

ミャンマーの農村地域における貧困発生メカニズム*

AYE Chan Pwint

要 旨

本稿の目的は、ミャンマーの農村地域における経済的・社会的要因を三つの時代（植民地体制時代：1885年～1948年、独立後から社会主義体制時代：1948年～1988年、市場指向型経済体制時代：1988年～現在）に分けて検討することにより、農村地域に潜む貧困の発生原因とメカニズムを明らかにすることである。そのため、まず、研究の歴史的背景を振り返りながら、貧困に関する先行研究を述べ、ミャンマーの貧困の実態を紹介した。次に、農村地域の貧困発生原因を三つの時代に分けて検討し、貧困発生メカニズムを明らかにした。その結果、植民地体制時代の英国政府における経済政策、商業政策、低賃金労働政策、社会政策、教育政策によって、二重経済構造が形成され、貧困が徐々に拡大したことが明らかになった。また、独立後の農地改革の失敗、土地なし農民の増加、急速な国家統制や鎖国政策等により、国家の平和及び経済発展が大きく阻害され、貧困が一層拡大したことが明らかになった。最後に、市場指向型経済体制時代に農作物の流通・取引の国家介入、米価格の一部介入、計画栽培制度等により、農家は収益を拡大することができず、貧農がさらに悪化したことが明らかになった。

はじめに

本稿の目的は、ミャンマーの農村地域における経済的・社会的要因を三つの時代（植民地体制時代：1885年～1948年、独立後から社会主義体制時代：1948年～1988年、市場指向型経済体制時代：1988年～現在）に分けて検討

することにより、農村地域に潜む貧困の発生原因とメカニズムを明らかにすることである。

1. 研究の歴史的背景

ミャンマーは農業国であり、農業部門はミャンマーの経済を支える基盤産業である。国内総生産の部門別の割合を見ると、2006/07年の農業比率は43.5%で、ミャンマー経済の中心となっている。ADB (2010) によると、2008年の都市人口は32.6%、農村人口は67.4%と、7割近くの国民が農村に居住している。2004年の総就労人口2,741万人のうち1,890万人 (68.9%) が農業就労人口であり、1990年で56.4%、1995年では67.8%と増加傾向であることから、多くの就労者は農業部門に吸収されている。その背景には、都市部における工業化の未発達がある。ミャンマーの都市部では工業化が遅れているため、農村から都市への労働移動が限られ、多くの就労者は農業従事者として農村に停滞している。一方、農村部では社会主義時代の農地改革の失敗により、土地なし労働者が数多く存在し、農村の貧困問題がますます深刻化している。こうした農村地域における慢性的貧困の背景には、ミャンマー独特の歴史及び政治体制の存在があった。

ミャンマーの歴史を振り返ると、9世紀以降からビルマ族¹が誕生し、当初騎馬民族であったが、灌漑農耕が盛んであったマンダレー南方のチャウセー地方に定住することにより農耕民族となった。18世紀になると、アラウンパヤー王朝 (1752年–1760年) によりコンバウン王国が誕生し、農耕民族が大半を占め、自己農耕を保有し、豊作で収益を上げることができた。食糧は必ずしも自給自足ではなかったが、周辺地域との交易によって生活上の需要を満たしていた。しかし、コンバウン王朝は外国との貿易に非常に消極的で、貴金属類、米やチークなどの輸出は禁じられていた。少数の外国人が下ビルマの沿岸部で細々と貿易を行っていたが、基本的な経済活動は全てビルマ人によって行われ、国の富は国民のものであった。ところが、この状態は英国の植民地になってから王朝時代とは異なった展開を見せた。

当時、利益最大化を目的とする資本主義が広まった英国はビルマを資源確保のため狙った。ビルマ人による攻撃は第一次英緬戦争（1824年－1826年）、第二次英緬戦争（1852年－1854年）にわたって続いたが、第三次英緬戦争（1885年）により、ビルマ王が英国に降伏し、ビルマ全土が英国領インドに併合され、インドの1州となった。1886年に英国はビルマの首都をラングーン市（ヤンゴン市）とした。ビルマが英国の植民地になって以来、分割統治により、ビルマ族は軍人、警官、官吏の職に就くことが許されなかった。加えて、英国の農村金融政策や労働政策により、自己農耕を保有し、豊作で収益を上げることができたビルマ農民は農耕民族から小作人に一変し、下層階級の地位に留まることとなった。こうしてビルマの農村で貧困が徐々に形成されたのである。

1948年に独立した後、植民地時代に受けた傷跡や国内紛争、民族摩擦、政治的不安定が続き、加えて、多様な政党グループの指導権争いが激しくなったビルマでは、治安維持が優先政策となった。そのため、基本的社会インフラの整備、農業発展及び農村開発、工業化の推進が疎かになった。1962年3月の軍事クーデターによってネー・ウィン軍政（社会主義政権）が誕生し、本来ならば、農村開発や国民の社会経済向上のため様々な取り組みが実施されるはずであったが、独立後のビルマでは上述した様々な政治・社会問題が生じていた。ネー・ウィン軍政によって農地改革が実施され、小作法やザバベー金融制度²の廃止が行われた。しかし、政治的不安定が続き、さらに、供出制度や計画栽培制度の実施、全区高収量品種作付計画の失敗は農民を不利な状態に追いやった。結果的に、農業生産力やインセンティブが低下し、農民の家計経済がますます厳しくなった。こうしてビルマの農村地域では貧困が拡大してきたのである。

1988年の全国的な民主化要求デモで社会主義が崩壊し、誕生した新政府により、農業発展や農村開発を目的に、農業関連産業の強化、国内での自給自足、輸出の拡大など様々な取り組みが実施された。しかしながら、農民の家計経済は依然として厳しい状態にあり、Ministry of National Planning

and Economic Development (2009-2010)によると、2009年度農村の世帯貧困率は29.2%で、全国の世帯貧困率25.6%、都市の世帯貧困率15.7%に比べて高くなっており、農村の貧困問題はより一層深刻化している³。

2. 貧困に関する先行研究

貧困とは単純に言えば衣食住が欠けていることである。換言すれば、人間の基本的な必要（ベーシック・ヒューマン・ニーズ）という生活に最低限必要なものが欠けていることを意味する。シーボーム・ラウントリーによると、「極貧」と「貧困」という2種類の貧困形態が存在し、彼によって、「絶対的貧困（極貧）」と「相対的貧困」が初めて定義づけられた（Rowntree, 1901・長沼、1954）。彼は、後者は低所得による貧困であり、雇用の拡大や所得の増加が実現できれば、貧困から脱却できる可能性が高いのに対し、前者は慢性的欠乏による貧困であるため、「極貧」から脱却するには、人間開発の改善が重要であると主張した。ミュルダールは、低開発諸国の貧困は経済的要因のみならず、非経済的要因も密接に関わっていると説明した（Gunnar Myrdal, 1968・小浪・木村、1974）。彼は、貧困発生原因の一つは、人間開発の慢性的欠乏であると説明し、保健と教育という人間開発が貧困と強く関連性を持っていることを強調した。彼は、人間開発の改善は生産性の向上、家計所得の上昇、生活水準の向上につながり、さらには貧困削減の足掛かりになると訴えた。

アマルティア・センは、貧困の定義に財や所得の所有のみを強調せず、それを生かす人々の多様性及び可能性の重要性を訴えている。センによると、たとえ所得が同一水準であってもその人に開かれている可能性やケイパビリティ（潜在能力⁴）は同一水準ではない。彼は、貧困から脱却するには、財や所得の増加のみが手段ではなく、人そのものが持っている可能性いわゆるケイパビリティ（潜在能力）の開発も重視されるべきであると説明している（Sen, 1992・池本・野上・佐藤、1999）。

阿部（1997）では、貧困は衣食住に関わる生活必需品の欠乏状態であり、

この欠乏状態がもたらす精神的・肉体的な苦勞の背景には、様々な社会的・経済的・文化的状況が存在していると述べている。このように貧困の定義や貧困発生原因は研究者によって多少異なっているが、明確に言えるのは、貧困は経済的困難のみならず、地理的・政治的・社会的・文化的等様々な阻害が積み重なって引き起こされていることである。したがって、本稿で用いる貧困とは、物質的な必需品の欠乏だけでなく、基本的な社会インフラ機会（医療保健や教育）へのアクセスが欠乏している状態である。また、本稿では、慢性的貧困の背景には、単なる経済停滞や所得の低下だけでなく、歴史的・社会的・経済的等様々なできごとが存在し、これらが貧困の根強い起因となっていることを明らかにする。

3. ミャンマーの貧困及び農業経済に関する先行研究

ミャンマーでは貧困自体に関する個人的な研究が極めて制限されており、ミャンマー国内では貧困を詳細に分析している論文や資料は筆者の知る限り公表されていない。UNDPの協力を基にミャンマー国家計画・経済開発省は2001年以降、「ミャンマー貧困プロファイル」を公表している。しかし、この資料は現地調査による現状分析が中心であるため、貧困の背景及び原因については検討されていない。以下では、ミャンマー国内で公表された農業経済、経済開発及び貧困に関する論文を紹介する。

まず、Tun Wai (1961) の“Economic Development of Burma”である。彼は、王様時代（1800年）から独立直前まで（1940年）までのビルマの経済開発について歴史的・社会的・経済的様々な側面から検討している。彼の論文では、ビルマの経済活動及び実権は外国人労働者に握られ、金融システムの不備、交易条件の悪化、取引の不正競争などはビルマの経済活動に大きい支障を与えたことを説明している。

次に、Cherry Mang Mann (2008) の“Poverty Alleviation in Myanmar”である。彼女の論文では、ミャンマー政府による貧困削減に向けた経済・社会政策を検討し、ミレニアム開発目標の達成度を確認している。彼女は、政

府の貧困削減向け政策として、①短期4ヵ年計画、②短期5ヵ年計画、③国境地帯開発計画、④特別開発地区計画、⑤農村開発計画等における結果をまとめ、その達成度を検討している。また、彼女は、2008年現在のミレニアム開発目標の達成度を確認し、貧困プロファイルの詳細な分析、貧困削減戦略書（Poverty Reduction Strategy Papers：PRSP）の作成等を今後政府が取り組むべき点として提案している。

また、U Myint (2011) の“Reducing Poverty in Myanmar: The Way Forward”が挙げられる⁵。この論文は政府による「農村地域の貧困削減戦略」のワークショップで発表されたものである。彼の論文では、今後ミャンマーの貧困を削減するには、①経済・社会・貧困の現状を把握すること、②目的と目標をしっかりと決めること、③モニタリング及びレビューをしっかりと行うことが重要であると述べている。また彼は、ミャンマーは天然資源に恵まれ、食糧生産に適切な条件を満たしているため、基本的な食糧を賄うことができる」と主張し、これらの要素を最大に活かすことが貧困削減につながると説明した。さらに彼は、貧困の主な原因は、①基本的社会インフラの不足、また、インフラ未整備によりアクセス困難な地域の経済停滞、②低い教育水準、悪い健康状態及び生産性による低い所得水準、③ガバナンス、また、マクロ経済の脆弱性等であり、農村地域の貧困を緩和するには、①米の市場価格の調整、②米輸出の拡大、③米質の向上、④マイクロクレジットを含む効果的な農業金融システム、⑤国家開発計画としての貧困削減戦略書の作成等が強く求められていることを主張している。

日本国内またはミャンマー国外では、ミャンマーの貧困に関連している研究はそれほど多くはないが、中から以下の研究を紹介する。まず、藤田(2008)の「ミャンマーの貧困問題—食料政策との関連を中心に—」が挙げられる。彼の論文では、ミャンマーの貧困問題を家計支出の構造から検討し、ミャンマーの貧困とは特に非食料支出の低さという意味で顕著である反面、食生活についてはほぼCLMV⁶並みで、ある一定の「豊かさ」に達していることが判明した。つまり、彼の論文では、ミャンマーの貧困とは食料不足に

よる問題でないことが明らかになった。

次に、高橋（1994、2000）の「ビルマ・デルタの米作村：社会主義体制下の農村経済」、「現代ミャンマーの農村経済—移行経済下の農民と非農民」が挙げられる。彼の論文では、社会主義時代の農村の実態について現地調査を経て明らかにしている。彼は、政府の農業政策は国家統制と市場自由化が混合している「中途半端なもの」とであると主張し、社会主義時代の農業及び農村社会の基本構造は市場経済移行中でもそれほど大きな変化がないことを解明している。また、西澤（2000）の「ミャンマーの経済改革と開放政策」では、市場経済への移行中、経済改革自体に不徹底が多く残っており、農業部門では依然として供出制度が実施され、買い上げ価格は市場価格を大きく下回っていると述べている。彼は、ミャンマーの農家は自由な農業生産を営むことができず、インセンティブの低下、さらには土地なし労働者の増加により農民の家計経済がより一層厳しくなっていることを主張した。

