

ドイツのインド太平洋戦略

2021年5月28日

中村登志哉

名古屋大学教授/GFJ 有識者メンバー

はじめに

ドイツは2020年9月、「インド太平洋指針 (Leitlinien zum Indo-Pazifik)」を閣議決定した。ドイツがこの種の戦略文書に「インド太平洋」概念を用いるのは初めてで、経済や安全保障などの分野において、インド太平洋地域に対する強い関心を示した形である。欧州では、英国、フランス両国が「インド太平洋」に対する軍事的関与を強め、フランスは2018年に「インド太平洋戦略」を策定し、同地域の海外領土を持つ「インド太平洋パワー」として関与を強めており、ドイツの指針採択はそれに続くものである。ドイツは近年、対アジア外交の主眼を中国に置き、今やドイツの最大貿易相手国である。このため、緊密な対中関係との間で、「インド太平洋」概念との距離感を慎重に検討してきた経緯がある。同指針は、「21世紀の国際秩序を形成するかぎとなる」インド太平洋地域との関係強化を目指すことを鮮明にしている。この指針に従い、ドイツは2021年4月、日本との間で外務・防衛閣僚会合(2プラス2)を開催し、フリゲート艦を同地域に派遣、日本とも共同訓練を実施する方向で調整中である。

ドイツは「インド太平洋指針」により、どのようなインド太平洋外交を展開するのか。それは、ドイツがこれまでの緊密な対中関係との間でどのような間合いが取られるのか。上記の問題意識を念頭に、同指針を分析することにより、ドイツが目指すインド太平洋政策の概要や方向性、日本との関係を検討したい。

1. ドイツの「インド太平洋指針」

ドイツ政府の「インド太平洋指針」は同国外務省によって起草され、2020年9月に閣議決定された。作成責任者は、メルケル (Angela Merkel) 政権で連立与党の社会民主党 (SPD) のマース (Heiko Maas) 外相である。「ドイツー欧州ーアジア：21世紀をともに形作る」の副題がついており、全68頁である。冒頭の「要約」に続き、「政策分野」「インド太平洋地域におけるドイツのネットワーク」の部分で構成される。

「政策分野」には次の7項目があり、「多国間主義の強化」「気候変動と環境保護」「平和・安全保障・安定の強化」「人権尊重と法の支配の促進」「ルールに基づく公正で持続可能な自由貿易の強化」「地域と市場のルールに基づくネットワークとデジタルトランスフォーメーション」「文化・教育・科学を通じた人々の結束」で構成される。同様に、「インド太平洋地域におけるドイツのネットワーク」には5項目あり、「インド太平洋におけるドイツ在外公

館」「経済」「ドイツの2国間開発協力」「文化・教育」「学術」である。これらの項目から明らかなように、同指針は外交・安全保障、気候変動・環境保護、人権、経済関係、文化・教育など多岐にわたる分野を視野に入れており、21世紀の成長センターであるインド太平洋地域の秩序形成に積極的に関与することを鮮明にしたと言える。

(1) 策定の背景

同指針は策定に至った問題意識として、国際政治経済のバランスは経済成長著しいインド太平洋地域にますますシフトし、21世紀の国際秩序を形成するかぎとなるとの認識を示す。同地域に関する定義は国や地域で異なっているが、同指針では「インド洋と太平洋に特徴づけられている地域全体をインド太平洋と定義」し、「グローバルなバリューチェーン（価値連鎖）が結びついている地域である」と述べ、関心の源泉が経済的側面にあることを示唆する。「この地域には若くて教育を受けた人口が多く、米国、中国、日本の3大経済大国が太平洋沿岸に面し、インドも数年後に第4の経済大国になる可能性がある。しかし、同地域には制度的、規範的に空白の部分がある」との認識から、ルールに基づく国際秩序の形成を支持する貿易立国のドイツとして、この地域の形成と成長のダイナミクスに関与するとともに、地域構造の中にグローバルな規範が順守されることに関心があるとの立場を示している。言い換えれば、インド太平洋地域のルールに基づく秩序形成の促進に関与しつつ、その経済成長を取り込むことを目指し、「将来の欧州連合（EU）全体の戦略に貢献すること」が目的であるというのである。

さらには、日本、米国、オーストラリア、インドの44カ国による「日米豪印協力」（クワッド）が発展して地域安全保障に重要な役割を果たすようになり、とりわけEUをともに率いるフランスのほか、東南アジア諸国連合（ASEAN）などもインド太平洋という地域概念を政策対応に使用する国や地域が増えていることも背景にあるとしている。

