



防衛研究所

The National Institute for Defense Studies

ミャンマーのクーデタと ASEAN の対応——関与政策の行方

庄司 智孝 地域研究部アジア・アフリカ研究室長

NIDS コメンタリー

第 171 号 2021 年 6 月 15 日

2021 年 2 月 1 日、ミャンマーで国軍によるクーデタが発生した。これにより、2016 年以来続いていた文民と国軍の「二頭政治」(diarchy) は最終的に破綻した。クーデタに対し市民は激しく反発し、両者の対立は現在も続いている。このためミャンマーでは内戦の危機すらささやかれている。加盟国ミャンマーで深まる混迷状態に、東南アジア諸国連合 (ASEAN) はどのように対処しようとしているのか。本小論は、ミャンマー危機に対する ASEAN の対応を考察し、ミャンマー情勢の今後を展望する。

ミャンマーでクーデタが発生

クーデタが発生した 2 月 1 日は、昨年 11 月の総選挙によって選出された議員からなる連邦議会の開会が予定されていた。国軍がクーデタを起こした理由は、総選挙の結果、アウン・サン・スー・チー国家最高顧問率いる国民民主連盟 (NLD) が圧勝し、国軍が支持する連邦団結発展党 (USDP) が惨敗したことにあつた。そのため国軍側は選挙に不正があつたと主張し、正義と秩序の回復を理由にクーデタを実行した。スー・チー顧問やウィン・ミン大統領をはじめとする NLD 幹部は拘束され、国軍トップのミン・アウン・フライン総司令官が政治の実権を握った。

クーデタの原因は、ミン・アウン・フライン総司令官の個人的な政治的野望によるとの見方が専らである。ミン・アウン・フライン総司令官は、退役を目前に控え、USDP が議会で多数派になることによって大統領に就任することを目指していた。しかし、総選挙の結果、それは不可能となった。そのため、自らの政治生命の延命を図る目的でクーデタを実行した¹。クーデタに反発した市民は、「Z 世代」といわれる若者を中心に各地で一斉に反国軍デモを行い、これに対し国軍は重火器すら用いた苛烈な弾圧で応えた。2021 年 5 月の時点でデモの弾圧による死者は 800 人以上に上っている。市民側は NLD の議員を中心として独自の臨時政府 (「連邦議会代表委員会」) を立ち上げ、少数民族武装組織との連携も視野に、徹底抗戦の構えを見せている。これに対し国軍側もデモの徹底弾圧の姿勢を崩しておらず、両者の深刻な対立には解決の展望を見出せない状態が続いている。

国際社会の反応と対応

クーデタの発生に対し、国際社会の反応は分かれた。米国は直ちにクーデタを非難する声明を出し、ミン・アウン・フライン総司令官他軍関係者や軍関係企業に新たな経済制裁を課した²。英国、カナダ、EU もこれに

¹ Ingrid Jordt, Tharaphi Than and Sue Ye Lin, “How Generation Z Galvanized a Revolutionary Movement against Myanmar’s 2021 Military Coup,” *Trends in Southeast Asia*, Issue 7, ISEAS Yusof Ishak Institute, 2021, pp. 5-6.

² U.S. Department of the Treasury, “United States Targets Leaders of Burma’s Military Coup under New Executive Order,” February 11, 2021.

続いたほか、日本政府も重大な懸念を表明した。一方、中国は内政不干渉を理由にクーデタに関する自国の立場について明言を避け、国軍と市民の双方に自制と安定化への努力を呼びかけるにとどまった³。クーデタ発生後直ちに開かれた国連安保理会合では、クーデタを非難する決議案に対して中国とロシアが難色を示した。結局安保理は、ミャンマー情勢に対して深い憂慮を示すと共に、スー・チー顧問をはじめとする政府関係者の拘束を直ちに解くよう求めるプレス声明を発表した⁴。3月末に行われたミャンマー国軍記念日の式典には、中国とロシアのほか、インド、パキスタン、バングラデシュ、ASEAN3カ国（ラオス、タイ、ベトナム）の計8カ国が代表を送った。これらの国々はすべてミャンマーに地理的に近い国軍と密接な関係を持っており、クーデタについて正面から支持はしないものの、それを黙認する姿勢を示した。

