのおもな政策ツールは農地政策、流通政策、作付政策の3つであった（高橋 2000；藤田・岡本 2005）。すなわちコメの作付強制を通じて増産を図り国内需給を緩和させる。そして、その一部を低価格で買い上げ軍人・公務員に市場価格以下の価格で配給する。一方で余剰米の輸出独占

を通じて国内米価調整を行い、その過程で農地国有制度を根拠に農地没収の可能性をちらつかせながら政府計画に沿った作付けをするよう農家に圧力をかけるというものであった。テインセイン政権の農業改革の起点はどこにあったのか。これを理解するために、まずはこの3つの政策をそれぞれ簡単に説明しよう。

生産政策の要はコメをおもなターゲットとする作付指定であった。これは社会主義期には「計画栽培制度」と呼ばれ、農家の生産余剰をほぼ吸収するように設計された供出制度を補完するものであった。すなわち、供出義務を逃れるべく供出対象以外の作物を作付けする農家が出現し始めたため（高橋 1992）、重要作物の作付けを強制化して供出量を確保する必要があったのである。地目が水田である農地にはコメの作付けが義務化され、その作付面積も政府が毎年割り当てた。軍政期になると計画栽培制度という用語は使われなくなったものの、政府による作付計画の立案、農家への割当、作付強制はコメの増産のツールとして用いられた。米価を抑制しつつコメの増産を図るには、農家に栽培作物決定の自由を完全に与えるわけにはいかなかったのである（黒崎 2005）⁽¹⁾。

流通面では主食であるコメを中心に⁽²⁾、政府が公定価格（市場価格よりも低い水準で推移）で農産物を一定量買い上げる供出制度が維持された。供出制度において最重視されたのがコメである。軍政期にコメの配給対象が農家を除く全国民から軍人・公務員に絞られたため、農家1世帯当たりの供出負担は量の面では軽減された。しかしながら、供出義務の履行を最優先することが求められたこと（配給が公務員給与の補填を目的としていたため）、政府買取価格が引き続き低水準に抑制されたことから、農家のコメ生産意欲、とりわけ品質改善意欲に負の影響を与え続けた⁽³⁾。

上記ふたつの政策を支えたのが社会主義期以来の農地の耕作権制度であった。農地の所有者は国家であり、農業経営をする者には耕作権のみが与えられる。農地国有化はもともと植民地期に拡大した不在地主による土地集積の是正と将来的な農業集団化のために導入されたものであった。ビルマ政府が農業集団化を結果的に断念したため、家族経営が維持されることとなったが、農家に付与された耕作権の売買や担保入力は禁止された。農家

が何らかの理由で耕作ができなくなったり、先述の供出義務や作付計画を履行できなかったりした場合には耕作権が没収される可能性があった（実際に権利を没収されなくともそのような「脅し」が行われる）。また、耕作権制度が他の面でも政府にとって都合がよい制度であったことも確かである。軍用地の確保、鉄道敷設といったインフラ整備、また軍幹部用のゴルフ場建設などさまざまな理由で、耕作権は没収された。

こうした「コメ至上主義」とも呼ぶべき農政の稲作偏重の背景には、コメの低価格安定供給の実現が、政権の体制維持を大きく左右する重要な要件となっていたことが挙げられる（岡本 2008）。一般に経済成長に伴って国民の消費に占める食費の比率は低下するが、とくにそれは主食で顕著となる。換言すれば、貧困国であるほど国民の基本的食料（ミャンマーの場合はコメ）への依存度が高く、その供給動向いかんで社会不安が起きる可能性があることを意味する。実際にミャンマー軍政にも、過去の社会騒乱はおもにコメ不足・米価高騰に起因していたという「記憶」が残っており、それが米価動向に過剰なまでに敏感に反応した理由と考えられる⁽⁴⁾。コメがミャンマー国民の消費生活を大きく左右する財であることは間違いないが、政権はコメを政治的安定をも左右する「政治財」として位置づけるようになったのである。そのため人口増加に見合うだけの生産量を確保し、米価を国際価格よりも低水準に維持することに腐心した結果、1990年代から2000年代半ばまでは国際価格の4～6割の水準（藤田・岡本 2005）で米価は推移した。コメの低価格安定供給という政策目標に照らした場合、軍政は一定の成功を収めたとはいえるのだろう。しかし、市場経済への移行という掛け声とは裏腹に、ことコメ問題に関しては行政圧力・介入をもって解決しようとする姿勢は、生産や流通の現場で以下のようなおかしい現象を引き起こす結果となった。

たとえば、政府が作付面積の拡大を通じた増産ばかりに目を向けた結果、生産の担い手である農家の経営状態が顧みられることはほとんどなかった。たとえ農家が赤字経営に陥っていたとしても、（数字上の）作付面積が拡大していれば生産量は伸びていると解された。稲作限界地でのコメ作付強制や地域的自給政策（各地域が農業生態条件にかかわらずコメを自給すべきという

政策)と並んで、それが最も端的に現れたのが1990年代初頭からのコメの二期作(乾季米)推進であろう(高橋 2000; 藤田・岡本 2005; 藤田 2012)。乾季稲作は一般に灌漑利用、肥料の多投が必要なため生産コストは相対的に高くなる。一方で、国内米価は抑制されていたため、乾季米栽培の収益性は低くならざるを得なかった。そのため、乾季の遊休農地を活用するならば、生産コストが相対的に低く国際価格が享受できる輸出向けマメ類(ケツルアズキ(black gram), リョクトウ(green gram))のほうが、高収益が期待できるとして農家にとってははるかに魅力的な作物となっていた(岡本 2008)。それにもかかわらず、政府は灌漑可能と判断された水田には乾季米栽培計画を割り当ててコメ作付面積の拡大をひたすらめざしたのである。こうしたなかで、農家は灌漑整備を歓迎するのが一般的であるが、当時のミャンマーでは灌漑整備イコール乾季米作付義務を意味したことから農家は灌漑整備計画を知ると落胆するような特殊な状況も生まれていた⁽⁵⁾。

こうした政府の作付圧力に対し、一部の農村や農家は一種の自衛策をとった。たとえば、デルタ南端部の農村では、乾季には水田の塩害が予想され赤字になるのは必至であった。そこで、村長が乾季米作付計画を個別農家に割り振る際に対象農家の負担を少しでも軽減するため、塩害が少ないほかの農家の土地を使用できるよう仲介を行った。また、バゴー地域の農村では毎年農家間のローテーションを組むかたちで乾季米計画を割り当て、当該年の対象農家以外は輸出向けマメ類の栽培を可能とし、乾季米栽培にかかわる負担が均等になるよう配慮していた(岡本 2008, 99-100)。さらに、乾季米栽培が割り当てられた農家が個人的にいわれる「荒らしづくり」(栽培管理を十分しないために収穫が極端に少ない)をしてしのぐというケースもあった(藤田・岡本 2005, 192)。

コメの供出制度のもとでは、配給に必要な量の確保が最優先されたことから、不作等に直面した農家は市場でコメを購入して供出することさえ求められた。また、供出目標が達成されていない地域では、民間業者のコメ買い付けの禁止、他地域へのコメの移出制限などが実施された。さらに、陸路でのコメの密輸出を防ぐための国境地域へのコメ移出も規制された。

農地制度の面では、法的には耕作権の売買は禁止だったものの水面下で

は取引が行われ、制度と実態の乖離が進みつつあった。政府はそうした実態をある程度認識していたとみられるが、経営者が誰かではなく当該農地に作付けがなされていることがより重要だったため特段の対応策はとられなかった。その結果、ミャンマーのいずれの地域でも地価（正確には耕作権価格）の相場ができあがった。行政の作付圧力がこの地価水準に影響していた地域もある。通常、交通の便がよい幹線道路沿いの農地の地価は離れた農地のそれよりも高いと考えるのが一般的であろう。ところが、乾季米など特定作物への作付圧力が強い地域では、幹線道路沿いの地価のほうが低くなる現象が起きていた。それは幹線道路沿いの農地は政権幹部の視察が頻繁に行われる可能性があるため、荒らしづくりや他の作物を作付はしづらい。逆に目の届きにくい立地の農地ならば、農家にとって多少はごまかしが効きやすかったからである。

