

# ミャンマーにおける 現行和平プロセスの動向

佐々木 研

はじめに

ミャンマーは1949年1月にビルマ連邦として英国から独立したが、独立以前から国内には共産党武装勢力や少数民族武装勢力といった数多くの武装勢力が存在してきた。独立以降、現在に至るまでの期間で全土を俯瞰すれば国軍と武装勢力による戦闘が断続的に発生している。ミャンマーは2011年3月末に永らく続いた軍政から民政へと移管した。民政移管後に大統領に就任したテインセインは国内和平を優先事項の一つに掲げ、武装勢力との間で次々に個別の停戦合意を締結していき、2015年10月15日には全国規模停戦合意（Nationwide Ceasefire Agreement: NCA）への署名式が執り行われるに至った。NCAの内容を記載した文書には署名後に開始される和平プロセスの枠組が定められており、この枠組みに沿って進められる和平プロセスはNCAプロセスと称されている。首都ネーピードーで開催されたNCAへの署名式ではテインセイン大統領が政府代表として、ミンアウンフライン国軍司令官が国軍の代表としてNCAに署名し、外国政府や国際機関の関係者も証人として署名した。ただし、署名を巡って政府と交渉していた21の武装勢力のうち、この時点でNCAに署名したのは半数以下の8勢力に留まった。政府とNCAに署名した武装勢力は、署名式終了後直ちにNCAプロセスに沿った和平プロセスを開始してい

った。他方、政府はNCAプロセスが唯一の和平プロセスであるとの態度をとりながら、国軍と戦闘中の勢力も含めNCAに署名しなかった勢力との和平交渉も並行して進めてきている。そのため現在のミャンマーにおける和平プロセスはNCAを軸に二重路線化しているといえる。

紛争が終結した状態は相手に対する敵意や疑念を残しつつも戦闘自体が終結している紛争処理の状態か、戦闘が終結し相手に対する敵意や疑念が解消されているか少なくとも緩和されている紛争解決の状態に分けられる<sup>1</sup>。国際社会では1989年に冷戦が終結した直後、一時期国内紛争の発生数が増加したことがある<sup>2</sup>。他方、同時期のミャンマーでは政府が武装勢力との停戦を進めていき、南東部等の一部の地域を除けば戦闘は沈静化していった。ただし、停戦を機会に武装解除して解散した勢力は一部に留まり、多くの武装勢力がその後も存在し続け、民主化して以降は急速に戦闘の発生数が増加し始め現在に至っている。このような現在のミャンマーの状況を全土レベルで捉えれば、紛争処理の状態にも至っていないように見える。ただし、後に詳しく説明するように、一部の武装勢力が参加しているNCAプロセスは紛争解決の段階を目指しているものとなっている。また、署名には応じていないが戦闘には参加していない武装勢力も存在している。そのため現在のミャンマーでは紛争解決への途上にある地域、紛争処理の状態が意図的に維持されている地域、戦闘地域に逆戻りした地域、または新たに戦闘地域となった地域がモザイク状に点在している。このような状況は和平プロセスをより複雑に見せるため、その推移を理論的に検証する試み自体を困難にしている。また、国内紛争は現地調査が困難であり得られる情報も限定される傾向にある。ミャンマー国内の紛争を扱った先行研究もタイからのアクセスが比較的容易な武装勢力を対象にしており、全土における紛争や和平プロセスの推移については主にジャーナリストによって蓄積されてきた<sup>3</sup>。

本稿では、民主化以降に始まりNCAプロセスを軸に二重路線化している和

平プロセスを現行和平プロセスと定義づけることにする。その上で複雑な様相を見せている現行和平プロセスの動向を整理し、今後の理論的な検証に備えることを目的とする。また武装勢力にとってのNCAプロセスの意義と今後の推移について若干の考察を行う。そのためミャンマー国内全土を対象として現行和平プロセスの動向をその成立過程と政府と武装勢力の関係から把握することにする。本稿ではミャンマーの正規軍を国軍と称し、それ以外の少数民族武装勢力等の武装した組織を武装勢力あるいは単に勢力と称することにする<sup>4</sup>。

## 1. NCAプロセスの成立

### (1) 民主化以前の和平プロセス

まず、民主化する以前に行われていた和平プロセスの概要を述べることにする。政府による武装勢力との停戦交渉は独立直後から行われていたが、多くの武装勢力が停戦合意に応じず進展しなかった。1989年4月に強力な武装勢力の一つであったビルマ共産党内でクーデターが発生し、民族構成に沿って4つの武装勢力に分裂した<sup>5</sup>。国軍の情報機関を率いていたキンニユン第一書記(当時)はこれら4つの勢力と停戦合意を結び、以降、各地の武装勢力と停戦交渉を進めはじめ、2009年以前には40程度の武装勢力と停戦合意に至った<sup>6</sup>。国際社会では80年末の冷戦終結を境に国内紛争が増加していったが、ミャンマーではその頃から次第に停戦交渉が進み戦闘が抑制されていったことになる。政府と停戦合意に至った武装勢力の中には武装解除して政党化した勢力や、民兵部隊に改編して国軍の傘下となった勢力もあったが多くは独立した武装勢力として存在し続けた。当時の停戦合意は、カチン独立機構との合意を除けば口頭による合意であり文書化されたものではなかった。政府からすれば当時の政府はあくまで移行政府であり、正式な停戦合意は、将来新たに制定される憲法に基づいて成立した政府との間で交わせばよいとの立場であった。ただし、実際には戦闘が拡大することで国際社会からの介入を招くことを防ぐため

に戦闘を抑制することが停戦の目的であった。停戦に合意した武装勢力は、その見返りとして政府による黙認のもと鉱物採掘、商業伐採、麻葉栽培などの違法ビジネス、隣国との国境貿易といった経済活動を行うことで組織を維持していった。また、一部の勢力は政府の介入を殆ど受けない高度な自治が認められた特区が与えられ、そこは事実上の解放区としての様相を見せていた<sup>7</sup>。こうして80年代末以降、南東部のカイン州を含めた一部の地域を除けば戦闘の発生はしばらくの間抑制されていた。

政府は2008年に新たな憲法を制定した。この2008年憲法では国軍が唯一の武装組織であると定められている<sup>8</sup>。政府はこの条項に基づき従前の停戦合意を一方的に破棄し、武装勢力に対して国軍傘下の国境警備隊（Border Guard Force: BGF）か民兵部隊（People's Militia force: PMF）に改編するよう要求した<sup>9</sup>。この改編計画はBGFプログラムと呼ばれている。武装勢力側はBGFプログラムを受け入れた勢力と拒否した勢力に分かれた。コーカン族やカイン民族の武装勢力は改編を巡って内部で態度が分かれ分裂していった。政府と改編を拒否した武装勢力の間では緊張が高まり、2009年8月、国軍はコーカン族武装勢力内の派閥闘争に乗じて攻撃を仕掛け、改編拒否派を中国側へ追いやり、2011年6月にはカチン独立機構と戦闘状態に入った。政府は武装勢力に対して国境警備隊等への改編を迫り、国軍を唯一の軍事組織とする2008年憲法との矛盾点を解消しようとしたが、これが戦闘を再発させる切掛けの一つとなった。

民主化以前の政府が進めていた和平プロセスは、戦闘を抑制することで外部からの介入を防ぐことが目的であり、交渉によって紛争解決という根本的な解決を目指していたものでは無かったといえる。国軍は1988年から2000年代半ばにかけて多くの武装勢力との停戦が維持されていた間に戦力を強化しており、特に国内の武装勢力と直接対峙することになる歩兵部隊の増強が著しい<sup>10</sup>。政府はいずれ紛争解決を目指していたとしても、武力を背景にして交渉

