

ジャパン・スポットライト2021年11/12月号掲載（2021年11月10日発行）（通巻240号）

英文掲載号 <https://www.jef.or.jp/jspotlight/backnumber/detail/240/>

中西嘉宏 氏（京都大学 東南アジア地域研究研究所 准教授）

コラム名：Special Article 3

（日本語版）

ミャンマー危機が孕む地政学的リスク

クーデターの教科書的事例

2021年2月1日、ミャンマーでクーデターが勃発した。軍がアウンサンスーチー国家顧問をはじめとする政権幹部を拘束し、その後、非常事態宣言を発令して国家権力を掌握したのである。

もし、これだけで政変が終わっていたなら、このニュースは世界の報道機関のヘッドラインから数日で消えていたであろう。だが、そうはならなかった。クーデター後に市民の抵抗が始まった。街頭デモが広がり、公務員や銀行員、工場労働者の市民的不服従運動（CDM）が広がったのである。国家は一時的に機能不全に陥る。ここまでの抵抗は軍の想定外であった。

1ヶ月ほどは様子見だった軍だが、2月末から強硬姿勢に転じた。近年では、2014年のタイや、2019年の香港でも大規模な反政府デモが当局の締め付けをうけて抑えこまれていった。ミャンマーも抵抗する市民が弾圧を受けた点では同じだが、タイ政府や香港政府に比べるとミャンマー軍はずっと粗暴で犠牲者を生む弾圧であった。非政府組織である政治囚支援協会（ビルマ）（Assistance Association For Political Prisoners (Burma)）によると、9月11日までに、軍の弾圧によって1,080人が亡くなり、6,398人が拘束されている。

暴力的な弾圧によって、表面的には平穏が広がりつつあるが、その一方で、弾圧は抵抗勢力をより過激化させ、市民からの不満を増殖させている。教育省、保健省をはじめとした一部の省庁で、多くの職員が軍の下で働くことを拒んで職場を離れたことから、それはわかるだろう。民主化勢力によると、CDM参加者は推定で40万人を超えるという。国家に従順なかつての国民はもはや存在しない。皮肉なことに、2011年の民政移管のあと、この国で市民社会が成長したことが、民主制を否定するクーデターによって証明された。

政変に伴う混乱は、明るいと見られていたミャンマーの先行きを大きく変えそうである。民政移管から進んだ民主化が後戻りすることは言うに及ばず、比較的順調だった経済成長も、政治不安と海外投資の伸び悩みによって停滞するだろう。外交的にも、軍による弾圧や人権侵害で欧米から制裁が課せられ、今後は国際司法機関による訴追も加わって、かつ

での軍事政権のように、再びミャンマーはパーリア国家とみなされることになる。現在のミャンマーほど将来の不確実性が高い国はない。

本稿では、この国の現状と国際社会の対応を考察し、日本のミャンマー外交の方向性について検討したい。その際ポイントになるのは、「価値の外交」と地政学的リスクとのバランスである。

正統性と実効統治の乖離

まず、ミャンマーの現状をどう考えればよいのか。いま起きているのは、正統性と実行支配の乖離である。原理的にいえば、国民国家は、国家という統治機構が、国民という政治共同体に正統だと認められたうえで実効支配をする。その正統性を調達するうえで最も重要な仕組みのひとつが選挙である。自由で公正な選挙による議員の選出や政府幹部の選出が、手続き的かつ政治的な正しさを政権担当者に付与するわけである。

ミャンマー軍は、アウンサンスーチー率いる国民民主連盟（National League for Democracy）が 2020 年の総選挙で「選挙不正」を行ったとしてクーデターを起こした。その後、司法当局は同党幹部を選挙違反や汚職などさまざまな罪状で訴追し、公判はいまも続いている。選挙管理委員会は 2020 年総選挙の無効を宣言し、NLD の解党も時間の問題だといわれている。これらを通して軍は、憲法の正統性を回復したと認識しているようだが、実際に起きているのは、その逆である。クーデターで国家の正統性は大きく掘り崩されてしまった。

一方、正統性という点でより優位に立つのは、国民民主連盟（NLD）を中心とする民主化勢力である。アウンサンスーチーら幹部を拘束された NLD の動きは早く、2 月初旬には人民議会代表委員会（Committee Representing Pyidaungsu Hluttaw, CRPH）を結成し、4 月には対抗政府である国民統一政府（National Unity Government, NUG）を立ち上げた。

