

制裁対象国家に対するドナー側の対応

—軍事政権下のミャンマーにおける日本の援助を事例として—

指導教員： 小林誉明

提出日： 2020年1月8日

学籍番号： 18PC911

氏名： 曹松万

要 旨

開発途上国の開発と援助のあり方については、時代とともに理念、政策、援助手法などが大きく変化してきている。また途上国開発の目標を達成するための最も重要な公共政策の一つが政府開発援助(ODA)だが、ODAを含めた開発援助を巡る世界的潮流は現在、大きな転換点にあると言える。中国をはじめとする新興国ドナーの台頭と中東や南アジア情勢の不安定化など世界の秩序構造の変化にさらされている国際社会において、日本はこれまで東アジア・東南アジアに重点を置き、ODA政策を展開してきた。しかしながら、その政策と目的は日々変化している。日本は世界的な情勢変化に合わせて援助先の比率を変化させてきたが、東南アジアにおいては、継続して援助を重点的に行ってきたり、そして他のDAC加盟国とは一線を画す政策を行ってきた。過去の事例を見てみると、現時点で発展途上国とされる東南アジア諸国の中でも地政学的にも人口も比較的重要性が大きいと国際的に認識されている国のひとつであるミャンマーに対して、日本は他のDAC加盟国とは異なる援助を行ってきた背景がある。1988年以降他のDAC加盟国は、ミャンマーに対して制裁を行い、援助を停止してきたが、日本はその額と手法は変化させたものの援助を継続してきた。その差異が発生した理由を、事実と理論を用いて分析し説明した。

結果、日本の援助には明確な長期的目的があり、援助継続を実現させた環境と背景があることがわかった。そして、その環境と背景には、国際的な環境という外部要因と日本とミャンマー二国間の相互のやりとりから派生する作用と、それぞれの国内要因があったことが確認できた。

目次

序章	1
1. はじめに	1
2. 研究の目的	3
3. 研究の意義	3
4. 研究方法	4
5. 制裁とは	4
(1) 多様な制裁実施主体例	4
(2) 手法と目的	5
(3) 制裁対象国家に対する個別国家の対応	6
6. 各章の構成	7
第一章 「軍事政権下におけるミャンマーと国際援助」	8
1. ミャンマーの状況	8
(1) 国内の状況（独立・軍事政権・民政移管）	8
(2) 対外関係	9
(3) ミャンマーの援助受け入れ状況	14
(4) アメリカによるミャンマーへの制裁経緯	15
2. 世界の状況	16
(1) 国際情勢	16
(2) 国際協力実施概況	16

3. 日本の状況	18
(1) 国内情勢	18
(2) 国際協力実施概況	19
(3) 日本の援助政策指針について	26
4. 日本の援助政策決定	26
5. アメリカの援助政策決定	30
第二章「援助政策決定の理論」	33
1. 政策決定について	33
(1) 一般的な政策決定	33
(2) 対外政策決定モデル	33
(3) 対外政策変更に関する理論	34
第三章「軍事政権ミャンマーに対する日本の援助対応」	37
1. 理論との対比	37
(1) アメリカはなぜ援助を止めたか	37
(2) 日本はなぜ援助を継続したか	39
(3) ミャンマー・日本間の特別な団体	41
2. 纏め	44
終章	46
APPENDIX	47
参考文献リスト	48

序 章

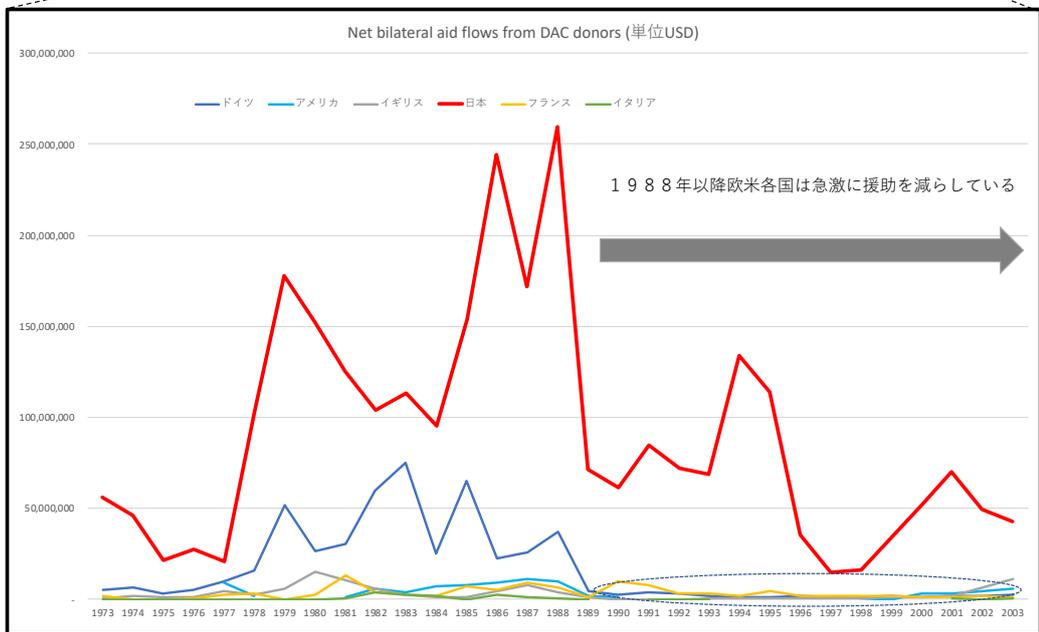
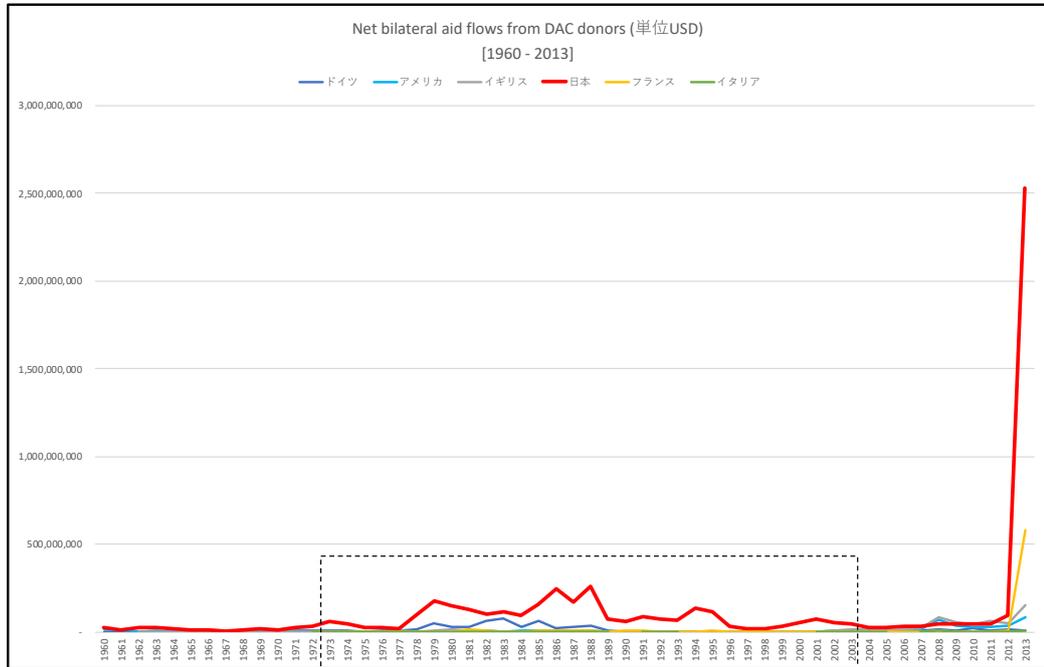
1. はじめに

下記図1はミャンマーに対する欧米諸国と日本の援助供与額の推移を表すものである。一見日本も欧米と同じく、低い水準で援助を行ってきたように見えるが、援助額の単位を拡大してみると欧米とは異なり、比較的多くの援助を継続してきたことがわかる。欧米諸国は、1988年の民主化運動・軍事クーデター以後、ミャンマーに対して制裁を行い、援助を停止または縮小してきた。

対して、日本は1988年から1989年にかけて、減額しているものの、欧米諸国はグラフ上の0の線付近で推移しているが、日本は急激に援助を減らしてはおらず、一定の水準で援助を継続していることがわかる。

それではなぜ日本は欧米と比較して、多くの援助を行い、継続してきたのであろうか。それは単純に距離が欧米諸国に比べて、近いからであろうか。それともその他の背景があり、援助が継続されてきたのだろうか。日本は特に外交政策において、対米追従の姿勢を国際社会でみせ、日本自身もそれを否定しない。しかし、このミャンマーに対する援助に関しては、アメリカをはじめとした西側社会とは異なる動きをしている。この点に着目し、当時の背景と日本の政策決定の構造を考慮この上、政策決定モデルを用いて分析をしたのが、本研究である。

図 1: DAC ドナーによるミャンマーへの国際開発援助額(ネット)・年次推移
 (日本・ドイツ・アメリカ・イギリス・フランス・イタリア)



出所：世界銀行 Open Data (Net bilateral aid flows from DAC donors) を元に筆者作成

2. 研究の目的

OECD DAC 加盟国において、それぞれの政策は一樣ではない。一つの DAC 加盟国が、複数の異なる別の非 DAC 加盟国に対して行う政策も多様である。例えば、人権蹂躪を行い、非民主的な要素を持つ非 DAC 加盟国に対して、同様の政策として制裁実施し、援助をしないかという問いに対して、答えは、それぞれの国に対する政策は一樣ではないとなる。それは、例としてアメリカのミャンマーとサウジアラビアに対する対応の差異を見ればわかる。

そして、上記図 1 のように一つの非 DAC 国家(開発援助受入国)に対して、同じ DAC 加盟国(ドナー国)内でも、援助を含む政策と規模は異なる。

この点、特に日本は何故軍事政権下のミャンマーに対して援助を止めなかったかという点に注目し、当時の背景とドナー国の政策決定の構造、そして政策決定の理論を研究の上、特に東南アジア (CLM 諸国) の中で特に近年注目されているミャンマーに焦点を絞り、日本としての援助の独自性が生まれた理由を、過去の事実と先行研究を取り入れながら、説明することを目的とする。また、日本は何故軍事政権下のミャンマーに対して援助を止めなかったのかを論じるにあたり、同じ DAC 加盟国であるアメリカのミャンマーに対する政策の例を参考として記載することとする。

3. 研究の意義

開発援助ドナー国による援助の動機は、日々変化する国際情勢やドナー国内の状況により決定されていく(第二章および第三章に記載)。国際開発援助を行う上で、国家資金から多額の予算を確保する必要があり、世論の存在も国際開発の方向を決める要素となる。しかし、世論の反応は、ODA に関する情報の透明性と援助の実効性が乏しいという意見や自国内の経済状況等もあり、例として日本での対外経済協力に関する意識調査では、積極的に進めるべきと答えた人の割合は 4 分の 1 程度と必ずしも理解を得られてはいない状況があり(松井 2006)、実効性の議論は別に必要な点ではあるが、援助の意義に関して一つの考え方を提示できるのではと考えている。

また、開発援助受入国側からの視点において、援助を受け入れる際のドナー国側の動機と援助実行政策決定に至る構造を理解し、受け入れ是非と自らの振る舞い方を議論するための補足材料となることを期待している。

そして、ミャンマーへの援助再開について、幾つかの文献で日本の利益団体が圧力をかけ政策が実行されたことの記載があるが、具体的な関係者を記載したエピソードと経緯についての論述が少ない。この点についても、これまでの文献では触れられてこなかった詳細を記載することの意義があると考えている。現代のミャンマーにおいて新たに欧米諸国がミャンマーを批判しているロヒンギャ問題についても、本研究を通して、日本の内政不干渉という立場を理解するための材料となればと考えている。

4. 研究方法

まず、日本のミャンマーへの援助という対外政策を論じるにあたっての基本として、日本とミャンマー、そして世界を取り巻く状況について、歴史的背景と経済的側面を国連やIMF、OECD等の統計資料を用いながら、取りまとめた上で、既存の先行研究を用いて論述する。そして、日本の政策決定に関するアクターについて論じている内山融(2011)の文献を引用しながら、当時の日本のミャンマーへの援助に関連する事実を、国会議事録などにより、抽出する。そこで、浮かび上がった当時の政策決定アクターとなる日本ミャンマー協会（当時の日本ビルマ協会）へ聞き取り調査を行い、文献には記載のない事実を補足材料として用い、論述する。

そして、政策決定モデルと日本の政策決定に関するアクターの関係を重ねあわせ分析を実施する。先行研究として用いた理論は、日本のミャンマーに対する援助の政策としては単体では、説明が困難であり、政策決定にはそれぞれの事案に対して複合的な考え方を採用することで、説明が可能と考えている。

5. 制裁とは

広辞苑では制裁とは「道徳・慣習または法規・申合せなどにそむいた者を、こらしめのために罰すること。また、その罰。しおき。」を意味している。(広辞苑)

また、国連によると「制裁の特質は武力の使用に訴えることなく、国家もしくは主体に圧力をかけることによって、安全保障理事会が求める要求を受諾させることである」と表現されている。(国連広報センター)¹

(1) 多様な制裁実施主体例

一言で制裁といってもその種類は多様である。まずは、制裁を行う主体が国際的な連合体であるか、それとも複数の国家が連携したものかそれとも特定の個別国家が行うかに大きく分けることができる。

1. 国際連合

¹ 制裁についてその普遍的な性格からみて、制裁を決め、監視するには国連がとくにふさわしいと言えるとしている。

国連安保理決議による経済制裁など（例えば：北朝鮮）。国連安保理決議により加盟国は決議に基づいた措置をとる。国連による制裁の成功例として南アフリカによるアパルトヘイトの終結がある。（国連広報センター）

2. 複数の国家

東ウクライナ紛争におけるアメリカとEUの対ロシアへの経済制裁など

1990年のイラクのクウェート侵攻時のアメリカ・イギリスによるイラク制裁。

3. 個別国家

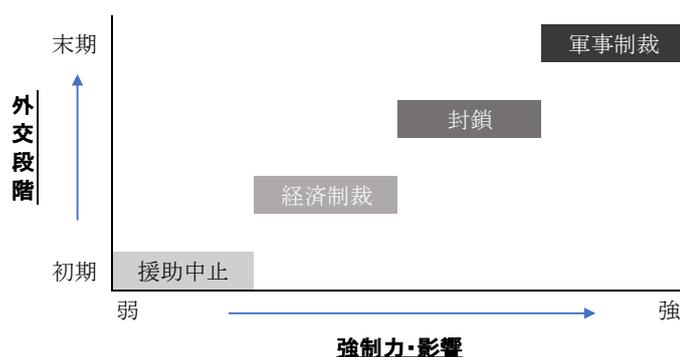
アメリカによる特定国家への経済制裁など。例えば、近年のイランに対しての行動や2003年のイラク戦争がある。

制裁を実施するにあたり、各国さまざまな法令に基づき制裁実施されるが、例えば日本の場合は、外国為替及び外国貿易法等に基づき制裁対象国が規定され、制裁対象となる。（経済産業省）

(2) 手法と目的

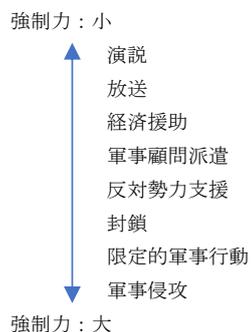
制裁は外交手段として用いられる手段であり、援助実施と対極にある方法である。以下に外交段階と相手に対する強制力（影響）を段階別にした模式図を記載する。段階を経ずに極端なオプションを選択する例がないとは言えないが、外交手段としてオプションを選択する側にも極端なオプション即ち軍事的行動は、自らにも影響を及ぼす可能性が高く、国際社会における立場や理解、国内の状況が許さなければ、より選択は困難となる。図2の経済制裁には、貿易規制・金融制裁のように制裁の種類区分が可能である。これについては、図10で詳細に説明する。

図 2:



出所：大門毅(2006)を元に筆者作成

図 3:



