

## 論説

### ミャンマーの春

福田 幸正

主任研究員

(公財) 国際通貨研究所

2010年の暮れから2011年にかけて、中東ではこれまで不可能と思われてきた民主化運動が突如動き出した。「アラブの春」のニュースはある種の興奮を放ちながら世界を駆け巡った。しかし、その後の中東情勢は急速に当初の鮮やかさを失い、国によっては流血も伴いながら日に日に混迷の度を深めつつあるように見受けられる。中東全域を巻き込んだ民主化運動だったが、今ではかろうじて成功したのは「アラブの春」の端緒となったチュニジアのみ、とさえ言われている。

一方、2012年に入り「中東の春」にとって代わるようにミャンマーの民主化が注目を集めた。長年自宅軟禁を強いられてきたミャンマーの民主化運動指導者アウンサンスーチー氏の率いる野党NLD（国民民主連盟）が4月1日の国会補欠選挙で圧勝したことは記憶に新しい。前年の2011年3月30日には20年以上続いた軍政から民政に権力が移管されたというものの、それは名ばかりで、テインセイン大統領率いる新政権は実質的に軍人政権であり、したがって民主化は期待できない、というのが一般的な観測だった。ところがこのようなレッテルに反して、アウンサンスーチー氏との対話の開始、報道・表現の自由に対する規制の大幅緩和、政治犯の釈放、欧米との関係改善など、新政権は矢継ぎ早に開放政策を打ち出していった。そのような流れの中で本年4月1日に国会補欠選挙が行われたので、アウンサンスーチー氏の復権とともに世界の注目を集めることになった。

時ほぼ同じくして起こった「アラブの春」と「ミャンマーの民主化」の比較は格好のトピックとして各方面で取り上げられている。その中で、最近のブルッキングス研究所のミャンマー研究者 Lex Rieffel 氏は両者の違いを次の3点に簡潔にまとめ、「ミャンマーの民主化」の方が成功の可能性が高いとしている<sup>1</sup>。

1. 「アラブの春」は民衆蜂起が引き金になって始まったが、ミャンマーの場合は軍事政権側によって徐々に民主化の準備が進められてきたもの。
2. ミャンマーは急成長するアジア諸国に囲まれている。
3. ミャンマーでは民主化勢力側の軍事政権側に対する怨恨が欠如している。

---

<sup>1</sup> <http://www.brookings.edu/research/opinions/2012/03/07-spring-myanmar-rieffel>

これら 3 点について、私見とともに解説すると次のとおりである。

1. について Rieffel 氏によると、既に 2003 年 8 月の時点で軍事政権は「民主化への 7 段階ロードマップ」を発表し政府主導の民主化プロセスを推進する方針を打ち出しており、一方、欧米からの経済制裁が強化されたのは 2008 年以降。したがって、経済制裁がミャンマー軍事政権を民主化以外に選択肢はないというところまで追い詰めたと一般によく言われているが、それは必ずしも当たらない、としている。また、ASEAN 諸国や日本、韓国、インドなどがミャンマーに対して民主化圧力を加えたことの効果を挙げる声もあるが、それらは多分に掛け声に終始し、さほど実質的なものではなかった、としている。このように、Rieffel 氏は軍事政権側の自己変革努力をありのままに評価しようとする姿勢がうかがわれる。なお、他の識者もミャンマーの場合は中東での民衆蜂起による「革命 (revolution)」ではなく、軍事政権自身による「進化 (evolution)」と表現している。

それでは何が軍事政権を民主化に向けて突き動かしたより決定的な要因なのか？「アラブの春」を軍事政権の為政者たちが目の当たりにしたことを挙げる声をよく聞くが、Rieffel 氏は 2. 「ミャンマーは急成長するアジア諸国に囲まれている」という点を重視している。すなわち、周囲をダイナミックに発展するアジア諸国に囲まれている中で、一人ミャンマーだけが累次の経済改革に失敗し貧困の中に取り残されているという厳然たる事実を目の当たりにすることによって、軍事政権は相当の覚悟で民主化に踏み切る決断を下した、とうものだ。つまりは経済的要因である。それと同時に、21 世紀に入ってから着実に増加してきた石油・ガス収入などに裏打ちされた経済的余裕があったものと思われる。また、経済制裁を科さなかった中国、インド、タイなどの近隣諸国との関係維持が奏功したといえる。なお、「ミャンマーは急成長するアジア諸国に囲まれている」ことは、脆弱途上国が陥り易いとされる「ガバナンスに問題のある国々に取り囲まれることによる罨」からミャンマーは解放されているということも意味している。すなわち、いくら脆弱途上国がまともに国づくりを進めようとしても、周囲をガバナンスに問題がある国々に囲まれていると国づくりの致命的な障害になる、というものである。アフリカや中央アジアの内陸国にそのようなケースが散見されるといわれているが、ミャンマーはダイナミックに発展し、また曲がりなりにも民主化を志向するアジアの国々に囲まれていることが大いに幸いしているといえよう。

