

ブリーフィング・メモ

インド太平洋地域の海洋安全保障と海上協力の方向性 —QUAD と ASEAN の連携—

理論研究部社会経済研究室 下平 拓哉

はじめに

2018年6月12日、シンガポールにおいて初の米朝首脳会談が開催された。2017年緊迫した北朝鮮の核・ミサイル問題が緩和の方向性を示し、インド太平洋地域の安全保障環境が好転する機運が高まるなか、それを尻目に米中間の厳しい様相が現実化しつつある。

5月23日、米国は、環太平洋合同演習リムパック2018への中国の招待を取り下げた。米国は、2014年、2016年と同演習に参加した中国を招待しない理由として、中国が南沙（スプラトリー）諸島に対艦ミサイルや地对空ミサイルを展開し、西沙（パラセル）諸島最大のウッディー島（永興島）に爆撃機を着陸させ、緊張を高めているためと説明した。

また、米国は、5月27日、西沙（パラセル）諸島周辺で「航行の自由作戦」を実施し、6月5日には、B-52爆撃機を南沙（スプラトリー）諸島を飛行させるなど、インド太平洋地域におけるプレゼンスを維持している。

さらに、6月2日、シャングリラ会議において、マティス米国防長官は、中国が南シナ海において人工島の軍事基地化を継続し、インド太平洋地域において「脅迫と抑圧」戦略を展開していると強烈に中国を非難した。

相克の度合いが高まる米中が、引き続きインド太平洋地域の海洋安全保障に係る主要なアクターであることに間違いはないが、今後、日本、米国、豪州、インドの4カ国、いわゆるQUAD (Quadrilateral: 4か国)とそれらを取り巻く東南アジア諸国連合(ASEAN)加盟国との関係に注目する必要がある。なぜならば、2017年11月12日、マニラで行われた第12回東アジアサミットにおいて、この4か国による安全保障協議が行われ、2007年以来のQUADの重要性が再認識されたからである。問題は、これらの国々が、同地域の平和と安定のため、どのような協力関係を構築し、そしてどのような実際的な活動ができるかにある。

本稿では、インド太平洋地域の海洋安全保障の特徴を把握し、海上協力の方向性を導くことを目的とする。まず、中国が進める「一帯一路」構想の「21世紀海上シルクロード」の特徴を整理する。次に、QUAD各国の海洋安全保障政策を踏まえた上で、QUADとASEANとの関係について分析する。最後に、近年の海上訓練の特徴から海上協力の方向性について明らかにする。

1 21世紀海上シルクロードの特徴

2013年10月、インドネシア国会における演説において、中国の習近平国家主席は、「21世紀海上シルクロード」構想を発表し、ASEAN諸国との海洋協力パートナーシップを強化することを強調した。そして、2011年11月に設立された「中国ASEAN海上協力基金」の活用を明らかにするとともに、アジアインフラ投資銀行(Asian Infrastructure Investment Bank: AIIB)の設立を提唱した。

2014年5月21日、アジア相互協力信頼醸成措置会議(Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia: CICA)において、中国の習近平国家主席は、アジアの経済は活気に満ち、安全保障協力も困難はあるものの劇的に進展していると評価した上で、「アジア新安全保障観」を発表し、「アジアの安全はアジアの人民が守らなければならない。」と、アジアの問題における中国の主導性を示した。

2015年3月28日、中国国家発展改革委員会と外交部、商務部は、「一帯一路」構想の初の公式文書である「シルクロード経済ベルトと21世紀海上シルクロードの共同建設推進のビジョンと行動」を発

表した。その基本理念として、「①平和協力、②開放・包容、③相互学習、④相互利益・ウィンウィン」を掲げ、実務的な協力を全方向的に推進し、「政治の相互信頼、経済の融合、文化の包摂」を実現する利益共同体・運命共同体・責任共同体の構築を呼びかけた。中国と関係国との共同体を強調していることが分かる。

