

インド太平洋地域における海上保安能力向上支援のあり方

～東南アジア諸国の反応を踏まえたQUAD連携による能力向上支援の取組み～

- 開催概要** 中国の海洋進出やロシアによるウクライナ侵攻など、一層混迷を極める安全保障環境において、我が国が主導する自由で開かれたインド太平洋（FOIP：Free and Open Indo-Pacific）の実現は喫緊の課題となっており、我が国は、その実現のため様々な施策を展開している。特に海洋安全保障の分野においては、開会挨拶で宿利会長も述べたように、インド太平洋沿岸国が自律的な海上保安能力を獲得することが、地域全体の平和と安定に裨益するとの考えに基づき、海上保安庁を中心にマレーシアやフィリピンなど各国への能力向上支援に協力してきた。また現在、FOIPの実現に向けた日米豪印戦略対話（QUAD：Quadrilateral Security Dialogue）による取組みとして、質の高いインフラや新型コロナウイルスに対するワクチン供与、気候変動など様々な分野での協力が進められている。
- しかしながら、インド太平洋諸国において、最前線で海洋安全保障上の脅威に対応する海上保安機関の能力が不足している課題に対する協力については、協議する場すら設けられていない状況にある。こうした現状を生じさせている要因としては、QUAD各国のインド太平洋地域において重視している地域の違いという支援国側の事情のほか、中国への経済的な依存や米中対立に巻き込まれるリスクから、QUAD支援の受け入れに消極的な姿勢を有するという非支援国側の事情などが挙げられる。
- 本コロキウムにおいては、ワシントン国際問題研究所の小松研究員がインド太平洋の課題とQUADの取組みに発表し、シンガポール南洋理工大学社会科学部公共政策国際関係学科の古賀准教授が大国の影響やミニラテラルの動向について講演し、最後に、キャノングローバル研究所の辰巳主任研究員主導でディスカッションが行われた。

■小松研究員による発表



インド太平洋地域における海上保安能力向上支援のあり方
～東南アジア諸国の反応を踏まえたQUAD連携による能力向上支援の取組み～

発表者 小松大祐
ワシントン国際問題研究所研究員

1——インド太平洋の海洋安全保障環境とFOIPについて

QUADは、「FOIPのための共通のビジョンの下で結束し、インド太平洋及びそれを越える地域において、安全と繁栄を強化するため、自由で開かれ、ルールに基づく秩序を推進すること」及び「国連海洋法条約に反映された海洋における国際法の役割を踏まえ、東シナ海や、南シナ海におけるルールに基づく海洋秩序に対する挑戦に対応すべく、海洋安全保障を含む、協力の推進」へコミットすることを表明している。

これらを踏まえると、QUAD連携によるインド太平洋地域の海上保安機関に対する能力向上支援は、我が国が主導するFOIPの実現という、QUAD各国の共通ビジョンを達成するための有効な手段と言える。

インド太平洋地域は、国家間のパワーバランスが変化しているほか、世界経済の重心が大西洋から太平洋にシフトしているなど、国際関係が著しく変化している地域である。

とりわけ、インド太平洋諸国は、海賊行為や違法漁業、密航・密輸等の脅威に直面しており、また、東南アジア諸国においては、中国による一方的な現状変更の試みや海洋境界紛争等の継続という脅威に晒されているが、これらの脅威に対応する海上保安機関の対応能力は限定的という課題を有する。

こうした背景を踏まえ、インド太平洋地域において、経済的な連携と安全保障の連携を通じて、地域の平和、安定、繁栄を推進するというFOIPの基本となる考えが、「2016年に開催されたアフリカ開発会議（TICAD VI）」において、故安倍元総理大臣によって提唱された。

このFOIPの実現を推進する枠組みとして、インド太平洋を囲むように位置し、自由や民主主義、法の支配などの価値観を共有する日米豪印4カ国によるQUADがある。

QUADは、法的な拘束力を持たず、また、四国間だけでなく、二国間、三国間での連携や、メンバー外の国との協力も含めた多層的・重層的で包摂的な枠組みという特徴を有する。

QUADの取組みは、インフラや海洋安全保障、サイバーセキュリティ等、多岐に亘るが、海洋安全保障分野としては、衛星データや海洋状況把握情報（MDA：Maritime Domain Awareness）の共有、人道支援・災害救援の調整システム構築などの実績がある。ただし、海上保安能力の向上に関する議論は、協議する場すら設けられていないという状況にあり、遅々として連携は進んでいない。

2——東南アジア諸国の反応とQUAD各国の政策

2016年以降、QUAD 各国が公表したインド太平洋戦略に対し、ASEANは、2019年に「インド太平洋に関するASEAN アウトルック (AOIP)」を公表した。

