

議事録

日本国際平和構築協会
第 51 回オンライン・セミナー
【共催】京都国際平和構築センター

「ミャンマー情勢に関して」

講演：大島 賢三氏
(元国連大使、京都国際平和構築センター評議委員会 委員)
2021年 5 月 14 日 金曜日
20:00～22:00 (日本時間)
オンライン ZOOM ミーティング
議事録作成者 天野富士子

【第一部：基調講演およびパネル討論】

1. 開会あいさつ 明石 康氏 (日本国際平和構築協会 特別顧問)



冒頭、明石康氏は、大島大使が著書した「一外交実務家の個人史」と称する書籍に鑑み、大島大使の豊富な経験および人柄を紹介した。特に、ミャンマーのロヒンギャ難民問題に関する独立調査委員会のメンバーとしての大島大使の活躍について、「個人メモとして記述された内容にバランスが取れた判断を感じ取ることができる」とのコメントし、また、OCHA への出向期間に、大島大使が発揮した他機関との連携での指導力についても評価した。更に、大島大使において、引き続き国連改革の問題に取り組み、国際的に活躍できる日本人の育成・派遣について、大島大使の相当な知見が当該書籍に織り込まれている旨解説した。

2. 基調講演「ミャンマー情勢について」

大島 賢三氏 (元国連大使、京都国際平和構築センター評議委員会 委員)



大島賢三大使は、自らが調査委員会委員を務めた経験に基づき、ロヒンギャ難民問題に関する主要な内容（歴史的背景、2011年の民政移管後に発生した国内の民族間抗争、ロヒンギャ問題に関する独立調査委員会の設立と最終報告書、国際裁判への提訴、現行クーデターとの関連性）を中心に説明した。

(1) ロヒンギャ問題の歴史的背景：1948年の独立以来、ミャンマーは多くの国内紛争を抱えた歴史を持つが（中国共産党の支援を得たミャンマー共産党との闘い、周辺地域少数民族の武装勢力との紛争など）、ロヒンギャ問題の舞台となったのは、インド洋に面するラカイン州北部。バングラデシュと国境を接するこの地域には、英領植民地時代からインド・ベンガル地方より米作労働者などムスリム系の大量の労働人口移動があり、土地の仏教徒を少数派に追いこむ社会変化を生じ、両住民間の対立や抗争の原因となっていた。なお、日本もこの地域の歴史に無関係ではなく、1942～1945年の日本によるビルマ占領時代に、このラカイン州北部で、英印軍に支援されたムスリム系住民と日本軍に支援された仏教徒系住民との戦闘が起き、多数の犠牲者が出たと伝えられる。ラカイン州北部に定住したムスリム系住民は、戦後になり自らを「ロヒンギャ」と称し、自治権や独立地域を求めて政治運動を起こし、ミャンマー中央政府との間に対立を生じていた。1982年の国籍法において、政府は「ロヒンギャ」を正式民族の一つとして認めず、「不法移民」あるいは「無国籍者」扱いをし、差別的扱いや自由のはく奪等の措置をとったこともロヒンギャの不満を嵩じさせ、対立・抗争の根を深めることとなった。加えて、ラカイン州は国内でも最貧困地域であること、また、民族的・宗教的・政治的に複雑な社会対立構造が存在していること（「ロヒンギャ対ミャンマー政府」、地元の「アラカン人对ミャンマー政府」、「ロヒンギャ対アラカン人」）も要因として指摘される。現に、ロヒンギャ問題が片付かない中、ミャンマー国軍はラカイン州の武装勢力「アラカン軍（AA軍）」との戦闘に巻き込まれている。こうした背景の下、2011年の民政移管で国内に民主化が少しずつ進む中でも紛争のサイクルが収まることなく、2012年にはラカイン州内で起きた仏教徒とイスラム教徒の間の住民衝突がミャンマー各地に波及し、さらに2015年選挙での大勝の後、アウンサンスーチー女史率いるNLD政権が翌2016年3月にスタートして間もなく、ロヒンギャ勢力の過激派武装組織（ARSA、Arakan Rohingya Salvation Army）が計画的挑発的行動を起こし、これが国軍・警察治安当局との間の大規模衝突の引き金となり、以下に述べるロヒンギャ大量難民発生という悲劇につながった。

