

Robert I. Rotberg ed.,

Burma: Prospects for a Democratic Future.

Washington, D. C. : Brookings Institution Press, 1998, xi + 308pp.

く どう とし ひろ
工 藤 年 博

I はじめに

軍事政権樹立10周年を目前とした1998年9月16日、アウンサン・スーチー率いる国民民主連盟(NLD)は「国会議員代表者委員会」を設置し、この委員会が軍政により開催を阻止されている「国会」の機能を代替すると発表した。同時に委員会は、1988年以降軍政によって制定された法律は、国会の承認を受けていないので全て無効であると宣言し、現政権を「不法」な権力とする姿勢を明確にした。当然軍政の反応は厳しく、大量のNLD関係者が拘束されるとともに、各地で公務員などを動員した反NLD、反スーチー・キャンペーンが展開された。民主化勢力と軍事政権の対立は、民主化闘争の開始から10年を経て、振り出しに戻った感がある。

こうした厳しい現実を眼前にして、貿易投資や援助を通じて、あるいは経済制裁や民主化支援活動を通じて、この国のあり様に何らかの変化——その方向性は多様ではあるが——をもたらそうとしてきた国際社会は、無力感にとらわれたに違いない。しかし同時に、もう一度ビルマ^(註1)の現状と問題を冷静に見つめ直そうとする雰囲気も生まれた。本書は専門家15人が幅広い分野(政治・経済・国際関係・軍事・少数民族・麻薬・教育・保健等)の現状を紹介・分析した論文集であり、こうした要求に応えるも

のである。1988年全国を巻き込んだ民主化闘争から10年、何が変わり何が変わらなかったのか、その「帰結」を総括するのに時宜を得た本である。

II 内容の紹介

本書の構成は以下のとおりである^(註2)。

序論 民主的なビルマへの展望

(Robert I. Rotberg)

第1部 政治的考察

第1章 ビルマ国民政治文化の生成と特徴

(Josef Silverstein)

第2章 ビルマにおける政治的価値と政治対立

(R. H. Taylor)

第3章 時間移動と歪んだ時間——ビルマ「民主主義時代」からの教訓

(Mary P. Callahan)

第4章 孤立から存在意義へ——政策的検討

(Marvin C. Ott)

第2部 国軍

第5章 ビルマにおける軍隊と軍事政権

(Andrew Selth)

第6章 地域安全保障におけるビルマの役割——駒か主役か? (J. Mohan Malik)

第7章 エスニシティーと内戦——どこに合理性があるのか? (Ananda Rajah)

第3部 経済的考察

第8章 ビルマ発展への展望——循環と傾向

(David Dapice)

第9章 麻薬と経済成長——エスニシティーと輸出 (Bertil Lintner)

第10章 ビルマ——急増する麻薬貿易

(Robert S. Gelbard)

第11章 ビルマの新たな道(ポリテクノロジーによる舗装?) (Frank S. Jannuzi)

第12章 ビルマにおける外国直接投資——傾向、決定要因、展望 (Mark Mason)

第4部 保健と教育

第13章 ビルマの教育における国家の役割——概観

(John J. Brandon)

第14章 ビルマの保健——解説的概観

(David A. Chandler)

第5部 将来展望

第15章 政治回復への道——経済における政治の重要性 (David I. Steinberg)

「第1部 政治的考察」には4本の論文が収められている。第1章から第3章では、ビルマの政治文化・価値、および1950年代の民主主義時代に関する考察がなされる。

シルバースタイン(第1章)は、植民地期を通じてビルマ族が西欧近代思想を学び、これを内部化・現地化していったのに対し、間接統治下にあった少数民族は近代教育を受ける機会がなく、そこでは伝統文化・価値が温存されたとする。ビルマが独立した時、この新生国家を支える自由民主主義は成熟していなかった。それ故、1962年権威主義的政治体制・価値を主張する軍政が登場した時、民主主義は崩壊した。しかし、スーチーが再び民主主義・人権を問うと国民はこれに呼応した。さらに、ここ10年間でビルマ族と少数民族の人的交流が深化したことにより、新しい政治文化が誕生しつつあると主張する。

テイラー(第2章)も軍政と民主化勢力との対立を、国家の正統性原理をめぐる価値衝突として理解する。軍政が正統性としてナショナリズム・国防・経済開発・伝統的宗教や文化の保持を主張するのに、スーチーは選挙で示された国民の意思が国家の基盤であると唱える。前者は自己正当化の論理として退けられることが多いが、彼らは本気で国軍のみが連邦の救済者であると信じている。

