

ミャンマー軍政の20年—何が変わり、何が変わらなかったのか

新憲法とミャンマー政治のゆくえ

伊野憲治

●はじめに

二〇〇八年五月二九日、ミャンマー軍事政権は、「国家平和発展評議会（SPDC）布告二〇〇八年第七号」によって、新憲法が国民投票で承認されたと発表した。この「布告」は、同月二六日付けで、国民投票実施委員会が公表した、国民投票結果を受けてのものであった。サイクロンの深刻な被害が懸念されるなか、新憲法承認の可否をめぐる国民投票は強行された。九二・四八％の「賛成票」によって成立するに至った新憲法をめぐって、ミャンマー政治は新たな動きを見せている。そこで、以下、新憲法が制定されるに至る背景、憲法の内容、その政治的意味について考えて見たい。

●新憲法成立の背景—民主化への七段階のロードマップ

今回の国民投票は、軍政が主張する「民主化への七段階のロードマップ」に位置づけられている。そこでまず、ロードマップが登場した背景と内容について見ておく。一九八八年八月の民主化運動の発生、ピ

ルマ式社会主義体制の崩壊、現軍事政権の登場以降、ミャンマー政治は、軍主導型の国家建設、経済発展、政治的民主化を進めようとする国軍とアウンサン・スーチーを中心とする民主化勢力との対立に彩られてきた。国軍は、同年九月一八日のクーデターによる全権掌握により、複数政党制の導入を打ち出し総選挙の実施を約束した。アウンサン・スーチーたちも国民民主連盟（NLD）を結成し、政党を基盤とした政治活動を展開した。しかしながら、国軍は、政党結成と選挙運動は許可したものの、あくまで国軍が許容する範囲内での活動を認めるという基本方針を崩さなかった。国軍が、逸脱行動と見なした活動に対しては、五人以上の集会を禁じた「指令」や、国軍批判や軍と国民の間に亀裂を生じさせるような煽動行為を禁じた「布告」を論拠に、取締りを強化していった。地方遊説を中心に展開されたその後のアウンサン・スーチーの活動も、さまざまな面での制約や妨害を受けざるを得なかった。その結果、国軍とアウンサン・スーチーを中心とするNLDの関係は悪化し、総選挙前の八九年七

月二〇日、多くのNLD黨員の逮捕と共に、彼女自身も自宅軟禁におかれるに至った。

しかし、一九九〇年五月二七日に実施された総選挙は、アウンサン・スーチーが自宅軟禁中であつたにもかかわらず四八五議席中、三九二議席をNLDが、さらに四議席をNLDの姉妹政党が獲得した。議席の八割を超える圧倒的な勝利であつた。他方、旧ビルマ社会主義計画党の改名政党であつた民族統一党（NUP）は、わずか一〇議席を確保しえたのみであつた。

国軍は、この結果を受けて、大きくこれまでの政治姿勢を変えた。総選挙結果の反故である。総選挙は実施したものの、それはあくまで一部の国民の声を反映しているに過ぎず、独立以来、少数民族問題など複雑な問題を抱えてきた国家においては、まず、堅固な憲法を制定する必要がある。それは、国民の各階層や諸民族の代表者をも含めた場で、十分な議論のうえに制定されるべきである。その上で、新憲法に則つて、政権移譲を行う。これが国軍の新たな姿勢となつた。二〇〇三年に示される「民主化への七段階のロードマップ」の原型は、す



ミャンマー軍政の20年—何が変わり、何が変わらなかったのか

でこの時にでき上がっていた。

この路線に従って、今から一五年前の一九九三年一月、国軍は、正式に憲法起草のための国民会議を招集した。当初の国民会議は、七〇三名の代表者から構成されていた。その内、いわゆる民主化勢力を代表する者の数は、わずか全体の二割程度であり、残りの多くは、国軍によって指名された者であった。しかし、自宅軟禁によってアウンサン・スーチーを欠いていたNLDは、国民会議の存在を認め参加する決定を下した。国民会議は、翌九四年に、新憲法の骨子を明らかにした。今回承認された憲法のベースとなる国軍の政治的関与の強化、アウンサン・スーチーの政治からの排除を目指していることが明らかな内容であった。

