

はしがき

本報告書は、当研究所の平成 29～31 年度外務省外交・安全保障調査研究事業（総合事業）「インド太平洋の海洋安全保障と『法の支配』の実態化に向けて：国際公共財の維持強化に向けた日本外交の新たな取り組み」の 3 年間の研究成果を取りまとめたものです。

太平洋とインド洋という二つの海をまたぐ「インド太平洋」地域においては、自由で開かれた、国際法に基づく海洋秩序こそが、21 世紀の繁栄の基礎となります。しかし、この地域では中国による海洋進出などの伝統的脅威、多くの自然災害や海賊、海難事故などの非伝統的脅威、また沿岸諸国の海上警備能力や港湾施設の未整備など、課題が山積している状況です。日本は、インド太平洋地域の海洋秩序に大きな関心と責任を有する海洋国家として、こうした問題に積極的に取り組むため、2016 年以降「自由で開かれたインド太平洋戦略／構想」を外交政策の主軸として推進し、価値や戦略的利益を共有する米国や豪州、インド、東南アジア、太平洋諸国などの国々との協力を進めてきました。

米、豪、印、ASEAN などがインド太平洋構想に言及している一方、その構想にも多様性があるのも事実です。また、日本のインド太平洋構想自体が未だ進化の途上にあり、その具体性や実効性が問われています。自由で開かれたインド太平洋構想が、海洋安全保障、連結性、普遍的価値などの分野で『法の支配』の原則を実態化し、海洋を誰もが自由に利用できる国際公共財として維持する実効性を持つ外交政策となるため、現状の安全保障環境の学際的分析を踏まえた現実的な政策提言がより一層求められています。

以上のような背景や問題関心を踏まえ、3 年間の研究活動では、インド洋地域の安全保障環境や海洋をめぐる紛争、域内諸国の海洋を中心とした安全保障政策を取り上げ、インド洋地域の地政学的ダイナミズムを検討することを試みました。本報告書には委員諸氏の専門的知見と議論の積み重ねが反映されております。

なお、ここに表明されている見解はすべて個人のものであり、当研究所の意見を代表するものではありません。今回の研究成果が、我が国のインド太平洋構想の具体化と域内諸国での受け入れ拡大に向け、有益な視座を与えるものとなることを期待します。最後に、本研究に真摯に取り組まれ、報告書の作成にご尽力いただいた執筆者各位、並びにその過程でご協力いただいた関係各位に対し、改めて深甚なる謝意を表します。

令和 2 年 3 月

公益財団法人 日本国際問題研究所
理事長 佐々江 賢一郎

研 究 体 制

主査： 菊池 努 青山学院大学教授／日本国際問題研究所上席客員研究員

諮問委員： 竹内 春久 元駐シンガポール特命全権大使
中谷 和弘 東京大学大学院法学政治学研究科教授
鮎田 英一 鹿島建設株式会社顧問

委員： 石井 由梨佳 防衛大学校人文社会学群国際関係学科准教授
大庭 三枝 東京理科大学工学部教授
小原 凡司 笹川平和財団上席研究員
加藤 洋一 アジア・パシフィック・イニシアティブ研究主幹
小谷 哲男 明海大学准教授／日本国際問題研究所主任研究員
神保 謙 慶應義塾大学総合政策学部教授
田所 昌幸 慶應義塾大学法学部教授

(敬称略)

委員兼幹事： 中山 泰則 日本国際問題研究所所長代行
中野 大輔 日本国際問題研究所研究調整部長
花田 龍亮 日本国際問題研究所研究員
担当助手： 平林 祐子 日本国際問題研究所研究助手

目 次

序章 インド太平洋の新秩序と日本	—ルールに基づく多極秩序を目指して—	
		菊池 努…………… 1
第1章 インド太平洋地域の地政学—大国間競争の現状と展望		
		加藤 洋一…………… 21
第2章 インド洋の秩序をめぐる印中関係と日本		
		田所 昌幸…………… 37
第3章 中国のインド洋への軍事進出		
		小原 凡司…………… 47
第4章 アメリカのインド太平洋戦略：さらなる日米協力の余地		
		小谷 哲男…………… 61
第5章 一帯一路政策における投融資の「法化」動向について		
		石井 由梨佳…………… 71
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…………… 81
第7章 東南アジアでの能力構築における日本—米国—オーストラリアの取組み		
		神保 謙…………… 99

序章 インド太平洋の新秩序と日本 —ルールに基づく多極秩序を目指して—

菊池 努

1. はじめに

地域の国際関係が大きな変動を経験するとき、それに対応するために新たな地域戦略や構想が提示されることがある。1970年代の世界とアジアの激動に対して日本が提示した、日本と東南アジアとの新しい関係構築の契機となった「福田ドクトリン」や、アジア太平洋諸国の経済協力への新たな取り組みを提唱した「環太平洋連帯構想」は、そうした戦略や構想の事例である。

今日再び、アジアの国際関係が激しく変動している。この背景には国力を増進させた中国が自己主張の強い、攻撃的な対外行動をとるようになったこと、また、そうした中国に対して、これまで中国との関係を深めることで同国の行動原理を変えようとしてきたアメリカが、より競争的で対決姿勢が顕著な政策をとるようになってきたことなどが作用している。

アジアの国際関係の変動に対応するために関係諸国や地域組織が新たに推進しているのが「インド太平洋」という地域概念に基づく地域戦略や構想である。1980年代以降の「アジア太平洋」、1990年代後半以降の「東アジア」を中心とした地域の取り組みに代わって、太平洋とインド洋を結ぶ広大な海域を包含する「インド太平洋」が戦略的にも経済的にも一つのまとまりをもった地域として観念され、地域の変動に対する各国の対外政策を展開する主要な舞台になりつつある。

実際、日本政府は「自由で開かれたインド太平洋構想 (FOIP)」を掲げ、オーストラリアやインドもインド太平洋構想を提唱している。アメリカ政府もトランプ政権のもとで、「自由で開かれたインド太平洋戦略」を推進し、この地域へのアメリカが関与する際の基本的な方針を明らかにした。

インド太平洋という概念に警戒的であった ASEAN (東南アジア諸国連合) も 2019 年 6 月に「インド太平洋」に関する見方 (「アウトLOOK」) を公表し、日米豪印などの諸国のインド太平洋構想に対応した、ASEAN としてのインド太平洋への取り組みに関する統一的な考え方と指針を示した。

中国はインド太平洋を軸にした構想や戦略は中国の台頭を抑えようという戦略的狙い (中国封じ込め) を秘めたものであるとして一貫して警戒的だが、中国が「一帯一路」戦

略の下で推進する「21世紀海のシルクロード」構想は、太平洋とインド洋を一つのつながりを持った地域として捉えた、「中国版のインド太平洋構想」といえる。

中国はまた、中国とインド太平洋諸国を結ぶさまざまな経済回廊構想を推進している。いずれの戦略や構想も政治、経済からインフラ建設や連結性プロジェクト、海洋安保など幅広い分野でインド太平洋の諸国と中国を結びつけようという構想である。

今日、この地域の主要なプレーヤーのインド太平洋戦略や構想が出そろったところである。今後これらのインド太平洋戦略や政策が展開される中でこの地域の政治、経済、安全保障の秩序の在り方が決められてゆくことになる。

各国の構想や戦略には、海洋の安全保障などの海洋への着目、インフラ整備や自由貿易協定の締結などの経済連携と連結性への関心などの類似点もあるが、地理的範囲や想定するメンバー、地域協力の原則などでの違いもある。

日本の「自由で開かれたインド太平洋」戦略の目標は、インド太平洋においてこれまでの平和と繁栄を支えてきた、自由で開かれた、ルールに基づく秩序を維持強化することにある。具体的には、自由で公正な貿易、透明な経済制度、航行の自由、紛争の平和的解決、国際法・国際規範の遵守、法の支配、主権の尊重などの諸原理、原則によって支えられた地域秩序を強化することである。

日本の課題は、各国や地域組織のインド太平洋戦略や構想を丹念に紐解き、多様な構想や戦略が織りなす地域の国際関係を、日本にとって望ましい方向へと導くことである。

その際、この地域の国際関係の大きな変化を的確に認識することが大事である。

米中という二つの大国の対立と競争が顕著になっていることから、この地域の将来を展望する際に、米中関係の動向に着目するのは当然である。実際、アジアの将来を展望する多くの議論が米中関係の動向を検討の中心に置いている。中国による単独覇権の形成やアメリカの覇権構造の復活、米中冷戦から米中による共同統治体制論（G2）まで、さまざまな地域のシナリオが描かれている。

しかし同時に、この地域にはもうひとつ大きな変化が生まれていることにも注目する必要がある。つまり、アジアの国際関係の特徴のひとつは、米中以外の国や地域組織の強靭性が高まり、この地域の国際関係の在り方に影響を及ぼす意思と能力を有するようになったことである。

アジア太平洋諸国との政治、経済、安全保障面での関係が希薄だったインドは、1990年代以降の「ルック・イースト（Look East）政策」や現モディ政権の「アクト・イースト（Act East）政策」のもとで、インド太平洋の主要国となるべくこの地域での活動を拡大している。

「インド太平洋」という地域概念はオーストラリア外交を活性化している。1980年代以降注目を浴びた「アジア太平洋」においても、1990年代後半に提唱された「東アジア」という地域概念においても、オーストラリアは地理的には周縁部に位置する国家であった。しかし、「インド太平洋」においては、オーストラリアはインド洋と太平洋を結ぶ結節点に位置する、扇の要でもある。オーストラリアは「周縁」から地域の国際関係の中心に姿を変えつつある。

オーストラリアは「大国間競争の時代」（モリソン首相の言葉）に対応すべく、インド太平洋諸国との連携を強めている。実際、これまで比較的關係の弱かったインドをはじめとするインド洋諸国との関係強化を推進している。また、自国が「インド洋の国家」であるという自己認識も形成されつつある。

加盟国が10カ国に拡大したASEAN（東南アジア諸国連合）は、内部の一体性の維持に苦心しているが、冷戦期の厳しい国際環境を乗り越え、冷戦後の不透明な国際環境の中自らが中心になって多様な地域制度を構築して地域の安定を図ってきたとの経験と自負がある。一つ一つの国家は大きな脆弱性を抱えているが、ASEANという地域制度を通じてそうした脆弱性を補完し、大国政治に立ち向かう意思を失ってはいない。

これらの諸国は、大国政治を傍観し、荒波に翻弄されるだけの国家ではない。インド太平洋の安定が保証されない時代にあって、対立を緩和し、協力を促進する方途を探っている。経済的にも軍事的にも一定の力を有している。

日本にとって、対立であれ協調であれ、インド太平洋地域の今後の米中関係によってのみ規定されるのは望ましくない。日米同盟は、他に代替手段のない、今後の日本にとって引き続き死活的に重要であるが、米中の激しい対立（米中冷戦）は日本の利益を毀損する可能性が高いし、逆に米中の協調（G2）は日本の国際的、地域的影響力を著しく弱体化しよう。いずれの場合も日本の行動の余地は小さくならざるを得ないであろう。

「自由で開かれたインド太平洋」を実現するためにアメリカの継続的かつ積極的な関与は不可欠である。日米同盟強化はインド太平洋戦略の最優先の課題である。

同時に、アメリカの関与を確保しつつ、インド太平洋の国際関係の基本構造が米中関係によって規定されることを回避し、日本の対外行動の自由を確保することが日本のインド太平洋戦略の最も大きな課題である。この点で、米中関係によって地域の国際関係が規定されるのを望まず、自国の行動の自由と地域の国際関係への積極的関与を可能とする「多極アジア」に期待をする、インド、オーストラリア、ASEAN諸国などの有する独自の力と意思をどのように日本の構想に活かすかを検討すべきであろう。

以上のような観点から、主要な諸国や地域組織のインド太平洋戦略・構想を検討してい

きたい。

2. 「米中基軸」 vs 「多極アジア」

アメリカ政府のインド太平洋戦略に特徴的なのは、中国への警戒と不信である。米国防総省が2019年6月に公表した「インド太平洋戦略報告書」の基調は、18年11月のペンス副大統領による中国批判を引き継ぎ、米国を西太平洋から駆逐しようとする中国への警戒心である。実際、「アメリカをアジアから放逐しようとしている」、「国家主導の経済モデルをこの地域に広めようとしている」、「自国に有利な形にこの地域を作り変えようとしている」、「二つの異なる世界観の対立」、「中国は既存の秩序を変えようとする『現状変更勢力』」など中国への厳しい見方が表明されている。

この報告書は、中国は法の支配に基づく秩序の価値と原則を侵害する「修正主義国家」と断じ、中国は軍事力や経済力を駆使して短期的にはインド太平洋の地域覇権を、長期的にはグローバルな超大国になることを目指していると指摘している。

中国の習近平国家主席の旗艦事業として中国が推進している「21世紀海のシルクロード」構想の主要な対象は南アジアや東南アジアの諸国である。中国はこの地域の港湾や鉄道、道路などのインフラ整備を通じて中国主導の巨大経済圏の建設を目指しているといわれる。この構想の背後にあるのは、アメリカとの競争、対抗である。中国は近年、周辺諸国との関係強化を目指す「周辺外交」を積極化しているが、そこでも中国の念頭にあるのは、周辺諸国へのアメリカの影響力拡大への懸念である。

1990年代までは中国はアジアにおいてはASEAN主導の地域制度を重視する姿勢が特徴的であったが、近年これと並行して独自の地域制度の形成を推進している。

中国は「一帯一路」やアジアインフラ投資銀行(AIIB)、インド太平洋の各地に計画する「経済回廊」構想など、自らのイニシアティブを積極的に行っている。「一帯一路」は中国を中心とした巨大経済圏の構想である。

米中いずれもインド太平洋を米中の競争と対決の場と見る傾向が顕著であり、アジア各国への政策は米中対立への対応の一部という側面が強い。それぞれの対米、対中政策の派生として各国への政策が位置づけられる傾向が強い。

こうした見方は、国際政治学者が指摘する「パワー・トランジション」の議論と符合する。近年国際政治学者が注目してきたのは、中国の台頭に伴う、アジアでの地域覇権を巡る米中対立というシナリオである。ここでは、米中二国間関係の動向がアジア地域の国際関係の基本構造を規定するとされる、米中基軸のアジアの地域秩序論である。他のアジア諸国の役割は限定的である。

米中の対立が激化する中で、米中関係の動向でこの地域の秩序が形成されることへの警戒感もある。インドや ASEAN の「インド太平洋」についての構想や認識には、そうした懸念が反映されている。

これらの諸国は、米中基軸の地域秩序が自らの行動の幅と政策の選択肢を制約することを懸念している。また、今後の政策展開に不透明性が残る米中二国の関係に地域の将来を委ねるリスクも認識している。

これらの諸国はまた、地域の国際政治の行方を左右する **Swing States** でもある。つまり、これらの諸国の対外姿勢が今後のインド太平洋の国際関係の在り方に大きな影響を及ぼす。

日本やオーストラリアはアメリカの同盟国である。両国にとってアメリカとの同盟関係は外交安保政策の基軸であり、同盟関係を強化する試みに積極的に対応してきた。アジアの国際関係が緊張の度を増す中で、アメリカを引き続きこの地域に関与させることの重要性を両国は認識している。インド太平洋戦略に関しても、両国はアメリカの関心をこの地域に引き付けるうえで有意義なものとして認識しており、アメリカとの協調を重視する姿勢をとっている。

ただ両国は、アメリカのインド太平洋戦略に協調しつつも、対中政策やこの地域の貿易秩序の在り方をはじめとする個別の政策では必ずしも方針が一致しているわけではない。また、両国にもこの地域の国際関係が米中関係を基軸に形成され、自国の運命が米中関係の動向で決められてしまうことへの警戒と懸念がある。

日本、オーストラリア、インド、ASEAN 諸国などは単独では秩序形成の主体にはなりえないが、一定の国力を持ち、今後さらに国力を増大させる潜在力を持ち、重要な戦略的要衝に位置し、この地域の国際関係の形成に主体的かつ能動的に関与しようとしている。これらの諸国にとっては、自らの行動の余地を広める「多極アジア」が望ましい。

3. 「多極アジア」のためのインド太平洋構想

(1) インドのインド太平洋構想と「多極アジア」

インド外交が能動的である。とりわけ現モディ政権（2014～）は「アクト・イースト」政策を掲げ、インド太平洋の国際政治経済への関与を強めている。

インドにとって、米中いずれの単独での地域的覇権も好ましくない。また、対立であれ協調であれ、米中二国間関係が地域秩序の基盤となることにインドは警戒的である。いずれもインドの対外政策の自由度を制約し、インドが重視する戦略的自律を損なうからである。

2018年6月にシンガポールで開催された「シャングリラ・ダイアログ（アジア安全保

障会議)」でモディ首相は「開かれた、包摂的なインド太平洋」の構想を提唱した。ここでの「包摂的」とは、米中両国の構想が内包する米中基軸論へのインドの警戒心を反映したものとみることができる。「インド太平洋構想」への中国の参加の余地を残し、中国に敵対的で、中国を排除したアメリカの戦略に巻き込まれるのを回避すると同時に、アジアにおけるアメリカの影響力の低下を狙って「アジア人によるアジア」を唱える中国に対しては、アジアへのアメリカの継続的な関与の余地を残そうとしたものであろう。

インドは冷戦終結後のアメリカの一極構造といわれる世界で、「多極世界」の実現を目指して中国やロシアなど新興諸国との連携を深めた。インドにとって、アメリカの力が低下し、「国際関係の民主化」を目指す新興諸国の力が増大することが望ましかった。BRICsはそうしたインドの国際認識を反映するものであった。

この点で、2008年のアメリカを起源とする世界的な経済危機とこれとは対照的な新興諸国経済の着実な発展は、「多極世界」を目指すインドにとって望ましい展開であった。国際関係がより「民主的になる」ことが期待された。

しかし、米中双方に対するインドの認識と姿勢はその後変わる。アメリカの力とアジアへの関与の低下と中国の力の台頭は、「多極世界」を導くのではなく、アジアでの中国の地域覇権の形成という結果になりかねなかった。

実際、2008年のアメリカの経済危機を一つの契機にして中国の攻撃的な対外行動が目立つようになり、中国の地域覇権への取り組みが本格化してきたと考えられた。また、「一带一路」構想や貿易を通じてインド洋諸国への中国の進出が拡大し、中国による「インド包囲網」の形成への懸念がインドの政策コミュニティの間で表明されるようになる。中国へのインドの警戒心は強まる。

インドは台頭する新興国だが、中国との国力の格差は拡大している。例えば、今からおよそ30年前の1988年の中国とインドのGDPはほぼ同じであった。しかし今日では中国のGDPはインドの5倍以上ある。この状況は当面変わらない。

インドが単独で中国に対応することはもはや困難になっている。インドにとって、インド洋の盟主として、これまでのようにアメリカなど域外国のインド洋への進出に抵抗するよりも、域外諸国と協力して中国の進出に対処する以外に方策はない。インドの対外姿勢には非同盟の理想主義がいまだ色濃く残り、「戦略的自律」への願望も強いが、この現実に対する冷徹な認識がモディ政権とそれ以前の政権との顕著な違いである。

域外諸国、特にアメリカのインド洋への進出に対するインドの警戒心や懸念も大幅に低下している。アメリカがスリランカやバングラデシュ、モルジブなどのインド洋諸国との関係強化を進めているが、インドはこれを受け入れている。

また、日米印三国間の海軍合同演習である「マラバール」にインドが積極的に対応していることに象徴されるように、インド洋への日米の関与を促し、歓迎している。

逆説的だが、「多極アジア」や「多極世界」を実現するために中国やロシアなどの諸国と連携し、アメリカの一極構造に抵抗してきたインドは今日、中国の地域覇権の構築を阻止し、「多極アジア」を実現するためにアメリカとの連携を模索している。米印両国の「インド太平洋」概念は異なるが、アジアの権力政治を見据えたインドのこの現実主義こそが、軍事協力を始めとする米印協力を促進している。

ただ、インドの対米姿勢は慎重である。インドにはアメリカに対する根強い不信感が存在するし、アメリカとの協力を進める結果、アメリカの対中戦略に巻き込まれることへの懸念も強い。

確かにインドの役割を高く評価するアメリカのインド太平洋戦略は、米印協力を拡大進化させる効果を持つ。しかしインドは、それによってアメリカの対中戦略に組み込まれ、中国との関係を悪化させ、自国の対外行動の自由を喪失するのは避けたい。アメリカとの関係を深めることで中国を刺激するのは避けたいし、「戦略的自律」は依然としてインドの対外行動の指針である。

アメリカとの関係を強化しつつ、アメリカの戦略に全面的に巻き込まれるのを回避し、「戦略的自律」を確保するためにインドが推進しているのが、日本やオーストラリア、ASEAN 諸国との連携の強化である。近年はこれにフランスなどの欧州諸国との関係強化が加わっている。

インドは経済や安全保障の分野で、これらの諸国との二国間、三国間の協力を拡大している。またインドは近年では、近隣諸国との関係強化に積極的に取り組んでいる。インド洋諸国との関係の見直しと強化策の実施、ベンガル湾地域への新たな協力を推進するなど、「インド版周辺外交」を積極化している。米中関係の外に新しいインド太平洋の国際関係を創出しようとしている。

インドのインド太平洋政策の柱の一つである「ASEAN の中心性」支持は、インド太平洋の中に米中以外の柱を構築し、地域の国際関係が米中関係に収斂し、それに規定されることへのインドの警戒心を表したものであろう。

(2) ASEAN : 「ASEAN の中心性」と新しいパートナーの模索

ASEAN 諸国の間には、日本やアメリカが提唱するインド太平洋構想に強い警戒心があった。ひとつは、アジア太平洋の地域制度の形成にあたって主要な役割を果たしてきた ASEAN の役割を低下させるのではないかという懸念であり、もう一つは、この構想が中国

の台頭を抑制しようという競争的、敵対的な構想ではないかを見ていたことにある。

ただ、東南アジアの発展途上にある多くの国々にとって、インド洋と太平洋を結ぶインド太平洋という地域は広大であり、それらを一体のものとして概念化し、具体的な対応策を検討するには至らなかった。

こうした中で、ASEAN としてのインド太平洋構想を持つべしと主張し、そのためのイニシアティブをとったのがインドネシアである。

この背景として以下を指摘できよう。

第一に、インドネシアの中にインド太平洋の海洋国家としてのインドネシアという自己認識が生まれてきたことである。インドネシアは太平洋とインド洋を結ぶ中心に位置し、太平洋とインド洋を結ぶ3つの海峡をコントロールし、17,000の島からなる群島国家である。

広大な海は島々を分け隔て、国造りの障害であると長い間考えられてきたが、国造りの「資産」であるとの認識が生まれつつあった。2014年に発足したジョコ・ウィドド（ジョコウィ）政権は海洋国家としてのインドネシアに着目し、「グローバルな海洋軸（Global Maritime Axis）」の構想を掲げ、海洋開発、海洋インフラの整備、海軍力の整備と強化などの具体的な政策に取り組む姿勢を示した。

この結果、インド洋への関心や、インドとの関係強化（このためのインド洋を対象とした地域協力組織への参画）にインドネシアは積極的に取り組むようになる。

第二に、ASEANの「盟主」としてのインドネシアの自負とASEAN周縁化への危機感である。

インドネシアの外交の伝統に「自由で能動的な（free and active）」外交がある。インドネシアには戦後の非同盟運動やアジア・アフリカ・グループの中心国の一つであるなど、東南アジアの「盟主」としての自己認識もある。

東南アジアを取り巻く国際環境が変化し、東南アジア諸国の経済発展と社会的安定を支えてきた相対的に安定した地域環境（大国間関係の安定）が失われつつあった。大国政治が激化し、東南アジア諸国が大国間の権力政治の荒波に巻き込まれる危険が迫っていた。東南アジアが再び域外大国の勢力争いの場になることへの懸念がたかまりつつあった。また、大国政治が激化する中でASEANの役割が小さくなる可能性（大国のイニシアティブによるASEAN周縁化の可能性）も高まりつつあった。

ASEANの中でのインドネシアの主導的役割を内外に示すとともに、国際社会の中でのインドネシアの地位向上（G20のメンバーとして国際的な認知を高める）も期待できた。

また、大国政治への懸念と同時に、1967年の発足以来、ASEANという地域組織を通じ

て東南アジア諸国が大国間の権力政治を生き抜いてきたことへのインドネシアの自負もあったといえよう。

アメリカのトランプ大統領によるインド太平洋への言及（2017 年末のベトナムでの APEC 首脳会議の際のトランプ大統領の演説）や 2017 年末の日米豪印四か国間の対話のフォーラム（いわゆる QUAD）の復活は、域外大国は「インド太平洋」を念頭に置いた独自の地域制度形成に取り組み始めた証左ともみられた。

アメリカや QUAD 再開の動きは、これらの諸国と中国との緊張と対立をさらに激化させる可能性が高かった。

かくして大国間の対立を緩和し、ASEAN の主体性を示すために、インドネシアとして、インド太平洋構想への ASEAN の対応策を取りまとめることが急務となる。

2018 年を迎えると、インドネシアは東アジア首脳会議の外相会議や ASEAN 外相会議の場などを利用して、ASEAN としてのインド太平洋構想の取りまとめ作業を加速化する。

ASEAN 各国の反応はかならずしも積極的なものではなかったが、最終的に 2019 年 6 月の ASEAN 首脳会議で AOIP が採択されることになる。

2019 年 6 月の首脳会議で ASEAN が採択した「アウトルック」のなかで、ASEAN が最も強調している点は三つある。

第一は、インド太平洋諸国間の「協力」を強調したことにある。ASEAN 諸国から見ると、日米豪印中などのインド太平洋戦略・構想は地政学的な考慮が強く反映されており、国家間の競争や対立を一層激化させる可能性が高いとみられた。

これに対し、大国間の権力政治の激化を反映したインド太平洋構想を「協調」と「協力」へと変えることに ASEAN の狙いがあった。

つまり、「インド太平洋」を具体的な地域協力を通じて権力政治を緩和する概念として提示し、経済社会発展に不可欠な地域情勢の安定を図るという、この地域での「インド太平洋」をめぐるナラティブ（言説）を変えようと試みたのである。具体的には、海洋安全保障、連結性（インフラ整備や地域協力、自由貿易協定の推進）、SDGs（国連が定めた持続可能な開発目標）の実現に向けての地域協力の推進が AOIP のなかでは掲げられた。

第二は、「ASEAN の中心性」を堅持することである。確かに ASEAN 諸国は、主要国の「インド太平洋」戦略や構想に懸念を表明してきた。中国への対決姿勢や ASEAN の一体性維持への悪影響を ASEAN 諸国は不安視してきた。冷戦後 ASEAN は、ARF（ASEAN 地域フォーラム）や東アジア首脳会議（EAS）など、多様な地域制度の形成と運用に主要な役割を担ってきた。そうした ASEAN の役割が大国間の競争と対抗の激化によって弱まることへの懸念があった。

同時に、「ASEAN の中心性」は、米中冷戦や G2（米中共同統治体制）など大国間関係を中心にアジアの将来を展望する議論が権力政治の激化を反映して、米中関係に特化した言説が関心と呼ぶ中で、米中関係を越えた地域秩序の言説を浸透させようという狙いがある。

第三に、AOIP は、ASEAN としてのインド太平洋構想を作ることで、域外大国のインド太平洋戦略によって ASEAN が分断されるのを防止し、ASEAN としての一体性を高める効果を狙っていた。

AOIP は、インド太平洋構想を具体化するために新しい制度の構築は想定せず、既存の ASEAN のメカニズムを活用することを提唱している。これは、インド太平洋の国際関係の中での「ASEAN の中心性」を維持すると同時に、ASEAN の一体性を強化する狙いがある。また、コンセンサスによる意思決定方式の維持を強調することで、AOIP の提唱するインド太平洋協力が大国主導で進む危険を回避しようとしたといえよう。

ASEAN 諸国の間には、「自律」や「自主」への強い希求がある。彼らは大国間関係の激変による困難も経験した。大国間関係の推移に国家の運命を翻弄されてきた。対立であれ協調であれ、大国政治によって自らの運命を決定されることへの強い警戒心が ASEAN 諸国の間にはある。

ASEAN 諸国にとって、米中の中で「グランド・バーゲン」がなされ、アジアに G2（「米中共同統治体制」）が形成されることも、逆に、米中間の利害対立が激化し、冷戦期の米ソ関係のような緊張が生まれるのも好ましくない。どちらにせよ、東南アジア諸国は大国政治に翻弄され、自国の運命が再び大国間関係によって規定されてしまうからである。

彼らにとって望ましいシナリオは、米中を含む主要大国が適度な緊張をはらみつつ、決定的な対立に至らず、また大国協調の仕組みも形成されず、ASEAN 諸国が主要大国との間に安定した関係を築き、ASEAN もアジアの国際関係の中で有力なプレーヤーとしての役割を担うことである。主要大国を ASEAN が中心になって作り上げてきた地域制度に組み入れ、相互の牽制と自制を求め、ASEAN の役割を高めることである。「多極アジア」は ASEAN の望ましいインド太平洋のシナリオである。

米中の緊張が激化する今日、ASEAN は米中基軸の地域秩序論に代わる新たな取り組みを始めている。日本やインド、オーストラリアなどとの連携を一段と強めている。日本との間では経済はもとより、安全保障や法の支配強化のための協力を拡大している。インフラ整備においても日本は、過度の中国依存を避けようという ASEAN 諸国の受け皿となっている。インドやオーストラリアとの間でも近年、ASEAN は個別の首脳会議を開催し、ASEAN の中心性への支持を確保するなど、対外関係のすそ野を拡大し、大国政治に埋没するリスクを回避しようとしている。

また、ASEANの個々のメンバーも域外諸国との新しい二国間や三国間のパートナーシップ関係の構築を積極的に推進し、外交安保のすそ野を拡大している。例えば、インドネシアは日米などとの関係を強化しつつ、インドやオーストラリア、フランスなどとの新しい関係を模索している。インドーインドネシアーオーストラリアといった、新しい三カ国の協力の枠組みも進展中である。

ベトナムも日本やアメリカ、インド、オーストラリアなどとのパートナーシップ関係の強化を試みている。ベトナムとこれらの諸国との安全保障分野での協力関係は近年飛躍的に拡大している。

(3) 同盟を補完し、同盟を超えるインド太平洋戦略：オーストラリアと日本

日本とオーストラリアはアメリカとの同盟関係を外交安保政策の基軸に据えてきた。近年のアジア情勢の緊張の激化に対応して、両国はアメリカとの同盟関係の強化に取り組んできた。同時に両国は、地域の諸国はもとより、欧州諸国など域外との新しいパートナーシップを積極的に模索し、地域の変動に備えようとしている。