一方、民主化勢力の論理も歪んだ歴史認識から自由ではなく、その典型例が1950年代の「民主主義」時代に対する誤解と過大評価である。民主化勢力の中には、1950年代に存在した議会制度へ復帰さえすれば、ビルマが抱える問題の大部分が解決するとの幻想を抱く人々がいる。

キャラハン(第3章)はこの時代を検証し、テイラーの議論を補強する。1950年代は現在(および将来)ビルマが直面する問題群に対する解答を提示する時代ではなく、むしろこの時代にこそ現在に至る

問題の根があったことに気づくべきだと主張する。問題群とは、連邦制、国家の能力、および反対意見を容認できない制度、の3つである。

第4章のオットは、中国がアジアにおける経済・軍事パワーとして台頭し、これに1988年以降国際的孤立を深めたビルマ軍政が急接近したことで、地域を取り巻く国際環境が大きく変化したとする。従来アメリカはビルマ軍政に対し、民主主義・人権状況を批判し経済制裁を課す「孤立化」政策をとってきた。しかし、新しい環境の中でこの外交政策のコストは高まっており、「限定的関与」政策に転換すべきであると訴える。

中国ファクターを重視する論調は「第2部 国軍」のマリック(第6章)にもみられる。彼は中国の21世紀世界戦略の中で、ビルマの位置づけを理解すべきであると言う。中国の南方進出とインドへの対抗のために、ビルマはパキスタンとともに中国の戦略的要を形成する。中国が漸く獲得したビルマに対する影響力を簡単に手放すことはあり得ない。このことは、ビルマの自律的行動を制約する要因となる。

「第3部 経済的考察」所収のジャヌジ論文(第11章)も、中国=ビルマ関係を分析する。両者の急接近は民主化勢力と少数民族反乱軍とが軍政打倒で団結し共闘することを恐れたビルマ国軍が武器を渴望し、これに対し現金収入、原材料の確保、さらには政治的影響力の拡大を希求する中国が積極的に武器供与を行ったことに端を発する。しかし、1990年代初頭のビルマ軍の少数民族反乱軍に対する軍事的成功は、この中国製武器の威力によるものではなく、実はロジスティックスの改善と反政府勢力の政治的分裂による所が大きいとする。結局、長期的にみた場合このビルマ軍の増強は、中国に対する返済不能な債務を含めて、負の効果しかもたらさないと結論する。ただし、中国の継続的な支援が、軍政に国際社会からの圧力に抗する耐久力を与えた事実是否定しない。

これに対しセルス(第5章)は、1988年以降の軍の拡大と近代化への動きは、正当な防衛ニーズに基づくものであると考える。そもそも極めて低いレベルからの増強であり、ビルマ軍は現在でも近隣諸国

のそれと比較して、大きすぎるとは言えない。東南アジア大陸部最大の国土を有し、長い国境線と海岸線をもつビルマは、対外脅威にも備える必要がある。さらに、今回の増強の直接の動機はあくまでも国内治安の維持にあり、地域の安全保障バランスを崩したり、近隣諸国に脅威を与える動きではない。セルスはまた、軍の内部分裂の可能性をも検討する。派閥や意見の相違などさまざまな亀裂にもかかわらず、また急速な人員拡大が組織維持に負担となるにもかかわらず、軍の内部分裂の可能性は低いと予測する。ゆえに、軍は引き続き国政を担当し、軍の同意のない文民政権への権限委譲はあり得ないと言う。

「第3部 経済的考察」は先に紹介したジャヌジの他、4論文を所収する。

ダピス（第8章）は、軍政による自由化・開放政策は「ビルマ式社会主義」よりは明らかに良いが、持続的な高度成長には不十分であると言う。経済成長に必要な、健全な農業部門、健全なマクロ経済環境、製品輸出の促進のいずれもが欠如している。大幅な政策変更がなければ、経済成長は短期的に終わり、ハイコスト産業・農村の疲弊・貯蓄と投資の不足などにより、累積債務と経済停滞に陥ると予測する。

メイソン（第12章）は外国直接投資の動向からビルマ経済を分析する。外国直接投資の決定要因をインセンティブとディスインセンティブの両面から検討している。欧米企業が慎重な姿勢を継続するのにに対し、アジア企業は投資を活性化させていると指摘する。貿易投資を通じたビルマ経済のアジア化は、欧米諸国を中心とする経済制裁の効果を減じている^(注3)。

