

# 「インド太平洋時代」の日本外交

## —Secondary Powers/Swing States への対応—

平成26年3月



公益財団法人日本国際問題研究所  
The Japan Institute of International Affairs

## はしがき

本報告書は、当研究所の平成 25 年度外務省外交・安全保障調査研究事業（総合事業）『インド太平洋時代』の日本外交：Secondary Powers/Swing States への対応」の成果として取りまとめたものです。

近年、「インド太平洋（Indo-Pacific）」という新しい地域概念が注目されています。その背景には、インド洋と太平洋が経済面や安全保障面などでつながっているという認識があります。「インド太平洋」は、海洋安全保障、経済・貿易、諸地域間との相互作用、大国間政治における対抗や競合の高まりなどの観点から、ひとつのまとまりある地域として戦略的な重要性を増しています。今後、どのように「インド太平洋」地域の秩序が形成され、規範やルールが設定されていくかは、日本の平和と繁栄に深くかかわる新しい外交課題と言えます。そこで当研究所では、研究会を組織し、外部専門家に加わっていただく形で上記の課題についての研究を実施して参りました。

本事業では、インド太平洋地域の将来に決定的に重要である米中関係に加え、地域秩序の方向性に影響力を有する Swing States としてインド、インドネシア、ASEAN、オーストラリアなどの重要な国家群・地域組織に着目し、それぞれのインド太平洋地域に対する認識や対外政策の動向、多様で重層的な地域制度ネットワークの役割と意義、日本外交への含意などについて考察しています。そして、これら諸国や地域組織との関係を強化して協力しながら、日本にとって望ましい「インド太平洋」地域秩序の構築に寄与するための政策を提言することを目的としています。

本研究会事業については、平成 26 年度末に最終的な成果が提出される予定ですが、本報告書には平成 25 年度の 1 年間にわたって研究会メンバーが議論を積み重ねた成果が反映されており、上記の問題意識に基づき委員諸氏がそれぞれの専門領域で分析を行っております。

本報告書に表明されている見解はすべて個人のものであり、当研究所の意見を代表するものではありませんが、このような研究成果は、わが国の外交・安全保障に関する政策研究の向上に資するものとなることを確信しています。

最後に、本研究に真摯に取り組み、報告書の作成にご尽力いただいた執筆者各位、ならびにその過程でご協力いただいた関係各位に対し、改めて深甚なる謝意を表します。

平成 26 年 3 月

公益財団法人 日本国際問題研究所  
理事長 野上 義二

## 研究体制

主 査：	菊池 努	日本国際問題研究所客員研究員／青山学院大学教授
委 員：	伊藤 融	防衛大学校准教授
	片田 さおり	南カリフォルニア大学准教授
	加藤 洋一	朝日新聞編集委員
	神谷 万丈	防衛大学校教授
	高木 誠一郎	日本国際問題研究所研究顧問
	中山 俊宏	日本国際問題研究所客員研究員／青山学院大学教授
	福田 保	東洋英和女学院大学専任講師
	本名 純	立命館大学准教授
	八木 直人	海上自衛隊幹部学校教官
	サツー・リメイエ	米国東西センター (East West Center) ワシントン事務所長
委員兼幹事：	飯島 俊郎	日本国際問題研究所副所長
	石田 康之	日本国際問題研究所研究員
担当助手：	石塚 陽子	日本国際問題研究所研究助手

(敬称略、五十音順)

## 目 次

序 章 「インド太平洋」の地域秩序とスイング・ステーツ (Swing States)、地域制度	菊池 努… 1
第1章 「インド太平洋」は日本の地域安全保障政策の中核概念たり得るか	神谷 万丈… 51
第2章 「インド太平洋」の安全保障 (戦略的リバランスと地政学的現実)	八木 直人… 61
第3章 中国と「インド太平洋」	高木 誠一郎… 71
第4章 インドから見た「インド太平洋」	伊藤 融… 81
第5章 オーストラリアと「インド太平洋」: 経済相互依存、力の構造、地域制度	菊池 努… 91
第6章 ASEANと「インド太平洋条約」構想	福田 保…105
第7章 「インド太平洋」の競合する地域貿易協定構想と日本外交	片田 さおり…115
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…125



## 序 章 「インド太平洋」の地域秩序とスイング・ステーツ (Swing States)、地域制度

菊池 努

### 1. 本プロジェクトの問題意識

#### (1) 「インド太平洋」という地域概念

「東南アジア」や「北東アジア」、「東アジア」、「アジア太平洋」と並んで、近年「インド太平洋」という地域概念が唱えられるようになってきている<sup>1</sup>。インド洋と太平洋が政治的にも経済的にも、また安全保障の面でも連結しているという認識がこの背景にある。2013年2月、ワシントンの戦略国際問題研究所 (CSIS) の演説の中で、安倍首相も「インド太平洋」という言葉を使って日本の対外政策を語っている。

「インド太平洋」にはいくつかの側面がある。一つは海洋安全保障である。太平洋からインド洋に至る海域には世界でも有数の通商路があり、アジア諸国の繁栄がこの通商路の安定に依拠している。自由で開かれた海洋秩序を維持することがますます重要な課題になっている。通商路に位置する南シナ海や東シナ海での海洋権益や領土を巡る紛糾がある。海賊問題への対応も課題の一つである。

海洋安全保障への関心の高まりの背景にあるのは中国の変化である。伝統的に大陸国家であった中国の海洋への関心は希薄であった。しかし、経済の成長と共に、海外からの資源の安定的な輸送の確保が課題になっている。また、周辺海域への敵対勢力の進出を阻止するための「接近拒否 (A2/AD)」政策を推進し、このための海・空軍力を急速に増大させている。さらに、東シナ海、南シナ海において領土や海洋権益を巡って周辺諸国と深刻な対立を抱えている。

中国の海洋に関する姿勢も懸念を呼んでいる。中国の海洋に関する認識は、陸地と極めて類似したものである。海洋に関しては、国連海洋法条約など海を規制する様々な国際ルールがある。「領海」といえども、「領土」とは異なる国際ルールのもとに置かれる。しかし、「藍色国土」という言葉が象徴するように、国家の排他的な権限の及ぶものとして海洋をとらえている。そうした中国の姿勢が周辺諸国との対立を一層激化させている<sup>2</sup>。

第二の側面は経済である。経済のグローバル化の進展や東アジア経済の外延的拡大、インドの「Look East 政策」(アジア経済との連携を深めようという政策)の結果、東アジア経済とインド経済の結びつきが強まりつつある。日本企業も、東南アジア経済との伝統的な結びつきを強めつつも、さらにインドへの進出を積極的に行ないつつあり、日本と東南アジアを結ぶ生産ネットワークがインドに拡大しつつある。シンガポールなどの東南アジア諸国もインドとの経済連携に積極的である。実際、ASEAN (東南アジア諸国連合) はインドとの間で自由貿易協定を結び、結びつきを強めつつある。経済的にもインド太平洋は一体化しつつある。現在交渉中の RCEP (東アジア地域包括的経済パートナーシップ) はこの広大な地域を一つの自由貿易協定によって包摂しようという構想である。他方で、TPP はアメリカを中心にした地域経済圏構想であり、アジア諸国の中にはそれがアジア経済を「分断」することへの懸念もある。

第3の側面は、「インド太平洋」という広域的な地域の中に併存する「東南アジア」や「東

アジア」、「アジア太平洋」といった地域間の相互作用という側面である。インド洋と太平洋を結ぶ地域の国際政治経済が「インド太平洋」という地域概念に収斂しているわけではない。今後も収斂する可能性は低いであろう。「インド太平洋」の中には「東南アジア」や「東アジア」、あるいは「アジア太平洋」というそれぞれの地域固有のダイナミズム・論理が働いており、それらの中に様々な相互作用がある。そしてその相互作用を通じて将来の「インド太平洋」の論理と動態が規定されるであろう<sup>3</sup>。

第四が、そうした論理とダイナミズムに大きな影響を及ぼす大国間政治である。アメリカ、中国、日本、インドなどの大国が「インド太平洋」の国際関係に深く関与している。これらの国家間では、国力の相対的な関係が変化しつつあり、それが相互の警戒心や不信感を強めている。「安全保障のディレンマ」、つまり一国の軍事力の増強が他の諸国の懸念を惹起し、軍事力のエスカレーションを引き起こすという状況が生まれている。権力政治が顕在化しつつある。大国間政治の変化の一つが「インド太平洋」という概念に表われている。「インド太平洋」概念の背景には、中国の力の台頭を念頭に置いた、インドとの関係強化を目指すアメリカや日本の政策がある。それは中国が主張する「対中封じ込め」政策ではないが、中国の力の行使を抑制しようという狙いを秘めている。また、中国の海洋進出が進み、インド洋諸国の港湾施設の建設や管理に中国が積極的に関与しつつあることへの警戒感がある。

主要大国の間には非伝統的安全保障分野や経済の分野で協調的側面も数多く存在するが、近年は対抗と競合関係が顕著になっている。貿易や海洋の秩序のあり方、一般的に言えば「インド太平洋」の秩序のあり方を巡って主要大国の間には対立と競合がある。国家間の力関係の変動に伴う戦略的な不透明性が高まりつつある中で偏狭なナショナリズムが各地に台頭し、大国間の古典的な権力政治が激化しつつある。『アジアの世紀』は紛争と対立によって実現不可能となるかもしれないとの懸念も生まれている。また、今日のアジアを第1次世界大戦前のヨーロッパと比較する議論も出ている。冷戦直後に「アジアの将来は欧州の過去である」、つまり、アジアの将来は欧州の過去のように国家間の対立が激化するであろうとの予測がなされたが、今そうした状況が生まれつつあるとの見方もある。

## (2) 「インド太平洋」の地域秩序の今後

### 1) 米中関係に着目したインド太平洋像

以上のように、「インド太平洋」という新たな地域概念が形成されつつある今日、その地域秩序が今後どのように形成され、秩序の規範やルールがどのように設定されていくかは、日本の平和と繁栄に深くかかわる。インド太平洋地域秩序形成において、日本政府はどのような取組みをすべきなのだろうか。これは現在および将来にわたって検討すべき日本外交の課題である。その一つの方策として、本事業は、secondary powers/swing states と特徴づけられる諸国・地域組織に着目する。その理由は、以下で詳述するように、今後大きな変貌を遂げる可能性があるインド太平洋地域の秩序形成において、これら諸国の動向がその行方に大きな影響を及ぼすことが予測されるからである。

この「インド太平洋」の秩序のあり方について3つの見方がある。ひとつは、冷戦後のアメリカの一極構造と呼ばれた秩序が引き続き維持されるとの見方である。1997年から98年にかけてアジアを襲った通貨危機の際に当時のクリントン政権やIMFがタイ、インドネ

シア、韓国に新自由主義的な経済史観（“ワシントン・コンセンサス”）に基づき厳しい緊縮策や自由化措置を求めたのは、このアメリカの力を象徴するものであった。2008年以降の経済危機でアメリカはその力を大きく衰退させたという見方があるが、経済的にも軍事的にもアメリカの優越という状況は大きく変化しないであろうという見方である。これに対し、第二に、中国を中心とする秩序が形成されるとの見方もある。様々な困難を抱えながらも中国経済は今後も成長を続け、早晚アメリカを凌駕する経済大国になる。軍事力も飛躍的に拡大することになる。「中国覇権の時代」の到来である。第三は、米中による「グランド・バーゲン」を予測するものである。つまり、既存の覇権国であるアメリカと新興大国である中国の間で「グランド・バーゲン」がなされ、インド太平洋には「米中共同管理体制（コンドミニウム）」が形成されるとの見方である。

こうしたシナリオが前提としているのは、米中二国間関係の今後がインド太平洋秩序の決定的要因になるとの見方である。「パワー・トランジション」論や「パワー・シフト」論は、既存の覇権国と台頭する新興国中国との対立と協調の観点からインド太平洋の今後を展望する<sup>4</sup>。そうしたシナリオにおいては、米中以外の諸国の行動は比較的単純な論理で説明される。

例えば、国際政治学を代表する理論であるリアリズムの国際政治学は、パワーの変動に対する国家行動に関して極めて単純な図式を提示する。すなわち、パワーを増大させる国家の登場に対して他の国家がとる対応策としては、balancing（均衡）、つまり増大するパワーに対して軍事力の増強など自国のパワーを増大させる均衡行動をとるか、他の諸国と力をあわせて台頭するパワーに対抗する連合（同盟）を形成することである。あるいは逆に、巨大な国家の力の前に「勝ち馬に乗る」、「相手の軍門に下る」ということである<sup>5</sup>。

しかし今日のアジアの国際関係を見ると、こうした単純な図式は当てはまらない。国家は一方で台頭するパワーに対して関係を強化する動きをとる場合がある。すなわち関与（engagement）政策である。これには経済のグローバル化の進展や経済的な実績が政治的な正統性の確保に不可欠という事情がある。台頭する国家との関係を強化することで経済的な利益を獲得しようとする強い動機が働く。

アメリカのような既存の大国に対しても同様である。アメリカが国際制度などを通じて剥き出しの力の行使を抑制・自制していること、あるいは、国際的な公共財（例えば、軍事力の展開を通じての地域の安定など）を提供している事情が作用しているといえよう<sup>6</sup>。

ただし、関与政策はリスクを伴う。大国への関与を深める結果、経済の低迷や混乱など大国の国内政治経済変動の影響を直接受けるリスクがある。あるいは、寛容と思われた大国が突然剥き出しの権力の行使に訴えてくるかもしれない。大国に自国の運命を左右される危険がある。従って、関与政策と同時に、国家はリスクを回避する手段も同時に用意しなければならない。例えば、一方的な力の行使から自らを守るため、大国同士を牽制させ、大国の力の行使を抑制する仕組みを検討する必要もある<sup>7</sup>。

どの程度のリスク回避や均衡の手段が必要かは、大国との価値やアイデンティティの差異などが影響するであろう。民主主義や市場経済、人権などの規範を共有する場合、大国からの剥き出しの権力行使に直面する可能性は低く、手厚いリスク回避や均衡の手段を講じる必要性は減ることになる。これに対し、基本的価値を異にする国家に対しては、異質であるが故に大国の将来への懸念を強く持ち、慎重なリスク回避や均衡の手段を講じる

必要性に迫られるであろう。

アジアの国際関係を複雑にしているのは、こうした関与や均衡、リスク回避の対象が複数存在することである。アメリカと中国である。アジア諸国の多くは台頭する中国に対応するだけでなく、アメリカの巨大な力にも対応しなければならない。そして、海洋での中国の威圧的 (assertive) な行動にはアメリカの力を活用し、人権や民主主義を掲げてアジア諸国に圧力を加えるアメリカ対しては、時に中国の力を利用してこれに抵抗しようとする。

経済も同様である。確かに中国の経済成長は貿易の振興や投資の拡大などの経済的な利益を与えてくれる。しかし、中国がそうした経済関係を利用して政治的な圧力を行使するかもしれない。実際中国は、日本やフィリピンとの海洋を巡る争いに経済的手段 (レアアースの輸出制限やバナナの輸入制限など) を行使した。しかも、さまざま矛盾を抱える中国経済の将来は不透明である。中国への依存はリスクを伴う。アメリカや日本、インドなどとの経済関係の維持が不可欠である。アジアの民主化や市場経済化、過去の歴史、海の自由航行などのグローバル・コモンズの維持の重要性などを念頭に置くと、中国に対するリスク回避や均衡行動はアメリカに対するそれよりも強いものになるだろう。

上に指摘したように、国際政治の歴史を例にとると、米中関係の今後のシナリオは、第一に米中間で覇権を巡る抗争が激化し、場合によっては戦争にまで至る (地域覇権を求めての米中の激しい闘争) というものである。第二は、アジアの国際関係の歴史的な背景からくる中国覇権の確立という見方である。つまり、アジアには階層的な国際秩序を受け入れる政治的基盤 (歴史) があり、いずれ中国を中心とした階層秩序が生まれるという考え方である<sup>8</sup>。第三は、これとは逆に米中間で暫定合意ができ、両者による「共同統治体制」が形成されるというシナリオである。G2 論や米中コンドミニウム論がそれである<sup>9</sup>。

しかし、米中の政治制度などの価値や望ましい世界像についての認識の違いや両国の根深い相互不信を考えると、米中共同統治体制が形成される可能性は低い。米中間には、民主主義や人権の擁護、リベラルな価値に基づく国内諸制度の調和 (「ワシントン・コンセンサス」) を求めるアメリカと、主権の尊重と内政不干渉、国家資本主義の必要性 (「北京コンセンサス」) を説く中国との間には、価値や地域秩序を巡る基本的な対立がある。米中間の政策協調は必要だが、それがアジアの国際関係の基本構造を規定するほどに強靱で安定したものになるとは考えにくい。

他方で、経済の相互依存や共同で対処しなければならない地域的、国際的課題が山積していることを見れば、米中が冷戦期の米ソ関係のような全面的な対立関係に陥る可能性も低いであろう。米中の経済的な相互依存を考えると両国が経済関係に悪影響を及ぼしてまでも敵対するシナリオは、コストの大きさから考えて想定しにくい。また、両国の経済的相互依存関係は、アジア全体に拡大する投資と貿易の地域的なネットワークの中で展開されており、米中共にこのネットワークを維持するためにアジアの諸国 (特に有力国) との関係強化を図らざるを得ないという事情がある。

第二のシナリオも可能性としては低いであろう。アジア経済の成長の可能性を考慮すれば、アメリカは引き続きアジアに関与し続けるであろうし、また、のちに指摘するようにこの地域には政治的、経済的、軍事的にも大きな力を有する諸国が存在する。それらの諸国の多くが中国の国境周辺に存在しており、中国の力の増大を牽制している。それらの諸国の存在と、この地域のナショナリズムと各国が有している力 (拒否力) を考えれば、中

国の地域覇権をこの地域の諸国が抵抗なく受け入れるとは考えられない。

もっともありうるシナリオは、米中が個別分野で協調しつつ決定的な対立に至らない程度の緊張と対立を繰り返すというシナリオであろう<sup>10</sup>。米中間に形成された多様な協議の場が緊張と対立を制御する場として機能し続けよう。両国の軍事的対立は厳しいが、2009年のインペカブル事件以降、米中間には深刻な軍事的緊張は発生していない。

オバマ政権のピボット戦略は中国の懸念（中国封じ込め）を呼んでいる。しかし、中国のいささか過敏とも思える反応は、アメリカの政策が主因というよりは、中国の抱える内外の脆弱性に由来する不安感に起因するともいえよう。実際、この政策は中国軍の近代化に対応するために米軍のアジア配置を強化するといった単純な政策ではなく、複雑なニュアンスを含んでいる<sup>11</sup>。この政策には確かに同盟関係を強化し、中国軍の近代化に対処するという側面はあるものの、同時に新興諸国との関係強化や中国との安定した建設的関係を築くことも含まれている<sup>12</sup>。

ピボット政策に対する中国の不信と警戒感は強いが、同時に中国の側からも、「新しい大国間関係の樹立」、つまり、パワー・トランジション論が示唆するような、中国の力の増大と共に既存の覇権国であるアメリカと中国との紛争と対立が不可避ではなく、米中は対立を残しつつも協調が可能であることを強調している<sup>13</sup>。米中は首脳レベルを含む様々なレベルで相互に関与し続ける姿勢を示している<sup>14</sup>。首脳レベルから政府間の事務レベル、民間団体間の交流まで、米中関係の制度化は急速に進んでいる。米中間では今後も厳しい対立はあろうが、そうした対立が冷戦期の米ソ関係のような深刻な対立に陥るのを抑制し、対立を制御可能な範囲にとどめるメカニズムが次第に形成されつつある<sup>15</sup>。

## 2) 米中以外に有力な諸国の存在するアジア

一般にパワー・トランジションの議論は、アジアの将来を米中二国間関係に焦点を当てて展望する。しかし、協調であれ対立であれ、この地域の将来が米中両国で規定されることへの強い抵抗がこの地域の諸国の間にある。そしてそれらの国家や国家群のパワーと影響力も大きい。アジアには新しい課題が山積しており米中双方とも単独で新しい秩序形成する力を欠く。米中双方が地域の覇権を目指すとしても地域諸国の支援や協力が不可欠である。

ここから導き出される第四のシナリオは、アメリカは引き続きインド太平洋の国際関係において優越した力を維持し続けようが、中国の台頭等によってその力の行使に制約がかけられる。一方中国はその体現する政治、経済、社会的価値は今日の世界においては依然として異質なものであり、国際的にも地域的にも中国の影響力の浸透には限界がある。その一方で、インド太平洋には日本やインド、ロシア、ASEAN、インドネシアなどの有力国が存在しており、それらの諸国の政治経済的影響力は地域の国際関係にも影響を及ぼす。つまり、今後のインド太平洋の国際関係は、米中の対立と協調を軸としつつも、国際関係の力の分散傾向がさらに顕著になり、米中以外の諸国や地域制度の役割が拡大するとみられる。

超大国ほどの力は有していないものの、秩序の行方に一定の影響力を有する国家や国家群、地域制度がインド太平洋地域にはあり、それらの動向が今後の秩序のあり方に少なからぬ影響を及ぼす可能性が高い。インド太平洋には、自ら秩序形成の主体にはなりえない

が、一定の国力（経済や軍事力）を持ち、今後さらに国力を増大させる潜在力を有し（経済成長の余地大）、重要な戦略的要衝に位置し、自国の地域的・国際的役割の拡大を求め積極的な対外関与の姿勢を示している国家や国家群がある。これらの諸国においては、大国の「支配」に抵抗するナショナリズムも強い。

これらのアジア諸国は、一方でアメリカの単独主義的な力の行使には中国への関与を強めることで牽制しつつ、中国の威圧的な行動にはアメリカとの関係を強化することで中国の行動を抑制するという均衡外交をとっている。米中が自らの利益や価値を増大しようとするならば、これらの諸国を自国の陣営に引き込まなければならない。これが米中両国以外の有力国が対米・対中交渉力を強化できる背景である。

地理的にアジアに位置する中国は、遠方の地にあるアメリカに比べ、インド太平洋の地政学で優位な状況にある。しかし、中国周辺には中国の一方的行動や覇権に抵抗する有力国が数多く存在する。これは、アメリカが覇権国になった時の西半球の状況（自国の安全を脅かす有力国が存在しなかった）とは大きく異なる。中国はアメリカとの競争に対応するうえでもこうした近隣諸国との関係改善が急務である。中国の地域的な覇権の確立は容易ではない。しかも中国には、近隣に安定した友好国を持ちえないという脆弱性がある。最近のミャンマーの事例が示すように、中国が大きな影響力を有しているとみられる国家間関係も実態は脆弱である。中国外交の大きな制約要因である<sup>16</sup>。

他方で遠方の地にあるアメリカは、インド太平洋に同盟国や友好国を多数擁す。インド太平洋にアメリカが力を展開するには、基地の提供等で同盟国や友好国の協力を必要とする。しかしそれらの諸国の多くは中国とも緊密な経済関係を持っており、アメリカの一方的な要求を受け入れるわけではない。アメリカの財政悪化を考えれば、アメリカにとって、同盟国や友好国の役割は一層重要になるであろう。経済状況改善のためには、発展するインド太平洋との経済関係強化も欠かせない。

つまり、米中共にアジアにおいて自国の政治・経済・軍事的な利益を増大させるためには、近隣諸国、とくに有力な諸国との協力と関係強化が不可欠である。日本やインド、インドネシア、ASEANなどの国家や地域組織の動向が米中関係にも影響し、それがアジアの秩序の動向にも影響を及ぼすのである。実際、米中共にそうした諸国の支持調達を積極的に行っている。

これらの諸国が米中両国を相手に繰り広げているのが地域制度を巡る外交である。地域制度を通じて米中の相互牽制を実現し、米中の対立と協調が自国の利益を害しないよう両国の行動を制御しようとしている。つまり、力（特に軍事力）の側面だけを見ればインド太平洋は二極構造の様相を呈しつつあるが、実際の国際関係の動態には両国以外の諸国や地域組織が大きな役割を演じているのである。

地域制度外交は、一方で米中の力を自国の経済的な利益に結び付けつつ、両国の激しい対立も緊密な協調も回避し、自国の外交の自立性と独立性を確保し、かつ地域の安定を実現しようという戦略に基づいている。米中両国もこの動きを軽視できない。

すでに指摘したように、アメリカのピボット政策の課題のひとつはインドやインドネシアなどの新興諸国との関係強化やアジアの地域制度の強化にある。中国も戦略的パートナーシップの合意や自由貿易協定の締結などを通じてアジア諸国との関係強化を進めている。また、2013年10月には近隣諸国との関係強化を目指した内部の会合を開催している。予見

しうる将来この状況に大きな変化はないであろう。日本外交はそうした状況を念頭に今後の対応を検討しなければならない。対中政策は重要だが、対中政策の観点からのみ日本がインド太平洋政策を展開するのは賢明な政策ではない。日本外交にとって米中との関係はもとより重要であるが、米中以外の諸国との関係も重要であるということである。

### (3) インド太平洋の Swing States の重要性

インド太平洋の安全保障秩序のあり方に大きな影響を及ぼすのは米中などの大国である。主要大国間の動向に日本は十分な注意を払う必要がある。しかし同時に、米中などの超大国ではないものの、秩序の動向に一定の影響を及ぼす国や国家群がこの地域にはある。インド太平洋地域において米中などが大きな影響力を有しているのは事実であるが、今日のインド太平洋の国際環境は、これらの諸国が自国の力をそのまま対外関係の影響力に投影できない「制限的なもの」である。

例えば中国を見てみよう。中国は14の国と国境を接しているが、北にロシア、南にインド、東に日本という有力国が存在する。また、東南アジア諸国はインド太平洋の戦略的要衝に位置している。これらの諸国と中国との経済依存関係は急速に進展しつつあるが、これらの諸国に中国に対する懸念が根強く、中国の一方的な覇権の確立を受け入れるわけではないし、またそれに抵抗する力を有している。また、その他の中国の近隣諸国と中国との関係は総じて不安定である。ミャンマー、北朝鮮、カンボジア、ラオス等の近隣諸国に中国は経済援助等を通じて関係の緊密化を図ってきたが、そうした努力は必ずしも功を奏していない。中国からの巨大な経済援助を通じて安定した関係を築いたかのように見える国家においても、わずかな国内政治的变化で関係が変化せざるを得ないという脆弱性を持っている。近年の中国とミャンマーとの関係はこれを象徴するものであろう。中朝関係も緊張と相互不信が顕著である。北朝鮮が中国の「衛星国家」になったとの見方は妥当しない。

インド太平洋においては、米中のような大国と同時に、超大国ほどの力は有していないものの、秩序の行方に影響力を有する国家や国家群があり、それらの動向が今後の秩序のあり方に大きな影響を及ぼす可能性が高い。従って、これらの諸国を日本にとって望ましい方向に誘導することが日本外交の課題である。

ここで注目すべきは、以下のような国家ないし国家群である。(1) 自ら秩序形成の主体にはなりえないが、(2) 一定の国力(経済の規模や軍事力)を持ち、(3) 今後国力を増大させる潜在力を持ち(経済成長の余地が大きい)、(4) 重要な地理的位置にあり(戦略的要衝)、(5) 自国の地域的・国際的役割の拡大を求め(積極的な対外関与)、(6) しかし対外政策の方向がまだ定まっていない国である。

例えば、インド太平洋地域には、(1) から(5)の属性を持ちつつ、近年リベラルな秩序に関与しつつも、同時にそれに異議申し立ても行うなど、まだ全面的な支持を与えていない国がある。これらはまた、国際秩序維持のためのコストの分担に消極的な国でもある。これらの諸国が、日本が支持する自由で開かれた秩序の維持をより強く支持する方向に今後政策を展開するのか、それともそうした秩序への異議申し立てを強めるかは、大国間政治の動向と共に、この地域の秩序のあり方に大きな影響を及ぼすことになるだろう。

本論ではこれらの諸国を **Swing States** と呼ぶ<sup>17</sup>。日本にとって、**Swing States** への対応（連携の強化）が重要である。そして、リベラルな秩序の維持には、日本の提携先が民主主義国ないし民主化が進行中の国であることが望ましい。本論では、インド、インドネシア、ASEAN がこれに相当する（今後ミャンマーの民主化が進展すれば、同国も日本にとって重要な **Swing State** になるであろう）。

本稿は、これらの **Swing States** の日本外交にとっての意義を指摘した後に、**Swing States** との関係を考えるうえで今後重要になってゆくと思われる地域制度の動態を検討し、地域制度を日本にとって望ましい規範とルールを内包したものに発展させてゆくことの重要性を指摘する。

## 2. **Swing States** としてのインド、インドネシア、ASEAN、オーストラリア

本論が着目する **swing states** とは、インド、インドネシア、オーストラリア、そして ASEAN という地域組織である。これら諸国および地域組織を取り上げる意義は、各国・組織の以下の対外政策、地政学的位置、経済・外交力を含む国力に起因する。

### A. インド

#### (1) 着実な協力の実績の積み上げ

インドは「インド太平洋」概念が生まれる背景にもなった国家であり、近年日本やアメリカとの政治、経済、安全保障の分野での関係を強化している。日本も 2000 年の森首相の訪印を契機に関係強化に取り組み始める。2007 年のインド議会での演説で安倍首相が「**Broader Asia**」という言葉でインドを含む地域が生まれつつあることを指摘し、その後、日印関係は経済のみならず、政治対話や安全保障協力の分野でも関係強化が急速に進んでいる。日米印や日豪印といった三者間の協議や安保協力も進んでいる。そうした努力は今後さらに強化すべきであろう。

しかしその一方で、インドの対外姿勢は必ずしも日本のそれと一致していないという現実も直視すべきである。インドへの過剰な期待は禁物であり、日本はインドとの関係強化を進める一方で、着実な合意を積み重ねつつ、インドに対して相互主義的な取り組みを求めるなどして、インドの伝統的な対外姿勢の変更も求めるべきであろう。

日本の中には、民主主義国インドとの連携や協力を楽観的に考えている人々がいる。また、インドと中国との長年のライバル関係や領土紛争の存在を念頭に、対中戦略の観点からインドの台頭を歓迎し、対中牽制のネットワークにインドを組み入れることへの期待がある。ただ、インドは日本によって関係を強化すべき有力国だが、一方的な期待は厳に慎むべきである。

実際、インドの国益観念は日本やアメリカのそれよりも中国のそれに近い。また、インドは国境を接する中国との安定的な関係を志向しており、日本やアメリカの対中戦略の枠組みに参加することには消極的である。むしろ、インドの台頭は、日本にとって外交上の困難を引き起こす可能性もあることを念頭に置くべきであろう。

例えば、グローバル・ガバナンス、貿易とエネルギー、紛争における武力行使、防衛費と軍事ドクトリンの 4 つの分野での中印の行動を分析した論文によれば、中印共に「主権」の問題に敏感であり、先進国優位の国際経済秩序に不満を持っている。両国とも経済発展

の維持という基本的な利益を共有し、これらを阻害する可能性のある多国間の交渉では同調することが多い (WTO 交渉や地球環境問題での中印連携を見よ)。BRICS 内部の利害対立は顕著だが、それでも中印はロシアなどと連携して、欧米主導の国際システムに異議申し立てをする点で利害を共有している。この結果、多国間制度内で国家間の利害対立を激化させ、中印主導の競合的な制度が構築される可能性もある。また、エネルギー問題でも、インドは国際社会が経済制裁を加えているイランのような国とも実利重視の取引を続けている。これは、国際安全保障上問題のある国に対する国際社会の足並みを乱すことにつながる。また、中印は軍事力を飛躍的に拡大させ、攻撃的な軍事ドクトリンを採用している。アメリカなどのインドへの支援と中印の軍事力拡大のダイナミズムが周辺諸国を巻き込むことになり、地域情勢の不安定化につながる可能性もある<sup>18</sup>。

## (2) インドとインド太平洋

インドには伝統的な非同盟主義の外交思想が根強く残っており、特定の大国との関係強化を排し、「戦略的自立」を求める声も強い。インドには中国への歴史的な警戒心は根強いが、同時にアメリカに対する不信感や警戒心もある。国際経済や不拡散、海洋の自由に関するリベラルな国際規範やルールを必ずしも全面的に支持しているわけではない。実際、G20 や BRICS、WTO などの場においてインドは、欧米を中心とした既存のルールと規範に異議申し立てをしている。

