

〈特集〉危機の文脈
——ロヒンギャ問題を巡る複眼的考察——

はしがき

中 西 嘉 宏*

**Contexts of Crisis:
Understanding the Rohingya Issue from Multiple Perspectives**

Introduction

NAKANISHI Yoshihiro*

Abstract

The armed conflict that commenced on August 25, 2017 in northern Rakhine State, Myanmar, and the subsequent exodus of refugees attracted global attention. The Arakan Rohingya Salvation Army, an armed group comprising Muslims mainly from northern Rakhine State, launched an attack on military and police facilities, enlisting the support of religious leaders and the general public. The Tatmadaw, Myanmar's Armed Forces, responded with a "clearance operation" that resulted in significant devastation to the area. The precise number of casualties remains unknown, although Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar of United Nations Human Rights Council has suggested that the death toll may exceed 10,000. In the space of half a year, approximately 700,000 individuals sought refuge in neighboring Bangladesh. The fact that this many stateless religious minorities were compelled to seek refuge in a neighboring country was sufficient to indicate the violent persecution of certain groups, which could be described as ethnic cleansing. In the meantime, our understanding of the circumstances that gave rise to the crisis remains incomplete. There are several conflicting values, sentiments, political motivations, and historical perceptions that appear to impede a thorough examination. In order to address this crisis in its full complexity, it is necessary to reframe the problem from a broader perspective. This special feature brings together five papers that recognize the value of a multifaceted approach in developing a more fundamental understanding of and solution to the problem.

* 京都大学東南アジア地域研究研究所：Center for Southeast Asian Studies, Kyoto University
e-mail: nakayosi@cseas.kyoto-u.ac.jp
DOI: 10.20495/tak.62.1_3

2017 年 8 月 25 日から始まったミャンマー・ラカイン州北部での武力衝突とその後の難民流出は、世界の耳目を集めた。ロヒンギャの武装集団であるロヒンギャ救世軍（Arakan Rohingya Salvation Army: ARSA）が宗教指導者と民衆も動員しながら軍・警察施設を襲い、その鎮圧を目的にはじまったミャンマー軍の「掃討作戦」は、甚大な被害を同地に及ぼす。正確な数字はいまだ不明ではあるものの、国連の事実調査ミッションは 1 万人を超える死者が出た可能性を示唆している。¹⁾ さらにその後、半年足らずで約 70 万人の難民が隣国バングラデシュに流出した。²⁾ 無国籍の宗教的少数者が隣国に逃げ出さざるをえない状況は、紛争の詳細が明らかにならずとも、民族浄化ともいえる特定の集団への暴力的な迫害の発生を推測させるのに十分なものであった [中西 2021; Ware and Laoutides 2018]。このロヒンギャ危機の発生前後の多層的な文脈について検討することが本特集の目的である。

いたって素朴な問いから始めれば、ロヒンギャ危機やロヒンギャとされる人々について、わたしたちはどの程度のことを知っているだろうか。今日、開発途上国の紛争について圧倒的な調査能力を誇るのは国連だろう。事件勃発の翌年にミャンマー政府は国際司法裁判所（ICJ）においてジェノサイド条約違反を理由に提訴されているが、原告であるガンビアがその根拠とするのは、国連人権理事会が設置した国際独立事実調査ミッション（Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar: IIFFM）による報告書（2018 年 8 月提出）にもとづいた内容である。³⁾ この報告書が示す人権侵害や戦争犯罪の根拠となる難民たちへの聞き取り結果は衝撃的なもので、一部には読むことが辛くなるような殺害方法や性暴力の描写も含まれている。こうした証言の記録が極めて貴重であることは言うまでもなく、時間による記憶の風化を考えると、そのほとんどはもはや聞き取ることが難しい内容だろう。他方でしかし、ミャンマー政府（当時はアウンサンスーチー政権）が同ミッション関係者の入国を認めなかったため、肝心のラカイン州北部で調査ができなかったことは「現場検証」を欠くという点では弱点といえよう。例えば、IIFFM の報告書や人権団体の報告に登場する、犠牲者が埋められた集団墓地の存在が直に確かめられたことはない。ただしそれでも、ミャンマー政府が独自に設立した事実調査委員会（Independent Commission of Enquiry: ICOE）がミャンマー軍による「行き過ぎた暴力」や戦争犯罪の可能性を認めたこと、⁴⁾ その他の国際人権団体報告書の報告などを考慮しても、

