

第1章

インドネシアの動的均衡と ASEAN 中心性

レオナルド・セバスチャン*

はじめに—新たな地域構造における ASEAN の戦略的自立

インドネシアのマルティ・ナタレガワ外相が使用する「動的均衡 (*dynamic equilibrium*)」という用語は曖昧ではあるが、インドネシアという群島国家が現在直面している戦略的ジレンマを説明する¹。信頼の欠如、領土紛争、戦略的变化の問題がますます障害となっている地域においては、この用語の曖昧性が一層幅広い目的を果たしている。「100万の友と0(ゼロ)の敵」という「全方位外交」のパラメーターに縛られているインドネシアは、外交政策の目標について断定的であることに慎重な姿勢を取っている²。インドネシアはまた、東南アジア、とりわけ南シナ海をめぐって緊張が高まっているにもかかわらず、米中どちらか一方を支持することを控えている。高まる地域的緊張に直接対処するよりも、インドネシアは「自由かつ積極的な原則・政治 (*politik luar negeri bebas dan aktif*)」を選択し、一連の戦略的または包括的パートナーシップを通じた「中堅国」のアプローチを選んでいる。とはいえ、2015年までに ASEAN 共同体を創設する緊急性が増す中、このような曖昧性は、インドネシアの長年にわたるしばしば希薄な東南アジア諸国連合

* 著者は、本稿執筆に当たってのアプローチを方向づける助けとなった研究上の支援と有益な洞察を提供してくれた、RSIS インドネシア・プログラムの同僚であるジョナサン・チェン、エミズラ・アディ・シャイレンドラの両氏に謝意を表したい。

¹ ナタレガワ外相演説の全文は、Marty Natalegawa, “Speech of the Minister of Foreign Affairs Annual Press Statement of the Foreign Minister of the Republic of Indonesia Dr. R.M. Marty M. Natalegawa” を参照。

² Susilo Bambang Yudhoyono, “SBY’s Inaugural Speech: The Text,” *Jakarta Globe*, October 20, 2009, <http://www.thejakartaglobe.com/archive/sbys-inaugural-speech-the-text/>, accessed October 10, 2013.

(ASEAN)との関係には役立ってこなかった³。

ASEAN内部におけるインドネシアの指導的立場は、ASEANの統一性と中心性にとって極めて重要なものであり続けてきた。しかし、アジア太平洋地域の変化する安全保障環境は、ASEAN加盟国間の激しい内部抗争と域内の取引（例えば、タイとカンボジアの国境問題）、並びに対立する米中両国による同地域の共同統治から予見される外的圧力を通じて、既存の地域構造を分断する恐れがある。この点、ASEAN中心性は、「発展する地域構造を導く推進力」として作用しているとみられていることから重要なものであり続けてきた⁴。しかし、これらの問題に対するインドネシアの近年の対応は控えめなものであり、多くの人々にASEANは依然としてインドネシアの外交政策の基軸なのか、それとも単なる空虚な外交上の形式的手続きをすぎないのかと、疑問を抱かせている。原則として、同地域が大国間対立の舞台になる可能性を回避することがインドネシアの利益を守る最善の道だと理解されている。インドネシアの処方箋は常に、非同盟と大国に対する一定の警戒感であり続けてきた。にもかかわらず、ASEAN中心性の重視は地域構造内部の潜在的分裂の解決策と受け止められてきた半面、次第に他地域におけるインドネシア独自の壮大な外交政策追求の障害物ともみなされるようになっている。インドネシアの「動的均衡」（インドネシアの地域外交政策の目標を端的に表現した言葉）は単に、地域に存在する安全保障上の含意のあらゆる側面を、支配的かつ規範的な戦略なしに、調和させる説明的かつ大言壯語の試みなのであろうか。もしそうであれば、「ASEAN中心性」はそのパラメーターの中でどのような役割を演じ、位置を占めるのだろうか。地域内の現在の戦略地政学的課題を踏まえ、インドネシアはASEANに対するコミットメントの意欲をなくしてしまったのだろうか。それとも、これまでほど積極的ではないにしても、依然としてASEANのアジェンダに関わっているのだろうか。

³ 「ASEAN共同体」という分類は、ASEAN安全保障共同体(ASC)、ASEAN経済共同体(AEC)、ASEAN社会文化共同体(ASCC)という3つの個別だが統合的なイニシアチブを含む括的ビジョンを前提にしている。

⁴ ASEAN Political and Security Community (APSC) Blueprint, www.ASEANsec.org/5187-18.pdf, accessed October 14, 2013.

1. インドネシア、ASEAN および戦略的自立の空虚な追求

スシロ・バンバン・ユドヨノ大統領（略称 SBY）の下でインドネシアが 2 期目の ASEAN 議長を務めた 2011 年から、「パリ第 3 宣言」公表までの期間の明快な呼び掛けは、脆弱な地域安全保障の断層線の度合いを強める可能性のある異論の多い問題を慎重に避けつつ、気候変動などの多岐にわたるテーマで政治および安全保障協力の重要問題に関する共通の立場について、単一の国際的な声として一体となるために ASEAN 加盟国間の団結を求める訴えであった⁵。リーダーシップの欠如は具体的なコミットメントや協調的政策行動を伴わない宣言を策定しがちなインドネシアの傾向によるものであるとして、インドネシアの曖昧な姿勢は観測筋からの批判を招いた⁶。さらに、「パリ第 3 宣言」はその前身である「ASEAN 共同体」創設のための進歩的アイデアを提供した「パリ第 2 宣言」（2003 年）と著しく異なっていた。ASEAN にとって不利益となったのは、同年 11 月 19 日に開催された第 6 回 東アジア首脳会議（EAS）で ASEAN 中心のアジェンダが粗末な扱いを受けたことである。前回の EAS では首脳会議において「ASEAN の中心的役割への力強い支持を改めて表明する」ことが謳われたが、インドネシアのリーダーシップの下で現行の EAS 内での ASEAN 中心性を訴える声はあっさりと敬遠された。ハイポリティクスの事実上の手段としての EAS 拡大は、中国に警戒心を抱く ASEAN 加盟国によるヘッジであったと理解できる。だが、EAS の拡大は ASEAN と ASEAN+3（APT）の政治的重要性の低下も招いた。

