

ミャンマーの地域特性と格差

内 田 勝 巳

Regional Characteristic and Disparity in Myanmar

Katsumi Uchida

2 0 1 6 . 3

『摂南経済研究』第6巻 第1・2号 別刷
摂南大学経済学部

研究ノート

ミャンマーの地域特性と格差

内田 勝巳

Regional Characteristic and Disparity in Myanmar

Katsumi Uchida

はじめに

2015年11月8日、ミャンマーで総選挙（上下両院選）が行われ、アウン・サン・スー・チーを党首とする国民民主連盟（NLD）が与党の連邦連帯開発党（USDP）を大差で破り8割の議席を獲得、2016年3月にNLDの新政権が発足することとなった。

ミャンマーでは、軍事政権の国家平和開発評議会（SPDC、1997年に国家法秩序回復評議会（SLORC）から名称変更）が、2006年に首都をヤンゴンからネピドーに移転、2008年5月に（サイクロン・ナルギスで国内に大被害が生じている最中に）国民投票を実施し、9割以上の賛成票を得て、新憲法が承認・制定された。2010年11月にNLDのボイコットの下で総選挙が実施され、軍事政権の流れをくむUSDPが8割の議席を獲得し、2011年3月にテイン・セイン政権への民政移管がなされた。

政権発足当初、軍事政権の傀儡に過ぎないと見られていたテイン・セイン政権の動向はミャンマーに対する世界の認識を一変させた。政権発足から半年後の2011年9月に中国と共同で開発してきたエヤワディ川上流のミツソングダム（北部カチン州）の建設計画の中断を発表（環境問題を理由としている）、翌年2012年11月の米国クリントン國務長官のミャンマー訪問、2013年4月に実施された補欠選挙によりアウン・サン・スー・チー国会議員の誕生、2013年11月の米国オバマ大統領のミャンマー訪問という一連の政治的動向は、テイン・セイン政権の民主化指向の本気度と米国がそれを積極的に支援していくことを世界にアピールした。その結果、各国企業が事業機会を求めてミャンマーに進出するようになった。

ミャンマーは、1948年1月、世界に先駆けて英領植民地からの独立を果たしたものの、1962年のネ・ウイン將軍による軍事クーデタ以降、実に半世紀もの間、軍部独裁体制が維持されてきた。1974年にビルマ式社会主義を国是とする新憲法に基づき社会主義計画党への民政移管がなされたが、実態はネ・ウインによる軍部独裁体制が継続した。ネ・ウインは東西冷戦下で米ソ両大国からの干渉を避けるため外交的に鎖国政策を採ったが、社会主義経済政策と相俟って、同政策は国内経済に大きな打撃を与えた。国民の生活は窮乏化し、また、対外債務の負担に耐えられず、1987年に自ら国連に後発開発途上国（LLDC）の申請をし認定を受けるなど経済的に破綻した。

1988年9月、軍事クーデタが発生し、国家法秩序回復評議会（SLORC）の下で市場経済への移行が発表され、その際の民主化公約に従い、1990年5月に総選挙が行われた。しかし、今回同様アウン・サン・スー・チー氏率いるNLDが大勝すると、軍政は新憲法が制定されていないとして民政移管を拒否したため、政権の正統性およびアウン・サン・スー・チー氏の自宅軟禁を始めとする人権問題を理由に欧米諸国から厳しい経済制裁を課されることとなった。他方、周辺アジア諸国はミャンマーに対し融和政策を採り、ミャンマーは、政治的には1997年にASEANに加盟し、経済的には中国の支援を受け国内開発を進めた。

2008年に制定された現憲法には国会における25%の軍人枠が規定されている。また、国防相、内務相、国境担当相については、国軍最高司令官が指名し、大統領が国家非常事態宣言を

出せば、国軍最高司令官が期限付きで全権を掌握することとなっている。1993年に憲法制定のための最初の国民会議が開始されているが、軍人枠を持つ当時のインドネシア憲法を参考にした憲法制定の意向が当初から示されていた。ミャンマー国軍が国民の怨嗟や先進諸国からの経済制裁を受けつつも、過去半世紀にわたり国政を担い、今後も国政に関与し続けることを自ら正当化してきた理由は、「国家統一」である。

ミャンマーは、公称 135 の民族を抱える世界でも屈指の多民族国家である。総人口の 3 分の 2 はビルマ族が占めており、他の少数民族の多くは国境周辺に居住する山地民である。その他、英領植民地時代に移民してきたインド系・中国系住民も数多く見られる。19 世紀にヨーロッパ植民地勢力によりもたらされた国民国家という概念の下で、隣国の独立国タイは国王を中心として強かに国民形成を進めていくことができたが、ミャンマーはイギリスとの戦争の結果、1826 年、1852 年と 2 度にわたり国土を割譲した後、1886 年に全土をイギリスにより植民地化された。国王は追放され、ビルマ族が多く住むエヤワディ平野は英領インドの一州となり、少数民族が多く住む山地はイギリス直轄地とされ、シャン族が多く住むシャン台地は藩王国としてイギリスの保護領とされた。このイギリスの分割統治政策 (divide and rule policy) が、独立後、民族間に確執を生じさせる原因となった。多様な民族を統一し国民形成の促進を図ることは、1948 年独立時の最も重要な政治課題であったが、当時の民主政権下で解決することができなかった。ミャンマー国軍はそれを軍事力によって過去半世紀の間維持してきたのである。

上述の歴史認識の下で、ミャンマーが、今後、大規模な民族間紛争を起こすことなく、平和裏に国内の社会経済開発を進めていく上での重要課題は、民族間・地域間格差の是正と均衡成長にあると考える。本研究ノートは、民族間・地域間格差の是正に向けた地方開発を進める上で必要となるミャンマー連邦共和国を形成している 7 地域 (Resion) 7 州 (State) の各地方政府の貧困状況及びその特徴を明らかにすることを試みたものである。

1. 地域によって異なる自然条件

ミャンマーは ASEAN10 カ国の中で最も西方かつ北方に位置しており、国土面積は東南アジア最大の 676,577 平方キロメートル (日本の約 1.8 倍) を有する。国土は南北に 2,090 キロメートル、北緯 10 度から 28 度にかけて位置し、最北端は日本の石垣島とほぼ同緯度にある。また最南端の都市コータンはマレー半島に位置し、東のタイの都市ラノーンに隣接している。国土の中央部で最大 925 キロメートルと東西に大きく広がっており、国土は細長い菱形のような形状となっている。北部にはヒマラヤ山系の東端として万年雪と氷河に覆われた東南アジア最高峰のカカボラジ (Hkakabo Razi) (5,887 メートル) が聳えている (1996 年、日本の登山家尾崎が世界初登頂に成功した)。このヒマラヤ山脈の東端から南北に縦走する標高 1,500 ～ 3,000 メートルの峻険な山々が隣国との間を隔てている。

北西部はインド (1,379 キロメートル) 及びバングラデシュ (245 キロメートル)、北東部は中国雲南省 (2,184 キロメートル)、南東部はラオス (206 キロメートル) 及びタイ (2,115 キロメートル) との間で国境を接している。南西部は北側がベンガル湾に、南側がアンダマン

海に面しており、それぞれ弓なりに連なる海岸線延長は2,832キロメートルに達する。ベンガル湾側の海岸線は西方のインド東海岸やスリランカと対峙しており、その向こうにはインド洋が広がっている。また、アンダマン海側をマレー半島沿いに南下すると数多くの島々が海に広がっている。最南端はインドネシアのスマトラ島にも近い位置にある。

