

## 第5章

# ポスト軍政期の開発援助

——地域開発とローカル NGO にみる変化から——

松田 正彦

---

### はじめに

本章の目的は、ミャンマーにおける2011年の「民主化」前後の開発援助の変化について、その実態と背景を明らかにすることである。ここでは、政府開発援助のマクロな趨勢とともに、とくにミャンマー地方農村での開発事業に着目する。民主化を経て、とりわけ変化が乏しいといわれてきた農村部へ開発援助を通じて何かをもたらされたのだろうか。また、開発事業実施の一翼を担うミャンマーのローカル NGO の動向にも注目する。そこからミャンマー国内の市民社会を取り巻く状況の変化を読み取ることができるだろう。開発援助をめぐる変化のなかに、テインセイン政権の改革をもたらした新規性、あるいは軍政期からの連続性がどのように見いだされるのかを考察することで、ポスト軍政期に対するひとつの評価としたい。

2000年代半ば頃、東南アジア地域研究の先達らから、ミャンマーの農村は久しぶりに再訪してもほとんど変わっていないという言葉を何度か聞いた。確かに社会主義期から軍事暫定政権期を通じた数十年間にわたり実質的に国をほとんど閉ざしてきたミャンマーは、中国や他の東南アジア諸国のように急速な経済発展や工業化を果たしておらず、農村部に及ぼされるそれらの影響は相対的にみてかなり小さかったにちがいない。加えて1980年代末以降、国軍が政治の表舞台に再登場してからは、日本を含む先進国

ドナーによる対ミャンマーの開発援助額は大きく減少し、逆に欧米諸国による経済制裁が科せられるようになった。そのため、他の開発途上国で見られるような、国際機関やNGOなどの外部アクターによる農村での開発事業もミャンマーではそれほど多く実施されてこなかった。一方で、ミャンマーの軍事暫定政権は積極的に農業開発を進めようとしてきた。しかし、政府の目的は主食の低価格・安定供給を通じた体制維持にあったとされ(岡本 2008)、政策目標でも農業生産に重きがおかれた。イネを筆頭に政策的に重要な作物の生産量に強くこだわり、国家の基盤となるべき「産業」としての農業を重視するかたわら、農家が作物生産から得る収入や農村部住民の暮らしを支える「生業」としての農業の側面を軽視し続けてきた。つまり、政府は「農村」の開発には積極的に関与してこなかったのである。これもまたミャンマーの農村部に長く停滞感が漂っていた理由のひとつであろう。このように、これまでのミャンマーの農村を取り巻く環境は変化に乏しく、とくに近隣諸国と比べてとき、農村の発展を導くような外部からの介入はとりわけ少なかったのである。

しかし、2010年11月におこなわれた20年ぶりの総選挙を経て、テインセイン政権が2011年3月に発足してから、ミャンマーの農村を取り巻く状況は大きく変わった。ひとつは新政府による新しい農業・農村政策である。これまでとは一転して「貧困削減」に取り組む姿勢を政府が明確に示し、農地に対する農民の権利強化や農産物流通・輸出入の自由化などが進められた(岡本 2014)。内政的な転換だけでなく、同国を取り巻く国際的な環境も一転した。2011年11月のクリントン米国務長官訪問をきっかけとして、2012年に入ってから欧米諸国が経済制裁を段階的に解除したこともあり、おもに製造業へ外資が流入するとともに、日本をはじめとする先進諸国や国際機関などのドナーはミャンマーへの開発援助を再開した<sup>(1)</sup>(梅崎 2014; 工藤・熊谷 2014; 小島 2014)。流通自由化や外資流入に促された工業・サービス部門の発展は新たに雇用を生み、近い将来、農村社会や農業技術へ大きな影響を与えるにちがいない。再開された開発援助によるインフラの整備や人材育成も経済発展を後押しするだろう。なにより開発援助資金は農村に直接的に働きかける開発事業の活動源となる。さらに、民主化プロセスのな

かで言論の自由や結社の自由が拡大されれば、農村現場での開発事業を担う国際 NGO やローカル NGO は活発化し、その役割も大きくなる。

本章では、このような民政移管直後のポスト軍政期に現れた流動的な新状況のなかから、国際的な開発援助の変化をとりあげる。開発援助の高まりは、2011年の新政権発足からまだ4年ほどしか経ていない現段階においても、直接的に農村へ影響を与え得る要因である。以下のふたつの節では、開発援助事業の実施状況と、開発事業を末端で担うアクターである NGO の活況についてそれぞれ論じる。まず、第1節では、ミャンマーに対する国際的な開発援助の動向とそれに基づき実施される地域開発分野の事業に着目する。そして、活況を呈しつつある開発援助事業の様子とその契機を読み解く。民主化したミャンマーは主体的に国際的な援助を呼び込んだのであろうか。第2節では、開発援助事業の拡大とともに役割が大きくなりつつあるローカル NGO とそこで活動する人びとに焦点を当てる。彼らは民主化後に突如として現れたのだろうか。これはポスト軍政の市民社会の一側面を描きだす試みでもある。最後に、ふたつの節で明らかにした知見を軍政期からの連続性のなかでとらえ直し、新政権が果たした役割をあらためて明確にする。

本章では、2000年代後半の軍事暫定政権から2014年8月までの新政権発足をまたいだ期間に実施した現地調査で得た情報を用いている。聞き取り調査は、農村部の住民、行政機関の職員、開発系 NGO の代表者や職員らに対して行った。加えて、中央省庁から得られた統計資料などの2次データも活用している。

## 第1節 開発援助拡大のふたつの契機と地域的な偏り ——地域開発分野に着目して——

本節では、ミャンマーにおける国際開発援助による地域開発事業の現況を政府資料や農村調査で得た情報から描き出すとともに、近年の援助拡大には巨大サイクロン災害と新政権発足というふたつの契機があったこと、

そして援助事業の実施に地域的な偏りがあることを示す。

## 1. ポスト軍政期の地域開発事業

まず国際開発援助事業について、農村部への直接的な関与を含む地域開発（農業・農村開発）分野に注目して、現状を確認したい。ミャンマーにおける地域開発活動に関するまとまった情報は、ヤンゴンに本拠をおいて活動する Myanmar Information Management Unit (MIMU) が提供するものが現状では最も網羅的である。MIMU は、2007年に国連開発計画 (UNDP) 内におかれたデータ分析ユニットを前身とする組織である。2008年の巨大サイクロン災害後に、その組織と活動の規模を拡大し、現在の名称へ改称した。MIMU は、ミャンマーで活動するさまざまな開発援助団体とコンタクトをとり、それぞれの活動内容について定期的に情報提供を受け、それを整理蓄積し分析・発信している。2014年1月現在、コンタクトリストに挙げられている300団体のうち、合計159団体が情報提供に応じている。おもな内訳は、国際 NGO が74、ローカル NGO が56、(国連系) 国際組織が13であり、NGO が多数を占めている。

