

第 1 章

ミャンマーにおけるポスト 88 年の政軍関係と 2010 年選挙の行方

中西 嘉宏

要約：

この小論には 2 つの目的がある。ひとつは、ミャンマー政軍関係に関する先行研究をまとめることである。これまでの研究は大きく 3 つに分類することができる。第 1 に、政局を重視する研究、第 2 に、軍事的側面に着目する研究、第 3 に、長期にわたる政軍関係の構造を考察する研究である。もうひとつの目的は、こうした先行研究を利用しながら、2010 年総選挙の前提条件を明らかにし、そのうえで選挙後の政軍関係上の変化を予想することである。2 つのシナリオを提示したい。

キーワード：

ミャンマー 国軍 政軍関係 2010 年選挙

はじめに

ミャンマーでは今年（2010 年）、1990 年以来の総選挙が実施される予定である。その帰趨には世界的に注目が集まっているが、注意を要するのは、現在の国家平和発展評議会（SPDC）政権が極めて安定しており、また、2008 年憲法そのものに国軍の政治的役割を果たし続ける仕組みが用意されているため、この総選挙が純粋な意味での民主化につながる可能性は低いことである。総選挙とその後の議会開設はあくまで軍政主導の「民主化」に過ぎない。

しかし、いわゆる民主化だけが政治の争点ではないだろう。政治の変化はもっと多様かつ複雑で、民主化が起きなければ何も起きていないということではない。もちろん、民主化が起きればそれでよいというわけではない。今ミャンマー政治の観察に求められているのは、民主化か否かという点に必要以上に拘泥することなく、より広い視野で今回の総選挙とその帰結を検討することかと思われる。そこで本稿では、ミャンマーの政軍関係について考察を加え、2010 年に予定されている総選挙後に、それが

どう展開するのか、2つのシナリオを提示したい¹。

構成は、まず1でミャンマー政軍関係研究の現状をレビューする。停滞気味のミャンマー研究であるが、そうはいっても1990年代後半から研究が増えているのは確かである。今、我々はミャンマーの政治と軍隊の関係についてどこまで理解しているのか、その概要を記しておきたい。次いで2では、前節の先行研究などを利用しながら、現在の政軍関係を拘束する条件、すなわち歴史的条件、機制的条件、制度的条件を明らかにしておこう。これらの条件のなかで総選挙が行われ、これらの条件の延長上にしか変化は生じない。最後に3で選挙後の政軍関係に関する2つのシナリオを提示して本稿を閉じることにしたい。

1. ミャンマー政軍関係研究

長く続く軍事政権のもとでの軍隊の政治的役割というテーマは、理論研究上の盲点のひとつである。その第1の理由は、軍事政権が概して長続きしないからである。仮に続いたとしても、長続きすればするほど軍政は実態としては軍政でなくなっていくことが多い。言い方を変えれば、軍隊以外の政治勢力の影響が増していくことが多いのである。そのため、軍事政権と軍隊との関係が論じられるとき、多くの場合は、軍事政権が始まるときの軍隊の役割、端的に言えばクーデターの研究か、あるいは、軍事政権が終わるとき、すなわち、民主化過程の軍隊の役割の研究である²。つまり、入口と出口（特に入口）に研究が集中してきたわけである³。

もちろん、長く持続する軍政も存在する。だが、それらについては官僚的権威主義体制論や開発体制論など、外資導入と輸出志向工業化にもとづく経済開発および結果としての経済成長や社会政策に注目する議論が多いように思う。結果、軍の役割は後景に退くか、そうでなければ、軍出身の指導者の指導力ばかりが注目の的になる。今後、この欠落を埋めようとする研究が現れるかどうか、軍事政権の誕生が確率的にかなり低下した現在においてもそれを埋める意義があるのかどうか、については留保の余地があるが、少なくとも、40年以上軍政が続いているミャンマーについては、軍政下の軍隊の政治的役割ほど重要な研究テーマはないと言ってよい。

ところが、ミャンマーの政軍関係については驚くほど研究が進んでいない。理論的

¹ 先に断っておけば、具体的な選挙結果やアウン・サン・スー・チーの動向といった短期的に重要な点については本章の予測の対象とはしない。不確定要素があまりに多く、仮に予測してそれが正しかったとしても偶然そうだった可能性が高いからである。

² 代表的なものとしては、入口の研究としてHuntington(1968)、出口の研究として(がある。昨今の東・東南アジア研究では、理論ではないものの、韓国の事例を扱った木村(2008)、インドネシアを扱ったHonna(2003)が興味深い。

³ クーデター研究の蓄積は、要するにクーデター防止、すなわち文民統制研究の蓄積の裏返しであり、政軍関係の研究がいまや古典となったHuntington(1957)から始まっていることを考えれば不思議なことではない。

な検討どころか、事実関係レベルでもまだまだわかっていないことが多い。そんななかでも、2000年代には重要な研究が出ている。日本語でしか研究を発表していないという不公正さはあるものの、筆者もその1人である。ただ、結論から言うと、筆者も含めて、誰も現代ミャンマーの政軍関係の核心部には到達していない。いわば外堀から城内を偵察している状態である。とはいえ、現段階での到達点を確認しておく価値はあるだろう。現代の軍政という城内をどこからどういった手段でのぞき込むか。外堀の場所にもものぞき方にもさまざまあるが、ここでは大きく3つに大別しておきたい⁴。

