

# ミャンマーの民主化と 国民統合問題における外生要因

米国公式記録に見る史実を中心として

熊田 徹

## はじめに

ミャンマー国民の現代史は不運の連続に特徴付けられている。長年の植民地行政がもたらした「複合社会」構造ゆえに、第二次大戦中に国民が敵味方に二分され、独立後（正確には独立回復後）も直ぐに内戦が勃発、東西冷戦の環境下、世界最多数の叛乱組織群が中央政府との間に半世紀にわたって武力抗争を続け、いまなお収束していない。独立の主目標である国民国家未形成のまま、政治も経済もガヴァナビリティ半喪失状態に陥り、国民福祉が損なわれてきた。この間、政治体制は社会民主主義を基本としながら、文民政治は短命に終わり、四半世紀間続いた一党独裁の軍事政権下、1980年代末から90年にかけて民主化が試みられたが頓挫し、国際制裁を受ける結果となった。

注意すべきは、このようなミャンマー政治・経済の実態についての見方が定まっておらず、学者間でも論争があることである。主な論争点は、(イ)植民地時代から今日に至る同国の政治体質、(ロ)東西冷戦時代に生じた外部からの介入工作の位置付け、(ハ)1990年複数政党制選挙の評価、の3点に絞りが得る。たとえば、シルヴァースタイン(J. Silverstein)は英国植民地行政が導入した民主主義的な政治価値がウ・ヌ時代に定着したとの認識のもとに、90年選挙で勝利した国民民主連盟(NLD)が政権に就けば、民主主義が復活すると主張し、外部からの介入工作を無視する。テイラー(R. H. Taylor)等は民主主義的伝統が定着していたとは認識しない一方、外部介入が軍部の対外警戒心を醸成してミャンマー政治の強権化をもたらしたと見、90年選挙についても、「投票箱の民意」よりは軍事政権が有する現実の統治能力を重視する。そしてこの認識の相違が、現ミャンマー政権に対する国際制裁を是とするか否かという態度の相違に連動している<sup>(1)</sup>。

本稿は、ミャンマー現代史の「不運」は植民地遺制たる「複合社会構造」のほか、外部とくに米国の秘密介入工作という「外生的」諸要因がもたらし、これらが国民形成・国民統合と民主化促進の障害となってきたとの基本認識のもとに、右3点の分析・整理を試みるものである。その際若干の史実、とくに米国の国務省外交史料や議会の記録等から得られた知見を新たな照射光として用いて、テイラー等の議論を補完しつつ、民主化問題と国民統合問題の相関性を指摘する。もとより未公開の資料も多く、史実が確定

し得ない場合もあるので、その限りにおいて本稿は仮説の域を出ないものである。

まず第 1 章で(イ)に触れ、第 2 章で米国の政策文書を史料として用いつつ(ロ)を扱い、第 3 章で(ハ)の問題を冷戦終結期とそれ以降におけるミャンマーの変革過程のなかで位置付けてみる。第 4 章では将来展望を含めつつ以上を総括する。第 5 章は事実関係についてとくに新味があるわけではなく、テイラー、スタインバーグ(David I. Steinberg)等の理解と大差ないが、立論の必要上確認しておくものである(カレン族問題については「外生要因」の比重を重く見る)。

なお、国名、地名等は原則としてわが国の公式用語(ミャンマー等)を用いるが、前後関係等の都合により、いちいち断ることなく旧来の用語(ビルマ等)も併用する。

## ・ 新生ミャンマーの矛盾と課題：「複合社会」と「真の民主主義」

### 1. アウン・サンの国づくり戦略 「力と団結」による国民統合

英植民地経営がミャンマーにもたらしたものとして、ファーニヴァル(J. S. Furnivall)が分析した「複合社会」構造は古典的定説となっており、ここで再説の要は無かるうが、これこそが独立ミャンマーの歩みにとり最も基本的な障害となった要因である。彼は『ビルマ政治経済序説』において、この複合社会構造について詳しく論じつつ、英国が導入した議会制度は、ミャンマー人にとっては極めて不満足な「軍事力によって支えられたもの」であったとしている。そして、独立後のミャンマーの選択は社会主義国家であったが、それは欧州における場合とは異なり、「単なる国家形態の変更でなく、新しい社会創出の試みを意味した」と述べている(傍点筆者)<sup>2)</sup>。一方、アウン・サンは、祖国独立計画を日本で準備中の1940年にまとめた「自由ビルマ計画」において、「一つの国民、一つの国家、一つの党、一人の指導者」しかあり得ず、議会での反対勢力とか個人主義のナンセンスは許容し難いと述べ、独立後のミャンマーは独特の国家形態をとることとなるう、とした<sup>3)</sup>。そして、この「『単一で統一された国家』においては、英国の策略によって生じたビルマ民族と山岳諸民族との間の乖離を埋めること」が必要で、「(英植民地当局によって「ビルマ・プロパー」と区分された)『後進地区』の民族の民度を引き上げ、『行政外地区』も同一統治下に置かれるべきこと」、そのため「諸民族間の接触と交流を妨げている自然障害を、道路、鉄道、通信設備等の建設によって克服すべきこと」を強調した<sup>4)</sup>。

アウン・サンは大戦終了後、完全独立に向けて英国と交渉中の1946年8月の演説で、戦後世界における「えせ民主主義」(古い資本主義的民主主義)と「真の民主主義」(新しい民主主義)の二大潮流について触れ、「新しい民主主義」が必ず勝つであろうが、そのためには、民主主義勢力が内部的団結をはかり、自助努力の原理に則って行動すべきこと

を強調した<sup>(5)</sup>。そして翌年5月、制憲議会召集準備の会合において、ミャンマーは「真の民主主義」を樹立すべきであり、そのためには「資本主義を管理・制限し、主要生産手段を国有化する必要」があると説いた。一方、民族問題については、国内少数民族は相応の権利を享有すべきとし、演説の3分の1を費やして、レーニン、スターリンの理論や国際連盟の基準を参照しながら、単一国家 (a unitary state) は実際的でなく、連邦制国家 (a union) を採用する (但し経済開発は統一的に行う) と結論付けている<sup>(6)</sup>。4ヵ月後に採択された憲法は、その極めて簡潔な前文において、「力と団結により独立主権国家を樹立し、正義と自由、平等の基礎の上に社会秩序を維持する……」としているが、同憲法テキストのどこにも「民主主義」の語は見当たらない。これをもって同憲法が非民主的とみなすことはできないが、経済における国家の機能、私有企業の制限や農民・労働者保護などの規定の仕方は、リベラルというよりは統制的・社会主義的である<sup>(7)</sup>。これはミャンマー複合社会の上・中層部を占めていた「白僑・印僑・華僑」に対して、「持たざる」土着の諸民族が「団結」して、「力」をもって対抗しつつ、「新しい社会」を創出しようとするものに他ならない。そして、そのためには、統制手段にも訴えろとの原則を明示し、「真の民主主義」は、統制による国民統合達成後にはじめて到達し得る究極目標として位置付けたものといえる。つまり、「真の民主主義」達成のためには、「国民統合」が先決要件であるとする考え方が読み取れるのである。しかし、この「国民統合」戦略は以下に述べるごとく失敗に終わる。

## 2. 「国民」と「国民経済」の不統合 (disintegration)

新生ミャンマーの国民統合問題には二つの側面があった。一つは、外僑からの政治・経済とくに経済の実権奪還、つまり政治・経済のミャンマー化であり、外僑のミャンマー市民化 (国民化) と外僑資本の国有化が基本的手段であった。もう一つは、山岳辺境地諸民族との融和であって、アウン・サンが「自由ビルマ計画」で触れたように、これら諸民族社会のインフラ開発と民度向上を前提条件とした。そして、憲法採択の7ヵ月前に「パンロン会議」によってカレン族を除く主要諸民族との間で<sup>(8)</sup>、各少数民族州の自治と中央からの財政援助等の基本合意が成立、憲法に盛り込まれた。

前者について、主たる問題は印僑と華僑であった。印僑の多くは戦争の際いったん本国に去ったが、ミャンマーに既得権を有する者達が、戦後、ヤンゴンだけで25万人舞い戻ってきた。彼等は、土地その他の財産の国有化に伴う補償請求権等との関連で、インド本国政府の保護を期待してインド国籍に固執し、ミャンマー市民権を申請しない者が多かった。こうして、「ミャンマー市民となることなく、市民としての全ての恩典を要求して」<sup>(9)</sup>、戦前どおりの地位や職業に固執していた印僑の数が、ヤンゴンだけで推定8万人に達した<sup>(10)</sup>。華僑に関しても、市民としての義務を忌避して市民権を申請しない者が、ヤンゴンだけで4万人いた<sup>(11)</sup>。

非市民たるこれら外僑達は、たとえば営業権をミャンマー市民から買い取る等の便法  
ミャンマーの民主化と国民統合問題における外生要因 米国公式記録に見る史実を中心として 3

を通じて、相変わらず経済活動に従事し続け<sup>(12)</sup>、「経済のミャンマー化」はなかなか進展しなかった。他方、これら外僑や市民となった旧外僑達は、弱体で買収が容易な政府行政に乗り、海外同胞等との連絡網を通じて盛んにヤミ交易を行った。この傾向を助長したのが、カレン族に典型的に見られる辺境地少数民族の「ヤミ経済」である。タイとの国境付近の山岳地帯を活動拠点とするカレン族叛乱組織は、これといった経済基盤を有さず、その支配地区を通過してタイからヤンゴンのヤミ市場向けに運ばれる非合法商品に対する「国境税」が、その主要財源のひとつとなっている<sup>(13)</sup>。より極端な非合法経済は、シャン、カチン、ワ、コーカン等、中央権力の手が及ばない辺境地の諸民族による「阿片経済」である。これら諸民族による阿片生産は、英植民地当局が辺境地行政の方便として、19世紀後半に阿片専売制の例外を設けて、ケシの栽培と阿片の生産・取引を容認していたもので、彼等の主要経済基盤となっていた<sup>(14)</sup>。この「阿片経済」は、後程触れるように、所謂KMT (Kuomintang = 国民党) 工作を契機として、反ヤンゴン叛乱組織による世界的規模の産業に拡大発展し、そのことによりミャンマーの内乱構造を拡大・長期化した<sup>(15)</sup>。

こうして、新生ミャンマーの国民経済は、国民分裂を反映して混乱・分裂、経済のガヴァナビリティが半喪失状態に陥ってしまい、現在でもこのような「秘境経済」ゆえに、ミャンマーの「国民経済秩序」は未形成状態にある<sup>(16)</sup>。

### 3. カレン族問題における「外生要因」(及びビルマ共産党)

ミャンマー複合社会内部の民族間対立関係は、すでに、第二次大戦に際して、各民族の諸グループが連合国側と日本側とに分かれて敵対関係に入ったことにより強化されていた<sup>(17)</sup>。独立後もパンロン合意にもかかわらず、この対立関係は、英国側の戦後政策や東西冷戦の影響を受けて一層先鋭化した。アウン・サン達が目標とした国民統合は進展するどころか、武力抗争状態に入っていき、ミャンマー政治のガヴァナビリティを破壊して、「政治の軍事化」を招く。このなかでもとくにカレン族問題は、「外因性武力抗争症候」とでも称すべき要素を多分に含んでいて、今後についても困難な課題となっていると思われるので、少し立ち入っておく。

英国は、ミャンマー戦後処理案として、段階的自治権付与を考えていたが、細部の調整は難航していた。戦時中の首相チャーチルは、長期の直接統治期間設定を主張する資本家グループ同様、アウン・サン達の早期完全独立案に反対であった。労働党政権成立により、英国の公式政策は急速にアウン・サン達への妥協に傾いていくが、英連邦内部での自治権獲得で十分との立場のウ・ソー等の「シムラ亡命政権グループ」やカレン族は、英国内保守派と連絡しつつ、アウン・サン達の路線に対する反対運動を展開していた<sup>(18)</sup>。

1947年1月27日にアウン・サン＝アトリー協定ができた時点では、「辺境地」問題については、辺境地住民の自由意志に基づく同意によって、「Frontier AreasとMinisterial

