

ミャンマーの民主化と連邦制

——統合と自治のディレンマ——

眞鍋貞樹*

要約

長く軍政が続いたミャンマーは、2008年に憲法を改正し、大きく民主化へと舵を切った。そして、2015年の総選挙により野党国民民主連盟の大統領が誕生するなど、ミャンマーは民主化に向けて確実に歩み始めている。だが、ミャンマーの民主化と発展にとっての最大の壁の一つが、少数民族による自治権の問題である。ミャンマー国内の民主化が成功するか否かのバロメーターは、少数民族の自治権を認めた「連邦制」を樹立できるかどうかにある。

ミャンマーにとって、この少数民族問題を解決することには困難なディレンマに直面している。政府が強行に国家統合を図るとすれば、少数民族は政府から離反し、再び対立関係に戻る可能性を孕んでいる。一方で、少数民族の「自治権」を認めれば、民族的に複雑な国だけに国家としての統合を欠いてしまう。

本稿では、ミャンマーにおける「統合」と「自治」という解決困難なディレンマを解消する唯一の方法論は、文字通りの民主化であるとともに、少数民族の高度な自治を認めた上で国家に内包される「連邦制」にしていくことしかないとの認識を示すものである。だが、ミャンマーの未来は複雑性と不確実性に満ちている。民主化と連邦制を進める前にも、多くの課題が残されたままなのである。

キーワード：民主化、連邦制、少数民族、統合、自治

はじめに

軍政が続いたミャンマーでは、2003年に発表された「民主化への7つの道程」に基づき、2008年には憲法が改正され、大きく民主化へと舵を切った。そして、2011年の軍人出身であったものの民主化を進めたテイン・セイン大統領の誕生、さらに2015年の総選挙による野党国民民主連盟（National League for Democracy）の大統領が誕生するなど、ミャンマーは民主化に向けて確実に歩み始めていると言えよう。

ミャンマーの民主化の課題としては、もっぱらアウン・サン・スー・チーの動向に注目が集まるのはやむを得ない。アウン・サン・スー・チーは、ミャンマーが国際社会の中で注目される要素としては最大のアクターだからである。特に、2015年11月8日に総選挙が執行され、アウン・サン・スー・チーが率いるNLDの地すべりの勝利となったことは、彼女の長年にわたる自宅軟禁にも耐えた活動の成果

* 拓殖大学政経学部教授

でもある。だが、選挙後の政治情勢が果たして安定して民主化の定着に進むのか、それとも国軍との軋轢が高まり再び混乱に陥るのかが、目下のところ国際社会の関心事の一つとなっている。

また、特に西欧諸国や日本そして中国などの関心事はミャンマー経済に集中している。「アジア最後のフロンティア」とも言われ、人口5000万人規模の市場であり、かつ安価で豊富な労働力を潜在的に持っていること、建設を急いでいるアジア・ハイウェイの重要な戦略地点の一角であること、そして豊富な石油、天然ガスそして鉱物資源が眠っていることなどがその理由である。

だが、民主化の成否はアウン・サン・スー・チーの動向や経済だけがポイントではない。国際社会ではあまり重視されないものの、ミャンマーの民主化と発展にとっての最大の壁の一つが、少数民族による自治権の問題であることは否定できない。未解決のままにあるアウン・サン・スー・チーの大統領の資格問題とともに、ミャンマー国内の民主化のバロメーターは、少数民族の自治権を認めた「連邦制＝Pyidaunghsu：ピーダウンズ」⁽¹⁾を樹立できるかどうかにある。

ところが、ミャンマーにとって、この少数民族問題は解決が困難なディレンマである。それは、政府が強硬に国家としての統合を図るとすれば、少数民族は政府から離反し、再び対立関係に戻る可能性を孕んでいる。一方で、少数民族の「自治権」を認めれば、民族的に複雑な国だけに国家としての統合を欠いてしまう。この「統合」と「自治」という解決困難なディレンマを解消する唯一の方法論は、文字通りの民主化であり、民主的な政府の下で、少数民族も自治を進めながらも国家に内包されるという連邦体制にしていくことしかないであろう。つまり、近代以降ミャンマーにおいて少数民族を除外したままで、ビルマ族を中心とした統合と民主化を目指すことは実に脆いものなのである。

こうしたミャンマー国内の複雑性から、軍政から民政へと実質的に移管したとしても、この少数民族問題のディレンマに悩まされることになる。しかも、以上のようなミャンマー国内の政治的、社会的複雑性を反映して、今後の見通しは誰も予見できない不確実性を内包したままである。

本稿では、ミャンマーが国内の民主化を進めていく上では、少数民族との停戦・和平を進めていくことが前提であり、なおかつ少数民族の「自治権」を政府が保障していくこと、すなわち文字通りの「連邦制」が不可欠との見方を示すものである。だが、ミャンマーの民主化への道りには複雑性と不確実性に満ちている。文字通りの民主化と連邦制の前には、多くの課題が残されたままなのである。

そこで、ミャンマーの民主化と地方自治を検討するうえで前提となる、一般論とミャンマー固有の議論を整理しておきたい。

(1). 民主化のプロセス

発展途上国における民主化のプロセスについての研究は、1970年代ごろからの世界的な民主化の流れを受けて、様々な学問的領域から数多く蓄積されている。主要な視点は、開発独裁型政府から民主的政府への順次的移行というプロセスに着目するものと、ラディカル・デモクラシーなどによる民主政の中身の検討である⁽²⁾。前者は制度論的に選挙や議会といった民主制度の成立過程が重視される。後者は非制度的に国民の自由や権利がいかに関わり内包されているかという実践的な視点から、民主化の中身が検討される⁽³⁾。

特に開発独裁型の発展途上国における民主化へのプロセスに関しては、国際政治学からのアプローチ

からの「民主政の介入」あるいは「人道的介入」といった研究と議論が蓄積されている。これらのアプローチについてはここでは論じない。なぜなら、ミャンマーにおいても国際社会という外部からの政治的、経済的影響による民主化という側面は否定できないが、外部からの介入や影響は民主化が「本物」となるかどうかの見極めのバロメーターとはならないからである。

民主化のプロセスが「本物 (authentic)」かどうかに関する政治学的議論には、ロバート・A・ダールのポリアーキー論が代表される。それは、民主政はある日突然誕生するのではなく、段階的に発展していくという議論である。ダールによれば民主化における必要条件は、以下の三点だと示している⁽⁴⁾。

①要求を形成する機会

②個人的あるいは集団的行動を通じて、同輩市民や政府に対して、その要求を表現する機会

③政府の対応において、これらの要求を平等にとり扱わせる機会。すなわちその要求内容や要求する人間を理由に差別的にとり扱わせないこと。

ダールが示した以上の三点の必要条件が、今日のすべての発展途上国における民主化のプロセスに適用することは無理がある。それぞれの国における政治的環境は一様ではないからである。だが、ミャンマーの近現代の歴史において、近代的な民主政と地方自治が全国的に欠落していたことは明らかであろう。とりわけ、少数民族の取り扱いに関しては、上記の三点のいずれの機会も満足には存在しなかった。ゆえに、今日におけるミャンマーの民主化のプロセスが「本物」になり、定着するかどうかの見極めには、ダールの三条件のうちとりわけ③で示される少数民族が平等に扱われること、すなわち少数民族をどのように民主化の枠内に包含できているか否かがバロメーターとなるのである。

(2). 民主化と地方自治ならびに「連邦制」の関係

民主化のプロセスにおける地方自治の必要性と重要性は、一般論としては語られるものの、地方自治論のアプローチにおいては、まだ十分に蓄積されているとはいえない。それは、世界各国の地方制度・行政などの研究ですら、20世紀の後半からようやく研究者たちの関心が集まった分野であることは否めないからである⁽⁵⁾。だが、不十分とはいえ、本稿では、ジェームズ・A・ブライスによる「地方自治は民主政治の最良の学校」⁽⁶⁾との古典的な名言に従って、民主化のプロセスにおいては地方自治制度を徐々に整備していくだけでなく、地方自治を実践する中から経験を積んでいき民主政の意味を国民が実践的に学ぶことが重要であるとの視点から検討するものである⁽⁷⁾。

ただし、いずれの国であっても開発独裁体制から民主政へと移行していくのは平坦な道のりではないことを歴史が証明している。民主化途上の国においては、常に国家の統合という課題が突き付けられるがゆえに、短編急に地方自治制度を整えることが最適とは言えず、「自治権」を保障することは国民の統合を疎外するとの議論もある⁽⁸⁾。この点について別途詳細な議論を行う必要がある。だが、ミャンマーという多様で複雑な少数民族を抱える国において国家の統合を目指すならば、なおさら少数民族の「自治権」をいかに保障するかがその成否を決める重要な鍵となるのである。それゆえに、ミャンマーは独立以降、常に「連邦制」の議論が続いてきているのである。

なお、「連邦制」とは国家体制の中でも地域単位での「自治権」をかなり高度に保障するものである。米国やドイツ連邦などがその例である。だが、旧ソビエト連邦のように「連邦制」が必ずしも民主政と

リンクするものではなく、統治の都合から名目上のものとして語られる場合もある。ミャンマーの場合には、名目的に語られてきた「連邦制」を、どのようにすれば文字通りのものとして、民主政とリンクさせることができるかが問われているのである。

(3). ミャンマーの地方行政区分

ミャンマーの地方自治を考察する上では、行政区分とは異なる3つの地域に区分をして考察していく必要がある。今日、日本の外務省では便宜的に下記のように3つに地域の色分けをして援助政策を進めていることを参照したい⁽⁹⁾。学術的な分野で一般的に合意されている区分名称ではないものの、ミャンマーの国内事情をよく示すことができることから本稿ではそれに倣うことにしたい。

- ①都市部や幹線道路などが国軍によって支配におかれている政府支配地域、あるいは少数民族地域であっても国軍に恭順を示している地域を「ホワイト・エリア」と呼んでいる。なお、このエリアでは基本的に外国人などが自由に移動できる。
- ②政府支配地域以外で少数民族と政府との停戦・和平が成立している地域を「グレー・エリア」と呼んでいる。停戦・和平が成立したとしても、国軍がその地域に部隊を駐留することはない。フロント・ラインでは国軍兵士もしくは少数民族の兵士が道路で検問を行い、現地住民以外の自由な通行は許可がなければ認められない地域である。なお、外国人などの入境と移動は、政府と少数民族側の許可が必要である。
- ③辺境の地域の完全な少数民族支配地域であり、政府や国軍が関与する余地がない地域を「ブラック・エリア」と呼んでいる。この地域に外国人が入ることを政府が許可することはない。入境する場合には少数民族側の特別な手続きが必要であり、入境ルートもミャンマー政府が認めた正規のものではない。

以上の三区分の「ホワイト・エリア」はミャンマー政府によって地方行政が執行されているが、「グレー・エリア」での自治は、基本的に少数民族側の行政によるものであり、政府側の政策は滞っている。そして、「ブラック・エリア」になると、ほぼミャンマー政府の行政は執行されないままとなる。例えば、小学校建設と運営なども「ホワイト・エリア」では教員配置や施設の整備が曲がりなりにも進んでいるが、「グレー・エリア」ではミャンマー政府による十分な教員配置や施設整備はされていない。そして、「ブラック・エリア」での小学校は、少数民族政府によって運営されることになるため、教員配置も施設整備も貧弱なままにおかれている。

この区分を越えて、全土において地方自治を成熟させていくことがミャンマーの民主化の基盤となることは明らかだが、依然として複雑性と不確実性を孕んでいる。そのため、現状との乖離を生まないようにしつつ、複雑なミャンマーの地方政治の実態に即しながら、ミャンマーの民主化と地方自治の関係性を検討していくことが不可欠である。ゆえに、本稿では3つの区分を並立的に検討していくとともに、特に少数民族支配地域に関する動きに焦点を当てるものである。

(4). ミャンマーの少数民族地域に関する先行研究

政府支配地域（前述のホワイト・エリア）におけるミャンマーの地方自治制度に関しては、欧米や日

本の研究者の関心が高まり、先行研究や調査が蓄積されつつある。しかし、外国人が入境することが困難な辺境にある少数民族支配地域（前述のブラック・エリア）の地方政治・行政の実態については、未踏の研究領域として残されている。ごく少数の研究者、ジャーナリスト、企業家そしてNGO関係者らによる調査や報告に頼らなければならない領域である。

しかも、ミャンマーの少数民族地域は民族によっても言語、宗教が異なり、さらに同じ民族であってもコミュニティによって、それらにも相当の違いがある。本稿でも、シャン州とカレン州内のごく一部の地域の調査だけにとどまっておき、研究として不十分であることは否めず、今後の研究課題としておきたい。

1. ミャンマーにおける地方政治の歴史的経過

ミャンマーの近現代の地方政治の歴史は、王朝時代、植民地時代、軍政時代そして民主化後というように大きく分類される。当然のようにその都度、地方政治の実態は変化している。大枠を示せば、前近代国家から近代国家への途上あるいは狭間にあるのが現在のミャンマーの地方政治である。

後述するが、王朝時代のビルマ⁽¹⁰⁾は比較的分権的であった。それはもちろん民主政ではなく準封建的な制度のもとで、各地方は国王に忠誠を示した藩王（ソーボワ）による統治が行われていたからである⁽¹¹⁾。植民地時代の地方政治は複雑である。英国は植民地支配の常套手段として、植民地内における民族間の対立を政治的に利用し、地方によって異なる政策を実践していたからである。軍政時代は、名目的に「連邦制＝ピーダウンズ」という分権的な制度を標榜していたが、それはあくまでも「言葉だけのもの」であった。そして、今日の民主化後は、地方自治制度の黎明期あるいは近代的自治制度の扉を開けつつある時といっても良い。

このように複雑で蛇行したプロセスを辿ったミャンマーの地方政治であるが、いずれの時代でも共通している点は、辺境の少数民族勢力が中央政府の統治から排除されたことである（Excluded Minorityと呼ばれる）。だが、中央政府からは排除されていたものの、辺境の少数民族勢力は中央政府に従属する「サヴァルタン」ではなかった。辺境であるがゆえに、彼らは前近代的ではあっても自律的な統治と強固なエスノ・ナショナリズムを維持してきたのである。

