

いつまで続くミャンマー「膠着状態」

京都大学准教授

中西嘉宏

非常事態宣言が延長され、混乱が続く。これらは軍事政権による統制強化ではなく、親軍政権移行がコントロールできない事態だからだ。抵抗勢力との膠着状態が続く限り政策変更はなく、圧力か、実利を与えるか、外交アプローチも難しい。

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「民族浄化」の真相」「軍政ビルの権力構造」「ミャンマー現代史」。

今年二月一日にクーデターから二年を迎えたミャンマーでは、軍事政権の最高意思決定機関である国家行政評議会(SAC)が非常事態宣言の延長を発表した。この八月までに実施するとされていた総選挙も延期になりそうだ。次いで三月、アウン・サン・スー・チー(現在も拘束中)が議長を務める政党である国民民主連盟(NLD)の政党登録が抹消になった。さらに四月には、ザガイン地域にある村に国軍が戦闘機などによる爆撃を行い、民間人を含む約一七〇人が犠牲になる惨事が起きた。

ときに報じられるこれらの事件は、二〇一〇年代に「アジア最後のフロンティア」と呼ばれていた頃のミャンマーのイメージからかけ離れたものばかりだ。この国とそれを

取り巻く国際環境はクーデターで大きく変容し、現在も混乱のただ中にある。政治対立には依然として出口は見えない。だが、国内外の情勢は少しずつ変化している。

非常事態宣言延長の意味とは

非常事態宣言延長の正式な決定は、政権幹部と国軍幹部からなる会議体である国防治安評議会(NDSC)でなされた。延長の根拠条文である憲法四二五条には、「国防・治安評議会は、連邦議会閉会中に、国軍司令官が自らに委譲された任務を達成できていないことを理由に国権の委譲期間延長に関する正当な申し立てを行った場合、通常、同期間を一回につき六カ月間、二回まで延長することができ

る」とある。これまでは、六カ月を二度、つまり一年間が非常事態宣言延長の最長期間だと考えられてきた。

実際、クーデターから半年ほどして国軍が今年八月までに総選挙を実施すると言うようになったのは、二年間の非常事態宣言と、その後の国防治安評議会による六カ月間の統治下における総選挙実施および政権移譲(憲法四二九条)が想定されていたからだ。したがって、非常事態宣言の延長は、端的にいえば、国軍が想定どおりに情勢をコントロールできなかったために行われたのである。

しかし、組織的な無謬性にこだわる国軍が、現状を想定外だと認めることはない。上記条文について、「通常」の状況でなければ、延長の回数は二度に限られないという憲法解釈を示した。そして、現状が「通常」には当たらないとして、半年間の延長を決定したわけである。

「通常」に当たらない理由についてミン・アウン・フライン国軍最高司令官は、国民向けの演説で治安状況を挙げた。全国に三三〇ある郡(タウンシップ)のうち、六五で十分な治安が確保できていないという。治安の悪化をもたらしたのは、国軍によれば、「テロ行為」だ。ここで「テロ行為」を実行する「テロリスト」は、日本では民主派、民主化勢力、抵抗勢力と呼ばれるような組織である。具体的には、連邦

議会代表委員会(CRPH)、国民統一政府(NUG)、人民防衛隊(PDF)である。これらの組織と共闘するカチン独立軍(KIA)、カレン民族同盟(KNU)といった少数民族武装勢力も、「テロリスト」とは慎重に線引きされているが、国軍の非難の対象である。

いうまでもなく、これらの組織をテロリストと呼ぶことは、国軍の自己中心的な脅威認識の反映にすぎない。だが、治安悪化が続いていることは事実である。次頁の図を見るとわかるように、全国での武力衝突数は二〇二二年から大きく減少していない。常に毎月二〇〇を超える衝突が発生している。それぞれの衝突の規模は小さいものの、両勢力の対立は膠着状態に陥っているといえるだろう。

ヤンゴンやネーピドーをはじめとする都市部および、人口が稠密なエーヤワディデルタ地帯は相対的に安定しているが、上ミャンマーと呼ばれる中央平野地帯の北部と、少数民族地域の治安は変わらず悪い。なかでも、ザガイン地域とマグエ地域は長年にわたって紛争とは無縁だったが、いまや国軍の統治できない地域が生まれている。

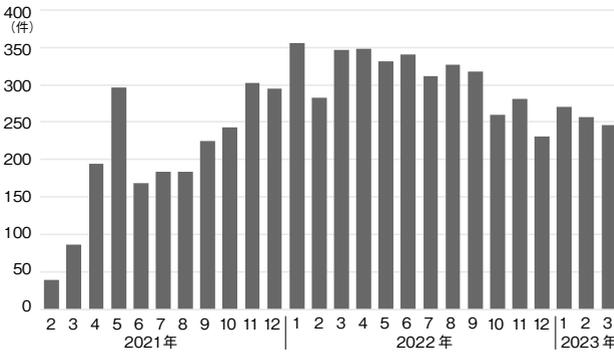
統治機構は国軍のコントロール下にあるとはいえ、全国で四万を超える投票所を設置する政治イベントはできない。強引に総選挙を実施すれば、抵抗する勢力の反発で新

