

ミャンマーの外交

津守 滋

二〇一一年三月の「民政移管」後のミャンマーは、大方の予想に反して、激しく変化してきた。

「変化のいくつもの波」(キンタナ国連人権問題特別報告者)は、内政面で著しい。反政府勢力NLD(国民民主連盟)との和解、言論統制の廃止、政治犯の釈放、人権問題での改革、憲法見直しへの動き、枚挙にいとまない。経済面での開放・自由化も、投資、貿易を中心に大幅に進行中である。

これに呼応して、対外関係でも軍政時代から様相を一変する展開をみせている。何よりも中国一辺倒外交の大幅な修正である。象徴的な事件は、ミツソン・ダム事業の凍結(二〇一二年九月)である。この大型プロジェクトは、中国の資金により開発し、その成果物(電力)の大部分を中国が獲得するという、両国間の典型的パ

ターンの協力事業である。環境破壊や多数の住民の強制移住など、その社会・環境への影響は甚大である。テインセイン大統領は、

「住民の声を尊重して」自らの任期中の凍結を決断したが、この決定は、外交面で超弩級のインパクトを与え、中国側は激しく反発した。これを宥めるために、外相はじめミャンマー側要人が、相次いで訪中している。

対中政策の転換に向けて、この重要な決断を行ったことにより、ミャンマーの対外関係に大幅な変化がもたらされた。ミャンマーの動きを「民政移管」の前後より注意深くフォローしていたアメリカは、二〇一一年八月二〇日のテインセイン大統領とアウンサンズーチー女史の歴史的会談により、対ミャンマー政策上の障害がなくなったとして、本格的な関係調整

に向けて踏み出そうとしていた。その姿勢を、ミツソン・ダム凍結の決定はさらに強める効果を生んだ。

この頃よりミャンマーの「変化」を待ち望んでいた各国が、一斉にこの国との関係の正常化に動き出した。かくてミャンマーの対外関係は、中国一辺倒といういびつな形から、すべての国と「普通の関係」、「正常な関係」を持つ方向に大きく転換した。

そもそも自尊自律のメンタリティーを持つビルマ/ミャンマー人は、イギリスからの独立に当たってその本領を發揮する。すなわち多くの旧イギリス植民地と違って、宗主国イギリスとの交渉において、コモンウェルス内の自治領(Dominion)ではなく、完全独立を勝ち取った。ここにウーヌー、ネーウインの自主独立、非

同盟中立政策の原点がある。なお三〇人の志士」時代から日本とエモーショナルな関係を持つていたネーウインは、その治世の後期において、日本から多額の資金援助を受け入れた。

一九八八年九月に成立した軍政(SLORC、その後SPDC)は、自ら播いた種(一九八八年の民衆の反乱に対する暴力的介入と一九九〇年選挙の結果の無視)によって、欧米諸国を中心に厳しい制裁措置を誘発し、自らを「パリア国家」のごとき孤立状態に追いやってしまった。長くビルマ中央政府を苦しめてきた反乱少数民族やビルマ共産党に対する支援を、一九八九年に完全に停止した中国は、その間隙をついてミャンマーとの関係を強め始め、軍政期間二〇年余をつうじて、ミャンマーは中国にとってプレゼンス強化のための独壇場となった。

●中国

テインセイン大統領は、二〇一一年三月末の大統領就任直後の五月、最初の外国訪問先として北京を訪れ、胡錦濤国家主席と会談して、「包括的戦略パートナーシップ」の構築に合意した。他方中国

側からは、その前に中国共産党政治局常務委員の賈慶林全国人民政治協商會議主席らが、相次いでミャンマーを訪問し、軍政時代からのこの国との切れ目のない関係の継続を図っている。このように、両国関係は「民政移管」後もスムーズに進展するかにみえていただけに、ミツソン・ダム・プロジェクトの凍結の発表の衝撃は大きかった。その影響は二〇一三年になっても尾を引いており、中国側は、テインセインの任期終了後のダム工事の再開を目指して働きかけを強化している。他方ミャンマー側は、契約の遵守という観点から、国際的信用をこれ以上失墜するのを恐れてか、中国企業が関与しているレバダウンの銅鉱山の操業継続には、住民の反対運動にもかかわらずゴーサインを出した。

両国関係には、ミツソン・ダムという予期せぬ波乱が生じたものの、中国のミャンマーにおけるプレゼンスは、チャウピューから雲南省に至るガス・石油のパイプラインの設置により大きく強化された。これにより中国は、ラカイン沖の「シユエ・ガス田」の天然ガスのみならず、中東・アフリカ方面からの石油・ガスの輸入輸送の

時間と費用を大きく節約できる。のみならず、安全保障上も重要な布石を打ったことになる。中国は、インド洋周辺にいわゆる「真珠の首飾り」作戦と称する拠点作りを目指しているが、チャウピューはその一環としての役割を果たすことになる。

貿易・投資面でも中国は、ミャンマー市場に積極的に進出している。中国の対ミャンマー投資は、二〇一二年八月現在では累積一四〇億ドルで、タイを抜き第一位である。しかしごく最近、ミツソン・ダム凍結の影響もあって、その勢いは鈍化しており、二〇一三年三月末に訪中したテインセイン大統領は、投資を呼び込むべく中国の政府や企業に対し、精力的に働きかけている。