中国とミャンマーの関係では中国の独裁途上国との関係に詳しい Yun Sun 氏によると、今回のミャンマーの民主化を想定外の出来事として一番慌てたのは中国とのことである<sup>2</sup>。すなわち、国際社会から疎外され経済制裁も受けたためミャンマーは中国に急接

---

<sup>2</sup> <http://hup.sub.uni-hamburg.de/giga/jsaa/article/viewFile/513/511>

近した。中国もミャンマーの天然資源やインド洋とつながる石油・ガス・パイプライン・ルートを渴望した。そのような中で中国のミャンマー国内での急激なオーバープレザンスがミャンマー人の国民感情を激しく逆なでし、その結果、北部カチン州のミッソン・ダムが現地の住民の反対で建設凍結にまで追い込まれるという前代未聞の事態に発展した(2011年9月30日テインセイン大統領のミッソン・ダム建設凍結宣言)。中国側は、他の友好途上国と同様、ミャンマー側有力者への賄賂を十分手当していればさえすればそのうちほとぼりが冷めるものと高をくくっていた節があったので、建設凍結となったことは相当ショックだったらしい。この問題は深刻な二国間問題にまで発展しかねなかったが、その後、中国側はミッソン・ダム事件を一中国民間建設企業の問題としてプレーダウンしているとのことである。また、最近、中国側はミャンマーでのプロジェクト実施に際しては、住民補償などの手当てに気配りし始めたとのことである。いずれにしても、中国側はミャンマー新政権がここまで急速に欧米に傾き民主化を進めるとは全く思いもよらず、目下この誤算のレビューを強いられているとのことである。

これこそ中国の限界を示すものなどと冷笑することは簡単だが、ミャンマーのドラスチックな民主化の動きは中国のみならず世界の人々の想像力を超えた衝撃的な出来事だったということなのだろう。そこから更に推し進めて考えてみると、21世紀に入っても主に途上国世界にいまだに残る独裁国家もミャンマーと同じように突然変異するので期待が持てる、ということだ。独裁者がミャンマーの変身ぶりに触発されるなどしてある日突然覚醒し、たとえ独裁的なやり方であっても平和裏に民主化に向けた道筋を切り開いて行くことになれば、民主主義の大義のもとに大勢の尊い命が犠牲となり、その累々たる屍の上に脆弱な民主主義が打ち立てられることよりもよっぽどましと思うが、どうだろうか。3. の「ミャンマーでは民主化勢力側の軍事政権側に対する怨恨が欠如している」ことについては、過去に軍事政権から厳しい弾圧を受けたにもかかわらず、アウンサンスーチー氏らの民主化運動指導者たちが切に和解を訴える姿に象徴される。これを文化や宗教の違いと簡単に片づけることはできないだろうが、このようなミャンマーの事象は中東で見られるような厳しい国内対立の構図とは大きく異なる好ましいものだ。

実質的に軍人政権と揶揄されてきた新政権であるが、軍人政権だからこそドラスチックな改革が可能とする逆説的な解釈もできる。いずれにしてもこのような新政権が大化けしきれるか否か。その正体は今後の民主化の成り行きによって検証されることになろうが、とにかく、ミャンマーの民主化は是非とも成功してほしいと思う。

Rieffel 氏のエッセーの締め方も興味深い。すなわち、このように民主化を進めるミャンマーに対して米国として“行うべきこと”ではなく、“やってはならないこと”を中心とした基本的な心得を提言している。これも若干補足しながらまとめると次のとお

りである。

- 好意の押しつけ、あるいは好意を装った国益の押し付けは禁物。あくまでもミャンマーの意向を尊重し、またアジアの近隣諸国とも歩調を合わせて支援を行うこと。
- ミャンマーに対して、その吸収能力を超える過大な要求を課さないこと。
- ミャンマーの複雑なコンテクストを理解し、既得権益集団を性急に追い詰めないこと。