(2) 外交・安全保障

同指針はまず、インド太平洋地域の国々の多くは国内の安定性を維持しているが、地域のパワーバランスの変化等により、南シナ海を含む潜在的紛争要因が存在し、同地域の武器取引も増加しており、制度的、規範的な空白もあり、ルールに基づく地域秩序形成に関与することに貢献するとの立場を示す。その上で、同地域の多くの国々が中国を貿易相手国としつつ、領土紛争などの火種を抱えているとの認識に立ち、ルールに基づく国際秩序の形成を提唱してきたドイツとして、この地域で最も影響力のある地域機構であるASEANとEUとの対話を強化し、「戦略的パートナー」に発展させることを目指すとす。具体的には、ASEANの安全保障政策対話（フォーラム）へのEUの関与を強化し、具体的なプロジェクトによりその強化を支援するほか、ASEAN加盟国のほかに日本、米国、オーストラリア、インド、中国、ロシア、ニュージーランド、韓国の8カ国を含む拡大ASEAN国防相会議（ADMM+）にオブザーバー参加する資格を求めていくとしている。また、アジアと欧州の計51カ国と

ASEAN、EU の国際機関が参加する「アジア欧州会議」(ASEM) を現在の戦略的課題に関する意見交換と建設的対話の場として活用するほか、大洋州諸国 6 か国と 2 地域で構成する「太平洋諸島フォーラム」(PIF) の対話パートナーとして高官派遣とプロジェクト推進、タイなど 4 カ国で構成する水資源の国際機関「メコン川委員会」(MRC) の戦略計画 2021-2025 の実施支援など、包括的で多岐にわたる取り組みが盛り込まれている。

(3) 海洋安全保障

これらの取り組みを始める目的は何か。同指針の「関心事項」にある「海運ルートの開放」「開かれた市場と自由貿易」にある説明によれば、世界の対外貿易の 90%以上は海上で行われ、その大部分はインド洋と太平洋を經由し、世界の海上貿易の最大 25%がマラッカ海峡を通過する。1日に 2000 隻以上の船舶が同海峡を通過してインド洋と南シナ海を往来する。これらの海上貿易ルートや欧州との間のサプライチェーンに障害が生じれば、欧州の繁栄や供給に深刻な影響を及ぼしかねないとの認識を示す。ドイツの物品貿易における南アジア、東南アジア、東アジア、オーストラリア、ニュージーランドの国々のシェアは過去数十年間で着実に上昇し、現在では 20%以上、4,200 億ユーロ弱に達する (2019 年)。また、ドイツの輸出はこの数年間、世界全体で 3%程度伸び、同地域への輸出も年間平均 7%のペースで拡大している。直接投資も長年にわたり、対外投資総額に比べて著しく増加し、何百万もの雇用がこれらの貿易・投資関係に依存しているため、この地域の開かれた市場に重大な関心を持たざるを得ないとする。ドイツ政府はルールに基づく自由貿易が双方の繁栄を促進すると確信し、WTO を中心とした多国間貿易システムを強化する努力、そしてインド太平洋地域における包括的で持続可能な自由貿易協定を EU が締結することを支持する立場である。

上述のように、インド太平洋地域への関心の背景には、ドイツの対外貿易における同地域のシェアが上昇し、ドイツにとっての重要性が高まっているという現実を踏まえ、その海運ルートの安全確保という海洋安全保障の観点がある。同指針はまた、中国が人工島を建設し、軍事拠点化を進める南シナ海に関連して、ドイツ政府が南シナ海に関する中国と ASEAN 加盟国との間の実質的で法的拘束力のある「行動規範」(COC) の策定を支持し、第三国も関与した、紛争の平和的解決の仕組みと資源の共用に関するルールを盛り込むことに関心を寄せる。ドイツは現在も 2008 年から EU の共通安全保障防衛政策 (CSDP) に基づくソマリア沖の「アタランタ作戦」(ソマリア EU 海軍部隊) に参加し、主に共同訓練と海賊行為への対抗措置を任務として日本や韓国、インドネシア、インドと協力している。同指針に盛り込まれた取り組みは、海上貿易航路の安全確保という海洋安全保障活動の一層の強化といえる。

クランプカレンバウアー (Annegret Kramp-Karrenbauer) 国防相は 2019 年 12 月開催の同指針に関わるオンライン・セミナー (防衛研究所、コンラート・アデナウアー財団共催) で、インド太平洋で自由な海上交通路を守ることは欧州に直結する問題であり、日本やオース

トラリア、インド太平洋諸国との連帯を示すため、連邦軍のフリゲート艦1隻を同地域に派遣する方針を示し、出席した岸信夫防衛相も歓迎する姿勢を示した。同地域や海域には、英国が空母クイーン・エリザベスを2021年春にも派遣予定のほか、フランスは既にオーストラリア、インドと同海域での連携を強化しており、これにより同地域・海域に英仏独の欧州主要国がプレゼンスを揃えることになる。

