

インド太平洋地域の海洋安全保障と『法の支配』の実体化に向けて 国際公共財の維持強化に向けた日本外交の新たな取りくみ

平成31年3月



公益財団法人 日本国際問題研究所
The Japan Institute of International Affairs

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 2 年目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。

一方、一部の国においてインド太平洋構想への不信感が存在するのも事実です。また、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。日本の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、今年度の研究活動では、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。

平成 31 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・副学長／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
中川 周 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

外部協力者： ダルシャナ・バルーア

カーネギー・インディア副所長

目 次

中間報告書刊行に寄せて：自由で開かれたインド太平洋とは？	
	竹内 春久 ……………1
序論 インド太平洋に地殻変動は起こるか？－「新しい地域（ベンガル湾）」構築の可能性	
	菊池 努 ……………5
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 大国を目指すインドとインド洋の秩序	
	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 …… 49
第4章 アメリカのインド太平洋戦略：日米同盟へのインプリケーション	
	小谷 哲男 …… 61
第5章 海洋安全保障と法の支配：「海洋中の群島水域」概念を素材に	
	石井 由梨佳 …… 71
第6章 「インド太平洋」の多様性：ASEANからの視点	
	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－オーストラリアの協力	
	神保 謙 …… 93

中間報告書刊行に寄せて：自由で開かれたインド太平洋とは？

竹内 春久

1 概観

「自由で開かれたインド太平洋戦略」(FOIP)については、2016年に正式に表明されて以来、一部で、漠然としていて具体的な中身が見えない、結局 FOIP とはインフラ整備計画に帰着するのではないかなどと指摘されつつも、旗印として国際的にも定着しつつあるように見える。

短期的に見れば、FOIP は、第二次世界大戦後、国際秩序の在り方を提示し続けてきた米国がトランプ政権に移行する過程で、国際的なリーダーシップを打ち出せないでいる時期に、その空白を埋める上で一定の役割を果たした。米国内においても、トランプ大統領自身はともかく、外交・国防エスタブリッシュメントの間で旗印としての FOIP は短期間に浸透し、いくつかの具体的な政策も発表されている。

この間、日本政府は、FOIP への国際的賛同の輪を広げる働きかけを行い、その過程において、その内容と対外的な説明ぶりを肉付けしてきた。FOIP の出発点は、自由で開かれたシーレーンの確保にあるが、その上で、最近では、FOIP が目指すものについて説明する際、ODA や自由経済体制の維持強化を通じた平和、繁栄、安定への寄与についても語られるようになってきている。また、既存の地域協力の枠組みとの関係についても ASEAN の中心性に言及するようになってきている。

しかしながら、FOIP は未だ発展途上にあり、その評価は、一帯一路や AIIB と同様、5年後、10年後を待たなければならない。賛同の輪を広げることは重要であるが、そのことは、同時に FOIP の訴求力、求心力を希薄にするリスクを抱えることにもなりうる。FOIP の更なる具体的肉づけが鍵となる。

さしあたり、日本においては、安倍内閣後も FOIP の主旨が引き続き政権トップの政治的支持を得ることとなるのか、に注目したい。FOIP の先行構想であった「自由と繁栄の弧」構想がその後の政権交代により店晒しとなったことが想起される。息切れは禁物であると思う。

2 基本的価値観

自由、民主主義は日本国憲法の基本原理の一つであり、当然、日本の外交・安全保障政策の基礎をなす。

「自由と繁栄の弧」構想は自由、民主主義という基本的価値を前面に掲げた。日本版 FOIP

においても、例えば、安倍総理のナイロビ演説では、民主主義への言及がある。

現在、日本政府が FOIP の三本柱として説明するのは、①法の支配、航行の自由、自由貿易などの普及・定着、②経済的繁栄の追求、③平和と安定の確保である。正面から基本的価値としての自由、民主主義を強調することは控えているように見えるのは、広くインド太平洋の国々から FOIP への支持、賛同を得るための方策と思われる。

だからといって、FOIP が価値中立的であるというわけではないであろう。日本の立場からすれば、FOIP はあくまでもリベラルな国際秩序を前提とし、その維持発展を目指す手段と位置づけられるべきであろう。

日米豪印協議については、地政学的観点から論じられることが多い。また、現状ではこの協議が、会合していることをアピールすること以上の成果を上げているとは言い難いのも事実であろう。しかしながら、これら 4 か国が民主的価値を共有しているという点は意識しておく必要がある。

国際社会では、どのモデルが政治、経済、社会システムとして優れているのかについての競争が進行中である。中国モデルは、幾多の問題を抱えつつも、多くの開発途上国、特にその指導者たちにとり魅力的に映っている。中国自身もそのことを意識して、開発途上国への働きかけを強めている。他方、今日の民主主義モデルはその問題解決能力を問われるような事象に事欠かない。いかなる政治システムも社会が直面する課題に取り組み、解決し、その過程で新たな地平を切り開くことが出来なければ、長い目で見て生きのびることはできない。リベラルな国際秩序を是とする者は、如何にして民主主義のダイナミズム、活力を維持・強化してゆくのかという課題に取り組まなければならない。

その上で、日本として、欧米とは異なるアプローチで、繁栄を希求する開発途上国の関心に応えつつ、結果として国際社会にリベラルな国際秩序をさらに浸透させることが出来るのか、換言すれば「日本モデル」とは何か、が改めて問われている。この関連では、さしあたり、本年夏に開催される TICAD VII において、日本が FOIP と「日本モデル」とをどのように関連付け、肉付けして、アフリカ諸国首脳に提示するのかに注目したい。

3 法の支配

日本国憲法第 98 条第 2 項は、「日本国が締結した条約及び確立された国際法規は、これを誠実に遵守することを必要とする。」と規定している。この規定はいわゆるマッカーサー草案にも、帝国議会に提出された明治憲法改正案に含まれておらず、衆議院において追加されたものである¹。

憲法第 98 条第 2 項は、憲法の基本原理のひとつである平和主義、その原理から導かれる国際協調主義、紛争の平和的解決へのコミットと軌を一にするものである。この意味で、

戦後の日本が国際社会における法の支配にコミットする原点は日本国憲法にまでさかのぼることができる。

法の支配は国連憲章の根幹をなす考え方でもある。国際法学者イアン・ブラウンリーの言を借りれば、「国際連合誕生の背後にあった政治的動機は、第二次世界大戦とそれに付随した蛮行の歴史であった。国際連合の道義的な目的は、国際関係における法の支配 (the Rule of Law) の促進にあったのである。」²。

FOIP の基本原則の一つとして法の支配が掲げられるとき、その重点は海洋における法の支配にある。しかし、近時、政府が海洋における法の支配の内容として説明している諸点は、国連憲章が、国際社会を律する基本原則として想定しているものと同じであり、かつまた、日本が憲法により自らに課してきた基本原則に他ならない。FOIP における法の支配はまずもって政治的原則の宣言としての性格をもつ。

問題は法の中身である。実定国際法は不断に生成変化する動的なものであり、静的なものではない。例えば、戦後海洋法秩序の変遷が、沿岸国の海洋管轄権拡大への歴史であったことを想起すればよい。広く国際社会を味方につけて日本にとり好ましい国際法環境を確保するためには不断の努力が必要である。

FOIP のもとで法の支配を推進するための取り組みの例としては、首脳外交、TPP11 の締結が挙げられている³。この点についてはさらに具体的な取り組みへ向けての検討が進むことを期待したい。

平成 31 年 2 月

竹内 春久

—注—

¹ 衆憲資第 50 号「憲法と国際法（特に、人権の国際的保障）」に関する基礎的資料（平成 16 年 4 月、衆議院憲法調査会事務局作成、pp1-3

² “The Rule of Law in International Affairs” Ian Brownlie, 1998, Martinus Nijhoff Publishers, p1

³ 「自由で開かれたインド太平洋に向けて」（2019 年 1 月）、外務省ホームページ

序論 インド太平洋に地殻変動は起こるか? : 「新しい地域 (「ベンガル湾」) 構築の可能性

菊池 努

はじめに

巨大な地殻変動がインド太平洋に生まれている。新しい地域を構築する動きがインド洋、特にインド洋の東部に位置するベンガル湾で進行している。この新しい地域建設の実験がどのように進展するかが、今後のインド太平洋をめぐる国際関係の行方に大きな影響を及ぼすであろう。インド太平洋をめぐる国際関係の次の時代の主要な争点のひとつはベンガル湾にある。

最近、「インド太平洋」という言葉をしばしば耳にする。日本政府は「自由で開かれたインド太平洋」戦略を推進しているし、インドやオーストラリア政府もインド太平洋戦略を唱導している。オーストラリアはすでに2013年の国防白書で「インド太平洋」という概念を使ってオーストラリアの新しい戦略環境を描き出した。インド太平洋政策の基本原則についてのインド政府の公式の立場は、2018年6月のシンガポールの「シャングリラ・ダイアログ」でのモディ首相の基調講演の中で示された。

アメリカのトランプ政権も近年、日本政府と同様に、「自由で開かれたインド太平洋」政策をアメリカの地域政策の軸に据えている。アメリカ政府は、2000年代に入ってからインドとの関係強化に動き出し、2005年には米印原子力協定を結ぶなど、同国との関係改善を急速に進めるが、「自由で開かれたインド太平洋」政策の軸の一つはインドをはじめとする南アジアとの関係である。インドとの関係強化の実績とそうした実績を踏まえたさらなる関係強化の狙いがアメリカのインド太平洋政策の形成を促している。同時に、太平洋とインド洋をつなぐ海域やこの海域での安全保障の在り方への関心の高まりもこの構想の形成を促しており、この観点から、インド太平洋の通商路の西側に位置するインド洋やベンガル湾などの海域へのアメリカの関心は高まっている。さらにそうした通商路上に位置する諸国、スリランカ、モルジブ、バングラデシュ、ミャンマーなどの諸国への関心と関与もアメリカ政府は強めている。

主要国のこれらの一連の動きに警戒的であった東南アジア諸国も、インドネシアを中心にASEAN (東南アジア諸国連合) としての対応策の検討を開始し、加盟諸国間の協議に加え、日米中などの関係諸国の関係者も交えた会合を開催している。ASEANにとって、域外大国が主導する形で新たな地域構想が議論されるのはASEANの地域的役割を弱体化させ

かねない。インドネシアなどの諸国の狙いは、「インド太平洋」をめぐる関係諸国間の議論を ASEAN の側からコントロールしようということであろう。特に ASEAN 諸国にとって、インド太平洋という地域概念を今後具体的な政策へと転換してゆく際に、「ASAEN の中心性 (ASEAN Centrality)」を主要諸国に受け入れさせることである。現在進行中の事務レベル協議を踏まえて、ASEAN は EAS (東アジア首脳会議) などの場を利用して、ASEAN の望むインド太平洋構想の基本原則の確認、特に「ASEAN の中心性」の確認を求めてくるはずである¹。

「インド太平洋」への関心の背景としてしばしば指摘されるのが「中国要因」である。近年中国は海空軍力の近代化を進め、東シナ海で日本に対して軍事的な威圧行動をとり、南シナ海では大規模な人工島の建設と島の軍事化を進め、インド洋にも中国人民解放軍海軍の軍艦が寄港するなど軍事的なプレゼンスを高めている。中国はまた、「一带一路」構想の一環として中国の東海岸から南シナ海、インド洋、中東を経て欧州に至る「海のシルクロード」を構築するために、ルート上の各地で港湾、空港、高速道路、鉄道などの大規模なインフラ建設を行っている。インドの安全保障専門家たちが「真珠の首飾り」と呼ぶ、インドにとって注意すべき事態の出現である。つまり、中国がインド洋で建設中の港湾をつなぐとそれがインドを包囲する首飾りのように見え、この中国の動きの背景にはインドの台頭を阻止しようという中国の狙いが秘められているのではないかという警戒である。

こうした動きがさらに進めば、太平洋とインド洋を結ぶ広大な海域が事実上中国の影響の下に入ってしまうとの懸念がある。また、力を背景にした中国の行動を抑制し、国連海洋法条約など国際社会のルールを守るよう中国を促す手段として、インド洋と太平洋をつなぐ海洋に位置する諸国間の連携を強めようという狙いが「インド太平洋」戦略の背景にあるとの見方がある。特に近年の経済成長によって国力を増大させ、国際的な役割を演じることに積極的な姿勢を示しつつあるインドとの連携を深めて、中国の一方的かつ抑圧的な行動を牽制しようという狙いがこの概念には秘められていると指摘されている。

中国を牽制する狙い、特に中国の軍事的な拡張を牽制する上での軍事的な連携という点を強調する見方からすれば、「インド太平洋」概念に含まれた戦略的課題を実現するための主要な手段は日米豪印 4 カ国間の連携 (Quadrilateral Security Dialogue: QUAD) である。実際、「インド太平洋」概念に懸念を表明する人々は、「インド太平洋」と QUAD を一体のものとして見なしている²。

1. 新しい地域の構築 : ベンガル湾

そうした狙いが「インド太平洋」構想の背景にあるのは確かだが、本稿では、異なる見

方を示したい。「新しい地域の構築」という側面である。「インド太平洋」構想の背景には、アジアの国際関係の重心を東アジアから南方に移行させ、インド洋と東南アジアを結ぶ地域、特にベンガル湾を囲む地域により統合された、自由で開かれた経済圏を創出しようという狙いが秘められているというのが私の見方である。

ベンガル湾ではこれまで分断されていた地域をもう一度結び付けようという動きが進行中である。今後、巨大経済圏がここに形成される可能性がある。この意味で「インド太平洋」構想は、対中国政策という意味合いを超えて、アジアの国際関係の構造を大きく変える可能性を秘めた壮大な構想である。同時に、この地域では、新しい地域の将来をめぐる激しい「大国政治」も展開されている。大国間の協調の動きもみられるが、権力政治が深刻になる懸念もある。

ベンガル湾は各国がグローバルな戦略を立てるうえで重要な役割を担っている。第一に、ベンガル湾は地中海とほぼ同じ規模の世界最大級の「湾」であり、重要な戦略的拠点となりうる。しかもベンガル湾はインド洋と太平洋をつなぐ重要な通商路であるマラッカ海峡のインド洋側に位置している。

第二に、シーレーンとしての重要性である。世界貿易のおよそ三分の一がこの海域を通過する。日中韓などの北東アジア諸国はもとより、東南アジア諸国の多くがこの海域を通じてエネルギー資源を輸入している。北東アジアや東南アジアの膨大な人口や今後も続くであろうと予想される経済発展を考えると、ベンガル湾を通過するシーレーンへの依存はますます高まると予想される。

第三に、この地域に生まれている経済発展のダイナミズムが、南アジアと東南アジアという、かつて経済、政治、文化的に繋がりがあったがその後分断された二つの地域を再び結びつけ、ベンガル湾を中心に巨大経済圏が形成される可能性がある。太平洋とインドを結ぶ海洋の要衝に生まれる巨大経済圏はインド太平洋の国際政治経済の将来に甚大な影響を及ぼすであろう。

ベンガル湾諸国の間でも地域協力を推進しようという機運が高まっている。ベンガル湾諸国の経済協力を推進するために発足した BIMSTEC (ベンガル湾多分野技術経済協力イニシアティブ) はその後活動の停滞を余儀なくされたが、近年になって、インドをはじめとする諸国の姿勢が積極化している。インドが BRICS 首脳会議を開催した際に BIMSTEC 諸国首脳をインドに招待し、BRICS 首脳との会合を設けたのはこの表れであろう³。

南アジアの地域協力をめぐる動きもベンガル湾への関心の高まりを促してきた。南アジアでは、「南アジア地域協力連合 (SAARC)」が地域協力を推進する地域制度としての役割を期待されてきたが、期待に反し域内諸国の対立、特にインドとパキスタンの対立がこの

地域協力制度の発展を阻害してきた。近年その対立はさらに深刻化し、いまや首脳会議も延期を繰り返さざるを得ない状況になっており、「SAARC は死んだ」という声が表明されている。実際、インドでは、「南アジア」よりも「インド洋」や「ベンガル湾」を重視すべきであるとの声が高まっている。これに応じて、インド洋の地域協力制度である IORA (環インド洋連合) やベンガル湾諸国からなる BIMSTEC への関心が急速に高まっている。また、オーストラリアやインドネシア、タイ、スリランカ、バングラデシュなどの諸国でもインド洋ないしベンガル湾協力を推進する動きが近年高まっている。