Burmaとの早期統合（early unification）を達成すること」が双方合意の目標となっていた。そのわずか2週間後にパンロン取決めが成立したとき、英側関係者はその速さに驚きながら、「辺境地の指導者達は内部自治と財政援助の確約に満足している」と報告している<sup>(19)</sup>。他方、前首相チャーチルは、労働党の政策を、「幾世代にもわたった努力の成果を不当な性急さで放棄する退却政策（scuttle）で、英国の友人達に問題解決の時間を与えず、彼らの忠誠心と友情を無視し、未開の住民達に英国の正義が保障してきた平和な生活を踏みじめるもの」と、厳しく批判した<sup>(20)</sup>。同年10月、ミャンマー臨時政権と英国政府との間で結ばれたヌ・アトリー協定の英国議会での票決は、228対114で、野党側には、「カレン族は新体制に反対しており、……ビルマはアーナキーと低劣な生活水準に陥って、10年以内に独立を失うであろう」とする議論もあった<sup>(21)</sup>。チャーチルのいう「英国の友人」とはカレン族に他ならない。カレン族強硬派が、パンロン会議も制憲議会もボイコットして、当初から分離独立の武力闘争路線を決めていたのには、このような背景があった。そして、労働党政権がカレン族を「見棄てた」ことを快しとしない軍人や民間のグループが、カレン族への武器・資金の援助を約束し、これを実行した。英国の対ミャンマー政策が漸進的・整合的に処理されず、政府の公式政策と民間を含めた非公式的行動との間に不整合があったことは留意すべきであろう<sup>(22)</sup>。

ビルマ共産党（BCP）は、すでに地下闘争に入っていた過激派に加え、合法的政治路線を採用していた主流派も1948年3月、武装闘争に転じた。国軍内のBCPシンパとカレン人将兵も叛乱側に投じたため、国軍は兵力の4割強を失い、翌年初頭頃には国土の3分の2が叛乱側に帰した<sup>(23)</sup>。BCPはカレン族キリスト教徒の反仏教・反「ビルマ」感情や、イスラム教徒の文化的経済的利害の非調和的傾向等、各少数民族の反ビルマ、反中央意識を利用して、20前後にのぼる諸民族組織との間での反中央共同戦線形成戦略に腐心した。1950年末頃には、教義上本来反共的なカレン族でさえ、一時期、その左派中枢（KNUP）がBCPとの共闘戦線を結成した<sup>(24)</sup>。

独立直後のカレン族の叛乱行動は、以上の経緯からして「外生的」要素を多分に含むものとするべきであろう。そして、これが冷戦時の「介入工作」に連動していくこととなる<sup>(25)</sup>。

## ．東西冷戦とミャンマー：冷戦パラダイムと介入工作

### 1．インドシナ情勢と米国の対ミャンマー二重政策

「ドミノ理論」の嚆矢とされる1950年2月の米国家安全保障会議文書、NSC64は、冒頭の分析で、ミャンマーは内部的に弱体で外部侵略に対し脆弱であるのみならず、内乱で崩壊の恐れがあるが、当面最も脅威に曝されているのはインドシナであるとし、結論ミャンマーの民主化と国民統合問題における外生要因 米国公式記録に見る史実を中心として 5

部分で、インドシナが落ちればミャンマーもタイも落ちようとの認識を示している<sup>(26)</sup>。しかし、具体的政策については、第二次大戦終了後も旧態依然たる英仏の植民地主義的傾向を快く思っていなかった米国は、冷戦初期の段階では、インドシナ防衛もミャンマー防衛も、第一義的責任はそれぞれ仏、英にあるとの態度をとっていた<sup>(27)</sup>。もっとも米政府は、ミャンマー当局の強い対英不信感ゆえに、米国の方がより効果的なミャンマー対策ができると自負し、二面作戦とでもいうべきものを策定していた。米国は、不安定なミャンマー政権を支えるために、公式政策としては、政府軍の叛乱組織討伐を支援する。しかし他方では、万一同国が中共の手に落ちる場合に備えて、伝統的に親米英的なチン、カチン、カレン、シャン等の各少数民族による抵抗活動を組織するとの秘密工作を行うことを、予め想定する。そしてこのため、これら少数民族との友好関係を維持する。英国も同様の基本政策の下に、これら諸民族に10個大隊分の武器供与を計画するほか、各種の極秘工作を進めていた<sup>(28)</sup>。反植民地主義的で容共的なアジア・ナショナリズムを反共路線に転換させようとする、当時の米外交の基本政策<sup>(29)</sup>は、ミャンマーについては、ビルマ族を主力とする中央政府と各少数民族叛乱組織との間の敵対関係ゆえに、二律背反の宿命を内包したものとなったのである。この二律背反は二つの側面から見ることができる。一つは「公式政策」と「非公然工作」<sup>(30)</sup>との間の矛盾であり、もう一つは、政府内部の「公式政策」レベルで生じた、国務省系と中央情報局(CIA)・国防省との間の政策の齟齬である。この齟齬・矛盾は、朝鮮戦争、インドシナ戦争等の状況にしたがって拡大し、ミャンマー情勢を複雑化し、その解決を困難なものとした。それだけでなく、これらの「外生要因」は、その秘密性ゆえに、ミャンマー情勢を部外者にとって不透明で理解困難なものともしてきた。

国務省の「正攻法外交」は、脆弱なミャンマー政権の強化・支援を通じて、これを親米化させるため、ミャンマーの中立主義を尊重しつつ、経済援助や内乱対策上必要な軍事援助実施を重視し、ネ・ウィンに対して好意的態度で接する。他方、「非公然政策」を担当するCIA・国防省側は、ミャンマーの中立主義を非友好的ないし容共的と見なして、少数民族叛乱組織温存をより重視し、ミャンマー国軍への武器支援に消極的態度を示した。そしてさらに、国務省には内密での各種の秘密工作<sup>(31)</sup>を展開する。たとえばCIAは、1951年8月の国別分析報告において、ネ・ウィンはオポチュニストで、個人的野心のためには共産主義者との妥協も辞さないとして、これを「ネ・ウィン問題」と表現した。その3ヵ月後の報告では容共政権成立の可能性が高まったと分析し、在ヤンゴン米大使館観察とは異なった示唆をしている<sup>(32)</sup>。東南アジア一般を対象とした秘密工作に関しては、漠然とした形ながら、1950年4月の国防省文書において言及されているが<sup>(33)</sup>、ミャンマー一国を対象とする秘密工作がNSCの公式政策において言及され始めるのは、52年6月のNSC指令124/2以降である。7点からなる同指令のミャンマーの項の要旨は次のとおりである(傍点筆者)<sup>(34)</sup>。

(a)ミャンマー政府が反共諸国と全幅の協力関係を持つよう奨励し、時宜に応じた軍事

援助を行い得るような態勢を整えておく。

- (b)英国と密接に協議・協調する。
  - (c)ミャンマー、インド、パキスタンの各国に対し、共産中国の拡張政策の危険と、これに対抗するための他の東南アジア諸国との共同行動等の効果的軍事防衛の必要とを認識せしめる。
  - (d)土着の反共的グループ間に、防共のための統一行動と協力関係を築く。また、将来反共目的に用い得るよう、適当な民族グループをもってゲリラを組織する準備を行う。ただし、ミャンマー政府が反共的である限り、同政府を疎外する (alienate) 恐れのあるいかなる行動も取らぬよう十分留意する。
  - (e)ミャンマー官民に好印象を与えるよう、経済・技術協力を行う。
  - (f)共産中国による公然侵略が行われる場合には、国連を通じて対応するとともに、東南アジア、朝鮮半島または中国本土における軍事行動のため、国府軍を含む反共的な中国人兵力を活用する。
  - (g)以上にもかかわらず、ミャンマーの全部または主要部が共産主義支配に帰することが不可避となる場合には、これを妨げ、心理的影響を極小化するために、継続的抵抗を行う能力のある、信頼できる勢力 (any trustworthy elements) を支援する。
- (d)項の反共グループや(g)項の「信頼できる勢力」がカレン族等、第二次大戦中に連合側についた諸グループと重なることはいうまでもない。

この政策は、一見して当時のミャンマーの厳正中立主義とはおよそ相容れない要素が多い<sup>(35)</sup>。さらに注意すべきは、これらの行動計画が未来形ないし仮定形で述べられているものであるにもかかわらず、実際には2年近く前の1950年夏の時点ですでに秘密工作が実施されていた事実である<sup>(36)</sup>。それは、米国の予算と工作員を投入した「KMT」工作として知られているものである。ラネラーグ (J. Ranelagh) やテイラーは、これが正規の手続きを踏んでいたかどうか疑義を呈しつつ、国民党政府を朝鮮戦争には介入させないとの、当時のトルーマン米大統領の基本政策目標に反して、ミャンマーを事実上その「南部戦線」に位置付けたと指摘している。テイラーはまた、ミャンマーの中立を危殆に陥れて同国を疎外した経緯を詳述している<sup>(37)</sup>。

このKMT工作は、国務省系の「公式政策」とCIA等の「秘密介入工作」との確執・矛盾の典型例、ミャンマー側から見ての大国外交の「欺瞞」の典型例である。それは、当時のミャンマー政治に大きなインパクトを与えただけでなく、その副産物たる麻薬産業とともに、現在に至るまで大きな後遺症を残している要因であるので、その他の介入工作事例とともに次に節を改めて点検する。

## 2. KMT工作とシャン州問題

1949年4月、中共軍に敗退した国府軍残党が雲南省からミャンマー東北部に流入し始めた<sup>(38)</sup>。その兵力は翌年1-3月に約2,000を数え、多くが家族連れであった。国府第八

軍リ・ミ司令官に率いられたこれら国府兵は、ケントン（Kentung）一帯の村落を焼き払った上で占拠して居座り、台北からの工作により、周辺地域や台湾からの増員を得て急速に勢力を増大した。そして飛行場や訓練施設を建設しただけでなく、タイ領北部にも基地を有して米国製最新式武器の空輸を受けつつ、中国本土やラオスに対する軍事行動に従事する。さらに、カレンやシャンの組織に働きかけて反中央政府武力行動共同戦線の結成に乗り出し、これら民族の分離独立を工作するとともに、最新式火器を売り込む。その兵力は1952年には1万2,000、翌年には一時、3万に達した<sup>(39)</sup>。彼等はさらに、英植民地時代からこれら地域一帯住民の主産業であったケシ栽培及び阿片生産を武力でもって支配し、その生産を急拡大して得た大量の阿片をタイ経由で密輸出して巨富を得、その財政基盤とする。この麻薬産業は、後に反共とシャン族独立を旗印に掲げるクンサー一派やBCP等の諸叛乱組織に引き継がれて、その勢力温存拡大の基盤となっていく。KMT工作はこうして、これら辺境地の政治経済と叛乱組織に構造的変化を及ぼし、そのことを通じてミャンマー内・外政にも決定的影響をもたらす。

ミャンマー「麻薬産業」繁栄の背景について、一点補足しておく。KMTがタイ北部に基地を有し得たのは、ピブン＝タイ首相が米秘密機関の要請に応じて、反共対策として同意した<sup>(40)</sup>からで、KMTとタイ上層部とのこの結びつきは麻薬取引にも及んだ。1950年代末、ミャンマー領内KMT地域からタイ領経由米国等への阿片の密輸量は年間300トン以上に達したが、タイ上層部及び軍部は、その取り締まりよりは取引に絡む儲けのほうに傾斜していた。この「麻薬貿易」の実態を把握していた在タイ米国大使は、タイ産阿片の対米輸出防止策については関心を払うが、ミャンマー側KMTの阿片については手の打ちようがないと嘆いている<sup>(41)</sup>。

