

ミャンマー新政権誕生後の開発動向

内 田 勝 巳

Development Trend after Advent of New Administration in Myanmar

Katsumi Uchida

2 0 1 7 . 3

『摂南経済研究』第7巻 第1・2号 別刷

摂南大学経済学部

研究ノート

ミャンマー新政権誕生後の開発動向

内田 勝巳

Development Trend after Advent of New Administration in Myanmar

Katsumi Uchida

はじめに

アウンサンスーチー氏が党首を務める国民民主連盟 (NLD) による新政権が2016年3月末に発足し、半世紀ぶりに軍人出身でないテインチョー大統領が誕生した。NLDの党首アウン・サン・スーチー氏は国家顧問兼外相となり、実質的に新政権の意思決定を担っている。本研究ノート執筆時点の2017年2月時点で11ヶ月を経ているが、新政権の国内開発政策は基本的に前政権の政策の延長線上にあり、大きな変更は見られない。本研究ノートはスーチー国家顧問兼外相の過去11ヶ月の活動状況をフォローすることにより、改めてミャンマーの開発上の政策課題につき考察することを目的としている。

第一章 スーチー国家顧問兼外相の動向

(1) スーチー国家顧問兼外相の経済外交

外交政策に関して、スーチー国家顧問兼外相は、2016年4月の国民向け演説で、すべての国との友好関係の確立を目指す非同盟・中立外交の重要性を強調した。今後、国連やASEAN地域統合を重視した外交を行っていくものと考えられる。実際、スーチー国家顧問兼外相は、5月にASEAN議長国であるラオスへの訪問を皮切りに、6月にタイ、8月に中国、9月に英国と米国、10月にインド、11月に日本及びシンガポールと、ミャンマーの周辺国及びミャンマーにとって重要な支援国である日米訪問を実現した。

タイではプラユット首相と会談し、少数民族ら約10万人の難民帰還の後押しを確約すると共に、正規及び不法にタイで就労している300万人の出稼ぎ労働者の保護に関する合意文書を締結しタイ人労働者と平等に扱う約束を取り付けた。

中国では習近平国家主席と会談し、国際道路網整備への協力と共に、アジアインフラ投資銀行 (AIIB) からガス火力発電所建設の融資を取り付けた。

米国では国連総会に出席。オバマ大統領と会談し、米財務省の特定指定国・国民 (SDN) リストに掲載されたため米国との取引行為が禁止されてきた111の個人・団体の同リストからの削除を取り付け、ミャンマー外国貿易銀行 (MFTB) やミャンマー経済銀行 (MEB) の国営銀行としての本来業務を可能にすると共に、ミャンマーからの縫製品などの輸入品に一般関税よりも低い税率を適用する一般特惠関税制度 (GPS) の再開を取り付けた。

インドではBRICS首脳会議と同時開催されたベンガル湾多分野技術経済協力イニシアチブ (BIMASTEC) に出席。インドのモディ首相と会談し、電力、保険、金融監督の3分野での協力覚え書きを交換した。

日本では天皇・皇后両陛下と会見。安倍首相との会談では、今後5年間に農村インフラ整備、雇用創出、産業振興など9つの分野に官民あわせて8000億円規模の支援の約束を取り付けた。支援には、少数民族との平和促進に400億円、ミャンマー西部の住民の移動手段のための旅客船1隻の供与、老朽化した2つの水力発電所改修のための107億円の円借款、青年海外協力隊の派遣が含まれる。また、経済団体幹部らと懇談し雇用創出につながる投資や電力などのインフラへの支援を求めるとともに、日本に1万5千人いるといわれるミャンマー人との交流会も開かれた。

以上のとおりスー・チー国家顧問兼外相の経済外交は、これまでのところ一定の成果を収めてきているといえる。

(2) 国内少数民族問題への対応

新政権は中央政府に新たに民族問題省を新設したが、国内不安定要因である少数民族武装勢力への対応については今のところ成果が見られない。テイン・セイン前政権時代の2013年に、少数民族武装勢力との停戦協議会が始まり、2015年10月に8勢力が停戦に合意したが、なおカチン独立軍(KIA)をはじめとする10以上の少数民族武装勢力との間で未停戦状態にある。2016年8月末から9月にかけて国連の潘基文事務総長、外交団、NGOもオブザーバーとして出席し、各少数民族武装勢力との間で「21世紀パンロン会議」を開催したが、課題解決に向けた実質的な話し合いを行うことはできなかった。会議は今後も半年に1回の頻度で開かれる予定であるが和平合意に向けての道筋は見えていない。北東部シャン州や北部カチン州では政府軍と武装勢力の間で戦闘が続き多くの住民が死傷している。

また、もう一つの深刻な少数民族問題であるロヒンギャの問題についても解決への糸口は見つかっておらず、現政権にとって国内政治最大の懸案事項となっている。ロヒンギャとは一般的には19世紀以降の英国植民地時代にミャンマー西部のラカイン州周辺に定住したイスラム教徒とその子孫のことをいう。しかし、1948年の英国植民地からの独立以降も、同州と国境を接するバングラデシュからの不法移民者が絶えなかったこともあり、ネ・ウィン政権時代の1982年に制定された国籍法ではロヒンギャを不法移民として自国の少数民族とは認めず市民権も付与しなかった。ラカイン州はかつてアラカン王国と呼ばれ仏教徒による独立国家として栄えていた歴史があるが、当時の国王はイスラム教徒に対して融和的であった。しかし、現在、西部ラカイン州には約80万人から100万人を超えるロヒンギャがいるとの推計があり、増加するロヒンギャの人口圧力に対する現地住民の反感は根強く、ロヒンギャへの市民権付与は包括的開発を標榜する新政権にとっても困難な課題となっている。

