

第3章 ミャンマーの食糧問題 - 体制維持と米穀政策 -

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	12
雑誌名	ミャンマー経済の実像 - なぜ軍政は生き残れたのか -
ページ	89-116
発行年	2008
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	http://hdl.handle.net/2344/00017080

第 3 章

ミャンマーの食糧問題

—体制維持と米穀政策—

岡本 郁子

はじめに

本章の目的は、ミャンマーの食糧問題の展開を明らかにすることである。ここでの食糧問題とは国民の主食であるコメに関わる諸問題を指す。ただし、食糧問題といった場合に一般に想起されるような「飢え」がミャンマーに蔓延しているわけではない。ミャンマーが最貧国の一つであることからするとこの事実は読者の予想を裏切るものかもしれないが、ミャンマーはコメを完全自給し、国民が深刻な食糧不足に悩むことはない。すなわち、現代ミャンマーの食糧問題とは、国民を飢えから守り生存を維持するという狭い意味での食糧安全保障 (food security) を指すものではもはやない。かといって、食糧価格を低位に維持しそれをテコに工業化を推進するという経済開発戦略上の問題と位置づけられているわけでもない⁽¹⁾。むしろ、現在の食糧問題は純粹に政権の体制維持 (regime security) 問題と同義となっている。長期にわたる権威主義的体制のもとでコメの低価格・安定供給が体制の安定を左右する重要な要件となり、コメは賃金財というよりも政治財としての性格を強めている。その結果、ミャンマーの農産物のなかでもコメは特殊な位置づけを与えられ、農政の関心はもっぱらコメの生産・流通に偏ってきた⁽²⁾。

ミャンマーの食糧問題がなぜこのような特異な性格を有するのか。本章

は、経済的要因だけでなく、従来明示的に分析に組み込まれてこなかった政治的要因を考え合わせながらこの問題に迫る。そのうえで、現代ミャンマーの食糧問題の特質が生産者や消費者の厚生にいかなる影響を与えてきたのか、またいるのかを整理し、総括することを目的とする。

本章は以下の3つの節で構成される。第1節ではミャンマーのコメ政策の政治・経済的背景を探る。第2節では、先行研究をもとに現政権下のコメの安定・低価格供給の政策ツールを整理する。ここでは現政権のコメ政策が、経済的観点からみた場合いかにバランスを欠くものかが浮き彫りになるだろう。第3節では消費者からみた食糧供給の現状を検討する。ミャンマーのコメ問題に関しては生産者サイドの分析が大宗を占めており（高橋 [2000]、藤田 [2003]、藤田・岡本 [2005]）、明示的に都市部やコメ不足地域の消費者の観点を含めて論じたものはほとんどない。資料の制約はあるが、ミャンマーの消費者サイドからみた食糧問題、とりわけ地域間、階層間の相違に焦点を当てて食糧問題の整理を試みる。最後にそれまでの議論をまとめ、むすびとする。

第1節 ミャンマーの食糧問題の政治・経済的背景

1. 政権の記憶

現在のミャンマー政権は1988年の民主化運動後に登場した暫定政権である。しかし、その政治的発想と姿勢は、1962年から1988年まで約四半世紀続いた社会主義体制から多くを継承している。表面的には政権の枠組みが大きく変わり、政権幹部の世代交代もあったが、政策の決定過程やその適用・伝達のあらゆる場面で社会主義遺制と呼べるものを見出すのは難しくない。そうした前政権から継承したものの一つが、いかなる場合に国民は政府に反旗を翻すか、という「記憶」であると考ええる。そして、そこにコメ問題が大きく関わっている。

社会主義体制から現体制に移行するまでに、ミャンマー（当時はビル

マ) では3度大きな暴動が起こった。1度目は1967年である。この暴動の背景には深刻な経済停滞があったが、直接的な引き金はコメ不足であった(Steinberg [1981: 43])。1962年の社会主義体制成立後、コメ流通は国内流通・貿易とも国有化され、その一環として一般消費者に対するコメ配給制度が導入された。しかし、反政府軍の妨害によりデルタ地域でのコメ集荷が円滑に進まない、配給部門の汚職問題から配給が滞るなど新制度の欠陥が早くも顕わとなり、消費者はコメ不足・価格高騰に直面した。そして、1967年5月から8月にかけて、カチン、ヤカイン、マンダレー、ヤンゴンなど全国各地でコメ騒動が勃発した。主婦による「コメよこせデモ」が多発し、協同組合精米所やコメ倉が襲撃され、さらにはヤンゴンで大規模な労働者暴動が起きた。消費者の不満は政府だけでなく中国系商人にも向けられ、6月には大規模な反中国人暴動が起き治安が著しく悪化した。

2度目は1974年である。発端は5～6月に起こった上ビルマ(ザガイン、マンダレー)の国営工場での賃上げ要求デモであった。このデモの原因もコメ不足と価格高騰にあった。国家管理下のコメ国内流通が抱える問題が依然未解決だっただけでなく、1973年来の国際米価の高騰がミャンマーにも波及し、市場価格が急上昇したのである。政府は農家の売り渋りを抑えるためにコメ買付価格を大幅に引き上げたものの、市場米価はそれを上回るスピードで上昇した。結果的に政府は配給に必要な粳米を集荷できず、1974年4月頃からヤンゴンを中心とする都市部でのコメ配給が滞った。5月には国営工場労働者向けの配給米も不足し、闇市場で高いコメを購入せねばならなくなった労働者の生活は急激に逼迫していった。それがマンダレーなどの地方国営企業労働者による「コメよこせデモ」や「抗議ストライキ」につながったのである。最終的にはヤンゴンの工場地区でも暴動が発生し、軍が出動、多数の負傷・死亡者が出る事態となった(Steinberg [1981: 73], 『アジア動向年報』1975年版)。さらに事態を悪化させたのは、8月から9月にかけて起きた100年来最悪ともいわれる洪水である(My Maung [1991: 158])。甚大な洪水被害が出たために米価は高騰し続け、暴動は1975年まで収まることなかった。形式上とはいえ軍政から民政に移管したばかりのミャンマーの再スタートは^{さんたん}惨憺たるものとなったのであ

る。

そして、3度目の暴動が1988年3月から8月にかけての民主化運動である。周知のとおり、これは独立後最大規模となった反体制運動である。ヤンゴンで始まった運動は瞬く間に全国に拡大し、民主化を求める大規模なデモが全国各地で繰り広げられた。それを当局が武力で抑え込もうとしたがためにかつてない流血の惨事に発展し、何千人という規模の犠牲者が出たことはよく知られている。

社会主義期の2度の暴動の共通の要因はコメ不足と価格高騰であった。それでは3度目はどうだったのか。長期にわたる経済困窮とそれを招いた政府の失政への不満がくすぶるなかで、コメ問題—コメ不足とその価格高騰—がやはり大きな要因であった（高橋 [1992] および [2001]）。民主化運動前年の1987年には全国的にコメ不足が生じ、国内各地に向けて政府がコメの緊急配送を行っている（岡本 [1993]）。また1988年3月以降、民主化運動の本格化に伴い流通機構全体が麻痺し、米価の高騰はさらに加速した。民主化運動を語る際にしばしば引用されるスローガンに、「コメはいまや16チャット。セインルイン（当時の大統領）の頭を切り落とせ」がある（Steinberg [2001: 29], Mya Maung [1991: 131]）。はなはだ物騒な表現ながらコメ不足・価格高騰が深刻であったことを如実に示している。

この3度の社会騒乱時の小売米価（配給価格および闇市場価格）の動きを表1でみてみよう。まず、第1の暴動（1966/67）時の価格動向をみると、闇市場価格が前年比180%と極端に上昇している。第2の暴動（1973/74）では、1971年度からじわじわと闇価格が上昇している傍ら、配給価格が前年比約40～50%上昇したことが大きく影響したと思われる。第3の暴動、すなわち民主化運動（1988/89）時の米価上昇も前年比80%を超えていた。3度の暴動の背後には確かに急激な米価上昇があったのである。

以上明らかになったように、ミャンマーで過去起きた大きな社会騒乱では、コメ不足・価格高騰問題が、あるときにはきっかけとなり、またあるときには騒乱をさらに激化させる要因となっていた。この事実が現在の軍政の脳裏に強烈な記憶となつてすり込まれていても不思議ではない。実際、2002年の年初に米価が一時的に急上昇した際には、政権幹部がその原因