(4) 連結性（コネクティビティ）

海洋安全保障とともに、ドイツ政府が同指針で着目しているのが、インド太平洋地域の連結性（コネクティビティ）である。その礎になるのが、EU理事会が2018年10月に採択した「欧州とアジアの連結—EU戦略の基礎的要素（Connecting Europe and Asia - Building blocks for an EU Strategy）」と題する連結性に関する戦略である。この戦略に沿って連結性の改善強化を進めるのがドイツの立場とする。

同戦略によれば、EUが欧州とインド太平洋地域の連結性を改善し、持続可能性や透明性、平等の原則に則って行動するパートナーになり、輸送網の改善を通じて地域内部の連結性を強化することを目指す。欧州の連結性とは、持続可能性、包括的、ルールに基づく連結性であり、市場の効率と財政的な実現可能性を確保し、気候変動や環境破壊に対応することを意味する。そのために、高水準の透明性と良いガバナンスが必要であるとする。包括的な連結性は、陸海空の交通網、インターネットや衛星によるデジタル通信網、LNG、電力網、再生可能エネルギーの効率化に至るエネルギーのネットワークを含む。上述の連結性のほか、人的交流、二国間・多国間協力、国際協力を打ち出し、国際機関と連携したインフラ投資を目指す。上述のように、市場の効率性や透明性、国際ルールの遵守を謳う欧州のアジア戦略は、近年指摘されることが多い「債務の罠」の懸念がある中国の「一帯一路」（BRI）のような戦略と対照的であり、その違いをアピールする。

興味深いのは、EUのモゲリーニ（Federica Mogherini）外交・安全保障上級代表が同年10月16日付「台北タイムズ」に“Connecting Asia-Pacific and Europe”と題する論説を寄稿したことである。論説によれば、モゲリーニは欧州とアジアの連結性強化に取り組む中で、それは台湾との強化も含まれると強調する。台湾との関係では、EU加盟国と台湾を結ぶ航空便が近年増加した結果、2013年から2017年の4年間に台湾からの訪問者は4倍に達し、EU加盟国で学ぶ台湾の留学生も15.6%増え、双方の交流は急速に強化されたとみる。こうした協調と透明性のあるルールに基づく持続可能な連結性はアジア、欧州双方にとって有益であり、今後発展させていきたいと欧州側の意気込みを台湾市民にアピールするのである。中国が高度な科学技術を持つ欧州の企業を相次いで買収したため、欧州で急速に警戒感が広がる一方、民主主義と市場経済、人権などの価値を共有する台湾との交流強化は欧州側にとって利益であり、台湾の孤立を回避し、中国への牽制にもなるという認識があるとみられる。

連結性の重要性は2014年の第10回ASEM首脳会合以来、経済的繁栄と持続可能な開発、ヒト、モノ、投資、エネルギー、情報、知識の自由で滞りのない移動、制度的なつなが

りを促進する上で強調されてきた。ドイツとしてはこの枠組みに沿って、連結性の強化を一層加速し、アジアの成長を取り込む狙いだらう。EUが掲げるルールに基づくインフラ開発などの原則は日本も共有できるものである。日本側も「自由で開かれたインド太平洋(FOIP)」との関連で、同地域の連結性を重視し、ハード面のインフラ整備だけでなく、入管・税関手続きを含むソフト面の連結性強化を意識し、システム構築や人材育成などに取り組んできた実績があり、アジアの連結性をめぐる日欧協力の余地はあろう。

上述のように、多国間主義に基づくASEAN諸国、日本、インド、オーストラリア等との関係強化、インド太平洋地域・海域における海洋安全保障への関与、連結性の強化を含む多分野にわたる包括的な観点から、同地域における秩序形成と関係強化に取り組み、プレゼンスを強化するというドイツの戦略が浮き彫りになったと言えるだろう。

2. 対中関係との相克

英国、フランスに続いて、ドイツが相次いでインド太平洋戦略を本格化させた背景には、中国が欧州にかけて推進する「一帯一路」構想の存在が大きい。中国からユーラシア大陸を經由して欧州につながる陸路の「シルクロード経済ベルト」(一帯)と、中国沿岸部から東南アジア、南アジア、アラビア半島、アフリカ東岸を結ぶ海路の「21世紀海上シルクロード」(一路)の二つの地域で、インフラ整備、貿易促進、資金の往来を促進する計画である。この計画は中国の台頭という文脈において、「連結性の地政学」として議論され、EUや日本、オーストラリア、インドなどインド太平洋諸国が独自の戦略が必要として、地政学的な検討を開始する誘因となった。ドイツ国際安全保障問題研究所(SWP)のゴデーハルト(Nadine Godehardt) 研究員らは、「一帯一路」構想という「中国の連結性政策、連結性を政治利用しようとする中国の姿勢により、EUや日本、その他の国々が独自の戦略を描こうと、古典的な地政学の教科書にあるような検討に入った。地域主義に関わる日中両国の考え方の相違、第3国における経済的影響力の欧州と中国の競争、インド太平洋という政治的概念の登場はそれらの結果」と分析する。そして、「インド太平洋」概念は、中国にとっては米国主導の封じ込め戦略と考えられるが、学術的には「一帯一路」に対する同地域からの反応の一つであると考えられるという。

