

序 章

2015年総選挙の意義

中西 嘉宏・工藤 年博・長田 紀之

3つの意義

どの国でも立法府を構成する議員を選ぶ選挙は重要なイベントである。その結果は、ときに国の行く末を大きく左右する。ミャンマーで2015年11月8日に実施された総選挙は、まさしく同国の今後を左右する歴史的な選挙になった。アウンサンスーチー氏(以下、スーチー氏)率いる国民民主連盟(National League for Democracy: NLD)が大勝をおさめ、与党・連邦団結発展党(Union Solidarity and Development Party: USDP)が惨敗したからである。連邦議会の上下院で過半数を獲得したNLDは、スーチー氏の側近であるティンチョー氏を大統領に選出した。そして、2016年3月30日に新政権が発足する。

ただ、これだけでは選挙による与野党逆転にすぎず、それほど珍しいことではない。2015年だけでも、ギリシャ、ナイジェリア、デンマーク、カナダ、ポーランドで政権交代があったし、大統領選挙ではあるがスリランカでも政権交代が起き、2016年初頭には台湾でも政権交代があった。そのあと韓国でも野党が総選挙で躍進している。選挙に政権交代はつきものである。

しかし、ミャンマーの今回の総選挙と政権交代の意義はそうした通常の政権交代とはちがう。なにがどうちがうのか。以下3点を指摘しておこう。

第1に、ミャンマーで自由で公正な選挙が、ほぼ全国で実施されたことである。これは1990年の総選挙以来、約25年ぶりのことであった。1990年総選挙は1988年にクーデターで政権を握った国軍が主導して実施したものだったが、実態はかなり自由で公正な選挙プロセスだったといわれる。その後、現行の2008年憲法下でも、2010年11月7日に総選挙が実施されている。しかし、

2010年総選挙は、軍事政権が支援する USDP が勝利するために周到に準備された選挙だった。自由でも公正でもないうえに、NLD を含めた国内の有力政治勢力のいくつかが参加をボイコットしたため、国民がその自由意思に従って立法府に代表を送り込めたとはいえない。

第2の意義は、2015年総選挙の結果に従って新しい議員と政権が誕生したことである。これは一見当たり前のことのように思われるが、ミャンマーではそうではない。自由で公正な選挙の結果が無視されたことがあるからである。1990年総選挙において勝利した NLD に軍事政権は政権を移譲しなかった。軍事政権は自ら主導する憲法起草を優先するという理由で、新しい議会を招集しなかったのである。そのまま、憲法起草はずるずると先延ばしにされ、結局、2011年3月に民政移管が実現するまで国軍は暫定政権として約20年にわたってミャンマーを支配した。よって、2015年末から2016年初頭にかけて、自由で公正な選挙と、そこで選ばれた議員を構成員とする議会の招集がどちらも実現したのは、それだけで画期的なことなのである。過去の事例となると、1960年総選挙までさかのぼらなければならない。実に半世紀以上前のことである。

第3の意義は、総選挙での野党 NLD の圧勝とスーチー氏を中心とする新政権の誕生である。2015年総選挙の結果は1990年を再現したかのような NLD の勝利に終わった。軍事政権下で長年にわたって民主化を求め、約15年にわたって自宅軟禁下にあったスーチー氏率いる NLD が、議会両院で過半数を占める勝利をおさめたのである。事前の予想を上回る大勝だったといっていよい。これにより、ミャンマーの政治のあり方は大きく変わりそうである。しかも、選挙時や選挙後に懸念されていた社会的な混乱はなく、1990年に起きたような政権移譲の拒否という事態にも陥らなかった。若干拍子抜けするほどスムーズに、長年民主化を求め続けてきた野党勢力への政権交代が実現した。

政治の自由化

自由で公正な選挙の実施、選挙後の平和的な政権移譲、そして民主化勢力である NLD が主導する政権の樹立、これら3つが2015年総選挙の意義であった。とはいっても、今回の NLD への政権交代が同国の完全な民主化を意味するわけではないことに注意する必要がある。厳密にいえば、ミャンマーはまだ民主

化していない。最大の理由は、憲法上、国軍に対して数々の特権が認められているからである。国軍は民主的に選ばれた議員や政府から自律的であり、それにくわえて一定程度の影響力を議会にも政府にも行使することができる。しかも、今回選ばれた NLD の議員たちが、過半数の議席と政権の力によって憲法改正して国軍の特権をなくすことはできない。2008年憲法の改正自体に国軍の支持が必要だからである。この国軍の自律性がなくならないかぎり、ミャンマーを民主化したとみなすべきではないだろう。

