

ミャンマーにおけるセキュリティ・ガバナンスの変容

足 立 研 幾

はじめに

近代国家においては、中央政府が国内の治安維持に責任を持ちつつ、対外的な脅威に備えることが想定されてきた。しかし、実際には国内の治安維持や国外からの軍事侵攻に対応するのに十分なだけの軍事力を中央政府が有していない場合が少なからずある。1948年に独立を達成したミャンマー¹⁾はまさにそうした国であった。独立時、その軍隊は極めて脆弱で、統一感にも欠けていた。一方、分離独立や自治権拡大を求める様々な組織が、軍事力を保有し国内の治安を脅かしていた。国共内戦後、中国国民党軍の残党がミャンマー東北部に侵入してくるなど、対外的な脅威も存在した。そうした中であって、ミャンマー政府は、対外的脅威にも、国家分裂の危機にも、曲がりなりに対応し、国家としての体裁を保ちつづけている。それはいったいいかにして可能になったのであろうか。

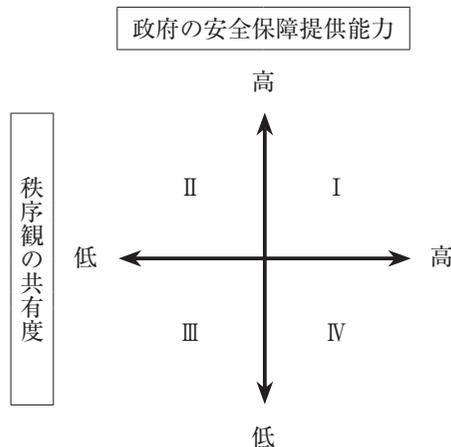
その間、ミャンマー国軍の有する軍事力は増大の一途をたどり、近年では最新鋭の兵器も導入し、東南アジアでも随一の装備を誇るまでになっている。それにもかかわらず、内戦自体は2018年現在も継続しており、世界で最も長く続く内戦の一つとなった。内戦が近い将来に収束する見込みも低い。強大な軍事力を誇るミャンマー国軍が、なぜいまだに内戦を終結させられないのであろうか。本稿の目的は、上記の二つの問いに答えることである。その際、安全保障政策において、政府が非政府主体といかに協働するのかを把握しようとする「セキュリティ・ガバナンス²⁾」論の観点から分析を進める。

理論的にはセキュリティ・ガバナンスは、以下の図のような類型化が可能である³⁾。すなわち、中央政府が安全保障を提供するための能力をどの程度有しているのかという観点と、安全保障政策に関与する多様なアクター間でどの程度、秩序観を共有しているのかという観点の二つによる分類である。第Ⅰ象限のセキュリティ・ガバナンスは、中央政府がある程度高い安全保障提供能力を有しているものの、効率性、説明責任、透明性といった観点から、中央政府が、自らと秩序観を共有する多様な主体と、水平的に協働する公式、非公式の制度を通して安全保障提供を試みるものである。第Ⅱ象限は、単独で安全保障を提供するのに十分な能力を

持った中央政府が、たとえ秩序観を共有しないアクターが存在したとしても、それらを力で抑え込み安全保障を提供しようとするセキュリティ・ガバナンスの形態である。

第Ⅲ象限は、中央政府が十分な安全保障能力を有しておらず、十分に秩序観を共有していない主体とであっても、手を結んで安全保障確保を目指さざるを得ない状況である。多様な主体間で最低限の共通利益を見出して協力し合うこともあれば、共通の敵に対抗すべく多様な主体が協力し合う場合もある。第Ⅳ象限は、中央政府が十分な能力を有しないが、秩序観を共有する多様な主体が協働するものである。平和構築や国家建設の現場において、自由主義的民主主義に基づく国家建設・平和構築が目指され、国際機関や西欧諸国といった外部アクターと中央政府やローカルなアクターが協働する例は、こうした典型例である。

【セキュリティ・ガバナンス概念図】



セキュリティ・ガバナンス研究は、これまでのところその多くが西欧諸国を事例に取り上げ、中央政府が安全保障上の役割を独占していた状態から、徐々に多様な主体へと安全保障上の役割を分有・共有するようになりつつあるという流れを当然視していた（第Ⅱ象限から第Ⅰ象限へ）。この点について、非西欧における事例分析を踏まえつつ、「セキュリティ・ガバナンス」概念の脱西欧化と再構築作業を行うことの重要性を、筆者はこれまで強調してきた。そして、とりわけ第Ⅲ、第Ⅳ象限のセキュリティ・ガバナンスに特有の課題や特徴について分析を進める必要があることを指摘してきた⁴⁾。本稿は、そうした観点から、非西欧の事例に基づき、「セキュリティ・ガバナンス」概念の再構築作業に貢献することも目指している。

第一節 独立時ミャンマーの安全保障環境

(1) ミャンマー概観

東南アジアに位置するミャンマーは、西からバングラデシュ、インド、中国、ラオス、タイの5カ国と国境を接する。エーヤーワディー河が南北に流れ、その下流域は広大なデルタ湿原地帯を形成している。一方、上流域は降水量の少ない乾燥地帯である。こうした自然環境とそれに伴う生活環境の相違もあり、それぞれ、下ビルマ、上ビルマと呼ばれたりもする。この地域には、多様な民族が居住してきたが、11世紀半ば、ビルマ族による統一王朝（パガン朝）が形成された。その後、ビルマ、シャン、モン、アラカンなどの勢力争いが続いた。15世紀にはやはりビルマ族による統一王朝が成立し、その崩壊後、1752年、ビルマ最後の王朝となるコンバウン朝が成立した。

コンバウン朝は、積極的な対外膨張政策をとり、現在のインド東北部にあたるマニプールに攻撃を加えたり、タイのアユタヤ朝を滅ぼしたりした。18世紀半ばには西のアラカン王国を征服した。その後も膨張政策を続け、19世紀には東北インドのアッサムとマニプールに出兵し、現地の藩王に忠誠を誓わせた。しかし、これがインドを植民地支配していた英国を刺激することとなった。1824年に勃発した第一次英緬戦争によりコンバウン朝は南部の領土を失うこととなった。そして、1852年の第二次英緬戦争により下ビルマ全体も英領となった。下ビルマを失いコメを自給できなくなったコンバウン朝は弱体化を続け、1885年、第三次英緬戦争により滅亡した。翌1886年、下ビルマ、および上ビルマ全土が、英領インド帝国ビルマ州として英国に併合された。

第一次世界大戦を経て、ビルマ・ナショナリズムが高まり始めると、英国はビルマ州をインド帝国から切り離し、英領ビルマとした。しかし、それでもビルマ・ナショナリズムが弱まることはなく反英運動が盛んとなった。そうした反英運動を利用した日本軍によって、1942年5月に英領ビルマはほぼ制圧された⁵⁾。1945年に、日本が無条件降伏し、英国は英領ビルマを奪還したが、その後もビルマ独立を求める声が強まることはなかった。そうした中、冷戦勃発により、独立問題のこじれが、英領ビルマにおける共産主義の広まりにつながることへの懸念が高まった。また、インドでも独立問題が激化しビルマの独立運動制圧のためにインド植民地軍を動員することが困難になった。こうした情勢は、英領ビルマ独立推進の追い風となり、1948年1月、ミャンマーは英国から独立を果たした⁶⁾。

(2) 独立時ミャンマーの安全保障環境

ミャンマーが独立し、英領ビルマの植民地ビルマ軍が、ミャンマーの国軍となった。この1

万2千人規模のミャンマー国軍は、内部に大きな亀裂を抱えた脆弱なものだった。というのも、植民地ビルマ軍は、第二次世界大戦前から存在する英領ビルマの植民地ビルマ軍に、抗日闘争を展開していた愛国ビルマ軍（Patriotic Burma Force：PBF）が吸収されたものだったからである。そして、全体の約6割を占める旧植民地ビルマ軍と、約4割を占める愛国ビルマ軍は、その民族性、政治性において、水と油ほどに性格が異なるものであった。この点は、その後のミャンマーのセキュリティ・ガバナンスを検討するうえで重要なポイントでもあるので、やや詳しくみておこう。

まず、旧植民地ビルマ軍についてである。ビルマ王朝を滅ぼした英国は、インド帝国ビルマ州にインド軍ビルマ駐留部隊を駐留させた。その部隊にとっては、外敵の侵入に備えるだけではなく、ビルマ民族を抑え込み領域内の治安を維持することが重要な任務であった。そのため、ビルマ駐留部隊には、第一次世界大戦前までは、ビルマ土着の民族が入隊することはほとんど認められていなかったという。第一次大戦が勃発するとビルマ土着の民族をリクルートし、ビルマ工兵隊とビルマ・ライフル大隊が結成された。しかし、第一次世界大戦が終わると、これら部隊は縮小されていった。その際、特にビルマ民族が排除の対象となり、インド軍ビルマ駐留部隊は、英国人とインド人、そして非ビルマ系諸民族からなる軍になったという。ビルマ民族が排除された背景には、植民地化以降もビルマ民族が武装抵抗を続けていたため、英国がビルマ民族を信用していなかったこともあるようである⁷⁾。

1937年に、ビルマ州がインド帝国から切り離され、英領ビルマとなった後は、インド植民地軍に代えて、ビルマ独自の植民地ビルマ軍を創設することになった。その際、上記のような経緯もあり、ビルマ民族の入隊はあまり歓迎されなかった。日本軍が侵攻してきた1941年時点で、ビルマ民族は植民地軍全体の2割以下にとどまった。一方で、カレン、カチン、チンなどの少数民族が、植民地軍においては、人口に占める割合に比してかなり高い割合を占めていた⁸⁾。このように、カレン、カチン、チンなどの少数民族が多数を占めていた点が、旧植民地ビルマ軍の特徴であった。

一方、愛国ビルマ軍の出自は、ビルマ独立義勇軍（Burma Independence Army：BIA）にある⁹⁾。BIAは、日本軍の支援の下、1941年に結成された。日本軍は、反英闘争を支援し、親日政権をミャンマーに誕生させ、重慶へとつながる援蒋ルート閉鎖を目論んでいたのである。海南島で日本軍によって訓練を施された30名が中核となり、タイで結成されたBIAは、ビルマに向けて進軍し、日本軍とともに英国と戦った。撤退する英印軍と、植民地ビルマ軍を追討する日本軍を、BIAは側面支援した。この時、BIAの兵員規模は1万人を優に超えていたという¹⁰⁾。1942年5月までに、日本軍はビルマ全土を制圧した。1943年8月には、日本はビルマに「独立」を付与した。

BIAは、BIAで中心的役割を果たしていたアウンサン（Aung San）を司令官とする3000
68（678）

名規模の「国軍」、ビルマ防衛軍（Burma Defence Army: BDA）へと縮小・再編された。しかし、1944年以降、ビルマ奪還のための攻勢を強めた連合国に対して、日本軍が劣勢に立つと、国防大臣だったアウンサンは、武装抗日の準備を開始した。「ビルマ国軍」と、ビルマ共産党、人民革命党の3つの組織が中核となり、「反ファシスト人民自由連盟（Anti-Fascist People's Freedom League: AFPFL、ビルマ語略称：パサパラ）」を結成した。そのパサパラは1945年3月に抗日武装蜂起を開始した。6月には、BDAはPBFと改称し、英軍と共同で日本軍と戦った¹¹⁾。英国が日本からビルマを奪還すると、英国と愛国ビルマ軍の間で会談がもたれ、いわゆるキャンディー協定が結ばれた。この協定は、植民地軍と愛国ビルマ軍を統合し、1万2千人の将兵からなる新たな植民地軍を設立するというものである¹²⁾。もともと、その出自だけでなく、民族構成も大きく異なる二つの組織が、一つの軍として統合されること自体容易なことではない。しかも、その際、旧植民地ビルマ軍所属の部隊と、愛国ビルマ軍の部隊とが、それぞれ部隊単位で新しい軍に配属されることとなった¹³⁾。それゆえ、新たな植民地軍内には深い亀裂が残ることとなった。この植民地軍が、独立に際し、国軍となったのである。

