

FOIP 以前の「FOIP」

—東南アジアにおける日本に対する信頼についての予備的考察—

高木 佑輔

政策研究大学院大学准教授

はじめに

東南アジアにおいて、総じて日本に対する信頼度は高い。2019年に始まったシンガポール国立大学附属東南アジア研究所 (ISEAS) の調査によれば、信頼の理由は、経済力よりも国際法を重視する姿勢にある。2023年に公表された最新の調査結果でも、この傾向に大きな変化はない。なぜ日本に対する信頼は高止まりしているのか。また、その信頼の理由である国際法の重視とは何なのか。

これらの問いに対して、本稿は、東南アジアにおいては、「自由で開かれたインド太平洋（以下、FOIP）」構想が評価されたと主張する。ただし、本稿は、FOIPに取れんするようなそれ以前からの開発援助や外交姿勢、特に海上保安分野における取組に注目する。本稿ではこれを、FOIP以前の

「FOIP」と総称し、その発展を跡付ける¹。FOIP以前の「FOIP」が評価されていたことが、経済力以外の理由による日本に対する信頼につながったと考える。

米国のピボットに関してサイローブ（2020＝2016）が述べたように、FOIPについても懐疑論と警戒論の両極に議論が終始しがちであり、実態把握が進んでいるとは言い難い。懐疑論者は、FOIPは理念先行で、実施内容に乏しいと言い、警戒論者は中国包囲網を実現するための手段とみなしている。ただし、同じくサイローブがピボットについて主張したように、FOIPも、それ以前の政策の積み上げの上に構築された政策構想として理解できる側面がある。そのように考えれば、FOIPは、懐疑論者が言うほど無内容ではなく、警戒論者が言うような対中牽制一辺倒の政策でもないことが分かる。

以下の本論では、まず次節で上記の認識調査の概要を整理して、日本に対する信頼の特徴を明確にする。その上で、FOIP以前の「FOIP」として、海上保安分野における日本と東南アジア諸国との協力を考察する。

日本に対する信頼とFOIP

ISEASは、2019年以来、ASEAN加盟国の有識者1300名程度に対する認識調査を行い、結果を毎年公表してきた (ISEAS various years)。調査

