

2021年ミャンマー軍事クーデター

——脆弱な二重権力構造から非合法的政権奪取へ——

重政 公一*

Myanmar Coup d'état 2021: From Fragile Dual Power Structure to Illegal Power Seizure by the Tatmadaw (the military)

Kimikazu SHIGEMASA

要旨：2021年2月1日に生じたミャンマー国軍によるクーデターはミャンマーに未曾有の複合した危機をもたらした。政治、経済、社会、人権、人道、さらに国際関係にこの出来事は重大な挑戦を突きつけている。本稿はアウンサンスーチーらの国民民主連盟が2015年選挙で政権を獲得してから、ミャンマー国軍との間の脆弱な「二重権力」構造の変容がなぜクーデターとなって生じたのかを論じる。また、CDMとして展開されるミャンマー市民社会の抵抗と国軍によるクーデター実行に見られる誤算についても考察する。

Abstract:

The latest coup d'état by Myanmar military (Tatmadaw) on 1st February 2021 poses an unprecedented multiple crisis to the international community. Myanmar citizens took to the streets to protest Tatmadaw's illegal acts, and later formed their resistance that was known about as civil disobedience movement (CDM). This paper investigates power struggles and transformation between Aung San Suu Kyi's National League for Democracy and Tatmadaw since the former assumed power in the 2015 General Election. It particularly focuses on the attempted amendment process of the 2008 Constitution that Tatmadaw crafted for its own prerogatives.

キーワード：アウンサンスーチー、国民民主連盟 (NLD)、ミンアウンフライン、ミャンマー国軍 (Tatmadaw)、2008年憲法改正、市民的不服従運動 (CDM)

はじめに

2021年2月1日未明に生じたアウンサンスーチー (Aung San Suu Kyi) 国家顧問やウィンミン (Win Myint) 大統領ら政権を担当する主要人物を拘束、逮捕したミャンマー国軍 (Tatmadaw) によるクーデターは世界に衝撃となって伝わった。折しもクーデター当日は、2020年11月総選挙の結果を踏まえた連邦議会召集の日でもあったこと

から、国軍の行動は総選挙結果を「不正」とみなす国軍による政権奪取と受け止められた。このクーデターはミャンマーにおける民政移管が達成された2011年のテインセイン (Thein Sein) 大統領下の「規律された民主主義 (disciplined democracy)」に始まり、2015年と2020年総選挙で勝利した国民民主連盟 (National League for Democracy) による民主化路線を大きく後退させるものである。本稿執筆時で非国家組織の政治犯支援連

*関西学院大学国際学部教授

合 (the Assistance Association for Political Prisoners) によれば、1万2586名が国軍に逮捕、勾留され、死者は2338名に上った¹⁾。

そしてクーデターに対して、医療従事者や公務員など社会の実働世代が職場放棄に転じ市民的不服従運動 (Civil Disobedience Movement: CDM) を展開し、その後ミャンマーの学生や一般市民は非暴力的な街頭デモ活動として抗議を始めた。この反クーデター活動を行う「市民」には民族構成で最大多数のビルマ族だけでなく、カレン族、カチン族といった軍事政権、またはNLD政権下においても中央政府との関係が融和的ではなかった様々な民族的出自を持つ人々が参加した²⁾。そしてNLD政権下でも治安部隊に虐げられていたロヒンギャも反国軍デモに加わった³⁾。

本稿は2月1日軍事クーデターに至る過程を探求しつつ、このクーデターの導線となったNLDによる2008年憲法改正を目指した国内政治要因と、そこに関与する国軍と少数民族政党とNLDとの関係を考察し、ミャンマー国軍によるクーデター実行における誤算を中心に論じる。

1. NLD 政権と国軍との「二重権力」構造

国軍がNLD政権の権力を奪取した理由は2020年11月総選挙での「不正行為」が原因であると説明されている。国軍の申し立てによれば、投票の集計方法に問題があり、IDカードの提示なく投票用紙を受け取り、同じ有権者が複数回投票し、NLD政権が集計を行う選挙管理委員会のメンバーを決めていたなどとしている⁴⁾。国軍によれば、この「不正」は全ての州や地域で860万にも上った⁵⁾。後に国軍はこの数を1000万と主張した⁶⁾。NLD政権時の連邦選挙管理委員会は軍部のこうした申し立てを否定している⁷⁾。ミンアウンフライン国軍最高司令官は選挙前から投票結果を受け入れることには懐疑的であり、2月1日に国会招集の1週間前の時点で選挙結果が無効になる可能性を仄めかしていた⁸⁾。

しかし国軍がクーデターに至る導線は、2012年にスーチーが補選で議席を得て国政に関与し、2015年総選挙で勝利する中で進めようとした2008年憲法改正の動きと、国軍との「二重権力」構造を抱える中で生じてきたスーチー国家顧問と国軍最高司令官のミンアウンフライン間の個人的な対立がある。工藤によると憲法改正は2015年

