

## 序章 ミャンマーにおける市場経済化と経済発展構造

著者	藤田 幸一
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) <a href="http://www.ide.go.jp">http://www.ide.go.jp</a>
シリーズタイトル	研究双書
シリーズ番号	546
雑誌名	ミャンマー移行経済の変容：市場と統制のはざま で
ページ	3-23
発行年	2005
出版者	日本貿易振興機構アジア経済研究所
URL	<a href="http://hdl.handle.net/2344/00011964">http://hdl.handle.net/2344/00011964</a>

## 序 章

# ミャンマーにおける市場経済化と経済発展構造

藤 田 幸 一

### はじめに

ミャンマーは、1962年にネーウィン（Ne Win）を中心とする軍部がクーデターを起こして政権を掌握して以来、「ビルマ式社会主義」（Burmese way to Socialism）と自称する、非常に内向きの独特の計画経済体制を敷いてきた。その矛盾は、1980年代も半ば以降になると耐え難いものになり、1988年の「民主化運動」で国民の不満は頂点に達した。反体制暴動ともいべきこの「民主化運動」をやったのことで武力鎮圧した軍事政権は、それを契機に本格的な市場経済化と対外開放政策に踏み切り、行き詰まる難局面を打開しようとした。以来、2005年を迎えた現在、早くも15年以上の歳月が経過したことになる。

ミャンマー経済が直面した課題は、多くの旧社会主義国同様、二重の性格をもっており、いうまでもなくそれは、ひとつには社会主義的な計画経済体制の市場経済への移行の問題、もうひとつには後進的な途上国経済の開発の問題であった。1988年から今日に至るこの15年以上の間に、ミャンマーはこれら二つの課題をいかに克服し、経済の構造改革と発展に成功してきたのであろうか。あるいはそれに失敗してきたのであろうか。そこには、いかなる利害調整や政策論理が働いてきたのであろうか。またそれは、どのような国際的経済環境の機会と制約のなかで生じたことであったのだろうか。そして

ミャンマー経済は、現在いかなる課題に直面しており、今後どんな進路をたどっていくと予想されるのであろうか。

本書は、これら一連の大きな問いかけを念頭におきながら、1988年以降のミャンマーの経済政策と経済発展過程を跡付け、そうした作業を通じてその構造の解明に資することを主な目的としている。

とはいえ、本書は、市場経済への移行過程にあるミャンマー経済の単なる概説書をめざしたのではない。本書は第1章から第8章まで八つの章から構成されるが、第1章から第4章までの前半のいわば「マクロ・金融・産業構造」と第5章から第8章までの後半の「農業・労働」の二部構成をとり、少なくともこれら二つの重点領域については、かなりのまとまりをもって、それぞれの構造について一定の明確な解釈を示すことを目標としている。

以下本章は、本書全体の序説として、「マクロ・金融・産業構造」および「農業・労働」の二つの内容とその背景を要約的に解説するとともに、それらをつなぐ論理構造を示し、読者に一定の展望を与えるべき役割を担っている。

## 第1節 1988年以降の経済政策の基本的性格とその背景

ミャンマーにおける1988年以降の経済政策と経済発展過程をよりよく理解するためには、社会主義期（とりわけ1970年代半ばの「民政移管」後の社会主義期後期）との断絶と同時に、連続性にも十分な注意を払う必要があろう。そのため、以下ではまず、少しく歴史をさかのぼり、1988年の状況に至った経緯を簡単に振り返っておこう。

1962年に政権を奪取した軍部が、ビルマ式社会主義という非常に閉鎖的な計画経済体制を敷いて経済運営を行ってきたことは、冒頭にふれたとおりである。その背景には、戦前の英領植民地期にレッセ・フェールのもとで生成した歪んだ経済構造——とりわけ外国資本による基幹産業と農地の支配——

に対する反動としてのナショナリズムが色濃く存在した。外国人にその多くを支配されていた金融、貿易、精米を含む基幹産業を接収して国有化し、また農地を南インド出身の金貸しカーストであるチェティアから奪ってビルマ人耕作者に戻すという動きは、1948年のビルマ連邦独立直後から始まっており、1962年以降、それが強権的に徹底して行われたのであった。

こうしてビルマ式社会主義は、極端なまでの閉鎖的、排外的な経済体制をその特徴としていたため、経済開発戦略としては、戦前からの外貨獲得源であるコメ輸出収入への依存ということ以外には、ほとんど選択の余地がなかったといわなければならない。そのための手段として、農地国有制度、計画栽培制度とセットに、コメの強制供出制度が導入され、またその輸出を国家が独占する体制が敷かれた（中国や北ベトナムなどとは異なり、農業集団化は行われなかった）。低価格でコメを農民から強制的に買い上げ、それを配給制度に乗せて国内需要を賄うとともに、膨大な輸出差益を独占して、もって工業化を推進するという開発戦略である。それは、もっとも古典的な農業搾取政策にほかならなかった。

しかし、その戦略は明らかな失敗に帰した。第一に、低価格によるコメ強制供出制度は農民の不満を鬱積させ、かつ稲作農業の疲弊をもたらした。致命的であったことは、コメの輸出余力が次第に減少し、1970年代に入る頃には外貨獲得源としての地位をほぼ完全に失うに至ったことである。また第二に、工業化の担い手として期待された国有企業の不振であり、それはそのまま工業化の挫折を意味するものであった。