また、作付面積拡大推進は、他の土地利用との軋轢も生んでいった。たとえば、本来は森林⁽⁶⁾として区分されている土地が人口増に伴って次第に違法なかたちで開拓されていった。土地査定局（農業灌漑省）の2014年の推計によると、そうした土地は400万エーカーにも上る⁽⁷⁾。こうした違法開拓によって農地化された土地は正式に地目転換されずとも、現場にかかる作付面積拡大圧力⁽⁸⁾のもとで作付面積統計には計上されていたケースも多かったと推察される。

以上のように、作付強制、耕作権制度、国家の流通介入の3本柱を用いたコメに偏重した農業政策は、コメの低価格安定供給という目的は一定程度達成しながらも、生産、流通、土地保有の各局面でさまざまな歪みを生み、ミャンマーの農業部門の発展の足かせとなった。同時期に市場経済化を開始したベトナムがコメの輸入国から輸出国に急成長したのとはその意味できわめて対照的である。こうしたなかで、畜力・労働力に大きく依存する農業生産構造は変わることなく、農家は毎年借金を重ねながら再生産を繰り返すなかで、じりじりと困窮状態に陥っていったのであった。

第2節 新政権成立前の改革意識の萌芽

軍政期の農政の特徴は、前節で述べたとおり、主食のコメの低価格安定供給、すなわち消費者サイドが重視されたこと、またその目標達成のために市場経済化を掲げながらも肝要な部分では統制に依存する性格にあった。しかしながら、2000年代、とくに半ば以降の動きを丹念に検討すると、新政権の農業・農村政策の方向性がすでに見え始めていたことに気づく。

たとえば、コメの流通自由化が紆余曲折を経つつも段階的に進められたことが一例である。2003年には公務員に対するコメの配給が停止され、それにともない供出制度が撤廃され、結果としてコメの国内流通は自由化された。その背景のひとつには、強引な政策誘導型のコメ増産が一定の成果を上げつつあり（繰り返しになるが農家の経済水準の向上にはつながっていなかった）、コメの需給が緩和しつつあったことが挙げられる。同時に、コメの配給・供出制度の維持によるメリットよりもコストが大きくなったことも影響したのだろう（受益者である公務員が品質の悪さのために供出米を敬遠する、供出米買い上げのために財政赤字が膨んだ等 [岡本 2005]）。さらに、国内流通自由化と同時に、コメの民間輸出の解禁にも踏み切った⁽⁹⁾。しかしその後の国内米価の急上昇に慌てた政府は、結局1年もたたないうちに民間輸出を凍結した（岡本 2005, 260）。しかしながら、国营企業（ミャンマー農産物公社：Myanmar Agricultural Produce Trading—以下、MAPT）中心の従前の輸出体制に戻さずに、軍系持ち株会社のミャンマーエコノミックコーポレーション（Myanmar Economic Corporation—以下、MEC）やミャンマーエコノミックホールディング社（Union of Myanmar Economic Holdings Limited—以下、UMEHL）を通じた輸出に切り替えられた（Wong and Wai 2013, 11）。そして、2007年末に改めて民間企業に対しコメの輸出割当制が導入された。MEC、UMEHL への割当量が結果的に多くなったが⁽¹⁰⁾、残りはミャンマー米穀協会（Myanmar Rice Industry Association: MRIA）⁽¹¹⁾が実質的に配分するかたちとなった（久保・塚田 2013, 151）。国内流通を自由化したため、政府が低米価供給を維持する手段は輸出統制のみとなったわけだが、その手綱を

徐々に緩める準備が整いつつあったと解釈できるであろう。

こうした動きと関連して進められたのが、2008年の米穀専門会社（Rice Specializing Companies——以下、RSC）の設立である（Dapice et al. 2010；岡本 2014；Wong and Wai 2013）。これは、コメの商業的生産・流通を目的として、大手貿易企業（必ずしも農産物貿易企業とは限らない）を中心に生産から輸出までの包括的な民間サプライチェーンの構築をめざすものであった。企業が自発的に設立に動いたわけではなく、そもそもは政府の働きかけによるものであった。ここで当初想定されたモデルは、RSCが農家と契約を結び、化学肥料などの投入財や耕作資金を低利で供与する代わりに、農家は品質のよいコメをRSCに販売、そしてRSCがそれを輸出するというものであった。既述のコメ輸出割当はRSCに優先的に配分されることになり、またMAPT所有の国営精米所も民営化の過程でその多くがRSCに払い下げられた。2008年から2013年のあいだに設立されたRSCは59を数えるが、輸出クォータの優先的配分がRSC設立の大きな動機となったことを反映して、2009年の設立企業が全体の半分を占める。新政権成立前にすでにこのように官民パートナーシップが動き始めていたということは政策の一定の連続性を示唆するものであろう。

もうひとつの例として、「貧困問題」に政府が目を向け始めたことが挙げられる。ミャンマーは1980年代末に社会主義経済運営の失敗で後発開発途上国に認定された。しかし、一方で軍政は国内の「貧困」の存在を長らく認知しようとせず、農村部の貧困の深まりを直視することを避けてきた。そうした状況に変化がみえたのは2009年頃のことである。1988年の民主化運動弾圧以来、欧米諸国が一貫してミャンマー軍政を厳しく批判し続けたことが影響して、一般に欧米の研究者が農村部での調査許可を取得するのはかなり困難であった。しかし、当時の農業灌漑省大臣は農村や農業の実態を把握する必要性を認め、米国ハーバード大学の調査チームに対して異例の調査許可を出して報告書の提出を求めた。その調査報告書（Dapice, Vallely and Wilkinson 2009）では農村住民が極度に疲弊・困窮していること、その大きな原因として農家に対する信用供給が不十分であることが指摘された。すなわち、生産に必要な融資を受けられない農家が多く、かつ融資を受け

られても概して高い利息を伴うことを問題視したのである。実際のところ、作物融資の実施機関であるミャンマー農業開発銀行（Myanmar Agricultural Development Bank: MADB）の融資は、低利（年利8.5パーセント）だが1エーカー当たりの供与額は化学肥料1袋相当にも満たないほどの低水準に抑えられてきた。その結果、農家の多くは生産費調達のためにインフォーマル信用に依存せざるを得ず、その利息は担保なしで月利10～15パーセント、担保ありでも月利5パーセントと一般に高水準であった。この報告を受けて、政府は2005～2008年度まで据え置かれていた稲作向け融資を2009年度から増額することを決定した。

また、2009年12月には、ノーベル経済学者の米国コロンビア大学のJ・スティグリッツ（J. Stiglitz）教授を招聘し、国連 ESCAP、国家計画開発省、農業灌漑省の共催で大規模な会議を開催した。その会議のテーマが「成長のための経済政策と貧困削減」である。「貧困削減」が政府主催の会議の主題となったのはそれが初めてだったであろう。また、経済運営に関して欧米の識者の意見に耳を傾けようとしたという点でも、それまでの軍政のスタンスとは一線を画していた。

以上のように、表面的には政策に大きな転換があったわけではないが、2000年代半ば以降、新政権後の農業分野の改革へつながる考え方や取り組みの萌芽があったといえるだろう。

第3節 新政権下の改革がめざすもの

テインセイン政権が現在進める経済改革は大きくふたつの柱で構成されている。ひとつは外資導入を梃子にした工業化の推進による産業構造の変化であり⁽¹²⁾、ふたつめは貧困削減である。このふたつの目標の達成には農業部門の発展が不可欠である。なぜならば、まず、経済の発展初期段階にある工業部門を支えるためには一般に労賃の抑制が必要であり、それには労働者の消費生活に大きな比重を占める食料を十分かつ低価格で安定的に供給する必要があるからである。加えて、国内で生産される工業製品の市場

