

## 第 6 章

### 農村はどう変わるか —NGO による開発事業の隆盛とそれを担う人びと—

松田 正彦

#### 要約：

本研究は、近年のミャンマー農村にみられる変化の兆しとその背景を明らかにすることで、テインセイン政権の評価を試みようとするものである。中間報告にあたる本稿では、主に農村開発を後押しする国際的な開発援助とその末端で活動する開発系 NGO について、これまでに得た情報を整理して提示した。ミャンマー政府や国際機関から得た二次資料、農村部住民や NGO 団体への聞き取り調査によって得た情報などである。これらにより、全国の農村部に浸透しつつある開発援助活動の状況と、サイクロン・ナルギス被災と新政権発足という開発援助活動が活性化した二つの契機を検討した。また、活動を活発化させているローカル NGO の多くが、ミャンマーで国際的な開発援助が活発化する前に設立されており、現在の NGO 活動をリードしている人びとは、軍政期から様々なかたちで社会貢献活動に携わってきたことを示した。今後、新政権発足後の農村の変化を多角的に捉えるために、本稿のトピックに関するデータの収集と分析・考察をさらに進める。

#### キーワード：

農業・農村開発、国際 NGO、ローカル NGO、開発援助

## 1. はじめに一農村はどう変わるか

2000 年代の半ば頃、東南アジア研究の先達から、ミャンマーの農村は久しぶりに再訪したがほとんど変わっていないという印象をよく耳にした。確かに社会主義期から軍事暫定政権期を通じて実質的に国をほとんど閉ざしてきたミャンマーでは、中国や他の東南アジア諸国のような急速な経済発展や工業化を果たせておらず、農村に及ぼされるそれらの影響も小さかった。また、1980 年代末以降に国軍がむき出しのかたちで政治の表舞台に立ってからは、日本政府をはじめとする先進国ドナーによる開発援助額は減り、逆に欧米諸国による経済制裁が科せられていった。そのため、他の開発途上国でみられるような、国際機関や NGO などの外部者による農村での開発事業もミャンマーでは比較的少なかった。

ミャンマーの農村に住む人びとにとっては、長らく中央政府のみが存在感のある「外部者」であった。農地の国有と政府への供出、計画栽培を軸とした社会主義時代の農業政策は、その基本的な枠組みを維持したまま軍政期にも引き継がれた。軍政期には、農産物流通の一部自由化（1980 年代末以降）やコメの供出制度の廃止（2003 年）が実施され、また、この時期にはダムをはじめとする農業灌漑用の施設が数多く建設されるなど、ミャンマーの農業・農村を取り巻く状況は多少なりとも変わってきていた。ただ、中央政府は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ながら、産業としての農業を重視する一方で、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側面を軽視し続けてきた。ミャンマー農政が積極的に「農村」開発に関与してこなかったことも、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。

しかし、20 年ぶりの総選挙を経てテインセイン政権が 2011 年に発足してから、ミャンマーの農村を取り巻く状況は大きく変わりつつある。期待される経済発展は将来的に農業生産や農村社会へ大きく作用するだろうが、これが顕在化するにはもう少し時間がかかるかもしれない。現段階において、より直接的に農村に影響を与える変化のひとつは、中央政府による農業・農村政策の転換だろう。新政府は農村開発と貧困削減に向けた 8 分野のアクションプランを表明し、2009/10 年度には 26%であった貧困率を 2015 年までに 16%へ改善するという目標を示した。岡本（2014）は、ここに軍政期の「物量主義」から「人民中心アプローチ」への政策転換の表明があるとする<sup>1</sup>。

この政策転換は、具体的な農業政策にもすでに反映されている。たとえば作物生産に関わるのところでは、政策文書において、農業生産の増大を農地の面的な拡大（horizontal extension）よりも単位面積あたり収量の増加（vertical extension）

---

<sup>1</sup> この端緒として、ミャンマー政府によっておそらくはじめて「貧困削減」がテーマとして掲げられた国際会議が 2009 年に開催されたことも指摘されている。

