

## 序 やり過ぎられた問題

白黒つけずに問題を先延ばしにすること。それは否定的な意味合いで語られがちであるが、社会が生み出した一つの方便とも言える。多様な利害を持つ人々が社会が構成されている以上、問題に対して是非を明らかにしようとする断固たる措置に出れば、人々の連帯を損ねかねないからである。利害の差異を認めた上で対立を煽らない、「差異に寛容で多様性を認める社会」を目指すとき、白黒つけずに問題を先延ばしにすることは、必ずしも合理性のないことではない。

しかし、方便はあくまで方便である。人々を代表し利害を調整する政治という営みにおいて、1度や2度は先延ばしで問題をやり過ぎしても、いずれはそれに正面から向き合い、意思決定しなければならぬ時がくる。特に、解決の先延ばしによって社会の分断が深まるようなとき、方便としての先延ばしをもつ合理性は失われる。たとえ白黒がついた結果、決定的な損失を被る人々が生まれたとしても、それは民主的な政治にとって避けることのできない一面である。

混沌としたミャンマー情勢を前にして私に浮かぶのはそのような考えである。隣国タイに長く滞在していた私がミャンマーの人間と初めて会ったのは2000年代のことであった。バンコクの学生寮の共有室で、ミャンマー政府からの留学生が時に声をひそめ、周りを窺いながら、真摯しんし

な表情で私にアウンサンスーチー批判を展開した。当時ミャンマーは軍政下であり、外国ですら発言の自由が許されない様子には私は緊張させられ、その一方で、未知の世界に興味を惹かれていた。

なんでも見てやろう——。そんな気になってミャンマーへ初めて足を踏み入れたのは、民政移管翌年の2012年末のことだった。以後年に数回、旧首都ヤンゴンや新首都ネピドーを訪れるようになる。経済制裁が解かれて外国資本が流入した時期で、行くたびに人々の装いが変わり、ショッピングセンターや買える物が増え、道路などインフラが整っていった。そうして国が造られてゆくさまを目撃するたびに胸が躍った。

2016年3月、アウンサンスーチー率いる国民民主連盟（NLD：National League for Democracy）が政権の座に就いたとき、国造りという手ごたえある仕事に関わりたくと強く思った。偶然が重なって、2017年にはNLD中央経済委員会に知己を得て活動を始めるようになる。2019年末までほぼ毎月ヤンゴンやネピドーへ赴き、その間は総じて5分の1ほどの時間をミャンマーで過ごすことになった。

日本政府を代表していたわけでもなく、世界銀行やJICA（国際協力機構）からの支援も受けていないことは異例だったかもしれないが、日本の一学徒がこの5年弱にわたって見聞し考えできたことの細やかな記録を、本書に記しておきたい。

## 国民統合という課題

ミャンマーでは「やり過ぎず」方法に武力が伴うこともある。クーデターはその最たる例だろう。1948年に独立を達成して以来、ミャンマーの人々は3度のクーデターを経験してきた。1度目は、社会主義を目指して1962年にネーウイン将軍が起こしたものであった。2度目は、市場経済を目指して1988年にソーマウン将軍が起こしたものであった。そして3度目は、民主主義を目指した果てに、2021年にミンアウンフライン将軍が起こしたものであった。では、これらのクーデターは何をやり過ぎそうとしていたのか？

それを「人々の民主化要求」であるとみる向きもあるだろう。事実、1988年のクーデターは、都市部の大学生らを中心とした民主化運動（8888民主化運動）への武力統制であると解釈することもできる。この武力統制は1992年以降タンシュエ将軍に引き継がれ、結局2011年のテインセインによる民政移管まで20年間維持された。2021年のクーデターは1988年のそれと比較されることが多く、3度目のクーデターは、人々の民主化要求を抑圧する目的で実行されたと思われるかもしれない。

大きな誤解である。民主化を求める大衆デモを国軍が抑圧してきたことは事実だが、2021年2月1日のクーデターは民主化要求を抑えつけることを目的としたのではない。その直接のきっかけは、2020年の「選挙不正」をめぐる国軍の調査依頼と国会開催延期の要望を、

NLDが拒み続けたことにあった。クーデター当日、不正選挙に基づく国会の開催は民主主義への違反であると国軍は宣言している。その日は選挙後初の国会召集が予定されていた。

これまでの3度のクーデターには、本書の立場から見て重要な共通点がある。もう少し詳しく見てみよう。

1960年に3度目の首相職に就いたウーヌは、憲法を改正して選挙公約どおりに仏教を国教と規定したが、非仏教徒から反発を受けて、規定を廃するための再度の改憲を強いられる。また、少数民族が多く住む各州から自治権の拡大を求められ、シャン州などが分離独立しかねないと受け止められるようになった。ここで危機感を強めた国軍トップのネーウィンが乗り出して全権を掌握し、革命評議会の議長となった。これが1962年のクーデターである。