Lwin（2000）の“Working Poor and Economic Transition: An Asian Experience (The Case of Myanmar)”では、ワーキングプアの定義を定め、歴史的観点からワーキングプアの不安定な雇用状態やスラム街での不衛生的な生活状態、貧困状態を詳細に説明している。次に、ナンミャケーカイン（2006）の「ミャンマーの農村部にみる労働力のプッシュ要因」では、農村に農地なし層の滞留が非常に多く、都市インフォーマル・セクター労働者の予備群でもあることを説明している。彼女は、農地なし層と20エーカー以上の耕作権を持つ農家との間に貧富格差が顕著になっていることを主張し、ミャンマー農村地域における貧困の実情を紹介した。

また、Khin Maung Kyi（2000）による“Economic Development of Burma: A Vision and a Strategy”では、停滞している国家経済をどのように立て直すかを政策の枠組み、農業を含む各産業の詳細分析、所得と貧困状況に関する分析を経て検討している。彼は、ビルマが英国の植民地になる直前まで、ビルマ人農家は自己耕地を所有し、自由な農業生産を営むことができたが、英国の農業政策により小作人に一变し、農家の家計経済が低迷し

たと主張している。また、彼は農村開発及び農家の家計経済向上には、政府による支援や援助、具体的にはマイクロクレジットなどの小口融資は極めて重要であることを訴えている。

このようにミャンマーの貧困及び農業経済に関する先行研究では特に、政府による諸政策、食糧、労働、雇用・失業、金融システムなどが取上げられた。しかし、これまでの先行研究では、ミャンマーに潜む貧困の根本的な原因について、ミャンマー独特の歴史と経済体制を振り返りながら詳細に分析を行い、さらに貧困発生メカニズムを明らかにすることはなかった。したがって、本稿では、ミャンマーの農村地域における貧困発生原因を三つの時代に分けて考察し、さらに、貧困発生メカニズムを検討することにより、これまでの先行研究では解明できなかったミャンマーの農村地域における貧困の根本的な原因やメカニズムを明らかにする。

以下、本稿ではミャンマーの貧困実態を説明し、貧困の原因を三つの時代に分けて検討する。最後に、これまで見てきた貧困の原因を総括し、農村地域に潜む貧困発生メカニズムを明らかにする。

4. ミャンマーの貧困の実態

表1はミャンマーの世帯貧困率を示している。表によると、1997年に全国の世帯貧困率が22.9%であったのに対し、2005年には32.0%にまで上昇した。都市部では1997年の23.9%から2005年には22.0%に低下したが、農村地域では1997年の22.4%から2005年には36.0%まで上昇した。また、2009-2010年の調査では、全国の世帯貧困率は25.6%、農村は29.2%、都市は15.7%と2005年に比べて全体的に低下したものの、都市部を除いて1997年時点より上昇している。特に、農村の世帯貧困率は、全国及び都市よりも高くなっている。

表 1：ミャンマーの農村と都市別世帯貧困率

	世帯貧困率(%) 1997年	世帯貧困率(%) 2005年	世帯貧困率(%) 2009年
全国	22.9	32.0	25.6
農村	22.4	36.0	29.2
都市	23.9	22.0	15.7

注：1997年の世帯貧困率は都市、農村ともに成人一日平均2,400キロカロリーを摂取するのに必要な消費量の購入費や非食料品への総支出を貧困として設定している。2005年の世帯貧困率は成人一日2,304キロカロリーを摂取するのに必要な食料費と他の非食料費の合計（13,511チャット）、2009年の世帯貧困率は（31,345チャット）を貧困ラインとして設定している。

出所：Ministry of National Planning and Economic Development（2001）、（2007）、（2011）。

健康でないことや読み書きが十分できないことも貧困の一面であるため、教育水準や健康状態を含めて測定する人間貧困指数⁷（以下HPI-1）が従来の低所得＝貧しい、という図式を超えた「人間貧困」という新しい貧困の姿を示すことができると考えられる。表2はミャンマーとインドシナ諸国⁸のHPI-1を示している。この表によると、ミャンマーのHPI-1は20.4%と、ラオスの30.7%やカンボジアの27.7%に次いで3番目に高くなっている。HPI-1に含まれる各指標を見ると、40歳まで生きられない出生時確率はミャンマーが19.1%とインドシナ諸国の中で最も高い数値を示している。次に、15歳以上成人非識字率はミャンマーが10.1%と、ラオスの27.3%やカンボジアの23.7%に次いで3番目に高くなっている。改善された水源を継続して利用できない人口はミャンマーが20%であり、タイの6%とベトナムの8%に比べて遅れているが、ラオスの40%やカンボジアの35%と比較すると良くなっている。年齢のわりに低体重の子供の割合は、ミャンマーが32%と、ラオスの40%やカンボジアの36%に次いで3番目に高くなっている。

表2：ミャンマーとインドシナ諸国の貧困状況

指標	ミャンマー	ラオス	カンボジア	ベトナム	タイ
HPI-1(%)	20.4	30.7	27.7	12.4	8.5
40歳まで生きられない 出生時確率(%) (2005-2010)	19.1	13.1	18.5	5.8	11.3
15歳以上 成人非識字率(%) (1999-2007)	10.1	27.3	23.7	9.7	5.9
改善された水源を継続して 利用できない人口(%) (2006年)	20	40	35	8	6
年齢のわりに低体重の 子供の割合(%) (2000-2006)	32	40	36	25	11

注：各指標の定義はUNDPの人間開発報告書を参照。

出所：UNDP（2009）より作成。

この表で明らかのように、ミャンマーのHPI-1はタイとベトナムに比べて高くなっているが、ラオスとカンボジアより低く、中位レベルにランクされている。しかし、HPI-1に含まれるミャンマーの各指標を見ると、40歳まで生きられない出生時確率はインドシナ諸国内で最も高くなっている。これはミャンマーの人間貧困の中で特に生存状態が深刻化していることを表している⁹。以下では、なぜこのような慢性的貧困に直面し、深刻化してきたかを明らかにする。

5. 農村の貧困発生原因

5-1. 植民地体制時代の農村の貧困発生原因（1885年～1948年）

5-1-1. 経済的要因

5-1-1-1. 農業経済活動及び農業労働者の構成

植民地時代にビルマは、上ビルマと下ビルマに分けられ、下ビルマの人口はビルマ民族より、就労を目的に流入してきた外国人が多かった。溝口（1958）によると、ビルマ人はヤンゴン市（当時首都）総人口の30.7%であるのに対し、インド人は56.2%、中国人は7.6%を占めている。インド人の多

くは、英国政府のビルマ開発政策に伴う経済的要請として低賃金で就労する労働者である。これらの低賃金で就労する労働者によって、ビルマのデルタ地域¹⁰の農業開発と他の様々な経済活動が展開した。しかし、インド人のビルマへの移住は、従来就労を目的としたが、ビルマの経済活動の発展に伴って定住の傾向に変化し、移入数から帰国数を引いた残留数が1910年の調査では31,500人、1915年では89,800人、1920年では93,100人であることが明らかになった。このようにして、19世紀後半から20世紀にかけて、ビルマはインドからの外国人労働者及び定住者を加えたいわゆる民族的複合社会となっていった。

表3はビルマにおける職業別・人種別人口構成を示している。これによると、ビルマ人は農業に従事する者が圧倒的に多いのに対し、インド人と中国人は農業以外にも、鉱業、工業、交通業、商業など従幅広く従事していた。ビルマ人は当時から第一次産業での就業率が高く、工業や商業など第二次・第三次産業での就業率が低かった。行政でもビルマ人は0.8%に過ぎないのに対し、インド人が2%、その他が15.9%と、外国人に実権を握られていたことが分かる。農業における階級別・人種別人口構成を見ると、耕地所有者はビルマ人が48.9%、インド人が40.9%、中国人が8.4%を占め、耕地借地人はビルマ人が60.6%、インド人が32.4%、中国人が6.7%を占めている。また、農業労働者はビルマ人が37.1%、インド人が56.3%、牧畜業者はビルマ人が1.2%、インド人が98.1%、漁業はビルマ人が6.1%、インド人は71.1%を占めていたことから、ビルマ人はインド人に比べて耕地所有の割合は多少高いが、農業労働者、牧畜業者、漁師ではインド人の占める割合は断然高くなっていることが分かる（溝口、1958）。インド人はビルマの農業労働者としてはもちろん、耕地所有者の立場からみても絶対に無視できない立場であり、加えて、彼らが工業、交通業、鉱業にも勢力を保持していた。したがって、当時のビルマの経済活動を動かしていたのはビルマ人ではなく、外国から移住して来た労働者であったことは間違いなく、さらに、ビルマの農業経済に伴う成果も外国人労働者に流れ込んだことも事実である。

表3：ヤンゴン市における職業・人種別人口（1931年）（単位 %）

職業別	全人種	ビルマ人	インド人	中国人	その他
農業	69.6	70.7	48	23.3	4.7
鉱業	0.6	0.4	1.3	4.2	3.6
工業	10.7	10.9	12.6	16.7	9.9
交通業	3.6	2.6	10.5	6.3	21.4
商業	9	9.5	16.4	41.7	19.6
行政	1.2	0.8	2	0.7	15.9
自由業	3.2	3.8	2.2	1.6	17.1
その他	2.1	1.3	7	5.5	7.8
合計	100	100	100	100	100

出所：溝口（1958）より作成。

5-1-1-2. 農業経済の状況

ビルマの農業発展は、米輸出を中心に拡大していた。米輸出は、スエズ運河開通前後における下ビルマのラッキーネ州とバゴー管区を中心に拡大し始め、その後も複式蒸気機関の発明と、汽船輸送の革命による低コストによりさらに拡大し、1884年に89万3,000トンだった米輸出力は1937年には319万4,000トンまで増加した（表4）。表4の米及び米製品の輸出の流れを見ると、1884年以降1913年までは耕地面積の開拓や米作条件の改善などで、輸出増加は見られたが、1913年の291万7,000トンを最高にして1924年まで停滞した。1925年から再び回復し、1937年には319万4,000トンまで増加した。このようにビルマの米の輸出は、戦前までは米作の増加と輸出の拡大により、1930年以降は300万トンを超えるまでに至ったが、米価格の国際的暴落を契機に生産力の低下が起こった。結果的に、米価格の下落は輸出力の増加にもかかわらず、ビルマ農業経済の円滑な運営に大きい支障を与えることとなった。

当時、英国を含むヨーロッパ諸国では自由放任主義（レッセ-フェール）が展開し、個人や企業の自由競争にまかせて経済を営む動きが盛んになったものの、実際ビルマで行われたあらゆる取引が自由放任主義という観念から大きく離れていた。その一つの例として、精米施設の所有について説明する。ビルマの精米施設の663所のうち346所（52.1%）をビルマ人が所有し、ヨーロッパ人が36カ所、インド人が180カ所、中国人が101カ所を所有し、合計

317カ所（47.8%）半分近くが外国人の手に握られていた。また、ビルマ人が所有する精米施設では、従業者の平均数が40人であったのに対し、ヨーロッパ人が所有する精米施設では従業者の平均数が519人であった（Lwin, 2000）。このように、外国人に支配される所有パターンをはじめ、ビルマ全国のあらゆる取引に不正競争が行われたため、競争力が低いビルマ人経営者の収益が大いに低下することとなったのである。

表4：ビルマの米及び米製品の輸出（単位1,000トン）

年度別	輸出量	年度別	輸出量	年度別	輸出量
1884	893	1902	2,246	1920	2,066
1885	1,034	1903	2,006	1921	2,449
1886	1,077	1904	2,323	1922	2,685
1887	1,137	1905	2,173	1923	2,357
1888	984	1906	2,247	1924	2,522
1889	1,057	1907	2,431	1925	3,406
1890	1,347	1908	2,394	1926	2,898
1891	1,303	1909	2,586	1927	3,216
1892	1,294	1910	2,598	1928	2,959
1893	1,442	1911	2,403	1929	2,940
1894	1,408	1912	2,437	1930	3,431
1895	1,342	1913	2,917	1931	3,530
1896	1,262	1914	2,698	1932	3,035
1897	1,568	1915	2,410	1933	3,295
1898	1,826	1916	…	1934	3,779
1899	1,599	1917	1,173	1935	3,202
1900	2,012	1918	…	1936	3,130
1901	1,975	1919	2,593	1937	3,194

出所：溝口（1958）より作成。

5-1-1-3. 農村金融システム

スエズ運河の開発により、1969年以降のビルマのデルタ地域を中心とする米作農業は急激に展開した。デルタ地域の米作農業が労働集約的であるため、雇用労働力の需要が大きくなり、その結果、インドからの大量の労働者がビルマの各セクターで就労することとなった。労働の需要と同様に、資金の需要も著しくなった当時のビルマには、職業的金貸業者の存在がなく、急激に増大する資金の需要に対応したのが、チェティア（Chettyar）というインド人である。