によって達成すべきとされている。実際に農村部では、ミャンマー政府がこれまで強いこだわりをみせていたイネの計画栽培制において2011年作期から計画割り当て面積が緩和され、各地域の実情に合わせて達成可能な計画面積が計上されるようになった<sup>2</sup>。たとえば中央平原部のマンダレー管区ミンヂャン郡におけるイネの政府計画割り当て面積は四分の一にまで減少した（松田，2014）。また、下ビルマのデルタに位置するエーヤーワディ管区ボーガレー郡でも、ミンヂャン郡ほど顕著ではないが、乾季稲作の計画面積に減少傾向がみてとれた（表1）<sup>3</sup>。

また、2012年に新たに制定された「農地法」では、農地における農民の権利を強化しているし、政府系銀行による農業ローンの融資額は大きく増額されている（岡本，2014；松田，2014）。今後、方針転換された農業・農村政策に基づく新しい制度や行政サービスが実行され、それが浸透していくことによって農村の生業や生活は徐々に変わっていくだろう。

新政権が発足した後には、このような内政的な変化がもたらされたが、同国を取り巻く国際的な環境もまた大きく変わった。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、主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がミャンマーへの開発援助の再開を表明した（梅崎 2014、工藤・熊谷 2014、小島 2014）。新たに流れ込む援助資金は、インフラ整備や人材育成など様々な分野を活性化していくだろう。そして、農村に直接的に作用する開発事業にも用いられるに違いない。末端での開発事業を担う国際 NGO やローカル NGO などの活動資金源となりうる。他方、国内における言論の自由や結社の自由が実質的に緩和されてもいる。このように、ミャンマーの農村にも開発を後押しする外部者として、NGO の存在感が高まる条件が整ってきているようだ。

本研究は、近年のミャンマー農村にみられる変化の兆しとその背景を明らかにすることで、テインセイン政権の評価を試みようとしている。研究の中間報告にあたる本稿は、農村開発を後押しする国際的な開発援助と末端で活動する開発系 NGO について、これまでに得た情報を整理して提示することを目的とする。まず、二次資料から把握

---

<sup>2</sup> これまで作付面積を確保してきた代わりに、農業灌漑省農業局は1エーカーあたり100バスキットの籾収量を目標とした近代的・集約的稲作技術の普及に力を注いでいる。推奨技術パッケージを「Good Agricultural Practices」と称している。

<sup>3</sup> デルタの雨季には政府計画の有無に関係なくほとんどの農地にイネを作付けるが、乾季作の作付面積は、本来、その年の水条件や経済状況（コメやディーゼルの価格など）に左右されるものである。しかし2010年度までは政府に割り当てられた計画面積がそのまま作付面積となっていた。2011年度以降は割り当てられる計画値が減らされただけでなく、計画値に左右されない作付面積の値が記されるようになった。政府関係者によると、以前よりも実態に近い統計値が得られているはずだという。これまで過大に推計されていると指摘されてきたイネ収量が、2011年を境に10～20%減少していることも興味深い。農政の方針転換によって農業の公式統計がより実態に即した値に近づいてきたとのであれば、これは大きな副産物である。

できる近年の開発援助活動の動向を示す。次に、二次資料と農村調査の結果を用いて、サイクロン・ナルギス被災と新政権発足に注目しながら、開発援助活動が活性化した契機と拡大した地域を検討する。最後に、聞き取り調査の結果と二次資料を用いて、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 について、団体の多様性や設立背景、創設者やスタッフの来歴など、その実態を明らかにする。

## 2. 開発援助活動の現状

まず、ミャンマーにおける開発援助事業のうち、農村部への直接的な関与を含む農業・農村開発分野に特に注目して、その現状を確認していきたい。

ミャンマーにおける地域開発活動に関しては、ヤンゴンに本拠を置いて活動する Myanmar Information Management Unit (MIMU) が提供する情報が、現状でもっとも網羅的なものだろう。MIMU は、2007 年に国連開発計画 (UNDP) 内に置かれたデータ分析ユニットを前身とする組織である。2008 年のサイクロン・ナルギス被災後に、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 団体の内、合計 159 団体が情報提供に応じているという。主な内訳は、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開発分野を含めた地方での事業を見た場合、ミャンマー全国 330 郡の内、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、現在までに、全国隅々の農村部へ外部者による開発援助活動が浸透しているといえるだろう。州・管区毎の活動団体数を見ると、ヤンゴン管区とエーヤーワディ管区が、それぞれ 69 と 64 で比較的多い。他の州・管区は 30~40 程度である。

