

CLAIR REPORT No.403

ミャンマーの地方行政

Clair Report No.403(Oct 2, 2014)

(一財)自治体国際化協会 シンガポール事務所



一般財団法人

自治体国際化協会

「CLAIR REPORT」の発刊について

当協会では、調査事業の一環として、海外各地域の地方行財政事情、開発事例等、様々な領域にわたる海外の情報を分野別にまとめた調査誌「CLAIR REPORT」シリーズを刊行しております。

このシリーズは、地方自治行政の参考に資するため、関係の方々に地方行財政に係わる様々な海外の情報を紹介することを目的としております。

内容につきましては、今後とも一層の改善を重ねてまいりたいと存じますので、ご意見等を賜れば幸いに存じます。

本誌からの無断転載はご遠慮ください。

問い合わせ先

〒102-0083 東京都千代田区麹町 1-7 相互半蔵門ビル

(一財)自治体国際化協会 総務部 企画調査課

TEL: 03-5213-1722

FAX: 03-5213-1741

E-Mail: webmaster@clair.or.jp

はじめに

ミャンマーでは 20 年以上続いた軍事政権が幕を閉じ、民主政権による新たな国家の建設が始まっている。2011 年に就任したテイン・セイン大統領のもと、経済改革、行政改革が着々と進められているところであり、2015 年の総選挙に向けて徐々にではあっても着実に民主化が進んでいくことが期待されている。

特に経済面において、豊富な天然資源と若い労働人口を背景に世界各地から多くの企業等が進出を図ろうとしているところであり、「東南アジア最後のフロンティア」として関心が集まっている。軍政下においても積極的に投資を行ってきた中国に比して日本企業の進出は遅れているとも言われているが、近年の積極的な動きには目を見張るものがある。

ミャンマーに足を運ぶと、年々ヤンゴンでは市内各所で大型の商業施設やホテル、コンドミニウムの建設を目にする機会が急速に増えるなど、ビジネスチャンスが大きく広がつつあることを実感することができる。しかし、ヤンゴンなど都市部では廃棄物処理や都市計画の不備、軍政下で老朽化したインフラ整備などの課題を抱えている。さらに、ヤンゴンから 1 時間も離れると、街灯や水道もない昔ながらの水田風景がどこまでも広がっており、発展の状況にも大きな差があることがわかる。今後の経済発展に伴い、社会インフラや各種制度の整備、住民サービスの充実など、中央政府、地方政府のかじ取りがますます重要になると考えられる。

歴史的にも日本とのつながりが深く、親日的な国民性で知られるミャンマーであるが、軍政下で国際的な経済制裁を受けたこともあり、他の ASEAN 諸国とは対照的にこれまで日本の自治体との交流はほとんど見られなかった。しかし、民主化・経済開放による外資の進出が進む中、最近は自治体関係者のミャンマーへの視察が相次いでいる。ミャンマー側からも、国の近代化を進めるために、日本の自治体が有する行政スキルやノウハウを習得したいという熱意が感じられる。今後も日本の地方自治体の活動が一層拡大していくことを期待したい。

本書では、ミャンマーの政治経済状況を始め、行政制度や地方行政の状況について概略を報告する。この国の成り立ち、地方行政制度等について入手できる機会は未だ少なく、世界に門を開きつつあるミャンマーの状況をできるだけ的確に把握していただけるよう、幅広い情報を記載するように努めた。

関係の皆様にも、今後ミャンマーとの交流を進める上で、基礎的な資料として活用いただくとともに、内容改善のための御指摘、御教示をいただければ幸いです。

(一財)自治体国際化協会シンガポール事務所長

目次

概要

第1章	ミャンマーの概要	1
第1節	一般事項	1
第2節	基本情報	1
第2章	歴史概略	3
第1節	王朝時代	3
第2節	イギリス植民地～独立	3
第3節	社会主義政権	4
第4節	軍事政権	4
第5節	民主政権への移行	5
第3章	国家統治機構	5
第1節	国家元首	5
第2節	立法制度	6
第3節	行政制度	7
第4節	司法制度	8
第5節	国軍の政治的関与	8
第6節	教育制度	9
第4章	政治経済状況	9
第1節	政治	9
第2節	民主化の状況	12
第3節	経済状況	14
第5章	地方行政制度	21
第1節	ミャンマーの地方区分	21
第2節	地域又は州政府	22
第3節	地方議会	23
第4節	財政制度	25
第5節	内務省	27
第6節	公務員制度	31
第6章	地方行政の実例 －バゴー地域総務局事務所－	32
第1節	バゴー地域の概要	32
第2節	バゴー地域総務局地方事務所	34
第3節	バゴー県総務局事務所 (Bago District Administration Department)	35
第4節	バゴー郡総務局事務所 (Bago Township Administration Department)	36
第5節	村・区	37
第7章	今後の自治体間交流の促進に向けて	37
第1節	今後の地方分権の展望	37
第2節	今後の交流の促進に向けて	37

概要

ミャンマーは、東南アジアの西部に位置し、人口約6千万人を抱える仏教国である。2008年に制定された新憲法では、複数政党制民主主義体制を発展させることを国の基本原則とした。立法権、行政権および司法権は分離され、相互の監視、抑制および均衡をはかること、つまり三権分立が基本原則として据えられた。2011年に軍事政権から民政移管が行われ、テイン・セイン大統領のリーダーシップによる経済開放路線、行財政改革が進められているところである。

現在の地方制度について見ると、14の地域及び州が設置され、それぞれに地域政府・州政府が置かれている。制度としては地方分権の形が敷かれているが、地域又は州の長である首相は大統領が選出・任命することから、現在でも中央集権的な枠組みが継続されていると見ることができる。また、地方議会についても、国会と同様、議員総数の25%は国軍総司令官が指名する軍人議員に割り当てられていることから、連邦議会と同様、国軍の意向が議会の決定に反映される仕組みになっていると言える。

本稿においては、第1章及び第2章でミャンマーの概要と歴史概略を述べ、現在の国家の概要及び成り立ちを報告する。また、第3章と第4章で現在の国家統治機構と政治経済状況を概観し、民政移管後の政治経済システムや投資環境等について報告する。

第5章において現在の地方行政制度について、2008年憲法に規定されている事項を中心に報告する。続いて、第6章においては、バゴー地域への聞き取り調査に基づいた地方行政の実例を報告する。最後に、第7章において今後の自治体間交流の促進に向けて述べる。

第1章 ミャンマーの概要

第1節 一般事項

正式名称	Republic of the Union of Myanmar ミャンマー連邦共和国
首都	ネーピードー (Nay Pyi Taw)
人口	59.78 百万人 (2010 年) ¹
面積	676,577 km ²
民族	ビルマ族 (約 70%), その他 135 の少数民族
言語	ミャンマー語
宗教	仏教 (約 90%), キリスト教, イスラム教等
気候	熱帯気候 (夏期・雨期・乾期)
通貨	Kyat チャット

第2節 基本情報

1 国旗

2010 年 10 月、国名の変更と同時に新しいデザインに変更された。

背景の黄色は「平和」、緑は「団結・調和」、赤は「愛」をそれぞれ表しており、中央の白い星は国家の統一を象徴している。

図 1 ミャンマーの国旗



2 地理的状況

ミャンマーは、東南アジアの西に位置し、国土の西側はインド洋に面している。バングラデシュ、インド、中国、ラオス、タイと国境を接し、インドとの国境は 1,338km、中国との国境は 2,204km、タイとの国境は 2,107km に及んでいる。

国土は東西に 936km、南北に 2,051km にわたり、面積は約 68 万 km² と日本の約 1.8 倍にのぼる。

広い国土に豊富な天然資源を有し、天然ガスや鉱物の採掘が可能で、肥沃な大地では農業が盛んに行われている。

2006 年に遷都され、ヤンゴンの北約 320 キロ、国土のほぼ中心に位置するネーピ

図 2 ミャンマーの位置



¹ Statistical Yearbook 2011 参照。ミャンマーでは人口統計が存在しないため、調査によって人口が異なる場合がある。2014 年に人口動態調査が行われる予定。

一ドーが首都となっているが、経済的な中心地はかつての首都ヤンゴンである。

3 気候

熱帯気候で夏期、雨期、乾期の3つの季節が移り変わる。一般的に、2月中旬から5月中旬が夏期、5月中旬から10月中旬が雨期、10月中旬から2月中旬が乾期となる。

図3 ミャンマーの平均気温・降水量



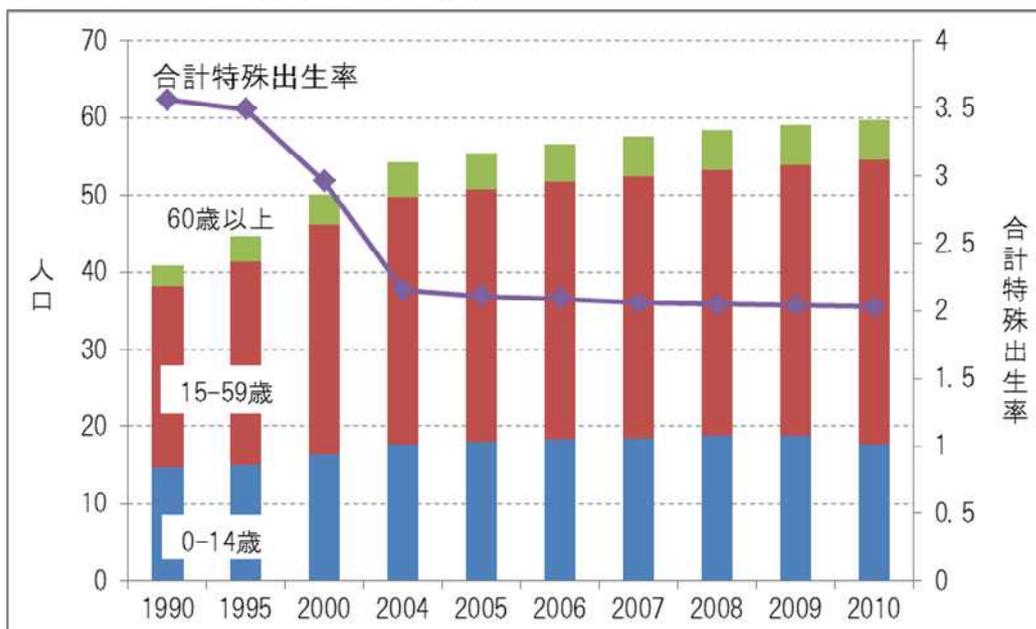
(出典) World Climate Change Knowledge Portal

4 国民

2010年の人口は約59.8百万人、合計特殊出生率（都市部）は2.03となっている。

国民の過半数以上はビルマ族、残りの40%程度は少数民族が占めている。主な民族として、シャン民族、カレン民族、アラカン民族、モン民族、チン民族、カチン民族、カヤー民族があげられる。ビルマ族はミャンマー中央の平野部に住んでいるが、少数民族の多くは周辺の丘陵地帯や山地で暮らし、それぞれ独自の文化を維持している。

表1 人口・合計特殊出生率の推移



(出典) Statistical Yearbook 2011 より作成

5 宗教

国民のおよそ9割は仏教を信仰しており、仏教国と考えられているが、多くの宗教が存在する。憲法第34条において信仰の自由が保障されている一方、第361条では「仏教を特別な宗教として認定する」旨が定められている。キリスト教（約5%）やイスラム教（約4%）、ヒンズー教（約0.5%）、精霊信仰（約1.2%）も信仰されており、これらの宗教は、憲法第362条により「連邦に存在する宗教」として定められている。

なお、ミャンマーにおいて宗教問題は、少数民族問題と一体であり、民族間紛争や内戦の引き金となる重要な問題となっている。

第2章 歴史概略

第1節 王朝時代

現在のミャンマーの基礎は11世紀半ばに上ビルマで栄えたビルマ族の最初の統一王朝パガン王朝に遡る。13世紀にパガン王朝が倒れた後、シャン族が上ビルマを治め、南に逃れたビルマ族はタウンゲー王朝を築いた。南部ではモン族、西南部ではアラカン族がそれぞれの文化圏を形成し、かつそれぞれ内部に複数の権力が存在していた。タウンゲー王朝の滅亡後、ビルマ族最後の王朝であるコンバウン王朝が栄え、モン族、シャン族などの周辺地域を征服していった。

第2節 イギリス植民地～独立

19世紀、英領インドと国境を接するビルマは、中国への道を競い合う英仏の争いの渦中に置かれる。第一次～第三次英緬戦争を経てコンバウン王朝が衰退、1886年に英国領インドに編入された。イギリスは、ビルマにおける統治体制の中で、政府官吏・警察・兵士などに主にビルマ族以外の少数民族を登用するいわゆる間接・分割統治のもと民族・宗教間の対立を煽る「コミューナリズム communalism」を政策的に導入したことから、特にビルマ族と他の少数民族との対立が深まった。この対立が現在の少数民族問題につながっていると言われている。

