

変動するインド太平洋の国際秩序と日本の針路

2019年、日本は厳しい安全保障環境に直面している。北東アジアでは、北朝鮮の核、ミサイル問題、東シナ海での中国による現状変更の試み、さらに、日米同盟の管理や日韓の対立、ロシアとの外交交渉など、課題は山積している。しかし、外交的視野を北東アジアの外に広げると、国際秩序をめぐる大きな地殻変動が生じている。日本の将来にとって、21世紀の経済的発展の中心となるアジア地域において、国際秩序をめぐる変化を適切に理解し、自らの国際秩序構想を描き、その実現に向けて行動することは、近隣諸国との外交問題と同等かそれ以上の重要課題であろう。



ブルネイ沖を航行する海上自衛隊の護衛艦(2019年6月 写真: AP/アフロ)

国際秩序構築の一つの指針として、日本は2016年より「自由で開かれたインド太平洋 (FOIP)」構想を推進してきた。2016年8月にケニアで行われた第6回アフリカ開発会議 (TICAD VI) において、安倍晋三・内閣総理大臣は、日本が「太平洋とインド洋、アジアとアフリカの交わりを、力や威圧と無縁で、自由と、法の支配、市場経済を重んじる場として育て、豊かにする責任」を担うと述べ、日本としてルールに基づく国際秩序を維持、強化することを明確に宣言した。2019年までの3年間、日本は東南アジア、南アジア、オセアニア、太平洋諸国、アフリカという広域な地域で、能力構築支援や共同訓練、インフラ開発等を積極的に推進し、それを戦略的に発信してきた。また、日本の取り組みと並行して、インド太平洋という概念が、オーストラリア政府やインド政府の外交文書でも採用され、特に、米国政府は昨年5月に米太平洋軍司令部を「インド太平洋軍司令部」に改称、本年6月には国防総省が「インド太平洋戦略レポート」を刊行するなど、FOIPの具体化が進んでいる。2007年に立ち消えた「日米豪印」という枠組みも再開され、本年9月の国連総会に合わせて初の四か国外相会談も開催された。さらに、こうした動きを受けて、従来インド太平洋概念を使用することに消極的であった東南アジア諸国連合 (ASEAN) も2019年5月に「インド太平洋アウトルック」を発表した。いまや、有識者の議論でのみ使用されてきたインド太平洋という概念は、各国の外交政策において、東アジアやアジア太平洋に並ぶ政策的意義を持つ地域概念となったといえよう。

では、なぜインド太平洋という概念がこれほど急速に広がったのか。その原因は、既存の国際秩序に対する修正主義的勢力による挑戦の顕在化と、それに対する現状維持勢力の警戒心の高まりと考えられる。課題別にみると、海洋安全保障、連結性、基本的価値という三つの領域でそのダイナミズムが確認できる。

第一に、海洋安全保障においては、南シナ海や東シナ海、またインド洋において伝統的安全保障問題が再燃している。特に、南シナ海では、2012年以来中国の拡大政策が顕在化し、2019年時点で中国は岩礁を埋め立てた人工島の軍事拠点化を進めている。南シナ海においては、2016年7月に国連海洋法条約（UNCLOS）付属書VIIに基づく仲裁判断がくだされ、南シナ海における中国のいわゆる「九段線」に基づく過剰な歴史的権利は完全に否定、南沙諸島での人工島の造成にも法的な問題が指摘された。しかし、中国は仲裁判断を無効と主張している。力ではなく法に基づく秩序の維持という観点からみれば、中国の現在の行動は、航行の自由などの国家の権利と義務を定める海洋法秩序全体への挑戦といえよう。無論、海難事故への人道支援・災害救援や海賊対策、大量破壊兵器の不拡散などの非伝統的安全保障課題も残っており、海における国家間協力や各国の状況把握能力（Maritime Domain Awareness: MDA）の向上が海洋秩序の維持において重要な課題である。

また、連結性についても中国の推進する広域経済圏構想「一帯一路（BRI）」が、既存のインフラ投資基準や融資条件に課題を突き付けている。BRI構想については、中国とユーラシア大陸、インド洋・太平洋沿岸国との経済交流を活性化させ、アジアのインフラ構築、連結性強化、経済統合を目指す意味では、地域経済にとってプラスとみられる。一方、過剰債務を負わせ、見返りに長期間の港湾管理権などを獲得する「債務の罠」や、中国によるインフラの地政学的・軍事的利用への懸念も残っている。また、BRICSを中心に設立された新開発銀行やアジアインフラ投資銀行（AIIB）など、新たな投資銀行も登場している。現段階では、こうした新たなイニシアティブが、既存の開発秩序にとって代わるかは不透明だが、少なくとも、今後10数年にわたり新興国がより大きな影響力を持つ開発規範や組織が、ブレトンウッズ体制や日本が主導したアジア開発銀行などと併存していくとみるべきだろう。

