

1962年ミャンマー軍事クーデターの背景要因としての外部介入 米国國務省外交記録を中心として見たその経緯

熊田 徹

| | |
|---|----|
| はじめに | 24 |
| 1 .ラオス危機とミャンマー | 26 |
| (1)ドミノ理論とミャンマー | 26 |
| (2)ケネディ政権の対ラオス・ミャンマー政策 (Counter-Insurgency Programs) | 31 |
| 2 .SEATO Plan 5 Plusとミャンマーのクーデタ | 38 |
| (1)クレイグ・ミッションと「ミャンマー聖域化の防圧」 | 38 |
| (2)「シャン州独立軍」とクーデター | 41 |
| 3 .対ミャンマー正統派外交政策の復権とその後 | 45 |
| (1)「Burma Problem」と3人目の「大使抗議辞任」 | 45 |
| (2)米国のネ・ウィン評修正とネ・ウィン米国公式訪問 | 48 |
| 4 .まとめ | 50 |
| おわりに | 52 |

はじめに

ミャンマー現代政治史の記述、とくに同国政権軍事化の出発点となった1962年クーデターに関する記述は、研究者による差が大きく、史実の取舍選択にも混乱が見られる。たとえば、シルヴァースタイン(Josef Silverstein)は、英国植民統治が導入して以来ミャンマーに根付いていた「議会制民主主義」がこのクーデターにより葬り去られた、と主張するのに対し、テイラー(Robert H. Taylor)は、ミャンマー「国家」は英国植民政策によって「合理化」されたものの、第二次大戦から1960年代初にかけて解体状態に陥り、同クーデターが「国家を再興」した、と論ずる¹⁾。他方、両者とも同クーデターを内政問題として扱っているが、米国公式記録はその背景に「外部介入」があったことを示している。

クーデター5日後の記者会見でミャンマー国軍のアウンジー准将は、クーデターの動機は「ミャンマーが第二のラオスやヴェトナムになるのを防ぐため」だったとし、続けて、「シャン州指導者達が同州をタイと連合させ、SEATOに加盟させようとしたとの噂があるが、我が政府はこの噂を根拠付ける証拠を有していない・・・」と説明した。そして、各国紙はこの説明に沿って報道し、ミャンマー現代史家達の記述も同様、同クーデターを内政問題として扱ってきた²⁾。しかし、その後刊行された米國務省外交記録集は、アウンジー准将達がこの「噂の証拠を持っていた」と述べた事実を記しているのである。1961年初、アイゼンハワー大統領が後任者ケネディに対して行ったブリーフィングの骨子は要するに、「ラオスはドミノの駒」というものであった。東南アジアの一小国の一分派に過ぎないパテト・ラオへの対策が米国新政権の「外交」と「軍事」を翻弄し、新

1) たとえば次を参照。 Silverstein, Josef, 'The Evolution and Saliency of Burma's Political Culture,' esp. pp. 23-24, in Rotberg, Robert I., ed., *Burma: Prospects for a Democratic Future*, Brookings/WPF/IIID, Washington, D.C., 1998; Taylor, Robert H., *The State in Burma*, University of Hawaii Press, 1987, pp.289-292. なお、Silversteinや少数の研究者は後述の「KMT」工作等の史実を無視もしくは軽視している。

2) ただし、M. Callahanは、アウンジー准将が「外国の介入があった」と何度も語っていたとの、駐緬英国大使の同年4月4日付け本国宛報告電報に触れている(Callahan, Mary P., *The Origin of Military Rule in Burma*, UMI Dissertation Services, Michigan, 1997, p. 509.)。

政権はunconventional warfare(不正規戦)に依存する政策を採用した。この非伝統的な「不正規戦」ドクトリンが、1961年秋、対パテト・ラオ作戦区域のミャンマーへの拡大と「土着民の一層の軍事的利用(ミャンマー少数民族の取り込み)を含む作戦計画(SEATO Plan 5 Plus)を産んだ。そして、クーデターは、同作戦の存在を察知したミャンマー国軍がその実行防止のためにとった、国防的行動だったと解されるのである。

問題の1962年クーデターの時点において、ラオス危機とミャンマーとは、以下で順次触れるように、米国の対東南アジア政策枠組みの中で「不正規戦争」の作戦上、緊密な連動性を与えられていた。米国は既に1950年代初以来、世界的規模での共産側浸透工作防圧のため、アジア等の友好諸国の政府機構や土着民=少数民族を対象とする公然・非公然の支援計画を実施していたが、ケネディは就任早々これを一歩進めて「不正規戦」概念のもと、とくに脆弱なミャンマー等数力国に対するInternal Defense(内部防衛)強化策の一環として、CIA主導による少数民族のパラミリタリー部隊編成等の「秘密介入工作」体制を整備した。ミャンマーへの「秘密介入工作」は、既に十年も前から同国内反共諸分子組織化のため、CIA・軍部によりシヤン州内での「KMT(中国国民党軍)工作」等の形で、國務省の外交方針を無視して極秘裏に行われていた³⁾。

3) 「秘密介入工作」は、米国法制・行政用語上、covert action とかcovert intervention, special activities等と呼称されているもので、1947年の国家安全保障法第102条(d)(5)が根拠となっている。1981年の大統領令12,333は、同年の予算執行に際して、“special activities conducted in support of national policy objectives abroad which are planned and executed so that the role of the United States Government is not apparent or acknowledged publicly, and functions in support of such activities, ..”と定義し、1994年のU.S. Codeでは、“any activities of the United States Government to influence political, economic, or military conditions abroad, where it is intended that the role of the United States Government will not be apparent or acknowledged publicly, but not include ..”とし、「伝統的な外交、軍事行動」は除く、との定義づけをしている。

「KMT工作」については僅かの例外を除き、殆どのミャンマー通史が頁を割いている。KMTはKuomintangの略称であるが、ミヤンマ-との関連では、1940年末中共政権下の雲南省からミャンマー領シヤン州に逃げ込んだ国民党軍兵士(一部は家族同伴)や、その後台湾その他各地からシヤン州に送り込まれた国府正規軍や義勇兵を指す。..irregularsとか、..remnantsとかの表現も用いられる。なお、Taylor, Robert H., *Foreign and Domestic Consequences of KMT Intervention in Burma*: Cornell University Southeast Asia Program Data Paper No. 93, Ithaca, 1973 は、朝鮮戦争との関連や国連政治委員会での取扱等も含めて、事実関係に関する一次史料を綿密に用いた労作である。

だが、現場からの報道とミャンマー政府の国連への提訴を通じて公知化し、国際スキャンダルとなった。そして執拗な「秘密介入工作」によってその職務と権威を傷つけられた駐同国米大使が、1950年代に2名、軍事クーデター後の1963年に1名、それぞれ抗議のために辞任している。キッシンジャーはその著「外交」において、米国外交はその例外主義的信念と地政学的現実への妥協との間で「亀裂」を生じたと述べているが⁴⁾、「亀裂」は、理想主義対現実主義、国際倫理規範対戦略的必要、そして、正統的外交と非正統的で「covertな介入工作」との間の二重性と矛盾という形で生じたのである。現代国際政治過程の正確な実態把握には、この種の秘密に覆われた政治的真実の検出作業が不可欠であり、ミャンマーの現代政治史過程はその典型例といえる。

本稿はそのような政治的真実検出作業の一つの試みである。主としてここ十年前後に刊行された米国務省外交記録集に依拠しており、機密未解除部分が多いため史実を細部に至るまで完全に把握したとはいえないが、なお、ミャンマー現代史上重要なひとつの出来事に関する従来認識の再検討を求めるに足るものであろう。そしてそれは、現在の同国政治問題構造の把握についても、新たな視点と判断材料を提供するものとなる。

なお、本稿では国名、地名等は米国務省外交記録集(FRUSと略称)からの引用を含め、原則として現在の公式名称を用いるが、時宜により旧名称も随時併用する。

1 .ラオス危機とミャンマー

(1)ドミノ理論とミャンマー

1949年の中共政権成立後間もなく、米国家安全保障会議(NSC)が策定した指令、NSC64号は、「ミャンマーは…外部侵略に対して脆弱であるだけでなく、内乱で崩壊の恐れがあるが、当面最も脅威にさらされているのはインドシナ」とし、インドシナが落ちればタイもミャンマーも落ちよう、との認識を示した。これはいわゆる「ドミノ理

4) Kissinger, Henry A., *Diplomacy*, Simon and Schuster, Boston, and Toronto, 1994, p. 621.

論」の嚆矢となった文書である⁵⁾。そして、欧州での兵力ニーズとの関連上、インドシナでの中国国民党軍活用が当然視され、1954年1月のNSC5405は、ヴェトナム対策として、「covert operations(秘密工作)を含む軍事・政治・心理各面での積極的対応策・・・」や、時宜に応じた「中国国民党軍(KMT)の軍事利用」等を規定した。ミャンマーに関しては、同国内の「反共的土着諸民族の統一行動を発展せしめること」(第40項a)や、「適当少数民族の反共ゲリラ戦力を養成する・・・が、同国政権が非共産主義であるかぎり、同政権を疎外せぬよう留意すること(同項b)」、「万一共産中国軍がミャンマーを公然侵略する場合には、中国国民党軍を含む反共諸勢力を、東南アジア、朝鮮半島、中国本土で軍事動員すること(第41項)等が盛り込まれた⁶⁾。方針策定に時間を要したのは、ミャンマー内政の脆弱性を中央政府への軍事援助により補おうとする国務省と、少数民族叛乱組織の軍事利用を優先し中央政府には冷淡な軍部との間で激しい対立があったのに加え、ミャンマー政府がKMT問題を国連に提訴する動きがあったからである。いずれにせよNSC5405の規定ぶりは、東西冷戦構造内でのミャンマーの特異な位置付けを如実に示している。独立以来の少数民族叛乱という内部的脆弱性を抱えつつも厳正中立政策を貫いていた同国政権は、米国軍事戦略の観点からは極めて頼りなく、信頼し得ないものとして認識され、それが「秘密介入工作」の動機となった。そして、ミャンマーにおけるKMTや少数民族のゲリラ化利用は、共産中国軍によるミャンマー直接侵略の場合にのみ想定されていたにもかかわらず、実際にはNSC指令と関係なく早くも1950年夏に、CIA・統合参謀本部によって「極秘に」その実施が開始され、「二重基準」行動のスキャンダルを結果したの

5) Foreign Relations of the United States, 1950, vol. VI, United States Government Printing Office, Washington, 1977, p.745 et seq. 以下、Foreign Relations of the United Statesからの引用は、FRUS, 19..,vol.-, --等と略記する。また、NSC指令文書の引用に際しては「NSC64」等と表記する。

6) FRUS, 1952-1954, vol. XII, pp. 45-50, 375-376.