こうして、ミャンマーは独立に際して、1万2千人規模の国軍を創設した。独立時の連邦政府は、国内の暴力を全く独占できていない状態だった。反英運動、日本軍の侵攻・占領、抗日闘争と続く中で、ミャンマー領内には大量の武器が蓄積されていた。PBFは、植民地軍に取り込まれ、その後国軍となった。といっても、それはPBF兵士の一部（5200人）に過ぎない。植民地軍に編入されなかった残りの兵士は、除隊支援組織であるPVO（People's Volunteer Organization）に所属した。PVOは、もともとは元PBFの兵士達の生活の安定を図り、あわせて秩序の維持、復興などの役に立たせるために、アウンサンが組織したものである。しかし、武器入手が容易な状況下で、元PBF兵士は再び武装していった。PVOは対英独立交渉を有利に進めるために組織されたという面もあったのかもしれない。だが、アウンサン暗殺後、PVOの統一性は失われた。独立時には、10万人規模にまで膨れ上がっていたPVOは、政府のコントロールが十分にはきかない武装組織となりつつあった¹⁴⁾。

また、ビルマ共産党は、イギリスとの独立交渉や、独立後のイギリスの関与の在り方に反発していた。独立前の1946年3月の時点で、ビルマ共産党から分派した少数派である赤旗共産党はすでに武装闘争を開始していた。そして、残る共産党員（後の白旗共産党）も、1948年4月に、武力による政府打倒キャンペーンを開始した¹⁵⁾。ミャンマー国内には数多くの少数民族が存在するが、その中には独立後のミャンマーにおける立場に不満を募らせるものが少なからずいた。対英独立交渉において、辺境地域を含む英領ビルマの一括独立を目指すことで、諸民族間では合意が形成されていた（パンロン協定）。ただし、パンロン会議に参加した少数民族は、シャン、カチン、チンに限られていた¹⁶⁾。そのため、自らの要求を無視された形のカレン民族同盟（Karen National Union: KNU）¹⁷⁾は、カレン民族防衛機構（Karen National

Defence Organization: KNDO) という武装勢力を結成した¹⁸⁾。また、モン族も、KNDO をモデルに武装化し (Mon national Defence Organization: MODO)、KNDO と連携し始めた¹⁹⁾。

ミャンマーは独立時、それほど大きな対外的脅威にさらされていたわけではない。実際、国境地帯には、山地や河川、そして海といった自然の障壁が存在する。それゆえ、この地域が他国の侵略の脅威にさらされることは歴史的にもそれほど多くなかった²⁰⁾。ただし、辺境の少数民族は国境をまたいで居住しており、少数民族問題は容易に国際化する。ビルマ族に次いで多いシャン族はタイ系の民族であるし、その次に多いカレン族はタイにも一定数居住している。4番目に多いカチン族は、ミャンマー、中国、インドにまたがって居住している。国境をまたいで居住する少数民族には、それぞれの理由から、冷戦期にはソ連を支持するものや中国共産党を支持するもの、あるいは西側を支持するものがあつた。こうした状況下において、ミャンマーは、中立政策をとり、いずれの隣国とも友好関係を維持しようと腐心せざるを得なかった²¹⁾。

第二節 独立直後の国家存亡の危機—寄せ集めのセキュリティ・ガバナンス

前節でみたように、対外的脅威は比較的小さかつたものの、ミャンマーでは、連邦政府は国内の暴力を独占できていなかった。そして、暴力を有した組織が独立前後から、次々と武力闘争を開始した。このような危機に、政府はいかに対応したのであろうか。結論を先取りしていえば、政府は自らの軍事力不足を補うべく、様々な非政府の武装組織の力を頼んで、何とか反政府武装闘争に対応しようとした。以下、その経緯についてみていこう。

前節でみたとおり、独立前から一部のビルマ共産党が武装闘争を開始していた。そして、残る共産党員も 1948 年 4 月に武装蜂起した²²⁾。ビルマ人民解放軍 (People's Liberation Army of Burma) と称するその勢力は 1 万 5000 人にも上つたという²³⁾。しかも PVO が分裂し、約 4000 人のメンバー (白色 PVO) が共産党と連携し、同年 7 月に反乱を起こした。国軍の規模が 1 万 2 千人であることを考えると、これだけでも危機的状況であるが、さらにその国軍のうち 2 個大隊、約 2000 名が反乱を起こした²⁴⁾。

このような事態に直面した連邦政府は、PVO のうち、政府に忠誠を誓うものを制度的に取り込もうとした。1948 年に共産党が武装蜂起すると、すぐさま政府は、特別予備警察隊を創設した。1948 年 9 月には、それをシウワンダン (Sitwundan) と名称変更し、陸軍省の下に置いた。政府は兵力不足を補うため、抗日闘争や独立闘争の縁を頼って地方有力者を訪ね、彼らの協力を得て兵士をリクルートしたり、彼らの私兵を、軍やシウワンダンに取り込んだりした²⁵⁾。国軍内だけでなく、国軍外 (シウワンダン) においても、少しでも政府に忠誠を誓う

武装勢力を増やそうとしたのである²⁶⁾。

このシウンダンという準軍組織は、1949年までには1万3千人規模にまで拡大した²⁷⁾。とはいえ、地方有力者を頼ってかき集められた国軍やシウンダンのメンバーは、連邦政府よりも地方の有力者への忠誠を持ち続けるものも多かった。共産党と敵対していたり、他の武装組織と対立していたりする中で、「敵の敵は味方」と考え政府と手を結んだに過ぎないものも少なくなかった。地方で活動するシウンダンは、連邦政府とある程度連携しつつも、相当程度自律的に活動していた²⁸⁾。

この間、反乱を起こした2個大隊は、国軍の攻撃にあって四散した²⁹⁾。とはいえ、武装闘争を開始した共産党を鎮圧することは容易なことではなかった。反共闘争において、国軍のカレンの将校や歩兵は政府のために奮闘した。また、準軍組織シウンダンも活躍した。しかし、シウンダンはそもそも正規軍ではなく、政府の統制が十分にきくわけではなかった。そして、このシウンダンの活用が大きな問題を引き起こしてしまった。1948年のクリスマスイブ、教会に集まっていたカレンのクリスチャン80名以上を、ビルマ族のシウンダンが虐殺したのである。

カレンの扱いに不満を募らせるKNUは、前節でみたとおり武装化していた。そして、1948年8月ごろからは、散発的にKNUの軍事機構であるKNDOが武力行使を行っていた。8月から始まった一連の武力行使は、必ずしもKNU本部による指令に基づいたものではなかったようである³⁰⁾。しかし、その後も政府への不信感は払しょくされないうでいた。そうした中、上記虐殺を契機にKNDOは態度を硬化させ、本格的に連邦政府に対する武装闘争を開始するに至った³¹⁾。

連邦政府は、共産党との戦いに加えて、カレンとの戦いに対応しなければならなくなってしまった。1949年1月末、KNDOが首都ラングーン（ヤンゴン）郊外のインセインを占拠した。この一報を受けると、それまで政府について戦ってきた国軍内の第1カレン大隊、第3カレン大隊が国軍を離れ武装闘争に加わった。カレンの反政府闘争は、全国規模のものとなった。また、カレンを攻撃するよう命じられたカチン族のライフル部隊にも、軍を離脱しカレンと共闘するものが現れた³²⁾。国軍の中核を担っていたこれらの部隊が戦闘に加わった衝撃は大きい。この時の兵力、戦闘力から見れば、KNDOがラングーンに直ちに進軍したならば、首都が陥落していてもおかしくない、と言われるほどの状況であった³³⁾。それは、当時「ラングーン政府」と揶揄されるほど、実効支配している領域の小さかった連邦政府の崩壊を意味する。しかし、連邦政府にとっては幸運なことに、KNDOは、効果的な首都攻略の計画をもたず、直ちにラングーンに向けて進軍することはなかった³⁴⁾。

その間、ウー・ヌ首相はラジオを通して、繰り返し国民に支持を訴えた。その際、政府は、「相手が『KNDO』だからではなく、『反徒』だから」戦っているのだと、国民に支持を訴え

たという。こうした訴えを受けて、政府に反旗を翻していた PVO 反乱軍が、従来のいきがかりを捨てて首都防衛に加わった³⁵⁾。ラングーンに向けて進軍した KNDO は、首都まで 4 マイルに迫ったものの、国軍、警察、シウンダンに加えて、PVO、学生などが、首都防衛に当たり、KNDO は首都を攻略することはできなかった。また、2 月 1 日には、政府はすべてのカレンの武装解除に踏み切った。これは軍内に残っていたカレンにも適用され、将校、兵卒を問わず国軍を追われることとなった。当時、国軍参謀総長をつとめていたスミス・ダン (Smith Dun) などは、依然として政府に忠実だったものの、民族対立が激化する中でもはや彼らに軍の指揮を任せるわけにはいかないと判断したのである³⁶⁾。

国軍、警察、シウンダン、PVO などの混成部隊の反撃を受け、カレン側は次第に劣勢となっていった。1949 年 4 月には占拠していたインセインからも追い出された。「民族的盛り上がり」は、このインセインの戦闘での敗北を機に急速に収束へと向かい、KNDO の活動を支えたカレン族の人々は、日常生活へと戻っていったという³⁷⁾。連邦政府にとっては、KNDO が共産党や、反乱 PVO などと、反政府共同戦線を結成することに成功しなかったことが幸いした。その間、反乱 PVO を味方につけることに成功し、何とかカレン独立運動を抑え込むことに成功した。

セキュリティ・ガバナンス論に沿って、この状況を説明すれば、暴力の独占ができていなかったミャンマー政府は、様々な非政府の武装組織の協力を得て、何とか危機に対応したといえる。政府が暴力を独占できていなかったからこそ、非政府組織も豊富に軍事力を保有していた。非政府武装勢力は、必ずしも政府と秩序観を共有していたわけではなかったものの、「敵の敵は味方」といった論理で、一時的に協力した。第Ⅲ象限のセキュリティ・ガバナンスによって何とか国家存亡の危機を乗り切ったのである。こうした、政府と非政府組織の一時的な協働は、反政府武装闘争を抑え込むことに成功した半面、政府の統制が十分にきかず、カレンの例にみたようにかえって問題を大きくしてしまった面もある。実際、その後も続くカレン族のゲリラ闘争の原因の一つは、やむにやまれなかったとはいえ、非政府組織との協働にあったのである。