第二次大戦後の植民地の解体の過程で、かつてひとつのまとまりをもっていたベンガル湾諸国は分断され、「南アジア」と「東南アジア」に分けられることになった。その後東南アジア諸国が大きな経済成長を経験する一方で、ベンガル湾に面した諸国は国内の不安定と経済的な不振に苦しむことになる。しかし今日、この分断されたベンガル湾をもう一度結び付け、この広大な地域に統合された経済圏を創出しようという動きが顕在化している。「インド太平洋」という広大な海域の戦略的要衝で生まれつつあるこの巨大なダイナミズムは、インド洋太平洋の今後の国際関係の在り方を根本から変える可能性を秘めている。

第四に、この地域には主要大国が強い関心を有し、それぞれがこの地域の諸国との関係強化を進めている。貿易や投資、インフラの整備、安全保障協力など多様な分野で大国間の競争が顕在化している。中国にとってベンガル湾は、中国がインド洋に出る際の重要な出口になる可能性がある。実際中国は近年、中国南部の昆明を中心にして、インド洋につながる道路や鉄道、ガス・パイプラインなどの建設を精力的に進めている。中国が進める「一帯一路」の焦点になっている地域の一つである。

インドも東南アジアを中心に東アジア諸国との連携強化を精力的に進めている。モディ首相の提唱する「アクト・イースト (Act East. アジア諸国との連携を強める)」政策は、これまで軽視されてきたインド東北部の開発を、同地域と東南アジア経済との結び付きを深めることで実現しようとしている。これらの諸国は近年高い経済成長を達成し、潜在的な成長の余力も大きい。また、東南アジアにはすでに広範囲にわたり国境を越えた生産のネットワークが形成されており、これをさらにミャンマーやバングラデシュを経由してインドを含む西方に拡大することで新たな経済機会を開拓できる。このために同地域とバングラデシュ、ミャンマー、タイなどのベンガル湾に面した諸国を結ぶインフラの整備は喫緊の課題になっている。

インドの「アクト・イースト」政策は、インドと東南アジアとの新しい関係を構築する潜在的な可能性を秘めている。インドは独立以来長期にわたって内向きの経済政策を採用してきた。特にアジア諸国との関係では、1990年代に入ってインド政府が「ルック・イー

スト」政策を採用するまで、経済的な関係は比較的希薄であった。インドは内向きの保護主義的政策を堅持し、「発展するアジア」に背を向けてきたのである。

しかし、1990年代に入り、深刻な経済危機を経験したインドはそれまでの保護主義的で内向きの経済政策を徐々に修正することになる。インド版の「改革開放」政策を採用し、アジア経済との連携強化を図る。そうした動きは2014年に発足したモディ政権でさらに加速され、同政権はアジア諸国との包括的な関係強化を目指す「アクト・イースト」政策を採用する。インド政府は東南アジア地域への政治、経済、安全保障面での関心を強めることになる。そして、インドはバングラデシュ、ミャンマー、タイ、スリランカなどのベンガル湾周辺諸国との関係強化に動く。インドの「周辺外交」強化の動きである。

インドの国内事情もインド政府の「アクト・イースト」政策の積極化を促す。コルカタをはじめとするベンガル地域 (インドの東北部) はかつてインドの政治、経済、文化の中心であったが、独立と新生インドの国づくりの過程で、この地域への関心は弱まることになる。東北部はインドでも貧しい地域のままであった。しかし、モディ政権になって、この地域の経済や安全保障への関心が高まり、このためのインフラ整備計画が実施されるようになる。インド東北部はニューデリーの政府の関心を引くことになったのである。同地域の開発には、この地域と東南アジアを結び付けるのが最善であるとの認識が共有されることになる。

こうしてインドは、同国の東北部と東南アジアを結ぶ経済的なネットワークの形成に取り組むことになり、必然的にこのネットワーク上に位置するベンガル湾諸国との協力強化を「アクト・イースト」政策の柱の一つに据えることになる。

日本やアメリカもインド洋への関与を深めている。両国はともに「自由で開かれたインド太平洋」構想を掲げ、特にインドをはじめとするインド洋諸国との関係強化を進めている。アメリカはこれらの諸国との合同軍事演習など安全保障面での連携も進めている。

日本はインドとの政治、経済、安全保障面での関係強化を進めると同時に、日印両国が設立した官民の「アクト・イースト・フォーラム (Act East Forum)」を通じてインド東北部の経済開発のためのインフラ整備を推進している。このインフラ整備の目的は、同地域とベンガル湾に面した諸国との経済的連携を強化することにある。日本はまた、マラッカ海峡のインド洋側の出口という戦略的要衝に位置するインドの領土であるアンダマン、ニコバル両諸島のインフラ整備にも積極的に関与している。さらに、ミャンマーやバングラデシュへの経済支援や港湾などのインフラの整備、スリランカへの海上保安能力強化支援など、日本はこの地域への関与を拡大している。

第五に、ベンガル湾を囲む地域に新しい経済圏を構築する試みは、インド太平洋の国際

関係、特に中国とインド太平洋諸国との経済関係を変える可能性を秘めている。インド太平洋諸国の間には、中国との経済関係の今後への不安感、警戒感が生まれている。1970年代末に中国が改革開放の政策を採用して以降、国際社会もアジア諸国も中国との経済関係を拡大してきた。国際的な経済交流を通じて中国が発展すれば、中国も国際社会のルールを順守し、国際社会の一員として責任ある行動をとるようになるであろうと期待した。しかし、経済力を手にした中国は、経済力を外交的圧力的手段として使うのをためらわなくなった。また、国際的な貿易や投資のルールを無視した行動も目立つ。しかも中国経済の今後には不透明感もある。

したがって、中国との経済交流を通じての利益は無視できないが、中国との経済関係に自国の将来を大きく依存するのはリスクを伴うものであり、見直す必要がある。中国への依存を減らすには、貿易や投資の代替市場が必要である。ベンガル湾に新たな巨大市場が形成されればそうした代替市場としての機能も担うことができる。そうした認識がアジアに広まっているのではないか。

2. アジア太平洋協力の歴史とベンガル湾の将来

確かにこの地域には深刻な問題がある。劣悪なインフラ、人材の不足、国内制度の未整備、悪化する治安、国家間の対立と不信などがある。ただ、アジアでのこれまでの歴史を振り返ると、そうした困難は克服可能である。

1980年代から太平洋協力やアジア太平洋協力の構想が提唱されたが、その目的は、それまで比較的希薄であったアジア太平洋諸国間の貿易や投資、経済協力を拡大し、この地域の経済発展を実現することにあった。「太平洋」や「アジア太平洋」という広大な地域を経済相互依存のネットワークで結ばれた一つの地域に変えようという試みであった。今日、アジア太平洋諸国間には貿易と投資の濃密なネットワークが形成されている。アジア太平洋諸国の経済発展は、このネットワークに参入することによって可能となった。

「太平洋」や「アジア太平洋」を一つのまとまりをもった地域に変えようという構想も当初からその実現が現実視されていたわけではない。むしろ、この地域の対立と分断の歴史、相互不信と国家の多様性や地域協力の経験の欠如などを念頭に置けば、太平洋協力やアジア太平洋協力など「夢物語である」との見方が一般的であった。専門家の多くが実現可能性を疑問視した構想であった。しかし、構想から30有余年を経て、「アジア太平洋」は相互に結び付いた地域に変貌した。

こうした過去の経験に照らせば、インド洋と東南アジア地域を中心とする新しい地域の創出は夢物語ではない。ただし、アジア太平洋協力を推進した時代との違いも考慮しなけ

ればならない。この地域で深刻化している権力政治への対応である。1980年代以降の太平洋協力やアジア太平洋協力構想を推進した頃、アメリカの圧倒的優位というアジアの国際構造を関係国が基本的には受け入れていた。米中関係は相対的に安定していたし、日中関係も今日のような競争的側面が顕在化することは少なかった。大国関係は相対的に安定しており、いわば地政学的な対立が比較的抑制された国際環境の中でアジア太平洋の地域協力や新しい地域の構築が進められた。

しかし今日の事情は異なる。米中、日中、中印などの中での対立と緊張が顕在化しているし、インド洋と東南アジアを結ぶ地域では、領土主権や海洋権益をめぐる争いも先鋭化し、またインフラの建設や経済回廊の建設が国家間の疑心暗鬼と緊張を生んでいる。中国は「一帯一路」構想などを通じてこの地域への影響力を強めつつある。インドは「アクト・イースト」の政策の下で、中国の動きに対抗している。そして、日本もアメリカもオーストラリアもこれまで比較的関心の薄かったこの地域への関心と関与を強めている。インド洋と東南アジアを結ぶ地域の構築というプロジェクトは、激しい権力政治の中で進めなければならないのである。安全保障への考慮が地域づくりに不可欠なゆえである。

ここで課題がある。アメリカである。中国と関係諸国の中での力の格差を考えると、新しい地域を構築するための共同事業には、アメリカの関与が必要である。

「インド太平洋」には、アメリカの関与に関して二つの側面がある。一つはアメリカの継続的な関与を促すための新しい地域としての「インド太平洋」という側面である。「インド太平洋」は、アメリカの新しい地域的、国際的な利益を増大させる地域としての意義を担っており、アメリカの継続的な関与を促す効果を期待できる。地域を構築するための地域の安定を支える機能をアメリカに期待できる。

もう一つはこれとは逆に、アメリカの「関与の低下」への対応である。国際秩序や地域秩序を維持するための責任とコストをアメリカは長い間引き受けてきたが、そうした役割への疲労感がアメリカ政治を覆っている。海外への関与を減らし、「自国第一」を優先すべきとの主張は現政権に留まらず、広くアメリカ社会に浸透しているかに見える。アメリカがアジアから「撤退」することはありえないにせよ、今後その役割が縮小する可能性はある。そうであるとすれば、アメリカの関与が変化することを念頭に置いた代替案（「プランB」）を用意しておくことが当然必要になる。「インド太平洋」の構想は、日本やインド、オーストラリア、ASEAN諸国、南アジア諸国の間に新しい連携関係を構築することで、この地域の安定のための構造（仕組み）を強化しようという狙いを有している。

さらに、そうした多角的な連携を支えるこの地域の国際関係の特質がある。一般に国際関係の基本構造を決めるのは大国であるとされる。アジアに関しても米中日印ロなどの大

国政治、特に米中関係がこの地域の今後の国際関係の構造を決めると考えられている。

3. インド太平洋の大国政治の中のベンガル湾

ベンガル湾は大国が深く関与する地域でもある。中国は「マラッカ・ディレンマ」に対処すべく、マラッカ海峡を回避してエネルギー資源などを中国に供給するルートの確保を模索してきたが、その一つが中国の南部とインド洋 (ベンガル湾) を結ぶガス・パイプラインの建設であった。中国の雲南省の省都昆明とミャンマーのチャオピューを結ぶパイプラインはすでに稼働している。また中国にとって、現在進めている「一带一路」戦略の焦点の一つは南アジア、特にベンガル湾地域にある。中国は港湾や道路などの「連結性」にかかわるインフラ建設を通じて急速にこの地域での存在感を高めている。そして、連結性プロジェクトの戦略的な背景に関心が集まっている。

中国の南部とインド洋とをつなぐ経済回廊として近年中国が提唱しているのが、バングラデシュ (B)、中国 (C)、インド (I)、ミャンマー (M) をつなぐ BCIM 経済回廊構想である。この構想は習近平の一带一路構想に先立って提案されたものである。バングラデシュとミャンマーを経由して中国の南部とインド東部を結ぶ経済圏を構築しようという構想である。中国の昆明とインドのコルカタを、バングラデシュのダッカおよびミャンマーのマンドレーを経由してインフラの整備や通商を通じて結ぶ構想である。

インドはこの構想を通じて東北部の連結性強化の可能性を探求したが、インドにとって反政府運動の活動など政治的にも機微な東部国境地帯での中国との協力には、安全保障上の懸念から消極的であった。

大国間の力関係の変化やそれに伴う大国間の緊張や対立がアジアの国際関係に及ぼす影響に関心が集まっている。大国政治の観点からアジアの国際関係を見る際には、米中関係のような、大国相互の関係に焦点をあてるのが一般的である。歴史的に国際政治の基本構造を作り上げてきたのは大国である。したがって、米中間の力の移行論など、大国関係に焦点をあてた議論が多い⁴。実際、米中戦争不可避論が話題になっている⁵。

だが、アジアの国際関係を展望する際により重要なのは、大国政治と「その他の諸国」との関係である。東南アジア諸国などが大国政治に今後どのような姿勢で臨むかがアジアの国際関係の姿に大きな影響を及ぼす。

アジアの国際政治の特徴の一つは、米中などの大国による秩序形成能力には、米中それぞれ単独であれ米中共同であれ、限界・制約があることである。大国間関係は重要だが、アジアの国際政治の特徴は、大国間関係だけではこの地域の国際政治の基本構造が決まらないという現実である。むしろ大国にとって重要な課題は、大国政治において「その他の

諸国」からいかに自国の立場への支持を取り付けるかということである。

つまり、今日のアジアの大国政治の焦点は、米中両国などの大国が、南アジア諸国を含むアジア諸国の利害を配慮した形で安定した大国関係を構築できるかにある。冷戦後にアジア諸国は、米中を含む大国との間で多様な関係を築いてきた。冷戦期と異なり、特定の大国との間だけで緊密な関係を築くという時代は終焉した。今日、こうした緊密な関係を通じて、大国によるアジア諸国への支持調達の競争が激化している。この大国によるアジア諸国からの支持調達の競争にアジア諸国がどのように対応するかが、アジアの新しい地域の国際秩序の在り方に大きな影響を及ぼす。

南アジアや東南アジア諸国には、大国（特に米中）が独自のダイナミズムで敵対か協調に向かう場合、あるいは米中いずれかの地域覇権が確立される場合、それを自らの側で制御するのは困難であるとの認識がある。しかしアジアの国際関係は、米中関係を軸にその将来を展望するパワー・トランジションの議論が想定するほどに大国（米中）の秩序形成力は強くない⁶。

国際関係の基本構造を決定するのは大国関係であるとの伝統的な国際政治観とは異なり、アジアの国際関係の今後にとって南アジア諸国のような、国力の小さな国家の動向が大きな影響を及ぼす。この主たる理由は、米中をはじめとした大国だけで地域の国際構造を規定する条件がこの地域には欠けていることにある。

第一は、米中それぞれが単独では地域的な覇権を維持する力を欠いているということである。米中それぞれ、国内外で深刻な脆弱性と制約を抱えている。

この地域で今日最も頻繁に言及される言説は「中国（インド）の台頭とアメリカ（日本）の力の相対的衰退」であろう。とりわけ中国の力の増大にいかに対応すべきかがこの地域の諸国の重要な対外政策の課題になっている。

力の増大とともに中国の対外行動も変化してきた。中国はかねてより平和発展論を唱え、地域の平和や安定を損なう行動はとらないと説いてきたが、力の増大とともに、軍事力による威嚇や経済力を背景にした強硬な対外政策を推進するようになり、アジア諸国の間に中国の今後に対する懸念を惹起することになる。「平和的発展」を唱えてきた中国の対外姿勢に不透明感があり、将来の行動が見通しにくい。中国は、グローバルにはアメリカに比肩する政治、経済、安全保障上の力を有してはいないが、自国の周辺部においては戦略的目的を増進する能力を有している。

中国自身もアジアに中国の戦略を反映した言説を流布しようとしている。「新安全保障概念」「平和発展論」「アジア人によるアジアの安全保障」などがそのいくつかの言説であるが、その核心にあるのは、歴史的に中国がこの地域で占めてきた中心的地位を回復する