概して、高い期待が持たれていたインドネシアが主導する ASEAN のリーダーシップは、威厳を欠き、失望を誘うほど脆弱なものようであった。紛争回避と、すでに弱体化している ASEAN の枠組み内での共通性に立ち返った規範作りというインドネシアが有する暗黙の選好は、既存の伝統を持続させたものの、大きく変化した地域環境での無難で意欲を欠いたリーダーシップを許すことになった。これは

⁵ 「パリ第 3 宣言」全文は、次のサイトでアクセスできる：<http://www.aseansec.org>.

⁶ Donald E. Weatherbee, Southeast Asia and ASEAN Running in Place, *Southeast Asian Affairs*, Vol. 2012, pp. 4-5. ウェザビーによると、「パリ第 3 宣言」は「ASEAN のトークショップ（行動を伴わない議論の場）」の域を出ず、礼儀正しく平凡な官僚主義という無難な範疇にとどまっている。

おそらく、ASEANにおける協力の法的根拠（第1章、第2条）として守られている東南アジア友好協力条約（TAC、1976年調印）以降の代表者の存在（*primus inter pares*）としての、ASEAN内部におけるインドネシアの積極的な歴史的役割と利益とは対照的なものであった⁷。さらに、インドネシアのASEANに対する関心の低下は、1994年にボゴールで開かれたアジア太平洋経済協力（APEC）首脳会合における、ASEANおよび東南アジアの認知度を維持するという同国の誓約とは、ことさら対照的なものに感じられた。多くの人々がインドネシアはもっと上手く行動できたはずだと感じた。他方、ASEANもかつてのASEANではなくなっていた。

2012年にカンボジアが議長国を務めて以降、ASEANの中心性と特質は、特に南シナ海の開発を巡る継続的な問題やカンボジア独自の歴史的背景があることを考えると、不和と対立が生じた際に妥協と逸脱にさらされやすいことがより明らかになった⁸。カンボジアのリーダーシップの下では「プロンペン・アジェンダ」、「プロンペニ宣言」を含む多くのイニシアチブが実施されたが、ASEAN議長としてのカンボジアは、南シナ海における中国の行動に対して決定的行動を取ることを控えた。プロンペニで開催されたASEAN外相会合では、共同宣言の合意に初めて失敗した。これは、南シナ海をめぐる紛争への具体的言及を回避しようとする中国の圧力が原因であったというのが、大勢の見方だった。ASEAN議長としてのカンボジアの不作為は、ASEANの結束の完全性と戦略的自立への願望に大きな打撃を与えた。ASEAN内部では、毎年繰り返されているプレアビヒア寺院をめぐる紛争が続く中、インドネシアが中立的参加者としてオブサーバー・仲介役を果たすことを買って出た。それにもかかわらず、カンボジア、タイ両軍の間の怒りと非難合戦が再燃した。

⁷ C.P.F. Luhulima, "Indonesia and ASEAN Beyond 2014," *The Jakarta Post*, February 7, 2013, <http://www.thejakartapost.com/news/2013/02/07/indonesia-and-asean-beyond-2014.html>, accessed October 11, 2013.

⁸ タイ・カンボジア国境にある11世紀に建設されたプレアビヒア寺院をめぐる紛争は、カンボジアのASEAN議長の任務に明確な難題を突きつけた。また、中国の南シナ海における攻撃的姿勢の継続も、経済的に中国の恩恵を受けているカンボジアが断固たる姿勢を取る上で難題を大きくなっている。Rodolfo C. Severino, "Cambodia Faces Tests with 2012 Asean Chairmanship," *Jakarta Globe*, February 22, 2012, <http://www.thejakartaglobe.com/archive/cambodia-faces-tests-with-2012-asean-chairmanship/>, accessed October 11, 2013.

カンボジアが現状から抜け出せない中、インドネシアの介入は当初は余計なものと見えたが、タイの政権交代が唯一の救いとなり、アビシットからインラックへの首相交代で緊張が正式に解消した。

2. 概観—争いのさなかにおける ASEAN の脆弱な中心性

ASEAN はインドネシア、マレーシア、フィリピン、シンガポール、タイという 5 つの加盟国によって 1967 年に発足して以来、長足の進歩を遂げてきた。加盟国はさらに増加し、ブルネイ、ビルマ（ミャンマー）、カンボジア、ラオス、ベトナムが ASEAN 主導の中核 10 カ国に加わり、東ティモールが次に加わることになっている。加盟国の拡大に伴い、ASEAN は変動期にあり、規模と複雑性の両方が増大している。「1997 年のアジア通貨危機」を受けた無力なリーダーシップの時期を伴う長期の休止の後、ユドヨノ大統領下のポスト・スハルトのインドネシアは、東南アジアおよび ASEAN における自国の傑出した立場の再構築に積極的だった。ユドヨノ大統領が 1 期目の議長就任当初に行った試みは、「ASEAN の最大加盟国として、インドネシアは ASEAN 内部で主導的地位を担うことを予期している」という主張と合わせ、期待できると見られていた⁹。かつては「5 億人を超える人々の将来が、かなりの程度、インドネシアのリーダーシップにかかっている」と言明するなど¹⁰、インドネシアは歴史的に「地域における権利意識」を抱いていた。

