

# 農村は変わったか

—ミャンマー地方点描—

松田 正彦

## ●はじめに

二〇一一年に発足したミャンマーの新政権は、二〇〇八年憲法で定められた政治的枠組みの下で多くの改革を実行している。新たな制度や政策は、直接もしくは間接に国民一人ひとりの生業や生活に様々なかたちで影響を及ぼしているに違いない。とはいえ、都市で忙しく動き回っている一部の高学歴の面々や町住みの商人らと比べると、地方の農山村に住む人びとへ届いている影響や恩恵はそれほど大きくないだろう。そもそも国家の仕組みが変わったといっても、二年やそこらで農村の暮らしに劇的な変化はもたらされないのかもしれない。一方でミャンマー国民の多くは農村部に住んでいる。新政府による改革の成果や課題を論じるときに、地方農村の実態は無視できない。

筆者は二〇一三年八月に、過去に調査で訪れたことのある農村をいくつか再訪した。本稿では、その時に見聞きしたミャンマーの地方農村における最近の変化を拾い集めて、ポスト軍政の三年間とその将来を考える手がかりとして提供したい。

## ●村役場の活気—農地法と農業ローン—

二〇一三年八月半ば、ザガイン地方域(管区)モンユワー県内のある農村を訪ねた。国土の中心に広がる中央乾燥平原のちようど真ん中辺りである。この調査村には軍政時代の二〇〇五年から二〇〇九年まで毎年通っていたが、今回の訪問は四年ぶりであった。まず、以前のように車道沿いの村落区の役場兼集会所に顔を出した。ここで村落区の顔役にすぐに

会えるとは期待していない。役場はだいたい誰も居らず閑散としているもので、近所に住む人たちや周りの喫茶店でたむろしている人たちに、とりあえず客の来訪を知ってもらい、彼らに村落区長らの居場所を聞いてこちらから押しかけたり、誰かに呼んできてもらったりして用を済ませてきた。

しかし、今回は様子が以前と違った。役場のなかで一〇名以上の職員が熱心にデスクワークに励んでおり、机の上には種々の書類が山積みになっている。聞けば、村民へ農業ローンを貸し出すための審査と承認の作業中だという。農家毎のローン申請額と農地耕作権の権利書の記載事項、あるいは圃場地図や登記簿の記録を確認しながら、一人ひとりの貸付額を決定し、最後に一〇名連記で作成された借用証書に村落区長が署名と確

認印を入れている。役場の事務職員に加えて、ローンの貸し手である農業開発銀行や圃場地図や登記簿を管理する土地統計局の職員も一緒に作業をしている。新しく選挙で選ばれたという村落区長もやる気満々で、スマートフォン片手に活発に動き回って指示を飛ばしている。(以前、この村落区長は郡長つまり内務省役人の指名で決められていた。彼らは任期が終わった直後が一番元気だった。)みんな何日もこの仕事にかかりつきりだが、疲れよりも充実感が上回っているようにみえた(写真1)。

この活気の背景には、二〇一二年に制定された新しい農地法がある。新しい制度でも依然としてすべての農地は国有で、農民に与え



写真1 ある村落区の役場では、増額された農業ローンの審査作業に忙しく、かつてない活気があった(2013年8月 筆者撮影)

られるのは耕作権であるが、農地の売買や抵当に入れる権利などが公式に認められた。一年おきに耕作権が更新されていた従来の制度と比べると、農民側の権利は少なからず強化されており、人びとに好意的に受け入れられている。この村では二〇一三年六月末に農地の権利書が発行されたという。以前の安っぽい冊子とは違う、透かし入りのシールが貼られた上質で厚手の権利書を見せてくれた。つまり、この村役場では、新しい土地制度になってから初めての農業ローンの貸し付け審査が行われていたのだ。