本稿で特に焦点を当てている辺境にある少数民族支配地域（ブラック・エリア）での民主化と地方自治がどのように進んでいくかが、これからのミャンマー政治の安定のためには重要な課題であると同時に、前述のように学問的には未開拓の領域である。

1.1. 英国領時代の地方制度…英国による少数民族の分割統治

英国領時代の地方制度の実態は、コンバウン王朝による治世の元の、分権的な色合いが残っていた。分権的な色合いとは、コンバウン王朝に従う各地方の藩王たちによる準封建的な統治が行われていたことによる。そして、歴史的にもバガン王朝をはじめとする様々な王朝による統治とそれに対するシャン族やモン族らの抵抗の歴史があったこと、さらに、地政学的な意味もあり、南北に連なる険しい山脈によって国土が東西に分断されていることなどから、ミャンマーにおける地方統治は各民族による分権的

色合いがあったとともに、それゆえに複雑でもあった。もちろん分権的であったとしても、近代的な意味での民主政とは無縁の準封建的な体制であったと言える。

19世紀、英国は3回にわたる英緬戦争（1824-26, 1852, 1885-1886）によってコンバウン王朝を崩壊させ、1886年にビルマ全土を実質的な植民地（英領インド帝国ビルマ州）とした。英国によるビルマの植民地統治は英領インド法に基づいてインドの一州として実施されたが、それはビルマ王朝時代の古典的な法体制を、西欧流の合理的な植民地統治のためのものへと大きく転換させたものだった⁽¹²⁾。そして、インドと分離・区分した統治をさせようという1920年に設立された仏教青年会（YMBA：Young Men's Buddhist Association）の分離運動の成果もあり、1937年にはビルマ統治法が制定されることによって、インドから分離して植民地統治が始められた⁽¹³⁾。

だが、1936年に実施された総選挙においては、有権者はもっぱらビルマ族、カレン族そして中国人、インド人、ヨーロッパ人であり、シャン族、カチン族といった少数民族は対象外とされた。それは、少数民族を選挙から排除したともいえるが、逆に、英国は当時辺境の地（Excluded Area）とされた少数民族を直接統治しようと試みていたものとも言え、当時から少数民族地域の統治が困難だったことを物語る。

英国統治下のビルマにおける地方政治の特徴は次のような点が挙げられよう。

第一に、三度の英緬戦争の結果、隣国のタイ、中国そしてベンガル地域との間で、事実上の国境が英国によって線引きされた。例えば、シャン州では1888年にシャン州法が制定されたことにより、1892年に隣国のタイとの国境が決められた。そして、ミャンマー国内は、上ビルマと下ビルマに区分された。さらに、少数民族を分割統治するために、便宜的にビルマ族、カチン族、シャン族、モン族などの民族単位で、大雑把な行政区域の線引きが行われた。1948年の独立後から現在に至るまで、この行政区域割を基にして何度か行政区分の変更が行われたが、この線引きは少数民族の実際の分布状態とはかなり齟齬があった。実際はもっと複雑であり、モザイクのように少数民族が入り乱れて存在していたのが実態である。

第二に、英国は植民地統治の伝統的な方法論である間接統治を行った。地方の行政は、英国から派遣された英国人とICS（Indian Civil Service：インド官僚機構）と呼ばれるインドから派遣されたインド高等文官が担うことになった⁽¹⁴⁾。植民地化当初は反発していた少数民族地域の諸侯たちも、徐々に英国の統治に従うようになった。また、前述のように辺境の少数民族地域においては、地勢的な要因からも、他の地域とは異なり、英国への忠誠を誓わせたうえで藩王による自律的な統治を認めていた。この統治手法による区分は、後々までミャンマー中央部の「管区域」と少数民族地域の「辺境地域」との政治、経済そして社会的分断を招いたとされる⁽¹⁵⁾。

第三に、地方の統治のために管区－県－郡－町区・村落区という行政区分が作られた。下記の表1のように、担当官吏が定められた。1886年には伝統的な村落の世襲制によるタイツ・ダヂー（自然的共同体の長）を廃止して、ユワ・ダヂー（村長）を任命することになった⁽¹⁶⁾。その後、この末端の地方行政の形態は、慣習的なものとして今日まで残っている。

ただし、2010年以降、末端の制度は変化しており、村長は制度上では存在しないことになった。制度上では村落単位ではなく世帯ごとに最小単位とされ、10世帯長を基礎にして、これらを統合する100

表1 英国領時代の行政単位

行政単位	担当官吏
Division	Commissioner)
District	Deputy Commissioner
Sub - division	Sub - divisional officer
Township	Township officer

(出典 大野徹, 1970年, p.556)

世帯長を置き、さらにその上に村落群長 (Village Tract Administrator) が置かれている。

第四に、英国は植民地支配の手法として、少数民族どうしが連携することを警戒して、少数民族の分断政策を行った。カチン族のキリスト教化などにもなってカチン族などに優遇政策を実施することで、少数民族どうしで互いに対立する関係性を作った。あるいは、カレン族などを軍隊に編入し、ビルマ族との採用との差を設けることで相互の離反を図るなどの様々な分断策を講じたのであった。この被支配者たちの相互の離反を生むことで支配者としての地位の保全を図るという英国流の方法論は、インドのカースト制度を利用することで植民地統治を確実にする手法としてすでに実験済みだったのであった。この各民族を分断する政策が、現在においても各民族間での疑心暗鬼が根強く残っていることの原因の一つとして考えられる。

第五に、現在にも深刻な問題として残っているバングラディッシュ (当時は英国インド領) のベンガル地方に居住していたロヒンギャを、労働力として現在のミャンマーのラカイン地域に大量に移住させたとされる⁽¹⁷⁾。

以上のように、こうした英国による植民地統治の特徴は、現在のミャンマーの少数民族地域においても「負の遺産」として残されたままになっている。歴史的に積み重ねられたミャンマーの地方政治の特徴だけに、これらの克服は容易ではない。この克服の方法論として、全土的な民主化と少数民族の「自治権」を保障した地方自治制度の整備が求められるのである。

1.2 独立前後…幻となった「パンロン合意」による「連邦制」

日本による占領が1945年8月に終了し、それまで政治の表舞台や裏舞台で活動していた様々な独立運動勢力が、英国の支援を受けながら活動を始めた。中でも、少数民族問題は独立に向けての重要な課題となっていた。当時のビルマは英国の統治によって民族間が分断されており、国民国家としての要件を満たすような状況にはなく、独立国家として国民の統合をいかに進めていくかが課題となっていたからである⁽¹⁸⁾。

1947年2月12日には、「独立の父」とされるアウンサン将軍とカチン族、シャン族、チン族 (カレン族、カヤー族はオブザーバー) らの少数民族との間で「パンロン合意」(Panglong Agreement) が結ばれた⁽¹⁹⁾。その合意とは、「連邦制」を前提として少数民族の「自治権」を保障しようとしたものだったため、今日でも政府側と少数民族側とが合意する「連邦制=ピーダウンズ」の復活に向けてのモデルとされている。実際にはその合意の効力は失われたままになっていたが、ミャンマーでは「パンロン合意」の日が祝日になるなど、名目的に尊重されている⁽²⁰⁾。

アウンサン将軍が1947年7月19日に暗殺されたのちの、1948年1月4日の独立以降は、ミャンマー政府（当時はビルマ政府）は少数民族を交えた「連邦制＝ピーダウンズ」を語るものの、実質的には無視してきた。それでも、1947年からのウーヌー政権時代には、ある程度の「自治権」が認められていた。1950年代には少数民族地域の伝統的な領主であった「藩王」たちが中心となって、「連邦主義運動＝Federalism」が展開された。しかし、1962年3月2日のネー・ウィン将軍が率いた国軍のクーデターによって、この「連邦制＝Federal」を求める政治的運動は封じられた⁽²¹⁾。

そのため、かえってシャン族などの少数民族側は武装闘争を交えて「自治権」の保障すなわち「連邦制＝Federal」の要求し続けることになった⁽²²⁾。しかし、1947年の「パンロン合意」に参加したのは、カチン族、シャン族、チン族（カレン族、カヤー族はオブザーバー）だけだったことや、「パンロン合意」後の政権から一切合意が無視されてきたこと、社会主義政権、軍事政権によって中央集権体制が強化されたこと、少数民族の中には「自治」ではなく「独立」を求めるカレン民族同盟（KNU：Karen National Union）といった組織もあったことなどから、公式には135族あると言われる少数民族は、たとえ「パンロン合意」の復活がされたとしてもその実効性への不信感を持っていた。

後述するが、政府側と少数民族側は、同じ「連邦制＝ピーダウンズ」を語りながらも、両者には当初から大きな隔たりが存在していた。政府側が「連邦制＝Union」を謳うのは、ミャンマーの民族間の対立を乗り越えた国民的「統合」のためだという。しかし、少数民族側は、ビルマ族主体の政府が持ち出す「統合」とは自分たちのアイデンティティを否定するものとの認識を持った。「連邦制＝Union」とは多数派民族であるビルマ族との「統合」と解釈し、それに対抗するために少数民族の「自治権」を保障した「連邦制＝Federal」を主張したのである。この「連邦制＝ピーダウンズ」の定義とその意味が異なるがゆえに、独立後から今日に至るまで、互いの和解と合意が成立しないままなのである。

1.3 社会主義政権⁽²³⁾・軍事政権時代の地方制度

ネー・ウィン、タン・シュエ社会主義・軍事政権時代には、「ビルマ連邦社会主義共和国」（Socialist Republic of the Union of Burma）という当時の国名に示されていたように、名目的には存在していたものの、「連邦制」を求める議論は封印された。むしろ、軍政時代には、「連邦制」を語る者は分離主義者であり危険人物とも評された。その上で、地方行政を担っていたのは内務省すなわち軍・警察と一体となっていた治安・行政組織であった。その後、徐々に民政事業にも任務が拡大されたものの、地方行政の中でも特に治安政策は内務省、軍・警察といった中央政府機関による指導・監督が強く行われた。

軍政の時代には地方行政の仕掛けが変更された。国軍が直接的に地方統治に関与する形式を改め、あくまでも表向きは国軍とは別の組織が構成された。それは、1988年の「民主化運動」後に、国軍を中心に組織された政権である「国家法秩序回復評議会」（State Law and Order Restoration Council：SLORC）と、その後1997年に再編成された「国家平和開発評議会」（State Peace and Development Council：SPDC）である。この政権運営上作られた組織を通じて、表向きとは異なり、実質的に行政は中央から末端まで国軍によってコントロールされていた⁽²⁴⁾。

こうした国軍を中心とした治安当局が実質的に地方行政を担ったのは、国内における治安対策のためであった。特に、治安上の懸念とされていたのが、中国共産党の支援を受けたビルマ共産党と少数民族

勢力による反政府闘争であった。ビルマ共産党は、日本占領下での抗日抗争から始まり、戦後まもなくタキン・タン・トゥンを指導者に合法的な政党として活動を始め、1947年の憲法制定議会議員選挙にも参加した。その選挙に先立ち1946年に同党は分裂し、分裂した一派はタキン・ソウを指導者に「赤旗共産党」と名乗り、暴力革命を目指す闘争を始めたのだった⁽²⁵⁾。これらの共産党勢力は国軍の攻勢によって都市部の勢力圏を失い、シャン州などの少数民族支配地域で反政府活動を展開した。だが、20世紀後半のソ連の崩壊、中国の改革開放路線への転向などの影響によって、次第に指導力を失い、傘下の少数民族の離反から、事実上の解体に至っている。

一方、少数民族勢力もバ・ウー・ジーを指導者とするカレン民族同盟 (KNU) がミャンマーからの「独立」を求める活動を始め、国軍との対立を深めていった。カレン民族が「独立」を目指したのは英国領時代から住民の多くがキリスト教に改宗してきたことと、ビルマ族による支配を嫌うエリート層を中心とした強いエスノ・ナショナリズムの伝統があったからである。さらに、ミャンマー政府が懸念したのが、海外からの旅行者であった。ゆえに、半ば「鎖国政策」とも言えるほど外国人の国内入国と移動を厳しく制限し監視していた⁽²⁶⁾。

社会主義政権・軍事政権時代の地方は、治安上の問題から国軍を中心とする治安機関が実質的に地方行政を担っていた。だが、全土にわたって中央政府ならびに国軍による支配と統治が浸透していたものではなかった。したがって近代的意味での地方行政あるいは地方自治制度は、政府支配地域でも未成熟なままに置かれていたと言えるし、ましてや少数民族支配地域においてはまったく論外の「疎外された地域」(Excluded Area)であった。

1. 4. 2011年民主化後の地方制度

1. 4. 1. 地方行政区分と権限

2008年の新憲法の制定によって、民主化への舵を切ると同時に、近代的な地方制度の大枠が設定されることになった。もっとも、地方制度を整備するという憲法上の要請に、現実には応えられていないのが現状である。

ミャンマーの地方制度の行政区分は、国内の政府と少数民族との歴史的な対立が反映し、下記の7つの「州」(state)、7つ「管区域」(region)そして連邦直轄地域」(union territory)の3種類に憲法第49条で規定されている。「連邦制」を謳っているがゆえに、憲法247条から274条までに地方行政を担う州と管区の権限が強く付与された上で、詳細に規定されている。なお、首都ネピドーは「政府直轄地域」であり、議会はなく、評議会が構成される。

- ・カチン州
- ・カヤー州
- ・カイン (カレン) 州
- ・チン州
- ・モン州
- ・ヤカイン (ラカイン) 州
- ・シャン州

公式で 135 民族とされる少数民族に配慮して、少数民族地域を「州」として設定しているが、「州」の地域には政府支配地域（ホワイト・エリア）と少数民族武装勢力（グレー・エリアならびにブラック・エリア）が混在している。政府側は州内の主要な都市部や幹線道路を支配しているが、州の山間部や辺境では少数民族が支配するブラック・エリアである。しかし、州内の少数民族の支配地ならびに居住地を明確に色分けや線引きすることは困難である。政府軍と少数民族側との武力紛争などで、その線引きは常に流動的だからである。