MIMU のデータによれば、農業・教育・保健医療などすべての分野を含めた地方での開発事業をみた場合、ミャンマー全国330郡のうち、カチン州の国境域にある4郡を除く326郡でなんらかの開発援助団体が活動していることになる(2013年10月現在)。もちろん各郡内のすべての村落区で活動が実施されているわけではないが、現在、全国の隅々まで外部アクターによる開発援助活動が浸透しているといえるだろう。州・管区ごとの活動団体数をみると、ヤンゴン管区とエーヤーワディー管区が、それぞれ69団体と64団体で比較的多くなっている。他の州・管区では30~40程度である。

開発援助活動を完全に網羅するミャンマー政府のデータは得られていない。しかし、国際 NGO や国際機関、ドナー政府系機関が国内で個々の開発プロジェクトを展開する際には、関連する省庁と合意文書を交換するため、省ごとの合意状況から現在の状況を垣間見ることができる。まず、国際的な開発援助案件の多くの受け皿となっている省庁として、国家計画経済開

発省がある。UNDP などの主要なカウンターパートである。入手した同省の管轄する援助案件リストには、2013年現在の各地で実施中の案件の数と予算規模が示されている<sup>(2)</sup>。入手できた3つの管区の情報によると、エーヤーワディー管区内の実施分が総額5662万ドル（58案件）、ザガイン管区が総額865万ドル（31案件）、およびマンダレー管区が総額2313万ドル（52案件）であった。活動分野は農業開発が多いが、ほかにも保健・教育・森林環境保全など多岐にわたっている。ここでも、先にみた活動団体数の場合と同様に、エーヤーワディー管区を対象とする開発案件が多くなっている。また、農業灌漑省<sup>(3)</sup>からも関連情報を得た。同省が覚書きを交わしている現行（2013年現在）の国際援助案件は30件である。そのうち14件が国際 NGO によるプロジェクトで、FAO 関連が10件、その他の国際機関やドナー政府系機関によるものが6件という内訳であった。そのなかで予算規模の最も大きい案件は、米国に本部をおくある国際 NGO が7つの管区で実施する小規模農家への生業支援プロジェクトで、予算総額は1800万ドルと記載されている。また、上記の省庁以外にも、2008年の巨大サイクロン災害後の援助受入れ窓口であった社会福祉省の救援・再定住局が管轄する開発援助案件もある。2013年現在、実施予定の案件も含めると12件がリストアップされている。防災関連も含めた農村開発分野の案件が多く、予算は500万ドル規模の案件が並んでいる。

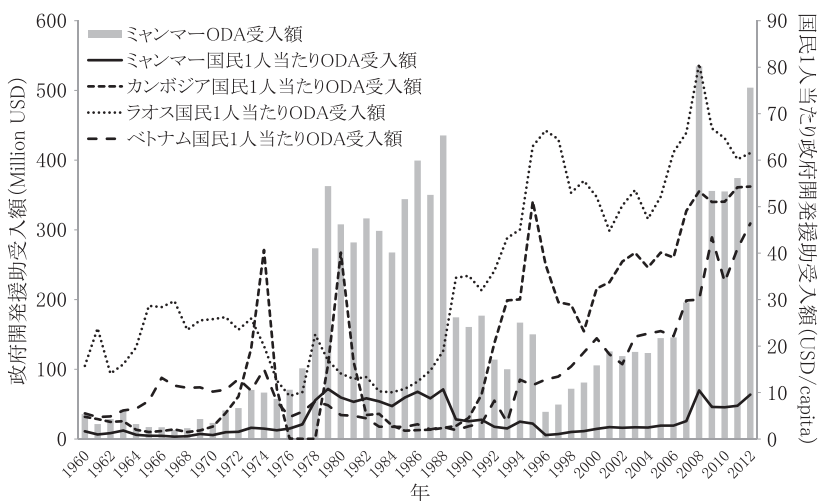
## 2. 援助再開の契機としてのサイクロン・ナルギス被災

このように、現在のミャンマーでは国際的な開発援助事業が全国に広く展開されており、とくにエーヤーワディー管区において活動が活発な傾向があるようだ。これらの傾向がいつから顕在化したのかを確認するため、援助資金としての政府開発援助（ODA）と事業実施主体としての NGO に注目して、近年のミャンマーにおける開発援助が拡大してきた過程をたどってみよう。以降、2次資料から得られる定量的な情報と国際 NGO や農村部住民に対する聞き取り調査の結果を相互補完的に用いる。

図5-1に過去半世紀にわたる対ミャンマー ODA の変遷を示した。国民1

人当たりの ODA 受入額については、ASEAN 後発国、CLMV としてミャンマーとともにくくられて比較されることの多い、カンボジア、ラオス、ベトナムの値も示した。これによると、Saha (2011) も指摘するように、1970年代から1980年代にかけてミャンマー（ビルマ）への先進諸国の ODA は増加傾向にあったものの、1980年代末の政変後から巨大サイクロン災害の前年までの期間（1990～2007年）における ODA は平均で年間 1 人当たり 5 ドル未満にすぎず、カンボジア（同48.8ドル）やラオス（同66.4ドル）と比べてきわめて低い水準にあった。ところが、2008年に対ミャンマー ODA が急増し、民政移管後の再増加を示す2012年までのあいだにも高い水準を維持している。つまり、巨大サイクロン災害があった2008年が、現在に続く活発な対ミャンマー ODA の最初の契機であったようである。2008年5月初めにエーヤーワディー管区を横断した、「ナルギス」と名付けられた巨大サイクロンはミャンマー史上最悪の災害被害をもたらした。当時、民主化プロセスの是非をめぐる国際社会との対立を深めていたミャンマー政府は、被災