第1は、政局の動きに焦点を合わせる研究である。代表的な例として、最近のチョー・イン・フラインの研究が挙げられるだろう (Hlaing:2008, 2009)。彼が着目するのは歴代政権にける指導者間の対立である。具体的には、議会制民主主義期 (1948-1961) における与党反ファシスト人民自由連盟の左派と右派の対立や⁵、同党の安定派と清廉派への分裂、社会主義期 (1962-1987) におけるネー・ウィンとアウン・ジーの対立、ネー・ウィンとティン・ウ (国軍参謀総長) および同名の別人であるティン・ウ (国家情報局局长) との対立、ポスト88年ではタン・シュエとキン・ニユンの対立などである。彼は、これらの対立の背景には独立以来ずっと続くパトロンクライアント関係があると指摘し、政権最高指導者の覇権 (hegemon) が安定していれば、体制内の対立は生じないと結論づける (Hlaing 2008: 176)。ウィン・ミンの研究も、ポスト88年に焦点を絞ってより細かな軍内対立を検討しているという違いはあるものの、一見安定しているミャンマーの軍政だが、政治指導者間の対立に注意を払うべきと主張している点では同じである (Win Min:208)。

指導者間の対立が決定的に重要であることに異論のある論者はいないだろう。その意味では両研究のアプローチは王道であり、国軍と政治を考える上で多くのヒントを与えてくれる。ただ、彼らの研究は、これまでの指導者のページという政治スキャンダルをつなげて、そこに対立の根拠を推測で与えているものである。現状のミャンマー政治に関する情報の少なさを考えると、これも仕方のないことではあるし⁶、過度に国軍の一体性を強調することで、政権内部をブラックボックス化する傾向に警鐘を鳴らす意味でも意義深い。だが、対立も協力も含めて政治である。ページという極端な結末を迎えた事例だけでミャンマー政治の特質を論じることはできず、ましてや、パ

⁴ 以下の検討では網羅的な先行研究の紹介はしない。政軍関係に関わらず、ミャンマー研究のこれまでの状況を検討したものとしては Selth(2007)を参照されたい。

⁵ 左派、右派とあるが、当時の文脈では左派とはより共産主義に近い志向を、右派とは社会民主主義に近い志向の持ち主を指してつかった。一般的な視点から見れば、左 (右派) ともっと左 (左派) の違いである。

⁶ 特にチョー・イン・フラインの論文はこれまで噂であったものも含めて、かなり網羅的に政権中枢レベルでの指導者間の対立を取り上げており、その事実検証も含めて (というのも、多くの記述に引用元が示されておらず、今後のミャンマー政治研究の1つの参照点になるだろう。

トロネークライアント関係といったより広範な議論に接続してしまうと、飛躍の印象が否めない。

第2の研究は軍事面の研究である。この分野ではアンドリュー・セルスとアウン・ミョーが頭1つ抜け出している。ともにオーストラリア国立大学の戦略防衛研究センターを拠点としたことのある研究者で、セルスは2002年に、アウン・ミョーは2009年にそれぞれミャンマー国軍に関する重要な研究書を出版した (Selth 2002, Myoe 2009)。アウン・ミョーの研究が7年遅れて出ているが、その基礎になっているものは1990年代末から2000年代初頭にかけて戦略防衛研究センターから出版されたワーキングペーパーであり、セルスもそれらをしばしば参照している。セルスのモノグラフの草稿が1995年に書かれていることから (Selth 2002: ix), 時期的にはややセルスの方が先行するものの、ほぼ同時期に互いに協力しながら進めたプロジェクトだと判断していいだろう。

セルスの研究は、陸・海・空軍、諜報部、さらに軍事政策や脅威認識、軍事予算も含めた包括的なミャンマー軍事機構の実態解明である。そこに明確な学問的主張があるというわけではないものの、公開情報を中心に特にポスト88年の国軍がいかに拡大したのかを丁寧に追っている。内部情報がなくてもここまで書けるのかと読者を圧倒する情報量である。諜報活動の8割は公開情報の収集だと言われるが、まさにそれを地でいく本である。最大の強みは実務経験にも裏打ちされた軍事的知識であろう。特に兵器に関する詳細な記述と、陸軍優位の影で見逃されがちな海軍と空軍に関する章は、現在のところ他の追随を許さないと言ってよく、おそらく今後しばらくこれ以上の研究は出ないだろう。

他方、アウン・ミョーの研究は独立以来のミャンマー陸軍について、特にドクトリン、機構、兵器、人材養成、経済活動を論じたものである。セルスと重なる部分も少なくないが、強みはミャンマー語資料へのアクセスである。それも、国軍の文書館である国軍歴史研究所の資料を多く使っている。また、本人がミャンマーの国防大学や士官学校で講師経験があるため、現場感覚を持っているのも強みと言えよう。「国軍の建設」(*Building the Tatmadaw*)というタイトルが示すように、独立以来の機構の変化を跡づけるのが本書の趣旨である。結論に「過去50年で、国軍はさまざまな制度構築の段階を経て、相対的に小さく、弱く、統合に欠けた国軍から、かなり大きく、強く、多かれ少なかれ統合された国軍へと変容した」(Myoe 2009:199)とあるように、単線的かつ順調な発展という描写にはやや疑問符をつけたくなるが⁷、情報のオリジナリティ

⁷ また、資料をそのまま訳して記述している部分が多く、筆者の問いと主張が明快でない点も弱い点であろう。ちなみに、アウン・ミョーとチャー・イン・フラインはマンダレー大学国際関係論学部の同期生である。その後、ANUは日本での修士号取得を経てオーストラリア国立大学で博士号を取得、チャー・イン・フラインはアメリカのコネル大学か