さらに、「21世紀海上シルクロード」については、2017年6月20日、中国国家発展改革委員会と国家海洋局は「『一帯一路』建設海上協力構想」を発表し、沿岸国に向けて次のような提案を発した。「ブルースペースの共有とブルー経済の発展を軸に、海洋生態環境の保護、海上での互惠・相互接続の実現、海洋経済の発展の促進、海上の安全維持、海洋科学研究の深化、文化交流の展開、海洋ガバナンスへの共同参加などを重点として、グリーン発展の道を共に歩み、海を拠り所とする繁栄の道を共に創り出し、安全保障の道を共に築き、知恵と革新の道を共に建設して、協力・ガバナンスの道を共に図ることで、人と海の調和のとれた共同発展を実現させる。」このように、「21世紀海上シルクロード」構想下、安全保障、経済、科学、文化等のあらゆる分野における協力関係をを進めることを明らかにしているが、ここでも、一貫して共同を強調していることが特徴的である。

中国の海軍力の増強、軍事的活動の拡大・活発化は著しく、インド太平洋地域の港湾等の海洋インフラストラクチャーは確実に整備されてきている。米戦略国際問題研究所(Center for Strategic and International Studies)の「21世紀海上シルクロード」に関する最新の報告書によれば、ミャンマーのチャウビュー(Kyaukpyu)、スリランカのハンバントウタ(Hambantota)、パキスタンのグワダール(Gwadar)、イランのチャバハール(Chabahar)の4か所が特徴的な傾向を示していると分析している。チャウビューは、中国とインド洋をつなぐ戦略的かつ経済的な要衝であり、中国国営企業の進出と中国の軍事的アクセスが懸念され、そして何よりも、マラッカ海峡を回避できる利点を有している。ハンバントウタは、中国の資金融資がスリランカの返済能力を超え、99年間の賃貸権が中国に与えられたように、中国の買い占めによる海軍基地化する可能性がある。グワダールは、中国パキスタン経済回廊の要衝であり、民軍両用(デュアルユース)基地として注目されており、軍港に転用できるとともに、拡張の余地がある。チャバハールは、インド、イラン、ロシアを結ぶ南北輸送回廊の戦略的要衝であり、中国と友好的なパキスタンに近く、また中国は、イランへの最大の投資国でもあるため、中国の影響が懸念されるとともに、スエズ運河を回避できる利点を有している。

これらの近年の中国の活動は、マハン(Alfred Thayer Mahan)の論理を想起させる。マハンが定義する「シーパワー(海上権力)」とは、海洋国家が海洋活動を行う商船隊、それを守る海軍、そしてそれらの活動を支える拠点として必要な海外基地や植民地からなり、シーパワーを行使することによって、影響力の拡大を図るものである。現在の中国は、「21世紀海上シルクロード」構想に基づき、海外の港湾ネットワークを構築しており、インド太平洋地域において、まさに「シーパワー」を行使しようとしているのである。

2 QUAD各国の海洋安全保障政策

次に、QUAD各国の海洋安全保障政策について、特にインド太平洋地域における協力の視点から整理してみる。

日本は、2013年12月17日に閣議決定された初の『国家安全保障戦略』の策定趣旨において、「国家安全保障に関する基本方針として、海洋、宇宙、サイバー、政府開発援助(ODA)、エネルギー等国家安全保障に関連する分野の政策に指針を与えるもの」と、海洋を第1に掲げている。また、国家安全保障の基本理念のなかで、日本を「開かれ安定した海洋」を追求してきた海洋国家と表現している。そして、国家安全保障上の戦略的アプローチのうち海洋安全保障の確保については、「海洋国家として、各国と緊密に連携しつつ、力ではなく、航行・飛行の自由や安全の確保、国際法にのっとった紛争の平和的解決を含む法の支配といった基本ルールに基づく秩序に支えられた『開かれ安定した海洋』の維持・発展に向け、主導的な役割を發揮する。」とし、具体例として、海賊対処等の必要な措置と各国との海洋安全保障協力の推進を掲げた。

