

ミャンマーの安全保障観と2・1クーデター

中西嘉宏

京都大学東南アジア地域研究所准教授

2021年2月1日、ミャンマーで軍によるクーデターが起きた。専門家を含む多くの関係者にとって虚を突かれる政変だった。同日の未明、同国の最高指導者であるアウンサンスーチー国家顧問や大統領であるウィンミンら、政権幹部の自宅を軍の部隊が急襲して拘束した。数時間後には憲法417条に基づく非常事態宣言が発令され、軍の最高司令官であるミンアウンフライン将軍に国家の全権が移譲された。

この国では、長い停滞した軍事政権の末、2011年3月に民政移管が実現していた。民主化と経済発展が進み2015年11月に約55年ぶりの自由で公正な選挙が実施されて、翌年にはアウンサンスーチー率いる国民民主連盟（NLD）による政権が誕生していた。外交では長年敵対関係にあったミャンマーと欧米との関係が改善し、それを背景に日本からの支援と投資も拡大した¹。順調に見えたこの国でクーデターがなぜ起きたのか。また、今回のクーデターがミャンマー軍の安全保障観とどういった関係があるのかについて本稿では検討したい。

1. クーデターの原因と現状

¹ 既に実施中のODA案件は、円借款が34件で7396億円、無償資金協力が26件で585億円となっている（4月15日の参院外交防衛委員会での政府側答弁）。

2・1 クーデターの直接的な原因は国内の権力闘争である。アウンサンスーチー率いる政権は現行憲法である 2008 年憲法の改正を目指してきた。一方、軍は憲法の擁護者であることを自認しており、同憲法の第 6 条には、軍による政治指導が明記されている。具体的には、閣僚のうち、国防大臣、内務大臣、国境大臣の 3 つのポストを現役軍人が務め、議会でも定数の 4 分の 1 は軍人が占める。軍の最高指揮権者は軍最高司令官であって、大統領ではない。大統領と副大統領 2 名のうち、1 名は議会の軍代表議員が選出できる。軍はこの体制を「規律と繁栄ある民主主義」(discipline flourishing democracy) と呼び、ミャンマーの現状に適した政治制度だと唱えた。さらに、憲法改正には 4 分の 3 超える議員が賛成する必要があるため、軍には憲法改正への実質的な拒否権が認められている。文民の政党がどれだけ選挙に勝っても憲法は変えられないのである。

この壁をアウンサンスーチーはこじ開けようとした。だが、当然ながら、軍は自らの権限を譲り渡す気はない。そのまま敵同士が共存する政権が 2016 年から 5 年近く続いた。両者の緊張関係は時とともに高まり、2021 年選挙の運営と結果を巡って決定的なものとなった。その帰結がクーデターであった。国家観あるいはイデオロギーの違いによる対立は妥協を生みにくい。しかも、軍は物理的な武力を有している上に、長年の軍事政権もあって、その行動を抑制する国家機関や国内勢力（例えば司法や経済テクノクラートの力）が欠けている。軍が国家機構のなかでバランスを欠いたまま肥大化し、最大の政治勢力なのがミャンマーという国である。

2011 年の民政移管から 10 年間、ミャンマーでは民主化が進み、経済も成長した。2011 年から 2015 年のテインセイン政権期の平均成長

率は6.4%、2016年から2018年までが5.6%と悪くない数字である²。この間、社会は軍事政権期とは比べ物にならないくらいの自由と経済的機会を得た。また、2020年総選挙でもNLDに多くの有権者が投票したこともほぼ間違いない。となれば、抵抗が広がるのは当然だろう。

クーデターの数日後からはじまった抵抗の動きは、2月半ばには大規模な街頭デモと職場を放棄する市民的不服従運動(CDM)に結実した。連日各地でデモがあり、CDMによって官公庁や銀行の業務が一時的ながら停止した。この10年間で厚みを増した市民社会の姿がそこにはあった。ところが、2月26日から軍が強硬姿勢に転じたことで、抵抗勢力は防戦一方になる。デモ隊に対して実弾が発砲され、場所によっては対戦車用のグレネードランチャー(RPG)や迫撃砲、機関銃も使用されたと報道されている。結局、デモ発生から4ヶ月で800人を超える人々が弾圧の犠牲となった³。暴力を前に、ヤンゴンやマンダレーといった大都市では大規模なデモや集会は起きなくなった。衝突の中心は地方に移っている。北部のマグエ管区、ザガイン管区、チン州、そして東部のカヤー州といった地域である。CDMも職務停止、解雇、訴追といった軍の圧力で次第に職場復帰が進んでいる。

