

ミャンマー問題 ASEANの蹉跌

――交渉失敗の原因と今後果たし得る役割を探る――

九州大学准教授
相澤伸広

ASEAN首脳会議の「五原則コンセンサス」を
ミャンマー軍政当局は無視、ロシアとの関係を
強化し政治的正当性を確保した。

ASEANは交渉での数々のミスを挽回し、
ミャンマーの混乱拡大を停止できるか。

二月一日に発生したミャンマーのクーデターと、その後
に続いた国軍によるなりふり構わない市民の弾圧は、東南
アジア諸国連合（ASEAN）に深い衝撃を与えた。「A
SEANジレンマ」と言われたように、クーデター政権に
正当性を与えるか、あるいは前政権および民主派が結成し
た国民統一政府（NUG）を支えるか、どちらを選択した
としても軍事行動をエスカレートさせるリスクをはらむ以
上、対応は困難を極めた。

それでも、インドネシアのルトノ外相が述べるように「何
もしない」という選択肢は存在しなかった。同国のジョコ・
ウイドド大統領の呼びかけもあり、四月二四日ジャカルタ
のASEAN本部にて首脳会議が開催され、ミャンマーの

あいざわ のぶひろ 二〇〇六年京
都大学大学院アジア・アフリカ地域
研究研究科一貫制博士課程修了。博
士（地域研究）。東南アジア政治、東
アジア国際関係、東南アジア華僑な
どが専門。日本貿易振興機構アジア
経済研究所研究員などを経て現職。
著書に「華人と国家」など。

ミン・アウン・フライン国軍司令官の出席のもと、暴力行
為の即時停止など五原則のコンセンサスを得た。事態は大
きく改善に向かうかと思われたが、ミャンマーはコンセン
サスを無視し、各地で軍事行動を継続した。ASEANも
意見の相違をまとめられず、合意した特使を任命できない
まま、期待された役割を果たせずにいる。

二〇〇八年、ミャンマーがサイクロン・ナルギスに見舞
われた際、緊急ASEAN外相会議を通じて、タン・シュ
エ政権の同意を得て事態を打開したのとは対照的である。
当時のインドネシア外相であり、現在ASEAN特使とし
てその名前が取り沙汰されているハッサン・ウィラユダ氏
は、チャンスがありながらも事態を打開できない現在のA

SEANの状態を、一九八八―九〇年のカンボジア内戦時の機能不全を更新する「史上最低の状態」だと警鐘を鳴らした。

実効性の薄かった経済制裁

ミャンマーのクーデターとその後続く国軍による市民の弾圧に衝撃を受けた米国や欧州は、国軍幹部や関係企業への経済制裁を実施した。しかし、経済関係が薄い上に、投資分野として最大の天然ガス部門に投資するシェブロン社やトタル社が当初制裁対象から外れていたこともあって効果は薄く、国連の決議も、常任理事国間の合意が取れず実効性を欠いていた。ロシアや中国、日本を含めて制裁を通じた緊張緩和策に限界がある中で打開を模索するため、ASEANを通じた交渉、対話の可能性が期待された。

ただASEAN加盟国の間には、ミャンマーへの要求には大きな違いがあった。フィリピン、マレーシア、インドネシア、シンガポールは即時停戦のみならず、アウン・サン・スー・チー氏ほか政治犯の即時釈放を求めた。クーデター政権の持つ政治的正当性についてASEANとして統一見解を示すことはきわめて困難であった。加えて早期対話、早期解決を目指して、インドネシアのルトノ外相が積

極的に実施したシャトル外交は、軍政が任命したワナ・マウン・ルイン外相を承認するものだとして、国民民主連盟(NLD)など反クーデターグループの不評を買い、さらには、ミャンマー訪問の要請も断られてASEANの権威を傷つけることとなった。

ミャンマーで犠牲者が増え続ける中、三月一九日、ジョコ・ウィドド大統領は、ASEANに無関心という前評判を覆し、犠牲者に哀悼の意を示すとともに「個人的に」首脳会談の実施を訴えた。「政府を代表して」「国民を代表して」と言わずに「個人的に」としたところに、外相会談の蹉跌をいったんリセットし、仕切り直して改めて解決に乗り出す意思が垣間見えた。四月二四日、ジャカルタにあるASEAN本部でミン・アウン・フライン国軍司令官の出席を得て開催された首脳会談では、次の五原則についてコンセンサスが得られ、国際社会にも発表された。

- ①暴力行為の即時停止と関係者の自制
- ②平和的解決策のための関係者間での建設的対話
- ③ASEAN議長の特使による対話プロセスの仲介
- ④ASEAN防災人道支援調整センター(AHAセンター)を通じてASEANによる人道的支援

