

# テインセイン政権の農業部門改革

—その到達点と課題—

岡本郁子

二〇一一年に成立したテインセイン政権にとって、経済改革のひとつの鍵はいかに農業部門の発展に道筋をつけるかである。過去三〇年の間の近隣アジア諸国の目覚ましい経済発展とは対照的に、ミャンマーは長年経済停滞に苦しんできた。そして、農業を基幹産業とする経済構造も英領植民地期、社会主義期、軍政期と一五〇年以上大きく変わることはなかった。二〇〇〇年代半ば以降、GDPに占める農業部門の比率は次第に低下してきているとはいえ、二〇一〇/一一年度でも三〇%を占める。新政権は外資導入を通じた工業化を目指す、健全な経済発展のためには、工業化を下支えできるように農業部門の生産性向上が必要である。

ミャンマー農村部には人口の約七割近くが居住し農業に生計を依

存して生活している。そして彼らの大半は貧しい。経営農地をもつ農家だけでなく、農家に雇われて糊口をしのぐ農業労働者が農村部には大量に存在する。地域によってはこうした農業労働者層が農村人口の三割から五割を占める。農業部門の発展は、農村の貧困問題の改善という観点からも不可欠なのである。

本稿では、テインセイン政権までのミャンマー農業部門の状況をふりかえり改革のスタート地点を明らかにしたうえで、二年半での到達点と今後の課題を考えていきたい。

## ●改革以前のミャンマー農業部門の特徴

農業発展の歴史を遡れば、ミャンマーは英領植民統治下で自由放任政策のもとデルタの開拓が進

み、世界でも有数のコメ輸出基地となった。しかし、独立後の混乱や社会主義期の農業搾取的な政策が災いして農村住民の生活は疲弊し、それは一九八八年の民主化運動の一因になったともいわれる。

それに続く軍政期には社会主義期の失敗を教訓に市場経済化政策が採られ、それはマメ類生産・輸出の急拡大や商品作物生産拡大など、一定の商業的農業の発展をもたらした。その一方で、国民の主食で主要作物のコメに関しては、「コメ至上主義」ともいべき強い政府統制が続いた。たとえば、水田と分類された農地では雨季にはコメ以外の作付けは認められず、乾季も灌漑が可能であれば仮に他の作物の方が高い収益が望めなくても稲作が強要された。このため普通なら喜ぶべき灌漑施設の整備を嫌う地域すらあったほどであ

る。こうした「コメ至上主義」の背景には、政府の側に暫定政権という脆弱な政権基盤に対する危機感があり、国民の不満の爆発を回避しようと国内米価の低位安定を優先したことがある。そして、その政策の実行過程では栽培面積などの数値目標の達成が重視され、農家レベルの経済状態や生産インセンティブの有無にはほとんど目配りがされなかった。その結果、ほぼ同時期に市場経済への移行を始めたベトナムがコメ輸入国から輸出国に急成長したのとは対照的に、ミャンマーがコメ輸出国として頭角を現すことはなかった。畜力、労働力に依存する生産構造も変わることはなく、農民は毎年借金を重ねながらどうにか再生産を繰り返すという状態が続いたのである。

## ●改革意識の萌芽

とはいえ、農業部門に関しては、新政権成立の数年前には「改革意識の芽」は若干ながらみえていたという印象を筆者はもっている。

その「改革の芽」のひとつは貧困問題への姿勢の変化である。ミャンマーは一九八〇年代後半に

後発開発途上国（LDC）に指定されたが、軍政下では「貧困」という言葉は長らくタブー視されていた。政府は貧困の存在の認知、直視を避けていたといつてもよい。そのようななかで、二〇〇九年、当時の農業灌漑省大臣はハーバード大学の調査チームに異例の調査許可を与えるなど（外交関係が影響して欧米の研究者は一般に調査許可取得は困難であった）、農村・農業の実態の把握に前向きであった。その調査報告書では農村住民の疲弊・困窮が指摘され、その原因のひとつが農家信用の問題だった。すなわち、農民が生産に必要な十分なお金を借りられず、たとえ借りられても高い利息をとまなうという問題である。この問題の指摘は、政府系銀行のミャンマー農業開発銀行の融資額の、二〇〇九年度雨季米シーズンからの増額につながった（ちなみ