出所: 大門毅(2006)を引用

(3) 制裁対象国家に対する個別国家の対応

個別国家は外交手段の一つとして、制裁という行動を起こし相手にペナルティを負わせることで、個別国家の状況が有利に傾くようにするのである。個別国家は単なる侵略や敵対行為との批判が国内外から出ることを避けるため、国際連合へ付託することや複数の国家と共同で行動を起こす。国際連合に特定国家への制裁を提起しても、一部の拒否権を持つ国により否決されることがあるが、この場合は、制裁を行うことで利得をえる国家とそうでない国家がある。または、拒否することで対立する国家を牽制するためとの例があるが、そのような場合は、国際的に制裁を行う根拠が乏しいと考えられることがある(Nakajima 2018a)。中東地域でのアメリカが介入した紛争に武器販売の利得のためなど批判が生じるのは世界各国で制裁を行う法的根拠を認められていない場合が多いと言える。

(Nakajima 2018b)

また、制裁は国内の声を反映して実行されることも考えられる。例えば、政治政党や国家元首の指示母体である宗教団体や民意は、人道的な政策をとるよう促し、個別国家の政策決定に影響する。これは個別の研究と証拠が必要であるが、アメリカによる紛争介入には国内の武器販売企業による声の反映がある可能性を否定できない。(小山 2001)

国家または国家の複合体による制裁の行動には以下のような背景がある。

1) 国際ルールに基づく行動

第二次世界大戦中の日本・イタリアに対して行われた経済制裁²は、他国の侵略という国際ルールから外れた行動に対してなされた措置であるとされている。また、他国の平和を脅かすという点で現代でも北朝鮮にも行われている措置である³。

² 国際連盟による制裁はイタリアに対して 1935/10/7、日本に対して 1938/9/30 に決議された。

³ 国際連合は 2006 年から断続的に北朝鮮の核実験に対して制裁決議を実施。

2) 人道主義に基づく行動

ミャンマーに対しても人権蹂躪のため、欧米諸国は制裁措置をしたが、南アフリカでも人種差別を行うアパルトヘイトのため、南アフリカに対して制裁を実施した。これは上述のように国連安保理で採択された制裁である⁴。

また、現代では例えば、クルド人に対する迫害はトルコに対する制裁実施の可能性があり、アメリカのトランプ大統領は大きな制裁の準備をしていると2019年10月14日に明示した。(同月にトルコによるクルド人攻撃停止を受け、制裁は解除) (ロイター 2019)

3) プレゼンス・経済的動機

米中貿易戦争を例とする。アメリカは中国による不当な経済活動との名目で制裁と称し様々なペナルティを中国に課した。中国側は報復措置として、対アメリカにもペナルティを課した。これは米中以外から見て、アメリカの自国経済と世界覇権を保持するための行動であると言えるが、これは相手が中国であり相互に応酬があったからこそ制裁ではなく、貿易戦争と一般的に言われるようになった。制裁措置は時代や背景と結果により定義づけが異なるのだ。これは、覇権国と次の覇権国の間で戦争に発展するという意味でいわゆる「ツキジデスの罠」とも呼ばれる事象で表現も可能であり、プレゼンス確保を目的した行動である。

6. 各章の構成

第一章では、当時の日本のミャンマーへの援助を分析・説明する前提として、事実をまとめて記述する。制裁とは何かの定義、ミャンマーの独立から軍事政権下での歴史的経緯・貿易、世界の状況と日本の状況と援助について、そして日本とミャンマーの関係を中心に記述する。

第二章では、分析に際して用いる理論をなぜ使用するかを説明するための前段階としての章とした。

そして、第三章は、第一章と第二章で記述した事実と理論を用いて、当時の日本のミャンマーへの援助を分析・説明する。最後に纏めとして、結論を論述していく。

⁴ 「1966年、アパルトヘイトは国連憲章および世界人権宣言と相容れない「人道に対する罪」として国連から非難された。アパルトヘイトはその廃止まで国連総会の議題であった」と国連広報に記載されている。

第一章 「軍事政権下におけるミャンマーと国際援助」

軍事政権下においての日本のミャンマーへの援助に関して、当時の世界を取り巻く、個別背景を第一章に論述する。本章においての対象とする時代は、日本が他のドナーとは異なる援助の動きを示した期間に設定した。

具体的には大規模な民主化運動と軍事クーデターが発生し、社会主義政権が崩壊した1988年から民主派勢力であった国民民主連盟（NLD）書記長のアウン=サン=スーチー氏の自宅軟禁～軟禁解除～再軟禁～軟禁解除後の2012年の期間、つまり欧米諸国が制裁措置を行っていた期間を軸として下記にミャンマー、世界、そして日本の個別背景を記載する。

すなわち、本論文での期間設定は主に1988年から2012年とする。これらは別途本章で記載するアメリカによる制裁実施状況も参照した上で設定したものであり、2012年以降の制裁解除後は、各国とも急激に援助以外にも、ミャンマーに対する貿易などの経済的な数値を伸ばしている。

1. ミャンマーの状況

(1) 国内の状況（独立・軍事政権・民政移管）

序章で記載した1988年に至るまでの背景と現在までの概況をミャンマーの国内情勢を記述するにあたり、簡略に記載する。

第二次世界大戦前のミャンマーは英国の支配下にあり、大戦下の日本進軍により日本の影響下に置かれる。1945年に日本が敗戦すると当時のビルマを再度植民地とすべく、英国が再進出するが、1948年には独立を果たす。

日本のミャンマー侵略には、泰緬鉄道建設などネガティブな一面が多々ある一方(新山 1994)、英国からの独立と日本との関係もあるとされる⁵。日本から見てもビルマの豎琴（小説・映画）は多くの国民が見ており、日緬の1988年～2012年そして現在の良好と言える関係には過去の複雑な歴史を経て出来上がった国民間の感情が影響を与えていると言えよう。

⁵ 2016/9/21 稲田防衛相とセイン・ウィン氏会談で、「わが国の独立の歴史において、日本と旧日本軍による軍事支援は大きな意味があった」と感謝した。稲田氏は「両国は歴史的にも大変深い絆で結ばれている」と応じた。また、セイン・ウィン氏は「アウン・サン将軍が『ビルマ独立義勇軍』（BIA）を設立し、BIAと日本軍が英国の植民地支配を打ち倒した。ミャンマーは日本兵と日本に対し、いつも感謝している」とも述べた。

ミャンマーの教科書には日本はイギリスからの独立を助けたとしており (CREATE 2016) 、ミャンマー国民の日本に対する特別な意識があるという。対して、日本には戦後の食糧難の際に、ミャンマーから米を供給したり (根本 2016) 、特に両国には特別な国民感情があるとされている。⁵

独立を指導したアウン=サン氏、ネィ=ウィン氏を代表とする「30人の志士」は「ビルマ義勇軍」を誕生させ、これらの後に独立を指導する人々を日本は留学生として受け入れた。日本側から見たら、この人々を暖かく見守るべきという声が政府内でもあった。(根本敬 1993:13)

また、1977年の駐ビルマ大使を務めた鈴木(1977)は著書にて、ビルマは日本の援助に最も値する価値のある国との表現までしている。

独立を果たしたミャンマーは当時ビルマ連邦と呼ばれていた。ミャンマーという呼称は軍事政権により変更されたものである。軍事政権は1962年の軍事クーデターにより社会主義のイデオロギーを持って樹立され、閉鎖的な経済下で長期の停滞期を経験した。上述の通り、民主派の代表であるアウン=サン=スーチー氏は、軍事政権により2010年11月まで軟禁と解放・再軟禁をされ続けた。2011年3月には民政移管によりテイン=セイン前首相を大統領とする新政権が発足し、民主的な政策を打ち出し始めることとなる。2012年には米国は一部宝石類を除く制裁解除を行い、2016年には完全解除とした。DAC諸国もこれと同じ時期に制裁を解除しており、2019年現在制裁対象国にはなっていない。(詳細は appendix 参照)

現在、ミャンマーは100以上の民族を国内で抱えており⁶、民主化後も問題は山積している。ベンガル系イスラム教徒であるロヒンギャ族への迫害と人権侵害が、欧米諸国を中心に問題とされており、新たな国際的な関心事となっている。

未だ世界銀行基準での貧困率が国民の5分の1を占める⁷など経済発展の初期段階であり、豊富な資源を有する東南アジア最後のフロンティアと呼ばれるこの国は様々な解決すべき問題を抱えている。

(2) 対外関係

1988年以降2012年までの期間、ミャンマーは日本及びその他の国とどのように関わってきたか。以下に貿易面・国際社会との関わりに関して、データを纏めた。

1) 国際社会

当時ビルマであったミャンマーは1948年に国連に加盟。

同時にアメリカと国交樹立。1950年には中国と国交樹立。日本とは遅れて1954年に国交樹立した。この際に平和条約とあわせ、賠償協定を日本は締結した。

⁶ 70%をビルマ族が占め、残り30%は主要な7つの民族が占める。細かく分けると135にもなる諸民族の国として知られている。

⁷ ミャンマー政府と世界銀行が共同で発表した報告書により、過去10年間での貧困率が32.1→19.4%に減少した。

日本国とビルマ連邦との間の賠償及び経済協力に関する協定は1954年11月に締結され、締結から10年間年平均2000万ドルずつの供与と、合計5000万ドルの日本人役務及び生産物を共同事業として経済協力行うとしたものである。(外務省 1954)ここから日本の対ミャンマー援助は本格的に始まることとなる。

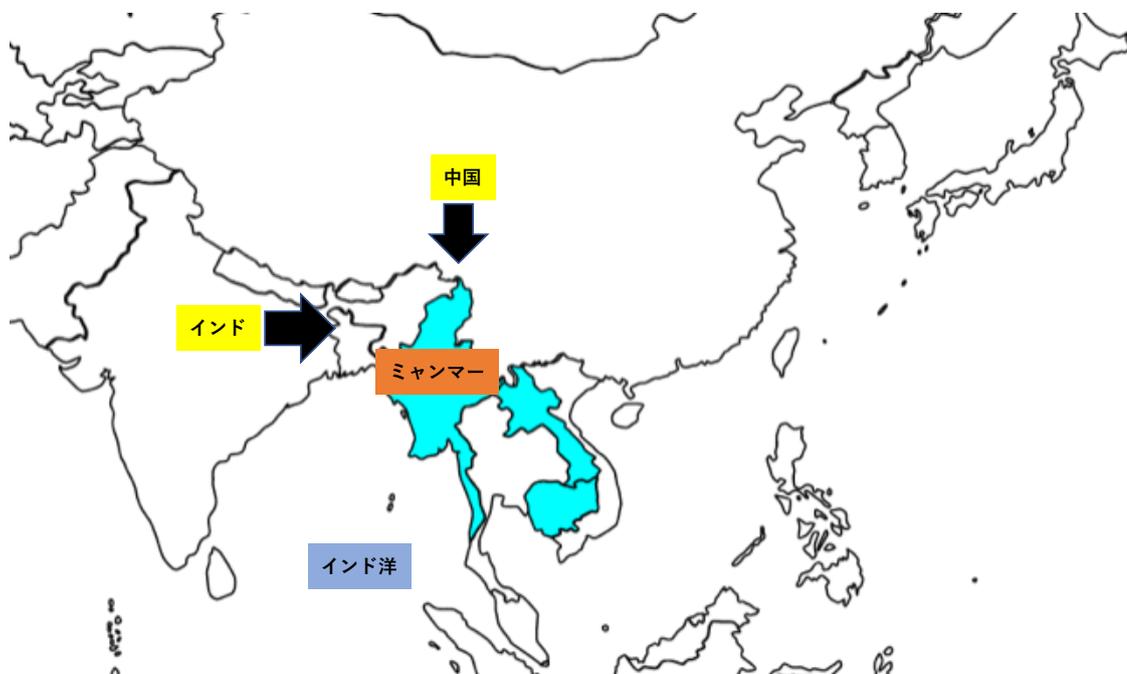
ミャンマーは1988年の大規模民主化運動後、1989年に軍事政権により国名をビルマからミャンマーに変更したが、軍事政権主導による変更により欧米各国は反対しているが、日本は欧米各国と異なり、改称を承認した。(東洋経済新聞 2018)

中国はインドに対しての地域プレゼンス維持のため、「真珠の首飾り作戦」を行い、ミャンマーを含めたインド周辺国内に土地を賃借し、レーダー基地や軍港を建設した。

2004年には中国＝ミャンマーパイプラインの協議が開始され、中国のミャンマー進出が加速した。

ミャンマーでは、このような周辺国・大国が行う政策の影響にさらされており、各国の援助も地域プレゼンスを意識した背景があったと推察することができるだろう。ミャンマーは国境を中国・インドという大国と接しており、中国の影響については、日本の援助に関する記録でも確認することができる(根本 1993)。それは、中国を意識していた側面があったということだ。(新山 1994)

図 4 : [ミャンマーの地政学的状況]



出所：筆者作成。国の領域の塗りつぶしは CLM 諸国を示す。

北方は中国、西方はインドと接しており、インド洋にも面している。中国からインド洋へのアクセスのためには、ミャンマーは中国にとって重要性がある。

そして、下記は周辺国とミャンマーを比較（特に CLM 諸国）した一覧である。ミャンマーは面積・人口共に比較的数値が大きく、天然資源が豊富にあるという特徴がある。

[周辺国とミャンマー比較]

ASEAN 中 CLM 諸国で比較するとミャンマーは人口、面積共に最大であり、近年特に投資先としても注目されている。人口および面積は1988年当時も最大であった。

図 5:

	カンボジア	ラオス	ミャンマー	(備考)
人口	1625万	706万	5370万	国連統計 2018年
面積	18万km ² ※日本の約半分	24万km ² ※本州と同程度	68万km² ※日本の1.8倍	
名目GDP	244億ドル	182億ドル	686億ドル	IMF統計 2018年
同1人あたり	1504ドル ※日本の4%	2566ドル ※日本の6%	1304ドル ※日本の3%	IMF統計 2018年
発展段階（世界銀行の分類）	下位中所得国 ※2015年～	下位中所得国 ※2010年～	下位中所得国 ※2014年～	
主な輸出品	縫製品	鉱物、電力	天然ガス、農産物、縫製品	

出所: 小林(2018)を元に、国連統計・IMF 資料により数値更新。

2) 貿易面に関して

下記は、貿易額上位の国の輸出入相手国順位を一覧化したものである。輸出では、中国は1992-94年に1位であったが、隣国タイは2002年から1位となっている。

また、輸入では日本は1988年時点で1位だったが、中国は順位を上げ日本は徐々に順位を下げている。同じく隣国であるバングラデシュは統計上、輸出入相手としての額が相対的に少なく以下表には記載していない。

図 6:

ミャンマーからの輸出	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012
日本	2位	2位	2位	5位	4位	4位	4位	3位	5位						
中国	4位	4位	4位	4位	1位	1位	3位	4位	3位						
インド	3位	3位	3位	3位	3位	3位	2位	1位	2位	3位	3位	2位	2位	2位	1位
タイ	5位	5位	5位	1位	-	5位	-		3位	1位	1位	1位	1位	1位	2位
シンガポール	1位	1位	1位	2位	2位	2位	1位	2位	1位	2位	2位	3位	3位	3位	4位

ミャンマーの輸入	1984	1986	1988	1990	1992	1994	1996	1998	2000	2002	2004	2006	2008	2010	2012
日本	1位	1位	1位	2位	3位	3位	3位	3位	4位	5位	5位	5位	5位	4位	3位
中国	3位	3位	3位	4位	2位	2位	2位	1位	3位	2位	2位	2位	2位	2位	1位
インド	5位	5位	5位	5位	4位	4位	4位	4位	5位	3位	4位	4位	4位	5位	5位
タイ	4位	4位	4位	3位	-	-	-	-	2位	4位	3位	3位	3位	3位	4位
シンガポール	2位	2位	2位	1位	1位	1位	1位	2位	1位	1位	1位	1位	1位	1位	2位