を確保するためには農村住民の購買力の向上が必要で、それには農村住民の所得が増えなければならない（藤田 2012）。また、貧困削減の実現には、農村部人口比率と貧困層比率の多さから農業を中心とする農村部の発展が不可欠となるからである。

1. 3つの旧政策の撤廃・緩和

新政権成立2年目から本格的に始まった経済改革では、複数為替制度の是正問題をはじめとして長年棚上げされてきた問題が着手された。農業政策もその例外ではなく、社会主義期から軍政期を通じて厳として揺るがなかった3つの政策がある意味あっさりと転換された。すなわち、農家の農地耕作権が強化された一方で、政府の生産・流通統制はほぼ撤廃され自由化されたのである。その政策の流れをまとめると表4-1のようになる。以下ひとつずつ検討していこう。

表4-1 おもな農業政策の変化

政 権	軍 政	ティンセイン政権
農地	耕作権制度（売買・質入れ等禁止）	2012年 農地関連2法制定 土地権証書の発行開始
生産	実質的な作付強制 （乾季米栽培／地域的自給政策推進）	2011年 作付選択の自由
流通	コメ・工芸作物（ゴム・サトウキビ・綿花など）の供出制度 コメの国内移出制限（とくに国境を接する州に対して） 公務員に対するコメ配給制度 コメ輸出の国家独占（MAPT） 2003年 コメ供出制度・配給撤廃 2003年 コメ輸出民間輸出解禁 ⇒ 2004年 凍結 2007年 コメ輸出割当制導入	2012年 コメ輸出完全自由化 2012年 ゴム・サトウキビ・綿花などの市場価格買い上げと民間輸出解禁

（出所）筆者作成。

(1) 新農地法の制定による農家の土地権強化

2012年3月にふたつの新しい農地関連法が制定された。ひとつは「農地法」(Farmland Law), もうひとつは「空閑地・遊休地・未開拓地管理法」

(The Vacant, Fallow and Virgin Lands Management Law) である。これによって、それまでの農地制度の根拠となっていた1953年の農地国有化法、1963年の小作法、同年の農民の権利保護法は撤廃された。

「農地法」で、農家がもつのは所有権ではなく耕作権である点は従前と変わらない。しかし、以下の3点で大きな変更があった。まず、耕作権の売却、質入、貸与、交換、寄付、相続が合法とされた。つぎに耕作権の帰属を証明する土地証書が各人に発行されることとなった。最後に、農業投資目的ならば当該農地を担保として政府系銀行ないしは政府認可の金融機関から融資を受けることができるようになった。ただし、農地の利用にあたっては通常生産する作物以外の作物を許可なく作付けしてはならない(土地証書の内容から推察すると単年性作物から多年生作物への転換を念頭においているようである)、許可なく農業以外の用途に当該地を使用してはならない、さらに許可なく休耕してはならないと定められており、農家の耕作権を強化する一方で農地利用に緩やかな制限を加えることで、農業生産が現状より極端に落ち込むことを防ぐ意図がうかがえる。

土地証書は村落区長等(正式には村落区農地管理委員会)が農地の権利関係等を確認したうえで発行申請することになっている。この作業を通じて、それまでインフォーマルな耕作権取引の結果生じていた経営者の名義と実態の乖離がある程度是正されたと見込めるだろう。2014年11月の段階では全体のほぼ9割以上の土地証書が発行済みとされている。

一方、「空閑地・遊休地・未開拓地管理法」は、現在未使用の土地の農業開発・畜産開発の推進をめざすものである。たとえば、多年生作物用の申請にあたっては、1個人・団体につき1回5000エーカーの利用申請が可能で(75パーセントが利用された段階で追加的な土地利用の申請が可)、最大で5万エーカーまでの利用が可能である⁽¹³⁾。当該地の使用期限は30年であるが、更新は可能である。認可面積の上限から明らかなように、同法は企業をおもな主体とする大規模な農業開発を念頭におく。なお、認可企業は認可日から4年以内に当該目的に沿った利用を完了せねばならない、また許可なく質入れ、譲渡、売却、貸付け、分割しての譲渡はしてはならないと定められている。なお、外資系企業はミャンマー企業との合弁、かつ関連省庁の

表4-2 コメ作付面積・収量・生産量の変化

	1990/91	1995/96	2005/06	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
作付面積（百万 ha）	4.9	6.1	7.4	8.0	7.6	7.2	7.3
収量（トン/ha）	2.9	3.0	3.7	4.1	3.8	3.8	3.9
生産量（百万トン）	14.6	18.4	27.1	32.8	29.1	27.8	28.4

（出所） *Statistical Yearbook 2011*, MOAI 資料。

推薦が得られた場合のみ事業展開が可能である。軍政期の1990年代末にも類似の大規模農地開発奨励策が試みられたことがあったが、実効をほとんど伴わなかった。しかし、同法のもとで、ミャンマーに対する外資の投資熱の高まりもあって合併での農業開発事業が今後増えていく可能性はある。

（2）作付作物の自由化

軍政期の作物の作付指定（とりわけ水田における稲作）は、社会主義期以来の慣行に沿って、行政圧力を用いながら運用面で履行していたにすぎず、農家の作付けに関する法令や通達が新たに出されていたわけではない。自由化に際しても、コメの生産・流通の自由化の動きに合わせるかたちで、コメ作付けへの政府介入が緩められたというのが実態である。農業灌漑省発行の“*Myanmar Agriculture in Brief 2011*”には、政策のなかに「農家に農業作付けの自由を与える」「各地に適した作付けパターンの適用」（MOAI 2011, 19 補表1）という文言が認められることから、早い段階で作付けの自由を保障する意思があったことがわかる。

この変化が実際に農家の作付けの意思決定に与えた影響の検証は難しい。しかし、断片的な統計でみると、前年比で減少することのなかったコメの作付面積が2011年度に初めて減少している（第5章および表4-2）。また、収量も2011年度に減少している。この結果、生産量（作付面積、収量）も、1990年代から右肩上がりで上昇していたものが2011年度には2005年度の水準に戻っている。実際のところ2011年に関しては天候不順による減産の影響が数値に現れているかもしれないが、中央からの作付圧力が減じたことで少なくとも農業灌漑省の出先機関が（実態とは関係なく）前年を上回るべく作付面積申告をする必要がなくなったことを示唆している。

表4-3 コメ輸出の変化

(単位：万トン)

2004/05	2005/06	2006/07	2007/08	2008/09	2009/10	2010/11	2011/12	2012/13	2013/14
18	18	1.5	36	67	82	54	71	140	119

(出所) *Selected Monthly Economic Indicators Dec 2011, Selected Monthly Economic Indicators March 2014, Statistical Yearbook 2011。*

(注) 2012年4月から国境貿易を含む。

しかしながら、収量は、依然として実態に比して過大な水準の報告になっている可能性がある。世界銀行と Livelihoods and Food Security Trust Fund (LIFT) が実施した大規模調査によると2013年の主要生産地の雨季米の収量は2.4~3.0トンとなっており (World Bank 2014c, Box 5)、表4-2のそれとは大きく乖離している。

(3) 農産物貿易自由化と拡大

2007年に導入されたコメの輸出割当制は段階的に撤廃され、2012年には完全に自由化された。1962年から50年続いたコメ輸出の国家独占に完全に終止符がうたれたことになる。新政権はコメ輸出国としての復権をめざし、2014年度までに260万トン、2019年度までに430万トンの輸出を目標として掲げている (MRF 資料)。表4-3にみるように、コメ輸出は輸出割当制が開始した2007年度から徐々に拡大しているが、完全自由化後の2012/13年度から急増し、年間100万トンを超えるようになった⁽¹⁴⁾。