開発援助活動を網羅するミャンマー政府のデータは手元にない。しかし、国際 NGO や国際機関、ドナー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、省毎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に国家計画経済開発省がある。UNDP などの主要カウンターパートである。同省が管轄する援助案件リスト

には、2013 年現在、各地で実施中の案件の数と予算規模が示されている<sup>4</sup>。入手できた3つの管区の情報によると、エーヤーワディ管区内実施分が総額 5662 万米ドル（58 案件）、ザガイン管区が総額 865 万米ドル（31 案件）、およびマンダレー管区が総額 2313 万米ドル（52 案件）であった。活動分野は農業開発が多く、保健・教育・森林環境保全など多岐に渡っている。また、ここでもエーヤーワディ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>5</sup>が覚え書きを交わした現行の国際援助案件は 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によるものが 6 件という内訳であった。そのうち予算規模の最も大きい案件は、アメリカに本部を置くある国際NGOが 7 管区で実施する小農への生業支援プロジェクトで、予算総額は 1800 万米ドルと記載されている。さらに、ナルギス被災後の援助受け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 万米ドル規模の案件が並んでいる。

### 3. 開発援助拡大の二つの契機—ナルギス被災と新政権発足

上に述べたように、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、特にエーヤーワディ管区における活動が活発な傾向がみられた。この傾向を誘引した背景を確認するために、本節では特に NGO に注目しながら、二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結果を交えて、近年のミャンマーにおける開発援助の展開過程を検討する。

#### （1）ナルギス被災を契機とした国際的な開発援助の拡大

ミャンマーでの開発援助が活発化した契機として、2008 年 5 月のサイクロン・ナルギスによる被災が指摘できる。

Saha (2011) によると、1970 年代にミャンマー（ビルマ）への先進諸国のODAは増加していたものの、1980 年代末の政変後からナルギス被災前年までの期間（1990 年～2007 年）におけるODAは平均で年間一人当たり 5 米ドル未満に過ぎず、カンボジア（同 48.8 米ドル）やラオス（同 66.4 米ドル）と比べて極めて低い水準にあった。しかし、ナルギス被災年の 2008 年に対ミャンマーODAはピークを迎えた<sup>6</sup>。被災直後の対応は遅れ気

<sup>4</sup> 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。

<sup>5</sup> 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け入れに対して例外的に消極的な姿勢を見せているという。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かもしれない。

<sup>6</sup> Saha (2011) によると、ミャンマーへの ODA は 2010 年には以前のレベルにまで再び低下した

味であったもののミャンマー政府は復旧・復興に向けて国際支援を受け入れることを決め、それ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。ナルギス前年には 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 (Saha, 2011)。

図 1 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。ナルギス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 が全体の三分之一を占めており、ナルギス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ったことが読み取れる。

また、多くの国際 NGO が新規参入しただけではなく、ナルギス以降、活動範囲を拡大した既存の国際 NGO も多い。たとえば、ある国際 NGO は、1995 年にミャンマーでの活動を開始し、主に少数民族州で農業開発支援をおこなってきたが、エーヤーワディ・デルタでの活動はナルギス被災後に始めている。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「通常の」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管区にあるボーガレー郡事務所スタッフは 30 名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 名に達しており、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。別の国際 NGO も、2004 年からミャンマーで活動しているが、ナルギス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。

