

国際情勢を読み解く ②

総選挙後のミャンマー

ミャンマー

懸念される国軍の「合法的」政治介入

上智大学教授

根本敬



2010年11月7日、軍政下のミャンマー（ビルマ）で20年ぶりとなる総選挙が行われた。前回の総選挙は軍事政権発足後2年目の1990年5月に実施されたが、アウンサンスーチー書記長率いる国民民主連盟（NLD）が議席の8割強（485議席中392議席）を獲得して圧勝した（投票率72・59%、NLD得票率59・87%）。それに対し、軍政（国家法秩序回復評議会SLORC、

1997年国家平和発展評議会SPDCに改称）は、憲法制定を優先させるべきとして政権移譲を拒絶した。このときは事前に憲法を制定せず、選挙後の政権移譲に関する手続きについてあいまいなままであった。その後、軍政は18年かけて2008年5月に新憲法を制定、2010年3月に選挙関連法を発表し、NLDが参加を躊躇せざるを得ない政党登録ルールを課した上で、軍政の意

向が確実に反映される選挙の「やり直し」を行った。実際、総選挙はNLD不参加で行われ、2003年5月以来3度目の自宅軟禁中にあったアウンサンスーチー氏も解放されずに投票日を迎えた。彼女の7年ぶりの解放は投票日から6日たった2010年11月13日に実現している。今回の総選挙によって今後ミャンマーでは軍が「合法的」に議会を監視・運営しながら政治に介入する懸

念が高まっている。本稿では選挙実施の前提となった2008年憲法と2010年3月の選挙関連法の問題点を整理した上で、選挙結果の特徴と今後の変化予測を示すことにする。その上で、ミャンマーが独裁的な体制を弱めることなく存在し続けている要因として、資源外交と北朝鮮フアクターに触れることにしたい。

2008年憲法と選挙関連法

2008年憲法は、同年5月、サイクロン「ナルギス」がミャンマー南部を襲い、14万人の死者・行方不明者と240万人の被災者を出し国が混乱している状況下で、その草案が国民投票にかけられた。軍政は投票率98・12%、承認率92・48%をもって憲法が「承認」されたと発表した。が、そうした数字の背後には同憲法を何としても施行したいという軍政

の強い意向があったといえる。

この憲法は大統領を国家元首とする共和制と、少数民族に限定的な自治を認める連邦制を基本とし、議会に関しては人民代表院と民族代表院から成る二院制を定めている。しかし、両院とも議席の25%を国軍が指名できる「軍人の指定席」とされており（人民代表院440議席中110議席、民族代表院224議席中56議席）、選挙で選ばれるのは各院総議席の75%に限られる（同330議席、168議席）。

大統領と2人の副大統領は議会から選出される仕組みになっている。規定では彼らは議員である必要も軍人である必要もないが、軍事に通じていることが資格付けられているので、軍政ないしは国軍出身者が就く可能性が高い。また、内務大臣、国

防大臣、国境担当大臣という国家統治の中枢を担う三つのポストに関しては、国軍最高司令官が任命することになっている。さらに、国家が非常事態に直面した場合、大統領は全権を国軍最高司令官に委譲することができるという規定がある。

この憲法はまた、改憲が実質できない仕組みになっている。改憲の発議は両院それぞれ75%以上の議員が賛成しないと行えず、25%を軍関係者が占める議会では、民主化に向けた憲法改正はよほどのことがない限り望めない。仮に改憲を発議できたとしても、その後の国民投票で有権者総数の過半数の賛成を得ることが義務付けられている（当日投票者数の過半数ではないことに注意）。よってこの憲法の改正は、国軍と民主化勢力による事前の合意でもない限り、

極めて困難だと言わざるを得ない。

とはいえ、22年間続いた軍政が終わり議会が設置されるのだから、そのまま軍政が続くよりも一歩前進であり、制約されたバーゲニング（交渉）空間であつても国民の意思を国家に示し、その一部だけでも受け入れさせることができるのではないかととらえる見解もある。しかし、ここで問題になるのが2010年3月に発表された選挙関連法である。