また、2012年までにコメ以外の農作物の輸出入規制もほぼ撤廃された。たとえばミャンマーの国民の食生活に欠かせない食用油は、自給が難しい。そこで、マレーシアからのパーム油輸入に長年依存し、その輸入権は UMEHL が独占していた。しかし2011年4月からパーム油輸入も民間に門戸が開かれた。

農産物全体の輸出拡大につながる政策としては以下のふたつが指摘できるだろう。まず、輸出税の軽減が2011年から段階的に進められた。これは2010年以來の現地通貨 (チャット) 高のためにマメ類、コメ、水産物などの一次産品を含むおもな輸出品目の国際競争力が著しく削がれたことから、

経済団体が政府に輸出税（10パーセント）の削減を求め、輸出税は最終的に2012年からゼロとなった⁽¹⁵⁾。第2は輸出ライセンスの撤廃である。2013年3月からコメ、油糧作物を除く多くの農産物（たとえば豆類、サトウキビ、メイズなど）で輸出ライセンスが不要となった。

2. 新農政の方向性——農家を中心に据えた農業近代化の推進——

前節でみたように、長年にわたりミャンマー農政の根幹をなした3つの政策が撤廃されたことで、政策に起因する歪みは解消された。それは同時に、農業部門の生産性向上、農家の経済水準の向上に能動的に働きかける政策が必要となる段階に入ったことを意味する。

新政権成立後まもない2011年5月に農村発展と貧困削減に関する政府主催の大きなセミナーが開催され、8つの分野（農業生産、畜水産業、農村工業、マイクロファイナンス、協同組合、社会経済発展、エネルギー、環境保全）に関するアクションプランが採択された。そのなかで、2010年の貧困率25.6パーセントを2015年までに16.1パーセントに削減するという、ミャンマーとしては初の具体的な貧困削減目標が提示された。

章末の付表4-A、4-B、4-Cはミャンマー農業灌漑省の政策目標等の一覧である（MOAI 2011; 2012; 2014）。3つの年次の異なる版を比較すると、基本的な方向性はほぼ一貫しているが、列挙されている項目は年を下るごとに多くなり、より具体的になっていることがわかる。ここでは着目すべき点をいくつか指摘しよう⁽¹⁶⁾。

まず、2012年版では、「農家の権利と利益の保護」「農家が適な価格を得られるための支援」「農家が利益を享受する持続的な市場の創出」と農家の権利、利益を重視する視点、および「農業発展を通じた農村発展と貧困削減」と貧困削減の視点が強調されている。これは軍政期の物量主義からの脱却と解釈できよう。新政権は経済発展戦略のなかで人民中心の発展（people-centered development）と格差解消を掲げており（2012年6月19日、大統領演説）、それが農業政策の理念にも反映されている。2014年版では、農業政策のビジョンとして「近隣諸国と比較して、農業に生計を依存する

農村住民の1人当たり所得と生活水準を高くすること」と、いっそう具体的な目標が掲げられるようになっていく。

第2に、農業近代化推進への強い意思が読み取れる。「慣習的農業から近代的農業への転換」「高収量・優良品種の生産と利用の推進」「農業機械化の推進のための土地改良」「GAP (Good Agricultural Practices) の採用」「灌漑、有機、化学肥料の適正な利用」(以上、2012年版)、「農家の生産性の向上」「慣習的農業から機械化農業への転換、気候に適した作物生産、灌漑地の拡大の推進」「農家の知識や技術的ノウハウを近隣諸国と同水準にする」(以上、2014年版)といった文言が並び、農業生産性の向上が必要という認識が明確に示されている。

また、上記の点と密接に関連するが、「投入財、信用、価格、作物、天候に関する効率的な保険制度の構築」「農村地域の産業・社会インフラの改善」「持続的土地権の保障」など農業生産性の向上をサポートするインフラや法制度の整備、「農村地域の農業を基盤とする中小企業の設立のための環境の整備」「農業部門への海外直接投資の呼び込み」など商業的農業の展開が言及されるようになっていく点も新しい(2014年版)。

こうした流れのなかで、これまで農業政策全般に強く介入してきた農業灌漑省の役割・機能が限定されたかたちで記されていることも目を引く。農業灌漑省の役割は「種子生産」「訓練および教育」「R&D」が挙げられ、民間部門が担うのが困難な部門に重点がおかれている。

それでは、以上のような政策転換がどの程度具体的な動きにつながっているのだろうか。これまでの取り組みのなかでは、農業部門・農村地域での金融アクセスの改善がひとつの大きな目玉となっている。これは農業生産性の向上と貧困削減の取り組みというふたつの観点から推進されている。

第2節で述べたように、農家に対するMADBの作物融資の増額はすでに2009年に始まっていたが、その後毎年倍増され(表4-4)、2013/14年度までに1エーカー当たり10万チャットが供与されるまでとなった(ただし、1人当たり10エーカーを上限とする)。2005年度から2008年度の4年間は1エーカー当たり8000チャットに据え置かれており、これは当時の化学肥料1袋分の価格にも満たない水準だった。しかし、10万チャットであれば、エーカー

表4-4 MADB の米作に対する融資額の変化

年度	チャット／エーカー
2005/06～2008/09	8,000
2009/10	10,000
2010/11	20,000
2011/12	40,000
2012/13	80,000
2013/14	100,000

(出所) MADB 資料。

当たり15～20万チャット前後（2013年度）とされるコメ生産費の相当部分をカバーすることができる。

農村内ではこうした作物融資だけでなく消費、教育、医療などのための小規模資金需要も大きい。IFC（2013，8）の推計によるとそうした資金需要は10億チャットにも上る。この需要を満たすために推進されているのがいわゆるマイクロファイナンスである（前述の貧困削減の8つの重要分野のひとつでもある）。これまでこうした資金需要の多くは金貸し、友人、親戚などからの概して高利のインフォーマル信用に依存していたが、これらよりも低水準の金利での融資をめざすのがマイクロファイナンスである。

ミャンマーでのマイクロファイナンスは、実は新しい動きではなく軍政期の1990年代半ばから国連開発計画（UNDP）のプロジェクトとして3つの国際NGOが中心となって実施されてきた。ただし、これらの活動は政府に正式に金融業務として認可されていたわけではない。また、この3つの国際NGO以外のNGOがマイクロファイナンスを展開する場合は関係省庁との個別の合意のもとで実施するかたちをとらざるを得ず、法的にはグレーな活動と位置づけられた。こうしたことから、一般にマイクロファイナンス事業を大々的に展開するのは困難であった。

しかし、2011年の「マイクロファイナンス法」の制定によって、マイクロファイナンスの実施機関の正式な認定が始まった⁽¹⁷⁾。2013年5月の時点では、国際NGO6団体、国内NGO12団体、協同組合58組合、外国企業2社、国内企業54社が同法に基づきマイクロファイナンス機関として認定・登録された。マイクロファイナンス事業の法的基盤がひとまず整ったこと