残りの2本——リントナー（第9章）とゲルバード（第10章）——は麻薬問題を扱っており、ほぼ同様な論旨を展開している。1988年の全国的な民主化闘争とこれへの弾圧により、多くの活動家が国境へと逃れた。民主化勢力と少数民族反乱軍やビルマ共産党とが共闘路線を採ることを恐れた軍政は、いかなるコストを払ってでも反乱軍を中立化する政策に転換した。軍は1989年偶発的に起きたビルマ共産党の内紛に乗じて停戦合意を達成した。これを皮切り

に、次々と反乱軍と停戦に至った。この際、軍政は反乱勢力に大幅な譲歩をした。停戦条件の一環として「自由な」経済活動を許された反乱軍地域では、麻薬の生産が急増した。さらに、国際社会から事実上援助や経済関係を拒絶されているビルマ経済にとり、麻薬資金は貴重な外貨であり、国内の合法ビジネスにも投資された。軍の企業が麻薬資金の導管としての役割を果たした。こうして、麻薬産業はビルマの成長産業へとの上昇した。以上、両論文とも現状認識は同じであるが、リントナーが経済制裁による孤立化は、ビルマ軍政と経済を一層麻薬漬けにしてしまうのではないかと懸念をみせるのに対し、ゲルバードは麻薬問題と人権問題は表裏一体であり、アメリカは麻薬対策を優先するあまり民主化や人権問題で妥協をすることはしないと断言する。

「第4部 保健と教育」は2論文を所収する。ブランドン（第13章）は、ビルマの教育システムが社会主義政権以来、一貫して停滞と抑圧に苦しんできたと言う。現政権下でも、大学閉鎖、学生の分断、教師の統制、予算不足などから教育水準は低下している。教育予算の（軍事予算に対する）優先順位が向上し、政治的理由による干渉・統制がなくなる限り、教育環境は好転しない。チャンドラー（第14章）は子供の栄養失調が広範に存在すること、HIV感染者・AIDS患者が急増していること、郊外でストリート・チルドレンが増加していることなどを指摘し、ビルマの保健政策に警鐘を鳴らしている。

第5部のスタインバーグ（第15章）は、将来展望を提出する。中期的にどのようなレジームが登場するにせよ、強力で統制的な軍のプレゼンスと役割は不変である。国民に対する抑圧と経済に対する統制は継続する。国家は中央集権的であり続け、少数民族問題は解決をみない。国際社会は政府を変えることはできず、変わるとすれば国内の力による。以上が主要な予測である。最後に、外国の役割は、分析・助言・批判・援助を提供することにあると締めくくる。

III いくつかの論点とコメント

ここでは複数の論文が共通して扱った、いくつかの論点につきコメントする。

第1に、西欧近代思想である自由民主主義に対するビルマ国民の理解と態度が論点となっている。現在の軍事政権と民主化勢力との対立が、国家の正統性を巡る「価値対立」である点には論文間で合意が得られた。しかし、その理解の仕方は多様である。一方では、分割統治の後遺症から1950年代の民主主義は崩壊したものの、それは民主主義制度が成熟するための「時間」が足りなかつただけであり、ここ10年で民主主義が機能する土壌が誕生したとの主張がある。他方では、ビルマがいかに民主主義を知らず、それが機能不全に陥りかねない多くの障害が今も存在するかを強調する論文もあった。

評者にレフェリーをする能力はなく、またこの論点が提出されたこと自体が、現在の政治対立の根本を理解する上で貴重な貢献であろうから、ここでどちらかに軍配を上げる必要はない。しかし、希望を言うならば、各陣営の主張する「価値」の中身に関する論文が欲しかった。たとえば、国軍の論理に正面から挑戦するスーチーは、仏教理念を用いながら自由・人権・民主主義などを訴えており、これは伝統的価値と近代的価値を接ぎ木しようとする試みであると理解されている^(注4)。ゆえにその主張は、西欧近代的「民主主義」の一言で片づけられるものではないだろう。また、折角「国軍」というパートが設けられていたのに、彼らの価値・思想・論理に関しては十分な議論がなかつた。

第2に、少数民族問題に関する理解が論点のひとつであり、各論文とも現状認識ではほぼ一致した。即ち、カレン民族同盟(KNU)を除く全ての少数民族反乱軍と停戦合意が締結され、独立以来初めて実質的な国内平和が達成されたとして軍政により喧伝される状況が、実は極めて不安定なものであり、少数民族問題(あるいは連邦制の問題)が「解決」されたわけではなく、むしろ「凍結」されているに過ぎないとの認識である。この問題は、将来完全な民

主政府が樹立されるにせよ、軍の影響力が残った政権が設立されるにせよ、「凍結」を解く時に再び火を噴く可能性が高い。少数民族問題が同国の直面する最大課題であることに、変わりはない。