この背景には、アメリカとの同盟関係は死活的に重要だが、長い間アジアの安定を支えてきた、アメリカを中心とした「ハブ&スポークス」の同盟のネットワークだけでは地域の国際関係の変動に十分に対応できないとの認識がある。同盟を補完し、同盟を超える地域政策が求められているとの認識が両国にはある。両国のインド太平洋構想には、そうした両国の認識が反映されている。

1) オーストラリアとインド太平洋

オーストラリアは「インド太平洋」概念を最初に採用した国の一つである。2013年の国防白書が「インド太平洋」概念を採用して以来、オーストラリアは自国をインド太平洋国家と規定してきた。同国が2017年に公表した「外交白書」もこの点を強調している。

オーストラリアにとって「インド太平洋」は戦略概念である。つまりインド太平洋での国家間の対立の激化への対応を考える際にこの概念が登場してきた。モリソン首相の言葉を借りれば、「大国間競争の時代」への対応としてこの概念が採用されたのである。

より具体的に言えば、2017年の外交政策白書によると、「中国がアメリカの地位に挑戦している」ことであり、この結果、「インド太平洋地域の安定が保障されなくなった」ということである。

新しい戦略環境へのオーストラリアの対応の一つは、アメリカを中心とした同盟関係の一層の強化である。アメリカの海兵隊をオーストラリア北部のダーウィンへ巡回配備させ

ることや日本との安全保障関係の緊密化、日米豪三国間の安全保障協力の促進など、同盟のネットワークの強化にオーストラリアは積極的に対応している。オーストラリアの防衛体制の見直しや国防費の増額もそうした対応の一環である。

オーストラリアの中には、この地域の将来を米中関係を軸に展望する意見もあるが、2017年の外交白書の中で示唆されているように、オーストラリアにとってインド太平洋の国際関係は米中関係だけに還元されるものではない。より多層で多層的な地域秩序の中でオーストラリアも平和と繁栄の道を模索している。

実際オーストラリアは、インドネシアやベトナム、フィリピンなどの東南アジア諸国との関係をさらに強化しつつ、これまで関係が比較的希薄であった、インドをはじめとするインド洋の諸国との経済、政治、安全保障の関係強化を進めている。

近年の特徴は、二国間関係の強化だけでなく、三国間や四か国間のパートナーシップ関係の強化を積極的に進めていることである。日米豪、日豪印、豪印インドネシアなど多様な三国間の協力のネットワークを構築している。この中には、豪印仏のような域外諸国を含んだ取り組みもある。さらに、従来消極的と見られた日米豪印（QUAD）対話への姿勢も積極的なものへと転換した。オーストラリアは日米印で進められている海軍合同演習「マラバール」への参加を強く望んでいる。

南太平洋島嶼国への対応も再検討され、より積極的な姿勢へと転じた。国家のガバナンス強化、インフラ整備計画などにもアメリカ、ニュージーランド、日本との協力を念頭に置きつつ、積極的に取り組んでいる。

アメリカが2017年初めに離脱した後に失速するとみられたTPP（環太平洋パートナーシップ協定）の交渉を再開し、インド太平洋の先進的な経済ルール作りにもオーストラリアは貢献した。

オーストラリアの姿勢の背景には、アメリカを中心にした同盟のネットワークを補強すると同時に、アメリカの役割が縮小してもなお平和と繁栄を維持しうる強靱性を備えた地域の国際政治経済の仕組みづくりが不可欠であるとの認識がある。アメリカは地域の安定と繁栄に不可欠の国だが、同国へのこれまでのような依存はもはや困難であるとの冷徹な認識がオーストラリアにはある。

アメリカの役割が変化する中で、この地域の国際関係の将来を米中関係に依存させるのは、不透明性が大きく、大きなリスクを伴う。米中関係を越えた、より多角的で重層的な政治経済や安全保障の仕組みづくりにとりかかる必要がある。オーストラリアの能動的な地域外交の背後にはそうした認識がある。

2) 日本とインド太平洋

(a) 日本のインド太平洋戦略

日本のインド太平洋戦略には三つの側面がある。一つは日米同盟の強化である。第二は、「新南進論」ともよぶべき、インドやオーストラリア、ASEAN 諸国との関係の強化。第三は、中国との安定した関係の確立である。

日本は安全保障分野での取り組みを近年積極化している。特に 2012 年末に発足した第 2 次安倍内閣のもとで、集団的自衛権に関する歴代政権の憲法解釈を変更し、安全保障関連法制を制定し、米軍と自衛隊との防衛協力の余地を拡大した。また、日米防衛協力の円滑な運用のために日米防衛協力のガイドラインを改訂した。

従来日米同盟を強化する措置はアメリカ側のイニシアティブで行われることが多かったが、近年の特徴は、日本側の能動性である。日本の姿勢の背後に中国への懸念があることは確かだが、同時に、アジアにおけるアメリカの役割やアメリカによる対日防衛コミットメントに対する不安が日本側に芽生えつつあるように思われる。確かに日本は「G ゼロの時代(世界にリーダー国のない時代)」の到来に最も敏感に反応してきた国の一つである。

アメリカの国内政治の分断、世界に関与することに消極的で内向き志向の国民、同盟を軽視する指導者の登場などを念頭におくと、アメリカの対日防衛義務の履行に日本が一抹の不安を持って不思議ではない。アメリカにとって同盟の信頼性 (alliance credibility) を守ることは重要だが、対日防衛義務を履行することは、かつてよりもはるかに強大な力を持つようになった中国との戦争を覚悟するということであり、重大な決断である。「人の住まない島」の防衛でアメリカの決意が揺らぐことはないのか、一抹の不安が日本の中に生まれている。

自国の安全保障の危機に際して確実にアメリカの支援を確保する関係をアメリカとの間で築いておくことが日本の至上命題である。日本は今、戦後のオーストラリアがそうであったように、自国がアメリカの信頼できる同盟国であることをアメリカの政府と国民に印象づけるための努力の必要性を再認識し、具体的な措置を講じているということであろう。

日本は安全保障の分野での取り組みを近年積極化しており、抑制的で受け身だった姿勢は変わりつつある。特に 2012 年末に発足した第 2 次安倍内閣のもとで、歴代政権の憲法解釈を変更し、集団的自衛権を日本が行使できるようにした。また、安全保障関連法制を制定し、自衛隊の役割、特に米軍と自衛隊との防衛協力の余地を拡大した。さらに日本有事の際の日米防衛協力の円滑な運用を可能にするために日米防衛協力のガイドラインを改訂した。

これまで日米同盟を強化する措置はアメリカ側のイニシアティブで行われることが多かったが、近年の特徴は、日本側からの働きかけが増えていることである。日本の能動的な姿勢の背後にはどのような要因が働いているのであろうか。

日本の一連の措置の背景に中国への懸念があることは確かだろう。過去数十年に渡り中国は大規模な軍事力の近代化を進めてきた。しかも近年では、そうした力を背景に強圧的な対外政策をとるようになってきている。

中国の軍事的圧力が高まる中で、日本にとっての有力な対応策はアメリカとの同盟強化である。日本の一連の措置の目的は、日米同盟を強化することで対中抑止力の効果を高めることであるといえよう。そうした日本の姿勢は、日米同盟を日本の安全保障政策の基本においてきた戦後の日本からすれば、特段目新しいものではない。

しかし、近年の日本政府の動きの背景には新しい要素があるように見える。アメリカによる対日防衛コミットメントに対する不安が、ささやかだが日本側に生まれているように感じる。

日本にとって差し迫った課題は尖閣諸島での中国との争いである。アメリカ政府は、領有権に関する日中間の対立には中立的立場を維持しているが、尖閣諸島が日本の行政権下にあり、したがって尖閣諸島は日米安保条約第5条の対象であること、すなわち尖閣有事の際はアメリカの日本防衛の義務があることを繰り返し表明している。もちろん、日本はアメリカの対日防衛約束の履行を信頼している。日米関係は緊密であり、アメリカにとって防衛約束の不履行はアメリカに対する国際的な信頼の失墜につながる。超大国アメリカがそうした行動をとるはずがないと考えられている。

しかし日本側に不安や懸念も芽生えているようだ。アメリカにとって、尖閣諸島をめぐる対日防衛約束を履行することは、「人間の住まない、ヤギだけのいる小さな島」を守るために、中国と戦争をすることである。国の運命をかけた重大な決定である。アメリカの国内政治の分断、国民の内向き志向などを念頭におくと、防衛義務の履行に日本が一抹の不安を持って不思議ではない。アメリカは巨大な力を有しているが、その力を行使する政治的意思が不安定になっているかにみえる。

この事態にどう対応すべきか。これが今の日本が直面している安保政策上の最大の課題であろう。これまでアメリカは圧倒的な力を有し、対日防衛への政治的意思は明確かつ確固としていた。しかし、今その意思に懸念が向けられている。日本にとって重要なのは、日本に武力が行使された時に確実にアメリカが日本の側に立って参戦するよう、アメリカの政府と国民に対して、日本防衛の意義を浸透させることである。今日日本は、戦後初めて、「アメリカを日本の戦争に巻き込む」戦略を真剣に検討しなければならない段階にきた

ということである。

国際政治学に「同盟のジレンマ」という概念がある。危機の際に同盟の相手国の確実な支援を得られるように日頃緊密な同盟関係を築いておく結果、相手の紛争に「巻き込まれる」ことにもなりかねない。他方で、「巻き込まれ」を防ぐために同盟国と距離を置こうとすると、今度は自分の国に危機が及んだ時に同盟の相手国からの支援が得られない可能性もでてくる。「見捨てられ」の恐怖である。同盟関係には常にこのジレンマが付きまとう。両者のバランスが肝要である。

戦後日本の安保論争で一貫して指摘されてきたのは「巻き込まれ」の恐怖である。アメリカが始めた戦争に日本が巻き込まれるとの不安が日本の安保論争を支配した。防衛政策上の様々な制約（例えば、集団的自衛権に関する憲法解釈）は、そうした「巻き込まれ」を回避する理屈でもあった。

赤道をはさんだ日本の反対側にオーストラリアという国がある。日本同様、アメリカと ANZUS 条約（米豪 NZ 三国間の安保条約）が結ばれている。戦後のオーストラリアの外交安保政策の核心は、オーストラリア有事の際のアメリカの支援を確実なものにすることであった。「オーストラリアの戦争にアメリカを確実に巻き込む」政策である。

同盟は一片の紙（条約）で機能するわけではない。有事の際の相互の防衛協力を確実なものにするために、不断の努力を通じて同盟を活性化しておかなければならない。同盟を機能させるのは相互の信頼と相手への確信である。

戦後のオーストラリアにとって、自国が危機に直面した時に確実にアメリカが支援をしてくれる関係を築いておくことが至上命題だった。このためにオーストラリアは、自国がアメリカの信頼できる同盟国であることをアメリカの政府と国民に印象づけるための不断の努力が必要であると考えてきた。この具体的な反映が、オーストラリアの海外への関与である。オーストラリアはアメリカが戦後戦ったほとんどすべての戦争に参加してきたのである。この結果今日、オーストラリアはアメリカの最も信頼できるパートナーであるとの評価をアメリカの政府と国民から受けている。

日本の中には安倍前内閣の安保政策は「アメリカ追随」であるとの批判もあるようだ。ただ、実態は逆であり、「日本に望ましい方向にアメリカを巻き込む」積極的な動きこそが近年の特徴と言えるであろう。おそらく、安倍内閣になってからの一連の日米安保強化策の狙いはここにあるのではないか。

歴史も国情も異なる日本が戦後のオーストラリアと同じ政策をとるのは不可能であろう。ただ、従来の枠を超えた新しい同盟強化の措置を導入することによって、アメリカの政府と国民に日本がアメリカの信頼できる有力な同盟国であることを示す必要性、すなわ

ち「日本の紛争にアメリカを巻き込む」体制をより確実なものにする必要性は今日格段に高まっているということであろう。

日本はアメリカとの同盟強化よりも中国との関係改善を優先すべきだという主張がある。ただ、おそらく、これまでそうであったように、今後も中国は軍事力の拡大を続けるであろう。アメリカとの関係が弱体化した日本に対して中国がより強い軍事的圧迫を加えてくる可能性は高いといえよう。

その際、おそらく日本の中に生まれるのは、極端なナショナリズム、つまり、大規模な軍事力の近代化を自主的に進めて中国に備えるべきであるという論調であろう。日本も核武装すべきだといった主張が世論の支持を受ける可能性もあろう。実際、そうした可能性を展望したシナリオを描く専門家もいる。ただ、そうした軍事ナショナリズムの道が日本にとっても地域にとっても望ましくないことはいうまでもない。日本にとってアメリカとの同盟関係を維持強化することが予見しうる将来の最良策であろう。アジアの諸国も、公然とは口に出さないが、流動化するアジアの安保環境の中で安定した日米同盟関係が不可欠であることを理解し、支持している。

日本の抱く「アメリカへの不安や懸念」は、表面化しにくい。日米同盟を安保政策の基本に掲げる政府にとって、そうした懸念や不安は公然とは口に出せないことであろう。日米関係への政治的悪影響も考慮しなければならないし、日米関係に楔を入れる政治工作を誘引するリスクもある。ただ、そうした不安や懸念は戦後日本のこれまでの日米同盟への姿勢を変え、より能動的な対応を促す重要な背景となっている。「アジアの時代」への道筋が不透明になりつつある今日、日本の安全保障政策は新しい段階に入ったといえよう。

(b) インド太平洋諸国との新しい連携の模索

日本のインド太平洋戦略のもう一つの側面は、「新南進論」とも呼ぶべき東南アジアやインド洋、オセアニア諸国との経済、安保、インフラ建設など多面的な分野での連携の強化である。この背景には、この地域に対するアメリカの今後の関与と政策に不透明感が出てきたことである。日本の「新南進論」は、この地域で果たしてきたアメリカの役割を補完する側面と、これらの諸国との関係強化を通じて、アジアへのアメリカの関与をより確実なものにできるとの期待がある。「環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定 (CPTPP)」や「日米豪印 4 か国の対話 (QUAD)」はそうした日本の努力の一環である。

その一方で日本は、対立であれ協調であれ、米中基軸の地域秩序には警戒的である。アメリカのインド太平洋戦略を日本は全面的に支持しているわけではない。中国からの輸入

品に対する高関税など、アメリカの対中貿易措置は日本にとって重要な国際自由貿易体制を弱体化させ、日本経済に打撃を与えている。アメリカとの関係を強化しつつ、米中対立に巻き込まれる事態を日本は可能な限り避けなければならない。

貿易に関しては、CPTPP の取りまとめに尽力し、EU との間で経済連携協定を締結し、東アジア地域包括的経済連携（RCEP）協定にも参加し、保護主義的な動きが顕在化する世界にあって、自由貿易原理の維持促進を図ってきた。

(c) 中国との安定した関係の模索

中国との安定した関係を維持することは日本のインド太平洋戦略の重要な柱の一つである。

中国は日本の巨大な隣国であり、貿易や投資など日本の経済の重要なパートナーである。中国の経済成長の鈍化が予想されるが、日本と中国との国力の格差は今後さらに拡大するであろう。中国の軍事力の増強は今後も続くであろう。

中国が Benign Power（周辺国に対して温和な政策を推進する国）として台頭する可能性は低い。中国が改革開放の政策を推進し、国際社会との友好協力関係を進めてきたこれまでと異なり、中国は今後、敵対的な国際政治経済環境のなかでグローバル・パワーへの道を歩まなければならない。そうした国際環境の下での中国の穏健な政策は、中国の弱さの表れとみられる可能性があり、中国指導部が採用する可能性は低い。中国は今後も対外政策において軍事的威圧や政治的圧迫を行使することはためらわないであろう。

この過程で、中国は既存の国際社会の制度やルールの変更を試みるであろう。例えば、南シナ海問題での中国の姿勢は、既存の秩序への明白な挑戦である。「一带一路」政策の推進や「アジアインフラ投資銀行（AIIB）」の設立には自らが主導する経済圏を構築するとの中国の意思が表れている。

ただし、中国と現存する国際秩序、地域秩序との関係は複雑である。中国を「現状破壊国」と規定するのはいささか一面的である。

確かに中国の台頭は、冷戦終結後の国際システムが、アメリカの力の圧倒的優位（米の単極構造）とアメリカが主導するリベラルな国際秩序が世界的な規模で拡大するなかで進行した。

中国にとって、リベラルな国際秩序の拡大は、一方ではヒト、モノ、カネの流れが国際的に自由化されるなど中国発展にとって望ましかった。リベラルな国際秩序は中国にとって、貿易や投資の拡大など自国の国力の強化には不可欠であった。

しかし同時に、リベラルな国際秩序は優れて内政干渉的性格を帯びている。リベラルな

秩序が体现する民主主義や基本的人権の尊重、法の支配、透明性などの原理や原則は、中国の政治体制とは相いれないものである。中国にとって、リベラルな秩序の浸透は、自国の体制に動揺を生みかねない、警戒すべきものでもある。中国はリベラルな国際秩序に猜疑心と警戒心をもって参加してきた。

国際的なリベラル秩序に対する中国のこうした猜疑心や警戒感は、このリベラル秩序を主導するアメリカに対してもっと強く示されている。アメリカは中国をはるかにしのぐ強大な力を持っており、国際的なリベラル秩序のなかに中国を組み入れることで、中国を民主的で自由な国家へと変容させようと虎視眈々と狙っているかに見えた。

ただ、中国にとって自国の国力を増大させるには、リベラルな国際秩序に参入する以外に方法がないことも明らかであった。アメリカに不信と懸念を抱きつつ、リベラルな秩序のもとで中国は経済的利得を最大化しつつ、それによる自国の統治体制への影響を最小限にとどめようとしてきた。

リベラルな国際秩序と国内の体制（イデオロギーやアイデンティティ）との齟齬、単極構造のもとでのアメリカとの対立や緊張は、中国の国力がまだ比較的小さかった時には、深刻なものではなかった。中国の国際的な影響力には限界があり、中国がリベラルな秩序そのものを変えることへの懸念は国際社会ではまだ弱かった。また、アメリカにも世界にも、いずれ中国は変わり、「我々と同じような国家になる」との期待があった。米中の緊張、国際的なリベラル秩序と中国の国内政治体制との齟齬や、齟齬がもたらす中国の対外行動の変化への関心と警戒心はまだ限定的であった。

しかし、中国の国力が増大し、アメリカの単極構造を脅かし、国際的なリベラル秩序そのものに変容をもたらす可能性が出てくると、国際社会の中国に対する姿勢が変わる。中国の国内の制度やルール、民主主義や人権の状況に国際社会の厳しい目が注がれるようになる。国際的なリベラル秩序、アメリカの覇権構造と中国との齟齬がこれまで以上に顕在化することになる。

リベラルな国際秩序と中国の国内政治体制やイデオロギー、アイデンティティとの齟齬が顕著になり、中国と国際社会との対立と緊張が高まることになる。そうした対外環境の悪化は中国の国内政治過程にも影響を及ぼす。中国国内には、かねてよりリベラルな国際秩序やそれを主導するアメリカへの不信と警戒があったが、対立と緊張が高まる中で、そうした不信や警戒心がさらに増幅される。対外的な警戒心や敵対心が強まり、穏健な政策の提案は「相手に弱みを見せることになる」として排除され、対外強硬論が中国国内で勢いを増してゆく。そうして採択された政策は中国と国際社会との軋轢をさらに激しいものにしてゆくことになる。

中国と既存の国際秩序との齟齬に対して、国力を強めた中国が自国の価値と利益に即した秩序へと改編しようとしているのは事実であろう。しかし、既存の国際秩序への中国の関与は「選択的」である。

一般的に言えば、貿易など経済に関わる国際ルールや制度には中国は親和的である。これに対し、政治的価値などのかかわる国際ルールや制度には中国は抵抗する。

また中国は、既存の制度を活用しつつ、またそうした制度の中で自国の影響力を高めつつ、これと並行して別途中国主導の制度を構築する。世界銀行に対する「新銀行」、アジア開発銀行（ADB）に対するアジアインフラ投資銀行（AIIB）などがそうした事例である。

ただし、AIIBと世界銀行やアジア開発銀行が開発プロジェクトの実施に際して共同融資を実施しているように、中国が新たに設立した国際制度と既存の国際制度との関係が常に競争的、敵対的であるわけでは必ずしもない。中国との協調が可能な問題領域は数多く存在しており、例えば自由貿易の促進や環境対策など、中国と利害の共有が可能な領域を拡大することが大事である。

同時に、インド太平洋という広い地域の中で中国との関係を構築する努力が大事である。アメリカを含むインド太平洋諸国との幅広い連携のネットワークを構築し、それを通じて中国の行動を牽制し、中国の自制を促し、対立を管理し、国際ルールに基づく行動を中国に促すことが重要である。

4. 結び

中国はアメリカに匹敵する、あるいはアメリカを凌駕するグローバル・パワーへの道を歩む決意を固めているように見える。習近平国家主席の提唱する「中国の夢」とは、世界の指導国として君臨する中国であろう。

アメリカがそうであったように、グローバル・パワーへの基盤となるのが自国の周辺で圧倒的な力（覇権的地位）を確保することである。近年の中国と周辺諸国との様々な軋轢は、中国が地域的覇権を目指す結果生じたものであろう。

こうした動きはかなり長期間続くであろうし、これに対するアメリカの厳しい姿勢が緩和する可能性は低いであろう。米中の対立と競争は、一時的な緩和はあろうが、基本的には今後も長期間続く可能性が高い。

インド太平洋の諸国にとって、この高まる米中の緊張にどのように対処するかが、最も大きな課題であることは今後も変わらないであろう。ただその際に、この地域の国際関係への広い目配りが重要である。米中関係の外側で、この地域の将来の在り方に大きな影響を及ぼす可能性が高い、多様な試みが進行中である。東南アジアや南アジア、そしてオセ

アニアなどインド太平洋の各地で地域の国際関係の変動に対応すべく、新しい関係を模索する動きが進展している。

インド太平洋の平和と繁栄にとってアメリカの関与は不可欠である。アメリカがこの地域に関与する上で日米同盟に果たす役割は引き続き極めて大きい。この点で、日本がアメリカとの同盟を強化することによるこの地域の平和と繁栄への貢献は大きい。日米同盟は今やこの地域の公共財としての機能を担っている。

同時に日本は、インド太平洋の国際関係の変動に積極的に対応しているインド洋や東南アジア、オセアニアの諸国との関係強化も重要である。これらの諸国との関係強化は、この地域の国際関係を、米中二国間関係を越えた多層重層的なものにし、日本の外交空間を拡大し、日本の政治と外交、安全保障政策の強靱性を高めるうえで大きな役割を果たすことが期待できる。アメリカが深く関与した、同時にそのほかの諸国も秩序維持の役割を担いうる、「多極アジア」こそ日本が目指すべきインド太平洋戦略の究極の目的であろう。

米中関係が緊張の度を増している今日、米中関係に関心が集まるのは当然である。しかし同時に、「インド太平洋」戦略や構想の背後には、米中関係を越えた秩序形成を追求する動きがある。緻密なバランスと微妙なニュアンスを必要とするこの動きの帰趨は判然としないが、日本の平和と繁栄に直結しているこの動きを引き続き注視することが大切である。

第1章 インド太平洋地域の地政学——大国間競争の現状と展望

加藤 洋一

はじめに

インド太平洋地域をめぐる近年の地政学、地経学的な変化は、多様でめまぐるしい。その行く末を見極めるには、まだ時間が必要だが、個々の変化はこれまで見られなかった性格を帯びたものも少なくなく、結果として既存の地域秩序を根本から覆す可能性もはらんでいるといえる。

姿を現しつつある新たなパワーゲームのプレーヤーには、大国だけでなく、中小国家も含まれる。中間報告である本稿では、そのうちまず、地域の大国4か国、中国、米国、インド、日本について、それぞれ地政学的、地経学的観点から以下のような変化を考察する。

- (1) 中国：「一帯一路」構想の行き過ぎと修正
- (2) 米国：対中姿勢の硬化
- (3) インド：対中警戒感の深化
- (4) 日本：「自由で開かれたインド太平洋」戦略（構想）がもたらす対中戦略の変化

さらに、そうした変化が地域秩序の維持、再構築に与える影響についても、若干の考察を試みる。

1. インド太平洋地域の主な地政学的な動き

(1) 中国：「一帯一路」の「行き過ぎ」と修正

(a) 南アジアの現状

中国の「一帯一路」に基づくインフラ整備事業は、東南アジアから、南太平洋、中央アジア、中東、アフリカ、欧州まで広い範囲で計画されたり、実際に実施されたりしている。南アジア、インド洋沿岸地域は、特に注目を集めている地域の一つだ。

何よりも広く知られたのは、スリランカのハンバントタ港のケースだ。

2010年に着工され、中国の融資を受けて完成した。しかし、金利が最高6%超と援助にしては高いうえ、返済開始も早く設定されていた。スリランカは返済不能に陥り、2017年7月、中国側に港の管理会社の株式の70%を99年間にわたり譲渡することで合意した。同年12月には港は実質的に中国側に渡った。地元では「中国の植民地になったようなものだ」という声も聞かれるという¹。

2018年6月にニューヨーク・タイムズが大々的に報じて、一躍有名になった²。

同紙は、この譲渡の結果、「中国はライバル、インドのわずか数百マイル沖合の領土を支配し、商業、軍事両面で死活的に重要な水路に沿って戦略的な足場を築いた」。続けて、以下のように報じている。

「このケースは、中国が融資と援助を野心的に使って、世界中で影響力を持つようとしていることの、最も鮮烈な事例だ」

「こうした債務にまつわる取引は、中国がグローバルな投資と融資プログラムで、世界中の脆弱な国々を債務の罠 (debt trap) に陥れているという、習近平国家主席肝いりの『一带一路』構想に対する最も厳しい非難をさらに悪化させている」

こうした「一带一路」に対する疑念と警戒の視線は、他のアジア諸国にも共有されている。

マレーシアは、2018年7月に「一带一路」の関連事業として進めていた、東海岸鉄道の建設作業を中止した。同国のマハティール首相は、同年8月に訪中し、李克強首相との共同記者会見で、次のように述べて、注目を集めた。

「自由貿易が進むべき道であるということには同意する。しかし、当然のことだが、自由貿易は同時に公正な貿易でなければならない。常に念頭に置かなければならないのは、開発の段階は国によって異なるということだ。単に開かれた、自由な貿易では、貧しい国が、豊かな国に太刀打ちできない。その結果、新たな植民地主義が生まれるという状況は望まない。公正な貿易でもあるべきだ。その点において李首相とともに自由貿易を支持する。それこそが、世界全体にとって、進むべき道だと考えるからだ」³

この発言は、直接的には「自由貿易」の瑕疵を指摘したものだった。しかし、「新たな植民地主義」という言葉は、マレーシアの「一带一路」の関連事業の中止決定直後に発せられたものとあって、同構想への批判でもありと受け止められた。

同年10月には、中国との友好関係で知られるパキスタンも、「債務の罠」を懸念して、「一带一路」関連計画を見直すという報道が出た⁴。

「中国・パキスタン経済回廊 (CPEC)」事業だ。

発電所、港湾、高速道路、鉄道などの産業インフラの建設、改良に投資する計画で、投資総額は約620億ドルに及ぶといわれている。中国はその大部分を拠出することを約束している。CPECは「一带一路」の「帯 (Belt)」である、「シルクロード経済ベルト」を構成

する6つの経済回廊の一つで、最も先行して開発が進んでいる。「中国は、CPECを『一带一路』の旗艦事業として重視している」⁵というだけに、その不調は、「一带一路」そのものの難航を示唆しているともいえる。

南アジアで、中国の「一带一路」に最も強い懸念を抱いているのはインドだ。

2017年5月に、中国が北京で開いた「一带一路」に関する最初の国際会議：「『一带一路』国際協力サミットフォーラム」をインド政府はボイコットした。「インドの反発は『一带一路』そのものというより、中国・パキスタン経済回廊（CPEC）に向けられている」⁶。「同国（インド）では以前から、中国は安全保障上の動機ゆえにCPECを進めており、経済プロジェクトであるとの主張は口実に過ぎないとの見方が強い」、「インド洋での中国のプレゼンス増大と影響力拡大は、そこを『インドの海』とみなすインドにとっては無視しえない」⁷という。

インド・ムンバイにあるシンクタンク、Gateway House は2018年2月に発表した、南アジアでの中国の投資状況をまとめた報告書の中で、以下のように問題点を指摘した⁸。

- (1) 中国は今やモルディブ、ミャンマー、パキスタン、そしてスリランカで最大の海外投資国となっている。
- (2) そうした中国の浸透は、インドを東西から挟む形で位置するミャンマーとパキスタンで最も高い水準になっている。
- (3) 中国の手法は明らかだ。まず兵器の供給国として入り込み、次にその国のエリートとの関係を構築する。さらに、近代的なインフラを、延期された支払いで提供する。いったん入り込んだら、その国の内政に影響を及ぼそうとする。時には中国の都合の良いように政権交代すら画策する。
- (4) 中国の投資はハード・インフラに集中しているが、中国は地経学的側面も考えている。中国は明らかに、地域のビジネスや金融システムを管理する新たなルールを作ろうとしている。そうした動きはすでにインドの近隣で、中国支配を固めている。

そのうえで南アジア地域の主な国別のケーススタディの結果として、各国の状況を次のように説明している。

「モルディブ：投資が民主主義を侵食」、「パキスタン：無茶な抵当権」、「スリランカ：債務の罠」、「ミャンマー：中国優位に抵抗」⁹

こうした地域の中小国家の状況と、それがパワーゲームに与える影響については、最終

報告で詳細に検討することとする。

(b) 「戦術的修正」

こうした批判、警戒感が地域に広まるにつれて、中国は、防戦に努めるとともに、戦術的修正といえる動きもみせている。

習近平国家主席は2018年11月17日、パプアニューギニアで開かれたアジア太平洋経済協力会議（APEC）に出席し、講演の中で次のように語った¹⁰。

『「一帯一路（the Belt and Road Initiative）」の共同建設は開放された協力の場であり、その基本原則は、共に話し合い、共に建設し、共に分かち合うとなっている。地政学的な政治的目的を持たず、誰かをターゲットにしたり、誰かを排除するものでもなく、中国が世界とチャンスと共に分かち合い、発展の王道を目指すものだ』