この NUG には三つの特徴がある。まず、NLD を母体としながら、少数民族のひとつカチン人のドゥワ・ラーシーラーを副大統領（大統領代行）に据えるなど、少数民族や非 NLD 勢力と連携している点である。第 2 に、幹部の所在が明かされておらず、オンライン上で国際社会に対して NUG 承認の働きかけを行っている。そして第 3 に、国内で武装闘争をする若者たちとの連携のもと、人民防衛軍（People's Defence Force）を組織して、長年の非暴力路線を転換した点である。スーチーが捕らえられたあと、民主化勢力はスーチーのリーダーシップから離れて独自の進化をしているのだ。

結果として、実効統治をする軍と、正統性の点で優位に立つ民主化勢力という構図が固定化した。ただし、両者ともに弱さがある。一方で軍の実効統治は安定しているとはいえない。全土で内戦になる可能性は低いが、PDF を中心とする抵抗グループによる統治を妨害する行為はしばらく続くだろう。特に、チン州、ザガイン管区、マグウェ管区という北

西部地域では、彼らが軍関連施設へ攻撃をしかけるなど攻勢をかけており、衝突が相次いでいる。さらに NUG は 9 月 7 日に、軍に対して「自衛のための戦い」を開始すると宣言し、蜂起を呼びかけた。市民の多くは静観していたものの、武装した若者たちや少数民族武装勢力の一部が呼応して戦闘が激化した（表）。カチン独立機構（Kachin Independence Organization）とカレン民族同盟（Karen National Union）などの少数民族武装勢力が、若者たちに訓練や武器の提供などで協力していることが背景にある。

表 「自衛のための戦い」が宣言された 2021 年 9 月 7 日から同月 17 日までの
州・地域別戦闘数、爆発数、デモ数

	戦闘数	爆発数	デモ数
Sagaing Region	28	39	145
Magway Region	20	31	18
Kayar State	12	1	0
Chin State	9	2	1
Kachin State	8	2	9
Mon State	8	6	1
Yangon Region	6	101	14
Shan State	5	6	5
Mandalay Region	4	34	90
Tanintharyi	4	0	49
Kayin State	3	1	5
Bago Region	1	4	1
Nay Pyi Taw	1	1	2
Irrawaddy Region	0	3	3
Rakhine State	0	0	0
計	109	231	343

Source : National Unity Government of Myanmar's Announcement
<https://www.facebook.com/NUGmyanmar/posts/192547799632526>

一方の NUG の弱みはその統治能力だ。NUG には大臣や副大臣がいて、各種の布告が主にフェイスブック上に掲示されるものの、実現するための手段をミャンマー国内に持たない。確かに、NUG はスーチー政権と比べてずっと民族的、宗教的な多様性を認める構想や政策を提案してしまうが、現状では空手形に見えてしまう。そのため、国際的な支持は

あっても各国政府は連携をためらう。いまでも NUG を正統な政府だと認める国がないのはそのためである。

軍と NUG はお互いをテロリスト団体に指定しており、会談を持つことすら困難なまま、対立は日々深まっている。軍最高司令官であるミンアウンフライン将軍は、2023 年 8 月までに軍の管理のもとで選挙を実施すると 8 月 1 日の演説で述べた。もちろん、この総選挙に NLD の参加は想定されていない。

欧米と中露の乖離

正統性と実効支配が乖離し、政治的なデッドロック状態が続くなか、ミャンマーの危機に国際社会はどのように対応したのだろうか。

今回の政変で露呈したのは国際社会の無力だ。大国間の協調ははやばやと破綻した。欧米は軍幹部とその家族、軍系企業、一部国有企業に対して経済制裁を課す圧力外交をすすめる一方、中国・ロシアはより融和的なアプローチをとった。クーデター直後に中国は国連事務総長に対して、内政不干涉原則の堅持を主張していた。その後も欧米の圧力外交を干渉だと批判した。ロシアもまた同様に国際的圧力には同調していない。その結果、国連安全保障理事会を通じた制裁の道は早々に閉ざされ、政変直後の非難決議の発表にも失敗してしまう。欧米と中国・ロシア、それぞれのアプローチの溝は、時間とともに深まっていった。

興味深いことに、中国とロシアの間にも違いがある。中国はミャンマーと 2129 キロメートルの国境を接し、ミャンマー国内にも多くの中国人や中国系の住民がいる。軍事政権時代から多額の経済協力と主に天然資源開発のための投資をミャンマーに対して行ってきた。2011 年の民政移管後、一時的に両国政府関係は冷え込んだものの、中国の民間資本からのミャンマー投資はむしろ活発化した。例えば、ミャンマーで急速に普及したスマートフォンの約四割は中国企業 3 社 (Xiaomi, Huawei, Oppo) の製品である。他にも、中国の「一帯一路」をスーチー政権が歓迎するなど、民主化が進んでも中国との関係は深まりつつあったといえる。

