

## ミャンマーの都市部における貧困発生原因に関する考察\*

エイ チャン プイン

### 要 旨

本稿の目的は、ミャンマーの都市部における経済的・非経済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、市場志向型経済体制時代：1988年～現在）に分けて詳細に検討することにより、都市部の経済発展が遅れた要因を探り、これらの要因がいかに都市部の貧困を生起させてきたかを明らかにすることである。そのため、研究の歴史的背景を振り返りながら、経済的要因と非経済的要因に分けて詳細に検討した。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、社会政策、教育政策によって、都市部で貧困が徐々に形成されたことが明らかになった。また、独立後の政治的不安定や国内紛争、民族間の摩擦に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結果、基本的社会インフラの整備、農業発展及び工業化の推進が疎かになったことが明らかになった。社会主義体制時代では、急速な国家統制や鎖国政策、民間投資の抑制等により、民間企業の育成、国家の平和及び経済発展が大きく阻害され、都市部貧困が拡大したことが明らかになった。市場志向型経済体制時代では、経済的・社会的様々な政策が実施されているものの、市場に適した政策の未整備、政府部門を優先とする貿易構成、二重為替レートと複数相場、輸出・輸入の厳重な管理と高関税、国営企業の業績悪化及び政府の財政的負担の拡大、人間開発の遅れ等によって、工業化が成長の道のりからはずれた。その結果、都市部の経済発展が大きく阻害され、貧困問題が一層深刻化したことが明らかになった。

## はじめに

本稿の目的は、ミャンマーの都市部における経済的・非経済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、市場志向型経済体制時代：1988年～現在）に分けて詳細に検討することにより、都市部の経済発展が遅れた要因を探り、これらの要因がいかに都市部の貧困を生起させてきたかを明らかにすることである。

### 1. 研究の背景

ミャンマーの歴史を振り返ると、9世紀以降ビルマ族<sup>1)</sup>は農耕民族として経済活動を行い、18世紀ごろに少数の外国人がビルマの沿岸部で細々と貿易を行うようになったが、基本的な経済活動はビルマ人によって行われた。ところが、この状態は英国の植民地になってからこれまで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い、ビルマ人による攻撃は三回にわたって続いたが、1886年に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、インドの一つの州となった。英国政府の経済政策である低賃金で就労するインドからの労働者や金融業者の流入により、ビルマの経済実権は徐々に外国人に握られるようになった<sup>2)</sup>。加えて、白人優遇政策や資金援助など名目的な自由放任主義（レッセ-フェール）や不正競争により、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。また、英国政府はビルマを米輸出大国に成長させたものの、このような農業経済の一定程度の成長は都市部の米加工品製造業や軽工業など雇用創出かつ付加価値の高い製品産業の発展まではつながらなかったのである。

1948年に独立した後、国内の政治が非常に不安定となり、紛争や民族間摩擦が続き、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結果、ビルでは国家経済発展より治安維持が優先政策となった。その結果、都市部の製造業及び工業の発展に重要な経済インフラの整備や工業化政策の推進が疎かになった。1948年から続いた議会制民主主義が1962年3月の軍事クー

デターを機に政権が変わり、社会主義政権であるネー・ウィン軍政が誕生した。本来ならば、経済発展や国民の社会経済向上に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様々な政治問題が続いた。結果、1970年代後半から各セクターはマイナス成長として留まり、雇用創出に大きな役割を果たす工業が成長の道のりから大きくはずれた。

1988年の反政府民主化運動によって社会主義が崩壊し、誕生した国家法秩序回復評議会（軍事政権）は社会主義を放棄し、市場経済への移行を打ち出すと共に社会主義時代の閉鎖政策を改め、開放政策へ転じた。1992年から1996年の年平均成長率は7.2%とかつてない高成長となり、観光業を中心に都市部の建設業や中小製造業、繊維産業が徐々に成長を見せた（Institute of Southeast Asian Studies, 2008）。しかし、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。結果、都市部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、中小製造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や都市部の労働者は雇用・失業問題に直面し、土地・住宅問題、環境衛生問題、スラム街問題等が都市部の貧困問題として発生したのである。

そこで本稿では、都市部における経済的要因と非経済的要因を三つの時代に分けて詳細に検討し、ミャンマーの都市部に潜む貧困発生原因を明らかにする。

## 2. 植民地体制時代の都市部の貧困発生原因（1885年～1948年）

### 2-1. 経済的要因<sup>3)</sup>

植民地時代にビルマは上ビルマと下ビルマに分けられ、英国政府はビルマ開発政策に伴う経済的政策として、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%、中国人は7.6%を占めている。低賃金で就労する労働

者によって、ビルマのデルタ地域<sup>4)</sup>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く。

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2.0%、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。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り、ビルマの経済成果も外国人労働者に流れ込んだことも事実である。

また、英国政府は商業政策として、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。その一つの例として、精米施設の所有形態が挙げられる。ビルマの精米施設の663所のうち346所（52.0%）をビルマ人が所有するのに対し、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（47.0%）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, 2006）。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、ビルマ人の収益が大いに低下することとなった。英国政府は、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、都市部