援助の受け入れ国を「債務の罠」にはめて追い詰め、中国の言いなりにして、地政学的利益を追求しようとしている——こうした見方を真っ向から否定した。その背景には、経済のグローバル化によって各国の相互依存が高まり、「利益共同体、運命共同体」が形成されつつあるという中国の世界観、世界戦略がある。この基調講演の題（日本語版）が「自己を封じれば世界を失う」となっているのはそのためだ。問題は、世界や地域の各国が、中国との「利益共同体」、まして「運命共同体」に進んで加わりたいと思うかどうかだが、その点に関する自省、自己分析は、中国からは聞かれない。

「一帯一路」への諸外国からの批判をかわすために、中国はその英語名称を変更するという奇抜な手も打った。

この構想の発表当初は、そのまま英語に翻訳した“One Belt One Road”だった。

それが2016年になって、“Belt and Road Initiative”に変更された。理由は、“One Belt One Road”とすると、そうした“Belt”と“Road”は一本ずつしかないという「誤解」を生むからだという。実際は、5つのルートでアジア、欧州、アフリカを結ぶ計画だ。また、地域のパートナー諸国がお互いに競い合うことを避ける意味合いもあったという。さらに、“Initiative”という単語を新たに加えたのは、「戦略の開放性を強調して、『中国中心の制度構築』という批判を避けるためだ」と説明されている¹¹。

英語名を改める理由のうち少なくとも一つは、実態を表していないという説明であったにもかかわらず、中国語の名称は依然として、「一帯一路」のままだ。中国政府・共産党の関心が、諸外国の抱くイメージにしか向いていないことが示されている。

しかも、その後の展開が示すように、国際社会でこの「改名」の効果は、必ずしも中国政府が狙ったようには上がっていない。

2018年11月のAPEC首脳会議。習近平国家主席の直後に登壇したペンス米副大統領は、中国を名指しはしなかったものの、「一带一路」に対する強烈な批判を展開した¹²。

「インド太平洋地域や世界を通じて、各国政府にインフラ（整備）のために融資を申し出ている国があることを我々は皆、知っている」

「しかし、そうした融資の条件は、良くても透明性に欠ける状態だ。多くの場合は、支援が提供されるプロジェクトは、持続可能性に欠けたり、質が劣悪だったりする」

「この地域や世界の諸国に申し上げたい。貴国の主権を危険にさらすような外国からの債務は受け取らないでいただきたい」

「米国は、我々のパートナー国を債務の海でおぼれさせたりはしない。強要はしない。あるいは貴国の独立を危険にさらしたりはしない」

「米国は貴国を束縛するような帯（belt）、あるいは一方通行の道（one way road）を勧めたりはしない」

ペンス副大統領は、あえて“**One Belt One Road**”という英語名称を使い、“**Belt**”は中国から経済支援を受け入れる国を「拘束する帯」、**“Road”**は中国にだけ利益をもたらす「一方通行の道」と解説してみせて、批判した。

中国のこのような「戦術的修正」は、「一带一路」にとどまらない。

もう一つの顕著な例は、「中国製造2025」だ。

2015年に打ち出された中国の総合的な産業政策で、その意義を国務院の通知は次のように説明している¹³。

「製造業は国民経済の基盤であり、国家存立の根本であり、国家振興の神器であり、強国になる基礎である。国際競争力のある製造業を作り出すことは、中国の総合的な国力を高め、国の安全を保障し、世界における強国を打ち立てるために避けては通れない道である」

「今後3度にわたる10カ年計画を経て、建国100年を迎える2049年までに、世界の製造業の発展を率いる製造強国へと中国を発展させ、中華民族の偉大な復興という『チャイナ・ドリーム（China Dream）』実現に向けた土台を固めなければならない」

しかし、これに対して米国は強く反発した。

トランプ米大統領は、中間選挙を終えた、2018年11月7日の記者会見で、「中国製造2025」について「侮辱的だ」と非難して次のように語った¹⁴。

「中国は『中国製造2025』を廃棄した。私が侮辱的だと言ったからだ。中国に言ったのは、『中国製造2025』は非常に侮辱的だ、なぜならその計画は、2025年には、中国が経済的に世界を支配することを意味するからだ。そういうことにはならない」

ロイター通信が調べたところ、中国の国営・新華社通信は、2018年初めから5月末までに、「中国製造2025」に140回以上も言及したのに、6月5日以降はピタリとやめているという。ロイター通信電は、「北京（中国政府）は、この野心的な計画の発表が、米国の反発を招いていることにますます注意を払っている」と解説している¹⁵。

こうした修正は、ほかにもいくつか例があるが、共通しているのは、その性格がいずれも「戦術的」ととどまっており、中国の「戦略」、「野心」そのものが変わっているわけではない、ということだ。その点は米国をはじめとする地域諸国も見抜いており、それが中国との緊張が根本的には緩和しない要因となっている。

（2）米国：対中姿勢の硬化

米国の対中姿勢は、ここ数年で大きく変化している。それは安全保障と経済の両面で起きている。

まず安全保障面だ。

現在の米国の統合参謀本部議長のジョセフ・ダンフォード（Joseph Dunford）海兵隊大將は、2015年の議長指名承認のための上院軍事委員会での公聴会では、「ロシアが最大の脅威」と語っていた。以下、中国、北朝鮮、イスラム国（ISIL）という順番だった¹⁶。それが、2017年の再指名の承認公聴会では、当面の最大の脅威は北朝鮮としつつも、「2025年ごろまでには、おそらく中国が米国にとって最大の脅威となると考える」と語り、中長期的には、中国が最大の脅威という新たな見方を明らかにした¹⁷。ロシアを単独で最大の脅威としていた認識は、2年間で大きく変わった。

こうした傾向は、2018年から2019年にかけて公表された米国の二つの戦略文書からも読み取れる。

2017年末に公表された国家安全保障戦略（National Security Strategy, NSS）は中国に関して、ロシアとともに「修正主義国家」と規定した¹⁸。さらに、その戦略的意図を「インド太平洋地域で米国にとってかわり、国家主導の経済モデルの影響範囲を広げ、地域秩序を自国に有利なように再構築しようとしている」などとして、軍事面だけでなく経済面でも

警戒感を露わにした。NSSの下部計画で、2018年1月に要約版が公表された国家防衛戦略(National Defense Strategy, NDS)は、中国を「戦略的な競争相手」と規定し、「南シナ海の人工島を軍事化する一方で、経済を略奪目的に使い近隣諸国を脅迫している」と批判的に説明している¹⁹。地政学だけでなく、地経学的な方法、手段も用いるようになってきていることを新たに指摘している。

経済面でも中国との関係は従来に比べて、より悪化しやすくなっているという見方が米国内で指摘されている。

2018年5月にワシントンDCで開催された、米中関係正常化40周年をテーマとしたシンポジウムで、米中関係の「ショック・アブソーバー(緩衝器)が無くなってしまった」という議論が聞かれた。これまでは、安全保障面での緊張が両国関係の危機を引き起こしても、経済関係が相互補完的だったので、問題を棚上げしてしのぐことができた。しかし、そうした両国間の構造は変わってしまったという指摘だ。中国経済が構造的に進化した結果、両国経済はもはや、役割分担に基づく相互補完性を失いつつあり、産業分野によっては正面から衝突するところまで来ている。その結果、安全保障面での緊張や政府の立場の違いは、従来より頻繁、かつ急速に顕在化するようになってきているという分析だった²⁰。

現在の米中関係の緊張は、単なる一過性の事象ではなく、歴史的、構造的な問題に起因しているという見方で、米国でも広く共有されつつある。

こうした対中認識の大きな転換を受けて、米国政府の対中アプローチも変化を見せている。まず、1970年代の米中国交正常化以来、対中アプローチの基調だった「関与(engagement)」は失敗に終わったという評価だ。2017年のNSSは次のように記している²¹。

「過去数十年にわたって、米国の(対中)政策は、中国の台頭と、戦後の国際秩序への統合は中国を自由主義化するだろうという考えに基づいてきた」

「しかしそうした我々の希望に反して、中国は他国の主権を犠牲にして自国の力を拡大した」

「(中国と他国との)このような競争を受けて、米国は過去20年間継続してきた政策を再考する必要性に迫られている。すなわち、ライバル国に対する関与(engagement)、さらに国際機関や地球規模の通商への参加容認は、ライバル国を穏当なメンバー、信頼できるパートナーに変えるという前提に基づく諸政策だ。大部分について、その前提は間違いであることが明らかになった」

その結果、米国は、「関与」から、「均衡(balance)」さらには、「分断(decouple)」へと

対中アプローチを敵対的なものに変化させつつある。

「均衡 (balance)」とは、中国のとする攻撃的、敵対的な政策や措置、それに伴う緊張の高まりに対し、相応の政策や措置を米国もとって対抗するというものだ。トランプ政権が進めている、経済制裁を主な手段とする、いわゆる貿易戦争がその典型的な例だ。

さらに、先鋭化したものが「分断 (decouple)」だ。

米国政府の正式な政策として打ち出されたわけではないが、ホワイトハウスで通商製造業政策担当の大統領補佐官を務める、ピーター・ナバロ (Peter Navarro) 氏が、提唱しているという²²。

対米外国投資委員会 (CFIUS) の権限を強化して、中国資本による米企業の買収を阻止しようという動きや、次世代の高速移動通信方式「5G」通信網から、中国の華為技術を締め出す決定も、ともに「分断」の例といえる。

基本的には、経済、通商面での方策だが、安全保障面にも及んでいる。

2018年6月に予定されていた米国主催の多国間軍事演習、環太平洋合同演習「リムパックス (RIMPAC: Rim of the Pacific Exercise) 2018」への中国の招待を取り消したことは、その例と言える。中国が南シナ海で、人工島の軍事化をやめないことへの報復措置だ。

こうした「分断論」に対して中国は強く反発している。

王毅外相は2019年3月8日、全人代の開催中に行った記者会見で「(米側では、中米)両国の経済を分断すると明言している人がいるが、それは単に希望的な甘い考えに過ぎない」と真っ向から否定した。さらに両国の利益は「不可分」であり、「中国から分断することは、好機や未来、さらにある意味では、世界から分断することだ」と述べた。そのうえで「両国は対決に陥ってはならないし、そうはならない」とも語った²³。

その1週間後には、今度は李克強首相が、「米中の経済を分断することは、現実的ではない」と重ねて、否定した²⁴。度重なる中国側からの反論は、何とかそうした流れを食い止めたという強い危機感の表れともいえる。

こうした「関与 (engagement)」から、「均衡 (balance)」。さらに「分断 (decouple)」へという対中姿勢の先鋭化は、トランプ政権になってから見られるようになった現象だ。ただ、すべての政策分野で「分断 (decouple)」まで進められるわけではない。中国が指摘するように、経済面の相互依存が高まっているなか、限界があることは確かだ。分野によっては、「均衡」まででとどめ、一部について、「分断」まで至っているというのが実情だ。

(3) インド：対中警戒感の深化

2019年1月24日にインドは、ベンガル湾に新たな海軍航空基地を開設した²⁵。マラッカ

海峡の北西、アンダマン・ニコバル諸島北部にあるコハッサ基地だ。これにあわせる形で、インド海軍は2017年に中型哨戒機 Dornier 228 を12機、調達する契約を結び、2019年には3個飛行隊の新設を決めた。

コハッサ基地は、もともと2001年に開設された海軍航空基地を拡大・改修したもので、現在の滑走路は1000メートル。運用できるのは、中型の双発プロペラ哨戒機とヘリコプターに限られるが、将来的には3000メートルまで延長する計画だという²⁶。そうなれば、ボーイング737旅客機をベースに米国で開発された最新鋭の長距離対潜哨戒機 P8I も運用できるようになるという。

こうした一連の動きからは、インドがベンガル湾東部海域での対潜哨戒能力の向上を目指していることが読み取れる。インド政府の公式発表は名指しを避けているものの、中国海軍が水上艦艇だけでなく潜水艦のベンガル湾やインド洋への進出を強化していることへの対抗策であることが明らかだ。インド海軍が2016年に、国産の弾道ミサイル原子力潜水艦の1番艦「アリハント」を就役させたことも、対潜戦能力の向上を図ろうとする理由の一つになっていると考えられる。

そうした対中警戒感の深まりは、日本に対する防衛協力強化の要望にも表れている。インドの海軍関係者の間では、日本に対して、南シナ海からインド洋に進出する中国海軍の潜水艦の捕捉に協力を求める声が出ている。インド側の危機感は、南シナ海で起きた、中国による既成事実の積み重ねによる実質支配の確立が、マラッカ海峡を越えた東ベンガル湾でも同じような形で行われるのではないか、ということだ。

インドの外交戦略は、冷戦期の前半が、「非同盟路線」、後半が「印ソ同盟路線」。さらに冷戦後は、「全方位連携外交」だったと説明されている²⁷。

現在は、「戦略的自主性を重視」し、「特定国との同盟関係ではなく主要国との全方位外交を展開」している²⁸。その根底にあるのは、“strategic autonomy (戦略的自治)” という考えだ²⁹。しかし、最近の戦略環境の新たな展開を受けて、こうした「戦略的自治」を乗り越えて、新たな外交戦略を打ち出す必要を論じる動きも出ている³⁰。中国が南シナ海やインド洋で、海軍のプレゼンスを拡大したり、人工島や港湾を造ったりすることで影響力を拡大するなか、「インドは米国海軍との共同訓練、米艦船への補給などの対抗措置を取り始めている」との指摘もある³¹。

それが冷戦後に一部、姿を現したとされる、「対米重視路線」の延長・強化となるのか、日本への期待が膨らむことになるのか、さらには、日米に豪州を加えたいわゆる4か国 (“QUAD”) 態勢に進むことになるのか。その先行きはまだ明確になっていない。

(4) 日本：「自由で開かれたインド太平洋 (Free and Open Indo-Pacific, FOIP)」戦略 (構想) がもたらす対中戦略の変化

安倍晋三首相が2016年に打ち出した「自由で開かれたインド太平洋」戦略で、日本は、大枠の外交戦略の対象を、「アジア太平洋」から、「インド太平洋」に拡大させた。

政府の説明によると、その根本は、成長著しいアジアと潜在力にあふれるアフリカという「二つの大陸」を、自由で開かれた「太平洋」と「インド洋」という「二つの大洋」で連結して、「地域全体の安定と繁栄を促進する」という考えだ。

取り組みの「三本柱」としては、

- 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
- を挙げている³²。

日本政府は、FOIPの狙いについて、「特定の国を対象にしたものではない」、「中国を包囲しよう」と意図したものではない」と、さまざまな機会をとらえて説明している。中国の反発を招かないように努め、地域諸国が中国への気兼ねなしに同調できるようにしようという、外交的な計算、配慮に基づくものだ。

2018年には、発表当初、「戦略 (strategy)」としていた名称を、「構想 (vision)」に変更するという追加措置もとった。その理由について日本経済新聞は、次のように報じた。

「外務省幹部は、「ASEANには『一带一路か、インド太平洋戦略か』という選択を嫌がる国がある。戦略というぎらついたイメージを与えるのは得策ではないと考えた」と明かす。「言葉の選択という名目上の争いより、賛同国を増やす実質的な成果を重視する」³³。

FOIPは、中国、あるいは「一带一路」を敵視したものではないにしろ、それを念頭において作られたことは、まぎれもない事実だ。政府関係者の中には「中国の拡大する影響を、オフセット (“off-set”, 相殺) するためだ」と明言する人もいる³⁴。

「一带一路」との競争で、不利にならないよう、FOIPからは、「民主主義の普及」、「人権の尊重」といったいわゆる「価値外交」の要素を「意図的に取り除いた」という説明も聞かれる。これは、第一次安倍内閣で打ち出された地域戦略、「自由と繁栄の弧」³⁵が、価値外交をその根本に据えていたのとは百八十度の方向転換だ。

当初のFOIPの具体的な「しかけ」は、日本が得意とする質の高いインフラ整備を説明することで、「債務の罠」など「一带一路」が抱える問題点を浮き彫りにしようというものだった。表向きの説明はともかく、実態は中国に対抗しようという意図が明確だった。

それが次第に、変化していく。2017年6月の講演で安倍首相は、「一带一路」構想につ

いて、プロジェクトの開放性、透明性、経済性、受け入れ国の財政の健全性の4条件をつけつつも、「洋の東西、その間の多様な地域を結びつけるポテンシャルを持った構想だ」と初めて積極的に評価する姿勢を示した³⁶。翌日の定例記者会見で説明を求められた菅義偉官房長官も、「この構想のもとでの取り組みが、国際スタンダードに合致した質の高いものとして推進されることが重要だ」と強調したうえで、「日中両国が国際的な課題や地域の繁栄のため、ともに貢献することは重要であり、こうした観点から協力できるところは協力していく考えだ」と語った³⁷。

2018年10月に訪中した際に安倍首相は、さらに一歩進め、そうした「国際スタンダード」にのっとったものであることを前提に、中国と第三国での共同インフラ整備プロジェクトに乗り出すことを表明した。

中国共産党の機関紙、人民日報は、習近平国家主席が安倍首相との日中首脳会談で、次のように語ったと報じた³⁸。

『「一帯一路」の共同建設は中日が相互利益の協力を深化する上で新たなプラットフォームと実験田を提供した。中国は日本が新時代の中国の発展プロセスにより積極的に参加し、両国のよりハイレベルの互惠・ウィンウィンを実現することを歓迎する』

中国と合意した第三国での共同インフラ整備プロジェクトは「一帯一路」の一環であって、日本が参加するという説明だ。人民日報は続けて、安倍首相も、『「一帯一路」は潜在力のある構想であり、日本は中国と広い範囲で協力を強化したいと考えており、これには第三国市場の共同開拓が含まれる』と話し、同調したとされている。ちなみにこのような発言はいずれも、日本外務省が公表した会談記録にはない³⁹。

日本政府の考えは、共同プロジェクトに参画することで、中国側に4条件をはじめとする「国際スタンダード」を課し、「債務の罍」などの問題点を解消しようということだ。中国の懐に入り込んで、問題行動を変えようといういわば、「内側からの改革誘導」アプローチだ。

一方、米国は、「一帯一路」を「脅威」とみて排除し、FOIPを通じて地域諸国に代替案を提供しようという「外側からの圧力」アプローチをとっている。対中「関与(engagement)」は失敗したとして放棄し、「均衡(balance)」さらには、「分断(decouple)」へと対中アプローチを敵対的なものに変化させつつある米国ならではの取り組み姿勢だといえる。日本とはかなり本質的な認識の違いをはらんでいる。

「関与」の要素を残した日本のアプローチは、当面の対日関係改善を目指す中国政府の

方針と、ある程度噛み合っている。ただ、上述したような中国の「戦術的修正」を、「韬光養晦^{とうこうようかい}」への復帰のような戦略的修正までレベルアップすることはできていない。その見通しも立っていない。

さらに、地域の諸国の間では、そうした日本の「関与」アプローチは、対中姿勢の軟化、妥協だと批判的にみる向きも出ている。とりわけ、2016年から日本が、FOIPを通じて進めて来た、「一带一路」の問題性のあぶり出しが、地域諸国の間である程度浸透し、プロジェクトの参加見直しの動きも出てきているだけに、地域の政策専門家の間では「日本はなぜ裏切るのか」という激しい批判の声すら聞かれる⁴⁰。日本政府関係者は「誤解」と反論するが、この事例は、地域で一律の支持が取り付けられる対中政策を編み出すことの難しさを、改めて浮き彫りにしているといえる。

こうした対中政策に起因する、地域各国相互の関係の乱れは、欧州でも見られる。2019年3月の習近平国家主席の欧州歴訪に際し、エマニュエル・マクロン (Emmanuel Macron) フランス大統領は、「欧州が中国に対してナイーブだった時代は終わった」と語り⁴¹、中国が非対称な利益を得る経済進出を続けることに厳しい姿勢を示した。これに対して、同じEUのメンバーで、G7の一員でもあるイタリアが、「一带一路」に協力を約束する覚書に署名したのだ。アドリア海に面したトリエステ港は、中国にとって地中海から欧州への入り口となる。その開発など総額25億ユーロ(約3100億円)規模の経済支援が提供されることになった、という⁴²。

2. 大国の行動の変化が地域秩序に与える影響

自国の経済力と、相手国の依存を利用した、中国の地経学的アプローチが、世界各地でそれなりの成果を上げている。地政学に地経学を加えた政策手段と方法が、インド太平洋地域の地域秩序づくりに大きな役割を果たすようになってきている。大国間競争の基調を形作るにとどまらず、中小国の地域とのかかわりにも大きな影響を及ぼしている。

「一带一路」に代表されるそうした中国の地政学、地経学的アプローチによって生まれている、地域諸国間の新たな矛盾は、各国が目指す地域秩序の違いを浮き彫りにしている。日本は、依然として米国が指導的立場をとる一極支配の秩序を支持し、維持しようとする立場だ。そうした米国支配の秩序は、台頭する中国の挑戦を受けている。一方、中国はかねて多極化した秩序の構築を目指しており、自国の国力や影響力の拡大もあって、その実現可能性は次第に大きくなっている。米国が、「主要な防衛パートナー (“a Major Defense Partner of the United States”)⁴³と規定するインドも、同様に多極化秩序が自国の利益に望ましいという立場だ。

「アメリカ第一主義」を掲げるトランプ政権も、地域のリーダーとしての地位を諦めるそぶりは一切見せていない。2017年のNSSは、インド太平洋地域で中国が展開する地政学、地経学的挑戦について、次のように書いている。

「地域諸国は、主権と独立を尊重する共通の対応をとるために、米国の変らぬリーダーシップを求めている」⁴⁴

一方、民主党のオバマ米政権で国務副長官を務めたウィリアム・バーンズ(William Burns)氏は、最近出版した回顧録の中で次のように書いている。

「今は、中国の台頭が最も重大な地政学的趨勢であり、アジアは引き続き、各国の最優先課題としてその存在をどんどん大きくしている。トランプ大統領の予測不可能性と無関心は、中国に自分でも期待してもいなかったような早い段階で、アジア支配に向けた道を開いた」

「中国の覇権に対するアジア諸国の不安は、米国にとって、日本のような伝統的な同盟国、さらにはインドのような新興パートナー国との関係をともに構築していく自然な機会を生んでいる」⁴⁵

中国によるアジア支配確立の可能性が、予想以上に早く見え始めていると認める一方で、インド太平洋でのリーダーとしての地位は譲らない——これが、共和、民主両党を問わない、米国の外交エリートの典型的な意識だろう。この地域秩序をめぐるせめぎ合いは、これから一層激しくなることが避けられない。

むすび

インド太平洋地域は、中国の影響力の拡大と、米国のコミットメントが不確実になったことで、揺れ動いている。具体的には、中国の「一帯一路」と日本や米国が進めるFOIPとの駆け引き、せめぎ合いが、地域の中小国をも巻き込んで、展開されている。それは、単純な二極対立の構図では説明し切れない、複雑な様相を呈している。しかし、大局的にみれば、各国に突きつけられているのは、冷戦後から続く米国の一国優位は持ちこたえることができるのか、もしそれが崩壊した場合、“post-primacy alternative”⁴⁶はだれが作るのか、どのような形になるのか、という歴史的、根本的な問いかけだ。インド太平洋で起きていく地政学的、地経学的変化の分析は、その答えを見極めるための、有力な手立ての一つと

なりうる。

—注—

- 1 奈良部健『『インド太平洋』探る距離感 南シナ海軍事拠点化、米中応酬 アジア安全保障会議』『朝日新聞』2018年6月7日
<<https://digital.asahi.com/articles/DA3S13529426.html>>2019年3月12日アクセス
- 2 Maria Abi-Habib, “How China Got Sri Lanka to Cough Up a Port,” *The New York Times*, June 25, 2018
<<https://www.nytimes.com/2018/06/25/world/asia/china-sri-lanka-port.html>>2019年3月12日アクセス
- 3 マハティール・マレーシア首相の李克強・中国首相との共同記者会見での発言。2018年8月20日、北京。ニュース映像から、筆者が発言を書き起こした。
- 4 『ロイター』「焦点：『借金の罫』恐れるパキスタン、中国一帯一路計画を再考」2018年10月3日
<<https://jp.reuters.com/article/pakistan-silkroad-railway-idJPKCN1MD0RI>>2019年3月12日アクセス
- 5 栗田真広「中国・パキスタン経済回廊をめぐる国際政治と安全保障上の含意」『NIDS コメンタリー』第61号（2017年6月14日）1頁。
- 6 同上、1頁。
- 7 同上、4頁。
- 8 Amit Bhandari, *Chinese Investments in India's Neighborhood* (Mumbai, India, Gateway House, 2018), p.1.
- 9 同上、4-17頁。
- 10 「APEC 首脳会議で習近平国家主席が基調講演『自己を封じれば世界を失う』」『人民網日本語版』2018年11月17日<<http://j.people.com.cn/n3/2018/1117/c94474-9519499.html>> 2019年3月14日アクセス
- 11 Una Aleksandra Berzina-Cerenkova, “BRI Instead of OBOR – China Edits the English Name of its Most Ambitious International Project,” *The Latvian Institute of International Affairs*, July 28, 2016.
<<http://www.lai.lv/viedokli/bri-instead-of-obor-china-edits-the-english-name-of-its-most-ambitious-international-project-532>>2019年3月14日アクセス
- 12 White House, “Remarks by Vice President Pence at the 2018 APEC CEO Summit | Port Moresby, Papua New Guinea,” November 16, 2018.
<<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-2018-apec-ceo-summit-port-moresby-papua-new-guinea/>>
- 13 国立研究開発法人科学技術振興機構・研究開発戦略センター「『中国製造 2025』の公布に関する国務院の通知の全訳」、2015年7月25日。<<https://www.jst.go.jp/crds/pdf/2015/FU/CN20150725.pdf>>
- 14 White House, “Remarks by President Trump in Press Conference After Midterm Elections,” November 7, 2018
<<https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-press-conference-midterm-elections/>>2019年3月15日アクセス
- 15 Michael Martina, Kevin Yao, Yawen Chen, “Exclusive: Facing U.S. blowback, Beijing softens 'Made in China 2025' message,” *Reuters*, June 25, 2018.
<<https://www.reuters.com/article/us-usa-trade-china-madeinchina2025-exclu/exclusive-facing-u-s-blowback-beijing-softens-made-in-china-2025-message-idUSKBN1JL12U>>
- 16 Hearing to Consider the Nomination of General Joseph F. Dunford, Jr., USMC, to be Chairman of the Joint Chiefs of Staff, United States Senate Committee on Armed Services, Thursday, July 9, 2015.
- 17 Hearing to Consider the Re-nomination of General Joseph F. Dunford, Jr., USMC, to be Chairman of the Joint Chiefs of Staff, United States Senate Committee on Armed Services, Thursday, September 26, 2017.
- 18 White House, *National Security Strategy of the United States of America* (Washington, D.C., December 2017). p. 25.
- 19 Department of Defense, *Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America* (Washington, D.C., January 2018) p.1.
- 20 Public Conference; *Forty Years of U.S.-China Relations*, (Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, May 11, 2018)
- 21 White House, *National Security Strategy of the United States of America*. p. 3.
- 22 David Tweed, Peter Martin, “China Says Relations with U.S. Won’t Descend Into Confrontation,” *Bloomberg*, March 8, 2019.
- 23 同上。

- 24 Jason Lee, “China's Premier Li says it is not realistic to decouple economies of China, U.S.,” *Reuters*, March 15, 2019.
<https://www.reuters.com/article/us-china-parliament-usa/chinas-premier-li-says-it-is-not-realistic-to-decouple-economies-of-china-u-s-idUSKCN1QW0D>
- 25 “With INS Kohassa, India set to get fourth air base in the Andamans,” *Hindustan Times*, January 24, 2019.
<https://www.hindustantimes.com/india-news/with-ins-kohassa-india-set-to-get-fourth-air-base-in-the-andamans/story-XzsZdOBW0ruBgZ9a7eWlzM.html>
- 26 同上。
- 27 堀本武功「現代インド外交路線の検討 連携外交による大国指向」『現代インドの国際関係：メジャー・パワーへの模索』日本貿易振興機構アジア経済研究所研究双書 599（2012年）pp.39-41。
- 28 外務省南西アジア課『最近のインド情勢と日インド関係』（2018年11月）
- 29 Rajendra M. Abhyankar, *Indian Diplomacy--Beyond Strategic Autonomy* (India, Oxford University Press, 2018), p. viii.
- 30 同上。
- 31 T.V. Paul, *The China-India Rivalry in The Globalization Era* (Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2018), pp. 3-4.
- 32 外務省「自由で開かれたインド太平洋に向けて」<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000407642.pdf>
- 33 「インド太平洋、消えた『戦略』 政府が『構想』に修正」『日本経済新聞』電子版 2018年11月13日。<https://www.nikkei.com/article/DGXMZ037648990S8A111C1PP8000/<3月27日にアクセス>>
- 34 筆者のインタビュー。
- 35 第一次安倍内閣の外相だった麻生太郎氏が提唱したもので、2006年11月の講演「『自由と繁栄の弧』をつくる」と題した講演で、次のように説明した。「ユーラシア大陸の外周に成長してまいりました新興の民主主義国。これらを帯のようにつなぎまして、『自由と繁栄の弧』を作りたい、作らねばならぬと思っています」https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/18/easo_1130.html
- 36 「首相、一帯一路に協力姿勢 公正さなど条件、日本企業の参画妨げず」『日本経済新聞』2017年6月6日
https://www.nikkei.com/news/print-article/?R_FLG=0&bf=0&ng=DGXXKASFS05H16_V00C17A6MM8000
- 37 「『一帯一路』、協力できるところは協力していく＝菅官房長官」『朝日新聞』2017年6月6日。
<http://www.asahi.com/international/reuters/CRWKBN18X06H.html>
- 38 「習近平国家主席が日本の安倍晋三首相と会談」『人民網日本語版』2018年10月27日。
<http://j.people.com.cn/n3/2018/1027/c94474-9512408.html>
- 39 外務省「安倍総理の訪中（全体概要）」2018年10月26日。
https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/c_m1/cn/page4_004452.html
- 40 インドでの筆者による、政策研究者に対するインタビュー。
- 41 Michael Peel, Victor Mallet, Miles Johnson, “‘Naivety on China is over, says Macron,’” *FT Weekend*, March 23/24, 2019. P.2.
- 42 「『一帯一路』攻勢に揺れる欧州」『読売新聞』2019年3月27日。
- 43 *National Security Strategy of the United States of America* (Washington, D.C.: The White House, 2017), p.47.
- 44 Ibid., Page.46.
- 45 William J. Burns, *The back Channel* (New York: RANDOM HOUSE, 2019), pp.402-403.
- 46 Ibid., p.402.

