

第9章

ミャンマー ― 国家および国軍の安全保障上の課題

テイン・モン・モン・タン

はじめに

1948年1月に英国から独立を勝ち取った後のミャンマーは常に反乱に悩まされてきた。その中には主権国家となる前から始まっていたものもある¹。独立後まもないミャンマーでは、イデオロギーをめぐる反乱や民族的な反乱が次々と勃発する混乱状態にあり²、ビルマ共産党（BCP）、人民義勇軍（PVO：第二次世界大戦の退役兵らで構成される準軍事的組織）の各派、2つの陸軍大隊の主要員らによる反乱が相次いで起こった。1949年1月にはカレン民族防衛軍（KNDO）の反乱が始まり、いくつかの反体制派の少数民族も武力に訴えた³。このように、ミャンマーの安全保障上の課題はその国家形成が始まった時点から、軍の断固とした対応が必要と考えられるような、武力反乱という、ハードな安全保障上の脅威という形をとってきた。したがってミャンマーの国家指導者らは、国内外から生じる脅威と認識したものに対応するための軍事力に固執してきたのである。

¹ ラカイン（アラカン）の分離独立派と共産党のトロツキー派（通称「赤旗共産党」）は1947年に武力闘争を開始した。

² この「内戦」の詳細については、Martin Smith, *Burma: Insurgency and the Politics of Ethnicity* (London: Zed, 1991), pp. 106-22, 125-54などを参照。政府の見解については次を参照。Burma and the Insurrections (Rangoon: Ministry of Information, 1949); *Is it a People's Liberation? A Short Survey of Communist Insurrection in Burma* (Rangoon: Ministry of Information, 1952)。

³ 要約については次を参照。Smith, op cit., pp. 44-48, 50-53, 62-64, 71-87, 110-18. 以下も参照。KNDO *Insurrection* (Rangoon: Government Printing and Stationary, 1949). 異なる視点については次などを参照。Smith Dun, *Memoirs of the Four-Foot Colonel*, Cornell University, Southeast Asia Program Data Paper no. 113 (Ithaca: Southeast Asia Program, Cornell University, 1980).

独立後の40年間を通じて、TATMADAW すなわちミャンマー国軍(MAF)は、イデオロギーをめぐる反乱や民族反乱、さらに国の統制権を中国共産党に奪われてタイとミャンマーの国境地帯に逃れてきた中国国民党軍の残余部隊に対する軍事作戦に、絶えず従事してきた⁴。国内の反乱派からの軍事的脅威に常にさらされてきたMAFは、1990年代までは主として対反乱作戦(COIN)に適合し、その結果、重装備の歩兵を基本に編成された陸軍中心の戦力構成となった。

したがってミャンマーでは、政権は次々と交代——1950年代の複数政党制の議会政府から、1962年の軍事クーデターで政権を握った革命評議会を経て、1974年に成立した一党独裁の社会主義政権まで——したものの、COINに主眼を置く防衛態勢は変わらないまま、戦力の増強や近代化はほとんど行われなかった⁵。ところが、1988年9月に軍事政権(国家法秩序回復評議会[SLORC])が成立して以降、軍の大幅な規模の拡大と旧式の装備に代え、より強力な兵器を導入する近代化が実施された。その間、ビルマ共産党のコーカン族とワ族の軍に始まり(1989年)、計17の主要な武装グループ(おそらく武装反抗勢力の80%を占める)が1997年までに軍事政権と停戦合意を結んだ。依然として武力闘争を続けているのは、一部のシャン族とカイン族の反乱勢力だけである。それにもかかわらず、2010年の民政移管に向けて準備を進めてきた現在の国家平和発展評議会(SPDC:1997年に設置)のもとでも、規模の拡張傾向と戦力近代化の取り組みは続いている。

⁴ Maung Maung, *Grim War Against KMT* (Rangoon: n.p., 1953); and Robert H. Taylor, *Foreign and Domestic Consequences of the KMT Intervention in Burma*, Cornell University Southeast Asia Program, Data Paper no. 93 (Ithaca: Cornell University Southeast Asia Program, 1973) を参照。

⁵ ただし、60年代半ばから70年代後半にかけて、武装反乱勢力、特に共産党の増大に対抗するため、多少の組織変更と歩兵戦闘部隊の着実な拡張はあった。Tin Maung Maung Than, "Burma's National Security and Defence Posture," *Contemporary Southeast Asia* [hereafter CSEA] 11, no. 1 (1989), pp. 44-45を参照。

軍部の国家安全保障観と脅威への認識

ミャンマーの言語で安全保障を意味する言葉は“lon-choan-yei”である。この言葉には、「通り抜けられないものに周囲をかこまれていることによる安心感」という含意がある。植民地時代、第二次世界大戦、内戦期（独立後の10年間）、冷戦期を通じたミャンマーの歴史的な経験と、国家の多民族性（公式には8つの主要な民族集団に属する135の民族があるとされる）に関連する様々な理由から⁶、ミャンマーの歴代政権は常に国家主権、領土保全、（すべての民族の）国民統合を大きく重視した国家中心主義の安全保障アプローチをとってきた⁷。国会議員であれ軍司令官であれ支配層の人々は、多くのアジア諸国の支配層と同様に、「国家は最良の（かつおそらく唯一の）安全保障の提供者であると考え、……絶対主権と内政不干渉の原則を猛然と守ってきた」と見える。つまり、「一般に『naing-ngan-daw』（字義通りには「王国」の意）と呼ばれる国家は、第一に『国民』の守護を意味するもの」であって、それは国家というものの具象化につながった⁸。また、1948年の独立以来、ミャンマーの国家安全保障の概念化とその範囲は「事実上、あらゆる意味で、実際の社会の関心から隔離された〔軍部が多勢を占める〕少数のエリート層によって決定されてきた」⁹。そしてミャンマーの安全保障観は常に、まず国内の脅威に対する懸念に占められ、その中でも最も深刻なのが、各種の民族やイデオロギーをめぐる反抗勢力による、明らかに軍事的な脅威となるような武力反乱を特徴とする、内戦である。