軍としては、1年間から2年間の非常事態宣言後に選挙を行い、その選挙で勝利した政党に政権を譲る予定である。むろん、その政党は国軍が望む政党であり、前与党である連邦団結発展党(USDP)になるだろう。これだけであれば選挙管理を目指した軍による一時的な統治

² World development indicators から算出

³ The Assistance Association for Political Prisoners (Burma)のウェブサイトより (<https://aappb.org/>)。(2021年6月3日閲覧)

なのだが、ミンアウンフライン最高司令官の頭には、おそらくもうひとつ先がある。自身の大統領への就任である。もしこのプランが想定通りに進むと、内外から承認を得ることはますます難しくなる。

2. 安全保障観と課題

ミャンマー軍とアウンサンスーチーら民主化勢力との間にある国家観の違いがクーデターの根本的な原因である。その淵源は、ミャンマー軍が持つ独特の安全保障観にある。ここでは、対内安全保障、対外安全保障、政治的脅威の3点からその特徴をみてみる。

(1) 対内安全保障

1948年1月4日の独立から現在に至るまで、ミャンマー軍は内戦を戦ってきた。そのため、ミャンマー軍の安全保障上の最大の課題は、一貫して国内の武装勢力の鎮圧である。

独立後、最初に武装蜂起したのがビルマ共産党 (BCP) で、その後、カレン民族同盟 (NKU) のような少数民族の一部にも武装闘争の動きが広がった⁴。1970年代半ばには中央部のバゴーヨーマにあったビルマ共産党の根拠地を制圧し、その他の武装勢力も国境の山岳地帯に軍は押しやった。独立から40年近くかけて中央平野地帯の安定化を達成すると、ビルマ共産党は1989年に解体し、その後、軍は共産党を離れ

⁴ 首都であるヤンゴン (ラングーン) 以外の地域はまともに統治できなかった時期には、ミャンマー政府というよりもヤンゴン政府 (Rangoon Government) だったと当時の首相であるウ・ヌ自身が回顧しているほどである。

た一部の少数民族武装勢力と停戦協定の締結を進めた。その一方で、KNU に対しては激しい攻勢を仕掛けるなどして、統治領域を広げていく。だが、今も 20 前後の少数民族武装勢力が国境付近を中心に存在しており、この国では一度として国土全体を政府が統治したことはない。

武装勢力の例を挙げれば、最大勢力はシャン州の中国国境地域にあるワ自治区を統治するワ州連合軍（UWSA）で、3 万人の兵力を有する。ミャンマー内にありながら経済的には中国にとりこまれていて、かなり自律的な存在である。北部のカチン州にあるカチン独立機構（KIO）は 1 万人の兵力を要する。南東部のカイン州とタニンダリー管区のタイ国境付近に根拠地がある。また、前述した KNU は世界で最も長く武力闘争を続ける少数民族武装勢力のひとつである。5000 人程度の兵力を有すると言われる。さらに、2010 年代後半にバングラデシュと接するラカイン州で活動を活発化させたのがアラカン軍（AA）で、その勢力は 2010 年代初頭に 1000 人程度だったのが、いまや 1 万人を超えたとされる⁵。

終わらない内戦に対して和平交渉の試みがこれまでもあったが、大きな転機になったのは 2011 年の民政移管である。軍出身者ながら改革志向の持ち主だったテインセイン大統領は、2012 年に全国停戦合意を目指して、3つの段階、すなわち①停戦の合意、②憲法受け入れによる政党への転換、③恒久的和平合意への署名、をロードマップに武装勢力と交渉を開始した。その後、紆余曲折を経ながらも、全国停戦協

⁵ 五十嵐誠「少数民族と国内和平」工藤年博編『ポスト軍政のミャンマー—改革の実像』アジア経済研究所、2015、179 頁

定（NCA）に最終的に8つの武装組織が署名した⁶。これまでの和平の試みに比べると大きな進展といってよいが、前述した主要な武装勢力のうち、署名したのは KNU だけで、当初期待されたほどの成果は上げられなかった。アウンサンスーチー政権はこの和平路線を引き継ぎ、「21世紀パンロン会議」と称して交渉の進展を目指したものの、武装勢力の政府と軍への不信感が強く、会議は停滞し、結局、2組織が新たに調印しただけに留まった⁷。