第2章 インド洋の秩序をめぐる印中関係と日本

田所 昌幸

はじめに

ジェット機とインターネット時代においても、海洋輸送は依然としてもっとも安価な輸送手段である。世界貿易の9割、そして世界の石油製品の7割が海洋輸送によって運ばれている。国際貿易とそれによる食料・エネルギー輸入に文字通り生存がかかっている日本にとって、その重要性は今更再確認するまでもなからう。また海洋は兵力投射の媒体でもある。世界人口の75%が海から200マイル以内の地域に住んでいることを考えると、海洋の秩序が世界の権力政治に与える影響も自明といえよう¹。

インド洋は世界で三番目に大きな海洋であり、その東はマラッカ海峡という戦略的隘路を通じて南シナ海、そして太平洋と連結している。他方インド洋の西部にはホルムズ海峡があり、それは産油国がひしめくペルシャ湾への出入り口になっている。そのためインド洋は、日本や中国などのアジア諸国にとって重要なエネルギー供給の経路となっている。さらにその西に位置するアデン湾と紅海の奥にはスエズ運河があり、ヨーロッパ世界とも連結している。一方インド洋西南部には、モーリシャスやセーシェルなどの島嶼国家が点在し、ソマリア、ケニア、タンザニア、モザンビークなどの東アフリカがそれに面している。この海域は、1869年にスエズ運河が開通して以来、交通路としての重要性は低下したものの、今でも世界の石油貿易の9%が喜望峰を通っている²。またサブサハラのアフリカには貧困と混乱に悩む国が多いものの、今後予想される資源開発との絡みでも、その重要性が意識されつつある。

インド洋沿岸地帯には、その定義にもよるが、26億人つまり現在の地球上の約4割の人々が生活を営んでいる。すでに総人口の減少局面にさしかかっている日本や欧州、さらに急速に少子化が進行しつつある東アジア地域に比して、この地域は依然として人口増加率は高い。また人口構成も若く、平均年齢は日本は46歳、アメリカは38歳だが、30歳以下である³。人口動態と繁栄の関係は単純ではないが、今後の世界でこの地域がダイナミックに経済的發展をすることを予感させる条件である。

本稿では、このようなインド洋の海洋秩序を、主として印中関係に注目して検討し、日本外交にとっての示唆を得られるように努めたい。

1. インド洋の地政学的回顧

ある分析によれば世界の紛争 42%がインド洋沿岸地域に集中しているといわれる⁴。とりわけ中東地域は世界で最も紛争が慢性化している地域であり、ペルシャ湾地域では 80 年代以降、大規模な武力紛争も繰り返し勃発してきた。またイエメンでは内戦が現在でも続いており、イランの核開発をめぐる緊張が続いている。さらにインドとパキスタンという核保有国の間では戦後 3 回の戦争が闘われ、両者の間はその後も絶え間のない緊張状態にある。加えて国家破綻状態にあるソマリアが典型的だが、インド洋に面する東アフリカ諸国家は全般的に脆弱で、それがこの地域を不安定化させているとともに、海賊やテロリズムといった形の、非国家主体による暴力が海洋秩序を脅かす問題となっている。

インド洋沿岸地域で紛争が多発してきたにもかかわらず、インド洋そのものでの角逐は近年まであまり問題にされることはなかった。インド洋における海上交易の歴史は非常に古くまで遡れ、古代から様々な往来があったことが知られている。16 世紀以降になると、ヨーロッパ諸国が次々にインド洋に到達し交易拠点を作り始めた。まずポルトガルやスペインが、それに続いてオランダやフランスがこの地域に進出し、遠隔地貿易をめぐる勢力争いを繰り広げたが、19 世紀以降のインド洋は、事実上イギリスの支配する海となった。そして第二次世界大戦中のごく短期間に日本がイギリスの海洋支配に挑戦したものの、戦後になってもアメリカの関与が東アジアや東南アジアに集中したこともあり、インド洋にはイギリス海軍が再度展開した。しかしイギリスがポンド危機をきっかけにスエズ以東から撤退すると、アメリカはイギリスからディエゴガルシアを租借して基地とし、とりわけソ連が崩壊した冷戦後には、インド洋で他国の追随を許さない海軍力を展開することができるようになった。実際アメリカは、1991 年、2003 年の対イラク戦争でも、またアフガニスタン戦争でも、インド洋に展開した空母機動部隊からの兵力投射に、多くを依存したのである。

しかし冷戦後 30 年が過ぎ、インド洋の海洋秩序の流動化が加速している。その背景には、アメリカの一極的支配の後退が見られることがある。冷戦後一時期には比類の無い優勢を誇ったアメリカだったが、アフガニスタン戦争、イラク戦争などが泥沼化して国力を消耗する一方で、2008 年のリーマン・ショック以降は経済的にも一時の勢いを失っている。しかも 2016 年に誕生したトランプ政権は、一方主義的な傾向とともに、直接的な利害がかかわらない地域からの撤退を指向する孤立主義的な傾向も強い。

このようなアメリカとは対照的に冷戦後の 30 年間で急速に国力を拡大し、その国際的な存在感を飛躍的に強めてきたのが中国である。その中国は海軍力も急速に拡張するとともに、南シナ海や東シナ海における領土的現状を一方的に変更するなど、攻撃的な姿勢を強

めてきた。インド洋でも海軍力の活動を強化するとともに、インド洋地域に様々な拠点を構築する動きを強めている。

こういった域外からの力学に共鳴しつつ、インド洋沿岸諸国の内発的な動きが、インド洋の海洋秩序を流動化させている。すでに述べたようにインド洋沿岸は紛争多発地帯で、そういった紛争が海洋秩序に影響を及ぼす可能性が常にある。しかも国家の統治が極端に弱体な地域では、非国家主体による暴力によって混乱が起こりがちである。こういったインド洋沿岸諸国における不安定要素は、外部からの介入を招く契機となる。そして思惑を異にする域内域外の諸勢力がインド洋で角逐を繰り広げる事態へと発展する危険を秘めている。

2. 中国のインド洋進出

中国はインド洋でも、「真珠の首飾り」と呼ばれることもある一群の海洋拠点を、インド周辺に整備してきた。まずミャンマーとは、同国が軍政下で欧米諸国から制裁を受けて孤立している間隙について、それを取り込むことに成功し、民主化移行後もその関係に揺るぎはない。中国はインド洋のベンガル湾に臨むチャウピュー港の開発に早くから着手し、中国雲南省から石油及びガスのパイプラインを建設し、これを中国・ミャンマー経済回廊（CMEC）として一帯一路の一部と位置づけてきた⁵。

パキスタンとは中パ経済回廊（CPEC）計画が進行中で、中国西部からカラコルム山脈、カシュガルを通過してパキスタンを南北に縦断するルートの整備に注力してきた。その南端に位置するのがアラビア海に面したグワードル港である。中国による港湾開発は2001年に朱鎔基首相のパキスタン訪問の際に表明され、翌年から工事が始まった。2016年には中国は43年間にわたる同港の租借権を獲得している⁶。

インド洋の海洋交通路の要衝であるとともに、インドのすぐ沖合にあるスリランカは、2009年まで続いた内戦の過程で、インドや欧米諸国との関係が停滞すると、中国との関係強化に動いた。その結果、中国からの投資を受け入れて開発されたハンバントタ港は商業的には完全に行き詰まり、スリランカは2015年までに政府歳入の95%が債務返済にあてるところまで追い詰められた。中国は債務削減に応じることを拒み、同港周辺の99年間租借権を2017年に獲得した⁷。

インド南西に浮かぶモルディブにも2013年に新政権が発足すると中国は急速に接近し、返済不可能な規模のインフラ投資を行うとともに、同国の16以上の島を購入するなどし、同国全体を乗っ取りかねない勢いであった⁸。さらに中国は、紅海の入り口に位置するジブチにも、鉄道などの巨額の商業投資によって影響力を拡大し、すでに中国海軍の初の本格

的な海外補給基地を建設するに至っている。

このような中国の動きは、マラッカ海峡に極度に依存する、中国のエネルギー輸入を多様化させるための動きとも解釈できるかもしれない。しかしセーシェルやジブチへの進出はそういった限定的な動機だけではとても説明できないだろう。またインド洋を通る自国の海上通商路の防衛のためとも解釈できよう。しかし海洋秩序はグローバルコモンズであり、インド洋の安全航行の重要性は中国だけに限られたものではなく、日本を含む多数の国にもあてはまる条件であり、中国だけが自国海軍力を一方的に展開することは、不可避免的に警戒を呼ばざるを得まい。南シナ海や東シナ海での中国の行動ぶりを見れば、それはなおのこと当てはまる。しかも中国の強引な行動は、急速に拡大する経済力や軍事力を背景に、インド洋でも自国の全般的な影響力を強化するために、様々な機会を貪欲に利用していると解釈したほうが適切なのかもしれない。

もちろん中国にこのような意図があっても、それが実現するかどうかは別の問題であることは言うまでもない。多額のインフラ投資は、それが商業的に成功しなければ中国にとっても負債となる。またインフラ建設を餌にして相手国を債務の罠に誘い込むやり方には、すでに受け入れ国の警戒や反発を招いている。事実ミャンマーではプロジェクトの縮小が検討されているし、モルディブでは2018年の大統領戦で親中派が敗れ、外交路線の軌道修正が行われた。

しかしこれまでの中国の行動パターンから推測すると、たとえ実現性は疑わしくとも壮大な構想を高らかに宣言し、困難があれば立ち止まり、必要に応じて修正を施しながら、辛抱強く勢力拡大の機会をうかがう公算が高い。そしてその姿には、急速な国力の拡大を背景に、客観的には自国の地位が急速に向上したにもかかわらず、常に不安と不満にとりつかれ、海洋でもイギリスに挑戦しようとした第一次世界大戦前のドイツを思わせるものがある。

3. 印中関係の歴史的文脈と現在

このように中国のインド洋でのプレゼンスの拡大に、インドは警戒を強めている。インドと中国はともに世界に台頭しつつある10億を超す人口を擁する桁違いの大国であり、独自の核兵力を持ち、深い戦略縦深を誇る。その印中両国はともに古代から続く帝国の継承者を自認している。欧米主導の国際秩序に対して、多極的な世界を目指すことを基本的な立場としており、その世界観では自国が独自の極を構成するのが当然視されている。そのため冷戦下でも米ソの二大陣営に組み込まれることを避け、非同盟諸国運動や第三世界の代表を旗印に、戦略的自律性を維持することに腐心してきた。

実際に両国は「新興国」の一員として協力する場合も少なくない。BRICS が創設した新開発銀行（NDB：通称 BRICS 銀行）は、アメリカが事実上支配してきたブレトンウッズ機関への共通の不満を背景に、世銀とは独立した制度の創設で両者が協力した結果である。NDB の本店は上海に置かれているものの、初代の総裁職をインド人にゆずるという配慮を、中国もしている。アジアインフラ投資銀行（AIIB）についても、インドは事実上中国が支配する同行の創設メンバーであり、2018 年にはインドのムンバイで第三回の年次総会が開催されている。

しかしながら、インドの中国に対する不信は根深く、近い将来それが克服されることはないだろう。実は初期の両国関係は良好だった。1947 年のインド独立後、長きにわたってインド政治を支配した国民会議派の外交路線は非同盟中立路線であり、それは冷戦下において、アジア・アフリカの新興独立諸国に対して独自の開発モデルをしめし、これらの国々の指導者としてインドの国際社会における指導性を発揮しようとするものであった。インド独立に続いて北京で成立した共産党政権に対しても関与を指向し、たとえば中国の国連代表権問題では常に北京政府を支持し続けた⁹。そしてネルーと周恩来は 1954 年に、領土・主権の相互尊重、相互不可侵、相互内政不干涉、平等互惠、平和共存を内容とする平和五原則に合意した。インドのこういった姿勢は、冷戦的対立を超える希望を示すものとして、日本を含む多くの国々の世論では大きな魅力を持ち、インドは理想主義的国家としての権威を誇るようになったのである。

しかし 1959 年には、チベットからダライ・ラマ 14 世がインドに亡命したことにより印中両国の対立が深まり、1960 年代になると国境問題が表面化した。そして 1962 年 10 月に中国軍が東西両方の係争地で侵攻を開始すると、インドは屈辱的な敗北を経験した。侵攻した中国側 8 万人に対してインド側が動員できたのは 1 万人強であり、装備、兵站のいずれの面でも劣勢であった。加えてインド側の戦争指導は明らかに準備不足で、平野部から増援されたインド軍兵士の多くが高山病にかかり、戦力にならなかったと言われる。虚を突かれたインド側は全くの準備不足だったのである¹⁰。

この手痛い敗北をきっかけにインドの外交政策は大きく転換し、敗北の記憶はトラウマとなって今日にいたるまでのインドの対中姿勢に潜伏している。「1962 年以降、インドの指導者らは目標を切り下げて、南アジアの戦略環境を整備することに専心するようになった。同年の軍事衝突により、インド国民は、ネルーやメノンがパキスタンを主要な地政学的懸念だと強く強調してきたことの意味を考え直すようになった。またこの衝突によって、中国の圧力に対してインド北東部の守備を強化することの重大性も認識するようになった。」¹¹

外交路線は現実主義的な方向に転換し、中国との国境の防衛により多くの精力が割かれるようになった。それとともに、パキスタン、ネパール、スリランカなどの南アジアにおける中国のプレゼンスを警戒することに、外交努力の焦点が当てられることになった。また、中国への対抗上の理由からもアジア・アフリカ諸国の枠組みは重要になり、アフリカ諸国への支援を通じて、中国の影響力の浸透に対抗が図られるようになった。

またこの戦争を契機に、インドは勢力均衡政策を意識的かつ積極的に追求するようになった。印中戦争下の危機的な状況下でネルー首相はアメリカの介入を求め、アメリカは航空母艦をインド洋に移動させてこれに応じた。1970年代に米中関係が劇的に改善すると米印関係は疎遠になり、インドはソ連との関係に傾斜した。その背後に中ソ関係の険悪化があったことは言うまでもない。

1970年代末から印中関係は徐々に改善し始め、1988年には当時のラジブ・ガンジー首相が訪中し、96年には江沢民国家主席が訪印して、両国間に「建設的パートナーシップ」を構築することに合意した。98年にインドが核実験を実行すると、印中関係は再び悪化したものの、中国は戦略的に圧倒的に優勢であることから、重大な関心を寄せているわけではないようである。印中関係の全般的な改善の背景には、もちろん冷戦の終焉というグローバルな地政学的環境の変化が関係していた。ソ連が崩壊しその後継国家であるロシアの戦略的重みが失われたことによって、インドが中国に接近する力学が作用したのである。

このように印中関係は全般的には緩やかに改善してきたものの、本質的な和解からはほど遠い。まず印中間の国境問題はまったく見通しがつかない。中国がチベットを武力により併合した結果、印中間には、3488キロメートルにもわたる長大な国境が東西に伸びることになった。西部では、インドは、中国が43000平方キロメートルを不法に占拠しており、その一部はパキスタンが中国に不法に譲渡したものだと言っている。東部では、中国は、インドのアルナーチャル・プラデーシュ州全体の領有権を主張している。また、中部でも中国、ネパールに接したインドが実効支配する比較的小さな地域で、国境紛争がある。印中両国間で包括的な解決が何回か検討されたものの合意に至らず、相互に実効支配線を越えて侵入する事件がしばしば起こっている。

2017年にはブータンのドクラム高地で中国が道路建設を始めたことから、ブータンを保護国と考えているインドは激しく反応し、二ヶ月以上にわたって印中両国軍のにらみ合いが続いた。結局中国側は工事を中止して両国軍が撤収したことで事態は收拾された。しかし中国が再び工事を開始しない保証はなく、またアルナーチャル・プラデーシュ州全域に対する中国の領有権の主張にもなんの変化もない。

その中国に対して、インドは拭いがたい戦略的劣等感を持っている。インドと中国の軍

事バランスは、あらゆる面で中国が有利であり、「ざっくり言えば、中国軍の規模はインド軍の2~3倍、近代化の度合いも10年程度中国が先を走っているとみることができる。」¹² また両国経済を比較しても中国は圧倒的に優勢であり、GDPや資本ストック等の指標における中国の優位も明らかである。また両国間の貿易でも中国が慢性的に輸出超過状態にあり、このことはインド側の長年の不満の種となっている。

もちろん中国が優勢といっても、中国軍が峻厳な山脈を越えて大幅に進出して、大規模な部隊を長期にわたって維持することは、兵站の困難さを考えれば全く不可能であろう。しかも印中両国は、ともに広大な国土と10億人を超す人口を擁する深い戦略縦深を誇り、他方を占領屈服させることは考えられない。1962年の印中戦争でも中国側が比較的早期に一方的に停戦を宣言したのも、このような進出限界の存在をうかがわせる。

しかし、中国がインドを軍事的に屈服させることは無理でも、インドの利益を脅かす手段を豊富に持っているのは事実である。とりわけ中国の経済的強大化に伴い、中国は経済開発をテコにインドの周辺国に影響力を拡大し始めている。インドとパキスタンとは独立以来ずっと緊張関係にあり、両国間には3回にわたって戦争が勃発した。インドとパキスタンの戦力バランスは、今や圧倒的にインドが有利だが、インドとしては中国がパキスタンを利用して、インドに対する圧力を加えているという不満が強い。インドは、パキスタンと中国を結ぶ中国・パキスタン経済回廊（CPEC）には強い不満を表明しており、そのためAIIBには参加するが2017年5月に北京で行われた一帯一路フォーラムをボイコットしている¹³。

この他にも、北のカトマンズとラサを結ぶトランス・ヒマラヤ鉄道、そして西にはバンラデシュ—中国—インド—ミャンマーを結ぶ経済回廊（BCIM-EC）についても、計画に対するインドの警戒感は強い。類似の理由により、ミャンマーやスリランカなど、インドが自国の勢力圏と見なす南アジアの自国周辺国家に、中国が政治的影響力を伸張していることに、強い猜疑を持っている。

このような背景のある中で、中国がインド洋に急速に進出すれば、背後から包囲されつつあるとインドには感じられるのであろう。自前のエネルギー資源を欠くインドにとっては、中東からの海洋通商路は自国経済の死命を制する問題であるし、そうでなくともインド洋が敵対的勢力によって支配されれば、生殺与奪の権利を与えるのに等しい。

もっとも、本国から遠く離れたインド洋で、安全な補給基地のない中国海軍が制海権を握ることはできない。他方でインド海軍には、圧倒的な地の利があるだけでなく、インド洋に大きく突き出す形をしているインドの陸上から、基地航空部隊を出撃させることでインド洋上の広範な地域で航空優勢を確保できるだろう。

しかしインドはなんと言っても伝統的に陸軍国であり、急速に拡大する中国海軍、とりわけその潜水艦への対処能力に強い不安を感じている¹⁴。中国はインド洋を支配することはできなくとも、広大なインド洋では捕捉が困難な潜水艦を展開すれば、通商破壊はもちろん敵国の海軍を脅かすことはできよう。またひとたび印中間で紛争が起こっても、インド洋では優勢なインド海軍を牽制し、インド洋上の通商路を脅すことはできよう。そしてそういった威嚇能力を背景に、地域における自国の政治的影響力を強めることにはすでに成功している。こういった中国の影響力の拡大を、インド洋を自国の自然な勢力圏と考えるインドが受け入れることはあり得ない。

4. 日本外交とインド洋

このように考えると、インドと日本は急速な海洋進出を図る中国に対抗する上で、自然なパートナーであると考えられよう。実際日印関係は順調に発展している。モディ首相は、2014年の就任以降2019年までに4回訪日するとともに、安倍首相との間の首脳会談も2019年末までに計14回を数え、また閣僚級の外務・防衛協議（「2+2」）も2019年11月に開催された。また海上自衛隊は二国間の枠組みに加えて、マラバールと呼ばれる米印海軍の共同演習にも招待されるなど、頻繁に共同演習を行っている。また日印の物品役務相互提供協定（ACSA）の締結交渉も進められていて、これが締結されれば日本から見れば、アメリカ、カナダ、オーストラリア、イギリス、フランスに続いて6ヶ国目になる。

しかし、中国による海洋進出への警戒を共有する日印も、その関係強化には限界があることは^{わかま}弁えるべきである。すでに強調したようにインドは中国に対する不信を強めながらも、利害をともにする部分も少なくない。そのため、国境問題では断固たる対応をするものの、その後もモディ首相は習近平主席とは友好的な会談を行っている。インドが世界最大の民主主義国であることは事実だが、日本のようにアメリカ陣営の同盟国としてのアイデンティティを受け入れ、それによって自身の戦略的自律性を失うことを受け入れる可能性は低い。アメリカのコミットメントの信頼性が、トランプ政権下で大幅に揺らいでいるとなるとなおさらそうである。つまりインドの対外行動は、リベラルな世界観と言うよりも現実主義的な勢力均衡原理によって左右されており、中国の拡大をバランスするために利用できるものを利用したいというのが、その本音である。である以上、ハードパワー上の限界が明らかな日本との間で、インドが同盟に準ずるような制度化された協力関係に入って中国を刺激したり、自国の行動の自由を犠牲にしたりすることは期待薄である。ましてや南シナ海や東シナ海で日本を支援する能力がたとえあったにしても、そのような意志はないだろう。

またインドにとってあるべきインド洋秩序とは、インドによる覇権的秩序であり、日本が提唱するルールに基づく自由で透明な海洋秩序と同じとは言い切れない。とりわけ、インドは南アジアの周辺国は自らの勢力圏であるとする意識が強い。そういったインドの姿勢こそがそれらの諸国で反発を生み、中国がインド洋地域で影響力を拡大する機会を与える結果となっている。

たとえばパキスタンは、インドからの圧力を感ずれば感ずるほど中国への傾斜を強めざるをえない。冷戦時代のパキスタンにとっては、ソ連に近いインドへの後ろ盾としての役割を果たしていたのはアメリカであった。だがその後アメリカは無関心になったり、核開発やタリバーンとの関係をめぐって制裁を課したりと、その態度に一貫性を欠きパキスタンの信頼を失った。それに対して、中国は時間をかけてパキスタンとの関係を強化してきたため、中パ関係は「全天候型」の関係とまで言われるほど密接なものになっている¹⁵。

インドがインド洋で枢要なプレーヤーであることは疑問の余地はなく、二国間で対立要因のない日印関係には今後も発展の余地が大きいことは間違いないが、インド洋でもインドは唯一のプレーヤーではない。また中国の排他的な影響力の拡大を阻止したいという点では一致するものの、インドの国際秩序観は必ずしも日本と一致しているわけではないのである。

むすび

インド洋地域における日本の比較優位分野は、依然として民生面での協力にあると考えられる。インド洋沿岸諸国の中国傾斜を強め、インド洋秩序というグローバルコモンズを損なわないように、それらの諸国のインフラ等の民生面での支援を強化することに、これまで以上に注力すべきであろう。そして日本の東南アジア支援が政治的従属をとまなうものではなく、誇るべき経済的な成果をあげた実績が、想起されるべきである。またこういった分野における日印の共同のプロジェクトについても、一層の発展の余地があろう。

日印の安全保障協力への期待がともすれば過剰になるのに対して、日本で過小評価されがちなのがイギリス、フランスとの協力の可能性ではないか。イギリスがスエズ以東から撤退して久しいが、2010年以降バーレーンやオマーンなどの湾岸諸国とは施設利用協定を締結し、一定の海軍力を展開する能力を維持している¹⁶。またディエゴガルシアのあるチャゴス諸島がイギリス領であることも忘れてはなるまい。しかも EU 離脱後のイギリスは、ヨーロッパ域外のアジアやインド洋地域での役割を模索する可能性が高い。またフランスは、レユニオン島やニューカレドニア島など、インド洋南西部や南太平洋には自国領があり、そこに居住する約 160 万人のフランス市民と 45 万平方キロの領土および 900 万平方

キロメートルにおよぶ排他的経済水域の防衛は、自国防衛に他ならない。実際フランス軍は4000人以上をインド洋地域に展開し、UAEやジブチには戦闘機ラファールやミラージュの航空部隊も駐屯している¹⁷。

日本同様ハードパワーの面では決定的ではないものの、インド洋の海洋秩序をグローバルコモンズと捉え、その維持を制度やルールを通じて確保するというヴィジョンの点では、これら諸国と日本の共通点は大きい。またすでに両国はインドとは軍事面での協力実績も大きく、インドにとっては重要な武器供給国である。インフラ建設などの面でも協力の余地があるかもしれない。自由で開放的なインド洋の海洋秩序というビジョンを共有できる多様な諸国と、協力の可能性を模索することが望まれる。

—注—

- ¹ Kaplan, Robert D. "Center stage for the twenty-first century: power plays in the Indian Ocean." *Foreign Affairs*, March/April 2009, p.29.
- ² Kutty, Sumitha Narayanan "India-China Rivalry and the strategic importance of Maldives, Mauritius, and Seychelles", in Rajesh Basrur, Anit Mukherjee and T.V. Paul, eds. *India-China Maritime Competition; The Security Dilemma at Sea* (London, Routledge) 2019, p.112.
- ³ Craig, Jeffrey "The Indian Ocean is now at the heart of global geopolitics", <https://qz.com/india/1523784/the-indian-ocean-is-now-at-the-heart-of-global-geopolitics/> (2019年7月アクセス)。峯陽一『2100年の世界地図』岩波新書、2019年などを参照。
- ⁴ Malik, Aruna Kumar and Nunes, William "Revisiting maritime security in the Indian Ocean A note on current scenario" in Bimal N. Patel, et al. eds. *Indian Ocean*, edited by Bimal N. Patel, et al., Taylor & Francis Group, (Delhi, Routledge India) 2016, pp.21-22.
- ⁵ Baruah, Darshana M and Mohan, Raja "5: The merging dynamics of Sino-Indian rivalry in the Bay of Bengal" in Rajesh Basrur, Anit Mukherjee and T.V. Paul, eds. *India-China Maritime Competition; The Security Dilemma at Sea* (London, Routledge) 2019, Chapter 5.
- ⁶ 小田尚也「『一帯一路』構想と強まるパキスタンの中国への依存」アジ研ポリシー・ブリーフ、No.114。2018年3月23日。
- ⁷ 防衛研究所編『中国安全保障レポート2019』42-43頁。
- ⁸ 同上、43-44頁。"The Maldives counts the costs of its debts to China", *Financial Times* (February 11, 2019)
- ⁹ Dutt, V.P. "India's Foreign Policy: Since Independence" (Delhi, Vikas Publishing House) 2011.
- ¹⁰ 山口昇「印中戦略関係の観察」田所昌幸編『台頭するインド・中国』千倉書房2015年、71頁。
- ¹¹ Grover, Verinder ed. *Africa and India's Foreign Policy*, (New Delhi, Deep and Deep Publications) 1992, p.361.
- ¹² 山口昇「印中戦略関係の観察」、田所編前掲書、66頁。
- ¹³ 栗田真広「中国・パキスタン経済回廊をめぐる国際政治と安全保障上の含意」『NIDS コメンタリー』第61号、2017年6月14日。
<http://www.nids.mod.go.jp/publication/commentary/pdf/commentary061.pdf>
- ¹⁴ Brewster, David "An Indian Sphere of Influence in the Indian Ocean?", *Security Challenges*, Vol.6, No.3, Spring 2010.
- ¹⁵ 笠井亮平「パキスタンから見た印中の台頭」133-134頁。田所編前掲書
- ¹⁶ Scott, David "Britain Returns to the Indian Ocean?", *The Round Table*, *The Commonwealth Journal of International Affairs*, Vol. 107, Issue 3, 2018, pp. 307-316.
- ¹⁷ La Ministère des Armées, *France and Security in the Indo-Pacific*, 2018 Edition - updated in May 2019, p.2, p.6.

