

期待される古豪の復活

—ミャンマーのコメ輸出

久保 公二

●はじめに

かつて世界最大のコメ輸出国であったミャンマー（ビルマ）の輸出は、長らく低迷している。一九三〇年代には三〇〇万トン／年近くに達していた精米輸出高が、二〇〇〇年から二〇〇八年までの平均は四〇万トン／年に留まっている。この低迷の背景には、主要輸出品であると同時に主食であるコメに対する政策が、生産者に及ぼしてきた負のバイアスがあった。かたや二〇〇八年に価格の急騰をみたコメの国際市場では、安定供給の担い手としてのミャンマーの潜在能力に期待が高まっている。本稿では、ミャンマーの長期にわたる輸出低迷の構図を示し、輸出回復への課題を展望してみたい。あわせて二〇〇八年に国際市場で高騰したコメ価格のミャンマーへの影響についても考察する。

●内向きなコメ政策

最初に、コメ輸出低迷の背景と考えられるコメ政策の概要を簡潔に整理しよう。

ミャンマーのコメ市場への介入・規制は、さまざまな変化を経てきたが、その骨格は「計画栽培」、「供出・配給制度」、「輸出管理」で構成されてきた。計画栽培は、生産者の作付け作物の選択を制限し、なかばコメの作付けを強制する制度である。供出・配給制度は、生産者に対してコメの作付面積に応じて所定の供出を課し、供出米を消費者に公定価格で配給する制度であった。輸出管理は、輸出货量を制限することで国内市場と国際市場を分断し、国内価格を国際価格と比べて低く導く消費者保護策で、生産者に対して実質的に課税効果がある。これらの介入・規制は、国内コメ市場への低価格かつ十分な供給の確保を図る、内向きな政策だといえる。

コメ市場への介入・規制は、一九八七年以前が最も厳しく、徐々に緩和されてきた。一九八七年以前は、国内流通は原則的に供出・配給制度によって占められて価格が統制される一方、輸出は政府機関が配給の余剰米を独占的に輸出する体制が敷かれた。しかし闇市場を迫認するかたちで一九八七年から市場価格でのコメの国内流通が認められ、供出・配給制度も段階的に縮小された。他方、民間業者による輸出は引き続き禁じられていた。二〇〇三年には、ようやく供出・配給制度が廃止され、同時にコメ輸出の民間業者への開放もアナウンスされた。ただし民間輸出が本格的に稼働したのは二〇〇七年からで、輸出は現在もクオータの配分を受けた民間業者に限られている。また、供出・配給制度と輸出管理では変化があるものの、計画栽培については、目立った変化が見られない。

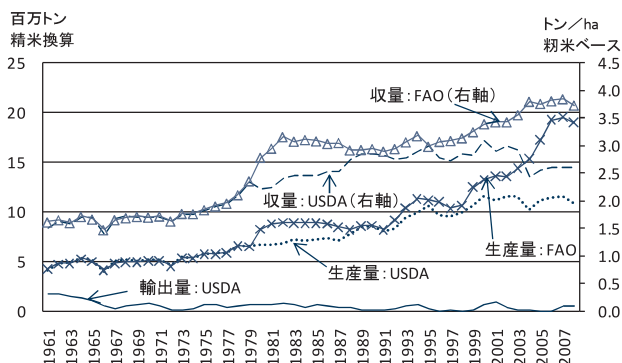
●生産、輸出、価格の推移

図1にはコメの生産量（精米換算）と輸出货量（精米）および収量をまとめてある。コメの生産統計については政府の公表値が過大に推計されている懸念があるため、政府統計に基づく国際連合食糧農業機関（FAO）の統計だけでなく、米国農務省（USDA）の独自推計の統計を併記している。例えば、二〇〇八年の生産量は、USDAが約一一〇〇万トンであるのに対して、FAOは約一九〇〇万トンとなっている。化学肥料の使用量などから収量を推定すると、FAOの統計が過大になっている可能性がある。二〇〇〇年代に入って、こうした統計の乖離が広がっている。

生産の実態を正確に把握することは難しいが、この図から長期の傾向として、一九七〇年代後半の収量の向上と一九九〇年代前半の増産が確認できる。これらは、それぞれ高収量品種の普及と灌漑開発による二期作作付面積の増加と結びつけられ、政府の増産作に一定の効果があったことを示している。