- 1) Assistance Association for Political Prisoners (Burma) <https://aappb.org> accessed on 8th 0 ctober 2022. 以下、インターネットソースには適切なアクセスを執筆時に行っている。
- 2) 最も顕著なEAOはカチン独立機構(KIO)、カレン民族同盟(Karen National Union)、カレンニー民族進歩党(KNPP)、チン民族戦線(CNP)である。長田紀之「軍クーデタの発生と複合危機の進行」アジア経済研究所編『2022アジア動向年報』(JETROアジア経済研究所、2022年)、420頁。
- 3) Timothy McLaughlin, "Why Did It Take a Coup?" The Atlantic, 11 February 2021. <<https://www.theatlantic.com/international/archive/2021/02/myanmar-military-coup-joe-biden/617997/>>
- 4) Radio Free Asia, "Myanmar's Junta Annuls 2020 Election Results, Citing Voter Fraud," <<https://www.rfa.org/english/news/myanmar/annulled-07262021204753.html>>
- 5) San Yamin Aung, "Myanmar Military Refuses to Rule Out Coup as It Presses Claim of Fraud in Nov. Election," The Irrawaddy, 26 January 2021. <<https://www.irrawaddy.com/news/burma/myanmar-military-refuses-rule-coup-presses-claim-fraud-nov-election.html>>
- 6) AFP, "UN, foreign missions sound alarm over Myanmar coup fears," <<https://www.frontiermyanmar.net/en/un-foreign-missions-sound-alarm-over-myanmar-coup-fears/>>
- 7) 2020年の選挙結果は軍人議員を除く、330人民代議院議席の256をNLDが26議席を軍部の政党である連邦団結発展党(USDP)が獲得し、168民族代議院議席の138をNLD、7をUSDPが獲得した。Myanmar Information Management Unit, Myanmar Elections Results 2020 <http://themimu.info/election> ラカイン州など人民代議院の15選挙区と民族代議院の7選挙区はロヒンギャ問題を抱えるラカイン州中部と南部では治安上の理由から総選挙の投票は行われなかった。この背景にはNLDがテロリスト集団と認定したアラカン軍(Arakan Army)と国軍の対立の激化がある。
- 8) Crisis Group, "From Elections to Ceasefire in Myanmar's Rakhine State," <https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/myanmar/b-164-elections-ceasefire-myanmars-rakhine-state> accessed on 23 Dec, 2020, p.6.

の総選挙勝利後、スーチーと NLD が進めてきた民主化への改革であった。しかしスーチーにとっては自身と協力関係にあった国軍関係者が失脚や辞任という形で政界から退いたことが軍との関係を悪化させることになった。スーチーが政界入りし、協力関係を築いてきたテインセイン大統領とその部下たちがスーチーを国軍のなかの改革派と目される人たちと繋いできただけに、彼らの政界からの退場はスーチーには痛手であり、スーチーや NLD との対話や国際、国内問題の調整役が国軍からも消えた⁹⁾。

NLD 政権と国軍による二重権力構造は国際政治と国内政治との場裡で対照的である。すなわち国際社会でのスーチーは国家顧問、外相として国の利益を擁護せざるを得ない。このためロヒンギャ問題でミャンマーが国際社会からの批判を受けた時にスーチーは矢面に立たされ、軍部を批判する発言を控え、沈黙を保ってきた。これは彼女にとって優先課題である次の選挙に勝利し、憲法改革のために国民の大多数のビルマ族からの支援を得るための模索であった。このためロヒンギャ問題では国内世論と大きく異なる発言ができなかった。国際社会がスーチーを民主化の象徴としての「活動家」とみなすこととは対照的に、スーチー自身は「政治家」であり、政治家としての信念、国益追求したゆえに国際社会からの批判に晒された¹⁰⁾。

2017年からの国軍によるロヒンギャ掃討作戦の展開とバングラデシュへの60万人とも70万人ともいわれるロヒンギャの大量流出の事態を受けて、2019年にイスラム協力機構を代表する形でガンビアがミャンマーを1948年のジェノサイド条約に違反している事由で国際司法裁判所に提訴

した。同年12月10日のミャンマー側の代理人として冒頭陳述のなかで、スーチーは国軍の意図的な集団殺戮の可能性を否定した。スーチーの陳述によれば、国軍のなかに国際人道法を無視して武力を行使したものが存在し、中央政府がテロリストとして認定しているアラカンロヒンギャ救済軍(Arakan Rohingya Salvation Army: ARSA)と民間人との区別が十分できなかった可能性は否定できないというものであった¹¹⁾。そして国際社会はラカイン州の問題でこの武装勢力の存在に注目してこなかったと述べた。

こうした抗弁に対して国際社会はスーチーが国軍を擁護していると非難した。その一方で、スーチーは口頭弁論のなかで憲法20条bについて言及した。これは軍事の全ての事柄は軍部が独自に管轄し、裁定する権利を有すると規定する。これによって政治と軍部との協力関係を築くことが弱まり、民主化過程を完結するために憲法の改正が必要であり、現在連邦議会で進行中であると弁じた¹²⁾。

国際法廷のスーチーは国軍のナラティブー“誰も罪に問われず、処罰されることはない”¹³⁾を擁護していたかのようであった。スーチーの政府が国軍との微妙な権力構造の上に立つ以上、彼女は国軍が受け入れられない過去の事例に対する訴追を回避しようとしたと考えられる。

2008年憲法にはNLD政権や他の民族政党が憲法修正を求めた第445条が含まれていた。これは過去の軍事政権が行った政策や宣言、活動などが現在の国家に委譲され、過去の軍事政権中に行ったことに対する軍人や政治家への訴訟を起こさない内容を含む。このことから分かるように、国軍への処罰は国家指導者として現行の憲法が存在

9) 工藤年博「クーデターの背景－誤算の連鎖」IDE スクエア：世界を見る眼、日本貿易振興会アジア経済研究所、2021年2月、3-4頁。

10) Rhys Thompson, “Aung San Suu Kyi still bent on constitutional change,” *The Interpreter*, The Lowry Institute, 20 September 2017. <<https://www.lowryinstitute.org/the-interpreter/aung-san-suu-kyi-still-bent-constitutional-change>>

11) International Court of Justice, Public sitting, held on Wednesday 11 December 2019, in the case concerning Application of the Convention on Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (*The Gambia v. Myanmar*), paras.15, 16. <<https://www.icj-cij.org/public/files/case-related/178/178-20191211-ORA-01-00-BI.pdf>>

12) *Ibid.*, para.24.