ことを地域諸国に受け入れさせることであろう。それは調和や協力を唱えつつも、中国を頂点とする階層性を内包した地域概念である⁷。

アメリカは引き続きインド太平洋の国際関係において優越した力を維持し続けようが、中国の台頭等によってその影響力が制約されよう。アジアにおいて「アメリカの時代」は終焉しつつある。アジアに位置する中国は、遠方の地にあるアメリカに比べ、アジアの地政学で優位な状況にある。しかし、アジアには、アメリカを支える、政治、経済、安全保障の分野で一定の力を有した有力国（同盟国や友好国）が数多く存在する。これらの諸国は中国の地域覇権に警戒的であるだけでなく、抵抗力もある。中国の周辺諸国のナショナリズムと各国が有している力（拒否力）を考えれば、中国の地域覇権をこの地域の諸国が抵抗なく受け入れるとは考えられない⁸。

また、中国と近隣諸国との関係は総じて不安定である。ミャンマー、北朝鮮、カンボディア、ラオス等の近隣諸国に中国は経済援助等を通じて関係の緊密化を図ってきたが、そうした努力は必ずしも功を奏していない⁹。近年の中国とミャンマーとの関係はこれを象徴している。しかも中国の体現する政治、経済、社会的価値はグローバル化の進む世界において異質なものであり、国際的にも地域的にも中国の影響力の浸透には限界があろう¹⁰。

南アジアにおいても、モルディブなどの事例は、港湾や鉄道、道路などの大型経済インフラ建設を通じて経済的、政治的影響力を強めてきたといわれる中国の対外関係の脆弱性を示している。

第二に、「米中共同管理（コンドミニウム）」体制の確立も容易ではない。米中間には、民主主義や人権の擁護、リベラルな価値に基づく国内諸制度の調和（「ワシントン・コンセンサス」）を求めるアメリカと、主権の尊重と内政不干涉、国家資本主義の必要性（「北京コンセンサス」）を説く中国との間には、価値や地域秩序をめぐる基本的な対立がある。両国間の相互不信は根深い。米中間の政策協調はありうるが、それがアジアの国際関係の基本構造を規定するほどに強靱で安定した「米中共同管理体制」になるとは考えにくい¹¹。

第三に、冷戦期の米ソ関係のような米中の敵対関係も想定しがたい。アメリカが中国を封じ込めることは不可能であるし、他方で中国がアジアからアメリカを「放逐」することも困難であろう。

米中間には「経済的な相互確証破壊」とも呼べる濃密な経済的な相互依存が確立されており、経済関係に深刻な悪影響を及ぼしてまでも両国が敵対するシナリオは、コストの大きさから考えて想定しにくい。また、首脳レベルから政府間の事務レベル、民間団体間の交流まで、米中関係の制度化が進んでいる。米中間では今後も厳しい対立はあろうが、深刻な対立に陥るのを抑制し、対立を制御可能な範囲にとどめるメカニズムが次第に形成さ

れつつあるともいえよう¹²。つまり、米中が個別分野で協調しつつ決定的な対立に至らない程度の緊張と対立を繰り返すというシナリオがあるうであるろう¹³。

しかも米中両国にとって最優先の政策課題は対外関係というよりは国内問題であり、対外関係で負担の大きな紛争や対立を回避しようとするであろう。

アメリカは引き続きグローバルなパワーであり、中国もそうした地位に自らを引き上げようとしており、その過程で利害の対立は避けられない。中国がグローバルなパワーになるのは当分先のことであろうが、アジア太平洋においては、かつてこの地域で中心的役割を担っていた自国の地位と影響力を回復しようとしているのは明らかであろう。アメリカも引き続きアジアの国家としてこの地域に存在し続けよう。したがって中国の課題は、アメリカの強い反発を惹起するほどに挑発することなく、アメリカを東アジアの国際関係の中心的位置から引き下ろし、その地位を自らが占めることである。他方でアメリカの課題は、中国との深刻な紛争に陥ることなく、また、同盟国や友好国のアメリカに対する信頼を低下させることなく、中国の力の台頭に応じた新たな関係を中国との間に築くことである¹⁴。

第四に、仮に覇権を求めるものであるにせよ、米中共に地域諸国の支持調達が不可欠である。米中が自らの利益や価値を増大しようとするならば、アジア諸国を自国の陣営に引き込まなければならない。中国にとって、アメリカとの競争に対応するうえでも中国への懸念を抱く近隣諸国との関係の改善が不可欠である。

アメリカはアジアに同盟国や友好国を多数擁す。ただ、軍事的にも経済的にも、アメリカが引き続きアジアに関与しようとするのであれば、それらの諸国の協力が必要である。ただ、それらの諸国の多くは中国とも緊密な関係を持っており、アメリカの一方的な要求を受け入れるわけではない。

また、米中両国の経済的相互依存関係は、アジア全体に拡大する投資と貿易の地域的なネットワークの中で展開されており、米中共にこのネットワークを維持するためにはアジアの諸国（特に有力国）との関係強化を図らざるを得ない。自由で開かれた国際貿易体制を維持するうえでアジア諸国の支持調達はアメリカにとって死活的に重要である¹⁵。

かくして米中共にアジアにおいて、自国の政治経済軍事的な利益を増大させるためには、アジアの諸国、特に有力な諸国との協力と関係強化が不可欠である。インド太平洋の「戦略的要衝に位置するベンガル湾諸国もその有力な対象である。これらの諸国との関係がアジアにおける米中双方の力と影響力にも作用する。実際、米中いずれもそうした諸国の支持調達を積極的に行っている。アメリカのトランプ政権の「自由で開かれたインド太平洋」政策の課題の一つは、インドをはじめとするインド洋諸国との関係強化にある。

中国も戦略的パートナーシップ合意や自由貿易協定の締結、アジア・インフラ投資銀行 (AIIB)、「一路一帯 (OBOR)」、「海洋シルクロード」構想などを通じてアジア諸国との関係強化を進めている。その重点の一つは南アジア諸国にある¹⁶。2013年10月に中国は近隣諸国との関係強化を検討する内部の会合を開催しているが、その重点は南アジア諸国との関係強化にある¹⁷。日本やインドも南アジア諸国との関係強化を主要な外交課題としている¹⁸。

米中はもとより、日本やインドなどの主要国すべてが南アジア諸国との関係強化をアジア政策の主要な課題としている。南アジア諸国の今後の動向がアジア太平洋秩序の今後に大きな影響を及ぼす可能性があることを認識していることがその背景にある。そうしたこの地域の諸国への域外大国の関心と支持調達の動きこそが、これらの諸国が米中を含む大国との交渉力を強化できる基盤になっている。南アジア諸国の側から大国関係に影響を及ぼす余地が生まれている¹⁹。

大国政治の荒波の中で国づくりを進めてきた南アジア諸国は、大国に比して国力は劣るが、しかし大国政治に再び自国の運命を委ねざるをえないほどに脆弱な存在ではない。大国政治に関与し、大国政治の行方に影響を及ぼそうとする意思と能力を有している。南アジア諸国の利益に反した大国関係を拒否する意思を有しているし、この地域の国際環境はそうした意思の実現を可能にしてくれる²⁰。

「自由で開かれたインド太平洋」戦略には、大国間の競争関係が激化する中で、「それ以外の諸国」との連携を同時に強化することで、大国政治の荒波と国際関係の不確実性に対応すべきであるとの認識が背景にある。インド太平洋戦略は、大国の影響力の制約と「それ以外の諸国」の相対的な交渉力の強さという、この地域の国際関係の特質を反映した対外構想なのである。

結び

インド太平洋地域の国際関係を子細に検討すると、通説とは異なる姿に気づく。米中両国は巨大な力を有した国ではあるが、国の内外に深刻な弱点や困難を抱えており、単独でこの地域の国際関係を主導・維持する力を欠いている。自らの対外政策上の課題に取り組むには米中共に関係諸国からの支持調達が不可欠である。実際両国とも、自国への支持を求めてこの地域の諸国に積極的に接近している。中国の「一帯一路」の主たる対象はそうした諸国である。アメリカもこの地域の諸国との新しい政治、経済、安全保障の関係を模索している。

この地域の諸国も、大国政治に翻弄されないための国家の強靱性を強化する試みを続け

ている。彼らは大国政治に翻弄されるだけの弱い存在ではない。彼らはこの地域の将来をめぐるゲームに参加し、その意向を反映させようという意思を持った諸国である。

この地域のこうした特徴は、インド洋と東南アジアを結ぶ地域に自由で開かれた経済圏を創出するためには、これらの諸国が国際社会のルールを順守し、自由で開かれた地域の秩序を維持強化することに深くコミットし、外からの圧力に屈せず、透明度の高い政策の運用を行うことができるよう、国家の強靱性を強めるための長期にわたる支援が不可欠である。日本の「自由で開かれたインド太平洋」戦略の核心はそこにある。

最後に、インドとアメリカとの関係について論じておきたい。インドは伝統的に非同盟主義を掲げ、冷戦期においては米ソいずれの陣営にも属さない政策を推進してきた。そうしたインドにとって、冷戦終結後の最大の課題は、アメリカの一極構造への対応、すなわち、冷戦終結後に世界で唯一の超大国となったアメリカからの政治、経済、安全保障上の圧力にいかん抵抗し、自国の「戦略的自立 (strategic autonomy)」を維持するかにあった。そして、アメリカの一極構造に抵抗し、インドの対外行動の自由を拡大する「多極世界」や「多極アジア」を作り出すために、インドは自国と同じくアメリカの一極構造に抵抗する中国やロシアなどの諸国と協調・提携してきた。

そうしたインドからすれば、2008年に発生した、アメリカを起源とする経済危機は、アメリカの力を弱めるという点で歓迎すべき事態であった。しかも中国やロシア、インドなどの新興諸国は引き続き経済の好調を維持しており、世界の力のバランスは新興諸国の側に有利に働いているように見えた。「アメリカの衰退」と「新興諸国の台頭」によって、インドの望む「多極世界」や「多極アジア」の実現が近づいているかに見えた。インドにとって望ましい世界の出現である。

しかしインドの期待は大きな不安へと変わる。中国の一方的かつ抑圧的な対外政策にインドも直面することになる。長年にわたる国境での軋轢に加え、インド洋への中国の進出、特に伝統的にインドの「勢力圏」の中にあるとみられたインド洋諸国への中国の進出が急速に進み、インドの足元を揺らすことになる。インドがモディ政権になって、「近隣外交最優先 (neighborhood first)」の政策を掲げたのは、足元が大きく揺らいでいるとの危機感の反映である。

アメリカの力の弱まりと中国の力の増大は、インドが期待する「多極アジア」を生み出すのではなく、中国を中心とした一極構造を生み出すのではないか、そうした懸念がインドの対外政策に反映されることになる。そして、逆説的だが、アメリカの一極構造を変えるために中国やロシアと連携してきたインドは、中国を中心とした一極構造が生まれるのを回避するためにアメリカとの連携強化に動くことになる。

伝統的な非同盟主義や「戦略的自立」を重視し、アメリカとの関係強化を逡巡する人々もインドには依然として根強く存在する。歴史的に形成されてきたアメリカへの警戒心や不信感も強い。しかし他方で、インドと中国との力の格差（かつて同等程度とみられた中印の国力の格差はいまや巨大である）を念頭に置けば、いまや中国はインドが単独で対処できる国ではない。インドにとって、インド太平洋地域へのアメリカの関与の継続は死活的に重要である。アメリカとの近年の安保・軍事関係の強化、インド洋へのアメリカの進出へのインドの警戒心の低下などはそうしたインドの戦略認識の変化を示している。こうした変化は、政権のいかんを問わず、今後のインドの対外政策を規定してゆくことになる。

—注—

- 1 Siswo Pramono, *Indonesia's Perspective for an ASEAN Outlook on Indo-Pacific-Toward a peaceful, prosperous and inclusive region*, Ministry of Foreign Affairs of Indonesia, August 14 2018.
- 2 日米豪印四カ国の対話はメディアなどではしばしば QUAD と呼ばれるが、政府はそうした呼称を使用していない。
- 3 ベンガル湾への関心の背景には、インドとパキスタンとの対立のために南アジアの地域協力組織である SAARC (南アジア地域協力連合) が機能不全に陥り、事実上その機能を停止しているため、インドをはじめとする南アジア諸国の関心がベンガル湾に向いているという事情も影響しているといえよう。
- 4 Steve Chan, *China, the US, and the Power-Transition Theory: A Critique*, London and New York: Routledge, 2008.
- 5 Graham Allison, *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?*, Boston and New York: Houghton Mifflin Harcourt, 2017.
- 6 以下を参照。菊池努「東アジア秩序の行方：リベラルな見方」『国際問題』623号 (2013年7・8月合併号)、2013年7月、30-41頁。
- 7 Shyam Saran, "Is a China-Centric World Inevitable?," *The Yale Global*, July 25 2017.
- 8 東南アジアにおける中国の影響力にも制約がある。Alice D. Ba, "Is China leading? China, Southeast Asia and East Asian integration," *Political Science*, Vol.66(2), 2014, 143-165.
- 9 John D. Ciorciari, "A Chinese model for patron-client relations? The Sino-Cambodian partnership," *International Relations of the Asia Pacific*, Vol.15, 2015, 245-278.
- 10 中国とリベラルな国際秩序との関係については以下を参照。菊池努「アジア太平洋の通商秩序と TPP」『アメリカ太平洋研究』(東京大学アメリカ太平洋研究センター)、15巻、2015年3月、79-95。
- 11 米中による勢力圏の分割によるアジアの安定というシナリオを説く論者がいるが、アジアの現実を踏まえない空論であろう。アジア諸国は米中の意向だけで運命を左右されるほど脆弱ではない。Hugh White, *China Choice: Why should America Share Power*, Sydney: Black Inc. Publishing, 2012.
- 12 Hoo Tiang Boon, "G2 or Chinamerica? The Growing Institutionalisation of US-China Relations," Singapore: *RSIS Commentaries* 137/2013.
- 13 山本吉宣他『日本の大戦略：歴史的パワーシフトをどう乗り切るか』(PHP研究所)、2012年を参照。
- 14 Bilahari Kausikan, *Dealing with an Ambiguous World*, Singapore: World Scientific, 2016, p.58.
- 15 TPP (環太平洋パートナーシップ) のアメリカにとっての戦略的価値はここにある。Mireya Solis, "The geopolitical importance of the Trans-Pacific Partnership: At stake, a liberal economic order," The Brookings Institution, March 13 2015. <http://www.brookings.edu/blogs/order-from-chaos/posts/2015/03/13-geopolitical-importance-of-the-trans-pacific-partnership-at-stake-a-liberal-economic-order/>

- 16 Li Mingjiang, “China’s ‘One Belt, One Road’ Initiative: New Round of Opening Up?,” *RSIS Commentary No. 050*, March 2015.
- 17 Michael D. Swaine, “Chinese Views and Commentary on Periphery Diplomacy,” *China Leadership Monitor*, No.44, July 28 2014, pp.1-44.
- 18 Céline Pajon, “Japan’s “Smart” Strategic Engagement in Southeast Asia,” *Asan Open Forum* (Seoul) , Dec 6 2013., Dec 6 2013.
- 19 ASEAN 諸国の多くは自由で開かれた国際秩序の中で成長を遂げてきたが、将来の政策動向はいまだ不透明である。これらの諸国の今後の政策動向がアジア太平洋の今後に大きな影響を及ぼすという意味で、これらの諸国を「スイング・ステーツ」と呼ぶことが出来よう。菊池前掲論文『『インド太平洋』の地域秩序とスイング・ステーツ』参照。
- 20 最近の米中関係のレポートは、二国間関係を広くアジア太平洋の中で論じている。その一つのポイントは、米中がそれ以外の諸国の利益を配慮することの重要性である。John J. Hamre, “Overview: An American Perspective on US-China Relations,” *Joint US-China Think Tank Project on the Future of US-China Relations*, Washington DC. CSIS, July 2017, p.8

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：「一带一路」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：「一带一路」の「行き過ぎ」と修正

(a) 南アジアの現状

中国の「一带一路」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。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、その意義を國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」ととどまっておき、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い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、「債務の罠」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、「^{とうこう}韬光養晦」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る地政学的、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 大国を目指すインドとインド洋の秩序

