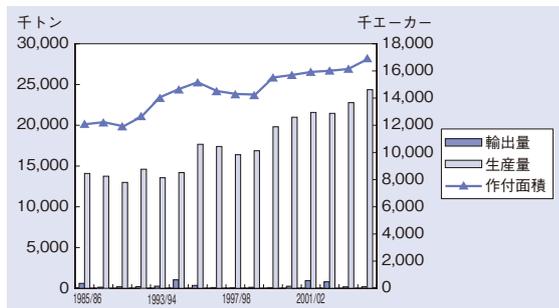


図1 コメ生産量・輸出量・作付面積の変化



(出所) Statistical Yearbook, 各年版。

特集

「内向き」のコメ至上主義が貫かれるミャンマー農業

岡本郁子

はじめに

英領植民地期、ミャンマー（当時はビルマ）は世界有数のコメ輸出国であった。ピーク時の一九三〇年代には年間三〇〇万トンの世界一の輸出を誇り、英国の植民地戦略における食糧基地としての重要な役割を果たした。戦後の一時期、食糧不足だった日本もビルマ米を輸入していたこともある（参考文献③）。

しかし、その「栄光」はもはや完全に過去のものである。一九六〇年代以降社会主義期を通じてコメ輸出は減少し続け、一九八〇年代末の市場経済化以降は平均で三〇万トン前後の輸出に留まった（図1）。これは、この間に工業化が進み、農業部門が縮小しているからではない。ミャンマーは独立以来、一貫してGDPの三〇〜四〇%を農業が占める農業国である。そして、公式統計によれば稲作面積は減少するどころか年々増加し（図1）、全耕作面積の五〇〜六〇%を占める。このように稲作部門の重要性は全く変わっていない。しかし、輸出に目を向ければミャンマーと同時

期に市場経済化が始まり、コメ輸入国から輸出国へと急成長を遂げたベトナムとはまことに対照的な経路をたどってきた。その違いはどこから生じたのだろうか。

「内向き」のコメ至上主義

これは、ひとえにこれまでのミャンマー農政が「内向きのコメ至上主義」を貫いてきたからに他ならない。ミャンマー政府は国民の主食であるコメの低価格供給の維持を常に最優先してきた。

社会主義期には国民に対して補助価格でのコメの配給を実施するとともに、コメ輸出の政府独占を通じ国内米価の統制を徹底して行った。このコメ配給制度によって、かつてはコメを主食としていなかった辺境地域でもコメが主食となったとされる。

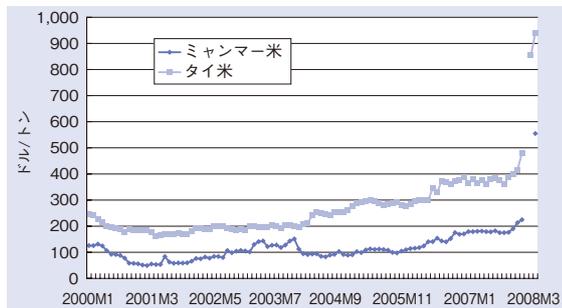
市場経済化後もコメ供給重視は変わらなかった。国民に対する配給こそ撤廃したものの、公務員には配給を続けた。このために、農家から市場価格以下の固定価格でコメを買い上げる供出制度を引き続き活用した。農家は市場向けに販売できるようにはなったが、それはあくまで供出義務を果

たしてからの話であった。不作であれば、農家は時として供出用のコメを市場でわざわざ買わねばならなかった。

一方、コメ輸出が民間部門に開放されることはなく、輸出はあくまでも国内余剰が出た場合に政府機関のみが行った（これは各年の輸出量が一〇万トン以下の年もあれば九〇万トンの年もあるという具合に、輸出量の大きな変動に現れている）。二〇〇三年四月には実に四〇年以上ぶりとなるコメ輸出民間開放が決定されたが、その後国内米価に上昇傾向が見られたことを理由に一年もたないうちに民間輸出は凍結された（参考文献②）。ミャンマーはこうして国際市場と国内市場を分断することによって、国内市場における低米価を維持しようとしてきた。それでもなお、少しでも国内米価に上昇が見られれば、容赦なく米穀商人を取り締まり、市場介入・統制に乗り出した。