このような事態に対し、国軍総司令官兼副首相に任命されていたネ・ウィンは、態勢を立て直した国軍兵力をもって数回にわたりKMTを攻撃し、捕虜や各種機密文書を入手してその背後事情をかなりの程度把握する。しかし、その排除には成功せず、足踏み状態が続く。ミャンマー首脳部は、国防予算を増大して軍事力強化をはかる<sup>(42)</sup>とともに、米国に対して、台北政府にKMT撤退指示を発出するよう影響力の行使方を依頼するが、不成功に終わる。そしてついに1953年3月、国連提訴に踏み切る（台北政府説得に悲観的だった国軍強硬派は、すでに1950年の時点で国連提訴を主張していたが、外交的影響を考慮して何度も思いとどまっている<sup>(43)</sup>）。在ヤンゴン米大使は、ウ・ヌ、ネ・ウィンらミャンマー首脳部の依頼に誠実に応じ、軍事援助促進を含め、「正攻法外交」推進に努めるが、前記の「秘密工作」のため、自らが欺かれて抗議辞任する。一方このような経緯は、ミャンマー側に強い対米不信、警戒心を植え付けてしまう<sup>(44)</sup>。米大使の辞任は1951、54、63の各年、計3名に及ぶ<sup>(45)</sup>。「秘密工作」は、新聞に漏れて頻繁に報道され、また中国、ソ連が国連の場で米国非難の材料として用いる等、事実上公然化した。ミャンマー側の要請に応じて米国大使が本国に照会するが、真相を知らされていない国務省は「秘密工作」を否定し、後日真相が明らかになるというようなことが繰り返されたのである。



そして、周知のとおり、1953年の国連提訴後も、KMT工作は米国機を用いての武器・人員輸送などを通じて続行される。表向きはKMTが非正規軍で台北の指揮系統に入っていないと説明され、また米国政府も無関係とされたのであるが、多くの人が、その資金と若干の要員が米国から出ていると信じていた。この工作は、61年のシャン州での米国製航空機撃墜事件によって、ひろくミャンマー国民の知るところとなり、ヤンゴンでの大規模な反米デモに発展する（米側は、ネ・ウィンら軍部がこのデモを扇動したとしている）。その翌年にネ・ウィンが挙行したクーデターの背景には、政治家の腐敗と議会制民主主義の崩壊、仏教国教化政策等のウ・ヌの失政があったが、ネ・ウィンはシャン州の連邦離脱・東南アジア条約機構（SEATO）加盟計画を最大の理由として挙げ、その証拠も持っている<sup>(46)</sup>。この点について少々立ち入ってみたい。

KMT事件を契機として、共産中国とソ連の本格的な対ミャンマー接近策が活発化した1950年代半ばから60年代にかけて、米国の対ミャンマー政策の矛盾撞着は一層その度合いを強める。また、武器援助を巡っても政府部内が二つに割れる。国務省はミャンマー側援助要請に積極的に取り組むが、軍部は、ミャンマーが54年に結成されたSEATO参加を拒否したこともあって、消極的態度を堅持し、何度も大統領レベルでの調整が試みられる。結局、56年9月のNSC5612において出された結論は、他の政策事項と同様玉虫色の内容のものとなる。この過程でネ・ウィンは、同年3月非公式ながら、10個師団の装備を3ないし5年かけて近代化するための援助の可能性を米側に打診し、5月6月にはテイラー（Maxwell D. Taylor）陸軍参謀長招聘の形をとって訪米するが、米軍首脳部に冷遇される<sup>(47)</sup>。国務省側は、ネ・ウィン政権こそが当時のミャンマーで最も組織力に富み、かつ最も反共的な組織であって、叛乱組織制圧が米国の国益に合致するとの観点から、ネ・ウィンの要請を強く支持する<sup>(48)</sup>。しかし、ラドフォード（Arthur W. Radford）統合参謀本部議長は、ネ・ウィン達を独善的（aloof）であって<sup>(49)</sup>、「自己の地位に汲々としているのみで、決して親米的でなく信頼できない」として武器援助を拒絶し、援助するならSEATOかタイ経由としたいと発言する<sup>(50)</sup>。

さて、NSC5162指令のミャンマー関連部分は33項から38項までで、骨子は次のとおりである（35項は省略。傍点筆者）。

33 同国情勢には新たな機会が生じつつあるので、その政策方向への影響力行使に努める。

34 自由世界と利益を共有し、安定的かつ自由主義的な政権（a stable and free government）維持能力を有する同国内諸分子（elements）を支援する。

36 同国側の要請に応じ、有償（on a loan or reimbursable basis）で軍事物資を供与する。

37 同国政府の全国的治安確保を支援し、国府残党軍と少数民族叛乱組織への、これ以上の外部からの援助を差し控えさせる。

38 共産主義による公然侵略がある場合には、国連憲章を発動し、ミャンマーの要請に応じて、軍事その他の行動をとる。ただし、軍事行動については事前に米国議会

の承認を得る<sup>(51)</sup>。

一見して、33、37各項は国務省系、34項は2年前のNSC指令の(d)(g)各項を引き継ぐCIA・国防省系の政策と読み取れよう。そして、37項傍点部分は前記(d)(g)の、本来は机上プランであった支援活動が現実には実施されていたことを追認するものといえよう。34項と37項とは互いに矛盾し、もしくは矛盾する可能性を含んでいる。36項は、一方でのミャンマーの厳正中立原則と財政逼迫、他方でのBattle Act等米国対外援助の基本政策(非友好国には援助しない)との間の矛盾から、その実施は困難を極める。ミャンマー側は、最新式武器で武装している反乱軍への対抗上、近代的武器を必要とするが、西側諸国から公然と無償援助を受けることは、中共を刺激するので絶対にこれを避けたい。また、財政難にかんがみ、せめて余剰米を用いて「買い付ける」形を取りたいのであるが、米側は、余剰米を日本に供与する等コメをもて余している状況ゆえ、同意できない。さらに米側は、武器供与に際しては米国軍人による監督訓練を条件としているが、ミャンマー側はこれも中立原則ゆえに応じ難い等、米緬双方にディレンマがあった<sup>(52)</sup>。結局、武器援助は実現せず、翌1957年にアースキン(Graves B. Erskine)将軍のミッションが訪緬して、心理・情報戦に関する訓練援助が極秘裏に合意され<sup>(53)</sup>、また翌年緬貨による武器買い付け取決めが成立する。

さて、シャン州問題に移る。先に触れたとおり、KMTがシャン族やカレン族の分離独立闘争を使嚙していたが、これら分離派は、タイ及びラオス政府の支援も求め、1960年頃にはタイ政府の支援のもとに、シャン州独立軍を結成した<sup>(54)</sup>。61年、発足直後のケネディ米政権は、前政権が積み残したラオス危機対策に苦慮し、ラオスの中立化をはかる一方でタイ経由でのラオスへの兵力注入の可能性も検討していた。一方KMTが根拠地とするシャン州ケントンは、パテト・ラオの勢力圏である北部ラオスを窺うに格好の位置にあり、KMTはラオス対岸のモン・パ・リャオに、飛行場をも有する兵力1万の戦基地を設けてラオス作戦に備えていた。さらにシャン州独立軍が結成されたことは、シャン州をミャンマー当局の管理下から外して、SEATO側による対インドシナ・ラオス作戦拠点として位置付けるとの構想を示すものと見なし得る。これに対し中国とミャンマーは、前年末から1月にかけて両国軍合同での「メコン作戦」によって、同飛行場を攻略したが<sup>(55)</sup>、これら一連の動向は、シャン州とラオス情勢との密接な関連性を示すものである。加えて、前記ラドフォード発言を考慮に入れれば、クーデターに関するネ・ウインの前記説明は十分根拠あるものと考えられる。なお、米側記録によれば、ウ・ヌ首相はKMT問題について米側公式説明をそのまま信じ、KMT・台北間の連絡関係にさえ疑いを示さず、逆にネ・ウインが米国に猜疑心を抱いているに過ぎない、と考えていた由である<sup>(56)</sup>。

「メコン作戦」後間もなくの1961年2月4日、ラスク国務長官は在台北米大使に訓令して、同事件を引用しつつ、蒋介石に対しKMT残党軍の即刻撤収を求めしめたが<sup>(57)</sup>、奏功しない。そして、その直後に例の米国製航空機撃墜事件が生じたのである。つまり、

国務省は前記 NSC 指令 37 項を遵守しようとしたが、現実には秘密工作がこれを破ったのである。ウ・ヌの失政が引き金となったシャン州分離問題は、ミャンマー連邦解体の危機にとどまらず、ネ・ウインの懸念どおり、シャン州が KMT を通ずる SEATO 側作戦拠点となることを通じて、インドシナ戦争に巻き込まれかねないという、国防上の危機をも意味したと解すべきであろう。

### 3. 介入政策とミャンマー政治の軍事化

反米デモとクーデターは、米緬関係を冷却化する一方、ミャンマー中立主義の行方、したがってネ・ウインの動向に米国の関心を向けさせたが、ここでも二重性の問題が生じる。「秘密工作」系と「正攻法」系のネ・ウイン評価の分裂が、たとえばもう一人の駐緬米大使辞任をもたらし、またウ・ヌの反ネ・ウイン＝ゲリラ活動につながっていく。

1962 年 8 月のミャンマー情勢分析報告において国防情報局は、「ネ・ウインは米国の対緬および対周辺国政策の動機と行動に疑いをもっており、ネ・ウインと米国の関係は当面冷たく取り付き難いもの (cool and aloof) となる」とし、翌年 4 月ケネディ大統領は、「ネ・ウインにもっと接近して、その中共寄りの姿勢を変えさせることができないか」と下問する。これに対する 5 月初旬の国務省答申書は、ネ・ウインの極端な対米感情ゆえに新たに打つ手は当分ないこと、共産政権成立の可能性を排除しないが、反ネ・ウインの穏健派による政権奪取に望みがもてること、したがってネ・ウインへの接近は好ましくないこと、を述べたものであった<sup>(58)</sup>。この国務省ペーパーは、それまでの国務省の立場や現地大使の分析に全く反するものである。その 5 日後、現地大使は「ミャンマーを非同盟独立の国家として保つとの米国の目標は、ネ・ウイン政権も共有している」ことを明記した辞表を提出し、同月帰国する<sup>(59)</sup>。

9 月に赴任した後任大使は、ネ・ウインへの信任状奉呈に際し、「ミャンマーが独立と真の中立を維持する限り、米国の対緬関心は不変」、「米国はミャンマーへの国外からの脅威排除にあらゆる支持を与える」等の「言上振り」を述べる。これに対してネ・ウインは、「ケネディ大統領は、ミャンマーで何が起きているのか理解し難いでしょう」と述べ、また同大統領の政策と行政機構管理能力を称揚しつつも、各種の米側工作に言及して不信感を表明して、「『最も管理困難な政府機関』の掌握は大変でしょう」と皮肉たっぷりに語った由である。同大使は本国への報告の中で、ネ・ウインをなかなかの好人物と評する一方、「その対米不信感は『本物』であり、自分は否定や言い訳はしなかった。むしろネ・ウインの率直さを評価したい」と述べている。ハリマン (W. Averell Harriman) 政治担当次官も同大使のこの態度を支持したメモを部内回付している<sup>(60)</sup>。因みに、国務省史料では一貫してウ・ヌへの評価が極めて低く、その政治感覚のなさが指摘されている<sup>(61)</sup>。また、ネ・ウインは米大使や要人に対して、在緬米国関係者がミャンマー官民・軍幹部を買収し、腐敗させていると、齒に衣着せぬ批判を繰り返している<sup>(62)</sup>。この頃シンガポールでも、リー・クアンユー買収未遂事件が生じていることから類推すれば、買

ミャンマーの民主化と国民統合問題における外生要因 米国公式記録に見る史実を中心として 11

収工作があったと考えるのが妥当であろう<sup>(63)</sup>。

1966年9月、ネ・ウインは国家元首として初めて訪米、米側は官民共にその中立主義を称揚し、緬米関係は好転するかに見えたが、文化大革命期の67年、緬中関係悪化により、東西の「介入工作」が新展開を見る。北京は、ミャンマーを米帝・ソ連の手先と決め付けて、BCPへの公然たる軍事援助を開始し、「BCP北東軍管区」を編製増強せしめ、カチン等少数民族叛乱組織との共闘工作を展開する。これに対し西側は、ウ・ヌを用いて69年「議会民主主義党」(PDP)を結成せしめ、反政府系の学生達を吸収しつつ、タイ領内国境側から緬国内に対して、反ネ・ウインのデモやゲリラ戦を展開させた。しかしビルマ族に反感を抱く少数民族の組織化には成功せず、コーカン族の麻薬組織やKMTと結ぶのが限度で、小規模の騒乱に終わる<sup>(64)</sup>。一方ネ・ウインは、BCP問題打開のため、71年の中国非公式訪問を皮切りに、対中訪問外交を展開した。中国の対BCP援助は78年にいたって、小平副首相来緬により中止が約束され、内乱のそれ以上の拡大は回避された。しかし、BCPはコーカン、ワ等阿片栽培民族を支配下に置くことによって代替資金源とし、国内最大の叛乱組織となる。このような「麻薬」と「武器」を伴った少数民族問題は、現在でもミャンマー内政上の大きな問題点の一つとなっている。

