

## 第 7 章

# ASEAN・ミャンマー関係

—相互依存から膠着へ—

石田 正美



### はじめに

軍政下のミャンマーが近隣諸国との経済関係を強化するなかで、東南アジア諸国連合（ASEAN）のタイ、シンガポール、マレーシアとの経済関係は中国やインドとともに重要な位置を占めている（序章）。また、政治的な意味でも、1988年の民主化運動の鎮圧、アウンサン・スーチーの自宅軟禁、1991年の総選挙の結果を全く顧みない姿勢が欧米諸国からの厳しい非難に遭うなかで、ASEAN諸国はミャンマーに対して民主化を促す一方で、時として欧米諸国の非難からミャンマーを擁護する立場にあり、また1997年にはミャンマー自身がASEAN加盟を果たしている。

本章では、こうしたミャンマーとASEANとの関係を、ミャンマーと他のASEAN各国の経済的そして政治的立場の変化をレビューしながら、分析をしていくこととする。分析に際しては、1988年から2007年までの軍政下のミャンマーとASEANとの関係を3つの期間に分けて、みることにしたい。まず第1期は、1988年の国家法秩序回復評議会（SLORC）成立から1997年のASEAN加盟までの期間である。第2期は、1997年のASEAN加盟から、スーチーが地方遊説先で襲撃され、再び自宅軟禁となる2003年の5月30日事件までの期間である。ただし、国内状況をみる限り、軍政とスーチーを含む国民民主連盟（NLD）との溝が埋め難いことが明ら

かになるのが1996年頃であることから、ミャンマーの国内状況は1996年頃からの状況を第2期のなかで扱うこととする。第3期は、2003年の5月30日事件から2007年初めまでの期間で、この期間はキンニユン首相失脚など軍政がさらなる「孤立」の道を歩む期間である。

したがって、第1期を第1節、第2期を第2節、第3期を第3節で扱い、「おわりに」で、それまでのASEANとミャンマーとの関係をレビューし、2007年9月に起きたヤンゴンをはじめとする主要都市での僧侶によるデモに対するASEANの対応について触れることとする。また、各節では、まずミャンマーの各期間の国内状況を概説し、次いで対ミャンマー政策を考えるうえでのASEAN各国並びに「集合体としてのASEAN」の国際政治経済における状況を示したうえで、ASEANとミャンマーとの関係を論じていくこととしたい。なお、ASEAN各国と「集合体としてのASEAN」の双方をみるのは、軍政に関しては積極的に擁護する国と欧米諸国に近い立場を示す国があるなか、「集合体としてのASEAN」の対応は、それらの国の利害調整の結果決められたものであるためである。

## 第1節 軍政成立からミャンマーのASEAN加盟まで

### 1. 「背水の陣」としてのミャンマーの対外開放政策

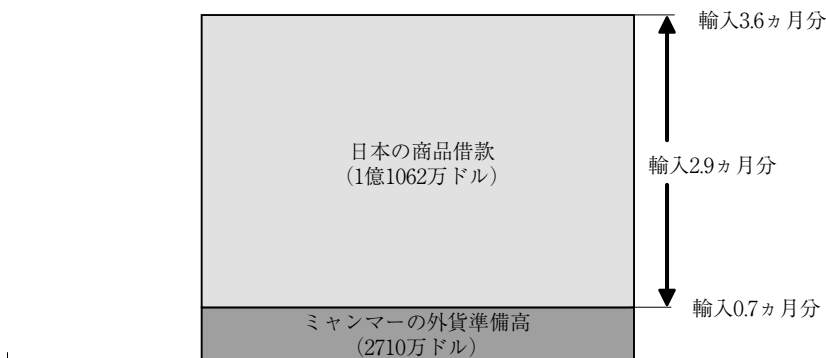
ネーウィン体制を崩壊させた反体制・民主化運動を1988年9月18日にクーデタで鎮圧する形で成立した軍政は、1989年7月20日に国民民主連盟(NLD)の書記長スーチーを自宅軟禁にし、NLDの大勝に終わった1990年5月27日の総選挙を事実上無視し、政権移譲を無期限に引き延ばす姿勢を示した。欧米諸国は、1988年の軍政成立直後にミャンマーへの援助を停止し、その後も軍政を厳しく批判するなかで、ミャンマーには民主化とスーチーの自宅軟禁解除を求める姿勢を示し続けた。実は、この欧米など日本を含む先進国の援助停止が、それまで20年以上にわたりミャンマーの「鎖国」とも称されてきた内向きの対外経済政策を開放へと転換

させることとなった。

それでは、こうした主要先進国の援助の停止が、その後の軍政にどのような影響をもたらしたのか。1987年におけるミャンマーへの主要国・国際機関の政府開発援助（ODA）額はネットで3億6460万ドルであった。総じていえば、これらがすべて停止され、中国からの継続供与がわずかに残っただけとなった。とくにミャンマーに対する最大の援助国であった日本からの1987年の援助額は1億7200万ドル（47.2%）で、うち160億円（IMF年間平均為替レートで1億1062万ドル）が外貨不足を補う商品借款であった。他方、1987年末のミャンマーの外貨準備高は2710万ドル、同年の輸入額が4億5400万ドルであった。単純に計算すると同外貨準備高は0.7ヵ月分の輸入しか賄うことができず、商品借款を加えると、3.6ヵ月分の輸入を賄うことができた計算になる（図1）。すなわち、主要先進国の援助停止は、軍政にとって外貨の後ろ盾を失ったことを意味した。

このような経緯から、軍政は閉鎖的なビルマ式社会主義から決別し、対外開放政策へと転換した。その第1は、民間外資の導入である。具体的には11月30日に外国投資法が制定され、12月7日にはミャンマー外国投

図1 1987年におけるミャンマーの外貨準備高と日本の商品借款支援



（出所）通商産業省『1988 経済協力の現状と問題点＜各論＞』（財団法人通商産業調査会）にもとづき筆者作成。

資委員会（FIC）が設立され、これによりそれまで認められていなかった民間外資の企業設立が認められた。第2は、それまで違法とされてきた中国やタイなどとの国境貿易の承認である。第3は、1988年11月19日に発表されたミャンマー海域の漁業権の販売、チーク材や樫木材など木材の伐採権の販売や宝石や木材などの輸出促進である。第4は、それまでは諸外国には開放せず、ミャンマー政府が自力で開発してきた石油・天然ガス開発を断念し、陸上油田を外資との合弁によって開発し、開発が成功した場合は、それを生産分与方式によって分配する政策に転換したことである（アジア経済研究所編 [1990: 493-505]）。

## 2. ASEAN 各国の対ミャンマー姿勢を考えるうえでの原則

1988年の軍政成立から1997年のミャンマーのASEAN加盟まで、ASEANは欧米諸国の批判からミャンマーを擁護する姿勢をとってきた。こうした外交姿勢の背景を考えるうえで、各国が置かれた経済的な状況と政治的なしは外交的な立場をみていくこととしたい。

経済的な状況に関しては、東西冷戦が終結に向かうなかで、タイのチャーチャーイ首相が1988年の就任直後に「インドシナを戦場から市場に」と呼びかけたことが示すように、一部のASEAN諸国にはこれまで袂を分かってきた国々と経済的な関係を強化しようとの意向が働いたことがあげられる。結論から述べると、このような意向をもった国は、ASEANのなかでも、アジアNIEsの一角として数えられていたシンガポールと、1980年代後半から外資導入により著しい経済成長を遂げていたマレーシアと隣国タイであった。

表1は、1988年以降のASEAN諸国の一人当たりGDPを示したものであるが、1988年の一人当たりGDPは、シンガポールが8920ドル、マレーシアが2047ドル、タイが1135ドルであった。こうした金額がどのような水準であるかということ、一人当たりGDPが515ドルのインドネシアが縫製品で輸出競争力をもっていたことが示すように、その水準を超えたマレーシアとタイは労働集約部門が競争力を失い始めていた。また、一人当

表1 ASEAN 各国の一人当たり GDP の推移

(単位:ドル)

	1988	1990	1995	2000	2005
ブルネイ	11,258.0	14,191.5	17,591.4	13,289.1	15,985.6
インドネシア	514.6	637.8	1037.5	801.8	1,279.1
マレーシア	2,047.4	2,436.7	4,303.2	3,845.0	4,993.7
フィリピン	651.1	727.6	1,083.8	987.2	1,146.1
シンガポール	8,919.8	12,079.7	23,877.7	23,028.1	26,844.8
タイ	1,135.2	1,528.0	2,828.0	1,971.9	2,727.0
カンボジア		163.3	327.9	281.7	402.8
ラオス	145.1	209.0	384.9	331.4	497.8
ベトナム	398.9	98.0	288.0	401.5	635.6