におけるビルマ人所有（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、これは都市部の工業化の遅れにつながったのである。

当時、ビルマの農村地域では犯罪（盗難、強盗、住宅の破壊など）が頻発したため、比較的治安のいい都市部に農村からの多くの人々が移住してきた。しかし、都市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。都市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、都市部へ流入した労働者は雇用・失業問題に直面し、都市部の貧困を一層深刻化させたのである。

加えて、英国政府は金融政策として、インドからの金融業者を積極的に受け入れた。当時は、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。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、職業的貸金業者の存在がなく、急激に増大する資金の需要に対応したのが、チェティアというインド人である。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、英国政府による資金供給が極めて小規模であるため、ビルマ人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。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、結果的に、ビルマの金融業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のである。

## 2-2. 非経済的要因

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、現在まで続く民族間紛争の原因が形成されたのである。

従来ビルマ人は農業従事者が多く、下層階級として身分が低いまま滞留していたが、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。植民地時代のビルマには公認教育である「英・ビルマ語教育学校」と非公認教育である「ビルマ語教育学校と寺院教育」があった。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）。英国政府は教育政策として、教育の援助や質に意図的に格差を付けた。公認教育である「英・ビルマ語教育学校」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（吉田、1942）。それに対し、ビルマ人向けの非公認教育である「ビルマ語教育学校と寺院教育」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、十分な設備や教員を確保することができなかったため、教育環境の整備は公認教育に比べて低い水準であった。加えて、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、公認教育では文学・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。

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。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、工業化に必要な技術やノウハウを持つ人材が慢性的に不足していた。農

村から都市へ流入してきたビルマ人労働者は製造業や軽工業で単純労働者として就労し、収入や生活が改善されず、貧困がますます深刻化したのである。

### 3. 社会主義体制時代の都市部の貧困発生原因（1948年～1988年）

#### 3-1. 経済的要因

前述したように、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・ウィン軍政が誕生し、経済発展のため、様々な政策を試みた。

まず、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。

加えて、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、国営企業の業績悪化による財政負担の拡大に直面した。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。また、当時は鎖国政策と裏腹に、ブラックマーケットが拡大していた。ブラックマーケットでは、隣接国であるタイや中国から非合法に密輸が行われた。ブラックマーケットにおける品目は日用品から家電製品まで大幅で、安価であることから、国内企業（国有企業）の低質な製品の代替として拡大してきたのである。一方では、ビルマの宝石や高価木材が隣接国に密輸された。ブラックマーケットの為替相場ではビルマにお

ける公定レートよりミャンマーの通貨であるチャットを減価した為替レートが用いられた。そして、ブラックマーケットの拡大が国有企業の利益及び成長に大きな影響を与えた。

これらの背景を踏まえて、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。

### 3-2. 非経済的要因－教育を中心に

ネー・ウィン政権は国民の教育水準の向上のため、小学校までの無償義務教育を実施し、非識字率の削減に取り組んだ。しかしながら、貧困、児童労働等の外部要因や学年末試験による進級の合否決定といった教育システムによって留年や中退問題が生じた。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。

## 4. 市場志向型経済体制時代の都市部の貧困発生原因（1988年～現在）

### 4-1. 経済的要因

#### 4-1-1. 産業構造に関する考察

表1はミャンマーの産業構造の変化（対GDP比）を示している。この表によると、第一次産業は1952年に29.1%、1962年に32.1%、1975年に



36.5%、1985年に48.2%、1990年に48.5%、2000年に59.7%に伸び続けたが、2006/2007年には44.3%に低下した。農業部門は多少縮小したとは言え4割以上を占め、主要産業であることに変わりはない。第二次産業をみると、1952年に11.0%から1962年には21.9%まで上昇したが、1975年に14.0%まで低下し、1985年に13.1%、1990年にも同様の13.1%、2000年には9.1%まで低下した。しかし、2006/2007年には18.0%と再び上昇している。第三次産業は、1952年に59.9%から1962年に46.0%に低下したが、1975年に49.5%にまで上昇した。しかし、大規模な民主化運動が起こる数年前から再び低下し、1985年には38.7%、1990年には38.4%にまで低下し、2006/2007年には37.7%と1980年代よりも低くなっている。

表1：ミャンマーの産業構造の変化（対GDP比：％）

	1952	1962	1975	1985	1990	2000	2006／2007
	議会制 民主主義	社会主義 経済			市場志向型 経済		
第一次産業	29.1	32.1	36.5	48.2	48.5	59.7	44.3
第二次産業	11.0	21.9	14.0	13.1	13.1	9.1	18.0
第三次産業	59.9	46.0	49.5	38.7	38.4	31.2	37.7