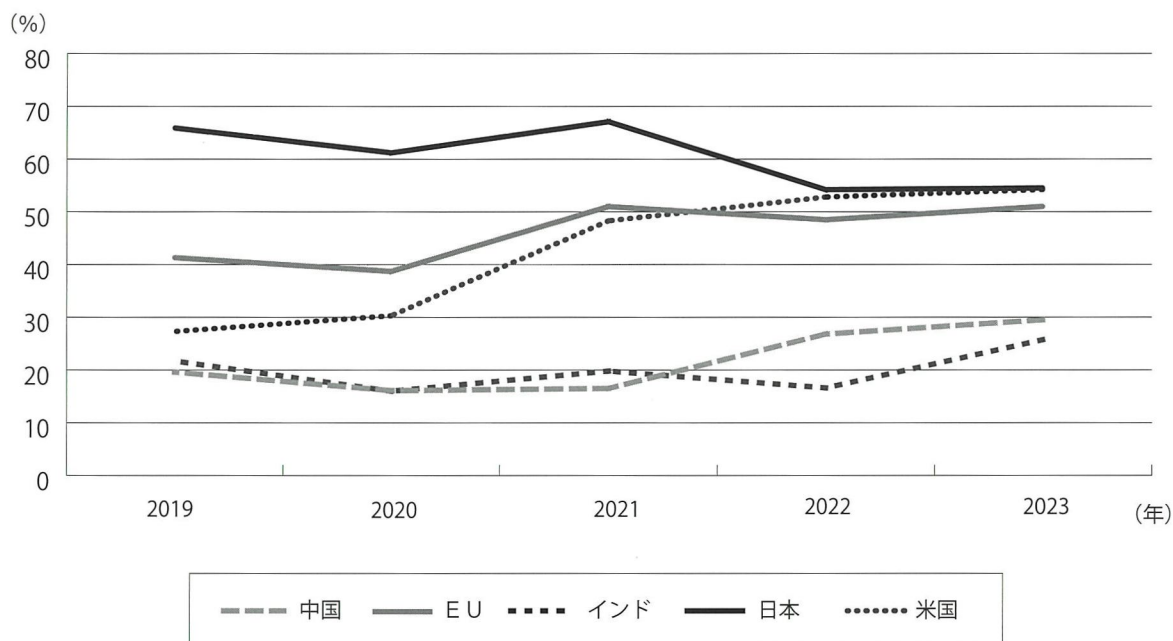
たかぎ ゆうすけ

慶應義塾大学大学院法学研究科単位取得退学。博士(法学)専門は、地域研究(東南アジア)、政治学。デラサール大学教養学部専任講師等を経て、政策研究大学院大学准教授、2022年より海上保安政策プログラムディレクター。

著書: Takagi, Yusuke, Veerayooth Kanchoochat, and Tetsushi Sonobe eds. (2019) *Developmental State Building: The Politics of Emerging Economies*. Springer.

Takagi, Yusuke (2014) *Central Banking as State Building: Filipino Policymakers and Their Nationalism, 1933-1962*. Ateneo de Manila University Press, National University of Singapore Press, and Kyoto University Press.

図1 東南アジア諸国からみた域外国に対する信頼度、2019-2023



出所: ISEAS State of Southeast Asia Various Years.

対象は、研究者、企業家、政府関係者と市民社会の活動家など、各国のオピニオンリーダーの多くをカバーしている。以下の図1は、ASEAN域外国に対する信頼度についての結果をまとめている。

図1から、日本は、低下傾向にあるものの、一貫して高い信頼を維持してきたことが分かる。ジョー・バイデン政権発足後の米国が信頼度を向上させてきたのに対し、日本は2022年以降に信頼度を低下させている。ただし、信頼度下落の大きな要因はカンボジアにおける日本に対する信頼度の顕著な低下であり、ASEAN加盟国全体で大きく低下したとは言い難い。ASEAN加盟国全体でみれば、日本に対する信頼度は未だに安定して高いといえるだろう。