(注) ミャンマーの一人当たり GDP は、複数为替レートを理由に計算対象から外してある。

(出所) ADB, *Key Indicators* 2005 および 2006 にもとづき筆者作成。

たり GDP が1万ドルに近づいていたシンガポールでは、土地と労働力不足の深刻さゆえ、生産拠点としての成長はすでに限界に近づいていたのである(田村 [1996: 70-71])。すなわち、3カ国は、労働集約部門など競争力を失った部門の受け皿として、ミャンマーに着目したのである<sup>(1)</sup>。加えて、シンガポールとマレーシアは海を通じ、タイは陸を通じ、ミャンマーと近接しており、さらには1988年の民主化運動の鎮圧で、主要先進国企業がミャンマーへの投資を控えていたことも、これら3カ国がミャンマーへの経済面での関心を深めることに結び付いたのである。

実際のところ、先述のミャンマー海域の漁業権を購入した業者は、タイ、マレーシア、香港、シンガポール、韓国の順に多かった(アジア経済研究所編 [1990: 493-496])。このほか、1994年頃からこれら3カ国の銀行の投資認可が急増する一方、ヤンゴンなどに代表事務所を設立する動きが認められる。この意味からすると、ミャンマーとして外貨準備高不足を凌ぐためにとった対外開放政策は、これら3カ国にとって少なからぬ恩恵をもたらすとともに、ミャンマーにとっても外貨収入の増加をもたらした。

次に、政治的な立場をみていくこととしたい。1998年時点で、ASEANのなかには「開発独裁」と呼ばれる強権体制を敷いていた国が少なかった。新聞などメディアの検閲は、シンガポール、マレーシア、インドネシアでも行われていた。マレーシアやインドネシアでは国内治安法ないしは破壊活動防止法が政治的理由から発動されることも少なくなかった。

また、インドネシアでは、国会の500議席中38議席が総選挙を経ずして国軍会派に割り振られるしくみが1999年の総選挙まで採用されていた(石田 [2001: 25])。さらに、インドネシアは、国際社会から非難されてきた東ティモール問題を抱えていた。この点からも、これらの国々に、人権や民主主義の面でのミャンマーに対する非難が自国に飛び火するのを防ぐ意味で、欧米諸国による批判からミャンマーを未然に擁護する動機が働いたとしても不思議ではない。同時に、欧米諸国からの民主主義や人権の面からのアジア諸国への批判に対し、これら3カ国は個人より社会を重視すべきであるとの「アジア的民主主義」を主張していた。この考えは、駐車場の自動車にペンキでスプレーする悪戯を繰り返していたシンガポール在住のアメリカ人の少年に鞭打ち刑の判決が出された際、クリントン大統領が鞭打ち刑は非人道的と批判・抗議したのに対し、個人の道徳や社会が退廃した欧米社会より、規律を重視するアジア社会の方が道徳的に優れているのではないかとの文化的論議がシンガポールでは起きている(アジア経済研究所編 [1995: 367-369])。

外交的な立場として、ミャンマーの軍政に対して強硬姿勢を貫くアメリカとの関係という観点からみると、ASEAN各国のミャンマーに対する態度はより明確になる。まず、ASEANのなかでも、歴史的にアメリカとの関係が深かったのは、冷戦下の産物であった東南アジア条約機構(SEATO)のメンバーでもあり、ベトナム戦争にも派兵し、アメリカに基地を提供していたタイとフィリピンである。ただし、ベトナム戦争後、タイでは米軍が1976年7月20日までに撤退、フィリピンでも、1991年8月27日に在比米軍基地協定の存続に関する政府間合意が上院で否決されたことを機に、1992年11月24日に米軍が全面撤退している。他方、シンガポールはフィリピンとの基地協定が切れる前の1989年8月4日に、アメリカに軍事施設の一部貸与を提案するが、フィリピン外相とタイ外相が同提案を支持したのに対し<sup>(2)</sup>、マレーシアとインドネシアが反対し、実現しなかった経緯がある。ここでのやり取りが象徴するように、タイ、フィリピン、シンガポールは、アメリカとの関係においては、マレーシアやインドネシアと比べると、より親米的な路線をとっていた。

### 3. ASEAN 各国の対ミャンマー姿勢の違い

ASEAN 各国の経済面と政治面、そして外交面からその立場をみてきた結果をここで総括してみたい。まず、フィリピンは所得水準から考えても、労働集約部門で投資先を求めるといったインセンティブはなく、また地理的にもミャンマーから離れており、ミャンマーを支援する経済的インセンティブは小さい。また、ASEAN のなかでは最も人権や民主主義の価値を尊重する国民性やアメリカと歴史的に緊密な関係にあったことから、積極的にミャンマーの軍政を支持する理由はない。

シンガポールも、ミャンマーとの経済関係は重要視しているものの、シンガポールにとって先進国との貿易関係やアメリカとの安全保障上の関係は重要であり、先進国の反発を買ってまでミャンマーの軍政を積極的に支援する理由はない。しかし、国内で強権体制を敷いていることから、人権や民主主義をめぐる欧米諸国の批判が飛び火することは当然望んではいなかったはずである。

タイも同様にミャンマーとの経済的な関係は重要であるものの、アメリカとの関係も重要であり、また先進国に対して民主的なポーズをとることも多い。しかし、プレーム政権が10年間続いた以外は、タイの政権が短命で頻繁に変わってきたこともあり、ミャンマーへの姿勢は政権によって大きく変わっている。とくに「インドシナを戦場から市場に」と呼びかけたチャーチャーイ政権、東北タイを地盤とするチャワリット政権、北タイのチュンマイ近郊出身のタクシン政権は、近隣諸国との経済関係を重視する必要性から、ミャンマーとは良好な関係を維持することに努めていたといえる。しかし、例えばチュアン政権の下で、1993年2月18日に国際人権民主発展センターが、歴代ノーベル平和賞受賞者に呼びかけ、スーチーの解放キャンペーンがバンコクで開催されているが、開催を認めたこと自体がタイ政府の民主的なポーズともいえよう<sup>(3)</sup>（アジア経済研究所編[1994: 427-434]）。

インドネシアは、フィリピンと同様な理由からミャンマーと経済的な意味で良好な関係を結ぶインセンティブはない。だが、政治的な意味では国

内の抑圧的な体制や東ティモール問題を考えれば、ミャンマーとともに人権や民主主義の観点からの先進国の批判をかわしたいとの意向が働いても不思議ではない。

経済的な意味でも政治的な意味でも、ミャンマーと良好な関係を結ぶ大きなインセンティブをもっていたのがマレーシアのマハティール政権である。まず、先進諸国が労働組合問題と一般特惠関税制度（GSP）廃止とを結び付け、熱帯雨林保護と通商協定を結び付けるのは、先進国による途上国の発展妨害であるとして、先進国の人権並びに民主主義を観点とする外交姿勢を批判してきている（アジア経済研究所編 [1991: 366-367]）。また、個人より社会を重視すべきであるとの「アジア的民主主義」の考えでは、シンガポールと足並みを揃えている。したがって、先進国に対する途上国の立場を主張していくなかでは、ミャンマーはマハティールにとっては、重要なパートナーとなり得たわけである。

以上、ミャンマーの加盟に際しての ASEAN 各国の経済並びに政治・外交面からみた動機を、その程度によって順位づけしてみた。なお、半ば偶然であろうが、1988 年の ASEAN 各国の対米輸出比率でみると、ここであげた ASEAN 5 カ国で、マレーシアとインドネシアを逆にすれば、ほぼ同じ順位になることは極めて興味深い（表 2）。対ミャンマー政策を実施していくうえで、対米貿易関係がどこまで反映されているかについては、

表 2 ASEAN 各国の対米輸出比率

(単位: %)

	1988	1990	1995	2000	2004
ブルネイ	2.1	3.7	2.0	12.0	8.6
インドネシア	16.2	13.1	14.1	13.7	12.3
マレーシア	17.4	16.9	20.8	20.5	18.8
フィリピン	35.7	38.0	35.8	29.9	18.2
シンガポール	23.8	21.3	18.3	17.3	13.0
タイ	20.1	22.7	17.6	21.3	15.9
カンボジア	0.0	0.0	0.0	65.9	55.9
ラオス	5.2	0.1	1.6	2.3	0.6
ミャンマー	0.8	2.3	6.8	22.4	0.0
ベトナム	0.0	0.0	3.3	5.1	20.2

(出所) IMF, *Direction of Trade Statistics*.



