

第5章 ミャンマーの国際関係と 民政移管への展望

1. はじめに

1989年7月20日以来自宅に軟禁されていたスーチー女史が、95年7月10日、ほぼ6年ぶりに無条件で解放された。

この出来事は、国際的にも大きな波紋を投げかけた。解放を決断した軍政は、直後のASEAN外相会議にゲストとして温かく迎えられ、東南アジア諸国の一員としての地歩を固めた。日本政府は対ミャンマー円借款の段階的再開の方針を示した。他方、欧米諸国は解放を歓迎しつつも、軍政が一層の民主化を決断するまで圧力をかけ続ける姿勢を明らかにした。反体制運動のシンボルの解放によって、アジア諸国と欧米諸国の政策的スタンスの違いが、いっそう鮮明になったかのように見える。

今後の民政移管に向けた軍政とスーチー女史との正式な対話は、現時点では実現していない。今後のミャンマー国内の政治動向は、国際社会の対ミャンマー政策を大きく左右することになるであろう。逆に、諸外国の対ミャンマー政策も、ミャンマー国内の権力再編に直接・間接的に影響を与え続けていくことになるであろう。

本章では、まず、米国およびASEAN諸国の現在の対ミャンマー政策の背後にある政治的利害関係を整理する。次に、W. A. ルイスによる複合社会における連立モデルを参照枠組みとしつつ、スーチー女史解放の際にさかんに語られていた南アフリカ共和国の民主化プロセスとミャンマーの政治動向との対比について、若干のコメントを行う。これらをふまえ、最後に、軍政とスーチー女史の対話と民政移管の展望について、簡単な問題提起を行いたい。

2. 米国の対ミャンマー政策

スーチー女史解放以降、ミャンマーにおいては経済開放の流れが加速するとともに、その国内政治は予測困難な移行期に入った。国家権力を掌握し続けている軍政に対して欧米諸国は概して冷淡な姿勢を示しているが、なかでも特に強硬な姿勢を示しているのが米国である。

1988年に軍政が民主化運動を弾圧すると、米国政府はミャンマーへのODA、一般特惠供与、輸出入銀行融資、投資保険を打ち切るとともに、世銀・IMFの対ミャンマー融資を阻止する姿勢をとるようになった。その後、軍政に対する圧力と非接触の時代が長く続いたが、米国政府を代表しない議員による水面下の外交は容認された。1994年2月になると、クリントン大統領の親書を携えた民主党のリチャードソン下院議員がスーチー女史との面会を許され、軍政の柔軟姿勢への転換を印象づけることになった。そして、9月には女史とSLORCのタンシュウエ議長およびキンニユン第一書記との初の対話が実現した。

この流れを受けて、米国政府の姿勢は、軍政との非接触から接触を通じた圧力へと転換する。同年10月には、ハーバード国務次官補代理が米国政府特使としてミャンマーに派遣され、軍政側と会談を行った。米国政府特使の派遣は、1988年以来初めてのことである。ただし、スーチー女史との面会は許可されなかった。95年5月にミャンマーを再訪したりチャードソン議員も、今度は女史と面会することができなかった。

国境地帯の少数民族問題の沈静化を見極めた軍政は、1995年7月、独自の判断でスーチー女史を解放し、世界を驚かせた。その後、9月8日には、オルブライト国連大使が北京の女性会議に参加した後、ミャンマーを訪問した。オルブライト大使は、88年以降にミャンマーを訪問した米政府当局者としては最高位の人物であるが、このときは、女史の解放にもかかわらず、軍政に対する米国政府の強硬姿勢の継続をあらためて表明することになる。同大使は、SLORCのキンニユン第一書記との会談において、より多くの政治犯の釈放、少数民族弾圧と強制労働の停止など、いっそう具体的な民主化の歩みを踏み出さない限り、ミャンマーの孤立化は避けられないと述べ、軍政がスーチー女史と正式な対話を開始するよう執拗に訴えた。この「厳しいメッセージ」に対し、第一書記は「可能性を検討中」と回答するとともに、大使の「まるで部下にものを言