同関連法では、既成政党を含め、選挙に参加する政党に対し期間を定めて政党登録を行うことを義務付けた。その際に党員名簿を提出することが求められ、そこには有罪判決を受けて現在服役中の者を含めてはならないという条件が課され、さらに期限までに登録を済まさない政党は解党されるとした。

これにより深刻な打撃を受けたのがNLDである。もともと2008年憲法の内容とその制定手続きに対する反発が強かった同党にとつて、「現在服役中」と同じ扱いを受ける自宅軟禁中のアウンサンスーチー書記長をはじめ、政治犯として服役させられている420人以上の党員を党員名簿から外して政党登録せよという条件は、これまでの政治活動の自己否定につながり、とても受け入れられないものであつた。中央執行委員会では苦渋の末、政党登録を行わないことを決定し、総選挙不参加を決めた。この結果、1990年総選挙で国民の信託を受けていたNLDが2008年憲法体制下における議会政府とバーゲニングを行うという望みが消えるのみならず、同党は解党の危機を迎えることになった。

選挙関連法にはこのほかにも問題があつた。立候補者1人につき500米ドルという、ミャンマーでは高額にあたる供託金が課せられたため、多くの政党が資金不足から候補者を十分にそろえることが困難となつた。逆に親軍政の連邦連帯発展党（USDP）は潤沢な資金を活用して全選挙区に候補を立て圧倒的有利な立場を維持した。選挙運動においても選挙ボイコットの主張や選挙に対する批判は刑罰をもつて禁止され、集会や演説内容も事前許可制とされた。この点においてもUSDPが有利となつた。

選挙結果に見られる特徴

選挙管理委員会による公式の選挙結果は未発表である。しかし、当選者は1議席を除いて確定しており、その特徴は次のようにまとめること

ができる。

総選挙（全選挙区定数1）には37政党が参加し、無所属で立候補した者もいる。候補者数の政党内訳は人民代表院32政党952人（うち、USDP公認315人）、民族代表院36政党473人（同158人）であった。結果は親軍政のUSDPが人民代表院で259議席（民選議席の79・4%）、民族代表院で129議席（同76・8%）の当選者を出し、圧勝した（両者合わせて388議席、78・5%）。これに軍関係者に割り当てられた25%の議席を加えると、軍政および軍人系の議員の総議席数は人民代表院で84・6%、民族代表院で同82・6%になる。

民主化諸政党からは、NLDから分裂した国民民主勢力（NDF）一党だけが当選者を出したが、人民代

表院で8議席（民選議席の2・5%）、民族代表院で4議席（同2・4%）だけであった。全獲得議席がヤンゴン地域（人民代表院45選挙区、民族代表院12選挙区）であるため、大都市圏では善戦したといえるが、全国的には総選挙不参加だったNLD支持者の票を獲得することには失敗したと見なせる。民主化政党ではない

が軍政やUSDPとも一線を画した国民統一党（NUP）も、人民代表院で12議席（民選議席の3・72%）、民族代表院で5議席（同2・9%）を獲得するにとどまった。

善戦したのが少数民族諸政党である。計13政党が両院合わせて74人の当選者を出し（全民選議席の14・9%、軍人指定枠を含む全議席の11・2%）、中でもシャン民族民主党は人民代表院で18議席（民選議席の5・

5%）、民族代表院で3議席（同1・8%）を取り、両院合計21議席で第2党となった。

一方、投票率については発表がなく推測しかできない。軍政側による公務員やその家族に対する投票の強要や利益誘導による投票依頼が行われた事例が在外ミャンマー人諸組織を通じて報じられた一方、早朝から各地の投票所に長い行列ができた1990年総選挙とは大きく異なり、今回の総選挙投票日の様子はかなり静かなものだったことがさまざまな報道記事からうかがえる。投票率は50%以下だったのではないだろうか。以上の分析を基に、次の3点を指摘することができる。

(1) 軍人色の強い議員が人民代表院で84・6%、民族代表院で82・6%を占める議会が発足する。民選議席

だけを見ても、親軍政のUSDPが人民代表院で79・4%、民族代表院で76・8%を占めており、軍政の思惑通りの選挙結果だったといえる。

(2) ヤンゴン地域のNDFを除き、民主化諸政党は大敗した。このことからNLD支持者が次善の策として他の民主化政党を選ぶことはなかったと推測される。

(3) 少数民族諸政党が善戦し、全民選議席の14・9%（軍人指定枠を含む全議席の11・2%）を獲得、彼らが連帯することができれば、議会においてある程度の力量を発揮できる基盤は得たといえる。