第三節 国民党軍の侵入—国連頼みのセキュリティ・ガバナンス

首都陥落の危機的な状況をなんとかしのいだとはいえ、依然として連邦政府が暴力の独占をできていない状況に変わりにはなかった。共産党は各地で反政府闘争を続けていたし、KNDO の勢力はインセイン撤退後も依然として無視しえないものだった。また、1949 年 3 月までの国軍の人員減少は 1 万人を超えたという³⁸⁾。そうしたなかで、連邦政府は、雑多な武装集団や、地方政治家の私兵などと緩やかに連携し、また国軍や準軍組織に組み込みながら、徐々に実効

支配領域を拡大し、首都近辺は安定を取り戻しつつあった。兵力の増強はインドやイギリスをはじめとする英連邦諸国などの支援の下、急ピッチで進められた³⁹⁾。1949年2月には6個大隊しかなかった国軍は、1953年には41個大隊を有する規模にまで急拡大した。これはもっぱら、シウウンダンなど非正規軍を正規軍に編入することによって達成されたという⁴⁰⁾。

こうした兵力の充実に支えられ、反政府武装組織との戦いも優勢になりつつあった。1949年11月には、政府は、デルタ地帯にあるKNDOの二大拠点（ヤンドウン、ダヌビュー）を奪還し、1950年3月には「カレン国」の「首都」タウングーも陥落させた。同年8月に、KNDOの総裁、ソー・バウチーが政府軍に射殺されると、KNDOは運動の方向を見失い、ジャングルの中に分散して、ゲリラ活動に転じていった⁴¹⁾。

落ち着きを取り戻しつつあったミャンマーに、今度は外部から危機が降りかかった。1949年、中華人民共和国が成立すると、人民解放軍に追い詰められた中国国民党軍の残党がミャンマー東北部のシャン州に侵入してきたのである⁴²⁾。その後、より練度の高い国民党軍の兵士が、その家族を伴ってミャンマーに侵入してきた。政府は、ミャンマーを拠点とした国民党軍が、中国に攻撃をしかけることを強く懸念し始めた。当時の連邦政府は、主権の侵害よりも、国民党軍の征討のため、中国共産党がミャンマーに軍事侵攻してくることの方をより深刻な問題と考えていたという⁴³⁾。

1950年6月、ミャンマー政府は国民党メンバーに降伏か、武器を捨て国外に退去するよう求めたものの、無視された⁴⁴⁾。そこで、ミャンマー国軍は7月に国民党軍の掃討作戦を開始した。しかし、いくら兵力を大幅に増強したとはいえ、これまで見てきたような、練度の低い寄せ集めの兵士からなる軍や、シウウンダンによる掃討作戦は、国民党軍に対して思うような成果を上げられなかった。むしろ、ミャンマー国内の国民党軍の数は増加し、アメリカCIAの支援の下、装備も充実していった⁴⁵⁾。そして、ミャンマーの国民党軍は、1951年に2度にわたり中国雲南省への侵攻を試みた⁴⁶⁾。

中国への侵攻は成功しなかったものの、その後もミャンマーの国民党軍は拡大を続けた。その背景には、朝鮮戦争の影響もある。1951年7月から、断続的に朝鮮戦争の停戦協議が行われるようになっていた。中国が影響力を強めることを嫌う台湾（中華民国）は、中国を南側からも攪乱すべく、ミャンマーの国民党軍による秘密工作の強化に乗り出した。その結果、1952年にはミャンマーの国民党軍は、1万人を優に超える、装備の充実した軍になっていた⁴⁷⁾。そして、1952年8月には、国民党軍による3度目の雲南省への侵攻が試みられた。

この侵攻もうまくいかず、その後、国民党軍は、中国への侵攻ではなくミャンマー東部での支配領域拡大に動き出した⁴⁸⁾。それまでは、ミャンマー政府は、自国内の国民党軍自体を脅威と考えるよりも、むしろその動きにより、冷戦対立が自国に飛び火してくることを危惧していた⁴⁹⁾。しかし、ここに至り、国民党軍自体がミャンマーの安全保障を脅かす存在として認

識されるようになった⁵⁰⁾。また、1952年には、国民党軍は、KNDOと緩やかな連携を開始した。そして、そのほかの少数民族とも連携を模索したり、食糧を得るのと引き換えに武器を提供したりし始めた⁵¹⁾。そこで、ミャンマー政府は、1953年2月、大々的な国民党鎮圧作戦に乗り出した。しかし、装備も、練度も劣るミャンマー国軍は大敗を喫し、国民党軍を国外に追い出すことに失敗してしまった⁵²⁾。

1953年3月25日、ミャンマー政府は、今度は国連に対してシャン州の一部を占拠する国民党軍の問題に対応するよう要請した。4月の国連総会で、ミャンマー政府代表は、ミャンマーに居座る国民党軍を強く非難する決議案を提出した。当時、国連の議席を有していた台湾政府代表は、ミャンマーに居座る国民党軍は、台湾政府の支配下にはないと主張した。しかし、ミャンマーの用意した膨大な写真、書類、証言の前に⁵³⁾、台湾政府代表の主張は説得力を持たず、ほとんどの政府はミャンマー政府の主張を支持したという⁵⁴⁾。それでも、多くの国は台湾政府を名指して非難することには慎重であった。こうして、ミャンマーに居座る外国軍の行為はミャンマーの領土と主権の侵害にあたり、それを支援することは国連憲章に違反する旨確認する国連総会決議が採択された⁵⁵⁾。

ミャンマーの提訴を受けて、アメリカは問題解決に乗り出した。国連で本問題が取り上げられる直前の3月8日、アメリカは、アメリカ、台湾、ミャンマーに加えて、タイ⁵⁶⁾の4カ国で、シャン州の一部を占拠する国民党の国外送還に関して議論する会議の開催を提案した。台湾ではなく、中国を承認していたミャンマーは、当初会議参加を拒否した。しかし、4カ国会議を通してシャン州に居座る国民党軍問題の解決を目指すよう国連決議で勧告されたこともあり、ミャンマー政府は5月22日、4カ国会議が開催されるバンコクに政府代表団を送った。同日、駐タイ・アメリカ大使は、国外送還の手続きについて4カ国が合意したと発表した⁵⁷⁾。当初、ミャンマー国内に居座る国民党軍は協力を拒否したものの⁵⁸⁾、その年の11月以降、国外送還が徐々に実施された。この結果、ミャンマー国内に存在する国民党軍が弱体化したことは間違いない。ミャンマーが冷戦対立に巻き込まれる恐れも大幅に低減した。ただし、すべての国民党軍が国外に退去したわけではなく、一定数はミャンマー国内にとどまり続けた⁵⁹⁾。

こうして、中国から国民党軍が侵入してきたことによって発生した危機も、ミャンマー政府は何とか乗り切ることができた。ただし、それは増強した国軍の力によって自ら解決したわけではない。自力での解決が難しい一方で、冷戦の対立構造に巻き込まれることを懸念する政府は、身動きが取れない状況にあった。国民党軍がミャンマー内で支配領域を広げ、自国の安全保障問題として深刻化する中で、ミャンマーは最後の手段として国連に提訴したのである。国連においても、加盟国の中には、台湾政府を名指して批判することに慎重な国が少なくなかった。しかし、国連加盟国は、国家の主権の侵害は認められないという秩序観は共有していた。それゆえ、台湾を名指して批判することは避けつつも、ミャンマーに居座る「外国軍」を支援

することは国連憲章に違反すると確認する決議を採択した。これは、ある意味では第IV象限のセキュリティ・ガバナンスの試み、つまり主権の侵害は認められないという秩序観を共有する国連加盟国の一致した行動により安全保障を確保しようとした試みといえる。ただし、各国が台湾を名指しで非難することを避けようとする姿勢は顕著であった。主権侵害行為を非難する国連決議が採択され、ミャンマーは危機を何とか乗り切ったものの、ここで明らかになったのは、冷戦対立が続く中、国連を頼って安全保障を追求することの危うさであった。

第四節 国軍強化によるセキュリティ・ガバナンスの追求

国軍が脆弱で、十分な安全保障提供能力を有さないミャンマー政府は、様々な非政府武装勢力と協力したり、国連を頼ったりしながら、安全保障上の危機に対応してきた。しかし、国連が、ミャンマーの安全保障上の問題に常に協力してくれるとは限らない。むしろ、冷戦対立の中においては、国民党軍の侵入時のような協力が得られることの方が希かもしれない。また、非政府武装組織との協働も、第二節でみたように問題が少なくない。それゆえ、ミャンマー政府は、シウンダンなどを正規軍に組み入れながら、国軍の規模を拡大し、自力で安全保障問題に対応できるだけの力を付けようと急いだ。だが、シウンダンが正規軍に組み入れられたとはいえ、国軍は寄せ集め集団の域を出なかったし、地方部隊の政府に対する忠誠レベルは心もとないものだった。寄せ集めの軍隊でも、同様に寄せ集めの非武装組織のゲリラ活動に対応することはある程度は可能だった。事実、1940年代の終わりから1950年代にかけて、徐々に政府の実効支配領域は拡大し、非政府武装組織の支配領域は小さくなりつつあった。しかし、練度が高く、装備の充実した国民党軍が侵入してくると、国軍の弱さが、白日の下にさらされた。

当時の国軍では外敵の侵入を防ぐことができないと認識した政府は、国軍のさらなる改革に乗り出した。すなわち、単なる兵力増強にとどまらず、装備の充実や、国軍の組織改革に急ピッチで取り組んだ。装備の調達や訓練は、当初、インドやイギリスなどの英連邦諸国の協力を得て行われていた⁶⁰⁾。その後、冷戦対立に巻き込まれることを避けるべく、ミャンマーは徐々に調達先の多角化に乗り出した。とりわけ、中小国、中立国からの兵器調達を模索し、北欧諸国やイスラエル、ユーゴスラビアなどから兵器を購入した。また、ビルマ共産党への支援をけん制する意味合いも込めて、中国からも兵器購入を進めた。訓練については、ミャンマーの安定を自国の安全保障にもかかわる問題ととらえていたオーストラリアが協力した⁶¹⁾。

組織改革の肝は参謀本部の整備・拡充であった。1950年の国軍大会で、「イギリスが3000人の参謀本部で70万の兵士を管理しているのに対して、ミャンマーはわずか80名の参謀本部で10万人の兵力を管理している」と問題視されていた。1956年には、160名以上の将校を定

員とすると定められ、参謀本部が国防省に改組された⁶²⁾。その間、参謀本部主導で、シッウンダンを廃止し⁶³⁾、代わりにピューソーティ (Pyusawhti)⁶⁴⁾と名付けられた新たな地方部隊の創設が行われた。これは、地方の準軍組織を、中央の統制下におこうとするものである⁶⁵⁾。また、1955年に国軍士官学校 (Defence Service Academy) が開設され、その卒業生が出るようになる1950年代後半からは、将校の人事システムも徐々に合理化されていった⁶⁶⁾。こうして、国軍の合理化と、中央から地方への一元的な指揮命令システムの構築が進んでいった。

軍としての指揮命令システムを一元化したことに加えて、軍としての一体感を強化すべく、心理戦部門も強化した。その一環として、国軍歴史資料館 (Defence Service Historical Research Institute) を開設し、国軍や政府に好意的なラジオショーやパンフレット制作などを支援した⁶⁷⁾。また、国軍のアイデンティティを強化すべく、国軍ドクトリンの作成を進めた。1956年の国軍大会から、本格的にドクトリンの検討が開始され、1958年の国軍大会で「国家イデオロギーの防衛」が採択され、翌年「国家イデオロギーと国軍の行動指針」として国防省から出版された。この行動指針では、国軍の行動の究極的な目的は、イデオロギー的、民族的、宗教的、個人的な理由で反政府武装闘争を続けるグループと戦い、鎮圧することであることが確認された⁶⁸⁾。