は今後のマイクロファイナンスの広域展開によってプラスに働くと考えられる⁽¹⁸⁾。

農民の権利保護という観点からの具体的な動きとしては、2013年の「農民権利保護および経済厚生向上法」の制定が挙げられる。2013年初の案（名称は「農民保護法」）では、①農民に対する農業信用の供与、②農業投入財や技術の供与、③農産物価格支持を柱とした。①、②はすでにみた農業灌溉省が示した政策の方向性を反映するものととらえられる。しかし、③の農産物価格支持の提案はやや唐突であり、国内外の経済学者から異論が出された。この農産物価格支持案が出てきた背景には、2013年までの数年の農産物価格の低迷による農家所得の低下があり、タイで当時実施されていた粳米担保制度（Paddy Pledging System）を念頭において考案されたものとみられる。タイでの同政策の実施が農家の政治的支持の獲得をおもな目的としていたように、同法の制定を主導していたシュエマン人民院議長も2015年の総選挙を睨んで同法の制定に積極的だったとされる。しかしながら、タイでは粳米担保制度によって膨大な財政赤字が発生しただけでなく、輸出の低迷に苦しむ状況にかんがみれば、ミャンマー政府の財政力で同様の農家価格支持を実施することは無謀に等しいとの異論が出されたのである（U Myint 2013）。過去の供出制度の失敗を通じて農産物価格への政府介入・統制の困難さを十分学習してきたはずなのに、なぜ再びその失敗を繰り返そうとしているのか、価格支持策を実施するに十分な財源があるならば農業生産性の向上を長期的に高める施策に政府は投資すべきとの意見も出された（U Hla Myint 2013）。また、同時に、本来同法の恩恵を受けるはずの農民サイドからも異論が出された。農家は、保護の中身に農家の土地権の問題が含まれていないこと、また農家保護といいながら実際には企業等を利する内容になっていることなど、全体的に農家の声が草案に反映されていないと反発した。こうした異論や反発を受けて、2013年10月に連邦議会で承認されたのは、農家の権利保護を強調するよう名称が変更され、農産物価格支持に関しては「必要に応じて行う」と表現が後退し、また土地権の保護も条文に含まれるなどの改善が行われた内容のものであった。ただし、2015年1月の段階で細則がまだできていないこと、後述する土地紛争の問

題がますます深刻化している実態を考えると、この法律の実効性は未知数といわざるを得ない。

第4節 新しい課題

農業・農村部門の改革が、いわば「農家の権利保護」「農業の近代化」「貧困削減」をキーワードとして進められるなかで、以下のような新たな課題、問題も浮上してきている。

1. 農地問題

テインセイン政権の政治改革の一環として、国民の集会の自由、デモの自由、メディアの自由などが認められたことで、国民のなかに正当な権利は主張すべきという空気が醸成され始めた。それが一気に顕在化したのが農地をめぐる問題である。大きく分けて3つの農地問題が存在する。ひとつは、軍部ないしは大企業による農地接収の問題である。もうひとつは、森林地など、農地として区分されていないにもかかわらず耕作活動がされている土地の問題である。そして、最後は、(上記ふたつとも密接に関連するが)農地価格の高騰と投機の問題である。

農地接収は、軍政時代の耕作権が弱い権利であったこと、また農家は実質的に抵抗手段をもたなかったことから、既述のとおり頻繁に発生していたと考えられる。軍が直接的に接収した土地もある一方で、軍部に近い企業(政商と呼ばれる企業も含む)が軍の権力を背景に接収した場合もある。農家に適正な補償が支払われることはなく、対象となった農家は突然生計手段を奪われることになる。こうした農地接収に対する抗議活動が活発化し始めたのは2012年7月頃である。ヤンゴン近郊の農地1万エーカーを16の民間企業が不当に収容したことに反発した農民の抗議活動をきっかけに、土地争議が全国的に拡大した。抗議活動の拡大を受けて、事態を重くみた連邦議会は農地接収問題に対応するための特別委員会を設置し実態調査に

乗り出すこととなった。対象農家数や面積等などの詳細は公表されていないが、2013年9月の同委員会の報告によると受領した訴状は745通に上り、うち565通が軍部による農地接収に関するものであったという⁽¹⁹⁾。その後も抗議活動は収まることなく、2014年8月にはエーヤーワディ地域で農民1200人が参加する最大の抗議活動が行われた (*Eleven Media News*, September 3, 2014)。2014年に入ると、収用された農地を耕すことで当該地がかつて彼らのものであったことを示す耕運抗議 (Plough protest) と呼ばれる抗議行動も拡大した。この抗議の参加者の一部が「他者の土地への不法侵入」等の理由で逮捕投獄される事態にも発展している⁽²⁰⁾。2014年7月の委員会報告書によると、2万件以上の訴えが同委員会に寄せられているという。

また、こうして軍・企業に「貸与」というかたちで接収された土地がその後必ずしも適正に使用されていないことも問題となっている。たとえば、ある政府プロジェクトで、建設工事スタッフの住居用に土地が一時的に収用されたものの工事終了後も持ち主に返還されなかったり、プランテーション用として収用されたにもかかわらずプロジェクト自体が途中で中止になった結果、放置されたりしているケースがあるという。2013年9月に農業灌漑省大臣は過去に企業に貸与された農地約400万エーカーのうち、実際に利用されているのが全体の4分の1にすぎないことを明らかにした。現在、軍に収用、しかし未使用の土地は徐々に返還の手続きが進んでいるものの (*Eleven News Media*, September 3, 2014)、依然として抜本的な解決には至っていない。現在、土地利用を促進するため未使用の土地に対して高い水準の課税をする新法も検討されているという (*Eleven News Media*, November 24, 2014)。

一方の土地利用の問題に関しては、2013年6月に環境保全森林省は、森林と区分された土地内に存在する村 (世帯数50以上の1231カ村) とその周辺農地⁽²¹⁾——これは本来森林法に違反する——に関して、当該地の森林地の登録を解除し、そこでの居住と経済活動を合法化した。また、その他の森林内の違法耕作に関しては1995年に導入されたコミュニティ・フォレストリーの枠組みを活用して、住民による植林などの営林活動を組み合わせることで当該地での耕作を合法化することも検討されている。

上記のふたつが軍政期から、あるいはそれ以前からの古い問題の顕在化であるのに対し、新たな問題は土地をめぐる投機的な動きである。今後の土地価格の上昇をねらった土地買い占めや都市近郊での違法な農地の地目転換などが顕著になりつつある (*Myanmar Times*, November 21, 2014)。たとえば、工業団地建設の予定地域では、2年前には1エーカー当たり30万チャットであった地価が、400万チャットと10倍以上に高騰している (道路脇の土地ならば500万~800万チャット, *New Light of Myanmar*, August 2, 2014)。こうした土地の高騰がさらなる投機を招くという悪循環を生み、さらには新しい土地接収問題を引き起こしている。

こうした土地問題の深刻化を受けて、全土的な土地利用のあり方を見直すために、環境保全森林省が事務局となり関連省庁や識者が作成した「国家土地利用政策」(National Land Use Policy)の1次案が2014年10月に発表された。これは、上述の土地利用の区分け問題や土地争議の問題などを含めて包括的な土地政策の枠組みの構築をめざすという点で評価されるべきものである。山間部に居住する少数民族の慣行的な土地利用の認可、土地紛争解決の権限の農民団体への付与、国有地のコンセッションの一時停止、土地保有と利用に関する男女平等な権利の付与などこれまでミャンマーの土地法制にはなかった諸点も盛り込まれている。しかしながら、一部のシンクタンクや市民団体は、同政策には過去に遡っての土地収用への対応が含まれていないこと、また企業に対する保有面積制限が設置されておらず小農の権利が脅かされる可能性があること、また大企業を利する内容に終始しているなどといった懸念、批判を発表している⁽²²⁾。2015年6月の段階で、第6次案が提出されているが、政府がこうした声を反映しつつに議論を深めることができるか、またどこまで実際に運用できるかが今後の鍵を握るだろう。

2. 農業近代化のハードル

先にみたように、政府は農業近代化の推進を新たな政策の軸にしており、農業機械化もその一環として進められつつある。これは政府主導の動きと

いうだけでなく、農業機械化に積極的な農家も増加しつつある。その要因として以下のふたつが挙げられる。ひとつは、農村での労働力不足の顕在化である。国内外への出稼ぎ人口⁽²³⁾は2000年代初め頃から増え始め、近年農繁期の労働者確保が困難になりつつある。現在建設中の工業団地の稼働本格化や大都市での建設ラッシュが続くならば⁽²⁴⁾、農村部からの人口流出は間違いなく加速化し、労働者不足が深刻化していくだろう。ふたつめには、天候不順の影響である。近年、天候の不順が顕著になり、収穫時の季節はずれの降雨や降雨時期の遅れなどによる作物被害が頻繁に起こるようになってきている。こうした被害を最小限に食い止めるには農作業時間を短縮する必要があり、機械化の必要性が高まってきているのである。

