

地域大国の損得外交

——ジョコウィ政権期のインドネシア外交——

相澤伸広

はじめに

ジョコ・ウィドド（通称ジョコウィ）政権の外交を一言でまとめれば、経済的な「損得外交」に徹したといえる。「穏健イスラム」「民主主義」といった理念的価値をもって外交でインドネシアが実現すべき国益を定義したユドヨノ政権期の外交とは対照的に（相澤 2015），経済的な実益を外交上達成すべき国益として定義したところに，ジョコウィ政権外交の最大の特徴があるといえよう（Aizawa 2015）。

この方針は，政権発足直後に開催された2014年11月の東南アジア諸国連合（ASEAN）首脳会議でのジョコウィ大統領の外交演説に表れている。冒頭でASEANが取り組む共通の利益の重要性に同意する意志をみせつつも，演説後半にはその大前提として「国益が失われないようにしなければならない」と強調した。2015年7月のシンガポール訪問前には，「国益（の追求）が他国との協力の動機になる」と，この原則を改めて強調した。政権発足前から発足当初の時期には，海洋国家構想への言及を重ね地政学的な再編に意欲をみせたかに思われた。しかしこれらの外交戦略は内政の最優先事項であったインフラ開発戦略の後景に退き，やがては外交の最優先事項もまたインフラ開発戦略に資する外交として再定義され，必然的に外交上の最優先事項は海外からの投資誘致とりわけインフラプロジェクトや産業下流化に資する成果を求めることとなっ

た。投資と直接的な関連性の低い国連総会への出席を10年連続で拒み、投資可能性の高い各国との経済外交を優先させたことはその象徴的な表れであった。

ジョコウィ政権はこうした「損得」で評価される経済外交を主軸に据えたこともあり、インフラ投資、民間投資の誘致は軌道にのり、そこで得た経済的成長を基盤に東南アジア随一の経済大国として存在感をみせ、その経済力ゆえに「大国外交」と評価されるような存在感を固めていった。他方、外交で達成すべき目標を経済的利得で定義したがゆえに、経済的には地域の大国になりつつも、東南アジア地域安全保障や政治課題について、その経済力に見合った「大国」としての外交成果を生み出すには至らなかった。とりわけジョコウィ政権期の最大の危機となった2020～2021年の新型コロナ禍（以下、コロナ禍）や、東南アジアの地域統合を停止させた2021年クーデター以降のミャンマーの内政危機、そして、南シナ海の問題では、国際社会における期待された指導力を発揮できず、経済力に見合った指導力を発揮するための戦略環境のデザインから一歩身を引いた。

本章では外交力を発揮し危機の時には地域大国としてその確かな足跡を残す一方で、地域の期待に応えきれずに、自国経済中心の外交に回帰する姿を、国内の長期戦略との関係を示しながら論じる。

1 海洋国家構想の野心とジレンマ

ジョコウィ政権発足時に打ち出された外交戦略の要諦は「グローバルな海洋軸 (Poros Maritim Global)」構想であった。それは、東アジアにおける米中の力のせめぎあいが顕在化しつつあるなかで、インドネシアの戦略的環境を整備しその安全保障条件を安定させるために、自国を大國間競争の周辺域ではなく、インド洋と太平洋の結節点に位置する中心域に存在する国として位置づけ、インドネシアの地理的条件を戦略的資源に転換する構想であった。

それはインドネシアをして国際政治経済を支える海上交通の要衝、中心に位置づけることで、国際社会におけるインドネシアの戦略的重要性を再定義する

構想であり、そのためにインドネシアをインド太平洋地域の中心に位置する海洋国家として再定義することを企図した。さらには、海洋の国際的な戦略的要衝における自国の安全を確保することは、すなわち安全保障能力を高めるだけにとどまらず、この戦略的要衝に対する経済開発に各国の利益を誘導することであり、いわば自国の開発計画を国際的な共同作業として同期させる経済戦略構想でもあった。したがって、その実現のためにはインドネシアの海洋安全保障能力を高めること、そして海洋をベースとした産業を発展させることの双方が主要な政策目標となった（相澤 2021b）。

安全保障能力の向上については、航行の安全のみならず、海賊対策や海上犯罪の撲滅、さらには救難活動等のためにその能力構築がまず急務であった。マラッカ海峡や、スルー海峡、そしてロンボク海峡など、東アジア全体における戦略的な最重要海上ルートをインドネシアはその域内に抱えている。したがって、これら地政学的なチョークポイントにおける航行の安全の確保はインドネシアの国内問題であるだけでなく、国際的な課題でもあり、その課題に対応する主たるアクターとして、必然的にインドネシアはその国際的な重責を担う必要があった。しかしながら現実的には、伝統的に陸軍主体のインドネシア国軍において、海軍の装備能力はその広範な海域に比べて大幅に不足していた。その結果、海洋地政学上のチョークポイントを有しながらも、その地政学的な優位性を外交関係において活用できないでいた。したがって、海洋に国際政治の舞台を転換させ、自らをその主役に位置づけるためにも、海洋における防衛能力、法執行能力双方の向上は急務であった。そこでジョコウィ大統領は、就任直後の大統領令において既存の海上保安調整庁（Bakorkamla）に法執行権限を付与した海上保安庁（BAKAMLA）を設立し、海域での法執行能力の強化に先鞭をつけた。

他方で、海洋をベースとした経済開発政策については、インドネシアが有する漁業資源、海底鉱物資源、海底ガス田・油田などあらゆる海洋資源の保護と開発にかかるインフラ投資の促進および誘致が政策目標として掲げられた。具体的には港湾施設の近代化、島嶼間航路の拡充、海上輸送網の効率化などが必要不可欠であった。こうした政策目標を掲げることで、とりわけ投資が不足し

ていた東部インドネシアへの投資拡大を企図した。東部インドネシアの海洋経済を活性化させ貧困削減や雇用創出を図ることはジョコウィ大統領の政治基盤を強化することにもなり、そうした政治的合理性からも、東部インドネシアへの海洋投資はその優先順位があがることとなった。

