

# 2010年代半ばの BIMSTEC (ベンガル湾多分野技術経済協力イニシアティブ) 首脳会談首脳宣言の研究

— 東南アジア・南アジアにおける地域協力の諸相 —

## The Study on the Declarations of BIMSTEC (Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation):

Regional Cooperation in Southeast and South Asia  
in the Latter Half of 2010s

水野光朗

MIZUNO Mitsuaki

### 1. はじめに

BIMSTEC (Bay of Bengal Initiative for Multi-Sectoral Technical and Economic Cooperation; ベンガル湾多分野技術経済協力イニシアティブ) は、1997年に成立した地域的国際機構である。加盟国は、バングラデシュ、ブータン、インド、ミャンマー、ネパール、スリランカ、そしてタイであり、南アジアと東南アジアにまたがっている。そして、その目標・目的は、加盟国相互間の経済などの協力である。

BIMSTEC についての先行する研究は、きわめて少なく、わずか今泉慎也、「東南アジアの重層的な地域協力の展開 ---BIMSTEC を中心に」(『アジア研ポリシー・ブリーフ』No. 92、アジア経済研究所、2017年) をあげうるにすぎない。

本稿においては、前稿<sup>1</sup>に引き続いて、BIMSTEC を首脳会談の際に発出される首脳宣言に着目しながら考察したい。BIMSTEC についての先行研究が極めて少ない現状では、たとえば、首脳宣言のような比較的手に入りやすい第一次資料を丹念に読み解く作業を経なければ、BIMSTEC の全体像を正確にとらえた実証的な分析を行うことは不可能である。

### 2. BRICS-BIMSTEC アウトリーチ首脳会談 (2016年10月16日; ゴア)

BIMSTEC は、BIMSTEC 宣言<sup>2</sup>第4条 a 項において、首脳会談は毎年行われると規定している<sup>3</sup>。しかし、2016年には、首脳会談は開催されず、BRICS<sup>4</sup>-BIMSTEC アウトリーチ首脳会談が行われた。なお、アウトリーチ首脳会談について、BIMSTEC は何の定義も行っていない。

以下、首脳会談終了後に発出された成果文書 (Outcome Document) の骨子を述べる。

1. バングラデシュ首相 [シェイク・ハシナ]、ブータン首相 [ツェリン・トブゲイ]、

インド首相 [ナレンドラ・モーディー]、ミャンマー国家最高顧問 (the State Counsellor) [アウン・サン・スーチー]、ネパール首相 [プシュパ・カマル・ダハール・プラチャンダ]、スリランカ大統領 [マイトリパーラー・シリセーナ]、タイ首相特使<sup>5</sup>は、ゴアで BRICS-BIMSTEC アウトリーチ首脳会談を行った。

2. 各国政府代表は、国連持続可能な開発のための2030アジェンダ (the United Nations 2030 Agenda for Sustainable Development) を含む重要なグローバルおよび地域の問題について、BRICS と BIMSTEC の指導者が相互に関心をもつ事柄を議論し、意見を交換する機会を持ったことを高く評価する。本合同首脳会談が、[BRICS と BIMSTEC という] 二つの地域機構加盟国の相互の信頼関係と相互理解を深化させ、相互の利益のために一層協力することを確信する。

3. 1997年 [BIMSTEC 設立] バンコク宣言の諸原則を想起し、BIMSTEC における協力は、主権平等、領域の一体性、政治的独立、内政不干渉、平和共存、相互利益といった諸原則の尊重に基づくことを再度強調する。

4. 各国政府代表は1997年のバンコク宣言で規定された BIMSTEC の目標と目的を実現するよう努め、BIMSTEC が [BIMSTEC 加盟国に] 関連する分野で互いに利益となる協力を通じて、社会経済的な発展にとって十分な可能性を持つことを改めて確認する。

5. 各国政府代表は、BIMSTEC [加盟国の] 地理的隣接性、ゆたかな天然資源と人的資源、長期にわたる歴史的な結びつきと共有する文化的要素が BIMSTEC に平和、安定、そして繁栄をもたらす理想的な土台となることを確認する。

6. テロリズムが、引き続きこの地域の平和と安定にとって唯一の最も重大な脅威であることを想起して、各国政府代表は、あらゆる形態のテロリズムと闘う強い決意をあらたにし、いかなる条件であれ、テロ行為を正当化しえないことを強調する。最近、域内で起きたテロ事案<sup>6</sup>を最も強く非難する。テロとの闘いは、テロリスト、テロ組織、テロのネットワークを破壊、殲滅させるだけではなく、テロリズムを扇動し、支援し、資金を供与し、テロリストとテロ集団をかくまい、テロを不正に称賛する諸国を特定し、実効性があり強い対抗措置を取るべきであると確信する。テロリストを殉教者などと賞賛すべきではない。

