

---

# ジョコウィ=インドネシア政権の 国内政治とASEAN外交

相沢 伸広

Aizawa Nobuhiro

---

## はじめに

インドネシアの東南アジア諸国連合（ASEAN）外交はスシロ・バンバン・ユドヨノ（以下、ユドヨノ）大統領からジョコ・ウィドド（以下、ジョコウィ）大統領への政権交代とともに大きく変容した。2004年から2014年まで政権を担ったユドヨノは、ASEANの事実上のリーダーとしての自覚をもって、ASEAN憲章の策定やミャンマーの国際社会復帰説得など、他の加盟国の反対を押し切ってでも、ASEAN各国の合意形成に注力し、そこに高い政治的価値を置いた。一方、2014年に発足したジョコウィ政権の外交政策において、ASEAN外交は一見してその存在感を大きく低下させている。そうした印象を決定づけたのが、大統領選挙期間中、ジョコウィの外交顧問を務めたりザル・スクマの「われわれはかつてASEANこそが（The）外交の基礎であると言っていた。今、それをわれわれは外交の基礎の一つ（A）であると変更したのだ」<sup>①</sup>という発言であった。政府としては一個人の見解にすぎないと断じたが、図らずも新政権の対ASEAN外交のスタンスを正確に表わしていた。こうした発言を追う限り、ユドヨノ政権1期目のハッサン外相がASEANをインドネシア外交の成功と不可分な関係にあると繰り返し強調したスタンスは、ジョコウィ政権にはない。ASEANは国益を実現する手段のひとつとして効果的か否かという、きわめてプラグマティックな判断に基づき位置付けられつつある。

果たして、このような見立ては正確だろうか。政権交代に伴い、インドネシアにおけるASEAN外交の位置付けはどのように変化したのか。本稿ではこの点を、国内政治との関係に注目して明らかにする。なかでも、国内政治の主要な課題である、外国投資誘致、対中政策、対イスラム政策の3点に注目して以下論じたい。

## 1 国益の変化—— 損得勘定と投資誘致

ユドヨノ前政権は外交によって達成すべき目標について、民主主義や人権、穏健イスラム、グローバル・イシューへの協同など、規範的価値の共有を通じて自国の戦略的地位を高め、国際社会におけるインドネシアの地位を向上させることを外交政策の基本原則としていた。したがって、インドネシアの国益は何よりも政治的、社会的価値で測られた。大統領就任から約半年後の2005年5月20日、ユドヨノ大統領はジャカルタにおいてインドネシア外交の基本戦略を発表し、「われわれは世界第4位の人口大国である。われわれは、世界最大のムスリ

ム人口を抱える国である。われわれは人口規模にして世界第3位の民主主義国である。われわれは民主主義、イスラム、そして近代性が互いに手を取り合って共存する国である」<sup>(2)</sup>として、国際社会におけるインドネシアの自画像を語った。ユドヨノ大統領はこのスピーチで民主主義とイスラムと近代性こそが、国際社会における現代のインドネシアのアイデンティティーであるとした。

一方、ジョコウィ政権にとっての国益は「利益」や「(領土・領海) 主権」などの言葉で定義づけられた。国際的に共有される規範を通じてインドネシアをめぐる国際環境を安定的に管理するのが、ユドヨノ政権の外交スタイルだとしたら、ジョコウィ政権は一つ一つの外交交渉において損益や主権を基準に、とりわけ損益を計量しやすい経済的利益で評価し、国益を定義することを外交政策の基本原理とした。

## 2 協力から競合へ——ASEANの位置付けの変化

この文脈でインドネシアにとってのASEANを位置付けようとする、どう理解できるであろうか。ジョコウィ政権は2015年末のASEAN経済共同体(AEC)の発足を1年後に見据えた時期に成立した。主権や損益に敏感になったインドネシア政府が、ASEAN経済統合について地域全体を一つの経済単位として損益評価するのではなく、あくまでも一国単位で評価するようになるのは、必然であった。AEC発足を目前に控えるタイミングで、地域大国のインドネシアが一国主義的な考えを強めるようになったことは、東南アジアを協力の場として以上に、競合の場とする理解が広がる契機となった。ここで言う競合には大きく2つの意味が存在する。

