

序章

ミャンマーの新展開—2010年総選挙を控えて—

工藤年博

要約：

ミャンマー軍政は2008年5月に、自分たちに有利な条項を盛り込んだ新憲法を、国民投票で国民の圧倒的賛成を得たという体裁を整えて制定した。この新憲法の下で総選挙が実施されれば、選挙結果に関わりなく、国軍は国政に一定程度の影響力を確保することができる仕組みになっている。また、2009年8月のスーチー氏に対する有罪判決と、同月の少数民族武装勢力との武力衝突は、ミャンマー軍政が民主化勢力と少数民族勢力という国内の2つの反政府勢力を押さえ込み、2010年の総選挙を成功裏に実施し、軍政主導の新政権を樹立しようとする、国軍の強い意思を示すものであった。一方、2009年にはミャンマーを取り巻く国際関係においても、大きな変化があった。アメリカが従来の強硬路線を転じ、ミャンマー軍政との直接対話に乗り出したのである。アメリカの政策転換は、先進国を中心に国際社会にも波紋をもたらした。今後、ミャンマーを取り巻く国際環境が大きく変わる可能性も出てきた。序章では、こうしたミャンマーの新展開を紹介し、その背景を解説することで、2010年総選挙とその後の動きを展望するための、材料を提供する。取り上げる「新展開」は、新憲法の制定とその特徴、国家防衛法とスーチー氏の拘束、再燃する少数民族問題、国際社会の対応とその変化の4点である。また、本書の構成と所収の各論文の概要を紹介し、本書の水先案内としたい。

キーワード：

憲法、国家防衛法、アウン・サン・スー・チー、少数民族、アメリカ、ミャンマー

はじめに

序章では2010年総選挙を前に観察されるミャンマーにおける新展開を紹介し、その背景を解説することで、総選挙の行方とその後の動きを展望するための材料を提供する。取り上げる「新展開」は、新憲法の制定とその特徴、国家防衛法とスーチー氏

の拘束、再燃する少数民族問題、国際社会の対応とその変化の4点である。また同時に、本書の構成と所収の各論文の概要を紹介することで、本書の水先案内としたい。

1. 新憲法の制定と特徴

ミャンマー軍政は2008年2月9日、同年5月に新憲法案の国民投票を実施し、2010年にこの新憲法に基づく総選挙を行うと発表した。これはミャンマー軍政が進める77段階の民主化ロードマップに沿った措置であるが、軍政が大枠とはいえ、総選挙を含めた具体的な日程を発表したのは、この時が初めてであった。軍政は2月19日には憲法起草委員会による新憲法案の起草作業を完了し、同月26日には国民投票法を公布した。

ミャンマー軍政は5月10日と24日に、新憲法の是非を問う国民投票を実施した。その結果、投票率98%、賛成率92.48%という国民の高い信任を得て、新憲法が承認されたと当局は発表した。この結果を受け、ミャンマー軍政は5月29日、新憲法を布告した。しかし、国民投票直前の5月2日から3日にかけて、大型サイクロン・ナルギスがイラワディ・デルタ及び最大都市ヤンゴンを直撃し、死者・行方不明者約14万人、被災者240万人という大きな被害を出した直後に、このような驚くほど高い投票率、そして賛成率を記録したことは、投票結果の信憑性に疑問を投げかけることとなった。

このような時期であっても、ミャンマー軍政が予定通りに国民投票を強行したのには理由があった。ミャンマー軍政は1990年に一度、総選挙を実施している。この時はスーチー氏率いる国民民主連盟(NLD)が議席の8割を獲得し、親国軍の国家統一党(NUP)は惨敗した。結局、現在の軍事政権は政権委譲を拒み、選挙結果を反故にして現在に至っている。そのため、事あるごとに、ミャンマー軍政は正当性を持たない権力として民主化勢力や国際社会から批判を受けてきた。国軍としては、この批判をかわすためには、もう一度選挙で国民の信を問うしかない。しかし、自ら人気がないことを知る国軍は、選挙を行えば、今度もまた負けるかも知れない。

そこで、新憲法の中に、選挙結果がどうであれ、国軍が恒久的に国政に関与し、一定の権力を維持できるような、巧妙な条項を組み込んだのである。当然のことながら、そうした国軍に有利な条項は非民主的な規程として国内外から批判を受けることとなった。ミャンマー軍政としては、こうした批判を退けるためにはこの新憲法が国民の圧倒的多数で可決されたという、体裁を整える必要があったのである。そのため、ミャンマー軍政は予定とおりの国民投票の実施に踏み切ったのである。国民投票は軍政にとっては「儀式」であり、投票の実態はいつでも良かったのである。

今回採択された憲法は、第1「国家原則」、第2章「国家構成」、第3章「国家元首」、

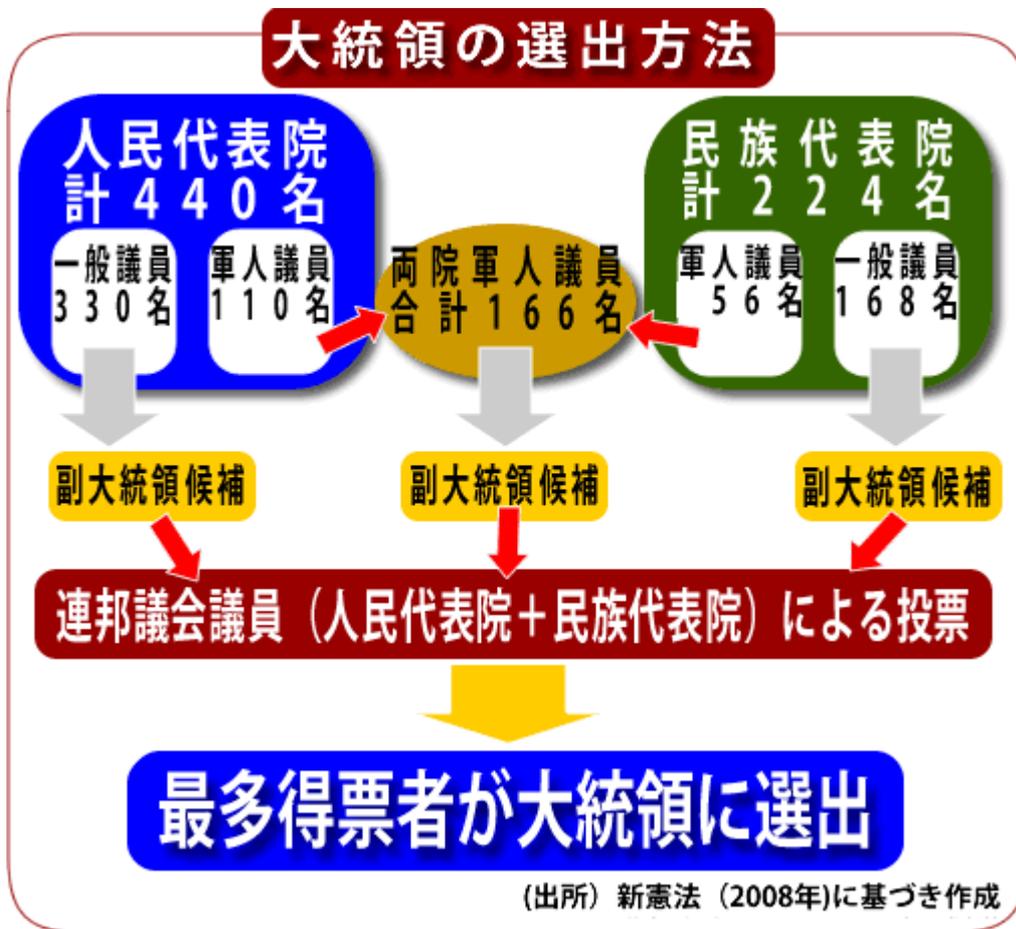
第4章「立法」、第5章「行政」、第6章「司法」、第7章「国軍」、第8章「国民、国民の権利・義務」、第9章「選挙」、第10章「政党」、第11章「非常事態」、第12章「憲法改正」、第13章「国旗、国標、国家および首都」、第14章「経過規定」、第15章「総則」から成っている。国は7州、7管区域、6少数民族自治区で構成され、連邦制が敷かれる。首都はネーピードーで、連邦直轄区域となる。経済体制は市場経済とされた。