米国は、2017年12月18日、『国家安全保障戦略(National Security Strategy of the United States of

America: NSS)』を公表し、中露に対する警戒感を顕わにするとともに、米国が、日本、豪州、インドとの4か国による協力の増大を追求することを明らかにした。また、2018年1月19日、米国防総省は、『国家防衛戦略(National Defense Strategy of the United States of America: NDS)』において、中国とロシアが米国と同盟国に挑戦し、国際秩序を乱そうとしているとし、戦略的アプローチとして、より殺傷的な軍隊とすること、同盟の強化と新たなパートナー国の必要性、国防総省改革を掲げた。特に、同盟とパートナーシップについては、「インド太平洋」を筆頭に掲げ、続いて、NATO、中東、西半球の順位となっていることが特徴的である。

インド太平洋地域に関しては、2015年8月21日、米国防総省は、『アジア太平洋海洋安全保障戦略(Asia-Pacific Maritime Security Strategy)』を公表し、台頭する中国の影響を念頭に、次のような3つの目的と4つの努力を明らかにしている。

3つの目的

- (1) 海洋の自由の保護
- (2) 紛争と強制の抑止
- (3) 国際法と規範遵守の促進

4つの努力

- (1) 海洋領域における米国の軍事的能力の強化
- (2) 同盟国及びパートナー国家の能力構築支援
- (3) リスク低減と透明性確立のための軍事外交の活用
- (4) 開かれた、かつ、効果的な地域安全保障機構の発展の支援

そして、アジア太平洋地域における前方プレゼンスの向上を重点とし、最高の能力とアセット、人員を配備することを表明している。

豪州は、2013年1月、初の『国家安全保障戦略(Strong and Secure: A Strategy for Australia's National Security)』を公表した。同戦略では、アジア太平洋地域における経済的、戦略的変化に対応していくことが重要であるという認識を示し、次のような、国家安全保障上の目標を4つ掲げ、今後5年間の最優先課題として3つの方針を示した。

国家安全保障上の目標

- (1) 国民の安全と強じん性の確保
- (2) 主権の保護と強化
- (3) 資産、インフラ及び組織の保護
- (4) 望ましい国際環境の促進

今後5年間の最優先課題

- (1) アジア太平洋地域への関与の強化
- (2) サイバー政策及び作戦の統合
- (3) 効果的なパートナーシップを構築

2016年2月25日、豪政府は7回目となる『国防白書(2016 Defence White Paper)』を公表した。同白書では、新たな複雑性と挑戦に直面すると見積もり、国防戦略上の利益として、豪州の安全とシーレーンの安全を含む強じん性、近隣地域の安全、インド洋・太平洋地域の安定及びルールに基づく国際秩序を挙げている。また、国防戦略上の目標として、次の3点を挙げている

- (1) 自国・国家利益などへの武力攻撃又は脅威の抑止・拒否・撃破
- (2) 東南アジアの海洋安全保障と南太平洋諸国などの政府による安全の確立・強化に資する軍事的貢献
- (3) ルールに基づく国際秩序における国益に資する共同オペレーションへの軍事的貢献

さらに、豪州は、2017年11月23日、14年ぶりに『外交政策白書(2017 Foreign Policy White Paper)』を公表した。日米と並び「インド太平洋」という概念を前面に出した基本目標は、次のとおりである。

- (1) インド太平洋を安全や繁栄に満ちた開かれた地域に保つための取り組み
- (2) 保護主義との戦いと国民が開かれた競争力の高い経済から利益を得られるような政策の堅持を

通じた、豪企業と労働者に対する機会の最大化

- (3) テロのような脅威下における豪国民に対する安全、安心及び自由の確保
- (4) すべての国家の権利が尊重されるための公正なルールと強い協力に基づく世界の推進
- (5) より安定した繁栄の進んだ太平洋地域の実現に向けた支援の拡大