一という点では十分に読むに値する。

両者ともに軍事が分析の焦点であるから、国軍が政治とどう関わってきたのかについては言及も少なく、特にアウン・ミョー本人がビルマ人であることもあって、政治への言及を意図的に避けているのではないかとも思われる。とはいえ、ポスト 88 年の政軍関係を考える場合、彼らの研究を利用しなければおそらく十分な分析はできないだろう。

第 3 の研究は歴史的な考察である。より長期的に政軍関係の構造を明らかにしようとするのがこうした研究の主たる狙いである。背景には J. S. ファーニバルの植民地研究 (Furnivall 1956) とロバート・テイラーによるミャンマー国家史の研究 (Taylor 2009) がある。ファーニバルの研究は、インド帝国ビルマ州とオランダ領東インドにおける植民地政策およびその社会経済的インパクトを比較したもので、いまや東南アジアの特質を示す概念として定着した「複合社会」などが提唱されている⁸。他方、テイラーの仕事は 19 世紀以降のビルマ史を強引とも思われるほどの力業で国家－社会関係という枠組に押し込んだ大著である。

これらの研究は政軍関係を直接論じたものではないが、その長期的な国家の歴史的構造にヒントを得ようとする政軍関係のアプローチが出てきた。ひとつはメアリー・キャラハンの研究で、もうひとつは中西の仕事である (Callahan 2003, 中西 2009)。

キャラハンの議論の核心は第二次大戦中から 1960 年までの国軍の制度的発展にある。この制度的発展はアウン・ミョーが検討した軍事機構の発展という意味だけでなく、それに政党政治からの自律化を加えた意味ととらえた方が適切である。テイラーの研究に典型的に示されるように、元来、独立直後から 1950 年代は国家が脆弱な時代と見られていた。ところが、1962 年から強固な軍事政権が始まる。なぜ脆弱な時代の直後に強固な軍事政権が誕生しえたのか。ここにキャラハンは問いを見だし、1950 年代にいかに国軍が軍事的、政治的に自律的な発展を遂げていったのかを、ひとつに

ら博士号を取得している。本人たちの適性に加えて、大学の違いも反映してか、アウン・ミョーは資料に基づく事実を丁寧に記述していくスタイルである。他方、チャー・イン・フラインは時に政治学の概念とインタビューを多用しながら自身の主張を前面に出すスタイルである。両者がこれからのミャンマー政治研究を担っていくことは間違いないだろう。⁸ 「複合社会」は東南アジアの特質としてしばしば言及されるものの、ファーニバルがその着想を得たであろう植民地期ビルマ社会の実態についてはまだまだ研究が進んでいない (最近、Ikeya(2008)が女性の文化史という観点から新しい研究を発表しており注目される)。「複合社会」は多民族社会を表現する言葉としては有用だが、当てはめようと思えばほとんどの社会に適用可能である。事実、現在でも民主制のひとつの形態としてしばしば使われる多極共存型民主主義(Consociational Democracy)を主にオランダ政治の分析から提唱したレイプハルトも、ファーニバルの「複合社会」からアイデアを得ている(Lijphart 1968)。しかしながら、オランダとビルマが同じ社会であるはずがなく、要するに拡張しようと思えばいくらでも拡張できる概念なわけである。こうなるとほとんど一般名詞である。

参謀本部内の派閥抗争から、もうひとつに参謀本部と地方司令官の関係から検討する。1949年の民族紛争勃発で軍内の派閥闘争に決着がつき、1960年の地方司令官大量解任によって国軍が中央集権的な機構となり、それがその後の軍政の安定を支えたというのがおおまかな結論である⁹。

対して、中西は1962年以降に分析の焦点を合わせる。最初の本格的な軍事政権であるネー・ウィン将軍による統治（1988年まで）において国軍が国家のなかでどのように位置づけられてきたのか。それをイデオロギー、党、行政機構、政治エリート、軍人事の5つの視角から検討する。同時代の情報の乏しさもあって、具体的な政治過程については分析が甘いが、国軍の内部資料などをもとに主に将校の異動や昇進を詳細にあとづけることで軍政下の国家と軍隊の構造的関係を捉えた意義は大きいように思われる。しかしこれも、あくまで国軍将校への利益配分システムの基礎が構築された時代の話であって、現代の軍事政権を考える上では十分とは言えない¹⁰。

キャラハンと中西は扱っている時代が異なるだけでなく、視角も若干異なり、やや乱暴に表現すれば、キャラハンは軍人が持つ特質のうち、戦士(war fighter)としての側面に注目するのに対し、中西は官僚(bureaucrat)としての軍人に焦点を合わせる。そのため、キャラハンは国軍の行動様式を軍事的動機から説明しがちで、中西は国家機構での地位獲得、いわば出世欲と保身から説明している。どちらかが誤りというわけでないが、両者の統合は不可欠であろう。くわえて、誰もまともに手をつけていない国軍と社会との関係にまで議論を拡大できるかが今後の課題と言える。いずれにせよ、国軍と国家との構造的関係を歴史的に紐解いて、現代の政軍関係を推測する作業がこれらの研究である¹¹。

以上、政局の動きに着目する研究、軍事的発展に着目する研究、歴史的な構造に着目する研究の3つが現在のミャンマー政軍関係研究の流れになっていることを確認した。これらの中で言及されていない点はまだ明らかになっていないということである。ミャンマー政治研究にいかに広大なフロンティアが残されているかわかるだろう。タ