他方、軍事指導者の頭の中には常に外国による侵略もあった。その理由には、近隣諸国の中に国内の反乱勢力とイデオロギー面や兵站面でのつながりを

⁶ Hla Min, “Political Situation in the Union of Myanmar and Its Role in the Region” (Yangon: Ministry of Defence, April 2004) を参照。

⁷ この項は次の資料から多くを引用している。Tin Maung Maung Than, “Myanmar: Preoccupation with Regime Survival, National Unity, and Stability” in Alagappa op. cit., pp. 390-416. ミャンマーの国家安全保障上の懸念の歴史的起源については、次も参照。Mary P Callahan, *Making Enemies: War and State Building in Burma* (Ithaca; Cornell University Press, 2003).

⁸ Tin Maung Maung Than, op. cit., p. 394を参照。

⁹ 同上、391頁。

もつ（時によっては支援もする）国があったことだけでなく¹⁰、つい最近まで¹¹ 米国が西側同盟国と共に体制変更の要求を支持し、軍事政権の行為を民主主義の抑圧と人権侵害とみなして、制裁と武器禁輸を課していたせいもある¹²。国際連合もかねてからミャンマーの国内政治情勢に批判的で、このためミャンマー政権側はこれらを外部干渉だとの認識を強めることになった¹³。世界規模での情勢について言えば、ミャンマーの軍事指導者らは、冷戦後の一極構造も同程度に脅威とみなした。この認識がはっきり表れたのが、1995年4月7日に（当時の）SLORC 議長兼 MAF 最高司令官のタン・シュエ上級大將が国軍士官学校第36期生の卒業式で行った次の講話である。「大国のいくつかが崩壊し分裂した今日では、勢力均衡の概念は存在しない。したがって我が国のような小国は、安全保障について真剣に検討しなければならない状況にある」¹⁴。

¹⁰ 中国共産党はビルマ共産党の反乱軍を、鄧小平が打ち切るまで30年近く支援していた（参照：Maung Aung Myoe, "The Counterinsurgency in Myanmar: The Government's Response to the Burma Communist Party", PhD dissertation, Australian National University, Canberra, 1999）。タイは1990年代後半まで何十年もの間、ミャンマーとの国境をまたいで広がる民族反乱グループを緩衝帯として利用し、兵站支援の要請や国境のタイ側を安全地帯として利用することを容認していた。Maung Aung Myoe, *Neither Friend nor Foe, Myanmar's Relationship with Thailand Since 1988: A View from Yangon* (Singapore: Institute of Defence and Strategic Studies, 2002), chapter 2 を参照）。他にも、軍事政権の打倒を目指す反体制派や反乱軍を匿った国がある（David Steinberg, "Prospects for democratisation in Myanmar: Impact on India", *Indian Defence Review*, 3 December 2009, in *BurmaNet News*, 3 December 2009 を参照）。

¹¹ オバマ新政権はアジア政策を見直したうえで、ミャンマーに対しては制裁を解除しないまま外交的に対処することを決めた。"US renews hand to Myanmar", AFP, 30 December 2009 などを参照。しかしオバマ大統領は2010年5月、当初1997年にクリントン大統領が発した「国家非常事態」の大統領命令に基づいて課された制裁措置を延長した（Lalit K. Jha, "Obama Extends National Emergency Against Burma for One more Year", *Irrawaddy online*, May 15, 2010, at www.irrawaddy.org）。

¹² Andrew Selth, "Even Paranoids Have Enemies: cyclone Nargis and Myanmar's Fears of Invasion", *CSEA*, 30, no. 3 (2008): 379-402 を参照。

¹³ 以下などを参照。"U.N. assembly condemns Myanmar rights record", Reuters, December 24, 2009, in *BurmaNet News* (online news group), December 23-26, 2009; and Margaret Besheer, "UN Chief to Burma: Create conditions for free & fair elections," *Voice of America*, March 25, 2010, in *BurmaNet News*, March 25, 2010.

¹⁴ *The New Light of Myanmar*, April 8, 1995.

安全保障と国家建設

国家建設という広範な文脈で見れば、軍事政権下のミャンマーは、軍事指導者らが国家利益を軍事政権が提示し定義する軍隊の組織的利益と一体化させたように見える典型的な「国家安全保障国家」だと言える¹⁵。彼らにとっては国民と国家も相互に交換可能なものであり、体制と国家も一体とみなされている。MAF は、「連邦の非解体」「国民の（すなわち多民族の）連帯の非解体」「国家主権の永続」という3つの「主要国家大義」を国家利益として掲げると明言した¹⁶。この3つが以下のスローガンと一緒に書かれた巨大な看板が国中のいたるところで見られ、国内のあらゆる公認出版物（地域地図や企業要覧を含む）の表紙にも印刷されている。

【人民の望み】

外部勢力に頼る者、スパイとして働く者、否定的な見方を抱く者に対抗せよ
 国家の安定と国民の進歩を脅かそうとする者に対抗せよ
 国家の内政に干渉する外国に対抗せよ
 国内外のすべての破壊的分子を共通の敵として粉砕せよ

ミャンマーでは国民統合が至上の国家利益として描かれてもおり、安全保障は人間活動のあらゆる領域において最優先の要素なのである。

課題の克服

21世紀の最初の10年が終わりに近づいた現在でも、MAF 指導者の考えるミャンマーの安全保障上の課題は国内外ともに残存している。国内においては、何十年も前から続く民族反乱の残党がタイと接する東部国境地帯に留まっている。対抗すべき重要な反乱グループは2つある。一つは、モン・タイ軍（MTA：麻薬王でもあったクン・サに率いられ1996年に投降した）から分離した一派

¹⁵ 以下などを参照。Callahan, op. cit. on the military's state building record in Myanmar history.

