

2023年3月30日

## 「インドネシアから見たウクライナ侵攻の影響」 (米中関係研究会コメンタリーNO. 17)

 九州大学 比較社会文化研究院  
准教授

相澤伸広

### はじめに

現在、ロシアによるウクライナ侵攻以来、東南アジア各国は主権侵害行為に対し異を唱えた。ただ、具体的にロシアを名指しして「非難」することはなく、いわんやロシアとの関係を悪化させる「制裁」にはシンガポールを除いて参加することはなかった。インドネシアのジョコウィ大統領も侵攻直後にロシアを批判せず、『No War』とTwitterで発し、その先には政治的に踏み込むことはなかった。

東南アジアとしては、選択回避が外交的に合理的な立場にありつつも、2022年4月7日、国連人権委員会において、ロシアの資格剥奪にかかる決議が投票に付されその判断を求められた。東南アジアの投票は、ベトナムとラオスが反対、シンガポール、タイ、マレーシア、インドネシア、ブルネイ、カンボジアが棄権、そして、ミャンマーとフィリピンが賛成した。

東南アジア各国の間で、判断が割れたこと、そして、東南アジアの過半数が棄権したこと、この結果の理由をどうひもとくか。おそらくそこには、1. 武器供与の依存度、2. ウクライナ侵攻の特殊性、3. 「制裁」の犠牲者としてのシンパシーという3つの要素が考えられる。これらに注目して東南アジア、そしてとりわけその中でも最大の人口を抱えるインドネシアに与えた影響について理解をしたい。

### 東南アジアの姿勢を決める要因

第一に考えられる要因はすでに多く論じられている通り、各国の武器調達におけるロシアへの依存度である。東南アジアとロシアの関係でもっとも顕著なものはこの防衛装備品調達上の関係である。ロシアは東南アジアにとって、最大の域外防衛装備輸入相手であり、2019年までのデータではあるが、ベトナムのロシアからの武器調達の割合はその8割を超え、ラオスが44%と次に高い割合を占めていた。ベトナム、ラオスの装備状況を考えれば、現時点での国家安全保障戦略上、ロシアとの良好な関係を維持することは必要不可欠である。主

表1 ロシアの対東南アジア各国別防衛装備品輸出

Russia's Defence Exports to Southeast Asian Countries, 2000-19 (US\$ million)

	2000-04	2005-09	2010-14	2015-19	Total	As a % of Total Arms Imports
Vietnam	446	404	3,278	2,387	6,515	84%
Malaysia	63	1,221	14	156	1,454	31%
Myanmar	341	443	651	-	1,435	39%
Indonesia	267	206	675	-	1,148	16%
Laos	8	4	14	76	102	44%
Thailand	-	3	20	27	73	2%
Total	1,125	2,281	4,652	2,646	10,704	-

Table 3. Source: ISEAS (Image: Jace Yip)

権不可侵の原則に賛同しつつも、一步踏み込んでロシアの人権委員会資格剥奪決議に賛成すれば、そこには政治的なリスクにとどまらない、自国の安全保障にとってのリスクがあることがここに示されている。ウクライナの安全保障上の危機に政治的に連帯することで、自国の安全保障を危機にさらすわけにはいかない、という論理である。

第二に考えられる要因として、決議に対する賛否を決したのは、今回のロシアのウクライナに対する侵攻が、他の侵攻事例とくらべてどれだけ特殊であるか？という問いに対してどのような答えを各国が見出したか、という点があげられる。ロシアのウクライナ侵攻が特殊である、と捉えれば、国連において特別な決議や制裁に値することになる。しかし、特殊でないと捉えるのであれば特別な決議、制裁に賛同する合理性は生まれにくい。米国のイラク侵攻とロシアのウクライナ侵攻は本質的にどこが異なるのか。その意味では今回だけ特殊な外交的な行動を取ることは説明がつかない。主権侵害行為に対しては反対であるが、イラクやシリアに対する侵攻にはアクションを起こさず、ウクライナへの侵攻には制裁や国連人権委員会の資格剥奪を求めるというのはダブルスタンダードであり、したがって、そのダブルスタンダードを是認するような決議には棄権するしかない、という理由である。

