

Ⅲ-5章 市場経済化とミャンマーの米穀増産政策

高橋 昭雄

はじめに

1988年、民主化を求めて立ち上がった国民を武力で弾圧して登場した軍事政権（国家法秩序再建評議会、State Law and Order Restoration Council, SLORC）は、ただちに従来の「鎖国」政策を撤回し、経済の「開放」政策を打ち出した。そしてやがて済し崩し的に「社会主義」を廃棄し、「市場経済」化を推進していく。88年の民主化要求運動に対する軍政側の対応として政治的抑圧下での市場経済化政策が登場したのである。すなわち、ミャンマーの現在の市場経済体制の源流はこの大衆運動に遡ることができる。

それでは民主化運動の原因は何だったのか。長期軍事独裁、反政府的言動の弾圧、マクロ政策の失敗による経済の破綻など、抽象的には多様な説明が可能であろう。だが事後的に言えることではあるが、この大衆運動の直接の火付けは、87年9月の農産物自由化宣言である。

1962年3月のクーデターによって成立したネーウィン政権は、強烈な民族主義に根ざした「ビルマ式社会主義」を国家の中心思想に据え、それまでイギリス人、インド人あるいは中国人といった外国人に握られていた主要な経済機構の国有化を推進した。農業部門に関しては、農地をはじめとして、農産物の流通、加工、輸出などを行う企業、農業金融機関などが国家に接収された。米を中心とする農産物とチーク材を国家が一元的に輸出し、それで稼いだ外貨で原材料や生産財を輸入して工業化を実現していくというシナリオが、植民地的モノカルチャー経済から脱皮するために採られた、ビルマ式社会主義の経済開発

政策の柱だった。安価に徴発した籾の加工や流通を国家が一手に担い、国内的には米を安く安定的に配給することで国民の腹を満たし、一方でこの米を輸出して得た外貨で資本蓄積を進めようと企図したのである。⁽¹⁾

ビルマ式社会主義の根幹を支えるこの米穀政策を何の代替案もなく廃棄したことは、とりもなおさずネーウィン政権25年間の経済政策の根本を自ら否定することであった。この後、物価抑制の名目で突然流通紙幣を廃棄する、対外債務の無償化をねらって国連に最貧国（LLDC）の申請をするなど、自暴自棄的な経済政策が相次いで、4半世紀にわたって政治的にも経済的にも抑圧されてきた国民の憤怒が火を噴いたのである。

現在SLORCは、外国資本の導入、民間貿易の認可、ホテルや銀行の民営化等、積極的な開放化、市場経済化政策を遂行している。政治的には軍事独裁、民主主義の否定といった強行路線に固執しながらも、経済改革を進めている要因は、88年民主化要求運動を、軍政側が経済問題に起因するものであると捉えているからである。

こうした市場経済体制への移行下で、ミャンマーの農業政策および農業のパフォーマンスがどのように変わってきたのか、その変容のミャンマー的特質と原因を米穀生産を中心に考察することが本稿の目的である。具体的には、最近のミャンマーにおける米の大増産ははたして市場の刺激によるものなのか、という問題を手掛かりとして、市場体制への転換期におけるミャンマーの農業政策の性格を明らかにしてみたい。

農業部門はGDPの40%近くを占め、この構成比は社会主義時代とほとんど変わっていない。また、農業部門に従事する就業者は約1100万人で、全労働人口の65%を占めており、農林水産業部門となると、約70%を占める。中央統計局（Central Statistical Organization）が1989年に実施した家計支出統計によると、食料支出が全家計支出の74%を占め、そのうち40%を米購入費が占める。現在の米価の上昇を考慮するならば、この比率はますます大きくなっているものと思われる。米はビルマ式社会主義時代が終わった後も社会秩序の維持に欠かすことのできない重要物資なのである。本稿が主に米の生産を取り上げる所以である。

1 ビルマ式社会主義の農業政策

1 農地政策

農地政策は1953年に制定された農地国有化法に基づいて実行されてきた。この法の本来の趣旨は、英領植民地期の農民層分解のため、ミャンマー人だけでなく、イギリス人、インド人、中国人といった外国人の金貸しや商人等の非農業者の所有下に集中していった農地をミャンマー人小農の手に取り戻すことであつた。⁽²⁾だがこの法律に基づいて公布された農地国有化施行法によると、農地配分には優先順位があり、(1)小作農家、(2)農地保有面積がダドーン⁽³⁾トンに満たない自作農家、(3)常雇あるいは季節雇等長期に雇用される農業労働者の世帯、⁽⁴⁾(4)その他の労働者世帯、の順となっていた。どのような農業就業世帯まで配分されたかという全国的な資料が存在するのかどうか不明であるが、筆者の知見によれば(2)までしか配分されていないようである。⁽⁵⁾さらにこの時の農地改革は民族紛争や政党間の抗争などの政治的混乱や地主の抵抗のために遅々として進展せず、1958年には内戦のためについに頓挫してしまつた。1962年3月にネーウィンがクーデターによって政権を奪取した当時、農地改革が行なわれた農地面積は農地改革対象面積の17%、ミャンマーの全農地面積のわずか6%にすぎなかつた。⁽⁶⁾ネーウィン政権は当初農地改革に積極的であつたが、1年もすると、農地が農業従事者数に比して不足していることを理由に農地の再配分には消極的になってしまう。一方、土地問題から農民の目をそらすかのように、農民の権利に関しては抜本的な見直しが行われた。農民の借金の形に債権者が土地、農具、家畜、収穫物等を没収してはならないことが、農民の権利保護法によって定められ、また当時多数残存していた小作農に対して、地主が小作料を徴収してはならないことを規定した小作法も公布された。だがこうした一見農民の側に立った改革は、国家が農民を支配するための伏線であつた。というのは、地主に代わって小作人を選ぶのは国家(実際にはその下部機関)であると小作法に規定されていたからである。やがて、「農地を耕作する者のみに耕作権を」の原則の下、自作農も国家の小作農化していき、農民には所有権ではなく耕作権のみが与えられ、この新しい権利は国家によって

