

官僚制を破壊せよ

— ネー・ウィン体制期ビルマにおける行政機構改革と国軍将校の出自 —

中 西 嘉 宏*

Destroy the Bureaucracy!

The Administrative Reformation and the Military in Ne Win's Burma

NAKANISHI Yoshihiro*

This article examines the transformation of bureaucracy under the Ne Win regime (1962-1988) in Burma, in an attempt to demonstrate the process of the military intervention into the civilian bureaucracy.

The modern bureaucracy in Burma was constructed under the British Empire, and the Indian Civil Service (or Burma Civil Service) was the powerful cadre of the colonial bureaucracy. The commanding position of the ICS or BCS did not change significantly with the coming of independence in 1948, since the centralized colonial hierarchy and promotion system were retained. However, General Ne Win tried to “destroy” the cadre and its network of civilian bureaucracy when the military took over the state in 1962. He believed that the bureaucracy was a by-product of colonial rule and it must be destroyed to realize “the Burmese Way to Socialism.” Ne Win transformed the civilian bureaucracy by the administrative reformation in the mid-1970s under the name of “Socialistic Democracy.” Consequently the transfer of military officers to the bureaucracy through “election” was institutionalized. This enabled the military to intervene deeply in the civilian bureaucracy and contributed to the maintenance of Ne Win’s dictatorship. This change of the relationship between the civilian bureaucracy and the military deferred greatly from the developmental states which appeared in (South) East Asia in the 1950s and the 1960s.

1. は じ め に

1950 年末から 1960 年代にかけて、東（南）アジアに登場した開発体制は、一方において国民の政治参加を制限し、動員とイデオロギー闘争による社会不安を終焉させながら、他方で

* 京都大学大学院アジア・アフリカ地域研究研究科, Graduate School of Asian and African Area Studies, Kyoto University

2006 年 7 月 31 日受付, 2006 年 11 月 7 日受理

国家主導による積極的な経済開発の実績によって自らの権威主義的支配を正統化する体制だった。それは、第 1 に政治指導者の強力なリーダーシップ、第 2 に社会の非政治化、第 3 に開発を支える経済政策立案と総合的調整を担う機関の設置および制度の整備、第 4 にそうした制度を実際に動かすテクノクラットを重視した体制として捉えることができる。¹⁾ たとえば、タイのサリット体制、インドネシアのスハルト体制とともに軍事クーデタを契機に開始された軍事政権であるとともに、開発体制としての特徴を持っていた。1962 年 3 月 2 日のクーデタによって成立したビルマのネー・ウィン体制も、おなじく軍の政治介入を起点としていたが、その後の体制構築の行く末は開発体制諸国とは大きく異なるものであった。ネー・ウィンは自身の体制を「ビルマ式社会主義」と称し、社会主義国家を国家再編のモデルとした。²⁾ では、「ビルマ式社会主義」のもとでビルマの政治経済体制はどのように変容したのだろうか。

ネー・ウィン体制の実態は現地調査の難しさもあって現在まで多くのことが明らかになっていない。そこで、本稿はネー・ウィン体制期ビルマの官僚機構に焦点を当て、同時期の東南アジアの開発体制下において、文民官僚の政治過程上の役割が増大したのとは対照的に、ビルマでは文民官僚が影響力を失ったことを明らかにしたい。

断るまでもなく、そうした文民官僚の影響力低下と表裏一体となるのは、国軍将校の影響力拡大である。ビルマで現在まで 40 年以上にわたって軍事政権が持続しているという事実を考えれば、この指摘自体はごく当然のことにように思える。しかし、一般的に軍事政権は、その持続の長短にかかわらず、軍人と文民官僚との連合によって成立することが多く [Perlmutter 1980: 97],³⁾ 官僚機構は政党政治家から自律性を獲得することで、むしろ発展する例も少なくない。ビルマほど軍将校が行政機構に介入している事例は稀とってよいのである。たとえば、表 1 は 1970 年代半ばから 1980 年代末にかけてのビルマとタイにおける閣僚の出身職業別分布を示したものである。タイは元来「官僚政体」(bureaucratic polity) と呼ばれるほど官僚集団が政治家を輩出する母体となっていた [Riggs 1966]。また、70 年代以降の経済発展のなかで次第に実業家の影響力が増していたことがわかる。それに対して、ビルマの軍事政権は一貫して現役・退役将校の閣僚占有率が高く、14 年間の閣僚経験者のうち 94% が現役・退役将校であった。

1) 開発主義および開発体制に関する議論としては [末廣 1998] を参照。ビルマが開発体制かどうかを検討したのもとして [高橋 2002] がある。

2) それはマルクス・レーニン主義および共産党一党支配体制との違いを強調するものであった。その理念については [pyihtauzū myanmanaingan tawhlanyēi kaunsi 1964] あるいは [The Revolutionary Council of the Union of Burma 1964] を参照。

3) オドンネルが提唱し、第三世界政治研究で隆盛を極めた官僚的権威主義体制論もまた同様の指摘をしている [O'Donnell 1979]。ただし、官僚的権威主義体制論の核心は経済構造の変化と政治体制の変化をいかに結びつけるかにあり、テクノクラットの台頭という議論は中心ではない。

表 1 タイとビルマにおける閣僚の出身職業別分布

	ビルマ		タイ (1976-1988)			
	1974-1988		1976-79 年		1979-88 年	
	「民政移管」後		第39代-40代	軍政	第41-48代	軍+政党
軍・警察出身	47 (人)	94.0 (%)	13 (人)	25.5 (%)	72 (人)	23.1 (%)
陸軍	44	88.0	8	15.7	38	12.2
海軍	2	4.0	3	5.9	13	4.2
空軍	1	2.0	2	3.9	18	5.8
警察	0	0	0	0.0	3	1.0
公務員出身	3	6.0	29	56.9	60	19.2
実業家出身	0	0	6	11.8	124	39.7
その他一般人	0	0	3	5.9	56	17.9
合 計	50	100	51	100	312	100

出所：タイについては〔末廣 1993: 71〕から作成。ビルマについては〔Burma, anonymous 1974; 1978; 1981〕, 〔アジア動向年報：各年版〕より作成。

本稿では、筆者が入手した一次資料を利用しつつ、組織構造と人事を指標に、ビルマにおいて官僚が影響力を低下させていった過程を示したい。イギリスの植民地支配のもとで形成された文民官僚集団の制度的基盤が、1962年以降のネー・ウィンによる国家再編のなかで大幅に失われ、代わって政策作成および運用を担うはずであった党官僚機構も未発達なまま、軍将校の行政機構への出向が制度化していく、というのがその概要である。