チェティアとは、インドの金融業者のことであり、ビルマに就労のため流入したインド人労働者階級とは全く異なるものであった。彼らは1826年にインドからの労働者に混じってビルマに流入し、その後下ビルマの主な都市に居住し、1880年ごろにはデルタ地域全体に居住することとなった。チェティアは、英国とインドの銀行や金融機関の協力を元に、必要とする資金を調達し、ビルマ人農民には高い利子率（年間15.0%～36.0%）を付けた。担保として、家・農地・牧畜を預かり、集積された利益から再び農民に貸し付けた。

一方、英国政府は、農民の資金需要に応じるため、1883年に「土地改良資金法」、1886年には「農業資金法」を導入した。「土地改良資金法」は、氾濫地域での再耕を支援する目的であったが、農民の技術や知識が不足したため、それほど効果はなかった。さらに、「農業資金法」は、チェティアと比較し低金利であるが、かなりの小額であった。1919年から1929年までの10年間に貸し出した金額は年平均2万ルピーで、チェティア金融業者の貸し出し金額に比べて、かなり低かった。したがって、ビルマ人農業者はやむを得ずチェティア金融業者を頼りにするしかなかった。

他方、チェティア協会所属のインド人金融業者がビルマ全土に貸し出した総金額は7.5億ルピーであり、その3分の2の5億ルピーが農業金融に充てられており、さらに、総金額のうち5,000万ルピーを除いた7億ルピーが下ビルマ地域に貸し出されていた。最初はビルマ人にとって必要な資金を調達するのに役立ったチェティアの存在は、結局ビルマの農業金融を外国人の金融業者に任せることになってしまい、これがビルマ人の資本蓄積を阻止することとなった。

チェティアの存在は、ビルマの農業経済を促進するための足がかりになったが、彼らは安全性を優先し、天災などの危険がある地域の農家への貸し出しを避け、5年または10年と続く長期貸し出しを必要とするデルタ地帯の米作農業に3ヵ年で回収と清算を行うことを原則とした。さらに、高い利子率で貸し出すため、米価格が下落した時を狙って返済の要求を申し付け、直ぐに返済が不可能な農家には、担保としていた家、農地、牧畜を奪取した¹¹。

1930年度にチェティアが所有する農地面積は全農地面積の6%だったのが、1937年には25%まで拡大した。このようにして耕地所有者であったビルマ人は、小作農民に逆転し、結論として、スエズ運河による米輸出に伴う下ビルマの農業開発やチェティアによる資金の供給に基づく下ビルマの富は、外国人金融業者に流れ込み、ビルマ人の生活は悪化しはじめた。

行政も英国人やインド人に支配され、農作から得られる利益もほぼチェティアに搾取されたため、ビルマの農村地域の貧困はますます拡大した。従来、ビルマ人農家は資本が全くない貧しい人々ではなかった。しかし、英国の植民地になって以来、英国政府に納税として農産物や現金を不適切かつ強制的に奪い取られただけでなく、供出米制度により、農業から得られるはずの利益が英国政府に流れた。その結果、農耕民族であるビルマ人農家は、資本不足問題に直面したのである。それを解決するため、チェティアの援助を求めた結果、農地のほか牛・水牛といった農作業に必要な不可欠なものが失われ、金や住宅まで奪い取られることとなった。英国植民地時代におけるビルマの農業開発、各セクターにおける階級構造、資金供給システム、輸出構造等は、こうしてビルマの農村地域の貧困を生じさせたのである。

5-1-2. 社会的要因—教育を中心に

上述したように、ビルマ人は農業に従事する者が圧倒的に多く、下層階級として身分が低いまま停滞していたが、教育水準は決して低いものではなかった。吉田（1942）によると、1934年にビルマ全人口859万6,500人のうち、中学校水準の者は339万4,700人（39.5%）に及び、インドの10%に比べ非常に高い率である。その背景には、農村地域における寺院教育の存在があった。植民地時代のビルマには英・ビルマ語教育とビルマ語教育、寺院教育があった。前者は公認教育であり、後者は非公認教育である。公認学校数は1939年に8,039校であるのに対し、非公認学校数は2万273校である（吉田、1942）。非公認学校の多くは農村地域に存在し、都市部の学校教育が受けられない生徒に対して代替的教育となっている。

植民地時代のビルマの教育問題は大きく分けて三つある。まず、公認学校である英・ビルマ語学校とビルマ語学校には教育の援助に格差が存在することである。英・ビルマ語学校は英国人及び身分の高い階級向けの学校であり、中央政府から直接監督され、入学にも人種的制限が設けられている（吉田、1942）。中央政府による援助金があるため、授業料の免除や減免も認められている。それに対し、ビルマ人向けのビルマ語学校は政府による援助金がなく、英・ビルマ語学校の授業料に比べて高くなっている。

次に、英・ビルマ語学校とビルマ語学校には教育の質に格差が存在することである。ビルマ語学校は経済的困難により、十分な設備や教員を整備することができなかったため、教育環境の整備は英・ビルマ語学校に比べて低い水準であった。加えて、ビルマ語学校の主な学科課程が文学・語学関係の学科に留まっているのに対し、英・ビルマ語学校では文学・語学関係の学科に加えて、理系・科学技能関係の学科が設けられている。

最後に、英・ビルマ語学校とビルマ語学校には教員の質に格差が存在することである。ビルマ語学校の一部の教員は都市の師範学校で数年にわたって効果的な訓練を受け、資格が与えられる優秀な教員であった。しかし、大多数の教員は練習学校で僅か一年の訓練を受けたのみで、教員としての準備も全く不十分な者であった。これに対し、英・ビルマ語学校の教員は、当時ビルマの最上位ランクに位置するラングーン大学（現在ヤンゴン大学）のトレーニング・カレッジで養成された者であった。このトレーニング・カレッジは中央政府の援助により経済的に恵まれて、施設や教授も整備された効果的な教育機関である。

以上、植民地時代におけるビルマの教育には援助・整備・質など様々な格差が存在していた。従来ビルマ人の教育は決して低い水準ではなかったが、こうした様々な格差が半世紀にわたって続いたため、ビルマ人は上流階級に上がることができず、農村地域の農業従事者として下層階級に留まったのである。

5-2. 独立後から社会主義体制時代の農村の貧困発生原因 (1948年～1988年)

5-2-1. 経済的要因

5-2-1-1. 独立後の農業経済—農地改革を中心に

発展途上国の農業における伝統的な特徴は、土地制度である。第二次世界大戦後、多くの発展途上国で土地改革が行われた。独立を獲得して以来、南諸国の全ての政府は、ある程度の土地改革を試みてきたが、政府による立法措置の結果として、実際に再分配された土地面積はそれほど大きくない（小浪・木村、1974）。ビルマでは独立直後に土地改革が実施された。ビルマ政府は1948年10月の第6回の国会に「土地国有化法」を提案した。ところが、当時は反政府の運動が激しく、治安の悪化も加わったため実施されず、大野（2005）によると、ビルマ政府の1949年度の予算は治安対策の必要から7,440万チャット（572万ポンド）の赤字を計上し、その結果イギリス政府から600万ポンドを借り入れることとなった。他にもチェティアの高利貸しによる農民の債務の拡大、自作農の小作農家への転落、土地なし農民の増加という現象に歯止めが掛かることはなかった¹²。

1951年によりやく「土地国有化省」が設立され、1953年の6月に「1954年改正土地国有化法」が全国的に実施された。この法により、地主が所有する小作地の全てが収用の対象となり、「村土地委員会」と、「地区土地委員会」の下で収用されることとなった。土地の再分配は、成人労働力が4人以上いる家族については、一人当たり水田12.5エーカー、畑6.25エーカー、沖積地2.5エーカー、甘蔗畑2.5エーカーずつであり、季節労働者や臨時的な農業労働者などに順次分配された。政府は、土地の売却という形ではなく、無償で分配することを前提とし、分配を受けた農民は現在収穫物の3%程度の地租を負担することとなった。

「1954年改正土地国有化法」では、収用する土地の価格は、土地所有の期間、土地所有の費用及び利益などによって決定されるとしているが、正確な補償額は明確に示されなかった。その結果、「1954年改正土地国有化法」はビルマ人地主とインド人地主に批判され、インド政府の介入によりますます

複雑化し、結局、ビルマ政府は翌年の1954年に「1954年改正土地国有化法」に明確な金額を示すこととなった。

国有地の場合地租と同額であるが、私有地の場合最初の100エーカーまでを地租の3倍、越える部分には100エーカー毎に1倍ずつ逓減し、1,100エーカーを超えるものは全て地租と同額として地租を算定の基準とした¹³。次に、補償額の支払いは、現金と証券で支払われ、政府と地主間で直接実施された。「1954年改正土地国有化法」に基づく独立後の農地改革によって、小作農民に土地が分配され、事実上農民のインセンティブも向上した。しかし、農地改革は、ビルマ全農地面積の僅か6%に留まり不徹底に終了した(藤田、2005)。

当時のビルマ政府は社会主義国家を推進する一つの手段として、半強制的な農業の協同化を実施すると共に、同じ農地条件を持つ3世帯から5世帯を集め、「相互扶扶助会」を結成させ、集团的農地の実現と肥料の共同購入、必要な資金の協同調達、農産物の共同販売を実施した。しかしながら、当時のビルマは政治的不安定が非常に深刻化し、治安の悪化や資金供給の不足の他に放棄による土地の荒廃が原因で凶作が続いた結果、「1954年改正土地国有化法」に基づく独立後のビルマの農地改革は、それほど農民の生活や家計経済を向上させなかった。

結論から言うと、ビルマは社会主義国家の建設に向け、国家憲法に規定した「土地国有化」に伴って、土地の買収と分配を実施することで、小作農民が農地を持つようになることに成功したものの、1948年・1953年の農地改革は農民の債務の拡大、自作農の小作農家への転落、土地なし農民の増加、治安の悪化、政治的不安定が続いたため、これが国家の平和及び経済発展に非常に大きな阻害となった。そもそも土地改革は、農業における土地所有関係の変革であり、基本的には生産関係の次元の問題である。つまり土地改革は旧来の大土地所有の解体・分割を通じて小土地所有農民を創出しただけで、技術的知識の向上、生産手段の円滑かつ十分な供給とそれを利用可能にする潤沢な資金の存在が欠如したため、生産力の発展や向上にはつながらな

かったのである（宮川、1977）。事実上、小作農は放棄による瘠地が原因の凶作などで、依然として旧来の地位に留まり、最終的に「1954年改正土地国有化法」による農地改革は国民の生活及び家計経済の向上にはつながらなかったのである。

5-2-1-2. 社会主義体制時代の農業経済

「1954年改正土地国有化法」による農地改革は不徹底に終わり、これを取り返すべく、ネー・ウィン政権は1963年に農地改革を再び実施した。1963年農地改革の基本的な目的は、単なる土地の再分配ではなく、小作制度を廃止し、農民の負債問題を緩和しながら土地を国有化することである¹⁴。大野（2005）によると、1963年のビルマ・農地改革により、小作人の決定権を地主から取り上げて村落農地委員会へ付託する「小作法」や、負債を米で返済する「ザバパー」金融制度を廃止する「農民権利保護法」が制定された。翌年の4月には、小作法が改正され、小作制度は廃止された。

しかし、政治的不安定が独立後も継続し、1963年の農地改革も依然として進展せず、1971年になっても全農家の42%は小作農に留まり、農地総面積の36.6%は小作地として残された（大野、2005）。さらに、この農地分配法は、農業従事者に生活上必要なだけ農地を与えるという法ではなく、農作を行っている農民たちの所有面積を均等化するという結果に終わった。

この時代の主要な他の農業政策は、高橋（1992）によると、①耕作権の対象としての供出制度、②国家の作付計画に基づく計画栽培制度である。耕作権の対象としての供出制度は、耕地を所有する農家は国家が指定する農作物を指定される量だけ、指定された公定価格で国家に供出することが義務づけられている。農家は供出する農産物を国家側の機関に自己負担で運び、公定価格が市場価格を大きく下回る場合でも、指定された量を供出しなければならない。また、市場価格と供出額には大きな差が存在している。

国家は農家から直接農産物を買収することにより、①取引に関わる諸費を削減し、②消費者の負担を軽減し、③国内市場に低価格で農産物を提供した。

これは、ネー・ウィン政権を維持しようとする政治的な考え方でもある。供出制度は政府の蓄積原資を振興するほか、国内市場に安く提供することで、国民の安心と満足を得る策として実施されたものであるが、農家の利益を無視することとなり、貧農層を生み出すこととなった。また、土地の賃貸は完全に禁止され、土地の売買や相続には土地委員会の承認が必要であった。加えて、化学肥料などの農業投資物は国の制度を通して供給され、農機具や農業機械の大部分は国営企業によって生産されたものに限られるなど、農家の利益を大いに無視することとなり、農家の家計経済を犠牲にしていた（西澤、2000）。