表1 コメ配給・市場価格の変化

年度	配給・闇価格比率	前年比価格変化率 (%)	
		配給価格	闇価格
1963/64	1.8	0.0	4.5
1964/65	1.6	3.2	-9.6
1965/66	2.2	0.0	39.8
1966/67	5.6	9.6	180.6
1967/68	4.9	5.6	-7.1
1968/69	3.4	0.0	-30.8
1969/70	1.8	17.4	-36.9
1970/71	2.0	0.0	10.6
1971/72	3.3	0.0	65.3
1972/73	2.6	37.3	6.8
1973/74	2.1	49.9	21.2
1974/75	1.9	10.9	1.8
1975/76	1.6	13.2	-6.2
1976/77	1.3	8.2	-12.5
1977/78	1.5	2.8	21.8
1978/79	1.8	4.6	22.4
1979/80	1.3	0.0	-29.7
1980/81	1.8	0.0	40.1
1981/82	1.4	-4.4	-21.7
1982/83	1.7	0.0	16.4
1983/84	2.1	0.0	22.3
1984/85	2.3	0.0	10.3
1985/86	2.4	0.0	5.1
1986/87	2.5	0.0	4.7
1987/88	2.3	0.0	-8.3
1988/89	4.2	0.0	82.3
1989/90	2.7	178.3	79.6
1990/91	1.2	51.3	-33.0
1991/92	1.5	0.0	27.0

(出所) 1962/63～1986/87に関しては、Mya Than ed. [1990: 127-28].

その他の年度は Central Statistical Organization, *Statistical Yearbook 1993* [1994] の数値から計算。

を民間業者による悪質な煽動によるものとし、それは国民の衣食住だけでなく国家の安定を脅かすものとコメ流通業者を強く牽制している⁽³⁾。

現政権は暫定政権として不安定なスタートを切り、国民の根強い支持を得る民主化勢力の圧力をいかにかわすか、そして軍部中心の体制をいかに維持させるかを至上命題としている。そのためにまず回避せねばならない

のが、コメ不足と米価高騰となったのである。とりわけ、過去の大きな社会騒乱がいずれも大都市、地方都市を中心に起こったことで、政府は都市部でのコメ不足・米価高騰をひととき警戒するようになっていった。

2. 政権基盤の維持

上でみた社会騒乱のなかでとくに政権が嫌ったのは、政権基盤を直接揺るがす動きであった。一つは国営工場労働者による暴動である。社会主義期の重要な工場はすべて国営であり、国営工場労働者の暴動は主要経済活動の麻痺を意味した。1974年の暴動の際には、42の国営工場でデモがあったとされ、経済に大きな影響を及ぼした（『アジア動向年報』1975年版）。

2つめは、行政を担う公務員の動きである。1988年の民主化運動では、職場放棄の呼びかけに応じて多数の公務員がデモやゼネストに参加した（Lintner [1990]）。軍の下級兵士の参加もあったといわれる。1988年9月のSLORC政権成立後、当局は職場復帰を促しながらも、デモに参加した公務員を大量解雇するなど反政府勢力のあぶり出しに躍起となった。と同時に、今後公務員が再び反旗を翻すことのないようその囲い込みにも精力を注いだ。その具体策の一つ⁽⁴⁾が、公務員・軍部に対するコメの配給の継続であった。後述するように、これが1990年代以降の国営コメ流通部門の主たる役割となっていく。

3. 地方行政の「業績」指標

コメが政治財として重要になっていく過程で、コメに関わる政策目標とその達成が政治・行政上の重要な業績指標となるという副次的効果をもたらした。

これも社会主義期に端を発する。ミャンマーの「緑の革命」（高収量品種導入）は近隣諸国から10年以上遅れ、1970年代末に国家一大プロジェクトとして始まった（斎藤 [1987]）。高収量を達成した地域、農家には報償が与えられたことから、各地域で高収量記録が競われた。ただし、実際

に高収量を技術的に達成しようとしたというよりも、もっぱら農家・行政官による収量の過大申告が行われていたようである（Thaughmung [2004: 131-141]）。ヘクタール当たり 11～13 トン（平均的なミャンマーの稲作収量は 2.7 トン/ヘクタール）という収量の記録が残っている地域もある。この地域を視察に訪れたネーウィン大統領（当時）が「農民の息子である自分としても、信じがたい数値だ」と感想を述べたエピソードが残っているほどである（Thaughmung [2004: 135]）。

1990 年以降になると、今度は収量に代わって「栽培面積」が業績指標となった⁽⁵⁾。高収量品種計画は 80 年代半ばには頭打ちとなったため（高橋 [2001: 305]）、次なる策が作付面積の拡大だったからである（詳しくは次節参照）。米作面積の拡大は農業行政官のみならず、政権内での昇進を望む地方の軍管区司令官にとっても一大関心事となった。その結果、農業灌漑省の担当官がその地域の米作適性や米価水準を考慮して計画面積の増加を躊躇するような場合ですら、軍管区司令官の意向として強権的に計画が割り当てられることも珍しくはなかった。2004 年頃からこの傾向に拍車がかかったようである。その一つの理由はこの時期を境に稲作面積等のデータ収集が農業灌漑省ではなく州・管区平和発展評議会の直接管理下に置かれるようになったことにある。さらに 2004 年度にコメの供出制度が撤廃されたことも大きい。2003 年度まで続いた供出制度の下では、稲作面積が増えればそれに応じて供出義務量も増え、この供出計画達成も重要な業績評価の対象だった。すなわち、稲作面積をやみくもに増やせば自動的に供出義務量も増加し、軍管区司令官自らの首を絞めることになりかねない。そのことが 2003 年までは過大申告に一定の歯止めをかけていた。しかし 2004 年度に供出制度が撤廃されたことで、面積の過大申告に躊躇する必要はもはやなくなったのである。

4. 脆弱な経済成長

ここまでコメの低価格安定供給が体制維持と直結して認識され、それ自体が至上命題となっていた政治的背景をみてきたが、経済的要因も指摘

しておかねばならない。それは、コメがかくも長い期間にわたって国民にとって最も重要な必需品であり続けているという事実である。

表2には、国民の消費者支出に占めるコメ支出額の推移を示した。全国平均の時系列データが得られないため、都市部（ただし、1978～94年はヤンゴンのみ）、農村部に分けてある。これをみる限り、30年にわたって都市部・農村部でコメ支出額が占める割合に顕著な減少はみられない。一般に、経済成長に伴い所得水準が上昇すると、飲食費支出の比率が低下することはよく知られている（エンゲルの法則）。しかし、そのような兆候はミャンマーでは認められない。むしろ市場経済化以降、家計支出に占める飲食費の割合は増加している。これはむしろ、社会主義期に抑制されてきた食糧価格が自由化を受けて一定の上昇をみせた影響があろう。しか

表2 家計支出の変化

(%)

	都市部						農村部			
	1978	1986	1989	1994	1997	2001	1989	1997	2001	
世帯員数 (人)	5.9	5.8	5.2	5.6	5.2	5.3	5.3	5.3	5.4	
家計支出合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	
飲食費 合計	64.7	64.9	67.9	67.1	68.3	69.8	74.9	72.4	73.0	
コメ	13.2	9.8	12.6	19.7	15.6	12.5	33.2	21.9	17.5	
豆類	1.1	1.9	1.3	1.8	1.6	2.2	1.5	1.7	2.0	
肉類	7.8	10.7	5.3	6.9	8.4	11.9	6.1	6.8	8.8	
卵	1.4	1.8	1.2	2.2	1.8	2.6	1.3	1.3	2.2	
魚類	9.9	10.9	12.6	8.5	7.9	10.2	6.9	7.0	10.9	
ンガピ	3.2	2.1	2.6	2.1	1.5	1.3	3.0	2.3	1.8	
食用油	6.7	9.2	6.8	5.3	8.2	7.7	6.5	9.5	8.6	
果物・野菜	4.6	4.0	3.5	3.7	6.6	7.1	3.1	7.2	7.3	
香辛料	5.3	5.7	4.5	3.2	3.6	3.1	4.5	9.5	4.2	
飲料	1.5	1.7	3.3	2.2	1.6	1.6	3.2	1.6	1.6	
砂糖	0.9	1.6	4.1	2.0	1.3	1.0	2.6	2.8	1.7	
乳製品	0.9	0.9	2.6	1.7	0.7	0.6	0.8	0.3	0.4	
その他	8.0	4.7	7.6	8.0	9.5	8.1	2.3	5.8	6.1	
飲食以外合計	35.3	35.1	32.1	32.9	31.7	30.2	25.1	27.6	27.0	

(注) 1978～1994はヤンゴンの平均、1997、2001年は全国の都市部の平均値。

(出所) Central Statistical Organization, *Statistical Yearbook 1993, 2004* [1994: 2006].

