

市民社会の視点から見たミャンマーの経済特区における日本の ODA 政策と中国の
「一帯一路」構想の実践に対する比較について

Comparative Study of Practices in Myanmar's Special Economic Zones (SEZs) of Official
Development Assistance (ODA) of Japan and the Belt and Road Initiative of China from the
Perspective of Civil Society Community

大学院人間文化創成科学研究科
ジェンダー学際研究専攻 D1 侯ティ玉

1. 要約

(和文)

2011 年以降、ミャンマー政府は民主化改革を進展させると同時に、経済特区などの経済改革の政策を制定した。特に、ティラワ経済特区、ダウエイ経済特区及びチャオピュー経済特区という 3 大経済特区の事業に伴い、日本と中国はミャンマーでの開発の実践を加速させてきた。2021 年 2 月 1 日にミャンマーのクーデターの後にも、両国による開発が継続している。しかしながら、これらの経済特区はどちらもプロジェクトの問題のため、ローカルなコミュニティから批判を受けてきた。本報告は、ミャンマーの支援団体の視点から、日本の ODA で支援しているティラワ経済特区と、中国の「一帯一路」構想で実施されているチャオピュー経済特区を比較しつつ、ミャンマーの経済特区にどのような問題があるのかを明らかにするため、2022 年 2 月 13 日から 2 月 25 日まで実施した調査の報告書である。本調査研究では、タイ・ミャンマーの国境地域から捉えたミャンマーの厳しい現状が浮き彫りになったほか、インタビュー調査の成果として、日中両国が行ったミャンマーの経済特区のプロジェクトには、情報の透明性の欠如や現地の住民との交渉の欠如により、生計手段が影響された現地住民が開発の意思決定のプロセスに充分に参加することができなく、不十分な補償及び救済手段へのアクセスの制限が発生した問題が明らかになった。また、軍事政権のもとで、ミャンマーの人々の法的権利を改善するために交渉をするリーダーシップの欠如の背景の中で、そうした問題は、より深刻な人権侵害をもたらす可能性が見られる。

(英文)

Since 2011, Myanmar government has promoted democratic reforms and at the same time enacted economic reform policies such as special economic zones (SEZs). Especially, Japan and China have accelerated the practices of development in Myanmar with the projects in three major special economic zones, Thilawa SEZ, Dawei SEZ and Kyaukpyu SEZ. Development by both countries continues after the Myanmar coup on February 1, 2021. However, those SEZs have been

criticized by the local community for project issues. This is a report of a survey conducted from February 13th to February 25th, 2022. This report compares the Thilawa SEZ, which is supported by Japan's ODA, with the Kyaukpadaung SEZ, which is being implemented under the Belt and Road Initiative by Chinese government, from the perspective of organizations who support Myanmar communities. In addition to the serious situation of Myanmar observed in the border area between Thailand and Myanmar, the interview survey revealed that due to the lack of transparency of information and negotiations with residents whose livelihoods are affected in those development projects, resulting in inadequate compensation and restricted access to remedies. Moreover, under the military regime, in the context of the lack of leadership to negotiate to improve the legal rights of the people in Myanmar, such issues could lead to more serious human rights violations.

2. 現地調査期間：2022年2月13日～2月25日

3. 調査背景

2011年以降、ミャンマー政府は民主化改革を進展させると同時に、経済特区などの経済改革政策を制定した。その取組を受け、2012年4月に日本政府は、対ミャンマーのODA方針への見直しをきっかけに、東西・南部経済回廊、ヤンゴン・マンダレー鉄道、及びヤンゴン都市圏空港開発などの事業とともに、本格的な支援を再開した（在ミャンマー日本国大使館ウェブサイト）。一方で、2016年にミャンマーが「一帯一路」構想への参加に合意したうえ、中国・ミャンマーの両国政府は中緬国境貿易の最大の拠点となっている中国・瑞麗市とミャンマー・ムセの国境を通り、マンダレー、首都ネピドーとヤンゴン、チャウピューなどを結ぶルートを一帯一路の中国・ミャンマー経済回廊（CMEC）として整備することに合意し、運輸やエネルギー、農業、金融など12分野で両国は計画事業を推進していた。