コメ輸出については、著しく低迷している。生産に占める輸出の割合は、USDAの統計に基づくと、一九六〇年代の二二%から二〇〇〇年代には三%にまで下がっている。ただし、ここに示されているのは正規

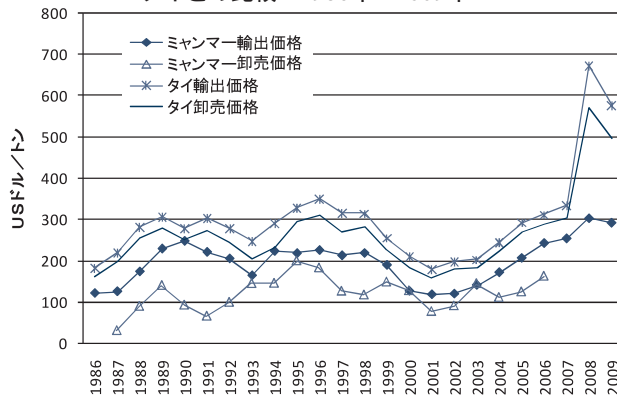
図1 コメの生産、輸出、収量：1961年—2008年



(注) 生産量は、FAO、USDAの統計とも粗米ベースのため、精米ベースへの換算比率を0.62として換算している。
(出所) 国際稲研究所 World Rice Statistics.

の輸出であり、輸出規制の下で、相当の密輸出があると推測されている。次に価格の推移に目を向けよう。図2はコメの輸出価格と国内卸売価格についてミャンマーとタイを比較したものである。タイはコメの主要輸出国であり、その価格は国際市場の指標の一つとみなせる。まず、ミャンマーの卸売価格については、一九八七年の値は公定価格だが、それ以降は市場価格となっている。卸売価格は公定価格の廃止後上昇するが、輸出価格と比べて低く、かつ二つの価格はあまり連動していない。対照的に、一九八六年以降コメ輸出を自由化しているタイでは、卸売価格と

図2 コメの輸出価格と卸売価格（年間平均）の推移：タイとの比較 1986年—2009年



(出所) アメリカ農務省 Rice Outlook、タイ中央銀行 Key Economic Indicators、国連食糧農業機関 Foodstat、ミャンマー中央統計局 Statistical Yearbook および並行市場為替レート資料をもとに筆者作成。

輸出価格が強く連動している。ミャンマーのこうした価格の動きは、輸出管理によって国内市場が国際市場から分断されてきたことを示唆している。ミャンマーの輸出価格は、タイの価格と緩やかに連動しているが価格差がある。これは、ミャンマーとタイの輸出来が、国際市場で代替関係にあるが、品質や輸送コストの差異を反映して、価格差が生じていると見られる。コメの品質は、収穫後の保管方法や精米技術によっても左右されるが、その指標の一つである破砕米比率は、タイの主力輸出品では〇%から五%であるのに対して、ミャンマーの輸出品は二五%であ

る。国内市場を偏重した内向きなコメ政策のもとで、こうした分野での政府・民間の投資が進んでこなかったことが、品質の差、そして価格差の要因になっている。以上から、ミャンマーでは内向きなコメ政策のもとでも、一定の増産を果たし、国内の低価格を維持してきたという評価ができるだろう。その一方で、輸出は低迷している。また、国内の価格水準については、輸出価格もタイと比べて低いことから、輸出管理の効果だけではなく、ミャンマーのコメの品質の低さも影響している。仮に、コメの輸出管理を撤廃しても、国内価格が直ちにタイの水準にまで上がるとは考えにくい。

●生産性の国際比較…灌漑比率が低いミャンマー

コメの増産策の評価は、ミャンマーの生産量の推移だけを見た場合と、国際比較した場合は違った様相を呈する。ここでは収量の国際比較で、ミャンマーのパフォーマンスを評価してみよう。

表1には東南アジアのコメの主な生産国について全国平均および主要

産地の季節別作付面積と収量をまとめてみる。この表では、生産国を東南アジア大陸部（ミャンマー、タイ、ベトナム）と島嶼部（インドネシア、フィリピン）に類別し、三期作が普及しているインドネシアとベトナムについては三つの収穫期に分け、その他の三カ国については二つの収穫期の作付面積と収量をまとめてみる。なおミャンマーについては、データの入手制約のため、政府公表値を用いている。