に、二〇〇五年度から二〇〇八年度まで単位面積あたりの供与額は変わらなかった）。また、同年末にはノーベル経済学者のJ・ス・ティグリッツ教授を招聘して「成長のための経済政策と貧困削減」と題された大掛かりな会議が国連ESCAP、国家計画開発省、農

業灌漑省の共催で開かれた。「貧困削減」が政府主催の会議のテーマとなったことはそれが初めてだったかもしれない。

農産物流通政策に関しても段階的な緩和が進められた。政府が厳しい統制を続けたコメに関しても、二〇〇三年にはコメの国内市場の流通自由化（公定価格での米買上制度の撤廃）と同時に、コメの民間輸出も解禁された。このときは、輸出解禁後に国内米価が急上昇したことから一年経ずして民間輸出はいったん停止されたが、それまでコメ輸出を独占的に行ってきた国营企業（ミャンマー農産物貿易公社・MAPT）に再び輸出が委ねられるのではなく軍系持株会社二社を窓口とする体制となった。それからまもなく二〇〇七年には輸出割当制が導入され民間企業に再度コメ輸出が解禁された。二〇〇九年にはこの輸出割当の優先的配分というインセンティブを用意したうえで、大きな貿易企業に声をかけて米穀専門会社（Rice Specializing Companies）を設立させた。政府は、この米穀専門会社に農家と栽培契約を結び、形での、低利の信用供与を期待した。この種の米穀専門会社は現在

五九社あるとされる。また、MAPTが保有していた精米所も順次民営化されていった。

### ●貧困問題への取り組み

こうした地ならし期間を経て、新政権の農業部門改革が始まった。新政権成立後まもない二〇〇一年五月には、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、八つの分野（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。そこでは、二〇一〇年の貧困率二五・六％を二〇一五年には一六・一％に削減する目標が掲げられた。軍政期の「物量主義」から脱却し、「人民中心アプローチ（people centered approach）」へ転換することを正式に政府として表明した格好となった。

上記の八分野のなかでも力点がおかれたのはマイクロファイナンスの振興である。既述のように、農村住民の貧困の元凶は、生産・消費信用のアクセスの悪さにあるとの認識が政権内部で共有されていた。その対応策のひとつがマイ

クロファイナンスの推進であり、二〇一一年には「マイクロファイナンス法」が初めて制定された。ミャンマーでは、一九九〇年代半ばからUNDPのプロジェクトのもとで三つの国際NGOがマイクロファイナンスを実施していたが、正式な金融機関として政府に承認されていたわけではない。その他のNGOも関係省庁との個々の合意に基づく形でマイクロファイナンスを展開していたが、法的にはグレーな活動であった。そのため、一般に事業拡大は難しかったとされる。しかし、マイクロファイナンス法の制定によつて、実施機関が正式に金融機関として認定されるようになった。二〇一三年五月の時点で、国際NGO六団体、国内NGO一二団体、協同組合五八団体、外国企業二社、国内企業五四社の合計一三二団体が登録された。これらの団体が今後貧困削減の観点で実質的な効果をあげていくかは未知数ではあるものの、マイクロファイナンス事業の法的基盤が整ったことは大きな前進である。

また、農業開発銀行の作物向け（主に稲作が対象）の低利融資も引き続き増額された。二〇一一年

度にはエーカーあたり四万チャット、二〇一三年度一〇万チャットと過去三年にわたって大幅な引き上げが行われている。二〇〇八年度以前の融資額は、エーカーあたり八〇〇〇チャットと化学肥料一袋分にも満たない水準だったが、供与額一〇万チャットであればエーカーあたり一〇万〜一五万チャットとされるコメ生産費のかなりの部分をカバーできることになる（ただし、一〇エーカー分を上限とする）。供与された融資を農家実際に耕作に充てるか（それまでの負債の返済や消費に使うのではないか）、また期限どおりに完済できるかなどを懸念する声もあるが、融資がなくては再生産できない農家にとっては一息つくことができる増額措置だといえよう。