図5-1 ミャンマーへの政府開発援助（ODA）の変遷と近隣諸国との比較



(出所) World Bank の統計データより作成。

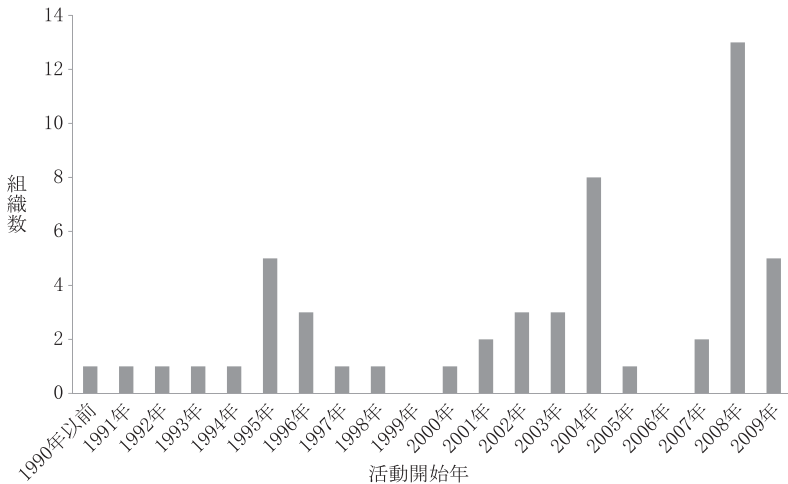
(注) 数値は純受入額で、二国間および多国間援助、贈与および贈与的要素の高い一部の貸付を含む。

直後こそ国際支援の受入れに消極的であったが、同月下旬には復旧・復興に向けた国際支援をつぎつぎに受け入れることとなったのである（松田 2013）。

開発事業の実施主体へ目を向けてみよう。この巨大サイクロン災害とその後の援助流入に伴ってミャンマー国内で活動する国外の援助団体も増加したようだ。図5-2は、NGOのコーディネーター役を担う組織 Local Resource Center がまとめた資料を基に、ミャンマーで活動している国際 NGO（2012年現在）の同国における活動開始年を示したグラフである。巨大サイクロンの被災年とその翌年にミャンマーに進出してきた国際 NGO の数が全体の3分の1を占めており、ここからも、この自然災害がミャンマーにおける国際的な人道支援の活発化の契機となり、現在までその影響が続いていることが読み取れる。Saha（2011）によれば、被災前年には40組織程度であった国際 NGO は、被災後に100以上に増え、2011年までに65程度に落ち着いたという。

また、多くの国際 NGO が新規に参入しただけではなく、サイクロン・ナルギスによる被災以降、活動範囲を拡大した既存の国際 NGO も多い。たと

図5-2 ミャンマーで活動している国際 NGO の同国における活動開始年（n=53）



（出所） Local Resource Center 資料を基に作成。

（注） 2012年現在活動中の団体のみを対象としている。

例えば、欧州に本部をおくある国際 NGO は1995年にミャンマーでの活動を開始し、おもに少数民族州で農業開発支援を行ってきたが、エーヤーワディー・デルタでの活動は巨大サイクロン災害後に始めている。2008年8月に被災地での復旧・復興支援活動を開始し、2010年からは物資の無償供与などを縮小した開発支援を継続している。さらに、2009年当時はエーヤーワディー管区にあるボーガレー郡事務所スタッフは30人程度であったというが、2010年から増員され、2013年8月時点では52人に達しており、デルタでの活動規模が徐々に拡大していることがわかる。米国に本部をおく別の国際 NGO も2004年からミャンマーで活動しているが、災害後の緊急支援をきっかけとして、デルタでの農業開発支援に本格的に取り組み始めたという。

巨大サイクロンの被災地であるエーヤーワディー管区での開発事業を少し詳しくみてみよう。表5-1に同管区のなかでも最も被害の大きかったボーガレー郡とラプッター郡で活動する開発援助団体の数を示した。2007年までは同管区では、UNDP と国際 NGO の PACT Myanmar を除いてほとんど活動は行われていなかった。開発援助の空白地帯であったといえる。しかし、その数は被災後に急増している。ボーガレー郡では2010年10月以降、団体数の減少がみられたものの、2011年時点で30以上の団体が活動している。2010年7月にはミャンマー政府が復興完了を宣言し、国外支援の特別受入体制が解かれ、いったん国際団体の活動に区切りがつけられた。しかし、多くの団体は、政府当局に煩雑な活動認可手続きを求められながらも、それ以降も同地域での活動を継続した。また、ボーガレー郡にやや遅れて

表5-1 エーヤーワディー管区とザガイン管区の4郡で活動する開発援助組織数の推移

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
ボーガレー郡	1	2	50	60	53	37	33	38
ラプッター郡	3	3	45	46	53	48	25	26
モンユア郡	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	11	12	12	18
チャウンウー郡	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	4	4	6	5

(出所) MIMU 提供データより作成。

(注) 開発援助組織には、国際 NGO、ローカル NGO、国際機関、ドナー国政府系援助機関等を含む。各年内で最大時の数を示している。2007年以前の活動組織数は、2013年現在ミャンマーで活動する組織の実績に限るため、過小に見積もられている可能性がある。



顕著な減少傾向がみられたラプッター郡においては、2013年現在、ピーク時の半数まで減少しているが、それでも災害以前と比べると状況はまったく異なるといえる。MIMU データベースに登録されている開発プロジェクト情報をみても、それらの多くが2008年以降に開始されていた。

サイクロン・ナルギスによる被災の後、2010年5月によく現地を訪れる機会を得た。最初に感じた以前とのちがいのひとつは、ボーガレー郡でもラプッター郡でも NGO の事務所が町のあちこちにみられるようになったことであった。ボーガレー郡やラプッター郡の農村部での聞き取りによると、被災以前には UNDP/PACT Myanmar (おもにマイクロファイナンス事業) やミャンマー赤十字社以外の開発支援を経験した農村はほぼ皆無である。しかし、巨大サイクロン災害以降は、被災直後の緊急支援の後も、生業・保健衛生・教育などさまざまな分野において、量的な面で地域差はあるものの、両郡のほぼ全域で開発事業が実施されるようになってきている。なお、ボーガレー郡の村の住人の感覚では、外部支援の量的なピークは2009年と2010年であったといい、現地で活動する NGO の数の変遷(表5-1)とほぼ一致する。

ミャンマーにおける開発援助は巨大サイクロン災害を契機として活発化した。被災した時期は新憲法案の国民投票の直前で、軍政が自ら描いた「民政移管ロードマップ」の途上であったが、この自然災害の強烈なインパクトにより軍政は一足早く国際的な介入を受け入れることを余儀なくされた。そして、その被災地であり、開発援助の空白地帯であったエーヤーワディー・デルタがそのおもな舞台となり得たのだ。