⁹ キャラハンの研究のモデルになっているのは、おそらく独立戦争後のインドネシア軍の発展を論じた McVey(1971, 1972)だと思われる。

¹⁰ 中西の研究のモデル本はタイとインドネシアの軍人事の研究である。さしあたり、白石（1996:第5章）、玉田（2003:第3章）が参考になる。

¹¹ アウン・ミョー、キャラハン、中西における共通点は国軍歴史研究所の資料を閲覧していることである。現在のミャンマーの調査環境では、基礎情報を得ることすら容易ではなく、そのため、資料へのアクセスが研究の価値に大きく影響する。しかも、当該文書館の利用は手続きが標準化されておらず、時の館長によって利用できるかどうか決まり、あるいは仲介者が誰かによって利用許可が得られたり、得られなかったりする。要するに運で決まるということである。2004年に筆者が利用していた最中に着任した現館長は外部者の利用には消極的で、さらに、2008年に文書館が新首都であるネーピードーの国防省に移動したため、利用がますます難しくなった。蛇足だが、その一方で、軍人の回顧録の出版が少しずつ増えてきており、文書館に頼らない調査の可能性が開けているという状況もある。

イやインドネシアで軍政時代に国軍の研究が進んだのとは対照的に、ミャンマー軍政では国軍の政治的役割に関する研究がまだまだ進んでいないのである。

結果、理論的には峻別されて考えられるべき、軍事政権と国軍との関係がミャンマーでは一体と考えられる傾向がある。しかし、たとえ戦時中であっても、軍事機構と国家とは本来一体にはなりえず、両者間の相互作用は常に変わる。だからこそ、共産主義国での共産党と国家の密接な関係を指して党国家と呼び、両者の攻防は常に学術的検証の対象にもなってきたのである。ここで、現代ミャンマー国家を、国軍と国家との密接な関係性から兵営国家と名付けるとすれば、兵営と国家との関係に切り込むのが政軍関係研究であり、今年、新憲法のもとでの総選挙が予定されているなか、兵営国家がどのように変化するかを推測しておくことは欠かせない作業と言えるだろう。次節では、本節での先行研究を踏まえて、ポスト 88 年の政軍関係を分析しよう。

2. 総選挙の前提条件

2010 年総選挙を拘束するいくつかの条件を指摘することで、最後に提起するシナリオの前提を明確にしておく。

まずは政治史的条件である。1962 年 3 月 2 日のクーデター以来、ミャンマーでは軍事政権が続いているが、その権力構造が常に一定だったわけではない。前節で政局の政治闘争に焦点を当てる研究が明らかにした、指導者間の闘争があったことは確かだが、そうした闘争の背景に、より大きな構造変容およびパターンがあることを指摘できる。図式的にその変容パターンを表現すれば、「独裁者と国軍幹部への権力集中→作戦将校以外の軍内勢力（主に諜報）および軍外勢力への限定的多元化→危機等による反動と再権力集中」、ということになる。以下で簡単に説明しておきたい。

ミャンマーでこれまでクーデターが起きたのは 3 回である。1 度目が 1958 年、次に 1962 年、最後に 1988 年である。1958 年については軍管区司令官によるクーデターを未然に防ぐためのカウンター・クーデターだったのではないかとされているが (Callahan 2003: 187-188)、それ以外のクーデターはすべて国軍参謀総長の手によって比較的スムーズに実行されている¹²。この点、クーデターがクーデターを呼ぶ不安定な政治状況がミャンマーで生まれたことは一度もない。そこから、ミャンマー国軍の一体性の強さが指摘されるのもうなずけるし、1958 年から 1962 年の間に国軍が中央集権的な官僚機構になったというキャラハンの主張も支持されるのかもしれない。

だがその一方で、チョー・イン・フラインらの研究のように、指導者間の闘争は生じており、時には超法規的とも言える措置で権力中枢からパージされる人たちがいる。

¹² 1988 年は激しい反政府運動のなかで起きたクーデターだったが、クーデターそのもので混乱が生じたというわけではない。クーデター後に国軍の弾圧によって 3,000 人以上の死者が出たと言われるが、それとクーデターそのものの過程とは別の問題である。

一体に見える国軍と、対立含みの政権中枢との懸隔を埋めることがミャンマー政軍関係を考える1つのポイントになるように思われる。

隙間だらけで埋めきれないことは覚悟の上で、多少なりとも埋めるとするならば、政治エリートの権力構造の変容パターンが鍵になる。それを理解するには、政治対立でパージされた政権幹部よりも、そのパージで得をしたナンバー2の存在に注意を向けるとよい。1962年から始まるネー・ウィン体制の時代、クーデター以来ずっとネー・ウィンとともに政治指導者を務め続けたのはサン・ユ将軍である。1988年から続く、SLORCとSPDC政権では1992年まではナンバー2の陸軍参謀次長はタン・シュエ将軍であり、その後はマウン・エー将軍である。そして、時々、このナンバー2の地位を脅かす人たちが現れる。サン・ユに対しては、国家情報局長官のティン・ウ、マウン・エーに対しては、SLORCとSPDCの第1書記で後に首相に就任したキン・ニャンである。彼らはともに作戦畑から途中で諜報畑に異動し、そこで昇進して諜報機関を握った将校である。そして、政権第2の実力者とみなされるようになったところに、ティン・ウは1983年、キン・ニャンは2004年にそれぞれ解任の上、逮捕されている。

