



# ミャンマー と国際社会および日本の対応

Myanmar

Yangon

Bay of Bengal

主催  
財団法人アジアクラブ  
笹川南東アジア協力基金  
ミャンマー経済経営研究所

文責：笹川南東アジア協力基金

---

## はしがき

この報告書は、2001年6月28日に行われた意見交換会『ミャンマーと国際社会および日本の対応』の要旨をまとめたものである。

意見交換会に先立ち、2001年2月1日、ワシントンのジョージタウン大学平和安全保障研究センターにおいて、シンポジウム『ミャンマー・ネクサス：ベンガル湾における戦略的対抗意識』が開催され、国務省、国防省をはじめとする米国政府関係者、シンクタンクや大学関係者、ミャンマー周辺諸国の研究者、在ワシントン各国大使館関係者など、総勢100名以上が参加した。

シンポジウムの議論は、ミャンマーを巡る戦略的対抗意識（国際社会がミャンマーをどう見るか）を包括的に考えるべきであるという点と、日本、米国、中国、タイ、インドなどの対ミャンマー政策がそれぞれの目的達成にどのような寄与をしたのかについて、人権、経済、安全保障、環境等、多角的に検討する必要があるという点に収斂した。特に米国の対ミャンマー政策については、クリントン政権からブッシュ政権への移行期にあったこともあり、米国や欧米諸国が従来の人権を前面に出し、柔軟性を欠いた対ミャンマー政策を継続するのか否か、政策転換を図るとしたらどのような観点からどのような方向にいくべきなのかについて活発な意見交換が行われた。

本意見交換会は、上記シンポジウムを受けて開催された。シンポジウムの主要論点を紹介するとともに、日本の各界を代表する方々に、「国際社会の中でのミャンマー」という視点に立ち、日本からの問題提起をし、ミャンマー情勢の今後の展開と日本の関与の方策について忌憚ない意見交換をする場として設けられたものである。

---

## ミャンマーの現状と課題

1990年1月以来ミャンマー政府によって進められてきた憲法制定国民会議は、1995年11月、NLD（National League of Democracy）が脱退したことによって停会状態に追い込まれた。現在の政治の膠着状態と民主化凍結状態の始まりである。現在も憲法制定国民会議は閉会したままであるが、作業委員会（Convening Convention）は2週間おきに開かれている。唯一和平協定に応じないカレン族多数派のキリスト教派が構成するKNU（Karen National Union）による戦闘は現在も続いているものの、1995年1月までに、地下武装組織を持つ17の少数民族グループおよび共産党との和平協定が成立した。しかし、多くの武装勢力の武装解除はいまだになされないままである。例えば、和平に合意した武装勢力の一つであるワ族は、2005年まで事実上麻薬生産を認められている。このような事例に見られるように、停戦を条件に、一部の武装勢力は、中央政府からカジノ経営などの利権、特別な行政権を見返りとして与えられている。

ミャンマー政府は、1997年にSLORC（The State Law and Order Restoration Council）からSPDC（State Peace and Democracy Council）に変わったと同時に、当時の指導部が更迭、除名された。この動きは、指導部の高齢化によって人事が滞留し、その結果国軍内部の不満が高まったためとされているが、SPDC政権下でも、指導部の高齢化による将校人事の停滞は深刻である。また、多くの

国営企業の民営化に起因する天下り先の減少も、人事の滞留を招いている原因の一つである。この問題は、国軍内部の派閥抗争激化の主たる要因となっている。

一方NLDは、本部や主要な党支部が閉鎖中であり、党としての機能は低下している。その中で、ミャンマー政府側とスーチーNLD党書記との直接対話が進んでいるであろうことは、種々の状況証拠から推測される。特に、欧米マスコミへ積極的アピールを行ってきたスーチーが昨年10月以来沈黙を守っていること、ラザリ（Razali Ismail）国際連合事務総長特使、マハティール・マレーシア首相の動きなどは、直接対話が進展していることを示唆するものである。