軍事政権は長期化するのか

たな混乱の火種になり得ただろう。すでに、国軍による弾圧だけでなく、抵抗勢力の中でも急進的なグループによる国軍、警察、政府関係者への襲撃も相次いでいる。

当初から軍事政権を続けるシナリオを国軍指導部は描

図 ミャンマーの武力衝突数 (2021年2月～23年3月)



出典) The Armed Conflict Location & Event Data Project のデータベースより筆者作成

いていたのではないかと。そういふ予測も成り立ち得るが、筆者はそうは考えていない。というのも、親軍政権を擁立すべく、国軍は作業を進めていたからだ。

すでに二〇二〇年の総選挙結果が無効

であることを、軍事政権によって選ばれた選挙管理委員会が発表している。拘束中の政権幹部や与党幹部は選挙法違反や汚職などの罪で起訴され、有罪判決が下された。例えば、アウン・サン・スー・チーは一九の罪で合計三三年の禁錮刑判決を受けている(未確定の判決もある)。親軍政党である連邦団結発展党(USDP)に国軍最高司令官の側近が送り込まれた。冒頭にも記したように、今年三月末にはNLDの政党登録が抹消された。結果の見える総選挙の準備を進めていたのである。これは二〇年総選挙前から大統領就任を望んでいたミン・アウン・フラインによる大統領就任の布石に見えた。

したがって、非常事態宣言の延長は少なくとも、ミン・アウン・フラインのベストシナリオには反するものだろう。弾圧に屈しない一部市民の抵抗の成果といってもよい。実際、クーデターから二年を超え、国軍の消耗は激しく、戦死した兵士が一万人を超えているという推測もある。

だが、抵抗勢力も現状はやはり苦しい。国民からの支持はあっても、兵力、装備、資金、いずれも国軍が優位に立つからだ。そもそもが、国軍による政権奪取への反発を起点として拡大、さらに武力闘争に発展した抵抗であり、勝機を計算したものではない。並行政府であるNUG、共闘

に踏み切った一部の少数民族武装勢力、そして国軍に不満を抱く若者たち、これらの勢力が緩やかな統一戦線を形成して国軍との戦いを消耗戦に持ち込み、国軍内部からの離反者の増大と、国軍への外交的圧力に期待を寄せていた。実際、陸軍の部隊が近づけない地域を生み出すことに抵抗勢力は成功した。それを実効支配と呼ぶべきかどうかについては議論があるが、いわゆる「ノーゴゾーン」ではあるだろう。少数民族州でも国軍の統治能力は落ちている。

だが、国軍からの離反者は昨年から減って、分裂は起きそうにない。外交的圧力も期待外れのままで。現在の膠着状態は短期的には変わらないだろう。四月一日にザガイ地域にあるバジージー村への空爆で、NUG系の式典に出席していた約一七〇人が犠牲になった事件でもわかるように、相変わらず国軍は、空爆や村落破壊など強硬策で抵抗を抑え込もうとしている。多くの民間人を巻き込み、内外からの批判は強まるばかりだが、やり方を変えることをしないし、できない。となれば、非常事態宣言の延長が今後も繰り返される可能性が高い。国軍最高司令官の定年制度はすでに撤廃されており、自身の誤算で大統領就任という野心が果たせないがゆえに、ミン・アウン・フラインはより強大な力を今後もしばらく握ることになりそうだ。

圧力外交か、実利の外交か

ミャンマー危機への国際的な対応は、当初から足並みが揃わなかった。大きくいえば、標的制裁を通じて国軍に圧力をかける欧米諸国、国軍を含めた関係勢力との対話を通じて事態打開を図る東南アジア諸国連合(ASEAN)の関与外交、欧米諸国の圧力を内政干渉だと批判しながら現状を追認する中国およびロシア、というのが当初の構図だった。基本的な構図はいまも変わっていないが、そのなかでも変化はある。二つを挙げよう。

まず、ASEANの関与アプローチが行き詰まり、より実利を重視した近隣国の動きが活発化している。二〇二一年五月のASEAN指導者会議でミン・アウン・フラインも含めて合意された「五項目合意」について、国軍は履行を進めず、一月には、ASEAN首脳会議、外相会議がミャンマー代表の出席を拒むこと(事務次官は出席可能)になった。一方で隣国タイは、ミャンマーと二四一六キロの国境を接し、天然ガス輸人の一四%をミャンマーに頼っている。国内には三〇〇万人ともいわれるミャンマー人労働者を抱える。この国の不安定化で受ける潜在的悪影響は他国とは桁違いといえよう。