(2) 2017年8月抗争について：ラカイン州北部で2016年10月、2017年8月と立て続けに起きたARSA（Arakan Rohingya Salvation Army）武装集団による挑発的攻撃

では、警察署などが一斉攻撃的とされた。第1回目の2016年事件は前ぶれ的で被害も限定的であったが（それでも3万人以上のムスリム住民がバングラデシュに脱出）、2017年8月25日早朝に仕掛けられたARSAによる2回目の攻撃は遥かに大規模で30か所の警察署と一部軍施設が襲われ（数日後にさらに26か所）、武器・弾薬などが奪われた。多数のムスリム村民の一部（6000人規模）も暴徒化してこれに加わった。これに対し、2週間にわたって国軍部隊と警察による治安維持・掃討作戦が展開され（2000人規模）、双方の間での戦闘行為は多数の死傷者や家屋の破壊など大きな被害が発生し、大混乱の中で70万人を超すムスリム系住民が難を逃れ国境を越えてバングラデシュ南部のコックスバザールに避難した。

（3） 独立調査委員会による調査活動と報告書について：ミャンマー政府は、従来国内紛争については政府や国軍当局による内部調査を行うにとどめ、国連等による国際的な調査団は受け入れなかったが、2017年8月事件については、大規模な難民発生もあり国連や欧米諸国で批判が高まったこともあり、アウンサンスーチー国家顧問率いるNLD政権は外国人メンバーを含む「独立調査委員会」を立ち上げて、①大量難民発生の事実の究明と責任追及、②ラカイン州の平和・発展のための勧告を求めた。独立調査委員会の4人の委員のうち2名がミャンマー人、2名が外国人（フィリピン人の委員長および大島大使）だった。独立調査委員会は、1年半にわたり上記①の任務を遂行すべく、証拠収集のための聞き取り調査として、ラカイン州の現地住民、ヤンゴンや首都ネピドーで関係者、政府・国軍当局などから多数のヒヤリングを実施した。さらにバングラデシュ（コックスバザール）の難民キャンプでの聞き取り調査を行うべく、調査団派遣についてバングラ政府当局との間で折衝が行われたが、調査方法など技術的事項について双方折り合いがつかず、これは未実施に終わった。こうした調査の結果をとりまとめた委員会の最終報告は、上記②に関わる22項目の勧告を含め、2020年1月にミャンマー政府に提出された。最も中心的な論点は、国連人権理事会や国際人権NGOなどの批判が集中した点、すなわち、2017年8月事件における国軍・治安当局の武力行使には「ジェノサイド、レイプその他の重大な人権・人道犯罪」の疑いがあるかどうかの問題であった。この点に関しては、報告書は、国軍・治安当局による武力行使を伴う行為は、「ARSAによる計画的な襲撃から地域社会の治安と安全を守ることを目的とした活動であり、それ自身は正当行為であった」「ジェノサイド、レイプその他の重大な人権・人道違反があったことを裏付ける証拠は見出せないが、ただし、国軍と治安当局が任務遂行過程でとった行為には、行き過ぎや過剰な武力行使があった可能性はある」と結論付けた。

（4） ロヒンギャ問題裁判と現行クーデターとの関連性：上記報告書に盛り込まれた22項目の勧告の中には、ミャンマー国軍当局による責任追及の必要性も含まれており、それに従い国軍当局は軍法会議や「調査法廷」を通じて関係軍人に対する責任追及措置を一部で