経済面におけるミャンマーの課題は一層深刻である。ミャンマー経済は、長年にわたる経済制裁により、多くの課題が表面化している。その中でも深刻なのは、外貨不足と輸出・投資の不振である。1995年には、スーチーが解放されたこともあり、一時的な民間外資による直接投資ブームがあったが、その後の経済状態の改善には至らなかった。ASEAN加盟を果たした1997年には投資ブームの再興が期待されたが、同時期に発生した東南アジアの経済危機の影響で、その見込みが外れてしまった。

以来、外資の進出件数が一桁台と低迷が続いている。ミャンマー政府は、外貨獲得のため、天然ガスの輸出を目論んだが、通貨危機の影響で収益は当初見込みの2割程度しかあげられず、外貨不足を補う産業とはなっていない。

また、海外からの援助が停止しているため、本来経済援助で行うべきインフラ整備も、日本その他の民間企業の短期的資金の借入れを充てているのが現状である。

そのため、投資の実績があがる前に外貨がなくなり、健全な産業発展は困難な状況にある。不安定な為替もミャンマー経済の抱える問題の一つである。チャットの対ドルレートは、1995年には1ドル200チャット前後で推移していたが、2001年8月現在1ドル600～700チャットの水準にある。チャットの下落に伴い、インフレが進行し、石油をはじめとする輸出品の価格は日々上がっている。また、いわゆる二重為替の問題も深刻な問題である（公定レートは1ドル6チャット）。

また、経済援助の停止に起因するエネルギー不足も深刻な問題である。電力不足は3年ほど前から深刻化しており、停電が長時間続くなど厳しい状況が続いている。首都ヤンゴンでは、雨期でさえ停電が頻発する状態である。

#### 米国の対ミャンマー政策： 新政権と変化の兆し

8年間に及ぶクリントン政権の外交政策は、「イスラエル偏重」、「原則なき外交」などその一貫性の乏しさに批判が集まっていたが、2000年の大統領選挙で共和党が政権に返り咲いたことにより、米国の外交政策に変化の兆しが見える。

2001年2月26日にラルフ・ボイス（Ralph

Boyce）東アジア・太平洋担当国務次官代理がミャンマーに派遣されたこと、また新閣僚に占めるエネルギー関連企業出身者の数などから見ても、天然ガスの豊富なミャンマーに対し、エネルギーという観点からも政策見直しがなされるであろうことも考えられる。

しかし一方で、近い将来に米国の対ミャンマー政策の変化が、実際に政策にまで反映されるかどうかという疑問も拭いきれない。特に米国議会では、人権を重視する声は依然として根強い一方、東南アジアに対する関心度は低い。2001年5月15日の上院公聴会でのマコーネル（Mitch McConnell）上院議員（共和党）とのやり取りの中で、パウエル国務長官は、パルーチャン水力発電所に対する援助は時期尚早であると発言をしている。

また、同年6月、ケリー（James A. Kelly）国務次官補が下院の公聴会でアジア政策の基本方針について証言した際にも、ミャンマーに対する言及はなかった。

これらのことから、ブッシュ政権下の対ミャンマー政策は、少なくとも現時点では、関与と封じ込めを戦略的に運用していく、いわばコンゲージメント（Congagement: Containment とEngagementの合成語）政策を維持していると判断すべきで、政策の変化をいわずらに期待する見方は楽観的に過ぎる。いずれにしても、米国の対ミャンマー政策を見極めるのには、もう少し時間がかかるというのが共通の認識である。

---

## 日本の対ミャンマー政策—— 二分する評価：対米追従と独自路線

日本の対ミャンマー政策を考慮する際の障害は、以下の二点に集約される。

第一に、人権、民主化の問題。第二に、ミャンマーが安全保障上、戦略的に重要な位置を占めているということである。前者を重視する政策を採用すれば、封じ込め政策となり、後者を重視すれば関与政策になる。

この2つの問題は、どちらかに取り組むと片方を悪くするという性質の問題ではない。つまり、関与政策をとることが、人権や民主化を遅らせるという米国のような捉え方はすべきでないのである。安全保障上の配慮から関与政策を取ることは、結果として人権、民主化の問題にもプラスに働く、いわばポジティブサムの性質を持つものである。現に米国の採ってきた封じ込め政策は、安全保障上の問題の解決になっていないだけでなく、重視してきたはずの人権、民主化の問題についても目立った成果を挙げていない。