出所：Myat Thein (2004)、ARC国別情勢研究会（2011）より作成。

では、雇用創出かつ付加価値の高い第二次産業の変化を隣接国と比較してみると、カンボジアは1990年の11.2%から2006年には26.0%、ラオスは1990年の14.5%から2006年には30.0%に上昇している。また、ベトナムは1980年の23.1%から2006年に42.0%に上昇している。これに対し、ミャンマーは1980年の12.7%から2006年に18.0%に上昇したものの、他の隣接国と比較すると、遅れていることが分かる（表2）。また、第三次産業の変化を見ても、ベトナムやカンボジアより遅れていることが明らかである。市場志向型経済体制になってから、特に、ミャンマーの第二次産業が徐々に拡大しているのは事実であるが、独立後1952年の第二次産業の割合は11.0%であったと考えれば、54年後の2006年には7.01ポイント増はアジア諸国に比べると、工業化がかなり遅れていると言える。

表2：産業構造の変化（対GDP比：％）（1980-2006）

国別	第一次産業			第二次産業			第三次産業		
	1980年	1990年	2006年	1980年	1990年	2006年	1980年	1990年	2006年
ミャンマー	46.5	48.5	44.3	12.7	13.1	18.0	40.8	38.4	37.7
カンボジア	—	55.6	30.0	—	11.2	26.0	—	33.2	44.0
ラオス	—	61.2	45.0	—	14.5	30.0	—	24.3	25.0
ベトナム	50.0	37.5	20.0	23.1	22.7	42.0	26.9	39.9	62.0

出所：Myat Thein (2004)、ARC国別情勢研究会（2011）より作成。

#### 4-1-2. 雇用に関する考察<sup>5)</sup>

表3はミャンマーの産業別就業人口と割合を示している。表3によると、農畜産業、林業、漁業、鉱業などの第一次産業の就業者割合は、1990年の57.4%から2004年には66.6%に上昇している<sup>6)</sup>。これに対し、製造業、エネルギー、建設業といった第二次産業の就業者割合は1990年の14.2%から2004年には11.6%まで低下し、第三次産業の就業者割合も同様に、1990年の28.4%から2004年には22.0%に低下している。第一産業の農業従業者たちには、土地なし労働者も含まれており、生産性が低く、多くは低所得に属している。また、1990年から2004年までの14年間、第二次産業の発展が遅れているため、都市部の雇用や失業問題を引き起こす一つの原因となっている。

表3：ミャンマーの産業別就業人口と割合

部門	1990年		1995年		2004年	
	就業人口 (千人)	%	就業人口 (千人)	%	就業人口 (千人)	%
農畜産業、林業、漁業	6,024	56.5	11,689	67.8	12,093	65.9
鉱業	102	0.9	105	0.6	121	0.7
製造業	1,212	11.4	1,410	8.2	1,666	9.1
エネルギー	19	0.2	18	0.1	48	0.3
建設業	281	2.6	327	1.9	400	2.2
卸売り業、小売業、レストラン、ホテル	1,687	15.8	1,663	9.7	1,781	9.7
輸送、通信	403	3.8	431	2.5	495	2.7
社会、行政、金融、その他のサービス	853	8.0	1,287	7.5	1,485	8.1
その他	87	0.8	300	1.7	270	1.5
合計	10,668	100	17,230	100	18,359	100

出所：Ministry of National Planning and Economic Development (1995). 河原壽・吉田由美、(2006)より作成。

#### 4-1-3. 実質GDP成長率、投資率及び貯蓄率に関する考察<sup>7)</sup>

表4はビルマ式社会主義体制時代と市場志向型経済の年平均実質GDP成長率、投資率及び貯蓄率を示している。表4によると、1962-65年から1966-69年まで、GDP成長率は4.9%から2.2%まで後退している。この背景には、ビルマ式社会主義の鎖国政策による貿易不振の米の輸出下落（1962-63年に米の輸出総量が160万トンであったのが1966-67年に64万トンまで減少した）がみられる。隣接国との貿易不振が原因で、同時期の輸出収入が12億6,270万チャットから5億80万チャットまで激減し、これがミャンマーの貯蓄・投資やGDP成長を大きく阻んだ。このような状況は社会主義時代の終わりまで続き、末期にはその状況がさらに悪化している。1988年にはGDPがマイナス成長になり、貯蓄・投資ギャップが生じた。既に述べたように、当時のミャンマー国内では反政府運動が悪化し、社会主義を批判する運動が頻繁に起こり、1988年8月8日には民主化を訴えるクーデターがヤンゴン市内を中心に起こった。この政治的不安定が原因で、当時のヤンゴン市を中心とした大都市では治安の問題で生産性や流通が低下し、国家経済も停滞したのである。

このような状況は市場志向型経済になると徐々に改善し、1989-91年のGDP成長率3.1%に比べ、1992-94年には7.7%まで上昇している。しかし、2008年にはサイクロン被災により、3.6%にまで低下した。IMF（2011）によると、1992年から2001までの実質GDP成長率（年平均）は8.3%であり、2002年に12.0%、2003年に12.0%、2004年に13.8%を境にその後低下し、サイクロン被災が起きた2008年には3.6%、2010年には5.3%である<sup>8)</sup>。