特に、2012年夏に仏教徒女性がイスラム教徒に殺害された事件をきっかけに、以降、ロヒンギャと仏教徒である現地住民の衝突が頻発し、これまでに300人近くが死亡している。テイン・セイン前政権は、治安維持を名目に10万人以上のロヒンギャを郊外の難民キャンプに隔離したが、劣悪な生活環境に絶えかねた数千人がボートピープルとしてマレーシアやインドネシアを目指し小舟でインド洋にこぎ出すといった難民問題が発生し国際社会から強い批判を浴びた。

新政権移行後もロヒンギャの人権問題への積極的介入が見られなかったこともあり、米国国務省は6月「人身売買報告書」でミャンマーの評価を最低ランクに格下げした。スー・チー国家顧問兼外相は、8月にアナン前国連事務総長を委員長とする特別委員会を設置したものの、9月のニューヨークにおける国連総会での演説では問題解決の難しさを強調するのみであった。

その後10月に入り、ラカイン州北部の警察拠点でロヒンギャとみられる武装集団が襲撃する事件が起き、国境警官9人が殺害された。反撃する国軍の掃討作戦で少なくとも70人が死亡、巻き添えを恐れ、バングラデシュに逃れた一般住民は6万6千人、国内避難民は2万2千人に達した。その際に国軍兵士によるロヒンギャの集団虐殺があったとの疑いが浮上し、国連難民高等

弁務官事務所 (UNHCR) の担当者が「民族浄化」と非難、国連は2017年2月に集団虐殺を認定する報告書を発表した。ミャンマー政府は特別捜査委員会による再調査を約束したが、新政権発足後、スー・チー国家顧問兼外相は治安部門を統制できないことで国際社会の批判の高まりに直面している。同じノーベル平和賞受賞者らからも批判が上がるなど国際社会の圧力は強まる一方である。

第二章 新政権の国内経済開発政策

表2-1は新政権が2016年7月に公表した最初の経済政策の概要である。行政組織・制度の課題として、「透明性の高い健全な公共財政管理システムによる財源拡大」、「国有企業の民営化」、「効果的かつ公正な税制の構築」、「公共システムの電子化」が挙げられており政府財政改革が重点課題のひとつとなっていることがわかる。

表2-1 ミャンマー新政権の経済政策概要

<ol style="list-style-type: none"> 1. 透明性の高い健全な公共財政管理システムによる財源拡大 2. 国有企業の民営化及び中小企業の育成 3. 教育・職業訓練システムの強化 4. 道路・港湾・電力などのインフラ整備と公共システムの電子化 5. 国内外のミャンマー人の雇用創出 6. 農業・工業の均衡した発展と輸出産業の振興 7. 外資誘致法制と知財法制の整備 8. 家計・農業・中小零細企業支援の金融制度構築 9. 開発における環境と文化遺産の保全 10. 効果的かつ公正な税制の構築 11. 高度技能・先端技術の開発促進 12. ASEANと世界の変化に対応した経済活動の実行
--

(出所) 日経産業新聞等

(1) 中央政府の再編成と政府財政改革

まず、新政権移行直後の3月末に、行政効率化を目的として中央省庁が31から21に再編された。5年間で約50億チャット(約5億円)の経費削減を目指すという。

政府財政改革を進めるうえで中心的な役割を担うと考えられる国家計画経済開発省と財務歳入省も計画財務省として一つの組織に統合された。

歴史的に見るとミャンマーの政府財政支出は、1990年代初頭まで、社会主義的経済システムの名残として国家計画経済開発省の采配の下で、中央政府(国家秩序回復委員会及び政府省局を含む政府機関)、国营企業(各省傘下に存在した58の国营企業)、地方開発委員会の3つに区分されていたが、現在は中央政府の各省の歳入・歳出という形に一元化されている。

2010年度のミャンマー政府の歳入規模はGDPの11.4%、歳出規模はGDPの16.9%に過ぎなかったが、2010年度から2014年度の間、為替レートの切り下げ、テレコムライセンスの販売と税制の拡大に努めたことにより、2014年度の歳入はGDPの24.2%、歳出は28.7%にほぼ倍増した(表2-2参照)。2014年度の歳入の内訳は、所得税、商業税を中心とする税収がGDPの7.4%、44ある国営企業の収入がGDPの14.3%を占め税収は非常に少なく、国営企業の収入への依存度が高い。従って「効果的かつ公正な税制の構築」が急がれる一方で「国有企業の民営化」は慎重に進める必要がある。

また、財政赤字は恒常化している。これまで政府財政赤字解消のために、中央銀行が政府債権の引き受けを行ってきたが、これが高いインフレを引き起こしてきた。また公的債務のポートフォリオは、中央銀行からの短期国内借入れに加え非譲許的対外借入れの比率が高く脆弱である。

表2-2 ミャンマー財政の対GDP比率の推移

	2010年度	2011年度	2012年度	2013年度	2014年度
歳入	11.4	12.1	19.0	20.1	21.9
国税	3.3	3.9	6.3	7.3	7.8
国営企業	7.0	7.8	10.3	9.7	9.5
歳出	16.9	16.7	18.1	21.4	22.9
保健	0.2	0.2	1.4	1.1	1.1
教育	0.8	0.8	1.5	1.7	1.9
国防	3.3	2.9	4.1	3.8	3.8
人件費	1.2	1.2	2.1	2.6	2.6
公的債務	50	49	40.1	32.3	29.2