ネ・ウイン政権は、1974年憲法において、一党独裁制を採用、連邦制に変更を加えて議會を一院制とし、軍事統制色を強化、閉鎖的・排外的と見られる国家体制を作り上げた。しかし、それには、すでに見たように、「冷戦の論理」が国内各種少数民族叛乱組織の対中央武力抗争を悪化させたという背景があった。いわゆる「ネ・ウイン体制」は、東西双方からの介入、とくにミャンマーの厳正中立主義を軽んじた米国の「秘密介入工作」が、内乱構造を一層拡大・複雑化し、その国防体制を脅かし続けたことへの防御策という側面を有していたことを見過ごしてはなるまい。

## ．民主化の試みと未解決の課題：国民統合問題

### 1. ネ・ウインの改革努力と挫折

1987年8月ネ・ウインは、「変革が必要、憲法改正も考慮すべし」との演説を行い、次々と改革措置をとり始めた。これはこの年にミャンマーが最貧国の格付けを受けただけでなく、ソ連でゴルバチョフがペレストロイカを軌道にのせ、社会主義各国が民主化路線に切り替えつつあったのを参考にしたものと見ることもできよう。レーガン大統領は、82年にロンドンで、「グローバル民主主義十字軍」ドクトリンを宣明していたが、時代はもはや、冷戦とか「厳正中立」を云々する状況にはなく、「介入工作」により大規模戦争に巻き込まれる懸念はなくなっていた。ネ・ウインは、たとえば9月に「私企業制限法」を改正し、「準市民」と「帰化市民」(つまり「外僑」)にも私企業従事の門戸を開

放した。さらに、高額紙幣流通停止措置をとった。その目的は、「改革」政策実行の前提として必要な叛乱組織鎮圧のため、彼等が資金源としている、すでに触れたような非法経済ルートを遮断することにあった。しかし、国民には補償も事後説明さえもしなかったため、無辜の大衆に多大の被害を与え、強い反政府感情を植え付ける結果を招いた。そして翌88年春、反政府デモが発生し、その後の民主化要求デモの心理基盤を醸成する（この時点でのデモはピラなどを見る限り、まだ「民主化」要求の要素を何一つ含んではいなかった）。ネ・ウィンはこのような背景の下で、急遽2週間の予告をもって、7月23日に臨時党大会を開催し、政治・経済両面での抜本的な改革案を打ち出す。すなわち、

(イ) 学生市民による一連の暴動は、政府・党に対する信頼の欠如を示すものゆえ、国民が一党制でなく複数政党制を望むか否かを確かめるため、国民投票を9月までに実施する。

(ロ) 複数政党制が支持されるならば、選挙管理委員会を設置して選挙を行い、議会開催までは現政権が暫定政権としてこれを監督する。

(ハ) 一党制支持の場合でも、ネ・ウィン議長以下幹部6名は辞任する。

(ニ) これ以上暴動が続く場合には発砲をもって鎮圧する云々。

経済改革案は金融、通信・航空、石油、放送等の基幹部門を除いては、コメ、貿易、新聞等を含めて大幅に自由化するという抜本的なものであった。臨時党大会は、経済改革案を承認したが、政治改革については国民投票案を否決し、また幹部辞任については、ネ・ウィンとサン・ユ大統領の2人のみを、老齢の理由で認めたに過ぎなかった。

ネ・ウィンの改革案が基本的には時宜に適ったものであったことは疑いない。1年後に反政府デモの最大眼目となった「複数政党制」導入は、1988年7月の時点で、明らかに彼が先取りして言い出したものである<sup>(65)</sup>。しかし、事態は周知の経緯を辿り、流血の惨事を経て軍事クーデターが発生する。つまり、ネ・ウィンの政治改革努力は挫折する。

## 2. 新たな矛盾と混乱 「人権パラダイム」と「介入政策」における ディスインフォメーション

このクーデター前後から今日にいたる時期について最も注意すべきことの一つは、東西冷戦が終結に向かい、対ミャンマー政策に関しての「厳正中立」問題が消滅したにもかかわらず、今度は「民主化・人権」問題と「麻薬対策」を巡って、米国の対緬政策に相変わらず二重性ないし矛盾が見られることである。「民主化・人権」については、軍事政権の民政移管が基本命題で、そのために「介入」と制裁が行われる。「麻薬対策」については、「麻薬と人権はコインの両面」<sup>(66)</sup>とのレトリックのもとに、従来からの麻薬対策援助が打ち切られた。ミャンマーの麻薬問題はすでに見たとおり、冷戦工作の遺産であって、少数民族叛乱組織と直結している。これら少数民族は、西側の冷戦対策において、その麻薬体質ないし非法経済体質にもかかわらず、「反共産主義・反中央」武装勢力としての意義ゆえに、秘密裏に温存・育成されてきたのであるが、冷戦終了により、その

反共勢力としての大義名分も利用価値も消失した。しかし、これら少数民族の「民族闘争」に外部から付加された「反共」的意味付けがどのようなものであったにせよ、その「反中央・反ビルマ」闘争の名分も実態も、「冷戦終了」という外部的変化によっては変更を受けない。それは少数民族側の立場からは、平野部での「民主化要求」と同様、「正しい反体制闘争」である<sup>(67)</sup>。冷戦終了に際して米国が彼等への支援を打ち切り、また、麻薬対策のために彼等への（中央からの）圧迫を黙認するとすれば、それは「裏切り行為」に等しいであろう。「秘密介入政策」は冷戦力学の変化に伴い、この民族闘争・内乱構造への介入政策の事後処理として、新たな対応策を余儀なくされることとなったのである。

「民主化」と「少数民族武装叛乱問題」、「麻薬」との間のこのような密接な連関性が、矛盾と二重性の要因となった。この点について、米国議会資料は注目すべき事実を記録している。すなわち、国務省政務部局は当初、一部議員からの「介入」圧力に対抗して、「麻薬」と「人権」との「リンケージ」を行わず、「介入」には強く反対し、かつ、麻薬対策協力続行を考えていたのである。

1988年から始まった民主化要求デモの多くは、在ヤンゴン米国大使館前から行動を起こし、また国外への陳情の最も多くが同大使館経由、米国宛に寄せられた。そして、それらへの反応はまず、米議会上・下院の一部議員や国務省人権部局によるミャンマー政府非難・介入呼びかけの動きとして現われた。しかし、国務省政務部局は事態を憂慮しながらも、「介入」を行う考えは有していなかった。このことは、ほぼ1年後の89年9月13日に開かれた、ミャンマー民主化運動抑圧に関する米下院公聴会での関係者の発言振りを見るとよく判る。ソラーズ（Stephen J. Solarz）議員を議長として開かれた同公聴会で、主要証言者として招かれたモイニハン（Daniel P. Moynihan）上院議員は、「ミャンマーにはかつて民主主義が機能していたが、軍部がこれを閉鎖的国家に変えた」として、すでに上院で採択されていたアウン・サン・スー・チー女史釈放要求を繰り返した。そしてさらに、東西の国境地帯へ逃亡した学生達への支援を訴え、同議員達の要求どおり25万ドルの学生支援金を支出できれば、ミャンマーの「現状を大きく変える」ことができると主張した<sup>(68)</sup>。また、「各少数民族はネ・ウィンが統治している限り闘争を続けるだろう……。麻薬対策協力復活案が出ているが、『ネ・ウィンはアジアのノリエガ』に他ならず、反対」であるとし、国務省の姿勢は不十分と批判する<sup>(69)</sup>。シフター（Richard Schifter）国務省人権担当次官補は、ネ・ウィン体制はレーニン主義と変わらないとしつつ、「マウン・マウン大統領が複数政党制採用のための国民投票を約束したにもかかわらず、軍部が彼を倒して権力を奪った」と述べている<sup>(70)</sup>。これに対し、ラムバートソン（David Lambertson）東アジア太平洋担当次官補代理は国家法秩序回復評議会（SLORC）の抑圧的行為を指摘しつつも、「ソウ・マウン政権は、国軍が外国からの介入で分裂し、再び全国的騒乱に陥るのを恐れている」ことに理解を示している（傍点筆者）<sup>(71)</sup>。そして、「米国は同国内政に如何なる介入も行う意図はなく、かつて有していた同国との良好関係復活を期待している。同国に対しては麻薬対策協力という重要な関心事項がある」と述べている<sup>(72)</sup>。し

かし、この政策方針は翌年以降、ソラズ、モイニハン、ローラバッハー（Dana Rohrabacher）等の議員達による「人権」を旗印とした、例年の如く繰り返される対緬援助関連の法案修正や決議の圧力のもと、政策実施力を制限され、後退を重ねていく<sup>(73)</sup>。そしてそれに従って、現在の対ミャンマー制裁政策の基盤が固められていく。

注意すべきは、この政策がその出発点において、前述の麻薬対策を巡る矛盾に加え、以下(1)から(4)で吟味するような幾多の虚構や歪曲（disinformation）を含んでいた事実である。

#### (1)クーデターにいたるまでのミャンマー国内動向

まず、クーデター前後の経緯を辿ってみる。1988年8月19日、政権を引き継いだ法学者マウン・マウン（Dr. Maung Maung）は、それまでの臨時党大会・議会の決定に従って行動する一方、学生・市民による全国的なデモとストライキの攻勢に屈して譲歩を重ねていた。そして、24日夜テレビを通じて、次の発表を行う。

(イ) 9月12日に臨時議会を開いて、複数政党制導入の是非を問うための国民投票実施の可否を決める（可決される見通し）。

(ロ) 右承認の翌日に、現議員の任期短縮と総選挙準備事項とを採択する。

(ハ) 選挙には現閣僚、司法・検察委員は立候補せず、現内閣は暫定内閣としてその職務を果たす。

(ニ) 前記(イ) 否決の場合には、現党中央委員は全員辞任する。

これは、7月のネ・ウインの「民主化」案をより徹底的な形で復活させたものに他ならず、内容的にも手続的にも思い切ったものである。しかし、学生達や「反体制」側有力者達は、政権側と一切妥協せず、国民投票不要、現政権による選挙拒否、別途の暫定政権による選挙実施を叫び、デモとストライキを繰り返す。そして、国軍将校や兵士グループ名での反政府クーデター呼び掛けピラが多数出回り始める。学生集会では反政府軍事訓練、辺境地叛乱組織との連携等が話題となり、また、各種のピラやBBCとVOAのラジオ放送が、誇張や誤報・歪曲を含んだ反政府キャンペーンを展開した<sup>(74)</sup>。騒然たる国情は、念願の複数政党制導入決定の後も一向に収まらず、市民革命の様相を示す。9月5日、「学生運動管理委員会」が、「反体制」側有力者出席のもとでの記者会見を開き、大統領に暫定政権の早急な設置を要求、7日のテレビ放送で回答を公表しない場合は、政府が倒れるまで全国ゼネストを続行すると声明する。10日に開かれた臨時党大会は、4分の3の多数で国民投票省略を決定、翌11日の議会が複数政党制選挙実施を決定し、そのための一連の布告が同日夜発表された。しかし、学生や「反体制側」指導者達の暫定政権設置要求とデモが続き、18日、国軍がクーデターを決行、SLORCが政権を奪取する。

#### (2) 米国議会のミャンマー関連動向

この過程で米国議会上院は、8月12日に、モイニハン議員の発意に基づき、ミャンマーでの民主主義復活と人権問題対策を趣旨とする決議を採択する。9月3日に訪緬して官

民各方面と精力的に接触した下院外交委ソラーズ=アジア小委員長は、4日、バンコクでの記者会見で、ミャンマーの「命運は数日中に決まる。民主化が平和裏に行われるか内乱となるかは政府の出方次第。場合により米国は対緬麻薬対策援助削減を検討することとなろう」とし、さらにネ・ウィンらの国外亡命が望ましいと述べる。そして、7日下院は、ミャンマー政府に対して暫定政権設置を要求し、前及び現政権担当者の国外脱出を容易とするため、適当な第三国が彼らの受け入れを検討するよう希望する等、7項目の決議を採択する(傍点筆者)<sup>75)</sup>。

