

ミャンマー民主化とロヒンギャ問題のゆくえ

根本 敬

(上智大学総合グローバル学部教授、連絡先 kei-n@sophia.ac.jp)

はじめに

- (1) 約70万人にのぼるロヒンギャ難民(2017年8月末～、バングラデシュ南部に流出)
- (2) ロヒンギャは独立国家を求めず、自分たちの民族名称を認めてもらったうえで、ミャンマー連邦(ビルマ)の国籍が与えられるよう希望している



しかし、ミャンマーでは政府も軍も国民も彼らを「民族」として認めず、「バングラデシュからの不法移民集団」とみなしている。なぜそうなってしまったのか。そもそもロヒンギャとは誰なのか。歴史的背景をたどったうえで、現在のミャンマーの政治状況と今後の民主化の課題と絡めて、解決策を考えることにしたい。

1 ロヒンギャの成り立ち

- (1) 民族的出自→ インドのベンガル地方(現在のバングラデシュ)
宗教→イスラーム 言語→ロヒンギャ語(ベンガル語チッタゴン方言のひとつ)
人口→ 推定110万人(在外ロヒンギャを含めば200万人説も)
- (2) 「ロヒンギャ Rohingya」という呼称は1950年ころに登場(文書では)
- (3) ただし、集団そのものの起源は600年ほど前まで遡れる
→ ラカイン地方に存在した仏教王朝のアラカン王国(ムラウー朝、1430-1784)の中に、ベンガル出身のムスリムが一定数居住、王宮内で役職に就く者も。同王国の全盛期は現在のバングラデシュ南部まで範囲がおよび、人々の移動は活発。代々の王でイスラーム名も併用した事例が少なくない。
- (4) アラカン王国は1785年、ビルマ王国(コンバウン朝)の侵略によって滅亡。
- (5) 1824年から26年にかけて起きた第一次英緬戦争を経て、ラカイン地方は英国の植民地に。以後、ベンガル側から多くのムスリムがこの地に移住、数世代を経て定住。
- (6) アジア・太平洋戦争期(1941-45)には、日本軍がラカインで仏教徒の一部を武装化、英軍もベンガルに避難したムスリムの一部を武装化してラカイン奪還を目指す。
- (7) 1948年1月、ミャンマー独立(「ビルマ連邦」)。当時の東パキスタン(現バングラデシュ)と国境を接するラカイン州北西部は、1950年代初頭まで中央政府の力が十分に及ばず。東パキスタンで食糧不足に苦しむベンガル人がラカインに流入、一部は武装反乱に走る。ロヒンギャという名乗りが登場するのはこの頃(理由は不明)。
- (8) 1971年に起きた第三次印パ戦争(バングラデシュ独立戦争)の際にも、多くの難民が流入。現在のミャンマー国民はこのときの記憶でロヒンギャを見ているために、「不法移民集団」というイメージを強く抱いている。

四つの層から成るロヒンギャ

第四層 第三次印パ戦争期以降の移民 (1971～) *ミャンマー国民によるイメージ



第三層 WWII後の混乱期に流入した「東パキスタン」人 (1945～1950年代)



第二層 英領期に流入して定住したベンガル人 (19世紀～20世紀前半)



第一層 アラカン王国時代のムスリム住民 (15-18世紀)