⑤特使と代表団がミャンマーですべての関係者と面談

シンガポールのバリー・デスカール元インドネシア大使によれば、「政治犯の釈放」についての要求は事前に第六原則として検討されたが、ミン・アウン・フライン司令官の態度を硬化させるであろうとの心配から、リストからは事前に落とされた。それでも、ミン・アウン・フライン国軍司令官が参加して合意できたのは、ASEAN外交の面目躍如ともいえる成果であり、弾圧が続くミャンマーとの交渉の運転席にASEANが座っていることを見せつけた瞬間であった。

「ASEANコンセンサス」失敗の舞台裏

しかしながら、そうした希望的なモータメントは数日のうちに消された。ミン・アウン・フライン司令官は、ミャンマー帰国後の四月二六日に開催された国家統治評議会(SAC)において、ジャカルタでの「コンセンサス」を「提案」と言い換えて報告し、ASEAN特使の受け入れについても、「国家を安定させた後に検討する」と、堂々と事実上の拒否を宣言した。「提案」された五原則についても、あくまでも国家利益に照らして検討すると触れるにとどめた。ミン・アウン・フライン司令官はASEANコンセンサス遵守の意思がないことを明白にし、ASEAN

を通じた対話プロセスが持つ実効性と権威を失墜させた。ジャカルタでのコンセンサスを骨抜きにしたのは、ミャンマーだけではない。一枚岩となって行動すべき他のASEAN九カ国もまた然りであり、とりわけASEAN原加盟国の五カ国の間で合意できなかったことが響いた。ポイントとなったのはASEAN特使の具体的な形態、中身、および、バックアップすべきASEANの役割で、露呈した問題点は三つあった。

第一にASEAN特使を一名指名するのか、複数名指名するのか、という点である。首脳会談で合意した五原則の第三原則で用いられた文言はA special envoy of the ASEAN chair が対話を促進すべきであり、第五原則のThe special envoy and delegation がミャンマーを訪問して、関係者全員に会うと規定されていた。特使を指す定冠詞として、A Theという単数形が用いられているため、国連方式と同様に代表特使を一名を指名するものとインドネシアは理解したが、カンボジアのフンセン首相やマレーシアのヒシャムディン外相がトロイカ体制を提案し、タイはASEANの多様な意見を反映する複数名からなる「チーム」を一つの単位として任命するべきだと述べた。最終的には、六月七日に実施された中国ASEANサミッ

トにおけるサイドミーティングで、複数名の特使からなる「チーム」として指名されることが固まったが、特使の任務は、ミャンマー国内の多様な意見の対話を促進することにある。本来チーム内の意見調整にエネルギーを費やしている余裕はなく、不要な調整プロセスが課された特使「チーム」は、いわば「失敗が確約された」デザインとなつてしまったのである。

第二の問題は、第三原則で示されたように、特使が ASEAN Chair の特使と規定された点である。ミャンマーの政治問題は ASEAN 議長長の任期である一年で解決できる問題ではない。にもかかわらず単年ごとに変わる ASEAN Chair の特使だというのは、ミャンマーの諸アクターとの信頼醸成をする時間もなく実質的権限も弱まることとなる。本来ならば、「ASEAN の特使」とすべきところ、「ASEAN Chair の特使」としたことは大きなミスであった。

第三の問題は、何よりも特使のステータスがミャンマーとの間で決められていなかったことである。ブルネイ外相の声明では、任命された特使自身がミャンマーと、活動範囲権限等についてその都度交渉することと定められた。しかし、特使の権限を特使自身が交渉するのはおかしな話で

ある。ASEAN の役割にかかる決定権限は各国代表に、その合議体である首脳会議に、そして外相会議にある。本来であれば、こうした合議体での確認を経て、ASEAN 議長国がミャンマー側と特使の全アクターへのアクセス保証、移動の自由保証、免責特権、不逮捕特権などについて、事前に交渉した上で特使を任命すべきであった。特使が機能するための、最低限の法的・制度的なインフラ整備もないままでの任命は無責任であった。

特使任命にかかる一連の皆さんの対応は、果たして ASEAN 内部の不和の表れなのか、特使の力を骨抜きにするための意図的なものなのか。議長国ブルネイの経験不足という可能性もあり得、その理由は定かではない。仮定の話は無意味かもしれないが、議長国がインドネシアであれば、有効な特使のデザインについて、二〇〇五年のヘルシンキ合意後、停戦と和解、武装解除のために任命された欧州のアチェ合意団の経験を活かせたかもしれない。