国営の農業開発銀行による農家向け貸し付けは、今に始まったものではない。しかし、新農地法の施行と歩を合わせるように融資額が大きく増やされたため、農家の関心は前よりかなり高まっている。具体的には、水田を耕作していれば一エーカーあたり一〇万チャット（約一万円）、畑地だと同じく二万チャットの融資が半年間受けられる。単位面積あたりの融資額はこれまでも徐々に増やされていたが、この二年で倍額以上へと一気にアップした。運用に地域差があるようだが、この辺り

では農地一〇エーカー分、つまり一〇〇万チャット（約一〇万円）を融資の上限としており、利子は半年で八・五%であった。月利一〇%が相場である無担保のヤミ金融や、それよりも高い利子率に相当することもある収穫物の前売り（参考文献①）に比べると、かなりの好条件である。実際に、農地を持つ村人のほぼ全員が喜んでローンを申請している。

村役場で作業を急ぎ進めていた村落区長や職員たちにも、村人の融資に対する期待の大きさや農地の権利が公式に認められた喜びが伝わっているに違いない。

さて、借りた農業ローンの使途は詳しく調べていないが、他地域では農業ローンを元手に小型耕耘機を導入した人もいた。おそらく、貸し手側の期待どおり、それなりに農業生産活動へ投入されているのだろう。他方、一般に農村でのお金の流れは活発になっている。

農村でも新しい小型バイクや発電用ソーラーパネルがよく目につく。地域内で相対的に貧しい調査村においても、全三六世帯の三分の二にあたる二四世帯が小型バイクを所有するようになっていた。

前に調査していた頃から徐々にバイクが増えてきてはいたが、四年前は村にまだ九台だけだったもので、多くがつい最近購入したものだ。以前は牛車や自転車、乗り合いトラックなどを乗り継がないと大きな町まで出られなかったという。ちなみにバイクの価格は中国製の新車で五〇万チャット（約五万円）程度だ。また、ソーラーパネルは小型のものだと一枚三万チャット程度で手に入る。この村では七世帯が自ら購入して所有しており（以前は国際援助機関によって供与されたソーラーパネルが村にひとつだけあった）、電灯はもちろん、DVDプレーヤーも使える。こういったモノの急速な普及

は、今回再訪したほとんどの農村で共通してみられた（写真2）。



写真2 ミャンマーの農村にも小型バイクや農業用機械をはじめ、発電用ソーラーパネルや携帯電話などが普及しつつある（2013年8月 筆者撮影）

### ●農業普及員の仕事—計画栽培の緩和—

別の日、上述の調査村を管轄する農業局の郡事務所を足運んだ。ここは農業灌漑省の出先機関で、農業技術の普及を主に担っている。以前、統計情報の収集や農村調査のアレンジを手伝ってくれていた女性職員が、郡事務所のトップにあたるマネージャー職に昇進していた。彼女も業務に忙しいそうであったが、この日は調査村まで同行してくれるという。前にも何度か一緒に通った村である。

調査村までの道すがら彼女に仕事上の変化について話を聞くなかで、郡に割り当てられるイネの計画栽培面積が減り、計画達成に対する当局の圧力も弱くなっていることを教えてくれた。

社会主義時代のミャンマー農政は、農地の国有、政府への供出、そして計画栽培を軸としていた（農政の変遷と現状は参考文献②に詳しい）。この基本的な枠組みは軍政期にも継続され、特にイネは重要な作物であった。稲作の適地では余剰米の確保を追求し、

不適地であっても郡毎の米自給率の向上を目指して、イネの計画栽培面積は大きく設定されてきた。

そして、ときには強制力をもって計画が遂行されることもあった。

米の供出制度は二〇〇三年に廃止されたが、その後もイネの計画面積の割り当ては続いていた。

彼女によると、この計画栽培制はかなり緩和されたという。道中にある小さな灌漑ダムの脇を通りながら、現在の様子を話してくれ

た。このダムの受益農地では、割り当てられたイネ計画面積を、今年は四分の一しか達成できそうにないけれども、農業局としては特に強く作付けを促すことはなく、それを上から咎められることもないそうだ。そういえば、私たちが通っていた調査村ではマメなどの天水畑作しかなかったため、村でイネの計画栽培制についての苦情を聞くことはなかった。しかし、当時このダムの界限を通り抜けるとき、イネの作付けを渋っていた農家と、栽培計画を実行すべき立場の農業普及員である彼女との間で緊張感の漂うやりとりを何度か目のあたりにしたことがあった。降雨やダムの貯水状況を考慮することなく最大限の計画面積が毎年