こうした両国関係のなかで中国が配慮しなければならないのは、ミャンマー社会に根強い反中感情だ。クーデターを起こした軍を擁護することは、ミャンマー市民の中国に対する印象を決定的に害し、国益をリスクにさらすかもしれない。そのため、欧米のアプローチとは一線を画しながらも、ミャンマー軍に対する中国の態度は依然として慎重である。軍による政権掌握を決して容認せず、ASEAN を通じた軍への働きかけを後押しするなど、対話による事態の収束を望む姿勢を見せている。

他方で、国境を接していないロシアは、もっと実利的である。もっぱら従来からの軍事関係の観点から政変をとらえ、この機に乗じてミャンマー軍との関係強化を図っている。6 月にはミンアウンフライン最高司令官がロシアを約一週間かけて訪問し、パトルシェフ

国家安全保障会議書記と会談を行い、いくつかの軍備の調達についても合意がなされたと報道された。9月にも、ロシア軍はソーウィン副最高司令官を International Army Games-2021 の閉会式に招待した。

政治的なデッドロックが続けば、次第に実効支配を優先して軍事評議会である国家治安評議会（SAG）を追認する国々が増えるかもしれない。そうなれば、中国とロシアがその先陣を切りそうである。むしろ欧米は軍による統治を追認するわけにはいかないから、今後、欧米と中露のミャンマー外交は方向性の違いはさらに鮮明になってくるだろう。

間にある日、印、オーストラリア、ASEAN

大国間の対応が別れるなか、その間にいるのが日本、インド、オーストラリア、ASEAN である。いずれも、圧力外交には与せず、かといって中国・ロシアほど欧米のアプローチに敵対的な姿勢を示していない。そのなかでいまのところ目立つのは、ASEAN による積極的な関与の動きである。

インドネシアは、クーデター直後からジョコウィ大統領とレトノ外相のイニシアティブで仲裁への動きを見せていた。単独での行動には限界があったため、ASEAN 全体として軍への働きかけを試みる。そのひとつの成果が、4月24日にジャカルタで開催された ASEAN 指導者会議である。ミャンマー軍のミンアウンフライン最高司令官も出席し、民間人への暴力停止や特使の任命などを含む「5つのコンセンサス」が取り交わされた。賛否両論あるものの、国際社会がまったく情勢に影響を与えられないなか、ほぼ唯一の外交努力による前進だといってよいだろう。そして、米国、中国など多くの国が ASEAN の働きかけに期待をかけるという異常な状況が生まれている。

しかし、ASEAN の働きかけも迷走しつつある。ミャンマー軍は「5つのコンセンサス」は政治状況が安定してからだとして即座の履行を拒否している。その軍との交渉を担うはずの特使の任命に4ヶ月間を要してしまうなど、ASEAN 内の調整はいつも時間がかかり、効果的ではない。ついに特使に任命されたブルネイ第二外相のエルワン・ユスフも、軍との交渉に苦慮し、9月には、十分な根回しなく、人道支援提供のための4ヶ月の停戦を全勢力に呼びかけた結果、一方で軍からの同意を得られず、他方で NUG も前述した「自衛のための戦争」を宣言した。完全な失敗だった。

その後、同特使はアウンサンスーチーとの面談を求めたものの軍に拒絶され、それをきっかけに両者の関係はよりいっそう悪化した。10月には ASEAN 外相会議で同月末の ASEAN サミットにミンアウンフライン将軍の参加を認めない決定がなされた。迷走の末、ASEAN としてもミャンマーと対話を続けることが、同機構の国際的な信頼性を低下させるという認識に至ったのである。圧力だけでなく、対話路線についても、行き詰まりを見せているというのが現状といえるだろう。

「価値の外交」と地政学的リスクのバランス

では、日本はどうか。日本は民政移管後のミャンマーにとって最大の支援国であった。2012年から2020年6月までに計32件の援助案件が実施され、その内訳は円借款が約6,968億円、無償資金協力が約1,260億円、技術協力が約536億円となっている。代表的な支援としては、ヤンゴン近郊のティラワ経済特区の整備や、タイとミャンマーを結ぶ物流の効率化を目指した東西経済廻廊整備事業がある。いずれも、ミャンマーの経済的潜在力を見込んだうえでの支援であった。

ただ、こうした支援はただ同国の経済や日本の海外投資のために実行されてきたわけではない。日本政府は、2000年代半ばから、自由、民主主義、基本的人権、法の支配、市場経済に重きを置く「価値の外交」をひとつの外交方針の柱としてきた。同時に、米中対立の激化に伴って東南アジアは地政学的な競争の場になり、日本としては米、オーストラリア、インドとともに自由主義陣営の一翼を担って、同地域の安定と繁栄に強い関心を持ってきた。