このような流通統制だけではコメの安定供給は達成できないことは容易に想像がつく。生産のテコ入れもしなければならぬ。社会主義期の一九七〇年代末にはほぼ一〇

図2 米価の内外価格差



(出所) タイ米：IFS (アクセス日 2008.4.18)、2008年4月、5月価格。「朝日新聞」2008年5月10日。ミャンマー米：Ministry of Agriculture and Irrigation, Market Information System Bulletin, 各月号、サイクロン後の米価：Mizzma News, 6 May 2008. 市場為替レート 現地情報。

年以上遅れて「緑の革命」(高収量品種の導入)が推進された。「緑の革命」は開始後数年こそ一定の成果をあげたが、一九八〇年代半ばにはその効果はほぼ頭打ちになったとされる。それを受けて、市場経済化以降推進されたのが二期作化である(参考文献⑤、⑥)。雨期作に加え、灌漑を利用した乾期作をまずはコメ主産地のデルタ地域を中心に推進した。それにあたっては中央で策定した作付計画を地方に割当て、行政機関が生産現場に目標達成の圧力をかけてきた。これは社会主義政権がとってきた手段(参考文献④)と同じである。このような政府の強い介入はミャンマーの他の農作物には見られないものである。

これまで政府当局の関心と圧力は、常にコメに集中してきた。そして、上のような価格統制と増産政策は一定の成果をあげているのも確かである。図2は二〇〇〇年以降のヤンゴン(コメの一大集積地)の卸売米価(ドル建て)と国際米価(ここではタイの輸出米価を利用)を比較したものが、ミャンマーのそれは常に国際米価の四割から五割の水準で推移している。

●「内向き」のコメ至上主義の背景

ミャンマー政府がこうした「内向き」のコメ至上主義を貫いてきたのは、「国民を満腹にしなければならぬ」という強固な信念があったからに違いない。食糧安全保障は先進国・途上国に共通する課題であり、

その意味ではミャンマーが特別なわけではない。経済基盤が脆弱な最貧国であればあるほど、これがより深刻な問題となることは周知の通りである。

世界有数のコメ輸出国であるタイやベトナムにおいても、主食であるコメの国内市場向けの低米価での供給は長年にわたって重要課題であった。それゆえにタイでは輸出税(ライス・プレミアム)を通じた国内価格の安定を一九八六年まで続け、ベトナムでは二〇〇一年までコメ輸出の数量規制をしてきた。それでも両国ともコメ輸出大国として確固たる地位を築いている。ミャンマーも農業環境からすればタイ、ベトナムと同様にコメ輸出国となりうる条件をもっているにもかかわらず、こうした政策手段の選択肢をさぐることなく、ただひたすら管理と圧力で乗り切ろうとしてきた。ミャンマーがそうせねばならなかった理由は何か。大きく二つあるだろう。

一つは、国民の食生活に占めるコメ消費のシェアの大きさである。ミャンマーの国民は平均的に年間一八〇〜二〇〇キロのコメを消費し、コメ支出は平均的な家計支出の一〇〜二〇%を占め、この比率は社会主義期以来ほとんど変化していない。当然のことながら貧しい世帯ほどその比率は高かったが、米価変動、とりわけ急激な上昇が世帯に与えるインパクトは間違いなく大きい。コメを購入しなければいけない都市住民層、農村に大量に存在する土地なし

層も大きな影響を受ける人々である。

二つめは、政権基盤の脆弱さである。独立後、何度か起きた大規模な暴動に米価上昇が深く関連してきた。米価高騰がある時はきつかけとなり、ある時はその騒乱を激化させる要因となった(参考文献①)。一九八八年の民主化運動も例外ではない。民主化運動のスローガンの一つには米価引き下げがしばしば掲げられた。その後成立した軍事政権はこの教訓をしっかりと引き継いでいた。この体制の維持には米価上昇は回避せねばならないことが身にしみていただけに、米価のコントロールを少しでも失うことを極度に恐れた。過去の騒乱が都市部住民を中心としたものだったことから、政権が農村よりも都市部での米価動向を注視してきたのもこうした政権の「記憶」があるからだろう。まだ記憶に新しい二〇〇七年九月の騒乱も、民主化要求が当初から掲げられていたわけではなく、米価を含めた近年の物価上昇に対する国民の不満が根底にあったことから、あながち政権の懸念は的はずれではないことになるだろう。