ASEAN の反応と対応

ミャンマーのクーデタに対する ASEAN 各国の反応は、2種類に大別された。インドネシア、マレーシア、シンガポールの3カ国は懸念を表明し、すべての関係者に対して自制と協議による問題の平和的解決を呼びかけた。これに対し、カンボジア、フィリピン、タイの3カ国は、クーデタはミャンマーの内政問題であるとしてそれ以上の言及を控えた⁵。ベトナムについては、「ミャンマーが国家建設と発展のため早期に状況を安定させ、地域の平和、安定、協力のために引き続き ASEAN 共同体の建設に貢献してほしい」との外務省報道官の発言から、同国は懸念表明とノーコメントの中間の立場をとったといえる⁶。また2021年の ASEAN 議長国であるブルネイは、民主主義と人権の尊重に言及しつつ、ミャンマーの人々の意思に沿った形での平常への復帰を呼びかける議長声明を発表した⁷。国王が政治の全権を握るブルネイは意外にも、ASEAN 議長国声明の形式をとりつつ、間接的表現ながらも ASEAN 諸国の中でクーデタを最も強く批判した。

ASEAN の中でミャンマー情勢への対応にイニシアチブをとったのは、インドネシアであった。ルトノ外相は、クーデタ発生直後から ASEAN 各国や米中と今後の対応について精力的に協議を重ね、2月下旬にはバンコクでタイ外相、ミャンマー国軍の代表と3者協議を行った。そして4月24日、ASEAN 特別首脳会議がジャカルタで開催された。会議にはミン・アウン・フライン総司令官も出席した。国軍は、ASEAN の首脳会議に司令官が代表として出席することで、自らがミャンマーの正統政府として国際社会に認知されることを狙った。市民側は、こうした国軍の動きや、司令官を代表として受け入れた ASEAN の姿勢を強く批判した。しかし、ASEAN が司令官を会議に招いたことは、国防や国内治安にとどまらず、ミャンマーの政治、経済、社会のあらゆる面で依然として強い影響力を持つ国軍と協議しないことには、状況の好転は望めないという認識に基づいていた⁸。

会議後に発表された議長声明は、ASEAN 共同体の建設、コロナ対応をめぐる協力など複数のアジェンダに言及していたが、会議の主眼は明らかにミャンマー情勢にあった。声明は、ミャンマー情勢に深い懸念を表し、問題の平和的解決に向けた ASEAN の建設的役割を再確認した。声明は最後に、ミャンマー情勢への対応に関する5つのコンセンサス（暴力の即時停止、建設的な対話の開始、ASEAN 議長国特使による仲介、AHA センター

³ “China ‘notes’ Myanmar coup, hopes for stability,” *Reuters*, February 1, 2021.

⁴ United Nations, “Security Council Press Statement on Situation in Myanmar,” February 4, 2021.

⁵ 日本貿易振興機構（ジェトロ）「ミャンマー国軍の権力掌握、ASEAN 各国の反応は二分化」、2021年2月2日。

⁶ Bộ Ngoại giao, “Phát biểu của Người Phát ngôn Bộ Ngoại giao Lê Thị Thu Hằng về tình hình gần đây của Myanmar,” 1-2-2021.

⁷ ASEAN, “ASEAN Chairman’s Statement on the Developments in the Republic of the Union of Myanmar,” February 1, 2021.

⁸ Muhammad Waffaa Kharisma, “ASEAN’s Next Steps for Ending the Myanmar Crisis,” *The Diplomat*, April 29, 2021.

⁹を通じた人道支援の実施、特使とすべての関係者の面会の実現)を付記した¹⁰。

ミャンマーの国軍総司令官を含む参加者間で以上の合意に達したことは、特別首脳会議の成果の 1 つといえた。5 つのコンセンサスの中で ASEAN が最も建設的な役割を果たしうるのは、特使による仲介である。しかし、ASEAN の特使がミャンマーに赴き、スー・チー氏ら NLD 関係者と面会できるかは、ひとえに国軍側の意向による。現状、国軍が ASEAN 特使に対し、スー・チー氏をはじめとする NLD 側との接触を許可する見込みはきわめて小さい¹¹。スー・チー氏らと面会できないのであれば、特使がミャンマーを訪問する意味がない。6 月初旬、ブルネイのエルワン第 2 外相とリム・ジョクホイ ASEAN 事務総長がミャンマーを訪問し、ミン・アウン・フライン総司令官と会談した。会談で ASEAN 側は特使候補のリストを国軍側に提示したが、特使の指名と派遣の具体的なスケジュールについては、現在までのところ明らかになっていない¹²。