心理戦部門のもう一つの重要な任務として、反共宣伝工作がある。心理戦部門は、国軍が創刊した雑誌『ミヤワディー』誌上で、スターリニズム批判や、ビルマ共産党批判を繰り返した。また、将校を対象とした講座で、そうした内容を踏まえた教育が行われるなどした。そして、この反共宣伝工作で展開された議論が、その後曲折を経て、1962年の国軍によるクーデター後、国軍による統治を支える公式イデオロギーとなった⁶⁹⁾。

いずれにせよ、1950年代から60年代にかけて、国軍は、充実した装備を有し、統一感のある軍隊へと変貌していった。1953年には2万5千人以上存在した反政府武装勢力は、1960年代初めには半分以下にまで減少した⁷⁰⁾。また、シャン州の一部を占拠していた国民党軍問題についても、1961年にはほぼ解消した。というのも、1960年に中緬国境条約が調印され、それに基づき設置された中緬国境共同委員会において、両国は共同して国民党軍の掃討作戦を行うことに合意したからである。1960年11月、中国とミャンマーによる大規模な挟撃作戦 (メコン作戦⁷¹⁾) が開始され、1961年1月末までには、ミャンマーは、領内の国民党軍の占領地域をほぼすべて奪還した⁷²⁾。

とはいえ、反政府武装闘争が、順調に収束に向かったわけではない。国内政治がなかなか安定しない中で、不満を募らせた地方の司令官には、政府打倒を画策したものもいた。そうした動きは、ネウイン (Ne Win) 参謀総長率いる国軍の選挙管理内閣によって抑え込まれた。しかし、治安回復後に実施された総選挙で、再び首相に返り咲いたウーヌ (U Nu) は、選挙で

公約に掲げた仏教国教化を推し進め、非仏教徒の強い反発を招いた。そのことが、少数民族問題の悪化を招くと、改正した憲法を再改正し仏教を国教としないこととしたため、今度は仏教徒の間で反発が強まった。また、1950年代の終わりごろ、シャン州をはじめとする各州では自治権拡大を求める動きが強まった。というのも、1947年に制定された憲法には、独立後10年目以降の分離独立権を、シャン州とカレンニー州に認めていたからである。

この時期、政府は国軍を強化し、第Ⅱ象限のセキュリティ・ガバナンスを追求しようとした。ただし、政府による暴力の独占はままならず、むしろ独立後10年目以降の分離独立権を認める憲法規定を盾に、自治権拡大要求が強まりつつあった。こうした中で、強大化しつつあった軍は、自ら政権運営に乗り出していく。ウーヌが自治権拡大を認めたり、シャン州、カレンニー州の分離独立を認めたりして、連邦が崩壊することを危惧しはじめた軍は、1962年にクーデターを決行した。憲法と議会は停止され、ネウインを議長とする革命評議会が全権を握り、その後ネ・ウィン率いるビルマ社会主義計画党の単独独裁が開始されたのである⁷³⁾。

第五節 ゲリラ戦活発化—人民戦というセキュリティ・ガバナンス

革命評議会は、国軍の力を背景に、中央政府による一元的支配を強化しようとした。それまで一定程度認められていた少数民族の自治権はすべて廃止された。1974年に制定された新憲法では、モン、カレン、カヤー、シャン、カチン、チン、アラカンの7つの少数民族にはそれぞれ州が与えられたものの、各州とも中央の厳しい統制下におかれた⁷⁴⁾。このような政府の姿勢に、少数民族は激しく反発した。強大化する国軍の前に、下火になりつつあった反政府武装闘争が再燃し始めた。1961年に結成されたカチン独立軍（Kachin Independent Army: KIA）は、政府による統制が強まると、反政府武装闘争を本格化させた。シャン州でも政府への反感が強まり⁷⁵⁾、1960年前後あたりから、いくつかの反政府武装組織が結成され、それらが1964年統合されて、シャン州軍（Shan State Army: SSA）となった。これらの反政府組織には、国民党軍を経由してアメリカ製の兵器が流れていた⁷⁶⁾。高性能の兵器を有し、ゲリラ戦を仕掛けてくる反政府武装集団の鎮圧は、いかに強大化した国軍であっても容易には達成できなかった。

密林での対ゲリラ戦は困難を極め、給料の遅配も少なくなかったため、国軍兵士の士気は高くなかった。1950年代半ば以降、毎年2000から5000人もの脱走兵が出てきたという⁷⁷⁾。極端な国有化などを進めた経済開発政策はうまくいかず、財政不足が深刻な状況下では、いかに軍事独裁下であっても、これ以上軍へ予算を振り向けることは困難な状況であった。実際、軍事独裁が開始された1962年以降、軍事予算は微増にとどまり、国軍大会では、武器・弾薬の不足、給与の遅配などが常に検討課題となっていたという⁷⁸⁾。また、ケネディ大統領の下、

アメリカがベトナム戦争への関与を拡大していた。そうした中、冷戦対立に巻き込まれることを防ぐべく、ミャンマー政府は、国境を接する国以外とは必要最低限の外交関係しか結ばない消極的な中立政策を推し進めた。国民の海外への出国や、外国人の入国は厳しく制限された。将校の海外留学も、1962年以降激減した。兵器・装備を海外から調達することもままならなくなり、兵器・装備は次第に老朽化していった⁷⁹⁾。

このような状況下で、政府は反政府武装闘争にいかに対応し、安全保障を提供しようとしたのであろうか。兵力不足、国軍兵士の士気の低下、密林での対ゲリラ戦に対応すべく、ここでも政府は、非政府武装組織との協力に見出そうとした。非政府武装組織は、単に兵力不足を補う存在にとどまらない。彼らは現地の事情に精通しており、対ゲリラ戦を進めるうえで欠かせない情報源となった。ただし、抗日闘争や独立闘争時の人的つながりを頼って、非政府武装組織の協力を取り付けることができた独立直後と異なり、1960年代にはそういうつながりを頼って非政府武装勢力に協力を仰ぐことは困難であった。慢性的な予算不足に喘ぐ中央政府は、資金提供などによって協力を仰ぐこともままならない。そんな中、対ゲリラ戦で苦戦していたシャン州で、政府が非政府武装勢力側に協力を求める際に提示したのは、彼らの収入源となっていた麻薬の密輸に際して、政府の支配する道路や町の利用を許可することであった⁸⁰⁾。麻薬密輸などの違法行為を黙認することで、武装組織の協力を取り付け、彼らを準軍組織（Ka Kwe Ye）として組織化し対ゲリラ戦で活用した。

しかし、違法行為を黙認することで非政府武装組織の協力を仰ぐやり方は、資金不足に苦しむ政府としてはやむにやまれぬものだったとしても、望ましいものではない。そんな中政府が打ち出したのが、1964年の国軍会議を受けて採用された人民戦ドクトリンである。これは、人民の軍隊たる国軍を柱にして、人民全体を動員することで敵と戦う、という考え方である。このようなドクトリンが採択された背景の一つは、安全保障上の最大の脅威が、反政府武装組織が仕掛けてくるゲリラ戦と認識されていたことである。ゲリラ戦を効果的に戦う上では、反政府武装組織が活動する地域の住民が、少なくともそうした組織を支持しないことが重要である。それゆえ、住民を巻き込んで、安全保障上の脅威に対抗しようとした。そうした中で進められたのが、「四断作戦（Four Cuts）」であった。これは、反政府勢力が持つ、食糧、資金、情報、徴兵の4つの資源を断ったうえで、その根拠地を攻撃する戦略である⁸¹⁾。

国軍が、一般の人々を訓練し、対ゲリラ戦に協力させようとしたことも、人民戦ドクトリン採択の背景にある⁸²⁾。1966年以降、国軍主導で民兵組織の結成が進められ、1974年までに、全軍管区で人民戦組織を結成したという。ただし、こうした民兵組織に配布された武器は微々たるもので、実際にこの民兵組織はほとんど軍事的活動には貢献しなかったと思われる。むしろ、国軍を人民とともに働き、人民を守る組織として印象付けようとした面があるのかもしれない。実際、人民戦は、広報と同一部局の管轄下にあったという⁸³⁾。いずれにせよ、兵器や

装備の更新もままならず、密林での対ゲリラ戦に苦戦する国軍は、人々の支持を獲得し、反政府勢力への支援を断つとともに、一般の人々を民兵へと組織化し、安全保障政策をなんとか進めていこうとしていたのである。

対ゲリラ戦はなかなか成果を上げられないでいた。その背景には、ミャンマー政府の資源不足の問題に加えて、反政府武装組織に対する国外からの支援もあった。反政府武装闘争を続ける少数民族グループは、1976年に民族民主戦線（National Democratic Front）を組織し、反政府に加えて反共主義を掲げ闘争を続けていた。タイ・ミャンマー国境地帯で反共主義を掲げて活動するこれら少数民族の武装組織を、タイ政府は自国に共産主義が流れ込むことを阻止する「外国人部隊」のようなものにとらえていたのかもしれない⁸⁴。タイ政府は、これら少数民族武装勢力に暗黙の支援を行っていたという⁸⁵。

また、反政府闘争を続けていたビルマ共産党に対しても、この時期中国からの支援が拡大した。中国共産党による、ビルマ共産党支援はもともとは限定的であった。これは、中国政府とミャンマー政府が公式な政府間関係を有していたことも背景にある。また、国民党軍の掃討作戦を共同して以降は、両国は友好関係にあった。しかし、中国でおきた文化大革命により、中国共産党は革命の輸出を試みるようになり、その影響はミャンマーにも及ぶようになった。1967年には、ミャンマーにおいて反中暴動が勃発し、その後両国関係は急激に悪化した。こののち、中国政府はビルマ共産党を、公然と軍事的に支援し始めた。軍事支援を受けたビルマ共産党の部隊は、ミャンマー北部における支配地域の拡大に成功した。ビルマ共産党は、中緬国境地帯の広い範囲を支配下に置くようになり、部隊の規模も3万人規模へと膨れ上がったのである⁸⁶。しかし、1976年の毛沢東の死去、および文化大革命の終結を受けて、中国共産党からビルマ共産党への支援は大幅に削減された。中国は、革命外交から、「相互不干渉」へと外交方針を転換した。また、復権した鄧小平が、最初の訪問先にミャンマーを選ぶなど、ミャンマーとの関係を重視した。こうして、弱体化したビルマ共産党に対し、政府は攻勢を強め、ビルマ共産党の支配地域を徐々に奪還していった⁸⁷。

この時期、ミャンマー政府は、強化化した国軍の力を背景に少数民族をより厳しい統制下におこうとした。また、冷戦対立が自国に飛び火してくることを恐れ、政府は中立政策を徹底した。その結果、国際的な影響を受けることは少なくなったものの、自国の兵器が老朽化するといった問題もあった。いかに兵力が増したとはいえ、そうした老朽化した兵器を用いて、ゲリラ戦を仕掛けてくる少数民族との武装闘争を抑え込むことは極めて困難であった。非政府武装組織との協力も模索したが、抗日闘争、独立闘争の際のつながりも薄れた1960年代には、見返りなしに彼らの協力を仰ぐことは困難であった。そこで、麻薬ビジネスのために政府支配地域の道路や町を利用することを認めることで彼らの協力を得た。ただし、こうした違法行為を認めることによって構築された協力関係に、国家の安全保障を依存するのは望ましいことでは