現在、エーヤーワディ管区で活動する NGO の数をみてみたい。表 2 にナルギス被災中心地である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、同管区では UNDP と国際 NGO・PACT Myanmar の活動を除いてほとんど活動はおこなわれていない、開発援助の空白地帯であった。しかし、その数はナルギス被災後に急増している。ボーガレー郡では 2007 年 10 月以降、団体数の減少がみられるが、それでも 30 以上の団体が活動している。2010 年 7 月に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たが、これ以降も多くの団体が同地域での活動を継続したのである。また、ラプッター郡では、ボーガレー郡にやや遅れるかたちで、ピーク時の半数まで減少しているが、ナルギス以前と比べとかなりの高水準である。MIMU データベースに登録されているプロジェクトをみても、その多くが 2008 年以降に開始されていた。

現地を訪れても、ナルギス後はボーガレーでもラプッターでも町区には NGO の事務所があちこちにみられるようになった。ボーガレー郡やラプッター郡の農村部で聞き取りをおこなうと、ナルギス以前には UNDP/PACT Myanmar (主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とんどない。しかし、

---

(年間一人当たり 5.6 米ドル)。また、1990 年代後半からは増加傾向にあったという。

ナルギス以降は、被災直後の緊急支援の後も、生業・保健衛生・教育など様々な分野において、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、ボーガレー郡の村住みの人びとの感覚では、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 の数の変化（表 2）とほぼ合致する。

ミャンマーにおける開発援助はナルギス被災を契機として活発化したことは間違いない。被災した時期は新憲法案の国民投票の直前で、軍政の「民政移管ロードマップ」の途上であったが、ナルギス災害の強烈なインパクトは一足早く国際的な介入を受け入れることを余儀なくした。ナルギスの被災地であり、開発援助の空白地帯であったエーヤーワディ・デルタがその主な舞台となり得たのだ。

## （2）2011 年以降の開発援助活動の動向<sup>7</sup>

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、先進諸国や国際機関による開発援助の再開を促した。2011 年 5 月にアメリカ（USAID）は 5500 万米ドルの資金供与を表明し、EU やイギリス、オーストラリアなどもアメリカに引けを取らない援助額を示している（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。これらが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かつ最大の要因であり、今後も継続・拡大していく可能性は高い。

ODA 資金は様々なセクターへ流入していくが、第 2 節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・実施されているようだ。これらは新政府の掲げる貧困削減や農村開発の重視する政策とも親和性が高い。

さて、これらの動きは、現時点で地域開発にどのような影響をもたらしているのだろうか。ナルギス以降も継続しているエーヤーワディ・デルタの開発事業は、国際的な援助によって資金面で大きく支えられていることは間違いないだろう。また、デルタ以外の地域でも少しずつ変化がもたらされつつある。MIMU のデータに基づき<sup>8</sup>、たとえばザガイン管区の 2 つの郡で活動する開発援助組織の数を確認したところ、2012 年後半から徐々にではあるが増加傾向がみられる（表 3）。また、両郡における開発プロジェクトに関する 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。ここではデルタとは異なり、ナルギス被災の 2008 年を境に増加したのではない。

農村に視点を移してみよう。ザガイン管区チャウンウー郡の A 村で、これまでに村で

<sup>7</sup> 2011 年以降にミャンマーで実施されている開発援助活動は、MIMU に蓄積された情報とミャンマー各省庁の資料（管轄が跨がり複数省庁の資料で重複する案件もありうる）などを用いた分析をさらに重ねることで、全体像が得られるだろう。また、現在の活動規模の評価やこれまでの変化をより明らかにするためには、OECD 統計や個々の開発援助組織やドナー側のデータを分析する必要がある。今後の課題である。

<sup>8</sup> 2011 年以前の開発援助事業の概要に関する政府資料は得られていない。

実施されてきた開発事情の変遷を聞いてみた。A村は村落区を中心から離れており、相対的にアクセスは悪く「貧困」な村だといえる。村長らの記憶では、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、最も古い外部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を2井掘削された。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目指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。新政権になって以降は、2012年には政府当局による井戸掘削やそれと連動する形でUNICEFが水パイプを供与した。さらに、2012年に農業用水用の堰がUNDPの支援を受けて完成し、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おこなわれた。堰建設におけるUNDPの支援額は約1千万チャット（約100万円）であった。2010年代に入ってからこれまでよりも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のは、この村でも外部者による開発事業が活発化していく兆しかもしれない<sup>9</sup>。