その中で、ミャンマーにおける3大経済特区の事業をめぐって、日本と中国は開発の実践

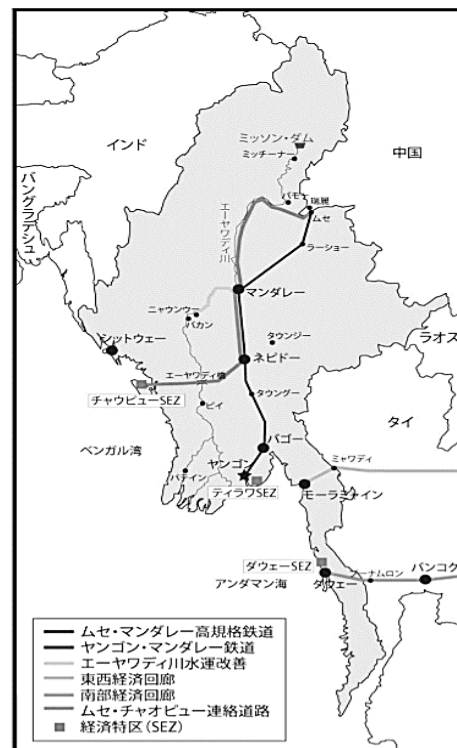


図1 日中の対ミャンマーの主なプロジェクト
出所：国際建設技術協会情報 2019年3月号
(No.871) より引用
http://www.idi.or.jp/wp/wp-content/uploads/2018/05/201903_871.pdf

を加速させてきた。具体的には、2013 年に円借款を通じて日ミャンマー二国の企業による共同事業体が開発を行い、ミャンマーの経済の中心地であるヤンゴンエリアに位置するティラワ経済特区であり（ヤンゴン中心部から約 20km）、2015 年に運営が開始し、今現在まですでに 100 社以上の企業が進出している。次に、東南アジアの最大の工業地帯と期待されているダウエイ経済特区であり、2015 年に日本政府がミャンマーおよびタイ政府と意図表明覚書（MOI）を結び、政府開発援助（ODA）によって支援している。そして、西部のラカイン州の農村地域に位置する、まだ計画及び建設中のチャオピュー経済特区であり、2015 年末から、中国中信集団、中国港湾工程、タイのチャロン・ポカパングループなど 6 社の企業連合で開発し、CMEC の主要事業に位置づけられており、深海港、工業団地、統合住宅地と三つの事業で構成する。また、ダウエイ経済特区は 2021 年 1 月にタイ側の大手建設会社との契約終了とともに、新たな投資企業を探している状態で開発が停滞している一方、ティラワ経済特区とチャオピュー経済特区は、2021 年 2 月 1 日にミャンマーのクーデターの後も、ともに開発が継続している。

しかしながら、これらの経済特区はどちらもプロジェクトの問題のため、現地の住民たちやコミュニティから批判を受けてきた。その中で、ティラワ経済特区では、長年にわたり、ミャンマーの中央政府による少数民族地域の天然資源や彼らの土地に対する権利の奪取が行われてきたという背景を、プロジェクトが十分に認識していなかった（KPSN,2014）。また、開発予定地に暮らす住民に対しては、十分な補償や移転地に関する選択肢がないまま、生計手段の喪失や移転先の住環境の劣化など、深刻な環境社会影響・人権侵害が問題となっていた（メコン・ウォッチウェブサイト）。そして、現地のコミュニティ主導の苦情処理メカニズム（CD-OGM）を拒否した上、脆弱なコミュニティに救済策が欠如になった問題が指摘された（ERI,2018）。一方で、計画中のチャオピュー経済特区に関しても透明性、救済通路の欠如の問題も指摘された(Sean,2017)。

4. 調査目的

本調査研究では、市民社会の視点から、対ミャンマーの最大のドナー国であり、開発援助委員会（DAC）のメンバーの日本の ODA で支援しているティラワ経済特区と、ミャンマーの重要な隣国であり、「南南協力」と位置づけられた中国の「一帯一路」構想で実施されているチャオピュー経済特区を比較しつつ、ミャンマーの経済特区において開発プロジェクトにどのような問題があるのかを明らかにし、また、なぜその問題が生じたのかを考察していく。そして、2021 年 2 月のミャンマーでのクーデター後には、軍事政権下での民主化運動の抑圧、国内の経済危機及び貧困などの課題が深刻になり、国内で経済特区などのプロジェクトへモニタリングする団体の事務所が閉鎖され、その関連活動も中止された。その一方で、隣国タイの国境沿いに逃れてきたミャンマー人たちが増え、タイで長年ミャンマーを支援してきた団体の役割が注目されることになった。そこで、このような団体の