ネーウィンが掲げた「ビルマ式社会主義」政策は失敗し、ビルマは1987年に最貧国に転落した。翌年、失政や専制への不満を背景として学生たちを中心に民主化要求が生じる。ここへ、ネーウィン体制に反感をもつ旧軍人、ウーヌなどの元政治家、そして英国から帰国していたアウンサンスーチーらが加わって反体制運動は高揚し、混乱の様相も呈した。反体制過激派がカチン独立軍やカレン民族解放軍など地方の少数民族武装勢力と結託し、武装蜂起の可能性を高めたともいわれ、ここでふたたび全権を国軍が握った。これが1988年のクーデターである。

これ以降、経済的には市場経済化が推し進められ、政治的には2011年に民政移管が成し

遂げられた。その後2015年と2020年の2度の選挙で民主派アウンサンスーチーNLDが圧勝。軍政下の2008年憲法ではNLDが国軍以上の権力を持つことができなかったといえ、その得票と勢いは軍の予想以上であった。制限のあるはずの、半分の民主主義においてアウンサンスーチーNLDは、改憲案の提出など制限を超えるための活動を強めた。ここで軍が動き、アウンサンスーチーとNLDの要人たちを拘束して国軍総司令官への全権移譲を発表した。これが2021年のクーデターである。

これらのクーデターを繰り返しながら、権力者——国軍——が目指していたものは何か。それは、権力者としての自らを正当化し続けることである。権力を維持するために、「ビルマ式社会主義」が行き詰まれば市場経済へ、それで足りなければ民主主義へというように、「看板の掛け替え」を続けてきた。国軍は時折クーデターという「リセットボタン」を押しながら、自身の過去の選択を否定することなく、誇り高い地位を維持してきた。しかし、クーデターが繰り返されることは、軍による統治が繰り返し失敗していることの表れでもある。それは軍に対抗したアウンサンスーチーNLDにしても同様であった。

なぜ、統治は失敗するのか？ その理由こそが、「クーデターがやり過ぎしてきた」問題の存在なのである。その問題とは国民統合の欠如であると本書では考えたい。

ミャンマーは、全人口の6割強を占める多数派・ビルマ族のほかに、カチン族、カヤー族、カレン族、チン族、モン族、ラカイン族、シャン族など、135もの民族で構成される多民族国家

である。これら多様な民族の間で共有される価値観や、それに基づいた「国民」を形成することが、1948年の独立後、どれほど進んできたのか。どのようなイデオロギーや「看板」を掲げるにせよ、「国民」が不在のまま、国造りを進めることはできないはずだ。権力者であった国軍が、国民統合を進めるかどうかの岐路に立つことはなかった。様々な看板の下で、いわば「国民抜き」だった国造りも、一貫して不十分なものとどまってきた。

クーデターによって抑圧されてきた側でも、国軍と同様、国民統合を訴える声は大きくならなかった。最初のクーデターの前には少数民族の権利拡大の主張が力を持っていたものの、どちらかといえば自治の要求であり、ビルマ国民としての共通の価値観を求めたものとは言えなかった。それ以後も目立った要求はないまま現在に至る。誤解を恐れずに言えば、アウンサンソーチーNLD政権でもこの構図は変わらなかったのである。

クーデターでやり過ぎされてきた「国民統合」こそ、これからのミャンマーで目指されるべき第一の優先事項だというのが本書の基本的な主張である。

## 民主化の星の帰結

ここで読者は、NLD、中でもアウンサンソーチーは、民主化の星として国民をまとめようとしてきたはずだと思われるかもしれない。ロヒンギャの問題に象徴されるように、これは難

しい問題であった。どのように難しい問題であったのかはあとで述べるとして、ここでは同時代人として別の「民主化の星」の帰結を見ておこう。

小学生の頃にベルリンの壁が崩壊した筆者のような世代の間には、ロシア、そして東欧こそが「民主化」の象徴として記憶された。民主化運動をリードした中で、その後ひととき目立つ存在となったのが、ハンガリーのヴィクトル・オルバンである。東欧革命前夜、フィデス党の設立に参加したオルバンは、共産主義政権が倒れた後、フィデスと社会党が勢力を分け合う中で、フィデスを保守ナショナリスト的な性格を帯びた党として新生させた。1998年には35歳の若さで連立政権の首相となる。次の総選挙で社会党に敗れて退陣し、その後社会党が推進した新自由主義的な政策が功を奏したため右派フィデスの存在意義は薄れたが、2008年のリーマン・ショックによる経済危機が潮目を変えた。

