



クーデターから四カ月 「革命の曲がり角」 ——ミャンマー政変と国際社会

クーデターに抵抗する市民に、軍は銃を向けた。実効支配を広げる軍に対し、少数民族を包含した「国民統一政府」が組織され、正統性を主張する。解決法は「二者択一」ではない。仲介の動きも出る中、日本のミャンマー政策は再考を迫られる。

四月五日、デモ中に死亡した人の追悼のため集まり、三本指を立てて軍に抗議するヤンゴン市民（AP/アフロ）

二月一日にミャンマーで起きたクーデターから、四カ月が過ぎた。クーデターは、ミャンマー国軍がアウン・サン・スー・チー（以下、スー・チー）率いる国民民主連盟（NLD）勢力を一掃するために敢行した。最高指導者であるスー・チー国家顧問をはじめとする政権幹部を拘束し、憲法四一七条にもとづく非常事態宣言（国軍最高司令官に全権移譲）を発令するまで、国軍の作戦はほぼ完璧に進んだ。

京都大学准教授
中西嘉宏
なかにし よしひろ 二〇〇七年三月
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）取
得。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。

といえる。一発の銃弾も放つことなく、国家の中枢を掌握したのである。

ところが、その後の展開は軍の想定を越えていた。市民の抵抗が全国に広がったのだ。抵抗の勢いが頂点を迎えたのは二月二二日。日付に2が五つ含まれることから「22222革命」と名付けられた大規模なデモとストライキが全国で起きた。参加者数は同国史上最大規模ともい

われる。

抵抗の主体となったのは「Z世代」と呼ばれる一九九〇年代後半以降に生まれた若者たちであった。彼ら／彼女らは二〇一一年の民政移管後に進んだ自由化と民主化、そして経済発展の恩恵を子どもの頃から受けた世代である。市民がさまざまな方法で軍に異議申し立てをする姿は、民政移管まで約五〇年間続いた軍事政権のあと、この一〇年間でいかに市民社会が強くなったのかを示すものだった。

苛烈さを増す弾圧

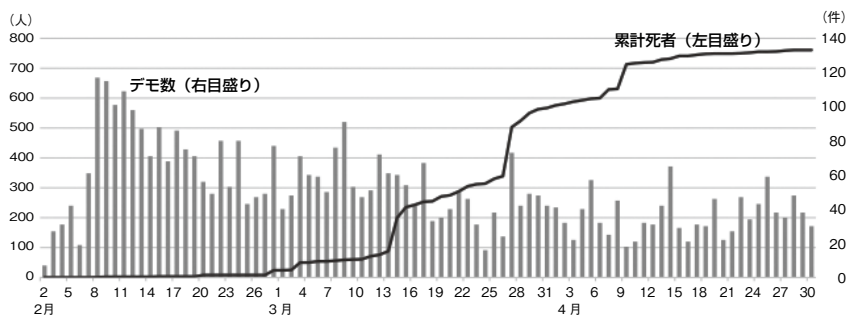
ヤンゴンでは三月になると気温が上昇し、四月には連日摂氏四〇度を超える。こうした気温の上昇をなぞるかのように、軍は抵抗に対して強硬姿勢を強め、犠牲者数と拘束者数が増えていった。

下図は軍による弾圧で亡くなった犠牲者数とデモの数を示したものである。犠牲者数が二月末から上昇していることがわかるだろう。この原稿を執筆している時点（五月一日）までに約八〇〇人の犠牲者が出ている。目立って犠牲者が増えたのは、三月一四日のヤンゴン郊外にあるフラインターヤー地区での弾圧、国軍記念日の祝日であった三月二七日の全国的な弾圧、三月九日の地方都市バゴーで

の弾圧である。いずれも軍と警察の部隊により実弾が使用され、一〇〇人前後の犠牲者が出た。

市民の抵抗は基本的に非暴力的で、武装していても、空気銃、火焰瓶、短剣、鉄板の盾、手製の爆発物、狩猟用のライフル銃といった程度である。対するのは、機関銃や迫撃砲のような殺傷能力の高い武器まで市民に対して使用する軍と警察の部隊である。抵抗する市民は劣勢となり、大規模で長時間にわたるデモは明ら