割り当てられていたので、年によつては農家に稲作を無理強いする状況があったのだ。彼女によると、郡全体に割り当てられるイネ計画面積は、今は二〇一一年比で三割ほど減っているという。

同じ中央乾燥平原の他郡でも、イネの計画栽培制における変化がはっきりと確認できた。表1はミンチャン郡におけるイネの計画面積と実際の作付面積を示したものである。まず、二〇〇九年度と二〇一〇年度の数値をみると、イネ作付面積に対してそれを大きく上回る計画面積が割り当てられていることがわかる。この乖離が米増産への強い政策圧力を暗示している。実際に、二〇一〇年当時、行政当局はタバコなどのイネと競合可能性がある作物を「制限作物」と呼び、それらの栽培を抑制するよう農業局に指示していた。農業局の普及員たちは、イネを植えさせたい当局と他の作目を望む農家との狭間で難しい対応を迫られていた。しかし、二〇一一年度以降、イネ計画面積は四分の一まで減った。その年の降雨状況なども勘案しながら実現可能な計画値を割り出しているという。今では「制限作物」という言葉も使われ

なくなり、地目上の「水田」にタバコを植えることも許されている。今は過渡期であるので、そのうちに振り子の揺り戻しがあるかもしれない。新しい農地法では、農地目や栽培作目の変更が申請によつて可能とされているが、当局が農家の作付けに介入する余地は残されている。しかし、今のところ、従来の「強制栽培」の姿は小さくなっている。ただし、稲作がミャンマー農政で重要視されていることに変わり

表1 ミンチャン郡におけるイネの作付面積と政府計画割り当て面積の変化

年度	作付面積（エーカー）			計画割り当て面積（エーカー）		
	計	雨季作	乾季作	計	雨季作	乾季作
2009	13,653	（データ無し）		36,573	（データ無し）	
2010	19,971	16,917	3,054	36,968	33,668	3,300
2011	7,697	5,336	2,361	8,730	5,430	3,300
2012	5,533	4,167	1,366	7,095	5,430	1,665

（出所）ミンチャン郡農業局の資料より作成。

ない。目下のところ農業局は「エーカーあたり一〇〇バスケツト（＝約五トン／ヘクタール）以上の高収量実現に向けた稲作技術「一四カ条」と銘打った技術普及事業に精を出している。稲作面積の確保よりも栽培技術の集約化へ力の入れどころをシフトしたのだ。あいかわらずの生産偏重や画一的な技術普及などに議論の余地があるだろうが、末端の行政機関のひとつである農業局の郡事務所は、上から降りてくる計画面積から解放されて、技術の普及という本来の役目に没頭している。マネージャーである彼女の顔は明るい。

### ●少数民族の目に映る中央政府

シャン州の州都タウンチーの南方にあるパオー族の農村を訪れたのは二〇〇九年以来であった。ここは、半世紀ほど前に自給的な焼畑農耕からの移行を始め、商業的な山地農業を発展させた地域だ。

ミャンマーにおける多数派民族、ビルマ族が多く居住する中央乾燥平原と違い、国土の周縁に位置する少数民族の名を冠した「州」では、ミャンマー中央政府の関与の度合いに濃淡がある。再訪した村は、パオー民族機構（P

NO)という少数民族組織が政治的に支配してきたエリアのなかにある。PNOは、長い反政府活動の後、約二〇年前にミャンマー中央政府との停戦に合意し、その支配域は「第六特別区」となった。