「連結性」に関連して、現代世界に重要な意味を持つのは、交通網、通信網、エネルギー網、高速インターネット、パイプラインなどのインフラ整備による国家の枠組みを超えた「接続性」(connectography)だと主張するのは、著書『接続性の地政学』で知られる戦略顧問会社「FutureMap」代表のカンナ(Parag Khanna)である。インド出身で、英国と米国で教育を受けた国際政治学者のカンナは、重要なのは地理学(ジオグラフィ)ではなく「接続性(コネクトグラフィ)」だと強調し、世界で今起きているのは市場アクセスをめぐる競争であり、とりわけ東南アジアのインフラ整備をめぐる世界的な競争であるとみる。

上述の「連結性」や「接続性」に関わる研究成果を踏まえ、「インド太平洋指針」を見たとき、ドイツ政府は、とりわけメルケル政権以降、経済を中心に緊密な関係を構築してきた

中国との関係をどのように位置づけるのだろうか。日米豪印の「クアッド」や東南アジア諸国にとって、同指針に基づく政策が果たして建設的な役割を果たすものになるかを判断するためには、その点を慎重に見極める必要がある。

そこで、同指針がまとめられるにあたって、どのような分析がドイツ国内でなされて、指針の内容に反映されていったのかを見てみよう。ドイツでは近年、学界を中心に「インド太平洋」に関して盛んに議論され、数多くの論文も発表されてきた。なかでも、同指針の採択直前に発表され、インド太平洋と対中関係の観点から詳細に分析し、ドイツ政府と連邦議会への政策提言もある SWP の「アジア太平洋からインド太平洋へ—意義、履行と課題」(*Vom Asien-Pazifik zum Indo-Pazifik: Bedeutung, Umsetzung und Herausforderung*) は、同研究所が連邦政府や連邦議会などへの助言をミッションにしており、同指針に影響を与えた可能性が高い論考の一つである。SWP のハイドック (Felix Heiduk) とヴァッカー (Gudrun Wacker) によるこの論考を手掛かりとして、ドイツが同指針をとりわけ対中関係との関係をどう考えたのかを検討したい。

(1) 「インド太平洋」概念に関する中国の認識

ドイツは 1990 年の統一後、旧東ドイツ地域の旧西ドイツ地域との経済統合や社会資本整備などのために多額の財政支出を迫られ、とりわけ競争力に乏しい旧東ドイツの国営企業が相次いで倒産し、1990 年代後半から 2005 年にかけて旧東ドイツ地域の失業率が 14-18% (連邦経済・エネルギー省) と高まり、1990 年代は「欧州の病人」とも呼ばれる景気低迷に陥った。その後、2008 年の国際金融危機や 2010 年のユーロ危機を克服し、ドイツ経済を軌道に乗せ、欧州で一人勝ちと言われるほどの回復を見せた背景には、メルケル首相が就任後、ほぼ毎年、計 12 回の訪中を繰り返し、緊密な経済関係を築き上げたことが大きい。いまや中国はドイツにとって最大の輸入相手国、米国に次ぐ 2 番目の輸出相手国であり、5 年連続で最大の貿易相手国 (いずれも 2020 年、ドイツ連邦統計局) である。ドイツ経済に占める対中依存度は大きい。

他方、ドイツが中国に対する認識を変える契機になったのは、先端技術を持つ産業ロボットメーカーの「クーカ(KUKA)」を中国側が 2016 年に買収したことである。中国側がドイツ企業の買収により、高度な産業技術を手に入れようとしており、安全保障上の脅威になりかねないという見方が徐々に広がった。中国に対して、ドイツだけでなく欧州諸国で、軍事転用が可能な高度の技術が狙われており、安全保障上の懸念があるとの見方が広がっていった。中国との経済関係を発展させながら、安全保障上の懸念をどう払拭していけばよいか課題として浮上したのである。さらに、新型コロナウイルスへの初期対応をめぐる、中国政府が情報を隠蔽したため、ドイツを含む世界への感染拡大をもたらした、莫大な被害をもたらしたとする見方が強まり、対中感情はさらに悪化した。米調査機関ピュー・リサーチセンターが 2020 年 10 月に発表した日米欧など 14 カ国を対象とする世論調査結果によれば、新型コロナウイルスへの対応や強硬な外交姿勢を理由に、中国に好感を持たないと回答し