構成は以下のようになっている。2節でビルマにおける官僚制の歴史を概観し、3節ではクーデタ直後の暫定的な軍による内務行政への介入と、1960年代末から議論が本格化した行政機構改革の構想について検討する。そして、4節では1970年代半ばに実施された機構改革の結果として何が生じたのか、中央・地方の行政機構の重要ポストについて人々の経歴を検討して明らかにする。

2. 近代国家の移植と独立後の行政機構

19世紀の3度の英緬戦争を経てコンバウン朝が崩壊し、ビルマ全土がインド帝国に統合された。1862年にはインド総督下にビルマ州総督 (the chief of commissioner for British Burma) が置かれ、下ビルマの港町ラングーンに総督府が設置された。近代国家としてのビルマ州政府機構が整備されていく。総督府を中心に、地方行政単位は管区／県／郡／村落区に分類され、それぞれに対応して管区長官 (divisional commissioner)／県長官 (deputy commissioner あるいは district officer)／郡長官 (sub-divisional officer あるいは township officer)／村長 (village headman) が行政上の責任を負う体制が構築された。J. S. フェーニバルが植民地期ビルマ政治経済の古典的研究『植民地政策と実際』(Colonial Policy and Practice) [Furnivall 1948] で指

摘したように、この植民地化は従来のビルマ社会に異質な秩序原理を持ち込むものであり、急速な変化に対する社会の抵抗と社会秩序の混乱を生んだが、他方では、新しい統治の制度を生みだし、その運用の担い手として新しい体制エリートを創出することになった。

インド帝国における体制エリートの中心はインド高等文官 (Indian Civil Services: ICS) であった。インド高等文官はイギリスのインド統治を支える「文官部門」(the civil services) と「武官部門」(the military services) のうち、文官部門のなかで大半を占める少数精鋭のエリート集団である。その特徴は、「学術的な公開試験による選抜、入念に準備された訓練、終身在職権、幹部エリートのみにも与えられた中央・州・県における責任のあるジェネラリスト型のポスト、定期的で累進的な給料体系と恩給およびその他の収入、主に年功と一部実績にもとづいた昇進および頻繁な異動のシステム」であり [Potter 1966: 142]、ICS を核とする中央集権的なヒエラルキーにもとづく近代的な官僚機構は「鉄のフレーム」(steel frame) と呼ばれた。当初は主にオックスフォード大学、ケンブリッジ大学を卒業した上層中産階級出身のイギリス人たちが ICS を構成した。

ビルマ統治においても、初期は植民地行政上重要なポストをイギリス人 ICS が占めたが、1920 年のモンダグュー・チェルムスフォード改革以降、ICS の「原住民化」が進み、1921 年にはティン・トゥッがビルマ人初の ICS となり、1940 年代初頭までに計 43 人のビルマ人高等文官が任命された (1937 年施行のビルマ統治法により、ビルマ高等文官 (BCS) と名称が変更された) [根本 1997: 47]。ICS (BCS) のうち、行政部門の官僚たちは、もっぱらジェネラリストとして訓練され、地方の郡庁、県庁と中央省庁の官房を異動しながら職務経験を重ねた。多くの場合、植民地支配の屋台骨として地方行政に携わり、最終的には県における法と秩序の維持および税の徴収に対して最大の権限を持っていた県長官まで昇進した [本田 2001: 75]。その後、担当する県を変えながら県長官を務めるものと、政庁の官房で政策策定作業に従事するものに分かれた。政庁では各省の事務次官を頂点として、官房を横断的に異動する幹部官僚のキャリア・パスが制度化された。

1942 年にはじまる日本軍政下では、イギリス人政庁スタッフとともにビルマからインドへと逃走した幹部官僚は存在したものの、基本的には制度的にも人的にも植民地期の行政機構が存続した [Guyot 1966: 386]。1945 年のイギリス復帰後には、戦前の BCS(Class I) 145 人のうち 93 人が継続して職務についた。議会制民主主義体制下で文民政治家の介入が予想されたため、猟官的な公務員の採用を防止すべく、1947 年憲法第 221 条に公正な公務員選抜のための連邦公務員委員会 (Union Public Services Commission) 設置が提唱されるなど、植民地期に形成された官僚制の温存を図る措置がとられた [Furnivall 1960: 67]。1948 年の独立後、会計、税関連、土地調査などを担当する省庁では、ジェネラリストではなく、次第にスペシャリストの官僚が事務次官に任命されるケースが増大するも、全体としては少数にとどまった。結果、

重要ポストを担うジェネラリスト型官僚の昇進経路も温存された。⁴⁾

典型的なジェネラリスト型の昇進経路として 2001 年に自伝『私の公務員人生（法務と行政）』を出版したセー・マウンのキャリアを示しておきたい。彼は 1929 年 4 月 20 日にビルマ中部のピンマナで生まれた。1947 年ヤンゴン大学に入学して法学を専攻する。卒業後、1953 年にビルマ高等文官（上級）とビルマ高等司法官（上級）の選抜試験に合格し、ビルマ高等文官を選択した。1954 年、ヤカイン州シットウエ郡の研修からキャリアを開始し、同州のミンピャー郡長官補佐、シットウエ郡徴税官、シットウエ郡長官補佐と 3 年間でヤカイン州で勤めた。その後、1958 年にはマンダレー管区に異動し、ミンジャン郡出納長、ミンジャン郡長官補佐を務め、1959 年にヤンゴン市庁で管理官の職に 10 ヶ月間就いたのち、内務省で事務次官補に任命された。1964 年にはマグエ管区パコック県庁で県副長官、1965 年にはミヤイン県長官に任命された。その後、1968 年にカヤー州評議会副事務次官を経て、1972 年には後述する行政改革により法務省に異動し、その後退職まで法務省で勤めた [U Se Maung 2001]。以上の経歴から、1960 年代までは地方行政機構と中央省庁官房との往來をとおして幹部官僚に昇進する経路が存在していたことがうかがえよう。

このように、植民地期の行政機構の骨格が独立後のビルマにおいても引き継がれたが、同時期に幹部官僚の閣僚就任がかなり制度化されていたタイとは違い、ビルマでは官僚出身者が政界に進出することはなかった。それは、当時の政治家が日本軍政期と対日闘争および対英独立交渉のなかで急速に勢力を広げたナショナリスト第 3 世代だったことが大きい。彼らは日本軍政下の流動的な政治状況のなかで、ナショナリズム運動を基盤に急速にその社会的地位を上昇させた若者たちだった。⁵⁾ 彼らの政治基盤は政党、労働組合、農民組織にあり、新たに導入された議会制民主主義体制下で、国民の投票によって議員の地位を手に入れていた。さらに、ビルマナショナリズムは社会主義思想との親近性が高く、官僚機構に対してはブルジョア社会、帝国主義支配の産物として批判的な見解が大半を占めたため、一般的に官僚は政治家に不人気であった。⁶⁾ ただし、特に閣僚を経験した政治家たちについては、職務経験を積むにつれて次第に官僚の重要性を認識していったこともあり [Furnivall 1960: 68]、1950 年代の官僚機構とそれを支える高級官僚は、議会制民主主義という新たな環境に直面しながらも、組織的な防衛に一定程度成功したといえる。