このように、近年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いて、二つの契機が確認できた<sup>10</sup>。ひとつは2008年のサイクロン被災である。同国史上最悪の自然災害に直面し、政府は国外からの緊急・復興支援の大規模な受け入れに踏み切らざるを得なくなった。ナルギスにより開発援助の空白地帯であったエーヤーワディ・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。さらに、2011年に発足した新政権により招き入れられたドナーや国際機関による開発援助が、全国規模での開発事業の活発化をもたらしつつあるといえるだろう。

#### 4. ローカル NGO の「出現」と活動を担う人びと

##### （1）ローカル NGO の「出現」と多様な来歴

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が担っているものも多い。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、エーヤーワディ管区で活動する開発系NGO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だが<sup>11</sup>、組織数としては少なくない。

<sup>9</sup> ちなみに隣村ではUSDPによる村民へのソーラー発電パネルの無償支給もあった。

<sup>10</sup> MIMUは、開発プロジェクトのデータ収集と発信を、ナルギス被災後の2008年以降にエーヤーワディ・デルタを対象とするプロジェクトについて本格化させた。その後、2010年頃からそれ以外の地域の情報発信を開始した。それぞれの時期に開発援助活動の活発化したために、関連するデータ蓄積と発信のニーズが高まり、それに対応してMIMUが守備範囲を拡大させたともいえる。

<sup>11</sup> ヤンゴンに構える事務所の一般的な規模をみても国際NGOとローカルNGOには大きな差



当然ながら個々の団体が掲げるビジョンは様々である。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、ナルギス被災以降、数が増え活動も活発化したとされる（河本，2013；Saha，2011）。Local Resource Center の資料から、ミャンマーで現在活動するローカル NGO の設立年をみてみたい（図 2）。資料では 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。図 2 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、ナルギス被災年（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。設立数は、ナルギス被災の前年、2007 年が最も多い。現在ある多くの NGO は、開発援助活性化の二つの契機とは無関係に設立され、ミャンマーで国際的な開発援助が活発化する前に団体での活動を開始している。

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 団体に過ぎない（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、団体結社に関わる法律が 2011 年後半の国会審議後に成立したことで、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という<sup>12</sup>。河本（2013）も 2012 年以降の NGO 登録の緩和を指摘している。

つまり、軍政期を通じて当局の結社許可を得ることは難しかったものの、実質的には新たに活動を開始していた NGO も多くあり、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。新たに出現したかのように見えるローカル NGO は、その多くが、団体規制が緩和によって表に出てきた既存の団体なのである。

いくつか個別の事例を紹介しよう。ヤンゴンに本拠を置くあるローカル 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許可されなかったが（その後 2012 年に許可を得た）、当局から活動を制限されることもなく、特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」<sup>13</sup>だと説明した。

一方、2004 年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民

---

がある。

<sup>12</sup> 現在、団体の許可・登録の申請は、団体概要などに加え、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おこなう。登録後は 4 ヶ月毎に活動報告を提出する必要がある。

<sup>13</sup> 役人と人びとの間にある「行政の末端での妥協や黙認」（高橋，1992）を指す言葉である。

間企業活動を定める法律に基づいて得ている<sup>14</sup>。同法を管轄する省庁は内務省ではなく、登録の手続きは二日で終わったという。団体Bの創立メンバーの年齢は現在 40 代後半から 30 代後半で、元々は政治思想を共にするものの集まりであったが、2000 年代前半から教育分野の社会活動をはじめたという。創立メンバーの中には政治犯として投獄された者もいる。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。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かたちを変えて社会貢献の分野に表出しているのかもしれない。

また、環境保全活動に力を入れる団体 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によって、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様々で、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 を活発化させる引き金となったのは、やはりナルギス被災後と新政権発足後の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、ナルギス後、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 名であったが、2008 年には 10 名の職員を雇用し、2014 年 1 月現在では 120 名の職員が働く。同様に、団体 B もナルギス被災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。

