

特集にあたって

「ポスト軍政」幕開けの背景——
テインセイン政権と改革(一)

工藤 年博

●「ぞろ目」の政治

その後二三年間にわたり権力をにぎる軍事政権（SLORC/SPPDC）を生むことになった、一九八八年の全国規模の民主化闘争を現地で体験したある研究者の方と、その翌年に日本で話をする機会があった。その時、私の「今度、議会が開かれるのはいつになると思いますか」との問いに、「二〇年後の一九九九年九月九日ではないですか」と回答されたことを覚えている。彼は民主化闘争のシンボルとなった八八年八月八日の全国デモ―フォー・エイト（四つの八）―にかけて、半分冗談で答えたのである。ミャンマーの民主活動家は、ぞろ目の年月日に運動を盛り上げようとしてきたが、その歴史をふまえたものである。

当時、自ら暫定政権を標榜する軍事政権が、フォー・ナイン（九

九年九月九日）まで権力の座に居座るとは誰も考えなかった。しかし、現実には、フォー・ナインの日、ヤンゴンでは民主化闘争が再開され、大きなデモが打たれると噂が流れ、外資系企業や駐在員事務所を含む多くの事業所が営業を停止し、国民も極力外出を控えたのである。その研究者が再び議会が開かれると予想した日は、依然として軍事政権と民主化勢力との争いの真っ直中にあつた。

それから、さらに歳月が過ぎ、二一世紀にはいつて四つのぞろ目が揃うことは難しくなった。一つ数を減らして、スリー・エイト（〇八年八月八日）やスリー・ナイン（〇九年九月九日）はやってきたが、スリー・エイトの時は同年五月のサイクロン・ナルギスの襲来で約一四万人もの死者・行方不明者が出たにもかかわらず、軍

事政権が国際社会からの支援を拒んでいた。スリー・ナインの時はサフラン革命といわれた僧侶を中心とした大規模デモが始まる直前であり、その結末は軍事政権による武力弾圧という悲劇であつた。

この頃までには、次のぞろ目の一年一月一日のシックス・イレブンにおいても、ミャンマーにおける民主化の進展を期待するものはいなくなっていた。

ところが、現実には一一年三月三〇日にテインセイン大統領を首班として誕生した「民主政権」は、大方の予想を裏切り、民主化と経済開放へ向けた改革を始めたのである。シックス・イレブンまでは、テインセイン大統領と国民民主連盟（NLD）党首のアウンサン・スーチー氏との対話が実現し、NLDの政党再登録と翌二二年の補欠選挙への出馬が決まっ

た。一二月にはアメリカのクリントン国務長官の訪問が実現し、ここからミャンマーは一気に国際社会に復帰していくのである。

それから三年近くが過ぎようとしている。ミャンマーにおける民主化と経済開放へ向けた動きは、止まりそうにないし、止めることもできないだろう。その意味では、フォー・エイトから始まった、国軍と民主化勢力が妥協することなく激しく争う「ぞろ目」の政治は、二三年という歳月を費やして、シックス・イレブンでようやく一区切りついたといえよう。

しかし、このことはミャンマーが抱える様々な問題や困難の解決を意味するものではない。むしろ、民主化へ向けた動きをきっかけに、山積した課題に取り組み出発点に立ったというべきであろう。疲弊した経済をどう立て直すのか、少数民族問題をいかに解決するのか、宗教対立の激化にいかに対処するのか、国軍の役割をどのようにに再定義するのか、政府に対する国民の信頼をいかに取り戻していくのか、そして、こうした問題に取り組みミャンマーを国際社会はいかに支援すべきなのか。

本特集では、ミャンマー改革の

現在位置を明らかにし、そのうえで改革のゆくえを展望していきたい。アジア経済研究の研究蓄積とそのネットワークを最大限活用して、現時点で提供しうる最新の分析を集めた。今月号と来月号の二カ月にわたる特集となったが、是非両号ともお読みいただきたい。