こうして1970年代初頭の早い段階において、ミャンマーの農業搾取に基づく工業化戦略は二重の意味で挫折し、体制は危機的状況に陥ってしまう。それに拍車をかけたのが、第一次オイル・ショックを契機とする世界的な経済危機であった。

ネーウィンを中心とする軍部は、政治経済の両面で一定の制度改革を行い、この危機を乗り越えようとした。政治面では、1974年に「民政移管」を果たした（ただし、それはビルマ社会主義計画党〈Burma Socialist Programme Party:

BSPP)の一方独裁のもとでの「民政」であり、軍部による事実上の支配構造に何ら変わりはなかった)。また経済面では、それまでの極端な対外的閉鎖体制を修正し、政府開発援助(ODA)を受け入れ、それをカンフル剤にして経済再建および開発を推進しようとしたのである。

一時的にせよ、その成果は確実に上がった。国有企業の業績は、国有企業間の競争やボーナス制度の導入など一定の制度改革も奏功して持ち直し、また「緑の革命」にも成功を収めてコメ生産量が急増した。それらは、1970年代末から1980年代初頭にかけての高い経済成長率として結実したのである。

しかし、「緑の革命」は灌漑インフラの不備ゆえにまもなく頭打ちになり、また国有企業改革も、小手先の改革ゆえの限界がすぐに露呈した。工業化は遅々として進まず、あとに残ったのは債務の累積だけとなった。1980年代半ばまでには再び経済の停滞が明白となり、次第に混迷が深まって、そのまま「民主化運動」を契機とする1988年の体制崩壊へとなだれ込んでいったわけである。

体制崩壊を促した最大の要因は、ビルマ式社会主義の根幹ともいべきコメの強制供出制度の破綻であった。1980年代に入ると、供出義務は次第に農民から余剰のすべてを収奪するまでの過酷なものとなり、農民の執拗な抵抗を招くようになっていた。そうした農民の抵抗が供出制度の維持コストを高め、ついに1987年、政府は、制度を破棄しコメを含む農産物流通の自由化に踏み切らざるをえなくなったのである。ここに、ネーウィン体制は実質上、崩壊することになる。そしてそれに続く農産物価格の高騰が、1987年10月の廃貨と相俟って国民の不満を爆発させ、「民主化運動」を誘発したのであった。

1988年9月、「民主化運動」の弾圧のなかから生まれた国家法秩序回復評議会(State Law and Order Restoration Council: SLORC)という名の装い新たな軍事政権が、暫定政権としてスタートした。しかし1990年の国政選挙で予想外の大敗を喫するや、それを無視し、今日に至るまで政権に居座りつづけていることは、周知のとおりである(1997年11月には、メンバーの大幅

な入れ替えと内閣の大改造を行い、名称を国家平和発展評議会〈State Peace and Development Council: SPDC〉に改めた。

そしてそうした政権居座りは、いうまでもなく、国際社会からの非難を招き、また国民の信頼を完全に失墜させた。その後15年以上もの間、政権自身が、正統性を欠いたその不安定さをずっと意識しつづけてこざるをえなかったのである。今日、その経済政策を振り返ったとき、その場当たりの性格が濃厚である。それは、よくいわれるように、「経済音痴」の軍人による経済運営ゆえということもあろう。しかし、より根本的要因としては、そういう政権の暫定的性格が、積極的で合理的な経済発展戦略を企画・実施するような展望や余裕を失わせ、もっぱら体制維持を第一義的目的とするような志向を強くもたせてきたからではなかろうか。

SLORC/SPDC 政権は、1988年以降、確かに経済システムの大転換と呼ぶべき画期的な改革を断行した。とくに、それまで強く制限されてきた民間部門の自由な活動を大幅に認め、民間企業が雨後の竹の子のように生まれ活動するようになった点は、間違いなく、画期的変化であった。

しかしながら、上述のように、そこには体制維持を第一義的目的とする足かせのようなものが常に存在しつづけてきたと考えられる。そしてその点において、われわれは、1988年以降の断絶よりもむしろ、社会主義期、とくに1970年代半ば以降の社会主義期後期からの連続性をより強く見いだすことができるように思うのである。端的に言って、農業搾取に基づく工業化戦略の挫折以降の、軍事政権のいわば自己保存運動である。

体制維持には、大別して二つの側面があるように思う。第一に、軍や国有企業の権益の維持・拡大ということ、第二に、基礎消費物資の価格の低位安定ということである。いうまでもなく、前者は軍部の直接的な権益の擁護であるのに対し、後者は体制転覆の脅威となりうるような社会不安を未然に防止するためのものである。

社会主義期からの連続性がより明らかなのは、前者の軍部の直接的権益の擁護に関わる点であろう。後に本書第1章で詳しく展開されるように、1988

年以降今日までの経済政策を振り返れば、確かにさまざまな領域で市場経済化が推進され、大胆な改革も行われたが、その一方で抜本的な問題はほとんど先送りされてきた。その代表的なものが二重為替制度の維持と国有企業の改革の遅れである。二重為替制度の維持は、後に分析するように膨大な社会的コストを強いているが、それは主として、その制度から利益を得ている国有企業の温存のためといわれている。軍や公務員への配給制度を残すため、コメの供出制度が（大幅な規模縮小にもかかわらず）復活してつい最近まで残ってきたのも、同様の問題先送りのひとつといえるであろう。