ここで注意すべきは国民投票と暫定政権設置は何れもミャンマーの憲法問題であり、各議員や議会の、上に引用したような発言振りは内政介入行為に当たることである。また、上院決議はその前文第7項で、「セイン・ルインに抗議し、ネ・ウィンが示唆した国民投票に反対する全国デモが生じた」としているが(傍点筆者)<sup>76)</sup>、実際に国民投票不要の世論が出始めたのは、この決議の10日程後の8月下旬に、元司令官達15名(何れもネ・ウィンにより腐敗等の理由で処分を受けた人々)の呼び掛け文書(23日付)と、アウン・ジー、アウン・サン・スー・チー、ティン・ウーの大演説集会(それぞれ25、26、27日)で言及されてからのことである。それまでのミャンマーでのデモや請願文書においては、国民投票実施が主な要求事項として掲げられていた<sup>77)</sup>。つまり、上院決議も、先に触れたシフター国務省人権担当次官補の証言も、国民投票に関する前記事実と食い違っている。国民投票を妨げたのは国軍ではなく、「反体制側」であることは明確な事実である。モイニハン議員等の上院決議は、虚構によって事態の推移を先取りしていたのである。

9月7日の下院決議に言及されている暫定政権設置は、マウン・マウン政権から見れば、法的には憲法違反行為、政治的には自己撞着であって、受け入れ不可能であった。実際上も、政権担当の意思と能力の双方を有する者はひとりもいなかった。アウン・サン・スー・チー女史も9月9日の時点では暫定政権設置要求にはくみしていなかったが、同11日ミャンマー議会が国民投票抜きでの複数政党制選挙実施を決めた直後から、態度を変更し始める。またその一方で、非暴力主義と外国からの援助受け入れ反対を唱える<sup>78)</sup>。次節でも触れるが、国民投票拒否と暫定政権設置要求とは、当時のミャンマー国民の政治的意思決定過程を混乱させ、後日実施された選挙の意義を損なう結果をもたらした。下院決議はさらに、「前・現政権担当者の出国」を求め、ソラーズ発言は、「内乱」による民主化実現と「麻薬」問題にも触れている。これらと、「国民投票拒否」や「暫定政権」設置問題との間の関連性如何は、必ずしも明らかではないが、ネ・ウィン排除と、新たな「内乱」という暴力革命誘導のシナリオが存在していたと想定すると、合理的に解釈できるように思える。次に触れる学生武装化工作および少数民族との共闘路線の動きもこの脈絡の中で捉え得よう。

要するに、モイニハン発言が示唆しているように、同議員達としては麻薬・少数民族対策に取り組むには、権力の入替えが必要であったということであろう。



### (3) 学生武装化工作と少数民族の動向

1989年9月、ミャンマー当局は全外交団・記者団を招いて、クーデターにいたるまでの経緯に関する詳細な説明会を、4日間にわたって開いた<sup>(79)</sup>。そして、9月5日に記者会見を行って暫定政権設置の最後通牒を發した「学生運動管理委員会」は、8月下旬に「某国大使館」が働きかけて組織し、誘導したものであると発表した。また、複数国大使館が、ウ・イエ・トゥーン(U Ye Htoon)なるミャンマー人をエージェントとして、反体制派学生の武装化も計る等の内政干渉を行ったとして、詳細証拠資料を示しつつ非難した。学生の武装闘争についてはすでに、88年8月中旬に少数民族叛乱組織の連合機関、「民族民主戦線」(NDF)が、学生との共闘方針をバンコクで発表していた<sup>(80)</sup>。また、クーデター後、数千人の学生が東西の国境方面に逃亡し、相当数がカレン族等と連携しての反中央武装闘争の態勢に入ったことからしても、SLORCの主張を否定しすることは困難であろう。そして、暫定政権樹立と新たな「内乱」発生とを恐れたことが、ラムバートソンの指摘のとおり、国軍クーデターの動機だったと見るべきであろう<sup>(81)</sup>。

### (4) 麻薬対策の混乱(ネ・ウインは「アジアのノリエガ」か?)

すでに見てきた歴史的経緯からしても明らかなおりと、「阿片産業」はミャンマー政治のガンであって、政府とくにネ・ウイン政権は一貫して麻薬撲滅には積極的努力を行ってきた。独立当時のミャンマーには、植民地時代の阿片専売制が残存していて、約5万人の麻薬患者が国内にいた。一方、各少数民族州は、その自治権の一環として阿片税徴収権を憲法で保障されていた(付則 2の《8》の《ii》)のであるが、これら制度を廃したのはネ・ウインの革命政権である。米国対緬麻薬撲滅援助の実施は、栽培地域が叛乱組織の勢力圏内にあったがゆえに困難を極めたものの、実績はそれなりに挙がっていた。米側(米国麻薬取締局〔DEA〕)は基本的には満足し、ミャンマー当局の努力を評価していた。たとえば、1988年1月の議会調査団報告書は、同国のケシ栽培撲滅は軍事作戦として位置付けられていて、86年には戦死者233、負傷者436の犠牲を払って実施されたが、その実績は賞賛すべきであると述べている<sup>(82)</sup>。そして、同年7月の時点では、対緬麻薬対策協力予算(叛乱組織圏内への薬剤空中散布が中心)として88年500万ドル、89年300万ドル、90年750万ドルを計上していた<sup>(83)</sup>。

このように、ネ・ウインは「アジアのノリエガ」ではあり得ない。にもかかわらず、モイニハン議員は、彼の軍隊がクンサ(Khun Sa)の「仕事」を長期にわたって保護したとして、彼をノリエガと同列に置いているが<sup>(84)</sup>、実態はどうであろうか。米国議会資料から一・二の手がかりを拾ってみる。クンサは、あるきっかけにより、1986年末レーガン大統領に手紙を出し、その中で「共産主義とビルマ社会主義計画党(BSPP)の侵攻からシャン民族の主権と民主主義を護るために戦ってきた」と自己紹介している<sup>(85)</sup>。すでに見たとおり(前章第2節参照)、シャン州独立運動は、60年代初期に、西側のインドシナ戦争対策の一環として工作されたものであった。また、BCPを共通の敵としていることから、国軍との関係は、多少の戦術的駆け引きがあり得たとしても、基本的には敵対ミャンマーの民主化と国民統合問題における外生要因 米国公式記録に見る史実を中心として 17

関係にあった。実際にも激しい戦闘を繰り返しているから、モイニハン議員の指摘は不適切である。

米緬間の麻薬対策協力には他にも不透明な面がある。たとえば、DEAはミャンマー当局と1990年以降協力関係を再開し<sup>(86)</sup>、その進展に満足していた<sup>(87)</sup>。しかし、その後DEAとCIAとの確執により、この協力関係に支障が生じているようである<sup>(88)</sup>。国軍は90年代半ばに、カレン族を除くほとんどの叛乱組織との休戦取決めにほぼ成功したが、麻薬産業は撲滅に程遠く、武器回収にも未だ手をつけ得ていない。麻薬産業は47年憲法上、各少数民族州の経済自主権の一環として公認されていたものであるから、その解決には代替産業導入のみならず、武器回収と併行しての新たな法的・政治的再確認手続きも必要となろう。ゲルバード(Robert S. Gelbard)は、米国がミャンマーの人権・民主化問題と麻薬問題を「同一コインの両面」と見なす限り、ミャンマーの麻薬対策への米国の影響力は限定的なものにならざるを得ないと指摘している。そして、ミャンマーの国民和解が妨げられているがゆえに、同国国民のみならず、米国と国際社会への脅威である麻薬問題への対処が妨げられている、と断じている<sup>(89)</sup>。

以上に見た事実関係からして、現在の対ミャンマー制裁政策が矛盾と多くの虚構・歪曲を含んだものであることは否めない。

### 3. 1990年選挙の意義と残された課題 麻薬・少数民族対策

SLORCは政権奪取後、秩序回復に努める一方、自らを選挙管理内閣と位置付けて、ネ・ウィンが発議し、マウン・マウンが公約した「複数政党制選挙」の準備と実施に当たった。9月21日に選挙管理委員会法、27日に政党登録法を布告、以降、選挙管理委員会の作業と協調しつつ、住民登録、選挙人名簿確認、投票所準備、投票立会人訓練(学校教師等を動員)、選挙法案発表、選挙日程の公表、登録政党への検閲免除措置等、30年ぶりの民主選挙に向けて相対的に公平かつ効率的に準備を進める。これに対し「反体制側」はVOA等によって、SLORCには公正な選挙を行う意思がないと、激しい非難を繰り返すが、結局20ヵ月後に実施された選挙には参加し、「反体制側」代表格のNLDが得票率60%強、議席数80%強の勝利を収める。この間及びその後の「体制側」対「反体制側」の非難の応酬は、歪曲工作をも伴う激しいもので、今日に至るまで続いている。スタインバーグはこれを「ハイパーボール」と表現し、「反体制側」の否定的ハイパーボールは、SLORCの肯定的ハイパーボール同様、何の役にも立っていないと言い切っている<sup>(90)</sup>。

さて、選挙そのものの意義を考えてみたい。マ大統領は、9月10日の臨時党大会における国民投票抜きでの選挙実施決定後、新議会が新政府を組織して憲法を改正すべきであると述べ、翌日の議会では、国民投票抜きで複数政党制選挙実施を決定したことを許してほしいと陳謝した。そして同日、これらの決定に沿って、国家評議会は憲法条項関連部分の効力の一時停止を布告した。しかし、憲法上同評議会にそのような権限はない。ここに「民主化選挙」に関する一連の混乱と、基本法上の手続的欠陥が示されている。

選挙法公布直後の翌年6月9日、SLORC情報委員会は、「1年後に選挙が終わっても、誰に政権を委譲すべきか明らかでない。新議会が新憲法を起草して国民の承認を得、安定した政府が作られなければ政権の移譲はできない」旨を発表した。これは正論といえ、選挙そのものが実施前から「手続的正統性」<sup>(91)</sup>を欠いていたというべきである。第二に、一党独裁制時代の法・政治機構と一院制になんら基本法上の変更を加えることなく、議員選出のみを行った。したがって、議会の権能や行政府、司法府等との関係が空白である。つまり、この選挙結果のみから直ちに「政権移譲」を云々することはできない。第三に、一院制議会選挙であるので、1947年憲法が少数民族に配慮して設けていた、連邦制の枠組みや少数民族代表権等の問題との関連で大きな制約がある。つまり、叛乱問題・国民統合問題への法・政治的対処方法が欠落している。要するに、誰が選挙に勝っても、当初から完全な「手続的正統性」も、「実質的正統性」も持ち得なかったのである。右に述べた、国家権力の三権間配分や議会構成等の諸事項は、本来国民投票を通じて国民に判断と選択を求めるべき基本問題であった。しかるに、「反体制側」は、必須の民主的プロセスというべきこの「国民投票」手続きを、米国上院決議による「先取り」に呼応するかのよう、あえて葬り去ってしまったのである。

いずれにせよ、選挙そのものは相対的に公正に行われて、NLDが勝利したにもかかわらず、国軍は政権を譲っておらず、新憲法作成に手間取っているのが現状である。この点についてテイラーは、「旧共産系政治家」や「国軍から追われた旧軍人達」が、「アウン・サン・スー・チー女史やNLDを通じて」、「かつて失敗した野心」実現のために、この選挙を利用したとし、「投票箱に示された民意」を重く見ない。そして、NLDよりは国軍に正統性を認める議論を展開している<sup>(92)</sup>。ジャンヌジ (Frank S. Jannuzi) も、国軍は「柔和な救国者でもファシスト的抑圧者でもなく」、文民的・民主的支配に屈しようとし、ない、「ビルマ・ナショナリズムとその領土保全のための用具」であるとして、国軍に同情的である<sup>(93)</sup>。この「実質的正統性」について少々補足してみたい。