そこでタイは、関係国による非公式会議を二〇二二年一二月にバンコクで開催した。SACの外相、カンボジア、インドネシア、ラオス、ベトナム、バングラデシュ、中国、日本の関係者が出席した一方で、シンガポール、マレーシア、フィリピンといった比較的強硬派の国々は出席を拒んだ。今年四月には同じく隣国であるインドが、同会議のフォローアップとしてニューデリーで会合を開いている。表面は「トラック1:5」としているが、実態は関係国政府による新たな動きだと解してよい。今後の進展がどうなるのか、予想ができる段階ではないが、ASEANとは違いかたちでの関与の動きが出てきていることには注意を払うべきだろう。

一方のASEANは、議長国であるインドネシアがミャンマー情勢の改善に積極的な役割を果たすとやる気を見せた。しかし、ASEAN議長国としての最優先課題は東ティモールの加盟に筋道をつけることであるため、ミャンマー危機への対処は鈍くなる。レトノ・マルスディ外相によると、水面下での関係者への接触は続いているようだが、時間はかなり限られている。再び非常事態宣言が延長されるとしたら八月。現状のまま延長となれば、ますます国軍への働きかけは難しくなりそうだ。

ミャンマー国軍と接近する中国

もうひとつの変化は、中国と国軍との関係が緊密化していることである。クーデター直後から国軍側に立ったロシアと比べると、軍事政権に対する中国の対応はより慎重だった。例えば、政府幹部レベルの訪問も、アジア問題特使に限られてきた。新型コロナウイルスの提供など軍事政権を側面支援してはきたが、紛争が続く現状を追認はしてこなかった。それが、今年になって変わってきている。五月に秦剛國務委員兼外相が、政権幹部としてはクーデター以来初めてネーピドーを訪問し、ミン・アウン・フラインと会談を行った。ミャンマー国軍の発表によれば、秦外相はミャンマー情勢の安定を心から望むと強調したという。さらにかつての軍事政権指導者であるタン・シユエや元大統領のテイン・セインとも面会している。

確認するまでもないが、中国が急進的な民主化勢力を支持することはまずない。明らかに国軍寄りである。ただしそれは、イデオロギーよりも、国益にもとづく合理的な判断だと考えるべきだろう。例えば、ミャンマーを縦断する天然ガスと石油のパイプラインがある。天然ガス輸出は国軍にとって重要な財源であるため、常に民主化勢力による

破壊工作の対象となる。また、ラカイン州のチャウピューにある深海港と経済特区、そこから雲南省まで構想されている鉄道と道路計画は、壮大なインフラ整備計画であり、政情の安定なしには進まない。さらに、国境地域にいる武装勢力の動向は雲南省での国境貿易や治安に直接影響を与えるうえに、最近ではミャンマー側に中国人を顧客とするオンラインカジノの拠点ができるなど、国境地域に限定されない、中国社会への悪影響も懸念されている。

そうした実利を考えれば、NUGが掲げる急進的な目標は、非現実的で潜在的なリスクの高い要求にしか映らないだろう。だが、現状で国軍にだけ肩入れしても（むしろ抵抗勢力だけに肩入れしても）事態は収まらない。非常事態宣言の延長で、それは改めてはつきりした。中国としては、国軍による政治への関与がより現実的な安定の道筋だと想定しながら、国家の安定と国益のために民主化勢力の一定の取り込みを見据えているようだ。そのうえで、まずは国軍への働きかけと、国軍・少数民族武装勢力関係の改善を優先して、事態の改善を図りたいということであろう。

不透明な統治は続く

外交的な圧力も関与も十分に機能しておらず、国軍の行

動を変えられないまま、ミャンマーの統治能力は特に地方部で低下している。

国連人道問題調整事務所によると、国内避難民は一八〇万人を超えた。アジア開発銀行による二〇二三年度の経済成長予測は二・八%にとどまり、レピュテーションリスクが投資家や発注元に与える影響を懸念する企業の事業縮小や撤退が続く。外貨不足も顕著で、ドル建て対外債務の返済が、近い将来滞る可能性も指摘されている。そんな中でも、SACは二三年度予算で国防省予算を昨年度から一五〇%増やした。政府歳入が減少する中で的大幅な国防予算の拡大は、政府機能の低下にいつそう拍車をかけることになるだろう。

ミャンマーの現状に対し、即効性があつて有効な外交手段はない。紛争が政府の能力を掘り崩し、経済を停滞させ、経済停滞がますます紛争を悪化させるといふ悪循環がこの国で起きていることは明らかだが、その責任問題が発生する余地は国軍内にはなく、今の最高司令官が健在であるうちは軌道修正を期待できない。安定を欠いた軍事政権がそのまましばらく続くと思われるのが妥当だろう。長期化を見越し、紛争の被害者への支援を最優先とする、圧力と関与の組み合わせを模索する必要がある。●