第3章 中国のインド洋への軍事進出

小原 凡司

はじめに

中国がアデン湾における海賊対処活動に参加し始めてから、2018年12月で10年が経過した。中国では、「護航（航行護衛）」行動と呼称している。同月には、解放軍報や中国海軍政治工作部が主管する雑誌が護航10周年を特集するなど、中国海軍の海外での活動をアピールしている¹。

中国海軍は、2008年12月26日に初の護航を開始して以来、2019年1月までに艦隊を31回派遣して海賊対処活動を行っており、民間船舶の航行の安全に貢献していることは間違いない。しかし、中国艦艇が常にアデン湾に存在することは、中国が周辺地域に対して軍事プレゼンスを示すことに他ならない。

中国海軍は、2009年頃から、「遠洋航海訓練の常態化」を主張し始めた。2009年4月、人民海軍成立60周年に際して新華社のインタビューを受けた呉勝利・海軍司令員（当時）は、「遠海訓練を常態化し、海軍5大兵種（潜水艦、水上艦、航空部隊、海兵隊、沿岸防衛部隊）は毎年、幾度も遠海に赴いて訓練を行う。水上艦艇は数百海里から数千海里の間で昼夜航行訓練を行い、潜水艦は数十日から数カ月間水中に潜み、航空部隊は通常気象から複雑な気象条件下で長距離奇襲攻撃を行い、沿岸防衛部隊は固定された海域から1000海里に展開して沿岸機動訓練を行うのである。延べ1000隻（機）の艦艇及び航空機が太平洋海域において多くの項目の複合訓練を行う」と述べている²。

呉勝利上将の言葉を裏付けるかのように、中国海軍は、宮古海峡を抜けて西太平洋に至る遠洋航海を繰り返すようになった。1982年に、鄧小平氏に直接指名されて海軍司令員となった劉華清氏が、中国海軍に対し、2000年までに活動範囲を第一列島線内外にまで拡大するように指示していたのだ。

例えば、2009年6月25日（木）午前6時頃、海上自衛隊第4護衛隊（呉）所属「うみぎり」が、沖縄本島の西南西約170kmの太平洋を北西進する中国海軍のルージュウ級ミサイル駆逐艦1隻、ジャンウェイⅡ級フリゲート2隻、フーチン級補給艦1隻および艦級不明の艦艇1隻を確認した³。この後も、駆逐艦およびフリゲートといった戦闘艦艇4隻と補給艦1隻から構成される中国海軍艦隊が、繰り返し宮古海峡を抜けて西太平洋に入っている。

艦隊には、常に補給艦が同行している。遠洋航海を実現するために欠かせないのが補給

だからである。2008年12月30日、アデン湾海賊対処のために出港した艦隊が、マラッカ海峡を通過し、初の洋上補給を行っている。中国海軍は、遠洋航海を常態化するために「総合補給訓練」を繰り返し行ってきた。護航のための艦隊の編成は、2隻のフリゲートに1隻の補給艦というのが標準的である。艦隊には、駆逐艦や揚陸艦といった大型艦艇が含まれることもあるが、補給艦は常に含まれている。

中国海軍が遠洋航海能力を向上させるのは、中国の軍事プレゼンスを世界に展開したいと考えているからだ。中国が世界各地に軍事プレゼンスを展開するためには、効果的にパワー・プロジェクションを実施する部隊が必要である。また、中国の艦隊が、長期間にわたって特定の海域に存在し続けるためには、洋上補給に加えて、補給艦等が補給するための港湾も必要になるはずである。

本稿では、中国海軍による遠洋航海の意義を踏まえた上で、軍事プレゼンスを示すための艦艇の装備状況および海外における港湾整備の状況を分析し、中国の遠洋への軍事進出の現状を考察する。

1. 中国海軍遠洋航海の意義

中国のアデン湾における護航行動は、「中国が初めて軍事力を海外に派遣して国家戦略的利益を保護するものであり、初めて海上作戦戦力を組織して海外において国際人道主義義務を果たすものであり、初めて遠海において重要な輸送路の安全を保護するものである⁴⁾」としている。

中国海軍は、他国海軍と協力しながら、民間船舶の護衛に当たっている。しかし、中国の護航は、単に民間船舶の安全を護る以上の目的を持っている。

中国がことさらに人道支援を強調するのは、中国に対するポジティブなイメージを得たいと考えるからだろう。そのイメージとは、「責任を果たす大国」という中国のイメージである。護航10周年を扱う複数の記事中に、「大国が責任を果たす」という表現が用いられている⁵⁾。

こうした記事の読者は主として中国国内にいることから、これらの記事が、中国が日本や欧州諸国、さらには米国に伍して、世界平和および人道支援に貢献しているというイメージを、中国国民に向けて誇らしげにアピールしているのだとも言える。

しかし、展開する海軍力は軍事プレゼンスそのものである。中国は、2012年に北京大学の王緝思教授が「西進」を提言して⁶⁾以来、米国との直接衝突を避け、主として西へと経済活動およびそれを保護するための軍事的活動を展開してきた。中国は、軍事プレゼンスを示しつつ、周辺国の目に挑発的と映らないよう努力してきた。国際人道主義活動としての

海賊対処活動の位置づけに加え、中国海軍は積極的に他国への親善訪問も実施してきた。中国国防부는、「10年来、中国海軍護航艦隊は、護航任務と艦艇による友好訪問の結合という新しいメカニズムを徐々に確立し、3大洋6大陸63カ国を訪問した」と述べている⁷。

護航10周年に象徴されるように、2018年の中国海軍は、総じて言えば、2015年に発表された中国国防白書である『中国の軍事戦略』に示された「近海防御型から、近海防御型と遠海護衛型の結合への発展を一步一步実現する」という内容を忠実に守ったと言える。この傾向は、2017年と同様であり、中国海軍発展の大きな潮流であるとも言える。この海軍発展を実現するために、中国はパワー・プロジェクション能力の構築を急いでいるのである。

2. 中国のパワー・プロジェクション能力強化

(1) 沿岸国に対する航空打撃力の構築

まずは、パワー・プロジェクション兵器の最たるものであり、また、最も注目が集まる空母である。中国には、1998年にウクライナから購入して2003年から修復を開始し、2012年9月に就役した訓練空母「遼寧」が運用されている。「遼寧」は2018年8月から約半年をかけて大規模改修を行っており、中国海軍が同艦を作戦艦艇として運用しようとする意図も見える。

さらに、2017年4月に進水した初の中国国産空母である001A型空母が、2018年5月から海上公試を開始した。中国政府は、001A型空母は訓練空母「遼寧」を基に設計したとしている。報道によれば、同空母の排水量は7万トンで、35機のJ-15戦闘機を搭載可能である。通常動力型の推進機構を備え、いわゆるスキージャンプ台を備えた飛行甲板を持ち、カタパルトは装備していない。

海上公試の状況は、同艦が深刻な問題を抱えている可能性を示唆する。2018年4月23日、001A型空母が曳航船に引かれて埠頭を離れる様子がインターネット上に流れ、複数の外国メディアが「中国初の国産空母が近く黄海や渤海で初の海上公試を行う見通しである」と報じた⁸。また、遼寧省海事局は、同年4月20日から28日の間、軍事任務のためとして、渤海海峡黄海北部、渤海、渤海北部海域における航行を禁止した。航行禁止海域は大連から近く、当該海域で初の国産空母の試験航海が行われると考えられた。

2018年4月の航海から戻った直後にドライ・ドックに入渠した状況は「遼寧」の時と同様であり、同艦が推進装置等に深刻な問題を抱えていることを示唆する。中国国営メディアは、この航海に関する状況について沈黙を守り、5月13日から実施された試験航海を「初の試験航海」としている。さらに、5月の海上公試も順調に実施された訳ではない。5

月7日および8日、中国遼寧省大連市において中朝首脳会談が行われたが、報道によれば、この時、習近平国家主席が大連を訪れたのは、001A型空母の海上公試に立ち会うためであった⁹。また、米国メディアは同月9日、中国の軍事専門家の話として、大連で準備が進められていた新型空母に問題が発生した可能性がある¹⁰と報じた。遼寧省海事局は5月10日午後、渤海湾および黄海北部海域における航海禁止の期間を、4日から11日という期間から延期し、11日から18日とすると発表した。試験航海にあわせて発布された、大連付近海域への船舶進入禁止令が1週間延期されたことも、001A型空母に問題が起こったことを示唆するものだ。

中国は、001A型空母だけでなく、上海江南造船所において002型空母を建造中である。2017年3月末に上海江南造船所で建造が開始され、現在、ブロック化された船体の各部分の組立て段階にある。また、002型空母は、武漢に建設された空母技術陸上試験プラットフォームにおいて、電子装備品等の試験が実施されている¹¹。002型空母は、蒸気カタパルトを備える。衛星画像を用いた米国CSISの分析によれば、排水量は、001A型空母の70,000トンを超える、80,000～85,000トンになる¹²。

船体の大型化とカタパルトの採用によって、搭載可能艦載機数は大幅に増加すると考えられる。各種艦載機を最大約70機搭載可能とする分析もある。通常の搭載状態では、J-15戦闘機約40機を搭載するといわれている。前出の、武漢の空母技術陸上試験プラットフォーム上には艦載早期警戒機KJ-600の模型も確認されており、中国空母打撃群に早期警戒能力を提供し、遠洋における戦闘力向上を図る中国海軍の意図が見える。

001A型空母は間もなく就役すると考えられている。同艦は、2019年11月に台湾海峡を南下して南シナ海に入った¹³ため、南部戦区海軍に配属される可能性も噂されているが、深刻な問題を抱えているとすれば長期の航海に不安を残すため、北部戦区海軍に配備されて西太平洋を行動海域とする可能性もある。

現在、上海江南造船所では、002型の2番艦が建造中であるという分析もあり、「遼寧」が作戦艦艇として運用されれば、中国海軍は最速で2025年までに4隻の空母を実戦配備する可能性がある。中国は、2025年前後に、排水量10万トンを超える原子力空母の建造を計画しているともいわれる。こうした中国の空母建造状況を見れば、中国海軍は、2020年までに初の空母打撃群を完成させ、2025年前後に4個空母打撃群を形成し、西太平洋およびインド洋に展開する可能性がある。

(2) 世界にプレゼンスを展開する大型戦闘艦艇

空母打撃群を形成する055型駆逐艦の建造も進んでいる。2019年9月、5隻目となる055

型駆逐艦が上海江南造船所で進水したと報じられたのだ¹⁴。また、中国メディアによれば、2019年9月現在、7番艦および8番艦が大連造船所で建造中である¹⁵。055型駆逐艦は、満載排水量123,000トンと、世界最大級の大きさを誇る。055型駆逐艦は、中国海軍の空母打撃群の構成艦艇となり、指揮艦となる可能性が高い。中国海軍が遠洋作戦を実施する上で、間違いなく主力となる艦艇である。

055型駆逐艦は、ブロック建造法を採用している。船体構造の各ブロックは、中国全国に所在する大規模造船所で建造された後に、一つの造船所に集められて組み立てられ、武器システム、電子装備品、その他の装備品が搭載される。

055型駆逐艦の1番艦は、2014年末から2015年第2四半期の間に建造が開始され、同艦の進水式は、2017年6月28日午前、上海江南造船所において行われた。055型駆逐艦は、8隻の建造をもって、最初の建造計画が終了すると考えられている。しかし、中国海軍が6隻の空母を保有して、それらを中心とした空母打撃群を世界に展開しようとしていることを考えると、055型駆逐艦は8隻では不足である。

そのため、中国海軍は、8隻の055型駆逐艦の建造を完了した後、055型の改良型である055A型駆逐艦の建造を計画しているとも言われている。055A型駆逐艦は、米国や中国などが研究開発にしのぎを削る、レーガンや弾道ミサイル防御兵器を搭載する可能性がある。055A型駆逐艦のステルス性能、電子戦能力、攻撃能力は、052D型駆逐艦に比べて非常に高くなると考えられるものの、同艦には未だ、武器システム、動力システム等に係る多くの技術を完成させなければならない。

(3) 2種類の揚陸艦

中国海軍最新の大型水上艦艇に、075型強襲揚陸艦がある。2019年9月、中国メディアは、中国海軍が上海滬東中華造船所において075型強襲揚陸艦の1番艦を進水させたと報じた¹⁶。同艦は、早ければ2020年に就役するだろう。同型艦の2番艦が、同じ上海滬東中華造船所で建造されており、2020年3月に進水予定であるとされる。また、すでに3番艦が建造中であるとも言われる。中国軍は同艦を用い、東シナ海と南シナ海、さらにはインド洋を巡航すると見られる。当然、台湾への強襲揚陸作戦も視野に入れているだろう。同艦は、全長250メートル、全幅30メートル、排水量は約40,000トンであるとされ、世界各国海軍の既存の強襲揚陸艦の中でも最大級となっている。

特に中国海軍が意識したのは、米海軍のワスプ級強襲揚陸艦である。ワスプ級強襲揚陸艦の排水量は、40,500トンであり、075型強襲揚陸艦とほぼ同様である。中国メディアの報道によると、075型強襲揚陸艦は全通飛行甲板を採用し、ヘリコプター30機を搭載でき

る。また、広大な格納庫を装備し、各種上陸ツールと水陸両用車を搭載可能である。

中国海軍は、大型揚陸艦として、すでに071型ドック型輸送揚陸艦を有している。中国地方メディアの報道等から、中国海軍には、すでに6隻の同型艦が就役していることが理解できる¹⁷。071型揚陸艦には、ホバークラフトが装備されており、800名の海軍陸戦隊員および大型・小型装甲車両を搭載できる。071型揚陸艦は大型ヘリコプターが発着艦できる飛行甲板を有しない。乗員の編成を小さくし、揚陸作戦用の人員、装備、弾薬等を搭載するためのスペースを大きくとっている。

しかし、071型揚陸艦の建造は、順調に行われた訳ではない。1番艦が2006年12月に進水して以降、2番艦が進水するまでに4年近くの時間を要している。2番艦が進水してから3番艦の進水まで1年間しか時間が空いていないが、3番艦の進水から4番艦の進水までに、また、3年以上の時間を要している。7番艦は、すでに、2018年12月に進水しており¹⁸、8番艦も建造が進んでいる。4番艦以降、建造間隔が1年程度と安定しているが、前出の駆逐艦に比較すれば、建造速度は決して高いとは言えない。

中国海軍は、071型揚陸艦の建造速度が上がらないまま、075型強襲揚陸艦の配備計画を開始した。071型揚陸艦の建造費用は約1.3億米ドルと安価であるが、075型強襲揚陸艦の建造費用はこれよりはるかに高いと予想される。中国が新型揚陸艦の建造を急ぐのは、揚陸作戦計画に変化が生じた結果とも考えられる。

中国が、大規模な上陸作戦の実施を想定する地域は、まずは台湾だろう。空母による空爆能力に加え、強襲揚陸能力を展開することは、展開海域周辺諸国に対する強力な軍事プレゼンスになり得る。そのことを考慮すれば、台湾に対する圧力だけでなく、インド洋から地中海、黒海に至るまでの海域に、空母に加えて大型揚陸艦を展開することが、中国の軍事プレゼンスを高める効果を持つと言える。

3. 海外における港湾整備

(1) ピレウス港

実際、中国は、071型揚陸艦を、護航任務のためにアデン湾に展開し、さらに同型艦をギリシャのピレウス港に入港させている。2015年2月19日、ギリシャのピレウス港に入港中の中国海軍揚陸艦「長白山」艦上で実施された新年招待会にチプラス首相が出席した。新華社は、同首相が「ギリシャは中国製品が欧州に入る重要な門戸である」ことを強調したと報道している¹⁹。

中国が、ピレウス港に入港したのは、軍事プレゼンスによって中国の存在感を高め、中国の活動を誇示するためである。経済活動および軍事行動を展開するにあたって、物資の

輸送および艦船への補給のための港湾が自由に利用できることが不可欠である。中国は、多くの国外の港湾整備のために投資等を行っている。ピレウス港も、中国が投資して運営権を獲得した、中国国外の港湾の一つである。

中国は、ギリシャの経済危機につけ込んで投資し、港湾の運用権を獲得したと言われる。ギリシャの危機は、2009年10月、新政権が、前政権が発表した財政赤字の予想値を大幅に引き上げたことから始まった。支援はユーロ圏19か国でつくる救済基金「欧州安定メカニズム（ESM）」などを中心に行われ、国際通貨基金（IMF）も参加してきた。

ユーロ圏は単一通貨導入に伴って金融政策が統合され、各国は利下げによる景気刺激ができなくなった。財政にも厳しい規律が課されており、ギリシャは財政出動による景気浮揚策を打てなかったために景気低迷が長引いたとされる。

EUとIMFの支援を受けて財政再建中であったギリシャに対して、ピレウス港などの国有資産の民営化は支援実行の条件であった。2011年、ギリシャ共和国資産発展基金（The Hellenic Republic Asset Development Fund、HRADF）が成立された。HRADFはギリシャ国有資産の売却を担当する。2016年、中国国営企業である中国遠洋海運集团有限公司（COSCO）が、香港に設立した中遠海運（香港）有限公司を通じて、HRADFが港湾の運営を売却した Piraeus Port Authority S.A.（PPA）の株を51%と16%を、それぞれ、2.8億ユーロおよび0.88億ユーロで取得した。さらに、中国側はこのほか港湾整備・開発に対して、2016年から2023年の間に、3億5,000万ユーロを投資する予定である²⁰。2016年7月、国家開発銀行（CDB）はギリシャ中央銀行とMOUを交わしており、COSCOのピレウス港買収資金の一部を国家開発銀行が拠出したことを窺わせる²¹。

中国は、ピレウス港を、中国の産品をヨーロッパ諸国に輸出するためのヨーロッパの入り口にしようと企図している。ピレウス港は、中国が投資する以前から、コンテナ・ターミナルを含む商用港としての機能を有し活用されてきた。商用港として確立している港を軍港として使用することは難しい。

中国は、中東欧の高速道路および鉄道の建設にも意欲を示し²²、欧州諸国と中国の物流のためのインフラ整備を進めようとしている。道路や鉄道は、軍隊の部隊の有効な輸送手段であるが、現段階では、中国が欧州において軍事力を行使する可能性は極めて低いことから、中国国営企業によるピレウス港の運営権取得および中東欧における道路・鉄道への投資は、主として商業目的であると考えられる。

（2）ジブチ港

一方で、中国海軍の展開に深く関わるのが、ジブチ港への投資である。ジブチ保障基地

は、中国が、唯一、公式に「軍事基地」と認めた基地であり、2015年12月に人民解放軍軍事基地として着工された。東アフリカのジブチは、紅海と、インド洋の一部であるアラビア海が交わる海上交通路（シーレーン）の要衝に位置しており、中国海軍がインド洋や地中海などに展開するにあたって、戦略的に重要な拠点となり得る。

ジブチ基地は、2017年8月1日に運用を開始した。中国は基地開設について「アフリカや西アジアでの船舶護衛や平和維持活動、人道主義に基づく救援などの任務を保障（支援）する」と強調し、名称も「保障基地」として軍事色を薄めようとしている。しかし、共産党機関紙・人民日報系の「環球時報」は社説で「基地は中国海軍がさらに遠方に展開することを支援する」と指摘し²³、ジブチ基地の軍事的重要性を示唆している。

ジブチ基地の目的は、所在する位置を見ても明らかである。自衛隊、米軍、フランス軍、イタリア軍基地は空港周辺に基地を建設していることから、各基地の目的が、哨戒機によるパトロールを支援することであると理解できる。しかし、中国人民解放軍だけは、港湾に隣接して基地を建設したのである。ジブチ基地が、海軍艦艇がインド洋から地中海に展開するのを支援することを目的としていることは明らかである。

また、基地の構造や建造物も、ジブチ基地の性格を表している。ジブチ基地は、日本、米国、フランス、イタリアの仮設基地とは異なり、鉄筋コンクリートで建設されている。これは、ジブチ基地を恒久的に使用するという中国の意図を示すものである。さらに、建造物の頑丈な造りと厳重な警戒態勢は、単なる補給基地としてだけでなく、海軍の作戦にも関わる基地として使用されることが想定されているかのようである。

ジブチ港の開発は、2002年に東アフリカの政府間開発機構（IGAD：Inter-Governmental Authority on Development）によるインフラ整備計画が提起されたことに遡る。中国海軍がジブチ港を利用し始めたのは、2008年にアデン湾における海賊対処活動を開始してからであるが、2010年に公表されたジブチ・エチオピア鉄道電化計画に、中国は積極的に関与している。2012年4月に鉄道建設が開始されると、中国輸出入銀行が資金総額の7割を提供し、中国鉄建の子会社である中国土木が建設を担当することとなった²⁴。

中国招商局がジブチ港建設に参加し始めたのは2012年12月であるが、ジブチ港の建設とジブチ・エチオピア鉄道建設とは密接に関係している。中国はエチオピアとの貿易を活発化させており、その産品等はジブチ港から鉄道でエチオピアまで輸送される。2012年から2016年までの期間に、中国とジブチ、中国とエチオピアの貿易総額はともに約2倍に増加している²⁵。

中国にとってのジブチ港は、海軍を前方展開させるための基地であると同時に、アフリカ内陸部との経済活動を活発化させるための陸海の結節点であると言える。中国は、対外

的な経済活動には軍事力の保護が必要であるとしている。中国が海軍艦艇を地中海、黒海にまで展開するのは、中東から欧州に拡大する中国の経済活動を保護するためでもある。

(3) グワダル港

中国のエネルギー安全保障上、非常に重要な港がパキスタンのグワダル港である。グワダル港は、ホルムズ海峡からインド洋に出たところに位置する要衝である。中国は、グワダル港を押さえることによって、ペルシャ湾からインド洋への出口をコントロールしやすくなる。

また、米国がマラッカ海峡等を封鎖して中国へのエネルギー資源を止めることを恐れる中国は、マラッカ海峡を通らない代替輸送路として、グワダル港やミャンマーのチャウピュー港から、中国内陸部の新疆や昆明へのパイプライン、鉄道、高速道路を建設している。

中国北西部の新疆ウイグル自治区カシュガルからパキスタン南西部のグワダルまでの約3000キロに沿う地域を、中国パキスタン経済回廊と呼称している。これは、両国間をつなぐ、道路、鉄道、石油・天然ガスパイプライン、光ケーブルなどを含む貿易回廊で、一帯一路を構成する重要な一部となっている。

中国とパキスタンの経済活動は早くから行われているが、政府間の経済協力が組織化するのには、2003年11月に、両国が自由貿易協定（FTA）の締結に同意したことに始まる。2005年4月には、温家宝首相（当時）のパキスタン訪問の際に、FTA交渉の開始を表明し、同年12月、両国は『中国パキスタン自由貿易協定早期收穫協定』に調印している。2006年から2007年にかけて、『中国パキスタン経済貿易協力5ヵ年計画』および『中国パキスタン経済貿易協力5ヵ年計画実施規定』が相次いで発表され、2009年には、中パFTAの第1段階として、『中国パキスタン自由貿易区サービス貿易協定』が締結された。そして、2013年、李克強首相がパキスタンを訪問した際に、「中国パキスタン経済回廊」が提唱され、2015年の習近平によるパキスタン訪問によって、正式に同計画が発足した。

中華人民共和国商務部および中華人民共和国駐パキスタン共和国大使館等の政府系サイト等によれば、グワダル港建設の第一期は、2002年から2006年で、総額2.48億ドルであり、中国の援助は1.98億ドルである。その内訳は、贈与、無利息借款、優遇借款等である。建設の第二期に係る建設費用の総額10.2億ドル全額が、中国国家開発銀行等から出資されている。その名目は、中国パキスタン経済回廊のプロジェクトになっている。

中国パキスタン経済回廊は、港湾、鉄道、高速道路、石油・ガスのパイプラインだけでなく、都市インフラ、教育、医療、気象等も含む、幅広い協力プロジェクトであり、経済

回廊を防護する軍事協力までもが含まれている。中国にとって、中国パキスタン経済回廊がいかに重要であるかを示すものである。

しかし、注目されるのは経済だけではない。2010年5月、梁光烈・中国国防部長（当時）がパキスタンを訪問し、インドが敏感に反応した²⁶。この時期がグワダル港開発の第一期と第二期の中間に当たることから、グワダル港の開発と中国海軍のインド洋への展開の関連性が指摘されるのである。さらに、2016年11月頃、パキスタン海軍が、「中国海軍がグワダル港に艦艇を配備して経済回廊の防衛にあたる」、「グワダル港に中国海軍の潜水艦が配備されて海上交通路の保護にあたる」などと発信していたことは、中国海軍がグワダル港を艦艇展開の中継基地として用いる可能性を示すものである²⁷。

4. 米国およびインド等の反応と中国の危機感

インド洋を自らの管理下におきたいと考えるインドは、早くから中国海軍のインド洋進出に神経を尖らせている。2013年4月7日、中国メディアがインド・メディアの報道を引用して、インド国防部の機密文書に、「中国潜水艦がインド洋における活動を活発化し、インドの安全に対する重大な脅威となっている」と記述されていると報じた²⁸。

さらにインドは、中国海軍の潜水艦がスリランカに寄港することにも危機感を募らせている。2014年11月、中国海軍の潜水艦と水上艦艇の計2隻がコロンボ港に停泊していることが確認された²⁹。インドは、中国が自国の海上輸送路防衛のためにインド洋沿岸国の港湾整備を支援する「真珠の首飾り戦略」を進めているとして、この戦略が中国海軍艦艇の寄港につながるとみてきた。それだけに、中国海軍潜水艦のコロンボ寄港は、インドの危機感を高めることになった。

中国はまた、パキスタン、バングラデシュおよびタイ等のインド洋沿岸国に対する潜水艦の輸出も進めている³⁰。インドは、中国がこれら国家の潜水艦運用を長期的に支援し、海洋データの収集も狙っているとみており、インド洋における中国の軍事的影響力強化に対する懸念を強めている。

米国は、中国に対する脅威認識を高め、政治戦を仕掛けている。米国は、2017年12月18日にホワイトハウスが発表した「国家安全保障戦略（National Security Strategy（NSS）」の中で、大国間の競争が復活したとの世界観を示した。2018年1月19日には、国防総省が「国家防衛戦略（National Defense Strategy（NDS）」を発表して、中国とロシアを、自国の権威主義モデルに沿った世界の構築を目指す「修正主義国家」と呼び、両国の挑戦に対抗する米国の決意を示した。同戦略は、中国を名指しして、「戦略的競争相手」としている。

米国防総省は、2019年6月1日に「2019年インド太平洋戦略報告書（Indo-Pacific Strategy

Report)」を公表し、インド太平洋地域における中国の攻撃的な活動に警鐘を鳴らし、中国を「修正主義勢力」と位置づけ、「国際システムを毀損し、法秩序に基づく価値と原則をむしばむ」と非難した。

米国が中国に仕掛ける政治戦には、直接の軍事衝突に至らない攻撃的な軍事力の使用も含まれている。米国は、中国に対して、経済的圧力だけでなく、外交的および軍事的圧力もかけ始めている。しかし中国は、国内社会の安定を保つためにも経済発展を減速させる訳にはいかず、対外的な経済活動を拡大し続けようとするだろう。さらに中国は、米国が必ずや中国の発展を妨害し、その手段には軍事力が含まれると信じている。中国にとっては、米国の軍事的対抗は、悪夢が実現したことに他ならない。

2019年7月に中国が発表し国防白書「新時代的中国国防」は、自らが不利になる米中対立を避け、米国対国際社会の対立という構図を描こうとしている。中国はその実現のため、一帯一路に参加する開発途上国を中心に経済的圧力をかけ、中国を支持させようとする動きもある。中国は、さらにインド太平洋地域に軍事プレゼンスを展開し、沿岸国の中国に対する支持を強化しようとするだろう。中国の同地域における軍事行動はさらに活発化すると考えられるのである。

おわりに

海外に軍事プレゼンスを示すための空母打撃群を構成する大型艦艇は、急速なピッチで建造・配備が進んでおり、2000年代後半以降、インド洋から地中海に展開する艦隊の補給等を支援する国外の港湾に対する投資も突然に増額されている。

しかし、中国のインド太平洋地域における軍事プレゼンスの強化を実現する水上艦艇の建造には問題があるようだ。香港の英字メディアは、2018年11月、米中貿易摩擦の影響などによって4隻目の空母の建造に遅れが生じていると報じた³¹。中国海軍も艦艇建造のために無尽蔵に予算が使用できる訳ではない。また、中国の大型艦艇には未だ技術的問題が存在すると考えられる。そして、米国と対立したくない中国指導部が空母建造を見合わせたとも言われる。

空母および艦載機の作戦運用に係るノウハウが得られていないにもかかわらず、中国が空母を設計し建造するのは、米海軍との戦闘が目的ではなく、世界各地域に中国の軍事プレゼンスを示すためである。軍事プレゼンスを示すことによって、ようやく中国は地域に対する影響力を持てると思うのだ。例えば中東において、シリア内戦を巡って米国等が軍事行動を拡大したり、サウジアラビアとイランの対立が深刻化したりすれば、中東では米国とロシアの軍事的ゲームが展開される。そうになると、軍事力で米国に及ばない中国は、

地域における影響力を失いかねない。

中東は、中国にとって「一带一路」の地理的・意義的中心でもある。中国は、自らの経済発展を保護するために、必要とされる地域に軍事力を展開して影響力を維持しなければならないと考える。しかし、実際のパワー・プロジェクション能力が追い付かず、これが中国の危機感となっている。

中国海軍力の展開を支えるのが補給である。中国海軍は洋上補給訓練を繰り返しているが、長期行動になれば、補給艦だけでなく戦闘艦艇も入港して補給等を実施する必要がある。米国やその圧力等を受けた他国が中国の経済活動を妨害すると信じる中国は、港湾も自分で管理しなければ不安なのだと考えられる。

そのために、中国はホルムズ海峡の出口を押さえ、ジブチ保障基地を建設して海軍の作戦行動を支えている。中国の国外の港湾への投資は、2000年代後半から突然に増額されているが、経済的に成功している事業もあれば、成功しているとは言えない事業もある。経済的利益が見込めない港湾への投資は、軍事的な理由、エネルギー安全保障上の理由、国営企業同士の競争などの理由が原因とも考えられるが、その理由を特定するには、まだ多くの分析を必要としている。

—注—

- 1 「10年护航，在“合作之海”架起沟通“桥梁”『中国国防部』2018年12月22日、
http://www.mod.gov.cn/action/2018-12/22/content_4832660.htm
- 2 例えば、“吴胜利：海军远洋训练成常态化”《中国共产党新闻网》2009年04月15日、
<http://cpc.people.com.cn/GB/64093/64102/9138997.html> など
- 3 「中国海軍艦艇の動向について」統合幕僚監部、2009年6月26日、
http://www.mod.go.jp/js/Press/press2009/press_pdf/p20090626.pdf
- 4 “护航10年，中国海军亚丁湾上奏响平安乐章”《中国国防部》2018年12月27日、
http://www.mod.gov.cn/action/2018-12/27/content_4832952.htm
- 5 “中国贡献 大国担当—海军亚丁湾护航10周年影像记”《新华网》2019年1月9日、
http://www.xinhuanet.com/photo/2019-01/09/c_1123963881.htm
- 6 “王缉思：“西进”，中国地缘战略的再平衡”《环球时报》2012年10月17日、
http://opinion.huanqiu.com/opinion_world/2012-10/3193760.html
- 7 前出“护航10年，中国海军亚丁湾上奏响平安乐章”
- 8 「中国初の国産空母、試験航海か＝要員技能は不足」『時事通信』2018年4月23日、
<https://www.jiji.com/jc/article?k=2018042300859&g=int>
- 9 “美媒：中国第一艘国产航母出了问题 试航被推迟”《多维新闻》2018年5月10日、
<http://news.dnews.com/global/news/2018-05-10/60057336.html>
「中国初の国産空母が試験航海＝来年にも就役、実戦配備想定」『時事通信』2018年5月13日、
<https://www.jiji.com/jc/article?k=2018051300209&g=int>
- 10 “美媒：中国第一艘国产航母出了问题 试航被推迟”《多维新闻》2018年5月10日、
<http://news.dnews.com/global/news/2018-05-10/60057336.html>
- 11 “中国003型航母露出真面目：搭载四十架战机 战力超前两艘之和”《搜狐军事》2018年2月21日、
http://www.sohu.com/a/223347340_621001