イギリスによる植民地統治はビルマ族を中心とする抵抗を呼び、アウン・サンが中心となって独立運動を行った。1942年、日本軍と共同したアウン・サン将軍率いるビルマ独立義勇軍がイギリスを掃討し、1943年にビルマ国が建国されたが、実質的には日本の傀儡政権であったことや、イギリス軍との戦いが続き経済的・政治的負担が大きかったことから次第に民意は抗日に向かっていく。1945年、日本軍の衰退に伴い、ビルマ国軍は日本統治下にある政府に対してクーデターを起こしてイギリス領に復帰した。

アウン・サンを中心に英国との独立交渉を続け、1947年に締結されたアウン・サン＝アトリー協定で、選挙の実施や周辺地域のミャンマーへの統合が決定、1948年1月、イギリス連邦を離脱してビルマ連邦として独立、一時的な選挙管理内閣を経て議会制民主主義国として成立した。イギリスからの独立を共通の目的として少数民族を含めた独立国家の形成が図られた経緯から、当時の憲法では、少数民族の住む各州は自治権を持ち、連邦からの離脱権を有することとされていた。一方、ビルマ人中心の連邦への加盟に当

初から反感を持つ民族も少なくなかった。

ウ・ヌ政権が 1951 年に行われた第一回総選挙で勝利し、ビルマの正統政府となった。独立時から少数民族の統合や経済の活性化などの課題を抱えていたが、当時の政権は有効な政策を打ち出すことができなかった。さらに、ウ・ヌ政権が仏教の国教化を図り他民族の反感を買ったこと、モン族及びアラカン族に州の新設を約束したことから少数民族による自治権拡大の要求が頻発し各地で流血の惨事が発生したことなど、連邦制の根幹を揺るがす事態が発生し、内政は混乱を深めていった。学生を中心とする反政府運動も各地で発生した。こうした状況を背景として、1962 年、当時の国軍司令官ネ・ウィンがクーデターを起こし政権を奪取、社会主義政権が樹立される。

第 3 節 社会主義政権

1962 年に政権を奪取したネ・ウィンは、国家基本綱領となる「ビルマ社会主義への道」を発表した。この綱領に基づき、政治体制においては、「ビルマ社会主義計画党」が国内で唯一の合法政治組織となり、一党独裁体制の基礎がつくられた。経済政策においては、主要産業の国有化、農産物の国家統制などが急速に進められた。しかし、国家の運営能力に乏しい体制で行われたこれらの改革により、企業の倒産、汚職の横行や特権階層の形成など、独裁体制の矛盾は悪化していく経済問題とも関連して 1980 年代後半に一気に噴出することとなる。

独裁体制下での閉鎖的な経済政策によりミャンマー経済は、長らく停滞を続け、1987 年には国連から後発開発途上国の認定を受けるまでになっていた。この状況を打開するため市場原理の導入を図るが、同時に高額紙幣の廃止を俄かに実施したことで国内経済が混迷を極め、1988 年にヤンゴン大学等の学生運動を発端にネ・ウィンの退陣を求める全国的な民主化デモが起り、社会主義政権は崩壊することとなる。

第 4 節 軍事政権

1988 年、全国的な民主化運動の活発化により社会主義政権が崩壊し、内政が混乱状態となった際に、この混乱を鎮圧した国軍がクーデターにより政権を掌握する。国軍は、国家法秩序回復評議会（SLORC : State Law and Order Restoration Council、1997 年に国家平和開発評議会（SPDC : State Peace and Development Council）に改称。）を設置し、ソウ・マウン将軍を議長とする政体が総選挙実施までの暫定政権として発足した。1989 年には国名が「ミャンマー連邦」に変更された。

1990 年に行われた総選挙でアウン・サン・スー・チー氏率いる国民民主連盟（NLD : National League for Democracy）が圧勝するが、政府は民政移管のためには堅固な憲法が必要であるとして政権移譲を拒否し、民主化運動の弾圧やその指導者アウン・サン・スー・チー氏の拘束・自宅軟禁などを実施した。これに対して国際社会は激しく非難、米国や EU は経済制裁を実施し、ミャンマー経済はますます厳しい状況に向かっていく。このような状況の中、1997 年には東南アジア諸国連合（ASEAN）への加盟が認められる。また、2006 年、ヤンゴンからネーピードーへの遷都が行われた。

第5節 民主政権への移行

1993年、タン・シュエ政権は憲法改正のための国民会議を招集し、2003年、キン・ニュン首相のもとで「民主化に向けた7段階ロードマップ」が発表され、これに基づいて民主化に向けた動きが進められることとなった。2007年には、燃料価格の大幅な引き上げを契機に学生や僧侶を中心に全土で反政府デモが発生したが、軍により制圧された。2008年5月2日～3日に大型サイクロン・ナルギスの直撃により、死者・行方不明者13万人にのぼる甚大な被害を受けたが、その直後の5月10日に当初の予定どおり憲法草案の承認に係る国民投票が実施され、92.4%の賛成票で新憲法が承認、2008年5月29日に公布された。なお、政府発表によるとこの国民投票の投票率は99%とされている。

2010年に新憲法に基づき総選挙が実施されたが、NLDはアウン・サン・スー・チー氏が軟禁下にある中での選挙に反発して選挙への参加をボイコットした。選挙の結果、第一党となったのは軍事政権が設立した連邦団結発展党（Union Solidarity and Development Party : USDP）で、争われた議席の76%を獲得している。

2011年3月に総選挙の結果に基づき議会が招集され、テイン・セイン大統領が率いる新政権が発足した。同時に国名が「ミャンマー連邦」から「ミャンマー連邦共和国」に変更された。

2012年4月には、連邦議会の補欠選挙が実施され、争われた45議席のうち、アウン・サン・スー・チー氏率いるNLDが43議席を獲得し圧勝している。

第3章 国家統治機構

2008年に制定された新憲法では、複数政党制民主主義体制を発展させることを国の基本原則とした。立法権、行政権および司法権は分離され、相互の監視、抑制および均衡をはかること、つまり三権分立が基本原則として据えられた。これに伴い、それまで軍部が直接統治をするために設置されていたSPDCは解散し、国家元首はSPDC議長から大統領に改められた。

第1節 国家元首

連邦を代表する者として、大統領及び副大統領が以下の過程を経て選出される。

始めに国民代表院の民選議員、民族代表院の民選議員、両院の国軍議員の3つのグループが、それぞれ1名の副大統領を選出し、次に連邦議会のすべての議員による投票によって3人の中から1人の大統領を選出する。なお、大統領及び副大統領の任期は5年間で、再任は1回のみと定められている。

大統領と副大統領の資格として、①連邦の国民であること、②両親がミャンマー国民であること、③45歳以上、④20年以上にわたり連邦国内に継続して居住していること、⑤配偶者や嫡出子などのいずれも外国の市民でないことなどが定められており、家族の国民要件については、イギリス国籍の子どもを持つアウン・サン・スー・チー氏を大統領候補から除外するための規定であるとの批判もあげられている。

第2節 立法制度

連邦レベルの立法機関として民族代表院（上院）及び国民代表院（下院）からなる連邦議会と、地域及び州レベルの地域議会及び州議会、さらにその下の自己管理地域レベルの自己管理区の指導機関及び自己管理区域の指導機関が規定されている。

1 議会

民族代表院（上院）と国民代表院（下院）の二院制となっている。両院が合同で開催する議会は連邦議会と称される。両院において、議員の任期や権限に関する差はない。両院とも、定数の4分の1は、国軍司令官が指名する軍人が任命されることとなっており、選挙による選出は定数の4分の3である。

立法過程においては、各院に提出された法案がそれぞれ両院で可決された場合に、連邦議会でも可決されたことになる。両院に意見の相違がある場合には、両院合同の連邦議会において法案が審議・表決される。

連邦議会は、憲法に定める立法リストに従って、連邦全域又は一部地域に関する法律を制定することとされ、立法リストには、①連邦の防衛及び治安部門、②外交部門、③財政及び計画部門、④経済部門、⑤農業部門、⑥エネルギー・電力・鉱業及び林業部門、⑦工業部門、⑧運輸・コミュニケーション及び建設部門、⑨社会部門、⑩行政管理部門、⑪司法部門の11部門、合計123件が定められている。

表2 国会構成等

民族代表院	定数 224人（うち56名は国軍司令官が指名する軍人） 任期 国民代表院の任期と同じ 資格 ①満25歳に達していること ②両親がミャンマー国民であること ③10年以上継続して国内に居住していること
国民代表院	定数 440人（うち110名は国軍司令官が指名する軍人） 任期 第1回会議の日から5年間 資格 ①満25歳に達していること ②両親がミャンマー国民であること ③10年以上継続して国内に居住していること

2 地域議会・州議会

地域議会及び州議会においては、居住する少数民族に配慮した形で議席が配分される。地域又は州内各郡からそれぞれ2名、それぞれの地域又は州において連邦の人口の0.1%を超える人口を有する少数民族からそれぞれ1名が選出される。地域議会・州議会とも、当該議会の選挙で選出された議員総数の3分の1と同数、つまり議員総数の25%については、国軍最高司令官が指名する軍人議員に割り当てられる。任期は連邦議会と同じ5年となっている。また、議員の資格要件及び欠格要件についても、国民代表院の議員と同様である。

地域議会・州議会についても憲法に定める立法リストに従って、地域又は州の全域又は一部地域に関する法律を制定することとされ、立法リストには、①財政及び計画部門、②経済部門、③農業・畜産業部門、④エネルギー・電力・鉱業及び林業部門、⑤工業部門、⑥運輸・コミュニケーション及び建設部門、⑦社会部門、⑧行政管理部門の8部門、合計41件が定められている。

第3節 行政制度

連邦の行政権は、連邦、地域及び州の間で分配される。自己管理権は、自己管理地域（自己管理区又は自己管理区域）の間で分配される。

1 連邦政府

連邦政府は大統領、副大統領、連邦大臣、連邦検事総長から構成され、連邦の行政権は大統領に与えられる。

2 連邦政府の省庁

現在、ミャンマーには大統領府 (President Office) と以下の省庁が設置されている。

国防省 (Ministry of Defense)

内務省 (Ministry of Home Affairs)

国境省 (Ministry of Border Affairs)

外務省 (Ministry of Foreign Affairs)

情報省 (Ministry of Information)

文化省 (Ministry of Culture)

農業灌漑省 (Ministry of Agriculture and Irrigation)

環境保全・林業省 (Ministry of Environmental Conservation and Forestry)

財務省 (Ministry of Finance)

建設省 (Ministry of Construction)

国家計画経済開発省 (Ministry of National Planning and Economic Development)

商業省 (Ministry of Commerce)

通信・情報技術省 (Ministry of Communications and Information Technology)

社会福祉・救済復興省 (Ministry of Social Welfare, Relief and Resettlement)

労働・雇用・社会福祉省 (Ministry of Labor, Employment and Social Security)

鉱山省 (Ministry of Mines)

協同組合省 (Ministry of Cooperatives)

畜水産省 (Ministry of Livestock, Fisheries and Rural Development)

運輸省 (Ministry of Transport)

ホテル観光省 (Ministry of Hotels and Tourism)

スポーツ省 (Ministry of Sports)

工業省 (Ministry of Industry)

鉄道省 (Ministry of Rail Transportation)

エネルギー省 (Ministry of Energy)
電力省 (Ministry of Electric Power)
教育省 (Ministry of Education)
保健省 (Ministry of Health)
宗教省 (Ministry of Religious Affairs)
科学技術省 (Ministry of Science and Technology)

3 地域政府・州政府

地域に地域政府が、各州に州政府が設置される。地域政府又は州政府は、地域又は州の首相、地域又は州の大臣、地域又は州の法務総監から構成される。首相の任命に関しては、関係する地域又は州の議会の議員の中から大統領が指名した者の名簿を地域議会または州議会に提出して、その承認を受けた者が任命される。詳細については第5章に記載する。

第4節 司法制度

通常裁判所は行政レベル毎に設置される三審制となっており、連邦最高裁判所の下に高等裁判所（地域高等裁判所、州高等裁判所）、下級裁判所（自己管理地域裁判所、自己管理区域裁判所、県裁判所、郡裁判所）が設置されている。

また、憲法中には「軍法会議」が規定され、憲法及びその他の法律によって設置され、国軍に所属する軍人に対する裁判を行うこととされている。併せて、「連邦憲法裁判所」が設置され、憲法の規定の解釈、法律又は施策の合憲性の判断、各行政区域における憲法上の紛争解決等を任務としている。

第5節 国軍の政治的関与

1 憲法の規定

2008年憲法においては、国軍の政治への関与が保障されている。まず、連邦の基本原則として、「国軍が国家の国民政治の指導的役割に参画する」ことを保障し、また、前述したように、連邦議会において国軍最高司令官が指名する軍人議員の議席が保障されている。大統領の資格要件についても、軍事知識に精通していることが規定され、副大統領の選出においては軍人議員グループから1人の副大統領が選出されることが定められている。大臣の選出においても、重要閣僚である国防大臣、内務大臣、国境大臣の3大臣については国軍最高司令官の提出する名簿に従い任命されることとされている。