田所 昌幸

1. インド外交の基本的路線

1947年にインドが独立して以来、インド外交の基本的路線を確立したのは、1996年に政権をインド人民党（BJP）に明け渡すまでインド政治を支配してきた国民会議派（Indian National Congress）と、その指導者としてまた首相として1964年に亡くなるまで巨大な権力を維持したジャワハルラール・ネルーであった。ネルーの非同盟中立の外交路線は、米ソ対立に特徴付けられる冷戦下にあって、アジア・アフリカの新興独立諸国に対して、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地位を世界的に認知されるようにすることであった。そのため独立当初のインドの対外政策は、理想主義的色彩の濃いものであるとして、国際世論で大きな権威を誇った。もっともそのインドは、南アジアの周辺諸国に対しては、地域の盟主として明らかに覇権主義的な態度で接してきた。そのため、インドが自らの勢力圏と見なす地域に外部の勢力が介入することに強く抵抗しつつ、南アジアの不安定化を防止したいという意識を強く持ってきた。

またインドは、インドに続いて独立した共産中国に対しても、当初はそれとの関与を志向するものであった。たとえば、インドは中国の国連代表権問題では常に北京政府を支持し続け、台湾は中国の一部であるという北京政府の主張を認める立場をとっていた¹。こういったインドの姿勢は、ネルーのグローバルなヴィジョンと関連していた。つまり、ネルーは印中を協力しつつリーダーとしてアジア・アフリカの新興独立国を指導する主要な勢力となる世界秩序を構想していたのである²。ネルーと周恩来は1954年に両国におけるチベットの地位について協定を結び、そこで平和五原則に合意した。それは、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ものであった。インドのこういったグローバルなヴィジョンは、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理想主義的な世論に大きな魅力を持った。そのため、アジア・アフリカの新興諸国の指導者として、インドは大きな権威を誇り、その国力に比して不釣り合いなほど大きな影響力を持つことになった。

しかし1959年には中国が武力によって併合したチベットで反乱が起こり、ダライ・ラマ14世がインドに亡命したことから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し、インドは一方的な敗北を喫することになった。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で、インドは屈辱的な敗北を経験したのである³。

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、敗北の記憶はいわばトラウマとなって今日にいたるまでインドの対中姿勢の底流に潜伏し続けている。「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。⁴」

つまり、ネルー主義的な道義的外交路線は現実主義的な方向に転換し、一方で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常に監視し警戒することに、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するようになった。

この印中戦争はインドを取り巻く大国間関係にも連鎖的な影響を及ぼした。戦争中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のである。このような、インドのアメリカへの接近は、1970年代に米中関係が劇的に改善すると逆転し、インドの対米関係は疎遠なものになった。それとは対照的にインドはソ連との関係に傾斜したが、その背後には中ソ関係の険悪化があったことは言うまでもない。

しかし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するところまで好転した。96年には江沢民国家主席が押印し、両国間で「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、印中関係も悪化した。もっとも、インドの核政策が中国への抑止を念頭に置いたものであるのにもかかわらず、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、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るのは言うまでもない。ソ連の崩壊によって、その後継国家であるロシアは、アメリカや中国との均衡を維持するのに十分な戦略的重みを喪失した。それはインドを中国に接近させる力学となって作用した。

また 1979 年以後中国の改革開放政策によるめざましい経済的成功という、グローバル経済の展開も、インドにとって大きな意味を持つものであった。ネルー主義はどちらかと言えば社会主義的な経済運営を志向するものであったが、インド経済の停滞を尻目に中国が爆発的な経済発展を過去 30 年にわたって実現したことは、インドの経済開発戦略にも再検討を迫るものであった。中国から遅れること 10 年あまり、1990 年からはインドも経済の市場化へと舵を切るとともに、インドそのものの経済開発のために中国との経済関係はますますその重要性を増すことになって今日に至っている。

しかし印中関係が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のも事実である。第一に印中間の国境問題はまったく打開の糸口が見いだせていない。インドと中国の間には、3500 キロメートル近くにもわたる国境が東西に走っている。西部では、インドは、中国が 4 万 3000 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、インドのアルナチャル・プラデ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、実効支配線が相互に侵される事件がしばしば起こっている。

第二に、中国の強大化に伴い、中国の影響力がインドの周辺国に及んでいることにインド側は神経をとがらせている。とりわけパキスタンとは、インドは独立以来の緊張関係にあり、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、インドに対し圧力を加えているという不満がある。類似のことは、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地域に、中国が影響力を伸張していることに、強い猜疑心を持っている。



出所：ラール『台頭するインド・中国』38頁。

2. モディ政権と印中関係

ところで、インド政治を長期にわたって支配し続けてきた、国民会議派に代わって2014年にインド人民党を率いてインドの首相となったナレンドラ・モディの政権下では、上記のインド外交路線、とりわけ対中関係はどの程度変化したのだろうか。

モディ首相は、ヒンドゥー・ナショナリズムを提唱してきた政治家であることから、その対外姿勢もいわば文明論的な色彩の濃いものとなり、南アジア全域を拡大インド（Akhand Bharat）の文明圏と見なす拡張的な対外政策に乗り出す可能性も取り沙汰された。しかし、過去5年間のモディ政権の対外姿勢は、むしろ国内の経済開発政策の延長として理解できる部分が多い。そしてそのため外交政策も、全般的にこれまでのインドの対外政策と連続性を強く感じさせるものになっている。

モディ率いるBJP政権が誕生した背景には、1990年代以降経済の市場化、自由化によって、様々な課題が噴出したことがある。インド経済は確かに順調に拡大しているが、人口の70%をしめる農村部に住む人々に、経済発展の恩恵がなかなか及びにくいのが実情である。IT産業や製薬産業の発展で潤う都市の中産階級との格差や、都市に流出した若年層の雇用問題などが、選挙戦の中心的な争点であった。

とはいえ、モディは就任以来非常に精力的に外遊を繰り返し、就任後4年間で35回の外遊をこなし、53ヶ国を訪問した。アメリカにも2019年2月の本稿執筆段階までに5回訪問している。とりわけ重要な成果は、2006年の核合意以降順調に核保有国としての認知を高め、ワッセナー合意、ミサイル技術管理レジーム、オーストラリア・グループなどの国際輸出管理レジームのメンバーになったことである。これによって、インドはNPT条約

のメンバーではないにもかかわらず、アメリカから同盟国に準ずる扱いを受け、防衛技術を獲得できるようになったからである。また2018年9月には、インドとアメリカの初の外務・防衛担当閣僚会議(2+2)がニューデリーで開催され、これは今後定例化されることになっている。インドは今やアメリカの主要防衛パートナー(MDP)であることを再確認し、両国間の安全保障協力の深化が謳われている。このように米印関係は急速に進展している。

それでは今やアメリカの主要な戦略的ライバルである中国との関係はどうだろうか。すでに前節で述べたように、インドにとって中国は少なくとも屈辱的な敗北を喫した印中戦争以来、常に大きな脅威であり続けてきた。国境紛争が解決する見通しは依然としてまったくたっていない。それどころか、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事実上の自身の保護国と考えているインドは、激しく反応した。その結果2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するとともに両国軍が撤収したことで事態は収拾し、中国側の譲歩をインドが引き出した形となっている。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。

また、インドは中国が一带一路計画を通じて、周辺の南アジア諸国での存在感を強めることに、強い警戒感をもっている。とりわけ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2017年5月に北京で行われた一带一路フォーラムをインドはボイコットしている⁵。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、そして西にはバングラデシュ・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。

また印中2国間の貿易関係でも、中国が一人勝ちの様相を呈していることに、インド側の不満は募っている。インドの中国に対する貿易赤字は増加し、中国家電がインド市場を席卷し、国内企業が駆逐される傾向が出てくると、一部では中国製品をボイコットする動きも出ている⁶。

しかしながら、インドは中国と利害が共通する部分も少なくない。グローバルには両国はともに「新興国」の一員として、欧米主導の国際秩序をより「多極化」させることが望ましいという立場で印中両国は一致している。そのためBRICSの一員として利害をともにし、行動をともに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構への共通の不满を背景に、世銀とは独立した制度の創設とともに動いた結果である。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3回の年次総会が開催されている。

つまりインドの対中姿勢は深い不信感によって特徴付けられ、とりわけ一帯一路計画によって、インドが中国の影響力が南アジアにおよび、包囲されつつあると感じていることから、印中の本質的な和解はおこりそうもない。他方でインドは、アメリカの対中戦略の一翼を担う意思もない。それは、あくまで自国の戦略的自律性を維持しつつ、南アジアに対する諸外国の影響力を排除したいという、いわばインド版のモンロー主義的な態度と見ることもできる。また、無用に中国を刺激したくないという中国に対する戦略的劣等意識を反映している部分もあるかもしれない。

3. インド洋をめぐる地政学的変動

以上に述べたようなインドの対外姿勢は、今後変化する可能性はないだろうか。とりわけ、インド洋をめぐる地政学的条件の変動が今後のインドの外交・安全保障政策にどのような影響を及ぼすかを少し検討してみよう。

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。⁷⁾」しかし両国の陸軍は、相当あきらかな進出限界をともなう地政学的な条件の支配下にある。これまで半世紀以上におよんで両国が対峙してきた印中の陸上国境では、優勢な中国軍がヒマラヤ山脈を越えて大幅に進出するにしても、大規模な部隊を長期にわたって維持することが非現実的なことは、兵站の困難さを考えればすぐに了解できよう。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世界でももっとも戦略的縦深の深い国であり、印中両国が陸上兵力で他方を屈服させることは、ほぼ不可能と見てよい。1962年の印中戦争でインド側が一方的に敗北したにもかかわらず、中国側は比較的早期に停戦に応じ、部隊を実効支配線の後方まで撤退したが、これはこのような進出限界の存在を示唆している。

同様のことは海についても当てはまる。中国海軍がマラッカ海峡を越えてインド洋でインド海軍を圧倒することも、逆にインド海軍が南シナ海や東シナ海で中国海軍に対抗することも考えにくい。とりわけインド洋の場合、インドの地形は大きく海洋に突き出す形をしており、インドは基地航空部隊による航空優勢をインド洋上の広範な地域で確保できると期待できる。中国海軍がインド洋で優位に立てるということも、このような地政学的条件を考えるとまずありえない。つまり印中両国は自然な地政学的な棲み分けが成立しやすい条件下にあると見ることもできよう。

しかし、インド洋の戦略的環境を決めているのは、いうまでもなくインドと中国の2国だけではない。中国は当面、一带一路計画や「海のシルクロード」計画を通じて、インド洋に面する様々な国との関係を継続的に強化し、場合によっては海軍力を展開するための拠点を獲得するだろう。これがインドにとって懸念材料になるのは当然であるが、上記の地政学的条件を考えると、当面中国の目的は、独自の海軍力でインド洋を支配するというよりも、地域の諸国との政治的関係を、主として経済的テコを利用して強化し、それによって地域における自国の影響力を強めようとしているように思われる。そのため中国は、インド洋一帯で援助や投資を通じた働きかけを強め、港湾施設などへの利用権も獲得している。

ASEAN 諸国は、もちろん開かれた自由な海洋秩序に死活的な利害がある。だが中国の勢力の拡大については、多様な中小国の連合体である ASEAN メンバー内で態度が一致しているわけではなく、中国の台頭を所与の前提として受け入れる傾向が強い。他の大国が中国を抑止することについて歓迎はしても、中国を抑止する上で ASEAN 自体の役割としては限界があると見るべきであろう。インド洋に面するミャンマーは、軍事政権下の時代には欧米社会から疎外されていたため、急速に中国に接近した。2011年の民主化以降によってミャンマーと中国の関係はやや相対化されたものの、依然として中国への経済的依存は強い。これに対して、インドとミャンマーの関係は悪いわけではないが、中国とミャンマーとの関係の緊密度には遠く及ばない。すでに1994年には、中国はミャンマーと租借協定を結び、マラッカ海峡の西側の入り口にあたるインドのアンダンマン・ニコバル諸島から数十キロメートルの所に位置するココ諸島に軍事施設を建設している⁸。

またよく知られているように、スリランカでは、2009年のハンバントタ港が2017年より99年間にわたり中国国有企業が運営権を獲得することになった。スリランカは2009年の内戦終結前後からマヒンダ・ラージャパクサ大統領の下で、中国から多額の復興資金を導入しつつ、密接な関係を築いた。その背景には、内戦時代の人権問題で非難を浴び孤立していたスリランカ政府が、非欧米の国に支援を求めたことがある。2015年の大統領選挙で中国から多額の援助を受けていたといわれるラージャパクサ大統領は結局選挙で敗れて、権力の座を退いた。同大統領が残した中国への債務は返済不可能になり、中国が債務返済の再交渉に応じなかったことから、施設や土地を中国に明け渡さざるを得なくなったのである⁹。

インドにとって最大の戦略的な懸念は、パキスタンである。パキスタンはインドの隣に位置するために、実際より小さく見える宿命にあるが、2億の人口を持ち核兵器を持つ決して無視できない勢力である。そのパキスタンは、建国以来カシミールの帰属をめぐる

常に緊張関係にあるが、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ることになる。パキスタンにとっては、アメリカは冷戦時代にはソ連に近いインドへの対抗上援助を供与したが、その後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、その態度は一貫性を欠き信頼のおけない国としか見えない。それに対して、中国ははるかに信頼できる後ろ盾である。実際中国も、時間をかけてパキスタンとの関係を強化してきた結果、中国とパキスタンとの関係は、「全天候型」の関係とまで言われるほど安定し密接なものになっている¹⁰。インドの周辺国に対する覇権的な姿勢が、これらの諸国をみすみす中国の側に追いやっている結果になっているのである。

また、インド洋、とりわけインド洋西部の地政学的環境を考える上では、イランの存在も無視できない。そのイランとインドの関係は様々な変遷を遂げてきた。しかしインドとしては増大するエネルギーの供給をイランに依存しており、また 1979 年のイラン革命以来険悪化している欧米諸国との関係に代わる存在としてイランは、中国、ロシア、インドに期待する面が大きい。トランプ政権が核合意を破棄し、イランへの強硬姿勢を強化すると、イランは中国への傾斜を強めてきている。インドとしては対中牽制の意味でも、イランとの関係は強化したいが、さりとてアメリカの怒りも買いたくないというジレンマを抱えている。そのイランの東にペルシャ湾をはさんで位置するのがサウジアラビアだが、そのサウジはアメリカとの関係は良好だが、イランとは伝統的に様々な対抗関係にあり、近年もその関係の険悪化が語られている。

言うまでもなくパキスタンのアイデンティティにはイスラムがあるが、イスラム世界内のイランとサウジの関係悪化の中で、微妙な立ち回りを余儀なくされている。対イラン関係はおおむね良好で、エネルギー供給上もイランパイプラインを通じた供給に大いに期待するところがある。もっともパキスタンの多数派はスンニ派であり、シーア派のイランとはその点では立場が違ふ。またスンニ派の盟主を自認するサウジは、スンニ派のパキスタンを財政的に支援してきたし¹¹、核兵器を保有するパキスタンとの協力を同じく核保有が取り沙汰されるイランとの関係上も重視している。そのためパキスタンとしてはサウジとイランの間のイスラム世界内部の対立で、どちらかの側に傾斜することも慎重に避けてきたのである¹²。

このように、インド洋における戦略的關係は複雑な構図を持っていて、増大する中国の海軍力の脅威と対抗する日米豪印、という単純な図式で物事を割り切るのは単純にすぎよう。インドは確かにインド洋における枢要なプレーヤーだが決して唯一のプレーヤーではないし、インドに対抗する勢力も膨張する中国に限られているわけではない。よって日米を含む域外の諸国がインドとの関係を考える際には、その地域諸国が織りなす関係のダイ

ナミズムに注意をはらう必要がある。

4. 日本外交にとってのインドとインド洋

以上検討してきたように、インド洋をめぐる地政学的条件は、インド自身の動向やインドとの関係に尽きるわけではなく、地域の多様な力学が交錯する空間である。またアメリカがトランプ政権の下でシリアやアフガンからの撤退を一方的に進めたことに表されているように、アメリカのグローバルなプレゼンスが低下しつづけると広く認識される今日の条件下では、地域固有の力学が一層表面化しやすい。

日本外交として最大の関心事はもちろん中国である。膨張を続け、攻撃的な色彩を増す中国海軍をどのように抑止するかという問題は、強く意識されている。中国海軍がインド洋を支配し、中東からの日本のエネルギー輸送路を遮断できる立場にたつような事態に至れば、中国が日本の死命を制することになる。これを避けなくてはならないのは言うまでもない。