- 12 “Tracking China’s third aircraft carrier” *CSIS China Power Project*, May 6, 2019, <https://chinapower.csis.org/china-carrier-type-002/>
- 13 「中国初の国産空母、台湾海峡を航行 日米艦艇が追尾」『日本経済新聞』2019年11月17日、<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO52283930X11C19A1FF8000/>
- 14 “China launches fifth Type 055 destroyer for PLAN” *Jane's Defense Weekly*, 23 September 2019, <https://www.janes.com/article/91450/china-launches-fifth-type-055-destroyer-for-plan>
- 15 “中国首批8艘055大驱全部现身 完成度已相当高（图）”《新浪军事》2019年09月26日、<https://mil.news.sina.com.cn/jssd/2019-09-26/doc-iiieczrq8508012.shtml>
- 16 “外媒评中国首艘两栖攻击舰下水：相关作战能力大幅提升”《新华社》2019年9月30日、http://www.xinhuanet.com/mil/2019-09/30/c_1210297749.htm
- 17 “五指山舰服役，中国海军已装备6艘071船坞登陆舰，第8艘正在建造”《搜狐军事》2019年1月14日、http://www.sohu.com/a/288895046_100192051
- 18 “新下水的第7艘？中国海军071型登陆舰静泊港边”《中华网》2019年1月2日、<https://3g.china.com/act/military/11172988/20190102/34868033.html>
- 19 小原凡司「【Views on China】中国対外戦略の展開」東京財団政策研究所、2015年3月30日、<https://blogos.com/article/109033/>
- 20 “Chinese Investment in the Port of Piraeus, Greece: The Relevance for the EU and the Netherlands” *Clingendael Institute*, 2014年、など
- 21 “Chinese Investment in Greece and the Big Picture of Sino-Greek Relations” *Institute of International Economic Relations*, 2017.12, p.26.
- 22 “山东高速集团签署关于波黑塞族共和国巴尼亚卢卡—普里耶多尔—诺维格莱德高速公路项目（第一部分巴尼亚卢卡至普里耶多尔段）特许经营合作议定书”《中国拟在建项目网》2018年8月20日、<http://www.bhi.com.cn/ydyl/gwdt/48910.html> など
- 23 「中国軍、アフリカに国外初の基地 海の要衝に拠点」『朝日新聞 DIGITAL』2017年8月16日、<https://www.asahi.com/articles/ASK896WZMK89UHBI03L.html>
- 24 “亚吉铁路全线试运行”中华人民共和国商务部西亚非洲司、2017年11月10日、<http://xyf.mofcom.gov.cn/article/zb/201711/20171102668801.shtml>
- 25 “Central Bank of Djibouti 2017 Annual Report”, <http://www.banque-centrale.dj/rubriques/27>
- 26 “中国国防部长出访巴基斯坦引印度关注”RFI (Radio France Internationale)、2010年5月24日、<http://www.rfi.fr/cn/%E4%B8%AD%E5%9B%BD/20100524-%E4%B8%AD%E5%9B%BD%E5%9B%BD%E5%98%B2%E9%83%A8%E9%95%BF%E5%87%BA%E8%AE%BF%E5%B7%B4%E5%9F%BA%E6%96%AF%E5%9D%A6%E5%BC%95%E5%8D%B0%E5%BA%A6%E5%85%B3%E6%B3%A8>
- 27 “国防部举行2016年11月例行记者会”中华人民共和国国务院新闻办公室、2016年11月30日、<http://www.scio.gov.cn/m/xwfbh/gbwxwfbh/xwfbh/gfb/Document/1532317/1532317.htm>
- 28 “印媒称中国潜艇频繁出没印度洋严重威胁印度海军”《新浪军事》2013年04月07日、<http://mil.news.sina.com.cn/2013-04-07/1307720793.html>
- 29 「中国潜水艦など2隻、スリランカに再寄港 インドは軍事的台頭を警戒」『産経新聞』2014年11月3日、<https://www.sankei.com/world/news/141103/wor1411030030-n1.html>
- 30 「中国、インド洋沿岸国に潜水艦輸出 データ収集狙いか」『朝日新聞 DIGITAL』2018年1月14日、<https://www.asahi.com/articles/ASL1D4FXVL1DUHBI00X.html>
- 31 「「米を怒らせたくない」中国、新空母建造を延期」『読売 ONLINE』2018年11月27日、<https://www.yomiuri.co.jp/world/20181127-OYT1T50101.html>

第4章 アメリカのインド太平洋戦略：さらなる日米協力の余地

小谷 哲男

本稿は、トランプ政権の「自由で開かれたインド太平洋」(FOIP) 構想がどのように形成され、安倍政権の FOIP 構想とどのような類似点と相違点があるのかを分析した上で、日米協力へのインプリケーションを検討する。そもそも FOIP は、2016 年 8 月にナイロビで開催された第 6 回アフリカ開発会議 (TICAD VI) で、日本政府が打ち出したものである。日本の FOIP は、成長著しいアジア大陸と大きな潜在力を秘めたアフリカ大陸でインフラの開発支援を行い、地域の連結性 (コネクティビティ) を高めるとともに、二つの大陸を結ぶインド洋と太平洋で航行の自由と法の支配を強化することを目指すものである¹。

2017 年 1 月に発足したトランプ政権が FOIP を自らの地域戦略に取り入れたことは、日本主導の地域戦略をアメリカが取り入れた珍しい事例であるが、アメリカには従来から太平洋とインド洋を一つの戦略空間とみなす伝統がある。このため、以下では、アメリカがインド太平洋地域を重視するようになった歴史的な経緯をまず振り返った上で、トランプ政権においてどのように FOIP が戦略に反映されているのかを分析した上で、インド太平洋地域における日米の連携によって、中国が推し進める「一帯一路」を無害化することの重要性を指摘する。

1. アメリカとインド太平洋

アメリカのアジア貿易の歴史は独立前にさかのぼり、19 世紀前半に貿易量が急速に拡大する。当時の貿易は大西洋、インド洋、そして太平洋を結ぶ航路で行われていた。米国の東インド艦隊が創設されたのは 1835 年のことである。ペリー提督はこの東インド艦隊を率いて日本に開国を迫ったが、主目的はアジア (中国) との交易に必要なアクセス拠点を確保することであった。東インド艦隊は東アジアに常駐するようになり、1866 年にアジア艦隊へと改称される。このように、アメリカとアジアをつないでいたのは、元々はインド洋と太平洋であったが、実際にインド太平洋で航行の安全を提供していたのはイギリスであり、アメリカは事実上イギリスの海軍力の庇護の下で通商を行っていたのである。

19 世紀末にアメリカはスペインと戦ってフィリピンとグアムを奪うとともに、ハワイも領有してアジアへの足場を固めていった。そして、1914 年のパナマ運河の開通によって太平洋航路が主流となり、アメリカのアジア貿易はさらなる拡大をすることになった。その後、アメリカは太平洋の覇権をめぐる日本と争い、太平洋の覇者となった。一方、第二

次世界大戦後のインド洋では引き続きイギリスが優位を維持することとなった。

アメリカがインド洋を戦略的に考えるようになったのは1970年代に入ってからである。1960年代末までにイギリスがスエズ以東から軍を撤退させたことで、力の真空地帯となったインド洋にソ連が太平洋から進出するようになった。ソ連が中東やアフリカでも勢力を広げたため、インド洋での西側同盟国のシーレーンが脅かされるとして、米国は初めてインド洋についても主体的に考えるようになった。アメリカは、1972年に太平洋軍の担任区域をそれまでの太平洋だけでなくインド洋にまで広げ、1970年代中頃から太平洋軍は自らの責任区域を「インド洋・太平洋」地域と呼び、この広大な海域を一つの戦略的空間とみなしてきた²。

この頃、「インド太平洋」という用語を使っていたのはアメリカ太平洋軍だけであり、アメリカ政府全体の概念になっていたとは言えない。1980年代以降の地域主義の高まりの中で、「アジア太平洋」という概念が主流となっていくが、アメリカの戦略におけるインド太平洋の重要性が低下することはなかった。アメリカ太平洋軍がインド洋での任務を拡大する中、同盟国、特に日本には西太平洋における防衛力の強化が求められることになった。1980年代に日本が西太平洋におけるシーレーン防衛力を強化したのはこのためである³。

冷戦後にアメリカは湾岸戦争や対テロ戦争など中東で戦争を行う中で、中央軍やアフリカ軍を創設し、中東やアフリカの問題は、アジア太平洋とは切り離される傾向が見られた。しかし、中国の軍備拡張とインド洋への進出によって、再びインド太平洋を一つの戦略空間として重視する流れが生まれた。そのような中、オバマ政権はピボットやリバランスを掲げてアジア太平洋で拡大する中国の影響力の拡大に対抗する動きがみられた⁴。また、太平洋軍は、ハリー・ハリス司令官の下で自らの担任区域を「インド洋・アジア・太平洋」地域と呼ぶようになった。

トランプ政権も、西太平洋で接近阻止・領域拒否能力を高め、一帯一路構想でユーラシアとアフリカで影響力を増大させる中国への警戒心を隠さず、オバマ政権のリバランスは不十分であったとし、新たな地域戦略の指針を打ち出そうとしていた。たとえば、2016年の米大統領選直後に、後にトランプ政権入りするアレックス・グレイとピーター・ナヴァロは、オバマ政権のリバランス政策を「小さな棍棒を持って大声を上げただけ」で、地域をより不安定にしたと酷評した。両者は、中国の台頭にバランスを取り、同盟国に安心を供与する必要から、リバランスの政策自体は正しいとしながらも、国防予算の強制削減に加えて、TPPなどリバランスの経済面をより重視した結果、中国は東シナ海と南シナ海で現状変更行動を取り、北朝鮮は核ミサイル開発をさらに押しすすめ、タイやフィリピンなどの同盟国も親中姿勢を強めるようになったと分析し、トランプ政権は「力による平和」

を目指すとしている⁵。

2. トランプ政権のインド太平洋戦略

2017年1月のトランプ政権発足後、外務省総合政策と国務省政策企画局の政策協議の中でアメリカ側が日本のFOIPに関心を示し、日米がそろってFOIPを推進する環境が整った⁶。トランプ政権がFOIPに始めて公式に言及したのは、2017年10月にレックス・ティラソン国務長官が行ったインド政策に関する演説の中であった。この演説では、米印のさらなる協力が自由で開かれたインド太平洋の実現に重要であるとする一方、インド太平洋地域において国際法やルールを無視する中国を強いトーンで批判した。中国の一带一路を念頭に、経済面における中国の影響力の増大にも警戒感を隠さなかった⁷。

他方、翌11月のアジア歴訪中に訪日したドナルド・トランプ大統領は、安倍との首脳会談で日米がFOIPの実現のために、1)法の支配、航行の自由等の基本的価値の普及・定着、2)連結性の向上等による経済的繁栄の追求、3)海上法執行能力構築支援等の平和と安定のための取組の3点で日米が協力することで合意した⁸。その後、トランプ大統領はベトナムでインド太平洋に関する演説を行った。しかし、トランプ演説が示したFOIP構想は、ティラソンのそれとも、安倍のそれともニュアンスが異なるものであった。トランプがこの演説で強調したのは、インド太平洋諸国との「公平で互恵的な」二カ国貿易を通じて、アメリカの貿易赤字を削減することであり、地域貿易の拡大や、法の支配を重視するものではなかった⁹。なお、同月、マニラで日米豪印の外交当局が「インド太平洋協議」を立ち上げ、インド太平洋地域におけるルールに基づく秩序・国際法の尊重の堅持、拡散の脅威への対応、海洋安全保障の確保、テロ対策等に関する協力について議論した¹⁰。

トランプ政権のインド太平洋構想がより明確に示されたのは、12月に公表された国家安全保障戦略(NSS)においてであった。NSSは中国やロシアとの大国間競争を基調としているが、インド太平洋地域に関する記述でFOIPに言及し、優先課題として地域における中国の軍事的脅威への対応と一带一路への対抗、二国間貿易交渉を通じた貿易赤字の削減、北朝鮮への圧力の強化を挙げ、そのために同盟国・友好国から協力と貢献を引き出すことが目指され、日米豪印の連携も重視されている¹¹。特筆すべきは、トランプ政権が台湾を重視する姿勢を隠していない点である。NSSでも「われわれの一つの中国政策」に基づき台湾との強い関係を維持するとされたが、トランプ政権は米国の「一つの中国政策」が中国の「一つの中国原則」を受け入れているわけではない点を明確にし、台湾への武器供与や政治・軍事関係の強化を目指している¹²。なお、NSSはインド太平洋を「アメリカの西海岸からインドの西海岸」と定義しており、中東やアフリカは地理的範囲からは外れている。

NSS 策定後、政権内で FOIP を推進していたティラソンが政権を追われ、ティラソンの下で FOIP 構想を立案していたブライアン・フック政策企画局長はイラン担当特別代表に転身した。しかし、アメリカ政府の各省庁は NSS に基づいてそれぞれの FOIP を追求することになった。2018 年 1 月に国防総省が公表した国家防衛戦略 (NDS) は NSS に基づき、インド太平洋においてアメリカの影響力を排除しようとする中国との競争を行うため、アメリカ軍の打撃力の強化、同盟国・友好国との連携強化、国防総省組織改革の強化などを打ち出した¹³。国防総省はまた、2018 年 5 月に太平洋軍を「インド太平洋軍」と改称し、同地域を重視する姿勢を示した¹⁴。

また、ジム・マティス国防長官は 6 月のシャングリラ会議で行った演説で国防総省だけでなく、アメリカ政府全体が追求するより具体的な FOIP に関する方針を提示し、地域において主権と領土の一体性が維持され、自由と繁栄がもたらされることを重視することが示された。マティスは、アメリカが地域への関与を続けること、ASEAN をはじめとする多国間の枠組みを重視すること、そして大国間競争の時代においても中国との協力を排除しないことを強調し¹⁵、不安を感じている地域諸国に安心を与えようとした。この演説ではまた、太平洋島嶼国との関係を重視する姿勢が示され、中国が南太平洋で存在感を増していることを暗に牽制したと考えられる。

ティラソンの後任となったマイク・ポンペイオ国務長官は、7 月になって国務省の考える FOIP についての演説を行った。この演説では、FOIP の定義が明確化され、「自由」とはどの国も他国に強制されることなく主権を維持できること、そして国内においてガバナンスが維持され人民が基本的な権利と自由を謳歌できることと価値を重視する姿勢が示された。また、「開かれた」とは、すべての国家に海洋の自由が保障され、紛争が平和的に解決されること、そして公平で相互的な貿易関係および連結性のことであるとされた。その上で、アメリカと地域の経済・貿易関係に触れ、デジタル技術、エネルギー供給、インフラ開発の面でアメリカの民間セクターのインド太平洋地域への投資を促すため、1 億 1300 万ドルの資金を「手付金」として提供することも表明された¹⁶。ポンペイオはまた、8 月の ASEAN 地域フォーラムの場で、海洋安全保障、人道支援、平和維持活動を支援するため 3 億ドルを提供することも表明した¹⁷。続いて、マイク・ペンス副大統領は、10 月にワシントンで演説を行い、中国の「一帯一路」が「債務の罠」を引き起こしていることを批判し、透明性の高い代替案を提供すると述べ、中国との対決姿勢を明確にする中で、一帯一路に対抗する形で FOIP を進めることを明らかにした¹⁸。

アメリカ行政府が民間セクターと FOIP を推し進める中、議会もそれを後押ししている。たとえば、2018 年 10 月に、議会は新たに米国国際開発金融会社 (USDFC) を設立するこ

とを規定した「開発につながる投資有効活用」(BUILD)法を成立させ、アメリカ政府の国際開発金融機関を再編して、海外への投資拡大を可能にしたが、これには600億ドルの融資枠が設定された¹⁹。2018年12月31日に成立したアジア再保証推進法は、アジア諸国との安全保障や経済面の包括的な協力強化が謳われている。同法は、FOIPの推進による人権の尊重や法の支配の重視を目指し、東南アジアや太平洋島嶼国へのインフラ支援や軍事面での能力構築支援を強化するために、5年間で15億ドルの資金提供を行うことが示された。また、中国が圧力を強める台湾を支援するため、防衛装備品の定期的な提供が盛り込まれた²⁰。

2019年には、上記の流れをふまえて、6月に国防総省が「インド太平洋戦略報告」を、11月には国務省もトランプ政権のこれまでの取組を説明する報告書を発表した。国防総省の報告は、インド太平洋地域における国家防衛戦略(NDS)の履行状況を説明するものであるが、NDSが求める打撃力の強化と同盟国・友好国だけではなく、中国に近いとされるミャンマーやカンボジア、ラオスなどとの協力も目指していること、および米国が関わらない形での二国間や多国間の安全保障枠組みを歓迎するとした点が興味深い²¹。国務省の報告書は、二国間・多国間の外交関係の重視、経済協力、そしてガバナンスの問題を取り上げている。とりわけ、経済協力に関して、インフラ投資、エネルギー協力、デジタル経済を重視しており、それぞれ2018年7月に設立されたインフラ取引・支援ネットワーク(ITAN)、アジア・エッジ、デジタル連結性・サイバーセキュリティ・パートナーシップを通じて、民間投資を呼び込んでいることが詳しく説明されている。インフラ開発については、ブルー・ドット・ネットワークを立ち上げ、質の高いインフラ計画にお墨付きを与えることも謳われている²²。

3. 日米のFOIPの相違点

以上で、トランプ政権がどのようにFOIPを形成してきたかをみてきたが、ここで日本のFOIPについて概観してみる。外務省の概要説明にある通り、日本のFOIPは安倍政権の「地球儀を俯瞰する外交」と「国際協調主義に基づく積極的平和主義」をさらに発展させるために生み出されたものである。アジアとアフリカという「2つの大陸」、そして太平洋とインド洋という「2つの大洋」の交わりによるダイナミズムを日本のさらなる成長に取り入れることが目的で、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(連結性、EPA/FTAや投資協定を含む経済連携の強化)、3)平和と安定の確保(海上法執行能力の構築、人道支援・災害救援等)の三本柱から成り立っている²³。日本のFOIPの特徴は、法の支配や紛争の平和的解決、航行の自由などの規範には触れているが、

地域諸国の政治体制の多様性に鑑み、民主主義や人権などの普遍的な価値を前面に押し出していない点である。

そもそも、日本政府が FOIP 構想を打ち出したのは、中国が一带一路構想の推進によって地域での影響力と存在感を増していたことにバランスを取るためであった²⁴。FOIP は中国を封じ込めることを狙ったものではなく、地域諸国に一带一路に代わる代替案を示すことがその主目的であったと考えられる。そして、その性格は日中関係の改善によってやや変化し始めている。日中は、2018年10月の日中首脳会談で、第三国民間経済協力で合意し、52本の協力覚書が交換された²⁵。ただし、日本政府は協力の条件として、適正融資による対象国の財政健全性、プロジェクトの開放性、透明性、経済性の4つを挙げている²⁶。また、これはあくまで民間の協力を促すものであり、日中第三国民間経済協力の最初の事例になると期待されたタイにおける高速鉄道事業は、結局日本企業が応札せず、幻に終わった²⁷。しかし、日本としては、条件付きで第三国協力を進めることで一带一路の負の側面を改善させることができ、中国としては日本の協力を得ることで「債務の罠」と批判される一带一路の正当性を高めることができる。

それでは、日米の FOIP にはどのような類似点と相違点があるだろうか。2018年9月の日米首脳会談では、FOIP を推進するために、両国が第三国で実施している具体的な協力が確認され、インド太平洋地域における様々な分野での協力を一層強化するとの強い決意が示された。日米は、マーシャル、ミクロネシア、パラオ、フィリピン、スリランカで海洋安全保障や防災、インフラ開発、エネルギー供給に関して協力しており、米国海外民間投資公社 (OPIC) と国際協力銀行 (JBIC) との間 (2017年11月)、そして OPIC と国際協力機構 (JICA) との間 (2018年9月) でそれぞれ協力覚書も締結されている²⁸。日米は、ブルー・ドット・ネットワークの運用でも、アジア・エッジの下でのインドネシアのガス火力発電所の建設でも協力している²⁹。このため、日米は基本的には共通の FOIP 構想の下で協力を行っていると言える。

しかし、深刻な相違も存在する。それは、中国の一带一路構想への対応である。トランプ政権の高官は同構想への強い警戒感を隠さず対決的な姿勢を維持しているが、日本は一带一路への事実上の協力を表明している。このため、トランプ政権の中には日本の動きを「裏切り」と捉える向きもある³⁰。アメリカは FOIP を通じて一带一路に変わる選択肢を提供することでこれを封じ込めようというアプローチだが、日本は一带一路への協力を条件をつけることでこれを無害化しようとしていると言えるだろう。

一带一路が突きつける挑戦は、中国がインフラの輸出を通じて地域での政治的・経済的影響力を拡大することに留まらない。一带一路のプロジェクトで整備された港湾を人民解

放軍が利用するという軍事的な懸念や、デジタル経済のルールを中国が決めてしまうこと、デジタル監視社会モデルを地域に輸出すること、さらには偽情報の流布によって民主主義を弱体化させることなどが挙げられる³¹。このため、日米のアプローチをうまく調整し、これらの問題に取り組む必要がある。特に、デジタル経済については、2019年9月の日米デジタル貿易を除いては、FOIPの下で日米協力が進んでいない。これは、日本のFOIPでデジタル経済が重視されていないことの表れであろう。

また、アメリカにとって普遍的価値はFOIPの主要な要素となっているが、日本は価値の側面を意図的に前面に出していない。東南アジア諸国の中には、日米がFOIPを通じて国内改革を求めてくるのではないかと、さらには日米豪印がASEANに取って代わり、中国を封じ込めようとしているのではないかと警戒する傾向がある³²。基本的価値の拡大は日本にとっても重要な外交課題であるが、FOIPを推進する上で東南アジアは重要なパートナーであり、無用な警戒感を高めるのは得策ではない。ASEANは2019年6月に「インド太平洋概観」を発表しているが、その中でも内政不干渉が原則として掲げられており³³、FOIPに推進に当たっては、日米とも引き続き地域諸国の懸念を払拭していく必要がある。

おわりに：日米協力の余地

日米はFOIPという共通の構想に基づいて、インド太平洋地域にルールに基づく秩序と法の支配をもたらし、質の高いインフラを整備して連結性を高め、航行の自由を維持することで、地域の安定と繁栄に貢献しようとしている。一方、日米は中国の一带一路への対応についてはアプローチが異なる。日米が一带一路の無害化という共通の目的を共有できるのであれば、双方のアプローチが異なることは問題とはならない。重要なのは、日米がFOIPを通じて目指す地域ビジョンを常にすり合わせることである。さもなければ、日米間にくさびを打ち込む隙を中国に与えてしまうだろう。とりわけ、デジタル経済に関しては、日米の調整が必要な分野であることが指摘できる。

また、日米はFOIPの普遍的価値の側面について立場が異なっている。インド太平洋地域は多様な国家から成り立っており、国内体制もバラバラであるが、FOIPが価値の押しつけであると受け止められてしまえば、地域諸国の協力を得ることは難しくなる。FOIPを成功させるためには、地域諸国の懸念の払拭にも努めていく必要がある。この点について、日米間で調整を続けるとともに、アメリカが関係の構築を目指しても実現が難しいカンボジアやラオス、ミャンマーとの協力を日本が代わりに進めるなど、適切な役割分担を行うことが望ましい。

最後に、新型コロナウイルス（COVID-19）の蔓延は、自由で開かれたインド太平洋の負

の側面であると言える。ヒトの流れが自由になればなるほど、感染症の拡大につながるため、日米は FOIP に感染症対策の要素を含めて、地域さらにはグローバルな協力を推進することが求められる。

—注—

- 1 外務省「TICAD VI 開会に当たって・安倍晋三日本国総理大臣基調演説」2016年8月27日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/afr/af2/page4_002268.html。
- 2 詳しくは、拙稿「中国と太平洋軍」土屋大洋編『アメリカ太平洋軍の研究：インド・太平洋の安全保障』（千倉書房、2018年）、121-140頁参照。
- 3 拙稿「シーレーン防衛：日米同盟における『人と人の協力』の展開とその限界」『同志社法学』58巻4号（2006年）。
- 4 Colin Dueck, *Obama Doctrine: American Grand Strategy Today*, Oxford: Oxford University Press, 2015, 73-74.
- 5 Alexander Gray and Peter Navarro, “Donald Trump’s Peace through Strength Vision for the Asia-Pacific,” *Foreign Policy*, November 7, 2016, <http://foreignpolicy.com/2016/11/07/donald-trumps-peace-through-strength-vision-for-the-asia-pacific/>.
- 6 トランプ政権関係者へのインタビュー、2017年12月15日、ワシントンDC。
- 7 Rex Tillerson, “Defining Our Relationship with India for the Next Century,” CSIS, October 18, 2017, <https://www.csis.org/analysis/defining-our-relationship-india-next-century-address-us-secretary-state-rex-tillerson>.
- 8 外務省「日米首脳ワーキングランチ及び日米首脳会談」2017年11月6日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/na/na1/us/page4_003422.html。
- 9 The White House, “Remarks by President Trump at APEC CEO Summit,” Danang, Vietnam, November 10, 2017, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-apec-ceo-summit-da-nang-vietnam/>.
- 10 外務省「日米豪印のインド太平洋に関する協議」2017年11月12日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_005249.html。
- 11 The White House, “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>.
- 12 トランプ政権関係者へのインタビュー、2017年12月15日、ワシントンDC。
- 13 The Department of Defense, “The Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America: Sharpening the American Military’s Competitive Edge,” January 2018, <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.
- 14 「米太平洋軍、「インド太平洋軍」に改称」『AFP通信』、2018年5月31日、<https://www.afpbb.com/articles/-/3176617>。
- 15 Department of Defense, “Remarks by Secretary Mattis at Plenary Session of the 2018 Shangri-La Dialogue,” June 2, 2018, <https://dod.defense.gov/News/Transcripts/Transcript-View/Article/1538599/remarks-by-secretary-mattis-at-plenary-session-of-the-2018-shangri-la-dialogue/>.
- 16 Michael R. Pompeo, “Remarks on America’s Indo-Pacific Economic Vision,” July 30, 2018, <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/07/284722.htm>.
- 17 “U.S. pledges nearly \$300 million security funding for Indo-Pacific region,” *Reuters*, August 4, 2018, <https://www.reuters.com/article/us-asean-singapore-usa-security/u-s-pledges-nearly-300-million-security-funding-for-indo-pacific-region-idUSKBN1KP022>.
- 18 Hudson Institute, “Vice President Mike Pence’s Remarks on the Administration’s Policy Towards China,” October 4, 2018, <https://www.hudson.org/events/1610-vice-president-mike-pence-s-remarks-on-the-administration-s-policy-towards-china102018>.
- 19 Daniel F. Runde and Romina Bandura, “The BUILD Act Has Passed: What’s Next?” CSIS, October 12, 2018, <https://www.csis.org/analysis/build-act-has-passed-whats-next>.