¹⁶ 以下などを参照。Nawrahta, *Destiny of the Nation* (Yangon: News and Periodicals Enterprise, 1995).

で、ヨード・サーク（Ywet Sit）大佐が率いる南部シャン州軍（SSA-South）である。数千と言われる戦闘員と共にシャン州東部に拠点を置いている。もう一つはカレン民族解放軍（KNLA：カレン民族同盟 [KNU] の軍事組織）で、派閥争いにより弱体化しているものの2000～4000名の兵力を有する¹⁷。このほか、インド国境付近にチン民族戦線（CNF）、タイ国境付近にカレンニー民族進歩党（KNPP）の武装派という2つの小規模な武装集団があるが、いずれも強力なMAFにとっては気に障る程度の存在に過ぎない。いずれにせよ、どの武装集団もMAFから絶えず圧力をかけられており、基本的に防御態勢を維持するに留まっている。特にKNU/KNLAは縮小し分裂状態にあるうえ、資源が枯渇し指導力も弱いことから、過去60年で最も弱体化している¹⁸。しかしながら、軍事政権による解体計画を受け入れないシャン州とカイン州では、一部の部隊が停戦合意した母体から分離し、南部SSAやKNU陣営に寝返る可能性もある。

ミャンマーは、タイとはASEAN（東南アジア諸国連合）に、バングラデシュとはBIMSTEC（ベンガル湾多分野技術経済協力イニシアチブ）に共に加盟する関係であるものの、この両国との間では緊張が生じてきた。タイでは与党民主党の役員がMAFの近代化の取り組みに対する懸念を公に表明し、バングラデシュとの間には未解決の国境警備問題や、炭化水素資源が豊富とみられる沖合水域をめぐる領土紛争があり、特に後者は2008年11月の海軍衝突にもつながった¹⁹。さらに、ミャンマー政権の将官らは、軍部の主導により一党独裁の社会主義体制が打倒された1988年の騒乱の最中に、米国の空母戦闘軍が特別経済水域内に侵入してきたことを忘れていない。2008年5月のサイクロン・ナル

¹⁷ International Institute for Strategic Studies (IISS), *The Military Balance 2009* (Abingdon, Oxon.: Routledge, 2009), Table 47, p. 474 を参照。現状では分裂と縮小がさらに進み、この推定数でも少ないほうに近いと思われる。

¹⁸ 以下などを参照。Smith, "Ethnic Politics", pp. 221-22.

¹⁹ Simon Roughneen, "Burma threatens Thailand's stability: Bangkok Governor," *Irrawaddy*, December 9, 2009, in *BurmaNet News*, December 9, 2009; and "Bangladesh: BDR chief to visit Myanmar next week," *Right Vision News* (Pakistan), December 3, 2009, in *BurmaNet News*, December 3, 2009 を参照。バングラデシュとの海上紛争については以下などを参照。"Bangladesh diplomats head to Myanmar for energy row talks", Associated Press, November 5, 2008, in *BurmaNet News*, November 5, 2009, and *The Voice* (Myanmar language journal), November 10-16, 2008, special supplement.

ギスによる災害の際にも、同様に、米国による介入にさらされた。このときは、表向きはミャンマー政府が定めた支援・援助の送達手続きを通さずに被害者に直接物資を届けるという理由で、米国の空母戦闘グループに加え、英国戦艦とフランス海軍艦艇がミャンマー領海に停留した²⁰。

「何よりもまず戦闘員」²¹であると言われ、必要となれば非戦闘員の支援部隊（衛生隊など）にも戦うことを求める²² 現在の SPDC 政権（および前身の SLORC）は、現体制を打倒しミャンマー国家を崩壊させかねない安全上の保障課題に対しては、MAF を近代化し強化して、軍部の直接統治から民政への移管後もなお国の統治に重要な役割を果たせるようにすることによってしか対抗できないと考えているようである。

近代的で強力なミャンマー国軍（MAF）

2009年3月27日にネピドー（新しい首都）で举行された国軍記念日の式典で、国軍最高司令官で SPDC 議長でもあるタン・シュエ上級大將は集まった兵士らを前に、「我々の差し迫った課題は、完全無欠の防衛を保証できる強力かつ有能であると共に近代的で愛国的な国軍を構築することである……我々は国家を防衛し、国民の生活と財産を守るため、永久に戦闘態勢を整えていなければならない」、とたびたび使われてきた決まり文句を再び繰り返した²³。

1989年10月に MAF 参謀次長タン・シュエ中將（当時）が中国を訪問した後、1990年代初頭に中国の支援を受け始めて以来、強力で近代的な MAF の構築は常に軍指導部にとっての課題となってきた。中でも最も重要な動きは、1990年に中国との間で締結された推定12億米ドルにもものぼる兵器および軍備に関する

²⁰ Selth, op. cit, pp. 381, 382, 388を参照。

²¹ Callahan, op. cit., p. 2.

²² タン・シュエは国軍軍医学校の第11期生卒業式の講話で、「必要なときには戦場で配下の部隊を率いることができるように、絶えず変化する軍事戦術についての勉強を常に怠らない」よう訓戒した（*New Light of Myanmar*, December 26, 2009）。

²³ *The New Light of Myanmar*, March 28, 2009.

