

第8章 オバマ外交におけるグランドストラテジーの不可能性 「インド・パシフィック」概念の限界の初期的考察

中山 俊宏

本稿では、オバマ外交におけるインド・パシフィック概念の位置づけの予備的な考察を試みる。はたして、特殊アメリカ的文脈で「インド・パシフィック」とは、どのような状況認識を反映した概念なのだろうか。「インド・パシフィック」は、オバマ政権の「ピボット」や「リバランシング」と呼ばれる「アジア太平洋重視政策」の根底にある状況認識を反映した概念として解されることが多い。

ヒラリー・クリントン前国務長官は、オバマ政権のアジア太平洋重視政策を語る際に、しばしば「インド・パシフィック」という表現を用いた。オバマ政権 1 期目のアジア太平洋重視政策を象徴するクリントン前国務長官の論文「アメリカの太平洋世紀」〔Hillary Clinton, “America’s Pacific Century,” *Foreign Policy*, October 11, 2011〕においても、米・オーストラリア協力のスコープを広げることの必要性を訴えたくだりでこの言葉を用いている。インド洋と太平洋の連続性に着目したこの概念は、海が極めて重要な意味をもつこの地域における米軍のプレゼンスを強調する意味合いをもっていたことはたしかだった。クリントン論文の発表とほぼタイミングを合わせて行なわれたオバマ大統領によるオーストラリア連邦議会演説は、「インド・パシフィック」という表現そのものは用いられてはいないが、米軍のアジア太平洋地域におけるプレゼンスをはっきりと約束する演説だった。

しかし、政権 2 期目になると、オバマ外交における「インド・パシフィック」概念の重要性が低下してきたとの印象を禁じえない。たしかに 2 期目のオバマ政権も「アジア太平洋重視」の看板は降ろしてはいないが、その実効性については、政権側の度重なる言明にもかかわらず、疑問が呈されている。実はこのことと「インド・パシフィック」概念の重要性の低下は連動しているのではないかというのが、本稿の予備的な仮説である。

「インド・パシフィック」概念が、オバマ政権のアジア太平洋外交を構成するコンセプトのひとつになっていった背景には、ロバート・カプランの『モンスーン—インド洋とアメリカン・パワーの将来』〔Robert D. Kaplan, *Monsoon: The Indian Ocean and the Future of American Power* (New York: Random House, 2010)〕が、ちょうどオバマ政権がアジア太平洋政策を組み換えようとしていたのと同じタイミングで話題になっていた効果も無視はできないだろう。それはオバマ政権 1 期目前半の対中政策が組み換えられようとしている時期と重なっていた。それはいわば、政権発足当初の「対話の可能性にかけた対中政策」から、「アメリカの弱さにつけこもうとする中国」という現実を踏まえた上での対中政策の組み換えを中心とする、アジア太平洋政策そのものの見直しであったと言える。

カプラン自身、ちょうどこの時期にファイナンシャル・タイムズ紙に寄稿したコラム (Robert D. Kaplan, “The US navy fostered globalisation: we still need it,” *Financial Times*, November 29, 2011) で、米海軍が保有する艦船の数の減少に言及し以下のように述べている。「346 隻の米海軍と 250 隻のそれとでは、大きな違いがある。それは異なった世界秩序を意味する。(中略) 多極的な軍事秩序は、単極的なそれよりも、はるかに不安定である。

それは、多極化の結果、誤算が生じる可能性が増大するからだ。アメリカがインド・パシフィックにおいて、海と空における力強いプレゼンスを維持できないかぎり、世界の軍事秩序はより多極的になっていくだろう。（中略）アメリカの力強い軍事的プレゼンスなきインド・パシフィックは、中国によるフィンランド化の進行を意味するだろう」

このカプランの指摘に象徴されるように、「インド・パシフィック」とはまずもって、アメリカのアジア太平洋地域への軍事的コミットメントをグローバルなコンテキストで意味づけ、その必要性を訴えたものだった。それは、中国の台頭がもたらすであろう地域秩序の不安定化に備えるべく、日本、韓国などの北東アジアの同盟国との関係を深化させ、アメリカと中国とが「影響力」をめぐる熾烈な競争を繰り広げている東南アジアへのコミットメントを保障し、米・オーストラリア同盟を強化、そしてインドとの新しい協力関係を模索するというかたちをとった。こうした文脈で語られた「インド・パシフィック」は、個別の政策的展開を下支えするというよりは、オバマ政権の「地球儀の見方」を示す象徴的な概念であった。

つまり、「インド・パシフィック」はその機能的有用性ではなく、海を介してつながる「スーパー・リージョン」としての「インド・パシフィック」を浮かび上がらせる象徴的有用性において際立っていたということだ。つまり、これまではその連続性が認識されてこなかった2つの異質な空間をひとつのものとしてみる視点を提供する「つなぐ概念」としての有用性だ。他方、インド洋と太平洋をつないでしまった結果、新たに出現した地域／海域は、空間概念としては大き過ぎ、その政策的有用性については疑問も当然だろう。いずれにせよ、オバマ政権1期目後半において、「インド・パシフィック」をめぐる言説は、アメリカにとって、アジア太平洋地域は単一の地域として重要ということではなく、それを超えてグローバルな戦略のなかで死活的な重要性をもち、そこへの安全保障上のコミットメントを低減させないという認識と主張を象徴するものであった。