さらに、州内の少数民族支配地域も細分化されている。例えば、もっとも広いシャン州には、ワ族、パオ族といったように、宗教や言語などが異なる少数民族による地域に分割される。

「管区域」は、ほぼ政府による支配地域である。管区内にも多数は民族であるビルマ族はもとより、多種多様な少数民族が混在して生活している。

- ・ザガイン管区域
- ・マグウェー管区域
- ・マンダレー管区域
- ・バゴ（バゲー）管区域
- ・タニンダーイー管区域
- ・ヤンゴン管区域
- ・エーヤーワディー（イラワジ）管区域

以上のそれぞれの州や管区域には州政府・管区域政府が設置されているものの、権限や財源のほとんどは中央政府が握ったままである。州や管区域での重要な政策については、管轄の軍や警察の意向が反映され、また中央政府の決済を必要としている。つまり、「地方自治」というよりも、中央政府特に内務省と軍の政策を地域で代替する地方行政制度となっている。

州と管区域には、それぞれ県または「自治管理地域」（Self-Administered Zone）「自治管理区」（Self-Administered Division）、そして下部行政区として郡、村、区が設置されている。それらの行政区の長は、任命制である。一方、少数民族地域における「村」には住民の互選もしくは持ち回りによって選出された「村長」（Village Leader）が存在するが、行政的な権限が付与されているものではなく、もっぱら地域コミュニティの「代表世話役」といったものである⁽²⁷⁾。

「自治管理地域」「自治管理区」は憲法第 56 条の規定から、少数民族の「自治」が認められている区域である。ただし、あくまでも憲法上の規定による線引きであり、実態とはかい離がある。現行憲法で認定されているのは、下記の自治管理地域・管理区である。

- ・ザガイン管区域 レーシー郡、ラヘー郡、ナンユン郡を合わせたナーガ自治管理地域
- ・シャン州 ユワンガン郡、ピンダヤ郡を合わせたダヌ自治管理地域
- ・シャン州 ホーボン郡、シーサイン郡、ピンラウン郡を合わせたパオ自治管理地域
- ・シャン州 ナムサン郡、マントン郡を合わせたパラウン自治管理地域
- ・シャン州 コンチャン郡、ラウカイン郡を合わせたコーカン自治管理地域
- ・シャン州 ホーパン郡、マインモー郡、パンワイン郡、ナーパン郡、メツマン郡
パンサン郡を合わせたワ自治管理区

憲法第 275 条から 283 条の規定から、「自治管理区域」「自治管理区」には議会を置かず、行政機関として最低 10 名の委員からなる指導組織 (leading body) を置くこととされている。その委員は、管理区域・州議会議員と軍人代表、ならびに彼らが任命した者である。さらに、少数民族に配慮して、人口 10,000 人以上の民族から、1 名ずつ委員を選出することになっている。この憲法の規定からも、少数民族には配慮を示しながらも、国軍による統制が実施できる仕掛けが組み込まれていると言えよう。

1.4.2. 地方政府の役割

州や管区といった地方政府の任務については、憲法によって下記の 8 項目にわたって限定列挙されている。

- ・ 財政および計画
- ・ 経済
- ・ 農業・畜産業
- ・ エネルギー・電力・鉱業及び林業
- ・ 工業
- ・ 運輸・コミュニケーション及び建設
- ・ 社会
- ・ 行政管理

憲法上の要請項目はともあれ、前述のように、州や管区域といったレベルより下位の地方政府の主要な任務はもっぱら治安の確保である。農村部、特に少数民族地域での道路や橋といった公共物も、財源の問題はもとより、治安上の問題から十分には整備されない。道路や橋の整備は民生的には必要不可欠であっても、国軍と少数民族側が互いに支配勢力をけん制し合う中では、軍事上の重要な施設だからである。

少数民族地域の民生部門の諸政策は財源的に貧弱であるため、ほとんど地域のコミュニティの住民による税という名称の「負担金」あるいは「分担金」⁽²⁸⁾ に依存する。たとえば、教育部門においても、本来は中央政府の所管による事業であるが、徴税体制の不備から、農村部での学校建設は地域のコミュニティの住民からの「負担金」あるいは「分担金」に頼る。また、教員に対する給与の財源も、住民による「負担金」あるいは「分担金」では十分に確保できないため、慢性的な教員不足となる。

1.4.3. 首長

「州」ならびに「管区地域」の首長 (統括大臣) は、それぞれの議会の議員の中から、大統領によって任命される。ただし、任命にあたっては、それぞれの議会に所属する国軍議員による理解すなわち同意が不可欠である。加えて、大統領の任命制であることと、憲法第 262 条(12)の規定から、首長は大統領に対して直接責任を負うとされている。これらは、ミャンマーの地方制度の根幹が、「地方自治」というよりも、中央政府の下部組織としての「地方行政」に近い形態であることと、軍政の名残が根強いままにあることを伺わせる。

「州」ならびに「管区地域」では、首長のもとに、大臣 (議員以外でも可)、法務長官 (advocate

general 議員以外でも可) ならびに事務長官が任命される。なお、大臣は首長による選任の上、大統領の許可を求めることになっている。法務官と事務長官は、内務省からの派遣である。なお、県や郡の長官は、内務省の職員との兼任である。

1. 4. 4. 地方議会制度

軍政時代からの「民主化」に伴い、2008年憲法によって連邦議会が設置されたのに合わせて、曲がりなりにも地方議会として、一院制の管区域議会・州議会が設置された⁽²⁹⁾。ただし、管区域・州議会議員についても国会議員と同様に、議員総数の3分の1と同数すなわち4分の1の議席は国軍司令官の任命による軍人議員に割り当てられている。

憲法の規定により、管区域・州の各郡から、2名ずつ選出された議員で構成される。さらに、管区域・州議会には、少数民族に配慮して、国家全体の0.1%以上の人口を持つ少数民族に各1名が含まれる。

管区域・州議会議員の権限は限定列挙方式で、8分野41件が憲法で規定されている⁽³⁰⁾。憲法上の規定があっても、実質的な議員の権限は無いに等しい。その理由は、財政的な困窮から、いかに政策を議会で議論してもまったく財政的裏づけがなく「絵に描いた餅」に過ぎないこと、重要な政策は中央政府による決定に従うこと、さらに実質的には軍人議員が議会の動向を左右することなどである。つまり、民主化が進んだとはいえ、ミャンマーの地方議会は住民の政策要望を実現する立法機関ではなく、中央政府あるいは軍の決定に対する「追認機関」(ラバー・スタンプ)に過ぎない段階である。

2010年の総選挙と州・地域の地方選挙では、NLDは総選挙そのものをボイコットしたが、政府との停戦合意が成立した24の少数民族政党が候補者を擁立して選挙が行われた。だが、停戦合意が成立しなかった少数民族のカチン州進歩党(Kachin State Progressive Party: KSPP)、北シャン州進歩党、連合民主党(カチン州)の3つの政党は、選挙管理委員会により政党としての登録を拒まれ参加できなかった。だが、表2のように、選挙の結果は、少数民族政党が州・管区域議会では、多くの当選者を得ることになった⁽³¹⁾。このことから、少数民族側は政府との停戦合意を進め、和平への道筋として地方議会への進出を足掛かりにしようとしたことが伺える。

だが、2015年の州・地域の地方選挙では、表3のように、この選挙に参加したNLDが各地で大勝を収め、そのあおりから少数民族政党の議席数は全体で3分の1近くも減少した。

憲法上の規定にある村や区には「議会」ではなく、住民の互選による農業、教育、保健などの各種の「委員会」が設置されている。委員会には実質的な政策決定の権限はないが、県や郡に対する各種の住民要望を集約し、報告するという任務を担っている。

憲法上の州・管区域議会の設置が、ミャンマーにおける地方からの民主化を意味する重要なメルクマールであることは否定できない。だが、ミャンマーの地方の複雑性から眺めれば、むしろ、地域に点在する村・区といったコミュニティにおける自治を重視する必要があるだろう。なぜなら、州・管区域とは歴史的にも行政上の必要から便宜的に区分されてきたものであり、その内部は非常に複雑だからである。同じ州や同じ民族であっても、コミュニティが異なれば言語や宗教までも異なっている。しかも、コミュニティ間での紛争や軋轢が繰り返されたのがミャンマーの少数民族地域の歴史でもある。したがって、州・管区域レベルでの議会の設置だけでは、民主化は地域に根付かない。

表2 2010年州・管区域議会議員選挙結果

	NLD	USDP	少数民族他	軍隊	国民統一党	TOTAL
州議会						
チン州		29	46	25	0	100
カチン州		39	36	25	22	122
カヤー州		75	0	25	0	100
カイン州		31	44	25	0	100
モン州		46	29	25	7	107
ラカイン州		30	45	25	2	102
シャン州		38	37	25	1	101
管区域議会						
エーヤワディ		67	8	25	8	108
バゴ		68	7	25	7	107
マグウェイ		69	6	25	6	106
マンダレー		72	3	25	0	100
ザガイン		66	9	25	8	108
タニンダーイー		71	4	25	4	104
ヤンゴン		61	14	25	7	107
合計		762	288	350	72	1472

(出典：工藤年博，2012年，p.61 筆者により加工)

表3 2015年州・管区域議会選挙結果

	NLD	USDP	少数民族	軍隊	TOTAL	NLDの 議席率(%)
州議会						
チン州	12	4	2	6	24	50
カチン州	26	7	7	13	53	49
カヤー州	11	4	0	5	20	55
カイン州	13	3	1	6	23	57
モン州	19	1	3	8	31	61
ラカイン州	9	3	23	12	47	19
シャン州	23	33	47	39	142	16
管区域議会						
エーヤワディ	51	3	0	18	72	71
バゴ	55	2	0	19	76	72
マグウェイ	51	0	0	17	68	75
マンダレー	48	8	0	19	76	63
ザガイン	69	5	2	25	101	68
タニンダーイー	21	0	0	7	28	75
ヤンゴン	83	3	1	31	123	72
合計	496	76	86	225	884	

(出典：The Myanmar Elections : Results and Implication, Crisis Group Asia Briefing No.147, 9 December 2015, p.16)⁽³²⁾

したがって、こうした複雑な背景を持った少数民族地域での民主化を進めるとすれば、もちろん州・管区域議会といった大枠の地方制度は必要であるものの、基礎的な自治体とも言える、「村」の「村長」を中心としたコミュニティが様々な教育や医療・福祉といった基礎的な政策を自律的かつ自立的に実施していくことにより、地域において民主政の基盤を醸成させていくという視点が重要な意味を持つのである。

1.5 2015年総選挙

2015年11月8日に施行された総選挙は、大きな混乱もなく終わった。3200万人の有権者で、90ほどの政党から実に6000人あまりの立候補者があった。それだけでも、ミャンマーの民主化への国民の期待と関心が高いことの証明にもなる。

結果は、当初の予想通りNLDが上下両院の改選議席数491議席のうち、8割にもものぼる390議席を獲得した。当時与党の連邦団結発展党（Union Solidarity and Development Party：USDP）は、わずかに41議席にとどまった。第3党はアラカン民族党（ANP）が22議席、続いてシャン民族民主連盟（SNLD）が15議席を占めた⁽³³⁾。

2016年の2月1日に新議会が召集され、3月15日にアウン・サン・スー・チーの側近であるティン・チョー（Htin Kyaw）が新大統領として選出された。そして、2人の副大統領の一人は、NLD所属上院議員のチン民族のヘンリー・バン・ティー・ユーと、元国軍幹部でヤンゴン管区主席大臣（管区首相）のミン・スエが指名された。

ティン・チョーはアウン・サン・スー・チーの高校の後輩であり、民主化を共に進めてきた関係ではあるが、政治的、行政的経験はほとんどなく、大統領としての資質や力量が問われている。実質的にはアウン・サン・スー・チーによる指導の下で動いているが、難しい国軍との州や管区域の幹部人事の調整に失敗すれば、再び国内の混乱を惹起させかねない。さらに、軍人枠で選出されたミン・スエは、国軍の最高実力者であったタン・シュエの側近であるとされており、国軍の利益を損なうような政策をNLDが実施することを抑制しようとする意図が表れている。

ミャンマーの大統領の選出の手続きは少々込み入っている。まず、上下院の民選国会議員がそれぞれ副大統領候補を選出する。そして、上下両院の軍人国会議員が、軍人枠として一人の副大統領候補を選出する。そして、両院の国会議員による投票で、その3名のうちの一人を大統領として選出し、その残りの二人が副大統領となる。

アウン・サン・スー・チーは現行憲法第59条(6)の規定により、大統領の資格は「本人、配偶者、親、子の配偶者が外国籍ではないこと」と定められていることから、大統領の資格を持たない。NLDは、アウン・サン・スー・チーを大統領とするため現行憲法の規定の改正を目論んでいたものの、連邦議員の75%以上の賛成、国民投票による有権者の過半数の賛成が改正要件であり、しかも、軍人議員が議席の25%を占めていることから国軍が憲法改正の事実上の拒否権を持っているため、改正は容易ではなかった。

そのため、アウン・サン・スー・チーは、選挙後に自らが「大統領の上に立つ」と宣言をした上で、さらに、現行憲法の一時無効の宣言を国会が行うことで、大統領となる資格を得ようとする動きを始め

た。戦争やテロといった緊急事態への対処であればともかく、平常時において憲法の規定を一時的に無効にするといった方法論に対しては、国軍側にアウン・サン・スー・チーの政権運営に対する批判の口実を自ら与えるようなものであった。そのため、アウン・サン・スー・チーは実質的に「大統領の上立つ」指導者として、外相と大統領府相を兼任し、さらに新設の国家顧問という地位に着任した。

このように、もともと政治家としての経験は不十分であるし、ましてや行政経験もない同氏が、政権担当能力を十分に発揮できるかどうかはまったく未知数である。加えて、NLDの新国会議員も、多くは企業経営者などで政治的経験を持った者は少ない。元国軍幹部のティン・ウーがNLDの重鎮ではあるものの、NLDの政権担当能力の脆弱性は明らかである。しかも、一番の難問である国軍との関係性では、国防大臣、内務大臣などの主要閣僚が国軍司令官によって任命されるのであるから、彼らが政権担当能力を疑問視される「大統領の上」に立つ同氏の意向を尊重するとの保証はない。