ASEAN にとってのミャンマー問題——「建設的関与」の有効性

ASEAN がミャンマーの国内問題に関与するのは、これが初めてではない。過去にミャンマー情勢が ASEAN のアジェンダとなったのは、1990 年代と 2000 年代の 2 回あった。いずれの場合も、ミャンマーで民主化運動が活発化し、国軍が運動を弾圧することによって欧米を中心とする国際的な非難にさらされ、ASEAN が「板挟み」になるという構図であった。

しかし、2 つの時期で ASEAN の対応は異なっていた。1990 年代、ミャンマーの軍政が民主化運動の封殺を狙ったのは、ミャンマーの ASEAN 加盟プロセスの時期にあたる。このとき ASEAN は、内政不干涉原則を重視し、かつ欧米諸国をはじめとする域外国の「圧力」を斥け、地域の自律性を重視する姿勢をとった。これを ASEAN は「建設的関与」と呼んだ¹³。しかし、2000 年代にミャンマーで再び発生した民主化運動の弾圧に対して、ASEAN は内政不干涉原則より民主主義を重視する姿勢をとった。これは民主化を果たしたインドネシアのイニシアチブによるものであった。ASEAN はミャンマーに対してより厳しい態度で臨み、例えば 2006 年の ASEAN 議長国辞退を促したほか、ASEAN からの除名の可能性すら浮上した¹⁴。しかし、そうした措置はミャンマー軍政の変化を促すほどの強いものではなく、ミャンマーは ASEAN にとどまり続けた。

いずれの時期も、ASEAN がミャンマーの変化を直接引き出すことはできなかったが、2010 年代、ミャンマーは突如政治的自由の拡大に向けて動き出した。この動きは、軍出身のテイン・セイン大統領を中心とする軍改革派のイニシアチブによるところが大きい。テイン・セインは、国軍の影響力を温存しつつ、政治的自由を一部認めることで、ミャンマーの国際的なイメージを回復し、外国投資の拡大による経済発展を目指した。実際、テイン・セイン時代に米国はミャンマーとの関係を正常化し、日本をはじめとする域外国の投資は飛躍的に拡大した。この時、テイン・セインが政策転換を行った理由の 1 つとして、ASEAN の影響があったといわれている

⁹ ASEAN 人道支援災害救援調整センター (ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance on Disaster Management) の略称。https://ahacentre.org/

¹⁰ ASEAN, “Five-Point Consensus: Chairman’s Statement on the ASEAN Leaders’ Meeting,” Jakarta, April 24, 2021.

¹¹ Bhavan Jaieragas, “UN envoy urges ASEAN to act as Myanmar junta ignores consensus plan,” *South China Morning Post*, May 25, 2021.

¹² 日本貿易振興機構 (ジェトロ) 「ASEAN 事務総長らミャンマーを訪問、国軍司令官らと面会」、2021 年 6 月 8 日。

¹³ Amitav Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order*, Third Edition, Routledge, 2014, pp. 102–107.

¹⁴ Ibid., pp. 221–226.

る。ASEAN 関連会議への出席のため域内を頻繁に往来し、ASEAN の他の加盟国が着実な経済発展を遂げる状況を目の当たりにしたテイン・セインらは、ミャンマーもそうした流れに乗るべきと考えた。この意味で、ASEAN がミャンマーの「自発的な変化」に間接的に影響を与えたとはいえるだろう。

1990 年代と 2000 年代の 2 つの時期における ASEAN のミャンマー対応の経験、そしてそのとき認識せざるを得なかった ASEAN の限定的な影響力は、今回の事態についても以下の含意を持つ。第 1 に、国軍が ASEAN の仲介を受け入れる意思を持たない限り、ASEAN が果たすことのできる役割はない。ミャンマーにとって、ASEAN に加盟していることは依然として対外関係上のメリットがある。そのため、そうした対外関係上のメリットと、国内問題への対処に ASEAN の仲介を受け入れることによって生じうる（国軍にとっての）デメリットをはかりにかけ、前者がより大きいと判断された場合に限って、ASEAN の仲介は機能する可能性がある。