表4：ミャンマーの年平均実質GDP成長率、投資率及び貯蓄率（単位：％）

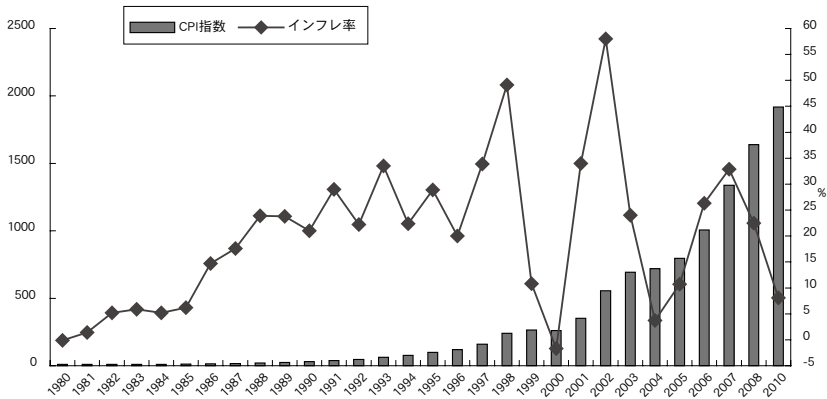
	年別	実質GDP成長率（％）	投資率（対GDP比）	貯蓄率（対GDP比）
ビルマ式社会主義体制	1962-65	4.9	13.5	15.4
	1966-69	2.2	10.9	8.7
	1970-73	1.3	11.2	10.5
	1974-77	4.7	10.9	10.0
	1978-81	6.5	20.9	16.5
	1982-85	4.7	17.7	12.5
	1986-88	-1.7	12.5	9.7
市場志向型経済体制	1989-91	3.1	11.3	10.5
	1992-94	7.7	12.9	12.7
	1995-97	6.3	13.3	12.9
	1997-98	5.7	12.5	7.5
	1998-99	5.6	11.1	10.6
	2008	3.6	13.1	14.0

出所：Myat Thein (2004)、IMF(2011)より作成。

#### 4-1-4. インフレと複数為替相場市場に関する考察

現在、ミャンマー経済が抱えている課題の中で、インフレと複数為替相場市場制度が注目されている。1997～98年のアジア通貨危機の際、対外収支は悪化し、貿易不振による輸出不振などでマクロ経済運営が歪んでいたため、インフレ率は1997年に33.9%、1998年には49.1%にまで上昇した（図1）。消費者物価指数（以下CPI）を見ると、1995年を基準年（100）として、1997年には160、1998年には239にまで上昇した。アジア通貨危機後も、慢性的な財政赤字や国営企業の業績悪化が続き、2008年にCPIは1639、インフレ率は22.0%に上昇した。2008年はサイクロン被災により、こうした物価上昇が見られたが、2009年には8.0%と再び低下した。ミャンマーでは高いインフレ率が数年にわたって続いているわけではないが、食糧品価格が毎年確実に上昇しているため、国民の生活に直接影響されている。

図1：ミャンマーのインフレ状況



注：1995年＝基準年。出所：IMF（2011）より作成。

次に、ミャンマーの為替相場市場を見てみよう。今までのミャンマーの為替に関する大きな問題は、二重為替レート（公定レートと市場レート）と複数為替である。今まではチャットをドルで交換する際、二種類のパターンがあり、国有企業や国家がドルとチャットを交換する際に用いられる公定レートと、市場の需給によって決定される市場レートが存在していた。また、こうした二重為替レートによる海外からの旅行者などの不都合を解消するために1993年に生まれたのが、外国為替証券（Foreign Exchange Certificates 以下：FEC）である。このFECの登場は複数為替の始まりとなり、近年までFECは商品取引市場にも広く使われた。2011年8月12日に、ミャンマー中央銀行の総裁であるThan Nyein氏は、「今後、外国為替レートを新たに設定し、それに伴ってFECを廃止する」と発表し、現在、FEC所持者は、米ドルまたは市場レートでチャットに交換できることとなっている。

これまでのミャンマーの為替相場の根本的問題は、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、輸出で獲得した外貨は国有銀行に預ける義務があり、預けた外貨を引き出しすることも禁じられ、FECでの引き出しのみが許可されたことである。また、個人や企業が外貨

（主に米ドル）を入手するには市場レートでの交換となり、これも国営銀行や民営銀行ではFEC以外の外貨の両替はできず、インフォーマルなブローカーや輸出により外貨を得ている企業または外貨で給料をもらう人々に、個人的に両替しなければならない（工藤、2008）。