さて、本稿では各論に入る前に、もう一度改革が始まった経緯を復習し、将来を展望するうえで重要な論点を整理することで、特集の水先案内としたい。

●ミャンマー・ブーム

テインセイン政権による改革の最大の成果はなにかと問われれば、欧米諸国をはじめとする国際社会との関係を改善し、グローバル経済へ再参入し、経済成長を追求する国際環境を整えたことであると私は答える。アメリカやEUから厳しい制裁を科されてきたミャンマーは、ながらく国際社会のパリアー（嫌われ者）であった。日本は制裁を科してはいなかったが、援助を凍結してきた。また、欧米諸国が制裁を科すミャンマーに、日本企業が進出することは事実上難しかった。

しかし、ミャンマーの地政学的

重要性や経済の潜在力の大きさは、各国政府・企業ともに認識していた。高い識字率と勤勉な人口六〇〇万人を抱え、豊富な天然資源と東南アジア大陸部最大の国土面積を有し、中国・インド・タイなど経済成長著しい五カ国と国境を接し、インド洋に面するミャンマーの重要性は明らかであった。ミャンマーが国際社会に復帰しさえすれば、すぐにでも進出しようとする外国企業は多かった。

こうしたミャンマーが二〇年以上の歳月を経て、テインセイン政権の改革により国際社会に復帰してきたのである。その衝撃は大きかった。ミャンマーは「アジア最後のフロンティア」として注目を浴び、各国政府は相次いで高官を送り、多くのビジネス・ミッションが来訪した。二〇〇八年度に一〇万人に過ぎなかった外国人観光客（空路で入国した人のみ）は、一一年度には二七万人に増加した。ヤンゴンの高級ホテルやサービス・アパートの価格は三〜五倍に跳ね上がった。

それはまるで、世界が新たな国を発見したような騒ぎであった。実際、大方の多国籍企業にとつて、軍事政権下のミャンマーは市

場あるいは生産拠点としては存在していないに等しかった。アメリカ・EUの制裁の緩和・解除は、世界に新生ミャンマーを発見させたのである。

●なぜ改革は始まったのか

今やミャンマーは世界に愛される存在となった。先進諸国からは経済協力の申し出が相次ぎ、外国企業からは投資プロジェクトが次々と提案される。ミャンマー政府関係者は外国からの来客対応や、各国の招待による外遊に忙しい。これまでミャンマー経済は「長期停滞」の代名詞であったが、今やその成長を疑うものはいない。

振り返ってみれば、軍事政権とスーチー氏が代表する民主化勢力との二〇年以上におよぶ闘いはなだつたのだろうかとの疑問が湧く。「民主化」（いまだに括弧付きではあるが）によつてこのような利益を得られるのであれば、なぜ両陣営はもつと早く妥協し、協力関係を結ばなかったのであろうか。なぜ改革は三年前にようやく始まり、なぜ三年前まで始まらなかったのであろうか。この原点を理解しておかなくては、改革の現状を評価し、そのゆくえを展望す

ることはできない。ここでのキーワードは、軍事政権の「自信」と「焦り」、スーチー氏の「挑戦」と「挫折」である。

まず、国軍の側をみてみよう。国軍が二三年間の統治を通じてめざし、達成したことは、国軍をバックボーンとする国家体制の構築であった（参考文献①）。第一に、二〇〇八年憲法に国軍が制度的に国政に参与できる仕組みが盛り込まれた。議席の四分の一は国軍司令官が指名する軍人議員で占められ、国防・内務・国境の三大臣は国軍司令官によつて指名され、国家の非常事態時には国軍司令官が全権を掌握することが規定された。第二に、軍事力の強化である。兵力は二〇万人から四〇万人に拡大され、国防費も増加した。国軍関連企業による経済権益も確立された。第三に、資源開発（とくに天然ガス）による外貨の獲得である。第四に、資源輸出を武器に中国、タイ、インドなど近隣諸国との関係強化を図ったことである。ミャンマー軍事政権は近隣諸国との貿易により、欧米諸国の制裁の影響を緩和することができた。第五に、国軍がバックアップする政党・連邦団結発展党（U

SDP)を結成し、一〇年の総選挙で「圧勝」した。こうした一連の事業により、軍事政権は国内統治に一定の自信をもっていた。

しかし、国軍の権力基盤の強化は強権的な手段で達成されたため、副作用も大きかった。学生運動を封じ込めるため大学は長い間閉鎖され、多くの民主活動家は投獄され、スーチー氏は自宅軟禁に置かれた。マスメディアは統制され、言論の自由は封殺された。