新憲法の内容と特徴については、詳しくは本書の第2章（伊野憲治）を参照していただきたいが、ここではいわゆる非民主的として批判を受けた条項について解説をしておきたい。新憲法には国軍の政治関与を恒久化する条項がいくつも盛り込まれおり、これが非民主的であるとして国内外の批判を受けた。

第1に、軍人議席の存在が問題視された。新憲法で設置される連邦議会(Pyidaungsu Hluttaw)は2院制である。それは人口及び郡に基づき選出される人民代表院(Pyithu Hluttaw)と、州・管区から同数選出される民族代表院(Amyotha Hluttaw)の2院によって構成される。人民代表院の議席数は最大440人であるが、このうち最大110人は国軍司令官が指名する軍人議員に割り当てられている。民族代表院の議席数は最大224人で、このうち168人は14の州・管区から12人ずつ選挙で選ばれる。残り56人は各州・管区より4人ずつ国軍司令官が指名する軍人議員である。両院合わせて定数は最大664人、うち軍人議席は最大166人である。すなわち、全議席の4分の1が選挙を経ずに、国軍司令官が指名することができる軍人議席である。親国軍の政党が選挙でもう4分の1の議席を獲得すれば、軍政は連邦議会の過半数を制することができる。実際に大政翼賛組織の連邦団結発展協会(USDA)が、政党化を目指しているといわれており、2010年に予定される総選挙では親国軍政党として出馬する可能性が高い。この軍人議席の存在が国軍の統治を実質的に永続させてしまうのではないかと、懸念されている。

第2に、大統領の選出に際しても、国軍出身者が有利となっている。大統領の選出方法は、次のような手続きになる(図1参照)。

図1 大統領の選出方法



まず、人民代表院グループ、民族代表院グループ、軍人議員グループの3グループからなる大統領選挙人団が、それぞれ副大統領を1人ずつ選ぶ。資格審査を経て、全連邦議会議員が投票によって、3人の副大統領のうち1人を大統領として選出する。国軍および友党が連邦議会の多数を制していれば、軍人議員グループの副大統領が大統領として選出されるだろう。仮にそうならない場合でも、副大統領の1人は自動的に国軍出身者となる。

大統領の資格要件としては、国家および国民に忠実であること、ミャンマー国民であること、45歳以上であること、20年以上連続してミャンマー国内に居住した者であることに加えて、政治、行政、経済、軍事に精通していること、および本人、両親、配偶者、子供とその配偶者のいずれかが外国政府の影響下にあったり、外国籍であったりしてはならないと規定されている。軍事に通じていることが求められている点が、国軍出身者に有利な要件になっているとの批判があるが、同時に政治、行政、経済の

知識も求められており、文字どおりに解釈すればこの条項が国軍出身者に特段に有利というわけではない。しかし、外国籍の家族をもつスーチー氏は、大統領にはなれないことになる。他方、連邦議会議員への立候補資格に関しては、外国政府の影響下でないことや、外国政府から金銭、土地、住居、車などの支援を受けていないことが求められている。これらの条項は 1990 年総選挙の際に使われた選挙法と同様であり、スーチー氏の立候補資格を剥奪する根拠のひとつとなった。いずれにせよ、ミャンマー軍政は都合のよい憲法解釈によって、スーチー氏の総選挙への立候補を阻む可能性が高い。

第 3 に、軍人閣僚の任命という問題がある。大統領は国防相、治安・内務相、国境相については、国軍司令官より適当な軍人の任命リストを入手することが求められている。すなわち、これら 3 閣僚については国軍司令官が軍人を指名することができる。これによって、国軍、警察、国境警備隊などの武力が、実質的にすべて国軍司令官の統制下に入ることになる。国軍司令官によるすべての武力の独占という状況は、新憲法下でも変わらない。

第 4 に、新憲法案は第 7 章において、国軍は国軍に関するすべての事項を独立して掌理する権限を持つと規定している。また、軍人は軍事法廷で裁かれ、そこでは国軍司令官の決定が最終であるとされている。これにより国軍は、連邦議会や大統領、司直の監督を受けない独立した武力組織として存続することになる。

第 5 に、国家の分裂、主権の喪失などの危機に直面した場合、大統領は国防治安評議会と協議し、非常事態を宣言し、全権を国軍司令官に委譲することができる。非常事態時に大統領が全権を握るのではなく、国軍司令官にこれを委譲するというところが、国軍優位の新憲法の特徴となっている。また、この規程が国軍のクーデターを実質的に容認することになるのではないかと、との批判が出されている。というのは、国防治安評議会は大統領、副大統領 2 人、人民代表院議長、民族代表院議長、国軍司令官、国軍副司令官、国防相、外相、治安・内務相、国境相というメンバーで構成されており、このうち大統領と副大統領のうち 1 人、国軍正副司令官 2 人、国防相、治安・内務相、国境相の 6 人（すなわち過半数）が国軍出身者となると想定されるからである。国防治安評議会は実質的に国軍司令官に牛耳られており、たとえ大統領が文民であった場合でも、国軍はいつでも非常事態宣言の発動を迫ることができるというのである。ただし、非常事態を宣言するのはあくまで大統領であり、国防治安評議会はそれに承認を与える権限を持つだけと解釈すれば、大統領が国軍出身者でなければ、国軍が思い通りに非常事態宣言を発動できるということにはならないだろう。実際にどのように解釈され、運用されるかが重要である。