その程度は高くはないにしても、全く考慮されていなかったわけでもないのではないかと思える。

#### 4. ASEAN 加盟までの過程

ミャンマーの ASEAN 加盟は、カンボジア、ラオス、ベトナムと 4 カ国（以下では「CLMV」とする）を一括して ASEAN に加盟させるとの ASEAN 6 カ国の動きのなかで進められた。この背景としては、1991 年のパリ和平協定でインドシナに和平が訪れたことと、これらの国々が社会主義経済から市場経済に向けて動き出したこととで、文字どおり「戦場から市場へ」としての魅力が出てきたことがあげられる（石田 [2006: 2-3]）。しかし、それに加えて、南沙諸島の領有などをめぐる中国への潜在的な脅威が増大していたことを象徴する事件が起きており、このことはミャンマーに最も関心の低かったフィリピンが、ベトナムの ASEAN 加盟を促す一つのきっかけとなった。というのも、アメリカが軍事基地から撤退した後の 1993 年と 1995 年に、中国とフィリピンとの間で緊張が高まる事態が発生しており（アジア経済研究所編 [1996: 26-27]）<sup>(4)</sup>、ベトナムも南沙諸島の領有をめぐって中国と対立していたのである。すなわち、ベトナムを参加させることで、中国に対する ASEAN の発言力を強化させたいとのフィリピンなどの意向と、潜在的な脅威である中国とミャンマーとの距離を一定に保つために、ミャンマーに対しては「建設的な関与」によりその孤立化を回避させたいとの ASEAN 各国の思惑が、CLMV の一括加盟への動きを促す要因となった。

CLMV 諸国が ASEAN 加盟を果たすまでのプロセスは表 3 に示すとおりである。ASEAN への新規加盟について、ASEAN への加盟を望む国は、まず東南アジア友好協力条約に署名し、ASEAN オブザーバーの地位を獲得し、一定の準備（見習い）期間を経てから本加盟するという手続きが、1995 年のベトナム加盟以降慣例化されている（山影 [2001: 119]）。

こうしたなか、ミャンマーにとっては、1994 年にバンコクで開催された ASEAN 外相会議で、議長国ゲストとして参加が認められたことが大

表3 CLMV 諸国の ASEAN 加盟に向けた動き

日 付	会 議 の 性 格	開 催 地	決 定 事 項 等
1992 年 7 月 21 ～ 22 日	外相会議	マニラ	ベトナム、ラオスのオブザーバー参加と TAC 署名
1994 年 7 月 22 ～ 23 日	外相会議	バンコク	ベトナムの加盟承認、ラオスがオブザーバー、カンボジアとミャンマーが議長国ゲストとして参加
1995 年 7 月 29 ～ 30 日	外相会議	バンダスリブガワン	ベトナムが正式加盟
1995 年 12 月 14 ～ 15 日	首脳会議	バンコク	「21 世紀に向けてすべての東南アジア諸国から構成される ASEAN の早期実現に努力する」とのバンコク宣言が採択、カンボジアとミャンマーは TAC 署名、カンボジアはオブザーバー資格獲得
1996 年 7 月 20 ～ 21 日	外相会議	ジャカルタ	カンボジアとラオスの ASEAN 加盟申請受理、ミャンマーのオブザーバー資格の承認
1996 年 11 月 30 日	非公式首脳会議	ジャカルタ	CLM の速やかなる同時加盟で合意
1997 年 5 月 31 日	臨時外相会議	クアラルンプール	7 月の外相会議で CLM 同時加盟の決定
1997 年 7 月 10 日	臨時外相会議	クアラルンプール	カンボジアの加盟延期を決定
1997 年 7 月 23 日	加盟式典	クアラルンプール	ラオスとミャンマーが正式加盟
1998 年 7 月 26 日			カンボジア総選挙
1998 年 12 月 16 日	首脳会議	ハノイ	タイ、フィリピンがカンボジア加盟に上院設置を条件として提示
1999 年 4 月 30 日	加盟式典	ハノイ	カンボジアが正式加盟

(注1) TAC は東南アジア友好協力条約のこと、CLM はカンボジア、ラオス、ミャンマーのこと。  
(注2) 1997 年 7 月 10 日のカンボジアの加盟延期は、国内でラナリット第一首相とフン・セン第二首相との間の武力衝突によるもの。  
(出所) アジア経済研究所「アジア動向年報」(各年版)にもとづき、筆者作成。

きなきっかけとなった。次いで、1995年の外相会議では、ミャンマーはカンボジアとともに、会議に先立ちオブザーバーの資格を得るための条件である東南アジア友好協力条約（TAC）に署名した。しかし、カンボジアはオブザーバーの資格を獲得したものの、ミャンマーの加盟には慎重な意見が多勢を占め、資格承認は見送られた。それでも、1995年のASEAN外相会議に先立つ2週間前の7月11日にスーチーの自宅軟禁が解除されたことは、ASEAN諸国による「建設的関与」の成果として評価された。この結果、1996年1月6日のASEAN高級事務レベル会議で、同年7月の外相会議でオブザーバーとして参加することで合意が成立した（アジア経済研究所編 [1996: 458] および同 [1996: 21]）。1995年にバンコクで開催された首脳会議では、「21世紀に向けてすべての東南アジア諸国から構成されるASEANの早期実現に努力する」とのバンコク宣言が採択され、（アジア経済研究所編 [1996: 21]）<sup>(5)</sup>、ベトナムに続いてCLM諸国の一括加盟への道筋が付けられた。1996年の外相会議では、ようやくミャンマーのオブザーバー資格が認められた。1996年の非公式首脳会議では、ラオス、カンボジア、ミャンマーの3カ国を速やかに、そして同時に加盟させることで合意がなされ、1997年内の3カ国の加盟が確実視されることとなった（アジア経済研究所編 [1997: 21]）。

しかしながら、それまでの過程で、ミャンマーの早期加盟にすべてのメンバー国が一致していたわけではない。とくにフィリピン、シンガポール、またバンハーン政権下のタイなどでは、ミャンマー加盟に対する慎重論が聞かれた。しかし、そうしたなかでミャンマーの早期加盟への1996年11月のASEAN非公式首脳会議で道筋が付けられたのは、そのときの議長国がインドネシアであったという巡り合わせであった。ASEANの議長国は、任期が1年で、加盟国のアルファベット順に輪番制となっている。外相会議や首脳会議の決定事項としての意味をもつ議長声明は、原案が議長国によって起草され、加盟国に回覧された後、修正が加えられる（鈴木 [2006: 40]）ため、議長国のイニシアチブが重要な意味をもってくる。このとき、議長国のスハルト大統領は、「ミャンマーを孤立させてはならない」と述べ、強引ともいわれる議事運営により、反対意見が出るのを

封じたとされる（アジア経済研究所編 [1997: 22]）。その背景には、1996年10月11日に、東ティモールで人権擁護活動をしていたベロ司教とともに、分離独立のためのロビー活動を海外で行っていたラモス・ホルタのノーベル平和賞受賞が決まっていたのである（アジア経済研究所編 [1997: 412-417]）。すなわち、スハルト大統領としては、ミャンマー問題で欧米諸国の干渉を認めれば、次はインドネシアの番になることを恐れたのである（アジア経済研究所編 [1997: 22-23]）。

その後、スハルト大統領は2月21日にミャンマーを訪問し、両国の加盟を支持する旨伝えている。また、前年のASEAN首脳会議ではミャンマーの加盟に慎重な姿勢を示していたタイでは、実はその前日の11月29日にチャワリット政権が成立していた。東北タイを地盤とし、近隣諸国との関係改善に積極的であったチャワリット首相は、5月16～17日にヤンゴンを訪れ、タンシュエ議長と会見し、ミャンマーの加盟に支持を表明している。また、同22～24日にはベトナムのド・ムオイ共産党書記長がミャンマーを訪れ、タンシュエ議長と会談し、同議長はド・ムオイ書記長によるミャンマーのASEAN加盟支持に謝意を表明した（アジア経済研究所編 [1997: 444-449] , [1998: 31-32]）。また、同年議長国であったマレーシアのマハティール首相は、アメリカの対ミャンマー経済制裁発動に対し、アメリカの決定はミャンマー加盟問題を左右する問題ではないと発言している（アジア経済研究所編 [1998: 349]）。5月31日には、ASEAN臨時外相会議が開催され、7月の外相会議で、ラオス、カンボジア、ミャンマーの3カ国が同時加盟することが決定された。1997年7月23日にラオスとともにミャンマーの加盟式典がクアラルンプールで開催された。

以上、全会一致を原則とするASEANにおいて、フィリピンやシンガポールなどがミャンマーのASEAN加盟に慎重な姿勢を示すなかで、ミャンマーがASEANに加盟することはかなり困難であったはずである。にもかかわらず加盟が実現した背景には、1997年10月の東ティモールの分離独立指導者ラモス・ホルタのノーベル賞受賞といった事態が、ミャンマー加盟を支持する議長国インドネシアに強引ともいえる議事運営をさせたことに加え、それまで慎重な姿勢をとりがちであったタイでチャワリットが