ここでは一定の自治権が認められ、中央政府の行政網が完全には行き届いていない。たとえば農村では、極一部を除いて圃場地図が整備されておらず農地の登記簿もない。土地は中央政府によって捕捉されず、その農業政策から隔離された状態にあった。つまり、この村は先述した計画栽培制度や供出制度などの枠外にあったのだ。その結果として、灌漑畑地での集約的なニンニク栽培など、稲作や水田に固執しない土地利用が行われ、自由な商業的農業の展開が実現できた(詳しくは参考文献③)。

二〇〇九年当時は、農業局の農業普及員らが職務のために車道から離れた農地へ立ち入ることは稀であった。統計に必要な情報も、農家から聞き取った播種量から作付面積を推計したり、村長の申告した数値が用いられたりしていた。もちろん村人の側は中央政府の管理下に置かれたくないので、この状態に不満はなかった。

ところが今回訪問してみると、村人の意識が当時から一八〇度変わっていた。今、彼らは自らの農地が早く登記されることを望んでいる。売買や抵当に入れる権利が公に認められることを求めている。これまでも土地の売り買いは自由に行っていたので、今のままでも不自由はないだろうとも思うが、やはりオーソライズされた権利には魅力があるようだ。圃場地図が存在しないので、実際に農地を登記するためには、まず土地統計局の職員に農地を測量してもらわねばならない。それには規定の作業費用を支払う必要があるという。以前は誰がお金を払ってまで登記するのかと笑っていたのに、今は測量に来てくれることを待ち望んでいる。測量士を他の村より早く呼ぶための賄賂が話題になるほどで、以前と比べて立場が逆転していた。

この地域には、新しい土地制度や農業ローンはまだ十分に浸透していない。しかし、少数民族の人びとが新しい政府の枠組みに自ら入ろうとする姿勢をみせていることは大きな変化である。ちなみに村のあるエリアは、PNOの支配する「特別区」の範囲に含まれて

いたが、憲法で新たに制定されたバオー族の「自治地域」から外れた。PNOはこれに不満を持っていて。また、新たな自治地域の行政組織は、PNOと一定の距離を保とうとしている。一方、PNOの民兵組織は完全に武装解除したわけではないようだ。少数民族自治地域の運営はまだ始まったばかりで手探り状態にある。

●おわりに

この少数民族特別区の人びとの意識変化は、新しい政府の求心力の強さを示しているといえる。中央政府の政策が行き届く国の中心部よりもそこから距離をおく周辺部(少数民族州)の方が「豊か」であるという従来のミャンマーの構図(参考文献④)は変容しつつあるのかもしれない。また、中央乾燥平原の農村部でみられた、村落区長や末端の公務員たちが活き活きと働いている姿は、少なくとも以前より、人びとにとって望ましい行政サービスが行われていることの現れである。さらに、農村の暮らしにもバイクや携帯電話などのモノが急速に普及しはじめている。彼らも幾分かの変化を感じ取っているのは間違いない。

長い抑圧と停滞の後だけに、ミャンマー農村の幸福な時間ほんとうしばらく続きそうである。しかし、この変化と現与党とを結びつけて考えている人はどれほどいるのだろうか。二〇一五年の総選挙でそれも明らかになる。

(まつだ まさひこ/立命館大学国際関係学部)

《参考文献》

- ① 高橋昭雄「二〇〇〇」『現代ミャンマーの農村経済』東京大学出版会。
- ② 「二〇一三」『ミャンマーの国と民―日緬比較村落社会論の試み』明石書店。
- ③ 松田正彦「二〇一〇」『ミャンマー・シヤン州南部における山地農業の成り立ち―商業的農業と灌漑畑作の進展と系譜』『農耕の技術と文化』二七巻一〇九―一三四ページ。
- ④ 栗田匡相・岡本郁子・黒崎卓・藤田幸一「二〇〇四」『ミャンマーにおける米増産至上政策と農村経済―八カ村家計調査データによる所得分析を中心に』『アジア経済』四五巻八号二―三七ページ。