米国内の他の国に対する民主化促進の考え方もずいぶん変わった。これらはアフガニスタンやイラクなどでの苦い実地経験を踏まえたものと理解したい。なお、他にも援助ラッシュによってかえってミャンマーの国づくりが阻害されかねないとする懸念と、上記のような援助する側が心得べきマナーを指摘する論調が多く見受けられる。その中でも地域研究者の Adam McCarty 氏は、援助協調とは名ばかりで実際は現場ではドナー同士の熾烈な足の引っ張り合いが途上国をないがしろにしながら繰り広げられており、それがミャンマーでも再現されることは火を見るよりも明らか、などと援助コミュニティの悪い癖をよく知った上での指摘を行っており興味深い<sup>3</sup>。

確かに脆弱国と呼ばれる紛争経験国では圧倒的な能力を携えて乗り込んでくる国際ドナーのおもちゃにされるケースが散見される。しかし、ミャンマーも他の脆弱国と同じように国際ドナーたちに振り回されることになるのだろうか。経済制裁を受けながらも着々と民主化を準備してきたこと。建国以来、多くの少数民族と武力衝突を繰り返しながらも硬軟両様の構えで彼らを分断させ個別に停戦状態に持ち込んできたこと。中国から欧米への急転換を中国との軋轢を最小限度にとどめつつ実現していること、などなど。これらはそう簡単にはできるものではなく相当高度な手腕を求められる。これらを見るにつけても国際ドナー側はミャンマーを新参レシピアントとして侮らない方がよい。

民主化に伴い、今ミャンマーは突如として観光ブームに沸いている。久しく鎖国状態だったので宿泊施設は十分でなく、ホテル代は急騰しているという。急激な開放に伴って、いやがおうにも高まってしまった国民の期待感をいかに御していくかが、誰がなろうとも今後のミャンマーの為政者達にとっての大きな課題となろう。そして、その難しさは「アラブの春」の成り行きを見ていれば一目瞭然である。

---

<sup>3</sup> <http://www.mmtimes.com/2012/news/614/news61407.html>

ミャンマー政治年表

1948年	英国より独立（1月4日）（Union of Burma）
1962年	ネーウイン将軍によるクーデター（3月）（経済国営化、外国人排斥、国境閉鎖）
1974年	Union of Burma→Socialist Republic of the Union of Burma
1988年	民主化要求デモ、ネーウイン社会主義体制崩壊、国軍デモ鎮圧・政権掌握 （Socialist Republic of the Union of Burma→Union of Burma）
1989年	Union of Burma→Union of Myanmar
1990年	総選挙実施、アウンサンスーチー氏率いる NLD 圧勝（国民民主連盟：National League for Democracy）（5月）。しかし、政府は NLD への政権移譲を拒否
1992年	タンシュエ将軍が軍政掌握（4月）
2003年	政府は「民主化にむけた7段階のロードマップ」を発表（8月）
2005年	政府は首都をヤンゴンからピンマナ県（ヤンゴン市の北西約300km）に移転する旨発表（11月）。2006年3月までに移転終了（ネーピードー市）
2007年	燃料価格引き上げを契機とし僧侶が先頭に立ったデモが全国的に拡大、軍鎮圧邦人（1名）を含む多数死傷（9月）
2008年	サイクロン「ナルギス」直撃（5月）（14万人死亡・行方不明、240万人被災） 新憲法を国民投票で承認（5月）
2010年	総選挙実施（11月）（NLD 選挙ボイコット） 総選挙後会アウンサンスーチー氏自宅軟禁解除（89年以降断続的に自宅軟禁）
2011年	テインセイン大統領の下で新政権発足 軍政から民政に権力移譲（3月） （Union of Myanmar→Republic of the Union of Myanmar）（3月） 政治犯一部保釈（5月） テインセイン大統領とアウンサンスーチー氏の直接対話実現（8月） 政治犯多数釈放（10月） ASEAN 首脳会議、ミャンマーの2014年議長国への就任を決定（11月） NDL 政党登録、補欠選挙参加決定（11月） 米クリントン国務長官ミャンマー訪問（11～12月）
2012年	政治犯多数釈放（1月） カレン民族同盟との停戦合意（1月） 国会補欠選挙（4月）（NLD 圧勝） 米国：制裁段階的緩和表明（4月） EU：制裁一部停止表明（4月） 日ミャンマー首脳会談（4月）