こうして憲法上の政治的基盤を確保したのち、一九九五年七月一日、国軍は、アウンサン・スーチーの自宅軟禁措置を解除したのである。ところが、ここでも総選挙結果と同様に、軍政の思惑ははずれることになる。アウンサン・スーチーは、解放直後に、再びNLDの書記長に復帰した。これまでの対応とは一転し、NLDは、国民会議をホイコットする姿勢を打ち出した。軍政側との妥協点は見出せず、軍政側も国民会議からNLD関係者八六名を除名するに及んだ。こうして新憲法制定問題を巡って、政治的膠着状態が続くなか、NLD側は、一九九八年、「国会議員代表委員会」を設立した。実質的な並行行政権樹立宣言であつた。現タン・シュエ政権が、九七年に、国家の最高機関名を国家法秩序回復評議会から国家平和発展評議会にかえた直後の話であつた。軍政側は、NLDの姿勢に対して、二〇〇〇年九月、再び、アウンサン・スーチーを自宅軟禁するという強硬姿勢にでた。こうした一連の流れの中で、二〇〇三年八月、キン・ニユン首相が発表したのが「民主化への七段階のロードマップ」である。ロードマップでは、①九六年から休会状態になつている制憲国民会議の再開、②国民会議再開後、規律ある真の民主的国家の実現に向け必要なプロセスを一步一步進む、③国民会議によって提示された新憲法の基本原則及び基本原則細則に従つて、新憲法を起草する、④国民投票による新憲法の承認、⑤新憲法に従つて、立法院の議員を選出する公正な選挙の実施、⑥新憲法に従つた、国会の開催、⑦国会で選ばれた国家指導者や政府及びその他の中央機関による、近代的で発展した民主的国家の創出、という七段階の道筋が明示された。

●新憲法の内容

今回実施された国民投票は、そのロードマップの第四段階に当たる。

二〇〇八年二月九日付け「布告二〇〇八年第一号」によつて、軍政は、「ロードマップの第四段階に当たる」国民投票を同年五月に実施し、同じく同日付の「布告二〇〇八年第二号」で、二〇一〇年に、新憲法に基づき総選挙の実施を約束した。

その後の展開は、急速にすすんだ。国民投票の約一カ月前の四月に憲法の最終草案が示され、五月一日、サイクロンによつて甚大な被害がでたにもかかわらず、被害地域を除き、国民投票は実施された。前年〇七年八月から九月にかけて、僧侶も巻き込む形で展開された反政府運動を力によつて押さえ込んだことで高まっていた国際社会の軍政批判をかわす目的で急がれた国民投票も、選挙管理委員会の発表ですら一三万三六五五人の死者・行方不明者をだしたサイクロン被害を無視した形で強引に実施したという印象を与えた。しかし、サイクロン被害からの救援・復旧より、軍政は、ロードマップの推進に力を傾け、五月二四日には、サイクロン被害地区でも国民投票を実施した。そして、二〇〇八年五月

図1 「ミャンマー連邦共和国憲法」の構成

第1章：国家の基本原則（第1～32条）／第2章：国家の構成（第1～12条）／第3章：国家元首（第1～18条）／第4章：立法＝立法府の構成（第1～38条）、各立法府の権限（第1～16条）、各立法府の立法手続き、連邦院（第1～28条）、人民院及び民族院（第1～19条）、管区及び州議会（第1～23条）／第5章：行政＝行政府の構成（第1～38条）、各行政府の権限、大統領の権限と機能（第1～14条）、連邦政府の権限（第1～13条）、管区及び州政府の権限（第1～10条）、自治区域及び自治区行政府の権限（第1～6条）、公務員（第1～5条）／第6章：司法＝司法組織の構成（第1～19条）、各司法組織の権限（第1～9条）／第7章：国軍（第1～14条）／第8章：市民権、国民の基本的権利と義務（第1～50条）／第9章：選挙（第1～14条）／第10章：政党（第1～6条）／第11章：国家非常事態（第1～23条）／第12章：憲法改正（第1～4条）／第13章：国旗、国印、国家、首都（条数は明記されず）／第14章：移行規定（第1～8条）／第15章：総記（第1～26条）

二九日には、国民投票は、九八・一二％という高い投票率のもと実施され、賛成票を投じたものは、その内の九二・四八％にあたるとし、それゆえ、新憲法は国民の承認を得たと発表した。ここに、新憲法が誕生したのだが、以下、政治権力のあり方を中心に、その特徴について見ていくことにする。

「ミャンマー連邦共和国憲法」は、全一五章、四四六条から構成され（図1参照）、第一章では国名が「ミャンマー連邦共和国」と規定され、「国家の基本原則」が示されている。第一条から第三二条におよぶこの部分が、憲法全体のダイジェスト版のようになっており、以下の章、条項は、この原則に沿って細部を規定したものと見なすことができる。