契約である²⁴。このことは、他の東南アジア諸国が1980年代初頭からとってきた軍備の更新と近代化の道に倣おうというミャンマーの意図を示している²⁵。中国とは、1994年にも、4億米ドル相当の兵器および装備の追加供給について合意したと伝えられた²⁶。額面通りに受け取れば、1988年から1994年までの間に締結されたこうした契約によって、ミャンマーの軍事能力は相当に拡大したように見える。

兵器や装備は中国だけでなく、イスラエル、北朝鮮、パキスタン、ポーランド、ロシア、シンガポール、ユーゴスラビア（当時）、ウクライナからも調達された。これらの調達は3つのカテゴリーに分類できる。第一のカテゴリーは、旧式の装備の更新か既存の在庫の補充を目的として、現装備と同程度のもの、もしくは改良型を取得するという方法である。この種の調達には弾薬、軽火器や重携行火器（crew-served weapons）、輸送用装備などが含まれ、基本的には1988年の騒乱後の反乱急増による脅威に対抗できるだけの軍需品を備蓄することが目的であった。第二のカテゴリーは戦力増強と能力高度化という面で大幅な向上となる装備で、装甲兵員輸送車、大砲、対空（AA）兵器、ヘリコプター、軽攻撃機が含まれる。これらの調達は第一のカテゴリーとは異なり、短期的なCOIN指向の措置ではなく、通常戦争の可能性に備えた軍の近代化の試みである。したがって、これらの兵器や装備は技術的にも火力の面でも1988年以前の装備を表面上、大幅に向上させることになった。第三のカテゴリーは、それまでミャンマーの装備にはなかった新たな種類の兵器の導入にかかわる調達である。こうした兵器には近代的なコルベット、フリゲート一隻（自国建造）、ミサイル装備の巡視艇、武装ヘリコプター、超音速戦闘機、多連装ロケット発射機（MRL）、空対空ミサイル（AAM）、地対空ミサイル（SAM）があり、おそらく地対地ミサイル（スカッド型のSSM）もあるとみられる。大規模な兵器購入の中には2001年にロシアから調達したミグ29戦闘機12機もあり、その

²⁴ 以下などを参照。The report by Yindee Lercharoenchok in *The Nation*, November 27, 1990.

²⁵ Cf. Amitav Archaya, *An Arms Race in Post-Cold War Southeast Asia? Prospects for Control*, *Pacific Strategic Papers*, no. 8 (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 1994), pp.66-71.

²⁶ Bertil Lintner's report in *Jane's Defence Weekly*, December 3, 1994, p. 1を参照。

後2009年に5億7000万米ドルでさらに20機を追加購入した²⁷。軽火器や迫撃砲、関連軍需品を製造する工場なども建設され、軍のC4I（指揮、統制、通信、コンピュータ、諜報）能力についても向上し拡充された。また造船所やトンネル（保管、待避、戦略的通信用）などの軍事インフラも、おそらくは北朝鮮の支援を受けて、建設された²⁸。

それ以前の20年間の兵器輸入量に比べると、この5年足らずの短期間に実施された国外からの調達量は莫大であった。このことは、期間ごとの推定累積輸入額を示した表1を見れば明らかである²⁹。最後の期間（1989～1993年）の金額は、前の4期間の合計の二倍を上回っている。

表1：主要通常兵器の輸入額

期間	金額（百万米ドル）
1969～73年	15
1974～78年	25
1979～83年	160
1984～88年	150
1989～93年	780

出典：World Military Expenditures and Arms Transfers (Washington, D.C.: ACDA), various issues.

ストックホルム国際平和研究所（SIPRI）のデータも同様の傾向を示している（下の表2）。ミャンマー経済が小規模であるうえ、1989～2002年の間は質

²⁷ Wai Moe, "Junta Buys 230 Military Aircraft in 21 Years," *Irrawaddy* online, December 26, 2009. Available at www.irrawaddy.org, archives を参照。

²⁸ 詳しくは次を参照。Maung Aung Myoe, *Building the Tatmadaw: Myanmar Armed Forces since 1948* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2009), chapter 4. 他に、2008年11月21日～12月2日に統合参謀長トゥラ・シュエ・マン大将率いる MAF 代表団が北朝鮮と中国を訪問した際の秘密報告書草案（執筆者が所有。以下「Secret Trip Report」という）の非公式の写しがある。この資料が紛れもなく国家機密の漏洩に当たるとは、犯人とされた者が先頃死刑判決を受けたことで明らかになっている（Wai Moe, "New Enemies of the State in Burma," *Irrawaddy* online, January 9, 2010）。

²⁹ このデータは米国軍備管理軍縮局（ACDA）発行の *World Military Expenditures and Arms Transfers* の複数の号から引用している。

易赤字に苦しんでいたことを考えれば、これらの数値は額面通りに見る限り巨額の支出と言える。

表2：主要通常兵器の輸入額

期間	金額（百万米ドル）
1989～93年	846
1994～98年	757
1999～03年	453
2004～08年	55

出典：SIPRI Yearbook (Oxford: Oxford University Press), 1994, 1997, 2001, 2005, and 2009.