最後に、憲法改正の問題がある。新憲法案では第 12 章において、憲法改正には連邦議会議員の 4 分の 3 を超える賛成が必要と規定されている。さらに、国家原則、国家

構成、立法、行政、司法、非常事態に関する条項については、国民投票により全有権者の過半数が賛成した場合のみ、改正が認められる（上記以外の条項については、国民投票は不要）。国軍は連邦議会に自動的に4分の1の議席をもつため、憲法改正に関して拒否権を持つことになる。すなわち、一度この憲法が制定されれば、国軍の同意がなければ、改正は不可能となるのである。このように、新憲法には国軍の政治関与の恒久化のための仕組みが、巧妙に組み込まれた。

2．国家防衛法とスーチー氏の拘束

2009年5月3日、アメリカ国籍の男性がヤンゴンのインヤー湖を泳いで、自宅軟禁下にあるスーチー氏の自宅の敷地へと侵入した。男性はそこで5月5日の晩まで過ごした後、再び泳いで帰ろうとしたところを、5月6日未明に当局に拘束された。この事件に関わり、スーチー氏及びスーチー宅のお手伝いさん2人が、国家防衛法による軟禁条件に違反したとして、訴追を受けた。そして、先に述べたとおり、8月11日に有罪判決が下ったのである。

当然のことながら、今回のミャンマー軍政の措置に対して、国内外から激しい反発と非難の声があがった。軍政の目的は、国家防衛法によるスーチー氏の拘束期限が迫るなかで、2010年に予定される総選挙を円滑に実施するためには、スーチー氏の拘束が引き続き必要であり、そのための口実作りにあったといわれている。しかし、そもそもスーチー氏がこれまで、どのような経緯で、どのような法律に基づき、そしてそれがどのように解釈されて、自宅軟禁に置かれていたのかを知らないで、今回の事件と軍政の意図を正しく理解できない。そこで、ここではスーチー氏拘束の経緯を振り返ってみよう。

スーチー氏が2009年5月14日に訴追されるまで、6年間も拘束されるきっかけとなったのは2003年5月30日のディペイン事件であった。この日、地方遊説に出ていたスーチー氏を含むNLDの車列が、ディペインという田舎町で暴徒に襲われた。暴徒の多くはUSDAのメンバーであったといわれている。スーチー氏はそのまま当局に拘束され、しばらく行方が分からなくなったが、その後、自宅に連れ戻され、軟禁下に置かれた。

当局は同年5月31日から「国家防衛法」を適用した。この法律は社会主義時代の1974年にヤンゴンで反政府運動が発生したことを契機に、翌1975年に治安維持を大義名分として制定されたものである。同法10条a項は国家や人民の安全を脅かす—あるいはその可能性がある—と当局が判断した人間を、司法手続きなしで最長180日間、10条b項は政府の解釈では最長6年間拘束することを認めている。

但し、10条b項では1年間に最低1回は、拘束期間を見直すべきことが規定されて

いる。政府の適用解釈によれば、スーチー氏の自宅軟禁は2004年11月27日までの1年間で10条b項による当初の拘束、2004年11月28日に1度目の延長を1年間、2005年11月28日に2度目の延長を6ヵ月間、2006年の5月28日に3度目の延長を1年間、2007年の5月28日に4度目の延長を1年間、2008年5月28日に5度目の延長を1年間行った。このため、拘束期間を見直す(=延長する)時期に、「ミャンマー問題」が国際社会の注目と非難を集めるようになった。当初は11月28日に拘束期間が延長されていたが、国連総会やASEAN首脳会議が開かれるこの時期に国際社会の注目を集めるのを嫌ったためか、ミャンマー軍政は途中で6ヵ月という拘束期間を挿入し、拘束期間の見直しタイミングを5月28日にずらした。しかし、この時期にもNLDが圧勝した1990年総選挙の記念日などが重なっており、結局軍政の目論見はずれ、拘束延長の度に、国内外の注目と非難を集めることに変わりはない。

こうした事情を背景として、今回の米国人男性のスーチー氏宅の訪問事件が起きたのが、2009年5月27日の拘束期限を目前とした時期であったこともあり、ミャンマー軍政がスーチー氏の拘束期限を延長する口実作りのためにこの事件を仕組んだとする、謀略説が広く流された。そして、8月11日にスーチー氏に対して禁固3年の有罪判決が出され、タンシュエ議長がこれを1年半の自宅軟禁処分に減刑したのである。ミャンマー軍政は2010年に予定している選挙期間を通じてスーチー氏に政治活動をさせない、法的な根拠を得たのである。

しかも、ミャンマー軍政は1年半を過ぎてもスーチー氏を解放しない「オプション」を持っている。今回のタンシュエ議長の減刑措置を詳しくみると、(実際の判決がどうであれ)刑期を半分にし、残りの半分の刑期は執行猶予とする、という構成になっている。そして、スーチー氏が定められた規則に則り「品行方正」に過ごせば、残りの刑期を赦すという措置になっている。すなわち、1年半後のスーチー氏の自宅軟禁からの解放が決まっているわけではなく、軍政は拘束期限をさらに1年半延長するオプションを持っていると解釈できる。2010年の総選挙を巡って何らかの混乱が生じたり、万が一新政権の発足が遅れたりした場合でも、スーチー氏に政治活動をさせないという、ミャンマー軍政の意図が伺われる。

スーチー氏の自宅軟禁が続く中で、NLDは2010年の総選挙に参加するのであろうか。NLDは2009年4月29日に採決した「シェエゴンダイン宣言」において、総選挙に参加する条件として、3つの要求を掲げた。すなわち、NLD幹部を含む全ての政治犯の釈放、新憲法の非民主的条項の改正、国際監視の下での包括的、自由、公正な選挙の実施である。しかし、これらのいずれに関してもミャンマー軍政が譲歩する可能性は高くはない。また、NLD創設者の一人で有力メンバーのウィンティン氏は2009年9月9日のワシントン・ポストへの寄稿のなかで、「我々はビルマ国民の自由—我々はそれを求めて闘ってきたのだ—を奪ってしまうような、致命的な欠陥のある

政治プロセス（新憲法に基づく総選挙：筆者注）に、脅されたり強制されたりして、参加することはない」と言明した。

しかし一方で、NLD 党员の中には、総選挙に参加して 20 年に及ぶ政治的膠着の突破口を開きたいと考える人もいる。国際社会の意見も割れているのが実状である。本当のところ、NLD もまだ姿勢を決定している訳ではない。今後、軍政と NLD の間で、水面下のぎりぎりの駆け引きが続けられるだろう。