を有利に進めるか、場合によっては軍事行動によって制圧することも企図していたと考えられる。

## (2) 民主化以降の和平プロセス

2011年3月末、民政移管によって大統領に就任したテインセインは、国内和平を優先事項の一つに掲げ、4月には全土の武装勢力に対し国境警備隊への改編要求を取り下げて停戦を呼び掛けた<sup>11</sup>。武装勢力との交渉窓口は連邦和平作業委員会（Union Peace-making Working Committee: UPWC）が担っていたが、更に政府は2012年11月3日に武装勢力との交渉を促進させるために中立的な立場から武装勢力との仲介を務める機関としてミャンマー和平センター（Myanmar Peace Center: MPC）を設立した<sup>12</sup>。政府はまず州政府と武装勢力との間で停戦合意を締結し、次に連邦政府との間で停戦合意を締結するという段階を設けていた。政府による積極的な働きかけもあり、2013年8月までには11の武装勢力が連邦政府と停戦合意に至り、3つの武装勢力が州政府との間で個別の停戦合意に至っている<sup>13</sup>。これらの中には、カレン民族同盟のようにこれまで停戦合意に至ったことの無かった武装勢力も含まれている。政府による当初の和平プロセス案では、武装勢力に対して①永久に連邦に留まる、②連邦（union）の統合を崩壊させない、連邦の団結を崩壊させない、国民の団結を永続させるといった三原則の受入れ、③経済、開発事業における連携、④違法薬物撲滅における連携、⑤政党の結成と選挙への参加、⑥2008年憲法の受入れと議会における多数決の原理による必要な憲法改正、⑦永続的な平和と生存のための法の順守、憲法に基づいた活動と行動、⑧憲法に基づいた単一の軍隊の存在、といった8項目の要求を挙げていた。つまり、政府からすれば各武装勢力と個別の停戦合意に至った後、武装勢力は武装解除した後に政党化し、憲法改正が必要であれば議会で議論すればよいとの立場であった。これは武装勢力からすればまず2008年憲法をそのまま受け入れることを意味していた。武装

勢力側は政府が提示した8項目のうち、武装解除と政党化を伴う⑤から⑧に対しては否定的だった。武装勢力側してみれば過去には一方的に停戦を破棄され、政党化した武装勢力が議席を失うことで発言の場を失っていた経験等から政府に対する不信感を払拭することは出来ず、武装解除と組織解体以前に憲法を改正することで自治権拡大を担保しておく必要があると考えていた。武装勢力の一部は民主化とほぼ時を同じくして連合を結成して政府と交渉にあたることを試みていくようになっていった。

武装勢力の連合は独立以降、これまでいくつか結成されては解消されていったが、民政移管前後に新たに結成されたものとして2012年2月に設立された統一民族連邦評議会（United Nationalities Federal Council: UNFC）と同年6月に設立された少数民族調整作業グループ（Working Group for Ethnic Coordination: WGEC）の二つが挙げられる。UNFCは結成当初12の武装勢力が参加していた政治同盟であり、WGECは欧州ビルマ事務所（Euro Burma Office: EBO）が主導する定例会議であり一部の武装勢力は両方に参加していた<sup>14</sup>。WGECは2013年4月に包括的全国規模停戦・和平合意（comprehensive nation-wide ceasefire and peace agreement）と称する和平プロセス案を策定し、ミャンマー和平センター（MPC）を介して政府側に提示した。このWGEC案には政府と国軍、全国の武装勢力がまず一堂に会して全国規模停戦合意に署名し、その後に政治対話と呼ばれる交渉を開始し、その結果に基づいて憲法改正を行い新たな連邦制の創設に至るというロードマップが含まれていた<sup>15</sup>。このWGEC案が現在のNCAプロセスの原型となっている。従前の停戦交渉と大きく異なっている点は、停戦合意後に憲法改正を伴う交渉を始めること、交渉は政府と各武装勢力が個別に行うのではなく一堂に会して行われるところにある。政府はWGEC案を概ね受け入れたうえでこれを基にした和平プロセス案を策定し、主要な武装勢力に対し6月に同案へ署名することを呼び掛けた。政府によるこの態度は、武装勢力はまず2008年憲法を受け入れて武装解除した

後に政党化するべきという要求を取り下げたことを意味している<sup>16</sup>。他方、UNFCは6月の署名には応じなかったが、WGEC案を基にした独自の和平プロセス案を策定していった。

武装勢力は2013年10月30日から11月2日にかけて、カチン州のライザでUNFC参加勢力とそれ以外の勢力を含めた17勢力が一堂に会する少数民族サミットを開催した。ライザは国軍と戦闘中にあるカチン独立機構の拠点であったが、政府は同サミットの開催を歓迎し武装勢力代表団によるライザへの道中の安全を保障した<sup>17</sup>。このサミットでWGEC案を基に和平プロセスの枠組について政府と交渉していくことが決定され、交渉を担う全国規模停戦合意調整チーム（Nationwide Ceasefire Coordination Team: NCCT）が結成された。

NCAの原型が登場し武装勢力がNCCTを結成するまでの間、武装勢力の連合に動揺がみられた。UNFCは2013年7月の会合において同連合に所属するメンバーは今後WGECには参加しないと表明した<sup>18</sup>。また9月2日、UNFCがチェンマイで開催していた会議の途中、武装勢力の最古参であるカレン民族同盟の代表者がUNFCにおける意思決定プロセスへの不満を理由に退席し、後日UNFCからの離脱を宣言した。カレン民族同盟は政府から示されたNCAへの署名に前向きであったが、UNFCの議長はカチン独立機構のンバンラであり、同機構は国軍と戦闘中にあったことから署名には慎重だったことも離脱の一因になったと推測される<sup>19</sup>。UNFCは過去に解消されていった連合と同様にこの頃から分裂の兆しを見せ始めていた。この時点でUNFCに参加していた11勢力は全てNCCTに参加した。これに加えて、UNFCを脱退していたカレン民族同盟を含む5勢力が参加したことでNCCTは計16の勢力によって発足することになった。NCCTはその名称にある通り、少なくとも結成時点においては全国規模停戦合意の締結自体に肯定的な武装勢力が参加していた。

いずれにせよ政府とNCCTの双方は、まず停戦合意に署名し、その後に政治対話を開始して憲法改正に至るというWGECのロードマップ案を受け入れ



ていた。交渉の焦点はロードマップに沿った和平プロセスを実行するための規定等を定める全国規模停戦合意（NCA）の内容、つまり NCCT 案と政府案を統合した単一の NCA 文書（single text）の内容に移っていった<sup>20</sup>。NCCT と政府側のカウンターパートである連邦和平作業委員会（UPWC）は、2013年11月以降、7回の公式協議および22回の非公式協議、その他200回以上の準備会議における協議を行い、2015年3月31日の第8回公式協議で NCA 文書の内容について合意に至った<sup>21</sup>。早ければ5月中にも NCA 署名が実現するかと思われた矢先、5月1日から6日かけて NCCT に参加していない統一ワ州党が本拠地のパンサンで少数民族サミットを開催し、NCCT から8勢力の代表団が参加した。このサミット以降、NCCT は3月の合意を覆し、NCA 文書の内容に修正と追加を求めた。NCA への署名を拒否していた統一ワ州党は、政府との交渉は単独で行っていたが、この頃から他の武装勢力と協調して政府に対峙しようとする態度を見せ始めた。NCA への署名は一旦遠のいたと思われたが8月4日から5日に開催された第9回公式協議の場において NCA 文書が完成し、10月15日に NCA 署名式を迎えた。