第一に、各政党の政策が曖昧ないし空白で、しかも、「ディベート」がなかった<sup>(94)</sup>。また、当時のミャンマー情勢において最も大きな難題であった叛乱活動と麻薬・ヤミ経済対策が議論されないだけでなく、その当事者である叛乱組織は「カヤの外」に置かれていた。つまり、争点たるべき「政策」が欠落していた。第二に、「反体制」諸党は、「複数政党制選挙」実施決定から選挙実施までの20ヵ月間に国軍を敵視してしまったため、選挙終了後の「政策実施能力」をも失う結果となった。国軍はミャンマーの歴史的課題を解決し、国情を正常化するためには不可欠の「用具」であり、かつ政治的中立を宣明していた。にもかかわらず、「反体制側」は「ハイパーボール」言論によって、ラムバートソンが指摘したように、「国軍分裂」の懸念をSLORCに与え続け、これと対決して、選挙後の協力関係の可能性を封じてしまった。国軍(SLORCと国家平和発展評議会(SPDC))にも「手続的正統性」がないことは明らかである。他方SLORCが、たとえばカレン族を除く叛乱組織との休戦に漕ぎつける一方、細々ながら麻薬撲滅対策を続けていること

ミャンマーの民主化と国民統合問題における外生要因 米国公式記録に見る史実を中心として 19

は、国軍が一定度の統治能力、すなわち、なんらかの「実質的正統性」を有するとのテイラーの主張を裏付けるものといえよう。

1990年選挙では、単に「誰が」政権に就くだけでなく、「何をなすために」政権を作るのかも重要なイシューであったにもかかわらず、この点がおろそかであったといわざるを得ない。そして、ミャンマーには、独立かつ中立のマスコミュニケーション・システムが欠落していたので、「体制」対「反体制」の「ハイパーボール」が横行して、国民も各政党も「政治的真実」を見失ってしまった、という側面があったことを見過ごしてはなるまい。

## ・まとめ：政治的真実と将来展望

建国時のアウン・サンの目標は、「ビルマ族と山岳諸民族の乖離を埋める」ことと、「真の民主主義」を打ち立てることであったが、「冷戦パラダイム」による「介入工作」が、その達成を妨げてしまった。この二つの課題は相互依存関係にあり、前者を忘れては後者の達成はできない。言い換えれば、「国民統合パラダイム」と「民主主義パラダイム」は、少数民族対策を通じて不可分の関係にある。前者においては、少数民族の「私的・集团的アイデンティティ」<sup>(95)</sup>をミャンマー国民としての「公的アイデンティティ」と両立させることが必要である<sup>(96)</sup>。そして、そのためにはアウン・サンが半世紀前に指摘したとおり、「後進地区の民族の民度を引き上げ、……諸民族間の接触と交流を妨げている自然障害を、道路・鉄道・通信施設等の建設によって克服」しなければならない。他方、「民主主義パラダイム」においても、少数民族の実効的代議制確保のためには、アウン・サンの言どおり、民度向上と社会インフラの整備が不可欠である。現在では、少数民族の麻薬・ヤミ経済を正常経済化するだけでなく、その武器を回収して「武器と投票用紙とを置き換える」ことを通じて、国内政治の非軍事化を進めることが必要となっている。つまり、ミャンマーの民主化問題は、それを「ビルマ族」に限定しない限り、内戦根絶・辺境地開発問題と直結し、かつ、それを前提条件としている。加えて、民主主義の根幹である情報と意見の流通を確保するために、健全なマスコミュニケーション・システムが必要なこともいうまでもない。しかるに、「麻薬と人権はコインの両面」とか、「ネ・ウィンはアジアのノリエガ」との歪曲されたレトリックや、スタインバーグのいう「ハイパーボール」を用いた新たな外部介入が、民主化プロセスを妨げ、体制側対反体制側の対立を助長している。さらに、欧米的価値観を援用した制裁が、同国への開発支援を阻み、状況を一層悪化させている。

このような、ミャンマーの内外関係をめぐっての「パラダイム不適合」とでも表現すべき状況は、ロウルズ(John Rawls)の議論を借りて整理すると、より明らかになるように思われる。彼は、社会構成員の思考・行動の基礎となっている、それぞれの「合理的・

総合的なものの考え方」(reasonable comprehensive doctrines)の間に、「幾層にも重なり合った合意」(overlapping consensus)が存在していることを前提として、その正義論を展開している。彼の主張する「手続的正義」や「実質的正義」、「多数決民主主義」、「合憲的民主主義」等の概念も全て、このような「秩序だった社会」(a well-ordered society)を前提とする議論である<sup>(97)</sup>。これは、通常の発達した市民社会、とくに欧米的社会においてはおおむね妥当し、ミャンマーに対する制裁の規範的根拠もこのような観念を前提としているのであろう。しかし、すでに見たように、ミャンマー社会は、「複合社会」的遺産と「秘密介入工作」ゆえに、過去半世紀を、「叛乱」と「非合法経済」を日常とする、軍事化された非正常社会として歩んできた。社会構成員間にはロウルズ的な「幾層にも重なり合った合意」はなく、代わりに非合法性や武装対立が存在してきた。また、歪曲や「ハイパーボール」が、「合理的なものの考え方」を混乱させ、対立を一層助長してきた。

では、どうすればこのような対立を解き、前述の課題への取り組みを可能とすることができるのだろうか。

それには、関係者が、「秘密工作」等の、複雑な経緯に覆われた「政治的真実」に関して、認識の共有に努めつつ、信頼醸成を計っていくことが先決であろう。「秘密工作」は、それが法制上秘密とされているがゆえに、実態を細部に至るまで正確に認識することは容易でない。しかしすでに見たとおり、断片的にせよ、多くの事実を実証資料に基づいて把握すること、したがって、そのような「情報」を共有することは可能である。「秘密工作」や歪曲を含んだ介入が国民間に混乱をもたらしたとの基本的事実を認識し、この共通の認識に基づき、和解に向けての努力を共有することはできる筈である。関係者は、何にもまして、あまりにも長い間損なわれ続けてきたミャンマー国民の福祉回復を優先すべきである。国際社会は、「介入」と制裁を止めて支援に転ずるべきである<sup>(98)</sup>。そして、ミャンマー国内の諸民族が、パンロン会議・制憲議会当時の原点に戻って、辺境地開発を含め連邦制に関する合意の再形成を試みることができるよう、配慮すべきである。その際、「辺境地」への財政補助とインフラ開発を可能とするため、外部資金供与のコミットメントが必要となるが、現在の世界的麻薬禍を考えればそのコストは安いといえる。このような合意形成への努力の過程があれば、信頼醸成も容易となろう。いうなれば、「対決パラダイム」から「開発パラダイム」に転換することである。そして、信頼醸成ができれば、統制解除と国内政治非軍事化への見通しが得られ、中立のマスコミュニケーション・システム樹立が可能となり、「真の民主化」に向けてのプロセスを早めることができよう。このような一連の過程についてのアジェンダが関係者間で合意され、あるいはすくなくともその見通しが立てば、ミャンマー社会正常化への展望が開ける。そして改めて、「国民投票」をはじめ、「多数決民主主義」ないし「合憲的民主主義」の手続きに沿っての「民主化選挙」を実施することが可能となり、「国民統合」の道程も確かなものとなる。

筆者にはこのために必要な時間がどれほどのものとなるか、想定できない。しかし、ミャンマーの民主化と国民統合問題における外生要因 米国公式記録に見る史実を中心として 21

信頼醸成なしには、ミャンマー政治の正常化も、民主化も国民統合も望み得ないことだけは確かであろう。

なお、カレン族問題は毎年の戦闘での死傷者数の大きさからして放置できない人道問題であり、平和的解決に転ずるべきである。多くの難問があるが、歴史的経緯にかんがみて国際社会は謙虚にその責任を自問する義務があるというべきであろう。

## あとがき

中国、ソ連やミャンマーの利用可能資料が限られているため、本稿は米国の資料に偏した検討となったが、一定度の史実は掴めたと思う。1960年代の米国では、ケネディが「公民権」法制定を公約し、「偉大な社会」を提唱したジョンソンがこれを成立させたが、この時期にミャンマーは、冷戦パラダイムに基づく「秘密介入工作」に苦しめられて、強権的統制国家に傾斜してしまった。そして現在、その後遺症的現象のため、独立国家としての国民統合も、「真の民主主義」の樹立も、見通しさえついていない。また、「麻薬産業」と国際制裁とが、国民経済の健全な発達を妨げている。この差をどう考えるべきであろうか。筆者は、「歴史的不均衡」とでも表現すべき矛盾を感じず。ミャンマーへのキリスト教伝道の先駆者ジャドソンの夫人 (Mrs. Judson) は1829年にその著書で、ミャンマーの仏教と人々を忌まわしく……、愚劣 (abominable....wretched) と描写し<sup>(99)</sup>、トレーガー夫人 (Mrs. Trager) が1966年の著書でその偏見を訂正したが<sup>(100)</sup>、現在でも、「ハイパーボール」多用の現象が似たような状況をもたらしているように思えてならない。また、ヴェトナムへの「介入政策」についてはマクナマラ元米国防長官が反省したが<sup>(101)</sup>、ミャンマーについてもなんらかの反省があって然るべきではなかろうか。

(注)

- (1) 典型例として、Robert I. Rotberg, ed., *Burma: Prospects for a Democratic Future*, Brookings/WPF/HIID, Washington, D. C., 1998 所収の諸論文、とくに次のものが挙げられる。J. Silverstein, “The Evolution and Salience of Burma’s National Political Culture”; R. H. Taylor, “Political Values and Political Conflict in Burma”; David I. Steinberg, “The Road to Political Recovery: The Salience of Politics in Economics.” なお、同書については『国際問題』2000年5月号所収の熊田徹の書評を参照。
- (2) J. S. Furnivall, *An Introduction to the Political Economy of Burma*, Peoples’ Literature Committee & House, Rangoon, 1957, p. ao.
- (3) J. Silverstein, ed., *The Political Legacy of Aung San*, Cornell University Southeast Asia Program, Ithaca, New York, 1993, p. 20.
- (4) *Ibid.*, pp. 20, 21.
- (5) *Ibid.*, pp. 151 161. 根本敬『アウン・サン』、岩波書店、1997年、174ページ。
- (6) Silverstein, *op. cit.*, pp. 77 et seq.
- (7) Rotberg 編の前掲書において Silverstein はリベラルとし、Callahan や Taylor 達と対立している。
- (8) キリスト教化された、いわゆる「山地カレン」を中心とするカレン族強硬派は、英国ないし英連邦との特別の政治的紐帯の維持を強く主張し、そのため「ビルマ」からの独立ないし独自の自治「州」の設定を英国に働きかけていた。しかし、カレン人は未開地区・準未開地区や平野部にも散住していたので、その領域確定に困難があった (Hugh Tinker, ed., *BURMA: The Struggle for Independence, 1944-1948*, Her Majesty’s Stationery Office, London, Vol. II, 1984, pp. 403 407, 463 469等)。なお、池田一人は、「カレン」は明確に

纏まった単一の民族ではなく、キリスト教化された「スゴー」が中心となって「カレン」意識を形成していったが、郷土といえる土地をもったこともなかったとしている(1999年第61回東南アジア史学会自由研究発表)。「パンロン合意」の合意の仕方は、後述するようになりに安易なものだっただけでなく、カレン以外にも幾つかの中小規模少数民族が参加していない。にもかかわらず、アウン・サンらも英国側もこれをもって足りりとした点で、後日に禍根を残したといえる。