うような」「傲慢で攻撃的な」態度に対して強い不快感を示したとされる。

スーチー女史解放の以前から、米国議会では、軍政への圧力の切り札として包括的な対ミャンマー制裁の可能性が議論されてきた。1995年に議論された制裁案は、軍政が全政治犯の釈放、90年の選挙結果にもとづく民政移管、および国境地帯における麻薬産業の撲滅を確実に実行していかない限り、ミャンマーへの投資と渡航を原則的に禁止し、制裁を尊重しない諸外国に対しては最恵国待遇を取り消す、という厳しいものであった。上院では共和党のマコネル議員が、下院では民主党のリチャードソン議員が制裁案を提出していた。スーチー女史が解放されたのは、米国議会が来年度の援助予算案の審議のなかで制裁可決の方向に動いていた時期である。

しかし、結局、この制裁が発動されることはなかった。女史解放後の7月24日、ロード国務次官補（アジア・太平洋担当）は、上院歳出委員会の対外活動小委員会で、女史の解放を評価しつつ対ミャンマー制裁案に反対する考えを示し、制裁はあくまで「選択の一つ」ととどめるべきだとした。また、ウィードマン国務次官補代理（中国・東南アジア担当）は、オルブライト大使のミャンマー訪問の前日の9月7日、下院のアジア太平洋小委員会の場で、軍政が民主化に向けていっそう努力するまで関係改善はないと述べ、日本政府による円借款の段階的再開にも反対の立場を表明したが、やはり制裁には「逆効果」であるとして反対の意見を表明した。結局、上院のみ通過していた制裁案は9月末に撤回され、来年度の制裁実現の可能性は消滅することになった。

米国の対ミャンマー援助は再開されないままであり、世銀・IMFの対ミャンマー融資にも米国は反対の姿勢を崩していない。しかし、民政移管のプロセスに逆行がない限りにおいて、上述のような厳しい制裁が実行に移されることはないであろう。制裁が議論されている間にも、石油・天然ガス関連を中心に、米系企業によるミャンマーへの投資は進んだ。今後の米国とミャンマーの経済関係は、当面、公的資金の流れに歯止めをかけながら、民間レベルの活動が漸進的に拡大するという形態で推移していくと思われる。

3. 米国の「強硬姿勢」をめぐる政治力学

レトリックを見る限り、スーチー女史解放後も、米国政府は軍政に対する非

難のトーンを落としていない。この米国の「強硬姿勢」については、政治の民主化と切り離して経済開放を進める中国およびASEAN諸国に対する米国政府の牽制として解釈することも可能である。

アジア諸国における一党支配と人権抑圧は、必ずしもミャンマー軍政の専売特許ではない。米国はアジア諸国に対する巨額の貿易赤字を背景に、天安門事件後の中国の政治犯抑圧やインドネシアの劣悪な労働条件などをとりあげ、繰り返し経済交渉のカードとして利用してきた。一党独裁国家においては親米的なチャンネルを育てにくく、市場開放を阻害すると考えられる。中国やベトナムにおいても、市場経済の制度的育成に目途がついた後は、都市中産階級の成長とあいまって、長期的には複数政党制の導入が課題になるであろう。

ところが、ミャンマーにおいては、独立の英雄アウンサン將軍の娘であるスーチー女史と、1990年の総選挙で485議席中392議席を獲得したNLDという、潜在的には非常に強力な反政府勢力が存在する。総選挙から6年が経過した今、ミャンマー民衆の政治意識が大きく変化した可能性はあるものの、中国にもASEAN諸国にも、現時点ではこれだけの歴史的正当性を有する反体制運動の受け皿は存在していない。

さらに、運輸・通信・電力などのインフラを着実に整備するには、先進諸国の二国間援助および多国間援助の本格的再開が不可欠である。そして、ミャンマーに対する先進諸国の投資とODAは、米国が援助を再開することで世銀・IMFの融資が本格化したときはじめて、全面的に展開すると予想される。軍政の側には、ASEAN資本および中国系の資金を活用することで、ある程度までは持続的な開発資金の調達が可能だという判断があるようだが、中国系市民の影響力を抑制するためにも、外資の供給元を多様化したいところであろう。軍政は、どこかの時点で今以上の「成果」を示さざるをえない。

