

ASEAN についてのミャンマー問題

——安全保障の視点から

地域研究部アジア・アフリカ研究室長 庄司 智孝

はじめに

2021 年 2 月 1 日に発生したクーデターから 2 年が過ぎたが、ミャンマー情勢は混迷の度合いをいっそう深めている。国軍は各地で蜂起する反体制派への攻撃をエスカレートさせ、同国は内戦さながらの様相を呈している。軍事政権は、2023 年 2 月に戒厳令の半年間の延長を宣言し、同年後半に実施を予定していた（彼らが管理する形での）総選挙についても、不安定な国内情勢を理由に延期を示唆している¹。「条件が整っていない」との理由で選挙の実施を延期して民意を黙殺することは、2000 年代に彼らがとった手法をほうふつさせる。

東南アジア諸国連合（ASEAN）は、加盟国の 1 つであるミャンマーの状況改善に向けて関与を試みているが、はかばかしい進展はない。軍政との間で合意した「5 つのコンセンサス」（暴力の即時停止、ASEAN 特使による仲介とすべての関係者との対話、等）は履行されておらず、ASEAN と軍政の関係はむしろ悪化している。

ASEAN にとって、ミャンマーは長年頭の痛い問題であるが、その問題性は主として問題ある国家を内包する ASEAN の国際的評判の低下、そしてそうした国の政治状況を改善するため、ASEAN が長年守ってきた内政不干渉原則を曲げ（あるいは解釈を変更し）、ミャンマーに関与するか否か、という規範の問題として議論されてきた。ただ、ミャンマー問題は ASEAN にとって規範という政治的な問題にとどまらない。ASEAN が同国を自らの中に置こうとするのには、すぐれて安全保障上の理由が存在する。そこで本小論は、ASEAN の安全保障の観点からミャンマー問題を考察し、同国と ASEAN の今後を展望する。

政治問題としてのミャンマー—内政不干渉原則という規範

ミャンマーの政治体制は、50 年以上という超長期にわたる軍政、国軍が政治的影響力を保ったままの

民主化、そしてクーデターによる軍政の復活という、きわめて特異な歴史をたどってきた²。ASEAN にとってのミャンマー問題は、民主化勢力を軍政が苛烈な手法で弾圧し、そうした弾圧に対し欧米を中心とする国際的な批判が強まり、それが ASEAN に対する批判に転化する、という基本構図である。

ミャンマー問題が国際社会で注目を集め、ASEAN も何らかの対応を迫られたのは、主として 3 つの時期においてである。第 1 に、1980 年代末から 1990 年代にかけて、アウン・サン・スー・チー率いる民主化運動が本格化し、軍政がデモへの発砲、スー・チーの自宅軟禁、総選挙の結果の無視などさまざまなやり方でこれを弾圧していた時期である。このとき ASEAN はまさに、ミャンマーの ASEAN 加盟を検討していた。当時の ASEAN 諸国はその多くが権威主義体制であり、特にスハルト独裁政権下のインドネシアは、同時に東ティモールの独立問題を抱えていた。このため ASEAN は欧米からの圧力に対し内政不干渉（かつ地域事情への不干渉）、そして ASEAN の独自路線としての「建設的関与」（地域協力を進める中で漸進的な変化を促す）を唱え、1997 年にミャンマーは ASEAN に加盟するに至った³。

第 2 に、2000 年代半ばから後半にかけての時期である。この時期、民主化運動は息を吹き返し、スー・チーの政治活動が活発化したほか、僧侶が中心となった大規模デモが発生するなど、市民と軍政の対立が再び先鋭化した。このとき、民主化勢力を再度徹底的に弾圧するという軍政の基本的な姿勢に変化はなかった。

しかし、ASEAN 側は変化していた。最も大きな変化は、インドネシアの政治変動である。ASEAN 随一の大国インドネシアの民主化は、ASEAN として重視する規範のプライオリティを、内政不干渉から人権・民主主義へと変化させた。この時期、ASEAN では内政不干渉原則の見直しに関する議論が起これ、ミャンマー問題では ASEAN 特使による仲介が試みられたほか、国際社会における評判に鑑み、ASEAN は 2006 年の議長国を辞退するよう軍政に促すなど、様々な取り組みが行われた。こうした取り組みは、加盟国であるミャンマーに対する一歩踏み込んだ関与を試みたという点で大きな進歩であった一方、加盟国間の意見の相違もあり、関与の方法と ASEAN の機構改革は徹底さを欠き、実質的な成果を得ることはできなかった⁴。