2 ロヒンギャはミャンマーでどのように扱われてきたか

- (1) 1948年独立後、14年間続いた議会制民主主義期に、下院でラカイン北西部選出のムスリム議員が2名存在、ロヒンギャの保護を主張、当時のウー・ヌ政権はラカイン北西部ロヒンギャ集住地域を中央政府直轄地にして、ラカイン人仏教徒から彼らを保護しようと考えた（ただし実現せず）。
- (2) 1950年代後半から60年代初頭にロヒンギャ語ラジオ放送（国営短波）を公認。
- (3) 状況が変わるのは、1962年の軍事クーデター以降。
 - 国軍主導のビルマ民族中心主義と、それに基づく中央集権的な社会主義体制（ビルマ式社会主義）によって、ロヒンギャに対する扱いが急速に差別的に。不法移民対策と称して抑圧を強め、その結果、1978年と1991-92年の計2回にわたり、20万人から25万人規模の難民流出をひきおこす。
- (4) この間、1982年に改正国籍法（現行国籍法）施行に基づき、ロヒンギャは「土着民族」ではないことが「合法化」される。
 - 1823年以前から現在のミャンマー連邦共和国の領土内に住み続けている民族の子孫のみが「土着民族」とされ、「正規国民」に規定。1823年とは、その翌年から始まった英国のビルマ侵略（第一次英緬戦争）の前年を指す。英国のビルマ侵略開始後、現在のミャンマー領土の外から「外国人」が入ってきたとみなし、それらの子孫は「土着」ではないので、別個に審査の上、「国民」ないしは「準国民」「帰化国民」という下のレベルの国籍が付与されることに。
 - *ロヒンギャについては、彼らがロヒンギャを主張する限り、一律に外国人とみなされる法解釈が完成。
- (5) ロヒンギャが多数派を構成するラカイン州西北部のマウンドーとブーディータウン両郡では、1990年代以降、その地域から外への移動が許可制となる。他方、ラカイン人とロヒンギャが共存する州都シットウェーでは、2012年に発生した両者間の暴動を機に、中央政府がロヒンギャ住民をキャンプのような一区画に押し込め、そこから出られなくしている（現在も続く）。
- (6) 2014年に31年ぶりに実施された人口調査では、ロヒンギャはベンガル人だと認めない限りカウント対象からはずされ、それまで発行していた臨時国籍証もはく奪、代わりに「審査対象中」カードを付与、実質的に無国籍扱いとした。

(7) 2015年には総選挙を前に、暫定的に認めていた選挙権と被選挙権もはく奪。

3 なぜミャンマー国民はロヒンギャを排斥するのか

(1) 3つの理由

①彼らがイスラームを信仰する集団だから

→ 国民の9割近くを占める上座仏教徒は、少数派のキリスト教徒やヒンドゥー教徒にはさほどの差別意識を持たないが、ムスリムには強い嫌悪感を有する。

②ロヒンギャに対する人種差別感情の存在。

→ 肌の色が「土着民族」より黒く、ビルマ語を上手にしゃべれないことへの嫌悪

③ベンガル（バングラデシュ）から入ってきた「不法移民」とみなし、「ロヒンギャ」なる民族名称を騙り、「土着民族」であると「勝手な主張をしている」ことへの反発。

(これが最大の理由)

→ 国民にとって、彼らは「土着民族」ではなく、「ベンガルからの（不法）移民集団」。リベラル派（民主化支援派、人権派）ですら、ロヒンギャがその名前を捨てれば、国籍を与えてもよいと考えるレベル。

(2) 「1823年以前から住む土着民族が国民の中核」、「それ以外は外国人なので、国籍付与に関しては審査が必要」という根強い考え方

→ ・1930年代の英領期に強まったビルマ・ナショナリズムの中で育まれた論理
・具体的な「土着民族」は国家が規定する（現在135民族）

↓

*国籍法の骨格と国民の「土着民族」に関する考え方の強い一致

(これが反ロヒンギャで軍と国民が「一致」する基盤を提供)

4 アウンサンスーチー国家顧問はこの問題にどのように対応してきたか？ (1) 現行憲法の制約上、大統領にはなれなかったアウンサンスーチー

→ 新たな立法措置を経て国家顧問という時限付のポストに就任（2016年4月）

→ しかし、現行憲法に基づく体制は、シヴィリアン・コントロールとミリタリー・コントロールの明確な役割分担に基づき、国防省（軍）、内務省（警察）、国境担当省（国境治安）の分野に対し、大統領や国家顧問といえども命令は下せない（不十分な議会制民主主義、軍が監視する議会制民主主義）。