2 国防治安評議会

憲法において、国防治安評議会の設置が定められている。同評議会は、特に連邦の分裂・国民の結束の崩壊・主権の喪失が発生する危険性を有する非常事態の際に、国軍最高司令官及び国防治安評議会に対して、大統領を上回る権限が付与されることとされている。

国防治安評議会は、大統領、副大統領 2 名、民族代表院の議長、国軍最高司令官、国軍副司令官、国防大臣、外務大臣、内務大臣、国境大臣の 11 名から構成される。

第 6 節 教育制度

ミャンマーの教育制度は教育省（Ministry of Education）が所管している。

初等学校は就学前教育 1 年を含めて 5 年間、中等学校は 4 年間、高等学校は 2 年間という学制になっており、義務教育制度は定められていない。

表 3 教育機関等の状況（2011 年）

学校数	初等学校	36,129
	中等学校	2,211
	高等学校	1,179
教師数	初等学校	187,577
	中等学校	62,122
	高等学校	23,647
生徒数	初等学校	5,117,443
	中等学校	2,225,889
	高等学校	655,785

（※Statistical Yearbook 2011 より作成）

第 4 章 政治経済状況

第 2 章で述べたとおり、1988 年から 20 年以上続いた軍事政権から 2011 年に民政移管が行われ、現在、民主主義に基づく国づくりが始まっている。

民主化運動のリーダーであるアウン・サン・スー・チー氏が自宅軟禁から解放され、大統領との会談や各国への外遊などにより新たな関係づくりが行われるなど、開かれた政治が作られようとしている。現政権は、2015 年の総選挙に向けて、国民の支持を集めるため、国民の目に見える形での民主化の成果を出すことを急いでいる。

また、2015 年の ASEAN の経済統合を控え、自国産業を育成し、経済発展を促進することが急務となっている。

第 1 節 政治

1 政府要職一覧（2014 年 1 月現在）

大統領 テイン・セイン（2011 年～）

副大統領 サイ・マウ・カン

ニャン・トゥン

上院議長 キン・アウン・ミン

下院議長 トウラ・シュエ・マン

閣僚一覧 国防大臣 ウェ・ルイン中将

内務大臣 コー・コー中将
国境大臣 テッ・ナイン・ウィン中将
外務大臣 ワナ・マウン・ルイン
情報大臣 アウン・チー
文化大臣 エー・ミン・チュー
農業灌漑大臣 ミン・フライン
環境保全・林業大臣 ウィン・トゥン
財務大臣 ウィン・シェイン
建設大臣 チョー・ルイン
国家計画経済開発大臣 カン・ゾー
商業大臣 ウィン・ミン
通信・情報技術大臣 ミヤツ・ヘイン
社会福祉・救済復興大臣 ミヤツ・ミヤツ・オン・キン
労働・雇用・社会福祉大臣 エー・ミン
鉱山大臣 ミン・アウン
協同組合大臣 チョー・サン
畜水産大臣 オウン・ミン
運輸大臣 ニャン・トゥン・アウン
ホテル観光大臣 テー・アウン
スポーツ大臣 ティン・サン
工業大臣 マウン・ミン
鉄道大臣 タン・テー
エネルギー大臣 ゼー・ヤー・アウン
電力大臣 キン・マウン・ソー
教育大臣 キン・サン・イー
保健大臣 ペー・テッ・キン
宗教大臣 サン・スイン
科学技術大臣 コー・コー・ウー
入国管理・人口大臣 キン・イー
大統領府大臣 テイン・ニユン
大統領府大臣 ソー・マウン
大統領府大臣 ソー・テイン
大統領府大臣 アウン・ミン
大統領府大臣 ティン・ナイン・テイン
大統領府大臣 フラ・トゥン

2 国会の議席数

2010年総選挙に基づく政党別議席数は以下の表のとおりとなっている。

表 4 政党別議席数

政党名	連邦議会				地域・州議会		2010年 総選挙 の合計	構成比 (%)
	人民 代表 院	民族 代表 院	連邦議会 における 議席数	連邦議会 における 構成比	議席数	地方議会 における 構成比		
連邦団結発展党	259	129	388	78.7%	495	74.9%	883	76.5%
国民統一党	12	5	17	3.4%	46	7.0%	63	5.5%
シャン民族民主党	18	3	21	4.3%	36	5.4%	57	4.9%
ラカイン民族発展党	9	7	16	3.2%	19	2.9%	35	3.0%
国民民主勢力	8	4	12	2.4%	4	0.6%	16	1.4%
全モン地域民主党	3	4	7	1.4%	9	1.4%	16	1.4%
チン進歩党	2	4	6	1.2%	6	0.9%	12	1.0%
パオ民族機構	3	1	4	0.8%	6	0.9%	10	0.9%
パロン・サウォー民主党	2	3	5	1.0%	4	0.6%	9	0.8%
チン民族党	2	2	4	0.8%	5	0.8%	9	0.8%
ワ民主党	2	1	3	0.6%	3	0.5%	6	0.5%
カレン人民党	1	1	2	0.4%	4	0.6%	6	0.5%
タアン(パラウン)民族党	1	1	2	0.4%	4	0.6%	6	0.5%
統一民主党(カチン州)	1	1	2	0.4%	2	0.3%	4	0.3%
イン民族発展党	1	0	1	0.2%	3	0.5%	4	0.3%
民主党(ミャンマー)	0	0	0	0.0%	3	0.5%	3	0.3%
カレン州民主発展党	0	1	1	0.2%	1	0.2%	2	0.2%
カヤン民族党	0	0	0	0.0%	2	0.3%	2	0.2%
国民発展民主党	0	0	0	0.0%	2	0.3%	2	0.2%
88世代学生青年党	0	0	0	0.0%	1	0.2%	1	0.1%
少数民族発展党	0	0	0	0.0%	1	0.2%	1	0.1%
ラフ民族発展党	0	0	0	0.0%	1	0.2%	1	0.1%
無所属	1	1	2	0.4%	4	0.6%	6	0.5%
合計	325	168	493	100.0%	661	100.0%	1154	100.0%

(IDE JETRO ミャンマー総選挙とその後(3))

3 各国要人の往来

2011年の民政移管後、各国要人のミャンマー来訪が相次いでいる。民主化の進展に期待し、東南アジア最後のフロンティアと言われるミャンマーとの関係の正常化を進める各国の様子が窺える。また、欧米を中心とする経済制裁を背景に、軍事政権と中国との関係が強められていたが、民主政権移管後は、各国との多角的な連携体制を強化しようとする姿勢が見られる。

表 5 要人往来の状況

時 期	面会者	内 容
2012年4月	テイン・セイン大統領訪日－ 野田首相と会談	2012年内を目途に円借款再開を表明
2012年5月	韓国の李明博（イ・ミョンバク）大統領	29年ぶりに訪緬。援助の拡大を表明
2012年6月	アウン・サン・スー・チー氏 各国外遊	タイ、ノルウェー・フランスなど欧州5か国
2012年9月	アウン・サン・スー・チー氏 訪米	オバマ大統領と会談、国連本部事務総長と会談
2013年4月	中国 習近平国家主席と会談	二国間関係の強化、全面的戦略協力パートナーシップの発展で合意
2013年5月	テイン・セイン大統領訪米－ オバマ大統領と会談	47年ぶりに大統領訪米。民主化の進展を評価、両国関係の正常化を確認。
	安倍首相訪緬－テイン・セイン大統領と会談	無償資金協力400億円の支援表明。経済協力の拡大を通じた2国間関係の強化を確認。

4 ASEAN 議長国²への就任

ミャンマーは2014年のASEAN議長国に就任している。1997年にASEANに加盟したミャンマーは、2006年に議長国就任の予定だったが、当時の軍事政権に対する欧米からの批判等を恐れ、就任を辞退していた。2011年の民政移管とその後の政治経済改革を受けて2014年の議長国就任が決定された。

ミャンマーとしては議長国としての役割を果たすことで外交上のプレゼンスを高め、また民主化の進展を評価される狙いがある。

第2節 民主化の状況

ミャンマーでは、2003年にキン・ニュン首相が発表した民主化ロードマップに基づいて

² ASEAN議長国は加盟国が1年交代で議長国を務めている。

民主化が進められてきた。その概要は、①国民会議の再開、②真の民主主義体制の実現に向けたプロセスの段階的な実行、③国民会議の提示する原則に従った新憲法の起草、④国民投票による憲法の承認、⑤新憲法に従った議会の選挙、⑥新憲法に基づき選出された議員からなる議会の開催、⑦民主的プロセスを経て選出された近代的で発展した民主的な国家の建設、とまとめられる³。

2013 年末までの状況を概観すると、いくつかの点で批判はされているものの、概ねロードマップに従って改革が行われてきた。2011 年の民政移管後は、テイン・セイン大統領のもと、新聞の事前検閲制度の廃止や、政治犯の釈放などが行われ、さらなる民主化の進展が期待されている。

1 アウン・サン・スー・チー氏の動向

アウン・サン・スー・チー氏は、ビルマ建国の父と呼ばれるアウン・サン将軍の娘であり、ミャンマー民主化のリーダーとして活動を行っている。

政治活動に身を投じたのは 1988 年で、以後、NLD のリーダーとしてミャンマー各地での講演活動を始めとする民主化運動を推進している。軍政を続ける政府を激しく批判し、軍事政権下においては、計 3 回、通算約 14 年の自宅軟禁の状態が続いた。軟禁下にあった 1991 年に、ミャンマーにおける民主主義と人権回復のための非暴力闘争などに対してノーベル平和賞が贈られている。

2012 年 4 月に行われた連邦議会補欠選挙に NLD 党首として立候補し、当選を果たしている。当選後は、テイン・セイン大統領との会談や、諸外国への外遊・要人との往来など積極的に活動しており、ミャンマーの民主化への支援を呼びかけている。2015 年に実施される総選挙における大統領への選出が注目されているが、テイン・セイン現政権の民主化路線によって政策の差別化が困難であること、配偶者や子供が外国籍の場合の大統領就任を禁じた排斥条項に係る憲法改正の必要があることなどから不透明な状況にある。

なお、政治活動を行う前の 1985 年～86 年には京都大学東南アジア研究センターの客員研究員として来日し、父アウン・サン将軍についての歴史研究を進めていた。

2 少数民族との和平の促進

先述のとおり、ミャンマー国内には多くの少数民族が居住しており、独自の文化や宗教を保持していることから、ビルマ族との衝突が相次いできた。ミャンマー政府は主な少数民族武装勢力と順次和解を進めており、現在までにカチン独立機構軍(KIA)を除く組織との停戦合意を実現している。

ミャンマー政府は、全武装勢力との停戦合意に向けた協議を進めると同時に、少数民族との和平の促進に取り組んでおり、日本政府はそれを後押しするため、少数民族の一般住民を対象とした食料供給等に係る 100 億円の支援を表明している⁴。

³ 宮本 雄二 (2012、東京書籍)「激変 ミャンマーを読み解く」

⁴ 時事速報 Singapore 2014 年 1 月 7 日

第3節 経済状況

ミャンマーは肥沃な国土と豊富な資源を持ち、1960年代まで東南アジアで最も豊かな国の一つであったが、社会主義政策の失敗等により経済活動が落ち込み、1987年には後発発展途上国⁵の指定を受けるに至った。その後、長期的な軍事政権に対する欧米諸国の経済制裁が行われるなど、ミャンマー経済にとって厳しい状況が続き、周辺の東南アジア諸国と比較しても経済発展が遅れている状況にある。

民主政権への政権委譲と同時に、市場の自由化や外国投資の促進などにより国内経済の立て直しが行われることとなった。選挙の実施やアウン・サン・スー・チー氏の解放、2012年4月には実勢レートと100倍近い開きがあったチャットの公定為替レートの廃止が行われ実勢レートに統一、12月には外国投資法の改正など、投資環境の整備が行われている。

政府としては、2015年の総選挙・ASEANの経済統合を控える中で国民にとって目に見える形での経済成長の成果を出す必要があり、今後も経済発展のための政策が進められることが予想される。

1 経済指標

現在のミャンマーにおける主な経済指標は以下のとおりである。

表 6 経済指標

名目 GDP	約 540 億 US ドル (2012 年 : IMF 推計)
一人当たり名目 GDP	835US ドル (2012 年 : IMF 推計)
実質 GDP 成長率	5.6% (2012 年 : IMF 推計)
失業率	約 4 % (2012 年 : IMF 推計)

(出典) 外務省ホームページより作成

⁵ 国連開発計画委員会が認定した基準に基づき、国連経済社会理事会の審議を経て、国連総会の決議により認定された特に開発が遅れた国々。

2 輸出入の状況

(1) 輸出

輸出額の約40%を天然ガスが占めている。その他、豆や米などの農産物、縫製品やチーク材も比較的多い。輸出相手国ではタイが第一位、中国が第2位となっており、輸出額のほとんどをこの2か国が占めている。

