

ミャンマー軍政の20年—何が変わり、何が変わらなかったのか

国際社会とミャンマー軍政

石田正美・工藤年博

二〇〇七年九月の僧侶を中心とした反政府デモ、二〇〇八年五月の大型サイクロン襲来などで、国際社会のミャンマーへの関心が高まっている。

これまで、国際社会のミャンマー軍事政権に対する対応は、国によって大きく異なってきた。具体的には、ミャンマー軍政の人権や民主化に対する姿勢を厳しく非難する欧米諸国、内政不干渉を原則に手を差し伸べる中国およびインド、その双方の中間的立場から調整を図るASEAN諸国と日本、などの立場があった。本稿では、国際社会のミャンマーへの対応を、上述の三つの立場に分類した上で、こうした対応の違いをもたらす背景と各国の思惑を検討する。さらに、国際社会の調整機関としての国連の対応、そして今回のサイクロン被害後の支援を巡る各国の対応にも言及する。

●経済制裁を課した欧米諸国

一九八八年九月の軍政の民主化運動弾圧に対し、欧米諸国並びに日本政府がミャンマー軍政に対して採った対応は、援助の停止であった。この対応は、とりわけ輸入や

対外借入などで援助依存度が高かったミャンマーに、外貨不足をもたらした。これを契機に、軍政はそれまで認めてこなかった外国投資と国境貿易を承認することになる（工藤論文を参照）。

その後、欧米諸国はしばらく静観の姿勢を見せていたが、ミャンマーの硬直した国内情勢が、次第に欧米諸国を経済制裁へと動かしていく。まず、軍政が一九八九年七月に民主化運動の指導者アウンサン・スーチーを自宅軟禁に置き、さらに一九九〇年五月に実施した総選挙の結果を無視し、権力を握り続けたことが大きなきっかけとなった。

これ以降、欧米諸国は人権、民主化、スーチーの三つのキーワードに基づき、ミャンマー軍政に圧力をかけていくこととなる。軍政は、スーチーに出国を条件に軟禁からの解放を促すが、スーチーはそうした軍政の呼びかけを拒否した。スーチーの民主化運動に対する毅然とした姿勢は、欧米諸国を中心に賞賛され、一九九一年にノーベル平和賞が授与された。

その後、スーチーの自宅軟禁は六年間続

き、一九九五年七月、ようやく解放が実現した。ところが、皮肉なことに、その後の展開は軍政とスーチー、あるいは彼女が率いる国民民主連盟（NLD）との溝が深いことを、改めて内外に示すことになった。

軍政が一九九〇年総選挙の結果を無視して進めていた制憲国民議会を、NLDが一九九五年末にボイコットしたのである。一九九六年には軍政と民主化勢力の衝突は激しさを増し、NLD議員・党員の大量拘束、いわゆる「新治安維持法」や情報規制を強化する「テレビ・ビデオ法」の制定、そして一〇月と一二月には二度にわたる学生デモが発生、軍政がNLD幹部および学生を拘束し、大学を閉鎖するという事態に至った。

こうした動きに対し、EUは一九九七年四月にミャンマーからの輸入品に対する一般特惠関税（GSP）の適用を停止、米國も五月に米國企業によるミャンマー向け投資を禁止する経済制裁を発動した。さらに、二〇〇三年五月三〇日に地方遊説中のスーチー一行が大政翼賛組織のメンバーとみられる暴徒に襲撃された「デイペイン事件」



ミャンマー軍政の20年—何が変わり、何が変わらなかったのか

が発生した。米国は直ちに、ミャンマーからの輸入禁止や金融制裁を骨子とする、きわめて厳しい経済制裁を発動した。

さて、世界を見回すと、人権侵害や民主化で問題視されている国は多い。また、ミャンマーは北朝鮮のように核兵器を保有・開発の疑惑があるわけでもない。にもかかわらず、同国が欧米諸国の、時に異例とも思われるほど厳しい経済制裁の対象となっているのは、なぜだろうか。まず、一部の欧米企業がエネルギー開発に関与しているほかは、欧米諸国がミャンマーに対して大きな利害関係を持っていないことが指摘できるだろう。加えて、海外のミャンマー人反政府勢力が、欧米諸国の議会や政府に積極的なロビー活動を行っていることも、見逃せない要因である。