ASEAN 加盟国は、インドネシアの保護を要請していないし求めていないが、それがそれぞれの国益に資する限り、ASEAN プロセスにおけるインドネシアの中心性を暗黙に認めている。ユドヨノ政権下では、インドネシアの ASEAN へのコミットメントは、1948 年にモハマド・ハッタが最初に明言した政策を踏襲した「自由かつ積極的」原則へのユドヨノ大統領の呼び掛けによって裏打ちされていた。それはインドネシアの外交政策の中に、かつての非同盟姿勢と地域の中心性というイメージを呼び起こした。残念ながらこの 10 年間で次第にまとまりを失った ASEAN が、

⁹ 意見・論説については、“Leading ASEAN,” *The Jakarta Post* online, August 12, 2004, <http://m.thejakartapost.com/news/2004/08/09/leading-asean.html>, accessed October 14, 2013 を参照。

¹⁰ Micheal Leifer, *Indonesia's Foreign Policy*, Allen & Unwin, 1983, p. 173.

内部の政治活動と外部の権力闘争によっていくつかの方向に分裂した加盟国と論争を続ける中で、インドネシアのいわゆるリーダーシップはその輝きを失った。

新たな安全保障環境の変化を受けて ASEAN の中心性は疑問視されている。第 1 の変化は、中国の差し迫った台頭である。中国例外論者の見解では、この台頭は世界を自分のイメージに作り変えることはしないという明確な意図を持った「平和的」台頭と見なされている。だが、中国の台頭は過去数年間に東南アジア全域に影響を及ぼし、ASEAN をその内部から分裂させる脅威を与えている。特に、中国は自らを ASEAN 地域における支配的なプレーヤーであると主張することに熱心で、縁に追いやられれば侵略に訴えることも恐れていない。軍事的には、中国による海軍力と艦隊の整備は周囲に警戒心を呼び起こしている。中国によるインドシナへの経済的投资は成功すると同時に、懐疑的見方も生んでいる。緊張を和らげるために中国は、2003 年に東南アジア友好協力条約に加わった。経済的相互依存は中国と ASEAN 双方に有益だと喧伝され、中国の対 ASEAN 投資は飛躍的に増加した。中国はついにカンボジア、ラオス両国で最大の投資国および援助国となり、タイ、ミャンマー、マレーシア、インドネシアにも相当額の投資を行っている¹¹。最新の微笑外交において、中国は ASEAN との新たな友好協力条約の締結を推進したが、その意図は中国・ASEAN 関係を「黄金の 10 年」から「ダイヤmondの 10 年」に転換させることにあり、2003 年のコミットメントをさらに引き上げるものだ¹²。中国の習近平国家主席は 2013 年 10 月、外国元首として初めて国民協議会（インドネシアの国権最高機関）で演説し、その過程でインドネシアが ASEAN・中国関係で主導的役割を果たすという中国の期待を強めた。対 ASEAN 貿易において、中国は米国との差を縮めつつある。2012 年の ASEAN との貿易額は 4,000 億米ドル、2013 年 8 月時点では 2,843 億ドルであり、ASEAN・米国間の貿易額

¹¹ Ang Cheng Guan, IndoChina, http://www.lse.ac.uk/IDEAS/publications/reports/pdf/ SR015/SR015Guan_.pdf, accessed October 14, 2013.

¹² Wu Lin, New “Diamond Decade” for China and ASEAN, *China.org.cn*, October 12, 2013, http://www.china.org.cn/opinion/2013-10/12/content_30268898_2.htm, accessed October 14, 2013.

との差は 400 億ドルから 500 億ドルに迫っている¹³。

第 2 の変化は、米国のアジア太平洋地域への戦略的再関与における「ピボット」またはリバランスという対抗的な取り組みである。この戦略が台頭する中国の封じ込めを狙ったものであることは否定されたものの、米国による「再ピボット」への取り組みは当然それなりの批判を受けた。一例を挙げれば、米国の「リバランス」の取り組みは、「追加的な財政または人材を伴わず」、その上、最近の米政府機関の一時的閉鎖や長期的な経済的苦境を受けた政府の予算削減もあるというものだ¹⁴。また、米国による関与強化は、豪ダーウィンへのローテーションによる米海兵隊の展開増大に関して、特に中国との間で大きな議論を呼んでいる。

第 3 は、南シナ海における領有権問題が同地域の安全保障面で大きな懸念になっていることである。中国は南シナ海の大部分の領有権を宣言したが、東南アジア沿岸国もまたその大半について領有権を主張している。これは、特に大きな影響を受けているベトナムおよびフィリピンとの間の一連の激しい衝突、並びに他国への干渉であるとする米国からの非難に拍車を掛けた。ASEAN と米国が領有権争いを多国間アプローチが必要な地域的問題とみなしているのに対し、中国は影響を受けている東南アジア各国と独自の条件での二国間対応を主張しているため、この問題はさらに悪化している。かくして ASEAN は現在、南シナ海での平等かつオープンなアクセスに関し ASEAN と共通の利益を主張している米国と、多国間アプローチをかたくなに拒否している中国との板挟みになっている。ASEAN の戦略は南シナ海における行動規範を重視したもので一貫している。中国は法的拘束力を持たない「南シナ海における関係国の行動に関する宣言」(DOC) に署名している。DOC は平和、自制、機能的協力および協議の原則の自主的順守を求めるものだ

¹³ “Xi to Break Tradition and Make Historic Speech at RI Parliament,” *The Jakarta Post*, October 2, 2013, <http://www.thejakartapost.com/news/2013/10/02/xi-break-tradition-make-historic-speech-ri-parliament.html>, accessed December 20, 2013.

