

ミャンマーの地方制度の変遷と現在 －国家統合と民族自治、軍政と民主化の せめぎ合いを反映する地方分権－

静岡県立大学 国際関係学部 講師 荒井 真希子

本稿は、ミャンマーにおける地方制度の歴史的変遷と現状を概観し、国家統合と民族自治、軍政と民主化が交錯する複雑な制度構造を明らかにするものである。ミャンマーの地方制度は、常に中央集権的特徴を維持しつつも、独立時の1947年憲法下での連邦制導入から始まり、1962年以降の軍政による極度の中央集権化、2008年憲法による分権化の試み、そして2021年国軍クーデター後の制度的揺り戻しと軍による統制強化まで、政治的激動と密接に連動してきた。また、クーデター後に新たに台頭しつつある、国民統一政府（NUG）や少数民族武装勢力による草の根の地方統治の実践は、国家制度の枠を超えた新たなガバナンスの可能性を示している。

1 はじめに

ミャンマーの地方制度は、ミャンマー連邦共和国という「連邦」を冠したその国名とは裏腹に、実態上は中央集権的なものであり続けてきた。ミャンマーは、135以上の民族集団からなる多民族国家であるため、地方制度は単なる行政の枠組みにとどまらず、民族間関係と国民統合にも深く関わってきた。また、地方制度の変遷は、軍政、民主化、国軍クーデターといった国の政治体制の変遷とも連動している。これらの要素が複雑に絡み合う中で、ミャンマーにおける地方制度は、中央集権的特徴を維持しつつも、常に中央集権と地方分権のせめぎ合いに晒されてきたといえる。

2021年のクーデター後のミャンマーは、国軍による実効支配に対する国民の抵抗、民主派勢力や少数民族武装勢力による継続的かつ激しい抵抗と武力闘争の激化、国土に対する実効支配の分断化という、かつてないほどの政治的混迷の渦中にある。本稿では、ミャンマーにおける地方制度の歴史的変遷をふまえて、現行憲法下の制度構造、2021年国軍クーデター以降の変化、そして新たに出現している草の根

レベルでの地方ガバナンスの動向を紹介する。

2 ミャンマーにおける地方制度の歴史的変遷：少数民族地域への分権化への警戒と中央集権化

ミャンマーの地方制度は、1948年のイギリス植民地支配からの独立から現在に至るまで、国家統合と民族自治、軍事独裁と民主化という、相反する力学が交錯する場となっている。これらの力学は、中央集権と地方分権の「せめぎ合い」または「綱引き」ともいえる形で地方制度の在り方に反映されてきた。本章では、地方制度の変遷の歴史を概観することを通じて、ミャンマーの特徴的な地方制度がどのように形成されてきたのかを整理する。

(1) 独立から議会制民主主義期：1947年憲法下の中央集権的統治、官僚制の弱体化

イギリス植民地統治下のビルマ（現ミャンマー）では、人口が集中する平野部に管区ビルマという名称の行政区域が設定され、高等文官制度¹に基づく中央集権的官僚統治が導入された（他方、山岳地帯を中心とする辺境地域では間接統治を採用）。日本

1 イギリスはインドの植民地統治において、ごく少数のエリート官僚であるインド高等文官（ICS）をその中核に配置する制度を導入した。この高等文官制度は1886年以降英領インド帝国の一州に組み入れられたビルマにも適用され、管区ビルマにおける行政の中核を担った（根本 2010）。

占領期とイギリス統治への一時的復帰を経て1948年に独立を達成すると、ビルマでは高等文官制度は廃止されたが、その後も1962年の軍事クーデターまで英領植民地期の地方行政モデルが基本的に継承された。

独立時の憲法である1947年憲法は、連邦制の下での議会制民主主義を採用し、英領期に別枠で統治されていた山岳地帯の主要少数民族地域に一定の自治権を認めた。特にシャン州やカチン州には「(連邦からの)分離の権利」が憲法上明記されていたが(201条)、実際には中央政府が予算・軍事・外交を掌握し、州政府の権限は限定的であった。地方行政官は中央から任命され、地方議会の権限も形式的であった。

さらに、この時期には、ビルマ共産党とカレン民族同盟(KNU)が展開した武装闘争にくわえ、中国革命で敗退した中華民国軍(国府軍)の侵入が重なった。このような内乱の続く状況の中で独立後の官僚制は弱体化し、一般公務員の腐敗も進んだ結果、官僚制度全体の劣化が進行した(根本 2020)。こうして1947年憲法が掲げた連邦制の理念は実現されないまま、1962年の国軍クーデターを迎えるに至った。

(2) 1962年クーデターからビルマ式社会主義期:

文民官僚機構の破壊と極度の中央集権化

その後のビルマ式社会主義期(1962年～1988年)には、地方制度は大きく変容した。1962年、ビルマ国軍はクーデターによって議会制民主主義体制を倒し、ネーウィン大将を議長とする革命評議会が全権を掌握した。ネーウィンはビルマ社会主義計画党(BSPP)を結成し、国軍の武力を土台にした一党独裁体制を確立する。1947年憲法と議会は廃止され、「ビルマ式社会主義」の名の下に極度の中央集権化が推し進められた(根本 2020)。ネーウィンは、1962年に発表した政策声明「ビルマ式社会主義への道」において、社会主義のためには官僚機構が障碍となっているため「官僚機構を破壊」と

いう目標を掲げ、これを推し進めた(中西 2009)。

1974年に社会主義的色彩を明確にした新憲法(1974年憲法)が施行されると、廃止された地方行政機構に代わり、人民評議会(People's Council)が導入され、地方行政は軍と党(BSPP)と中央政府により一元的に管理された。人民評議会は、中央から村に至るまで各地方レベルに設置され、党の方針に基づく計画経済と行政運営を担った²。さらに、少数民族武装勢力との衝突が激化すると、人民評議会は軍事的統制の手段としての色彩を一層強めていった。

この時代のもうひとつの特徴として、独立以降弱体化していた官僚機構がさらに軍の強い影響下に置かれたことが挙げられる。ネーウィンは国軍幹部を各省の大臣官房に天下りさせ、各省の大臣、副大臣、局長ポストにはほぼ例外なく軍人が退役した上で就任した(根本 2020)。同時期の東南アジアの開発体制下においては文民官僚の政治過程上の役割が増大したのとは対照的に、ビルマでは文民官僚が急速に影響力を失っていった(中西 2009)。

極度の中央集権化が行われたことに加え、官僚全般が軍に抵抗する基礎が失われたことは、その後のミャンマーの行政制度全般及び地方制度に対して大きな影響を残すこととなった。

(3) 1988年クーデターから軍政期: 憲法不在の23年間

1988年に多くの国民が参加した民主化運動が全土で展開されると、国軍は軍事クーデターで運動を鎮圧した。これにより1974年憲法は廃止され、地方制度は完全に軍政の下に置かれた。

このクーデター以降、国家法秩序回復評議会(SLORC)、次いで国家平和発展評議会(SPDC)による軍事政権が続き、地方制度も大きく再編された。第一に、中央集権化のさらなる強化が行われた。1974年憲法の廃止とともに地方制度は憲法上の根拠を失い、軍政による命令統治体制に移行した。地方統治機構(管区域及び州)には軍人または

2 1974年憲法は、人民評議会は原則としてBSPP党员を中心とした代表者により構成されと定め(11条、96条)、人民評議会に対して地方計画の策定、行政執行、住民動員、経済・社会開発の推進、公共秩序の維持等の権限を付与した(97条～102条)。地域の実情に応じた施策を実施する責任も規定されたが(103条)、地域の実状や住民の意思反映よりも中央の指令命令の実行が重視された。

元軍人がトップとして任命され、中央の指令を実行した。第二に、官僚統治への回帰と内務省総務局（General Affairs Department: GAD）を通じた中央一元的管理が行われた。1974年憲法下の人民評議会制度は廃止され、地方行政は内務省傘下のGADが担い、郡レベルまで中央の官僚が配置された。ここで導入され確立した、GADを通じた地方に対する中央からの一元的管理は、後述するとおり、短期間かつ限定的な制度変更の後現在まで継承され、現在に至るまでミャンマーの地方制度を大きく特徴づけている（図1参照）。第三に、町区・村落区レベルの統治を通じた住民の監視の強化が行われた。区長（Ward Administrator）及び村長（Village Tract Administrator）は内務省による任命制に変更され、住民による選出制度は廃止された。区長や村長は軍政当局の命令に従い、地域住民の動向を把握して報告する役割を担った³。この制度もまた、後述のとおり、現在の改正町区・村落区行政法下での住民監視・通報制度に引き継がれている（「4 2021年クーデター後から現在：国軍による全権掌握と地方制度」参照）。

（4）民政移管から民主化移行期：2008年憲法下での地方議会導入、NLD政権によるGAD移管

1988年から続いた軍事政権は、国軍の政治に対する絶大な影響力を担保する新憲法の制定⁴を行った。これは国軍統治の「総仕上げ」といえるもので、2008年に施行されたため一般に2008年憲法（現行の憲法）と呼ばれる。地方制度に関する同憲法上の特徴については章をあらためて述べるが、ここでは、2011年から2020年までのテインセイン政権およびNLD政権下での地方制度の運用について整理する。

2011年、同憲法に基づく軍主導の民政移管が実施され、テインセインを大統領とする政権が発足し

た。テインセイン政権下では、2008年憲法に基づき、実に半世紀ぶりに地方議会が導入された。また、地方行政の実務は、1988年からの軍事政権において運用されていた、内務省傘下のGADが一元管理を行う中央集権体制が維持された（図1）。軍政期同様、郡レベルにまでGAD職員が常駐し、出生登録・土地管理・徴税などを担当した。町区・村落区レベルの行政官（区長 Ward Administrator 及び村長 Village Tract Administrator）は住民投票で選出されるが、任命権は中央にあった。