しかしながら、ミャンマー軍政が今も健在であることを見てもわかるとおり、欧米の経済制裁の効果には疑問符が付く。確かに、二〇〇三年の米国の経済制裁により、ミャンマーの縫製産業は壊滅的な打撃を受けた。しかし、最も痛手を被ったのは現地民間企業であり、国有企業や軍関連企業への影響は軽微であった。一方、欧米企業により先鞭が付けられた海底天然ガス田の開発が、現在、巨額の外貨収入を軍政にもたらしていることは、本特集の最初に指摘した通りである。

●手を差し伸べる中国・インド

欧米諸国からの援助が停止され、さらに貿易相手国が限られた状況下で、当初からミャンマー軍政に手を差し伸べたのが中国である。中国は内政不干渉の姿勢を堅持してきた。

一九八八年に中緬間の国境貿易が公認されて以来、両国の貿易は急拡大し、現在ではミャンマーの全輸入の三分の一は中国からとなっている。中国からの物資供給はミャンマー経済にとって死活的重要性を有している。さらに、中国は水力発電・道路・港湾などのインフラ整備、国有企業への経済協力、武器の供与などの面でも積極的にミャンマーを支援している。

なぜ中国はミャンマー軍政を支援するのであるのか。ミャンマー軍政登場の翌年、天安門事件で中国自身が国際社会から孤立する事態に直面しており、同様な問題で欧米諸国から制裁を受けるミャンマーと連携することに中国が政治的な利益を見出したということがあるだろう。

しかしながら、それ以上に中国にとって、ミャンマーは地政学的に重要な国なのである。例えば、現状では欧州および中東との貿易の多くは、インド洋からマラッカ海峡を経て、南シナ海並びに東シナ海を通じて行われている。米国海軍の影響下にあるマラッカ海峡に過度に依存することは、中国の安全保障上得策ではない。中国西南地域

からミャンマーを縦断してインド洋に抜けるルートが確立すれば、中東産原油や欧州向け輸出品を、マラッカ海峡を通過せずに輸送することが可能となる。実際、ヤンゴン郊外のティラワ港を中国企業が建設したほか、イラワジ川上流のパモーにコンテナ港を建設する計画が進んでいる。加えて、中国はミャンマーの天然ガスおよび中東産原油をパイプラインで輸送することも計画している。

一方、インド政府は、スーチーが青春期をインドで過ごしたこともあってか、一九九〇年代初めまでは彼女への同情が強く、反軍政・民主化勢力支持の姿勢を明確にしていた。ところが、一九九二年に中国がミャンマー領のアンダマン海ココ島に諜報施設を建設したとの情報（後に存在しないことが判明）が流れると、中国の南下を嫌うインドの姿勢に変化が現れ始めた。

一九九五年には、インド国軍の要人がミャンマーを訪問、国境貿易協定も締結された。インドは一九九七年に印緬友好道路の改修工事のため無償資金協力を実施するなど、経済協力にも積極姿勢を示している。軍事面でもインドは協力姿勢に転じ、二〇〇六年一月には、はじめてミャンマー海軍がインドの合同海軍演習に艦艇を派遣した。同年一二月には、ミャンマー領内を拠点に活動するアッサム州の反インド政府武装勢力の掃討作戦についても、両国は合意した。ミャンマー軍政は、中国とインドという