### 3. 2011年以降の援助拡大と地域開発の全国展開

自然災害が援助再開の道筋をつけたとはいえ、新政権発足後のミャンマーを取り巻く国際関係の変化は、当然ながら先進諸国や国際機関による対ミャンマー開発援助拡大を強く促進した。2011年5月にはさっそく米国 (USAID) が5500万ドルの資金供与を表明し、EU や英国、オーストラリアなども米国に引けをとらない援助額を示した (Saha 2011)。2012年に多額の債務救済を表明した日本も対ミャンマー ODA を増額している。二国間援助額において

トップを争う日本の援助実績を無償資金協力と技術協力の支出純額計でみると、巨大サイクロン災害前の2007年度に約3100万ドル、被災以降は毎年およそ4300万～4800万ドルであったが、2012年には9300万ドルと前年からほぼ倍増している（外務省国際協力局 2013）。交換公文ベースでみると2012年度の無償資金協力と技術協力の合計額は前年の約5倍であり、2013年度からは円借款も本格的に再開された（JICA 資料より）。英国からの援助額もうなぎ登りで、2013年度に約5000万ドル、2014年度に約1億ドルと上昇し、2015年度には約1億3600万ドルに増額すると表明している（海外技術経済協力研究所 2014）。ODA 資金の増加は現在のミャンマーにおける開発援助事業を後押しする直接的な要因であるだろう。他の CLMV 諸国の ODA 受入れ額の水準を考慮しても、今後も継続・増大していく可能性は高い。ODA 資金はさまざまなセクターへ流入していくが、第1項でみた政府資料によれば、農業分野に関連する地域開発プロジェクトも数多く計画・実施されている。いずれも新政府の掲げる貧困削減や農村開発を重視する政策方針とも親和性が高いものであった。

国際的な援助資金の増大は地域開発事業の全国展開を後押ししている。巨大サイクロン災害以降も継続しているエーヤーワディー・デルタの開発事業は、継続的な国際援助によって資金面で大きく支えられている。それに加えて、デルタ以外の地域でも開発事業が拡大しつつある。MIMU のデータに基づき<sup>(4)</sup>、一例としてザガイン管区のふたつの郡で活動する開発援助組織の数を確認してみた（表5-1）。残念ながら2009年より前のデータは得られなかったが、2012年の後半から徐々にではあるが増加傾向がみられた。また、両郡における個別開発プロジェクトを蓄積した MIMU データベースでは、2011年以降に開始された事業が多数を占める。もともと MIMU による開発プロジェクトのデータ収集と発信は、巨大サイクロン災害のあった2008年以降にエーヤーワディー・デルタを対象とするプロジェクトにおいてまず本格化した。その後、2010年頃からそれ以外の地域の情報発信を開始している。デルタと全国の他地域では異なる時期に開発援助活動が活発化したために、関連するデータ蓄積と発信へのニーズにズレが生じ、それに対応するかたちで MIMU の守備範囲が拡大したのだろう。つまり、ミャンマー

の全国的な観点からみると、地域開発事業の増加は、デルタでの活性化を促した巨大サイクロン災害のあった2008年から遅れて、民主化後の国際開発支援の流入による後押しが影響していると推測される。

農村に視点を移してみよう。国土の中央部あたりに位置するザガイン管区チャウンウー郡のA村を2013年8月までに何度か訪問し、過去に村で実施されてきた開発事業の変遷について聞き取り調査を行った。A村は村落区を中心からやや離れており、相対的にアクセスは悪く国内でも「貧困」な村だといえる。村長らの記憶によると、1990年代前半にUNDPから学校校舎の屋根を利用した雨水貯留タンクなどが供与されたのが、村が受けた最も古い外部団体からの支援だという。その後、2000年代初頭に再びUNDPが雨水貯留タンクを供与した。同じ頃、政府当局により動力式井戸が2井掘削された。さらに、2003年にはUNDP/PACT Myanmarによるマイクロファイナンスを軸にして家畜肥育などの小規模産業新興をめざす村落開発事業が始まり（2012年まで継続）、2005年にはUNDPによる植林事業も実施された。その後、新政権になってからは比較的予算規模の大きい土木事業が立て続けに実施されている。2012年には政府当局による井戸掘削やそれと連動するかたちでユニセフが上水道のパイプを供与した。加えて、2012年に

写真5-1 UNDPの支援による堰



村ではトマト栽培が始まった。(2013年8月、筆者撮影)

農業用水用の堰がUNDPの支援を受けて完成し(写真5-1)、2013年にはある国際NGOの支援による飲用水用貯水池の改修が行われた。堰建設におけるUNDPの支援額は約1000万チャット(約100万円)であった。この村でも2010年代に入ってから、つまり民主化後に外部アクターによる開発事業が活発化してきたようだ<sup>(5)</sup>。

以上のように、今まさにミャンマーでは開発援助事業が全国の農村部へ浸透しつつある。本節では、近年、対ミャンマーの開発援助が再開・拡大していくプロセスにおけるふたつの契機を確認した。ひとつは2008年の巨大サイクロン災害であった。同国史上最悪の自然災害に直面したことで、国際社会による人道的支援の強い申立てに直面した軍事政権は、自ら計画する「民主化プロセス」を完了する前に国外からの緊急・復興支援の大規模な受入れに踏み切らざるを得なかった。巨大サイクロン災害により開発援助の空白地帯であったエーヤーワディー・デルタのスペースがこじ開けられ、国際援助組織が活動の場を広げていったのである。これが、現在、エーヤーワディー管区を対象とする開発案件が多く計画実施されている背景にある。さらに、2011年の新政権発足も、もうひとつの契機となった。新政権により招き入れられた先進国ドナーや国際機関による開発援助が、今まさに全国規模での開発事業を活発化しつつある。つまり、新政権による改革や国際社会との関係修復は国外からの開発援助を増大させてはいるが、それに先んじた自然災害という外的要因がミャンマー——とくにエーヤーワディー・デルタ——でみられる活発な開発事業の最初の引き金だったといえる<sup>(6)</sup>。