スーチー氏がいうように、「ミャンマー国民は、軍事政権下、自国において囚人のような状況」(参考文献②)におかれたのである。それでも、国民からの異議申し立ては続き、二〇〇七年には僧侶デモが発生した。軍事政権はいつまでたっても、統治の正統性を獲得することができなかった。

国際社会においても、ミャンマーは不名誉な地位に墜ちた。欧米諸国からは制裁を科され、国連からは毎年非難決議が出された。国連安全保障理事会においても、ミャンマー問題が取り上げられるに至った。グローバル経済の時代にあつて、国際社会から疎外されていくのは経済成長の見込みはない。実際、ミャンマーへの外国投

資は、中国、タイ、韓国からの資源開発に限られていた。近隣諸国が外資を導入して成長を加速するなかで、軍事政権は焦っていた。

一方、スーチー氏は九〇年総選挙の結果に基づき権力を移譲することを要求し、軍事政権に挑戦し続けた。そのための彼女の武器は、ノーベル平和賞受賞者という国際的名声とアウンサン將軍の娘という点も含めた国内的人気であつた。前者により、国際社会から制裁、経済協力の停止、国連安全保障理事会での議題化などを引き出した。後者により、自宅軟禁から解放されるたびに地方遊説へ行き、大衆動員を図った。その結果、軍事政権の反発を招き、〇三年五月に地方でスーチー氏を乗せた車が襲撃されるというデイベイ事件が発生した。

しかし、すでに述べたとおり軍事政権は権力基盤を固めており、かつ近隣諸国との関係強化にも成功して、国内外の圧力に屈することとはなかった。スーチー氏に対しては国家防衛法に基づく自宅軟禁が繰り返され、NLDの弱体化や彼女自身の高齢化も問題となつていった。一〇年一月に自宅軟禁から解放された時スーチー氏は六

五歳、もう一度国家防衛法で拘束されれば次の総選挙(一五年)にも出馬できなくなるとの危機感が募つた。スーチー氏の挑戦は、挫折しかけていたのである。

このようにテインセイン政権が発足する直前、両陣営は共にジレンマを抱え、新たな方向を模索せざるを得ない状況にあつた。そして、この双方のジレンマを解く画期的な方法が、テインセイン大統領とスーチー氏との協力関係の構築であつたのである。協力の呼びかけは、テインセイン大統領からなされ、これにスーチー氏が呼応した。こうして両者の協力関係が構築され、改革が急ピッチで進むことになつたのである。

●なぜ改革は始まらなかったのか

ここまでは、なぜ改革が始まったのかについての話である。しかし、両陣営のトップが話し合い、妥協するだけで安定的な改革が進むのであれば、なぜ二三年もの間、対立が続いたのであるのか。両陣営が抱えるジレンマは、おそらく二一世紀初頭には明らかになつてはいたはずである。この時点で、両陣営はなぜ対話を模索しな

かつたのか。その意味では、両陣営の幹部、とくに軍事政権の首脳陣の責任は重い。しかし、両陣営の協力関係の構築は言うは易く行うは難しであつた。これが実現するためには、少なくともふたつの条件が必要であつた。

第一に、二〇年にわたり軍事政権を率いてきた、タンシュエ前議長長の引退である。前議長はシャン州での対共産党作戦における戦果など、武功によつて出世した、典型的な野戦将校である。国家を反政府武装勢力から命をかけて救つてきたのは国軍であるとの自負心と使命感をもつタンシュエ前議長にとつて、外国人と結婚し、国家分裂の危機の時にずっと外国に住んでいたスーチー氏となぜ話さなければならぬのか、なぜ彼女の協力を得なければ国際社会に復帰できないのか、その意味が分からなかつたに違いない。国際社会がどんなに非難しようとも、資源の豊富なミャンマーは生き残ることができるとも考えていた。そもそも、前議長は軍事政権の時代を通じて、道路、鉄道、ダムなどのインフラを整備し、国営工場の増設によつて経済成長を達成したと考えていたはずである。ミャンマー

