

# 新たな中緬関係

—そのチャレンジと展望—

畢 世鴻

テインセイン政権は、政治・経済改革を進めており、かつ一定の成果を上げている。ミャンマーの政治改革は、対外開放を促進し、中緬両国の経済協力、文化交流などに新たなチャンスを与えている。他方では、中緬関係にマイナスの影響を与えることも否定できない。だが、中国の周辺外交政策において、ミャンマーが重要な地位を占めていることはいうまでもない。ミャンマーが政治改革、経済発展と社会的な安定を実現できるか否か、中緬関係が順調に発展できるか否かは、中国に重大な影響を与えるに違いない。したがって、本文では、テインセイン政権発足以来の中緬関係が直面する新しいチャレンジを論じながら、今後の二国間関係を展望する。

## ●中緬関係に新しいチャレンジ

テインセイン政権が発足して以来、中緬両国の政府間の関係は、友好かつ協力的な姿勢を維持している。とりわけ二〇一一年五月二七日、中緬両国政府が『全面的戦略的協力パートナーシップ宣言』を公表して、両国関係が新しいステージに立ったことを表明した。しかし、ミツソンダム工事凍結など一連の事件に現れたように、中緬関係が新たな局面に直面したことも事実である。

### ①ミャンマーの政治改革による影響

テインセイン政権は、政治と社会規制を緩和して国民との和解を実現しようとした。しかし、ミャンマーにおける民主化運動が、中緬関係とりわけ一部の直接投資事業に衝撃を与えたことは事実である。二〇一一年九月三〇日、テインセインは、ダム建設が国民から

支持を得ていないという表向きの理由で、「任期中はミツソンダムの建設を凍結する」という提案を議会に提出した。テインセイン政権がミツソンダムを凍結した最大の原因は、ミャンマーの民主化運動のもとで、自然生態環境の破壊とそれにもなう少数民族の信仰に悪影響を及ぼす理由からダム建設工事が現地住民らの理解と支持を得られないと考えたところにあった。しかし、ミャンマーの政治改革と民主化運動はもっぱら中緬関係の転向をねらったものではなかつただろう。将来、ミャン

マー政府は、国家利益を追求することにおいて、対中政策の基本原則にイデオロギーまたは政治体制の差異を問うことは無いだろうと考えられる。テインセイン政権が政治改革を一層進めることによつて、前軍政指導者と国軍の利益を

損ない、かつ経済成長、社会発展および国民和解などの重要課題を解決できなければ、社会情勢の不安定な結果を招くに違いない。ミャンマーにおける社会情勢の不安定な状況は、中国にとつても決して有益な結果をもたらすものではない。経済が発展し、かつ政治的な安定と国民和解を実現したミャンマーは、中国の経済と社会の成長に安定的な外部環境を提供するのである。

これが理由で、テインセイン政権発足後、中緬両国の指導者は、以前より頻繁に相互訪問をしている。二〇一一年四月、賈慶林中国政治協商会議議長はミャンマーを訪問した。テインセイン政権が発足してから初めてミャンマーを訪問した外国の指導者である。同年五月、テインセインは大統領就任以後最初の外国訪問先に中国を選んだ。両国は、全面的戦略的協力パートナーシップの確立を宣言した。テインセインは、二〇一二年九月と二〇一三年四月、相前後して再度中国を訪問している。

### ②民族紛争による障害

ミャンマー北部にある少数民族武装勢力は、善しにつけ悪しきにつけ、中緬関係を大きく左右する

要因になっている。中緬国境地域には、多くの少数民族が古代から国境線にまたがって居住しており、両国関係に大きな影響を与えてきた。一九九〇年、中国政府は『ミャンマー少数民族武装組織に対する若干の具体的政策問題に関する規定』を打ち出した。中国は、ミャンマー政府との友好関係を深め、かつ国境地域の安定を維持確立するために、前記の少数民族勢力に対しては、「政治上承認せず、軍事的支持を行わず、経済上援助しない」政策を堅持するとして、これらの少数民族勢力をミャンマーの単なる地方政府とみなし、事務レベルにおいてのみ接触するとした。