であった⁷⁾。1953年3月のKMT問題提訴以降、国連政治委員会審議は数々の国際法違反行為が行われた事実を明らかとし、ミャンマー政府への同情は高まったが、実際の解決は中途半端に終り、後述のとおり、KMT兵力の半数(数千)がその後十年前後もミャンマー領内にとどまり、シャンやカレン等の少数民族組織の反中央闘争使囃・支援に従事し続けた⁸⁾。KMTの諸活動は、その欺瞞的言動に加え、世界最大の阿片産業創出とミャンマー少数民族叛乱組織へ大量の武器頒布等、毒素的要素の注入を通じて、半世紀にわたる同国政治の宿痾形成因となった。

ミャンマー政府は1953年、米国からの一切の援助受入を拒否する一方、翌54年4月共産中国との経済協力関係を樹立、同10月にはSEATO加盟拒否を決定し、55年には中国とともにバンドン会議の原加盟国となった。つまり、米国はそのcovert operationsによって自らの政策基準を破り、そのことによりNSC5405第40項bの趣旨に

7) 1950年の介入については、Ranelagh, John, *The Agency: The Rise and Decline of the CIA*, Simon and Schuster, New York, 1986, p.221を、1950年代前半の国連提訴等については、FRUS, 1950, vol. VI, p.250の他、Taylor, Robert H., op. cit. をそれぞれ参照。なお、KMTは国民党正規軍の「敗残兵力」であり、台北政府は1950年後半頃からはこれを「irregulars (非正規軍)」で台北の指揮下にはないと主張した。しかし実際上は蒋介石の指揮下に置かれていたことが、ミャンマー政府の国連提出資料(下記“KUOMINTANG・・・”を参照)や前記Taylorの研究、FRUSの公表記録等で逐次明らかにされた。

この点につき、Ministry of Information, Government of Burma, *KUOMINTANG AGGRESSION AGAINST BURMA*, Rangoon, 1953は、上記Taylor等の論考が依拠したKMT問題に関する最も詳細な原資料で、KMTに対する蒋介石や国府軍司令官の「訓令電報」等、KMTから押収のうえ国連に提出された多数の証拠資料や、米欧日等を含む各国紙誌の膨大な量の関連報道記事等も収録している。非正規軍であれば国際法上の責任問題は軽減される反面、正規の財政支出は困難となるが、KMTはシャン州の麻薬産業を牛耳ることによってこれを補った。また、台北政府は19世紀以来の中緬国境未確定状況を盾に、この一帯は同政権の領地であって、そこでの活動は国際法上の権利である等の主張も行った。

8) 東南アジア地域でのKMT活用は、1952年のANZUS軍事協議において、政府間合意を前提としてではあるが、米、豪、ニュージーランド3カ国軍当局者間の正式合意事項となっていた(FRUS, 1952-1954, vol. XII, pp.251-255.)

反して、ミャンマーを米国から「疎外」ないし「排米的(aloof)」とさせたのである。そして、この間、これら介入行為に対するミャンマー政府からの度重なる「申し入れ」に対して、「秘密介入工作」の事実を知らされていなかったダレス国務長官も在緬大使も、「米国政府は一切無関係」との虚偽の回答を行わざるを得なかった。1951年からの3年間に、この「虚偽」を強いられた後に新聞等で事実を知った駐緬米国大使が2名、抗議のため辞任した⁹⁾。1956年9月のNSC5612は上記経緯を踏まえて、「ミャンマー政権の全国的治安確保努力を支援し、KMTと少数民族叛乱組織への、これ以上の外部からの援助を差し控えさせる」旨を規定した(第37項〔傍点筆者〕¹⁰⁾。これは明らかに、CIA系の対ミャンマー「秘密介入工作」を封じるための規定である。同規定は1958年4月のNSC5809においても維持された。他方、NSC5809はラオスに関する第46項で新たに、「叛乱防御、経済、通信及び時宜に応じ軍事計画、の各分野でのビルマ(ミャンマー)・等近隣諸国との間の共同努力を促進する」旨の規定を追加した(傍点筆者)¹¹⁾。アイゼンハワー政権末期においては、それまでのミャンマー領内での極秘のKMT・少数民族叛乱組織工作を抑制する一方、同国を軍事的にラオス対策の中に取り込むとの政策意図が形成されていたことは明白である。

以上のような背景下で、米国政権交代期にあたる1960年末から翌年1月頃にかけて、「モン・パ・リャオ事件」が生じた。メコン河を挟んでラオスの対岸に位置するミャン

9) David McK Key大使 = 1951年10月、William J. Sebald大使 = 1954年7月(Taylor, op. cit. p.40.; Wise, David and Ross, Thomas B., *The Invisible Government*, Jonathan Cape, London, 1965, pp. 130, 131等)。なお、Sebald大使は海軍出身の外交官で、在任中本国宛電報で繰り返し、KMT問題がミャンマーの親欧米的議会民主主義国家としての存続を損なう危険をはらんでいるとの警告を発し、その後国務省に戻ってからは、ミャンマー国軍への軍事援助実現に腐心した(Wise, et al., *ibid.*; FRUS, 1955-1957, vol. XXII, pp. 87-89.)。対緬武器援助は米緬間友好関係のtoolないし象徴として位置付けられていたが、Sebaldが努力した援助は武器でなく、近代的心理・諜報作戦系統のものであったため、後日、二律背反の結果をもたらす(注22, 23, 24等参照)。

10) FRUS, 1955-57, vol. XXI, p.260.

11) FRUS, 1958-60, vol. XVI, pp.34-35.

マ - 領辺境地にKMTが造営していた飛行場と訓練施設とからなる兵力約1万の軍事基地を、共産中国軍とミャンマー国軍とが共同作戦によって排除したのである¹²⁾。ラスク國務長官は1961年2月4日、在台北米国大使に極秘訓令を發し、「11月以来ミャンマー・ラオス国境地帯で生じた一連の事件は、共産中国軍のミャンマー侵入を導いたことにより、中華民國政府に対する過去2年間にわたる我が方警告が根拠あるものであることを証明した。KMT irregulars(非正規軍)のラオス領侵入は中共政權にラオス介入の口実を与えかねない」として、蒋介石に対してこのirregularsを遅滞無く台湾に撤収させるよう要請すべき旨指示した¹³⁾。さらに彼は2月20日、ケネディ大統領に極秘のブリーフ・メモを送って、このirregulars問題の経緯を説明し、1953-54年の撤収措置後も5,500のirregularsが依然残留して阿片交易で利益を得ていること、別途台湾から1-2年前に送り込まれてきた1,000-1,500のKMT正規兵力は撤収させたいが、蒋介石が頑強に拒否していること等を報告した。また、ラオスのプーミ將軍がこのirregulars利用を図っており、タイ政府も台北政權による対irregulars武器・物資空輸の中継基地を提供しているが、その何れに対しても米国政府の反対意思を伝達済みであること、モン・パ・リャオ事件に関して台北に訓電を發したこと等も説明した。そして、対irregulars空輸作戦に従事中の米国製の国府軍所属機PB4Y(筆者注: B24を海軍用に改造した長距離偵察爆撃機)が4日前ミャンマー国軍によって撃墜された事件に觸れて、蒋介石が在ラオスirregularsに関するラオス、国府、米3国間の取決めを望んでいるが受け容れ得ないこと、台北政權に対する制裁を考慮したいが、台湾を基点として周辺地域で実施中の数々の米国諜報活動との関連で機微であること等も指摘し

12) ミャンマー国軍はこの作戦を“ Operation Mekong ”と名づけ、タイの武官を觀戦に招いた。これらKMTの一部はラオス領内に逃げてプーミ將軍の傘下に入り、他はタイ領内に逃げ込んだが、数週間後にはミャンマー領内に戻って数箇所に基地を設けた。なお、ミャンマーは同年1月、北京政權との間で友好不可侵条約と国境協定を調印したうえ、両国軍共同で国境線の实地巡回調査を実施していた。これら一連の動きは各国紙誌等により広く報道された(e.g. N.Y. Times, Jan.11, 1961; Taylor, R. H., op. cit. pp. 59-61, 63-65)。

13) FRUS, 1961-63, vol. XXIII, pp. 86-87.

た。同メモの公表記録には機密未解除部分があって不明点が残るが¹⁴⁾、同メモが「正統的外交政策」の立場から、中立国ミャンマーをタイやラオスと「秘密軍事介入工作」によって結びつけようとする「非正統的政策」に対し、新大統領自身の注意喚起を求めたものであることは明らかであろう。

1961年1月下旬に発足したケネディ政権が前政権から引き継いだラオス対策は、このようにミャンマー領内で発生した諸事件と密接に連動していたが、この連動関係は同政権下で一層深められ、同時に「正統的外交」と「非正統的秘密軍事介入工作」との間の混乱・矛盾も一層先鋭化していく。

(2) ケネディ政権の対ラオス・ミャンマー政策 (Counter-Insurgency Programs)

1961年1月19日、アイゼンハワーはラオス問題についての見解聴取のためホワイトハウスを訪れたケネディに対し、「介入主義者とのレッテルを貼られるような単独行動は避けるべき」としつつも、英仏はSEATO条約発動に消極的であり、「最悪の場合には単独での軍事介入も止むなし」との選択肢を示唆した¹⁵⁾。4日後、大統領就任早々のケネディは各省庁タスクフォース作成の報告書をもとにラオス対策会議を開いた。同報告書は、ラオスでの追加的軍事オプションとして「タイ及び非SEATO兵力の導入」を想定し、具体案として、「タイ軍…の投入を検討する」としているが、公開記録では「タイ軍」に続く数語を含め軍事対策の多くの部分が削除されており、NSC5809が触れ

14) Ibid., pp. 89-95. FRUS印刷物にして6頁の同メモ中、蒋介石政権への圧力行使等関連部分6箇所が「機密未解除」のため記録上空白となっている。30年以上にわたるこの種の「機密未解除」例は非常に多い。