首相になったこと、さらには政治的には事実上の共産党の一方独裁政権が営まれているベトナムが1995年に加盟していたこともミャンマーにとっては追い風となった。このなかでも、ミャンマーのASEAN加盟に際してのキーパーソンはスハルト大統領と位置づけることができよう。また、第1節と第2節の議論を含め、第1期を簡潔にまとめれば、経済面ではミャンマーの対外開放政策がシンガポール、タイ、マレーシアとの貿易や投資面での経済協力を促し、双方にとってメリットのある「相互依存」の時期であった。また、政治面でも、マレーシア、インドネシア、シンガポールなどでは、開発を第1目的とする強権体制が敷かれており、また当時これらの国が新興市場としてもてはやされていたことも手伝い、人権や民主主義に重い価値観を置く欧米諸国の外交姿勢には明確に反発していた。その意味で、ミャンマーの人権・民主化問題が、これらの国にとって欧米諸国からの批判の防波堤となる一方、ミャンマー軍政もこうした国々の反発によって守られるという相互依存の関係が成立していた。

## 第2節 ASEAN加盟後の状況

### 1. ミャンマー国内の政治経済状況

ここで、国際関係からミャンマー国内に視点を向けると、ASEAN加盟より2年遡る1995年までは、軍政の側に民主化勢力に譲歩しようという姿勢が明らかに感じられた。実際のところ、1990年5月27日の総選挙を実施したこと自体は、その結果に従わなかったことを別にすれば、軍政にしてみれば大きな譲歩であったとみることができる。また、ASEANにとっては「建設的関与」の成果として映った1995年7月11日のスーチーの自宅軟禁解除も、ASEAN加盟を意識してのこととはいえ、軍政の譲歩と同様にみることができる。ところが、1996年を境に、軍政とスーチーが書記長を務める国民民主連盟(NLD)との間の溝が、到底埋まるものではないことを双方が認識するような雰囲気醸成されていた。

そのきっかけの一つが、1996年の10月20～22日と12月2～9日に発生した学生デモであった。このような大規模なデモは、1988年にSLORCが設立されて以来はじめてのものであり、とくに後者のデモでは、学生のみならず一般市民も参加し、当局は全大学を閉鎖させる措置をとった。2つ目は、1995年11月末にその運営方法が非民主的であるとしてNLDがボイコットしたことから、国民会議が1996年に開催された後、2004年まで開催されなかったことである（アジア経済研究所編〔1997: 425-430〕）。そして3つ目は、1998年に軍政が「1961年常習犯罪者の移動制限および保護観察法」にもとづき、国会議員の政治活動や移動規制を強化したのに対し、7月24日以降スーチーは地方旅行を決行し、車内籠城することで抵抗したことである。スーチーの地方旅行は再三繰り返されたが、地方で多くの支持者から囲まれる事態は軍政にとっては大きな脅威であったことは容易に推察される。

スーチーは、2000年9月2日に地方旅行の出先で強制退去させられ、自宅軟禁処分となった。自宅軟禁処分に対し、国連ミレニアム・サミットでミャンマー批判が高まり、9月14日にスーチーの自宅軟禁を一度は解除するが、9月21日にスーチーはマンダレーへの列車での旅行を試みる際、ヤンゴン駅で乗車を拒否され、再び軟禁下に置かれた。このように軍政とNLDとの間の溝が到底埋められないとのことを双方が認識するなかで、スーチーは禁止されている地方旅行を強行し、当然弾圧を受けるが、同時にスーチーに対する弾圧が国際世論に訴えかけるといった状況が繰り返された。

他方、国内経済に目を向けると、1993年から1995年にかけて、外国投資が増加し、国内経済は活況を呈していたが、1996年頃から欧米諸国の消費者がミャンマーで製造した製品をボイコットする動きが拡がり、アメリカのペプシ・コーラ、オランダのハイネケンといった企業が撤退し（日本貿易振興会〔1997: 217〕）、1997年5月にアメリカが経済制裁を発動した。加えて、1995年頃から輸入が増大したことで、1997年には外貨が不足した。1988年に諸外国からの援助が停止され、同様に外貨不足に陥ったときには対外開放を果たし、近隣諸国からは歓迎されたが、1997年以降の

外貨不足の折には、輸入規制や外国送金規制など、外国企業にとって投資環境を悪化させる措置がとられたのである（以上、序章参照）。これらは、1988年以降ミャンマーに投資した ASEAN 諸国の外国企業にとっては著しいディスインセンティブとなり、少なくとも経済面での思惑からミャンマーを支援する動機はほとんどなくなっていた。

## 2. 「内政不干渉の原則」を再検討し始めた ASEAN

ミャンマーの ASEAN 加盟が認められたその直後、ASEAN 諸国は多かれ少なかれアジア通貨危機の洗礼を受ける状況に直面していた。震源地のタイでは、チャワリット首相が1997年11月6日に辞任に追い込まれ、インドネシアでは1998年5月19日に32年間続いたスハルト大統領が辞任することとなった。どちらも1997年のミャンマーの ASEAN 加盟のため奔走した指導者であった。とくに、インドネシアでは、ハビビ新政権の下で民主化が進められ、1999年8月30日には東ティモールの住民投票が行われ、投票後のインドネシア国軍による混乱はあったものの、東ティモールは独立に向け動き始めていた。IMFからの融資が一時的に棚上げされるものの、ワヒド新政権が成立し、同問題が一応解決した後は、東ティモール問題が同国の外交にとっての足かせとなることはなくなった。その意味で、東ティモール問題が足かせではなくなっていたインドネシアに、ミャンマーを擁護しようという動機は、もはやなくなっていた。

また、同時にミャンマーの心強い擁護者であったマレーシアのマハティール首相も、アンワル副首相を強引ともいえる方法で解任・逮捕したことで、タイ、フィリピン、インドネシアの指導者から非難を招き（アジア経済研究所編 [1999: 331-332]）、ASEANにおけるマハティール首相の威信も低下していた。アジア通貨危機後、ASEAN 諸国は危機前の高成長を示すことはなく、危機前 ASEAN が醸し出していた新興市場がもつある種のバーゲニングパワーも失われていた。また、後述する ASEM 会議の場でも、ミャンマーが加盟国となった以上、ASEAN は欧米諸国からミャンマーに対する非難を、身内のこととして受けざるをえなくなった。この

ことが、ASEAN のミャンマー問題への対応を「建設的対応」から「柔軟的対応」へとシフトさせていく契機となっていった。

1998 年 7 月 24 ～ 25 日にマニラで開催された ASEAN 外相会議では、それまで「全会一致の原則」とともに「ASEAN ウェイ」の重要な柱とされてきた「内政不干涉政策」の見直し、タイのスリン外相から初めて提唱され、フィリピンのシアソン外相も支持する発言を行った。だが、インドネシア、マレーシア、ベトナム、ミャンマーの外相はあくまで「基本原則の堅持」を主張した結果、同提案は退けられた。しかし、1999 年 11 月 27 ～ 28 日にマニラで開催された ASEAN 非公式首脳会議では、カンボジア加盟問題で 3 カ国の外相が調停にあたった経験から、ASEAN 地域の平和と安定、並びに内政不干涉原則を超えるため、ASEAN の議長国に前議長国と次期議長国を加えた 3 カ国の外相による新体制で紛争に対処する「ASEAN トロイカ」を作ること合意がはかられた（アジア経済研究所編 [2000: 30-31]）。ところが、2000 年 7 月 24 ～ 25 日にバンコクで開催された ASEAN 外相会議では、「ASEAN トロイカ」は、①地域の平和や安定を脅かしかねない事態が発生した場合、②加盟国の要請を受けて全加盟国が協議をし、③全会一致で賛成が得られた場合に設置され、常設機関とはしないとの規定が設けられた（アジア経済研究所編 [2001: 13]）。全会一致での賛成が前提である以上、当事国の反対を押し切ってトロイカ体制が設置されることはなく、「二歩前進一歩後退」ともいえるが、趨勢的には内政不干涉の原則を見直す動きは拡大していった。

### 3. ASEM 問題

アジア欧州会議（ASEM）は、シンガポールの提案にもとづき、従来の ASEAN-EU 閣僚会議の枠組みに加え、ASEAN + 3 と EU との間で対話の場をもとうとの試みで、開催が決まったものである<sup>(6)</sup>。ASEM は、首脳会議と外相会議とが隔年で開催され、経済閣僚会議と財務相会議が毎年開催され、その他さまざまな閣僚レベルの会議が設置されるしくみになっている。第 1 回アジア欧州会合が、1996 年 3 月 1 ～ 2 日にバンコクで開



催された。1996年時点で、ASEANは世界で最も成長している地域の一つであり、EUにとって成長著しい東アジア地域との関係を強めていくことは利益になるとの判断が働いた一方、ASEANにとっても旧宗主国と対等に渡り合えるようになったとの意味で、ASEANの地位向上を印象づける場となった。