出所：IMF の DOT を元に筆者作成。2012 年時点での上位 5 カ国を対象に 1984 年にさかのぼり、一覧化した。

1988 年以降日本は相対的に順位を落としているが、輸入・輸出とも 2012 年まで上位を維持している。

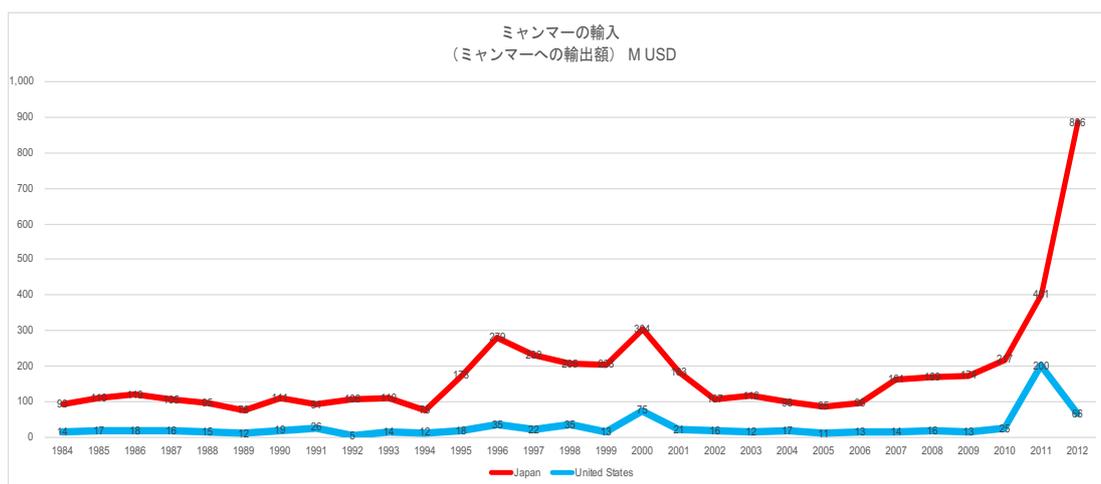
[ミャンマーとの貿易推移]

下記図 7 は日本とアメリカからミャンマーへ輸出している貿易額を年次推移で表した図である。

日本とアメリカのミャンマーへの援助政策の違いを第三章で論じるにあたり、援助の効果として一つの指標となる貿易額（特にミャンマーへの輸出）を以下に示す。

1988 年から 2012 年までの間で、日本は 1988 年から大きく減る年はなく 2010 年以降は急激にミャンマーへの輸出を増額させている。対して、アメリカは、1988 年当初より日本に比べ、相対的に輸出額が少なく、2012 年までの期間では 2011 年に輸出額を増やしているが、日本のような急激な上昇は見られない。

図 7:

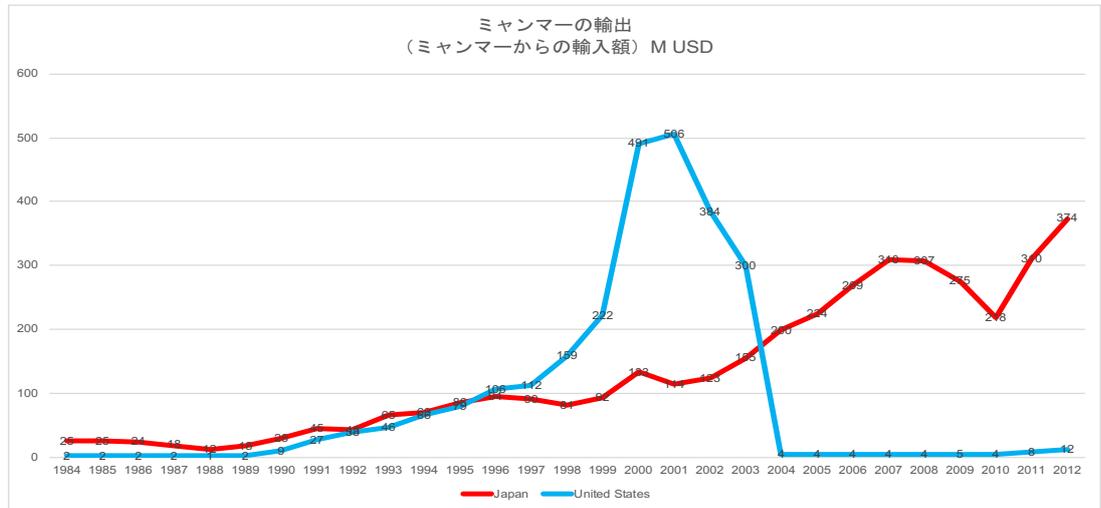


出所：IMF の DOT を元に作成。

そして参考として、下記に日本とアメリカへミャンマーから輸出している貿易額を年次推移で表した図 8 を示す。1988 年から断続的にアメリカへのミャンマーの輸出が増えてお

り、1995年から2003年まではアメリカへの輸出が日本より多くなる。人口や経済規模を日米で比較すれば、アメリカへのミャンマーの輸出は突出して大きなものではないと言えるが、2004年に急遽アメリカへのミャンマーの輸出額が減少する。この背景については、第三章の一節でアメリカのミャンマーへの制裁経緯にて記述する。

図 8 :



出所：IMF の DOT を元に作成。

(3) ミャンマーの援助受け入れ状況

ミャンマーへの援助に関して、考慮すべき点のもう一つの点に中国による援助がある。序章で記載した援助額のデータは OECD・DAC 加盟国の数値であり、いわゆる南南協力の数値は含まれていない。上述のミャンマーの地政学的状況を参照するとわかるが、ミャンマーは中国とインドという「南」の国として見られていた国家と国境を接しており、特にミャンマーは中国による援助が大きいとされていた。中国による他国への援助の数値は OECD など国際的な統計で調査することが難しく、本論文で設定した期間と同一の期間としての統計ではなく、中西 (2018) で記載されている 1996 年から 2006 年の数値を用いることとする。この期間の中国によるミャンマーへの援助額は約 4 億 9 千万 USD といわれている。同期間の OECD・DAC によるミャンマーへの援助額合計は約 8 億 5 千万 USD である。そして同期間の日本によるミャンマーへの援助額合計は約 3 億 9 千万 USD である。(The Asia Foundation 2018)

ミャンマーにとって、この期間だけで見ても中国の援助は大きく、国連でのミャンマー非難決議が出された際にも中国が拒否権を発動するなど依存は高い状況であった。(新山 1994a)

しかしながら、2009 年からバラク＝オバマ政権時代にミャンマーに対する制裁緩和と援助再開が順次されると中国や日本への依存度は下がっていく(新山 1994b)。このことを印象付けた出来事は 2011 年のミソソングムの建設延期である。工事は当時中国の援助資金主導で行われていたが、ティン＝セン氏による中断が突如発表された。この出来事を受け、中国にとって中期投資のリスクが顕在化し、投資が減少したという。(新山 1994c)

依存度が低下したとはいうが、現在でも中国とミャンマーの関係は深く、民政移管後にミャンマーが中国への依存過多から国際バランスをとりはじめたとも言われている。(新山 1994d)

(4) アメリカによるミャンマーへの制裁経緯

以下はアメリカによるミャンマーへの制裁実施開始を第一段階から第四段階に分けた経緯であり、このことを論述している尹(2010:6-14)の論文を引用し取りまとめたものである。2009年以降は段階的に制裁が緩和の方向に向かっていく。

1) 第1段階(1988年—1996年)

1988年にミャンマー軍政府が政権を接收したのちに、アメリカはすでに締結していたミャンマーとの二国間織物協定の延長を拒否した。また、国際機関がミャンマーに多国間融資、二国間ローン、援助などを提供することを阻止した。そして「ミャンマー撤退同盟」を結成し、ペプシ、コカコーラなどが相次いでミャンマーから資金引き上げしていった。

2) 第二段階(1996年—2003年)

1996年9月30日にミャンマー軍政府が民主反対派に対し大規模な制圧を実施するとアメリカは全ての新規援助供与を禁止した。そして、軍政府関係者と家族に対してのビザ制限実施し、さらにはミャンマーのASEAN加入を妨害し、ASEAN各加盟国に圧力をかけた。当時の大統領クリントンはミャンマー政府の行動がアメリカの国家安全と対外政策に対して脅威となっていることを宣言した。

3) 第三段階(2003年—2007年)

2003年5月30日夜にアウンサン=スーチーとNLDメンバーへの襲撃事件が発生し、事件後の5月31日にはミャンマー軍事政府はアウンサン=スーチーを軟禁した。また、NLD会長の拘束やNLDメンバーが刑務所に入れられたり、行方不明となった。

当時のパウエル国務長官は平和開発委員会を暴行と非難し、強力な対応を約束し、7月28日にはブッシュ大統領がBurmese Freedom and Democracy Act (BFDA)に署名した。そして、米国財務省のリストに登録されたミャンマー政府関係者のアメリカにおける財産と収益は凍結されることとなり、さらにはミャンマーの製品の輸入禁止が強化された。最終的には、ブッシュ大統領は全面的な輸入禁止令に署名し、織物を含むすべてのミャンマーの生産、製造、栽培、組み立て製品の輸入が禁止となった。

また、アメリカ人のミャンマーへの投資と支援の禁止となり、2004年まで、アメリカとミャンマーの経済関係はほぼ停止状態となった。このことは、ミャンマーへの貿易推移での2003年から2004年への変化を見ればわかる。

4) 第四段階(2007年—2008年)

2007年8月18日からミャンマー各地で一部市民と僧侶のデモが相次いで発生し、同24日抗議行動が大規模なデモに発展し、政府に野党党首のアウンサン=スーチーの釈放を求

めた。そして民主改革を求める政治的要求になり、軍事政権はデモを鎮圧した。アメリカは一貫した“人権外交”の立場を取っており、人権違反を理由に制裁措置を表明した。そして、ミャンマーの一般市民に与える悪影響を考慮し、新たな制裁措置は軍政府トップに狙いを定め、ミャンマーの役人 14 人の米国における資産凍結を宣言した。また、他国と連携してミャンマー問題を国連安保理に提出してミャンマーに国際制裁を科そうとしたが、ロシア・中国の反対により否決された。

2. 世界の状況

(1) 国際情勢

1988年から2012年は、欧州ではソ連崩壊後、冷戦構造の集結や様々な紛争があり、経済的にもパワーバランス面でも変化があったと言える。

1989年はアメリカでロナルド・レーガンからジョージ・H・W・ブッシュへと大統領が交代し（共に共和党）、2012年までにビル・クリントン、ジョージ・H・ブッシュ、バラク・オバマへと民主党・共和党の大統領がそれぞれ歴任した。世界で大きな影響を与えるアメリカのトップ交代は少なからずミャンマーへの援助政策に影響を与えたと言えるだろう。ロバート・M・オー・Jr (1993)氏は、この時期での大統領交代は、新大統領誕生と時期が重なり、こうした時期にありがちな組織的混乱のためにアメリカの上層部の反応はいつそう鈍かったと述べている。

その他、1991年には湾岸戦争があり、世界的な天然資源供給地に対する不安定材料が増した。これは石油を中東に依存する日本にとっても大きな事件であり、天然資源が豊富で地政学的な重要性を持つミャンマーへの日本の援助政策に影響があったことは推察できるであろう。

そして、2012年までには中国の大国化と隣国インドの経済成長、そしてインド・パキスタンの核実験などもあり、ミャンマー周辺的环境と重要度が高まったと言える。

(2) 国際協力実施概況

ミャンマーに対して日本が援助をやめなかったことを論述するための基礎として、他のDAC諸国についての状況を記載する。

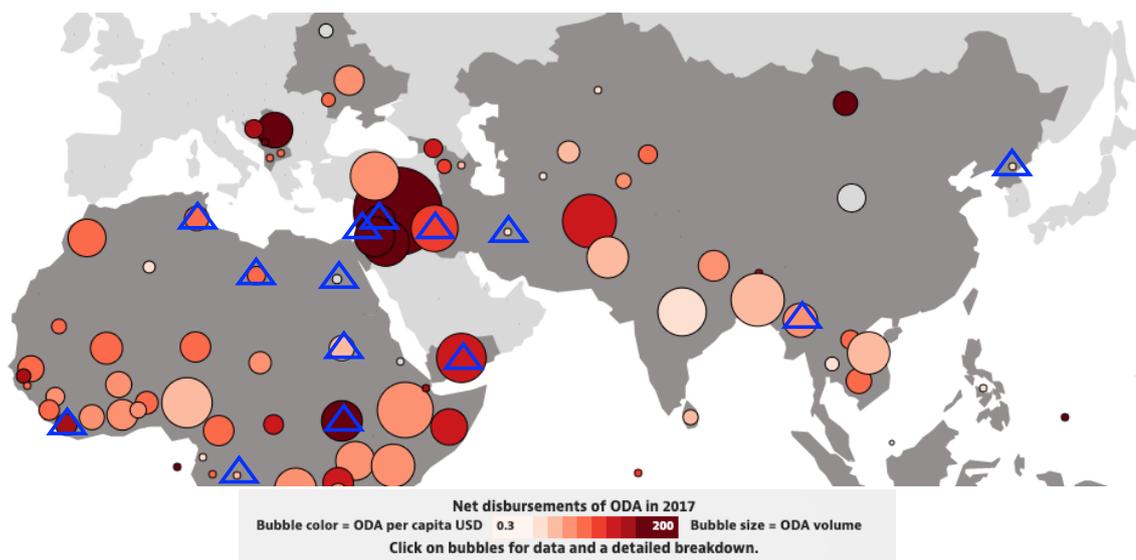
まずDACの援助規範であるが、「援助を富める者の道義的義務とみなす立場(援助=慈善観)から援助のあるべき姿を規定すること」である。(Sakiko Fukuda Parr, 志賀裕朗 2016:3)

以下は南南協力を除く、DAC諸国による制裁対象国とODA規模図9と、それぞれの筆頭ドナーによるODAの分野(目的図10)である。青い△は国際社会により何らかの制裁対象となっている国家を示す。そして、○の大きさは、ODA額を示し、色の濃さはその国の一人当たりの援助額を示してい

る。色が濃いほど人口当たりの ODA 額が多いということである。ここで示したいことは、制裁を受けている国であっても必ずしも、ODA 額が少ないという傾向は見られないという点である。

図 9 :

Aid statistics by donor, recipient and sector



△ EU/アメリカによる制裁対象国

a.北朝鮮・b.シリア・c.リベリア・d.イラン・e.イエメン・f.チュニジア・g.スーダン・
h.南スーダン・i.ミャンマー・j.イラク・k.エジプト・l.コンゴ・m.リビア、n.レバノン

*ベネズエラ・キューバ・ロシア・ウクライナは制裁対象だが、図中には今回表記せず。

出所：OECD 「Development finance data・Recipient view」 「Development finance data・Donor view」 を元に

筆者作成

図 10:

制裁対象国

△		貿易規制			金融規制			備考	1/2位の援助国(2017)	M USD	1位のODA分野
		EU	アメリカ	日本	EU	アメリカ	日本				
a	北朝鮮	○	○	○	○	○	○		スイス、クエート	8	Humanitarian Aid
b	シリア	○	○	○	○	○	○		トルコ、ドイツ	7250	Humanitarian Aid
c	リベリア	-	-	-	-	-	-	2016年撤廃	アメリカ、ドイツ	280	Social Infrastructure
d	イラン	○	○	○	-	○	○		ドイツ、 <u>日本</u>	70	Social Infrastructure
e	イエメン	○	○	○	○	○	-		UAE、アメリカ	820	Humanitarian Aid
f	チュニジア	-	-	-	○	-	-		ドイツ、フランス	480	Economic Infrastructure
g	スーダン	○	○	○	○	○	-		UAE、アメリカ	130	Humanitarian Aid
h	南スーダン	○	○	○	○	-	-		アメリカ、イギリス	880	Humanitarian Aid
l◆	ミャンマー	○	○	-	-	-	-		<u>日本</u> 、イギリス	380	Social Infrastructure
j	イラク	○	○	○	○	○	-		ドイツ、フランス	540	Humanitarian Aid
k	エジプト	-	-	-	○	-	-		フランス、ドイツ	280	Economic Infrastructure
l	コンゴ民主	○	○	○	○	○	-		フランス、ほか機関	55	Social Infrastructure
m	リビア	○	○	○	○	○	-		ドイツ、イタリア	170	Social Infrastructure
n	レバノン	○	○	-	○	○	-		アメリカ、ドイツ	200	Humanitarian Aid

※EU/アメリカの対象国： JAPAN PI CLUB資料より抜粋

※日本の対象国：（貿易）経済産業省資料より、（金融）三菱UFJ資料より抜粋

※1/2位の援助国： EUなど複数国家団体や、機関は除く。

制裁非対象国

◆	カンボジア	-	-	-	-	-	-		<u>日本</u> 、フランス	190	Social Infrastructure
◆	ラオス	-	-	-	-	-	-		<u>日本</u> 、韓国	100	Humanitarian Aid