しかし、前述した通り、2期目に入ったオバマ政権の外交安全保障言説から、「インド・パシフィック」という表現を目にすることはまれになった。「インド・パシフィック」で検索をかけると、それが米外交の言説からは消え去り、主としてインド、オーストラリア、インドネシアなどの国々では引き続き用いられている状況が浮かび上がってくる。これにはいくつかの原因が考えられる。あえて肯定的に捉えるならば、アジア太平洋重視政策を具体的な政策に落とし込んでいく段になり、もはや「つなぐ概念」としての「インド・パシフィック」の有用性は、その導入段階に比して低減したという見方だ。しかし、実際はどうもそういうことではなさそうだ。

しばしば指摘されるのは、「インド・パシフィック」概念に下支えされたりバランスが、中国の「包囲されているという感覚」を刺激してしまい、これを見直す必要があるとして、対中政策を組み換えた結果、「インド・パシフィック」概念が登場する頻度が減ったという見方だ。地図をみれば、「インド・パシフィック」概念によって、中国が海洋に進出する道を遮られると感じてしまうのは一目瞭然だろう。これを受けて、ちょうどオバマ政権2期目が発足した頃から、アメリカは盛んにリバランスが安全保障政策のみにかかわるものではないという点を強調するようになった。日本が対中脅威論を唱え、アメリカのコミットメントを求め、アメリカがそれを引き受けつつも、微妙にかわす光景は、いまや日米の安全保障関連の会議ではよくみられる風景だ。

アメリカは、元来、リバランシングはアジア太平洋地域を「可能性の地域」として捉えた帰結と主張してきた。その意味において、アメリカは態度を急変させたわけではないだろう。世界経済を牽引するアジア太平洋地域の可能性に、アメリカとしても全面的に参画したいと考えるのは、リーマンショック以降、経済的に厳しい状況が続いていることを考えれば当然のことであろうし、内政と景気の回復を最重要視するオバマ政権の政策的優先順位からすると、リバランシングは当初から安全保障政策のみにかかわる政策ではなかった。しかし、ことさら安全保障を中軸に据えた政策ではないと強調するようになったことは、オバマ政権のアジア太平洋政策の2回目の転回を示していると言えよう。それは、台頭する中国が引き起こしかねない地域秩序の不安定化に備えるのと同時に、中国との協調的な関係を構築しようとするを並列的に追求しようとするアジア太平洋政策である。両者は、どちらかが優先するというのではなく、同程度の重要性をもつと考えるべきだろう。オバマ政権1期目前半は後者に軸足を置いていたのに対し、1期目後半は前者に傾斜していた。しかし、2期目になるとその双方が追求されるようになった。こうした認識にたつに至った2期目のオバマ政権が敢えて「インド・パシフィック」という「つなぐ概念」を強調しなくなったのは、単に『モンスーン』が引き起こしたブームが終わったということではなく、同盟国や友好国と共に中国を包囲するというイメージを前面に押し出したくないオバマ政権の問題関心と一致していると言えよう。

「インド・パシフィック」とは、典型的な大戦略概念だ。それは、国際情勢の変化に応じて空間認識を変容させ、新たなコミットメントを引き出すことを目的としている。それは、ある大きな状況認識から個別の政策を引き出していこうとする態度に通ずる。しかし、オバマ外交の際立った特徴をひとつ挙げるとすると、「ドクトリン的なるものの忌避」がある。それは、2000年代の過剰な介入を引き起こした「ブッシュ・ドクトリン」への不信感がベースになっている。オバマ外交の中核にあるのが、9・11テロ攻撃への過剰反応から平時への軌道修正という問題意識だとすると、「ドクトリン的なるものの忌避」は、その本質にかかわる態度だと言える。

「ドクトリン的なるものの忌避」は、個別具体的な状況に対しては、個別具体的な対応に徹するという姿勢に帰結する。オバマ政権は、アジア太平洋重視政策という基本姿勢を打ち出しつつも、その具体的な展開においては、個々の状況には個々の対応というかたちで臨むことが多い。したがって、ともすると「場当たりの (event-driven)」という印象を与えてしまっている。アジア太平洋重視政策から、「インド・パシフィック」概念が抜けてしまったことによって、それを統合する概念が消失し、結果として優先順位不在のばらばらの政策の束のようにみえてしまうという傾向を助長してしまっていることは否定できないだろう。それぞれの政策には、個別の局面で成立する合理性はあっても、全体を統括するような原理が不在であり、個別の政策にいろいろな意味を読み込もうとする観察者は、そこに一貫性を見出すことができない。アジア太平洋重視政策に変化はないという政権による度重なる言明にもかかわらず、それがこの地域にメッセージとして必ずしも浸透していないことは、このあたりに原因があるのではないか。