た市民は 70%を超え、ドイツでも 71%と対中感情が急速に悪化したことを示した。

ヴァッカーらの分析によれば、中国政府当局者は「アジア太平洋」という表現を使用し、王毅外相が「インド太平洋」概念を「二つの海に浮かぶ泡のように短命だ」と表現したことに象徴されるように、「インド太平洋」概念に距離を置いているのは明らかだとみる。その上で中国側は、インド太平洋構想の最大の弱点は、信頼できる経済的な側面がまだないことであり、「一带一路」を含む中国の貿易や投資の魅力には太刀打ちできないと自信を深めているはずだと分析する。とりわけ米国のインド太平洋戦略（FOIP）は主に安全保障に重きを置いているため、関係主要国の経済的利益が食い違っており、先に紹介した王外相の言葉にあるように、中国側は構想の長期的実行可能性に懐疑的な立場とみる。他方、「一带一路」など中国側の競争相手になるとすれば、TPP など、米国と関係国との間による共同インフラ整備だろうとみているという。

中国の専門家の中には、米国のインド太平洋戦略の成否のかぎを握るのは中国自身であり、もしも近隣諸国との関係が悪化すれば、対中同盟を誘発する可能性があるという見方もある。このため、中国が取るべき対応として、「クアッド」の分断を図るほか、ASEAN を中心とする組織（ASEAN+3、ASEAN10+1、EAS、ARF）に対する中国の関与を高め、「地域的な包括的経済連携（RCEP）協定」をはじめとして相互依存関係を強化し、中国経済を積極的に開放することが必要であると指摘する。実際、日本とは 2018 年の李克強首相による訪日と安倍晋三首相の訪中、インドとは 2018 年と 2019 年の習近平国家主席とモディ（Narendra Modi）首相による非公式首脳会談が開催され、これらは中国側による「クアッド」分断の試みの一環であるという。

こうした状況認識から、中国の主な狙いは、米国との本格的な軍事・経済対立の潜在的危険を避けることであり、そのために、米国主導の対中包囲網の出現を防ぐため、地域諸国との関係を慎重に調整することであると分析する。

(2) ドイツ・欧州の立ち位置

上述の認識に立って、ドイツと EU としては、どのような「インド太平洋」戦略を描くべきであると考えたのか。ドイツの動きを見る前に、欧州諸国がどのような対応をとったのかをまず見ておこう。

ドイツがインド太平洋指針を検討していた時点で、欧州でインド太平洋戦略をまとめたのはフランスだけだった。フランス国防省は 2014 年以降、「フランスとアジア太平洋の安全保障（France and Security in the Asia-Pacific）」と題する文書を刊行してきたが、これを更新する形で 2018 年に「フランスとインド太平洋の安全保障（France and Security in the Indo-Pacific）」を刊行した。この中で、フランスはインド太平洋地域に約 47 万平方キロの海外領土を持ち、さらには世界第 2 位の規模を誇る排他的経済水域（EEZ）約 900 平方キロメートル、海外領土と同地域の諸国に計約 180 万人の市民が生活する地域のパワーとしてその権益を守り、地域秩序安定のため、パートナーである「インド、オーストラリア、

米国、日本、そしてマレーシア、シンガポール、ニュージーランド、インドネシア、ベトナムとともに貢献する」と述べている。日本とは河野太郎外相が 2017 年 9 月、ルドリアン（Jean-Yves Le Drian）外相との会談で、フランス海軍艦隊訪日や共同訓練をはじめとするインド太平洋地域における安全保障協力を高く評価し、2014 年に始まった外務・防衛閣僚会合（2 プラス 2）を通じて両国間の安全保障協力をさらに進展させていく方針を確認している。今後、日米豪印 4 カ国の「クアッド」の共同訓練のほか、2021 年 5 月の離島防衛・奪還を想定した日仏米の訓練も予定されており、目覚ましい進展を遂げている。グローバルな戦力投射能力を持つフランスの面目躍如である。