13) Catherine Renshaw, “Myanmar on Trial: Is the country’s military on the run from international law?” *Policy Forum, Asia& the Pacific Policy Society*, 25 February 2021. <<https://www.policyforum.net/myanmar-on-trial/>>

している以上、いかに国際社会が非難しようとも国軍の罪を問うことはできないと思われる。

NLD 政権にとっては少数民族武装勢力が展開する闘争への対応、そしてロヒンギャ問題、とりわけ 2017 年の国軍による掃討作戦によるバングラデシュへのロヒンギャ大量流出による国際社会からの厳しい批判に晒されたことが国軍との対話の妨害となった¹⁴⁾。一方、国軍は NLD 政権に対して重要事項を決定するために憲法に規定されている国防治安評議会 (National Defence and Security Council: NDSC) の開催を訴えていたが NLD 政権は開催を認めなかった¹⁵⁾。これは前政権が週に 3 度は開催していたこととは対照的で、それだけに NLD 政権と国軍との信頼の無さを証明している。そして国軍は NLD が後述する憲法改正の過程を通して国民と国軍との間の敵意を増幅しようとしていると批判していた¹⁶⁾。こうして NLD 政権の 1 期目で国軍との溝は深まっていった。

2. 憲法改正の立法過程と少数民族政党との関係

憲法改正への規定は 2008 年憲法第 12 章 433 条から 436 条に規定されている。435 条によれば改憲の動議は連邦議会の全代表の 20% が法案を提出すれば、連邦議会で審議される。続く 436 条では連邦議会の人民代議院 (Pyithu Hluttaw) や民族代議院 (Amyotha Hluttaw) の構成に関わる規

定の修正については連邦議会の全代表の 75% 以上の合意が必要であると規定する。人民代議院と民族代議院の定員は各 440 名と 224 名である。このうち国軍最高司令官が任命する 25% に相当する 110 名、国軍最高司令官が任命する 56 名が軍人議員である。選挙議席の 8 割を超える議席を持つ NLD であっても憲法改正はこれらの国軍最高司令官が任命する軍人議員や他の政党から改正に合意する議員が出てきて初めて実現する。

振り返ること、NLD は野党時代の 2014 年にミャンマーの真の民主化は 2008 年憲法の改正にあるとして、憲法改正を選挙公約にも掲げた。そして連邦議会内の憲法検討委員会や憲法改正実行委員会に NLD 議員を参加させ、168 の修正事項を提出していた¹⁷⁾。政権政党となってからは次の総選挙一年前の 2019 年 2 月に両院合同憲法改正委員会を議会内に立ち上げた。NLD や USDP、軍人議員も含めた 14 の政党から 45 人で形成された同委員会は同年 7 月に 3765 の修正を含んだ憲法修正報告書を議会に提出し、8 月から審議を進めた¹⁸⁾。この審議中に今上天皇の即位式に出席するため来日したスーチャーは Nikkei Asia のインタビューを受けた。憲法改正が次の選挙 (2020 年 11 月) までに成し遂げられるかという質問に対し、次の選挙のために憲法改正には期待を高めてはいないと発言し、国内外に波紋を投じた¹⁹⁾。これはこの度の憲法改正実現は困難であるが、次の選挙

14) Moe Thuzar, "Why Myanmar's 2020 Elections Matter" *ISEAS Perspective*, Vol.126, 2020, p.5.

15) 2008 年憲法でこの評議会の定員は 11 名であり、多数決での議決が行われた場合、国軍側の 6 名が多数を占めることになる。

16) San Yamin Aung, "Myanmar's Ruling Party Vows to Reform Military in Election Manifesto," *The Irrawaddy*, 2 September 2020. <<https://www.irrawaddy.com/elections/myanmars-ruling-party-vows-reform-military-election-manifesto.html>>

17) Ei Ei Toe Lwin, "Daw Aung San Suu Kyi calls for constitutional amendment," *Myanmar Times*, 22 Aug 2018. <<https://www.mmtimes.com/news/daw-aung-san-suu-kyi-calls-constitutional-amendment.html>>

18) K. Yhone, "Myanmar's constitutional reform imbroglio," Observer Research Foundation, 16 Nov. 2019. <https://www.orfonline.org/expert-speak/myanmars-constitutional-reform-imbroglio-57868/> 及 ¹⁸⁾ International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), Report of the Joint Committee to Amend the Republic of the Union of Myanmar Constitution (2008) : Findings and Observations, dated 12 July 2019, unofficial translation. <<http://constitutionnet.org/sites/default/files/2019-07/Constitution%20Committee%20Report%20English%20Translation%20IDEA.pdf>>, Proposals by Political Parties, Clusters and Individual Representatives (Members of Parliament) for changes, additions, removals and additional articles, circulated by the Pyidaungsu Hluttaw (Union Parliament) Office on 15 July 2019, unofficial translation. <<http://constitutionnet.org/sites/default/files/2019-07/Amendment%20Annex%20English%20Translation.pdf>>

19) Interview: Q&A with Aung San Suu Kyi: We see China and Japan as friends, *Nikkei Asia*, 23 October 2019. <<https://asia.nikkei.com/Editor-s-Picks/Interview/Q-A-with-Aung-San-Suu-Kyi-We-see-China-and-Japan-as-friends>>

後も取り組み続けることを示唆すると同時に、国軍にとっては自分たちの望まないことを NLD とスーチーが継続するシグナルでもあった²⁰⁾。事実、NLD の 2020 年選挙公約は 3 つのセクションがあり、これらは民族問題と国内平和への取り組み、真の民主的連邦制を保障する憲法、持続可能な発展であった²¹⁾。