二〇〇九年四月、ミャンマー軍政は各少数民族武装勢力に対し、新憲法の発効前にそれぞれの武力を国境警備隊または地方の準軍隊として改編し、ミャンマー国軍の指揮下に入ることを要求した。中国は、これをミャンマーの内政とみなした。しかしその後、ミャンマー国軍はミャンマー民族民主同盟軍との間で、コーカンにおいて武装衝突を起こした。三万七〇〇〇人のコーカン族難民が中国領内に避難した。コーカンにおいて投

資していた中国企業も略奪などの暴力を受けて、損失は甚大であった。中緬国境地帯の安全と安定を維持するため、中緬両国政府は、少数民族武装勢力の改編について数回の協議を行った。中国は、ミャンマー軍政の立場に理解を示しながら、ミャンマー側が和平交渉を通じて民族紛争問題を解決することを再三要請した。

二〇一一年六月以後、ミャンマー国軍とカチン独立軍の戦闘は激化して、双方に多数の死傷者が出ているほか、カチン族住民数万人が家を追われて中国領内に避難するなど被害が拡大した。これに対して、中国政府は比較的自制し、かつ特使を派遣して、ミャンマー政府とカチン独立軍との和平交渉を仲介し促進させた。二〇一一年八月以来、テインセインは各少数民族武装勢力に対して、和平協議に参加するよう要請し続けているが、ミャンマー政府と諸少数民族武装勢力の間における最終的な合意が達成されるかどうか未だ不明である。しかし、一連の戦闘の影響を受けて、中緬石油・天然ガス・パイプラインの建設工事の中断が余儀なくされることもあった。テインセイン政権が民族紛争

問題を適切に処理できなければ、中緬関係とりわけ国境貿易と国境地帯の安全と平和に大きな脅威が残されることになる。

### ③中国の対緬直接投資に黒影

一九八八年から二〇一三年九月末までの間、中国の対ミャンマー直接投資累計額は認可ベースで一四一億九〇〇〇万米ドルであり、ミャンマーにおける外国直接投資総額（四三七億四〇〇〇万米ドル）の三二％を占める。一方、ミャンマーが同期間受け取った外国直接投資累計額は実行ベースで三三六億七〇〇〇万米ドルである。その内、中国による投資額は実行ベースで一四一億二〇〇〇万米ドルに上り、総額の四二％を占める。中国による投資額の内、約六割はエネルギーと鉱産資源開発分野に集中しており、大型プロジェクトはミツソンダム、中緬石油・天然ガス・パイプライン、モンユワのレッパダウン銅鉱山開発などである。現在のところ、中国は、ミャンマーにとって最大の投資国であり、第二位の貿易相手国であると同時に、最大のプロジェクト建設請負国、最大の借款と援助供与国でもある。しかし、二〇一二／二〇一三財政年度には、

ミツソンダム工事凍結事件とレッパダウン銅鉱山抗議事件などによる影響を受けて、中国企業による「脱ミャンマー」の趨勢が顕著となり、中国の対ミャンマー投資額は四億七〇〇万米ドルまで急降下した事実は特記しておかなければならない。

### ④ミャンマー国民の対中認識の悪化

歴史上、中緬二国間には多くの衝突を経験してきたが、互いに友好裏に往来する事例も数多くあった。加えて冷戦中、中緬両国の国民は直接接触するチャンスは多くはなかった。一九八八年の民主化運動まではミャンマーに居住する華人・華僑とは比較的に仲良く過ごしていた。しかし、ミャンマー軍政が対外開放に踏み出した一九九〇年代以後、中国、中国企業、中国人に対するミャンマー人の見方は悪化傾向を一途に表し始めている。一部のミャンマー学者は、次のように述べている。「以前の緬中関係は比較的単純であった。主に、政府間交流であり、民間交流は少なかった。政府間に横たわる微妙な政策上の相違は解決しやすかった。しかし、現在の緬中関係は過去に比べて脆弱となっている。その根本的な原因は、ミャン