### ●農地関連法の制定

新しい農地関連法の制定も新政権成立後の大きな動きとして注目される。ミャンマーの農地政策は一九五〇年代から一九六〇年代にかけて制定された三種の法律、農地国有化法（一九五三年）、小作護法（一九六三年）に基づいて実

施されてきた。農家には耕作権のみが認められ、耕作権の小作、売買、質入れなどは禁止されていた（ただし、インフォーマルな耕作権の売買や小作はあった）。しかし、制度と実態の乖離の是正や農地投資促進のためにも、土地権の強化が必要であったことから、二〇一二年三月末に新たに二つの農地関連法―「農地法」「空閑地・遊休地・未開拓地管理法」が制定された。新「農地法」が、農家に認めるのは所有権ではなく使用权である点は変わらないものの、農家に対し土地証書が発行され、耕作権の売却、質入、貸与、交換、寄付、相続が可能となった。これにより今後は農家が土地を担保として融資を受けることが可能となる（ただし、融資は金融機関からのみとなっている点は留意が必要）。

一方、「空閑地・遊休地・未開拓地管理法」は、未利用の土地の企業等による開発促進を意図した法律である。軍政期の一九九〇年代末にもこうした企業による大規模農地開発奨励策が採られたことがあったがほとんど実効をともなわなかった。しかし、今回は外国投資法の改正とあわせて、今後現地資本との合弁という形で外資

系企業の農地利用も可能となることから異なる展開が期待されている。

### ●農産物輸出入の自由化

こうしたなかで農産物流通・輸出の自由化もさらに進められた。二〇一〇年以降の現地通貨高の影響でマメ、コメ、水産物などミャンマーの主な一次産品輸出品の国際競争力は著しく削がれていた。このため、経済団体は輸出税（一〇％）の削減を政府に求めた。それを受けて政府は二〇一一年から段階的に削減し翌年四月には輸出税はゼロとなった（ただし、二〇一三年六月から輸出入すべてに前払い法人所得税二％は徴収されるようになった）。

コメ輸出は二〇〇七年に輸出割当制という形で民間輸出が再び始まったことは先に述べたが、二〇一一年にこの割当制も段階的に撤廃され、二〇一二年には完全に自由化された。新政権はかつてのコメ輸出大国としての復権を目指し、二〇一四年度までに二六〇万トン、二〇一九年度までに四三〇万トンの輸出（ミャンマーコメ連盟資料）を目標に据えている。コメと並んで国民の食生活に欠

かせないのが食用油であるが、自給はできていない。そのため、マレーシアからのパーム油輸入に依存しているが、この輸入権益は軍系持株会社が独占してきた。しかし、二〇一一年四月にこの独占も解かれ輸入は自由化されている。さらに、二〇一三年三月からは、輸出ライセンスが、コメ、油糧作物を除く多くの農産物品目（マメ類、砂糖キビ、メイズ）で不要となった。

### ●今後の課題

このようにテインセイン政権は農業部門でも踏み込んだ改革を始めている。しかし、改革を進めればそれにもなつて新しい課題、問題も浮上する。そのうちのいくつかを紹介しよう。

#### ①土地問題

ひとつは、農地、土地に関わる様々な問題である。民主化の進展にともない正当な権利は主張すべきという空気が社会全体に醸成しはじめたこともあって、軍政下の土地接収を不満とする農民を中心に土地争議が頻発している。二〇一二年七月にヤンゴン近郊の土地一万エーカーが一六の民間会社に不当に収用されたとして農民が