国土は中国からタイ国境にかけて標高1000メートル前後のシャン台地が全土の4分の1を占める程に広がっている。また山脈を縫って、エヤワディ (Ayeyarwaddy) 川やタンルイン (Thanlwin) 川をはじめとする河川が国土を南北に縦断し流域が形成されている。なかでも国土の中央を北から南に貫流する総延長2,170キロメートルのエヤワディ川はその支流である延長960キロメートルのチンドウイン (Chindwin) 川と共にミャンマーにおける最大の河川システムとして流域に広大な沖積平野を形成している。エヤワディ川の下流域には南北240キロメートル、東西210キロメートルに及ぶ広大なデルタ地帯が広がっており、エヤワディ川はここで9つの川に分流しアンダマン海に流れ込む。2005年まで首都であった国内最大の商業都市ヤンゴン、このうち最も東側を流れる分流ヤンゴン川の河川沿いに設けられた港を中心にイギリス植民地政府の下で発展した港湾都市である。また、チベットから雲南省を貫流する怒江は、ミャンマー国内でタンルイン (Thanlwin) 川と名前を変え、シャン台地を北から南に縦断してモン州の州都モーラマインでアンダマン海に流れ込んでいる。

このような山脈と河川の自然条件によって国土は大きく7つの地域に分割することができる。すなわち、北部丘陵地帯、西部丘陵地帯、シャン高原、中央乾燥地帯、ラカイン海岸地帯、エヤワディ・デルタ地帯及びタニンタリ海岸地帯である。

また、国土の大半が熱帯又は亜熱帯に属するが、気温や降水量は地域による差異が大きい。通常5月頃インド洋に発生するモンスーンは南西風によりミャンマーへ運ばれるが、このモンスーンは山脈の西縁に10月中旬まで多量の降雨をもたらす。その後風は北東風に変わり、翌年の4月までは連日晴天に恵まれる乾季となる。このようなモンスーンの影響により、ミャンマーの年間気候は3つの季節に分割される。2月中旬から5月中旬までの夏季、5月中旬から10月中旬までの雨季、更には10月中旬から2月中旬までの涼期である。

モンスーンによってもたらされる年間降水量は海岸地域では5000mmを超える一方で、中央乾燥地帯では1000mmに満たず、地域によって大きな差異が見られる。ミャンマー全体の水資源量は1兆トンを超えると推定されており、中央乾燥地帯を除けば、国中の至る所で雨期の天水稲作が可能である。年間平均気温は、南部のタニンタリ海岸地域やエヤワディ・デルタ地域では30℃を超える一方、チン州の丘陵地帯では20℃程度である。これらの地域では一年を通じ気温にそれほど差異は無いが、中央乾燥地帯とシャン高原は内陸気候を示しており夏季と涼期の気温差は大きい。

2. 人口・住宅センサスと行政区分

ミャンマーでは、1983年を最後に人口センサス調査が実施されていなかった。2014年に実に30年ぶりに人口センサス調査が実施された (ただし、一部の紛争地域等で調査が実施できなかったため、総人口には120万人ほどの推測値が上乗せされている)。下表2-1は、その概

要である。

ミャンマーの2014年3月時点の人口は5148.6万人である。センサス調査実施前まではミャンマーの人口は6000万人を超えているものと推測されていたため、今後、調査結果に基づき多くの二次データが修正されることになる。人口統計に限らず、これまでミャンマーでは整備された統計データが極端に少なく、またデータの信頼性も低く、ミャンマーの経済社会情勢の分析は非常に限られ精度の低いものであった。テイン・セイン政権下で、国際水準に追いつくべく統計整備も進められていることから、今後、ミャンマーに関する精緻なマクロ定量分析も可能になっていくものと思われる。

表 2-1 2014年ミャンマー人口・住宅センサスの概要

全人口数	51,486,253人（調査対象人数は50,279,900人）
うち男性	24,824,586人（48.2%）
うち女性	26,661,667人（51.8%）
男女比	女性100人あたり男性93人
都市人口	14,877,943人（30%）
農村人口	35,401,957人（70%）
人口密度	平方キロメートル当たり76.1人
人口ピラミッド	「ボット形状」であり、若者の労働年齢人口が着実に増加している一方で出生率が減少しており人口動態が変化している。
従属人口比率	人口を15歳未満（年少人口）、15-64歳（生産年齢人口）、65歳以上（老年人口）に分けた従属人口（年少人口と老年人口の合計）が全人口に占める割合（生産年齢人口への圧力）は52.5%。
安全な飲料水源にアクセスできる世帯の割合	全世帯の主な飲料水報源の69.5%は改善された水源に分類される。
乳児死亡率（IMR）	1000人当たり62人の乳児が最初の誕生日前に死亡。
平均寿命	平均寿命は66.8歳。女性は69.9歳で男性の63.9歳よりも6歳高い
改善された衛生施設を持つ世帯の割合	全世帯の74.3%が改善された衛生施設であるトイレを所有。
識字能力	識字率は89.5%。男性（92.6%）は女性（86.9%）より高い。
年齢層別就学数	一般家庭で生活している5歳以上の人口43,517,147人のうち、8,461,477人は現在学校に通っている。
就労率	全生産年齢（15-64歳）の67パーセントが労働力となっている。労働力の割合は男性（85.2%）が女性（50.5%）よりも34.6%も高い。
住宅環境	全世帯の85.5%は自宅を所有している。
住居設備	全世帯の69.2%は主要な調理用エネルギー源として薪を使用している。

（出所）移民人口省人口局「A Changing Population: Union Figures at a Glance May 2015」

ミャンマーはビルマ族と他の多数の少数民族による連邦国家であり、テイン・セイン政権下で地方分権が進展している。ただし、言語はビルマ族の言葉であるミャンマー語が公用語（公用語）として全土に広まっており、人口の7割が使用している。各少数民族は自らの言語も並行して使用しており、国内には100以上の言語と方言があるとされる。他方、宗教に関しては国民の9割が敬虔な上座部仏教徒で古くから仏教と政治とは密接に関連してきた。他に、キリスト教、イスラム教、ヒンズー教、アニミズムなどが信仰されている。

下表 2-2 のとおり、行政区分は 7 つの州 (ピーネー : State) と 7 つの地域 (タイン・データー・ジー : Region) 及び首都であるネピドー連邦地区 (Union Territory) に分けられているが、7 地域では大多数がビルマ族 (Bama) によって占められている。ビルマ族はエヤワディ川流域の平野部を中心に分布しており、地域の人口密度は山間部の州に比較して高い。他方、7 つの州には、特に人口の多い少数民族の名前がつけられている。人口の多い民族 (州名) から、シャン (Shan)、カチン (Kachin)、ラカイン (Rakain)、モン (Mon)、チン (Chin)、カイン (Kain)、カヤー (Kayah) の順となる (なお、中国系、インド系の住民はモン族と同数か、それ以上の規模で定住している)。シャン州には、シャン族以外にも多くの少数民族が居住しており、ダヌ、パオ、パラウン、コーカンの 4 つの自治区、及び、州と同等の権限を持つワ自治管区が置かれている。また、サガイン地域のインド国境に沿ってナガ自治区がある。

それぞれの州と地域は、前述した自然条件の異なる地域的特性と主要な居住民族の分布に基づいて区分されているため、州・地域によって面積の大小には相当差がある。そのため、面積の広大なシャン州では 2 つの準州を設け事実上州内を南部、北部、東部に 3 分割している。またバゴー地域は中央を縦断するバゴー山脈の西と東で 2 分割されることが多い。

14 の州・地域及び首都ネピドーは 74 の県 (カヤイン : District) に分割される。更に各県のもとに 330 の郡 (ミョーネー : Township) が置かれている。郡 (Township) は、ミャンマーにおける地方行政サービスの中心である。郡は、「都市部」においては、422 の市 (ミョー : Town) と最小行政単位としての 3,183 の区 (ヤッケツ : Ward)、「農村部」においては、13,602 の村群 (ジェーユワ・オウ・スー : Village Tract) に細分される。村群は平均 5 つ程度の村 (ジェーユワ : Village) の集合体である。

表 2-2 行政区分に基づく土地面積と人口データ (2014 年)