ダブルスタンダードとしてとりわけ、インドネシアで大きな論点となったのはイスラエルによるパレスチナ「侵攻」と、ロシアによるウクライナ「侵攻」を同期させるものであった。2021年5月21日にウクライナのゼレンスキー大統領が、ハマスによるイスラエルへのロケット攻撃に対し、「イスラエルの空はロケットに覆われている。都市が炎に包まれている。多くの人が犠牲になっている。悲しみなしに、この惨状を見ていることはできない。いまある命のために、今すぐにエスカレーションを止めなければならない」とツイートした。この過去のツイートがインドネシアでも拡散され、パレスチナ人が受けた窮状には目を瞑り、パレスチナ人の闘争の正当性を否定し、現在は自衛のための戦争への支援を訴えるゼレンスキー大統領の姿勢は「偽善」であるとした。インドネシアでは、とりわけ、中東、イスラム世界に対する「西側」諸国の対応と今回のウクライナに対する対応との差を是認することはできない、という声が無視できない広がりを見せていた。

第三には、一番重要な要因として、東南アジア側の制裁を受ける立場へのシンパシーが挙げられる。ロシアに対する一連の経済・金融制裁にみられる米、欧、日、韓などによる協調制裁は、過去にない成功例としてとりわけG7メンバーの中では高い評価がある。ただ、現在のミャンマー、2014年クーデタ後のタイ、1999年の東ティモールでの人権侵害後のインドネシアなど、東南アジア各国のように経済制裁や武器禁輸制裁などを過去25年の間に受けてきた国々にとっては、ロシアの主権侵害行為への遺憾の意を表明しても、その解決方法として制裁を加え、さらには西側各国のように経済制裁の有効性を誇るといって、外交戦略として制裁の正当性を認める政治的立場への賛同は、その歴史的経緯に照らし合わせて、難しい。仮に対ロシア制裁で賛同すれば、将来自らが制裁の決議を受ける側に立った時に、自らが制裁に賛同した前例は、制裁のもつ国際的な正当性を認めた論拠となってしまう。こうした将来が予見されるならば、現時点で制裁に加わることは、自国の長期の安全保障上の戦略的な間違いとなる。したがって、制裁を加える側にも、制裁を受けるときも、どちらにしても反対という立場を外交的に取ることが長期的な利益になるというロジックである。

東南アジアにおいて、2022年3月、ロシアへの金融制裁に賛同したのが、シンガポールだけであったというのは、まさに制裁を受けた経験がある国とそうでない国の選択の違いを際立たせる一

例となった。

## 経済危機としてのウクライナ侵攻

では、東南アジアにとって、ロシアのウクライナ侵攻をめぐって国連決議や制裁等から身を引き、できるだけ沈黙するという消極的対応に終始すれば、自国へのインパクトを無効化することができるかという点、そうではないことにも注意する必要がある。その理由の第一はウクライナ危機がもたらす経済的インパクトの大きさゆえである。

インドネシア大統領が発した「Stop the war」というツイートの判断は、ロシア非難の回避であると同時に、沈黙も回避したところに象徴されるように、インドネシアは戦争の遂行反対という立場を明示する必要性があった、ということが読み取れる。そもそも「Stop the War」は決して中立的な立場表明ではない。当然、ロシア侵攻、軍事作戦の停止を要求するものであるが、同時にウクライナの自衛、そして西側の軍事支援をも停止させるという要求を含んでいるからである。原則としての主権国の自衛権を認めながらも、現時点で戦いをやめよというインドネシアの立場表明には、国際社会の法の支配の原則以上に、戦争の長期化がもたらす自国経済への悪影響を懸念し、その悪影響を最小化するための、自国経済優先の政治判断であった。

ウクライナでの戦禍は地政学的に遠いため、自国の安全保障上の直接的な影響力は些少である。一方経済的には、ウクライナはインドネシアにとって最大の小麦の輸入相手国であり、2020年のデータで輸入総額約20億ドルのうち、5億440万ドル、つまり約4分の1を占める主たる輸入相手国である。ウクライナ危機がインドネシアの自国経済に与えるインパクトを正視しなければならない理由は、こうした経済関係に起因することが大きい。またインドネシアにとってロシアは化学肥料の最大の投資相手国である。自国の農業、そしてより広い経済社会を守るためには、ただでさえ、コロナ禍のダメージで疲弊している経済の下での国民生活をまもる上でも、食糧の生産とそれを可能にする肥料供給について十分に備えておく必要がある。遠くウクライナから物理的に離れていても、経済的には関係が密であることを国民も認識しており、そのため、どうしても国際社会の安全・主権の問題以上に、食料やエネルギーの問題への翻訳が優位となっている。

