



## ASEAN 議長国によるミャンマー政治危機への対応

ASEAN Chair responses to the Myanmar crisis

鈴木 早苗

Sanae Suzuki

2022 年 4 月

(6,319 字)

\*写真は文末に掲載しています

### ミャンマー政治危機への対応

2021 年 2 月 1 日、ミャンマーで国軍によるクーデターが発生した。ミャンマーが加盟国となっている東南アジア諸国連合（ASEAN）は直ちに声明を発表し、事態の鎮静化を求めた。4 月には、暴力の停止と自制、全勢力による対話の実現、議長国の ASEAN 特使による仲介、ASEAN による人道的支援、全勢力との対話に向けた特使のミャンマー訪問という「5 項目コンセンサス」が発表された（ASEAN 2021a）。こうした取り組みは、ASEAN がミャンマー内政に積極的に関与していこうという意思の現れでもあり、ASEAN の内政不干渉原則を相対化する動きとして注目されている。

そのなかで、中心的役割を期待されたのが ASEAN 議長国である。2021 年の議長国ブルネイは、ミャンマー政変に対する加盟国間の利害対立を前にその議事運営に苦慮し、ミャンマーの頑なな態度もあって、具体的な成果をもたらすことができなかった。一方、2022 年の議長国カンボジアは、フン・セン首相が積極的な役割を担う姿勢をみせている。

以下では、まず ASEAN 議長国の役割を確認し、ミャンマー問題に関する議長国カンボジアの議事運営が ASEAN にどのような影響を及ぼし得るのかを探る。

## ASEAN 議長国の役割と加盟国の利害対立

ASEAN 議長国は、加盟国の英語表記のアルファベット順による輪番制である。長く不文律のルールだったが、2008 年の ASEAN 憲章で明文化された。憲章では、ASEAN 事務総長とともに、議長国に紛争調停の役割が付された (ASEAN 2009)。ミャンマー政治危機への対応において議長国が中心的な役割を担うことは、この ASEAN 憲章の規定に基づく。しかし、会議の議長および調停役として具体的にどのような権限が付与されているかは明文化されていない。とはいえ少ない加盟国数のせいもあり、これまで少なくとも議長担当国が不利にならないよう比較的強い権限がもたらされてきた (鈴木 2014)。各提案は議長国を含む全加盟国が提出できるが、提案を会議の議題としてどう扱うか、どのように利害を調整するかを議長国が決定できる。つまり議長国の利害が議事運営に影響する。加盟国間で利害対立があったとき、この点は特に重要になる<sup>1</sup>。

権限が強いといっても、コンセンサス制に基づく意思決定<sup>2</sup>においては、議長国が他の加盟国の意向を無視して、自国の利害を ASEAN の合意に反映させることはできない。コンセンサス制は加盟各国に拒否権を付与するため、なんの利害調整もなされなければ、最も消極的な国さえ合意できる「最大公約数的合意」(合意を見送るという決定も含む)となる。したがって拒否権の行使を控えさせるために議長国は、全加盟国が合意可能な範囲を見極めた上で加盟国に説得材料を提示し、妥協を引き出す「適切な状況」を設定する必要がある (鈴木 2014, 25, 43-51)。つまり、議長国は自国の利害を帰結に反映する機会であり、その余地はあるものの、必ず加盟国との調整が必要になる。そうでなければ他の加盟国の反対にあい、自国に有利な合意は作れない。まだ議長国経験が少ない 1980 年代、議長国が合意可能範囲を見極めるのに失敗した例がいくつかあった<sup>3</sup>。

2012 年に議長国を務めたカンボジアも合意形成に失敗した。同年の外相会議において ASEAN 史上初めて、共同声明の発表ができなかったのである。南シナ海問題で中国の意向を重視したためといわれるが、カンボジアが合意可能な範囲を見誤り、説得材料の提示をしなかった結果ととらえることができる。これは、カンボジアにとって外交上の手痛い失点となっただけでなく、他の加盟国にとってもカンボジアの議事運営に対する不信感を生むきっかけとなってしまった。