憲法改正の中で特に軍人議員規定の修正には NLD や少数民族政党も合意したが、そのアプローチに隔たりがあった。NLD は軍人議員の定数を 2020 年選挙後には 25% から 15% に減らし、漸次削減することを考えていたが、シャン民族民主連盟 (Shan Nationalists League for Democracy: SNLD) はこの規定の即時撤廃を主張していた²²⁾。憲法改正委員会での議員の選出は、議会での政党の獲得議席数に比例するため、59% の議席を占める NLD が 14 の政党メンバーから構成される委員会でも多数派を形成した。

またこの委員会での投票は多数決であり、構成議員数が多いことから NLD の修正案が直接委員会の法案に反映されることになった。NLD と少数民族政党が合意して提出した修正項目は 3000 を超え、そこから NLD 提案の 114 項目へと選別された。とりわけ、SNLD は最多の 1122 の提案を出し、ヤカイン民族党 (ANP) 提案は 858、次いでモン民族党 (Mon National Party: MNP) が 641、民族統一民主党 (National United Democratic

Party) が 462 の提案を出していた²³⁾。

政党間関係において、1990 年代以降ミャンマーの民主化推進のために NLD と SNLD、ANP は協力関係にあった。しかし 2016 年以降少数民族の州の選挙で少数民族政党が勝利しているにも拘らず、州の首相などの代表を中央の NLD から選出していることに対して、少数民族政党は自分たちの代議制が十分に果たされていないとして不満を持った²⁴⁾。少数民族政党の望む連邦制について NLD が何も提案をしていないことで、NLD と少数民族政党との違いが浮き彫りになった。

この NLD の〈連邦制〉よりも〈民主化〉を優先させる方針は、少数民族との和解を図る 2016 年 3 月からの連邦平和会議、いわゆる「21 世紀パンロン会議」への進捗が十分な成果を挙げていないことから説明できる。連邦平和会議では多数民族のビルマ族と少数民族とが包括的に参画し、少数民族の自治と民族自決と連邦内における地位の平等性を確約した。また憲法改正も議題に含め、それらを履行し、民主制連邦国家 (a democratic federal union) への礎となることを意図していた²⁵⁾。しかし 21 世紀パンロン会議の過程では少数民族に対し十分な和解が達成できておらず、NLD は 2017 年の補選で 19 議席のうち 9 議席、2018 年の補選で 13 議席のうち 6 議席しか獲得できなかった。少数民族の間では NLD の人気は翳りを見せ、「民族」を基準とする政党支持への投

20) NLD 政府による憲法改正過程の試みは、Kimana Zulueta-Fulscher, “Looking back at the Myanmar Constitution amendment process” 8 April 2020, International IDEA News が詳しい。〈<https://www.idea.int/news-media/news/looking-back-myanmar-constitution-amendment-process>〉

21) San Yamin Aung, “Myanmar’s Ruling Party Vows to Reform Military in Election Manifesto,” *op. cit.*

22) Editorial, “Writing out the generals: Is Myanmar’s constitution up for change ahead of 2020 elections?” ASEAN Today, 15 January 2019. <https://www.aseantoday.com/2020/01/writing-out-the-generals-is-myanmars-constitution-up-for-change-ahead-of-2020-elections/>

23) Nyi Nyi Kyaw, “Democracy First, Federalism Next? The Constitutional Reform Process in Myanmar” *ISEAS Perspective*, Vol.93, 2019, p.3.

24) Su-Ann Oh, “Parties and their Significance in the Myanmar 2020 General Election” *ISEAS Perspective* Vol.100, 2020, p.3, Kyaw Lynn, “The National League for Democracy: A Party for Democracy or Federalism?” A Commentary, Transnational Institute, pp.3-5. 〈<https://www.tni.org/en/article/the-national-league-for-democracy-a-party-for-democracy-or-federalism>〉

25) 1947 年のアウンサン将軍によるパンロン会議は中央のビルマ族と辺境地域の 3 つの少数民族 (カチン、シャン、チン) だけに止まり、合意内容も連邦制を「完全な内部の自治」とだけ約束し、それをどのように履行するかは曖昧であった。David Williams, “A Second Panglong Agreement: Burmese Federalism for the Twenty-first Century” in Andrew Harding (ed.) *Constitutionalism and Legal Change in Myanmar* (Oxford: HART Publishing, 2017), pp.47-8.

票が目立つようになってきた²⁶⁾。

こうした背景もあり NLD は選挙 1 年前になって憲法改正に向け動き出した。しばらく時間をかけて試みた少数民族を包括する〈連邦制〉への行程が不透明であるために少数民族政党から合意を得られなかった。それゆえに 2020 年選挙キャンペーンを通して民主化を目標に方針を変えたのではなかろうか。

2015 年総選挙における NLD の民族問題に関する選挙公約は、真の連邦制民主国家 (a genuine federal democratic union) の確立であった。2020 年公約は民主主義の優先 (民主制連邦国家) に変更された。少数民族政党は NLD が多数派のルールで憲法修正案を提出し、彼らの望む連邦制民主主義を目標とする憲法改正の内容とは異なっていると受け止めた²⁷⁾。

3. 2008 年憲法改正への障壁 －連邦議会での投票結果

2020 年 1 月憲法改正委員会は 114 項目の憲法修正案を多数決で採択し連邦議会に付託したが、修正項目は NLD の意向を反映していた²⁸⁾。114 項目の修正案の内容は以下の 4 点に集約される²⁹⁾。連邦議会の軍人議員数の削減、軍部の自律性の低減、政府内の軍部の役割の低減、そして憲法改正のために軍部が持つ実質的な拒否権の剥奪である。この憲法改正への賛成投票は最低でも 498 票が必要であった。現実には国軍、特に最高司令官が拒否権を持つシステムになっており、改憲への行程は著しく厳しいものになっている (表参照)。