(出所) IMF ARTICLE IV CONSULTATION-STAFF REPORT

2011年の民主化以降、インフラ整備や農村開発のための政府財政支出が急激に拡大しており、来年4月からの2017年度予算は2014年度の3倍に増加すると見込まれている。新政権は7月に発表した経済政策に則り、「透明性の高い健全な公共財政管理システムによる財源拡大」を図るため、最初の財政政策として、9月に、ミャンマーで初の長期(2年)国債の競争入札を民間商業銀行に対して行った。今後入札は毎月1回行われていく予定であり、また、満期期間も将来的には、3年国債、5年国債と拡大していく予定という。2016年度の財政赤字の6割(約1兆8千億チャット=約1400億円)を民間からの資金調達で賄う方針としているものの、政府と商業銀行が望む利回りのギャップが埋まるには時間がかかるものと思われる。ちなみにIMFの予測では2016年度のミャンマーのインフレ率は9.8%まで上昇する見通しである。

(2) 新政権の経済政策

ミャンマーは2011年の民政移管後、毎年の国内総生産(GDP)伸び率が7~8%台で推移してきており高い経済成長が続いている。国際通貨基金(IMF)の世界経済アウトルックによると2016年度のミャンマーの国内総生産(GDP)伸び率は8.1%に達する見通しで、世界でも最も高い成長率の国の一つになると予想されている。

新政権が掲げた経済政策の最優先事項は「雇用創出」であり、「農業・工業の均衡した発展」と「輸出産業の振興」をキーワードとして、雇用創出効果の大きい製造業と人口の6割が従事する農業の振興を重視している。輸出産業の振興のために、9月の米国オバマ大統領との会談で一般特恵関税制度（GPS）の再開を取り付けたことは大きな成果であった。

また、前政権時代は中国やタイ企業の石油・ガス開発関連が中心であり、雇用への波及効果が限られ技術移転も乏しかった。スー・チー国家顧問は「いずれ資源は枯渇する。人材育成のためにも雇用創出が最優先だ」として、資源産業から雇用創出効果の大きい製造業育成による産業構造の転換を強調しており、縫製や食品など労働集約型の製造業誘致に期待をかけている。

計画財務省は今後5年間で毎年60億ドル（約6千億円）の外国直接投資の獲得を目指しており、「外資誘致法制の整備」の一環として、10月に新投資法を制定し、土地の長期リースや税制優遇に関して外資と国内企業の格差をなくし外資が進出しやすくするなどの法制整備を進めている。

2015年9月に日本の官民協力により最大の商業都市ヤンゴン郊外に開業したティラワ工業団地では、既に17カ国・地域から自動車部品や飲料など約80社が進出を決め、うち半数が日系企業となっている。同工業団地への直接投資額（許認可ベース）は累計で8億ドル程度に達したと見られている。400ヘクタールの既存区画は9割が埋まり、隣接地に新たに100ヘクタールを追加造成する計画が進んでおり、現在、ミャンマー政府が用地取得と住民移転の手続きを進めている。

また、第2の都市マンダレー中心部から南西に約60キロのエヤワディ川沿いにマンダレー地方政府と地場企業が共同で開発するマンダレー・ミョータ工業団地がある。2015年から分譲も始まり、香港の製材大手や中国系菓子メーカーなど4社が稼働した。このほか、南東部タニンダリ地域の管都ダウェイで日本やタイによる工業団地、西部ラカイン州のチャオピューで中国による工業団地の整備計画が進んでいる。

(3) 幹線道路網の整備

外資を誘致し輸出産業を振興する上で重要なのは「インフラ整備」であり工業団地の整備は近年のアジア諸国の発展を促した最も効果的な政策であることは疑いない。工業団地と同様に重要になるのは製品を輸送するための交通インフラの整備である。ADBが7月に公表した報告書によれば、ミャンマーでは人口の4割に当たる約2千万人が一年を通じて使える道路にアクセスできておらず、2030年までに物流インフラ分野で450億～600億ドル（約4兆5千億～6兆円）の投資が必要という。

ミャンマーは中国やインド、ASEANなど計30億人の市場に接しており、周辺国との国際道路網が整備されれば、地理的な強みを生かし、中国、インド、ASEANの結節点として、アジア物流の要衝（ハブ）に発展する可能性がある。ウイン・カイン建設大臣は新政権の5年間で南北5本、東西7本の幹線道路を整備し、エヤワディ川など国内3つの大型河川に道路橋7本を建設するとともに、ヤンゴン周辺での大規模環状道路を建設する予定であると述べている。

タイとの間を結ぶ道路では、ヤンゴン近郊のティラワ工業団地と東部のモン州チャイトーを結ぶ幹線道路の整備計画を策定中であり2年後の着工を目指している。チャイトーはティラワとタイ国境のミャワディーを結ぶ道路の中間点で、ゴールデンロックで有名な観光地でもある。モン州の州都モーラマインからカイン州の国境の町ミャワディー間はADB計画下で進められている大メコン圏（GMS）経済協

力の東西経済回廊 (R2) の一部であり、またミャワディーでは対岸のタイの町メーソットとの間を隔てている河川に架かる第2道路橋が2017年初頭に完成する。R2ルートやティラワへの新道が完成すればタイへの製品輸出も容易になり、またタイと国境を接するカイン州の国境貿易も更なる活性化が見込め同州の経済発展に大きく寄与することが期待される。

中国と結ぶ道路では、第2の都市である北部マンダレーから中国国境の北東部ムセを結ぶ幹線道路につき、民間企業との間でBOT (建設・運営・譲渡) 方式によるバイパス道整備の協議が始まっている。この道路はGMS経済協力のR4ルート (昆明・端麗・ムセ・ラショー・マンダレー) (460キロ) のミャンマー側部分である。現在マンダレー・ムセの移動には10~12時間かかっているが、バイパス建設により2時間の短縮を見込んでいる。またマンダレーでは2016年に香港の不動産開発業者がミャンマー国鉄の遊休地約30ヘクタールの開発権を取得しており、物流拠点としての開発が計画されている。また東部シャン州ではGMS経済協力の南北経済回廊 (R3B) の昆明・景洪・打洛・マインラー・チャイントン・タチレック・メーサイ (タイ) 間の道路整備も進んでいる。

