

少数民族問題

五十嵐 誠

●はじめに

ミャンマー北部カチン州の州都ミッチーナで二〇一三年一月、少数民族武装勢力と政府との和平交渉が二日間にあつて開かれた。主要な武装組織を包括する形で、少数民族側は各組織から計一三人の代表が出席。政府側は国民和解担当のアウンミン大統領府から閣僚を含む交渉団が臨んだ。

ミャンマーでは一九四八年の独立直後から少数民族による武装闘争が続いてきたが、大半の少数民族武装組織との包括的な和平交渉が国内で開かれたのはこれが初めてだった。二〇一一年三月に就任したテインセイン大統領は、国内和平を最重要課題のひとつとして、主要一七組織のうち一四組織との間で個別の停戦合意を実現。ミッチーナでの交渉では、すべての武装組織と全土での停戦を宣言

する「全国的停戦協定」への署名に同意を取り付けた意向だった。交渉で即座に協定署名への賛同

は得られなかったが、和平実現のためには全土停戦が必要だとの認識で一致し、交渉を継続することを確認した。テインセイン政権は少数民族と国軍との間で長年続いていた戦闘の終結に向けて一定の成果を上げているといえる。

だが停戦交渉プロセスの一方で、少数民族側に対する国軍の攻撃は続いていた。地元メディアによると、ミッチーナでの交渉の約二週間前の一〇月二二日、国軍部隊がカチン州マンシ郡の二つの村でカチン独立機構(KIO)の部隊を攻撃して占拠、約四〇〇人の村人が避難した。KIOと政府との間では一九九四年に停戦協定が結ばれていたが、テインセイン政権下の二〇一一年六月に戦闘が再

開、事実上破棄された。断続的な戦闘はシャン州の武装勢力などとの間でも起きている。

少数民族との紛争解決のために、各武装組織との停戦合意をまずは結んでいくというテインセイン氏の取り組みは着実に進んでいるものの、一部では戦闘が続いているというのが国内和平をめぐる現状だ。テインセイン氏は全国的停戦協定を実現し、次の段階である少数民族側との「政治対話」を進めたい考えを示している。政治対話では少数民族側が求める自治権拡大などのテーマが話し合われる見通しだが、政府と少数民族の意見の隔たりは大きい。テインセイン氏は残りの任期中に和平を前進させることができるのか。その可能性を探るため、少数民族問題の歴史をまずは振り返りたい。

●少数民族問題の背景

政府によると、人口約六〇〇〇万のミャンマーには一三五の民族が暮らすとされる。このうち多数派のビルマ族が約七割を占めると推計される。ただ、人口調査が三〇年以上行われておらず、最後の調査も一党独裁のネーウウィン大統領の体制下で行われたため透明性に欠けるとして、少数民族の割合はもつと高いと主張する声もある。さらに、民族間の結婚も都市部ではよくあるので、多様な民族の血を受け継ぐ人も多い。それでも大雑把に言えば人口の三〇四割が少数民族のアイデンティティを持つと考えられている。

主な少数民族としてモン、カレン、カヤー、シャン、カチン、チン、ラカインの七つがあり、それぞれの民族ごとに州が設置されている。一方、主にビルマ族が多く住む中央部は七つの管区(地域)に分けられている。

ミャンマーでは独立直後から六〇年以上内戦状態が続いている。少数民族組織は一九四九年のカレン民族同盟(KNU)の蜂起を皮切りに六〇年代までにはKIO、シャン州軍(SSA)など多くの組織が武装闘争を開始した。

少数民族が武器を取った動機は

細かな点では異なるが、共通するのは独立ビルマが国名に「連邦」を冠しながらも、実体はビルマ族中心の政府による中央集権国家だとの強い不満だった。少数民族は高度な自治権と民族間の平等を求めてきたが、「真の連邦制」を、という基本的な要求は今も変わっていない。具体的には州政府権限の強化や学校で自分たちの言語を教える権利、少数民族居住地域の資源開発で得られた富の公平な分配などだ。

一九六二年にクーデターで権力を握ったネーウィン將軍による社会主義政権は、発足当初には武装組織に和平を呼びかけたが、原則的には武力掃討を目指した。一方の少数民族側は、一九七六年に一組織が民族民主戦線（NDF）を結成して、共闘を図った。