このように現在の NCA プロセスの枠組は、WGEC 案を基に政府と NCCT によって策定されたものとなっており、全国規模停戦合意という発想は元を辿れば武装勢力側からの提案に基づいている<sup>22</sup>。2015年10月に署名式を迎え、この時から NCA プロセスと呼ばれる和平プロセスがテインセイン政権下において開始された。2016年1月12日から16日には、政治対話の枠組みの中では最もハイレベルな会議である第1回連邦和平会議が開催された。その後 NCA プロセスは2016年3月末に発足したアウンサンスーチー政権に引き継がれていった。

### (3) NCA プロセスの構造

NCA 文書は前文と全7章33条から構成されている<sup>23</sup>。記載内容のうち NCA



プロセスの規定に関する事項は大きく「停戦に関連する事項」と「政治対話に関連する事項」に分けられる。停戦に関する事項では、国軍と武装勢力双方の部隊行動を規制する事項に加え、署名後に開催される共同実行調整会議（Joint Implementation Coordination Meeting: JICM）において共同停戦監視委員会（Joint Ceasefire Monitoring Committee: JMC）を設置すること、部隊行動規範（Code of Conduct: COC）を署名後1ヵ月以内に制定すること等が定められている。政治対話に関する事項では、同じく共同実行調整会議（JICM）において連邦和平対話共同委員会（Union Peace Dialogue Joint Committee: UPDJC）を設置すること、署名後60日以内に政治対話の枠組みを起草、適用し90日以内に政治対話を開始すること等が定められている。

2015年10月15日にNCA署名式が開催され、直後に開催された共同実行調整会議（JICM）において共同停戦監視委員会（JMC）と連邦和平対話共同委員会（UPDJC）が設置された。11月18日には、部隊行動規範（COC）が批准される等、次第にNCAプロセスの構造が整えられていった<sup>24</sup>。署名式の後に最初に開催された会議であるJICMは、非常設の会議であり政府および武装勢力から決定権を有する指導者層が参加し、停戦と政治対話の両分野において交渉が膠着状態に陥った場合の打開を担うなど、NCAプロセス全体の中で最もハイレベルな交渉の場に位置づけられている。停戦監視を担うJMCは、連邦レベル、州または地域レベル、地方レベルと3つの階層から構成され、いずれの階層においても委員長には国軍関係者、2名いる副委員長の一人には武装勢力関係者、もう1名は国軍と武装勢力双方が承認した民間人が就任する。彼らが国軍と武装勢力による部隊行動規範（COC）の遵守状況を監視し、衝突が発生した場合には戦闘の拡大を抑制するための協議を開催する。

政治対話は、連邦和平会議（Union Peace Conference: UPC）、連邦レベル政治対話、国民レベル政治対話の3階層から構成されている。国民レベル政治対話では地域、民族、全国を単位とした協議が行われ、その結果は連邦レベル政

政治対話を行う連邦和平対話共同委員会 (UPDJC) に上程される。UPDJC で合意された事項は、連邦和平会議で承認されると連邦合意 (union accord) として連邦合意文書に書き込まれていく。政治対話の場では政治、経済、社会、土地と環境、防衛・治安の5つの分野について協議される。政治と経済の分野では州、地域政府に対する自治権の拡大と税収の分配について、社会の分野では国内および国外避難民の帰還と再定住、土地・環境の分野では地下資源を含む自然資源の分配について協議される。防衛・治安の分野では軍事組織の再統合や武装解除等について協議されるが、この分野は連邦レベル政治対話つまりUPDJC 以上で協議され国民レベル政治対話では協議されない。政府と武装勢力による主要な交渉の場はUPDJC であり、政府、国軍、武装勢力の指導者層が参加している。例えばテインセイン政権期にはUPDJC の委員長にはサイマウカン副大統領が就任していたが、2016年の政権交代後には事実上の政権指導者であるアウンサンスーチー国家顧問兼外相が就任している。副議長には両政権を通じて武装勢力からクウェートゥーウィン・カレン民族同盟副議長が就任している。連邦和平会議は、UPDJC で合意された事項を承認する場であり、アウンサンスーチーは21世紀パンロン会議とも呼称している。UPDJC で合意された事項は、連邦和平会議 (または21世紀パンロン会議) の場で承認され、憲法改正案の基になる連邦合意文書に書き込まれるといったサイクルが繰り返される。政治対話に関する事項では、他にも政治ロードマップとしてNCAへの署名に始まり、政治対話の枠組の起草、政治対話の開催、連邦和平会議の開催、連邦合意への署名、連邦合意の議会における批准、軍事組織の統合に至る段階までが記されている。この政治ロードマップに最終段階として憲法改正を追加したものがNCAプロセス全体のロードマップであり、WGECによるロードマップ案を基にしたものとなっている<sup>25</sup>。

政治対話の中心となるUPDJCには、その名称に共同 (joint) が含まれていることが示しているように、政府側と武装勢力側の各代表団が同等の立場で参

加している。他にも双方共に NCA の規定には定められていないが、政治対話に備え、各陣営内で意見調整などを行う組織を有している。政府側はアウンサンスーチー政権が発足して間もない 2016 年 7 月 11 日に、国民和解・和平センター（National Reconciliation Peace Center: NRPC）を設置している<sup>26</sup>。NRPC はテインセイン政権下で政府と武装勢力の仲介を担っていたミャンマー和平センター（MPC）の役割を受け継ぐ形で設立されているが、センター長にはアウンサンスーチーが就任した他、国境省大臣や特殊作戦局の司令官といった国軍関係者も参加している。また、事務作業を担う職員には公務員が充てられ、運営費も政府から拠出されていることから政府機関であり、MPC のような第三者機関としての立場は失われている。NRPC には、武装勢力と直接交渉にあたる和平委員会（Peace Commission: PC）が置かれているが、委員長には NRPC の副委員長でアウンサンスーチーの主治医であるティンミョーウィンが就任している。和平委員会（PC）は NCA に署名していない武装勢力との和平交渉も担っている。他方、武装勢力側では、所属している勢力の半数が署名した NCCT が 2015 年 12 月に解散した。代わりに、2016 年 3 月に署名した勢力のみが参加する和平プロセス主導チーム（Peace Process Steering Team: PPST）を結成しており、UPDJC が開催される前後等に集合している。

つまり NCA プロセスの構造は、第一に署名から政治対話を経て憲法改正に至るロードマップ、第二にその実行を担保するための非常設の会議である JICM、第三に憲法改正案を策定し承認していく政治対話という交渉に関する枠組、第四に NCA プロセスが進行している間、軍事組織の活動を規制し戦闘の発生や拡大を抑制するための停戦監視に関する枠組、最後に政治対話を進めるために、政府と武装勢力の双方が設けている NCA の規定外に位置する政府組織と武装勢力の連合によって構成されているといえる。また、NCA プロセスは憲法改正によって少数民族が多く居住する州の自治権を拡大すること、武装勢力の武装解除または国軍に統合していくことも視野に入れていることから

紛争解決を目指したプロセスであるといえる。

## 2. 現行和平プロセスを構成する要素

現行和平プロセスを構成する要素として、NCAへの態度と政府との関係による主要な武装勢力の類型、NCAプロセスの進展、未署名勢力の動向、戦闘中の勢力といった観点から整理する。

### (1) 主要な武装勢力の類型

ミャンマーの武装勢力には小規模で組織名を有さない勢力や、組織としての実態を有しているかどうか不明な勢力が存在しており、正確な数を把握することは困難である。小規模な勢力の多くは、州政府と口頭による停戦合意を締結しているが、これらの勢力全てがNCAへ署名することを政府は認めていない。本稿では、NCAへの署名を巡って政府と交渉してきた勢力を主要な武装勢力として位置付けることにする。これら主要な武装勢力の数は2015年10月のNCA署名式の時点で合計21勢力であり、まず署名した勢力と未署名の勢力に大別される。未署名の勢力を署名に対する当該勢力自身の態度と政府側からの対応から分類すると、政府から署名を促されているが自ら保留している勢力、自ら署名を保留しかつ戦闘中の勢力、政府から署名を拒否されているが所属しているUNFCやNCCTといった連合によって署名に参加させるよう主張されている勢力、政府から署名に対して条件を課されかつ戦闘中の勢力に分類できる<sup>26</sup>。