3 . 再燃する少数民族問題

2009 年 8 月、中緬国境に位置する第 1 特区において、ミャンマー国軍と特区を実効支配する少数民族コーカン族の武装勢力（ミャンマー民族民主同盟軍、MNDA）との間で武力衝突が発生、コーカン地区の住民約 15 万人のうちおよそ 3 万 7000 人が、中国雲南省臨滄市に逃れるという事態が発生した。8 月 8 日にミャンマー警察当局が、コーカン地区の銃器修理工場を麻薬製造拠点と疑い捜査したのをきっかけに、ミャンマー警察と地元武装勢力との間で緊張が高まった。27 日には第 1 特区の首都であるラオカイ（老街）近くの 3 箇所で、ミャンマー国軍と MNDA が銃火を交えた。しかし、29 日にはコーカン軍の兵士 700 人が中国当局に身柄を預けるかたちで投降し、本格的な武力衝突は回避された。MNDA のリーダー彭家声（ポンチアーシェン）は、2009 年 12 月現在、行方をくらませている。ミャンマー軍政の発表によると、3 日間に及んだ戦闘で国軍兵士ら 26 人が死亡、47 人が負傷した。コーカン側にも 8 人の死者が出たとされる。

今回、難民が流出した主な中緬国境ゲートは、第 1 特区のラオカイと小さな川を挟んだ対岸に位置する南傘（ナンサン）国境ゲートであった（写真）。ここは普段は物流や交通も多くはない静かなゲートである。また、この国境ゲートがある鎮康は小さな街で、ここに 4 万人近い人々が流入してきたとなれば、現地は大きな騒ぎとなっていたに違いない。なぜこのような事態になったのか。その背景を知るためには、1988 年のミャンマー軍政の誕生に遡って歴史をひもとく必要がある¹。

¹ ミャンマーにおける少数民族問題の歴史的背景に関しては、本書の第 3 章を参照。

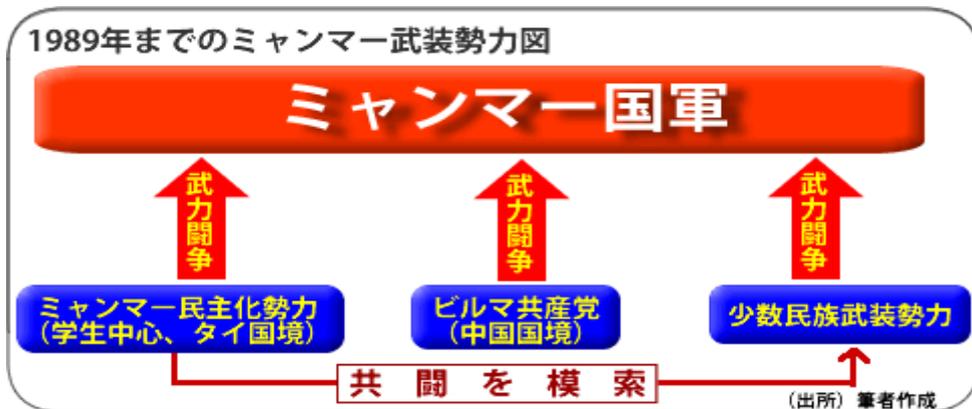


（南傘国境ゲート。アーチ状の中国側ゲートの奥に見える赤い門はコーカン側ゲート。果敢國門と書いてある。2009年7月26日、筆者撮影）

ミャンマーには人口の7割を占めるビルマ族を含めて、135とも言われる多くの民族が住んでいる。1948年のミャンマー（ビルマ）の独立以来、これらの少数民族のいくつかは分離独立、あるいはより大きな自治を求めて、武装闘争を戦ってきた。一方、ビルマ共産党は共産主義革命という国家体制の抜本的な改革を目指して、時に少数民族武装勢力と共闘しながらも、独自の戦いを続けてきた。

時は下って1988年9月、ミャンマー国軍は全国規模で盛り上がった民主化運動を武力で制圧し、権力を掌握した。現在に至る軍事政権の誕生である。この時、学生を中心として1万人とも言われる民主化活動家がタイ国境へと逃れ、カレン、モン、カレンニー、パオなどの少数民族武装勢力との共闘を模索した。ところが、当時これらの反乱軍には十分な武器がなかった。一方、シャン州北東部の中緬国境に拠点を置くビルマ共産党は、1970年代末まで続いた中国共産党の武器援助のお陰で、依然として強勢を保っていた（図2）。

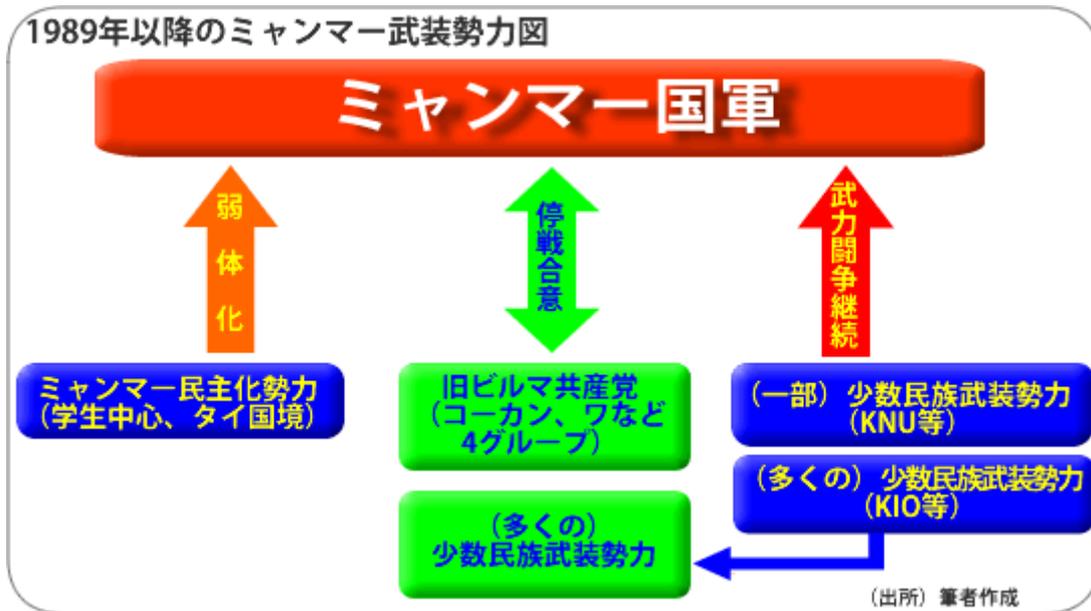
図2 1989年までのミャンマー武装勢力図



もし仮に、ビルマ族民主化勢力、少数民族武装勢力、ビルマ共産党の大同団結がなれば、ミャンマー国軍にとって本当の（すなわち、権力を失いかねない）脅威となる可能性が生じた。ここに国軍はいかなる「コスト」を払ってでも、反政府武装勢力（特にビルマ共産党）を中立化する必要に迫られた。好機はすぐに訪れた。1989年4月、ビルマ共産党が謀反により内部分裂したのである。4月17日、当時ビルマ共産党傘下にあったワ軍は州都・邦桑（パンサン）にあった党本部を急襲した。党幹部は中国の介入を期待したが、前年に登場したばかりのミャンマー軍政と関係を強めていた中国が事件に介入することはなかった。むしろ中国が介入しないだろうという期待が、ビルマ共産党内部での謀反を引き起こしたのである。ここにビルマ共産党は消滅し、エスニック・ラインで分裂した4つの武装勢力が登場した。すなわち、ワ州連合軍（UWSA、ワ族）、ミャンマー民族民主同盟軍（MNDA、コーカン族）、東シャン州軍（ESSA、または東シャン州民族民主連盟軍 NDA-ESS、モンラー・グループ）、新民主軍（NDA、カチン族）である。