## 第2節 ローカルNGOの「出現」とそれを担う人びと

現在のミャンマー農村で実施されている開発事業は、国際NGOによる新規参入や活動拡大だけでなく、ローカルNGOが担っているものが多くある。前述したようにMIMUが活動を把握する国際NGOが74団体あるのに対してローカルNGOも56団体あり、エーヤーワディー管区で活動する開発系

NGOでは55団体中17がローカル NGOである(2013年10月現在)。個々の事業予算の規模は比較的小さいようであるが<sup>(7)</sup>、組織数としては少なくない。

しかし、ミャンマーではこれまで社会主義期や暫定軍事政権期を通して、組織的な市民活動は自由におこなわれてきたわけではない。むしろ政府により抑圧されてきた。軍政期には政治的主張を伴わない市民活動は黙認される側面もあったといわれるが、団体結社は内務省の管轄下にあり、ローカル NGOの活動が公に認められることは容易ではなかった。では、国内各地で活躍するローカル NGOらは民主化後に新しく組織されたのだろうか。

本節では、ミャンマーで開発主体としてのプレゼンスを高めつつあるローカル NGOの実態について、団体の多様性や設立背景、創設者や勤務するスタッフらの来歴などから明らかにし、ポスト軍政のミャンマー市民社会の一端とその将来の可能性を示したい。本節の記述は、関連する2次資料に加えて、2012年8月から2014年1月までにミャンマーのヤンゴンやエーヤーワディー管区で実施した開発系 NGO関係者への聞き取り調査から得た情報を基にしている。

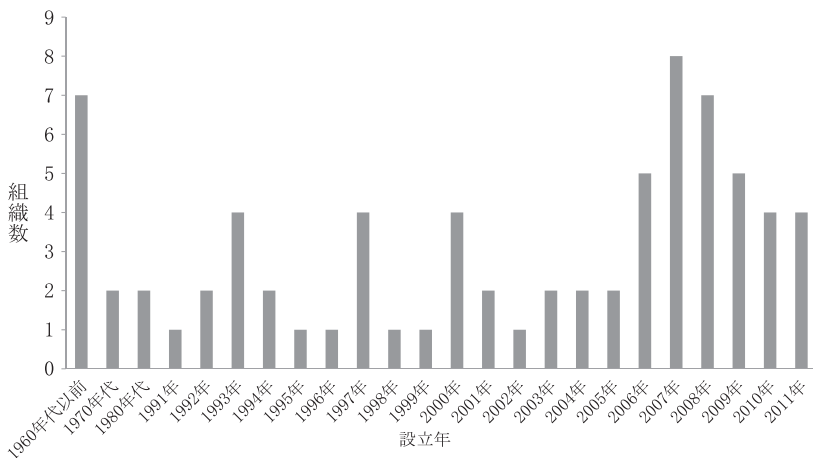
## 1. 顕在化するローカル NGO とその来歴

全国の NGO活動を正確に把握するのは容易ではないが、ミャンマーには270程度のローカル NGOが存在すると推定されており(Steinberg 2013)、巨大サイクロン災害以降、その数は増え活動も活発化したとされる(河本 2013; Saha 2011)。また、International Center for Not-for-Profit Law (ICNL)によると、ミャンマーでは現在(2014年8月)、大小合わせておよそ1万の NGOが存在しており、2012年以降には300を越えるローカル NGOが内務省に登録され、そのうちの約10パーセントが活発に活動をしているという。図5-3は、Local Resource Centerの資料から、ミャンマーで2012年現在活動するローカル NGOの設立年をまとめたものである。資料には118団体の情報が示されていたが、そのうち設立年が明示されていたのは65団体であった。個々の団体が掲げるビジョンはもちろんさまざまである。設立年が古い団体には宗教系の社会福祉団体<sup>(8)</sup>が多くみられた。図5-3をみると、2000年代

後半に設立したローカル NGO が比較的多いが、サイクロン・ナルギスによる被災年（2008年）や新政権発足年（2011年）の後にはっきりした上昇はない。むしろ、少ないサンプル数ではあるものの、設立数は被災の前年である2007年が最も多くなっている。もちろん、このデータは現存する団体に限ったものであるから、毎年生まれては消える NGO のなかで、巨大サイクロン災害後の国際援助資金流入の影響によって、たまたま被災直前に発足した団体が比較的多く活動を継続できているのかもしれない。とはいえ、現在活動中の多くのローカル NGO は、前節で述べた開発援助活性化のふたつの契機とは無関係に設立され、ミャンマーでの国際的な開発援助が再活性化する前から活動を開始しているということだろう。

軍政期には NGO 結社を管轄する内務省に登録された団体は少数で（Saha 2011）、2000年代初めに発行された政府資料においてローカル NGO として挙げられた団体はミャンマー赤十字社やミャンマー女性起業協会などの25団体にすぎない（Ministry of Information 2002）。ローカル NGO 関係者によると、軍政期には登録の申請をしても一向に許可は得られなかったが、新政権発足後は比較的容易に NGO 団体に対する結社許可が下りるようになった

図5-3 ミャンマーのローカル NGO の設立年（n=65）



（出所） Local Resource Center 資料を基に作成。

（注） 2012年現在活動中の団体のみを対象としている。

という<sup>9)</sup>。河本(2013)も2012年以降のNGO登録の緩和を指摘しているし、上記ICNLの情報とも合致する。つまり、軍政期を通じて当局の公式な結社許可を得ることは難しかったものの、実質的には新たに結社し活動を開始していたNGOが多くあり、現在へつながる市民活動が細々とおこなわれてきたのだ。軍政期には、市民社会組織の活動に厳しい統制を敷いた社会主義期とは異なり、政治的主張を伴わないNGOの活動は黙認されてきた側面があったという(クレマー 2012; Steinberg 2013)。自然災害や民主化を契機として新たに組織されたかのようにみえるローカルNGOは、その多くが、社会的ニーズの高まりと団体規制が緩和されたことによって表に出てきた既存の団体なのである。公式の法人格を得ることで事業委託や資金を受け入れることが容易となり、ローカルNGOが国際的な援助資金の受け皿としてより機能するようになったと推測される。