ミャンマーの国防費を含めた年間政府支出は自国通貨建てでしか示されておらず、為替換算には、国際通貨基金（IMF）の特別引出権（SDR）に固定された公式レートが使われている。固定相場は変更されていないが、国内通貨の市場価値は実際にはこの20年以上下がり続けていることを踏まえると、輸入額は大幅に過小評価されているといえる。市中レートは、1990年には公式レートの10倍で米ドルに交換されていたが、90年代半ばには約20～30倍に上がり、90年代末には60倍になった。その後、2000年代半ばには公式レートの160倍まで跳ね上がり、2009年まで170～200倍の範囲内で変動を続けている。この傾向を考えれば、自国通貨による（非現実的な公式換算レートに基づく）予算書に示されている過去20年間の国外からの軍備調達費は、国内で生じる支出と比較した場合の市場価値を正確に反映してはいないのである。とはいえ、政府支出における優先予算分野の指標として、年間国防費が国の行政支出総額（国有の経済事業を除く）に占める割合にみられる傾向を見ることは有益かもしれない。この文脈で見ると、非営利的な政府支出に占める国防費の割合は、1990年代前半は20% 台前半、90年代半ばには30% 台後半に増えたが、後半には30% 台前半まで下がった。2000年代に入ると国防費の割合は30% 前後に

減り、その後2007/08会計年度の23%まで徐々に下がっている³⁰。一方で、国防支出の対国内総生産（GDP）比率を推計することは、あまり意味がない。なぜなら、先に述べたように国防支出の外貨換算額は実態より大幅に少なくなるだけでなく、今世紀に入って以降のGDP二桁成長の傾向は、事情をよく知る専門家からは現実にはあり得ないとみなされているからである³¹。

国がわずかな外貨のかんりの額を兵器購入に充てていた一方で、MAFの兵力と戦闘部隊数も1988年以前の水準から相当に増強されていた。推定によれば、歩兵大隊の数は1988年初頭の168個隊から2007年には504個隊³²に増え、これが13の地域司令部、10の軽装歩兵師団（LID：旅団規模）、10の地域作戦司令部（ROC：地域司令部の管轄下）、20の軍事作戦司令部（MOC）に分かれて配備されている。また、その他の戦闘兵種も拡充され、対空防衛師団、砲兵師団、機甲師団が編成された。通信、兵站、工兵、輸送、需品、衛生といった分野の支援部隊も、増員と近代的装備により増強された。訓練施設も改良、拡張され、工兵、コンピュータ技術、看護、医療関係の訓練機関が新設された。新たな装備獲得に伴って海軍も拡充され、空軍でも航空機と関連装備の増加に対応すべく飛行中隊と支援部隊が新たに編成された。その結果、MAFの総兵力は2002年の時点で40万人前後、うち海軍1万6000人、空軍1万5000人と推定された。しかし、現状の兵力は、脱走兵が絶えないうえに新兵を十分に補充できないため、35万人程度に減っているのではないかと考えられる³³。

過去20年間の装備と人員の増強によって、実際にMAFの能力が、地域内の他の正規軍と比肩できうるだけの伝統型戦闘力を持ちえる水準にまで向上した

³⁰ 1999/00会計年度までについては次を参照。Maung Aung Myoe, *Building the Tatmadaw*, Table 6.9, p. 172. 2000/01年度以降の推定値は、各年の制定法要覧に掲載されているSPDC発行の予算データに基づく。

³¹ 過去10年間のGDP成長率の高さに対する論評については、以下などを参照。U Myint, "Myanmar's GDP growth and investment: lessons from a historical perspective," in Monique Skidmore and Trevor Wilson (eds.) *Dictatorship, Decline and Disorder in Myanmar* (Canberra: ANU Press, 2008), pp. 51-61.

³² 多くは定員の半数未満で稼働しているとみられる。Maung Aung Myoe, *Building the Tatmadaw*, p. 78を参照。

³³ Andrew Selth, "Known Knowns and Known Unknowns: Measuring Myanmar's Military Capabilities", in *CSEA* 31, no. 2 (2009), pp. 282-83を参照。

かどうかについては、まだ議論と推測の域を出ない。戦闘能力を測定するのは実際に戦闘行動が行われたとしても難しい部分があり、その評価には戦闘目的に使用できる部隊や兵器プラットフォームに関する数値以外のものも必要なのは明らかだ。いわゆる統計学的な計算もまったく意味がないわけではないが、ある軍隊が勝利する能力や潜在的な敵を抑止する能力を測るにはそれだけでは不十分である。知見のある判断にいたるには、士気、規律、指導力、指揮統制の規則と手順、作戦即応性、訓練や演習の質と頻度、兵站、技術的な熟練度、ドクトリン、戦術など多数の要因を考慮し、比較検討しなければならない。さらにミャンマーの場合は、軍事政権が内向きで秘密主義的な性格をもち、情報の収集と公開が厳しく統制されているため、MAF の能力を測るのはますます難しくなる。他方、「きわめて多数の異なる」供給源からは「多数の兵器システムを急速に拡張・取得したこと」に伴い、「基本原則、訓練、統合性、兵站、保守管理」に関する明らかな問題が生じているとの指摘がある³⁴。また、一部の兵器や装備の質が低いことや、「外部の支援なしで運用できる近代化された軍隊」を維持するだけの自前の技術的基盤がないことに関連する問題もある³⁵。前線要員であれ技術支援スタッフであれ、熟練した人材の不足に加え、財政上の制約のため燃料消費や陸海空でのプラットフォームの使用が制限されることから、MAF が最適に機能する能力は大幅に減じられる。評価不可能な点が多いうえに確実なデータがないことを考えれば、「既知の既知よりも既知の未知のほうがはるかに多く」、MAF が新たに獲得した戦力に関する数値は、同軍の伝統型戦闘能力に関する限り当てにならないというセルスの結論に同意せざるを得ない³⁶。

また、軍指導部にとっては1988年のクーデター以降、下士官レベルにおける軍隊内の「表面上の」組織的連帯をいかに持続させるかが国益上の大きな懸念であった。指導層からは、共産主義者、民族反乱分子、新植民地主義者、西側メディア、利己的な国外移住者、お節介な NGO、偽善的な人権や民主主義の