Central Statistical Organization, *Report of 1997 Household Income and Expenditure Survey* [1997].

Central Statistical Organization, *Statistical Abstract 1994* [1995].

し、同じような移行経済である中国、ベトナムなどでは市場経済化後に確実に飲食費の割合は減少している。中国の農村部では1990年に60%弱だったものが、2000年には48%程度に、ベトナム農村部ではコメ支出比率が5年間で3～7%程度減少している（佐藤 [2003: 38], Glewwe et. al. [2004: 150]）。それに対してミャンマーで同様の低下がみられないことは、ミャンマー経済が国民の消費生活を大きく変えるだけの発展軌道に乗り切れなかったことを端的に示している。コメの重要性が変わらないがゆえにコメの政治財化は一層進まざるをえず、コメの安定供給、低米価維持自体がいつのまにか政権の目的と化し、経済的な歪みをさらに生じさせるという悪循環を生んでいるのである。

第2節 コメの低価格安定供給の政策ツール

1. 生産政策

表3には雨期・乾期米別、州・管区別作付面積の変化を示した。この数値にもとづくと、ミャンマーの市場経済移行後のコメの増産政策は以下の4つに大きく区分できる。

- (1) デルタにおけるポンプ灌漑推進による稲作の二期作化
- (2) ドライゾーンなど稲作限界地における稲作の導入
- (3) 山間部など稲作不適地における稲作の導入
- (4) デルタを中心とする雨期米面積の拡大

(1) は1990年代前半から、(2)、(3) は1990年代半ば以降、(4) は2000年以降顕著となった動きである。先にもふれたとおり、高収量品種を通じての増産は1980年代半ばにはもはや見込めなくなった。そこで今度は作付面積拡大政策が採用された。最初に推進されたのは、コメ主産地であるデルタ地域における稲の二期作化（乾期米栽培計画）である（高橋 [2000], 藤田・岡本 [2005]）。植民地期以来デルタの稲作は雨期（4～10月）に天水を利用して行われてきたが（雨期米）、乾期（11～3月）の米作に

表3 コメ作付面積変化率

(%)

雨期米	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/2000	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06
デルタ												
エーヤーワディ	- 0.2	1.6	- 1.3	- 0.3	- 0.2	3.1	1.4	0.1	0.1	0.8	3.1	2.6
ヤンゴン	- 0.4	1.1	- 0.7	- 2.9	0.3	2.4	1.2	0.0	- 0.4	1.2	0.3	0.9
バゴ	0.1	0.3	1.7	- 5.0	1.0	11.0	0.5	0.8	0.6	0.9	6.1	7.8
モン	0.5	0.0	0.4	- 1.5	0.0	2.8	1.2	0.4	- 0.2	0.9	4.0	18.5
合計	- 0.1	1.0	- 0.1	- 2.2	0.3	5.3	1.0	0.3	0.1	0.9	3.7	5.4
ドライゾーン												
ザガイン	2.8	0.9	10.2	0.0	- 0.2	11.7	0.0	- 5.2	15.1	- 7.7	13.9	- 0.6
マクエー	6.0	9.4	14.4	- 6.8	- 18.2	14.0	5.9	9.1	2.5	- 1.4	16.3	12.8
マンダレー	6.2	3.7	10.9	- 3.9	- 19.1	5.2	11.0	0.6	3.0	- 3.8	11.6	23.5
合計	4.3	3.3	11.2	- 2.5	- 8.9	10.5	3.6	- 1.1	9.5	- 5.6	13.9	7.9
沿岸部												
ヤカイン	1.0	- 1.4	0.5	- 0.8	1.2	5.7	2.4	0.6	0.6	1.2	4.8	9.7
タニンダーイー	1.2	1.3	0.5	- 2.7	- 0.3	3.3	4.7	3.5	7.4	11.6	15.8	16.1
合計	1.0	- 0.9	0.5	- 1.1	0.9	5.2	2.8	1.2	2.0	3.3	7.3	11.2
山間部												
シャン	0.9	0.0	0.8	- 9.2	- 0.9	11.1	2.8	6.2	4.0	5.5	14.3	9.4
カチン	0.3	7.1	4.8	3.2	12.8	11.1	4.8	1.1	1.1	1.0	0.5	3.5
カヤー	7.9	2.7	3.2	- 3.8	- 34.2	14.8	34.6	- 0.9	0.3	1.5	17.4	19.8
カイン	0.7	0.1	0.2	- 0.5	0.1	0.0	0.5	0.8	0.8	8.7	19.1	14.2
チン	0.2	2.1	1.3	1.6	0.3	12.5	1.4	1.0	0.8	0.9	1.8	8.1
合計	1.0	1.3	1.5	- 4.5	0.5	9.0	3.7	3.5	2.5	4.8	11.9	9.6
総計	0.9	1.3	2.2	- 2.5	- 1.5	6.7	2.0	0.6	2.4	0.4	7.1	7.1

乾期米	1994/95	1995/96	1996/97	1997/98	1998/99	1999/2000	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06
デルタ												
エーヤーワディ	28.1	12.4	- 24.2	4.4	10.6	13.1	1.4	0.3	- 26.6	10.7	- 21.1	15.2
ヤンゴン	- 18.7	165.1	- 49.1	1.2	14.6	28.3	- 15.8	4.4	- 9.1	5.9	- 27.6	7.7
バゴ	45.4	- 25.1	- 59.0	33.8	- 18.7	48.5	7.9	- 13.9	17.3	18.8	10.7	6.6
モン	29.2	12.9	- 32.4	2.8	16.6	49.2	- 15.0	4.2	3.1	- 12.9	- 40.6	68.3
合計	26.8	14.1	- 32.7	6.4	8.2	19.1	- 0.9	- 0.6	- 19.3	9.7	- 18.3	14.8
ドライゾーン												
ザガイン	19.3	13.4	- 38.9	0.0	- 23.6	41.4	- 39.1	198.2	50.0	- 18.1	36.1	- 33.9
マクエー	6.7	75.0	- 23.2	- 2.3	7.3	47.6	- 3.4	22.3	40.0	- 14.5	54.3	- 3.4
マンダレー	2.7	- 5.8	- 3.4	- 2.1	- 10.0	41.0	- 2.2	- 2.8	11.9	2.7	2.6	- 17.9
合計	10.6	10.7	- 24.0	- 1.3	- 13.1	42.3	- 15.7	54.2	35.5	- 11.7	28.1	- 23.8
沿岸部												
ヤカイン	42.9	40.0	- 35.7	0.0	4.4	10.8	14.2	12.2	27.4	0.0	- 5.9	6.3
タニンダーイー	37.5	109.1	- 73.9	66.7	52.0	- 5.2	10.8	4.6	- 4.3	6.3	- 5.9	6.3
合計	40.0	76.2	- 59.5	26.7	29.5	0.9	12.2	7.9	9.8	3.0	- 5.9	6.3
山間部												
シャン	12.1	- 2.7	0.0	- 2.8	39.9	20.8	2.2	- 7.6	3.8	5.2	13.1	- 18.8
カチン	87.5	60.0	- 41.7	- 7.1	7.6	17.8	- 3.0	0.0	- 6.2	0.0	0.0	26.7
カヤー	50.0	33.3	12.5	11.1	- 71.1	160.4	7.9	4.4	6.0	0.0	11.1	- 60.0
カイン	14.8	0.0	- 8.6	- 10.9	- 1.7	12.5	0.0	1.5	4.8	- 11.2	- 11.8	7.6
チン	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
合計	18.6	5.1	- 9.6	- 8.5	3.5	17.7	0.7	- 1.1	3.6	- 5.6	- 2.5	- 3.5
総計	23.8	13.4	- 30.3	4.1	5.1	21.5	- 2.7	5.8	- 8.1	3.0	- 7.0	1.9

(出所) Myanmar Agricultural Service 内部資料, Department Agricultural Planning 内部資料より作成。