「インド太平洋」概念に関してもインドの姿勢は両義的である。「インド太平洋」概念を積極的に受け入れ、これを契機に伝統的な非同盟主義を乗り越え、アメリカや日本と新たな外交の地平を切り開こうという人々がインドにはいる。その一方で、「インド太平洋」概念の背後にアメリカのアジア戦略、なにかんづく海洋戦略を読みとり、これに警戒感を表明し、伝統的な非同盟主義の維持を唱える人々もいる。また、多国間主義を重視し、ASEAN を軸にした地域制度を通じてアジアへの関与を深めるべきであると主張する意見もある<sup>19</sup>。今日、インドでは第二の立場、すなわち伝統的な非同盟主義と「戦略的自立」の立場をとる人々がインドでは優勢であるといつてよからう。

## (3) 「非同盟：第2版」：インドの対外政策の基本姿勢

ここでひとつの報告書を巡る議論と論争を紹介しよう。台頭する新興諸国を代表するインドの対外関係の動向については多様な分析や報告書が公表されているが、ここで取り上げるのは 2012 年 2 月末に公表された [Nonalignment 2.0] と題する報告書を巡る議論である<sup>20</sup>。この報告書は、インドの外務省と国防省の元高官と学者の 8 名が、インド政府の支援を受けて、21 世紀のインドの外交国防政策の基本原則を検討するという課題に取り組んだ成果である。

この報告書は、インドの外交国防政策策定の枢要にいた人々によって作成されたこと、発表の際に現職ならびに元の国家安全保障アドバイザーが出席したこと、またインド政府が作成を支援したこと、報告書作成の過程でインド政府関係者が関与したといわれていること、今後のインドの対外政策の基本原則を提示しようという強い動機が背景にあることなどから、その内容につきインドの内外で高い関心を呼んだ。

この報告書が生まれた背景には、インドの対外政策への批判がある。冷戦終結後、イン

ドは自由主義的な経済規範を導入し、アジア諸国との経済関係を緊密化するなど対外政策を転換させる。対米関係の調整にも乗り出し、米印関係強化の象徴ともいえる米印原子力協定の締結に漕ぎ着ける。この間、インドにおいても自由主義的な経済発展モデルの有効性やアメリカとの関係を巡って様々な論争が繰り返されてきた。

そうした個別の政策課題に関する論争や議論の一方で、冷戦後のインドの内外で、同国に「大戦略」がないことへの批判が高まっていた。インドの対外政策が受け身の「状況対応型」であり、対外政策を貫く「大戦略」が不在であることへの批判と、21世紀の対外政策の基本原則を確立することの必要性が説かれていた。本報告書はそうした批判に応えようとしたものであり、報告書の内容は、個別の対外関係の課題に取り組む際の処方箋を描くというよりも、今後のインドの進むべき方向と外交の原則を取りまとめたものである。

報告書全体を貫いている世界認識と問題意識がある。第一は、国際秩序が変動しつつあるという認識である。新興国の台頭と呼ばれるように、国際社会に新しいパワーが出現し、「先進国＝新興国複合体」と呼ばれる新しい連合による国際秩序の形成が試みられている。

第二は、国際的な相互依存の深まりとともに、国際的な動きがインドの政治・経済・安全保障に大きな影響を及ぼす時代になっており、インドはこれまで以上に国際問題に深く関与する必要があるとの認識である。

第三は、第二と関連するが、国際社会からのインドへの期待が高まっているという認識である。インドの力の増大とともに、地域の問題はもとより、地球規模の問題へのインドの積極的な関与と貢献が国際社会から求められている。報告書は「世界が直面する困難な課題の解決に向けてインドが指導的な能力を国際社会に示す必要性」を強調している。

第四は、自国の力の増大への自信と確信である。インドは経済的にも安全保障面でもかつてよりもより大きな力を有しているとの自己認識が報告書に表われている。また、今日の世界でインドは、人口動態、戦略的位置、創造的な文化などの面で優位な特徴を備えているとの自己認識がある。

第五は、自国の将来への自信と同時に、自国の抱える脆弱性への認識である。発展する新興国とはいえ、インドが抱える内外の脆弱性も顕著である。一方で自国のパワーの増大に伴う自信と、国際社会で大国として認知され、国際的に意義ある役割を果たしたいとの願望がインドにはある。インドは台頭する新興諸国の一つとして国際秩序の再編に深く関与すべきであり、またそうした関与を可能にする力を備えつつあるという自己認識が確かにある。

しかしその一方で、インドは、他の大国と呼ばれる諸国と比べて深刻な脆弱性を内外に抱えており、国際社会の期待とインドの実力との間には大きなギャップがある。このギャップについての冷徹な認識を欠くならば、インドは国益に合致しない政策をとることを余儀なくされ、大国政治に翻弄され、結果として国力を弱め、大国としての地位を確立する千載一遇の機会を失ってしまうのではないかと懸念である。

一方で期待に応えようという意欲と自信、他方で自国の脆弱性への不安と懸念が報告書全体を貫く基調である。両者の間の均衡をどうとりながら大国政治に関与し、国際秩序の新たな担い手になり、大国への道を歩むのか、そのためのインドの対外政策の基本原則はどうあるべきか、これが報告書を執筆した人々の主要な問題意識である。

報告書が強調するのは、インドの国力を支える経済成長の維持であり、経済成長を最重

要視する姿勢である。また、そのための国際経済への積極的な参加を唱導する。そうしたインドの経済成長を支えるのは開かれた自由主義的な経済秩序の維持であり、インドは自由で開かれた国際経済システムの発展のために尽力すべきであると説く。ルールに基づく国際経済システムは、中国をルールに基づく国際秩序に組み入れるためにも重要であると指摘する。

本報告書の中で内外の強い関心を呼んでいるのがそのタイトルに付けられた「非同盟」という原則である。報告書の表題である「非同盟：第2版」は、独立以来のインドの対外関係を規定してきた「非同盟」の現代版を本報告書が目指しているとも判断できる。報告書は「非同盟の根本的な原則を今日の現状に応じて再編成・再定義 (re-working) すること」とであると指摘している。そして、本報告書を巡る議論の焦点の一つがこの「非同盟」をインド外交の基本原則とすることへの是非である。

一方で「非同盟」を対外関係の原則として掲げることへの強い批判がある。この原則は米ソ冷戦という国際状況を反映したものであり今日の国際社会には不適切である、この概念は反欧米を前提にしており、再びこれを提唱するのは復古主義的である、精神論が強く政策の有効なガイドラインたりえない、イギリスや日本はアメリカの同盟国だが、それがこれらの諸国の国際的地位を弱めてはいない、インドの国際的地位を高めるためには「非同盟」である必要は必ずしもない、などの批判である。

なぜ今「非同盟」なのか。それはかつての「非同盟」とどの点で共通し、どこで異なるのか。本報告書で特徴的なのは、「戦略的自立 (strategic autonomy)」という言葉が繰り返し強調されていることである。

この言葉は何を意味しているのだろうか。報告書の内容からいくつかの意味が浮かび上がるように思われる。第一は、インドは国益をイデオロギーや他国が設定した目標に従って定義することはしない、という考え方である。「インドは独自の発展戦略を追求する自主性を維持する」という主張にもみられるように、「独立した対外政策」を推進することへの強いこだわりである。

例えば著者の一人は、次のように指摘している。まず、「非同盟」と非同盟運動とは区別すべきであるという。非同盟の運動はもはや存在しない冷戦期の国際政治構造を背景にしていたものであり、インドの今後の対外政策の基本原則にはなりえない。しかし、「非同盟」の原理に内包された考え方は依然として有効であるという。

第二に、著者によれば、ネルーによって提唱された「非同盟」の神髄は、独立した外交政策を推進することの重要性であるという。インドの利害にかかわる決定は他国に強制されてはならず、インドみずからが決しなければならない。インドの戦略的自立と自主を維持強化することは引き続きインドの最大の目標であると指摘する。

例えば、ネルーはインドの利害に関係しない「他の諸国の争い」にインドがかかわることを厳しくいさめた。つまり、そうした紛争に対するインドの影響力には限界があることを認識していた。ネルーは次のように語っている。「我々はそれらの外の事態に影響力を及ぼせるほどに強くなるべきだが、そうでないのであれば、一切関与すべきではない」。この考え方は今日依然として重要な指摘であると著者の一人は指摘する。(日本と中国との争いにインドが関与しない姿勢を示しているのは、こうした認識が背景にあるのかもしれない。)

第三は、「非同盟」は固定された特定の国との関係に依拠するよりも、多様な諸国との連携や連携の組み合わせを通じて目標を達成してゆくアプローチを支持するが、同時にネルーはインドが同盟関係を結ぶことも原理的に否定してはいないことである。「非同盟」を掲げたインドはかつてソ連と緊密な同盟関係を築いてきた。執筆者の一人によれば、そうした関係はインドの自主性や自立性を高めるうえでやむを得ない措置であったという。そして、「非同盟：第2版」においても、特定の諸国（例えばアメリカ）と緊密な関係を築くことを排除してはならず、肝心なことはインド自身が「自主的な判断」を行う余地を確保しておくことであると強調する。

この報告書の前提には、大国間政治が流動化しつつあるとの認識がある。その際のカギは米中関係である。この報告書には中国の今後についての強い懸念が表明されている。同時に報告書には、アメリカの対中政策の今後についての不透明性・不確実性への不安と懸念が強く感じられる。

米中関係が今後ますます緊張し、米中対決の時代が到来するかもしれない。また、中国は今後もインドに対する敵対的な姿勢を強めるかもしれない。インドの国力は増大しつつあるとはいえ、少なくとも予見しうる将来中印間の力の格差は拡大する可能性が高い。

敵対的な政策をとる中国の国力が増大する状況の下で、報告書が強調する「非同盟」は非現実的な政策であることを著者の一人は認める。そして、アメリカとの連携を重視すべきだという意見に合理性があることも認める。確かに、アメリカはインドとの関係強化を求めているし、インドに対して経済的技術的支援も積極化している。

ただ、報告書に一貫してみられるのは、アメリカの今後の政策に対する不透明性・不確実性への不安と懸念である。アメリカの対中姿勢がまだはっきりしないことへの不安である。つまり、他国と共同して中国を封じ込める政策を採用するのか、それともアジア諸国の間のバランスの役割を果たすのかが不明であるという判断である。アメリカの政策が不透明な段階でインドのとるべき政策を決めてしまうことは得策ではないと著者は指摘する。

今後事情が変われば、かつてインドがソ連との提携を強化したように、アメリカとの同盟関係にインドが進む可能性もある。ネルーも同盟を原理的に否定していたわけではない。ただ、今日の国際情勢は不透明で流動的であり、そうした状況が続く限り、インドは多様な政策選択肢を持ち続けておくのが良策であり、特定の国と深く結びつく政策は望ましくないというのが報告書の基本的な認識である。

なお、報告書は対米関係についての記述は少ないが、中国については多くを記述している。そして、対中政策の観点からパキスタンとの関係を見直すべきであると指摘している。パキスタンはインドの主要な敵と位置付けられてきたが、報告書はパキスタンの問題は中国台頭がもたらすインドへの挑戦という大きな文脈の一部ととらえるべきであると主張する。報告書は、当面中国とインドとの力の格差が続くことを前提に、中国が及ぼす問題に対応するためにはパキスタン問題で多くの力をそがれるのは得策ではないとして、仮にパキスタンがインドへのテロ攻撃等を続けるとしても同国との関係を速やかに改善し、インドの力を中国への対応に向けるべきであると主張する。

インドは近年大国間政治への関与を深めているが、大国間関係は流動化し、その将来が見通し難い。しかも他の大国に比べるとインドの力には限界もある。順調とみられた経済

発展も、国内経済システムの硬直性など様々な障害に直面して期待通りの成果を生んでいない。今後主要大国との経済格差が急速に縮小する可能性は必ずしも高くないであろう。実際報告書は、中印間の力に格差が拡大するであろうと予測している。また、国際経済や地球規模の問題へのインドの関与が深まる一方で、国際貿易や金融、エネルギー、地球環境、大量破壊兵器の不拡散問題など、グローバルな問題解決に向けてのより大きなインドの貢献が期待されている。そうした期待に応えて国際的な責任を引き受け、インドを国際社会の大国の位置に引き上げることがインドの願望であろうが、インドがそれに対応できる力を維持できる保証はないし、実力に見合わない過剰な国際的なコミットメントは経済発展の実現という国家最大の目標の実現に悪影響を及ぼすかもしれない。

確かにインドの中には大国政治やグローバル・ガバナンスの課題にインドが積極的に関与すべきであり、またインドはそうした関与を行なう力を獲得しつつあるとの認識もある。本報告書もインドが国際的な諸問題の解決に寄与すべきであると指摘している。しかし同時に、インドの抱える内外の課題は大きく、国力の増大はそうした課題にインドが果敢に取り組むには不十分であるとの認識も報告書には垣間見える。当面は国力の増強に専心すべきであるとの認識もある。

国際社会のインドへの期待は増大しつつある。これに応えるべきであるとのインド内外の声も強まっている。インド国内でも国際社会で大国として振る舞うべきであるとの意見が強まっている。大国として多様な国際的課題にインドが積極的に関与せざるを得ない時代が到来しつつある。

しかし、そうした状況は、インドにとって、自らの実力に見合わない課題をインドが引き受ける（引き受けざるを得ない）可能性も高まっていることを意味している。仮にインドが「大国インド」という国際的地位を求めるがあまり、実力に見合わない課題を国際社会から押し付けられることになれば（また、インドの中に積極的に引き受けるべきだとの意見が強まることになれば）、長年にわたる課題であるインドの国力の増大という目標の達成に支障をきたすかもしれない。相互依存の急速に進む時代にあって、本報告書が「非同盟」と「戦略的自律」の原則をあえて強調するのは、インドが大国に向けての大きな歴史的転換点に立っていることを認識しつつも、その実現にあたっては数多くの障壁が存在することを訴え、実力に見合った現実的な政策を推進することの重要性を強調するという狙いがあるといえよう。

本報告書が提唱する「非同盟」や「戦略的自律」の原則は、期待と自信、不安と懸念のディレンマに直面しているインドが、それを克服する新たな対外政策の斬新な原理原則を考案できず、依拠すべき対外関係の原則を独立時のそれに頼らざるを得ないという現実を反映しているともいえよう。インドが必要とする新たな原理原則の構築は、近年になって参画するようになった大国政治やグローバル・ガバナンスの諸問題にインド自身が今後さらに深く関与するなかで徐々に形成されてゆくということであろう。この意味でまだ時間が必要ということであろう。

近年、米印関係や日印関係には大きな発展がある。日本としてもインドとの関係の強化は今後の対外政策の優先課題の一つであろう。その際、インドの抱える深刻なディレンマと新たな原理原則を求め苦悩するインドへの理解が不可欠であろう。また、過大な期待は禁物であり、インドとの間では、共通の合意や約束を積み重ねていって、そうした合意や

約束の基礎に立って、共通のビジョンに基づく互恵的な日印関係を構築してゆくことが重要であろう。それは、一方的な戦略的観点（対中牽制のためのインドとの関係強化）に基づく協力関係強化よりも、より現実的で、長期的に安定した日印関係の構築に寄与しよう。

## B. インドネシア

### (1) 覚醒する大国インドネシア

戦略的要衝に位置する東南アジアは大国の利害が複雑に入り組む地域である。戦後独立を達成し国作りを推進してきたこの地域の諸国は、そうした複雑な地域の中で自らが主体となる地域秩序を模索し続けてきた。東南アジアはしばしばあるべき地域秩序を求めて終わりなき模索を続ける地域であるといわれてきた。冷戦終結後 20 年を経て、再び地域の国際関係の激しい変動に直面し、東南アジアの国際関係の中で自らの位置を探し続けている。

インドネシアはインド洋と太平洋を結ぶ戦略的要衝に位置する東南アジアの有力国であるが、伝統的な非同盟主義の考え方が色濃く残る国の一つである。また、「インド太平洋」概念に関しても、インド同様に、その背景にアメリカのアジア戦略を読み取り、これを受け入れることに慎重な立場をとってきた<sup>21</sup>。

インドネシアは、1997 年のアジア通貨危機を契機とする政治経済的な混乱を乗り越え、民主化に自信を深め、対外政策を積極化している。経済も順調に発展し、G20 のメンバーとして国際的、地域的な役割を模索している。日本やアメリカとの経済関係を強化し、日米安保によって支えられたアジアでのアメリカの軍事的プレゼンスを基本的には支持している。非同盟主義を支持しつつも、実際の対外関係は極めて現実的である。

### (2) インドネシアの戦略的関心と課題

G20 のメンバーとなり、イスラムと西欧社会との和解の仲介の意思を示すなど、インドネシアは国際的な役割に関心を示しつつあるが、直接的な利害関心が集中するのは東南アジア地域である。東南アジアの平和と安定、そして繁栄の実現がインドネシアの第一義的な外交課題である。

インドネシアにとって最優先の課題は、大国の利害の錯綜する東南アジア地域が、大国の競合と競争に巻き込まれずに「自立」を維持することである。つまり、東南アジア諸国自身が地域の秩序の維持者になることである。地域の問題への大国の「干渉」を防ぎ、「地域の問題は地域で解決する」仕組みを構築することである。そうした仕組みは、軍事同盟などの集団防衛の仕組みではなく、地域の諸国同士、あるいは地域の諸国と域外諸国との間に構築される「協調性安全保障」の仕組みを通じてであるとの確信がインドネシアにはある。ASEAN や ARF、ASEAN+3、EAS などの様々な ASEAN を中心とした地域制度のネットワークがそうした仕組みづくりを支えてくれる。

ただ、インドネシアのそうした地域構想を取り巻く状況はますます複雑になっている。それを促しているのが、この地域における「力の分散」傾向である。新興諸国、とりわけ中国やインドの経済発展と軍事力の近代化に伴って、この地域では力の移行が進行中である。中印両国は、東アジアの国際関係の主要なプレーヤーとして存在感を高めている。また、日本は引き続き大きな経済力を有した国として存在感を維持している。

そうした変化はインドネシアに懸念を生んでいる。まず中国である。中国が新たに手に

した力を今後どのように使用しようとしているのか、大きな不透明性がある。インドネシアにとって中国の台頭は直ちに「軍事的脅威」の高まりを意味するものではないが、中国がこの地域でどのような役割を演じようとしているのか、また地域の政治・経済・安全保障の安定に寄与する役割を演じるのか、疑念が残る。この中国の台頭に伴う戦略的不透明性の高まりはインドネシアにとって最大の挑戦である。

第二は、アメリカが今後もアジアにおいて大きな役割を演じることは間違いない。しかし、アメリカの優位は中国の台頭によって制限されざるを得ない。アメリカはオバマ政権の下で、アジアへの政治、経済、軍事的な関与を強めつつあるが、その将来の関与には不確実性がある。アメリカの財政難や対外的コミットメントに消極的な国内世論の動向、中東などほかの地域への引き続きの関与などを考えると、アメリカが「ピボット」政策を円滑に推進できるか疑問なしとしない。

そして第三に、米中関係の今後が見通し難しくなっている。インドネシアは米中の激しい対立も米中共同統治体制も望んではいないが、中国の台頭を牽制する米国の動きがさらに強化され、中国がこれに力に対応すれば、「米中対決」のシナリオも現実性を持つかもしれない。

こうした米中の戦略関係の展開は、二つの点で東南アジアの「自立」を妨げる可能性がある。ひとつは、米中の対抗関係が激化する結果、東南アジアがその争いに巻き込まれ、再び地域諸国が分断される懸念がある。東南アジアは再び大国の抗争の場になりかねない。実際、例えば 2011 年末の米海兵隊のダーウイン巡回や南シナ海問題などでの東南アジア諸国の対応の違いは、東南アジア諸国が大国の抗争に対して一致した立場をとることが難しくなっていることを示している。第二は、ASEAN 諸国が大国の抗争に巻き込まれて分断されることになると、地域の国際関係における ASEAN の役割は弱体化せざるを得ない。大国の抗争から自立した東南アジアという構想は頓挫せざるを得ない。

したがって、インドネシアにとっては、そうした ASEAN の分裂を促すような大国間の激しい抗争を抑制し、大国間の協調を促す外交努力が不可欠である。そして、軍事力や経済力で大国の行動を抑制する力を有しないインドネシアにとってとりうる唯一の選択肢が、ASEAN の結束を基盤とする多様な地域制度のネットワークを構築し、そこへの大国の関与を促し、大国間の自制と相互抑制を求める対外戦略である。

### (3) 戦略環境の変化へのインドネシアの対応

インドネシアの対応の基本にあるのが 3 つの考え方である。第一に、独立以来の対外政策の基本にあるのは、*bebas-aktif* (自由で活発) の原則である。独立時の 1948 年に提唱されたこのインドネシアの対外政策の規範的原則によれば、主要大国間の対立において、どちらの立場にも与しないということである。インドネシアと中国との関係は、1967 年に中断されたが、1990 年に回復、その後 20 年のうちに大きく発展した。インドネシアの歴史的な対中警戒心は依然根強いが、1980 年代以来の中国の反政府共産主義勢力への支援の停止、インドネシアの華人華僑に対する政策の変更などは、インドネシアの対中警戒心を緩和してきた。2005 年にはインドネシアは中国との間で戦略的パートナーシップに合意する<sup>22</sup>。

同時にインドネシアは、アメリカや日本との関係も強化してきた。ブッシュ前政権時は、東チモール問題や通貨危機への対応、テロとの戦いやイラク戦争を巡ってアメリカとの間

で齟齬も見られたものの、オバマ政権に入り、両国は包括的パートナーシップ合意 (CPA) の下で、関係強化に動き出している。東チモール問題を契機に中断していた軍事協力も復活している。

インドネシアの第2のアプローチは、この *bebas-aktif* の行動原則を地域レベルに拡大し、他の ASEAN 諸国と共に、東南アジアにおいて主要大国間の「ダイナミックな均衡」を実現することである。現在のマルチ外相の提唱する *Dynamic Equilibrium* (動的な均衡維持策) の対外政策は、大国の権力政治においてはいずれにも与せず、大国間の相互牽制による力の均衡を確保しつつインドネシア (および ASEAN) の外交戦略空間を拡大しようという考えに基づいている。その具体的な表われが、ASEAN を中心に多様な地域制度を構築し、ここに主要大国を引き込み、大国相互の牽制と自制を促し、大国間政治の競争・対立的側面を緩和し、大国の相互牽制という状況を利用して ASEAN の行動の自由と東南アジアの国際関係での ASEAN の主導性を維持することである。

そうしたインドネシアの姿勢は、2005 年に東アジア首脳会議 (EAS) が発足する際に、中国を牽制するためにインドやオーストラリア、ニュージーランドの加盟を求め、さらに 2010 年にはアメリカやロシアの EAS 加盟を促したことにも示されている。

ASEAN という組織を軸にした多様な地域制度を通じて大国間の権力政治に対応しようとするインドネシアにとっての大前提は ASEAN の結束である。多様な国家からなる ASEAN の求心力は必ずしも高くない。また、大国間の競争と対立が ASEAN 内部に持ち込まれ、地域の問題に対する ASEAN 諸国の対応は一様ではない。しかし、インドネシアにとって、ASEAN の結束こそが大国間政治の中で東南アジア諸国が「自主」を維持できる唯一の方法であり、インドネシアはとりわけ近年、ASEAN の一体性の維持に腐心している。実際、2012 年7月のプノンペンでの ASEAN 外相会議の混乱 (南シナ海問題での対応で加盟国が対立し、史上初めて議長声明を取りまとめることができなかった) を收拾したのはインドネシアであった。

群島理論のような独自の海洋論を掲げ、マラッカ海峡の自主管理論の姿勢に示されているように、大国が地域の政治に関与することにインドネシアは警戒的である。また、近年の中国との経済関係の深化に伴い、中国との関係も重視している。インドネシアは ASEAN の盟主でもあり、その政策動向は ASEAN の今後にも大きな影響を及ぼすであろう。特に今後数年間は ASEAN の議長国の指導力が大きく低下すると見られており、その困難をインドネシアが埋め合わせる可能性は高い。

インド太平洋という戦略空間が形成されるに伴って、インドネシアは *Swing State* としてより大きなレバレッジを有するに至った。実際、インドネシアの中には、インド洋と太平洋を繋ぐ戦略的要衝にあるインドネシアは、*Global Swing State* として地域や国際関係において大きな影響力を行使することになると主張する論者もいる<sup>23</sup>。

「インド太平洋」というインドネシアの戦略空間の拡大や大国間の権力政治の激化に対して、インドネシアは主要大国との間で均衡のとれた関係を樹立し、大国間の抗争が東南アジアの国際関係を不安定化させないように腐心している。インドネシアにとってこのための最優先の課題は ASEAN の共同体設立の動きを加速化することである。一体化した ASEANこそがインドネシアの大国との外交を支える最も重要な基盤である。そして、より強靱になった ASEAN を基盤に主要大国を ASEAN を基盤とした地域制度に組み入れ、大国

の力を「飼いならし」、大国の構想が東南アジアの安定を損なわないよう腐心しつつ、ASEANをベースに大国政治で東南アジア諸国の発言力を確保しようとしている。

#### (4) インドネシアと ASEAN

インドネシアの中には、ASEAN 改革の遅さに業を煮やして、インドネシアは ASEAN に固執することなく ASEAN を超えてその地域的・国際的役割を模索すべきだという主張が一時的になされた。CSIS (戦略国際問題研究所) の研究者たちはその有力なグループであった。しかし近年、そうした論調は消え、インドネシアの ASEAN へのコミットメントは強くなっている。大国間外交が激化する中で、ASEAN の強化こそがインドネシア外交を支えるとの認識が深まってきたということであろう。

ただし、インドネシアは ASEAN がそうした役割を担いするには、これまでの制度の見直しが必要であると強調している。その批判の対象が、これまで ASEAN の成功を導いてきたといわれる「ASEAN 的な物事の進め方」(“ASEAN Way”) の見直しである。民主主義や人権、法の支配などの諸原則を ASEAN 協力の基本に据え、しかも ASEAN を強く拘束してきた、内政不干渉や主権の尊重原則の柔軟な解釈をインドネシアは求めている。また、「バリ民主主義フォーラム」を通じて民主化の経験を他国と共有する努力も進めている。

マルチ外相の「インド太平洋版の TAC」締結の提案は、こうしたインドネシアの思惑を反映したものであろう。2013 年 5 月、ワシントンにおいてマルチ外相は「インド太平洋版の TAC」の締結を提唱した<sup>24</sup>。ASEAN 加盟諸国間で 1976 年に結ばれた「東南アジア友好協力条約 (TAC: Treaty of Amity and Cooperation)」は、ASEAN 諸国間の不戦の約束を體現したものであるといわれるが、その基本的な内容はほぼ国連憲章を踏襲している。国連憲章にうたわれている主権の尊重や内政不干渉原則、紛争の平和的解決などの原則を加盟諸国が相互に確認し、もって加盟諸国間の友好と協力を促進しようとするもので、条約としての拘束性よりも、ASEAN 友好協力のシンボルとしての役割が大きい。この TAC を Non-aggression Pact ないし Agreement と呼ぶことがある。

この条約の鍵は、国連憲章などに盛られている諸原則、特に紛争の平和的解決という規範を関係諸国の間で内部化することである。つまりインド太平洋の諸国は、国連憲章などにおいて、また二国間の戦略的パートナーシップ合意などでこの原則を確認しているが、それをインド太平洋のすべての諸国で確認することで規範を内部化し、その拘束性を高めようとするところにある。

今世紀に入って ASEAN は域外諸国に対しても TAC 署名を開放している。今日の東南アジアの国際関係では、TAC の署名が ASEAN との友好関係維持の象徴としての意義を有しているといわれる。アメリカ政府は、内政不干渉原則が対ビルマ政策に与える悪影響や、紛争の平和的解決の原則が同盟の機能を制約することなどを理由に TAC 署名をためらっていたが、オバマ政権になってから従来の政策を転換し、これに署名をすることになる (ただし、署名にあたって「アメリカ政府の理解 (同盟関係上の義務の履行など)」を ASEAN 側に伝え、アメリカの政策への悪影響を回避しようとした。オーストラリアも同様の措置を取っている)。

インドネシアの戦略的な重要性の高まりは、米中双方の同国の姿勢にも表われている。クリントン前国務長官は最初の外国訪問先の一つにインドネシアを選んだ。オバマ大統領

は2010年11月に同国を訪問し、インドネシアとの関係強化を訴えた。オバマ大統領の訪問の直前には、中国全人代委員長が同国を訪問し、66億ドルに及ぶインフラ整備プロジェクトの提供を約束した。米中共に、インドネシアとの間で政治、経済、安全保障などに関する協力を強化することを目的にした「戦略的パートナーシップ」を結んでいる。また、2013年10月には中国の習近平国家主席がジャカルタの国会で演説し、インドネシアとの関係強化を訴えるとともに、ASEANとの間で「善隣友好協力条約」の締結を提唱し、また、ASEANと中国との「連結性」を強化するために「アジア・インフラ整備銀行」の設立を提案した。

### C. ASEAN (東南アジア諸国連合)

もうひとつが東南アジアの新興国を核とする地域組織であるASEANである。ASEAN諸国が位置する東南アジアは地理的には「インド太平洋」の中心に位置している。また、マラッカ海峡などインド洋と太平洋を繋ぐ主要な海峡を擁し、南シナ海では領土主権や海洋権益を巡る紛争が激化している。ASEANは内部の結束強化に苦心しつつも、ASEANという地域組織を基盤に、1980年代末から形成されてきたアジア太平洋の様々な地域制度において中心的役割を果たしてきた。相対的に小さな国力の諸国からなるASEANの対外関係の基本は、大国の力の行使を抑制 (tame) し、大国間の権力政治の激化を防止し、大国間の力の緩やかな均衡状況を利用して、ASEANの行動の余地を拡大することにある。こうしたASEANの基本的な姿勢からすると、近年の大国間の権力政治の激化は懸念の対象である。大国が激しくぶつかり合う状況が生まれれば、ASEANのような地域組織の行動の余地はなく、東南アジアの運命が再び大国政治によって決められてしまう懸念もある。

#### (1) 東南アジアの望ましい地域秩序

東南アジアの望ましい地域秩序のあり方について、ASEAN加盟諸国の中で明確な合意があるわけではない。ただ、様々な議論の共通点を探すと以下の点が指摘できよう。

- a) 東南アジアの「自立」の維持 (ASEANの「中心性」維持という主張の背後にあるのは、この「自主」「自立」への強い欲求である)
- b) 主要大国との安定した関係の維持
- c) 主要大国の戦略的対立も大国間の協調もいずれも望ましくない
- d) ASEAN諸国が、貿易や投資、金融協力、市場アクセスなどを通じて物的な利益を確保できること
- e) ASEAN共同体作りを推進すること

#### (2) ASEANとインド太平洋

「インド太平洋」という概念に対するASEAN諸国の姿勢は多様であるが、総じていえば警戒的であるということであろう。その背景には、この地域概念の背後にアメリカのアジェンダがあると見ており、それに同調していくことへの不安がある。アメリカの戦略に巻き込まれるのではないかと不安である。さらに、この地域概念と近年のオバマ政権の「ピボット」政策 (リバランシングの政策) と密接に結びついており、軍事的な色彩が濃厚であることへの不安もある。また、中国に対する懸念は近年深まっているが、同時に「インド太平洋」という概念が「対中包囲網」形成の一環ではないかとの不安感もある。大国

の権力政治に巻き込まれることへの不安感が根底にある。

しかし、このことはインドネシアやタイ、シンガポールなどの ASEAN 諸国がインド洋と太平洋が経済、政治、安全保障の分野で結びつきを深めていることを否定するものではない。否、逆に両者の結びつきへの認識は深まりつつあり、ASEAN 自身もそうした連結を強化する方向に動いているのである。実際 ASEAN は、ASEAN を軸とした多様な地域制度の外延を近年拡大しつつある。東アジア首脳会議 (EAS) へのインドやオーストラリアの参加や自由貿易協定の締結などは、そうした ASEAN の姿勢を雄弁に物語っている。また、近年、EAS が拡大され、アメリカやロシアも参加することになった。これはまさしくインド洋と太平洋を繋ぐ地域制度である。

ASEAN はまた、2012 年 12 月にニューデリーで初めての ASEAN-インド首脳会議を開催するなど、インドとの関係強化を図っている。ASEAN もインド洋と太平洋が結びつきを強めているとの認識を有しているのである。

ただし、ASEAN 諸国が「インド太平洋」という概念を受け入れることは当面ないであろう。すでに指摘したように、この概念はアメリカのアジア (インド太平洋) 戦略を背景にしているのもであると ASEAN 諸国が認識していることにある。アメリカの利害に基づき、アメリカ主導で定義される「インド太平洋」概念を受け入れることへの根強い抵抗感が東南アジア諸国にはある<sup>25</sup>。また、これに同調することは、自らの行動の自由を狭めるだけでなく、中国の敵対心を刺激するという懸念もあるからである。