ところが、先述の1996年末のASEAN首脳会議でラオス、カンボジア、ミャンマーの同時加盟が実現する見通しが示された後に開催された1997年2月のASEM外相会議では、EUはミャンマーのASEAN加盟に反対する姿勢を示した。1997年7月にラオスとミャンマーのASEAN加盟が実現すると、ASEMへのミャンマー参加をめぐって、ASEAN側とEU側が激論を交わすこととなった。1998年4月に予定されていた第2回ASEM首脳会議に際しては、前年の9月にイギリスのクック外相がシンガポールを訪問した際、ミャンマーの軍事政権を批判し、ロンドンでの開催が予定されていた第2回ASEM首脳会議ではミャンマーの高官にビザを出さないと発言した。これに対し、マハティール首相は「ミャンマーへの差別はASEANへの差別だ」としたうえで、「ASEANとしてASEMに出席しないこともあり得る」と述べている（アジア経済研究所編[1998: 35]）。しかし、1998年4月3～4日にロンドンで開催された第2回ASEM首脳会議、1999年3月28～29日の外相会合でも、ミャンマーとラオスは出席できず、アジア側はベトナムを含むASEAN+3の10ヵ国が出席した。

2000年10月19～21日にソウルで開催された第3回ASEM首脳会議は、韓国の金大中大統領の6月の南北首脳会談を受けて、アジアと欧州との協力ムードが高まった。しかし、9月2日のスーチーの自宅軟禁処分を受けて、2000年9月14日と12月15日に予定されていた財務相会合は、財務相代理が出席する会合となってしまった。2001年に入り、1月13～14日に神戸で財務相会合が開かれたが、欧州とASEANを含む東アジア諸国が協力しようという場で、ミャンマー問題が一つの障害となったことは否めない。加えて、ミャンマーの加盟が認められなかったことで、ラオス、カンボジアの加盟も同様に見送られたのである。

#### 4. ラザリとマハティールによる仲介

2000年4月4日、国連のアナン事務総長の特使として、マレーシアの外交官であるラザリ・イスマイルが任命された。ラザリ特使は、1939年マハティール首相と同じケダ州に生まれ、1962年にマレーシア外務省に入省後、1989年6月～1990年7月にはマレーシア国連代表を務め、1990年国連安全保障理事会の南アフリカへの武器禁輸に関する委員会議長を、1996年9月17日には第51回国連総会の議長に就任するなど、マハティール首相とのパイプも強く、かつ国連にも通じた外交官であった<sup>(7)</sup>。

ラザリ特使は、就任後ミャンマーを年に数回訪問し、その際スーチーと国家平和発展評議会（SPDC）のタンシュエ議長やキンニョン第1書記など軍政の側の双方と会談の場を設け、双方の妥協を模索すべく努力を重ねた。とくに、2000年9月2日にスーチーが軟禁された後、2001年1月5～9日に訪問した際には、スーチーと軍政との間で2000年10月より数回の対話が行われていたことを明らかにし、国際社会から驚きをもって受け止められた。また、2002年5月6日にスーチーが解放される前の4月23日に、近いうちに対話に重要な進展が期待できると語るなど、軍政とスーチーとの間の水面下でみえない部分を公表することで、双方とは密接な関係にあることを窺わせ、国際社会も期待をもって見守っていた。しかし、スーチー解放後の2002年11月にミャンマーを訪れる前に、対話が進まない場合は辞任を考えていると述べるなど、対話が進まないことに失望を隠せなくなっていた。同じく11月に日本の新聞社と会見した際には「軍政はすぐに民政移管に向けた政治対話を始めると約束したが何も起きない、またスーチーも軍政側に信頼されるように努力していない」と失望感を述べたことから、軍政とスーチーとの間の溝の深さが次第に明らかになってきた。

一方、マハティール首相は、2001年1月3～9日にASEANを代表する形でミャンマーを訪問し、SPDCのタンシュエ議長に、ミャンマーの民主化と国民和解に向け「数年後に総選挙を実施すべきだ」と要請した。こうしたASEANの働きかけに応える形で、ミャンマー外相は、4月29～

30日にヤンゴンで、ASEANの外相を集め自由討議を行い、軍政と民主化運動指導者との対話プロセスの進行状況が初めて公表された（アジア経済研究所編 [2002: 13-14]）。2002年に入って、マハティール首相は、「ミャンマー政権は民政移管に以前より積極的であるが、移管後の軍政幹部の安全を保障する必要がある、民主化は徐々に進めるべきである」といった意見を表明することで、軍政のこれまでの動きをバックアップする発言を行っている。また、同年8月18～19日には、300人のビジネスマンを伴ってミャンマーを訪れた。しかし、この際軍政はスーチーとの会談を許可しないという不可解な行動をとっていた。このようにマハティールがASEANを代表し、ラザリが国連を代表し、ミャンマーの軍政と民主化勢力の双方と連絡を取り続け改善と期待される動きはあったが、膠着状態は一向に解決されなかった。ラザリ特使は、2006年1月6日、その後2年以上も入国が認められないことを理由に、国連事務総長特使を辞任した。

ASEAN加盟から2003年の5月30日事件までの第2期におけるミャンマーを擁護するASEAN側のキーパーソンは、マハティールとラザリと位置づけられよう。しかし、この期間は、第1期のような経済面での相互依存関係は外貨不足に伴う規制強化で、もはや存在しなくなっている一方、欧米諸国のミャンマー批判に対しても、ASEANに反発するだけのバーゲニングパワーはなくなっていた。ASEANとしても、ミャンマー問題への対応を、建設的関与から柔軟的関与へと前進せざるをえなくなり、ミャンマー問題がASEANにとって足かせとなった。しかし、この期間において、ミャンマーにとって、欧米諸国からの批判から擁護してくれるASEANの存在は、依然頼もしい存在であった。

### 第3節 2003年5月30日事件後の状況

#### 1. 2003年5月30日事件と諸外国の反応

2003年5月6日、スーチーは1ヵ月にわたる地方遊説に出発した。各

地では数千人の支持者を集めた集会を開いていた。ところが、5月30日にザガイン管区で、数千人の暴徒がスーチー一行を襲撃し、スーチーや同行していたNLD 党員が軍政に拘束される事件が起きた。同事件後、過去に例のないほどの国際社会からの非難を浴びることとなり、日本やオーストラリアなど建設的関与の立場をとってきた国からも非難の大合唱となった。ラザリ特使は急きょスーチーの安否確認と軍政への解放要請のためミャンマーに出向き、6月6日にスーチーとの面会は許可され、スーチーが健康であることは確認されたが、居場所の公表も許されず、事態打開の糸口をつかめないまま、訪問を終えざるをえなかった。

アメリカは7月30日にミャンマー製品の輸入禁止などをはじめとする対ミャンマー経済制裁法案に署名した。他方、軍政はウィンアウン外相とキンマウンウィン副外相を、タイ、日本、マレーシア、インドネシア、シンガポール、中国、バングラデシュ、パキスタン、インドに派遣した。しかし、派遣先での説明内容は、スーチーが健在であることの証拠として写真をみせ、経緯の説明や今後の見通しに関しては説得力に欠ける釈明をひたすら繰り返すにとどまった（以上、アジア経済研究所編 [2004: 425-427]）。

これ以後、ASEAN はミャンマーへの関与をますます強めていくことになるが、皮肉なことに軍政と ASEAN との溝も次第に深まる結果となっていく。軍政が、この時期このような強硬的姿勢に出ることができた背景には、中国とインドとの関係が良好であることに加え、2001 年以降タイへの天然ガス輸出が本格化したことで、外貨準備高にもゆとりが出てきたことがあげられる。

## 2. ASEAN の地盤沈下と相次ぐ指導者の交代

アジア通貨危機から、ASEAN 各国は回復を果たしたものの、危機以前の新興市場として、海外の投資家を引き付けることはなくなり、2003 年 10 月にブラジル、ロシア、インド、中国から成る BRICs という標語が出回る頃から、アジア域内では急速な成長を遂げる中国に加え、インドの存在が注目されてきた。実際のところ、ASEAN 各国の経済成長率は、アジ

ア通貨危機以前の新興市場としてもはやされた状況からはほど遠く、インドと中国は ASEAN10 カ国を合わせた 2 倍の人口を擁し、市場規模の面でも ASEAN より優位な立場にある（表 4 および表 5）。

こうした ASEAN の相対的な「地盤沈下」に対し、ASEAN 自身が地域全体として変革をしていかななくてはならないとの危機意識が原加盟国を中心に高まった。こうした状況を迎えるなかで、ASEAN が従来のような「アジア的民主主義」の価値観を声高に主張するのではなく、民主化と透明性の高いガバナンスにもとづく国家の集合体として脱皮する必要性が唱えられるようになった。これにより、ASEAN のミャンマー問題への対応も、「建設的関与」から「積極的な関与」へと変化していくこととなる。

他方、ASEAN 諸国の指導者に目を向けてみると、2003 年 10 月 31 日にマレーシアではマハティール首相からアブドゥラ首相に、2004 年 8 月

**表 4** ASEAN10 カ国と中国、インドの人口の推移

（単位：100 万人）

	1988	1990	1995	2000	2005
ASEAN 10	420.4	437.1	478.9	518.6	558.7
中国	1,110.3	1,143.3	1,211.2	1,267.4	1,307.6
インド	801.0	835.0	923.0	1,019.0	1,107.0