は灌漑を必要とした。そこで、デルタ地域を中心に農家の私的投資によるポンプ灌漑での二期作化が推進された。しかし、この政策は1990年代末頃までに拡大の余地はほぼなくなった（高橋 [2000], 藤田・岡本 [2005]）。それに続くのが、乾燥地域・山間部など稲作限界・不適作地における稲作拡大である。ドライゾーンと呼ばれる乾燥地帯において、政府は積極的にダムを建設し水路灌漑による稲作を推進した⁽⁶⁾。それでも不十分と考えた政府は、焼き畑や棚田で細々と自給用米が栽培されていた山間部に対する稲作拡大圧力を強めた。これは一般に「地域的自給政策」と呼ばれ、農業生態的な条件にかかわらず各州・管区がコメの自給達成をめざす政策である。さらに、2000年以降をみるとデルタやその他地域の雨期米面積が急速に伸びている。コメ主産地であるデルタ地域では雨期米面積はすでに上限近くに設定されていたはずだから、なぜこのような拡大が可能なのか疑念がわくだろう。これはまさしく近年の州・管区レベル単位での面積拡大圧力を示すよい例であり、それまで森林として区分されていた地域を積極的に水田面積に組み入れることなどが行われているようである。

こうした一方的なコメ面積拡大圧力は、生産現場である農村において非合理も甚だしいという状況を生んだ。いくつかの例をあげよう。例えば、デルタの海岸近くには、乾期になると圃場^{ほじょう}に塩水が進入するため乾期作が難しい村がある。そのような村に対しても容赦なく乾期米栽培の計画面積は割り当てられる。このような村の一つでは、作付計画達成の責任を負う村長が、相対的に豊かな農家や親しい農家に乾期米栽培を頼み込んでいた。引き受けた農家は多少の赤字は覚悟せねばならない。そこで、村長はそうした農家の負担を若干なりとも軽減しようと、比較的塩害の程度が少ない、他の農家の保有地を利用できるよう調整していた。計画どおり乾期米を作付けさえすれば、実際にいずれの農家がコメを栽培しようとも当局は気にしないからである。

また、バギー管区には灌漑が整備され乾期米作が可能となった地域が多い。しかし、この地域の農民は乾期米作よりもはるかに高い収益をもたらすマメ作を好む。とはいえ灌漑が整備された以上乾期米計画の対象となる。そこで、ある村では村長が各農家に対し2～3年ごとに乾期米を栽培する

よう作付計画を割り当てていた。農家にとっては、1年乾期米作をすれば、むこう1～2年はマメ作が可能となる。そうした作付けローテーションを組むことによって、農家を納得させつつ計画達成がはかられていた。

最後にヤカイン州の事例をあげよう。ヤカイン州の沿岸部では2000年以降、エビ養殖が拡大している。マングローブ林の開拓によるものだけでなく、水田をエビ田に転換したのものもある。これらのエビ田は合法のものだけでなく違法のものも多い。しかし、近年エビは有力な輸出産品となっていることから、やみくもにエビ養殖を禁止したり制限したりするわけにもいかない。そこで苦肉の策としてスローガンとして掲げられたのが、「雨期米を栽培したのちにエビ養殖すべし」である。いうまでもなく一度エビ養殖を始めた汽水域の土地で、1年のうちにエビ養殖と稲作を繰り返すことができるわけがない。ここに至っては、もはや実際にコメが栽培されているかどうかは重要ではなく、政権上層部を納得させるためだけのスローガンにしか過ぎないのだろう。

ここまで極端な例でなくとも、米価・投入財価格（化学肥料・ディーゼル油など）の水準などを考慮せずに行われるコメ作付けの強要はミャンマーのあらゆる地域において稲作の収益性を確実に低下させた（藤田 [2003]、栗田そのほか [2004]、藤田・岡本 [2005]、黒崎 [2005]）。コメの政治財化が進むにつれ、米作付面積の数字のみが経済発展戦略といったものとはかけはなれたところで独り歩きするという状況が次第に強化されていったのである。こうした経済的に非合理的なコメ生産政策に変化がないとすれば、政治的圧力で「統計上」の数値は伸ばすことができても、真の生産力は停滞を余儀なくされ、果てにはじりじりと後退していかざるをえないといえよう。

2. 流通政策

(1) 国内流通

1987～1988年の農産物流通自由化（第1の自由化）では、コメ国内流通の統制は一部緩和されるにとどまった（岡本 [2005]）。社会主義期の供

出制度や配給制度はいったん廃止されたものの1年足らずで復活する。その理由は、1988年の民主化運動の際に公務員・軍人らの不穏な動きを制する一つの手だてとして、最低限のコメ確保が急務となったことにある。政府は供出制度を活用して市場価格よりも安くコメを農家から調達し、公務員・軍人に対して補助価格でコメ配給を続けた。そして、その後も供出から配給に至るまでの公的流通部門を最優先する形でコメ流通政策は展開する。

ただし、配給対象が全国民から公務員・軍人へと大幅に縮小されたことで、国営部門が扱うコメの総量は社会主義期に比べて大きく減少し、それに代わって民間による広域市場流通が発展したことは確かである。1990年代半ばまでにコメの市場流通量は生産量の約30～40%に達していたとみられる（農家の自家消費米等は除く）（岡本 [2005: 表2]）。

しかし、ここで重要なのは、コメの民間流通取引が完全に自由ではなかったことである。具体的には以下の3つの局面で頻繁な政府介入がみられた（岡本[2005: 258-259]）。一つには政府買上量が目標を下回った場合で、民間業者の取引制限が行われた。例えば、供出義務不履行の農家からのコメ買付の禁止、他地域へのコメ移出制限などである。第2には、米価高騰時の政府当局によるインスペクション、政府の指示にもとづく半ば強制的なコメ安価販売である。米価上昇の兆候があると、コメ主要産地やヤンゴンなどの主要都市市場でのコメ取引に対する当局の厳しいチェックが行われた。このようなとき、政府当局がコメ流通業者にコメの無償提供を求めたこともあった。政府が一時的に消費者に安くコメを売るためである。筆者がかつて聞き取りを行ったヤンゴンのある米穀卸売商の家には「低米価が続きますように」と記された願掛けが置かれていた。商人にとっては米価の急上昇は予期しない政府介入を招くものでしかなかったのである。第3には、山間部の辺境地域へのコメ移出規制である。山間部の辺境地域はタイ、バングラデシュ、中国、ラオスと国境を接する。そして、ミャンマーの米価はこれら隣国と比べて概して低い。したがって辺境地域への移出を自由に認めたならば国境伝いにミャンマー米が大量に密輸される可能性が大である。そうした事態を防ぐため、辺境地域へのコメ移出に実質的な数

量規制をかけたものとみられる。

2003年の流通自由化（第2の自由化）では公務員に対するコメ配給と農家からコメを集荷する供出制度が廃止された。その背景には、国内供出制度や配給制度を維持するコストがそのメリットよりも大きくなったという判断があったとみられる（岡本 [2005: 260-261]）。その結果、市場経済化から15年を経てコメの国内流通がようやく完全自由化されたのである。それでは、この自由化後、民間米流通取引の自由度は本当に高まったのだろうか。供出制度が撤廃された以上、上述の第1の政府介入はなくなった。しかし、第2、第3の介入は以前よりも強化されている可能性がある。コメ政策が社会不安の未然防止に重きを置いていることに何ら変わりはない。そうしたなかで、公務員へのコメ配給という特別措置を取り止めたことで、当局が市場米価全般の安定を一層注視する必要が出てきたと考えられるからである。

事実、2006年年央にはそれが具体的な動きとなって現れた。まず、ヤンゴン市内の米価上昇が顕著になったとして、ヤンゴン市長（軍人）の命でヤンゴンから他地域へのコメ移出が禁止された。これによってヤンゴンの米価上昇は一定程度抑えられたものの、一方でヤンゴン周辺地域の米価が上昇したとされる（*Burmanet News* August 3, 2006）。続いてヤンゴンのバイナウン卸売市場のコメ卸売業者が数名逮捕された。その罪状は、米価が高騰している段階で大量のコメをストックし投機的な行動を行ったというものである（*Irrawaddy* August 9, 2006）。逮捕者には、当局のコメ流通指導に最前線に対応してきたコメ卸売業者協会の重鎮も含まれていた。表4にはヤンゴン卸売米価の前年同月比の価格を示した。確かに米価は2006年4月以降上昇基調に入っている。しかし、過去5～6年を遡ってみた場合、大手コメ流通業者を逮捕するまでの際だった上昇というほどではない⁽⁷⁾。したがってこの逮捕はコメ流通業者全般に対する牽制、警告だったと捉えた方がよい。その後実際に、逮捕を恐れて店を閉ざしたり、店にあったストックをすべて売却したりする米穀商が現れたという。国内流通が制度上完全自由化されたとはいえ、こうした予期できない国家介入や政策の不透明性を考えるとき、コメの国内流通業者を取り巻く環境はむ