第1にはASEAN域内の産業競争力の問題である。経済統合した後に、インドネシアは工業化が進んだタイやベトナムに製造業等で勝てるのか、フィリピンにサービス業で勝てるのか、その競争力の有無に対する危惧が盛んに論じられた。加えて、インドネシアの雇用を他のASEAN各国の労働者が奪っていくことが懸念され、ジョコウィ大統領は国内において高まる不安を抑えるメッセージを発することが求められた。国内産業の保護を訴える国内世論に配慮して、ASEANの合意に反しない範囲での対応策が急務となった。そこで政府は、外国人労働者の就労ビザ更新についてはインドネシア語の能力審査を課す、また、サービス業の価格表示通貨をインドネシアルピアに統一するよう大統領令を発し、ASEAN経済統合が「国益を損なうことは決してない」と国民に対して納得させることが求められた。

こうした大統領の発言や政策は、ASEAN全体として協力することで得られる相乗効果についての期待よりも、経済統合が各国単位でどのような損得があるか、ASEAN統合をゼロサムゲームの始まりと見做す理解を促した。また、大統領は世論を意識してか、ミャンマーの首都ネピドーで開催されたASEAN首脳会議に初参加した際、「インドネシアはビジネスに開かれている。ただ、インドネシアは他の主権国と同様に、国益を損なうことは決してないと、約束する必要がある」と強調し<sup>(3)</sup>、他国との関係を測る基準として、あくまでも損益勘定を重視する考えを明らかにした。

競合が意味する第2の点は、日本、中国といった域外経済大国からの投資誘致をめぐる競

争である。このことは、ジョコウィ大統領の首脳交流実績にも如実に表われている。日本、中国の首脳とは就任以来頻りに会談を設ける一方、国際連合総会には1度も出席せず、副大統領を代理で派遣している。大統領自身が米国を訪問した際も、政治の中心地であるワシントンDC以上に、カリフォルニアで企業訪問した成果を自身のツイッターでアピールすることに腐心した。経済を外交の中心的柱に据えれば、経済大国との交渉に対する優先度、期待度は自ずと高まる。この点を如実に示したのが、2017年7月のサウジアラビアのサルマン国王のインドネシア訪問に対するジョコウィ大統領の落胆ぶりであった。サウジアラビア国王の訪問は46年ぶりであり、かつ滞在期間1週間という長期滞在であり、初めて大統領自らが空港まで出向き迎えるなど、礼を尽くして歓迎した。

重要な点は、訪問後の出来事であった。サルマン国王訪問時に締結された投資の合意額は約70億ドルであったが、その後にサウジアラビア国王が訪問した中国への投資額の10分の1にも満たなかったことが明らかになった。するとジョコウィ大統領自身が「少しだけ、少しだけだが……、がっかりした。サウジのわが国への投資約束は70億ドルにのぼった。それはそれで驚いたんだが、それより驚いたのは、国王が中国に赴いた際に、700億ドルもの投資を約束したんだ」と語り、「私は雨が降っていた時、国王に傘をさしてあげたのに。でも少しだけさ、少しだけなんだけどがっかりしたんだ」とツイートし落胆の声を上げた。サウジアラビアに対して、その政治力、軍事力、またその宗教的な権威に触れることもなく、もっぱら投資額に触れたのは、ジョコウィ政権の外交方針において経済関係が根幹を成していることを裏打ちするものであった。

ASEANを協力場ではなく競合場として捉えるような政治的文脈が醸成された理由には、こうした経済的な損益に加えて、「主権」を国益説明の基本用語に据えたことも見逃せない。その象徴的な政府対応が、スシ・プリアストゥティ海洋大臣の漁業権益における主権維持アピールであった。スシ大臣は違法操業を繰り返す各国の漁船、とりわけタイ、ベトナム、ミャンマーなどASEAN近隣国の漁船を次々と拿捕し、みせしめのために爆破もした。さらに、爆破映像を広く一般に公開することで、国民のナショナリズムを刺激し、大臣自身およびジョコウィ政権への人気を喚起した<sup>(4)</sup>。

このように、インドネシアにおける外交政策で実現すべき国益の定義が、共通価値の模索から、経済的損得および主権で規定されるようになったことで、自ずとASEANがもつインドネシア外交上の重要性、とりわけASEANの一体性確保のための外交努力の重要性は、相対的に低下したのであった。

