

第6章 ASEAN にとっての「インド太平洋」構想と海洋安全保障

大庭 三枝

はじめに

「インド太平洋」が、インド洋と太平洋およびその周辺にある広い地理的範囲を指し示す地域概念として人口に膾炙するようになって数年経つ。「インド太平洋」は、ある地理的領域を一つの空間として切り取るのみならず、そうした切り取り方をしようと意図する主体の政策的戦略的志向性が色濃く反映されている概念である。特にアメリカと日本の外交政策の中で、インドおよびインド洋の重要性は近年特に増大している。さらに両国は、その地政学的位置の微妙な違いはあれども、ともに中国の台頭には大きな懸念を示している。こうした要因が、「インド太平洋」への両国の言及、および「自由で開かれたインド太平洋 (FOIP)」の提唱へと繋がった。現安倍政権の FOIP 構想は対中牽制的な色彩が弱められてはいるが、その柱である (1) 法の支配、航行の自由、自由貿易等の普及・定着 (2) 経済的繁栄の追求 (3) 平和と安定の確保はそれぞれ中国を牽制する要素を含み得る¹。また、アメリカのトランプ政権は、対中政策について当初は不透明さも見られたものの徐々にその警戒感と中国牽制の意図を明らかにし、その観点からインド太平洋、ないしアメリカの観点からの FOIP を打ち出している。2017 年末に発表された国家安全保障戦略では中国への警戒感を明確に示した上でそうした中国を牽制する場としてのインド太平洋の重要性を指摘した²。

本章は、米中対立が激化する中、日米がそれぞれの FOIP を提示し、またインドやオーストラリアなど地域の主要な国々も「インド太平洋」という新たな地域概念で新たな地域秩序のあり方を提示する状況下、ASEAN 諸国が ASEAN としての「インド太平洋」を提示したことの意義と限界を明らかにすることを目的としている。特に注目するのは、2019 年 6 月に発出された「ASEAN インド太平洋アウトルック (AOIP)」である。この ASEAN 版「インド太平洋」の提示の背景として、インドネシアをはじめとする ASEAN 諸国の一部が海洋安全保障への関心を高めていることがある。従前より、ASEAN 諸国は、海賊や海上における国境を越える犯罪への対応という観点から、海洋安全保障へ関心を向けていた。さらに近年は、中国の海洋戦力の増強や南シナ海への進出を受けて、シンガポールやインドネシアといった島嶼部東南アジア諸国を中心に、一層海洋安全保障への関心と懸念が強まっていた。しかしながら、こうした海洋安全保障に対する関心はすべての ASEAN 諸国で共有されているわけではない。また、今後の海洋秩序を含めた地域秩序全体のあり方に

についても各国で必ずしも統一見解があるわけではない。さらに、海洋安全保障をはじめとする戦略的な関心とともに、地域統合・連結性強化やそのためのインフラ整備支援といった経済及び開発に関わる関心から「インド太平洋」協力への期待を高めている国も存在する。よって、インド太平洋という概念やそれに付随する政策構想について、ASEAN 内で必ずしも足並みが揃っているわけではない。

本章は、まず AOIP の提示までに至る ASEAN 諸国の動きを追う。その上で、AOIP の内容を検討し、その特徴及び各国の AOIP 及び「インド太平洋」概念への温度差について検討したい。最後に、AOIP の意義と限界を明らかにした上で、今後の展望とともに、FOIP を進めようとしている日本が、ASEAN から提示された「インド太平洋」構想にどう対応すべきかについて論じる。

1. ASEAN 版「インド太平洋」提示への道程

(1) インドネシアのリーダーシップ

2010 年代初頭から、インド洋と太平洋及びその沿岸領域を一つの戦略空間とみる「インド太平洋」という概念が浮上し、日米豪印といった国々がその概念に依拠した政策構想を提示する動きを見せる中で、ASEAN 諸国もそれへの対応を迫られることになった。特にインドネシアが、早くから独自のインド太平洋構想を提示していたことは注目される。インドネシアは、前ユドヨノ政権期から、東南アジアサイドからの独自のインド太平洋構想である、インド太平洋友好協力条約構想を打ち出していた。この構想は、2013 年 5 月、同政権のマルティ・ナタレガワ外相がワシントン DC で言及したのち、ユドヨノ大統領自身も言及するようになった³。これは、すでに主要な域外国が東南アジア友好協力条約 (TAC) に加盟している状況を踏まえ、この域外国と ASEAN 諸国との TAC を通じた連携をベースに、そのような連携をさらにインド太平洋スケールで広げていくという構想である⁴。

この構想のポイントは二つある。一つは、ASEAN が中心となる構造のインド太平洋の提示であることである。ここには、大国主導でインド太平洋概念に基づく戦略が展開されていくことで、ASEAN の影響力や存在感が相対化されていくことへの不安が見え隠れする。そしてもう一つは、中国に対して、牽制ではなく、包含的 (inclusive) なアプローチを取っていることである。中国は 2003 年にインドとともにいち早く TAC に署名した域外国の一つである。そして、中国を排除しそれへの対決姿勢を強く打ち出すような「インド太平洋」概念は、これまで米中含め様々な大国との間の関係を多方向的に進め、それらの間のバランスをとることで一国のみが突出した影響力を行使することを避け、大国同士の牽制をもって自らの利益と一定の影響力を確保してきた ASEAN/ASEAN 諸国の伝統的な外交戦

略にそぐわない。よって、そうした反中国、ないし中国牽制色を帯びたインド太平洋ではない独自の構想が打ち出されたのである。

さらに、インドネシアのイニシアティブには、海洋国家として、またミドルパワーとしてのインドネシアの影響力発揮と独自の外交の展開という側面があった⁵。後述するように、海洋安全保障協力への強い関心は、2014年に始動したジョコ・ウィドド政権下でのインド太平洋構想の検討と提示が推し進める中で、さらに色濃く見られるようになっていった。