³⁴ 同上、288頁。

³⁵ 同上。

³⁶ 同上、290頁。

擁護者、敵対的な超大国など様々な内外の脅威を引き合いに出しながら、国家統一の失敗は壊滅的な結果を生むであろうと戒める恐ろしい警告が、繰り返して出されてきた³⁷。TAMADAW を軍構成員の「親」として具象化するというやり方は、ミャンマーの伝統的な価値観と文化を利用したもので、軍隊内の組織的忠誠心と集団的連帯感の維持を常に意識させる効果がある。しかしそれでも、軍の上層部では不純分子の追放がたびたび行われているほか、権威のある国軍士官学校（DSA）と士官養成学校（OTS）の卒業生の間や諜報部門と戦闘部門の間での派閥争い、さらに SPDC の議長と副議長の間の軋轢の噂も絶えない。制度としての MAF はこれまでのところ時の試練に耐えてきており、最上層部でのあからさまな対立という事態にいたったことはない。階層のトップにいるタン・シュエ上級大將は、優遇的な官職任命や規則の個別適用、予測不能な行動をうまく組み合わせながら、配下の者たちをしっかりと掌握しているようである³⁸。

加えて、MAF では現在の指導者から新しい世代の司令官への指導層の移行が進行中である（表3）。この文脈においては、故ネ・ウィン將軍を筆頭とする第一世代を反ファシズム闘争と TAMADAW の創設に当たった世代とするならば、1988年クーデター後に実権を握った第二世代はビルマ社会主義計画党が統治する社会主義時代にキャリアを積み、同党の幹部となった世代と言える。これに対して、選挙後の TAMADAW の指揮権を握るとみられる第三世代の指導者らは、ほぼ全員が独立から十年前後に生まれ、SLORC/SPDC の指導下でその流儀を学んできた者たちである。第一世代の指導者のように愛国的独立闘争を戦った「革命家」でもなければ、軍事政権の絶対的権限も持たない彼らは、新たな政軍関係の中でその気概を発揮するには軍事的な専門性を一層頼みにするほか

³⁷ このテーマは、士官学校の卒業式での講話や、独立記念日や国軍記念日その他の国の記念行事での演説のほか、各司令部や部隊への巡回や現地視察時の挨拶を含めて、軍指導者が行うほぼすべての演説に出てくる。

³⁸ 以下などを参照。Win Min, "Internal dynamics of the Burmese military: before, during and after the 2007 demonstrations", in Skidmore and Wilson, op. cit., pp. 29-47.

ないかもしれない³⁹。しかしながら、その戦略観と脅威認識、防衛態勢は、上層部の世代交代があっても変わらないと予想される。

表3：軍司令部の階層（2010年3月現在）

番号	氏 名	官 職	卒業年
6710	タン・シュエ上級大将	最高司令官（SPDC議長）	OTS-9
7875	マウン・エイ上級大将補	国軍副司令官兼陸軍司令官 （SPDC副議長）	DSA-1
11534	シュエ・マン大将	統合参謀長	DSA-11
11701	ティン・アウン・ミン・ウー大将	（SPDC第一書記、兵站総局長）	DSA-12
11236	ティン・エイ中將	OP局長	DSA-9
13041	タ・エイ中將 ★	BSO-1	DSA-16
14232	ミン・アウン・フライン中將 ★	BSO-2	DSA-19
14235	コ・コ中將 ★	BSO-3	DSA-19
13242	キン・ゾー中將 ★	BSO-4	OTS-49
12629	ミン・スウェ中將 ★	BSO-5	DSA-15
13903	オン・ミン中將 ★	BSO-6	DSA-17
13970	トゥラ・ミン・アウン中將 ★	Adj. G	DSA-18
13107	テイン・タイ中將	IG	DSA-16
12674	サン・シン中將	MAG	DSA-15
13875	ミン・ライン中將 ★	防空局長	DSA-17
12607	イエ・ミン中將 ★	MAS局長	DSA-15
14799	フラ・テイ・ウィン中將 ★	訓練局長	DSA-20
14756	マウン・シェイン中將 ★	IAG	DSA-20

★：SPDC委員ではない者。この第二グループの階級授与規定はわかっていない。

OP = 軍需品生産、QMG = 兵站局長、Adj.G = 軍務局長、BSO = 特殊作戦局（区別別）、IG = 監察局長、

MAG = 任用局長、MAS = 軍保安局、IAG = 会計監査局長、OTS = 士官養成学校、DSA = 国防士官学校

現在、作戦指揮権に関しては、シュエ・マン大将が陸海空の三軍すべてを掌握しているようである。年齢的にはタン・シュエ上級大将のすぐ下の世代で、DSAの卒業年ではマウン・エイ上級大将の10年下である。また、司令部ヒエラ

³⁹ Andrew Selth, "Civil-Military Relations in Burma: Portents, Predictions and Possibilities," *Griffith University Regional Outlook Paper*, No. 25, 2010.

ルキー内の他の将官の大半（上の表3を参照）はシュエ・マンの年代から何年も離れており、タン・シュエは彼らにとって父親のような存在である。こうした50歳代前半の若い世代の将校は、現在の指導層による優遇的な官職任命のおかげで早く昇進してきたため、彼らを自ら高位の官職に選んだといわれるタン・シュエに特に恩義を感じていると思われる。

国軍の指導的役割の制度化

軍部の見方によれば、ミャンマー独自の「複数政党制民主主義」の原則を「制定」できるよう政治情勢を安定させるには、1947年と1974年の両憲法にある落とし穴を排除する確固とした憲法が必要とされる。そのため SLORC は、「政党政治」が機能しないという問題の解決策として、「国内政治」における軍部の役割を制度化した政治形態を模索した⁴⁰。1992年、軍事政権は「確固たる憲法の起草に向けた基本原則」を定める国民会議（NC）を開催するためのプロセスに着手した⁴¹。1993年に始まった審議は、1996年から2004年までの長い中断期間を経て2007年によりやく終了した。この国民会議の結果を要約し明確化したうえで、2008年2月に委員会による憲法案が起草された。この草案は、SPDC が文民政権と不正な選挙制度を隠れ蓑に軍事統制を永続させようとするものだと、国民民主連盟（NLD）をはじめとする野党や学生活動家、人権・民主主義擁護団体、西側諸国政府から激しい批判を浴び、廃案を要求された⁴²。しかし SPDC は内外からの批判を意に介さず、2008年5月に国民投票を実施。ここで92%の賛成票が得られたとした。2010年に実施予定の選挙は新たな立憲政府時代を開くことになるが、この体制下ではミャンマー独立以来3つ目となる憲法の以下のような規定に従い、MAF が主要な役割を担う。（1）軍部は軍務管理に関して完全な自律権を有する（第1章「基本原則」第20条）。（2）軍

⁴⁰ Lt. Gen. Myo Nyunt's speech, *New Light of Myanmar*, June 8, 1993.