さらに、二重為替制度の維持は、政府の外貨獲得能力を著しく弱め、それが多くの深刻な問題を誘発した。第4章を中心に後に詳しく述べるように、政府は外貨獲得のため、貿易政策や外資政策においてしばしば不透明で恣意的な市場介入や規制強化を行ってきた。それは民間企業の活動に重大な支障をもたらしてきたが、それも、究極的には体制維持に関連しているのである。恣意的な市場介入はまた、軍事政権の直接的権益の擁護にも関わっている。一例をあげれば、ミャンマー・エコノミック・ホールディングという退役軍人による持ち株会社の経済活動、たとえばパーム油の輸入業務の独占がある。同社が民間企業からパーム油の輸入機会を奪い、そこから莫大な利益をあげていることは周知の事実である。

一方、第二の点、つまり基礎消費物資の価格の低位安定についてはどうであろうか。

上述のように1987年の農産物流通自由化は、農産物価格の高騰を結果し、「民主化運動」の引き金となって、政権崩壊を招いた。SLORC/SPDCの体制維持のためには、こうした事態の再発は避けねばならない。しかし社会主義期における農産物流通統制が農民の不満を鬱積させ、その制度の破綻を導いたとすれば、そこに帰るわけにもいかない。この点において政府は、大きなジレンマに直面したのである。

流通自由化の翌1988年に、コメについて自由化を撤回、規模を縮小させつつも供出制度の再導入に踏み切らざるをえなかったのは、そういうジレンマ

の端的な表れであった。コメの輸出自由化を認めなかったのも、そのためである。

しかしながら、第5章で述べるように、実際には、米価は1988年以降も一般物価以上の高騰を示した（農産物価格は、総じて高い上昇率を示した）。1992/93年度以降の新たなコメ増産政策は、そういう背景のなかから出てきたものである。また後の分析が示すように、1990年代半ばすぎから稲作の収益性が悪化し、農民に生産インセンティブがなくなってくるが、そういうなかでも強制的にコメを作らせるような政策を強引に推し進めたのも、米価の低位安定をめざすがゆえであった。

こうして、コメ輸出統制の堅持も相俟って、ミャンマーの国内米価は国際価格を大幅に下回る状況が続いている。それが稲作農業の発展機会を奪い、中・大規模精米業の衰退を招いたとしても、政策のプライオリティは米価の低位安定にあったわけで、そういう意味で政府は、基礎消費物資の価格の低位安定にはかなりの成功を取めてきたと見てよいであろう。

一方、SLORC/SPDC 政権の経済政策の他の特徴は、以上のような体制維持に関わらない分野では、驚くべき無関心さに彩られた自由放任を貫いてきたことである。

たとえば、輸出向け豆類の成功である。後に第5章で述べるように、主としてインドへの輸出向けのケツルアズキ (black gram)、リョクトウ (green gram)、キマメ (pigeon pea) を中心とする豆類は、1987年の農産物流通自由化にともなう輸出自由化によって生産が急増し、1990年代末以降、既製服 (ガメント) や天然ガスが主要輸出品となるまでは、ミャンマーの重要な外貨獲得品目にのし上がった。しかし豆類の生産や輸出振興に対して、政策が積極的に関わった証拠はほとんどないのである。

また、第1章や第3章で述べるように、1988年以降の開放された貿易機会を利用して初期資本蓄積を果たした民間企業家は、民間銀行を設立し、大いなる発展を遂げる。民間銀行は、政府の積極的な育成政策もなく、金融抑圧的体制のなかの部分的自由化のもとで自律的な発展を遂げたものである。



「東アジアの奇跡」は、いわゆるマーケット・フレンドリーな積極的経済政策の賜物であり、レッセ・フェールとは一線を画して考えるべきであろう。そういう観点からすれば、1988年以降のミャンマーの経済政策は、体制維持に関わる分野での過剰で有害な市場介入が、それ以外の分野での自由放任と共存するような、ある種非常に奇妙な政策であったといえるのではなかろうか。政府介入を欠いた分野で経済が驚くべき成長を遂げてきた事実は、ミャンマー経済のポテンシャルの大きさを如実に示すものである。しかし同時に、民間企業家や農民などにとって政府の政策は常にネガティブなものでしかなく、彼らが常にそれを可能なかぎり回避しようとしてきたという事実は、政府と一般国民の関係としては、非常に不幸なことだといわねばならないであろう。

本書は、以上簡単に素描したような経済政策の両極にある二つの側面が、具体的にいかに働き、その結果、1988年以降、ミャンマーがどのような経済発展経路をたどってきたかについて明らかにしようとするものなのである。

次に、節を改めて、本書を構成する各章の内容に沿って、その全体のストーリーの概略を示してみたい。

## 第2節 本書の概要

既述のように、本書は大きく二部構成からなっている。以下、まず、第1章から第4章までの「マクロ・金融・産業構造」の要約から始めよう。

### 1. マクロ・金融・産業構造

1988年9月に新たに発足した直後から、SLORC/SPDC政権は、積極的に市場経済化のための政策を打ち出した。民間貿易の自由化と民間外資の導入（1988年10月）、国有企業法の改正に基づく国内民間投資の規制緩和（1989