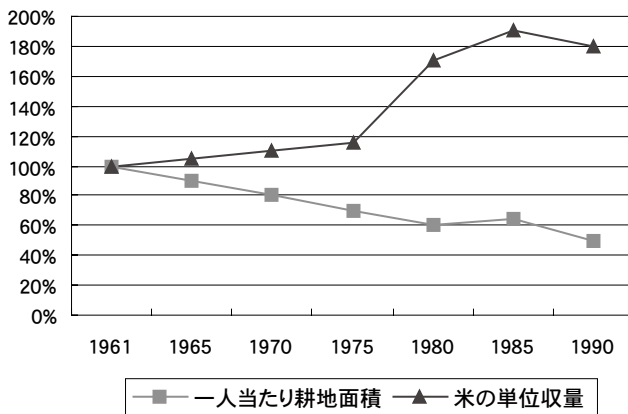
国家の作付計画に基づく計画栽培制度は、農作物・作付面積・品種・栽培方法が国家によって厳しく指定された。国は全ての土地の終局の所有者であるという憲法の下で、農業を土台とした社会主義が行われた。最終的には、農民の負担を緩和することができず、むしろ増加させてしまい、農家の生産意欲が失われただけでなく、存続する供出制度が農民の不安と不満、さらには生活水準まで悪化させてしまったのである。

こうした状況の中で、ネー・ウィン政権は農業生産の拡大のため、1977/78年に「全区高収量品種作付計画」を打ち出し、高収量品種の普及に取り組んだ。「全区高収量品種作付計画」による作付面積は1977/78年に24万エーカーから、1981/82年に643万エーカーに拡大した。籾の作付面積は1977/78年に1,284万エーカー、1981/82年に1,261万エーカーと減少したにもかかわらず、籾の生産量は1977/78年に930万トンから1981/82年に1,400万トンにまで増加した。これは総作付面積が減少したものの、高収量品種の普及により、単位面積当たりの生産量が拡大したことの表れである（図1、図2）。

この「全区高収量品種作付計画」は、単位面積当たりの生産量の拡大に確実に貢献した。しかしながら、この計画の実施には、化学肥料と農薬、近代的な農機具や農業機械が必要であるため、財政負担が大きく、また、技術やノウハウの不足により、高収量品種の全面的な普及には限界があった。さら

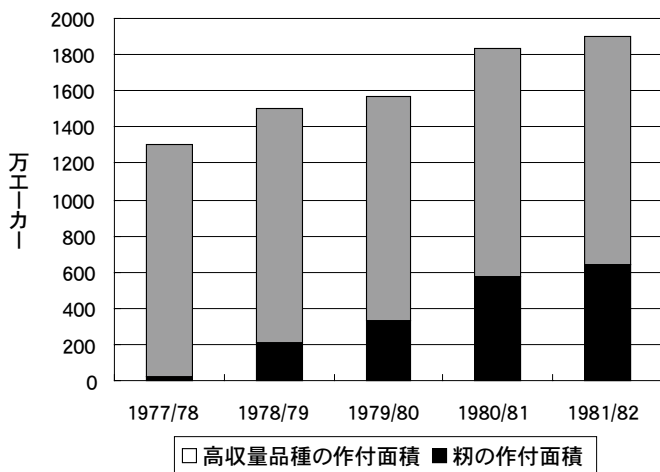
に、性能の高い精米機の導入、倉庫の保管状況の維持や貯蔵能力の充実、輸送手段などが貧弱であったため、ビルマの米品質が国際市場に浸透していくには様々な問題を抱えていた。その結果、1970年代後半から1980年代初頭にかけて、順調に成長を伸びてきた米輸出は1982年以降1,400万トン台で頭打ちとなり、1986/87年から1988/89年の3年間はマイナスとなった。また、総輸出に占める農産物輸出の割合は1960年の82.4%から1980年に54.6%、1990年には28.2%にまで減少した（Myat Thein, 2004）。そして、「全区高収量品種作付計画」は1985/86年をもって終了した。米生産及び輸出の減少の要因としては、この計画の失敗の他に、供出制度による農業生産の停滞がある。表5は政府の買い上げ価格と市場の価格を示している。表によると、両者にはかなりの差が存在し、特に、「全区高収量品種作付計画」の開始後から差がさらに著しくなっている。

図1：一人当たり耕地面積及び単位収量



注：1961年を100%としている。出所：農林水産省による。

図2：籾の作付面積と高収量品種作付面積



出所：西澤（2000）による。

表5：米の政府買い上げ価格と市場価格（単位：チャット）

年	政府買い上げ価格	市場価格
1974/75	431	744
1975/76	431	679
1976/77	431	579
1977/78	431	732
1978/79	446	1,132
1979/80	472	1,211
1980/81	472	1,253
1981/82	472	1,833
1982/83	472	1,966
1983/84	472	2,291
1984/85	472	2,444
1985/86	472	2,521
1986/87	472	2,597
1987/88	752	3,197
1988/89	1,032	3,797

出所：西澤（2000）より作成。

ネー・ウィン政権にビルマの農業経済及び社会経済が悪化した原因は他に

もあった。ネー・ウィン政権は不当に利益を上げているブラックマーケットの商人（主に中国人やインド人）に打撃を与えるため、紙幣の廃止（75チャット、35チャット、25チャット）を二度にわたって実施した。第一紙幣の廃止は1985年11月に発表された。第一紙幣の廃止の場合、高額紙幣の所有者は銀行による「合法的所有証明書」を提示することができれば、75%が返却されることとなる。しかし、1987年に突然発表された第二紙幣の廃止は「銀行での交換制度」を設けず、何の措置も取られなかったため、一般のビルマ国民に大きな打撃を与え、政府に対する不信、生活の不満、貧困がより高まったのである。

5-2-1-3. 農村―都市間の労働移動

植民地時代にミャンマーの農村地域では犯罪（盗難、強盗、住宅の破壊など）や紛争が頻発した。そのため、比較的に治安のいいヤンゴン市（首都）に農村地域からの多くの人々が移住してきた。労働移動は基本的に経済現象であるが、当時のビルマの農村から都市への労働移動は必ずしも経済的要因ではなかった。1953年の国勢調査によると、ヤンゴン市の人口は約82万人から1965年には161万人に増加した。すなわち、12年間で2倍近く増加したことになり、この時期の年平均人口成長率は実に5.7%であった¹⁵。このような急増した人口増加によってヤンゴン市の都市化は「第一次都市化（1953～1965）」として展開した。こうした第一次都市化による人口移動はナンミャケーカイン（2002）によると、農村地域における治安の悪化が主な要因である。

1962年から1988年まで続いた「ビルマ式社会主義」による経済停滞により、1973年から1983年までの年平均人口成長率は2.02%に低下した。しかし、1988年には「ビルマ式社会主義」が崩壊し、新しい政府による国営企業の改革、民間企業の育成、対外開放政策によりヤンゴン市では対外貿易が盛んになり、さらに観光業の振興によって都市の工場やホテルの建設が相次いだ¹⁶。その結果、ヤンゴン市の人口は1973年の205万4,566人から、1996年には500

万人にまで増加した。この時期の年平均人口成長率は4.2%と再び上昇した。そして、都市部の経済成長が牽引する「第二次都市化（1983～1996）」が開した。

Ministry of Immigration and Population（1995）では、1991年度ヤンゴン市への流入者数は79万6,965人であり、流出者数は23万439人であることから、ヤンゴン市の残留者が56万6,526人にのぼったと公表している。都市部では、対外開放政策や外国投資法の制定により1990年以降から海外直接投資が拡大し、繊維産業をはじめとする製造業が発展してきた。そのため、農村からの労働移動が顕著であったが、民主化の遅れや政治的不透明を理由に2000年代以降欧米諸国から経済制裁が課せられ、欧米諸国からの投資が減り、自国企業のミャンマーへの新規投資を禁止する措置を取るなど国際批判がひどくなった。その結果、大都市の外国所有の工場が相次いで撤退し、農村から移動してきた労働者たちは雇用・失業問題に直面した。そして、ヤンゴン市の都市化は過剰都市化¹⁷となり、土地・住宅問題、環境衛生問題、スラム問題が新たな問題として発生した（Lwin, 1983）。

こうした問題などを背景に、ヤンゴン市にスラム街ができはじめ、1970年に26万5,000人（5万1,000世帯）がスラム街に居住するようになり、スラム街の数も181地区となった（Aye Aye Myint, 1996）。1972年から1988年までにヤンゴン市の年平均人口成長率は2.01%であったのに対し、スラム街人口は毎年3.00%の速度で増加していた。国連によると、2001年度ミャンマーの都市におけるスラム街人口は359万6,338人であったのが、2005年に670万3,422人にまで増加した。

結論を言うと、農村の治安悪化は大都市への人口移動をもたらし、都市部では過剰した労働を吸収する経済基盤や工業化が整っていないため余剰労働が生じ、結果的に、大都市の雇用・失業問題、インフォーマル・セクターの拡大、スラム街問題が引き起こされたのである。

5-2-2. 社会的要因—教育を中心に

独立後のビルマ政府はPyidawtha Plan（以下：福祉国家建設計画）を1952年8月に発表した。この計画には経済発展だけでなく、社会の改善を意識した教育計画も含まれた。教育計画の目標として①全国民が読・書・算の基礎教育を受けること、②技術者や工学者の十分な人数の育成、③国民的義務教育の遂行、④識字率の向上が取上げられた。そして福祉国家建設計画の枠内に、第一次4ヵ年教育計画（1952年～1956年）、第二次4ヵ年計画（1957年～1960年）、第三次4ヵ年教育計画（1960年～1964年）が打ち出された（井野、1973）。これらの計画では村落学校、都市学校、高等学校のカリキュラム内容の実際化、多様化が実施され、職業教育においても技術的・農業的設備拡大が計られた（井野、1973）。特に初等教育レベルの無償義務教育を実施し、識字率の向上に取り組んだ。

その結果、1954年から1961年にかけて小学校の数は588万8,000校から1,193万5,000校に、中学校の数は29万校から73万7,000校に、高校の数は18万1,000校から68万1,000校に増加した（Myat Thein, 2004）。学校建設の増加に伴って小・中・高等学校における入学者数が増加した。1954年に小学生数は73万7,000人、中学生数は8万人、高校生数は2万3,000人であったが、1960年には小学生数は139万4,000人に、中学生数は23万4,000人に、高校生は30万5,000人にまで増加した（Myat Thein, 2004）。また、識字率は1901年に男性が53.0%、女性が6.0%から1962年には男性が80.0%、女性が40.0%にまで改善した。表6によると、1962年における男性の成人識字率はビルマ

表6：成人識字率の推移（15歳以上、%）

	1901		1911		1921		1931		1962	
	男性	女性	男性	女性	男性	女性	男性	女性	男性	女性
ビルマ	53.0	6.0	53.0	8.0	61.0	12.0	65.0	18.0	80.0	40.0
フィリピン	30.0	11.0	53.0	45.0	54.0	45.0	—	—	74.0	70.0
タイ	—	—	—	—	—	—	—	—	79.0	56.0
パキスタン	—	—	—	—	—	—	—	—	29.0	8.0
インド	11.0	1.0	13.0	1.0	14.0	2.0	15.0	2.0	41.0	13.0

出所：Gunnar Myrdal（1968）より作成。

表7：国民所得に占める教育支出の割合

ビルマ	国民所得に占める割合
1950	1.1%
1958-59	3.6%
1967	3.0%
フィリピン	
1949	3.1%
1959	3.2%
1967	2.8%
パキスタン	
1951	0.5%
1959-60	1.2%
1967	1.4%
インド	
1948	0.5%
1958-59	1.7%

出所：Gunnar Myrdal（1968）、井野（1973）より作成。

が最も高く、女性の成人識字率はビルマが3番目に高くなっている。

こうした成人識字率の改善の一端を知るために、政府による教育支出を見てみよう。表7によると、ビルマの国民所得に占める教育支出は1950年の1.1%から1967年には3.0%に上昇し、他のアジア諸国に比べて最も高くなっている。このように独立後から社会主義体制時代にかけてビルマの教育水準は飛躍的に向上してきた。小学校までの無償義務教育が初めて行われ、非識字者も大幅に減少するなど、このような教育改善は評価すべき点である。しかしながら、一方ではこの時代の教育には中退問題という大きな欠陥が存在した。井野（1973）が指摘したように、当時の小学校レベルにおける全児童の85.0%が最初の2年で中退し、後半の上級2学年に残る者は僅か15.0%に過ぎず、中学校への進学者がかなり少なかった。また、当時は民族間の紛争や国内の政治的不安定が続いたため、治安の維持や平和の回復が最優先とされたため、教師養成や職業的・技術的教科の奨励などは軽減を余儀なくされた。要するに、この時期の教育政策は、基本的教育システムの構成、義務教育制度、識字率の改善に大きな役割を果たしたが、それが教育の質的向上や職業的・技術的向上につながるには限界があったのである。