今回のミャンマー政変に関しても、それを国内問題とみなすか、軍事政権とどう付き合うかなどで、加盟国の意見は対立している。何らかの取り組みが必要だとの大枠合意はあるものの、タイやカンボジア、ラオス、ベトナムなどは内政不干涉原則に傾倒する一方、インドネシア、マレーシア、シンガポールは、拘束者の解放や対話などを積極的に求めていく立場をとった。そうした対立を受け、議長国はどのように振る舞うことが期待され、自国の利害とどう折り合いをつけようとしているのか。

## 2021年議長国ブルネイの采配と限界

2021年議長国のブルネイは、ミャンマー政変への関心がそれほど高くなかったこともあり、合意の見送りこそしなかったものの、消極的な加盟国さえ受け入れられるような（その意味では利害調整は不要）合意を作ることに注力する一方、重要な利害調整をインドネシアに任せた。クーデター発生直後、ブルネイは議長声明を発表し、民主主義、法の統治、グットガバナンス、人権の保障というASEAN憲章に記された諸原則に触れ、政治的安定の重要性とミャンマーの人々の意思と利益に沿った対話と和解をよびかけた（ASEAN 2021b）。ASEAN憲章を持ち出し、政治的安定という内政干渉に消極的な国でも受け入れられるような文言を入れるという落とし所だった。

利害調整を任されたインドネシアは、2021年3月の緊急外相会議と4月の緊急首脳会議の開催を主導した（Dian 2021a; Tri 2021; *Jakarta Post* 2021a）。4月の首脳会議で合意されたのが、先述の「5項目コンセンサス」であり、インドネシアら内政干渉に積極的な加盟国の意向が強く反映される結果となった。この首脳会議には、ミャンマーのミンアウンフライン国軍最高司令官が出席し、「5項目コンセンサス」を履行すると約束した（*Jakarta Post* 2021b）。

その後も、議長国が任命する特使の選定においてASEAN諸国は対立した。特使の形式や候補に関する提案が次々に加盟国から出された（Kavi 2021; Dian 2021b; Tan 2021a）。ブルネイは決断力を欠き、結局、どの国も受入可能な「議長国の外相」を特使に任命することで折り合いをつけざるを得なかった（ASEAN 2021c）。また全勢力との対話という以外に、特使に求められる役割や期待される成果など、詳細も詰められていなかった。そのため、特使に任命されたブルネイ第二外相は、アウンサンスーチー（以下、スーチー）を含む全勢力との対話をミャンマー訪問の条件と繰り返す一方、4カ月の停戦を提案するなど手探りの状態だった（Tan 2021b）。しかしミャンマー側は、スーチーとの対話を認めず、停戦提案も拒否して特使の訪問を拒み続けた。「5項目コンセンサス」の不履行を理由に、2021年10月の首脳会議直前、ASEAN諸国はミンアウンフラインを首脳会議へ招聘することを見送り、非政治的な代表を送るようにミャンマーに求めた（ASEAN 2021d）。

ブルネイがインドネシアに議事運営を委ね、ミャンマー問題に積極的に関与する姿勢を示した「5項目コンセンサス」が発表された結果、内政不干渉原則を主張する国々には不満が残ったといえる。いずれにしても、2021年の諸合意は、その後の議長国の議事運営に影響を及ぼすことになる。

## 2022年議長国カンボジアの意気込みと他の加盟国の反発

フン・セン首相は、2022年に入りカンボジアが議長国に就任した直後、ミャンマーは加

盟国として ASEAN の会議に出席が許されるべきだとし、暗に軍事政権を擁護する姿勢をみせた。そして議長国の外相を特使とするという先の合意があったために、フン・センは 2021 年 12 月、同国副首相兼外相を ASEAN 特使に任命する意向を表明した (Rizal 2021)。他の加盟国は特使の任命については承認せざるを得なかったものの、2012 年の記憶もあり、カンボジアの議事運営に警戒心を緩めなかった。