以上のような観点からすれば、米国が求める民主主義的規範に合致しない体制を維持するアジア諸国のなかでも、ミャンマーは特に「弱い環」を構成していると考えられる。ミャンマー軍政がインドネシアを軍の影響力を残した政体のモデルとしてとらえ、両国の政府間関係が親密化していることも、こうした文脈のなかに位置づけることができよう。

ただし、米国の側にも、単純に軍政を切り捨てるわけにはいかない理由が存在する。そのひとつが、ミャンマー産ヘロインの米国内への流入という問題で

ある。近年、米政府当局者がミャンマー政府を批判する場合、「軍政がヘロインの輸出を黙認している」ことが、人権問題と並んでひんばんに言及されてきた。ただし、必ずしも軍政が麻薬産業を奨励していたわけではなく、国境の少数民族地帯に実効的な支配を確立できていなかった、というのが実態に近いと思われる。

ケシの栽培とヘロインの精製が集中しているのは、長大なミャンマー国境地帯のなかでもタイ、ラオス、中国雲南省に接する一角であり、ミャンマー中央部の商都マンダレーからは200～400キロほど東側に位置している。ここは通称「黄金の三角地帯」と呼ばれ、東南アジア産ヘロインの88パーセント、世界のヘロイン生産量の60パーセントを供給している。その多くはタイを経由して運ばれていたが、最近では雲南省から上海に入るルートも確立したとされる。1980年代後半まで、米国で流通するヘロインの多くはマルセイユ経由で運ばれるトルコ産ヘロインだった。このルートがほぼ消滅したのは、米国からの経済・軍事援助の見返りとして、トルコ政府が国内のケシ栽培を一掃したからである。米麻薬取締局(DEA)は、ミャンマーでも同じ戦略を踏襲しようとしてきた。DEAは米国の政府機関としては唯一、1988年以降も軍政とのパイプを維持しており、90年代にも軍政高官の訪米、米国国会議員や外国人ジャーナリストのミャンマー訪問をアレンジするなどして、國務省の外交政策と公然と衝突している。

「三角地帯」の麻薬王を象徴してきた人物は、南部のタイ国境沿いの地域でミャンマー最大の私兵集団ムアンタイ軍(MTA)を率いるクンサーである。1934年生まれ、クンサーの父親は中国系、母親は少数民族シャンに属する。クンサーは、85年にはシャン民族の独立運動と合同してMTAを結成し、独立運動の指導者としての役割を演じつつ、麻薬産業を拡大していった。ところが、1995年になってシャン系の兵士がMTAから大量に離脱し、タイ側も国境封鎖を行うなど、MTAの崩壊は時間の問題とされている。軍政のMTA掃討作戦に関しては、米国の(少なくとも間接的な)支援が存在しているとされる。

しかし、クンサーの消滅が自動的に「三角地帯」の麻薬産業の消滅を意味するわけではない。「三角地帯」北部の中国雲南省国境沿いの地域は、少数民族であるワ族やコーカン族の勢力範囲である。彼らはビルマ共産党を支援して軍政と戦ってきたが、89年に軍政と和平に合意し、政治的な対立は消えた。とこ

ろが、近年ではワーカー族やコーカン族の居住地の内部でヘロイン製造者が台頭しており、麻薬産業の拠点タイ国境沿いから雲南省国境沿いへと移行しつつある。中国は雲南省に人民武装警察を投入し、麻薬産業関係者の一斉検挙を行うなど、強い姿勢を示し始めているが、本格的な対策は今後の課題である。

麻薬産業の存在は、軍政にとって、使いようによっては非常に強力な国際交渉のカードになりうる。米国をはじめとする麻薬消費国は、麻薬産業を生産地において根絶できる強い権力を必要としている。これが軍政にとっては、国境の治安維持と国境貿易のコントロールを強めるための国際的な大義名分として機能する。そして、麻薬産業の撲滅と引きかえに、軍政は米国および国際的ドナーから援助を引き出すことも可能になる。