5-3. 市場指向型経済体制時代の農村の貧困発生原因（1988年～現在）

5-3-1. 経済的要因

5-3-1-1. 農村金融システム

政府による国営農業開発銀行は、2002年度に104億チャットの資産規模をもち、2004年度に273億チャット（うち貸し出し件数は130万件）を貸し出している（海野、2009）。国営農業開発銀行の目的は、農村地域での金融仲介を促進し、農村金融や農村社会経済の発展を支援することであり、2種類の貸し出しが存在している。一つは、1年未満の季節ローンで、これが総貸し出し額の90%を占めている。海野（2009）によると、このローンの対象となるのは、国内の食糧確保や輸出による外貨獲得といった観点から重視された特定作物（米やゴマなどを含む8類の農作物）の栽培農家である。貸出金利は、年利15%で最も金利が低く、返済期間は約8ヵ月である。

しかしながら、この国営農業開発銀行の大きな弱点は貸し出し資金のサイズである。2004年度の農家一件当たりの貸出額は2万1千チャット（約19米ドル）で、ミャンマーの一人当たりGDPの21%である。これは2004年度タイの農業・農村銀行の33%、バングラデシュのグラミン銀行の31%と比較すると、かなり低くなっている。さらに、海野（2009）の分析から分かるように、ミャンマー国内のNGOによる資金の貸し出しシステムは、高い金利と高い返済率を重視したもので、貸し出し資金サイズと貸し出し件数も毎年伸ばしているのに対し、国営農業開発銀行は一件当たりの貸し出し資金サイズが小額のままで、貸し出し件数も1997年以降2002年まで減少している。

最後にミャンマー国内のNGOによる資金の貸し出しを検討する。NGOの場合、ドナーのみならず、ミャンマー政府からも独立して貸出金利などを自由に決定することができる。また、目的として農村の貧しい農家が貧困から脱却することを動機づけている。しかし、海野（2009）によると、NGOの負債・資本構成に負債に対する自己資本割合は、2004年に50%以上に昇り、自己資本割合がかなり大きくなっている。自己資本は利益によるものであり、利益は貸し出しの利子収入から成り立っている。

UNDPによる資本の増加や他の金融機関からも借り入れがないため、このような多大な余剰利益は、NGOの本来の目的に反しているようにも見える。換言すれば、貸し出し金利をある程度下げることで、借り手である貧困層の農家を助けることができるのである。これとは全く異なる視点で考えれば、農民からの預金借り入れや国内・国際の金融機関からの借入金の増額が難しいことなどから、この金利水準を維持したまま、自己資本を増額することで、これがさらに多くの農家に多額の貸し出しができることにつながる。

このように、NGOによる国営農業開発銀行より高い金利は、貸し出し額や件数を増加させることはできるが、他方、貧しい農家にとっては資金の調達には役に立つものの、負担を軽減することはできない。したがって、これらのNGOや国営農業開発銀行などが、貧しい農家を貧困から脱却させたいという本来の目的を実現するには、現在のミャンマーの金融システムや法律の整備をしっかりと整え、今後とも政府による資金調達の円滑化を促進しなければならないと考えられる。

5-3-1-2. 米生産に関する政策

工藤（2008）によると、ミャンマーの市場経済移行中、米の生産政策は、①デルタ地帯におけるポンプ灌漑推進による稲作の二期作化、②ドライゾーンの稲作地の拡大、③山間部の稲作地の拡大、④デルタを中心とする雨季米面積の拡大などである。特に、ミャンマー政府は2000年以降、デルタを中心とする雨季米面積の拡大に非常に力を入れている。植民地時代のデルタ地帯の米作は主に雨季（5月から9月まで）に行われたが、移行経済中この政策は拡大し、乾季（10月から2月）にもポンプ灌漑を利用して二期作化が推進されることになった。さらに、ミャンマー政府はドライゾーンの稲作地の拡大にも目を向け、積極的にダム建設や水路灌漑などの整備に取り組んでいる。また、山間部などでの稲作地の拡大のため、焼き畑や棚田で自給用米を栽培できるように取り組んでいる。

しかしながら、政府の「地域的自給政策」には、農家に負の影響を与えて

しまう弱点も存在している。デルタ地帯の沿岸部は乾季になると農地に塩水が流れ込むことにより、乾季に農作が困難な場合でも二期作は半強制的であるため、赤字を覚悟せざるを得ない事例がある。また、乾季作として、米より利益の高い豆類作を多くの農家が希望するが、政府による灌漑が整備されている農地を所有しているため、米作をしなければならない。黒崎（2005）における所得と作付体系、農業生産性の計量分析によると、ミャンマーの農家は所得を最大化する水準よりも過大に米を作付している。これは政府の「国内での自給自足を実現し、輸出を拡大するため、農業、畜産漁業部門を強化する」という目標を背景に実施された「計画栽培制度」や「地域的自給政策」によるものである。こうした意味で、「計画栽培制度」や「地域的自給政策」は、農産物の生産拡大に成果を挙げる一方で、農家を納得させることはできなかったのである。

5-3-1-3. 農作物流通・米価格政策

ミャンマーは1987年から1988年の間に、農作物の流通自由化が行われた。しかし、米の民間流通取引が完全に自由化されたわけではない。工藤（2008）によると、政府買い上げ量が目標を下回った場合、民間業者の取引が制限され、米価格が上昇した場合、政府による半強制的な米価格販売が行われる。ミャンマー米価格は、タイ、ラオス、バングラデシュ、中国に比べて安いいため、これらの国々と接している国境地域への米の移出が規制されている。

2003年までは政府が農家から買い上げる形になっているが、2003年以降から農家からの米を集荷する供出制度が名目的に廃止された。それで、市場経済化から15年が経過して、ようやく米の国内流通が完全に自由化された。しかし、国内流通が自由化されたとはいえ、突然の国家介入や価格の介入政策が予測なしに実施される場合がある。また、米輸出規制が行われており、農作物輸出企業や米の取引業者にとっては良いビジネス環境であるとは言えないのである。

5-3-1-4. 土地なし労働者及び偽装失業者の状況

社会主義時代の終わりから農業の自由化が進められ、現在では、特に、前述した米の供出制度は廃止され、農産物の生産・流通・販売が自由化されている。しかし、指定された農産物の計画栽培制度や他の制約がまだ残っており、農民は市場経済の恩恵を受けていない（渡辺、2009）。ミャンマーでは社会主義時代から農地を保有していない土地なし農業労働者がミャンマーの多くの村に存在している。彼らはドライゾーンやデルタ地域の都市部分に多く、農業以外に他の職業が発展しているところでは、そこに労働移動が生じ、農業だけの職業が発展しているところでは土地なし労働者かつ日雇い労働者として従事している（高橋、2000）。ミャンマーではこのような労働者の雇用期間は季節ごとに異なるが、一年間を通して雇用される場合と、一時的に雇用される場合がある。また、食事付きの雇用もあり、タバコやバナナなども雇用主から提供される。Ministry of National Planning and Economic Development (2007) によると、土地なし労働者が全国で25.7%（農村25.1%、都市44.2%）であり、農業従事者の四分の一が土地なし労働者である。また、貧困農家の平均所有農地は4.9エーカーで、非貧困農家の平均所有農地（6.2エーカー）に比べて低くなっている。

土地なし農業労働者が抱える最大の問題は、低収入と低い雇用安定性である。ミャンマーの多くの農業村では、機械による耕作が徐々に発達しているが、費用の拡大や技術の面から労働者や牛・水牛などに頼っていることが多い。そうすると、雇用される労働者は良い健康状態とかなりの肉体労働が必要になる。たとえ一日でも体調を崩せば、一日分の収入が減ることになる。もちろん低収入で、国民健康保健など整備されていないため、健康状態が悪いと、世帯の収入も低下してしまう。そのため、子供がいる家庭では、子供に学校教育を受けさせずに働かせてしまう。このような悪循環が、土地なし農業労働者がいつまでも貧困から抜け出せない要因になっているのである。この背景には、前述した植民地時代のチェティアによる土地の奪取、「1954年改正土地国有化法」に基づくビルマ農地改革の失敗、さらに、移行経済中

の土地なし農業労働者向けの有効な政策が実施されなかったことなどが存在している。

土地なし労働者の他にも、宮川（1977）が指摘したように、農村地域には「偽装失業者」が存在している。ここでの偽装失業者とはヌルクセが定義したように、労働の限界生産力がゼロである労働者のことである。これらの偽装失業者たちは農業のみならず、都市の小商人や家内工業などにおいてもあらゆる形で存在している（Hla Myint, 1964）。R.Nurkse（1953）の理論では、偽装失業者たちは生産的労働者によって扶養されている非生産的余剰労働者であるため、彼らを工業化に必要な人的資本として利用できると述べている。貧困を抱えている多くの発展途上国が貧困の悪循環から脱却し、長期的経済発展を成し遂げるには、工業化が不可欠である。1940年代、1950年代から現在に至るまで「工業化は開発のためのすばらしい鍵であり、先進的部門としての工業は、農村人口に対する代替的就業機会の源である。また、食糧や国内消費、また、輸出用に加工される原料農産物への需要を拡大し、そして工業で生産される農業用投入財を供給することができる」と農業部門と工業部門のリンクが強調されてきた（宮川、1977）。

上記の理論から考えると、ミャンマーの大きな問題は、移行経済初期に海外直接投資の受け入れ等により、大都市では繊維産業を中心とする製造業や工業がある程度発展してきたものの、政府の不透明性や国際的な非難などで工業化の進展が大きく阻害されたことである。これを背景に、ミャンマーでは雇用創出に大きな役割を果たす工業化が農村人口に対する代替的就業機会にならず、農村の偽装失業者が依然として農村に留まり、出稼ぎとして大都市に流入した労働者たちは、インフォーマル・セクターでの就労者として存在した。これはミャンマーの都市における貧困の発生原因のひとつとなったのである。

5-3-1-5. 零細化する農民

独立後の憲法では国は全ての土地の終局の所有者であり、売却、担保入質、

分割、譲渡などは禁止されていた。大野（2005）によると、農民は土地の占有権を認められるだけであって、農地保有の決定権は村落農地委員会に委ねられ、その結果、ミャンマーでは大土地所有者が次第に減少し、零細な農地の耕作貧農が生じた。

Ministry of National Planning and Economic Development (1995)によると、1993年度ミャンマーの農家総戸数は443.5万戸であり、その内5エーカー未満の農地所有者が274.5万戸（61.9%）、5万エーカーから10万エーカー未満の農地所有者が110万（24.8%）を占め、農家一戸当たりの平均耕作地は5.5エーカーである。ミャンマーでは農家が自立するには農地面積10エーカー以上が必要であるが、農家総戸数の86.7%までが10エーカー未満の農地を所有している。これはミャンマー農業が零細化していることの表れである（大野、2005）。換言すれば、農業のみで生活できない貧困農を作り出すことになり、植民地時代から貧農が生じ始め、独立後の農地改革の失敗によって貧農がさらに形成され、移行経済中農業開発への諸政策が実施されたものの、農家においては収益を拡大することができず、貧農がさらに悪化してきたのである。

5-3-2. 社会的要因—教育を中心に

UNESCO（2009）によると、ミャンマーの15歳以上成人識字率は2009年時点で男性が94.7%、女性が89.5%であり、小学校の純就学率は男性が94%、女性が95%を占めている。全国的に小学校へのアクセスはできており、男女間の教育アクセスの格差はほぼないと考えられる。しかし、中学校の純就学率（2009）をみると、男性が50%、女性が51%に留まっており、中学校へのアクセスは限定的であると言える（UNESCO, 2009, 増田、2010）。また、高校の総就学率（2009）は男性が27%、女性が28%であり、中退問題が相当深刻化している。ミャンマーでは小学校までが義務教育であるため、小学校へのアクセスは95%に達しているが、農村地域には経済的困難を理由に小学校に入学できない子供や、中学校へ進学できない子どもがまだ多く存在し

ている。

次に、高等教育を見ると、1988年の学生による民主化運動以降、全ての大学はほぼ10年間閉鎖され、その後一部の大学は再開されたが、高等教育機関が完全に再開されたのは2000年以降であった（増田、2010）。2000年代に入ってから、政治的困難を避けるために多くの大学は郊外部に移転することとなった。特に、当時の首都であるヤンゴン市のヤンゴン大学は修士課程以上の学生のみが残され、学部課程は全て郊外部に新たに建設されたキャンパスに移動することとなった。新しいキャンパス周辺には寮がなく、学生は長時間かけて通学することを余儀なくされた（増田、2010）。