マー国内でビジネス活動を行う中国企業と中国人が増えていることである。経済利益、価値観と文化理念、ライフスタイル、宗教観などの違いにより、中国人とミャンマー人の間には、付き合うチャンスの増加による摩擦が増加し、最近では衝突にまでエスカレートするケースも多々ある」。

### ⑤アウンサンスーチー氏…未来の

#### 中緬関係に影響を与える重要な要素

ミャンマー民主化運動のリーダー格として、中緬関係に対するアウンサンスーチーの影響力が過小評価されてはいけない。二〇一〇年一月、軍政から釈放された翌日、アウンサンスーチーは、「中国がわが国の重要な隣国であり、中国を敵視すべきではない」と述べた。アウンサンスーチーは、地政学的な観点から、もし自分がミャンマーにおける政治活動に参加するならば、中国からある程度の支持を得なければならぬことを承知している。二〇一一年一月、李軍華中国駐緬大使との会見を行った後、アウンサンスーチーは記者会見で、「我々は、中国大使館との連絡を維持する意向を有しており、今回中国大使と面

会できたことについて、非常にうれしい」と述べた。その後、アウンサンスーチーはクリントン米国務長官と会見した際にも、「中国がミャンマーの重要な隣国であり、かつ巨大な影響力をもつ隣国でもある。ミャンマーが中国と良好な協力関係を維持することを期待している」と再三強調した。

二〇一二年一月、レッパダウン銅鉱山抗議事件をめぐり、テインセインは調査委員会を立ち上げ、かつアウンサンスーチーを調査委員会の委員長に任命した。二〇一三年三月、同委員会は、最終調査報告書をまとめた。同報告書には、レッパダウン銅鉱山の開発は継続されるべきであると同時に、必要な改善措置が取られるべきだという結論を出している。アウンサンスーチーと関連機関の支持を得たことよって、この争議は一段落した。その後修正された同鉱山の契約書によれば、ミャンマー側がより多くの利益を得られるようになったのである。この争議を通じて得られた解決策は、今後ミャンマーにおける外国直接投資者が結ぶ契約書作成のモデルになるのではない。

## ●中緬関係の展望

ミャンマーは今後ますます政治改革を進め、対外政策においては門戸を広げていくだろう。中緬両国関係においても、政治、経済、軍事、文化などあらゆる分野における相互協力関係が拡大深化し続けることは間違いない。

### ①ミツソンダム事件が中緬関係の転換点ではない

二〇一一年九月、テインセインは、ミツソンダム建設工事を凍結すると宣言したが、同時に、ミャンマー政府は中国政府と協議し、両国関係に対するダメージを最小限に抑えたいと述べている。その後、ワナ・マウン・ルイン・ミャンマー外相は、大統領特使として北京に赴き、ミャンマー政府の決定について説明を行った。同年一月、第八回中国—アセアン博覧会に出席したテイン・アウン・ミン・ウー副大統領は、温家宝首相と会見した際にも、この件について説明し、中国側の理解を求めた。一部のマスコミは、ミツソンダム事件を中緬関係の転換点とみなしているが、ミャンマー側がこの事件後に取った一連の措置からみれば、中緬関係はミツソンダム事件によって根本的に転換させる

ことはできないことを示している。テインセイン政権がこのような決定を下したことも、ミャンマーが対中関係を疎遠にして、中国との間に経済協力を行わないことを意味したものではない。中緬両国指導者が二〇一三年四月に発表した共同プレスコミュニケによれば、両国は「協力過程で現れた諸問題を適切に解決し、中緬両国の重要な協力プロジェクトの順調な実施を促進する」としていることを見落としてはならない。

### ②多角的外交がミャンマー対外関係における中国のウエイトを揺さぶることはできない

西側諸国が対緬政策を大幅に変更したことは、ミャンマーが中国一国のみと外交関係を結ぶ時代の終焉を表している。ミャンマーの対外関係における多角化趨勢はもはや阻止できない。ミャンマーの対外関係が改善された後、短期的には貿易、直接投資などの分野をめぐり、中緬関係に一定の影響を与えることは否めない。だが、ミャンマーの対外関係の改善は中国側にとって有利な側面もあることが指摘されなければならない。軍政時代には、ミャンマーをめぐり国際関係は、中国と欧米の外交