表4 ヤンゴン卸売米価の変化（前年同月比）

（％）

年度	1月	2月	3月	4月	5月	6月	7月	8月	9月	10月	11月	12月	平均
2001	-45.4	-42.5	-34.9	-28.7	0.0	35.8	8.3	10.4	28.6	72.0	83.4	99.5	15.5
2002	132.3	134.0	129.2	116.0	96.2	57.3	91.6	180.3	184.2	180.8	160.6	125.8	132.4
2003	114.3	149.5	100.7	98.0	61.9	72.1	72.1	14.2	8.8	11.6	15.3	-8.4	59.2
2004	-25.8	-43.7	-39.2	-41.5	-37.7	-35.9	-31.5	-28.2	-22.2	-34.8	-35.9	-14.7	-32.6
2005	12.8	15.6	26.2	36.9	46.5	42.5	39.5	42.0	25.5	45.2	48.4	48.2	35.8
2006	39.0	46.8	38.8	55.7	67.2	59.4	72.7	55.3	55.5	63.5	81.1	70.1	58.8

（出所） Ministry of Agriculture and Irrigation, *Market Information Service*. 各月版より作成。

しろ悪化しているのかもしれない。

（2）輸出規制

コメの民間輸出は2回の流通自由化後も実質的に閉ざされたままである。1988年にコメ以外の農産物輸出は民間に解禁されたが、コメ輸出はミャンマー農産物交易公社（MAPT）の独占体制が続いた。2003年の自由化では、改革の目玉の一つとして民間輸出がいったん認可されたが、そのわずか10ヵ月後に輸出許可は凍結された。その後、一部の民間企業に輸出ライセンスが与えられたが、現在まで本格的解禁には至っていない^{（8）}。

政府がコメ輸出規制を続ける理由は明白である。国際市場と国内市場を分断し、国内米価を効率的にコントロールするためである。第2の自由化の後、長年公務員のセーフティネットとして用いてきたコメ配給制度を撤廃したことから、米価低位安定の政策ツールとしての輸出規制は重要性を増したといえる。

第3節 消費者にとってのコメ

これまでみてきたように、ミャンマーにおいてはコメ自給と低価格を維持することが至上命題とされてきた。それでは、実際にミャンマーの消費者にその恩恵は十分行き渡ってきたといえるのだろうか。この点を改めて

データで検証しよう。

まず、消費者一人当たりの消費量をみてみよう。表5では、東南アジア諸国との一人当たり年間供給量を比較している。この数値は生産量をベースに算出されている。したがって、コメ生産量が過大推計傾向にあるミャンマーに関しては、実際の供給量よりも数値が大きくなっている可能性が高い。そこで、同表にはミャンマー政府が実施した家計調査から得られる消費量の値も示した。これらの数値からすると、ミャンマーは東南アジア諸国の類似の経済水準の国（カンボジア、ベトナム、ラオス等）と同程度かそれ以上の一人当たりコメ供給量は確保できているとみて問題はなからう。

次に米価動向をみてみよう。図1は、ミャンマーの国内米価（ヤンゴン卸売米価を使用）を市場為替レートで換算し、国際米価（タイ米輸出価格）と比較したものである。国際米価が低い時期を含め、ミャンマーの国内米価は4～6割低い水準で推移していることがわかる。2004年以降は国際米価が上昇傾向にあるため、その格差は拡大している。これだけの内外価格差が維持できるのは、政府による輸出数量規制が効果を発揮しているからにほかならない。

さらに、先に社会主義期の米価上昇率と暴動発生の関係を見たが、市場

表5 年間コメ消費量の比較 (kg/年/人)

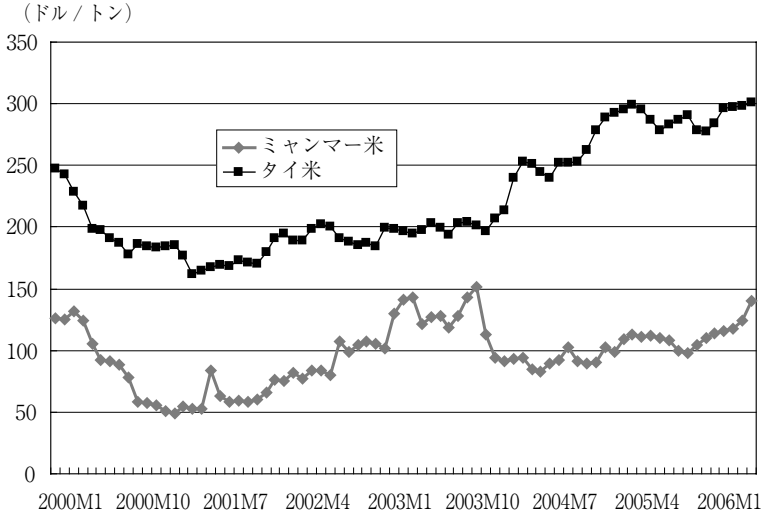
	1997		2001	
カンボジア	146.3		148.3	
インドネシア	147.2		148.9	
ラオス	172.3		170.5	
マレーシア	87.7		87.3	
フィリピン	99.4		107.0	
タイ	105.7		103.6	
ベトナム	168.3		168.1	
ミャンマー	212.1		205.5	
ミャンマー	132.3	156.2	126.8	156.7

(注) ミャンマーの下段の数値は左側が都市部、右側が農村部。

(出所) FAOSTAT.

ミャンマーの下段の数値は、*Statistical Yearbook 2001* [2001], Central Statistical Organization, *Report of 1997 Household Income and Expenditure Survey* [1997].

図1 コメの内外価格差



(注) ミャンマー米はヤンゴン卸売価格(エマタ種)。タイ米はバンコク FOB 価格。
 (出所) タイ米価格 *International Financial Statistics*, ミャンマー米 Ministry of Agriculture and Irrigation, *Market Information Service*, 市場為替レート 現地各種情報。

経済化後の米価上昇率をみてみよう(表6)。政府配給価格の時系列データが得られないため、ここでは市場小売米価の変化率のみを示す。1990年代以降、2002/03年度に50%を超えた以外は小売米価が極端に上昇した年はないといってよい。その意味において、低米価政策は一定の成功を収めてきたといえるだろう。

ただし一つ注意すべきなのは、米価が常に大きく変動しているという事実である。その原因は、天候による供給変動、米価に反応した農家の生産調整、政治動向(政治的な緊張が高まると消費者による買いだめが起こる)などで一つではない。いずれにせよ、家計に占めるコメ支出の比重が大きいミャンマーの消費者にとっては、こうした価格の予期せぬ変動、とりわけ価格の急上昇が消費生活に与えるインパクトはかなり大きいことはいまでもない。

最後に、実質米価の動きをみてみよう。1990年代初めから始まったコ

表6 市場小売米価の前年度比変化率
(%)

年度	変化率
1990/91	-27.7
1991/92	13.1
1992/93	39.3
1993/94	41.6
1994/95	-8.4
1995/96	29.7
1996/97	12.0
1997/98	7.4
1998/99	27.2
1999/2000	32.3
2000/01	-10.6
2001/02	8.6
2002/03	54.9
2003/04	18.2
2004/05	-21.8
2005/06	15.6

(注) ヤンゴンにおけるエマタ種の価格。表1のデータはガセイ種であるが、変化率にはこの2つの種類で差はない。

(出所) Central Statistical Organization *Statistical Yearbook 1991, 2004* [1991: 2006], *Monthly Economic Indicators* March 2006 [2006].