第二章では、政治権力を考える場合重要となる国家の構成についてふれられている。新憲法では、ミャンマー語及び英語表記には違いがあるものの、七四年憲法同様、同等の権利を有する七管区(region)七州(state)制が基本的に踏襲される。行政組織の構成としては、村(village)・区(ward)、町(town)、村落区(village tract)が郡(township)、郡が県(district)、県が管区や州に、管区や州が連邦を構成するが、新たに首都ネーピドーが大統領直轄地とされたほか、行政単位として、自治区域(self-administered division)及び自治区(self-administered zone)として、六つの

地域が設定されている。この中で、政治権力のあり方を考える上で重要となってくるチームは、連邦、管区・州、自治区域・自治区である。

続く第三章では、国家元首について規定される。新憲法では、国家元首は大統領とされ、これまでの四七年、七四年憲法と異なり、首相という地位に関する規定はなく、基本的に大統領に権力が集中している。しかし、大統領は、国民の直接選挙ではなく、大統領選挙人団(the presidential electoral college)によって選出される。大統領選挙人団は、後に触れる民族院議員及び人民院議員さらに両院の国軍司令官によって指名された軍人議員によって構成されるとされている。結局、連邦院(民族院と人民院から構成)の議員による間接選挙のように考えられるが、特徴的な点は、候補者の選出過程にある。まず、民族院と人民院から各一名の副大統領を選出する。同時に、民族院及び人民院に属す国軍司令官指名の軍人議員らによって、一名副大統領が選出される。この三名の副大統領が大統領候補者となり、先ほどの大統領選挙人団によって、大統領が選出されることになる。つまり、副大統領選出母体の一つとして、国軍司令官による指名軍人議員団を置くこととしているために、条文の記述が複雑になってしまっているのである。

また、大統領の資格要件として、四五歳以上で、軍事にも精通し、二〇年以上引き

続きミャンマーに居住していなければならず、候補者自身やその両親、配偶者、子ども及びその子の配偶者が、他国に忠誠を誓っていたり、他国の影響力下にあったり、他国によって、市民としての権利や特権を与えられているようなことがあってはならないという規定が盛り込まれている。これまでも指摘されてきてはいるが、息子が英国籍を持つアウンサン・スーチーが、大統領候補となる見込みはない。

次に、権力の法的基盤を提示する立法関係についての規定を見ておく。立法権は、連邦議会と管区・州議会、および自治行政府の議会それぞれに、憲法の規定に従い付与すると定めている。社会主義体制での一元的国家の建設を志向した七四年憲法とは、形式的には大きく異なる。

中央つまり連邦レベルの立法府(国会)は、三つの院に分かれていると見なした方が理解しやすい。すなわち、人民院、民族院、そして連邦院である。

人民院は、基本的に、人口比に応じて選出された四四〇名を越えない議員からなる。基本的にこの内は、四四〇名の内、その四分の一にあたる一一〇名が、国軍司令官によって指名された軍人議員で構成されることになっているからである。民族院は、基本的に、管区や州から各二名、自治区域や自治区から各一名選出された二二四名を越えない議員からなる。ここでも内四分の一にあたる五六名の議員は、国軍司令官



ミャンマー軍政の20年—何が変わり、何が変わらなかったのか

によって指名された軍人議員となる。

この両院は、憲法の条項上は、全く同等の権限を付与されている。そこで、両院の間で見解の相違が生じた場合が問題となるが、その場合には、両院合同の連邦院が開催され、その連邦院の決定が、国会の決定となる。少数民族への配慮といった観点から民族院が置かれているのだから、最終的には連邦院が、最高立法機関と考えられ、議員の人数比からみて、マジヨリティーであるビルマ族の考えが強く反映される仕組みとなっている。同時に、政党間や民族間の意見対立が起こった際には、人民院、民族院、連邦院の四分の一を占める軍人議員の発言力が高まる仕組みとなっている。

管区議会や州議会は、まず、構成する各郡から二名ずつの議員が選出される。また、連邦総人口の〇・一％以上の人口をかかえる民族からは、一名の議員が選出されることになっている。管区・州議会レベルでも、国軍司令官の指名による軍人が議席を有しているが、その比率は、連邦レベルより高く、三分の一となっており、地方議会になればなるほど、軍人の発言権が強まる仕組みとなっている。

また、少数民族などの自治権の問題と関連する、各レベルにおける立法権限を見ると、圧倒的に連邦レベル、つまり国会（連邦院、人民院、民族院）の権限が強く、主要な予算・財源関係の審議事項を見ても、管区・州議会に権限が付与されているもの