（2） 対外安全保障

2015年にミャンマー軍ははじめて防衛白書を発表した。そこでは国家防衛政策の原則として6点が挙げられている。概要は、①三つの大義（連邦の維持、国民団結の維持、主権の維持）に対する侵害の阻止、②国民と国内資源を利用した国軍中心の人民戦争の採用、③外国勢力の侵攻・介入の阻止、④「平和的共存五原則」にもとづいた友好外交、⑤軍事同盟および外国軍の基地設置の回避、⑥非伝統的安全保障問題

⁶ テインセイ政権下で署名した組織は、全ビルマ学生民主戦線（ABSDF）、アラカン解放党（Arakan Liberation Party）、チン民族戦線（CNF）、民主カレン仏教軍第5旅団（DKBA-5）、カレン民族同盟／カレン民族解放軍平和評議会（KNU/KNLA PC）、カレン民族同盟（KNU）、バオ民族解放軍（PNLA）、シャン州復興評議会（RCSS）の8組織である。アウンサンスーチー政権下で署名した2組織は新モン州党（NMSP）とラフ民主同盟（LDU）である。

⁷ 21世紀パンロン会議とは、1947年に独立の英雄であるアウンサンがシャン州のパンロンで少数民族指導者と交渉した会議のことである。この会議での合意がその後の独立に少数民族地域が加わる重要な一歩となった。

と対テロ対策のための国際協力、である⁸。

このうち②から⑤は対外安全保障に関連したもので、②は独立闘争と社会主義期（1962–1988）の伝統を引き継ぐもので、③と④は非同盟中立という独立以来の原則に従うものである。⑥は2011年にミンアウンフライン将軍が新しい最高司令官に就任してから加えられたものである。それまでの内向きのミャンマー軍には「国際協力」の発想は乏しく、非伝統的安全保障や対テロといった国際的な潮流にも目を向ける新しい軍の姿を予感させるものであった。

ミャンマーにとって対外安全保障上の最大の脅威はむろん中国である。だが国力に大きな差があるため、友好関係を維持することが基本姿勢となっている。1949年に誕生した中国共産党政権を最初に承認した非共産圏の国はミャンマーであるし、国境も1960年には確定しており、ビルマ語で兄弟を意味する「パウッポー」（胞波）と呼び合う友好関係が維持されてきた。それはアウンサンスーチー政権下でも変わらないどころか、中国からインド洋に抜ける地政学上の要衝に位置するミャンマーに対して、中国の影響力は着実に増大してきたといっただろう⁹。

ただし、支配と従属の関係として理解するべきではない。表向きの友好関係の裏で緊張関係が常にあったからである。中国に対する軍の警戒心は強い。ラカイン州中部のチャウピューから中国雲南省につな

⁸ The Republic of the Union of Myanmar Defence White Paper (2015), p.17

⁹ 中西嘉宏「変わるミャンマー、適応する中国」IDEスクエア（日本貿易振興機構・アジア経済研究所）、2018（https://www.ide.go.jp/Japanese/IDEsquare/Eyes/2018/ISQ201820_018.html）（2021年6月3日閲覧）

がるパイプラインと鉄道・道路の敷設計画が 2000 年代末に合意に至り、石油・天然ガスパイプラインについてはスムーズに着工と輸送まで進んだが、鉄道と道路については民政移管後に軍の抵抗を受けて停滞している¹⁰。軍は同時に、軍備面ではロシアからの戦闘機などの調達割合を増やして関係を強化しつつ、海軍はインド海軍と合同演習を行い、また潜水艦を購入するなど、連携を深めることで、中国依存を避けようとする動きも見せてきた¹¹。さらに、ミャンマー社会の反中感情は強く、特に軍事政権時代の中国による軍政支援によって高まった。今回のクーデターの背後に中国からの指示があったわけではないが、多くの人々が中国の存在が裏にあると信じており、さらに反中感情は強まったといえる。

今回の中国・ミャンマー関係の行方は不確実である。中国はクーデターを決して歓迎してはいないが、米国中心の圧力外交による問題解決に加わる気はない。したがって、国連安保理でも制裁に賛成する見込みは極めて薄い。現在も様子を見ながら ASEAN によるミャンマーへの働きかけを支持している状態である¹²。ただし、2011 年以降の欧

¹⁰ “It’s complicated: Myanmar and China have a difficult relationship: Genera aware of risks of depending on Beijing” Nikkei Asia Review, February 13, 2021 (<https://asia.nikkei.com/Spotlight/Comment/It-s-complicated-Myanmar-and-China-have-a-difficult-relationship>) (2021 年 6 月 3 日閲覧)