他方、残されたナンバー2たちはクーデター当初からの側近であったことに加えて、典型的な作戦将校で、サン・ユは日本軍政期に日本軍から訓練を受けたいわばミャンマー国軍第1世代の将校である¹³。マウン・エーは1955年に創設された4年制の国軍士官学校の第1期生（1959年卒）である。日本軍政期に軍人になった世代に続く新世代の将校と言うことができ、内戦の戦果によって出世している¹⁴。要するに、パージされた将軍たちとは明らかに昇進の経路が違うわけである。

筆者はミャンマー国軍の特質のひとつが、極端なまでの陸軍作戦将校の優越であると指摘したことがある（中西 2009: 第6章）。作戦将校としての出世コースを外れたものは、軍内に滞留するか、あるいは行政機構や国営企業などの外部に転出していく。外部に転出した将校は、在外大使館の武官や国防大学などのごくわずかな例外を除けば、まず国軍に戻ることはない。敗者復活が難しく、そうした非公式の人事システムが将校たちをますます保守化させているように見える。そういった意味で、陸軍の最

¹³ 正確には、現在の国軍は植民地期の正規軍と日本軍政期のビルマ国民軍との統合で生まれた軍隊であり、正規軍将校は第2次大戦以前から養成されていたので、第1世代は彼らのことを指して使うべき言葉なのかもしれないが、そうした将校たちは少数民族、特にカレンが多く、彼らは1949年の民族紛争で少なくとも将校クラスでは大部分が除隊処分となったため、ここでは日本軍政期に士官学校で訓練を受けた人々を第1世代の将校と呼ぶ。

¹⁴ マウン・エーの経歴を記しておくと、1971年に第4カチン大隊中隊長、1972年に士官学校訓練局第2作戦参謀、1975年に第68歩兵大隊長、1978年に東北軍管区第1作戦参謀、1978年に東北軍管区第1戦略部長、1982年に第77歩兵師団副師団長、1983年から国防省兵器局局長、その後、第77歩兵師団師団長、そして東北軍管区司令官在任中に1988年クーデターが起きSLORCメンバーになっている。経歴からしてカチン州中国国境地帯での対ビルマ共産党反乱勢力鎮圧作戦に従事してきたものと推測できる。

高幹部たちにとって、ティン・ウヤキン・ニュンは王道の出世コースの外から来た人々である。ここに彼らが諜報機関を握っていないながら、政権中枢に支持基盤を持たない最大の理由があるのではないだろうか¹⁵。

以上のように、クーデター時から側近を務めた最高指導者に次ぐ作戦将校のトップが政権ナンバー2の座を死守してきたというわけである。したがって、ミャンマー国軍の一体性とはつまり、作戦畑の幹部将校の一体性とみなすことができる。時に生じる政権内部の政治対立の背景には、作戦畑の将校とそれ以外という昇進経路の差異が存在すると言ってよいだろう。ここで「それ以外」と書いたのは、すでに触れた諜報機関を背景にしてのし上がった将校たちばかりでなく、1970年代には当時の独裁政党であったビルマ社会主義計画党の幹部（退役将校）が次第に力を伸ばして閣僚にまで登り詰めたあと、1977年の第3回党大会での中央委員選出選挙を巡るいざこざで最終的に解任されたこともあったからである（中西 2009: 127-134）。むろん、作戦将校と一枚岩なわけではない。例えば、1997年に最高意思決定機関が SLORC から SPDC になった際に大臣の入れ替えが生じているが、これは一部の将校の汚職に対する懲罰人事だと言われている（Hlaing 2008: 167）。

本節の最初に記した図式に対応させれば、1962年からのネー・ウィン体制ではクーデターで作戦将校中心の国軍幹部が政権を握り、その後にビルマ社会主義計画党と諜報部が機構として拡大し、そのトップを務める人物の政権内部での影響力も増大した。しかし結局、計画党は1977年に、諜報部は1983年にそれぞれ幹部が失脚し、組織の影響力も低下、再び作戦将校中心の権力構造に戻った。1988年からの SLORC、SPDC 政権ではややプロセスがやや異なる。1990年の選挙以降、活動に制限が加えられているとはいえ、一見、国民民主連盟 (NLD) をはじめとした政党の存在自体は許されており、国軍以外の政治勢力が活発であるかに見える。しかし、政権中枢を見ると、作戦将校以外の将校が入り込む余地は以前にも増して少なくなっている。かつては数多くいた退役将校すら非常に少なく、形式的ではあっても現役軍人が SPDC は全員、閣僚のほとんどを占めている。ネー・ウィンと違ってタン・シュエは、一貫して軍管区司令官経験者の現役将校を政権中枢への加入条件にしてきたように思う。その唯一の例外がキン・ニュンら諜報系将校だったわけである。すでに触れたように、彼は2004年10月に解任・逮捕され、それだけに留まらず、諜報系将校たちの多くに除隊処分が下された。こうして、ポスト88年も作戦将校による権力掌握へと戻ったわけである。

次に、機構的条件について見てみる。まず、何よりも大事なものは、ポスト88年における国軍の機構拡大である。2009年版の『ミリタリー・バランス』によれば、現在の国軍の規模は陸軍375,000人、海軍16,000人、空軍15,000人の合計約40万人である。