4) 官房のジェネラリスト型の高官については 1930 年代から植民地政庁内でも、特に財務、司法などの専門性を要求される部局からは批判が出ていた [Furnivall 1960: 64]。

5) おそらく戦前に政治家の経験がある人々との世代的断絶も影響しているものと考えられる。バ・モーをはじめとしたナショナリスト第 2 世代は、戦後、保守派の少数勢力として限られた政治的影響力しか発揮できなかった。

6) レーニンの国家観および官僚機構に対する共産主義者の一般的理解としては [レーニン 2001] を参照。

3. 新行政体制建設

3.1 ビルマ式社会主義と地方行政機構

本節では、2 節で整理した背景を受けて、1960 年代から 70 年代初頭にネー・ウィン將軍によるリーダーシップのもと、いかに行政機構が変化し、また、将来的な改革の構想がどのように練られていたのかを検討する。

1950 年代末、ビルマ国軍が政治への介入を開始した。最初の政治介入は 1958 年 10 月のネー・ウィン国軍参謀総長を首班とする選挙管理内閣の成立である。しかし、与党反ファシスト人民自由連盟からネー・ウィン將軍への政権移譲は憲法第 56 条第 1 項に則って合法的になされた。また、ネー・ウィン將軍は自らの首相在任期間を第 3 回総選挙およびその後の内閣成立までの暫定政権であると明言しており、のちに実行されるような行政機構そのものの再編が実施されることはなく、各省間の調整のために佐官級将校 56 名を次官級ポストへ出向させるにとどまった。⁷⁾そして、1960 年 2 月の総選挙後、選挙に勝利した連邦党に政権を譲り、軍は兵舎に戻った。

しかし、独立直後から勃発した少数民族および共産党の反乱、中国国民党軍のシャン州への侵入、少数民族州の分離運動などによる国家統合の動揺と、アメリカの介入、あるいは政党の分裂などによる議会政治の空転、さらに軍内における穏健派の周辺化などが重なり、ネー・ウィン將軍は 2 度目の政治介入を実行した。1962 年 3 月 2 日クーデタである。このクーデタは、かつてのような暫定的なものではなく、ネー・ウィン自ら大規模な国家再編を試みるものであった。ここでは、行政機構改革に焦点を絞って検討を行なう。

国軍は軍幹部 17 名からなる革命評議会を設置して、国家の全権を集中させた。同年 4 月 30 日に政策声明「ビルマ式社会主義への道」(*myanmā hsoesheli' lānzin*) を発表する。この声明は、クーデタとその後の国家再編の理念を宣言するものであった。文書自体はビルマでの議会制民主主義を否定して「ビルマ式社会主義」という独自の社会主義を唱えたものの、「ビルマ式」の具体的内容を文書中に見出すことはできず、実質的には政治的スローガンを集めた文書でしかなかった。行政機構についても、以下のように記されているだけである。

社会主義という目標への道程において、ビルマ国家の官僚的行政機構が巨大な障碍となっている。こうした古い行政機構では、社会主義という目標にはとうてい到達することはできない。したがって、官僚機構を破壊し、社会主義的民主主義を実現する行政機構構築のための強固な基礎を建設せねばならない (第 15 条第 2 項)。

7) 1958 年クーデタについては次を参照 [Callahan 2003: ch6; 中西 2006; Kyi *et al.* 1991: ch4].

この「官僚機構を破壊」するという目標は、まず「国家治安・行政計画」により具体化された。計画は、革命評議会の指令を各行政機構と国軍が合同で実施する制度の構築と、治安の安定が実現された後に行政機構として引き続き機能する制度の構築、の 2 点を目的としていた。本計画により、軍は治安行政委員会の設置をとおして地方行政への介入を試みる。その内容は図 1 に示した報告書内の機構図を見れば明らかだろう。各種治安行政委員会は州、管区、県、郡、村落区、村落という行政区分にそって設置され、内務行政にとどまらず、諜報活動や農業、畜産、外国人の管理も管掌する組織と位置づけられていた。

中央治安行政委員会は内務大臣を委員長、国軍参謀本部参謀大佐を副委員長として、官房長官および主要省庁（内務、農・林、国防、財務・国税、法務、国家計画）の事務次官、国境地帯行政長官、副警察長官、ヤンゴン警察本部長、国軍参謀本部第 1 作戦参謀、内務省副事務次官によって構成された。地方は西北、中央、西南、東北、東部の陸軍 5 軍管区を基礎に、州・管区ごとに 16 の州・管区治安行政委員会が設置され、⁸⁾ 多くの場合、軍管区司令官が委員長に任命された。県レベルでは、当該県に駐屯する大隊の大隊長が委員長に任命され、そのほかの委員には県長官、県警察部長などが就任した。県下の郡および町区、村落区レベルの委員会委員選出については県委員会が任命権限を持つ。実際には大尉クラスの将校が出向して郡治安行政委員会の委員長をつとめていた。⁹⁾ 治安行政委員会と内務省との並存による地方行政機

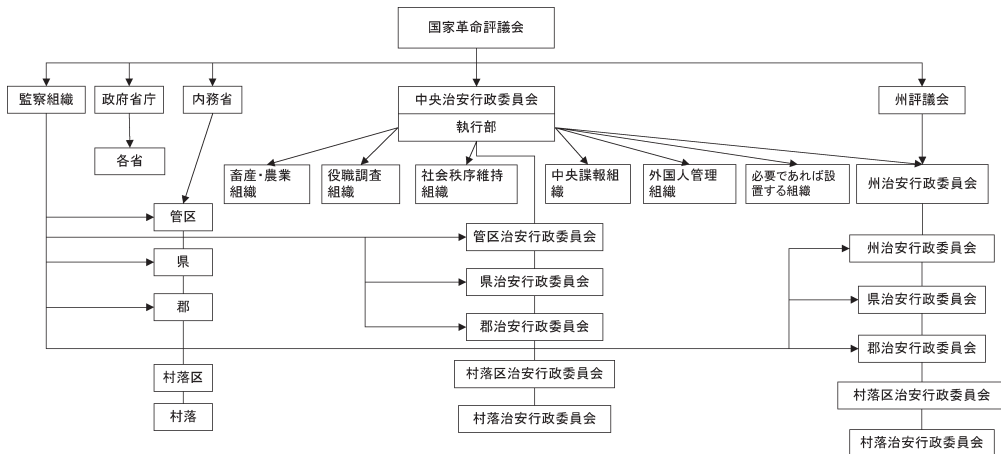


図 1 国家行政計画指揮系統図

出所：[Burma, anonymous 1962: 付表 1] を若干訂正。

8) ただし、シャン州は広大なために南部、北部、東部それぞれに委員会が置かれた。

9) たとえば、イラワジ管区ピャーボン県はピャーボン、ボーガレー、チャイラッの 3 郡からなるが、3 郡の治安行政委員会委員長はすべて大尉クラスの将校である [NAD 4/1(28) sà-1970: 11]。