もちろんナルギスを契機に設立したローカル NGO もある。たとえば、エーヤーワディ管区において農業開発分野で活動する団体 D は、2012 年に正式に設立した。ナルギス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 名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

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、ナルギス以前の開発援助停滞期に国際機関や NGO で職務経験やボランティア経験を積んだ者が多い。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）

<sup>14</sup> 登録後に非営利団体への変更が可能であるという。

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に移り、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 の創設グループのひとり、E 氏（20 代後半）も、ナルギス被災前に国際機関での職務経験がある。その後、ナルギス被災直後に国際 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。現在共に働く団体 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、多くの機会があったわけではないだろう。彼らが自身の経歴を話す中に、総じて強い社会貢献への意志が見てとれた。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（2007 年～）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、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。

軍政期には市民団体の多くは結社を公式に認められず、表だ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ていただけではない。社会貢献に対する使命感を持つ市民らは、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。近年ようやく目の見えるようになったミャンマーのローカル NGO 業界は、そのような人びとによって牽引されているのだ。

ナルギス被災を経験し新政権が発足してからは、前節までにみたように、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、一日あたり 30 件程度の求人情報を追加しているという（2014 年 1 月）。あるローカル NGO によると、エーヤーワディ管区に勤務する職員を公募したところ、一つのポストに 100 名以上の応募が来ることもある。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助業界は一つの魅力的な職場ともなりつつあるようだ。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、ナルギス被災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。開発業界での経験を積みつつ、前の世代とは

少しタイプの異なる人材が実地で育成されている最中にある。

## 5. おわりに

ミャンマーでは全国の農村部へ開発援助活動が浸透しつつある。ひとつの契機は2008年に起こったサイクロン・ナルギスの被災であった。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し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け入れに踏み切らざるを得なかった。現在、エーヤーワディ管区を対象とする開発案件が多く計画実施されていることの背景ともなっている。2011年の新政権発足も、もう一つの契機となった。それにより招き入れられたドナーや国際機関による開発援助が、全国規模での開発事業の活発化をもたらしつつあるといえる。

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いるが、ナルギス被災こそがミャンマーで、特にエーヤーワディ・デルタで現在みられる開発事業活況の引き金であった。サイクロン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みることもできるが、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で実施したととらえることもできる。

また、国際 NGO もナルギス被災以降に多くの団体が新規参入し、既存の団体もその活動を拡大させた。ローカル NGO の活動も同様に活発化した。ナルギス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前に設立されている。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おこなわれていた。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、近年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、ミャンマーの市民活動はそれとは別の文脈で外の世界とつながりながら、育まれてきたようにもみえる。

今後、新政権発足後の農村の変化を多角的に捉えるために、本稿であつかったトピックに関するデータの収集と分析・考察をさらに進める。

## 参考文献

### <日本語>

- 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』221：18-21.
- 岡本郁子（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』220：14-17.
- 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』221：14-17.
- 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.
- 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』221：22-25.
- 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.
- 松田正彦（2014）「農村は変わったか—ミャンマー地方点描—」『アジア研ワールド・トレンド』221：32-35.

### <英語>

- Ministry of Information (2002) *Myanmar: Facts and Figures 2002*. Ministry of Information, Union of Myanmar
- Saha, S.R. (2011) *Working Through Ambiguity: International NGOs in Myanmar*. The Hauser Center for Nonprofit Organizations, Harvard University.

表 1. エーヤーワディ管区ボーガレー郡における稲作の農業統計データ

年度	雨季作			乾季作		
	計画割り当	作付面積	単位面積当た	計画割り当	作付面積	単位面積当た
	て面積 (ac)	(ac)	り収量 (basket/ac)	て面積 (ac)	(ac)	り収量 (basket/ac)
2010	310,718	310,718	74.16	103,907	103,907	97.02
2011	310,686	310,686	58.74	88,916	88,966	87.91
2012	310,761	310,763	57.96	89,908	94,694	87.93
2013	310,824	310,824	57.98	89,900	99,881	(データ無し)