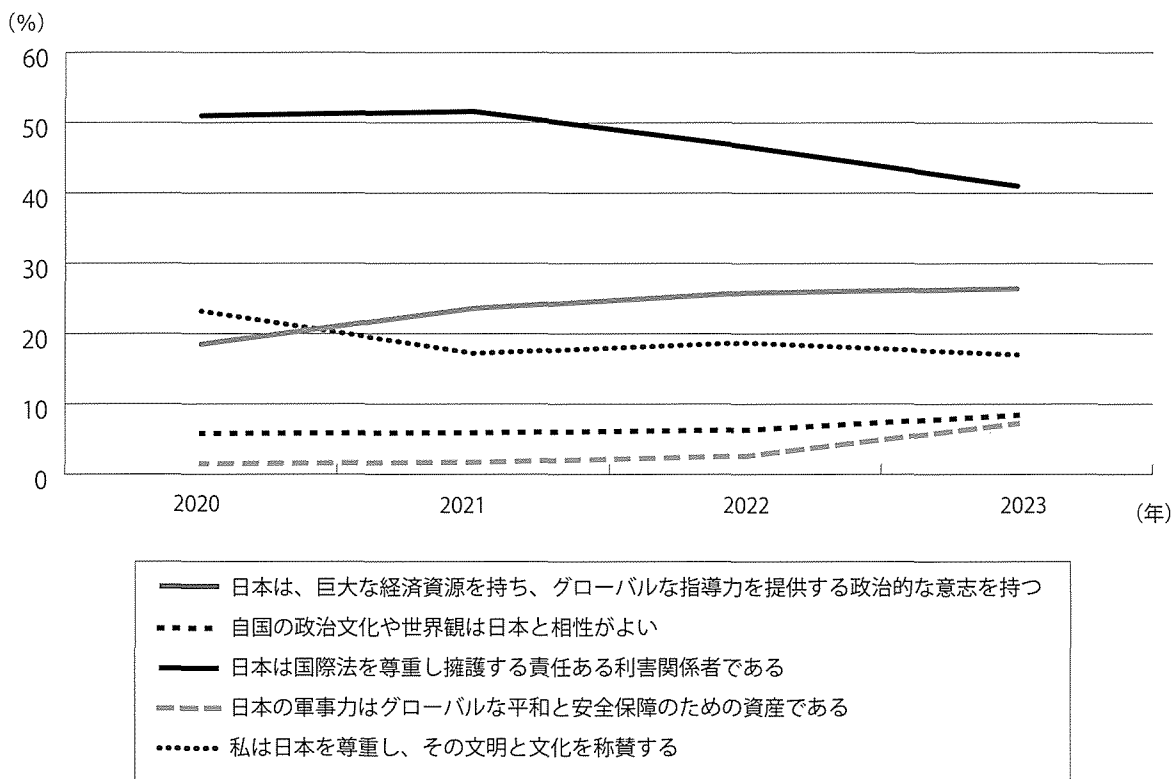
図2は日本に対する信頼の理由を聞いている。信頼の理由についてみると、「日本は国際法を尊重し擁護する責任ある利害関係者であるから」が多く、「日本は巨大な経済資源を持ち、グローバルな指導力を提供する政治的な意志を持つ」という回答を上回っている。国際法重視、経済力と政治力の保持、そして文化領域の評価が続く。20世紀後半、日本に対する信頼度の多くの部分が経済力に依存

していたことを考えると(山本・高木 2008)、日本に対する信頼の根拠が大きく変容したといえる。

果たして国際法重視とは何を指しているのだろうか。2016年以来、日本政府が強調しているのが、FOIP構想である。発表当初、FOIP戦略と言われたものがFOIP構想になるなど、構想発表から紆余曲折があったものの、2018年以来、外務省のホームページに掲げられているのが、(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)という3本柱である(外務省 2018)。

3本柱の1本目、さらにその第1項目が法の支配の普及・定着、第2項目が航行の自由であり、3本目の第1項目(海上法執行能力の構築)と合わせれば、海洋における法の支配の追求がFOIPの主要な政策目標となる。ただし、この目標自体はFOIP公表以前から日本政府が取り組んできた課題である。次節では、そうした政府の行動をFOIP以前の「FOIP」として跡づけていく。

図2 日本に対する信頼の理由、2019 - 2023



出所: ISEAS State of Southeast Asia Various Years.

FOIP以前の「FOIP」

日本が東南アジアの海の安全に関心を持った歴史は古いが、「FOIP」につながる動きとしては、マラッカ海峡で起きた「海賊」事件が重要である(山田 2007) 2。1999年9月、日本の東京船舶が運航するパナマ船籍の貨物船「アランドラ・レインボー」(7762トン)が襲撃を受け、船体と船荷が奪われ、船長、機関長とフィリピン人乗組員15名が救命筏に載せられ放置された。船体と船荷については、国際商業会議所国際海事局が国際的な捜査協力を調整、最終的にはインド沿岸警備隊が、銃撃の末に船を確保した。捜査の結果、積み荷のアルミ・インゴットの半分弱となる3000トン(時価3億5千万円相当)がフィリピンで売り払われていたことが分かった。インドネシアのバタム島を本拠地とする容疑者たちは、インドで裁判にかけられ、懲役7年の刑に服した。一方、船長らは全員タイのプー