こうした海洋国家構想を支えるべく、ジョコウィ政権の外交政策の始まりは、安全保障能力の強化と海洋経済発展政策のためにどのような諸外国の協力、支援、投資を獲得できるかが中心的な課題となった。この動きにとくに積極的に反応したのは、中国の習近平国家主席であった。習主席は、ユドヨノ政権期の2013年、ジャカルタにおいて「21世紀海上シルクロード構想（21st Century Maritime Silk Road: MSR）」を発表し、中国の構想とインドネシアの構想の戦略的な親和性をアピールした。これに対してジョコウィ大統領は、2014年の大統領就任直後、中国で開催されたAPECの首脳会議に参加し、自らの海洋軸構想を披露するとともに、中国の対外政策との協調に対し約束をした。具体的には、中国が主導するアジアインフラ投資銀行（Asian Infrastructure Investment Bank: AIIB）に加盟し、インドネシアの世界海洋軸構想と中国の21世紀海上シルクロード構想とを統合するというものであった。これらの協議を契機として、一帯一路戦略（BRI）の枠組下でのインドネシアと中国の連携の道が開かれた。2015年3月のボアオ・フォーラムで実現した二度目の首脳会合でも、ジョコウィ大統領と習国家主席は、両国の海上連携のさらなる強化を推進するという誓約を共同宣言で強調した。

一方、米国のジェームズ・マティス国防長官も、2018年のジャカルタ訪問の際に、インドネシアを「インド太平洋地域の海洋軸国家」として認定するスピーチを行った。米国は二国間の海軍共同演習CARAT（Cooperation Afloat Readiness and Training）を長年実施していたが、インドネシアが主宰する多国間海軍演習「コモド」にも2018年より参加を開始して海軍間交流の強化に努め、インドネシア海軍の能力構築にかかる取組みを向上させた。他方、海洋安全保障上の装備の近代化については、米国の輸出制約性の高さから、インドネシアは防衛装備の調達先を多国化する必要に迫られた。そこでは欧州や日本、韓国が主たる交渉相手となった。ユドヨノ政権期の2011年には韓国から3隻

の潜水艦を導入することで大宇造船海洋重工（DSME）と契約しており、チャンボゴ級（張保皋）潜水艦3隻のうち、1、2番艦は韓国で建造してジョコウィ政権期に引き渡し、3番艦はインドネシアの国営船舶造船会社PALの造船所にて最終組立てを実施し、2021年4月に引き渡された。同じく護衛艦についても、ジョコウィ政権は日本やイタリアとの交渉をすすめ、防衛装備の近代化に強い意思をみせた。

ただ、海洋戦略における安全保障と経済開発のバランスでみると、やはり圧倒的に重視されたのは経済開発の方であった。海洋資源の保護、開発のためにも、それを支えるインフラは圧倒的に不足しており、海洋資源「保護」の観点からスシ・プジラストゥティ海洋・漁業大臣は、インドネシア海域における外国船籍の違法漁船に対して、拿捕、さらには爆破措置を敢行することで、政府の断固たる意思をみせつけたものの、「開発」の観点からは、こうした取締まりの意思だけでは不十分であり海洋経済開発能力のインフラ強化が急務であった。なかでも、物流インフラの改善のため、島嶼部の連結性を高める港湾設備へのインフラ整備に国内外の投資を呼び込むことが喫緊の課題となっていた。ただ、安全保障面と経済開発面が両輪となって海洋戦略をすすめるというジョコウィ政権当初の構想にブレーキをかけたのは、ナトゥナ諸島をめぐる問題であった。その問題とは、インドネシアが主張するナトゥナ諸島周辺の排他的経済水域（EEZ）に対して、中国がオーバーラップする形で南シナ海に九段線を設定し、当該海域での伝統的漁業権等を主張し対立したことにある。この結果、ナトゥナ諸島のEEZにおける資源保護はインドネシアの海洋安全保障の最重要ミッションとなり、したがって、安全保障の観点からは中国は主たる脅威となった。その一方で、海洋インフラ開発推進の観点からは、中国は投資・資金の呼び込みを最も期待できる、最も重要な協力相手のひとつであった。中国を脅威としてみるか、協力相手としてみなすか、ナトゥナ諸島はジョコウィ政権にとってそのジレンマを顕在化させたのであった。

こうした二律背反的な政策選択状況のなかで、ジョコウィ政権としては、国内の経済開発とりわけ、ジャワ、スマトラ島以外の海域での経済開発を政策的な優先事項として選択したため、グローバルな海洋軸構想のなかでも、海洋経

済開発面に次第に比重が増すようになり、他方で海洋安全保障の能力構築にかかる国際協力の勢いは当初の計画に比べ大幅に遅れることとなった。その一例が豪州との海洋安全保障協力の頓挫であった。2016年10月に実施されたインドネシア、オーストラリア両国の外務、防衛大臣による2プラス2会議の場で、リャミザルド国防大臣が南シナ海やスルー海における豪州との共同パトロールの実施について提案したものの、インドネシア外務省がこれを否定したのであった（Graham 2016）。この一例はジョコウィ政権内で安全保障にかかる認識が一枚岩ではないことが明らかとなった。つまり、グローバルな海洋軸構想をインドネシアの外交戦略の基本に据えれば、中国の存在を安全保障政策と経済開発政策それぞれの観点において二律背反的に位置づけることから、外交戦略上の自由度や柔軟性を奪う性質をもつ構想となり、やがては大統領の戦略コンセプトとしては後退し、第2期目にはその所信表明演説でも語られることすらなくなった。