¹⁴ Cameron Stewart, “US ‘Failing to Back its Asia Pivot’, Says Government Report,” *The Australian*, October 9, 2013, www.theaustralian.com.au/national-affairs/policy/us-failing-to-back-its-asia-pivot-says-government-report/story-fn59nm2j-1226735103923#sthash.WEzEkVyU.dpuf, accessed October 15, 2013.

が、領土、排他的経済水域 (EEZ)、自己管轄区域を主張する国に対する同海域での嫌がらせと威嚇という中国の攻撃的パターンに歯止めを掛けられなかった。

マルティ・ナタレガワ外相によれば、権力闘争と対外的衝突が、脆弱な ASEAN 共同体と地域安全保障構造にすでに内在している「信頼の欠如」の亀裂を深める恐れがある。民主化と民主的統治のみならず、米国、中国という大国への従来からの忠誠を基盤として、ASEAN 加盟国の大陸部諸国と沿岸部諸国との間で分断が拡大すると推測する向きもある。東南アジアの変化する安全保障環境を踏まえて、ASEAN 自由貿易地域 (AFTA)、アジア太平洋経済協力 (APEC)、ASEAN 地域フォーラム (ARF) など他の ASEAN 関連の追加的なプラットフォームもまたその魅力を失いつつある¹⁵。ARF 内の安全保障対話は、近年ますます「防衛当局者会合」(ARF DOD) に関連する防衛問題やテロ対策問題にシフトしており、APEC などの地域の貿易自由化プラットフォームですらテロに関する声明を発表するなど、明らかに焦点が不明確になっている。また、環太平洋経済連携協定 (TPP) 交渉における米国の優勢によって、ASEAN の中心性が確実に損なわれている。脆弱な ASEAN 環境内のこのような調和を欠いた展開を考慮すると、動的均衡に主導された外交政策指針における ASEAN の中心性と関連性に対するインドネシアの姿勢を確認することが重要である。

3. ASEAN 中心性は、もはやインドネシアの外交政策アジェンダにおいて重要ではない

着実な経済成長を背景に、ASEAN はもはやインドネシア外交の必須 (*de rigueur*) の基軸ではないとの議論がある。それに代わって、インドネシアではポスト ASEAN 外交政策を検討すべきだとの議論がある。ユスフ・ワナンディ (Jusuf Wanandi)、リザル・スクマ (Rizal Sukma) などのポスト ASEAN 外交政策の支持者たちは、「インドネシアの利益を犠牲にすることにつながるなら、ASEAN を含

¹⁵ Thitinan Pongsudhirak, Mainland Southeast Asia, ASEAN and the Major Powers in East Asian Regional Order,” Jun Tsunekawa, eds., *Regional Order in East Asia: ASEAN and Japan Perspectives*, NIDS Joint Research Series No. 1, National Institute for Defense Studies, Japan, 2007, pp. 104-110.

め、各国または国家グループの期待に沿うように行動するという見返りの少ない義務からインドネシアは自らを解放すべきだ」と指摘している。彼らは、インドネシアが次第に ASEAN 内部の異分子にして、人権と民主主義のより積極的な擁護者と特徴付けられるようになっているとしている。彼らによれば、こうした傾向の中で、古くからの ASEAN 加盟国はインドネシアの指導的立場に渋々ながら理解を示しているが、ミャンマー、ラオス、カンボジア、ベトナムといった ASEAN 新規加盟諸国ははるかに消極的である¹⁶。一方、国家主権、不介入および不干渉が、これらの新規加盟諸国が選好するアプローチである。さらに、米中といった大国による域内での優越性をめぐる争いが、そのような見解を強固にしている。この側面に関して、ASEAN に対する二段階のアプローチが提案されている。これは単一の中心性に基づく、2 種類の ASEAN を相補的な基盤とするアプローチである¹⁷。

ポスト ASEAN 外交政策の提唱者たちは、インドネシアは ASEAN 中心のアジェンダにこだわる代わりに、「バリ民主主義フォーラム」(BDF) や日米欧と新興国による「20 カ国・地域」(G20) といったよりグローバル化された分野へと優先課題を拡大すべきと感じている¹⁸。この他、インドネシアのより大きな利益と野心を実現するために、ASEAN が地域における善隣友好関係を維持するフォーラムとしか見られていない「同心円」の概念を見直すと同時に、日本、オーストラリア、中国、インド、米国という大国との間で地域的およびグローバルな戦略的パートナーシップを強化すべきだ、という議論も存在する¹⁹。また、リザル・スクリマは、インドネシアは ASEAN におけるインドネシアの役割と地位に基づいてもっと自己主張を強めるべきであり、第一に自国の利益を推し進めるために、必要に応じて異なるポジショ

¹⁶ Barry Desker, Is Indonesia Outgrowing ASEAN?, *RSIS Commentaries*, No. 125, September 29, 2010.

¹⁷ Peter A. Petri, Michael G. Plummer, ASEAN Centrality and the ASEAN-US Economic Relationship, *Social Science Research Network*, SSRN Working Paper Series, September 2, 2013.