ケット沖で保護されたが、インドネシアに根拠地を持つ容疑者がマラッカ海峡で犯罪行為を行い、フィリピンで積み荷の一部を売り払った船をインドの沿岸警備隊が確保、船長らの保護はタイで実現するなど、海賊対策に国際協力が必須であることを印象付けた。

実際、日本政府は国際協力を訴え、仕組みづくりに貢献してきた(Honna 2015:101)。2001年、ASEANプラス3首脳会談の場で、当時の小泉純一郎首相はアジアにおける海賊対策のための地域協力を提案した。2004年、ASEAN加盟10カ国に加え、日本、中国、韓国、インド、バングラデシュとスリランカの16カ国がアジア海賊対策地域協力協定(ReCAAP, Regional Cooperation Agreement on Combatting Piracy and Armed Robbery against Ships in Asia)に署名した。2006年にはシンガポールに事務局が設置され、海洋の安全確保のための情報収集と情報発信を行っている。

マラッカ海峡の沿岸国であるインドネシア、シン

がポールとマレーシアも手をこまねいていたわけではない。2004年、3カ国は、各国海軍による合同パトロールの実施で合意、実際に3カ国から17隻の軍艦が派遣され、合同パトロールを実現した(Honna 2015:101-103)。これは、東南アジア諸国が、域外国の関与なしに実施した初めての合同パトロールであった。さらに翌年には、3カ国の空軍にタイ空軍も参加し、空からの合同パトロール(「空の目」)が実施された。こうした成果を踏まえ、2006年にはマラッカ海峡パトロール(MSP)が正式に発足した。ただし、軍同士の協力によって自国の機微情報が漏洩することを恐れる沿岸国同士の協力は十分に進まなかったとの評価もある。そもそも、これら3カ国の協力が進んだのは、何もしなければ域外国の関与を招くことになりかねないという懸念が、特にインドネシアとマレーシアの間にあったからとされ、必ずしも積極的な問題解決意識に突き動かされたものとは考えにくい。

海軍同士の協力の限界を踏まえ、東南アジア諸国に海上保安機関設置を働き掛けてきたのが日本であった(Honna 2015:104)。1998年には、フィリピンの沿岸警備隊を海軍から切り離す法律が成立していた。2004年には、マレーシアで海上法執行を任務とするマレーシア海上法執行庁が、2005年には、インドネシアにおいて軍と警察など12機関に分散していた海上法執行機能を調整する海上保安調整組織が、それぞれ発足した。さらに、2013年にはベトナム政府が、それまで国防省に属していた海上警察を独立させ、沿岸警備隊とした。特にベトナム政府の決定については、軍事組織に対する巡視艇の供与を問題視した日本側が、沿岸警備隊の文民組織への転換を働き掛けたとされている(青井 2020:74)。

日本政府は、沿岸警備隊設立のみならず、それに対する巡視船供与や人材育成など、ハードとソフトの両面で協力を行ってきた。まず、上記ReCAAPの発効翌年である2007年1月には、海上保安庁の警備救難部国際刑事課に、海賊対策室が新設され、各国の海賊対策を支援する体制を作った(山田 2007:392)。FOIP公表後の2017年には、各

国への能力構築支援を強化するため、海上保安庁モバイルコーポレーションチームが発足し、インド太平洋諸国を訪問して能力構築支援にあたっている。

2008年以降、巡視艇の供与事業も本格化した(青井 2020)。まず2008年には、インドネシアの海上警察に対し、海外への巡視船供与の第1号案件として3隻の巡視艇が供与された。FOIP公表以降、2022年11月までの時点で、フィリピン(巡視船12隻)、ベトナム(巡視船6隻)、スリランカ(巡視艇2隻)、ジブチ(巡視艇2隻)、ケニア(監視船1隻)に新造船が供与されたほか、マレーシアに対しても中古巡視船2隻の供与がなされた。