管理されることになった。こうして厳しく管理される小農と多数の農業労働者の存在という、ビルマの農業生産を規定する農業構造が出来上がったのが1965年頃のことである。⁽⁷⁾

2 農産物流通政策

独立を間近に控えたミャンマー政府は、外国人商人に代わって米取引を行うために、独立に先立つ1946年に農産物販売庁 (nainngando kau'pèthihnan yâunweyèi ahpwê, 英語名 State Agricultural Marketing Board, 以下SAMB) を設立した。SAMB はヨーロッパ人、インド人、中国人等の外国人輸出業者からすべての農産物の輸出業務を取り戻すことを主な目的として組織された。とりわけ米は輸出総額の7割前後を占め、国家経済の屋台骨を支えていた。独立政府は中間商人に代わって農民から籾を安価に直接集荷することを推進しようとしたが成功せず、民間の精米所から米を購入せざるを得なかった。このため植民地期からの既存の流通機構は温存された。SAMB の設立目的のひとつであった米価のコントロールも、市場メカニズムの沿った穏健なものであり、価格を厳格に統制するには至らなかった。

ネーウウィン政権は、63年1月にSAMB をビルマ連邦農産物販売庁 (pyidaunzū maynmanainngan kau'pèthihnan yâunweyèi ahpwê, 英語名 Union of Burma Agricultural Marketing Board, 以下UBAMB) に改組し、同庁を通じて、米をはじめとする主要農産物の取引は全て国家のみが行う旨の布告を次々と公布していく。最終的には1966年に、国家のみが購入、運搬、加工、貯蔵、販売等をおこなう制度が確立した。⁽⁸⁾ 取引量も供出指定地域の範囲も圧倒的に大きいのは米(籾)である。すなわち、農民から安価な籾を国家が直接徴発し、これを国家が接収あるいは統制下においた精米所で加工し、消費者に安い米を供給して国民の信任を得るとともに、米を輸出して得た外貨で原材料や中間財、資本財等を輸入して資本蓄積を図るという、ビルマ式社会主義路線の経済開発戦略がこの供出制度によって確定したのである。

3 計画栽培制度

供出制度をいくら強化しても、農民が供出対象外の作物に転作してしまった

ら、国家は計画通りに供出制の実効をあげることができない。そこで必然的に政府指定の農作物の作付けを強制することが必要となる。これが計画栽培制度である。この制度の法制的基礎は農地国有化法である。同法には大統領が作物の作付指定をすることができるとの条項があり、ネーウィン政権になってこれが発動されることになったのである。すべての土地は国家に帰属するという耕作権の制度と、この計画栽培制度が結び付いて、国家が定めた作目を作付しない場合は耕作権を没収する、という原則が1967年頃には成立した。⁽⁹⁾ こうして、耕作権制度、供出制度、計画栽培制度の3制度が一体となって、農民の生産活動を管理・統制するという、ビルマ式社会主義の農業制度が確立し、以後20年に亘って農民や農業労働者だけでなく精米業者、商人、輸送業者等の行動を規制していくことになるのである。

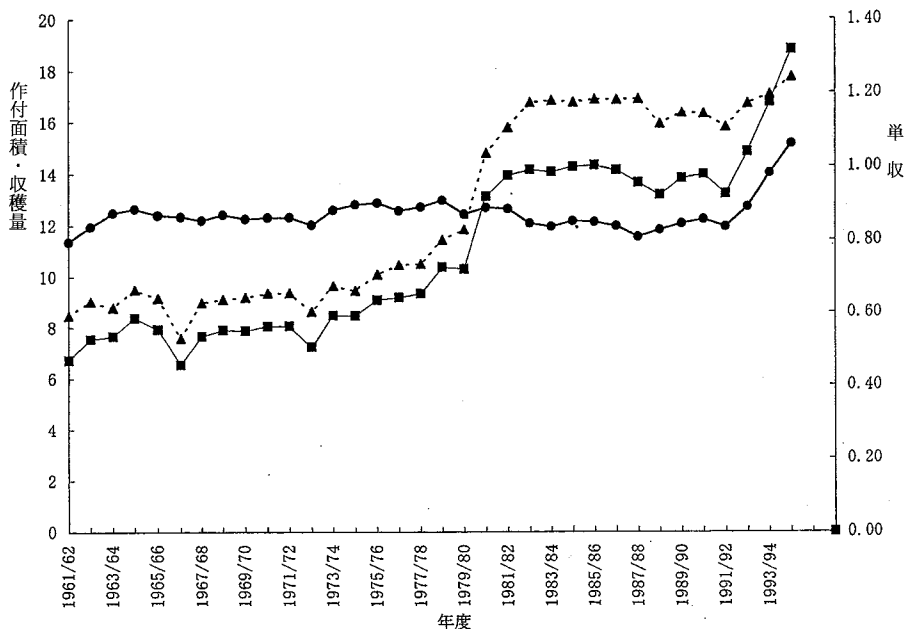
以上に述べた農業政策の3本柱のほかに、農業金融制度の充実、農業普及制度の整備、農業機械化の推進等の政策がネーウィン政権期に実行されてきた。国家による営農資金の供給は、作付前に土地や作物を担保に多くの農民が高利の負債をかかえ、景気が低迷すると収穫物や土地を非農業者に引き上げられるという植民地時代の悪弊を断つ手段と期待された。だが融資の供給量は少なく、またお役所仕事の非効率性のために貸し出しが作付期に間に合わず、高利の闇金融を駆逐することはできなかった。普及員制度についても、公務員である普及員の数が農地面積に比して極端に少なく、また普及員は政府の計画を強制する出先機関にすぎず、技術の普及は進まなかった。農業機械化に関しては、農業機械化局が大型のトラクタやコンバインを所有し、農作業を有料で請け負うという制度を全国的に展開した。だが、機械が土地の状況にあわなかったり、手続きが面倒だったり、適期作業に間に合わなかったりといった理由のため、農民からの需要は皆無であり、農業機械化局の各地のデポはがらくた農機のショールームと化してしまった。