2 「損得外交」で「老いる前に豊かに」

ジョコウィ大統領の就任当初の外交戦略にとってかわられたのが、「先進国になる」という夢であり、中所得国の畏を抜け、「老いる前に豊かに」という国家戦略であった。

外交戦略の中核となった経済的に定義される「国益」とはどのようなものであろうか。そのことを読み解く鍵は国家開発企画庁(Bappenas)が発表した「インドネシア・ビジョン2045 (Visi Indonesia 2045)」にある。ここで設定された国家目標はインドネシアが「老いる前に豊かになる」ことであった。これまで低下してきたインドネシアの従属人口比率（15歳未満と65歳以上の人口が総人口に占める比率）は2030年頃に反転して上昇し始め、人口ボーナス期が2040年で終焉することが予想されている。そのため、2040年までに世界銀行の定義である1人当たり国民総所得（GNI）1万2535ドル超の高所得国になることが政策目標として設定されることになったのである。

ジョコウィ大統領は、2019年の大統領第2期の就任式において上記のポイントに触れ、従属人口比率が2019年時点でほぼ最低状況にあるということは「インドネシアにとって最大の危機であり、チャンスでもある」とし、「もしもこの厚い労働人口に働き口がなければそれは大きな危機になるが、もしも、人材資源の育成に成功すれば極めて大きなチャンスとなる。そのためにも、有用な政治的、経済的エコシステムを構築しなければならない」と語り、2期目の政権運営の指針とした。

2019年にBappenasが発表した「インドネシア・ヴィジョン2045」は2015年12月にジョコウィ大統領の手記に記された“インドネシアの夢 2015-2085”を原案としており、そこで人材育成や経済成長にかかる長期目標が設定されていた¹⁾。手記を元に2017年にはBappenasによる取りまとめが完了し、さらに精査されて2019年に上記の発表となっていた。「インドネシア・ヴィジョン2045」が長期の国家戦略として位置づけられたことで、インドネシアの外交戦略もまたこのジョコウィ大統領の長期戦略に従うものと位置づけられた。つまり、「老いる前に豊かに」なるための外交の優先的役割とは、インフラ開発を促進し、国内の雇用を創出する投資を誘致することとして位置づけられたのである。投資誘致を外交戦略の最優先事項と位置づけたことで、外交関係を強化すべき相手国も必然的にその優先順位が定まった。最も重要なのは潜在的投資大国との関係であり、具体的には中国、日本、続いて韓国やシンガポール、中東湾岸諸国との関係強化に期待を寄せた。ジョコウィ大統領の最多の訪問回数で見れば、シンガポール、中国、日本、アラブ首長国連邦(UAE)が上位4カ国であり、その点からも明らかな傾向がみとれる。数少ない米国訪問の内容をみても、2015年10月の訪米の際に重視したのはワシントンD.C.訪問以上にカリフォルニア州におけるテック企業CEOとの会談であり、2016年2月に行われた同州サニーランドでのASEAN首脳会議後もまた、フェイスブック社

1) インドネシア・ヴィジョン2045については、原案(Bappenas Indonesia 2019)、およびその単著となった大統領の言説については、Office of Assistant to Deputy Cabinet Secretary for State Documents and Translation, Indonesia(2017)。その解説については佐藤(2020)、またインドネシア・ヴィジョンを準備した、日本-インドネシア協力の政策提言文書についてはUNDP, Economic Research Institute for ASEAN and East Asia(2018)をそれぞれ参照。

やグーグル社の訪問を申し入れ、一層の投資と人材育成をジョコウィ大統領自らが要請した。

こうした政低経高な外交指針は、各国に派遣された大使の成績評価において誘致投資額が決定的な指標となるなど、大臣や大使の任用方針にも明確に表れている。まず各国大使の役割について、大使は「投資誘致大使」であり海外投資の呼び込みをその第一のタスクとして設定された。さらに大規模な海外投資の交渉については外務大臣ではなく経済担当大臣に任せる体制を敷いた。ルフット・パンジャイタン海事・投資担当調整大臣がシンガポール、中国、日本、米国といった主要経済パートナーとの交渉を主導し、国営企業大臣および国営企業の取締役がその交渉に従って投資案件をまとめることがインドネシア外交における実務の中心的業務となった。これらの外交交渉を通じて、目にみえる成果として、ジャカルタ＝バンドン高速鉄道や、モロワリ経済特区をはじめとするニッケル鉱山開発が進んだのはジョコウィ政権の実利型外交の最たる成果であった。外交交渉においても、投資誘致に対する期待値の高い中国から好条件で融資を得ようと、交渉に際してはさまざまな形でインドネシアも間接的に支援した。一例を挙げれば、ジャカルタ＝バンドン高速鉄道の建設にあたっては、当初政府補償のない借款を求めるという条件を加えることで、日本の競争入札が事実上叶わない条件を設定しつつ、その後資金繰りが悪化すると、当初の重要条件設定を変更し、政府保証をつける決定を下し、中国側のリスクを低減させたのは象徴的な出来事であった。

ジョコウィ大統領が大型投資誘致外交に関心を寄せ、その成功のためには大きな政治的決断を厭わなかったのと対照的に、外務省が主導する国連を舞台とするような従来 of 外交の中心的な任務に対する大統領の関心の低下は明らかであった。その象徴的な記録として、ジョコウィ大統領はその任期10年間、一度も国連総会でのスピーチを実施することはなかった。

3 コロナ危機とミャンマー危機への対応

東南アジアのなかで、最も多くのコロナ禍による犠牲者数を記録したのは、インドネシアであった。当初、コロナウイルスについて「熱帯性気候に弱い」といった根拠のない言説が流布するなど、国民の危機感共有に失敗し対応が遅れた。人口稠密な社会環境も手伝って、死者数は16万人を超え、東南アジア全体の約半分を占めるに至った。

このとき、ジョコウィ政権は2期目を迎え、1期目のインフラ開発に加えて人材開発に注力することで、2030年までに中所得国の罫を抜けようと、5%成長を7%成長に底上げするために政府の資源を集中的に動員する重要局面に差し掛かっていた。その矢先にコロナ禍がインドネシアを襲ったことは極めて不運なタイミングであった。コロナ禍は人口動態の高齢化を止めずに、経済成長だけを止める。したがって、長期の国家戦略として「老いる前に豊かになる」ことをめざす経済成長軌道に戻すためにも、一刻も早く感染の広がりを止め、経済回復の道筋を作ることが、政府にとっての至上命題であった。