ミャンマーの民主化は緒に就いたばかりであるから、いわばロバート・A・ダールの言うところの「準ポリアーキー」⁽³⁴⁾の段階であり、一気に民主的な政治や社会が誕生するわけではない。そのため、民主化の闘志として象徴されるアウン・サン・スー・チーにおいても、半ば独裁的に運営していくことしかできないだろう。

2. ミャンマーの地方政治の実態

2.1. 中央集権的かつ地方分権的な「分断国家」

ミャンマーの地方制度は、憲法上の規定はともかく、実態としては未成熟のままにあると言ってよい。「連邦制＝ピーダウンズ」を謳っている2008年憲法の下で、州・地域レベルでの地方議会や地方行政組織は曲がりなりにも整備されたものの、実質的な政策の決定権は中央政府にある。さらに、地方議会でも国会同様、議席の25%は国軍に割り当てられているため、地方行政に関する様々な政策は国軍・警察などの治安組織によって制御されている。そのため、地方行政が自らの判断で実施できる政策は限定されている。いわば形式的な地方自治制度である。独立以降、こうした中央集権的な地方制度となったのは、もっぱら共産党勢力や少数民族といった反政府勢力との紛争に対処する治安上の理由からであった。

このように、中央集権的であるが故に、統合を拒否した少数民族側では、実質的な地方分権体制を敷いているという複雑な状況が、ミャンマーの地方制度の特徴である。実質的には「分断された国家」なのである。政府側と少数民族側との和平交渉が進展しているとはいえ、この「分断国家」という実態は、そう簡単には変わらないであろう。なぜなら、後述するように少数民族側には政府・国軍への根深い不信感があり、自らの「自治権」を放棄することはしない。彼らは「自治権」を自らの軍隊の保持と同じ意味に認識しているからである。

2.2. 軍政の名残りとクロニー

民主化が進んだとされるものの、地方行政はまだ軍政と行政の一体化から脱却していない。軍政時代から地方行政を実質的に制御していたのは、地方の末端にまで事務所を持つ内務省（警察）と軍であっ

た。

内務省の任務は、社会基盤の整備や貧困対策といった地域政策よりも、もっぱら治安上の理由から厳しく管理統制することである。例えば、外国人の移動については、警察や国軍による制約を受けるものであったし、それは民主化が進んだ今日でも残っている。治安関係以外の各種の政策であっても、様々な局面で警察や国軍による監視が行われている。

例えば、道路整備においても、民間レベルでは道路といった社会資本の整備は当然の要請ではある。だが、道路が整備されることによって軍や警察あるいは少数民族側の武装勢力の移動が容易になるという治安上の理由から、警察や国軍の意向が尊重されることになる。さらに、道路通行税は地元の行政にとっても、また国軍や警察にとっての重要な財源になっている。つまり、道路整備という民生部門の政策であっても、国軍や警察にとっては組織を維持する上での貴重な「利権」なのである。

こうした中央・地方における「軍政の名残」を支えているのは、長年にわたった軍政の負の遺産としてのクロニー(CRONY：縁故企業)の存在を抜きには語れない。多かれ少なかれ諸国の軍隊と企業は「軍産複合体」を構成するが、民主国家においては議会やマス・メディアによる監視の下に置かれる。だが、ミャンマーにおいては、そうした監視の目が届かない軍政という厚いマントに覆われたクロニーが「軍産複合体」の象徴として語られる。クロニーは、軍政を経済的な面から維持するための「軍経済」であり、そして将校団への利益配分メカニズムである。いわば国軍と企業との間の「パトロン－クライアント関係」による既得権益構造である⁽³⁵⁾。

ミャンマーにおけるこの「軍産複合体」は、ネー・ウィン時代から始まったとされ、社会主義時代に設立された国営企業に多くの退役軍人が経営者として送り込まれ、国軍による企業活動への投資と統制・介入が行われた。さらに、退役軍人を中心として設立された企業が国軍や政権との既得権益構造を形成し、実質的に政治的・経済的利益を得てそれを再び国軍に還元する存在としてミャンマー経済に根を下ろした。民主化に至った今日でも、国営企業・国軍関係企業だけではなく、表向きは民間企業を謳っていたとしても、実質的にはクロニーから派生するファミリー企業であったりするなど、不透明なまま幅広く展開している⁽³⁶⁾。

クロニーの存在は一般的に語られるものの、その実態は闇の中であり、学術的研究はほとんど進められていない。ただ、クロニーが関与する代表的企業としては、1997年に設立された重工業・通信事業やセメント、天然ゴム生産を行う MEC (Myanmar Economic Corporation：ミャンマー経済会社)、1990年に設立された銀行、観光、運輸、食品、資源開発(ヒスイやルビーなどの宝石)を行う複合企業である UMHEL (Union of Myanmar Economic Holdings：ミャンマー連邦経済持株会社)などの国軍系企業であるとされている。だが他にも、建設業、電力、木材などクロニーは多岐にわたり、かつては、麻薬等の密貿易にまでクロニーが関わったとされる。軍事政権を経済面から支えているとして米国によって経済制裁の対象とされた企業は、MEC や UMHEL などを含めて 100 社を超えていた⁽³⁷⁾。なお、2016年10月7日に米国の経済制裁が解除されたことに伴い、徐々にこうした MEC や UMHEL などの企業に対する制裁が解除されているが、こうした構造が払しょくされたわけでは依然としてない⁽³⁸⁾。

もっとも、ミャンマーの国家予算は、現在でもわずか 22 億ドル(2013 年度推定)に過ぎず、そのうちの 2 割から 3 割程度が国軍予算であるとされる。国軍が財政不足であることは明らかである⁽³⁹⁾。そ

のため、それを補完する役割を担うのが国軍関連企業による経済活動としてのクロニーの存在である。むしろ、政治的には民主化されたとしても、クロニーの存在がなければ、軍人の給与や食糧あるいは武器などの装備を含めて軍隊を経済的に維持することもままならないという事情がある。

ミャンマー政府はその克服のために国際社会に経済的支援や国内投資を訴えるが、何よりも自律的な法制度改革の動きがなければ、国際社会による支援や投資はカンフル剤にはなっても、全土に残る前近代的体質の改善の栄養とはならないだろう。そうでなければ、国際社会からの経済的支援や投資が、逆に国軍と企業が一体化した「軍産複合体」というクロニーの温存になりかねないのである。

だが、新政権がこのミャンマーの国軍と企業との癒着構造を断ち切ろうとすれば、国軍からの強い反発を招くことになる。しかし、このままクロニーを放置すれば経済面からの民主化の足かせにもなるというディレンマであり、取り扱いが非常に厄介な存在である。

2.3. 少数民族支配地域の政治の実態

少数民族支配地域（ブラック・エリア）の政治の実態は、外国の研究者などの入境が困難なため、その全容についてはまだ不明瞭な点が多い⁽⁴⁰⁾。だが、その分野での数少ない先行研究から、その地域の特質としては、以下のようなものが考えられる。

第一に、少数民族支配地域（グレー・エリアならびにブラマク・エリア）と言われる地域は、憲法で規定されている「自治区・地域」の線引きとは異なり、厳密に地理的な線引きがなされているものではないことである。実際は政府軍と少数民族勢力との衝突・紛争が発生することによって、両者のフロント・ラインは常に流動的である。2015年の総選挙後は両者の紛争として目立ったものはなく比較的落ち着いているものの、小競り合いは続いており、この安定が将来にまで保障されているものではない⁽⁴¹⁾。

第二に、少数民族地域もミャンマー政府と同様の軍政と民政が混交した行政構造になっていることである。例えば、カレン族のKNUでは、彼らが主張する支配地域を7つの「旅団」(Brigade)に分割し、KNUの下で民生部門の行政機関と軍隊が設置されている。そして、民生部門の行政執行にも少数民族の軍との連携は欠かせない。加えて、少数民族側にも3年から5年の「徴兵制度」がある場合があり、地域での紛争の発生時には地域の行政官であっても軍人に早変わりするのである⁽⁴²⁾。

第三に、ミャンマーの農村部での少数民族地域の村落は、慣習的かつ伝統的に残っている古典的な共同体としての性格が残っていることである。村民の互選あるいは「持ち回り」による「村長」(Village Leader)がその地域の行政を担っている。「村長」は村落共同体のあらゆる問題の解決にあたり、村落共同体が運営する学校の教員や診療所の保健師などの「公務員」の採用・任命をはじめ、自ら土木工事の工夫を務めることもある⁽⁴³⁾。

第四に、少数民族地域においても財源と徴税体制は不備のままである。農村部にある少数民族地域では、住民には現金収入がほとんどない。ミャンマー都市部では課せられている電力税についても、少数民族地域ではそもそも電力使用がない地域がほとんどである。また、少数民族地域では、土地や農地に課税する場合があるが、徴税額はわずかである。こうした辺境の地であるが故に、徴税といっても近代的な意味での法制度の則ったものではないのが実態である。つまり、慣習的に調達される前述の住民による「負担金」あるいは「拠出金」といったものに頼るのである。

あるいは、少数民族支配地域では、税収は地域の道路や橋を移動する車両から徴税する通行税に頼っている場合がある。それは外部者が車両で支配地域に入る際に徴収し、そのコミュニティの施設整備のための財源としている。ただし、この通行税とは、「州」や「管区域」が設定するものではなく、少数民族側が独自に設定したものとと言える。

税体制の不備により、かつては、シャン族、ワ族といった中国・タイ国境に近い北東部では大麻の栽培と密貿易が、少数民族武装勢力の一大資金源となっていた。しかしながら、近年では国連のプロジェクト（UNDCP：The United Nations International Drug Control Program）による大麻栽培に対する厳しい監視と、他の作物への転作が進んでおり、残された一部の山間地域を除いて大麻を資金源とすることは減少しつつある。あるいはカレン州のKNUなどでは国境拠点を維持している頃は通関税、木材の伐採権やルビーなどの宝石の採掘権が財源であった⁽⁴⁴⁾。

こうした実態から、仮に全土停戦が実現し、少数民族による「自治権」が確約されたとしても、彼らが独自の財源で「地方自治政府」を運営するだけの財政力はない。そのため、政府からの交付金などに頼らざるを得ないのである。ましてや、全土停戦が実現していない現在のところでは、政府から交付金が全面的に少数民族側に供給されるという保障はない⁽⁴⁵⁾。

第五に、少数民族も強烈なエスノ・ナショナリズムを維持したままであることである。ミャンマー中央部に住むビルマ族を中心とする政府と少数民族側との決定的な相違点は、ミャンマー固有の地勢的な問題でもある。少数民族が住む山岳地帯では、道路も未整備であり移動が困難なためもあって、地域ごとに強固な村落共同体を基盤している。しかも、同じカチン族やカレン族と言っても、地域によって言語、宗教などは異なっており、それが少数民族間が分断され対立する要因でもあった⁽⁴⁶⁾。逆に分断されていたために、それぞれの民族内部においては、エリート層や武装勢力を中心として強烈な下位のエスノ・ナショナリズムが形成された。

以上のような少数民族支配地域での政治の現状は、まさしくミャンマーの全土の民主化には困難さと、先行きの不確実性が内在していることを示している。

3. 「連邦制」と自治制度

3.1. 「連邦制」を巡る議論

前述のようにミャンマーでは「連邦制＝ピーダウンズ」の名の下に、未成熟ながら地方自治制度が名目的に存在する。ウー・ヌー時代の1947年憲法第4章でも「連邦制＝ピーダウンズ」という名称が使用され、連邦議会内に少数民族単位での評議会が設定され、名目的とはいえ「自治権」が与えられた。

少数民族側からの「連邦制＝Federal」の要求は、ミャンマーが英国から独立する直前の1947年の「パンロン合意」に遡る。その後、軍政下においても「連邦制＝ピーダウンズ」への議論はあったものの、それは多数派民族によって国内を一元的に統治する「連邦制＝Union」であり、少数民族の求める「連邦制＝Federal」という概念は、危険思想とされた⁽⁴⁷⁾。

実際、1962年の軍のクーデターによる軍事政権が開始すると、少数民族の求める「自治権」は保障されず、「連邦制＝ピーダウンズ」は言葉だけのものとされた。逆に、軍事政権は、少数民族が求める「連

邦制＝Federal」は、国家の統合を脅かす分離主義として、実質的に中央集権体制を敷いたのだった⁽⁴⁸⁾。それ以来、「連邦制」は名目的には標榜されるものの、今日に至るまで依然として中央集権的な枠組みが続いている。

ところが、中央集権的とはいえミャンマー政府の管轄が及んでいたのは、少数民族支配地域を除いた地域だけであった。そのため、少数民族側は「パンロン合意」に沿った「連邦制＝Federal」を求め続けていたのである。ゆえに、ミャンマーの民主化とは、政府側と少数民族側との和平が完成し、国民国家としての統一された「連邦国家」を文字通り実現することであるとも言える⁽⁴⁹⁾。だが、その「連邦制＝ピーダウンズ」の定義を巡って、軍事政権側と少数民族側とは決定的に異なっていた⁽⁵⁰⁾。

民主化の兆しが表れた2008年に改正されたミャンマーの新憲法は、「連邦制＝Union」を前提として多くの部分に少数民族の統治に関する規定が盛り込まれた。基本的には州議会の設置や税金の徴収権など、行政的な意味合いの強い「地方自治」を認めるものになっている。

そして、2010年には国名の英語表記も、あえてRepublic of the Union of Myanmarと変更した。2012年の民政移管後、テイン・セイン大統領（当時）やアウン・サン・スー・チーらも「パンロン合意」の復活による少数民族との平等的関係、少数民族の自治による「連邦制＝ピーダウンズ」などの構想を持ち出してきた。