ミャンマーへの日本の支援は、これらの方針とも合致するものとして理解されてきた。つまり、中国の影響力に対抗し、ミャンマーの民主化や人権保護を支援するための支援でもあったのだ。だが、政変の勃発によって、事態は変わり、ミャンマーは日本外交にとって重大な挑戦となりそうだ。

「価値の外交」からすれば、軍による政権の掌握とその後の弾圧を容認することは日本にはできない。実際、民間人への暴力の停止、拘束者の解放、民主政権の復帰、の3点を、日本政府は軍に繰り返し要請してきた。原則としては当然のことである。だが、政府開発援助（ODA）の停止や制裁といったより強い対応をとってはいない。理由はなによりも、ミャンマー軍の性格から考えて、ODAを停止した程度で行動を変えることはないからである。メッセージを発することにはなっても、効果がないとなれば、その帰結は、これまで関係性を築いてきた軍への影響力の喪失であり、その実効支配下にある邦人や日本企業の保護をより難しくするということだ。もちろん、ミャンマー市民への支援にも困難が待ち受けている。

同時に、日本は地政学的なディレンマにも直面している。よく知られているように、中国にとってミャンマーはインド洋への出口となる。中国の海洋上の経済安全保障にとって重要な国だ。その国が中国の影響下に入ることを自由主義陣営は避けたい。地域の秩序にとって重要な戦略的利益となる。いまミャンマー軍を孤立させてしまうと、中国の影響が強まることは必至である。よく知られているように、ミャンマー軍も中国に対する警戒感があるので、ロシアやインドとの関係強化を通じてバランスをとろうとするだろうが、経済面での影響力は中国が圧倒的で、遅かれ早かれミャンマー経済は中国の影響下に入るだろう。そうなれば、人権や民主主義といった普遍的な価値の実現は望めないばかりか、中国を利することになる。

日本の責任と選択肢

日本は、新たなミャンマー外交の指針を定めなければならない。その際、「価値の外交」と地政学的なリスク、双方を考慮しながら、最適な解を探る必要がある。

まず、前提として、日本だけでなく、どの国にもミャンマーの権力闘争を左右する力はないことを理解しておく必要がある。軍を交渉のテーブルにつかせることも、民主化勢力の革命を実現させることも、日本単独ではできない。おそらくどの国にもできない。両者の対立はこのまま長期化する可能性が高い。また、この国で 2011 年の民政移管後にはじまった民主化、自由化、経済成長、外交関係の改善、それらが並行して進む好循環は、もうしばらく期待できない。権威主義化、統制、経済停滞、外交関係の偏り、これらが同時に進む悪循環に陥りそうだ。

日本が避けなければならないのは、国際社会がミャンマー内の政治闘争を固定化させることだ。1988 年から 2011 年まで続いた軍事政権のもとで、軍事政権への効果のない欧米の圧力は、結果的に多くの市民の生活を苦しめ、国内の天然資源を隣国に搾取されることにつながった。同じことを繰り返してはならない。

採るべき原則は戦略的な曖昧さである。軍も民主化勢力も直接の支持はしない。軍に対して現在の三原則を引き続き要求し、その要求への対応がない限りは外交関係を正常化すべきではない。ただし同時に、NUG に対しても、民間人への暴力を含めた武力による抵抗を最大限自制するように求めることが必要だ。両者の対立によって国家が崩壊していかないようにするのが日本の役割であり、責任だといえる。

したがって、政治対立が落ち着くまで、新規案件と新空港建設のような大型案件は凍結し、既存案件のうち、市民生活に不可欠な事業のみ次第に再開することが望ましい。一方で人道支援は可能な限り拡大するとともに、国際機関が実施主体となれるように軍に働きかけを行うべきである。

日本でもミャンマーの政変はずいぶんと話題になってきたが、残念なのは、普遍的な正義と地政学的な戦略、双方のバランスを検討する議論が少ないことだ。国内外の人権団体が指摘するように、日本の人権外交は弱腰である。では、その対局にありそうな国益を重視した戦略的コミュニケーションができているのかというと、それもまた十分ではない。つまり、アジアの秩序について自ら構想を描き、同盟国と調整をおこない、そのなかにミャンマーでの民主主義や人権の促進という課題を位置づけることはできていない。ミャンマー危機への対応は、普遍的価値と地政学的な秩序構築が衝突する事例だ。両者のバランスをとるための議論が日本のアジア外交にとってさらに必要とされている。

(了)