軍政の意図がいかなるものであれ、国際的ドナーにとって、麻薬生産地帯の貧困撲滅と地域的安全保障の確保が優先的な課題であることは、間違いない。国連薬物統制計画(UNDCP)は、麻薬取締技術や代替作物栽培技術の指導などを行うために1991年に創設され、タイに東南アジア地域センターが設置されている。「三角地帯」でも事業を開始しているが、そこでUNDCPは、ケシの作付け転換だけでなく、運輸などのインフラ整備にも従事している。長期的には、メコン川流域開発計画をはじめ、国境地帯の開発を進める超国家的な枠組みが整備されていく必要性が高まるであろう。「三角地帯」のみならず、ミャンマー・タイ間の天然ガス・パイプラインや電力供給路も少数民族地域を通ることになる。国境地帯の安定は、ミャンマーの外資獲得のためにも必要不可欠な優先事項である。

4. ASEANの「建設的関与」と周辺諸国

ミャンマーは、今年7月29日に開幕したASEAN外相会議に議長国ブルネイのゲストとして参加し、来年度以降のASEANオブザーバーへの資格格上げがほぼ確実になった。ASEANの正式加盟国となったベトナムにオブザーバーのラオス、カンボジア、およびミャンマーが加われば、ASEAN10カ国構想が実現する。

ASEAN諸国がミャンマーを温かく受け入れるための最大の要因はスーチー女史の解放であるが、そもそも、軍政に厳しい態度で臨んできた米国および欧

州諸国とは異なって、ASEAN 諸国は軍政に対して建設的関与 (constructive engagement) と呼ばれる柔軟な対話路線を実施してきた。建設的関与とは、制裁や孤立化等の手段ではなく、経済交流と人的交流を進めることを通じて、当該国の政治的民主化を促していこうとする考え方である。ちなみに、この建設的関与というアプローチがまとまった政策パッケージとして国際社会で初めて使用されたのは、1981年に米国のレーガン政権が南アフリカの当時の与党国民党に対する政治姿勢として宣言したのが最初であった。ただし、ASEAN諸国の建設的関与路線は、域内国家の人権問題にかかわる近隣諸国のアプローチであるという一点において、これとは次元を異にしている。

建設的関与路線のもとで、SLORC統治下のミャンマーと東南アジア諸国とりわけ近隣諸国との経済関係は漸進的に深まっていった。欧米諸国による石油・天然ガスへの大規模投資を除けば、ミャンマーに最大の投資を行っているのはシンガポール資本であり、これにタイが続いている。ASEAN諸国からの投資は、不動産や観光関連を梃子に急速に多角化しつつある。1988年以降孤立を深めたミャンマーにとって、ASEAN諸国は国際社会への窓口であった。他方、ASEAN諸国にとって、ミャンマーは投資と貿易のフロンティアとして有望な経済機会を提供している。しかし、ASEAN・ミャンマー関係の展開は経済問題だけでは理解できない。ここで、北方の大国中国との政治力学を考慮に入れることが不可欠になる。

中国は、孤立したミャンマー軍政を公然と支援した唯一の「大国」であった。国際社会への完全な復帰が実現していない現時点では、開発資金調達と軍事力近代化のために、軍政にとって中国は必要不可欠な隣人であるため、中国人（および中国系ミャンマー人）の経済活動もおおむね放任されている。だが、国境貿易、宝石取引、および麻薬産業の伸張につれて、中国系ミャンマー人の経済力は著しく伸張し、中国からの移民流入も増加している。その影響が顕著に見られるのが商都マンダレーであり、ここでは中国人の土地投機により地価が高騰するなど、多数派のビルマ系住民のエスニックな反感が強まりつつある。軍政とASEANの急速な関係改善の背景には、軍政側が中国人の経済力の伸張への懸念からASEANに接近し、カウンターバランスを確保しようとしたという側面も否定できない。

といっても、軍政と中国の政治的絆は深く、それは特に軍事協力において顕

著である。ミャンマーに対する中国製武器の供給は、1990年8月に正式に始まり、93年頃から本格化したようである。とりわけ注目されるのは、反乱鎮圧用の火器類とともに、海軍および空軍の近代化が優先されたことである。インド洋に展開するミャンマー海軍への艦船の供与およびレーダー施設の運用にあたっては、中国の軍人が技術指導に入っているのではないかと周辺諸国は懸念している。