この構造により、地方政府の裁量は極めて限定的となり、実質的には中央集権的色彩を強く反映していた（Asia Foundation 2014）。GADは、いわば、中央集権的統治制度における「毛細血管」のような存在であった。

2015年の画期的な総選挙での圧勝を経て2016年にアウンサンスーチー率いる国民民主連盟（NLD）政権が誕生すると、ミャンマーは2008年憲法の強い制約を受けながらも、約60年ぶりに議会制民主主義国家としての歩みを再開した。NLD政権は基本的にテインセイン政権下での地方制度を継承したが、NLD政権下での地方制度に関する重要な改革に、地方政府への文民の登用⁵及びGADの文民管理下への移管があった。これらを通じて、NLD政権は、地方行政における文民統制の強化と地方分権化を推し進めようとした。

特に、GADの移管は注目された改革であった。2018年12月、NLD政権は、GADを現役軍人が大臣を務めることとなっている内務省⁶から分離し、文民が大臣を務める連邦内閣府省へと移管した。この移管は、2011年以降の民主化移行期における最も重要な行政改革として注目を集め（Arnold 2019）、NLD政権による地方分権及び民主化の推進に向けた象徴的な改革と評されていた。

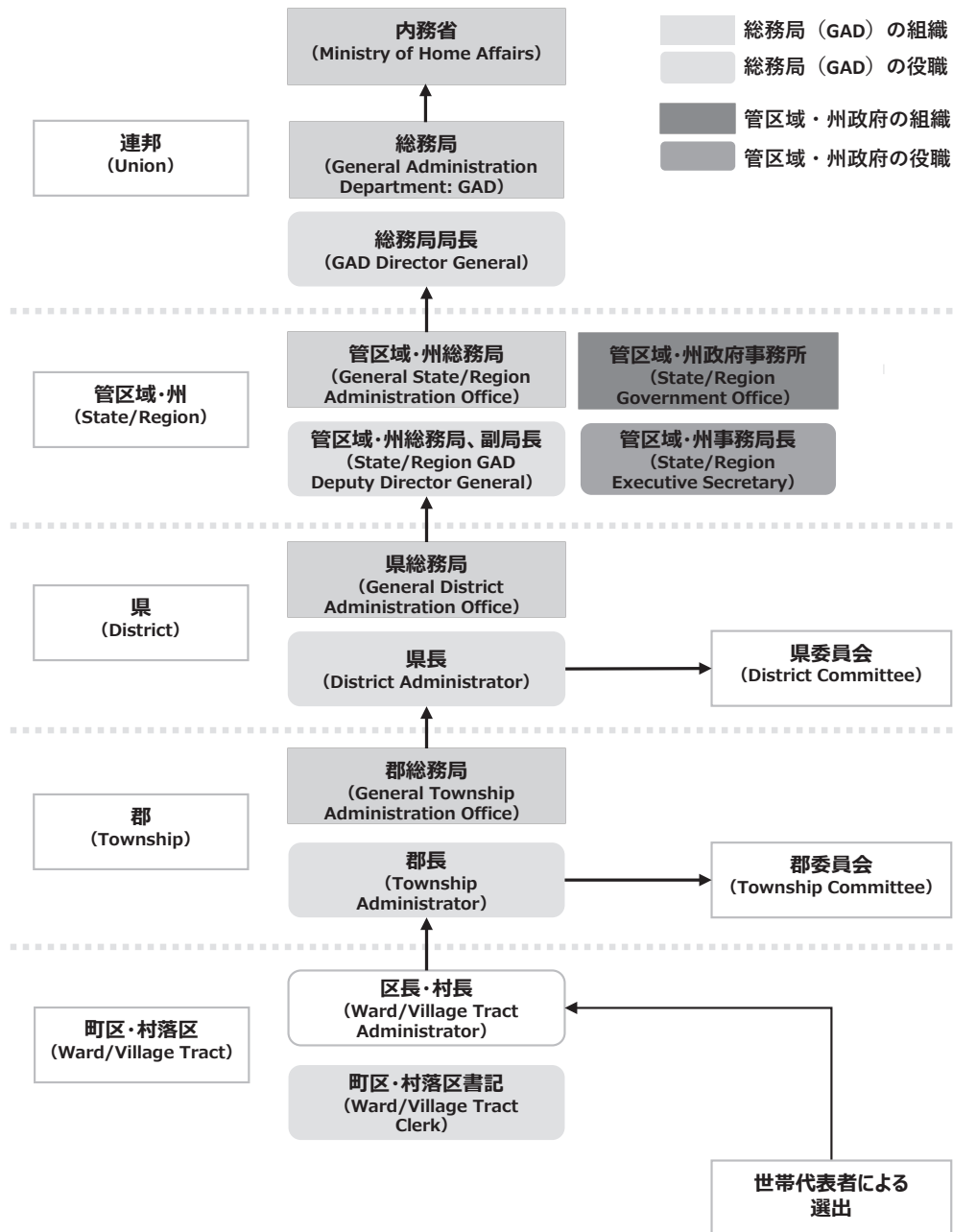
3 区長及び村長は、宿泊者の記録、住民台帳の管理、不審者の通報の義務を負い、住民に対する監視体制の最前線に立つ存在であった。これらの義務を怠った場合には処罰や解任の対象となることもあり、制度的な圧力の中で運用されていた（筆者によるミャンマー出身者へのインタビューによる）。