インドは、国防省『年次報告(Annual Report)2014-15』において、初めて海洋国家であると規定し、海洋パートナー国と建設的な関与を進めることを表明した。また、2015年10月、『海洋安全保障戦略(Ensuring Secure Seas: India's Maritime Security Strategy: IMSS-2015)』を発表し、「インド太平洋」という用語を初めて公式文書で使用した。標題が前回の2007年では、「海洋の使用の自由(Freedom to Use the Seas)」であったのに対し、「海の安全の確保(Ensuring Secure Seas)」と、より強固な表現となっている。

さらに、最新の国防省『年次報告(Annual Report)2016-17』においては、21世紀は、「海の世紀(Century of the Seas)」であると表現し、インドの海洋安全保障環境は激変し、不安定さが増していると評価した上で、インドは、インド洋地域において海洋リーダーシップをとることを明示した。

これら QUAD 各国の海洋安全保障政策に係る文書に共通することとして、法や規範の重要性、協力強化の必要性、そして、主導的姿勢を挙げることができる。このような QUAD 各国の海洋安全保障政策に係る明確な方針の下、日米が共同して次のようなインド太平洋に係る戦略を打ち出した意義が大きい。

2017年11月6日、日米両首脳は、ワーキングランチ及び首脳会談において、「自由で開かれたインド太平洋戦略」について合意し、法の支配に基づく自由で開かれた海洋秩序が国際社会の安定と繁栄の基礎であることを確認した。これは太平洋とインド洋の2つの大洋の交わりによって生じる膨大な人口と経済的ダイナミズムに着目したものであるとともに、法の支配を同地域に徹底させることにより、繁栄の前提となる安定した安全保障環境を維持することを企図したものである。

日米両首脳は、日米が主導してインド太平洋を自由で開かれたものとするとし、この地域全体の平和と繁栄を確保していくため、次の3本柱の施策を進めることを確認した。

- (1) 法の支配、航行の自由等の基本的価値の普及・定義
- (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

「インド太平洋」の重要性を示す事象が昨今顕著となっている。2018年5月30日、同地域を責任区域とする米太平洋軍は、「インド太平洋軍」と改称した。また、2018年6月2日のシャングリラ会議においても、「インド太平洋」の重要性が議論された。インドのモディ首相は、基調講演において、「インド太平洋」という文言を11回も使用した。また、マティス米国防長官も、「インド太平洋」を18回使ってその重要性を強調した。今や、「インド太平洋」は、海洋安全保障上の共通用語となり、そのインド太平洋地域において主導的な役割を果たしていく主要なアクターが QUAD であり、協力関係強化の方向性を見て取ることができる。

3 QUAD と ASEAN

インド太平洋地域の海洋安全保障上、QUAD 各国と ASEAN との関係を強化する合意がなされているのが近年の大きな特徴である。

1977年以降、米国と ASEAN は、対話パートナーとしての関係を強化してきたが、2011年11月のオバマ米大統領(当時)の「リバランス政策」が示すように、中国の南シナ海への海洋進出を懸念し、2016年2月15~16日、米カリフォルニア州南部のサニーランドにおいて、「サニーランド宣言」を発表した。「航行の自由」に加え「域内の活動の非軍事化と自制を促す」ことを明記し、米国は長期的な視野からアジアにおける更なる役割の拡大を図るとした。

2017年8月6日、日本と ASEAN は、「日・ASEAN 友好協力に関するビジョン・ステートメント実施計画改定版」を発表した。「ASEAN2015:共に前進する」を掲げ、平和と安定と繁栄、良い暮らし、心と心のパートナーとして、国際法の諸原則に従い、平和的な手段による紛争解決、対話及び協力の強

化、支援の強化等を宣言した。

2018年1月25日、インドとASEANは、「デリー宣言」を発表した。「価値の共有、共通の運命」を掲げ、インドASEAN戦略的パートナーシップにおいて、政治、安全保障、経済、社会文化の面で協力関係を深化させ、特に、安全保障面では海洋の安全と海洋安全保障、「航行の自由」の重要性を確認した。