機械化需要が高まる一方で、いくつかのボトルネックが明らかになっている。まず機械化の前提となる農業インフラ整備が不十分なことが挙げられる。たとえば、デルタの一部地域ではコメの収穫作業にコンバインハーベスターの利用が始まりつつある。労働者のみで一連の収穫作業を行った場合と、コンバインハーベスターを利用した場合の費用はほとんど変わらないか、後者がむしろ低くなるケースもある。そして、収穫ロスや品質の観点からはむしろ後者が優位である。ところが問題は、農地の基盤整備がなされていない、農道も整備されていないために、肝心の田畑まで機械が入れないことが多いことである。また、土地条件に応じて生育期間が異なるコメの品種が隣接農地で栽培されることが多く収穫時期がずれるために機械を使用しにくいといったケースもある。耕運機、脱穀機などの小型機械の普及は進んできているが、大型の農業機械利用の推進には中長期的な視点からの農業インフラ整備を含めた施策が必要である。

3. 農産物輸出拡大のためのハードル

すでにみたように、最重要作物のコメに関しても輸出拡大が大きな目標として掲げられるようになった。ここでは、輸出農産物の品質問題が輸出拡大の大きな制約となっている。たとえば、コメならば、生産、精米過程でのさまざまな問題がミャンマー米の品質の向上を妨げていることが指摘

されている (World Bank 2014a, 19-24)。具体的には、栽培品種数があまりに多いこと ([MOAI 2004] には205種類の品種が報告されている)、一方で優良種子を用いての生産が限定されていること、精米所設備の多くが旧式であり精米効率が悪いこと、流通取引ではコメの形状による分類を使って行われるため実際には複数の品種が混合されていることなどが足かせとなっている。その結果、ミャンマーの輸出用コメは破碎米比率25パーセントの低級米が中心にならざるを得ないのである。そして、表4-5にみるように、ミャンマー米が国際市場で低い評価を受けているために、近隣諸国の同グレードのコメに比べてもその価格は低水準となっている。

表4-5 破碎米比率25%のコメ輸出価格

(単位：USドル/トン)

日付	ミャンマー	タイ	ベトナム	インド
2014/8/26	340-355	350-360	365-375	370-380
2015/7/29	330-340	350-360	340-350	350-360

(出所) Myanmar Rice Federation。

ふたつめには物流の問題である。道路整備が全般的に遅れていることで、運輸費用が割高になっている。たとえば、ヤンゴンから中国国境の町ムセ (国境貿易の重要な拠点である) までの運送費用が1トン当たり80ドル程度なのに対し、ヤンゴン=アフリカ諸国間 (たとえばコートジボアール、ギニアなど) のそれは65ドルであり、ヤンゴン国内の運送費がいかに割高かがわかる⁽²⁵⁾。また、輸出にかかわるさまざまな費用も隣国に比べて高い。World Bank (2014a, 26) の推計によると、ミャンマーのコメ1トン当たりの費用 (輸出ライセンス、検査費、原産地証明、税) が8.49ドルであるのに対してベトナム、タイはそれぞれ0.05ドル、0.1ドルと大きな差がある。また、港湾利用にかかわる諸費用も、ミャンマーのそれが14万5000ドル (2万トン規模の船) であるのに対し、ベトナム、タイのそれは6万ドル、6万5000ドルと半額以下である。こうした輸出にかかわる諸費用の高さは間違いなくミャンマー産農産品の輸出競争力を削ぐ結果となっている。

3つめは、輸出先の分散化が進んでいないことによる価格変動の大きさである (World Bank 2014b, 24-25)。たとえば、コメの輸出量は2012年以降

100万トンを超しているが、それはおもに国境貿易による中国向け輸出の増大が資するところが大きい（全体の約6割が中国向けとみられる）。しかし、対中コメ輸出は、実はミャンマーでは合法だが中国側は非合法扱いとみなされた⁽²⁶⁾。2014年7月末にはミャンマー米を扱っていた中国業者ふたりが摘発され、大量のミャンマー米が没収されるという事件が発生した。これを契機に対中コメ輸出のリスクが高まった結果、市況は冷え込み2014年10月の段階で籾米価格が前年同月比17.5パーセント下落した（*Irrawaddy*, October 30, 2014）⁽²⁷⁾。

同様のことはマメ類にもいえる。ケツルアズキ、リョクトウ、キマメ（pigeon pea）は、ミャンマーの有力な輸出農産物（輸出量は120万～130万トン）であるが、そのおもな仕向け先はインドである。とくに総輸出量のほぼ半分を占めるケツルアズキ、4分の1を占めるキマメはほぼ全量インドに輸出されている。このためケツルアズキ、キマメの価格はインドの輸入需要（マメ類生産高）に大きく影響し、2011年から2年ほど大きく下落し、マメ作農家に大きな打撃を与えた⁽²⁸⁾。

いずれも農家所得の増大のために輸出市場の拡大は重要だが、その際に価格変動リスクを抑制するための輸出仕向け先の多角化が必要であることを示唆している。

4. 貧困削減に向けた課題

貧困削減が重要政策アジェンダになっているものの、農村部の最貧困層をなす土地なし労働者に焦点を当てた議論はほとんどなされていない。表4-6に土地なし層の規模の推計を示したが、平均すると農村部に居住する約半数が土地なし層になる。この土地なし層の大半は農業賃労働に従事し、資産をほとんどもたず、教育水準も低い、きわめて経済的に脆弱な層である（藤田 2005）。しかしながら、この層をターゲットとした具体的な施策はこれまでのところ出されていない。藤田（2012, 91-92）は、新農地法のもとでこうした土地なし層が農業労働者から小作人となる可能性が開けたことを指摘しており、今後そうした動きが顕在化するか否かは注目される。

表4-6 土地なし層の推計（2011年）

	デルタ	ドライゾーン	山間部	合計
土地なし層の比率（％）	72.0	43.0	26.0	
人口（百万人）	24.8	19.2	9.4	53.4
人口に占める割合（％）	46	36	18	100
加重平均（％）*	33	15	5	53

（出所） MSU and MDRI/CESD（2013）。

（注） *土地なし層の比率×人口比率。

前述のとおり、貧困削減政策の柱のひとつが小規模金融（マイクロファイナンス）の拡充であるが、これがどこまで農村地域の貧困削減に寄与しているかの評価は現状では留保が必要である。

たとえば、MADBの作物融資の増額は農家におおいに歓迎されたが、1エーカー当たり10万チャットを貸し付けた2013年度の融資に関して未返済問題が発生している。エーヤーワディ地域16の郡の農家約1万5000世帯が本来の返済期限よりも半年以上の猶予をもらいながらも返済できないでいるとされる（*Irrawaddy*, November 7, 2014）。この未返済の原因は十分明らかになっていないものの、MADB融資が必ずしも耕作に使われず消費支出にまわされ、耕作資金は別途インフォーマルの金貸しから高い金利で借り入れている者が多かったこと、またある程度まとまった額の融資となったことでバイクなどの耐久消費財を購入した者がいたことなどが指摘されている。この状況に対して、MADBは未返済の農家に対して法的措置を講じる用意があるとしている。

おわりに

テインセイン政権が進めてきた改革のこれまでの最大の成果は、社会主義期・軍政期の遺制の撤廃にあり、それは農業・農村部門の改革にも当てはまる。農業部門、とりわけコメ部門の統制緩和に対する躊躇から生じる極端な政策の「歪み」はようやく解消され、「農家の権利保護」「農業の近代化」「貧困削減」へと政策理念は大きく転換した。実際に新理念に沿った