⁴¹ SLORC Declaration No. 11/92, 24 April 1992 (*Working People's Daily* [WPD], April 25, 1992).

⁴² 新憲法に対する反応の概要については、以下などを参照。Robert H Taylor, *The State in Myanmar* (London: Hurst, 2009), pp. 503-4.

最高司令官を全軍隊の最高位の指揮官とする（第1章「基本原則」第20条）。

(3) 国民議会両院の議席の25%を最高司令官が指名する軍部の要員に留保する（第4章「立法」第109条および第141条）。

(4) 連邦を構成する（14の）州および管区議会の議席の3分の1を最高司令官が指名する軍部の要員に留保する（第4章「立法」第161条）。

(5) 国防、内務、国境地帯を担当する大臣および副大臣の職を最高司令官が指名する者に留保する（第5章「行政」第232条および第234条）。

(6) 大臣または副大臣の在職中、文民には議員または公務員の辞職もしくは政党党員資格の一時停止を義務づけるが、軍関係者は軍務に留まることができる（第5章「行政」第232条および第234条）。

(7) 「反乱、暴動、不当な強制的手段によって連邦の主権を奪う行為またはその試みにより、連邦の解体または主権の喪失にいたるおそれのある非常事態が生じるに十分な理由がある場合」、大統領は国防安全保障評議会と協議のうえ国家非常事態を宣言し、行政権、立法権、司法権を最高司令官に譲渡することができる（第11章「有事規定」第417条および第418条）。

(8) 権限を有する現職大統領は「政治、行政、経済、軍事各面の連邦の国事に精通し」、20年以上継続して国内に居住し、ミャンマー国籍の両親を持つ者でなければならない。また、候補者本人、その親、配偶者、子供およびその配偶者はいずれも、外国の国民または市民権保有者、外国に忠誠を誓った者、外国がその国民および市民に与えるのと同じ特権や恩恵にあずかる者であってはならない（第3章「国家元首」第59条）⁴³。

(9) 連邦のすべての軍隊は国軍の指揮下に属する（第7章「国軍」第338条）。

(10) 憲法の主要条項の改正は、国民議会（上下両院）での議決権者の75%を超える得票に加え、国民投票で全有権者の50%を超える得票を獲得した場合に限り行うことができる（第12章「憲法改正」第436条）。

(11) 「免責」条項により、軍事政権とすべての政府関係者は「各人の職務の遂行中に」行いたいかなる行為に関しても訴追されない（第14章「過渡期規定」第445条）。

このように、軍部は3つの主要国家大義の維持という名目のもとに、ミャンマー

⁴³ この条項は事実上、アウンサンスーチー氏（亡き夫がイギリス人で息子が外国籍）の大統領立候補資格を排除するものである。ただし、憲法の規定では、同氏が国会議員（第120条）または大臣（第232条）になる資格は認められている。

の政治と社会を引き続き支配できるようにするためのあらゆる手立てを用意しており、現体制と国家が直面する安全保障上の課題を克服するつもりであるようだ。

おわりに ― 盲点はどこに？

以上のような MAF の近代化・増強策と、一定の有権者参加を認める憲法上の枠組みを定めるという制度的措置は、いずれも軍部が見るところの国家安全保障の継続性と存続性の確保を目的としている。しかし、まさにその、MAF を独占的な武力行使権を与えられた唯一の武装組織として聖別することを意図した憲法条項が、停戦グループ（CFG）との交渉にあたる SPDC に安全保障上のジレンマを生んでいる。政府側との停戦が成立したとき、カチン独立機構（KIO）を除くすべての CFG は、武器の継続保有と事業活動への従事、一定の局地的な自治が認められる口頭の合意を得ただけであった。KIO（その軍事組織であるカチン独立軍 [KIA] は約 5～6000 人の兵力を持つ）のような比較的大規模な CFG や中国国境沿いの勢力（中国系住民が大部分を占めるワ、コーカン、モン・ラなど）は、公式には「特別区」と呼ばれる指定地域を管理・統制する大きな自治権を認められた。なかでもワ州連合軍（UWSA：兵力 1 万 5000～2 万 5000 人で、重迫撃砲、大砲、防空ミサイルで武装していると言われる）は広範な自由を与えられ、中央政府の介入をほとんど受けずに指定地域をまるで国家内国家のように運営し、MAF でさえ事前の申し合わせがなければ領内への侵入を許されなかった。これらの 3 つの CFG は、SPDC 政府よりも中国との社会経済的、準政治的な結びつきが強く、司法や行政に関して独自の規則を定めており、違法な国境貿易を行っているともみられ、麻薬取引への関与も疑われている⁴⁴。

MAF 以外の独立した軍隊を禁じる憲法の規定に従い、SPDC は 2009 年初め

⁴⁴ International Crisis Group (ICG), "China's Myanmar Dilemma," *Asia Report*, No. 177, Brussels, September 14, 2009, pp. 0-13; and Mary Callahan, *Political Authority in Burma's Ethnic Minority States: Devolution, Occupation, and Coexistence*, East-West Center Policy Studies 31 (Washington D.C.: East-West Center, 2007) を参照。