さらに、ミャンマーの高等教育機関は1988年に20機関であったが、2009年には約8倍に増加し、キャンパスの設置は都市部から地方部へ広がった。その結果、学生はコストを下げるため、医療大学や海洋大学を除いては、個々の住む地域の高等教育機関に通学することが多くなってきた。ところが、こうした高等教育機関の急速な分散化に見合った教員の確保が確保できないため、教員不足問題が生じている。換言すれば、政治的運動の抑制を主な目的とした高等教育機関及び学生の分散化は量的メリットをもたらす一方で、質の低下という大きな問題を引き起こしたのである。

ミャンマーの教育問題には、大学及び学生の分散化やそれに伴う質の低下以外にも就職ネットワーク不足が存在している。ミャンマーの大学では就職課が設けられず、職探しも卒業後個人的に行われるのが一般的であるため、卒業後も職に就かない若者が多く存在している。また、労政事務所もそれほど機能していないため、インフォーマル・セクターへの就業が増加し、これがワーキングプアという事態を引き起こしている。

最後に、政府及び民間の教育支出を見てみよう。UNDP（2007/2008）によると、2002-2005年のミャンマーの公的教育支出¹⁸（対GDP比）は1.3%であり、経済発展水準の近いカンボジアの1.9%とラオスの2.3%に比べて低くなっている。また2003年度一人当たりGDPに占める児童一人当たり公的教育支出の割合（初等教育）はミャンマーが2.6%であり、カンボジアの6.9%

とラオスの8.0%と比較して相当低くなっている。次に、一人当たりGDPに占める生徒一人当たり公的教育支出（中等教育）はミャンマーが2.8%であり、カンボジアの6.3%とラオスの9.0%と比較して最低水準に留まっている。最後に、一人当たりGDPに占める学生一人当たり公的教育支出（高等教育）を見ると、カンボジアが43.6%、ラオスが83.4%であるのに対し、ミャンマーが28.0%と最下位になっている。これは学校における教育環境の不備、教育設備の不足、低い教員給与による教員の質の低下、さらには教員育成・訓練設備の不足など様々な問題の大きな要因となっている。要するに、公的教育支出の低下、高等教育機関及び学生の分散化、それに伴う教育支出の低下がミャンマーの教育問題の根本的な要因であり、人間開発の視点からみると、相当深刻な状態である。

6. 総括—ミャンマーの貧困発生原因とそのメカニズム

貧困とは多面的であり、単なる経済停滞や所得の低下のみが原因ではない。地理的・政治的・社会的・文化的様々な障害が積み重なって貧困という問題が引き起こされているため、雇用の拡大、所得の増加のみ取り組むのは慢性的貧困から脱却するための政策として妥当性が低い。絵所（2004）では、貧困の原因は様々であり、各国がそれぞれ異なる特徴を持ち、この特徴こそが貧困問題を生み出していると述べている。

本稿では、ミャンマーの農村地域の貧困発生原因を以下の通りにまとめる。

① 植民地体制時代における貧困発生原因

- (i) インドからの労働者及び資本家の定住者を加えた民族的複合社会の形成
- (ii) 外国人による経済実権の掌握及び搾取
- (iii) 名目的な自由放任主義の通用及び不正競争
- (iv) 米価格の国際的暴落による農業経済の低迷
- (v) 資本不足

- (vi) チェティア金融業者による高利貸し
 - (vii) 供出制度
 - (viii) ビルマ族に対する上級階層の職からの締出し
 - (ix) 治安悪化による労働移動
 - (x) 都市部の経済基盤の未整備による雇用・失業問題
- ② 独立後から社会主義体制時代における貧困発生原因
- (i) 民族紛争や内戦による政治的不安定
 - (ii) 農地改革の失敗
 - (iii) 供出制度
 - (iv) 計画栽培制度
 - (v) 全区高収量品種作付計画の失敗
 - (vi) ブラックマーケットの商人に打撃を与えるための二度にわたる紙幣の廃止
- ③ 市場指向型経済体制時代における貧困発生原因
- (i) 農村金融システムの脆弱
 - (ii) 計画栽培制度
 - (iii) 地域的自給政策
 - (iv) 二期作制度
 - (v) 米価格の一部介入
 - (vi) 米輸出規制
 - (vii) 土地なし労働者の拡大
 - (viii) 偽装失業者の拡大

図3は植民地体制下のミャンマーの貧困発生メカニズム、図4は社会主義体制下のミャンマーの貧困発生メカニズム、図5は市場指向型経済体制下のミャンマーの貧困発生メカニズムを示している。これらの図は、これまで見てきた農村地域の貧困発生原因に大都市の貧困発生原因を加えたものである。

まず、図3は植民地体制時代の英国政府における諸政策が経済問題と社会

問題を生み出し、これが貧困発生メカニズムになっていることを示している。英国政府は利益を最大化するために、前述したように、①経済政策、②商業政策、③社会政策、④教育政策を実施した。

① 英国政府は経済政策として、低賃金で就労するインドからの労働者を要求した。ビルマ人はヤンゴン市（当時首都）総人口の30.7%であるのに対し、インド人は56.2%を占めた。彼らは農業以外にも、鉱業、工業、交通業、商業、行政など従幅広く従事し、ビルマの経済実権は外国人に握られた。そのため、ビルマは外国人を加えた民族的複合社会に形成され、経済発展に伴う成果は外国人に流れ込んだのである。また、英国政府は、ビルマ農民の資金需要に応じるため、チェティアというインドの金融業者を受け入れた。彼らは、イギリスとインドの銀行や金融機関の協力を元に、必要とする資金を調達し、ビルマ人農民に高い利子率を付け、不正に利益を拡大していた。そのため、農作から得られる利益はほぼチェティアに搾取され、さらに、英国政府に納税として農産物や現金を不適切かつ強制的に奪い取られ、供出米制度により、農業から得られるはずの利益がほとんど英国政府に流れた。これらの要因は、ビルマ人農家における資本不足問題を生み出し、農村地域の貧困を一層深刻化させたのである。

② 英国政府は商業政策として、名目的に自由放任主義（レッセ-フェール）を実施したが、実際ビルマで行われたあらゆる取引が自由放任主義という観念から大きく離れていた。政府は、白人優遇政策を実施し、白人が所有する企業に融資や資金援助を行った。不正競争のため、ビルマ人が所有する企業が次第に倒産し、ビルマ人経営者の収益が大いに低下した。これは、農村及び大都市におけるビルマ人（民間）企業の発展を大いに阻害し、貧困をますます拡大させたのである。また、英国政府はビルマを米輸出大国に成長させ、農業経済を発展させた。しかし、米加工品製造業や軽工業など付加価値の高い製品産業を発展させず、これは大都市の工業化の遅れにつながったのである。都市部では経済基盤が未発達であるため、農村から都市への労働移動者は雇用・失業問題に直面した。このようにして、都市

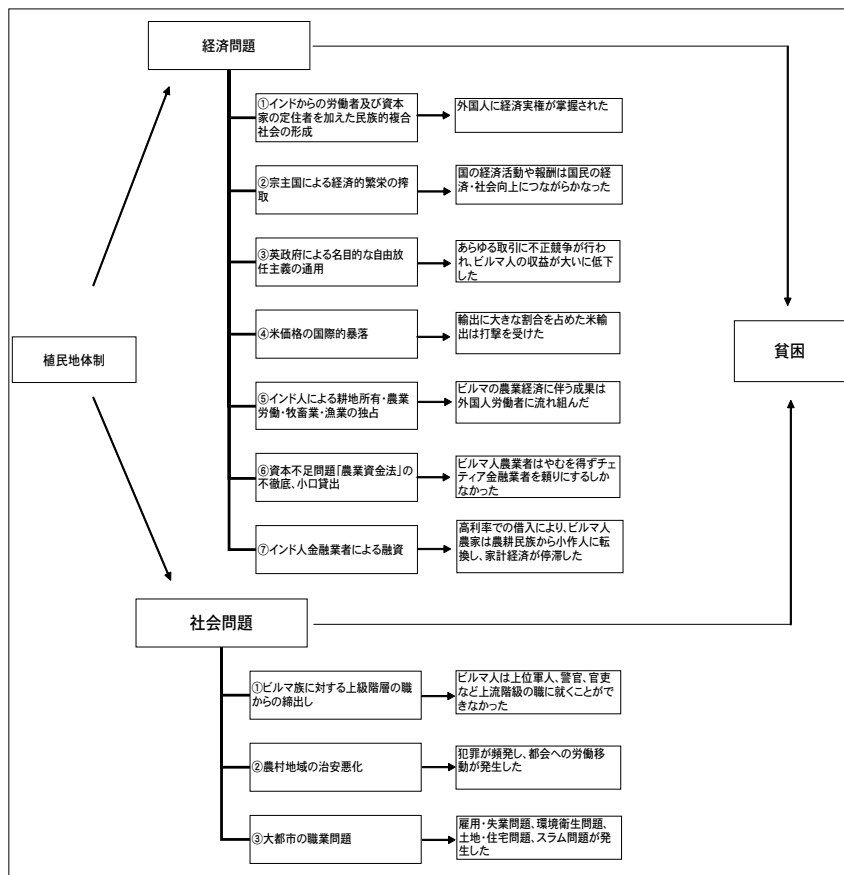
部の工業化の遅れが農村人口に対する代替的就業機会にならず、農村の偽装失業者が依然として農村に留まり、貧困を一層深刻化させたのである。

- ③ 英国政府は社会政策として、分割統治を実施し、ビルマとしての一体感を民族が持ち得ないよう民族別の統治を行った。ビルマ族は軍人、警官、官吏等の行政職に就くことが許されないのに対し、少数民族を警察や軍隊に属させ、互いに分裂・抗争させることで統治の安定をはかろうとした。その結果、民族間に摩擦や紛争が続き、宗教的、経済的利害の対立が始まった。このようにして、現在まで続く紛争や治安悪化の原因を形成してしまったのである。

- ④ 英国政府は教育政策として、教育の援助・教育の質・教員の質に意図的に格差を付けた。英国人及び身分の高い階級向けの英・ビルマ語学校は中央政府による援助金があるため、授業料の免除や減免も認められているのに対し、ビルマ人向けのビルマ語学校は政府による援助金がなく、英・ビルマ語学校の授業料に比べて高くなっている。また、英・ビルマ語学校では文学・語学関係の学科に加えて、理系・科学技能関係の学科が設けられているのに対して、ビルマ語学校の主な学科課程が文学・語学関係の学科に留まっている。さらに、英・ビルマ語学校の教員は、当時ビルマの最上位ランクに位置するラングーン大学のトレーニング・カレッジで養成された者であるのに対し、ビルマ語学校の多くの教員は練習学校で僅か一年の訓練を受けたのみで、教員としての準備も全く不十分な者である。従来、ビルマ人の教育は決して低い水準ではなかったが、こうした様々な格差が半世紀にわたって続いたため、ビルマ人は上流階級に上ることができなかった。その結果、多くのビルマ人は農村の農業従事者として下層階級に留まり、職業・所得・生活が改善されず、貧困がますます深刻化してきたのである。

次に、図4は社会主義体制時代のネー・ウィン政権における諸政策が経済問題と社会問題を生み出し、これが貧困発生メカニズムになっていることを示している。ネー・ウィン政権は経済発展のため、様々な政策を実施したも

図3：植民地体制下のミャンマーの貧困発生メカニズム（1885年～1947年）



出所：筆者がまとめたもの。

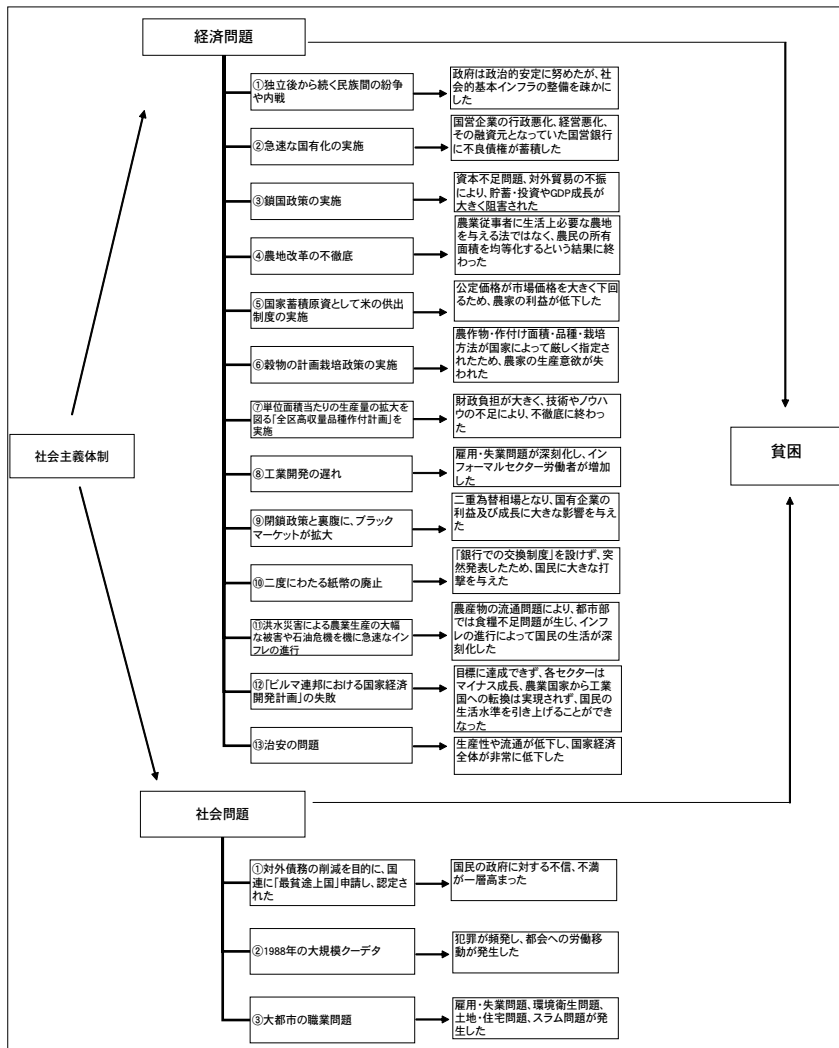
の、①農地改革の失敗、②急速な国有化政策、③鎖国政策、④国营企業優遇政策、⑤二度にわたる紙幣の廃止等により、ビルマは経済発展の道から大きく外れてしまった。