この表からは、いくつかの傾向が読み取れる。第一に、各国の主要産地の収量は、全国平均と比べて高い。そして、各国主要産地の収量は、全国平均の収量ほどばらついていないものの、各国間の差は大きい。第二に、雨期と乾期の降雨量の差が大きい大陸部の国では、乾期作と雨期作の収量の差が大きい。乾期は、雨期と比べて日照時間も長く水量も制御しやすいので、灌漑で水さえ確保できれば高収量品種の栽培に適している。これらの国については、乾期作の比率が高くなると同年の平均収量が伸びるとい関係が見出せる。

統計の精度の問題もありミャンマーのコメの生産性を他国と正確に比較するのは難しいが、乾期作の比率が低いのがミャンマーの特徴の一つといえる。雨期作の作付面積に対する乾期作の比率は全国平均で一

表1 東南アジア主要生産国の国別および主要産地の季節別作付面積と収量 (2004年)

全国平均	大陸部									島嶼部		
	ミャンマー		タイ		ベトナム			インドネシア			フィリピン	
	乾期	雨期	乾期	雨期	乾期 (春)	雨期 (秋)	雨期 (冬)	1-4 月	5-8 月	9-12 月	1-6 月	7-12 月
作付面積 (000ha)	1,034	5,823	1,426	9,224	2,979	2,366	2,101	5,509	3,962	2,368	1,727	2,400
収量 (トン/ha: 籾米ベース)	4.20	3.44	4.22	2.64	5.73	4.41	4.11	4.51	4.67	4.57	4.22	2.64

主要産地	エーヤワディ管区		中央平原		メコン川デルタ			西ジャワ			中央ルソン	
	乾期	雨期	乾期	雨期	乾期 (春)	雨期 (秋)	雨期 (冬)	1-4 月	5-8 月	9-12 月	1-6 月	7-12 月
	作付面積 (000ha)	422	1,420	805	1,577	1,467	1,958	391	815	673	408	233
収量 (トン/ha: 籾米ベース)	4.51	3.63	4.46	3.71	5.87	4.38	3.55	5.05	5.27	5.23	4.55	4.23

(注) データは、インドネシアは2005年の値、それ以外は2004年の値。
 (出所) ミャンマー中央統計局 Myanmar Agricultural Statistics (1992-93 to 2004-2005)、タイ農業協同組合省農業経済局 Agricultural Statistics of Thailand、インドネシア中央統計局 Agriculture Survey: Production of Paddy and Secondary Food Crops in Indonesia、フィリピン農務省農業統計局 Country Stat Philippines、ベトナム中央統計局 Statistical Yearbook of Vietnam。

八%、主要産地のエーヤワディ管区でも三〇%に留まっている。タイでも国全体ではこの比率は一五%と低いが、これは東北部での自然条件の

厳しい地域での開墾が影響しており、主要産地のチャオプラヤ川流域の中央平原では、五一%となっている。ミャンマーの乾期作の低い比率は、増産の制約である。

乾期作の比率の低さは、乾期作の前提となる灌漑開発がミャンマーで遅れていることを物語っている。ベトナムなどの例を見ると、灌漑開発は、乾期作を可能にするだけでなく、高収量品種を用いて化学肥料を多用する集約的な生産を促し、収量の向上と増産につながっている。灌漑開発は、品種改良とともに公共財としての性格が強く、民間部門に任せていても十分には供給されない。ミャンマー政府は一九九〇年代に入ってから灌漑開発に力を注いだ。開発は継続的ではなく、他国と比較しても未だ低い水準にとどまっている。

ミャンマーで公共財としての灌漑の提供が限定的であった理由の一つは、国内供給を重視する内向きなコメ政策だろう。前述のUSDAの統計に基づけば、ミャンマーのコメ生産量は一九六〇年代初頭から二〇〇〇年代後半にかけて、約二・七倍増えている。しかしこの間に人口も二・三倍増えていることから、コメの増産はもっぱら国内需要の増加に対応してきたとも読み取れる。今後、ミャンマーがコメの輸出を伸ばすには、政府が輸出志向に転じて、コメの増