ミャンマーでは同時に共産党も中国国境を拠点に反乱を起こしていた。冷戦構造のなか、隣国タイは共産主義の浸透を警戒して、両国の国境地帯を支配するNDF加盟の武装組織を反共の防波堤に利用しようと支援した。一方の共産党は中国の援助を受けて武装闘争を展開した。

●軍事政権と少数民族

一九八八年の民主化運動を弾圧して権力の座についた軍事政権は発足後すぐに武装組織との停戦を実現する好機を得た。冷戦の終結という国際環境の変化だ。

共産党は幹部をビルマ族が占めたが、主力は中国国境沿いの少数民族であるワヤコーカンの部隊だった。一九八九年、中国からの支援が細っていくなか、少数民族部隊によるビルマ族幹部への反乱が起きて共産党が崩壊。軍政のキンニユン第一書記は同年、新たにできたワヤコーカンの武装組織との停戦合意締結に成功した。

キンニユン氏はNDF系の武装組織との停戦も模索する。KIOが一九九四年に最初に応じ、モン、カレンニなどの組織が続いた。NDF系組織が政府との停戦に応じた背景には長年支援してきたタイの圧力があつたとされる。経済成長を目指すタイは冷戦終結を受けて、ミャンマーとの貿易を望むようになり、国境地帯の安定を求めるようになったためだ。

軍政は和平に応じた組織やその幹部に経済的な利権を与えるなどして、大小一五を超える武装組織と停戦協定を結んだ。主要組織で

はKNUが応じなかったが、一九九四年に本拠地マナプロウが陥落するなど、九〇年代に支配地の大半を失った。

軍事政権は大半の武装組織との停戦は進めたが、少数民族の闘争の根本的な要求である「真の連邦制」をめぐる話し合いには応じなかった。キンニユン氏は少数民族側に「われわれは恒久的な政府ではなく、憲法もない。憲法ができれば、あなた方は新政府と交渉することができ」と取り合わなかったという（参考文献①）。これは軍政が少数民族との和平を模索したのは、国境貿易や資源開発など経済的な動機に基づいていたためとみられている。

少数民族居住地域に展開する国軍部隊による人権侵害も数多く報告された。軍の食料や物資を運ぶポーターなどの強制労働、軍事作戦にともなう強制移住、レイプ、略奪などが住民を苦しめた。経済的な困窮も加わって、タイなどへの難民の流出が続いた。

こうした状況から、停戦協定だけによる「平和」は非常にもろかった。少数民族側の不満が高まるなか、軍政は二〇〇八年、民政移管に向けた憲法を制定。その規

定に基づいて、少数民族側に各戦闘部隊を国境警備隊に編入するよう迫った。翌年八月には国軍がこの問題をめぐって中国国境のコーカン地域を占拠。他の民族に衝撃を与えた。一部の小規模なグループは国境警備隊編入に同意したが、KIOなどの大きな組織は軍政側の要求を拒否。これによってKIOなどと国軍の関係は悪化して連絡体制などが途絶え、停戦協定が機能しない事態となった。

●ティンセイン政権の方針

したがって、ティンセイン氏は大統領就任後、主要な武装勢力と停戦合意を再び結び直す必要性に迫られた。就任から五カ月後の二〇一一年八月、ティンセイン氏は三段階の和平プランを発表した。

最初のステップとして停戦を実現し、次に信頼醸成、政治対話、少数民族居住地域の経済・社会開発を行い、最終的に恒久的な和平合意に署名するというものだ。

ティンセイン氏は側近のアウンミン鉄道相（当時）を和平交渉の責任者に充て、各勢力との協議を開始。同年中に国内武装組織として最大兵力を有するワ州連合軍（UWSA）など三つの組織と合

意に達した。

停戦協議で最大の成果は独立直後に蜂起して以降、一度も停戦に依拠してこなかったKNUと二〇一二年一月に協定を締結したことだった。協議開始から三カ月ほどで合意に達した背景にはKNUが内部対立などで弱体化したことがあった。同年にはカレンニー民族進歩党(KNPP)、新モン州党(NMSP)など一〇組織と相次いで停戦に合意した。