個別の事例を紹介しよう。いくつかのローカルNGOの代表者や職員から話を聞いた。いずれも地域開発にかかわる団体である。ヤンゴンに本拠をおくあるローカルNGO団体Aは、農村開発や被災地救援などの分野を中心に全国で活動している。創設者によると、2004年のスマトラ島沖地震の津波災害とそこでの支援活動を見聞きして触発されたのが、2006年6月の団体創設の個人的なきっかけだという。設立後、内務省への団体登録申請は受理されなかったが(その後2012年に受理された)、当局から活動を制限されることもなく、とくに活動において大きな支障はなかったという。彼はミャンマー社会の「ナーレーフム」、つまり役人と民衆とのあいだにある「行政の末端での妥協や黙認」(高橋 1992)だと説明した。スハルト時代のインドネシアでも強権下でありながら多くのNGOが存在していたのは、政府の規制のあいまいさに一因があったという(酒井 2001)。

一方、2000年代前半に設立されたローカルNGO団体Bは、規制が緩和された今も内務省へ団体登録を申請していない。団体Bは組織活動の法的根拠を、英領時代に制定された合弁企業法に基づいて得ている。同法を管轄する省庁は内務省ではなく、登録の手続きは2日で終わったという。団体Bの創立メンバーの年齢は40代後半から30代後半(2014年現在)で、もともとは政治思想をともにするものの集まりであったが、2000年代初めから教

育分野の社会活動を始めた。創立メンバーのなかには政治犯として投獄された者もある。上述の団体Aの創始者も同世代（40代後半）で、大学の同期には激しい民主化運動に身を投じた者も少なくないという。そもそもは民主化活動家らのグループが母体であり、この組織も隠れ蓑的な意味があるのかもしれない。とはいえ現在は地域開発事業を活発におこなっているのは事実であり、軍事政権によって表舞台からは排除されてきたこの世代の力的一端が、今かたちを変えて社会貢献の分野に表出しているともいえるだろう。また、環境保全活動に力を入れるローカル NGO 団体Cは、国際機関が1995年から2001年まで実施したプロジェクトで働いていたナショナルスタッフの有志が、プロジェクト終了後に創設した団体である。創設メンバーがナショナルスタッフとなる前の経歴はさまざまで、元役人や元教師、プロジェクト対象村の村民だった者が含まれている。

このように団体の来歴は多様であるが、既存のローカル NGO を活発化させるきっかけとなったのは、やはり巨大サイクロン災害と新政権発足の後におこった国際援助の流入である。団体Aは、単独での事業実施はまだなく、他の国際機関や NGO などとパートナー関係を結んで開発事業を実施している。設立当初は1、2団体しかパートナーはなかったが、巨大サイクロン災害の後、10以上の団体と共同事業を全国で進めている。人員規模も増大した。設立時には創設者とボランティアが2～3人であったが、2008年には10人の職員を雇用し、2014年1月現在では120人の職員が働く。同様に、団体Bも巨大サイクロン災害直後に募集したボランティアらとともに被災地の緊急支援活動に加わって以降、農業開発分野へ進出し団体規模も拡大した。団体Cも、設立当初の2000年代前半は自前の事業はなく、個々のメンバーが他の国際 NGO やドナーのプロジェクトに参加していたが、2010年に欧州を中心としたドナー連合からのファンドを得て、自前の事業を実施している。

一方、巨大サイクロン災害を契機に設立されたローカル NGO もある。たとえば、エーヤーワディー管区において農業開発分野で活動する団体Dは、2012年に正式に設立された。被災直後に精米業者や米流通業者の有志が被災地農村の支援を始めたのが発端で、外部からも農村開発に通じた人



材を招いて、後年 NGO として結社した。現在は約20人の職員が働いており、約40村で活動をおこなっている。

## 2. ローカル NGO 活動を担う人びと

聞き取り調査を続けていると、ミャンマーのローカル NGO 活動をリードしている人びとは、巨大サイクロン災害以前の開発援助停滞期において国際機関や NGO で勤務経験やボランティア経験を積んだ者が多くいることに気づかされる。団体の創設者にもそのような者が目につく。たとえば、上述の団体 A の創設者（40代後半）は、2000年代前半に国際 NGO での勤務経験がある。彼は、大学卒業後に小規模な会社を営んでいたが、ある程度の資金ができたところで社会貢献活動に関心が移り、数年の国際 NGO での勤務を経て、2006年に自らの団体を設立した。また、団体 C は上で述べたように、ある国際機関のプロジェクトに携わったスタッフらによって設立された NGO である。団体 D の共同創設メンバーのひとりである E 氏（20代後半）も、巨大サイクロン災害前に国際機関での勤務経験がある。その後、災害直後に国際 NGO の緊急支援活動にスタッフとして参加するかたちで被災地入りした。現在ともに働く団体 D の共同創設メンバーらとは、支援活動を通じて知り合ったという。

彼らが国際機関や国際 NGO で経験を積んだ時期は、現在のように開発援助が盛んになる前であり、それほど多くの機会があったわけではない。彼らが自身の経歴を話すときには、総じて社会貢献への強い意志が見取れた。たとえば、E 氏は、そもそも学生時代から社会貢献への関心が強くボランティア活動に参加していた。当時、NGO 団体として公式登録されていた数少ない保健医療系団体の地方支部の活動に加わっていた。ちなみに最初にスタッフとして働くことになった国際機関への就職時には、その経験が評価されたという。また、同じ団体 D の職員である F 氏（20代後半）も、学生時代に自ら貧困者を支援するボランティアサークルを主宰しながら（2007～2009年）、同時に国際 NGO でのボランティアにも従事していたという。その後、国際 NGO の任期職を経て、団体 D に加わった。また、地域開発系

NGOには農業大学の出身者も多い。2000年代前半から政府は農業普及員などの公務員採用枠をかなり狭めたが、NGOが公的サービスへの貢献をめざす者や環境保全志向をもつ者らの活躍の場となっているようだ（写真5-2）。

軍政期には市民団体の多くは結社を公式に認められず、表立った活動は抑制されていたが、ミャンマーの人びとは黙ってそれに従っただけではない。社会貢献に対する使命感をもつ市民らは、限られた公認団体のボランティアに参加したり、当局に目を付けられないように組織的な社会活動を実践したりしてきた。近年ようやく日の目を見るようになったミャンマーのローカルNGOは、そのような人びとによって牽引されているのだ。

大きな自然災害を経験し新政権が発足してからは、前節にみたように、開発援助が活性化し、開発系NGOの業界では人材需要が急速に高まった。MIMUはNGOや国際機関のミャンマー国内での求人情報をウェブサイトを提供しているが、1日当たり30件程度の求人情報を追加しているという（2014年1月時点）。あるローカルNGOによると、エーヤーワディー管区に勤務する職員を公募したところ、ひとつのポストに100人以上の応募が来ることもあったという。給与の水準も民間企業と比べても大きく劣ることはないようだ。国際的な援助資金が急速に流れ込むことで、人びとにとって開発援