構が 1960 年代をとおして維持される。ただし、クーデタ当初から革命評議会による統治は暫定的なものと位置づけられており、治安行政委員会もあくまで将来の「民政移管」、すなわち憲法制定とビルマ社会主義計画党一党支配体制の建設、選挙にもとづく人民議会議員選出までの暫定的な体制であった。

1974 年に新憲法が發布され、地方行政機構が再編成された。植民地期以来、地方行政における最大の権限を有した県が廃止され、管区・州の下に郡および村落区・町区が置かれる編成となった。そして、それぞれに人民評議会 (*pyidù caunsi*) が設置される (1974 年憲法第 29 条)。人民評議会の権限は (a) 経済社会的事象および行政、(b) 裁判行政、(c) 地域の治安、防衛、法秩序の維持、(d) 諸民族の団結と伝統文化の保護・促進、など 14 項目と極めて広範囲にわたり (同第 132 条)、議員は各管轄地域内の人民による投票で選出された (同第 129 条)。選挙は人民議会と同様に 4 年に 1 度実施される (同第 131 条)¹⁰⁾。さらに、1974 年 1 月 28 日に施行された「ビルマ社会主義連邦人民評議会法」によれば、各人民評議会は議長団、執行委員会、裁判委員会によって構成され (同第 12 条第 1 項)、さらに独立して行政活動を監視する監察委員会が設置された (同第 26 条第 1 項)。この、人民評議会と監察委員会が管区・州および郡の行政に関わる権限を持ち、それぞれに対してビルマ社会主義計画党地方党委員会および郡レベルの党支部が指導を行うのが、地方における「民政移管」後の政治体制であった。

一連の行政機構改革により、地方行政を管轄する主要機関は選挙によって選出された議員からなる郡人民評議会となり、評議会議員が郡内の行政全般に関する責任を負った。かつての郡長官たちは事務長となってその地位を著しく低下させる。イギリスによる植民地支配のもとで形成された、地方と中央をまたぐ高等文官の異動と昇進の経路は、この時点でかなりの程度寸断され、彼らの権限も縮小した。

3.2 官房の廃止と副大臣ポストの新設

中央省庁については、ネー・ウィン将軍が 1969 年 3 月に官房改革を指示し、それに従って各省で改革案の検討が開始された [NAD 3/(22)à-72 12455: 4]。改革案全体の調整のために、「ビルマ連邦新行政体制調査会」が設置された。革命評議会議員、計画党組織化中央委員会委員および閣僚を兼務するセイン・ウィン准将 (建設大臣) が委員長となり、その他の委員は、フラ・ハン大佐 (外務大臣、教育大臣、保健大臣など)、マウン・ルウィン大佐 (協同組合大臣、貿易大臣) および議会制民主主義期の最大野党民族統一戦線の元幹部バ・ニェインの 3 名であった。1969 年 6 月 12 日から 1971 年 7 月 26 日まで 32 回の会合で議論がなされたの

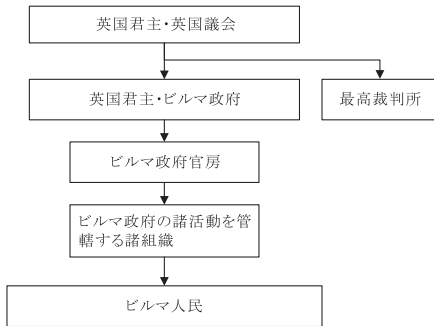
10) 1985 年の第 4 期人民議会および各級人民評議会選挙では、1,700 万人余の有権者が、475 人の人民議会議員、976 人の州・管区人民評議会議員、2 万 2,850 人の郡区人民評議会議員、16 万 3,742 人の町区・村区人民評議会議員を選出した。ただし、後述のように、選挙とはいっても立候補の自由のない信任投票にすぎなかった。

ち、1972 年 2 月に 27 冊の報告書が革命評議会に提出された。

ネー・ウィン将軍が中央省庁の再編の方針を示したのは、1969 年 6 月 12 日の計画党組織化中央委員会・党規律委員会との合同会議の場であった。その骨子とは、現在は行政の現場に権限がなく、官房の幹部たち（ネー・ウィンはそれを「事務次官」(*atwinwan*) という言葉で総称する) が権限を握っている。官房は行政の効率性を低下させるだけでなく、そもそもイギリスの権益を守るために創設された機関である。独立後に改革が試みられたが、効果的な改革は実行されなかった。今こそ改革を実現しなければならない、というものであった [NAD 3/(22) sà-1971 19814: 1-4]。

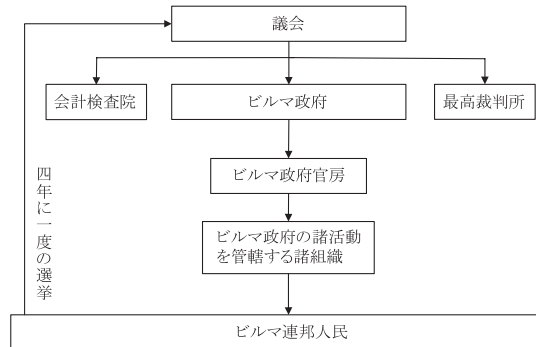
ネー・ウィンが示した方針は、破壊すべき具体的な行政機構上の部局として官房を取り上げたものであり、本来複雑なはずの行政機構の問題点を「植民地支配の産物」である官房のみに帰すものであった。図 2 は植民地化以降の行政機構体系を示すために報告に付された略図である。省内の部局のうち、「ビルマ政府官房」だけが個別に抽出され、その存在が歴史的に強調されていることがわかる。これは、インド高等文官制から続くジェネラリスト型官僚による行政機構の掌握を批判するものであったが、組織的合理化あるいは時代の要請にもとづく改革案というよりも、植民地時代の遺産を一方的に否定する排他的ナショナリズムを反映したものでしかなかった。しかし、そうした動きに対して文民官僚たちが抵抗するすべはなかった。それは、実質的な決定の場であった 32 回のビルマ連邦新行政体制調査会会合への出席者 31 名（会合 1 回平均の出席者数は 5.5 人）のうち 28 名が現役将校であったことが示している。彼らの多くは大臣の任にあったものの、各省の省益の確保あるいはより合理的な省庁体系再編計画の作成よりも、ネー・ウィンの指示に従うことを優先した。「官房の廃止」という結論が先行し、会合は各省に対して官房廃止後の各省の組織編制計画を提出させる場として機能するだけであった。