15) この種協議は前年12月に続き2度目である(FRUS, 1961-63, vol. XXIV, 19-25.)。2度目の協議についてマクナマラは、「アイゼンハワーは東南アジアでどうしてよいか分からず、民主党政権にその処理を残していけるのを喜んでいた…。この問題は要するに解決不可能だった…」との趣旨を述べている(ロバート・S・マクナマラ「マクナマラ回顧録」仲晃訳 共同通信社 1997年59-61頁)。なお、この協議の際のラオス危機に関する現職政権側比喩の表現は、“cork in the bottle”だった(FRUS, ibid., pp.19, 21.)。

ていたミャンマーの軍事政策的位置付け等も空白のため不明である¹⁶⁾。しかし、SEATO加盟国は、米、英、仏、豪、ニュージーランド、フィリピン、パキスタン、タイの8カ国であるから、「非SEATOの兵力」というのは、インドシナ3国を除けば、従来の経緯からして、中華民国の正規・非正規の「KMT」と、NSC5809が言及していたミャンマーの、山岳少数民族叛乱組織(ミャンマー政府の国連提訴の際に明らかにされたとおり、KMTが武器頒布や使喚により、その組織化を計っていた)の兵力が想定されていたと考えるのが自然ではなかろうか。

ここで注意すべきは、ケネディ政権の「軍事と政治」への対処の姿勢である。同政権内には発足当初からラオス対策検討の過程で、国務省系の「狭隘で陳腐な発想」を問題視する意見が存在し、「軍事・政治・外交」の総合判断の必要とその解決方法につき行政府外の人材を招いて検討を始めた。そして1955年のNSC5412 / 2がCIAを対共産主義「秘密介入工作」担当部門と指定していることに着目し¹⁷⁾、「共産ゲリラ」対策へのその一層の活用に目をむける。3月上旬のある会議の経緯を踏まえて、安全保障問題担当大統領特別補佐官補ロストウ(Walt W. Rostow)は、共産側策略に対抗するには、国務省が主張する純粋な外交施策中心の発想は危険として、CIA工作・軍事と外交の併用が肝要との趣旨をケネディに建言した¹⁸⁾。そしてこの頃から国務省系の伝統的外交とCIA・軍部系の秘密工作との「二重路線(two-track approach)」

16) FRUS, *ibid.*, pp.26-40. 「導入の可能性を検討すべきタイ軍・・・」に続く数語(p.31)以外にも、「勧告事項」中の対ラオス空輸支援方法に関する数語(p.35)ほか数行分および、「全般的代替策」(Broad Policy Alternatives Available)中の6行半(p.40)等、9箇所計10数パラグラフ分が、機密未解除のため記録から削除されている。

17) この考え方はケネディの安全保障担当特別補佐官McGeorge Bundyからケネディ宛の1961年1月30日付メモに示されている(FRUS, 1961-1963, vol. VIII, pp. 18,19.)。なお、彼はメモの末尾で、ラスク長官は何が理由か知らぬが疑義を呈しようと言っている。

18) FRUS, 1961-63, vol. XXIV, p.83. なお、問題の会議の議事録はその全部が機密未解除となっている(*ibid.*, p.80)。

がケネディ政権の東南アジア政策を特徴付けるものとなっていく¹⁹⁾。CIA・軍部系路線の核心は具体的には、「とくに脆弱な友好国」の「内部防衛策」のための“counterinsurgency capabilities”(叛乱対策能力)構築と、その一環としてこれら諸国少数民族を動員する、“paramilitary forces”編成等である。いわゆるunconventional warfareの概念に属するこの“Counter-Insurgency Programs”(叛乱対策計画)は、ソ連のいう“Wars of National Liberation”(民族解放戦争)に対抗するため、軍事のみならず警察、社会開発、文化、広報等の諸分野にもわたるcovert, clandestine等の形容詞を伴う活動を含むもので、ケネディ政権の重点施策のひとつとなった²⁰⁾。

19) FRUS, 1961-1963, vols. XXII / XXIV, Microfiche Supplement, Department of State, Washington, 1997, P.50.

この点につき当時の国務長官ラスクはその回顧録において、彼の在任中CIAが大使達をバイパスして「独自の外交政策」を実施していたことを指摘し、CIAの監督を同省情報調査局や「303委員会」国務省代表のAlexis Johnsonに委任したまま、NSCの一員たる自分が十分監督し切れなかったことを“chagrin”(無念)をもって回顧している(Rusk, Dean, *As I Saw It*, W. W. Norton & Company, New York, 1990, pp. 554, 556.)。A. U. Johnsonは当時政務担当次官、元駐タイ大使で、Counterinsurgency政策その他アジアの「政治・軍事問題」に深くかかわっていた。

20) Unconventional warfareの用語がいつ頃用いられ始めたのか定かではないが、1961年6月23日付NSC Action Memorandum 56号において、「・・・unconventional warfare and paramilitary operationsの分野での将来の必要に備えるため、最初の措置としてその一覧表を作成する・・・」ことにつき大統領裁可がなされたとの記録がある(FRUS, 1961-1963, vol. VIII, p.111.)。“Counterinsurgency capabilities”は、概念としては1952年のNSC124等にも示されているが、行政用語としてはケネディ政権になってからのようであり、同政権はその実施管理組織として“Special Group (Counter-Insurgency)”を1962年1月18日付NSC Action Memorandum第124号で設置した(Ibid., p.236)。半年後の同第164号の第6項では第三国の人的資源の一層の活用・・・(具体的対象部分の記述計6行が機密未解除)を、第7項で「CIA/米国陸軍による東南アジア少数民族グループとの共同努力の成功にかんがみ、・・・CIAと国防省はminority paramilitary capabilityの活用・・・につき研究する・・・」旨を、それぞれ規定している(Ibid., p.307.)。

なお、国務省を代表してこのCounter-Insurgency政策形成に深くかかわったA. Johnsonは、その回顧録のなかで、この政策文書が“CI Bible”と呼ばれて重視されていたことやその運用に際しての省庁間調整、とくに現地大使によるCIA活動統率の問題等について詳しく触れている(Johnson, U. Alexis, *The Right Hand of Power*, Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall, Inc., 1984, pp. 329-355)。注19のラスクの回顧録と併読すると興味深い諸点が浮かんでくる。また、タイ軍のラオスでの戦闘行動のためCIA経由で資金援助を行った事実への言及もある(Ibid., p.347.)。

1961年11月に政策企画委員会の長として国務省に乗り込んだロストウが、より総合的な「国家安全保障基本政策」案にまとめあげる作業を行ったが、未完成の段階で部分的に逐次実施に移された。当初ケネディが指定した「脆弱国」はベトナム、ラオス、タイの3カ国であったが、その後ミャンマー、カンボディア、イラン等8カ国が追加された²¹⁾。

当時のミャンマーにおける「脆弱性と内部防衛」問題の最大要素が少数民族の武装叛乱と政府・国軍の国家秩序維持能力であったことはいうまでもないが、ケネディ政権発足からクーデター発生までの約1年間に、ミャンマーでは、ウ・ヌ政権発足直後の1961年2月上旬、国軍幹部大量パージ事件が生じ、その数日後には前述のPB4Y長距離偵察爆撃機墜落事件と反米デモが発生した。8月、ウ・ヌの選挙公約であった仏教国教化のための憲法改正が少数民族問題を先鋭化せしめ、シャン州等の連邦離脱問題がミャンマー内政上の喫緊案件となっていくとともに、62年1月には政府与党が内紛で分裂、ウ・ヌ政権は機能麻痺状態に陥った。他方、次章で触れるとおり、シャン族等の叛乱組織はタイ、ラオスと連絡を取り、モン・パ・リャオ事件発生時には、国土の1割が叛

21) 他の5カ国はカメルーン、コロンビア、エクアドル、グアテマラ、ヴェネズエラである(FRUS, 1961-1963, vol. VIII, p. 354.)。しかし、Special Group (CI)(注20参照)の1962年3月22日の会議以降、ミャンマーの国名は「脆弱国」対策検討記録に表れなくなっている(Ibid., pp.254, 495, 497.)。ただし、1963年9月ミャンマーに赴任したパイロード大使は、赴任前に受けたCounterinsurgencyの対策訓練と任地実態との矛盾について報告しているから(Ibid., p.237; FRUS, 1961-1963, vol. XXIII, p. 143.)。ミャンマーへの対策活動そのものは継続されていたと解すべきであろう。この「国家安全保障基本政策 = Basic National Security Policy」立案と検討・実施の経緯は、ケネディ政権の政策決定過程分析上、極めて興味あるテーマであるが、ここでは詳細に触れ得ない。

なお、1962年2月にロストウが初めて国内関係方面に配布して意見を求めた初期草案に対して、当時の国連大使でケネディと大統領候補を争ったスティーブンソンは、同案があまりにも共産主義への対抗意識と反ゲリラ対策や軍事面を優先しすぎ、アジア・アフリカ諸国への経済・軍事援助や国連組織を通ずる外交努力等を軽視していること等につき手厳しい批判を行う一方、同草案が「自由主義諸国の共同体」との発想をちりばめていることには賛意を示している(Ibid., pp.257-259)。

ロストウは後年、自らが指揮をとったこの政策*planning*と国務省政務部局等によるその*operation*との関係や、*planning*と「現実」との調整関係につき、ベルリン問題の例を挙げて誇らしげに回顧している(Rostow, W.W., *Essays on A Half-Century: Ideas, Policies, and Actions*, Westview Press, Boulder and London, 1988, pp. 82-88.)。

乱組織の支配下に置かれ、シャン叛乱軍兵力は3千を越えていた。

パージ事件は1961年2月3日のマウン・マウン准将辞任発表等計11名の軍幹部の辞任・更迭で、在緬米国武官はこれを、これら幹部によるネ・ウイン排除とウ・ヌからの政権奪取を意図したクーデター未遂事件として本国に報告しているが²²⁾、キャラハン (Mary P. Callahan) は背後にCIAの関与があった可能性を示唆している²³⁾。同准将が主宰する「情報戦訓練」部門がCIAの資金と要員の支援下で運営されていたこと、同准将とCIAとの過度の協力関係等がその主な根拠である²⁴⁾。反米デモは、かねてKMT活動と米国との関係に疑義を感じていた世論がPB4Y撃墜により強く刺激された結果で、KMT問題が米緬関係悪化を帰結した象徴的事件である。一方、ミャンマー政府は国連事務総長に対し、KMT問題に関する抗議書簡を送達した。これに対

22) FRUS, 1961-1963, vol. XXIII, pp. 88 n2, 89 n32. 2月8日付電報ではマウン・マウン准将のみがネ・ウイン排除計画に関与しておらず、彼の辞任は政策と人間関係が原因であったとし、同10日付電報は、「ネ・ウインは(これによりウ・ヌ政権への挑戦能力を減退させただけでなく)最近のKMTやKNDO (筆者注:カレン民族防衛機構)によって蒙った打撃に徴しても、もともと弱体だった国軍の治安維持能力をも減殺した可能性がある・・・」としている。そしてさらに、「国軍従来親欧米・反共産主義的傾向はこの人事異動により、ウ・ヌ政権の中立主義路線の範囲内ではあるが、調整を受けるものと見られる」とし、「我々は依然国軍内に友人(friends)を有している」と結んでいる。これら電報は、ラスク国務長官が一連の事件によって混乱した米緬関係修復のため、対緬武器売却計画の検討を命じたのに対し、北東アジア担当次官補からの「実施困難」との回答メモに参考資料として添付されていたものである(国軍の武器は旧式で、少数民族叛乱組織がKMTから補給される最新式武器に較べ劣位にあったため、ネ・ウインは独立以来一貫して新式武器の入手に腐心していた)。

なお一般には、これら更迭人事は、国軍内にネ・ウインの政界復帰を望む動きがあるのを察知したウ・ヌが行ったものと解されており(たとえば、荻原弘明他編、「東南アジア現代史IV」山川出版社1983年135頁)米政府もそうみている(FRUS, *ibid.*, p.104.)