両国間の軍事協力については、一九九〇年代だけでも中国は一四〇万ドルの軍事協力を行ったといわれているが、二〇一三年一〇月中旬、ミンアウンフライン最高司令官は訪中し、習近平主席と会談して軍事面での協力関係の強化について話し合っている。

● **インド**

ミャンマーにとってインドは、

ビルマがインド帝国に組み入れられて以来、いわば近親憎悪の関係にある。

一九八八年の騒乱後成立したS LORC政権に対して批判的なラジブ・ガンデー首相は、当初厳しい政策を採った。しかし一九九〇年代半ばから、中国のミャンマー進出に対抗し、またインド北部のテロリストなどナガ族の過激な民族主義者に対抗上ミャンマーの協力を得るため、次第にミャンマー軍政に対して宥和的態度を採るに至った。以降中国と同様に内政不干渉を掲げて、ミャンマーの強権政治に対して、注文を一切つけなくなった。

「民政移管」後の二〇一一年一〇月テインセイン大統領は、中国に続き二番目の外国訪問先としてインドを選んだ。インド側は議会制民主主義に関する制度や運営についてのインドの経験を伝える用意のある旨表明、経済面では首脳会談でラカイン州シットウエー港とインド北東部の国境地帯を結ぶカラダン川に、水上、陸上の輸送インフラを整備する「カラダン多様輸送路事業」の推進に合意している。このルートが完成すると、インドはバングラデシュを経由す

ることなく、ベンガル湾に直接物資を輸送できる。このほか首脳間で、ミャンマーの天然ガス田開発など資源分野での協力についても合意した。

インドはその「ルック・イースト外交」の観点から、特にミャンマーとの間の地域協力を重視しており、そのためのインフラとしての「アジアハイウェイ構想」の現況が、タイを含めた三方国間で検討されている。いずれにしろ南アジアと東南アジアの間の結節点にあるミャンマーの地政学的、経済地理的重要性が、インドとの協力を通じて浮き彫りになってくるであろう。

● **タイ**

タイからみてミャンマーとの関係は、love-and-hate cycleと表現できる。S LORC樹立直後、チャチャイ政権は、インドシナ半島の経済復興を目指して掲げた「戦場から市場へ」というスローガンを、ミャンマーに対しても適用し、ミャンマーからの物資や人を規制するための「緩衝地帯政策」を廃止した。その際ミャンマーの民主主義や人権問題については、「建設的関与政策」を標

榜、この政策はその後ASEAN全体の対緬政策になる。しかし一九九〇年半ばに成立したチュアン政権は、一転して民主主義、人権を重視する「道徳外交」を展開、他方ミャンマー側も国境貿易を閉鎖するなどの対抗措置をとった。

二〇〇一年一月にタクシン政権が成立すると舞台は再び反転し、経済重視の観点から、ミャンマーとの関係が好転する。二〇〇六年九月のクーデタ後のタイ政府の対ミャンマー政策は、それまでのlove-and-hate cycleのような「揺れ」はなく、淡々と続いている。

ミャンマーの「民政移管」後は、国境貿易もスムーズに行われ、経済関係は急速に深まっている。現在タイはミャンマーの輸出先としては第一位で、輸出総額の半分近くが天然ガスである。対緬直接投資では、天然ガスや水力発電プロジェクトを中心に、タイは中国に次いで第二位を占めている。特筆される両国間のプロジェクトは、ダウエー開発事業である。この経済特区の開発は、ティラワ、チャウピューと並びミャンマー政府が重点的に進めている三大プロジェクトのひとつで、投資

総額は四〇〇億バーツ（一兆一〇〇〇億円）、ダウエーとタイ・カンチャナブリ間に鉄道と道路が建設される。このプロジェクト実現の結果、GMS（大メコン開発計画）の「南部経済回廊」が完結し、インドシナから南アジアにつながる大動脈が出来る。

ミャンマーとの関係でタイが問題にしてきた「近接性による負担(burden of proximity)」(麻薬、難民、不法移民、トラフィックキングなど)については、ミャンマー側での武装少数民族との抗争が終息していない現状では、根本的な解決はみられない。

●アメリカおよびEU

軍政時代アメリカは、厳格な経済制裁により、ミャンマーに対し厳しい政策を一貫して採ってきた。民主主義、人権という価値観を最重要視し、この国が持つ戦略的重要性にほとんど考慮を払ってこなかった。その際にアウンサンスーチー女史に対する軍政の扱いが、アメリカの対緬政策を決定してきたといえる。しかし二〇〇九年九月オバマ大統領は、制裁措置が必ずしも初期の効果を生み出していない反省の上に立って、