それまで5%弱で推移していたハンガリーの経済成長率が一挙にマイナス7%弱に転落したため、フィデスは、これで打撃を受けた経済的弱者への大衆迎合的な政策をアピールし、2010年の総選挙で大勝、2014年、2018年も圧勝した。この間、憲法裁判所の権限の削減、メディア規制の強化など権威主義的な傾向を強めたうえ、移民・難民を規制しつつハンガリー民族主義を鼓舞し、国内では右派ポピュリズムが台頭して、2020年代にオルバンは右派ポピュリスト、権威主義の代表例として知られるようになった。これがかつての「民主化の星」の一つの

現在形である。

ポーランドにも似た例がある。東欧革命後の民主化において重要な役割を果たしたレフ・ワレサの「連帯」に参画していたヤロスワフとレフのカチンスキ兄弟である。ポーランド議会では2001年、「連帯」の流れを汲んだ左翼連合が分裂して以降、右派「法と正義」と中道右派「市民プラットフォーム」が二大勢力となり、「法と正義」をカチンスキ兄弟が率いた。2006年には兄ヤロスワフが首相、弟レフが大統領を務めるようになる。2000年代後半は「市民プラットフォーム」が第一党として政権の座にあったが、経済成長の一方で失業率は10%と高止まりを続けた。

これを背景に、社会的・経済的弱者の手厚い保護政策を掲げた「法と正義」へと人気が集まる。同党は2015年に第一党として与党となり、大衆志向的な経済運営の実績をもって2019年選挙で大勝するが、この間、憲法裁判所の権限縮小、メディアの規制、民族主義と移民排斥の強化などを進めた。2020年代までヤロスワフは与党党首の地位にある。弟レフは大統領時の2010年、第二次世界大戦中にソ連がポーランド人将校らを虐殺した「カチンの森事件」の追悼式典に向かう途上に飛行機事故で死亡したが、兄ヤロスワフはそれを想起させるべく喪服に似た服装を続けており、カチンの森事件を民族主義高揚のための記憶として位置づけていとも解釈できる。

こうして、東欧革命時に民主化勢力を担った政治リーダーの足跡を追ってみると、国内政治に



おいて輝かしい功績をもつ元「民主化の星」たちが、経済的な弱者を味方につけた典型的な右派ポピュリズム台頭に迎合し、支持を得ているという現実を見ることが出来る。良いか悪いかというよりも、これが政治的な現実なのである。

## 本書の構成

さて、ミャンマーにおいてまぎれもない「民主化の星」であったアウンサンスーチーにはどのような政治的帰結が訪れたのか。本書の前半では、NLDが政権を奪取した2016年以降に焦点を当てて、この点を検討する。第一章では民生移管後のマクロ経済の状況を、2016年を境に、その前後で比較してみよう。民政移管後の軍政テインセイ政権に比べるとアウンサンスーチーNLDは経済運営に失敗したという説を聞くようになっていたが、実際はどうか。これについて、成長と分配の両側面に分けて検討してみよう。第二章では、マクロ経済の動向、またロヒンギャ危機の推移を背景とした、アウンサンスーチーNLDの政治的帰結を描写する。アウンサンスーチーのポピュリズムへの傾斜は事実か？ 事実であればなぜ、どのように「転向」したのか？ そのこととクーデターはどう関係するのか？ これらを検討してみよう。

これらを踏まえて第三章以降は、「私」の考察が主たる記述となる。第三章では、アウンサンスーチーNLDの政治的立場を踏まえたときに取られるべき、施策の方向性について考えたい。

本書が最終目的と捉える「国民統合」への道は険しく、短期的に成し遂げられるものでは決してない。そこへ至るために、今、何が考えられるべきかについて、電力の普及という観点から考察する。その上で第四章では、私がい実際に取り組んだ「村落開発法」の立法過程を描写する。ミャンマーの現在の連邦議会は民政移管した2011年に設置されたが、立法過程は不透明な部分も少なくない。その中でどのように立法が進むのか、実際の経験を記述することで伝えたい。村落開発法は2019年末に国会承認されたが、クーデター後も有効なその中身について十分に周知されていない。第五章では、法律の要点の説明とそれを中心とした制度設計を提案する。特に、国家予算に限りがあるミャンマーのような国では財源の確保が第一の優先事項となる。この点に配慮しつつ、包括的な開発パッケージを示してみたい。終章では、こうした方向性を志向した先に——現実的な将来予想ではなく——見通すことのできる未来を描く。そこに「希望」は持てるだろうか。

希望の土台は、この先の章で示される。難しい現実に向きに対処する活力に、本書は捧げられるものである。