今後の変化予測

2011年2月末までに議会の招集、新大統領の選出、民政移管が行われることになるが、軍人色の強い議員が8割強を占める議会が発足す

るだけに、現在の軍政による国家統治からの本質的变化を望むことは難しい。第一党であるUSDPの中に実業家や法律家などの非軍人出身議員がいるので、彼らが国軍の意向通りに動かないで少数民族政党やNUP、NDFの議員と連携して政策決定や行政府に対する監視を行うようになれば変化の兆しも出てくるかもしれない。しかし、USDPの指導層が退役軍人で占められている限り、それは希望的観測にすぎない。

現実には国軍による議会監視が大統領とともに行われ、軍人指定枠議員とUSDP議員を利用してさまざまな政治操作を行うことになる想定される。それにより懸念されるのが少数民族問題のいつそうの緊張である。現在、中国やタイとの国境地帯に接する少数民族武装勢力の中には、

1990年代に軍政との間で結んだ停戦協定を破る動きが出てきている。軍政が2008年憲法に基づき国軍以外の武装勢力を国内からなくすため、2009年以降、少数民族武装勢力を国軍の国境警備隊に編入させようと企てていることへの反発が強いからである。今後、もしUSDPと軍人指定枠議員らが少数民族諸政党を無視した議会運営を行えば、そのことへの反発も加わって、国境地帯では不穏な状態がより強まる可能性があり、その際、大量の難民が中国やタイ側に出ることが予測される。

資源外交の展開と北朝鮮依存

米国の経済制裁やEUによる部分制裁がなされながらも、ミャンマー軍政が弱体化せず、逆にその「合法化」を推し進めるほどに基盤を強めている背景には、同国の資源外交の

「成功」がある。具体的にいえば、21世紀に入ってから本格稼働した海底ガス田からの天然ガス輸出を生かした外交である。問題の多い今回の総選挙も、ミャンマーから天然ガスを輸入している（ないしは今後輸入する）タイや中国の明確な支持があった。将来の天然ガス確保と中国のオーバープレzensを抑えたいインドや、原子力発電所の建設等で協力を深めているロシアも軍政への理解を常に示している。独裁国家で資源を持つようになったあとに民主化に向かった事例はほとんど聞かないことから、ミャンマーも天然ガスを中心とした資源外交をますます推し進め、そこにレアアースや油田の新規開発も絡めて、強固な生き残り策を講じると見てよいだろう。

さらに懸念されるのが北朝鮮への

依存である。1983年のラングーン事件（アウンサン廟での韓国大統領一行に対する北朝鮮工作員による爆破事件）の関与を認めず謝罪もしない北朝鮮と、なぜミャンマー軍事政権は2007年に外交を再開したのか。理由として最も考えられることは、北朝鮮による核技術供与への期待である。ミャンマーは北朝鮮が核を保有することで米国と「対等」に「わたりあっている」ことに注目し、たとえ莫大な予算と長期の歳月が必要であっても、自国の核武装に夢を託し、国際社会での存在感を強めていこうと考えている可能性がある。このことは核保有国の存在しないASEAN各国に深刻な影響を与えるだけに、国際社会がけっして軽視してはならない問題である。

日本にできることは非常に限られ

ている。中国が影響力をますます深めていく中で、対抗して日本も単純にODAや民間投資促進などでミャンマー関与を深めていけばよいとはいかない現実がある。その中でできることは、一見遠回りに映るかもしれないが、ミャンマー国民が最も苦しんでいる保健衛生状況の悪化を防ぐべく、多国間協力の枠組みを作って、国民の健康状態を回復させることである。幼児死亡率、妊産婦死亡率、マラリア死亡率が一向に改善されず、栄養不良児童が3割を占めるこの国に対して行える日本の貢献は、そういうところにある。そもそも国民の健康なくして民主化や経済発展はあり得ないのだから。

（ねもとけい）