

南太平洋地域の安全保障 ～中国による影響力拡大と関係各国の懸念～

SSRI 研究員 和田大樹

はじめに

2016年8月、安倍首相はケニアで開催中のアフリカ開発会議（TICAD）で、「自由で開かれたインド太平洋戦略（Free and Open Indo-Pacific Strategy : FOIPS）」という外交戦略を打ち出した。この戦略は、①法の支配、航行の自由などの基本的価値の普及・定着、②連結性の向上などによる経済的繁栄の追求、③海上法執行能力構築支援などの平和と安定のための取り組みの、3つを柱としている。

FOIPS が描く構想の中には、南太平洋地域も含まれる。日本が示した FOIPS による平和と繁栄が進むことを願いたい。しかし、近年、この地域では FOIPS の価値観や理念、戦略とは一線を画す中国の行動が顕著になっている。

国際政治における中国の台頭は 21 世紀以降顕著で、それに異論を唱える者はいないだろう。南シナ海や西太平洋での海洋覇権、現代版シルクロード経済圏構想“一带一路”による莫大な経済支援など、その影響力はアジアに留まらず、中東や欧州、アフリカや中南米など各地に広がっている。そして、それは国際政治の世界では焦点の当たりにくい南太平洋地域にも浸透している。

本稿では、近年の中国による南太平洋地域への展開に焦点を合わせ、それが与える経済的、政治的な影響を取り上げ、それに伴い、日米に加え、オーストラリアやニュージーランド、フランスなどの利害関係国に如何なる影響が出てきているかについて論じてきたい。

南太平洋地域の構成国

まず、南太平洋地域の構成国について紹介したい。南太平洋地域は大きくミクロネシア、メラネシア、ポリネシアの3つの地域に分けられ、14の国で構成される。ミクロネシアを構成するのは、パラオ共和国、ミクロネシア連邦、マーシャル諸島共和国、キリバス共和国、ナウル共和国の5か国で、メラネシアは、パプアニューギニア独立国、ソロモン諸島、バヌアツ共和国、フィジー共和国の4か国、ポリネシアは、ツバル、サモア独立国、トンガ王国、ニウエ、クック諸島の5か国でそれぞれ構成される。

人口は、メラネシアに属する約 800 万人のパプアニューギニア独立国が最も

多く、以下、フィジー共和国が約 90 万人、ソロモン諸島が約 60 万人、サモア独立国が約 20 万人、トンガ王国が約 11 万人、パラオ共和国が約 2 万人、ツバルが約 1 万人などとなっており、島嶼国全体では約 1000 万人となっている¹。

また、これら 14 か国の国土面積の合計は日本の約 1.4 倍と少し大きい程度だが、排他的経済水域 (EEZ) の面積は日本の実に約 4.4 倍に及び²、豊富な漁業海域を持つ一方、その海洋管理が大きな課題である。

また、南太平洋地域には地域の国際組織としての役割を担う「太平洋諸島フォーラム (PIF)」という機関が存在するが、この機関の設立は 1971 年で、本部はフィジー共和国の首都スバにある。PIF 加盟国は同 14 か国に加え、2 地域 (仏領ポリネシアとニューカレドニア)、2 か国 (オーストラリアとニュージーランド) が加盟している³。

中台による国交獲得競争の場と化する南太平洋

中国の南太平洋への展開が顕著になるにつれ、同地域は世界でも稀に見る中台による国交獲得競争の最前線と化している。現在、台湾と外交関係を持つのは、マーシャル諸島共和国、ツバル、ソロモン諸島、パラオ共和国、ナウル共和国、キリバス共和国の 6 か国で、中国と持つのは、フィジー共和国、サモア独立国、パプアニューギニア独立国、バヌアツ共和国、ミクロネシア連邦、クック諸島、トンガ王国、ニウエの 8 か国となっており、北京の方が少し多くなっている⁴。しかし、一部の国は、過去に国交の変更を繰り返してきた。

例えば、トンガ王国は 1998 年に台湾と断交してから、中国と国交を維持している。ニウエは 2002 年に台湾と断交して中国と国交を樹立したが、2005 年に再び台湾と国交を樹立している。マーシャル諸島共和国は 1990 年に中国と国交を結び、その後国連に加盟したが、1999 年に中国と断交して再び台湾と国交を樹立した。