¹⁸ Rizal Sukma, "A post-ASEAN Foreign Policy for a Post-G8 World," *The Jakarta Post*, October 5, 2009.

¹⁹ Evan A. Laksmana, "Challenges for Indonesia's Foreign Policy in Transition," *Today Newspaper*, February 27, 2010.

ンを進んで引き受けるべきであると改めて表明している²⁰。これは、ASEAN とその中心性は「譲れない問題」(*harga mati*) であるというインドネシアの見解とは対照的である。インドネシアの現在の「中堅国」アプローチについて、リザル・スクマは、その定義に暗黙の変更を加えている。パワープロジェクション能力という観点からインドネシアによる「中堅国」の地位追求を見るのではなく、彼は地位ではなく非同盟の役割という観点から定義した(すなわち、「*negara sedang*」に対して、「中間における力」を意味する「*negara tengah*」である)²¹。これはおそらく、インドネシアがその非同盟の歴史的ルーツにこだわり続けながらも、ASEAN から離れて、「中堅国」グループから始めた新たな形の二国間、多国間アプローチに配慮しつつ、ASEAN アジェンダを超えた政策を追求する方法を示す前触れである。

ポスト ASEAN 主義者の下では、ASEAN 中心性の陳腐化が論争点であるように思われた。彼らによれば、インドネシアの国際舞台での台頭を跡付ける ASEAN 中心アジェンダと中心性への根強い固執、ならびに ASEAN 内部の増大する分裂は受け入れ難く、世界各地におけるインドネシアの利益の障害になる可能性がある。ASEAN 中心性を好ましいとは言い難い優先事項に格下げすべきだという示唆はないものの、インドネシアによるグローバルかつ国際的な影響力の高遠な追求の推進に関して言えば、ASEAN 中心性はインドネシアにとってより有用なアジェンダに取つて代わられるべきだということを示唆している。

4. ASEAN 中心性は、インドネシアの外交政策アジェンダの要にしてその一部である

インドネシアの ASEAN 関与の継続を求める上記と反対の意見は、親 ASEAN 主義者により広められているが、誰もが認めるように主として政府内関係者によって唱えられている。彼らは、ASEAN 中心性はインドネシア外交政策の否定できない一面であり、これはインドネシアが ASEAN を正式にその基軸であると認め

²⁰ Rizal Sukma, "Indonesia Needs a Post-ASEAN Foreign Policy," *The Jakarta Post*, June 30, 2009, <http://www.thejakartapost.com/news/2009/06/30/indonesia-needs-a-postasean-foreign-policy.html>, accessed October 16, 2013.

²¹ 戦略・国際問題研究所 (CSIS) でのリザル・スクマへのインタビュー、2013 年 9 月 30 日。

た 1976 年以来一貫していると主張している。このインドネシア・ASEAN 関係の 1 つの重要な側面は、インドネシアが強制的な行動ではなく協力を、連帯行動ではなくコンセンサスを重要視してきた点である²²。「東南アジア平和・自由・中立地帯」(ZOPFAN)、「東南アジア友好協力条約」(TAC)、「東南アジア非核兵器地帯条約」(SEANWFZ) など、ASEAN の認知度向上を意図した他の類似の関連したプラットフォームを実施した後、インドネシアはこれまでに ASEAN 中心性を推進する上で自らリーダーシップをとるという姿勢を打ち出してきた。親 ASEAN 主義者によれば、「動的均衡」も同じなのである。結局のところ、マルティ・ナタレガワ外相は「積極的に平和を遂行する」ことにより²³、ASEAN 並びにアジア太平洋地域に対するインドネシアの継続的で持続的な関心を示唆してきた。それにもかかわらず、同外相はまた、「ASEAN の中心性、あるいは主導的立場は当然のことではない」という事実も暗にはのめかしていた。一方、ASEAN はまさに「均衡の創出者として関与し、その機能を果たすための知的主導権と能力」を通じて、その中心性を獲得したのである。

親 ASEAN 主義者によれば、インドネシアはより高遠な国際的目標をある程度犠牲にし、特にマレーシアと緊張関係に陥ったにもかかわらず、それなりの方法で ASEAN 主導のアジェンダをより幅広い範囲で推進している。その 1 つが、南シナ海における実行可能な「行動規範」(COC) の可能性の熱心な提唱者としての、インドネシアの南シナ海紛争への継続的関与である。また、インドネシアは東南アジアにおける人権と民主主義の積極的な推進者でもある²⁴。インドネシアは ASEAN 内部の問題解決に関しては単なる傍観者ではないことを示し、タイ、カンボジア両軍のプレアビヒア寺院をめぐる衝突では仲介者の役割を買って出た。また、

²² Dewi Fortuna Anwar, *Indonesia in ASEAN: Foreign Policy and Regionalism*, Institute of Southeast Asian Studies, 1994, p. 7.

²³ Dr Marty Natalegawam, Aggressively Waging Peace: ASEAN and the Asia-Pacific, *Strategic Review: The Indonesian Journal of Leadership, Policy and World Affairs*, Vol. 1, No. 2, November-December 2011, pp. 40-46.

²⁴ Rizal Sukma, Do New Democracies Support Democracy? Indonesia Finds a New Voice, *Journal of Democracy*, Vol. 22, Issue 4, October 2011, pp. 110-123.