感染の広がりの停止、経済回復のためにスピード重視で対応しなければいけないものの、それを実現するのは簡単ではない。まずは予算条件のクリアが必須となった。ワクチン調達から配布にかかる総コストを抑え、保健福祉予算が経済成長のために準備していたインフラ投資予算を圧迫しないよう注意する必要があった。したがってインドネシアのワクチン外交は、スピードのみならずコストもまた重視しながら進められることとなった。

この2つの条件を同時に満たすため、インドネシアが採用した戦略は治験と製造を引き受けることで、ワクチンへの早期アクセスの交渉を有利に進めることだった。この条件にいち早く呼応したのが中国であった。2020年8月、早々に中国のシノバック社とインドネシアの国営製薬会社ピオ・ファルマが共同開発契約を結び、インドネシアで治験を行うこととピオ・ファルマをシノバック社の海外輸出分製造拠点にすることで合意した。ルフット海事・投資担当調整大臣らが中国に赴き、シノファーム、ケンシノ、シノバック3社の供給仮契約

を行い、年内に約1000万回分の供給を確保することを発表した。こうしたインドネシア側の攻勢はシノバック社としても大歓迎であった。とりわけ、中国国内で未承認な段階で、ブラジル、トルコと同様、インドネシアで治験ができることは、ワクチンのデータ取得のためにも、そして事業の海外展開の上でも、願ってもいない共同事業であった。スピードを求めるインドネシア側と、海外展開を狙うシノバック、そして一度は落ち込んだ国際的な信用を獲得したい中国政府の相互利益が一致する形となった。

2021年1月13日にはジョコウィ大統領自らが、海外の指導者で初めてシノバック社のワクチンを接種し、その安全性を国内外に喧伝した。中国国内でもまだ認証されていないシノバック社のワクチンをインドネシアが先駆けて認証したのである。しかも、イスラム評議会においてシノバック社のワクチンがハラール（イスラム法に反しない）であるというファトワ（宗教勸告）を、治験完了前に発表する準備のよさであった。シノバック社にしてみれば、ワクチンを東南アジア全体に、さらに世界のイスラム教コミュニティに市場を広げるための、この上ないマーケティングの勝利であった。

ただ一方で、こうしたトップ主導で進んだ中国との緊密な連携に、インドネシア国民および専門家は懐疑的な目を向けていた。度重なるワクチン開発の遅れ、治験データの不開示や、ブラジルでの有効率50%の報道などを受けて、政府が見切り発車的に進めていくスピード偏重式のワクチン外交に国民は冷ややかであった。政府が中国国内ですら承認されていないワクチンの接種を「強制」し、拒否した者には罰金を課すといった大統領令を発令したのも、また大統領が大々的に第1号接種で安全性を証明しようと努めたのも、政府が冷ややかな国民感情を理解したからこそその動きであったといえよう。したがって、このワクチン外交の結果、インドネシア国民の中国に対する好意的な感情が一気に高まることはなく、その意味においては中国のワクチン外交が成功したとはいえなかった。

政府内でも中国に過度に依存する大統領の方針を諫める声も上がり、ジョコウィ大統領が踏み続けるアクセルへの有効なブレーキの役割を果たしたことも見過ごせない。その声は、インドネシアが集団免疫を獲得するために必要なワ

クチン量とされている4億2680万回分のうち、中国からの供給は最大限2億2500万回分に抑えるというルールの設定につながった。残りの約2億回分については、シノバック社ほどの供給スピードはないが、2021年3月以降のアストラゼネカ、ファイザー、ノババックス各社そして世界保健機関（WHO）が主導するコバックス（COVAX）の4つのチャネルから2021年内にそれぞれ約5000万回分ずつ調達する手筈を取り付け、全人口の70%へのワクチン提供を通じた集団免疫の獲得に向けて道筋を作った。

ワクチン外交で明らかになったことは、インフラ外交とは異なり、政府のみならず国民の理解の重要性であった。ワクチンはインフラ以上にスピードのみならずクオリティが要求される戦略物資であり、中国、米国ともにその双方を満たす供給者として、ワクチンの提供を政治的・外交的影響力に転換させるには至らなかった。中国にはスピードがあったが、国民の納得できるクオリティを保証することはできず、米国はクオリティがあっても、スピードは存在しなかった。

これらの経験から学んだもうひとつのことは、たとえインドネシアが東南アジア唯一の20カ国・地域（G20）のメンバーとして地域大国を自認したとしても、いざこうした国際的な危機に直面すれば、最先端の科学的解決手法へのアクセスは保証も優遇もされておらず、インドネシアがもつ国際社会のヒエラルキーのなかでの力は依然として限定的であるという厳しい現実であった。

言葉をかえるならば、その現実とは先端技術への国際的なアクセスにかかる国家間の格差である。米国と中国との大国間競争の肝には、先端技術をめぐる競争がある。競争状態であるがゆえにその先端技術の開発にあたっては、ナショナリズムが発動され互いに閉じた形で行われる。これは米中相互に対して閉じるだけでなく、いわゆるグローバル・サウスに対しても閉じた形で技術開発が進む。生産性が最も高い知識経済、研究開発集約型の業種について、東南アジアのアクセスが閉じられることを意味した。したがってインドネシアは先端技術を用いたグローバルな経済活動に参加できないばかりでなく、これら技術をめぐるルールメイキングを行うレジームにも参加する機会を逸することになり、いわば米中を中心とするヒエラルキー構造の下位に構造的に組み込まれる

ことが必至となる。つまり、先端技術が牽引するグローバル経済において、「老いる前に豊かになる」夢が潰えていく、ことが危惧される。

したがって、インドネシアが国際社会におけるヒエラルキーの下部にいる現実を痛感した以上、外交の役割は新たな対策を講じることにあった。そこで、未知の疫病にそなえて、世界銀行が主催しWHOがテクニカルリードを務める「パンデミックファンド (The Pandemic Fund)」の設立に向けインドネシアは主導的役割を果たした。バンカーの経歴を有する異色の保健大臣であったブディ・グナディ・サディキンはインドネシアや他の新興国、途上国が科学技術力によって規定された国際的な政治構造の下位で再び苦しむことがないように、ジョコウィ政権をあげてこのパンデミックファンドの後押しをG20議長国の際に主唱し、グローバルな危機に耐えられる新たな多国間枠組みの生成を後押しすることができたのは、大きな外交的成果であった。