4 国軍の政治に対する絶大な影響力保持を担保した2008年憲法上の制度については、根本（2020）pp.254・255に詳しい。

5 NLD政権発足時の2016年の人事では、すべての管区域・州でNLD議員が首相に任命された。

6 憲法232条により、内務大臣、国防大臣、国境担当大臣の3ポストに関しては大統領に任命権がなく、国軍最高司令官が任命権限を有する。

図1 総務局（GAD）の組織構造



出典：The Asian Foundation (2018) p.20 の図を元に筆者が和訳して編集

(5) 2021 年国軍クーデターから現在：国軍による全権掌握と地方制度の揺り戻し、並行政府 NUG との二重統治

2021 年 2 月 1 日、ミャンマー国軍は、2020 年総選挙の不正を理由に、アウンサンスーチー国家顧問、ウィンミン大統領を含む NLD 幹部らを拘束した後、憲法 417 条及び 418 条に基づく国家非常事態宣言を発出し、ミンアウンフライン国軍総司令官に行政・立法・司法の全権を集中させた。ミャンマーの歴史上 3 度目となる国軍によるクーデターであった。その

後、国軍は最高統治機関としてミンアウンフライン総司令官を議長とする国家行政評議会（State Administration Council: SAC）を発足させ、国軍による統治を開始した。その後、軍政は、暫定政府の設立とミンアウンフラインの同政府首相就任を経て、2025 年 7 月 31 日、SAC に変わる統治機構として、新たに国家安全保障・平和委員会（State Security and Peace Commission）を設置するに至っている。

このような軍政の動きに対して、2020 年総選挙で選出された NLD 議員や民主化活動家らを中心と

した民主化勢力は、クーデター直後の2021年4月、国民統一政府（National Unity Government：NUG）を発足させた。NUGの名目上のトップには、NLD政権同様にウィンミン大統領とアウンサンスーチー国家顧問がすえられたが、2人は依然軍の拘束下にある。2人に次ぐ最高位として、副大統領にはカチン民族の社会活動家であるドゥーワーラシーラが就任し、現在まで大統領臨時代理の地位についている。NUG閣僚の多くは国外に避難したり、国軍支配の及ばない少数民族武装勢力の支配地域に身を隠したりしているといわれ、閣議を含む諸会議や情報発信はオンラインで実施されている。このように、NUGは、実体的な統治というよりもむしろ反軍政と民主化を推進する運動の象徴という側面が強い。NUGの発足以来、軍政とNUGは、統治の正統性を争っており、ミャンマーには二重政府状態が出現している。

2021年のクーデター以降、ミャンマーの地方制度は、憲法上の制度と運用実態の乖離、軍事政権と並行政府NUGによる二重統治、GADを通じた中央集権化への揺り戻しなどの影響を受け、大きく動揺している。これらについては節をあらためて詳述する。

3 現行憲法下の地方制度の主な特徴

前述のテインセイン政権期（2011年～2015年）からNLD政権期（2016年～2020年）に至るまでの約10年間の民主化移行期の統治は、いずれもその基礎を2008年憲法に置いていた。また、2021年クーデター後の現在においても、軍政は一貫して同憲法の維持を主張している。したがって、現在のミャンマーの地方制度の特徴を分析するにあたっては、制度上は、まず2008年憲法の規定を見る必要がある。

そこで、本章では、同憲法における地方制度の主な特徴について概観することとする。同憲法は、地方行政制度の観点からは、軍政期に運用されていた制度をほぼ成文化した内容であると言える。他方で、立法府に着目すると、同憲法では半世紀ぶりに選挙で選ばれた議員を含む地方議会の設置が定められ、中央集権の度合いが弱められたといわれる（長田2016）。以下、具体的に述べる。

（1）多層的な行政区分と民族構成に基づく区分統治
2008年憲法では、ミャンマーの地方行政制度として、基本的には、上位・広域から順に、管区域・州－県－郡－町区・村落区の4階層制がとられている（51条、図2参照）。

第1層は、管区域（Region）及び州（State）と直轄地（Union Territory）である（49条）。管区域と州とは、民族構成に基づき区分されており、いずれも7つずつ設置されている。管区域は、少数民族であるビルマ民族が多く居住する地方に位置しており、ザガイン、タニンダーイー、バゴー、マグウェー、マンドレー、ヤンゴン、エーヤーワディーの7つがある。州は、少数民族が多く居住する地方に位置し、カチン、カヤー、カイン、チン、モン、ヤカイン、シャンの7つである。憲法上、これら7つの管区域と7つの州は同格と定められている（9条）。管区域と州にはそれぞれの議会と政府が設置され、制度上は一定の自治権が認められている（憲法の付表2条参照）。連邦直轄区は、首都のネーपीドーのみであり、大統領により任命される評議会が管轄する（285条）。