州・地域名	土地面積		人口 (注 1)		人口密度	主要民族の割合 (注 2)
	平方キロメートル	%	人	%	人 / 平方キロメートル	%
カチン州	89,042	13.2	1,689,441	3.3	19	38.1
カヤ州	11,732	1.7	286,627	0.6	24	55.9
カイン州	30,383	4.5	1,574,079	3.1	52	57.1
チン州	36,019	5.3	478,801	0.9	13	94.6
サガイン地域	93,702	13.8	5,325,347	10.3	57	90.1
タニタリ地域	43,345	6.4	1,408,401	2.7	32	83.5
バゴー地域	39,404	5.8	4,867,373	9.5	124	88.9
マグウェ地域	44,821	6.6	3,917,055	7.6	87	96.7
マンダレー地域	30,888	4.6	6,165,723	12.0	200	95.2
モン州	12,297	1.8	2,054,393	4.0	167	38.2
ラカイン州	36,778	5.4	3,188,807	6.2	87	67.8
ヤンゴン地域	10,277	1.5	7,360,703	14.3	716	83.6
シャン州	155,801	23.0	5,824,432	11.3	37	76.2
エヤワディ地域	35,032	5.2	6,184,829	12.0	177	75.8
ネピドー連邦地区	7,057	1.0	1,160,242	2.3	164	
合計 / 平均	676,577	100.0	51,486,253	100.0	76	

(注 1) カチン州 46,600 人、カイン州 69,753 人、ラカイン州 1,090,000 人、合計 1,206,353 人が推定値として加算されている。

(注 2) 1983 年人口センサス

(出所) 「2014 年人口・住宅センサス」等に基づき筆者作成

3. 地方開発における郡開発委員会（TDC）の役割

上述のとおり、郡（Township）は、ミャンマーにおける地方行政サービスの中心であり、州・地域政府の下に、各地方の社会経済開発を担う郡開発委員会（Township Development Committee：TDC）が設置されている。州・地域の開発委員会（State / Regional Development Committee：SDC 及び RDC）は郡の TDC を指導、監督することが主な役割となり、また末端の区や村落では地方政府の決定事項を地域住民に周知し、また地域住民の意見を集約することが主な役割となる。

TDC は、国内 330 の全ての郡に設置されている行政組織である。委員会の始まりは、英領植民地時代の 1874 年に公布された市町村法に基づいて、当初ヤンゴンを含む 15 の都市で組織されたものであるが、1972 年に新行政システムの導入とともに市町村法も改正され現在の形になっている。TDC は 2012 年まで少数民族・国境地域開発省の管轄下にあったが、現在は、州・地域政府の下に置かれている。なお行政規模が大きく、かつ行政課題が多いかつての首都ヤンゴン市には、地域政府から独立した権限を持つヤンゴン市開発委員会（YCDC）が設置されている。基本的な役割は TDC と同じであるが、YCDC は行政全般についてより広範な役割を担っている。

TDC の任務を強化するために、1993 年に 郡開発委員会（TDC）法が制定されており、主な役割として以下の 4 点が挙げられている。

- 1) 事業を立案し実行することによって郡を開発、発展させること
- 2) 郡に定住する最適な人口規模を予測すること
- 3) 各種行政施設、緑化地域、公園、水道施設及び下水施設を建設し、維持管理すること
- 4) 工業製品、青果等のマーケットを整備し、維持管理すること

TDC が行う開発事業は以下の表 3-1 のとおり多岐の分野にわたる。

表 3-1 郡開発委員会（TDC）による開発分野

農業分野：国境周辺地域における農業の促進の他、貯水池や運河の建設等 畜産分野：家畜飼育・耕地事務所を通して家畜飼育の促進活動 林業分野：森林保護のための保全地域の設定や製材所の設置などにより林業の発展を図ると共に、種苗場を設置して植林事業 鉱業分野：ルビーや翡翠（ひすい）を始めとする宝石類等の産出事業 電力事業：地域への電力供給 交通事業：未舗装道路を含む道路建設や、橋梁の建設等を行うと共にそれらの保守等 通信事業：電話局、交換局を始め、無線局などの建設事業 教育事業：小中学校の建設を始め、国境少数民族の教育水準向上のための訓練キャンプなどの建設事業 福祉医療事業：各地に病院、診療所や健康センターの設置事業 住宅建設事業：継続的な住宅建設促進事業
--

（出所）財団法人自治体国際化協会（2004）

TDCは、1993年のTDC法の規定に基づき以下の表3-2のとおり課税徴収権を有しているほか、使用料等については中央政府の承認を得れば徴収できることになっており、この独自財源を各種事業に充当している。しかし、多くのTDCの財政状況は厳しく、新規事業よりも既設物の維持管理が業務の中心となっている。

筆者は、テイン・セイン政権下で日本の国際協力機構（JICA）の地方開発案件の形成業務に携わった際に、全土にまたがり多くのTDCを訪れる機会をもった。中央政府の地方分権化政策により地方政府に開発権限が委譲されたものの、地方政府の財政基盤は脆弱であり、TDC法に基づく課税のみでは住民が必要とする社会資本の整備を十分に行うことができないTDCが大部分であった。

表 3-2 郡開発委員会（TDC）による課税徴収権

資産課税：建物、土地に対する課税 車両課税：乗用車、船舶等に対する課税 行政サービス課税：建物の検査、廃棄物処理の行政サービスを受ける際の課税 賃借料に対する課税：土地、建物の賃借料に対する課税 各種免許について課される税：営業行為を行う際に取得する免許に対する課税（なお営業行為によって得られた所得に対する課税（所得税）は財政歳入省が所管している）。 その他使用料等：管内整備道路の利用者に対する使用通行料

（出所）財団法人自治体国際化協会（2004）に基づき筆者作成

4. ミャンマーの貧困問題と開発目標

テイン・セイン政権は、人口の70%が居住する農村の開発を最優先課題とする開発方針を示している。また、2012年3月、テイン・セイン大統領は就任一周年のスピーチの中で、「全国の貧困率を現状の26%から2015年までに16%に削減する」として貧困削減に向けた数値目標を示した。

テイン・セイン大統領の発言は、IHLCA（2011）の調査によって得られたデータに基づいている（表4-1参照）。同データでは、全人口の25.6%が貧困線を下回っているが、農村部での貧困率（29%）は都市部での貧困率（15%）の2倍となっている。ミャンマーの農村人口は全体の70%を占めていることから、貧困層の84%が農村居住者ということになり、これが、テイン・セイン大統領の農村開発を最優先課題とするという発言の背景になっているものと考えられる。

IHLCAの調査では、農村部と都市部間のギャップに加えて、州/地域間のギャップが見られた。例えば、貧困率はチン州で73.8%と最も高く、最低はカヤ州の11.4%である。また、州/地域別の貧困人口が全貧困人口に占める割合は、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。この結果をもって、国家計画経済開発省（MNPED）の「総合開発計画」（2014）では、全体的な貧困緩和のために貧困人口の多いエヤワディ地域、マンダレー地域、シャン州、ラカイン州などの「成長センター」での雇用創出に焦点を当てた開発が重要であるとしている。

現在、地域格差は正及び地域振興の目的で、各州・地域の中核都市を中心に 24 特別地域開発計画が策定されており、また隣国と国境を接する州・地域に 12 国境貿易地域が設定されている（加賀美、2013）。国内開発を進める上で、ミャンマーにとって最大の地政学的優位性は世界最大の人口を有する中国とインドの間に位置していること、また、ASEAN 諸国から中国・インドへの門戸となっていることである。このことは、2014/15 年度のミャンマーの国別輸出比率が、中国 37.3%、タイ 32.2%、シンガポール 6.1%、インド 6.0%、日本 4.4%となっていることから明らかである。