1) “Report of Independent International Fact-Finding Mission on Myanmar — A/HRC/39/64 (27 August 2018),” <https://www.ohchr.org/en/hr-bodies/hrc/myanmar-ffm/reportofthe-myanmar-ffm>, (accessed May 27, 2024) の推計。国際 NGO である国境なき医師団は回顧的死亡数調査で 6,700 人が、8 月 25 日から 9 月 24 日までに何らかの暴力（多くは軍兵士によるもの）を理由にしてラカイン州で死亡したと推計している。Medecines Sans Frontieres（国境なき医師団）“Retrospective mortality, nutrition and measles vaccination coverage survey in Balukhali 2 & Tasnimarkhola camps,” November 2017, Bangladesh: Cox’s Bazar.

2) “UNHCR Rohingya Refugee Emergency at a Glance,” <https://unhcr.maps.arcgis.com/apps/Cascade/index.html?appid=5fdca0f47f1a46498002f39894fcd26f>, (accessed May 27, 2024).

3) ガンビアは実質的にはイスラーム協力機構（OIC）の代表として提訴したとされる。

4) 一方で同委員会による報告書はジェノサイドについては否定しているため批判を受けた。“Executive ↗

大量殺戮や大規模な村落破壊があったことはほぼ間違いない。⁵⁾

国連人権理事会は次いで、ミャンマーに関する独立調査メカニズム（The Independent Investigative Mechanism for Myanmar: IIMM）を新たに設置した。IIMMは軍による戦争犯罪について「管轄する、あるいは将来管轄する可能性のある国内、地域、国際的な裁判所や法廷において、国際法の基準に従い、公正かつ独立した刑事手続きを円滑かつ迅速に行う」ための証拠集めを進める機関である。⁶⁾他にも、国際刑事裁判所（ICC）はミャンマーがメンバー国ではないものの、メンバー国であるバングラデシュに難民が流出したことから属地主義にもとづくICCの管轄権を認めて捜査が行われている〔Takemura 2023〕。ロヒンギャ危機に関して実効性のある国際法廷の設置の予定はないが、国際司法からの責任追及（accountability）を巡る検討は、事実発見から捜査へと段階が上がったということである。今後も捜査は続けられるが、捜査で収集された証拠が提出されるような法廷がどこかに設置される目処はたっており、それまで収集した証拠の内容はその法廷が設置されて審理が進むまで公開されることはない。

学術的にも、2017年のロヒンギャ危機がなぜ生じたのかについて、我々が把握できている知見はまだ限られている。限られるばかりでなく、対立するいくつかの価値観や歴史認識がしばしば慎重な検討を妨げているように見える。例えば、本特集でも焦点が当てられる先住民性あるいは土着民性を巡る論争があるだろう。この論争を単純化すると、ラカイン州北部の地域のムスリムの多くが19世紀のイギリスによるミャンマーの植民地化よりずっと前から暮らしていた「土着民族」だとする考え方と、1948年の独立後に流入した不法移民だとする説との間の対立がある。国境や国土が法的な意味をなさない近代国家体系の成立前まで遡る点で歴史的想像力を欠くこうした論争は、主張する個人や集団の民族的、宗教的アイデンティティやナショナリズムのような国家の存在論的意義と深く関わって、それぞれの立場で結論が固定化していることから、議論がすれ違うことも多い。

さらにいえば、ロヒンギャ問題が国際化したことで、言葉が持つ歴史的な文脈が軽視されることも少なくない。上記の「土着民族」のビルマ語である「タインインダー」（*taininda*）は植民地化以前からミャンマーに代々暮らしてきたと観念される複数の民族を意味する。英領下で中国やインドから移り住んだものやその子孫は「タインインダー」とはならない。その来歴には、植民地主義への抵抗や、資本主義経済下の経済格差への反発、人口動態の変容による文化

5) Summary of Independent Commission of Enquiry-ICOE” (22 January 2020), <https://reliefweb.int/report/myanmar/executive-summary-independent-commission-enquiry-icoe>, (accessed January 1, 2024).