2 新政権下での米穀生産

1 米生産の急増

前節では社会主義時代の農業政策を米を中心にサーベイした。つづいて1988

第1図 米の作付面積と籾収量の変遷



(出所) pyidaunz myanma naingan banday i, s bw y i luhm y i ahceaneimy tinpy lje'
 [ミャンマー連邦の財政, 経済, 社会状況報告書], Yangoun, 各年度版。本書は年によって題名が部分的に異なるが少なくとも1961/62年以降内容はほぼ同じである。

年以降, すなわち社会主義を捨て市場経済体制への以降が始まって以降の農業政策を社会主義時代のそれと比較してみようと考えますが, その前に現政権下の米生産のパフォーマンスを見てみることにする。そして, それが何に起因するものであるかを検討し, そのうえで変化をもたらした政策的な含意を考察してみたい。

第1図はネーウィンが政権を奪取する1年前の1961/62年度から1994/95年度までの, 稲の作付面積, 籾の総収量および1エーカー(約0.4ヘクタール)あたり籾収量(単収)の変遷を示したものである。まずビルマ式社会主義期の収量の変遷に注目してみると, 61/61年度から77/78年度までの長い停滞の後, 78/79年度から80/81年度にかけて突然ジャンプ・アップし, その後また水平になってしまうという動きを読み取ることができる。77/78年度までの停

滞の要因としては、供出制のために価格インセンティブが欠如したこと、私的金融を禁じたために農民の営農資金が不足したこと、⁽¹¹⁾農地国有制のため農民が自らの農地に改良投資をしなかったこと等、社会主義的統制の短所をあげることができよう。

それでは同じ社会主義期の78/79年度から80/81年度にのみ籾生産量が急増したのはなぜであろうか。これは第1図からも明らかなように、作付面積の増加によるものではなく、単収の増加によって引き起こされた現象である。ネーウィーン政権は生産の絶対量を増やすことによって供出量を増加させ、国内用飯米の確保と米輸出の増進を図ることを目論んで、77/78年度から全郡特別高収量米生産計画 (tamy1unel un zab2 aht3 ahtwe't4u simank5in, 英訳 Whole Township Special High Yielding Paddy Production Programme, 通称 SHY 計画) をスタートさせた。この計画は、高収量品種米 (HYV) や化学肥料といった今までほとんど使用されてこなかった投入財を農家に安く供給し、農業普及員を巡回させ、密植正条植え、施肥技術、適期収穫などの指導を行い、計画の対象となる郡を各年度ごとに決め、郡の数を毎年増やしていくという方法によって、最終的には全国に HYV を普及させて、米の増産を達成しようというものである。もちろん HYV の作付は農民の自発的な意志ではなく、「計画栽培」という強制によってなされたものである。それでも在来品種と IR 品種を交配させた HYV の導入と化学肥料の普及は、籾の単収を飛躍的に増加させた。安価な肥料の供給は日本の食料増産援助に因るところが大きい。SHY 計画の初期の成功は、かつての米輸出大国ビルマの再興を期待させるに十分な成果をあげたといえるが、大幅な増産は長く続かなかった。第1図にみるように、生産量の伸びは80/81年度には早くも頭打ちになってしまったのである。この頭打ち現象の原因としては、化学肥料の増産効果が薄れてきたことが指摘されているが、より重要な要因は灌排水施設の整備の遅れである。灌漑耕地面積は、75/76年度201万エーカー、8年後の83/83年度204万エーカーと、SHY 計画開始後もほとんど増加していない。これに対し、HYV の作付面積はこの間に101万エーカーから551万エーカーに急増している。すなわち、ほとんどの HYV は天水田で栽培されているのである。HYV は在来品種よりも水量の多寡に敏感であるので、天水田での栽培は収穫が不安定で、単収も灌漑田ほどは伸びない。このため、

SHY 計画が水利条件のよい郡から始まって悪い郡に進んで行くにつれて単収が落ち、全国の総生産量の伸びも頭打ちになってしまったのである。そもそもこの計画そのものが、灌漑をはじめとした農業資本の整備ではなく、化学肥料の増投や技術指導といった金のかからない短期的な増産刺激策に重点を置くものであったので、短期の成功で終わってしまったのは当然の帰結ともいえる⁽¹³⁾。そして、80年代の長い停滞とそれにもかかわらずさらに強化された供出制度のために⁽¹⁴⁾、農民の不満が高まり、結局は米の取引を自由化せざるをえなくなるのである。

第1図の籾生産量の動向をもう一度見てみると、80年代の長期停滞とはうってかわって、90年代になると生産量が急激に上昇していることがわかる。だが、SHY 計画期の急増とは異なり、今回の生産量の急増は作付面積の増加によりもたらされている。もちろん単収の増加が見られないわけではないが、作付面積の増加のほうがより顕著である。作付面積の増加が見られず、専ら単収の増加によってのみ生産量を上げた SHY 計画期とは正に対照的である。それではこの作付面積の急増はいかにしてもたらされたのであろうか。

2 灌漑の整備と二期作の急増

第2次世界大戦前の1941/42年度のミャンマーの稲の作付面積は1250万エーカーで、1991/92年度まで約50年の間、1200万エーカー前後ではほとんど変化がなかった。ミャンマーで稲作といえば雨期の一期作が普通であり、乾期の水稲作はネグリジブルであった⁽¹⁵⁾。92/93年度以降も雨期の稲作付面積は増えていない。すなわち、作付面積のジャンプアップは乾期水稲作に起因する。乾期水稲作付面積は、92/93年度の82万エーカーから、93/94年度には215万エーカー、94/95年度には317万エーカーと急増し、作付面積を押し上げたのである⁽¹⁶⁾。

ミャンマーの乾期は全く降水がないので、乾期水稲作のためには当然灌漑が必要となる。第1表に見るように、ミャンマーの灌漑面積及び灌漑面積率は、1960年代に微増したが、その後91/92年度まで灌漑面積250万エーカー前後、灌漑率12%前後とほぼ横ばいであった。それが、92/93年度から急増し始め、94/95年度には灌漑率が18%にまで急増し、西暦2000年には25%にすることを目指している。