こうした危機後の地域大国として指導力は、いわゆるグローバルサウスの一員としての立場のみならず、東南アジアの一員としても発揮された。2021年2月、ミャンマーにおいて国軍によるクーデターが生じ、アウンサンスーチー率いる国民民主連盟 (NLD) が主導する政府が失脚した。その後ミャンマーでは、苛烈な市民への弾圧や国軍による市民の襲撃が続き、事実上の内戦状態に突入した。当時の議長国であったブルネイ政府が東南アジアの安定を揺るがす問題の解決にその指導力を発揮できないなかで、必然的にインドネシアの役割が期待された。

2021年4月ジョコウィ大統領は各国首脳によびかけ、ジャカルタのASEAN事務局にて臨時首脳会談を召集した。会議には国軍トップのミン・アウン・フライン最高司令官が自ら出席し、ミャンマーの情勢説明とASEANとしての対応を協議し、暴力のエスカレーションを抑えるため5項目の全体合意をとりまとめた。5項目とは、第一に、ミャンマーにおける暴力行為を即時停止し、すべての関係者が最大限の自制を行うこと、第二に、ミャンマー国民の利益の観点から、平和的解決策を模索するための関係者間での建設的な対話を開始すること、第三に、ASEAN議長の特使が、対話プロセスの仲介を行い、ASEAN事務総長がそれを補佐すること、第四に、ASEANはASEAN防災人道支援調

整センター（AHAセンター）を通じ、人道的支援を行うこと、そして第五に、特使と代表団はミャンマーを訪問し、すべての関係者と面談を行うということであった。

ジョコウィ大統領も「暴力が停止され、民主主義、安定、そして平和が一刻も早くミャンマーに戻ってこなければならない」とし、議長国ブルネイのハサナル・ボルキア国王に代わり、存在感をみせた。もっとも、ここで「合意」されたASEAN5項目の全体合意はミン・アウン・フライン国軍司令官自身によって、翌日には国内の声明にて反故にされた。それでも、ミン・アウン・フライン国軍司令官を国外に招聘し、ASEANのオーナーシップ、そして主導的役割を示したことでインドネシアも事実上の盟主として存在感を示す上で極めて重要な会議であった。経済外交を重視しながらも、コロナ危機に次いで、ミャンマー危機でも、外交的な指導力をもつことにその意思を示したことは、外交上ジョコウィ政権の重要な足跡となった。

4 ウクライナ危機への対応——G20議長国として——

ジョコウィ政権の後半に、インドネシアには2つの大きな議長国としての外交上の役割が回ってきた。それは第一に2022年のG20の議長国としての役割であり、2023年のASEAN議長国としての役割であった。国連をはじめとする多国間外交への関心の薄さがジョコウィ政権の外交の既定路線となっていたものの、議長国としては否応なくその役割を果たす必要が生まれた。

2022年、国際社会を揺るがしたのはロシアのウクライナ侵攻であった。ロシアのウクライナ侵攻をめぐって世界が分裂するなか、ロシア、中国、米国、欧州各国といった真っ向から対立する各国がメンバーとなっているG20の分裂が必至の様相を呈していた。インドネシアはつまり、共同声明をまとめられなかった議長国として、歴史に汚名を残すこともまた必至と思われていた。

インドネシアの立場としてはロシアのウクライナ侵攻に強い危機感と拒否感をもちつつも、この集団的制裁を外交的勝利として賞賛し、とりわけ国連決議

や経済制裁への共同歩調を戦略的な旗印にする「西側諸国」の外交機運にもまた同じように大きな危機感と拒否感を示していた。その理由は2つある。第一に、インドネシアはこれまで数回、「国際社会」とりわけ「西側諸国」の制裁の対象となり政治的にも経済的にも苦しんだ歴史を有している²⁾。経済制裁が社会にもたらす苛烈な現実を知る国ゆえの拒否感である。第二に、制裁に賛同した場合の政治リスクである。集団的経済制裁が是認されれば、次に自らが制裁の対象になった場合、反論と対抗の余地がなくなる。インドネシアはまだパプアをはじめとして、国民統合のためのさまざまな権力闘争や武力闘争を現在進行形で進めており、自国内での一定の武力行使の選択肢を維持する必要があった。国民統合の維持のための武力行使が、国際資本市場と連携による経済成長という長期目標を頓挫させないようにするには、国際社会において集団的「制裁」が正当性をもち、かつ合理的な手段であるという国際規範が広がることを国益に照らして避けなければならなかった。ゆえに、インドネシアはG20議長国として、大国による一方的かつ武力的な主権侵害に断固反対するメッセージと、国際社会の集団的経済制裁への反対という2つのメッセージを同時に発信し、加えて対立するロシアと欧州・米国双方が受け入れ可能な共同声明を発しなければならない、という極めて重い外交上の課題に挑戦することとなった。

課題を解くためにも、インドネシアは積極的な外交を展開した。G20議長国という立場で、ジョコウィ大統領は2022年6月29、30日に電撃的にウクライナ、ロシア双方を訪れ、ゼレンスキー大統領、プーチン大統領とともに直接会談を実施し、それぞれに「停戦」を訴えた。この即時の停戦を求めるインドネシアの立場は、ロシアの「完全かつ無条件の撤退」を求めるウクライナや欧州の立場とは異にしていた。インドネシアはロシアのウクライナ侵攻を国際法違反、人道に対する罪であるだけでなく、「世界経済を悪化」させる危機の源泉として定義した。G20議長国として、法的・人道的な問題解決以上に、グローバル経済への問題解決に資する任務を強調し、そのためにG20としてあらゆる手段

