

吳越同舟の限界・ミャンマーのクーデター

——根深い対立、混乱は長期化の懸念

国軍によるクーデターの背景には、

スー・チー氏と暗黙の合意をめぐる対立がある。

ミャンマーの国内権力闘争に

国際社会や日本がどう働きかけるべきか、

解決には対立構造の理解が重要だ。

京都大学准教授

中西嘉宏

なかにし よしひろ 二〇〇七年京都大学大学院アジア・アフリカ地域研究研究科修士(博士)(地域研究。専門は、ミャンマー政治、比較政治。アジア経済研究所研究員などを経て現職。著書に「ロヒンギャ危機」「軍政ビルマの権力構造」など。

二月一日の未明、ミャンマーでクーデターが勃発した。事実上の国家最高指導者であるアウン・サン・スー・チー国家顧問(以下、スー・チー)と、その側近であるウイン・ミン大統領が国軍によって拘束された。拘束劇から数時間後には憲法四一七条に基づいて非常事態宣言が発令され、国軍最高司令官であるミン・アウン・フライン將軍が国家の全権を掌握した。

二月一日は連邦議会(日本の国会に当たる)の招集日であった。出席予定の議員の大半は、スー・チーが議長を務める国民民主連盟(NLD)に所属する議員である。昨年一月八日の総選挙でNLDは大勝を収めていた。直前にアメリカ大統領選挙があったため、国際的には全くと

いつて良いほど話題にならなかったが、上院では選挙区の八五・七%で、下院では八一・九%で勝利した。前回の二〇一五年総選挙を超える大勝だった。三月の第二次スー・チー政権の発足に向けて、この日、大統領の選出手続き(ミャンマーでは議員による投票で大統領を選ぶ)が始まるはずだった。

ところが、国軍がそれを許さなかった。総選挙に不正があったと主張し、議会の招集延期を求めている。ぎりぎりまで続いた政権と国軍との協議は不調に終わる。その結果起きたのが、今回のクーデターだった。非常事態宣言の理由は、不正によって選ばれた議員の招集が、「反乱、暴力、誤った強制的手段による国家主権の乗っ取りの試み」に当

たる、というものである。

二〇二二年の「デイル」が回り回って

なぜクーデターは起きたのか。以下では、まず、原因として妥当でないものから記しておこう。

① **選挙不正疑惑** 国軍が主張する選挙不正については、少なくとも選挙結果の大勢を覆すようなものはなかったと考えられる。有権者名簿の不備は多いが、二重投票を防ぐための各種の方策が講じられている。加えて、事前の世論調査でもNLDの有利が示されていた。

② **経済や社会の混乱** クーデター前に経済的な混乱や社会不安が広がっていたわけではない。スー・チー派と反スー・チー派が街頭で対峙するような事態はなかった。経済も、新型コロナウイルスの落ち込みがあったとはいえ、アジア開発銀行によれば、コロナ後には六・〇％（予測値）まで回復すると見られていた。

③ **国軍の利権** スー・チー政権下で国軍の利権が失われたために、クーデターを図ったということも考えられる。だが、これも事実と反する。そもそも現行憲法では国軍に大きな権限が認められていて、文民統制はなきがごときものである。国軍関連の企業グループも二〇一一年以降、海外

との合併事業を立ち上げて収益を上げていた。

④ **中国の存在** ミャンマー国軍の後ろ盾に中国がいるという主張もよく聞かれる。だが、スー・チー政権下で中国政府はミャンマーの取り込みに腐心してきた。昨年一月には習近平国家主席がミャンマーを単独訪問し、インフラ開発を含む二三の覚書に署名している。中国は第二次スー・チー政権に向けて布石を打っており、クーデターを歓迎する状況ではない。

では、何がクーデターの原因なのか。

今回のクーデターは、ミャンマーの国家がどうあるべきかをめぐる国内権力闘争の帰結である。この権力闘争を理解するためには、時間をさかのぼる必要がある。

二〇一一年、ミャンマーで長く続いた軍事政権が終わった。その二三年前の一九八八年にクーデターで国家を掌握した国軍は、長い時間をかけた末に、自分たちに都合のよい民政移管を実現していた。〇八年に成立した憲法には、国軍の特権が保障されている。例えば、国家安全保障の最高責任者は大統領ではなく、国軍最高司令官である。閣僚のうち、国防大臣や、警察を統括する内務大臣は、国軍最高司令官が指名できる。議会では、議員定数の四分の一を、国軍の現役将校が占めている。この憲法を改正するには、

議会の国軍議員の賛成（つまり、国軍最高司令官の承認）が必要である。つまり、誰が政権を握っても、国軍の権限は奪われないように憲法は設計されているのだ。

アウン・サン・スー・チーは長い自宅軟禁（合計で約一五年間）の末に、二〇一〇年一月に自宅軟禁から解放されていた。当初NLDは、〇八年憲法の受け入れを拒否し、政党登録もしなかった。軍政主導の民政移管を認めないという姿勢だったのである。