表 4-1 州・地域別所得及び雇用水準と貧困状況（2014 年）

州・地域名	世帯月収 (kyats)	対全国平均 月収比率	失業率 (%)			就業率 (%)			地域・州別 貧困率 (%) (2010 年)	全国貧困人 口占有率 (%) (2010 年)
				男	女		男	女		
カチン州	453,875	1.29	3.7	3.5	4.3	64.6	82.6	44.0	28.6 (6)	2.9 (10)
カヤ州	294,398	0.84	2.7	2.7	2.6	72.3	85.7	58.9	11.4 (14)	0.1 (14)
カイン州	346,965	0.99	7.5	7.8	7.1	56.2	75.1	38.3	17.4 (10)	1.9 (13)
チン州	264,188	0.70	5.4	5.9	4.7	61.4	73.0	51.3	73.8 (1)	2.1 (12)
サガイン地域	257,167	0.73	3.6	3.4	3.9	69.7	84.5	56.8	15.1 (13)	6.1 (8)
タニンタリ地域	388,314	1.10	4.6	4.3	5.2	61.3	82.7	40.1	32.6 (4)	3.5 (9)
バゴー地域	288,998	0.82	5.1	4.7	5.8	59.2	81.4	39.5	18.3 (9)	7.2 (7)
マグウェ地域	314,071	0.89	3.3	3.1	3.6	69.0	84.1	56.4	27.0 (7)	8.9 (5)
マンダレー地域	536,081	1.52	3.1	3.1	3.2	65.7	82.8	50.7	26.6 (8)	15.0 (2)
モン州	277,352	0.79	6.2	6.1	6.4	57.2	76.2	40.3	16.3 (11)	2.7 (11)
ラカイン州	262,695	0.75	10.4	9.1	12.8	52.6	75.6	33.2	43.5 (2)	12.2 (3)
ヤンゴン地域	356,281	1.01	4.1	4.3	3.9	60.5	78.3	44.6	16.1 (12)	8.1 (6)
シャン州	408,177	1.16	2.0	2.1	1.9	75.9	86.8	65.1	33.1 (3)	10.6 (4)
エヤワディ地域	204,905	0.58	3.4	3.2	3.8	61.6	82.9	41.8	32.2 (5)	18.6 (1)
ネピドー特別区	241,825	0.69	2.9	2.9	2.9	67.8	84.5	52.1		
全国	351,688	1.00	4.0	3.9	4.1	64.4	81.9	48.4	25.6	100.0

(注) 地域・州別貧困率及び全国貧困人口占有率の () 内は順位

(出所) 「2014 年人口・住宅センサス」及び IHLCA (2011) に基づき筆者作成

国家計画経済開発省の「総合開発計画」では、貧困削減が、均衡成長、貧富の不平等縮小、都市部と農村部との間の開発ギャップ縮小といった格差縮小のための中心課題として認識されている。また、貧困削減を進める上で「人間開発」の促進が強調されており、更に、人間開発は、民主主義の促進、平和の促進、包括的發展を目標とする国の政治、経済、制度改革に不可欠であるとしている。

「総合開発計画」では、国連開発計画 (UNDP) を通じて測定される人間開発指数 (HDI) のパフォーマンス向上を重要な政策課題として強調している。ちなみに、2014 年のミャンマーの HDI は 0.536 で 185 カ国中 148 位であった。表 4-2 のとおり、ミャンマーの HDI は ASEAN 諸国の中でも最下位である。「総合開発計画」では、社会サービス、とりわけ教育や医療保険等のセクター改革と改善を通じて、ミャンマーの HDI 国別ランキングを大幅に改善する必要があると述べている。同時に、新規参入者として、他国の経験から学ぶことにより、持続可能な人間開発を効果的に進めることが可能であるとしている。

表 4-2 2014 年の ASEAN 諸国及び日本の人間開発指数 (HDI)

	順位	HDI 指数	平均寿命	平均教育年数	予想教育年数	1人当り所得 (2011年 PPP 米ドル)
シンガポール	11	0.912	83.1	15.4	10.6	76,628
日本	20	0.891	83.5	15.3	11.5	36,927
ブルネイ	31	0.856	78.8	14.5	8.8	72,570
マレーシア	62	0.779	74.9	12.7	10.0	22,762
タイ	93	0.726	74.4	13.5	7.3	13,323
インドネシア	110	0.684	64.4	12.5	7.8	11,367
フィリピン	115	0.668	68.2	11.3	8.9	7,915
ベトナム	116	0.666	75.8	11.9	7.5	5,092
ラオス	141	0.575	66.2	10.6	5.0	4,680
カンボジア	143	0.555	68.4	10.7	4.4	2,949
ミャンマー	148	0.536	65.9	8.6	4.1	4,608

(出所) UNDP 「人間開発報告書 2015 年」

また、「総合開発計画」は、貧困削減と人間開発の課題を、教育及び医療保健セクター改革に加え、電化や情報通信等、社会基礎インフラ・サービスへのアクセスの問題としても位置付けている。

下表 4-3 は、貧しい世帯の特性を、土地、サービスへのアクセス（住居、安全な水、衛生施設、電気）、教育に着目して、一般世帯と比較したものである。貧困層における住居や電気といったサービスへのアクセスの低さが顕著である。

表 4-3 貧困データ

		貧困層	非貧困層
土地	耕作面積	4.4 エーカー	7.3 エーカー
	土地なし	34%	19%
サービスへのアクセス	住居	32%	59%
	安全な水	62%	72%
	衛生施設	72%	84%
	電気	28%	55%
教育	識字率	84%	93%
	最終学歴が中学校	22%	40%
	最終学歴が小学校	75%	37%

(出所) IHLCA (2011)

また、「総合開発計画」では、貧困削減のための開発政策の方向を農村及び農業に置いており、具体的に以下の 8 項目の農村開発を列挙している。

- ・ 農業生産性の向上
- ・ 畜産および漁業開発
- ・ 地方の小規模生産の開発
- ・ 小規模貯蓄と信用組織の開発

- ・ 協同組合の開発
- ・ 農村社会経済開発
- ・ 農村エネルギー開発
- ・ 環境保全

5. ミャンマーの農村の現状

2009年に制定された新憲法の第27条第1項において、「国家は国内の土地並びに国境内における地上及び地下、水上及び水面下、大気圏内の全ての天然資源の所有者である」と明記されており、ミャンマーの土地は全て国家に属している。このため、同憲法では国民の土地使用権（Land use right）の保護を明文化している。

2012年に、農地法（Farmland Law）および無占有地・休閑地・未開墾地管理法（Vacant, Fallow and Virgin Land Management Law : VFV法）が施行された。農地法の施行により、土地国有化法（The Land Nationalization Act, 1953）、小作制廃止法（The Disposal of Tenancies Law, 1963）、農業者権利保護法（The Agriculturist's Rights Protection Law, 1963）は廃止された。この法令制定以前の土地所有制度では、農業耕作者の土地使用権が制限され、土地の売買、使用権の移譲が自由にできなかったが、新たに制定された農地法では、農民への土地使用権の付与と権限が規定されており、土地使用権を付与された農民は、その権利を、農地行政管理当局の許可を得たうえで、委譲（売買）、交換、リース、あるいは担保として使用することが可能となった。

土地使用面積の上限は20ヘクタールであり、土地使用権の有効期間は、永年作物、園芸作物、畜産、水産養殖は30年間、その後は30年延長可能となっている。土地使用権の認可及び取消は村群評議会（Village Tract Administration Council, VTAC）が担っている。また、土地管理局が、土地台帳の作成、農地登録、土地分配を行っている（JICA、2013a）。

ミャンマーの土地利用状況は下表5-1のようである。2014/15年度の純耕作地面積は、国土の20%に相当する13万3600平方キロメートルであり、作物別延べ耕作面積は、純耕作地面積の1.3倍となっている。

耕作面積を州・地域別にみると、70%がサガイン地域からエヤワディ地域にかけてのエヤワディ川流域の沖積平野部に集中している。しかしながら、エヤワディ川上流のマングレー地域やマグウェ地域の中央乾燥地帯では不規則かつ不十分な降雨のため、灌漑施設が建設されている。2014/15年度の総灌漑面積は1万3221平方キロメートルとなっている。

州・地域ごとに、それぞれの土地面積に対する森林保護面積及び耕地面積の割合を見ると、多くの州・地域で耕作可能地や将来において開発可能な膨大な土地資源を有していることが推測できる一方で、エヤワディ地域やバゴー地域は保護林地帯を開墾して耕地を拡大している可能性がうかがえる。また、都市化の進展しているヤンゴン地域、モン州、マングレー地域、マグウェ地域においても、耕作地としての土地利用には限界が見え始めているのではないかと推

測される。他方で、北部ミャンマーより土壌水分や水資源の賦存量ではるかに勝る南部ミャンマーのラカイン州やタニンタリ地域には、将来の農業開発可能地が広く分布しているのではないかと推測される。