そして、近年、中国はさらなる外交関係樹立を目指すべく、積極的な関与を押し進めている。オーストラリア・シドニーに拠点を置くシンクタンク「ローウィ研究所 (Lowy Institute)」によると、中国は 2006 年からの 10 年間で、パプアニューギニア独立国に 6 億 3200 万ドル、フィジー共和国に 3 億 6000 万ドル、バヌアツ共和国に 2 億 4400 万ドル、サモア独立国に 2 億 3000 万ドル、トンガ王国に 1 億 7200 万ドルなど、莫大な額の資金援助を実施したという。2018 年 3 月にも、トンガの国王ツボウ 6 世が北京を訪問して習近平主席と会談し、大規模な経済援助を受けることで合意した⁵。

一方、このような、中国による一種の“台湾潰し”とも表現できる行動には、台湾も焦りを感じている。例えば、台湾の蔡英文総統は 2017 年 10 月下旬、ツバ

ルとソロモン諸島、マーシャル諸島共和国を次々に歴訪し、台湾の存在力をアピールし⁶、2019年3月21日から28日にかけても、国交があるパラオとナウル、マーシャル諸島を訪れた。

しかし、近年、台湾と国交を持つ国は減少傾向にある。2016年5月の蔡英文総統の就任以来、22カ国にあった外交関係国は2018年8月の時点で17カ国にまで減少している。2016年12月にサントメ・プリンシペの断交以降、2017年6月のパナマ、2018年5月のドミニカ共和国とブルキナファソ、2018年8月のエルサルバドルと続いている。

今後、中国としては、台湾が国交を維持する国々への関与も押し進めて行くことだろう。例えば、中国はPIFへの関与を強めている。中国は島嶼国の約半分と国交がないため、島嶼国の地域機関であるPIFへ経済支援的な関与を強めることで、そのような国々への影響力を高めていくことを考えている。

中国の南太平洋島嶼国への関与

では、中国は南太平洋島嶼国へどのような関与を見せているのだろうか。ここでは2つの事例を紹介したい⁷。

まず、人口10万人のトンガ王国では中国によるインフラ整備を中心とする支援額が顕著に増加している。上記のローウィ研究所の統計をみても、2006年からの10年間で中国による支援額は1億7200万ドルに達し、2017年には中国からの無償資金援助で建てられた政府庁舎が完成した。中国人観光客だけでなく、トンガで露店を営んだり、ビジネスを展開する中国人・企業の数も近年顕著に増加傾向にある。しかも、トンガ王国に展開する中国人経営者や中国企業は現地人を採用するのではなく、従業員をわざわざ中国から呼び寄せて働かせるなどしており、現地人からの反感も高まっているという。また、中国からの資金援助といっても無償は少なく、その多くは長期の低利子融資だとされる。今年3月上旬に、ツボウ6世が北京を訪問して中国からのさらなる経済援助で合意したことからも、今後一層、中国のトンガ王国への影響力拡大が進むことも考えられる。

また、中国の海洋戦略にとって重要な第二列島線上に位置するパラオ共和国でも中国の影響力が拡大している。特にパラオ共和国はGDPの8割以上を観光

業に依存しているが、近年中国人観光客の数が激増している。2013年までは国交を持つパラオや日本などからの観光客が多く、中国人観光客は1万人に満たなかったものの、2014年には4万人、2015年には9万人弱と激増した。それに伴い、中国系のホテルや旅行代理店、不動産会社などが多くパラオ共和国に進出するようになり、中国との経済関係強化を求める地元民の声がある一方、それに反発する声も高まっている。パラオ議会では去年、中国との貿易協定締結の是非を問う議会採決がなされ、辛うじて否決（賛成5、反対5、欠席3）される出来事があった。

南太平洋各国によって、中国の浸透度は少なからず異なるであろうが、トンガ王国とパラオ共和国の事例から言えることは、「中国の経済支援には懸念がある一方、国家の発展と繁栄を考えればそれを受け入れるしかない」というジレンマが存在することだろう。そして、中国が進める一帯一路の影響を受けている他の国々も同様のジレンマを感じていることだろう。例えば、スリランカは2017年12月、チャイナマネーで建設された南部のハンバントタ港の運営権を債務軽減と引き換えに99年間中国へ貸し出すことを決定し⁸、パキスタン201年に南西部グワダル港の運営権を中国に43年間譲渡することで合意した⁹。

一方、このような中国の関与を非難する国も見られる。ナウルの大統領は2019年1月、台北で蔡英文総統と会談し、台湾との関係を一層強化する姿勢を示し、北京が強調する「一国二制度」に改めて反対する蔡氏の姿勢に理解を示した。また、ワガ大統領は2018年9月、ナウルで開催されたPIF首脳会合の席で、傲慢な態度を見せたとして中国代表団を強く非難する一幕があった。

