

ミャンマー・クーデターと日本外交——2021-2023

服部 龍二*

Japanese Diplomacy toward Myanmar after the Coup: 2021-2023

HATTORI Ryuji

This paper, initially presented at the 2023 Fukuoka convention of the Japan Association of International Relations, examines Japan's diplomatic stance toward Myanmar post-2021 coup. The research question centers on the role of human security, particularly human rights, in Japan's foreign policy. The study reveals weak negative linkages between Myanmar's democratic backsliding and Japan's aid initiatives. Three primary factors account for this: 1) strategic diplomacy, where Japan's geopolitical concerns about the rise of China and Russia influence its engagement with Myanmar; 2) bureaucratic politics, marked by a decline in the advocacy for human security, leading to a Ministry of Foreign Affairs-led approach that minimizes the role of human rights; and 3) informal actors, such as the Nippon Foundation and the Japan Myanmar Association, which act as secondary diplomatic conduits closely linked with Myanmar's military, the Tatmadaw. The paper posits that Japan's decision-making process represents a form of dual diplomacy that incorporates both bureaucratic and informal channels. This approach has allowed Japan to maintain its relationship with the Tatmadaw, making it an outlier among democratic countries and raising questions about the efficacy of human security as a cornerstone of its foreign policy.

キーワード：ミャンマー、クーデター、日本外交、ODA、インフォーマル・アクター

Key Words : Myanmar, coup, Japanese diplomacy, ODA, informal actors

はじめに

20世紀末から日本は「人間の安全保障」を外交理念に取り入れてきた。この概念は主

* 中央大学政策文化総合研究所研究員，中央大学総合政策学部教授
Researcher, The Institute of Policy and Cultural Studies, Chuo University; Professor, Faculty of Policy Studies, Chuo University

として「恐怖からの自由」と「欠乏からの自由」から成る（UNDP, 1994；UNGA, 2012；長, 2021；Makino, 2022）。カナダも日本と同様に「人間の安全保障」の概念を外交に取り入れた。カナダが「恐怖からの自由」に焦点を当てるのに対して、日本は「欠乏からの自由」を重視している（福島, 2010；東・峯, 2017）。日本は憲法上の制約により軍事力を使用せず、ODAを用いて開発に寄与し、紛争の原因を軽減しようとしてきた（佐藤, 2008）。他方、日本は国連で「人間の安全保障」の概念を推進した（Kurusu, 2018）ものの、国連を除けば日本が地域政策で「人間の安全保障」の理念を現実に遂行することはまれであった（長, 2017）。

援助国は、被援助国に望ましい改善が見られた場合には援助を増加させ、その逆の場合には援助を減少させる。前者はポジティブ・リンケージ、後者はネガティブ・リンケージと呼ばれる。日本の場合、今世紀に入ってからネガティブ・リンケージは大幅に減少している。途上国の市民が援助の削減や停止によって深刻な影響を受ける可能性があることなどから、ネガティブ・リンケージを控えるためである（下村, 2022：42-46）。東アジアにおける「人間の安全保障」のリスクには、自然災害と環境、国際関係、国内または地域の紛争、社会問題があり、とりわけ国内紛争は大きなリスクとなっている（Kurusu, 2019：138-139）。

そこで本報告は、近年の代表的な事例であるミャンマーのクーデターに対する日本外交を検討したい。そこでのリサーチ・クエスチョンは、「人間の安全保障」という理念、とりわけ中心的概念の1つである人権が日本外交でどの程度まで機能し考慮されているか、というものである。あまり機能していないとすれば、それはいかなる理由によるものであり、どのように改善しうるのであろうか。

1. 分析方法

本報告は2021年2月のミャンマー・クーデターへの日本の対応を分析する。ミャンマーに焦点を当てる理由は、日本が政治的経済的にミャンマーと深くかかわっていたためである（Thuzar, 2019：183, 195, 197；山田, 2021：79-95）。ミャンマー・クーデターへの日本の対応について、先行研究がないわけではない（北川, 2021；永杉, 2021；中西, 2022）。しかし、外交文書を用いて系統的に日本外交を同時代史的に論じたものは、管見の限りまだ現れていない。そこで本報告では、情報公開請求で得た外務省文書を基礎としながら、クーデターやODAについての日本側対応を論じたい。外務省の国際協力局には「人間の安全保障」を扱う部局として地球規模課題総括課がある一方、ミャンマーを担当する地域局はアジア大洋州局南部アジア部の南東アジア第1課である（Global Issues