表 7 輸出品目

品目	輸出額 (100万米ドル)
天然ガス	3666.1
豆	961.7
縫製品	695.4
米	544.1
魚類	442.2
チーク材	359.2
ひすい	297.9
ゴマ	278.3
堅木	220.3
ゴム	217.8
トウモロコシ	200.1
その他	1093.9

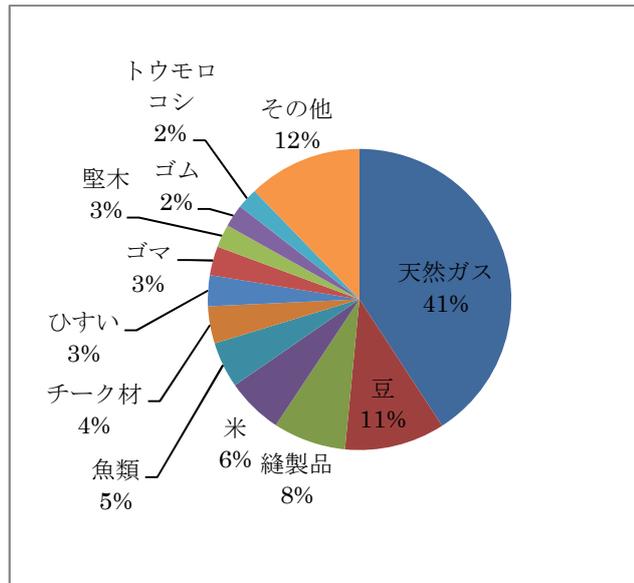
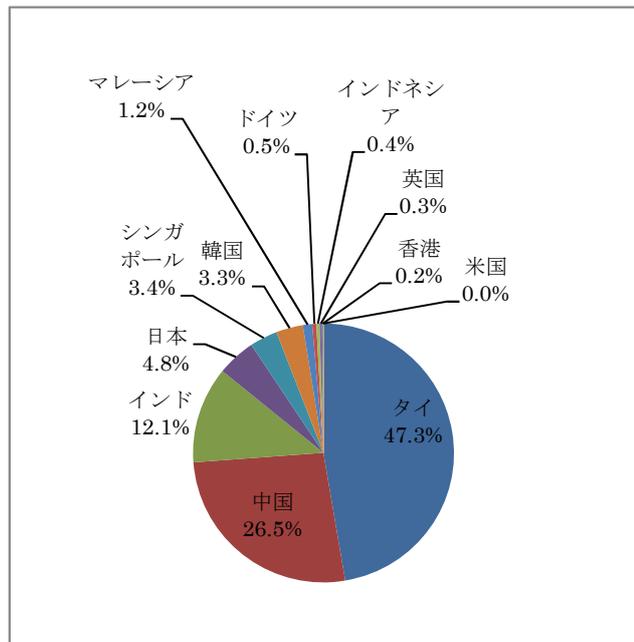


表 8 輸出相手国

相手国	輸出額 (100万米ドル)
タイ	4000.57
中国	2238.07
インド	1018.62
日本	406.49
シンガポール	291.35
韓国	280.77
マレーシア	97.92
ドイツ	42.98
インドネシア	31.54
英国	26.94
香港	12.73
米国	2.81

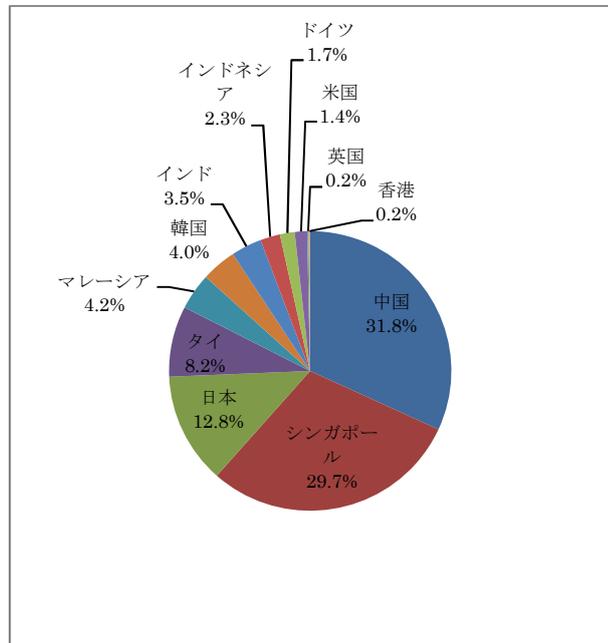


(2) 輸入

輸入相手国は第1位が中国、次いでシンガポールで日本は第3位となっている。

表 9 輸出相手国

相手国	輸入額 (100万米ドル)
中国	2719.47
シンガポール	2535.43
日本	1091.73
タイ	696.81
マレーシア	360.90
韓国	343.21
インド	301.70
インドネシア	195.23
ドイツ	144.55
米国	119.98
英国	15.02
香港	14.56



3 投資環境

(1) ミャンマー進出のメリット・デメリット

米国・EUによる経済制裁の解除及び外国投資法の制定等を背景に、世界中の企業からミャンマーへの注目が高まっている。一般的に、ミャンマーの投資先としての魅力は、人口6,000万人を超え生産人口が多いことや市場としての潜在的な可能性を有すること、石油・天然ガス・鉱物を始めとする天然資源が豊富であることが挙げられ、またASEANの中心に位置し地理的な優位性を持つことなどであることなども利点として指摘されている。

しかし一方で、長く続いた経済制裁の影響もあり電気・水・道路などのインフラが未整備、各種法律が未整備で運用に裁量が多く権利保護が困難、企業進出の増加による工業団地や事務所・住宅賃料の急激な高騰、中間管理職となる現地人材の不足などがデメリットとして挙げられている。

表 10 輸出相手国

メリット	デメリット
豊富で安価な労働力 豊富な天然資源 広大で肥沃な国土 地理的優位性 潜在的市場価値 外国投資法による優遇税制	インフラ（土地・電気・水）の未整備 各種法律の未整備 汚職・権利保護上の課題 不動産の高騰

(2) 外国投資法・施行規則の施行

2012年11月、新たな外国投資法（2012年連邦議会法律第21号）が制定され、2013年1月には外国投資法施行規則が発表された。この法律の施行により、外資に対する包括的な事業規制が導入されるとともに、ミャンマー人労働者の雇用比率に関する義務等が設定された。また、税制優遇措置が拡充され、地元企業との合弁会社の設置に係る最低出資比率の規制が撤廃された。

外国投資法の適用を受けようとする企業は、投資提案書や関係省庁の推薦初等を投資委員会（Myanmar Investment Commission：MIC）に提出し、投資許可を得る必要がある。ただし、関連法令等の内容は必ずしも明確ではなく、事業案件ごとにMICや関係省庁に確認の上進めていく必要がある。

なお、外国投資法及び施行規則の制定により、投資申請手続きの明確化と迅速化が図られ、手続に要する期間が短縮されている。

表 11 外国投資法の概要

外国企業への規制業種	<ul style="list-style-type: none"> ① 伝統文化・習慣に影響を与える事業 ② 公衆衛生に影響を与える事業 ③ 自然環境及び生態系に被害を与える事業 ④ 危険または有害廃棄物を持ち込む事業 ⑤ 危険な化学物質を製造する工場または使用する事業 ⑥ 規則に定められる国民が行う製造業またはサービス業 ⑦ 試験中または使用許可を得られていない技術・医薬品・機器を持ち込む事業 ⑧ 規則に定められる国民が行う耕作農業 ⑨ 規則に規定される国民が行う畜産業 ⑩ 規則に規定される国民が行う海洋漁業 ⑪ 国境 10 マイル以内で行う投資事業
ミャンマー人労働者の雇用義務	<ul style="list-style-type: none"> ① 熟練技術者についてはミャンマー国民が最初の2年間に全体の25%、次の2年間に50%、次の2年間までに75%になるように雇用 ② 非熟練技術者についてはミャンマー国民のみを雇用
税制優遇措置	<ul style="list-style-type: none"> ① 最長5年間の法人所得税減免 ② 資本資産に係る加速減価償却 ③ 外国人従業員給与に対し、ミャンマー国民と同率の所得税率 など
その他	<ul style="list-style-type: none"> ① 最長50年間の土地利用権の付与 ② 外貨送金の権利

4 経済特区の整備

(1) 特別経済地域法 (Special Economic Zone : SEZ 法) の改正

ミャンマー政府は 2014 年 1 月に SEZ 法の改正を行い、今後詳細な規則等が定められる予定となっている。

改正前の SEZ 法は 2011 年に制定されており、外国投資法や労働法などの他の法律に優先して当該法が適用されることから、法律の運用において政府が極めて強い裁量権を有している。したがって、政府主導で柔軟性の高い投資環境を整備することが可能となっている。

SEZ 法により会社を設立する場合、管理委員会 (Management Committee) の承認が必要とされる。SEZ 法に基づき認可を得た場合、不動産の長期利用の権利を有する一方、ミャンマー国民の雇用義務が生じる。

SEZ 法に基づく経済特区は「フリーゾーン」と「プロモーションゾーン」の 2 つに区分される。フリーゾーンにおいては、輸出を中心とした製造業向けの制度設計とされており、非関税地域で輸入時の税関手続きが簡素、7 年間と手厚いタックスホリデーなどが規定される。

現在、この法律に基づき経済特区として指定されているのは、ダウエイ経済特区、チャオピュー経済特区及びティラワ経済特区の 3 か所である。

(2) ティラワ経済特区 (Thilawa SEZ) 開発

ティラワはヤンゴン中心地から約 23km 南東に位置するティラワ港を中心とする 2,400ha の区域に、工業団地等の総合開発を実施するプロジェクトとなっている。日本・ミャンマー両国政府は、ティラワ経済特区の共同開発について合意し、2012 年 12 月に協力覚書を締結している。ティラワは、インド洋と東アジアをつなぐ地理的戦略性を持ち、また、ミャンマー国内においても経済都市ヤンゴンと第二の都市マンダレーを南北につなぐ大動脈の始点となる要所であり、進出する企業は大きな恩恵を受けられることが期待されている。

日本・ミャンマー両国政府の最重要案件として 2015 年の操業開始を目指して開発が進められており、外国企業が進出しやすいよう、質の高い電力供給や水道

図 4 ティラワの位置



システムを備えた工業団地の整備が予定されていることから、ミャンマーへ進出を検討している日系企業の期待も高い。ティラワ地区の開発は改正後の SEZ 法の下で進められる見込みである。

2013 年 10 月には、同区開発を担う「MJ ティラワ・デベロップメント社 (Myanmar-Japan Thilawa Development Ltd, 本社予定地：ミャンマーヤンゴン市)」が設立された。当該者の出資比率は、ミャンマー政府・民間 51%、日本民間（三菱商事株式会社、丸紅株式会社、住友商事株式会社） 49%となっており、先行開発エリア 420ha の開発プロジェクトについて日本とミャンマーの官民連携プロジェクトとして推進する事が発表されている⁶。なお、電力・交通等の関連インフラは円借款を活用して整備を行う予定とされており、2013 年 5 月の安倍首相訪緬の際に 200 億円の円借款が決定されている。

2013 年 12 月現在、先行開発エリアの整備が開始されており、2014 年に入居企業の募集を経て、2015 年に工業団地の一部が稼働を開始する予定である。既に、スズキ自動車が進出を検討していることが発表されている。

(3) ダウエイ経済特区 (Dawei SEZ) 開発

ダウエイはヤンゴンの南東約 600km、バンコクの西約 350km に位置し、ホーチミン-プノンペン-シアヌークビル-バンコク-ダウエイとつながる南部経済回廊のインド洋側の終点となる地点である。ダウエイ経済特区の開発予定面積は 2.5 万 ha で、ティラワ開発のおよそ 10 倍の規模とされている。ダウエイ経済特区は、ミャンマー政府及

図 5 ダウエイの位置



(※Dawei Development Company Limited より)

びタイ政府による共同プロジェクトとして深海港の開発が進められている。ダウエイ-バンコク間の陸上交通整備を含めて整備が行われており、これまでマラッカ海峡を経由していた航路に加えてバンコクから直接インド洋に繋がる経路が生まれることで、メコン地域における物流に大規模な変化が期待されている。

開発はタイのディベロッパーであるイタルタイ (Italian-Thai Development Public Company Limited) が実施してきたが、資金確保等の課題も抱えていたことから、イ

⁶ 経済産業省プレスリリース <http://www.meti.go.jp/press/2013/10/20131030003/20131030003.html>
三菱商事プレスリリース
<http://www.mitsubishicorp.com/jp/ja/pr/archive/2013/html/0000022726.html>