2018年3月17~18日、シドニーにおいて、豪州とASEANは豪州・ASEAN特別首脳会議を実施し、安全保障や経済協力、テロ防止策における協力強化をうたった「シドニー宣言」を採択した。2014年の豪州・ASEAN戦略的パートナーシップをより高め、地域の安全と繁栄をともに作り上げ、法に基づいた地域枠組みにおいてASEANが中心的役割を果たすことを確認した。ASEAN首脳級会合が豪州で開催されたのは初めてであり、インドネシアのジョコ大統領が、豪州のASEAN加盟について歓迎の意を表明し話題となった。

このように、近年、QUADとASEANとの協力関係は確実に深まってきているとともに、QUADが責任ある姿勢を示しつつあることが分かる。

4 海上協力の方向性

インド太平洋地域においては、様々な訓練が実施されているが、近年、QUADに係る訓練において特徴的な方向性を見出すことができる。

米印主催の海上共同訓練「マラバル(Malabar)」は、1992年に、米印共同訓練として開始された。2005年、米印の空母が初めて参加し、2006年には米印の沿岸警備隊が参加した。2007年9月、QUADとシンガポールの5か国が訓練に参加したが、それに先立つ6月に、当該訓練に関してQUADによる初の安全保障協議を実施しているのが特徴的である。その後、中国に配慮し、5か国による訓練は実施されていないが、2015年には日本が正式メンバーとなり、3か国間訓練が定着する。そして、2017年7月の日米印によるマラバル訓練は、過去最大級の規模となった。米海軍空母ニミッツ(USS Nimitz)、インド海軍空母ヴィクラマディティヤ(INS Vikramaditya)、海上自衛隊護衛艦「いずも(JS Izumo)」が参加し、インド洋地域におけるマラバル訓練を通じたインドの役割とプレゼンスが非常に大きくなったのは間違いない。

豪主催の多国間海上共同訓練「カカドゥ(Kakadu)」が、2016年9月12~24日、豪州北部のダーウイン沖において実施され、QUADの他、シンガポールやフィリピン等のASEAN諸国を含む19か国が参加した。今回の最大の特徴は、対潜水艦戦というより高度な実戦的な訓練を実施したことであり、19隻の艦艇とともに、米海軍哨戒機P-8A ポセイドンや豪海軍最新対潜ヘリコプターMH-60R シーホーク・ロメオ、シンガポール海軍の無人機スキャン・イーグル等が参加した。豪州周辺海域における豪州の役割とプレゼンスも大きくなっているが、多国間訓練の傾向とより高度な実戦的な訓練の傾向を指摘できる。

日本は、2017年6月19~23日、シンガポール周辺海域において、海上自衛隊護衛艦「いずも」が日ASEAN乗艦協力プログラムを初めて実施した。2016年11月に、日ASEAN防衛担当大臣会合において日本が表明した「ビエンチャン・ビジョン~日ASEAN防衛協力イニシアティブ~」に基づき、ASEAN全加盟国から参加者を招へいし、「法の支配」貫徹のための国際法の認識共有や海洋安全保障に係る能力向上支援及び相互理解・人的ネットワーク構築の促進を図り、もって地域の安定に寄与することを目的として実施したものである。今後は、他の多国間訓練と差別化するために、相互理解・人的ネットワーク構築において様々なレベルを網羅し、訓練内容も新規性と継続性の視点から工夫が求められるとともに、戦略的効果を狙うために、実施の時期、場所、規模、計画と実施の公表要領等についての検討が必要である。

2017年11月13~21日、タイにおいて、ASEAN50周年を記念した第1回ASEAN多国間海軍訓練(The 1st ASEAN Multilateral Naval Exercise: The 1st AMNEX 2017)が実施された。訓練の目的は、海洋資源と環境の破壊を防ぐための多国間協力であり、2015年8月にミャンマーにおいて実施された第9回ASEAN海軍司令官会合(ASEAN Navy Chiefs' Meeting: ANCM)において採択された標準作業手続きに従って実施された。19か国26隻が参加し、ASEAN以外では、QUADとロシア、イランの艦艇が参加