ジョコ政権による「インド太平洋」構想の提示が目立ってくるのは2018年初頭前後からだが、それは米中対立の激化、さらに日米からの FOIP の提示への反応であった。2015年ごろから日本の第二次安倍政権はインド洋と太平洋、アジアとアフリカとの連結とそれらを包含した地理的概念を提示するようになり、それは日本版の FOIP につながっていく。またオバマ政権から緊張が高まっていた米中関係は、2017年1月にトランプ政権が誕生し、アメリカの対中姿勢が厳しくなるにつれ対立が激化していった。こうした中、インドネシアは ASEAN としてのインド太平洋構想を打ち出す必要性とその具体的内容についての検討及び提案を積極的に行ったのである。

2018年初頭、ルトノ・マルスディ外相は、年頭の政策演説においてインド太平洋概念のあり方についての基本線について言及した⁶。その後、ASEAN 諸国間でのディスカッションが行われた後⁷、2018年5月、ルトノ外相は、ジャカルタの戦略国際問題研究所（The Centre for Strategic and International Studies: CSIS）のグローバル・ダイアログにおいて、ASEAN サイドからのインド太平洋協力に関する構想の概要を示した⁸。ルトノ外相は、インド太平洋における競争・対立の高まりに対する懸念を示し、その上で、ASEAN の一体性、中心性を保持した上でのインド太平洋協力の必要性について言及した。また、このインド太平洋協力は、「開かれた、透明性の高い、包含的、対話の習慣の促進、協力と友好関係の推進、国際法の順守」の原則のもとで進められるべきであるということも述べた。さらに、環インド洋連合（Indian Ocean Rim Association: IORA）をインド太平洋における既存の枠組みとして重視し、その役割を強調している点も注目される。

さらに、2018年8月、インドネシア政府から8ページにわたるインド太平洋に関するコンセプト・ペーパーが他の ASEAN 諸国に提示された⁹。これは、インドネシア外務省の政策研究開発庁長である Siswo Pramono が中心となって検討してきた文書である¹⁰。この文書は、開放性、包含性、透明性、国際法と ASEAN の中心性の尊重をインド太平洋の原則として掲げるとともに、協力は ASEAN 主導のメカニズム、特に東アジアサミット（East Asia Summit）EAS、さらにそうした ASEAN 主導のメカニズムとそれ以外の非 ASEAN 地域メカニズムとの連携という、二つのビルディング・ブロックアプローチを進めるべきと

している。協力の目標は（1）平和、安定および平和を実現する環境づくり（2）伝統的および非伝統的安全保障上の脅威に対する対応（3）経済協力の推進とされた。さらに具体的な協力分野として（a）海洋安全保障（b）インフラストラクチャーと連結性（c）持続可能な開発目標（SDGs）であるとした¹¹。さらに同月のシンガポールにおける東アジアサミット（East Asian Summit: EAS）外相会議において、ルトノ外相はASEANがインド洋と太平洋の軸としてのASEANの重要性に言及し、その中心的役割について強調した上で、EASを「主要なプラットフォームとして活用」することで、「インド太平洋を開かれた、透明性の高い、包括的、敬意を払い得る、協力的な地域」とするべきであると明言した¹²。

また2018年11月のEAS首脳会議においては、ジョコ大統領からインド太平洋地域アーキテクチャ（Indo-Pacific regional architecture）の提唱がなされた。彼の演説は、自らが打ち出すインド太平洋概念を「対立ではなく協力」の可能性を追求するものであるとし、ASEANの中心性を維持した上でのインド太平洋、またIORAの役割に言及するなど、それまでのインドネシアから示していた案を踏襲している。他方、2014年のEASでジョコ大統領自身が提唱した「世界海洋安全保障軸 World Maritime Axis」また具体的な協力分野としての海洋安全保障協力の重要性に言及するなど、特に太平洋・インド洋における平和と海洋安全保障への関心を特に強調した¹³。

ジョコ政権のインド太平洋における海洋安全保障協力への関心の高さは、こうした上記の全体的なインド太平洋構想への言及と並行しつつ示されていた。例えば、インドのモディ首相が2018年5月にインドネシアに訪問した際、両国でインド太平洋海洋協力についての共同声明を発出した。この共同声明は、両国が貿易・投資拡大協力が筆頭、海洋資源開発、リスクマネージメント協力、観光文化交流、海洋の安全および安全保障（既存のASEAN主導の安全保障アーキテクチャの強化、開かれた、包括的かつ透明性が確保された協力）、学術および科学技術協力を行っていくとしている¹⁴。

ルトノ外相は、2019年年頭の政策演説において、ジョコ大統領のインド太平洋地域アーキテクチャ構想や海洋安全保障協力の重要性について触れ、インド洋と太平洋が今や一つの地政戦略的な場（a single geo-strategic theatre）となっていること、そしてASEANがこの地域の戦略的發展と変化に説教的に対応すべきこと、またこの地域の進歩を促すドライバーであるべきであることを強調している¹⁵。また2019年3月にはインドネシア主催でEAS加盟国の外務大臣、副大臣、および高級事務レベルの官僚を集めての「インド太平洋ハイレベル対話」が開催され、インド太平洋概念について検討する機会がインドネシア主導で提供されたのである¹⁶。

(2) ASEAN としてのインド太平洋構想の検討

こうしたインドネシアの強力なイニシアティブのもと、ASEAN 諸国間でインド太平洋のあり方についての意見交換が 2018 年から 2019 年半ばにかけて行われた。ASEAN 諸国はインドネシアが提示している、インド太平洋協力を支える原則には総論としては賛意を示した。それを示すのが、この時期における ASEAN 関連諸会議におけるインド太平洋への言及である。2018 年 11 月の ASEAN 首脳会議の議長声明のパラグラフ 43 において、「我々はインド太平洋における ASEAN の集团的協力のための、ASEAN の中心性、開放性、透明性、包含性、ルールベースのアプローチといった鍵となる原則によるインド太平洋地域における ASEAN の集团的な協力を発展させていくことのイニシアティブについて意見交換した。」とある¹⁷。その前のパラグラフ 42 では、域外国からの新たな地域イニシアティブとして、インド太平洋概念ないし戦略、一帯一路 (BRI)、質の高いインフラ拡大パートナーシップ (Expanded Partnership for Quality Infrastructure) などを列挙し、それらのシナジー効果を期待するとしながら、そこでも ASEAN の中心性の重要性が強調された¹⁸。