Cooperation Division, 2009)。また、人権を扱う課としては、総合外交政策局に人権人道課がある。

一般的にクーデターのような非常時に際しては、国際協力局のような機能局よりもアジア大洋州局のような地域局が前面に出る。このため仮説的に、地球規模課題総括課が「人間の安全保障」を担当するとしても、対ミャンマー外交は南東アジア第1課によって主導されるため、「人間の安全保障」の理念は対ミャンマー外交に反映されにくいと推測される。これらの点を報告者が情報開示請求で得た文書をもとに検証してみたい。

2. クーデター直後の反応

ミャンマー国軍が2021年2月1日にアウンサンスーチーらを首都ネピドーで拘束すると、菅義偉内閣の茂木敏充外相は懸念を表明し、民主的体制の回復を求めた（茂木, 2021）。文書で確認できる限り、クーデター後の日本とミャンマー国軍の最初の接触は、3月8日に丸山市郎大使が軍政によって外相に任命されたワナマウンルインと会った時である。丸山は暴力の停止、スーチーらの解放、民主制の復旧を求めた。これらの3点は、2月1日の茂木声明と基本的には同じものであった（外務省, 2021a）。過去最大級の死傷者が生じた3月27日にも、外務省は茂木外相の名で非難声明を発した（MOFA, 2021a）。しかし、日本は国軍に制裁を科しておらず、これらの文書に「人間の安全保障」に類する表現はなかった。

国軍関係者の資産を凍結した米英とは対照的に、日本は制裁によってミャンマーが中国に傾斜するのを危惧した。日本はまた、430社以上もの日系企業がミャンマーに進出していることも鑑みて、軍事政権との「パイプ」を維持すべきと考えた。日本の対ミャンマー政策は、軍事政権を承認しないものの「パイプ」は保つという微妙なものだった。他方、在京ミャンマー大使館書記官2人が国軍による市民弾圧に抗議して5月に解雇されたにもかかわらず、日本外務省は7月に外交官身分の維持を認めた。これらの政策を主導したのは南東アジア第1課だった（南東アジア第1課, 2021）。

菅内閣は2021年3月9日、ミャンマーに対して新規にODAを行わないことを決めた。しかし日本は、これが制裁と見なされないように配慮し、既存のODAは継続した。このことは、菅内閣が安倍前内閣の「自由で開かれたインド太平洋」を踏襲していたことと関連する。かつて安倍首相はアウンサンスーチーに「自由で開かれたインド太平洋」の意義を説き、ミャンマーが東南アジアとインドを結ぶ要所に位置すると論じていた（外務省, 2016）。しかし、NLD側に立つミャンマーのチョーモートウン国連大使は日本のODAに批判的であり、民政復帰まで日本はODAを停止すべきと考えた（『日本経済新聞』、

2021a).

それでも日本は従来から行われていた ODA の停止に慎重であり、むしろ日本は国軍との「パイプ」を活かそうとした (MOFA, 2021b). この「パイプ」とは主に日本財団や日本ミャンマー協会を指すが、自衛隊を含むこともある。自衛隊は国軍と長らく人的交流を行ってきた (Reuters, 2021a; Human Rights Watch, 2021; Kasai, 2022). 茂木は国会でミャンマー軍事政権の承認について問われ、自身もミンアンプライン最高司令官にかつて会ったことに触れつつ、否定しなかった (Reuters, 2021b; 衆議院外務委員会議録, 2021). 加藤勝信官房長官も同様な立場であり、ODA の停止はミャンマーにおける中国の影響力を強めかねないと考えた (『日本経済新聞』, 2021b). 日本は国軍との「パイプ」を維持しつつ、承認や制裁は行わないという姿勢だった。

