

- ・次期政権の対比政策は明らかにされていないが、ブッシュ政権とは異なった傾向になる。比上院の基地協定否決には米政府、議会ともに不満だが、一般のアメリカ市民には基地問題への関心は低い。基地がなくなれば、砂糖、繊維製品についてフィリピンからの輸入割当の優遇措置は見直されることになろう。(11月24日)

(のざわ かつみ／在マニラ海外調査員)

ミャンマー

人権問題を焦点に関係膠着か

井田 郁子

ミャンマー政府はクリントン次期政権が決定したことに対し、その事実を報道したのみで特にコメントを發表していない。もちろん、クリントン次期大統領も現段階で個別に対ミャンマー政策に触れているわけではない。これまでの米緬関係の経過、クリントン次期政権の政策の傾向、国際環境をふまえて、米緬関係の今後の予想される展開を考えてみたい。

近年の米緬関係－麻薬から人権へ

過去12年にわたる共和党政権のもとでの米緬関係は、基本的に麻薬取引撲滅および人権擁護にその焦点がおかれていた。1988年夏に起こったミャンマーの政変を境として、米国側のこの両問題に対する力点が前者から後者へと大きくシフトする。

1988年以前は米国の第1目標は米国に大量に流入してくるヘロインの流れを遮断することであり、人権擁護要求は二の次になっていた感が強い。その背景にはこの両問題の解決が両立しないという事実があった。この時期の人権問題としては権威主義的軍事政権という性質からくる市民権、参政権の抑圧だけでなく、「国家の統一」を建前とした少数民族反乱軍への攻撃・制圧があげられる。ここでの少数民族とは国境周辺の山間部に多く居住するカレン、シャン、カヤ、モン、チン族等を指し、特にカレン、シャン族が最大規模の反政府軍を組織していた。

問題は反政府組織の重要な資金源が、チーク材などの国境貿易とならんで、「黄金の三角地帯」を含む地域でのヘロイン原料のケシ生産とその密貿易である点にあった。当時、麻薬撲滅

キャンペーンを世界的に大々的に繰り広げていた米国としては、世界のヘロイン供給の60%以上を占めるこの地域の存在はとうてい無視できるものではなかった。米国は、麻薬撲滅活動用援助として年間800万ドルを供与した（これは米国の純粋な経済援助額の2倍に相当）。ミャンマー（当時、国名はまだビルマであったが、混乱を避けるためにミャンマーとしておく）政府はその資金を用いてケシ栽培地区への攻撃のための軍備増強をはかったのである。米国政府は実質的にミャンマー政府のあり方・政策を容認し、少数民族の抑圧を含む人権の保護に関しては特に表立った要求はしてこなかった。

1988年の夏にピークを迎えた全国的な民主化運動とそれに対する当局の軍事クーデターによる制圧はかつてない国際的非難を招いた。その先頭に立っていたのが米国である。ただちに麻薬撲滅活動用援助を含めたすべての援助を停止し、さらに、ミャンマー当局に対し、人権擁護に関する改善を要求する強い声明を送りつけた。これに追従する形でミャンマーにとって最大の援助供与国であった日本、ドイツが援助停止を発表、ECも非難声明を発表した。

しかし、ミャンマー当局はこれら欧米を中心とした国際的圧力には動じず、反政府勢力を政治犯として大量逮捕、1990年5月に実施された総選挙の結果（最大反政府勢力である国民民主連盟〔NLD〕の圧勝）の公然無視、さらにはNLDのリーダーでその後ノーベル平和賞を受賞するアウンサン・スー・チー女史の自宅軟禁等、人権問題改善の姿勢を一向に見せなかった。米国は対緬貿易の凍結などさらなる経済制裁の実施までは踏み出さなかったものの、人権擁護を第一におく姿勢は堅持された。結果的に麻薬撲滅問題は両国の間で完全に消えたわけではないが、人権擁護要求の陰に隠れた格好になって、今日まで至っている。