表 5-1 州・地域別農村人口と耕作面積 (2014/15 年度)

州・地域名	土地面積		保護森林面積		延べ耕作面積		農村人口	
	平方キロメートル	全国に占める割合	平方キロメートル	各州/省面積内の割合	平方キロメートル	各州/省面積内の割合	人	農村人口比率
カチン州	89,042	13.2	34,339	30.8	3,338	3.7	1,050,473	63.9
カヤ州	11,732	1.7	6,325	53.9	1,023	8.7	214,209	74.7
カイン州	30,383	4.5	9,285	30.6	5,684	18.7	1,175,160	78.1
チン州	36,019	5.3	6,017	16.7	953	2.6	378,992	79.2
サガイン地域	93,702	13.8	44,755	47.8	28,836	30.8	4,414,012	82.9
タニンタリ地域	43,345	6.4	15,680	36.2	4,054	9.4	1,069,982	76.0
バゴー地域	39,404	5.8	17,071	43.3	24,137	61.3	3,795,037	78.0
マグウェ地域	44,821	6.6	11,026	24.6	22,331	49.8	3,329,024	85.0
マンダレー地域(注)	30,888	4.6	12,840	33.8	18,441	59.7	4,022,287	65.2
モン州	12,297	1.8	2,324	18.9	6,786	51.9	1,482,204	72.1
ラカイン州	36,778	5.4	8,535	23.2	6,461	17.6	1,744,519	83.1
ヤンゴン地域	10,277	1.5	1,078	10.5	8,243	80.2	2,200,191	29.9
シャン州	155,801	23.0	35,657	22.9	13,3752	8.8	4,428,585	76.0
エヤワディ地域	35,032	5.2	6,202	17.7	30,196	86.2	5,312,229	85.9
ネピドー連邦地区	7,057	1.0					785,053	67.7
全国	676,577	100.0	208,083	30.8	173,834	25.7	35401957	70.4

(注) ネピドー連邦地区の土地面積を含めて算出

(出所) 「2015年ミャンマー統計年鑑」に基づき筆者作成

ミャンマーは、熱帯性ではあるが穏和な気候にも恵まれて、多種の作物が生産できる。広大なエヤワディ・デルタ地帯、ラカイン州からエヤワディ・デルタを経てタニンタリ地域に至る長大な海岸地帯、中央乾燥地帯、北部や西部の丘陵地帯、シャン高原に区分できる多様な自然形態を持った国土は、各地域によって農業生態系が異なり、穀物類、油科作物、豆類、青果物等が多種多様な栽培形態によって耕作されており、農作物数は60を数える。そのうち穀物類が1910万エーカー(773万ヘクタール)と総面積の44.5%を占めており、国内の各地で広く栽培されている。以下、耕地面積の大きい順に、豆類(24.6%)、油科作物(13.9%)、青果物(7.4%)が続いており、これらで全体の9割以上を占める(表5-2参照)。

ミャンマーでは、2014/15年度の国内総生産(GDP)の27.9%を農業部門が占め、国民の70%にあたる3540万人が農村部に居住していることから、「総合開発計画」が指摘している通り、農村部の生活向上が国家発展の最重要課題である。

多くの就労者が農業部門に吸収されている背景には、都市部における工業化の未発達がある。「2014年人口・住宅センサス」によると、失業率は4%であるが、ミャンマーの都市部では工業化が遅れているため、農村から都市への労働移動が限られており、農村に農業従事者として就労している人々の中には、いわゆる「偽装失業」が存在すると考えられる。

表 5-2 ミャンマーの農作物別耕作面積の割合 (2014/15 年度)

種類	品目	面積比
穀物類	米、小麦、とうもろこし	44.5%
豆類	緑豆、ひよこ豆、大豆、等	24.6%
油科作物	落花生、胡麻	13.9%
青果物	じゃがいも、野菜、バナナ	7.4%
繊維	綿花、ジュート	4.0%
飲料	茶、コーヒー、砂糖黍、パームヤシ	1.9%
スパイスと調味料	唐辛子、たまねぎ、にんにく	1.3%
嗜好品	タバコ、キンマ	0.7%
その他	ゴム、ココナツ、やくみ	4.0%

(出所)「2015年ミャンマー統計年鑑」に基づき筆者作成

2012年に廃止された1953年の土地国有化法や1963年の小作制廃止法、農業者権利保護法は不耕作地主を排除し、耕作権の安定を図り、農民負債問題を解決することを目的としていた。同法による小作農の開放と耕作権の付与で小経営農家が増加し、2014年現在、農家の所有する耕作権は、一戸当たり平均5.5エーカー(2.2ヘクタール)となっている。ミャンマーでは農家が自立するには農地面積10エーカー(4ヘクタール)以上が必要とされていることから、多くの零細農家は貧困状態にあると推測される。

2002年に制定された農地法で、農民は農地行政管理当局の許可を得たうえで土地使用权の委譲(売買)、交換、リース、担保が可能となった。しかし、法令違反すれば土地使用权が剥奪されるという厳しい条件が付いていることや、大規模農業投資家に対する土地収用及び補償に関する明確な法令が制定されていないこともあり、農家の耕作権利の保護規定が必ずしも十分でないという批判がある(JICA、2013a)。

また、1963年の小作制廃止法や農業者権利保護法は、農業就業人口の半分を占めていた季節農業労働者への配分は結果的に実現できなかった。現在も、土地なし労働者は数多く存在し、農村の貧困問題はますます深刻化している。土地なし労働者は中央乾燥地帯やエヤワディ・デルタ地帯の都市部に多く居住しており、農業労働に従事する以外に、都市における日雇い労働者やインフォーマル部門に従事しており、収入は不安定である。

2015年11月の総選挙で大勝した国民民主連盟(NLD)のマニフェストには、経済に関し、「近代的な農業部門の発展、農地紛争の公正な解決、農地所有権保証の確立、農地保全と譲渡に関する法令規則に沿った透明性確保に取り組む。農業部門や農村部の発展に必要な投入材や資金の十分な確保に取り組む。土地や定住先のない労働者のための生計プログラムを整える。農業部門の発展を通じて、産業およびサービス部門も強化され、輸出も増加すると考える」と明記されている。また、農業に関し、「国民の大多数が住む農村部で、人々の生活の質を高め貧困状況を低減させることは急務である。自由な農業活動に対する制限や土地所有の安全が担保されていない状況は農家を脅かす大きな要因となっている」として、不当な土地の接収慣行から農家を守ることや現行の農地法を改正すること、また、農業に適した休閑地、未耕地、未

開拓地の所在を明確にし、土地を持たない農家に法的土地所有権を認めた上で配分することが明記されている。

6. 人間開発の現状

6.1 教育セクターの現状

ヌ・ヌ・ウェイ (1998) によると、ミャンマーでは、小学校から大学まで教育省の管轄下であり、一部の教育管理の権限は地方レベルに移されているものの、小学校から高校までの初等・中等教育についてのカリキュラム、教育計画、予算などは文部省基礎教育部が直接に管理し、また、大学は高等教育部が管理している。義務教育制度は導入されていないが小学校の教育費は無償である。中学校から大学までは、若干の授業料がかかるものの、きわめて安くほぼ無償に近い。

基礎教育は、小学校5年、中学校4年、高等学校2年という学年制度が採用されており、大学入学前に合計11年間の学習課程を修了することになる。小学校はゼロ学年（幼稚園）から4学年、中学校は5から8学年、高校は9から10学年と小学校から高校まで学年を通した呼び方が使用されている。小学校の最初の学年であるゼロ学年には5歳で入学し、国語・算数・英語の3つの教科と音楽・表現・遊戯・宗教活動といった教科外の学業を系統的なカリキュラムの下で学ぶ。小学校から高校まで授業時間数は1週間あたり35コマに統一されている。2001年以降、1年生から11年生までの進級及び11年生終了について、各教科終了テスト及び学年末試験により児童生徒の学力を評価する「学力進級評価制度」が導入されている。