上の重荷になりかねなかったのである。

ミャンマーの多角的対外戦略において、バランス外交または等距離外交は絶対不変なものではなからう。中国の対緬関係は特別な位置にあり、ミャンマーの多角的対外戦略は中国を中心とした多角的対外戦略ともいえるべきものになるであろう。その理由は次のとおりである。まず、ミャンマーは、強いナショナリズムと中立外交の伝統をもつ国である。それ故、いかなる国に対しても「一辺倒」な外交政策を安易に取らない。そして、ミャンマーの多角的対外戦略は、中国との関係に根本的な影響を与えることを意味しない。中国を疎外してはミャンマーはその多角的対外戦略を実現することはできなくなるであろう。さらに、ミャンマーの多角的対外戦略において、アメリカ、日本またはインドその他いかなる国も、中国の地位に取って代わることができない。すなわち、アメリカなど西側諸国が対緬政策を転向しても、中緬関係を根本的に揺るがすことはできないのである。

③たとえ中緬関係は紆余曲折があつても、決裂までには行かない

地政学では、ひとつの国にとつて最も重要なことは、その周辺諸国とのあり方である。中緬両国は、二一六〇キロの国境線を共有している。ミャンマーにとつて、国内総生産が世界第二位となった中国は無視できないパワーであり、少数民族武装勢力との和解を実現するためにも中国からの支持と協力を必要とする。とりわけ

ミャンマー北部では、中国との経済交流がますます盛んになっており、貿易と投資などをめぐり、中国に依存する分野は多い。ミャンマーは、中国への過度な依存には慎重であるが、中国との連携強化を通じて開発資金と技術の導入を図り、経済活動を活性化させようとしている。他方では、中国にとつて、ミャンマーは中国との間で国境問題を円満に解決した最初の隣国である。中国は、東南アジア・南アジア・中国の接点にあるミャンマーの政治的・経済的・軍事的戦略上の地政学的重要性を認識している。ここにおいて、中国はミャンマーをインド洋への通路として位置付け、平和五原則を守りながら、ミャンマーを重要な戦略的パートナーとみなしている。したがって、将来の中緬関係に

とつて、ミャンマー側において誰が政府を率いるか、またどの政党が与党になるかはキーポイントではない。ミャンマーの指導者は、中国に友好的な政策を実施し、中国に対抗する政策を取らないことが現実的な中緬関係となる。

### ●おわりに

ミャンマー国内政治の変革および西側諸国とミャンマーの関係改善によつて、中緬関係にもたらされたチャレンジは客観的に存在する。しかし、中緬両国の間にある地政的要素が消滅したわけではない。いわんや、過去数十年の間に築かれた両国の全方位的な協力関係は安易に決裂されるものではない。将来における中緬両国は、政治、経済、社会などの諸分野における協力関係をますます拡大し、深化させていくに違いない。ミャンマーの指導者は、諸大国の間にあつてバランス外交を展開して、最大の利益を追求することがミャンマーの利益に合致することを認識している。国際政治には、「永遠の友も永遠の敵もおらず、あるのは永遠の利益だ」という言葉で表現されるが、もうひとつの「永遠の隣国がある」を付け加えるべ

きであろう。隣国同士は引越してきないのである。

将来において、中緬両国の全面的協力のパートナーシップを構築するためには、中国は、「与隣為善、以隣為伴」（隣国と仲良くし、隣国をパートナーとする）という周辺外交方針を堅持し、ミャンマーにおける「睦隣・安隣・富隣」（隣国と和し、隣国を安んじ、隣国を豊かにする）というプラスのイメージを浸透させ、ミャンマーに対するパブリック・ディプロマシー、民間外交、人的・文化的交流の強化をはかり、ミャンマーとの関係の長期的発展に向けた社会的基礎、民意の基礎を固めて、これをもつてミャンマー国民からの理解を得られるように最大な努力を払うことになるであろう。

（ひつ せこう／雲南大学・東南アジア研究所・GMS研究センター・ミャンマー研究センター）