（出所） ADB のウェブサイトにもとづき、筆者作成。

**表 5** ASEAN 各国と中国およびインドの年率経済成長率の推移

（単位：％）

	1988 ～ 1990	1990 ～ 1995	1995 ～ 2000	2000 ～ 2005
ブルネイ	0.8	1.6	1.2	3.0
インドネシア	9.0	7.8	0.7	4.7
マレーシア	9.0	9.5	4.8	4.5
フィリピン	4.6	2.2	3.9	4.4
シンガポール	9.6	8.8	6.6	3.6
タイ	11.7	8.6	0.4	5.0
カンボジア	2.3	n.a.	7.0	7.4
ラオス	10.0	6.4	6.2	6.2
ミャンマー	3.3	5.8	8.5	12.9
ベトナム	4.9	8.2	7.0	7.5
中国	3.9	12.0	8.3	8.9
インド	6.1	5.4	5.9	6.8

（出所） ADB のウェブサイトにもとづき、筆者作成。

12日にシンガポールでゴー・チョクトン首相からリー・シェンロン首相に、2004年10月20日にインドネシアではメガワティ大統領からユドヨノ大統領へと、政権交代が行われた。2006年に入ると、タイでタクシン首相がアメリカを訪問中の9月19日に軍部のクーデタが起き、10月1日に暫定首相にスラユットが就任している<sup>(8)</sup>。すなわち、現在のASEANには、22年間政権に君臨したマハティール首相や約14年にわたって首相を務めたゴー首相もいなくなっている。最古参は、1999年に最後に加盟したカンボジアのフン・セン首相になる。

このように各国の指導者の顔ぶれが変わるなかで、「ASEAN ウェイ」として長年にわたり堅持されてきた「内政不干渉の原則」や「全会一致の原則」を、ASEANで見直そうとの動きが強まっても不思議ではない。

## 2. マハティールからタクシンへ

ASEANの指導者も、スーチーの即時解放を要求した。こうしたなか、マレーシアのマハティール首相は、6月10日と24日の2度にわたってスーチーの解放を要求し、6月26日に同国のサイド・ハミド外相も、経済制裁には反対しつつも、事態の改善を要求した。しかし、事態が一向に改善されないなか、マハティール首相は「ミャンマーの政治状況に改善がない場合は、ASEAN除名も考慮すべきである」と発言した。なお、この発言の数ヵ月後に、マハティール首相は退任し、アブドゥラ首相に政権の座を禅譲している。

マハティール首相に代わって、ミャンマー軍政にとっての実質的支援者となったのが、タイのタクシン首相であった。タクシン首相もマハティール首相と同様6月7日と26日の2度にわたってスーチーの解放を要求した。しかし、タクシン首相は、7月10日には、軍政との対話の必要性を強調する一方、7月16日にはアメリカの経済制裁はミャンマー経済を悪化させるとの見解を示し、また7月21日にはミャンマーに時間的猶予を与えるべきであると発言するなど、マハティール首相とは対照的に建設的な発言を繰り返した。そして、7月24日には、タクシン首相は、打開

策として①スーチー書記長解放, ②NLD および少数民族との自発的対話, 信頼醸成と国民和解の促進, ③ASEAN, アメリカ, 中国, EU など関心を有する第三勢力の側面支援により NLD の政治的自由の保障や新憲法制定を含む民主化の実現, をミャンマーが議長国となる 2006 年をめどに達成するというロードマップを提示した。

これを受けるかのように, 軍政側はそれまで SPDC の第一書記で, ASEAN との対話の窓口でもあったキンニユンを首相に就任させる人事を発表した。キンニユン首相は 8 月 30 日の就任演説で, 民主化達成のためのロードマップを発表した。それは, ① 1996 年以来停止している制憲会議の再開, ②真の民主的制度構築のために必要なプロセスの実行, ③新憲法制定, ④国民投票による憲法の採択, ⑤新憲法にもとづく自由かつ公平な議員選挙, ⑥国会開催, ⑦近代的, 発展的, 民主的国家の建設, 国会の議決にもとづく政府の樹立, の 7 段階から成るものである。最終段階では, 国民投票で採択した新憲法の下で総選挙を行い, 国会を開催するというものであるが, スーチーの解放に言及していないほか, タクシン首相の示したロードマップのように期限が示されていない (以上, アジア経済研究所編 [2004: 427-442])。

キンニユン首相のロードマップを受ける形で, 2003 年 12 月 15 日にはタイ政府のイニシアチブで「バンコク・プロセス」と呼ばれる国際会議が開催され, 一部の ASEAN 諸国並びに欧州などからも代表が参加し<sup>(9)</sup>, その場でミャンマーのウィンアウン外相は, 2004 年内に国民会議を開催し, 憲法草案を作成すると表明した (アジア経済研究所編 [2004: 429])。ウィンアウン外相のそうした表明をさらに前進させるべく, バンコク・プロセスの第 2 回会合が 2004 年 4 月 29 ~ 30 日に予定されていたが, 4 月 23 日にミャンマー政府は当初出席を予定していた同会合に欠席することを表明した。その後, 第 2 回会合の開催の話はあがったものの, まだ開かれていない。

2004 年 8 月 18 日, ウィンアウン外相が更迭され, 10 月 19 日にはキンニユン首相が更迭されるという政変が起きた。キンニユン首相は, 6 月にはタイとマレーシア, 8 月にはベトナム, ラオス, カンボジアを回り, 各国首

脳に理解を求めていただけない、キンニユン首相の更迭は、ミャンマー問題で積極的に関与してきた ASEAN にとっても痛手であった。

### 3. ミャンマーの ASEM 参加の実現

前節でも述べたアジア欧州会議（ASEM）は、ミャンマー問題がきっかけで、しばしば ASEAN と欧州側の双方が折り合わず、会合の延期といった事態を招いていた。ところが、2004 年 5 月 2 日に EU15 に新たに中・東欧の 10 カ国<sup>(10)</sup> が加盟したことで EU25 となったのをきっかけに、それら 10 カ国の ASEM 参加が議題となり、ASEAN 側はそれを機にラオス、カンボジア、ミャンマー 3 カ国の加盟を要請するようになった。

ASEM 首脳会議の主催国となるベトナムのレ・バンバン副外相が ASEAN 各国を歴訪し、事前調整を進めるなかで、一部の ASEAN 加盟国から、EU が 10 カ国の ASEM 加盟を望むのなら、ラオス、カンボジア、ミャンマーの 3 カ国の加盟も認めるよう働きかけるとの話が持ち上がった。しかし、2004 年 4 月 17～18 日にアイルランドのダブリンで開催される ASEM 会議では同議題は持ち越しとなった。その後、2004 年 6 月 14 日の外相理事会で、ミャンマー加盟をめぐる ASEAN との対立が解消されないことを理由に、同年 7 月と 9 月にそれぞれ予定されている ASEM 財務相会議と ASEM 経済閣僚会議を中止することが決められ、「ASEM 発足以来の危機」と呼ばれる事態を迎えた。この問題は、2004 年 7 月 1 日の ASEAN 拡大外相会議でも議論されたが、EU 側がミャンマーの加盟はスーチーの解放が前提となるとして譲らず、ハノイの ASEM 首脳会議開催の可否も含め協議を継続することとなった。また、ミャンマーとともに加盟の当事国となるラオスとカンボジアに関しては、ラオスのソムサワット外相が 6 月 29 日に、カンボジアのフン・セン首相が 7 月 7 日に、3 国同時加盟をあくまで求めていくことを表明した。EU 側は、調整国のオランダのファンデンブルック元外相を特使として 7 月下旬に日本とタイに派遣した際、日本からキンニユン首相ではなく格下のウィンアウン外相が出席するとの妥協案が出され、EU 側が妥協することで 8 月に話がついた。



2004年9月3日にオランダのマーストリヒト郊外で開催されたEU非公式外相理事会では、予定どおりハノイでASEM首脳会議を開催し、ミャンマーからは外相級が出席することで合意がはかられた。しかし、ミャンマーに対する強硬派のイギリスへの配慮から、EUとしてミャンマー政府高官のビザ発給禁止の対象者を拡大するなどミャンマーへの制裁を強化することでEU内では妥協がはかられた。こうして2004年10月7日、ハノイでASEM首脳会議が開催され、ミャンマー側からは9月18日に就任したニャンウィン外相とティンウィン首相府相が出席した。しかし、会議ではEU側からスーチーの早期解放を求める声が相次いだが、ティンウィン首相府相はEU側の提案を受け入れられないと反論、議論は平行線を辿った。EU側のスーチーの早期解放要求は、ASEAN側と議論が二分したことから、ベトナムのファン・バン・カイ首相は、議長声明には盛り込まず、ミャンマーのすべての関係諸勢力が進行中の国民和解プロセスの成功を確保するために努力することを奨励、諸派に課された制限が早期に解除されることを待望するとの表明にとどまった。