◆印はCLM諸国

出所：経済産業省、日本船主責任相互保険組合、三菱 UFJ 銀行を元に筆者作成。

制裁対象となっている国のそれぞれのデータを見ると、制裁下にありながら人道主義以外で ODA 分野（例：社会インフラ・経済インフラ）が首位となっている。人道主義は DAC の規範の一つであるが、必ずしも人道目的が全面となっていないことがわかる。

3. 日本の状況

(1) 国内情勢

1988年から2012年の間、日本では自民党以外にも政権は移り変わったものの国の体制を大きく変えるような変化はなく、ODA 額についても政権交代による特徴的変化は見受けられない。ODA 総予算額については1998年をピークに下がる傾向にあるが、ミャンマーへの援助額は1998年以降減り続けているのではなく、一定の水準を維持している（図1参照）

日本の ODA 供与先はアジアが最も割合が高い。そして、その次に多いのは中東である。アジアが多いことは、本論文の主題であるミャンマーにも深く関連のあることであるが、アジアに対しての ODA はミャンマーと同様に賠償と繋がりがあがる例が多い。中東に対しては、賠償から始まった例はない。下記の国際協力実施状況に記載するが、外交の手段としての ODA からすると中東への ODA の目的の一つは、エネルギーである。日本は天然資源がなく、石油に至ってはほぼ全てを輸入に依存

している⁸。特に中東への依存度は大きい。オイルショックを経て、中東への依存度は一時的に下がったが、88年以降再上昇に転じた⁹。奇妙にもそれは、ミャンマーへの援助停止と再開を決めた時期である。(nippon.com 2019)

(2) 国際協力実施概況

「援助を富める者の道義的義務とみなす立場(援助=慈善観)から援助のあるべき姿を規定するのが DAC 規範(Sakiko Fukuda Parr, 志賀裕朗 2016:3)であるのに対して、日本の援助は「援助を対等な者の互恵的協力関係とみなす立場(援助=協力観)から独自の援助規範を形成・維持してきている。具体的には、人材育成支援や借款を通じた被援助国の自助努力支援を重視すること、日本企業との緊密な連携のもとで援助・貿易・投資の「三位一体」を重視することなどが挙げられる。」とは述べており(Sakiko Fukuda Parr, 志賀裕朗 2016:15)、OECD・DAC 加盟国でありながら、援助の特徴が異なる。

以下図 11 は日本と欧米（参考としてその他の国で中国）の援助特徴と背景、そして国の対外的な立場説明を説明した概略一覧図である。それぞれ、ミャンマーの民主化前後と昨今の状況を比較した。

⁸ 資源エネルギー庁 2012 年次報告。日本の石油自給率は 0.4%となっている。

⁹ Nippon.com 記事。1970 年代に 2 度のオイルショックを経験し、石油代替政策や省エネルギー政策への取り組みに加えて、調達先を多様化する「脱中東依存」を目指した。中国やインドネシアからの輸入を増やし、1987 年度には中東依存度を 67.9%まで低下させたが、その後、アジアの産油国の国内需要増により、再び中東依存を高めざるを得なくなっている。2017 年度の依存度は 87%。米国の中東依存度は 21.8%、欧州 OECD は 23.8%で、日本は際立って高い水準となっている。

図 11 :

		欧米	日本	中国
民主化以前	援助	中止	基本中止 (一部分野で継続)	実施
	援助背景	—	人道的	経済・人道的
	国の立場	軍事政権が人権蹂躪。援助は政権を延命させる。	関係を維持することで事態の改善を促す	内政不干渉。経済発展が望める。地域政策。
民主化後	援助	実施	実施	実施
	援助背景	経済・人道的	経済・人道的	経済・人道的
	国の立場	民主化し経済発展が望める。	民主化し経済発展が望める。	内政不干渉。経済発展が望める。地域政策。
民主化後 (ロヒンギャ問題発生後)	援助	縮小	実施	実施
	援助背景	—	経済・人道的	経済・人道的
	国の立場	現体制が人権蹂躪。制裁中。	こちらの助言を聞いてもらう関係を築いておくことが重要	内政不干渉。地域・一帯一路政策。経済発展が望める。

出所：染田屋(2018)、SANKEI NEWS (2018)を引用の上、筆者作成。

ミャンマーについては、先に述べたように1988年以降西側諸国の動きに表向きは、ならって援助を縮小。1989年から2012年まで援助先10位以内に名前が出ることはなくなった。

当時の国会議事録(以下に抜粋)を確認すると、軍事政権への支援と人道支援との間で援助実施是非と支援の必要性を議論するやりとりがあったことがわかる。しかし、結果的には、日本のODA全体額からすると一時的に規模が見立たないものとなったものの、援助が継続されたのである。

[平成元年三月二十八日 第114回国会 参議院 外務委員会 第2号]

矢田部理氏) 竹下総理が近々何か考え方を示されるそうでありますから、ここでの議論はその程度にとどめますが、もう一つ、ビルマの問題を私の方から伺っておきたいと思うんですが、これはついせんだってビルマ政府を承認したわけですが、この軍事政権を承認した理由はどういう経過だったんでしょうか。

長谷川和年氏) 昨年九月でございますが、ビルマ国軍が実権掌握を行いまして約六カ月たっておりますが、この間ビルマ情勢は落ちつきを取り戻しております、私たち見まして国内の治安とか法秩序も相当程度回復している、こういったような認識でございます。この間現在の政権は既に実効的な支配を確立している、国際法遵守の意思と能力を有すると考えられますことから、客観的に政府承認を行うための

国際法上の要件、ただいま申しました実効的支配及び国際法遵守の意思、能力、これは既に満たされている、このような判断で行ったわけでございます。

[平成元年六月二十日 第114回国会 参議院 外務委員会 第5号]

矢田部理氏) 外交一般について質問したいと思いますが、私はきょうはODAの問題と中国問題、それからサミット、軍縮など、時間がある限り私の見解を申し上げ、また政府の意見もお聞きしたいと思っているのであります。まず最初に、ODAではビルマ問題を取り上げます。つい最近の報道によりますと、ビルマ国軍が使用している軍用トラックの八割が日本の日野自動車製である、先般、ビルマでも民主化闘争があったわけでありましたが、兵士や武器の輸送、食糧の輸送などが全部これによってなされたということで怨嗟的にもなっているとも言われているわけでありましたが、この軍用トラックは、日本のODAを受けているビルマ重工業公社、ここで製造されていると伝えられているのですが、政府としてはどのような認識でしょうか。

松浦晃一郎氏) 今の先生御質問のトラックでございますが、御高承のように、ビルマに対しまして工業化プロジェクト四つを賠償時代から援助してきておりまして、その一つがトラックの製造工場でございます。しかしながら、私どもは、基本的に日本の経済協力というのは軍事的用途に充てられてはいけないということで、この点は非常に厳格に運用してきておりまして、ビルマのこのプロジェクトについても同様でございます。従来から、このプロジェクトの関係でもビルマ側に何度かにわたりまして、ここで生産されましたトラックが軍用には使われていないということを念を押してきておりまして、これに対しましてビルマ政府から正式に軍用には使われていないという回答を得ております。先生御指摘のような報道もございましたので、最近に至りまして再度ビルマ政府に対しまして軍事目的には使用されていないという確認を求めておきましたところ、五月の下旬でございますけれども、ビルマ政府から、繰り返し従来ビルマ政府が私どもに説明してきたところを確認してきておりまして、つまり軍用、軍事目的には使用していないということを言っております。(中間やりとり略)

矢田部理氏) ビルマ問題の二番目といたしましては、最近JICAが調査報告書を出しています。対ビルマODAは失敗だったという新聞の指摘もあるわけでありましたが、表現はともかくとして、ビルマ工業の自立化が基本的なねらいだったわけでありましたが、非常に望み薄になっているという内容の報告書が出されているということですが、その報告内容について報告をいただきたい。

松浦晃一郎君) 今の先生御質問の国際協力事業団の報告書でございますが、これは先ほどちょっとトラックの組み立て工場に関連で申し上げましたけれども、日本は賠償時代以降工業化四プロジェクトに対しまして協力をしてきておりますけれども、設備がかなり古くなっておりまして、ビルマといたしましては今後この工業化プロジェクトをどういうふうに進めていったらいいかということで技術協力を求めてまいりまして、具体的に申し上げますと、その技術協力の形態は開発調査という形でございますけれども、したがって私どもは、このビルマ側の要請を踏まえまして、開発調査団を派遣いたしまして報告書をまとめたわけでございます。この報告書というのは、いわばこの工業化プロジェクトを今後どういうふうに進めていったらいいかということに関してのビルマ政府の依頼を受けて提言をまとめたもので

ざいまして、この報告書の中には、今先生御指摘のような新聞報道の、ビルマ援助全体が失敗であった、あるいはより具体的に言えばこの四工業プロジェクトが失敗であったというような内容はございません。

[平成元年十一月二十九日 第116回国会 参議院 決算委員会 第7号]

種田誠氏) 問題は、先ほど来のお答えの中にもありましたが、昨年、ことしと行政監察によって厳しい指摘がなされたり、さらには本年の六月には国際協力事業団からも援助のあり方に関して厳しい指摘があるわけであります。六月十一日の新聞によりますと、「対ビルマODAは失敗 工業化に貢献せず」、一千四百億円は結局むだに帰ってしまったのか、外務省は今後援助の形で続けるのは難しいと思うと。このような報道を見ますと、多分これは全体の援助の中ではごくごくわずかなところだと思うわけでありませけれども、一千四百億円というのはやはり無視できない金額だとも思うわけであります。そういう意味で、この間の行政監察の指摘、国際協力事業団などの指摘、とりわけ国際協力事業団の指摘は商品借款に対する指摘であります。このことに関しての外務省における改善策、どのようなお考えを持っておられるか伺いたいと思います。

大島賢三氏) ただいま新聞報道を引用の上ビルマの案件について御指摘がございました。たくさんあります援助関係のプロジェクトの中には、これは主として相手国側のいろいろな事情、すなわち経済情勢がいろいろ変わっていく、予定されておった手当てが途中で変更になるといったようなことは、残念ながら事前の調査あるいは十分な計画にもかかわらずやはり起き得ることございまして、そういう意味で常に非常に難しい問題を抱えながら事業をせざるを得ないという側面がございます。その中で、ビルマにつきましては今御案内のとおり非常に難しい状況でございます。いろいろな案件がさらに追加的な事情によって難しい状況にありますが、今の御指摘になりました一千四百億円云々のプロジェクト、これはビルマに対します商品借款ということで、機械のスベアパーツをつくるとか乗用車をつくるとかあるいは電球をつくるとか、こういったプロジェクトに対します援助でございますけれども、これはこれなりに長い間にわたりましてビルマ国民が必要としている生活必需物資の生産にずっと役立ってきておるわけございまして、私どもはこれが全面的に失敗しておって一千四百億円がむだになっているというふうには全く考えておりません。ただ、この案件の実施につきましては、ただいま申し上げましたように、ビルマ情勢の混迷を一部反映いたしまして案件の実施に困難が一部見られますけれども、こういうビルマ国民の生活必需物資の生産に役立っておるといふところは、私どもとしてもぜひこれは育てて国民の役に立つような形で推進をしてまいりたいと思っております。

以下は1988年から2013年にかけてのODA 供与先ベスト10位の一覧である。

図 12 :

	1位	2位	3位	4位	5位	6位	7位	8位	9位	10位
1988	インドネシア	中国	フィリピン	タイ	バングラデシュ	パキスタン	インド	ミャンマー	韓国	スリランカ
1989	インドネシア	中国	タイ	フィリピン	バングラデシュ	インド	韓国	パキスタン	スリランカ	ナイジェリア
1990	インドネシア	フィリピン	中国	タイ	マレーシア	バングラデシュ	トルコ	パキスタン	韓国	スリランカ
1991	インドネシア	インド	エジプト	中国	タイ	フィリピン	トルコ	ヨルダン	ペルー	マレーシア
1992	インドネシア	フィリピン	中国	タイ	インド	ベトナム	マレーシア	パキスタン	バングラデシュ	韓国
1993	エジプト	インドネシア	中国	タイ	インド	インド	バングラデシュ	パキスタン	韓国	スリランカ
1994	中国	インドネシア	インド	フィリピン	タイ	パキスタン	バングラデシュ	シリア	スリランカ	メキシコ
1995	中国	インドネシア	タイ	フィリピン	インド	バングラデシュ	パキスタン	韓国	スリランカ	メキシコ
1996	インドネシア	中国	タイ	インド	フィリピン	パキスタン	バングラデシュ	マレーシア	韓国	メキシコ
1997	インドネシア	中国	インド	フィリピン	タイ	マレーシア	バングラデシュ	ベトナム	パキスタン	スリランカ
1998	中国	インドネシア	タイ	インド	フィリピン	パキスタン	ベトナム	バングラデシュ	スリランカ	マレーシア
1999	インドネシア	中国	タイ	インド	フィリピン	ベトナム	バングラデシュ	マレーシア	スリランカ	ブラジル
2000	中国	インドネシア	タイ	ベトナム	フィリピン	インド	バングラデシュ	パキスタン	スリランカ	トルコ
2001	中国	インドネシア	インド	タイ	フィリピン	ベトナム	バングラデシュ	スリランカ	タンザニア	パキスタン
2002	中国	インド	タイ	フィリピン	インドネシア	ベトナム	バングラデシュ	パキスタン	スリランカ	ブラジル
2003	中国	インドネシア	フィリピン	インド	タイ	ベトナム	スリランカ	パキスタン	バングラデシュ	マレーシア
2004	中国	ガーナ	タイ	インド	ベトナム	フィリピン	イラク	インドネシア	ボリビア	マレーシア
2005	イラク	中国	インドネシア	フィリピン	ザンビア	タイ	ベトナム	インド	ホンジュラス	コンゴ民主
2006	ナイジェリア	中国	インドネシア	イラク	フィリピン	ベトナム	インド	スリランカ	マレーシア	バングラデシュ
2007	中国	インドネシア	イラク	ベトナム	フィリピン	タンザニア	インド	マレーシア	トルコ	スリランカ
2008	イラク	インドネシア	インド	中国	バングラデシュ	ベトナム	フィリピン	トルコ	スリランカ	マレーシア
2009	インドネシア	ベトナム	インド	中国	フィリピン	トルコ	スリランカ	アフガニスタン	マレーシア	パキスタン
2010	インド	インドネシア	ベトナム	中国	アフガニスタン	トルコ	フィリピン	スリランカ	ペルー	パキスタン
2011	インド	ベトナム	コンゴ民主	インドネシア	中国	アフガニスタン	パキスタン	スリランカ	フィリピン	イラク
2012	ベトナム	インド	アフガニスタン	インドネシア	中国	バングラデシュ	フィリピン	スリランカ	イラク	パキスタン
2013	ミャンマー	ベトナム	インド	インドネシア	アフガニスタン	イラク	タイ	バングラデシュ	タンザニア	ケニア

出所：日本経済新聞を元に筆者作成。

日本では「関係を維持することで事態の改善を促す」¹⁰として、制裁下のミャンマーへ継続した援助を行ってきた。上記はODA 支出総額の順位である。

2007年9月にミャンマー治安部隊が日本人ジャーナリストを射殺する事件があり、人材開発センター建設中止措置や国会での答弁がなされた。ここでの外務省及び大使のコメントは以下の通りだ。

- ・「軍政を強く非難する欧米型か、多額の援助で軍政との関係を強める中国型か。日本はその中間の道を取り、国際社会で双方の声を結びつける役割が果たせる」：外務省幹部

¹⁰ 国際政治学者の六辻彰二氏は過去の日本政府の立場を論評にて記載し、論述している。

- ・「中国やインドの両大国のパワー政治に惑わされることなく、ミャンマーを見放すことなく、戦後日本の培ってきた民主主義の精神を伝え続けるべきだ」：駐ミャンマー大使(衆議院質問答弁 2007)

ここでも援助は中止されることなく、2012年の欧米諸国による制裁解除まで継続され、今日に至る。同時期アメリカは、「ミャンマー軍事政権に対して、金融制裁の対象となる軍政高官の新たな追加、米国産品のミャンマー向け輸出統制の強化等の追加制裁措置を公表し、更にはミャンマーの軍政を事実上支えている中国、インドなどに対ミャンマー政策の見直しを求めた」とのコメントが国会答弁でも行われており¹¹、日本の対応との差が大きいことを示している。