第2層は県（District）、第3層は郡（Township）である。郡は、全国に330あり、徴税、出生登録などの多くの行政手続や行政サービス提供の実務を担う基礎的な行政単位となっている。第4層の町区・村落区は最小の行政単位である。

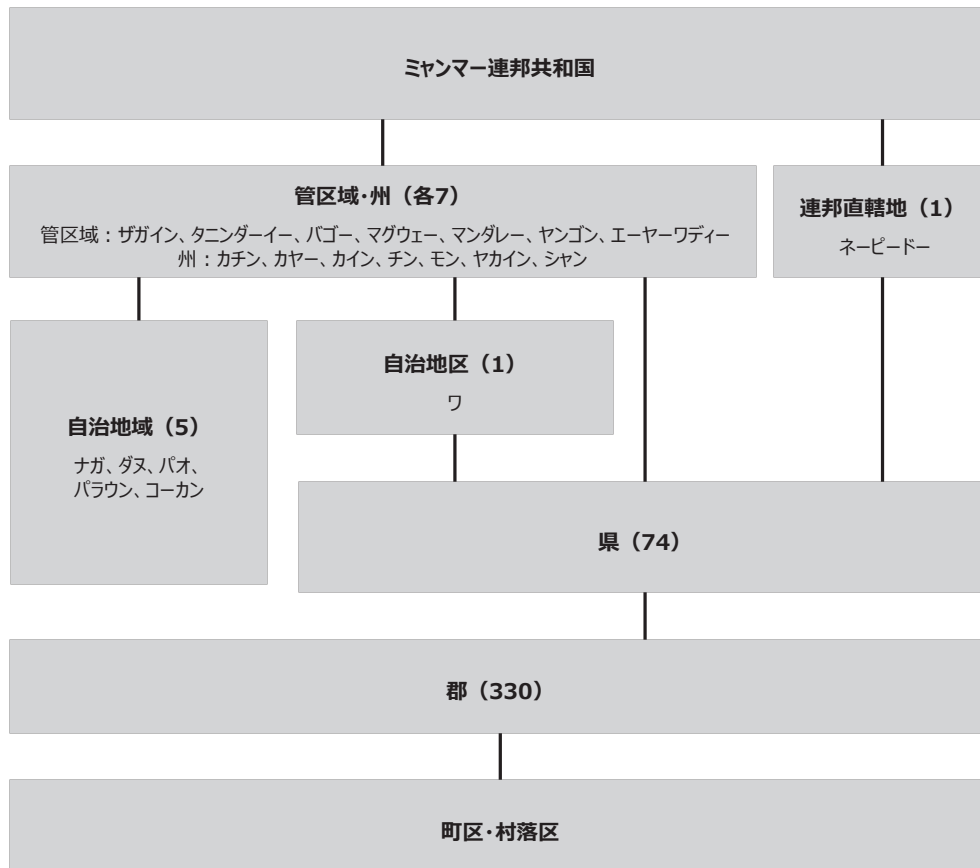
第1層の管区域と州の区分統治に象徴されるミャンマーの地方制度設計は、後述する自治地区・自治地域制度と並んで、民族間の緊張緩和と政治的包摂を目的としているとされるが、実効性には疑問が残るとも指摘されている。

（2）自治制度とその限定性

さらに、2008年憲法には、特定の民族に対して一定の自治権を認める自治地区（Self-Administered Division）及び自治地域（Self-Administered Zone）が定められている（49条）。自治地区としては、ワの1つ、自治地域としてナガ、ダヌ、パオ、パラウン、コーカンの5つが定められている（56条及び付表1）。このうち、ザガイン管区に属するナガ自治地域を除き、残りの5つはいずれもシャン州内に位置する。

56条は、具体的に設置される自治地区・自治地

図2 地方行政制度の階層



出典: 長田 (2016) を元に筆者作成

域の名称と構成を規定し、275 条及び 276 条は、各自治地区・自治地域における指導組織 (Leading Body) の設置と権限を規定している。指導組織には、一定の立法権と行政権 (予算計画の策定、開発計画の策定と実施、管区域・州議会から委任のあった事項の実施) が付与されている。また、指導組織は、郡選出議員と軍人代表から構成される混合体である。

自治地区及び自治地域の制度は、中央政府との連携を保ちつつ、民族自治を実現する枠組みとなっているともいえる。しかし、見方を変えれば、権限の対象事項が限定的である点にくわえ、管区域・州政府との調整の義務が定められている点からもわかるように、自治の程度を限定的にとどめる中央集権的統制の意図を反映した制度ともいえる。また、指導組織の構成員には国軍最高司令官の指名する軍人が含まれる必要があり、国軍による介入が制度的に担