それではいかなる手段によって灌漑面積を増加させたのかを、第2表により

第1表 作付純面積と灌漑面積 (千エーカー)

年 度	1951 /52	1961 /62	1971 /72	1981 /82	1991 /92	1992 /93	1993 /94	1994 /95
作付純面積	14,294	17,698	19,674	20,789	20,605	21,533	21,592	22,225
灌 漑 面 積	1,299	1,324	2,199	2,579	2,467	2,743	3,303	4,065
灌漑による 多毛作面	70	83	300	347	407	488	703	970
灌漑面積率	9.1%	7.5%	11.2%	12.4%	12.0%	12.7%	15.3%	18.3%

(注) 94/95年度は暫定地。 (出所) 第1図に同じ。

検討してみよう。91/92年度まではミャンマーの灌漑地の半分は水路によって給水されていた。ところがそれ以降ポンプ灌漑が急速に普及し、94/95年度には、ほぼ横ばいで推移していた水路灌漑面積を上回ってしまった。90年代の灌漑面積の急増はポンプ灌漑面積の増加によるもの⁽¹⁷⁾なのである。

しかし灌漑面積が増加したといっても、そこに水稻が作付されずに他の作物が植えられたのでは、灌漑面積の増加、即乾期水稻面積の増加ということにはならない。そこで、第3表を参照してみたい。まず、いずれの年においても灌漑面積の7割以上を稲が占めている。だがこの灌漑面積には雨期灌漑も含むので、これが乾期灌漑面積とはならない。乾期的水稻作は91/92年度までは非常に少なかったことは既に述べたとおりである。ところがそれ以降灌漑面積と灌漑率が一本調子で急増しているのは稲作のみである。また、91/92年度から94/94年度までの灌漑稲作面積の増加は、全作物作付面積合計の増加より大き

第2表 水源別灌漑面積 (千エーカー)

年 度	1951 /52	1961 /62	1971 /72	1981 /82	1991 /92	1992 /93	1993 /94	1994 /95
水路	917	944	1,566	1,628	1,244	1,282	1,252	1,327
貯水池	158	163	199	198	460	511	488	470
井戸	20	24	28	37	65	69	75	106
ポンプ	—	—	154	360	323	469	1,051	1,740
風車	—	—	—	1	1	2	1	2
その他	203	193	250	355	374	410	436	420
計	1,298	1,324	2,197	2,579	2,467	2,743	3,303	4,065

(注) 94/95年度は暫定地。 (出所) 第1図に同じ。

第3表 主要農作物作付面積・灌漑面積（千エーカー）〔多毛作地も含む〕

年 度	1951 /52	1961 /62	1971 /72	1981 /82	1991 /92	1992 /93	1993 /94	1994 /95
稲（作付面積）	9,459	11,359	12,300	12,610	11,936	12,684	14,021	15,149
——（灌漑面積）	1,240	1,168	1,860	2,237	2,063	2,365	3,307	4,305
——（灌漑面積率〔%〕）	13.1%	10.3%	15.1%	16.9%	17.3%	18.6%	23.6%	28.4%
小麦（作付面積）	48	98	156	257	381	374	309	315
——（灌漑面積）	0	6	1	29	64	53	48	48
——（灌漑面積率〔%〕）	0.6%	6.1%	0.6%	11.3%	16.8%	14.2%	15.5%	15.2%
メイズ（作付面積）	203	199	250	381	346	385	370	404
——（灌漑面積）	1	4	8	8	14	12	9	13
——（灌漑面積率〔%〕）	0.5%	2.0%	3.2%	2.1%	4.0%	3.1%	2.4%	3.2%
ソルガム（作付面積）	616	455	395	460	471	518	525	522
——（灌漑面積）								
——（灌漑面積率〔%〕）								
マッペ（作付面積）		123	189	215	725	803	693	965
——（灌漑面積）					1	8	4	9
——（灌漑面積率〔%〕）					0.1%	1.0%	0.6%	0.9%
緑豆（作付面積）				103	434	628	721	901
——（灌漑面積）					0.2	1	1	1
——（灌漑面積率〔%〕）					0%	0.2%	0.1%	0.1%
ヒヨコ豆（作付面積）	240	291	457	532	459	416	329	430
——（灌漑面積）					93	81	64	71
——（灌漑面積率〔%〕）					20.3%	19.5%	19.5%	16.5%
キマメ（作付面積）	85	161	194	188	280	530	571	644
——（灌漑面積）								
——（灌漑面積率〔%〕）								
落花生（作付面積）	720	1,396	1,674	1,478	1,261	1,220	1,204	1,204
——（灌漑面積）			4	11	8	10	10	8
——（灌漑面積率〔%〕）			0.2%	0.7%	0.6%	0.8%	0.8%	0.7%
胡麻（作付面積）	1,332	1,530	2,292	3,385	3,185	3,379	3,211	3,206
——（灌漑面積）			108	260	186	185	146	136
——（灌漑面積率〔%〕）			4.7%	7.7%	5.8%	5.5%	4.5%	4.2%
綿花（作付面積）	247	469	554	560	424	416	356	505
——（灌漑面積）	0	8	144	101	37	53	37	39
——（灌漑面積率〔%〕）		1.7%	26.0%	18.0%	8.7%	12.7%	10.4%	7.7%
ジュート（作付面積）		24	226	122	89	137	82	97
——（灌漑面積）			137	65	62	102	57	74
——（灌漑面積率〔%〕）			60.6%	53.3%	69.7%	74.5%	69.5%	76.3%
サトウキビ（作付面積）	54	95	273	273	136	187	154	130
——（灌漑面積）	4	6	17	21	20	18	17	16
——（灌漑面積率〔%〕）	7.4%	6.3%	6.2%	7.7%	14.7%	9.6%	11.0%	12.3%
唐辛子（作付面積）	92	149	140	147	221	242	217	215
——（灌漑面積）			19	31	58	71	50	49
——（灌漑面積率〔%〕）			13.6%	21.1%	26.2%	29.3%	23.0%	22.8%
タマネギ（作付面積）	27	48	50	52	60	65	57	56
——（灌漑面積）			31	34	43	42	44	42
——（灌漑面積率〔%〕）			62.0%	65.4%	71.7%	64.4%	77.2%	75.0%
ニンニク（作付面積）		21	17	20	28	33	30	34
——（灌漑面積）			14	18	25	29	23	27
——（灌漑面積率〔%〕）			82.4%	90.0%	89.3%	87.9%	76.7%	79.4%
その他（作付面積）	1,951	2,595	3,535	4,340	4,991	5,183	5,284	5,680
——（灌漑面積）	144	215	156	211	150	201	189	197
——（灌漑面積率〔%〕）	7.4%	8.3%	4.4%	4.9%	3.0%	3.9%	3.6%	3.5%
合計（作付面積）	15,074	19,013	22,702	25,123	25,426	27,200	28,134	30,457
——（灌漑面積）	1,389	1,407	2,499	2,926	2,824	3,231	4,006	5,035
——（灌漑面積率〔%〕）	9.2%	7.4%	11.0%	11.6%	11.1%	11.9%	14.2%	16.5%