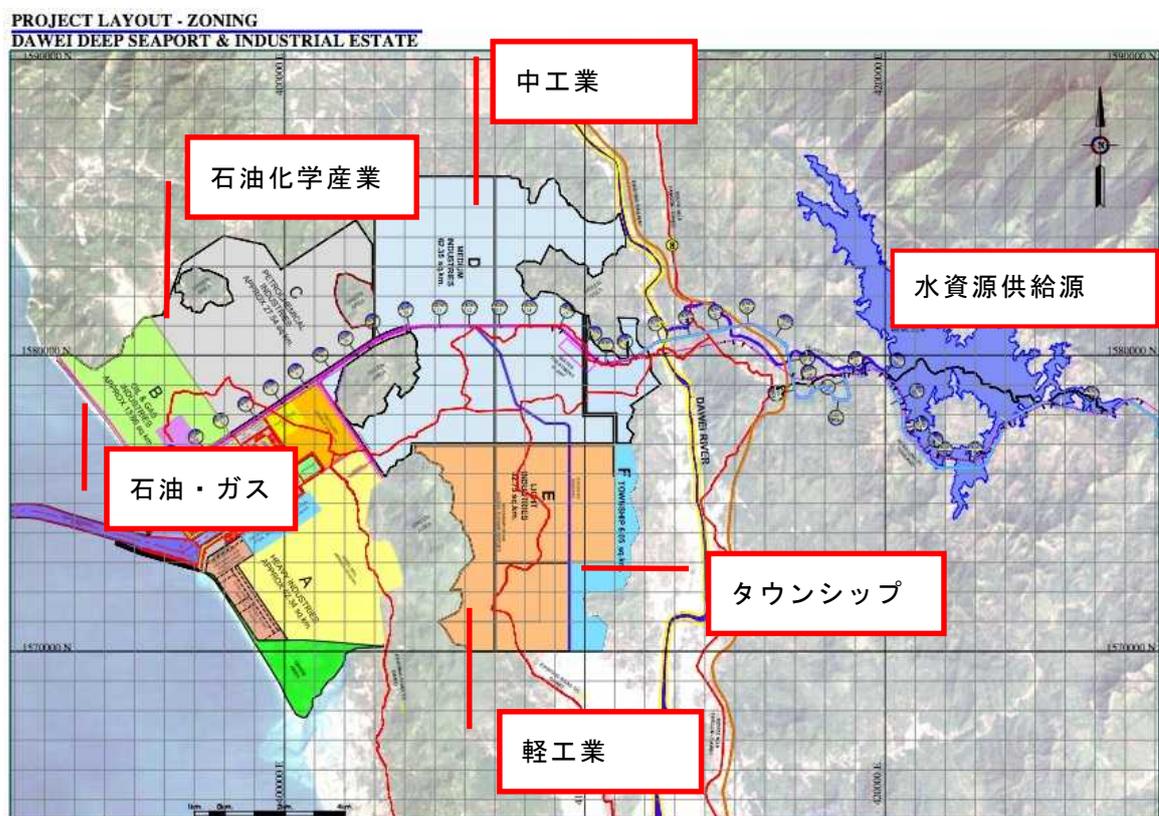
タルタイがミャンマーで有していた開発権は 2013 年 11 月 21 日をもって終了し、タイ・ミャンマー両政府が出資した特別目的事業体が主導的な役割を引き継ぐこととなった。新たな枠組みでタイ・ミャンマー両国は資金難などから停滞しているダウエイ開発を前進させる意向である。

また、両政府は当該プロジェクトに日本の参加を求めており、日本政府もタイ・ミャンマー政府との協議に参加し、開発への参加を検討している。三菱商事はタイ企業と共同出資により火力発電所の建設・運営に参加を発表しており、2015 年中の運転開始を目指している⁷。

【ダウエイ開発プラン】

ダウエイは港を中心に、重化学、精油、軽工業などの工業団地と、リゾートや住環境を備えた計画となっている。

図 6 ダウエイ開発プラン



(Dawei Development Company Limited より)

5 JICA の支援：ミャンマー日本人材開発センター

上述したように、ミャンマーでは、民主化政権の下で国内の民主化及び市場経済化の動きが活発化し、持続的な経済発展が期待されていることから、高度かつ国際的な経営知識や技術ノウハウを有する人材の確保・育成が喫緊の課題となっている。JICA

⁷ 2013 年 11 月 22 日 日本経済新聞「ミャンマーで大型発電所」

では、2013年8月にヤンゴンに「ミャンマー日本人材開発センター（通称：日本センター）」を開設し、主に中間管理職層を中心としたビジネスコースを実施し、ミャンマー経済の発展を支える産業中核人材の育成を行っている。また、センターは日本・ミャンマー間の経済関係強化に貢献し得るビジネス情報・ネットワークの拠点としての役割を担っている。

ミャンマー日本人材開発センターは、ミャンマー商工会議所連盟（UMFCCI：The Union of Myanmar Federation of Chambers of Commerce & Industry）ビル内に設置され、UMFCCI及び日本の経済関係団体等から協力を得ながら各種研修事業等を実施している。

第5章 地方行政制度

ミャンマーにおける地方行政制度について2008年憲法に規定されている事項を中心に述べる。

第1節 ミャンマーの地方区分

ミャンマーの地方区分は、憲法において地域（Region）と、州（State）、連邦直轄領に区分けされており、7つの地域、7つの州、1つの連邦直轄領が定められている。地域は主にビルマ族が住んでいる地域で、州は主な少数民族が住んでいる地域として民族の名前がつけられている。連邦直轄領は首都であるネーピードーのみである。

表 12 地域及び州一覧

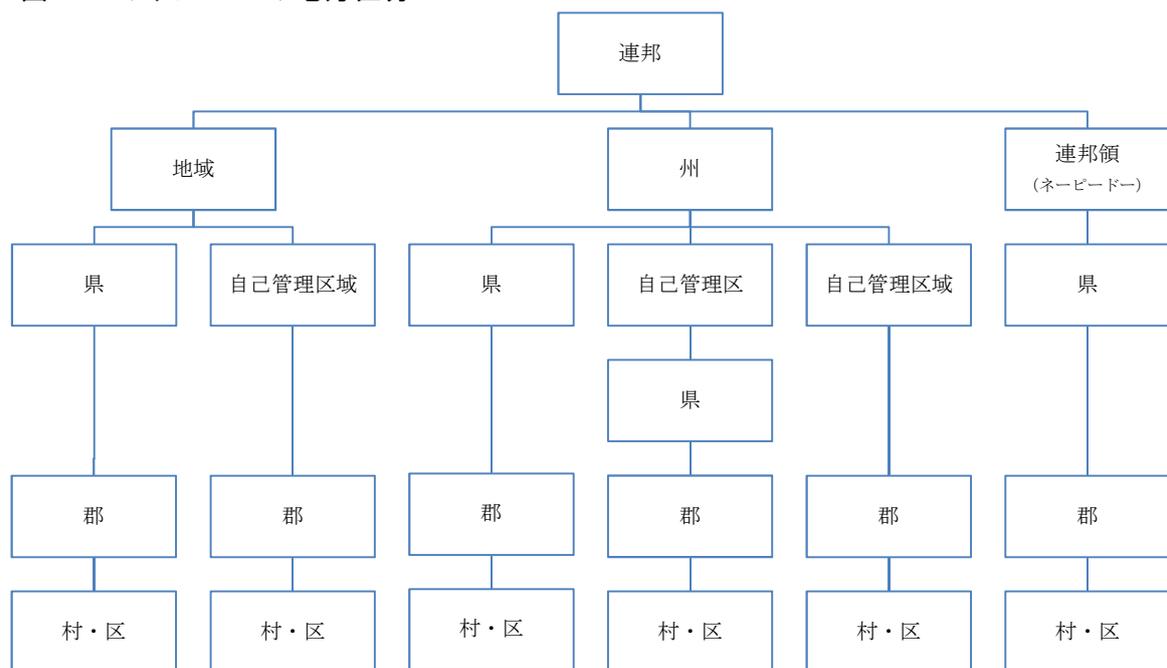
地域・州	人口 (千人)	面積 (km ²)	地域・州都	県	郡
カチン州 Kachin	1,579	89,042	Myitkyina	4	18
カヤー州 Kayah	356	11,732	Loikaw	2	7
カイン州 Kayin	1,816	30,383	Hpa-an	3	7
チン州 Chin	554	36,019	Hakha	3	9
ザガイン地域 Sagaing	6,541	94,624	Sagaing	8	34
タニンダーリ地域 Tanintharyi	1,714	43,345	Dawei	3	10
バゴー地域 Bago	6,008	39,404	Bago	4	28
マグウェ地域 Magway	5,623	44,820	Magwe	5	25
マンダレー地域 Mandalay	8,422	37,023	Mandalay	7	29
モン州 Mon	3,137	12,297	Mawlamyaing	2	10
ラキン州 Rakhine	3,306	36,778	Sittwe	4	17
ヤンゴン地域 Yangon	7,023	10,171	Yangon	4	45
シャン州 Shan	5,660	155,801	Taunggyi	12	40
エーヤワディ地域 Ayeyarwady	8,041	35,137	Patheingyi	6	26
ネーピードー連邦領 Nay Pyi Taw	-	-	-	-	-

地域及び州の下には、県（District）、自己管理区域（Self-Administered Zone）及び自己管理区（Self-Administered Division）が位置付けられ、その下に郡（Township）が、さらにその下に村（Village）及び区（Ward）が置かれている。自己管理区及び自己管理区域は、州に民族の名前が冠されていない少数民族による自治地域で、憲法中に以下のとおり5つの自己管理区域と1つの自己管理区が定められている。

- ①ナーガ（Naga）自己管理区域（ザガイン地域）：レーシー郡、ラヘー郡、ナムユン郡
- ②ダヌ（Danu）自己管理区域（シャン州）：ユワンガン郡、ピンダヤ郡
- ③パオ（Pa-O）自己管理区域（シャン州）：ホーポウン郡、シーサイン郡、ピンラウン郡
- ④パラウン（Pa Laung）自己管理区域（シャン州）：ナンサン郡、マントン郡
- ⑤コーカン（Kokang）自己管理区域（シャン州）：コンチャン郡、ラウッカイ郡
- ⑥ワ（Wa）自己管理区（シャン州）：ホーパン郡、モンマ郡、パンワイ郡、ナーパン郡、メッマン郡、パンサン郡

地方区分の構造は以下のとおりである。

図 7 ミャンマーの地方区分



(※ミャンマー新憲法－国軍の政治的関与より抜粋)

第2節 地域又は州政府

1 地域又は州政府の構成及び権限

各地域に地域政府が、各州に州政府が設置されている。地域又は州政府は、地域又は州の首相、地域又は州の大臣、地域又は州の法務官によって構成されることが規定されている。なお、法務官とは、法律的な助言を行うことを職務とする。

地域・州政府の行政権は、地域又は州議会が法を制定する権限を有する分野に対し

て及ぶこととされており、すなわち、①財政及び計画、②経済、③農業・畜産業、④エネルギー・電力・鉱業及び林業、⑤工業、⑥運輸・コミュニケーション及び建設、⑦社会、⑧行政管理の計8分野が定められている。(詳細は次節表13を参照)

2 首相

地域又は州の長である首相は、地域又は州議会議員の中から首相としての資格を満たすものを大統領が選出し、当該名簿を地域又は州議会に提出してその承認を求める。大統領は、地域又は州議会が承認した議員を首相として任命する。ただし、その者が首相の資格に合致しないことが明白に証明されない限り、地域又は州議会が大統領の選定した候補者を拒否することはできない。大統領による選任を経て首相の任命が行われることから、基本的には中央集権的な枠組みが継続されていると見ることができ

る。なお、首相は以下の資格要件を満たしていることが必要とされる。

- ・満35歳に達している者
- ・年齢要件を除き、国民代表院議員として選出される権利を付与される資格を有する者
- ・国民代表院議員として選挙に立候補する者の欠格事項を定める規定に違反しない者
- ・連邦に忠誠を誓い、かつ連邦の市民である者

3 地域又は州政府の大臣

地域・州政府の大臣については3つの選出方法があり、①首相が地域・州議会議員またはその他の適切な候補者の中から適切な者を選出して大統領の許可を得る方法、②国境及び安全保障を担当する大臣は最高司令官による選任を受けた軍人、③民族問題を担当する大臣は少数民族選出の議員、とされている。なお、ほとんどの大臣ポストは①の首相による選任により選出される。

第3節 地方議会

地域又は州議会議員の選出方法については、既に第3章第2節において述べたところであるが、議員総数の25%については、国軍最高司令官が指名する軍人議員に割り当てられている。連邦議会と同様、国軍の意向が地方議会の決定に反映される仕組みになっていると言える。

地域又は州議会が立法権限を持つ範囲は憲法別表2に定めがあり、詳細は以下のとおりとされている。前節1項で述べたとおり、ここに定める事項が地域又は州政府の所管する行政分野に一致する。