代わって ASEAN 諸国が提唱するのが、「東アジア」ないし「拡大東アジア」という概念であろう。「インド太平洋」と「東アジア」ないし「拡大東アジア」は、地理的な範囲を共通にしても、「拡大東アジア」は、アメリカ流の地域概念を拒否し、ASEAN が自ら主導する形で地域をまとめていこうとする意欲の表われであろう。そこでは、「東アジア」と「インド太平洋」をどのような組織原理でまとめてゆくのかを巡る大きな姿勢の違いがある。こうした姿勢の違いは、海洋の安全保障 (例えば航行の自由の原則) や経済 (地域的な自由貿易協定) のあり方に関する齟齬が生まれる可能性を予見させる。

### (3) ASEAN 政治安全保障共同体 (APSC) 構想

#### 1) APSC とは何か<sup>26</sup>

2015 年に地域共同体の創設を目指す ASEAN は、共同体構想の三つの柱のひとつに政治安全保障共同体 (APSC) を掲げている。この構想は ASEAN 議長国就任を控えたインドネシアが提案したものであるが、ASEAN は 2003 年 10 月の第九回首脳会議で採択した「ASEAN 第二協和宣言 (バリ・コンコード II)」で、「ASEAN の政治・安全保障上の協力を高い水準に引き上げる」ために安全保障共同体 (ASC) を創設することを宣言し、翌 2004 年 11 月の第十回首脳会議で構想を具体化するためのビエンチャン行動計画 (VAP) を策定した。その後 VAP に従って国防相会議 (ADMM) を設置するなど構想の具体化を進めている<sup>27</sup>。

APSC は奇妙な地域構想である。ASEAN の公式的な自己評価も、また APSC 構想を推進している ASEAN 研究の専門家たちの見解も、ASEAN は安全保障共同体に極めて類似した地域制度に発展したと指摘している。実際、1967 年の発足以来、ASEAN 加盟国間では長い間軍事紛争が発生しなかった。ASEAN 諸国の間では、“ASEAN Way” と呼ばれる地域固有の制度運用の方式が功を奏し、加盟諸国間の相互信頼が高まり、紛争の平和的解決という

規範が共有化されてきたとこれらの専門家は主張している<sup>28</sup>。ではなぜ今改めて ASEAN が地域共同体の柱のひとつに APSC を据え、その実現を図ろうとしているのか、その背景、狙い、課題を検討したい。

ここでは、APSC 構想をふたつの側面から検討する。ひとつは加盟諸国間の関係である。国際関係論のテキストによれば、安全保障共同体とは、複数の諸国の間で紛争の平和的解決（武力不行使）の規範が共有された状態を意味する。つまり APSC 構想を国際関係論のテキストに盛られている安全保障共同体形成の構想と理解するならば、十カ国に拡大した ASEAN 加盟諸国間の不戦体制の基盤ははまだ脆弱であり、その基盤を強化する必要があるという、安保共同体の原初的な問題に取り組む ASEAN 諸国の意思を示したものである。本章では、ASEAN 憲章の採択などに見られる国内制度共通化（民主主義などのリベラルな政治社会的価値の共有）と、具体的な分野（特に「非伝統的な安全保障分野」）での加盟諸国間の共同行動の実施という二つの側面に着目したい。

もうひとつは、ASEAN と域外諸国（大国）との関係である。東南アジア地域は大国の利害が複雑に絡み合う地域である。東南アジアの国際関係に大国が関与することは避けられず、APSC の構築には域外諸国との関係をどのように規定し、それに応じた制度設計をするかが ASEAN にとって重要である。大国を加えた制度を設計した結果、大国が主導する国際関係が東南アジアに形成され、ASEAN 諸国の運命が大国政治に翻弄される事態は避けなければならない。ASEAN は、大国が関与する東南アジアの国際関係の中で、大国間の権力政治の激化による地域の安全保障環境の悪化を防ぎつつ、同時に大国相互を牽制させ、その間隙をぬって東南アジア諸国の自立性と主導性を確保し、自らが主体となった地域秩序を構築するという課題に対処しなければならない。

つまり、APSC 構想は第一義的には ASEAN 諸国間の問題であり、加盟諸国間の政治制度の共通化と国境を越えた脅威などへの具体的な共同行動（安保協力）を推進することによって、加盟諸国間の信頼を醸成一段と強化し、ASEAN 不戦体制の基盤を強化しようとするものであるが、これに加えて、国境を越えた脅威への共同対処能力を高めた ASEAN 協力と加盟諸国の結束を基盤に、国際関係が流動化し大国の利害が錯綜するアジアの安全保障環境において、大国間関係を ASEAN の側から制御し、ASEAN の主導性と自主性を回復し、新しい東南アジアの国際秩序の主要な担い手に ASEAN を引き上げてゆこうという試みである。

新しい課題に取り組むには新しい制度を必要とする。ASEAN 加盟諸国間の制度として新たに考案されたのが ASEAN 憲章などの採択や ASEAN 国防相会議 (ADMM) の設置であり、域外諸国との新たな関係を樹立する仕組みとして構想されたのが、日米中印などの域外諸国の国防担当大臣を含む ASEAN 拡大国防相会議 (ADMM プラス) などの制度である。

前者はリベラルな価値に基づく国内制度の共通化によって、APSC を支える国内的な基盤を強化しようという試みであり、さらに ADMM での共同行動によって加盟諸国間の信頼醸成と共同対処能力を高め、ASEAN 協力をより高い次元に引き上げてゆこうとするものである。後者は、ARF などでの域外諸国との安保協力と並行して、ADMM を軸にした拡大 ADMM に域外諸国を関与させ、域外諸国の資源を活用して APSC の基盤を強化しつつ（安全保障の分野での ASEAN 協力を深化させるための資源を域外諸国から確保する）、大国間関係を ASEAN の側から制御しようとする制度である。ADMM プラスは、かつて ASEAN 諸国が域

外諸国を東南アジアの国際関係に関与させ、その資源を東南アジアの平和と繁栄に利用しつつ、大国間関係を制御し、ASEAN の結束を基盤に東南アジアの国際関係の中での主導性を確保する仕組みとして考案した ASEAN 拡大外相会議 (PMC) と類似した制度的な特徴を有している。

## 2) ASC 構想の経緯と ASC 実現のための行動計画

### a) 経緯

APSC のもとになる構想が最初に提示されたのは 2003 年初めであり、インドネシアがその提唱国であった。同年に ASEAN の議長国を務めるインドネシア政府の中には、議長国への就任は、アジア通貨危機後の政治経済的混乱に対処するために国内問題に目を向けざるを得なかった同国が混乱を收拾し、国際問題、特に東南アジアの問題に関与できるようになったことを示す絶好の機会であるとの共通の認識があった。内外の関係者を交えて検討した結果生まれた ASEAN 強化策が ASC 構想である。

インドネシアの提案の背景にはいくつかの国際関係の変化があった。ひとつは、ASEAN 自身の問題である。10 か国に拡大した ASEAN の結束力が衰え、ASEAN が抱える問題への対処能力に国際社会から疑念が表明されていた。ASEAN の盟主たるインドネシアの政治経済的混乱はこうした見方に拍車をかけた。それは、ASEAN の地域内、国際的な役割の低下をもたらす可能性があった。ASEAN の再活性化が不可欠であった。第二は、東南アジアを取り巻く国際環境の変化である。中国やインドの経済成長、日本の安全保障上の役割の変化、9・11 以降のアメリカの対外政策の変化などがアジアの国際関係に大きな影響を及ぼすことが予想され、大国間関係の変化に備えた体制作りが ASEAN に求められた<sup>29</sup>。

こうした変化に適切に対応できなければ、ASEAN という地域制度は、アジア太平洋においてはもとより、東南アジアにおいてもその役割を低下させ、東南アジアは大国間関係に大きく依存する地域になる危険もあった。ASEAN の再強化には、従来の経済協力を中心にした制度運用だけでは不十分であると思われた。ASEAN がこれまで直接関与することを避けてきた安全保障の分野での域内協力を進め、ASEAN の制度強化を図る必要があった。そうした制度強化は、東南アジアで地域に深刻になってきた、テロや海洋の安全保障、海賊などの問題での ASEAN の対処能力を高めるためにも必要であった。また、安全保障面での制度強化は、大国間の政治安全保障関係が変動するアジア太平洋において ASEAN という地域制度が影響力を維持し、アジア太平洋の新しい秩序形成に役割を演じる上でも不可欠であった。

インドネシアの構想は野心的なものであった。同国の ASC 構想には、民主化の促進や ASEAN 平和維持軍の創設、海事監視センターの設置などが含まれていた。それらは ASEAN 諸国の合意を得ることは困難であり、同国は多くの提案を取り下げざるを得なかった。とりわけ、民主主義や人権擁護の規範の導入、内政不干渉原則や主権の尊重、コンセンサス公式などの伝統的な“ASEAN Way”の見直しを迫るインドネシアの提案に加盟諸国の中には強く抵抗する国があった。

しかし ASC を設立するという構想自体は生き残り、2003 年の ASEAN 首脳会議で採択された第二協和宣言の中で、ASEAN 共同体構想の三つの柱のひとつに位置づけられることになる。この合意を受けて、翌 2004 年 11 月にラオスで開催された首脳会議で APSC を実現す

るための一連の行動計画であるビエンチャン行動計画 (VAP) が採択された。

#### b) VAP の概要

VAP によれば、APSC の目的は総合的な政治および安全保障上の協力を通じた東南アジア地域の平和と安定、民主主義および繁栄の強化にある。VAP では五つの重点協力分野が取り挙げられている。それらを大きく分ければ、ひとつは加盟諸国の国内政治社会制度にかかわるもの、もうひとつは域外諸国との関係である。1) 政治的發展：政治制度、人権、自由な情報の流れ、法の支配、司法制度、法制インフラ、グッド・ガバナンスなど国内制度を整備すること。2) 規範の形成と共有：ASEAN 憲章制定の準備、東南アジア友好協力条約 (TAC) への域外諸国加盟の奨励、東南アジア非核兵器地帯条約 (SEANWFZ) 議定書への核保有国の署名など、ASEAN 協力と域外諸国との関係を律する規範やルールの整備である。3) 紛争予防：軍事関係者の交流、ARF プロセスの強化、国際犯罪との戦いなど、個別分野での協力を域内はもとより域外諸国との間でも強化し、紛争予防能力を強化する。4) 紛争解決：国内の平和維持センターの活用、共同紛争管理への取り組みなど、紛争への集団的な対応の力を強化する。5) 紛争後の平和構築：人道支援、人的資源の開発などである。

実施メカニズムに関しては、外相会議が具体策の検討にあたる。また、新たに採択された ASEAN 憲章の規定によれば、ASEAN 共同体評議会のもとに部門別閣僚会議 (このひとつに安保共同体評議会)、ASEAN 常駐代表委員会 (共同体に向けての作業支援) を設置し、事務局がこの活動を支援する形になっている。(4 人の事務次長のうち 3 人が経済、社会文化、政治・安保 3 つの共同体構想のそれぞれを担当する)。

また、紛争の予防を目的として、ASEAN 諸国の国防相の会合を開始するために、会合の運営方式や議題を検討することが合意された。その後検討を経て、2006 年 5 月に初めての国防相会議が開催され、毎年定期的に会合を開催することが合意された<sup>30</sup>。

#### c) ASEAN 加盟国間の課題としての APSC

国際関係論の一般的理解によれば、(多元的) 安全保障共同体とは、複数の国家 (「多元的」ということ) の間に紛争の平和的解決や武力不行使の規範が共有されている状態を指す。従って、APSC といった場合、基本的には ASEAN 加盟諸国の間の問題であり、ASEAN 加盟国の中に武力不行使の期待が共有されていることが APSC 成立の条件になる。逆に、APSC を創設しなければいけないということは、ASEAN 加盟国の中に武力行使への懸念があるということである。しかし、奇妙なことに、APSC の提案 (例えばこの構想の提案者の一人であるジャカルタのリザール・スクマ論文や APSC に関する ASEAN の公式文書) の中では、そうした懸念は表明されていない。むしろ、ASEAN は安保共同体に近いという認識が表明されている<sup>31</sup>。

とすると、ASEAN の提唱する安全保障共同体とは、国際関係論の教科書でいうところの安全保障共同体とは異なるものなのであろうか。ASEAN はその創設以来「不戦共同体化」に努め成果を挙げてきたが、リザールはこれを「客観的な条件に裏打ちされたもの」に変える必要があると主張している<sup>32</sup>。これは何を意味しているのか？ 以下ではまず、ASEAN 加盟諸国間の関係としての APSC の側面を検討したい。

APSC の構想で特徴的なのは、三つの点が強調されていることである。第一は、民主主義

や人権擁護の規範の導入である。第二は、総合安全保障の考え方が採用されており、広義には APSC は経済の問題を含む総合的な安全保障共同体の確立が模索されている。第三に、加盟諸国間の信頼をさらに深める必要性が強調され、それを実現する手段として、安全保障の具体的な問題、特に海洋協力やテロなどの国境を越えた脅威（非伝統的な安全保障分野の課題）に ASEAN が共同して対処できる能力の強化の必要性が指摘されている。以下それぞれについて検討したい。

まず（多元的）安全保障共同体の理論を振り返ってみたい。複数の国家が存在する場合に、その国家の間に武力の不行使や紛争の平和的解決への期待が共有されるには、ふたつの方法が考えられる。ひとつは、紛争の平和的解決という国家間の関係を律する規範が各国（主に各国の対外政策の決定に関与する政治エリート）によって共有される場合である。この場合には、各国の国内政治的価値（例えば民主的な政治体制や人権の擁護）には必ずしも共通性が見られない場合もあろう。極端に言えば、独裁国同士の間で紛争の平和的解決という国家間関係を律する規範が共有されることもありうる。実際、ASEAN が安全保障共同体に近い存在になったと主張する学者は、国内政治的価値の共通性よりも、緊密な対話を通じて紛争の平和的解決という国家間関係を律する規範が ASEAN の指導者や社会エリート層の間で内部化され、拘束性を有していることに着目している。そして、ASEAN 固有の組織原理や運営方式（[ASEAN Way]）が規範の共有に寄与したと指摘されている。

もうひとつは、紛争の平和的解決という国家間関係の規範の内部化・共有化を、関係諸国の国内政治社会的価値を共通化することによって実現しようとする場合である。一般には、民主主義や人権の擁護などのリベラルな国内価値を関係諸国が共有することによって、人々の間の国境を越えた相互交流や自由な情報の交流が拡大し、相互理解と協力が促進され、紛争の平和的解決という規範が社会に根付き、国家間の武力紛争の可能性がなくなると考えられる。つまり、安全保障共同体が安定するには、関係諸国の間に自由で開かれた政治社会体制が不可欠であるという見方である。

APSC の構想には、この後者の考え方が濃厚に反映されている。例えばリザールらの APSC の議論では、ASEAN 諸国が民主主義や人権といった価値を共有することの重要性が強く主張されている。また、すでに指摘したように、VAP に盛られた APSC の課題には「政治的発展」の項目があり、そこでは民主的な政治制度の拡充、人権の擁護、自由な情報の交流、法の支配の徹底、司法制度の強化、法制インフラの整備、グッド・ガバナンスの強化などがうたわれている。そして「規範の形成と共有」の項目では、ASEAN に法的性格を付与する憲章制定の準備を進めることが合意されている。APSC 構想には、法的な規制力を持つ憲章の制定によって加盟国の国内制度（民主主義や人権規範）の共通化を実現し、紛争の平和的解決という規範の共有（ASEAN の不戦体制化）を支える国内的基盤を強化しようという狙いがある。

この構想は、上に述べた、国際関係論の標準的解釈が示唆するところの安全保障共同体の形成を促す諸要因と符合する。安全保障共同体は、原理的には複数の諸国間に紛争の平和的解決の規範が共有されている状態をさすが、そうした関係を安定化させるには、国内における自由で民主主義的な政治体制が存在することが前提になっている。この意味で民主主義や人権規範を内包した ASEAN 憲章の作成と APSC 構想は深く結びついている。民主主義などのリベラルな価値の推進を盛った ASEAN 憲章が策定されるならば、それが各国の

国内政治に影響を与え、APSC の国内基盤の共通化に寄与するとの期待がある。実際、APSC の主要な提唱国であるインドネシアは、ASEAN 憲章作成の過程で民主主義や人権の擁護を ASEAN の共通の目標に掲げることを強く主張した。

APSC 構想にはしかし、ASEAN 固有の側面もある。上に指摘した第二の側面である。APSC 構想に特徴的なのは、総合安全保障の考え方が反映されているということである。APSC を広義に解釈すれば、武力行使なき ASEAN を構築する手段として、軍事領域だけでなく、経済や社会文化を含めた総合的な ASEAN の取り組みが想定されている。この意味で APSC は、経済共同体や社会文化共同体作りとも深く結びついた構想である。

VAP に盛られている多様な共同行動の実践は、ASEAN 憲章を基盤とした政治的な民主主義などの国内政治体制の共通化と相まって、これまで ASEAN 協力を阻害してきた、主権尊重や内政不干渉原則についての厳格な解釈にもおのずと変更が可能になり、それが政治・安全保障はもより経済や社会などの国内問題に関わる ASEAN 協力を前進させ、ASEAN の総合的な安全保障を強化できるとの期待がある。また、個別問題領域での協力の習慣を確立し、相互信頼の醸成が進むならば、国内問題や対外問題を処理するにあたって、ASEAN 加盟諸国が他の加盟諸国に一層の配慮をするようになるであろうとの期待もある。

第三は、APSC 構想においては、国境を越えた諸問題、加盟国の内政問題に対する ASEAN の共同対処能力の強化が提案されていることである。例えばリザールは、紛争予防での共同対応など多様な分野で ASEAN 加盟国による共同行動を提唱している。第二協和宣言も総合安全保障の考え方を支持している。VAP も、「紛争予防」「紛争解決」「紛争後の平和構築」など多様な分野に言及し、国境を越えた問題（テロ、麻薬、人の密輸などの国境を越える犯罪、非伝統的安全保障、海洋協力など）、加盟国の国内問題への共同関与（平和維持、紛争の管理、平和構築）を具体的な共同行動のテーマに挙げている。

2006 年に設立された ASEAN 国防相会合も、非伝統的安全保障の分野を取りあげることには合意した（ただし、VAP の「海洋の協力」という項目は ADMM では「海上の安全保障」という表現に変更されている。南シナ海の領有権争いが深刻化しつつある中で、伝統的な安全保障の問題も取り上げる必要に迫られたという事情が作用していたといえるであろう）。

国境を越えた脅威への共同対処能力を強化しようという試みの背景には当然、ASEAN 諸国がこれらの国境を越えた脅威への対応が不可欠になっているという事情もあるが、より大きな理由としては、こうした国境を越えた脅威への ASEAN としての集団的な対応能力を強化しなければ、域外諸国による「介入」（域外諸国が独自の判断で東南アジアの安全保障問題に取り組み始める）の危険があるとの共通の認識が ASEAN 諸国の間に共有されているということであろう。つまり APSC 構想は、域外諸国の動きと連関しているのである。この点を次の節で検討しよう。

#### d) インド太平洋の国際関係の中の APSC

APSC のもうひとつの側面が域外、特に主要大国との関係である。これは、特定の地域の中の諸国間の関係を対象とする（国際関係の教科書が教える）安全保障共同体論とはいささか様相を異にする側面である。APSC は、広くアジアの国際関係の中で ASEAN の機能と役割を強化するという目的と密接に結びついた構想である。すでに指摘したように、東

南アジアという地域は大国の利害が複雑に絡み合った地域である。大国の関与を制御し、この地域の国際関係において ASEAN の主導性や自主性をどのようにして確保するか、という問題意識と APSC 構想は密接に関連している。

実際、APSC 構想の背景にあるのは、ASEAN を取り巻く国際関係（大国間関係）が変化する中で、ASEAN の抱える制度的な弱さへの懸念と危機意識である。国内政治的な困難を抱えた ASEAN 加盟国の結束が弱まり、東アジアの国際関係の中での ASEAN の主導性が失われつつあることへの懸念がある。

インド太平洋における大国間関係が急速に変化しつつある。反テロの戦いを続けるアメリカは東南アジアへの軍事的関与を強め、経済を急速に発展させつつある中国やインドもアジアの国際関係で存在感を高め、日本もまた地域での安全保障の役割を強化しようとしていた。その一方で、ASEAN 諸国は、新規加盟国の急速な拡大に伴う内部の格差（経済発展のレベルや政治経済的な政策志向の相違）、国内政治状況の流動化、中国やインドの経済発展に伴う ASEAN 諸国経済の国際的な競争力の低下などの政治経済的困難に直面し、ASEAN の求心力は低下し、アジアの国際関係での中心性を失いつつあるかに見られた。この状況を打開し、アジアの国際関係の中で ASEAN の主導性を回復できなければ、東南アジアの国際関係は再び大国間関係の変化に規定されてしまう危険があった。

さらには、1980 年代末以降には「アジア太平洋」の、1990 年代後半には「東アジア」を基盤とするさまざまな地域制度が形成されていた。これらの地域制度の進展に応じた制度的な強化を ASEAN 自身が図らなければ、ASEAN はこれらの広域的な地域制度の中に埋没してしまう危険すら存在した。

APSC 構想の中での域外諸国との関係の重要性は ASEAN の公式文書に良く現れている。興味深いことに、APSC に関する ASEAN の公式文書を見ると、いずれの文書もその冒頭の多くの部分が ARF での ASEAN の役割の強化や TAC への域外諸国の署名の慫慂など、域外諸国との関係に割かれている。VAP に盛られた内容も、「域外諸国の TAC への署名を促進する」、「南シナ海に関する行動宣言の全面的な履行を促進する」、「APSC 実現を支援するための ARF の制度強化を図る」など ASEAN と域外諸国との関係について言及されている。また VAP では、域外諸国との関係における ASEAN の主導性（ARF は「地域安全保障対話の主要フォーラム」「ASEAN が ARF の主導的な力」）を強調し、域外大国との関係を律するルールや規範としての TAC の意義と ASEAN の役割が指摘されている。

APSC 構想を実現する制度を構築する際に域外諸国との関係を重視する ASEAN の姿勢は、2006 年に発足した ASEAN 国防相会合の動きにもよく表われている。ADMM は発足当初より、ASEAN 加盟諸国間の安全保障問題と同時に、域外諸国との関係をどのように制度的に規定するかという問題に取り組むことになる。

実際、2006 年の第一回の会合の場で早くも ADMM と域外諸国の関係が議論になる。2007 年の首脳会議で域外諸国との関係の重要性が確認され、同年の第 2 回 ADMM では、域外諸国との関係に関する基本原則（コンセプト・ペーパー）が合意され、2009 年の第 3 回 ADMM において、「ADMM プラス：参加の原則」、2010 年の第 4 回 ADMM で「ADMM プラス・コンセプト・ペーパー」と題する文書が採択された。

これらの文書に盛られている ASEAN の基本的な認識は以下の通りである。第一に、APSC 構想実現の一翼を担う ADMM を実効性のあるものにするには域外諸国の支援が必要である

という認識である。人道支援にせよ、災害救援にせよ、ASEAN 諸国の有している人的物的資源には限界がある。域外諸国の支援が不可欠である。別言すれば、域外諸国の有する人的物的資源を APSC 実現のために積極的に活用しようということである。このためには ADMM と域外諸国を結ぶ新たな制度が必要である。

第二は、新たに構想する制度を通じて域外諸国の ADMM への参加を促しつつ、「ASEAN の主導性」を確保することである。APSC 実現には大国の関与は必要だが、新たな制度を大国が主導し、ASEAN の役割が限定される事態は回避しなければならない。特に、大国間関係が流動化し、大国間の対立激化も予想されるだけに、大国の対立と競争が東南アジアに持ち込まれることは避けなければならない。新たな制度においては ASEAN の主導性が確保されなければならない。

第三に、ASEAN の主導性を確保するために、域外諸国を含む新たな制度 (ADMM プラス) を ASEAN の制度の中に位置づけ、その活動を VAP 実施に限定させるということである。具体的には、ADMM プラスは独立した制度ではなく、あくまで ADMM という ASEAN の制度の一部であり、その運用や制度の変容に関しては、「ASEAN の同意」を必要とする組織構造を作り、その活動目的が APSC の実現にあることを域外諸国に受け入れさせることである。

2010 年の第 1 回 ADMM プラス会合の共同声明を見ると、ASEAN の狙いが実現したと云ってよさそうである。第一に、この声明は、ADMM プラスを通じて、域外 8 カ国 (日本、中国、アメリカ、ロシア、インド、韓国、オーストラリア、ニュージーランド) が「東南アジアの」平和、安定、発展に貢献するうえで大きな貢献をすることが期待されていることを指摘する。つまり、APSC 実現を支援することが ADMM プラスの重要な役割であることが確認された。第二に、ADMM プラスは、ADMM を中心にした ASEAN の制度の一部であり、それと独立して存在するものではないことが確認された。ADMM プラスで中心的な役割を果たすのは ASEAN であり、新規参加などは ADMM の同意を必要とする。第三に、制度の運用にあたっては、TAC に盛られた規範を順守すること、つまり、主権や内政不干渉原則の尊重、コンセンサス方式での決定などの ASEAN の組織運営方式が採択された。第四に、ADMM プラスの具体的な協力分野に関しても ASEAN 側の意向が反映され、5 つの非伝統的安全保障分野での協力を進めることが確認され、個別分野ごとの作業部会の設置が決まった。

ADMM プラスは、ARF の初期や PMC よりも制度化の試みが最初から行なわれていることに特徴がある。アジアの国際関係が流動化する中で、制度化を通じて域外諸国をより深く ASEAN の枠組みに関与させ、ASEAN の主導性を確保したいとの願望を反映しているといえよう。

こうして ASEAN は、ASEAN 拡大外相会議の仕組みに類似した国防相の会合を域外諸国との間で設立するが、アジアの大国間関係の変動が ASEAN に新しい安全保障の取り組みを促すのは、これが初めてではなかった。ASEAN はこれまでも環境の変動に対して新たな制度的対応を行ってきたのである。1970 年代初頭の米中和解や日中正常化などの大国間関係の変化を受けて、ASEAN は ZOPFAN (平和・自由・中立) 構想を打ち出し、ベトナム戦争終結、統一ベトナムの出現、中ソ対立の東南アジアへの波及の懸念などを受けて、TAC を締結し、協和宣言に合意した。また、冷戦終結後の国際関係の流動化、不透明性の高ま

りに対応すべく、ARF の設立を主導した。APSC もまた、こうした地域の大国間関係の変動に強く促された構想であるといえよう。

APSC の構想は、国際関係論のテキストが指摘する原初的な形態、すなわち ASEAN 加盟諸国間に不戦体制を構築するという目的と同時に、ASEAN と域外諸国との間に新たな関係を構築し、ASEAN の主導性を確保し、それを通じて東南アジアの平和と安定を目指そうとする構想である。ASEAN 域内国家間の関係を律する規範としての武力不行使規範が加盟国の（主にエリート層の）間で共有されるだけでなく、民主主義や人権などの国内政治的価値の共通性を確保し、さらに ASEAN 諸国が直面する国内問題や国境を越えた諸問題への共同対応能力を高め、それを通じて ASEAN の結束と信頼醸成を高め、もって「不戦共同体」としての ASEAN 諸国の国内制度的基盤を強化し、大国間関係が激しく変動するアジアの国際関係の中で ASEAN の機能と役割を強化しようという試みである。それは、ASEAN の実質的な協力の進展を妨げてきた、主権の尊重や内政不干渉原則についての厳格すぎる解釈の変更をも促すことが期待されたといえよう。

APSC はもとより、広く ASEAN 共同体の実現にとっても、また ASEAN と域外諸国の関係を律する制度を強化する上でも、リベラルな規範に基づく国内制度の調和・共通化は重要である。本章が分析したように、ASEAN 協力をより高い次元に引き上げるには、国内の政治社会制度の共通化が不可欠である。

APSC 構想にも表われているように、ASEAN は ASEAN の結束を基盤に大国間関係を自ら制御しようと試み、ASEAN を中心にした多様な地域制度を構築してきた。しかしそれらはいずれも規制力の弱い制度である。これは国際関係のパズルでもある。一般に力の弱い側は強い制度を作ることで大国が剥き出しの力を行使する余地を制度によって制約しようとするのが普通である。ASEAN がこうした方法をとらなかった（取り得なかった）主たる理由は、強い国際制度を作る国内的基盤を欠いていたということであろう。そうであるとすると、強い地域制度の構築には、その前提としての国内制度の強化が不可欠であり、今日にあってそれは、リベラルな価値に基づくものであろう。

APSC 構想の具体化や憲章の作成を巡る ASEAN 内部の対立が示すように、国内政治的価値の共有や共同対処能力の強化を通じての APSC の構築という構想は、さまざまな抵抗に出会っている。VAP の履行も国防相会議の開催などを除くと実質的な進展は遅々としている。VAP に盛り込まれた諸項目が今後の ASEAN の安全保障協力の基盤になることは確かだが、それを実行する具体的な青写真はまだ見えない。APSC の提唱者自らが「2015 年までに APSC を実現することは難しい」と認めるほどである。

この構想の提唱国であったインドネシアには最近、ASEAN の遅々とした歩みに失望し、インドネシアは G20 などの大国間外交により積極的に関与すべきであるといった議論も出ている。他方で、G2（米中）、アジア版 G3（日米中）、G4（日米中印）、ケヴィン・ラッド豪首相による大国協調の仕組み作りを目指した「アジア太平洋共同体構想」、日中韓の首脳会議など、変動する大国間関係を制御する新しい地域的枠組みのあり方が議論されている。こうした大国間の仕組み作りが ASEAN 諸国の間に危機感を醸成し、ASEAN 共同体形成の速度を速めることになるのか、今後の着目点のひとつであろう。

南シナ海問題は、ASEAN が結束した問題解決能力が試される事案である。ASEAN と中国は、2011 年 7 月に、2002 年に合意した「南シナ海行動宣言」の履行に向けて、今後の協

力の在り方を定めた 8 項目の「指針 (ガイドライン)」に合意した。ただこの指針には、「漸進的な実施」、「自主的な参加」、「コンセンサスによる決定」などが盛り込まれており、最終的な目的として行動規範作りが合意されているものの、法的な拘束力を有した行動規範が短期間のうちに締結される可能性は低い。今後、中国の外交攻勢に対して ASEAN 諸国は各国の立場の違いを乗り越えて結束できるのか、それとも中国による「ASEAN 分断」の動きに翻弄されるのか、南シナ海問題を巡る ASEAN と中国の動きは APSC の行方にも影響を及ぼそう。

e) 「等身大の」 ASEAN 理解の重要性

ASEAN の域内結束力が低下したとしばしば指摘されてきた。APSC に関しても、ASEAN の他の合意と同じ運命をたどるのではないかとの見方は根強い。つまり、決意や構想は大胆だが、実行力が弱いという批判と失望である。確かにそうした懸念は根拠のあるものである。しかし同時に、ASEAN は域内諸国の利害調整に苦慮し、制度的な弱さを抱えながらも地域制度として発展し、東南アジアの平和と安定に寄与してきたのも事実である。また、東アジアやアジア太平洋の地域制度作りの中心的役割を担ってきた。

ADMM プラス設置の経緯などを見る限り、ASEAN の地域制度形成能力は必ずしも弱体化してはいない。実際、類似の地域制度の構想はこれまでも日本やアメリカ、シンガポールなどの諸国によってなされてきたが、いずれも実を結ばなかった。ADMM プラスというアジア太平洋で最初の国防相会議の設置は、ASEAN の提案があつて初めて実現した。この意味で ASEAN の地域制度形成と運用の能力には引き続き注目する必要がある。日本にとっても、地域の制度をめぐる競争が激化する中で、ASEAN との共同行動の可能性を探ることは、引き続きアジア政策の中心命題の一つであり続けるであろう。