中国の浸透に懸念を示し始める関係各国

このような中国の動向は、経済的な分野だけでなく、安全保障分野にも影響を及ぼし始めている。特に、長年、南太平洋地域を勢力圏としてきたオーストラリアやニュージーランド、ニューカレドニアや仏領ポリネシアなどの領土を有するフランス、そして太平洋で覇権を握ってきた米国は強い懸念を示している。

オーストラリアの国防当局は2018年4月、「中国はバヌアツ共和国における軍事的影響力の拡大に関心を示している」と発表した¹⁰。中国は、島嶼国における港湾施設の建築に多額の資金援助を行っているが、その多くが融資であり、島嶼国の返済が困難なことは容易に予測できることから、長期的にはそこを軍事拠点化する狙いがあるとされている。これについて、オーストラリア国立大学

のローリー・メドカフル教授は、「今後オーストラリアが懸念すべきは、中国がバヌアツ共和国に人民解放軍の基地を作り、そこからオーストラリアや米国などに対峙するため南太平洋海域で存在力を高めることだ」と述べている¹¹。

ニュージーランドのピーターズ外相も 2018 年 3 月、ローウィ研究所での講演で、中国を名指しで非難することは避けたものの、「南太平洋地域においてオーストラリアとニュージーランドの存在力は低下している」と懸念を示し¹²、同年 7 月に公表された防衛報告書の中では、中国の存在が南太平洋地域の安定を脅かす可能性があるとして指摘されている。

南太平洋に領土を有するフランスも、この動きに敏感に反応するようになってきている。フランス本土からは 1 万キロ以上も離れているが、フランスは南太平洋地域を中心に 1100 万平方キロメートルもの排他的経済水域（EEZ）を持つ世界第 2 位の海洋大国である。フランスは 2018 年 1 月、日本との間で第 4 回日仏外務・防衛の閣僚会議を開催し、海洋安全や海洋安全保障、途上国への能力構築支援などで両国が協力し、2 月に自衛隊と仏軍が共同訓練を実施することで合意した。マクロン大統領も、インド太平洋において如何なる覇権もあつてはならないとの見解を示している。そして、フランスにとってひとまず安心材料となったのが、2018 年 11 月にニューカレドニアで実施された独立を巡る住民投票の結果だ。結果、住民はフランスから独立しない道を選んだ。マクロン大統領は投票前から如何なる結果になっても民意を尊重すると表明していたが、仮にニューカレドニアが独立するようなことがあれば、中国が触手を伸ばしてくることが想定されることから、フランスにとっては懸念材料となっている。しかし、今後 2022 年までに 2 回同じ投票が実施される可能性もあり、パリとしては油断できない状況が続くようである。

さらに、米国は中国のパラオ共和国への関与に特に懸念を持っているとみられる。上述のとおり、パラオ共和国は第 2 列島線上に位置するが、米軍基地があるグアムにも距離的に近く、中国がそこを拠点に軍事的影響力を拡大することを米国は警戒している。現在、パラオ共和国近海で人民解放軍の目立った行動が見られるわけではないが、米国はトランプ政権になってからの 2017 年 8 月、パラオ共和国との間で海上監視用のレーダーシステムを新たに設置することで合意した¹³。

分析評価

以上のように挙げた事実は、南太平洋で起こっていることの僅かな事象でしかないが、近年の南太平洋地域を巡る動向について分析評価し、今後の行方について展望してみたい。

まず、中国の「一帯一路」戦略に基づく経済支援は、そもそも「経済支援」と呼べるのか。これは、そもそも支援とは何か？ という最も根本的な問いになってしまうが、中国の多額な支援が、国際政治や国際協力の分野で使用される通常の「支援」とは、価値観や理念で一致しないことは間違いないだろう。

理由としては、中国の支援というものが、国際政治的な意味での大国の責任や理念と相容れるものとは呼べず、現に、中国はそれによって非援助国にある湾岸施設の使用権を獲得するなどのケースが目立つ。融資というものは、いつか相手に返済しなければならないものであるが、多額の支援を必要とする途上国に、そもそも一定期間内に多額の債務を返済する能力があるかどうかは、答えに難しくない。そして、習近平政権はそれを十分に理解しつつ、あえて多額の経済支援というものを実施している。

スリランカやパキスタンのケースのように、返済がスムーズに出来ないことから港の使用権を中国に譲渡するなどのことを、中国は前もってそれを想定し、あえて多額の支援を実施している。そうなれば、中国による支援というものは「目的」ではなく「手段」ということになる。これは経済の武器化とでも表現できるのかもしれないが、中国には自らの影響力拡大を狙う1つの手段として、資金を支援という名目で利用している。