約 1 年間の検討の末、行政機構改革の実質的な内容が決定し、革命評議会の議決を経て 1972 年 3 月に新行政体制への移行がはじまった。25 の省が 20 省に統合される。20 すべての省で官房が廃止された。一般的な意味での官房は、大臣を補佐するスタッフ機関であり、その機能は新たに設置された大臣府 (*wangyíyòun*) に引き継がれ、官房の長である事務次官の職務を副大臣が務めることになった。ビルマにおける副大臣は 1969 年まで存在せず、同年に任命された 4 名の副大臣も、任期を終えた軍管区司令官の配属先として一次的に設けられたポストでしかなかった [中西 2003: 336]。1972 年に副大臣ポストが全省に設けられ、同年末までに 18 名が任命された。では、任命された副大臣はどういう人々だったのか。それを示したのが表 2 である。副大臣のうち、文民官僚出身者は計画・財務省副大臣のチツ・マウンだけであり、経歴が判明している 15 名の副大臣のなかで、13 名が国軍出身者であった。そのうち 7 名は陸軍参謀本部あるいは国防省の局長・副局長経験者、陸軍軍管区司令官・副司令



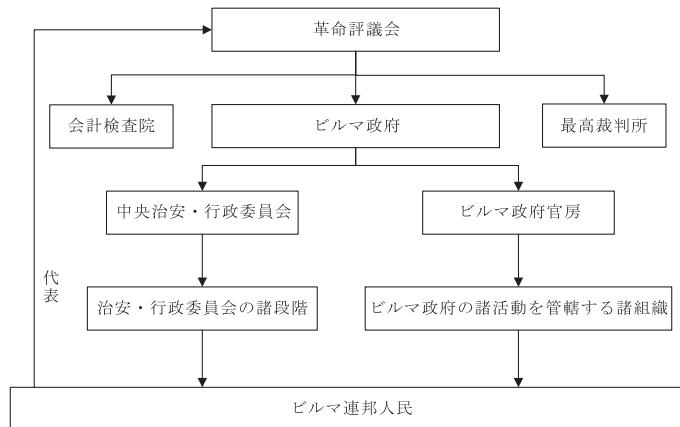
ビルマに対するイギリス帝国主義支配体系の概要

出所：[NAD 3/(22)à-72 12455: 83] 図 20 を若干修正。



ビルマ連邦行政体系（1984-1962）

出所：[NAD 3/(22)à-72 12455: 84] 図 21 を若干修正。



ビルマ連邦行政体系（1971年2月）

出所：[NAD 3/(22)à-72 12455: 85] 図 22 を若干修正。

図 2 『ビルマ連邦新行政体制調査会報告』に示された行政機構図

官経験者であり、残り 6 名は陸軍から各省へ出向して次官クラスあるいは人民公社総裁を経験した将校たちである。

以上のように、ネー・ウィン将軍の主導する国家再編がもたらした行政機構上の主要な変化は 2 点あった。第 1 に、地方行政機構では、県が廃止され、管区・州、郡および村落区・町区に人民評議会が設置された。第 2 に、中央省庁においては、1972 年 3 月の新行政体制発足後、官房が廃止され、事務次官に代わって人民議会議員から選出された副大臣が事務方の長となった。これらは、社会主義的民主主義 (*sosheli' dimokàresi*) の実践と説明され、選挙を通じた人民の行政機構への参加を意味するものと位置づけられた。その実態については 4 節で

表 2 副大臣 (1972 年 12 月時点) の主要な経歴

名 前	担当省	主 要 な 経 歴	現・退将校
アウン・ミー	労働省	不明	不明
アウン・ペ	工業省	陸軍東部軍管区司令官	○
エー・マウン	文化省	中央農民評議会副議長	
チッ・キン	内務・宗教省	陸軍参謀本部情報局長	○
チッ・マウン	計画・財務省	財務・国税省事務次官	
フラ・フォン	外務省	陸軍ヤンゴン軍管区司令官	○
フラ・ティン	閣僚評議会	不明	不明
ティン・チャー	建設省	陸軍→公共事業・建設省事務次官	○
マウン・チャー	工業省	国防省軍需産業局副局長・工業省公社総裁	○
ミヤ・チャー	革命評議会	不明	○
ニー・ニー	教育省	ヤンゴン大学教授→教育省	
サン・ウィン	貿易省	陸軍→貿易省第 1 交易公社総裁	○
タ・チャー	運輸・通信省	陸軍→運輸・通信省事務次官	○
ティン・アウン	保健省	陸軍→保健省事務次官	○
ティン・ウ	国防省	陸軍中央軍管区司令官	○
トゥン・ティン	協同組合省	国防省訓練・計画局局長	○
バン・クー	社会福祉省	陸軍東南軍管区副司令官	○
イエ・ガウン	農林省	陸軍→農業省副次官, 事務次官	○

出所：[Burma, anonymous 1971?] より筆者作成。

検討するが、以上の制度改革により、植民地期に構築された文民官僚機構と幹部官僚はその地位を大きく後退させることになった。

4. 人民評議会幹部と副大臣の経歴

筆者がかつて指摘したように、1974 年の「民政移管」は、ビルマ社会主義計画党を中心とする一党支配体制の確立ではなく、軍を機構的な屋台骨としたネー・ウィンによる独裁の制度化であった [中西 2003]。では、1970 年代半ば以降、ビルマの新しい行政機構の実態はどのようなものとなったのか。本節では、1988 年にネー・ウィン体制が崩壊するまでの副大臣と管区・州および郡人民評議会幹部のプロフィールを、軍からの出向との関係に焦点を当てて検討してみたい。

国軍からの出向者は当然のことながら将校である。1969 年軍大会に提出された人事局報告によれば、1968 年 3 月 31 日時点で 5,077 人の将校が陸・海・空の 3 軍から編成される国軍に所属していた。同時期に計画党および行政機構に出向中の将校はその約 2 割にあたる 909 名に及んだ [DSMHRI CD-883(10): 1-2]。具体的にどの機関にどの程度の将校が出向していたかはわからない。てがかりとなるのは、1974 年の「民政移管」を控えて 1973 年 4 月に出向中の将校が退役した際の辞令である。¹¹⁾ ミャンマー国軍博物館・歴史研究所に所蔵された『軍辞令集』によれば、同年 4 月末に他機関へ出向中の将校 195 名の退役辞令が交付されてい

るが、そのうち 162 名 (83%) が計画党で勤務する将校であった [DSMHRI DR-8378].