7. 気候変動によって、地球がますます脅威にさらされていること、とりわけ、ベンガル湾地域の人々の生命と生活が脅威にさらされていることをはっきりと自覚して、各国政府代表は、環境保全の分野で協力を進めることとする。

8. 各国政府代表は、自然災害について、早期警報システム、予防措置の採用、救援と復帰 (rehabilitation) に関する共同行動、そして能力構築 (capacity building) を含む情報共有と、共同訓練を通じた災害対策の分野でより緊密な協力を推進する。

9. 各国政府代表は、[農業の] 生産性の向上と域内農業生産の生産性の向上に向けて協力を強化するだけではなく、農作物、林業、造園を含む農業分野での協力を推進することで合意した。

10. 各国政府代表は、ベンガル湾地域が世界の漁業労働者の30%以上の居住地であることにかんがみて、この地域で漁業が持続可能な形で発展を遂げるよう協力することは、食糧の安全保障を確保し、われわれの地域で人々の生活を向上させる上で重要な貢献となっていること、そして、この分野で協力を深めることに合意する。

11. 各国政府代表は、BIMSTEC 自由貿易地域交渉（BIMSTEC Free Trade Area negotiation）の早期締結の決意をあらたにし、貿易交渉委員会（Trade Negotiating Committee; TNC）とワーキング・グループに協定の骨子を定めるよう指示した。また、貿易交渉委員会にサービスと投資についての協定について交渉を行うよう指示を行った。

12. 各国政府代表は、各加盟国のさまざまなレベルで人対人の交流を促進する決意を新たにし、域内の理解と信頼を深めることとする。域内の文明的、歴史的、文化的つながりを想起して、観光業の発展の可能性に十分なポテンシャルを認める。そして、専門的な観光やエコ・ツーリズムを含む BIMSTEC 域内の観光を振興する準備を着実に進めることに注力することを再確認する。

13. 各国政府代表は、2017年にネパールで第4回 BIMSTEC 首脳会談を行うことに期待を表明する。

このように、BRICS-BIMSTEC アウトリーチ首脳会談では、まず、BIMSTEC は持続可能な開発を目指しつつ、域内協力を推進するという設立当初の目標を再確認した。

そのうえで、第二に、BIMSTEC は社会経済的な分野、気候変動、環境保全、自然災害対策、農業、漁業の各分野で協力を推進することとした。

第三に、BIMSTEC は、域内、とくにタイとインドネシアでテロ事案が発生したことを受けて、国際テロリズム対策の分野でも協力を推進することとした。

要は、BIMSTEC は、それまでの方針をそのまま継続することを打ち出したのである。「リトリート」と言っても、それまでの方針・政策を評価・検証することはなかった。国際テロリズム対策についても、抽象論にとどまり、具体的な対策を何ら提示することはなかった。

さらに、この首脳会談は、「BRICS-BIMSTEC 首脳会談」と銘打っていたが、ブラジルやロシア、中国の代表は出席しておらず、BIMSTEC の基本文書であるバンコク宣言にも、BRICS との関係について触れた箇所はない。さらに、少なくとも中国のメディアで、この首脳会談について報じたものはなかった。

要するに、この首脳会談は、それまでの首脳会談と大差なく、その目的さえ不明確で何ら目新しい成果もあげなかったと言えよう。

### 3. 第4回首脳会談（2018年8月30～31日；カトマンズ）

BIMSTEC 第4回首脳会談は、2018年8月30～31日にカトマンズで行われた。会談後発出された首脳宣言の骨子は、次のとおりである。

1. 各国政府代表は、貧困撲滅が開発目標を達成する上で最も重要な課題であることを認識し、国連持続可能な開発アジェンダ2030を成し遂げるために共同して働くことを固く決意する。

2. 各国政府代表は、1997年バンコク宣言で示された諸原則を想起し、BIMSTEC 域内での協力が、主権平等、領土保全、政治的独立、内政不干涉、平和共存、相互互惠の諸原則に基づくことを再度強調する。

3. 各国政府代表は、南アジアと東南アジアの懸け橋としての BIMSTEC のユニークな位置を最大限活用して、BIMSTEC を平和、繁栄、持続可能性を促進するための効果的なプラットフォームとするために、加盟国間の協力を深化発展させるよう力を尽くすこ

ととした。

4. 各国政府代表は、BIMSTEC 加盟国を含む全世界におけるテロリストの攻撃を遺憾に考える。そして、どこであれ、また、誰に対してであれ、あらゆる形態のテロリズムを強く非難し、いかなるものであれテロリズムを正当化できないことを強調する。テロとの闘いは、テロリスト、テロ組織やテロのネットワークだけに対するものではなく、テロリズムを扇動、支援、資金供与を行ったり、テロリストやテロ集団をかくまったり、誤ってテロリストの美徳をほめそやす国家や非国家主体を特定し、追及することでもあることを再確認する。そして、テロリズムと闘う強い決意を改めて表明し、これに関連してすべての国々に包括的な対応策を取るよう求める。この対応策には、テロリストの支配下にある地域からのテロリストやテロ行為に対する資金供与の阻止、テロリストによるテロリストへの勧誘や国境を越える行動の防止、過激主義の阻止、テロリズムを目的としたインターネットの誤用防止、テロリストの隠れ家の除去が含まれる。