2010/11年度の小学校の純就学率は84.6%であり、都市部の子ども達は殆どが小学校に通っている。農村部でも小学校は殆どの村に1つは設置されているが、僻地では教育施設が整備されていないところもある。教育費は無償であるが、教科書、文房具、スクールバス等に費用がかかることから、農村部には経済的困難を理由に小学校に入学できない子供や、中学校へ進学できない子どもがまだ多く存在している。

他方、中学校の純就学率をみると47.2%に留まっている。また、高校の純就学率は30.0%であり、中退問題が深刻化している。

小学校や中学校に通えない子どもたちのために、教育省の承認の下で、宗教省による僧院教室が無料で開かれており、未就学児童生徒はそこで読み書きを習得している。

表6-1は、15歳以上の州・地域別識字率である。15歳以上の識字率は89.5%と高いが、男女別にみると、男性92.6%に対し女性86.4%、また、都市部と農村部を比較すると都市部95.2%に対し農村部87.0%となっており、全ての州・地域で、女性及び農村居住者の識字率が平均よりも低くなる傾向が見られる。

表 6-1 15 歳以上の州・地域別識字率（2014 年）

州・地域名	識字率		性別		都市部		農村部	
	千人	%	男性 %	女性 %	千人	%	千人	%
カチン州	919.2	91.7	94.1	89.4	353.4	94.2	565.9	90.1
カヤ州	175.6	82.1	87.0	77.6	47.2	93.1	128.3	78
カイン州	924.4	74.4	78.4	70.9	216.9	93.2	707.6	68.6
チン州	279.2	79.4	88.5	71.9	62.6	89.6	216.7	76.5
サガイン地域	3,599.0	93.7	96.6	91.4	630.4	96.2	2,968.5	93.2
タニンタリ地域	881.6	92.8	94.5	91.2	227.0	96.6	654.6	91.4
バゴー地域	3,379.4	94.2	96.7	92.2	759.3	95.9	2,620.2	93.8
マグウェ地域	2,753.5	92.2	96.5	88.9	420.2	96.1	2,333.3	91.6
マングレー地域	4,299.3	93.8	97.3	90.9	1,491.9	96.4	2,807.3	92.3
モン州	1,328.2	86.6	89.5	84.2	391.9	93.8	936.3	83.6
ラカイン州	1,391.3	84.7	92.2	78.7	246.6	90.3	1,144.8	83.5
ヤンゴン地域	5,271.9	96.6	98	95.5	3,777.9	97.2	1,494.1	95.2
シャン州	3,715.6	64.6	70.3	59.4	913.9	85.2	2,801.6	57.9
エヤワディ地域	4,257.9	93.8	95.9	92	625.4	95.9	3,632.5	93.5
ネピドー連邦地区	758.4	94.4	98	91.4	234.6	97.2	523.8	93.2
全土	33,934.6	89.5	92.6	86.9	10,399.3	95.2	23,535.3	87.0

(出所)「2014 年人口・住宅センサス」に基づき筆者作成

NLD は、2015 年選挙マニフェストにおいて、「教育は、出生日に始まり、生涯を通じて継続される。したがって、NLD は生涯学習と有益かつ価値のある教育の機会確立に努める」として、以下の 9 項目を選挙公約している。

- 1) 幼児ケアプログラムの確立
- 2) 全市民が少なくとも初等水準教育を完了し、更なる教育に進むことを可能とする漸進的学習機会の創造
 - a) 全ての初等年齢の子供に対し学校における初等水準教育を成功裏に終了させる
 - b) 精神的または物理的障害を持つ子供たち、貧困に陥っている子供たち、遠隔地に住む子供たちのように、初等水準教育を受ける困難に直面している子供たちのための専用教育プログラムの開発
- 3) 連邦政府の原則に従い少数民族の言語や文化を支援促進するための教育システムの開発
 - a) 異なる言語を話す初等年齢の少数民族の子供たちがそれぞれの母国語を話すことができる教師に教えてもらえるように努める
 - b) 初等教育での母国語の使用を可能にするために、州・地域プログラムに資金供与
- 4) 適切な教師と生徒の比率達成への取り組み
- 5) 全学校で教師の指導能力や専門知識の向上プログラムを実施
- 6) 全ての人に中学校と高等学校教育へのアクセスを可能にするために、現在必要な施設・設備が不足している低開発地域での学校のニーズを最優先する
- 7) 限られた教育資格の人々の生活の質向上のために、基礎的な中学校と高等学校の勉学継続プログラム及び同等の水準の学校内外の職業訓練機会を通じた更なる教育機会の確立

- 8) 世界水準の高等教育システムの開発
 - a) 大学が独自のカリキュラムとガバナンスによる自律性と独立した研究を行う能力を持つようにする
 - b) 学業と同等の地位が得られるような職業教育の開発
- 9) 親やコミュニティに負担をかけない効果的な教育サービスの確立
 - a) 教育資金源として、国家資金、民間資金、他の国内外資金を獲得し、資金の効果的、効果的かつ透明な割り当てと使用を確保
 - b) 正確な情報やデータに基づく効果的な教育改革と管理モニタリングプログラムの開発

6.2. 医療保健セクターの現状

「2014年人口・住宅センサス」によると、ミャンマーでは、乳児死亡率（IMR）が1,000出生当たり62人、5歳未満児死亡率（USMR）が1,000出生あたり72人、妊産婦死亡率が100,000出生当たり400人と東南アジア平均（乳児死亡率26、5歳未満児死亡率男41/女32、妊産婦死亡率300）と比べても高い値を示している。このような状況を踏まえ、ミャンマーでは、基礎保健スタッフ（BHS）に対するトレーニングや助産師補の育成等の取り組みを行っているが、依然として保健事情は厳しい。

ミャンマーでは各州・地域の中心都市に国立の総合病院、特定機能病院（小児病院、リハビリテーション病院、眼科病院等）があり、州・地域レベル以上で二次・三次保健医療が提供されている。また、各郡（人口約10～20万人）に二次保健医療サービスを提供する施設として16または25病床を有する郡病院（Township Hospital）がある（表6-2参照）。

表6-2 州・地域別病院数と保健施設へのアクセス率（2014/15年度）

州・地域名	人口	病院数	1病院当たり人口	病院ベッド数	1ベッド当たり人口	保健施設へのアクセス率 (2010年)
カチン州	1,689,441	51	33,126	1,823	927	95.8
カヤ州	286,627	17	16,860	544	527	100.0
カイン州	1,574,079	30	52,469	986	1,596	77.7
チン州	478,801	24	19,950	990	484	68.1
サガイン地域	5,325,347	113	47,127	3,384	1,574	62.2
タニタリ地域	1,408,401	33	42,679	1,127	1,250	78.8
バゴー地域	4,867,373	96	50,702	2,706	1,799	80.3
マグウェ地域	3,917,055	82	47,769	2,673	1,465	71.5
マンダレー地域(注)	6,165,723	111	66,000	9,057	809	81.4
モン州	2,054,393	33	62,254	1,077	1,908	98.6
ラカイン州	3,188,807	49	65,078	1,387	2,299	75.1
ヤンゴン地域	7,360,703	82	89,765	10,462	704	93.9
シャン州	5,824,432	151	38,572	4,774	1,220	78.0
エヤワディ地域	6,184,829	103	60,047	3,143	1,968	85.7
ネピドー連邦地区	1,160,242					
全国	51,486,253	975	52,806	44,133	1,167	80.9

(注) ネピドー連邦地区の人口を含めて算出

(出所) 「2015年ミャンマー統計年鑑」及び IHLCA (2011) に基づき筆者作成

馬場（2011）によると、一次保健医療サービスを提供する施設として各郡に母子センターを含む4～7つの地域保健センター（Rural Health Center）が設置されている。各地域保健センターは、それぞれ300～500世帯程度の村の複数のサブセンターを管轄している。全国に1558あるとされる地域保健センターには医師の配置はないものの、ヘルス・アシスタントや公衆衛生の指導監督を行う基礎保健スタッフが配置されている。他方、サブセンターには1名の助産師とその補助者しか配置されていないところが多い。

なお、1995年に健康管理情報システム（HMIS）が構築され、324ある全ての郡（Township）より州・地域政府を通して、首都ネピドーの保健省各局へ送付され、保健省計画局がこれらの保健医療情報を取りまとめている。