軍事政権側は「連邦制」を英文でUnionと表して「諸民族の統合」を目指すものであることを謳っていた。軍事政権側は「諸民族の統合」の名のもとに、中央集権的な統治の仕組みの中に少数民族を取り込んでいくことを目的としていた。だがそれは少数民族側にとって、軍事政権側が謳った「Union」とは多数派勢力であるビルマ族により支配された統一と映ったのである。したがって、少数民族側は、「連邦制＝Union」による「統合」については懐疑的であり、むしろ自民族による軍備を含めて自律的に「高度な自治」を実現させることが「連邦制＝Federal」であるという考え方を崩していない。

民主化後の現在に至ってもなおミャンマー政府も少数民族も互いに「連邦制＝ピーダウンズ」のもとでの和平と少数民族の「自治」という大枠を示すだけで、その中身については議論も別れたままである⁽⁵¹⁾。もとより、ミャンマー政府とりわけ国軍としては、少数民族側の「連邦制＝Federal」という名目の下で、少数民族が軍事的、経済的に独自の動きをすることに強い警戒感を持っている。一方の少数民族側も、ミャンマーからの分離独立を強く志向してきた一部のカレン族やシャン族などと、分離独立までは志向していない他の民族との間には「自治」の意味合いにも温度差がある。なにより、多くの少数民族の行政も基本的には軍政に近い形態であるから、軍政から民政へと転換を図ったとしても、政府・国軍そして少数民族にとっても未体験の領域なのである。

複雑な多民族国家であるミャンマー全体の民主化と平和のためには、少数民族による「自治権」を認める「連邦制＝Federal」のプロセスを必ず通らなくてはならない。だが、「自治権」を認めれば「連邦制＝Union」を頑なに堅持しようとする政府との間での新たな紛争の火種にもなりかねないのである。政府も少数民族も「連邦制＝ピーダウンズ」を現実化していこうと模索したとしても、「連邦制＝Union」と「連邦制＝Federal」との「同床異夢」が、再び内戦を惹起しかねない。それは、政府と少数民族との疑心暗鬼による長い闘争の歴史があるからであり、後述する国軍の統合問題と密接に絡んでいるからである。つまり、「連邦制＝ピーダウンズ」という言葉では両者は一致していたものの、その

定義、プロセスそして到着点は、政権側と少数民族側との間にも大きなかい離があるままであったし、民主化された今日でも、そのかい離は埋められていないのである。相互の信頼関係の構築を粘り強く進めていかない限り、その次のプロセスに進むことは困難である。

3. 2. 「連邦制」に基づく地方自治制度の整備への課題

ミャンマーの地方自治制度は、2008年の新憲法以来、過去の軍政時代と比較すれば整備が進んでいるとはいえ、他の民主国家と比較すれば黎明期である。内務省を統括官庁とした中央集権的な行政組織が残ったままであるし、法制度や財政、税制制度も未整備のままだからである。

地方自治制度の整備の足かせが、前述のように、少数民族の「自治権」を保障する「連邦制」というものが合意に至らず、未だに明確な姿として描けないことにある。だが、少数民族支配地域以外の地域においても、「地方自治」というのは名ばかりであり、中央政府の統治を末端で引き受ける「地方行政組織」というのが実態である。

これからのミャンマーの民主化を促進するためには、本格的な「連邦制」に基づく「地方自治制度」というものを全国的に整備することが一つの重要な課題である。そのためには、以下のようなものが課題として考えられる。なお、ミャンマー国内の地方制度は、政府支配地域と少数民族支配地域との「分断構造」にあることに留意されたい。政府支配地域は曲がりなりにも地方行政制度が整備されてはいるが未成熟のままにあり、少数民族支配地域に至っては、近代的な地方自治制度とはほど遠い古典的な制度のままである⁽⁵²⁾。

①州・管区域レベルから郡・村・区レベルまでの地方議会の整備である。政府支配地域の州・管区域レベルでは「ラバー・スタンプ」に過ぎないとはいえ、議会が制度化されている。だが、郡・県・村・区では未整備のままである。こうした地方議会制度を末端にまで整備していくことが地方レベルでの民主化の課題である。一方、少数民族地域となれば、憲法に基づいた統治というレベルにはほど遠く、近代的な意味での地方議会制度は存在していないままである。

②税を含めた財政基盤の確立である。文字通りの「連邦制」はもとより「地方自治制度」を整備するためには、税と財政の問題を解決しなくては「絵に描いた餅」となる。わずか22億ドル程度の国家予算のうち、その数パーセントにすぎない地方財政では、「連邦制」も「地方自治制度」も成立しない。国家財政が不十分な状況であるため、地方に再配分する財源そのものが枯渇しているのが実態である。

ミャンマーの税制度は改革の途中である。国税の主なものとは法人税、所得税、商業税、関税である。地方税として都市部では都市開発委員会が徴税する固定資産税、上下水道税などがある。他の管理区域・州が管轄する地方税として、憲法第254条関連で規定されているのは、土地税、物品税、電力使用税、管理区域・州が管理する道路や橋の通行税、娯楽税など15の税が規定されている。

しかし、地方政府の財源は、地方税として現行の通行税にもっぱら依存している。そのため、法人税、観光税、あるいはガス・パイプラインやダ・ウェイやティラワといった開発特区で得た収益を、いかに地方に再配分するかといった、いわば日本の地方交付税と同趣旨の地方財政制度の整備が不可欠である。

特に、少数民族地域（グレーならびにブラック・エリア）には、政府からの財源配分はなく、自前の財源調達を行っている。彼らにとっての重要な財源は通行税や住民からの「負担金」あるいは「分担金」

であるが、それに頼ったままでは、地域において十分な政策を実施していくことは困難である。そのため、過去では麻薬や宝石類などの「密貿易」による資金調達を行っていたのであった。前述のように、麻薬については国連のプロジェクト等の成果があがりつつあるものの、一部の地域で行われている政府管轄外の「密貿易」は、国軍との対立の火種として残ったままである。

③「連邦制」を担えるだけの地方公務員制度の質と量の整備である。社会主義政権時代の地方公務員制度は、前述のように民政と軍政が混然一体となった性質をもっていた。いわば「背広を着た軍人」が地方公務員であった。ミャンマーの地方の複雑性からすれば、この民政と軍政の境界の曖昧性は今後とも残っていくかもしれない。しかし、少なくとも民生部門については、軍政と明確に切り離して「背広を着た公務員」が担っていくことが必要であろう。

さらに、財政的には困難だが、地方公務員の数を増やすことが大きな課題となる。ミャンマーの地方政府の公務員の実態は、合理的な意味での少数精鋭ではなく、財政上やむを得ないための少数である。

一方、少数民族地域においては、近代的な地方公務員制度というよりは、ミャンマーの少数民族地域に歴史的に形成されてきた方法論が依然として残されたままである。例えば、法制度に依拠するものではなく、村落共同体の中から「村長」の指名による「地方公務員」の選抜といった類のものである。近代的な意味での公務員制度とはほど遠いのが実態である。だが、こうした辺境の地域において、近代的で合理的な公務員制度を必要としているかどうかの判断は慎重にしなければならない。それは、英国の統治下における「合理的統治」に対する抵抗の歴史がある地域だからである。そして、「自治」とは「近代かつ合理的統治手法」がその地域に馴染むとは限らず、例え前近代的であっても「自らが伝統的に蓄積してきた統治手法」も尊重しなくては成立しないものだからである。

4. ミャンマーにおける民主化への課題

4.1. つきまとう国軍によるクーデターの可能性

2015年8月13日には、USDPのShwe Mann党首が、突如党本部において軍隊に包囲され、解任を迫られるという党内闘争が起こった。こうした密室における非民主的な解任劇は、ミャンマーが軍政から民政に移管されたと言っても、それは表面的にしか過ぎないことの証明であった。しかも、国軍との関係性が強い政治勢力は、いつでも与党であろうが政治家を解任できることを暗に示した事件とも言える。

その解任劇の後、ミン・アウン・フライン（Min Aung Hlaing）国軍総司令官は、2015年11月の総選挙の結果を受け入れると表明した⁽⁵³⁾。総選挙後も、国軍側からは新政府の方針に従うとの声明を出し続けていた。しかし、今後ともその言葉が守られるとの保証は何もない。憲法の規定で、国軍には連邦議会の4分の1の議席が割り当てられ、しかも憲法改正の拒否権も持っているのであるから、依然として強い政治的カウンター勢力だからである。

2016年3月にはNLD主導によるティン・チョー新大統領が選出され、実質的にはアウン・サン・スー・チーによる政権運営が始まった。国民の期待感だけで誕生した新政権とも言え、その実力は未知数であるため、国内での混乱が発生することが懸念されている。それは、新政府と国軍との間での経済利

権を巡る軋轢、国軍と少数民族間との軋轢、そしてビルマ族などとイスラム系民族との軋轢などが動機となることが想定されている。その中でも、特に国軍のクロニー（前述）が持つ経済利権に対して、新政権が手を出すとすれば、クーデターといった強硬手段を国軍の一部が画策しないでもない。隣国のタイでも、しばしば軍によるクーデターがあったように、民主政権と国軍の間では、政治的対立はもとよりのこと、政府側と国軍が持つ関連企業の経済利権を巡る闘争が、クーデターの強い動機にもなりかねないのである。

4. 2. 国軍と少数民族との和平協議

2011年のミャンマー政府の民主化に伴い、長年敵対していた少数民族との和平が進展することが期待されていた。実際、政府側と少数民族側の公式・非公式協議が断続的に進められ、全土停戦に向けての双方の歩み寄りがあった。しかしながら、双方の不信は深く、部分的な衝突がその後も繰り返された。特に、2012年12月からカチン族のライザ近郊に対して、政府軍が空爆を実施して、それが翌年にはライザ中心部や中国側の村にまで及んだことから、ミャンマー政府と中国政府との間での国際問題にもなった。しかも、10万人もの難民が発生したとされる。その後もライザに対する国軍の攻撃が散発的に発生した。さらに、2015年7月にはカレン州のコーカレイで通行税を巡るトラブルから、政府軍と少数民族武装勢力が部分的な衝突を繰り返した⁽⁵⁴⁾。

2015年11月の総選挙前の10月15日にはテイン・セイン大統領（当時）と、少数民族側との「全国規模停戦合意」（NCA：Nation-wide Ceasefire Agreement）にむけた協議が首都ネピドーで開催された。協議に参加した15組織の内、「カチン民族同盟」（KNU）「パオ民族解放機構（PNLO）」、「民主カレン仏教徒軍（DKBA）」といった主要な8少数民族組織との署名を得たものの、「カチン独立機構（KIO）」、「ワ州連合軍（UWSA）」など7組織は署名を見送った。少数民族側が署名を拒否した理由は、「政府側は和平と言いながら、少数民族地域に軍隊を派遣している」という不信感からであった⁽⁵⁵⁾。

現在、ミャンマーの和平協議は主にNCAの枠組みに基づいて進められている。NCAの枠組みでは政治対話を経て、憲法改正案を政府、国軍、少数民族武装勢力が協同で策定し、議会の承認を経て憲法改正に至ることが計画されている。また、憲法改正によって「新たな連邦制」（Federalism）の創設がNCA文書にうたわれている⁽⁵⁶⁾。

2015年の総選挙の後でも、カチン州やシャン州の一部では、軍事衝突というほどの規模や内容ではないものの、政府軍兵士と少数民族側との小競り合いが続いている。続いて、総選挙後の2016年1月にも、ネピドーにて連邦和平協議（Union Peace Conference：UPC）が再開され、向こう5年間以内に「全面停戦」の合意に向けて努力することが合意された⁽⁵⁷⁾。だが、「合意はすれども実施せず」の状況は続いたままである。

総選挙後の議会開催前にアウン・サン・スー・チーは、新議会での上院・下院の議長候補に、カレン族のマン・ウィン・カイン・タン（Win Khaing Than）とウィン・ミン（Win Myint）を指名したという報道がなされた⁽⁵⁸⁾。実際には、2016年2月1日から始まった議会では、下院議長にはウィン・ミンNLD議員、下院副議長には、USDP所属でカチン族のティー・クン・ミヤツ（Ti Khun Myat）が選出された。さらに、2月3日に、上院議長としてNLDの推薦によるマン・ウィン・カイン・タン（NLD

議員)と、上院副議長としてラカイン族出身のエー・ター・アウン(アラカン民族党議員)を選出した。さらに、NLDは行政機構を一部改革する中で、少数民族担当大臣を設置した。

こうしたアウン・サン・スー・チーによる少数民族と旧与党への配慮は、根深い相互不信を払しょくしようとする意図に基づいたことは明らかである。それは、テイン・セイン元大統領の指導で行われていた少数民族側との「全土停戦」に向けての協議について、アウン・サン・スー・チーが賛同を表明しつつも、具体的な中身についての言明が曖昧なままだったことについて、少数民族側からの懸念の表明に対応するという意味があった⁽⁵⁹⁾。

さらに、民主化後のミャンマー政府は少数民族との和解に向けた組織づくりを実施していた。それは内務省が所管する Myanmar Peace Center (MPC) であった。MPCの具体的な活動は国際社会からの少数民族支援の窓口となり、政府との調整を行うことであった。そして、国際NGOなどからの支援を受けながら少数民族の難民を国内へと帰還させて和解の象徴とする「平和村」の建設などのプロジェクトを各地で始めた。その後、同組織は2016年5月に National Reconciliation Peace Center (NRPC) へと改組され、同年10月には初めてカレン州での難民の帰還の受け入れを始めた(後述)。だが、そうした動きは2017年に入っても鈍いままであり、少数民族の難民側からの不安感や不信感を拭えないままにあるために大きな成果をあげてはいない。

ミャンマー政府側と少数民族側との相互対立と不信の構造は、19世紀の英国統治から始まったといわれる。英国は少数民族を登用して多民族であるビルマ族を間接統治する「コミュニズム」を実施したために、両者との根深い対立構造が生まれたとされる。

国軍側は「少数民族武装勢力が武器を放棄しない限り和平は成立しない」と見るし、少数民族側は「我々が武器を放棄すれば、国軍が攻撃してくる」と考える。この両者の相互不信は、当事者間での協議を続けても、簡単には拭い去れないのである。