規定内容の程度に若干ばらつきがあるものの、地方議会に与えられている権限は限定的であり、中央政府が権限の多くを保持したままであることがわかる。

表 13 地方議会の持つ権限

①財政及び計画	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地域又は州の予算 ・ 地域又は州の基金 ・ 土地収益 ・ 物品税 ・ 建物及び土地、水、街路照明、車両等の地方税 ・ 地域又は州のサービス ・ 地域又は州の財産の販売、賃貸その他の執行管理 ・ 州又は地域の基金から国内への貸付の支払い ・ 地域又は州の基金からの国内への投資 ・ 貸付計画 ・ 少額貸付事業
②経済	<ul style="list-style-type: none"> ・ 連邦が制定した法律に従って地域又は州で実施される経済事項 ・ 連邦が制定した法律に従って地域又は州で実施される商業事項 ・ 連邦が制定した法律に従って地域又は州で実施される協同事項
③農業・畜産業	<ul style="list-style-type: none"> ・ 農業 ・ 植物及び作物の害虫・病害に対する保護及び管理 ・ 化学肥料の系統的な使用並びに天然肥料の系統的な生産及び使用 ・ 農業貸付及び貯蓄 ・ 地域又は州が管理する権利を有するダム、堤防、湖水、用水路及び灌漑業務 ・ 淡水漁業 ・ 連邦が制定した法律に従った家畜飼育及び遊牧
④エネルギー・電力・鉱業及び林業	<ul style="list-style-type: none"> ・ 連邦が管理する権利を有する大規模な電力の発電及び配電を除き、国の送電網のいずれにも接続していない、地域又は州が管理する権利を有する中小規模の電力発電及び配電 ・ 塩及び塩製品 ・ 地域又は州内の宝石の切削と研磨 ・ 村における薪用木の植林 ・ レクリエーションセンター、動物園及び植物園
⑤工業	<ul style="list-style-type: none"> ・ 連邦によって扱われる部門以外の工業 ・ 家内工業
⑥運輸・コミュニケーション及び建設	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地域又は州が管理する権利を有する港、突堤及び浮棧橋 ・ 地域又は州が管理する権利を有する道路及び橋 ・ 地域又は州における自家用車の秩序ある走行
⑦社会	<ul style="list-style-type: none"> ・ 連邦が定める伝統医療政策に反しない伝統薬学に関する事項 ・ 地域又は州内の社会保障業務 ・ 火災及び自然災害に対する予防及び予防手段 ・ 船内荷役

	<ul style="list-style-type: none"> ・文化遺産の保護、博物館及び図書館について地域又は州が管理する権利を有する部分 ・劇場、映画館及びビデオ上映所 ・写真、絵画、彫刻等の展示
⑧行政管理	<ul style="list-style-type: none"> ・開発に関する事項 ・町及び住宅開発 ・表彰の証明及び授与

第4節 財政制度

2011 年度以前、地域又は州政府予算は連邦政府予算の中に含まれていたが、2012 年度予算から地方政府の予算と連邦政府の予算は分離され、各地方議会の議決を経て決定されている。ただし、地方議会による予算法の成立に先立ち、連邦財務委員会⁸での議論、連邦議会での可決が必要とされており、財政面においても連邦政府が地方政府に対する一定のコントロール権を有している。また、地方政府全体の予算は連邦政府予算の4%程度にすぎず、連邦政府予算に比較して地方政府予算の支出規模が小さいことも、連邦政府の権力の大きさを表している。

1 予算制定過程

地方政府予算は以下の過程を経て決定されている。

表 14 予算決定過程

過 程	時 期
①地方政府の各部署における協議・提案	随時
②地方政府財務省による予算編成	9 月
③地方議会への提出・議論	10 月
④連邦財務委員会への提出（連邦政府予算も同時に提出）	11 月
⑤連邦議会への提出	12 月
⑥連邦議会での可決	2～3 月
⑦地方議会による法律制定	3 月

(※State and Region Governments in Myanmar より抜粋)

2 予算規模

各地域又は州政府の2012年度予算額は以下のとおりである。

(1) 歳入

各地方政府の歳入は、多くを連邦政府からの補助が占めている状況にある。歳入に占める連邦補助の割合がもっとも高いのは、チン州で、歳入総額 12,601 百万チャットのうち、約 89%を連邦補助が占めている。

⁸ 連邦財務委員会 (The Union Financial Commission) は、大統領、2名の副大統領、連邦検事総長、連邦会計検査院長、14名の地域及び州の首相、ネーピードー評議会議長、財務大臣によって構成される。

表 15 地域又は州政府の歳入

(単位：100 万チャット)

	税	その他	資本	連邦補助	借入	総額
カヤー州	71	548	0	5,435	381	6,435
タニンダーリ地域	715	2,194	0	14,780	68	17,757
カイン州	506	1,318	0	5,436	6,189	13,449
バゴー地域	2,147	8,136	0	17,175	694	28,153
ラキン州	724	3,614	0	42,064	0	46,402
モン州	1,148	4,315	0	9,339	0	14,802
チン州	121	268	0	11,232	979	12,601
マグウェ地域	1,014	5,651	0	50,137	104	56,905
シャン州	1,894	9,089	0	49,352	289	60,624
エーヤワディー地域	5,243	6,231	0	41,809	0	53,282
ヤンゴン地域	9,039	48,922	3,517	15,638	25,089	102,206
カチン州	943	4,702	0	19,793	165	25,602
サガイン地域	1,983	5,449	0	26,537	0	33,969
マンダレー地域	9,934	19,259	16,591	21,496	2,440	69,720

(※State and Region Governments in Myanmar より省庁分のみ抜粋)

(2) 歳出

表 16 地域又は州政府の歳出

(単位：100 万チャット)

	経常 経費	利息	助成	資本	貸付	貸付金 の返済	投資	総額
カヤー州	3,592	0	1,020	1,071	0	0	0	5,682
タニンダーリ地域	7,950	0	1,015	8,017	0	0	0	16,982
カイン州	4,341	0	1,020	1,368	0	0	0	6,728
バゴー地域	21,133	0	1,015	4,293	0	0	0	26,441
ラキン州	43,624	0	1,025	3,293	0	0	0	47,942
モン州	10,103	0	1,015	2,467	0	0	0	13,584
チン州	6,057	0	3,020	2,036	0	0	0	11,113
マグウェ地域	23,882	0	1,015	30,514	0	0	0	55,411
シャン州	49,422	0	1,015	8,144	0	0	0	58,581
エーヤワディー地域	20,170	0	1,100	30,497	0	152	500	52,419
ヤンゴン地域	56,566	32	1,015	20,670	0	152	500	78,934
カチン州	14,300	0	1,020	9,062	0	0	0	24,382
サガイン地域	28,547	0	1,020	360	0	0	0	29,927
マンダレー地域	37,651	0	1,015	8,969	0	0	0	47,634

(※State and Region Governments in Myanmar より省庁分のみ抜粋)

3 税金

地域又は州政府が徴収する税は憲法別表5において規定されている。チーク材や鉱物など大きな税収が見込まれる項目については連邦政府の収入とされており、地方政府の持つ財源は限定されている。

表 17 地域又は州政府の税

① 土地税
② 物品税
③ 地域・州が管理するダム及び貯水池に係る水税及び護岸税並びに地域・州が管理する発電所で発電した電力使用税
④ 地域・州が管理する道路及び橋の利用通行料金
⑤ (a) 淡水漁業権の利用料 (b) 領海の許可領域における遠洋漁業権の利用料
⑥ 地域・州において法律に従って行う道路輸送の車両税及び水路利用の船舶税
⑦ 地域・州の所有する不動産から生じる収益、利用料、その他の収入
⑧ 地域・州によるサービス事業に対して徴収する利用料、税金、その他の収入
⑨ 地域・州高等裁判所を含む地域・州にある裁判所が科す罰金、並びにサービス提供から得られる税及びその他の収入
⑩ 地域・州から得た利益に対する税
⑪ 地域・州の投資から還元される利益
⑫ 地域・州の森林から次の品目の採取に対して徴収する税 (a) チーク材及びその他の制限された硬質材を除くすべての材木に対して徴収する税 (b) 薪、木炭、籐、竹、つばめの巣、アセンヤクノキ、タナカ、テレピン、沈香材及びはちみつ製品に対して徴収する税
⑬ 登録料
⑭ 娯楽税
⑮ 塩税
⑯ 連邦基金から受け取る歳入
⑰ 地域・州に関連する開発事業機関からの分配金
⑱ 所有者不明の現金及び財産
⑲ 埋蔵物

第5節 内務省

1 内務省の組織と役割

軍事政権下のミャンマーにおいて地方行政を中心となって所管してきたのは、内務省（Ministry of Home Affairs）である。内務省は、国家の治安の保持、法律と秩序

の維持、社会の平和の維持を基本的な役割として、主に国内治安の維持を責務としている。内務省には、警察局（Myanmar Police Force）、総務局（GAD : General Administration Department）、刑務局（Prison Department）、特別捜査部門（Bureau of Special Investigation）、消防局（Fire Service Department）が設置されている。

内務省は、19世紀のイギリス植民地時代に創設された警察組織（治安警察及び国境警察）を前身として、1988年のSLORC政権樹立時に、その他の行政機能を加えて基本的な組織形態が作られた。

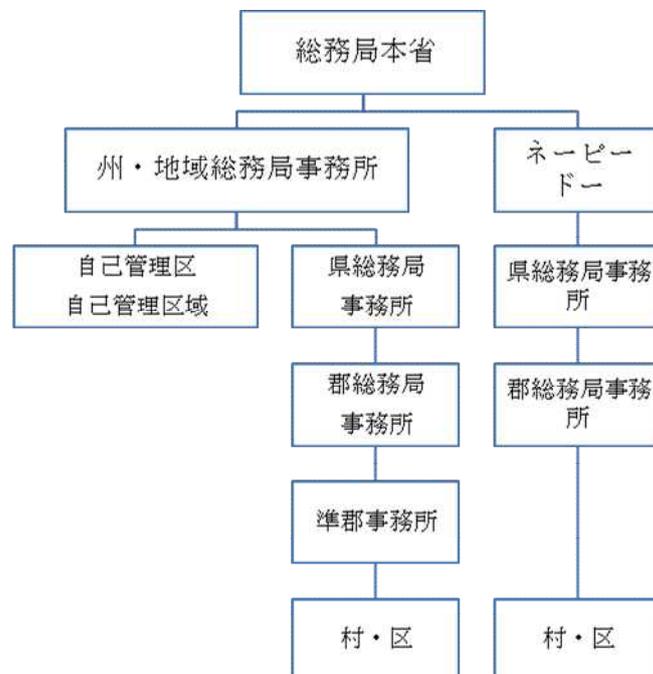
2 内務省総務局

内務省総務局は、法律や諸規則を住民に遵守させ、地域社会の平和と安定、地域開発の促進、公共の利益を向上させることを責務としている。総務局の主な業務は、①土地行政、②物品税行政、③4種類の税金の徴収、④村や区の設置、⑤農村部開発、⑥各種組織・団体の登録、⑦褒章等の授与、⑧不動産移転の制限などが挙げられる。

総務局地方事務所は、軍事政権下において、国家統合のために、確固たる中央から地方への指揮命令系統の確立、一つの国としての求心力維持並びに地方の発展を目的として各地方行政区分に設置されたものである。現在でも、各行政区分に地方事務所が設置されており、基本的には民主政権前の組織を踏襲している。

総務局本省には、総務課、人事・供給課、土地・税・歳入課、国際課、予算会計課、研修調査課の6つの課が設置され、総務局の構造は以下のとおりとなっている

図 8 内務省総務局の構造



(※ 内務省資料より作成)

3 総務局地方事務所

総務局は、すべての地域に地方事務所を有している。各事務所における業務分担に

については、実施事項に係る指示の中で個別に示されるが、基本的には、地域又は州では指示及び命令を出し、県・郡レベルが実施機関となって結果を取りまとめ、報告するという流れになっている。

総務局各事務所の職員数は階層ごとに決まっており、事務所が設置される地域の規模等に影響されず一定である。そのため、住民一人当たりの職員数には大きなばらつきがある。このうち、幹部職員は総務局本省から派遣され、一般職員は各事務所で採用されている。

表 18 内務省の職員数

	事務所数	幹部職員	一般職員	職員総数
本省	1	80	500	580
地域又は州事務所	14	23	223	246
県事務所	74	4	24	28
郡事務所	330	2	31	33
準郡事務所 ⁹	84	0	17	17
村事務所	13,200	0	1	1
ネーピードー	1	16	188	204
自治管理区	1	7	53	60
自己管理区域	5	(内訳不明)		56

(※GAD聞き取りより作成)