① ネー・ウィン政権は、農業において外国人が所有するパターンを食い止めるために、小作制度を廃止し、農民の負債問題を緩和しながら土地を国有化するため、農地改革を行い、供出制度や計画栽培制度を実施した。し

かし、当時は、政治的不安定が続いたため、農地改革は依然として進展せず、農作を行っている農民たちの所有面積を均等化するという結果に終わった。一方で、農地改革により農家に耕地を配分し、その見返しとして農産物を公定価格で安く買い取り、国内市場に安く提供することで、国民の安心と満足を得ようとする供出制度は、農家の利益を大いに無視することとなり、農家の家計経済を犠牲にした。さらに、計画栽培制度は、農作物・作付面積等が厳しく指定されたため、結局、農民の負担を緩和することができず、むしろ増加させてしまった。その結果、農家の生産意欲が失われただけでなく、農民の不安と不満、さらには貧困や生活水準まで悪化されてしまったのである。

- ② ネー・ウィン政権は、植民地時代に形成された外国人に支配される所有パターンを食い止めるために、急速な国有化政策を実施した。1965年にはビルマ全国の商店や倉庫が国有化され、国内流通は品目が制限され、国外流通は国家による全面的に独占により、あらゆるものが国内で生産されることとなった。あまりにも急速な国家統制・金融・商業・流通統制のため、ビルマの経済・政治にあらゆる面から歪みが生じはじまったのである。
- ③ ネー・ウィン政権は、ビルマ人による経済復権を実現することや、植民地時代から形成された経済構造から脱却し、外資依存型ではなく、ビルマ人自力による経済・社会開発を目指すため、鎖国政策を導入した。その結果、資本や技術不足、外貨不足、国営企業の行政悪化による財政負の拡大に直面した。そのため、雇用創出に大きな役割を果たす工業化が遅れ、雇用・失業問題が生じたのである。
- ④ ネー・ウィン政権は、鎖国政策に伴って国営企業優遇政策を実施した。当時は閉鎖政策と裏腹に、ブラックマーケットが拡大し、安価であることから、国営企業の低質な製品の代替として拡大してきた。その他、民間投資の抑制が行われ、国営企業の競争力が弱まったため、国営企業の行政が徐々に悪化した。その結果、政府の財政負担が拡大し、ビルマのマクロ経済に歪みが生じ、貧困問題が一層深刻化したのである。

図4：社会主義体制下のミャンマーの貧困発生メカニズム（1962年～1988年）



- ⑤ ネー・ウィン政権は、不当に利益を上げているブラックマーケットの商人に打撃を与えるため、紙幣の廃止を二度にわたって実施した。1987年に突然発表された第二紙幣の廃止は「銀行での交換制度」を設けず、何の措置も取られなかったため、一般のビルマ国民に大きな打撃を与え、貧困がさらに深刻化したのである。

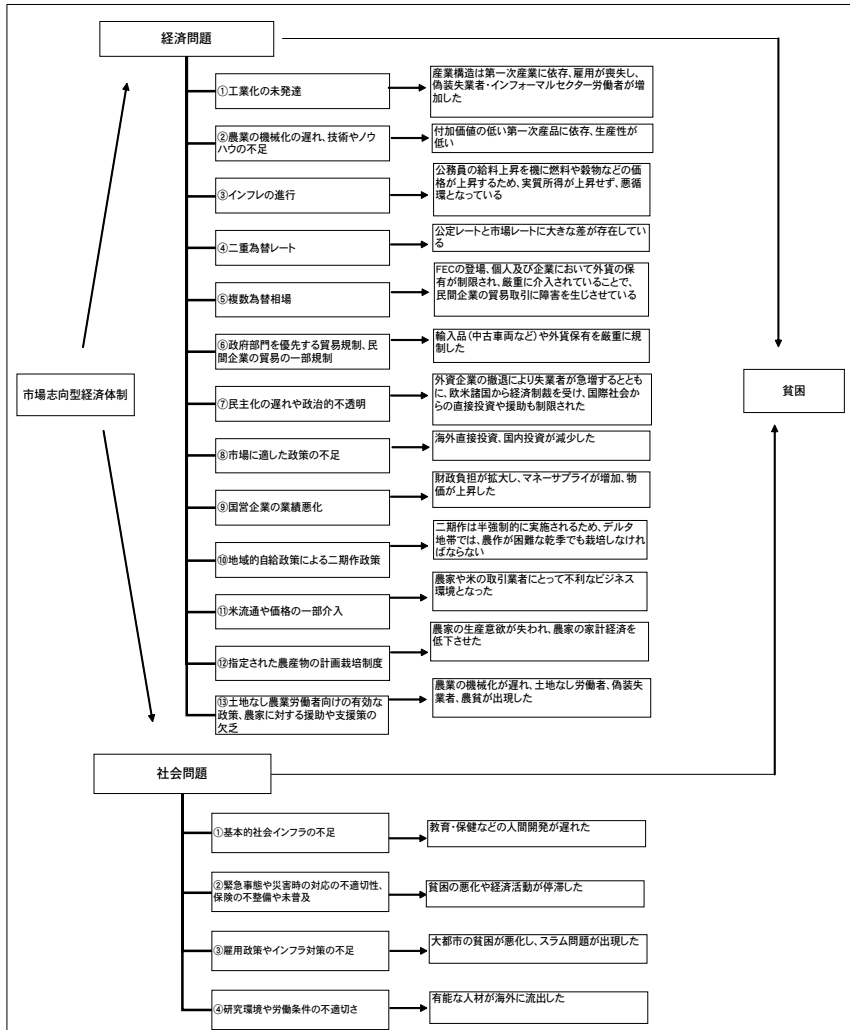
最後に、図5は市場指向型経済体制時代の政府における諸政策が経済問題と社会問題を生み出し、これが貧困発生メカニズムになっていることを示している。政府は経済発展や貧困削減のため、様々な政策を実施したものの、①地域的自由政策や計画栽培制度、②市場に適した政策の未整備及び経済制裁による海外からの限られている投資や援助、③工業及び製造業に対する海外直接投資の低さ、④工業化の遅れに伴う雇用・失業問題、⑤外貨不足による輸出・輸入に関する厳重な規制や税制等は、ミャンマー経済の円滑な運営に大きい支障を与えることとなった。

- ① 藤田（2008）が指摘したように、ミャンマーの食生活はほぼCLMV並みで、ある一定の「豊かさ」に達している。UNDPによると、栄養不良人口は2006年に17%と、カンボジアの25%、ラオスの19%、バングラデシュの26%にくらべて低く、食糧貧困でないことが分かる。その背景には、地域的自給政策や計画栽培制度が存在している。これらの制度によって、ミャンマーの米自給率は1988年に102%から2010年に186%に上昇している（Ministry of National Planning and Economic Development, 2010/2011）。しかし、ここで注意したいのは、黒崎（2005）が指摘したように、ミャンマーの農家が所得を最大化する水準よりも過大に米を作付していることである。つまり、農家及び農業従事者の家計所得や生活水準の両方が農業を含む第一次産品の輸出増加及び貿易黒字の拡大に見合った伸びを示さないということである。また、二期作化により、乾季に農作が困難な場合でも作付しなければならないため、赤字を覚悟せざるを得ない事例もある。このような農業政策は、農業経済に成果を挙げる一方で、農家の生活

水準や家計経済を向上させることはできなかったのである。

- ② 政府は1990年代以降、対外開放政策を実施し、海外直接投資を積極的に受け入れた。その結果、1990年代末から繊維産業をはじめとする製造業が徐々に発展してきた。しかし、市場に適した政策の未整備、民主化の遅れや政治的不透明を理由に2000年代以降、欧米諸国から経済制裁が課せられ、国際批判がひどくなった。ヤンゴン市内の外国所有の工場が相次いで撤退し、これまで順調に成長を見せた繊維産業は打撃を受けることになった。結果的に、農村から移動してきた労働者たちは雇用・失業問題に直面し、土地・住宅問題、環境衛生問題、スラム街問題等が新たな問題として発生したのである。
- ③ 政府の対外開放政策や外国投資法の制定により、1990年以降から海外直接投資が徐々に拡大してきた。しかし、産業別受入れを見ると、電力開発や石油・天然ガスが62.89%であるのに対し、製造業が11.65%、工業団地が1.4%である¹⁹。欧米諸国からの経済制裁や市場に適した政策の未整備により、工業及び製造業に対する投資が低くなっており、これは工業化の遅れの根本的な原因となっている。
- ④ ミャンマーは農業国であり、植民地時代から現在までミャンマーの経済を支えてきたのは農業である。この真実に問題はないが、ミャンマーの農業は生産性の低く、また工業やサービス業に比べて雇用創出が少ないという点が課題である。一方で、工業化の遅れにより、農村の偽装失業者が依然として農村に留まり、出稼ぎとして大都市に流入した労働者たちは、インフォーマル・セクターでの就労者として存在している。その結果、都市と農村双方に雇用・失業問題が生じ、貧困が一層深刻化したのである。
- ⑤ 政府は、外貨不足問題を解決するために、輸出・輸入に関する厳重な規制や税制を実施している。民間企業の輸入は、輸出により獲得した外貨の保有は前提となり、国営銀行が管理するミャンマー外国貿易銀行やミャンマー投資商業銀行での外貨口座の開設が義務付けられている。1999年以降は民間企業の輸出総額の10%が輸出税として課されている（商業税8%と

図 5：市場指向型経済体制下のミャンマーの貧困発生メカニズム（1988年～現在）



出所：筆者がまとめたもの。

法人所得税 2 % の計 10 % が外貨口座の入金総額（米ドル）から天引きされる）。2011年 8 月 15 日に政府は、米や穀物など主力 7 品目の輸出税を 6 ヶ月間免除し、一部の輸出税を 5 % に下げるなど民間企業の輸出を応援している。しかしながら、その一方で、個人及び企業において外貨（主に米ドル）の保有が基本的に禁じられ、さらに二重為替レートや複数相場により、民間企業の貿易取引に障害が生じている。こうした意味で、民間企業は社会主義時代に比べて発展してきたとはいえ、外貨の保有や貿易の側面から考えると、まだ厳しい状況にあることは明らかである。要するに、民間企業の未発達により、農村からの出稼ぎ労働者及び大都市の労働者の所得向上や生活水準の改善が大きく阻害され、貧困問題がさらに深刻化したのである。

終わりに

本稿では、ミャンマーの農村地域における経済的・社会的要因を三つの時代に分けて検討することにより、農村地域に潜む貧困の発生原因とメカニズムを明らかにした。ミャンマーの貧困に関する文献は非常に少ないため、比較分析はできないが、農業経済に関する文献をできる限り入手し、貧困発生原因を探りながらそのメカニズムを明らかにしたことは一定程度の意義があると確信している。本論文が今後ミャンマーの農村における貧困や社会経済状況に関する研究のより一層の発展につながることを期待している。

* 本稿の作成にあたり、マンガ・マンガ・ルウィン教授（熊本学園大学）から貴重な助言をいただいた。また、塩入すみ准教授（熊本学園大学）により、日本語を添削していただいた。ここに記して感謝の意を表したい。