政権発足から二年足らずで一三のグループと個別に停戦を実現できた要因としては、政府側が国境警備隊への編入問題を棚上げにしたことなど柔軟姿勢で交渉に臨んだことや、少数民族側にとってみれば軍政といったん結んだ停戦を再度確認することに大きな抵抗がなかったことなどが挙げられる。

●カチン州での戦闘激化

だが、二〇一三年に入り、停戦協議は足踏みした。一月までの時点で新たに停戦に応じたのは、一九八八年の民主化運動弾圧後、国境地帯に逃れた学生らで結成された全ビルマ学生民主戦線(ABSDF)だけで、それもカレン州内に限定する協定だった。前年末

から年始にかけ、国内和平に水を差す事態も発生した。国軍によるKIOの本拠地ライザへの攻撃だ。

KIOと国軍の関係は国境警備隊編入問題を契機に悪化。二〇一一年六月に国軍がKIOの実効支配線を越えて部隊を進め、これにKIOが反発して国軍の補給路にある複数の橋を破壊したことで戦闘が繰り返されるようになった。長引く戦乱で二〇一二年末までに約一〇万人が避難民になった。

テインセイン大統領は国軍に停戦を指示したが、攻撃は収まらなかった。逆に国軍は同年末、ライザへの空爆を開始。攻撃は国連など国際社会の批判を受けて政府が中止を発表した一月下旬まで断続的に続いた。

双方は停戦協議に入り、五月には衝突を減らすよう努力し、本格的な戦闘の再発防止を定めた合意文書に署名した。だが、正式な停戦合意には至っていない。

KIOが停戦協定に応じないのは、軍政時代に自分たちがNDF系組織で最初に政府に妥協したにもかかわらず、自治権などの政治的要求が無視されたうえ、停戦も反古にされたとの不信感だ。KIOのバンラ第一副議長は同年七

月、筆者とのインタビューで、「政治的な問題の解決なしに停戦はあり得ない」と断言した。

●全国的停戦協定の模索

KIOなど残り三つのグループとの交渉がなかなか進展しないながらも、テインセイン氏は全国的停戦協定の実現を目指す方針を掲げた。すべての武装組織の代表を首都ネピドーに招いて、国連代表など国際社会の立ち会いの下で、全土での停戦を宣言する協定に署名することで、国内和平が進展していることを内外にアピールする狙いからだ。実際に全土停戦が実現すれば、ミャンマー独立史上初めてのことになる。

政府側交渉団を率いるアウンミン大統領府相は二〇一三年七月中旬にも協定署名にこぎ着けたい意向を表明。テインセイン氏も同月、訪問先のイギリスでの講演で、「おそらく今後数週間で全国的な停戦が実施される」と明言した。

だが、全土停戦協定の実現は政府側の思惑どおりには進まなかった。テインセイン氏は一〇月、筆者とのインタビューで「一一月にも署名できる」との見通しを示したが、達成できなかった。テイン

セイン氏が早期の全土停戦にこだわったのは、ミャンマー政府が東南アジア諸国連合(ASEAN)の議長国に就任する二〇一四年までに成果を示したいとの強い思いがあったとみられている。

テインセイン氏は演説などで全土停戦の締結後に少数民族側が求める政治対話に入りたい意向を繰り返し述べている。それでも、少数民族側が容易に応じないのは、新たな協定をさらに結ぶことによつて、政府が約束を守らなかった場合に手足が縛られることになるとの警戒感だ。

少数民族側は軍政末期の二〇一一年二月、KIOやKNUなど一組織が連合体・統一民族連邦評議会(UNFC)を設立した。軍政時代にNDFがほとんど機能しなくなったことから、国境警備隊編入問題で対立することになった政府に対して、新たに連帯することが目指された。

二〇一三年二月、政府はUNFCの本部があるタイ北部チェンマイで、UNFCと初協議。九月に二回目の協議を開いて全土停戦への参加を求めたが、UNFC側は態度を保留した。