しかし中国のインド洋における影響力の拡大は、中国海軍の勢力の増大という純然たる軍事的なものというよりも、経済的・政治的な影響力の拡大と結びついた総合的な脅威である。であれば日本の対応も、純然たる軍事的なものを超えた、外交的、経済的、そして制度的なものを含む、総合的なものでなくてはなるまい。

第二に、中国と並んでアメリカの動向がこの地域の今後を左右することも間違いない。インド洋にアメリカの関与を確保することも、日本外交として重要な課題である。とりわけトランプ政権は、一貫性を欠くその場限りの政治的取引を繰り返しており、アメリカの役割について世界に混乱したメッセージを発信している。日本としてはルールに基づいた開放的な秩序をインド洋で確立すべく、利益と価値観をともにする諸国との協力を確保するとともに、そういった多角的協力ネットワークを強化して、アメリカがこの地域に適切に関与しつづける誘因を与えるよう努力をつづけるべきである。その意味で日米豪印からなるいわゆるクワッドは、今度も強化されるべきだが、これに仏英を始めとする諸国を加えるとともに、地域の他の諸国の関与を得る枠組みについても模索するべきであろう。

第三に、日本にとってインドとの二国間関係は、今後とも重視すべきであることに疑問の余地はなく、インドの持つ潜在的な能力を考えると一層の関係強化が望ましい。しかし、インドを中国に対する牽制の材料として見なす態度は、有効ではない。すでに述べたように、インドの中国に対する不信は非常に根深いものの、他方で欧米主導の世界秩序に代わるより多極化した秩序を目指す「新興国」の一員として、印中両国には利益の一致する部分もある。よってインドとしては、日米豪などの勢力との協力関係を強化するために、対

中関係を犠牲にする誘因に乏しい。

また、インド外交のこれまでのパターンを考えると、民主主義国の一員というアイデンティティや、ルールに基づいた国際秩序といった価値には、さしたる重要性を置いていないように思われる。むしろ印中戦争以降のインド外交はしたたかな実利主義に基づいている。モディ首相の下でもその基本的な姿勢に変化は見られないし、実利的な政治的駆け引きを重視する態度は、トランプ大統領に通じるような部分すらある。また南インドにおける周辺国に対する態度は、中国の周辺国に対する態度を思わせる覇権的な性格があり、地域における自国の優越を当然視する姿勢で一貫している。またこのことが、パキスタンの外交姿勢に端的に表れているように、域外勢力、とりわけ中国につけいる隙を与えている。

そう考えると、日本が対中戦略上の協力相手としてインドに過剰な期待を寄せることにも慎重になるべきで、醒めた実利的な態度で臨むのが適切である。また過剰なインドへの傾斜が、パキスタンやその背後に控えるイスラム諸国との関係も複雑化させる危険がある点にも留意すべきであろう。

日本外交が語る「開かれたインド太平洋」というヴィジョンによって、関係国に中国か日米かの選択を迫る態度では、多くの支持を得ることは難しい。あくまで開かれて透明でルールに基づいた原則に基づいた海洋秩序の建設が目標であり、中国であれアメリカであれそういった秩序への挑戦には対抗するものの、いかなる国でも参加できる開放的なヴィジョンであること、そしてそれが東アフリカ諸国からラテン・アメリカ諸国にいたるまでの連結を強め、共存共栄を可能にする海洋秩序というグローバル・コモンズの維持をめざす制度化の試みであることが強調されるべきであろう。

—注—

- ¹ Dutt, V.P. (1984). *India's Foreign Policy*, New Delhi: Vikas Publishing House.
- ² Nanda, B.R. (ed.) (1976). *Indian Foreign Policy - the Nehru Years*, New Delhi: Vikas Publishing House.
- ³ 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。
- ⁴ Verinder Grover(ed.), *Africa and India's Foreign Policy*, Deep and Deep Publications, 1992, p.361. ラール「インドの中国認識」34-35頁。
- 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。
<http://www.nids.mod.go.jp/publication/commentary/pdf/commentary061.pdf>
- ⁶ 伊藤融「インド・モディ政権で強まる対中警戒」『JIIA-日本国際問題研究所-コラム』2018-03-30、
https://www2.jiia.or.jp/RESR/column_page_pr.php?id=284
- ⁷ 山口昇「印中戦略関係の観察」、田所編前掲書、66頁。
- ⁸ 三船恵美「台頭する中国と日印関係」堀本武功編『現代日印関係入門』東京大学出版会、2017年、124-125頁。

- ⁹ “How China Got Sri Lanka to Cough Up a Port”, New York Times June 25, 2018,
<https://www.nytimes.com/2018/06/25/world/asia/china-sri-lanka-port.html>
- ¹⁰ 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
- ¹¹ たとえば、サウジアラビアのムハンマド皇太子は2019年1月、パキスタンを訪問し、約210億ドルの投資を行うことに合意した。読売新聞2019年2月19日。なお、同皇太子はその後、インドと中国も訪問した。
- ¹² *The Economist*, April 18th 2015.

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隻及び艦級不明の艦艇1隻を確認した³。この後も、駆逐艦及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、初めて海上作戦能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、他国海軍と協力もしながら、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。

中国国防部は、「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・プロジェクション兵器

(1) 001A 型空母の試験航海

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。さらに、2017 年 4 月に進水した初の中国国産空母が、2018 年 4 月から航海試験を開始した。

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。

航海試験の状況は、001A 型空母が深刻な問題を抱えている可能性を示唆する。4 月 23 日、001A 型空母がえい航船に引かれてふ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試験航海を行う見通しである」と報じた⁸。また、遼寧省海事局は、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。

001A 型空母は 2018 年中に就役するとの分析もあったが、それが実現しなかったどころか、同空母は 4 月の航海から戻った直後にドライ・ドックに入渠した。この状況は、001A 型空母が推進装置等に大規模で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った。中国国営メディアは、4 月の出港を試験航海と認めず、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。先述の問題により、4 月の試験航海が思うように実施できなかったことが、これを試験航海とは認めない理由となっている可能性もある。

さらに、5月の試験航海でも問題が発生した可能性がある。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、5月10日の米国メディアの報道によれば、この時、習近平国家主席が大連を訪れていたのは、001A型空母の試験航海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と報じた。

10日になっても、空母の出港あるいは出港式典に関するニュースは発表されなかった。これに代わって、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。試験航海に併せて発布された、大連付近海域への船舶進入禁止令が一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。そして、8月27日、中国国営メディアは、「初の中国国産空母が26日早朝に大連造船所のふ頭を離れ、二回目の試験航海を実施するために試験海域に赴いた」と報じた。

試験航海の状況を見れば、001A型空母は解決することが難しい問題を抱えている可能性があり、未だ海軍に配備される基準には達しておらず、さらに複数回の試験航海を必要としていると考えられる。

(2) 002型空母の建造

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。002型空母は2隻目の中国国産空母である。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といわれる。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¹⁰。

現在の建造状況に鑑みれば、2019年に進水し、2020年に試験航海を開始して、2020年あるいは2021年に就役する可能性がある。002型空母は、米国の空母と同様に蒸気カタパルトを備えた、フラットで発艦用と着艦用に角度をつけた飛行甲板を有する空母となると予想されている。排水量は、「遼寧」の5.5万トンおよび002型空母の7万トンを超える、8.5万トン以上になると分析されている。

船体の大型化とスキージャンプ台を採用しなかったことによって、搭載可能な艦載機の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。通常の状態では、J-15戦闘機約40機を搭載するといわれている。また、前出の、武漢の空母技術陸上試験プラットフォームの写真には、飛行甲板上に駐機した艦載早期警戒機KJ-600（空警600）の模型が見える。中国海軍は、中国本土からはるか離れた海域に

においても、中国空母打撃群に早期警戒能力を提供し、実質的な戦闘能力の向上を図っているのだ。

001A 型空母の試験航海は思うように進んでいないようであるが、それでも 2020 年中には中国海軍に配備されると考えられる。現在、上海江南造船所では、2 隻の 002 型空母が建造中であるという分析もある。また 2 隻目の 002 型空母は大連造船所で建造されるとの分析もある。これらのことから、中国海軍は 2025 年までに、4 隻の空母を実戦配備する可能性もある。中国は、2025 年前後に、原子力推進の 003 型空母の建造を開始する計画であるといわれる。003 型空母は、米海軍空母に対抗して、排水量が 10 万トンを超えるとされる。

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 3 個空母打撃群を形成するものと考えられる。「遼寧」が作戦艦艇に改修されれば、4 個空母打撃群の形成が可能になる。さらに、中国海軍は、2030 年前後に、2 隻の 003 型空母の戦力化を完了させて、6 個空母打撃群を保有する可能性がある。6 個空母打撃群を運用することになれば、中国海軍は、常時、2～3 個空母打撃群を世界各地の海域に展開できるようになる。

(3) 055 型駆逐艦

空母打撃群を形成する 055 型駆逐艦の建造も進んでいる。2018 年 10 月、中国メディアが、7 隻目となる 055 型駆逐艦が大連造船所で建造中であると報じたのだ。また、8 隻目の同型駆逐艦が上海江南造船所で建造中であるという¹¹。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、現在すでに 4 隻が進水して艤装中であり、3 隻が建造中である。まもなく 8 隻目の同型駆逐艦の情報も出てくると考えられる。

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 型駆逐艦の一番艦は、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 隻の建造を以て、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のしを削る、レーン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。

(4) 2種類の揚陸艦

中国が開発している大型水上艦艇に、075型強襲揚陸艦がある。複数の中国メディアの報道によれば、中国海軍は075型強襲揚陸艦を建造中であり、2020年までに就役を予定している¹²。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4万トンであるとされ、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型揚陸艦は全通甲板を採用し、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¹³。

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¹⁴、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3億米ドルと比較的安価であるが、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¹⁵。

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出来なくなった。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¹⁶。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¹⁷。

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¹⁸、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¹⁹、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嚴重な警戒態勢は、単なる補給基地としてだけではなく、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年にインフラ整備計画（The Intergovernmental Authority on Development (IGAD)）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²⁰。

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²¹。

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、一带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収穫協定』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』及び『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。

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、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²²。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、初の国産空母の試験航海等から理解できるように、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。空母には、艦載機に関する技術的な問題も残されている。急速な速度で建造される中国艦

艇であるが、多くの問題も抱えている。

空母及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ようになるのだ。

たとえば中東において、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.dwnews.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 “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
- 11 “第 7 艘 055 驱逐舰已出现，接下来该建造装备电磁炮的 055A 驱逐舰了吧？”《搜狐军事》2018 年 10 月 10 日、
http://www.sohu.com/a/258669655_614127
- 12 例えば、“我海军大批老旧登陆舰需换代 075 不见踪影 071 舰挑大梁”《新浪军事》2018 年 8 月 8 日、
<http://mil.news.sina.com.cn/jssd/2018-08-08/doc-ihhkuskt8452141.shtml> など
- 13 “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
- 14 “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>
- 15 小原凡司「【Views on China】中国对外戦略の展開」東京財団政策研究所、2015 年 3 月 30 日、
<https://blogos.com/article/109033/>
- 16 “Chinese Investment in the Port of Piraeus, Greece: The Relevance for the EU and the Netherlands”
Clingendael Institute、2014 年、など
- 17 “Chinese Investment in Greece and the Big Picture of Sino-Greek Relations” *Institute of International Economic Relations*, 2017.12, p.26.
- 18 “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
- 19 「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>
- 20 “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>
- 21 “Central Bank of Djibouti 2017 Annual Report”, <http://www.banque-centrale.dj/rubriques/27>
- 22 「「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：日米同盟へのインプリケーション

小谷 哲男

はじめに

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 月にナイロビで開かれた第 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、インド太平洋地域における日米の連携によって、中国が押し進める「一带一路」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。アメリカ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に拡大することになった。その後、

アメリカは太平洋の覇権をめぐって日本と争い、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、アメリカ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の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、一带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年のアメリカ大統領選直後に、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に初めて公式に言及したのは、2017年10月にレックス・ティラー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みの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、ティラーソンのそれとも、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 はまた、インド太平洋で日米豪印の安全保障協力を強化することを表明した。加えて、台湾との関係強化を台湾関係法や一つの中国政策に基づいて進めることも明記された。

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、ジェームズ・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、就任からしばらく北朝鮮問題に集中していたが、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プライベート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、中国の一带一路

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。また、ペンスは11月のパプアニューギニアでの APEC 首脳会議で、再び中国の一帯一路を批判し、アメリカは日米豪印の枠組みやその他の域内諸国との連携を重視する姿勢を明確にするるとともに、インド太平洋諸国に対するインフラ支援を600億ドルまで拡大することと、域内諸国の汚職対策として4億ドルを拠出することを発表した¹⁹。

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12月31日に成立したアジア再保証推進法では、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持ち込まれた²⁰。

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²¹。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、中国が一帯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²²。FOIP は中国を封じ込めることを狙ったものではなく、地域諸国に一帯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²³。これは、事実上日本が一帯一路に協力するということを目指すことを意味している。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²⁴。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²⁵。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帯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「債務の罟」と批判される一帯一路の正当性を高めることができる。なお、日本政府は当初 FOIP を「戦略」と位置づけてきたが、最近では「構想」と改めており、これは中国を刺激することを避けるためだと考えられる。

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²⁶。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。

一方、日米の FOIP には相違点もみられる。まず、地理的範囲が異なっている。日本の FOIP はアフリカ大陸も念頭に置いたものであるが、アメリカはインドの西岸までとなっており、アラビア海や中東、アフリカ東岸は明示的に含まれていない。なお、ティラーソンは先にふれた FOIP 演説でアフリカにも言及していたが、FOIP を進めるためのアフリカ訪問中に大統領のツイッターで解任されるという皮肉な結果で終わった。だが、地理的範囲の相違は致命的な問題とはならない。地理的範囲は日米それぞれの国益をふまえて定められるべきで、無理に調整をする必要はない。

より深刻な相違は、中国の一帯一路構想への立場である。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、日本は一帯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²⁷。一帯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。一帯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²⁸。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。

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²⁹。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。2018 年 11 月にシンガポールで開かれた日米豪印協議で、インド太平洋地域における法の支配やインフラ開発の重要性に加えて、ASEAN の中心性に支持を表明した³⁰のはこのためである。FOIP の推進に当たっては、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アプローチが異なる。アメリカは FOIP を通じて一带一路に代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に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。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。さもないと、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。

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、東南アジア、特に海洋国家のインドネシアやシンガポールなどが東南アジア版の FOIP を打ち出すのを支援することが望ましい。

—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/aftr/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, *The 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.afpb.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 The 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/>.
- 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 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>。
- 22 日本政府関係者へのインタビュー、2018年8月30日、東京。
- 23 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。
- 24 「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>。
- 25 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/>。
- 26 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。
- 27 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DC。

- ²⁸ 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>.
- ²⁹ ASEAN 関係者へのインタビュー、2018年3月27日、東京。
- ³⁰ 外務省「日米豪印協議」2018年11月15日。
https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press1_000293.html.