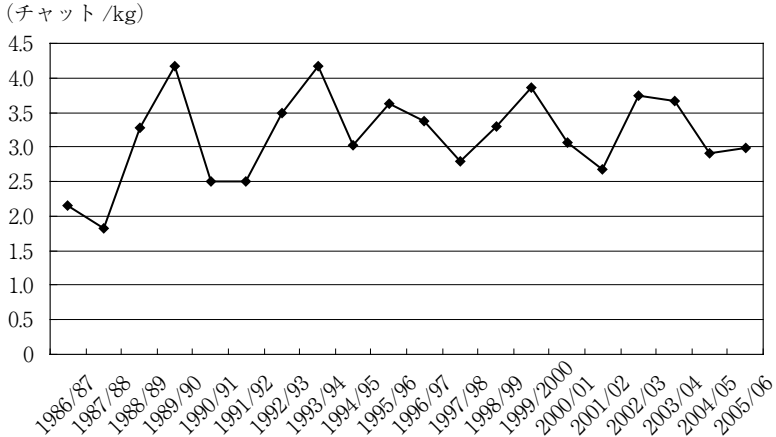
いて議論してきた。しかし、ヤンゴンはコメ余剰地域に位置する大集積市場であり、その意味で必ずしも代表的な像を示すとはいえない。それでは地域差や消費者間の階層格差を考えた場合でも、こうした見方は妥当するのであろうか。

まず、地域差をみてみよう。繰り返しになるが、ミャンマーには米作不適地域も多く、当然コメ需給や価格に地域格差が存在する。表7は地域別の家計支出に占めるコメ消費の割合、コメ消費額、年間消費量、それをもとに算出した平均米価である。最右欄には、コメ需給状況（余剰または不足）を示した。まず年間消費量をみると、インドと接するチン州が極端に少ない。チン州は山間部に位置する稲作不適作地で同地域のコメ生産量(陸

メ増産政策は実質米価の低下に成功したといえるのかどうか。図2は小売米価を消費者物価指数（ともにヤンゴン価格）で除し実質化したものである。第1の流通自由化後、社会主義期に米価が低水準に抑制されてきた反動が顕著に現れ、実質小売米価は大幅に上昇している。その後、実質米価は大きな変動を繰り返しているが、2000年半ばに至るまで顕著な低下傾向は認められない。すなわち、強引なコメ増産政策とコメ輸出規制が果たした役割は、実質米価の上昇をかろうじて抑え込むことであったといえるだろう。その意味で、消費者は市場経済化以後も政府の思惑どおり一定の保護を受けてきたといえる。

ここまではヤンゴンを中心とする都市部の平均的な消費者を念頭にお

図2 小売米価の変動（実質）



(出所) Central Statistical Organization, *Statistical Yearbook*, 各年版。
Central Statistical Organization, *Monthly Economic Indicators*, 各月版。

稻を含む)は少なく、加えて輸送インフラが極端に未整備で平地からのコメ移入もままならないからだろう⁽⁹⁾。チン州を除けば、年間コメ消費量は余剰地域の方が不足地域よりも10～20kg多い程度で大差はない。

問題は価格である。コメ不足地域と余剰地域では米価に大きな開きがある。不足地域と余剰地域の平均価格差は1.4倍（農村部）、1.2倍（都市部）⁽¹⁰⁾である。コメの最大産地であるエーヤーワディ管区と山間部のチン州やシャン州の米価を比べるとほぼ2倍の格差がある。これらの地域はコメ主産地から離れた遠隔地であり、その輸送コストが価格に反映されていることはいうまでもない。しかし、例えば2倍という格差はそれだけでは説明できない⁽¹¹⁾。この大きな価格格差の背景には、ミャンマー政府のコメ流通政策、端的には既述の遠隔地域に対するコメ移出数量規制があるのである。政府当局が隣国へのコメ密輸を警戒して実施している数量規制は、結果的にコメ不足地域の米価を引き上げ、密輸を実質的に制限する。そして、その結果平野部を中心とするミャンマー主要地域の低米価維持が達成されているのである。したがって、これら山間部地域の消費者は、国全体

の低米価維持のために経済的負担を強いられているともいえよう。そして、それは軍政の食糧（コメ）政策が体制維持を目的としており、とりわけ都市住民に対する手厚い保護が優先されているからだろう。その意味で、こうした山間部の消費者は、低米価政策の恩恵を享受する立場にはもはや置かれていないといってもよい⁽¹²⁾。

次に消費者階層間の違いを検討してみよう。都市・農村別所得階層別家計支出データが得られる2001年に関して、コメ支出額が総家計支出額に占める割合を示したのが表8である。最貧困層のコメ支出額は都市部で18.4%、農村部では24.5%にも上っている。これら最貧困層も生存維持に必要なコメは確保できていると思われるが⁽¹³⁾、米価変動が彼らの消費生活に与えるインパクトは間違いなく大きい。

農村に関していえば、この層に該当するのは、農地へのアクセスを欠くコメの純購入者である農業労働者層であろう。ミャンマーでは農村人口が約70%を占めるが、そこには生産者たる農家ばかりでなく、農業労働者層が多く滞留していることはよく知られている（斎藤 [1982], 高橋 [1992: 2000], 藤田 [2005])⁽¹⁴⁾。

この農業労働者層も社会主義期には政府のコメ配給の対象であった⁽¹⁵⁾。ところが、第1の自由化で公務員を例外としてこの政府配給が撤廃されたことで、農業労働者層は否応なしにコメの市場変動にさらされることになった。加えて、1980年代末以降、農村部の貧困削減よりも都市部での暴動阻止という政治的な動機付けがコメ政策の前面に出たことで、政府からみて農村はコメの「生産現場」として捉えられることが多く、純購入者である農業労働者層の存在はほとんど議論の俎上そじょうに上ることはなかった。

このような状況に対し一部の農業労働者は賃金を現物（コメ）払いで受け取ることで米価変動のインパクトを緩和してきたが（Kurosaki [2006]）、こうした現物払いの賃金支払いも徐々に姿を消してきているといわれる（藤田 [2005]）。市場経済化の過程において農業労働者層を取り巻く経済状況は一向に改善しないなかで、彼らはコメを必要なときに必要なだけ購入することがままならない状態に置かれているようである。表9は2001年に実施した農村世帯調査⁽¹⁶⁾で得られた世帯分類別にコメの市場購入率

表7 地域別家計支出額に占めるコム支出・年間消費量・米価 (1997年)

州・管区	都市部			農村部			コム需給状況
	米支出額の家計支出額に占める比率	年間消費量 (kg/年)	米価 (チャット/kg)	米支出額の家計支出額に占める比率	年間消費量 (kg/年)	米価 (チャット/kg)	
チン	33.0	133	317	21.9	146	213	不足
カイン	17.4	165	188	15.7	129	229	不足
マングレー	21.0	170	191	14.1	146	184	不足
マグエー	25.0	170	206	22.5	168	196	不足
シヤン	29.5	173	323	18.0	128	330	不足
カチン	24.5	175	261	17.7	138	294	不足
カヤー	30.7	176	221	22.1	158	201	不足
ザガイン	24.4	185	211	15.2	148	182	不足
タニダーイー	18.8	186	230	16.2	140	277	不足
エヤーワディ	18.3	177	152	15.6	155	153	余剰
ヤンゴン	19.6	184	177	14.0	139	194	余剰
バゴー	17.8	184	154	14.9	130	201	余剰
モン	21.8	191	184	19.1	167	197	余剰
ヤカイン	23.3	217	154	16.3	173	195	余剰

(出所) Central Statistical Organization, Report of 1997 Household Income and Expenditure Survey [1997].

表8 階層別コム年間消費可能量の推計 (2001年)

	単位	都市					農村					全国		
		0~20%	20~40%	40~60%	60~80%	80~100%	平均	20~40%	40~60%	60~80%	80~100%		平均	
消費支出総額	チャット	14,319	21,155	27,168	34,970	58,356	33,561	14,954	21,755	27,583	35,669	57,081	27,607	29,310
食料支出額	チャット	10,134	14,972	19,296	24,530	38,228	23,418	10,833	15,753	20,156	26,045	39,880	20,141	21,078
コム支出額	チャット	2,638	3,367	3,875	4,373	5,247	4,179	3,660	4,738	5,515	6,093	7,616	4,817	4,635
食料支出額の総支出に占める割合	(%)	18.4	15.9	14.3	12.5	9.0	12.5	24.5	21.8	20.0	17.1	13.3	17.5	15.8

(出所) Central Statistical Organization, Statistical Yearbook 2004 [2006].