開始した。その一方、ロヒンギャ問題は、オランダ・ハーグでの国際司法裁判所（ICJ）と国際刑事裁判所（ICC）の双方において国際裁判沙汰に発展する事態となった。ICJ への提訴はガンビア（西アフリカのイスラム小国）が原告となっているが、遠く離れたアフリカの国が原告に進み出た理由については、ICC の首席検事を務めている人物がガンビア出身で、この人が中心となり、イスラム協力機構（OIC）などの支援を背景に ICJ への提起に動いたのではないかと推察されている。ICJ での審理は始まっており、2021 年 1 月、スーチー国家顧問はミャンマー側を代表して ICJ に出廷し弁論を行った。取り合えず「暫定措置」が ICJ から出されているが、最終判断までにはかなり長時間が予想される。今後の審理過程で、独立調査委員会報告書に盛られた事実認定や判断が裁判所によりどのように評価され、影響するかどうかの一つの注目点である。また、あえて言えば、この度の国軍クーデター後の国軍の行動を見ると、市民による反軍デモ参加者の中から 750 人を超える死者が出るなど、本来守るべき無辜の市民に対して銃口を向け、暴力行為を働いているミャンマー国軍は、ロヒンギャ問題でもかなり酷いことをやった可能性が高いという推定を与え、裁判所の最終判決も揺るがすことになりかねない。

3. パネル討論① 中西 嘉宏氏 （京都大学准教授）



中西嘉宏教授は大島大使による講演の背景解説として、2月1日のクーデターの経緯とその原因、さらに現在の状況について、説明した。まず、今回のクーデターの経緯を振り返った上で、動機が軍によるアウンサンスーチー派の一掃だったこと、国家中枢の掌握はスムーズに進んだ一方で、市民による抵抗が想定外の大きさに広がったことを解説した。その上で、根本的な原因として、軍と民主化勢力との間の目指す国体（国家）観の違い、さらに国軍最高指令官の野心であったと説明した。次に、現在までの弾圧による犠牲者数の増加とデモの数の推移をグラフで示し、加えてスーチー派による対抗政権の樹立の経緯を解説した。いま起きているのは、軍が実効統治を広げつつある一方で民主化勢力が内外で正統性を獲得する、「実効統治と正当性の乖離」だと主張した。この乖離状態では、両勢力間の和解は難しいこと、そして、外交上の対応も正義／不正義という価値観だけで行っても効果が低いとの見解を述べた。

4. パネル討論② 藤村 建夫氏 （（一社）日本ミャンマー友好協会理事）



藤村建夫氏は、「(1) クーデター後の問題解決のカギは何か」と(2) クーデター後の考えられるシナリオ」について、それぞれ複数の要因を表にまとめて解説した。

国軍は「現行憲法のもとで、正しい選挙人名簿を作成して再選挙を行い、勝利した政党に政権を委ねる」と主張している。他方、民主派市民は NLD の選挙当選人と少数民族の代表とが CRPH という連邦議会代表委員会を設立し、後に「国家統一政府 (NUG)」を設立して、「現行憲法を廃棄し、少数民族との真の和解を達成して、新しい連邦共和国を建設する。また、自らを守るための人民防衛軍を設置し、それを核として連邦軍を設置する」と主張している。このように双方の主張するところが全く乖離している。問題は、長い紛争の歴史と少数民族問題が絡んだ複雑なものであり、これを解決するためには、国軍も NUG も自らが主張する政策を大きく譲歩することが必要である。国軍には、「国の統一に尽力してきた国軍こそが統治に関与する権利と責務があるという考え方(mind-set)の転換と国民の意思を尊重すること」が求められ、NUGには、「国軍の歴史的役割を認識し、新連邦共和国の建設を短期ではなく、長期的に達成する目的とする」といった政策変更が求められる。国軍は何等かの「大義名分」なくしては、政策の転換は困難であろう。もしも、ASEAN 特使からの「ASEAN 共同体の平和と安定を維持するためには、加盟国の国民の民意に基づく法と秩序の維持が不可欠である」といった説得力のある「大義名分」が提示されて、国軍がこれを受け入れるといった政策的妥協が可能であれば、両者共同による「国家ビジョン会議」と「選挙管理委員会」を設置して将来への道が開けてくるだろう。