これは当時のドナー国側の国内状況が外交とリンクしなかった1つの例であると考え、日本の当時の政策は、実利を考えて決定された政策である可能性を捨てられないものであると考える。この点についても、第2章の政策決定モデルにて記載する理論を元に後ほど再考する。

他国が日本によるミャンマーへの援助を論述した文献は多くあるが、中国でも研究がされており、陳(2016)は、「日本はミャンマーへの援助を完全に捨てているわけではなく、大きなプロジェクトの援助を減らすだけであり、小さなプロジェクトの援助は止めておらず、ミャンマーの民生に関係しているのである。現地の庶民に恩恵を与え、日本の援助プロジェクトを浸透させ、ミャンマーと日本との良好な関係を強固にするために民心の基礎を築いた。」と述べている。

この期間(2011年まで)の日本の援助内容は、新規有償援助は停止となり、主に無償援助が中心となって、継続されたのである(外務省)。例えば、以下のような人道的援助側面が強い援助が中心である。

- ・債務救済
- ・災害緊急援助
- ・食糧増産援助
- ・草の根無償(医療・教育・生活環境改善を中心とした援助)

また、日本の援助の特徴を上記のように挙げたが、日本の援助の大きな特徴として、日本はODAを外交手段として、位置付けしていることがある。

1950年代の日本が貧しい中で始まった対外援助は、当初から外交手段として位置づけられている。初期段階として1950年から60年代に、第二次世界大戦の戦後処理の一環として始まり、東南アジアに対しては賠償という形で実施された。70年代には日本の経済発展に伴い、国際貢献の有力手段とされ、80年代には貿易摩擦に対する施策として、黒字減らしと資金還流を目的として行われてきた。これらのことは日本政府の外務省公式文書でも記載されている。(外務省)

¹¹ 鈴木宗男氏は平成十九年十月二十三日提出の質問主意書にて、ミャンマーでの日本人記者射殺事件に関連し、このように述べている。

(3) 日本の援助政策指針について

日本では援助政策指針として開発援助大綱が ODA 実施に際しての規范文書となっている。この前身は 1992 年の政府開発援助大綱であり、さらに遡ると 1991 年の海部 4 指針がある。

この海部 4 指針は以下の通りである。(小島 2016a)

- 1) 被援助国の軍事支出の動向
- 2) 大量破壊兵器・ミサイルの開発・製造等の動向
- 3) 武器輸出入の動向
- 4) 民主化の促進及び市場志向型経済導入の努力並びに基本的人権

上記以外に自由の保障状況に十分注意を払いながら、二国間関係、被援助国の置かれた安全保障環境も含めた国際情勢、被援助国のニーズ、被援助国の経済社会状況等を総合的に判断して対処する。(小島 2016b)。海部総理は、ある答弁で、「人道的考慮」と「国際社会の相互依存性の認識」という援助理念にも触れている。(小島 2016c) また、海部 4 指針が提言された 1991 年と翌年 1992 年のミャンマーの国家予算に占める軍事費の割合は 41.2%ともなっていた。4 指針に従うと上記 4 つの指針のうち、2) を除き、ミャンマーは、援助対象国として、除外されなければならならず、海部 4 指針に従い援助対応を変えるべきとの声もあった。(Saito 1992:26)。それにも関わらず、1988 年に一度援助を止め、1989 年に援助を突如再開し、1991 年の海部 4 指針後も援助を継続した。

海部 4 指針が出される前にも 4 指針の内容となる要素すなわち軍事政権がミャンマーで行なっていることと民主化については宇野総理時代の国会答弁でも議論されており、その内容は国会議事録に残されている。当時ビルマと議事録では記録されているが、ビルマに対する援助の拠出額が少なくないにも関わらず失敗したのではという指摘と議論もなされている(Saito 1992:26)。このような失敗の指摘と援助の正当性主張を繰り返し、結果として援助は継続された。

4. 日本の援助政策決定

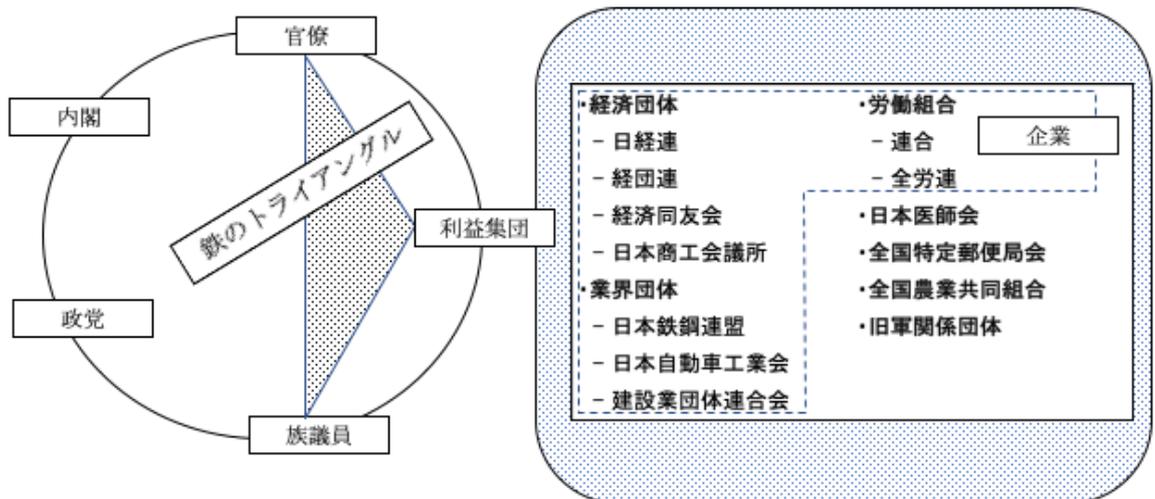
日本の対外政策決定に関して、上述の政策決定モデルを引用し論ずる。

援助政策は対外政策であるが、政策決定モデルを考慮すると国内政策でもある。ここでは、援助政策決定に関わるアクターに関しての日本の特徴を記述する。日本の援助政策決定には次のようなアクターが関連する。

まずは内閣、政党(与党)、中央省庁の官僚、族議員、そして利益集団である。内閣、政党(与党)、中央省庁の官僚、族議員は公的アクターであるが、日本の政治において、私的アクターである

利益集団は圧力集団ともされ、影響力を持っている。この利益集団は、特定の利益を実現するために、政府や政党に圧力をかけ、政策決定に影響を及ぼす。利益集団は、族議員と官僚と鉄のトライアングル¹²を形成する。利益集団は、族議員に対して、献金を行い、族議員はその見返りとして献金を行なった利益集団に有利な政策を押し進める。(内山融 2010: 4)

図 13:



出所：内山(2010)を元に筆者作成

また、公的アクターには内閣、政党(与党)、中央省庁の官僚、族議員があると記載したが、ミヤノ軍事政権時代は自民党が55年体制で継続した政権運営をしている中、制度化された行政・政治システムが現在と比較して特に顕著であったと言える。

日本の援助政策は援助省のような明確な行政組織を設けていない。よって「政治関係をそのまま表すばらばらの行政形式に依存している。」と(リックス 1980: 84)は指摘している。日本の援助政策は四省庁協議体制を主として実施されていた。

四省庁協議体制についてであるが、外務省、通産省(現 経済産業省)、大蔵省(現 財務省)、そして、経済企画庁(現 内閣府内経済財政諮問会議などに移管)により構成された日本の

¹² 「族議員・官僚・利益集団の三者は、「鉄のトライアングル」と呼ばれる強固な連合体(ないしは同盟関係)を作り上げていた。利益集団は、族議員 に対して集票や献金を行い、族議員はその見返りに、その利益集団に有利となるような政策を推進する。このときに族議員は、官僚の政策形成に対して圧力をかける。一方、官僚も、政治家の意向を聞き入れるのと引き替えに、予算獲得や権限争いの際等に自分たちに協力してもらう。このような相互依存的な関係は、ほとんど、どの省庁にも形成されていた。省庁の管轄ごとに族議員と利益集団が組織されていたともいえる。55年体制における多くの政策決定は、この「鉄のトライアングル」が中心となって行われた。」

援助の体制である。日本の国益についての全般的な対外政策の視点から援助にアプローチする外務省が公には長を務めていた(オアーjr 1993:26)。

次に、国会と総理大臣である。国会と総理大臣は、憲法の規定する行政権を持つが、実際には自民党と官僚の複合体により政策決定がなされていた(オアーjr 1993:27)。元官僚出身の国会議員は出身元の省庁とつながりが強く、影響力があったという(オアーjr 1993:29)。

そして内閣と官僚制であるが、内閣は日本国憲法で行政権を持つ。内閣のもとで具体的な行政を行うのは行政機関即ち官僚機構である。官僚主導政治は日本の政治の一つの特色であり、ボトムアップ型の傾向が強い(内山融 2010: 1)。同じ議院内閣制であり、同じく王族(皇族)制度があるイギリスは内閣主導政治でトップダウンの傾向が強いとされ、日本の政治システムとは異なる(内山融 2010: 1)。

また、政権政党であるが、88年当時の政権は自民であった。自民党は派閥の連合体であり、自民党内の派閥には総裁選出機能、中央省庁大臣・政務次官や国会の役職者を選出する機能があり、派閥幹部は所属派閥議員に資金を分配する必要から、資金獲得能力を必要とした。政党の資金源は政党交付金などの公的資金以外に企業団体献金もあり、自民党においては現在もその他の政党と比べるとその割合が高い。(時事通信 2018)

自民党はODA額が増加していくにつれ、関心を強め(オアーjr 1993:28)、1988年10月には対外経済協力閣僚会議を設置し、援助政策過程への影響を強めた(オアーjr 1993:28)。自民党の特徴であった派閥には各援助先と特別なパイプ¹³があるとの分析がある(オアーjr 1993:30)。

次に族議員である。族議員とは特定分野で専門知識を背景に政策決定に影響力を行使する議員を指す。例えば、防衛に専門性を発揮する国防族、商業工業の商工族、文化教育関係の文教族、建設関係の建設族、その他厚生族や電力族など分野はさまざまである(小学館 1994)。ここにミャンマーへの日本の援助に関して言えば、日本ビルマ交友議員連盟というビルマとの関係に専門性を発揮する議員の集団がいた(オアーjr 1993:29)(国会議事録 1988)。

そして、無償資金協力と技術協力の中心的機関。として国際協力事業団(JICA)がある。当時の外務省は援助について、政治的抗争が起こる¹⁴ことこそ統一した援助機関が必要と提言し(オアーjr 1993:57)、JICAを設立した。JICA総裁は設立時の経緯もあり、伝統的に外務省出身のメンバーが歴任していた。その他の主要ポストには通産省や農林水産省・厚生省・大蔵省などの出身メンバーが部長を務めていたという(オアーjr 1993:58)。

その他に重要なアクターとして利益団体がある。経済団体・業界団体・労働組合など詳細は図13に記載した。鉄のトライアングルで官僚・族議員とともに政策決定過程に重要な役割を果たしている。本論文の主題としているミャンマーへの援助の例で言えば、当時の日本ビルマ協会がこの団体

¹³ 中曽根派は太平洋地域に特別なつながりがあり、安倍派は韓国等、田中派は中国等への援助に影響力があったという。

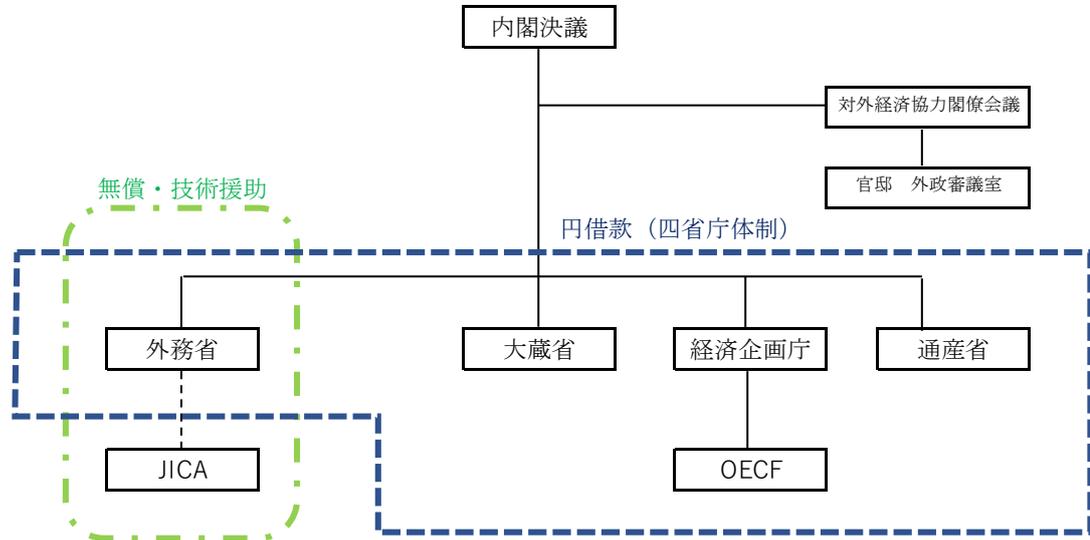
¹⁴ 省庁間の政治的な抗争が発生することは望ましいことではないという理由と、援助を行うには国家としての統一した戦略が必要という理由から。

に当てはまる。団体は友好を一つの主要テーマとしていたが(日本ビルマ協会 :1987-89)、当時の資料からも企業の後押しがあった事実があり(日本ビルマ協会 :1987-89)、利益団体と見なすことが適当である。

最後に世論である。世論の援助予算と政策に対する支持は、政策実施に関して影響力がある。世論は20世紀になり、それまでの王政などの少数派による専制から、民主主義の発展により、その働きは変化してきた。「世論」は「社会に利害影響を有す問題について、人々の所持する意見の総体」であるかが、「民衆の多数によって支持されているものと推察される見解を具現していると認められる場合」に、明示的に「世論」として称せられるものとなり、権力の源泉となる。とJ.ブライスは述べている。(J.ブライス 1930)

日本の対外援助に関して、1989年に日本が世界でのトップドナーとなった時期に新聞やテレビのニュースで度々取り上げられており(谷藤 2010)、1988年前後での援助に対する世論は、政策決定に影響がなかったとは言えない。1988年当時は、日本とビルマの関係に関して、第二次世界大戦から戦後までの状況を知っている世代が多かった。1945年に20歳だった人が、63歳であり、世論形成には一定の影響があったと考えることができる。

図 14: 援助政策決定に関する組織図



出所：張光(1994)を引用

日本において援助を行う主な機関である JICA は先に述べたとおり、外務省との関係が深い。外交を ODA の手段として位置付けしている 1988 年当時の日本の援助実施体制は上記が概略図となっており、下に記述するアメリカの体制とは異なるものである。

5. アメリカの援助政策決定

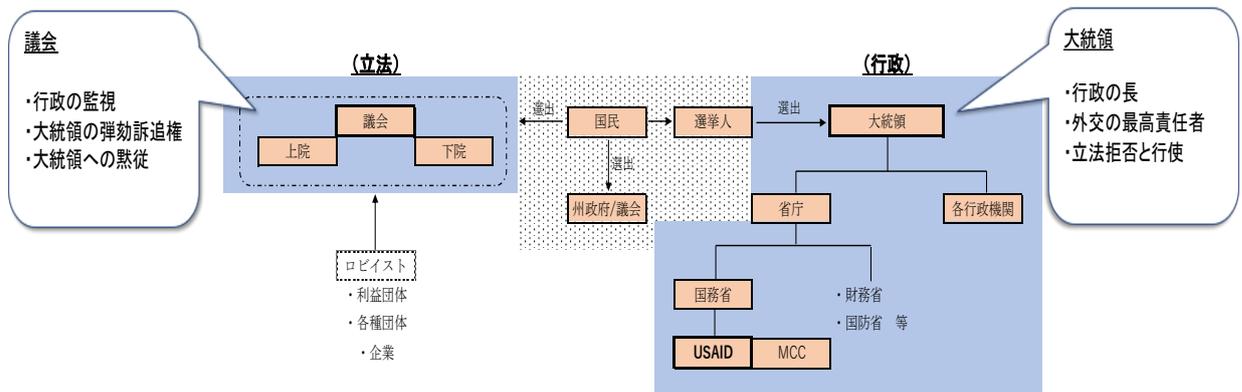
それでは制裁を行い、援助を停止したアメリカの援助政策には、どのようなアクターがいて、どのような決定構造があるのだろうか。下記に概略を記載する。