「パクス・アセアーナ (ASEAN を中心にした地域の平和と安定) の到来」や「地域秩序の番人としての ASEAN」といった、膨らんだ ASEAN イメージに基づいて ASEAN を過大に評価する議論には慎重であるべきだが、同時に、ASEAN の弱点のみを指摘することも適切ではあるまい。多様な利害を抱えながら、大国政治が激しく変動する中で対外関係を調整しつつある ASEAN の苦悩と潜在的な可能性を冷静に観察し、今後さらに変動するであろうアジア太平洋の国際関係の中での ASEAN の役割の可能性と限界を理解する努力が大事であろう。

f) 日本の課題

ASEAN 諸国はこれまで、総じて日本やアメリカなどと友好的な関係を維持してきた。その基本は今後も変わらないであろうが、地域の国家間関係の変動がもたらす影響を懸念し、ASEAN を軸にして形成された地域の諸制度を通じて大国間関係を自ら制御しようという試みを始めている。そうした試みが功を奏するか判然としないが、今後のインド太平洋の地域秩序のあり方に少なからぬ影響を及ぼすことも考えられる。「インド太平洋」という地域の規範とルールを作る主体は主要大国であるが、大国間の争いの中で、ASEAN はその動向に一定の影響を及ぼす力を有した *swing state* である。日本の課題は、こうした ASEAN の地域概念が、リベラルな規範やルールを内包する方向に誘導することである。

ASEAN への日本のアプローチで重要な考慮は、ASEAN 共同体形成を支援するという基

本を失わないことである。日本にとっての戦略的目的は、自ら東南アジアに ASEAN を軸にした地域共同体を構築しようという東南アジア諸国の願望を支持・支援しつつ、そうした共同体の規範や秩序が日本のそれと合致する自由で開かれたものにするのである。経済においては、戦後の自由で開放的な経済体制を維持強化する方向で ASEAN 共同体が形成されることが望ましい。また、今日のインド太平洋の重要な課題である海洋の秩序に関しても、航行の自由など国際的な規範を ASEAN 諸国が尊重することが望ましい。自由で開かれた ASEAN 共同体の形成は、「インド太平洋」の規範とルール作りに大いに貢献しよう。

#### D. オーストラリア

##### (1) 戦略的重要性の高まり

オーストラリアは上に述べた諸国や地域組織とは異なり、リベラルな国際秩序に全面的な支持を与え、その維持強化に努めている国である。オーストラリアは南太平洋に位置し、従来アジアの国際政治経済の周縁国であった。しかし、「インド太平洋」という地理的概念を前提にすると、オーストラリアの地理的位置は劇的に変わる。オーストラリアは太平洋国家であると同時にインド洋の国家でもある。実際、オーストラリアのダーウィンやパース、フリーマントルを中心にした西オーストラリアの戦略的重要性が再認識されつつある。インド洋に浮かぶオーストラリアのココス島に米軍の無人海洋監視機を配備するという構想も同国の戦略的重要性の高まりを示すものであろう。

インド太平洋という地域概念の登場はオーストラリアの中に相反する二つの反応を引き起こしている。ひとつはこれを「戦略的好機」とみて、インド太平洋地域の国際関係、とりわけ安全保障問題に積極的に関与してゆくべきであるとの姿勢である。日本やアメリカ、インドとの安保関係の強化を積極的に唱導している。

こうした意見を表明する人々の間には、オーストラリアが地域の国際関係の中心に「復帰」したことへのある種の「興奮」が感じられる。戦後のオーストラリア外交には、「オーストラリアはアメリカについて対日戦の勝利に貢献した国であり、当然、戦後のアジア太平洋の秩序形成にあたっては主要な役割を果たすべきである」との強い自己認識があった。アメリカとの安全保障条約である ANZUS 条約は、戦勝国連合の象徴であり、米豪関係こそがアジア太平洋の国際関係の中心に位置づけられるべきであった。

しかし、時間の経過とともにアジア太平洋の戦略的重心は北に移行する。ANZUS 同盟に代わり、日米同盟がアメリカのアジア政策の軸になる。オーストラリアは朝鮮戦争からベトナム戦争、湾岸戦争などアメリカが関与した戦争のほとんどすべてに参加したアメリカの有力な同盟国であったが、その地位は日本の後塵を拝するものであった。

しかし、「インド太平洋」地域の重要性が高まるに伴って、オーストラリアの戦略的価値も高まる。日本の政治の混乱による日米関係の不透明性の高まりも、アメリカの地域政策の中でのオーストラリアの比重を高めることになる。実際、アメリカ政府はオーストラリアの貢献を高く評価し、両国の政治経済安保の分野での協力も深まる。両国は二国間自由貿易協定を締結し、2011 年末には同国北方のダーウィンに米海兵隊 2500 人を巡回させることに合意する。同国西部の豪海軍基地の米海軍の使用等も議論されている。米豪蜜月時代の再来である。Down Under (オーストラリア) は今、インド太平洋の戦略的中心に戻りつつある。

ただし、そうした「興奮」に反発する声もある。日本と同様、オーストラリアは経済においても安全保障においても長い間アメリカが最も有力な相手であった。経済と安保のパートナーが一致していた。しかし近年の中国経済の成長とそれに伴う大量の鉱物資源の消費（オーストラリアからの大量の鉱物資源の輸入）は、このパターンを変える。中国は今や日本を抜いてオーストラリアの最大の貿易相手国になる。中国の大量の資源輸入はオーストラリアに資源ブームを生み、同国経済は順調な成長を達成することになる。

中国との経済関係を重視する人々から見ると、インド太平洋という新たな地域において、日米印などとの安保協力を強化する動きは、中国を刺激し、経済関係に悪影響を及ぼしかねない動きである。アメリカとの軍事関係の強化は、米中の緊張が高まる中でオーストラリアが「アメリカを選択した」と中国に受け取られかねない。オーストラリアの利益は、むしろ米中を始めとする大国間の争いから一步距離をとることである。かくしてこれらの人々は、米国との軍事的な提携の強化に反対し、日本との安保協力も弱めることが望ましいと指摘する<sup>33</sup>。

オーストラリアは、今後日本が「インド太平洋」外交を積極化するにあたって、その有力なパートナーになりうる国家である。アメリカの有力な同盟国であると同時に、中国が最大の経済相手国であるというオーストラリアの状況は、日本と相通ずるところがある。また、オーストラリアはインドネシアとの関係強化に努めており、同国とは様々なチャネルを有している。インドに関しては、同じ英連邦の一員でありながらも、これまで比較的關係が希薄であったが、近年関係強化に努めている。長い間禁止してきた同国のウランのインド輸出解禁は、そうした新たな関係強化の動きを象徴するものである<sup>34</sup>。

ASEAN 諸国とオーストラリアの関係は必ずしも順調ではなかった。ジョン・ハワード元首相の「オーストラリアはアメリカの副保安官である」との発言は、オーストラリアと東南アジア諸国との関係を緊張させた。「アジアにある欧州国家」というオーストラリアの歴史は、同国と東南アジア諸国との「和解」を阻害してきた。かつての「白豪主義」への懸念と不信は東南アジア諸国にいまだ残っている。しかしその一方で、オーストラリアは東南アジア諸国との関係強化に尽力してきた。同国は五か国防衛取決めを通じて、マレーシアとシンガポールの安全保障に引き続き関与し、東南アジアとの自由貿易協定の締結などを通じて経済関係を拡大している。インドネシアとの関係強化も進んでいる。最近同国政府が公表した白書『アジアの世紀におけるオーストラリア』では、同国が東南アジア諸国との関係強化を重要な国家目標の一つに掲げている。

こうしたオーストラリアは、インド、インドネシア、ASEAN など、地域秩序を支える規範やルールの方角性がまだ必ずしも定まっていない諸国や地域組織に対して、リベラルな規範やルールを根付かせるという重要な課題に日本が取り組む際の有力なパートナーである（なお、オーストラリアの東南アジア研究の水準は国際的にも高い。日本はこの知的資産を活用すべきである）。

そして日本のもう一つ課題は、オーストラリアの政策動向に影響を及ぼすということである。上に述べたように、オーストラリアはリベラルな国際規範とルールに強くコミットしており、アメリカの信頼する同盟国でもある。同国はまた、日本との経済関係はもとより、近年では安全保障関係も急速に強化している。しかし同時に、オーストラリアは有史以来初めて、経済の最も有力なパートナーと安全保障のそれが乖離するという状況に直面

している（これは日本も含むアジアの多くの諸国が直面している現実である）。そして、このことが、安全保障や経済に関する同国の今後の政策のあり方についての論争を引き起こしている。

オーストラリア政府は、アメリカとの同盟関係を最重要視し、日本との安保協力を引き続き強化する方針であるが、国内には中国との経済関係を重視し、アメリカのアジア戦略が「攻撃的である」として、アメリカとの距離をとるべきであるとの議論もある。日本との安保協力を深める結果、日本の動きに巻き込まれることへの懸念を表明する人たちもいる。マルコム・フレーザー、ポール・キーティング両元首相はそうした考えを表明している。学者の中にもそうした一群の専門家がいる。それらは現状では多数意見にはなっていないが、今後変化する可能性もある。日本は、オーストラリアの今後の政策動向に影響を及ぼすチャンネルを数多く持つ必要がある。

### 3. インド太平洋という特殊な地域の国際関係と地域制度のネットワーク

インド太平洋では複雑な外交過程が進行中である。ひとつは、二国間関係の調整が急速に進んでいることである。経済的には自由貿易協定、政治・安全保障の分野では「戦略的パートナーシップ」の締結や二国間の軍事安全保障協力の深化がみられる<sup>35</sup>。

もう一つが、地域制度を巡る外交の活発化である。インド太平洋には1980年代末より多様な地域制度が構築されてきた。ASEANはそうした地域制度構築の主要な担い手であったが、日本や中国、アメリカ、インドなどの主要大国もそうした地域制度を巡る外交に積極的に関与してきた。オバマ大統領の「ピボット」政策の柱の一つは、ASEANを始めとする地域制度の強化にあるし、日本も1980年代以来、地域制度形成の主要な担い手であった。2013年12月の東京での日・ASEAN首脳会議においても、ASEANを中心とした地域制度強化について合意された。中国も当初多国間主義に警戒的であったが、1990年代後半より地域制度への関与を強めている。2013年10月末に北京で開催された「周辺外交に関する工作懇談会」では、周辺外交の強化がうたわれ、その主要な関心がASEAN諸国との関係強化にあるとされた。インドもまた近年、インド太平洋の多国間主義への関与を強めている。

こうした主要国の地域制度への関与は、インド太平洋の今後に重要な意義を有する。我々は地域制度を通じて、問題を解決することは困難かもしれないが、力の移行期のインド太平洋の不安定を緩和する機能を期待できるかもしれない。

制度を通じての地域の安定化が可能な背景として、この地域固有の事情がある。第一にアジア諸国の政策の優先順位の変化と域内経済的相互依存の進展、そして経済関係の緊密化に伴う国内政治の変容。第二に、民主主義の価値の浸透、特にアジアの国際関係において重要な位置を占める諸国における民主化の進展。第三に、米中間の相互依存と政策調整メカニズムの存在。第四に、米中関係の変動に伴う地域の不安定化を抑制する力を持った、米中以外の有力な国家ないし国家群の存在。米中関係には相互不信と対立が存在するが、そうした対立が決定的に悪化するのを防ぐ力と制度がこの地域にはある。また逆に、米中の「結託」による「大国支配」を防ぐ力と制度が地域に存在する。以下説明しよう。

#### (1) 開発戦略の変化、経済相互依存の進展と国内政治の変化

かつて輸入代替型の内向きの経済発展戦略を採用し、国際経済との結びつき（例えば自

由貿易)に警戒的であったアジア諸国は、80年代に入って開発戦略を転換する。外資の積極的な誘致と輸出主導の開発戦略の採用である。この結果、アジア諸国は単に貿易や投資関係を強めただけでなく、多国籍企業を中心に地域全体を包摂する生産と販売のネットワークが形成され、各国経済はこのネットワークの一部を形成しつつある。中国やインド、東南アジア諸国の経済発展は、これらの諸国が東アジア大に拡大しつつある生産と販売のネットワークに参入した結果生じたものである。国民経済を発展させるにはこのネットワークの維持とそれへの積極的な参加が不可欠である。アジア諸国が引き続き経済発展を志向するのであれば、そうしたネットワークを遮断する軍事紛争の可能性は低下しよう<sup>36</sup>。

しかも今日のアジアにおいて、国民に経済的な繁栄を提供することが政治権力の正統性にとってますます重要になっている。開発戦略の変化や経済の自由化に伴って国際経済との関係が強まった結果、国家が守るべき核心的価値(国家安全保障、経済的繁栄、政治的自律)の優先順位や、それぞれの間のトレード・オフへの対処に変化が生じている。政治権力の正統性がますます経済的な富の創出に依存し、富の創出は国際経済との深い結びつきに依存するようになった。アジア諸国間にはさまざまな政治的、軍事的な対立があるが、地域の多くの諸国がそうした対立が経済関係に悪影響を及ぼさないよう腐心している。あるいは、経済的な考慮が対立の緩和を促してきた。

経済的繁栄が国際経済との結びつきに依存するようになると、各国の国内政治にもそれが影響を及ぼすようになる。つまり、国際貿易や外国企業との提携に従事している人々(政治家、役人、企業人などの「国際派勢力」)の国内政治的影響力が強まりつつある。彼らこそが富の創出に大きな貢献をしているからである。一般にこうした国際派勢力は、地域環境をより平和的にするような対外政策を唱導する。自国周辺の政治軍事的緊張は、生産に振り向けられる自国の資源を縮小させ、海外からの投資や資金・技術の導入を阻害し、対外経済環境を悪化させるからである。彼らは一般に、保護主義的な勢力に比べ、緊張を緩和する対外政策を推進するよう政府に影響力を行使する<sup>37</sup>。

## (2) 民主主義、リベラルな国際ルール、安全保障共同体

国際社会には、紛争や対立は存在するものの、それを解決するために武力を行使する可能性がほとんどない国家間関係が存在する。日米、米加、EU諸国間、スカンジナビア諸国間の関係のように、かつては武力紛争を経験したものの、いまや紛争を武力で解決する行動に出ることはほとんど考えられない関係がある。国際関係論のテキストではこれを「安全保障共同体」と呼ぶ。

どのようにして安全保障共同体は形成されるのだろうか。国際関係のテキストによると、関係諸国の間に「紛争の平和的解決」という規範が共有された時である。これにはふたつの方法が考えられる。ひとつは、紛争の平和的解決という規範が各国の対外政策の決定に関与する政治エリートによって共有される場合である。この場合には、各国の国内政治的価値(例えば民主的な政治体制)には必ずしも共通性が見られない場合もあろう。極端に言えば、独裁国同士の間で規範が共有されることもありうる。

もうひとつは、規範の内部化・共有化を、関係諸国の国内政治社会的価値を共通化することによって実現しようとする場合である。一般には、民主主義や人権の擁護などのリベラルな価値を関係諸国が共有することによって、人々の間の国境を越えた相互交流や自由

な情報の交流が拡大し、相互理解と協力が促進され、紛争の平和的解決という規範が社会に根付き、国家間の武力紛争の可能性がなくなる。つまり、安全保障共同体が安定するには、関係諸国の間に自由で開かれた政治社会体制が必要であるという見方である。

アジアの国際関係をみると、内部に様々な脆弱性を抱えているものの、民主化への動きが着実に進行している。80年代の韓国や台湾、90年代に入ってからタイやインドネシア、そして最近のミャンマーに至る民主化への動きが進行中である。

ASEAN（東南アジア諸国連合）も新しい動きを始めている。ASEANは2015年までにASEAN共同体を形成することを目標に掲げているが、3つの柱のひとつが政治安全保障共同体（APSC）の構築である。APSCの構想には、民主主義を共通の基盤にした安全保障共同体の構築という考え方が反映されている。APSC実現のための行動計画によれば、民主的な政治制度の拡充、人権の擁護、自由な情報の交流、法の支配の徹底、司法制度の強化、法制インフラの整備、グッド・ガバナンスの強化などがうたわれている。APSC構想にはまた、法的な拘束力をもつ憲章の制定によって加盟国の国内制度（民主主義や人権規範）の共通化を目指し、紛争の平和的解決という規範の共有（ASEANの不戦体制化）を支える国内的基盤を強化しようという狙いがある。実際、民主主義などのリベラルな価値の推進を盛ったASEAN憲章が2007年に採択された<sup>38</sup>。

こうした変化は今後ASEANという地域制度を強靱化させてゆく可能性がある。ミャンマーの民主化の進展はこの動きを促進しよう。ASEANという地域制度は、加盟国に対する規制力が弱い。この理由は、各国が主権を制約されることを望まなかったという事情もあるが、それと同時に、強い地域制度を支える国内制度的基盤を各国が欠いていたということであろう。リベラルな価値に基づく国内制度の強化は、ASEANという地域制度の強靱化に寄与するであろう。

ASEANは、ASEANを基盤とした、域外の大国も含む様々な地域制度を構築し、大国関係を始めとするアジアの国際関係の緊張を緩和し、大国を「飼いならし」<sup>39</sup>、東南アジアの政治的自立を確保しようとしている。民主化に伴って復活したASEANの盟主インドネシアの積極外交と相まって、ASEANの制度的強靱化はこの動きをさらに促進しよう<sup>40</sup>。

#### 4. 地域制度を巡るバーゲニングと地域制度の拡散

##### (1) 地域制度を通じてのバーゲニング・ゲーム

アジアでは経済的相互依存が深まる中で国家の力関係が変動している。そして、いずれの国家も経済的相互依存を円滑に維持し、地域的な生産と販売のネットワークの中で経済発展を実現しつつ、国家の力関係の変化が及ぼすであろう地域の国際関係の変化（特に米中関係の今後）に対応しようとしている。この課題に対処するためにこの地域の諸国は、変動する国際関係の中で関与、牽制、均衡、リスク回避など多様な対外戦略を駆使している<sup>41</sup>。80年代末以降、特に近年になって「東南アジア」「北東アジア」「アジア太平洋」「東アジア」「インド太平洋」などを基盤とする多様な地域制度が形成されてきたが、その形成とそれらの動態は、こうした地域の国際関係を背景にして、各国がその核心的価値（経済的繁栄と軍事的安全保障）を守るために繰り広げている外交ゲームの所産である<sup>42</sup>。

経済的依存関係の深化とそれを円滑に維持することによる経済的利益を考えるならば、明白かつ恒常的な敵対関係の存在しないアジアにおける各国の基本的な対外姿勢は「関

与・協調」である。関与政策を通じて域内諸国との関係を強化することで経済的な利益を確保できるかもしれない。関与と協調の政策を通じてルールに基づく経済関係を他国との間で確立できるならば、長期的な経済的安定を得られるかもしれない。協調的な安全保障政策を展開することで他国との信頼醸成ができるならば、「安全保障のディレンマ」から逃れ、平和で安定した地域の安全保障環境を創出できるかもしれない。

しかし単独での関与政策は期待通りの効果を生まないかもしれない。関与や協調政策を通じて経済的なルールを定めようとしても、それがうまくゆく保証はない。特に国家の力関係に格差があるとき、大国が中小国の期待通りの行動をとるか不透明である。関与・協調政策はリスクも伴う。大国が恣意的な力の行使に訴えてくるかもしれない。自国の経済的運命が特定の国や地域に過度に依存する結果、経済や政治の変動に自国経済が脆弱になるかもしれない。外交の自律性を失う危険もある。

従って、特定の国や地域に過度に依存する政策は望ましくなく、過度の依存に内在するリスクを回避するために他の諸国や地域との連携も必要である。また、大国の恣意的行動に対応するために、大国の力と均衡をとり、大国の行動を抑制する仕組みも別途用意しておく必要がある。

単独での対応が困難である場合や、単独では効果が期待できないとき、それを集団的に行なうことも検討しなければならないであろう。つまり、多様な制度を通じて機会（経済協力や安全保障協力の推進による平和と経済発展）と挑戦（関与・協調政策の失敗や力を台頭させた国が威圧的な対外行動をとり、また非対称的な経済的依存関係を利用して政治的な影響力を行使し、国家の独立や自主性が損なわれる事態）に備えて、多様な、しかし相互に密接に関連した地域制度を用意しておかなくてはならない<sup>43</sup>。

## （２）「弱い」地域制度の増大

アジアには今日、政治、経済、安全保障の問題を取り扱う多様な地域制度が形成されている。メンバーが重複する制度も少なくない。同一の問題を扱う複数の制度もできている。最近では、RCEP、環太平洋経済連携協定 (TPP)、日中韓 FTA 交渉が加わった。アジアにおいては、今後も多様な地域制度が併存し、さらに新しい地域制度が形成されるであろう。「地域制度の乱立」という状況が生まれる可能性もある。米中両国を見ても、中国だけが入っている制度もあれば、アメリカだけのものもある。また両国が参加している地域制度もある。数多くの重層的な地域制度が今日形成されている。

地域制度の機能は、安全保障や貿易、金融、環境などの個別分野に関して共通のルールや規範を作り、それを通じて当該領域の問題解決を促そうとするものである。ただ、アジアに生まれている地域制度は、同一の分野を扱っている地域制度が数多く存在するうえに、国家の行動を規制する力が一般には弱い。対話を通じての信頼の醸成が主要な課題である制度や、自主性や自発的な行動に依拠するものが多い。アジアの地域制度は地域秩序形成の主体になりえないという主張の根拠である。

ただそうした評価は妥当なのだろうか。まず重複性の問題について考えてみよう。一般的には、共通の問題領域を扱う複数の地域制度が存在するとき、それらの間に制度の競争、つまり、どちらがより効率的な制度かを巡って競争が生まれ、不効率的な制度は淘汰され、より効率的な制度が生き残る。競争を通じて制度の収斂が起こる。アジアでも多様で重複

する地域制度の「整理」や「統合」を求める声が出ている。

ただし、アジアの国際政治経済の動向が流動的であることを前提にすると、国家は国際関係が安定するまでさまざまな制度的な選択肢を維持しようとするであろう。当面、各国は特定の地域制度を「選択」し、それに強くコミットする政策は採用しない可能性が高い。つまり、今後も多様な地域制度が併存する状況が続くということである。

アジアの諸国はこれまで同様に多様な外交戦略で対応する可能性が高く、地域制度に関しても複数の地域制度に同時に参加しつつ、関与とリスク回避、緩やかな均衡と牽制という外交戦略を取る可能性が高い。大国間関係を制御する地域制度をどのように構想するかという議論を核にしつつ、アジアにおいては今後も多様な制度が並存する可能性が高い。

同一領域の問題を取り扱う多様で重層的な地域制度の併存という状況は、アジアの国際関係にいくつかの含意をもつ。ひとつは、米中などの大国が地域の安定を脅かす一方的な行動をとった場合、地域制度が当該国の行動を牽制する機能を有するということである。例えば、「おしゃべりの場」と揶揄されてきた ARF の 2011 年 7 月の閣僚会議は、南シナ海での中国の威圧的行動を牽制する発言が一斉に表明される場になった。同年 11 月の EAS では、大半の指導者が海洋の安全保障について発言し、その多くが国際的に普遍化したルール（国連海洋法条約など）に基づく解決を訴えたという<sup>44</sup>。これを契機に中国の対東南アジア政策は軟化した。

また、潜在的には地域制度が中国の行動に対抗するための制度へと変化する可能性もある。あるいは、中国を排除した地域制度の形成の動きが加速化する可能性もありうる。地域制度が対中均衡の色彩を強めることもありうる。例えば、TPP（太平洋経済連携協定）は中国排除を目的としたものではないが、そうした性格のものに変容する可能性もある。このことはアメリカに関しても言える。1997 年末に ASEAN+3 という、アメリカを排除した「東アジア」の地域制度が形成されるが、それを促したのはアジア通貨危機に対するアメリカの対応へのアジア諸国の強い不満と地域的な自立への願望であった<sup>45</sup>。現在進行中の RCEP（東アジア包括的経済連携協定）がアメリカに対してより差別的なものになる可能性もある。

第二に、アジアの地域制度のルールは弱く、国家行動の規制力が弱いものであるが、地域制度と国際制度との関係をみると異なる評価も可能である。アジアの地域制度ひとつひとつは弱い制度であるが、それを国際制度と結びつけることによって、地域制度の拘束力を強化してきた。

通常、ある制度ができると、それを既存の制度のどれに組み込んでゆくかが問題になる。理論的には既存の制度と完全に別のものを作ることもありうるが、アジア太平洋の場合、例外なく既存の制度の中に自らを組み込んできた。そして、それらとの相互作用を通じて当該地域制度の機能が変化し、強化されてきた。例えば、APEC という地域制度は GATT/WTO の中に自らを組み込むことによって「開かれた地域主義」の原則を発展させる一方で、ASEAN のような途上国の地域制度との相互作用を通じて「技術経済協力 (ECOTEK)」の重視という他の地域主義にない特徴を備えることになった。また、NAFTA（北米自由貿易協定）や ANZCER（豪 NZ 経済緊密化協定）、GATT との相互作用を通じて「貿易投資の自由化」は APEC の主要なテーマとなっている<sup>46</sup>。

つまりアジア太平洋の地域制度は、他の制度との「提携」を強化することによって、制

度のルールや規範を強化・拡大し、さまざまな制度の連携の中で合意やルールの履行を促している。アジア太平洋の地域制度の「強さ」は、この「提携」にある。

ひとつひとつを見れば弱い地域制度であっても、複数の地域制度を国際制度と結びつけることによって地域のガバナンスを強化できる。また、多様で重層的な地域制度が存在し、各国が多様な選択肢を有することが、米中両国を始めとする大国の行動を制約する機能を地域制度に与えている。多様な地域制度の組み合わせがもたらす安定（相互抑制）効果への理解が重要である。

## 5. 「アジア太平洋」から「東アジア」へ：アメリカの一極構造へのアジアの対応

### (1) 「東アジア」の地域制度の形成

冷戦後にアメリカの一極構造といわれる世界が生まれた後も、中国を除けば、アジア諸国の多くはアメリカの力に対して公然と均衡をとる行動はとることはなかった。アジア諸国の対米政策は、リアリズムの想定する国家行動を必ずしも反映していない。リアリズムの予想に反し、アメリカの覇権に対してバランスをとるべくアジア諸国がアメリカに対抗する同盟形成を試みたわけではないし、逆にアメリカの力に全面的に屈服して、アメリカ主導の世界に従い、その中で自国の利益を拡大しようとするわけでもない。

90年代後半になると、アメリカの政策に対する不満がアジア諸国の中に醸成され、アジア諸国の間にも、アメリカの力の行使を制約し、あるいはアメリカの力の行使から自らを守る地域の仕組みづくりの機運が生まれることになる。もっとも大きな契機となったのが1997年のアジア通貨危機である。

この危機への対応を通じて ASEAN+3 (日中韓) という東アジアの地域制度が設立され、東アジア共同体の構築が提唱されることになる。東アジア共同体構想の背景には、米国主導の経済のグローバル化が進展する中で、通貨危機のようなグローバリゼーションに伴う「破壊」に備え、自らを守るための地域的な自助の制度の構築の必要性和アメリカの力を牽制する地域固有の制度形成が急務であることをアジア諸国が認識したことがある<sup>47</sup>。アメリカ政府が、危機に陥ったアジア諸国を支援することを躊躇し、逆に「縁故主義」批判を始めたこと、短期的にはアジア経済を一層悪化させた IMF の経済処方箋を推進する主要国であったことなども、自助のシステム作りの意義をアジア諸国に再認識させた<sup>48</sup>。

東アジア協力や東アジア共同体構想は、アメリカからの過度の圧力や干渉を防ぐために、アジアに地域的な自助の仕組みを作り、それを通じてアメリカの行動を牽制するという、アジア諸国にとってソフトな対米牽制と均衡の一手段であった。

ASEAN+3 は中国が地域制度に積極的に関与し始めたことを示す事例でもある。ARF にせよ APEC にせよ、中国は加盟国ではあったものの具体的な共同行動を推進するプレーヤーではなかった。むしろ、地域協力が中国の利益に反する方向に進むのを抑止することが主な活動であった。

しばしば指摘されるように、中国は伝統的に多国間主義に消極的、警戒的であった。中国は多国間主義に関与する結果主権が失われることを強く警戒し、また、多国間主義が中国の行動に制約を課すことに警戒してきた<sup>49</sup>。しかし、その後中国は地域制度に積極的な姿勢をしめすようになる。周辺地域との関係を安定化させる手段の一つとして地域主義への関心も次第に高まることになる。地域協力への参加は、中国国内政治の安定と経済発展に

不可欠な国際環境を創出する上で重要な役割を担うとの認識が形成されてきた<sup>50</sup>。中国にとって国際的な孤立から脱し、アメリカの対中包囲網を打ち破る方策としても近隣諸国との協力の仕組みの構築は有意義であった。

天安門事件後対中経済制裁が続く中で日本による対中経済制裁緩和の動きや、先進諸国首脳会議での中国を国際社会に再度関与させることが望ましいと主張する日本、中国との対話の新たなチャンネルとして中国を ASEAN 拡大外相会議の対話国にすることで合意した ASEAN の動き、そして主権や内政不干渉原則を国家関係の基本に置く ASEAN の組織原理などは、国際的孤立から脱却し、アメリカからの圧力を回避することを目的とした周辺諸国との協力の仕組み作りの基盤になる。

中国のこうした姿勢に最初に積極的に対応したのが ASEAN 諸国である。中国は ASEAN との間に多様な協力のメカニズムを構築する。2002 年の中国＝ASEAN 自由貿易協定の締結はその成果のひとつである。この構想の推進役であったといわれる朱鎔基首相は、東南アジア諸国の対中脅威感の背後に中国の経済的な台頭が東南アジア経済に及ぼす影響があると認識し、中国の経済発展が東南アジアに脅威になるよりも、むしろ新しい発展の機会を提供するものであることを示すことが得策であると判断したといわれる<sup>51</sup>。

中国は ASEAN の個々の国との間でも個別に経済援助や安全保障に関する共同宣言に合意するなど活発な対 ASEAN 外交を展開している。タイに対しては自由貿易協定の締結に先立ち、先行してタイの農産品に優遇特恵を与え、フィリピンやインドネシア、カンボジアなどに経済援助を提供している。またシンガポールとの間では二国間自由貿易協定締結交渉を開始した。そして、安全保障にかかわる分野での関係強化も模索している。フィリピンに対しては、経済支援の提供と同時に「安全保障協力の強化」を求め、米比安保関係にクサビをいれ、アメリカのマラッカ海峡の安全強化への支援の申し出に対して、インドネシアやマレーシアに「当事国の責任」を説き、アメリカの関与を防いだ<sup>52</sup>。改善された中国＝ASEAN の関係は、南シナ海問題、貿易、FDI（海外直接投資）を巡る競争などの両者に横たわる問題が深刻化するのを防いでくれると同時に、アメリカの単独主義に対する防波堤の役割も果たしてくれると期待されていたといえよう<sup>53</sup>。

なお、中国にとって対応が急務であった問題は、アメリカの一極構造に由来する諸問題ばかりではなかった。中国の急速な経済成長と軍事力の近代化の動き、台湾問題や南シナ海の領有権争いでの中国の姿勢（台湾の総統選挙の際の台湾の沖合へのミサイル発射や、フィリピンが実効支配していた南シナ海のミスチーフ環礁の力による奪取など）はアジアの周辺諸国に「中国脅威論」を生んでおり、これが中国の経済発展に不可欠な周辺環境の安定を阻害しかねなかった<sup>54</sup>。そうした中国脅威論を鎮静化させなければ、アメリカやアジア諸国が対中国封じ込めへと政策を転換する可能性も高まるかもしれなかった<sup>55</sup>。尖閣諸島や西沙諸島、南沙諸島の中国の領有権を規定した領海法（1992 年）の制定は、周辺諸国に中国への懸念を惹起していた。

## （２）「東アジア」の制度の中のバーゲニング

### 1) ASEAN 中心主義を巡る問題

ASEAN+3 は首脳会議など関連の会合が ASEAN 加盟国において開催されるなど、ASEAN 主導の地域制度であるといわれるが、制度の在り方を巡っては、当初より北東アジア諸国

と東南アジア諸国の間で意見の相違があった。これを文字通り「東アジアの」フォーラムとするか、それとも ASEAN を中心とし、これに日中韓の北東アジアの諸国が参加するという、「ASEAN 中心の」制度にするかで、ASEAN 諸国と北東アジア諸国の間には思惑の違いがあった。

ASEAN 自身も「東南アジア」を越えて、北東アジアを含む広域的な地域のなかで ASEAN の安定と繁栄を模索しなければならない状況に直面していた。ASEAN 諸国の経済的低迷やメンバー間の格差は ASEAN だけで打開することは困難であり、域外の力を利用しての活性化が不可欠である。その際、中国をはじめとする北東アジアの経済的なダイナミクスが ASEAN の経済回復に寄与してくれるとの期待は ASEAN 諸国には強い<sup>56</sup>。