1974 年の「民政移管」以降、計画党への軍将校の出向は中央委員会レベルより下位の部局では減少する。それに代わって将校の出向が盛んになったのが人民評議会である。表 3 は

表 3 軍から行政機構への省別出向者数 (1972-1987)*

出 向 先	人 数 (人)	割 合 (%)
人民評議会**	794	45.6
第 1 工業省***	166	9.6
内務・宗教省	155	8.9
治安行政委員会	92	5.3
貿易省	79	4.6
運輸・通信省	77	4.4
第 2 工業省	68	3.9
農林省	57	3.3
鉱山省	44	2.5
畜産・漁業省	32	1.8
計画・財務省	25	1.4
エネルギー省	22	1.3
建設省	20	1.2
国家情報局	19	1.1
外務省	17	1.0
情報省	10	0.6
国家評議会議長府	9	0.5
社会福祉省	8	0.5
首相府	7	0.4
中央政治学大学	6	0.3
保健省	7	0.4
その他	26	1.5
不明	3	0.2
合 計	1,743	100.0

* 1975 年、1976 年については史料が所蔵されていなかったため、確認できなかった。また、国家幹部とは具体的には、国家評議会議員、大臣、副大臣、人民裁判評議会議員、人民司法評議会議員など人民評議会議員から選出される国家レベルの組織構成員を指す。

** ここでの人民評議会は管区・州および郡の人民評議会、監察委員会を含む。

*** 旧工業省への出向者も含む。

出所：[DR-8380, DR-8381, DR-8382, DR-8383, DR-8384, DR-8385, DR-8386, DR-8387, DR-8388, DR-8389, DR-8390, DR-8391, DR-8392, DR-8502, DR-8503, DR-8504, DR-8506, DR-8514, DR-8515, DR-8566, DR-8600, DR-8601, DR-8602] から筆者作成。

11) ネー・ウィンをはじめとした革命評議会議員および閣僚も退役した。

1972 年から 1987 年まで (1975, 76 年を除く) の軍からの出向者数とその出向先を整理したものである。資料で確認できたものだけでも、1,743 人の将校が各省とその関係機関 (計画党は含まれない) に出向していた。辞令集で確認できなかった年 (1975, 76 年) も含めれば、15 年間で 2,000 人程度の出向将校がいたと推測できる。出向先が明らかな 1,730 人のうち、794 人 (45.6%) と最大の出向先となったのが人民評議会であった。その他の機関で出向先の多数を占める第 1 工業省 (主に工業省下の公社へ) の 166 人 (9.6%), 内務・宗教省 (主に人民警察) の 155 人 (8.9%) と比較すれば、その数の多さは明白だろう。

選挙による人民評議会議員選出は軍内では出向として処理されていたが、公式制度上は 4 年ごとの選挙を通じて選出される。1974 年、1978 年、1981 年、1985 年に人民評議会議員選挙および各級人民評議会議員選挙が実施された。¹²⁾ 選挙は各選挙区候補者への信任・不信任を選択するだけの投票であり、加えて、集計時に不信任票を信任票に入れ替える操作が行なわれていたため、人民の政治参加の手段としてはほとんど機能しなかった。しかし、定期的に軍から行政機構へ出向者を送り込む装置として選挙は機能した。選挙直後である 1981 年 10 月から 1982 年 1 月、1985 年 11 月、12 月に出向の辞令交付が集中している。

また、人民評議会への全出向者の階級と役職を見れば (表 4)、州・管区人民評議会、州・管区裁判委員会、州・管区監察委員会幹部には軍種を問わず中佐の将校が多く、郡レベルでは人民評議会議長、裁判委員会委員長、監察委員会委員長といった幹部ポストには少佐が多く、書記長以下の役職について大尉クラスの将校の就任が多いことがわかる。これは出向者と出向先の選定に軍内の階級秩序が相当程度影響していたことを示している。それは、第 1 に出向先での階級と役職の逆転現象を避けるためであり、第 2 に出向先で退役する将校に軍内での地位に見合った役職を提供することで彼らに不満を与えないためであったと考えられる。

こうして国軍将校の「選挙」を通じた人民評議会の幹部ポストへの出向が制度化された。20 世紀初頭に ICS の県長官を中心として張り巡らされた地方統治のネットワークは、いまや、郡というより小さな単位に細分化されて組織的にも人事的にも「破壊」され、人民評議会と国軍将校の人事体系の一部にとってかわられることになった。

中央省庁においても状況は同様であった。前述したように、1972 年に官房が廃止され、副大臣が事務方の長となったことで、それまで行政機構内部に閉じられていた幹部のリクルートが、「選挙」を通じて外部に開放されることになった。結果、将校が各省の副大臣に大量に流れ込む。そうした変化を示すのが表 5 である。1974 年から 1988 年までに就任した副大臣を経歴パターンごとに区分している。以下の 2 点を指摘することができる。

12) 本来であれば、第 2 期人民評議会議員の任期は 1982 年までであるが、新 4 ヶ年計画が 82 年 4 月 1 日に開始されるため、第 3 期人民評議会を 81 年 11 月に発足させる必要があるという理由で、第 3 回人民評議会選挙は 1 年前倒しされた。

表4 人民評議会への出向者（1977-1987）の軍種・階級別人数 単位：人

軍階級 人民評議会役職	大佐			中佐			少佐			大尉			中尉			少尉			不明	合計	
	陸	海	空	陸	海	空	陸	海	空	陸	海	空	陸	海	空	陸	海	空			
州・管区レベル																					
人民評議会議長	2			5 1																8	
人民評議会書記長				10			4 2			1										16	
人民評議会執行部議員				20			1			1										22	
裁判委員会委員長				9																9	
裁判委員会委員				8			1													9	
活動監察委員会委員長	3			4			1													8	
活動監察委員会委員				7			1													8	
郡区レベル																					
人民評議会議長				32 3 4			189 3 13			77 1 1										2	325
裁判委員会委員長				1			54 2 12			27 1 1										1	99
監察委員会委員長							32 6			22 1 1										1	63
人民評議会書記長							5			40 1 1											47
人民評議会議員							2			75 1 1											79
監察委員会委員										48 1						2					51
裁判委員会委員				1						35						1					37
人民評議会役職不明							1			1						11					13
合計	5	0	0	96	3	6	291	5	33	326	6	5	0	0	0	13	1	0	4	794	

出所：表3に同じ。

表5 副大臣（1974-1988）就任までの経歴分類

出身	経歴	人数（人）
将校	参謀本部局長，軍管区（副）司令官	18
	国軍→公社総裁	11
	国軍→省事務次官・局長	9
	国軍→党中央幹部	10
	国軍→党地方幹部	6
	国軍→治安行政委員会委員長	4
	国軍→大使	1
	将校合計	59
文民	局長または公社総裁	6
	大学教員	7
	党幹部	4
	医師	1
	その他	1
	文民合計	19
不明		14
総計		92

