

Book Review:
Yukiko Nishikawa, *International Norms and Local Politics in Myanmar* (London: Routledge, 2022)

中西嘉宏

自分が馴染みのない異文化に出会うことがある。その出会いがわたしたちに驚きをもたらすことも少なくない。カルチャーショックである。他方、カルチャーショックの多くは、そのカルチャーの内部者には当たり前のことすぎて驚きでない。このギャップに異文化に属するものが気づき、カルチャーショックの理由を探りあてることで、当たり前だと思っていた人たちもその固有性に気づくことがある。特定社会に馴染んできたわけではない外部者が観察し、また特定文化圏の内部者がその観察に耳を傾けることの意義でもあろう。

2021年2月1日にミャンマーで起きたクーデターとその後の混乱に、日本の多くの人は面を食らったに違いない。クーデターそのものは2014年にタイで発生しており、世界的にはたまにあることだが、その後の市民に対するミャンマー国軍の弾圧は、わたしたちには常軌を逸した暴挙にしかみえなかった。これをカルチャーショックと呼ぶにはやや軽すぎるかもしれないが、自分たちの常識が通じない世界を目の当たりにした驚きであることには変わりない。

では、ミャンマーにいる人々にとってはどうか。驚きだったのか、そうでなかったのか。もちろん、反応は人それぞれだが、ミャンマー政治の歴史を振り返る限り、政府に異議申し立てをする市民に国軍が暴力で対峙することはまったく珍しいことではない。2007年にも全国に拡大したデモに軍の部隊が投入されて、150人以上の市民が亡くなっている。1988年の民主化運動に対する弾圧では約3000人が犠牲になったという。

ミャンマーは1962年から50年間近く閉鎖的で強権的な軍事政権が続いた国で、2011年の民政移管後にも軍の行動に統制を効かせるような仕組みもない。こうした背景を知っていれば、ショックの度合いはずいぶんと変わるだろう。同国政治の現状はこれまでに類をみないものだが、それでも、軍が長年にわたって脅威とみなしてきた少数民族武装勢力や民主化運動は、ともに市民による活動であって、軍が脅威とみなせば市民に銃口を向けることに、いまさら驚く必要はない。そう考えれば、ミャンマーで2010年代に進んだ民主化や市場経済化は、我々のような自由主義圏

に暮らす人たちにとっては当たり前の発展にみえても、ミャンマーの歴史ではむしろ例外的な現象だった。自由民主的な政治制度と市場経済へとどの国も変わっていく（べきだ）という観念（いわゆる「移行パラダイム」）が楽観的すぎることをあらためて示したといえよう。

本書はその「移行パラダイム」、すなわち普遍的な価値としばしば表現される国際規範、すなわち民主主義や法の統治、人権といったものが、民政移管後のミャンマーでどのように現実のものとなり、またどのような限界をはらんでいたのかを検討したものである。ミャンマーの政治経済変容については、国内政治にばかり焦点が当てられてきたが、国際規範と国内政治との間に生じた同調や軋轢は十分に分析されてこなかったと著者はいう。

いまさら確認するまでもないことだが、国際関係論における社会的構築主義の定着によって、国際規範のような要因を考慮せずに国際政治を理解することはできなくなっている。ミャンマーもかつて米国に「圧政の拠点」(outpost of tyranny) のひとつだと名指しされて、「パーリア国家」として国際的に孤立した過去を持つ。それにはもちろん、米国財務省のSDNリストによる経済制裁のような具体的な外交圧力もあったが、それだけなら米国とミャンマーとの関係に影響の範囲は留まるはずである。だがしかし、実際には、米国の制裁対象になっていることが、国際規範に反する国としての評価となり、各国の外交的オプションを制約してきた。ところが、2011年12月に米国の国務長官だったヒラリー・クリントンがそれまでの圧力重視のミャンマー外交を転換すべく同国を訪問したことで、一気に情勢が変わっていく。欧米中心の国際規範にしたがって変わろうとするミャンマーの新政権を支援することに暗黙の合意が生まれたためである。そのあと日本の首相、韓国の大統領が相次いでミャンマーを訪問し、テインセイン政権の支援を表明したことは、米国がつくり維持する国際規範の強さをあらためて認識させた。