2019 年 1 月に開催された ASEAN 外相リトリートで採択された議長声明では、ASEAN の「インド太平洋アウトルック the Indo-Pacific Outlook」への共同アプローチ collective approach についての進捗について言及された¹⁹。議長声明でも示されているように、「インド太平洋アウトルック」は、(インド太平洋に対する ASEAN としての見解を示すという点で)、ASEAN の中心性を強化するものである。さらに、この議長声明は、開放性、透明性、包括性、ルールベースアプローチ、相互信頼、相互尊重および相互利益という原則がこのアウトルックの基礎であるとしている。

いずれにせよ、ASEAN 諸国は、インドネシアがアメリカや日本から提示されたインド太平洋構想に当初から抱いていた二つの懸念を共有していると考えられる。すなわち、大国主導でインド太平洋概念に基づく戦略が展開されていくことで、ASEAN の影響力や存在感が相対化されていくことへの不安、そしてもう一つは対中国牽制の色彩が強い構想を ASEAN が支持することと、ASEAN/ASEAN 諸国の伝統的な外交戦略との間の矛盾である。前述したように、ASEAN/ASEAN 諸国は米中含め様々な大国との間の関係を多方向的に進め、それら間のバランスをとることで一国のみが突出した影響力を行使することを避け、大国同士の牽制をもって自らの利益と一定の影響力を確保するという戦略をとってきた。この戦略は、ASEAN の一体性の確保が前提となるが、米中対立によって一体性が引き裂かれるかもしれないという懸念も生じている中で、外部から提示されたインド太平洋ではなく、中国も含めた包含的なメンバーによる協力を強調する新たなインド太平洋のあり方を提示する、ということについてのコンセンサスが、インドネシア主導のもとで醸

成されていったのである。

対中牽制色への警戒を明確に示した例としてあげておきたいのは、2018年のASEANの議長国シンガポールの外相であるバラクリシュナンの国際戦略問題研究所（International Institute of Strategic Studies : IISS）主催のレクチャーでの発言である。彼は、FOIPは明らかに対中牽制であるという見解を述べ、かつ米、日、印、豪が主導する「インド太平洋」構想やQUADには入らず、距離を置くというスタンスを明確に示した。また彼は、これらの国々のいう「インド太平洋」はローカルな企業の成長をも含む東南アジアの経済発展を促すという戦略にはそぐわないという見解も示した²⁰。日本とアメリカのインド太平洋戦略は微妙に異なる点はあるし、またこの章では論じないがインド、オーストラリアのいうインド太平洋もそれぞれ国内における多様な利害関心の存在を反映し、必ずしも明確でない。しかし、この4カ国が2017年11月に10年ぶりに高級事務レベル級でのQUAD協議を復活させ、そこでインド太平洋について意見交換を行ったということのASEAN諸国へのインパクトは大きく、インド太平洋が対中牽制であるという印象を強く印象付ける結果になったことは否めない。そして、そうした色のついたインド太平洋をASEAN諸国が望んでいないことを改めてこのバラクリシュナンの議論から伺うことができる。

（3）メコン諸国のFOIPへの期待

その他ASEAN諸国からの視点の中で興味深いのは、タイをはじめとするインドシナないしメコン諸国が、この領域におけるインフラ整備をはじめとする開発協力のための資金を引き出せるという観点から、日本のFOIPへの支持を表明していたことである。2018年10月に東京で開催された日本・メコン地域諸国首脳会議で採択された「東京戦略2018」には、「首脳は、平和、安定及び繁栄を確保するために、法の支配に基づく自由で開かれた秩序を強化する各国の継続した努力の重要性を強調するとともに、インド洋と太平洋を結ぶメコン地域が自由で開かれたインド太平洋の実現により大きな利益を得ることのできる地理的優位性を有していることを確認した」という一文が盛り込まれ、FOIPへの一定の評価が示された²¹。そしてこの枠組みで推進するとされている、生きた連結性、人を中心とした社会、グリーン・メコンの実現の三本柱からなる日メコン協力プロジェクトは、FOIPを補完するものと位置付けられたのである²²。この東京宣言では、「インド太平洋における法の支配に基づく自由で開かれた秩序を強化する各国の継続した努力の重要性」が強調された旨が記されていることも注目される。

このようなメコン諸国のFOIPへの支持の姿勢の背景はいくつか考えられる。これは、まずメコン諸国のリーダーであるタイの「自主外交」志向の影響である。タイは、エーヤ

ワディー・チャオブラヤー・メコン経済協力戦略会議（ACMECS）という国際的な枠組みや、近隣諸国経済発展協力庁（Neighboring Countries Economic Development Cooperation Agency: NEDA）といった国内機関を活用し、近隣諸国に対する支援に積極的に乗り出すことで自らの地域大国としての影響力と地位を高めようとしている。こうしたタイにとって問題なのは中国の投資や援助、すなわちチャイナ・マネーへの過度の依存によるメコン領域開発である。スリランカのハンバントタ港の例などの情報が広まる中で、中国への過度の依存がもたらす負の影響についての懸念が東南アジアにおいても高まっている。そして実際に、例えばワシントンにあるシンクタンクであるグローバル開発センターの報告書にあるように、中国への依存によりハイリスクな状況にある国としてラオスとカンボジアが挙げられた²³。

タイのプラユット首相は、この日メコン首脳会議に先立つ2018年6月の第8回ACMECS首脳会議において、メコン地域開発のための地域インフラ基金の設立を提唱した²⁴。これも中国への過度の依存の軽減が目的であるとされる。こうした、中国からの一定の自立性を確保した上でのメコン開発を、タイが主導的役割を果たしつつ実現することはタイにとって重要な外交目標であると考えられる。しかしながら、タイ単独では十分な資金を得ることは難しい。メコン諸国のFOIPへの支持の中には、タイの、中国に並ぶリソース元としての日本、および日本が掲げるFOIPの柱の一つにインフラ整備協力が位置付けられていることを積極的に評価し、利用しようとする姿勢がうかがえる。また、タイ以外のメコン諸国にとっても、自国および地域のインフラ整備をはじめとする経済開発のためのリソース元は複数存在した方が都合が良いことは明らかである。先ほど触れたカンボジアやラオス自身が自らが置かれた状況にどこまで危機感を持っているかはともかく、こうしたCLMV諸国が第一に掲げる外交目標は自らの主権と自立性の確保である。その観点から、中国との間に一定のバランスをとるための道具としてFOIPを活用するという姿勢は、メコン地域各国で共有していると考えられる。