ロシアを巻き込んだミャンマー

こうした ASEAN の足並みの乱れや蹉跌を、ミャンマー軍政は見逃さなかった。六月二日、ミン・アウン・フライン国軍司令官は二カ国目となる外遊先としてロシア

ASEANの役割は終わっていない

を訪れた。ロシアはミン・アウン・フライン国軍司令官を正式な政府首脳として認め、ミャンマーを抱き込んだ。軍政当局にとって軍事行動を強化し、国内治安を平定し、少数民族武力勢力との紛争に必要なのは軍備であり、その意味で、これまで軍備調達関係で密な関係にあったロシアとの関係を重視したのは不思議ではない。その後、六月三日、ミャンマーとして「軍政 (Military Junta)」という呼称を用いないよう外国メディアにも通達し、国際的にその政治的正当性を誇示した。四月のASEAN首脳会談ではミン・アウン・フライン国軍司令官を国家元首とは認めない国もあったが、もはやASEANの承認は不要だということである。一方で、国民統一政府 (NUG) をはじめとして、ミャンマーの反軍勢力は、ミン・アウン・フラインを首脳会談に招聘したASEANの正当性を否定することになり、もはやASEANは軍政側からも、そしてNUG側からも事実上不信感を突きつけられることとなった。

七月六日、ロシアのラブロフ外相はジャカルタを訪れ、インドネシアのレトノ外相とミャンマー情勢について協議した。ASEANの対応を支持、五原則のコンセンサス遵守を謳ったが、これは、ASEANに実行力のないことを見透かした上での皮肉でしかなかった。

ASEANの特別首脳会談のコンセンサスは、以上のように軽視、骨抜きにされ、ミャンマーにおける紛争および犠牲者の増加に対して無力なさまを晒している。しかし、それでもASEANの役割、インドネシアのリーダーシップを見捨てるのはまだ早い。その理由を二点指摘したい。

第一に、二〇一四年タイ・クーデター時のASEANの対応との比較である。タイのクーデターも明確なASEAN憲章違反であった。この時には、ASEAN加盟国の中でもカンボジアがプミポン国王のお墨付きを理由に、ミャンマーが政治危機における国軍の介入は正当な責務であるとして、いち早く軍事政権を「承認」した。この時もASEANはクーデターに無力であり、その意味でASEAN憲章はこれで二回にわたって無視されたことになる。

大きな違いは一四年タイの場合、今回のように五原則への同意や、特使の受け入れを求められることはなかったことである。それは市民の弾圧、人権侵害の程度が今回ばかりはASEAN加盟国としても看過できないレベルにあったかどうかの違いであろう。対応を分ける指標があるわけではないが、東南アジアが人権に対して無関心である、と

いうのは言い過ぎであろう。

ここで重要なことは、「ASEAN憲章イコール内政不干渉原則」という通念が誤解である、という点である。ASEANは、○三年のバリ・コンコード2以来、内政不干渉の定義を大幅に変え、人権侵害や政治的危機について、加盟国間で自由に討議する権利を保障する旨ASEAN憲章でも合意し、さらに、プラクティスとしても実績を重ねてきた。だからこそ、現在ミャンマー国内の情勢について、首脳会談で討議し、加盟国間で情報共有を求めミャンマーも対応しているのである。○八年のサイクロン・ナルギス時のASEANの対応に誰も「内政干渉」だと言わなかったのは、この流れに沿ったものだ。ミャンマーの国内情勢についてASEANが関心を持ち、情報共有を求めているのは、ミャンマーも同意した正当な権利であるという位置付けができるのは、大きな政治的資産である。ASEAN憲章の遵守を訴えることで、政権の正当性を問うことはできない。それでも、市民の弾圧行為をASEAN全体の関心事として情報と説明を求め続けることで抑制する力は有している。その意味で、市民の生命、人権を守ることについて、ASEANの役割は十分に残されているといえよう。

第二に、特使任命のテクニカルなミスについては十分に

修正できると考えられる。これはインドネシア・ルトノ外相の初期シャトル外交のつまづきをジョコ・ウィドド大統領が修正したプロセスが参考になる。その意味でいま一度、ジョコウィ大統領のアクション、いわばプランBの発動が期待される。八月第一週に予定されるASEAN外相会議、そして九月の国連総会に先んじて、ジョコウィ大統領としては、議長ハッサン・ボルキア国王ほか、特使の形についていま一度コンセンサスを取り直してもらいたい。そのためにも、ミャンマーについてASEAN主導の解決を支持する、と域外国がはっきり意見を表明することも外交的貢献となる。

その意味で興味深いのは、ASEAN憲章遵守、そして、特使を単数とするという二点を、アメリカのプリンケトン国務長官が七月一五日の米・ASEAN外相会談で述べたことにある。本来ならば、この声明は現在の議長国ブルネイ、もしくはインドネシアが先んじて発するべき声明であった。これまでの半年間のインドネシア外交が見せた「執念とつまずき」の数々から学ぶとするならば、日本としても、米国とインドネシアと歩調を合わせた政治的サポートを重ねていくことは、少しでもミャンマーが内戦状態へと陥る可能性を下げるにつながると考えられる。●