オバマ政権を人のレベルで観察して特徴的なのは、グランドストラテジーを操れるような人材が不在という点である。例えば、ニクソン政権におけるヘンリー・キッシンジャー、カーター政権におけるズビグネフ・ブレジンスキー、G・W・ブッシュ政権におけるポール・

ウォルフォウィッツのような俯瞰的な戦略を練り上げるようなタイプはオバマ政権には不在で、そのことを象徴しているのが、おそらくスーザン・ライス国家安全保障担当大統領補佐官だ。典型的なシンクタンカーで政策通、政府経験は豊富だが、決して地図を俯瞰するような思考の持ち主ではない。それは、ジョン・ケリー国務長官にしても、チャック・ヘーゲル国防長官にしても同じだ。とりわけケリー国務長官は、東京工業大学における演説にも垣間見えたように、クリントン前国務長官とは対極的に東回りでアジアを眺めている。クリントン国務長官が、アジア太平洋重視演説をホノルルのイーストウェスト・センターで行ない、西回りでアジアを眺めていたのとは対照的だ。地図をみればわかるように東回りでアジアに向き合うと、それは陸上の空間として立ち現われる。それとは反対に、ホノルルから西太平洋を経てアジアに向き合うと、それは海の空間として迫ってくる。このような空間認識の点でも、オバマ政権1期目と2期目とでは断絶があるように思われる。さらに、ケリー国務長官は、オバマ外交とは位相を異にするケリー外交を中東で繰り広げているようにも見える。アジア太平洋地域で展開している事態は、なんらかの「解」を模索するというよりは、事態を「マネージする」といった色彩が強いのに対し、中東における事象はいずれも極めて困難な問題だが、なんらかの「解」を模索しようとする行為だ。おそらく最後の公職になるケリー国務長官からしてみると、地図を広げて「インド・パシフィック」という大きな概念を駆使して戦略的ゲームに参画するよりは、中東の困難な情勢の「解」を見つけ、そのことを自分のレガシーにしたいという思いもあるのだろう。とにかくアジア太平洋にはレガシー案件は少ない。

オバマ大統領自身のスタンスもこのような傾向を助長している。1期目発足当初は、ある意味非常に野心的な外交アジェンダを掲げていたと言える。それは、グランドストラテジーに裏づけられたものではなかったが、国際政治の現実と道徳的規範を連動させようとしたものだった。政権発足後はやい段階で「イスラム社会との和解」を呼びかけ、さらに「核なき世界」という頂（いただき）を指し示し、動かないと考えられていた「現実」の意味をずらそうとした。しかし、医療保険改革制度をめぐる国内的な困難に直面すると大統領の意識はもっぱら内政フォーカスになっていった。2期目発足の時点では、下院が共和党におさえられていることもあり、外交案件に突破口を求めるとの見方もあったが、2014年1月に行われた一般教書演説をみると、内政フォーカスの傾向はさらに加速し、外交案件は大統領の優先リストのなかでは周縁に押しやられ、そのなかでもアジア太平洋案件は、さらに重要度が低下したとの印象を禁じえない。無論、アメリカがアジア太平洋から引いていくということはないだろう。アジア太平洋地域は、オバマ政権の当初の認識通り、アメリカにとって「可能性が開かれた地域」であり、経済的にも軍事的にもアメリカは文字通りアジア太平洋地域の機能的一部である。その点から言っても、アメリカは否応無しにアジア太平洋地域を重視せざるをえない。

しかし、言うまでもなく重視の仕方には大きな幅がある。どうも2期目のオバマ政権をみていると、「インド・パシフィック」という概念が後退していったこととも関連して、波風をたてたくはないという発想が先行しているとの印象を禁じえない。オバマ政権が、2000年代の過剰介入からの軌道修正を目的に掲げ、アメリカ外交における新たな均衡点を模索している点はよく理解できる。しかし、均衡点の回復それ自体は、外交安全保障政策そのものであるというよりかは、国内的なロジックの延長線上にある発想であり、そもそ

もどのようなアジア太平洋地域秩序をアメリカは欲し、そのためにアメリカはどのようなプライオリティ・リストをもってこの地域にかかわっていくかというメッセージがうまくこの地域に伝わっていない。グランドストラテジーがあればいいというものではない。それは、往々にして現実を前にして軌道修正を迫られるか、もし軌道修正が拒絶されるならば、惨憺たる結果を引き起こすことを2000年代のアメリカの経験は示している。

しかし、アメリカはその存在の大きさゆえに、その意志と目的を明示し、いかなる役割を担うのかということを経済社会に伝えていく必要がある。いまのオバマ政権からそのような声をはっきり聞き取れると主張する人は決して多くはないだろう。個別の局面における合理性のみではなく、それを俯瞰し、全体としてどのような方向性を示しているのかというアメリカの行動の「意味」を経済社会は求めてしまう。2期目のオバマ外交を規定する言説から「インド・パシフィック」概念が消滅したことは、個別の政策の変容と言うよりも、広い意味でのアメリカ外交を規定する認識環境の変容を象徴しているものと捉えるべきだろう。