それにもかかわらず米国に実質的な政策変更の動きはなく、ミャンマーは中国寄りにシフトしている。このような状況の中で、特に安全保障の問題で日本が米国と歩調を合わせていくと取り返しのつかない状況に陥る可能性が高い。日本は独自に外交政策を展開する時期にきていると言える。米国はアメを提供しにくいシステムになっており、それに代わる役割を担えるのは、日本しかない。したがって日本は、米国がより

積極的に関与政策の方向へ向かうよう働きかけるべきである。ラザリ国連事務総長特使や米国との連携を重視する日本政府の方針は、「対米追従」と捉えられても仕方のない状況にある。

しかし、軍政ハイレベルへの働きかけを通じて民主化を促すという日本の姿勢は、これまでの欧米諸国の対ミャンマー政策と一線を画しており、日本の対ミャンマー政策を「対米追従」とする指摘は一面的に過ぎる。例えば、ヤンゴン国際空港の補修工事のための有償資金援助や、バルーチン水力発電所のリハビリ無償案件などは、米国の追従ではなく日本が全く独自に実施したものである。このような二国間関係の枠組みの中でも、ミャンマー政府にアプローチをかけている日本の姿勢は、「対米追従」という単純な図式で説明できるものではない。

これら一連の対ミャンマー政策の背景には、ミャンマー政府に対する孤立化政策が、即効性を期待できないという認識が存在する。ミャンマーは長年にわたり経済閉鎖体制にあるが、最低限の食糧自給は可能である。また、カレン族を除く17の少数民族と和平協定を結んでおり、少数民族との関係は、独立以来最も良いとも言える。

このような客観情勢や、ミャンマーとの歴史的に緊密な関係を踏まえ、日本政府はこれまで、ミャンマー政府のハイレベルに働きかけるというアプローチを採ってきた。これは、軍政であるミャンマー政府の命令系統が厳格なトップダウン方式であり、ハ

---

イレベルに働きかけなければ、あまり意味をなさないと考えられるからである。こうした働きかけは、日本の強みを生かした独自のアプローチである。

民間でも日本は、経団連ミッションとして、日本経済人、ミャンマー経済人、ミャンマー政府関係者の三者を交えた経済委員会を通じたアプローチをとっている。この5月に行われた第4回会議では、キン・ニユン(Khin Nyunt) 第一書記が、従来になく外資の必要性、特に日本からの投資を歓迎すると発言するなど、ミャンマー政府側が経済重視の姿勢を打ち出していることがうかがえた点が一つの成果である。

日本側は、ミャンマーの経済構造調整支援を重視し、ミャンマーが経済不振から脱却するためには、経済政策の透明性、説明責任を高めることが必要であると考えている。とりわけ、長期にわたる大学閉鎖のため人材が不足しているミャンマーで、こうした原則を理解する政策立案者の育成は重要であり、中長期的には、経済分野から政治分野への波及効果も期待される。

また、1999年のタン・シエ議長と小渕恵三首相（当時）の会談、橋本龍太郎元首相と経団連ミッションの訪緬により、三井物産、トータル、フィリップスの三社合弁で進められていた天然ガスのパイプラインに関する交渉が打開した。一連の日本の働きかけが契機となって、米国やフランスですら手が出せなかったテーマが打開されたこの事例が示すように、政治がビジネスに及ぼす影響力は大きなものがある。経済分

野と政治分野が相互に及ぼす波及効果は、ミャンマーの経済改革にプラスに働くであろう。

ASEANは、地域機関としてミャンマーに対して統一的な対応を見せておらず、二国間関係の枠組みで各国がミャンマーにアプローチをしている。タイでは、柔軟関与政策をとっていたスリン外相が表舞台から姿を消し、より実務的な対話を重視するタクシン政権となったが、現在はタイ・ミャンマー国境で軍事衝突が発生した影響を受け、今後の推移を見守っている状況にある。またマレーシアは、マハティール首相が2001年1月に訪緬しており、マレーシア人であるラザリ国連特使というチャンネルを重視するアプローチを採っていると見られている。EUも2001年1月に2回目のミッションを派遣するなどミャンマー政府との対話に積極的な姿勢を見せ始めている。

