

## II 軍事政権下のミャンマーに在勤して

野川保晶 (元ミャンマー大使)

### はじめに

2007年9月—10年9月の三年間ミャンマー大使を務めた。外務省での通算20年以上の在外勤務の中でも、ミャンマーでの勤務は仕事や生活の面で充実感、達成感が大きかったと感じている。

では、なぜミャンマーでの仕事が充実していたのかというと、その理由として次の3点があげられると思う。

第一には、日本の各界のミャンマーへの関心が強かったことである。関心といっても多様で、歴史的な視点、政治的戦略的な視点、経済的な視点、観光的な視点等、様々であった。

第二には、日本を含む国際社会のミャンマー民主化への強い関心である。

第三には、当時のミャンマーが閉鎖的な国で、また日本とミャンマーの二国間関係に種々の制約があるといった事情から大使館に期待される役割が相対的に大きかったことであろう。

以下、断片的にはあるが、軍事政権下のミャンマーでの出来事や民主化の推移、日本とミャンマーの関係等について、ミャンマーで勤務した者の視点から、勤務時のエピソードを交えてお話ししたい。

### 1. 軍事政権の成立と日・ミャンマー

### 関係

ミャンマー軍事政権は、1988年に、当時のネ・ウィン政権によるビルマ式社会主義推進の結果生じた経済困難、民主化要求等国内の混乱の中で、ミャンマー国軍がクーデターをおこし、軍事政権を設立したことに始まる。1988年に設立された軍事情権においては、国家法秩序回復評議会(SLORC)が最高機関であり、1997年には国家平和開発評議会(SPDC)と改組された。因みに、自分が赴任した時もこのような体制であったが、このSPDCが行政権、立法権を掌握し、司法権については、三審制が採用され最高裁判所も存在はしたが、SPDCが最終権限を有していた。

1988年に政権を掌握した軍事政権は民政移管を目指して1990年に総選挙を行うが、スー・チー女史率いる国民民主連盟(NLD)に大敗してしまう。しかし、軍事政権はこの結果を受け入れず、民政移管のためには堅固な憲法が必要だという理由で政権移譲を行わず、政権に居座ることとなる。他方、選挙運動中政府を激しく非難したスー・チー女史は政府に拘束され自宅軟禁措置を課されることになり、以後民主化まで3回の自宅軟禁措置を課されることとなった。

軍事政権はなぜ大敗してしまうような総選挙をあえて実施したのかという疑問があ

るが、自分は、軍事政権側としては、自分たちは国の安定のために尽力しており、その実績は国民に評価されていると思っていたのではないかと考えている。

ネ・ウィン政権時代、日本とミャンマーの二国間関係は良好で、日本は多額の経済協力を行ってきたが、国軍の政権掌握、スー・チー女史の自宅軟禁措置は、両国関係にも大きな影響を与え、経済協力は原則停止、要人の来往訪も限定的な形でしか実施されないこととなる。

以後ミャンマーでは、軍事政権が2011年の文民政権成立まで続くことになるが、次に、自分がミャンマーに着任する前のいくつかの出来事、特に自分のミャンマーでの仕事に大きく影響したいくつかの出来事に触れておきたい。

## 2. 着任前の状況

2003年8月にミャンマー政府は、民主化への7段階のロードマップを発表し、以後の民主化への動きは、基本的にこのロードマップに従って行われることになる。このロードマップ作成を主導したのは、当時軍政No.3であり、首相兼軍情報局局长であったキン・ニュン大将であるが、2004年10月にそのキン・ニュン氏が失脚する。同氏は、軍事政権における穏健派、国際協調派で、国軍守旧派との権力闘争の結果とみられる。親日的な同氏の失脚と彼の基盤であった情報局の解体は、ミャンマーの民主化にとってのみならず、日本政府、現地の大

使館にとっても、対ミャンマー外交上大きな痛手であった。

2006年3月にはミャンマー政府は首都を突然ヤンゴンからネーピードーに移転させる。ネーピードーはヤンゴンの北約300キロメートルにあり、何もない平地のど真ん中に新たに首都を建設した。移転の理由については、様々に取りざたされたが、自分は、この移転は安全保障上の理由だと思っている。