保されている点にも特徴がある。この制度設計は、ミャンマーの抱える、民族自治の理念と国家統合の現実との間にある緊張を反映しているともいえよう。

(3) 地方議会の設置と軍人枠を通じた国軍の立法関与

2008 年憲法は、半世紀ぶりに地方議会 (管区域・州議会、State/Region Hluttaw) を導入した (161 条)。地方議会には、連邦レベルの議会同様、議席数に対する軍人枠 25% が憲法で定められており (161 条)、国軍による制度的影響力が保持されている。この制度は、議会の独立性を制限し、地方政策の自由度を低下させていると言われる。2008 年憲法のこの設計思想は、連邦議会に対してと同様に⁷⁾、軍の政治的役割を制度的に保障していることを示し、また、依然として、政策への地域住民の意向の反映や地方

7 連邦議会の両院の議員数に関する 25% の軍人枠は、141 条に規定されている。

政府の裁量という点で大きな制約が残されている。

ただし、2021 年クーデターにより立法権が国軍に掌握されたため、現在に至るまでそもそも地方議会自体が停止され、軍政は通知や命令による立法行為を行っている。このように、現在の軍政下のミャンマーでは、地方議会を含めた立法府に関する憲法上の規定と運用実態に乖離が生じている状況にある。この点については節をあらためて述べる。

4 2021 年クーデター後から現在：国軍による全権掌握と地方制度

前述のとおり、2021 年の国軍クーデター後のミャンマーは、軍政による統治と、その正統性を認めない並行政府である国民統一政府（NUG）による二重政府の状態にある。クーデター政権による統治の正統性のもとより、クーデター以降の国軍の挙動に対しては国際社会からも多くの批判がなされているが⁸、本稿では、地方制度に直接的に深く関連する部分に焦点を合わせて整理することとする。

(1) 国軍による立法権掌握：地方議会の停止

2021 年 2 月のクーデターにより、連邦議会・地方議会はすべて停止され、立法権は軍政（SAC）に移管された。SAC は命令・通達によって統治を行っており、憲法上は地方議会（管区域・州議会）の立法管轄事項となっている事項（2008 年憲法付表 2 及び 2015 年憲法改正法参照）についても、SAC が命令・通達により立法することが可能となっている。これにより、テインセイン政権期に約 60 年ぶりに再開された、選挙により選出された議員による地方議会は、10 年足らずで姿を消すこととなった。

(2) 中央集権的行政への揺り戻し：人事の置き替え、GAD の内務省回帰、統制強化

NLD 政権下では、前述のとおり文民による行政運営が試みられていたが、クーデター後は SAC が

地方行政官の任命権を掌握し、軍人出身者が行政の主要ポストに再配置された。地方首長も同様に軍系の人物に置き換えられた。

また、住民に対する監視が強化された。クーデターからわずか 13 日後の 2021 年 2 月 13 日には、町区・村落区行政法（Ward or Village-Tract Administration Law）の改正により、宿泊者の報告義務、住民登録の厳格化などが導入された（17 条）⁹。これに反した場合には最大 7 日間の拘禁を科すことができる旨の規定があり（27 条）、住民に対する監視と統制が強化された。これは、前述の 1988 年以降の軍事政権を特徴づけた行政運用への回帰であり、またそれに対する法的裏付けの付与を意図したものであったと思われる。

さらに、GAD を中心とした地方行政の運用構造も中央集権的に再編された。国軍は、クーデターからわずか 3 か月後の 2021 年 5 月、地方行政の中核である GAD を連邦内閣府省から再び内務省の管轄下に戻し、軍による中央集権的統制を強化した。GAD は、前述のとおり郡レベルまで展開する官僚機構であり（図 1 参照）、住民登録、土地管理、地方予算の執行などを担う。

以上のとおり、地方行政は再び中央集権的な構造に回帰し、国軍の命令系統に組み込まれた。これにより、NLD 政権下で進められていた地方分権と民主化の試みは停止され、軍政による中央集権的な地方統治への回帰となった。

(3) 国軍支配地域における行政サービス断絶

以上のように軍政による統制強化が進められる一方で、国軍支配地域では、行政サービスの断絶が深刻化している。軍政に抵抗する市民による市民的不服従運動（Civil Disobedience Movement：CDM）により多数の公務員が職務を放棄した結果、学校や病院の閉鎖が相次ぎ、出生や死亡の登録、土地登記、旅券の発行などの基本的な行政手続も滞っている。

8 例えば、日本政府は主に、①暴力の即時停止と被拘束者の解放、②民主的な政治体制の早期回復、③人道状況の改善の3つの項目を重視する声明を発表している。これらの項目は、クーデター以降のミャンマー情勢に対する日本政府の基本的な立場を示している。外務省ホームページ「ミャンマーにおける多数の市民の死傷について（外務大臣談話）」（https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/danwa/page6_000537.html）を参照（最終閲覧日：2025年8月5日）。