5. 各国政府代表は、本宣言の附録で示された分野別評価 (sectoral review) に基づき、われわれの方針や立場を決定することに同意する。

そして、附録として次の分野について、具体的な政策課題を挙げた。すなわち、貧困撲滅、通信・運輸・貿易・投資・テロリズム対策と国境を越える犯罪、環境と災害対策、気候変動、エネルギー、科学技術、農業、漁業、公衆衛生、人的交流、文化協力、観光業、山岳地帯における経済、島しょ国の経済である。

これらのうちで、とくに注目に値するものは、次のとおりである。

1. 貧困撲滅について。各国政府代表は、各国内のサービスと生産の分野で投資を拡大することを通じて、人々に仕事を供給する明確な措置を取ることによって、労働力人口を増加させる決意を表明する。

2. 通信・運輸について。各国政府代表は、運輸についての BIMSTEC マスタープラン草案 (the draft BIMSTEC Master Plan on Transport Connectivity) が準備されたことにたいして満足の意を表し、早期採択を呼び掛ける。このマスタープラン [草案] を用意する上で、アジア開発銀行が支援を行ったことに謝意を表す。BIMSTEC 運輸通信ワーキング・グループ (the BIMSTEC Transport Connectivity Working Group; BTCWG) に対して、加盟国の特別な事情 (special circumstances) と需要に配慮しつつ、草案を履行するよう求める。このマスタープランは、[BIMSTEC の今後の] 行動指針となり、2025 ASEAN コネクティビティ・マスタープラン (the ASEAN Master Plan on Connectivity 2025 (MPAC 2025)、アヤワディ・チャオプラヤ・メコン経済協力戦略 (the Ayeyawady-Chau Phraya-Mekong Economic Cooperation Strategy (ACMECS)) など様々なコネクティビティの枠組みの相乗作用を促す戦略的文書となること、そして、その結果、域内でコネクティビティを拡大し、持続可能な発展を遂げることで合意する。

3. 貿易と投資について。各国政府代表は、BIMSTEC 自由貿易地域 [協定] (BIMSTEC Free Trade Area (FTA)) 交渉の早期妥結への決意を新たにし、BIMSTEC 貿易、経済閣僚会合 (the BIMSTEC Trade and Economic Ministerial Meeting (TEMM)) と貿易交渉委員会 (the Trade Negotiating Committee (TNC)) を含む、その附属機関に対して、BIMSTEC FTA 協定 (Agreements of the BIMSTEC FTA) に関するあらゆる協定をできるだけ早期に妥結すること、財に関する通商協定 (Agreement on Trade in Goods)、関

税協力に関する協定（the Agreement on Customs Cooperation）の交渉の進展に満足の意味を表明し、それぞれ関係する省庁に定期的に貿易交渉委員会会合に出席するよう指示する。

4. テロリズム対策と国境を越える犯罪について。各国政府代表は、テロリズムが域内の平和と安定にとって重大な脅威でありつづけているとの立場を再度表明し、あらゆる形態のテロリズムと闘う強い決意を再確認し、これについて適切な措置をとることで合意した。そして、各国の法執行機関、情報機関、治安機関の協力を強化する決意を表明し、BIMSTEC 内相会議を開催することを決定し、テロリズムと国境を越える犯罪と闘う上で、相互協力を推し進める一環として、BIMSTEC 国家安全責任者会談（the BIMSTEC National Security Chiefs meetings）を継続することとする。

5. エネルギー分野について。各国政府代表は、域内でエネルギー資源、とりわけ再生可能かつクリーンなエネルギー資源の潜在的可能性が充分にあることを認識し、域内で緊密に活動することによって、エネルギー協力のための包括的な計画を推進するよう努めることで合意し、水力やその他再生可能エネルギーを含むエネルギー協力を拡大するための多国間専門家会議を作ることを決定する。

6. 漁業について。各国政府代表は、域内の漁業資源について協議し、漁業資源の管理を行い、持続可能な形で利用することで協力を継続することを強調する。食糧安全保障と域内の人々の生活向上のため、漁業分野で協力を強化し、関係機関に持続可能な漁業を促進するよう実効性のある協力の可能性を模索し、関係機関に、内陸部にある加盟国が、内陸漁業からどのようにして利益を得ることができるのか検討するよう指示することとした。

7. 文化協力について。各国政府代表は、加盟各国間の歴史的な文化的つながりをさらに強化するために、加盟国の文化交流を拡大すること、相互に尊重しあい、文化的多様性に寛容であることを促進すること、域内を結びつけるものとして仏教の重要性を強調すること、そして、仏教遺跡の巡礼を行うことでこれをさらに一層明確にすることの必要性を強調する。