第3に、将来とも軍は国政に関わっていくかが論点となっている。大方の論者は、軍の同意のない権限委譲は考えられず、また軍の内部分裂の可能性は小さいため、予見できる将来において軍の国政関与は不変であるとの見解で一致している。結局、関与の形態と程度が本当の論点となるべきであったように思われる。これを決めるのは、軍(特に指導者)の抱く思想・価値、あるいは権力を手放すことに対する恐怖などであろうが、先に述べたとおり、この点に関する分析は不十分であった。

第4に、中国ファクターをどう考えるかが論点となっている。セルスが別論文で、最終的にはビルマは中国と距離をおく努力をするであろうとするのに対し^(注5)、本書の論者はビルマはすでに中国の「庇護国」(client state)となっており、地域における自律的な行動はもはや不可能であると主張する。しかし評者は、中国のビルマに対する中心的関心は経済的・商業的利益——特に内陸省である雲南省開発において——であると考えており、本書の論者たちは中国の野心を強調しすぎているように思われた。

第5に、国際社会の対応方法は「関与」であるべきか、「孤立化」であるべきかが論点となっているが、次の点では見解の一致をみている。すなわち、欧米を中心とする経済制裁では軍を権力の座から排除することはできないこと、軍政は経済苦境に追い込まれるほど中国および麻薬資金への依存を高めること、軍政下の「法の支配」の崩壊が麻薬問題を深刻化させたこと、などである。しかし、結論は二分されている。経済制裁の効果と悪影響を差し引き計算する立場に立つ論者は関与と政策への転換を主張し、法の支配の回復を全ての問題解決の基礎と理解する論者は、前者のリアリスト的妥協を拒否し制裁の継続・強化を主張している。

こうした結論の分裂は国際社会の現実(分断)を反映するもので、予測された結果ではある。ただし、軍政批判の急先鋒であるリントナー^(注6)が、本書の

論文において（おそらくは初めて）経済制裁の有効性に——その最終的な是非については判断を保留しつつも——疑義を提示した点は注目される。彼の態度の変化の背景に、年月の重みがあることは想像に難くない。「軍政10年」の節目を迎え、これまで「孤立化」政策を追求してきた主要先進国も、何らかの「関与」を模索し始めるかもしれない。

最後に、経済発展の見込みが論点である。この論点に言及した論者全員が、軍政下の持続的な経済発展に疑問を投げかけている。正統性ある政府により国民へのアカウントビリティと法の支配が回復されない限り、麻薬資金以外による経済成長は期待できないとする論調が主流である。結局、民主的な政府の樹立が経済発展や麻薬問題解決のための必要条件である点で合意が得られ、実業界を中心に根強い「経済発展先行論」（＝民主化は後から付いてくる）は、同国の文脈では否定されたように思われる。ただし、民主政府の設立が経済発展の十分条件でないことは言うまでもない。

以上、本書が提起するいくつかの論点を検討した。十分に議論されなかった点も残るが、こうした問題群の考察が、本書のタイトルでもある「民主的なビルマへの展望」を開くことに、貢献すると期待したい。

（注1） 軍事政権は1989年に英語国名を“Burma”

から“Myanmar”に変更したが、NLDはこの名称変更に反対している。本書の編者はNLDの方針に基づき、各執筆者の立場にかかわらず統一的に“Burma”を使用すると冒頭で宣言している。どちらの英語名称を使用するかは政治問題化しており、“Burma”を使う人は民主化勢力、“Myanmar”を使えば軍政側という認識が定着しつつある。日本語でも「ビルマ」が前者、「ミャンマー」が後者に対応するという理解が一般的である。評者は編者の方針に従い、本書評では「ビルマ」を使用する。

（注2） ただし、以下では必ずしも章構成に従った内容紹介を行わない。これは各論文の関連性を重視するためである。本書全体が政治・国軍・経済など5部に大別されているにもかかわらず、各論文の内容と収録部のテーマが合致していない場合が多く、これが本書を読みにくくしている。

（注3） ただし、本論文はアジア通貨危機の発生前に書かれた点に留意する必要がある。

（注4） 伊野憲治「解説にかえて：真理を唯一の武器として」（伊野憲治編訳『アウンサンスーチー演説集』みすず書房 1996年）269～290ページを参照。

（注5） Andrew Selth, “Burma and the Strategic Competition between China and India,” *Journal of Strategic Studies*, vol. 19, no. 2, June 1996, pp. 213-230.

（注6） *Far Eastern Economic Review*を中心に活躍するフリー・ジャーナリスト。ビルマの民主化運動や麻薬問題を中心に著作多数。

（アジア経済研究所地域研究第1部）