ない。そこで、国軍は人民戦ドクトリンを掲げ、一般の人々を民兵として組織し、ゲリラ戦の勝利を目指した。

人民戦ドクトリンや四断作戦を徹底すれば、いずれ少数民族の反政府武装勢力の資源が底をつき、彼らを降伏させることができたかもしれない。しかし、いずれの少数民族も、近隣国にまたがって居住しており、時に近隣諸国から、暗黙の支援を受けていた。それゆえ、少数民族の反政府武装勢力を完全に制圧することは困難だった。冷戦後盛んに指摘されるようになった、「新しい戦争」の一つの特徴である国外からの戦争資源調達⁸⁸⁾、ミャンマーの反政府武装勢力の間では、当時から既に盛んに観察された。そのことが、なかなか内戦が終結しない一因であったといえる。また、彼らへの圧力を強めすぎると、近隣諸国との関係が緊張したり、近隣諸国からの介入を招いたりしかねない。それゆえ、ミャンマー政府が、少数民族の反政府武装勢力を、どこまで徹底的に抑え込もうとしたのかは不明である。自らの弱さを自覚するミャンマー政府は、冷戦対立に巻き込まれたり、国外勢力の介入を招いたりするような政策をとることは注意深く避けようとしていた。この時期のミャンマーのセキュリティ・ガバナンスは、そうした微妙なバランスの上に立って展開されていたのである。

第六節 民主化運動という新たな「脅威」

1988年、極度の経済不振と圧政に対して、国民の不満が爆発した。民主化運動に火が付くと、ネウインは党議長辞任に追い込まれた。民主化勢力は、軍事独裁を打倒するため、国際社会に支援を求めた。そんな折、アメリカ海軍の軍艦がビルマ近海で目撃された。これはアメリカ国民の退避に備えての行動だったとの見方もある。しかし、ミャンマー国軍内では、アメリカがミャンマー政府を転覆させようとしているのではないかの恐怖を広がった⁸⁹⁾。こうした内外から迫る安全保障上の危機に対して、国軍が「法秩序の回復」と「国土の治安維持」のために全権を掌握した。民主化運動を武力で封じ込めた国軍は、国家法秩序回復評議会（SLORC）を発足させた。国軍に武力で封じ込められた民主化勢力は、逮捕を恐れて山岳地帯へと逃れ、全ビルマ学生民主戦線（ABSDF）を結成し、KNU、KIOなどと共闘するようになった⁹⁰⁾。

このような事態に対して、西側諸国は態度を硬化させた。冷戦期、ビルマ共産党と戦うミャンマー国軍を、アメリカは反中国、反中共勢力と認識していたという⁹¹⁾。そうした認識に支えられ、日本や西ドイツ、あるいは世界銀行などの西側陣営が1980年代、ミャンマーへの援助を行っていた。しかし、民主化運動を武力で弾圧したミャンマーに対して、西側諸国は援助を凍結した。冷戦が終焉しつつあったこともあり、「反共政権であるというだけでの理由で、発展途上国の独裁政権を支援する必要がなくなった⁹²⁾」面もあろう。依然として少数民族との内戦が継続し、そこへ民主化勢力との「闘争」が加わり国家の秩序が大きく揺らぐ中、西側

諸国との関係も悪化した。このような危機下において、ミャンマー政府はいかなる安全保障政策を追求したのであろうか。

それまでのミャンマー政府にとって、対内的脅威は反政府武装勢力であり、対外的脅威は冷戦対立に巻き込まれること、そして少数民族勢力を支援する近隣国の介入を招くことであった。それゆえ、消極的中立政策を貫きつつ、国内の乏しい資源を動員して反政府武装勢力鎮圧にあたりながらも、反政府武装勢力を追い詰めすぎないようにしてきた。しかし、1988年の民主化運動の盛り上がりを受けて、政府の脅威認識は変容した。武器を持たない民主化運動も政府にとって「脅威」となりうると認識され、民主化勢力支援やそれを口実とした国外勢力の介入がありうると実感されるようになった。そうした脅威認識の変容に対応すべく、政府が行ったのは国軍の急激な拡大と近代化であった⁹³⁾。そして、そのような対応を可能にしたのは、ミャンマーと中国との接近であった。

民主化運動弾圧後、西側諸国との関係が悪化していたミャンマーは、中国を含む近隣諸国との関係強化を模索した。おりしも、1989年、天安門事件後、欧米諸国から制裁を受けることになった中国は、ミャンマーなどの周辺国との関係改善に乗り出していた。お互いのニーズが一致した中国とミャンマーは、この後急接近していくことになる。1989年10月には、当時陸軍参謀次長だったタンシュエ（Than Shwe）が中国を訪問し、14億ドルの武器取引を行った⁹⁴⁾。その後も、中国からの武器輸入が拡大し、陸軍装備の充実化が図られた⁹⁵⁾。1987年から1997年の10年間に、ミャンマーに供給された武器のうち、実に80%以上は中国からのものだったという⁹⁶⁾。また、兵力も1988年の約20万人から、1999年には倍増の40万人超にまで膨れ上がった⁹⁷⁾。

その間、政府は反政府闘争を継続している武装勢力との停戦交渉を精力的に進めた。1988年以前にもこうした交渉はあったものの、その多くは、武装勢力側には投降を呼び掛けるものと受け止められた。一方、武装勢力側はそうした停戦交渉を政府の弱さの現れととらえ、様々な要求を行った。だが、政府は自治拡大要求などを受け入れることはなく、政治的な譲歩を行わなかったため、停戦交渉はなかなかうまくいかなかった⁹⁸⁾。それに対して、1989年の停戦交渉では、強大化しつつあった軍勢力をちらつかせながらも、政府は武装勢力に対して武器の保持と自治を認めたり、開発支援などを約束したりしつつ、停戦に合意するよう求めた⁹⁹⁾。

このような譲歩を行ってでも停戦を進めようとした背景には、国外勢力の介入の脅威を認識したことがあるかもしれない。民主化運動の盛り上がりは、国軍によってなんとか抑え込んだものの、国軍が首都へと呼び戻された隙をついて、ビルマ共産党や少数民族の武装組織は攻勢をかけてきた。民主化運動が再燃し、その際反政府武装組織が攻勢をかけ、さらには国外勢力が介入してくれば、ミャンマー政府は崩壊してしまう恐れがある。それゆえ、反政府武装組織との停戦に真剣に取り組んだ面があるのかもしれない。また、少数民族の反政府武装組織との

長年にわたる闘争を続ける中で、戦い疲れがあったことも指摘されている¹⁰⁰⁾。政府と少数民族との武装闘争においては、双方にとって完全な勝利などありえないと悟った両者には歩み寄る余地が拡大していた。

いずれにせよ、1988年の民主化運動後、ミャンマー政府は、内政安定を急いだ。その際、民主化勢力と、少数民族、それにビルマ共産党が団結することを防ぐことが重要であった。政府は、ビルマ共産党の分裂工作を進めていたがそれが奏功し、1989年、ビルマ共産党内のビルマ人幹部に対する少数民族部隊の反逆により、ビルマ共産党は崩壊した¹⁰¹⁾。各少数民族部隊はそれぞれ、ミャンマー民族民主同盟軍（コーカン族）、統一ワ州軍（ワ族）、東シャン州軍（シャン族、アカ族）、カチン新民主軍（カチン族）という新たな組織を結成した。政府は前述の通り、これらの勢力に対して、武器の保持と自治を認め、停戦を持ち掛けた。優先的に開発支援を受けられることが約束され、高度な自治が認められたこともあり、これらの少数民族武装勢力は停戦に応じた。また、シャン州北部で活動していたシャン州軍も同様に停戦に応じた¹⁰²⁾。中国共産党から、ビルマ共産党を通して兵器を入手していた多くの少数民族武装勢力は、ビルマ共産党が崩壊した後、兵器入手が困難となった。それゆえ、国軍の圧力が強まると、徐々に政府との停戦に応じていった面もある¹⁰³⁾。

「法秩序の回復」と「国土の治安維持」を大義として全権を掌握した国軍は、治安と平和の回復と、それが達成された時点で複数政党制による総選挙の実施を約束していた。そして、実際に、1990年、複数政党による総選挙が実施された。ところが、1990年に実施した総選挙で、民主化運動の中心を担った国民民主連盟（NLD）が圧勝すると、国家法秩序回復評議会は、選挙結果を事実上無視した。国家法秩序回復評議会は、国家平和発展評議会と改称し、旧称に含まれていた「法秩序回復」という暫定政権を思わせる名称を取り除き、軍事政権継続の態度を鮮明にした¹⁰⁴⁾。軍事独裁が続くこととなったのである。その軍事独裁の下で、国軍は拡大と装備の近代化を続けた。選挙結果を無視することで大きく傷ついた正統性を回復すべく、そうした軍事力をちらつかせつつ、少数民族の武装組織とさらなる停戦を進めた¹⁰⁵⁾。1991年から2年にかけては、1989年と同様の停戦の提案が、ミャンマー北東部で活動するその他の少数民族武装組織に持ち掛けられ、5つの組織が停戦に応じた¹⁰⁶⁾。

1990年代半ばにも、いくつかの武装組織が政府との停戦に合意した。そうした代表例は、民族民主戦線という反政府同盟を組んでいた武装組織の主要メンバーであったカチン独立機構（Kachin Independence Organization : KIO）や新モン州党である¹⁰⁷⁾。この時期、新モン州党をはじめ、その他いくつかのミャンマー・タイ国境地帯で活動する武装組織が停戦に応じた背景には、タイ政府の姿勢の変化もある。前述の通り、冷戦期、タイ政府は、共産主義の防波堤としてこれら組織の活動を暗に支援していた。しかし、共産主義の脅威がほぼなくなると、これら組織の活動をむしろ「広域経済圏の形成に対する障害」とみるようになった。そのため、

タイ政府は、モン、カレン、カレンニーの各軍に対して、軍事政権と停戦をするよう圧力をかけたという¹⁰⁸⁾。また、ミャンマー国軍は攻勢を続け、KNUの司令部があるカレン州マナブロウを陥落させた。このような状況下では、1989年、あるいは1991年に政府が提示した条件に比べると、政府が提示した停戦の条件は厳しいものとなった¹⁰⁹⁾。それでも、多くの武装組織が停戦に応じた。こうして政府と停戦した少数民族の武装組織は、民主化運動弾圧後、連携していた学生団体である全ビルマ学生民主戦線（All Burma Students' Democratic Front : ABSDF）や、その他民主化勢力との協力関係を解消していった¹¹⁰⁾。

1996年以降は、政府は、反政府闘争を続ける組織により厳しい姿勢で臨み、軍事的圧力をかけつつ降伏を迫った。こうした圧力の前に、シャン州で活動していた麻薬王クン・サー（Khun Sa）率いるモンタイ軍が降伏した¹¹¹⁾。ミャンマー・タイ国境地域の最大の反政府組織であるKNUは、反政府闘争を続けたものの、仏教徒グループがKNUから離脱し、民主カレン仏教徒軍を組織し政府と停戦した。その後、民主カレン仏教徒軍は国軍とともに、KNUに軍事攻勢をかけた。こうした圧力を受けて、1995年から6年にかけて、KNUは政府と停戦交渉を続けたものの、交渉はまとまらなかった。交渉決裂を受けて、国軍はさらなる攻勢をかけ、KNUは支配地域の大半を失い、ゲリラ軍と化した¹¹²⁾。