年3月)、金融制度改革(1990年7月に金融3法制定)、国境貿易の公認などである。そしてそれらは、少なくとも1990年代半ば頃までの初期段階において、順調な成果を収めてきた。経済は、1980年代後半の行き詰まりから抜け出し、急速な回復と高い成長率を達成した。

ただしミャンマー経済は、1990年代半ばを過ぎる頃から変調をきたすようになる。経済成長率は1994/95年度の7.5%から1995/96年度の6.9%、1996/97年度の6.4%、1997/98年度の5.7%、1998/99年度には5.8%へ落ち込み、成長を引っ張ってきた海外直接投資も、アジア通貨危機の影響を受け、新規認可額ベースでみた場合、1998年以降はぱったり止まってしまう。また悪いことに、こうしたリセッションの過程で、政府による市場経済化に逆行する諸規制の復活・強化の動きが目立つようになり、それがリセッションに拍車をかける結果となった。さらに、ミャンマーの経済白書である *Review of the Financial, Economic, and Social Conditions* が1997/98年度を最後に公刊されなくなり、経済政策や経済動向についての不透明感が増している。たとえば1999/2000年度以降、政府は、経済が10%を超える高い成長を達成していると公表しているが、それがたぶんに統計操作によるものだというのは、関係者の一致した見方である。

第1章「対外開放後ミャンマーの資本蓄積」(三重野)は、以上のような1988年以降今日までのミャンマーの経済発展全体を視野に収め、外貨管理制度、財政、金融、産業構造などに幅広く目配りしつつ、主として民間企業の成長過程と資本蓄積の構造を明らかにした論文であり、前半の「マクロ・金融・産業構造」全体を総括する中心的役割を担っている。

論文のひとつの重要なポイントは、二重為替制度(実際には複数の準公定レートがあり、多重為替制度になっている)が経済発展経路にいかなる影響を与えたかである。対外開放政策の成功の鍵を握る外国為替市場において、ミャンマーは明らかに改革に失敗してきた。公定レートと「市場」で決まる闇レートの格差は年々拡大し、最近までに、公定レートが1ドル=約6チャット(Kyat)に対し、市場レートはその150倍にもあたる約900チャットまで減

働いた。こうした状況下では政府部門に外貨収入が入りにくくなっており、不利な交換レートでの強制両替や課税、一部貿易業務の国家独占化など、さまざまな手段を用いて民間部門から外貨を吸収する必要が生じ、その分だけ、民間部門には、外貨稼得をめざした経済活動に強いディス・インセンティブ効果が働く。論文のキーワードである「輸入代替バイアス」である。

そして、為替市場の歪みに起因するこの「輸入代替バイアス」は、開放された貿易利益——とくに豆類などの農産物、海産物、宝石などの鉱産物の輸出——によって初期資本蓄積を果たした民間部門の資本の再投資先を、製造業ではなく建設、金融（民間銀行の設立母体となる）、不動産部門など非製造部門に振り向けるように働いてきたと主張する。「輸入代替バイアス」こそが、ミャンマーの工業化を阻害する根本要因だというのである。

ちなみに、ミャンマーの工業化の相対的な遅れは、ベトナムをはじめとする周辺旧社会主義国との比較によって非常に鮮明になる。すなわち ADB [2004] によると、製造業の GDP シェアは、ミャンマーで7.8%（1990年）、7.2%（2000年）、7.8%（2004年）と停滞したのに対し、同じ期間にベトナムでは12.3%から18.6%、20.8%へ、ラオスでは10.0%から17.0%、19.2%へ、カンボジアでも5.2%から17.1%、19.3%へと急成長を遂げたのである。

第1章はまた、1990年代後半以降のリセッションに対する新たな視座を提供している。すなわち、こうである。確かに1990年代後半からミャンマー経済は変調をきたすが、一方、周辺諸国を襲ったアジア通貨危機の影響もそれほど深刻には受けず、つい最近に至るまで経済成長がある程度持続してきた。事実、ミャンマー経済は1990年代末になっても6%弱の成長を維持したし、また1999/2000年度以降の10%を超える高い経済成長は、たぶん統計操作によるものと思われるが、しかし、おそらく5~6%程度のモデレートな経済成長は達成してきたとみるのが妥当でもあろう、と。そしてその背景として、1990年代末から縫製の委託加工の勃興がみられたこと、またごく最近では、統計数値に表れないような形での海外からの資本流入（主に中国および中国人経由の直接投資）や天然ガスの輸出拡大などが指摘できる、とする

のである。

第2章「ミャンマーにおける貨幣、インフレーション、為替相場の関係」(伊藤・熊本)は、問題の二重為替制度についての本格的な計量経済分析である。ごく単純に言えば、主として国有企業改革の失敗に起因する財政赤字が中央銀行による貨幣化によって処理され、それがインフレーションを生み(貨幣数量説)、さらにそれがミャンマーの通貨チャットの減価をもたらしてきた(購買力平価説)とする二段階の因果関係の検証を、1997年1月から2002年2月の月次データを用いて行ったものである。分析結果は二つの因果関係の存在を概ね支持するものであり、とくに後者の購買力平価説については、厳密な意味ではまることが示されている。

第3章「移行経済下ミャンマーの金融セクター」(久保・福井・三重野)は、金融セクターについての論考である。1990年7月に中央銀行法、金融機関法、農業・農村開発銀行法の金融3法が制定され、金融改革が推進されたことは、上述のとおりである。