の公式GDPは九九年度以来、二年連続で二桁成長を記録していたのであるから。

現在、タンシュエ前議長が政府や国軍に対して、どの程度の影響をもっているのは分からない。しかし、全ての公職から引退しており、日々の政治判断においては、テインセイ大統領の裁量が大きいことは間違いない。

第二に、改革派の指導者、すなわちテインセイ大統領の出現である。テインセイ大統領はタンシュエ前議長よりも一〇歳以上若い。国軍内にあっても、世間で世界認識に違いがあった可能性はある。冷戦後の時代において、民主主義・人権などの普遍的価値がかってないほどに重要な政治フアクターになったことに、若い世代の間は気づいていたのかもしれない。

さらに重要な点は、テインセイ大統領が二〇〇七年の僧侶デモの直前に病氣療養中のソーウィン首相に代わり首相代行となり、僧侶デモの武力弾圧の直後に首相に就任したため、国内の混乱を治めると同時に、非難囂々の国際社会の矢面に立つという役目を経験したことである。この時、テインセ

イン大統領はスーチー氏との協力以外に、国際社会に復帰する道はないと悟ったのではないか。

テインセイ首相(当時)は二〇〇八年二月に、総選挙を一年に実施すると発表した。軍事政権が進めていた「民主化ロードマップ」に、はじめて日付が入ったのである。この頃から改革派の考え方が国軍の主流となっていく、後にテインセイ政権が改革を進めるための、国軍内の基盤を準備したと考えられる。さらには、この頃までに先に述べた国軍の権力基盤が制度的にも物理的にも確立し、移行期を安定的にコントロールできるとの自信が軍事政権に生まれていた。

こうして、テインセイ政権による改革への準備が、ようやく整ったのである。もう一方の当事者であるスーチー氏側の事情は紙幅の関係上割愛するが、彼女が協力姿勢に転ずるためにも対応の間が必要であったという点は指摘しておきたい。両陣営ともに十数年の消耗戦の末に、二〇一一年に辿りついたのである。両陣営がもっと早く協力すべきであったと批判するのは、やはり歴史の後知恵というべきなのかもしれない。

●改革を維持する鍵

両陣営が抱える二つのジレンマのなかで、「ポスト軍政」は幕を開けた。誰がどのようにこのジレンマを解くのか。それはテインセイ大統領とスーチー氏との協力以外には、当面は考えられない。しかし、ジレンマを背景とした両陣営の協力関係は脆弱である。

両陣営の協力関係を維持・強化する鍵は何であろうか。やや唐突に聞こえるかもしれないが、それは所得・教育・保健・言論の自由などを含めた、国民生活の向上ではないかと考える。今の体制が国民生活の向上をもたらすことができれば(その可能性は高いが)、テインセイ大統領とスーチー氏ともに国民の支持を得ることができる。これにより、両者は現在の民主化、経済開放路線を、お互いに妥協しつつ、また様々な動機から反対する諸勢力を抑えつつ、推進することが可能となる。

一方、生活水準の向上と質の改善を享受する国民は、双方の極端な動きに反対するはずである。例えば、国軍がなんらかの理由でクーデターを起こすとか、スーチー氏がなんらかの理由で拙速な民主化を国軍に突きつけたり、国

際社会に再び制裁を呼びかけたりすることがあれば、国民はこれに反対するだろう。現在の改革路線に対する国民の支持が、両陣営を規律づけ、穏健な協力関係を維持する誘因となるのである。

それでは、国民生活の向上を実現するための鍵はなにか。そこでは、経済成長が果たす役割が大きいの。そして、グローバル経済における経済成長の実現には、輸出志向で、外資を導入する成長戦略が現実的である。ミャンマー政府が日本企業の誘致に熱心なもの、このためである。一方、日本企業にとってもメコン地域の(それなりに)大国であるミャンマーは、魅力ある進出先である。こうした文脈のなかで、日系企業のミャンマー進出は双方にとって、ウィン・ウィンの関係になり得るのである。(次号へ続く)

《参考文献》

- ① 工藤年博編「二〇一二『ミャンマー政治の実像—軍政二三年の功罪と新政権のゆくえ—』アジア経済研究所。
- ② 伊野憲治編訳「一九九六『アウンサンスーチー演説集』みすず書房。