国際労働機関（ILO）と国連安全保障理事会（UNSC）によるミャンマーに対する制裁発動を支持することを拒むことで、独自の姿勢を示した。さらに、インドネシアは独自のやり方で、ミャンマーのアラカン仏教徒とラカイン州のイスラム教少数民族ロヒンギャ族の間の武力衝突の改善に積極的だった²⁵。こうした数々の行動は批判や中傷を招いた。それにもかかわらず、こうした行動は、制度および単一組織としての ASEAN に対するインドネシアの継続的な関与と支持を累積的に証明した。

ASEAN 中心の道をたどり続けながら、インドネシアは ASEAN 中心性の全体構想に向けて進む次の一步として、ASEAN 内部の「信頼の欠如」の克服を選択した。ASEAN における信頼を強固にするためのインドネシアの最近の動きについてのコメントの中で、インドネシア外務省 ASEAN 協力局長のイ・ゲデ・アゲン・ウェサカ・ブジャ（I Gede Agung Wesaka Puja）は4つの具体的なアジェンダを挙げた。それは、①「信頼の欠如」を相互信頼と戦略的パートナーシップの宝庫に転換すること、②域内紛争を管理すること、③ ASEAN 機関を活用して 2015 年以降の ASEAN 共同体創設を推進すること、④貧困のない ASEAN の創出という使命を持つ「ASEAN 開発目標」を明確化することである²⁶。これまでにいくつかの具体的な取り組みが行われている。インドネシアは、フィリピンのミンダナオにおけるモロ民族解放戦線（MNLF）による反政府活動の平和的解決に助力を申し出した。また、インドネシアは高官レベルで正式に中国とも緊密に関与している。最近は中国の蘇州で会議が開かれ、そこで中国、インドネシア両国の政府当局者が南シナ海問題に関するロードマップ作成と作業部会に向け協力することを約束した。ASEAN 加盟国のみから成る非政府機関に限定されているものの、ASEAN 平和

²⁵ Margareth S. Aritonang and Bagus BT Saragih, "RI Ready to Fight for Rohingya," *The Jakarta Post Headlines*, July 31, 2012, <http://www.thejakartapost.com/news/2012/07/31/ri-ready-fight-rohingya.html>, accessed October 16, 2013.

²⁶ インドネシア共和国外務省におけるイ・ゲデ・アゲン・ウェサカ・ブジャとのインタビュー、2013年10月4日。これに関連した話では、イ・ゲデはまた、インドネシアの外交政策部門における ASEAN 構造に内在する現在の「信頼の欠如」に対応するための、すなわち平和的な管理の取り組みを通じた「3+1」方式について詳しく説明した：信頼の醸成、偶發事故回避、メカニズム創出および紛争解決と協力に適した環境の創出、である。

和解研究所 (AIPR) などの新たな機関が公表された²⁷。その他のイニシアチブには、「ASEAN 国防相会議 (ADMM)」や「拡大 ASEAN 国防相会議 (ADMM プラス)」などがある。インドネシア共和国国防相国際協力局長のジャン・ピエテル・アテ (Jan Pieter Ate) 准将によれば、「ADMM プラス」は海賊、海洋防衛などの海洋安全保障をめぐるさほどセンシティブではない問題に関して大きな成果を挙げた²⁸。アジア太平洋地域の安定と安全保障を維持するため、インドネシアはさらに「インド・太平洋友好協力条約」の締結を提唱している。これは地域の平和と信頼を維持するというインドネシアの約束に沿った善意の試みである²⁹。

これらの考察は、実際の実施状況に比べて楽観的に聞こえるかもしれないが、ASEAN の優先事項への継続的関与に対する主張を強めたインドネシアが、改革後 (*post-Reformasi*) に一定の具体的措置を講じたことは否定できない。こうした措置は、地元メディアによって表明される国内意見への対応という余分な負担（インドネシアがしばしば取り組まなければならない新たな局面）を抱えるなど、改革 (*Reformasi*) 政権が新たな現実に直面する中でも行われている。インドネシアによる ASEAN への関与はスハルト政権から現在の改革 (*Reformasi*) 主導内閣への混乱した移行期に一進一退となったものの、インドネシアは ASEAN 中心性という路線から一度も逸脱したことはなく、近い将来においても ASEAN への関与を続けるだろう、と親 ASEAN 主義者は主張している。

5. ASEAN 中心性はインドネシアの外交政策アジェンダの一部に過ぎない

最後の対立的見方は、群島国家の国内政治と密接に結び付く ASEAN 中心アジェンダに向けたインドネシアの動的均衡について、より微妙な解釈を想定している。多くの観測筋は、インドネシアの外交的関与と世界舞台への登場がより頻繁に

²⁷ Lina A. Alexandra, "Bringing Peace and Reconciliation to ASEAN," *The Jakarta Post*, May 31, 2011, <http://www.thejakartapost.com/news/2011/05/31/bringing-peace-and-reconciliation-asean.html>, accessed October 16, 2013.

²⁸ インドネシア共和国国防省におけるジャン・ピエテル・アテ准将とのインタビュー、2013 年 10 月 3 日。

²⁹ Bantarto Bandoro, Will Good Intentions in Indonesia's Blueprint for Asia-Pacific Security Collide with Harsh Realities?, *ISEAS Perspectives*, No. 54, October 3, 2013.