しかし北東アジア諸国との国力の格差は大きく、北東アジア諸国の影響力に埋没しないためにも ASEAN の主導権を確保することが至上命題でもあった。

北東アジア諸国の間には 13 の国がすべて対等の立場で参加する文字通りの「東アジア」のフォーラムを望む声も強かった。例えば、ASEAN+3 の将来の活動や組織形態を検討するために設立された EASG (東アジア研究グループ) の活動を実質的に支える作業部会の構成に関して、この会合を最初にホストした韓国政府の提案には、この部会の構成は北東アジアと ASEAN の双方から 3 名を出すことが盛られていた。つまり、ASEAN 中心の組織形態をとることには、北東アジア諸国の側には抵抗感が強かったのである<sup>57</sup>。

しかし、物的な面では日中韓 3 国と比べれば小さな存在であった ASEAN の側には、13 カ国が対等の立場で参加するフォーラムでは当然北東アジア諸国の力が優越し、ASEAN は従属的な立場に追い込まれるとの懸念があった。最終的に ASEAN を中心としたフォーラムとして発足させ、ASEAN 加盟国で首脳会議を開催し、協力の実績を踏まえて、これを将来「東アジア」のフォーラムに発展させることで最終的な合意ができた。

日本と中国の相互牽制がそうした ASEAN の動きを可能にした。中国にとっての ASEAN の最大の価値は、ASEAN がアジア太平洋の地域協力のペース・セッターの役割をこれまで担っており、中国の期待する方向に「東アジア共同体」を導くスターター役になり得ることにある。ASEAN の主導であれば日本や韓国も参加せざるを得ないし、アメリカの抵抗も受けにくい。他方で ASEAN は、アメリカの同盟国である日本や韓国よりも「独立性」が高いし、主権や内政不干渉原則を重視する ASEAN の外交規範は中国のそれと一致する<sup>58</sup>。また、ASEAN の多様性とコンセンサス重視の「外交文化」は、ASEAN 諸国が一体となって「急進化」し、中国の利益に反する方向に進むのを妨げている。ASEAN のなかの「対中穏健派」が急進化を防止してくれるからである<sup>59</sup>。また、ASEAN のなかの「対中穏健派」を利用して、ASEAN 全体の方向に影響力を行使できる<sup>60</sup>。ASEAN との連携や東アジア共同体構想は、中国にとって対米牽制と均衡の一環としても有用であった<sup>61</sup>。日本も地域の協力にあたって ASEAN 中心主義をかねてより提唱しており、ASEAN 主導の方式を受け入れることになる。

ASEAN+3 の将来の在り方を議論する際に問題となったのが「東アジア・サミット」の開催であった。東アジア・サミット開催の構想が提示されたのは、東アジア共同体のあるべき姿を検討した東アジア・ヴィジョン・グループ (EAVG) の報告書であった (1999 年)。この報告書に盛り込まれた数々の協力の分野については、その後 ASEAN+3 (日中韓) 諸国の政府関係者からなる東アジア・スタディ・グループ (EASG) のもとでさらに検討され、EASG

の最終報告書では、直ちに取り組むべき課題と中長期的な課題に分けられ、東アジア・サミットの実現は長期的な課題と位置づけられていた。2002年11月のASEAN+3首脳会議に提出されたEASGの報告書では、ASEAN+3の将来の発展の結果として設立されることになっていた<sup>62</sup>。

東アジア・サミットの開催は、ASEANを中心とするフォーラムが、文字通り東アジアのフォーラムへと移行することを象徴するものであると考えられていたのである。すなわち、東アジア・サミットは、東アジア協力を進展する過程でASEANの存在が周縁化することへのASEANの懸念が緩和され、加盟各国の間の相互信頼が高まった後に開催されるべき会合であり、そこでは文字通り加盟各国が「対等の立場で」参加することが想定されていた。ここでは、ASEAN+3にみられるような、形式的なASEANの主導権（東アジア協力の「運転席に座る」）を排除し、ASEAN諸国もそれぞれが一メンバーとして参加することになるはずであった。

## 2) 狭義の東アジアと広義の東アジア：ASEAN+3 (APT) と ASEAN+6 (EAS)

長期的な課題と見られていた東アジア・サミットの開催問題は、2004年11月のラオスのビエンチャンでのASEAN+3首脳会議の際にマレーシアのアブドラ・バダウィ首相が2005年に東アジア・サミットの第1回会合をマレーシアがホストする用意があることを申し出たことによって、ASEAN+3の中に大きな議論を巻き起こすことになる<sup>63</sup>。

中国の温家宝首相が第2回の東アジア・サミットを中国がホストしたいと申し出たのを契機に、ASEANの意見のとりまとめが急務となる。中国という東南アジア以外の地でサミットが開催されることになると、東アジア共同体作りの重心が東南アジアから北東アジアに移行する可能性があったからである。ASEAN主導という形式が失われる可能性もあった。かくして東南アジアにとって、東アジア・サミットの重心をいかに東南アジアにひきつけ、ASEAN主導の形式を維持しておくかが大きな外交課題になる（なお、アブドラ首相がこの提案をしたとき、首脳会議で何をテーマとするかについてはまったく議論されていなかった）。

マレーシアの突然の動きは、当初構想されていた東アジア首脳会議の性格を変えることになる。ひとつは、この提案を契機に首脳会議に参加する諸国を巡る論争が激化したことである。2002年1月のシンガポールの演説で、東アジア共同体のメンバーとしてオーストラリアやインド、ニュージーランドも含むべきであると小泉首相は提唱していたが、日本政府は東アジア首脳会議の開催においてもこの3カ国を加えるべきだと主張した。そして、シンガポールやインドネシア、ベトナムなどの諸国がこの立場を支持した。こうした動きは、東アジア共同体構想を進める中で台頭する中国の力に対する均衡行動の一つであるとみなされた<sup>64</sup>。他方で、マレーシアなどは13カ国の首脳会議案を主張した<sup>65</sup>。

東アジア・サミットの参加国を巡る論争は、「東アジア」の体裁を維持しながらも、米中両国との関係を強く反映したものであった。参加国の拡大を求める諸国は、中国との経済や外交関係を進展させることを望んでいたものの、アジアにおける中国の影響力の高まりに対してはこれを牽制・均衡をとる必要があると考え、インドや豪州の参加を支持した。アジアにおける日本の影響力の低下も、対中均衡のためのこれら諸国の参加を促した。

当初の案と異なるもうひとつの点は、ASEANの主導性を巡る問題である。すでに指摘し

たように、当初の案では東アジア首脳会議の開催は、ASEAN+3 を文字通り東アジアの諸国がすべて対等な立場で参加する制度へと変えることを意味していた。そうであるとする  
と、中国が第 2 回の首脳会議開催に積極的だったことから、新たな東アジアの地域制度  
において ASEAN の主導性が失われる懸念もあった。

ASEAN がとりうるひとつの方式は、豪、印、NZ など新たに加えて、北東アジア諸国  
の力を相対化することである。「東アジア」の地理的範囲を拡大して、制度の内部の力の均  
衡を確保しようという考えである。また、これら 3 カ国の参加は、一方で北東アジア諸国  
の主導権行使を牽制するとともに、他方でアメリカと緊密な関係を維持している豪州など  
を加えることで、東アジア共同体作りが自国の利益を損なう形で進められるのではないか  
とのアメリカの懸念を緩和する点でも有意義であるとみられた<sup>66</sup>。

もうひとつの課題は、ASEAN の主導権をいかに確保するかである。もちろん、日中印の  
ような大国の参加に伴って、東アジア・サミットが大国間の抗争の場と化し、ASEAN が大  
国間政治の中に巻き込まれ、一体性を失うおそれもあった。東アジア・サミットの参加国  
を巡る ASEAN 内部の意見の相違は、そうした懸念を高めた。

日中の対立も ASEAN の一致した対応を困難にしていた。当時日中韓で問題となっていた  
歴史教科書や領土問題、東シナ海でのガス油田開発問題、小泉靖国参拝問題などでの日中  
間の対立は、ASEAN にとって東アジア共同体づくりに大きな障害になるものと見られただ  
けではない。日中が激しく争う中で、ASEAN 諸国にとっての悪夢は、日中のどちらかを「選  
択」せざるを得ない状況に直面することであった。

しかし同時に、日中の対立が ASEAN に好機となる可能性もあった。ASEAN は、日中の  
争いが ASEAN の支持をめぐる競争へと転化した機会を巧みに利用して、ASEAN の主導権  
維持を狙う。日中双方にとって、ASEAN 諸国の支持を確保することが外交政策上重要な意  
義を担っており、ASEAN からの提案を拒否することは困難であったからである。

かくして ASEAN は独自の構想をとりまとまる。2005 年 4 月の ASEAN 非公式外相会議で、  
東アジア・サミットへの参加条件として、(1) TAC の締結国または締結の意図を有すること、  
(2) ASEAN の対話国であること、(3) ASEAN と実質的な関係を有すること、の 3 点  
を決定した。翌 5 月の ASEAN+3 非公式外相会議（京都）でこの立場を表明、7 月末にラ  
オスで開催された ASEAN+3 外相会議で ASEAN+3 以外の豪州、ニュージーランド、イン  
ドの 3 カ国のサミット参加を決定した。これらの参加条件はすべて ASEAN に関連する事柄  
であった。そして、東アジア首脳会議を東南アジアの外で開催する可能性を封じ込め、こ  
の首脳会議は毎年 ASEAN 加盟国で開催される ASEAN 首脳会議の直後に開催するとの合意  
をかちとる。そして、この参加の条件は 12 月 14 日の第 1 回東アジア・サミットの共同宣  
言の中で承認されることになる。ASEAN は日中両国の思惑を巧みに利用して ASEAN の主  
導権を確保し、同時に「日中のいずれかを選択する」という最も望ましくない状況に ASEAN  
が直面するのを回避できたのである。

サミットは以降毎年開催されるが、第 1 回サミット会合の合意に従って、ASEAN 首脳会  
議、ASEAN+3 首脳会議と前後して、ASEAN 議長国で開催されることになる。また第 1 回  
サミット会合で、東アジア・サミットの「先導役」は ASEAN であることにも参加国の同意  
を得た。さらに、東アジア共同体作りは、ASEAN 共同体構築の動きと歩調をあわせ、さら  
に ASEAN の共同体づくりに資する形で進められることが共同宣言に盛り込まれた<sup>67</sup>。そし

て、ASEAN 中央事務局が東アジア・サミットで今後取り組むべき協力プログラムの作業を担当することも決まる<sup>68</sup>。

第1回の東アジア・サミットはASEANの立場からすれば予想外の望ましい展開であった。中国が東アジア・フォーラムを「支配」することは避けられた。実際、中国はオーストラリアやニュージーランドの参加を阻止できなかった。日中韓の対立が東アジア・サミットの開催を妨げることもなかった。それどころか、日中韓の対立が高まった結果、いずれもがASEANとの協力やASEANの主導権行使を容認することになり、東アジア共同体作りでのASEANの中心的役割が確認された。

2005年12月14日、ASEAN10カ国に日中韓および豪印NZを加えた16カ国の首脳による第1回の東アジア・サミットが開催されたが、開催に至る外交交渉の過程でASEANは自らの主導性を確保する手立てを講じてきた。ASEANの外交工作は功を奏し、最終的に東アジア・サミットは当初の想定と異なり、ASEAN主導のフォーラムとして設立されることになった。

APTとは異なるメンバーからなるEASの設置は、東アジア共同体構想を推進する母体を巡る論争も惹起した。中国やマレーシアはAPTを主たる牽引役をすべきであると主張し、EASはAPTを補完する役割を担うと位置づけた。これに対し日本政府は、EASの強化を試みる。EASを基盤とする東アジア自由貿易構想を唱え、共同体構築に向けての政策構想を検討するための研究機関をジャカルタに設置した。

東アジア首脳会議は、ASEANにとって、ASEAN+3が中国主導で進んだ場合のリスク回避の手段でもあったし、東アジア・サミットという別の地域制度を用意することでASEAN+3での中国の行動を制約する機能も持つものであった。また、豪州やニュージーランドのようなアメリカと関係の深い諸国を組み入れることで、アジア的な排他的制度の形成を懸念していたアメリカの反発を防ぐこともできた。さらには、すべてASEANに関連することとはいえ、参加の条件を設定したことは、アメリカ政府の将来の参加可能性の余地も残すものであった<sup>69</sup>。

### 3) 3つの首脳会議と議題の重複・競合

APECやAPTと同様に、東アジア首脳会議も加盟国の首脳が深くかかわる地域制度である。そして、APECが1993年に首脳会議を開催して以降このフォーラムでの議題が当初の貿易や投資・開発といった経済に特化していた時期と比べると、地域の安全保障から国際的な諸問題に至るまで、多様な問題を議論できる場になったが、東アジア首脳会議も同様である。具体的な議題があらかじめ決定されているわけではない。

つまり、可能性としてはすべての問題が議論できる首脳レベルの会合が、APEC、APT、EASの3つ生まれることになった。これは、アジアの地域制度の今後の方向を議論する場が複数あるということである。関係諸国は、具体的な課題に取り組む際に、いずれのフォーラムで議論するのが自国に有利に作用するかを考慮することにある。「地域制度の選択」をめぐる外交を各国が展開することになる。

この制度の選択をめぐる競争は激しくなっている。すでに指摘したように、アジア太平洋の自由貿易協定を巡って、それぞれの首脳会議をベースとした構想が示され、その間で競争が見られる。中国が支持するASEAN+3の自由貿易協定、日本が推進するASEAN+6

の自由貿易協定構想（東アジア包括的経済連携協定：CEPEA）、アメリカが推進する FTAAP（その方法としての TPP 推進）の間で競争がある。また、中国は ASEAN+3 を母体に東アジア共同体構想を推進する研究機関のネットワーク作りを始め、日本は EAS を母体とした共同体構想を調査研究するための研究機関（ジャカルタ）の設立を支援している。

他方ですべての地域制度にコミットする姿勢を各国とも崩していない。例えば ASEAN+3 の諸国を見るならば、3つの構想のいずれも支持している。これは、アジア太平洋の政治経済情勢が依然として流動的であり、将来が見通しにくいという事情が影響している。各国ともに、情勢の不確実性に対処するために多様な選択肢を維持しようとしているという事情がある。

#### 4) ASEAN+3 の中の ASEAN+1

ASEAN+3 は、首脳会議のもとに様々な分野ごとの閣僚会議や事務レベル協議の場を設け東アジア協力の具体的なテーマに取り組んでゆくが、その一方で ASEAN と日中韓との間には、それぞれ ASEAN+1 の仕組みが首脳レベルから閣僚、事務レベルに至るまで形成されている。ASEAN+3 の中に異なるサブ制度が複数存在する。そして、ASEAN 諸国と日中韓は、一方で ASEAN+3 の協力を進めつつ、ASEAN+1 を活用し、それぞれ自由貿易協定の締結や戦略的パートナーシップなど双方の関係強化を図ってゆく。この結果、ASEAN を巡って日中韓（特に日中）の間で激しい競争が展開されることになる。東アジア共同体の在り方についても、日中双方が ASEAN を相手に自ら望む方式に ASEAN の支持を獲得すべく激しい外交戦を展開することになる。

先行したのは中国である。1996 年に ASEAN の正式の対話国となった中国は、短期間のうちに ASEAN との間で多様な協議のメカニズムを構築する。ASEAN との間で首脳レベルの協議の場も設置し、2000 年には中国＝ASEAN 自由貿易協定を提案する。2003 年には TAC に署名する。こうした政策の背景に、アメリカの単独主義的な行動を制約し、アジアでの日本の影響力を縮小させるという戦略的な考慮があった<sup>70</sup>。この自由貿易協定に「アーリー・ハーベスト」条項が含まれており、中国は ASEAN 諸国の農産品などに対しては早期の関税削減などを提供すると同時に、カンボジアやラオスなどの ASEAN の後発国に対しては、FTA の実施を遅らせるなど優遇措置も講じた。中国は 2002 年に南シナ海に関する共同宣言に署名し（ただし、後に述べるようにこの共同宣言を履行するための具体的な措置の合意は決まっておらず、南シナ海問題は係争国の間では「凍結状態」にあるとあってよい）、2003 年の第 7 回 ASEAN・中国首脳会議で ASEAN の基本条約である友好協力基本条約（TAC）にも調印した。さらに ASEAN との「戦略的パートナーシップ」の構築に合意するなど、ASEAN との関係強化を進めている。

これに対し日本は、2003 年に日本＝ASEAN 首脳会議を東京で開催する。ASEAN の首脳会議が東南アジアの外で開催されたのは初めてのことであった。日本は当初消極的であった TAC にも署名し、また ASEAN との経済連携協定の交渉を開始する。日本政府は、ASEAN との経済連携交渉において知的財産権の保護の問題などを含む高度な連携協定の必要性を強調し、中国とのアプローチの違いを印象付けようとした。そして、このアプローチは、いずれ開始されるであろう中国との経済連携協定や東アジア大の自由貿易協定の締結に備えて、アジアの経済連携協定のモデルを作っておこうという日本の思惑を反映していたと

いえよう。

ASEAN+1 を基盤とした日中の外交戦は、メコン川流域の開発問題にも表われた。日中双方が、アジア開発銀行などを巻き込んで、それぞれ独自の開発構想をメコン流域の諸国と進めている<sup>71</sup>。

## 6. 中国の台頭への制度的対応：「東アジア」から「拡大東アジア（インド太平洋）」へ

### (1) 中国の台頭

アジア諸国は1980年以降目覚ましい経済成長を達成したが、それを可能にした地政学的条件は、アメリカの政治・経済・軍事面での圧倒的な力の優位の下に、この地域の主要な大国である日米中の関係が相対的に安定していたことにある。1972年のニクソン訪中を契機に形成されたこの日米中のトライアングルは、アジアにおけるアメリカの戦略的優越という構造を中国（当然ながら日本も）が事実上受け入れた結果生まれた。しかし中国の力の台頭（および日本の経済的低迷、アメリカの経済的困難）によってそうした前提が動揺しつつある。中国が当面は引き続きアジアの平和と安定を期待しているのは確かであろう。しかし、そうした安定や繁栄がアメリカの圧倒的優位という条件の下でなければ得られないものであると中国が判断しているかどうかは別の話である。

国際環境の変動のなかでアジア諸国は、アメリカの力（アメリカの一国主義的な行動）への対応と同時に、中国の力の増大に対しても制度的に対応する必要に迫られる。中国との領土紛争（南シナ海）を抱えている東南アジアの諸国の間で、近年大幅な軍事費の増大がみられる。ストックホルムの世界平和研究所の年次報告によれば、2005-09年の間にマレーシアやインドネシア、シンガポールなどで軍事力の増強が行なわれている。ベトナムも2009年に潜水艦と長距離戦闘機の購入を決めるなど、各国は軍事力の整備に余念がない。

中国の台頭とともに、アジア諸国のアメリカに対する姿勢にも変化がみられる。アメリカはアジア諸国にとって牽制、均衡をとる対象であると同時に、アジアの国際関係により深く関与し、アジアの平和と安定により大きな貢献をすることを期待される国家でもある。アメリカを牽制する地域制度と同時に、アメリカをアジアに関与させる地域制度も必要になる。「東アジア共同体」をどのようなメンバーシップで進めるかという、EASのメンバーシップを巡る論争（アメリカをEASに加えるべきか否かを巡る論争）は中国の力の台頭にどのように対応するかという問題でもあった。

### (2) 大国中心の地域制度形成へのASEANの懸念

東アジア共同体作りはASEANの戦略の重要な一部になっている。ASEANを軸に、ASEAN+Xの制度を重層的に組み合わせて、大国に関与させつつ相互に牽制させる仕組みを作り、そのなかでASEANが主導権を確保し、大国の力を利用して東南アジアの平和と繁栄を実現しようという戦略が最も典型的に現われているのが「東アジア・サミット構想」である。

東南アジアは大国が深く関与している地域でもある。ASEAN諸国には、一方で大国との関係を強化しつつ、特定の大国に過度に依存しない多角的な外交が必要である。また、大国の間で相互に牽制しあうシステムを作り出すことでASEANの主導権を確保しなければならない。ASEAN+Xの国家間の制度の形成はそうしたASEANの多角的外交の成果である。これを通じてASEANは、大国を東南アジアの国際関係に関与させ、大国からの経済的

利益を確保し、同時に特定の大国への依存を避け、外交・経済関係を多角化し、大国同士を相互に牽制させ、ASEANの独立性と主導権を確保しようとしている。

内部に多様な見解を抱えながらも、ASEANとしての一体性を保つことが、大国の力が交錯する東アジアにおいてASEANの政治経済的影響力を確保する唯一の道であるとの認識はASEAN諸国の間では強い。そして、ASEANを軸とするASEAN+Xの国家間制度の形成に見られるように、ASEANは大国を相手にして巧みな外交を展開してきた。ASEANは地域協力のペース・セッターとしての役割をこれまで巧みに担ってきた。ASEANの主導であれば日本や中国や韓国の同意を得やすいし、アメリカの抵抗も受けにくい。日本にはASEANとの長い間に渡る協力を通じて蓄積された相互信頼への確信がある。中国にとっては、ASEANの主導権のもとであれば、中国の利益を侵害する試みがなされる心配はない。中国と関係の深いミャンマーやラオス・カンボジアなどの諸国などを通じて中国の意向をASEANの意思決定過程に反映させることが可能だからである。

ASEAN+Xの国家間関係を利用してASEAN諸国は、域外諸国との関係を強化しつつ、しかし特定の国家への依存に伴うリスクを回避し、大国の力の行使を制約しようとし、経済的な利得を確保しようとしてきた。例えば、大国と自由貿易協定の締結や「戦略的パートナーシップ」や「パートナーシップ」合意、防衛協力の拡大などを進め、当該大国との関係を維持強化しつつ、同時に特定の大国に依存することによるリスク（過度の依存や大国の動向の変化に伴うリスク）を回避するために、他の大国との間でも多角的な関係を築いてきた。

ASEANは今日、ASEAN共同体作りを大きな目標に掲げているが、東南アジアの経済開発、通貨協力や資本市場の育成、非伝統的安全保障や信頼醸成措置、エネルギーや食糧など多面的な協力分野に大国を関与させつつ、ASEAN+Xの制度間関係を活用し、大国間の相互牽制という状況を巧みに捉えて、大国の資源をASEAN共同体作りに誘導し、ASEANの発展と結束を強化しようとしている。ASEANは、インド、オーストラリア、ニュージーランドとも別個の首脳レベルの会合を設置した。

この複数のASEAN+Xを基盤に、ASEANの基本条約である友好協力基本条約(TAC)への署名や「戦略的パートナーシップ」「パートナーシップ合意」など、ASEANとXの間を規定する基本的な規範やルールを確認する作業が行われている。また、ASEAN+Xに基づいて、それぞれの自由貿易協定交渉が進行中である。ASEANをハブ(軸)とするネットワークが形成されつつある<sup>72</sup>。

ASEANを軸とする地域制度のネットワーク形成の動きに近年、新たな動きが加わった。大国間関係を制御する地域制度への関心の高まりである。主要大国間の力関係の変化を念頭に置いて、力の変動を管理するための地域制度のあり方が議論され、さまざまな地域の制度の構想が提示されている。最近の議論は、これまでのASEANを軸とした地域制度の形成ではなく、大国間の関係を律する仕組みを大国同士でどのように構築するかに焦点が置かれている。アジアの国際関係の急速な変化、特に大国間の力関係の変化を受けて、大国間関係の流動化がもたらす地域の国際関係の将来への懸念が表明され、大国間の対立や紛争を回避するための、大国間関係を制御し力関係の変動が地域の緊張と対立をもたらさないための新たな地域制度のあり方が議論されている。

2008年6月のケビン・ラッド豪首相の「アジア太平洋共同体構想」、日本の鳩山由紀夫首

相による「東アジア共同体」構想など、さまざまな地域構想が提唱されている。ラッド構想は、米日中印などのアジアの主要大国の間の力関係の変化に伴う軍事紛争の可能性を懸念し、主要大国間に新たな制度を構築し、それを通じてこの地域に「安全保障共同体」を構築する必要性を説いたものである<sup>73</sup>。さらに、G2（米中）や G3（日米中）、アジア版 G8 構想など大国間関係に焦点をあてたさまざまな地域制度が提案されている。日本の鳩山首相の東アジア共同体構想も新たな地域構想をめぐる一連の動きの中で提唱された案である。そしてこうした構想を裏付けるような動きも起こっている。米中間ではこれまでの閣僚級の経済対話が、政治安全保障も含む閣僚級対話へと格上げされている。日米中間の高級事務レベルの戦略対話も始まった。日中韓の首脳会議も 2008 年 12 月以降定例化された<sup>74</sup>。

こうした大国間関係に関する新たな地域制度形成の提案は、ASEAN 諸国の間に懸念を呼ぶ。この地域の制度形成が大国を中心に進められ、ASEAN の存在価値が弱まってしまうことへの懸念である。実際、ケビン・ラッドの構想は、ASEAN という組織にまったく言及しなかったばかりか、この共同体のメンバーとして ASEAN 加盟国の中ではインドネシアのみをメンバー国に挙げていた<sup>75</sup>。インドネシアや豪州の研究者を中心の提唱された「アジア版 G7 構想」の対象国も ASEAN の中ではインドネシアのみが候補国であった<sup>76</sup>。そして、政治的民主化の実績に自信を深めた、しかし同時にインドネシアが提唱する ASEAN 憲章の内容やインドネシアが進めた ASEAN 安全保障共同体構想に冷水を浴びせた ASEAN 諸国に対する不満から、インドネシアの一部にはインドネシアは ASEAN を超えて広くアジア太平洋の中でその新たな役割を模索すべきであるといった議論が戦わされていた。

こうした大国中心の地域制度形成の構想で ASEAN の相対的地位が弱体化し、さらには ASEAN 内部の亀裂を生みかねない動きに深刻な懸念を抱いていたのがシンガポールである。かくしてシンガポールは、インドネシアを引き続き ASEAN の枠組みにとどめつつ、大国主導の制度構築の動き押しとどめるべく新たな対応策を模索することになる。ひとつは、大国間関係を制御する地域制度の必要性という議論を踏まえて、主要な大国のすべてを含む地域制度をどのように構想するかであった。

もうひとつは、ASEAN の一体化を維持しつつ、周縁化を防ぎ、アジアの地域制度での ASEAN の主導性を維持できる方法を探ることであった。ここで検討されたのは二つの案である。ひとつは APEC の場を利用して主要大国すべてが参加した（これに ASEAN なども加わった）首脳会議を開催する構想である。APEC 首脳会議が隔年でアジアで開催されるのを利用して、ここにインドを招く形で主要大国の協議の場を提供する案である。この案はシンガポールが牽引役であった。もうひとつは、インドネシアなどが主張した EAS の拡大である。インドネシアは、シンガポール案のようなアドホックな仕組みを否定し、アメリカが首脳レベルで恒常的に関与できる制度を活用することが望ましいとの判断であった。また、EAS ならば、首脳会議は ASEAN 首脳会議と連続して東南アジアで開催されることになり、ASEAN の主導性が確保できるとの判断もあった。

アメリカをアジアの地域制度に積極的に迎えようという雰囲気は東南アジア諸国の間に醸成された理由は、第一に中国の行動である。90 年代以来友好親善を掲げ、90 年中頃以降は「新安全保障概念」、近年では「和諧社会」を唱えて近隣諸国に対して中国は脅威ではなく、むしろ発展の有力なパートナーであることを印象付けようとしてきたが、近年は南シナ海などでの中国の強圧的な行動が地域諸国の懸念を生んでいた。こうした中国を牽制す

る国家としてアメリカへの期待が高まったということであろう。第二に、オバマ政権発足後、アメリカの高官のアジア訪問やアジア外交を積極化するとの方針がアメリカ政府から唱えられ、しかも地域諸国との協力の上にこれを推進するという方針が、関係諸国に好意的に受け止められことであろう<sup>77</sup>。第三に、上に述べたように、近年、大国間関係を安定化させるための大国中心のフォーラムの構築が提唱されていた。こうした動きは ASEAN の周辺化をもたらすだけでなく、ASEAN の中に分断をもたらす可能性もあった。これを防ぐためには、ASEAN の側が主導権を取る形で米国も含む大国のすべてが参加するフォーラムを構築することが望ましいとの判断であったと思われる。

## 7. 結び

本稿は「インド太平洋」という新たな地域概念の登場と、インド太平洋の新しい秩序の形成にあたってのインド、インドネシア、ASEAN、オーストラリアなどの *Swing States* の意義を検討してきた。また、それらの諸国が展開している地域制度を巡る外交を中心にアジアの国際関係の動態を素描してきた。米中間の力の移行がもたらす地域の国際関係への影響は大きい。しかし米中の力の行使はこの地域では様々な制約を課せられている。経済的相互依存、民主化の進展、そして何よりも米中の対立であれ協調であれ、両国によって地域秩序のあり方が規定されることに抵抗する他の有力国の存在である。米中共にこうした諸国を自国の側に引き寄せなければならない。その際、威圧的な剥き出しの力の一方的な行使は、もう一方の大国の関与と地域諸国の関係強化を促し、自国の利益に背馳する。

他の有力諸国は地域制度を通じて米中への関与、均衡、リスク回避の戦略を採用している。米中両国もそうした地域制度を巡る外交ゲームに参加し、地域制度を自国に有利に導かなければならない。

東アジアの地域制度は、一般に国家の行動を規制する力が弱い。しかし、制度は単独で作用するわけではない。相互の間には様々な相互作用がある。多様で重層的な制度を用意することで、米中関係の今後の不確実で不透明な関係に対処し、自国に経済的繁栄と政治的自立を模索している。ここでは、多様で重層的な制度の存在が米中の一方的威圧的行動を抑制する効果を有している。多様で重層的な地域制度は、一つ一つを取りあげれば弱い、「束」として見れば「合理的」なのである。重複する地域制度が多く、それが各国の資源の効率的な配分を妨げていることを理由に、この地域の地域制度の「整理」を性急に行なおうとすると、地域制度の有するこの抑制効果が失われる可能性もある。アジアの国際関係が安定するにはしばらくの間が必要であろう。そうであるとすれば、しばらくの間、この「合理性」を維持することが重要であろう。

### —注—

<sup>1</sup> Michael Auslin, *Security in the Indo-Pacific Commons: Toward a Regional Security*, Washington: The American Enterprise Institute, Dec 2010.

<sup>2</sup> Michael Yahuda, "China's Recent Relations with Maritime Neighbors," *The International Spectator*, Vol.47, No.2, June 2012, pp.30-44.

<sup>3</sup> それぞれ固有の論理で動く「地域」相互の関係や「地域」と国際システムとの関係を動的にとらえようとするのが「安全保障複合体 (security complex)」の概念である。Barry Buzan,

“Security Architecture in Asia: the interplay of regional and global levels,” *The Pacific Review*, Vol.16, No.2, 2003, pp.143-173.

<sup>4</sup> 例えば以下を参照。神谷万丈「東アジア地域秩序の動向：リアリズムの観点から」『国際問題』第 623 号、2013 年 7 月、5-17 頁。

<sup>5</sup> Kenneth Waltz, *The Theory of International Relations*, New York: McGraw-Hill, 1979.

<sup>6</sup> G. John Ikenberry, “Democracy, Institutions, and American Restraint,” G. John Ikenberry ed., *America Unrivaled: The Future of the Balance of Power*, Ithaca: Cornell University Press, 2002, pp.213-238.

<sup>7</sup> 一般に、こうした政策は「ヘッジ」政策と呼ばれる。相手国との協力や協調のための関与政策を基本としつつも、相手の行動の不確実性に備えるために、均衡や牽制の試みも別途用意しておく。軍事同盟の形成など厳しい均衡行動をもたらす場合もある。

<sup>8</sup> 例えば以下を参照。David C. Kang, *China Rising: Peace, Power, and Order in East Asia*, New York: Columbia University Press, 2007.

<sup>9</sup> 豪州で議論を呼んでいる Hugh White の「米中パワー共有」論もこの一種であろう。Hugh White, *The China Choice-Why America Share Power*, Sydney: Black Inc., 2012.

<sup>10</sup> 山本吉宣他著『日本の大戦略：歴史的パワーシフトをどう乗り切るか』（PHP 研究所、2012 年）、第 7 章。

<sup>11</sup> Remarks by Tom Donilon, National Security Advisor to the President, “The United States and the Asia-Pacific in 2013,” *The Asia Society*, New York, March 11 2013.

<sup>12</sup> Trefor Moss, “American Pivot to Asia: A Report Card,” *Asia Times*, May 5 2013.