1990年代半ばまでには、ビルマ共産党が崩壊し、少数民族の反政府武装組織の多くが停戦・降伏した。KNUをはじめ、依然武装闘争を続けるものもあったものの、それらの勢力は大きく弱体化した。長年ミャンマー政府を悩ませてきた反政府武装闘争は劇的に減少し、政府にとっての安全保障上の脅威は非常に小さくなった。その結果、国境地帯に派遣していた国軍の多くは都市部へと移された。これは、政府の安全保障上のもう一つの「脅威」である民主化運動を抑え込むためである。その結果、言論の自由は大幅に制限され、民主主義は抑圧されていたものの、少数民族の居住地域も含め、国土の大半に平穏が戻った。ミャンマーと中国、あるいはタイの貿易も盛んとなった。そうした中で、軍は経済権益を拡大し、軍事力をさらに強化して、国軍の権力基盤の強化にいそしんだ。暴力の独占は果たせていなかったものの、少数民族にも軍事力保持を認める第Ⅲ象限のセキュリティ・ガバナンス体制が安定したかに見えた。ただし、これは、政府・国軍側からの見方であって、国民からすれば、正統性を著しく欠いた国軍の力による支配こそが「脅威」であった。国民に「脅威」と認識される国軍の力によるセキュリティ・ガバナンスが、安定することは容易ではない。

第七節 民主化勢力との「和解」と暴力の独占の追求

軍政の権力基盤が確固となってくる中で、2004年5月、長く休眠状態となっていた制憲国民会議がようやく再開された。その会議には、停戦した少数民族のリーダーたちも少なからず

参加した。そのことは、民主化運動を弾圧し、1990年の総選挙の結果を無視したことで傷ついていた、政府の正統性を一定程度回復したという指摘もある¹¹³⁾。ただし、制憲国民会議において、少数民族による提案はことごとく拒否され、2008年2月に公表された憲法草案には少数民族の要望はほとんど反映されなかった¹¹⁴⁾。同年5月、サイクロン「ナルギス」による甚大な被害で混乱する中、国民投票が強行され、憲法は「承認」された。そして、国軍以外の独立した軍隊を禁じる新憲法の規定に従い、2009年はじめ、政府は各少数民族勢力に対し、それぞれの武力を国境警備隊、または地方の準軍隊としてミャンマー国軍の指揮下に入ることを要求した¹¹⁵⁾。武器の保持や自治権を認めて停戦し、一定の安定を確保していた間に、さらに強大した軍が、力を背景に一気に暴力の独占を進めようとした。つまり、第Ⅱ象限のセキュリティ・ガバナンス体制構築へ向けて動き出したのである。

このような政府のやり方に、各少数民族勢力は反発した。政府の要求を公然と拒否したミャンマー民族民主同盟軍は、国軍と武力衝突し、結局、国境警備隊への編入を承諾せざるを得なくなった¹¹⁶⁾。政府は、武装解除を拒否する少数民族勢力に対しては、停戦合意を破り、武力で事態を収拾する姿勢を示した¹¹⁷⁾。増大した軍事力を背景に、停戦合意を反故にし、強引に軍事的統合を図ろうとする政府や国軍に対する不信感が、各少数民族勢力間で高まった。政府は、アウンサンスーチー (Aung San Suu Kyi) を自宅軟禁に処したまま、2010年に総選挙を実施し、「圧勝」した。議会では、あらかじめ上下院に25%ずつ割り振られた軍人議席と合わせ、軍政系の議員が大多数を占めることとなった。こうして、2011年3月末、「民政移管」がなされた。

2011年、上下両院が招集され、元大将だったテインsein (Thein Sein) が、新大統領に選出され、閣僚も33名中27名が退役軍人という「民政」がスタートした¹¹⁸⁾。同年6月、KIAと国軍が衝突し、両者の停戦合意は破棄され本格的な戦闘が再開された。ただし、新政権は強硬政策一辺倒だったわけではない。テインsein大統領は、同年8月に、アウンサンスーチーと会談を行い、10月以降、まとまった数の政治囚の解放を行った。アウンサンスーチーが率いるNLD (National League for Democracy) の政党登録を阻んだ政党法も改正し、2012年の補欠選挙にNLD参加の道を開いた。

民主化勢力との対立が緩和する一方、カチン州や、シャン州北部では、反政府武装勢力との戦闘が続いていた。2015年の総選挙が迫る中で、15の反政府武装闘争を続ける組織に対して、政府は和平交渉への参加を呼び掛けた。政府の強権的な対応に反発するものも少なくなかったものの、2015年10月15日、8つの組織との間で「全国停戦合意 (Nationwide Ceasefire Agreement)」を締結した¹¹⁹⁾。その直後に行われた2015年11月の総選挙においては、NLDが8割を超す議席を獲得し、政権交代が実現した。新政権ではティンチョー (Htin Kyaw) が新大統領となり、NLD党首のアウンサンスーチーが外務大臣、大統領府大臣、国家顧問を

兼任し、政権の実権を握ることとなった。かつての民主化勢力が政権を担うこととなり、表面上は民主化勢力と国軍の対立は解消された。2018年2月には、ラフ民主同盟（Lahu Democratic Union）と新モン州党（New Mon State Party）の二つの組織が「全国停戦合意」に新たに参加することとなった。少数民族の反武装勢力との闘争は、再びある程度落ち着いてきた。ただし、2018年時点では、依然として、大きな勢力を誇る KIA や、連合ワ州軍、北シャン州軍などは停戦を拒んでいる。

結びにかえて

ミャンマーの独立以降の安全保障政策の変遷を、政府と政府以外の主体の関係に焦点を当てつつ概観してきた。本稿の分析を通して言えることは、ミャンマー政府は、自らの安全保障提供能力の低さを自覚し、その時々、協働可能な相手と協働しながら、何とか安全保障政策を追求しつつも、一貫して軍事力拡大に努めてきたことである。秩序観を共有しない非政府組織との協働は少なからず問題もはらんでいた。シウンダンによる、カレンの虐殺のように、非政府武装勢力と協働したことで、かえって問題が悪化したこともある。とはいえ、十分な安全保障提供能力を有さない政府は、好むと好まざるにかかわらず、軍事力を有し、協働可能なアクターと協働するしかない。冒頭で掲げた「対外的、対内的軍事的脅威にさらされる中で、脆弱な軍隊しか保有しない国家がいかに安全保障政策を追求してきたのか」という問いに対しては、ミャンマー政府は巧みに、その時々協働できる相手を見つけ、問題に対応してきたというのが本稿の解答である。

その際、抗日闘争時代からのつながりを頼ったり、地方の有力政治家の力を頼ったりすることも少なくなかった。「敵の敵は味方」という論理で協働したこともある。あるいは、協力の見返りに麻薬密輸のために政府の支配する道路の使用を許可したこともある。必ずしも秩序観を共有しない様々なアクターと、一時的な利害の一致に基づいて協働し、安全保障を提供する第Ⅲ象限型のセキュリティ・ガバナンスが、独立以来のミャンマーにおけるセキュリティ・ガバナンスの常態であった。重要なのは、常に弱さを自覚していた政府は、こうした協働による危機克服に満足せず、また、その危うさを認識し、国軍の強化に一貫して取り組んだことである。国軍を強化することで、協働相手への依存度を減らし、協働相手選択の際、自らがイニシアティブを握ることができる余地を増やそうと努めた。また、国連に頼ったセキュリティ・ガバナンスの危うさを認識し、冷戦対立に巻き込まれたり、国際社会の介入を招いたりすることを避けるべく、可能な限り他国と交流を避ける消極的中立政策を徹底した。こうして、国外からの脅威を最小化しつつ、国内の脅威に対応してきたのである。

では、「国軍が軍事力を大幅に向上させた後も、なぜ内戦が収束しないのか」という二つ目

の問いにはどう答えられるのであろうか。すでに述べたとおり、一貫して軍事力強化に励んだミャンマー国軍は、1960年代には、国内の非政府武装組織に国家としての存亡を脅かされることはないレベルの安全保障提供能力を有するようになっていた。しかし、いかに強大な軍事力を有していたとしても、ゲリラ戦を仕掛けてくる相手を完全に軍事力で抑え込むことは容易ではない。それが一つ目の内戦が収束しない理由である。国外の介入を避けるべく、他国との交流を可能な限り限定したこともあり、装備が老朽化し、幾ら兵力を増大させても、なかなか内戦を収束させられなかった。

また、内戦を続ける少数民族勢力が、国際的な存在であったことも重要なポイントである。国内の勢力が内戦を続けていけば、一般的にはそのうち資源が枯渇して、内戦は収束する¹²⁰⁾。しかし、ミャンマーの少数民族勢力は、陰に陽に国外からの支援を受けていた。近年、関心が高まっている「新しい戦争」の典型的な特徴である、国際的な戦争経済が武装闘争を長引かせるという面が、ミャンマー内戦にはあった。また、国外の介入をできるだけ避けようとするミャンマー政府にとって、少数民族勢力を追い詰めすぎないことも重要であった。これが、内戦が収束しない3つ目の要因である。少数民族勢力を追い詰めすぎて、民族的なつながりを有する隣国との関係が決定的に悪化することは望ましくないと感じていたのである。

では、ミャンマーにおける内戦は、今後も永続するのであろうか。ミャンマー政府は、国軍強化を続けていたものの、民主化勢力が台頭すると、一旦少数民族勢力と手を結び、民主化勢力の抑え込みに注力した。ただし、民主化抑圧一辺倒では、国際社会の介入を招きうることを認識すると、軍の権益が損なわれない形で「民主化」を進められる体制作りを急いだ。憲法を含め、軍の権益をしっかりと守ることができる体制を整備したうえで、「民政移管」を行った。その後、政権交代も実現し、軍と民主化勢力の対立は大きく緩和された。そのうえで、再び矛先を少数民族に向け、武装解除を求め始めた。2018年時点では、停戦や武装解除に応じていない勢力も少なくないものの、全国停戦合意に参加する勢力は増えつつある。このまま、全国停戦合意に参加する勢力が増え続けていけば、少数民族勢力との武装闘争は収束し、内戦は終結することになる。果たして、このまま内戦を終結させることはできるのであろうか。

カギを握るのは、民主化勢力との「協調」の行方と、近隣諸国および国際社会の動きであろう。民主化勢力との「協調」は、少数民族勢力との戦いに集中することを可能にした一方で、少数民族勢力を活性化させる危険性もある。民主化勢力との「協調」を続けていく中で、民主化や言論の自由の保証は今後も徐々に進展すると思われる。しかし、そうした民主化や言論の自由の進展は、政府に批判的な声、少数民族の権利拡大を求める声を上げやすくする。あるいは、少数民族をより弾圧するよう求める声も増えるかもしれない。ラカイン州において、仏教徒の過激派が、イスラム教徒の排斥運動を強めているのもそうした現象といえるかもしれない。民主化や言論の自由が進展する結果、かえって少数民族問題が激化する可能性もあるのである。