連邦議会の軍人政治家の議員定数は正については、NLD や他の政党は軍人議員削減を漸次実行することを狙っていた。この試みへの議員投票の

賛成率は 62% にとどまった。大統領、副大統領の資格の規定修正も同率の賛成を得たが、75% にはほど遠い。

国軍が政治に関与する国防治安評議会の形成については、規定の国境大臣に代えて、人民、民族両院の副議長を加えて、これにより同評議会での議決の際の投票を文民政治家が 11 名中 7 名を占めることになる (現行では 6 名の軍人が占める)。議会両院の副議長選出案には 411 名の賛成票があり、国境大臣を外す案には 409 名の賛成票があった。

軍の自律性の低減については、第 20 条 (c) の国軍最高司令官の立場を全ての武装勢力の最高指揮官にすることを削除や、最高裁判所と憲法裁判所や憲法会議との関係を明確にするため、最高裁判所を国家の最上位に置くことの修正案も賛成票はそれぞれ 403、413 に止まった。憲法改正のために軍が持つ拒否権の剥奪の試みは、選挙で選ばれた議員の総数の 3 分の 2 以上の賛成投票で憲法改正を可能にしようとした。しかし、これらの修正案に対する賛成票は、後に国民投票が必要な憲法改正については 414 票であった。

26) Su-Ann Oh, "Parties and their Significance in the Myanmar 2020 General Election" *op.cit.*, p.2, Moe Thuzar, "Why Myanmar's 2020 Elections Matter", *op.cit.*, p.5.

27) Kyaw Lynn, "The National League for Democracy: A Party for Democracy or Federalism?", *op.cit.*, p.5.

28) Law for the Second Amendment of the Constitution of the Republic of the Union of Myanmar, circulated by the Office of the Pyidaungsu Hluttaw on 27 January 2020 Draft, unofficial translation. <<http://constitutionnet.org/sites/default/files/2020-02/Constitution%20Amendment%20Bill%20Submitted%20on%2027%20January%202020.pdf>>

29) Michael Martin and Kirt Smith, "Burma's Military Blocks Constitutional Amendments" Congressional Research Service, 30 March 2020. <<https://crsreports.congress.gov>>

表1 主な憲法改正項目と賛成投票数 (International IDEA: Myanmar 2008 Constitution Amendment Proposals and Voting Results of Union Parliament を基に筆者作成)³⁰⁾

条項	現行の規定	改正案	得票数 (憲法改正には498票以上が必要)
6条 (d) (f)	真の規律ある複数政党による民主主義システム 国軍が国家の国内政治に指導的役割に参画させることを可能とすること。	規律ある、を削除	414
		人民の願望に一致して国軍が連邦の国内政治に役割を果たせるよう参画させること。	410
20条 (c)	国軍の総司令官がすべての武装勢力の最高司令官	削除	410
40条 (c)	非常事態の際に国軍最高司令官が国家主権を継承し、行使する権利	非常事態の際に連邦議会は大統領が国家の全権を掌握する権限を掌握する権限を可能にする決議を出す	343
59条 (c)	大統領、副大統領の資格 (外国籍、外国人との婚籍、配偶者や子供の1人、もしくはその配偶者のいずれも外国籍は資格を有しない)	削除	393
109条 (f)	人民院の110名を超えない国軍最高司令官の指名による軍人議員選出	第3期連邦議会で国軍最高司令官選出軍人議員の総数は全体の15%を超えない 第4期連邦会議では総数の5%を超えない。	412
201条 (b)	国防治安評議会の構成は、大統領、2人の副大統領、人民院議長、民族院議長、国軍最高司令官、国軍副司令官、国防大臣、外務大臣、内務大臣、国境大臣	国防治安評議会の構成は、大統領、2人の副大統領、人民院議長、民族院議長、国軍最高司令官、国軍副司令官、人民院副議長、民族院副議長、国防大臣、外務大臣、内務大臣	411
338条	連邦における全ての軍隊は国軍の指揮下にある。	削除	407
339条	国軍は内外の全ての危機に対して連邦の防衛を主導する。	削除	407
410条	大統領は、国防治安評議会を調整した後、大統領令を公布し、非常事態を宣言することができる。	大統領は、自分の発議若しくは連邦議会の決議に従って、大統領令を公布し、非常事態を宣言することができる。	408
412条 (b)	第9項の下で国防治安評議会と調整するために大統領が開催する会議に全ての評議員が出席できない場合、大統領は評議員である国軍最高司令官、国軍副司令官、国防大臣及び内務大臣との調整の後、直ちに非常事態を宣言することができる。	削除	414
419条	主権と委任された国軍最高司令官は立法権、行政権及び司法権を行使する権限を有する。国軍最高司令官は、自ら又は自らを含む機関により手法権を行使することができる。	削除	415
420条	国軍最高司令官は、非常事態宣言が施行されている間、その地域の市民の1つ又は複数の基本的権利を必要により制限、又は停止することができる。	削除	416
436条 (a)	〈中略〉事前に連邦議会の総議員の75%を超える賛成を経て、全国的な国民投票において選挙権を有する者の過半数の賛成を得た場合のみ改正することができるものとする。	〈中略〉事前に選挙を経て選出された連邦議会総議員の3分の2以上の賛成を経て、全国的な国民投票において投票者の過半数の賛成を得た場合のみ改正できるものとする。	414

30) <https://constitutionnet.org/vl/item/myanmar-2008-constitution-amendment-proposals-and-voting-results-union-parliament-436a>