2) 1992年、インドネシア国軍による東ティモールにおける虐殺を理由に、米国は軍事訓練を停止、1999年にもインドネシア国軍の東ティモールにおける暴力への関与から米国より武器禁輸措置を受けた。

を講じる決意を語った。G20は主として経済アジェンダを議論する枠組みであることを差し引いても、このアプローチは自国の経済的利益にあわせて、グローバルな言説を引き寄せようとする、外交戦略の表れであった。

自国の経済的利益に照らして、ウクライナ危機のインパクトにおいて最も大事であったのは、自国経済における日用品の価格高騰からくる社会不安を最小化することであった。ウクライナ危機のインドネシア経済社会へのインパクトで最も直接的なものは、食料やエネルギー価格の高騰である。懸念されたのは、国民の生活苦を引き起こし、そこから政治的な危機が惹起されるというリスクである。ロシアとウクライナは、世界の小麦輸出量の約30%弱を占め、食用油の主たる原料となるひまわり油の国際輸出の70%を占めていた。4月末には国際小麦価格は約35%値上がりし、インドネシア国内の食用油の主たる原料であるパーム油もまた40%以上の値上がりを記録し、その結果、いわゆる日常生活必要物資の値段がインドネシアでも大幅に上昇した。コロナ禍で多くの失業者が生まれ、非正規雇用の収入減からの回復がままならないなかで、このような日用品価格の高騰は、一気に社会不安を増幅させる国内政治・社会の安定における大きなリスクとなった。したがってルールに基づく国際秩序の安定以上に、国内社会の安定を維持することが、大統領が自身の立場を守るためにも喫緊の課題であった。その意味で、短期的には、ウクライナの自衛権よりは、自国内の物価の安定に寄与する外交戦略を選択することこそがインドネシアにとって重要であった。ジョコウィ大統領が即時停戦を繰り返し唱える最大の根拠はそこに見出せる。

この意図は、11月に開催されたG20首脳会談の場においてもはっきりと語られた。ウクライナ危機から派生的に発生するさまざまな経済的打撃によって発展途上国が被ったインパクトからの回復のためにあらゆる手段を講じるということを改めて強調したのであった。G20の首脳声明にはロシアの軍事侵攻に対する非難の言葉が並ぶものの、ロシアを孤立化させることが解決の手段であるという表明はなく、むしろ「西側」によるロシアの孤立化戦略に巻き込まれないように苦慮する声明でもあった。

なかでも繰り返し強調されたのが、ウクライナ危機によってもたらされた「グ

ローバルな食糧危機」に対する注意喚起であり、政策実行の呼びかけであった。議長国インドネシアは、G20が有していた世界農業・食料安全保障プログラム（Global Agriculture and Food Security Program）の再活性化を促し、農業市場情報システム（Agricultural Market Information System: AMIS）の強化を訴え、世界各国が食糧サプライチェーンへのアクセスを確保できるよう、国連食糧農業機関（FAO）や国連にも政策的な協調を訴えた。ロシアによるウクライナ侵攻とロシアに対する経済制裁がグローバルな「食糧危機」を引き起こすものという点をインドネシアは強調した。したがってウクライナの領土回復のために徹底抗戦を支援することが国際秩序の維持、国際的な正義の実現であるというナラティブではなく、即時停戦を促すことで食糧流通が回復し、グローバル市況への悪影響を最小化したい、そのアジェンダを国際的なナラティブにすべく、議長国のインドネシアは注力した。こうしたグローバルなナラティブを自国の利益のためにコントロールする機会を見出したことで、それまでジョコウィ大統領があまり関心を示してこなかった多国間枠組みの「運転席」にいることの重要性を明示した。

最終的に、インドネシアは2022年のG20議長国としてロシア・ウクライナ戦争の最中であって、米中両首脳の出席そして敵対する欧州とロシアの双方が合意する共同声明の発表を実現させた。国連安保理でも困難であった米中、欧州・ロシアの間での一定の合意をとるという外交手腕を発揮したことで、国際的な緊張の一時緩和に貢献したインドネシア外交はその評価を上昇させた。

5

ASEAN議長国として残した成果と禍根 ——リスク回避と投資誘致——

2023年にASEAN議長国となったインドネシアは、ASEANが抱える難題の解決に地域内外からの期待を受けていた。つまり、2023年は地域大国としてインドネシアの存在感を発揮し、ミャンマー危機や南シナ海に対する有効な解決を見出せない地域枠組みとして、国際的にその信用を低下させつつあるASEANへの期待と信用を回復させる機会でもあった。

まず取り組んだのは、G20議長国としても担った食料安全保障にかかる外交であった。2023年にはASEAN議長国として東南アジアの声をこれまで以上に代弁すべく、G20の枠組みのなかでウクライナからの穀物輸出を可能にする黒海穀物イニシアティブ（Black Sea Grain Initiative）におけるロシアとの合意を2023年7月14日に引き出した。ロシアとして、制裁を受けている米国のドル体制から離れて富を蓄えるため、決済はドル建てではなく、現地通貨を用いることで取引に応じるというASEAN側への提案を引き出し、食糧価格の安定化に努めていた。もっとも、この合意も、ロシアの孤立化を狙う国々、とりわけ米国の外交攻勢によって揺さぶりをかけられた。米国と共同歩調を取らない東南アジア各国に対して、イニシアティブの「停止」をちらつかせたのであった。

米国の圧力に苦慮するなかで、揺さぶりをかけられた議長国インドネシアではあったが、このような外交がASEAN会議で展開されたこと自体は歓迎されるべきことであった。これは、東南アジア側にアジェンダセッティングの権限があるフォーラムに米露中それぞれの外相が集まり、地域のリスク管理についてASEANが一定の発言権をもった証左であった。インドネシアがG20の議長国からASEANの議長国と連続して多国間枠組みの運転席に座り、国際秩序や国際的な言説のマネジメントに一定の影響力を講じることができるという外交力を再確認したときでもあった。