いわゆる「ロヒンギャ」問題に対する国際的な関心は高まっており、国際社会が介入してくる可能性が高まると、ミャンマー政府は政策変更を余儀なくされるかもしれない。いずれにせよ、国際社会の出方次第では、少数民族勢力を力で抑え込もうとすることは困難になるかもしれない。同様に、少数民族勢力と密接な関係があるタイや中国の出方次第では、ミャンマー政府は力による内戦収束を断念せざるを得なくなるかもしれない。その場合、少数民族の非政府武装勢力を壊滅することはできず、第Ⅱ象限のセキュリティ・ガバナンスへと接近を続けつつも、ミャンマー内戦は今後も継続するであろう。

この点に関して注目すべきは、ミャンマーは近年、内戦用ではない、外国軍との戦闘に供せられる軍事装備の整備に力を入れていることである。これは、他国や国際社会の介入を恐れることなく、力によって国家統合を成し遂げ、第Ⅱ象限のセキュリティ・ガバナンスを目指す意思の表れなのかもしれない。今後、国外からの介入をはねのけられるだけの、対外戦争用装備を充実させたミャンマーが、国内外の批判をもろともせず、力によって少数民族勢力を壊滅させ、内戦を終結させ、「近代国家」完成を目指す可能性も皆無ではない。

本稿で見てきたように、ミャンマーにおいては、政府と非政府主体が協働したセキュリティ・ガバナンスを続けつつ、政府が安全保障提供能力の強化に努め、徐々に非政府主体を安全保障政策から排除しようとしつつある。先行した「新しい戦争」を戦ってきたミャンマーは、非政府主体と協働し、時にはあえて彼らを壊滅させないことで、安全保障を確保してきた。しかし、欧米諸国で「近代国家」が揺らぎ、政府が非政府主体と協働するセキュリティ・ガバナンスを盛んに追求するようになる中、ミャンマーでは逆行現象がみられる。これまで多様な勢力との協働によるセキュリティ・ガバナンスを行ってきたミャンマーが、暴力の独占を目指し、力によって「近代国家」建設を達成するのであろうか。遅れてきた「近代国家」建設過程で発生する人権侵害や、少数民族弾圧に対する国際社会の批判がさらに高まったとき、ミャンマー政府はいかなる対応をとるのであろうか。今後の動きにも注視したい。

注

- 1) 本稿では、国名としては、「ミャンマー」を用いる。1948年の独立後、英語では、「ビルマ」が用いられてきたが、1988年に軍事政権が英語呼称を「ミャンマー」に変更した。そのため、「ビルマ」と「ミャンマー」、いずれを用いるのかをめぐって、様々な立場がある。ただ、1948年の独立以降、ビルマ語の国名は常に「ミャンマー」だったこともあり、また煩雑さを避ける意味でも、本稿では国名は「ミャンマー」という表記で統一する。ただし、民族名、あるいは地名としては「ビルマ」を用いる。
- 2) セキュリティ・ガバナンス概念を用いた研究が盛んになる一つのきっかけとなったマーク・ウェバー (Mark Webber) 等による論文は、冷戦終焉後の、ヨーロッパ各国政府と、NATO、EUの連携を捉えようとする中で、セキュリティ・ガバナンスという概念を提示した。ウェバー等が挙げているセキュリティ・ガバナンスの特徴として、以下の五点がある。第一に多様な主体の関係が水平的（

- テラーキカル)であること、第二に公的および私的な多くの主体の相互作用があること、第三に公式および非公式な制度化がみられること、第四に公式な規制と同様に規範や相互理解によって形作られる観念的な主体間の関係がみられること、第五に集合的目的が存在することである。中央集権的な政府 (government) が政治的に支配する垂直的 (ハイラーキカル) な安全保障政策ではなく、公的・私的な多様な主体間の調整を通じた安全保障政策をとらえようとしている点が、セキュリティ・ガバナンス論に共通する特徴である。Mark Webber, Stuart Croft, Jolyon Howorth, Terry Terrif, and Elke Krahnmann, "The Governance of European Security", *Review of International Studies*, Vol. 30, 2004。
- 3) 詳しくは、足立研幾編『セキュリティ・ガバナンス論の脱西欧化と再構築』ミネルヴァ書房、2018年、序章を参照。
 - 4) 足立編、前掲書；足立研幾「常備軍なきセキュリティ・ガバナンス—コスタリカの事例」『立命館国際研究』第30巻第4号、2018年など。
 - 5) この経緯については、根本敬、『物語 ビルマの歴史—王朝時代から現代まで』中央公論社、2014年、183-224頁、あるいは泉谷達郎『ビルマ独立秘史—その名は南機関』徳間文庫、1989年などに詳しい。
 - 6) 以上の記述は、根本敬、前掲書；田村克己・松田正彦編『ミャンマーを知るための60章』明石書店、2013年などを主として参照した。
 - 7) 根本、前掲書、96-99頁。
 - 8) その背景には、カチンヤチンが、「尚武の民」として重視され、また少数民族によって多数民族を統治する「分割統治」の原則にも合致していたことがあるとの指摘もある。中西嘉宏『軍政ビルマの権力構造—ネ・ウィン体制下の国家と軍隊 1962-1988』京都大学学術出版会、2009年、40-44頁。
 - 9) 日本語では、「ビルマ独立義勇軍」と呼称されているが、英語名称は Burma Independence Army (BIA) で、義勇を意味する単語は含まれない。この辺りの背景については、根本、前掲書、188-189頁。
 - 10) 根本、前掲書、192頁。日本軍の立場から見た、こうした日本軍と BIA の活動の詳細については、泉谷、前掲書を参照。
 - 11) 大野徹「ビルマ国軍史 (その2)」『東南アジア研究』8巻3号、1970年、371-373頁を参照。
 - 12) Mary P. Callahan, *Making Enemies: War and State Building in Burma*, Cornell University Press, 2003, Chapter 4.
 - 13) 詳細については、大野徹、前掲「ビルマ国軍史 (その2)」、375-376頁。
 - 14) Callahan, *op. cit.*, pp.109-112, p.121.
 - 15) この辺りの経緯については、Bertil Lintner, *Burma in Revolt: Opium and Insurgency Since 1948*, Westview Press, 1944, pp.1-6.
 - 16) 対英独立交渉の結果 1947年に調印された「アウンサン=アトリー協定」が、「辺境地域 (管区ビルマ外) に住む少数民族の意思確認」を求めているため、例えば「辺境地域」以外に居住するカレンはオブザーバーとして参加するにとどまり、モン、アラカンは出席すらしなかった。根本、前掲書、244頁。
 - 17) カレン民族同盟は、スゴー・カレンのキリスト教徒を中心に 1947年2月に結成され、カレン州の設置を求めた。一方で、同じくスゴー・カレンのキリスト教徒が結成したカレン青年機構 (KYO) はビルマ民族との混住を前提にして、その中でカレン民族の権利を擁護しようとするなど、「カレン」が一枚岩だったわけではない。
 - 18) KNUに軍事組織を結成することは、1947年4月23-24日の大会で決定された。大野徹「ビルマにおけるカレン民族の独立闘争史 その(1)」『東南アジア研究』7巻3号、1969年、378頁。

- 19) Linter, *op. cit.*, p.9.
- 20) Tin Maung Maung Than, "Myanmar: Myanmar-ness and Realism in Historical Perspective," in Ken Booth and Russell Trood eds., *Strategic Cultures in the Asia-Pacific Region*, Macmillan, 1999, pp.165-166.
- 21) Robert Taylor, "Foreign and Domestic Consequences of the KMT Intervention in Burma," *Data Paper*, No.93, Southeast Asia Program, Department of Asian Studies, Cornell University, 1973, p.1.
- 22) この辺りの経緯については、Lintner, *op. cit.*, pp.1-6.
- 23) 中西、前掲書、51頁。
- 24) 国軍内の共産党支持者がクーデターを計画したものの、うまくいかず、結局、第3ビルマ・ライフル大隊と、第1ビルマ・ライフル大隊が、武器を持ったまま共産党やPVOの反乱に加わった。大野、前掲「ビルマ国軍史（その3）」、541頁；中西、前掲書、52頁。
- 25) Callahan, *op. cit.*, pp.139-141.
- 26) Callahan, *ibid*, p.127.
- 27) Callahan, *ibid*, p.128.
- 28) Callahan, *ibid*, pp.139-144.
- 29) 大野徹「ビルマ国軍史（その3）」『東南アジア研究』8巻4号、1971年、542頁。
- 30) KNUは問題の平和的解決に尽力し、KNDOが奪った国庫金、5億5千万ルピーのうち4億5千万ルピーは返済され、占領していたモールメインは政府に返還された。それに対して政府も、カレン・モン両民族の自治問題の解決に積極姿勢を示した。これを受けて、KNUの委員長は、政府に対して忠誠を誓ったという。大野徹「ビルマにおけるカレン民族の独立闘争史（その1）」『東南アジア研究』7号3巻、380-381頁。
- 31) この辺りの経緯は、大野、前掲「ビルマにおけるカレン民族独立闘争史（その1）」を参照。
- 32) Lintner, *op. cit.*, pp.13-14.
- 33) John Cady, *A History of Modern Burma*, Cornell University Press, 1958, p.593; 大野徹「ビルマにおけるカレン民族独立闘争史（その2）」『東南アジア研究』7号4巻、547頁。
- 34) 大野、前掲「ビルマにおけるカレン民族独立闘争史（その2）」、547頁。
- 35) 大野、前掲「ビルマにおけるカレン民族独立闘争史（その2）」、547-548頁。
- 36) 大野、前掲「ビルマ国軍史（その3）」、542頁；中西、前掲書、53頁。
- 37) 大野、前掲「ビルマにおけるカレン民族独立闘争史（その2）」、555頁。
- 38) うち、4000人は離脱したり、解職したり、あるいは戦死したカレン人であったという。Callahan, *op. cit.*, p.138. ただし、カレン人の兵士が大幅に減少したことで、国軍創設当時からある軍内の亀裂は小さくなったことも確かであった。中西、前掲書、53頁。
- 39) Lintner, *op. cit.*, pp.79-81.
- 40) 大野、前掲「ビルマ国軍史（その3）」、543-4頁。
- 41) 大野、前掲「ビルマにおけるカレン民族独立闘争史（その2）」、556-8頁。
- 42) この経緯については、Richard Michael Gibson with Wen H. Chen, *The Secret Army: Chiang Kai-Shek and the Drug Warlords of the Golden Triangle*, Wiley, 2011, pp.1-11に詳しい。
- 43) Callahan, *op. cit.*, pp.154-6.
- 44) Alfred McCoy, *The Politics of Heroin: CIA Complicity in the Global Drug Trade, Afghanistan*,