表9 農村世帯のコム調達方法

	サンプル数	コムの調達方法				コメを借りている世帯の比率		頻度 (回/年)	量 (kg/回)
		生産	市場購入	現物買金	配給	その他	20.0%		
農地保有世帯	355	71.6%	25.8%	1.2%	0.6%	0.8%	20.0%	11.6回	37.2
農業賃労働世帯	107	0.0%	93.0%	4.7%	0.4%	1.9%	55.1%	33.3回	15.5
非農業就業世帯	59	0.0%	86.6%	8.3%	3.3%	1.7%	35.6%	16.1回	9.0

(出所) 筆者らによる2001年農村世帯調査。

を示している(同じ農地をもたない非農業就業世帯の比率がやや低いのは、このなかにコメ配給を受けている公務員世帯が含まれているからである)。同表で目を引くのが農業労働者世帯のなかで「コメを借りる」と答えている世帯が55%以上に上る事実である⁽¹⁷⁾。これは親戚や近隣の住民間で緊急避難的に行われているコメのやりとりを指す。農業労働者世帯が1年間にコメを借りる回数の多さも他の世帯層に比較して抜き出ている。農村という共同体的社会にもともと備わっていたであろう、一種の社会的セーフティネットに支えられてかろうじて農業労働者は生活しているというのが現状のようである。

最後に、消費者のなかでも政府が意識的に保護してきた公務員の状況はどう変わったのか。先に述べたとおり、民主化運動の際に一部公務員が反政府デモに参加したことを政府は重く捉え、政治的安定を保つ方策として公務員に対するコメの配給を市場経済化後も継続した。配給量は社会主義期に比して減少した(1世帯大人2人・子供3人の5人家族とした場合、社会主義期の配給量は1ヵ月44kgだったが、第1の自由化後は大人1人が公務員だとして29.4kgに減少)が、その分配給価格を安く抑えた(社会主義期は市場価格の約50%だったものが、第1の自由化後は約21%)^(岡本 [2005: 233-234])。とはいえ、市場でさまざまな品質・価格のコメの入手が可能となる一方、配給米の悪品質が目立つようになったことで、配給米を実際に消費する公務員は年々少なくなった。すなわち、時代を下るにつれコメの政府配給は公務員にとってさほど大きなメリットではなくなったのである。その意味で、公務員に対するコメ配給制度は、市場経済化の進展とともに顕著となってきた賃金の官民格差を若干補填する役割を果たすにとどまったといえよう。

2003年から2004年の第2の自由化では、現物賃金的性格をもつコメ配給は廃止され、代わりに一律5000チャットが支給された^(岡本 [2005: 259])。この額で購入できるコメの量は現金化がはかられた直後の2004年1月時点では38kg程度で、この段階では支給額は実質的に増加したことになる⁽¹⁸⁾。しかし、当然のことながら米価上昇とともにその購入可能量は徐々に減少する。2006年1月には27kg、さらに米価上昇が顕著となった8月

の段階では15kg相当に減少している⁽¹⁹⁾。2006年に入った段階ではほぼ現物賃金補填としての意味は失われ、その対応の一つとして政府は2006年4月には5倍から10倍という抜本的な給与引き上げに踏み出さざるをえなかった。この給与引き上げと同時にコメ購入手当は廃止されたことから、この段階で公務員のみをターゲットに据えたコメ政策は完全に消滅した。公務員も他の一般消費者同様、コメの市場変動に直接さらされることとなったのである。それは同時に、政府が以前にも増してコメ民間市場の動向を注視する必要に迫られることも意味している。

むすび

ミャンマーの食糧問題とは体制維持を目的とするコメの安定・低価格供給問題と捉えた場合、現政権は食糧問題を抑え込むことに十分成功してきたといつてよからう。1988年以降、政権を揺るがすようなコメ供給・米価問題を契機とした社会騒乱は起きていない⁽²⁰⁾。現政権下では、公式統計が示すほど順調ではないにせよコメ生産量は増加し、また国際市場と国内市場を徹底的に分断させる流通政策の効果もあって低米価政策は一定の成功を収めてきたからである。過去20年近くにわたって、ミャンマーの平均的な消費者は、十分な量のコメを国際的にまれにみる低い価格で入手できてきたのである。

しかしながら、現政権下の2度の流通自由化の必然的な結果として、コメの国内市場が市場メカニズムの影響を大きく受けるようになったことは事実である。その市場の圧力に対して、現政権は社会主義期さながらの政治的圧力をもってコメ生産部門・流通部門の統制を維持することで対抗しようしてきた。それは、間違いなく稲作・コメ流通部門の疲弊・閉塞状況を生むことになり、2000年以降状況は一層悪化しているようにみえる。

低米価を長期的な工業発展に結び付けるような経済発展戦略の視点が完全に欠落したまま、いたずらに生産者や流通業者に「我慢」を強いることで、表面的な増産、低米価を維持する政策は今後も続くのだろうか。民主

化ロードマップへの国際的圧力の強まりや政権内部における政権有力者の更迭劇（2004年）、さらには突然の遷都（2005年）などからみて、過去2、3年ミャンマー政権は体制の安定性にむしろ不安をもっているような印象すらある。とすれば、近い将来、現行のコメ政策が抜本的に変わるとは考えにくい。それを許容する経済的条件がどこまで残っているのか、端的に言えばミャンマーのコメ生産者・流通業者がどこまで耐え得るのが大きな鍵を握るのだろう。

〔注〕

- (1) 速水・神門 [2004] では、この問題を「食料問題」として分析を行っている。
- (2) コメだけでなく、食用油、国営企業用作物など他の主要農産物に関する政策も基本的には体制維持の観点から策定されてきた（藤田・岡本 [2005]）。しかし、そのなかでも後節に述べるような経緯を経て、コメ政策は最重要政策課題となったのは間違いない。
- (3) キンニユン第一書記（当時）がコメ卸売業者協会の年次総会で行った演説（*New Light of Myanmar*, 2002年3月24日）。演説の和訳（一部）は岡本（[2005: 注33]）を参照。
- (4) 他の措置は公務員給与の引き上げである。1989年4月に実に17年ぶりに引き上げられた。
- (5) 実態として、現政権下においても収量も過大報告されている可能性が大きい（藤田・岡本 [2005], 本書5章参照）、計画達成という面では面積がより重視されている。
- (6) 1988年から2005年の間に合計180のダムがマグエー管区などを中心に建設されている（Ministry of Information [2005]）。
- (7) 2006年10月に入って収穫期を迎えているのに米価が上昇しているのは、ドライゾーンを中心とした洪水の被害の影響が大きいといわれている。しかし、こうした天候被害の影響が公式に説明されることはほとんどない。
- (8) *Myanmar Times* 4th-11th July 2005。実質的には政権上層部に近い企業にのみコメ輸出ライセンスが付与されたようである。
- (9) このためこの地域では焼き畑で栽培されたトウモロコシの依存度が高い。しかし、住民はコメが得られれば米食を選好する。
- (10) 同様の計算を2001年に関して行ったところ、余剰地域と不足地域の格差はかなり縮小する。これは2000年から2001年にかけて記録的な米価の暴落が起きた（藤田 [2003]）ことを反映している。2002～05年に関しては国内数カ所の卸売米価が得られるが、それによると、ヤンゴン価格を1とすると、マンガレー（乾燥地域）の同品質のコメの価格は平均1.5、パコック（乾燥地域）は1.3、タウンジー（山間部）1.3となっている。したがって、1997年の数値が通常年に近いとみてよからう（MIS 各月版）。
- (11) 例えば、ヤンゴンとマンガレーの価格差は2002年時点で760～3500チャットであったが、取引コストの大部分を占める運送費は250～300チャット程度であった（岡本

[2004b: 174-175]。

- (12) さらに付け加えるならば、こうした山間部地域には、反政府武闘組織が居住するいわゆる紛争地域も含まれている。こうした地域においては、食料を購入する機会そのものが損なわれている場合もあるだろう。
- (13) 例えば、各階層の家計支出額を2001年における低級米（ガセイン種）、中級米（エマタ種）の小売り米価（ヤンゴン）で除して、コメ購入可能量を推計すると、最貧困層でも都市部で年間一人当たり110～124kg、農村部で154～173kgの購入が可能となっている。
- (14) 公式統計はないが、平地では農村世帯の約30～50%が農業労働者世帯とみられる。
- (15) そもそも社会主義期には都市と農村の貧困のレベルにはそれほど大きな経済格差はなかった、さらには都市の貧困層と比べた場合農村住民の方が相対的に豊かであったという報告もある（Steinberg [1981: 38]）。
- (16) 筆者らがミャンマー国内の異なる農業環境地域にある8ヵ村で実施した調査である。調査地域に関しては栗田ほか [2004] 参照。
- (17) 筆者が輸出向けマメ産地で実施した調査でも農業労働者層にはコメの融通が頻繁に観察された（岡本 [2004a]）。
- (18) ただし、これはコメ民間輸出を凍結した結果国内米価が一時的に大きく下落したことが大きい。民間輸出を凍結した目的は公務員に対する配給撤廃を実行に移すにあたって米価を抑制することにあつたわけだが、明確な米価下落があつたことからその目的は達せられたことになる。
- (19) 中央統計局の小売価格データは2006年3月までのみ得られることから、ここでは三菱東京UFJ銀行提供のヤンゴン小売価格（エマタ種）をもとに計算。
- (20) 2007年9月、ヤンゴンを中心に大規模なデモが発生した。物価上昇を契機としたものとされているが米価などの正確なデータが現段階では得られていない。この点は今後検証したい。