図 軍の弾圧による累計死者とデモ数（2月2日～4月30日）



出所) 犠牲者数については AAPP ウェブサイトの犠牲者数リスト、デモ数については Armed Conflict Location & Event Data Project より作成。

かに減った。衝突の場所も、大都市から中部のマグエ管区やザガイン管区、あるいは南部のタニンダリー管区や北西部のチン州といった地方に移っており、軍の実効統治の範囲が広がっている。

だが、軍が抵抗を完全に抑え込んだわけではない。図にあるように、デモの数は三月から大きく変動がない。というのも、予告なしでゲリラ的に行進をしてその場を立ち去る、フラッシュモブ型のデモが増えているからだ。こうしたデモは一〇分ほどで解散するが、その様子の動画や写真をSNS上で公開・拡散することで、世界にメッセージを発信する。

そうしたなか、ミャンマー軍による弾圧は次の段階に進んでいる。本格化しているのは、市民的不服従運動（CDM）の指導者や参加者の拘束、指名手配である。CDMとは、政府への反対を表明する目的で職場をボイコットする運動で、クーデター後に公務員や医療従事者、銀行員、さらに製造業、建設業の労働者たちのあいだでも広がった。政府機関や金融機関が機能停止に陥るほどの勢いがあった。一刻も早く政府機能と経済を正常化させたい軍は、CDMに対しても強権的に対処をしている。

例えば、クーデター直後からCDMに参加してきた国鉄

職員たちが解雇され、宿舎から強制退去を命じられた。全国の関係機関に多くの職員を抱える資源・エネルギー省では三七一二人がこれまで解雇されたという。教育省下の大学では、五月五日までに出勤しなかった教職員少なくとも一万一〇〇〇人が職務停止処分を受けている。

軍がよりいっそう厳しく対処しているのは、CDMに参加している医療従事者たちだ。職務停止どころか、刑法上の罪で彼らを訴追している。

背景には、医療機関の麻痺で進まない新型コロナウイルス対策への軍のいらだちがありそうだ。ミャンマーでは、二月三日に五七三人の新規感染者が報告されて以来、デモとCDMの拡大で検査数が激減した。インドと中国から提供されたワクチンの接種も遅れている。現在、隣国のインドやタイでの急速な感染拡大を考えれば、このままでは被害は甚大となる。そのため、強引に医療機関の正常化を目指しているものとみられる。

軍に抗して国民統一政府（NUG）が発足

一〇年前なら、軍による強権的な統治がそのまま確立していたかもしれない。しかし、ミャンマーの市民社会は大きく変わった。なかでも、インターネットが民主化勢力の

強力な武器になっている。

スー・チーら幹部を拘束されたままのNLDは、四月一六日に対抗政府となる国民統一政府（NUG）を樹立した。クーデターの四日後にNLDの議員たちが結成した連邦議会代表委員会（CRPH）がその母体である。NUGの樹立宣言では、一九八八年の民主化運動で学生指導者であったミン・コー・ナインが、民族や宗教の垣根を越えた真の連邦政府を目指すと言った。

NUG閣僚の顔ぶれとしては、拘束中のスー・チー国家顧問やウイン・ミン大統領が同じポストに就任し、当面の実質的な最高指導者となる副大統領にはカチン人のドゥワ・ラシー・ラが就任した。彼は、少数民族州であるカチン州やシャン州で長年にわたり慈善活動や文化活動に従事してきた指導者である。その他の顔ぶれを見ると、スー・チー政権を引き継ぎつつ、より民族間の融和を意識した顔ぶれになっている。さらに、五月五日には独実の軍事組織である人民防衛軍（PDF）を結成。都市部での抵抗勢力と、長く山岳地帯で闘争を続けてきた少数民族武装勢力とを結集して、ミャンマー軍に武力で対抗することを目指すという。ただし、こうした一連の民主化勢力の動きは、基本的にオンライン（特にフェイスブック）上であることに注意が