に各 CFG に対し、新憲法の発効前にそれぞれの軍事組織を国境警備隊（BGF: 戦力の削減と指揮系統の縮小を伴う）または地方の準軍隊（BGF より位置づけも戦力も低い）に転換するよう要求した。当初の期限は10月末だったが、その後、年末まで延長された。この要求は、多くの小規模な CFG の意向に反するもので、彼らは軍隊の現状維持を要望し、2010年以降に新たな文民政府と動員解除の時期と条件を交渉したいとの意思を表明した。カチン独立軍（KIA）ワ州統一軍（USWA）、コーカンのグループ（ミャンマー民族民主同盟軍 [MNDAA]、兵力は推定2000人）、モン・ラのグループ（民族民主同盟軍 [NDAA]、兵力は数千）といった比較的規模の大きい CFG も揃って応諾を拒否し、一方 SPDC 側も、CFG の軍事組織を政府の直接指揮下の部隊に再編する条件の変更を拒否した。数千の兵士のいるモン族の CFG、新モン州党（NMSP）も、部隊を縮小して BGF にするという軍部の提案を拒んだ。最近になって、KNU に対抗する軍部の忠実な味方とみられていた民主カイン仏教徒軍（DKBA）までが、軍部の BGF 案には応じず現状を維持すると示唆した⁴⁵。

実際、BGF 編成のためには、CFG は旅団や師団（ワ軍）を326名からなる大隊（おそらく重火器は保有しない）に縮小し、供給と兵站を管理する MAF の要員を受け入れる必要がある。この提案に起因して4つの主要 CFG との間で緊張が高まり、2010年8月、軍部がコーカン軍の指導者、ポンチアーシェン（Pheung Kya-Shin [中国名：彭家聲]）を違法な武器製造のかどで告発したのを発端に武力衝突が起こり、さらに、MAF が親軍事政権指導者らによる内部反乱を支援することで好戦的なコーカン軍を鎮圧したため、両者の緊張関係はさらに悪化した。これら4つの CFG は2009年3月、ミャンマー平和民主戦線（MPDF）という同盟を結成していたが、この同盟はコーカン軍の支援に動かなかった。とはいえ、各民兵組織を MAF の直接の指揮下にある小部隊に編成し

⁴⁵ 以下などを参照。Salai Han Thar San, "Five ethnic militias join forces amid junta threat," *Mizzima News*, May 28, 2010, online at www.mizzima.com/news/; Nam Kham Kaew, "Wa army operations 'worry' junta," *Democratic Voice of Burma*, May 25, 2010, in *BurmaNet News*, May 25, 2010; Kyaw thein Kha, "KIO leaders meet with Burmese commander," *Irrawaddy*, May 25, 2010, in *BurmaNet News*, May 25, 2010; and Lawi Weng, "Rift between Junta and DKBA deepens," *Irrawaddy*, April 29, 2010. Available at www.irrawaddy.org/news/.

直すという SPDC の計画に、残り3つの CFG を武力行使でもって従わせるしか方法がないということになれば、MAF は大変な難題をつきつけられることになる。CFG が軍事組織を解体して SPCD の支配下に入ることを拒否している問題は、不幸にも SPDC にとって最大の差し迫った安全保障上の課題となってしまったのである⁴⁶。

他方、SPDC による人間の安全保障の軽視は、ミャンマー国民のかかなりの部分、特に国境地域や、チン丘陵などの環境的に不便な地域、ミャンマー中心部の最貧層社会の生活の質を損なっている慢性的な問題である。軍事政権は麻薬取引を阻止できず（むしろ結託しているとも言われる）、エイズなどの感染症の広範囲の蔓延や、近隣諸国への絶え間ない難民流出も止められないという現状は「失敗国家」そのものであり、国際介入の正当な根拠を保証する国連安全保障理事会（UNSC）による行動が求められる地域的脅威だ、という指摘さえある⁴⁷。現在では、ミャンマーのいわゆる「慢性的非常事態」はサイクロン・ナルギスの被災地域にも悪影響を及ぼしており、SPDC に国際社会からの信用がないことが一因で援助が不足し、復興が遅れており、人間の安全保障が十分担保されない状況が広がれば、社会不安につながりかねない。SPDC とその後継政権が複合的な国家安全保障問題の一領域としての人間の安全保障を真剣に受け止め、この面での安全保障の不足を正す適切な措置を講じない限り、どれだけ軍勢力を増強し、軍事統制を永続させるためにどれだけ巧妙に憲法の枠組みを操作したところで、ミャンマー国民全体の永続的な安全保障を確保することはできないだろう。

⁴⁶ 以下などを参照。“The Kokang Clashes-What Next?”, *EBO Analysis*, Paper No. 1/2009, September 2009; Maximilian Wechsler, “No united army for us, rebels vow,” *Bangkok Post*, December 13, 2009; and “No kowtowing by dissident ceasefire armies,” *S.H.A.N.*, December 28, 2009. Available at www.shanland.org.

⁴⁷ この論法の要旨については以下を参照。Bruce Matthews, “Myanmar’s Human and Economic Crisis and Its Regional Implications,” in *Southeast Asian Affairs 2006*, edited by Daljit Singh and Lorraine C. Salazar (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2006), pp. 208-23; また、別の視点については次を参照。Mary P. Callahan, “Forecasting Failures in Southeast Asia: Burma since the 1990s,” in *Dislocating Nation-States: Globalization in Asia and Africa*, edited by Patricia N. Abinales, et. Al. (Kyoto & Melbourne: Kyoto University Press and Trans Pacific Press, 2005), pp. 122-46.