アメリカの政策決定に関する構造と主要アクターは図 15 で示すように、日本と政治構造の概略から大きく異なる。アメリカの政治構造は先に記述した日本の議院内閣制と異なり、行政権と立法権の徹底した権力分立制がとられている(高見 2003: 1-2)。

また、中央省庁は構造上大統領の下での組織であり、対外政策決定に大きな権利を有する大統領の意向が日本の首相と比較し強く反映される。しかしながら、中央省庁の行う行政の根拠となる法律は議会により制定されるが、大統領が立法府即ち議会に法律を提出はできない(久保 2001: 1)。図中には示していないが、司法と合わせ、行政・立法・司法の三権の分立がより強いのが特徴と言える。

アメリカの対外政策は、外交の最高責任者である大統領のリーダーシップと政策実行に際しての政策立案と予算編成を行う議会それぞれの働きにより行われてきた。時には議会が大統領に追従する議会の黙従も見られるが、大統領との政策対立が見られることもしばしばある。(島村 2003:162)

図 15:



出所：外務省資料を元に筆者作成。

日本の首相と比べて、大統領の権力は大きく議会で議決された内容つまり立法の拒否を行う権利をも有する。日本の首相は議会に議席を持ち、アメリカの大統領は議会に議席を持たず、分権的である(高見 2003: 1-2) (久保 2001: 1)。

上図図 15 のように議会の政策立案にあたり、アメリカの政策決定に関しては大統領の存在・議会の仕組み以外にもロビイストの存在がある。ロビイストは、議会に対して圧力をかける各種圧力団体を指し、日本同様に利益団体も議会に対して、様々な圧力をかけ、議会は影響を受ける(JETRO 2013)。

対外援助政策に関してもこれらロビイストたちは、援助配分を獲得するための影響力を持っているとされている。(Maurice 1992:202)¹⁵

日本では四省庁体制をベースとして、対外援助政策が実施されているが、アメリカでは USAID を中心として、対外援助政策が実施されている。(外務省 2012)

[主要援助実行機関]

まずは、The U. S. Agency for International Development (USAID) = 米国国際開発庁がある。

アメリカの ODA の 90% を占める二国間援助における中心的役割を担う援助実施機関である。国務長官から総合的な外交政策のガイダンスを受ける独立した連邦政府機関であり、米国外交の目標を支持し、経済援助・開発援助・人道援助を提供する。そして援助実行に際しての計画は国務省と共に立

¹⁵ イスラエル・ギリシャ・トルコなどの援助受入国のロビイストたちは自分の国への援助配分を獲得するために、議会に対して極めて大きな影響力を持ってきた。

案される(外務省 2012:134)。そして、もう一つはMillennium Challenge Corporation(MCC)=ミレニウム挑戦公社である。2004年に設立され、国務長官が議長を務めるMCC理事会で支援を決定し、良い統治・経済的自由度・人々への投資という3分野を評価基準として、無償資金供与を行っている(外務省 2012:135)。

第二章「援助政策決定の理論」

第一章では、ミャンマーへの援助を日本が継続したことについて、分析ならびに説明する前提として、制裁とは何かの定義、ミャンマーの独立から軍事政権下での歴史的経緯・貿易、世界の状況と日本の状況と援助について事実をまとめて記述した。序章で記載したように国家により同一の国家に向けての政策が異なるという事象があるが、その背景を政策決定の側面から確認の上、第二章では、ミャンマーへの援助を日本が継続したかを第三章で分析すべく、政策決定の理論を中心に論述していく。

1. 政策決定について

(1) 一般的な政策決定

政策は、立案から評価に至る段階に分ける場合、課題設定→政策決定→政策実施→政策評価の過程別の分類ができる。また、法律・予算・条約・行政指導などの政策の形式や、農業政策・金融政策など種類別の分類ができる。政策決定と実施への過程は共通するパターンがあり、段階化が可能である。本論文では、軍事政権下ミャンマーに対する援助決定に焦点を当てているため、政策決定部分に重点をおいて論述する。本節以降の理論の内容については、賈義猛(2015)の論文を参照した。

(2) 対外政策決定モデル

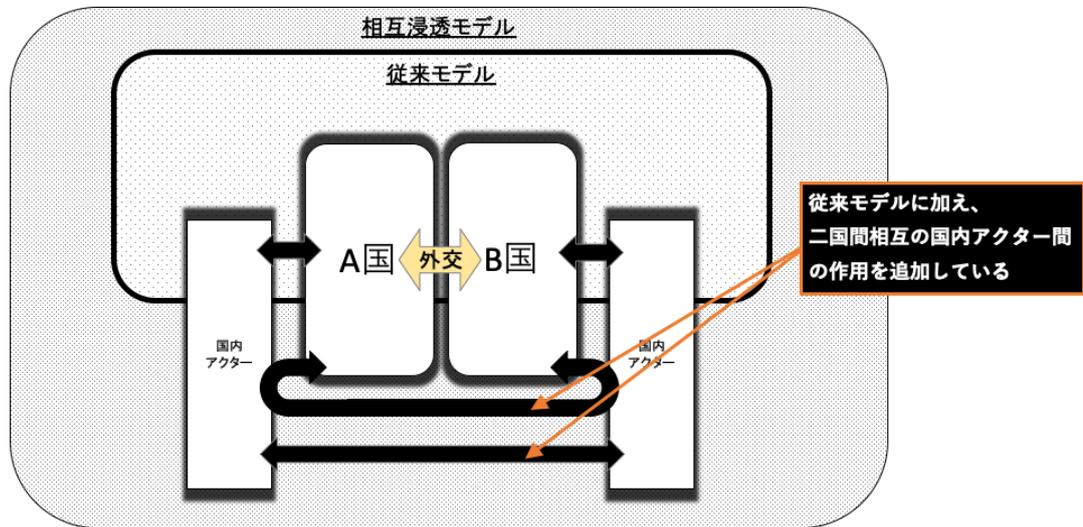
対外政策決定については、古典モデルやアリソンなどモデルから派生し、1970年代に入る過去の理論をさらに補完するための研究がなされ、モデル化された。

例えば、従来モデルとして政府内政治過程/官僚政治モデル、国内政治過程モデルがある。これは、行政府内個人プレイヤー間の駆け引きを含む相互作業の結果、対外政策が決定されるとしたモデルである。これは誰が政策決定に関わり、各アクターがどのような利益関係を持っているかという点と政治アクターと影響力分析に着目した政治過程論の視点より対外政策を行政府内部の政治過程の産物と捉えている。(賈義猛 2015:80)

しかし、この分類の方法は冷戦終了後のグローバル化時代になり、経済と政治の明確な境界線が希薄となり、相互浸透が進行していくにつれて、次第に国家の行動原因として定義づけが不十分となっていく、相互浸透モデルなどが出現していく。相互浸透モデルは、従来の対外政策決定モデルは、相互浸透が進む状況下で説明するのに不十分であるとし、交渉当事国の利益団体をはじめとした国内アクターに着目して論じたモデルである。

以下に従来モデル(国内政治過程モデル)と相互浸透モデルを模式化した。

図 16:



出所：相互浸透モデル・従来モデルを用いて、筆者作成

従来のモデル(国内政治過程モデル)に国内アクターの役割を追加し、交渉当事国それぞれへの政策決定を説明しており、それぞれの国内アクター利害が一致した場合にA国・B国に働きかけをして、対外政策化させる。

(3) 対外政策変更に関する理論

国家による対外政策の変更について、デイヴィッド＝ウェルチは著書の PAINFUL CHOICES (苦渋の選択) (2016)にて国家がどのような時に動くのか、どのような時に動かないのかを含めた対外政策理論を述べている。この文献で論述している理論は、2・3節で記述する日本とアメリカの政策決定構造も含め、日本のミャンマーに対する援助政策決定を説明しうるものか第三章で行う分析に際して、概略を下記に説明する。

- 外交政策の転換に関する損失回避理論

組織理論・認知同期論的心理学・プロスペクト理論の3つの柱を軸として構成されている理論である。ここでは民主的かつ官僚的である国家と、独裁的で非官僚的国家を比較すると対外政策の変化は前者の方が起こりにくいこと。そして、対外政策は政策失敗の重複や破綻発生時に指導

者により変更されると論述されている。また、指導者は利得よりも損失回避を行う傾向が強いとしている。¹⁶(Welch 2016: 71)

外交政策の転換に関する損失回避理論の3つの柱となっている組織理論・認知動機論的心理学・プロスペクト理論は以下が要綱である。

1. 組織理論

政府は複雑な組織であり、重要な対外政策決定には少数の人間のみしか関与しないが、その制度的条件が、政策決定者の知識・枠組み・選択肢に影響を与えている。また、制度的条件の変更は政策変更にコストを課すため、コストは選好されず政策には惰性が作用するというのだ。これは前に述べた組織過程モデルと一部重複する理論と見ることができる。そして、デイヴィッド＝ウェルチは組織のルーチンを含む制度的条件は、厳格でないが、国際環境に責任を負う組織には、国際環境が変化しても所属組織の決められたルーチンや制度的条件は、行動を進める上で、比較的に重要度が高い。もしくは、行動に対しての難易度が低いことを示唆している。(Welch 2016:50-56)

2. 認知・動機論的心理学

認知心理学とは、通常の日常的な情報処理は、認識・判断・選択にどのような影響を与えるかの研究であり、動機論的心理学とは認識・判断・選択が、ストレスと感情と基本的な心理的欲求をいかに満足させるか、その影響を研究することである。

これは前に述べた「合理モデル」とは対極にあるとも言え、人々の情報処理能力における固有の普遍的な認知バイアスと、動機からくる動機バイアスがあるとしている。

政策決定者は自身を取り巻く世界をゆっくりと処理し、政策の惰性が生まれる。(Welch 2016:57-63)

3. プロスペクト理論

選択行動におけるあるべき姿と実際の間乖離を記述し説明する理論で、人々は複数の選択肢中に「参照点」¹⁷をもち、人々の持つ、参照点のあり方次第で選択が決まるとしている。そ

¹⁶ プロスペクト理論によると国家が利得を得られる見込みがあったとしても、すべての対外政策変更にはリスクを伴い、それは深刻なコストに繋がる一連の出来事になるかもしれない。そのため、利得を得るよりも損失を回避するための対外政策変更に伴うコストを負担する。

¹⁷ 人は様々な選択をするときに考えるのは「自分の選択によって保有利得がどうなるか」ではなく、「自分にとって受け入れ可能なものを決める参照点に照らして各々の選択はどうか」ということとウェルチは述べているが、この参照点とはその選択を決定づける分岐点とも言い換えが可能と考える。複数の選択肢の中で、様々な背景と展望を持ってこそ、参照点が決まる。

して、人々は損失が見込まれる時には損失回避的・リスク受容的¹⁸となり、利得が見込まれる時にはリスク回避的¹⁹となると述べている。しかしながら、この理論は国際政治分野の国家行動の一般理論を補強できるほど発展していないとも論述している。(Welch 2016:63-68)

上記の3つの理論から、外交政策の変更が起こる仮定として、現在の政策がひどい苦痛を伴い、政策変更に失敗すると一層と苦痛がひどくなることがほぼ確実であり、我慢できる状況になる選択肢が他に一つでも存在していると政策決定者が認識しているときを挙げている。(Welch 2016:71)

¹⁸ 例えば、確実に10万円損すると見込みである場合の方法と、うまくすれば損失は1万円で済む場合は、人々はどうにかして損失を1万円で抑える(損失を1万円と許容する)方法を選択する傾向が強い。

¹⁹ 例えば、確実に1万円得する方法と、うまくすれば10万円得する(成功しなければ1円も得しないという機会損失を回避する)方法であれば、多くの人が確実に1万円を得する方法を選択する傾向が強い。

第三章「軍事政権ミャンマーに対する日本の援助対応」

ここまでで、第一章にて制裁とは何かの定義やミャンマーの独立から軍事政権下での歴史的経緯・貿易、世界の状況と日本の状況と援助などの事実を記載し、第二章では、本論文に関連性のある政策決定の理論を論述してきた。

第三章では、第一章ならびに第二章で論述した内容を元に、ミャンマーへの援助をどうして日本が継続したかについての分析を行っていく。

1. 理論との対比

(1) アメリカはなぜ援助を止めたか

第二章でアメリカの政策決定についての概要を論じたが、アメリカにて議会に圧力をかけるロビイストの存在は、日本の鉄のトライアングル同様に、政策決定に当たって大きな役割を果たす。第一章で日本とアメリカのミャンマーに対しての輸出額推移を記載しているが、アメリカのミャンマーに対する貿易額は日本と比較すれば少ないものの制裁前から制裁期間中も一定の額があったことがわかっている²³。アメリカのロビイストには、ミャンマーに対するビジネスで利益を得ている業界団体があるが²⁴、援助継続による利益の可能性より人権蹂躪と独裁に対する制裁と援助停止を優先したのはなぜであろうか。

まず、ミャンマーとの歴史的繋がりの中で、余計なしがらみがないと言う点が挙げられるだろう。第一章で記載したように日本の援助は賠償から始まっている。国民相互の関係に加え、賠償のような縛りがなく、アメリカは自在に自国の主張を実行することができたと言える。

また、当時の人口は日本の約2倍でありながら、アメリカの対ミャンマーへの輸出は日本の10分の1程度で推移しており、経済的な繋がりや利権も比較的緩やかである。これは第一章のミャンマーへの貿易推移を参照すれば、概要を捉えることができる。

そして、アメリカや西欧社会は人権と民主主義を重視しており、それらを他国にも適用させるべきという思考が強いことは、昨今の史実を見れば明らかである。

アメリカの価値観として民主主義と人権の考え方を尹斉喜(2010)は次のように説明している。以下は尹斉喜の論文「西方对缅甸的制裁及其影响／西洋のミャンマーに対する制裁およびその影響」の引用である。

²³ 注23の共和党系の大手ロビー企業がビルマ軍事政権の軍司令官のために、アメリカ政府に働きかけをしていたという事実がある。このようなミャンマー関連のロビー団体が援助ストップに反対するのは、月額35kUSDという報酬を受け取ったためであり、それがインセンティブになると考える。しかしながら、結果は、援助停止→輸出入に影響なし、そのロビー活動は成功しなかったという結論になると考えている。

²⁴ 例：DCI Associates. 2002年に、DCI社は月額35,000ドルでビルマ軍事政権の代理業務を引き受け、「国家平和開発協議会」と名乗る組織を立ち上げた。

冷戦の終結後、西側国家は普遍的に自由民主制度が勝利したとみている。民主主義国家間で戦争が起こらないこと、自由民主主義が民主主義の平和の前提であり確実な保証であることを認識しているようであり、世界的に自由民主制の普及と推進は世界の「恒久的平和の到来」を意味するものである。民主国家の権力者は政治や法的手続きに制限されているため、動乱を作りやすく、隣国を脅かすことなく、米国が所在する地域の安全と安定を維持することができる。これは、完全にアメリカの国益に合致するとは論述している。(尹斉喜 2010 : 23)²⁵

また、アメリカは宗教性の強く、その文化的価値観の中には強い天命思想と救世主義がある。そして、「すべての国に自由な経済制度と政治制度があり、永遠に社会正義と人権に忠実であることが理想だ」と対外輸出を急いだ。民主主義と自由は、アメリカの対外折衝において非常に重要な位置を占めている。アメリカの政策決定者から見れば、民主主義の輸出と人権の促進は不可分である。(尹斉喜 2010 : 24)²⁶

過去の大統領の発言を通して、民主的自由と人権がアメリカの基本的な価値観であるということがわかる。そして、一方の側面としてアメリカ主導下の東南アジア地域の戦略支点を構築し、それをアメリカの勢力範囲に組み入れることで、東南アジアをコントロールし、いわゆるアメリカの国家安全を支援しようとしている。表面的には圧迫されたミャンマー人民の民主、公正と人権のために、実質は自身の未来の地域戦略利益のために、冷戦後の世界覇権戦略のために民主主義と人権を輸出しようとしていると述べている。アメリカの対外政策は以下の2つの柱から成り立っていると(尹斉喜 2010:29-30)は説明した。