二大隣国を、自らの地政学的重要性を武器に競わせつつ、両大国から経済・軍事両面の協力を引き出しているようにみえる。

●中立的立場を示すASEAN

欧米諸国が軍政に厳しい姿勢を示し、隣国である中国とインドが手を差し伸べるなかで、時として欧米諸国の防波堤となり、同時に軍政に改革を促してきたのがASEAN諸国であった。また、欧米諸国と同様に軍政の人権侵害を批判し、民主化を促しながらも、経済制裁には参加せず、人道面に限り援助を続けてきたのが日本であった。日本の外交政策については、本特集の丸山論文を参照していただくこととして、以下ではASEANとミャンマーの関係をみてみよう。

一九八八年の軍政による民主化運動の武力弾圧を欧米諸国が批判するなか、軍政の対外開放政策を歓迎したのが、ASEAN諸国、なかでもミャンマーと陸と海で近接するタイ、マレーシア、シンガポールであった。当時、これら三カ国は、一九八〇年代後半からの経済の急成長のなかで、賃金が上昇傾向にあった。そのため、次第に競争力を失いつつあった自国の労働集約産業の移転先として、ベトナムやミャンマーに着目していた。

また、ASEAN諸国のなかでも、インドネシア、マレーシア、シンガポールは、「開発独裁」と呼ばれる強権体制を敷きながら、

経済開発を推進していた。欧米諸国は、しばしばこうした強権体制に対して民主化を促してきたが、これら三カ国は個人よりも社会を重視する「アジア的民主主義」を主張し、欧米の圧力に反発した。こうした国々にとって、ミャンマーに対する人権や民主化の面での欧米諸国の批判が、自国に飛び火するのを防ぐ意味でも、ミャンマー擁護は必要だったのである。

加えて、冷戦が終結するなかで、タイをはじめとする旧ASEAN六カ国では、インドシナを「戦場から市場へ」と関係改善を働きかける雰囲気拡大しており、カンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナムの四カ国を一括してASEANに加盟させようとする機運が高まっていた。

さらに、一九九〇年代初頭における南沙諸島の領有権を巡る問題が、大国・中国の脅威をASEAN各国に実感させる契機となった。この問題をきっかけとして、ミャンマーに対する中国の過度な影響力を防ぎたいという、ASEANの意思が強まった。こうしたなか、ミャンマーを議長国ゲストとして一九九四年のASEAN外相会議に招いたのがタイであった。これに対応するかのようにミャンマーは一九九五年にスーチーの自宅軟禁を解除、このことはASEAN諸国から「建設的関与」の成果として評価され、同年ミャンマーは外相会議のオブザーバーの資格を得た。しかし、ミャンマーのASEAN加盟については、一部

の国で依然として慎重論があった。ミャンマーの加盟に道筋を付けたのが、一九九六年一月の非公式首脳会議の議長であったスハルト大統領である。実はこの年、東ティモールの分離独立のためロビー活動を行っていたラモス・ホルタなどのノーベル平和賞受賞が決まっており、スハルト大統領は文字通り、ミャンマー問題が自国へ飛び火するのを防ぐ必要があったのである。

一九九七年七月のミャンマーのASEAN加盟は、このような経緯で実現した。ミャンマーとASEANとの関係は、少なくとも加盟までは、相互依存の関係が成立していた。しかし、ミャンマーがASEANの一員となると同時に、ASEAN諸国ではアジア経済危機が発生、このことがミャンマーとASEANとの関係を変える大きな転機となった。

第一に、それまでミャンマーに投資したASEANなどの企業が、経済危機の結果撤退、そのことが一因となってミャンマーの外貨繰りが悪化した。これ以降、ミャンマーは輸入制限を強化、外国企業への規制も強化され、経済面でのASEANとの相互依存関係は冷却化した。

第二に、インドネシアのスハルト政権が崩壊、同国が民主化され、東ティモールも独立したことから、インドネシアが欧米諸国の批判に対するミャンマーの後ろ盾となることもなくなった。