日本の外交スタンスが明らかになったのは、8月6日の第14回日本・メコン外相会議だった。議長国の日本は、軍政が国際協力大臣に任命したココフラインを会議に招いたのである。この結果、カンボジア、日本、ラオス、ミャンマー、タイ、ベトナムの6カ国がこの会議に参加した。茂木はここでメコンがインド太平洋の中心的地位にあると論じ、各国との協力を表明しつつ、ミャンマーの民政復帰を促した (外務省, 2021b). 日本がミャンマー軍事政権の参加を認めたことは、国会内の超党派議員連盟の批判を招いた。日本は「自由で開かれたインド太平洋」に象徴されるような戦略的配慮を「人間の安全保障」の中心的概念である人権よりも優先した。「自由で開かれたインド太平洋」という文言は、南東アジア第1課や緊急・人道支援課が進めた避難民に対する緊急無償資金協力の文書からも読み取れる (南東アジア第1課ほか, 2021).

3. ODA と制裁

額を公表していない中国を除けば、ミャンマーにとって日本は最大のドナー国であった。日本の従来型 ODA 継続は、ミャンマーにおいて国軍と関連する企業を利しかねなかった。国軍は、MEHL (Myanmar Economic Holdings Limited) および MEC (Myanmar Economic Cooperation) という2つのコングロマリットを営んでおり、いずれも日本 ODA の潜在的受益者だったからである。

国軍を利する日本の開発援助としてしばしば批判されるのは、ヤンゴンにある商業施設の Y コンプレックスやバゴ橋の建設事業である。Y コンプレックスは国軍の所有地にあり、国軍は賃料を得ている。この事業には民間会社の東京建物やフジタに加えて、日本政府の出資を受けた JOIN (株式会社海外交通・都市開発事業支援機構) が参画し、JBIC (株式会社国際協力銀行) も融資している。他方、バゴ橋建設事業は ODA のプロジェ

クトであり、横河ブリッジが工事を受注しているが、MECを下請けにしている。この問題については国会でも、例えば立憲民主党の阿久津幸彦が2021年4月2日の衆議院外務委員会で追及した（衆議院外務委員会議録，2021）。

このように対ミャンマー開発援助には、人権侵害が明らかな国軍を利しかねないところが見受けられる。だとするなら、日本が外交理念として掲げる「人間の安全保障」に反しかねない。日本がODAを停止しにくいのは、中国への警戒に加えて、現地企業の破綻や失業の増加につながりうるためでもある（工藤，2021）。

「人間の安全保障」の観点からは、制裁はどのようにあるべきであろうか。包括的な制裁（comprehensive sanctions）はインパクトが大きく、無辜の民を苦しめるという人道的問題を起しかねない。このため、資産凍結のように特定の個人や組織に制裁を科す標的制裁（targeted sanctions）が主流となってきている。標的制裁はスマート制裁（smart sanctions）とも呼ばれる（Biersteker et al., 2016）。標的制裁ではFATF（Financial Action Task Force）基準が採用されることが多い。FATFは、オーストラリア、中国、フランス、ドイツ、日本、ロシア、韓国、英国、米国など39の国と地域が加盟する国際組織で、マネーロンダリング防止やテロ資金対策に関する基準を定めている。人権を蹂躪している国軍やその系列にある企業に対して、日本は欧米とともに標的制裁を科すべきだという議論も十分にありえるだろう。

他方、「人間の安全保障」は人権とともに開発を構成要素としており、その観点からは単に制裁を科せばよいということには必ずしもならない。一案として、個別のODAプロジェクトを国軍とのかかわりについて精査し、よりスペシフィックに制裁を科すことが考えられうるのではなからうか。これによって、ミャンマーのような国では人権と開発を同時には達成し難いという「人間の安全保障」のジレンマを打開しうるだろう。

総じて、ミャンマー・クーデターに対する日本の反応は、国軍を利しかねないプロジェクトを含めてODAを継続しており、「人間の安全保障」という観点と相容れない感がぬぐえない。開発協力大綱には、「開発協力の軍事的用途及び国際紛争助長への使用を回避する」と明記されていた（MOFA, 2015a）。

4. 「太いパイプ」

日本の対ミャンマー政策においては、開発援助のみならず、「太いパイプ」と呼ばれる民間アクターを検討する必要がある（Lam, 2016）。「太いパイプ」として知られるのは、日本財団会長の笹川陽平や日本ミャンマー協会会長の渡辺秀典である。クーデター前から日本財団は、ミャンマーのハンセン病対策や学校建設などに携わってきた（日本財団，年