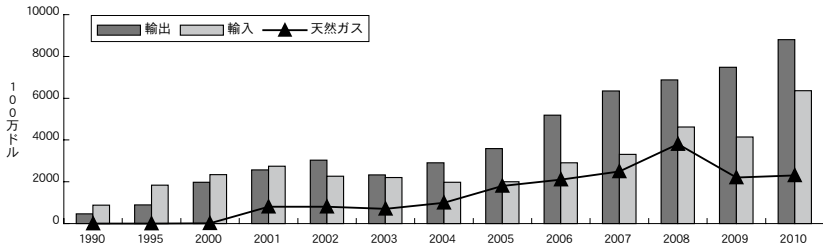
要するに、これまでは政府は貿易の一部に自由化を図る一方で、特にドルの為替レートを二重に設定し、さらに、FECを導入することにより複数の為替相場が生じ、それでも外貨をコントロールするために外貨の保有や取引をかなり厳しく制限している。その結果、民間企業の貿易取引に障害を生じさせ、長期的な民営部門の未発達につながったのである。

2011年に中央銀行によってFECがようやく廃止されることになった。FEC廃止は、ミャンマーにおける金融セクターの歪みを是正する一つの具体的な政策となり、今後のさらなる進歩が期待されている。

#### 4-1-5. 輸出・輸入及びに民営企業に関する考察

ミャンマー政府は大胆な経済改革として1988年11月にこれまで国の独占であった外国貿易を民間企業に開放し、密輸とされていた隣接国との国境貿易を認めた（桐生・高橋、1989）。その結果、1988年から2003年の間に貿易額は6.1倍に増加し、一人当たりの貿易額は1985年の25ドルから1990年に35ドル、1995年に85ドル、2000年に92ドル、2003年に106ドルへと確実に増加した（工藤、2008）。アジア通貨危機の際、貿易不振による輸出低下があったが、2002/03年には貿易収支が50億4,550万チャットの黒字を計上し、2007/08年は、輸出が前年比17.6%増の352億9,680万チャット、輸入が9.4%増の184億1,890万チャットに拡大し、前年より36億8,680万チャット増の168億7,790万チャットと黒字基調が続いている（ARC国別情勢研究会、2011-2012）。こうした貿易黒字の背景には、2002年以降天然ガスの本格的輸出の拡大があった。輸出部門では政府部門の比率が高く、輸入部門では民間部門の比率が拡大している。2009/10年では輸出に占める政府部門の割合は58.7%であるが、輸入では民間部門が69.4%を占めている。

図2：ミャンマーの輸出・輸入の推移



出所：ADB Key indicators (2012) より作成。

一方で、これまでは政府は民間企業の輸入に関しては厳しい貿易管理や国営企業優先政策を実施している。民間企業の輸入は、輸出により獲得した外貨の保有が前提となり、国営銀行が管理するミャンマー外国貿易銀行（Myanmar Foreign Trade Bank: MFTB）やミャンマー投資商業銀行（Myanmar Investment and Commercial Bank: MICB）での外貨口座の開設が義務付けられている。工藤（2008）によると、民間部門の貿易が認定されたのは、社会主義崩壊後の1989年以降であり、その背景には、政府の関税による外貨収入の目的と、民間部門の発展を応援する意識があった。しかし、民間企業の貿易は自由化されたとはいえ一部に過ぎず、輸出や輸入に厳しい規制が行われている。民間企業の輸出に関しては、木材や宝石などの高価製品は厳重に管理され、工藤（2008）によると、1999年以降は民間企業の輸出総額の10.0%が輸出税として課されている（商業税8.0%と法人所得税2.0%の計10.0%が外貨口座の入金総額（米ドル）から天引きされる）。

このように、名目的に民間企業の貿易自由化を応援している裏で、政府の外貨取得や権利の確保が実際に行われていた。こうした意味で、ミャンマーの民間企業は社会主義時代に比べ、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。民間企業の未発達には雇用の拡大や所得向上を大きく阻害することはもちろん、国家の経済発展への影響も大きい。これまで民間企業の取引自由化が実質的に行われていなかったことは、大都市における経済発展にかなりの影響を及ぼし、

これは大都市の貧困を生じさせる原因の一つといっても過言ではないだろう。

近年、こうした問題指摘により、複数相場是正と同様に関税の是正も実施されるようになってきた。2011年8月15日に、ミャンマー政府により、米や穀物など主力7品目の輸出税が6ヶ月間免除されるようになった。これは、最近、チャットのレートが対ドルで急激に上昇し、輸出が採算割れしているため、一時的に免税にすることによって輸出業者の不安を和らげる狙いである。政府は2011年7月に一部の輸出税を8.0%から5.0%にまで下げたが、チャット高の進行により、農民や輸出業者などが一層の対応を求めている。

#### 4-1-6. 海外直接投資・政府開発援助に関する考察

ビルマ式社会主義体制崩後の政策転換により、経済の自由化、市場向け政策、対外開放政策が導入され、海外直接投資（Foreign Direct Investment; 以下FDI）の受け入れや政府開発援助（Official Development Assistance; 以下ODA）の受け入れに変化が見られた。1988年11月に外国投資法が定められて以来、が1995以降に本格化し、観光業の振興が進み、都市の工場やホテル、ゲストハウスの建設が相次いだ。アジア経済危機により1997年以降は低調が続いたが、2006年には水力発電や天然ガス開発などの投資が相次いで2007年までの累積投資は410件、247億8,000ドルとなっている（ARC国別情勢研究会、2011-2012）。