ミャンマー国軍の対応は素早かった。キンニョン第1書記（当時）はすぐに中緬国境に入り、新たに登場した4つの少数民族勢力との停戦合意に成功した（図3）。これを鎗矢としてミャンマー国軍は次々と少数民族反乱勢力と停戦合意を結んだ。武力で中央の国家権力を掌握したミャンマー国軍は、皮肉なことながら、自らの権力を維持するために辺境では「和平」を選ぶという選択をしたのである。こうして1997年までに17の少数民族武装勢力と停戦合意が締結され、独立以来はじめて国内に大きな戦闘のない平和が実現した。停戦合意グループには大きな自治が認められる「特区」が与えられた。

図3 1989年以降のミャンマー武装勢力図



しかし、もちろん停戦合意はそれなりの「コスト」を伴った。ミャンマー軍政は多くの財政支出を停戦合意グループに与えられた特区の地域開発（学校、病院、道路、電気等）に投入しなければならなかった。また、特区における「自由な」経済活動を約束したため、中緬国境の特区では国境貿易に独自の関税や通行料を課したり、中国人観光客をターゲットにカジノや風俗店を開いたり、さらには麻薬ビジネスが隆盛したりした（この地域はかつてからアヘン栽培で悪名高い地域であった）。それでも、ミャンマー国軍はこの停戦合意により、権力維持に対する最大の脅威から解放されたのであるから、この程度の「コスト」は安いものであったかも知れない。

しかし、本当の「コスト」は国軍自身がそれまで血を流して求めてきた、国家統合の後退に他ならなかった。そもそも、一連の合意はあくまで停戦であり、少数民族武装勢力は相変わらず武力を保有し、特区の実効支配を続けている。しかもこの間、例えばUWSAは巨額の（麻薬）資金により経済的、軍事的に一層強大化したと言われる。20年前にミャンマー軍政が自らの権力維持のために、国民統合や統一国家建設という独立以来の課題を先送りし、封印してしまったため、同国の少数民族問題の解決はいっそう難しいものとなってしまったとも言えよう。

それから20年経った。そして、ついにその封印を解く日が訪れようとしている。新憲法においては、現行の7州7管区に加えて、6つの自治区が設置された。新憲法に基づいて行われる総選挙を経て樹立される新政権の下で、停戦合意グループの「特区」は新憲法が規定する「自治区」及び州・管区の一部へと再編・統合されることになっている。停戦合意グループが保持する武力は、国境警備隊としてミャンマー国軍

の指揮下に入ることが求められている²。新憲法ではミャンマー国軍のみが武力を保有することが、改めて明記されているのである。

しかし、多くの少数民族武装勢力がこれを拒否していた。コーカン武装勢力のリーダーである彭家声も、これをきっぱりと拒否していたひとりであった。今回、ミャンマー国軍が彼をターゲットとしたのは、この反軍政的な態度に加えて、コーカン武装勢力の兵力が推定 1500～2000 人と小さく、しかも内紛によって力が衰えていたためと考えられる。コーカン武装勢力は 7000 人とも言われる兵力を展開したミャンマー国軍に、太刀打ちする術がなかった。

ところが、他の武装勢力は必ずしも弱体ではない。コーカンの隣の第 2 特区の UWSA は、兵力約 2 万人と強力な武器を保有している。今回の事件に先立つ 2009 年 2 月と 4 月に第 1 特区と第 2 特区において、それぞれ和平建設（停戦合意）20 周年記念が開かれた。その際、前者では彭家声に加えてミャンマー国軍幹部が挨拶したのに対し、後者では UWSA リーダーの鮑有祥（パオ・ユーチャン）のみが挨拶し、ミャンマー国軍幹部の登壇はなかった。ミャンマー国軍に対するコーカンとワの力の差が、如実に示された出来事であった。しかも、鮑有祥は大規模な軍事パレードを披露した兵士を前に、ワ州（第 2 特区）はシャン州と同様な地位を要望すると発言した。これは明らかに新憲法に反する内容であった。

ミャンマー国軍は今回のコーカン武装勢力との戦いで、1989 年以来 20 年間にわたって封印してきたパンドラの箱をついに開けてしまった。ミャンマー国軍も少数民族武装勢力も、お互いに厳戒態勢に入ったはずである。ミャンマー国軍は 2010 年の総選挙をにらんで、停戦合意グループに政治的、軍事的な圧力を強めていくだろう。しかし、この 20 年間で戦力を強化したミャンマー国軍といえども、17 の停戦合意グループと同時に戦火を開くことはできない。政治的妥協か戦争かの狭間で、ぎりぎりの駆け引きが行われると見られる。

4 . 国際社会の対応と変化

1) 分断された国際社会

これまで国際社会は対ミャンマー政策において、大きく 2 つのグループに分断されてきた。ひとつは人権・民主化問題を重視し、そのためには経済制裁の発動も厭わない、欧米諸国を中心とするグループである。もうひとつは、人権・民主化を含めて国内政治に関しては原則として内政不干渉の立場をとりつつ、経済関係の強化を図る中国、タイ、インドなど近隣諸国グループである。日本は人権・民主化の問題に重大な

² ミャンマー軍政による少数民族武装勢力の国境警備隊への編入政策、及びこれに対する少数民族側の反応に関しては、本書第 3 章で詳しく議論される。

関心を払いつつも、制裁措置には訴えることなく、いわば両者の間に位置してきた。

両者のアプローチの違いは、しばしばイソップ寓話の北風と太陽に喩えられる。しかし、イソップ寓話では太陽政策が奏功したが、現実の対ミャンマー外交においては、両者とも成果をあげてこなかった。制裁グループの代表格であるアメリカをみてみよう。アメリカは1997年と2003年に主要な経済制裁を発動した。1997年には自国企業による対ミャンマー投資の禁止、2003年には金融制裁に加えて、ミャンマーからの輸入を禁止した。これらの制裁は効果があったのか。答えは、前者はノー、後者はイエスである。