論文は、第1節でミャンマーの金融制度の変遷、および国有銀行、民間銀行、その他金融機関の沿革と現状を示し、第2節で、短期間に簇生し急速な成長をみた民間銀行の発展メカニズムを明らかにし、第3節では2003年2月の銀行取付けをめぐる経緯、原因、政府の対応などを論じている。最後に第4節では、他のCLMV各国との比較の視座から、ミャンマー金融セクターの発展構造を特徴づける作業を行っている。

民間銀行は、貿易などで初期資本蓄積を果たした民間企業家の投資によって簇生し、大なる発展を遂げた。負の実質金利体系が続いてきたにもかかわらず、目覚ましい預金獲得に成功し、1998年には預金残高シェアで国有銀行を逆転し、2001年には全体の70%以上にまで達した。民間銀行は、金融抑圧的体制のなかでの部分的自由化のもとで自律的發展を遂げたわけである。ただし2003年2月の銀行取付けは、そうした急成長の歪みが露呈した結果という側面もあり、その後の混乱は、民間主導で成長してきた金融システムが実物または政府部門との関係で安定性を維持できない段階に至ったことを示す

ものであると、結論づけられている。

また、国有企業の赤字が国有銀行の不良債権という形に転化したベトナムやラオスとは異なり、ミャンマーでは、国有企業の赤字はインフレとして経済全体に薄まって波及し、その一方で国有銀行の役割が明確に示されないまま停滞し、その間隙を縫うように民間銀行の発展が生じたということも、明らかにされている。

最後に、第4章「軍政下の対外経済関係の展開—貿易と投資の動向を中心に—」（西澤）は、貿易、海外直接投資を中心とするミャンマーの対外経済関係についての論考である。第1節で貿易政策の変更に伴う輸出および輸入の動向について詳細な論述を行った後、AFTAへの取り組みについてもふれている。続く第2節では、海外直接投資について、年次別、国別に投資動向を論じ、最後に進出企業の事業形態について分析を加えている。

以上が、前半部の内容要約であるが、第1章で展開されたミャンマー経済の発展構造という大きな視点からすると、いくつかの重要な分析が抜け落ちてしまったことを認めざるをえないであろう。たとえば、国有企業、民間製造業である。

ただしこれらについては、分析こそできなかったものの、第1章で提示された全体構造のなかに適切に位置づけられ、それに大きく食い違うような実態はないものと確信している。以下、この点について若干の補足をしておきたい。

まず国有企業は、これまでのロジックに従えば、その改革に失敗し、財政赤字の主要な原因となりつづけてきた存在である。

SLORCは、1989年3月の国有企業法の改正により、国有企業が独占的に活動できる分野を12に限定し、その他の分野を民間企業にも開放した。しかし、1998年時点においても、国有企業は50社を超え、労働者は30万人近くに達し、就業人口割合ではわずか1.5%程度であるが、GDP生産の2割強を生み出す、とうてい無視できない存在である（西澤 [2000]）。しかもGDPシェアをみると、1987/88年度の23.5%から1996/97年度の22.8%まで、ほと

んど低下していない。国有企業のシェアが高い分野は、通信（100%）、電力（99.9%）、社会・行政サービス（89.4%）、建設（69.3%）、金融（62.2%）、鉱業（51.7%）、林業（44.1%）、運輸（34.0%）などであり、逆に低い分野は、加工製造業（28.7%）、商業（22.1%）、農業（畜産・漁業を含む）の0.3%となっている（数値は1996/97年）。

その後1990年代末から今日までの変化については、残念ながら、信頼に値する資料はほとんど入手できない状況である。しかしおそらくは、改革のペースはほとんど上がっていないと思われるし、逆に中国の援助などを通じて国有企業部門が膨張している証拠さえある。本書第5章で紹介する製糖工場の新規建設ラッシュはその好例であり、またたとえば水野〔2004〕によれば、1990年代末から2000年代前半にかけてセメント、窯業、製紙・パルプ、繊維、造船、農業機械、肥料などの国有部門でも、中国の援助による新たな工場建設が行われている（水野はまた、中国の援助は非譲許的なものが多く、債務のいっそうの累積と財政赤字の拡大をもたらす危険性があることを指摘している）。

ただし1988年以降、国有企業部門が大いなる発展を遂げているわけでもないこともまた事実である。第3章で述べるように、1989年には国有企業は銀行からの借入を禁止される一方、国家基金勘定という一種の政府予算に統合されたことで、ソフトな予算制約の問題が深刻化し、経営の効率化が遅滞していると考えられる。また国有企業が1988年以降のODA停止の影響をもっとも深刻に受ける一方、1ドル＝約6チャットの公定レートで外貨の優先的配分を受けることも実際にはかなり難しいと考えられよう。

他方、民間製造業は、本書では「輸入代替バイアス」の影響をもっとも強く受け、そのために発展が阻害されてきた部門として位置づけられている。その典型例としては、第6章でとりあげられる中・大規模精米業であろう。為替の歪みに起因する「輸入代替バイアス」に加え、コメの民間輸出が禁止された状況下で、中・大規模精米業は古くなった施設の更新もままならず、停滞と衰退を余儀なくされてきたのである。