## 米国の封じ込め政策と 中国の影響力拡大

ミャンマーの戦略的重要性を考慮する上で、中国とインドの対抗関係の中に位置づけるだけでは、不十分である。中国と米国の対抗関係をアジア全体の舞台の中で捉え、その中でミャンマーを位置づけることが重要である。ミャンマーの西に位置する地域大国インドは、かつてミャンマー政府に対しやや距離を置く方針をとってきたが、ラオ政権時代の1992年に政策の転換を図り、現在ミャンマーに対しては、関与政策を採

---

用している。

一方、中国とミャンマーはここ10年ほど関係を密にしている。一部では、中国の影響下に入ったと言っても過言ではないとする見方もある。中国の積極的関与政策がこの地域の戦略的バランスにどのような影響を及ぼすかという点について、どう評価するかは、見方が分かれる。一つは、中国とインドという2つの大国に挟まれ、両者が関与政策をとっているとはいえ、ミャンマーは、いずれは従来のようにこの地域で中立を維持し、緩衝地帯として地域の安定に寄与するという立場を取り戻すだろう、という見方である。つまり、ミャンマーが中国影響下に入ったといっても、それほど大きく戦略バランスが変わることがないであろうという楽観的見方である。実際、現政権は、米国、中国、インドやパキスタンとの全方位外交の方針を捨ててはいないし、軍内部でも、少なくとも中佐レベルまでの青年将校には強い中立志向があることが確認されている。

他方、ミャンマーは不可逆的に中国の影響下に入ったという悲観的見方もある。しかしこの場合も、中国とインドの対抗関係だけに限ってみれば、所詮東南アジアの戦略バランスの問題であってそれほど大きな問題にならないとされる。

しかし、東南アジアを取り巻く環境の変化はすでに起きている。例えば、ブッシュ政権は中国を敵対視した政策を打ち出しているし、ラムズフェルド国防長官が打ち出した防衛戦略もアジア重視が謳われている。

米国とインドとの関係は、インドの核実験再開により冷却化していたが、新しい防衛戦略に伴いアーミテージ副國務長官がインドを訪問するなど、両国の関係は急速に近づいてきている状況にある。つまり、これら一連の動きから浮かび上がってくる構図は、米国と中国の関係冷却化、米国とインドの接近、インドと敵対するパキスタンと中国の接近である。このような大きな構図の中で、ミャンマーの戦略的重要性を捉え直す必要があろう。

#### タイ・ミャンマー関係—— 軍事衝突の影響

タイとミャンマーとの関係は、両国の国境地帯での軍事衝突をどの程度の問題として認識すべきかという点において、避けることはできない分野である。

2001年2月のミャンマーとタイとの国境紛争は、ワ族とシャン族の麻薬権益を巡る戦いであったと言われているが、ワ族の後ろにはミャンマー政府、シャン族の後ろにはタイ政府軍があるとされており、国家間紛争に発展しかねない状況にあった。今次の衝突は8月にタクシン首相がミャンマーを訪問することで終息したが、両国間の火種が完全に消えたわけではない。

タイとミャンマーの軍事衝突が引き起こす好ましからざる事態は、以下の二点である。第一に戦闘規模の拡大である。逆に言えば、戦闘が小規模にとどまる限り、それほど大きな問題ではない。

第二に、両国の関係がASEANという母体を破綻させるといふ事態である。この動きについても、米・中の対抗関係を、アジア全体の構図の中で捉える必要がある。1995年にベトナム、1997年にミャンマー、1999年にカンボジアが加盟したことによって、ASEANは東南アジア全域を覆うことになった。しかし、ここで留意すべきは、ミャンマーがASEANに加盟した1997年と現在では、ASEANの質が若干変化しているということである。5年前のASEANは、対米国、対中国の距離をイコールに保とうという姿勢が十分に見て取れた。特に海洋部のASEAN諸国は、明らかに親米という立場をとっていた。しかし中国は、江沢民国家主席が何十年ぶりでカンボジアとラオスを訪問し、さらに胡錦涛国家副主席が海洋部数カ国を歴訪するなど、2000年半ばごろから積極的に東南アジア諸国にアプローチしている。これを受け、大陸部のASEAN諸国はかなり中国寄りになり、また海洋部のASEAN諸国も米国離れが進んできている。したがって、タイとミャンマーの対立関係も、その母体であるASEANが中国に接近しているという状況の中で起きていているという点を見逃してはならない。