視点から、ミャンマーへの開発援助の「正義」の可能性を探求していきたいと思う。

5. 調査方法

新型コロナウイルスによる感染症の影響やミャンマーの国内紛争の状況によって、ミャンマーの経済特区に関して、隣国のタイで調査を実施することにも、かなり限界があることと痛感していた。そうした中で調査方法を調整しつつ、文献の収集、訪問調査・参与観察、インタビュー調査（対面インタビューとオンラインインタビュー）が主となって調査を行った。具体的には以下の通りである。

第 1 に、ミャンマーの経済特区の政策やプロジェクトの実施状況などについて関連報告書、文献の資料の収集を行った。第 2 に、2021 年 2 月 1 日にクーデターの後、ミャンマーの現状を浮き彫りにしたいため、タイ・ミャンマーの国境地域であるメーソートに位置する、ミャンマーの人権を擁護する支援団体（AAPP）やヘルスケアの支援団体（MTC）に訪問し、また、ミャンマーの教育の支援団体（Mudita Foundation）と一緒にタイ・ミャンマー国境線の難民キャンプを訪問し、ミャンマーの国内現状について考察を行った。第 3 に、ミャンマーの経済特区において日中両国が行ったプロジェクトは具体的に現地の住民にどのような影響を与えたのか。それぞれにどのような問題があったのかを、ミャンマーの支援団体（YCOWA, SEM, KESAN）の担当者にそれぞれ 1 時間～1 時間半の対面またはオンラインで半構造化インタビューを実施した。

6. 調査結果

(1) ミャンマーの経済特区について

経済特区とは、国家の経済発展の更なる促進を目的として、適切な地域において面積、範囲及び境界線を政府が確定し、特別の区域として設立、通知した場所を指す。経済特区には、ハイテク産業区、情報及び電気通信技術区、輸出加工区、港湾区、運輸区、科学及び技術研究開発区、サービス業区、準貿易区並びに政府が適宜指定する区域が含まれる（駐日ミャンマー連邦共和国大使館）。2000 年代後半、ミャンマーの軍事政権は経済特区の開発を開始した。2011 年から 2016 年 3 月まで統治していた国軍が支配する連邦団結発展党（USDP）政府は、ミャンマーのすべての経済特区を統治する経済特区法を 2014 年に制定し、以前の 2 つの経済特区法を置き換えた。2016 年 11 月、国民民主連盟（NLD）主導の政府は、ティラワ、チャオピュー、及びダウエイで開始された経済特区のプロジェクトへのコミットメントを確認した（Sean, 2017）。経済特区法においては、大統領・副大統領及び各省庁の大臣・副大臣クラスにより構成される Central Body, Central Working Body が、経済特区地域の指定、開発計画の審査・承認を実施する。一方で、各経済特区の開発計画、その他詳細な規則や運用は、個別の経済特区において設置する Management Committee が掌握する（KPMG ミャンマー通信, 2014）。

しかし、2017年に国際法律家委員会が発表した報告書によると、ミャンマーの2014年経済特区の法的枠組みは、人権保護に関する明確な規則や責任を確立していないため、同国の国際法上の義務に適合していないと、ティラワ、チャオピュー、及びダウエイの3つの経済特区による人権侵害の一因となっていることが明らかになった。具体的には、ティラワやダウエイの経済特区の開発により移転した住民たちに対する有意義な交渉の欠如、不十分な補償および救済手段へのアクセスの制限の問題になってしまい、開発計画中のチャオピュー経済特区においても土地取得のプロセスに透明性の欠如、人権侵害の問題も指摘される(Sean,2017)。

(2) クーデターの後、タイ・ミャンマーの国境地域から覗いたミャンマーの現状について
次に、筆者がタイのメーソートで訪問調査・参与観察を通じて、ミャンマーの人々が直面している人権侵害、健康安全、及び緊急人道援助などの厳しい現状に関して明らかになったことを詳述していく。

① Assistance Association for Political Prisoners (AAPP)