### 3 対中政策のプラットフォームとしてのASEANの限界

インドネシアの外交上の国益が経済および主権によって定義されるようになったことで、具体的な外交政策の課題、合意形成の難問として急浮上したのが、対中国外交であった。第1に、インドネシアにとって中国は最大の貿易相手国であり、またインドネシアを訪れる外国人観光客数においても2017年には最大の国となっていた。投資についても、シンガポール、日本に次いで、中国が第3位となってその存在感をみせつけた。また、何よりも重要だ

ったのは、ジョコウィ政権の主要政策課題のひとつであるインフラ開発にとって、中国は最も有望な資金提供者であり、その意味で、中国との関係を良好にマネージすることは、ジョコウィ大統領が選挙公約の実現、国内の経済開発政策を滞りなく進めていくうえでの最重要課題となった。ただ、2015年に投資調整庁が発表したように、2005年から2014年の経済援助実施率は二国間の合意額に比して実行額は7%ときわめて低く、そこにはさまざまな課題があった。したがって損得勘定の観点からは、中国からの経済援助、投資については合意締結後のフォローアップ、つまり不断の政治的関与が必要な政策であると判断された。

そのうえで問題となったのは対中政策に付随するさまざまなリスク、とりわけ国内政治上のリスクの管理であった。そのリスクは大きく分けて3点挙げられる。

1つ目のリスクはナツナ諸島の排他的経済水域（EEZ）に関する問題である。インドネシア側が主張するEEZは中国側が主張する九段線の海域と重なっており、2016年にはこの海域で伝統的漁業権を主張して操業する中国漁船の取り締まりをめぐる、両国間で問題が生じた。海底資源の存在も認められるこの海域をめぐる、ジョコウィ政権においては中国に対抗できる法執行能力を高める必要性が高まっていた。2016年6月には大統領自らナツナ諸島を訪れ、EEZを航行する艦船上で臨時閣議を開催し、国内外に主権、海洋問題で中国に対して毅然とした態度をとるという姿勢を喧伝した。その後も、ナツナ諸島の一連の海軍基地の整備、および新規部隊を配備し、さらには、海域の呼称を南シナ海から北ナツナ海に改名した<sup>5)</sup>。

第2のリスクは、中国の投資、とりわけインフラ投資に伴って派遣される中国人労働者の問題である。中国の投資事業、とりわけ建設プロジェクトにおいて、中国からプロジェクトマネージャーやエンジニアのみならず、しばしば非熟練の労働者が付帯して派遣されることがオンラインメディア等を通じて暴露されていた。インドネシア側にとってこのきわめて不都合な事実、海外からの投資は雇用創出につながるという政治的建前を突き崩すものであり、投資をめぐる政治的な支持を取り付けるうえで障害となる。プロジェクトマネージャーや特殊技能の熟練労働者であれば、日本のインドネシア投資と同様に、政治的には大きな問題にならない。しかしながら、非熟練労働者の雇用創出効果が疑われれば、外交政策の根幹である海外投資誘致がもたらす政治的な利益は大きく目減りすることになる。

加えて問題になったのは、こうした非熟練の中国人労働者が不法就労状態にあることが、出入国管理局や労働省の調査により露見したことである。出入国管理局の2016年統計でもインドネシアにおける不法労働者のうち、その最大の出身国が中国であることが明らかになったのである。就労許可が下りた職種とは異なる業務に従事しているケースや、延長期間を超えて就労しているケースが多数みつかった。中国人不法就労に関する虚実ないまぜの報道に導かれて、やがて中国の投資は事実上の「侵略」行為であり、国益に叶わないと政府を糾弾する声も増加した。この問題は投資誘致を優先させるジョコウィ政権の弱みにつけこみ、国内の法秩序をも侵している、つまり主権を侵害するものであるからして、中国からの投資は雇用創出と主権侵害の双方の観点から、二重に国益に反するという意見が増えつつある。

第3に中国投資がもつリスクは、中国との関係がイスラム主義政治勢力にとってのイデオロギー上の格好の標的となるという点にあった。2016年から2017年にかけて行なわれたジャ

カルタ州知事選において、キリスト教徒の華人である、バスキ・チャハヤ・プルナマ（通称「アホック」）ジャカルタ特別州知事の不用意なコーランへの言及が、宗教冒瀆罪に当たるとして、反アホックの名の下にイスラム主義諸政治勢力がその力を結集させる契機を生み出していた。アホックがジョコウィ大統領のジャカルタ州知事時代の副知事を務めていたこともあり、アホックとジョコウィは非常に近い関係にあると理解されている。そのような背景から、勢いついた反アホックのムスリム政治勢力は、さらにムスリムであるジョコウィ大統領の糾弾のためにも、「大統領は実は『共産主義者』である」とのネガティブキャンペーンを展開するようになった。