出所：表3に同じ。

第 1 に、1988 年まで一貫して軍将校出身者が多いということである。約 14 年の間に任命された 92 名の副大臣のうち、経歴が明らかなのは 78 名で、そのうち軍将校出身者は 59 名であった。表では軍将校を前歴にしたがって 7 つに分類しているが、大きくいえば、作戦将校出身者、行政機構出向出身者、計画党出向出身者の 3 種に分類できる。まず、作戦将校出身者は国防省および陸軍参謀本部局長および軍管区司令官・副司令官から直接任命されるケースである。次に、行政機構出向出身者は軍から出向して公社総裁や中央省庁の事務次官・局長など行政機構に出向したのちに、出向先の省庁で副大臣に任命されるケースを指す。最後に、計画党出向者は軍から計画党に移り、党本部局長あるいは地方の党委員会では委員長など幹部を務めたのちに副大臣に就任するケースである。

第 2 に、決して多くはないが、文民の副大臣が 19 名任命されており、同時期の大臣と比較すればその数は多い。そうはいっても、50 年代、60 年代から省内でキャリアを重ねて、局長あるいは公社総裁を経て副大臣となった人々はわずか 6 名に過ぎない。大学教員から直接あるいは省の局長クラスに就任した後に副大臣になったものが 7 名いるものの、県知事と官房を往復する ICS 型の昇進パターンは誰一人経験していない。さらに、副大臣の学歴を示した表 6 を見ると、文民には国内での修士号や海外で Ph.D を取得した、いわゆるテクノクラットと呼びうる人々がわずかながら存在していたことがわかる (表 6)。しかしながら、群を抜いて多いのはビルマの高等学校卒業年次にあたる 10 年生卒であり、彼らの多くは現役将校あるいは退役将校であった。彼らは近代軍では標準となっている 4 年制の士官学校すら卒業していない。ビルマでは 4 年制の士官学校である国軍士官学校 (Defence Services Academy) の設置が 1955 年と遅く、それ以前に将校になった人々の多くは士官訓練学校 (Officers Training

表 6 副大臣 (1974-1988) の学歴 単位：人

学 歴	人 数	将 校
8 年生	5	5 (100%)
9 年生	4	4 (100%)
10 年生	34	32 (94%)
大学教養課程	7	7 (100%)
教員養成学校卒業	1	1 (100%)
ディプロマ	2	2 (100%)
文系学士	7	3 (43%)
理系学士	7	4 (57%)
文系修士	3	0 (0%)
海外 Ph.D	6	0 (0%)
MBBS	2	1 (50%)
不明	14	
合 計	92	59

出所：[Burma, anonymous 1974; 1978; 1981] より筆者作成。

School) で9ヵ月程度の訓練を受けたにとどまっていた。軍人を中心としたこうした非高学歴の副大臣が多数を占めていることと照らし合わせるならば、高学歴の文民テクノクラットの影は非常に薄いといってよいだろう。

以上、人民評議会幹部と副大臣を対象にその経歴を検討してきた。それが示すのは、国軍・計画党・行政機構を貫く将校団のネットワークをとおして、軍による支配の安定を実現する新しい「鉄のフレーム」がネー・ウィン体制時代に形成されたということであろう。それは、1970年代前半に実施された一連の行政機構改革が重要な契機になっていた。

5. お わ り に

植民地期以降のビルマの行政機構とそれを支えた文民官僚はネー・ウィン体制期にいかに変容したのか。これまで見てきたように、インド高等文官以来の人的、制度的な遺産はほとんど失われたといってよい。それは、いわゆる党指導体制を目指した1972年の行政改革と1974年憲法によってとどめを刺された。ただし、結果として生じたのは、ネー・ウィンが目指した党指導体制ではなく、行政機構主要ポストへの軍将校出向の制度化であり、それに伴う軍の政治介入の深化であった。

この行政機構の再編と、それに伴う将校へのポスト配分が、ネー・ウィン体制およびその後のビルマの政治体制に与えた影響は大きい。それは、第1に行政機構への軍の浸透を貫徹させ、第2に将校の天下り先を確保することで軍内人事を円滑にして軍の結束保持を容易にし、第3に文民官僚をはじめとした軍外勢力の影響力伸張を抑制した。その結果、行政機構は制度的にも人的にも停滞状況に陥り、社会経済開発の点で近隣の東南アジア諸国や南アジア諸国よりも大きく立ち遅れることになった。政府が経済開発等のための合理的な政策の作成や実施の能力を欠いてきたからである。しかし、その一方で、エリート内部での対立激化に起因する体制の不安定化は抑止され、ネー・ウィン自らの政治的安全保障は実現された。この、国家の統治能力が低下し、体制が国民にその実績を示すことができないうために、ますますネー・ウィンが国軍に利益を提供して支持基盤を強化しようとする、という悪循環こそがビルマ政治が停滞し続ける構造的要因のひとつであった。

むしろ、体制内の要因にのみ国家の質や体制持続の要因を求めることはできない。しかし、社会から政治体制への重大な挑戦がなされたときでさえ、その帰結に体制エリート内の勢力配置が決定的な影響を与えることには注意を払うべきである。それは、1988年に起きたビルマでの民主化要求運動の勃発とその後の軍によるクーデタ、そこから現在まで続く軍事政権を見れば明らかであろう。ビルマの事例が示すのは、1989年の中国天安門事件と同様に、一時的な反政府運動の爆発は、十分な武力を持ち、政権内で暴力行使への意思統一がなされた体制の前では、たやすく鎮圧されてしまうという事実である。社会の利益を省みることなく体制持

続を自己目的化したビルマの軍事政権が 40 年以上にわたって存続しうるメカニズムとはどういったものなのか。本稿は、こうした大きな疑問への新たな答えを提示すべく、ネー・ウィン体制下の行政機構の変容を可能な限り実証的に検討しようとしたものである。

謝 辞

本稿は平成 15-17 年度日本学術振興会特別研究員奨励費による研究成果の一部である。また、匿名査読者から大変有益なコメントをいただきました。記して謝意を表します。

引 用 文 献

二次資料

アジア経済研究所編、『アジア動向年報』各年版。

Callahan, M. 2003. *Making Enemies: War and State Building in Burma*. Ithaca: Cornell University Press.

Furnivall, J. S. 1948. *Colonial Policy and Practice: A Comparative Study of Burma and Netherlands India*. Cambridge: Cambridge University Press.

_____. 1960. *The Governance of Modern Burma*. New York: Institute of Pacific Relations.

Guyot, James F. 1966. Bureaucratic Transformation in Burma. In R. Braibanti ed., *Asian Bureaucratic Systems Emergent from the British Imperial Tradition*. Durham NC: Duke University Press, pp. 354-443.