NCA文書の策定に向けて政府側との交渉を行ってきた連合であるNCCTには16勢力が参加していた。NCCT側は、これら16勢力全てがNCAに署名しNCAプロセスに参加する資格を有すると主張していた。政府側はこれらのうち3勢力(表1④)に対しては軍事組織としての実態を有さない小規模な勢力であるとして、NCAに署名する資格はないと主張し署名を認めていなかった

【表1】 主要な武装勢力の類型 (2015年10月時点)

署名への態度、 政府側の対応に よる分類	武装勢力名称 政治部門/軍事部門 (略称)	連合への参加状況 参加○ 不参加× 脱退済△	
		UNFC	NCCT
①署名	カレン民族同盟/カレン民族解放戦線 (KNU/KNLA)	△	○
	カレン民族同盟・解放戦線和平協議会 (KPC)	×	○
	民主カレン慈善軍 (DKBA)	×	○
	チン民族戦線 (CNF)	△	○
	バオ民族解放機構 (PNLO)	○	○
	アラカン解放党 (ALP)	×	○
	シャン州復興評議会 (RCSS/SSA-S)	×	×
	全ビルマ学生民主戦線 (ABSDF)	×	×
②自ら署名を保留	統一ワ州党 (UWSP/UWSA)	×	×
	シャン州進歩党 (SSPP/SSA-N)	○	○
	新モン州党 (MNSP) ※1	○	○
	平和団結委員会 (PSC/NDAA)	×	×
	カレンニー民族進歩党 (KNPP)	○	○
	ナガランド民族社会主義評議会カプラン派 (NSCN-K)	×	×
③自ら署名を保留 かつ戦闘中	カチン独立機構/カチン独立軍 (KIO/KIA)	○	○
④政府が署名を拒否、 所属している連合が署名に 参加させるよう主張	ラフ民主同盟 (LDU) ※2	○	○
	ワ民族機構 (WNO)	○	○
	アラカン民族評議会 (ANC)	○	○
⑤署名に対して条件を課され かつ戦闘中	パラウン州解放戦線/タアン民族解放軍 (PSLF/TNLA)	○	○
	ミャンマー民族真正義党/民主同盟軍 (MNTJP/MNDAA)	○	○
	アラカン統一同盟/アラカン軍 (ULA/AA)	×	○

※1,2 2018年2月13日にNCAに署名

た。また、他の3勢力(表1⑤)に対しては、民主化以降に武力闘争を挑んできた勢力であることから軍政期から民主化や民族としての公平な権利を主張してきた他の勢力とは同等には扱わず、NCAに署名するためには事前に武装解除し、更に武装闘争路線を放棄する旨の宣言を求めるといった厳しい条件を課していた。NCCTは所属する武装勢力全ての署名への参加容認を要求していたため、いわゆる包含性(inclusiveness)が争点の一つとなった。また、国軍と北東部で活動する4勢力(表1③、⑤)との戦闘は一向に収まる気配を見せなかった。包含性については妥結することなく、戦闘も収拾しないまま2015年10月の署名式を迎えたが、結局この時点で署名したのは主要な勢力21のうち8勢力と半分以下に留まった。

2016年3月末に発足したアウンサンスーチー政権も基本的には前政権期に形成されたNCAプロセスを引き継いでいった。他方、政権交代と共に政府はNCAプロセスへの参加資格について部分的にはあるが緩和している。例えば、前政権では政治対話の枠組で最もハイレベルな会議である連邦和平会議にはNCAに署名した勢力のみが参加を認められていた。そのため、第1回連邦和平会議に参加した武装勢力は署名済み8勢力のみであった(表1①)。アウンサンスーチー政権は、2016年8月31日から9月3日に政権発足初めて第2回連邦和平会議(第1回21世紀パンロン会議)を開催したが、署名していない9勢力も招待し、これら9勢力は招待に応じて同会議に参加した<sup>27</sup>。この連邦和平会議(21世紀パンロン会議)に参加した武装勢力は署名済みの8勢力、未署名の9勢力を合わせて17勢力となり、参加勢力数は倍増している。ただし、未署名勢力は政治対話に参加することは出来ずオブザーバーとしての参加となった。また、民政移管後に武力闘争を挑んできた3勢力は招待されなかった(表1⑤)。政府は、前政権がNCAへの署名を認めていなかった小規模な3勢力(表1④)にも署名への参加を促すようになっていった。ただし、活動領域を保有していないとして国民レベル政治対話を開催することは認めな

い等、他の勢力と比較して権限の一部を制限している。結局、この3勢力からはラフ民主同盟のみがこの条件を受入れた<sup>28</sup>。また、署名を保留していた新モン州党も態度を変え、2018年2月13日にはこれら2勢力が新たにNCAに署名したことで計10勢力がNCAプロセスに参加することになった。こうして主要な武装勢力のうちほぼ半数が署名済の勢力となった。

署名した勢力はアラカン解放党を除けばシャン州南部からカイン州、モン州といった、タイと国境を接する南東部で活動する勢力である。これらの勢力はシャン州復興評議会を除けばそれほど強力な軍事力を有していない。

## (2) NCA プロセスの進展

NCAへの最初の署名式が2015年10月に開催されて以降、2020年3月迄の時点でUPDJCは18回開催されている。連邦和平会議はテインセイン政権期に1回、アウンサンスーチー政権となり21世紀パンロン会議との別称を与えられてからは3回の計4回が開催されている。直近に開催された2回の連邦和平会議では、計51項目が連邦合意として承認を受け、連邦合意文書に書き込まれている。NCAプロセスの進捗状況をロードマップに照らして判断すれば、連邦合意文書への書き込みが始められており、連邦合意への署名と議会における批准の手前まで進んできていることになる。他方、政治対話のうち国民レベル政治対話は2020年5月の時点で3つの勢力が活動する地域で開催されていない。ラフ民主同盟は、署名に際して開催しないことを条件とされていた。シャン州復興評議会は、他団体であるシャン州統一委員会がシャン州内の各地で開催していた公聴会の一部が国軍によって開催を妨害されたことを理由に国民レベル政治対話の開催を延期している<sup>29</sup>。ラカイン州を活動拠点とするアラカン解放党（ALP）も開催を要望しているが、政府は2016年以降ラカイン州北部ではイスラム系武装集団が武装蜂起し、またラカイン州に浸透してきたアラカン統一同盟（ULA）と国軍の戦闘も多発し情勢が不安定化しているこ



