

## 民主主義から経済へ

## —ジョコウィ政権の外交政策の転換—

相沢 伸広

## ●「国益」の変容

ユドヨノからジョコウィへの政権交代にともなう外交上の最大の変化は、国際社会において達成すべき国益の定義が大きく変容したことにある。ジョコウィ大統領は、各国において自らの外交政策を表明する際「国益を最優先」とする方針を繰り返し強調した。二〇一四年一月ASEAN首脳会議では「世界中に友がいたとしても、その関係でつねに損をしているとしたら、友をもつことの意味はどこにある？」と述べ、その直截的な言い回しは国内で高い評価を得た。二〇一五年四月のアジア・フリカ会議六〇周年式典で「世界経済の問題は、世界銀行、IMF、ADBのみで解決しようという考え方は時代錯誤であり、すぐにやめるべきである」と、踏み込んだ発言をすると、ジョコウィ政権の

外交が保護主義、一国主義に向かっているという海外メディアは一斉に警鐘を鳴らした。

「国益を最優先」すること自体は一国の指導者として当然であり、インドネシアの各政権でも一貫している。外交政策上の変化が生まれるポイントとは、国益を優先するか否かではなく、国益の定義の仕方にある。今起きている変化を一言でいえば、インドネシアの国益は政治的、社会的価値によって定義付けられるものから、経済によって定義付けられるものに変容しつつあるということである。

このような変化が垣間見えた一例に、ジョコウィ大統領の演説中における「損なわれる(Dirugikan)」ということばの多用が挙げられる。二〇一四年一月、ASEAN首脳会議での演説ではASEANの協力深化の重要性を説

きつつも、「ただし、国益が損なわれることがないように、注意しなければならない」と念を押しした。そしてASEAN首脳会議での演説の後、ジャカルタへの帰路、専用機内でのメディア取材に対し、前任のユドヨノ政権下で展開された「数多の友有り、敵はなし」という外交理念を暗に批判するよう

に、国家間関係で重要なのは友か敵かではなく、あくまでも国益上の損得だとして、冒頭の発言となった。ジョコウィ大統領はさらに、「多くの友がいるということは、多くの利益があるということだろう。違うかい？」とつづけ、国益の定義のみならず、友敵の判断基準もまた経済的なものへと変化しつつあることを示唆した。二〇一五年七月のシンガポール公式訪問の際にも、「国益(を)拡大させること)こそが、国際協力の目的で

ある」と強調し、その具体内容について、バタム、ビントアン、カリマンにおける経済開発を挙げ、経済的な国益を追求する立場を一貫して表明している。この姿勢は大統領の発言のみならず、外交上の最大の希少資源である「大統領の時間」の使い方にも表れている。

就任から一年の間、APEC、ASEAN、東アジアサミットといった多国間交渉の場以外において、二国間関係として大統領が訪問したのは、マレーシア、ブルネイ、フィリピン、日本、中国、シンガポールであった。これらの国の組み合わせをみると、直接投資、輸出、輸入すべての面でインドネシアにとって上位三カ国の相手国を網羅しており、経済的に非常に合理的な優先順位付けとなっている。ユドヨノ前政権が、就任初年にオーストラリアやニュージーランド、ティモール・レステヤや米国を訪れ、インドネシアにとっての安全保障上の重要度が訪問先選定に大きな影響をもっていることを示唆したのは、対照的である。

ユドヨノ政権との比較をさらにつづけるならば、外交政策の所信演説もまた対照的であった。大統領就任から約半年後の二〇〇五年

五月二〇日、ユドヨノ大統領はジャカルタにおいてインドネシア外交の基本戦略を講演し、国際社会におけるインドネシアの自画像を、次のように語っていた。

「我々は世界第四位の人口大国である。我々は、世界最大のムスリムを抱える国である。我々は人口規模にして世界第三位の民主主義国である。我々は民主主義、イスラーム、そして近代性が互いに手を取り合って共存する国である」。