インドとの間でも両国国境周辺の69の道路橋の改修が合意されている。チン州のインド国境の町タムとマンダレーを結ぶ道路整備により、マンダレーが中継点としてインド・タイの貿易促進にも寄与することになる。

表2-3は、地域・州別の国境貿易地域及びタイへの移民数とタイからの送金額 (推定) を示したものである。国際幹線道路網の整備により、これらの国境貿易地域の更なる発展が見込める。また、約250万人の海外移民数のうち、約150万人は隣国タイへの出稼ぎ移民である。タイには、正規の出稼ぎ移民とほぼ同数の約150万人の不法移民がいるといわれている。したがって、タイへの出稼ぎ移民からの本国への送金はミャンマー経済にとって重要な外貨収入となっている。6月にスー・チー国家顧問兼外相がタイを訪問し、タイ政府との間で、出稼ぎ労働者の保護に関する合意文書を締結し、出稼ぎ労働者の雇用条件の改善を確保したことは「国内外のミャンマー人の雇用創出」という経済政策に則ったものであり、大きな外交的成果であったといえる。

第三章 ミャンマーの貧困削減政策

ミャンマーの貧困率は、国境紛争地域及び海岸地域 (53.1%) と丘陵地帯 (40.9%) で最も高く、乾燥地帯 (29.5%) で最も低い。しかし、人口が集中し密度が高いデルタ地帯と乾燥地帯の農耕地には、全国の貧困層の64%が居住している。2010年の農業センサスによると、農業世帯の15%が女性を世帯主としていたが、その耕作地面積は男性世帯主の耕作地面積より平均17%小さい。ミャンマーの特に貧しい人々は、安全な水、高等学校、保健サービス、電気などの社会サービスやインフラへのアクセスが不十分である。人口のおよそ70%は電力にアクセスできず、電力消費量は世界最低である。地方の電化率は16%であり、ほとんどの国境地域には電力網が全くない。人々の30.5%は安全・清潔な飲料水にアクセスできず、25.7%は改善された衛生設備にアクセスできない。ミャンマーの道路舗装率は12%に過ぎず、雨季には道路のほぼ半分が使用不能となる。鉄道も十分に近代化されていない。このため、人々の市場、雇用機会、サービスへのアクセスが制限されている。(World Bank 2016)

表2-3 ミャンマー地域・州別タイへの移民数とタイからの送金額

州・地域名	国境を接する国	12国境貿易地域	移民数 (2014年)	全国比	送金額(米ドル) (注)	全国比
カチン州	中国 インド	ルエジェ、ライザ	9,250	0.7%		
カヤ州			5,601	0.4%		
カイン州	タイ	ミヤワディー	304,980	21.5%	539,330,400	18.7%
チン州	インド バングラデシュ	タム、リード	588	0.04%		
サガイン地域	インド		7,981	0.6%		
タニタリ地域	タイ	バイ、コータン	187,968	13.3%	435,047,760	15.1%
バゴー地域			129,069	9.1%	217,634,880	7.5%
マグエ地域			36,674	2.6%		
マンダレー地域			28,334	2.0%		
モン州	タイ		385,487	27.2%	961,840,800	33.3%
ラカイン州	バングラデシュ	シットウエー、マウンド	74,370	5.2%		
ヤンゴン地域			32,791	2.3%	142,660,000	4.9%
シャン州	タイ 中国 ラオス	タチレック ムセ、チンシュエホー	179,783	12.7%	323,076,000	11.2%
エヤワディ地域			29,382	2.1%		
ネピドー連邦地区			6,214	0.4%		
全国			1,418,472	100.0%	2,887,619,560	100.0%

注：平均送金額962米ドルで移民数300万人（不法移民含む）として計算(IOM, 2015)
 (出所) 2014年国勢調査等に基づき筆者作成

(1) 農村と人間開発を重視した開発政策

ミャンマー新政権の経済政策のうち、「教育・職業訓練システムの強化」、「農業・工業の均衡した発展」、「農業・中小零細企業支援の金融制度構築」、「開発における環境と文化遺産の保全」は、農村と人間開発を重視した開発政策の方向性を示しており、前政権下で策定された2030年を目標とする「総合開発計画」(2014)の基本的骨子は新政権下でも継承されているといえる。

同総合開発計画において、ミャンマーは、民主主義・平和・持続可能で包括的開発の定着を目指しており、そのための人間開発に焦点が当てられている。ミャンマーの貧困削減政策は、都市部と農村部との間の開発格差の拡大により、農村部の貧困層が取り残されることのないことを注視している。持続可能で包括的な開発戦略の焦点は、教育、保健医療、雇用機会、ジェンダーに配慮した社会福祉へのアクセスとサービス供与の向上である。適切な賃金、安全な労働条件の供与を確保し、国の天然資源の保護を促進し、ミャンマーの社会と多文化の価値観や骨組みを保持に重点が置かれている。基本政策は、人間開発と貧困削減への分権的なアプローチの下で、連邦政府と地域・州政府には略上の課題に対処するための体系的な政策や制度の構築を義務付けている。

総合開発計画における農村貧困削減のキーワードは、「農業生産性の向上」、「畜産漁業開発」、「家内工業開発」、「小規模融資制度や農業協同組合の構築」、「農村電化」、「環境保全重視の開発」である。また、ミャンマー政府は、人間開発と貧困削減を農村部と都市部との間に存在する格差是