注記

- 1 ミャンマー族。1989年に「ビルマ」から「ミャンマー」に国名を改称

- したため、本稿では1989年前の国名を「ビルマ」、1989年以降を「ミャンマー」とする。
- 2 現金か現物かを収穫前に借り入れて、収穫期に米を現金の代わりに返済するローン。金利はかなり高く、海野（2009）によると、1930年には年利250%以上であった。
 - 3 世帯貧困率は成人一日2,304キロカロリーを摂取するのに必要な食料費と他の非食料費の合計（31,345チャット）を貧困ラインとして設定している。
 - 4 潜在能力という概念は、ターナー・レクチャー（1979）の「何の平等か」で最初に用いられた。その後、センによって基本的潜在能力は、「様々なニーズのうち最も基本的なニーズ」として捉えられ、潜在能力とは、「人がよい生活やよい人生を生きるために、どのような状態にありたいのか、どのような行動を取りたいのかを結びつけることから生じる機能の集合」とであると定義づけた。内容は、「良い栄養状態にあること」、「健康な状態を保つこと」、などの基本的なものから「コミュニティに参加すること」、「自尊心を持つこと」まで範囲が広い（Sen, 1999・大石、2002）。
 - 5 U Myint氏は2011年4月に大統領経済顧問に任命し、この論文はミャンマーの首都であるNaypyitaw市で行われた“Forum on Poverty”のワークショップで発表されたものである。
 - 6 東南アジア諸国連合のうちカンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナムの4カ国のことを指す。
 - 7 人間貧困指数の詳細に関しては、UNDPの人間開発報告書、テクニカルノートを参照。
 - 8 ベトナム、カンボジア、ラオス、タイ、ミャンマーが含まれている。
 - 9 ミャンマーの人間開発、生存状態及び母子保健状況の分析に関しては、Aye（2011）を参照。
 - 10 ミャンマーの農耕様式は、デルタ型、ドライゾーン型、山間部型の三

つの形が存在する（高橋、2000）。

- 11 1929年以降の米価格の下落により、1930年から1937年の間に、農民が担保に提供していた農地が農民の手から離れ、チェティアに奪取された。例えば、チェティアは約1,000万エーカーの米田のうち、約250万エーカーを抵当物受戻権排除の形で所有移転し、ビルマ人農民は小作人の地位に転落することとなった（溝口、1958）。
- 12 1937年当時上ビルマでは耕地面積810万エーカーのうち、農民の所有地が86%、地主の所有地は14%であったのに対し、下ビルマでは農地面積1,120万エーカーの内、農民の所有地が53%、地主所有地が47%であった。さらに、こうした農民所有地の減少、地主所有地の拡大という土地所有の形態と並んで問題視されるのは農業人口の階層構成である。1911年に自作農が47.2%、農業労働者が20.4%であったのが、1931年には地主1.7%、自作農31.2%、小作農18.5%、農業労働者36.9%に展開した。このように自作農から小作農へ、小作農から農業労働者へ徐々に転落した（大野、2005）。
- 13 基準とした地租の実額は、1エーカー当たり2チャットとし、1エーカー当たりの補償平均単位は24チャットとした。補償総額は、約1.5億チャットになるが、この政府支出は収用見込みに基づいて政府予算に計上することとなっている（Walinsky, 1962）。
- 14 1954年のビルマの自作農は33.3%、自小作農は23.6%、小作農は43.1%を占めている。さらに、農作面積が5エーカー未満のみを所有しているいわゆる「貧農」の割合が、自作農で24%、自小作農で18.2%、小作農で57.8%を占めている（大野、2005）。
- 15 ナンミャケーカイン（2002）によると、1953年から1965年の間に自然増加率が15.5%、市域の拡張によって増加した人口比が43.0%、純移動人口比が42.5%である。
- 16 開放経済化とミャンマーの経済発展に関する詳しい内容は工藤（2008）を参照。

- 17 過剰都市化とは、農村から都市への労働移動が急増し、都市では過剰した労働を吸収する経済基盤や工業化が整っていないため、余剰労働が生じ、インフォーマル・セクターの出現や様々な問題が生じることである（Kingsley Davis, Hilda Hertz Golden, 1954）。
- 18 単一年度で消費され、次年度には再び必要になる財とサービスの購入費。これには教職員の給与や手当、サービスの諸費や購入費、書籍費、教材費、福利厚生費、家具及び機材費、小額の修理費、燃料費、保険料、賃料、通信費、旅費も含む。2002-2005年はミャンマーの最新データである。
- 19 FDIの受入額は1989年に4億4,900万米ドルから2005年には60億6,600万米ドルにまで拡大した。そのうち、電力開発が43.82%、石油・天然ガスが19.07%、製造業が11.65%、不動産開発が7.64%、ホテル・観光業が7.49%、鉱業が3.87%、運輸・通信が2.26%、水産業が2.26%、工業団地が1.4%、建設業が0.28%、農業が0.25%となっている（工藤、2008）。

参考文献

- アマルティア・セン著、池本幸生・野上裕生・佐藤仁訳、1999、『不平等の再検討：潜在能力と自由』、岩波書店。
- アマルティア・セン著、大石りら訳、2002、『貧困の克服—アジア発展の鍵は何か』、集英社。
- 阿部實、1997、「英国における貧困研究と貧困調査史：貧困の調査研究と所得保障政策の成立と展開」『日本社会事業大学研究紀要』、Vol.44。
- 井野正人、1973、「タイ及びビルマの歴史的社会的背景と今日の教育—経済開発の課題をめぐって—その二」『比較教育文化研究施設紀要』、九州大学教育学部附属比較教育文化研究施設、24号。
- 海野朝子、2009、「ミャンマーの農村開発金融機関」『国際開発研究』、第18巻、第1号。

絵所秀紀・穂坂光彦・野上裕生、2004、『貧困と開発』、日本評論社。

大野徹、2005、「ミャンマーの農地制度」『アジアの農地制度と食糧』、晃洋書房。

岡本真理子、2008、「都市貧困問題に立ち向かうマイクロファイナンスの課題」『都市問題』、第99巻第5号。

工藤年博、2008、『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。

黒崎卓、2005、「ミャンマーにおける農業政策と作付決定、農家所得」『経済研究』、一橋大学経済研究所、第56巻、第2号。

シーボーム・ラウントリー著、長沼弘毅訳、1954、『貧乏研究』、ダイヤモンド社。

高橋昭雄、1994、『ビルマ・デルタの米作村：「社会主義」体制下の農村経済』、京都大学、博士論文。

高橋昭雄、2000、『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。

ナンミャケーカイン、2002、『ミャンマーにおける第2次都市化期の労働移動に関する基本的考察—ヤンゴンへの移動を中心に—』、立命館大学博士論文。

ナンミャケーカイン、2006、『ミャンマーの農村部にみる労働力のプッシュ要因』、日本国際経済学会関東部会。

西澤信善、2000、『ミャンマーの経済改革と開放政策』、勁草書房。

増田知子、2010、「ミャンマーの軍事政権の教育政策」『ミャンマー軍事政権の行方』、調査研究報告書、アジア経済研究所。

宮川謙三、1977、「低開発経済と農業近代化」『九州大学経済学会経済学研究』、第42巻、合併号。

溝口房雄、1958、『世界農業経済概観/ビルマの農業経済』、農林水産業生産性向上会議。

G.ミウルダール著、小浪充・木村修三訳、1974、『アジアのドラマー諸国

- 民の貧困の一研究』、東洋経済新報社。
- 藤田幸一、2005、『ミャンマー移行経済の変容—市場と統制のはざままで—』、アジア経済研究所。
- 藤田幸一著、工藤年博編、2008、「ミャンマーの貧困問題—食料政策との関連を中心に—」『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。
- 吉田實、1942、『印度・ビルマの教育・植民政策』、三亭書房。
- 渡辺利夫、2009、「ミャンマー・計画経済から市場経済への転換」『アジア経済読本』、第4版、東洋経済新報社。
- Asian Development Bank. 2010. *Asian Development Outlook*.
- Aye Aye Myint、1996、『1988年以降のヤンゴン市における住宅問題に関する考察』、ヤンゴン大学大学院・経済学研究科・修士論文、未刊 (In Burmese)。
- Aye Chan Pwint、2011、「ミャンマーの貧困削減における母子保健医療の役割」『社会福祉研究所報』、第39号。
- Cherry Mang Mann. 2008. *Poverty Alleviation in Myanmar*. Yangon Institute of Economics. Master Thesis.
- Gunnar Myrdal. 1968. *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Nations*. Random House Press.
- Hla Myint. 1964. *The Economics of the Developing Countries*. Hutchinson of London Press.
- Institute of Southeast Asian Studies. 2008. *Regional Outlook Southeast Asia*. pp40-45.
- Khin Maung Kyi. 2000. *Economic Development of Burma: A Vision and a Strategy*. Stockholm: The Olof Palme International Center Press.
- Kingsley Davis. Hilda Hertz Golden. 1954. “Urbanization and the Development of Pre-Industrial Areas”. *Economic Development and Cultural Change*. The University of Chicago Press. Vol. 3, No. 1.

- Lwin. M. M. Aye Chan Pwint. 2010. 「ミャンマーの貧困現状と課題—国際比較と貧困関連指標分析を中心に—」『海外事情研究』、熊本学園大学付属海外事情研究所、37(2), 79-96.
- Lwin. M. M. 1997. “Urban Working Poor And Economic Transition-The Case of Capital City Yangon” . Institute of Southeast Asian Studies, Singapore Press.
- Lwin. M. M. 2000. “Working Poor and Economic Transition: An Asian Experience (The Case of Myanmar)”. 『熊本大学総合科目研究報告』、熊本大学、第3号。
- Lwin. M. M. 1983. “Theoretical Evaluation of Rural-Urban Migration and Problems of Urban Unemployment and Underemployment”. 『経済科学』、名古屋大学経済学研究科、第30巻、第4号。
- Myat Thein. 2004. *Economic development of Myanmar*. Institute of Southeast Asian Studies.
- Rowntree, B. S. 1901. *Poverty: A study of Town Life*. Macmillan Press.
- Ragnar Nurkse. 1953. *Problems of capital Formation in Underdeveloped Countries*. Oxford: Basil Blackwell and Mott Ltd Press.
- Simon Smith Kuznets. 1966. *Modern Economic Growth: Rate, Structure, and Spread*. Yale University Press.
- Sen, A. K. 1992. *Inequality Reexamined*. Oxford University Press.
- Sen, A. K. 1999. *Beyond the Crisis-Development Strategies in Asia*. Institute of south east Asia Studies.
- U Myint. 2011. “Reducing Poverty in Myanmar : the Way Forward”. Forum on Poverty Workshop. Naypyitaw.
- Union of Myanmar. Ministry of National Planning and Economic Development. 2001. 2007. 2009-2010. *Integrated Household Living Conditions Survey In Myanmar-Poverty Profile*.
- Union of Myanmar. Ministry of National Planning Economic

- Development. 1995. *Review of The Financial, Economic and Social Conditions for 1994/95*.
- Union of Myanmar. Ministry of Immigration and Population. Department of Population. 1995. 1999. 2007. *Myanmar Fertility and Reproductive Health Survey*.
- Union of Myanmar. Ministry of National Planning and Economic Development. 2010/2011. 『1988年から2010年までの国家開発報告書』 (In Burmese).
- United Nations Development Programme. *Human Development Report*. Oxford University Press. Various issues.
- Walinsky, L.J. 1962. *Economic Development in Burma 1951-1960*. The Twentieth Century Fund Press.
- 河原壽、吉田由美、2006、「ミャンマーにおける野菜の生産・流通・貿易の現状」『月報野菜情報, 海外情報』。 <http://alic.vegenet.jp/yasaijoho/kaigai/0604/kaigai1.html> (2010年6月6日)。
- UNdata. <http://data.un.org/> (June 6, 2011).
- 農林水産省、『ミャンマーの農林水産業概況』、
http://www.maff.go.jp/j/kokusai/kokusei/kaigai_nogyo/k_gaikyo/mmr.html (2011年7月7日)。
- UNESCO. Institute for Statistics.
<http://www.uis.unesco.org/Pages/default.aspx?SPSLanguage=EN>
(July 20, 2011).

Poverty Mechanism in Rural Areas of Myanmar

Abstract

The main objective of this study is to examine the poverty mechanism in rural areas of Myanmar and its causes under three designated periods (vis-à-vis) the colonial period (1885-1948), the period of socialist economy under military rule (1948-1988), and the period of market economy under military rule (1988-present). Firstly, poverty related literatures on Myanmar and general socio-economic situations are briefly discussed for the respective period before the examination of outbreak mechanism of poverty. Major findings of this study are: (a) Source of poverty mechanism under the colonial period was the colonial policy and practice of that period, especially in economic policy, commercial policy, cheap labor policy, unfair public administration and education policy which produced the lop-sided dual economy (b) Failure in agriculture land reform, the problem of landless farmers, mismanagement in agriculture and industrial sectors immediately followed by distorted price structure and foreign exchange market, and currency denomination played a critical role in poverty mechanism in rural areas of Myanmar under military socialism. (c) A Piece-meal approach to economic and administrative reform measures towards market, nationwide public sector corruption, rice cultivation system particularly towards rural agriculture, and finally chronic inflation which mainly responsible for the rural poverty mechanism during the period of market economy under military rule.