現在、ミャンマーの輸出総額の約半分を占め、軍政に巨額の外貨をもたらしているヤダナ（ビルマ語で宝石）とイエタゲン（滝）の2つの海底ガス田は、1990年代の前半から前者が米国のユノカル社とフランスのトータル社、後者が米国のテキサコ社と英国のプレミア社が率いるコンソーシアムによって開発された。1997年に米国企業の投資が禁止された時点ではほぼ必要な投資は済んでおり、開発に影響は出なかった。ミャンマー軍政はこの巨額の資金を元手に、新首都の建設や軍備増強など非生産的な支出を続けている。この天然ガス開発プロジェクトを阻止できなかった時点で、1997年の経済制裁は失敗だったと言える。もっとも、自国企業の投資に実質的に影響がでないように配慮したという、穿った見方も当時からあった。

一方、2003年の輸入禁止は、2000年時点でミャンマー輸出総額の4分の1を占めていたアメリカ市場の喪失を意味し、ミャンマー経済に大きな打撃を与えた。当時、ミャンマーの対米輸出の8割は衣料品であり、かつ衣料品輸出の過半はアメリカを仕向地としていたため、この経済制裁の最大の被害者は縫製業界であった。ここで詳しく議論する紙幅はないが、縫製業界で最も打撃を受けたのは民間企業であり、経済制裁が本来ターゲットとしていた国営企業や軍関連企業には大きな影響はなかった。縫製産業で働く労働者の半分に相当する約8万人が失業し、その多くは若い女工であった。彼女達の賃金は1月に約20ドルと安かったが、それは家計所得の約6割を占める主要な収入源であった。アメリカの経済制裁はミャンマー軍政の最大のお財布である天然ガス開発を阻止することはなかったが、一般労働者の僅かばかりの、しかし死活的に重要な、収入源を断ってしまったのである。

欧米諸国とは対照的に、近隣諸国はミャンマーとの経済関係を一貫して強めてきた。これはミャンマー軍政が権力掌握後すぐに「ビルマ式社会主義」を捨て、対外開放・市場経済化に取り組んだためである。2006年時点でミャンマーの輸出の約7割、輸入の約8割が近隣5カ国（中国、タイ、インド、シンガポール、マレーシア）との貿易である。外国直接投資残高の7割弱は、タイ、シンガポール、中国の3カ国から来ている。さらに、中国は巨額の経済協力をミャンマーに供与している。2005年時点でミャンマーは中国の経済協力の第9番目の受取国（2億9000万ドル）であった。同年の先

進国からの援助受取が1億ドル程度であったので、その大きさが分かるだろう。

しかし、ミャンマー経済が近隣諸国との経済関係の強化のみで本格的な発展を遂げている訳ではない。近隣諸国との貿易は、天然ガス、鉱物、木材などの資源輸出が中心であり、縫製産業のように多くの雇用を生み出す効果がないし、いわゆる「資源の呪い」という問題もある。天然資源の輸出で獲得した外貨を、ミャンマー軍政が国民のために使っていないことは、教育・保健への財政支出と軍事費を比べてみればすぐに分かるはずである。また、中国の巨額の経済協力は非効率な国営工場の増設や新首都の建設などに注ぎ込まれており、経済改革に逆行している。相手国のガバナンスや受入能力を無視した中国の経済協力のあり方には、国際社会からの批判が強いが、ミャンマーへの支援もその典型例と言えよう。いずれにしても、近隣諸国の資源調達や経済協力が、ミャンマーの健全な経済成長をもたらすことにはつながっていない。

しかし、近年、分断された国際社会がミャンマー軍政に有効な影響を与えられなかったという反省、及び2010年の総選挙を睨んで、国際社会の対ミャンマー政策に変化の兆しが見えてきた。それはこれまで分断されてきた両陣営の議論が成熟化し、ある程度の共通理解が見出されつつあるということのようにも見える。あるいは、好むと好まざるとに関わらず軍政主導の民主化路線を追認する以外に、国際社会にも現実的な選択肢がなくなってきた結果と言えるかも知れない。

具体的な共通理解は次の3点である。第1は、ミャンマー経済全体を対象とするような貿易投資の制裁は、軍政に対する圧力とならないのみならず、一般の国民を苦しめるという副作用が大きすぎるので、緩和ないし止めるべきである、という認識である。もちろん、実際にいつどのように緩和するかは、外交上の戦略的な考慮があるであろうが、アメリカでも具体的な検討が始まった。但し、軍政幹部やその取り巻き連中を対象とする、ビザ発給の停止や金融資産の凍結などは、一般民衆には影響もなく、心理的效果もあることから引き続き発動される可能性がある。

第2は、アジア近隣諸国は資源調達や援助供与のあり方を国際的枠組みとの整合性を含めて調整する必要がある、という認識である。中国の経済協力がミャンマーの経済成長を長期的に促進しなければ、貸し付けた資金はいずれ不良債権となってしまうかも知れない。近隣諸国がミャンマーの天然資源を求めて競い合うことは、地域の安定にマイナスとなるかも知れない。2009年8月のコーカン地区から中国への難民の流入は、中国にとってもミャンマーの国民和解は重要な問題であることを如実に示した出来事であった。近隣諸国はミャンマーの平和と発展の利害関係者なのである。

第3は、国際社会は人道支援を増やすべきであるという点である。2007年の僧侶デモが発生した時、ペトリー国連開発計画ミャンマー事務所長（当時）はミャンマーの1人当たりGDPはカンボジアやバングラデシュの半分に過ぎず、家計消費の4分の3は食料へ支出され、5歳以下の児童の3分の1は栄養失調で、半数以上の子供達は小

学校を終えることができず、70万人がマラリアに罹り、13万人が結核を患っている、という同国の危機的な状況を指摘した。そうした状況は、約14万人の死者・行方不明者を出した大型サイクロン・ナルギス被害でより悪化した。

さらには、ミャンマー国軍の攻勢によりタイ国境付近では50万人とも言われる国内避難民（IDP）が発生していると言われる。こうした人道的危機にミャンマー軍政が真剣に取り組まない以上、国際社会がこれを看過する訳にはいかない。日本政府を含めてより多くのドナーが、タイ国境で活動する団体や活動家を通じたIDPに対するクロス・ボーダー支援に踏み出す時が来ているように思われる。

第4に、これは国際社会の共通認識とはまでは言えないかも知れないが、日本の企業を含めて先進国企業が、国民生活の改善に資するような産業へと積極的に進出すべきという点である。ASEAN先発国の経験が示すように、アジアの途上国は東アジアに展開する生産・物流ネットワークに貿易投資を通じて参加することで、持続的な経済成長を達成してきた。先進国企業が資源収奪型ではない製造業などに進出し、投資環境の改善を求めていくことで、政府の恣意的な経済運営が改善されるきっかけになるかも知れない。健全な外資の目がなければ、経済環境は改善されない。