こうした態度が変わったのが、一年の後半だった。当時のテイン・セイン大統領（軍事政権時代の首相）は自らスー・チーとの和解の道を探った。同年八月に初めて顔を合わせた両者は、その後、歩み寄りを見せる。背景にある両者の損得勘定はこうだ。テイン・セインは、スー・チーとの和解を進めてアメリカによる経済制裁の解除を目指し、経済開発を進めたい。一方でスー・チーは、自身の年齢（一九四五年生まれ）を考えても、NLDの政党活動を再開させる必要があった。この両者の間で妥協の余地が生まれ、二〇年以上にわたって膠着状態だったミャンマー政治が動いたわけである。

一二年四月の補欠選挙に参加することを決めたNLDは、スー・チーら四一名が当選した。そして、初登院時に

スー・チーが〇八年憲法を遵守するという宣誓をしたことが、両者のデイルの成立を意味した。国軍の過去を棚上げし、改革に協力する代わりに、NLDが自由に政治活動できる。これが暗黙の了解だった。

このデイルは当初、うまく機能した。一二年にはアメリカの経済制裁が大幅に緩和された。国際社会への復帰は日本が後押しし、返済が遅延していた債務の取り消しと、国際機関による援助と融資再開のために日本政府が重要な役割を果たしたことはよく知られるとおりである。そして、海外からの支援と外国投資が拡大した。たとえ国軍に都合のよい政治体制であっても、今はミャンマー改革を後押しすべきだという国際的な雰囲気醸成されていく。

相互不信からデイルの破綻へ

軍が狂い始めるきっかけは、二〇一五年の総選挙でのNLDの勝利である。テイン・セイン大統領が果たした改革の功績は大きかったが、有権者の投票行動を決めたのは、五年間の政権の評価ではなかった。過去の軍事政権を含め、一九八八年以来の国軍に対する評価であり、将来への希望だった。長年の軍政による抑圧的な統治で国軍は不人氣であるため、その国軍幹部が要職を占める連邦団結発展

党（USDP）に勝ち目はなかった。結果、NLDは選挙区の約八割で勝利を収める。

このNLDの勝利が民主化の進展であることは間違いない。だが忘れてはならないのは、スー・チー政権の発足で、テイン・セインを中心とする穏健な保守勢力が弱体化したということである。彼らが二〇一二年のデールを成立させた張本人、民主化勢力と国軍との balanサーだった。テイン・セインは政界を引退し、USDPが与党の座を失ったことで、民主化勢力と国軍という、長年敵対関係にあった勢力が政権内に共存する状況が生まれた。

案の定、両者の対立は時とともに深まっていく。政権発足直後に「国家顧問」ポストを設立したのが最初の対立である。大統領を超える力を持つこの地位は、憲法には定められていない。子どもがイギリス国籍で大統領資格を欠くスー・チーを国家の最高指導者にするための苦肉の策だった。国軍代表議員たちは憲法違反だと議場の机を叩いて反対した。

一七年一月にはNLDの法律顧問であるコーニーがヤンゴン国際空港で殺害されている。コーニーは憲法改正論者で、暗殺の実行犯たちは元国軍関係者だった。憲法を変えようとするNLDへの国軍による脅しだと関係者は解釈し

た。さらに二〇年三月、NLDは複数の憲法改正案を議会に提出した。現状の定員の四分の一の国軍代表議員の数を、段階的に五〇分の一まで減らす改正案も含まれており、当然、国軍が反対してこの法案は否決された。

加えて国軍は、スー・チーの政権運営にも不満をためていた。なかでも、公約の最優先課題に掲げた少数民族武装勢力との和平交渉が停滞していた。前政権で停戦に合意した勢力が八つの組織だったのに対して、スー・チー政権下ではわずか二つである。停戦どころか、一部の地域では戦闘が広がっていた。少数民族であるラカイン人が多数を占めるラカイン州では、ビルマ人中心のNLDへの支持は薄く、武装勢力であるアラカン軍（AA）が人気と資金を集めていた。一九年以降の国軍の戦闘の約半数が、このAAとの戦闘である。

そんな中でも双方がなんとか維持していた政権は、選挙不正疑惑の対応をめぐって決定的に悪化し、クーデターというかたちで終末を迎えた。それは、一二年のデールが破綻した瞬間でもあった。

国軍の想定を超えた抵抗

繰り返して言えば、今回の事件は国内の権力闘争の帰結

である。国軍は今、スー・チーとNLDを一掃しようとしている。NLD幹部に対する逮捕・訴追といった手続きだけでなく、スー・チーに近い実業家を拘束したり、スー・チー政権期に選ばれた村長まで交代を命じたりと、徹底した動きを見せている。