ユドヨノ大統領はこの講演で、民主主義とイスラームと近代性こそが国際社会における現代のインドネシアのアイデンティティであるとして、政治的、社会的価値に基づいた自画像を描いた。一方で自国の経済的な価値づけへは極めて弱かった。

それでは、なぜジョコワイ政権の国益の定義は経済的なものへとその比重を移したのだろうか。その理由について、考えられる以下の三点について述べたい。

### ● 経済的不満

第一の理由としては、ユドヨノ政権末期の政策に対する国民の不満の蓄積が挙げられる。ユドヨノ

政権における外交政策は国際的には評価が高い。ASEANの国際的地位の向上との相乗効果で、ASEANの事実上のリーダーたるインドネシアは国際社会における発言力を増した。加えて、気候変動等、グローバルイシューへの積極的な取り組みもまた、国際社会において高く評価されていた。そうした国際的な評価に反して、国内では「決められない外交」として国民の支持は上がらなかった。

「数多の友有り、敵はなし」というユドヨノ政権の外交の基本理念も、国益を主張することで、対外関係に緊張をうむのを避けるための政府の方便にすぎないと国民に捉えられるようになった。ユドヨノ政権の外交政策への批判はメディアのみならず、政府組織からも発せられ、国家情報庁(BIN)が政権交代後に出版した書籍、

*Toward 2014-2019: Strengthening Indonesia In A Changing World*

において、「ユドヨノ政権期の外交政策には「問題があった」と断じられた。こうした国民、政府機関が抱えているフラストレーションをジョコワイ政権は見逃していない。国際社会における評価も、大統領個人の褒賞にしか結びつかず、

国内の政治的な支持拡大につながらなければ、大統領にとつて政策的なインセンティブは低い。政権基盤の安定しないジョコワイ政権は国内の政治的支持につながりやすく、目に見える形で示せる成果を必然的に重視するようになり、経済的な国益の定義付けへと収斂していった。

### ● 価値外交・民主主義外交の限界

第二の理由は、ユドヨノ政権が進めた価値外交または民主主義外交の限界にある。限界は、ジョコワイ政権誕生の五カ月前の二〇一四年五月二二日に発生したタイのクーデタ時に顕在化した。ユドヨノ政権の価値外交、とりわけ民主主義外交の重要な戦略は、現状に関わらず、ASEAN加盟国は民主化を志向し、人権状況の改善にコミットメントを約束していると、いうことを域外の国際社会に広く喧伝し、国際的な政治的信頼を醸成することで、中東にみられるような域外国の干渉を事前に防ぐことになった。政治体制が混在するASEAN内で、内政不干渉を盾に国内の超法規的権力奪取や人権侵害に目を瞑る時代は終わったと、

共同で誓いをたてることは価値外交を通じた域内共通の安全保障政策でもあった。ASEAN憲章の制定はその意味で、ユドヨノ政権の価値外交、民主主義外交がうちたてた金字塔であった。

二〇一四年のタイ・クーデタは、二〇〇八年に発効のASEAN憲章に定められた超法規的権力奪取を禁ずる規定に真つ向から違反していた。インドネシア外交の金字塔でもあったASEAN憲章を骨抜きにするタイの行爲を、インドネシアとして見過ごす訳にはいかなかった。インドネシアは即座にASEAN全体としてタイに抗議の声を挙げるべきだと、他の加盟国によびかけたものの、この働きかけは失敗に終わった。二〇一四年の議長国ミャンマーはいち早く、「時には軍が出て行かないといけないことを理解する」といつて承認し、カンボジアも「国王に承認された政権であれば反対する理由はない」といつて口をつぐんだ。タイ・クーデタに対してASEANが非難声明を発することができなかったのは、インドネシア外交の明らかな敗北であり、同時に、ASEAN内の政治的価値共有戦略に疑問符をつける形となった。

価値外交はASEAN域内の内政不干渉の原則に風穴をあけることはできず、その限界を露見させ、一国単位の政治的独立性の強さを翻って証明することとなった。ジョコウィ大統領としては、就任直前に得たこのような教訓からも、価値外交、民主主義外交を継続する政治的な合理性は、低下していたと理解できる。