23) Callahan, M.P., *op. cit.*, pp.498-506.

24) 同准将は国軍No.2か3の地位にあって、1956年に米国側示唆に基づいて設置、協力が開始された国軍の「情報・諜報戦」の訓練・研究部門を当初から主宰し、在緬米国大使館付きCIA要員との緊密な関係が築かれていたが、その資金がCIA機密費から支出されていたことは後日知った由。また、1960-61年頃に捕虜となった「中国軍中佐(筆者注:キャラハンは明らかにしていないが、当時の状況からして中共軍でなくKMTの軍人であろう)をCIAに尋問させたため、ネ・ウインの怒りを招いたことがあった由である(*Ibid.*, esp., 499-502, n131, n136.)

して台北政府は、「共産中国難民への物資補給のための『自由中国協会』チャーター機がタイ領内に墜落した」ことにつき、タイに謝罪した²⁵⁾。翌日、1週間の国境地帯視察から戻ったウ・ヌ首相はヤンゴンでの記者会見で、米国政府がかねての公約を果たしていないと非難、再度の国連提訴を検討中なる旨を述べた²⁶⁾。しかしKMTの活動はその後もやまず、3月上旬にはシャン族叛乱分子と共同で北部国境地帯の小村を攻撃・占拠し、また、南部のカレン州ではカレン族叛乱軍との合流を図った²⁷⁾。こうした状況下の3月末、ラスク国務長官はパーリントン(James Barrington)ミャンマー外務事務次官とバンコクでKMT・ラオス問題について協議した。パーリントン次官は、ミャンマー議会等に「SEATO基地がKMT活動支援に利用されている」との議論があり、反SEATO感情が高まっているとする一方で、「SEATO基地」というのは実はタイ国内の基地のことだが、タイを名指ししないのは隣国との善隣関係維持のためである旨を説明した²⁸⁾。このような配慮は、地政学上「厳正中立」および周辺諸国との善隣関係維持を必須とするミャンマー外交の基本原則のひとつで、ネ・ウインも後日同様配慮を示している。

ここで注意すべきは、ウ・ヌが同年8月初旬に上記一連の事件についてボウルズ(Chester Bowles)米国務次官に語った際に判明した、彼の極端ともいふべき事実誤認である。驚いたボウルズはこの会談について、極度に有益な意見交換(extremely useful discussion)だったと、国務長官と大統領とのみに、eyes only(他言・複写禁止の限定配布)の極秘電報で、報告している。同報告中でボウルズは、ウ・ヌが、「シャ

25) N.Y. Times, Feb. 23, 1961; Feb. 24, 1961. なお、テイラーは、タイ領内に墜落したこの「自由中国協会チャーター機」、即ちPB4Yの捜索は米国空軍中佐が行ったが、当初はミャンマー官憲の立会いが許されなかった旨、および後日タイ政府が、タイ官憲が現場に到着した時点では、PB4Yの一切の標識が剥ぎ取られ、5名の乗員も立ち去った後だったと発表した旨を述べている(Taylor, R.H., op. cit., p.60.)

26) N.Y. Times, Feb. 26, 1961.

27) Ibid., Mar. 9, 1961.

28) FRUS, 1961-1963, vol. XXIII, pp. 99-101.

ン州問題に米国は何ら関与していないことを承知しているが、米国指導者との接触に欠ける同僚達²⁹⁾は疑いを持っており、ミャンマーの共産主義者達は米国が関与しているとの噂を流している」と述べ、続いて、在ミャンマー「KMT兵力の活動は台湾と無関係であり、中国人残党は撃破分散された」との認識を述べた旨指摘しているのである(傍点筆者)²⁹⁾。ウ・ヌのこの「事実誤認発言」が故意か否かはともかく、ミャンマーの首相としてはボウルズ指摘のとおり「最高度に注意すべき」事柄である(「²⁹⁾同僚」とは十数年来の両者の関係からして、ネ・ウインを指すことは疑いない。また、「KMTが台湾と無関係²⁹⁾」との発言は、ラスク国務長官のケネディ大統領あてメモや、1953年の国連提訴、1960年の米国製爆撃機撃墜事件、更には、ウ・ヌ自身が過去において公式の場で「首相として」行った数々の発言等からして全くの錯覚か無知、さもなければ意図的歪曲であるとしか解釈できないことであろう)。ウ・ヌは、その仏教国教化政策がビルマ族以外の少数民族からの強い反感のため国情が騒然としていたので、ネ・ウインが首相兼任中の1959年にシャン族等に断念させた少数民族自治権の復活要求運動に対し、妥協を重ねていた。そしてシャン人達は6月の少数民族会議で憲法上の権利として連邦離脱を要求する等、その運動をますます激化させていた³⁰⁾。そして米國務省外交記録集(FRUS)によれば、1962年クーデターにいたるまでの期間における以上のごとき内政問題と平行して、ミャンマー=シャン州にはSEATO Plan 5 Plusという、

29) ボウルズは各地歴訪の一環として8月上旬ヤンゴンに1泊し、KMT問題についてウ・ヌと長時間懇談した(Ibid., 101-102.)。彼は同電報中で在ミャンマーKMTにつき、「推定3,000の国府軍兵力」として引用しているが、ウ・ヌはほぼ同時期の別の公的発言において、同兵力を750と見積もっている(Taylor, R. H., *ibid.*, p.63.)。なお同電報テキスト中においても、在台北米国大使館発の報告電報引用部分が2ヶ所、機密未解除のままである。

30) この種の「少数民族の権利」に関する会議やセミナーは、1962年のクーデター直前まで断続的に開催された。仏教国教化問題については、石井米雄「上座部仏教の政治社会学」創元社1975年に優れた論説がある(p.226)。同論説を含め通説は、クーデターを「連邦崩壊の危機」防止のためだったと解しているが、実際は後述のとおり、「連邦を崩壊させ、次いでシャン州をSEATO作戦に参加させる計画」を防止するためだったと解すべきであろう。

“ minority paramilitary capabilities (少数民族パラミリタリー戦闘力)活用策が及んでいたのである。

2. SEATO Plan 5 Plus とミャンマーのクーデター

(1) クレイグ・ミッションと「ミャンマー聖域化の防圧」

SEATOは、「植民地主義の汚点から免れつつ」、「共産主義の脅威と戦うために」ダレスが構想した、インドシナ防衛のための「合法的枠組み」で、米国の理想主義的善意の産物ではあったが³¹⁾、実際には機能不全に陥っていた。「旧植民地主義勢力」たる英仏は欧州危機対策等に手一杯で、東南アジアでの第二戦線にかまける関心も余裕もなかったし、ジュネーヴでの外交交渉は「中立・独立のラオス」確保のための何らの担保も見出しえていなかった。軍事面では、当初からのインドシナ防衛作戦計画たるSEATO Plan 5の発動には英仏が反対し、兵力編成も紙上計画にとどまり事実上画餅化していた。当時のSEATO Plan 5(正確にはSEATO Plan 5 / 61)は、“ A Plan To Assist the Royal Lao Government To Counter Communist Insurgency in Laos=ラオスにおける共産主義叛乱に対抗するためのラオス政府支援計画 ”と称され、ラオス政府からの正式要請とSEATO加盟国全会一致の合意を発動要件としていた。その主目的は具体的には、SEATO軍が空軍力と兵站および、共産側叛乱行動の態様に応じた特殊支援とによる、首都ヴィエンチャンを始めとするメコン川流域主要都市の擁護にあり、プーミ將軍のラオス正規軍による共産側叛乱行動への対応を側面支援するものであって、SEATO軍兵力数は1万数千程度が想定されていた³²⁾。もし、「全会一致」の合意や加盟国からの兵力提供が得られず、米軍を単独投入するとなれば、共産側も大量派兵で応じ、結局は核使用でしか対応できないとの見通しが支配的であったし、そもそも、ラオスの兵要地誌は、米地上軍の作戦行動にとっては「世界で最

31) Kissinger, H.A., op. cit., p.637.