一方米国は、5月にタイに特殊部隊を派遣し、タイ軍のタスク・フォース339に対し軍事援助を始めている。このような状況が一層、ミャンマーの中国依存を加速させている。ミャンマーも、タイとの関係において、政治的、軍事的解決を求める場合、中国の主導権に頼らざるを得ない状況にある。

## ミャンマーの軍勢力増強

このような状況の中、ミャンマーは急速に軍拡を進めてきた。特に総兵力は、この10年で20万人から40万人に拡大した。これは、東南アジア地域ではベトナムに次ぐ規模である。(その結果、165個大隊から223個大隊に増加した。うち30個大隊は西部のインド国境に配置され、20個大隊はシャン州に配置されている。)総兵力の増加に加え、情報通信分野の整備も進んでいる。国内の通信基地の数は東南アジア随一である。近年ミャンマー軍は中国製の通信機器を取り入れ、能力面でもシンガポールやタイに次ぐものとなっている。通信機器は、言うまでもなく戦闘機と同等に重要な装備であり、これらの装備がイギリス製から中国製へ移行しているという事実は、中国の影響力拡大の一端を示すものである。このことにより、軍内部で中立を志向する勢力と親中派勢力の対立を引き起こす可能性もある。

情報通信分野の拡充は、本来少数民族指導者、民主化指導者の動向を探ることを目的としているが、実際には国境を接する近隣諸国に対する情報活動にも使用されている。その能力も高く、1995年にミャンマー国軍がカレン族本拠地を攻撃した際、カレン族内部のやり取りが数日後の新聞(政府系)に掲載されていたことから、その多くが傍受されていたことがわかる。この高い情報通信能力が他国の手に落ちるといふことは大きな意味を持っており、またその可能性は十分に考えられる。



---

次に軍拡が外部環境に及ぼす影響について考察する。軍事的にミャンマーが隣国に攻め込むという可能性は非常に低いだろう。その根拠としては、ミャンマー軍が最優先する仮想敵が、近隣諸国ではなく、国内少数民族である点があげられる。これは、ミャンマー国軍が以下の要因を抱えているということの意味する。

第一に将校不足があげられる。仮想敵が国内少数民族である以上、将校はビルマ族でなくてはならない。この点が一層将校の不足を生じさせている。現在ミャンマーでは、毎年士官学校の卒業生が3,000人、技術将校大学の卒業生が1,500人（計4,500人）おり、近い将来、将校不足は解消される見込みである。

しかし実際に将校が部隊を指揮するには、卒業後さらにトレーニングを積む期間が必要であるため、現状では将校不足の解決には至っていない。

第二に、装備が国内治安維持向けのものである上、最先端ではないという点があげられる。

第三に、ミャンマー国軍の経験の偏りである。ミャンマー国軍は、国内少数民族のゲリラ組織との戦闘は経験しているものの、国家を相手にする正規戦の実戦経験がなく、正規戦での能力や戦術は限られている。以上のことから、ミャンマーが対外的脅威になる可能性はほとんどないと結論づけることができる。

ミャンマーと中国は、防衛協力を行っているが、その中でもとりわけ重要なのは将

校教育である。すでに数百名のミャンマーの将校が中国で軍事教育を受けている。この事実は、ミャンマーの中立志向と衝突する。

ミャンマーの中立性は、他にも重要な意味を持つ。第一に、ミャンマーが中国とインドの間で中立性を維持できるかという点である。ミャンマーが冷戦期においてある程度中立的な立場を維持できた理由の一つに、ミャンマー国軍が第二次世界大戦以降、外国軍の軍事トレーニングを受けつけてこなかった点がある。対外的に軍事交流を積極的に行ってきた米軍がその相手国の政治制度に及ぼす影響力の大きさは、歴史を見れば明らかである。近年の、ハード、ソフト両面における中国との緊密な軍事協力という形の中国側へのシフトは、ミャンマーの対外政策の原則である、中国—インド間でのミャンマーの中立性に対する大きな挑戦である。第二に、国軍自身がミャンマーの国内政治の舞台において中立でありうるかという側面である。この点はミャンマーの民主化の問題と大きくかかわってくる。中国の政治制度の影響により、政治に軍が深く関与することは悪いことではないのだ、という意識が国軍にますます定着するとすれば、それは民主化にとって大きなマイナスである。