とを理由に開催を認めていない。

政治対話の最上位に位置づけられている連邦和平会議（21世紀パンロン会議）は、本来であれば6か月に1回開催されることが予定されており、第1回目は2016年1月に開催されている。予定通りであれば2020年前半までに多くて9回は開催されていることになる。実際は2020年5月の時点で4回に留まっており、最後に開催されたのは2018年7月でありこれ以降2年近く開催されていない。遅れを生じさせている主な要因は、国軍が2017年5月に開催された第3回連邦和平会議（第2回21世紀パンロン会議）以降、武装勢力に対して連邦から離脱しないことを宣誓するよう要求し、武装勢力がこれに反発したことにある<sup>30</sup>。NCAに署名しているPPST側にしてみれば、NCA文書の第1章には「国家の統合を崩壊させない」との原則が銘記されており、署名した時点でこの原則を受け入れたことになるため国軍によるこの要求は改めて受け入れる必要のないものだったといえる。国軍とNCA署名済み勢力との間で散発的な戦闘が発生していたこともあり、武装勢力は国軍によるNCAプロセスへの取り組み方に不信感を抱くようになっていった。2018年10月15日に開催されたNCA署名記念式典の席上でも両者の溝は埋まらず、この日以降PPSTは政府との公式協議には応じないとして態度を硬化させた。2019年に入ると政府とPPSTを含めた署名済み10勢力との間で度重なる非公式協議や調整会議が開催されていった。10月28日には第4回NCA署名記念式典が首都のネービードールで開催され、政府はNCAプロセスを再開させるための3段階の和平プロセス案を発表した。第1段階は、連邦和平会議（21世紀パンロン会議）の進め方に関するもので、署名済み勢力からの提案に基づいた3点から構成されている。1点目はNCAの実行に対して枠組合意に至ることであり、合意内容は翌年8月の中旬に予定されている第4回21世紀パンロン会議において承認を受けた後、連邦合意（union accord）の第1部を構成することになる。2点目は既に51項目ある連邦合意に追加する事項について交渉して合意

に至ることであり、合意された事項は連邦合意の第2部を構成することになる。3点目は2020年の終わりに予定されている総選挙後におけるNCAプロセスの進め方について合意に至ることであり、合意内容は連邦合意の第3部を構成することになる。本来、連邦合意は憲法改正案として連邦合意文書に書き込まれるものであるが、1点目と3点目についてはNCAプロセスの実行に関する事項となっている。これは第4回21世紀パンロン会議における承認を得て、NCAプロセスの実効性を確保したいという署名済み勢力の意図が反映されているためであるといえる。第2段階は未署名勢力をNCAプロセスに参加させることであり、第3段階は不安定な地域に住んできた住民に和平プロセスが進展したことを実感させることにある<sup>31</sup>。

NCAプロセスの膠着状態を打開する役割を担うJICMが2020年1月8日に2年ぶりに開催され、3段階の和平プロセス案に沿って調整会議を開催していき第4回21世紀パンロン会議を開催することが合意された。3月12日には政治対話の中心となるUPDJCが開催されNCAプロセスが本格的に再開された<sup>32</sup>。

NCAプロセスには停戦監視のしくみもあり、最初の署名からしばらくの間、国軍と署名済み武装勢力との間では戦闘の発生はほぼ抑制されていた。2018年に入ってから国軍とカレン民族同盟やシャン州復興評議会との間で小規模な戦闘が度々発生しているが、衝突が発生した後には共同停戦監視委員会(JMC)が招集され戦闘が拡大する事態は抑制されている。

NCAプロセスの進捗状況を概観してきたが、署名後も国民レベル政治対話の開催が認められていない勢力が存在し、時折国軍との戦闘も発生していることから政治対話と停戦監視のしくみが完全な形で機能しているとは言い難い。他方、政府とPPSTは、双方ともにNCAプロセス自体を破棄しようとはしてこなかった。NCAプロセスは一度膠着状態に陥ったが、JICMの開催によってその膠着状態が打破され政治対話が再開された。また、戦闘の発生を完全に防

ぐには至っていないが、共同停戦監視委員会（JMC）によってその規模と拡大は抑制されていることからNCAプロセスの枠組は現在までのところ正常に機能している。NCAプロセスは後れが生じながらも少しずつ前進している最中にあるといえる。

## (2) 未署名勢力の動向

現行和平プロセスは、主要な武装勢力のうちNCAに署名していない勢力と政府の関係によっても形成されている。主要な武装勢力のうち2020年5月の時点で11勢力が未署名勢力となっている。これら未署名勢力の一部はアウンサンスーチー政権が発足された後に新たに2つの連合を結成している。一つは2016年11月20日に結成されたビルマ北部同盟（Northern Alliance of Burma: NA-B）でありパラウン州解放戦線、ミャンマー民族真正義党、アラカン統一同盟の3勢力に加え、組織全体としては参加していないがカチン独立機構から一部の旅団が参加している軍事同盟である。もう一つは統一ワ州党の拠点であるシャン州北部のパンサンで2017年4月19日に結成された連邦政治交渉協議委員会（Federal Political Negotiation and Consultative Committee: FPNCC）である。FPNCCには統一ワ州党、シャン州進歩党、平和団結委員会の3勢力に加え、ビルマ北部同盟に名を連ねる4勢力の計7勢力が参加している。こちらは統一ワ州党の主導によって結成された政治同盟であり、議長にはパオユースン統一ワ州党議長が就任している。FPNCCに参加している7勢力は、いずれも北東部カチン州からシャン州北部を中心に活動している。FPNCCは当初、政府に対して所属している勢力が個別に和平交渉を行うのではなく連合として交渉することを要求していた。2017年5月24日から開催された第3回連邦和平会議（第2回21世紀パンロン会議）には中国の仲介を受け、第2回以前には招待されてこなかった3勢力を含めたFPNCCに参加する全7勢力がオブザーバーとして参加した。この時FPNCCは独自の和平プロセス案を政府に

提示した。同案の詳細は公開されていないが、FPNCCはNCAに署名はするが署名後に独自の和平プロセス案に基づいて交渉を進めていくというようにNCAへの修正を要求してきている。この連邦和平会議の開催中、FPNCCはアウンサンスーチーと直接会談したが、会談は統一ワ州党とカチン独立機構を含めた4勢力と、アラカン統一同盟を含めたビルマ北部同盟の中核をなす3勢力の2つのグループに分けて行われた。カチン独立機構と後者の3勢力はいずれも国軍と戦闘中であり、ビルマ北部同盟に名を連ねている勢力であるが、カチン独立機構は政府にとってNCAへの署名を促している勢力であり、その他の3勢力は署名する以前に武装解除等の条件を課している勢力である（表1⑤）。同じ戦闘中の勢力であっても、政府はこれら4勢力を同等には扱っていない。同日に2つのグループに分けて会談を行ったことは、戦闘中の4勢力を同等には扱いたくない政府側の立場と連合としての交渉を要求しているFPNCC双方の体面を保とうとしたためだといえる<sup>33</sup>。FPNCCに所属する勢力の特徴は、中国と国境を接するカチン州からシャン州北部に至る地域を主な活動地域としていること、統一ワ州党を筆頭に強力な軍事力を有していることが挙げられる。

アウンサンスーチー政権になって、条件付きでNCAへの署名を認められるようになっていった小規模な3勢力（表1④）のうち、ワ民族機構とアラカン評議会の2勢力は未署名に留まっている。これら2勢力にも署名する資格があると主張していたNCCTは既に解散し署名した勢力のみが参加するPPSTへと移行していった。UNFCはその後も維持されていたが、ワ民族機構を含め脱退する勢力が続き、2019年2月の時点で所属するのは5勢力を残すのみとなった。残った5勢力の中でも新モン州党、ラフ民主同盟はNCAに署名し、カレンニー民族進歩党とシャン州進歩党およびアラカン評議会は未署名に留まっていた。カレンニー民族進歩党はNCAへの署名について単独で政府と交渉していくようになった。シャン州進歩党はFPNCCに参加しその一員として政

府と交渉していくようになった。このように、署名を巡り内部で立場の相違が生じていた UNFC は、政府に対して連合として交渉していくことが困難となり、2019年8月2日には当面活動を停止することを表明した。UNFC が活動を停止したことにより、アラカン評議会は自ら脱退したワ族機構と同様に連合の後ろ盾を失った。今後は主要な武装勢力に含まれていない他の小規模な勢力と同様に政府から交渉相手としてみなされず、現行和平プロセスそれ自体から排除されていく可能性を有している。