(出所) ボーガレー郡農業局の資料より作成

表 2. エーヤーワディ管区ボーガレー郡とラブッター郡で活動する開発援助組織\*の数

年	2007**		2008				2009				2010			2011	2012	2013
	月	-	10	11	12	2	3	5	6	9	3	7	10	3	12	4
ボーガレー郡	2	50	48	45	48	54	53	56	60	53	52	37	37	33	35	38
ラブッター郡	3	45	39***	36	36	39	38	39	46	47	53	48	48	25	26	25

\*: 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。

\*\* : 2007 年データは現在 (2013 年) 活動する組織の中で当時活動していた組織の数。2008 年以降とデータソースが異なるため少なめに見積もられている可能性がある。

\*\*\* : 異常値 (7) のため隣接する他郡のデータを記載した。

(出所) MIMU 提供データより作成した。

表 3. ザガイン管区モンユア郡とチャウンウー郡で活動する開発援助組織\*の数

	年		2010		2011		2012		2013	
	月		5	5	3	10	4	10		
モンユア郡			11	12	10	12	13	18		
チャウンウー郡			4	4	4	6	5	4		

\*: 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。

(出所) MIMU 提供データより作成した。

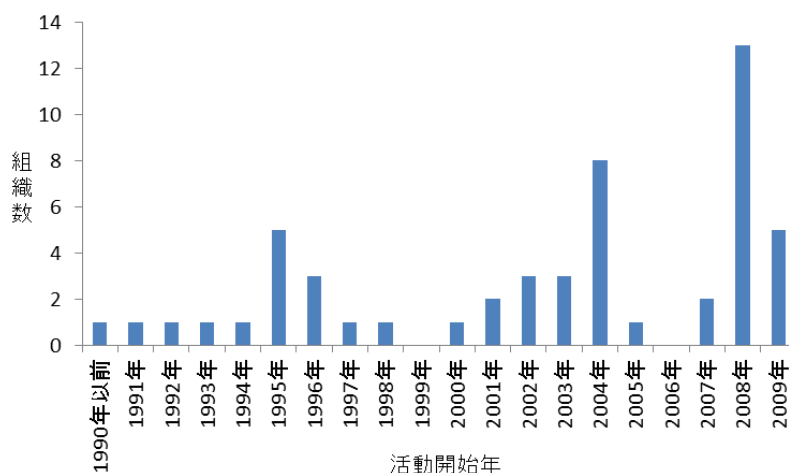


図 1. ミャンマーで活動している国際 NGO の同国における活動開始年

(2012年現在活動中の団体、n=53)

(出所) Local Resource Center 資料より作成した。

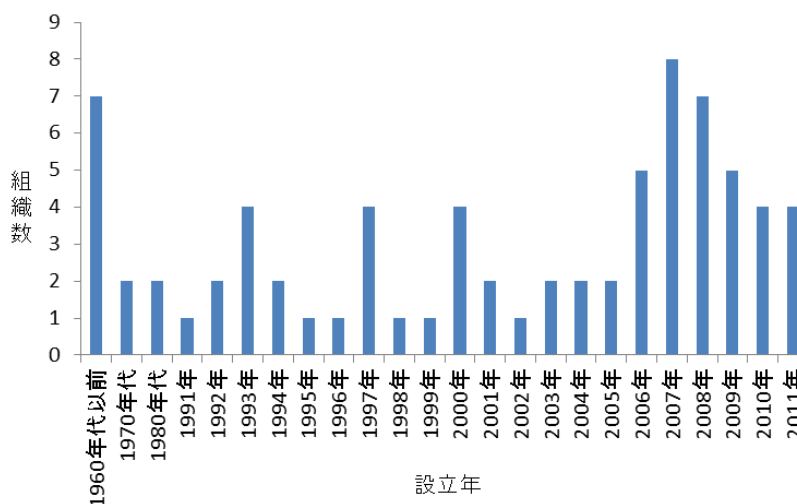


図 2. ミャンマーのローカル NGO の設立年

(2012年現在活動中の団体、n=65)

(出所) Local Resource Center 資料より作成した。