英国も 2017 年 9 月のジョンソン（Boris Johnson）外相と河野外相との会談で、インド太平洋地域における安全保障協力を進める方針を確認し、翌 2018 年 12 月には本州南方の太平洋沖で、ヘリコプター搭載型護衛艦「いずも」、米海軍の潜水艦や哨戒機、英海軍のフリゲート艦「アーガイル」が参加した日米英 3 カ国による共同訓練を実施するなど、日英両国の安全保障協力も着実に進展している。英国は特に香港情勢に関連して、中国が「一国二制度」を事実上反故にし、民主派の弾圧に踏み切ったことに不信感を深め、南シナ海などで海洋進出の動きにも海洋安全保障の観点から、同地域に関心を急速に強めている。こうした経緯を踏まえ、日英両国は 2021 年 2 月にテレビ会議形式で開催した外務・防衛閣僚会合で、英国が空母「クイーン・エリザベス」及び空母打撃群を 2021 年中に東アジア地域へ派遣し、日英防衛協力を強化することを盛り込んだ共同声明を発表するに至った。さらには、米国防総省は、東アジアに派遣される「クイーン・エリザベス」を中心とする空母打撃群に米海軍と海兵隊が参加すると発表した。米英両政府の共同声明によれば、米ミサイル駆逐艦「ザ・サリバズ」が空母打撃群に参加し、米海兵隊が最新鋭ステルス戦闘機 F 35 B を空母艦載機として運用する計画である。ここにみてきたように、日米両国とフランス、英国との安全保障協力は実践的な共同訓練などの形で着実に進展し、その先にオーストラリアとインドを加えた「クアッド」との連携が視野に入っている。

欧州の大国であるフランスと英国がインド太平洋への関与を相次いで強める状況下で、ドイツと EU の政策の選択肢として、どのようなものがあるだろうか。ヴァッカーらはまず、EU として「インド太平洋」の用語を使用するか、使用するとすればどのような定義で使用するかを検討する必要があるとし、貿易やエネルギー、投資など経済的な側面から見た場合、欧州にとっては「アジア太平洋」よりも、インド洋の重要性が高まっていることを考えれば「インド太平洋」のほうが現実をより正確に反映するとみる。そして、EU としてインド太平洋戦略に中国を含めるのか、除外するのかを検討した上で、インド太平洋戦略に「等距離（Äquidistanz）」「連携（Alignment）」「独自（Autonomie）」という 3 つのオプションを想定し、それぞれのシミュレーションを検討している。

a. 「等距離」

ドイツを含む欧州が意識的に「アジア太平洋」という用語を使い、「インド太平洋」とい

う言葉や概念を使わないという選択。これにより EU は、「インド太平洋」の使用を控えてきた韓国やカナダなどと協力でき、少なくとも概念的には、米中対立の中でいずれかの立場をとることを避けることができる。EU はある種の「等距離」を維持し、「自由で開かれたインド太平洋」と「一帯一路」との両方による相乗（シナジー）効果を得ることができる可能性がある。他方、この選択肢のデメリットは、米国と中国の狭間で戦略を立て続けなければならない、欧州独自の政治的・経済的能力や戦略的自立性を失う可能性もある。その結果、インド太平洋に対する EU の貢献はほとんどないままになりかねない。

b. 「連携」（フランス主導）

これは、「インド太平洋」に関する既存の解釈の一つを採用し、取り入れることである。ドイツや欧州の観点からみれば、フランスの概念に従うことは明白な選択肢であり、次の3つの利点もある。第一に「独仏」協力が機能していると誇示でき、第二に、国家安全保障戦略を「欧州化」することにより、新たな構想をまとめる必要性をなくすことでコストを下げることができ、第三に、少なくとも基本的な陸上の軍事能力は当初、フランスに頼ることができる、の3点である。フランスのアプローチが欧州で共有されることにより、欧州のプレゼンスはインド太平洋地域において一層可視化され、影響力を持つ可能性がある。デメリットの一つは、フランスの海外権益を重視する概念を採用することにより、フランス以外の欧州市民にとって納得しにくいものになる可能性があることである。第二に、フランスが安全保障分野に焦点を当てがちであるのに対し、他の多くの重要な政策分野に十分に対応できない可能性があるということである。第三に、「インド太平洋」という用語の使用を、中国が米国主導の対中封じ込め戦略への参加と解釈する可能性があることである。

c. 「独自」

欧州が「インド太平洋」の独自の理解を、その規範と価値観に基づいて定義し示すことである。例えば、アジアにおける連結性に関する EU 戦略文書は、地域におけるインフラ整備の取り組みを強化する枠組みを提示しており、独自のインド太平洋概念は、欧州が EU 独自の貢献をできるという意味でメリットがある。2019年9月にブリュッセルで開催された「欧州連結性フォーラム」において、安倍晋三首相とユンケル（Jean-Claude Juncker）欧州委員長が署名した「持続可能な連結性及び質の高いインフラに関する日 EU パートナシップ」は、同地域におけるインフラ整備の基盤となり得る。第二に、この概念がすべての加盟国に支持されれば、EU は世界に一貫性を示すこともできる。デメリットとしては、欧州内の交渉過程で発生する調整コストが発生し、インド太平洋の用語を使用することは、米国主導の対中封じ込め戦略に参加すると中国側が受け止める懸念がある。第二に、ドイツが同地域内では限定的な外交力しか持たず、軍事基盤も持たないことを考えれば、ドイツだけでインド太平洋構想を描く意味は乏しく、フランスのアプローチに対抗するものと受け止められ、欧州が政治的に分断されたアクターであるとの認識を強める懸念もある。第三に、独仏両国が別々の戦略をとれば、欧州の各種の共通政策を間接的に弱体化させる影響を与える可能性もある。