- 1 つは理想主義であり、外交政策では世界的に民主と人権を推進していること、
- 1 つは現実主義であり、外交政策ではアメリカの国益を推進することである。

上記に加え、アメリカのロビイストには人権団体や宗教団体もあり、議会の政策立案に影響を与える。また、上で示したようにアメリカの価値観は民主主義と人権であり、人道的な側面以外

²⁵ その他、クリントン氏はアメリカ大統領に初当選した後、「世界で自由を守り民主主義を促進することは我々の最も深刻な価値観の反映だけではなく、我が国の利益にも重要であり、民主主義は国家間の平和的な付き合い、思想と貿易開放を意味する」と述べた。そして、1994年の一般教書で、クリントン氏は2つの民主主義国家が互いに開戦しなかったことを主張し、なぜ海外で民主主義を促進することが外交政策の1つの柱であるかを説明した。そしてクリントン氏は、「民主化に向かうことが人権の最良の保障である」と信じ、民主主義を人権推進の最良の方法と見なし、民主化が実現すれば、人権は必然的に改善されるとした。

²⁶ カーター氏は1977年に人権に対する責任を外交政策の核心とすることを宣言し、次のような有名な声明を出した。「私たちは人権に対する絶対的な責任を負わなければならない。私たちは自由なので、他の地方の自由な運命を無視することはできません。私たちの道徳感、個人の人権を尊重する社会を偏愛します。この国は、人権を尊重し民主的な理想を促進する人々が一緒に立っていることを渴望しています」

にもそれが、自身の利益になると考えているため、その政策は自然に制裁実施の方向に傾くと考えられる。

ミャンマー以外の国家の例についてはどうかということ、経済と人権・民主主義の観点からみてみた。例えば、サウジアラビアでいうと、アメリカは制裁をしていない。サウジアラビアの人権蹂躪や民主主義については、2020年現在も良好な環境とは言えない。何がミャンマーと異なるということを考えてみるとそれは、やはり主に経済である。サウジアラビアの原油埋蔵量は、世界の約2割²⁷であり、世界最大の原油生産国²⁸であった。サウジアラビアが、原油の生産量を増減させることで世界の原油市場価格に影響を与える。当然アメリカも原油市場の価格の影響を受ける。そして、サウジアラビアの防衛費は世界でも上位であり、世界で最も武器を輸入している国²⁹である。その輸入の約6割をアメリカから行っている。さらには、サウジアラビアにはアメリカの軍事基地もあり、ミャンマーとは経済という側面のみ見ても政策を制裁に傾かせる背景と要因が大きく異なる。

(2) 日本はなぜ援助を継続したか

第二章で論述した日本の政策決定構造より、排除すべきだと考えるのは、強力な政策決定権力を持ったリーダーが、ミャンマーに対しての援助継続を推し進めたということである。

まず、「外交政策の転換に関する損失回避理論」であるが、この理論の仮説として「現在の政策がひどい苦痛を伴い、政策変更に失敗すると一層と苦痛がひどくなることがほぼ確実であり、我慢できる状況になる選択肢が他に一つでも存在していると政策決定者が認識している」という点では、国家単位の重大かつ深刻な影響を及ぼす政策論点とならないものの、一部の国内受益者が損失を被るという面では合致する可能性は残されている。しかし、この主題が苦渋の選択であり、意思を持ってミャンマーへの援助を継続することを表向きにも表明していた過去の事実からも用いる理論としては、適当ではないと考える。

また、政府内政治過程/官僚政治モデル、国内政治過程モデルについてであるが、「行政府内個人プレイヤー間の駆け引きを含む相互作業の結果、対外政策が決定される」としており、国内政治過程モデルは政府内外のアクター（利益団体や政党・世論など）に範囲を広げ、論述されているが、国外アクター間の存在をさらに追加する必要があると考える。そのため、本論文の主題に対しては、相互浸透モデルを適用することとした。

²⁷ 統計によってはベネズエラが僅かに埋蔵量を上回るとしているものもある。

²⁸ 2019年現在はアメリカが首位。2014年まではサウジアラビアが首位となっていた。

²⁹ 2018年の世界の武器輸入国家では第一位であり、3,810 M USDを輸入している。

相互浸透モデルでは、日本とミャンマーの交渉当事国間のアクターに着目して、相互浸透性を持って、援助継続が決定されたことを想像することができるため、理論として引用するのに一定の評価が可能と考える。例えば、第二章で記載した日本の政策決定構造概要に照らし合わせて言うと、ミャンマーの軍事政権は、西側諸国の制裁により資金が必要な状況であり、日本の利益集団は自身の利益のために、日本の政策決定者とミャンマーの政策決定者とアクターに働きかけ、相互に浸透しながら、援助継続という結果が出来上がったと想像することができる。

これを具体的に第一章で記載した事実から分析する。まずは、援助再開の政策はドナー国を主体として、自らが決定するものであり、相互のアクターがやりとりをした結果とは言えないと見られる可能性があるが、これは次のことから相互浸透モデルを適用することができるかと分析した。

第一章では、ミャンマーと日本の特別な歴史背景や国民感情、そして特別な団体を記載したが、これらは一方通行ではなく、相互に往来があったという事実がある。アクターの例を挙げると、以下の通りとなる。

(日本側)

日本政府、日本ビルマ協会、日本ビルマ交友議員連盟、日本企業、日本国民

(ミャンマー側)

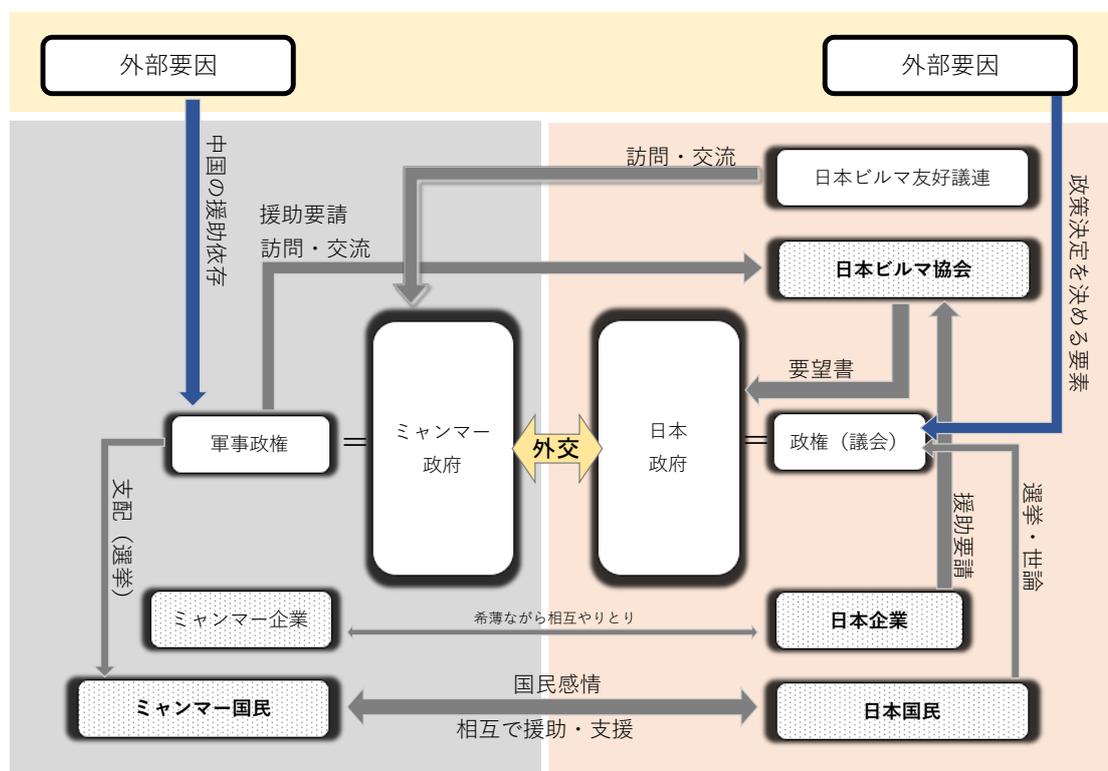
ミャンマー政府、軍事政権、ミャンマー企業、ミャンマー国民

以下の図 17 は第二章の相互浸透モデルで記述した模式図図 16 に、日本のミャンマー援助に関わるアクターを当てはめたものである。

相互浸透モデルは、従来のモデル(国内政治過程モデル)に国内アクターの役割を追加し、交渉当事国それぞれへの政策決定を説明しており、それぞれの国内アクター利害が一致した場合に A 国・B 国に働きかけをして、対外政策化させるものであり、国内アクターとして日本ビルマ協会や日本企業、日本国民、ミャンマー企業とミャンマー国民を主要アクターとして載せている。

それぞれの矢印で注記した文言は第一章で、いずれも過去の記録として記述している内容であり、予測ではない。その他にもアクター間の関わりとなる動きがある可能性があるが、文献や議事録と現在の日本ミャンマー協会への調査で判明した内容のみを模式化してある。

図 17: 対ミャンマー援助に関わる日本・ミャンマー間のアクター関係



出所：相互浸透モデルを元に筆者作成

(企業→国民への雇用や、議会→日本ビルマ友好議連の関係は表中からは省略。主な流れのみを表し、図表化した。)

そして、この相互浸透モデルに、外部環境の要因を加えて考えると、第一章で事実として記載した多くの要素を当てはめることができるだろう。

援助を行う日本側の政策決定についてのみならず、日本のミャンマーに対する援助政策決定に際しては、ミャンマー側から日本側への働きかけも非常に重要な要素である。本のミャンマーに対する援助政策に関しては、ミャンマー側から、日本の政府以外に、日本の国内アクターである日本ビルマ協会への援助要請があったことや、日本とミャンマーの国民間にあった相互の感情があったことは、従来モデルでは説明できず、相互浸透モデルを主に用いて論述するのが適切であると考えている。

(3) ミャンマー・日本間の特別な団体

ミャンマーと日本の関係を補完する情報として、日本ミャンマー協会（旧日本ビルマ協会）を挙げる。本章で設定した1988年からの期間から現在にまで存続している団体であり、現在の同協会のホームページの冒頭には協会の紹介として、日本ミャンマー間の民間レベルによる経済、社会

及び文化等を含む幅広い分野の交流の増進、両国間の親善を強化と発展、WIN-WINの戦略的関係の構築を目的とすることが記載されている。2019年現在は渡邊秀央氏（1988年からの期間中は自民党議員）が会長を務めており、137社の企業が会員となっている。会員の多くが建設やインフラを主製品または取り扱っている企業である。

1988年に一時的に援助停止後、翌年から突如ミャンマーへの援助再開となったが、この援助再開に際しては、日本ビルマ協会が権益を露わにして、早期援助再開を訴え、批判された（根本1993）などと文献においての記載もある。これは、平成元年3月28日の国会答弁議事録で、日本ビルマ協会と日本企業がミャンマーに対して経済協力を早期に再開すべしとの要望書を提出したと記録で残されている。

「平成元年3月28日国会答弁議事録抜粋」

ここに日本ビルマ協会、大鷹さんが会長をやっておられるんですが、大鷹さん以外は全部財界の方々、三井、三菱、住友等全部並んでいるんですね。それが早く経済協力を再開すべしという要望書を外務省あてに出したんです。これあたりが引き金になって再開に踏み切った、その前提として外交関係の復活とか政権の承認とかということがなされた。

大鷹淑子氏は参議院議員。駐ビルマ日本大使館の三等書記官を務めた大鷹弘氏と結婚した女性であり、李香蘭・山口淑子の名前で知られている。その大鷹氏以外は日本の財界が日本ビルマ協会の主要メンバーであり、要望書を外務省に提出したという。当時の日本ビルマ会員の名前には確かに上記の企業の名前が確認できる。

この当時の状況に関して、日本ビルマ協会を前身として2012年に設立された日本ミャンマー協会への聞き取り調査を行なった。聞き取り調査に応じて頂いた現常務理事の渡邊祐介氏は、中曽根政権で官房副長官を務めていた渡邊秀央氏（現日本ミャンマー協会会長）の息子であり、渡邊祐介氏は議事録の内容については、自身ではわからないとしながらも、次のように述べている。

・中曽根政権末期に、ミャンマー首相のマウン・マウン・カ氏が国賓として来日し、援助決定されたが、帰国後に軍事クーデターが発生し、援助が停止される。

中曽根元首相・後藤田氏（当時官房長官）が、渡邊秀央氏（当時官房副長官）に、「ビルマの支援再開をやり残したので、渡邊に託す」と伝え、ここから日本ビルマ協会としての交流が開始した。

この聞き取りを通して、日本ビルマ協会という団体が日本のミャンマーに対する支援すなわち援助を後押ししていたという事実が確認できる。

上記に加えて、当時の日本ビルマ協会が発行している会報がどのような内容を載せているか確認を行なった。

日本ビルマ協会では、「ビルマ情報」という会報を発行しており、ここではビルマ経済援助について、「日本ビルマ協会の経済援助プロジェクトに、直接関係を持つ理事会社は最近のビルマ経済の窮乏状態を憂慮し、政治問題は別として、ビルマ国民を救うための、経済協力を速やかに再開すべきであるとの意見書をまとめ、各方面に対し要望を行なった」とある。また、ビルマ情報という会報では、ビルマに対する欧米のマイナス報道が必ずしも正しくないことや、日本・ビルマ双方の関係者の交流の状況と、各種両国関連の出来事の記載がされていたが、権益を露わにしたと感じさせる記述は確認できなかった。その他会報には、例えばビルマの駐日大使就任時には、日本ビルマ協会は、住友や三菱など商社や、鹿島などの建設会社の日本企業と共に就任パーティに参加し、日本交友議連の会長である衆議院議院の小澤辰男氏が挨拶をしたエピソードを載せているなど、ミャンマーとの繋がりに関する様々な活動をしていたことがわかる。(国会議事録 1989)

そして、日本ミャンマー協会の現渡邊祐介常務理事によると、当時、ミャンマーに対する思いが深い人々が多くおり、当時の会長の強力なリーダーシップがあり、現在の状況に達成した。過去の協会の動きがなければ、日本の企業が現在ミャンマーで受けている恩恵はここまでないはずと日本とミャンマー間の交流に努力した状況を述べている。当時、協会に加盟する人々のミャンマーに対する思いを達成するために、乗り越えなければならない壁が多く、それは政治力を最大限活用したとも述べており、ミャンマーのテイン=セイン氏が当時の日本ビルマ協会の渡邊秀央会長へ直接依頼したこともあったという。テイン=セイン氏は後の首相・大統領である。

また、日本企業とミャンマー国内の企業とのつながりについても渡邊祐介氏は触れており、希薄ながらあったとしている。

ここからは、聞き取り調査ではなく、新聞記事の引用であるが、渡邊秀央氏は、テイン=セイン氏が地方軍幹部であった時代からゴルフをする関係であり、渡邊秀央氏と日本の経済産業相が現在あるミャンマーの特区に関して、掛け合ったエピソードもある。この特区とはティラワ経済特区のことであり、渡邊祐介氏がテイン=セイン大統領の邸宅を訪問した際に直接案件の提示を受け、渡邊秀央氏は東京に戻って、日本の外務大臣に具体的に提案すべきだと言うべきだと伝え、経済産業大臣や元官房長官にも説得したとのことだ。(ロイター 2012)

このように日本ビルマ協会のような特別な役割を持つ団体を通して、日本側のみならず、ミャンマー側からもアプローチがあり、相互にやりとりがあったことが関係者の話からもわかる。

ちなみに上述のミャンマーに対する思いが深い人々の中にはワコールの塚本幸一氏がおり、同氏はミャンマーと日本との橋渡しを行うもう一つの団体である日本ミャンマー友好協会の設立

者である。そして、日本ミャンマー協会の渡邊会長は、日本ミャンマー友好協会の副会長を務めていた。日本ミャンマー友好協会の公式 HP を確認すると主な活動内容は文化交流となっているが、現在の国民間の友好関係促進と交流を主な目的としている。前身は1970年設立の日本ビルマ文化協会である。公式 HP 上ではビルマ大使を招いての創立会の様子を記載した会報が載せられており、当時の協会も二国間での文化的な交流があったことを示している。（一般社団法人日本ミャンマー友好協会）

[日本ビルマ交友議員連盟]