第5章 海洋安全保障と法の支配：「海洋中の群島水域」概念を素材に

石井 由梨佳

I. 本稿の課題

本プロジェクトは海洋安全保障における法の支配の意義と限界を検討課題の一つに据えていた。本稿はそのことを踏まえて中国の国際法研究者が支持している「海洋中の群島水域」概念を国際法の観点から検討することを試みるものである。「海洋中の群島水域」(Mid-ocean archipelago¹)とは、国連海洋法条約47条の地理的条件を満たさない島嶼群の外縁に基線を引いたときの内側の水域のことである²。

中国の研究者らがこの問題について論文を公刊するようになったのは、英語については2010年代以降であり、九段線の主張が本格化した時期と重なっている。また、この主張について政府関係者による言及がなされるようになったのは、2016年の南シナ海仲裁判決において、中国が主張していた九段線には国際法上の地位がないとされてからである。周知の通り、中国は判決が出て以降、公に九段線の主張を行うことは差し控えるようになった。しかし、その海洋権益の主張において南シナ海の領海を越えた部分についての主張を取り下げたことはないし、南沙諸島における埋め立ても進行している。

海洋中の群島水域の議論は「四沙戦略」(Four Shas Strategy)の一部として語られることがある。「四沙」、すなわちスプラトリー諸島(南沙諸島)、パラセル諸島(西沙諸島)、スカボロー礁(中沙)、プラタス諸島(東沙諸島)の領有権については1992年の領海及び接続水域に関する法の中で既に国内法上の根拠が備えられている。また、中国はパラセル諸島と尖閣諸島については島を囲む直線基線を引いている。これに対して、2017年8月28・29日に米中政府間で行われた、「米中海洋及び極地問題年次対話」(U.S.-China Dialogue on the Law of the Sea and Polar Issues)の非公開協議において、馬新民・中国外交部条約法律司副司長が明らかにしたと報道される「四沙」概念³は、領海外の水域についてまで領有権を主張する点において新規性を有する。そこで本稿では、公表されている論文等を手掛かりにしてこの概念の国際法上の評価を行う(第2章)。なお、本稿はあくまでもスプラトリー諸島にかかる基線を引くことができるとする見解を内在的に理解することのみを目的としている。一般的に国連海洋法条約の地理的条件を満たさない島嶼群の周囲に基線を引くことができるかという問題については立ち入らない⁴。

II. 「海洋中の群島水域概念」

1. 国連海洋法条約と「海洋中の群島水域」

(1) 概要

「群島水域」とは、「群島」の周りに群島基線を引いたときの基線の内側である。国連海洋法条約上、「群島」とは、島の集団又はその一部、相互に連結する水域その他天然の地形が極めて密接に関係しているため、これらの島、水域その他天然の地形が本質的に一つの地理的、経済的及び政治的単位を構成しているか、または歴史的にそのような単位と認識されていることを条件としている⁵。

そして、条約47条は、その地理的条件として特につぎのことを定めている。第1に、群島基線の内側に主要な島があり、かつ、群島基線の内側の水域の面積と陸地の面積との比率が1対1から9対1までの間のものとなることである。第2に、群島基線の長さは、100海里を超えないことである。ただし、いずれの群島についても、これを取り囲む基線の総数の3パーセントまでのものについて、最大の長さを125海里までにすることができる。

群島国は群島水域（その上空、海底及びその下、並びにそれらの資源）に対して主権を有する⁶。外国船舶は群島水域において無害通航権を有している⁷。また、領海、接続水域、排他的経済水域及び大陸棚の幅は、群島基線から測定する⁸。群島国は航路帯と上空における航空路を指定することができ、外国船舶は、継続的、迅速かつ妨げられることのない通過のためだけに通航権を行使することができる⁹。

今日、このような群島基線を設定している国は22カ国あり¹⁰、それらの群島基線は概ね47条の地理的条件を充足していると評価されている¹¹。

また、条約7条は「海岸に沿って至近距離に一連の島（a fringe of islands）がある場所」においては、「領海の幅を測定するための基線を引くに当たって、適当な点を結ぶ直線基線の方法を用いることができる」ことを定める。「海洋中の群島」とここでの「一連の島」を区別する基準は、本土からの距離である。ただし7条は「至近距離」を定義しておらず、その区別は相対的なものにならざるを得ない。

これに対して「海洋中の群島」は、本土である大陸が存在しているなどして、47条が定める水域と陸域の比率要件を満たしていないものを指す。学説上の定義は一貫しないが、この場合も島嶼群が「一体性」を有していること、言い換えればそれが集団、環礁、あるいはまとまった地形として把握できることが要件とされる。

(2) スプラトリー諸島における群島水域？

近年、この概念が問題になるようになった背景には、中国がスプラトリー諸島の外縁に

基線を引くことができるかという問題が提起されるようになったという事情がある。

この点については、2016年の南シナ海仲裁判決において、国連海洋法条約第7付属書仲裁法廷が、次の判断を示している。本件では、仲裁法廷がフィリピンの請求に管轄権を有するかを判断する際に、スプラトリー諸島の所定の地形が121条1項の島であるのか121条3項の岩であるのかが問題になった。中国が法廷外で自国はスプラトリー諸島全体に対して領海、EEZを設定することができ、大陸棚を有するという見解を示していたため¹²、仲裁法廷はその主張が根拠を有するかを検討した。

まず仲裁法廷は、中国が大陸を有していることから群島国の要件を満たさず、群島基線を引くことができないことを指摘する。また、フィリピンがスプラトリー諸島全体に基線を引くことも、陸域と水域の比率要件を充足しないので認められないという。従って、47条の適用は否定される。

そして仲裁法廷は、次の理由から条約7条をスプラトリー諸島に適用して直線基線を引くことは条約に違反するという¹³。まず、7条が規定する地理的条件は、海洋中の群島を含まない。海洋法条約は7条が規定する場合以外に直線基線を引く可能性を排除しないが、7条の一般的規定と、47条の条件付き許容規定からは、それ以外の場合における可能性は排除される。それ以外の解釈は、7条と47条の条件を無意味なものにしてしまうからである。またこの規則からの逸脱が、国連海洋法条約の明示的規定からの離脱を許容する、新しい慣習国際法を形成したという証拠は見当たらないという。

この判断部分については、ローチ（Ashley Roach）が2017年の論文で既に包括的に検討を行っている¹⁴。そこでローチは、海洋中の群島水域を正当化しようとする中国の研究者の英語論文を批判的に検討し、この判断を覆すような理論が提示されていないと結論づけている。

もっとも、ローチの検討は中国の研究者の諸論文を時系列に列挙して主にその方法論を批判するのにとどまっている。また、2018年に中国国際法学会が南シナ海仲裁判決に対して全面的な批判を展開する報告書を公表したが¹⁵、その検討もしておく必要があるだろう。そこで以下ではより内在的にこれらの主張の論理構造を明らかにすることを試みたい。ただし、本稿の結論はローチのそれと同じく、(1) 国連海洋法条約上、海洋中の群島水域を正当化する根拠はなく、(2) それを正当化する慣習国際法も形成されていないというものである。節を改めて敷衍する。

2. 「海洋中の群島水域」の法的根拠に対する批判的検討

英語で書かれている論文は、(1) 国連海洋法条約7条の直線基線を用いることができる

としているものと、(2) 国連海洋法条約とは独立した慣習国際法に基づくとしているものに大別することができる（初期に書かれた中国語のものでは、47条の群島基線が海洋中の群島水域においても用いることができるというものがあるが¹⁶、検討は割愛する）。以下では、それらの論文の論旨を簡単に紹介する。

(1) 国連海洋法条約7条（直線基線）を根拠にする論考

初期に見られた一つの流れは、7条の直線基線を正当化根拠とする論考である。

2010年の姜丽（Jiang Li）と张洁（Zhang Jie）による論文¹⁷は、まず、群島水域を定める条約第4部は、明文規定は置いていないが、群島国のために特別に設けられたものであって、大陸国には適用されないという¹⁸。しかし、第3次国連海洋法会議において、海洋中の群島水域に対する見解は多岐にわたっており、第4部は意図的にこの問題を回避して採択された。しかし、起草過程からは、群島水域を単一のユニットとみなして、その周辺に直線基線を引くことまでは妨げられないという¹⁹。その上で、李らは南シナ海の島嶼群の周りに線を引くことができるかを個別に検討している²⁰。特にスプラトリー諸島に関しては、全体としては広域に過ぎるので、全てを基線で囲むことはできないとしつつ、環礁が近接している部分については、基線を引くことができるという²¹。

2012年の贾楠（Jia Nan）の論文は、同様に海洋中群島（off-shore archipelagos）の法的地位は定まっていなかつつ、それらは国連海洋法条約第4部において定まっているものではないという²²。次に贾は、第3次国連海洋法会議において見解が分かれていたこと、またその当時の国家実践も多岐にわたっていたことを指摘する²³。そこで、贾は大陸国（continental state）も海洋中群島の外縁の島あるいは岩を結ぶ直線基線を引くことができること、領海が陸に緊密に依存していることが常に基本原則になる（the close dependence of the territorial sea upon the land domain will always be the essential principle）としている²⁴。ただしこの論文は直線基線を引く条件を明らかにしておらず、中国がスプラトリー諸島やその他の島に直線基線を引くことができるかも検討していない。

これに対して2013年の、洪农（HONG Nong）、李建伟（LI Jianwei）、陈平平（CHEN Pingping）の論文は、沿岸国の要請とその地域の利用国の要請、及び群島国と大陸国の要請の均衡を図った上で、スプラトリー諸島を含めた、海洋中の群島について直線基線を引くことを主張する²⁵。この論文は1920年代以降群島水域の扱いについて歴史を遡り、国連海洋法条約第4部の起草過程を辿る。そして、起草過程では確かに独立の群島国についてのみ群島水域レジームが妥当することが確認されたことを述べる²⁶。しかし、著者らは第3次国連海洋法会議を通じて海洋中の群島水域の外縁に基線を引くことができるかについて見解が分

かれており、特に前述した国家実行をあげる。そこで、中国がパラセル諸島、尖閣諸島に基線を引いたことは正当化されるといい、また、スプラトリー諸島に基線を引くことも許容されうるといふ。

これらの議論は一樣に、条約の文言が曖昧性を残していること、そして起草過程で見解が割れていたことを、論拠にしている。これに対して、条約解釈はまず文言に依拠するべきであるところ、47条が定める地理的条件は十分に明確であることを示すことは難しくないのであろう。7条の文言は確かに解釈の幅を残しているが、「海岸線の方向性に沿って」「至近距離」にあることという要件に不明瞭さはないであろう。起草過程は文言が不明瞭であるか明らかに不合理な帰結をもたらす場合の、解釈の補足的手段に過ぎない²⁷。(なお、前述の李らの論文では、7条の適用基準として歴史的利用や安全保障上の利益も挙げている²⁸。しかし、基線はもっぱら地理的要因によって引かれるものであり、非地理的要因を挙げることには根拠がないと言わざるを得ない。)

(2) 慣習国際法を根拠にする論考

もう一つの流れが、海洋中の群島水域に関しては国連海洋法条約から離れた慣習国際法上の制度が成立していると主張するものである。

2018年5月の中国国際法学会が出した『南海仲裁案裁決之批判』(英文版:*The South China Sea Awards: A Critical Study*)では、こちらの立場が取られている。これは中国国際法学会が著者となり、2016年9月から2017年12月にかけて、60名以上の国際法、国際関係、歴史、地理学の専門家が結集して執筆した報告書である²⁹。

この中で「国連海洋法条約においては扱われていないが、国連海洋法条約が採択される以前に、海洋中の群島水域のレジームは既に確立していた」ことが述べられている³⁰。条約でこのレジームが扱われていなかったのは、それは起草過程において棚上げされたからである。大陸国はこのレジームを防御しようとしたが、明文化には至らなかった。しかし、46条b項が定める、群島の一体性要件が認められれば、このレジームについては十分な国家実行と法的信念については認められる。そして、スプラトリー諸島についてもこの要件が満たされるという³¹。

同学会の見解以前に、既にこの立場をとる論文が公表されている。すなわち、2014年の張華(Zhang Hua, 中国国際法学会の上記報告書の協力者)の論文では、海洋中の群島水域に対する基線は、条約が定める直線基線と群島基線とは異なるものであり、この問題は条約によっては解決されないという³²。また、張によれば米国は「一貫した異議国」であって、それによって慣習法形成が妨げられることはないという。他にも傅崑成(Fu Kuen-chen)

の2015年の論文³³と韓雨瀟（Han Yuxiao）の2017年の論文³⁴が、条約上この問題について「法の空白」があり（a legal vacuum）、国家実行の蓄積によって、海洋中の群島水域に対する基線が条約の外で形成されたと主張している³⁵。特に韓の論文は、条約がこのような独立したレジームを形成することを妨げないことを、ICJの漁業事件（1951年）に依拠しながら論証している³⁶。一般に、慣習国際法があるというためには、広範かつ一貫した国家実行と法的信念が必要とされるところ、これらの論考では、そのような国家実行が示されていないという欠陥があるという³⁷。

3. 検討

ここまで検討したように、海洋中の群島水域を支持する見解は、(1) 国連海洋法条約では説明がつかない「法の空白」があるということ、もしくは(2) 国連海洋法条約から独立した慣習国際法上の制度が認められることを根拠としている。しかし、ローチが指摘しているように、条約の性質上、いずれの主張をも認めることは難しい。

第一に、国連海洋法条約の「域別規制」は、その性質上網羅的である³⁸。すなわち、全ての海域は条約が定めているいずれかの海域（内水、領海、EEZ、大陸棚、群島水域、公海、深海底）に収まるように定義されている。そのように解さなければ、沿岸国の「拡大する管轄権」（creeping jurisdiction）を許容することになってしまい、それぞれの海域を定義した上で、一括受諾方式³⁹をとったことを無意味にする⁴⁰。この点は、南シナ海仲裁判決でも指摘されている⁴¹。

確かに、群島水域の創設を促したのは1970年代から1980年代に多くの島嶼国が独立をし、その法的地位の向上を求める動きであった。植民地支配時代、宗主国はこれらの島嶼国の特別な法的地位には関心を払わず、むしろ、それらの島嶼国の局地的な利益よりも、航行の自由を重視した⁴²。そこでそれに対抗するために、第3次国連海洋法会議の際には、フィジー、モーリシャス、インドネシア、フィリピンが、天然資源の衡平な配分を主張して、特別なレジームを創設することを主張した経緯がある。群島水域の制度は、経済発展と結びついていたといえる⁴³。また、それゆえに大陸本土がある国の島嶼群、すなわち海洋中の群島水域の制度は、採択されなかったのである⁴⁴。

クロフォード（James Crawford）は、群島水域の定義については、それが第3次国連海洋法会議のときにその創設を推進した群島国の地理的定義に合うように作られ、まさに海洋中の群島水域を除外したという点で「恣意的」であるという⁴⁵。すなわち、これはもっぱら「特別な状況」を根拠にして、EEZに匹敵する巨大な水域を作り出したとして、それが「差別的であり、国際法の形式的平等から逸脱する」ものであるという⁴⁶。また、この定義が第

3 次国連海洋法会議時の国家実践と適合しないという批判もある⁴⁷。ただし海洋法制度の中には、選択的に創設された制度は他にもある⁴⁸。いずれにしても、条約の起草過程は解釈の補的手段に過ぎないから、文言の意義が明らかである場合にはこれらの事情に拠った解釈はなされるべきではない。

また、南シナ海仲裁法廷は条約はその採択以前の規範を「上書き」(supersede)する効果をもたらすと述べている。慣習国際法の成立を主張する論者が依拠しているのは全て条約採択以前のものであり、古くは19世紀にまで遡る。これに対して南シナ海仲裁判決では、中国が主張した歴史的権利を否定するのにあたり、条約はそれと適合しない権利と条約を上書きする効果を持つこと⁴⁹、その文言は十分に明瞭であって、補的手段である起草過程を検討する必要はない⁵⁰ことが述べられた。この判示を受け入れるならば、国連海洋法条約から独立した慣習法を根拠にすることは認められない。

Ⅲ. 結語に代えて

「海洋中の群島水域」概念は、過剰な海洋権益に対する主張の一例に過ぎない。しかし、この素材は沿岸国のそのような主張に対して国際社会における「法の支配」がどのような役割を果たしうるのかを示す一例である。

中央集権的機構を欠く国際社会における「法の支配」は、国内社会におけるそれとは異なる性格づけがなされる。クロフォードは、国際社会における「法の支配」は(1)法の外にいる者がいないこと、(2)他者に対して説明責任が果たせるほどには、民主主義的であるということ、(3)特に安保理といった、制度化された権威が法の制約に服すること、(4)国際社会の憲法のようなものが存在すること、(5)社会が治癒できないほど不正ではないこと、を含意しているという⁵¹。そして特に(1)と(2)に関連して、ある国が現状を自国に有利な形で状況を変更しようとするときに、国際法規則がいかなる役割を果たしうるかについても多くの議論がある。本稿では次の点を認めることができる⁵²。第一に、法規則は国際社会が「譲り得ない一線」を現状変更国に示す役割を果たす。第二に、法規則の受諾や履行、あるいは新規規則の策定について交渉を行うことによって、それらの規則に対する現状変更国の戦略的意図を明らかにすることができる。そして、その現状維持国としては、現状変更国が全般的に国際規則の受諾や履行に積極的な立場を取っていれば協力関係を拡充し、その規則を拒否し、あるいは違反している国に対しては、それを是正するための措置をとるという方針を決めることができる。第三に、国際法は既存の法秩序を否定したり確立した法規則に違反したりする現状変更国に対する宥和政策に歯止めをかける役割を果たす。第四に、各種の国際法規則や規範は、正統な対外行動や国内統治とそうではな