### ●国際環境の変化

第三の理由は、政権誕生時の国際環境の変化およびその変化についての大統領の捉え方にある。ジョコウィ大統領は東アジア首脳会談における演説において国際状況を「国際社会のパワアの重心は西側から東アジアに移りつつある」と分析した。そして、二〇一五年四月のアジア・アフリカ国際会議六〇周年記念式典においては、冒頭で紹介した発言に続いて、「世界経済の問題は、世界銀行、IMF、ADBのみで解決しようという考え方は時代錯誤であり、すぐにやめるべきである。国際経済の管理について三つの国際金融機関にのみ任せることはできないと、私はみている。我々は新たなグローバル経済秩序を、新興国に開か

れた経済秩序を構築するべきである」とさらに踏み込んだ発言をした。国際秩序の変化を経済的なものとして分析すれば、自国の国益を定義するうえで経済的な定義付けが中心となるのは自然なことであろう。この点についても、ユドヨノ政権と比較することでより特徴がみえる。

ユドヨノ政権が始動した当時の国際環境を振り返ると、二〇〇一年に米国を襲った同時多発テロ事件以降、米国・ブッシュ政権がアル・カーイダへの「報復」として、またグローバルな対テロ戦争の一环として、イラク、アフガニスタンへの攻撃を重ねる時代であった。インドネシアにおいても二〇〇一年一〇月一二日、二〇〇五年一月一日にもバリ島にて爆弾テロ事件で数多くの犠牲者を出し、ジェマー・イスラミヤ（JII）らの活動はインドネシアのみならず、国際社会にとっても安全保障上の大きな脅威であった。

世界最大規模のムスリム社会を抱えるインドネシアにとって、厳しい国際環境のなかで誕生したユドヨノ政権は、他国による内政干渉を防ぐためにも、インドネシアがイラクやアフガニスタンとは異

なり、欧米諸国と広く価値観を共有する民主主義国であり、統治能力を十分に備えた近代性に満ちたムスリムの国であることを繰り返して国際社会に訴える戦略をとった。ユドヨノ政権発足時の国際状況に従えば、インドネシアの政治的安定と経済成長を可能にするためにも、まず、イスラームと民主主義、イスラームと近代化は極めて親和的であることを自らを事例として国際社会に証明し、新たな統治モデルを提示し、いかなる状況でもインドネシアが信頼に足る国であると訴え、独立国家としての立場を堅持することが何よりも重要であった。それゆえの、近代的イスラーム民主主義という自画像のアピールであり、政治的、社会的な価値外交、民主主義外交なのであった。

### ●経済中心の外交政策

政権交代にともなう国益の定義が、価値から経済へと転換した理由として、国民の不満、民主主義外交の限界、そして国際秩序の変容の三点を挙げたが、注意すべきはいずれも構造的な要因であるという点である。ジョコウィ大統領は初めての「庶民派」大統領といわれるとおり、その来歴が歴代大

統領と大きく異なり、それゆえに政策的な変化も個人の問題に起因するものであるという議論は根強い。違法漁船の爆破や外国人麻薬犯の死刑執行等、戦術的な点や広報の仕方個人による違いが生じることは当然あるだろう。ただ、外交戦略の根幹にある国益の定義についての変化は、より構造的な要因によるものだと考えられる。

そのことは二〇一四年八月の大統領候補討論会において、ジョコウィ、プラボウォ両陣営の間に、ほとんど外交戦略上の違いがみられなかったことからわかる。今後注意すべきは、構造的に経済中心の外交政策にシフトするということとは、政経分離は難しく、経済の政治問題化が不断に続くことを意味する。日本のように、インドネシアとの関係を主として経済的に規定する国家の場合には、こうした構造的変化を理解し、インドネシアとの外交関係については一層慎重を要する時代になったということでもある。

(あいざわ のぶひろ／九州大学比較社会文化研究院准教授)

※本稿はEast Asian Forum Quarterly, October 2015, "The Changing National Interest of Indonesia"を改訂したものである。