32) FRUS, 1961-1963, vol. XXIV, p. 358. このPlan 5は初期の案であるが、年次が変わる毎に当該年度の番号がふられていたようで、正確にはSEATO Plan / 61と呼ばれていたヴァージョンである。その後対象区域や作戦内容を変更・拡大する必要が生じて大幅な改訂案作成が検討された。

も困難」なものであった。さらに、人員物資の補給に使える飛行場はラオスには二つしかなく、このためだけでも、ケネディはラオス介入に二の足を踏んでいた³³⁾。他方、パテト・ラオへの先制攻撃や、北越によるラオスの「パンハンドル(フライパンの柄)」地帯(東南部)への浸透工作は同計画が本来想定していた作戦枠組外の問題で、ラスク国務長官も同計画が新たな情勢展開に対しては適用困難と判断していた³⁴⁾。1961年8月末、ロストウの勧告にしたがって、「SEATO Plan 5 のコンセプト拡大案」検討が裁可され、ジョンソン(Alexis U. Johnson。前駐タイ大使)国務次官主宰下で各省庁合同のタスクフォースが検討することとなった³⁵⁾。そして8月、東南アジア戦略上の兵站・輸送問題調査のため、クレイグ(William H. Craig)准将の調査団が派遣され、9月、その報告書が提出された。それは、プーミ將軍の軍隊の無能力を指摘する一方、「敵はラオス東部を通過して南ヴェトナムに浸透するであろう」と推定し(これは当時、地形上「パンハンドル」と呼ばれていた、ヴェトコンの人員・物資輸送用の「回廊」で、後日「ホー・チミン・ルート」と呼ばれるようになったものが形成されていた事情を述べたものである)また、「カンボディアとミャンマーが共産主義諸分子援助のための聖域(safe haven)として利用されることを、我が方unconventional warfare capabilities 活用を通じて防圧すべき」必要を述べ、そのためには、「SEATO Plan 5かその代替案を用いて、雨季明け前に多国籍軍の配置を完了すべく直ちに行動を開始すること」を勧告する」というものであった(傍点筆者)³⁶⁾。

33) FRUS, 1961-1963, vol. I, p. 254 ; 松岡完「ケネディの戦争」朝日新聞社1999年, 311-312頁。

34) FRUS, 1961-1963, vol. XXIV, pp. 160, 320, 361, 370.

35) Ibid., pp. 370-375, 399-400.

36) Ibid., pp.426-429. 29頁で既述のとおり、1958年のNSC5809第46項はラオスとミャンマー等との「軍事計画での共同努力」促進をうたっており、モン・パ・リャオ事件もこの枠内での出来事と解すべきであろうが、クレイグ報告書も、政策意思決定上その上層に位置するTaylor報告書等も、NSC5809になんら触れていない。このことは、政権交替によるのであろうが、ケネディ政権は前政権のNSC構成と運用方法を大幅に変更し、ホワイトハウススタッフ・NSCはinner circle 的性格の強いものとなった(FRUS, 1961-1963, vol. VIII, pp.23, 105-109.) 文書形式もそれまでとは異なるものとなった(後日W. A. WilliamsやM.W. Reisman等が、一握りの「エリート」達と呼んだのはこのinner circleのようなものを指すのであろう=後記注77をも参照)。

モン・パ・リャオ事件がラスク国務長官に共産中国ラオス介入という懸念を抱かせたことは事実としても、ミャンマーが北越等「共産側の聖域」となることは、その厳正中立主義政策上はありえないのだが³⁷⁾、大統領軍事顧問のテイラー(Maxwell D. Taylor)将軍はロストウとともにヴェトナムへの視察ミッションから帰国後直ちに、この勧告を取り入れ、2つの案を9月下旬、ケネディに示す。ひとつは、タイ・南ヴェトナム対策用で、兵力数の極大化を主要内容とする「拡大SEATO Plan 5」であり、もう一つは、従来のラオス対策SEATO Plan 5 / 61の対象枠組外となる「共産側の曖昧な浸透」(ambiguous communist aggression)に対応するための、大規模なゲリラ戦兵力の確保策である。そして10月11日、これが「土着人兵力利用の増大」を骨子とするSEATO Plan 5 Plusとして、「南ヴェトナムに導入すべき兵力に関する新たなコンセプト」とともにケネディに提示された³⁸⁾。土着兵力については既に同年8月末、メオ族2,000名とタイ軍事顧問500名の増強が裁可されていたが³⁹⁾、ここで注意すべきは、一方での「SEATO軍」編成と兵站・輸送を含めての稼働上の困難、他方でのこの頃のラオス、タイ、「シャン族叛乱組織」三者間の連絡関係という、ふたつの動向の間の関連性である。残念ながら、FRUS中のこの頃のラオスやミャンマー関連記録に大きな空白があるなど、現在入手可能な公的史料は僅

37) ミャンマーにおける共産主義反乱組織のこの頃の活動は国軍の制圧下で限定的であった一方、北京政府は1960年1月の友好不可侵条約によって不介入原則を維持しており、問題はむしろシャン州における台北政府とタイの支援下でのKMTの蠢動であった。そしてソ連側はこのKMT兵力のミャンマーとラオスからの撤退が実行されていないことを不満としていたにもかかわらず(FRUS, 1961-1963, vol. XXIV, p. 201)、フルシチョフとケネディは、ミャンマーの現状をもって「中立・独立ラオス」確保の目標例とすることで認識が一致していた(Ibid., p.228.)。

38) Ibid., pp. 429, 430, 465-468. なお、当時の米国外交は、キューバ問題に加えて、ヨーロッパではベルリン危機対策が大きな課題となっており、ケネディは疲労困憊していたようであるが、東南アジアに関するこの両案はベルリン対策用の兵力配備案と同時に提出されている。

39) Ibid., p. 398. なお、メオ族に関しては下記注49を参照。

かであるが⁴⁰⁾、次節でこの点に触れる。

(2) 『シャン州独立軍』とクーデター

クーデターは1962年3月2日未明、ミャンマー国軍による政府首脳部と「連邦問題国民セミナー」出席中の少数民族指導者等約50名の逮捕をもって、事実上無血のうちに短時間で遂行された。ネ・ウインは、同日05時15分全国民に対し、「最悪の事態にいたった連邦情勢收拾のため軍が責任をとった」旨の短い声明を發表し、その5日後、国軍No.2のアウンジー准将は、「シャン族指導者達がシャンをタイと連合させ、SEATOに加盟させようとしたとの噂があるが、我が政府はこの噂を根拠付けける証拠を有していない」と述べた(傍点筆者)⁴¹⁾。しかし、3月15日、米国防省極東部長ハインツ(L.C. Heinz)海軍少将は、「ネ・ウインは、シャン人達が連邦から離脱しその後SEATOに加入すべく画策中だったとの証拠を持っていると述べた。このSEATOとの表現は、タイによるミャンマー内政干渉を間接的に非難したものである・・・」と、安全保障担当国防次官補に報告している(傍点筆者)⁴²⁾。ハインツは前記アウンジー発言の前日、3月6日の報告では、「国軍は、ウ・ヌが『連邦問題国民セミナー』出席中の少数民族指導者達の要求、とくにシャン州の連邦離脱要求に屈することを恐れていた。国軍はシャンやカ

40) FRUS1961-63, vol. XXIIIの「Burma」の項には、1961年8月初旬から翌62年3月初旬までの7ヶ月間の記録がない。クーデター関連も本稿で引用した国防省極東部長(ハインツ海軍少将)作成メモ2本とCIAのメモ1本以外には、7日の新政権承認行為を含め記録がない。在緬大使館発の報告類は、3月19日のエヴァートン大使報告電報1本と翌63年5月9日の同大使発ケネディ大統領宛辞任願いの書簡のみである。また、1962年8月から翌年4月までの8ヶ月間には、注47の武器供与交渉関連や革命政権による米英系各種文化・宗教機関の閉鎖・活動制限のほか企業国有化政策発表による外交案件があった筈であるが、その記録も空白である。

41) N.Y. Times, Mar. 8, 1962. 同准将発言のこの部分の引用は、“・・・the Government has no evidence to support rumors that Shan leaders wished to take their state, Burma's largest, into a union with Thailand and join the SEATO.”であった。また、「東南アジア研究」1971年3月号所収 大野徹『ビルマ国軍史 その3』551-553頁も参照。

42) FRUS, 1961-1963, vol. XXIII, p.105. なお、ハインツについては下記44頁と注47を参照。

レンの叛乱組織がタイ、ラオスにその独立闘争への援助を求めていたことも把握していた」と述べている(傍点筆者)⁴³⁾。

当時タイは、ラオス危機に対する自国の防衛体制に危惧を抱いていて、不正規戦用兵力を増強する⁴⁴⁾とともに、米国のより大きなプレゼンスと協力を求め⁴⁵⁾、サリット首相はSEATOの軍事機能対策について、1962年2月下旬に訪泰したケネディ司法長官一行との間で激論の末、某人物の説得によって、やっと意見の一致を見ていた⁴⁶⁾。米・タイ軍事関係者は対ラオス軍事防衛につき不正規戦手段の活用を含め、強い危機意識を共有していたわけである。この点につき、3月15日付のハインツ・メモは上記ネ・ウィン発言への言及に続いて、「3,000の兵力を有する『シャン州独立軍』がタイ政府のモラル・サポートのみならず、兵站上の援助を得ている可能性」を指摘し(傍点筆者)さらに中国雲南省とタイ、ミャンマー、インドにまたがって分散居住するラオ、タイ、チン、シャン、カチン等少数民族叛乱の過去の経緯について触れた後、極めて注目すべき情勢報告を行っている。すなわち、「クーデター前年、ミャンマー国軍はこれら少数民族反乱組織掃討作戦を計画しており、米国の1962年度対同国軍事援助計画は同作戦を支援するためのものであったが、シャン族公然叛乱の可能性が生じた以上、国軍は同援助を待つことなく対少数民族作戦の実行を迫られよう」と述べているのである(傍点筆者)⁴⁷⁾。そして、状況次第でミャンマーはこれら少数民族叛乱対策のため共産

43) Ibid., p.104.

44) Ibid., pp.861-862.

45) Ibid., p.841.