かくして、第 4 回首脳会談首脳宣言の特徴としては、まず第一に、BIMSTEC が取り組むべき最大の課題として貧困撲滅をあげた。

第二に、BIMSTEC が南アジアと東南アジア両方にまたがっていることから、運輸・通信分野では、ASEAN との連携（2025ASEAN コネクティビティ・マスタープラン）が明記された。BIMSTEC が ASEAN との連携を首脳宣言において明記したのは、これが初めてである。

第三に、テロリズムと国境を越える犯罪対策である。BIMSTEC は、テロとの闘いに直接的に協力して対応するだけでなく、テロリズムを扇動、支援、資金供与の実施、テロリストやテロ手段に庇護を与えたり、テロリストを称賛する国家や非国家主体の国際責任を追及するのである。さらに、テロリストによるインターネットの利用にまで追及の範囲を拡大するというのである。

このように、大きく分けて三つの点を特徴として挙げることができよう。

しかし、2016～2018年の期間、BIMSTEC をめぐる国際関係に大きな影響を与えうる二つの事柄があった。次にこれらについて述べる。

#### 4. 一帯一路

一帯一路とは、正式にはシルクロード経済ベルトと21世紀海洋シルクロード (The Silk Road Economic Belt and the 21st century Maritime Silk Road) といひ、2014年11月10日に北京で開催されたアジア太平洋経済協力首脳会議において、中国の習近平国家主席が提唱した広域経済圏構想であつて、中国からユーラシア大陸を經由してヨーロッパにつながる陸路の「シルクロード経済ベルト」(一帯)と、中国沿岸部から東南アジア、南アジア、アラビア半島、アフリカ東海岸を結ぶ海路の「21世紀海上シルクロード」(一路)の二つの地域で、インフラ整備、貿易促進、投資を促進する計画である<sup>7</sup>。

そして、一帯一路の事前準備とも言うべき前段階として、中国が主導して2013年に設立したのがアジアインフラ投資銀行 (Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB) である。原加盟国は、57か国であり、BIMSTEC加盟国では、タイ、ミャンマー、バングラデシュ、インド、ネパール、スリランカが原加盟国となっている。

一帯一路は、アジアインフラ投資銀行などを活用してインフラ投資を拡大させ、発展途上国への経済援助を通じ、人民元の国際準備通貨化による中国を中心とした世界経済圏の確立を目指すといわれる<sup>8</sup>。

インドは、2017年5月13日に一帯一路の一部がカシミール地方を通るとして、「主権と領土保全における核心的な懸念を無視した事業計画を受け入れる国は一つもない。」と非難する外務省声明<sup>9</sup>を発表し、一帯一路国際協力サミットフォーラムからのナーレンドラ・モーディー首相らへの招待を拒絶した<sup>10</sup>。

さらに、2018年6月の青島での上海協力機構首脳会議でもインドのみ一帯一路に不支持を表明した<sup>11</sup>。

スリランカでは、2017年12月に中国の支援 (investment) によって、スリランカで第二の規模となるマーガンプラー・マヒンドラ・ラージャパクサ湾 (the Magampura Mahindra Rajapaksa Port) が建設されたものの、湾の70%は99年間中国が利用するとされた<sup>12</sup>。

このように、一帯一路はBIMSTEC加盟国やBIMSTECと密接なかわりを持つ。にもかかわらず、BIMSTECは一帯一路に一言も触れず、また、一帯一路や中国もBIMSTECに全く触れていない。

BIMSTECにとって、一帯一路がいかなる意義を持つのか、今後の検討課題であるといえよう。

#### 5. ロヒンギャ問題

ロヒンギャ問題とは、ミャンマーのヤカイン州とバングラデシュのcock's bazaar周辺にまたがって居住しているロヒンギャ<sup>13</sup>と自称するイスラム教徒が、ミャンマー国内、特にヤカイン州で、主にミャンマーの多住派である仏教徒との間で発生した民族問題によって、住居を失ったり、隣国であるバングラデシュに逃れて難民化している問題を指す。

ただし、ロヒンギャ問題では、たとえばインドにおけるヒンドゥーとムスリム (イスラム教徒) の対立や、スリランカにおけるタミルとシンハラの間での対立といったコミューナル問題や民族問題と大きく異なる。それは、まず「ロヒンギャ」と自称する人々が、「民族」なのか、「政治勢力」なのか、それとも「宗教勢力」なのかという基本的な点で不明確なことである。