- ²⁰ 「米、中国けん制へ新法成立 台湾と軍事協力推進」『日本経済新聞』、2019年1月3日、<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO39604420T00C19A1MM8000/>。
- ²¹ Department of Defense, “Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region,” June 1, 2019, <https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>。
- ²² Department of State, “A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision,” November 4, 2019, <https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/11/Free-and-Open-Indo-Pacific-4Nov2019.pdf>。
- ²³ 外務省「概要説明：自由で開かれたインド太平洋 (Free and Open Indo-Pacific)」2018年12月20日、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000430631.pdf>。
- ²⁴ 日本政府関係者へのインタビュー、2018年8月30日、東京。
- ²⁵ 外務省「安倍総理の訪中 (全体概要)」2018年10月26日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/c_m1/cn/page4_004452.html。
- ²⁶ 「首相、一帯一路への協力を4条件」『毎日新聞』、2019年3月25日、<https://mainichi.jp/articles/20190325/k00/00m/030/273000c>。
- ²⁷ 高橋徹「消えた目玉『タイ高速鉄道』：日本の一帯一路協力」『日本経済新聞』、2018年12月13日、<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO38832850S8A211C1I00000/>。
- ²⁸ 外務省「日米首脳会談」2018年9月26日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/na/na1/us/page4_004367.html。
- ²⁹ Department of State, “A Free and Open Indo-Pacific,” 16-17.
- ³⁰ トランプ政権関係者へのインタビュー、2018年11月2日、ワシントンD.C。
- ³¹ Daniel Kliman and Abigail Grace, “Power Play: Addressing China’s Belt and Road Strategy,” Center for a New American Security, September 2018, <https://s3.amazonaws.com/files.cnas.org/documents/CNASReport-Power-Play-Addressing-Chinas-Belt-and-Road-Strategy.pdf?mtime=20180920093003>。
- ³² ASEAN 関係者へのインタビュー、2018年3月27日、東京。
- ³³ “ASEAN Outlook on the Indo-Pacific,” June 23, 2019, <https://asean.org/asean-outlook-indo-pacific/>。

第5章 一帯一路政策における投融資の「法化」動向について

石井 由梨佳

はじめに

(1) 問題の所在

インド太平洋地域が自由で開かれた空間であるためには、港湾を含めた交通インフラの利用が全ての国に区別なく開かれていることと、公平な通商がなされるための連結性(connectivity)が維持されていることが必要である。そして、中国の一帯一路政策(BRI)がこれらの法的、政治的、経済的基盤に与えるインパクトが本研究会の検討事項の一つであった。BRIの中核は、中国を他国と繋ぐ主要な経済回廊を確保するための、港湾、港湾と内陸部を接続する鉄道、道路、運河のインフラ建設であり、そのために中国は多様な形態において沿線国に借款や投融資をしている¹。特に中国国有企業らによる港湾に対する投資あるいは運営権の買収は2010年以降18カ国、25件に上っている²。

BRIが米国や欧州などに対抗して特にユーラシア大陸と南太平洋における自国の勢力圏を拡大しようとする動きであることには大きな異論はない³。もっともこれによって中国がOECD加盟国等の依拠してきた開発金融の枠組み⁴をバイパスしようとしているがために、他国政府等から批判がなされている。具体的には、BRIにおける①融資に関する情報が開示されていないこと、②融資の健全性評価が欠如していること、③中国企業が建設を行いスタッフも中国人、建設資材等も中国からの持ち込みを行うなど、投資が「紐付き」(tied)であること、④環境保全や労働基準に関する現地国の法制を軽視して事業が実施される傾向があること、⑤独裁政権や人権を侵害しているとして米国や欧州連合(EU)が援助を避ける国にも投融資をしていることが問題だとされている⁵。

すなわち①と②に関しては、中国は相手国が債務を返済できないことが予測される状況においても貸付をしていることが批判される⁶。2018年9月、中国＝アフリカ協力サミットにおいて、中国政府はアフリカの一部の最貧国に対しては債務の一部を免除することを表明したが、それも限定的な動きにとどまっている⁷。③に関しては、OECDでは2001年の勧告で紐付き投資をしないことを勧告しているが⁸、加盟国ではない中国はそれに制約されない。④に関しては、一般に投資を行う事業者は受入国の国内法に従う義務を負うが、それが果たされていない場合があると言われる。⑤に関しては、2019年に国連人権理事会で日本やEU加盟国を含めた22カ国がウイグル地区の人権侵害を終わらせることを求める共同声明を出したとき⁹、BRI参加国を中心とする50以上の国が同地区の人権状況の改

善を報告するなど¹⁰、BRI が中国の人権政策の道具として用いられていることも看過できないであろう。以上に加えて、海洋安全保障の観点からは、中国と敵対する国の船舶が BRI の一環で建設された港湾の利用ができなくなることや、中国がこれらの港湾を軍事的拠点として海洋支配（sea control）を確立することが懸念されることになる。

これらの実践が国際法違反ということはできない。しかし、BRI に対して法の支配が及んでいないのではないかという上記の懸念は検討に値する。中央集権機構がない国際社会においては、国内社会における三権分立に相当する仕組みはないが、それでも、政府を始めとした責任主体の説明責任、民主主義、社会的公正の確保は法秩序の基底をなすと言えるためである¹¹。

（2）本稿の課題と検討の射程

これに対して、近年では BRI の「法化」（legalization）の動向を観察することができる。法化とは、ある制度（institution）における権利義務の配分をあらかじめ規則として定めておき、紛争が生じた場合には紛争主体から独立した機関による法に基づいた紛争解決がなされることと本稿では定義しておく¹²。そのような紛争解決手続としては裁判、仲裁がある他、代替的紛争解決手続である調停を含めることがある。本稿の目的はこれらの法化の動向をレビューし、それが上記の懸念を克服するものであるかを評価することである。

BRI の国際法上の位置づけに関しては、中国人研究者だけでなく、欧州やアジア地域の研究者らによっても、相当な数の研究成果が出されている。もっとも、これらは BRI が他国との競争において展開されているという視点を欠いていることも多い。例えば BRI を「グローバルな公共財」の構築だとか「人類運命共同体」「天下思想」の基礎付けとして捉えるアプローチからは¹³、上記の問題に対する直接的な答えは導かれぬ。本稿は BRI の性格付けをめぐる論争には立ち入らず、実証的な法形成のみに着眼して検討を行う。

（3）予備的検討

上記の検討を行う前に、中国が行っている借款投融資の形態の概要を踏まえる必要がある¹⁴。何を BRI 関連のプロジェクトとするのかは一義的ではないが、2013 年に習近平が一帯一路構想を公にして以降、BRI の経路沿線にある国で中国企業が実施している上記の陸路ないし航路建設事業がそれに含まれることに異論はないと思われる¹⁵。

プロジェクトのスキームは多岐にわたるためここで網羅することはできないが、中国と受入国との二国間に限定すれば、まず政府による、あるいは政府が保証する譲許的（concessional）あるいは商業的な借款投融資あるいは輸出信用がある¹⁶。典型的には、国

家開発銀行や中国輸出入銀行が受入国の政府や企業、あるいは中国企業に有償融資を行い、当該企業がインフラ建設を行う場合がそれに当たる。また、シルクロード基金からの融資がなされることもあるが、投資基準が相対的に厳格であり、投資収益が低かったり政治リスクが大きかったりするとそれを満たさないとされ、却って BRI とは直接的な関連性を持たないものもある¹⁷。

次に、国有の商業銀行（例えば工商銀行、中国銀行、建設銀行等）が投資事業体である中国企業に融資を行ったり、商業銀行が現地企業に直接融資したりする場合（local buyer's credit）もある。ただし後者の場合でも、中国港湾工程有限責任公司や中国水利水電建設集団などの中国の企業が建設を実施することを条件にすることが少なくない。2018年の米国商務省の調査によれば商業銀行の資金提供は BRI 関連プロジェクトの約半分を占めている。港湾への投資に関しては、招商局集团有限公司と中遠海運港口有限公司（COSCO）によるものが主である¹⁸。

BRIと連携している国際投資銀行として、アジアインフラ投資銀行（AIIB）と新開発銀行（NDB）がある。これらが BRI 沿線国における開発プロジェクトに融資することはあるがあくまでも国際機関として実施しているので中国の「国策」としての色彩は希釈されている。また、AIIBとNDBは世銀との協力に基づいて援助をしているため¹⁹、そこでのプロジェクトについては冒頭に述べた基準からの逸脱は見受けられない。援助額も中国が独自に行っているものに比較すると小さい。以上に加えて第三国の政府や企業が関与するプロジェクトがあるが詳細は割愛する²⁰。

法化の動向

1. 関連条約の増加

法化の動向を端的に示すものとして、中国が締結している経済領域における条約の増加傾向や国際協力メカニズムの構築がある²¹。ここでは二国間投資協定（BIT）の増加が最も関連する。BITには内国民待遇、最恵国待遇、公平かつ平等な待遇、収用からの保護に関する条項が入るのが標準であるが、投資家保護を重視するか、受入国の利益を重視するかに応じて規定振りにはバリエーションがある。中国は現在145カ国・地域とのBIT、及び22カ国・地域と投資条項の入った自由貿易協定（FTA）を採択もしくは批准している²²。1980年代は欧州、日本、東南アジアが主であったが、1990年代から東欧、旧独立国家共同体（CIS）諸国、2000年代からアフリカ諸国が増加している。近年の実践では、投資家保護に関して国際法基準を参照したり²³、投資家保護の範囲を拡大²⁴したりする傾向が指摘されている。

租税条約のネットワークも拡充されている。一般に二国間租税条約は、①二国間で事業

取引や投資取引がなされたときの課税関係をあらかじめ定めておいて、二重課税を解消し、②税情報交換を行い、税逃れを防止することを主な内容とする。中国はこれまでに110カ国と租税条約を締結し、そのうちBRI沿岸国の殆どを含む54カ国と締結している²⁵。また2010年代になって既存の租税条約を改正する動きも見られる²⁶。BRIを遂行する上での税障壁を取り払うことは中国の重要な政策の一部になっている²⁷。なお、中国は税源浸食と利益移転(BEPS)防止措置実施条約に2017年に署名しており²⁸、同条約における規則を二国間租税条約に組み入れている。さらに中国は、BRI沿線国34国・地域間の政府間租税協力メカニズム(他に16カ国+5国際機関がオブザーバーとして参加)として、税収管理協力メカニズム(BRITACOM)を2019年4月に設立した²⁹。これは沿線国における租税法の調和化を図り、デジタル化による徴収の確保等を狙いとする。このほかに通商条約の増加と拡充も顕著である。

2. 債務の透明性・持続性の確保

対外援助に際しては、一般に債務の透明性を向上させることで、債権者や格付け機関などがその信用価値を評価でき、被援助国の市民が政府の説明責任を求めることができるようにすべきとされている。世界銀行・IMF、国際決済銀行(BIS)パリクラブ、OECD等では範囲は異なるがそれぞれ債務情報の開示を勧告、要請している。またIMFと世銀が低所得国に対する債務の持続性に関して、当該被援助国の経済力に応じて評価する分析枠組み(DSA)を提供している³⁰。しかし中国はパリクラブとOECDの加盟国ではない。中国は2015年からBISに対しては政府間融資に関する情報を提供している³¹。しかしこの中には企業間取引についての情報は含まれていない。

債務の持続性に関しては、中国財政部は2017年に「『一帯一路』融資指導原則」を採択し³²、2019年に「『一帯一路』の債務持続可能性に関する分析枠組み」を採択した³³。これはIMFと世界銀行のDSAを参照して作られた分析ツールであり、財政部が中国だけではなく関係国の金融機関や国際機関にその活用を呼びかけるものである³⁴。

以上に加えて、インフラ投資に関する規律を行うフォーラムとしてG20が活用されるようになってきている。2016年5月の伊勢志摩G7サミットで「質の高いインフラ投資の推進のためのG7伊勢志摩原則」が採択された後、2018年9月の「インフラプロジェクトの組成段階に係る原則」と2019年6月の「質の高いインフラ投資原則」が採択されている。後者の「質の高いインフラ投資原則」は、持続可能な開発やインフラ相互の連結の促進、インフラのライフサイクルコストを考慮した経済性の向上、環境への配慮、自然災害及びその他のリスクに対する強靱性の構築、社会的配慮インフラ統治(governance)の強化をその内

容とする。G20はこの原則に基づいてインフラ投資に関する融資の実態に関する報告を参加国に求めたが、これに対する中国の対応は限定的であり、インフラ投資に関する新興国向け融資の実態については情報非開示であった³⁵。

3. 紛争解決手続の強化

(1) 紛争解決機関の指定

投資家と受入国、あるいは企業間で紛争が生じた場合に、独立した第三者機関による法に基づいた解決が図られることも、法化の重要な要素である。

これに関して中国が締結するBITは投資家と受入国との紛争解決手続機関として、国際投資紛争解決センター（ICSID）を選択していることが多い。ICSIDは1965年の投資紛争解決条約（ワシントン条約）の下で世銀内部に設立されている機関であり、その裁定は締約国の最終裁判所の判決と等価値であり、当該国内で直接執行できる。なお、BITで保護の対象にされる事業体（enterprise）の定義は各BITに規定されるが、政府が保有している事業体も含むことが標準である。

また企業間における民商事紛争を解決するのにあたり、仲裁が用いられることは少なくない。具体的には契約不履行等の取引に関する紛争、貸金返還請求、信用毀損差止請求、取引先に対する不正行為に関する紛争などがあり得る。仲裁のメリットとしては、非公開であること、仲裁人の選定を当事者が行うことができること、条約があれば仲裁裁定も他国で承認執行がなされることがある。なお、そのような条約として外国仲裁判断の承認及び執行に関するニューヨーク条約があり³⁶、中国は同条約を1986年に批准している。また、国際調停条約が2018年12月に採択され、中国も署名した³⁷。同条約は調停の結果得られた和解合意を執行するためのもので、国連国際商取引法委員会（UNCITRAL）によって起草されたものである。

国際仲裁のフォーラムとしてはロンドン、パリ、ブリュッセルの仲裁廷が選択されることが多かったが、近年では発展途上国間における紛争が増加してきたため、シンガポール、香港、北京等における機関がそれらの紛争処理を引き受けている点が注目される。

まず、中国国内における国際紛争処理機関としては中国国際経済貿易仲裁委員会（CIETAC）、北京仲裁委員会と、上海仲裁委員会があったが、それに加えて、一帯一路に関する商事紛争を解決する仕組みが作られている。2018年8月には国際商事専門家委員会が発足した。また2018年7月には中国共産党中央委員会および国務院の提案に基づき、第一国際商事裁判所（広東省深セン市）（海路関係）と、第二国際商事裁判所（陝西省西安市）（陸路関係）が設立された。この二つの裁判所は最高人民法院の一機関という位置づけ

であり中国人判事から構成される。ただし紛争当事者は、訴訟、仲裁、調停を選択することができる³⁸。

他方で、香港では2011年6月1日に新仲裁条例（c. 609）が施行されることになり、国内仲裁と国際仲裁がともに UNCITRAL のモデル法に従うことが定められた。香港における仲裁判断は、最高人民法院と香港政府間の取り決めにより中国において執行が認められていることから、香港の機関（香港国際仲裁センター等）が中国企業の紛争の解決機関として選択されやすい。2019年4月2日、最高人民法院は香港司法部との間で、仲裁互助協定を締結した³⁹。協定により、香港で仲裁を行う場合でも中国国内での保全処分を申し立てることができるようになった。

これに対して、シンガポールにおける制度の拡充もなされている。シンガポール国際的商事紛争の解決に特化した裁判所として 1837年に設立されたシンガポール国際商工会議所（SICC）があるが、これに加えて2018年にシンガポール国際仲裁センター（SIAC）が設立され、2014年にシンガポール国際調停センターが設立された。

実際の紛争解決は複数の仲裁法廷と裁判所を経由して行われる。例えば、ジブチ港の開発を巡っては次の紛争が生じた。2004年、ドバイを拠点とする DP ワールドがジブチ国有事業体である PDSA（Port of Djibouti SA）と共同出資して（PDSA66.66%、DP ワールド33.34%）ジブチ港を運営する DCT（Durable Container Terminal SA）を設立し、2006年のコンセッション契約では30年間の開発をすることとしていた。しかし2013年に招商局が DCT の23.5%をジブチ政府から取得したために、DP ワールドはロンドン国際仲裁裁判所（LCIA）にジブチ政府を提訴し、裁判所は DP ワールドの訴えを認める判断を下していた。しかしジブチ政府はその判決履行をせず、2018年2月に2004年契約を終了させた⁴⁰。次いで2018年8月に DP ワールドは招商局を香港裁判所で提訴しており、現在も係属中である⁴¹。このように紛争解決は単純なものではないが、中国、香港とシンガポールが紛争解決フォーラムを拡充しつつある傾向は法化の例として指摘に値する。

結語

以上で素描したように、BRIにおけるインフラ投資の法化の傾向は認められる。ただしそれはこれまで欧米や日本などが輸出者間の公正な競争を維持するために設定してきた国際基準をそのまま遵守するというものではなく、中国がそれらの規則や基準を参照しつつ独自に国内的な基準や二国間条約を締結する形で行われている。日本は「自由で開かれたインド太平洋」（FOIP）戦略を打ち出すのにあたり、対中牽制網の形成という色彩を希釈して、平和と反映を目指す包括的な「インド太平洋」ビジョンを提示している⁴²。しかし、日

本が打ち出している構想を実現するためには、中国の「法化」の動向を国際基準に沿う形で促すことが有効である。条約や指針がどのように履行されていくのかを含め、それらの動きが冒頭に述べた懸念を克服するものであるかは慎重な評価が必要であろう。

—注—

- 1 BRI に連動して、陸海路確保のためのインフラ建設の他に、国際航空路線の開設、査証免除協定の締結、デジタル人民元の発行計画など、人と資金の移動を容易にする仕組みを作ることや、衛星（宇宙版 BRI）や国際海底ケーブル（デジタルシルクロードの建設）のネットワークを構築する動きもある。いずれも興味深い法的問題を内包しているが、本稿では検討の射程外とする。宇宙版 BRI については青木節子「宇宙版「一帯一路」への道筋: シリーズ・21 世紀のスプートニク・ショック(1)-(7)」（2019 年）<nippon.com>参照。
- 2 「中国、海外港湾に 1.2 兆円投資 国有 2 社 一帯一路先導」『日本経済新聞』（2019 年 12 月 26 日）参照。
- 3 金融地政学からの分析として、前田充浩「21 世紀中国の開発ファイナンス攻勢に関する金融地政学分析」『産業技術大学院大学紀要』11 号（2017 年）29 頁。
- 4 OECD 公的輸出信用アレンジメント（Agreement on Officially Supported Export Credits [TAD/PG(2018)8]）やその他の OECD 勧告がある。関連する範囲で後述する。
- 5 European Parliament 2018 Report on the State of EU-China Relations, 2017/2274 (INI), 10.7.2018; US The Department of Defense 2019 *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships and Promoting a Networked Region*. これらの問題を分析する先行研究として、河合正弘「一帯一路とユーラシア新秩序の可能性」中国総合研究・さくらサイエンスセンター『一帯一路の現況分析と戦略展望』（2019 年 5 月）12 頁；Alisher Umirdinov, 'Generating a Reform of the BRI from the Inside: Japan's Contribution Via Soft Law Diplomacy' (2019) RIETI Discussion Paper, 19-E-076 も参照。
- 6 統計については、United States, 2018 *Annual Report to Congress of the U.S.-China Economic and Security Review Commission* (2019), p.279; American Enterprise Institute, *China Global Investment Tracker*, <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>; 河合・前掲注（5）14 頁参照。債務状況について網羅的な調査を行ったものとして John Hurley et al (2018) 'Examining the Debt Implications of the Belt and Road Initiative from a Policy Perspective' *CGD Policy Paper*, www.cgdev.org.
- 7 2018 年 9 月 3 日、習近平が中国＝アフリカ協力サミットにおいて債務の健全性評価を行うことやエチオピア、ボツワナ、カメルーンなどを対象にして一部債務の免除を含む方針を表明した。
"President Xi Jinping addresses opening ceremony of FOCAC summit," *Xinhuanet*, 3 September 2018, http://www.xinhuanet.com/english/2018-09/03/c_137431560.htm.
- 8 紐なし投資勧告は当初後発開発途上国を対象にした政府開発援助についてなされたが、その後段階的に対象範囲が拡大されている。OECD, *DAC Recommendation on Untying Official Development Assistance*, OECD/LEGAL/5015 (adopted on 25 April 2001, last amended on 22 October 2018), <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/140/140.en.pdf>.
- 9 Human Rights Council, 10 July 2019 Joint Statement.
- 10 Letter dated 26 July 2019 from the Permanent Representative of China to the United Nations Office at Geneva addressed to the President of the Human Rights Council, 9 August 2019, A/HRC/41/G/22.
- 11 James Crawford, *Chance, Order, Change: The Course of International Law: General Course on Public International Law* (Hague Academy of International Law 2014), p.326
- 12 アボット (Kenneth W. Abbott) らによる 2000 年の論文「法化の概念」では、「法化」の要素として、ある制度 (institution) が内包する、義務 (obligation)、特定 (precision)、委任 (delegation) に沿って定義される一連の特質が挙げられている。Kenneth W Abbott et al. (2001) 'The Concept of Legalization' *54 International Organization* 17.
- 13 Wenhua Shan, Kimmo Nuotio and Kangle Zhang, *Normative Readings of the Belt and Road Initiative: Road to New Paradigms* (Springer 2018); Chi He, 'The Belt and Road Initiative as Global Public Good: Implications for International Law', *Normative Readings of the Belt and Road Initiative: Road to New Paradigms* (Springer 2018).

- 14 OECD の調査報告書によると、BRI 関連の出資額は以下の通りである（カッコ内数字の単位は億米ドル）。①中国開発銀行（1100）、②中国輸出入銀行（800）、③中国工商銀行（1590）、④中国銀行（1000）、⑤シルクロード基金（400）、⑥中国建設銀行（100）、⑦AIIB（23.3）、⑧NDB（12.6）。OECD, *supra* note 10, p.18.
- 15 BRI はその初期においてはまとまりをもった政策とは認識されておらず、沿線国に対する建設プロジェクトを後付けで BRI に含めていたとされるが、近年出されている報告書や書籍等では、本文中に示した意味で理解されている。OECD, ‘China’s Belt and Road Initiative in the Global Trade, Investment and Finance Landscape’ (2019).
- 16 Hurley et al., *supra* note 6.
- 17 Silk Road Fund, “Risk Control and Post-Investment Management,” <http://www.silkroadfund.com.cn/enweb/23798/23807/index.html>.
- 18 招商局の 2018 年年次報告書では、具体的な数字は示されていないがハンバントタ港を始めとした 33 の港湾に出資していることが示されている。China Merchant Port Holdings Company Ltd., *2018 Annual Report*, <http://www.cmport.com.hk/UpFiles/bpic/2019-04/20190426052119672.pdf>.
また、COSCO の 2018 年年次報告書によれば、外国における港湾の運営権の取得率は下記の通りである。COSCO Shipping Ports Ltd., *Annual Report 2018*, <https://doc.irasia.com/listco/hk/coscoship/annual/2018/ar2018.pdf>.

港湾名	株式取得率
Antwerp Terminal	20%
Kumport Terminal	26%
COSCO-PSA Terminal	49%
Piraeus Terminal	100%
Busan Terminal	5.50%
Seattle Terminal	13.33%
Euromax Terminal	35%
Suez Canal Terminal	20%
Abu Dhabi Terminal	90%
Zeebrugge Terminal	100%
Bilbao Terminal	39.78%
Valencia Terminal	51%
Vado Reefer Terminal	40%

- 19 AIIB＝世銀協力了解覚書は 2017 年 4 月 23 日に、NDB＝世銀協力了解覚書は 2016 年 9 月 9 日に署名された。 <http://pubdocs.worldbank.org/>.
- 20 王貴国（北井辰弥・訳）「講演 現代国際法の文脈における一帯一路構想」『比較法雑誌』50 巻 3 号（2016 年）1-22 頁参照。
- 21 中央アジア諸国における BRI については Alisher Umirdinov, "Understanding China's 'One Belt One Road' Initiative against the International Economic Law Landscape of Central Asia," in Dai Tamada, Fujio Kawashima (eds.), *Legal Issues of SOE Across International Economic Law and Investment Law* (Springer, forthcoming, 2020)参照。
- 22 UNCTAD Investment Policy Hub, <https://investmentpolicy.unctad.org/international-investment-agreements/treaties/bilateral-investment-treaties/990/china---united-republic-of-tanzania-bit-2013>-参照。
- 23 例えば、2012 年の中国＝カナダ BIT は、「一般的な国家実行によって法として受容されていることが示されている外国人待遇の国際法上の最小限の基準」を認めている。Article 5. Dilini Pathirana, ‘Rising China and Global Investment Governance’ (2018) 4 *The Chinese Journal of Global Governance* 122.
- 24 中加 BIT 2012、中＝タンザニア BIT 2013、中＝豪州 FTA 2015 等。ちなみに、2012 年の日中韓投資協定は、未だ保護の対象を投資後の投資家と投資財産に限定する「保護型」ではあるが（投資前の財産等保護をする）、内国民待遇の例外事由を制限している点は、投資を促進する「自由化型」と評価されている。加地良太（2013）「日中韓投資協定の概要と FTA 交渉に向けた課題」『立法と調査』340 号 3 頁。
- 25 国家税务总局「我国签订的多边税收条约」<<http://www.chinatax.gov.cn/n810341/n810770/index.html>>.
- 26 同上。
- 27 J Owens, ‘The Belt and Road Initiative: Will Tax Be a Facilitator or a Barrier?’ in M Lang and J Owens (eds), *Removing Tax Barriers to China’s Belt and Road Initiative* (Wolters Kluwer 2019).
- 28 Convention to Implement Measures to Prevent BEPS, adopted by the ad hoc Group on 24 November 2016, entered into force on 1 July 2018. 2016 年に採択され、2018 年に発効している。これは、多数国間にお

- いて、BEPSプロジェクトで策定された BEPS 防止措置（租税条約の濫用などを通じた、租税回避行為の防止に関する措置や、二重課税の防止などによる納税者にとっての不確実性排除に関する措置）のうち、租税条約に関連する措置を、既存の租税条約に導入することを定めるものである。
- ²⁹ The Belt and Road Initiative Tax Administration Cooperation Mechanism, <http://www.chinatax.gov.cn/eng/britacom.html>.
- ³⁰ IMF, *Debt Sustainability Analysis Low-Income Countries*, <https://www.imf.org/external/pubs/ft/dsa/lic.aspx>.
- ³¹ Sebastian Horn et al. (2019) *China's Overseas Lending*, Kiel Working Paper, No. 2132, p.7.
- ³² 『一帯一路』融資指導原則（2017年5月16日）
<http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/tupianxinwen1/201811/W020181113547229883172.pdf>.
- ³³ 「财政部发布《“一带一路”债务可持续性分析框架》」（2019年4月25日）
http://www.mof.gov.cn/zhengwuxinxi/caizhengxinwen/201904/t20190425_3234663.htm.
- ³⁴ 日本貿易振興機構「第2回「一帯一路」国際協力ハイレベルフォーラム、283の成果案件を公表」（2019年05月20日）<https://www.jetro.go.jp/biznews/2019/05/eac73b4c32f94e03.html>.
- ³⁵ Global Infrastructure Hub, <https://www.gihub.org/countries/china/>参照。
- ³⁶ Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards, *adopted on 10 June 1958, entered into force on 7 June 1959*, 330 UNTS 3.
- ³⁷ United Nations Convention on International Settlement Agreements Resulting from Mediation, *adopted on 20 December 2018, opened for signature on 7 August 2019*. 中国は2019年8月7日署名。2020年発効の見通し。他に米国、韓国そしてインドなどが署名している。
- ³⁸ CICC, "A Brief Introduction of China International Commercial Court," updated on 2018-06-28, <http://cicc.court.gov.cn/html/1/219/193/195/index.html>. なお、2019年12月末までに5件が結審している「最高人民法院第一国际商事法庭高效审结首批五件案件」（2019年12月30日）
<http://cicc.court.gov.cn/html/1/218/149/156/1545.html>. 日本、イタリア、英領バージン諸島、中国、香港、台湾の企業と個人であり、仲裁契約の有効性、製造物責任等が争われたという。
- ³⁹ 「内地与香港特区签署就仲裁程序相互协助保全的安排（附全文）」（2019-04-02）
<http://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-149552.html>.
- ⁴⁰ 2018年9月、DPワールドはイングランド・ウェールズ高裁（High Court）に契約終了を差止める請求を行いそれが認容された。
- ⁴¹ HCA 1951/2018, DP World v. China Merchants Port Holdings Co. Ltd.
- ⁴² 大庭三枝（2018）「日本の『インド太平洋』構想」『国際安全保障』46巻3号12頁。

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発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・チャオプラーヤ・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こ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えた人の割合は 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う目的のもとで、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 Ind-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.kw.thejakartapost.com/seasia/2019/06/17/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)

第7章 東南アジアでの能力構築における日本・米国・オーストラリアの取組み

神保 謙

序論

海洋安全保障および東南アジア沿岸各国の能力構築は、日本、米国、オーストラリアによる地域安全保障に関する取組みの柱の一つとなった。東南アジアにおける取組みの発端、構想、範囲は日米豪で大きく異なるものの、これらの国は以前にも増して海洋における能力構築に関して政策目的と手法を共有するようになってきている。能力構築支援の主たるスキームは、日米豪が個別に実施するものであるが、近年では日米豪が互いに政策調整をしたり、2国間プラス1（日米+ASEAN、日豪+ASEAN、米豪+ASEAN）、あるいは3国間にプラス1を加える（日米豪+ASEAN）といった協力の機運も高まりつつある。

本章では主として東南アジアにおける海洋での能力構築に対する日米豪それぞれのアプローチを分析し、近年の能力構築支援の傾向を明らかにする。そしてまた、それぞれの国による2国間の取組みが少数国間、3国間協力にもたらし得る相乗効果にも焦点を当てる。最後に「非対称均衡」に基づく海洋秩序の実現が望ましい政治目標であると論じ、日本、米国、オーストラリアに対して提言を行う。

東南アジアでの日本による能力構築

東南アジア諸国連合（ASEAN）と日本との関係を長きにわたって支えたのは、日本の積極的な経済進出によって深化した ASEAN との経済的相互依存関係だった。日本の大規模な海外直接投資（FDI）が過去数十年間にわたって累積した結果、ASEAN は日本企業及び日本企業がアジア地域に展開した合弁企業の生産ネットワークの拠点となった。

1977年8月には福田赳夫元首相がマニラで「福田ドクトリン」として受け継がれることとなる演説を行った¹。同演説に示されたように、日本は東南アジアにおいて軍事的な役割を慎重に制約しつつ、ASEAN の結束と強靱性を支援することで東南アジアの平和と繁栄に寄与してきた²。こうした原則は、歴代の政権がその思想的な傾向とは無関係に、踏襲された対 ASEAN 政策の原型となった³。

しかし、近年の日本の対東南アジア政策は、主に中国の台頭や海洋における影響力の拡大に伴い、海洋安全保障を優先課題に置いた再構成がみられるようになる。日本の政策上の焦点は海賊対処や海上交通路の安全確保といった目的に加え、特に東南アジア諸国の海

上安全保障分野での能力構築支援を通じて、同諸国の海洋状況把握（MDA）を強化する為の措置が強化されるようになった⁴。

海洋における能力構築支援という概念が初めて登場したのは2010年12月の防衛大綱である⁵。同大綱は、アジア太平洋地域の安定の維持に向けて「日本は域内協力枠組みの構築・強化や域内諸国の能力構築支援に取り組む」とした。これを受けて防衛省は2011年4月に国際政策課内に能力構築支援室を新設した⁶。比較的少ない予算とともにスタートした能力構築支援室は、(1)人道支援および災害救助（HA/DR）、(2)地雷除去、(3)軍事医学、(4)海洋安全保障、(5)国連平和維持活動の5つの分野に活動の軸を置いている⁷。防衛省の能力構築支援は当初、人材育成を中心とした、控えめで「ソフト」なアプローチとなっていた⁸。2012年には自衛隊がカンボジアならびに東ティモールへと派遣され、道路補修や車両整備の分野において人材育成支援を実施した。また、ベトナム、インドネシア、モンゴルでも短期のセミナーを開催した。

日本の外務省もまた、「ODAの戦略的な活用」を通じて、東南アジアにおける海洋での能力構築を推し進める姿勢をとるようになった。2006年6月、日本はODAを通じて巡視船3隻をインドネシアに無償供与している。日本はこの際、供与する巡視船から武器システムを取り除き、巡視船の用途をテロ対策および海賊対処活動に限定することで武器輸出三原則が適用されないよう細心の注意を払った⁹。2009年には海洋の安全および安全保障への使用を目的として、日本国際協力機構よりフィリピン沿岸警備隊（PCG）に対して高性能装備が譲渡された¹⁰。この枠組みのもとで日本から譲渡された装備には、衛星通信システム、VHF/HF無線システム、マイクロ波通信システム、複数の拠点に置かれる送受信機器が含まれる。2002年以来、海賊対処活動の訓練を目的として日本の海上保安庁からフィリピン沿岸警備隊に職員が派遣されており、これらの職員は日常的にマニラにあるPCG本部で勤務していることから、より広義の目的を持つ能力構築についても相談を受けている¹¹。2006年、日本はカンボジアが主要な国際港の警備施設や装備を向上させる際に支援を行った。同様に、東南アジアのODA受入国における港湾や空港、発電所、道路、通信システムといったインフラに関する様々なプロジェクトも、安全保障上の能力構築支援と結び付けられる¹²。

「ODAの戦略的な活用」にとって最も重要なベンチマークとなったのは、海上保安庁所有の船10隻をフィリピンに供与するとした決定である¹³。2012年2月、玄葉光一郎外務大臣は明確に海洋安全保障を意識した講演を行い、「このような我が国の安全保障上も重要な課題の推進に当たって、ODAなどを一層戦略的に活用していく方針です。具体的には、シーレーンの安全確保、テロ・海賊対策の為の巡視艇の供与を含む沿岸途上国の海上保安

能力向上などがこれにあたります」と語った¹⁴。フィリピン沿岸警備隊に対して ODA を通じて巡視艇 10 隻を供与するとした日本の決定は、東南アジアにおける海洋での能力構築の推進に取り組むという日本の決意を最も顕著に表したものだと考えられてきた。

2012 年の総選挙が自由民主党の圧勝に終わると、安倍晋三内閣のもとで能力構築はさらに推進され、日本の安全保障戦略にも明確に組み込まれるようになった。2012 年 12 月に発表された日本にとって初めてとなる国家安全保障戦略（NSS）には、海洋秩序、宇宙、サイバー空間の分野において「日本は能力構築支援を積極的に行う」と記された¹⁵。同文書はまた、ODA や能力構築支援が安全保障に関わる分野での切れ目のない支援に寄与すると位置付けた。さらに防衛大綱（2013）は日本による能力構築の取組みの目的を次のように明確にした。