（注）94/95年度は暫定地。（出所）第1図に同じ。空欄はデータなしの意。

い。そして、先述の乾期水稲作付面積は灌漑稲作面積の増分よりさらに大きい。これらのことから、今まで乾期水稲作が行われなかった雨期灌漑田や稲以外の作物を作付していた水田にも乾期水稲作が広がっていったことが推測できる。否これは単なる推測に止まらない。筆者が1994年、95年と2ヵ年に亘ってミャンマーの農村部を歩いて得た知見は、こうした統計の読み方を裏付けるものであった。

以上の考察から、90年代の籾米生産の急増の要因のひとつが、灌漑特にポンプ灌漑の整備による乾期水稲の作付の急増にあることが明らかになった。

3 生産性の改善

作付面積の増加ほどではないが、単収も90年代に入って伸びていることが、第1図から読み取れる。そこで単収に大きな影響を及ぼす化学肥料の使用量について第4表で見てみることにしよう。化学肥料の9割前後は米に使われているので、総使用量の変動は米作への使用量の変動とほとんど同じと見てよい。化学肥料の総使用量はSHY計画期の1983/84年をピークとして減り続け、88年の軍事政権成立を機に諸外国の経済援助がストップすると、日本の援助も止まり、肥料供給が急激に減少した。だが、91/92年度あたりから盛りかえし、94/95年度にはSHY計画期に匹敵するほどまでに使用量が回復した。ミャンマー国内で生産できるのは尿素肥料のみで、これも自給するには至っていない。他の化学肥料は全量輸入に頼っている。援助がない現状下での化学肥料使用量の増加は、当然自力による輸入の増加を示すものである。1989年以降民間の肥料輸入も許可されており、1993年1月からは肥料や農機具の関税が免除になったが、民間の輸入はまだ非常に少ない。肥料の輸入主体は農業公社（Myanma Agriculture Service）や農産物交易公社（Myanma Agricultural Produce

第4表 化学肥料の種類別使用量（トン）

年 度	1951 /62	1970 /71	1981 /82	1983 /84	1991 /92	1992 /93	1993 /94	1994 /95
尿素			200,296	276,828	131,300	152,400	230,500	297,300
磷酸肥料			64,202	104,659	15,400	24,000	49,400	84,200
カリ肥料			6,674	24,914	2,100	4,400	6,600	5,600
その他					16,800	5,200		
合 計	26,265	49,674	272,638	406,401	165,600	186,000	286,500	387,100

（注）94/95年度は暫定地。（出所）第1図に同じ。

第5表 米(粳)肥価格比の変化

	1987年	1994年
尿素	1.28	0.60
重過磷酸石灰	0.38	0.69

(出所) 1987年の数値は高橋昭雄『ビルマ・デルタの米作村—「社会主義」体制下の農村経済—』(研究双書 423) アジア経済研究所、1992年、111ページ。1994年の数値は筆者調査による。

Trading) 等の政府機関である。

また、乾期作のためには固い土を耕起しなければならないので、トラクタや耕運機が必要となる。ポンプ灌漑のための動力とポンプもなければ乾期作はできない。そしてこうした機械を動かすには燃料の補給も欠かせない。肥料だけでなく、このような農機具や燃料も政府機関が輸入して農民に販売している。すなわち、農業近代化のインプットは今でも政府によって供給されているのである。しかし、政府によるインプットの提供は、社会主義時代とは異なり、安価であるということを必ずしも意味するものではない。第5表に粳1キログラムで何キログラムの化学肥料が買えるかという、米(粳)肥価格比を示した。重過磷酸石灰においては米肥価格比が2倍近くになっているにもかかわらず、群を抜いて使用量の多い尿素肥料については、米肥価格比が半分になっている。後述するように、自由化後粳米の価格は急騰しているが、それに倍して尿素肥料の価格が上昇しているのである。また輸入機械やディーゼルオイルについても同様で、政府の売渡価格は決して安くはない。そのため、この部門に徐々に民間の業者が入り始めている。

3 軍政の農業政策

1 現行農政のスローガン

体制が変わって市場経済体制へ移行中の現在においても、農業はいまだに最も重要な産業である。1995年の7月に公表された、国家経済目標4項目のうちにも第1番目に、「農業を基本として、他の経済分野でも全般的な経済発展を図る」とされており、農業を中心とした発展がうたわれている。

それでは農業政策は実際にはどのように実施されているのであろうか。まず、農政を担当する農業省のスローガンを紹介し、続いて社会主義農業政策3本柱の現状について考察していくことにしよう。