¹⁵ また、そうであるからこそ時の独裁者が彼らを重用したのかもしれない。

これは 1988 年時点で約 20 万人だったことから考えれば 2 倍の数である。陸軍の基本構成単位である歩兵大隊数は 1988 年の 168 個大隊から 98 年には 422 大隊に、現在ではわかっているだけでも 605 の歩兵大隊が存在する。人口が 4 倍以上であるインドネシア国軍の現在の兵力が陸海空合わせて 30 万人であることを考えればいかに大きな軍隊であるかわかるだろう。しかも、1983 年時点でのインドネシア国軍は陸・海・空兵員総数が 27 万人であり、現在とほとんど変わらない。ミャンマー国軍の兵員数拡大のペースは非常に早いというわけである。

なぜこれほどの拡大が必要だったのかという政治的動機が知りたいところであるが、今のところはっきりしたことはわかっていない。セルスは、脅威認識の変化にその原因を求めている。すなわち、1988 年の大規模な反政府運動、その最中にヤンゴンの南海上 90 マイルまで接近したと言われるアメリカ海軍の軍艦¹⁶、1991 年の湾岸戦争、国内ムスリム住民の人権侵害に対するイスラム諸国家からの反発などである (Selth 2003: 38-43)。こうした 87 年まで存在しなかったミャンマー国家への外的、内的脅威が国軍の拡大をもたらしたのではないかと主張する¹⁷。他方、中西は現政権の指導者たちが、軍事的に兵站、人員などすべての面で限界のある前体制下で反政府勢力と戦った世代であることから、彼らの長年の軍人としての不満が反動として国軍機構の急速な拡大につながったのではないかと推測している (中西 2009: 286)。どちらの要因も両立しうるものの、政権内の意思決定過程があまりにも不透明なので、こうした推測の真偽を知ることは今のところできない。今後の研究が待たれるところである。

さて、こうした機構拡大が総選挙とその後に与える条件とは何であろうか。ひとつは軍事予算である。軍事費自体は公表されていないので、政府歳出全体に占める国防省の歳出を見てみると、2008 年度の中央政府経常支出 7,544 億チャットのうち、国防省の支出は 2,781 億チャットと全体の 36.9%という実に高い数値を示している¹⁸。こうした予算の決定プロセスはまったくと言っていいほどわからないが、議会が開設されれば、たとえ形式上であっても、予算法案は審議の対象になり、おそらく公表されるであろう。国軍が現在の規模を維持するとなると、少なくとも現状の予算を確保することは至上命題となるはずだから、どこまで議会の審議をコントロールできるか、また、現時点でも受けている国際社会からの軍事偏重への批判を回避できるのか、といった課題を抱えることになる。このまま軍事拡大路線が続く限り、予算作成プロセスには、予算案修正を封じ込めるよほど周到な手段が必要である。

¹⁶ 後にアメリカ政府は否定している (Selth 2003: 40)。2005 年のネーピードーへの首都移転もこの時の「トラウマ」により決定されたのではないかとされているが、真偽は今のところ不明である。

¹⁷ 国軍の脅威認識については Than(1998)も参照されたい。

¹⁸ もちろんこれは全省庁のなかで最も多い支出である。ちなみに、2 位は教育省で 1595 億チャット (21.1%) である。

議会に上程されるのは公式の予算だが、その他にも国軍にはいわゆるオフ・バジェットで様々な資金獲得手段がある。国軍所有企業による経済活動や、行政権限を利用した組織的な賄賂要求などはその典型である。こうした活動はもちろん将校個々人の私利私欲のためでもあるが、同時に国軍から支給される給与だけではやっていけないという事情もある。表 1 は 2006 年 4 月 2 日時点の国軍将兵の本俸を示したもののだが、高級将校であるはずの大佐ですら、190,000 チャット、現在のレートで 200 米ドル弱である。本俸以外の手当があるにしても、あまりにも低いことがわかるだろう。国軍将校たちがミャンマー国内で特権階級として振る舞っているのは、国軍のオフ・バジェットに負っている部分が少なくないのである。

表1. ミャンマー国軍給与表(2006年4月2日)

兵卒	16,000 チャット
上等兵	22,000 チャット
伍長	28,000 チャット
曹長	34,000 チャット
上級曹長	40,000 チャット
准尉Ⅱ	46,000 チャット
准尉Ⅰ	52,000 チャット
少尉	100,000 チャット
中尉	120,000 チャット
大尉	130,000 チャット
少佐	150,000 チャット
中佐	170,000 チャット
大佐	190,000 チャット
准将	300,000 チャット
少将	400,000 チャット
中将	600,000 チャット
大将	800,000 チャット
副上級大将	1,000,000 チャット
上級大将	1,200,000 チャット

注) 就任時の基本給だけを示している。

出所) *Irawaddy*, Dec 31, 2009

このオフ・バジェットは将校の階級およびポストに付随する権限によってその多寡が決まるものと推測できる。となれば、将校への地位の配分がタン・シュエの国軍掌握にとって重要になるはずなのだが、ポスト 88 年の機構拡大はこうした利益配分の構造に重大な影響を及ぼしかねない。というのも、将校の数が激増しているからである。正確な将校数はわからないが、士官学校卒業生数は 4 年制である国軍士官学校 (Defence Services Academy) で 1990 年代半ばまで、ばらつきはあるものの、卒業生は

150 人前後であったのが、1990 年代後半以降 200 人代になり (Myoe 2009: 234)、やや飛んで 2008 年 12 月に任官した DSA 第 51 期卒業生数は陸軍 1169 人、海軍 68 人 (空軍は不明) と 1000 人を越えている (ミャンマー連邦官報, 2009 年 3 月 27 日)。1990 年代初等に任官した将校たちも、もう 40 代にさしかかろうとしている。彼らの将来的な処遇をどうするのか。官僚機構として国軍をとらえたとき、重大な課題が将来待っているわけである。