- ・ 東南アジア諸国等の域内パートナー国との関係をより一層強化し、共同訓練・演習や能力構築支援等を積極的に推進する。
- ・ *能力構築支援の推進*：自衛隊の能力を活用し、平素から継続的に人材育成や技術支援等を通じて途上国自身の能力を向上させることにより、主としてアジア太平洋地域における安定を積極的・能動的に創出し、安全保障環境の改善を図る。
- ・ *海洋安全保障の確保*：海洋国家として、平和と繁栄の基礎である「開かれ安定した海洋」の秩序を強化することは極めて重要であることから、海上交通の安全確保に万全を期す。また、関係国と協力して海賊に対応するとともに、この分野における沿岸各国自身の能力向上の支援、我が国周辺以外の海域における様々な機会を利用した共同訓練・演習の充実等、各種取組みを推進する。

安倍内閣が、長年にわたって存在してきた武器輸出三原則を大幅に緩和したことから、その概念自体は控えめに定義されてきたものの、日本による東南アジアでの能力構築は今後さらに推し進められる可能性がある。2014 年 4 月 1 日、日本政府は防衛装備や技術の海外への移転に関する新たな原則として、「防衛装備技術移転三原則」を策定した¹⁶。この新たな原則は、(1) 平和貢献および国際協力の積極的推進、あるいは (2) 日本の安全保障に資する場合において防衛装備の移転を認めるとしている。新三原則の策定を受けて、日本は、東南アジア諸国への防衛装備および技術の移転に関してこれまでよりも広い選択肢を得ることとなった。

東南アジアでの米国による能力構築支援

米国はかねてより、同盟国やパートナー国の能力向上を支援するという姿勢をとってきた。冷戦時代、西ヨーロッパ、ギリシャ、韓国、そして東南アジアで始まった安全保障援助プログラムは、米国の対外関与戦略の主要な構成要素であった。国防安全保障協力局（前身は1961年設立の国防安全保障援助局）は同盟国やパートナー国に対して財政的および技術的な支援のほか、軍事品、訓練や役務を提供し、それらの国の軍部との関わりを強化した。安全保障援助プログラムの最たるものが対外有償軍事援助（FMS）と国際軍事教育訓練計画（IMET）である。

東南アジアにおいては、安全保障援助の主たる構成要素は、フィリピン（1951年に米比相互防衛条約署名）やタイ（1954年に東南アジア条約機構の一員として、そして1962年にタナット・ラスク共同声明で確認）といった同域内の同盟国の能力を向上させることであった。冷戦時代のアジアにおける米国の安全保障上の関与にとって最も重要なベンチマークの1つが、1969年にニクソンドクトリンという形で発表された。米国は「軍事的および経済的援助を提供する」一方で、「直接脅威にさらされている同盟国自身が自国の防衛に責任を持つことを期待する」としたのだ¹⁷。

21世紀に入り、東南アジアに対する米国の能力構築に関するアプローチは2つの際立ったダイナミクスにより焦点を定め直すこととなった。第一は、国防省が主導する安全保障援助に関する改革である。2007年、米国の海上部隊である海軍、海兵隊、沿岸警備隊は初めて統一の海洋戦略を策定し、その中で能力構築を通じたパートナー諸国との協力的関係の醸成および維持における、海軍、海兵隊、沿岸警備隊が一体となったアプローチを強調した¹⁸。4年毎の国防計画見直し（2010）は、米国の安全保障援助の枠組みは共産主義陣営に対抗する為の長期的な関係の維持を意識して設計されたものであり、意思決定やリソースの準備に数か月ないしは数年かかると指摘した¹⁹。同文書はまた、パートナー諸国の能力構築には省庁をまたいだ、よりカスタマイズされた政府が一丸となったアプローチが必要だと訴えた。ロバート・ゲイツ国防長官は、主にテロリズムの蔓延と弱小国家の不安定な統治が安全保障上の脅威に繋がっている現状を受け、「諸外国の統治および安全保障能力の向上を、米国の国家安全保障戦略の重要な要素としなければならない」と繰り返した²⁰。

第二は、オバマ政権によるアジア太平洋「リバランス政策」である。この政策の軍事的側面は、2012年1月に公開された国防戦略指針にて具体化された²¹。レオン・パネッタ国防長官は「米軍はアジア太平洋地域におけるプレゼンス、戦力投射、抑止力をより一層強化することに焦点を当てて、同時に量的拡大を目指す」と記者会見の場で話し、続く2012年6月のシャングリラ会合においても「海軍は現在太平洋と大西洋でおよそ5:5にわけ

ている戦力を、2020年までに6:4となるよう再構成する。つまり、空母のうち6隻と、巡洋船、駆逐艦、沿海域戦闘艦、潜水艦の大部分がこの地域に集まることになる」と繰り返した²²。同長官はその後、米国はこの域内の国との間の同盟関係やパートナーシップの近代化および強化に取り掛かると強調した。日本や韓国、オーストラリア、フィリピン、タイといった伝統的な同盟国との関係強化に取り組む一方で、米国は、インドやシンガポール、ニュージーランド、インドネシア、ベトナムといった新しい国との安全保障上のパートナーシップの構築にも投資している。リバランス政策に関わる一連の発表のなかでも最も影響力が大きいとされるのは、海兵隊のダーウィン（オーストラリア）へのローテーション駐留、沿海域戦闘艦のシンガポールへの配置、フィリピンとの軍事関係の強化の3つである。

国防省が主となるリバランス政策で重きが置かれたのは、共通の利益の実現を目的とした「集団的な能力と器量を保証する」うえでの、地域安全保障の土台として既存の同盟関係が果たす役割と、アジア太平洋全域で台頭しつつあるパートナー諸国との安全保障上のパートナーシップのネットワークを拡大させることの重要性である。リバランスに関する取組みの最大のテーマが、域内の同盟国やパートナー諸国間の連携を強化させ、地域の能力を確固たるものにすることにあるのは明白である。

フィリピンのケース

フィリピン国内にあった全ての米軍基地は1992年に閉鎖されたものの、米比の安全保障上の関係は、共同での対テロ作戦や海洋ドメインにおける中国の台頭に対する防御を通して活性化された。オバマ政権下での、とりわけ東南アジアを念頭に置いたアジアへの回帰政策によって、米比関係は新たに注目を集めることとなった。米国が東南アジアにおいて対テロ戦争を展開するにあたりフィリピンが重要な拠点となったことから、2000年代の米国によるフィリピンへの軍事援助は対テロ能力の構築に焦点を当てたものがほとんどであった。10年近くにわたって、米国とフィリピンの共同演習や作戦はイスラム系テロ組織の勢力を抑えつけることを目的として主に西ミンダナオ島やスールーで行われてきた。

しかし、米国によるフィリピンへの軍事援助の焦点は南シナ海での海洋における潜在的な脅威へとシフトし始めた。このような援助はより一層の共同訓練や演習、対外軍事援助といった形や、フィリピン軍（AFP）を通して活性化されている。共同演習であるバリカタン（BALIKATAN）には2010年代から海洋要素が加えられ、2012年のバリカタンでは、複数の国が領有権を主張する南沙諸島とフィリピン最大の海底油田から近いパラワン島沖にて、共同戦闘訓練が実施された²³。協力海上即応訓練（CARAT）と水陸両用上陸作戦訓

練（PHIBLEX）は、米国海軍と東南アジアの数カ国が海上哨戒や人道支援・災害救助に関する能力の向上を目的として訓練を行ううえで重要なプラットフォームとなっている。

米国とフィリピンは2011年、(1) 装備の取得、ならびにフィリピン軍が現在所有する軍需品の大規模な改装と整備を含む、フィリピン軍能力向上プログラム（CUP）への米国による財政支援、(2) フィリピン軍による監視、通信、阻止能力を底上げする為、南部沿岸監視隊への4000万ドルの追加供与を通じて海洋安全保障におけるフィリピン軍の能力を向上させることに合意した²⁴。また、FMSの枠組みを通じて、沿岸警備隊のハミルトン級カッター2隻がフィリピン海軍へと譲渡された。2013年12月にはジョン・ケリー国務長官が、3年間で総額4000万ドルがグローバル安全保障緊急基金（GSCF）を通じてフィリピンに対して拠出されるプログラムの実行を発表した。プログラムは海洋安全保障や海上状況把握の向上のほか、南フィリピンにおける法執行機関の対テロ能力の構築に用いられるとされている²⁵。

2014年4月下旬、米国とフィリピンは米比防衛協力強化協定（EDCA）に基づく枠組み合意に調印した²⁶。同協定は「まずは能力ギャップを埋め、長期的には（フィリピン軍の）近代化を推し進め、一層の海上安全保障、海上状況把握、人道支援・災害救助にかかる能力の整備と発展を手助けすることで」フィリピン軍を支援すると謳う。

ベトナムのケース

ジョン・ケリー国務長官は2013年12月、東南アジアにおける海洋での能力構築を前進させることを目的とした新たな地域および2国間支援にまずは3250万ドルを拠出すると約束した²⁷。2014年にベトナム沿岸警備隊へ供与された高速巡視船5隻も含め、米国は捜索救助や災害対応等の為として早急に最大で1800万ドルを拠出するとしている。既存のプログラムには、マラッカ海峡周辺での海賊への対処、フィリピン、インドネシア、マレーシアの3カ国が近接するスルー海南部を舞台とした国境を越えた組織犯罪やテロの脅威への対処、タイランド湾イニシアチブを通じた情報共有ならびに専門家訓練の拡大といった取組みがある。

オーストラリアによる東南アジアでの能力構築

第2次世界大戦後、オーストラリアは東南アジアにおける安全保障上の課題に積極的に関与してきた。1950年のコロombo・プランの発起人として、また、1954年に発足した東南アジア条約機構（SEATO）の加盟国として、オーストラリアはこの地域の防衛を目的とした共通の取組みにコミットしてきた。東南アジア条約機構の枠組みのもと、オーストラリ

アはタイやフィリピン、そして南ベトナムに軍事援助を提供した。また、マラヤに駐屯し、東南アジアの包括的な防衛の重要な一翼を担う英連邦戦略予備軍に、オーストラリア陸軍、海軍、空軍から兵力を提供したこともある²⁸。さらにオーストラリアはベトナム戦争に兵力を拠出した主要国の1つで、6万人弱のオーストラリア兵士が戦場に派兵された。

オーストラリアが東南アジアの防衛に関与する為のもう1つの制度化されたツールとして、1971年にオーストラリア、マレーシア、ニュージーランド、シンガポール、英国の5カ国間で発足した5カ国防衛取極（FPDA）がある。1970年代初頭に発表されたニクソンドクトリンへの対応として、オーストラリアは部分的にASEANに関与することで、防衛に関する利益に対する地域の足並みを揃えようとした²⁹。主にFPDAを通じて、オーストラリアはまた、東南アジア諸国と2国間あるいは複数での定期的な訓練や演習を始めた。参加国の軍同士相互運用性を高め、能力の向上を図るバリサマシールドもFPDAの枠組みのもと実施される演習の1つである。FPDA以外では、タイ海軍とオーストラリア海軍の間の相互運用性を高め、海上での戦闘技術の精度を上げることを目的として2年に1度実施される共同訓練、オースタイ（AUSTHAI）がある。

今日、オーストラリア軍は地域の海洋安全保障の為の能力構築に積極的に関わっている³⁰。オーストラリアは多様な2国間や多国間での演習や作戦への参加を推進してきたほか、人材訓練の実施にも力を入れてきた。オーストラリアの海洋における能力構築への関与を語るうえで欠かせないものの1つに、太平洋巡視船計画（PPBP）を通じた取組みがあげられる。この計画は、200海里の排他的経済水域（EEZ）を定めた海洋法に関する国際連合条約（UNCLOS）を受けて、1980年代に始まった³¹。1987年から1997年の間、PPBPでは12の太平洋島嶼国に対して巡視船22隻、ならびに関連する訓練と後方支援を提供し、これらの国々が抱える広大な海域を哨戒する能力の向上に寄与した³²。オーストラリア政府は2014年6月、過去に譲渡した巡視船が耐用年数の終わりに近付いているとして、主にこれらの船を新しいものと取り換えることを目的に、これら12の島嶼国に対するPPBPを更新すると発表した³³。これらの巡視船の武装は軽微なもので、中型機関銃以上が装備されていることは稀だが、海上での監視や哨戒、漁業の取り締まりには適している³⁴。「オーストラリアによるPPBPは、太平洋地域、その他の地域での影響力拡大を目指す国家にとって1つのモデルとなるかもしれない」という声もある³⁵。

オーストラリアにとって、2国間防衛関与は海洋における能力構築の重要な構成要素の1つとなっている。2012年、海洋、対テロ、平和維持、人道支援・災害救助に関する既存のプログラムの強化を目的とした防衛協力協定の締結を受けて、同国とインドネシアのパートナーシップは格上げされた³⁶。マレーシアのバターワース空軍基地にオーストラリ

ア軍が常駐しており、これによってオーストラリア軍が東南アジアにおいて海上監視活動や人道支援活動を実施できていることを考慮すれば、この2国の防衛関係にも唯一無二の意義がある³⁷。また、オーストラリアはフィリピンに対しても海上監視システム、国境管理、港湾警備の分野で能力構築支援を行っている³⁸。フィリピンの沿岸警備隊は、オーストラリアの造船会社・テニックス社が建造した4隻の搜索救難艇からなるサンファン級哨戒艇を調達して、2000年から2003年にかけて就役させている。オーストラリアによるフィリピン沿岸警備隊海上災害対応ヘリコプター取得プロジェクトには、海上での事件、自然災害、大惨事におけるフィリピンの海上災害対応能力を強化および拡大させることを目的として、フィリピン沿岸警備隊の為に7機の海上災害対応ヘリコプターを調達することが含まれている。

日本・米国・オーストラリア3カ国による発展

東南アジアにおける海洋能力構築に対する東京、ワシントン、キャンベラのアプローチはその発端、動機、方法で異なるものの、これまで以上に運用概念の共有が見られる。

オバマ大統領の2014年4月の来日にあわせ、東南アジアにおける日米の2国間協力について明確に言及した「ファクトシート:日米のグローバル及び地域協力」が**日米両国**によって発表された。このファクトシートには、日米両国が、沿岸警備隊への巡視船艇の供与および港湾施設の整備を含めて「東南アジア諸国の海洋の安全および海上安全保障に関する能力構築支援について連携することにコミットした」との記述がある³⁹。また、日本と米国の両国がASEAN加盟国の海洋の安全に関わる職員に対する教育および訓練の提供を含む追加的な支援に関し、ASEANと更なる協議を実施していることを明らかにしている⁴⁰。

2013年10月に開かれた日米安全保障協議委員会(SCC:2+2)の場において、日本と米国は、東南アジアの沿岸各国がよりの確に法を執行し、不正な取引や武器の拡散に立ち向かい、海洋資源を保護できるよう、海上状況把握のほか、海洋の安全および海上安全保障の為にその他の能力の構築においてこれらの国を支援することで連携していくと繰り返した。共同発表は「日本および米国は、東南アジアおよび世界において安全保障上の能力を強化する為に共に取り組むことをコミットしている」とし、「アジア太平洋地域におけるパートナーシップに基づく能力構築支援において、これまでの取組みを基に連携していくことを決定した。これらの取組みにおける協力は、地域のパートナーの安全保障上の能力を高め、他国による防衛上及び法執行上の能力の構築を支援することにより、地域の安定の確保に寄与する」と続けた⁴¹。

日本-オーストラリア首脳会談でもまた、能力構築支援の重要性が強調された。「21世

紀のための特別な戦略的パートナーシップ」と名付けられた日豪両首相の共同声明は、「訓練・演習の拡充、人的交流の拡張及び人道支援・災害救援、海上安全保障、平和維持、能力構築及び米国と3カ国協力を通じて、2国間の安全保障・防衛関係を深化させる」とした⁴²。

日米豪の3カ国首脳会談は、「3カ国の首脳は、既に強固な3カ国の安全保障・防衛面の協力を深化させるとともに、3カ国の共同訓練、海上安全保障分野のキャパシティ・ビルディング及び海洋一般に関する意識向上、平和維持に関するキャパシティ・ビルディングについての強化された協力を通じ、国際的な懸念に対処し地域の安定を促進する為の3カ国の結集された能力を強化する堅い決意を表明した⁴³。」

結論

東南アジアにおける海洋での能力構築支援において日米豪が歴史的にたどってきた道は異なるものの、3カ国によるアプローチにはこれまで以上のシナジーや相補性が見られる。

3カ国の政策が一致する部分を作り出す、2つの内在する動向がある。まず、中国海警局および中国人民解放軍海軍との拡大する能力ギャップを鑑み、東南アジア沿岸各国は早急に海上哨戒および防衛力の強化を図る必要に迫られているということ。中国による素早い海警局艦艇の出動、海上における法執行能力の強化、資源開発ならびに係争中の海域における人工島の建設は、ASEAN諸国にとって「相手国に合わせた威圧」を成している⁴⁴。東南アジア諸国に対する海上および航空優勢を確固たるものにすべく、中国の海洋力ならびに航空力の継続的な増強は今後も続くと思われる。

次に、日米豪が共有する戦略的利益に基づいた海洋戦略の長期的なシフトは、この3カ国が政策調整を行う機会を作り出した。前述の通り、東南アジアにおける日本の海上安全保障上のプライオリティは、望ましい勢力の均衡の追求に基づいた、強い戦略に突き動かされたものである。米国のリバランス政策は東アジア戦略戦域においても活動できる状況の重要性を強調するとともに、同盟国や友好国に海上安全保障の為の能力構築を呼びかける。南シナ海における航行の自由の確保に対するオーストラリアの戦略的というよりは標準的なアプローチは、日米のアプローチに比べて依然主流である。しかし、オーストラリアが長年にわたって構築してきた東南アジアの沿岸各国との防衛上の結びつきは、多国間防衛演習や訓練、装備協力の為の欠かせないプラットフォームとなっている。

日本、米国、オーストラリアが東南アジアにおける海洋での能力構築について協力をより一層強化させるうえで、次のことを提言したい。日米豪政府は次の分野での協力を増進

させるべきである。

海上状況把握

まずは東南アジアの沿岸各国、そのなかでもフィリピンとベトナムに対して、より高性能で、なおかつ共有できる海上での情報収集能力を供与すること。現在見られる南シナ海での海上状況把握の欠乏は戦略のうえでも活動するうえでも問題である。近海を監視できる十分な装備を域内諸国が手にしない限り、この「霧」は事故や判断ミス、冒険主義を招くことになる。

日本、米国、オーストラリアは下記を実施する必要がある：

- －フィリピンの沿岸監視システムのアップグレード
- －情報を収集・処理・共有する能力の構築
- －沿岸警備隊の能力構築
- －情報・監視・偵察（ISR）能力の強化
- －ISR の為の航空力の強化⁴⁵
- －自動船舶識別システム（AIS）を利用した海上交通情報のリアルタイムでの共有
- －支援設備および通信システムの発展

共通作戦状況図

日米豪は東南アジアの沿岸各国との協力のもと、海洋ドメインにおいて共通作戦状況図（COP）を共有できるようになる必要がある。これは2つの観点から重要である。まず、南シナ海特有の「グレーゾーン」があり、その為、沿岸各国が共有できる共通作戦スキームやノウハウがあるべきである。次に、同盟国の核心的利益が脅威にさらされた際に確実に米国が強制外交および軍事的コミットメントを展開することで、「エスカレーション管理」の重要性があげられる。

戦略的融資

日本による政府開発援助（ODA）、米国による対外有償軍事援助、オーストラリアによる防衛協力プログラム（DCP）は、東南アジアにおける海洋での能力構築を強化させる為にはより一層足並みを揃えなければならない。空港や港、道路、発電所、電気の供給、通信、そしてソフトウェア開発といった ASEAN の重要なインフラの側面は、安全保障分野の大切な、そして往々にして相性の良い構成要素である。財政支援、ならびに投資促進スキームに関して日米豪の3国がうまく連携をとれるようになれば、これは無視できない力の倍

増に繋がるだろう。

非対称均衡に基づいた海洋安全秩序

最後に、日米豪は、南シナ海での望ましい勢力の均衡に関してビジョンを共有しなければならぬ。「法の支配に基づいた安定的な海洋秩序」からスタートすることは最初の1歩としては優れている。しかし、この安定は勢力の均衡といった側面から支えられるべきものである。南シナ海で見られるかもしれない唯一の現実的なモデルは、「非対称拒否」の関係である。中国が米国に対して接近阻止能力を獲得するなか、フィリピンおよびベトナムの能力は、この2国が一丸となって力による現状変更を拒否した（リバーズ接近阻止・領域拒否能力）時にその真骨頂が見られるのかもしれない。これは計画的に公平な分担とする必要はなく、強引で一方向的な行動に対して好ましくない結果をもたらすコスト賦課能力のある1つの国が獲得すれば、これは効果的な拒否能力となり得る。「非対称均衡」による海洋の安定というモデルは、東南アジアの安定的な海洋秩序の新たなモデルとなり得る。

—注—

- ¹ “Prime Minister Fukuda Takeo’s Doctrine Speech” text available in “Appendix 1 Fukuda Doctrine” Lam Peng Er ed., *Japan’s Relations with Southeast Asia*, (London and New York: Routledge, 2013) pp.158 - 162
- ² Lam Peng Er, “The Fukuda Doctrine: Origins, Ideas and Praxis”, Lam Peng Er ed., *Ibid.* pp.11 - 14
- ³ Surin Pitsuwan, “Fukuda Doctrine: Impact and Implications on Japan-- - ASEAN Relations”, Lam Peng Er ed., *Ibid.* pp.163 - 172
- ⁴ Similar arguments can be found in following articles: Ken Jimbo, “Japan Should Build ASEAN’s Security Capacity”, *AJISS - Commentary* (May 30, 2012)-; Euan Graham, “Maritime Security and Capacity - Building: The Australia - Japan Dimension”, William Tow and Tomonori Yoshizaki eds., *Beyond the Hub and Spokes: Australia - Japan Security Cooperation* (Tokyo: The National Institute for Defense Studies, 2014) pp. 43 - 57; Corey J. Wallace, “Japan’s Strategic Pivot South: Diversifying the Dual Hedge”, *International Relations of the Asia - Pacific* (Vol.13, No.3) 2013 pp.479 - 517; Céline Pajon, “Japan and the South China Sea: Forging Strategic Partnerships in a Divided Region”, *Asie Visions 60* (Center for Asian Studies, IFRI, January 2013), the document available in <http://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/asievisions60celinepajon.pdf> (accessed on January 23, 2015)
- ⁵ *National Institute for Defense Studies, East Asian Strategic Review*, Chapter 3 “Japan: Examining the Dynamic Defense Force” (May 2013) p.124
- ⁶ Japan Ministry of Defense, *National Defense Program Guidelines for FY2011 and Beyond* (December 17, 2010), the document available at: https://www.mod.go.jp/e/d_act/d_policy/pdf/guidelinesFY2011.pdf
- ⁷ Japan Ministry of Defense, “Capacity Building Assistance” in the MoD website: http://www.mod.go.jp/e/d_act/exc/cap_build.html(accessed on January 23, 2015).
- ⁸ National Institute for Defense Studies, *East Asian Strategic Review*, Chapter 3 “Japan: Examining the Dynamic Defense Force” *op.cit.* p.124; 本多 倫彬 「防衛省・自衛隊による非伝統的安全保障分野の能力構築支援：日本の国際協力政策の視点から」『戦略研究』第15巻（2015）85～105頁。
- ⁹ See Ministry of Foreign Affairs, “Provision of Patrol Vessels to Indonesia” *Official Development Assistance White Paper 2006* (December 2006), the text available at: <http://www.mofa.go.jp/policy/oda/white/2006/ODA2006/html/honpen/hp202040400.htm> (accessed March 16, 2015)

- ¹⁰ See Johan Bergenas and Richard Sabatini, “Japan Takes the Lead in Coordinating Security and Development Aid” *World Politics Review* (August 1, 2012), available at: <http://www.worldpoliticsreview.com/articles/12220/japan-takes-the-lead-in-coordinating-security-and-development-aid> (accessed on January 23, 2015)
- ¹¹ Interview to a senior staff of the Japan Coast Guard (September 8, 2014).
- ¹² Aforementioned article by Johan Bergenas and Richard Sabatini wisely describe the objective of these aids as following: “Significantly, none of these efforts were aimed at militarizing a country or region, nor do the initiatives seek to “securitize” aid. Instead, the programming is closely coordinated with recipient states’ development needs, while seeking to respond to a more complex global environment in which sustainable development through security capacity - building is a critical component.” Johan Bergenas and Richard Sabatini, “Japan Takes the Lead in Coordinating Security and Development Aid” *op.cit.*
- ¹³ For the details of JICA loan agreement, see “Maritime Safety Capability Improvement Project for the Philippine Coast Guard”, in Ex - Ante Evaluation (for Japanese ODA Loan), (December 14, 2013)
- ¹⁴ Foreign Minister Koichiro Gemba, “Japan’s Efforts in the Global Agenda - Implementing ‘Full-Cast Diplomacy’ and Expanding the Frontiers of International Cooperation”, Speech Delivered at the National Graduate Institute for Policy Studies (February 18, 2012).
- ¹⁵ The Cabinet Secretariat of Japan, “National Security Strategy” (Provisional Translation, English Version, December 17, 2013)
- ¹⁶ Japan Ministry of Foreign Affairs, “The Three Principles on Transfer of Defense Equipment and Technology” Japan Ministry of Foreign Affairs Website, the document available at: http://www.mofa.go.jp/press/release/press22e_000010.html (accessed on January 25, 2015)
- ¹⁷ Richard Nixon, “Address to the Nation on the War in Vietnam”, Nixon Library (November 3, 1969)
- ¹⁸ U.S. Navy, the U.S. Marine Corps, and U.S. Coast Guard, “A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower” (October 2007)
- ¹⁹ U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report* (February 2010) p.74.
- ²⁰ Robert Gates, “Helping Others Defend Themselves: The Future of Military Assistance”, *Foreign Affairs* (May/June 2010)
- ²¹ U.S. Department of Defense, “Transcript of the Press Conference: Defense Strategic Guidance from Pentagon” (January 5, 2012), available at: <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=4953>(accessed on January 26, 2015)
- ²² Leon Panetta, “The U.S. Rebalance towards the Asia - Pacific” transcript of the speech at the Shangri - La Dialogue IISS Asia Security Summit (June 2, 2012).
- ²³ Thomas Lum, “The Republic of the Philippines and U.S. Interests” *CRS Report for Congress* (April 5, 2012) p.1
- ²⁴ U.S. Department of State, Office of the Spokesman, “Global Security Contingency Fund Program for the Philippines” (December 17, 2013) the document available at:<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2013/218823.htm>
- ²⁵ “Co - Chair’ s Statement of the Philippines - United States Bilateral Strategic Dialogue”, the United States Embassy in Manila (January 27 - 28, 2011)
- ²⁶ “Agreement between the Government of the Republic of Philippines and the Government of the United States of America on Enhanced Defense Cooperation” *Official Gazette*, The Government of Philippines
- ²⁷ The U.S. Department of State, “Expanded U.S. Assistance for Maritime Capacity Building” (December 16, 2013), the document available at:<http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2013/218735.htm> (accessed March 16, 2015)
- ²⁸ Paul Hasluck, “Australia and Southeast Asia”, *Foreign Affairs* (October 1964)
- ²⁹ Dora Alves, “Australia’s Developing Relations with Southeast Asia”, *Asian Survey*, Vol.33, No.5 (May 1993). p.524
- ³⁰ See “Pacific Boat Program” Website of the Nautilus Institute, available at: <http://nautilus.org/publications/books/australian-forces-abroad/pacific-islands/pacific-patrol-boat-program/> (accessed on January 31, 2015)
- ³¹ Sam Batesman, “Australian Global Maritime Capacity Building”, Andrew Forbes ed., *Maritime Capacity Building in the Asia - Pacific Region*, Papers in Australian Maritime Affairs pp.33 - 35
- ³² Shahryar Pasandideh, “Australia Launches New Pacific Patrol Boat Program” *The Diplomat* (July 01, 2014), the document available at:<http://thediplomat.com/2014/07/australia-launches-new-pacific-patrol-boat-program/>(accessed on January 31, 2015).

- ³³ Sam Batesman, *op.cit* pp.33 - 35.; Anthony Bergin and Sam Batesman, “Law and order at sea in the South Pacific: the contribution of the Pacific Patrol Boat project”, *Ocean & Coastal Management*, Vol. 42, Issues 6–7, (June 1999) pp. 555–568
- ³⁴ *Ibid.*
- ³⁵ *Ibid.*
- ³⁶ Australia Department of Defense, Defense White Paper 2013, the document available at: https://www.defence.gov.au/whitepaper/2013/docs/WP_2013_web.pdf (accessed on January 31, 2015).
- ³⁷ Sam Batesman, *op.cit.*
- ³⁸ *Ibid.*, p.59
- ³⁹ *Ibid.*
- ⁴⁰ Japan Ministry of Foreign Affairs, “Fact Sheet: U.S. - Japan Global and Regional Cooperation” (April 25, 2014) the document available at:http://www.mofa.go.jp/na/na1/us/page24e_000046.html (accessed February 2, 2015)
- ⁴¹ “Joint Statement of the Security Consultative Committee: Toward a More Robust Alliance and Greater Shared Responsibilities” (October 3, 2013), the document available at <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000016028.pdf> (accessed February 2, 2015)
- ⁴² “Prime Minister Abbott and Prime Minister Abe Joint Statement: ‘Special Strategic Partnership for the 21st Century’” (July 8, 2014), the text available at:<http://www.mofa.go.jp/files/000044640.pdf>
- ⁴³ “Australia - Japan - U.S. Trilateral Leaders Meeting Joint Media Release” (16 November 2014), the text available at: <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000059829.pdf> (accessed on January 31, 2015)
- ⁴⁴ Patrick M. Cronin, Dr. Ely Ratner, Elbridge Colby, Zachary M. Hosford and Alexander Sullivan, “Tailored Coersion: Competition and Risk in Maritime Asia” Center for New American Security (CNAS) (March 2014)
- ⁴⁵ See Renato Cruz De Castro and Walter Lohman, “Getting the Philippines Air Force Flying Again: The Role of the U.S.- - Philippines Alliance”, Backgrounder, The Heritage Foundation (September 24, 2012)