いものを区別する基準ないし根拠をもたらずので、一定の予測可能性を伴う国際秩序が形成される契機を生み出す。既存の法規則から逸脱を図る国に対しては、圧力や見返りを示しながら、その履行をさせる必要がある。他方で規則が存在する争点領域については、国の利益を踏まえて新しい規則を形成していくことも可能になる。

地域の大国による海上権益の過剰な主張がなされるとき、関係国は当該国に対して国際法上確立している「譲れない一線」を示すことが肝要である。本稿で行った検討は、その一線を示す作業に他ならない。

—注—

- 1 他に“outlying archipelago”あるいは“off-shore archipelago”ともいう。中国語は「洋中群島」。
- 2 United Nations Conventions on the Law of the Sea, *adopted on 10 December 1982, entered into force on 16 November 1994*, 1833 UNTS 3[UNCLOS].
- 3 The Washington Free Beacon, "Beijing Adopts New Tactic for S. China Sea Claims," 21 Sep. 2017. 笹川平和財団「海洋安全保障情報旬報 2017年9月1日－9月30日」
https://www.spf.org/oceans/analysis_ja01/_9unclos_4win-win_911the_diplomatcom_september_1_2017.html
参照。ただし、この対話の最後に公表された公式文書においては、「四沙戦略」への言及はなされていない。他方で、この「戦略」に関する評価として、Julian Ku & Christopher Mirasola, "The South China and China's Four Sha Claim: New Legal Theory, Same Bad Argument," Lawfare Blog.com, 25 Sept. 2017 がある。
- 4 Sophia Kopela, *Dependent Archipelagos in the Law of the Sea* (Martinus Nijhoff, 2013), p.5.国際法協会 (International Law Association) の国際海洋法における基線委員会 (Committee on Baselines under the International Law of the Sea) の活動については <http://www.ila-hq.org/index.php/committees> 参照。
- 5 UNCLOS, Article 46(b).
- 6 Ibid, Article 49.
- 7 Ibid, Article 52(1)
- 8 Ibid, Article 48.
- 9 Ibid, Article 53(1).
- 10 アンティグア・バーブーダ、バハマ、カーボベルデ、コモロ、ドミニカ共和国、フィジー、グレナダ、インドネシア、ジャマイカ、キリバス、モルディブ、マーシャル諸島、モーリシャス、パプアニューギニア、フィリピン、サントメ・プリンシペ、セーシェル、ソロモン諸島、セントピセント・グレナダ、トリニダード・トバゴ、ツバル、バヌアツである。国家実行については次も参照。
Kevin Baumert and Brian Melchior, "The Practice of Archipelagic States: A Study of Studies," *Ocean Development & International Law* vol.46 (2015)p.60; J. Ashely Roach and Robert W. Smith, *Excessive Maritime Claims* (Brill, 2012), p.209.;
International Law Association (ILA) Report, "Archipelagic States Practice," drafted by Ashley J. Roach on 20 June 2017, available at <https://ila.vettoreweb.com>.
- 11 ILA, Conference Report Johannesburg 2016, available at <http://www.ila-hq.org/index.php/committees>. C. G. Lathrop, "Baselines," in *Oxford Handbook of the Law of the Sea*, ed. Donald Rothwell (Oxford University Press, 2015), p.69.
- 12 In The Matter of The South China Sea Arbitration, The Philippines v. People's Republic of China, PCA Case N2013-19, 12 July 2016 [South China Sea Case], para. 571.
- 13 Ibid., para. 575.
- 14 J Ashley Roach, "Offshore Archipelagos Enclosed by Straight Baselines: An Excessive Claim?," *Ocean Development & International Law* vol.49 (2018) p.176.
- 15 中国国际法学会, 南海仲裁案裁决之批判, 外文出版社, 2018年5月。
- 16 高健軍, 中國與國際海洋法, 海洋出版社, 2004年2月, p.138.

- 17 Jiang Li and Zhang Jie, "A Preliminary Analysis of the Application of Archipelagic Regime and the Delimitation of the South China Sea," *China Oceans Law Review* 2010 (2010) p.174.
- 18 Ibid., p.174.
- 19 Ibid., p.178.
- 20 Ibid., p.179.
- 21 Ibid.
- 22 Jia Nan, "On the Outlying Archipelagos of Continental States," *ibid.*2012 (2012):, p.44.
- 23 Ibid., p.47.
- 24 Ibid., p.57.
- 25 Hong Nong, Li Jianwei, and Chen Pingping, "The Concept of Archipelagic State and the South China Sea: UNCLOS, State Practice and Implication," *China Oceans Law Review*. 2013 (2013) p.209.
- 26 Ibid., p.222.
- 27 Vienna Convention on The Law of Treaties, 23 May 1969, 332 UNTS 1979, Article 32.
- 28 Li and Jie, *supra* note 17.
- 29 Chinese Society of International Law, "The South China Sea Arbitration Awards: A Critical Study," *Chinese Journal of International Law* vol.17 (2018) para. 6.
- 30 Ibid., para. 557.
- 31 Ibid., para. 558ff.
- 32 Zhang Hua (张华), "中国洋中群岛适用直线基线的合法性: 国际习惯法的视角," *外交评论* 2014年第2期 (2014) p.139.
- 33 Kuen-chen Fu, "Freedom of Navigation and the Chinese Straight Baselines in the South China Sea," in *Freedom of Navigation and Globalization*, ed. Myron H. Nordquist, et al. (Brill, 2015), p.190.
- 34 Han Yuxiao, "An Analysis on the Determination of the Nature of Some Islands Individually as Requested by the Philippines in the South China Sea Arbitration," *China Oceans Law Review* 2017 (2017), p.248.
- 35 Ibid., p.263.
- 36 Ibid., p.268.
- 37 Roach, *supra* note 14.
- 38 South China Sea Arbitration, *supra* note 12, para. 246.
- 39 UNCLOS, Article 309.
- 40 R. Robin Churchill, "The 1982 United Nations Convention on the Law of the Sea," in *Oxford Handbook of the Law of the Sea*, ed. Donald Rothwell (Oxford University Press, 2015), p.24.
- 41 South China Sea case, *supra* note 12, para. 246.
- 42 Ram Prakash Anand, "Mid-Ocean Archipelagos in International Law: Theory and Practice," *Indian Journal of International Law* 19 (1979), p.238.
- 43 Kopela, *Dependent Archipelagos in the Law of the Sea*, pp.26-27.
- 44 Shigeru Oda, *The Law of the Sea in Our Time II* (Sijthoff, 1977), p.156.; GA Official Record, 27th Sess. Supp. No. 21 (A/8721) para. 23.
- 45 James Crawford, *Chance, Order, Change: The Course of International Law* (ALI-Pocket, 2014), p.326 (para.421).
- 46 Ibid. See also James Crawford, "Islands as Sovereign Nations," *International & Comparative Law Quarterly* 38 (1989), p.277.
- 47 Daniel Patrick O'Connell, "Mid-Ocean Archipelagos in International Law," *British Year Book of International Law*, 45 (1971) p.1.
- 48 Shigeru Oda, "The Concept of the Contiguous Zone," *International and Comparative Law Quarterly* 11 (1962) p.131.
- 49 South China Sea Case, *supra* note 12, para. 247.
- 50 Ibid.
- 51 Crawford, *supra* note 45, p.342.
- 52 笹川平和財団「日本の戦略的水平線の拡大と日米対話」プロジェクト研究会報告書『ルール推進国家・日本の安全保障戦略—パワーシフトとグローバル化、リソース制約の時代に生きる』(2011年) 6頁参照。

第6章 「インド太平洋」の多様性：ASEANからの視点

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。またこれは、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もある。この概念の浮上の背景には、中国の台頭に対するアメリカや、日本も含む周辺のアジア諸国の警戒感、インドの力の伸長への期待、またインド自身の新たな情勢下での自らの勢力維持といった各国それぞれの思惑がある。中国から一帯一路といった形で新たな秩序構想が提示され、現実に中国の経済的・政治的影響力が拡大している状況に対する、日米を中心とする国々からの新たな秩序構想の提示という要素を「インド太平洋」は内包している。さらに大状況として、まさしくインドが国際場裡においてその存在感を増大させつつあること、またアフリカが発展しつつあることなどから、世界政治の重心がインド洋にシフトしつつあることも影響しているであろう。

本章は、インド太平洋という新たな地域概念が浮上することで象徴される国際情勢の変化の中で、ASEAN 諸国がそうした変化をどう捉えているのか、ということ踏まえ、ASEAN 諸国から観たインド太平洋概念について明らかにすることを目的としている。その中には、日本やアメリカから提示されたインド太平洋概念への反応や、インドネシアが主導する形での、ASEAN 側からの彼ら自身のインド太平洋概念の提示といったことも含まれるだろう。ASEAN 諸国からの「インド太平洋」の視点を考察することは、改めてこの概念の多様性を理解することにもつながる。またそれは、「インド太平洋」の名の下で様々な連携や協力を進めていくことの政策的な実行可能性や有用性を考える上での大きな材料を提供することにもなると考える。

1. 日米の「インド太平洋」

「インド太平洋」概念の形成および普及過程については、すでに幾つかの研究が存在する¹。アメリカのオバマ政権期に、中国の台頭への懸念とインドの戦略的重要性、および中国牽制という観点からのインドの利用価値について意識されたことから、「インド太平洋」概念がその外交政策の中で輪郭を現すようになった。それとほぼ同時にオーストラリア、

インドにおいても、「インド太平洋」概念についての言及が、それぞれの戦略的見地からなされるようになっていく。そもそも、豪印はインド洋の沿岸領域国による地域協力を目指す環インド洋地域協力連合（Indian Ocean Rim-Association for Regional Cooperation: IOR-ARC）の原加盟国であり、またこの地域制度の設立に積極的な姿勢をとった国々でもある。これらの二国の外交的射程の中にはもともとインド洋が重要な海洋領域として位置付けられていたとも言える。なお、IOR-ARCは2013年に環インド洋地域協力連合（Indian Ocean Rim Association: IORA）と名称変更されて現在に至っている。IORAにはインドネシア、マレーシア、シンガポール、タイというASEAN諸国の中の4カ国が加盟している。

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の増大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、両国による「インド太平洋」への言及、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といえる。

第一次安倍政権の時代、2007年8月に訪印した安倍晋三首相は、インド洋と太平洋はともに自由の海、繁栄の海として一つのダイナミックな結合をもたらしていること、よってインド洋と太平洋が交わりを深めることで、従来の地理的境界を突き破り、新たに「拡大アジア」が明確な形を示しつつあると説き、「拡大アジア（a broader Asia）」を提唱した²。さらにその10年後の2016年、安倍首相はケニアのナイロビで開催された第4回アフリカ開発会議（TICAD VI）で基調演説を行った際、「インド洋」と「太平洋」という二つの海、さらに「アフリカ」と「アジア」という2つの大陸、それぞれが連結することで生じる「偉大な躍動」こそが世界の安定と繁栄をもたらすと説いた³。後者の演説によって日本のFOIP戦略が打ち出されたとされる。この演説だけではFOIPの意味する内容は不明瞭であるが、安倍政権の中国への警戒感の強さ、当時の日中関係の状況を勘案すると、この戦略構想は対中牽制のためのインドなどとの連携強化という要素を含んでいると解釈された。さらに、日本の外交青書などで示された様々な表現を勘案すれば、日本のFOIPの重要な要素は、民主主義や法の支配といった「普遍的価値」に基づいた発展の重要性の強調、主要な協力項目としてのインフラ開発、そして自由で開かれた海洋秩序の実現であろう⁴。これらの要素は、それぞれが中国を牽制する要素を含み得る。

他方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⁵。

さらに 2018 年 6 月 2 日にはマティス国防長官は、シャングリラ・ダイアログ演説において、「共通の価値 (common values) へのコミットメント」の重要性を強調した⁶。彼はインド太平洋の基礎となる原則としてすべての国の主権や独立の尊重、公海や公空への通航の自由、強制のない、紛争の平和的解決、自由で公正、互恵的な貿易や投資、国際的ルールや規範の遵守を掲げ、同盟国やその他の国とのパートナーシップの強化の重要性を、自国のインド太平洋戦略の中心的要素として位置付けた。また、中国については「協力できるところは協力できる」としながら、その南シナ海での行動を「我々のいう open とは相容れない」として強く批判した。さらに、アメリカは貿易や技術覇権を巡って中国との対決姿勢を明確にしている。アメリカ政府は 2018 年中には 3 度にわたり、中国に対して知的財産権の侵害を理由にした高関税措置を発表し、それに中国が報復する形で両国の緊張は高まった。

日本およびアメリカが進めようとしている FOIP について本章ではこれ以上の言及は避けるが、これだけは指摘しておきたい。一つは、繰り返しになるが、両国にとっての FOIP は、例えば 2017 年 11 月に 10 年ぶりに開催された QUAD (4 国防衛連携グループ) に見られるように、対中牽制のため、アメリカとその同盟国である日米豪、さらに近年アメリカや日本との協力関係が強化されているインドとの連携をより一層強固にするという戦略的連携の要素を明らかに含んでいるということである。その目指すところは、広く言えば冷戦終結後の国際秩序の基調となってきたリベラル国際秩序の維持のための地域戦略として位置付けられるともいえる。

そしてもう一つ、それと相矛盾するようではあるが、日米の方向性にはずれも見られるということである。安倍演説にも見られるように、日本の FOIP が地理的な外交射程をアフリカをも入れたより広範な範囲としているのに対し、アメリカのインド太平洋軍司令部や国務省のホームページで示される「インド太平洋」の範囲は「インド以東」からのみである。日本の FOIP が、安倍政権の掲げる「地球儀を俯瞰する外交」と連動したグローバルな場での日本の役割模索という側面があるのに対し、アメリカはより戦略的観点からの中国牽制色を前に出した「インド太平洋」を打ち出しているように見える。さらに 2017 年春以降、日中関係が改善基調にあり、日本はそうした中で中国への配慮をする必要にも迫られていることも、日米間での FOIP のトーンの微妙な相違につながっているようにも見受けられる⁷。

2. ASEAN 諸国にとっての「インド太平洋」

(1) インドネシアのリーダーシップ

インド太平洋概念、および日米からの FOIP が提示される中で、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、インド太平洋平和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⁸。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 を通じた連携を骨格として、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⁹。

この構想のポイントは二つある。一つは、明らかに 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 および 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。

こうしたインドネシアのインド太平洋構想、およびその背後にある方向性は、さらに米中対立が厳しくなり、日米からそれぞれ FOIP が提示されるようになった現在の状況下においても基本的に引き継がれている。そして2018年は、年頭からインドネシアの ASEAN 諸国間のインド太平洋構想に関するディスカッションやとりまとめで大きな役割が目立った。

すでに2018年初頭から、レトノ・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の基本線について言及していた¹⁰。その後、ASEAN 諸国間でのディスカッションが行われた後¹¹、2018年5月、レトノ外相は、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¹²。レトノ外相は、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、前述の 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。

インドネシアによる国際的ないし国内的な様々な場面におけるインド太平洋協力の提示と言及は、だいたいこの議論のラインに沿って行われている。例えば 2018 年 8 月のシンガポールにおける東アジアサミット (East Asia Summit: EAS) 外相会議において、レトノ外相は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、包含的で、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¹³。

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、それまでのレトノ外相の提示した基本線を踏襲している。他方、2014 年の EAS でジョコ自身が提唱した「世界海洋安全保障軸 Global Maritime Axis」では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、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ている¹⁴。

インドネシア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 月にインドネシアを訪問した際、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・投資拡大協力を筆頭に、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、包含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¹⁵。

レトノ外相は、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積極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ことを強調している。すなわち、レトノ外相は、インドネシア代表として、ASEAN