人材育成については、広島県呉市にある海上保安大学校が中心的な役割を果たしてきた(Honna 2014:107)。2011年、アジア若手沿岸警備隊員コースを立ち上げ、東南アジア各国から沿岸警備隊員を招聘し、人材育成とネットワーク作りに取り組んだ。2015年からは、国際協力機構、政策研究大学院大学と海上保安大学校の3機関の連携プログラムとして海上保安政策プログラムという修士課程コースを開設し、2022年現在で、59名の学生を8か国から受け入れている。

MSPにみられるように、沿岸国の対応では軍が前面に出たのに対し、日本は沿岸警備隊の役割を重視してきた(Honna 2014)。FOIPにおける海洋の安全保障への関心と、法の支配の強調は、海洋の安全を確保するため、軍ではなく海上法執行機関を強化することを重視してきた従来の日本の取組を反映したものといえる。こうしたFOIP以前の「FOIP」を考えると、FOIPを単なる構想とみることも、対中包囲網の戦略とみることも不十分といえるだろう。「FOIP」の本質は、マラッカ海峡のように海上の犯罪が頻発する海域の安全を守ろうとする各国と日本政府との協力の積み重ねにある。

おわりに

本稿では、東南アジアにおける日本に対する信頼に注目した。かつては日本製品の品質や事業実

施における納期遵守など、経済活動が日本に対する信頼の源泉であった。2019年以降の調査は、それらとは異なる信頼の源泉として、国際法の順守という側面を浮かび上がらせた。そこで本稿では、日本政府が2016年以降に提唱したFOIPの内容に注目し、その実質的な内容として、2001年以降に本格化した海上保安分野の協力を注目した。沿岸国が軍事力を重視し、必ずしも国際協力に前向きにならない中、法執行能力を重視し、国際協定を成立させ、関係国に対してハードとソフトの両面で協力を進めてきたのが日本であった。こうしたFOIP以前の「FOIP」こそ、国際法を順守する国としての日本の信頼感につながったのではないだろうか。

なお、本稿は1つの仮説の提示にとどまっており、国際法を重視する国というイメージの内容については更なる検討の余地がある。また、日本に対する信頼度の漸進的な低下傾向についても詳細な分析が待たれる。とはいえ、日本と東南アジア諸国の密接な協力の経験を見捨てることなく、更なる関係充実のためにすべきことを考えていく必要があるだろう。■

《注》

- 1 こうした着想は、米国のピボット政策に対するサイロブ（2020 = 2016）から得た。
- 2 国際法上、公海上発生するものを海賊と呼び、領海内で発生するものは海上強盗として区別しているが、本稿では煩雑さを避けるために海賊に統一する。

《参考文献》

青井佳恵（2020）「日本の諸外国に対する海上法執行能力構築支援—巡視船艇及び自衛隊の装備品等の供与を中心に」『レファレンス』831号、63-83頁。
 外務省（2018）「自由で開かれたインド太平洋」外務省ホームページよりダウンロード。
 サイロブ、ニナ（志田淳二郎訳）（2020 = 2016）「アメリカのアジアへの方向転換—2000年代における起源と展開」佐橋亮編『冷戦後の東アジア秩序—秩序形成をめぐる各国の構想』勁草書房、49-85頁。
 山田吉彦（2007）「現代海賊事情—マラッカ海峡を中心として」『日本マリンエンジニアリング学会誌』42（3）、60-65頁。
 山本信人・高木佑輔（2008）「東南アジア諸国の日本イメージ再考—遠い存在、身近な『日本』、期待」大石裕・山本信人編『イメージの中の日本—ソフトパワー再考』慶應義塾大学出版会、155-186頁。
 Honna, Jun（2014）“ASEAN–Japan Cooperation on Maritime Non-Traditional Security Issues: Toward a New Paradigm” Takashi Shiraishi and Takaaki Kojima eds. *ASEAN–Japan Relations*. ISEAS Publishing, pp.96-113.
 ISEAS (various years) *The State of Southeast Asia: Survey Report*. ISEAS Publishing.