中国にとってミャンマーはインド洋への出口にあたる。そして、ミャンマーとの緊密な軍事協力を通じて、中国は原油輸送の「生命線」であるマラッカ海峡にまで影響力を拡大できることになる。ASEAN側がミャンマー軍政との関係改善を求めた背景には、中国とミャンマーの軍事協力への牽制というASEAN諸国の側の戦略を見て取ることができる。

独立後のネウィン政権は、経済活動の根幹をビルマ民族が掌握するために非ビルマ民族を排斥する政策を遂行し、その一環として流通業で権勢を誇っていたインド系住民の国外追放を繰り返してきた。また、近年ではバングラデシュ国境地帯へのコントロールを強め、1991年から92年にはイスラム系住民約30万人が難民化してバングラデシュに流入し、政治問題化した。このことは、バングラデシュのみならず、国内に多数のイスラム教徒をかかえるマレーシアをも刺激し、マレーシアがASEAN内部でミャンマーとの関係改善に比較的消極的だった理由にもなっている。

にもかかわらず、西の隣人であるインド、バングラデシュ両国も、ミャンマー政府との関係改善に動き出している。そこには、ミャンマーの経済機会への関心のみならず、ASEANと同様、インド洋への中国の影響力拡大を牽制するという意図がうかがえる。1993年2月以来、インド海軍とシンガポール海軍が合同軍事演習を繰り返すなど、インドとASEAN諸国の軍事協力が緊密化してきた背景には、こうした事情がある。

重要なことは、ミャンマーが東南アジア・中国・南アジアの結節点としての地政学的要地を占めていることである。長年の鎖国政策による後発国としての経済力の弱さにもかかわらず、軍政が国際交渉において相対的に強い政治的カードを有していることは、この点からも理解することができる。

5. 国民和解のための課題

ここまで検討してきたように、ダイナミックな国際交渉の舞台において、軍政は短期的には比較的強い戦略的立場に立っている。だが、これからミャンマーが順調な成長の軌道に乗り、地域的な安定に貢献できるかどうかは、なによりも軍政が平和的な民政移管を達成できるかどうかにかかってくる。

この点を考察するうえで多くの示唆を与えてくれるのが、無制限労働供給下の経済発展モデルで知られる開発経済学者W・A・ルイスによる「連邦制の枠組みにおける連立モデル」である(W. A. Lewis, *Politics in West Africa*, Oxford University Press, 1965)。ルイスは、西アフリカにおける単一政党制から複数政党制への移行の問題点を念頭に置きつつ、地主・貴族・資本家等の少数派支配階級と多数派との階級対立ではなく、地域的あるいはエスニックな対立が支配的になっている複合社会(plural society)においては、小選挙区制にもとづく二大政党制よりも、比例代表制にもとづく地域政党の連立(coalition)の方がはるかに適切であることを示した。一党独裁制のもとでは、経済発展にともなうダイナミックな社会変化に対応することができない。ところが、それに代わって典型的な欧米型の政治システム、すなわち勝者がすべてを獲得するゼロサムゲーム的な代表制を単純に移植してしまうと、敗者は国家権力から完全に疎外され、地域格差とエスニックな対立感情が拡大し、社会は相互不信の悪循環に陥ってしまうというのである。ここには西アフリカの個別的ケースをこえて適用できる鋭い洞察が含まれている(Arend Lijphart, *Democracy in Plural Societies*, New Haven and London: Yale University Press, 1977)。

小選挙区制で行われた1990年のミャンマー総選挙は、反政府勢力NLDの地滑り的な大勝利となったため、軍政は選挙結果を無視して独裁を続けた。他方、1988年に物理的に敗北した都市の民主化勢力は、国境地帯の反政府勢力に合流し、地域・民族対立の構図が一時的に強化されることになった。現在はこの矛盾は表面上は沈静化しているが、国境貿易の進展は新しいエスニックな紛争の火種になりかねない。90年選挙の結果をどう評価するかという問題とは別に、今後のモデルとして、極端な振り子型の政権交代が起こりうる制度がミャンマーのような複合社会にふさわしいのか、という問題は残ることになる。