イスラム主義政治勢力は反アホック運動からさらに反ジョコウィ運動へ展開するためにも、スハルト時代に深く染み付いた「打倒すべき政敵」を示すレッテルとしての「共産主義者」という言葉を多用した。例えば、ジョコウィ大統領が「共産主義者の息子」である、といったネガティブキャンペーンである。大統領に対して「共産主義者」というレッテル貼りが成功すれば、これはイスラム主義政治勢力だけでなく、国軍をも反ジョコウィ勢力に加える可能性も生まれる。ゆえに、この問題は政治的にきわめて重要な情報戦となった。

中国との外交関係は以上の国内政治の文脈で理解する必要がある。投資を誘致するうえで大統領は積極的に中国の首脳と会談しトップセールスを行なわなければならない。しかし、こうした会談をイスラム主義政治勢力は、ジョコウィが「共産主義者の息子」であり、その証拠に中国と仲良くしているとの解釈を広く喧伝する。中国と仲良くすることは、彼が「共産主義者」であることの証拠であり、「共産主義者」というインドネシア最大の脅威を呼び込む存在であり、したがって彼を追い落とさなければならない、という驚くべき論理である<sup>6)</sup>。

それでは、こうした国内政治状況に起因する対中政策が抱える3つの政治的リスクがどのようなかたちでインドネシアのASEAN政策に影響するだろうか。対中国外交が国内政治上大きな問題となっている以上、ここで重要なのはASEANという地域枠組みが対中国外交において、どのような有効性をもつかという評価基準である。

ユドヨノ政権下においては、ASEANの一体性、中心性を固めたうえで、ASEANをテコとして中国を東アジア首脳会議（EAS）等の多国間交渉の場に引き出し、中国と東南アジア各国との間の非対称な国力差を交渉の現場では相対化させるという戦略をとっていた。

もっとも、ASEANという地域枠組みを対中政策に用いる前提となっていたASEANの一体性は、この5年間、発揮することはできていない。ASEANが一体となって、南シナ海問題に共同声明で言及しようとした2012年のプノンペンにおけるASEAN外相会議においても、またフィリピンが勝訴した南シナ海における仲裁裁判所の判決への支持に言及しようとした2016年のASEAN外相会議でも、中国の圧力を受け、加盟国の足並みは乱れた。ASEANの意思決定方式は全会一致が原則であるため、中国としてはASEANの一体性を損ねるには、一国を説得する、もしくは圧力をかければASEANの統一的な意思決定を頓挫させられる。この全会一致方式は域内問題の解決には非常に効果的だが、域外国との関係においてはその有効性に限界があることを、対中国外交が繰り返し証明してきた。ナツナ諸島、外国人労働者、「共産主義者」というインドネシアが抱える対中政策上の3つのリスクはどれも、ASEAN

の場で共通理解を取り付けるのが厳しい問題である。中国政策が大きな課題となればなるほど、構造的にASEANのもつ戦略的な優先度が低下したのは、インドネシア内政の帰結として必然であった。

#### 4 イスラム政治とASEAN——ロヒンギャ問題

「外交は内政に始まる」という観点から、ジョコウィ政権の外交政策につながる最も重要な内政課題を選ぶとすれば、それは対中国政策と並んで、イスラム主義政治勢力の伸長への対応であろう。ジョコウィ大統領のように組織的基盤の弱い大統領にとって、政権運営のため、そして大統領2期目の再選のためにも、国民の支持の調達が生命線となる。ただ、前述したとおり、ジャカルタ特別州知事選挙を契機に、イスラム主義政治勢力は、政権に対して効果的な政治的挑戦を仕掛ける勢力として、その存在感を高めている。

イスラム主義政治勢力の伸長と外交政策の関係で最も重要なのは、イスラム国（ISIS）の問題であり、国内においてカリフ制の樹立を志向する解放党（HTI）の政治活動であるが、対ASEAN政策で最も重要になるのが、ミャンマーのロヒンギャの問題をめぐるASEANの対応である。

歴史の長いミャンマーのロヒンギャ問題であるが、2016年10月のラカイン州における武装集団の警察襲撃事件以降、国軍の掃討作戦が実施され、多くの死者を出している。加えて、国境を越えてバングラデシュへと難民が押し寄せ、国境域の難民キャンプは飽和状態になり、事態は国際問題化しつつあった。