このように、歴史的にミャンマー政府と少数民族側とは相互不信を重ねており、仮に全土的な和平合意がなされたとしても、部分的な衝突は今後とも続いていくことが予想される。特に、通行税といった現金による財源を巡る政府と少数民族との対立は、少数民族の中でも当該地の武装勢力にとっても貴重な財源であることから、衝突は続いていくだろう⁽⁶⁰⁾。

4.3. 残される軍隊の統合問題

政府側と少数民族側との「全土停戦」が成立した後の民主化と「連邦制」へのプロセスにおいて、最も重要かつ困難な課題が軍隊の統合である。この軍隊の統合問題は、「連邦制」と密接に関わる問題である。国軍側は「連邦制=Union」としての国民の統合を目指すための方法論として、2008年憲法の第338条を根拠に、国境警備軍への編入を少数民族側に求めた。しかし、一部の少数民族はその要求に応えたが、KIO(Kachin Independence Organization)をはじめとする多くの主要な少数民族側は軍隊の統合については時期尚早であるとの立場を崩さなかった⁽⁶¹⁾。

長年にわたり衝突を繰り返してきた両者だけに、根強い相互不信感が根底にある。そのため、民主化を急ぐあまり、軍隊の統合問題を短兵急に実施していくことは、かえって混乱と衝突を招くことになる。この問題は、国軍と少数民族側とが、根気強く相互信頼関係を築いていくしか解決の方法は見当た

らない。だが、それはミャンマー国内の文字通りの「全土停戦」と民主化への道は、長い時間を要することを意味しているのである。

以上のように、軍隊の統合問題は、ミャンマー政府と少数民族勢力との当事者間での協議によって解決していくことが基本であることは言うまでもないが、国際社会からの協力と支援がなければ困難であろう。内戦の終結と武装解除のモデルとしては、1991年からのカンボジアPKO（Peace Keeping Operation）あるいは2017年2月から始まったコロンビアのFARC（Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia：コロンビア革命軍）⁽⁶²⁾の武装解除のように、国際社会による監視の下で、両者の統合を進めていくことが一つの方法論ではある。少数民族側の一部ではそうした方法論を否定してはいない⁽⁶³⁾。だが、憲法第42条2項で外国の軍隊が国内に駐留することを禁じているうえに、国際社会に対する懐疑的な見方が強く、しかもプライドが高い国軍が武装解除を監視する目的とは言え、他国の軍隊の駐留を認めることは考えにくい。

いずれにせよ、多民族国家であるミャンマーの民主化には諸民族の統合が不可欠であるし、諸民族の統合の象徴が軍隊の統合とも言える。だが、「連邦制」を巡る議論と同様に、国軍が求める「軍隊の統合」と、少数民族側が求める「自治権の象徴としての自民族の軍隊の保持」とのディレンマの解決は、ただ観念論的な議論では解決しない。民主化が始まったばかりのミャンマーにおいては、依然として最強の政治的アクターである国軍と、一方の辺境の地にあるがゆえに常に差別と圧政に苦しんできたとの歴史認識を持つ少数民族側の、双方の面子と利益を同時に満足させなくては解決しないのである。しかも、この軍隊の統合問題が解決しなくては、ミャンマー全土において民主化のプロセスは、結局のところ国内の都市部や中央部にのみ進められ、少数民族地域は再び「忘れられる存在」として残ったままになるのである⁽⁶⁴⁾。

4.4. ミャンマー難民問題

ミャンマーの国軍と少数民族勢力との相互不信と紛争の結果、1970年代から多くの少数民族の住民が隣国のタイに難民として避難した。2016年12月現在、タイとミャンマー国境沿いにある9か所の難民キャンプに居住している難民の数は、推定で10万人あまりであった。そのうち、2013年から始まった米国とオーストラリアへの定住プログラムで決まった6000人程度の難民がキャンプから出て、2017年2月現在では、95,000人程度である。

だが、難民キャンプに居住しないで国境周辺に避難生活を送っている住民も多く、その数ははっきりとしていない⁽⁶⁵⁾。しかも、合法・非合法を含めて100万人から200万人ものミャンマー人が、難民としてではなくタイ国内において土木作業や農業作業に従事している。

この曖昧かつ複雑な状況の原因は、タイとミャンマーの国境沿いが、民族的には同一の地域が広がっているためである。例えば、タイの国境地帯であるターク県メーソット近郊では、タイ側のカレン族がミャンマーから越境してきたカレン族を自分たちの農場で作業に従事させている姿は、日常のものになっている。タイ国境に隣接したミャンマー側のカレン族の住民が、「日雇い」として毎日のように国境を超えて農業に従事しているのである。それは、タイとミャンマーとの国境での出入国管理については、国境沿いのミャンマー人には正規の出入国管理ゲートとは別のローカルな出入境ポイントがあり、そこ

では事実上フリー・パスだからである⁽⁶⁶⁾。

民主化後、2014年にはタイ政府はミャンマー政府との協議の上、これらのミャンマー人難民をミャンマー側に送還する方針を発表し、難民の再登録（ヘッドカウンティング）を始めた。しかし、ミャンマーの民主化が進んだとはいえ、国内での政府軍と少数民族勢力との全土停戦の見込みがたたないこと、ミャンマー側ではすでに生活の基盤を失っていること、教育や医療の環境が劣悪なままにあること、ミャンマー国内では現金収入の見込みが立たないこと、さらに難民キャンプで生まれた子どもたちも成長して、タイ国内での生活に馴染んでいることなどの理由から、多くのミャンマー難民は国内に帰還することを避けたのが実態なのである。もちろん、ミャンマー難民の中には自主的に帰還する者もいるが、その数ははっきりしない⁽⁶⁷⁾。

タイ政府もタイ国内のミャンマー難民については、強制送還という手段を選択してこなかった。タイとミャンマーとの国境にある地勢的かつ民族的な複雑性などから、取り組みは曖昧なままに置いている。それは、タイ政府としてもミャンマー政府軍との軍事的バッファゾーンにもなりえる少数民族勢力を、味方にはできないまでも、敵対勢力としないことが安全保障上の重要な戦略だったからでもある⁽⁶⁸⁾。こうした事情から、ようやく2016年10月になって、タイ政府とミャンマー政府との協議を受けて、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）と世界食糧計画（WFP）の主導により、初めて71名（20家族）の難民がミャンマー国内に試験的に帰還した⁽⁶⁹⁾。だが、今後はどのような展開となるかはまったく不透明である。

4.5. 国内における地域経済格差

民主化後は、ミャンマーでは外国資本を大胆に取り入れるティラワ経済特区の開発が始まり、続いてダ・ウェイ経済特区も予定されている。特に、ティラワは日本との間で2012年12月に覚書を交わしたのち、日本企業の進出が顕著になっている。さらに、ダ・ウェイはヤンゴンにも近接し、タイとの国境にも比較的近いため、アジア・ハイウェイの建設が進んでいる。だが、こうした経済特区開発による経済的恩恵が、ミャンマー国内に広く行き渡るには、まだ相当な時間を要することだろう。

一人当たり国民総生産（GDP）がわずか868ドル（2012/2013年IMF推計）で、アジアでも最貧国の一つとして挙げられるミャンマーだが、その国内の経済格差もまた深刻である。十分に信頼できる統計そのものが未整備であるが、ミャンマーの地方を旅すれば、ヤンゴンなどの一部の都市部とその周辺地域を除けば、経済格差を肌で感じることができる。特に、辺境の山間部地域では満足な道路もなく、水道、電気などの社会資本はおろか、学校施設や医療施設の貧弱さが顕著であることが容易に見て取れる⁽⁷⁰⁾。

この国内の経済格差の是正策として、NLDなどは民主化による経済制裁の解除と外国資本の導入による労働市場の開拓といった政策を謳っている。

NLDの経済政策は、以下の5点に集約されている。

- ①国家財政の改善と腐敗の根絶
- ②法の支配を強めるための制度改革
- ③農業改革を通じた地方の産業活性化

④財政金融システムの成長

⑤社会資本の整備

外国企業のミャンマー経済への期待は、アジアでも最も低い水準にある賃金と豊富な労働力と消費市場である。そして、日本にとって重要な意味は、いわゆる「チャイナ・シフト」の候補地としてである。だが、外国企業が進出するにしても、産業、投資、金融、税制などに関する法律は社会主義政権時代のままであり、安定的な投資と回収が法的に保証されている状況にはない。また、ダ・ウェイなどの経済特区においては、工業団地としての体裁を整えつつあるとはいっても、周辺地域での社会資本整備が追いついていない状況では、外国資本も進出を躊躇せざるを得ない。

ただし、投資法が2016年改正され、2017年3月には会社法も改正されたため、海外からの投資は更に増えるであろう。海外からの直接投資は、2016年度（2016年4月～2016年3月の第1週目）において既に目標値を上回る68億ドルに達している。ただし、水供給、電力のインフラが整っていないため、重工業分野への投資は先になるであろう。

そのような環境の中で、ミャンマーに経済進出を進めているのが中国である。ミャンマーの豊富な石油と天然ガスを中国に輸出するためのパイプラインの設置は、突貫工事で進められた。ただし、ミャンマーの石油については、シェルやシェブロンなどの国際的石油メジャーの掌中にある。また、中国の電力需要を賄うためにAyeyarwady河上流でのダム建設計画も進められている（2011年にミャンマー側がキャンセルしたものの、中国側は固執している）。

NLDはこれらの外国資本の進出の成果を、国内の経済格差の是正に使うとの意思を持っている。しかし、これらの巨大プロジェクトはミャンマー国内全体の経済的利益と国内経済格差の是正に繋がるといっても、ミャンマーの都市部や一部の国軍関係企業の利益に吸い取られていく構造が残ったままである。

こうした事態に対して、NLD政権は経済、農業や国家財政といった重要な政策部門で専門的知識を持った国会議員を豊富に抱えているような状況にはない。企業家が国会議員として参加しているものの、ほとんどの国会議員は国家規模の政策に対しては素人同然である。

NLDも深刻な国内経済格差の是正には、農業国であるミャンマーの特性から地方での農業活性化を重点政策の一つとして挙げている。だが、ミャンマーの地理的特性からしても、山間部での農業生産を大規模化することが困難であり、かつ道路などのインフラ事情が劣悪なために農産物を効率よく販売・流通するという基本的な環境が整っていない。地方の貧困を克服するためには、農業を中心とした活性化しか道はないのだが、その環境が整うまでには、多くの財源と社会資本の整備が不可欠なのである。

まとめ 統合と自治とのディレンマ

2008年憲法により、形式的にはミャンマーの社会主義政権による軍事独裁・開発独裁の時代は終焉を迎えた。今後は紆余曲折があるとしても、民主的開発の方向性に向かうことが期待されている。だが、民主的開発の道も簡単ではない。独裁体制に慣れた政治体制や社会的慣習が根強く残ったままにあり、「民主化」の掛け声だけでは、期待外れに終わるだろう。

さらに、中央政府が民政移管されたとしても、地方行政がそのまま民政に全面的に移管するとは考えにくい。地方行政は軍や警察などの治安関係者による制御が強いのは、各地でまだ少数民族との全面的な和平が実現されているわけではないからである。そのため、治安の確保という観点から、地方行政をすぐに国軍や警察からの制御を解除できるとは考えにくい。

ミャンマーの民主化の未来を確実にするためには、大枠で少数民族の複雑性と多様性を尊重すること、すなわち「連邦制＝Federal」に基づいた少数民族の「自治権」を、政府側が追認することしか当面のところないだろう。しかし、「自治権」は政府側が懸念するように、再び国家の統合に不確実性と不安定要因をもたらし、なによりも国軍と少数民族との軍事的な対立構造を温存させるというディレンマでもある。そして、一方で、国軍側が求める「連邦制＝Union」による統合も、国軍の傘下となることを嫌う少数民族側との新たな紛争を招く可能性も大きい。この「二重のディレンマ」は、ミャンマーという多数の少数民族を抱えている複雑な国家の反映であり、簡単には乗り越えられない。

ミャンマーの少数民族問題は複雑であり、国軍と少数民族とは簡単に融和しない。さらに、ミャンマーにおける国家の民主的統合の障壁には、軍隊の統合、税制度の整備、そして多数派民族であるビルマ族はもとよりそれぞれの少数民族が持つ強力なエスノ・ナショナリズムもある。これらの障壁を乗り越えるためには、国家規模での民主化だけではなく、地方レベルでの民主化を前提としなければならないであろう。民主化に対して懐疑的となり、かつてのように「連邦制＝Union」を建前だけにした強権的な中央集権体制と軍事政権を、国家の統合のために再び持ち出すことになれば、振り出しに戻るであろう。

つまり、ミャンマーにおいて文字通りの「連邦制＝ピーダウンズ」に基づいた地方自治制度を整備するという意味は、単に行政的な効率性や合理性を担保するといったものではないことである。ミャンマーがこれから国内的な全土停戦と和平を成立させ、そして経済的な発展と民主化を成功させることができるか否かの鍵なのである。そして、同床異夢となっている「連邦制」の制度化が、文字通りのものであるか、それとも便宜的に語られているだけのものかが、一つの重要な判断基準となる。さらに、本文で述べたように、国軍側の「連邦制＝Union」と少数民族側の「連邦制＝Federal」の概念的な違いだけではなく、軍隊の統合に象徴される力対力の対立の構造を乗り越えるという困難な課題を解決する道筋が必要である。

以上のように、ミャンマーの民主化を定着させていく上では、「連邦制」の下で地方自治制度を整備することが不可欠なプロセスではあるものの、国軍と少数民族との全面的な「和平」と「和解」、宗教間対立の解消、軍政の名残の除去そして経済格差問題といった困難な課題の解決が前提となることを示してきた。いずれも、現在のミャンマー政治では難問ばかりである。難問ではあるが、これらを克服しなければ、たとえミャンマーの中心部は外資の導入によって経済的発展を遂げたとしても、周辺・周縁地域は経済発展の恩恵を受けず貧困のままにおかれよう。このミャンマーの歴史的、地勢的な構造が再びミャンマーの国内政治の不安定要因となることだけは避けなくてはならないだろう。