●「内向き」のコメ至上主義の帰結

問題はこの政権の米価安定維持の手段の多くがしばしば強権的なものであり、生産者の増産やコメ流通業者の事業拡大のための経済的条件に十分な目配りがなされていないことにある。

たとえば、稲作の収益性の悪化にはほとんど関心が払われてこなかった。国内米価は国際米価の四〜五割程度で推移してきたことは既に述べたが、一方で農家は輸入投入財（たとえば化学肥料やポンプ灌漑のためのディーゼル油）を利用せねばならない。しかし、これら投入財に対して特段の補助はないから、農家はほぼ国際価格の水準で購入することになる。近年の燃料高の影響でこうした投入財の国際価格は上昇し続けている。それでも自家消費米は確保しなければならぬから農家は借金をしてでも稲作を続けはするが、年を追うごとに現金収入源としての意味は薄れていった。政府供出が実施されていた時期（二〇〇二年度まで）には、米作農家は米価統制を通じて二重に課税されているも同然だった。こうした収益性の悪化がもつとも顕著だったのが輸入投入財を多用する乾期作だった。しかし、政府はこうした収益性の悪化に目を向けることはなく、ただひたすら稲作面積（とりわけ乾期米）の増加を至上命題とし、計画割当とその達成に専心した。一方で、実際の収穫がどれほどだったのか、農家の利益は確保されたのかといったフォローはおざなりにされていた。このため、農家の中には、乾期米栽培に赤字の見込まれる場合にはただ種を播き「栽培したふり」をしてそのまま放置しておくというようなささやかな抵抗を示す者もいたようである（このようなケースも公式統計の「コメ作付面積」

に含まれていることはいうまでもない）。

こうした低米価政策のもとでの稲作の収益性悪化がミャンマー農業に思わぬ効果ももたらしたのも事実である。その代表例が輸出向けマメ産業の発展だろう。近隣諸国ではマメ類は通常収益性の低いマージナルな作物と位置付けられている。ところが、ミャンマーの場合、コメの収益性が恣意的に低く抑えられたために、流通や価格に政府介入のないマメ類が農家にとってきわめて魅力的な作物となった。マメ需要が大きい隣国インドでは、農家がマメ類からコメ生産にシフトする傾向が強まったことで、タイミング良くマメ輸入需要が増大したことも大きい。それが故に、（幸運にも）乾期作の対象外となった農地をもつ農家は競ってマメを栽培し、一九九〇年代を通じてもつとも重要な輸出作物となったのである（参考文献⑦）。意外な作物に市場経済化効果が現れたことになるが、それを下支えしたのは実は（政府が意図したわけではなかっただろうが）内向きのコメ至上主義にあったのである。マメ類以外でも、コメ政策と直接的な関わりが薄い畑作物（たとえばトウガラシやタマネギ）の商業生産が拡大し農家にとつての貴重な現金収入源となった（ただし、これらの作物は国内消費の割合も決して小さくないことから、国内供給が逼迫した際には突然輸出にストップがかかることも珍しくなかった）。

稲作偏重の政策は、時として適正な土地

利用を阻害した。端的にいえば、適地適作の原則は無視され、稲作限界地（十分な降雨のない乾燥地域や塩水の進入がある沿岸地域）での栽培が推進されていったのである。ただでさえ低米価のために稲作の収益性が悪化している上に、条件の悪い地域での稲作推進は、それらの地域の農家に大きな負担を強いることになった。

内向きのコメ至上主義の負の影響が及んだのは農家ばかりではない。コメの精米業者も同様である。比較的規模の大きな精米業者の設備は一九五〇年代以前のものが多く老朽化が進んでいる。長期にわたって民間輸出が禁じられていたことで、国内市場向けの精米中心では設備刷新しても採算がとれないことから、精米所は劣化が進む設備での操業を余儀なくされてきた。加えて、政府所有の精米所のみでは供出米を全て処理できないために、相場以下の精米料で引き受けなければならぬこともしばしばであった。こうした経営環境の中で、ミャンマー農村部の一大加工業である精米業はジリ貧状態に甘んじる他なかったのである。