<sup>13</sup> Cui Tiankai and Pang Hanzhao, “China-US Relations in China’s Overall Diplomacy in the New Era,” *The Ministry of Foreign Affairs of PRC*, July 20 2012.

<sup>14</sup> 中国指導部の発足後まもない 2013 年 6 月に米中首脳会談が開催されたのもこれを示す。

<sup>15</sup> Hoo Ting Boon, “G2 or Chinamerica? The Growing Institutionalization of US-China Relations,” *RSIS Commentaries* 137/2013, July 23 2013.

<sup>16</sup> 中国の中には従来の立場を変更して、中国も「同盟国」を持つべきであるとの議論もあるが、その候補として挙げられているのは北朝鮮、ミャンマー、カンボジアなどであり、中国外交を強化するものとは思えない。Feng Zhang, “China’s New Thinking on Alliances,” *Survival*, Vol.54, No.5, Oct 2012, pp.129-148.

<sup>17</sup> Swing States に関しては、アメリカの「新アメリカ安全保障センター (CNAS)」とドイツの「マーシャル基金」が共同研究を進めている。その成果の一部は以下を参照。Richard Fontaine and Daniel M. Kliman, “International Order and Global Swing States,” *The Washington Quarterly*, vol.36,no.1.pp.93-109.

<sup>18</sup> 中印の台頭はアメリカにとって「二重の困難」を引き起こす可能性があるというのが著者の見方である。George J. Gilboy and Eric Heiginbotham, “Double Trouble: A Realist View of Chinese and Indian Power,” *Washington Quarterly*, Vol.36,No.3, Summer 2013, pp.125-142.

<sup>19</sup> Pyiya Chacko, “India and the Indo-Pacific: An Emerging Regional Vision,” *Indo-Pacific Governance Research Centre Policy Brief Issue 5*, , The University of Adelaide, 2012, 7.p

<sup>20</sup> Sunil Khilni et al., *Nonalignment 2.0: A Foreign and Strategic Policy for India in the Twenty First Century*, New Delhi: Centre for Policy Research, February 2012.

<sup>21</sup> インドネシアの中には、インド洋と太平洋を繋ぐ要衝にある国家として、今後この地域の国際関係でインドネシアが主要な役割を演じるべきであると説く人々もいる。Anindya Novyan Bakrie, “US Pivot to the Region hASChanged the Game,” *The Jakarta Globe*, Jan. 3 2012.

<sup>22</sup> Rizal Sukma, “Indonesia and the Emerging Sino-US Rivalry in Southeast Asia,” *The New Geopolitics of Southeast Asia*, London School of Economics,2013, pp.42-46.

<sup>23</sup> Dewi Fortuna Anwar, “A Problem of Mixed Messes,” *The Asialink Essays* 2012, vol.4.no.6,April 2012, P.2.

<sup>24</sup> “An Indonesian Perspective on the Indo-Pacific,” Keynote address by H.E. Marty Natalegawa, Foreign Minister of the Republic of Indonesia, CSIS, Washington DC, May 16 2013. マルティ外相はこの演説の中で、インド太平洋は (1) 相互信頼の欠如、(2) 領土紛争、(3) 国内政治や

国家の力関係の変化への対応が急務であるとして、それに対応するために「インド太平洋版 TAC」の締結を提唱した。この構想は、2013 年 12 月に日本・ASEAN 首脳会議のために訪日したユドヨノ大統領も提唱した。

<sup>25</sup> 例えば、Kavi Chongkittavorn, “ASEAN welcomes rising India as it looks East,” *The Nation* (Bangkok), Dec. 17 2012.

<sup>26</sup> APSC については以下を参照。菊池努「ASEAN 政治安全保障共同体に向けて——現況と課題」山影進編『新しい ASEAN——地域共同体の中心性を目指して』アジア経済研究所、2011 年 12 月、47-76 頁。

<sup>27</sup> APSC は当初、安全保障共同体 (ASC) と呼ばれていた。ASC には狭義の安保協力だけでなく、政治協力一般も含まれており、ASEAN 憲章を策定中の 2007 年に APSC という名称が与えられることになった。

<sup>28</sup> Amitav Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order*, London: Routledge, 2001.

<sup>29</sup> リザール・スクマ「ASEAN 安全保障共同体：原則と現実」『国際問題』(日本国際問題研究所)、第 576 号、2008 年 11 月、28-36 頁。

<sup>30</sup> APSC を含む ASEAN 共同体に関する宣言や合意などの ASEAN の公式文書は ASEAN 事務局のホームページから入手できる。http://www.ASEAN.org/

<sup>31</sup> Rizal Sukma, “The Future of ASEAN: Towards a Security Community,” paper presented at a seminar on “ASEAN cooperation: Challenges and Prospects in the Current International Situation,” New York, June 3 2003.

<sup>32</sup> Rizal Sukma, *ibid.*

<sup>33</sup> Hugh White, “Power Shift: rethinking Australia’s Place in the Asian Century,” *The Australian Journal of International Affairs*, vol.65, no.1, Feb 2011, pp.81-93; Hugh White, “An Australia-Japan alliance?”, Centre of Gravity series, Strategic and Defense Study Centre (SDSC), The Australian National University, December 2012. ヒュー・ホワイトは日豪安保協力の強化に強く反対する。Malcolm Fraser, “All the way with the USA?,” *The Age*, Feb 8 2013. フレーザーは保守政権の元首相である。オーストラリアがアメリカのアジア政策に「追随」することに警告を発している。

<sup>34</sup> インド側からも豪印関係強化を推進する動きがある。“The India-Australia security engagement,” *Gateway House Policy Perspective* No.5 Oct 30 2013.

<sup>35</sup> Alexander Sullivan et al., *The Emerging Asia Power Web: The Rise of Bilateral Intra-Asian Security Ties*, Washington: Center for a New American Security, June 10 2013.

<sup>36</sup> Peter G. Brooks, *Producing Security: Multinational Corporations, Globalization, and the Changing Calculus of Conflict*, Princeton: Princeton University Press, 2005.

<sup>37</sup> Etel Solingen, *Regional Order at Century’s Dawn: Global and Domestic Influences on Grand Strategy*, Princeton: Princeton University Press, 1998.

<sup>38</sup> 拙稿「ASEAN 政治安全保障共同体に向けて——現況と課題」山影進編『新しい ASEAN——地域共同体の中心性を目指して』(アジア経済研究所、2011 年) 47 - 76 頁。

<sup>39</sup> 山影進「大国を『飼い慣らす』ことを目指す小国の戦略——東南アジア諸国連合 (ASEAN) の影響力の視点から」公益財団法人日本国際問題研究所『日米中関係の中長期的展望』2012 年、139-153 頁。

<sup>40</sup> インドネシアのマルティ外相は、ASEAN 不戦共同体の基盤にある東南アジア友好協力条約 (TAC) に類した「インド太平洋版」の TAC の締結を最近提唱している。“An Indonesian Perspective on the Indo-Pacific,” Keynote Address by Marty Natalegawa, Washington, CSIS, May 16 2013.

<sup>41</sup> Kai He, “Institutional Balancing and International Relations Theory: Economic Interdependence and Balance of Power Strategies in Southeast Asia,” *European Journal of International Relations*, vol.14, no.3, 2008, pp.489-518.

<sup>42</sup> こうした地域制度の活用は、リアリズム的な動きであるが。Kai He, *ibid.*、拙稿「相互依

存、力の構造、地域制度——東アジア共同体と地域制度の動態』『海外事情』第 58 巻 4 号 (2010 年 5 月)、35-51 頁。

<sup>43</sup> 菊池努「アジア太平洋における地域制度の形成と動態：地域制度を通じてのヘッジ戦略と制度を巡るバーゲニング」『青山国際政経論集』（青山学院大学国際政治経済学部）、第 85 号、2011 年 6 月、176-267 頁。

<sup>44</sup> 『日本経済新聞』2011 年 11 月 19 日朝刊。

<sup>45</sup> 菊池努『『地域』を模索するアジア——東アジア共同体論の背景と展望』『国際問題』第 538 号、2005 年 1 月、42-55 頁。

<sup>46</sup> 菊池努「アジア太平洋の重層的な地域制度と APEC」、渡邊昭夫編『アジア太平洋と新しい地域主義の展開』（千倉書房、2010 年）、19-38 頁。

<sup>47</sup> アジアでの通貨調整制度や地域共通の通貨など、通貨危機前にはおよそ考えられなかった構想が東アジア諸国の間で議論されることになったことは、この地域の諸国の間に「われわれ意識」が形成されつつあるひとつの証左といえるかもしれない。

<sup>48</sup> Rodolfo C. Severino, “An Emerging East Asian Community: Reality or Mirage?,” Keynote address at the conference on “Common Currency for East Asia: Dream or Reality” sponsored by the Asian Institute for Developing Communication and the Konrad Adenauer Stiftung, Penang (Malaysia), August 5 1999.

<sup>49</sup> Alastair Iain Johnston, “Learning Versus Adaptation: Explaining Changes in Chinese Arms Control Policy in the 1980s and 1990s,” *The China Journal*, No. 35, January 1996, p.31.

<sup>50</sup> Chien-Peng Chung, “China’s Approaches to the Institutionalization of Regional Multilateralism,” *Journal of Contemporary China*, vol.17, no.57, p.749.

<sup>51</sup> Rosemary Foot, “China and the Asia Pacific Security Order,” *op. cit.*, pp.8-15

<sup>52</sup> Eric Teo, “Rising Sino-US Rivalry-A Case in Point following the Recent Sino-Singaporean Row over Taiwan,” *Taiwan Perspective*, No.41, September 30 2004.

<sup>53</sup> David Shambaugh, “China engages Asia,” *International Security*, vol.29, no.3, 2004/2005, p.73.

<sup>54</sup> Yong Deng, “Reputation and the Security Dilemma: China Reacts to the China Threat Theory,” Johnston and Ross eds., *New Directions in the Study of China’s Foreign Policy*, Stanford: Stanford University Press, 2006.

<sup>55</sup> Rosemary Foot, “China and the Asia-Pacific Security Order: ‘Harmonious Society’ and ‘Harmonious World’?,” *Journal of Zhejiang University (Humanities and Social Science)*, Taiwan, vol.38, no.1, 2008, pp.8-15.

<sup>56</sup> *Towards Vision 2020: ASEAN-Japan Consultation Conference on the Hanoi Plan of Action: The Final Report with Recommendations*, Japan Institute of International Affairs, October 2000.

<sup>57</sup> *Proposal for the Establishment of East Asia Study Group (EASG)*, Republic of Korea, January 2001.

<sup>58</sup> ASEAN への中国の「信頼」は、例えば ARF での ASEAN の取り組みにも現われている。中国の望まない軍事的信頼醸成措置などを導入しようとするアメリカや豪州などの動きを阻止したのは ASEAN であった。予防外交でも中国と ASEAN の立場は極めて近い。メンバーを「主権国家」に限定することで台湾参加の道を封じた。

<sup>59</sup> 南シナ海の領有権争いは、中国と ASEAN 諸国との間に横たわる深刻な問題だが、一部の国の間にはこれを解決するために外部の力（アメリカ）を域内に引き込もうという動きがある。しかし、ASEAN の中には外部勢力の動員に反対の国もあり、そうした国の動きが ASEAN 全体の基調を定める。ASEAN がなければ、一部諸国の急進化を避けられない。

<sup>60</sup> 90 年代末から中国はいくつかの「友好的な」ASEAN メンバーとの間で「21 世紀に向けての友好協力枠組み協定」を締結するが、最終的にこれは ASEAN 全体との協定に結実する。自由貿易協定も同様である。当初 ASEAN の中には慎重な国もあったが、最終的にはすべての諸国が積極論に従った。

<sup>61</sup> 中国の「東アジア共同体論」については以下を参照。天児慧「新国際秩序構想と東アジア

共同体論——中国の視点と日本の役割』『国際問題』538号、2005年1月、27-41頁。

<sup>62</sup> *Final Report of the East Asia Study Group, ASEAN+3 Summit, November 4 2002, Phnom Penh, Cambodia.*

<sup>63</sup> アブドラ首相が提案した際、東アジア・サミットの具体的な構成国、議題、頻度、開催国の順番などは白紙の状態であった。ASEAN 内部での議論も行なわれていなかった。

<sup>64</sup> Clarissa Oon, “West is welcome in ASEAN+3,” *Straits Times*, Nov. 1 2005.

<sup>65</sup> マレーシアや中国が13カ国による東アジア首脳会議をEASGが想定したものと同様のものと考えていたのかどうかは判然としない。

<sup>66</sup> ただし、ASEAN 内部でもインドや豪州、ニュージーランドを加えることに関しては意見の違いがあった。タイやマレーシアはメンバーを限定したASEAN+3を重視する立場であった。これに対し、インドネシアやシンガポールはインドや豪州の参加を支持した。

<sup>67</sup> *Kuala Lumpur Declaration on the East Asia Summit, Kuala Lumpur, 14 December 2005; Chairman’s Statement of the 11<sup>th</sup> ASEAN Summit “One Vision, One Identity, One Community,” Kuala Lumpur 12 December 2005.*

<sup>68</sup> 東アジア・サミットの議題にASEAN 関連問題を盛り込むことにもASEANは熱心であった。アジア開発銀行の試算によると、ASEAN 諸国が2010年までの間にエネルギー、IT、輸送などのインフラ整備に必要な予算は2000億–3000億ドルに達するという。マレーシアのアブドラ首相はこの資金を調達するために、サミットの下にASEANインフラ開発基金を設置することを提案している。

<sup>69</sup> ロシアは第1回サミットに開催国マレーシア政府のゲストとしてオブザーバー参加した。

<sup>70</sup> もちろん、ASEAN との自由貿易協定構想の理由には経済的要因も働いていた。Sheng Lijun, “China-ASEAN Free Trade Area: Origin, Development and Strategic Motivations,” *Singapore ISEAS Working Paper series*, No.1, 2003.

<sup>71</sup> 日本はメコン川流域のインドシナ諸国との間で、2009年秋に首脳会議を設置した。中国も同様のフォーラムを設置している。昨年には、アメリカ政府も独自のメコン開発構想を掲げて流域諸国との関係強化を図っている。

<sup>72</sup> 山本吉宣、「グローバリゼーションとアジア太平洋」、渡邊昭夫編『アジア太平洋と新しい地域主義の展開』（千倉書房、2010年）、39-66頁。

<sup>73</sup> Kevin Rudd, “It’s Time to Build an Asia-Pacific Community,” at the Asian Society AustralAsia Centre, Sydney, June 4 2008.

<sup>74</sup> 北朝鮮の核問題を契機に設置された六者協議も、日米中露というこの地域の主要大国を構成国にしていること、六者協議の議題が核問題にとどまらず、広く朝鮮半島および北東アジアの政治秩序のあり方に深くかかわるものであることなどを考えると、大国間関係を制御するための新しい地域制度であると捉えることができる。

<sup>75</sup> ケビン・ラッドの構想の中身は必ずしも明快ではないが、主要大国間関係が流動化し、紛争の可能性が高まったと判断し、大国間に相互の協議を通じて安定した関係を構築しようという試みであったといえよう。ラッド構想とその後豪州政府と各国との協議などについては以下を参照。Frank Frost, “Australia’s proposal for a ‘Asia Pacific Community’: issues and prospects,” Research Paper no.13-2009-10, 1 December 2009, Canberra: Department of Parliamentary Services, Parliament of Australia.

<sup>76</sup> Stephen Grenville, A G-20 Caucus for East Asia, Policy Paper, Lowe Institute, October 2009.

<sup>77</sup> アメリカ政府は、アジアへの関与の一環として地域制度への参画を重視する姿勢を鮮明にしていた。クリントン国務長官やスタインバーグ国務副長官は繰り返しこの点を指摘してきた。Deputy Secretary Steinberg on US Policy toward Asia, Speech at the Carnegie Endowment for International Peace, October 13 2010.

## 第1章 「インド太平洋」は日本の地域安全保障政策の中核概念たり得るか

神谷 万丈

### はじめに——研究の目的

本研究会に先行して日本国際問題研究所が実施した「アジア（特に南シナ海、インド洋）における安全保障秩序」研究会（2012年度）の報告書で筆者が述べたように、近年日本でインド太平洋という概念に関心が寄せられるようになった根底には、台頭する中国の自己主張の強まりに日本が対応していく上での効用への期待がある<sup>1</sup>。冷戦後の日本のアジア外交は、アジア太平洋という枠組みを中心に展開されてきた。しかし、中国のパワーが強まり、インド洋を含む海洋への進出がますます進み、尖閣諸島や南沙諸島をめぐる挑発行動も繰り返されるという状況の下で、日本にとって「座り心地」のよい周辺環境を維持していくためには、従来のアジア太平洋にインド洋を加えた「インド太平洋」という枠組みで外交・安全保障戦略を構想するほうが有利であるとの判断が生まれてきているのである。

日本周辺の国際環境の日本にとっての「座り心地」のよさを今後決定的に左右すると考えられているのは、既存の自由で開かれたルール基盤の国際秩序が、中国の台頭を前にして今後維持され得るかどうかである。この秩序は、第2次世界大戦後に米国のリーダーシップの下で、日本や西欧、オーストラリアをはじめとする先進民主主義諸国が中心になって構築・維持してきたものであり、これら諸国の国益だけではなく、国際社会全体の平和と繁栄に大きく貢献してきた。この秩序の基盤となっているのは、米国、日本、西欧、オーストラリアなどがそろって掲げる自由、民主主義、人権、法による支配といったリベラルな価値や理念であるが、中国は、今のところ、そうした価値や理念をあまり共有しているとはいえない。それが、増大する国力を今後どのように使っていくつもりなのかという意図に関する不透明性とあいまって、中国が、ルールを基盤とする現在の国際秩序の枠内で国際的な協調路線をとるつもりなのか、それとも現在の秩序を自らのイメージに即したものに变革しようとするのかが判然としない状況を生み出し、国際的な懸念を呼び起こしつつある<sup>2</sup>。

日本としては、仮に中国が既存の国際秩序の变革を志向した場合でも、米国やEU諸国をはじめとする先進民主主義諸国を中心とする国際的な連携を強化することによってそれに対抗し、自由で開かれたルール基盤の秩序を守っていかなければならない。そのためには、リベラルな価値や理念を日米などと共有している世界最大の民主主義国インドとの協力が重要であるとみる論者が増えている。そして、インド太平洋概念を日本の外交・安全保障政策の枠組みに据えることが、そのための重要な契機となり得るとの期待が生まれてきているのである。

インドは、世界第2位の巨大な人口をもち、経済的にもBRICSの一員として台頭がめざましい国である。そのため、日本には、インドとの経済面での協力・連携への期待も高まっており、インド太平洋概念には、それを後押しする効果も期待されている。さらに、これからの国際的なパワー・バランスを考えた場合、経済面でも軍事面でも、インドが日本や米国の側につくか、中国の側につくかが、これからの地域と世界の秩序動向を大きく左

右すると考えられている<sup>3</sup>。

日本は、特に安倍晋三政権の発足以降、中国の自己主張の強まりへの対応に、オーストラリアやASEAN諸国との連携も従来以上に重視するようになった。オーストラリアは、自らを太平洋国家であると同時にインド洋国家であると規定している<sup>4</sup>。ASEAN諸国にとって、インドを含む南アジアは隣接地域であり、冷戦期には比較的希薄であったインドとの関係は、冷戦後インドが「ルック・イースト」政策をとるなかで、経済面でも政治・外交面でもめざましく強化された。インド太平洋概念が、こうした諸国を既存の国際秩序維持のための連携に取り込む契機となるとの考え方も現れている。

しかし、こうした期待が現実のものとなるためには、それらが、日本だけではなくその他の諸国においても共有されていることが必要である。日本における最近のインド太平洋論と、日本以外の諸国の地域安全保障に対する姿勢とは、はたしてどこまで整合的なのであろうか。本研究は、この問いに答えることを通じてインド太平洋が日本の地域安全保障政策の中核概念たり得るかどうかを探らうとするものであり、以下は初年度を終えるにあたっての暫定的な報告である。

## 1. 米国のアジアへの「リバランス」の揺らぎと「インド太平洋」

従来のアジア太平洋という地域概念をインド太平洋に拡張し、その枠組みのなかでアジア政策を構想しようとする発想は、日本に先立って、米国で唱えられ始めたものである。台頭を続ける中国は、2007年以降、米国でのサブプライムローン問題、リーマンショック、欧州ソブリン危機などが立て続けに発生して世界的な金融危機が起こり、米欧日などの先進諸国が苦境に陥ると、アジアや世界でのパワー・バランスが自らに有利な方向に変化していると考えられるようになった。そして、米国がジョージ・W・ブッシュ政権後期やバラク・オバマ政権発足当初にとった対中関与を重視する政策に対しては、はかばかしい反応を示さなかった。その頃から、中国の対外政策はますます自己主張を強め、「一国主義的」（松田康博東京大学教授）な色彩が強まっていった<sup>5</sup>。米国を代表する中国専門家の一人で、米中関係の戦略的重要性を説いてきたジョージ・ワシントン大学のデイビッド・シャンボー教授も、2010年10月には、中国を、「ますます偏狭で、利己的で、攻撃的で、ハイパー・ナショナリスティックで、強大になりつつある国（an increasingly narrow-minded, self-interested, truculent, hyper-nationalist and powerful country）」と呼ばなければならなかった<sup>6</sup>。米国の研究者や政府関係者によってインド太平洋という概念が用いられるようになったのは、ちょうどこの時期であった<sup>7</sup>。その背景には、中国が、現在の自由で開かれたルール基盤の国際秩序（liberal, open, rule-based international order）に不満を抱く現状変革志向国家（revisionist state）になりつつあるのではないかとの懸念の高まりがあった。

インド太平洋という地域概念に、中国の自己主張の強まりに対応する上での効用を期待するという点が共通していたがゆえに、米国におけるインド太平洋論は、日本のそれとおおむね整合していた。オバマ政権が2012年1月5日に発表した『国防戦略指針』をみても、日本におけるインド太平洋論との間に、大きな齟齬は感じられなかった<sup>8</sup>。

この指針のなかで、オバマ政権は、米国が太平洋国家であり続ける決意を強調しつつ、従来の「アジア太平洋」地域よりも広い、インド洋も含めた「インド太平洋」地域に目を向ける姿勢を示した。指針は、「米国の経済・安全保障上の国益は、西太平洋および東アジ

アからインド洋および南アジアにまで広がる弧における情勢の展開と表裏一体に結びついており、展開・変化しつつある挑戦と機会の混合を生み出しつつある」との基本認識を示した上で、米国の軍事力は世界の安全保障に貢献し続けるが「アジア太平洋地域に向けてバランスをとり直す必要がある」との大方針を示していた。これは、財政難により国防費の大幅削減が不可避となるなかで、これからの米国経済にとって鍵となるアジア太平洋ではプレゼンスを増し、地域の秩序作りを主導するとの決意を表明したものであると理解された。

その根底にあったのは、自己主張を強める中国が台頭しても、米国が地域と世界におけるリーダーシップを維持し（『指針』のタイトルを想起せよ）、既存のルールを基盤とした自由で開かれた国際秩序を守り続けるという発想であった。そして、アジアにおいてもそうした秩序を維持しつつ安定と繁栄を促進するために、米国と域内諸国との同盟を中核として地域諸国および地域制度との重層的なネットワーク関係を形成しようとする姿勢であった。インドは、そうしたネットワークの要として、日本、オーストラリアといったアジア太平洋地域における米国の伝統的な同盟国、および東南アジアにおける地域大国であるインドネシアとならんで、とりわけ重視されたのである。

しかし、その後、米国のアジアへの「リバランス」政策には揺らぎがみられ、日本におけるインド太平洋論と米国の政策の間にもずれが生じつつあるようにみえる。2013年の初め頃から、オバマ政権の関係者や米国の外交・安全保障専門家には、「リバランス」は経済なども含むより広い概念であり、2008年の大統領選挙の際に既に唱えられていた方針であるなどとして、対中ヘッジの側面を薄めようとする態度が目立つようになってきている。たとえば、2013年3月にサンフランシスコで開催された第19回日米安全保障セミナーでは政府関係者を含む複数の米国側出席者がそうした線に沿った発言を行ない、日本側出席者からは違和感が表明された<sup>9</sup>。チャック・ヘーゲル国防長官が6月1日にシャングリラ・ダイアログで行なった演説「地域安全保障に対する米国のアプローチ」は、そうした違和感をさらに強めるものであった。この演説のなかで、ヘーゲル国防長官は、21世紀の諸課題に対応し、地域の将来を平和的で繁栄したものとするために、「米国とアジア太平洋のその他諸国とは、引き続き既存の同盟を強化し、新たなパートナーシップを作り出し、共通の利益に基づいた連合を築いていかなければなりません」と主張したが、「この目標を支えるためにアメリカは、リバランスを実行しつつあるが、それは、主として外交的、経済的、文化的な戦略なのです」（傍点筆者）と述べたのである<sup>10</sup>。この演説のなかで、同長官は、「中国と前向きで建設的な関係（a positive and constructive relationship）を構築することも、アメリカのアジアへのリバランスの主要な部分です」とも述べている。「国防省は大統領のリバランスのビジョンを確実なものとする上で重要な役割を果たしており、（リバランスに対する）われわれのアプローチは大統領の2012年国防戦略指針にあらましが述べられており、それはなお米国の軍事力を導いている」との言明はなされているが、全体として、中国との対話の重要性が強調され、最近の米中軍事対話の成果が列挙されるなど、「リバランス」が中国との関係を阻害することのないようにその安全保障色や軍事色を薄めようとする配慮の色濃いものであり<sup>11</sup>、「リバランス」政策の一貫性に関する日本側の懸念を呼び起こした。

2013年11月20日にスーザン・ライス国家安全保障担当大統領補佐官がジョージタウン

大学で行なった彼女にとって初めてのアジア政策演説「アジアにおけるアメリカの将来 (America's Future in Asia)」は、日本側のこうした懸念をいっそう高める内容を含んでいた。ライス補佐官が、「アジア太平洋へのリバランスは、オバマ政権の外交政策の礎石 (cornerstone) であり続けている」と述べはしたものの、同時に「中国に関して言えば、われわれは、新たな大国関係のモデル (a new model of major power relations) を運用化 (operationalize) しようとしている」と発言したからである。これは近年中国が米国に対し、2013年6月の習近平国家主席とオバマ米大統領の首脳会談の席上を含めて呼びかけてきた「新型大国関係」の構築をオバマ政権が受け入れようとしているともみえるものであり、中国の自己主張の強まりや海洋などへの進出の一定程度の容認にもつながりかねないとして、日本側の警戒を呼び起こしたのである<sup>12</sup>。

オバマ政権のリバランス政策にみられるこうした揺らぎは、米国におけるインド太平洋概念への関心の低下につながっているように思われる。オバマ政権が第2期に入ってから、政府レベルでも、インド太平洋という語がほとんど聞かれなくなったという点で、本研究会の委員の間には認識の一致がある。また、米国の外交・安全保障専門家の間では、インドに「インド太平洋」概念への警戒が少なくないとの認識も広く共有されているようにみえる。筆者に対し、匿名を条件に、「インド太平洋」は米国では今や一部の少数派が唱えている概念にすぎなくなっているのではないかとの見解を示した有力な知日派もあった。

米国の識者からは、現在のアジアには、「53パーセントの貿易を今や自身の域内で行ない、グローバルな成長のエンジンとなっている19兆ドルの地域経済を有する、ダイナミックで統合されたアジア」である「経済アジア」と、「不信感の多い諸国からなる、ナショナリズムと領土回復主義に陥りやすく、ちっぽけな岩や浅瀬をめぐる領土係争をエスカレートさせ、紛争のために武装を進める機能不全の地域」である「安全保障アジア」という、「全く両立しない」「2つのアジア」が出現しており、そのことがこの地域の諸問題に対応の難しいものになっている、との指摘も出されている<sup>13</sup>。「今日のアジアでは、経済と安全保障はもはや平行に走ってはいない。実際には、両者はほとんど完全に衝突し合っている」という状況の下で<sup>14</sup>、米国政府がそのいずれにどれだけの力点を置くかを変化させれば、その対アジア政策や対中姿勢もそれに伴って変動する。

こうした状況の下で、米国の安全保障政策にとってインド太平洋はどこまで意味をもち得るのか、そして、この概念が、日本が米国などとともに中国の台頭と自己主張の強まりに対応していく上でどれだけの効用をもたらし得るのかについて、日本は注意深く見極め、判断していく必要がある。

## 2. インドにおける「インド太平洋」をめぐる論争

中国の台頭を前に、インド太平洋の概念を軸として国際的な連携を図るという構想に実現性と実効性をもたせるためには、インドからそうした考え方に対する賛同をとりつけることが必須の前提である。だが、インドでは、自国の外交・安全保障政策にとってインド太平洋がいかなる意味をもつのかについて、一致した見解があるわけではない。プリヤ・チャコ分析によれば、インドでは、次の3つの立場の間で論争が展開されているという<sup>15</sup>。

- インドが、インド太平洋というビジョンの下で、米豪日という域内の民主主義諸国とともに域内の経済と安全保障のアーキテクチャの形成を主導すべきであるとの主張。これは、中国を脅威とみて、インドは伝統的な非同盟政策を離れるべきであるとの立場であり、日本におけるインド太平洋概念と最も整合的な考え方であると言える。
- インド太平洋という考え方は、インドが米国の国益に近づきすぎることの意味するため、その外交政策目標にとって有害である可能性があるとの主張。この立場に立つ論者は、インドの外交政策上の国益にとっては、いずれの国と関与を行なうかを決定する自律性が不可欠であるとみる。中国の台頭と自己主張の強まりに対応することを目指す米国、日本、オーストラリアなどの意向にインドが引きずられることへの警戒から、インド太平洋概念の採用には反対する立場である。
- インド太平洋という考え方を、非同盟などの伝統的な外交上の伝統を維持しつつインド国内の経済的必須事項に適合させようとする主張。これは、インド政府の立場に近い立場であり、インド太平洋概念を否定するわけではないが、日本がインド太平洋概念に求めるものを是認するわけでもない。

また、ヴィヴェック・ミシュラは、米国、日本、オーストラリアは「インド太平洋同盟」的な「公式な装置」を積極的に追求するであろうが、インドは、そうした構想にはそれらの国々ほど熱心にはなりそうにないと述べる。なぜなら、インドにとっては、「ある程度のあいまいさとはっきりしない態度 (a degree of ambiguity and equivocality)」が地域における国益にかなうのであり、「あるひとつのグループへの直接的で声を出しての関与は、中国を敵対させるリスクを伴うだけではなく、インドが非同盟政策と関連付けてきた行動の自由を減少させることにもなる」からである<sup>16</sup>。

ミシュラの見解は、チャコの挙げる3つの立場の第2に属するものであり、インドの国論がこの方向で統一されているというわけではない。それは、2014年1月に安倍首相がインドを訪問した際のインドのマスコミに、インドが中国の台頭を前に日本とインド太平洋での防衛協力を進めることに賛同する論調がみられたことから明らかである。たとえば、『ヒンドゥスタン・タイムズ』は、1月27日に「中国を念頭に、インド・日本がインド太平洋に足跡を広げる」と題した記事を掲載し、「この訪問は、中国に対し、インド太平洋地域におけるその覇権的願望はきちんと挑戦を受けることになるとの正しいメッセージをも送った」とのラリット・マンシン元外務次官の見解などを紹介している<sup>17</sup>。

しかし、インドにおいて、日米などとの連携を図る際にインド太平洋というそれら諸国を起源とする地域概念を受け容れることについて、意見が分かれていることは間違いない。その大きな理由として、この概念の採用がインドにいかなる利益をもたらすのかが明確ではないということがあるように思われる。中国の台頭と自己主張の強まりには、インドでも警戒する声がある。しかし同時に、インドでは、中国の台頭に対応する上でインド太平洋概念の採用が有用であるかどうかについて、それが中国を過度に刺激しかねないという別の警戒も存在している。そして、インドにとって重要な安全保障上の課題は中国問題だけではない。インドとパキスタンの間の核問題やカシミール問題など、南アジアには他にもさまざまな地域的安全保障問題が存在しているが、インドがインド太平洋概念を受け容

れても、それがそうした問題の取り扱いでインドに利益をもたらす見通しは、少なくとも現時点では日米などによって示されてはいないのである。

今後、インドをインド太平洋概念の推進者の列に加えていこうとするのであれば、この概念がインドにどのような利益をもたらすのかをより明確化していく必要がある。だが、日本でのインド太平洋論には、インド太平洋をもっぱら海洋（太平洋とインド洋）中心に認識する傾向が強く、アジア大陸の環インド洋部分（すなわち南アジア）の諸問題にはほとんど関心が示されていない。この状況をいかに修正していくのか、あるいは、インド太平洋概念を外交政策の柱としつつ南アジア大陸部における諸問題（インドとパキスタンの間の核問題やカシミール問題、あるいは中印国境問題など）から距離を置き続けることが可能であるのかどうかについて、熟考が必要であろう<sup>18</sup>。