なったことに気が付いており、これをインドネシアの台頭と、制度的な協議を経ず外交案件に指示を出すユドヨノ大統領の傾向と関連付けている。歴代のインドネシア大統領は外交政策の道筋の方向付けについて、自らの足跡を残すことを常としている。しかしながら、ユドヨノ大統領の個人的関与は他の大統領たちに比べて決して控え目とは言えず、より強い熱意をうかがわせるものである。イメージを重視するユドヨノ大統領は、2期目在任中は頻繁にエジプト、シリア、マレーシア選挙に至るまで広範な問題で国際的な注目を集めようとした³⁰。これについては、国際的、国内的にインドネシア最高の「外交政策」大統領としての名声とイメージを固めたいという切迫感を反映したものと指摘する向きもある。だが、これはしばしば、地域における長年の優先事項から注意をそらしたいという強い要請によるものであった³¹。ASEAN 中心性と東南アジア地域は、常にインドネシア外交政策サークルにおける支配的なテーマだったが、ユドヨノ大統領自身は、特定の国内関心事項や特定の首脳との緊密な関係が、時には ASEAN と地域の優先性を上回ることがあることを示した。その結果、インドネシア外務省における機関、組織としての矛盾は、政策立案の連続性の欠如ではなく、個人化の問題ゆえに生じたという認識が生まれている。

³⁰ ユドヨノ大統領の論議を呼んだシリアに関する演説については、以下を参照:Dina Y. Sulaeman, "Syria: SBY's New Imagery?" *The Global Review Analysis*, September 11, 2013, http://www.theglobal-review.com/content_detail.php?lang=en&id=10785&type=4#.U19pc2z2OM9, accessed October 17, 2013. ユドヨノ大統領のエジプト危機に関する見解については、以下を参照: Bagus BT Saragih, "SBY Criticizes the Use of Military Force in Egypt," *The Jakarta Post*, August 15, 2013, <http://www.thejakartapost.com/news/2013/08/15/sby-criticizes-use-military-force-egypt.html>, accessed October 17, 2013. さらに、以下を参照 :"Indonesia's SBY Concerned About Malaysia's Alleged Electoral Fraud, Says Anwar," *Malaysia Today*, June 17, 2013, <http://www.malaysia-today.net/mtcolumns/newscommentaries/57495-indonesias-sby-concerned-about-malaysias-alleged-electoral-fraud-says-anwar>, October 17, 2013.

³¹ インドネシア科学院 (LIPI: *Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia*) におけるアドリアナ・エリザベス (Dr. Adrianna Elisabeth) とのインタビュー、2013年10月4日。さらに以下を参照 : A'an Suryana, "Image-Conscious SBY: Balancing Compassion and Guts," *The Jakarta Post*, July 30, 2010, <http://www.thejakartapost.com/news/2010/07/30/imageconscious-sby-balancing-compassion-and-guts.html>, accessed October 17, 2013.

6月の煙霧問題、米海兵隊の豪ダーウィン駐留、亡命希望者、自由パプア運動をめぐる論争など、各問題についてのインドネシアの立場を含む様々な問題をめぐつて、マルティ・ナタレガワ外相とユドヨノ大統領の間で無意識的な意見の相違が頻繁に発生した。ユドヨノ大統領の干渉と方針表明の一部、とりわけ中東地域のイスラム世界に関するものについては、国内的配慮がしばしば重要な役割を果たした。一方、対外関係への個人的関わりはさらに「中堅国」と見なされる一部の優先的な諸国との深い関係、最終的には戦略的パートナーシップにつながった。こうした諸国の筆頭に挙がるのは、韓国が享受しているインドネシアとの特別な関係であり、これは李明博前韓国大統領の後押しで育まれたものだ³²。韓国とインドネシアの関係の緊密化は近年、飛躍的に進んだ。経済分野では、二国間貿易額は2007年の110億米ドルから2011年の300億ドルに増大した。韓国のインドネシアに対する総投資額が2011年に57億ドルに達した一方、インドネシアは韓国防衛産業にとって東南アジア最大の顧客であり、つい最近は潜水艦とT-50 ゴールデン・イーグル超音速練習機の購入契約が調印されたばかりである。

このような特定の国との緊密な二国間関係で ASEAN 中心性と地域主義を犠牲にしてはならないが、ASEAN 中心アジェンダを副次的なレベルに置くことも事実である。より大きな国際的発言力とアピール力を追求することで、世界の舞台においてインドネシア、そしておそらく ASEAN への注目度が高まるかもしれない。しかし、それはまた、インドネシアが行わなければならない複数のコミットメントのために、従前からのインドネシアの ASEAN に対するコミットメントを希薄化するという影響をもたらす。大きな外交政策アジェンダを抱える中、これはしばしばインドネシアが ASEAN とその機関に、当然受けるに値する必要な関与、注目および支援を与えないという結果につながった。

³² Desy Nurhayati and Novan Iman Santosa, "South Korea's Lee Myung-Bak Honored," *The Jakarta Post*, November 9, 2012, <http://www.thejakartapost.com/news/2012/11/09/south-korea-s-lee-myung-bak-honored.html>, October 17, 2013. また、2013年10月2日のヤヤン・ムルヤナ(Yayan G. H. Mulyana)とのインタビューも参照。特に、李明博前韓国大統領はインドネシアとの関係を「心に響くもの」と形容した。

結論——動的均衡と ASEAN 中心性は相互に包含的だが、必ずしも最優先アジェンダではない

ポスト ASEAN 主義者はしばしば、ASEAN を第一の優先事項としない外交政策アジェンダの理由として、ASEAN がインドネシアの責務をあきらめてしまったことを挙げている。だが、このような主張は疑わしいものである。ASEAN 内部の内在的問題や外部のいざこざにもかかわらず、インドネシアや地域に役立ってきた ASEAN 中心アジェンダを放棄する説得力ある理由やインセンティブがあるのだろうか。拘束力の緩いプラットフォームとしての ASEAN はコンセンサス、不干渉、協力、協議の価値観を基礎に構築してきた。この側面に関しては、加盟国がこの精神を集団的に維持し、特にますます緊張を高める安全保障環境の中で「信頼の欠如」の打開に基づき前進することがさらに必須となる。