#### 4. ASEAN 議長国問題と ASEAN のミャンマーへの積極的関与

こうしてミャンマーは2004年10月にASEANの強硬な後押しで、ASEMに参加することが認められた。しかし、他方で域外と良好な関係を維持したいASEANにとって、ミャンマー問題の負担は次第に増していった。そうしたなか、ASEANが直面した問題はミャンマーの議長国問題であった。

ASEANでは、加盟各国が国名のアルファベット順で1年ごとに議長国を務めており、このルールに従い、ミャンマーは2006年後半から議長国に就任する予定であった。しかし、アメリカとEUはこの動きに反発、ミャンマーが議長国になった場合は、ASEANとアメリカやEUとの対話の場である拡大外相会議など一連の会議を欠席する方針を示した。こうした動きは、シンガポールやマレーシア、インドネシア、フィリピンなどASEAN内部からも起こり（鈴木〔2007: 35〕およびアジア経済研究所編

[2006: 452-453]), ASEAN 各国議員でつくるミャンマー問題議員連盟はスーチー解放や政治改革が実現しないまま、ミャンマーが議長国になれば、国際社会の ASEAN への信頼が失墜するとして、自国政府に厳しい姿勢を求めた。なかでも、マレーシア与党の国民戦線が2005年3月23日にミャンマーの議長国停止を求める動議を国会に提出する動きをみせるなど、非公式な形で圧力がかけられた。この結果、2005年7月25～26日にビエンチャンで開催された ASEAN 外相会議で、ミャンマーのニャンウィン外相が、国民和解と民主化に専念するため議長国就任を辞退すると表明した。軍政にしてみれば、2003年頃からヤンゴン国際空港の修復工事や新しい地方空港の建設に着手するなど、2006年に議長国として世界の主要国を迎える準備をしてきただけに、議長国辞退の決断は苦い薬であったに違いない。

その後、2005年11月27日にミャンマー政府はスーチー自宅軟禁の6ヵ月延長を決定した。しかし、議長国マレーシアをはじめ一部の加盟国はミャンマーへの圧力をさらに強め、マレーシアのサイド・ハミド外相は2005年12月12日にクアラルンプールで開催された ASEAN 首脳会議で、民主化の進展を探る視察団をミャンマーに派遣することを提案した。この提案を各国が検討し、ミャンマーのソーウィン首相はサイド・ハミド外相を招待すると表明し、拘束下にある人々の解放とともに、首脳会議の議長声明に盛り込まれた。

年が明けて2006年に入り、マレーシアのサイド・ハミド外相は1月中旬にミャンマーを訪問し、スーチーとの面会を求めていた。しかし、1月6日にミャンマーのニャンウィン外相は、首都移転での多忙を理由に1月に訪問を受け入れることはできないと回答した。その後、サイド・ハミド外相は3月半ばにミャンマー訪問を打診したが、ミャンマー側と折り合わず、3月7日に訪問を延期すると発表した。最終的には3月23～24日に訪問することで折り合いが付き、サイド・ハミド外相の訪問は実現したが、軍政はスーチーとの面会を頑なに拒否し、またタンシュエ議長も面談せず、ASEAN 議長国特使としての面子が潰される形となった。

## 5. ASEAN 憲章作成に向けた動き

先述のとおり、ASEAN は地盤沈下に直面するなか、2003 年 6 月 16 ～ 17 日にプノンペンで開催された外相会議で、ASEAN 経済共同体（AEC）と ASEAN 安全保障共同体（ASC）の設立で合意した（アジア経済研究所編 [2004: 14-15]）。このうち、安全保障共同体づくりに向け、行動規範を作成し、ASEAN 憲章の制定を作成するとの提案が、2004 年に議長国インドネシアから提唱された。同行動計画案にもとづき、政治・安全保障面での行動計画を作成することと、ASEAN 憲章を起草することで合意が達成された。その後、2005 年の 11 月 25 日にクアラルンプールで開催された ASEAN 首脳会議で、ASEAN 憲章の制定は 2020 年までに実現をめざす ASEAN 共同体づくりの一環として位置づけられることとなり、加盟国の有識者から成る賢人会議を設置し、同賢人会議が ASEAN 憲章の方向性などに関する提言をまとめることでの合意に至った。

2007 年 1 月 12 日にフィリピンのセブで開催された ASEAN 首脳会議では、賢人会議の提言にもとづき、ASEAN 憲章の策定指針が採択された。そのなかでは、一層緊密な協力を必要とする分野において、①伝統的な内政不干渉政策を修正することが必要となる可能性があること、②全会一致による意思決定は国防、安全保障、外交政策の主要分野では適切とされたものの、重要度が低く、問題の少ない分野では多数決方式が活用できること、③憲章の不履行や重大な違反を是正するための措置に関する規定が必要であり、その措置には加盟による権利や特権の一時的停止が含まれること、などが指針として採択された。さらに、2007 年 7 月 29 ～ 30 日にマニラで開催された ASEAN 外相会議では、人権侵害を監視する人権機構の設置を憲章に明記することが合意された。この決定には、ベトナムやラオスとともに、強行にミャンマーが反対したものの、議長国フィリピンとインドネシアとがミャンマーを説得した結果、盛り込まれることとなった。

2007 年 9 月のヤンゴンの僧侶デモの後である 11 月 19 ～ 20 日の ASEAN 首脳会議では、ASEAN 憲章に加盟各国が署名することとなった。ASEAN 憲章には、加盟国が遵守すべき基本原則として、民主主義や人権

の保護、法の支配などを列挙し、「重大な侵害があった場合には首脳会議に付託される」との明確な規定が設けられている。しかしながら、内政不干涉政策と全会一致による意思決定の基本原則に変更はなく、当事国一国が反対すれば、重要な決定を下すことができない構造を変えていくことはできなかった。中国やインドに対して ASEAN が相対的に地盤沈下するなか、ASEAN は自ら脱皮していくことに失敗したのである。

## おわりに

これまで述べてきた点を振り返ると、1997 年の ASEAN 加盟までは、経済面でも、政治面でも、ミャンマーと ASEAN は相互依存の関係にあったと位置づけられる。しかし、ASEAN 加盟から 2003 年 5 月 30 日事件までの第 2 期に入ると、経済面での相互依存関係は消滅し、ASEAN もアジア通貨危機の疲弊から、欧米諸国のミャンマー批判に対し、ミャンマーへの対応を建設的関与から柔軟的関与へと前進させる。しかし、この時点ではミャンマーにとって ASEAN の存在は頼もしいものであったに違いない。だが、2003 年 5 月 30 日事件以降の第 3 期に入ると、ASEAN は自らの地盤沈下を挽回すべく、内政不干涉の原則の見直しを含む ASEAN 憲章作成へと踏み切る一方、ミャンマーへの対応を積極的関与へとさらに前進させた。しかし、こうした関与は、軍政には受け入れ難いものであり、両者の間の溝が明確化する一方、ミャンマーへの ASEAN の「積極的関与」は「一方的関与」になった面は否めない。このような背景には、国内の民主化勢力と軍政との溝が到底埋まらないという国内的な背景に加え、ASEAN 諸国の民主化が進む一方、ASEAN の経済面での地盤沈下が顕著になってきたことが存在する。

こうしたなか、ASEAN とミャンマーとの関係はどのようなようになっていくのであろうか。実は、2007 年 9 月のヤンゴンをはじめとする主要都市での僧侶などによる暴動とその後の ASEAN の対応は、この問いかけに回答を与える格好の「実験場」となった。ASEAN 各国は、ヤンゴンで 10

万人のデモが行われたとされる9月24日の3日後である27日、ニューヨークの国連本部で緊急外相会議を開催した。同外相会議では、ミャンマーのニャンウィン外相が「国内に情勢の不安定化を企てている勢力がいる」と事態の経緯を説明した。これに対し、各国外相は武力鎮圧に嫌悪感を表明、会議では①軍政にデモ参加者への暴力を直ちに停止すること、②スーチーを含む全政治犯を解放すること、③近く現地を訪れる国連のガンバリ事務総長特別顧問の全当事者との面会を認めること<sup>(11)</sup>、を求めた。

9月29日の緊急外相会議の後、ミャンマー問題に対するASEANの対応は、議長国シンガポールのリー・シェンロン首相が主導していくこととなった。しかしながら、緊急外相会議では、ASEANとして内政干渉を基本原則としてきたなかで異例ともいえる強行な声明を発表したものの、ASEANがミャンマーに対して何ら実効性のある影響力を行使できないことを、シンガポールは認識していた。同国のリー・シェンロン首相は、10月4日ミャンマー問題について、中国、インドなど大国が関与し、国連主導で進めていくことが必要であると述べた。また、同時に経済制裁は軍事政権を孤立させるだけで、逆効果であること、ミャンマーの和解プロセスには軍事政権自体も参加していくことが必要である点を加えた<sup>(12)</sup>。そして、翌5日に同首相は中国、インド、日本に、ミャンマー問題解決に向けた国連とASEANへの協力と支援を呼びかける書簡を送ったと述べた。また、こうしたリー・シェンロン首相の呼びかけに呼応するように、国連のガンバリ事務総長特使も10月16～27日にマレーシア、インドネシア、インド、中国、日本を訪問、シンガポールのジョージ・ヨー外相は10月26日と27日にそれぞれ中国と日本を、11月11～12日にインドを訪問した。そして、ASEANと中国、インド、日本が出席する11月21日の東アジア・サミット場で、ガンバリ特使にミャンマー情勢報告をしてもらおうべく、11月9日に参加を招請した。