AAPPは、ミャンマー全体の政治犯の権利と人権の侵害をモニタリングする団体である。AAPPの担当者によると、2015年のNLDの選挙と国の改革にも関わらず、個人を起訴し、政治的異議を抑圧するために使用される法律はまだ広範囲に渡っている。特に2021年2月1日の軍事クーデター以来、国の経済、教育、健康の主要セクターの悪化とともに、国内の刑務所や尋問センターの状況が明らかに悪化してきた。また、パンデミックの中で、過密な刑務所に閉じ込められ、必要な治療を受けられない人もいるようである。今現在、ミャンマーの国内における恣意的逮捕と不法投獄がミャンマーの民主主義をさらに破壊していると思われる。



写真1 AAPPの美術館の全体様子

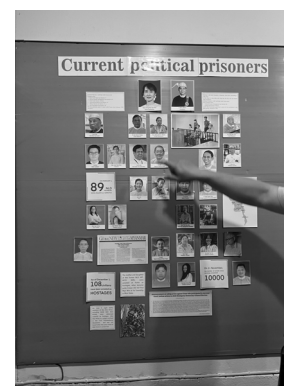


写真2 現在ミャンマーの政治犯
についての展示スペース

② Mae Tao Clinic (MTC)

MTC は、現在、タイとミャンマーの国境で約 11 万人のターゲット人口にサービスを提供している。MTC の幹事によると、クーデターによってミャンマーからタイへの進行中の大規模な非公式の移住とともに、COVID-19 感染への予防策を含む医療サービスへの需要はより高まっている。また、近年、各ドナーの関心分野が変わってきたため、クリニック自身も募金の課題に直面しているようである。そもそもミャンマーの国内紛争によって故郷を離れざるを得なくなった人々は、タイで医療へのアクセスにおいては排除され、継続的に健康安全上の脅威に直面している現状が明らかになった。



写真 3 MTC の登録センターの様子



写真 4 MTC の薬局の様子

③ タイ・ミャンマー国境線のミャンマーの人々

30 年以上にわたって約 86,000 人がタイ・ミャンマーの国境線に沿った現在の 9 つのメインキャンプに住んでいる。長い期間で強制移動や不確実性に直面し、尊厳、安全などが常に脅かされている。クーデターの後、国内の緊張が高まっており、特に、2021 年 12 月 15 日に始まったミャンマーの Lay Kay Kaw での戦闘により、数千人がタイに避難した (TBC)。ミャンマーの人々は緊急人道援助の課題にも直面しているようである。



写真 5 メーソートの市民団体が、国境線のミャンマーの人々に食糧や水を支援している様子 1



写真 6 メーソートの市民団体が、国境線のミャンマーの人々に食糧や水を支援している様子 2

(3) 日中両国が行ったミャンマーの経済特区のプロジェクトについて

ここで、筆者が力点をおいて調査を行った、日中両国が行ったミャンマーの経済特区のプロジェクトに関して明らかになったことを詳述していく。

① Yaung Chi Oo Workers Association
(YCOWA)

YCOWA は、タイのメーソート地域のミャンマーの移民労働者の労働条件と生活条件を改善することを目的として、1999 年 7 月にミャンマーの学生活動家と移民労働者によって設立された団体である。特に、YCOWA は、労働と人権、民主主義及びコミュニティの開発など、労働者が互いに協力して生活状況や労働条件を改善することのための活動に注力しているようである。今回の調査で、YCOWA に 6 年以上所属し、団体の事業担当者として務



写真 7 YCOWA でインタビュー調査を実施した様子

めているミャンマー人の U 氏に、YCOWA のメーソートの事務所で対面インタビューを行った。当該団体のボランティアのミャンマー人の M 氏は U 氏のミャンマー語の回答を英語に通訳してくれた。