必要だろう。統治機構としての実態は、今のところ無きに等しい。つまり、NUGがこういった声明を出しても、それがすぐに実現することはないということである。CRPHやNUGの幹部は反逆罪などで指名手配されているため逃走中で、その居場所が明かされていない。人民防衛軍についても、山岳地帯の少数民族武装勢力と軍との戦闘が一部（主に北部のカチン州と南東部のカイン州）で激化しているのは確かだが、二〇近くある武装勢力の足並みはそろっておらず、遠く離れた都市部の抵抗する若者たちと、そうした勢力とが連携して全面的に軍に対峙することは困難だろう。

こうしたNUGの弱みを補っているのは、世界標準となったオンラインでのコミュニケーションである。現下の新型コロナ危機の副産物がNUGの国際的な認知と支持の拡大に有利に働いている。NUGが国際社会に求めるのは、自分たちを正式な政府として認めさせることである。五月四日には、米国会下院の外交委員会で、NUG国連代表のチョー・モー・トゥンが証言をして、議員たちに支援と承認を求めた。翌日にはNUG外務大臣のジン・マー・アウンがヨーロッパ各国の議員三六名と対話を行った。日本の国会議員とも対話している。

「踏み絵」の前に手をいさなく国際社会

こうしてみると、ミャンマー情勢は新たな局面を迎えていることがわかる。一言で言えば、実効支配と正統性の分断である。一方で軍は、暴力と脅しを使つて実効支配の範囲を次第に広げている。街頭での異議申し立ての動きは減った。不服従運動についても、職務停止や解雇といったリスクを前に職場復帰する人々が増えている。不安定な統治にはなるものの、軍を頂く政府機能は回復しつつある。他方でNUGは、国内のNLD支持層に加えて、軍に反発する人々の支持、さらに国際社会（特に欧米圏）での支持を着実に広げている。

国家は本来、実効支配と正統性を獲得してはじめて安定する。いまのミャンマーは、実効支配では軍が優位に立ち、正統性ではNUGが優位に立つ。国家の二つの構成要素が政治勢力間で分断されつつある。

こうした分断を前に外交の果たせる役割とは何だろうか。まず確認すべきは、軍を支持するか、市民を支持するかという二者択一では臨むことができないということだろう。NUGを支持、承認することで、それが同国の市民や国際関係にどういった影響を与えるのか予想がつかないか

らである。結果、多くの国は、軍かNUGかという「踏み絵」を踏まずに事態収拾の道を探っている。次に、米中およびASEAN諸国の動きを見てみよう。

米国は軍に対して強い強硬姿勢を示してきた。軍の最高幹部、軍系企業グループ二社（UMELとMEC）、宝飾関連の国有企業（MUG）に対して制裁を科し、また、貿易投資枠組み協定（TIFA）に基づくミャンマーとの取引を停止すると発表している。米国内にあるミャンマー政府の資産約一〇億ドルも凍結。今後も制裁を強めていく姿勢を見せ、クーデター直後にジョー・バイデン大統領自らが「民主主義や法の支配への移行に対する直接の攻撃だ」と軍の行動を強く非難して以来、圧力を強めている状態である。ただし、こうした姿勢で軍の行動を変えろという狙いは、まだ実を結んでいない。

他方で中国は、クーデター直後から国連安保理での非難決議に反対するなど、内政不干渉の原則を貫いている。中国はスー・チー政権から「一带一路」への協力を取り付けるなど、民主化が進むミャンマー政府とも関係を深めてきた経緯があり、政変で不安定化することは歓迎していないはずである。加えて、ミャンマー内での反中感情の高まりや国際社会による警戒もあって、今も軍のクーデターを認

めてはいない。しかし、欧米のような圧力外交には一貫して反対している。例えば、四月二日のフィリピンとの外相会談で王毅中国外相は、「三つの回避」として、①さらなる民間人犠牲者の回避、②国連安保理による不適切介入の回避、③私的利益を得ようとする外部勢力の介入の回避、を挙げて国連と欧米「私的利益を得ようとする外部勢力」を牽制した。事態は収拾させたいが、欧米が望むかたちでの収拾は認めないということである。結局、中国もまた成果を上げられていない。