インドと国境を接する北西部のザガイン地域を活動地域としているナガランド民族社会主義評議会カプラン派 (NSCN-K) は、国内のいずれの連合にも所属せず NCA への署名を保留してきた。他方、インドの武装勢力とは訓練場所と潜伏場所を提供するなど協調関係にあった。この事実を掴んだ国軍は、2019年1月29日に NSCN-K の複数の施設を占拠しインド側武装勢力の関係者と共に NSCN-K のメンバーの一部を逮捕した。この時、NSCN-K は抗戦しなかったため戦闘には至らなかったが、この事件以降 NSCN-K は態度を硬化させていき署名の実現は更に遠のくことになった<sup>34</sup>。

### (3) 戦闘中の勢力

NCA への署名の有無に関わらず国軍と複数の武装勢力の間では戦闘が継続して発生している。ただし国軍と署名した勢力との戦闘は、攻撃を企図していないパトロール中の国軍部隊が警戒中の武装勢力に接近することによって偶発的に引き起こされるものであることが多く、小規模で散発的であり発生しても共同停戦監視委員会 (JMC) によって戦闘の拡大は抑制されており、NCA プロセスが完全に停滞してしまわない程度に管理されている。これに対して国軍とビルマ北部同盟に名を連ねている4勢力との戦闘は、互いに相手部隊の撃破を目的としていたり少なくとも損害を与えることを目的として攻撃を繰り返す激しいものとなっている。これら4勢力と国軍による戦闘は、主に北東部の

カチン州からシャン州北部と西部のラカイン州とチン州で発生しており、現行和平プロセスが最も遅れている地域となっている。既に述べたように、政府によるこれら4勢力に対する態度はアウンサンスーチーがFPNCCを2つのグループに分けた上で会談したように一様ではない。特にカチン独立機構以外の民主化以降に攻勢をかけてきた3勢力に対する国軍の態度は厳しく、セインウィン国防大臣は2016年12月3日に下院議会においてこれら3勢力を対テロリズム法に基づきテロリスト組織に指定する案を提起した<sup>35</sup>。同案は否決されたが同様の案がシャン州議会で国軍議員と国軍を支持母体とする政党によって12月7日に提起され可決されている<sup>36</sup>。3勢力は当初シャン州北部を中心に活動していたが、3勢力の一つであるアラカン統一同盟（ULA）の軍事組織であるアラカン軍（Arakan Army: AA）は、次第に民族としての出身地である西部ラカイン州に浸透し始め、ラカイン州の広い範囲とチン州において国軍との間で激しい戦闘を行うようになっていった<sup>37</sup>。

政府の和平委員会（PC）は、2018年12月12日にビルマ北部同盟に名を連ねる4勢力および統一ワ州党と中国の雲南省で和平に向けた協議を行った。協議が終了した12日中にビルマ北部同盟は軍事行動を停止し、政府による国民和解と和平プロセスに参加すると宣言した。和平委員会もこの宣言を歓迎すると表明した。ビルマ北部同盟による軍事行動の停止宣言を受け、国軍は同月21日から翌年4月30日までの間、和平交渉の進展を助けるために軍事行動を停止するとして休戦を宣言した。ただし、国軍によるこの休戦は北東部のみを対象地域としており、アラカン軍が活動を活発化させていた西部ラカイン州やチン州は含まれていなかった<sup>38</sup>。国軍はその後も休戦の期限を6月30日、8月31日、9月21日と3回にわたって延長している。

2018年末に国軍が最初の休戦を宣言した後、政府とビルマ北部同盟の間では2019年中に公式協議がシャン州のムセとチャイントウンで3度開催され、2020年1月には中国の雲南省で非公式協議が開催されている。2月中にも公式

協議が再開される予定であったが、仲介役を担っていた中国の国内で感染症が拡散したことにより中止となった。他方、双方の休戦宣言によって北東部における戦闘の発生数は抑制されたが散発的な戦闘は発生し続けていた。ビルマ北部同盟に名を連ねる4勢力のうち、カチン独立機構を除く3勢力は3兄弟同盟(three brotherhood alliance)を名乗っている。3兄弟同盟は、2019年8月15日にはマングレー管区のピンウールインにある国軍士官技術学校を含めた6カ所の施設を襲撃するという、それまでの活動範囲から外れた地において比較的規模の大きな攻撃を実施している。国軍は3兄弟同盟によるNCAプロセスへの参加意思に対して疑問を持ち始め、3回目の延長期限である9月21日をもって休戦を停止した<sup>39</sup>。3兄弟同盟にしてみれば休戦中にも国軍は彼らの活動地域に部隊を派遣しており、これが武力衝突の原因であると主張していた。また、ラカイン州等が休戦の対象地域から外されており、国軍とアラカン軍の間では激しい戦闘が継続されていることにも不満を持っていた<sup>40</sup>。国軍による休戦が宣言され、政府とビルマ北部同盟による協議が開催されている最中にもチン州とラカイン州では国軍とアラカン軍による戦闘の規模は拡大していき民間人の犠牲も増えていった<sup>41</sup>。アラカン軍は2019年11月にチン州で政権与党に所属する国会議員とカラダン川で複合輸送路の開設事業に従事していたインド人工事関係者を誘拐し国軍の船舶を攻撃した。また、警察や村落等の役員も襲撃対象とする等より過激な行動をとるようになっていった。

国軍はアラカン軍がアラカン・ロヒンギャ救世軍(Arakan Rohingya Salvation Army: ARSA)と連携していると認識していた<sup>42</sup>。アラカン・ロヒンギャ救世軍は、2017年8月25日未明に警察関連施設等30か所以上を襲撃し、同日内に政府によってテロ組織に指定されていたイスラム系の武装勢力である<sup>43</sup>。政府は遂に2020年3月23日付で対テロリズム法に基づきアラカン統一同盟をテロ組織に指定した<sup>44</sup>。テロ組織に指定されると政府からは基本的に和平交渉の相手とは見なされず、協力者も取り締まりの対象となる。



国軍は2019年9月21日以来休戦を停止していたが、2020年5月9日に感染症への対応を理由に5月10日から8月31日迄を期限として再度休戦を宣言した。この宣言では、以前のように対象地を北東部に限定してはいないが、テロ組織に指定された組織が活動する地域は除くとされている<sup>45</sup>。つまり、3月にテロ組織に指定されていたアラカン統一同盟が活動する地域は休戦の対象外であり、国軍による同勢力に対する攻撃は対テロ掃討作戦との名目により継続されることを意味している。アラカン統一同盟は政治同盟であるFPNCCと軍事同盟であるビルマ北部同盟、およびその内的な集団である3兄弟同盟に参加している。既に述べた通り、政府は以前からFPNCCに参加する7勢力のうち、3兄弟同盟に参加している勢力に対してはより厳しい姿勢で臨むなど対応に差異を設けていた。アラカン統一同盟をテロ組織に指定したことにより、今度は北部同盟および3兄弟同盟の中でもアラカン統一同盟に対してはより厳しく対応していくことになった。

### 3. 北東部勢力の特徴

北東部のカチン州およびシャン州中部以北で活動する武装勢力は、西部ラカイン州に主な活動場所を移し始めたアラカン統一同盟を含めFPNCCという政治同盟を形成しており、いずれもNCA未署名の勢力である。これら北東部勢力はそれぞれが異なる少数民族によって構成されているが、NCA署名済み勢力と比較することで一定の共通性が見て取れる。署名済み勢力はシャン州復興評議会を除けば強力な軍事力を有していない弱小な勢力である。また、署名済み勢力のうち約半数は東部および南東部のタイとの国境地域を主な活動地域としている。これらの勢力は、国境貿易等の経済活動を通じてタイ側との関係を維持してきており、タイ側に拠点を置いてきた勢力もあることから、軍政期から民主的な価値観との親和性が高かったといえる。他方、北東部勢力は主に中国との国境地域で活動しており、中国側と国境を越えた経済活動を行っている