6) 「はは」とここで表現しているのは、厳密な刑事事件としての検証は依然として欠けていることと、国際法廷で審理中であることを考慮してのことで、大量殺戮や村落破壊がなかったことを想定しているわけではない。なお、ラカイン州北部のロヒンギャ・コミュニティの指導者に対するインタビュー調査にもとづき被害の実態を検証したものとしてはMessner *et al.* [2019] がある。

6) “Message from the Head of the Mechanism,” *Independent Investigative Mechanism for Myanmar Bulletin*, Issue 1, May 2020.

危機など、実に複雑な要素が関わり、概念の境界すらも時代によって微妙に変わる〔斎藤 2005; Cheesman 2017〕。「タインインダー」に含まれない民族の存在も認められるので、仮に特定の人々を「タインインダー」でないとしても、民族の存在を否定することには原理的にはならない。争われるのはそうした人々か原住民か否かということになろう。この基準がそもそも排他的で、しかも確定が困難であるために政府による恣意的な運用につながってきたことは確かである。だからといって、現地の文脈を軽視して異なる概念を同じものとして扱ってよい理由にはならない。

多様な文脈理解の乏しさを示す別の方法としては、学術論文のテーマをみるとよいだろう。世界最大規模の学術論文データベースである Web of Science 上で、タイトルに“Rohingya”（ロヒンギヤの英語表記）を含む論文を検索すると、まずひとつに、論文数が2017年以降に急速に増えたことがわかる。次に、引用数トップ100の論文をみると、そのうち実に61本の論文のタイトルに“refugee”（難民）が含まれる。約6割が難民に関する研究だということが推測できるのである。⁷⁾ それ自体が問題というわけではないし、ラカイン州での調査が難しいことを考えれば、難民キャンプにいるロヒンギヤを対象とした調査が増えることは自然に思えるが、難民発生までの複雑な要因や因果関係に迫るために必要な作業がまだまだ多く残されているということである。

こうした問題意識のもとで本特集では、ロヒンギヤ問題について人権侵害あるいは難民問題とは異なる視点から検討してみたい。特集全体で議論を一定の結論に収斂させていくわけではなく、複数の視角からのロヒンギヤ危機の文脈を示すことを目指す。各論文の概要は以下の通りである。

まず藏本論文（「ミャンマーにおける仏教ナショナリズムの行方」）はロヒンギヤ危機の社会的背景としてしばしば焦点を当てられる仏教ナショナリズムや僧侶たちについて検討する。全国民の8割を超える仏教徒によるムスリムへの差別と国家による弾圧が危機の火種になったという理解がある。藏本論文はこうした理解の行き過ぎた単純化を批判する。著者によれば、仏教の出家者にとってナショナリズム運動や反イスラーム運動は常に宗教的ジレンマに直面するという。出家者にとって政治は関わるべきでない世俗の活動だと一般的には理解されるため、たとえ仏教の繁栄を目指すための運動であっても、政治運動、社会運動に関わることで自分が律に背く反仏教的行動とみられてしまうからである。このジレンマがあってもなお先鋭化し、さらに暴力にも直結した現象として、仏教ナショナリズムをとらえなおす必要があるというのが著者の主張である。

次いで、ミャンマー軍についてである。ロヒンギヤ危機の根本的原因が軍であることに疑い

7) Web of Science Database. <https://www.webofscience.com/wos/woscc/basic-search>, (検索 2023年11月2日)。

の余地はない。その軍に抵抗する ARSA がラカイン州北部の軍・警察施設を攻撃し、大規模な軍による「掃討作戦」につながった。中西論文（「ラカイン州北部とミャンマー軍の脅威認識」）は、この軍の行動の背景にある脅威認識と制度の関係について、その変容を 1948 年の独立直後まで遡ってあとづける。独立後は地方における暴力紛争のひとつであったラカイン北部の暴力紛争が、次第に国家安全保障の対象になっていったことを明らかにしたうえで、軍事政権による弾圧が直接的に紛争につながったというよりも、軍内の権力争いや民政移管後の自由化の進展で弾圧が十分に機能しなくなったことが、その後の紛争の激化につながったと主張する。