- (9) B. Pakem, *India Burma Relations*, Omson's Publications, New Delhi, 1992, p. 152.
- (10) 熊田徹「パルト諸国とミャンマーにおける国民統合問題」『外務省調査月報』、1999年第1号、21ページ。
- (11) ウ・ヌ首相の米国移動大使 Jessup に対する談 (*Foreign Relations of the United States*, 1950, Vol. VI, p. 230. 以下同資料集は、*For. Rel. U. S.*, Vol. VI 等と略称する)。なお、Cady は戦前10万人だった華僑人口は戦後50万人に増えたという (John F. Cady, *The United States and Burma*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1976, p. 11)。
- (12) Cady, *op. cit.*, p. 224.
- (13) 桐生稔『国境貿易』、弘文堂、1984年に詳しい。
- (14) 熊田徹「インド国立公文書館の麻薬史料」(『霞関会会報』1997年3月号)。
- (15) ミャンマーの麻薬問題に関するルポルタージュは枚挙にいとまがないほど多い。最近では、Open Society Institute, Washington, D. C. の *Burma Debate* 誌 (隔月刊) とくに1995年2/3月号、1996年3/4月号、10/12月号が詳しい。また、*Newsweek*, April 20, 1998 が特集を組んでいる。
- (16) 外僑の国民化は、1982年の市民権法改正によって、漸く調整・合理化されるに至った(注10)の熊田論文、37、38ページ参照)。
- (17) 第二次大戦中、米英の特殊部隊は、山岳諸民族の反ビルマ人感情を最大限に利用し、戦争終了後の自治・独立の約束を口にして反日ゲリラ活動を組織した。Mary P. Callahan, *The Origin of Military Rule in Burma*, UMI Dissertation Services, Michigan, 1997, p. 227; Richard J. Aldrich, *Intelligence and War against Japan: Britain, America and the Politics of Secret Service*, Cambridge University Press, pp. 200, 205, 334, 339)。
- (18) Hugh Tinker, ed., *op. cit.*, Vol. I, pp. 650 et seq., 859 et seq.; Vol. II, pp. 406 et seq., 463 et seq.
- (19) *Ibid.*, Vol. I, p. 411.
- (20) Cady, *A History of Modern Burma*, Cornell University Press, 1958, New York, p. 540.
- (21) *Ibid.*, p. 570; Frank N. Trager, *Burma from Kingdom to Republic*, Green-Wood Press, Westport, Connecticut, 1966, p. 91.
- (22) たとえばカレン族蜂起後間もなくの1947年2月に英国人が国外から武器を搬入したとの報道について、在ミャンマー英国大使が事実無根と否定したとか、同5月に国籍不明航空機がカレン叛乱地区に60-70人の落下傘部隊を投下したとの報道が行われ、その真偽が問題となったが、後日事実だったことが明らかとなっている。即ちAldrichは、戦時中の対少数民族特殊工作部隊指揮官Tulloch中佐等が、政府に隠れてカレン人への武器補給と軍事訓練のため、英国民間有力者達の支援を受けて、48年にミャンマーへ戻ったと述べている (Richard J. Aldrich *op. cit.*, p. 338)。翌年3月この事実を知った英外務省は、Tullochらをごっそりカレン地区から排除した (*Ibid.*, p. 339)。また1950年8月15日付け『ニューヨーク・タイムズ』紙は、同年同月に、カレン軍叛乱指導者ソウ・バ・ウ・ジーと共に旧英軍大尉D. Vivian (アウン・サン暗殺事件に関連して実行犯ウ・ソーに大量の武器を渡したとされる人物) が戦死体で発見された旨を報じている。  
さらにいえば、アウン・サン暗殺事件の背景には不明点が多い。英本国当局も英軍武器庫から大量の火器がウ・ソーに渡った事実を重視し、ランス総督は英軍になんらかの責任があり得るとの立場を示唆しているが (Tinker, ed., *op. cit.*, Vol. II, p. 695) 公表史料はそれ以上多くを語っていない (*Ibid.*, pp. 665, 679, 681, 695, 716等)。なお、英米系各種団体からのカレン族への物心両面での支援が今でも続いていることは周知のとおり。
- (23) 左久間平喜『ビルマ現代政治史』、勁草書房、1984年、15-16ページ。Callahan前掲書は軍司令官ネ・ウインの手許には手勢2,000しか残っていなかったとし (p. 325) 国軍がこれ以降の幾多の危機を乗り切っていく過程で、従来ミャンマーには希薄だった「国家意識」(nation-ness) が育まれ、組織体たる国軍に成長していく様子を叙述している (たとえばp. 515等)。
- (24) M. Smith, *Burma: Insurgency and the Politics of Ethnicity*, Zed Books Ltd., London, 1991, p. 325. Taylor は、1952年終わり頃にもBCPとカレン族KNDOが「共闘司令部」を設けたとしている (Robert H. Taylor, "Foreign and Domestic Consequences of the KMT Intervention in Burma," Data Paper, Number 3, Southeast Asia Program, Cornell University, Ithaca, New York, 1973, p. 18)。
- (25) BCPの叛乱活動開始は、コミンフォルムの設置と直接ないし間接の関連があったとの推測もでき、そのような説もないわけでもないが、実証資料が乏しく断定はできない。
- (26) *For. Rel. U. S.*, 1950, Vol. VI, pp. 745 et seq.
- (27) *Ibid.*, pp. 154, 751. 英米仏三国間の協議ぶり等については、*For. Rel. U. S.*, 1950, Vol. III, pp. 856, et seq.
- (28) *Ibid.*, 1950, Vol. VI, p. 241; *ibid.*, 1951, Vol. VI, pp. 278, 286等。

- (29) *Ibid.*, 1949, Vol. VII, p. 1320 に所載の NSC48/2 の 3, g 項参照。
- (30) 米国の文献では covert action, covert interventions, clandestine operations 等さまざまな語が当てられているが、厳密な区別はないようである。本稿でも「秘密工作」とか「介入工作」等をとくに厳密に区別せずに混用する。
- (31) 第二次大戦終了以降の米国の秘密工作は国家安全保障法に従って、大統領権限に属し、多くの場合、国家安全保障会議決定（NSC 指令文書）に依拠するが、大統領の口頭指示（許可）によることもあるようである。その大義名分は米国の安全保障、自由と民主主義的価値の擁護手段という点にあるが、その秘密性に起因する恣意性と欺まん性ないし“plausible denial”に問題があり、周知のとおり、米議会やマスコミから強い批判を受けてきた。最近では米英の政治学者も、政治制度や国際政治・倫理の観点からの論考を多く発表している。
- (32) 国務省政策については、*For. Rel. U. S.*, 1951, Vol. VI, pp. 16-19 等を、CIA については *Ibid.*, pp. 27-31, 279-285 等を参照。
- (33) *Ibid.*, 1950, Vol. VI, p. 782.
- (34) *Ibid.*, 1952, Vol. XII, pp. 132, 133.
- (35) ウ・ヌ首相は 1950 年 2 月 23 日の演説で「ミャンマーはいかなる外国のブロックに属することもできない」と述べ、同 6 月に緬中外交関係を設定した 1 ヶ月後の 7 月 1 日、緬外相はその中立政策に変更ない旨を表明している（“Chronology of International Events and Documents,” Royal Institute of Foreign Affairs, 1949, Vol. V）。
- (36) John Ranelagh, *The Agency: The Rise and Decline of CIA*, Simon and Schuster, New York, 1986, p. 221.
- (37) *Ibid.* また、Taylor, *op. cit.*, pp. 32, 43, 44 等。Rotberg 編前掲書で Steinberg は、KMT 工作がミャンマー当局に「対外恐怖心を植え付けた」と表現している（p. 270）。
- (38) 中国内戦による難民流入は 1948 年末に始まっており、ミャンマー当局はその中に中国共産党員が紛れ込んでいないか強く懸念したとされる（*New York Times*, December 6, 1948）。
- (39) Ministry of Information, Government of the Union of Burma, *Kuomintang Aggression*, Rangoon, 1953, p. 9; Taylor, *op. cit.*, p. 13.
- (40) *For. Rel. U. S.*, 1951, Vol. VI, p. 317.
- (41) *Ibid.*, 1958-1960, Vol. XV, pp. 1079, 1080 .
- (42) 1951 年の総兵力 4 万 5,000 中 2 万 5,000 を KMT 対策に割り、KMT 以外の叛乱勢力計 3 万 6,000 に対しては 2 万しか充当し得ていない。52 年の国防予算は総予算の 3 割前後を占めたとされるが、Taylor は 40 % と推計している（Taylor *op. cit.*, pp. 16-19）。
- (43) 米国大使の本国への報告電報によれば、この過程でウ・ヌは当時副首相になっていたネ・ウィンをあまり信頼せず、外交交渉情報も十分連絡していなかった。そして外交団ではネ・ウィンによるクーデターの可能性がスペキュレートされてさえた（*For. Rel. U. S.*, 1950, Vol. VI, pp. 250, 251; *ibid.*, 1950, Vol. III, p. 1000）。
- (44) KMT 問題の背景に米国がいることは 1950-51 年にはかなり広く知れわたっており、在緬米大使は 51 年 6 月本国に対し「米政府は、緬領内で KMT と行動を共にしている（であろう）米国人とは関連をもたない（dissociate）ように措置をとるべきである」と進言し、9 月にはウ・ヌが「タイ政府は緬側の迷惑を顧みず、KMT への武器密輸を黙認して二枚舌を用いている」と非難したことを報告している（*For. Rel. U. S.*, 1951, Vol. VI, pp. 274, 292）他方英国も事態を懸念して 51 年 7 月には米英の「秘密工作」の調整を申し入れている（*Ibid.*, pp. 278, 286）米国務長官は 8 月、在緬大使に、米政府の関与はないこと、私人の行為も排除する措置をとっていることを緬側に伝達するよう訓令したが（*Ibid.*, p. 289）その後も事態の変化はなく、56 年 2 月に至ってから、緬政府への叛乱行為に米国公職者が関与することを厳禁する旨の訓令を發出する（*Ibid.*, 1955-1957, Vol. XXII, p. 40）。しかしその後なお「介入工作」が続けられたことは周知のとおりである。
- なお、1951 年 9 月、在タイ英大使は米臨時代理大使に対して、ピブン・タイ首相が、KMT 問題は米国が全て取り仕切っているのだから米国次第と内話した旨、また英大使は誰が KMT 兵力供給者なのかについて十分の情報を有していた旨を述べている（*Ibid.*, 1951, Vol. VI, p. 298）。
- (45) 1951 年（Key 大使）と 54 年（Seabald 大使）の辞任については次を参照。Taylor, *op. cit.*, p. 40; David Weiss and Thomas B. Ross, *The Invisible Government*, Jonathan Cape, London, 1965, pp. 130, 131. 1963 年については後述。
- (46) *For. Rel. U. S.*, 1961-1963, Vol. XXIII, p. 105.
- (47) *Ibid.*, 1955-1957, Vol. XXII, pp. 54, 69.
- (48) *Ibid.*, pp. 54-57.
- (49) *Ibid.*, 1955-1957, Vol. XXI, p. 234.
- (50) *Ibid.*, Vol. XXII, pp. 82, 83; *ibid.*, Vol. XXI, pp. 246, 247.
- (51) *Ibid.*, p. 260.
- (52) *Ibid.*, Vol. XXII, pp. 55-64, 92-94.
- (53) *Ibid.*, pp. 87-98, 122. なお、後年これらの訓練要員の中から、「反ネ・ウィン」ないし「腐敗」の廉で多