第 2 に、軍政の黙認か民主主義の実現か、ないしはクーデタ前の「二頭政治」への復帰か、ミャンマーの政治体制がどうあるべきか、またそれに向けてどのようにミャンマー、特に国軍に働きかけていくかについて、ASEAN 内でコンセンサスを形成することはきわめて困難である。ミャンマー国軍記念日にいくつかの ASEAN 加盟国が参加したように、ASEAN の政治体制と政治的価値は多様であり、権威主義の傾向を持つ国々は、内政不干渉を重視する。ASEAN はばらばらの意見を抱えたまま、例えば地域の安定といった加盟国間の総意が形成できる範囲でのみミャンマーに関与することができる。

今後の展望——中国と ASEAN の協力

中国は、ミャンマーに対して最も影響力を持つ国であり、国軍と NLD 双方にパイプを持つ。クーデタ発生当初、中国は事態を静観する姿勢をとった。しかし、ミャンマーの状況が急激に悪化し、中国企業や中国に通じる天然ガスパイプラインが襲撃されるようになると一転、国軍と NLD の仲介を試みるようになった。しかし、ミャンマー市民は中国を国軍のサポーターとみなしており、反国軍感情は反中感情と結びついている。

そこで中国は、自らのプレゼンスを薄める観点から、ASEAN と共に仲介を試みる新たなアプローチを展開中である。中国は ASEAN4 国（インドネシア、マレーシア、フィリピン、シンガポール）の外相を雲南に招いて協議したほか、5 月には中 ASEAN の枠組みで外務次官補級のオンライン会合を行った¹⁵。さらに 6 月初旬、重慶で中 ASEAN 特別外相会議が開催され、ミャンマー情勢についても協議された¹⁶。ASEAN 側も、国軍と NLD 双方に対する中国の影響力に期待している節はある。しかし実際には、国軍に NLD との協議を行わせるほどの影響力は中国にはないとみるのが妥当であろう。そもそも、どの国も国軍の行動を直接変えるほどの影響力を持たない¹⁷。

ミャンマー情勢は、端的に言って袋小路にある。少なくとも国軍側が姿勢を軟化させない限り、事態の進展は見込めない。ミン・アウン・フライン総司令官は来年度中の「民政移管」の意向を示したが、「民政移管」はこの場合、軍のコントロール下にある政党による政治を意味する。こうした政治的解決は市民側の望む状態からはほど遠く、事態の収束策にはならない可能性が大きい。つまり、国軍と市民の主張の乖離は大きく、妥協の余地はきわめて小さい¹⁸。こうした切迫した事態に対し、ASEAN の果たすことのできる役割に過大な期

¹⁵ 「ミャンマー『不干渉』の中国動く」『朝日新聞』、2021 年 5 月 20 日。

¹⁶ Elizabeth Law, “Asean, China foreign ministers discuss Covid-19, South China Sea and Myanmar,” *Straits Times*, June 8, 2021.

¹⁷ 中西嘉宏「呉越同舟の限界・ミャンマーのクーデター 根深い対立、混乱は長期化の懸念」『外交』第 66 号（2021 年 4/5 月）、102～103 頁。

¹⁸ David I. Steinberg, “The Military in Burma/Myanmar: On the Longevity of Tatmadaw Rule and Influence,” *Trends in Southeast Asia*, Issue 6, ISEAS Yusof Ishak Institute, 2021, p. 34.

待を持つことは禁物であり、そもそも他国が国軍に与える影響は非常に限定的、との前提で、ミャンマー情勢への関与を考えるしかない。ミャンマー情勢の今後について、事態を楽観することは難しいと言わざるを得ない。

(2021 年 6 月 9 日脱稿)

プロフィール

profile

地域研究部

アジア・アフリカ研究室

室長 庄司 智孝

専門分野：東南アジアの安全保障

本欄における見解は、防衛研究所を代表するものではありません。
NIDS コメンタリーに関する御意見、御質問等は下記へお寄せ下さい。
ただし記事の無断転載・複製はお断りします。

防衛研究所企画部企画調整課

直 通：03-3260-3011

代 表：03-3268-3111（内線 29177）

F A X：03-3260-3034

※ 防衛研究所ウェブサイト：<http://www.nids.mod.go.jp/>