そして、第三にASEANが経済危機以



ミャンマー軍政の20年—何が変わり、何が変わらなかったのか

前のように新興市場として世界の耳目を集めることも少なくなり、欧米諸国に対する交渉力が低下した。世界の関心が中国、そして後にインドへと向かうなか、ASEANは世界の投資家の関心と呼ぶには、自ら改革を進めざるを得なくなった。

その一つが、ASEANウエイとも言われた全会一致と内政不干渉の原則の見直しであった。しかし、二〇〇七年のASEAN憲章を条文化する際に、ミャンマーの反対により、全会一致と内政不干渉の原則の変更は失敗してしまった。現在では、ミャンマーがASEAN改革の障害となり、ASEANにとって「お荷物」となってしまうた感はない。

●国連の仲介努力

軍政の登場後、国連は人権・民主化状況の改善とスーチーの解放を求めて、毎年、総会決議と人権委員会（現人権理事会）決議を出し続けた。しかし、加盟国への拘束力をもたない非難決議は恒例行事と化し、ミャンマー軍政も一顧だにしなかった。また、国連は特使を派遣して政治対話の仲介を図ったが、目に見える成果を上げることができなかった。

国連が本格的に関与に動きだしたのは、「ミャンマー問題」が二〇〇六年九月十五日に、国連安全保障理事会（以下「国連安保理」）メンバー一五カ国（常任理事国五カ国、非常任理事国一〇カ国）のうち一〇

カ国の賛成を得て正式議題となって以降である。その後、二〇〇七年一月には、米英提案の対ミャンマー軍政非難決議案が国連安保理の審議に付されたが、これは中国・ロシアの拒否権の発動によって廃案となった。しかし、この出来事はミャンマー軍政の統治のあり方が、すでに一国の問題、あるいは地域の問題を超えて、世界の平和と安全を脅かしかねない重要性をもつ問題として、国際社会に認識されたことを示すものであった。

結局、二〇〇七年九月の大規模反政府デモとその武力弾圧を受けて、国連安保理は一〇月一日に初めて対ミャンマー決議を発出した。しかし、ここでも中ロの影響により文言が弱められ、議長声明という形態に格下げされた。

ミャンマー軍政は、加盟国に拘束力をもち、究極的には武力行使にもつながりかねない、国連安保理の決議を深刻に受け止めていると言われる。しかし、国連安保理はいわば、これまで紹介してきた分裂した国際社会の縮図でもあり、そこで統一的な対ミャンマー政策が打ち出される可能性は低い。他方、国連事務総長やその特使は公平な仲介者として、一定の役割を果たしてきたものの、対話を促進する決定的な影響力をもっていないのが、現実である。

●おわりに

二〇〇八年五月に大型サイクロンがミヤ

ンマーを襲い、一三万を超える死者・行方不明者が出た。にもかかわらず、ミャンマー軍政は「援助は受け入れるが、援助要員は必要ない」との姿勢をしばらく崩さなかった。その後、三週間も経過した後で、潘基文国連事務総長とタン・シユエ議長との会談が実現、ようやく援助要員も受け入れるとの同意が得られた。最終的には、ASEANと国連が共催でミャンマー支援会議を開催し、国際機関・外国政府が提供する援助の受け入れを仲立ちする窓口機関を設置することが合意された。しかしながら、その後も米国やフランスの艦船の入港が拒否されるなど、国際支援をめぐるいざこざは続いた。

こうした軍政の対応は、改めて、いかに軍政と欧米諸国との溝が深いか、そして外国人が国内に入り込み、政治的攪乱要因となることに、軍政が強い警戒感を抱いているかを示す出来事であった。今後、このような両者の深い溝を、比較的中立的な立場をとってきたASEANや日本が埋めていくことができるのか、その役割が注目される。

（いしだ まさみ／アジア経済研究所
開発研究センター、くどう としひろ
／同地域研究センター）