46) Ibid., pp. 915-917.この「某人物」の名は機密未解除のため、関連記録中数箇所では伏せられている。同記録中米側参加者等11箇所が機密未解除のため空白となっている。

47) Ibid., p.106。「1962年度対緬軍事援助計画」につき、モンパ・リャオ事件の影響緩和のためラスク国務長官が1961年2月に対緬軍事援助実施方検討を命じたが、実施に至らなかった経緯については注22参照。また、対ミャンマー武器援助の内容は、主として地上戦闘用の小火器と弾薬であったところ、ハインツは海軍所属であり、陸・空軍とは戦術的観点を異にしていたであろうことも考慮に入れるのが妥当であろう。

中国の介入・支援を求め、それが現国境線の変更を結果する可能性がある・こと等に触れつつ、「シャン反乱軍はタイに公然たる叛乱活動支援を要請する可能性があり、その場合、ラオス・タイ国境地帯にいるKMT irregularsもこれに合流しよう」と結んでいるのである⁴⁸⁾。

モン・パ・リャオ事件の際に明瞭となったラオスのプーミ將軍の発想や、ラスクが反対していたラオス、台北、米国の3者協定案、更にはNSC5809におけるラオス対策へのミャンマー利用案などを想起すれば、*SEA TO Plan 5 Plus* は、KMTの利用は当然として、上記ハインツ報告にあるシャン族の動向と結びつけて捉えるのが自然であろう。加えて、ラオスの地誌が米軍地上兵力の作戦行動には全く不向きなこと、米軍の地上作戦に必要なプーミ軍への空輸支援にしてもラオスには適当な飛行場がないが、モン・パ・リャオのKMT飛行場とシャン族の伝統的運搬力(人力と騾馬)とで代用できることからすれば、この「シャン族」ないし「シャン州独立軍」の利用は対プーミ軍補給支援問題解決の観点からしても極めて効果的であったと考えられる⁴⁹⁾。ロストウがクーデター半年前の1961年8月11日付メモでケネディに伝えたところによれば、「大変好都合なタイミングで計画された」クレイグ・ミッション派遣は、前述のとおり東南アジア軍事対策における補給問題の調査がその目的であった⁵⁰⁾。そして、ロストウは、当時の東南アジア対策上、ケネディ政権最大の悩みであり、ジュネーヴ交渉との関連においても重要な決め手であった、「事実上の休戦ラインを確保するための対ラオス軍事介入」問題について、「さほどの米軍投入をすることなしにパテト・ラオー掃を可能とする計画」を、8月23日に「東南アジア・タスクフォース」が提出する予定なる旨を、同

48) Ibid., pp.106-107.

49) マッコイは、シャンの土侯達とラオス社会との間の密接な結びつき、第一次インドシナ戦争以来の同地帯の麻薬ルート、および1950年代以来のCIAのメオ族を用いたラオス関連工作等について、長年ラオス等でCIA活動を指揮した経験のあるランズデール(Edward G. Lansdale)空軍准将とのインタビュー等をもとに、詳しく解説している(McCoy, Alfred, W., *The Politics of Heroin in Southeast Asia*, Harper Row, Singapore, 1972, pp. 157-158, 264-266, 275.)

50) FRUS, 1961-1963, vol. XXIV, p.363.

17日、ケネディに報告している(前述のとおり、当時既にラオスの「バンハンドル」は、後に「ホー・チミン・ルート」と呼ばれるようになった、北越からの南越に対する浸透工作の回廊を形成していたし、パテト・ラオは北越の手先と見なされていた)⁵¹⁾。東南アジア・タスクフォースとともに *SEATO Plan 5 Plus* 策定に寄与したテイラー・ミッションには、前述のクレイグ准将も海軍のハインツ少将も、「ワシントンきってのヴェトナム通」で1961年7月にラオスでも活躍してメオ族作戦を建策したことがあるランズデール空軍准将(注49参照) CIA「秘密工作」担当のスミス等とともに、団員として参加していたことは興味深いことである⁵²⁾。特に、補給問題担当のクレイグ准将が「ミャンマー聖域化の防圧」に触れていることと、ランズデール空軍准将のラオス一帯に関する豊富な現場知識とを前提とすると、minority paramilitary capability 活用策に照らしての *SEATO Plan 5 Plus* の意味が明確になってこよう。

以上の如き全体状況を総合すれば、「共産主義者によるミャンマー聖域化の防圧」策は、ミャンマー国内情勢に乗じて、「シャン州のSEATO側による作戦区域としての利用」案に事実上変質したと解釈することができよう。そしてこの解釈に従えば、上記アウンジー准将発言の意味を字義どおりに解すべきでないことは明らかである。言い換えれば、それは、「ラオス危機対策のため、シャン州をミャンマー連邦から分離独立させ、『シャン州独立軍』を(タイの「不正規軍」やKMTとともに)SEATO作戦に参加させるとの計画をミャンマー国軍は把握していた」旨をこの秘密介入工作当局に暗示し、その類の秘密介入工作は断固排除するとの、“暗黙のシグナル”を發したのだと解するのが妥当であろう⁵³⁾。

51) Ibid., pp. 341 ff, 371.

52) 松岡、前掲書413頁。ランズデール准将については前記注49をも参照。

53) ここで当然、なぜネ・ウィン達はこれら「秘密介入工作」の事実を公表して世論に訴えなかったのか、との疑問が生じるが、KMT問題国連提訴の結果は史実が示すとおり、国際的同情を得はしたものの、正義衡平にのっとった解決は得られなかった。KMT問題は60年代にも、米國務省の「正統的」努力にもかかわらずなら解決しなかった。そしてネ・ウィンは、1963年9月や翌年4月にパイロード大使に語ったとおり、CIA活動に関し一定の事実認識を有していた。(48頁参照)

3 . 対ミャンマー正統派外交政策の復権とその後

(1) 「Burma Problem」と3人目の「大使抗議辞任」

前章で見た経緯により、クーデターが「連邦崩壊」防止という単なる内政上の理由ではなく、すぐれて国防的ないし対外政策的観点からの措置であったこと(仮にそれが客観的事実であったか否かは断定できないとしても、ミャンマー国軍と米国政権の一部はそのような認識を有していたこと)が把握できたと思う。いずれにせよ、クーデター政権はハインツ・メモが指摘した、(介入工作がもたらしたであろう)国際危機⁵⁴⁾を回避し、クーデター翌日のN.Y. Times紙社説に見られる如く、内外世論は統治能力喪失状態にあったミャンマーに「中立で強固な」政権が成立したことを歓迎した⁵⁵⁾。そして、「ネ・ウイン体制」が始動する。在緬エヴァートン(John S. Everton)米大使も新政権との良好関係を希望する旨の口上書を送達し、事実上の政府承認を行った⁵⁶⁾。これまで見てきたような外部からの秘密介入工作という歴史現象が、「ネ・ウイン体制」の形成とその命運にどう作用したかを追跡することは、興味深い課題ではあるが、紙面の都合上その検討は別稿に譲らざるを得ない⁵⁷⁾。本章では、米国の対ミャンマー「正統派外交政策」が一旦は復権したことを指摘するにとどめる。

54) 「東南アジア・タスクフォース」がどうしてこのような「外交的問題」に関する大局的展望を示さなかったのか、或いは示してはいたが、少数意見にとどまったのか、定かではないが、海軍(ハインツ)のこの展望は正論のように思える。もう一つの疑問は国務省内の担当者達がこの点についてどのように分析していたのか、ということであるが、ここではFRUSにはこの疑問について、注40で触れたとおり、関連記録が見つからなかったことのみを記しておく。

55) N.Y. Times, Mar. 3, 1962.

56) Ibid., Mar. 8, 1962.

57) たとえば、ネ・ウインはその後多くの史書がxenophobiaと表現する措置をとったが、これがいわゆるtwo-track approachのうちのunconventional warfare系介入工作への防御策だったことは容易に想定できよう。たとえば、彼は4月にアジア、フォード両財団等の文化団体を閉鎖せしめた一方、3-4月だけでも国務省派遣の文化グループを幾つも受け入れている(N.Y. Times, Apr.,28, 1962.)。また本稿46頁のハリマン国務次官の本国あて報告等も参照。

3月19日、ネ・ウィン正式招待に関する米本国からの訓令伝達のためネ・ウインを訪れたエヴァートン大使によれば、彼は「友好的、闊達かつ自信に満ちていた」由で、新政権は「『厳格な中立主義』を維持しつつ、社会主義を目指す」が、「それは西側一部の人々を悩ませる(bother)かもしれない」等を語った。ネ・ウインは自らラオス問題に関する分析を示した後、米国との諸交流事業の様々な不都合(アジア財団のランゲーン大学、フォード財団のインセイン工科大学へのそれぞれの支援事業に、經理を含めて問題がある等)を列挙して、これらを当分中断する旨伝えたが、「タイ・SEATO・米国のシヤン州支援との噂」については何も触れなかった。同大使も訪問の趣旨にかんがみ、武器買却交渉進捗状況には触れたが、「シヤン州問題」については話題としなかった⁵⁸⁾。7月、妻の病氣療養を理由にウイン滞在中のネ・ウインを、同大使の薦めで訪問したハリマン(Averell W. Harriman)国務次官(ジュネーヴ会議米国代表)も彼の人柄と対米認識および米国の対ミャンマー諸施策に関する忌憚ない批判とに強く印象づけられ、彼に対する好感情とともに、同懇談が異例(unusually)に有益だった旨を本国(国務省宛)に報告した。同報告によれば、ネ・ウインはエヴァートンに対すると同様、アジア、フォード両財団の在ミャンマー事務所が「ビルマのためにではなく、外国の目的のために活動している」と述べ、また、ICA(国際協力庁)その他の米国公的機関職員が「ビルマ官憲を腐敗させようとしている」と長々と批判を展開した由であるが、FRUSの記録では右以外の米国機関名は機密未解除のため空白となっている⁵⁹⁾。ここであえて蛇足を付け加えれば、この頃、ジュネーヴのハリマン(正統派外交的傾向のグループ)とワシントンのロストウ(非正統的政策志向のグループ)とは立場と見解の相違から、かなりの対立関係にあったことである。そして、この電報の宛先が「国務省限り」とされていた点にも留意すべきであろう⁶⁰⁾。

58) FRUS, 1961-1963, vol. XXIII, pp. 109-111. ネ・ウインは訪米招待(7月)を多としつつも、政務多忙のため時期を改めたい旨応じ、武器供与交渉妥結の見通しについてはとりあえず満足の意を示した。この武器供与問題は注22、同47で触れたとおり1年前ラスクが指示していたが、それ以降FRUSの記録に表れたのは、前記1962年3月15日付ハインツ・メモを除けば、これが初めてである。

59) Ibid., pp.112-115.

60) FRUS, 1961-1963, vol. XXXIV, pp.381-382.