ミャンマー政府も、1948年の独立から1962年の軍政の開始の時期には、たとえば、ウ・ヌー首相は、ロヒンギャという呼称を使っていた<sup>14</sup>。ところが、軍政期以降、今日に至るまで、ミャンマー政府は、彼らを「ベンガル人 (Bengali)」と呼称するようになった<sup>15</sup>。要は、ミャンマー政府は彼らを自国民とは認めず、隣国であるバングラデシュの者とは見なすようになったのである。ミャンマーとバングラデシュの関係が、この間、特に悪化したことはなく、このような政策転換がなぜ行われたのかについては、不明な点が多く、今後の課題といえよう。

また、日本の外務省は、「ベンガル系イスラム教徒のロヒンギャ」と表記している<sup>16</sup>。

さらに、ロヒンギャは、1940年代にパキスタン運動がおこると、ロヒンギャ居住地域をベンガルに編入するよう要求した<sup>17</sup>。彼らは、イギリスがマウンダー地区 (Maungdaw region) に「ムスリム民族地区」 (Muslim National Area) を設置すると考えていた。さらに将来、単一の仏教徒多住地域 (a future Buddhist-dominated government) を樹立することも想定していた。1946年には、ロヒンギャを単一独立国家 (an independent state) としてパキスタンに編入すること<sup>18</sup>を求めたのである<sup>19</sup>。ビルマがイギリスから独立する直前の1948年1月には、[ロヒンギャが居住する地域でもある] アラクンのムスリム指導者たちが、[パキスタン総督] ムハンマド・アリー・ジンナーに対して、[ロヒンギャが居住する] マユ (Mayu) 地区を [東] パキスタンに編入するよう求めた<sup>20</sup>。しかし、ジンナーはビルマの問題に介入するつもりはなく、この構想は実現しなかった<sup>21</sup>。

その後、パキスタンは、また、バングラデシュやインドも、この問題に関心を示すことはなかった。

さらにもう一つ付け加えると、1935年インド統治法が施行されたとき、ビルマはインドから切り離された。この時、少なくともインド国民会議派、全インド・ムスリム連盟、インド共産党といった主だった民族運動団体、組織は、インドからのビルマ切り離しに特に反対の意思を表明していない。これは、1905年にインド総督カーゾンがベンガル分割令を制定し、これに対して、インド国民会議派が強く反発し、結果的に1911年にベンガル分割令が撤回された、ベンガル分割令反対闘争を想起すると、無論、分割の対象とされた地域が政治や経済、文化の中心地であったか否かの差異は大きいにせよ、きわめて対照的な様相を呈している。

このように、ロヒンギャをめぐる問題は、単にミャンマー・ビルマ、あるいは東南アジアだけの問題ではなく、パキスタン、バングラデシュ、そしてインドといった南アジアの問題でもある<sup>22</sup>。

さて、ロヒンギャの位置づけとも言うべき問題を整理した後は、問題の具体的な内容について述べることにしたい<sup>23</sup>。

現在、ロヒンギャの総人口は、154万人とする説<sup>24</sup>や、200万人以上とする説<sup>25</sup>などがあり、かなりのばらつきがある。ミャンマーのほか、バングラデシュ、パキスタン、サウジアラビア、マレーシア、インド、タイなどに散らばって生活している。これらのうち、ミャンマーには40万人<sup>26</sup>、バングラデシュには30万人以上<sup>27</sup>のロヒンギャが居住しているとされる。

もともとミャンマーは、ビルマ族、シャン族、アラカン族などからなる多民族国家である。1982年に政府は国籍法を制定し、ミャンマー（当時の国名はビルマ）を構成するの

は135の民族のみであると規定し、ロヒンギャはこの135の民族に含まれなかった。当時の政府は、反インド・反ムスリム民族主義 (anti-Indian and anti-Muslim racism) の政策をとっていたため、とされる<sup>28</sup>。

これこそが、今日問題となっているロヒンギャ問題の根本である。ロヒンギャは135の民族に含まれない以上、ミャンマー国籍は与えられず、ミャンマー国民ともみなされないのである。それゆえ、彼らはミャンマー政府にとって、「外国人」であり、「不法侵入者」であり、「出身地へ強制送還・追放されるべき存在」なのである。

こうして、1982年の国籍法制定以降、ロヒンギャは隣国であるバングラデシュに逃れるようになった。現在の難民問題の始まりである。1980年代末までには、25万人のロヒンギャがバングラデシュに逃れたとされる。この問題に関して、ミャンマーとバングラデシュ間で外交交渉が行われた結果、彼らは国連難民高等弁務官事務所の仲介の下で、ミャンマーに送還されたともいわれる<sup>29</sup>。

ロヒンギャはムスリムであることから、イスラム圏でこの問題に対する関心が高まり、2017年1月19日に、イスラム諸国機構はマレーシアで緊急外相会議を開き、ミャンマー政府に事態収束を求める共同声明を発表し、難民への支援を表明した<sup>30</sup>。

2017年3月24日には、国連人権理事会は、人権侵害疑惑の実態解明に向け、独立した国際調査団をミャンマーに早急に派遣する内容の決議を採択した<sup>31</sup>。