また、ある中国研究者によると、今日の中国による海洋進出を「POSOW」（戦争に至らない準軍事作戦）と呼ぶ概念があるという。その論考を引用すると、「POSOW」とは、具体的には「人民解放軍の海軍が行う作戦ではなく、海上法執行機関である中国海警局や治安維持部隊である人民武装警察部隊、あるいは軍事機関の指揮下で戦備勤務、防衛作戦任務、社会秩序の維持と補佐を担う民兵が行うもの」とされる¹⁴。この定義をそのまま連想すると、中国の海洋進出とは正に「POSOW」と言える。そして、近年中国が力を入れる経済支援というものは、見た目は決して「POSOW」ではないものの、多額の債務を返済できない被援助国の姿やその後の中国の取る手段を考えると、その根底にある戦略や理念といったものは、「POSOW」と決して相容れないわけではない。

次に、では、なぜ中国は南太平洋地域への影響力拡大を狙っているのだろうか。これにはいくつかの理由が考えられると思うが、ここでは大きく3つを挙げたい。

まず、経済的な理由である。習近平政権は一带一路の一環として中東やアフリカだけでなく、中南米も視野に入れている。特に南米は、中国から最も遠くに位置しているが、中国は例えば銅の取引でペルーやチリと深い関係にあるなど、中南米各国との関係を重視している。そして、中国と中南米地域を結ぶ航路を考えると、南太平洋地域は正にその中継地点に位置しており、中国としては南太平洋地域を中継地点として、一带一路戦略における中南米航路を開拓したい思惑があるだろう。

第2に、外交的な理由がある。これは既に述べたように、南太平洋地域が中台による国交獲得競争の最前線となっていることに関係する。南太平洋地域には、政治的・経済的基盤が脆弱な国が多く、また、海面上昇など地球温暖化の影響を受けていることから、多額の資金的援助を求めるニーズがある。そしてそこには台湾と国交を持つ国々が存在することから、中国としては莫大な資金を梃に同地域へ展開していくべき政治的な理由がある。

最後に、軍事・安全保障的な理由がある。以前、習近平主席が当時のオバマ大統領との会談の際に「太平洋分割論」を提唱したことがあるが、南太平洋への影響力拡大は、その一環とも捉えることもできる。南太平洋地域といっても西から東へ非常に広く、その地域全体を中国が抑えられるというわけではないが、「太平洋には中国と米国を受け入れる十分な空間がある」という習近平主席の言葉を連想すると、西太平洋での覇権を目指す中国にとって、南太平洋地域で影響力を高めたいという狙いが見え隠れする。また、中国が西太平洋での覇権を目指すにあたっては、日米間だけでなく、米豪間の協力を崩す狙いもある。パラオ共和国やミクロネシア連邦などは安全保障を米国に委ねているが、南太平洋はグアムとオーストラリアの真ん中に位置しており、米豪の間に軍事的なプレゼンスを強化できるということは、中国にとっては非常に好都合なことだ。仮に、南太平洋で中国が軍事的プレゼンスを強化するなら、それは太平洋国家である米国や日本、オーストラリアの安全保障政策にも大きな影響を与えることになる。

今後の動向

FOIPS の議論が進む中、それが直面するいくつかの課題も出てきている。

第一に、米中による覇権争いが高まるにつれ、この戦略は“協力的側面”より“競争的側面”が強くなっている。日本も、FOIPS は台頭する中国を念頭に置いたものではない、一带一路と競合するものではないとの姿勢を示しているが、海洋進出など中国の覇権的行動が顕著になるにつれ、FOIPS は中国の海洋進出を許さないとする“競争的”な意味合いが強くなってきている。またそれと同じように、FOIPS は経済や開発、人材育成などソフトな側面を強く打ち出しているが、大国の競争激化によって、軍事・安全保障などハードな側面が色濃くなってきている。

第二に、FOIPS による ASEAN の存在意義である。地理的に、東南アジアは太平洋とインド洋のちょうど真ん中に位置するが、それによって東南アジアの地域的枠組みである ASEAN の立ち位置はどうなるのかといった懸念の声が、東南アジア各国から出始めている。FOIPS はもともと、米国と日本、オーストラリアとインドの 4 カ国を軸とした「安全保障のダイヤモンド構想」に由来しているが、中国の浸透も重なって、大国に囲まれる東南アジア各国からは、ASEAN のアイデンティティが薄まるのではないかと心配する声が聞かれる。また、東南アジアの中でも、中国と南シナ海の領有権問題で対立するフィリピンやベトナムのような国もあれば、中国からの経済支援に深く依存するラオスやカンボジアのような国もあり、地域一体となって反中というわけではなく、FOIPS も対する消極的な声もないわけではない。