→ 上下両院もそれぞれ議席の25%は軍人に割り当てられている（入れ替え自由）。

→ 憲法改正の高いハードル

(両院それぞれ75%+1名以上の賛成で発議、国民投票における総有権者の過半数の賛成をもって改憲可能。実質、軍の賛成を得られない改憲は不可能。)

(2) 今回の大規模難民流出について、アウンサンスーチー国家顧問は事件発生後4週間たつまで、自らの姿勢を国内外に向けて示さず、国際社会から強い批判を浴びる。しかし、ロヒンギャ問題に関し何もしてこなかったということではない。

(3) 国家顧問就任後4カ月目の2016年8月に、軍の反対を押し切り、コフィ・アナン元国連事務総長を委員長に据えた第三者によるラカイン問題調査委員会を発足させ、

調査と解決案の提示を主務とする調査に取り組ませた。メンバーはムスリム 2 人を含む 9 人のメンバーで構成され、うち 3 人は外国人（ロヒンギャは含まれず）。一年間にわたる調査が実施され、委員らはラカイン州とバングラデシュの双方で調査、2017 年 8 月 24 日に答申を公表。

→ 骨子は「ラカイン西北部に住むムスリム（＝ロヒンギャ）の国内移動の自由を認めるべき」「この地に一定期間以上住む者には国籍を付与する方向で検討すべき」「国籍法（1982 年施行）の再検討をおこなうべき」

これはアウンサンスーチーが考えていた解決への道と同じ。彼女にとって追い風になるはずだった。

- (4) しかし、答申が公表された翌日未明、「アラカン・ロヒンギャ救世軍」(ARSA) による国軍と警察施設襲撃が発生、防衛を名目に、軍と警察によるロヒンギャ住民に対する迫害がはじまる。アウンサンスーチー国家顧問は演説で難民の早期帰還への積極的取り組みと、コフィ・アナン答申の尊重を明言。

* ARSA とはどのような武装集団化か？

- (5) 彼女のロヒンギャ問題への対応は、短期的には難民の安全な帰還実現、中長期的な取り組みには諮問委員会の答申に沿ってなされることが明らかになっている。

5 ロヒンギャ問題の解決に向けて

- (1) 「憲法上の壁」(＝軍の壁) と「国内世論の壁」という二つの壁の存在

アウンサンスーチー国家顧問への国民の支持は非常に強いがために、その「世論」が「反ロヒンギャ」である限り、彼女単独で「軍」を説得することは難しい。また、この問題が極端に政治化し国際化したがために、かえって憲法改正を目指すことが難しくなった。

- (2) それでも国際社会の支援を得ながら、当面、次の 2 つの課題に取り組むしかない

①バングラデシュ南部のロヒンギャ難民キャンプでの生活の質の確保と、安全な帰還に向けた準備への本格的着手

②ラカイン州のシットウェーの「キャンプ」に 2012 年以降閉じ込められている数万人のロヒンギャの食糧・医療・教育支援によりいっそう取り組むこと

③コフィ・アナン委員会が提示した答申を政府と軍が尊重し、その中身の実現に向けて具体的に取り組むこと（国内移動の自由、国籍付与に向けた作業の推進）

- (3) 現状ではアウンサンスーチー国家顧問以外にロヒンギャ問題の現実的解決の任にあたる人物はミャンマーに存在しない。彼女だけが「反ロヒンギャ」に懲りたまった軍と国内世論が爆発することを抑える「重し」となっている。もし、安易に彼女を引きずりおろしたら、喜ぶのは軍であり、国民はその軍と一緒にあってより排他的なナショナリズムに立ち、ロヒンギャも帰還を妨害することになるろう。

- (4) 最後の「壁」としての「ロヒンギャ」名称問題

①民族の名乗りを認めないかぎり、本質的な解決は望めない？

②この問題でロヒンギャが一致して妥協するとは思えず、分裂する可能性も大きい