こうして、ロヒンギャ問題は、国際社会の注目を集めるようになった。

ところが、BIMSTECは、2016年10月にBRICS-BIMSTECアウトリーチ首脳会談を、2018年8月には第4回首脳会談をそれぞれ行った。しかもBIMSTECにはミャンマーとバングラデシュというロヒンギャ問題の直接的な当事国、インドというこの問題と歴史的に深いかかわりを持つ国が加盟している。それにもかかわらず、これらの首脳会談ではロヒンギャ問題について議論されず、国際機構としてもBIMSTECもこの問題に何ら関与することはなかった。

さらに、ロヒンギャ自身、ロヒンギャ問題の解決を国連をはじめとする国際機構、アムネスティ・インターナショナルなどのNGOに求めることはあるが、BIMSTECに求めることはなかった。

これらの理由として、BIMSTECのシャヒドゥル・イスラム (Shahidul Islam) 事務総長は、第4回首脳会談閉会後の記者会見で、次のように述べた<sup>32</sup>。

バングラデシュ、ミャンマー両国ともに、いかなるものであれ議論を呼び起こしかねない問題を取り上げることは、BIMSTECの進歩、発展を覆い隠しかねないと感じたため、ロヒンギャ問題を取り上げないことによって、慎重さを示した。また、BIMSTECが、「ロヒンギャ問題のような」類の問題を取り上げる用意ができていないときに、この問題を取り上げないことで、外交的な円熟さ (diplomatic maturity) を示した。ロヒンギャ問題を議題として取り上げる、取り上げない、カトマンズ宣言 [首脳宣言] に入れる、入れない等、問題提起する加盟国は一つもなかった。この問題が議題に上がっていない以上、首脳会談で議論される見込みなど全くない。

要するに、ロヒンギャ問題がいくら国際的に注目を集めていようが、仮に議論されるのであれば、加盟国間で意見が対立することは避けられず<sup>33</sup>、国際機構としてのBIMSTECが分裂しかねないので、あえて取り上げなかった、というのである。



他方、ロヒンギャの側もこのような BIMSTEC に何ら期待などできず、BIMSTEC に問題解決を訴えることもなかった。

かくして、ロヒンギャ問題は、ミャンマー、バングラデシュ、そしてインドといったこの問題の直接の当事国、あるいは歴史的に密接な関係を持つ国が加盟国である BIMSTEC において、何の議論もなされなかった。

このような BIMSTEC は、一見すると「無責任」にみえるかもしれない。しかし、ロヒンギャ問題は、ミャンマーやバングラデシュといった加盟国の国民統合、もっと言えば国家建設にかかわる。仮に議論した場合、簡単に解決策を見だし得ることはなく、発足間もない BIMSTEC が内部分裂を起こしかねない。また、加盟各国の国民統合や国家建設を破壊しかねない。だからこそ、あえて取り上げなかったのである。このことを BIMSTEC のシャヒドゥル・イスラム事務総長は「外交的な円熟さ (diplomatic maturity)」と呼んだ。

そして、さらに付け加えれば、南アジアや東南アジアにおける国民統合や国家建設の難しさを垣間見ることでもできよう。

次に、上で述べたことから何が言えるのか、まとめておきたい。

## 6. 小括

これまでの議論から、何が言えるのか、以下述べることにしたい。

まず第一に、BIMSTEC は、2016年10月に、BRICS-BIMSTEC アウトリーチ首脳会談を開催し、BRICS との連携を模索した。2018年8月の第4回首脳会談では ASEAN との関係強化を打ち出した。ところが、肝心の相手側からは反応がなかった。SAARC については、かかわりを持つかどうかについて検討すら行われていない。

要は、結局のところ、他の国際機構（もっとも BRICS は国際機構といえるかどうか議論の余地がある）と関係を持ち得なかった。

そして、中国が主導する一帯一路については、これを支持しないインドや、これを支持するスリランカといったように、加盟国によって対応が異なることを反映して、BIMSTEC として対応を明確にすることはなかった。他方、中国も BIMSTEC 加盟国に個別的にアプローチすることはあったが、BIMSTEC という国際機構に関係強化を働きかけることはなかった。

ロヒンギャ問題に対しては、BIMSTEC は、ミャンマーやバングラデシュが加盟国であるにもかかわらず、何の対応も取らなかった。その理由は、仮にもしこの問題を取り上げた場合、加盟国であるミャンマーとバングラデシュの間で意見が対立することは不可避であるから、BIMSTEC の結束を維持するために、あえて取り上げることはなかったことはすでに述べたとおりである。このことを BIMSTEC は、「外交的な円熟さ」と呼んだ。

このように、2010年代の BIMSTEC を総括すると、加盟国間で足並みの乱れる問題を取り扱うことを避け、一つの国際機構としてまとまることを最優先の課題として位置付けた。この「消極性」は、加盟国が第二次世界大戦後、植民地から独立し、国民統合、国家建設に苦心したこと、苦心していることに起因しており、一概に「無責任」と断ずることはできないといえよう。

<sup>1</sup> 水野光朗、「BIMSTEC (ベンガル湾多分野技術経済協力イニシアティブ) 首脳会談首脳宣言の研究 (1997年～2014年)」、『都留文科大学研究紀要』、第89集、29-40ページ、2019年。

<sup>2</sup> *Declaration on the Establishment of the Bangladesh-India-Sri Lanka-Thailand Economic Cooperation (BIST-EC)*, Bangkok, June 6, 1997.