2. ASEAN インド太平洋アウトルックにおける「インド太平洋」

こうした2018年から2019年にかけてのASEAN諸国内での「インド太平洋」についての協議を経て、2019年6月に「ASEAN インド太平洋アウトルック（AOIP）」が発出された。これは、ASEANとしての「インド太平洋」構想を明確に打ち出した文書として重要である。その内容は、特にその基本原則に関して、議論を主導してきたインドネシアからそれまで示されてきた構想に内包されていた特徴を色濃く反映している。ただ、後述するように、この文書の発出を巡って、ASEAN諸国間での意見対立が存在したという。また、

ASEAN 諸国間ではいまだに AOIP 及びそこで示されたインド太平洋協力のあり方についての評価や視線は一樣ではない。

(1) 「ASEAN の中心性」と「包含性」

AOIP の冒頭では、「アジア太平洋およびインド洋地域 Asia Pacific and Indian Ocean regions」が、最もダイナミックかつ成長センターであることから、「地政学的かつ戦略地政学的なシフト」を経験していること、またそれが ASEAN に機会とともに挑戦を突きつけていることを、この文書の発出の背景として挙げている。これは、米中含む域外の大国間関係の変容が東南アジアおよびアジア全体の状況を大きく規定しつつあることへの危機感が反映されている。米中対立の激化と米中それぞれの東南アジア諸国への協力や支援に関する様々な働きかけは、ジョコ政権の外交政策策定に関して深く関わった経験のあるリザル・スクマがのちにジャカルタ・ポストにおいて AOIP について寄稿文で論じているように、「大国間ゲームがこの地域に戻ってきつつある」ことを示している²⁵。さらに中国の一带一路構想に加え、アメリカ、日本、オーストラリア、インドなどを中心とした「インド太平洋」構想の発出やそれらをめぐる議論は、域外国から地域ビジョンに関する構想が積極的に打ち出されていることも示している。これらは ASEAN および ASEAN 諸国の東南アジアおよびそれを一部とする広域地域の影響力を削ぐ可能性がある潮流であり、すでにインドネシアから強く示されていた懸念と同様である。

そうした潮流に抗するため、AOIP が打ち出す「インド太平洋」は極めて「ASEAN の中心性」を強調したものとなっており、この点もインドネシアから提示されていた「インド太平洋」構想と機を一にしている。パラグラフ 5 には、AOIP が、インド太平洋協力を推進するときの基本的な原則は ASEAN の中心性であることが明記されている。さらに、パラグラフ 10 にも、AOIP が依拠している原則の筆頭に「ASEAN の中心性」が記載されている。また、インド太平洋協力を進める具体的なメカニズムとして、EAS をはじめとして、ASEAN+1、ARF、ADMM プラスといった ASEAN 主導 (ASEAN-led) の枠組みを挙げている。ちなみに、インドネシアの構想で挙げられていた IORA は除外されており、制度的にはより ASEAN を中心とすべきであるという主張は強められたと言える²⁶。

二つ目の特徴として挙げられるのは、「包含性 inclusivity」を強調することで、アメリカが提唱する対中牽制としての FOIP とは一線を画していることである。パラグラフ 3、4 では ASEAN がこれまで「包含的」な地域アーキテクチャーを構築してきたことが強調され、またパラグラフ 10 では前述の「ASEAN の中心性」と並び「開放性」「透明性」「包含性」が ASEAN の提示するインド太平洋協力の原則として挙げられている。また前述したよう

に、インド太平洋協力を進める具体的なメカニズムの筆頭に、アメリカをはじめとする QUAD のメンバーのみならず中国、インドも含む EAS への言及があることも、ASEAN が考えるインド太平洋協力は、主要な域外国全てを包含することを想定していることを示していよう。

これは、ASEAN 諸国が原則的には米中を含めた域外諸国との関係を維持し、どこか特定の国のみには寄らないというその伝統的な対外戦略を維持しようとしていることの現れでもある。さらに ASEAN 諸国は、自らの主権や自律性が脅かされる危険性は認識しつつも、基本的には一帯一路等を通じた中国からの支援や投資を受け入れることを歓迎している。南シナ海問題に象徴される航行の自由をめぐる摩擦があるとしても、中国が政治的軍事的にその影響力を増大させていくことについての現実主義的な判断もなされている。よって、中国を排除したり、あるいは対中牽制色の強い「インド太平洋」協力ではない協力のあり方を示そうとしているといえよう。

米中対立の激化やそれに伴う域外国の働きかけの活発化による ASEAN の影響力の低下への懸念を背景とし、ASEAN の中心性と包含性を強調する、という AOIP で示されたインド太平洋協力の基本的な路線は、若干の修正はありながらも、インドネシアが 2018 年から 2019 年初頭にかけて様々な場で提示していたインド太平洋協力のあり方を踏襲している。ただし、一つ留意すべき点がある。AOIP の中では、パラグラフ 1 の冒頭をはじめとして、「Indo-Pacific」という一つの戦略空間を想起させる地理的名称とともに「Asia-Pacific and Indian Ocean regions」という地理的名称も使われていることである。これは少なくとも AOIP 策定時において、「インド太平洋」という戦略空間の存在意義そのものをめぐる温度差が ASEAN 諸国内で存在したことを示唆しているのかもしれない。これは、中国が「インド太平洋」という地理的概念が対中牽制という要素を内包するものであるとして未だ積極的に受け入れてはいないことへの一定の配慮であるとも考えられる²⁷。

(2) AOIP をめぐる ASEAN の温度差

具体的な協力項目から見る AOIP の特徴を考察する前に、ASEAN 各国の利害関心や米中との距離感は多様であり、それを反映して「インド太平洋協力」への各国の期待や関心（ないし無関心）も多様であること、それが文書の取りまとめの過程で様々な形で現れたことについて見ておきたい。まず、すでに触れたように、インドネシアのインド太平洋協力への積極的なテコ入れは、海洋安全保障協力への関心や、「世界海洋安全保障軸」といった自国を海洋大国として打ち出そうというジョコ政権の政策的な志向性に支えられている。それに対し、タイをはじめとするメコン諸国は、メコン地域のインフラ整備その他の開発