一方、国防情報局は翌8月の国別情報分析において、ネ・ウインがミャンマーとその周辺諸国における米国の動機と行動を疑っているとし、また「彼が知らずして共産主義に乗っ取られる可能性」も指摘した⁶¹⁾。

この8ヶ月後の1963年4月下旬ケネディは、「ミャンマーに対して現在まで行ってきた以上に、もっとネ・ウインに近づいてその中共寄りコースに影響を与えることは出来ないか」を下問する。ボール(George W. Ball)国務長官代理名で提出された“ The Burma Problem ”と題する5月4日付答申メモは、ネ・ウインの外国嫌い(xenophobia)と極端な対米感情ゆえに当分新たに打つ手はないこと、「共産党による政権奪取の可能性がある」一方、「反ネ・ウイン穏健派の展開によってより穏健な政権成立の期待が持てること、ネ・ウインへの接近は穏健派の動きを妨げるので好ましくない」こと等を述べたものであった(傍点筆者)⁶²⁾。これを知ったエヴァートン大使は5月9日、「ミャンマーを非同盟独立の国家として保つとの米国の目標はネ・ウイン政権も共有している」旨を明記した大統領宛辞表を提出し、6月上旬帰国した(傍点筆者)。この答申メモ付属資料の内容は基本的に国務省本来のネ・ウイン評価とミャンマー情勢判断、すくなくとも現地大使の認識に背馳するものであったが、このメモ提出が、同国事情に詳しいラスク国務長官留守中になされたことは、偶然かもしれぬが留意の要がある⁶³⁾。

61) FRUS, 1961-1963, vol. XXIII, pp.112-115.

62) Ibid., pp.118-120. ボールは元来法律家の民間人で外交実務経験がなかったが、1961年に経済担当国務次官補に就任し、同年国務次官に昇任した。メモ自体は、同人自身のコメントが「従来以上になし得ることはない」と判断する」としている部分の是非はともかく、それ以外は常識的な内容である。しかし、添付された背景説明資料中のネ・ウイン対「穏健派」の対立関係や政権奪取云々の部分は、従来の現地大使・国務省本来のネ・ウイン / 国軍評と背馳するだけでなく、エヴァートンが突如辞任したことからしても、two-track approach 的発想に沿ったものと解さざるを得ない。

63) Ibid., pp.120-122. 同辞表提出はラスク長官と相談の結果であるが、詳細は機密未解除のため知りえない。

(2) 米国のネ・ウィン評修正とネ・ウィン米国公式訪問

後任大使バイロード(Henry A. Byroade)が10月、ネ・ウィンへの信任状奉呈の「言上振り」において、「ミャンマーが独立と真の中立を維持する限り米国の対緬関心は不変で、国外からの脅威排除のためあらゆる支持を与える」旨述べたのに対し、ネ・ウィンは「ミャンマーで何が起きているか、ケネディ大統領には理解困難でしょう」と軽く応酬した。そして、各種の米側工作に言及した後、「ケネディ大統領といえども『最も管理困難な政府機関』の掌握は大変でしょう」と皮肉たっぷり語った。同大使は本国への報告のなかで以上の記述に加え、ネ・ウィンをなかなかの好人物と評する一方、「彼の対米不信感の本物であり、自分は否定も言い訳もしなかった。むしろ彼の率直さを評価する」旨を付言した⁶⁴⁾。バイロード大使は翌1964年4月、「ネ・ウィンは、米国が彼をつぶしにかかっていると恐れており、『現米大使はいい人物だが、CIAをコントロールできるわけでもなく、その意味では役に立たぬ』と周囲に漏らしている」旨を本国に報告しているが⁶⁵⁾、とにかく米緬関係は修復に向かった。ホワイトハウスが、「ネ・ウィンの中立主義には多くの問題があるが、他の(東南アジアの)指導者達に較べれば優等生(angelic)で」と評価を変え、停滞していた120万ドルの軍事援助が実施に向けて方向転換され⁶⁶⁾、先送りされていた米国公式訪問も1966年9月にやっと実現する。バイロード大使は、ジョンソン大統領に送った首脳会談用説明資料のなかで、「米国もしくは米国支援下でのタイによる、ミャンマー国内叛乱組織援助」云々に触れて、ネ・ウィンは最近まで「米国がネ・ウィン政権をつぶそうとしていることを恐れ、この関連でCIAに対する警戒心を抱いていた」と指摘した(傍点筆者)⁶⁷⁾。「少数民族

64) Ibid., pp. 136-137.

65) FRUS, 1964-1968, vol. XXVII, P.234.

66) Ibid., pp.235-236. M.バンディ大統領補佐官がジョンソン大統領と電話で協議した際のメモで、バンディはもしこれ以上遅らせたなら、ミャンマー側は米側の信義違反と見なすだろう、とコメントしている。

67) Ibid., pp. 240-246. バイロード大使はこの部分を現在完了形を用いて記述している。

叛乱行動の支援者」としてKMTでなく米国とタイの国名を明示したのは、米国政府要人としては従来になく直截な表現振りである⁶⁸⁾。それは、首脳会談の性格上不可避なのだが、大統領をしてCIA工作が米緬関係を阻害してきたとの史実を明確に認識せしめるための記述とみなすべきであろう。いずれにせよ、ジョンソン大統領も米国紙もネ・ウインの「中立主義」を称揚し⁶⁹⁾、米緬関係は「正常化」した。

だが、その後中国文化大革命が中緬関係を悪化させ、北京の対ビルマ共産党武器支援が始まり、そして、1969年夏ロンドンで「反ネ・ウイン」を宣言したウ・ヌが、「議会民主主義党(PDP)」を結成して、タイを根拠地とし、少数民族や学生達を動員するゲリラ活動に着手したことは一般史書が記すとおりである(少数民族側がウ・ヌを信用せず、またタイ政府の態度変更によって10年前後でそのゲリラ活動は失敗に終わり、ウ・ヌはゲリラ活動を再開しないことを条件に国家反逆の罪を許されて、ミャンマ - に帰国した。そして、民主化運動さなかの1988年にふたたび政治に関与して、「並立政権」樹立を宣言した)。この経緯も、「脆弱国」ミャンマーの「独立と中立」をめぐる環境変化が、不正規戦の手段としての「介入工作」を通じて、「ラオスやベトナムのように」、国内政治分裂化要因に転移した例の一つであり、同国内政「軍事化」の助長因となった。そして、1974年の憲法改正がそれまでの少数民族代表からなる「民族院」を廃して一院制としたのも、「シャン州独立」などの動きを封じて連邦制を安定化させるための憲法上の担保であったことはいうまでもなかる(なお、上記民主化運動は、この「民族院」問題を含む幾つかの憲法改正事項をクリアすべき国民投票を拒否、省略してしまった。そしてそのことがミャンマー民主化にとっての、今日に至るまでの大きな隘路を形成しているが、その経緯の分析は別稿に譲らざるを得ない)。

68) 米国の機密保護法は、“covert action”関連の情報関連職員、そのagents、情報及び情報源の開披を禁じており、厳しい罰則もある(Public Law Title 50: War and National Defense, Subchapter IV.)。また、同法上、“covert action”の許可権限は大統領にあるが、その実際は複雑な政策決定過程と密接不可分であって、運用上様々な困難や矛盾が介在する。このような現象について、1975-76年の米国議会チャーチ委員会報告が“Plausible Denial(of Responsibility)”(まことしやかな責任回避)と表現したことは広く知られているとおりである。

69) N.Y. Times, Sept. 9, 11, 1966.

4 .まとめ

ファーニヴァルは、英領ミャンマー「複合社会」の民主議会制度が「経済力と軍事力によって支えられていた・・・」ものに過ぎなかったことを指摘し⁷⁰⁾、奥平はミャンマーが「健全な法文化の発展をみないままで」独立したと述べた⁷¹⁾。そしてタン・ミン・ウは、母国ミャンマーの近代史に関する最近の労作において、王朝ビルマ以来独立後まで持ち越された負の遺産たる「制度的空白」を、「新しい、戦時下の軍隊(the new war-time military)が埋めた」と結論付けた⁷²⁾。

もうひとつの歴史的な負の遺産たる少数民族問題を内包した、新生国家ミャンマーの脆弱な政治社会構造が冷戦の嵐に遭遇したことが、「ドミノ理論」や「不正規戦」ドクトリンに由来する一連の「秘密介入工作」の誘因となったが、これら「秘密介入工作」は本来不要であったし、結局成功しなかった。だが不幸にして、「介入工作」とその「秘密性」がもたらした、阿片と武器の蔓延、欺瞞と不信、史実の歪曲と内外政治の混乱という毒素は、さなきだに脆弱なミャンマーの国内秩序と対外関係を一層混乱・脆弱化させ、同国政治の非正常化・軍事化を結果した。そして米国政府内の一部分子が作文した「ビルマ=ネ・ウイン問題」⁷³⁾ という「操作」が、米緬関係そのものをも猜疑とトゲを含む、冷ややかでネジレたものに傾斜させてしまった。

70) J. S. Furnivall, *An Introduction to the Political Economy of Burma*, People's Literature & House, Rangoon, 1957, PP.(s),(ag).

71) 奥平龍二「ビルマ法制史研究入門 伝統法の歴史的役割」日本図書刊行会2002年174頁。

72) Thant Myint-U, *The Making of Modern Burma*, Cambridge University Press, 2001, p.254.

73) 「ネ・ウイン問題」は、既に1950年に、KMT問題やカレン族対策をめぐる、外交団に対するウ・ヌ首相のネ・ウインへの「陰口」を通じてひろまり、在ヤンゴン外交団では、「ネ・ウインによるクーデター」の可能性が云々されていた(FRUS, 1950, vol. VI, 250-251; op. cit., vol. III, p.1000.)。そして、ミャンマーにおける「非共産主義政権」存続問題に関するCIAの分析文書において、「ネ・ウインの個人的野心を動機とする日和見主義」や「ネ・ウイン問題」が云々されるようになる(FRUS, 1951, vol. VI, pp.280-281)。

しかし、ここで指摘しておきたいのは、米国、とくにケネディ政権には別の選択肢があり得たという事実である。たとえば、アルジェリア対策で辛酸をなめつつ「植民地主義」から脱しようとしていたドゴールは1961年5月、ケネディにラオスへの「軍事不介入」を助言した⁷⁴⁾。ポウルズ国務次官もその数ヶ月後、「独立・中立のラオス」確保案を東南アジア全域の中立化に拡大するとの正統派的な外交構想に基づく総合的解決策を提言し、その根拠として「脆弱なミャンマー」が健気にも「独立と中立」維持に成功していることを挙げた⁷⁵⁾。ポウルズはさらに1962年6月、ロストウらの「不正規戦」ドクトリンによって泥沼に陥りかけていた米国の東南アジア外交救済策とでも称すべき建言を行った。それは、「ドミノ理論」の如きネガティブな発想に基づく、「ビルマ領内での無意味な国民党軍基地設置やCIAによるスカルノ暗殺計画・・・」等に替えて、ケネディ自身が掲げた国際政治標語である、「ニューフロンティア開拓」、或いは「進歩のための同盟」等の建設的イメージを東南アジアにも適用して、米国がこれら諸国にその「独立と経済発展への展望を与え得るよう、明確な政治目標の表明を行うべし」というものであった⁷⁶⁾。

歴史分析にifは許されないとの論もあろうが、いま振り返ってみれば、どちらの選択肢が望ましかったか、すくなくともミャンマーに関しては議論の余地はあるまい。とくに、非正統的政策手段として用いられた「秘密介入工作」は、単に倫理的

74) FRUS, 1961-1963, vol. XXIV, pp. 214-220.