る。また統一ワ州党、平和団結委員会、ミャンマー民族真正義党はクーデターによって1989年に崩壊したビルマ共産党を由来としている勢力である。これらの勢力内には、現在でもビルマ共産党が崩壊する以前に中国側から参加していた近衛兵出身者が指導者層として残っている<sup>46</sup>。政治体制は中国共産党、軍事組織は人民解放軍の制度を模倣しており、政治、経済的にも中国側との結びつきが強く中国共産党の制度に対してもある程度の親和性を有していると考えられる<sup>47</sup>。署名済み勢力と比較した場合、北東部勢力の際立った特徴はその強力な軍事力にある。特に統一ワ州党の軍事組織である統一ワ州軍（UWSA）は、推定で25,000から30,000名程度の将兵を有しており、装甲車、地对空ミサイルを保有する世界でも稀な非正規軍である。対する国軍の将兵は、陸軍だけでも370,000名程度であり、大砲や戦車を運用していることから火力と機動力の面では遥かに優位に立っている。ただし、山岳地帯ではこれらを活かした火力と機動力は制約を受けるため戦闘の推移は歩兵同士の小さな戦闘の累積で方向づけられる<sup>48</sup>。国軍はヘリ等の航空機を利用した立体的な作戦を行うことで山岳地帯でも機動力を発揮することは出来るが、相手が地对空ミサイルを運用している場合にはこれも困難となる。また、統一ワ州党は国軍が進出することの出来ない中国側から武器、弾薬を含む物資や資金を調達し追撃をかわすために中国側へ逃れることも可能である。地形や国境沿いといった地理的な条件に加え、保有する装備の面からみても中国による積極的な協力を得て国境を封鎖するなどしない限り、国軍の軍事力のみで統一ワ州党を制圧するのは困難な状況にある。そもそも未署名勢力が複数存在し、NCAプロセスも道半ばの状況では国軍はその戦力を分散して配置しておく必要があるため、特定の地域に投入できる将兵の数は限られてしまう状況にある。

FPNCCの中でも統一ワ州党、シャン州進歩党、平和団結委員会の3勢力は、他の4勢力のように国軍と戦闘状態には無く、政府との間で連邦レベルの停戦合意を締結しているがその強力な軍事力から現行和平プロセスにおける潜

在的な脅威となっている。それに、今のところ政府に対しては独自の政治対話の枠組みを要求しており、NCAへの署名に対しては積極的な態度を見せていない。現行和平プロセスの動向を全土レベルで俯瞰した場合、二重路線化している現行和平プロセスがNCAプロセスに収斂され、文字通り全国規模で進行して行くためには政府による戦闘中の勢力との和解のみならず、これら3勢力をNCAプロセスに参画させていくことがより重要であるといえる。

#### 4. おわりに

本稿では現行和平プロセスのうち主にNCAプロセスの成立過程と構造を概観し、政府との関係から武装勢力を類型化することでミャンマーにおける現行和平プロセスの動向を整理してきた。ここで武装勢力にとってのNCAプロセスの意義と今後の推移について若干の考察を述べることにする。NCAプロセスは最終的に憲法改正を伴い、少数民族が多く居住する各州や一部地域の自治権を拡大させ、武装勢力を解散または国軍へ統合させるプロセスとなっている。NCA署名済勢力の殆どは軍事的にも経済的にも脆弱な弱小勢力であり、これらの勢力にとってNCAプロセスはより高度な自治権や経済利権の拡大をもたらす可能性を有したものであるといえる。他方、NCA未署名で戦闘に参加していない北東部の勢力は軍事的にも経済的にも強力な勢力である。政府の介入を殆ど受けない特区を有するなど既に高度な自治権も有している。NCAプロセスの進展によって全土が新たな憲法による支配を受けることになった場合、かえって自治権の縮小や違法ビジネスの停止による経済利権の縮小を招きかねない。つまりNCAプロセスは現時点において持てる勢力と持たざる勢力との間でその意義が相反しているといえる。民主化以降に国軍に戦闘を挑んできた3兄弟同盟は、他の北東部の勢力とは異なり特区を有していないが比較的強力な軍事力を有している。3兄弟同盟は今のところNCAへの署名に積極的な態度は見せておらず、NCAプロセスに否定的な統一ワ州党が主導する政治

同盟に参加している。3兄弟同盟が軍事力を背景に北東部の持てる勢力と同様な立場を追求していくのか、あるいは政府が課している条件を巡って交渉した上でNCAへの参加を目指していくのかは不透明である。特にテロ組織に指定されているアラカン統一同盟と政府の交渉は困難なものになると考えられる。

2020年に入って再開されたNCAプロセスは、政府とNCA署名済み勢力によって今後も進められていくと考えられる。他方、主要な21勢力のうち11勢力が未署名に留まっている。政府と署名済み勢力によって未署名勢力を取り残したまま憲法改正にまで到達し、それ以降に改めて未署名勢力に対して新憲法を受け入れるよう交渉していくのか、または強力な北東部勢力等が署名した後に憲法改正に至るのかは現時点で予測することは困難である。いずれにしても憲法が改正され、その効力が全土に行き渡るまでには相当な期間を要するものと考えられる。

- 1 C.R. Mitchell, *Peacemaking and the Consultant's Role*. New York: Nichols Publishing Company, 1981, pp.8-9.
- 2 ウプサラ大学紛争データプログラムを参照。Uppsala Conflict Data Program. [www.ucdp.uu.se/](http://www.ucdp.uu.se/).
- 3 特にカレン民族同盟はタイ側に拠点を置いており、積極的に情報発信を行っていたため外部からのアクセスが容易であった。佐々木研「カレン州における不正規戦の長期化と沈静化の要因」『国際安全保障』35巻1号, 2007年, 133-160頁。全土における紛争と停戦の推移については、例えば Martin, J, Smith, *Burma: Insurgency and the Politics of Ethnicity*, Zed Books, 1991. を参照。
- 4 武装勢力の多くは少数民族によって組織されているが学生団体を由来とする勢力も存在している。
- 5 工藤年博「ミャンマーの新展開：2010年総選挙を控えて」工藤年博（編）『「ミャンマー軍事政権の行方」調査研究報告書』2010年, アジア経済研究所, 序8-10頁。
- 6 Min Zaw Oo, *Understanding Myanmar's Peace Process: Ceasefire Agreement*, Swiss Peace Foundation, 2014.
- 7 工藤「ミャンマーの新展開」序10-11頁。