インドネシアやシンガポール、マレーシアなどの懸念は、カンボジアがミャンマーの軍事政権を正式な政府として認めるような行動に出ることだった。その不安は的中した。1 月、フン・センは他の加盟国に事前の相談もなくミャンマーを訪問し、ミンアウンフラインと会談すると発表した。インドネシアのジョコウィ大統領は、訪問直前にフン・センと電話会談し、「5 項目コンセンサスの履行になんの進展もみられなければ、引き続き、ASEAN の会議には、非政治的な人物がミャンマーを代表する」と釘を刺した (Dian 2022a)。しかし、フン・センとミンアウンフライン会談の後に発表された声明では、「5 項目コンセンサス」に盛り込まれた暴力の停止や全勢力との対話ではなく、ミャンマーが内戦に陥らないよう少数民族武装勢力との停戦を進めること、その停戦協議に ASEAN 特使が参加する可能性に言及した (Tan 2022a; *Bangkok Post* 2022)。ミャンマー軍事政権は、自らにとって都合のよい形で、「5 項目コンセンサス」を履行したことにしようと画策し、それにカンボジアは一役買った。

この会談直後、1 月に予定され、カンボジアが議長国に就任後最初の重要な会議である非公式外相会議 (リトリート) が延期されてしまった。延期の理由は主に 2 つある。第 1 に、軍事政権が任命した「外相」をこの会議に招待することをカンボジアが提案し、他の加盟国が「非政治的な代表を求める」という 2021 年の合意に反していると反発したためである。具体的には、「5 項目コンセンサス」履行のために必要な措置を講じる動きがミャンマー側にみられない限りは、この合意を変更することはできないという主張だった (Tan 2022b; Kavi 2022)。第 2 の理由は、先のフン・センのミャンマー訪問で、「5 項目コンセンサス」にはない停戦協議への仲介という役割を特使の活動に盛り込もうとしたことに他の加盟国が反発したことである (*Jakarta Post* 2022)。

会議延期を受けて、ミャンマー訪問後にインドネシア、シンガポール、マレーシアの首脳との電話会談を持ちかけ、会談の結果を報告するなど、フン・センは他の加盟国と意見のすり合わせを試みた (Tan 2022c; *Straits Times* 2022; Dian 2022b)。しかし、2021 年の合意に新たな要素が加えられることはなく、カンボジアは議長声明を発表し、同合意事項を確認したに過ぎなかった (ASEAN 2022a)。2 月によく開かれた非公式外相会議の議長声明でも、カンボジアとして独自の路線を打ち出すことはできず、ミャンマーに「5 項目コンセンサス」の履行を求めることに終始した (ASEAN 2022b)。この非公式外相会議で、ASEAN 特使のカンボジア副首相兼外相は、ミャンマーを訪問する計画を発表したが、インドネシアからは民主化勢力を対話の場に引き込むことを求め、具体的な合意はみられなかった (Tan

2022; Dian 2022c)。

ただし、加盟各国首脳との電話会談などを通じて、フン・センは事態打開のためには軍事政権との対話が必要であることを説得したとみられる。そのひとつの成果が、無条件の ASEAN 特使派遣である。3 月、特使の派遣が実現する。特使は軍事政権の代表らと会談した一方、民主化勢力との会談はなされないなど具体的な成果はみられなかったものの (Tan 2022d)、今回は「全勢力との対話」という 2021 年時の特使派遣条件は付されていなかった。そしてこのような無条件の特使派遣に他の ASEAN 諸国から強い反発はなかった。さらに、カンボジアも独自の路線を打ち出すことを控えた。カンボジアにとってはミャンマー問題解決において議長国としてイニシアティブをとっていることを内外にアピールするため、2012 年の失敗を生かし、コンセンサス形成を重視した可能性がある。一方他の ASEAN 諸国は、カンボジアのこうした運営に不満を抱きつつも、ミャンマー側の頑なな態度に少しでも変化をもたらすことを期待し、事態を見守る構えをみせた。ミャンマーにとっては好都合の状況であり、カンボジアにとっても軍事政権から妥協を引き出す状況を作り出したことになる。しかし、無条件の特使派遣は、ASEAN が軍事政権に妥協する姿勢をみせたとの印象を ASEAN 内外に示すことにもなった。カンボジアの狙い通りに、軍事政権の方針になんらかの変化をもたらす見通しはまだ立っていない。