● おわりに

軍政二〇年の間、農政における内向きのコメ至上主義は驚くほど変わらなかった。この間、その農政の根幹に触れない限りにおいて、市場経済化の波にのって商業的生産が拡大した作物や地域があったことも間違いない。代表的な例が今やコメに代わる

代表的な農産物輸出品目となったマメ類であり、輸出政策の頻繁な変更に翻弄されながらも時として大きな利益をもたらした畑作物である。ミャンマーの農業・農民が米作に対する政策圧力で完全に疲弊しきってしまつことなく、ある意味しぶとく成長を続けてこられたのは、こうした作物の拡大があったからこそであろう。同時に、たとえばマメ類など本来マージナルな生産物が飛躍的な生産拡大を見たのは、低米価政策が他作物の「相対的」収益性を向上せしめたからに他ならない。その意味では、低米価政策の皮肉な結果でもあったのである。

二〇〇七年以来、世界で食糧価格が高騰し始め、国際米価も二〇〇八年三月以降記録的な上昇が続いている。たとえば、タイ米は二〇〇七年三月時点で一トン当たり三二五ドルだった白米が二〇〇八年四月には九六〇ドルとなっている(参考文献⑧)。こうした価格高騰を受けて食糧暴動が起きた国もでてきている。コメ輸出国であるベトナム、中国、インド等も今後の国内の米価高騰を懸念し、輸出規制を始めている。ミャンマーもその影響から逃れられるということは考えにくい。実際に、図2を見てわかるように、国内米価は国際米価の二分の一度の水準にあるとはいえず、二〇〇八年二―三月にかけて同じような上昇を見せ始めている。一部報道にあるように、タイ国境等を通じた密輸が増加し始めている証左かもしれない。

所地域研究センター)

《参考文献》

- ① 岡本郁子「ミャンマーの食糧政策―体制維持と米穀政策―」藤年博編『ミャンマー経済の実像―なぜ軍政は生き残れたのか?』アジア経済研究所、二〇〇八年。
- ② 岡本郁子「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』アジア経済研究所、二〇〇五年。
- ③ 高橋昭雄「ビルマ米輸出統計の再検討と『国内』国境、海外輸出货量の変遷」『東洋文化』二〇〇八年。
- ④ 高橋昭雄『ビルマデルタの米作村―社会主義体制下の農村経済』アジア経済研究所、一九九二年。
- ⑤ 高橋昭雄『現代ミャンマーの農村経済―移行経済下の農民と非農民』東京大学出版会、二〇〇〇年。
- ⑥ 藤田幸一・岡本郁子「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』アジア経済研究所、二〇〇五年。
- ⑦ Okamoto, Ikuo, *Economic Disparity in Rural Myanmar: Transformation after Market Liberalization*, Singapore: University of Singapore Press, 2008.
- ⑧ "World Food Crisis Turns Rice into Gold," *The Times*, April 28, 2008.

こうした国際市場の動向に加えて大きな懸念がもう一つある。二〇〇八年五月のサイクロンはエーヤーワディ・デルタを中心とするミャンマー随一の穀倉地帯に甚大な被害をもたらした。これを受けて、コメ価格は(若干投機的な動きも伴って)急上昇した。

このサイクロンがもたらした被害は大きく二つある。一つは、収穫されたばかりの乾期米と産地にストックされていた前シーズンの雨期米へのダメージである。これらは本来、今年の雨期の間国民の消費に充てられるはずだったものである。

もう一つは、今期の雨期米生産へのダメージである。ちょうど雨期米の耕起シーズンが始まろうとしていた矢先に襲来したサイクロンによって、農村の多くの人命が失われただけでなく、水田が大きな被害を受け、牛、農具も失われた。この結果、今年度の国内のコメ供給はかなり逼迫することになるであろう。場合によっては輸入食糧援助が必要となる事態すら想定され、そうなれば米価のさらなる上昇は避けられない。さらには、水田への海水の進入による土壌劣化や農村復興の遅れなどによって、中・長期的なコメの減産も懸念される。こうした未曾有の天災に対して、政府がどこまでこの問題を深刻にとらえ、真摯にかつ早急な対応ができるのか。ミャンマーのコメ政策は大きな岐路に立たされている。(おかもと いくこ)／アジア経済研究