このあとにミン・アウン・フライン將軍が描くプランは、一年間（最大二年半の延長の可能性がある）の非常事態宣言後に選挙を実施し、勝利した新政権に国家権力を移譲するといふものである。新政権の中心には退役した自分自身がいるのかもしれない。

しかし、目論見どおりにはいきそうにもない。多くの市民が今回の国軍の行動に反対の意思を示しているからだ。主に一九九〇年代後半以降に生まれた若者たち（Z世代）は街頭に出て国軍・警察と対峙している。両者の衝突が各所で発生して、本稿執筆時点（三月一四日）で七〇人を超える犠牲者が出た。また、仕事や法令の遵守を意図的に放棄する市民的不服従運動（CDM）が、公務員や民間企業職員も巻き込み、いまや全国的に大きなうねりを生み出している。

国際社会の反応も国軍に対して厳しい。国連安全保障理事会は二月四日に最初の声明を、さらに、弾圧による犠牲

者が増えた三月一〇日には安保理議長声明を出して、国軍による市民への暴力行使を強く非難した。米国も二月一日には、バイデン大統領自ら国軍幹部と国軍関連企業への制裁を発表して、さらに制裁の範囲を広げつつある。中国ですら、今回の国軍の動きを承認していない。三月一〇日には王毅外相が「緊張緩和に向け建設的な役割を担う」と発言しており、原則である内政干渉とは異なる態度を見せている。

日本外交に求められる積極的役割

日本政府はどうか。クーデター直後に「重大な懸念」を表明する外務大臣談話を発表し、民間人への暴力行使の回避、スー・チーらの解放、民主的体制への復帰、の三点を求めてきた。人道支援を除く援助については新規案件を見合わせ、現在実施中の支援も、不服従運動などで進められる状況ではない。トーンとしては抑え気味だが、国軍に協力する姿勢は見せていないといえる。

各国や国際機関の動きがどうであれ、確かなのは、どれも成果を上げていないことである。まずわれわれは、外交の影響力が限定的であることを認識すべきだろう。現に、クーデターから三週間ほどで、民間人への暴力の回避とい

う要請は裏切られた。今後犠牲者は増えていく可能性が高く、スー・チー解放についても早期に実現する見込みは薄い。前述のように、少なくとも公判が終わるまでは組織的な威信をかけても国軍は進めそうである。

混乱がある程度長期化すると想定すれば、大きく二つの方向性がありうる。

一つは、欧米諸国や国連と歩調を合わせ、自由と民主主義を旗頭にした国際的な連帯をより前面に押し出した外交を展開することである。長年の友好国である日本が、今以上に強いトーンで反対するメッセージを出し、何らかの実効的な制裁措置に踏み出せば、国軍はもとより、中国に対する牽制にもなる。ミャンマー国民からの支持も広範に得られるだろう。ただし、現在ミャンマーにある日本の国益への悪影響を覚悟する必要がある。

もう一つの方向性は、現在の外交姿勢を維持して国軍による統治の行き詰まりを待ち、どこかで国内対立の調停役になることである。もちろん、待ったところで日本の出番が回ってくるとは限らないし、その間の煮え切らない態度が、ミャンマーの多くの市民から不評を買うことになるだろう。国軍とスー・チーとの対立は根深い上、これだけ死傷者が出ると、市民が国軍との間の交渉そのものを認めな

い可能性もある。

国軍は国連特使に対して、「制裁と孤立を生き抜く準備はできている」と語ったという。ミャンマー国軍の過去の行動から見ても、この言葉は決してブラフではない。彼らの孤立を厭わない姿勢を考慮すると、市民に対する弾圧を批判しつつも、国軍との交渉のチャネル（なかでも国軍最高司令官とのつながり）は維持したいところである。そして、国軍への働きかけの方途を、時間をかけてでも探ることが大事だろう。もちろん、この働きかけは国軍の行動を承認するためのものではないし、ミャンマーが中国寄りになることを防ぐためでもない。ミャンマー国軍に方針転換を訴えて、市民の命と未来を守るための働きかけである。

（追記）ただし、これは混乱の長期化をにらんでの話だ。現在（三月一六日時点）では事態はさらに進み、国軍と抵抗運動との緊迫の度合いが高まっている。抵抗する市民側（特に若者）の武装が始まって、非暴力路線が放棄される兆候が見える。当然、こうした動きは国軍を刺激し、さらなる衝突の拡大が懸念される。衝突の拡大は、国内避難民の発生につながり、また、短期間のうちに多くの市民が犠牲になることもありうる。重大な人道危機への対応もまた準備しておくべきであろう。●