- くの処分者が出てくることとなる。同プロジェクトの責任者で米緬間の接点にいたマウン・マウン准将は米側に内通して、ネ・ウィン政権転覆を計ったとネ・ウィンから疑われた (*Ibid.*, 1961-1963, Vol. XXIII, pp. 88, 137)。テイラーも指摘しているとおり (本稿第III章第3節参照) これら処分者の相当数が1988年の反体制行動に参加している。
- (54) *Ibid.*, 1961-1963, Vol. XXIII, p. 106; Taylor, *op. cit.*, pp. 52, 58, 59.
- (55) Taylor, *op. cit.*, p. 59. なお、当時国府側は中緬国境が未確定であることを理由として、KMTのミャンマー領内駐留が国際法上合法であると主張していた。ミャンマー国軍はKMT活動の違法性を明確にするためにも、中国との国境確定作業を最優先の国防課題とし、北京政府との間で共同作業を進めていた。「メコン作戦」はこの流れのなかで行われたもので、中共軍2万とミャンマー国軍6,000が動員されたとされる。また、敗走したKMTの一部はラオス側に逃げてプーミ・ノサヴァン将軍の指揮下に入り、他の一部はいったんタイ領に避難の後、シャン州に戻ったとされる。
- (56) *For. Rel. U. S.*, 1961-1963, Vol. XXIII, p. 102.
- (57) *Ibid.*, pp. 86, 87.
- (58) *Ibid.*, pp. 115-120.
- (59) *Ibid.*, pp. 120-122.
- (60) *Ibid.*, pp. 131, 132, 136-140. 因みに同大使はケネディ政権が始めた、問題国における「叛乱対策訓練」を受けた上で赴任している (*Ibid.*, p. 143)。それは全世界で11カ国、アジアではインドシナ3国とタイ、ミャンマーの5カ国を対象とした。同対策は共産主義側ゲリラ作戦への対抗工作であって、警察、社会厚生、建設、農業等幅広い分野にわたっての、あり得べき共産ゲリラ活動への対抗力確保を目的とし、別途米軍とCIAによる covert activities を併用するものであった (*Ibid.*, 1961-1963, Vol. VIII, pp. 352-355)。なお、同大使は着任2ヵ月後の本国へて報告電報において、ミャンマー情勢は極めて複雑であるため実態把握が困難で、新聞報道にも誤りが多いとしている。そしてその一例として、少数民族問題の実態が、赴任前に受けた「叛乱対策訓練」における想定状況と大きく喰い違っていたことに触れている (*For. Rel. U. S.*, 1961-1963, Vol. XXIII, p. 143)。
- (61) *Ibid.*, pp. 123, 127.
- (62) *Ibid.*, pp. 113, 137.
- (63) *New York Times*, September 2, 1965. また当時の世界各地における米国のこの種活動については、たとえば米上院の政府情報活動調査に関するチャーチ委員会報告書 (Alleged Assassination Plots Involving Foreign Leaders, 94th Congress, 1st Session, November 20, 1975) 等を参照。
- (64) C. Smith, *The Burmese Communist Party in the 1980s*, Institute of Southeast Asian Studies, Singapore, 1984, p. 4; M. Smith, *op. cit.*, pp. 273-281.
- (65) しかし、「情性の安定」に安住していた彼の部下達は時代の要請と国民の心情を押し量る能力を欠いていた。彼の行動にはいささか不明瞭なところもあるが、ソ連で老齢指導者達が若い世代に権力移譲を行ったように、彼も時代の変化に応じて「自発的不信任案」を提示したのだと見ることもできよう (辞職後も助言者としての役割は可能)。
- (66) Rotberg, ed., *op. cit.*, p. 194.
- (67) 「非公然工作」が少数民族叛乱組織に対して、反共産主義と反中央闘争とをどのような表現をもって結びつけ、工作したのかは明らかではないが、たとえばクンサは、第3節(4)で触れるとおり、1986年にホワイト・ハウス宛書簡の中で、反共と反BSPPとをそのシャン族独立運動の理由として挙げている。また、叛乱組織と学生達との連携・共闘に関する1988年8月17・18日付朝日新聞等各紙の報道も、このような側面を反映したものと見なし得よう。なお、SLORC成立後における、各少数民族の反中央闘争継続の考え方については、注(15)で触れた *Burma Debate* 誌の February/March, 1995; March/April, November/December, 1996 等の号がある程度の内容を紹介している。
- (68) Crackdown in Burma: Suppression of Democracy Movement and Violation of Human Rights, Hearing and Markup, Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 101st Congress, 1st Session, September 13, 1989, pp. 4, 5.
- (69) *Ibid.*, pp. 14-16.
- (70) *Ibid.*, pp. 24, 25.
- (71) *Ibid.*, pp. 32, 33, 38.
- (72) *Ibid.*, p. 41.
- (73) たとえば, Prospects for Democratization in Burma, Mongolia, and Nepal, Hearing and Markup, Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 101st Congress, 2nd. Session, May 8, 1990, pp. 37-41; International Narcotics Control, Hearing, Committee on International Relations, House of Representatives, 104th Congress, 1st Session, October 31, 1995, p. 37.
- (74) ReismanらはVOAを、外国向けの軍事・心理工作目的のものであると解説している (W. Michael

- Reisman and James E. Baker, "Regulating Covert Action," Yale University Press, New Haven and London, 1992, p. 125. ) デイスインフォメーション例については注(90)をも参照。
- (75) 同年第100議会下院決議第529号。
- (76) 同年第100議会上院決議第139号。
- (77) たとえば15日の時点では、ビルマ法律家協議会(Burma Bar Council)名義や一般市民系の団体名義での当局者や外交団への嘆願文書(複数)が、「複数政党制導入とそのための憲法に従っての国民投票実施」を要求するとしていた。
- (78) ウ・ヌはその失政と20年前のゲリラ活動ゆえに中年以上の国民のほとんどから信頼されていなかったから、脇へ置くとして、他の3人が違憲行為に出ることでもとまればともかく、この時点ではその意思は無かったので、マ大統領に暫定政権設置(実際は自分達の指名?)を求めるという矛盾行為に終わった。ところがウ・ヌは9日付けの外交団宛書簡において、「政権を奪取した」と通告する。スー・チー女史は同日の記者会見において、「ウ・ヌが暫定政権(parallel government)設置を発表したとの報せに驚いた」こと、同女史としては「現政権が倒れるまでは、如何なる政党も組織も不要であり、暫定政権は必ずしも必要ないと考えている」こと、「民主化は年末までには達成されよう」こと等を発表した。そして、「自分は政治には興味はないが、国民の利益の為には何でもする」と語った。しかし、周囲に引きずられるように翌日から態度を急変させていく。ただし、9月12日の発表文において、「民主化運動における暴力と武力の使用」及び「外国からの援助」受け入れには反対との考えを明らかにする(傍点筆者)。反体制側が20ヵ月後に結局軍事政権下での選挙を受け入れたことからすれば、「暫定政権下での選挙」要求は、結果的には反体制側戦術の混乱による失敗だったとの見方もできよう。
- (79) その際に示した多数の証拠資料は後に「歴史資料展示会」を開催してひろく国民に紹介展示し、また図書として刊行した。
- (80) 『朝日新聞』1988年8月18日。
- (81) クーデターの動機について、同年の米國務省人権報告書のミャンマー部分第4パラグラフは、武闘派学生達の動きやその少数民族叛乱組織との共闘戦線結成の動向等には触れていない点で実態を正確に伝えていないだけでなく、不自然である。
- (82) Study Mission to Korea, Thailand, Burma, Singapore, Malaysia, Indonesia, and Hawaii (January 14 - 25, 1988) Report of the Select Committee on Narcotics Abuse and Control, 100th Congress, 2nd Session, 1988, pp. 16, 17.
- (83) Asian Heroin Production and Trafficking, Hearing, Select Committee on Narcotics Abuse and Control, House of Representatives, 101st Congress, 1st Session, August 1, 1980, p. 121.
- (84) House of Representatives, 101st Congress, *op. cit.*, Crackdown in Burma, p. 16.
- (85) U. S. Narcotics Control Efforts in Southeast Asia, Hearing, Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 100th Congress, 1st Session, June 30 and July 15, 1987, p. 147.
- (86) Review of the 1990 International Narcotics Control Strategy Report, Hearings, Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 101st Congress, 2nd Session, March 1, 6, 3, 13 and 15, 1990, p. 210.
- (87) Review of the 1992 International Narcotics Control Strategy Report, Hearings, Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 102nd Congress, 2nd Session, March 3, 4, 11 and 12, 1992, p. 239.
- (88) DEA 担当官がCIA 担当官と大使館から業務妨害を受けたとして、告訴する事件が生じている(*Burma Debate*, February/March, 1995, pp. 12, 13)。
- (89) Robert S. Gelbard, "Burma: The Booming Drug Trade," in R. I. Rotberg, ed., *op. cit.*, pp. 194, 195. なお、Gelbardは1990年代半ばに國務省麻薬対策担当次官補の職務についていた人物である。
- (90) *Ibid.*, p. 284. なお、disinformationの例としては次のようなものがある。
- (イ)1998年末頃からアムネスティ・インターナショナルがSLORCによるミャンマー国民逮捕非難の文書を多数世界各地に向け発出した。その際SLORC布告第2号のテキストを引用して、「4人以上のグループでの集会、歩行、スローガン呼号.....は、騒擾を惹起しまたは犯罪を行う『意図の有無にかかわらず』禁止される」とした。しかし、この『』内の原文は『意図をもって』であり、人数は5人である。この誤りはわざわざ引用符でくくってあるから、タイプミスなどではなく、ことさらSLORCに悪印象を与えるように、文章を改ざんしたものと解すべきであろう。文書はロンドンから発送されているから、アムネスティ・インターナショナルはどこかで誰かが改ざんしたものを、改ざんとは知らずに使用したものと推定される。因みにこの規定は、英植民地時代の刑事訴訟法規が引き継がれてきたものである。
- (ロ)1989年9月12日付けで、暫定政権設置が遅れば、ヤンゴン市要所を爆撃するとの空軍軍両参謀次長名での警告書、その他多くのデマ文書。
- (ハ)Rotberg編前掲書におけるクリントン大統領発言の引用にも、「改ざん」が見受けられる。同書2ページで、クリントン大統領が1997年4月に(オルブライト國務長官も同年7月のASEAN会議において同様に)SLORCを、“a collection of drug trafficking thugs”と評したとされているが、同大統領の実際の発言は、対ミ

- ヤンマー投資制裁に関する同年4月22日の声明において、“Burma tolerates drug trafficking and traffickers”と言及したものである（Public Papers of the Presidents of the United States, William J. Clinton, 1997, USPGO, 1998, p. 476. 同月の同大統領発言中ミャンマー関係はこれのみである）。
- (91) この手続的正統性の概念はRawlsとHabermasとの間の「手続的正義」と「実質的正義」を巡る論争から示唆を受けたものである。Rawlsは、手続的正義が（賭け事のごときは別として）その想定される結果の正しさ、即ち実質的正義に依存するとし、この二つは別のもではなく、つながっているとす。彼はさらに「完全な手続的正義」と「不完全な手続的正義」、「多数決民主主義」と「合憲的民主主義」等の概念を提示し、正統性は正義よりも弱い理念であり、時に不正義をもたらすこともあり得ると論ずる（John Rawls, *Political Liberalism*, Columbia University Press, New York, 1993, pp. 421-428.）。
- この2人が用いている諸概念はミャンマーの現状分析にも有用と考えられるので、本稿においては多少変形した形になるが、借用する。
- (92) R. H. Taylor, “Political Values and Political Conflict in Burma” in R. I. Rotberg, ed., *op. cit.* pp. 41-44.
- (93) Frank S. Jannuzi, “The New Burma Road” in Rotberg ed., *op. cit.*, p. 207.
- (94) 選挙には200を超える数の政党が立候補したが、立候補に際しては選挙法に従って政見を表明することが義務付けられていたにもかかわらず、筆者が一通り見た限り、抽象的なコンセプトは示されていたが、具体的政策と見なし得るものは極めて少なかった。また当局は、登録された政党には、政策発表促進のため、当時の検閲法規の例外として、その出版物への検閲を免除したが、「反体制側」はこれを活用して政策の公表や「ディベート」の展開を行うことをせず、制度そのものを否認するとの対決姿勢をとった。結局、選挙までの20ヵ月間に何らの政策論議も行われず、「選挙戦」は、VOA電波等に依拠した「反体制側」と国営マスコミとの間の、「ハイパーボール」の応酬に終始した。なお、当時の代表的な政治演説については、伊野憲治編『アウンサンスーチー演説集』、みすず書房、1996年を参照。
- (95) John Rawls, *op. cit.*, pp. 30, 31, 41, 136.
- (96) Jurgen Habermas, *Between Facts and Norms*, translated by William Rehg, Polity Press, Cambridge, 1996, pp. 95-97.
- (97) John Rawls, *op. cit.*, pp. 12-15, 423-429.
- (98) Rotberg 編前掲書ではSteinberg、Ott、Dapis等が制裁の無効性と政策転換の必要を主張している（*Ibid.*, pp. 83, 161, 285）。
- (99) Mrs. Judson, *Memoir of Mrs. Judson, late Missionary to Burma*, Linden and Edmonds, Boston, 1829, p. 94.
- (100) Helen G. Trager, *Burma through Alien Eyes, Missionary View of the Burmese in the Nineteenth Century*, Frederick A. Prager, New York, 1966, p. 116.
- (101) ロバート・S・マクナマラ（仲晃訳）『マクナマラ回想録』、共同通信社、1997年、55-66ページ。

（くまだ・とおる 元在ミャンマー日本大使館参事官、  
元アジア・アフリカ法律諮問事務局次長）