現在のミャンマー農政は以下の「国家経済の発展のための（農業部門における：筆者注）主要目標」3項目を中心に動いている。

- ① 粳米生産に余剰が出ること。
- ② 食料油が十分に供給されること。
- ③ 輸出用の豆類と工業原料用の工芸作物を増産すること。

上記3項目の中では、もちろん①が最優先課題であり、次に②そして③と優先順位が下がっていく。軍政の農業政策が米の増産を最重要視しているのがここからもわかる。そしてこの3目標達成のための、農業省の重要政策課題が、農業部門の発展のために実施すべきこととして5項目、以下のように規定されている。

- ① 農業用地を開発し、増やすこと。
- ② 農業用水を十分に供給すること。
- ③ 農業機械の使用を増やすこと。
- ④ 農業技術の改良に励むこと。
- ⑤ 高品質な種子を作り、利用すること。

いずれも農業の発展には当然必要な課題であり、いわば常識に属することであるが、社会主義時代には十分に実行されなかったことでもある。この当然の課題を、農業省がいわば独占的に実行するというのがミャンマーの特徴である。

①は土地管理局、②は灌漑局、③は農業機械化局、④と⑤は農業公社と全て農業省傘下の部局が独占的に実施しており、協同組合や民間からの参入は、③にわずかに見られるのみである。政策の内容と実行過程からみれば、中央指導的な農業は依然として続いているということができよう。

2 社会主義農業政策3本柱の現在

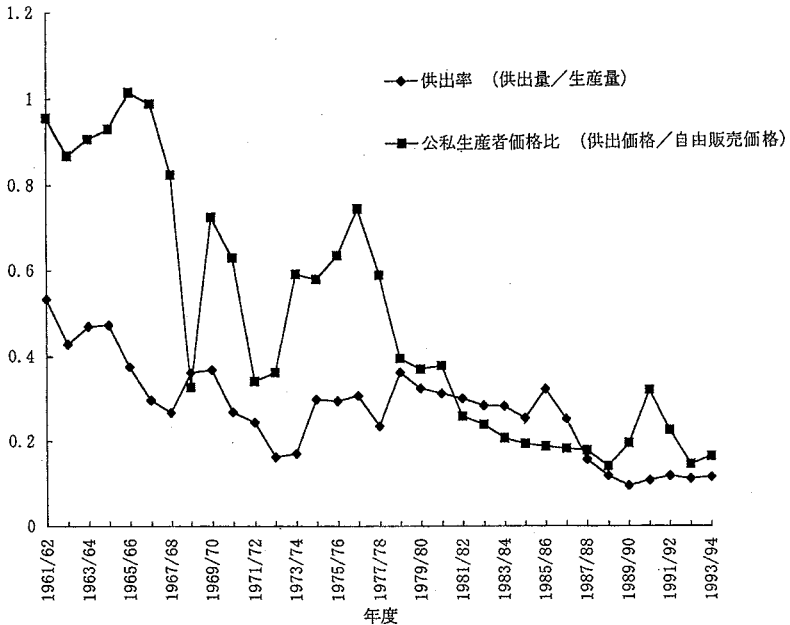
それでは、このような米穀の大増産の政策的背景を探っていくことにしよう。分析の中心課題は、政策の遂行過程が市場経済化に沿ったものであるかどうかという点にある。

まず農地政策はどうかというと、農地国有化法、小作法、農民の権利保護法といった、1960年前半の社会主義化の中で次々に公布された法律は、現在でも廃棄はおろか、何の改正も行われていない。農地は国有であり、小農たちは国

家の小作人であるという原則は現在でも貫徹されている。農地の売却、質入れ、譲渡、貸借等一切の私的処分も依然として禁じられている。⁽¹⁹⁾農民は1年ごとに耕作権の更新を国家との間で行わなければならないことも変わっていない。農地の市場経済化については全く手をつけられていないのが現状である。それどころか、このような社会主義遺制を意図的に残し、これを巧みに利用しているように思われる。例えば、都市の拡大、道路の拡張、ダムの建設等には広大な農地の転用が必要となるが、現政権は農地の国有制を理由にほとんど無償で開発に必要な土地を手に入れているのである。

次に、供出制度はどうなったのかについて述べることにしよう。国家が安い公定価格で農産物を買上げるというこの制度は、先にも述べたように、ビルマ式社会主義を象徴する政策であった。社会主義政権末期の1987年にこの制度は撤廃されたが、翌88年から軍政の強権によってたちまち復活した。SLORCは治安の維持には米価の安定が不可欠との認識から、軍人、一般公務員、および学生といった軍政を支えると同時に離反すると危険な勢力への米の配給を継続することにしたのである。だが、農民に対する過重な供出負担が農民の生産意欲を削ぎ、農村の発展を疎外し、ひいては農村の治安を悪化させたという過去の経緯から、⁽²⁰⁾社会主義時代のような負担を強いることはもはや不可能であった。こうして第2図に見るように、社会主義政権期に比べて農民の供出負担は減り、供出後の残りの粃は農民が自由に処分できることになった。そのため、病院や養老院を除き、一般市民への配給は廃止された。農民の供出義務量は1⁽²¹⁾エーカーあたり粃12バスケットの定量制になり、生産性の低い地方では軽減措置が採られることになっている。また、乾期水稲作については供出義務がなく、すべて自由に処分できる。一方、国家のみが米を扱う制度も撤廃され、87年からは登録業者が、95年からは登録なしに誰でもが米の取引を行うことができるようになった。以上のような供出制度の改編によって、農民は販売面については、かなりの自由を得たということができよう。だが、値上げされたとはいえ、公私価格比は依然として低いので(第2, 3図参照)、農地が少ない、生産性の低い土地しか持たない、灌漑がないといった理由で総収穫量の少ない農民にとっては、定量制の供出義務は依然として重い。他方、農地が広いので剰余粃量が多くなる農民や灌漑設備が整っているので乾期作ができる地方におい