経済的な目標を達成する上で、国際秩序変容の自国経済へのインパクトを最小化するという達成目標においてはこのような成果があがる一方で、ASEANの枠組みに期待された政治的安定、紛争解決という機能、目的に対する信用は低下していた。その具体的理由の最たるものは、クーデター後のミャンマーにおける暴力と内紛の連鎖に対する歯止めをかけられていないということ、南シナ海における中国による一方的な圧力に対して、それを抑止することも、「行動規範（COC）」の締結も進展させられていない点にあった³⁾。コンセンサスベースで議論し決定するというASEAN固有のルールは、本来は東南アジア域内の問題を解決するためのルールであったものの、中国という域外大国との交渉にその役割を期待されるや否や、その機能的限界を露呈していた。その際たる

事例が2019年にインドネシアが主唱者となったAOIP(ASEAN Outlook on Indo Pacific)の採択であった。ここでは、米国、日本らが用いるIndo-Pacificという地域秩序の描写名を認めるかわりに、中身については、中国に対する排他性が一切生まれないよう、包摂性を重視し、中国に対してむしろ東南アジアが決して中国を排除するような秩序づくりを行う意思がないというメッセージを発信するものであった(相澤 2022a)。ところがこうした外交的考慮が受け止められることはなく、中国は東南アジアが採用したIndo-Pacificという看板名を問題視し、反発した。この結果、インドネシアの外交的配慮も虚しく、中国の南シナ海の行動等のエスカレーションを低下させる新たな制度枠組みとしての有効性は限定的であった。

もっとも、他の東南アジアから2023年の議長国インドネシアに求められたのは、事実上の盟主としての、多様な地政学的利益をもつ東南アジア各国がASEANによせる政治的な信頼醸成へのコミットメントをけん引することであった。米中両大国の対立が深化し、国連安保理などグローバルガバナンスの中核を担う機関は、大国間の協調ではなく競争の場となり、地域紛争のエスカレーションを止める手段を失っている。このような現下の国際情勢にあって、地域の平和、安定にグローバルな枠組みの有効性が低下している以上、東南アジアの地域秩序の安定、平和を保つためにASEANという地域枠組みは相対的にその戦略的な重要性は高まっており、地域枠組みの有効性を支える政治的なリーダーシップがインドネシアに期待された⁴⁾。それは前述した2021年ミャンマーのクーデター後、当時の議長国ブルネイに代わり、ジョコウィ大統領が地域の盟主として強いイニシアティヴを発揮し、ミン・アウン・フライン国軍司

3) 南シナ海の領土・領海紛争また協議等の紛争解決メカニズム、危機管理については2002年11月にASEANと中国との間で締結された「南シナ海における関係国の行動宣言(DOC)」がある。この宣言をすすめさらには法的拘束力をもたせ紛争管理をする目的で合意された「南シナ海行動規範(COC)」の締結にむけて2017年8月より交渉がはじまっていた。しかし、これらの取組みは中国の南シナ海における一方的な人工島建設や船舶拿捕、衝突事件など中国による実力行使を制限するに至っておらず、交渉締結の目処もたっていない。

4) インドネシア外交は伝統的に非同盟の立場から、東南アジアが大国間競争の草刈場とならないよう第三の秩序づくりに注力してきた経緯がありその経緯がインドネシアへの期待を醸成してきた(相澤2021a; Aizawa 2023)。

令官をジャカルタに呼び寄せたような姿であった。

さまざまな制度的な限界が顕在化しているからこそ、東南アジアの政治課題について、解決の糸口を見出せるとすれば、過去の歴史に照らしても、それは事実上の盟主たるインドネシアを他においてない。したがって、インドネシアが議長国を務める2023年は積み残した政治課題、つまりブルネイやカンボジアが解決できなかったミャンマーの政治課題を解決するには幸運なタイミングであり、インドネシアに対する期待が高まったのも歴史に照らせば自然なことであった。

ところがいざ蓋を開けてみると、インドネシアが議長国として設定したASEAN首脳会議のテーマは「ASEANは重要——成長の中心 (ASEAN Matters: Epicentrum of Growth)」であった。2014年の政権発足以来、経済成長に資する海外からの投資誘致こそが外交の要諦であるという、ジョコウィ政権の外交原則に回帰したのであった。2023年9月のASEANサミットの際には、本会議以上にASEAN Indo Pacific Forum(AIPF)の成功に力を尽くし、グリーン・インフラ、持続可能なファイナンス・スキーム、そして、デジタル・トランスフォーメーションへの投資を参加者に呼び掛けた。インドネシアはASEANサミットをいわば投資機会のアリーナと位置づけ、さらには「インド太平洋」という概念を、全世界の政府、企業による「投資機会に開かれた」概念として戦略的に再定義した。日本や米国のインド太平洋戦略のなかで東南アジアを「地政学的に開かれた」空間として位置づけたのとは異なる、インドネシア流の回答であった。

このことは、議長国インドネシアに、地域の重い政治課題への取組みを期待する観点や立場から評価すれば、インドネシアはASEANが抱える政治的なイシューから「逃げた」という評価が下ってもおかしくはない。10年に一度めぐる議長国としての機会に難題解決に向き合うことを避けたのである。G20議長国としてみせた姿のように、インドネシアがいよいよ自他ともに認める地域大国としての立場を内外に示すきっかけとなるはずであったがゆえに、機会逸失の大きさを指摘せざるを得ない。

インドネシア議長国のテーマ設定をなんとか好意的に解釈すれば、南シナ海やミャンマー問題など、そもそも短期的には解決できない政治問題に焦点が当

たことで、結果的にASEANがもつ国際的信用が失墜するリスクを最小化することに努めた、賢明な外交的判断ともいえる。「ASEANはなくても困らない (ASEAN Doesn't Matter)」というレッテルが貼られないよう、そして政治課題が経済成長の枷にならないよう、議長国の面子を保つという目的に照らせば、満点の解であろう。2023年のASEANサミットの一連の会議では、首脳会議以上に会議後の歓迎夕食会の演出がこだわりぬかれ、強調されたのもまた、成功演出重視の外交政策ゆえであった。