表5はミャンマーの産業別FDI受入れ額を示している。この表によると、1996/97年度の第一次産業へのFDI受け入れ額は約2億米ドルで、アジア経済危機を機に1997/98年以降急減し、2011年には1900万ドルに留まっている。同様に、第二次産業は、1996/97年の約16億ドルから次第に減少し、2011年には約3200万ドルにまで縮小した。これは、1996年には「Visit Myanmar Year 1996」という観光を促進する政策が全国的に実施され、建設業やホテル業が振興してきたものの、国内の政治的不安定などで、その後停滞したことが原因であると見られる。第三次産業を見ると、1996/97年の約9億ドル



から欧米諸国からの経済制裁により1997/98以降減少し続けた。その後、中国やアセアン諸国からのFDIにより2010年を境に急増し、2011年には約46億ドルにまで拡大し、特に、電力部門では約43億ドル、石油や天然ガス部門では約3億ドルになっており、エネルギー分野が中心となっている。

表5：産業別対内直接投資の推移（単位：100万米ドル）

	1996/97	1997/98	1998/99	1999/2000	2007	2009	2011
第一次産業	201.8	14.2	9.9	21.8	17.0	2.5	19.9
第二次産業	1636.4	491.3	19.6	18.4	18.7	6.0	32.3
第三次産業	976.0	271.9	0.0	15.5	137.0	293.9	4592.3
全体	2,814.2	777.4	29.5	55.7	172.7	302.4	4,644.5

出所：Ministry of National Planning and Economic Development (2012)、Jetro onlineより作成。

では、次にODAの受け入れについて見てみよう。表6は近接国と比較したODA受け入れ額を示している。この表によると、カンボジアのODA受入額は1987年に2,500万ドルであったが、2006年には5億2,900万ドルに増加している。ラオスは1987年に1億9,400万ドルから2006年に3億6,400万ドルに増加している。しかし、ミャンマーは1987年に3億6,500万ドルから2006年には1億4,700万ドルに低下している。この表で分かるように、ミャンマーのODA受入額は近接国であるラオスやカンボジアに比べて少なく、1987年よりも低下しており、さらに一人当たりODA受入額は1980年に比べて2010年には後退している。また、カンボジアの7分の1、ラオスの9分の1に過ぎず、民主化の遅れや政治的不透明を理由につい近年まで欧米諸国からの経済制裁により、ミャンマーに対する新規のODAが凍結されるなど厳しい情勢が続いていた。

FDIやODAを通して経済発展を成し遂げるには、政府の透明性やマーケット・フレンドリーポリシーの整備は基本的に不可欠である。ミャンマーではこれまで輸出先行政策を採用し、外貨不足問題に取り組んできた。また、天然資源開発や民間企業の育成にも力を入れた。しかし、国営企業部門

の取引を優先する政策、外貨をコントロールするための外貨の保有や取引の制限、二重為替レートと複数相場により、民間企業の貿易取引に障害が生じている。加えて、これまでの経済制裁によるFDIの低下によって、製造業及び工業化は成長の道程から外れてしまった。ミャンマーではこうした諸障壁がまだ多く残されており、都市部の経済発展が大きく遅れ、これが大都市における貧困発生原因の一つとなったのである。

2010年に総選挙が行われ、誕生した新政権は大胆的に民主化を進み、これまでの政権とは異なる様々な政策を実施している。今まで対立的であったアウンサンスーチー氏（国民民主連盟・議長）との和解や積極的な外交活動により、欧米諸国からの経済制裁の解除や日本からの資金援助などが再び始まり、経済発展における開発援助の役割の効果が注目されている。

表6：政府開発援助の受け入れ額の推移

国別	ODAの受入額 (100万ドル)	ODAの受入額 (100万ドル)	一人当たりODAの受入額(ドル)			
	1987年	2006年	1980年	1990年	2000年	2010年
カンボジア	25	529	41	4	32	52
ラオス	194	364	13	35	53	67
ミャンマー	365	147	9	4	2	7

出所：UNDP (various issues)、World Bankより作成。

#### 4－2．非経済的要因－教育を中心に

UNDP (2013)によると、ミャンマーの15歳以上成人識字率は2010年に92.3%であり、初等教育の総就学率は126.0%、中等教育の総就学率は54.0%、高等教育の総就学率は11.0%となっている。15歳以上成人識字率はラオスの72.2%、カンボジアの77.6%より高い水準であり、タイの93.5%やベトナムの93.2%に比べてやや低いものの、高い水準であると考えられる。また、UNESCO (2009)によると、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50.0%、女性が51.0%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27.0%、女性が28.0%であり、中退問題が相当深刻化している。上述したUNDP（2013）の総就学率を見ても、同様なことが読み取れる。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95.0%に達しているが、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。