高田論文（『「ロヒンギャ」のチョール移転——バングラデシュ側の対応が意味すること——』）はロヒンギャたちを受け入れてきたホスト国であるバングラデシュ政府に焦点を当てる。コックス・バザールには現在約 100 万人の難民がキャンプで暮らしているが、その一部はベンガル湾岸のバシヤン・チョール島にある新しい施設に移動している。このチョール移転はバングラデシュ政府による対応のなかでどのように位置付けることができるのか。これまでの帰還優先という姿勢を変えて定住を受け入れることにしたのか、と著者は問う。そして、移転の経緯を、報道情報を丁寧に追うことで精査し、定住の受け入れという見方を否定して、新たな隔離と監視のためであると主張する。考察の過程で浮かび上がるのは、保護の対象というよりも「招かれざる客」としてのロヒンギャである。

この「招かれざる客」であるロヒンギャはなぜどこにも属することを許されないのだろうか。土佐論文（「国際社会の司法的干渉と政治共同体の自己免疫過剰——『ロヒンギャ問題』から考える——」）はこの問いに対して、政治共同体を構築、維持するために排除された人々（排除項）であるという解釈を提示する。著者はロベルト・エスポジトの「政治共同体とその自己免疫過剰」の議論を援用しながら、アイデンティティ政治の理論に沿ってロヒンギャの国民国家ミャンマーからの排除と、それへの欧米からの非難と司法的干渉がミャンマー政府に強い拒否反応を引き起こしたメカニズムを検討する。その分析は現状の構造的な行き詰まりを我々に提示するものであるものの、同時に「内発的な人権の実現」という新しい可能性を示す。

ロヒンギャに対して我々は隣国バングラデシュとの関係や欧米による圧力に焦点を当てる傾向にある。対して周辺国の人々はどのように反応したのだろうか。ムスリムが多いマレーシアでは、直感的にはロヒンギャに対する同情的な世論が支配的だと予想できるが、実際には 2020 年になって反ロヒンギャ感情が SNS 上に広がるなど、社会の反応に揺れがある。このロヒンギャに対する世論の揺れについて、ツイッターのデータを使用して量的に考察したのが岡本・桐村論文（「ソーシャルメディアでのロヒンギャの語られ方——マレー語のツイート分析から——」）である。2015 年から 2022 年の間にマレーシアでロヒンギャに触れるツイートが急速に増えた 4 つの期間を対象に、量的な分析を通してその内容の多様性を明らかにしている。流出したロヒンギャの保護にとって国際的な世論は常に鍵となるわけだが、国際的な世論が実際の

ところはそれぞれの国や地域の国内事情を反映していることがわかる。

これらの論考を通して明らかになるのは危機の文脈のほんの一部であるが、正義／不正義、支配／被支配、強者／弱者、多数者／少数者といった単純な二項対立や二元論の弱点を示すには十分だろう。ただ、二項対立や二元論の否定はもはやクリシェと化していて、うまく結論が思い浮かばない状況を救う、それっぽい言葉の代表格ともいえる。とはいえ、二項対立や二元論には、現実の複雑さを「効率よく」整理するとともに集団的な行動を生み出しやすくする機能（例えば敵を共有することで団結を生む）があって、また、社会的に好ましい一方の側に立てば感情的な満足感を得られるため、その誘惑には人が社会的な生き物である限りは勝てないかもしれない。だからこそ、そうした単純化に対する批判が常に必要とされるだろう。

加えて本特集は忘却に抗う試みでもある。ミャンマーはいまや紛争状態といってよいが、紛争解決においても、包括的な対話の必要性が唱えられて久しい。しかし、「言うは易く行うは難し」ではあり、ローカルであれグローバルであれ、当事者が増えるほど交渉や合意のための取引コストは上がる。そのため、国際機関や第三国などによる関与は長期に及ばざるをえない。関与を継続させるには、国際社会でのロヒンギャ問題の忘却を看過するわけにはいかない。本特集が少しでも問題意識の喚起に役立てばと願う。