最後に、制度的条件である。これについては、第 2 章に詳しい説明があるので、ここでは深くは触れない。重要な点を 2 点だけ指摘しておきたい。第 1 に、国軍司令官が指名する議席が民族院、人民院ともに 4 分の 1 あることや、大統領候補である 3 人の副大統領のうち、必ず 1 人は軍人議員による選出であることから、これが国軍の政治影響力行使の制度化であると指摘する意見があるが、これは現政権が盤石であることを考えれば、まったく不思議なことではない。実際のところ、今回の総選挙と議会の開設がなくても、現政権が困難に陥るということは、少なくとも短期的にはないように思える。上述したように、タン・シュエの政権内権力基盤は安定しているし、2007 年の僧侶デモの帰結を見るとわかるように、社会からの抵抗が政権を根底から揺るがす可能性は極めて低い。そんななかで、新しい議会において国軍司令官が指名する議員が全議員の 4 分の 1 だけで、それ以外の議員がタン・シュエの影響力の外にあるとすれば、4 分の 1 という数字は明らかに少なすぎる。4 分の 3 が指導部のコントロールできない議員になる可能性があるからだ。これでは、憲法改正に必要な全議員の 75% の賛成 (第 436 条) については拒否権が行使できても、通常の法案に必要な過半数の議席は国軍が直接握れないことになる。現政権の安定から考えると、明らかに控えめな数字である。したがって、私たちが考えるべきは、残り 4 分の 3 の議員をタン・シュエがどうやってコントロールしようとしているのか、ということである。短期的なミャンマー政治の推移を予測するとすれば、議論はここから始めなければならない。

第 2 に、この 4 分の 3 の議席をどう埋めるかについては、大衆動員組織である連邦団結発展協会 (USDA) を政党に転換するという説が有力である¹⁹。また、同政党から選挙に立候補すべく、現役の公務員は立候補できないため、現大臣が近く退任して同党に所属するという話もある。一部の実業家に立候補の打診が来ているという情報も耳にする。USDA の政党化と 2000 万人とも言われるメンバーを動員しての大量の議席獲得が折り込まれているものと判断してよいだろう。しかし、ここで話は終わらない。問題は誰が立候補するかである。特に、USDA からの立候補者にどれほどの数の退役軍人が含まれるかが注目すべき点だろう。USDA は大衆動員機関であって、ネー・ウィン体制期の計画党と違い、内部で幹部養成を行いながら自律的に発展してきた組織ではな

¹⁹ USDA については、NDD(2006)を参照されたい。政党になる準備については以下の Ir rawaddy の記事などを参照 (http://www.irrawaddy.org/article.php?art_id=15243)。

い。そのため、政党になるとすれば、幹部は外部から登用するしかないわけだが、現役軍人という選択肢をとらないと仮定すれば、退役軍人の任用が現政権にとっては次善の策ということになるろう。

おわりに

「はじめに」で記したように、今回の総選挙がいわゆる民主化の実現にどれほど有益なのかという点について、多くの論者は否定的である。筆者もその点では変わらない。だとすれば、総選挙に意味はないのかと問われると、そうとも言い切れない。それがミャンマー社会全体に利益をもたらすかどうかは置くとしても、体制内における何らかの変化を引き起こす契機になる可能性は十分にある。ここでは、政治と国軍の関係について総選挙とその後に関する 2 つのシナリオを示しておこう。タン・シュエ SPDC 議長とマウン・エー副議長がそれぞれ退役して大統領と副大統領に就任することは前提とする。

第 1 のシナリオは、国軍と政治の相対的分離である。これは、総選挙の結果、国軍司令官任命議席以外の多くが、軍に所属したことのない文民政党政治家によって占められ、しかも残された 1 人の副大統領に文民が就任するケースである。もちろん、文民政党政治家がどの政党に所属しているのか、もっとわかりやすく言えば、国民民主連盟 (NLD) 所属であるのか、USDA 所属であるのかで短期的な政治状況は変わってくるものと思われる²⁰。しかしながら、中長期的に見た場合、現役の国軍司令官が国家元首にならないということだけで重大な変化だと言ってよい。

こうなった場合のタン・シュエにとってのメリットは、まず、自分自身の影響力を維持しながら国軍の管理をトゥラ・シュエ・マン三軍統合参謀長ら新しい世代に任せて、懸案だった国軍の世代交代を実現できるということである。次に、現在の国内的、国際的環境のなかで国家を運営するにはより広い領域から人材を活用する必要があり、実業家出身者や官僚出身者、社会運動出身者などを議会に取り込むことで政権の支持基盤をより安定させることができるかもしれない。さらに、国際的な支持も見込める。2008 年憲法は明らかに非民主的であるが、現在の国際社会は概して自由で公平な総選挙を実施すれば、従来の制裁中心の外交政策を改める姿勢をしめしている。このシナリオが現実のものとなれば、国際社会からの支持は得やすいだろう。デメリットは国軍の反発が目に見えていることである。

第 2 のシナリオは、国軍と政治の間のバッファの誕生である。これは、総選挙で国軍司令官任命議員と退役将校を多く含んだ USDA 所属候補者が全議員の 4 分の 3 を獲

²⁰ 本稿脱稿後の 2010 年 3 月 29 日 NLD は総選挙のボイコットを決定した。直接の理由は、3 月 6 日に制定された政党登録法により、NLD が政党登録するためにはアウンサンスーチーを除名しなければならないからである。