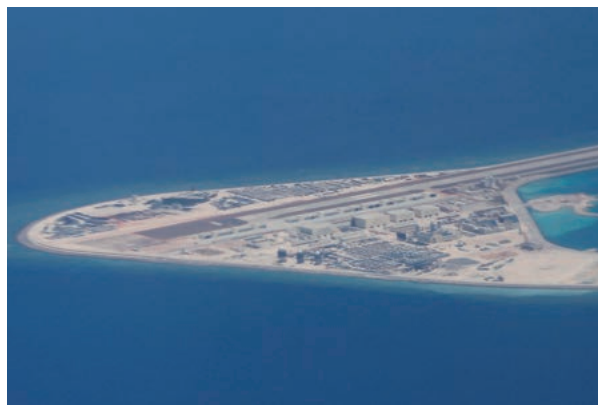
最後に、冷戦終結後に「歴史の終わり」と呼ばれ、一度は論争が終結したとさえ思われた、民主主義、基本的人権、表現の自由、法の支配などのリベラルな価値体系に対する挑戦がみられる。インド太平洋地域においては、多様な政治体制、文化、歴史を持つ国々があるなか、テロ、宗教弾圧、難民など国境を越えた深刻な人権問題に対する国家間の協力体制が必ずしも十分ではない。また、技術的発展が必ずしも市民の情報アクセスの改善やより自由な言論活動に繋がらず、寧ろ、国家による情報統制や監視社会体制の強化など、民主主義に逆行する動きも一部の国ではみられる。さらに、力が支配する自然の掟ではなく、法の支配の原則が、矮小な国益観によって挑戦を受けている事態は、様々な課題を国際協調を通じて解決すべきと考える日本にとっては深刻な課題である。中国による南シナ海の現状変更のみならず、米国首脳によるパリ協定やTPPからの脱退決定、国際機関を軽視する発言もまた、国際法や国際機関から成る既存の国際秩序を動揺させている一つの要因となっている。

こうした国際秩序をめぐる課題に対し、日本はどのように対応すべきだろうか。既に言及した通り、FOIPは広範な課題に対し、ルールに基づく国際秩序を維持するという日本としての原則と、戦後国際秩序をめぐる課題に対する危機感を示している。海洋安全保障については、海上交通路における航行の自由を守るため、米、豪、インドや東南アジアの海洋国家との協力を強化している。具体的には、二国

間、多国間共同演習や共同パトロールを実施し、相互運用性の向上を目指すとともに、南シナ海やインド洋沿岸国に対しては、MDA能力の構築を、巡視船供与や人員訓練など、ハード、ソフトの両面から支援している。近年、特にインドとの安全保障協力が進展しており、2016年来のマラバール演習への海上自衛隊の定期参加をはじめ、2019年5月、スマトラ島北方海空域（アングマン海）での二国間共同訓練では、対潜戦訓練、戦術運動など、両海軍の戦術技量の向上が図られている。連結性では、「質の高いインフラ」を進め、長期的にレジリエントで、現地の経済発展と自立につながる開発協力を目指している。質の高いインフラを独自に売り込むのみならず、パプアニューギニアの送電線網の開発でみられるように、米、豪、NZなどとの共同開発を進めている。また、中国のインフラ融資とも協調できる余地を模索しつつ、「一帯一路」プロジェクトが、対象国の財政健全性、開放性、透明性、経済性などの条件を満たすよう中国に働きかけている。但し、日本としては、こうした四条件が満たされず、受入れ国が「債務の罠」に陥るリスクを更に低減させるため、中国に対するパリクラブへの参加要請や、受入れ国側に対する投資受入基準の策定支援などを各国と協力して行っていく必要があると考えられる。価値に対する課題に対しては、いわゆる普遍的価値観を一方的に押し付けず、各国特有の歴史や事情に配慮しながら各国がリベラルな価値を漸進的に受け入れるよう奨励（Encourage）するため、政治体制が異なる国とも、政治、安全保障分野に経済分野の協力をバランスよく組み合わせた外交を展開している。

国際秩序の維持には、21世紀に入って20年余りで急激に経済成長を遂げ、軍事的にも強国となりつつある中国の行動と、現状維持勢力としての米国の動向が大きな鍵を握っているのは疑いない。現在の米中貿易戦争や5Gをめぐる中国企業への圧力は、単純に経済の問題ではなく、米中の覇権競争という地政学的要因が強く働いているため、その解決もまた容易ではない。その中で、日本としては、米国の同盟国として、米国のプレゼンスのみならず、長期的には秩序維持に向けた建設的態度を引き出し、かつ中国に対し、現状変更の試みに対するコストを賦課する方法を考えていく必要がある。

一方、インド太平洋という大きな地域において、米中の二者択一を避けたいと願う中規模、小規模の国家との協力体制の構築が益々重要となっている。米中何れもが単独では国際秩序を構築、維持できず、また米中関係が対立的になる中、経済発展が見込まれるその他のアジア諸国（rest of Asia）の重要性は益々上がっていくためである。日本は、米国の同盟国間の安全保障、経済協力ネットワークを中心に据えつつも、インド、東南アジア諸国、南アジア、太平洋諸国など、規模や政治体制の異なる各国とも協力し、大国の威圧や圧力に対する「抵抗力」を高めることで、法の原則を実態化させる必要があるだろう。海洋国家日本として、自由で開かれたインド太平洋は、単に「理想」としてではなく、国家の安定と繁栄の「必要条件」としてとらえ、実現に向けた外交政策を具体化していく必要があるだろう。■



南沙諸島・スビ礁(2017年4月 写真:代表撮影/AP/アフロ)