2) アメリカの政策変更

以上のような国際社会に醸成されつつある共通認識を反映した変化のひとつが、アメリカの政策転換である。クリントン米國務長官は9月23日、ニューヨークで開かれたミャンマー関係国会議において、今後、アメリカは制裁一本槍ではなく、ミャンマー軍政との直接対話に乗り出すと表明した。この新たな方針に基づき、11月3日から4日にかけて、キャンベル國務次官補（東アジア・太平洋担当）とマーシェル國務副次官補（ASEAN担当大使）が、アメリカ政府高官としては1995年のオルブライト国連大使（当時）以来14年ぶりにミャンマーを訪問、ミャンマー軍政のテインセイン首相、及びスーチー氏と面談し、アメリカの新たな方針を伝えた。

両者の直接対話は始まったばかりであり、今後の展開は予断を許さない。まずはアメリカの新政策の内容を理解することが重要である。ここでは、アメリカ政府が9月28日付で発表した「ミャンマー政策見直しの結論」と題する文書に基づいて、その具体的な内容をみていこう。文書ははじめに、政策見直しに至った背景として3点を指摘している。第1に、ミャンマーの状況は悪化しているものの、制裁による孤立化政策も関与政策もそれが単独でなされた場合には、状況を改善することができなかったという認識が示されている。第2に、今回の政策見直しに当たり、アメリカ政府は議会、国際社会、NLDを含むミャンマー国内の利害関係者と密接に協議を重ねてきたということが記されている。第3に、ミャンマー軍政幹部がアメリカとの関係改善に、記憶にある限りおそらくはじめて関心を示したこと、そして同時に、ミャンマーと北

朝鮮との関係に懸念すべき事態が発生している点が指摘されている。

このような背景説明に続いて、アメリカの対ミャンマー政策の戦略的目的と関心の所在が示される。はじめに、アメリカの対ミャンマー政策の第一義的な目標が、統一され、平和で、繁栄し、人権を重んずる民主的なミャンマーの誕生を支援する点にあることが確認されている。そして、そのためにはスーチー氏を含む政治犯の釈放、少数民族勢力との紛争解決、国民和解と改革のため政治対話の実現を求めていくとしている。この点では、従来のアメリカの政策と大きく異なるところはない。

この次の点がやや注意を引く点である。ミャンマー軍政に対して大量兵器・核不拡散に関する国際取り決めを順守し、北朝鮮とのいかなる軍事・核協力をも停止し、国連安保理決議 1874 と 1718 を遵法するように求めている。これは近年、ミャンマーと北朝鮮との軍事協力を含む関係強化が噂される中で、アメリカがこの問題に関心を抱いているという、ミャンマー軍政への警告である。

以上のような分野でミャンマー軍政が大きな改善を見せれば、両国関係は改善へ向かうと表明している。しかし、アメリカ政府は当然のことながら、そのような改善がすぐに実現するとは考えておらず、両国関係の改善は長い道のりになるだろうことを覚悟している。これは 11 月初旬にミャンマーを訪問したキャンベル国務次官補が、その後のインタビューで「1 回の訪問で問題が解決することはない」と述べたことと整合的である。直近の大きな注目点は、2010 年に予定される総選挙が自由、公正、そして幅広い参加を得たものとなるか否かである。しかし、文書の最後で、アメリカ政府は現実主義者であり、総選挙後においても（関与の）努力を継続すると留保がつけられていることから、アメリカが 2010 年の総選挙に期待をしつつも、これが必ずしもミャンマー国内政治を大きく前進させることにならない可能性を、十分に認識していることが分かる。

それでは、具体的にどのような分野で直接対話を始めるのか。3 点が指摘されている。第 1 に、言うまでもないだろうが、民主主義及び人権の分野である。第 2 に、核不拡散や北朝鮮関連の国連安保理決議など国際的安全保障に関わる分野である。第 3 に、麻薬撲滅や第二次世界大戦時の米兵遺体捜索など、相互に利益のある分野である。ミャンマーは世界的な麻薬の生産国であり、ここで生産された薬物がアメリカ国内へも流入している。ミャンマーにおける麻薬撲滅は、アメリカの国益にも適う。米兵の遺体捜索は、主にミャンマー北部のカチン州で第二次世界大戦中に飛行機が墜落した際に亡くなったパイロットの遺体などを共同で捜索することを想定しているようである。また、ミャンマー国民が直接裨益する人道支援については、引き続き供与を続けるとしている。ここでサイクロン・ナルギス被害の救済のために供与した約 7500 万ドルの資金が、きちんと国民に届いた点にとくに言及している。

さて、注目の制裁措置についてであるが、これをすぐに解除することはミャンマー

軍政に誤ったメッセージを送ることになるとして、当面はこれを継続するとしている。文章ではミャンマー軍政が懸案事項について改善をみせた場合のみ、アメリカは制裁の緩和について話し合う用意があると明記している。さらに、ミャンマー国内で状況の悪化があれば、対象を絞った制裁（ターゲッティッド・サンクション）を追加的に発動する可能性を留保している。「対象を絞った制裁」に限定しているのは、これまで発動してきた貿易・投資の禁止のように、ミャンマー経済全体を対象とする制裁は、その効果がないのみならず、一般国民への悪影響が大きすぎるという、先に指摘した国際社会の共通認識に基づいている。しかし確かに、「対象を絞った制裁」は対象が限定されているので一般国民への悪影響は最小限に抑えられるものの、制裁の効果自体も限定的とならざるを得ないというジレンマを抱えている。

今回の政策見直しに対するミャンマー軍政や内外のビジネス界の最大の注目は、制裁措置が解除されるのか否かにあった。しかし、今紹介した文書を素直に読めば、アメリカの対ミャンマー制裁がすぐに解除されることはないであろうことが分かる。制裁解除の前提は、ミャンマー軍政が民主主義や人権、あるいは北朝鮮との軍事協力などアメリカのコアの関心分野において、大きな改善を示すことである。この条件は政策見直し以前と、実質的には変わっていない。また、ミャンマー軍政の今後の政治姿勢を占う重要なイベントとして、2010年の総選挙に注目しているという認識は示されている。しかしながら、アメリカはこの選挙でミャンマーが抱える懸案事項が、一気に片付くとは考えていない。正直なところ、ミャンマーにおける急速で大きな変化は想定していないのではないだろうか。

このような状況にあっては、とくに立法措置を伴っている制裁の解除は、議会の説得することが出来ず、現実的に難しいだろう。そのため、制裁措置の解除があるとしても、例えば国名の英語名称を、現在アメリカ政府が使っている BURMA（ビルマ）に代わって、軍事政権が英語の正式呼称とする MYANMAR（ミャンマー）を使うなど、「象徴的な」案件から始まる可能性が高い。また、現在、代理大使レベルに留まっている外交関係を、大使級に格上げすることも視野に入ってくるだろう。