こうした状況下で、インドネシアは問題の解決に乗り出した。ミャンマーに関しては、かつて2008年にサイクロン・ナーギスがイラワディデルタで数多くの犠牲者、被災者が出た際に、国際社会の支援を拒むミャンマー政府に対して、インドネシアを中心としたASEANが国際社会との橋渡し役を行なったという成功体験がある。国連などの他の国際組織や、米国、中国といった域外大国の限界を克服し、ASEANこそが地域の政治問題を解決しうることを証明したケースであった<sup>7)</sup>。

したがってロヒンギャの問題は、依然ASEANが域内の政治問題を解決する力を維持しているのか、その有効性を見極めるための重要なテストとなった。東南アジアの経済統合も地域の政治的安定なしには経済的繁栄には結びつかない点と、南シナ海をはじめとする対中国政策においてASEANの有効性の限界が顕在化しているだけに、ロヒンギャ問題という域内の政治問題への解決努力はASEANとしての存在価値を試されるケースとなった。

ミャンマーは一貫して、ロヒンギャ問題についてこれは不法移民の問題であると主張しており、国際組織が人権問題でミャンマー政府を糾弾すればするほど状況が悪化してきた経緯がある。そうしたなかで、ASEANがこの問題を解決するためには、ASEAN各国の意見が揃うかどうか大きな課題になったが、マレーシアとインドネシアでは大きな見解の違いが生じていた。したがって、インドネシアの立場からすれば、ロヒンギャ問題をエスカレートさせるマレーシアのナジブ首相をいかにして抑えるかが外交上の大きな鍵となっていた。

2016年10月以降の国軍によるラカイン州における武装派の掃討作戦でロヒンギャの人々に

多くの犠牲者が出ていることを受けて、翌11月にマレーシア政府はミャンマー大使を呼び出し、ミャンマー政府の対応を非難した。それに対しミャンマー政府は、ミャンマーを非難することはASEANの内政不干渉原則に反する行為であるとして、ナジブ首相を反対に糾弾した。これに反発したナジブ首相は、2016年12月4日、ミャンマー政府に対する非難集会を開き、「私はナジブ・ラザクとしてではなく、ウンマ（イスラム共同体）の一員の名の下に、そしてマレーシア市民として」ロヒンギャ族に対するミャンマー政府の「迫害」に反対する立場を宣言した。インドネシアにとって何よりも厄介であったのが、ナジブ首相がクアラルンプールでの演説にて、「ミャンマー政府のロヒンギャに対する迫害に対し、インドネシア人が結集するよう、ジョコウィ大統領に呼びかける。アホックに対して抵抗するだけでなく、ロヒンギャの人々のことを守ってほしい。ジャカルタにて結集するのだ、結集せよ」と語り、その様子を撮影したビデオがインドネシアでもSNS（会員制交流サイト）で拡散された。

ナジブ首相はロヒンギャ問題をミャンマーの国内問題ではなく、国境を越えたイスラム共同体の問題として位置付け、「宗教問題」にすり替え、さらにはASEAN全体としてミャンマーに非難決議を発するよう呼び掛け、インドネシアの合意を得るためにも、インドネシアの内政状況を利用しインドネシアの世論に訴えたのであった<sup>(8)</sup>。

この頃、ジョコウィ大統領は国内において、ジャカルタ特別州知事選挙で氣勢を上げるイスラム主義政治勢力の挑戦に対して守勢に立たされていた。直前の2016年11月26日にはイスラム主義政治勢力の一部が、反アホック運動と連動して、ジャカルタのミャンマー大使館前でデモを行ない、緊張の高まりから11月28日のアウン・サン・スー・チー=ミャンマー国家顧問のジャカルタ訪問が急遽キャンセルされる事態に陥っていた。ナジブ首相の行為は、反アホック、反ジョコウィ運動の火に、ロヒンギャという油を注ぐ行為であった。

ミャンマー、マレーシアというASEAN加盟国同士の非難の応酬が原因で、インドネシアの外交、内政にまで影を落とし始めたこの問題に際し、インドネシアとしては、ASEAN地域の政治的安定のためにも、インドネシア国内政治におけるイスラム主義政治勢力の伸長を防ぐためにも、ナジブ首相のエスカレーション作戦、「宗教問題」へのすり替え作戦をなんとかして止めなければならなかった。