本田毅彦. 2001. 『インド植民地官僚—大英帝国の超エリートたち』講談社。

Dr. Kyi, Daw Myint and Dr. Lin Naw In Gya. 1991. *1958-1962 myanmà nainganyê dùtiyàtwê*. Yangon: te'kàtomypounhnei'tai'.

レーニン, ヴラジーミル・イリイチ. 2001. 『国家と革命』角田安正訳, 筑摩書房。

中西嘉宏. 2003. 「未完の党=国家—ネー・ウィンとビルマ社会主義計画党」『東南アジア研究』41 (3): 330-360.

_____. 2006. 「ビルマ式社会主義と軍内政治—ネー・ウィン体制の国家イデオロギー形成をめぐる一試論」『東南アジア—歴史と文化』35.

根本 敬. 1997. 「ビルマの都市エリートと日本占領期—GCBA, タキン党, 植民地高等文官を中心に」倉沢愛子編『東南アジア史のなかの日本占領』早稲田大学出版部, 31-56.

O'Donnell, Guillermo A. 1979. *Modernization and Bureaucratic-authoritarianism: Studies in South American Politics*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California.

Perlmutter, A. 1980. The Comparative Analysis of Military Regimes, *World Politics* 33 (1): 96-120.

Potter, David C. 1966. Bureaucratic Change in India. In R. Braibanti ed., *Asian Bureaucratic Systems Emergent from the British Imperial Tradition*. Durham NC: Duke University Press, pp. 141-208.

Pyihtaunzù myanmanaingan tawhlanyêi kaunsi. 1964. *myanmà hsosbeli' lánzin pati ì withethàlè' hkànamyâ*. Yangon: myanmà hsosheli' lánzin pati bàhoekawmāti htanàjou' 1964.

The Revolutionary Council of the Union of Burma. 1964. *The Specific Characteristics of the Burma Socialist Programme Party*. Yangon: The Central Committee of the B.S.P.P.

U Se Maung. 2001. *kyàno ì pyidiùwandânàwà: tàyâyèkandà hnin ou'chou'yê kandà*. Yangon: anonymous.

末廣 昭. 1993. 「タイの軍部と民主化運動—一七三年『十月政変』から九二年『五月流血事件』へ」『社会科学研究』44 (5): 48-95.

_____. 1998. 「発展途上国の開発主義」『20 世紀システム 4 開発主義』東京大学出版会, 13-46.

高橋昭雄. 2002. 「ビルマ一軍による「開発」の停滞」末廣昭編『「開発」の時代と「模索」の時代』岩波書店, 205-230.

Riggs, Fred W. 1966. *Thailand: The Modernization of a Bureaucratic Polity*. Honolulu: East-West Center Press.

一次資料

Burma, anonymous. 1962. *naingando lounjounyêi hnin ou'chou'bmù simankêin saou' "kà."*

Burma, anonymous. 1971?. *bahoukomiti winlâunmyâ ì kôuyêihma'tân akyînjou'.*

Burma, anonymous. 1974. *pyihtaunzù hsousheli'thammàdà myanmanainngando pà tàràacein pyidù hlu'to kouzâblemyâ ì kuyêihma'tân akyînjou' 1974.*

Burma, anonymous. 1978. *pyihtaunzù hsousheli'thammàdà myanmanainngando dùtiyàacein pyidù hlu'to kouzâblemyâ ì kuyêihma'tân akyînjou' 1978.*

Burma, anonymous. 1981. *pyihtaunzù hsousheli'thammàdà myanmanainngando tàtiyàacein pyidù hlu'to kouzâblemyâ ì kuyêihma'tân akyînjou' 1981.*

ミャンマー国立文書館所蔵資料

NAD 4/1(28)sà-1970 24447 hkâyain lounjounyêi hìn ou'chou'hmükomiti hpypounhkâyain—hpyapounmyèe hkâyain atwìn hpèsihthâthô-sîpwâyêi, luhmùyêi, hsainyaathîn, ahpwèmyâ sayin hnin myônealai' hpèsihthâthô-sîpwâyêi, luhmùyêi, hsainyaathîn, ahpwèmyâ sayin, 1972, 1, 6 (National Archives Department/Yangon).

NAD 3/(22)sà-1971 19814 pyihtaunzù myanmanaingan ou'chou'yêi sani'thi' hpohtou'yêi saou' 3—tohlanyêikaunsi o' kàhtà ì hnyunkyâche' hìn pyihtaunzù myanmanaingan ou'chou'yê sani' hpohtou' sisi'yê ahpwè ì asîawêi hma'tânmyâ 1971. jannawarilâ.

NAD 3/(22)à-72 12455 (1971) pyihtaunzù myanmanaingan ou'chou'yêi sani'thi' hpohtou'yêi saou' 1—pyihtaunzù myanmanaingan ou'chou'yêi sani'thi' hpohtou'hmù sisi'yê ahpwè ì àsiyinhkansa (National Archives Department/Yangon).

ミャンマー国軍博物館・歴史研究所所蔵資料

DSMHRI CD-883(10) (1968) htaunkôyâchau'hse'si'hkùni' ta'màdonilahkan si'yadùhkhànatwînwan àsiyinhkansa (Defence Services Museum and Historical Research Institute/Yangon).

DSMHRI DR-8373 (1972) si'yadùhkànaminmyâ, htaunkôyâhkùnàsehnàhkù jannàwarilâ hmà htaunkôyâhkùnàsehnàhkù hkù èplilâ ahti[軍辞令集 1972年1月から4月] (Defence Services Museum and Historical Research Institute/Yangon).

紙幅の関係上、以下で資料番号と各事例集に含まれる辞令交付年月日を記すのみとする。

DR-8374 [1972年5月から7月], DR-8375 [1972年8月から12月], DR-8376 [1973年1月から6月], DR-8377 [1973年7月から12月], DR-8378 [1974年1月から6月], DR-8379 [1974年7月から12月], DR-8380 [1977年1月から6月], DR-8381 [1977年7月から12月], DR-8382 [1978年1月から6月], DR-8383 [1978年7月から12月], DR-8384 [1979年1月から6月], DR-8385 [1979年7月から12月], DR-8386 [1980年1月から6月], DR-8387 [軍辞令集 1980年7月から12月], DR-8388 [1981年1月から6月], DR-8389 [1981年7月から12月], DR-8390 [1982年1月から6月], DR-8391 [1982年7月から12月], DR-8392 [1983年1月から6月], DR-8502 [1983年7月から12月], DR-8503 [1984年1月から6月], DR-8504 [1984年7月から12月], DR-8506 [1985年1月から6月], DR-8514 [1985年7月から9月], DR-8515 [1985年10月から12月], DR-8566 [1986年1月から6月], DR-8600 [1986年7月から12月], DR-8601 [1987年1月から6月], DR-8602 [1987年7月から12月]