しかし同時に、現状が民主化と呼べないからといって、2015年総選挙の意義が減じるものではない。そもそも半世紀以上も軍事政権が続いた国なのだから、一足飛びに民主化すると期待する方が難しいだろう。2008年憲法は軍政主導で起草されたものだし、2011年3月30日の民政移管の実態は「軍服を着た軍人」から「軍服を脱いだ元軍人」への政権移譲だった。そうしたなかでも、民政移管後のテインセイン大統領率いる新政権はさまざまな改革を断行し、ミャンマーは長年の停滞が嘘のように社会の自由化が進んで、高い経済成長を記録することになった。これ以上ないほど悪化していた欧米との外交関係も急速に改善した。その結果、アジアのフロンティアとしてミャンマーが世界の注目を集めることになったのはよく知られているとおりである。民主化は限定的だったが、社会はより自由になり、経済と外交関係はより開放度を増して発展することになった、というのが2011年の民政移管から2015年までの変化である。

2015年総選挙の意義とは、まだまだ限定的だった政治の自由化を大きく前進させるものだった。しかも、今回の総選挙とその後の政権交代によって、これからミャンマーが民主化への階段を駆け上がりそうな予感もある。国内外でアウンサンスーチー新政権への期待値はきわめて高い。その一方で、2008年憲法の擁護を主張する国軍と、より民主的な憲法を求める NLD とのあいだには根本的なところで緊張関係がある。国軍が容認しないかぎり、ミャンマーが民主化することはあり得ず、したがって、簡単に民主化するわけがないという声も少なくない。

同国の政治の変化がこのまま自由化の段階にとどまるのか、自由化だけでなく一気に民主化してしまうのか。これを判断するには時期尚早であるが、2015年総選挙によって、ミャンマーの政治が新しい段階に入ったことは間違いないだろう。では、この歴史的なイベントとなった2015年総選挙は、どのように

実施され、どういった政治勢力や候補者が参加し、そして、いかにして NLD が勝利し、アウンサンスーチー主導の新政権が生まれたのか。こうした問いを本書では検討していく。

めまぐるしく変化するミャンマー情勢のなかで、いまや 2015 年総選挙は過去の出来事になりつつあり、多くの人々の話題はアウンサンスーチー新政権の行方である。もちろん、それが大事なことは間違いないが、今後 10 年、20 年たって、ミャンマー政治の転換点を振り返るとき、2015 年総選挙とその後の政権交代は必ずふれられるイベントになる。また、5 年後、10 年後に実施される総選挙において、その結果を分析するときの基準点となる選挙がこの 2015 年総選挙だろう。NLD が地滑りの勝利をおさめたという選挙結果だけでなく、選挙制度、政党、候補者、選挙運動、各地域の選挙結果に立ち入った検討が不可欠だと思われる。

ミャンマー議会の制度と総選挙

ミャンマーの政治制度と総選挙について概説する。ミャンマーの執政制度は基本的には大統領制である。ただし、議院内閣制の要素も含まれており、両制度の混合とみなすこともできる。国家元首は大統領で、執政府が立法府と明確に区分されている点(たとえば、正副大統領や閣僚になった議員は議席を失う)では大統領制である。大統領の選出は国民による直接選挙ではなく、連邦議会議員による間接選挙であるため、議会の第 1 党が大統領を選出する可能性が高くなる。また、憲法上、大統領が議会に責任を負うことが明記されており、これらの点では議院内閣制に近い。

ミャンマーの議会は連邦議会と地方議会から成り立っている。ともに任期は 5 年である。連邦議会は下院(ビルマ語を直訳すれば人民議会)と上院(ビルマ語を直訳すれば民族議会)の二院制をとり、下院の定数は民選議席が 330 と軍人議席が 110 の、合わせて 440 議席で、上院の定数は民選議席 168 と軍人議席 56、合わせて 224 議席である。ここで軍人議席というのは、国軍最高司令官による指名に基づいて大統領が任命する議員が占める議席で全員が現役軍人である。彼らが選挙で選ばれることはない。それどころか軍内の事情等で人事異動

の対象にもなり、必ずしも議員の任期を全うする必要はない。

下院と上院は、立法権限上は対等である。大統領選出過程でも両院の民選議員はそれぞれ大統領候補を指名することができるし、連邦政府予算についても両院の権限は同等である。ただし、立法過程という点では、下院が実質的に優位である。というのも、下院と上院とのあいだで法案の採決結果が分かれた場合は、両院を合わせた連邦議会において再び審議と採決を行うが、下院の定数が多い分、連邦議会での採決では下院の結果が反復される可能性の方が高いからである。

地方議会は全国7つの管区域(region)と7つの州(state)に設置されており、任期は連邦議会と同様に5年である。地方議会の議員定数についてはやや複雑で、詳しくは第3章を参照してもらいたい。大ざっぱに言えば、ひとつの郡(township)からふたりの代表が選出されるという原則と、それに少数民族人口によって議席が加わる。それらを合計して880議席ほどが全地方議会の議席数と考えればよい。そこに当選者の3分の1(全体の4分の1とほぼ同じ)の軍人議員が加わる。地方議会の首長(管区域首相、州首相)は大統領による指名と議会の承認で任命される。連邦政府の大統領は連邦議会議員である必要はないが、地方の首長はその議会の議員でなければならない。議会の承認が必要ではあるものの、憲法上の資格要件にかかる明確な拒否理由がなければならず、実質的に大統領が任命するといつてよい。議会の立法権は憲法の付表2にリスト化された分野についてのみ認められる。