4. 国軍の誤算と闘争する市民社会

NLD 政権下の国軍にとって最初の誤算は、彼らの憲法の言わば抜け穴を突いて「国家顧問」という役職を NLD がスーチーのために作り出したことだった。この職を通じて権力を行使するシナリオを国軍は想定できなかった³¹⁾。憲法第 200 条による連邦政府の組織は大統領、副大統領、連邦大臣と連邦検事総長のみである。新政権誕生前にスーチーは自らを国家顧問として「大統領を超える (above president)」立場から国家運営にあたることを言明していた。NLD が 2016 年以降目指してきたことは、未完の憲法改正を含めた〈民主化〉への移行であった。

本節では国軍の誤算を考察する。第 1 に総選挙結果に対して選挙投票の再集計が行われなかったことである³²⁾。これがクーデターの理由に使われた。そして第 2 に国軍の蜂起に対して国民から「黙認」を得られる憶測があったと思われる。国民からの国軍への反発の大きさは国軍の想像を超えた。第 3 に東南アジア、特にタイの軍事クーデターから国軍による民政移管が可能であると想定していたのではなからうか。

第 1 の点については国軍が投票の再集計を要請したことは、国軍が再集計のために投票された票を回収する権利をもっているのか、大統領や連邦議会議長が再集計を審議する特別会期の招集を拒否できるのかの 2 つが問題であった³³⁾。国軍は証拠法 (Evidence Act) 第 74 条に基づき、公文書の開示請求を選挙管理委員会に要請していた³⁴⁾。しかし選挙管理委員会は証拠法を適用できるのは選

挙管理委員会による調査対象である公式な申立てに対してであり、国軍の要請には適用できないと弁じた³⁵⁾。国軍には選挙を管理する責任はなく選挙管理委員会に不正などがある場合、大統領のみが憲法第 400 条の規定によって弾劾できる。

特別会期の招集について、1 月 11 日軍人議員と USDP は連邦議会特別会期の開催要件である 4 分の 1 を超える 203 名の議員の請願を提出していた³⁶⁾。国軍関係者の見解では大統領は議員数 4 分の 1 以上の要請により特別会期開催を議長に要請できると考えていた。しかし実際に大統領は議長に特別会期の開催を提案する権限があり (第 83 条)、連邦議会法では大統領が必要であると考えた場合に議長に特別会期を開催することを提案できるのである³⁷⁾。大統領は一定数の請願があったからといって必ずしも特別会期を開催する旨を提案する必要はない。

2 月 1 日のクーデター以前に、国軍はウィンミン大統領に大統領職を辞するよう圧力をかけていたと言われている³⁸⁾。同大統領がそれを拒絶すると、国軍はクーデター挙行の 1 週間前から選挙結果の無効を主張し、行動を起こす可能性を伝えた³⁹⁾。クーデター直後に NLD 主要幹部、連邦政府閣僚、地方政府首長、市民社会活動家らを逮捕、拘束したのちに、国軍は大統領職に軍人出身の副大統領 ミンスエ (Myint Swe) を大統領代行に就かせた。このミンスエの元で NDSC を招集、非常事態宣言を発出し、ミンアウンフライン国軍最高司令官に対して連邦の立法権、行政権及び司法権を委譲した。憲法第 417 条のもとで非常事態宣言を发出できる権限は大統領のみにあり、副大

31) Crisis Group, "Responding to the Myanmar Coup," 16 February 2021, p.5. <<https://www.crisisgroup.org/asia/south-east-asia/myanmar/b166-responding-myanmar-coup>>

32) もちろん 2015 年選挙と比べて 2020 年選挙で USDP 候補者の当選が大きく減ったことも国軍の誤算であった。

33) Melissa Crouch, "The Illegality of Myanmar's Coup" <<https://melissacrouch.com/2021/02/07/the-illegality-of-myanmar-coup/amp/?fbclid=IwAR1DA7ODYGnkrATBom0T-YkK2tU61S-l0krytjBdeQNbUJYFNrTC-DTt1tk>>

34) *Ibid.*

35) *Ibid.*

36) *Ibid.*

37) *Ibid.*

38) Sujit Choudhry and Asanga Welikala, "Myanmar's Coup d'Etat Is Unconstitutional: How Should International Community Respond?" *VerfBlog*, 15 February 2021. <<https://verfassungsblog.de/myanmars-military-coup-detat-is-unconstitutional/?fbclid=IwAR28mH0P9dDisKjndkjiE4WSCOxah8MVaNSLLG4i8JhcBX36EelK2ftej4j>>

39) AFP, "UN, foreign missions sound alarm over Myanmar coup fears," *op.cit.*

統領にはない。さらに NDSC との調整の後で非常事態宣言は出されるが、国軍最高司令官に国家の全権を掌握させる権限も大統領だけにある。国軍による脅迫にも拘らず辞任しなかったウィンミン大統領が存命である以上、大統領職の欠員という規定を適用することはできない。大統領が任期期間中に職を解かれる場合は、連邦議会による弾劾（第71条）と本人の意思によるもの（第72条）、死亡、継続的な障碍、又は他の理由による（第73条）だけである。国軍の権力奪取は違法行為であり、自らが策定した憲法を逸脱している⁴⁰⁾。

国軍の2つ目の誤算はミャンマー市民が想像以上の抵抗運動を展開したことである。前述したように2008年憲法は改憲へのハードルが高く、国軍の賛成なく改憲ができないことと併せ、国軍の市民生活への浸透力も考えると国軍の地位や権力基盤が即座に崩壊するわけではなかった⁴¹⁾。実際に国軍は過去の人権侵害や民主化要求を弾圧した行動などが原因で様々な制裁を国際社会から受けてきた。したがって制裁に慣れた国軍は2021年クーデター後の新たな制裁を予想してはいたものの、過去のように軍政を復活させる計画が機能しないことに大きく驚いた⁴²⁾。さらに国軍はNLDに不満を持つ少数民族政党や武装組織を結集できると考えていた。しかしクーデター実行当初、少数民族政党は事態静観の様子であったが、有力少数民族政党や武力勢力のなかには国軍に対して次第に反発するものも出てきた。