代不明)。2014年からはミャンマーの軍人と自衛隊の交流を図っていた(日本財団, 2021)。ミャンマー総選挙で、笹川は日本政府の特使だった(MOFA, 2015b)。

2021年のクーデター後、抑留されていたある日本人ジャーナリストの解放は、笹川の影響力を示す一例である。外務省の電報は、笹川の「沈黙の外交」に論及しているものの、その行動については詳述できていない。笹川によると「沈黙の外交」とは、「結果が出たことは報告するが、その経過でどのような話があったかは申し上げられない」というものだった。笹川は2021年11月にミャンマーを訪れた際にも、「沈黙の外交」を変えなかった。彼はミンアンプラインらと11月13、14日に会談したほか、100万回のワクチン提供や1700万ドルの人道支援を提示したものの、会談内容を明らかにしなかった。その立場は「人道支援活動に国家も個人もない」というものだった。笹川はこのとき政府代表ではなく日本財団会長としてミャンマーを訪れていたため、外務省は笹川の行動や会談内容を十分には把握できていなかった(外務省, 2021cd)。

一方の日本ミャンマー協会は、投資や貿易、技術協力など民間交流を目的とした。渡辺がミャンマーにかかわったのは、中曽根内閣の官房副長官としてマウンマウンカ首相を日本に招き、支援に携わって以来である(渡辺, 年代不明)。日本ミャンマー協会には150もの会社や銀行が加盟しており、麻生太郎副総理・財務相を最高顧問にしていた(日本ミャンマー協会, 2016)。渡辺は、クーデター前後にミンアンプラインらと会っており、ミンアンプラインに直接アクセスできる数少ない日本人だった。渡辺が2022年5月上旬、ミンアンプラインや6人の閣僚と会い、ティラワ経済特別区などについて協議したとき、丸山大使は同席しなかった(外務省, 2022)。

このように、日本の対ミャンマー政策は二重外交ようになっていた。日本は国軍につながる「太いパイプ」を維持する半面、NUGと新たな関係を築くことには慎重だった。日本はクーデターを批判し、民主制の回復を求めたものの、必ずしも行動を伴っていなかった。

おわりに

ミャンマー・クーデターに対する日本のアプローチは、外交的に説得を行い、新規ODAを停止しながらも従来のプロジェクトは継続することで、制裁を回避するものだった。したがって日本の対ミャンマー政策は、民主主義の後退と援助の間の弱いネガティブ・リンケージによって特徴づけられ、「人間の安全保障」の中心的概念の1つである人権を重視したとは言い難い。本報告では十分に触れられないが、開発援助の一部に加えて、日本が行ってきた人道支援も公平に行き渡っていないようである。

弱いネガティブ・リンケージをもたらした要因は、3つに要約できるだろう。

第1は、日本外交の戦略である。日本は中国やロシアの台頭を危惧し、「自由で開かれたインド太平洋」の観点からミャンマー国軍と一定の関係を保っていた。日本は中国から企業を分散しようとしており、ミャンマーは「アジア最後のフロンティア」と位置づけられていた。

第2は、官僚政治である。かつての小淵首相や森首相のように「人間の安全保障」を唱える有力政治家が減少したことにより、外務省が日本の地域政策やODAを主導した。外務省内では国際協力局がODAを担当しており、新規ODAこそ停止したものの継続性を重視する傾向にあり、クーデター後のミャンマーに対して大きな政策的転換はなされなかった。というのも、地域政策ではアジア大洋州局南部アジア部の南東アジア第1課が主導的役割を果たすからである。「人間の安全保障」を担当する地球規模課題総括課は、その政策過程から排除されており、SDGsや気候変動などより包括的な案件を扱っている。同様に人権人道課も、今回の報告までに得た文書でみる限り、国内における難民の受け入れなどを除いて顕著な役割を果たしていないようであった。「人間の安全保障」の中心的概念としての人権がクーデター後のミャンマーに対する政策において重視されなかったとすれば、そのことは官僚政治のセクショナリズムに起因すると言い換えることもできよう。