現代の国際関係を考える場合、通常、貿易関係を抜きにしては考えられない。しかし、米緬関係に関しては、その貿易関係は歴史的に一貫して限定されたものであり、この動向は上記2要因に比較して重要性をもってこない。1989年度のミャンマーからの全輸出額に米国が占める割合は約0.8%（162万ドル）、また全輸入額では約6%（1169万ドル）である。米国が二国間の経済制裁の効果はきわめて限定されたものになると判断した基礎にはこの希薄な貿易関係がある。

クリントン政権でも人権問題が焦点に

クリントン次期政権では人権尊重がその対外政策の大きな柱の一つになるとされている。人権問題が提起されるとき、最初に名前が上げられる中国の場合と対比してみよう。クリントンは先に「人権問題は一貫して重視していくが、中国の国際的孤立化は回避する」という趣旨のコメントを述べた。米国にとっての中国の国際関係上の重要性を考慮した場合、人権問題一本槍での外交政策の展開は当然無理であるのは明白である。これに対して、ミャンマーは米国に

とって貿易面、戦略面でその重要性は低い。つまり、中国のように人権問題をカウンターバランスする要因が米緬関係には存在しないのである。したがって、人権問題が引き続き米国の対緬政策の全面に押し出されるのは間違いない。

それに対してミャンマー側の対応はどうか。ミャンマー当局は既に反対勢力弾圧を緩めるジェスチャーを見せ始めており、政治犯釈放、新憲法起草のための国民議会の来年早々の招集等を発表している。

その背景には、先ず第1に反対勢力の力そのものが漸次縮小傾向にあり、その脅威が希薄になってきたことがある。第2に経済運営のためには、外貨準備高の90%を占めていた援助の停止から外資導入が不可欠な状況にあるので、国際的批判を和らげ、政権イメージを改善する必要がある。とはいえ、少しでもその基盤を揺るがしかねない要求（例えば、アウンサン・スー・チー女史の釈放）には強硬な姿勢を崩さず、少数民族反政府軍に対する攻撃も最近再開したことなどからも、当局が本気でこの問題に取り組んでいるとは全く考えられない。

米緬関係に人権問題以外、めばしい問題が存在しないということは、ミャンマー側にとってはそれが強調されて困るということになるだろうが、米国側にとっては圧力をかける切り札に欠けることを意味する。麻薬取締問題が再び注目されたとしても（11月には米国の麻薬防止委員会の使節団が訪緬）、これはむしろミャンマー政府の協力を得なければならない問題であり、この両問題の解決が相反する性質をもつことは前述した通りである。

二国間での圧力が無理ならば、多国間でもということも当然考えられる。ヨーロッパ諸国、日本は今のところ米国と歩調を合わせている。特にヨーロッパ諸国内には経済制裁を含む対抗措置を主張する声もある。問題は、ミャンマーにとって最大の援助供与国であり貿易相手である日本の今後の出方であるが、それはさしあたり不透明であるといわざるを得ない。一方、アジアの近隣諸国はミャンマーの1988年のクーデターの際でも人権問題には比較的無関心であった。それ以後も、タイを筆頭に建設的な関係を続けたいとしており、米国に安直に同調するとは思われない。アジア諸国の協力がなければ、たとえ貿易制裁を含む新たな多国間制裁措置を追加しても、その効果のほどは疑わしい。

以上から、クリントン政権になってその人権問題に関するミャンマーへの要求が言葉の上では強硬になることは十分考えられるが、米国に実質的に何が行ない得るかといえば、大きな効果をもつ新たな追加的政策選択肢は現実的には浮かんでこない。

結論として言えることは、クリントン政権になってもこれまでブッシュ政権がとってきたスタンスに急激な変化はなく、現状維持的な色彩が強いであろうということである。人権問題の根本的解決がない限り、援助再開はしないというスタンスの堅持である。あとはミャンマー側

の条件、つまり国内の経済状況、政治安定度が現況を許し得るかということであろう。この議論はミャンマー国内の状況が劇的に変化しないという前提のもとに進めてきたが、経済的苦境は深まっており、それが政治的不安定を再び引き起こさないとは言えない。米緬関係は人権問題を中心にここしばらくは膠着状態が続くと思われる。変化があるとすれば、外圧ではなく、内圧による可能性が最も強いであろう。

(12月9日)

(いだ いくこ／動向分析部)