製造業は、国有部門が工業原材料を中心とする大規模な重工業に偏ってい

るのに対し、民間部門は食品や繊維、木材など零細規模の軽工業に偏っている。そのようななか、後者の民間部門は、1988年以降爆発的に増加してきたものの、GDP比率などマクロ統計でみれば、顕著とはいえない程度での発展にとどまってきたと総括できよう（詳しくは、本研究会初年度の報告である工藤 [2004] のほか、Kudo ed. [2001] や農業関連産業については Tin Htut Oo and Kudo eds. [2003]などを参照）。ミャンマーにおける民間製造業部門の相対的停滞については、周辺諸国との対比という形で、すでに述べたとおりである。

民間製造業部門に対する政府の政策は、完全な自由放任というわけではなかった。工業団地を創設し、そこに一定のインフラ整備を施したことなどは、積極的育成政策といえるであろう。しかし総体としてみると、そのような政策は、さまざまな規制の復活やその維持・強化、ないし電力、通信などインフラ投資の決定的不足などのネガティブな要素によって完全に打ち消されたといえるであろう。そして、規制の復活や維持・強化の多くは政府の外貨獲得策に直接・間接に関連しており、そういう意味で「輸入代替バイアス」の最大の被害者は、やはり民間製造業だったのである。

また1990年代末から勃興した成長産業の縫製業についても、工藤 [2002]の分析が示すように、低労働コストの有利性は高い電気代などで打ち消される構造にある。また最近、政府は、縫製業で稼いだ外貨は委託加工によるサービス収入であるから、輸入決裁に使える輸出稼得外貨として認めないと言出し、さらに従業員への給与支払い分については公設交換所でチャットに交換するよう義務づけたという。「輸入代替バイアス」が企業活動を阻害するひとつの典型例である。

## 2. 農業・労働

まず「マクロ・金融・産業構造」のポイントを、第1章の言葉で再度要約しておく、次のようになる。

ミャンマー経済は、移行過程で、たとえば為替や国有企業の問題に端的に示されるように、抜本的な問題はほとんど先送りされ、強い歪みとマクロ経済面での不安定性を内包している。また長期的な成長を牽引するような工業化の兆候も限られている。しかしその一方、豊かな天然資源やフォーマル、インフォーマルな対外経済関係などの諸要因が継続的に影響し、経済が変動をきたすようになった1990年代半ば以降も、本来ならばもっと深刻であつてもおかしくない移行経済の問題が部分的に緩和されつづけている。ミャンマー経済は、全面的崩壊の危機に瀕しているわけでもなく、意外な強靭さを保持しつづけてきたのである。

いまだ GDP シェアの大きい農業の成長は、以上のようなミャンマー経済の「意外な」強靭さを支えてきたひとつの重要な要因であつたといえるであろう。

1988年以降、農業部門の GDP シェアは、低下傾向にはあるものの非常に緩慢であった。農業部門の成長率が経済全体の成長率とあまり遜色ないものだったからである。農業成長は、豆類を代表とする輸出向け生産が急速に伸びた事実によるほか、社会主義期に極端に低く抑制されていた農産物価格の上方修正による増産効果が大きかったといえる。かかる現象、つまり改革・開放直後の農業交易条件の急激な改善は、1978年以降1980年代半ばまでの中国でも生じたことであつた。

ミャンマーの場合、農業成長のためのさらなる好条件が存在した。それは、乾期に休閒に付されていた未利用の農地が広大に存在したことである。とりわけ下ミャンマーでは、雨期米の裏作作物として、灌漑を必要としないケツルアズキやリョクトウなど輸出用豆類の栽培が、他の作物を犠牲にすることなく大きく広がった。それは、ビルマ人開発経済学者のラ・ミント (Hla Myint) がいう「余剰のはけ口」(vent for surplus) 型の開発経路に沿ったものであつた。1950年代、1960年代から1970年代にかけて、タイでは、トウモロコシやキャッサバの拡大による農業多様化が進行したが、それと同様の農業発展が生じたといつてよい。



第5章「開放経済移行下のミャンマー農業」(藤田・岡本)は、1988年以降の開放経済移行下における農業政策の特質とそのもとでの農業パフォーマンス全体についてレビューした総括的論文である。それによると、農業政策は、国民の食生活上重要な食料作物(端的にはコメと油糧種子)や農産加工部門の国有企業への原料供給を担う作物(サトウキビ、綿花)に関するしばしば強権的な増産政策の一方で、国民の食生活にあまり関係のない作目(豆類やエビなど)に関する無関心な自由放任が並存するものであった。いうまでもなく前者は、基礎食料価格の低位安定を通じた社会不安の未然の除去、あるいは軍事政権の権益の維持・拡大に直接に関わるものであった。

基礎食料の価格の低位安定化のための政策は、ミャンマーが国際市場で比較優位のあるコメと比較優位のない油糧種子ではかなり異なるものとなった。すなわち、コメは、交易条件の悪化によって農民に増産インセンティブがなくなった1990年代後半以降も、計画栽培制度や乾期米計画の縛りによって強権的な増産が図られたのに対し、油糧種子ではそうした強権的措置よりもむしろ、基本的には代替品(パーム油)の輸入に依存せざるをえなかったのである。

他方、政府の無関心な自由放任のもとに放置された作目において、皮肉にも、旺盛な海外需要に支えられた急速な増産と輸出が達成されたことは、すでにふれたとおりである。ミャンマー経済の「意外な」強靱さは、ひとつには豆類やエビなどのこうした民間主導の自律的發展によるところが大きかったといえよう。