に関して、中国からの投資や援助のみに依存しないための選択肢として日本の FOIP への期待を寄せているという側面がある。タイの場合、2019年のASEAN議長国として、この文書をなんとかとりまとめなければ国家の威信に関わるという動機もあっただろう。さらに、シンガポールは、米中のどちらにも寄らないということについて最も敏感であり、その観点から、対中牽制を含意するインド太平洋協力には消極姿勢を示していた。

ジャカルタ・ポストの報道によれば、バンコクでの AOIP の発出直前に、シンガポールから AOIP についてさらなる協議をするべきであるとの意向が示され、何を協議すべきかを問うてもその内容は具体的に明示されなかったという²⁸。タイの著名なジャーナリストである Kavi Chongkittavorn のバンコク・ポストへの寄稿によれば、シンガポールは AOIP に代わるタイトルを求め、また、AOIP に含むべき具体的な協力項目の中に「オープンスカイ」を加えるべきであるという要求をしていたという²⁹。シンガポールのこの要求により、最終的には項目の中に「シームレス ASEAN スカイ」を加えることになったというが³⁰、シンガポールの AOIP への躊躇はより本質的なものであったと考えられる。すなわち米中どちらかを選択することを避けたいとの強い意向を持つシンガポールが、どのような内容を付与するにせよ「インド太平洋」という用語を冠した概念を出すこと自体が、ASEAN がアメリカ寄りになっているという印象を与えかねないことを強く懸念したことに起因しているよう³¹。

また Kavi によれば、AOIP を巡るもっとも深刻な対立は海洋安全保障をめぐるものであったという。カンボジアのプラック・ソコン (Prak Sokhonn) 外相は、AOIP の海洋安全保障協力の項目の中から、「航行・航空の自由」を削除すべきであると主張した。それに対し、シンガポールのバラクリシュナン外相が、ASEAN 外相会議共同コミュニケをはじめとするこれまでの文書で常に ASEAN は「航行・航空の自由」を支持してきたとしながらカンボジアにその要求を取り下げさせたのだという。こうしたカンボジアからの要求は、2012年にカンボジアが議長国であった際に、南シナ海問題について中国の意向をくんで采配しようとしたがゆえに ASEAN 外相会議史上初めて共同コミュニケを採択できなかった出来事を想起させる³²。

(3) 開発アプローチの強調

こうした ASEAN 諸国のインド太平洋協力への多様なスタンスと温度差は、AOIP で示された具体的な協力項目の全体的な特徴に現れている。表1に見られるように、AOIP で提示された協力分野は(1)海洋協力(2)連結性(3)SDGs(4)経済その他の協力と4つの分野に分類され、その分類ごとに具体的な協力項目が挙げられている。

AOIP で示された具体的な協力項目から、インド太平洋協力の特徴はいくつか指摘できる。第一に、基本的にはインドネシアから提示されていた具体的な協力分野を踏襲しつつも、さらに総花的になっているということである。すなわち（1）から（3）まではすでにインドネシアのインド太平洋案に盛り込まれていたものであるが、しかし、（4）が入ったことで、その協力の幅は良くも悪くも広がっている。第二に、ほとんどの協力項目は、すでに ASEAN の中で議論され、また一部が開始されている項目であり、それそのものに目新しさはないということである。そうした ASEAN 協力で推進が目指される項目をインド太平洋規模に拡大するという点に新規性があると言えるかもしれないが、ASEAN はこれまでも ASEAN として行う協力に対して日本、中国、アメリカ、オーストラリアなど主要な域外国からの協力を仰いでおり、その意味で特に新しい点はあまりない。第3に、インド太平洋協力を進めるための新たな地域制度・枠組みの提示はなされていない。そして最後に、第一の特徴とも関連する最も重要な特徴は、協力項目の中で大きな比重を占めるのは連結性強化、SDGs、経済その他協力に見られる経済的・機能的協力であり、いわば開発主導のアプローチを打ち出していること、そのために特にインドネシアが重要性を強調していた海洋安全保障分野の協力の比重が下がっていることである³³。すなわち ASEAN から指示されたインド太平洋協力は地域安全保障環境を厳しいものにしていく米中対立をはじめとする安全保障主導の現象からは距離を置き、もっぱら機能的協力を蓄積することでこの地域の安定と繁栄を図る、という志向性を帯びている。そして東南アジアおよびインド太平洋における大きな懸案である、南シナ海問題をめぐる伝統的安全保障をめぐる対立の緩和や解決に繋がり得るような具体的な協力項目は示されていない。

表 1 Outlook で示された具体的な協力分野

海洋協力	<ul style="list-style-type: none"> ・紛争の平和的解決に向けた協力、海洋安全および安全保障の推進、航行と航空の自由、国境を越える犯罪（人身売買、違法薬物、海賊、船に対する略奪など） ・海洋資源の持続可能なマネジメント、海洋連結性の推進、沿岸の共同体の保護および小規模の漁業共同体への支援、海上商業の推進 ・海洋汚染、海面上昇、海洋デブリへの対応、海洋環境および生物多様性の保護、グリーン・ SHIPPING の推進 ・海洋技術協力
------	--

<p>連結性</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ MPAC2025 の強化、インド太平洋地域の繁栄と発展を促す重要な優先領域の協力 ・ インド太平洋におけるインフラ整備など連結性プロジェクトを進めるためのリソースを調達するための地域における官民協力 (PPP) ・ IORA、BIMSTEC、BIMP-EAGA、ACMECS などのサブリージョナル協力フレームワークとの潜在的なシナジーについての調査 ・ シームレス・ASEAN スカイ実現への努力 ・ 人的 (people-to-people) 連結性強化 ・ ASEAN スマートシティネットワーク (ASCN) イニシアティブを通じた急速な都市化がもたらす諸問題への取り組み
<p>SDGs</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ デジタルエコノミーの活用などを通じての SDGs の達成に向けた貢献 ・ ASEAN 共同体ビジョン 2025 と SDGs など地域の発展アジェンダと SDGs との補完性および連携性を高める ・ ASEAN 持続的開発研究センターとの協力や地域における他の適切な機関との協力
<p>経済その他の協力</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ 南南協力 ・ 貿易円滑化、物流インフラおよびサービス ・ デジタルエコノミー、国境を越えるデータフローの円滑化 ・ 極小 (micro) および中小企業 ・ 科学、技術研究およびスマートインフラ ・ イノベーション ・ 経済統合の深化、金融の安定性と強靱性の強化 (ASEAN 経済共同体ブループリントおよび RCEP などの自由貿易協定などを通じて) ・ 極小 (micro) および中小企業を含むプライベートセクターの発展 (これらが地域およびグローバルなバリューチェーンへの参加を可能にする)