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から地方部へ広がった。その結果、学生は生活の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（日本の職業安定所にあたる）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、公的教育支出（対GDP比）を見ると、0.6%であり、カンボジアの2.6%とラオスの2.3%に比べて低く、タイの3.8%、ベトナムの5.3%に比べて相当低くなっている（UNDP、2013）。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。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がこうした支出の低下によって深刻化している。

## 5. 総括—ミャンマーの都市部における貧困発生原因

本稿では、ミャンマーの大都市における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) 外国人による経済実権の掌握及び搾取
- (ii) 名目的な自由放任主義の通用及び不正競争
- (iii) 資本不足
- (iv) 低賃金で働く外国からの労働移動
- (v) 民族別の統治及び教育の格差

### 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) 紛争による社会経済インフラの破壊
- (ii) 急速な国有化の実施
- (iii) 競争力の低い国営企業の経営悪化

- (iv) 鎖国政策による資本不足問題
  - (v) 資本不足による工業化の未発達
  - (vi) 工業化の遅れによる雇用・失業問題
  - (vii) ブラックマーケットの拡大及び二重為替相場の出現
  - (viii) 銀行での交換制度なしの紙幣の廃止
  - (ix) 教育政策の軽減及び中退問題
- ③ 市場志向型経済体制時代における貧困発生原因
- (i) 市場に適した政策の未整備
  - (ii) 工業化の未発達
  - (iii) 人的資源・技術やノウハウの不足
  - (iv) 政府部門を優先とする貿易構成
  - (v) 政府による外貨確保の実施、二重為替レートと複数相場
  - (vi) 輸出・輸入の厳重な管理
  - (vii) 国営企業の業績悪化及び政府の財政的負担の拡大
  - (viii) インフレの進行
  - (ix) 雇用政策やインフレ対策の不足
  - (x) 教育政策の軽減及び教育支出の低下

## おわりに

本稿では、ミャンマーの都市部における経済的・非経済的要因を三つの時代に分けて詳細に検討することにより、都市部の経済発展が遅れた要因を探り、これらの要因がいかに関与して都市部の貧困を生起させてきたかの考察を行った。植民地体制時代では、英国政府による経済政策、商業政策、社会政策、教育政策が様々な経済問題と社会問題を生み出した。低賃金で就労するインドからの労働者の要求により、多くの経済活動は外国人に支配され、ビルマは外国人を加えた民族的複合社会に形成された。教育の援助・整備・質の格差により、ビルマ人は農業従事者として下層階級に留まり、分割統治によって分裂・抗争が生じた。加えて、資金需要に応じるためのチェティアの存在

は、資本不足問題を深刻化させ、名目的自由放任主義によって競争力の低いビルマ人所有の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。当時ビルマは米輸出大国に成長したものの、都市部における経済基盤の未発達により、工業化の遅れやそれに伴う雇用・失業問題が生じた。

社会主義体制時代では、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、急速な国有化と鎖国政策が実施された。急速な国家統制・金融・商業・流通統制、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の紙幣の廃止は一般のビルマ国民にまで大きな打撃を与えた。鎖国政策による資本や技術不足、外貨不足、国営企業の業績悪化は財政負担を拡大させ、マクロ経済の歪みが生じた。さらに、政治的不安定により、基本的社会インフラの整備が疎かになり、都市部の工業は成長の道のりから大きく外れた。

市場志向型経済体制時代では、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たため、工場が相次いで撤退し、工業化の進展が大きく阻害された。加えて、外貨の保有・取引の厳重な制限、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、国営企業優先政策によって民間企業は不利な立場となった。こうした民間企業の未成達は雇用の拡大や所得向上を大きく阻害した。また、政治的困難を避けるための大学の分散化により、教育の質が低下し、人的資源・技術やノウハウの不足問題が生じた。このような経済的・非経済的様々な要因が都市部の経済発展を阻害し、都市部の貧困を生起させてきたのである。

近年、ミャンマーで最も注目されているのは政権交代である。2010年10月7日に20年ぶりとなる複数政党による総選挙が行われ、1988年の軍事クーデター以来、ようやく新政治制度に基づいた統治・運営が始まることとなった。新政権は大胆に民主化を進め、欧米諸国からの経済制裁が段階的に解除されるなどようやく経済発展の兆しが見えてきた。新政権による新経済政策や幅広い国民各層への新福祉政策は今後ミャンマーの経済成長及び貧困の緩和にどのように役に立つかが重要な課題となっている。