今後の展望としては、4 つのシナリオが考えられよう：(1) 国軍の強硬突破、(2) 第三者 (ASEAN) による仲介、(3) 国軍の分裂、(4) 国連 (PKO) 活動の活用。国軍が政策的妥協を一切拒否する限り、残念ではあるが、(1) の可能性が高くなる。もしも、ASEAN の仲介による調停に国軍と NUG が出席し、相互に政策的妥協を行う用意があれば、(2) の可能性がでてくる。現状では、もっとも可能性が小さいのが、(3) であるが、もしも、現在の脱走兵の増大傾向が続き、経済状況の悪化による国民生活の困窮が長くなれば、国軍内部の「改革派」が巻き返して「保守強硬派」に代わって主導権を握ることもありえよう。その可能性は小さいが、まったくないとは言えない「希望」でもある。そして、国造りの実施段階を話しあうことになれば国連が参加する(4)の可能性も追加的に出てくるだろう。

【第二部：質疑応答および自由討論】

質疑応答 (第一弾)

① 水野孝昭氏 (神田外語大学教授)



現状において、民主派と少数民族との連携が成立することは現実的か。国民統一政府（NUG）や人民で構成される武制勢力は国軍に匹敵できるか。ICC の逮捕状の状況はどうなっているか。国軍に対してすでに逮捕状はでているか。

② 成井弦氏（創設者・名誉顧問 特定非営利活動法人 LPI-Japan）



ミャンマーの情勢が今後どのように発展すると中国にとって最も望ましい状況となるか。

③ 山本忠通大使（元国際連合事務総長特別代表）



ミャンマーの国軍が今後も姿勢を貫くシナリオの可能性が高く、ミャンマーへの国際社会の支援が減少すると考える。ミャンマーの経済的な困窮をどの程度現時的で回避できるか。

【中西教授から回答】

民主派と少数民族との連携の表面化は、1988年の情勢時にもあって、今回もあるが、実際にはコスト面や連携運用の困難性を鑑みると、少数民族が内陸部まで下りて、国軍と直接対決を行うこと可能性は低い。ICCが発行する逮捕状の状況は非公開な情報であるが、すでに逮捕状が出ている可能性もある。中国については、ロヒンギャ問題以降、中国へ警戒感を持った人材が軍のトップになる可能性があるため、今後の情勢は不明だが、ミャンマーの経済が困窮してきたら、中国に経済支援の面から頼らざるをえない。UNDPの報告書では、今後

ミャンマーの国民の 4 割以上が貧困ラインに陥ると示唆されており、人道危機が 1-2 年に起こり得るため、国際社会の援助とミャンマーの政治的な問題とは切り離し、対応すべきと考える。

【藤村氏から回答】

国軍と NUG の対立が激化すれば、連邦軍のゲリラ戦が頻繁に起こると想定される。ミャンマーは未だ国家の統一期にあり、NUG が構想している、少数民族との和解を達成し、真に国家に統合された形での「新連邦共和国」ができることはミャンマーにとっては好ましいが、これを国軍が受け入れるか否かは分からない。また、民主派と少数民族がどこまで統一できるかもわからないため、連携の形はできても実態は必ずしも強固であるとは限らない。中国は経済的な権益を維持したいと思っており、特にチャオピューと昆明を結ぶ石油パイプラインの保全と維持に大きな関心を持っている。国軍は必ずしも親中ではなく、むしろスーチー氏の方がより中国に対して親中的にも見える。彼女は、経済的な投資メリットを考慮したのか、習近平との首脳会談で、「ミャンマーと中国は運命共同体である」と発言している。国際支援については、人道援助は続くのではないかと。WFP の報告によると、今後ミャンマーで 340 万人が飢餓状態になる可能性があるという。海外からの投資が止まることは経済的にネガティブ・インパクトとなり、貿易や経済活動が停滞することは、国民の困窮が悪化することになり、国軍にとっても決して望ましいことではない。