ところが、11月19日のASEAN首脳会議の非公式夕食会場で、ミャンマーのテインセイン首相が、東アジア・サミットでのガンバリ特使のミャンマー情勢報告に強硬に反対した結果、ASEANは同報告の見送りを決めた。しかし、リー・シェンロン首相は、ミャンマーに対し①スーチーとの

意味のある対話の再開，②国連事務総長とガンバリ特使の調停の活用，③スーチーの軟禁解除，④民主主義への平和的移行努力，などから成る特別議長声明を発表した。なお，ガンバリ事務総長の東アジア・サミットでのミャンマー情勢報告に関しては，ASEAN加盟国の一部には，ASEAN内部で討議すべき問題であるとの意見があった一方，フィリピンのアロヨ大統領のように，一連の会議の後，スーチーの即時解放要求を表明するなど，その立場は一つにはまとまらなかった。

これらの経緯が示すように，ASEANは，中国やインドに対して相対的な地盤沈下が進むなか，ミャンマーの反対により，内政不干渉の原則や全会一致の原則など従来のASEANウェイから自らを脱皮させる改革に失敗している。さらに，ミャンマー問題に対する懸念ないしは関与の語気は従来と比べると強まってきているものの，2007年9月の僧侶デモの際も明らかなように，ミャンマーに対し決定的な影響を及ぼすこともできなかった。むしろ欧米諸国による経済制裁に，少なくとも議長国として反対したことは，ミャンマー軍政の延命に手を貸す結果になったとも言える。無論，議長国にどの国になるのかによって，ミャンマー問題への対応はある程度は異なっていくかも知れない。しかし，ラオス，ベトナム，カンボジアがミャンマーへの政治的関与に反対する一方，タイは天然ガス供給をミャンマーに依存しているほか，インドネシアやマレーシアも今回のデモの後の経済制裁には否定的な見解を示している以上，ASEAN諸国がミャンマー除名へと動くことは考え難い。しかも，軍政とスーチーをはじめとする民主化勢力との間の溝は深く，和解が成立する見込みは現時点ではほとんどあり得ないのである。その意味でも，ミャンマー問題が足かせとなる呪縛から，ASEAN自らが抜け出せない「展望のない膠着した状態」は，しばらくは続きそうである。

#### 〔注〕

- (1) 実際，シンガポールは後に官民合同で，中国の蘇州，ベトナムのホーチミン近郊などに工業団地を立地している。また，マレーシアのマハティール首相が1988年3月25～27日にミャンマーを訪問し，サンユー大統領とマウンマウンカ首相と会談した際，マレーシアのペナンをミャンマーの窓口とし，経済開発に助力することを提案し

- ている（アジア経済研究所編 [1989: 366]）。
- (2) かねてからリー・クワンユーは、東南アジア地域の安定のためには米軍のプレゼンスが必要であるとの考えを表明していた。結果的に、1990年11月13日に、リー首相とアメリカのクエール副大統領との間で「軍事施設利用協定」が署名されている（アジア経済研究所編 [1991: 410]）。
  - (3) ミャンマー政府は、タイに対し、その後14カ所の国境を閉鎖、1993年4月下旬にタイがミャンマーに謝罪している。
  - (4) しかしながら、この地域の緊張も、1996年5月に中国が国連海洋法を批准し、国際法にもとづく問題解決の姿勢を示したことが一つの契機となって、緩和された（アジア経済研究所編 [1997: 24]）。
  - (5) 「21世紀に向けて」と実現の時期が曖昧にされたのは、ミャンマーの加盟時期について明確な合意がなかったからであるとされる（アジア経済研究所編 [1997: 21]）。
  - (6) ASEMの構想が出てきた経緯については、1994年9月カールスルーエでの第11回ASEAN-EU閣僚会議でのシンガポールの提案にもとづくとする説（高埜 [2001: 158]）、1994年10月の第3回東アジア・欧州経済サミットでのゴー・チョクトン首相の提案にもとづくとする説（外務省ウェブサイト）、1994年11月の欧州アジア首脳会議で、シンガポールとフランスの提案にもとづくとする説（第7回ASEM財務相会議）とがある。
  - (7) 国連のウェブサイト。
  - (8) このほか、ラオスでは、2006年3月21日に人民革命党大会で、党書記長がカムタイからチュンマリ（6月8日には大統領兼務）に、6月8日に首相はブンニャンからブアソンに交代している。ベトナムでは2006年4月18～26日に開催された共産党全国大会でノン・ドク・マイン共産党書記長の留任が決定、6月27日に大統領はチャン・ドゥック・ルオンからグエン・ミン・チュエットに、首相はファン・パン・カイからグエン・タン・ズンに指導部が交代した（時事通信社）。
  - (9) 具体的には、オーストリア、中国、フランス、ドイツ、インド、インドネシア、日本、マレーシア、シンガポール、イタリア、イギリス、オーストラリア政府代表が出席した。
  - (10) ポーランド、ハンガリー、チェコ、スロベニア、スロバキア、エストニア、ラトビア、リトアニア、キプロス、マルタの10カ国。
  - (11) ガンバリ事務総長特別顧問は9月29日にミャンマーを訪問、9月30日にテインセイ第1書記、9月30日と10月2日にスーチー、10月2日にタンシュエ議長と会談した。
  - (12) こうしたシンガポールの姿勢について、リー・シェンロン首相の父でもあるリー・クワンユー顧問相は、「シンガポールを欧州まで引っ張って行って、置いてくることはできない」と述べ、シンガポールの安定には周辺地域の安定が欠かせないことを強調している。

#### 〔参考文献〕

##### 〔日本語文献〕

アジア経済研究所編 [各年]『アジア動向年報』アジア経済研究所。

石田正美 [2001]『揺れるインドネシア—政治危機から経済危機へ』（『日本貿易会月報』

No. 580, 7・8月合併号, 社団法人日本貿易会)。

—— [2006]「特集にあたって—国境を越える自由なヒトとモノの移動を求めて」(『アジア研ワールド・トレンド』第134号, 2006年11月)。

井田浩司 [2005]「ミャンマーの産業発展の可能性と課題」(石田正美編『メコン地域開発: 残された東アジアのフロンティア』アジア経済研究所)。

工藤年博 [2007]「ミャンマーとメコン地域開発—越境開発モデルの導入に向けて」(石田正美・工藤年博編『大メコン圏経済協力—実現する3つの経済回廊』アジア経済研究所)。

末廣昭 [1993]『タイ—開発と民主主義』(岩波新書298) 岩波書店。

鈴木早苗 [2006]「分析レポート 2005年の東南アジア・東アジア地域協力とASEAN議長国・マレーシアの采配」(『アジア研ワールド・トレンド』第127号, 2006年4月)。

高埜健 [1994]「ヴェトナム戦争の終結とASEAN—タイとフィリピンの対米関係比較を中心に」(日本国際政治学会編『国際政治』第107号, 1994年9月)。

—— [2001]「ASEANの域外大国関係—地域秩序へのイニシアチブとその限界」(山影進編『転換期のASEAN—新たな課題への挑戦』財団法人日本国際問題研究所)。

田村慶子 [1996]「ASEAN協力におけるシンガポールの利益と課題」(日本国際政治学会編『国際政治』第111号, 1996年2月)。

通商産業省 [1988]『1988経済協力の現状と問題点<各論>』財団法人通商産業調査会。  
日本貿易振興会 [1997]『世界と日本の海外直接投資—直接投資を通じて進む産業構造転換』日本貿易振興会。

山影進 [2001]「ASEANの基本理念の動揺—内政不干渉原則をめぐる対立と協力」(山影進編『転換期のASEAN—新たな課題への挑戦』財団法人日本国際問題研究所)。

## 〈外国語文献〉

ADB [2005] *Key Indicators* 2005.

—— [2006] *Key Indicators* 2006.

IMF [2001] *International Financial Statistics Yearbook* 2001.

—— [Various Years] *Direction of Trade Statistics Yearbook*.

## 〈ウェブサイト〉

ASEAN 事務局: <http://www.aseansec.org/>

外務省: <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/index.html>

国連: <http://www.un.org/ga/55/president/bio51.htm>

第7回 ASEM 財務相会議: <http://asem2006.portal.at/>