同じ年の9月に、国連安保理がミャンマー問題を正式な議題として取り上げられることを決定する。議題にする、しないは手続き問題で拒否権が使えないため、多数決により議題化されることになった。日本は当時安保理メンバーであり、これに賛成投票する。この日本の投票態度決定にあたっては当時大変な議論があったと聞いている。日本の賛成投票に対してミャンマーは強く反発し、前述のキン・ニュン失脚と併せ、日・ミャンマー関係は更に冷え込むこととなる。

## 3. ミャンマーの経済状況

当時のミャンマーの経済状況について簡単に触れたい。1962年に成立したネ・ウィン政権は、農業を除く主要産業の国有化等、社会主義経済政策を推進したが、その閉鎖性により、外貨準備の枯渇、生産の停滞、対外債務の累積等、経済困難が増大し、1987年には、国連から後発開発途上国として認定を受ける。1988年に成立した軍事政権は、社会主義経済政策を放棄し、民間

貿易の自由化、外国投資法の制定、国境貿易の合法化等、開放的経済政策を推進、このような経済政策を受けて、1992年から1995年までの間、ミャンマーは高い経済成長率を達成した。

しかしながら、1997年のアジアの通貨危機以降経済成長が鈍化した。ミャンマー経済は、非現実的な為替レート、硬直的な経済構造、電力、道路、通信等経済インフラの未整備、外国投資の低迷、先進国からの援助の停止、米国及びEUによる経済制裁等多くの制約があった。他方で、オフショアにおける天然ガス開発は、中国、タイ、韓国、インド、ロシアといった国からの投資が進んだ。またタイ向け天然ガス輸出が好調で、外貨準備高も増加した。天然ガス輸出の好調により、国民の生活は依然として貧しかったものの、軍事政権の懐は潤っていたと考えられ、それが新首都の建設のようなプロジェクトを可能にしたものと考えられる。

#### 4. ミャンマー在勤中の課題

自分が在勤中にしなければならなかったことは、ミャンマーの民主化促進と日・ミャンマー関係の促進という一貫した課題への対応であり、またそれに加えて、突発的に起こった緊急事態への対応というその時々々の課題があった。後者の主要なものが、一つはヤンゴンにおける僧侶のデモ取材していた邦人ジャーナリストの長井氏が射殺された事件であり、もう一つは、サイクロナルギスがイラワジ・デルタを直撃し甚大な被害をもたらしたことであった。

まず、ミャンマーの民主化促進と日・ミャンマー関係の促進という一貫した課題から説明したい。民主化の促進について、当時、国際社会のミャンマー政府への対応は三つにわかれていた。ミャンマー政府と友好的な関係を保ち、人権的な側面には目をつぶる、中国、インド、ロシア、ASEAN。経済制裁等の圧力によりミャンマーの民主化を実現しようする欧米諸国。このような状況の中で、日本としては、日本とミャンマーの伝統的な関係を踏まえ、ミャンマー政府との対話を維持しつつ、ミャンマーの民主化を促進させる路線をとり、大使館はそのための色々な施策を現地で実施する任にあたった。

その方針の下で、自分は、ミャンマーの要人に対して、スー・チー女史の解放や民主化の促進を繰り返し申し入れた。しかしながら、日本や国際社会が、様々な形で、民主化の促進、特に総選挙が国際社会から受け入れられるようなものになることを一貫して求め続けたにもかかわらず、ミャンマー政府は、自らの考える民主化を変えないままロードマップを実施してゆき、2010年の総選挙で大勝する。1990年の総選挙の敗北に懲りたためか、国際社会に受け入れられずとも、自分たちが負けられないような選挙を準備し勝ったということであろう。日本の働きかけが成功しなかった基本的な要因は、国際社会の中にはミャンマーのやり方を黙認してしまう国もあり、国際社会が一枚岩になれなかったことではないかと思う。

次に、個別の事件についてお話ししたい。まず、邦人ジャーナリスト長井氏の射殺事件である。2007年の9月、ミャンマーでは僧侶のデモが各地で行われていたが、デモが激化する中で、ヤンゴンでデモ隊と治安部隊が衝突し、それを取材していたジャーナリストの長井氏が射殺された。これに対して日本政府はミャンマー政府に強く抗議するとともに、その時点でも限定的になっていた経済協力を更に絞り込むという措置をとった。またそれと同時に、この事件の真相の究明、まだ返還されていない遺品の返還を強く求めた。この真相の究明、すべての遺品の返還は、自分の任期中、ずっと重要な課題であった。自分のみならず、これまで日本政府は、事件の真相の究明、すべての遺品の返還をハイレベルでミャンマー政府に繰り返し申し入れてきているが、民主化が実現した今でも進展を見ていない。