9 法改正を伴った制度変更であったという意味では「導入」であるが、実質的には1988年以降の軍事政権期に運用されていた同様の制度の復活であった。なお、この例に見られるように、現在の軍政は自らの行為の法的正当化を重要視しているように映る。この点は、過去の軍政との興味深い差異であるといえる。現軍政の法一般に対するスタンスについては、長田（2021）及び伊野（2023）が参考になる。

特に、農村部では、教育機会の喪失や医療アクセスの低下が住民生活に直接的な影響を与えている。

国軍は軍医や軍の選定した教員を派遣するなどの対応を試みているが、住民の信頼は低く、サービスの質も限定的であるといわれる¹⁰。また、治安維持を名目に軍事作戦が頻繁に行われており、住民の避難や地域の分断が進んでいる。行政機能の空白を埋めるために、地域住民が自発的に教育や医療の提供を試みる事例もあるが、制度的な支援がないため継続性に乏しいと指摘されている。

(4) 並行政府 NUG による地方行政の代替

2020 年総選挙で選出された NLD 議員や民主化活動家などによって構成された国民統一政府（NUG）は、独自の行政機構を構築し、教育・保健・治安などの分野で代替的なサービス提供を試みている。NUG の活動は、主にオンラインで行われているが¹¹、一部の地域においては、NUG が物理的な地方統治を行っている例が報告されており、実質的な地方制度の二重構造が生まれている。例えば、ザガイン管区及びマグウェー管区の一部では、NUG の下部組織が徴税、法的紛争解決、教育や保健サービスの提供を行っていると報告されている（Thawngmung and South 2025）。

このように、NUG は国際社会に対して正統政府としての承認を求めつつ、国内の一部では独自の行政機構の運営を試みている。なお、NUG によると¹²、NUG 内に People's Administration Team が「支配地域における権力の空白を埋める（mitigate power vacuums in controlled areas）」役割を担うべく創設され、また、The Federal and State Coordination Commission が連邦と地方のコーディネーションを行うとされる。しかしながら、これらの下部組織に関する情報は少なく、オンラインを中心に活動を展開する NUG の体制上の限界に鑑みれば、現時点ではその活動や機能は限定的であると思

われる。

5 地方ガバナンスに関する新たな動き：反軍勢力による草の根の実践

最後に、クーデター後のミャンマーの地方ガバナンスにおける新しい動きとして、国軍支配地域外で広がりつつある多様な草の根の取り組みを紹介したい。

クーデター以来、軍政の統治力は低下傾向にあり、特に 2023 年 10 月のいわゆる「1027 軍事作戦」以降、複数の地域において国軍の実効支配が大きく後退している。2025 年 4 月に発刊されたレポート「革命的政権：クーデター後のミャンマーにおける新興のガバナンス（原題：Revolutionary Regimes: Emerging Forms of Governance in Post-Coup Myanmar）」（Thawngmung and South 2025）は、このような分断された実効支配の中で出現しつつある地方ガバナンスの具体的な事例を、新しい統治形態として分類し分析している。

本レポートによれば、少数民族武装勢力（Ethnic Armed Organization: EAO）を中心とした勢力は、単なる軍事的抵抗にとどまらず、各 EAO の支配地域における経済・行政・社会サービスの提供を通じて「統治者」としての役割を担い始めている。本レポートは、クーデター後、既存の EAO に加え、2020 年総選挙で選出された議員、若者、女性、市民社会など幅広いアクターが参加する「春の革命」と称される民主化運動の中で、複数の統治形態が誕生したと述べる。このような統治モデルは、連邦レベルの取組みから郡、村落区レベルに至るまで多岐にわたっており、以下の 5 類型に分類できるとする。すなわち、① EAO による直接統治（特定の民族集団を基盤とする一党制的統治）、②地域ベースの新興統治（地域内の多様な少数民族を幅広く包含した包摂的統治）、③移行型統治（①から②への過渡的な統治形態）、④非 EAO 地域における抵抗

10 最大都市ヤンゴンの公立小学校では、教員経験を有しない、軍人の妻などが教師として派遣されている例があるという（筆者によるミャンマー出身者に対するインタビューより）。

11 NUG の閣議や会議はオンラインツールにより実施され、情報発信やサービス提供の多くは公式ウェブサイト上で行われている。また、NUG の教育省は、Spring University Myanmar というオンライン大学（<https://www.springuniversitymm.com/>）も開設している。

12 NUG ホームページ「National Unity Government's 3-Year Anniversary Statement」（<https://nugmyanmar.org/announcement/national-unity-governments-3-year-anniversary-statement/>）を参照（最終閲覧日：2025年8月5日）。

勢力による統治（国民統一政府（NUG）と連携する地域統治）、⑤土着的な地域統治（村落やコミュニティ・レベルの自然発生的な統治。カレン州北部のサルウィン平和公園のような革新的事例も含まれる。）である。