産に必要な灌漑や品種改良といった公共財を提供することが、一つのカギとなる。

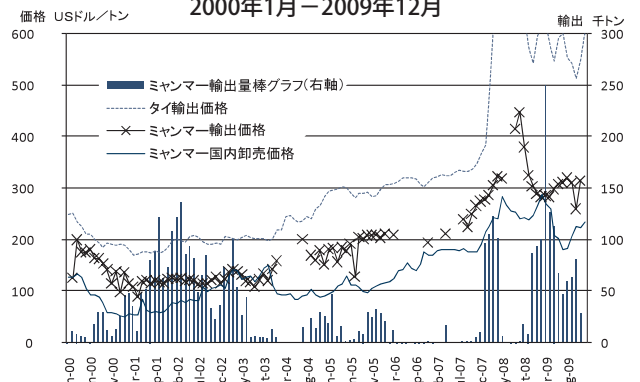
● 輸出規制緩和と世界コメ価格高騰の影響

ミャンマーの国内価格は、二〇〇三年からの規制緩和と、二〇〇八年のサイクロンによる被害や世界的なコメ価格の高騰といった国内外のシヨックのなかで、上昇してきた。図3には二〇〇〇年からの月次データによるコメの国内卸売・輸出価格と輸出品量の推移をまとめている。USD

ドル建てでみた卸売価格は二〇〇五年末の一〇〇ドル前後から、二〇〇八年五月にサイクロンが穀倉地帯のエーヤワディ管区に未曾有の被害をもたらした直後には二八三ドルに達した。こうした価格の推移は、政府のコントロールを超えたところで進んでいる側面もある。

コメ市場への介入・規制については、二〇〇三年に供出・配給制度が廃止されると同時に、民間業者のコメ輸出の解禁がアナウンスされた。しかし実際に民間業者のコメ輸出が本格化するのには二〇〇七年末からで、しかも輸出は政府からクォータの配分を受けた企業に限られている。二〇〇七年の雨期米には八〇万

図3 コメの国内卸売・輸出価格と輸出品量：2000年1月-2009年12月



(出所) ミャンマー農業灌漑省 Market Information Service Price Bulletin、ミャンマー中央統計局 Selected Monthly Economic Indicators、アメリカ農務省 Rice Outlookおよび並行市場為替レート資料をもとに筆者作成。

トン(ただし二〇〇八年五月のサイクロンにより、その時点で未実施分の輸出許可は取り消された)、二〇〇八年の雨期米にも同量のクォータが交付された。このように、供出・配給制度による消費者への安価なコメの配給が廃止されたことと、民間輸出が部分的にも解放されたこととは、価格の上昇要因だろう。

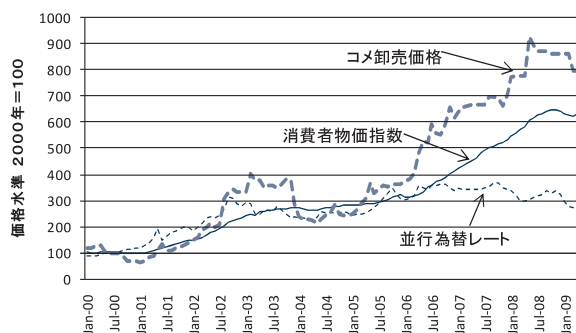
他方、政府のコントロールの及ばないところで、国内市場と国際市場の裁定が進んでいる可能性も排除できない。例えば、二〇〇七年末からのミャンマーの国内価格は、タイの輸出価格とほぼ同時期に上昇を始めています。ここから、国際価格の上昇がミャンマーからの密輸出のインセ

ンタイプを高めて国内供給を減らし、国内価格も高騰したという関係が想定される。国内価格と国際価格の連動性の検証は、今後の課題である。

次に、最近のコメ価格の変化を別の角度から見てみよう。国内卸売価格のドル建てでみた価格の上昇は著しいが、これは現地通貨チャット建て卸売価格の変化と為替レートの変化に分解できる。図4には、チャット建ての卸売価格、消費者物価指数、チャットの対ドル為替レート（並行為替市場の実勢レート）の推移をまとめている。各系列とも二〇〇〇年の年間平均が一〇〇になるように基準化している。チャット建てのコメ卸売価格が名目で二〇〇年から二〇〇九年の間に約八倍になっているのに対して、消費者物価指数でみた物価全般も六倍以上上昇している。これは、全般的な物価に対するコメの相対価格の上昇が約三割程度に留まっていることを意味する。