また、私立の病院・クリニック数は、2015年3月時点で、ミャンマー全体で総合病院総数182（ベッド総数5,341）、一般クリニック総数3,911、歯科クリニック総数776となっている。

NLDは2015年選挙マニフェストで、保健分野において「国民皆保険制度」を実現するための取り組みとして以下の12項目の実施を選挙公約している。

- 1) 基本医療提供の改善と拡大
- 2) 妊産婦や乳児死亡率を減らすためのプロジェクトを実施し、栄養不良の防止と医療へのアクセスの確保に努める
- 3) 子どもや若者の健全な発展を支えるため、健康増進活動を強化し、健康問題の知識を向上させ、感染症の蔓延を減らすことを目的として学校保健の取り組みを支援
- 4) 市民社会団体との協力により薬物の危険性に関する若者への啓発プログラムを実施すると共に、より効果的な治療リハビリテーションプログラムを実施
- 5) 64歳以上の高齢者や障害者向け基本医療提供プログラムを開発し、64歳を超える平均余命向上を目指す
- 6) 結核、マラリア、肝炎、HIVの発生率の減少に向けた感染症予防プログラムを実施し、十分な治療薬の確保に努める
- 7) 糖尿病、高血圧、心臓病のような健康に有害な影響を及ぼす非感染症の病気のために、予防プログラムを実施し発病を抑制
- 8) 政府の病院や診療所での高品質の医薬品や近代的な治療法の提供と、（医師、看護師、助産師を含む）政府保健関係者の質の向上を図り、倫理基準に則った医療の提供を確保
- 9) 公衆衛生を更に向上させるために、法律に基づいて、民間の病院と診療所の開設を認可
- 10) 薬の生産、治療、医療教育および研究プログラムの発展・向上のために国際的な専門家や団体と協力
- 11) 正確な情報データに基づき健康管理システムを体系的に改善
- 12) 自然災害の被災地のための緊急医療プログラム及び僻地に居住する少数民族のための専用医療プログラムの実施

6.3 農村インフラ・サービスの現状

大部分の農村地域において給水施設（飲料水、生活用水等）、電力供給、道路などの生活基盤インフラが未整備であり、そのため生活環境や就農状況が極めて劣悪な条件の下に置かれている。大半の農村には電力が供給されておらず、また、主要地方道が地区の近傍を通過している所でも、地区内の道路網はほとんど未整備である。

(1) 上下水道の整備状況

表 6-3 のとおり、簡易水道を含め、水道設備のある世帯数は全国で 9% しかなく、水道の普及は極めて遅れている。国民の大多数は、井戸、泉、池、湖、河川、雨水など自然水を利用しており、安全な水の確保が必要な地域では、容器入り飲料水や給水車の水を購入している。また、限られた水道の水質は悪く、緩速ろ過法にて浄水したものを配水しており、薬品消毒などは行っていない。地下水を飲料用に利用している場合は、基本的に未処理のままである。

多くの農村では、何箇所かに浅井戸が設けられ、洗濯、水浴びなどに利用されている。浅井戸の利用が難しい中央乾燥地帯や辺境地では、政府機関や NGO などが比較的深い井戸（掘削深 60～100m 程度）を掘削して、インフラ整備を行っている。また、政府によって作られた灌漑用水路を流れる水が生活用水にも使用されている。ミャンマーの中央乾燥地帯の農民は、乾季の生活用水を主として 5 月から 10 月に降った雨水を溜めた村落内の溜池に頼っている。乾季も半ばを過ぎ、溜池の水位が下がり利用が不可能になると、村から数キロメートル離れた場所にある井戸まで出かけ、水を購入している様子が見られる（ADCA、2007）。

表 6-3 水道のある世帯数（2014 年）

州・地域名	一般世帯数	水道のある世帯数			安全な水への アクセス率 (%) (2010 年)	
	戸	戸	比率 (%)	都市部 (%)		農村部 (%)
カチン州	269,365	14,100	5.2	3.6	6.1	89.4
カヤ州	57,274	13,179	23.0	20.3	23.9	88.0
カイン州	308,041	13,896	4.5	6.8	3.9	77.3
チン州	91,121	62,108	68.2	80.1	64.9	99.4
サガイン地域	1,096,857	82,712	7.5	16.7	5.7	72.8
タニンタリ地域	283,099	31,020	11.0	16.9	9.1	56.4
バゴー地域	1,142,974	21,168	1.9	4.3	1.2	81.3
マグウェ地域	919,777	71,295	7.8	27.4	4.5	62.6
マンダレー地域	1,323,191	147,998	11.2	25.9	4.5	76.3
モン州	422,612	32,028	7.6	10.7	6.4	79.9
ラカイン州	459,772	22,749	4.9	18.7	2.4	49.5
ヤンゴン地域	1,582,944	210,489	13.3	17.7	4.1	76.9
シャン州	1,169,569	234,318	20.0	14.5	21.8	83.1
エヤワディ地域	1,488,983	7,380	0.5	1.6	0.3	44.6
ネピドー連邦地区	262,253	10,158	3.9	8.1	2.1	
全国	10,877,832	974,598	9.0	16.0	6.2	69.4

(出所) 「2014 年人口・住宅センサス」及び IHLCA (2011) に基づき筆者作成

(2) 農村電化の状況

電力省では、1998年ごろまでは農村部の小規模な発電所の建設を事業の中心としていたが、1999年ごろから中国からの融資によって送電幹線網（National Grid）につながる大・中規模の発電所建設に着手するようになった。「2014年人口・住宅センサス」によると、ミャンマー全土の電化率は32.4%である（表6-4参照）。

しかし、送電幹線網は都市部を中心に設けられているため、2014年における都市部の電化世帯率が77.5%に達しているのに対し、農村部における電力の供給は非常に限られており、電化世帯率は14.9%に過ぎない。このため、多くの農村ではディーゼル発電機を用いているが、夕方の6時ごろから夜10時ごろまでの4時間が電力供給時間となっており制約がある。発電機がないところでは、村内或いは隣村の充電所に車用の蓄電池を持参し、夜間の家庭灯電に用いているところもある。蓄電池も用いることの出来ない農家では、ロウソクなどが用いられている。また、既設の水路落差工に小規模の水力発電所を設けて村内や村内グループへの電力供給を行っている村や、バイオマス発電として、精米時に出てくる籾殻を燃料とした発電を行っているところもある（ADCA、2007）。なお、近年の世界銀行のプロジェクトにより、太陽光システムを導入している農村が増加している。

表 6-4 電化世帯数の状況（2014年）

州・地域名	州・地域			都市部			農村部		
	世帯数	うち電化	%	世帯数	うち電化	%	世帯数	うち電化	%
カチン州	269,365	81,590	30.3	95,859	55,941	58.4	173,506	25,649	14.8
カヤ州	57,274	27,831	48.6	14,668	13,237	90.2	42,606	14,594	34.3
カイン州	308,041	82,805	26.9	67,167	48,526	72.2	240,874	34,279	14.2
チン州	91,121	14,074	15.4	19,770	8,165	41.3	71,351	5,909	8.3
サガイン地域	1,096,857	265,131	24.2	183,772	122,065	66.4	913,085	143,066	15.7
タニタリ地域	283,099	22,754	8.0	66,807	7,049	10.6	216,292	15,705	7.3
バゴー地域	1,142,974	316,091	27.7	239,014	177,453	74.2	903,960	138,638	15.3
マグウェ地域	919,777	208,473	22.7	131,251	116,345	88.6	788,526	92,128	11.7
マンダレー地域	1,323,191	520,838	39.4	415,634	358,188	86.2	907,557	162,650	17.9
モン州	422,612	150,876	35.7	114,187	76,893	67.3	308,425	73,983	24.0
ラカイン州	459,772	59,039	12.8	72,624	33,547	46.2	387,148	25,492	6.6
ヤンゴン地域	1,582,944	1,097,146	69.3	1,069,056	934,393	87.4	513,888	162,753	31.7
シャン州	1,169,569	390,581	33.4	279,918	218,434	78.0	889,651	172,147	19.3
エヤワディ地域	1,488,983	178,810	12.0	200,962	124,659	62.0	1,288,021	54,151	4.2
ネビドー地区	262,253	111,678	42.6	78,744	68,508	87.0	183,509	43,170	23.5
全国	10,877,832	3,527,717	32.4	3,049,433	2,363,403	77.5	7,828,399	1,164,314	14.9