U 氏は、法的に不利な立場に立っている移民労働者の視点から、ミャンマーの経済特区における労働者の法的権利の問題について懸念を表明する。その中で、U 氏は日本政府が行ったティラワ経済特区における労働争議の事例から、ミャンマーの経済特区において特別な法的保護のもとで、常に利益優先を求める投資家が労働者を搾取したことを紹介してくれた。また、U 氏は、ミャンマーのクーデターの後に軍事政権が、透明度の低い外国政府の援助プロジェクトから利益の大部分をさらに略奪するだろうと述べた。同時に、今現在、アウンサンスーチー政権にミャンマーの経済特区の人々の法的権利を改善するために交渉するリーダーシップの欠如により、以前に存在した労働者の法的権利を改善するための努力がなくなってしまったようである。そして、ミャンマーの労働者の軍事政権への強い不満と相まって、その交渉がより難しくなってきたため、ミャンマーの経済特区内の労働者が法的権利に関してさらに厳しい状況に直面していると指摘する。その後、ミャンマーの経済特区のプロジェクトが現地の住民たちへの影響について話をしたときに、U 氏は大規模インフラのプロジェクトの実施により、現地の環境面で、特にミャンマーの人々の生活基盤としての土壌に対して深刻な影響が与えられ、それによって小規模農業に従事する農民がより深刻な生計の状況に直面するだろうと述べた。

② Spirit in Education Movement (SEM)

SEMは、1995年に設立され、エコロジー、スピリチュアリティ、地元の知恵に基づいて、社会正義、持続可能な生活、市民社会の強化を中心として、東南アジアで教育を支援する組織である。ミャンマーにおいて、市民社会の持続可能なエンパワーメントを強化するため、1996年から草の根リーダーシップトレーニング（GLT）のプログラム（現在はSECSMと呼ばれる）を始めた。

今回は、2020年からミャンマーのプロジェクトのマネジャーを担当するJ氏に、SEMのバンコクのオフィスで対面インタビューを実施した。

ミャンマーの経済特区プロジェクトが現地の住民やコミュニティに与えられた影響について、J氏は、自然資源などの環境面における負の影響だけでなく、地元の知恵などの社会文化面においても負の影響が与えられる可能性もあると述べた。また、J氏は日中両国が行ったミャンマーの経済特区の事業地域における漁業や農業に従事する住民たちの生計への影響に対する懸念を表明した。そして、J氏は、日中両国はミャンマーのダウエイ経済特区から得た経験と教訓を十分に学ぶべき、特に、ミャンマーの国内紛争が続く現状の中で、開発プロジェクトに関する情報の透明度を十分に確保し、現地のコミュニティにおけるリーダーシップを構築し、エンパワーメントへの強化を支援すべきことと指摘する。さらに、現地の住民やコミュニティが経済特区のプロジェクト全体における意思決定のプロセスに完全に参加できるよう、十分に交渉することも指摘する。



写真 8 SEM のバンコクのオフィスの外観様子

③ Karen Environmental and Social Action Network (KESAN)

KESANは、2001年に60年以上にわたる内戦による暴力と不平等が存在するミャンマーのカレン州で設立され、生計の安全を改善し、先住民の知識と権利を尊重するために活動する、コミュニティベースの団体である。今回はプロジェクト担当者のミャンマー人のS氏にオンラインインタビューを行った（倫理審査の関係で、こちらのオンラインインタビューは3月12日に実施したことである）。

日中両国が行ったミャンマーの経済特区について、S氏は、ミャンマーでの公開情報が限られたため、現地の住民やコミュニティが経済特区の意思決定のプロセスに十分に参加することができなかったことを指摘する。また、ミャンマーの西部の貧困地域であるチャオピューにおいて、中国が行った経済特区のプロジェクトによって現地の漁業者の生計が影

響を受けたことがある。それだけでなく、クーデターの後、そもそも少数民族の衝突地域としてのチャオピューにおいて、人権侵害の状況がより深刻になってきた中で、今現在、当該地域で大規模な開発プロジェクトを実施するのは本当にいいのかと懸念する。一方で、DAC のメンバーとしての日本でも、現地の住民への土地保障が不十分であることがあり、ミャンマーの経済特区の法的枠組みの中で、開発に関する国際標準に完全にフォローしていなかったことを指摘する。

そして、S 氏は、日中両国が行ったミャンマーの経済特区のプロジェクトは雇用の改善などをもたらすかもしれないが、教育や医療のシステムなど、ミャンマーの人々の生活を制約する制度面での根本的改善をもたらすことができないと述べた。さらに、経済特区のプロジェクトによって収入の改善が持続可能ではないため、次世代の生計も含めて考えたら、ミャンマーの人々の生活の基盤である土地、水、森林、および農業の生物多様性へのアクセスを確保すべきであることを指摘する。最後に、S 氏は、ミャンマーの国内紛争が続く中で、日中両国がミャンマーの人々の権利を尊重し、開発プロジェクトが持続可能な平和をもたらすことを確保すべきであることを主張する。