<sup>3</sup> Annual Ministerial Meetings, which shall be hosted by the Member States on the basis of alphabetical rotation

<sup>4</sup> BRICS は、通常、ブラジル、ロシア、インド、中国の四か国を指す。しかしながら、本首脳会談にはブラジル、ロシア、中国の代表は参加しておらず、首脳宣言がこれら三か国について言及することもなかった。

<sup>5</sup> 人名不詳。

<sup>6</sup> ここでは、具体的な事例は挙げられていないが、2015年ごろから東南アジアでテロ事案が頻発するようになった。たとえば、2015年8月17日、バンコク中心部の繁華街で、大規模な爆発があり20人が死亡、125人が負傷した。2015年9月17日、ナラティワット県内(タイ)の四か所で爆弾テロが相次ぎ、少なくとも2人が死亡、14人が負傷した。2015年9月21日には、サマル島(フィリピン)のリゾート施設を武装集団が襲撃し、2016年1月14日にはジャカルタ中心部のショッピングモール付近で、連続爆発および銃撃テロが発生し、4人が死亡、約20人が負傷している。これについては ISIL が犯行声明を発出した。東南アジアで ISIL を名乗る初のテロ事件とされる。

<sup>7</sup> 一帯一路については、かなりの数の先行研究がある。たとえば、平川均他著、『一帯一路の政治経済学 中国は新たなフロンティアを創出するか』、文眞堂、2019年。ただし、この構想は、近年になって提唱されたものであるため、実証的な学術研究は少なく、大半はジャーナリスティックな時事評論の域を出るものではない。

<sup>8</sup> 三井住友アセットマネジメント株式会社ウェブサイト <http://www.smam.jp/market/report/keyword/china> も参照。このウェブサイトは、企業経営者や実務者向けであって、学術研究目的に耐えうるものではない。

<sup>9</sup> 「焦点・インドが中国「一帯一路」に肘鉄砲、中印の亀裂を露呈」、『ロイター通信』、2017年5月24日。

<sup>10</sup> 「インド、会議参加を拒否、中印経済回廊に反発」、『産経新聞』、2017年5月14日。

<sup>11</sup> 「中印8カ国、連帯アピール＝上海機構首脳会議で」、『AFPBB』、2018年6月10日。

<sup>12</sup> Isaiah M. Henderson, 'The Chinese Empire Rises: BRI Emerges as Tool of Conquest and Challenge to the U.S. Order', in *The California Review*, February 4, 2019.

<sup>13</sup> ロヒンギャが、「民族」であるのか、「政治勢力」であるのか、「政治団体」であるのか等、この問題の基本的な事柄については、さまざまな考え方があつた。たとえば、Jacques P. Leinder, 'Rohingya The name. The movement The quest for identity' in *Network Myanmar*, January 28, 2014.

<sup>14</sup> Adam Taylor, 'The battle over the word "Rohingya"' in *The Washington Post*, April 1, 2016. また、Partha S. Ghah, *Migrants, Refugees and the Stateless in South Asia*, New Delhi, 2016, p. 161も参照。

<sup>15</sup> Feliz Solomon, 'Why Burma is trying to stop people from using the name of its persecuted Muslim minority' in *Time*, May 9, 2016.

<sup>16</sup> 外務省のウェブサイト、『バングラデシュ人民共和国 基礎データ』<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/Bangladesh/data.html>

<sup>17</sup> Moshe Yegar, *Muslims of Burma*, Wiesbaden, 1972, p. 10.

<sup>18</sup> 全インド・ムスリム連盟が、1942年のラーホール決議で、「独立ムスリム諸国家」(independent Muslim states) を要求したことを念頭に置いている。

<sup>19</sup> Clive J. Christie, *A Modern History of Southeast Asia: Decolonization, Nationalism and Separatism*, London, 1998, pp. 164-167.

<sup>20</sup> Moshe Yegar, *op. cit.*, p. 10.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>22</sup> 少なくとも日本では、ロヒンギャの問題が語られるとき、南アジアの視点が欠落していることが多いように思われる。

<sup>23</sup> すでに述べたように、「ロヒンギャ」という呼称自体、さまざまな見解がある。本稿では、彼ら・彼女らが自らを呼称する際に用いるロヒンギャという表記を用いる。

<sup>24</sup> Mahmood et. al., 'The Rohingya people of Myanmar: health, human rights and identity' in *Lancet*, no. 389, 2016.