### 3. オーストラリアの2013年国防白書に現れたインド太平洋概念

インド太平洋概念に台頭する中国の自己主張の強まりに日本が対応していく上での効用をどこまで期待できるかどうかは、太平洋とインド洋の結節点に位置するオーストラリアがこの地域概念に対してどのような姿勢をとるのかによっても大きく左右される。この点に関し、2013年には大きな動きがあった。オーストラリアが5月3日に2009年以来4年ぶりに発表した『国防白書』（以下白書）が、地域概念としてインド太平洋を初めて導入したのである<sup>19</sup>。2009年に発表された前回の白書では、地域概念として「より広いアジア太平洋（wider Asia Pacific）」が用いられていたが、今回の白書では、これがインド太平洋によって置き換えられた。白書は、「中国のグローバル・パワーとしての引き続いての台頭、増大しつつある東アジアの経済的・戦略的ウェイト、およびインドが徐々にグローバル・パワーとして現れつつあることが、戦略的重要性を増しつつある領域としてのインド洋の展開に影響を与えている主要なトレンドである」との見方を示した上で、「総体として、これらのトレンドは単一の戦略的な弧（a single strategic arc）としてのインド太平洋の出現を形作りつつある」と主張する<sup>20</sup>。その上で、「新しいインド太平洋という戦略的な弧が、インド洋と太平洋を東南アジアを通じて結びつけつつ現れつつある」と述べており<sup>21</sup>、インド太平洋という語が、中国およびインドの台頭とインド洋の重要性増大、および東南アジアの重要性増大を念頭に、インド洋から東南アジア・北東アジアを含み太平洋に至る地域を指す概念として用いられていることは明らかである<sup>22</sup>。オーストラリアの2013年白書のインド太平洋概念に対する態度は、この点では、日本におけるインド太平洋論と整合している。

また、オーストラリアの2013年国防白書に現れたインド太平洋概念は、東南アジアを重視するものとなっている点にも特徴があるが、これも、インド太平洋を重視する安倍政権がその文脈のなかでASEANを重視する姿勢を明確にしていることと整合している。

しかし、2013年白書が重視しているのが、「地域的な防衛関与（regional defence engagement）」あるいは「国際的な防衛関与（international defence engagement）」であることには注意が必要である。「防衛関与」とは、国防省や軍が行なう平時の活動全般を指す広い概念であり、二国間の戦略対話、二国間・多国間の訓練、HA/DR、多国間協力への参加、能力構築支援などのさまざまな活動を含むとされる<sup>23</sup>。その狙いは、こうした平時の努力を通じ、地域において協力の習慣の形成、相互対話の促進、信頼醸成、ルールに基づく秩序の醸成などを行ない、紛争の蓋然性を低下させようとするところにある。これは、2009年白

書に示されていた「戦力 2030」と呼ばれたヘッジ重視の姿勢（米中関係の変化や東南アジアの台頭を前にオーストラリア軍の戦力を長期的に強化しようとする方針を提示）からの転換であり<sup>24</sup>、この点では、日本におけるインド太平洋論と必ずしも方向性が一致しない。

オーストラリアの外交・安全保障コミュニティが、こぞってインド太平洋概念の採用に前向きな姿勢を示しているかどうかは少なくとも自明ではない。筆者は、2013年6月にキャンベラで行なわれたある日豪会議の席上、オーストラリアの複数の著名な外交・安全保障専門家が、「労働党政権がインド太平洋に熱心なのは、スティーヴン・スミス外相がインド洋に面したパースの選挙区から選出されているからだ」と論じるのを耳にしたことがある。

オーストラリアの2013年国防白書は、労働党のジュリア・ギラード前々政権の下で公表されたものであるが、それから2ヵ月足らず後の6月26日には党内の政争によりケビン・ラッド元首相が首相に返り咲き、さらにわずか2ヵ月余り後の9月7日の総選挙では、自由党と国民党の保守連合が過半数の議席を得てトニー・アボット政権が誕生している。日本としては、インド太平洋に関するギラード政権の姿勢が、アボット現政権にどこまで引き継がれているのかの見極めを含め、日豪の間でこの概念に関する認識の共有がどこまで可能なかを慎重に探り続ける姿勢も依然として必要であろう。

#### 4. 東南アジア諸国はインド太平洋概念をどうみているか

最後に、ASEANをはじめとする東南アジア諸国では、インド太平洋という地域概念はどのように扱われているのであろうか。

最近になって、東南アジアでも、インド太平洋概念への注目が高まりつつあることは間違いない。この概念が、この地域の諸国で指導的な立場にある政治家によって用いられる機会は徐々に増えつつある。たとえば、インドネシアのマルティ・ナタレガワ外相が、一連の演説のなかで「インド太平洋友好協力条約（an Indo-Pacific wide treaty of friendship and cooperation）」の締結を提唱しているのはその代表例である<sup>25</sup>。2013年12月には、同国のスシロ・バンバン・ユドヨノ大統領も、訪日中の都内での講演のなかで、法的に拘束力をもった条約として同条約を提唱した<sup>26</sup>。

ただし、インドネシアの政治・外交指導者により提唱されている「インド太平洋友好協力条約」は、日本のインド太平洋論とはかなり距離のあるものである。ナタレガワ外相は、2013年5月16日のワシントンでの演説のなかで、インド太平洋を、北の日本、南東のオーストラリア、南西のインドによって囲まれた、太平洋からインド洋にかけて広がる「重要な三角形」のことであると定義した。そして、この地域には、信頼の不足、未解決の領有権主張、変化の衝撃の管理という3つの挑戦があると述べた。その上で、ナタレガワは、これらの課題に対応して『『平和』なインド太平洋（“pacific” Indo-Pacific）」を実現するためには、「ASEANを通じて東南アジアで進展してきたものと違わない」「新たなパラダイム」が必要であると主張する。そして、そのためには、東南アジアを「紛争により特徴づけられた地域から共同体が成立する直前にある地域へと」進展させる道具となった「東南アジア友好協力条約と違わない」ような条約が結ばれるべきであることを提唱するのである。それが、彼の「インド太平洋友好協力条約」構想の意味するところである。

ユドヨノ大統領の東京での提案も、当然のことながら同様の発想に基づいていた。大統領

領は、東アジア首脳会議の参加国である ASEAN10 カ国、日本、米国、中国、ロシア、インド、韓国、オーストラリア、ニュージーランドの計 18 カ国が互いに戦争放棄の法的義務を負う条約として、インド太平洋友好協力条約の締結を呼びかけたのである。大統領は、この条約が、ASEAN 諸国間で「東南アジア友好協力条約が果たしたのと同じような平和に向けた変化の力」をもつであろうと強調したという<sup>27</sup>。

インドネシアのインド太平洋地域構想も、中国の台頭を意識したものであると考えられる。それは、ナタレガワの演説が「信頼の不足」をいうとき、最も多く引かれているのは中国と域内諸国との関係であることから察せられる。だが、インドネシアが中国の台頭に対応するために提唱しているのは、「ASEAN ウェイ」的な信頼醸成の枠組みを、中国をも含めた形で、従来のアジア太平洋にインドを取り込んだ広大な地域で実現していくことである。そこには、台頭する中国の自己主張の強まりに対するヘッジの強化という、日本でのインド太平洋論の根底にある発想はみられない。

ASEAN 諸国でインド太平洋という概念への言及が増えているとしても、少なくともこれまでのところは、日本との間で、概念の認識の一致よりも相違のほうはるかに目立っている。これをいかにして、どこまで克服することが可能なのかについては、慎重な検討が求められていると言えよう。

## 5. むすびにかえて

本研究会に先行して、日本国際問題研究所がインド太平洋概念に着目して実施した「アジア（特に南シナ海、インド洋）における安全保障秩序」研究会（2012年度）の報告書で、主査の山本吉宣教授は、インド太平洋という概念については、「人によって、国によって異なる理解がもたれている<sup>28</sup>」という現状があることを指摘した。

この中間報告が示唆するのは、昨年度の研究会の終了後、そうした相違が縮小しているというよりはむしろ拡大しつつあるのかもしれないという現実である。本研究は、『「インド太平洋」は日本の地域安全保障政策の中核概念たり得るか』という問いから出発したが、もしこの傾向が今後も続くならば、インド太平洋の日本の外交・安全保障政策における有効性も、低下してしまう可能性も否定できない。

この点に留意しつつ、2年目の研究を進めたい。

## — 注 —

<sup>1</sup> 神谷万丈「日本とインド太平洋——期待と問題点」日本国際問題研究所編『「アジア（特に南シナ海、インド洋）における安全保障秩序」研究会報告書』（日本国際問題研究所、2013年3月）。

<sup>2</sup> 最近では多くの論者がこの点を指摘するようになったが、日米以外の政治指導者の発言として、たとえば、ケビン・ラッド「アジア重視戦略を超えて——米中関係の新しいロードマップ」『フォーリン・アフェアーズ・レポート』2013年3月号33頁を参照。

<sup>3</sup> たとえば、神谷万丈「国際政治理論の中のパワー・トランジション——日米中関係へのインプリケーション」日本国際問題研究所編『日米中関係の中長期的展望』の21、23-24、28頁を参照。

<sup>4</sup> 神谷「日本とインド太平洋」38頁。

<sup>5</sup> 松田康博「馬英九政権下の米台関係」小笠原欣幸、佐藤幸人編『馬英九再選——2012年台

湾大統領選挙の結果とその影響』(日本貿易振興機構アジア経済研究所、2012年) 112頁。

<sup>6</sup> Mark Landler and Sewell Chan, “Taking Harder Stance Toward China, Obama Lines Up Allies,” *The New York Times*, October 25, 2010.

<sup>7</sup> 神谷「日本とインド太平洋」30頁。

<sup>8</sup> “Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense,” U.S. Department of Defense, January 2012.

<sup>9</sup> 日米安全保障セミナーとは、日本国際問題研究所などの共催により日米間で毎年開催されている、日米同盟に関する最も権威あるトラック2会議であり、両国から、選りすぐりの安全保障専門家、実務家、軍(自衛隊)幹部OBなどが出席する。会議はチャタムハウス・ルールで行なわれるので、発言は引用できるが発言者の特定は許されない。

<sup>10</sup> Chuck Hagel, “The U.S. Approach to Regional Security,” Shangri-La Dialogue 2013 First Plenary Session, 01 June, 2013 [注: ウェブサイトでは2012と誤記されている], <http://www.iiss.org/en/events/shangri-la-dialogue/archive/shangri-la-dialogue-2013-c890/first-plenary-session-ee9e/chuck-hagel-862d> (accessed on August 3, 2013).

<sup>11</sup> 佐橋亮「垣間見えたアメリカ対中政策——『関与』と『備え』慎重にバランス」『Janet』2013年7月1日(日本国際交流センターウェブサイトに転載)、

<http://www.jcie.or.jp/japan/others/kiji/2013/20130701jiji.html> (2013年8月29日アクセス)。

<sup>12</sup> “America's Future in Asia,” Remarks As Prepared for Delivery by National Security Advisor Susan E. Rice, at Georgetown University, Gaston Hall, Washington, D.C., Wednesday November 20, 2013, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2013/11/21/remarks-prepared-delivery-national-security-advisor-susan-e-rice> (accessed on March 1, 2014). 中国の米国に対する「新型大国関係」構築の呼びかけについては、とりあえず、高木誠一郎「中国の大国化と米国：リバランスと『新型大国関係論』への対応」、平成25年度研究プロジェクト「主要国の対中認識・政策の分析」分析レポート、日本国際問題研究所、[http://www2.jiia.or.jp/pdf/research\\_pj/h25rj05/140129\\_takagi\\_report.pdf](http://www2.jiia.or.jp/pdf/research_pj/h25rj05/140129_takagi_report.pdf)(2014年2月1日アクセス)を参照。

<sup>13</sup> Evans Feigenbaum and Robert A. Manning, “A Tale of Two Asias,” *Foreign Policy*, October 31, 2012, [http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/10/30/a\\_tale\\_of\\_two\\_asias](http://www.foreignpolicy.com/articles/2012/10/30/a_tale_of_two_asias) (accessed on January 24, 2014).

<sup>14</sup> Ibid.

<sup>15</sup> Priya Chacko, “India and the Indo-Pacific: Three Approaches,” *The Strategist*, The Australian Strategic Policy Institute Blog, January 24, 2013, <http://www.aspistrategist.org.au/india-and-the-indo-pacific/> (accessed on March 1, 2013.)

<sup>16</sup> Vivek Mishra, “India and the Rise of Indo-Pacific,” *The Diplomat*, September 30, 2013, <http://thediplomat.com/2013/09/india-and-the-rise-of-the-indo-pacific/> (accessed on February 3, 2014).

<sup>17</sup> Jayanth Jacob, “China in mind, India, Japan expand footprint in Indo-Pacific,” *Hindustan Times*, January 27, 2014, <http://www.hindustantimes.com/india-news/china-in-mind-india-japan-expand-footprint-in-indo-pacific/article1-1177022.aspx> (accessed on March 1, 2014).なお、この記事は、マンシン元外務次官の氏名を、“former foreign secretary Lalitman Singh”と表記している。

<sup>18</sup> 神谷「日本とインド太平洋」40-41頁も参照。

<sup>19</sup> Australian Government, Department of Defence, *Defence White Paper 2013*, Canberra, Commonwealth of Australia, 2013.

<sup>20</sup> Ibid., p. 2.

<sup>21</sup> Ibid., p. 7.

<sup>22</sup> 以下、オーストラリアの2013年白書におけるインド太平洋概念の取り扱いについては、石原雄介「オーストラリアの『2013年国防白書』『NIDS コメンタリー』(防衛研究所)第34号(2013年8月27日)を参考にした。

<sup>23</sup> 石原「オーストラリアの『2013年国防白書』」2頁。

<sup>24</sup> Australian Government, Department of Defence, *Defence White Paper 2009 - Defending Australia in the Asia Pacific Century: Force 2030*, Canberra, Commonwealth of Australia, 2009.

<sup>25</sup> たとえば、Marty Natalegawa, “An Indonesian perspective on the Indo-Pacific,” *The Jakarta Post*, May 20, 2013, <http://www.thejakartapost.com/news/2013/05/20/an-indonesian-perspective-indo-pacific.html> (accessed on November 27, 2013)を参照。これは、同外相が The Conference on Indonesia, Washington, D.C., May 16, 2013 において行なった基調演説である。Natalie Sambhi, “Do we need an Indo-Pacific Treaty,” *The Strategist*, The Australian Strategic Policy Institute Blog, June 8, 2013, <http://www.aspistrategist.org.au/do-we-need-an-indo-pacific-treaty/> (accessed on November 27, 2013)によれば、同外相は、「インド太平洋条約」の提唱を、別々の会議で3回以上提唱しているという。

<sup>26</sup> “Indonesia proposes binding framework for Indo-Pacific cooperation,” *Kyodo News*, December 13, 2013, <https://english.kyodonews.jp/news/2013/12/261545.html> (accessed on March 1, 2014).

<sup>27</sup> 面川誠「日米中含む戦争放棄条約をインドネシア大統領が呼びかけ」『しんぶん赤旗』2013年12月14日、[http://www.jcp.or.jp/akahata/aik13/2013-12-14/2013121407\\_01\\_1.html](http://www.jcp.or.jp/akahata/aik13/2013-12-14/2013121407_01_1.html) (2014年3月1日アクセス)。

<sup>28</sup> 山本吉宣「序章 インド太平洋概念をめぐって」日本国際問題研究所編『「アジア（特に南シナ海、インド洋）における安全保障秩序」研究会報告書』5頁。

## 第2章 「インド太平洋」の安全保障（戦略的リバランスと地政学的現実）

八木 直人

### はじめに

米国の「アジアへの回帰（return to Asia）」や「アジアへのリバランス（rebalance to Asia）」は、21世紀初頭のインド太平洋地域の地政学的構造や戦略的均衡に関する問題を提示している。2010年以降、中国の台頭や米中のパワー・トランジション、インド太平洋の戦略論議の過程で、「エアシー・バトル」や「オフショア・コントロール」等の戦略が提示され、アジアの安全保障を巡る新たな論議が展開されている。アジアへのリバランスとは、インド太平洋地域の経済的・戦略的重要性の増大に対応し、米国の地域的インタレストと外交・経済・軍事への投資の均衡を意味している。また、中国の経済的・軍事的台頭に対する周辺諸国の安全保障に対する包括的アプローチでもある。したがって、リバランスには米中両国と地域大国（regional power）が共通のインタレストを確立、協力の拡大と競争的側面の管理とともに、インド洋と太平洋を連結した安全保障・戦略的空間の概念が含まれている。しかしながら、現在の米中関係、あるいはインド太平洋地域の状況は、共通のインタレストを確立するプロセスにはなく、対立や競合関係が拡大し、さらに、インドやオーストラリア、インドネシア等の地域大国の政策や動向が、大きな影響力をもち始めている。

本稿では、最近の米国の戦略文献からリバランスの概要を把握し、さらに、中国が主張する「新たなタイプの大国間関係」と米国のリバランスの対比を通じて、その地政学的意義を検討する。その過程で、インド太平洋地域の安定に不可欠な地政学的要件や政策手段に対する示唆が得られるであろう。

### 1. 「リバランス」の概念

米国のオバマ大統領は、2013年の第2期政権発足と同時に「アジアへの回帰」を宣言した。アジアへのリバランスとは、中東地域からの米軍兵力の削減（イラク撤退とアフガニスタン縮小）に伴い、米国の戦略的プライオリティーを明確に反映したものである。同時に、過去10年、中東に投入されてきた外交的・軍事的資源が解放され、新たな方向を模索しつつあることを意味している。米国の連邦支出と軍事予算の縮小には、資源再配分のプライオリティーの確定が必要であった。2012年1月、オバマ大統領が調印した「国防戦略指針(Defense Strategic Guidance)」は、「米国のアジア太平洋地域に対するリバランスの必要性」を宣言し、米国の戦略的プライオリティーが、アジアにシフトしつつあることを示したものである<sup>1</sup>。米国国防総合大学のサンダース（Philip Saunders）は、リバランスという用語が、「勢力均衡（balance of power）」に由来するものではなく、中国や他の諸国との均衡を求める意図を示すものでもないと評価している。そのロジックは、財政的ポートフォリオ等の資産配分の形態であり、市場の変化や新たな機会の出現による投資効率を目的とした資産管理の「リバランス」を想定している。この意味において、アジアへのリバランスとは、アジアにおける米国の政治的、経済的、安全保障上のインタレストを拡大し、その外交的、経済的、軍事的資源をバランスさせることを目的としている<sup>2</sup>。

クリントン国務長官の「米国の太平洋の世紀（America's Pacific Century）」では、イラク

とアフガニスタンからの撤退によって、米国は「リーダーシップの維持とインタレストの確保、価値の推進のための最高のポジション」に復帰する。インド太平洋地域は、世界人口の半分を養う「世界政治の重要な原動力（driver）」であり、米国の経済的・戦略的インタレストの中核となり得る。また、アジア太平洋地域への戦略的転換とは、米国の「世界的リーダーシップの構築と維持に適合」し、そのためには、この地域に対する「前方展開（forward-deployed）」外交の継続とともに、以下の6項目の具体的な方策が示されている<sup>3</sup>。

- ① 二国間の安全保障同盟の強化
- ② 中国を含む新興大国と米国の関係の深化
- ③ 地域的多国間機構への関与・参加
- ④ 貿易と投資の拡大
- ⑤ 軍事プレゼンスの確立と強化
- ⑥ 民主主義と人権の促進

同時に、そこに示される首尾一貫した地域戦略とは、地域全域での個別的・全体的影響力を最大化するために、米国の外交的・経済的・軍事的行動の大規模な統合を必要とし、過去の政権とは異なるアプローチとして、インド洋と太平洋の戦略的結合が提案されている<sup>4</sup>。クリントン論文は、リバランスの戦略的ロジックを展開するだけでなく、アジア政策の具体的プロセスを提示している。初期のアジア政策では、3つの要素—二国間関係の継続と強化、インド太平洋地域の新興国との協力関係の樹立、インド太平洋地域における多国間機構の創設—が強調されていた<sup>5</sup>。米国の政権中枢と安全保障コミュニティは、中国政策の根底にある緊張を認識し、さらに、米国の同盟国や友好国—特に東アジア諸国—と台頭する中国の間の緊張関係にも注目していた。2009年以降、中国の独断的姿勢がさまざまな地域的・世界的問題において指摘されてきた。1998—2008年、中国は経済協力や対外援助活動に従事し、軍事的には部分的に抑制（軍事予算増額は戦力近代化に限定され、攻勢的姿勢への転換は不明確）され、近隣諸国との関係改善が徐々に進展していた<sup>6</sup>。しかしながら、現在、中国は脅迫的かつ独善的態度に終始し、国際社会に対する配慮が欠如するようになっている。特に、南シナ海や東シナ海における領有権の主張は、過去の「平和的台頭」とは異なるイメージを与えつつある。日本に対するレア・アースの輸出禁止、フィリピンとの農作物輸入制限等、主権問題に対する経済的制裁を展開している<sup>7</sup>。また、EEZにおける軍事活動の解釈に独善的態度を示し、米国の艦船や航空機の行動に干渉—例えば、2009年3月の「インペカブル」事件—した<sup>8</sup>。

2010年7月のASEAN地域フォーラム（ARF）は、南シナ海における航行の自由に対する懸念を表明し、米国との安全保障協力の深化を図る意図を明確にしている。この地域に対する戦略的リバランスは、地域諸国の米国に対する願望や要求を考慮したものとなっている<sup>9</sup>。しかしながら、これは米国が中国と協力し、あるいは安定的な米中関係を構築することを否定するものではなく、現在の世界秩序に中国を統合し、同盟国に再保障を提供する強力なプレゼンスを両立させることである。

## 2. 戦略的リバランスの実態「外交・経済・安全保障のバランス」

米国の戦略的リバランスは勢力均衡ではなく、最大効果を求める外交的・経済的・軍事的要素の調整を意味している。

### （1）外交的関与

米国のインド太平洋に対する外交姿勢の強化は、地域フォーラムへの参加と訪問の実績に示され、外交バランスは大統領や主要閣僚のインド太平洋地域への訪問回数や主要会議への出席に現われている。オバマ大統領は最初の在任期間に5回のアジア訪問、中国等10カ国のインド太平洋諸国を訪問し、APEC 首脳会談や東アジア首脳会談に参加した<sup>10</sup>。クリントン長官は、在職中に14回のアジア訪問とASEAN 加盟国訪問を果たした。ゲイツとパネッタ（Secretaries of Defense Robert Gates and Leon Panetta）の両国防長官は、在任期間中にアジアを13回訪問し、ダニロン国家安全保障担当補佐官（National Security Advisor Tom Donilon）は、統合参謀本部のマレン提督（Chairman of the Joint Chiefs of Staff Admiral Michael Mullen）やデンプシイ将軍（General Martin Dempsey）等の主要幹部とともに、中国を含むインド太平洋諸国を定期的に訪問している。クリントンやゲイツ、パネッタは、インド太平洋地域で過ごす時間が増大している<sup>11</sup>。米国太平洋軍のウィラード提督やロックレア提督（US Pacific Command Commanders Admiral Robert F. Willard and Admiral Samuel J. Locklear）、キャンベル国務次官補（Assistant Secretary of State Kurt Campbell）、リパート・アジア太平洋安全保障問題担当国防次官補（Assistant Secretary of Defense for Asia-Pacific Security Affairs Mark Lippert）の頻繁な訪問は、オバマ政権のプライオリティを示し、東南アジア友好協力条約（Treaty of Amity and Cooperation in Southeast Asia）の調印等、地域機構と米国の関係拡大を達成している<sup>12</sup>。

### （2）経済的関与

米国のリバランスの重要要素は、急速な経済成長を遂げるアジア市場への大規模なアクセスと経済関係の強化である。米国は、これまでの経験を踏まえ、貿易や投資のための二国間・地域間の経済協定を積極的に締結している。米韓自由貿易協定（U.S.-Korea Free Trade Agreement: KORUS）は議会承認され、その他の相互貿易協定も承認されている。環太平洋パートナーシップ（Trans-Pacific Partnership: TPP）は、米国経済の優先度や価値を反映するアジア太平洋貿易協定であり、リバランスの重要要素と位置づけられている<sup>13</sup>。財政危機による経済的障害にも拘らず、米国のアジア太平洋地域に対する輸出と輸入は、「2008年から2012年までに増加し、同時に、米国はアジア諸国（中国を含む）にとって極めて重要な市場である」と評価されている<sup>14</sup>。インド太平洋諸国に対する米国の直接投資は、2008年の4770億ドルから2011年の5990億ドル—3年間で1220億ドルの増加—となっている。また、インド太平洋地域に対する米国の非軍事援助は、16億9000万ドルから28億3000万ドルにまで増加（2011年、アフガニスタンへの援助として、さらに27億ドルを加えた）した。米国の国際開発庁（US Agency for International Development）における地域的割合は、2008年の6.4%から2011年の9.1%に増大し、併せて、東南アジアと南西アジアへのシフトが認められる。大部分の貿易や投資、援助データからは、米国の戦略的リバランスに先行した経済的結び付きが読み取れる<sup>15</sup>。

### （3）安全保障上の関与

安全保障上のリバランスは、インド太平洋地域における米軍の配備や再編成を中心に開始され、近年の戦略環境の変化とともに、敵対勢力のアクセス阻止・エリア拒否

(anti-access/area-denial: A2/AD) 能力の打破に移行している。また、サイバー戦や宇宙空間を想定した作戦継続能力の増大が含まれるようになってきた。米国は、海軍力の削減を最小限にとどめ、東アジアを戦略的重要地域と評価すると同時に、多大の関心をインド洋に寄せつつある<sup>16</sup>。米軍の配備目標は、「地理的に分散し、作戦上の強度と政治的に持続可能なアジアにおける米国の軍事プレゼンスである<sup>17</sup>。このプレゼンスには、最新の海空軍戦力のシフト、地域内の基地・アクセス強化、ローテーション配備が含まれている。2012年1月の「国防戦略指針」は、「リバランスに関する強固かつ不可欠な意志」と位置づけている<sup>18</sup>。2012年6月、パネッタ長官は、シャングリラ会議において、「この地域の安全保障と繁栄のための永続的パートナーシップ」として、「海軍は現在の太平洋・大西洋配備の約50/50%比率を60/40%比率に転換し、その戦力態勢を整える」と述べている<sup>19</sup>。さらに、中国のA2/ADに対抗する兵器体系、特に戦闘機や潜水艦の他に電子戦・通信能力、精密誘導兵器等を調達する必要がある。また、空中給油機や新型爆撃機、海洋監視・対潜システムを更新しなければならない<sup>20</sup>。また、兵器システムだけでなく、新たな作戦概念—統合作戦概念やエアシー・バトル、オフショア・コントロール等の軍事戦略—が議論されている<sup>21</sup>。安全保障上の視点から、米国太平洋軍は演習の規模と範囲を拡大し、「信頼性のある防衛態勢の維持、同盟国との関係強化、パートナー・ネットワークの拡大、軍事的不測事態への即応準備」に焦点を当てている<sup>22</sup>。米太平洋軍は毎年、アジア太平洋地域における150以上の軍事演習に参加し、そのなかには、18回に及ぶ省庁間活動を含む30カ国が関係する大規模な演習が行なわれている。こうしたデータは、インド太平洋地域に対する米国の軍事的投資を意味し、総合的な能力の向上が見込まれている。米海軍は、2015年までに4隻目の攻撃型潜水艦のグアム配備を完了し、欧州から6隻の駆逐艦を転籍させる計画である<sup>23</sup>。

### 3. 「新たなタイプの大国間関係」—リバランスと中国—

新アメリカ安全保障センター (Center for New American Security : CNAS) のラトナー (Ely Ratner) は、米国のインド太平洋シフトの目的について、米国の軍事態勢の強化、同盟国との安全保障関係の改善、地域機構の整備を挙げている。その結果、中国の台頭を間接・直接的に拘束し、地域的戦略環境の悪化と不安定を回避することが可能である<sup>24</sup>。しかしながら、米国の外交的・経済的・軍事的関与の促進は、同時に、米中関係改善の可能性を制限し、両国関係の緊張を高める可能性がある。アジアに対する米国の「ピボット (pivot)」が、中国の懸念を高めていると指摘される。例えば、ネイサンとスコベル (Andrew Nathan and Andrew Scobell) によれば、中国高官や人民解放軍 (PLA) の幹部は、常に、1999年のベオグラードの中国大使館誤爆事件に言及し、米国の対中政策に懸念を表わしている。一部では、こうした認識が中国政府内部では支配的と評価されている<sup>25</sup>。中国の政府内部では、米国のリバランスの背景にある包括的戦略が「明らかな対立的特徴 (feature of confrontation)」を示していると認識されている<sup>26</sup>。つまり、中国の政権中枢では米中両国が「新たなタイプの大国間関係 (new type of relationship between major powers)」に進むべきと考えられている<sup>27</sup>。ラトナーは、中国の学者やシンクタンクが10年以上前から大国の興亡 (rise and fall of great powers) に関する研究を開始したと指摘している<sup>28</sup>。また、中国は、米国の文化的侵略主義に警戒する一方、国際関係論における西側の理論 (リアリズムやパワー・トランジション論) を輸入し、既存の大国と興隆国家との紛争が回避不可能と想定している<sup>29</sup>。米中両政府間に

は「戦略的信頼感 (strategic trust)」が欠如し、中国の中核的インタレストの追求は、米国のリバランスの否定的要素となるであろう。したがって、米中両国は「新たなタイプの大国間関係」を考慮する必要がある<sup>30</sup>。しかしながら、中国は米国のリバランスに重大な懸念を示すと同時に、米国との安定的な関係が地域的安全保障の死活的要素であることも認識している。クリントン長官は、「既存の大国と新興大国が対峙した場合、何が起こるかという歴史的疑問に対する新たな解答」を追求すべきと述べている<sup>31</sup>。その意味では、一見、「新たなタイプの大国間関係」の模索は、米中共通のインタレストの創設に結びつく可能性がある。米国はリバランスによって、中国とのゼロサム競争を回避し、安全保障ジレンマの緩和・協力分野の拡大、相互コミュニケーションの増大を考慮している。しかし、中国の追求する「新たなタイプの大国間関係」には、台湾への武器禁輸、前方展開・プレゼンスの制限、対中輸出規制の解除、海洋権益や領有権問題の再検討、戦域ミサイル防衛や海・空偵察活動の停止等が含まれ、対立的に推移している<sup>32</sup>。つまり、米国や近隣諸国との「新たな形態によるゼロサム競争の追求」が設定されている。したがって、「新たなタイプの大国間関係」が、米中両国の共通のインタレストに成長する可能性は極めて低く、むしろ、ゼロサム競争についての「回避」と「促進」といった相違が表面化している。したがって、この地域における「新たなタイプの大国間関係」の構築は、米中間の困難な課題となっている。

#### 4. 東アジアの地政学的構造 —リバランスの評価—

東アジアの地政学を研究しているロス (Robert Ross) は、地域構造と世界構造が別個のものであり、冷戦後、米国の単極支配が世界的に確立されたとしても、「東アジアは中国が地域大国となって、米国との二極構造となる」と予測していた<sup>33</sup>。米国の「リバランス」と中国の「新たなタイプの大国間関係」は、米中の戦略的対立の具体化である。地政学的に、米国と中国は戦略的パートナーではなく、安全保障を巡る伝統的なパワーポリティクスにおける戦略的競合者 (strategic competitors) である。21世紀の二極構造は、必ずしも冷戦期の米ソ関係と同様の大国的力学を示すわけではないが、さまざまな要因から、他の形態や構造よりは安定的であり得る。東アジアの地政学的要因—大陸部での中国優位、米国と周辺島嶼国家の海洋同盟—は、安定的均衡や地域秩序の維持といった二極構造を補強し、さらに、インド太平洋の存在が、大国のインタレストや安全保障ジレンマの影響を緩和する空間となる<sup>34</sup>。このような地政学的環境において、中国の興隆や軍事的拡大、新たな大国間関係の模索は、どのような意義を有するのであろうか<sup>35</sup>。