第3はインフォーマル・アクターである。クーデター前から日本財団や日本ミャンマー協会は「太いパイプ」として知られ、国軍とかかわりが深かった。「太いパイプ」は日本の対ミャンマー政策におけるセカンド・トラックとして機能し、二重外交の観を呈した。これらの結果、日本は民主主義国として例外的に国軍と関係を保ち、今日に至っている。

総じて日本は対ミャンマー政策に関する限り、ネガティブ・リンケージが弱く、「人間の安全保障」の主要概念である人権や民主主義を重視したとは言い難い。その決定過程は、外務省を軸とした官僚政治にインフォーマル・アクターが加わった二重外交の感がある。

なお、2023年6月9日に開発協力大綱が改定された際、「人間の安全保障」は理念として論及された半面、人権が抑圧されている国において支援が軍政を利していないかをチェックする仕組みは盛り込まれなかった。この点についても、改善の余地があるのではなかろうか。

参考文献

- 長有紀枝 (2017) 『人間の安全保障』概念を外交にどう活かすか』東大作編『人間の安全保障と平和構築』日本評論社, 182-201 頁.
- 長有紀枝 (2021) 『入門 人間の安全保障 増補版』中央公論新社.
- 外務省 (2016) 岸田文雄外相から樋口建史駐ミャンマー大使, 2016 年 11 月 9 日, 第 117222 号 (案), 情報公開法による外務省開示文書, 2020-819-3.
- 外務省 (2021a) 丸山市郎駐ミャンマー大使から茂木敏充外相, 2021 年 3 月 9 日, 第 622 号, 情報公開法による外務省開示文書, 2021-785-1.
- 外務省 (2021b) 「第 14 回メコン外相会議の開催」2021 年 8 月 6 日, 情報公開法による外務省開示文書, 2021-910-1.
- 外務省 (2021c) 丸山から林芳正外相, 2021 年 11 月 15 日, 第 2234 号, 情報公開法による外務省開示文書, 2021-911-1.
- 外務省 (2021d) 丸山から林, 2021 年 11 月 19 日, 第 2255 号, 情報公開法による外務省開示文書, 2021-954-1.
- 外務省 (2022) 丸山から林, 2022 年 5 月 16 日, 第 913 号, 情報公開法による外務省開示文書, 2022-129-1.
- 北川成史 (2021) 『ミャンマー政変—クーデターの深層を探る』筑摩書房.
- 工藤年博 (2021) 「ミャンマー・クーデターが突きつける日本の政府開発援助 (ODA) の課題」『IDE スクエア』2021 年 10 月号, 1-10 頁.
- 佐藤安信 (2008) 「平和構築論の射程—難民から学ぶ平和構築をめざして」高橋哲哉・山影進編『人間の安全保障』東京大学出版会, 215-229 頁.
- 下村恭民 (2022) 『最大ドナー日本の登場とその後—政策史 2・1990 年代以降』東京大学出版会.
- 衆議院外務委員会議録, 第 5 号, 2021 年 4 月 2 日, <https://kokkai.ndl.go.jp/minutes/api/v1/detailPDF/img/120403968X00520210402>.
- 永杉豊 (2021) 『ミャンマー危機—選択を迫られる日本』扶桑社.
- 中西嘉宏 (2022) 『ミャンマー現代史』岩波書店.
- 南東アジア第 1 課 (2021) 「不服従運動 (CDM) に参加する在京ミャンマー大使館書記官」2021 年 7 月 14 日, 情報公開法による外務省開示文書, 2021-783-1.
- 南東アジア第 1 課・南西アジア課・緊急・人道支援課 (2021) 「ミャンマー国内避難民及びバングラデシュに流入した避難民等に対する緊急無償協力」2021 年 3 月 9 日, 情報公開法による外務省開示文書, 2021-792-6.
- 『日本経済新聞』(2021a) 2021 年 4 月 2 日夕刊.
- 『日本経済新聞』(2021b) 2021 年 4 月 3 日.
- 日本財団 (2021) 「ミャンマー支援活動一覧」.
- 日本財団 (不明) 「ミャンマー支援プログラム」.
- 日本ミャンマー協会 (2016) 「事業計画」.
- 東大作・峯陽一 (2017) 「人間の安全保障の理論的なフレームワークと平和構築」東大作編『人間の安全保障と平和構築』日本評論社, 3-26 頁.
- 福島安紀子 (2010) 『人間の安全保障—グローバル化する多様な脅威と政策フレームワーク』千倉書房.
- 茂木敏充 「ミャンマー国内情勢について」2021 年 2 月 1 日, 情報公開法による外務省開示文書, 2021-781-1.