正に対する戦略として位置付けているだけでなく、基本的なサービス（保健・教育などの社会サービス、道路・電気・情報通信インフラ）へのアクセスの問題としても位置付けている。

この農村開発政策は、筆者のかつての経験に鑑みると、隣国タイが1970年代から1980年代にかけて実施してきた農村開発政策と完全に重なる。異なるのは、当時のタイが中央集権的にこれらの政策を進めたのに対し、ミャンマー政府は連邦国家ということもあるが、分権的アプローチを重視している点である。

IHLCA (2010) の調査によって得られたデータではミャンマーの4人に1人が貧困ラインを下回っており、これら貧困者のうち84%が農村部に居住している。農村人口は70%を占めることから農村部の貧困率は29%となり、都市部の貧困率15%の2倍である（表3-1参照）。

IHLCAの調査では、5年前（2005年）と比較すると、貧困層の30%の人々に基礎消費の改善が見られたが、州・地域間での格差、特に、農村部と都市部の間で格差が見られた。州・地域間で比較すると、貧困率が最も高いのはチン州の73.8%であり、最低はカチン州の10%カヤ州の11.4%である。

表3-1 2005年と2010年の地域別貧困率の変化

州・地域	都市		農村		州・地域合計	
	2005	2010	2005	2010	2005	2010
カチン州	37.7	23.4	46.8	30.6	44.2	28.6
カヤ州	26.1	2.3	38.2	16.3	33.6	11.4
カイン州	7.8	16.8	12.5	17.5	11.8	17.4
チン州	45.9	52.1	80.9	80	73.3	73.3
サガイン地域	21.9	16	27.4	14.9	26.6	15.1
タニタリ地域	20.8	16.7	37.2	37.5	33.8	32.6
バゴー地域	30.7	19	31.8	18.2	31.6	18.3
東部	34.8	20.9	30.2	20.1	30.9	20.2
西部	23.1	15.6	33.8	15.9	32.6	15.9
マグウェ地域	25.8	15.8	43.9	28.2	42.1	27
マンダレー地域	24.1	14.1	44.7	31.6	38.9	26.6
モン州	22.5	17.8	21.3	16	21.5	16.3
ラカイン州	25.5	22.1	41.2	49.1	38.1	43.5
ヤンゴン地域	14.4	11.9	17.4	28.7	15.1	16.1
シャン州	31	14.1	50.5	39.2	46.1	33.1
南部	26.1	8.3	44.5	31.2	40.2	25.2
北部	34.7	16.3	55	43.1	50.6	37.4
東部	37.1	28.6	56	52.3	51.8	46.4
エヤワディ地域	24.4	23.1	30.3	33.9	29.3	32.2
全国	21.5	15.7	35.8	29.2	32.1	25.6

(出所) IHLCA (2005) 及びIHLCA (2010) を基に筆者作成

しかしミャンマーの州や地域の人口は各州・地域によって大きく異なっている。人口はヤワディ州で最も大きく、カヤ州で最も少ない。そのため、各州・地域の貧困者数は大きく異なっており、貧困率を考慮しつつも貧困者数に注目して各州・地域への投資水準や投資分野の優先づけを考えることが効率的である。17州・地域の貧困者数はエヤワディ地域で18.6%と最も高くカヤ州で0.1%と最も低い。

また都市部の貧困率が農村部の貧困率の半分であり相対的に貧困率が低いことから見ても、エヤワディ地域のパテイン、ヒンタダ、モービン、マンダレー地域のマンダレー、メイティーラー、シャン州のタウンジー（南部）、チャイントン（東部）、ラショー（北部）、ラカイン州のシットウェーなど貧困人口の多い地方の都市部で雇用創出のための産業育成を図っていくことが重要であることは明らかである。総合開発計画では、各州・地域ごとに大まかな重点産業分野を成長戦略として提示している（表3-2参照）。

表3-2 ミャンマーの管区・州別生活水準の状況と開発地域（2010年）

州・地域	GDP/人	貧困人口	貧困率	主要都市	都市人口	農村人口	成長戦略
カチン州	603,381	2.9% (10位)	28.6% (6位)	バモウ、 ミツチナー	592,368 (35.1%)	1050473 (62.2%)	工業及び サービス業
カヤ州	621,582	0.1% (14位)	11.4% (14位)	ロイコー	72,418 (25.3%)	214209 (74.7%)	サービス業
カイン州	567,083	1.9% (13位)	17.4% (10位)	パアン	329,166 (20.9%)	1244913 (79.1%)	サービス業
チン州	349,766	2.1% (12位)	73.8% (1位)	カレー	99,809 (20.8%)	378,992	農業
サガイン地域	1,072,596	6.1% (8位)	15.1% (13位)	モニュワ	911,335 (17.1%)	4,414,012 (82.9%)	農業及び 工業
タニタリ地域	2,199,247	3.5% (9位)	32.6% (4位)	ベイ、 ダウエイ	338,419 (24.0%)	1,069,982 (76.0%)	工業及び サービス業
バゴー地域	849,617	7.2% (7位)	18.3% (9位)	ピー、 バゴー	1,072,336 (22.0%)	3,795,03 (78.0%)	工業
マグエ地域	1,233,169	8.9% (5位)	27.0% (7位)	パコック、 マグエ	588,031 (15.0%)	3,329,024 885.0%)	農業及び 工業
マンダレー地域	857,726	15.0% (2位)	26.6% (8位)	マンダレー メイティーラ	2,143,436 (34.8%)	4,022,287 (65.2%)	成長センター
モン州	1,021,073	2.7% (11位)	16.3% (11位)	モーラミヤイン	572,189 (27.9%)	1,482,204 (72.1%)	サービス業
ラカイン州	582,267	12.2% (3位)	43.5% (2位)	シットウェー	354,288 (11.1%)	1,744,519 (54.7%)	農業及び 工業
ヤンゴン地域	1,513,265	8.1% (6位)	16.1% (12位)	ヤンゴン	5,160,512 (70.1%)	2,200,191 (29.9%)	成長センター
シャン州	572,863	10.6% (4位)	33.1% (3位)	タウンジー チャイントン、 ラショー	1,395,847 (24.0%)	4,428,585 (76.0%)	農業及び サービス業
エヤワディ地域	1,065,915	18.6% (1位)	32.2% (5位)	パテイン ヒンタダ、 モービン	872,600 (14.1%)	5,312,229 (85.9%)	農業及び サービス業
合計/平均	789,268	100.0%	25.6%		375,189 (32.3%)	785,053 (67.7%)	