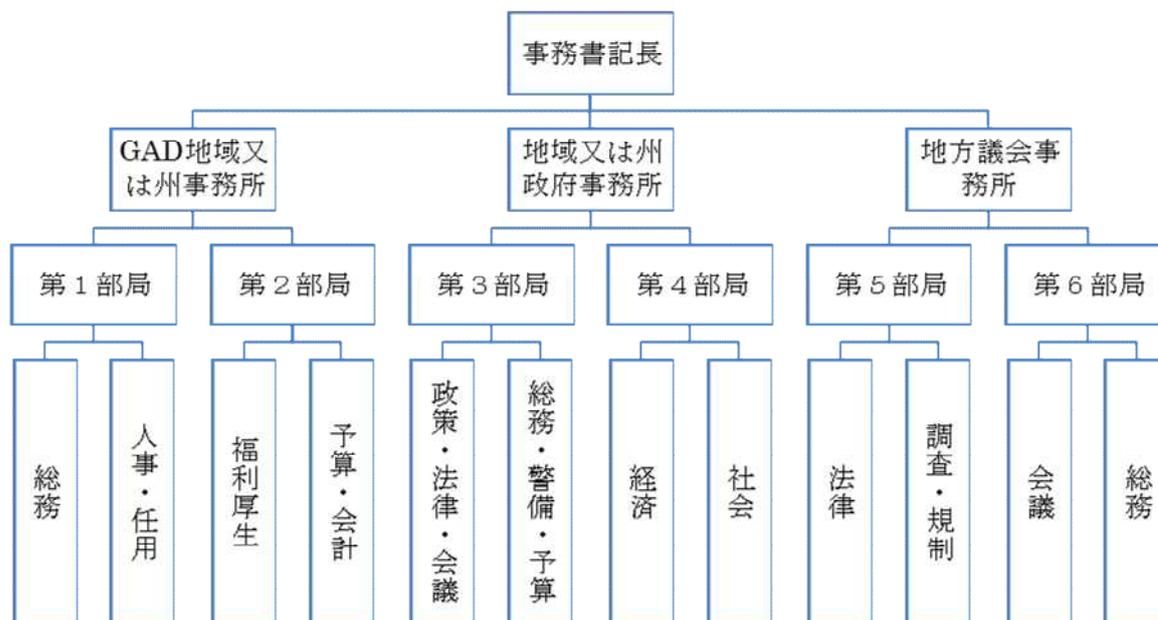
(1) 地域・州

地域又は州レベルにおいては、総務局地方事務所は①総務局の地方出先機関としての地方事務所、②地方政府事務局、③地方議会事務局の役割を持っており、地方政府の官僚機構における中心的役割を果たしている。地域又は州の総務局地方事務所に置かれ、その事務所長が「地域・州政府の事務書記長」となる。

なお、内務省総務局は軍事政権下時代から、国内のすべての行政単位（地域・州、県、郡、町及び村・区）に地方事務所を設置し、このネットワークを通して中央政府の施策を末端レベルに徹底させており、2008年憲法下において設置された新たな地方政府でも基本的にはこのシステムが継承されていると見ることができる。

⁹ 準郡 (sub township) は郡の下に設置されているもので、憲法に定めはない。

図 9 地域又は州総務局事務所の組織



(※ バゴー地域政府資料より作成)

(2) 県

県レベルでは、総務局職員である県次長 (Deputy Commissioner) が行政運営の中心的役割を果たしており、総務局の指示と併せて、地域・州政府からの指示を受けて各種業務を実施している。

(3) 郡

郡レベルにおいても郡長官 (Township Administrator) は総務局職員であり、県と同様、総務局指示に基づく業務と、地域・州政府指示に基づく業務を実施していることから、郡事務所においては、土地の登記や税金徴収を始め、貧困対策や経済開発など業務が広範囲にわたっている。また、地域課題の解決のために郡ごとに設置される各種委員会の事務局の役割を持ち、地方と中央政府を結ぶ役割を担っている。

(4) 村・区

村・区レベルでは、各村に1人ずつ総務局の職員が配置されている。村には自治組織として各村の有力者からなる委員会が設置されており、各村・区の行政課題を協議し、協議結果を郡へ報告するボトムアップの仕組みが作られている。総務局職員はその書記として、記録の管理や郡への報告を行っている。

4 行政課題

内務省総務局における行政課題の一つに、通信及び交通のインフラ未整備が挙げられる。ミャンマーは広大な国土が14の地域と州に分けられているが、ヤンゴンやネーピードーなどの都市部を離れると十分なインフラが整備されておらず、自然災害時や緊急事態における省庁と各地方事務所との間の情報伝達のシステム構築が進んでいないことが課題となっている。

第6節 公務員制度

ミャンマーの公務員は、連邦政府各省の職員として採用される場合と、各地方事務所
の職員として採用される場合がある。

1 公務員機構

連邦政府各省の職員に係る採用、研修、昇任の機能は、連邦公務員機構（Union Civil
Service Board : UCSB）が担っている。UCSBは民主化前に設置されていた公務員選
抜訓練機構（Civil Service Selection and Training Board）を前身としている。

連邦公務員機構は、公務員選抜研修局（The Civil Service Selection and Training
Department）と、行政事務局（The Civil Service Affairs Department）、ヤンゴン地
域及びマンダレー地域にある行政中央研究所（The Central Institute of Civil
Service : CICS）の3つの下部組織を有している。

UCSBの主な役割は以下のとおりである。

- ①公務員の体系的な選考
- ②効果的な研修の実施と人材育成
- ③公務員に関する倫理規定、規則、手続き等に関連する決定及び施策方針策定のため
の連邦政府の支援
- ④公務サービスに係る研究
- ⑤連邦政府の許可に基づき、公務に関して国際機関や地域機関、国際連合の機関等
との連絡
- ⑥既存の規則及び手続に従って、公務組織に求められた公務員に関する事項の精査
及び返答
- ⑦公務員に対して行動を起こすことに関連して体系的な記録
- ⑧連邦公務員組織と地域・州政府公務員組織の規律選考、研修、維持に係る精査と
調整
- ⑨連邦法に従って地域・州政府による業務が遂行できるよう公務員組織を形成する
ための調整と実行
- ⑩機構の実績について毎年大統領に報告
- ⑪連邦政府の指示事項への対応

2 募集、選考及び採用

連邦政府各省の職員は、採用区分により以下の6つに大別される。

- ①管理職（行政、社会）
- ②管理職（経済）
- ③専門職
- ④書記
- ⑤技術職
- ⑥事務補助

このうち現在 UCSB が採用試験を行っているのは賃金水準が 100,000～110,000 チャットの職種のみで、それ以外の職種については政府が定める組織に採用権限が与えられている。なお、100,000～110,000 チャットを超える賃金区分の職種を採用する場合には、関係省庁は UCSB に提案し、UCSB は連邦の最高機関の承認を求めるための手続きを行う。

各省庁において職員を採用しようとする場合、UCSB に募集依頼を提出し、採用しようとする省庁と UCSB との間で年齢、学歴などの募集条件を検討した上で候補者の募集を行う。UCSB による筆記試験及び面接を経て、候補者の中から採用者を決定し、各省庁に採用者が通知される。

各地方事務所の職員のうち、幹部職員はこうした経過を経て採用された職員が省庁本部から派遣されるが、一般職員は各地方事務所が実施する採用試験によって採用者が決定されている。

3 研修制度

公務員に対する研修はヤンゴンとマンダレーに設置された CICS が行っており、UCSB によって採用が決定されたすべての新規採用職員に対して事前研修が義務付けられている。また、連邦省庁職員のレベルに応じた各種研修コースを実施している。併せて、各省庁ではそれぞれの研修機関を有し、昇任対象者等への研修を実施している。

第 6 章 地方行政の実例 —バゴー地域総務局事務所—

総務局地方事務所による地方行政の実務について、バゴー地域の状況を紹介する。¹⁰

第 1 節 バゴー地域の概要

バゴー地域は、ヤンゴン地域の北に位置し、東をカイン州、モン州と接し、南をヤンゴン地域及びエーヤワディ地域と、西をラキン州、マグウェ地域、北をネーピードー及びマグウェ地域と接している。かつてモン族の王朝の都として栄えた歴史を持つ地域である。

人口は約 600 万人で、面積が約 39,404 km²、4 つの県と 28 の郡を有している。地域の中心で東西に大きく分かれており、東に 2 県 14 郡、西に 2 県 14 郡が属する。世帯数は約 982,000 世帯、都市人口が全体の約 25%、農村人口が約 75%となっている。地域の中心であるバゴー県バゴー郡は、ヤンゴンから北東に約 70 キロ、車でおおよそ 2 時間の場所に位置している。

バゴー地域の首相は、与党 USDP に所属し、外務大臣を務めたこともあるニャン・ウィン氏である。

なお、バゴー地域政府、バゴー地域総務局事務所、バゴー県総務局事務所、バゴー郡総務局事務所は全て同一敷地内に設置されている。

¹⁰ バゴー地域総務局、バゴー県総務局、バゴー郡総務局における聞き取り。

図 10 バゴー地域内の行政区分

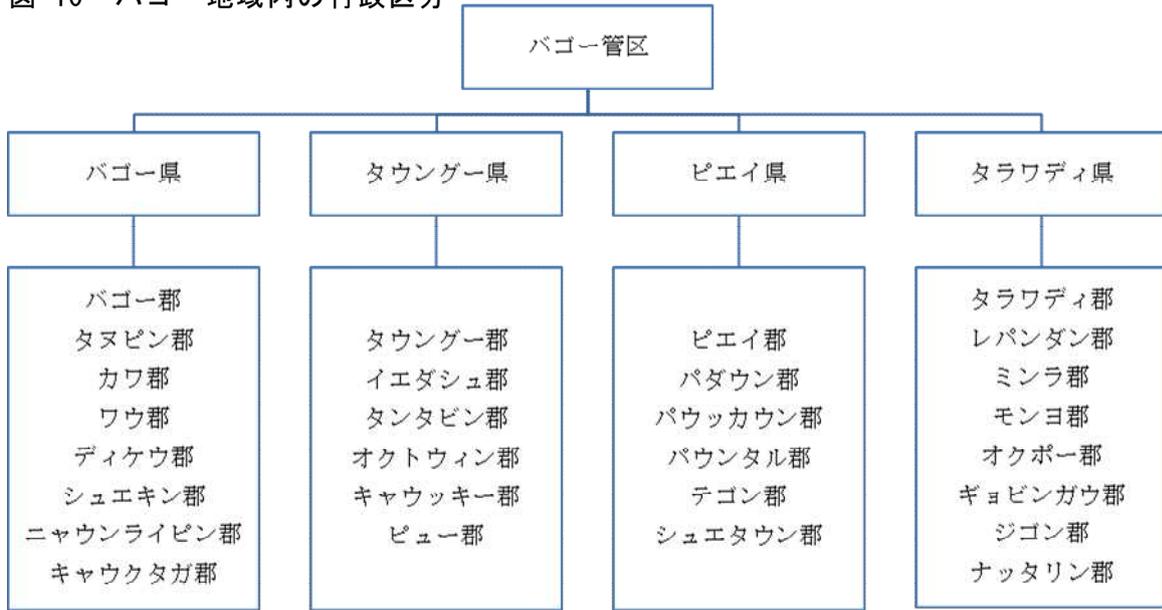
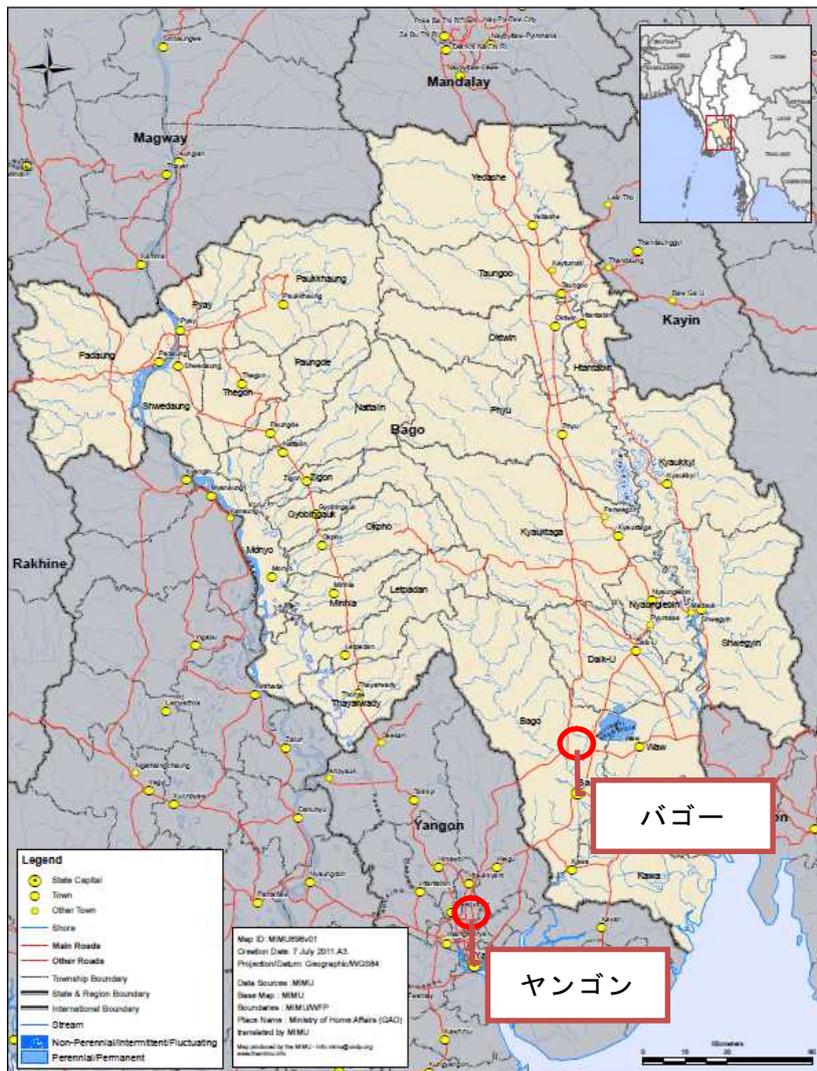