## 注記

- \* 本稿の作成にあたり、マング・マング・ルウィン教授（熊本学園大学）、より、貴重な助言をいただいた。なお、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。
- 1) 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) ビルマ人は当時首都であるヤンゴン市総人口の30.7%であるのに対し、インド人は56.2%を占めた。
  - 3) データは全て溝口（1958）に基づいている。
  - 4) 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）。
  - 5) データはMinistry of National Planning and Economic Development（1995）、河原（2006）、Ministry of Immigration and Population（2004）に基づいている。
  - 6) コーリン・クラークは、国の産業を第一次産業、第二次産業、第三次産業に分け、自然に直接働きかける産業である農林、漁業、鉱業などを第一次産業、第一次産業が採取・生産した原材料を加工する産業である製造業、建設業、電気ガス業などを第二次産業、小売業やサービス業などを第三次産業に分類した。多くの発展途上国の場合、高度な科学技術がないため鉱業は第一次産業に含まれている。
  - 7) データはMyat Thein（2004）、IMF（2011）に基づいている。
  - 8) 実質GDP成長率は2000年以降でも0%をわずかに上回る程度であるとの分析も存在している。これは、英国経済誌である「エコノミスト」の調査部門であるEIUにより出されたレポートによるもので、近年における数値でも、2008年は0.9%、2009年は0.1%、2010年と2011年の予測値は3.1%と4.3%としている（武石、2010）。

## 参考文献

- 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。
- 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』、独立行政法人農畜産業振興機構。  
<http://vegetan.alic.go.jp/ippan/myanmar.pdf> (2008年2月15日)
- 桐生稔・高橋昭雄、1989、「1988年のビルマ「ビルマ式社会主義」体制の崩壊」『アジア動向年報』、アジア経済研究所。
- 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。
- 高橋昭雄、2000、『現在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。
- 武石礼司、2010、「ミャンマー経済発展の課題」『東京国際大学論叢』、国際関係学部編。
- 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。
- 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。
- 吉田實、1942、『印度・ビルマの教育・植民政策』、三享書房。
- ARC国別情勢研究会、2011-2012、『ARCレポート—ミャンマー』、東京官書普及株式会社。
- Asian Development Bank. 2010. 2012. *Keys Indicators for Asia and the Pacific*. Asian Development Bank.
- International Monetary Fund. 2011. *World Economic Outlook Database*. International Monetary Fund.  
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2011/01/weodata/index.aspx> (June 23,2011).



- Institute of Southeast Asian Studies. 2008. *Regional Outlook Southeast Asia*. Institute of Southeast Asian Studies.
- Jetro. <http://www.jetro.go.jp/indexj.html> (February 2, 2013).
- Lwin, M.M.2006. “Industrial Development under Colonialism: The Burmese Experience”. *Journal of Economics*. Kumamoto Gakuen University. Vol.13.
- Myat Thein. 2004. *Economic development of Myanmar*. Institute of Southeast Asian Studies.
- Union of Myanmar. Ministry of National Planning and Economic Development. 1999/2000. 1995. *Review of the Financial, Economic and Social Conditions*. Ministry of National Planning and Economic Development.
- Union of Myanmar. Ministry of National Planning and Economic Development. Central Statistical Organization. 2005. 2007.2012. *Statistical Year Book*. Central Statistical Organization.
- Union of Myanmar. Ministry of National Planning and Economic Development. 2001. 2007. 2009-2010. 2011-2012. *Integrated Household Living Conditions Survey In Myanmar-Poverty Profile*. Ministry of National Planning and Economic Development.
- Union of Myanmar. Ministry of National Planning and Economic Development. 1999/2000. 1995. *Review of the Financial, Economic and Social Conditions*. Ministry of National Planning and Economic Development.
- United Nations Development Programme(UNDP). *Human Development Report*. Oxford University Press. Various issues.
- UNESCO. Institute for Statistics.  
<http://www.uis.unesco.org/Pages/default.aspx?SPSLanguage=EN>  
(July 20,2011).

World Bank. World Development Indicators. World Bank.

*<http://www.worldbank.org/>* (March 4, 2011).

## Contemplating the Causes of Urban Poverty Problem in Myanmar

**AYE Chan Pwint**

### Abstract

The main objective of this paper is to highlight the causes of urban poverty problem in Myanmar by examining socio-economic factors under three designated eras viz a vis colonial period (1885~1948), parliamentary democracy period to the period of military dominated Burmese Way to Socialism (1948~1988), and market oriented economy under military rule (1988~present).

Firstly, this paper introduces the historical experience of poverty in retrospect. Secondly, socio-economic causes of urban poverty problem during three periods are examined. As a result, this paper could verify the causes of genesis of Myanmar's urban poverty problem for respective period as follows; (a) Colonial policy of British particularly industrial, commercial, social and educational policies (b) lack of consensus among political leaders, ethnic conflict, rebellion and insurgency problems immediate after the independence under the parliamentary democracy period (c) extreme government control, isolated policy, mismanagement in business and trade, deficit financing of public industries under Burmese Way to Socialism, and (d) inappropriate economic and administrative reform measures, mismanagement in public industries, dual exchange problem, over control of foreign trade, chronic public sector deficit and corruption under the period of market oriented economy; all of which aggravate the historic urban poverty problems of Myanmar covering growing unemployment and underemployment, shortage of urban housing and electricity and transportation facilities, and rapid growth of slum and squatter settlements.