ここに市民と国軍との間に大きな乖離が存在している。市民の視点は国軍と USDP は過去2回

の選挙結果が表すように市民からの支持は激減していき、卑下される存在となりつつあった。一方、国軍視点ではこの屈辱は耐え難いものであり、依然国軍は国内で最も重要な役割を担う自尊心の塊であった⁴³⁾。国軍の2月1日の行動は市民から国軍向けられた屈辱を拒否するクーデターでもあった。

1988年の民主化を求めた市民蜂起と2021年への国軍の対応との比較から1つの仮説が見出せる。1988年学生や市民が当時のネーウィン体制に対して民主化を求めて蜂起した。ネーウィンはビルマ社会主義計画党党首を辞任し、後任のソウマウンは国家法秩序回復評議会（State Law and Order Restoration Council）を立ち上げ、軍政を復活させた。SLORCはデモ活動から公務員を職場に復帰させ、1990年に複数政党制による選挙の実施を市民に約束した。しかしNLD勝利の選挙結果を無効にした。2021年も同様に国軍が軍政を復活させ、その後に選挙を実施することで市民を最終的には「懐柔」できるという憶測が働いたのではないだろうか。この見方は次の第3の誤算にみる隣国タイ陸軍によるクーデターが示唆に富む。なぜならばこのタイの事例はミャンマー国軍にも「模倣」可能と思えるモデルを提供していると考えられるからだ。

国軍は1988年に民主化運動を展開した「88世代」と異なり、「Z世代」と呼ばれる1990年代後半から2010年代に生まれた総人口の4分の1を占める若者の抗議運動を理解できず、過小評価したのではないだろうか⁴⁴⁾。Z世代は民政移管後の外の世界との交流や自由な環境が増加する中で生

40) Sujit Choudhry and Asanga Welikala, "Myanmar's Coup d'Etat Is Unconstitutional: How Should International Community Respond?", *op.cit.*

41) 国軍による市民生活への影響の浸透は市民の経済活動まで及んでいる。ミャンマー経済ホールディング（Myanmar Economic Holding Limited）とミャンマー経済コーポレーション（Myanmar Economic Corporation）は国軍最高司令官や副司令官と組織の構成上で結び付いている。

42) Channel News Asia, "Myanmar army is 'surprised' at opposition to coup: UN envoy" <https://www.channelnewsasia.com/asia/myanmar-coup-junta-military-army-un-envoy-sanctions-257811?cid=FBcna&fbclid=IwAR2UmGolcoPW4SqIL2vuLXbZBq0UVNjy3kZYab3UUqo48LoT_X-ScmfANuw>

43) David Steinberg, *The Military in Burma/Myanmar: On the Longevity of Tatmadaw Rule and Influence* (Singapore: IS-EAS Publishing, 2021), p.31.

44) Su Min Naing, "Why the coup will fail, and what the Tatmadaw can do about it" *Frontier Myanmar*, 23 February 2021. <<https://www.frontiermyanmar.net/en/why-the-coup-will-fail-and-what-the-tatmadaw-can-do-about-it/>>

活してきた。彼らはインターネットや SNS などの媒介手段を使い、国境を超えてメッセージを発信する術に長けている。若年層の怒りは自分達の育った自由な環境と将来像を奪った国軍に激しく向けられた⁴⁵⁾。

第3の誤算にタイで生じた直近の2014年クーデターの影響がある。クーデター直後にミアウンフラインはタイのプラユット (Prayut Chan-ocha) 首相に個人的な手紙を送っていたといわれる⁴⁶⁾。その中でミアウンフラインはプラユットに民主主義支援のための助言を求めた⁴⁷⁾。プラユット将軍は2011年総選挙で選ばれたインラック (Yingluck Shinawatra) 政権を2014年にクーデターで追放していた。ミアウンフラインは交渉や法的な手段を通じて平和かつ安定的に民主化への移行を実行する「政治文化」をプラユットに誓約した⁴⁸⁾。ミアウンフラインはプラユットとの軍人同士の良好な個人的な関係もあり、クーデター後の社会と市民を再構築するために示唆を得ようとしたとも考えられる。

ミアウンフラインが言及した政治文化とは、‘タイ式クーデター’と民主化のサイクルであると考えられる。タイでは1932年以降、12回のクーデターと7回のクーデター未遂が起きている。2014年クーデター後の2016年に国軍は憲法を改正し、上院を軍人が占める規定を作った。そしてこの憲法改正は国民投票によって認められた。プラユット暫定内閣は2019年3月24日総選挙で勝利し、軍事クーデター内閣の承認を国民から得た。タイでこうしたサイクルが起きるのはタイ社会が2つの大きな勢力(農村・地方住民と少数派の都市在住のエリート層や王室崇拝者)で分

断され、権力闘争が生じやすい土壌があるからである⁴⁹⁾。とりわけ2000年代のタクシン (Thaksin Shinawatra) 政権以降、この分断は明らかになった。

タイ国軍はまたタイ王室を重んじ、タイ社会の中に支持者が浸透しているが、ミャンマー国軍にはそれが当てはまらない。タイ社会階層の中にはタイ国軍がタクシン時代以降、政治家が腐敗し、王室を軽視し、行きすぎた政治を執ったことから国を救い出すと考えている階級も存在している。2014年にタイ国軍がクーデターを起こしても、それはタイ経済に重大な影響を及ぼすことはなく、政府の通常の活動や外交も含めてダメージは少なかった⁵⁰⁾。さらにタイ国王が「王室による仲介者 (royal mediator)」として、クーデター後の社会を是認している事実もある⁵¹⁾。立憲君主がクーデター後の政治社会を承認している以上、タイ国民はそれを認めるより他はない。こうしてタイの軍事クーデターは国民から許容される政治文化となっていると言える。