(出所)「2014年人口・住宅センサス」に基づき筆者作成

電力料金は、2014年4月にこれまでの家庭用、産業用全国一律の料金を、使用区分に応じた従量制電気料金を適用し値上げした。電気の小売価格は、家庭・商業用35～50チャット(0.03～0.04米ドル/kWh)、工業用75～150チャット(0.06～0.12米ドル/kWh)となっている(JICA,2015)。他のASEAN諸国の家庭用基本料金は、ベトナム、マレーシア、インドネシア、タイが0.08～0.11米ドルであり、シンガポール、フィリピンは0.20米ドルを超えている。ミャンマーの場合は料金引上げ後も家庭用3セント(35チャット)と非常に廉価である。この価格では維持管理はまかなえても新たな初期投資を行っていくことは困難である。

(3) 道路交通の状況

ミャンマーでは陸上交通網としての鉄道の敷設が限られており、都市間を結ぶ長距離の交通インフラとしては道路が主に利用されている。しかし、表6-5のとおり、幹線道路の舗装率は約50%であり、雨季の極端なぬかるみに車に対応できない場所が多い。幹線道路と繋がる主要な支線道路においても舗装が十分行われていない現状から、農村部での移動や輸送条件が改善されるにはかなりの時間を要すると考えられる。

表 6-5 ミャンマーの幹線道路の現状 (2014/15年度)

州・地域名	面積	道路総延長	道路密度	舗装道路比率
	平方キロメートル	キロメートル	キロメートル/平方キロメートル	%
カチン州	89,042	3,818	0.043	37.3
カヤ州	11,732	954	0.081	45.1
カイン州	30,383	1,878	0.062	40.7
チン州	36,019	1,973	0.055	37.9
サガイン地域	93,702	4,513	0.048	48.8
タニンタリ地域	43,345	1,545	0.036	55.7
バゴ地域	39,404	2,248	0.057	52.2
マグウェ地域	44,821	3,503	0.078	60.6
マンダレー地域 (注)	30,888	2,726	0.072	51.3
モン州	12,297	951	0.077	60.0
ラカイン州	36,778	1,903	0.052	53.5
ヤンゴン地域	10,277	1,044	0.102	46.9
シャン州	155,801	10,808	0.069	50.1
エヤワディ地域	35,032	2,703	0.077	53.2
ネピドー連邦地区	7,057			
全国	676,577	40,566	0.060	49.4

(注) ネピドー連邦地区の面積を加えて算出

(出所) 「2015年ミャンマー統計年鑑」に基づき筆者作成

他方、近年の経済成長に伴い、自動車やオートバイ数が急激に伸びている。州・地域の自動車・オートバイ保有の状況は下表6-6のとおりである。自動車保有率は、まだ低いものの、今後も急激な伸びが見込まれている。また、道路の低整備状況を原因とする交通事故が年間100から200件程度発生しており、道路網整備は重要課題となっている。

表 6-6 州・地域別自動車・オートバイ保有数（2014 年）

州・地域名	一般世帯数 戸	自動車保有数 (Car/Truck/ Van)				オートバイ保有数 (Motorcycle/ Moped)			
		台数	保有率 (%)	都市部 (%)	農村部 (%)	台数	保有率 (%)	都市部 (%)	農村部 (%)
カチン州	269,365	10,911	4.1	6.0	3.0	188,959	70.1	78.5	65.6
カヤ州	57,274	1,906	3.3	7.3	1.9	34,423	60.1	74.1	55.3
カイン州	308,041	12,451	4.0	8.5	2.8	127,940	41.5	47.9	39.8
チン州	91,121	733	0.8	2.2	0.4	25,593	28.1	47.6	22.7
サガイン地域	1,096,857	18,561	1.7	5.4	1.0	612,184	55.8	70.0	53.0
タニタリ地域	283,099	4,861	1.7	3.9	1.0	118,324	41.8	55.0	37.7
バゴー地域	1,142,974	13,643	1.2	3.5	0.6	392,159	34.3	43.0	32.0
マグウェ地域	919,777	12,624	1.4	4.5	0.8	356,960	38.8	55.0	36.1
マンダレー地域	1,323,191	58,017	4.4	10.6	1.6	769,529	58.2	72.6	51.5
モン州	422,612	10,886	2.6	5.2	1.6	177,349	42.0	48.1	39.7
ラカイン州	459,772	2,415	0.5	1.8	0.3	54,507	11.9	30.8	8.3
ヤンゴン地域	1,582,944	123,149	7.8	10.8	1.4	215,828	13.6	8.7	23.8
シャン州	1,169,569	52,948	4.5	10.3	2.7	744,144	63.6	72.7	60.8
エヤワディ地域	1,488,983	9,065	0.6	2.3	0.3	276,847	18.6	34.5	16.1
ネピドー連邦地区	262,253	8,408	3.2	7.5	1.3	109,906	41.9	53.1	37.1
全国	10,877,832	340,578	3.1	8.1	1.2	4,204,652	38.7	41.2	37.7

(出所)「2014 年人口・住宅センサス」に基づき筆者作成

おわりに

本研究ノートは、2014 年に実施された人口センサス調査のデータを中心に、ミャンマー連邦共和国を形成している 7 地域 7 州の各地方政府の貧困状況及びその特徴を明らかにすることを試みたものである。データに基づく地域特性の比較分析は、本研究ノートでは行っていない。各州・地域の地域特性の比較分析は、本研究ノートの継続研究として行う予定である。

参考文献一覧

- 内田勝巳 (1996) 「ミャンマーとの14年」 西部邁事務所『発言者』1996年4~7月号
- 加賀美充洋 (2013) 「ミャンマーの夜明け」 日本経済評論社
- 財団法人自治体国際化協会 (2004) 「ASEAN 諸国の地方行政」 2004年2月
- 坂田幹男・唱新 (2015) 「東アジア新興市場と地場産業」 晃洋書房
- 社団法人海外農業開発コンサルタント協会 (ADCA) (2007) 「ミャンマー連邦小規模水力発電による農業生産性改善・農村生計向上計画プロジェクト・ファインディング調査報告書」 平成19年3月
- TMI 総合法律事務所 (2014) 「ミャンマー連邦共和国法制度調査報告書」 平成26年3月17日、ヤンゴンオフィス
- 独立行政法人国際協力機構 (JICA) (2015) 「ミャンマー国電力開発計画策定能力に係る情報収集・確認調査」 ファイナル・レポート、平成27年9月、株式会社ニュージェック/関西電力株式会社
- 独立行政法人国際協力機構 (JICA) (2013a) 「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ト
- 独立行政法人国際協力機構 (JICA) (2013b) 「ミャンマー国教育セクター情報収集・確認調査」 ファイナル・レポート、平成25年2月、株式会社パデコ/アイ・シー・ネット株式会社
- 独立行政法人国際協力機構 (JICA) (2012) 「ミャンマー連邦共和国保健セクター情報収集・確認調査」 保健セクター分析報告書、平成24年10月、株式会社コーエイ総合研究所/株式会社タック・インターナショナル
- ヌ・ヌ・ウェイ (1998) 「ミャンマーと日本における学校教育と教員養成課程に関する比較研究」 北海道大学教育學部紀要, 76: 119-147, 1998-06
- 馬場洋子 (2011) 「ミャンマー連邦共和国における保健医療の現状」、国際医療協力部派遣協力課、国際医療研究センター
- 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
- National League for Democracy (2015) “2015 Election Manifesto”, Authorised Translation
- UNDP (2015) “Human Development Report 2015”
- UNDP Myanmar (2012) “Gender Analysis at Inn-thar, Pa-O, Danu and Taung-Yoe Villages around Inle Lake”
- UNDP Myanmar (2013) “A regional perspective on poverty in Myanmar”