結局、ASEAN はミャンマー軍政に政策を変更させるような直接的な影響を及ぼすことはできなかった。ただ、2010 年代からはミャンマーの「自発的な」変化により民主化が進み 2016 年にスー・チー文民政権が発足した。これにより国際社会のミャンマーに対する見方も大きく好転し、ASEAN とミャンマーは良好な関係を維持した。2014 年にはミャンマーは ASEAN 議長国を務めた。

そして第 3 に、今回のクーデターとその後である。軍政は「5 つのコンセンサス」を履行する様子はなく、ブルネイとカンボジアという議長国特使による仲介も不首尾に終わった。業を煮やした ASEAN は、首脳会議、外相会議、拡大国防相会議（ADMM プラス）に軍政代表を招待せず、「非政治的代表」を送る

よう軍政に求めたところ、軍政側はいずれの会議にも不参加であった。

安全保障面での含意

ミャンマーの問題は、上記の政治的側面のみならず、ASEAN の安全保障の根幹に関わっている。第 1 に、国境地域の治安であり、これは特に隣国タイにとって深刻な問題である。ミャンマーとタイの国境地域では少数民族のカレン族やシャン族の武装組織が活動しており、彼らは国境を越えてタイにも活動の範囲を広げていた。ミャンマー国軍と少数民族武装組織の戦闘が激化することにより、難民や不法移民がタイに流入した。また少数民族の中にはドラッグを主たる収入源とする人々もあり、ミャンマーで製造されたドラッグがタイに流れた。2001 年 2 月には、国境地域の治安をめぐるタイとミャンマーの国軍の間で戦闘が発生した⁵。2021 年 2 月のクーデター後の状況としては、少数民族と協力して武装蜂起した市民と国軍の間の戦闘がミャンマー全土で拡大しており、タイとの国境地域でも戦闘が激化している⁶。

第 2 に、域外主要国による、ミャンマーそして東南アジア地域への影響力拡大の懸念である。ASEAN は、域内の安定のため、域外国による影響力の行使を警戒してきた。1990 年代にミャンマーの ASEAN 加盟を推進したインドネシアは、冷戦終結から 1990 年代にかけて南シナ海に進出を始めた中国が、ミャンマーを通じて東南アジア地域に影響力を拡大することを警戒した⁷。そのためミャンマーを ASEAN に取り込むことによって中国の浸透を統御しようとした。

その後、ASEAN と中国の関係は経済を媒介としてきわめて密接なものになった。南シナ海における緊張は続いているが、今や ASEAN 全体に対する中国の影響が強力なため、ミャンマーだけが目立つことはない。ただ、クーデター後の軍事政権を中国は黙認し、2 国間での協力を続けており、この姿勢は ASEAN の方針とは反している。

今日 ASEAN が懸念するのは、ミャンマーに対するロシアの影響力拡大である。ミン・アウン・フライン司令官のイニシアチブにより、近代化を目指すミャンマー国軍はここ 10 年程ロシアからの調達を強化してきた。特に戦闘機と攻撃ヘリコプターをロシアからの調達に頼り、こうした装備は現在では反体制派への攻撃に用いられている。2016 年に軍事協力協定が結ばれてからは、6,000 人ものミャンマー国軍士官がロシアで教育訓練を受けた。国軍のロシア重視の姿勢には、中国への過度の依存を避け、対外関係でバランスをとる思惑があった⁸。

ウクライナ侵攻によって欧米との対立を深めるロシアは、東南アジア地域における足掛かりとしての

ミャンマーを一層重視するようになった⁹。ロシアは 2022 年 7 月と 9 月の 2 回にわたってミン・アウン・フライン司令官をロシアに招き、軍政との関係を維持強化している¹⁰。軍政側もロシアのウクライナ侵攻に対する支持を公式に表明し、ロシア産の石油を輸入する意向を示した¹¹。ASEAN は、ウクライナをめぐるロシアと欧米の対立が、ミャンマーを通じて東南アジアに浸透し、地域を不安定化させかねないと危惧している。