AOIPにおいて表明されたASEANの秩序形成の考えは、ASEANの一体性と中心性に基づき、自らが秩序形成を主導し、米中競争の場となることを拒否するというものであった。

これは、QUADとASEANの連携は、相互理解と尊重を基盤として築かれるべきであり、QUADがFOIPを推進するためには、直接的な支援よりも間接的な支援によりASEANの一体性と中心性に配慮し、また、非軍事分野での支援により中国の警戒心を抑える支援が望ましいことから、海上保安能力向上支援が有効な支援手段の一つとして考えられる。それでもなお、ASEANの多様な意向や立場の尊重し、QUAD 各国のインド太平洋地域での重点地域の違い(図—1) や中国や他の大国との複雑な関係を踏まえた調整が必要であり、この過程で生じる意見の相違や利害対立というリスクに留意が必要である。

さらに、実際に支援に当たるQUAD 各国の海上保安機関は、設立された時期や所属する組織、軍事的な性格の有無、組織規模等の違いや、能力向上支援の主な支援先などに特徴が見られることから(図—2)、連携支援を現実的なものとするためには、こうした相違点や特徴を踏まえた調整が課題となるが、これを多様性と捉えれば、効果的な支援が可能になるとも言える。

3——QUAD連携による能力向上支援の取組み(提言)

(提言1) インド太平洋諸国の事情を踏まえた二段構えの支援

インド太平洋諸国の共通課題、例えば海賊行為や密航・密輸などに対処するための海上保安機関の強化と、東南アジア諸国が対峙する中国の一方的な行動や海洋境界の問題に対する国際法ベースの対応の普及と技術共有が必要である。この背景を踏まえ、インド太平洋諸国の海上保安能力を向上させるための「二段構えの支援」を提言する。



■図—1 QUAD各国のインド太平洋における重点地域の概念図

(提言2) QUAD各海上保安機関の特徴を活かした相互補完的な支援

QUAD 各海上保安機関が単独で実施している能力向上支援では、被支援国との組織形態や、保有船舶・装備の違いが、支援のミスマッチを生じさせることや、人的リソース不足や予算の制約による支援の空白地帯を生じさせることがある。

そこで、QUAD 各海上保安機関の多様性を活かし、被支援国の組織形態や保有船舶・装備とマッチした支援、QUAD 各海上保安機関が得意とする分野に着目した項目支援、支援先の分担と支援リソースの分散により空白地帯を埋める支援という、単独支援の課題を補う相互補完的な支援を提言する。

(提言3) QUAD海上保安機関会合(仮称Q-MAST)の設置

現状、QUAD 各海上保安機関が連携について協議する場すら存在しないという課題に対応するため、QUAD連携支援に必要な協議の場(仮称Q-MAST:QUAD Maritime Security Agency Strategic Talks)を創設することを提言する。

Q-MASTにおいては、インド太平洋諸国の事情を踏まえた二段構えの支援(提案1)、QUAD 各国における特徴を活かした相互補完的な支援(提案2)、QUAD以外の同志国との連携に必要な調整を行い、QUAD連携支援を実現させる。Q-MASTの設置に向けては、米国沿岸警備隊とも協力しながら、外交・能力向上支援の実績が豊富な海上保安庁が設置を主導することが適当である。

(提言4) QUADの特徴を踏まえた多層的・重層的なアプローチ

QUADの特徴である柔軟性と多層性・重層性に着目し、日米連携による二段構えの支援(提言1)と豪印単独の相互補完的な支援(提言2)を設置したQ-MAST(提言3)において調整し、組み合わせる多層的・重層的な支援のアプローチを提言する。

	JCG	USCG	ABF/MBC	ICG
国	日本	米国	豪州	印度
設立	1948年	1790年	2015年	1978年
所属	国土交通省	国土安全保障省	内務省	国防省
軍事的性格	×	○	△	△
予算	2400億円	2兆円	1400億円	1860億円
定員	14500人	44500人	5700人	15000人
主な支援先	東南アジア 太平洋島嶼国	東南アジア 南アジア 太平洋島嶼国	太平洋島嶼国	環インド洋
大型船 ※	66	49	1	30
能力向上支援の専従体制	MCT15名	MTT20名	なし	なし

※ 組織によって船型が異なることから、満載排水量1500トンを超えて他国海域に派遣可能な大型船として抽出(出典HSS Military Balance 2022)