インドネシア政府としては、ロヒンギャの問題はあくまでもミャンマーの国内問題であり、ウンマの問題では決してない。しかし、ASEAN共通の問題ではある、という枠組みを徹底させることが基本的な外交方針となった。したがって、政策としてはあくまでもミャンマー政府を側面支援するものであり、マレーシアやタイに釘をさすためにも、この問題をASEANの共通問題として決議することであった。

インドネシアのレトノ外相は12月19日にミャンマーのヤンゴンで開催された臨時ASEAN外相会議、さらにその後のアウン・サン・スー・チー国家顧問との二者会談に出席し、まずラカイン州への食料や衣服といった人道物資支援を届ける許可をASEANとして取り付けた。12月20日にはバングラデシュにてシェイク・ハシナ首相と会談し、ロヒンギャ難民に対する物質的な人道支援を約束するとともに、ミャンマーから国境を越えてきたロヒンギャ難民に対して強制国外退去措置をとらないよう要請した。2017年2月には、レトノ外相がシンガポ

ールにて、「われわれ（ASEAN）がラカイン州でおきている事態に対して、手をこまねいているだけだとするならば、地域の安定にとって間違いなくマイナスな影響が出るでしょう。だからこそ、インドネシアはこの問題の解決の糸口を探すうえでミャンマーへの積極的な支援を行なうことにしたのです」と述べ、ミャンマーの顔を立てつつ、同時にASEAN加盟国の意思統一を図った。

レトノ外相の精力的な取り組みの後に、ジョコウィ大統領も続いた。2017年3月6日にジャカルタで開催された環インド洋連合（IORA）首脳会議のサイドミーティングで、バングラデシュのハシナ首相からロヒンギャ問題についてインドネシアに問題の緩和<sup>9</sup>を求める旨要請を受けて、これを承知した。続く4月26日にフィリピンのマニラで開催されたASEAN首脳会議のサイドミーティングでアウン・サン・スー・チー国家顧問とも会談し、支援策について協議するとともに、ロヒンギャ問題がたとえ複雑な問題であっても、一国の問題ではなく、ASEANの問題でもあるという確認を取り付けた。4月29日のASEAN首脳共同声明には、「ロヒンギャ」という言葉はなかったものの、「東南アジアにおける不規則な人の移動に伴う危機や緊急事態に対応する」タスクフォースの設立など、ロヒンギャ問題を念頭においた合意内容が明記された。

ロヒンギャの問題がナジブ首相が提案したように、イスラムの問題としてイスラム諸国会議機構（OIC）で議論されるのではなく、その効果は不確かにせよ、まがりなりにもASEANにおいて議論され、ナジブ首相が企図したような地域の宗教問題化することを防げた理由として、インドネシアによる外交イニシアティブを看過することはできない。インドネシアがこうした外交政策をとった理由は、イスラム主義政治勢力が自国内でその力をつけ、反政府運動の急先鋒に立っていることから、内政上の要請に応えるためでもあった。インドネシアのロヒンギャ問題へのかかわりは、ASEANの地域主義を守るためというよりは、あくまでも国内政治を理由とした政策の結果であったが、そこにはインドネシアならではの、多民族多宗教国家としての原理原則が、同じように多様なASEANに対する政策原理を支えていた。仮に経済的な一国主義が広がり、対中国政策でASEAN各国の足並みがこの先も揃わなかったとしても、ロヒンギャの問題のように、ASEAN域内で生じる民族や宗教にかかわる政治問題を協議する場として役割を証明し続けられれば、ASEANの重要性は低下しても、なくなることはないだろう。それゆえに、ロヒンギャ問題に関してインドネシアがそのイニシアティブで解決の糸口を見出せるか否かが、ASEANの政治的な有効性を証明する試金石となっているのである。

## おわりに

本稿ではインドネシアにとってのASEANの位置付けの変化について理解するうえで、国内政治と分かち難く結びついているポイントとして、国益の定義の変化、対中国政策、そしてイスラム主義政治の3点に焦点を当てた。インドネシアの国益の定義の変化ゆえに、ASEANは協力から競合の場になり、対中政策において、ASEANとしての統一的な意思決定を行なうことに繰り返し失敗したために、中国の存在感が高まるにつれ、ASEAN政策の