〔参考文献〕

〈日本語文献〉

- アジア経済研究所 [1976] 『アジア動向年報 1975年版』 東京：アジア経済研究所。
- 岡本郁子 [1993] 「ミャンマーにおける米「流通自由化」」『アジアトレンド』IV号 pp.98-114。
- [2004a] 「ミャンマーにおける新作物普及と非農家層—農産物流通自由化後のマメ産地3ヵ村の事例から」『アジア経済』第45巻第2号 pp.2-27。
- [2004b] 「ミャンマーにおけるコメ流通システム—市場経済移行下の実態と変容—」藤田幸一編『市場経済移行下のミャンマー—その発展過程および現状』アジア経済研究所。
- [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』千葉：アジア経済研究所。
- 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』第56巻第2号、2005年4月、pp.97-110。

- 栗田匡相・岡本郁子・黒崎卓・藤田幸一 [2004] 「ミャンマーにおける米増産至上政策と農村経済—8ヵ村家計調査データによる所得分析を中心に」『アジア経済』第45巻第8号 pp.2-37。
- 佐藤宏 [2004] 『所得格差と貧困』シリーズ現代中国経済7 名古屋:名古屋大学出版会。
- 斎藤照子 [1982] 「ビルマにおける農業労働者階層の形成」(滝川勉編『東南アジア農村の低所得階層』東京:アジア経済研究所) pp.235-264。
- [1987] 「ビルマにおける水稲高収量品種の導入と展開—実態と問題」滝川勉編『東南アジアの農業技術革新と農村社会』東京:アジア経済研究所 pp.167-191。
- 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』東京: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:東京大学出版会。
- [2001] 「ミャンマー—困難な市場経済化への移行」原洋之介編『新版 アジア経済論』東京:NTT出版。
- 速水佑次郎・神門善久 [2002] 『農業経済論 新版』東京:岩波書店。
- 藤田幸一 [2003] 「90年代ミャンマーの稲二期作化と農業政策・農村金融—イラワジ管区—農村調査事例を中心に」『経済研究』54巻4号 pp.22-49。
- [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『ミャンマー移行経済の変容—市場と統制のはざままで』千葉:アジア経済研究所。
- 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』千葉:アジア経済研究所。

〈外国語文献〉

- Glewwe, Paul, Nishia Agrawal and David Dollar [2004] *Economic Growth, Poverty, and Household Welfare in Vietnam*. Washington D. C.: World Bank.
- Kurosaki, Takashi [2006] "Labor Contracts, Incentives, and Food Security in Rural Myanmar," COE Discussion Paper no.134, Institute of Economic Research, Hitotsubashi University, Tokyo, January 2006.
- Lintner, Bertil [1990] *Outrage: Burma's Struggle for Democracy*. London: White Lotus UK.
- Ministry of Information [2005] *Sustainable Development in the Sectors of Agriculture, Livestock Breeding, Forestry and Transport*. Yangon .
- Mya Maung [1991] *The Burma Road to Poverty*. New York: Praeger.
- Mya Than and Nobuyoshi Nishizawa [1990] "Agricultural Policy Reforms and Agricultural Development in Myanmar" in Mya Than and Joseph L. H. Tan eds., *Myanmar Dilemmas and Options*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies pp.89-116.
- Steinberg, David. I [1981] *Burma's Road toward Development: Growth and Ideology under Military Rule*. Boulder: Westview Press.
- [2001] *Burma: State of Myanmar*. Washington, D. C.: Georgetown University Press.

Thawghmung, Ardeth Maung [2004] *Behind the Teak Curtain: Authoritarianism, Agricultural Policies and Political Legitimacy in Rural Burma/Myanmar*.
London: Kegan Paul.

〈統計〉

Central Statistical Organization [Various Issues] *Statistical Yearbook*.

——— [Various Issues] *Monthly Economic Indicators*.

——— [1995] *Statistical Abstract 1994*.

——— [1997] *Report of 1997 Household Income and Expenditure Survey*.

——— [1997] *Myanmar Agricultural Statistics (1985-86 to 1995-96)*.

——— [2001] *Myanmar Agricultural Statistics (1989-90 to 1990-2000)*.

Department of Agricultural Planning [Various Issues] *Market Information Service Price Bulletin*.

IMF [Various Issues] *International Financial Statistics*.

〈新聞・インターネット〉

Myanmar Times

New Light of Myanmar

The Irrawaddy (<http://www.irrawaddy.org/>)

The Burmanet News (<http://www.burmanet.org/>)

付表1 コメ作付面積の変化

(千ヘクター)

雨期米	1993/94	1995/96	1997/98	1998/99	2000/01	2001/02	2002/03	2003/04	2004/05	2005/06
デルタ										
エーヤーワディ	3,232	3,279	3,229	3,224	3,369	3,372	3,375	3,403	3,508	3,600
ヤンゴン	1,165	1,174	1,131	1,135	1,176	1,176	1,171	1,185	1,189	1,200
バゴ	2,160	2,167	2,094	2,114	2,359	2,378	2,392	2,414	2,561	2,760
モン	646	649	641	641	667	670	668	674	701	831
合計	7,203	7,268	7,095	7,114	7,570	7,595	7,606	7,676	7,959	8,391
ドライゾーン	1,102	1,144	1,260	1,257	1,404	1,331	1,532	1,414	1,611	1,602
マガエ	379	439	468	383	463	505	517	510	593	669
マンダレー	551	608	648	524	612	616	634	610	681	841
合計	2,033	2,190	2,376	2,164	2,479	2,451	2,683	2,534	2,885	3,112
沿岸部	859	856	854	864	935	940	946	957	1,003	1,100
タニンダーイー	208	213	208	208	225	233	250	279	323	375
合計	1,067	1,069	1,062	1,072	1,159	1,173	1,196	1,236	1,326	1,475
山間部	859	866	793	787	898	954	992	1,047	1,197	1,310
カチン	251	269	292	329	383	388	396	396	398	412
カヤン	61	68	67	44	68	68	68	69	81	97
カイン	325	327	326	326	330	333	336	362	431	492
チン	88	90	93	93	106	107	108	109	111	120
合計	1,584	1,620	1,571	1,579	1,784	1,847	1,893	1,983	2,218	2,431
総計	11,886	12,148	12,104	11,928	12,992	13,066	13,378	13,429	14,388	15,409
乾期米										
デルタ										
エーヤーワディ	1,120	1,613	1,277	1,412	1,619	1,625	1,192	1,320	1,042	1,200
ヤンゴン	155	334	172	197	213	222	202	214	155	167
バゴ	291	317	174	141	227	195	229	272	301	321
モン	72	105	73	85	108	113	116	101	60	101
合計	1,638	2,369	1,696	1,836	2,167	2,155	1,739	1,907	1,558	1,789
ドライゾーン	150	203	124	95	82	243	365	299	407	269
マガエ	30	56	42	45	64	79	110	94	145	140
マンダレー	150	145	137	123	170	165	185	190	195	160
合計	330	404	303	263	316	487	660	583	747	569
沿岸部	7	14	9	9	12	13	17	17	16	17
タニンダーイー	8	23	10	15	16	17	16	17	16	17
合計	15	37	19	25	28	33	33	34	32	34
山間部	33	36	35	49	60	56	58	61	69	56
カチン	8	24	13	14	16	16	15	15	15	19
カヤン	4	8	10	3	8	8	9	9	10	4
カイン	122	140	114	112	126	128	134	119	105	113
チン	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
合計	167	208	172	178	211	209	216	204	199	192
総計	2,150	3,018	2,190	2,302	2,721	2,880	2,648	2,728	2,536	2,584

(出所) MAS Documents (1999/2000-2000/01), Central Statistical organization, Myanmar Agricultural Statistics [1997, 2000].