しかし、すぐに主要な制裁措置の緩和や解除が見込めないからと言って、両国が中長期的にも関係改善へ動かないという訳ではない。オバマ政権は ASEAN との経済関係の強化、中国のミャンマーに対する影響力の牽制、北朝鮮との軍事協力に対する懸念、麻薬撲滅における利益など、ミャンマーに現実的な利害を見出しつつある。一方、ミャンマー軍政にとっても（潜在的な脅威である）中国の影響力への牽制、国際社会への本格的復帰による権力の安定と経済開発の基盤確立、全方位外交の伝統への復帰など、アメリカとの関係改善には大きな利益がある。また、アメリカの政策見直しが国際社会の他のプレイヤーに与えた、行動の自由度の拡大は大きい。例えば、日本はしばしばアメリカの厳しい対ミャンマー政策に制約され、ミャンマー軍政との歴史的

なつながりや経済協力を武器とした、独自の関与路線を取ることが困難であった。そういう意味で言えば、今回のアメリカの対ミャンマー政策の見直しは、ミャンマーを取り巻く国際環境を大きく変えていく可能性はある。

5. 本書の構成

それでは最後に、本書の構成と各章の概要を紹介しよう。本書はこの序章に続き、5つの章から構成される。

第1章の「ミャンマーにおけるポスト 88 年の政軍関係と 2010 年選挙の行方」(中西嘉宏)は、ミャンマー政軍関係研究を手際よくレビューした上で、長く続く軍事政権のもとでの軍隊の政治的役割というテーマ自体が、そもそも政治理論上の盲点のひとつであると指摘する。軍事政権が概して長続きしない中で、政治と軍隊との関係の研究は、多くの場合入り口(すなわちクーデターによる軍隊の政治への登場)か、出口(すなわち民主化過程における軍隊の役割)に集中してきたためである。しかし、言うまでもなくミャンマーにおいては実質的に 50 年近くも軍政が続いているのであり、軍政下の軍隊の政治的役割ほどミャンマー政治において重要なテーマはないのである。本章はこの最重要のテーマに取り組もうとするものである。まず、数少ないながらも存在する先行研究に依拠しながら、現在の政軍関係を拘束する 3 つの条件、すなわち歴史的条件、構造的条件、制度的条件を明らかにする。その上で、2010 年の総選挙後のミャンマーの政軍関係のあり方がどのように変容するかを、2 つのシナリオを設定して考察している。

第2章の「新憲法の概要と特徴」(伊野憲治)は、2008 年に成立したミャンマーの新憲法の概要整理し、国家形態・権力の在り方などを中心にその特徴を指摘したうえで、今後のミャンマー政治において、国軍がどのように関わろうとしているのか、またそれが憲法上どのように規定されているかを明らかにしている。序章で指摘した「非民主的条項」のみならず、憲法全体を読み、かつ 1947 年と 1974 年の憲法と比較することで、その性格を明らかにしている。

第3章の「ミャンマーの少数民族 紛争、停戦、平和再建」(ゾウ・ウー)は、ミャンマー政治におけるもうひとつの最重要な課題である、少数民族問題を検討している。序章で指摘したとおり、現ミャンマー軍政は 1980 年代末から 1990 年代にかけて、主要な少数民族武装勢力と相次いで停戦合意を締結した。現軍政の時代になぜ紛争当事者が停戦状態へと至ったのか、その合意の本質は何であったのか、そして停戦の帰結はいかなるものであったのか等を、第3章では検討している。特に停戦合意後の政治過程に関して、本章は国民会議における憲法起草のプロセスに焦点を当てている。ミャンマー軍政はこの討論の場を、長く続く政治的な不満に対処するためのメカニズ

ムとするべく、停戦グループのリーダーを招待してきたからである。本章はまた、停戦協定がもたらしたもう一つの帰結、すなわち国境地域の振興や以前は敵対していたグループがビジネス面で協力する機会がもたらされた点にも言及する。これらの点は恐らく、停戦協定が長期間にわたって政治的解決へととは発展せずに継続してきたことの要因のうちでも、最も重要なもののひとつである。そして最後に、序章でも紹介した、近年ミャンマー国軍が求めている少数民族武装勢力の国境警備隊への編入問題について議論している。筆者のゾウ・ウー氏はいわゆる 88 世代の海外亡命組みであり、少数民族勢力との個人的なコンタクトも有している。本章はそうしたネットワークを活かした、詳細な報告となっている。

第 4 章の「ミャンマー現軍事政権下の宗教政策と宗教をめぐる諸状況 先行研究を中心に」(土佐桂子)は、ミャンマーの現政権下における宗教に関わる政策と宗教をめぐる諸状況について、先行研究と基礎的資料を通じて、前政権と比較しつつ現状を報告している。具体的には、宗教全般に関わる政策、仏教、サンガに関する政策、

政府要人の宗教実践、あるいは宗教政策を前提としたより広い社会的反応という局面を扱う。ミャンマー軍政は宗教(仏教)をその統治にどのように利用してきたのであろうか。また、そうした政策の下で、ミャンマーにおける宗教はどのような変容を遂げてきたのであろうか。いずれもミャンマー社会を理解する上で、重要なテーマである。

第 5 章の「ミャンマー軍事政権の教育政策」(増田知子)は、軍政の教育政策を取り上げる。ミャンマー軍政は、基礎教育分野においては人々の教育のニーズの高さと国際社会の圧力に対応する形で、1990 年以降カリキュラムや教員養成制度の改革を行った。しかし一方では、社会の底辺層を中心とする不就学や中退の問題を放置してきた。高等教育においては、地方での大学の展開、遠隔教育の拡充などにより、民主化運動の担い手であった学生の分散化、非政治化に成功してきた一方で、教育の質を著しく低下させてしまった。以上のような議論を踏まえて、ミャンマー軍政が目指している教育政策は、社会の安定を支える多数を占める一般庶民のために最低限の教育を提供することと同時に、大学生を中心とする潜在的な反政府勢力を抑え込むことにあったと結論づけている。こうした中、現実には、公教育からはじき出された社会の底辺層のための僧院学校や、より高い質の教育を求める層のための私立学校などの代替教育機関が生まれつつある。今後、政権がどのような方法で公教育の信頼性を回復していくのかが問われている。

おわりに

2010 年総選挙がミャンマー政治にとって、変化のための貴重な機会となり得るとい

うことは確かである。そして、すでに軍政、民主化勢力、少数民族勢力などの国内の各アクターは、この機会を自分達に有利なものとしようと動き出している。国際社会もその行方を注視している。こうした情勢を注意深く観察していくことは、われわれ研究グループのひとつの役割である。

しかし、われわれの研究によって、2010年総選挙の結果やその直後の展開を予測することは困難である。それは本稿執筆時に選挙関連の法律がようやく発表されたばかりであり、総選挙の実施月もまだ分からないといった情報不足のためでもあるが、そもそも短期的な展開は予測しようがないということでもある。むしろ、われわれの研究グループが明らかにすべきは、今回の総選挙が中長期的にこの国にどのような変化をもたらすのかを考えることであろう。そして、そのためには本書が議論するようなミャンマー軍政下での政治、経済、社会の変容を、まずは読み解く必要があるのである。