つ戦略的な限界は明らかになり、ゆえに外交政策上、相対的に重要度は下がった。しかしながら、ASEANのもつ政治的な役割は歴史的使命を終えたのかと言えば、答えは否である。ロヒンギャ問題を通じて、ASEAN域内の政治問題に対処するうえで依然として有効であることを、紙一重のところ、インドネシアの外交努力で保とうとしている。当然のことながら、こうした域内の政治問題を今後もASEAN各国が管理できるかどうかは不透明である。ロヒンギャ問題をめぐって、域外大国の利害が絡み、国連安全保障理事会等の既存の国際機関が問題の対処に失敗すれば失敗するほど、ASEANの重要性は高まる。加えて、東南アジアの経済的な競合関係により、各国の内政が内向きになればなるほど、隣国関係の政治的解決の場としてのASEANの必要性は構造的には高まるだろう。他方で、まさに各国の内向き志向、国同士の経済的競合性、そして国際秩序、地域秩序の先行きの不透明さから、ASEANを重視しコミットする政治的意思は低減してもおかしくはない。

したがって、この構造上の必要性が上昇しているにもかかわらず、各国の政治的意思は低下しているというギャップを埋めるひとつの策は、地域の盟主たるインドネシアのリーダーシップにあるだろう。

そのインドネシアは大きな国である。そして民主主義国である。幸か不幸か、まるでASEANの縮図であるかのように、インドネシアには多様な民族、多様な宗教、経済的格差、地域間格差と、社会が抱く脅威概念や国益概念を大きく左右する社会的要素をすべて内包している。内政と外交が今まで以上に分かれ難く結びついている現在の東南アジアの政治経済を前提に、そして、インドネシアのリーダーシップの重要性を認めるならば、これからのASEANの運命を理解するうえで、インドネシアの内政こそ、ASEAN共通の問題として注目されるべき大きな 이슈となり、インドネシアがその内政のダイナミズムのなかでどのような自画像を描くのがASEAN全体の帰趨を決する大きな要素となるであろう。

[付記] 本研究はJSPS 科研費JP25101004、JP17H02230の助成を受けたものです。

- (1) USINDO Conference, “The Jokowi Administration: Prospects for Indonesia’s Economic Development, Democratic Governance, and International Engagement” (December 11, 2014, Washington, DC).
- (2) 2005年5月20日、Indonesian Council on World Affairs (ICWA) でのユドヨノ大統領基調講演より。
- (3) ジョコウィ大統領の2014年11月のASEAN首脳会議での発言。
- (4) ASEAN以外にも、インドネシアの主権をめぐる強硬姿勢は対オーストラリア、対中国にも向けられた。ユドヨノ政権時には執行されなかったオーストラリア人の死刑執行を実施し、中国に対しても、漁船拿捕、爆破、加えてナツナ諸島における強硬姿勢がみられる。
- (5) このインドネシア側の海域の一方的改名に対して、中国はこれを国際的に通用している名前を変更する無意味なものであるとし、8月末には在中国インドネシア大使館宛に抗議文書を送った。中国側は何よりも、この改名の理由、法的根拠について、2016年の仲裁裁判所の判決を用いたことに反発した。
- (6) 現在の中国がかつてのように、共産主義の輸出のために外交をしているわけではないことは周知のとおりだが、インドネシア国内の世論調査(サイフル・ムジャニ・リサーチ・アンド・コンサルティング [SMRC] による2016年12月実施の調査)によれば、インドネシアにおける代表的な「脅威」認識のひとつに依然として「共産主義」が挙げられている。したがって、国内政治上「共産主

義」はネガティブキャンペーンとして依然有効な言葉であることが明らかになっている。

- (7) 2008年、サイクロン・ナーギスがミャンマーに襲来し、国際社会が人道支援を申し出た。当時、国連等からの働きかけを拒否したミャンマーが最終的に国際支援を受け入れたのは、ASEAN、とりわけインドネシアおよびシンガポールの働きかけが大きかった。
- (8) ナジブ首相が「宗教問題」であることを強調するのは、マレーシア国内政治における争点操作であることは明らかである。選挙で問われているのは、経済格差ではなく、イスラムの問題である、という具合である。そのため、インドネシアのみならず、ナジブ首相はOICに対してもミャンマーに対する非難決議を発するよう要請した。
- (9) 具体的には、バングラデシュ領内にすでに50万人もの難民がおり、昨年来急増するロヒンギャ難民に対する物資の支援およびミャンマー政府への対策要求である。