■図—2 QUAD海上保安機関の比較



コメンテーター 古賀 慶
南洋理工大学 (シンガポール) 社会科学部・公共政策国際関係学科 准教授

QUAD 海上保安機関の連携による能力向上支援は、非常に有効である。その理由として、QUAD 間の連携強化に繋がる取組みであること、政治的ハードルが低い分野であること、被支援国が受け入れやすい取組みであることが挙げられる。

QUAD 連携上の課題として、能力向上支援におけるアプローチや予算、会計年度の相違というものが存在するほか、QUAD 各海上保安機関の組織体制の相違が、調整を困難にする要因として挙げられるが、小松研究員が提言した Q-MAST の設置は、調整や情報交換の場としても非常に有効である。

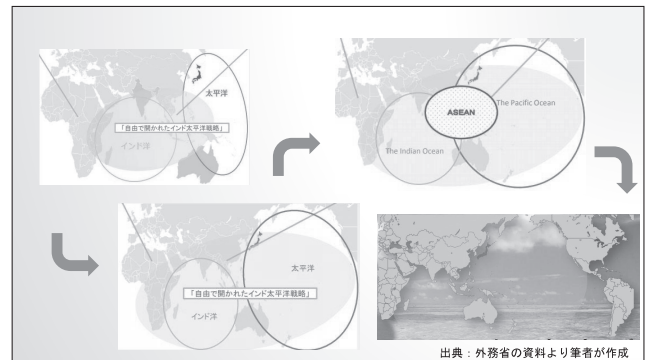
新興国等の海上保安機関と調整する際には、英語でのコミュニケーションが取れないという問題があり、知識や技術の移転を困難にすることから、政府間協力だけでなく、大学や研究機関を通して語学の課題に取り組むという方法もある。

さらに、QUAD は重要ではあるが、唯一のプラットフォームではなく、地域の安定を目指すのであれば、二国間、三国間の連携や他のミラタラルの枠組みとの連携も視野に入れることで、支援の幅が広がる。

自由で開かれたインド太平洋は、進化するコンセプトであって、2016年から2020年までの外務省のホームページからの地図を見ると、インド太平洋戦略が進展していることがわかる。当初は、インド洋が中心であり、それが太平洋も含めた二つの海を中心とした地図が採用されるようになる。その後、ASEAN を強調するようになり、現在では、全体的に日本をベースとしたインド太平洋の範囲を示すようになった (図一3)。

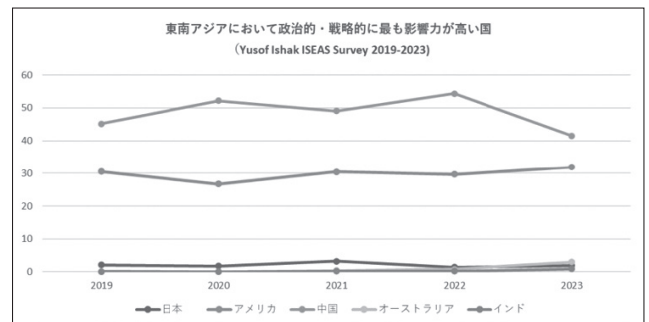
当初、東南アジア諸国は、QUAD を対中戦略の枠組みと見做していたが、AUKUS や IPEF といった枠組みが構築され、QUAD の軍事・経済的な側面が薄れ、ASEAN が好む非伝統的安全保障分野に傾注しやすくなったことから最近では好意的に捉えられている。日本は QUAD と ASEAN との協力関係を築く役割を果たすことができる可能性がある。

地域における信頼という観点では、日本は最も信頼できる国として捉えられており (図一4)、政治的・戦略的 (軍事的) なプレゼンスとしては、中国が最も影響力が高いが、次いでアメリカが高くなっており、地域の安定を保つために必要であると考えられている。

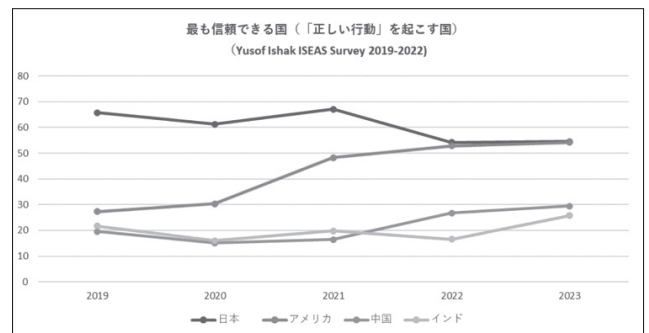


出典：外務省の資料より筆者が作成

■図一3 日本のインド太平洋構想の地理的概念の変遷



■図一4 最も信頼できる国



出典：Yusuf Ishak ISEAS Survey 2019-2023

■図一5 政治的・戦略的に最も影響力が高い国

以上のことから、日本は東南アジア諸国にとって、経済的・軍事的な脅威ではなく、信頼できる国として認識されており、中国との関係からアメリカとの適切な距離感を掴むことが難しい東南アジア諸国にとって、日本は大国との橋渡し役ができると考えられている (図一5)。