¹¹ “India gifts a submarine to Myanmar, gains edge over China” Hindustan Times, 21 Oct 2020 (<https://www.hindustantimes.com/india-news/india-gifts-a-submarine-to-myanmar-gains-edge-over-china/story-fblOtZRy3hOaJD6CKkjuK.html>) (2021 年 6 月 3 日閲覧)

¹² “Wan Yi Talks about "Three Supports" and "Three Avoids" Concerning the

米との関係改善はほぼ水泡に帰したとあってよく、このまま国際的孤立が進めば中国の存在感が中長期的には高まると予想できるだろう。

(3) 政治的脅威

内戦と軍事政権が長く続いたミャンマーでは、国内治安問題と安全保障問題が深く結びつく。暴力革命を目指して武装闘争中だった共産党や、連邦制を脅かす少数民族武装勢力の活動が活発だった以上、特に不思議なことではない。1988年以降、その脅威認識が市民に対しても拡大していく。特にアウンサンスーチーが率いる国民民主連盟(NLD)に対しては、同組織が非暴力を原則としていたとしても、国家の分裂を企図する安全保障上の脅威とみなされ、弾圧された。

この背景には、独立以来、軍内で連綿と続く民主主義観が反映している。軍は政治をふたつの概念に分けてきた。「国民政治」(national politics)と「政党政治」(party politics)である。この概念は1988年にはじまる軍事政権時代に唱えられたもので、国民政治とは国民全体の利益を考慮して行う政治を指し、軍によると、この役割を担えるのは長く国のために戦ってきた国軍だけだという。一方で、「政党政治」は私利私欲のために党派対立を繰り広げる政治のことで、否定的にとらえられる。軍が主張する「規律と繁栄ある民主主義」は、国民政治が土台となって、その枠内で政党政治が許容される体制だといえる。我々

Situation in Myanmar” Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China, 3rd April 2021

(https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1867104.shtml) (2021年6月3日閲覧)

の理解する民主主義ではまったくない。憲法でも、最高裁長官及び判事が政党政治の影響を受けてはならないとあっても（憲法 300 条第 1 項）、国民政治の影響を受けてはならないとは書かれていない。

2011 年から 2021 年のクーデター勃発までは、政治的競争が安全保障問題として捉えられない例外的な時期だった。ところが、クーデターによって再び政治に軍の脅威認識が拡張される時代が訪れようとしている。その際に鍵となる概念は対テロリズムである。

2 月 1 日のクーデター後に NLD の党員が中心となって、連邦議会代表委員会 (CRPH) が結成され、その後、対抗政権となる国民統一政府 (NUG) に発展した。対して軍は NUG をテロリスト団体に指定して、幹部も反逆罪で指名手配している。テロリズムという言葉で政敵を安全保障上の脅威に転化（安全保障化）しているわけである¹³。

3. おわりに

前述したように、2・1 クーデターは、軍と民主化勢力との国家観の違いが根本的な理由である。軍の国家観は、軍による政治指導が当然の前提となっているため、その安全保障観が統治のあらゆるところに

¹³ この手法は、2017 年 8 月から 12 月にかけて、ミャンマー西部のラカイン州でロヒンギャ危機でも起きたことである。このロヒンギャと呼ばれるムスリムたち 70 万人あまりがバングラデシュに難民として流出した。この流出の原因は、8 月 25 日に発生した武装集団アラカン・ロヒンギャ救世軍

(ARSA) による軍・警察施設への襲撃と、軍による掃討作戦である。ARSA は掃討作戦前にテロ組織に指定されており、そのことで、当該組織を越えた民間人に軍が暴力を振るうことが正当化された。詳しくは以下を参照。中西嘉宏『ロヒンギャ危機—「民族浄化」の真相』（中公新書、2021）、第 4 章。

顔を出す。そうした軍の行動を抑制する仕組みも欠けている。2011年の民政移管後の変化は、いわば、民主的に選ばれた文民勢力が軍に対する抑制機能を働かせられるかどうかの実験だった。そして、クーデターが意味するのは、この実験の失敗であろう。軍は再び国を正常化させようとしているが、仮に政府が機能を取り戻しても、クーデター前に戻ることはない。たとえ憲法が同じであっても、軍の安全保障観が統治のいたるところに顔を出す政治体制になるだろう。