## 民主化・人権・少数民族問題と ミャンマー政府

10年に及んだミャンマー政府と民主化勢

---

力の対立は、2000年の段階で絶望的な膠着状態に陥った。民主化への糸口が見つからない状況の中、2000年8月から9月にかけてスーチーが地方視察を強行したため、その後、事実上自宅軟禁状態にある。

このような閉塞感の中で、ミャンマー政府側としても何かをしなければならぬという危機感が、直接対話の端緒となったと推察される。しかし、長年にわたる不信感の中で、対話がなかなか進まないというのが実情である。現在は信頼醸成の段階であり、早急に成果を求めるべきではない。

民主化の推進は、国家の統一が大前提である。この観点から見ると、少数民族問題は民主化につながる問題であると言える。現在ミャンマー政府が最も恐れていることは、民主化の過程で軍が既得権益を失うのではないかという懸念と、政治権力を完全に失ってしまうのではないかという危惧である。スーチーとの対話において、民主化の際に軍に大きなペナルティを課さないという水面下の取引がなされたとしても、これを非難の対象とすべきではないだろう。

また、軍が政治から撤退するには、政党政治が実現されなければならない。その際に政党となり得る候補として、全国1700万の会員を擁する連邦団結発展協会（USDA）がある。しかし、いかにUSDAの組織が大きかろうと、政党化するための組織作り、支持者の支援方法、会計管理、資金調達など、政党作りのノウハウは持っていないであろうことが推測される。

ミャンマー政府側が準備のないままに再

び選挙で惨敗するようであれば、10年前の繰り返しとなる。政党作り、選挙制度の整備なども、日本の協力、支援が可能な分野である。JICAはインドネシアの地方分権化のプロセスの中で選挙協力を行っているが、この事例をミャンマーに生かせるのではないだろうか。

なお、ILOでミャンマーの強制労働問題に関する制裁措置が2000年6月に可決され、11月に発動されるという事態に陥っている。アジアでは勤労奉仕という見方もあるが、ミャンマーが、強制労働を禁止しているILO条約の加盟国であるという点が重要である。ミャンマー政府も強制労働を禁止する法令を出しており、一定の努力は評価されているが、現在焦点はそうした法令がきちんと施行されているかに移っている。日本は、ミャンマー政府による誠意ある対応を促すことで同政府の努力に対する理解を広く周辺諸国に取り付け、強制労働問題が早期に解決されるべきと考えている。

このような状況下、ミャンマーが抱える民主化、人権、少数民族問題などの解決に向けて、国家だけでなく、NGOなど民間団体も貧困緩和の取り組みを通じてその一端を担っている。

草の根レベルの開発支援による少数民族の貧困緩和の取り組みは、いかなる政治体制であろうとミャンマーが取り組むべき課題であることに変わりはない。

ミャンマーでは開発分野でいくつかのNGOが活動している。長期的視点に立ち、人権、民主化というアプローチよりも、循

---

環型総合開発の取り組みを重視することが最も民主化に近い道であるとの認識のもと、貧困緩和のアプローチに環境問題を取り入れて成果をあげているNGOも存在する。森・土・水・畜産・肥料の生産消費サイクルを半径100キロのエリアで行い、特に土着菌から作った肥料を使用することで収量を約5倍に増やすことに成功したという具体例もある。このような目に見える成果によって、少数民族の間に、草の根レベルでこの循環型総合開発のアプローチが拡大しつつある。この成功で勝ち得た信頼を礎に、「銃の論理から鋤の論理」への理解を求め、少数民族の指導者育成を図ることで、少数民族の地位の確立と国家としての繁栄を促している。