〈注〉

- (1) 「連邦制」と訳されるミャンマー語のピーダウンズは、長田紀之（2016年：p.1）によれば、「国を成り立たせる基礎単位の集まり」という意味とされている。なお、「連邦」の定義は、一般的には、多民族国家において独立性すなわち自治権が保障された地方自治政府の連合国家という統治形態を指している。中央政府、中間政府である州、そして基礎自治体とで構成され、中間政府である州の権限が強い形態である。だが、その統治形態は各国の政治、歴史、民族などの諸事情によって大きく異なる。なお、ピーダウンズというミャンマー語についても、各州によって異なる。例えば、カレン州ではクァーサーポ（Kaw Ser Pyo）と呼ばれる。
- (2) 本稿では、デモクラシーの日本語訳を民主主義とはせず、民主政とする。その理由は、デモクラシーとは「主義」すなわちイデオロギーではないということにある。また民主制としないのも、デモクラシーとは議会や選挙といった制度的なものだけではなく、自由かつ平等の権利が保障された上で、人々の実践的な言論や諸活動が表れたものとの意味も含有されているという認識からである。
- (3) 開発独裁から民主政への移行プロセスに関して、マルクス主義のアプローチのように階級闘争による革命的移行という理論が興隆していたものの、ソ連の崩壊と共に現在においては影を潜めている。
- (4) ロバート・A・ダール（2014年：p.9）
- (5) 日本での地方自治研究は、地方分権改革が議論され始めた頃から本格的に始まったと言っても良い。それまでは研究者たちの関心と呼ぶ領域ではなかったのであった。21世紀になると様相は変わり、様々な領域からの地方自治・行政研究が盛んになっている。
- (6) ジェームズ・プライス（1929年：p.160）
- (7) 恒川恵市（2000年：p.6）が、民主的安定のためには「人々が結果のいかんに関わらずルールとしての民主主義を規範として受け入れるようになるまでには、妥協の不可避性を納得する長期的な学習過程が必要であろう」と記しているように、民主化による恩恵を国民全体が享受できるようになるまでの長期的プロセスとして、「民主政の学校としての地方自治」が制度を整備するだけではなく、国民の統合のための実践的な意味での民主政を学習する必要性があろう。
- (8) 吉川元（2009年：p.201）には「民族単位の連邦制にせよ自治州にせよ、結局、それは民族マイノリティのアイデンティティの維持に寄与し、やがて分離主義の道を切り開くことになる」という警告を記している。こうした懸念は、統合を目指す政府側のみならず、「自治」を求める少数民族側も持つ。ミャンマーの少数民族間での意見の対立は、政府軍との停戦・和平にのみあるのではなく、KNUに代表されるように、「自治」が「独立」という分離主義との接点を持つためでもある。
- (9) この区分は便宜上外務省内で行っているものであり、公式文書などで使われることはない。ただし、国会での質疑においては、例えば2014年2月21日衆議院外務委員会における答弁などにおいてすでに使用されているものである。
- (10) ミャンマーをビルマ（バーマ）と称するかどうかは、政治的な背景があり、研究者はもとよりミャンマー人の中でも紛争を招きかねない問題である。本稿では、軍事政権が国名をミャンマーに変更した後についての記述はミャンマーと表記し、その前についてはビルマと記述することにする。根本敬（2010年：p.16）、同（2014年：pp.5-9）を参照されたい。
- (11) 根本敬（2014年：pp.51-54）によれば、準封建的とは、藩王たちの下で、自由農民たちが土地を所有していたことから、必ずしも封建的制度とは言えなかったという。
- (12) 詳細は、奥平龍二（1985年）を参照されたい。
- (13) 根本敬（1995年）、同（2010年：pp.25-27.）、大野徹（1970年 a：p.234）を参照されたい。「分離運動」は英国の植民地から独立を志向するというよりも、インドの一州としての地位から分離するというものであった。
- (14) 根本敬（2014年：pp.163-180.）
- (15) 根本敬（2014年：p.73）
- (16) 中西嘉宏（2009年：p.35）。なお、自然村の村長は英語では「Village Leader」と呼ばれる。
- (17) 現在のミャンマーで最も国際社会から非難的になっているのは、100万人ほどだと言われるミャン

マ国内のロヒンギャ（ミャンマーではベンガル人ムスリムとされる）に対する仏教徒勢力による迫害である。ロヒンギャとは、今日の世界で最大の「見捨てられた民族」あるいは「忘れられた民族」として語られるミャンマー西部ラカイン州に住むイスラム教民族である。英国統治下時代の1920年代に、労働者として現在のバングラディッシュから移住させられたとも、第二次世界大戦後に移民として渡ってきたともされる。ミャンマー政府はもとより、9割を占める仏教徒と7割を占めるビルマ族系の国民は、このイスラム系であるロヒンギャは非合法的な移民であるとの認識が強く、排斥運動が根強い。そのためか、2012年5月末にラカイン州で、反イスラム教徒の暴動が発生し、政府によれば192人が殺害されたとされる事件以降、比較的宗教間の対立がなく平穏であったヤンゴン、マンダレーなどの都市部においても、イスラム寺院への放火や、イスラム系住民に暴行が加えられるという事件が後を絶たない。近年、ロヒンギャ武装勢力とミャンマー国境警察との衝突が繰り返されている。2017年8月にも、ミャンマー国境からバングラディッシュへと数万人ものロヒンギャが避難した。そのうち、ボートで避難しようとしたロヒンギャに対して、ミャンマー国軍から発砲があり、数100名程度の犠牲者が出たという。ロヒンギャ問題は国連の安保理でも協議の対象となり、グテレス事務総長は、9月28日にミャンマー政府に対して、軍事作戦の停止、人道支援のための自由な移動の許可、そして難民の安全な帰還を求めた。

- (18) 植民地支配を脱して、独立を目指すとしても、少数民族の中にはカレン族のように、ビルマ族中心の国民国家を目指すことに反発して、独立を目指す勢力が存在していた。
- (19) 1947年2月12日にアウンサン将軍といくつかの少数民族間で取り交わした合意。アウンサン将軍は「自由のための戦いにおいて、すべての民族と階級がともに手を取り合わなくてはならない」という言葉を遺している。MYA HAN “The Writings of General Aung San”, 出版社、出版年不明, p.12
- (20) 2017年2月12日の祝日の声明の中で、アウン・サン・スー・チーが少数民族との和解を訴えたことが、この「パンロン合意」の象徴的な意味を表している。
- (21) 五十嵐誠（2015年：p.162）を参照。
- (22) 大野徹（1971年：pp.549-551.）を参照。
- (23) 本稿では検討を加えないが、一般的に戦後のビルマとしての独立後の時代は「社会主義政権」と呼ばれている。だが、アウンサンをはじめとする当時の指導者が語っていた「社会主義」とは、ソ連や中国型社会主義ではなく、英国などのような西欧型社会主義であった。事実、NLDは西欧型社会主義政党の国際組織である社会主義インターナショナルに長くオブザーバーとして参加していた。日本ではその違いが認識されず、同じ「社会主義」という用語から、この時代に彼らが求めていた「社会主義」をソ連型社会主義と誤認しているきらいがないわけではない。しかしながら、複雑なことに、1962年のクーデターによる軍事政権は「ビルマ型社会主義」を標榜したが、それはアウンサンらが求めていた西欧型社会主義とはまったく異なるものであり、軍事独裁体制の下でソ連型に近い「計画経済型社会主義」へと転換したのであった。
- (24) 「平和開発評議会」とは1997年に、それまで存在していた「国家法秩序回復協議会」を改組したもので、民主化に伴って2011年3月30日に廃止された。それをもってミャンマーが軍事政権から「民政移管」したとも称される。なお、日本語訳では「平和発展評議会」とされている場合がある。
- (25) 詳細は、根本敬（1995年：p.100）を参照されたい。
- (26) 外国人旅行者の地方での移動許可権限は、場所によって中央政府・州政府そして地方政府による管轄が決められていたため、実情に合わせて常に変更されていた。民主化後の現在では、主要な地方都市のほとんどはすでに外国人の自由な旅行が認められているが、その制限地域は固定的なものではなく、治安状況の変化によって日々異なる。地方行政レベルによる許可についても、中央政府特に治安当局からの指令によって制限区域が決定される。しかも、許可されたとしても規制地域に外国人が入る場合には、「案内人」と称する監視員が常に同行している。こうした事例からでも、「連邦制」を憲法上謳い、かつ民主化が進んでいるとはいえ、末端の地方では依然として中央集権的な統治政策が続いていることがわかる。
- (27) 少数民族地域（グレー・エリア）の村長の任務として重要なのは、「村」の安全を守るための国軍や少数民族勢力との調整や交渉である。

- (28) ここで「負担金」と記したのは、法制度的に存在する「税」ではなく、もっぱら慣習的に実施される「徴税システム」だからである。この慣習的な徴税システムは、地域によって異なる。一方で、制度的には土地や農場に対する課税が存在するが、現金収入がない住民からの税収はわずかである。
- (29) 英国による植民地時代の1922年には、県、市レベルでの評議会議員選挙が実施されたことがあった。
- (30) 自治体国際化協会「ミャンマーの地方行政」『CLAIR REPORT No.403』2014年を参照。
- (31) 詳細は、工藤年博（2012年：第1章・最終章）を参照されたい。
- (32) 他の研究者による調査では、別の集計数字が示されている。その違いは、少数民族地域であっても、政党に所属しない無所属の当選者をどのように分類するかの違いであると思われる。
- (33) ミャンマーは二院制で、上院（民族代表院）の定数は224（選挙議席168、軍人代表議席56…選挙議席は、各自治管理区域・自治区からそれぞれ1名選出された者を含んだ各管区域・州からそれぞれ12名ずつ選出された者）。下院（国民代表院）の定数は440（選挙議席330、軍人代表議席110）である。選挙区はすべて小選挙区である。2015年総選挙では、治安上の問題で、7選挙区（7議席）で選挙が実施されなかった。
- (34) ロバート・A・ダール（2014年）
- (35) 工藤年博（2008年：p.32）、同（2012年：pp.87-88.）
- (36) ミャンマーではこうした企業の財務関係の公開に関する法が未整備であるため、実態はまだ解明されていない分野である。
- (37) 中国の国共内戦後にタイとミャンマー国境に逃亡した中国国民党の子孫のクンサー（中国名：張奇夫：1934年生まれ、2007年没）は、シャン族の武装組織モンタイ軍の将軍となって、主に中国共産党との武力抗争を行っていた。一方、クンサーは「麻薬王」と呼ばれたように、ミャンマー、タイとラオスとの国境地域で栽培した大麻の密貿易を行っていた。1996年に彼はミャンマー政府軍に投降した。しかし、特別な罪に問われることなく、逆にヤンゴンにおいて高級ホテル経営などの巨大な企業集団を形成した。こうした経過の詳細は闇の中であるが、クンサーは武装組織の将軍時代から、ミャンマー政府軍との密接な関係があったことを物語っている。
- (38) 2017年1月現在で、39の個人・企業が制裁を解除されていない。米国による外国企業・個人の制裁は、外国資産管理局（OFAC）による Specially Designated Nationals and Blocked Persons (SDNs) リストを参照されたい。
- (39) 国軍予算は公開されないため、詳細は不明である。だが、国軍は地方の部隊の維持のために、軍人による農場開発を進めてきた。それは、農民と軍隊との良好な関係を表向きに描くためであったともされるが、もっぱら地方の部隊の財政不足を補うためであったとも言える。中西嘉宏（2009年：p.234）、Asia Times on line, 28th Feb., 2012 Myanmar military in the money（2017年1月23日アクセス）を参照。
- (40) 2017年現在、筆者による実地調査も、タイとの国境周辺にある村だけであり、ミャンマー全域にわたる少数民族地域の全容を把握できていないわけではない。
- (41) シャン州北東部では、2016年11月20日以降、ビルマ北部同盟軍（Northern Alliance-Burma：KIAの2個旅団、AA, TNLA, MNDAAの合同軍）が市街地内で攻勢をかけ、2017年3月6日にはコーカン軍がさらに攻勢をかけてきたため同地において激しい戦闘があった。またサン・アウンが率いるDKBAの一派も最近、北部同盟軍に参加した模様である。
- (42) KNUには徴兵制はないが、一部の旅団は予備役的なKNDO（Karen National Defense Organization）を抱えており、KNDO所属隊員は、普段は農業などに従事しているが、戦闘があると軍人として招集される。
- (43) ミャンマーの「村」については、英国領時代の1886年に村落法が制定され、自然にあった「村」を行政的な意味の「村」にしようとした。以来、そうした自然的な「村」と行政的な「村」という二つの意味を持っている。詳細は、中西嘉宏（2009年、pp.35-36.）を参照されたい。なお、シャン族出身の元教員によれば、国軍と少数民族とのフロント・ラインに位置している村の「村長」の重要な任務は、村の安全を確保するために、国軍と少数民族との間に入って、両者の利害を調整させることだという。その場合、村民は国軍ならびに少数民族側からも、「負担金」あるいは「拋出金」が求められるという。