第三に、FOIPS の軸となるのは米国と日本、オーストラリアとインドであるが、国によって考え方に少なからずの違いがある。米国や日本などは、中国を念頭に FOIPS を進めていくことに積極的な姿勢を示しているが、例えば、インドのモディ首相は去年 6 月、シンガポールで開催されたアジア太平洋安全保障会議の演説で、FOIPS を歓迎する一方、限られた国々によるクラブではないとの姿勢を示した。また、インドは一昨年、オーストラリアが日米印の合同軍事訓練「マラバール」に参加を要請した際にそれを拒否した。

FOIPS という理想については多くの国が賛同しているが、その各論をどう進めていくかが今後の課題である。米中対立の行方によっては、FOIPS のハードな側面がさらに強調されるようになり、軸となる 4 カ国間での隔たりが一層大きくなることも予想される。

このような中、福島県いわき市で 2018 年 5 月 18 日から 19 日にかけて、日本と南太平洋の国々が参加する「第 8 回太平洋・島サミット」が開催された。この国際会議の席で、安倍首相は外国漁船による違法操業に悩

む島嶼国に対して海洋保安能力の向上支援を実施していくことを約束し、また北朝鮮による海上密輸や中国の海洋進出を念頭に自らが提唱する「自由で開かれたインド太平洋戦略」への協力を参加国に求めた。

日本が南太平洋各国に対してできることは多くある。しかし、現地の情勢を見ると、中国の影響力拡大は速いペースで進んでいる。既に、南太平洋各国における日本と中国のプレゼンスには歴然とした差が生じており、中国以上のプレゼンスを見せることは国力的にも無理があろう。しかし、重要なのは量ではなく支援の質と関係諸国との一層の協力である。日本の支援の質は国際社会からも高く評価されており、南太平洋地域の安全保障は、太平洋国家である日本にとっても重要な問題である。中国の影響力が色濃く浸透しつつあることは間違いないが、米国やオーストラリア、ニュージーランド、さらにはフランスやイギリスといった国々との安全保障協力が今後いっそう求められるだろう。

¹ 外務省ホームページ < <https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/pacific.html> >

² “太平洋島嶼国における開発課題” JICA 2017 年 10 月

< https://www.jica.go.jp/activities/schemes/priv_partner/kaihatsu/ku57pq00001hnsqp-att/171012_oceania.pdf >

³ 外務省ホームページ < <https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/pif/index.html> >

⁴ 国際機関 太平洋諸島センター ホームページ < <http://blog.pic.or.jp> >

⁵ “China Tonga agree to promote strategic partnership”, Xinhua, March 2, 2018.

< http://www.xinhuanet.com/english/2018-03/02/c_137009307.htm >

⁶ Taiwan president starts visit to Pacific”, Radio New Zealand, October 10, 2017.

< <https://www.radionz.co.nz/international/pacific-news/342680/taiwan-president-starts-visit-to-pacific> >

⁷ NHK 国際報道 2018 2 月 26 日と 2 月 27 日を参考

⁸ “China signs 99-year lease on Sri Lanka’s Hambantota port”, Financial Times, December 11, 2017.

< <https://www.ft.com/content/e150ef0c-de37-11e7-a8a4-0ae63a52f9c> >

⁹ “China puts US Navy on notice with far-flung ports and big guns”, Nikkei Asian Review, February 27, 2018.

< <https://asia.nikkei.com/Spotlight/China-people-s-congress-2018/China-puts-US-Navy-on-notice-with-far-flung-ports-and-big-guns> >

¹⁰ “An Australian defense official reportedly confirmed China’s desire for increased military presence in the South Pacific”, Business Insider, April 24, 2018.

< <http://www.businessinsider.com/australia-confirms-china-military-presence-in-vanuatu-2018-4> >

¹¹ Ibid.

¹² “Australia, New Zealand influence in Pacific waning as China flexes its muscles”, ABC News, March 2, 2018.

< <http://www.abc.net.au/news/2018-03-02/foreign-minister-warns-australia-nz-influence-in-pacific-waning/9500916> >

¹³ “U.S. military to install radar in Pacific’s Palau”, Japan Times, August 24, 2017.

< <https://www.japantimes.co.jp/news/2017/08/24/asia-pacific/u-s-military-install-radar-pacifics-palau/> >

¹⁴ “中国の「戦争に至らない準軍事作戦」——POSOWを読み解く 土屋貴裕 / 安全保障学”、2018年3月22日

< <https://synodos.jp/international/21240> >