この国際的な容認が民政移管後のミャンマーの民主化や市場経済化を後押ししたわけだが、著者が的確に指摘するように、テインセイン政権やミャンマー国軍が理解した国際規範である人権や民主主義、法の統治といった概念は、自らにとって都合のよい解釈を含んでいた。支援した国々が期待するものと、同国の政治に関与する当事者たちが認識するものとの間にズレがあったのである。このズレが生じた理由と、その意義を検討しているのが本書の特徴だといえよう。

まず丁寧に2011年以降の改革を著者はあとづける。改革、あるいは改革という姿勢をみせる原動力となった国内要因、国際的要因が要領よくまとめられている。そのなかで重視されるのはやはり国際関係である。軍事政権時代に中国との間で不均衡な関係が生まれたこと、それに対して軍事政権はロシアとの関係強化で軍事政

権はバランスをとろうとしたが、かなり偏った外交関係であった。しかし、米国の制裁の影響はいかんともし難く、圧倒的な経済力を誇る中国に外交関係が偏ってしまう。その偏りを是正することをひとつの目標として、リベラルな国際規範にしたがうことを選択（するふりを）したことを本書は指摘する。

興味深いのは、国際規範とミャンマー内政の相互作用について、国際政治学で長く議論されてきた国内要因と国際的構造との関係に関する議論とは距離を置き、ミャンマー政治が持つ宿痾のような独特の規範を、カール・シュミットの概念を手がかりに解釈しようと著者が試みている点である。ミャンマー軍が国家主権の危機を常に理由として強権的な統治の正当化をはかる姿や、土着民族（national races）を優先した市民権に、シュミットが主権の定義とした「例外」あるいは「例外状態」に直面して決断をする国家をみる。そして、2021年のクーデターで政権を掌握した国軍最高司令官が、シュミットの定義に従うなら主権そのものだとする。

この著者の解釈は、我々が安易に使用してしまう主権や国家、市民権といった概念が実のところ、各地域の文脈に大きく依存して解釈されていることを再認識させる。自由主義圏の規範が次第に浸透しているように思われた2010年代のミャンマーで、国軍がまさにその主権を根拠としてクーデターと市民への弾圧を正当化しているのである。クーデターから2年がたつて、これはもはやミャンマーだけの話ではないことは明らかだろう。ロシアや中国のような国連常任理事国が既存の国際秩序に挑戦している姿を目の当たりにして、冷戦終結後に拡大・定着しているようにみえた人権、民主主義、法の統治といった規範が、「普遍的な価値」といいながら、実際には「普遍的にするべき価値」なのであって、実現までにはいくつもの課題と困難を乗り越えなければならぬことを示している。

最後に、あえて本書のなかで残念に思った点を挙げたい。ミャンマーについての記述が英語の二次文献や報道から得た情報を中心とするため、やや一般的に過ぎて、ニュアンスを欠いているところがある。そのため、民政移管後の国際規範とミャンマーとの相互作用が国家や国軍に偏っているように感じる。むしろ、主権概念についての解釈をひとつの主題とする以上、国家や国軍に注目するのは当然といえるのだが、軍事政権から国家権力が分散されたことで、ミャンマー国内では、政府と議会、そして国軍、さらに社会との間に異なる利益と緊張関係が生まれていた。

また、市民社会に目を向ければもっと複雑な変化が起きていた。例えば、本書でも扱われるマバタ（民族仏教保護協会）のような反イスラーム感情に基礎を置く排他的な集団がいた一方で、開発NGOや人権団体の動きもまた活発化していた。2017年のロヒンギャ危機が同国の排他的なナショナリズムの発露であることは確かだが、危機発生直後から宗教間対話のイベントが各地で開催されていたことも忘れ

てはなるまい。そうした多様な集団による主権、人権、法の支配の解釈に注目する必要があるだろう。

本書はいまとなつては幻のような 2010 年代の改革がミャンマーでなぜ起き、同時になぜ 2021 年に終わったのかを考えるうえで有意義な材料を提供してくれる。現在、国軍がこれだけ国際社会から強く非難されても自国民への暴力の行使をやめない理由を考察することにも役立つ。