対照的にミャンマーではクーデターは政府機関や医療従事者による CDM やコロナ禍における市民へのワクチン不足の問題など、国民経済や市民生活に甚大な影響を及ぼしている。プラユットはミャンマークーデター後にミャンマー側の外交代表と面会した最初の ASEAN 加盟国の首脳である。バンコクを訪問したウンナマウンルウィン (Wunna Maung Lwin) に対して、ミャンマーが民主主義へ可及的速やかに進むことを期待し、この会談がミャンマー国軍の行動を支持したものではないことを伝えた。

45) 長田前掲論文 2022年、415頁、Steinberg, *op.cit.*, p.32.

46) Reuter, “Myanmar junta leader asks Thai counterpart for help on democracy” 10 February 2021. <https://www.reuters.com/articles/us-myanmar-plotics-thailand-idUSKBN2AA0V7>

47) Kavi Chongkittavorn, “Thailand’s dilemma in Myanmar crisis” *Bangkok Post* 2 March 2021. https://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/2076691/thailands-dilemma-in-myanmar-crisis?fbclid=IwAR3VukqOnh0p46NH8MJC1gehLIU8O0Z2_m4LSP9OH8RUQAKOW_hwUhSDTi0

48) *Ibid.*

49) Max Fisher, “Thailand’s coup addiction: the story of its 80-year, never-ending crisis” *Vox*, 14 May 2015. <https://www.vox.com/2015/5/14/18093760/thailand-coup-problem>

50) Oren Samet, “The Myanmar Public Fights Not to End Up Like Thailand” 23 February 2021. *The Diplomat*. <https://thediplomat.com/2021/02/the-myanmar-public-fights-not-to-end-up-like-thailand>

51) Max Fisher, *op.cit.*, p.15.

表2 タイとミャンマーにおける直近のクーデター対照表（筆者作成）

事例 項目	2014年 タイ王国	2021年 ミャンマー
実行主体	タイ国軍 (Royal Thai Army)	ミャンマー国軍 (Tatmadaw)
蜂起理由	<ul style="list-style-type: none"> ・腐敗した政治家の排除 ・インラック政権打倒 ・国軍による暫定統治 	<ul style="list-style-type: none"> ・2020年総選挙における不正投票と再集計がないこと ・憲法417条の規定（…反乱、暴力及び不正で強制的な手段による連邦の分裂、国民の結束の崩壊もしくは主権の喪失が生じる非常事態が発生したか、または発生するに十分な理由がある場合に非常事態宣言の発出
蜂起目的	<ul style="list-style-type: none"> ・暫定内閣による憲法改正と国民投票による承認 ・新憲法下での総選挙 	<ul style="list-style-type: none"> ・NLD解党、アウンサンスーチーの政治活動停止 ・「5つのロードマップ」に基づく2023年8月総選挙実施、最大議席獲得政党に権限移譲
クーデター後の実権	<ul style="list-style-type: none"> ・プラユット暫定内閣から2019年総選挙を経て正式内閣に就任 	<ul style="list-style-type: none"> ・ミンアウンフライン最高司令官に対する国防治安評議会 (NDSC) から権限移譲、国家統治評議会 (SAC) 議長就任
国内の反応	<ul style="list-style-type: none"> ・一部の政党による2019年選挙結果への反発 ・「王室による調停」としてのクーデターの事後承認 ・タイ一般市民によるクーデターの追認 	<ul style="list-style-type: none"> ・市民的不服従運動 (CDM) 展開 ・NLD議員らによる連邦議会代議委員会 (CRPH) 結成 ・国民統一協議評議会 (NÜCC) 結成 ・国民統一政府 (NUG) 結成 ・人民防衛隊 (PDF) 結成
帰結	⇒「タイ式クーデター」モデルの実践	⇒「内戦」状況

結びに代えて

国軍によるクーデターはミャンマーが元の社会に立ち帰れないことを示している。クーデター後の社会が「連邦制民主主義」国家となるのか、軍政による擬似民主主義国家になるのか、または軍事独裁国家に立ち返ってしまうのか予断を許さない。国軍が主張する「5つのロードマップ」では2023年8月中に再選挙を実施し、勝利した政党に国家権力を移譲することを謳う。

ミャンマー市民は並立政府として国民統一政府 (National Unity Government) を樹立し、国際社会に対して自らの正統性を訴え、市民に人民防衛隊 (People's Defence Forces) を編成させて国軍に対峙している。ここでは様々なアクターが国軍に対峙する存在として現れた。少数民族集団にとっても、これまでの多数派のビルマ族政党 (NLD) が国軍に対峙するという構図を、国軍対連邦制民主主義を望むビルマ族及び少数民族との対決とい

う構図に変えた。また軍、治安組織のみならず、他の主要民族からも迫害を受けていたロヒンギャに対する視線もこのクーデターは変えた。ビルマ人のツイートにロヒンギャに対する謝罪が出てきたことは、多数派が今度は軍関係者から迫害される側の立場を理解し、ロヒンギャの心情を慮ることができるようになったからであろう。

クーデターの後、NLDから当選し、国軍によって追放された政治家たちはCRPHを立ち上げ、2008年憲法を無効と宣言し、彼らの連邦制民主主義を確立すべく新たな憲章を打ち立てた。そこに市民社会アクターも関与することになるが、本稿で論じきれなかったこうした展開とASEANのミャンマー危機に対する外交は稿を改めて論じたい。

謝辞

アジア経済研究所長田紀之氏からの有益なコメントに感謝申しあげる。