図 11 バゴー地域の地理



第2節 バゴー地域総務局地方事務所

バゴー地域総務局地方事務所は、総務局地域事務所、バゴー地域政府事務局、バゴー地域議会事務局の3つの機能を有している。以下にそれぞれの業務内容について紹介する。

1 総務局地域事務所

総務局が所管する業務を実施する組織で、総務・土地行政・歳入歳出部門、人事・任用部門、福利厚生部門、給与・財務会計部門の4つの部局を有する。

(1) 総務・土地行政・歳入歳出部門

総務課では、郡及び村・区の設置や運営に係る業務、地域社会の発展、各種団体や組織の許認可及び登録に係る業務、褒章の授与、不動産の移転の制限を所管している。

土地行政・歳入歳出課では、土地の登記に係る事務、物品税に係る事務、総務局が所管する4種類の税金（酒税、土地賃借税、稲田の使用料、砂礫採取税）の徴収に係る事務を担当している。なお、総務局地方事務所において集められた税収は、地域・州政府の収入として扱われる。

(2) 人事・任用部門

職員人事、職員研修・教育、職員の年金、職員任命の業務を所管している。

(3) 福利厚生部門

職員に対する福利厚生、施設整備を所管している。

(4) 給与・財務会計部門

職員の給与及び予算と会計に係る業務を所管している。

図 12 バゴー地域事務所



2 バゴー地域政府事務局

地域政府は、首相1名、大臣9名、法務官1名、事務長官1名の12名によって構成されている。首相と大臣の再任は1回のみと定められている。総務局が地域政府を統括する事務局としての役割を果たす。バゴー地域政府事務長官（Secretary of Regional Government）は内務省本省から派遣されており、地方政府首相の命令を受けて、総務局及び他の省庁に対して指揮命令を出すことが可能である。

地域政府事務局では、4部署で業務を分担して所管している。

①政策・法律・会議部門

中央政府及び地方政府の指揮命令に従って行う政策の実施、地域法律の制定及び改正、会議開催時の調整及び議事録作成と報告を所管している。

②総務・警備・予算部門

地域政府の運営に係る総務事務、秘書及び施設内の警備業務、地域政府の予算のうち公務員給与など経常経費部分を所管している。

③経済部門

農林水産業及び工業に係る業務を所管している。たとえば農業分野では、連邦政府の栽培計画に対して、バゴ―地域内にある農地において栽培する品種の選定や栽培量の決定、生産高及び必要な肥料、灌漑施設等の計算を行う。また、年間における木材生産量の計算や、工業団地への投資促進等も実施している。

④社会部門

教育、保健、宗教など幅広い分野が含まれる。小学校、中学校及び教員の必要数の検討、必要な病院施設数の検討などを行い、整備計画を立てる。

3 バゴ―地域議会事務局

バゴ―地域議会は76名で構成されている。このうち、選挙で選出された議員が28郡から各郡2名で56名、国軍司令官が任命する議員が19名、少数民族を代表する議員としてカレン民族から1名となっている。なお、現在バゴ―地域においては、カレン民族が連邦の総人口の0.1%を超える人口を有していることから、カレン民族を代表する政党に議席が配分されており、当該議員が民族問題の担当議員となる。2014年に行われる国勢調査の結果によって地域内の他民族で連邦総人口の0.1%を超える人口を有することが確認された場合には、当該民族を代表する政党にも議席が配分されることになる。

バゴ―地域議会事務局は、①法律、②調査及び規制、③会議、④総務の4つの部門で業務を分担しており、日本の自治体における地方議会事務局と同様の役割を持っている。

地方議会には憲法に定める事項に係る法律制定権が与えられており、バゴ―地方議会では、バス及び自家用車の車両税に係る法律、酒類販売の許可に係る法律、漁獲権に係る法律など、軍政下の開発委員会によって制定された法律の改正の実績等がある。

4 バゴ―地域の行政課題

バゴ―地域の75%は農村部で、電気が通っている村は全体の10%程度しかなく、また地域内の土地で井戸を掘ると海水が出るところが多いため、現在の最大の行政課題は全ての村への飲み水の確保と電気の普及である。

また、ヤンゴンに近いという地理的優位性から今後の経済開発が期待されているところであり、経済発展に伴う水及び電気の需要拡大が予想されることから、必要量を供給するためのインフラ整備が必要である。また、バゴ―川はこれまで整備が全く行われておらず、洪水リスクがあるため、農業灌漑省と協働で整備を進める予定としている。

第3節 バゴ―県総務局事務所 (Bago District Administration Department)

バゴ―県総務局事務所には、5つの部署が設置されている。各部署が地域の総務局事務所からの指示を受けて業務を実施、結果を報告という流れになっている。例えば税金徴収に当たっては、納入額の計算や各個人への通知、領収書の発行を郡事務所が行い、

結果を県事務所に報告、県では各郡からの報告を取りまとめて地域総務局事務所へ報告を行う流れになっている。

①総務・人事

人事異動、給与、休暇、各種記録等の事務

②財務・会計

4種類の税金徴収、職員の手当・旅費計算、消耗品の購入

③警備

県内における警備業務

④経済

農林水産業及び漁業に関する各種調査及び施策の実施

⑤社会

宗教や学校、病院に係る調査、整備

図 13 バゴー県総務局事務所



第4節 バゴー郡総務局事務所 (Bago Township Administration Department)

バゴー郡総務局には、県と同じ5つの部署が設置されている。

また、郡には、地域の課題について協議するための委員会が設けられている。現在、バゴー郡には以下の8委員会が設置されており、各委員会において月に2回、郡内の課題について協議を行っている。各委員会は7～15名程度の委員で構成され、委員は関係団体等の充て職で、内務省本省によって決定されている。郡事務所では事務局として会議の調整、協議結果の取りまとめ、報告を行っている。

図 14 バゴー郡総務局事務所



①行政委員会

②警備、法整備、地域社会の平和と安定に係る委員会

③発展支援委員会

④郡発展委員会

⑤農地行政委員会

⑥農村社会発展・貧困克服委員会

⑦災害防止委員会

⑧連携調整委員会

第5節 村・区

村・区には、当該地域住民から選出された長が置かれ、また、地域の課題を協議するための地域の有力者で構成される委員会が設置されている。総務局のスタッフが各村・区に1名ずつ配置され、委員会の書記としての役割を果たしている。

村・区に設置されている委員会等は以下のとおりで、これらの委員会では、飲用水の確保や学校・道路の整備など、地域社会での幅広い課題について協議・決議を行っている。協議された課題は郡・県を通じて地域総務局事務所へ報告される。この仕組みにより、地方レベルでの行政課題と優先事項がボトムアップで集約される。

- ①農地行政組織
- ②発展支援委員会
- ③法整備、地域社会の平和と安定に係る委員会
- ④保健委員会
- ⑤教育委員会

第7章 今後の自治体間交流の促進に向けて

第1節 今後の地方分権の展望

1 経済と社会の改革のためのフレームワーク

連邦政府では、2030年までにミャンマーが近代的で発展した民主主義国家となるため、2012年から2015年の3年間において優先的に取り組むべき分野等を定めた「経済と社会の改革のためのフレームワーク¹¹」を2012年に発表している。この中で、効率的な行政制度の構築に向けて、中央省庁と地方機関の役割分担、権限の移譲に向けて検討や準備を進めていくこととされている。教育や保健など、現在中央省庁に権限が置かれている分野についても、地方政府への権限移譲が進められる可能性も示されている。

2 大統領のリーダーシップ

テイン・セイン大統領は、経済発展の促進とともに、地方政府における行政能力の向上や少数民族との和平促進のための行政システムの構築を進めていくと述べている。2011年以降、テイン・セイン大統領のもと、民主化に向けた改革が矢継ぎ早に実施されてきたことを鑑みると、地方行政分野における改革についても着実に実行されることが期待される。

第2節 今後の交流の促進に向けて

2011年の民政移管後、日本からミャンマーへの関心は急速に高まっている。

¹¹ 「FESR : The Framework for Economic and Social Reform」は、大統領が進める「国民中心」の発展を促進するために定められた計画で、経済及び社会改革の10のポイントを挙げている。10のポイント：①財政と税制、②金融政策、③貿易と投資の規制、④民間部門の発展、⑤教育と保健、⑥農業と食糧自給、⑦統治システムと透明性、⑧通信コミュニケーションサービスとインターネットシステム、⑨インフラの発展、⑩統治機構改革

ミャンマーの新たな国づくりはまだ始まったばかりであり、日本において都道府県制が敷かれてから首長の公選制さらには地方分権一括法が施行されるまでに長い年月を要したように、ミャンマーにおいて実質的な地方自治が確立していくにはこれから長い時間が必要とされることも予想される。

かつての日本がそうであったように、現在のミャンマーでは事実上省庁ごとの縦の系譜による指揮命令に基づく行政執行が地方政府の主な業務となっており、地方自治体による総合行政という形はとられていない。また、ミャンマーの地方において協力事業等を実施しようとする場合には他国で実施している姉妹都市盟約による総合的交流という形ではなく、事業ごとに大統領府担当大臣に許可を得て実施する必要があり、また、決定権がどこにあるのかわからない実情にあることから、実施に至るまでのハードルは決して低くないと考えられる。

ミャンマーでは急速な経済発展の傍らで、脆弱な電力インフラや水インフラの不足など多くの都市開発における課題を抱えている。日本の自治体においてこれまで培ってきたノウハウのうち、特に廃棄物や上下水道、保健衛生、教育などの分野は現在のミャンマーにおいて優先順位が高い課題であり、ミャンマー側のニーズが高いことから、ミャンマー政府関係省庁・地方政府との間で協力事業等の枠組みを構築できれば、日本の技術が今後のミャンマーの地方行政分野において活用されることが期待される。

日本政府の技術及び資金協力、中小企業を含めた日系企業の進出の増加など、あらゆる分野を通じてミャンマーとの交流機会の増加が期待される所であり、日本の自治体のミャンマーへの関心もますます高くなることが期待される。また、今後民主化や近代化に伴い連邦政府の所管となっている多くの権限が、財源、人材とともに地方政府へ徐々に移譲されていくことが予想される。こうした状況の中、ミャンマーにおける日本の自治体の活動の幅が広がり、今後の両国間の自治体間交流が進むことを期待したい。

【参考文献】

1 書籍、報告書等

- ・遠藤 聡 (2009) 「ミャンマー新憲法—国軍の政治的関与 (1)、(2)」(外国の立法：立法情報・翻訳・開設 (241)、国立国会図書館)
- ・根本 敬、田辺 寿夫 (2012、角川書店) 「アウン・サン・スー・チー変化するビルマの現状と課題」
- ・財団法人自治体国際化協会 (2004) 「ASEAN 諸国の地方行政」
- ・宮本 雄二 (2012、東京書籍) 「激変 ミャンマーを読み解く」
- ・工藤 年博編 (2012、アジア経済研究所) 「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—」
- ・Republic of Union of Myanmar (2008) Constitution of the Republic of Union of Myanmar
- ・Central Statistical organization Nay Pyi Taw (2012) 「Statistical Yearbook 2011」 (The Government of the Republic of the union of Myanmar, Ministry of national planning and economic development)
- ・Hamish Nixon, Cindy Joelene, Kyi Pyar Saw, Thet Aung Lynn, and Matthew Arnold, (2013) 「State and region government in Myanmar」
- ・World Bank Office, Myanmar (2013) 「Republic Of Union of Myanmar / Public Financial Management Performance Report」
- ・Republic of Union of Myanmar (2012) 「Framework for Economic and Social Reform : Policy Priorities for 2012-15 towards the Long-Term Goals of the National Comprehensive Development Plan」

2 ウェブサイト

- ・ミャンマー日本人材開発センター
<http://japancenter.jica.go.jp/country/myanmar/myanmar.html>
- ・日本貿易振興機構 アジア経済研究所 (IDE-JETRO) <http://www.ide.go.jp/Japanese/>
- ・ミャンマー外務省 <http://www.mofa.gov.mm/>
- ・駐日ミャンマー大使館ウェブサイト <http://www.myanmar-embassy-tokyo.net/>
- ・Dawei Development Company Limited
<http://www.daweidevelopment.com/index.php/en/dawei-project/project-layout-a-conceptual-plan>
- ・World Climate Change Knowledge Portal
http://sdwebx.worldbank.org/climateportal/index.cfm?page=country_historical_climate&ThisRegion=Asia&ThisCCCode=MMR
- ・Union Civil Service Board
<http://www.ucsb.gov.mm/default.asp>

【執 筆】

一般財団法人自治体国際化協会 シンガポール事務所 所長補佐 吉本 けい

【監 修】

所 長 足達 雅英

次 長 岩井 昌也

調査員 Chua Hwee Teng