得し、かつ副大統領に現役あるいは退役将校が就任するケースである。これが実現すれば、第 1 のシナリオと同じく、速やかな国軍指導部の世代交代を実現できることに加え、増加している将校たちの体のいい「天下り」先を確保できて国軍機構は安定し、さらに、議会もほぼコントロールできる。その一方で、こうした状況を作り出すには選挙への介入か集票時の操作が不可欠になるため、そうなると、国際社会による批判を覚悟しなければならない。

このシナリオでは短期的な変化は予測できないが、中長期的には新たな政治勢力が生まれることを意味する。すでに見てきたように、1988 年以来今日に至るまで、軍人でないグループが政治的な意思決定過程に加わったことはない。まだネー・ウィン体制後期(1974-1988)には計画党に文民幹部が存在したが、SLORC、SPDC 政権にはそれに近いもの、つまり政権寄りの非現役政治エリートがほとんど存在しなかった。現役軍人による文字通りの軍事政権が続き、前節で見たように、キン・ニユン首相の失脚で、再び作戦将校による一元的な権力構造に戻っていた。そう考えると、たとえ退役将校が多かったとしても、USDA が過半数政党として議会に登場することは多少の政治的多元化を意味するわけで、将来的に何らかの変化をもたらすかもしれない。次第に国軍とは異なる党の利益が登場し、それに従った議員の行動様式が生まれる可能性があるということである。

以上、2 つのシナリオのうち、おそらく第 2 のシナリオが現実的な予測かと思われる。それでは総選挙の意味がないという声もあるだろうし、そうした批判が間違っていると断じることは筆者にもできない。ただ、これまでのミャンマー政治史を振り返れば、1988 年 9 月 18 日以来、憲法も議会も存在せず、また、政治闘争が超法規的なかたちで解決されることも少なくなかったことを考慮すると、総選挙後に始まる 2008 年憲法下の政権運営を、民主化より前段階の課題である、立憲主義確立への取り組みとして長い目で見た方がよいという見解もありうるように思う。ただし、1974 年憲法がクーデターでいとも簡単に無効にされている経験がある以上、タン・シュエら指導者たちと国軍がそうした取り組みの主導者として国民から信頼を得ることは難しいのも確かである。道は険しい。

【参考文献】

英語文献

- Callahan, Mary. 2003. *Making Enemies: War and State Building in Burma*, Ithaca: Cornell University Press
- Furnivall, John Sydenham. 1956. *Colonial Policy and Practice: a Comparative Study of Burma and Netherlands India*, New York: New York University Press
- Hlaing, Kyaw Yin. 2008. "Power and factional struggles in post-independence Burmese governments", *Journal of Southeast Asian Studies*, 39(1), pp.149-177
- _____. 2009. "Setting the rules for survival: why the Burmese military regime survives in an age of democratization" William Case (ed.), *Contemporary Authoritarianism in Southeast Asia*, pp.16-36
- Honna, Jun. 2003. *Military Politics and Democratization in Indonesia*. New York: Routledge Curzon
- Huntington, Samuel. 1968. *Political Order in Changing Societies*, New Heaven: Yale University Press
- Ikeya, Chie. 2008. "The Modern Burmese Woman and the Politics of Fashion in Colonial Burma" *The Journal of Asian Studies*, Vol. 67, No. 4, pp.1277-1308.
- Lijphart, Arend. 1968. *The Politics of Accommodation: Pluralism and Democracy in the Netherlands*, University of California Press
- McVey, Ruth T. 1971. "The Post-Revolutionary Transformation of the Indonesian Army (Part I)" *Indonesia* 11
- _____. 1972. "The Post-Revolutionary Transformation of the Indonesian Army (Part II)" *Indonesia* 12
- Myoe, Aung. 2009. *Building the Tatmadaw: Myanmar Armed Forces Since 1948*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies
- Network for Democracy and Development. 2006. *THE WHITE SHIRTS: HOW THE USDA WILL BECOME THE NEW FACE OF BURMA'S DICTATORSHIP*, Mae Sot: NDD Documentation and Research Department
- Selth, Andrew. 2002. *Power without Glory: Burma's Armed Forces*, Norwalk: East Bridge
- _____. 2007. *Modern Burma Studies: A View from the Edge*, Working Paper Series No.96, City University of Hong Kong
- Stepan, Alfred. C.. 1988. *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*, Princeton: Princeton University Press
- Taylor, Robert. 2009. *The State in Myanmar*, London: Hurst & Company
- Than, Tin Maung Maung. 1998. "Myanmar: Preoccupation with Regime Survival, National

Unity and Stability” in Muthiah Alagappa, *Asian Security Practice: Material and Ideational Influences*, Stanford: Stanford University Press

Win Min, 2008. “LOOKING INSIDE THE BURMESE MILITARY”, *Asian Survey*, Vol.XLVIII, No.6, November/December, pp.1018-1058

邦語文献

白石隆. 1996. 『新版 インドネシア』 NTT 出版

玉田芳史. 2003. 『民主化の虚像と実像: タイ現代政治変動のメカニズム』 京都大学学術出版会

中西嘉宏. 2009. 『軍政ビルマの権力構造—ネー・ウィン体制下の国家と軍隊 1962-1988』 京都大学学術出版会

木村幹. 2008. 『民主化の韓国政治—朴正熙と野党政治家たち 1961—1979』 名古屋大学出版会