本レポートは、これらの新たな統治形態は、民主的实践、国民和解プロセス、民族間関係に対して重要な示唆を与えていると述べる。特に、複数の民族集団が志向する新たな連邦制の構築に向けた草の根レベルからの基盤形成として機能している点は注目し、値すると結論付ける。他方で、これらの統治モデルは軍政による攻撃に晒される脆弱性を抱えており、さらには複数の武装組織による支配地域の重複および支配権争いから、紛争の火種となる可能性も否定できないとも指摘する。

軍政による現在の実効的支配地域は、諸説あるが、国土の4割程度にまで後退していると言われ¹³、ミャンマーの地理的分断は深まっている。このような現況下で出現しつつある前述のような地方ガバナンスの新たな動きは、地理的・機能的にかなり限定されたものではあるが、従来の国家制度の枠を超え、非国家主体による草の根の地方統治の可能性という新たな局面を示唆しているともいえよう。

6 おわりに

軍事政権は2025年7月31日、2021年のクーデター以来継続してきた非常事態宣言を解除すると発表した。憲法の定めにより、非常事態宣言の解除から6カ月以内に総選挙を実施する必要があると、同年12月にも選挙が実施される見通しとなった。国内の実効支配が分断された状況下で行われることになる本選挙の正統性および実効性については疑問も呈されているが¹⁴、実施されれば、地方制度を含めたミャンマーのガバナンスはさらに新しい局面を迎えることとなる。地方制度の未来は、単に時の政治体制や統治者の政治的意志によって決定されるのではなく、住民の参加、自治、連帯を基礎に形づくられるべきものである。その意味で、ミャンマーの地

方制度は今、「誰のために、誰が、どう統治するのか」という極めて根源的な問いに直面しているといえるであろう。

参考文献

＜外国語文献＞

Arnold, Matthew. (2019). *Why GAD reform matters to Myanmar*, East Asia Forum, <https://eastasiaforum.org/2019/08/24/why-gad-reform-matters-to-myanmar/>

Thawngmung, Ardeth M., and Ashley South. (2025). *Revolutionary Regimes: Emerging Forms of Governance in Post-Coup Myanmar*. Singapore: ISEAS-Yusof Ishak Institute.

The Asia Foundation. (2014). *Administering the State in Myanmar: An Overview of the General Administration Department*. San Francisco, CA: The Asia Foundation.

The Asia Foundation. (2018). *State and Region Governments in Myanmar*. San Francisco, CA: The Asia Foundation.

＜日本語文献＞

伊野憲治 (2023)「ミャンマー国軍における『法の支配』と今後の展望」笹川平和財団 Asia Peacebuilding Initiatives、2023年1月25日掲載、https://www.spf.org/apbi/news/m_230125.html

長田紀之 (2016)「第3章 管区域・州議会選挙と地方制度」長田紀之・中西嘉宏・工藤年博著『ミャンマー 2015年総選挙 アウンサンスーチー新政権はいかに誕生したのか 情勢分析レポート』アジア経済研究所、pp.75-98

長田紀之 (2021)「クーデター後、国軍は何をしようとしているのか?」、アジア経済研究所 IDE スクエア、2021年2月16日掲載、https://www.ide.go.jp/Japanese/IDEsquare/Eyes/2021/ISQ202120_009.html

中西嘉宏 (2009)『軍政ビルマの権力構造—ネーウイ

13 朝日新聞2025年8月1日朝刊「考論 「正当な選挙」認める国は限定的」による。さらに低く「2割」とする報道もある。例えば、読売新聞2025年8月1日朝刊「ミャンマー国軍、国土支配2割程度で総選挙強行か…排除された民主派「ボイコット」呼びかけ」など。

14 例えば、日本経済新聞「社説 ミャンマー再選挙に理はない」（2025年8月3日朝刊）など。

ン体制下の国家と軍隊 1962-1988』京都大学学術出版会

日本経済新聞「社説 ミャンマー再選挙に理はない」2025年8月3日朝刊

根本敬（2010）『抵抗と協力のはざま—近代ビルマ史のなかのイギリスと日本』岩波書店

根本敬（2020）「ビルマ（ミャンマー）国家建設の歴史過程—三度の挫折と四度目の挑戦」田中明彦・川島真編『20世紀の東アジア史Ⅲ（各国史2・東南アジア）』東京大学出版会、pp.223-277

<ホームページ>

外務省ホームページ「ミャンマーにおける多数の市民の死傷について（外務大臣談話）」
https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/danwa/page6_000537.html（最終閲覧日：2025年8月5日）

NUG ホームページ「National Unity Government's 3-Year Anniversary Statement」<https://nugmyanmar.org/announcement/national-unity-governments-3-year-anniversary-statement/>（最終閲覧日：2025年8月5日）

Spring University Myanmar ホームページ「SPRING UNIVERSITY MYANMAR」<https://www.springuniversitymm.com/>（最終閲覧日：2025年8月5日）