した。訓練目的に、共通問題としての環境を掲げていることは興味深く、今後、標準作業手続きの定着と拡大が期待できる。

インドは、マラバール訓練を主導してきた。豪州も、カカドゥ訓練を主導してきた。このように、インド太平洋地域において、QUAD 各国がそれぞれの能力に応じて、責任を持って多国間訓練を主導していく傾向が出てきている。今後は、様々な海域において、様々なアクターを参加させ、様々な内容の多国間訓練を計画的かつ戦略的に実施することが必要である。そして、より訓練の実効性を高めるため、訓練前に安全保障対話の機会を設け、訓練の実施に際しては、ハンバントゥタやグワダールのような「21世紀海上シルクロード」の港湾を積極的に利用し、影響力を行使することが重要である。

おわりに

インド太平洋地域の海洋安全保障の特徴は、主要なアクターである QUAD も中国も、同じような海洋安全保障政策を掲げ、同地域における影響力を行使する姿勢を明らかにしていることである。したがって、アクター間で利益調整できる可能性があるとともに、利害対立する可能性も併せ持っているのである。

また、インド太平洋地域における海上協力の方向性については、安全保障と経済的繁栄の「連結点」である「21世紀海上シルクロード」の港湾等の海洋インフラストラクチャーに対して、継続的に影響力を行使するための多国間訓練を実施することが必要である。この多国間訓練は、より実効性を高めるために、中国とも協力して実施していくべきものであり、それによって相互理解を深め、平時における搜索救難活動や人道支援／災害救援活動といった非伝統安全保障分野における海上協力へと進展する可能性が高まるのである。

マハンの定義する「シーパワー」は、軍のみならず民の活動にも影響を及ぼし、また海のみならず、陸とのつながりもまた欠かせなくなっている。海上における協力関係は、海の多国間訓練を陸での活動に「連結」させることができ、その実際的な活動は、様々なレベルでの実際的な多国間訓練の計画的かつ戦略的実施によって初めて担保されるのである。

(参考文献)

内閣官房「国家安全保障戦略」2013年12月17日。

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。

The White House, National Security Strategy of The United States of America, December 2017.

U. S. Department of Defense, National Defense Strategy of The United States of America, January 2018.

U. S. Department of Defense, Asia-Pacific Maritime Security Strategy, August 21, 2015.

Department of the Prime Minister and Cabinet, Australian Government, Strong and Secure: A Strategy for Australia's National Security, January 2013.

Department of Defence, Australian Government, 2016 Defence White Paper, February 25, 2016.

Australian Government, 2017 Foreign Policy White Paper, November 23, 2017.

Ministry of Defense, Government of India, Annual Report Year 2014-2015, 2016-2017.

Integrated Headquarters, Ministry of Defence (Navy), Indian Government, Ensuring Secure Seas: India's Maritime Security Strategy, October 2015.

The White House, Joint Statement of the U.S.-ASEAN Special Leaders' Summit: Sunnylands Declaration, February 15-16, 2016.

「日・ASEAN友好協力に関するビジョン・ステートメント実施計画改定版」2017年8月6日。

“Delhi Declaration of the ASEAN-India Commemorative Summit to mark the 25th Anniversary of ASEAN-India Dialogue Relations,” January 25, 2018.

“Joint Statement of the ASEAN-Australia Special Summit: The Sydney Declaration,” March 18, 2018.

本稿が複雑な安全保障問題を見ていただく上で参考となれば幸いです。なお本稿の見解は防衛研究所を代表するものではありません。また無断引用はお断り致しております。

ブリーフィング・メモに関する御意見、御質問等は、防衛研究所企画部企画調整課までお寄せ下さい。

防衛研究所企画部企画調整課

外 線 : 03-3260-3011

専用線 : 8-6-29171

FAX : 03-3260-3034

※防衛研究所ウェブサイト : <http://www.nids.mod.go.jp>