- (44) 東京大学大学院院生時代にミャンマー少数民族地域内部を独自調査した佐々木研に対する著者による聞き取り（以下、同様）によれば「KNUは通行税でミャンマー国内とタイの経済格差を利用し年間数十億円単位の利益を上げていた。だが、1994年にこれらの国境拠点のほとんどがDKBAによって取られた以降は、タイ側の業者に木材の伐採権や宝石の採掘権などを売っていた。これらはカレン州内で行われるため、DKBA（現在はBGF等）の承認を得て行っている」とのことである。
- (45) 佐々木研によれば「政府と国軍は、停戦合意した勢力に会社の設立を勧めている。すでにKNUはいくつかの会社を設立しており、州政府から道路建設事業を受注している。また、難民受入れシェルターの建設を受注している」とのことである。
- (46) 例えば、シャン族でタイ国境沿いに住む人たちはシャン語を使いながら、タイ語を理解できるが、ミャンマー語を理解できない。またカレンも30以上の言語バリエーションがあり、カレンという名称はカレン系言語を話す民族集団を指すビルマ語元の他称であって、カレン自身は自らのことをプアカニョウ、プロウ等と名乗っている。
- (47) 五十嵐誠（2015年：p.162）を参照されたい。
- (48) 中西嘉宏（2009年：p.56）
- (49) ミャンマーのような複雑な民族関係を持つ国家が「連邦制」を目指すことに、かつてより内外の多くの研究者は同意して、その定義や具体的な方法論についての議論を行ってきた。Josef Silverstein, C. Williams（2002）、David, Lian H. Sakhon（2005）を参照されたい。
- (50) 五十嵐誠（2015年）を参照されたい。
- (51) Pyidaungsu Institute (<http://en.pyidaungsuinstitute.org/>)には、UNFCなどの少数民族の連合組織による「連邦制」への期待とともに、国軍への不信感を表した論評が掲載されている。
- (52) 少数民族支配地域は山岳地帯に散在しており、外国人が入境することは極めて困難なため、その実態はまだ明らかにされていない領域である。筆者は特別に少数民族政府や地元関係者の許可を得て現地に入境して調査したのであるが、すべての少数民族地域の行政制度を把握しているものではない。筆者が入境できたのはタイ国境の山岳地帯のみ（本文中で説明しているグレー・エリアならびにブラック・エリア）であるが、それでも地域によって大きな違いがある。比較的ミャンマー政府との和平が進んだグレー・エリアの少数民族地域には、政府からわずかではあるものの財政的支援がある。しかし、ブラック・エリアである山岳地域においては、政府からの財政的支援というものはほとんど及んでいない。
- (53) 朝日新聞 2015年8月21日
- (54) 政府軍と衝突したのは、KNU（カレン民族同盟）の軍事組織KNLA（カレン民族解放軍）の分派であるDKBA（民主カレン仏教徒軍（当時は民主カレン慈善軍））とみられる。この衝突の原因は国道（アジア・ハイウェイ）の通行税の巡る国軍とDKBAとの利害が対立したからだとされるが不明である。酔って武装して暴れたDKBA将校が国軍によって射殺されたので報復したことがきっかけともいわれている。なお、佐々木研によれば、「民主カレン仏教徒軍（Democratic Karen Buddhist Army）は、民主カレン慈善軍（2012年にDemocratic Karen Benevolent Armyに名称変更）のことである。トラブルを起こした部隊は慈善軍を追放された後に、NCAに反発して自ら慈善軍を離脱したボビが率いる部隊等と合流して、また仏教徒軍を名乗った。そのため、現在は二つのDKBAが存在している」とのことである。
- (55) 佐々木研によれば「UWSAはもともとNCAには消極的である。おそらく事実上の自治権を有する現在の状況を維持したいのだと思う」とのことである。
- (56) 佐々木研によれば「現状では政府が強硬に国家としての統合を図るというよりは、NCAに署名した少数民族武装勢力と政府、国軍が共同で『新たな連邦制』の創設を目指し、各州の自治権、軍事組織の統合問題等を協議しはじめた道中にある。このNCAの枠組みはテイン・セイン政権の時に作られ、アウン・サン・スー・チー新政権も基本的に受け継いでいる」とのことである。
- (57) 連邦和平会議は、NCAの枠組みに基づき半年に1回程度開催される、最もハイレベルな和平会議である。アウン・サン・スー・チー政権になってからは「21世紀パンロン会議」という別称が当てられている。
- (58) Channel News Asia 2016年1月20日

<http://www.channelnewsasia.com/news/asiapacific/myanmar-ethnic-minority/2442154.html> (2016年1月21日アクセス)

- (59) 2016年1月17日ロイター発によれば、「我々はアウン・サン・スー・チーの提案する政策を見なくてはならない。まだ我々は同氏からの提案を見たことがない。そのため、同氏が和平プロセスをどのように進めようとするのか予測できない」と、Lieutenant General Yawd Serk, chairman of the Restoration Council of Shan State (RCSS) が語ったという。なお、RCSSの武装勢力であるShan State Army-South (SSA-S)は、6,000人もの兵力を持つ勢力である。なお、最大勢力はワ州連合軍(UWSA 25,000～30,000)であり、装備の質も他の勢力とは一線を画している。
- (60) 佐々木研によれば「NCA署名に参加した組織は、通行税等の徴税活動は禁じられている。アジア・ハイウェイ上で通行税を徴収していたKNUやDKBAは姿を消した。追放された側のDKBA部隊を国境警備隊(Border Guard Force : BGF)が追い出したためでもあるが、郊外の支線ではまだ通行税を徴収している可能性がある」とのことである。
- (61) 筆者によるKIO幹部将校とのインタビューでも、「我々は和平を歓迎するが、決して銃を手放さないと」言明した。その意味は、国境警備軍という形式であれ、国軍には従属しない、という意味である。
- (62) キューバ革命に影響されたコロンビアにおけるFARCは、結成以来、反政府武力闘争を行っていた。サントス大統領が提唱した和平案について、2016年11月の国民投票では否決された。しかしその後、政府の修正案によりFARCとの和平合意が成立し、2017年2月から、国連監視団の下において武装解除と社会復帰が始まった。
- (63) 筆者によるUNFC (The United Nationalities Federal Council) 幹部へのインタビューによる。
- (64) ミャンマー国民にしてみれば、多数派民族のビルマ族はもとより政府に従順を示した少数民族も、反政府活動を続けている少数民族勢力を「辺境の地に住む頑固な人たち」という認識である。
- (65) タイ政府が、ミャンマー難民の帰還のためにタイ国内の難民キャンプにおける実数を2015年から調査(難民の所在確認:ヘッドカウティング)しようとしたが、その調査そのものを忌避する難民も多数存在したことから、正確な実数は曖昧なままである。その上、難民キャンプで生まれた子どもたちが、職を求めて難民キャンプを出て、タイ国内に不法なまま移住してしまうケースも多くある。
- (66) タイ政府としては、ミャンマーとの国境沿いに限定した区域を設定しており、その区域を超えて不法入国したミャンマー人が移動することについては厳しくチェックをしているが、その区域内で農業などに従事することについては、黙認をしている。例えば、ミャンマーのミャワディとの国境を接する町であるメーソットには、メータオ・クリニックというミャンマー人が経営する病院がある。その病院には、ミャンマーから数多くの患者がタイに入国をして治療に訪れている。タイ政府は、そうした患者がメーソットの区域外に移動することは制限するが、治療後にミャンマー国内に戻ることは黙認している。患者たちは正規の手続を経て、正規のルートを使ってタイ側に入国する場合もあれば、国境を接した住民が日常的に出入国するローカルなポイントを使う場合もある。もちろん、その場合も、タイ政府には報告した上で、事実上の黙認を得るのである。
- (67) 筆者がシャン州の村を訪問した際に、一人の女子児童と出会った。その女子児童によれば、普段はタイ側の難民キャンプで生活しているが、数日かけて徒歩でミャンマー側の親戚宅との間を往復しているという。
- (68) ただし佐々木研によれば、「今では、ミャンマーとの経済関係を促進させるために、タイにとってのバッファーとしてのKNUの存在意義は薄れている。2000年代にはいり、タイはミャンマー政府と和平協議を進めるようにKNUにプレッシャーを加えたりもしていた。もし、バッファーとして利用するとしたら、一見国軍の指揮下にある国境警備隊BGFであろう」とのことである。
- (69) 2016年10月26日付け朝日新聞DISITAL版。ならびにシャンティ2016年10月27日付け報告。<http://sva.or.jp/wp/?news=20520> (2017年1月25日アクセス)。なお、ミャンマー難民の帰還については、三つの区分がある。一つは、難民が自力にて帰還(spontaneous return)。二つは、国連が推奨する帰還(facilitated return)。そして、国連が主導する帰還(promoted return)である。
- (70) 筆者が直接訪問したカレン族の村の一つは、タイ国境に接する平野部のミャワディに隣接したところにある。ミャワディはアジア・ハイウェイが通るタイ側との経済的交流の拠点として発展を続けている

地域である。それにもかかわらず、一步離れたグレー・エリアである少数民族地域の診療所には十分な医薬品も備えられておらず、小学校も兵舎を転用した粗末な建物である。ましてや、タイ国境に隣接する山岳部の村では、それ以上に貧困である。インフラはまったく整っておらず、医療施設や小学校も粗末な建物で電気も通っていない。

参考文献

- 五十嵐誠「第6章 少数民族と国内和平」『ポスト軍政のミャンマー』アジア経済研究所, 2015年, pp.157-182.
- 一般財団法人自治体国際化協会「ミャンマーの地方行政」『CLAIR REPORT No.403』, 2014年
 ヴィローリ, マウリツィオ 佐藤瑠威, 佐藤真喜子訳『パトリオティズムとナショナリズム』, 日本経済評論社, 2007年
- 大野徹「ビルマ国軍史(その1)」『東南アジア研究』8(2)1970年(a), pp.218-346.
 ——「ビルマ国軍史(その2)」『東南アジア研究』8(3)1970年(b), pp.347-377.
 ——「ビルマ国軍史(その3)」『東南アジア研究』8(4)1971年, pp.534-565.
- 小川佳万『社会主義中国における少数民族教育』, 東信堂, 2001年
- 岡部一明「ミャンマー民主化の課題と展望」『東邦学誌』第41巻第2号, 2012年, pp.13-46.
- 奥平龍二「19世紀ビルマの英国植民地化過程と社会変容」『東南アジア研究』京都大学, 23巻2号, 1985年, pp.125-141.
- 尾高煌之助・三重野文晴『ミャンマー経済の新しい光』勁草書房, 2012年
- 梶田孝道『新しい民族問題』, 中公新書, 1993年
- ギアリ, パトリック・J 鈴木道也・小川知幸・長谷川宜之訳『ネイションという神話』, 白水社, 2008年
- 工藤年博編『ミャンマー経済の実態』アジア経済研究所, 2008年
 ——『ミャンマー軍事政権の行方』アジア経済研究所, 2010年
 ——『ミャンマー政治の実態』アジア経済研究所, 2012年
 ——『ポスト軍政のミャンマー』アジア経済研究所, 2015年
- 斎藤紋子「ミャンマー社会におけるムスリム」『ポスト軍政のミャンマー』アジア経済研究所, 2015年, pp.183-204.
- 外地力「民主化とデモクラシー論」『政経論叢』明学会, 第64巻第3・4号, 1996年, pp.219-240.
- ダール, ロバート・高島通敏・前田脩訳『ポリアーキー』岩波文庫, 2014年
- 徐龍達, 遠山淳, 橋内武編著『多文化共生社会への展望』, 日本評論社, 2000年
- 杉浦功一『民主化支援』, 法律文化社, 2010年
- スミス, アントニー・D 高柳先男訳『ナショナリズムの生命力』, 晶文社, 1998年
- スミス, マーティン 高橋雄一郎訳『ビルマの少数民族』, 明石書店, 1997年
- 月村太郎「多民族国家における統合と解体」日本政治学会編『年報政治学』, 岩波書店, 1994年, pp.79-100.
 ——『民族紛争』, 岩波書店, 2013年
- 恒川恵市「序論 「民主化」と国際政治・経済」日本国際政治学会編『国際政治 「民主化」と国際政治・経済』, 第125号, 2000年, pp.1-13.
- 長田紀之「第3章 管区域・州議会選挙と地方制度」『ミャンマー新政権の発足—2015年総選挙の過程と結果』アジア経済研究所, 2016年, pp.1-20. (頁番号はPDF版による)
- 仲野修「民主化のプロセス」『北海道科学大学研究紀要』第39号, 2015年, pp.35-42.
- 日本国際政治学会編『国際政治 「民主化」と国際政治・経済』第125号, 2000年
- 根本敬「植民地ナショナリストと総選挙」『アジア・アフリカ言語文化研究』東京外国語大学アジア・アフリカ言語文化研究所 48-49, 1995年, pp.81-109.
 ——『抵抗と協力のはざま』岩波書店, 2010年
 ——『物語 ビルマの歴史』中公新書, 2014年
- ブライス, ジェームズ 松山武訳『近代民主政治(第1巻)』岩波文庫, 1929年

- ボブズボーム, E.J. 浜林正夫, 嶋田耕也, 庄司信訳『ナショナリズムの歴史と現在』大月書店, 2001年
眞鍋貞樹「ミャンマーの少数民族による「高度な自治」」『新日本学』拓殖大学日本文化研究所, 2013年夏号,
pp.93-106.
———「少数民族による自治権を求める動き」『政治行政研究』拓殖大学地方政治行政研究所, 第6巻,
2014年, pp.17-36.
三留理男『辺境の民』, 弘文堂, 1996年
村田翼夫編著『東南アジア諸国の国民統合と教育』, 東信堂, 2001年
吉川元『民族自決の果てに』有信堂, 2009年
ワトソン, マイケル 浦野起央, 荒井功訳『マイノリティ・ナショナリズムの現在』, 刀水書房, 1995年

参考資料

- 朝日新聞 (2015年8月21日)
読売新聞 (2016年1月31日, 2月3日, 2月4日)
シャンティ HP
David, C. Williams Lian H. Sakhon *Designing Federalism in Burma* Indiana, University Maurer School of
Law, UNLD Press Chiang Mai, Thailand, 2005
KNOWLEDGE@WHARTON What Will an NLD Government in Myanmar Mean for Business?
[http://knowledge.wharton.upenn.edu/article/what-will-an-nld-government-in-myanmar-mean-for-
business/](http://knowledge.wharton.upenn.edu/article/what-will-an-nld-government-in-myanmar-mean-for-business/) (2016年1月6日アクセス)
MYA HAN “The Writings of General Aung San”, 出版社・出版年不明
Pyidaungsu Institute <http://en.pyidaungsuinstitute.org/> (2017年2月10日アクセス)
Silverstein, Josef “Federalism as a Solution to the Ethnic Problem in Burma” *Legal Issues on Burma
Journal* No.11 2002, pp.3-12.
The Myanmar Elections: Results and Implication, Crisis Group Asia Briefing No.,147, 9 December 2015
Turkish weekly
<http://www.turkishweekly.net/2015/09/15/news/embassies-warn-of-role-of-religion-in-myanmar-polls/>
(2015年9月15日アクセス)

(原稿受付 2018年1月11日)