(出所) IHLCA (2010)、国勢調査 (2014) 等に基づき筆者作成

(2) UNDP によるミャンマー貧困分析

UNDP Myanmar (2013) は、IHLCA (2010) の調査結果から2010年のミャンマーの平均所得は貧困ラインよりも25%高いだけであり、国民間の消費の不平等は少ないと考えられることから、経済成長が貧困削減に大きく寄与できるとしている。同報告書の計算によれば、取引費用なしの前提で2010年のGDPの2.3% (8500億チャット) を貧困層に所得移転することにより、絶対的貧困の解消が可能である。本報告書は分析上の測定値として中央値を用いているが、貧困層の貧困ギャップの中央値は年5万チャット/人であり、25~30日の賃金に相当する (6人世帯で30万チャットであり、日本円に換算すると3万円程度である)。

さらに同報告書は、貧困削減の障害は、仕事の可否よりも仕事や賃金が平等に分配されていないことのほうが問題であるとしている。ミャンマー人の週労働時間は6千時間 (一人当たり週44時間) を超えているにもかかわらず、投入された労働に対する報酬が非常に低いことを問題として指摘している。労働に対する報酬の低さの原因は、①未熟練と低資本による低い生産性、②未発達な市場構造による生産力の低下と費用の増加、③バランスを欠いた市場の力が賃金上昇を抑えていることによるものと分析している。

なお、ミャンマー農村部の主要産業である農業生産性を向上させる上で、ミャンマーはモンスーン気候帯に属し洪水や土砂崩れ等の自然災害に晒されやすいことから、防災への投資により農業生産の8% (5千億チャット) にあたる費用の抑制が可能であると算出している。特に、チン州やシャン州では地盤崩壊が見られ持続可能な開発を妨げているとしている。

また同報告書が、貧困削減を図るうえで最も大きな問題として指摘しているのは家計の借金である。貧困層の債務の中央値は6万チャットであり、借入目的は基本的に消費が目的である。借入先にもよるが、多くは月8000~12000チャット (年間96000~144000チャット) の利息を支払っており、この額は、貧困ギャップの中央値の2~3倍に相当する。ちなみに、ミャンマーにおける商業銀行などの金融インフラは脆弱で、銀行口座を持つ人は15歳以上の労働人口の約2割にとどまる。また、商業銀行の貸出金利は13% (2015年) と高く、資金力が限られる農家が農機や肥料などを手に入れるのも難しい。ミャンマー新政権が7月の経済政策で発表したように、農業支援のための金融制度の構築が望まれる。

本報告書は他の国際機関の報告書と同様に、貧困削減のためには、ミャンマーの稼ぎ頭である農業を含めた国内生産物の多様化が必要であることを確認している。そのためには、インフラ、特に電力とITへの投資が必要であるとしており、基本的に新政権の経済政策と合致している。

(3) 農業生産性の向上

農業は2014年度でGDPの約31%を占めているが、生産性が低く、主要作物の平均収量はアジアで最も低い。ミャンマーのデルタ地域での生産コストを控除した1ヘクタール当たりの米収入が平均140米ドルであるのに対し、カンボジアでは340米ドル、ベトナムでは430米ドルとなっている。ミャンマーの農業の現状に関する複数の報告書等から農業生産性の向上を妨げている問題点として以下の点が挙げられる。

① 低い土地の農業生産性

ミャンマーのコメの単位収量は近隣のタイ、ベトナムと比較すると非常に少なく、肥料の使用量が少ないことが原因の一つとして上げられている。農薬、化学肥料の殆どは、中国、タイなどからの輸入に頼っており、農家にとって決して安価では無いため十分に使用できるような環境にはなく豆類などを栽培する場合に限られている。また、農民は集中的な降雨によって高価な肥料や農薬が洗い流されることを懸念して施用を手控え、それが農産物収量の低下を招く原因ともなる悪循環が見られる。また、各品種に対応した育成条件を圃場において満たすこと（例えば湛水深さの調節、品種に合わせた土壌の改良）が困難な場合も数多く見受けられる。UNDPが報告書で指摘している防災も考慮した圃場整備の必要性は高い。

② 農業機械化の遅延

近年、中国製、インド製の耕運機が販売されるようになってきているものの、上述した通り、商業銀行の貸出金利は13%と高く、資金力が限られ消費のための収入も十分に得られない農家が個人で農機や肥料などを手に入れるのは困難であることから、現在においては農業の機械化はほとんど達成されていない。