次に、サイクロンの話である。2008年5月に大型のサイクロンがイラワジ・デルタに上陸した。イラワジ・デルタだけでなく、ヤンゴンでも被害が相当出て、ヤンゴンの木の半分が倒れたといわれ、サイクロンの前と後でヤンゴンの景観がだいぶ変わってしまった。またこのような場合、大使館としてはまず在留邦人の安否確認が重要な仕事で、館員が手分けして作業にあたった。メールや電話は使えないので、館員が邦人の家を個々に訪問して確認にあたったが、通行不能の道路が多く、家を探し当てるのが大変だった。

サイクロンの後、当初ミャンマー政府は

国際社会からの援助を頑強に拒んだが、結局国連事務総長も参加したプレッジ会合がヤンゴンで開催され、その結果ミャンマー政府と ASEAN と国連の三者をメンバーとするコアグループが設置されて外国からの援助を調整することになった。その中で日本は、かなり早い段階で緊急物資や緊急援助隊の医療チームを送り、また二国間での人道援助や、国連機関、NGO を通じた支援を行った。これらの支援はミャンマー政府に対して日本の存在感を改めて認識させたのではないかと自分は思っている。

## 5. 文民政権の成立と政権交代

自分の日本への帰国後、2010年11月の総選挙を経て、2011年3月に文民政権が成立し、ティン・セイン大統領が誕生した。また、2010年の総選挙直後に、スー・チー女史は自宅軟禁措置を解除され、法律も改正されてNLDも新たに政党登録をしていたが、2012年4月には議会の補欠選挙が行われ、スー・チー女史率いるNLDが45議席中43議席を獲得し、スー・チー女史も国会議員となる。

そして、2015年11月の総選挙ではスー・チー議長率いるNLDが圧勝し政権交代が実現する。政権与党側には、この5年間の実績が評価されているという自負があり、また国軍選出議員により四分の一の議席が確保されることも勘案すれば、このような結果になることは予想していなかったのではないかと自分は考えている。しかしながら、やはり長年の軍事政権に対する不

満やスー・チー女史に対する期待感がこの五年間の実績の評価を大きく上回ったのではないかと思う。

この、総選挙の結果NLDが政権を掌握するが、現行憲法の規定上、スー・チー女史は大統領にはなれない。それでも、種々報道されているように、NLD側はスー・チー女史が大統領になる方策を模索したようであるが、結局、外務大臣兼大統領府付大臣に就任。そして憲法の規定に基づき新法を成立させて国家最高顧問に就任し、長年の側近であったティン・チョウ氏が大統領に選出された。

新政権の優先事項は、更なる民主化、国民和解、経済発展ということであろうが、民主化については、多くのことがすでに実現しており、残る最大の問題が憲法改正ということになる。しかしながら、この問題は、国軍との更なる協調が必要であるし、改正なしにスー・チー女史が実質的な国の最高指導者となることが実現してしまったので、今後も国軍との対立を回避しつつ慎重に進められると思われる。経済については、引き続き、外国投資歓迎、更なる規制緩和というのが基本方針であろう。新政権にとっての

大きな懸案は、国民和解、具体的には、少数民族和平問題とラカイン問題であり、今後の新政権の対応が注目される。ミャンマー国境地帯における少数民族武装勢力の存在はミャンマーの統一と安定にとって独立以来の大きな問題であり、ミャンマー軍事政権が自分たちの存在や実績を正当化する一つの要因ともなっていた。先日、新政権の下で、この問題に関して、国民和解と和平実現のための「21世紀ピンロン連邦和平会議」が開催された。多くの少数民族武装勢力が参加した今回の会議は、和平の実現への第一歩であるが、今後の協議の行方が注目される。

最後に、最近の日・ミャンマー関係に触れると、この5年間で日・ミャンマー関係も飛躍的に進展した。両国間の要人来往訪や経済協力の劇的な増加がそれを如実に示している。前述の長井氏事件に関する懸案は解決していないものの、日・ミャンマー関係は今後も種々の分野で順調に進展するものと思われる。(平成28年10月1日受領、※ただし、本稿はアジア近代化研究所の定例研究会での講演内容を要約したものである。)