他方、為替レートの推移は、二〇〇六年後半からチャット建てコメ価格や消費者物価指数の動きと大きく隔たっている。仮に、チャット建てコメ価格が一〇〇から三〇〇まで上がった時に、チャットの対ドル為替レートも一〇〇から三〇〇まで上がれば、ドル建コメ価格は変化しない。しかし為替レートの上昇が一五〇までだと、ドル建コメ価格は二倍にな

図4 コメ卸売価格、消費者物価指数、並行為替レートの推移



(出所) ミャンマー農業灌漑省 Market Information Service Price Bulletin, ミャンマー中央統計局 Selected Monthly Economic Indicators, アメリカ農務省 Rice Outlookおよび並行市場為替レート資料をもとに筆者作成。

る。実際の数字では、チャット建てのコメ価格が八倍になったのに対して、為替レートは三倍程度までしか上昇しておらず、その結果ドル建ての卸売価格は約二・七倍になった。このように、ドル建てでみたコメ価格の上昇は、為替レートの変化が大きく影響している。

こうしたコメの国内価格の変化は、コメ生産者にどのような影響を及ぼすであろうか。第一に、コメのドル建価格が大きく上昇したこと、肥料などの輸入投入財がより投入しやすくなると考えられる。ドル建てでみた投入財とコメ価格の相対価格で示される交易条件は、生産者にとって改善したとええる。しかし、二〇〇六年後半からのコメのドル建

価格の上昇は為替レートが強く影響していることから、この交易条件は今後も為替レートの動向に大きく左右される。第二に、チャット建てで見ると、コメと他の物価との相対価格が三割ほどしか上がっていない。これは、生産者にとってコメ増産のインセンティブが、ドル建価格で見ると上昇幅ほど強まっていないことを示唆している。

●今後の展望：輸出拡大に向けた課題

最後に、ミャンマーのコメ増産による輸出拡大に向けた課題を整理しよう。まずミャンマーの農地の新規開墾は一九六〇年代頃までにほぼ終了しており、今後大規模な農地の拡大は望めない。今後の増産は、灌漑による多期作や収量の向上など生産の集約化に限られる。ミャンマーの現時点での灌漑比率は低いので、この点での成長の余地は大きい。

また、二〇〇八年に国際市場でコメ価格が高騰し、その経路はともかくミャンマー国内においてもコメ価格が上昇していることは、生産者のインセンティブを刺激する点でポジティブな変化と捉えられる。ただし、仮に生産者にとって技術的制約のためにコメ生産の集約化が滞ってきたのであれば、価格上昇による生産者のインセンティブ改善だけで達成で

きる増産には限度がある。価格インセンティブの改善と並行して、政府が灌漑や品種改良といった公共財を提供することで、より集約的な生産が可能になり、収量の向上と増産にもつながる。ミャンマーの現状では、政府のこうした公共財の提供の必要性は依然として高いだろう。

ミャンマーの輸出価格はタイと比べて低くなっているが、これはミャンマーのコメの加工過程での品質の低さにも起因している。そして未発達な加工技術は、国内市場を偏重する内向きな政策のもとで、同分野での政府・民間の投資が滞ってきた結果でもある。今後は、コメの輸出に民間企業の参入を促すことで、コメの収穫後の籾米の保管や精米の分野での投資が進み、ミャンマーの輸出価格も国際価格に近づくと期待される。

しかし輸出財であると同時に主食でもあるコメの価格上昇については、消費者への配慮が欠かせない。消費者には、都市部の住民だけでなく、農村部における土地なし農業労働者や小規模農家などのコメの買い手も含まれる。急激なコメ価格の上昇は、こうしたコメの買い手の厚生を悪化させるため、一時的な輸出管理などの価格安定化策が必要だろう。

(くぼ こうじ／アジア経済研究所国際経済研究グループ)