7. 考察

今回、新型コロナの中でミャンマーの隣国のタイにおいて実施した以上の調査を通じて、日中両国が行ったミャンマーの経済特区についての問題点が明らかになった。それは、2014 年に制定した経済特区の法的枠組みにより、経済特区のプロジェクトをよりスムーズに推進するよう、各経済特区の開発計画、詳細な規則や運用は、個別の経済特区が掌握することができるが、その規則の中でどのようにミャンマーの人々の権利を保護するのかに関して明確に規定していなく、また、経済特区のプロジェクトの実施方の責任の詳細も確立されていない。そうした法的枠組みの中で、日中両国が行った経済特区のプロジェクトの進捗状況が異なるにもかかわらず、情報の透明性の欠如や現地の住民との交渉の欠如、特に、生計手段が経済特区のプロジェクトに大きく影響された開発地域において漁業や農業に従事する住民たちとの交渉の欠如により、現地の住民が開発の意思決定のプロセスに充分に参加することができなく、不十分な補償及び救済手段へのアクセスの制限がどちらのプロジェクトでも発生したことがある。

また、クーデターの後、少数民族地域の緊張が含む国内紛争が続き、ミャンマーの人々の法的権利を改善するために交渉するリーダーシップの欠如の中で、最初に運営が始まった日本の ODA で支援しているティラワ経済特区において、労働者の法的権利について利害関係者との交渉不足や、一方で少数民族の衝突地域としてのミャンマーの西部のチャオピューにおいて、中国の「一帯一路」構想で実施されている経済特区のプロジェクトによる現地の住民への不十分な土地補償などの開発問題は、より深刻な人権侵害をもたらす可能性も示唆される。

そして、すでにタイ・ミャンマーの国境地域のメーソートから捉えたクーデターの後に、ミャンマーの人々が直面している人権侵害、健康安全、及び緊急人道援助などの厳しい現状の中で、日中両国がどのようにより多くのミャンマーの人々に持続可能な恩恵をもたらすことができるのかについて、最後に KESAN の S 氏が語った、「ミャンマーの人々の権利を尊重し、ミャンマーの人々の生活の基盤である土地、水、森林、及び農業の生物多様性へのアクセスを確保すべき」との回答が、その一つの可能性を示唆することと考えられる。

8. 今後の研究への展望

今回、新型コロナウイルス感染症の影響やミャンマーの国内紛争により、ミャンマーのティラワやチャオピュー地域での現地調査を実施することができなかったものの、隣国タイにあるミャンマーの支援団体にインタビューを行ったことにより、日中両国が行った経済特区のプロジェクトの問題点が明らかにすることができた。しかし、複層的で複雑なミャンマーの社会背景において、多くの現場の支援団体のみならず、市民社会におけるほかの利害関係者の視点から、より綿密な調査が必要である。また、今回の調査で、ミャンマーの経済特区の政策や実施状況について、文献収集及び分析を行ったが、ミャンマーの経済特区法だけでなく、日本及び中国の関連法律などを含めてより詳細な文献調査が必須であり、これを今後の課題としたい。

参考文献

Christina Fink (2009), *Living Silence in Burma: Surviving under Military Rule*, Zed Books.

Dawei Development Association (2014), *Voice from the Ground: Concerns Over the Dawei Special Economic Zone and Related Projects*, DDA.

Karen Peace Support Network (2014), *Critique of Japan International Cooperation Agency's Blueprint for Development in Southeastern Burma/Myanmar*, KPSN.

Sean Bain (2017), *Special Economic Zones in Myanmar and the State Duty to Protect Human Rights*, ICJ.

Thu Htet (2021), “Learning from the Past: Investigating the Income Restoration Programs in the Resettlement Work Plans of Thilawa Special Economic Zone, Yangon, Myanmar” *Asia Social Issues*, E-ISSN:2774-0315.

The Border Consortium (TBC)ウェブサイト <https://www.theborderconsortium.org/> (2022/3/31 アクセス)