- 8 ミャンマー 2008 年憲法第 7 章, 国軍, 第 337 条。
- 9 民兵部隊については, ミャンマー 2008 年憲法第 7 章国軍, 第 340 条で「(中略) 民兵の戦略については, 国軍の主導のもとで遂行される」とその定義は曖昧ではあるが明記されている。
- 10 国軍は, 1988 年から 2007 年にかけて歩兵大隊の数を 168 から 504 に増加させたと推定される。ティン・モン・モン・タン「ミャンマー—国家および国軍の安全保障の課題」防衛研究所(編)『国際共同研究シリーズ 1: アジア太平洋諸国の安全保障上の課題と国防部門への影響』2010 年, 135-154 頁。
- 11 Burma News International, *Deciphering Myanmar's Peace Process: A Reference Guide 2013*, Burma News International, 2013, p.33.
- 12 MPC のセンター長にはアウンミン鉄道大臣(当時)が就任したが, 海外に逃亡していた民主化運動家もメンバーに加わり, 活動資金は主に海外ドナーから調達していた。
- 13 Burma News International, *Deciphering Myanmar's Peace Process: A Reference Guide 2014*, Burma News International, 2014, p.4.
- 14 UNFC は日本人の支援も受けながら民政移管の前月である 2011 年 2 月にチェンマイで設立され, 発足時には 12 の武装勢力が参加していた。WGEC は, 月 1 回のペースでベルギーに拠点を置く欧州ビルマ事務所(Euro Burma Office)の主導により開催されていた。事務所長のハンヤウエー氏はシャン民族であり, 父親はビルマ連邦の初代大統領であるサオシュエタイ(1949-1952 年在任)である。
- 15 Working Group for Ethnic Coordination, *Comprehensive Union Peace & Ceasefire Agreement Burma/Myanmar*, April 8, 2013.
- 16 Burma News International, *Deciphering Myanmar's Peace Process 2014*, p.34.
- 17 Euro Burma Office, *Ethnic Armed Organizations Conference Laiza, Kachin State-30 October to 2 November 2013*, EBO Briefing Paper, October 2013.
- 18 Burma Centre for Ethnic Studies, *The UNFC and the Peace Process*, Briefing Paper No.16, August 2013.
- 19 Irrawaddy, *Why Did the KNU Withdraw From the UNFC ?*, September 2, 2014.
- 20 2013 年 11 月には国軍も独自に NCA 文書案を作成し, 武装勢力側に提示していた。Burma News International, *Deciphering Myanmar's Peace Process 2014*, p.31.
- 21 Irrawaddy, *Long Road for 'World's Wordiest' Ceasefire Text*, 6 May 6, 2015.
- 22 当初, 全国規模停戦という用語は, 国軍によるカチン独立機構に対する攻撃を停止させ, 全土における戦闘の停止を要求する意味で用いられていた。
- 23 NCA 文書は, 前文, 第 1 章「基本原則」, 第 2 章「目標と目的」, 第 3 章「停戦

- 関連事項」, 第4章「停戦の維持と強化」, 第5章「政治対話の保証」, 第6章「将来の作業」, 第7章「雑則」から構成されており, ミャンマー語版と英語版が正式な文書として作成されている。英語版の題名は, *The Nationwide Ceasefire Agreement between the government of the Republic of the Union of Myanmar and the Ethnic Armed Organizations*, August 5, 2015.
- 24 部隊行動基準は, 停戦と部隊行動基準に関する委任事項に記載されており, ミャンマー語版のみが作成されている。序章, 目的, 第1章「原則」, 第2章「民間人対応における部隊行動基準」, 第3章「停戦に関する部隊行動基準」, 第4章「一般事項」から構成されている。
- 25 当初は2020年終わりに予定されている総選挙までにNCAプロセスを完遂させ, 改正された憲法に下で選挙を実施する予定であった。また, 2008年憲法を厳格に適用すれば, 憲法改正には国民投票を行い有権者数の半数以上の賛成票を得る必要があることになる。
- 26 ミャンマー大統領府声明, 2016年7月11日。
- 27 この時, 未署名勢力からは, カレンニー民族進歩党, 新モン州党, 統一ワ州党, 平和団結委員会, アラカン民族評議会, ラフ民主同盟, ワ民族機構, カチン独立機構, シャン州進歩党が参加している。
- 28 ゾウテイ国家顧問府局長らによる記者会見, 2018年2月13日。
- 29 国軍が開催を阻止した公聴会は, 州都のタウンジーを含めシャン州復興評議会(RCSS)が武装したまま滞在できるという意味での活動地域からは外れている場所でも開催されていた。また, 公聴会を主催していたシャン州統一委員会の委員長はRCSSの関係者が務めていた。そのため, 国軍は公聴会が事実上の国民レベル政治対話であり, RCSSの活動領域内でのみ開催すべきとの立場であった。Irrawaddy, *RCSS Postpones Shan National Level Political Dialogue*, January 8, 2018, [www.irrawaddy.com](http://www.irrawaddy.com).
- 30 他にもラカイン州における情勢の不安定化, NCA署名済み勢力と国軍による散発的な武力衝突の発生, アウンサンスーチーがUPDJCを重要視しJICMや非公式協議が開催されないようになっていったことに対する武装勢力側の不満が挙げられる。
- 31 ミャンマー国家顧問府声明, 2019年10月29日。
- 32 *The Global New Light of Myanmar*, March 13, 2020.
- 33 FPNCCの案 *The Global New Light of Myanmar*, May 27, 28, 2017.
- 34 *The Global New Light of Myanmar*, February 4, 2019.
- 35 Irrawaddy, *Burma Army Proposes Branding of northern Alliance as 'terrorist Organi-*

- zations', December 2, 2016.
- 36 Irrawaddy, *Shan State Parliament Approves Branding of Northern Alliance as 'Terrorists'*, December 7, 2016.
- 37 アラカン統一同盟（またはアラカン軍）は、ラカイン州を出自とするラカイン族によって構成されているが、2008年に北東部のカチン州で設立された組織であり当初は同地を中心に活動していた。
- 38 *The Global New Light of Myanmar*, December 22, 2018. およびゾウティ国家顧問府局長記者会見, 2019年3月30日。
- 39 Irrawaddy, *Myanmar Military Abandons Truce, Citing EAO's Lack of Interest in Peace*, September 23, 2019. 他方、3兄弟同盟は2019年9月9日に10月8日を期限として休戦を宣言し、その後も12月31日、翌2020年2月29日、3月25日、5月31日、8月31日とこれまで休戦の期限を5回延長している。
- 40 Irrawaddy, *Myanmar Military Abandons Truce*, September 23, 2019.
- 41 Burma News International, *Deciphering Myanmar's Peace Process: A Reference Guide 2017-2018*, 2019, p.30.
- 42 *The Global New Light of Myanmar*, March 1, 2019.
- 43 ミャンマー対テロリズム中央委員会声明 2017年8月25日。
- 44 ミャンマー対テロリズム中央委員会声明 2020年3月23日。
- 45 *The Global New Light of Myanmar*, May 10, 2020.
- 46 例えば、平和団結委員会の指導者の一人である林明賢は、海南島出身の元近衛兵である。彼の義理の父であり、ミャンマー民族真正義党の指導者である彭家声（ボンチャーシェン）も元近衛兵であり、ミャンマーの麻薬王として知られる張奇夫（クンサー）や羅星漢（ローシンハン）とは士官学校の同期にあたる。顔伯鈞『「暗黒・中国」からの脱出』安田峰俊訳、文春新書、2016、122-129頁。
- 47 International Crisis Group, *China's Myanmar Dilemma, Asia Report*, No. 177, Brussels, September 14, 2009, pp. 0-13.
- 48 山岳地帯等の特殊な環境における戦闘の様相については、陸戦学会戦理研究会『戦理入門』陸戦学会編、1995、九段社、206-208頁を参照。



# The Movement of Current Peace Process in Myanmar

SASAKI Ken

In Myanmar, a lot of non-state armed organizations have existed and sporadic internal conflicts have been protracted since independence. The government has taken priority over achieving peace after transition from military junta to democratic system in March 2011. The signing ceremony of the Nationwide Ceasefire Agreement was held on 15 October 2015, since then the NCA process has started. While less than half of major non-state armed organizations have participated in this NCA process, some non-state organizations have been engaged in fighting with Myanmar military and some organizations have required another peace process. The government place NCA process as the unique peace process and has implemented this process with NCA signatories. On the other hand, the government has negotiated with NCA non-signatories. Accordingly, present peace process in Myanmar could cognize as a double track process.

In this paper, this double track process is defined as the current peace process. The purpose of this paper is to organize the movement of this complex process for further theoretical analysis. And introduce some speculation about the significance of the NCA process by non-state armed organizations and future of the NCA process.