### 議長国の采配がもたらす影響

ASEAN の協力は、加盟国間の利害対立と調整、妥協の歴史でもある。これまでもカンボジア紛争などの数々の問題で加盟国の意見は対立してきた。1990 年代の加盟国拡大で ASEAN 内の政治体制の多様化が進み、域外大国との関係のあり方にも違いがみられるようになった。そして加盟国間の対立は ASEAN の合意形成にとって深刻な阻害要因となりつつある。今回のミャンマー政変だけでなく、すでに南シナ海問題、インド太平洋協力<sup>4</sup>などで加盟国は意見を異にし、ASEAN として統一見解を発信するのが難しい状況になっている。議長国は、こうした対立する意見を調整し、なんとか ASEAN の統一見解を作り出すことが求められるものの、議長国制度の性質上、自国利害との調整を迫られる。

2022 年に入ってからのカンボジアの動きは、まさにこの問題を表している。フン・センは、ミャンマーの政治的安定を何よりも優先しており、軍事政権が安定をもたらすことを期待している。だからこそ彼は他の加盟国への相談なしにミャンマー訪問を断行したともいえる。一方で、他の加盟国との協議を重視し、ASEAN 合意を尊重する意向もみられる。2012 年の失敗から議長国の議事運営の「お手前」をある程度は学習したのかもしれない。しかし、2012 年は他の加盟国にとってより強い記憶として残っており、議長国カンボジアへの不信感はその時から続いている。フン・センは息子への政権移譲を表明しており、今回が最後の議長国機会となるため、是が非でも一定の成果を上げようとするかもしれない。そうすると、

カンボジアの発出するイニシアティブが、他の加盟国との対立を再び先鋭化させる可能性は否定できない。

その意味で、2022年は、過去のASEANの合意を遵守できるのか、全加盟国がそれなりに納得する合意を作れるのかなど、ASEANの結末がこれまで以上に問われる年になろう。議長国としてなすべき利害調整の重要性をフン・センがどの程度認識しているかで、今後の様相は変わってくる。カンボジアには議事運営において、他の加盟国の不信感を払拭し、ミャンマー軍事政権の意向も汲み取りながら成果を出すという難しい舵取りが求められている。■

※この記事の内容および意見は執筆者個人に属し、日本貿易振興機構あるいはアジア経済研究所の公式意見を示すものではありません。

## 写真の出典

- Office of Indonesian Foreign Minister (Public Domain)

## 参考文献

- ASEAN 2009. *ASEAN Charter*. Jakarta: ASEAN Secretariat.
- ASEAN 2021a. “[Chairman’s Statement on the ASEAN Leaders’ Meeting](#).” April 24.
- ASEAN 2021b. “[ASEAN Chairman’s Statement on The Developments in The Republic of The Union of Myanmar](#).” February 1.
- ASEAN 2021c. “[Joint Communiqué of the 54th ASEAN Foreign Ministers’ Meeting](#).” August 2.
- ASEAN 2021d. “[Statement of the Chair of the ASEAN Foreign Ministers’ Meeting](#).” October 15.
- ASEAN 2022a. “[ASEAN Chairman’s Statement on the Situation in Myanmar](#).” February 2.
- ASEAN 2022b. “[Press Statement by the Chairman of the ASEAN Foreign Ministers’ Retreat \(AMM Retreat\) 16-17 February 2022](#).”
- *Bangkok Post* 2022. “Myanmar junta chief tries to appease Asean,” January 8.
- Dian Septiari 2021a. “RI, Malaysia to put ASEAN focus on Myanmar coup,” *Jakarta Post*, February 5.
- Dian Septiari 2021b. “ASEAN struggles to form meaningful Myanmar response,” *Jakarta Post*, July 3.
- Dian Septiari 2022a. “Amid China-US rivalry, RI stays neutral,” *Jakarta Post*, January 7.
- Dian Septiari 2022b. “Myanmar junta disrespects Hun Sen: Jokowi,” *Jakarta Post*,

January 25.