は、地税に関する項目でしかない。木材の伐採税にしても、チークや指定硬質材は除外されたものでしかない。自治政府の議会に関しては、町や村レベルでの開発計画など、極めて限定されたものとなっている。つまり、形式的には、管区・州議会、自治政府の議会に立法権が付与されているが、実態としては、中央集権的な立法制度が採用されていると言える。

憲法では、続く章において、行政権や司法権について規定されているが、基本的に立法権の権限分与をベースとしていると考えてよい。その中で、政治権力との関連では、行政権についていくつかの特徴を指摘しておかなければならない。

まず、既に見てきたように、行政府の長は大統領となっており、連邦政府の大臣、管区・州大臣を任命する権限をもっている。ただし、国防、治安、内務、国境問題の各担当大臣に関しては、国軍司令官の指名に基づいて行われると規定され、また、他の大臣に関しても、その大臣を軍人の中から任命したい場合には、国軍司令官と協議しなければならぬとされている。任命に際しては、連邦院によって承認を必要とするが、形式資格要件を満たしているか否かといった極めて限定された形での拒否権が付与されているに過ぎない。大統領は行政府の長であるが、主要大臣は国軍司令官の指名に従わなければならない。憲法の条文上では、置づけが問題となる。憲法の条文上では、

国軍司令官は、副大統領相当の地位にあると見做すと規定されているが、実態としては、どのようなものであるか。

まず、国軍司令官は、国家安全保障評議会 (National Defence and Security Council) の承認と推薦に基づいて大統領が任命することになっている。ところが、国家安全保障評議会は、大統領が議長となつてはいるものの、大統領、副大統領二名、人民院議長、民族院議長、国軍司令官、国軍副司令官、国防大臣、外務大臣、内務大臣、国境問題担当大臣の一名から構成されており、大統領・副大統領三名のうちの一人名は必ず軍人であることを考えると、少なくとも一人名中、六名の過半数が軍人ということになる。つまり軍人が軍司令官を任命するといつて良い。また、国家安全保障評議会の権限については、項目として設けられてはいないが、条文のいたるところで、大統領は、その勧告に従ったり、事前協議することを義務付けられており、絶大な権限を有している機関といえる。

国軍司令官と国家安全保障評議会の権限が、端的に現れているのが、国家非常事態に関する条項である。これが第一章として、章立てで規定されているところに、四七年憲法や七四年憲法には見られない、新憲法の一つの特徴がある。

そこでは、国家非常事態の形態が大きく三つに分類される。第一は、管区や州、自治行政区域において行政機能や立法機能が

麻痺した状態が想定されている。このような場合、基本的に、大統領が、代わって当該地域の行政権限や立法権限を行使することができるとされている。第二は、同様に管区や州、自治行政区域において、国民の生命や財産が危機にさらされた場合が想定されている。その場合は、国家安全保障評議会と協議の上、大統領が、国家非常事態を宣言する。その際、かりに評議会メンバーがそろわなかったときには、国軍司令官、国軍副司令官、国防大臣、内務大臣と協議し、事後に国家安全保障評議会の承認を得れば良い。またこのケースでは、地方行政機関やその構成員、公務員は、国軍がその機能を十分行使できるよう協力しなければならないと規定されている。さらに、必要であれば、大統領が、戒厳令を布告し、国軍司令官が、当該地域の司法権も含む統治権を行使できるとされている。第三は、連邦の崩壊、諸民族の分裂、主権の侵害の危険性が生じた場合が想定されている。この場合も、国家安全保障評議会と協議の末、大統領は、国家非常事態を宣言することができる。しかし、このケースでは、大統領は、全土の立法権、行政権、司法権を、状況回復のために、国軍司令官に付与しなければならぬことになっている。

このように、新憲法の最大の特徴は、国軍司令官に対し、実質的には大統領相当の権限あるいは、それを上回る権限を付与していることにある。

さらに、一点、新憲法の特徴として指摘しておかなければならないことがある。現軍事政権は、成立当初より、政治概念を二分しようとしてきた。政治には、国民(民族)政治と政党(党派)政治があり、前者を、national politics、後者をparty politicsと呼び、政党政治は、基本的に政党の利害を追求するものであり、国民政治こそが、国家全体、連邦全体、国民全体の利害を優先する政治としてきた。その上で、真に国民政治を代表できる組織は、国軍以外にないということを強調してきた。もちろんそうしたイデオロギー操作に対して、アウンサン・スーチーは、「全ての政治は国民政治」だとし、政治概念を二分することに對して批判を加えている。そうした批判も踏まえたうえで、軍政は、新憲法によって、一つの結論を国民の前に提示し、承認を迫ったのである。