質疑応答（第二弾）

① 井上健氏（日本国際平和構築協会 副理事長）



ロヒンギャ民族は、ミャンマーの国籍は認められるのか。ロヒンギャ問題で生じた難民をラカイン州へ帰還させる前に国籍問題に関する解決が必要だと考える。

【大島大使から回答】

ロヒンギャの国籍問題は確かに重要なポイントであるが、宗教・民族なども絡んだ歴史的経緯、ミャンマーの多数派（ビルマ族）の国民感情などもあり、またロヒンギャ社会の中も必ずしも一枚岩ではないようで、国籍や移民者扱いに関する問題には、簡単な解決方法は存在しないようだ。解決への取り組みがなされようとしても、政治的に時間もかかるのであろう。

② 成井氏

ミャンマー情勢については、日本から見たら、どうなるのが今後一番良いか。

③ 水野氏

国連議席ではどういう形で、ミャンマー政府の代表権を認識し、国連総会や国際社会等でミャンマーをどのように判断すべきか。

【大島大使から回答】

ミャンマーに民主化が進み国内が安定化することが理想であるが、現実問題として国軍統治の壁をどのように克服していくか、難問である。国連代表権の扱いについては、今年の国連総会で揉める案件であろう。総会マターであっても、メンバー国間で意見が分かれるのではないか。いずれにせよ、安保理を含め、国連がミャンマー情勢に及ぼしうる直接的な影響は、大きくない可能性がある。

【植木安弘氏（上智大学教授）から回答】



国連におけるミャンマーの代表については、これは総会マターであり、信任状委員会で決められることになろうが、中国がその委員にもなっていることから、国軍の代表が信任されることになると思われる。当面はASEANが中心的に動くことになるが、日本がどのような立ち位置からミャンマー問題に対応するのかという問題がる。

【大島大使から回答】

ミャンマーと日本との伝統的な友好関係に基づき、ミャンマー側としては日本が果たしうる役割に大きく期待するところがあると推察する。現状では、ASEANの首脳レベル会議開催のように、ASEANの役割が表に出ており、ASEAN特使の派遣も検討がなされているようであるが、それに並行して日本からもハイランキングの人物を特使として派遣することが検討されて良いのではなかろうか。どのような状況の下、タイミングでそういう措置をとるかは、慎重に計る必要はあるであろうが、現時点でなすべきことの一つは、人道支援の分野であり、ASEANの人道支援センター（AHA）や、現にミャンマーで活動している国連人道機関等と協力・連携していくことが良いと考える。人道支援については、国軍も反対できないと想定する。

④ 池田明子氏（FAO 近東・北アフリカ地域事務所総務チーフ）



FAO としてはミャンマーへの支援を停止したが、WFP 等は継続的にミャンマーで活動している。ミャンマーのクーデターにおいて、そもそもどうして国軍がここまで力を付けたか。

【大島大使から回答】

ミャンマー独立後、国軍は国の統治に深くかかわってきている。独立後はミャンマー共産党との長期に及ぶ戦い、少数民族地域の武装勢力との闘いに関わり続け、国の安全および治安維持に重要な役割を果たしてきた。これが国軍のプライドと権威の基礎となっており、軍事政権を 50 年近く続ける根拠にもなったのであろう。この間に国軍は経済面にも幅広い利権・特権を有するに至り、例えば国連人権理事会の調査報告書で詳細に調べ上げられているように、通常の国の軍隊では想像できないほどの大きい利権・特権を享受している。21 世紀になり、軍政から民政移管への流れで、国軍としても一定の民主化を受け入れる至ったものの、国の統治における国軍の特権的地位は 2008 年憲法でしっかり認めさせた上でのことである。このような経緯に鑑みると、この特殊な国軍支配の構造から脱皮を図っていくことが望まれるとしても、そのためにどれくらいの時間をかけ、どのような経過を経て妥協に達するのかが、民主化を求めるミャンマー人に問われていると言えるのであろう。2021 年 2 月の国軍クーデターに続く広範な民衆デモ、国軍による容赦ない弾圧は、第三者的に言うと、「産みの苦しみ」の一部と言えるのかもしれない。いずれにせよ、市民に銃口をむけるという国軍の明らかな行き過ぎ行為は時代錯誤的で、容認されるものではない。