75) FRUS, 1961-1963, vol. I, pp. 322-325.

76) FRUS, 1961-1963, vol. XXIII, pp. 69-72. ポウルズのこの建言は、注21で紹介した民主党の重鎮 スティーブンソンの考え方と軌を一にするものであり、ジョンソン副大統領のヴェトナム視察報告書や、マンズフィールド民主党上院院内総務がケネディに寄せた助言も、ほぼ同様のラインを示していた(マンズフィールドの基本的考え方は、彼の議会への1962年12月18日付け報告書 = FRUS, 1961-1963, vol. II, p. 779ff = に詳しい)。だが、当時の米国内世論は野党、共和党をはじめとしてケネディの優柔不断をあげつらい、政権内部においても、軍部のみならず、国務省内にも、ソ連、北越の強引な駆け引きへの対抗手段としての軍事介入不可避論が根強かった(松岡完の「ケネディの戦争」= 朝日新聞社 1999年 = が詳しく描写している)。そして、ポウルズ自身が認めているように、彼のこの提案は国務省内でも支持者が少なかった。

に疑義があるだけでなく、その秘密性ゆえに史実を歪め、各種工作がもたらした残存毒素による後遺症ゆえに同国の内外政治状況を長期にわたって損なってきただけに⁷⁷⁾、この点はいかに強調してもし過ぎることはないであろう。

おわりに

ウィルソン大統領が象徴するように、米国は理想主義の国である。そして若きケネディは理想に忠実たらんと欲しつつも、「脆弱な」インドシナとミャンマーへの介入工作強化を通じて政策の「亀裂」を生じ、後顧の憂いを残してしまった。彼は、ホー・チミン達の反植民地運動が共産主義化すなわち、単なるイデオロギー選択の問題ではなく、人間本来の根源的欲求(innately nationalistic = 本来的に民族主義的なもの)であると、明確な認識を有していた。そして、東南アジアの政治体制は「彼等自身が

77) 「秘密介入工作」の倫理規範上の問題点や副次効果についてベイツは、「秘密介入工作」の手段としての「操作」や「欺瞞」がもたらす問題点とともに、「工作」がエージェントを介して実行されるがための齟齬に基づく、所期の目的に沿わない予想外の結果等についても若干の明晰な分析を行っている(Beitz, Charles, R., *Covert Actions As a Moral Problem*, in *Ethics & International Affairs*, vol. 3, N. Y., 1989.)。ウィリアムズは、1960年前後の米国外交の「悲劇」に内在する第一の要因としてエリート主義を挙げ、「一握りの指導者達が、生か死かの決定をさしたる検討を加えることなく実行した」と指摘し(Williams, W.A., *Tragedy of American Diplomacy*, Dell Publishing Co., 1972 高橋章他訳「アメリカ外交の悲劇」御茶ノ水書房1986年pp. 440-441.)。リースマンは米国の指導者達による「秘密介入工作」政策決定過程をMyth System、その実行者達の行動基準をOperational Codeという概念用具によって分析している(Reisman, W. M., et al., *Regulating Covert Action*, Yale University Press, 1992, pp.23 ff.)。

これら指摘はいずれもミャンマーにはひとことも触れてはいないが、筆者の目で見ると、ミャンマー現代政治史上の一連の事件にも実によく該当するように思えてならない(この点については、熊田「ミャンマーの民主化と国民統合における外生要因 米国公式記録に見る史実を中心として」『アジア研究』第47巻3号/2001年7月をも参照)。

決定すべきもの」との原則を貫こうとしながらも結局、渦巻く世論や部下達の戦略的判断に左右されて、「介入工作」の泥沼にのめりこんでしまった⁷⁸⁾。だが幸い、我々が知るとおり、時間を要しはしたが、「米国の良心」は「介入戦争」を反省せしめ、米国外交をインドシナの泥沼から辛うじて脱却せしめてこの亀裂を埋めた。或いは埋めつつある。

他方、ミャンマーへの介入については、その「秘密性」とミャンマーという国の地政学的周辺性ゆえか史実認識が軽んじられ、かつ、混乱していて、政策の「亀裂」があったという史実自体の十分な把握も反省もなされていない。本稿は、半世紀以上にわたる「ミャンマー問題」の経緯の初期についてのみ史実の点検を試みたに過ぎず、それ以降の経緯詳細を辿ることができなかった。しかも、史料点検が米国の外交記録集(FRUS)に偏し、肝心のミャンマー国軍関連の史料は全く利用出来なかった。しかし、冷戦初期に生じた「ミャンマー問題」の主要素や1962年クーデターの原因が、単なる国内政治的なもののみではなく、国際政治、特に米国の「不正規戦」ドクトリンや非正統的秘工作が大きな比重を占めていた「可能性が高い」との認識視点は提供できたと思う。すくなくとも、ネ・ウィン達のクーデターががそのような認識に基づいていたものであったことは確かであろう。

また、本稿では「制度としての秘密介入工作」の統制監督とか倫理規範上の問題点に触れる余裕がなかったが、前者については2000年に刊行されたFRUS 1964-1968、東南アジア大陸部篇(第XXVII巻)がその冒頭で、“U.S. Covert Actions and Counter-Insurgency Programs”と題して、数頁を割いて解説していることを指摘しておく(類似の、より簡単な解説が東南アジア島嶼部編に掲載されているが、他地域の巻には見られないことから推測すると、Covert Actionは東南アジアにおける

78) ケネディ自身の東南アジア大陸部に関する認識と政策的見解については、たとえば Schlesinger, Arthur, *A Thousand Days; John F. Kennedy in the White House*, Houghton Mifflin, Boston, 1965. pp. 320-323を参照。また、ヴェトナム戦争の現代史的意義やホー・チミンの思想については、古田元夫「ベトナムの世界史：中華世界から東南アジア世界へ」東京大学出版会 1996年；「ホー・チミン：民族解放とドイモイ」岩波書店 1996年に優れた考察がある。

「ゲリラ戦」との関連で最も多く適用されたものなのであろう)⁷⁹⁾。筆者が、極く僅かな量の外交記録に目を通しただけでも、前述の「戦略的判断」の要素をさておくとして、当時の政策決定とその実行の過程そのものにも「誤解」や不健全さの要素(情報論で言うところの「情報加工」や「情報操作」)が看取され、これが「亀裂」の原因の一つであるように思えてならなかったのであるが⁸⁰⁾、この解説は、米国対外政策決定過程の角度からの極めて有益な考察材料を提供している。倫理規範の問題については、Ethics & International Affairs誌や国際法学者M.W. Reisman等々による、このような対外政策形成過程の問題点検討の観点から、多数の論考が発表されている⁸¹⁾。

79) FRUS, 1964-1968, vol. XXVII, pp. XXXV-XLI. 最近の機密解除に基づいた解説である。「秘密介入工作」監督組織たる“Special Group 5412”にこのCIAプロジェクトを提出すべきかは、1963年まではCIA長官自身に一任されていたこと、また、それまで曖昧だった上部監査のための各種案件提出基準をCIAが1963年から1件\$25,000以上としたこと、上記Groupは1964年に“303 Committee”と改称されたこと、このいずれの国務省代表もA. Johnson政務担当次官であったこと(注19, 20参照)、1966年に“Special Group(Counter-Insurgency)”が国務長官の監督下に移されたこと、1966年にAverell Harrimanが過去の失敗から多くを学び、改善につながったと述べたこと、1968年に国務長官所管分野のCounter Insurgencyドクトリンの見直しが行われたこと、1976年のチャーチ委員会最終報告書によれば、1961年以降数千件のCIA案件中上部監査を受けたのは14%に過ぎなかったこと等が記されている。

80) たとえば、1956年に米国務省と軍部とが対ミャンマー武器供与問題を巡って対立した際、Radford統合参謀本部議長は、同国の中立路線を軽んじてネ・ウインを信用せず、「彼等は自己保身に汲々としているに過ぎず、親米的でもない。SEATOのagencyやタイを通じてならば、供与してもいいだろう」と述べた由である(FRUS, 1955-1957, vol. XXII, p. 82 n3; op. cit., vol. XXI, p. 247)。この認識は、ミャンマーの厳正中立主義の本質や国内事情に関する正確な理解を欠いたものであり、前述のボウルズはもちろん、マンスフィールドも誤認してはいなかった(注76)。その判断はある種の「誤解」に基づいたものと見なさざるを得ないであろう。

81) 同誌はCarnegie Council on Ethics and International Affairsにより、米国人を主とする研究者による関連論文を掲載する形で1987年以来、年刊誌として刊行されている。ほかにも多くの単行書がある。たとえば学者グループの一人としては、同誌寄稿者でもあるGregory F. Trevertonが、1970年代半ばの米国会議チャーチ委員会のCIA問題調査業務に従事した実績の延長線上に位置する著作、*Covert Action: The Limits of Intervention in the Postwar World*(Basic Books, N.Y., 1987)において、秘密介入工作の実態と問題点を整理している。Reisman(注77参照)らの著作は、国際法・国際政治の観点から、“Covert Action”に関する手段、方法や事例の網羅的鳥瞰を行う一方、その問題点の極めて鋭い理論的、実際の、かつ規範論的分析を行ない、結論としてその規制化を提言している。

これらは相俟って、米国対外政策決定過程に関する極めて有益な考察材料を提供している。「理想主義」と「良心に基づく政治」は米国本来の確固たる伝統であるが、それがときとして歪められてしまうことがあるのは、このような、政策の策定と実行の「過程」における複雑性⁸²⁾に潜んでいるように思えるので、「他山の石」の諺とともに、敢えてひとこと付記しておきたい。

(筆者は元在ミャンマー大使館参事官、元アジア・アフリカ法律諮問委員会事務局次長)

82) つまり、チャーチ委員会報告書が指摘したPlausible Denial of Responsibilityや、ReismanのいうMyth SystemとOperational Code及びこれらの相互作用等の「構造的」の問題である。