新憲法では、政党政治という言葉は、「公務員は、政党政治に関わってはならない」といった文脈で使われているのみであるが、国民政治という言葉に関しては、見逃せない文脈で登場している。英語訳からはそのニュアンスは読み取りづらいが、ミャンマー語の原文では、第一章の「国家の基本原則」の第二条において「国家の国民政治の指導にあたっては、国軍が引き続き関与できるようにする」ことが明示されている。このように政治概念を二分し、政党政治のうえに国民政治を位置づけ、その担い手と

して自らを規定することにより、憲法上もいわば「世俗」の政治を超越した存在としての国軍の位置づけを、明確化したことになる。新憲法は、こうしたイデオロギー構築をめざした側面もあり、今回の国民投票による憲法承認は、そのイデオロギーの法的基盤の確立であると見ることができ。

●憲法成立の政治的意味

以上、今回承認された憲法の特徴を見てきたが、ミャンマー政治の今後の展開との関連で、憲法成立の意味を考えてみたい。

第一に、民主化との関連であるが、最大の民主化勢力であるNLDは、今回の国民投票や新憲法を認めていない。この姿勢は、そもそも九〇年総選挙の結果をどのように位置づけるのかという問題とからんでいる。NLD特にアウンサン・スーチーは、九〇年総選挙で反映された民意を無視する形での民主化は、民主化そのものの意味を歪めてしまうという姿勢を崩していない。これは、ガンディー思想などに影響を受けたアウンサン・スーチーの政治姿勢の根幹をなすもので、容易にその姿勢に変更が加えられるとは考えられない。今回の国民投票に関しても、そもそも、憲法の起草及び承認過程に問題があり、目的と手段は一致しなければならぬと考えるアウンサン・スーチーにとって、とても民意が反映されたいは認めがたいものである。よって、NLDと軍政の緊張関係が、今回の国民投票結



ミャンマー軍政の20年—何が変わり、何が変わらなかったのか

果によって、好転するとは考えられない。政治的緊張をはらんだまま、軍政は、二〇一〇年の総選挙実施に向けて、ロードマップを推し進めていくことになる。

総選挙に向けては、一九九三年に軍政側が主導する形で結成されたNGOで、現在は二〇〇〇万〜三〇〇〇万人もの会員を抱えていると言われている連邦団結発展協会(USDA)の政治政党化が図られることになる。軍政としては、この組織の政党化によって、来るべき総選挙で、いわば親国軍政権の樹立を目指していると言える。し

かしながら、問題となるのは、この組織が軍政と一枚岩かという点と必ずしも単純にはそう言い切れない点にある。まず、その構成員の大半は、半強制的に組織に加入させられているというのが実状であるし、中堅以上の幹部の中にも軍政に対する批判は存在する。

かりに総選挙が公正に実施されれば、USDAの現在の組織率が、直接、総選挙結果に結びつくとは考えられない。NLDが総選挙に参加すれば、再びNLDの大勝に終わる可能性も高い。ただし、既に見てきたように、総選挙結果がいかなるものであったとしても、新憲法においては、

国軍の政治的主导権は担保されたものとなつて

いる。
この点を踏まえたうえで、NLDが総選挙に名乗りをあげるか否か、今後のミャンマー政治の動向を左右する最大の争点となつてこよう。

次に、少数民族

族問題との関連で、新憲法はいかなる意味を持ったのかを考えてみたい。新憲法では、州議会や州政府、あるいは自治行政区の議会や行政府の存在を認めているが、その権限は極めて限定されたものである。また、管区・州大臣は、当該管区・州議会の議員から大統領が任命することになっており、任命に当たっては、管区・州議会の承認が必要とされるが、この場合も形式的な拒否権が存在するに過ぎない。

さらに、自治行政区の議会については議員構成に関する記述すら見られないし、今回自治区域や自治区として認定されたものは、シャン州に集中し、その意味からも少数民族全体としての程度、満足できる憲法であったかは疑わしい。

しかしながら、軍政下にある現状よりは、自らの居住区に民政が敷かれることの意味は大きい。新憲法が成立した現時点では、軍政の敷いたロードマップによる民政移管か、アウンサン・スーチーの目指す民主化による自治権獲得に期待を寄せ、結果的に軍政を存続させるか、という選択肢において、ロードマップによる民政移管を選択する可能性は明らかに高まってきていると思われる。内容的には決して満足のいくものでなかったにせよ、少数民族にとつて、新憲法成立の意味は大きかったといえる。

(いの けんじ／北九州市立大学教授)