■ディスカッション

コーディネーター：

辰巳由紀 スティムソンセンター・シニアフェロー・

東アジア共同部長 日本部長

パネリスト：

古賀 慶 南洋理工大学 (シンガポール) 社会科学部・

公共政策国際関係学科准教授

小松大祐 ワシントン国際問題研究所研究員

辰巳部長：岸田政権独自のインド太平洋構想や2022年12月に発表された国家安全保障戦略などを通して、安倍政権終了後も日本のインド太平洋政策、特にQUADに対する政策は変容してきている。特に、国家安全保障戦略が出された後、安全保障関連費をGDP比の2%程度まで引き上げるとされており、これには海上保安庁予算も含まれているが、これから予算増を見据えた上で、発表の内容や提言部分で海上保安庁がこれからも拡充していけるような分野、思い切った政策の転換というものを持ってしても足りない部分はあるだろうか。

小松研究員：予算の増加により、国際協力に特化した巡視船を建造することにより、地域に根ざした専従体制を構築できるのではないかと。

古賀准教授：海上保安能力向上支援については、東南アジア諸国はソフト・ハード両面の支援を非常に歓迎しているが、巡視船供与については、質は良いが、もっと量が欲しいという話も聞く。非常に難しい問題ではあるが、これをうまく調整できればより強い連携や信頼醸成に繋がっていくのではないかと。

辰巳部長：QUAD各海上保安機関の組織を比較した際に、日本の海上保安庁だけが軍事的性質を有していない。これは、海上保安庁が活動に一番制約があるという状況になっている。これを踏まえた上で、日米の海上保安機関が培ってきたノウハウをQUAD全体としての能力向上支援に広げていく時に、どのように進めていくのが良いだろうか。

小松研究員：海上保安庁とは警察機関という性格を持って、日本周辺で生じるグレーゾーン事態に対応しているからこそ、武力紛争に発展させることなく、我が国の主権を守ることができている。南シナ海においても、中国による力に一方的な現状変更というグレーゾーンに対しては、軍事的な取組みは同様の危険性を生じることとなる。

海上保安庁が軍事的性格を有していないことが、QUAD連携による能力向上支援における制約になるというのではなく、多様性ができたと捉えている。

古賀准教授：組織の違いによる一定程度の制約というのは存在すると思うが、能力向上支援に関してはそこまで影響

はないのではないか。海上保安機関が軍と一緒に行動する必要はなく、海上保安機関を中心に国際法の知識を高め、自律性を高めるというように、海上保安機関だからできるものも多い。

他方、災害救援や人道支援という分野では、他国が軍を出して支援している際に、海上保安庁がどこまで海外の軍と協力関係を構築できるのかといった面では考慮が必要。

Q-MASTがインフォメーションのコアになって、お互いが、何ができて何ができないかという点を明確にすること、協力の幅が広がっていく。

辰巳部長：現在、米中の影響力の主戦場が、オーストラリアが最も重点を置いている太平洋島嶼国に移りつつある。太平洋島嶼国を、新たなQUAD協力の場として見た時に、海上保安という見地から、日本或いは日米はどのようにしていけば良いか。

小松研究員：海上保安庁は、これまでパラオを中心に能力向上支援を実施してきた。加えて、日本財団の支援によって、パラオ、ミクロネシア、セーシェルといった国に対して巡視船を供与してきた実績がある。この意味において、QUAD連携の支援が太平洋島嶼国に移動したとしても、日本には支援の足掛かりがあるという状況である。

また、QUADの取り組みとしてMDA情報を太平洋島嶼国に提供するというMDAのためのインド太平洋パートナーシップに取り組んでいることから、今後はMDAを活用した海難救助、IUU漁業に対する能力向上支援を日米豪が連携して実施するというのは現地の海上保安機関にとって有益なものとなるだろう。

古賀准教授：インドは、最近グローバルサウスというアジェンダを持って、発展途上国に関与する政策を強めてはいるものの、太平洋島嶼国への関与が強いのは、日米豪であることから、QUAD四カ国よりも日米豪三カ国の枠組みで進めるのが良いのではないかと。

(とりまとめ：小松大祐)

本開催概要は主催者の責任でまとめています。

URL：<https://www.jttri.or.jp/events/2023/collo230912.html>