- 渡辺秀央（不明）「日本ミャンマー協会会長ご挨拶」, <http://japanmyanmar.or.jp/aisatsu.html>.
- 山田順一（2021）『インフラ協力の歩み—自助努力支援というメッセージ』東京大学出版会.
- Biersteker, Thomas J, Sue E. Eckert & Marcos Tourinho (eds.) (2016) *Targeted Sanctions: The Impacts and Effectiveness of United Nations Action*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Global Issues Cooperation Division (2009) “The Trust Fund for Human Security: For the ‘Human-centered’ 21st Century,” August 2009, https://www.mofa.go.jp/policy/human_secu/t_fund21.pdf.
- Human Rights Watch (2021) “Japan: Cut Defense Ties with Myanmar Military,” *Human Rights Watch*, December 20, 2021, <https://www.hrw.org/news/2021/12/21/japan-cut-defense-ties-myanmar-military>.
- Kasai, Teppei (2022) “Japan’s Government should Stop Training Myanmar’s Military,” *Human Rights Watch*, January 19, 2022, <https://www.hrw.org/news/2022/01/19/japans-government-should-stop-training-myanmars-military>.
- Kurusu, Kaoru (2018) “Japan as a Norm Entrepreneur for Human Security,” in Mary M. McCarthy (ed.) *Routledge Handbook of Japanese Foreign Policy*, London: Routledge, pp. 321–336.
- Kurusu, Kaoru (2019) “An Analysis of Japanese Stakeholder Perceptions,” in Yoichi Mine, Oscar A. Gómez, and Ako Muto (eds.) *Human Security Norms in East Asia*, Cham: Palgrave Macmillan, pp. 131–156.
- Lam, Peng Er (2016) “Myanmar: Japan’s ‘Last Frontier’ in Asia?” *Asian Survey*, Vol. 56, No. 3, pp. 512–531.
- Makino, Koji (2022) “Human Security and Development Cooperation Today,” *Human Security Today*, Vol. 1, pp. 2–26.
- Ministry of Foreign Affairs (MOFA) (2015a) “Shinzō Abe’s Cabinet Decision on The Development Cooperation Charter,” *Ministry of Foreign Affairs*, February 10, 2015, <https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000067701.pdf>.
- Ministry of Foreign Affairs (MOFA) (2015b) “Special Envoy of the Government of Japan Yōhei Sasakawa Visits Myanmar,” *Ministry of Foreign Affairs*, November 20, 2015, https://www.mofa.go.jp/press/release/press4e_000946.html.
- Ministry of Foreign Affairs (MOFA) (2021a) “Civilian Casualties in Myanmar (Statement by Foreign Minister MOTEGI Toshimitsu),” *Ministry of Foreign Affairs*, March 28, 2021, https://www.mofa.go.jp/press/danwa/press6e_000275.html.
- Ministry of Foreign Affairs (MOFA) (2021b) “Press Conference by Foreign Minister MOTEGI Toshimitsu,” *Ministry of Foreign Affairs*, April 2, 2021, https://www.mofa.go.jp/press/kaiken/kaiken24e_000048.html.
- Reuters (2021a) February 2, 2021, <https://www.reuters.com/article/us-myanmar-politics-japan-idUSKBN2A20PX>.
- Reuters (2021b) March 25, 2021, <https://jp.reuters.com/article/myanmar-politics-japan-idJPKBN2BH0ZT>.
- Thuzar, Moe (2019) “Human Security and Development in Myanmar: Issues and Implications,” in Yoichi Mine, Oscar A. Gómez, and Ako Muto (eds.) *Human Security Norms in East Asia*. Cham: Palgrave Macmillan, pp. 182–210.
- United Nations Development Programme (UNDP) (1994) *Human Development Report 1994*, Oxford: Oxford University Press.

United Nations General Assembly (UNGA) (2012) Resolution A/RES/66/290, *United Nations General Assembly*, September 10, 2012, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/476/22/PDF/N1147622.pdf?OpenElement>.