また、一見これらは経済的なロジックではあるが、同時に政治的・政局的判断でもあることに留意する必要がある。各国の政権を維持していく上で、その正当性を担保してきた経済成長に依存するという点、ただでさえコロナ禍で弱っている中で、行き詰まりを見せている。ウクライナ戦争は、食糧や農業関連のサプライチェーンを疲弊させ、その経済成長をさらに弱める可能性をもたらす。燃料価格も高騰しつつあり、財政的な大きな負荷となっている。その解決を図る上で、もっとも手っ取り早い方法は、これまでの各大統領と同様に、燃料補助金を撤廃、もしくは縮小させることにある。これは蓄積された社会の不満を一気に顕在化させることにつながりかねない。したがって、ジョコ大統領は国内政治における自分の政権の維持のためであれば、地政学的な対処以上に、燃料価格や食糧流通のことをロシアへの制裁よりも上位に位置付けることが判断の分かれ目となる。ゆえに、とにかく戦争はやめてくれと、インドネシアはそれを言うほかに選択肢はないという立場にあった。

## インドネシアの基本的な外交戦略からひもとくウクライナ危機

インドネシアのこうした外交上の立場、戦略形成を理解する上で、検討しなければならないポイントは、経済成長、国内政治の安定、国民統合という三つの分野に照らし合わせて、その外交上の立場、そして、戦略が合理的であるかいなかという点である。

第一に経済成長についてもっとも切迫した課題は、コロナ禍で大きく鈍化した経済成長から回復し、インドネシアとして、大急ぎで人口が老いる前に豊かになる、つまり中所得国の罫を抜けてインドネシアが経済的な大国となることができるか否か、という考え方に基づく。経済成長がなければ、国民の期待に応える安定感のある政府・国家の実現は難しい。またより直接的に経済成長をしなければ、安全保障を支えるだけの防衛費も増やすことはできない。つまり富国強兵政策を遂行するには富国が先で強兵は後に来るというロジックである。インドネシアの視点に基づけば、中東各国が大国間競争の代理戦争の場となってしまうのは、中東各国に国際経済においても、破壊してはならないグローバル経済と結びついた生産・消費の拠点がないためである、という理解である。つまり経済開発の失敗は、国家の安全保障にも直結する要因なのであり、その教訓を活かすならば、外交、安全保障の主眼はまずは何よりも経済成長が国家戦略の第一にあるということが明らかであった。したがって、インドネシアのウクライナ危機に対する政策判断において、戦争の即時停止を訴えるのは、インドネシアの経済・社会活動を支える経済的なサプライチェーンへのインパクトにまず注視することが理解できるであろう。

第二の基本的なポイントとしては、国内政治の安定の問題である。これはコロナ禍で拡大しつつある国内の経済格差が、今回のウクライナ危機でさらに広がり、それが、インドネシアの国内の政治的安定に悪影響をあたえる、という懸念である。ここで議論される格差について、より細かくみるならば、それは中間層の下層から、低所得者層の貧困対策である。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もっとも直接的なものは、食料やエネルギー価格の高騰である。社会の特定の層の生活苦を引き起こし、そこから政治的な危機を惹起す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、喫緊の課題として認められるならば、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る。それが、即時停戦を繰り返し唱える根拠がそこに見出せる。

第三に、インドネシアの基本外交戦略となる国民国家統合の維持に照らし合わせると、どうなるかというポイントである。現時点まで、ウクライナでの危機がゆえに、インドネシア国内で地方の反乱や宗教紛争が喚起されているという現象は認められていない。ただその観点からすれば、たとえロシアの行動に対して、非難することを避ける選択をしたとしても、一方でロシアの行動が国際的に是認されることは、インドネシアの分離独立運動の歴史に照らし合わせれば、不都合な前例となるのは間違いない。ロシアが喧伝するドネツク・ルハンスク州のロシア系住民の救済のための軍事行動が正当なものと根拠づけられれば、例えば、パプア諸州が住民の救済のために外国勢力の支

持を得て行動をとるという論理に結びつきかねない。これはかつて、スマトラやスラウェシでも冷戦期に生じた分離独立運動を想起させる。インドネシアの外交戦略をこうした国民統合のマネジメントの視角ではかれば、前述の通りロシアへの制裁には反対しつつも、ロシアの要求通り、ウクライナの東部の併合が実現されるのも不都合であるということが理解できるであろう。

以上3点にしたがって、インドネシアのウクライナ危機への外交戦略を解釈すると、ジョコ大統領が「Stop War」という発言は、国内政治、経済へのインパクトの予防に注力するとともに、一部地域の分離独立運動が、大国の軍事作戦の正当化の根拠となることを否定する、というバランスゆえの発言であったと理解できる。