こそがインド太平洋の軸（Axis）になるべきであるという考えを持っている点を強く打ち出している。と同時に、インドネシアが他の ASEAN 諸国とともにこうしたプロセスにおいて主導力を発揮するべきであるという意気込みをも示唆しているように見受けられる¹⁶。

（2）ASEAN としてのインド太平洋構想への言及

インドネシアの強力なイニシアティブが目立つ中、ASEAN 諸国間でのインド太平洋のあり方についての意見交換は 2018 年を通じてなされた。そして、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基本的には賛意を示している。それを示すのが、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 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則りインド太平洋地域における ASEAN の集団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。ただ、こうしたイニシアティブについて明確に「合意（agree）」したとは書かれていないことから、まだ ASEAN としての協議は継続中であるとも捉えられる¹⁸。

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 の中心性が重要性であると強調されている¹⁹。特に ASEAN 諸国間では、域外国のイニシアティブの拡大による ASEAN の求心力の低下を警戒する、といったことについてのコンセンサスは存在しているようである。また、日米がインド太平洋の旗印のもと、この地域のインフラ整備支援を強化することについての期待は一部で共有されていると考えられるが、この点については後ほど詳述する。

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）の進捗について言及されている²⁰。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、この議長声明では、開放性、透明性、包含性、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となっているとしている。ここからは、インドネシアの提案の基本線を踏襲しながらも、ASEAN 諸国間の協議を経て、さらに ASEAN としてのあるべきインド太平洋についての基本原則の内容が拡大しているという印象を受ける。

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、ASEAN および ASEAN 諸国の伝統的な外交戦略との矛盾である。前述したように、ASEAN および ASEAN 諸国は米中含め様々な大国と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は存在しているといえよう。

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、今年の 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外相のシンガポールのシンクタンク国際戦略問題研究所（International Institute of Strategic Studies : IISS）でのレクチャーである。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²¹。この章でも触れたように、日本とアメリカのインド太平洋戦略には微妙に異なる点があるし、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係を反映し、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の色合いを多分に持つこと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窺うことができる。

（3）ASEAN 諸国のインド太平洋への多様なスタンス

前小節で述べたように、ASEAN 諸国は徐々に彼ら自身のインド太平洋構想ないし協力についてのすり合わせを進め、それは一定程度進んでいる。ただ、完全に ASEAN 諸国間で同一のインド太平洋イメージが共有されていると結論付けるのは尚早である。各国は、

それぞれのスタンスから、インド太平洋に対して多様な対応を見せている点にも留意すべきであろう。

最も興味深いのは、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ることである。2018 年 10 月に東京で開催された日メコン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²²。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²³。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・チャオプラヤー・メコン経済協力戦略（ACMECS）という国際的な枠組みや、近隣諸国経済開発協力機構（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地域開発である。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ている²⁴。

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。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

での日本、及び日本が掲げる 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窺える。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。

おわりに

ASEAN 諸国のインド太平洋構想は、ASEAN の中心性に基づき、開放性、透明性、包含性などが基本原理となるという形で概要が固まってきたという印象を受ける。また日本の FOIP が徐々に中国牽制の要素を少なくとも表面上はトーンダウンしていく方向性を見せているのは、日中関係の改善のみならず、ASEAN 側からの強い懸念と反発を受けてのことであったと考えられる。その意味で、ASEAN の動きは、インド太平洋という概念やその下の構想のあり方そのものに大きく影響したと言えるだろう。

それとともに重要なのは、日米などからのインド太平洋構想の提示は、ASEAN 諸国が、不透明な秩序再編が起こるなかで、自らの役割を見直し、いかに自分たちの影響力を確保していくか、ということについての検討を促す契機となったことである。

ASEAN 各国の政府関係者や知識人、経済人らからのアンケート結果を集計し、2019 年初頭に発表された *The State of Southeast Asia* において、アメリカが提示するインド太平洋構想をどう見るかという質問に対する回答が興味深い²⁵。回答の選択肢の中で彼らのうちの 61.3%が選んだのが「この構想は不明瞭であり詳細を求む」である。次に多いのが「この構想は中国を封じ込めるためのものである」という回答で 25.4%。その次が「この構想は地域秩序における ASEAN のレバンスや地位を損なう可能性がある」および「この構想は新たな地域秩序に関する現実的なオプションである」という二つの回答であり、それぞれ 17.3%および 17.2%の人が選んでいる。この調査結果は、今の ASEAN 諸国の政治・経済エリートたちの、外から提示された「インド太平洋」への複雑な視線を反映しているという印象を受ける。つまり、アメリカのこの地域へのコミットメントのあり方が極めて不明瞭な中、少なくともアメリカの提示するインド太平洋の方向性にはそれほどの信頼を今の時点ではおけないという躊躇を多くの人が抱えている。また、アメリカのインド太平洋戦略が中国封じ込めの試みであるという強い印象が一定程度共有されていること、そし

て ASEAN 諸国にとっては今の時点ではプラスに働くかマイナスに働くかまだ人によって意見が多様であるということがわかる。

今後、米中対立のエスカレーションの行く末が懸念され、地域情勢がますます不透明になる中、ASEAN が掲げる「包含的」なインド太平洋、また日本が ASEAN からの働きかけもあって目指している中国との連携と両立し得るインド太平洋がどこまで実現可能か、今後の展開を注視する必要がある。また、インドネシアがインドとの協議や ASEAN の様々な場において提示しているインド太平洋における海洋安全保障協力が、この地域の安定にどこまで実質的に寄与するものとなっていくのかについても、今後の重要な検討課題であろう。

—注—

- 1 溜和敏『『インド太平洋』概念の普及過程』『国際安全保障』第43巻第1号、2015年6月、山本吉宣、『インド太平洋と海のシルクロード：政策シンボルの競争と国際秩序の形成』PHP 研究所、2016年5月、日本国際問題研究所『『インド太平洋時代』の日本外交』平成25年度外務省外交・安全保障調査研究事業、平成26年3月、
- 2 安倍晋三「二つの海の交わり」インド国会における演説、ニューデリー、インド、2007年8月22日。
- 3 安倍晋三「TICAD VI 開会にあたって・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/aftr/af2/page4_002268.html (2016年12月12日アクセス)
- 4 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、12-31ページ。
- 5 National Security Strategy of the United States, 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)
- 6 James Mattis, US Leadership and the Challenges of Indo-Pacific Security, 17th Asia Security Summit, the IISS Shangri-La Dialogue, Singapore, June 2, 2018. <https://www.iiss.org/events/shangri-la-dialogue/shangri-la-dialogue-2018>. (2018年7月22日アクセス)。
- 7 詳しくは大庭「日本の『インド太平洋』構想」。
- 8 Malti Natalegawa, “An Indonesian Perspective on the Indo-Pacific” Keynote address at the Conference on Indonesia, CSIS, Washington D.C., May 16, 2013.
- 9 “What to make of Indonesia’s Indo-Pacific Treaty”, *The Straits Times*, October 16, 2014.
- 10 Retno, Marsudi, “Indonesia: Partner for peace, security, prosperity”, 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)
- 11 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ほぼ同時期、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。ただ、本文でも触れるように、ASEAN 間で必ずしも見解が一致し、ASEAN としての構想が提示されたわけではない。
- 12 “East Asia to hear about Indo-Pacific idea,” 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)
- 13 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)
- 14 “Indo-Pacific Cooperation Concept focuses on cooperation, not rivalry: President Jokowi, Office of Assistant Deputy to Cabinet Secretary of State Documents and Translation, Republik Indonesia, November 15, 2018, ,

- (<https://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)。
- ¹⁵ “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/Shared_Vision_of_IndiaIndonesia_Maritime_Cooperation_in_the_IndoPacific (2018年7月22日アクセス)
- ¹⁶ 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)
- ¹⁷ Chairman’s Statement of the 33rd ASEAN Summit, Singapore, November 13, 2018, Paragraph 43.
- ¹⁸ Ibid.
- ¹⁹ Chairman’s Statement of the 33rd ASEAN Summit, Paragraph 42.
- ²⁰ Press Statement by the Chairman of the ASEAN Foreign Ministers’ Retreat, Chiang Mai, Thailand, January 17-18, 2019, Paragraph 22.
- ²¹ “Singapore will not join Indo-Pacific bloc for now: Vivian”, *The Straits Times*, May 15, 2018.
- ²² Tokyo Strategy 2018 for Mekong-Japan Cooperation, Tokyo, Japan, October 9, 2018, Paragraph 4.
- ²³ Ibid.
- ²⁴ 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)
- ²⁵ *The States of Southeast Asia 2019 Survey Report*, ASEAN Studies Centre, ISEAS-Yusof Ishak Institute, Singapore, January 29, 2019.

第7章 東南アジアでの能力構築における日本－米国－オーストラリアの協力

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の柱の一つとなった。東南アジアにおける取組の発端、構想、範囲は日米豪で大きく異なるものの、3ヶ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の目的を共有するようになってきている。能力構築の主だった方法はそれぞれの国が行う2国間でのアプローチを通じたものである一方、こういった2国間にプラス1を加える（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）といった機運が高まりつつある。

この論文では主に、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精査することで、このテーマに関して見られる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、オーストラリアが目差すべき方向性を示唆する。

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）の発足以来、日本の東南アジアに対する関与は、強力な経済的関心によって推し進められてきた。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は日本企業ならびに日本企業がアジア地域に立ち上げた合弁企業の生産ネットワークの拠点となった。1977年8月にはすでに、福田赳夫元首相がマニラで福田ドクトリンとして知られるその後の指針となった講演を行っている¹。日本は軍事力をともなう役割を慎重に拒否しつつも、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するとした。日本は東南アジアに対する政府開発援助（ODA）額で第1位となる一方で、この地域で日本が直接軍事的な役割を果たすことは長年にわたって避けてきた²。こうした原則は、後の首相たちの思想的な傾向とは無関係に基本指針として踏襲された^{3,4}。

しかし近年、主に中国の台頭や海洋ドメインにおける同国の拡大する影響力に突き動かされ、東南アジアにおける日本の海洋安全保障上の優先度に長期的な変化が見られる。こ

のような理由から、日本の海洋安全保障の政策的焦点はこれまでの海賊対処や商船の為の海上交通路の安全確保に加え、東南アジア諸国の海洋状況把握（MDA）を強化する同地域自身の十分な海上能力の向上を支援することに力点が置かれることになった⁵。

海洋における能力構築という概念が初めて防衛大綱に登場したのは2010年12月のことである⁶。大綱（2010年）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⁷。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⁸。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⁹。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」（戦略的融資）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に抵触しないよう細心の注意を払った¹⁰。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に対して高性能装備が譲渡された¹¹。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（PCG）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¹²。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¹³。

「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かもしれない¹⁴。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・海賊対策のため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¹⁵。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申し出は、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（LDP）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なる注目を集め、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「日本は能力構築を一層強化する」と記された¹⁶。同文書はまた、ODA の活用と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はずであると繰り返した。さらに防衛大綱（2013）は日本による能力構築の取組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¹⁷。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る。

東南アジアでの米国による能力構築

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（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¹⁸。

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。まず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¹⁹。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ヶ月ないしは数年かかると指摘した²⁰。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²¹。

2つ目の奮闘は、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解説された。レオン・パネッタ国防長官は「米国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^{22,23}。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にあるのは明白である。

フィリピンの場合

フィリピン国内にあった全ての米国軍基地は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²⁴。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²⁵。

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²⁶。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²⁷。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4000万ドルを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²⁸。

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²⁹。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。

ベトナムの場合

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³⁰。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³¹。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³²。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。参加国の軍同士の相互運用性を高め、能力の向上を図るベルサマシールド（Bersama Shield）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³³。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³⁴。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³⁵。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³⁶。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³⁷。「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³⁸。

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³⁹。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⁴⁰。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向上支援を行っている⁴¹。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日米豪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⁴²。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⁴³。

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にコミットしている」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事業において、これまでの取組を基に連携していくことを決定した。これらの取組における協力は、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⁴⁴。

日本－オーストラリア首脳会談でもまた、能力構築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⁴⁵。

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ための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⁴⁶。」

結論

東南アジアにおける海洋での能力構築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⁴⁷。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もと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もとづいた、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（情報・監視・偵察）の為の航空力の強化⁴⁸
- －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」を行うこと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ため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。

非対称均衡にもと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歩としては素晴らしい。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（カウンター接近阻止・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をある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), the document available in http://www2.jiia.or.jp/en_commentary/201205/30-1.html (accessed on January 23, 2015); 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; Celine Pajon, “Japan and 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 Japan Ministry of Defense, *National Defense Program Guidelines for FY2011 and Beyond* (December 17, 2010), the document available at: http://www.mod.go.jp/e/d_act/d_policy/pdf/guidelinesFY2011.pdf
- ⁶ 防衛研究所「東アジア戦略概観 2013」第3章「日本－検証・動的防衛力」p.117 http://www.nids.go.jp/english/publication/east-asian/pdf/2013/east-asian_e2013_03.pdf (accessed on January 23, 2015)
- 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 防衛研究所「東アジア戦略概観 2013」第3章「日本－検証・動的防衛力」pp.118-119／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」（戦略研究学会機関誌『戦略研究』15, 2015年）

- 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), the document available at: http://www.jica.go.jp/english/our_work/evaluation/oda_loan/economic_cooperation/e8h0vm00001rdjt-att/philippines_131214_01.pdf (accessed March 16, 2015)
- 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), the document available at: <http://www.cas.go.jp/jp/siryou/131217anzenhoshou/nss-e.pdf> (accessed on January 26, 2015)
- 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), the document available at: http://www.nixonlibrary.gov/forkids/speechesforkids/silentmajority/silentmajority_transcript.pdf (accessed, January 26, 2015)
- ¹⁸ U.S. Navy, the U.S. Marine Corps, and U.S. Coast Guard, “A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower” (October 2007), the document available at: <https://www.navy.mil/maritime/MaritimeStrategy.pdf> (accessed on February 3, 2015)
- ¹⁹ U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report* (February 2010) p.74., available at: <https://www.defense.gov/qdr/qdr%20as%20of%2029jan10%201600.pdf> (accessed on January 26, 1974)
- 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). Available at: <http://www.iiss.org/en/events/shangri%20la%20dialogue/archive/sld12-43d9/first-plenary-session-2749/leon-panetta-d67b> (accessed on January 26, 2015)
- ²³ Thomas Lum, “The Republic of the Philippines and U.S. Interests” *CRS Report for Congress* (April 5, 2012) p.1
- ²⁴ *Ibid.* p.14
- ²⁵ *Ibid.* p.15
- ²⁶ “Co-Chair’s Statement of the Philippines-United States Bilateral Strategic Dialogue”, the United States Embassy in Manila (January 27-28, 2011)
- ²⁷ 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>

- 28 “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, Official text available at:<http://www.gov.ph/2014/04/29/document-enhanced-defense-cooperation-agreement/> (accessed February 1, 2015)
- 29 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)
- 30 Paul Hasluck, “Australia and Southeast Asia”, *Foreign Affairs* (October 1964)
- 31 Dora Alves, “Australia’s Developing Relations with Southeast Asia”, *Asian Survey*, Vol.33, No.5 (May 1993), p.524
- 32 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
- 33 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)
- 34 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
- 35 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).
- 36 *Ibid.*
- 37 *Ibid.*
- 38 Australia Department of Defense, *Defense White Paper 2013*, the document available at: http://www.defence.gov.au/whitepaper/2013/docs/WP_2013_web.pdf (accessed on January 31, 2015).
- 39 *Ibid*, p.59
- 40 Sam Batesman, *op.cit.*
- 41 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)
- 42 *Ibid.*
- 43 “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)
- 44 “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>
- 45 “Australia-Japan-U.S. Trilateral 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)
- 46 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), the document available at:http://www.cnas.org/sites/default/files/publications-pdf/CNAS_TailoredCoercion_report.pdf (accessed on February 2, 2015) See more at: <http://www.tkfd.or.jp/research/project/news.php?id=1349#sthash.HSRS5os1.dpuf> (accessed on February 2, 2015)
- 47 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), the document available at: <http://www.heritage.org/research/reports/2012/09/getting-the-philippines-air-force-flying-again-the-role-the-us-philippines-alliance>(accessed on February 2, 2015)