第2図 公私価格比と供出率の変遷



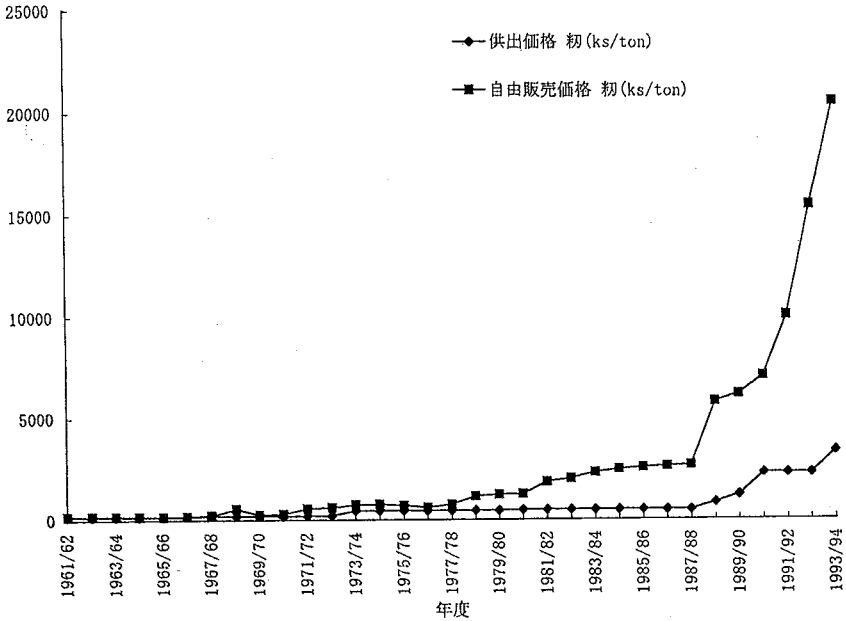
(出所) 第1図と同じ。

ては自由に売れる粳量が多くなる。軍政の治安対策から導入された現行供出制度は、完全な取引自由化以上に農村内および地域間の格差を助長するという、新たな社会経済的そして将来的には政治的問題点を孕んでいるのである。

計画栽培制度もビルマ農業の社会主義的再編の中で導入された制度であった。市場経済体制への移行という観点からみるならば、やはり廃棄されるべき制度であろう。だがこの制度も社会主義期と同様に、いやむしろより強化された形で執行されている。国家の米作付計画が農民に降りてくる過程について見てみることにしよう。

まず農業省の提案した計画が SLORC の調整会議で承認されると、農業大臣は各管区と州の法秩序再建評議会議長を農業省に集めて計画を各州・管区に割り当てる。⁽²²⁾この割当ては各 LORC を通じて県→郡と降りていく。郡まで来ると、各郡に配置されている農業公社の普及員と、同じく農業省傘下にある土地

第3図 供出価格と自由販売価格の変動



(出所) 第1図に同じ。

管理局の職員が各村落区の村長（村落区法秩序再建評議会議長）の家を訪ね、農民をひとりひとり村長の家に呼び、この農業省の役人2人と村長で農民に米の作付面積を割り当てる。割り当てられた面積は、耕作権の台帳を兼ねる「作付作目および課税台帳」に書き込まれる。こうして、中央の作付計画が各レベルの法秩序再建評議会と農業省によって農民まで届くのである。この過程からわかるように、作付計画は中央集権的であり、地方には決定権がない。また、計画の割り当ては耕作権と密接に結び付いていることもわかる。それでは、農民が何等かの事情で米を作付けることができなかつたらどうなるのであろうか。耕作権が他人に移動してしまうのである。農地改革の不備のため農村に大量に滞留する農業労働者の存在がここで効いてくる。耕作権の受け手はいくらでもいるのである。

乾期水稻作においては、計画が降りてきても農民にポンプや耕運機を調達す

る資力がない場合、乾期のみだけ耕作権を他人に移転するという行政指導が行われている。こうして耕作権の1年更新制度を利用して、乾期水稲作の作付計画が進められているわけである。この政策は資金のない農民にとっては苦痛であるが、資金のある者にとっては供出の縛りがなく、純収益の高い乾期水稲作は魅力的である。たくさんの農業労働者を雇用して、乾期作だけ行う非農業者の参入も起きている。耕作者の平等化のための手段の一環として登場してきた耕作権の制度が、不平等化を進める可能性を持ちつつ存続しているのである。

むすび

以上、米の増産というトピックに焦点を当て、市場経済体制へと向かいつつあるミャンマーの農業政策の性格を、社会主義体制期のそれと比較しながら吟味してきた。

市場の刺激という観点から考えるならば、供出制度の軽減と粳米販売の自由化は大きな意味を持っている。供出価格の大幅な値上げと自由に高価格で売れる粳量の増加は農民の所得を増加させ、生産意欲を向上させる効果があるものと思われる。だが公私価格比は、第2図に見るように、90/91年度に改善されたものの、市場粳価の上昇に圧倒されて翌年には大きく下落してしまった。一方自由市場では、粳価格だけでなく、豆や野菜など他のあらゆる農産物の価格が粳や米と同様に上昇している。⁽²³⁾とすると、低価供出制度が残存する米は价格的に不利である。ニンニクを作れば、胡麻を作付すればもっと儲かるのに、「計画」のために米を作らざるをえない、という農民の声をミャンマーのあちこちで耳にするのはこのためである。

市場からの刺激が不完全な中で米の大増産を達成したのは、「計画」という名の「強制」故である。社会主義政権期の初期に確立した農地国有制と強制栽培制度を、市場経済体制下でもそのまま利用して、農民に米作を実質的に強制することによって、米の増産が推進されているのである。また、新技術導入も社会主義時代と同様に強制的に行われている。例えば、SHY計画期には正条植えが強制され、苗が列をなしていないと田植えをやり直させるようなこともあった。当時は田植えをしなければならなかったが、現在では反対に直播が奨

励されている。田植えは禁じられてはいないが、「指導」によって急速に少なくなってきたようである。販売面での部分的自由化とは対照的に、生産面での自由は、社会主義時代と同様に、大きく制限されているのである。