一方、農業畜水産灌漑省の農業機械局のトラクターステーションがトラクターやコンバインなどの農業機械の利用、貸し出しを行っているほか、最近はリース業者が、1時間当たり4万～4万5000チャットでコンバインを貸し出している。農業の機械化には、農業作業効率の改善、収穫損失の削減と収量拡大、作物の品質維持といった効用があると考えられることから、農業金融制度の見直し等が重要である。

③ 政府による農業支援対策の不足

一般作物の営農指導は農業公社、重要作物の栽培は産業作物公社がそれぞれ担当してきたが近代的農業技術の普及サービス力が不足している。種子の多くは自家採取に頼っているが、例えば農家のイネ圃場では異株型が混在している状況が多く見られ、品種特性の退化による品質の低下と収量の減少をもたらす原因となっている。品種改良は農業省農業研究局と農業局が行い、原種種子は全国32カ所にある農業灌漑省農業局種子部の圃場で原種種子が生産されているものの一般農家による政府機関を通じての優良種子の入手は、予算や制度上の制約から困難となっており、種子農家の圃場から種子を分けてもらうなどの方法が採られている。

④ 農業支援施設の未整備

農村集落には、生活用水、養魚、庭先灌漑等に使える「貯水池」、収穫の処理や家畜の育成のための「広場」、収穫物や農業生産資材等の「貯蔵施設」等の農村インフラが極めて未整備である。農村や集落に住民が薪を採集するための「集落共有林」も整備されていない。

収穫後の穀類を乾燥させるための「ドライヤード」が限られていることからアスファルト舗装の幹線道路にモミ米を広げて乾燥させているケースもよく見かけられる。このため精米時の破碎率が高くなったり、小石などが混入したりして品質低下の原因となっている。

加えて、小学校、診療所、公民館など、農村集落の生活水準を高めるための施設が整備されていないことも大きな問題である。

(4) 農村金融制度の現状

新政権の経済政策では、「家計・農業・中小零細企業支援の金融制度の構築」が謳われており、また総合開発計画では農村貧困削減のための小規模融資制度の重要性が謳われている。ミャンマーの農村金融の現状はどのようになっているのであろうか。

歴史的に見ると、イギリス植民地期の1869年にスエズ運河が開通し、ミャンマーのエヤワディ・デルタ地域で輸出向け米作プランテーション農業が急速に発展する過程で、農業資金需要が急激に拡大した。チェティア金融と呼ばれた南インド系金融業者による高金利の担保融資や土地担保資産を持たない貧しい人々には、ザバペーと呼ばれる商店主等からモミ米で借入れて収穫期にモミ米で返済する高金利融資が行われていた。例えば1930年の金利は年利250%以上であったといわれている。植民地政府も1883年に土地改良資金法、1884年に農業資金法を制定することで、適切な金利条件の政府貸出を推進したが、貸出方法等に問題があり農家の資金需要を満たすことはできなかった（海野、2009）。

イギリスから独立後の1953年に、農業、畜産、農村の発展を支援するために国営農業銀行が設立され、村落単位で設置した村落銀行を媒介して低金利の貸出が行われることになった。1973年に国営農業銀行はミャンマー農業開発銀行（MADB）と名称変更され、1990年のミャンマー農業開発銀行法並びに1991年の付帯規則によって現行の体制となった。2013年現在、全国に206の支店（国内全銀行の支店の23%）があり、約3000人のスタッフにより運営されている。

MADBの融資は、作物の栽培を対象とした季節貸付（Seasonal Loan）と呼ばれる短期融資と大型農業機械の購入のための条件貸付（Term Loan）と呼ばれる長期融資からなる。有融資資格者は、農業畜産灌漑省土地登録局が発行する土地利用証明の所有者であり森林に区分される地域で栽培する違法耕作者は融資を受けることができない。季節貸付の場合、農民は5人から10人のメンバーにグループ分けされ、他のグループメンバーのローンの責任を引き受ける代わりに担保は必要ない。季節貸付の貸付限度額は、コメの場合は現在150万チャット/エーカーで最大10エーカー（25ヘクタール）までであるが、コメの生産費用は300万チャット/エーカー程度であり、MADBの融資だけではコメの生産費用をカバーしきれず十分とはいえない。

MADBは、顧客数と融資額において、農村部での農業活動に資金を提供している最大規模の金融機関であり、2012年度には農業従事者を中心に187万人の顧客を擁し、融資額5,700億チャット（5700万米ドル）、不良債権比率（NPL）0.02%であった。しかし、2010年の調査によればMADBを中心に公的融資を受けている農業従事者は、農民37%、農業労働者10%に過ぎず、一方、農業労働者の31%はインフォーマルな業者から借り入れていると報告されている。融資手続きに時間がかかること、季節貸付に農地面積や貸付限度額の制限があり短期融資であること、カチン州や北部シャン州などの辺境地は金融へのアクセスが極めて悪いことなどの理由から、大多数の農家はインフォーマルな高

利の金融業者に依存せざるを得ないのが実態である。農家が適切な条件の金融にアクセスできないという状況は、農家が新しい技術を採用し、作物を多様化するための制約要因となっていると共に貧困世帯から貧困脱出機会を奪う一因となっている。

2011年3月の民政移管以降、ミャンマー政府は小規模農家を支援することを目指し、同年11月にマイクロファイナンス法を公布しマイクロファイナンス機関に法的地位を与えるとともに、2012年3月に、農業セクターへの公的融資を増やすため、新農地法を公布し、農地を担保とした一般の商業銀行による農家への融資を可能とすると共に、MADBを通じて補助金利で融資を提供することを始めた。

表3-3のとおり、2012年3月以降、MADBの貸出金利は13.0%から8.5%へと大幅に低下した。しかしながら、預金金利は8.0%に据え置かれたため、MADBの利差益は2011年の5.0%から、わずか0.5%に縮小した。この利差益は、経費をカバーし損失を吸収するには明らかに不十分であり、以降MADBは、同じ政府金融機関であるミャンマー経済銀行(MEB)及び中央銀行から融資資金を借り入れることにより運営を続けている。