上に日本ビルマ交友議員連記述した日本ビルマ交友議員連盟は、日本の国会議員のなかで特にビルマとの関係を重視していた議員の集まりである。現在でも特定の国家に対する関係を重視する議員の集まりは多く存在している。日中友好議連・日本 EU 友好議連・日朝友好議連など世界各国を対象として議連がある。そして、相手国側も日本に対して、交友議員連の存在があり、ミャンマーにもミャンマー日本友好議員連盟がある。（アジア環境技術推進機構）

ちなみに1988年-1989年の援助停止から援助再開の期間には、渡邊美智雄（中曽根派：元副総理）や安倍晋太郎（元自民党幹事長）らの有力者が日本ビルマ交友議員連盟に所属していた。（オアージュニア 1993）

2. 纏め

第三章までで、記載した日本とミャンマーを中心とした概要と、先行研究として用いた分析した政策決定モデルから、1988年からの期間で日本がミャンマーに対して、西側欧米諸国と異なった対外政策を行っていた理由は下記のようにあると考える。

まず、日本の政治は特に1988年当時現在よりも官僚政治の特徴が強く、官僚・族議員・利益集団が形成する鉄のトライアングルにより対外政策が推進されたという事実がある。

政府内政治過程/官僚政治モデル、国内政治過程モデルで表現されるように行政府内個人プレイヤー間の駆け引きを含む相互作用と、政府内外のアクター（特に利益団体）との相互作用によりミャンマーへの対外政策が決定されたと推測することができるだろう。実際に、日本ビルマ協会に関連して当時の国会議事録や会報を通して、ミャンマーへの援助再開の要望書を提出し、それが援助再開という政策決定に大きな影響を及ぼしたという事実が確認できる。また、この政府外のアクターである日本ビルマ協会は相手国であるミャンマーの軍事政権をはじめとしたミャンマー国内アクターと相互にやりとりがあり、日本というドナー側の政策が決定された。二国間相互で同じ目的を持ったアクターが作用し、政策決定に導いたということである。同じ目的とは、援助の再開と継続である。

そして、特に西側諸国を中心とした国際社会の人権蹂躪に関する援助中止と、国際社会の目に対しては、国際社会の非難という損失と利益団体が求める利得のバランスの上で、決定したと考える。国際社会の非難に対しては、対外的に日本政府が用いた「関係を継続することで改善を促す」という表現は、援助続行の方向に政策を傾けさせるためのバランスとりの一つの方法であったのであろう。

また、政策を決定させる一つの要素に「イニシアチブ」がある。日本がミャンマーの援助をアメリカ同様に止めれば、国境を隔てるミャンマーへの中国の影響が強くなる。中国のミャンマーへの進出は日本の国益とならないと日本政府高官が発言している(尹 2010)ことから、援助続行の意義は日本政府の認識としてあることが伺える。また、第一章で記載したミャンマーの地政学的状況を見れば、中国はインド洋にアクセスするためには、ベトナム・シンガポール・マレーシアのルートでマラッカ海峡を通る必要があり、雲南省を通過してミャンマー経由でアクセスするより多くの国を通過することと、距離的に長くなることは必然である。ミャンマーという一つの国家へのイニシアチブがあれば、中国はインド洋へのアクセスを容易にすることができるのである。これは上で示した図 17 に記載した外部要因である。このことは、日本から見ても言えることである。ミャンマーへの中国の影響が大きくなり、日本の存在が薄くなっていけば、日本にとって地域でのイニシアチブに加えて、重要な原油供給地域である中東へのアクセスにも影響を与えるかもしれない。これは、ODA を外交手段として位置付ける日本にとって、相互浸透モデルで方向づけされたミャンマーへの援助を後押しする外部要因の一つとも考えることができる。

終章

本研究では、1988年から2012年まで期間について、アメリカをはじめとした他のDAC加盟国が、ミャンマーに対して制裁を行い、援助を停止したのに対して、日本は援助を継続してきた。それぞれの違いが現れた理由に関して、先行研究ならびに文献および当時の関係者を知る人々からの聞き取り調査を通じて事実を把握し、理論を使用して分析を行った。

日本の援助には、1945年以降での歴史的な友好的な相互国民間の感情を含む背景と、援助を継続したい日本側のアクター側の理由と、制裁下で資金を必要としていたミャンマー側の援助を必要としていた背景が一致し、政府間の交渉のみならず、相互に二国間の国内関係者の作用があり、援助継続がなされたことがわかった。それは、理論を用いて説明すると相互浸透モデルを主として採用することで理解ができ、その相互浸透モデルに加えて、ミャンマー・日本それぞれに対する国際的な外部要因があり、外部要因とのバランスどりを行ったことで、人道援助を中心とした援助の継続がなされたことを確認した。

現在のミャンマーにおけるロヒンギャ問題については、欧米諸国の批判に対して、日本政府は内政不干渉との立場を表明しており、それは海部4指針からしても、原則から反する事象を含んでいる。現在の世界は1988年当時よりグローバル化が進んでおり、ミャンマー周辺国の情勢も大きく変化している。現在のロヒンギャ問題についていえば、1988年からの日本政府による援助継続の事例よりも更に複雑な要素を持って説明が必要と考える。それは、グローバル化による情報の広がり方であったり、世界経済の繋がりであったり多様な要素があると考えられる。基本の日本政府の援助のロジックについては、本論文での研究内容を取り入れることができるのではと考えており、それは今後の日本による援助の考え方を論じる上でも有意義になるのではと期待している。

しかしながら本論文では、ミャンマー以外の例への展開含め、どのような場合に、ドナーが制裁国家に対して、援助を行えば、ドナー国家が将来利益を得られ、それが被援助国に有益かの説明に関する展開ができていないと同時にドナー国にとって、何が政策決定に必要なかについては、引き続き研究が必要な点となる。現時点、この点は研究の空白となる。

Appendix

<民政移管（2011年）までの経緯>

1989年7月：アウン=サン=スーチー氏軟禁。NLD書記長解任。

1990年5月：ミャンマーで全国総選挙

軍政府は多党制と総選挙の実施に同意せざるを得なかった。

— 軍政府の予想に反し、ミャンマー最大野党 NLD が圧勝

軍政府は“先に制憲、後で権利を渡す”を理由に NLD に納権を拒否。

軍事統制実施。全国夜間外出禁止令。反対派集会やデモの禁止。

1991年3月：NLD は政府の圧力によりアウン=サン=スーチー氏総書記を解任。

— 西側諸国は軍事政権へ圧力をかけたが、譲歩されず。

1992年4月：タン・シュエ氏 法律・秩序回復委員長兼政府総理

— 政治的に明らかな緩和が見られるようになる。

1992年9月：ヤンゴン、中部、北部地区の戒厳令を解除。政治犯釈放。

外国人記者インタビューを許可。軍事政権は NLD と対話を展開。

1994年2月：アウン=サン=スーチー氏軟禁解除。アメリカとの面会許可。

1997年7月：ミャンマーの ASEAN 加盟。

“国家平和開発評議会”設立。

— 軍事政権イメージ回復と国家経済発展への重視。

1998年6月：NLD 1990年選挙の結果に基づき国会召集を政府に再要求。

1999年4月：アウン=サン=スーチー氏 国連人権委員会に軍政府の暴行を訴える。

2000年10月：国連特使の推進下、軍事政権と NLD 間で権力移譲について交渉開始。

— 軍政は 200 人以上の NLD メンバーを解放。→交渉は大きく進展。

2003年8月：キン・ニュン首相によるミャンマー民主政治改革の提言。

2008年5月：新憲法に関する国民投票。新憲法承認。

2010年11月：アウン=サン=スーチー氏軟禁解除。

2011年3月：民政移管。正式に新政府に権力を委譲することを発表。

出所：楊(2014)を元に筆者作成

参考文献リスト

松井一彦(2006)「我が国のODAの在り方～ODA改革を中心に～」参議院

六辻彰二(2017)「ロヒンギャ問題でミャンマー政府をかばう中国：日本にとっての宿題とは」

世界銀行データベース

Net bilateral aid flows from DAC donors, Japan

<https://data.worldbank.org/indicator/DC.DAC.JPNL.CD?locations=MM>

Net bilateral aid flows from DAC donors, USA

<https://data.worldbank.org/indicator/DC.DAC.USAL.CD?locations=MM>

Net bilateral aid flows from DAC donors, UK

<https://data.worldbank.org/indicator/DC.DAC.GBRL.CD?locations=MM>

Net bilateral aid flows from DAC donors, Italy

<https://data.worldbank.org/indicator/DC.DAC.ITAL.CD?locations=MM>

Net bilateral aid flows from DAC donors, Germany, France

<https://data.worldbank.org/indicator/DC.DAC.DEUL.CD?locations=MM>

Net bilateral aid flows from DAC donors, France

<https://data.worldbank.org/indicator/DC.DAC.FRAL.CD?locations=MM>

ロバート・M・オアージュニア(1993)『日本の政策決定過程』東洋経済新報社 pp. 26-30, 57-58, 102

広辞苑

国連広報センター Web／「制裁」

https://www.unic.or.jp/activities/peace_security/enforcement/sanction/

国連広報センター Web／「アパルトヘイト」

<https://www.unic.or.jp/activities/humanrights/discrimination/apartheid/>

経済産業省ホームページ

https://www.meti.go.jp/policy/external_economy/trade_control/01_seido/01_gaitame/gaiyou.html

新山恒彦(1994)「ミャンマー援助再開で問われる日本外交」『エコノミスト』94年3月号 pp. 70-73

小林公司(2018)「タイプラスワンで注目されるカンボジア, ラオス, ミャンマー」『地理・地図資料』1号

Hideaki Nakajima(2018)「制裁は無意味な政治ゲームに過ぎないのか?」『THE POVERTIST』12月号

小山知佐(2001)「中東の兵器取引について」『環境と貿易に関する報告書』

CREATE(2019)ミャンマー国初等教育カリキュラム改訂プロジェクト (第2年次)

https://www.jica.go.jp/project/myanmar/014/newsletter/ku57pq00001y1513-att/newsletter_vol.23_20160930.pdf

中西嘉宏(2018)「途上国の今を知るーアジアに浸透する中国・変わるミャンマー、適応する中国ー」日本貿易振興機構アジア経済研究所 pp. 1-9

The Asia Foundation(2018)「Supporting The Transition:Understanding aid to Myanmar since 2011」
https://asiafoundation.org/wp-content/uploads/2018/03/Supporting-the-Transition-Understanding-Aid-to-Myanmar-since-2011_ENG.pdf

Sakiko Fukuda-Parr, 志賀祐朗(2016)「Normative Framing of Development Cooperation: Japanese Bilateral Aid between the DAC and Southern Donors」 『ワーキングペーパー』 NO. 130

染田屋竜太(2018)「ロヒンギャの人々が「日本に感謝」する理由. それでも「他人事」？」

SANKEI NEWS (2018)「ミャンマーで高まる日本への期待欧米「人権圧力」と中国「債務のわな」の間で」
<https://www.sankei.com/premium/news/181025/prml1810250007-n1.html>

nippon.com (2019)「原油の中東依存度 87%:サウジ、UAE の比率高い」
<https://www.nippon.com/ja/japan-data/h00482/>

桐生念(1995)「ミャンマー新展開：開放と成長への助走」

外務省 「外交フォーラム10月号」

https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/annai/50/ki_ji_1.html

谷藤悦史(2010)「世論観の変遷 -民主主義理論との関連」 『マス・コミュニケーション研究』 No. 77 pp. 3-19

ミャンマーニュース・ビルマ情報 (1987-1989) 360/367/372/378/384号 日本ビルマ協会会報
ライター記事(急接近する日本とミャンマー、投資加速の舞台裏)

<https://jp.reuters.com/article/zhaesmb07776-idJPTK052361520121005>

一般社団法人日本ミャンマー友好協会 Web / 「設立」

<https://jmfa.or.jp/tokyo/establish/>

アジア環境技術推進機構 Web

<https://asiaenvirotech.com/activity>

楊毅萍(2014)「1988年以来緬甸与中、美、日关系研究」 贵州师范大学

IMF Web DOT 統計資料

<https://data.imf.org/?sk=9D6028D4-F14A-464C-A2F2-59B2CD424B85&Id=1409151240976>

日本経済新聞 Web(2015)「ODA マップで見る日本と途上国の変化」

https://vdata.nikkei.com/pr_j2/postwar70-oda/

衆議院質問答弁(2007)「我が国のミャンマーに対する制裁に関する質問主意書」

http://www.shugiin.go.jp/internet/itdb_shitsumon.nsf/html/shitsumon/168144.htm

陈才建(2016)「緬甸与日本关系的分析及启示」 『南宁职业技术学院学报 21 卷 6 期』

外務省「国別援助実績・ミャンマー」

<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/jisseki/kuni/index.html>

大門毅(2006)「経済発展と民主化—抑圧国家ミャンマーを例に一」『The Jooururnal off thhee Jaapapan Assosoloactlioantion forr Soolcailal annd d Eoconomnlomic Syystsetmsemss Sttuduldesies』27 卷 pp.85-89

久米郁男,川出良枝,古城佳子,田中愛治,真淵勝(2015)『補訂版・政治学』有斐閣 pp.333

賈義猛(2005)「対外政策決定論の展開」『一橋研究』第30巻1号

内山融(2010)「日本政治のアクターと政策決定パターン」『季刊政策・経営研究3号』pp.1-18

時事通信(2018)「各党本部の主な収入(政治資金収支報告)」

https://www.jiji.com/jc/graphics?p=ve_pol_politics-seijishikin-seitou

根本敬(1993)「日本とビルマの特別な関係? : 対ビルマ外交に影を落としてきたもの」『アジア・アフリカ言語文化研究所通信』77号 pp.11-17

根本敬(2016)「ミャンマーは本当に親日国なのか? 両国の忘れてはならない歴史」

<https://blogos.com/article/187369/>

小島誠二(2016)「開発協力大綱を読む—規範文書としてのODA大綱、政策文書としての開発協力大綱」

<https://www.kasumigasekikai.or.jp/16-04-27-1/>

Saito Teruko(1992)「Japan's Inconsistent Approach to Burma」『Japan Quarterly』39号 pp.17-27

David A Welch(2016)『PAINFUL CHOICES -A Theory of Foreign Policy Change』千倉書房 pp.55-68,71

鈴木孝(1977)『ビルマという国—その歴史と回想』PHP研究所

島村直幸(2003)「アメリカ議会と対外政策プロセス」『国際政治』313号 pp.157-170

外務省「主要援助国・地域機関のODAの概要」

https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/12_hakusho_sh/pdfs/s3-2.pdf

外務省(1954)「日本国とビルマ連邦との間の賠償及び経済協力に関する協定

[https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/pdfs/A-S38\(1\)-034.pdf](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/pdfs/A-S38(1)-034.pdf)

Williams Maurice J.(1992)「アメリカの対発展途上国援助政策」『日本・アメリカ・ヨーロッパの開発協力政策』ジェトロアジア研究所

尹齐喜(2010)「西方对缅甸的制裁及其影响」暨南大学

张光(1994)「日本外援政策决定的行政过程」南开大学

杉下恒夫(2008)「政府は5位転落をどう受け止めるのか」『ODAジャーナリストのつぶやき』187号

日本船主責任相互保険組合「制裁概要一覧」

<https://www.piclub.or.jp/ja/news/28611>

三菱UFJ銀行「制裁対象国・地域について」

<https://www.bk.mufg.jp/tsukau/kaigai/soukin/seisai.html>

OECD「Development finance data・Recipient view」

<https://www2.compareyourcountry.org/aid-statistics?cr=302&cr1=oced&lg=en&page=1>

OECD「Development finance data・Donor view」

<https://www2.compareyourcountry.org/aid-statistics?cr=625&cr1=oeed&lg=en&page=0>

国際機関日本アセアンセンタ

<https://www.asean.or.jp/jpn/asean/known/country/myanmar/tourism/guide.1.html>

ミャンマージャパン(2019)「ミャンマー国民の貧困率が半減、4人に1人が貧困」

<https://myanmarjapan.com/newsdigest/2019/07/03-17844.php>

ミャンマージャパン「ミャンマーの先輩に問う！」

<https://myanmarjapan.com/1410interview.html>

東洋経済新聞(2018)中国との結びつき強めるミャンマーの実相

<https://toyokeizai.net/articles/-/212448?page=4>

平成元年3月28日国会議事録

<https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=111413968X00219890328¤t=294>

平成元年11月29日国会議事録

<https://kokkai.ndl.go.jp/#/detail?minId=111613939X00219891129¤t=281>