上記3つのいずれを選択するかはむろん重要だが、まず同地域における欧州の経済、安全保障、規範各面の利益を定義し、ルールに基づく秩序形成をはじめとする、これらの利益を守り発展させていくために必要不可欠な資源を、欧州側が手当できる目途を立てられて初めて、同地域だけでなく中国との関係においても信頼を勝ち取ることができよう。

ドイツ政府が「インド太平洋指針」を発表したことは、先の3オプションのうち「等距離」はなくなり、「連携」と「独自」の可能性を残したことを意味する。そして、ドイツがフリゲート艦を派遣し、フランスの海外領土における補給のほか、日本にも寄港するとみられることから、軍事的にはフランスとの協調が前提となる見込みで、どちらかといえば「連携」のオプションに従って動いていく可能性が高くなっている。ドイツがインド太平洋指針を発表した後の2020年11月に、オランダもインド太平洋指針をまとめて発表したことも、欧州諸国が安全保障分野においてはフランスのリーダーシップに委ねつつ、インド太平洋諸国との連結性強化に動いていることを裏付ける。

3. 小括

これまで見てきたように、インド太平洋地域に海外領土を持ち市民が居住するフランスを例外として、ドイツをはじめとする欧州諸国の多くやEUの関係機関は現在、インド太平洋戦略をまとめる途上にあり、最近まで関心が高かったとは言えない。このため、インド太平洋戦略に関わる欧州諸国のコンセンサスはまだほとんどないと言って過言ではない。他方、中国の「一帯一路」構想については、欧州諸国が構想の主要目標であったため、EUや欧州諸国で集中的に議論されてきた実績がある。言い換えれば、中国は「一帯一路」構想で欧州諸国の関心を引き付ける一方、南シナ海で密かに人工島の建設を開始し軍事拠点化した。これに対し、東南アジア諸国や日本、オーストラリアなどが安全保障上の懸念を表明しても、欧州諸国の反応は鈍く、国際世論の分断という意味では、中国側が一定の成功を収めた。同地域における権益が脅かされる可能性を懸念したフランスがいち早く反応し、インド太平洋戦略に動いたと言える。

しかし、欧州の貿易や経済利益の観点から考えた場合、同地域における中国の一方的な行動によって莫大な損害や障害を受ける可能性があり、ひいては国際秩序への深刻な影響をもたらす、特にドイツについては、インド太平洋への関わりを強化する以外の選択肢はない、とブルースター（David Brewster、オーストラリア国立大学）とモハン（C. Raja Mohan、シンガポール国立大学）は「インド太平洋におけるドイツ」で結論づけている。フランス、英国の欧州主要国がインド太平洋地域の秩序形成への関与を強める中、現状では、中国との貿易規模にははるかに及ばないものの、今後の成長が見込まれるインドをはじめとするインド太平洋諸国との連結性の強化を念頭に、ドイツとして関与を強化しない選択は事実上、取りえなかったと言える。

だからといって、ドイツが中国との緊密な関係を見直すとまで考えるのは早計であろう。上述のように、ドイツにとって中国は5年連続で最大の貿易相手国であり、対中依存度も

大きく、緊密な経済関係を築き上げている。見てきた通り、ドイツのインド太平洋指針はインド太平洋地域と欧州との連結性を強化し、欧州との貿易ルートである海洋安全保障の観点から同地域への関与を強化することにより欧州の利益を守り発展させていくことが主眼であって、中国との関係を根底から見直すことを必ずしも前提としているわけではないことに留意する必要がある。それを裏付けるように、ドイツがEU議長国としての任期切れを迎える直前の2020年12月30日、EUは中国との間で「包括的投資協定」(EU-China Comprehensive Agreement on Investment: CAI)に基本合意した。米国のバイデン(Joseph Biden)次期政権の幹部からも、中国との投資協定を急がないよう、異例の関心表明があったにもかかわらず、2014年から続く同協定の協議を基本合意に持ち込むよう、メルケル首相が議長国の立場で働きかけたと言われる。日独外務・防衛閣僚会合前日の2021年4月12日付経済紙「ハンデルスブラット」などへの寄稿で、マース外相も「中国は主要な経済パートナーであり続ける」と対中経済関係の見直しは前提にないことを明言している。このように、対中封じ込め戦略への参加と受け止められないよう慎重に検討した形跡がある。