しかし、いくら農民に「計画」を分担させて「指導」をしても、米を増産できるだけのインフラがなければ、社会主義期と同様に「計画」は達成されずに終わってしまうであろう。だが、農民に土地の所有権が与えられていない現状においては、農民自身による農業インフラ改善のインセンティブは少ない。そこで、ここにおいても国家が登場せざるをえない。村々から労働力を徴発してダム、水路、道路などを造る、ポンプや耕運機を輸入して分割払いで農民に販売する、改良品種や肥料を供給する、新たに農用地を開発する等々、市場経済化の中で農業の発展を図るためには、国家の役割は必然的に社会主義期以上に大きなものにならざるをえないのである。

近年の米の大増産は、自由化による市場からの刺激という単純な理由によるものではなく、農地国有制および強制栽培制といった社会主義遺制を巧みに利用して農民に米を作らせ、また国家がインフラの整備や農業技術の改善に強烈な「指導」を行うことによって達成されたものである。市場経済体制化の中で、こうした国家による「計画」や「指導」は農業部門だけでなく、他の経済分野、そしてミャンマーの社会全般に遍く見ることができる。ミャンマーは今30年遅れの開発体制へ闇雲に猛進しようとしているように見える。

注

- (1) 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—』研究双書423、アジア経済研究所、1992年、4ページ。
- (2) Pyancâyèi htanà [情報省], *leyamye nainganbain pyùlou'yèi* [農地の国有化] (Yangon, 1956), pp.3-9.
- (3) ダドントゥンとは「耙(まぐわ)一丁」という意味である。これから派生して、農民1家族が耙一丁に代表される農具一式と耙を引く役牛1対(2頭)で以て耕作可能であり、生計を立ててゆくのに十分な広さの土地を表わす面積単位となった。このような意味内容から容易に看取されるように、ダドントゥンは地力や気候等の自然条件によって地域により広狭の差がある。
- (4) *pyidaunzù myanmanainngan tohlanyèi asôyà* [ビルマ連邦革命政府], 1954hk

- hni' leyamyei nainnganbain pyulou' yei niubudei* [1954年農地国有化施行法] (yangoun, n.d.), pp.15, 第59条。
- (5) 高橋『ビルマ・デルタの……』74ページ。
- (6) *pyidaunzū myanmanainngan tohlanyēi asōyā bahou myeyi komiti* [ビルマ連邦革命政府・中央農地委員会], *thizā hcāhatāyēi hnin taundhu ledhamā ahkwīnayēi kagwedhī ubude: myā shīndān* [小作法および農民の権利保護法解説] (yangoun: tohlanyēi asōyā bahou myeyi komiti [革命政府・中央農地委員会], 1964), pp.2.
- (7) このあたりの経緯については、高橋『ビルマ・デルタの……』76-81ページを参照のこと。
- (8) 同上書83-84ページ。
- (9) 農地国有化法第38条。
- (10) 高橋『ビルマ・デルタの……』95ページ。
- (11) Khin Maung kyī, "Modernization of Burmese Agriculture: Problems and Prospects," in *Southeast Asian Affairs 1982*(Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1982), pp. 118.
- (12) Mya Than, *Growth Patten of Burmese Agriculture: A Productivity Approach*(Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1988), pp. 17.
- (13) 高橋『ビルマ・デルタの……』96-97ページ。
- (14) 同上書, 88-89ページ。
- (15) *leya sai'pyōuyēi wunjī htanā* [農業省], *leya sai'pyōuyēi wunjī htanā i leyakandā lou' ngānmyā akaunate pohsaunye' hmū aceiani* [農業省の農業部門における業務遂行状況] (yangoun: *leya sai'pyōuyēi wunjī htanā* [農業省], 1994), pp. 2-3. ただし、上ミャンマーの河川灌漑農業地帯やカインと呼ばれるエーヤーワディ川の氾濫原では古くから小規模な乾期水稲作が行われてきた。
- (16) Ministry of National Planning and Economic Development, *Review of the Financial, Economic and Social Conditions for 1994/95*(Yangon: Planning Department, 1995), pp. 69.
- (17) エーヤーワディ・デルタ地方では、90年代に入ってから、感潮河川から水路を引き、満潮時に河川から水路に遡って来る水をポンプ・アップして水田に供給するという潮汐灌漑が盛んに行われるようになった。これはおそらくポンプ灌漑に分類されているものと思われるが、水路を掘削しなければならない灌漑方法である。
- (18) この灌漑面積には多毛作地も含まれるので、第1表の灌漑面積と一致しない。第

1表の灌漑面積とその下の灌漑による多毛作面積をたした数値が、第3表の灌漑面積になる。

- (19) 原則として禁じられている農地の売買、質入れなどが、市場経済化以降増加している模様である。これについての統計は全くないので、農村の実態調査によるしかない。こうした私的土地処分の増加については、筆者自身の調査に基づいて別稿で論じたい。
- (20) 高橋『ビルマ・デルタの……』5-6, 83-94, 193-221ページ。
- (21) 社会主義時代には、単収と作付面積によって供出義務量が決まっていた。供出負担が重いので、販売できるほどの剰余は少なく、また剰余物を取り引きできるのは政府機関に限られていた。その他の手段で販売するのはすべて「闇」であった。高橋『ビルマ・デルタの……』83-94ページ。
- (22) ミャンマーの地域行政単位は、中央から順に州または管区→県→郡→町区または村落区となっている。全国で7州7管区あり、各州各管区の中に複数の県が、県の中に複数の郡が、郡の中に複数の町区または村落区が含まれる。そして各レベルに法秩序再建評議会が置かれている。県レベルまでは法秩序再建評議会議長は軍人であり、郡では内務省の役人がこれを勤める。したがって、一般人が議長となるのは、町区または村落区レベルにおいてのみである。
- (23) 1989年から1994年の5年間に米の自由市場での最低卸売価格が3.53倍になったのに対し、マッペ(ケツルアズキ)が2.89倍、緑豆が4.74倍、タマネギが3.58倍、ニンニクが4.64倍、ジャガイモが3.89倍、ターメリックが6.76倍、落花生油が3.06倍、胡麻油が3.11倍にそれぞれ上昇している。Ministry of National Planning and Economic Development, *Review of …… 1990/91*, pp.202および *Review of …… 1994/95*, pp.186.