抗議活動を行ったことを皮切りに、土地争議が全国的に拡大した。事態を重くみた連邦議会は土地接収問題に対応するため特別委員会を設置して実態調査を始めた。この特別委員会は二〇一三年九月の段階で、七四五通の訴状を受領し、そのうち五六五通が軍による土地接収を訴えるものだったという。しかし、国軍が深く関与する土地接収問題に政府としてどう対応していくのかの結論はまだ出ていない。

また、過去に六四〇〇の企業に貸与された土地、約四〇〇万エーカーのうち、実際に使用されているのは四分の一に留まっていることも明らかとなっている（二〇一三年九月 農業灌漑省大臣の発言）。政府は「空闲地・遊休地・未開拓地管理法」の制定によって企業による農地開発の推進を目指しているが、全国的な土地価格の高騰を受けて投機目的の貸与申請が多くなれば土地は利用されないうままに放置されることが懸念される。過去のコンセクションと新規申請分もあわせて、地域経済に裨益するような形で適正な土地利用がなされるかが監視される必要があるであろう。

## ② 農業機械化

現政権は農業部門の生産性向上のために、農業機械や優良種子の普及を通じて農業の近代化を進めたいとしている。たしかに農民の間でも以下の二つの理由から農業機械化を望む声は強まっている。まず、ここ数年天候が非常に不安定であり、収穫時の季節はずれの降雨等による作物被害が頻発している。そうした被害を最小限にするために機械を利用して農作業期間を短縮する必要がある。もうひとつは、海外や国内への出稼ぎ労働が増加し農繁期の労働者確保が困難になってきていることである。しかし、農機導入にあたってのネックは、購入等のための低利融資制度が不十分というだけでなく、農業インフラが不備であることである。たとえば、デルタの一部地域では、コメの収穫作業のコンバインハーベスタ利用と労働者雇用では、費用は変わらないが前者のほうが低い。しかも、収穫ロスやコメの品質向上の観点からはコンバインハーベスタに軍配があがる。しかし、問題は農地や農道が整備されていないために、肝心の圃場まで農機が入れないのである。加えて、土地条件に応じて

生育期間が異なる品種が作付けられ収穫時期がずれるために機械を入れにくいともいう。むこう数年で工業団地が操業を始め、ヤンゴンなどの大都市での建設ラッシュが続くならば、農村部からの労働力流出は止まらず、労働者不足の深刻化は避けられない。農業インフラ整備を含めそれを見据えた政策が必要となるだろう。

## ③ 農民の権利保護の試み

約二年後に控えた二〇一五年の総選挙を睨む動きは農業部門にも及んでいる。二〇一三年四月に起草が始まった「農民保護法」は、二〇一五年に大統領の座を狙う一人であるトゥラシュエマン下院議長（現連邦議長）が農村住民の支持を得るために主導している。もっぱらいわれている。この法律は、①農業信用の供与、②農業投入財や技術の供与、③農産物価格支持を主な柱としていた。このうち、農産物価格支持はここ数年來の農産物価格の低迷を背景としているが、ミャンマーの経済力でその是非に関しては内外の経済学者から異論が出された。一方で、農民の側からも、同法が土地権の問題に触れておらず、また実際には企

業を利用する内容になっているなど、肝心の農民の声が草案に反映されていないとの反発が出された。それを受けて、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、加えて土地権保護が明記されたうえで「農民の権利保護および経済厚生向上法」と改称され議会に提出された。

このように、テインセイン政権がこの二年半の間に、農業発展と貧困削減に正面から取り組む姿勢と具体的な政策を打ち出したという点は評価されるべきである。その一方で、現在、政府には総選挙までに具体的な成果をあげたいとする焦りがみえる。しかし、貧困削減というきわめて大きな課題にこの短期間で目に見える成果を期待するのは現実的ではない。貧困削減には時間がかかる。ポピュリスト的な政策を矢継ぎ早に出すのではなく、長期的ビジョンを練ったうえで着実な改革の推進が望まれる。

（おかもと いくこ／アジア経済研究所 東南アジアII研究グループ）