第6章「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—」(岡本)は、問題のコメ流通政策とそのもとでの流通実態の変容についての詳細な論考である。流通の国内自由化が断行された1980年代末の「第1の自由化」(ただし輸出禁止措置は継続され、供出制度も部分的に復活する)の内容、それによる流通システムの変容の実態、問題点などが的確に整理されている。と同時に、コメ供出制度の完全撤廃に至った2003年4月の「第2の自由化」(ただし輸出自由化については、一度決定された後に棚上げにされた)

についても、予備的な考察を加えている。

コメの加工流通部門は、ミャンマーの非農業セクターのなかでも重要な部門である。「第1の自由化」で多くの（零細）企業家が参入し、着実な成長をみた部門でもある。しかし、軍事政権にとっての死活的な重要性ゆえに、コメの加工流通業者はさまざまな規制や介入の影響を強く受けてきた。民間流通の効率化、高度化を促す積極的政策ではなく、常にネガティブな政策であった。第6章は、そういうコメ加工流通業者の苦悩の実態を示すことによって、1988年以降のミャンマー市場経済化の特徴をよく伝えることに成功しているのである。

さて、一方、コメをはじめとする基礎食料価格の低位安定は、労働賃金率の抑制という効果も生んでいる。事実ミャンマーの非熟練労働者の貨幣賃金率は、市場為替レート換算で40～50セントの極端な低水準にある。近隣の最貧国であるラオスやバングラデシュでも1～1.5ドルであり、その差は歴然たるものである。

しかし、問題は、ミャンマー政府がこうした低賃金の有利性を生かすような政策意図と開発の展望をもっていない点である。つまり、低米価→低賃金→労働集約的工業化による経済発展、という連鎖があるとすれば、低米価→低賃金には熱心であるが、肝心の低賃金→労働集約的工業化を促進するつもりがないようにみえることである。もちろん、ミャンマー政府とて、低賃金を生かした輸出志向工業化という経済発展の方向をむやみに阻止する動機はもたないであろう。しかし外国為替の歪みや自由な企業活動をしばる諸規制、またインフラの未整備など輸出工業化を阻害する多くの要因が存在するなかで、それらを除去し、もって工業化を促進して低賃金の好条件を生かそうという積極性をもつわけでもないことは、また明白なのである。

以上のような状況下で、じつは、ミャンマーには労働力を販売することによって糊口をしのぐしかない労働者が大量に存在している。彼らの一部はいわゆる都市雑業部門にもいるが、主には農村に居住する農業労働者である。

第7章「ミャンマーにおける市場経済化と農業労働者層」（藤田）は、ミ

ヤンマー農村に大量に存在する農業労働者世帯についての分析である。初めに農業労働者世帯の量的推計が試みられ、農村居住世帯全体に対する比率として非農家で3～5割、農業労働者世帯で2～3割という暫定結果を得た。また農村の個別調査事例を総合考察した結果、1970年代から現在までに農業労働者のコメで測った実質賃金率は40～50%も下落し、とくにそれは、現物払いから現金払いへ賃金支払い慣行が変化する過程で生じたことを明らかにした。また農業労働者世帯の「貧困」を、農村所得分配の悪化、深刻な負債状況、貧弱な資産保有状況、教育の遅れといった側面から明らかにした。

第8章「市場経済移行下のミャンマーにおける都市雑業層」（ナンミャケーカイン・藤田）は、ヤンゴンの都市雑業層に焦点を当て、独自のインタビュー調査に基づき、従事する人々の特徴、各職種それぞれの収益性、そして家計経済について詳しく分析したものである。店舗をもつ小事業主、タクシー運転手、露天商、熟練労働者、サイカー運転手、廃品回収人、靴・傘の修理人、ゴミ回収人、非熟練労働者、店舗の販売従業員、飲食店のウェーターの合計11職種がとりあげられている。

繰り返しになるが、農業労働者を含むミャンマーの非熟練労働者の貨幣賃金は、40～50セントと極端に低い。ミャンマーの低い国内米価でも、この賃金で購入できるコメはたったの4～5キログラムである。それは彼らが生存水準ぎりぎりの生活を強いられていることを意味する。かつてのミャンマーのコメ賃金は約9キログラムであり、じつに半減したことになる。

こうした状況下で、コメの輸出自由化にともなって国内米価が騰貴するならば、それがいかに重大な社会問題になるかは、明らかであろう。仮に、ミャンマー政府が農業搾取政策を改め、コメの輸出を梃子とする経済発展戦略を採択しようと意図したとしても、そう容易には行えないところまで事態は深刻化したのである。むろんコメ輸出自由化に際し、かつてタイが採用したようなライス・プレミアム制の導入によって、国内市場を国際市場からある程度遮断し、もって国内米価の騰貴を回避しつつ、差益を政府が吸収するという方策もあろう。しかし、国内米価が低ければ増産のインセンティブが働

かず、逆に国内米価が上昇すればたちまち労働者が困窮する。ミャンマーは、かかる深刻なジレンマに直面するに至ったのである。

### 第3節 小 括

1988年以降、軍事政権が採用した市場経済化のための諸政策は、大きな成果をあげた。ミャンマー経済は社会主義期の極端な疲弊から脱し、かなり急速な回復と成長を遂げたのである。輸出向け豆類の爆発的増産をはじめとする農業部門の好調、国内流通業や貿易を含む商業部門の発展、建設業や不動産業の活性化、民間銀行の勃興・成長にみる金融セクターの発展などは、その好例であろう。