加えて、議長国のアジェンダ選択の背景には、2022年の外交的成果で得たインドネシアのブランドを維持するということにも見出せる。議長国としての期待値が徒らに高まることを防ぎ、目標値をコントロールし、最終的な成功を演出するリスクマネジメントの帰結であった。2022年のG20議長国の際は、期待値が低く失敗必至とみられていただけに、「攻め」の外交を展開したものの、2023年のASEAN議長国の際は、期待値が高まったために、ある種「守り」の外交に転じたのであった。

■ おわりに

ジョコウィ政権期のインドネシア外交は、常に地域大国としての外交上の新基軸やリーダーシップを期待され、その片鱗をみせながらも最終的には、自国経済、実益第一の国内政治上の要請にひっぱられることを繰り返した10年であった。コロナ危機、ウクライナ危機で、外交上の指導力を発揮したものの、両危機への対応として大統領が優先したのもやはり、計画していた高成長戦略の頓挫への対応であり、危機前の投資誘致を最優先とする外交を転換させるどころか、危機後にはさらに積極的に投資誘致外交に注力する姿勢を明らかにした。その意向は主要な海外歴訪日程にも如実に表れている。たとえば、2022年に米国・ASEAN特別サミット出席のためジョコウィ大統領が米ワシントンを訪問した際も、バイデン大統領との首脳会議以上に、スペースX・テスラのイーロン・マスク社長など米財界との会談を主たる成果として大統領府

公式ウェブサイトで喧伝した。2023年10月に一帯一路サミット出席のため北京を訪問した際も、安全保障や戦略的な対話以上に、繰り返し新首都建設やニッケル産業の下流化への投資を呼び掛けていることをアピールした。その意味で、大統領の投資誘致、実益重視型の外交政策は一貫していたといえよう。そのような外交方針から、実益を提示する中国や日本との対話を重視し、海外投資向け資金を有する中東諸国との関係強化に努めた。

一方で、戦略的な枠組みづくりなどについては、コロナ危機、ウクライナ危機対応で培った実績を十分に活かし、次世代に引き継ぐ体制はできていない。危機対応を担ったものの、その結果、今後事実上のASEANの盟主としての立場も安泰ではない。ジョコウィ大統領が、外交政策の実行者として職業外交官以外に頼ったことで、外交官に対する評価はユドヨノ政権期に比べれば低調となっている。これまで20年以上にわたって外務大臣は職業外交官が任命されてきたものの、プラボウォ新政権がグスドゥル政権以来、外交官出身ではない、スギオノ新外相を任命したことが象徴的であった。プラボウォ新大統領には大国外交の意思、経済界と軍人のサポートはあるが、特殊部隊出身の軍人らしく、得意とするのは個別のイシューを単独で迅速に解決するスピード外交であり、東南アジア全体をチームとしてまとめあげる粘り強い調整外交ではない。ランプ政権の誕生、中国の経済成長の鈍化とともに、かつてない変化をみせる地政学的な変化のなかにおいて、地域の秩序再編におけるイニシアティブは、やはり東南アジア域内の協調外交が必須である。秩序再編期における地域大国としての期待に応え、その任務を果たせる人材と外交担当組織の再活性化は宿題として残された。

【参考文献】

〈日本語文献〉

- 相澤伸広 2015.「ユドヨノ政権10年の外交——国際社会における名声とその限界」川村晃一編『新興民主主義大国インドネシア——ユドヨノ政権の10年とジョコウィ大統領の誕生』アジア経済研究所。
 —— 2021a.「インドネシアの西太平洋連合構想」北岡伸一編『西太平洋連合のすすめ——

- 日本の「新しい地政学」 東洋経済新報社, 48-78.
- 2021b. 「インドネシアの安全保障観」 *Security studies* (安全保障研究) 3(2): 21-35.
- 2022a. 「米中競争時代のインドネシア」 竹中治堅編著 『「強国」中国と対峙するインド太平洋諸国』 千倉書房, 151-169.
- 2022b. 「米国と東南アジア すれ違いの構図——米中競争と南北問題の間で」 『外交』 75(Sep./Oct.): 30-36.
- 佐藤百合 2020. 「ジョコ・ウィドド第2期政権の展望」 川村晃一編 『2019年インドネシアの選挙——深まる社会の分断とジョコウィの再選』 アジア経済研究所.

〈外国語文献〉

- Aizawa, Nobuhiro 2015. “Indonesia’s Foreign Policy Takes an Economic Turn.” *East Asian Forum Quarterly* 7(3): 27-28.
- 2023. “Indonesia and the Concept of a Western Pacific Union.” In *A Western Pacific Union: Japan’s New Geopolitical Strategy* Supervised by Shinichi Kitaoka, Translated by David Noble and Marie Speed, JPIC, 54-82.
- Bappenas Indonesia 2019. “Indonesia Emas 2045.”
<https://indonesia2045.go.id>
- Graham, Euan 2016. “More Indonesian Maritime Co-operation Remains an Elusive Goal.” *Australian Financial Review* 7 January.
<https://www.afr.com/world/asia/more-indonesian-maritime-cooperation-remains-an-elusive-goal-20161107-gsjgko>
- Office of Assistant to Deputy Cabinet Secretary for State Documents and Translation, Indonesia 2017. “Indonesia Will Be World’s Fourth Largest Economy by 2045, President Jokowi Says.” 27 March.
<https://setkab.go.id/en/indonesia-will-be-worlds-4th-largest-economy-by-2045-president-jokowi-says/>
- UNDP, Economic Research Institute for ASEAN and East Asia 2018. “Project 2045 Executive Summary Indonesia-Japan 2045: A Joint Project of Two Maritime Democracies.” Economic Research Institute for ASEAN and East Asia, 13 December.
<https://www.eria.org/research/project-2045-executive-summary-indonesia-japan-2045-a-joint-project-of-two-maritime-democracies/>

©IDE-JETRO 2025

本書は「クリエイティブ・コモンズ・ライセンス表示4.0国際」の下で提供されています。
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.ja>