- Southeast Asia, Central America, Columbia*, Chicago Review Press, 2003, pp.163-5.
- 45) このあたりの経緯、アメリカの支援については、Gibson with Chen, *op. cit.*, pp.45-59; McCoy, *ibid.*, pp.165-169.
- 46) Gibson with Chen, *op. cit.*, pp.69-82; Linter, *op. cit.*, pp.101-107; McCoy, *op. cit.*, pp.169-170.
- 47) Linter, *op. cit.*, p.103; Callahan, *op. cit.*, p.155
- 48) Gibson with Chen, *op. cit.*, pp.97-110. 実際、国民党軍は、徴税を行うなど、占領地域で事実上の政府のようにふるまい、連邦政府打倒を呼び掛けるなどしていたという。Taylor, *op. cit.*, pp.14-15.
- 49) Linter, *op. cit.*, p.98.
- 50) McCoy, *op. cit.*, pp.173-174.
- 51) Gibson with Chen, *op. cit.*, pp.121-129; Taylor, *op. cit.*, pp.16-20.
- 52) 中西、前掲書、54頁：Callahan, *op. cit.*, p.159.
- 53) McCoy, *op. cit.*, p.174.
- 54) Taylor, *op. cit.*, p.27.
- 55) Taylor, *ibid.*, pp.26-28; Lintner, *op. cit.*, pp.112-115. UN General Assembly Resolution, A/RES/707(VII). 委員会では、台湾に加え、ミャンマーも決議に棄権票を投じたが、国連総会では、ミャンマーは、ミャンマーの主張を支持した国々への謝意を込めて、決議に賛成票を投じたという。その結果、総会では、棄権した台湾を除く全会一致で、決議は採択された。Taylor, *ibid.*, p.27.
- 56) 国民党軍への物資は、タイ経由で輸送されることが多かった。タイ政府と国民党軍とがどの程度協力関係にあったのかは不明であるが、国民党軍の国外退去をスムーズに実施するためには、タイの協力は不可欠であった。ただし、ミャンマーは、国連の場などでも、タイを名指しで批判することは注意深く回避した。タイとミャンマーの微妙な関係を、国民党軍の問題で悪化させるのを避けようとしたものと思われる。この辺りについては、Taylor, *ibid.*, pp.33-36.
- 57) Lintner, *op. cit.*, pp.119-120; McCoy, *op. cit.*, p.174.
- 58) McCoy, *op. cit.*, p.174.
- 59) Lintner, *op. cit.*, pp.122-125; McCoy, *op. cit.*, pp.174-6.
- 60) しかし、植民地時代の経験もあり、国軍内では彼らに対する不信任も強かったという。Gibson with Chen, *op. cit.*, p.88.
- 61) Lintner, *op. cit.*, pp.126-127; Callahan, *op. cit.*, p.176.
- 62) 中西、前掲書、75頁。
- 63) シュウンダンは、1955年に正式に廃止された。Callahan, *op. cit.*, p.143.
- 64) ビューソーティという名前は、バガン朝の王になった英雄ビューソーティにちなんで名づけられた。
- 65) 実際には、メンバーのリクルートや訓練においては、地方の有力者に頼らざるを得ず、従来の地方政治家の私兵が、政府統制下の准軍組織に鞍替えしたに過ぎないことが少なくなかったという。Callahan, *op. cit.*, p.182; Mary Callahan, "The Sinking Schooner: Murder and the State in Independent Burma, 1948-1958," Carl Trocki ed., *Gangsters, Democracy, and the State in Southeast Asia*, Cornell University, 1998, pp.26-30.
- 66) 根本、前掲書、285-6頁。
- 67) Callahan, *op. cit.*, p.183.
- 68) 中西、前掲書、76頁。
- 69) 中西、前掲書、79-95頁。
- 90 (700)

- 70) Callahan, *op cit.*, p.173.
- 71) メコン作戦の詳細については、Gibson with Chen, *op. cit.*, pp.191-201.
- 72) ただし、中国とミャンマーが共同作戦を行ったことは、ミャンマー国内では伏せられていたという。*National Intelligence Estimate, No.50-61, 28 March, 1961: Outlook in Mainland Southeast Asia* (US Intelligence Document), p.11. ミャンマーからラオスに逃れた後も、中国への反攻の機会をうかがう台湾政府は、支援を継続しようとしたようであるが、アメリカの圧力を受けて、支援を停止し、同年4月末までに4000名以上のミャンマーで活動していた国民党軍を台湾へと撤退させた。以上、石川誠人「アメリカの許容下での『大陸反攻』の追求—国府の雲南省反攻拠点化計画の構想と挫折」『日本台湾学会会報』第10号、2008年、64-65頁；McCoy, pp.176-178; Lintner, pp.165-167. 台湾における、ミャンマーで活動する国民党軍の位置づけ、および1961年の撤退後、ミャンマーに残り続けた国民党軍残党の位置づけ、活動については、若松大祐「現代台湾史における泰緬孤軍イメージ—本土化の不徹底を示す一事例」『社会システム研究』第29号、2014年。
- 73) 根本、前掲書、287-288頁。
- 74) 根本、前掲書、307頁。
- 75) シャン州内で、政府への反感が強まったのは、少数民族への待遇の問題だけでなく、国民党軍への対応を通じて、政府への反感を募らせていったことも大きかったと指摘されている。Taylor, *op. cit.*, pp.16-20, 52-53.
- 76) Taylor, *ibid*, pp.52-53, 64.
- 77) 中西、前掲書、218-220頁。
- 78) 中西、前掲書、216-218頁。
- 79) 中西、前掲書、221-224頁。
- 80) Lintner, *op. cit.*, p.187.
- 81) 「四断作戦」は、住民の政府への支持を獲得して進めるだけでなく、反政府勢力の根拠地周辺の村落では、住民が強制移住させられたり、暴行・殺害されたりもしたという。Martin Smith, *Burma: Insurgency and the Politics of Ethnicity*, Zed Books, 1991, pp.259-260
- 82) 人民戦ドクトリンと、民兵結成に向けた動きについては、Myoe, *op. cit.*, pp.29-31.
- 83) 中西、前掲書、232-239頁。
- 84) これは、KNU議長だったポーミヤ将軍の言葉である。タイ側がどうとらえていたかは不明ではあるが、少なくともミャンマーの少数民族の武装集団側にはそうした認識があったといえる。Smith, *op. cit.*, p.297.
- 85) トム・クレイマー「ミャンマーの少数民族紛争」工藤年博編『ミャンマー政治の実像—軍政23年の功罪と新政権のゆくえ』アジア経済研究所、2012年、143-144頁。
- 86) 畢世鴻「国境地域の少数民族勢力をめぐる中国・ミャンマー関係」、工藤編、前掲書、169-175頁。
- 87) 畢世鴻、前掲論文、175-176頁。
- 88) Mary Kaldor, *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era*, Polity, 1998.
- 89) Andrew Selth, *Burma's Armed Forces: Power without Glory*, Eastbridge Books, 2002, pp.40-41; Myoe, *op. cit.*, p.33.
- 90) 根本、前掲書、322頁。
- 91) 工藤年博「ミャンマー軍政の23年—なにをめぐし、なにを実現したか」、工藤編、前掲書、23頁。
- 92) 工藤、前掲「ミャンマー軍政の23年」、23頁。

- 93) Selth, *op. cit.*, pp.38-43; Myoe, *op. cit.*, p.34.
- 94) 中西嘉宏「国軍—正統性なき統治の屋台骨」、工藤編、前掲書、83頁。
- 95) 装備充実化の詳細については、Myoe, *op. cit.*, pp.106-130.
- 96) Selth, *op.cit.*, p.137.
- 97) Selth, *op. cit.*, pp.78-79.
- 98) Zaw Oo and Win Min, *Assessing Burma's Ceasefire Accords*, East-West Center, 2007, p.7. また、こうした交渉が全くうまくいかなかったわけではなく、例えば1963-4年の交渉では、カレンのグループや共産党の一部に、停戦に応じたものもいた。1948年以降の少数民族の武装組織との停戦交渉については、pp.7-11.
- 99) Zaw Oo and Win Min, *op. cit.*, pp.23-29.
- 100) Zaw Oo and Win Min, *op. cit.*, p.14.
- 101) この辺りの詳しい経緯については、畢世鴻、前掲論文、177-179頁。
- 102) Zaw Oo and Win Min, *op. cit.*, pp.15-17.
- 103) トム・クレイマー、前掲論文、145頁。
- 104) 根本、前掲書、330頁。
- 105) Zaw Oo and Win Min, *op. cit.*, pp.17-18, 26.
- 106) Zaw Oo and Win Min, *op. cit.*, p.12.
- 107) Zaw Oo and Win Min, *op. cit.*, pp.12-13.
- 108) トム・クレイマー、前掲論文、146-147頁; Zaw Oo and Win Min, *op. cit.*, p.30.
- 109) Zaw Oo and Win Min, *op. cit.*, p.13.
- 110) Zaw Oo and Win Min, *op. cit.*, p.47.
- 111) Zaw Oo and Win Min, *p op. cit.*, p.21-22, 46. 分派した勢力はシャン統一革命軍 (Shan United Revolutionaly Army:SURA) を名乗り抵抗を続け、1998年、南シャン州軍と改称した。
- 112) この辺りの経緯については、トム・クレイマー、145-150頁; Zaw Oo and Win Min, *op. cit.*, pp.20-23.
- 113) Zaw Oo and Win Min, *op. cit.*, p.43.
- 114) Zaw Oo and Win Min, *op. cit.*, pp.51-54.
- 115) 畢世鴻、前掲論文、187頁。
- 116) 反旗を翻した際のリーダー、彭家声は、武力衝突後、行方不明となり、その後新しいリーダーとなった白所成が、国境警備隊への編入を承諾した。畢世鴻、前掲論文、188頁。
- 117) 畢世鴻、前掲論文、188頁。
- 118) 根本、前掲書、384頁。
- 119) ただし、必ずしも、和平交渉と、選挙プロセスは密接に関連していたわけではない。Michael Lidauer, "The 2015 Elections and Conflict Dynamics in Myanmar," Nick Cheesman and Nicholas Farrelly eds., *Conflin in Myanmar: War, Politics, Religion*, ISEAS Publishing, 2016, pp.142-143.「全国停戦合意」に調印したのは、The All Burma Students' Democratic Front (ABSDF), Arakan Liberation Party, Chin National Front, Democratic Karen Benevolent Army, Karen National Liberation Army-Peace Council, Karen National Union, Pa-O National Liberation Organization, Shan State Army-South の8つの組織である。"Myanmar Signs Historic Cease-Fire Deal With Eight Ethnic Armies", *Radio Free Asia*. Retrieved 15 October 2017.

ミャンマーにおけるセキュリティ・ガバナンスの変容 (足立)

120) Edward N. Luttwak, "Give War a Chance," *Foreign Affairs*, Vol.78, Issue. 4, 1999.

(足立 研幾, 立命館大学国際関係学部教授)

Changing Modes of Security Governance in Myanmar

Nation states are supposed to be responsible for their national security while monopolize on violence domestically. However, quite a few non-Western states neither monopolize on violence nor possess enough military power to defend themselves against external as well as internal threats. How do such states pursue their survival?

This article takes up Myanmar as a case to examine the above question. Facing internal threats from antigovernment armed groups and an external threat from Kuomintang troops who intruded into Myanmar from China, how did Myanmar survive these crises with its weak military capability?

Myanmar has been continuing to expand its military capability since its independence. Now Myanmar's national military, the Tatmadaw, is the second largest military in Southeast Asia with modern equipment. However, the civil war in Myanmar, one of the longest-running civil wars in the world, is not likely to end in the near future. Why can't Myanmar end its civil war? This article tries to answer the above two questions by analyzing the changing modes of Myanmar's security governance.

(ADACHI, Kenki, Professor, College of International Relations, Ritsumeikan University)