表3-3 ミャンマー農業開発銀行の借入金利と貸出金利の推移

期間	貸出金利	借入金利	利差益
1998年4～12月	21.0%	12.0%	9.0%
1999年1～3月	18.0%	12.0%	6.0%
1999年4月～2000年3月	17.0%	10.0%	7.0%
2000年4月～2006年3月	15.0%	9.0%	6.0%
2006年4月～2011年8月	17.0%	12.0%	5.0%
2011年9～12月	15.0%	10.0%	5.0%
2012年1～3月	13.0%	8.0%	5.0%
2012年3月～	8.5%	8.0%	0.5%

(出所) World Bank (2014)

2016年8月に銀行・金融問題開発委員会は「家計・農業・中小零細企業支援の金融制度の構築」の一環として、MADBの農業貸付における制限的な法律が改正される旨の発表を行った。農家は農地面積に制限のない長期貸付を求めているとしている。また、農業畜産灌漑省によって設定された現在の農民への補助金利制度は、MEBと中央銀行の資金提供を前提としたものであり、MADBの収益性、借り手の債務不履行のリスク、市場の一般的な条件を考慮しておらず、ミャンマーの長期的な利益には最善のものではないとしている。同委員会は、今後、関係省庁や銀行関係者との協議を通じて、農業開発銀行法を改革する計画である。

おわりに

スー・チー国家顧問兼外相の過去11か月の活動状況をフォローすることにより、改めてミャンマーの開発上の政策課題につき考察することを試みた。マクロな経済成長戦略については、最新の情報

等も入手しやすく動向を把握することは比較的容易であったが、農村の貧困削減については、2016年2月のJICA現地調査で得られた情報を刷新するような新たな動向について把握することはできなかった。しかし、現政権の経済政策は基本的に前政権の政策を引き継いでおり世界銀行等の支援もあり順調に進捗しているように思える。

一方、ロヒンギャ問題が現政権にとって大きな足枷となっている。2012年10月、仏教徒女性がイスラム教徒に殺害された事件が起こってから、未だあまり時間が経過していなかった頃、筆者はJICA業務のためにラカイン州を訪れた。カウンターパートの地方政府の役人は淡々と事件について話してくれたのであったが、シットウェーの街角で「国連やNGOは出ていけ」とペイントされた車が偶然目に入り、現地住民のイスラム系少数民族ロヒンギャに対する敵愾心の大きさに驚いたことが鮮明な記憶として残っている。経済だけでなく、様々な分野の開発努力を通じて、この問題が解決されることを祈っている。

参考文献一覧

- 海野朝子 (2009) 「ミャンマーの農村開発金融機関－国営銀行と国際NGOの比較分析を中心に－」 国際開発研究第18巻第1号 (2009)
- 遠藤知庸 (2013) 「ミャンマーの米産業とインフラ整備の概況」 (一財) 日本水土総合研究所、土地改良 284号
- 独立行政法人国際協力機構 (2013) 「ミャンマー国 農業セクター情報収集・確認調査 ファイナル・レポート」 平成25年12月、株式会社 三祐コンサルタンツ
- David Hook, Tin Maung Than and Kim N. B. Ninh (2015) “CONCEPTUALIZING PUBLIC SECTOR REFORM IN MYANMAR” June 2015
- IHLCA Project Technical Unit (2011) Integrated household living conditions survey in Myanmar (2009-2010) Poverty Profile, June 2011
- Ministry of Immigration and Population (2015) The 2014 Myanmar Population and Housing Census The Union Report Census Report Volume2, Department of Population, Ministry of Immigration and Population, May 2015
- Ministry of National Planning and Economic Development (2015) “Myanmar Data 2015”, Central Statistics Organization
- Ministry of National Planning and Economic Development (2014) National Comprehensive Development Plan A Prosperous Nation Integrated Into the Global Community 2030
- Ministry of National Planning and Economic Development (2007) Integrated household living conditions survey in Myanmar MDG-Relevant Information
- Ministry of Livestock, Fisheries and Rural Development (2014) “Rural Development Strategic Framework” March 2014
- Kyi Pyar Chit Saw and Matthew Arnold (2014) “Administering the State in Myanmar” An Overview of the General Administration Department of the Ministry of Home Affairs, October 2014, The Myanmar Development Resource Institute's Centre for Economic and Social Development (MDRICESD) and The Asia Foundation
- NILAR WIN (2013) “Experiences of Myanmar Agricultural Development Bank Program on Value Chain Finance on Agriculture”, Country Report of Myanmar
- The International Organization for Migration Country Mission Thailand, The Asian Research Center for Migration, and Chulalongkorn University (2015) “ASSESSING POTENTIAL CHANGES IN THE MIGRATION PATTERNS OF MYANMAR MIGRANTS AND THE IMPACTS ON THAILAND: SUPPLEMENTARY REPORT”, February 2015,
- The United Nations Capital Development Fund (UNCDF), FinMark Trust (FMT) and Cenfri (2015) ”

Myanmar Agricultural Finance-Summary Note”, Making Access Possible (MAP)
The World Bank (2014) ” MYANMAR AGRICULTURAL DEVELOPMENT BANK: Initial Assessment and
Restructuring Options”, THE WORLD BANK OFFICE, BANGKOK
UNDP Myanmar (2013) “A regional perspective on poverty in Myanmar”

(新聞記事：2016年3月～2017年2月)
日本經濟新聞
The Global New Light of Myanmar
The Myanmar Times