(4) AOIP 後の ASEAN 諸国からの「インド太平洋」への目線

AOIP 発出後、ASEAN 各国がインド太平洋という概念やそこでの協力をどう捉えているか、ということ进行分析するための一つの資料として、シンガポールの東南アジア研究所 (ISEAS) が毎年刊行している *The State of Southeast Asia* を取り上げたい³⁴。

この年次レポートにおいては、東南アジアにおける様々な政治的、経済的、国際的事象や課題についての政府関係者、経済人、メディア関係者、知識人・専門家といったその国の政策に影響を与える層に対し、様々な質問項目に対するアンケート結果を掲載している。昨年1月に発表された2019年版、今年1月に発表された2020年版における質問項目の一つに「インド太平洋をあなたはどう見るか」、という項目が入っている³⁵。ASEAN 全体で見ると、「インド太平洋は新たな地域秩序についての現実的 viable なコンセプトである」

と答えたのが 2019 年版では 17.2%なのに対し、2020 年版では 28.4%と増えている。それに対し、このコンセプトは不明瞭であり、さらに詳細を詰める必要があると答えたのが 2019 年には 61.3%なのに対し、2020 年には 54.0%と減っている。さらに、インド太平洋概念はやがて消え去るとする人の割合は 2019 年には 11.8%なのに対して、2020 年には 13.3%である。また、この概念は地域秩序における ASEAN の地位低下につながるとしている人も 2019 年は 17.3%、2020 年は 22.6%と増えてしまっている。このように、AOIP の発出にも関わらず、インド太平洋について肯定的に見る見方に比べ、まだこれについて懐疑的な立場をとる人々の割合の方が ASEAN 全体で見た場合かなり大きいことは留意しておく必要がある。特に、インド太平洋というコンセプトがまだ不明瞭と回答するパーセンテージがいまだに 5 割を超える、という事実は無視できない。

また、国別で見た場合気になるのは、ASEAN においてインド太平洋協力の検討を牽引し、AOIP 策定で主導力を発揮したインドネシアでも決してインド太平洋への見方はそれほどポジティブでもないということである。2020 年版において、インド太平洋というコンセプトが新たな地域秩序に関する現実的なオプションと答えたのは三割を超えるが、インド太平洋概念がまだ不明瞭でさらに詳細を詰める必要があると答えた人も実は五割を超えている (56.8%)。シンガポールからはもっと厳しい数値が示されている。インド太平洋コンセプトが現実的なオプションと答えたのは 2020 年でも 14.4%に過ぎず (2019 年には 8.7%)、このコンセプトがいまだ不明瞭と答えたのは 73.0%と 7 割を超える (2019 年には 72.4%だったので、微増したことになる)。インド太平洋コンセプトが現実的なオプションと答えたパーセンテージがもっとも大きかったのはタイであり、41.7%に上る。2019 年では 12.5%だったので大幅に数値が上昇したと言える。また、このコンセプトが不明瞭と答えたのは 2020 年において 46.9%であり、決して低い数値ではないが、前年が 67.0%だったのに比べればかなり低くなった。ただそうだとすると、AOIP 策定過程を大きく左右したインドネシア、シンガポール、タイにおいても、インド太平洋概念が各国の政治・経済エリートらから全般的に懐疑的な目を向けられていることを、このアンケート結果は示唆している。ちなみにインドネシアにおいてインド太平洋というコンセプトが消えゆくと思われた人の割合は 2020 年版で 23.0%、前年の 9.7%より激増している。

面白いのは、一般的に中国寄りと言われているカンボジア、ラオス、ミャンマーのアンケート結果が、格段にインド太平洋概念に対して厳しいというわけでもないことである。インド太平洋というコンセプトが新たな地域秩序に関する現実的なオプションであるかどうかという質問に対して、2020 年版においてカンボジアは 19.2%とこの三つの国の間では最も低い (しかしシンガポールよりは高い) が、ラオスは 30.4%、ミャンマーは 31.2%と

ASEAN 全体より高い。また、インド太平洋概念は不明瞭でさらに詳細を詰める必要があると答える割合も、2020 年でカンボジアが 42.3%、ラオスは 39.1%、ミャンマーは 40.2% となっており、いずれも ASEAN 全体よりも低い。

このアンケートは、AOIP の発出後であっても、ASEAN 諸国からのインド太平洋への期待値が全般的にはそれほど高くないということとともに、この概念に向けられた ASEAN からの視線の多様さ、複雑さを示している。例えばインドネシアのインド太平洋への、想定されるよりも厳しい目線は、AOIP が基本線としてはインドネシアから提示された案を踏襲していたとしても、インドネシアの中で最も期待されていた海洋安全保障協力や海洋安全保障環境の安定化といった懸案について、AOIP では十分には対応できないのではないかという懸念に最も正面から向き合っているからかもしれない。また、タイからの評価が相対的にポジティブなのは、AOIP 発出によって ASEAN 議長国としての役割を達成できたことへの満足感とともに、前述したような中国への過度の依存を避けるための方策としての期待感の表れとも解釈できる。また、カンボジアをはじめとする「中国より」とされる国々の反応は、これらの国でも中国への過度の依存を避けたいと考えていることの証左かと考えられる。ただ、カンボジアに関しては、インド太平洋は、結局は対中牽制の志向を内包しているという点では「不明瞭」ではなく、よって詳細をさらに詰める必要はないと判断する人が多いということなのかもしれない。ちなみにインド太平洋は中国牽制を目的とする、と答えた割合は、カンボジアが最も高く 38.5% に登る (ASEAN 平均は 23.2%)。