つぎに選挙制度についてである。今回の総選挙は現行の2008年憲法に基づいて行われた2回目の総選挙である。連邦議会も地方議会も同日に一斉改選するため、全国で1000を越える議席が争われる。選出の仕組みは単純小選挙区制で、最多得票を得た候補者が当選する。

選挙区割りについては連邦下院と連邦上院、地方議会それぞれ異なる。連邦下院は全国の郡がそのまま選挙区になっている。連邦上院は隣接郡を人口に合わせて組み合わせて選挙区をつくり、各管区域・州で12人ずつ選出されるようになっている。人口規模でいえば、管区域の方が多いので、一般的にいうと州の方がより少ない票で候補者が当選できることになる。若干、州からの選出が多くなるような設計になっているわけである。他方、地方議会については郡を2分割にして、それぞれが1選挙区となる。

選挙権は18歳以上のミャンマー国民に与えられる。ただし、仏教僧のような宗教従事者には投票権は認められていない。2015年総選挙の有権者数は全国で約3400万人である。一方、被選挙権の年齢的な制限は下院で25歳以上、上院で30歳以上である。さらに議員になるには、両親ともにミャンマー国民でなければならない、10年以上連続してミャンマー国内に居住した事実がなければならない(公式の理由での海外滞在は除外)。地方議会議員の被選挙権は下院と同じである。

本書の内容

本書は序章と4つの章および終章からなる。第1章は政党と候補者について検討している。今回の選挙は、約25年ぶりの自由で公正な選挙ということもあって、参加政党も候補者数も前回の2010年選挙より大幅に増加した。では、選挙を争う主要政党はどういった政党で、候補者たちはどういった人たちなのか。主要政党の公約はどういったもので、いかにキャンペーン活動を展開したのか。こういった点を、おもに候補者のプロフィールに関するデータをつかって分析する。それにより、候補者全体の傾向と、NLDとUSDPの二大政党の候補者にどういったちがいがあがあるかを明らかにした。また、本章に続くコラムでは、現地調査に基づいてキャンペーン活動の具体的な様子を写真とともに紹介する。

第2章では政党別の獲得議席と得票率に基づき、2015年総選挙の結果を検討している。全国政党のNLDとUSDPでは明暗が分かれた。スーチー氏が率いるNLDが連邦議会の民選議席の79.4%を獲得したのに対して、テインセイン大統領が率いるUSDPは8.4%しか獲得できなかった。第3党、第4党は少数民族政党となった。管区域ではNLDが高い得票率を得るとUSDPの得票率が低くなっており、両党は直接の競合関係にある。これに対して、州ではNLDは少数民族政党と競合している。しかし、各州において少数民族政党は必ずしも多くの議席を得ていない。ヤカイン州やシャン州など有力な少数民族政党が存在するところでは、票はこうした政党に一定程度流れ、地元の有力政党が存在しないところ、あるいはいくつかの少数民族政党が分立したところではNLD

が選ばれるという結果になった。最後に、1990年人民議会選挙と2015年下院選挙の比較から、テインセイン大統領・USDPが主導した改革と経済成長の実績を評価した有権者がいる程度いた可能性を示唆した。以上のような検討に基づき、2015年総選挙の結果が「ポスト軍政」の政治においてもつ意味をまとめている。

第3章では、2008年憲法下の地方行政制度を検討したうえで、2015年総選挙における地方選挙の結果を分析する。ミャンマーでは2008年憲法によって一部が選挙で選ばれた地方議会が導入されたが、依然として中央集権的色彩の濃い制度となっている。2015年の地方選挙の結果はおおむね連邦レベルの上・下院選挙と同様の結果となった。民族に着目した分析からは、少数民族の多い7つの州のうち5州でNLDが最大議席を獲得した一因には、NLDがこれらの地域で多くの少数民族出身者を候補者に立てていたことがあると示唆された。残るふたつの州では地方議会でNLDが多数派とならなかったが、そのような州では大統領の任命する州首相の人事をめぐる、NLDと野党とのあいだの亀裂が表面化することになった。

第4章は、2015年総選挙の結果、実質的なアウンサンスーチー政権として誕生したNLD新政権について、その発足の経緯と要職人事について記述する。選挙直後から平和裏の政権交替が進展したが、その過程では、現行憲法の規定により大統領就任を阻まれているスーチー氏が、いかなるポストを得るかが焦点となった。結果的に、スーチー氏は外務大臣などの執政府の閣僚として新政権発足を迎えたが、まもなく国家顧問という新たなポストが創設され、名実ともに国政の指導者としての地位を確立した。その他の要職人事については、バランスを重視した慎重な人選が行われた。連邦政府の閣僚人事では、実務経験や学歴が重視されて党外から多くの人材が採用された一方、地方の管区域・州首相人事では、古参NLD黨員の登用が目立った。

終章では、本書全体の締め括りとして、新政権下でのミャンマーの政治と経済のゆくえについて、現時点での見通しを示した。