写真5-2 ローカルNGOの地方事務所で働くミャンマー人の若者ら



（2014年1月，筆者撮影）

助業界はひとつの魅力的な職場ともなりつつある。現在 NGO で働く20代前半から半ばのミャンマーの若者に話を聞くと、巨大サイクロン災害後の緊急支援活動にボランティアや短期スタッフとして参加したことをきっかけとして、この業界に参入した者も多い。また、NGO の求人が拡大してからは、民間企業からの転職や大学新卒者が直接入ってくるケースも増えているようだ。現在、前の世代とは少しタイプの異なる若い人材が、開発業界での経験を積みつつ実地で育成されているさなかにある。社会貢献活動への強い意志をもった者だけでなく、安定した職場として NGO に就職する者も出てきている。NGO 大国といわれるバングラデシュは NGO の人材面において後者のような若者によって支えられている（延末 2000）。ミャンマーの NGO セクターがさらに拡大するにつれ、徐々にそれと似た状況へと変遷していくだろう。

### 3. ローカル NGO の活動スペース

最後にやや俯瞰的にミャンマーの NGO セクターの状況を分析してみたい。世界を見渡すと途上国開発にかかわる NGO は、1970年代に国際開発援助において「ベーシック・ヒューマン・ニーズ」が強調されるなかで存在感をより高め、1990年代に各地で国際協力分野における NGO の台頭がみられたとされる（黒田 2004）。1990年代に政府と NGO 関係においてパートナーシップの強化がすすみ、支援制度が整うとともにドナー諸国の ODA が国際 NGO に多く流れ込むようになったためである（今田・原田 2004；林 2012）。

このような大情勢は途上国におけるローカル NGO の拡大にも影響したが、もちろん各国独自の政治経済状況を反映して国ごとに濃淡がある。重富（2002）はアジア諸国を題材として NGO 活動状況を理解するための「経済的スペース」と「政治的スペース」からなる分析枠組みを提示した。途上国の人びとが必要とする財やサービスのうち、国家や市場、コミュニティを通じて獲得できない部分（経済的スペース）にこそ NGO の経済的機能に対する需要があるとし、行政サービスの未発達や少ない世帯収入などがこのスペースを広げる。また、「政治的スペース」は政府による NGO への規

制の強さによって狭められる。NGOの活発度とこれらふたつのスペースの大きさととの相関が指摘され、両スペースが広くNGO活動が最も活発な国として当時のバングラデシュやフィリピン、タイが位置づけられ、対極にシンガポールがおかれた(重富 2002)。この枠組みで考えるとき、ミャンマーのNGO活動は、もともと経済的スペースが広くあったところに、これまで狭かった政治的スペースが拡大する過程で活性化している段階にあると解釈できる。しかし、軍政期の抑制的な政府もとの限られた政治的スペースの範囲のなかであっても、上述したようにいくつものNGO団体が創設され、場合によっては非公式に活動を続けていた。1990年代以降のNGOを取り巻く世界的な動きからミャンマーといえども完全に切り離されてはいなかったといえるだろう。

前節でミャンマーの開発援助事業が拡大した契機としてサイクロン・ナルギスによる被災と民政移管という自然災害と政治変動の2点を挙げた。NGO活動スペースの観点からは、いずれも政治的スペースの拡大の契機であったといえる。ネパールで1990年の民主化以降、ローカルNGOが多く設立されたように(シャプラニール=市民による海外協力の会 2006)、民政移管と政治的スペースの拡大が直接結びつくのは当然のことであろう。加えて、バングラデシュで1988年の大洪水への国際的支援と1990年以降の議会制民主主義の復活がローカルNGOの急増を促したように(シャプラニール=市民による海外協力の会 2006)、自然災害が政治的スペース拡大の複合的要因となっているケースもミャンマーに限ったことではないようだ。

これまでの軍政期を通じて、ミャンマーの「市民社会」は、ミャンマー国内においては存在感が小さく、むしろ亡命ビルマ人組織などの国外から発せられる声それがそれを代表するかのよう状況が続いてきた。たとえば2011年5月のASEAN市民社会会議における「市民社会代表」をめぐる争い(首藤 2011)は、ミャンマー政府と亡命ビルマ人組織のあいだで起きたものであった。現在のところ、言論の自由の拡大などに象徴される政治的スペース拡大の影響は、国内での宗教・民族対立の顕在化といった負の側面が目立っているが、他方では確実に市民社会の進展と成熟を促している。

## おわりに

本章の目的は、近年のミャンマー開発援助の変化の実態と背景を読み解くことであった。まず、第1節では、ミャンマーに対する国際的な開発援助の動向や各地で行われる地域開発の実態から、対ミャンマーの開発援助が再開・拡大したプロセスにおけるふたつの契機として、2008年のサイクロン・ナルギスによる被災と2011年の新政権発足を確認した。現在みられる開発援助増大と地域開発の活況の発端はこの巨大サイクロン災害にあり、民主化したミャンマーによって主体的に国際的な援助を呼び込んだ成果がすべてではない。現在、新政権が進める国際社会との関係修復が国外からの開発援助を増大させているが、それに先んじた自然災害という外的要因——被災後の国際社会からの支援受入れを求める圧力——が最初の引き金であった。

第2節では、開発援助事業の拡大とともに役割が大きくなりつつあるローカル NGO とそこで活動する人びとに焦点を当てた。巨大サイクロン災害以降、多くの国際 NGO が新規参入し既存の団体も活動を拡大させたが、ローカル NGO の活動も同様に活発化した。被災を契機に設立されたローカル NGO もあるが、多くの団体がミャンマーで国際的な開発援助が盛んになる以前に設立されていた。軍政期を通じて当局の抑制はあったものの、現在へつながる市民活動は細々とではあるがおこなわれていたのである。そして、現在のローカル NGO 活動をリードしている人びとは、そのような市民活動に携わってきた者で、民主化後に突如として現れたわけではない。抑圧や改革の影響を受けつつも、それとは別の文脈で外の世界とのつながりをもちながら育まれてきたミャンマー国内の市民社会組織が今、表舞台に現れたのである。