<sup>25</sup> David Mathieson, 'Perilous Plight: Burma's Rohingya take to the seas' in *Human Rights Watch*, p. 3, 2009,

<sup>26</sup> 'Why do some Rohingya men return to Rakhine at the dead of night?' in *Dhaka Tribune*, November 9, 2017.

<sup>27</sup> 'WHO appeals for international community support; warns of grave health risks to Rohingya refugees in rainy season' in *Relief Web*, March 29, 2018.

<sup>28</sup> Saquib Salim, 'Rohingya Crisis: A Historical Perspective' in *Heritage Times*, September 23, 2019.

<sup>29</sup> 'Repatriation of Rohingya Refugees' in *Burmalibrary.org*, January 8, 2020.

<sup>30</sup> 『朝日新聞』、2017年1月20日。

<sup>31</sup> 『時事通信』、2017年3月24日。

<sup>32</sup> *The Daily Star*, September 4, 2018.

<sup>33</sup> 例えば、2018年10月下旬から同年11月下旬にかけて、バングラデシュに逃れているロヒンギャの帰還問題について、バングラデシュとミャンマー政府の間で、次のような外交交渉が行われている。

2018年10月30日：バングラデシュとミャンマー政府の代表団が、ダッカで会談を行い、バングラデシュのシャヒドウル・ホック外務次官は、会談終了後に「11月中旬までの帰還開始を期待している」と報道陣に話した（『中日新聞』、2018年10月31日）。

2018年11月11日：ミャンマーのウィン・ミヤ・エー社会福祉・救済復興相は「2018年11月」11日、ヤンゴンで記者会見し、ロヒンギャの帰還について、同年同月15日開始の予定の方針を示したうえで、「始まるかどうかはもう一方の国（バングラデシュ）次第だ」と述べた。自国の責任を回避するような発言で、帰還が予定通り始まらなかった場合に想定される国際社会からの批判に備え、予防線を張ったとみられる（『中日新聞』、2018年

11月13日)。

2018年11月15日：ミャンマーで迫害を受けたイスラム教徒少数民族ロヒンギャが隣国バングラデシュに逃れている問題で、[2018年11月] 15日に開始予定だった難民の帰還が延期された。ミャンマーでの安全や権利の保障への不安から難民キャンプでは抗議デモが発生。帰還希望者が現れなかった（『中日新聞』、2018年11月16日）。「難民が戻りたがっていない。強制できない」。バングラデシュのアリ外相は15日夜、報道陣にミャンマー側の受け入れ環境に問題があることを示唆。一方、ミャンマーのミン・トゥン外務次官は同日夜、「バングラデシュの調整の不十分さが原因だ」と強調。難民キャンプではデモが発生。現地からの報道によると、ミャンマーで不法移民扱いのロヒンギャらは「(ミャンマー)国籍が認められるまで帰らない」と訴えたという（『中日新聞』、2018年11月17日）。

2018年11月17日：ミャンマーで迫害されたイスラム教徒少数民族ロヒンギャが隣国バングラデシュに逃れている問題で、ミャンマーの国営紙は17日、15日に開始予定だった難民の帰還が来月末以降に延期される見通しだと伝えた。ミャンマーでの安全や権利の保障に対する難民の不安を解消しようとしないうまま、帰還を進めようとした両国の拙速さが浮き彫りになった。同紙によると、チョー・ティン・スエ国家顧問府相とバングラデシュのアリ外相が16日、電話で意見交換し、難民の同意を得ていない現状での帰還の難しさを確認。アリ氏は、帰還開始が来月30日に実施される同国の総選挙後になるとの見方を示したという（『中日新聞』、2018年11月18日）。

このように、当事者であるロヒンギャ難民の同意を得ることなく、バングラデシュとミャンマーが外交交渉を進めた結果、肝心のロヒンギャ難民の抵抗にあい、帰還の計画は頓挫してしまった。

### 主要参考文献

平川均他著、『一带一路の政治経済学 中国は新たなフロンティアを創出するか』、文眞堂、2019年

Clive J. Christie, *A Modern History of Southeast Asia: Decolonization, Nationalism and Separatism*, London, 1998.

Jacques P. Leinder, 'Rohingya The name. The movement The quest for identity' in *Network Myanmar*, January 28, 2014.

Adam Taylor, 'The battle over the word "Rohingya"' in *The Washington Post*, April 1, 2016.

Partha S. Ghah, *Migrants, Refugees and the Stateless in South Asia*, New Delhi, 2016.

Feliz Solomon, 'Why Burma is trying to stop people from using the name of its persecuted Muslim minority' in *Time*, May 9, 2016.

Received : April, 24, 2020

Accepted : June, 10, 2020