- Dian Septiari 2022c. “ASEAN envoy told to start inclusive Myanmar talks,” *Jakarta Post*, February 18.
- *Jakarta Post* 2021a. “Jokowi's call on Myanmar,” March 22
- *Jakarta Post* 2021b. “ASEAN does the right thing,” April 26.
- *Jakarta Post* 2022. “Banding together again,” January 25.
- Kavi Chongkittavorn 2021, “Asean in Myanmar crisis ‘driver’s seat’,” *Bangkok Post*, April 27.
- Kavi Chongkittavorn 2022. “Cambodia's chair: trust and tasks ahead,” *Bangkok Post*, January 18.
- Rizal Sukma 2021. “Insight: Is ASEAN progress on Myanmar possible in 2022?,” *Jakarta Post*, December 22.
- *Straits Times* 2022. “Hun Sen says his Myanmar trip managed to plant trees, not cut them down,” January 25.
- Tan Hui Yee 2021a. “Myanmar junta chief names himself prime minister, says will cooperate with Asean,” *Straits Times*, August 1.
- Tan Hui Yee 2021b. “Panic buying grips Yangon after shadow government in Myanmar declares ‘people’s defensive war’,” *Straits Times*, September 7.
- Tan Hui Yee 2022a. “Hun Sen in Myanmar in first visit by a govt leader since coup,” *Straits Times*, January 8.
- Tan Hui Yee 2022b, “PM Lee urges Cambodia as Asean chair to engage with all parties on Myanmar,” *Straits Times*, January 15.
- Tan Hui Yee 2022c. “PM Lee urges Cambodia as Asean chair to engage with all parties on Myanmar,” *Straits Times*, January 15.
- Tan Hui Yee 2022d. “Asean special envoy makes no progress in Myanmar, did not meet regime opponents,” *Straits Times*, March 23.
- Tan Tam Mei 2022. “Myanmar junta must show good faith and sincerity for national reconciliation: Vivian Balakrishnan,” *Straits Times*, February 17.
- Tri Indah Oktavianti 2021, “Jokowi calls for ASEAN meeting on Myanmar,” *Jakarta Post*, March 20.
- 鈴木早苗 2014. 『合意形成モデルとしての ASEAN』 東京大学出版会.
- 鈴木早苗 2021. 「ASEAN のインド太平洋構想 (AOIP) の策定過程」 日本国際問題研究所 研究レポート, 11月19日.

## 著者プロフィール

鈴木早苗（すずきさなえ） 東京大学大学院総合文化研究科准教授。博士（学術）。専門は、国際関係論、東南アジアの国際関係、地域機構と地域安全保障。おもな著作に、『合意形成モデルとしての ASEAN——国際政治における議長国制度』東京大学出版会（2014 年）、『ASEAN 共同体——政治安全保障・経済・社会文化』（編著）アジア経済研究所（2016 年）など。

## 注

- <sup>1</sup> その反面、議長国が関心を持たない提案が出されると、利害調整を他の加盟国に事実上任せてしまう場合もある。
- <sup>2</sup> 設立以来、ASEAN ではコンセンサスによる意思決定が不文律に採用されてきた。明文化されたのは 2003 年である（鈴木 2014, 29）。
- <sup>3</sup> カンボジア紛争におけるベトナムへの対応につき、マレーシア（1980 年）、インドネシア（1984 年）、タイ（1988 年）は議長国として自国提案に対する合意成立に失敗している（鈴木 2014, 80-84, 97-100, 113-114）。
- <sup>4</sup> ASEAN は 2019 年、インド太平洋に関する構想を発表した。その発表に至る過程でも加盟諸国の意見は対立した。詳細は（鈴木 2021）を参照。



インドネシアで開催された ASEAN 緊急首脳会議（2021 年 4 月 24 日）