ルイスは、複合社会における適切な政治システムの構成要素として、連邦制

の枠組みのもとで主要な地域や利益集団を代表する複数の政党が分立すること、比例代表制またはそれに近い代表制を導入すること、一定以上の得票数を有する全政党の行政政府への参加の権利について憲法で明確に規定すること、言論の自由とともに政治家どうしの相互的な寛容の雰囲気は確立されること、そして、これらの原則について軍が十分に納得しており、場合によっては民主主義の破壊者を実力で抑圧する覚悟ができていることなどの重要性を指摘している。

ミャンマーにおいては、軍政主導の国民会議で新憲法の審議が進められているが、この手続きをスーチー女史側が認めるかどうかは未知数である。ここで指摘しておきたいのは、解放直後のスーチー女史が、軍政側との水面下の交渉をふまえて、ミャンマーの民主化プロセスは南アフリカの国民和解 (national reconciliation) の経験を規範とすべきだと、やや唐突な印象を与えるくらいに強調したことである。

一般の理解とは異なり、南アフリカの新体制への移行は、多数派の被抑圧者が少数派の抑圧者を打倒するという単純なパターンを踏襲しなかった。1994年4月の南アフリカ総選挙は一人一票の完全な普通選挙であったが、その新しい政治システムは、議会の多数党が行政政府を全面的にコントロールするという国際的な「常識」とは異なり、いわゆる権力分担(power sharing)の要素が導入されている。すなわち、大統領は第一党が選出するが、副大統領は第一党と第二党の双方が選出する。また、閣僚の議席は得票数から比例配分される。したがって、有効投票の20パーセントしか獲得しなかった旧支配政党の国民党が27人中6人の大臣を出すとともに、国民党党首のデクラークが副大統領に就任することになったのである。これは全政党が合意した暫定憲法において明文化されているが、政党間の交渉にあたっては、上述のルイス・モデルが理論的影響を与えたといわれている。

スーチー女史は、解放後の7月17日、国民民主連盟(NLD)の再出発のための会議において、自分は軍を憎んではないとし、軍政との全面対決を否定した。そのうえで、NLDには運動の主導権を自らに託すよう訴えた。スーチー女史は、現在でも軍政側との非公式なパイプを保持しているが、他方で、自身と軍政との非公式な対話内容については「適切なときが来たら話す」としか語っていない。その中身と具体性については想像の域を出ないし、議会の4分の1の議席を

軍が独占するという軍政側の新憲法プランに女史が同意したとも考えられないが、長期的な展望として、軍政側と反体制勢力とのある種の権力分担の可能性が話題のひとつになったことは、十分に考えられる。

もちろん、南アフリカとミャンマーには単純な比較を許さない相違点がある。たとえば、ミャンマーには強力な国軍が存在するが、南アフリカでは軍の中立化に成功した。ミャンマーでは政党、労働組合、マスコミ、および種々の非政府組織の活動が抑制されてきたが、この点で南アフリカの市民社会はきわめて成熟している。ただし、植民地的社会状況を引き継ぐ南アフリカが人種対立の火種をかかえ、犯罪率も高いのに比べれば、ミャンマー社会ははるかに安定している。

重要なことは、新しい民主的政治システムの練り上げにあたって、外部がいわゆる西側民主主義の制度的規範を一律に強制するべきではない、ということである。そこにはミャンマーのオリジナルな工夫があって当然である。ただし、これから徐々に姿を現すはずの新体制の安定性を見通す上で、本節でとりあげたリス・モデルと南アフリカの権力分担の経験は、ひとつの判断基準を提供してくれるように思われる。

6. 民政移管への展望

ミャンマーにおける軍政と反体制運動の力関係は相互に非対称的であり、単純に比較して優劣を判断することはできない。軍政の弾圧の結果であるが、反体制勢力は有効な組織化ができておらず、政治活動の経験も蓄積されていない。ただし、スーチー女史というカリスマ的指導者を有し、欧米社会から強力な支持を受けている。軍政の側は、国境地帯の軍事的制圧がほぼ完了するなど全土をコントロールしており、すでに見たように、麻薬問題や地域の軍事的バランスに関連して、国際交渉の強力なカードを有している。ただし、今のところ軍政が市民の広範な支持を集めているとはいいがたい。