最後にロヒンギャという名称について触れておきたい。ロヒンギャという言葉はいつも論争的である。この言葉がミャンマーで民族名として使われるようになったのは 1950 年代とされているが、似た響きを持つ言葉は存在していた。例えば、18 世紀にアラカン王国から当時のビルマの王都近くに移送されたラカイン地方出身のムスリムを当時のイギリス人行政官は「ローインガ」(*Rooinga*)と呼んでいる [Leider 2019]。ただしそれは、現在使われているような、ラカイン州北部に暮らすムスリムをひとつの民族（当時は *race* という言葉が使われた）としてとらえた呼称ではなかった。さらにいうと、ロヒンギャは英語の *Rohingya* に由来していてビルマ語の発音とは違う。ビルマ語では「ローヒンジャー」(*yohingya*)と発音する。呼称にこだわるのであれば、ロヒンギャという英語の呼称が英語発音のまま日本も含めた世界に広がった理由や経緯もまた無視すべきではないだろう。1991 年の大規模な難民流出をきっかけに *Rohingya* という呼称が国際的に知られるようになったとも言われ、本特集で高田が指摘するように、ラカイン州北部に暮らすムスリム・コミュニティ内においてもそうした呼称は一般的でなかったとされる。それをもってロヒンギャという民族が存在しないという議論は極論であるが、ロヒンギャという言葉と難民流出、国際的な難民保護レジーム、さらには当時のミャンマー軍事政権批判との関係も検討されるべきだろう。⁸⁾ しかしながらそうした課題は本特集の

8) 一方で、ミャンマー政府（軍に限らない）や右派勢力はラカイン州北部のムスリムを「ベンガリー」

射程を超えているため、以下に続く各論文では呼称について各著者の判断に委ね、一貫した表記をあえてとらない。

謝 辞

本特集は科学研究費補助金基盤研究（B）「脱領域化する国際規範・制度と国民国家の反動に関する研究—北部ラカイン州危機の事例」（19H01458）の研究成果である。同プロジェクトのメンバーとし工藤年博氏、斎藤紋子氏、根本敬氏にお世話になりました。また、同プロジェクトが関係するセミナー等の研究会やイベントでは、長田紀之氏、小林綾子氏、谷口友季子氏、Martin Smith氏、Nasir Uddin氏がご協力くださいました。ここに記して謝意を表します。また、本特集各論文に対して的確で建設的なコメントをくださった匿名の査読者にも御礼申し上げます。

参 考 文 献

邦語

- 中西嘉宏. 2021. 『ロヒンギャ危機——「民族浄化」の真相』中公新書. 東京：中央公論新社.
根本 敬. 2017. 「ビルマロヒンギャ問題の憂鬱——『二つの壁』から読み解く」『世界』(892): 196–203.
斎藤紋子. 2005. 「ネウウィン政権の国民概念と外国系住民——1982年ビルマ国籍法および関連資料から」『東京外大東南アジア学』10: 108–116.

英語

- Cheesman, Nick. 2017. How in Myanmar “National Races” Came to Surpass Citizenship and Exclude Rohingya. *Journal of Contemporary Asia* 47(3): 461–483.
Leider, Jacques. 2019. Rohingya — the Name and Its Living Archive. hal-02325206. <https://hal.science/hal-02325206/document>, (accessed May 27, 2024).
Messner, Nicole; Woods, Andrea; Petty, Agnes; Parmar, Parveen K.; Leigh, Jennifer; Thomas, Ernest; Curry, Douglass; Venters, Homer; Gilbert, Andra; Nelson, Tamaryn; and Lester, Ed. 2019. Qualitative Evidence of Crimes against Humanity: The August 2017 Attacks on the Rohingya in Northern Rakhine State, Myanmar. *Conflict and Health* 13(1): 41–41.
Takemura, Hitomi. 2023. *The Rohingya Crisis and the International Criminal Court*. Singapore: Springer.
Ware, Anthony; and Laoutides, Costas. 2018. *Myanmar's 'Rohingya' Conflict*. London: Hurst & Co.

(2024年6月7日 掲載決定)

ㄨ (ベンガル系) と呼び、ロヒンギャという呼称を使わない。○○系アメリカ人という呼称が許されるのであれば、ベンガリーの何が問題かと主張するのである。この主張は、市民権を認めたいという呼称であればまだ筋が通るかもしれないが、不法移民として長く無国籍の状態に彼／彼女らをミャンマー政府が置いてきた事実と食い違う。ミャンマー人ではなく、バングラデシュ人（かつてはパキスタン人）だというニュアンスが含まれていることは明らかである。