ポスト軍政期のミャンマーにおいて一見「民主化」により引き起こされたかのように見える諸現象であっても、当然ながら、それらの多くは軍政期からの連続性のなかにある。人びとにとって望ましい変化を目にしたときにも、そこで新政権が果たした役割が過大評価されないような注意が必

要であろう。もっとも、ミャンマーの国民はそれを十分に認識しているにちがいない。2015年11月に予定される総選挙の結果は彼らの評価を明らかにするだろう。

【注】

- (1) 経済制裁の撤廃と援助の再開については本書第8章を参照。
- (2) 案件予算は単年度分ではなく予定している実施期間全体の総額である。ほとんどが複数年の案件で最長6年のプロジェクトがある。
- (3) 開発援助関係者によると、新政権が発足後、農業灌漑省は国際的な支援の受入れに対して例外的に消極的な姿勢をみせているという。よって、本来ならば農業灌漑省が主要カウンターパートとなるべき分野・内容の援助案件も他の省庁が受け皿になっているケースもあるだろう。
- (4) 2011年以前の開発援助事業実績についての政府資料は得られなかった。
- (5) ちなみに隣村では政権与党である連邦団結発展党（Union Solidarity and Development Party: USDP）による村民へのソーラー発電パネルの無償支給が行われていた。
- (6) このような自然災害と外圧によってこの国がこじ開けられ、その後に影響を与えたという見方の一方で、今となっては、すでに想定されていた対外開放路線を前倒して実施したととらえることもできる。
- (7) ヤンゴンに構えている本部事務所の規模をみても一般的な国際 NGO とローカル NGO とのあいだには差がある。
- (8) 巨大サイクロン災害時の救援・支援活動に仏教系団体は大きく貢献した（土佐2012）。
- (9) 団体結社に関する新法（Association Registration Law）が成立したのは2014年7月である（ICNL ウェブサイトより）。それより以前の新法案が審議された期間中、実質的に旧法（1988 Association Act）が停止され、NGO 登録も緩和されたと考えられる。ちなみに、2014年1月時点においては、団体の結社許可・登録の申請は、団体概要の説明書類などに加え、構成員のリストや政治活動に関与しないという念書を添えて、内務省の団体結社中央監督局に届け出て行われていた。登録後は4カ月ごとに活動報告を提出する必要があるとのことであった。

## 〔参考文献〕

## ＜日本語文献＞

- 今田克司・原田勝広編 2004.『連続講義 国際協力 NGO——市民社会に支えられる NGO への構想——』日本評論社.
- 梅崎創 2014.「ミャンマーと地域協力——アジアの新しい結節点へ——」『アジア研ワールド・トレンド』(221) 3月 18-21.
- 岡本郁子 2008.「ミャンマーの食糧問題——体制維持と米穀政策——」工藤年博編『ミャンマー経済の実像——なぜ軍政は生き残れたのか——』アジア経済研究所 89-116.
- 2014.「テインセイン政権の農業部門改革——その到達点と課題——」『アジア研ワールド・トレンド』(220) 2月 14-17.
- 海外技術経済協力研究所 2014.『ミャンマー・ニュース・ブリーフ』(53).
- 外務省国際協力局編 2013.「ミャンマー」『政府開発援助 (ODA) 国別データブック2013』外務省 82-91. ([http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/kuni/13\\_databook/pdfs/01-09.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/kuni/13_databook/pdfs/01-09.pdf)).
- 工藤年博・熊谷聡 2014.「ミャンマーの輸出志向・外資導入の成長戦略」『アジア研ワールド・トレンド』(221) 3月 14-17.
- クレマー, トム 2012.「ミャンマーの少数民族紛争」工藤年博編『ミャンマー政治の実像—軍政23年の功罪と新政権のゆくえ—』アジア経済研究所 139-166.
- 黒田かをり 2004.「国際開発 NGO の役割」今田克司・原田勝広編『連続講義 国際協力 NGO』日本評論社 39-57.
- 河本順子 2013.「シャン州の村人と共に—ある NGO の活動—」田村克己・松田正彦編『ミャンマーを知るための60章』明石書店 326-330.
- 小島英太郎 2014.「ミャンマーのビジネス環境と日系企業動向」『アジア研ワールド・トレンド』(221) 3月 22-26.
- 酒井由美子 2001.「インドネシア—あいまいな国家規制としたたかな NGO—」重富真一編『アジアの国家と NGO—15カ国の比較研究—』明石書店 204-225.
- 重富真一 2002.「NGO のスペースと現象形態——第3セクター分析におけるアジアからの視角——」『レヴァイアサン』(31) 38-62.
- シャプラニール=市民による海外協力の会編 2006.『アジア・市民・エンパワーメント—進化する国際協力 NPO—』明石書店.
- 首藤もと子 2011.「ASEAN 社会文化共同体に向けて—現況と課題—」山影進編『新しい ASEAN——地域共同体とアジアの中心性を目指して——』アジア経済研究所 111-138.
- 高橋昭雄 1992.『ビルマ・デルタの米作村—「社会主義」体制下の農村経済—』アジア経済研究所.
- 土佐桂子 2012.「ミャンマー軍政下の宗教—サンガ政策と新しい仏教の動き—」工藤年博編『ミャンマー政治の実像—軍政23年の功罪と新政権のゆくえ—』アジア経済研究所 201-233.

- 林明仁 2012. 「アジアの NGO と開発効果—南から北への関係性の問い直し—」『国際政治』(169) 6月 112-125.
- 延末謙一 2000. 「NGO が開く地球市民社会—バングラデシュ—」『アジア研ワールド・トレンッド』(53) 1・2月 90-93.
- 松田正彦 2013. 「ナルギスが奪ったもの, 連れてきたもの—史上最悪の災害」田村克己・松田正彦編『ミャンマーを知るための60章』明石書店 114-117.

<英語文献>

- Ministry of Information. 2002. *Myanmar: Facts and Figures 2002*. Rangoon: Ministry of Information, Union of Myanmar.
- Saha, Soubhik Ronnie. 2011. *Working Through Ambiguity: International NGOs in Myanmar*. Cambridge: The Hauser Center for Nonprofit Organizations, Harvard University.
- Steinberg, David I. 2013. *Burma/Myanmar What Everyone Needs to Know*, Second Edition. New York: Oxford University Press.

<ウェブサイト>

- International Center for Not-for-Profit Law (ICNL). <http://www.icnl.org/> (最終アクセス日: 2015年1月30日).
- World Bank. <http://www.worldbank.org/> (最終アクセス日: 2015年1月24日).