ASEANが仲裁に乗り出す

こうして、軍の行動をどの国も変えられないまま、国際社会の手詰まり感が高まるなかで期待を集めたのがASEAN諸国である。四月二四日には、インドネシアのジャカルタでASEAN指導者会議が緊急開催された。ミン・アウン・フライン・ミャンマー軍最高司令官が出席し、ASEAN各国の首脳または外相と話し合いが持たれた。その成果として、五つのコンセンサスが発表されている。

- ①暴力行為の即時停止と関係者の自制
- ②平和的解決策のための関係者間での建設的対話

- ③ASEAN議長の特使による対話プロセスの仲介
- ④ASEANによる人道的支援

- ⑤特使と代表団がミャンマーで全ての関係者と面談

ASEANがなんとか会議をかたちにしたといえるだろう。このコンセンサスが履行されるかどうかは不透明で、今後も粘り強く働きかけを続けられるかがカギとなるため、米国、中国、EU、日本など、多くの政府がASEANの動きを支援している。内政不干渉を原則としてきたASEANにとっても、これは挑戦といえる。大陸部の国々と島嶼部の国々との利害の不一致も指摘されており、大国の支援がなければ働きかけの一貫した継続は難しくなるだろう。

日本が果たすべき「真の役割」とは

日本政府はどうか。軍に対する批判のトーンを上げながら、一貫して、民間人に対する暴力の停止、スー・チーら拘束者の解放、民主的体制への復帰、の三点を要求してきた。この要求は決して弱いものではなく、これらが軍との関係正常化の条件となるならば、かなりハードルは高い。日米共同声明（四月一六日発表）にも同じ内容が含まれて

おり、軍に対して強い態度を示す米国とも連携がとれるような内容である。

その一方で、これまで政府が繰り返し「日本独自の役割」を強調してきたことは、軽率だったと言わざるを得ない。ミャンマー政府の内情に通じている日本政府であれば、外交はしばらく無力で、事態は長期化するという予測ができただはずだ。すくなくとも、日本政府に仲裁ができるのかのような期待を持たせるべきではなかった。

むろん、混乱が長期化するからといって、ミャンマーへの関与をあきらめるべきということではないし、当然、軍の統治を受け入れるべきでもない。あらゆる手段を講じて軍に方針転換を迫るべきであろう。しかし、「日本独自の役割」という言葉が暗示する単独での働きかけには限界がある。日本が持つ軍とのチャネルや外交カードとしての政府開発援助（ODA）は最大限利用すべきだが、圧力では米国と連携し、働きかけではASEANと連携するのが基本的な姿勢となろう。現状や軍のプランが国際社会や国民の多くから歓迎されないことを繰り返し説き、現実的な和解と着地点を探る必要がある。

日本の援助政策も見直しが迫られる。本稿で見てきたように、ミャンマーがクーデター以前の状況に戻ることはま

ずない。二〇一一年から一〇年間は、ミャンマーの内政上の変化と各国の支援、そして民間投資がそれなりに噛み合いながらミャンマーの開発が進む好循環があった。しばらくは、それは期待できない。ODAの指針「開発協力大綱」には、開発協力の適正性確保のための原則として「民主化の定着、法の支配及び基本的人権の保障に係る状況」に配慮することが記されている。軍がこのまま統治を続けられ、原則に明らかに反する。自由でも公正でもない選挙で政権移行が実現したとしても、それは認められないだろう。

外務省によると、既に実施中のODA案件は、円借款が三四件で七三九六億円、無償資金協力が二六件で五八五億円となっている。この額は日本政府がいかにミャンマーの潜在力に賭けてきたかを示している。

だが、それは政治の安定と経済成長の可能性があつてこそその話だ。いまや経済成長どころの話ではなく、喫緊の課題は人道危機である。必要とされているのは、今後の展開に関するシナリオの検討と、状況に応じたミャンマー政策の見直しである。基本線は、日本の国益とミャンマー市民への悪影響を最小限にとどめながら、援助をどういった条件で、どのように整理するのかという後退作戦の策定である。