動きもみられている。そして、それは軍政下ではインフォーマルなものにとどまっていた経済活動や取引（たとえば耕作権売買や小規模金融）のフォーマライゼーションのプロセスとも解せるものである。

ただし、農業改革だけでなく改革全体に通じる点ではあるが、大きな政策理念を具体策としてまとめ、それを適切に実行に移していくことは十分とは言い難い。そのために、農業政策の転換が農業生産や農村住民の所得、そして貧困削減にどの程度実質的なインパクトを持ち得ているかは現段階ではまだはっきりとしない。

政府が真に近代的農業の推進、貧困問題に正面から取り組もうとするならば、農民保護法制定のプロセスで観察されたような、総選挙に向けたポピュリスト的な発想ではなく、中・長期的視点にたつての政策立案とその実行が何よりも求められる。その意味で、改革の成果が具体的にみえてくるにはもうしばらく時間がかかるとみるのが現実的であろう。

【注】

- (1) 他の作物に関しては作付けの判断は農家に与えられていた。
- (2) 工芸作物と呼ばれるサトウキビ、ゴムなどにも供出制度は適用された。
- (3) 供出制度がもたらしたさまざまな影響に関しては岡本（2005）を参照。
- (4) たとえば、2002年年初に米価が急上昇した際、政権幹部はその原因を民間業者による悪質な先導によるとしてコメ流通業者を強く牽制した（岡本 2008, 92-93）。
- (5) 2004年1月筆者調査（ヤンゴン管区トンゲワ）。
- (6) Permanent Forest Estate（Reserved Forest, Protected Public Forest）と区別されている土地は環境保全森林省の管轄である。
- (7) 2013年3月の環境保全森林省でのヒヤリング。純作付面積は約3000万エーカーであるから、そうしたグレーな土地がかなりの規模に達していることがわかるだろう。
- (8) コメの作付面積を拡大することが、軍司令官の業績評価につながるということもこの圧力をさらに強めた要因である（岡本 2008, 94-95）。
- (9) 政府が設定する輸出量の枠内で輸出ライセンスを民間業者に発給し、輸出獲得外貨を政府と民間で折半（10パーセントの輸出税が控除した残りとなるため実質的に45パーセント）し、その政府はその45パーセント分を現地通貨で輸出企業に払うという内容をもつものであった。
- (10) 2010年のコメ輸出実績をみると、全体の54パーセントを軍系企業2社が占めている（久保・塚田 2013, 152）。
- (11) MRIA（現在のMRF）は精米業者、コメ卸売商などで構成される業界団体であり、同団体は2012年に Myanmar Rice Federation: MRF に格上げ。官民パートナーシップ

- (Public Private Partnership) の名のもとに、政府と密接な関係を維持している。
- (12) 2012年6月19日の演説でテインセイン大統領は経済目標として、工業部門のシェアを26.0パーセントから32.1パーセントに、農業部門を36.4パーセントから29.2パーセントにすることを掲げた。
 - (13) 作物ごと、用途別（畜産、養殖田）に申請可能な最大面積は異なる。
 - (14) 速報値では2014/15年度は180万トン、2015/16年度は200万トンが見込まれるとされる（*New Light of Myanmar*, April 24, 2015）。
 - (15) ただし、2013年6月から輸出すべてに前払い法人所得税2パーセントが課税されるようになった。
 - (16) ちなみに軍政時代の目標は、（1）コメの余剰生産の達成、（2）食用油の自給達成、（3）マメ類と工芸作物の生産と輸出拡大であった。まさしく、生産至上主義であったことがうかがえる。
 - (17) 登録に必要な要件は、NGO、民間企業・組織（国内、外国）、協同組合としての法人格をもつこと、1500万チャット（貯蓄なしの場合）、3000万チャット（貯蓄ありの場合）の最低資本、融資と自発的貯蓄を実施できること、貸付利率は年率30パーセント（月利2.5パーセント）、貯蓄利率は年率15パーセント（月利1.25パーセント）と定められている。
 - (18) このなかで、協同組合はこれまでおもに都市部での活動を中心としてきたが（IFC 2013, 11）、2013年にテインセイン大統領は協同組合のテコ入れを指示して農村部での信用事業を拡大しようとしている。中国から10億ドルの融資を受けて展開しようとしているが、汚職などの問題も指摘されている（*Irrawaddy*, December 27, 2013）。また、2014年11月の段階で、2万2000の村、200万人の農民に信用供与しているとのことである（*Eleven Media News*, November 10, 2014）。
 - (19) 農地接収のいくつかの具体的なケースに関しては、Land Core Group of the Food Security Working Group（2012）を参照のこと。
 - (20) たとえば、2014年7月にはザガイン管区で約400人の農家が、1999年にサトウキビプランテーションのために軍が収用した3000エーカーの土地に関する耕運抗議を行い、うち56人が逮捕された。
 - (21) 村の土地約2万5000エーカー、農地約30万エーカー、その他の土地約2万6000エーカーである。ただし、森林内の土地を新たに占拠した場合には違法になる（*The Daily Eleven*, June 14, 2013）。
 - (22) たとえば、Transnational Institute（2014）を参照。
 - (23) 海外の出稼ぎ先はタイ・マレーシアが圧倒的に多い。非合法なものも含めてミャンマー労働者はタイには200万人、マレーシアには50万人程度がいるとみられる。半乾燥地域の農村部からの出稼ぎの場合は、マレーシアに行く者が多い傾向がある。
 - (24) たとえば、ヤンゴンの建設労働者の賃金は男子が1日5500チャット、女子が3000チャット（*Myanmar Times*, July 28, 2014）、筆者が2014年2月調査したデルタ農村の賃金は1500チャット程度であった。
 - (25) アフリカ諸国への運送費は2013年9月のコメ業者からのヒヤリングに基づく。World Bank（2014a, 8）に中国向け国境貿易の運送費等に関しては詳細な表あり。

- (26) そのため、たとえば2012/13年度の輸出量をみると、ミャンマーの統計では76万トンとなっているのに対し、中国の輸入統計は6200トンという記録になっている（World Bank 2014a, 7）。
- (27) 2015年度からの対中コメ輸出の合法化で両国は合意しているため取り締まりという観点からのリスクは減少すると思われるが、ひとつの輸出市場に過度に依存しすぎるリスクは変わらない。
- (28) リョクトウはインドのほか、中国、ベトナム、インドネシア、日本などにも輸出されているために、ケツルアズキやキマメに比べれば価格変動幅は小さい。

〔参考文献〕

<日本語文献>

- 岡本郁子 2005. 「ミャンマー市場経済移行期のコメ流通——その制度と実態の変容——」
藤田幸一編『ミャンマー移行経済の変容——市場と統制のはざままで——』アジア
経済研究所 231-271.
- 2008. 「ミャンマーの食糧問題——体制維持と米穀政策——」工藤年博編『ミヤ
ンマー経済の実像—なぜ軍政は生き残れたのか—』アジア経済研究所 89-116.
- 2014. 「ミャンマーのコメ産業の現状—米穀専門会社の動向を中心に」工藤年博
編『ポスト軍政のミャンマー—テインセイン政権の中間評価—』2013年度調査研
究報告書 アジア経済研究所.
- 久保公二・塚田和也 2013. 「コメ輸出管理制度」久保公二編『ミャンマーとベトナムの
移行戦略と経済政策』アジア経済研究所 137-174.
- 黒崎卓 2005. 「ミャンマーにおける農業政策と作付決定、農家所得」『経済研究』56
(2) 4月 97-110.
- 高橋昭雄 1992. 『ビルマ・デルタの米作村——「社会主義」体制下の農村経済——』ア
ジア経済研究所.
- 2000. 『現代ミャンマーの農村経済——移行経済下の農民と非農民——』東京大
学出版会.
- 藤田幸一 2005. 「ミャンマーにおける市場経済化と農業労働者層」藤田幸一編『ミヤ
ンマー移行経済の変容——市場と統制のはざままで——』アジア経済研究所 273-307.
- 2012. 「ミャンマーの農業と農村発展」尾高煌之助・三重野文晴編『ミャンマー
経済の新しい光』勁草書房 65-98.
- 藤田幸一・岡本郁子 2005. 「開放経済移行下のミャンマー農業」藤田幸一編『ミャンマー
移行経済の変容——市場と統制のはざままで——』アジア経済研究所 169-229.