おわりに

AOIP 発出後も、中国やアメリカはそれぞれ ASEAN への働きかけをますます強めている。その中で ASEAN はなんとか、米中どちらにも組しない、という対域外国に対する伝統的な等距離戦略を維持しようと努めている。例えば 2019 年 8 月にはアメリカのポンペオ国務長官が ASEAN との外相会議の際に、アメリカの提示する FOIP での協力を呼びかけたが、ASEAN は対中牽制色の強いアメリカの FOIP には慎重な態度をとった³⁶。他方、ASEAN は 2019 年 9 月にはアメリカ海軍との初めての軍事演習を行った³⁷。ASEAN はすでに 2018 年 10 月に中国との初の合同軍事演習を行っており、それとのバランスを考えての演習であると考えられる。

AOIP は、米中対立が激化する中でも ASEAN とすべての主要な域外国を巻き込み、「対話と協力の空間」を形成することで ASEAN の自立性を維持し、また地域秩序における ASEAN の求心力を維持する、またこれまでの ASEAN における協力や協力に関する様々な議論を踏まえた上で、ASEAN 中心でインド太平洋協力を展開する、という意味を ASEAN

として示せた、という意味で評価できる。また、議論を主導したインドネシアが海洋安全保障協力への強い関心を抱いていたにも関わらず、AOIP が開発主導アプローチを示したことはアメリカや中国へのそれぞれの距離感が多様であり、またインド太平洋に開発協力を期待する声も存在する中で、ASEAN 諸国が AOIP 発出へのコンセンサスに達する上で、そこが落とし所であったとも考えられる。この文書において示された経済的機能的協力をどこまで実行に移せるか、また実行するだけの有効なスキームを（EAS などを活用するにせよ）構築するかは、AOIP がインド太平洋の繁栄への寄与の度合いを決定づけるだろう。

ただ、AOIP の本質的な重要性は、そうした経済的な繁栄の基礎となる平和と安定にも ASEAN がいかに主体的なアクターとして寄与できるか、にある。すなわち AOIP で示されたインド太平洋協力を通じ、ASEAN の求心力低下を食い止め、ASEAN にとって望ましい安全保障環境の現出にどこまで貢献できるのか、が大きな課題である。その意味で、ASEAN のインド太平洋協力が、米中対立という極めて戦略的安全保障環境の現実から距離を置いて戦略色を弱め、もっぱら開発アプローチのみに特化していくことは、ASEAN の望む地域秩序の現出を実現する上では不十分である。ASEAN 諸国が東南アジア及びインド太平洋の海洋安全保障環境における主体的なアクターとして影響を及ぼすためには、AOIP の協力分野のうち、連結性強化、SDGs、経済その他の協力とともに、海洋安全保障協力へのテコ入れが特に必要となる。

日本は AOIP を支持する立場をとるとともに、ASEAN 諸国に対する安全保障協力の強化を提唱している。河野太郎防衛大臣は、2019 年 11 月のバンコクにおける日 ASEAN 防衛大臣会合の際、AOIP への支持を表明するとともに、日本との FOIP とのシナジー効果によって双方にとって望ましいインド太平洋の国際環境を実現するため、2016 年に策定した日 ASEAN 防衛協力の指針であるビエンチャン・プランの改訂版である「ビエンチャン・プラン 2.0」を発表した³⁸。また茂木敏光外務大臣は、2020 年 1 月に ASEAN 事務局で講演した際、AOIP を全面的に支持することを明示し、AOIP の示すインド太平洋が日本が望むそれと重なることを強調し、そうした新たなインド太平洋を実現するための日 ASEAN 協力の具体的項目の一部に、海上保安・海上法執行やサイバー防衛の人材育成を挙げた³⁹。こうした日本と ASEAN との間の安全保障協力の強化は、インド太平洋に力による現状変更を許容せず、法の支配のもとで安定した秩序を打ち立てるといった目的のもとで、常に協議と連携を重ねながら、積み重ねていくことが望ましい。持続的な協議と連携を可能とする仕組みづくりも今後検討していく必要があるだろう。