UNFC加盟組織のうち九組織

はすでに個別には停戦協定を結んでいるが、停戦グループにも全土停戦への不信があった。UNFC幹部でパオ族の指導者クン・オツカー氏はインタビューで、「政府がいつている政治対話は議題が不明確だ。全土停戦は実質的な対話をブロックするための罠の可能性がある」と筆者に語った。

それでも政府はUNFCの議長を出しているKIOと一〇月に直接協議。ライザでKIOが全少数民族武装組織の代表を集めた会議を主催し、そこで全土停戦協定署名の是非を議論することを認めて、KIOから前向きな姿勢を引き出した。少数民族側はUNFC非加盟も含めた一八組織が一〇月末から一月初めにかけてライザに集まり、対応を協議。その後、ミッチーナで本稿冒頭に書いた政府側との交渉が開かれた。

ミッチーナでの協議では全土停戦を目指すことでは合意があったが、政治対話の枠組みや、各組織が持つ戦闘部隊の今後の扱いをめぐって双方の意見が一致しなかった。政治対話に関しては、少数民族側は全土停戦署名前に枠組みについて協議を始めたいと求めたが、政府側は協定署名後に行いた

いと主張した。また、少数民族側はそれぞれの戦闘部隊と国軍が対等に加わる「連邦軍」の新設を約束するよう求めたが、政府側は態度を明確にしなかった。

●少数民族政党の活動

二〇一〇年の総選挙とその後の民主的な改革を受けて、少数民族の諸政党が合法的活動を始めた。シャン民族民主党(SNDP)、国会議席数上下院計二二、ヤラカイン民族発展党(RNDP、同一六)などは国会でも一定の存在感を示している。

こうした少数民族政党は二〇〇八年憲法に基づく地方自治のあり方に対して不満を募らせている。現在の制度では州政府トップの首席大臣は州議会の承認が必要ではあるが、大統領に選任権限があるなど中央集権的色彩が強いためだ。

少数民族政党の多くは憲法を変える必要があると主張しており、改憲を訴えるアウンサンスーチー氏率いる最大野党・国民民主連盟(NLD)と連携する。一部の政党グループはUNFCと協調し、現憲法を廃止して、真の連邦制に基づいた新憲法制定の必要性を訴えている。

●評価と展望

テインセイン政権はこの二年半余りで、軍政末期に国境警備隊編入問題を契機に関係が悪化した大半の少数民族武装組織との間で再び停戦協定を結ぶことに成功した。また、同国史上初となる全国的停戦協定に向けた詰め交渉の段階にまでたどり着いた。

ただ、その進展は政権幹部が当初想定していたよりも大幅にずれ込んだ。政府交渉団の代表アウンミン氏は二〇一二年二月末に朝日新聞とのインタビューで「全勢力との停戦協議は三〜四カ月でまとまる」との楽観的な見通しを示していた(同紙同年三月一日付朝刊)。だが、そのとおりには決して進まなかった。

「停戦」だけで判断すれば、テインセイン政権は軍政がいったんなし得た段階にまでようやく到達したとも評価できる。次のステップに進むためには、少数民族と中身のある政治対話を始め、少数民族が長年求めてきた自治権拡大や武装勢力の持つ戦闘部隊の処遇などの問題で、当事者双方が踏み込んだ妥協をしていく必要がある。だが、課題は山積みだ。長年の闘争で培われた双方の不信感を取

り除くのは容易ではない。タイ国境に暮らす約一三万人の難民の帰還も本格化していない。少数民族側が主張する「連邦軍」の創設については、国軍幹部が不快感を示している。テインセイン氏はKIOとの戦闘で国軍に再三攻撃をやめるよう命じたが、軍が応じなかったことをとらえて、テインセイン氏の国軍への影響力を疑う見方も少数民族側にはある。

停戦協定によって紛争をとりあえず収めることで立ち止まるのか、問題の根本的な解決を目指して少数民族が願う「真の連邦制」の実現のために改憲も含めた制度改革にまで踏み込んでいくのか。国内和平に対するテインセイン氏の本気度が問われるのはこれからといえる。

(いがらし まこと／朝日新聞ニューデリー支局)

《参考文献》

- ① トム・クレマー「二〇一二」
- 「ミャンマーの少数民族紛争」
- 工藤年博編「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。