しかし、一方で、たとえば為替や国有企業の問題に端的に示されるように、移行経済に関わる抜本的問題はほとんど先送りされ、ミャンマー経済は、強い歪みとマクロ経済面での不安定性を内包している。また為替の歪みに起因する「輸入代替バイアス」ゆえ、長期的成長を牽引するような工業化の進展も抑圧されてきた。それゆえ、農業労働者をはじめとする非熟練労働者の近代セクターへの吸収とそれによる貧困削減の兆しは、ほとんどみられないままである。そういう意味では、本章の冒頭に述べた課題に即していうと、ミャンマー経済は総じて、社会主義経済の移行にも途上国経済の開発にも失敗してきたといわざるをえない側面を強くもっているのである。

SLORC/SPDCの経済政策は、市場経済化を基調としつつも、二つの極端な政策の奇妙な共存に特徴づけられている。ひとつは、体制維持を究極の目的とした改革の先送りや恣意的な市場介入、規制の復活や維持・強化、さらにコメの作付強制などを通じた基礎食料価格の低位安定化であり、もうひとつは、それ以外の体制維持に関係のない領域での無関心な自由放任である。いうまでもなく、前者のネガティブな政策がミャンマー経済の発展の足を引っ張っているわけであるが、後者もまた、市場経済化を推進・加速する積極

的で合理的な政策の欠如をもたらしているという意味では、発展を遅らせる要因として働いているといえよう。

しかしミャンマー経済は、それでもなおかつ、アジア通貨危機の最中においても全面的崩壊の危機に瀕するわけでもなく、今日まで予想外の強靱さを保持しつづけてきた。その背景として、1990年代末からの縫製の委託加工の勃興、またごく最近の統計に表れない主に中国および中国人経由の直接投資の増大のほか、ミャンマーの豊かな資源基盤の存在が指摘できるであろう。それは、ビルマ式社会主義のもとでの長期の閉鎖経済ゆえに資源開発が遅れてきたことの裏返しという側面ももつ。

たとえば輸出向け豆類の生産の爆発的増加は、「余剰のはけ口」型の発展であった。戦前に同じような資源賦存状態にあった隣国タイでは、同様の畑作の発展は、1960年代、1970年代で終わったのに対し、ミャンマーでは1990年代までそのポテンシャルが未利用のまま残されてきたのである。賃金が40～50セントの極端な低水準でも農業労働者が生きていけるような条件、すなわち基礎食料価格の低位は、政策的要因によるほか、かかる豊かな自然資源の基盤のうえにあるとあってよいであろう。またごく最近、天然ガスの輸出開始に伴い、ミャンマーの輸出構造は大きく様変わりしつつある。天然ガスの輸出が経済成長を底支えするような構造が新たに生まれつつあるのである。

こうしてミャンマーは、農業、宝石、天然ガスなどのいわばステープル的な発展経路を、もうしばらくはよろよるとたどりつづけていく可能性が高いように思われる。それがミャンマーの資源賦存条件に適した経路であるという側面もまた、否定できないからである。

しかし、そういういわば蓄積を食い潰していくような発展経路をたどるうちに、当然、蓄積は確実に枯渇する方向にある。また何よりも、労働賃金率の長期下落傾向に端的に示されるように、経済はそういうなかで、底流でジリ貧を続けてきた。

つまり、中長期的には輸出志向工業化への道は必然であり、どこかでそういう方向転換をする以外に、本格的な経済発展と貧困削減の展望は開けない

であろう。

そのための主な障害は、「輸入代替バイアス」をもたらしている経済構造そのものであり、その改革が不可欠となろう。本書の分析から導出される最優先の改革分野は、価格体系の歪みを生んでいる最大の元凶である為替市場の改革と、財政赤字の最大原因となっている国有企業改革であろう。また本書で強調されたように、軍事政権の体制維持を第一義的目的とするような政策を根本から改変するようなミャンマーの民主化も、不可欠の前提条件といえるかもしれない。そのとき国際関係の改善と西側諸国の ODA 再開が可能になり、資金調達面での制約が一気に緩和される可能性が開けてくるだろうからである。

## 〔参考文献〕

### 〈日本語文献〉

- 工藤年博 [2002] 「ミャンマーの縫製業」(『アジア研ワールド・トレンド』第77号, 39～45ページ)。
- [2004] 「ミャンマーにおける民間企業の生成と特徴—製造業を中心として—」(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)。
- 西澤信善 [2000] 『ミャンマーの経済改革と開放政策—軍政10年の総括—』神戸大学経済学叢書, 勁草書房。
- 水野敦子 [2004] 「ミャンマーと中国の経済協力関係」(『季刊経済研究』〈大阪市立大学経済研究会〉第27巻第1・2合併号, 175～200ページ)。

### 〈英語文献〉

- Asian Development Bank (ADB) [2004] *Key Indicators 2004*, Manila: Asian Development Bank.
- Kudo, Toshihiro ed. [2001] *Industrial Development in Myanmar: Problems and Challenges*, Chiba: Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization.
- Tin Htut Oo and Toshihiro Kudo eds. [2003] *Agro-Based Industry in Myanmar: Prospects and Challenges*, Chiba: Institute of Developing Economies, Japan External Trade Organization.