親 ASEAN 主義者は ASEAN を主導してきたインドネシアの実績に思いをめぐらし、ASEAN 主導のイニシアチブに持続的に関与してきた数々の事例を挙げる。しかしながら、インドネシアによる ASEAN 関与に関するこうしたバラ色のイメージは、頻度では優っているとはいえ、インドネシア自身の深いコミットメントを除外している。明らかに、インドネシアの韓国およびオーストラリアとの二国間戦略的パートナーシップは、ASEAN の文脈で署名された協力や協定よりも重要性を持っている。このような場合、ASEAN 中心性の義務的黙認はしばしばその実践の背後にある本当の理由を見えてくる。

ユドヨノ大統領 2 期目の「全方位」外交政策の支持者は、両主義の間で中間的立場をとっている。インドネシアの国内の動きと政治、およびインドネシア大統領のしばしば人格的な役割が彼らの議論の顕著な特徴だ。ポスト ASEAN 主義者の見解が国内の動きに無関心な展望とインドネシアが持つ ASEAN との強固かつ不变の関係を反映している一方、親 ASEAN 主義者の話はあまりにも楽観的で嘆かわしいほど差し出がましいものだ。彼らの主張は現職のユドヨノ政権による名声確立の試みと一致し、インドネシアおよび政治家としてのユドヨノ大統領個人への注目度を国際的に高めるという問題が、ASEAN の中心性と役割に必然的に優先すると

いうことを正しくも指摘している。インドネシアの観点においては、ASEAN の優先事項が変動的かつしばしば曖昧な位置を占めることはほぼ確実だが、これはまた、「動的均衡」と ASEAN 中心性が相互包含的で相互補完的であるという事実を排除するものではない。それだけではなく、インドネシアは頻繁に ASEAN に関与している。にもかかわらず、インドネシアの ASEAN 関与の「深さ」と「重要性」はしばしば各国首脳間の個人的関係の「深さ」を反映している。

ASEAN 中心性が、インドネシアの外交政策サークルでいつまでも主役を演じるかどうかは不確かである。しかし、インドネシアはその国際的計画に ASEAN を織り込むことにおいて大きく前進した。ASEAN 憲章発効を記念する声明の中で、ユドヨノ大統領は ARF、ASEAN+3、EAS の不可欠な推進力として ASEAN の役割を認めた³³。その他の場でもユドヨノ大統領は、世界における ASEAN の影響力と地位を引き上げることを通じて、外に向かって開かれた ASEAN を次第にアジア太平洋地域の中心的構成要素として位置づけていくことを公約した³⁴。2011 年のカンボジアとタイの国境紛争の決着においても、インドネシアは国連安全保障理事会 (UNSC) において、TAC および ASEAN 憲章に基づいてその解決における ASEAN の有用性を強調した³⁵。また、ASEAN 加盟国と国内問題を地域化する具体的な試みもみられる。東南アジア地域の自然災害に対する脆弱性に関しては、アジア太平洋地域におけるこうした問題を解決する拠点として ASEAN が選ばれて

³³ 例えば、2012 年 7 月 26 日の ASEAN 憲章発効を記念する式典でのユドヨノ大統領の声明を参照 (Leaders Views Print, ASEAN Secretariat, 15 December 2008)。

³⁴ 例えば、2011 年 8 月 8 日の ASEAN 設立 44 周年にユドヨノ大統領がジャカルタで行った講演「2015 年以降の ASEAN 共同体実現に向けた変化と継続性 (Change and Continuity towards Attaining the ASEAN Community in 2015 and Beyond)」を参照 (Leaders Views Print, 26 July 2012)。

³⁵ 例えば、2011 年 2 月 14 日に ASEAN 議長であるナタレガワ・インドネシア外相がニューヨークの国連安全保障理事会 (UNSC) で発表した声明を参照 (www.deplu.go.id/Pages/SpeechTranscriptionDisplay.aspx?Name1=Pidato&Name2=Menteri&IDP=701&l=en, accessed October 17, 2013)

いる³⁶。こうした行動はいずれも、インドネシアと ASEAN の近接した利害、および ASEAN とそのリーダーシップをグローバルな舞台に引き上げるというインドネシアの野心的な試みを示唆している。

インドネシアが 2014 年の総選挙に備えているという現在の政治情勢の中で、ASEAN の中心性は当面後回しになるかもしれない。ユドヨノ大統領の個人的な外交政策掌握は長続きしない。しかしながら、ここには学ぶべき明白な教訓がある。すなわち、インドネシアにおける個人化と、制度ではなく時の首脳の指示に依存するという強力な要素である。ASEAN の中心性はインドネシアの外交政策分野で繰り返し発生してくる問題である。楽観的にみれば、ユドヨノ大統領の後任の新大統領がより細心の注意を払って、好意的に ASEAN 中心性の役割を見つめ直す可能性があるという事実を除外すべきではない。おそらく、それは ASEAN の将来を考える際に目配りすべき希望の兆しである。

³⁶ 例えば、2011 年 8 月 8 日の ASEAN 設立 44 周年にユドヨノ大統領がジャカルタで行った講演「2015 年以降の ASEAN 共同体実現に向けた変化と継続性 (Change and Continuity towards Attaining the ASEAN Community in 2015 and Beyond)」を参照 (Leaders Views Print, 26 July 2012)。また、前記 (脚注 32) のムルヤナとのインタビューも参照。