⑤ 山本大使

ロヒンギャ問題の調査委員会の報告の扱いと国際社会への影響はどうか。国軍の実際の役割を踏まえた政治の実態への西側の理解がないうえで妥協点を模索することは難しいが、ミャンマーの歴史を踏まえた、国の進むべき方向はどうであるべきかを、だれが主導していくことができるのだろうか。

⑥ 熊谷 奈緒子（日本国際平和構築協会 副理事長）



大島大使の基調講演に基づき、独立調査委員会の聞き取り調査は、様々な条件が課せられたために、バングラデシュ側ではできなかったとの説明があったが、どのような条件が課されたか。

【大島大使から回答】

調査委員会の資料（報告書および付属資料を合わせて約 500 ページ）のうち、簡易版が公表されているが、エッセンスは簡易版でもカバーされている。当該報告書が、今後、どういふ扱いになるか、報告書の結論や見解が国際裁判に今後どのように影響するかは、はっきり言って不明である。他方、ICJ に出廷した際スーチー国家顧問が抗弁した内容は、報告書の結論に沿った内容であったと受け止めている。すなわち、国軍を正面から非難することは避け、「行き過ぎはあったがジェノサイドや重大な人権違反はなかった」と反論した。今後、国際司法裁判所や、刑事裁判所が報告書をどのように理解し、扱うか大いに注目している。また、バングラデシュでの調査団派遣に関しては、バングラデシュ側から提起された条件は、限られた調査団の能力を超える内容か、調査の公正性を維持するために受け入れ難い内容であった。なお、バングラデシュ側としては、そもそもミャンマー側が国際的な調査団の受け入れを断ってきているのに、バングラデシュ側がミャンマー側派遣の調査団を受け入れる筋合いにはない、という気持ちが働いた可能性はある。付言すれば、証拠や証言の収拾に当たって、国連人権理事会や国際人権 NGO 等の報告書は、専らバングラデシュの難民キャンプでの難民からの聞き取り調査に依存したもののようであるが、その信憑性については、全てではないにしても、キャンプ内に巣くう ALSA などの脅迫に曝された中でのものもあるという報道や証言もあり、要注意であろう。

【閉会挨拶】

明石 康氏

閉会挨拶として、明石康氏は、ミャンマーの問題解決は遠く、色々な問題がかみあっており、ミャンマーに特有な国軍の存在およびスーチーのカリスマ性等の要因を踏まえると、一般的な平和解決方法をミャンマーに当てはまるわけにはかないと発言し、国内、地域的、国際的の要素を考える場合、ミャンマー問題の解決には、時間がかかることを覚悟すべきと強調した。

長谷川 祐弘氏（日本国際平和構築協会 理事長）

最後に司会を務めた長谷川祐弘理事長が日本のジャーナリストの北角裕樹氏が釈放されたことは喜ばしいことであり、このことを成し遂げた関係者に感謝の意を表した。この日本人のジャーナリストの釈放は日本とミャンマーとの良好な関係を裏付けており、日本人の保護や日本の身近な国益を守ることと同時に、日本政府がミャンマーの紛争の終結のために多大な支援をすることを願っていると述べた。大島賢三大使が説明されたように、ミャンマーでは長い紛争の歴史があり多くの民族が長い期間にわたって争ってきている。中西嘉宏教授が示唆したように、「国体」をどのようにとらえるかの権力闘争ともいえるなか、ミャンマーの国軍が「諸悪の根源」であるので交渉を拒絶するということはせずに、冷静に対処していくことが必要であると述べた。そして藤村氏が提示した4つの解決策を検討していくにあたって、大義名分を保ちながら現実的な可能性を模索していくことが求められていると説いた。

事務局

京都芸術大学副学長 京都国際平和構築センター協議委員会 会長



丹羽貴大

オンライン会議運営責任者

日本国際平和構築協会・京都平和構築センター事務局長



谷本真邦

議事録作成

日本国際平和構築協会 首席書記担当



天野富士子