< 英語文献 >

- Dapice, David, Tom Vallely and Ben Wilkinson. 2009. *Assessment of the Myanmar Agricultural Economy*. Cambridge: Harvard Kennedy School, Asia Programs for International Development Enterprise.
- Dapice, David O. et al. 2010. *Revitalizing Agriculture in Myanmar: Breaking Down Barriers, Building a Framework for Growth*. Cambridge: Harvard Kennedy School, Ash Center for Democratic Governance and Innovation.
- IFC (International Finance Corporation). 2013. *Microfinance in Myanmar: Sector Assessment*. (<http://www.cgap.org/sites/default/files/Microfinance%20in%20Myanmar%20Sector%20Assessment.pdf>).
- Land Core Group of the Food Security Working Group. 2012. *13 Case Studies of Land Confiscations in Three Townships of Central Myanmar*. Yangon: FSWG. ([http://www.myanmarfswg.org/source/download/land_update_15_10_2013/13%20Case%20Studies/FSWG_LCG_13%20Land%20Grabbing%20Case%20Studies%20\(Oct%202012\)%20\(ENG\).pdf](http://www.myanmarfswg.org/source/download/land_update_15_10_2013/13%20Case%20Studies/FSWG_LCG_13%20Land%20Grabbing%20Case%20Studies%20(Oct%202012)%20(ENG).pdf)).
- MSU and MDRI/CESD (Michigan State University and the Myanmar Development Resource Institute's Center for Economic and Social Development). 2013. "A Strategic Agricultural Sector and Food Security Diagnostic for Myanmar." Washington, D.C.: USAID.
- MOAI (Ministry of Agriculture and Irrigation). 2004. *Rice Varieties in Myanmar*. Yangon: Mahar Media Group Co.
- 2011. *Myanmar Agriculture in Brief 2011*. Yangon.
- 2012. *Myanmar Agriculture in Brief 2012*. Yangon.
- 2014. *Myanmar Agriculture in Brief 2014*. Yangon.
- Transnational Institute. 2014. "Pro-Business or Pro-Poor?: Making Sense of the Recently Unveiled Draft National Land Use Policy" (<http://www.tni.org/briefing/pro-business-or-pro-poor?context=70443>).
- U Myint. 2013. "Views, Comments and Suggestions on "Protecting Rights and Enhancing Economic Welfare of Farmers." Revised Draft Law.
- U Hla Myint. 2013. "Comments on: Farmers Protection Act and Minimum Guaranteed Rice Price." *New Light of Myanmar*, 12 July.
- Wong, L., and Eh Mywe Aye Wai. 2013. "Rapid Value Chain Assessment: Structure and Dynamics of the Rice Value Chain in Myanmar." *Strategic Agricultural Sector and Food Security Diagnostic for Myanmar*, 1–46.
- World Bank. 2014a. *Myanmar: Capitalizing on Rice Export Opportunities*. Bangkok: World Bank Office, Bangkok.
- 2014b. *Myanmar: Rice Price Volatility and Poverty Reduction*. Bangkok: World Bank Office, Bangkok.
- 2014c. *Myanmar: Ending Poverty and Boosting Shared Prosperity in a Time of Transition A Systematic Country Diagnostic Report*, No. 93050-MM. Yangon: World Bank Office, Yangon.

〔章末資料〕

付表4-A 2011年の政策目標

政 策	農業生産における作付選択の自由 農地面積拡大と農民の権利の保護 季節作物、多年生作物の商業生産、および農業機械、その他の投入物の供給への民間部門の参加の奨励 農作物の品質改善及び増産のための R&D の奨励
農業生産にかかわる政策変化	綿花、サトウキビ、ゴムの供出制度撤廃と作付・流通の自由化 ゴム、油ヤシなど多年生作物の輸出のための生産の奨励 国営企業による綿花、サトウキビ、ゴムの市場価格での買上げ 税支払い後のゴムの商業輸出の許可 国営工場の買い付け範囲の拡大
農業部門の目的	国内消費ニーズを満たすこと 外貨獲得のための余剰生産物の輸出 農業開発による農村発展の奨励
農業省の目的	生産増（収量） 地域に適した改良品種の普及 適正な肥料投入 防除 適正技術の普及 各地に適した作付パターンの適用

(出所) MOAI (2011, 2-4)。

付表4-B 2012年の政策・目標

<p>政 策</p>	<p>高収量・優良品種の生産と利用の推進 先進的技術普及のための訓練・教育 初等・中等教育での農業技術普及 大学と国立農業学校での人材育成 農業発展のための R&D の推進 農家の権利と利益の保護 農家が適正な価格を得られるための支援 生産費削減，高品質生産，マーケティング支援 慣習的農業から近代的農業への転換 水路，地下水などの老朽化した施設のリノベーションと維持 農業発展を通じた農村発展と貧困削減 市場発展と農民の作物選択の自由の保障 農業生産における国民および外国投資の奨励 実情に合った農業関連法や規則の修正</p>
<p>目 的</p>	<p>農業統計の正確性を確保するための活動の拡大 高収量・優良品種の生産と利用の推進 農業機械化の推進のための土地改良 既存の灌漑施設の能力の向上 海岸部での防波堤の建設 農業人材の育成 R&D および訓練 農家に対する農業信用による支援</p>
<p>鍵となる 要因</p>	<p>農家にとって利益が生む持続的な市場の創出 高収量・優良品種の生産と利用の推進 GAP (Good Agricultural Practices) の採用 灌漑，有機，化学肥料の適正な利用 サプライチェーンに沿った取引コストの削減</p>
<p>農業省の 機能</p>	<p>種子生産 訓練および教育 R&D</p>

(出所) MOAI (2012, 2-4)。

付表4-C 2014 ヴィジョン・ミッション・政策・長期目標・短期目標・戦略

ヴィジョン	近隣諸国に比べて、農業に生計を依存する農村住民の1人当たり所得と生活水準の向上
ミッション	高付加価値の農産物・農産加工品で世界・地域市場で最大のマーケットシェアの達成 農村地域での食料安全保障の改善と貧困削減の推進 グリーン成長の推進
政策	高収量・優良種子の生産と利用の強化 先進的農業技術の提供のために農家と普及員に教育と訓練の実施 持続的農業開発のために R&D の推進 慣習的農業から機械化農業への転換、気候に適した作物生産、灌漑地の拡大の推進 実情に適合した農業関連法や規則の修正
長期目標	農産品の競争力の創出と維持 農家の知識や技術的ノウハウを近隣諸国と同水準まで向上 農村地域の産業・社会インフラの改善
短期目標	農家の生産性の向上 農村地域の農業ベース中小企業の設立のための環境整備 農業部門への海外直接投資の呼び込み 国内・海外市場アクセスと市場情報の保障 基礎的・応用研究の推進 農業サプライチェーンの効率性の向上
戦略	R&D、技術普及と市場のリンクの確保 効率的なサプライチェーンと産業クラスターの構築 持続的土地権の保障 投入財、信用、価格、作物、天候に関する保険の効率的な制度の構築 効率的な備蓄政策と制度の確立 中小企業法・規則、卸売市場法、農道、農村電化とバイオ燃料などのインフラの整備 制度改革と人的資本育成

(出所) MOAI (2014, 2-4)。