他方、欧州レベルでは、欧州議会が2021年5月20日、「包括的投資協定」について、批准に向けた審議を停止する決議を可決し、早期発効は事実上困難になった。少数民族ウイグル族の人権問題に関するEUの対中制裁に中国が報復措置をとったことに反発したもので、主導したメルケル首相は面目を失った形である。

北大西洋条約機構(NATO)の枠組みによる米軍などへの支援活動は別として、ドイツが今後、同地域で厳しい局面に立たされるとすれば、中国の一方的な行動により、フランスが同地域における権益を脅かされたと受け止めた時であろう。フランスは先述の通り、同地域に約180万人の市民が居住し、世界第2位のEEZを誇る。フランスは2014年以降、ルールに基づく海上秩序を守る一環として、海軍艦船が南シナ海を定期的に航行している。2016年には、ルドリアン(Jean-Yves Le Drian)国防相(現外相)が欧州諸国に対し、定期的で目に見えるプレゼンスを南シナ海で展開するよう呼び掛けた。航行の保護のほか、ニューカレドニアや仏領ポリネシアを含む太平洋にある海外領土で生活する市民の利益を守る必要性にも言及している。最近では2021年2月8日、パルリ(Florence Parly)国防相が海軍攻撃型原子力潜水艦「エムロード(エメラルド)」と海洋支援艦「セーヌ」が南シナ海を航行したと明らかにしている。パルリはツイッターに2隻の写真を投稿し、今回の航行は「海軍がオーストラリア、米国、日本という戦略的パートナーとともに、遠く離れた海域に長期間展開できることを証明した」と述べている。

フランスはさらに2021年5月、陸上自衛隊と米海兵隊、仏陸軍が宮崎、鹿児島両県の霧島演習場で島嶼防衛を想定した日米仏共同訓練を実施したほか、海上自衛隊を含む日米豪仏海軍と初めての日米豪仏共同訓練を東シナ海で実施し、インド太平洋地域における存在感を高める努力を重ねている。4カ国の海上防衛での連携を強調し、海洋進出を強める中国をけん制する狙いもあるものとみられる。

一方、中国側は中国共産党傘下の英字紙 *China Daily* に「フランス軍に南シナ海の居場所

はない」との論評を掲載し、地域を不安定化させているのは中国ではなく、「クアッド」やフランスだと反発している。中国が南シナ海の人工島に象徴される一方的行動をさらに進め、フランスがその権益を侵されたと受け止めて、何らかの行動に出る事態が起きた場合、ドイツは難しい判断を迫られることになる。フランスの立場を支持すれば、中国が経済力に物を言わせてドイツに圧力をかけることは明らかだからである。インドをはじめとするインド太平洋諸国の成長は著しいとはいえ、例えばインドとの輸出入総額（2020年）は約195億ユーロで、中国の約2121億ユーロの10分の1以下と遠く及ばないのが現状である。

ドイツが派遣するフリゲート艦1隻は2021年8月に出港し、マラッカ海峡などを通り、オーストラリアに寄港、その後、年末にかけて数週間、朝鮮半島沖の監視活動に加わる予定とされる。中国を刺激することを避けたドイツ首相府の意向で、フリゲート艦が上海への寄港が実施される可能性もある。その場合、日米豪印のクアッドやフランスとの間で議論になる可能性がある。また、ドイツ連邦議会選挙が2021年9月26日に予定され、メルケル首相も任期満了を迎えるため、次期政権の連立枠組みによっては、航行計画の確定には曲折も予想される。

欧州との連結性や海洋安全保障の観点から、ルールに基づく秩序形成に貢献するため、欧州の同盟国であるフランスや英国、日米豪印の「クアッド」と、どこまで足並みを揃えるのか。他方、最大の貿易相手国として緊密な経済関係を誇る中国との関係をどのように調整していくのか。対中警戒感が強まったとはいえ、対中利害関係の大きさは他国に比べて優れて大きいだけに、ドイツは欧州の中でも、最も難しい「インド太平洋」戦略の舵取りを迫られよう。

【参考文献】

本報告は下記拙稿に多くを負うものである。

中村登志哉、「ドイツのインド太平洋戦略—米中対立と対中経済連携の狭間で」、『国際安全保障』第48巻第4号、特集『ポピュリズムと米欧安全保障』、国際安全保障学会編、内外出版、2021年3月、1-18頁。

中村登志哉、寄稿「ドイツのインド太平洋戦略—日独外務・防衛閣僚会合を初開催」、防衛・安全保障専門週刊紙「朝雲」、2021年4月29日付。

ハンス・クンドナニ、『ドイツ・パワーの逆説 <地経学>時代の欧州統合』、中村登志哉訳、一藝社、2019年。