ミャンマーは、ロシアとの原子力協力も追求している。2022 年 7 月にミン・アウン・フライン司令官が訪ロした際、両国は原子力技術協力に関する覚書を締結した¹²。軍政はロシアの協力を得て小規模の原子炉を建設することを計画しているが、これが核兵器開発の第一歩となるのではないかと懸念されている¹³。加盟国ミャンマーが「東南アジアの北朝鮮」になることは、ASEAN が長年追求してきた東南アジアの非核地帯化の破綻であり、地域安全保障への悪影響は計り知れない。

第 3 に、ASEAN の安全保障の基本枠組みへの影響である。ASEAN は 1967 年の設立当初から、東南アジア全体を視野に入れた地域安全保障の確立を目指しており、1997 年のミャンマー加盟はその一環であった。ASEAN は冷戦後、包括性に基づく多国間主義を活用し、戦略的自律性を確保する地域秩序を追求してきた。今回、ASEAN の枠組みから軍政を一時的にでも排することにより、ASEAN の包括性は担保されなくなっている。ミャンマーをめぐるのはこれまで加盟国資格の一時停止や除名すら議論されることはあったが、それは ASEAN にとって諸刃の剣であり、ASEAN は地域協力機構としての包括性と組織の凝集性の最適解を探しあぐねている。

厳しい展望

ASEAN は、今回のクーデターに対し、軍政の ASEAN 関連会合への参加停止や反体制派との連携を検討するなど、今までにない強い姿勢を見せている。しかし、軍政の姿勢に変化はなく、ASEAN は今も昔も軍政に翻意を促すほどの影響力を持たない。ASEAN はミャンマーを通じて中国やロシアをはじめとする域外主要国の影響が地域に及ぶことを恐れている。2023 年の ASEAN 議長国インドネシアは、ミャンマー問題の解決に強い意気込みを示し、新たな特使派遣の準備を進めている¹⁴。ASEAN の持てる選択肢は限られているが、ミャンマーの国内情勢、ウクライナ等国際情勢、そして議長国のイニシアチブによる ASEAN の取り組みが絡み合いながら、ミャンマー情勢は動いていくであろうが、その動向は決して楽観できないのが現状である。

(2023 年 3 月 9 日脱稿)

- ¹ Sebastian Strangio, "Myanmar Military Spokesperson Expresses Uncertainty Over Junta Polls," *The Diplomat*, January 25, 2023.
- ² 中西嘉宏『ミャンマー現代史』（岩波新書、2022 年）3～5 頁。
- ³ 石田正美「ASEAN・ミャンマー関係——相互依存から膠着へ」工藤年博編著『ミャンマー経済の実像——なぜ軍政は生き残れたのか』（アジア経済研究所、2008 年）202～213 頁。
- ⁴ 防衛研究所編『東アジア戦略概観 2008』115～119 頁。
- ⁵ Jürgen Haacke, *Myanmar's Foreign Policy: Domestic Influences and International Implications*, Adelphi Paper 381, International Institute for Strategic Studies, 2006, pp. 46-47.
- ⁶ *Channel News Asia*, February 4, 2023.
- ⁷ Haacke, *Myanmar's Foreign Policy*, p. 42.
- ⁸ *Nikkei Asia*, February 9, 2021.
- ⁹ *DW*, February 8, 2023.
- ¹⁰ *Reuters*, September 5, 2022.
- ¹¹ *Straits Times*, February 26, 2022, *Bloomberg*, August 17, 2022.
- ¹² *Nikkei Asia*, July 19, 2022.
- ¹³ *Radio Free Asia*, September 12, 2022.
- ¹⁴ Sharon Seah and Moe Thuzar, "Indonesia Takes the Lead on Myanmar: The Clock is Ticking," *Fulcrum*, February 17, 2023.

PROFILE

庄司 智孝

地域研究部アジア・アフリカ研究室長

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）

防衛研究所 Web サイト：www.nids.mod.go.jp