「実務的関与政策」を唱えて、対

ミャンマー政策の転換を図ろうとした。「民政移管」直後テインセイン大統領がアウンサンスーチーと会談し、和解のジェスチャーを示したことにより、アメリカの対緬政策はこの「変化」を評価して大きく変わった。これまでの制裁措置を次々と解除し、両国は正常な関係に復しつつある。時あたかもオバマ政権は、アジア太平洋政策に軸足を移すべく「リバランス・プログラム」を試みており、これまで中国の「草刈場」になっていたミャンマーについても、その地政学的、経済地理的重要性に着目して、戦略的観点から調整を図っている。

他方ミャンマーは、中国に傾斜していた対外関係を正常化するうえで何よりもアメリカとの関係の改善を目指し、アメリカにバランスの役割を期待している。両国間の経済関係の再建のみならず、安全保障面の考慮からも、二〇一三年のアメリカ主導の多国間軍事演習「コブラゴールド」にオプザーバーとして参加して注目を集めている。今後ミャンマーの将棋盤の上で米中間の競合、競争関係が激化すれば、ミャンマー外交の主体性が試練を受けることになる

う。

もともとEU諸国の対緬政策には国により温度差があったが、テインセイン政権成立後、この温度差は消滅し、制裁解除で足並みをそろえるに至った。二〇一二年四月のキャメロン英首相の訪問を始め、EU各国の首脳、外相や議会関係者が、次々と訪緬している。

他方テインセイン大統領は、二〇一三年四月にノルウェー、フィンランド、オーストリア、ベルギー、イタリアを、七月には英仏をそれぞれ訪問、制裁解除を訴えている。これに対しEUは、前年四月にミャンマーの改革の進展を解除条件として制裁解除を決めたが、一年後の今年、カチン紛争など必ずしもEUの期待どおり問題の進展がみられないにもかかわらず、「テインセインを信頼する」として見切り発車で制裁を解除した。

●北朝鮮

一九八三年アウンサン廟を訪れた全斗煥韓国大統領一行に対する北朝鮮による爆弾テロ事件の結果断絶していた国交は、二〇〇七年七月に再開した。以来北朝鮮との協力によるミャンマーの核開発の

可能性が取りざたされ、特にアメリカは二〇一一年一二月のクリントン国務長官の訪緬の際などに、ミャンマーを厳しく追及してきた。これに対しミャンマー側は、安保理決議を遵守しており、核開発の事実も計画も無く、もろもろの噂は事実無根である旨明確に否定している。調整を進めているアメリカとの関係を危険に晒してまで、ミャンマーが北朝鮮とのこの種の関係を持ち続けることは考え難い。

●ASEAN、国連

一九九七年にASEANに加盟して以来ミャンマーは、メンバー国の「建設的関与政策」が奏功せず、「黒い羊」としてASEANの重荷になっていた。「民政移管」後ASEANは二〇一四年の議長国を務める用意があるとのミャンマーの決意を受け入れ、ノーマルな関係が始まっている。アジア太平洋の地域主義の流れに裨差す上から、ミャンマーにとってASEANとの関係は格別に重要であり、またASEAN側にとっても、ミャンマーの発展は、地域全体の経済面、安全保障面での強靱性の確保の観点から、極めて重要な意味を持つことになろう。

グローバルな場でのミャンマーのプレゼンスを確保するうえで、ミャンマーにとって国連との良好な関係は不可欠である。これまで、主として人権問題がネックとなり、国連との関係は希薄であった。これまでミャンマーの人権状況の調査・改善のため、人権問題特別報告者が任命されてきたが、国連人権理事会は、「民政移管」後のミャンマーの人権状況が著しく改善されたことを認めている。ただカチン族との対立を始めとして民族紛争が収束せず、またロヒンギャ問題に象徴される宗派間対立が燃え上がり始めており、対国連対策上からも、ミャンマー政府にとって解決すべき課題は多い。

●日本

「エモーショナルな親密な日緬関係」といわれたネーウィン時代が終わった後、軍政時代のミャンマーは、日本との関係について、「遠くて近い国」ないし「近くて遠い国」といわれた。しかし「民政移管」後日緬関係についても新たな展望が開けてきている。日本の企業が陸続とミャンマーに進出し、政府関係でも、二〇一三年正

月に麻生副首相が、また五月には踵を接して安倍首相が訪緬している。前年四月に訪日したテインセイン大統領に対し野田首相（当時）より、ミャンマー側約五〇〇億円の債務問題につき、一部帳消し、一部ブリッジローンでの借り換えを約束した。これを受け安倍政権になって二〇一三年三月、新規円借款三件について、総額五一〇億円のプレッジを行い、さらに安倍首相訪緬の際四〇〇億円の無償資金協力および技術協力を表明している。

民間企業の協力については、テインセイン大統領の希望もあり、ティラワの経済特別区の開発につき、日本側大手商社が中心になって、実施に向けて体制を整えつつある。

ミャンマーの国造り、地域の発展のため、日本として出来る限りの協力を行うべきであろう。

（つもり しげる／立命館アジア太平洋大学客員教授）

《参考文献》

●『ニュー・ライト・ミャンマー』

紙。

●『イラワジ』誌。

●外務省プロジェクト 調査研究報告書『民政移管前後のミャンマーの対外政策に関する調査・研究』二〇一二年三月、NPO ミャンマー総合研究所。