こうした構図を長期的に大きく変えていく可能性があるのが、軍政主導で進められている経済開放政策である。軍政は、対抗勢力を排除しつつ、天然資源を切り売りし、国外からの投資と援助を一元的にコントロールすることにより、利益誘導を通じて現実に政権基盤を固めていくことができるかもしれない。

軍政側には、独立後のミャンマーを長年にわたって指導してきたという強烈な民族主義的誇りと自負心があるが、それだけで複数政党制下の選挙を乗り切れないことは、90年選挙の経験から明らかである。軍政としては、経済開放政策の実績を積み上げる一方で、新憲法制定、国民投票、および総選挙をある程度まで引き延ばしつつ、その間に独自の近代的政党の組織化に本格的に取り組みことになるであろう。今のところ、これが順調に進んでいるようには見受けられないが、対抗勢力との競争的環境に置かれなければ政党の組織化が容易に進まないことも、また当然である。その意味では、政治活動の段階的自由化と残る政治犯の釈放は、軍政自身にとっても避けて通れない課題である。

経済開放が進むにつれて、比較的均質なミャンマー社会の階層分解が進むことは避けられない。スーチー女史およびNLDの側からすれば、成長の果実にアクセスすることができずに不平等感をもつ人々を、政治活動の自由化の程度に応じて引きつけていく展望が生まれる。そこには、インフレに給与の上昇が追いつかない広範な公務員層も含まれる。解放後のスーチー女史は、いわゆる金権批判を強め、福祉と教育への予算充当の重要性を繰り返し指摘している。急速な経済開放と都市化は民衆の伝統的価値観をも揺るがしつつあり、1996年の観光年によって、この傾向に拍車がかかるであろう。かつて都市の民主化運動が国境地帯の反政府運動と結びついたことも、軍政からすれば大いに気になるところであろう。

多元的な政治文化の形成が端緒についたばかりのミャンマーでは、今後、利益誘導型政治とポピュリスト型政治との対立の構図が徐々に浮かび上がってくるのが、十分に予想される。ただし、現在のミャンマーでは、経済開放路線の定着のもとで市民の政治参加への意欲が薄れるという、中国とよく似た傾向も定着しつつある。政党活動がどこかの時点で完全に自由化されたとしても、80年代後半のような政治の季節が再現されるかどうかは、まったく未知数である。米国の開発経済学者A・O・ハーシュマンの再定義に従えば、軍政下のミャンマーは、全体主義(totitarian)国家とは区別される権威主義(authoritarian)国家に属しているといえよう (A. O. Hirschman, *Getting Ahead Collectively: Grassroots Experience in Latin America*, New York: Pergamon, 1984)。ここでは、抑圧的国家の存在を前提として、情熱的な政治運動を通じた市民の公的空間への参加は排除され、人々はアトム化され、個人および家族的な利益の追

求に専念するよう誘導される。

経済開放路線の持続のためには、市場経済を機能させるための一層の制度的改革が必要であり、なかでも二重為替レートの是正は不可欠だとされる。軍政もその必要性は十分に理解しているが、財政的な裏付けが不足していること、そして、急激なインフレや国営企業の経営基盤の崩壊といった経済的混乱が政治的混乱に結びついていくことを恐れているようである。この種の急激な制度改革を遂行するには、権威主義的な一枚岩の国家が適切だとは限らない。たしかに統制のとれた国家機構と明文化されたプランニングは不可欠であるが、市民の「ショック療法」に対する短期的な不満を抑制するとともに、開発への参加意識を醸成できるカリスマと、国際的ドナーによる十分な金融支援とが存在すれば、制度改革ははるかに容易である。この意味で、現行の経済開放と新憲法制定のプロセスにスーチー女史を巻き込んでいくことができれば、軍政にとってもメリットは大きい。

南アフリカでは、1989年の反体制運動の合法化から94年の総選挙までの移行に5年の歳月を要した。ある程度の時間がかかるかもしれないが、アジアの結節点に位置するミャンマーも、地域的安定に貢献できる新体制へのソフトランディングを目指していかざるをえない。ドナーの側は、ミャンマー周辺諸国の複雑な力関係、そして経済開放にともなうミャンマー国内の急激な社会変動を視野に入れながら、このソフトランディングを側面から支援する方向で関与を強めていくべきであろう。