—注—

- 1 日本の FOIP の詳細については大庭三枝「日本の「インド太平洋」構想」『国際安全保障』第46巻第3号、2018年12月。
- 2 National Security Strategy of the United States of America, December 2017, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>. (2018年7月22日アクセス)
- 3 Malti Natalegawa, “An Indonesian Perspective on the Indo-Pacific” Keynote address at the Conference on Indonesia, CSIS, Washington D.C., May 16, 2013.
- 4 “What to make of Indonesia’s Indo-Pacific Treaty”, *The Straits Times*, October 16, 2014.
- 5 こうした点からのインドネシアの AOIP 策定主導の分析の詳細は Dewi, “Indonesia and ASEAN Outlook on the Indo-Pacific”を参照。
- 6 Retno, Marsudi, “Indonesia: Partner for peace, security, prosperity”, *The Jakarta Post*, January 11, 2018, (<https://www.thejakartapost.com/academia/2018/01/10/full-text-indonesia-partner-for-peace-security-prosperity.html>, 2018年7月18日アクセス)
- 7 詳細は定かではないが、筆者が2018年2月から3月にかけてバンコク、ジャカルタに出張していたのと同様時期、ASEAN 諸国の政府関係者間で数度にわたりインド太平洋構想に関する協議が行われたという。
- 8 “East Asia to hear about Indo-Pacific idea,” *The Jakarta Post*, May 9, 2018 (<https://www.thejakartapost.com/news/2018/05/09/east-asia-hear-about-indo-pacific-idea.html>, 2018年7月18日アクセス)
- 9 “RI pushes for shared ASEAN position on Indo-Pacific”, *The Jakarta Post*, August 15, 2018, <https://www.thejakartapost.com/news/2018/08/15/ri-pushes-shared-asean-position-indo-pacific.html>
- 10 Dewi Fortuna Anwar, “Indonesia and the ASEAN Outlook on the Indo-Pacific”, *International Affairs*, vol.96, no.1, 2020, p.126.
- 11 以上インドネシアのインド太平洋案のコンセプト・ペーパーの概要については p.126.
- 12 Introducing the Indo-Pacific Concept, Indonesia Set the tone at the East Asia Summit, Ministry of Foreign Affairs, Indonesia, August 6, 2018 (<https://www.kemlu.go.id/en/berita/Pages/Introducing-the-Indo-Pacific-Concept,-Indonesia-Set-the-Tone-at-the-East-Asia-Summit.aspx>, 2019年1月23日アクセス)
- 13 “Indo-Pacific Cooperation Concept focuses on cooperation, not rivalry: President Jokowi” Office of Assistant Deputy to Cabinet Secretary of State Documents and Translation, Cabinet Secretariat of the Republic Indonesia, November 15, 2018, (<https://www.setkab.go.id/en/indo-pacific-cooperation-concept-focuses-on-cooperation-not-rivalry-president-jokowi/>, 2019年1月22日アクセス)。
- 14 “Shared Vision of India-Indonesia Maritime Cooperation in Indo-Pacific” Ministry of External Affairs, Government of India, May 30, 2018, <https://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/29933/> (2018年7月22日アクセス)
- 15 2019 Annual Press Statement of the Minister for Foreign Affairs of the Republic of Indonesia, Jakarta, Indonesia, January 9, 2019, (<https://www.kemlu.go.id/en/pidato/menlu/Pages/2019-Annual-Press-Statement-of-Retno-LP-Marsudi,-Minister-for-Foreign-Affairs.aspx>, 2019年1月23日アクセス)
- 16 Dewi, “Indonesia and the ASEAN Outlook on the Indo-Pacific”, p.127.
- 17 Chairman’s Statement of the 33rd ASEAN Summit, Singapore, November 13, 2018, Paragraph 43.
- 18 Ibid. Paragraph 42.
- 19 Press Statement by the Chairman of the ASEAN Foreign Ministers’ Retreat, Chiang Mai, Thailand, January 17-18, 2019, Paragraph 22.
- 20 “Singapore will not join Indo-Pacific bloc for now: Vivian”, *The Straits Times*, May 15, 2018.
- 21 Tokyo Strategy 2018 for Mekong-Japan Cooperation, Tokyo, Japan, October 9, 2018, Paragraph 4.
- 22 Ibid.
- 23 Center For Global Development. <https://www.cgdev.org/blog/will-chinas-belt-and-road-initiative-push-vulnerable-countries-debt-crisis> (2018年10月11日アクセス)
- 24 “ACMECS fund aims for end of this year”, *Bangkok Post*. June 17, 2018, <https://www.bangkokpost.com/thailand/general/1486630/acmeccs-fund-aims-for-end-of-this-year> (2020年2月5日アクセス)
- 25 Rizal Sukma, “Indonesia, ASEAN and Indo-Pacific”, *The Jakarta Post*, August 29, 2019 (<https://www.thejakartapost.com/academia/2019/08/29/indonesia-asean-and-indo-pacific-part-1-of-2.html> 2020年2月1日アクセス)。

- ²⁶ 本稿の表1にまとめたように、AOIPでは、インド太平洋とシナジー効果が期待するサブ・リージョナルなグループの一つとしてIORAへの言及が見られるが、インドネシアの構想のように、IORAをインド太平洋協力を推進するフレームワークの一つとは位置付けていない。
- ²⁷ ASEAN諸国が中国への配慮から「インド太平洋」という概念への躊躇を見せているという指摘は、Hoang Thi Ha, “ASEAN Outlook on the Indo-Pacific: Old Wine in New Bottle?” *Perspective*, No.51, June 25, 2019, p.4, https://www.iseas.edu.sg/images/pdf/ISEAS_Perspective_2019_51.pdf (2020年1月26日アクセス)
- ²⁸ “Singapore 'holds back' adoption of ASEAN Indo-Pacific concept”, *The Jakarta Post*, June 17, 2019 <https://www.kompas.com/news/read/singapore-holds-back-adoption-of-asean-indo-pacific-concept.html> (2019年7月31日アクセス)
- ²⁹ Kavi Chongkittavorn, “Projecting power through Asean Unity”, *The Bangkok Post*, July 2019, <https://www.bangkokpost.com/opinion/opinion/1705464/projecting-power-through-asean-unity> (2019年7月31日アクセス)
- ³⁰ Ibid.
- ³¹ “Indonesia and Singapore feud over ASEAN engagement in Indo-Pacific” *Nikkei Asian Review*, July 19, 2019, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/Indonesia-and-Singapore-feud-over-ASEAN-engagement-in-Indo-Pacific> (2019年7月31日アクセス)
- ³² Kavi Chongkittavorn, “Projecting power through Asean Unity”.
- ³³ AOIPが開発主導アプローチをとり、それゆえ米中対立をはじめとする地域の安全保障主導の現象からは乖離した性質を持つことを指摘した論考として Hoang Thi Ha, “ASEAN Outlook on the Indo-Pacific”, pp.4-6.
- ³⁴ ISEAS, *The State of Southeast Asia: 2020: Survey Report*, ISEAS, January 16, 2020.
- ³⁵ ISEAS, *The State of Southeast Asia: 2020: Survey Report*, p.32.
- ³⁶ 「ASEAN、米と距離 米中対立敬遠 インド太平洋構想」『朝日新聞』2019年8月2日。
- ³⁷ 「ASEANが米軍と初の合同演習、中国と両にらみ」『日本経済新聞』2019年9月2日。
- ³⁸ 「河野防衛大臣による第6回拡大ASEAN国防相会議及び第5回日ASEAN防衛担当大臣会合への出席並びに二国間会談等の実施について（概要）」2019年11月19日 https://www.mod.go.jp/j/approach/exchange/dialogue/j-asean/admm/06/admmplus_6.html (2020年1月30日アクセス)。
- ³⁹ 茂木敏充「日本の対ASEAN政策に関する茂木外務大臣スピーチ：『ゴトン・ロヨン』の精神と共に、新たな協力のステージへ」ジャカルタ、インドネシア、2020年1月20日。
(https://www.mofa.go.jp/mofaj/s_sa/sea2/id/page4_005548.html. 2020年1月30日アクセス)