##### (1) 海洋国家と大陸国家 —米中の地政学的バランス—

冷戦期とは異なり、海洋国家である米国は東アジアでの急迫の脅威に直面していないが、大陸での支配的地位を占める国家には関心をもち続けている。米国は中国の台頭に直面し、その戦略的プライオリティーの再検討によってリバランスを模索している。東アジアの二極構造はインド太平洋地域の多極構造とは異なり、資源分配や責任分担、バンドワゴンの構造が単純である。また、勢力範囲の確定が容易で、小国の挑戦が否定され、同盟国の能力や分担の算定が明瞭である<sup>36</sup>。東アジアにおいては、二極構造の力学が存在し続けている。中国は、近隣の小国を飲み込み、米国は日本等の同盟国を筆頭に、安全保障上のパートナーを大陸周辺に囲い込んでいる。地政学的ロジックに従えば、中国と米国の勢力範囲は、地理的に

海洋によって明瞭に切り離され、一方に対する他方の介入は相互のインタレストを脅かさず、周辺諸国は大国競合の連鎖からは解放されている<sup>37</sup>。したがって、中国は米国の抵抗を招かずに内陸周辺諸国との関係を構築し、経済発展を可能にしてきた。米国は中国が海洋進出を企てない限り、協力関係を構築し、良好な経済関係を期待できた。

二極構造の肯定的結果とともに、その負の側面も指摘されている。二極構造は高度の脅威認識と必要以上の緊張、高コストの外交政策を伴い、明確な脅威の存在は度重なる「意志のテスト」と緊張を招く。周知のとおり、一方の相対的増加には他方の即時反応が期待され、過剰反応の連鎖が生起する。冷戦期の米ソ軍拡競争、危機の頻発、発展途上国への介入等が、その結果であった<sup>38</sup>。したがって、東アジアの二極構造は、安定と平和の側面と緊張の側面を同時にもち合わせている。二極構造は大国間力学の決定要素ではあるが、地理的条件に基づく大国のインタレストと紛争や対立のパターンは、大国関係の重要変数でもある。冷戦的イデオロギーが消滅すれば、米中関係は大陸国家と海洋国家の関係—異なった地政学的状況—である。例えば、ロスは、第2次世界大戦中のリップマン（Walter Lippmann）の著作を引用して、大陸国家と海洋国家のインタレストが固定されれば、現実的な対立が皆無と分析している<sup>39</sup>。米中両国が各々の地政学的インタレストの範囲にとどまり、相互の地域的インタレストと軍事的競合を回避すれば、紛争は抑制されることになる<sup>40</sup>。

## （2）海洋・大陸インタレストと地域的安定

伝統的に、東アジアにおける米国のインタレストは戦略的プレゼンスの確立であり、前方プレゼンスの維持に必要な施設の確保（地域諸国の協力）を必要としている。その事例は、日本との相互条約に基づく海空軍基地である。東アジアの地理的特徴は、大陸での優位が海洋進出に連動しないことであり、北東部の日本から東南部のフィリピン、インドネシア、マレーシアまで、東アジアの大陸周辺部は海軍施設を占有する島嶼国家が連結され、米国のアクセスと海軍作戦を可能にしている。「エアシー・バトル」や「オフショア・コントロール」といった戦略概念は、米国のインタレストを確保するための地政学的作戦概念である。第2に、戦略的プレゼンスが確立すれば、この地域の市場や戦略資源、インド洋から中東にかけての米国と同盟国のアクセスが保証される。中国が海軍力を増強すれば、米国と同盟国の艦船は海上交通路を確保する必要がある。例えば、海上交通路を「グローバル・コモنز（国際公共財）」と規定し、その安定を求めている。かつて、マッキンダー（Halford Mackinder）等の地政学者は、コモنزの支配を巡る海洋・大陸国家の闘争を議論してきた<sup>41</sup>。冷戦の終結とグローバリゼーションは、国際公共財の価値を押し上げている<sup>42</sup>。

冷戦の終結は、大陸国家としての中国の成功—地政学的成功とは、内陸周辺国境の安全確保—を導いている。しかし、21世紀の課題とは、中国が大陸インタレストを確保し、その関心を海洋へ拡大していることであり、米国のインタレストや二極構造への挑戦と受け止められている。中国は大規模な地上部隊を維持する一方、2025年までには、「豪華艦隊（luxury fleet）」を建造すると予測されている。A2/AD能力を充実させ、中国近海から米国海軍を排除し、沿岸水域から米国海軍の作戦を中断させる可能性がある<sup>43</sup>。ロスは、中国の海軍建設が近代国家プロセスに散見されるナショナリズムの発露であり、海軍力増強の傾向は「威信戦略（prestige strategy）」の域を出ず、そのA2/AD能力も地理的制約から制限的と結論している<sup>44</sup>。大陸国家はナショナリズムや内政的必要性によって、過度の海洋アプローチや海軍

競争を繰り返してきた歴史的経緯がある。かつてのドイツ帝国やロシア帝国が事例であり、現在の中国も例外ではない。勢力均衡による安定は軍事力や経済力の均衡とともに、大陸国家と海洋国家のインタレストの均衡—相互のインタレストの範囲の確定—を含んでいる。1990年代、中国は「着くべき席（place at the table）」を求める不満勢力であり、過剰拡大の行方に不合理性が現われていた<sup>45</sup>。現在、中国は「新たなタイプの大国間関係」を要求し、地域的安全保障アジェンダを提示している。

米国のリバランス—特に外交・経済・安全保障の包括的アプローチ—と中国の「新たなタイプの大国間関係」の要求は、勢力均衡や地理的条件とは次元の異なる問題である。しかしながら、その根底には、米中両国の地政学的インタレストが存在し、相互のインタレストの範囲が、地域的安全保障の方向を決定する。「リバランス」と「新たな大国間関係」は、そのインタレストの範囲が明確ではない。米中の地政学的インタレストが均衡すれば、ロジックに従って対立や紛争は抑制され、地域的安全保障が確保される。反対に、均衡が喪失すれば戦略環境は不安定となる。インド太平洋と規定される新たな空間は、このような地政学的均衡に作用し始めている。インド太平洋は、広大なグローバル・コモنزであり、海洋国家のインタレストを包含している。中国との地政学的均衡に対する緩衝地帯であり、この地帯における海洋国家のプレゼンスが安定を極大化し、実は、最小のコストと最大の効果を招くと認識されている。

## 結 論

安定には、地理や構造以外の要因—例えば、民主主義や相互依存、多国間安全保障機構等—が影響を及ぼしている。しかし、リアリズムや地政学的ロジックでは、それらは安定の必要条件ではない。19世紀の欧州には民主主義や相互依存、多国間機構が不在であったが、安定的かつ平和的秩序が構築された。さらに、現在でも、これらの要因の欠如が、必ずしも戦争や危機、紛争に直結するとは限らない。米国のリバランスは、外交や経済、安全保障分野を含めた地域アプローチの再構築であり、「エアシー・バトル」や「オフショア・コントロール」構想は、状況に応じた安全保障上のアプローチである。さらに、インド太平洋の概念はグローバル・コモنزとして海洋国家諸国に多大な可能性を示唆している。米ソ対立を基軸とした冷戦期の戦略環境と比較すれば、インド太平洋の地域的平和や安定に対する展望は良好である。朝鮮半島やベトナムでの戦争とは異なり、地政学的要因がパワー・トランジションの可能性を極限化し、二極構造の否定的側面を相殺して地域秩序の構築を可能としている。地政学的ロジックに基づく米中二極構造は、その緩衝地帯の存在によって死活的インタレストを巡る紛争を削減し、安全保障ジレンマを緩和する。

地政学的要因と二極構造の組合せは、歴史的には、地域的安定を達成してきた。しかし、中国が野心の追求に夢中になれば、台湾問題や南シナ海の領有権問題、戦域ミサイルや宇宙兵器は、安全保障上のジレンマを悪化させ、地域的緊張を高める可能性がある<sup>46</sup>。一部では、米国が中国の拡張主義に備え、迅速な報復戦力に基づいて中国を封じ込める必要が示唆されている。しかし、外交や経済分野に視点を移せば、中国の「新たな大国間関係」にも一定の配慮が必要である。インド太平洋の概念が緩衝地帯の役割を果たせば、米国が中国の拡張主義や軍備拡大に過敏に反応する必要はない。また、米国のインタレストはグローバル・コモنزの安定であって、中国本土ではない。地政学的ロジックに基づいてインタレストの範囲

が確定されれば、地域的安全保障を確実にする。米国の「リバランス」と中国の「新たなタイプの大国間関係」が、地域的安定を保証するには、米中間の競合分野の管理が必要である。米中関係が競争と対立によって定義されることは望ましくないが、大国間の新たな関係モデルは未知数である。むしろ、競合的次元の存在を認め、これを管理する特定の処置が好ましい。サンダースは、その処置を以下のとおり提言している<sup>47</sup>。

米中関係の競合的次元の認識と全体的な協力関係の確立

- (1) 地域的安全保障に対するゼロサム概念的回避
- (2) 最悪のシナリオに関する競合の制限（例えば、核・宇宙分野の規制／制限）
- (3) グローバルな機構を通じた国際システムの維持、共通目標の模索
- (4) 二国間・多国間の安全保障協力の拡大
- (5) 不測事態の想定と回避措置の策定

周知のとおり、ミアシャイマー（John J. Mearsheimer）は冷戦の終焉に際して、「直ぐに冷戦を懐かしむ時代がやってくる（We will soon miss the Cold War）」と述べた。その指摘どおりに、国際政治や安全保障の分野において、冷戦期の理論やロジックは極めて明確であった。現在、不確実性や不透明性は、国際社会に日常的に内在している。日本の安全保障にとって、米中関係とインド太平洋は死活的重要性を有しているが、その実態や動向、影響力は冷戦期ほど明瞭ではない。継続的な検討と研究が、さらに、必要とされるのである。

— 注 —

<sup>1</sup> *Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, Department of Defense, January 2012, p.2.

<sup>2</sup> Philip C. Saunders, “The Rebalance to Asia: US-China Relations and Regional Security,” *Strategic Forum-281*, INSS, August 2013. pp.2-3.

<sup>3</sup> Hillary Clinton, “America's Pacific Century,” *Foreign Policy* 189 November-December 2011, pp.56-63.

<sup>4</sup> インド・太平洋の概念については、以下を参照のこと。

Mark Manyin et al., *Pivot to the Pacific? The Obama Administration's “Rebalancing” Toward Asia*, Congressional Research Service, March 28, 2012.

山本吉宣「インド太平洋概念を巡って」『アジア（特に南シナ海・インド洋）における安全保障秩序』日本国際問題研究所 2013年3月。

<sup>5</sup> Hillary Clinton, “Remarks on Regional Architecture in Asia: Principles and Priorities,” Honolulu, HI, January 12, 2010.

<sup>6</sup> Richard L. Armitage and Joseph Nye, *The US-Japan Alliance: Getting Asia Right through 2020*, Center for Strategic and International Studies [CSIS], February 2007.

<sup>7</sup> Bonnie S. Glaser, “China's Coercive Economic Diplomacy-A New and Worrying Trend,” *Pac-Net* No.46, Pacific Forum CSIS, July 23, 2012.

<sup>8</sup> Mark Redden and Phillip C. Saunders, “Managing Sino-US Air and Naval Interactions: Cold War Lessons and New Avenues of Approach,” *China Strategic Perspectives*, No. 5, NDU Press, 2012. pp.68-75.

<sup>9</sup> Saunders, “The Rebalance to Asia: US-China Relations and Regional Security,” p.4.

<sup>10</sup> *Ibid.*, pp.5-6.

<sup>11</sup> *Ibid.*

第2期のブッシュ大統領はアジアを6回訪問、33日間を過ごし、オバマ大統領は第1期に5回、27日間を過ごしている。ライス長官はアジア訪問が14回、73日間であり、クリントン長官は14回、101日間を過ごしている。ブッシュ政権の国防長官は7回、33日、オバマ政

権の国防長官は13回、58日である。

<sup>12</sup> 東南アジア友好協力条約に調印することは、東アジア・サミットに加わる必要条件であった。

<sup>13</sup> ここに示される統計数字、データ等は、米国通商代表部（Office of the United States Trade Representative）の資料を参考とした。<http://www.ustr.gov/tpp>

また、TPPについては、以下を参照のこと。

Jeffrey J. Schott, Barbara Kotschwar, and Julia Muir, *Understanding the Trans-Pacific Partnership*, Peterson Institute for International Economics, 2013.

<sup>14</sup> “The Rebalance to Asia: US-China Relations and Regional Security.” pp.5-6.

<sup>15</sup> Ibid., p.7.

資金や投資に関する統計資料は、サンダースの数字に依拠した。

<sup>16</sup> *Sustaining US Global Leadership*, p.4.

<sup>17</sup> David Helvey, Deputy Assistant Secretary for East Asia, Statement before the Senate Committee on Foreign Affairs, Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs, April 25, 2013.

<sup>18</sup> *Sustaining US Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, Department of Defense, January 2012, p. 2.

<sup>19</sup> Secretary of Defense Leon Panetta, “Shangri-La Security Dialogue.” Speech at the Shangri-La Hotel in Singapore, June 2, 2012. [http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid\\_/1681](http://www.defense.gov/speeches/speech.aspx?speechid_/1681).

<sup>20</sup> これらの作戦概念については、以下を参照のこと。

Roger Cliff, Mark Burles, Michael Chase, Derek Eaton, and Kevin Pollpeter, *Entering the Dragon's Lair: Chinese Anti-access Strategies and Their Implications for the United States*, RAND Corporation, 2007.

<sup>21</sup> US Department of Defense, *Joint Operational Access Concept (JOAC)*, January 17, 2012; T.X.Hammes, “Offshore Control: A Proposed Strategy for an Unlikely Conflict,” *Strategic Forum-278*. NDU, June 2012.

<sup>22</sup> Statement of Admiral Samuel J. Locklear, USN, commander, US Pacific Command, before the Senate Armed Services Committee hearing on US Pacific Command Posture, April 9, 2013.

<sup>23</sup> “The Rebalance to Asia: US-China Relations and Regional Security.” pp.5-6.

<sup>24</sup> Ely Ratner, “Rebalancing to Asia with an Insecure China,” *The Washington Quarterly*; 36:2, Spring 2013 pp. 25-6.

<sup>25</sup> Andrew Nathan and Andrew Scobell, “How China Sees America,” *Foreign Affairs*, September/October 2012.

<sup>26</sup> Michael Swaine, “Chinese Leadership and Elite Responses to the US Pacific Pivot,” *China Leadership Monitor* no.38, August 6, 2012, p. 23.

<sup>27</sup> 「新たな大国の関係」の概念については、以下を参照のこと。

Michael Chase, “China's Search for a ‘New Type of Great Power Relationship’,” *China Brief-12*, no. 17, September 7, 2012.

また、執筆者のチェイス博士が海上自衛隊幹部学校を訪問した際にも、この概念に基づいた発言があった。

<sup>28</sup> Ely Ratner, “The Emergent Security Threats Reshaping China's Rise,” *The Washington Quarterly* 35, no 1, Winter 2001: pp. 36-7.

<sup>29</sup> 例えば、大国間の興亡については、以下を参照のこと。

John Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics*, Norton, 2001; Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge University Press, 1981; George Modelski, *Long Cycles in World Politics*, Seattle: University of Washington Press, 1987.

<sup>30</sup> The Rebalance to Asia: US-China Relations and Regional Security.” pp.5-6

<sup>31</sup> Hillary Rodham Clinton, Secretary of State, “Remarks at the US Institute of Peace China Conference.” Speech at USIP in Washington, D.C., March 7, 2012, <http://www.state.gov/secretary/rm/2012/03/185402.htm>.

<sup>32</sup> “Rebalance to Asia with an Insecure China,” p.28.

<sup>33</sup> Robert S. Ross, “The Geography of the Peace: East Asia in the Twenty-first Century,”

*International Security*, Vol. 23, No. 4, Spring 1999, pp. 83.

<sup>34</sup> 二極構造に関する基本的理論は、以下を参照のこと。

Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics*, Addison-Wesley, 1973, chap.8(邦訳：ケネス・ウォルツ『国際政治の理論』(河野勝・岡垣知子訳) 勁草書房 2010年); Glenn H. Snyder, *Alliance Politics*, Cornell University Press, 1997, pp. 346-349.

<sup>35</sup> 中国の内政と戦略環境に関する一般理論は、以下を参照のこと。

Robert S. Ross, "China and the Stability of East Asia," in Ross, *East Asia in Transition: Toward a New Regional Order*, ME Sharpe 1995.

<sup>36</sup> 安全保障秩序の構築における二極・多極構造の長所については、以下を参照のこと。

Waltz, *Theory of International Politics*, pp. 195-199, 204-209.

<sup>37</sup> Ross, "The Geography of the Peace: East Asia in the Twenty-first Century," p.92.

<sup>38</sup> 二極構造が大国間の緊張を高め、軍拡競争や紛争介入を促す理由については、以下を参照のこと。

Robert Jervis, *System Effects: Complexity in Political and Social Life*, Princeton University Press, 1997, pp. 118-122; Waltz, *Theory of International Politics*, chap.8

<sup>39</sup> The Geography of the Peace: East Asia in the Twenty-first Century, p.83.

なお、引用されたリップマンの著作は、以下のとおりである。

Walter Lippmann, *US War Aims*, Little Brown 1944.

<sup>40</sup> 地政学的な安全保障ジレンマについては、以下の文献で議論されている。

Robert Jervis, "Cooperation under the Security Dilemma," *World Politics*, Vol. 30, No. 2, January 1978, pp. 167-215; Stephen Van Evera, "Offense, Defense, and the Causes of War," *International Security*, Vol. 22, No.4, Spring 1998, pp. 5-43; Thomas J. Christensen and Jack Snyder, "Chain Gangs and Passed Bucks: Protecting Alliance Patterns in Multiplicity," *International Organization*, Vol. 44, No. 2. Spring 1990, pp. 137-168.

<sup>41</sup> マッキンダーについては、以下を参照のこと。

ハルフォード・マッキンダー『マッキンダーの地政学：デモクラシーの理想と現実』（曾村保信訳）原書房 2008年。

大国の興亡を描いたケネディ、20世紀の有数の戦略家と評価されるアロン(Raymond Aron)もマッキンダーに言及している。以下を参照のこと。

Paul M. Kennedy, *Strategy and Diplomacy 1870-1945*, George Allen and Unwin, 1983, chap.2; Raymond Aron, *Peace and War: A Theory of International Relations*, Praeger, 1968, pp. 192-194.

最近では、米国の「選択的関与」戦略と地政学が論じられている。

Robert J. Art, "Geopolitics Updated: Strategy of Selective Engagement," *Strategy and Force Planning* 4<sup>th</sup> ed., Naval War College Press 2004, pp.216-244.

<sup>42</sup> Gabriel M. Scheinmann and Raphael S. Cohen, "The Myth of Securing the Commons," *The Washington Quarterly* 35:1, Winter 2012, pp.115-128.

<sup>43</sup> 「豪華艦隊(luxury fleet)」の概念については、以下を参照のこと。

Colin S. Gray, *The Geopolitics of Super Power*, Univ. Press of Kentucky 1989, pp.49, 92-93.

最近の中国の海軍戦力や作戦については、以下を参照のこと。

*Entering the Dragon's Lair: Chinese Anti-access Strategies and Their Implications for the United States*.

<sup>44</sup> Robert Ross, "China's Naval Nationalism: Sources, Prospects, and the US Response,"

*International Security* Vol.34-No2, Fall 2009, pp.46-47.

<sup>45</sup> 以下の文献による。

Richard Bernstein and Ross H. Munro, *The Coming Conflict with China*, New York: Knopf, 1997.

<sup>46</sup> この問題は、前世紀から指摘されてきた。米中の安全保障ジレンマと台湾問題の潜在的不安定化については、以下を参照のこと。

Thomas J. Christensen, "China, the US-Japan Alliance, and the Security Dilemma in East Asia," *International Security*, Vol.23, No. 4, Spring 1999, pp. 49-80.

<sup>47</sup> "The Rebalance to Asia: US-China Relations and Regional Security." pp.14

## 第3章 中国と「インド太平洋」

高木 誠一郎

### はじめに

米国のアジア太平洋へのリバランスに伴い浮上してきた「インド太平洋」という地域規定に基づいて日本の外交を展開しようとする場合、この地域の重要アクターである中国が「インド太平洋」外交をどのように展開しているかを認識しておく必要があることは多言を要しない。本稿はそのような作業の第一歩として、「インド太平洋」概念を扱った非政府の専門家による言説の検討と、中国の対外政策の一環をなす公式の言説における地域概念の検討を行うものである。

### 1. 「インド太平洋」概念を巡る中国国内の論議

「インド太平洋」という地域概念は2011年後半から翌年初めにかけて顕著になった米国のアジア「回帰」戦略ないしはアジア太平洋への「軸心移動」の一環として提起されたことによって注目を集めたものである。しかし筆者のこれまでの調査によれば、米国の戦略的「軸心移動」に関する論評はすでに2011年段階から存在するが、この概念に焦点を合わせた中国の公表された論議は2013年に至るまで見つからず、その数も決して多くはない。以下に筆者が収集し得た論議を紹介する。

#### (1) 軍事科学院国防政策研究中心『戦略評価2012』（原本未入手）

本報告書はまだ入手していないが、各種報道<sup>1</sup>によれば、全体は9つの部分から成り、以下のような論議を展開しているものと思われる。

まず米国のリバランスに関しては、「前言」、「アジア太平洋の戦略情勢」に続く「米国のアジア太平洋への『リバランス』と米中関係」と題する第3部分で論評されている。そこにおける評価は、伝統的同盟関係強化と同時に新たなパートナーシップのネットワークを構築し、対抗性の強い軍事演習を実施しており、中国の崛起をコントロール（管控）しようとする意図がますます明確である、という厳しいものである。この報告書は「中米間の矛盾はすでに一般的な守りの国と新興国の矛盾ではなくなり、新型の構造的矛盾である」とも述べているが、その意味するところは報道からは明確でない。

この報告書の根幹をなす地域概念は「アジア太平洋」である。アジア太平洋は今や、「世界の新たな地政学、経済、軍事の中心であり、地球上でもっとも潜在力があり、最も発展が早く、最も活力があり、最もチャンスに富んだ地域」であるというのがその基本認識である。「インド太平洋」への言及もあるが、それに対する本報告の認識は「米国は『インド太平洋』概念を提起することによって二つの大洋を全面的にコントロールし、南シナ海を手中に収めることによって、東西両方向からユーラシア大陸東部に海上抑止・コントロール態勢を形成しようとしている」というものである。その前提には、「米国は海洋覇権をグローバルな覇権の重要な内容としており、西太平洋で絶対的シーパワーを追求し、海洋方向からユーラシア大陸の崛起する大国に対する戦略的対抗措置を強化した」という認識があるようである。以上の議論は「インド太平洋」概念は米国の戦略として提起されたも

のであり、中国が必ずしも自国の戦略の前提をなす地域規定とは考えていないことを示唆しているように思われる。

(2) Minghao Zhao (趙明昊), “The Emerging Strategic Triangle in Indo-Pacific Asia,” *The Diplomat*, June 4, 2013<sup>2</sup>.

著者は中共中央対外連絡部に属する当代世界研究中心の研究者であり、パブリック・ディプロマシー研究に特化したチャハル（察哈尔学会）学会の研究者である。

著者は「インド・太平洋アジア」概念をオーストラリア国際関係研究の最近における最も強力な知的イノベーションの1つであり、それが多くの中国の戦略家を刺激し、「インド太平洋」に跨る大戦略の探求に向かわせたとしている（しかし公開資料にその痕跡は見られない）。

そして、インド・太平洋アジアで非常に重要なパワーゲームが展開しているのは確かであり、米国、日本、インドおよびその他の国が協調して各国の長期的利益にかなう「インド太平洋秩序」の形成を追求している、と指摘している。しかし中国については、「必ずしもこのプロセスから排除されているわけではなく、協議に参加して、戦略的目標と全参加国を拘束する規範の形成に資するべきである」と述べており、中国が明らかに受け身の対応を余儀なくされていることを示唆している。

著者によれば、「インド・太平洋アジア」における最大の挑戦的課題は、覇権国である米国と急速に勃興しつつある2つの大国、中国とインドとの間の大協調（*grand accommodation*）であり、相互に関心と懸念を伝えあい、競争を管理し、シナジー効果を生み出すのに有効なメカニズムを探求するための、実質的かつ目的を持った対話が急務である、としている。

米国の戦略に関しては、インド洋と太平洋の交差点と見なすことができるオーストラリア・ダーウィンへの海兵隊配備が、新しい「2大洋」の戦略的枠組みの採用を示しており、当該地域への軍事的軸心移動の一端をなすと論じている。そして、2012年1月の「戦略ガイドランス」が「西太平洋・東アジアからインド洋・南アジアへ延びる弧」を強調し、インドがインド洋地域の地域経済の「錨（*anchor*）」および安全保障の供給者となるよう、インドとの「長期的戦略的パートナーシップ」に注力することが重視されていることに注目している。これは、クリントン国務長官がインドに「東方に学ぶ（*Look East*）」だけでなく「東方に関与する（*Go East*）」よう懲慚したことと呼応するものとされている。

また、パネッタ国防長官が2012年6月に「我々は西太平洋および東アジアからインド洋および南アジアへと延びる弧における軍事的パートナーシップと存在を拡大する。インドとの防衛協力はこの戦略の要石（*linchpin*）である」と述べたことに警戒心を表明している。

ただし、米中とも米印 vs. 中の構造を前提とすべきでないとして、インドの戦略的自律性追求に期待を寄せている。著者はインドの戦略的自律性により生まれつつある、米中印三極関係構造はアフガニスタン問題の解決に有益であるとして、3国とも同国の失敗国家化防止に相当の利害関心を有していることを指摘するのである。

著者が3国関係にとって喫緊の課題としているのは、インド洋戦略に関する相互理解である。そして、アフリカおよび中東からアジアへの安全な航海がエネルギーおよび資源の輸送にとって死活的に重要であり、中国のインド洋シーレーンに対する高度の依存により

中国が地域経済学的利益擁護の正当な権利を有していることを主張している。しかしながら、中国が米国およびインドをこの地域から排除したり、優越的地位を競う意図も無く、能力も無いが、インド洋における安全保障に関する懸念の表明はすべきであるとしている。

- (3) 翠萍・瀏覽「“印—太平洋”概念引撥大国戦略競争」《中国社会科学》2013 年第 511 期（10 月 15 日）<sup>3</sup>。なお、著者は雲南財經大学インド洋地域研究センターに所属。雲南省は中国における南アジア研究の中心である。

本論文の共著者は、「インド太平洋」を元来地理的概念であったものが、新しい地政学的概念となったものであり、「アジア太平洋」の格上げ版であるとして、中国、インドが代表する新興市場国家の崛起が大国の戦略関係構造（格局）の調整をもたらした結果浮上したものであるという認識を示す。そして、「インド太平洋」で重要な作用をする国として、中国、インド、米国、オーストラリアの取り組みを分析している。

米国については、グローバル・レベルの戦略的考慮が基点にあるとして以下の点を指摘している。

- ・約 20 年後にアジアが世界を主宰するとの予測に世界的覇権への脅威を感じ、アジアの様々な政治集団と慎重に渡り合い、米国中心の世界秩序を維持している。
- ・2010 年以来オバマ政権の国務省と国防省の高官が「アジア太平洋地域」に代わるものとして「インド太平洋」概念に頻繁に言及している。公的発言の内容は以下の通りである。

- インドとは海軍との協力を強化し、インド海軍をインド太平洋シーレーンの管理人へと育て上げ、東アジアの海洋安全保障に関してインドと政策協調を強化する。
- オーストラリアに関しては、西北海岸線をインド太平洋地域との紐帯の上で、西太平洋と東インド洋に面する勢力投入点にする。2012 年 1 月の「戦略ガイダンス」報告書も再度インド洋の重要性を強調している。米国は表面上は戦略重心の大西洋から太平洋への遷移を強調しているが、実際にはインド洋と太平洋の間に立脚点を求めている。米国にとってインドの戦略的地位は上昇しており、インド太平洋概念はインドを米国のグローバル戦略に組み込むのに便利である。

インドについては、ルックイースト政策の論理的延伸として以下の点を指摘している。

- ・「インド太平洋」概念は「アジア太平洋」概念に比べインドの重要性を顕在化させる。
- ・インドは 1990 年代以来経済体制改革とともに、「ルックイースト」政策を展開してきた。
- ・2001 年に国防省が「インドの安全保障は陸地境界を越え、EEZ、ペルシャ湾以西からマラッカ海峡以東、赤道以南に至る地域が全て安全保障環境」と宣言した。
- ・2003 年 9 月にシン外相がインド・ASEAN サミットでルックイースト政策は経済問題限定から安全保障問題を含む第 2 段階に入ったと表明した。
- ・2004 年 6 月に戦略的綱領文献『インド海軍理論』を公刊し、外洋海軍（ブルーウォーター・ネイビー）志向を表明した。

オーストラリアについては、地域レベルの戦略的考慮が基点であるとして以下の指摘をしている。

- ・『2013 年国防白書』は戦略重心が東南アジアを中心とし、インド洋と太平洋に接続する

新地域であると正式に表明した。以後「インド太平洋」が政策論議に頻出する。

- ・オーストラリアの立場からは「インド太平洋」概念の基本的内容は以下を含む：①概念の対米・対中関係処理における意義の評価；②「インド太平洋」大国との関係構築；③安全保障対話と地域協力を含むその他の国家との関係；④環インド洋地域協力連合（IOR-ARC）、東アジアサミットを含む「インド太平洋」メカニズムの構築。
- ・インド太平洋戦略支持者の主要論点は以下の二つである：①海洋権益の不断の拡大は潜在的戦略競争の激化を予示しており、両大洋連接が不可避である；②経済連携、特に東アジアの中東エネルギーに対する需要はインド洋の「エネルギー通路」としての重要性を高め、両大洋沿岸国家の命運を接続し、関係国の地政学的戦略空間を切り開く。

中国に関しては経済利益と周辺安全保障の考慮の観点から以下の点を指摘する。

- ・インド太平洋は大国と主要利害関係者による「戦略的配当」獲得の主戦場。
- ・中国は苦心してインド太平洋で「大国の夢」を追求しているわけではない。
- ・しかし中国は、世界および地域大国の戦略的選択の影響により、この地域を重視すべきである。
- ・中国は米国、インド、オーストラリアとこの地域で優先権や影響力を争奪する意図はないが、この地域の経済的利益と周辺安全保障を擁護したい。
- ・積極的かつ主動的にインド太平洋地域経済の統合を促進することが重要。
- ・地域的範囲内で多国間メカニズムを運用することは新安全保障観と合致する。

## 2. 対外戦略関係の主要会議における地域ないし海域の認識

2012年秋の第18回共産党全国代表大会（18全大会）と2013年3月の全国人民代表大会（全人代）を経て習近平総書記・国家主席・中央軍事委員会主席と李克強國務院総理・党中央政治局常務委員を中心とする新指導体制が成立した後、中国では対外戦略に関わる二つの重要な会議が開催され、いずれにおいても習近平総書記が重要な発言をした。2013年7月の第8回中央政治局集団学習会と10月の周辺外交工作座談会である。以下では、それぞれに関する報道等の検討を通じて中国がインド太平洋地域をどのように認識しているかを検討する。

7月30日に開催された第8回中央政治局集団学習会は、18全大会において胡錦濤総書記が「報告」の中で提示した「海洋強国」建設をテーマとして開催された<sup>4</sup>。この学習会における習近平の発言に関しては、中国が「平和的発展」の道を堅持しつつも国家の「核心的利益」を犠牲にはしない、海洋における権益の維持と安定の維持という二つの大局の統一的管理、「主権はわが方にあり、争議棚上げ、共同開発」方針の堅持等の主張が、尖閣諸島問題への含意という点から注目された<sup>5</sup>が、そこに露呈された海洋に対する認識も興味深いものである。習近平総書記は、確かに「中国は陸地大国であると同時に海洋大国でもあり、広範な海洋戦略利益を有する」と述べてはいるが、特定の海域への言及はない。また、具体的に論じられている海洋における活動は、資源開発、生態環境保護、海産品の安全、海洋科学技術、領有権紛争への対処等であり、遠洋までも視野に入れたものとはいえない。この学習会で意見陳述ないし提案を行ったのが、中国海洋石油公司のエンジニア、中国工学アカデミー（工程院）の院士、国家海洋局発展戦略研究所の研究員であったことも、指

導部の関心が遠洋には及んでいないことを示唆している。「海洋強国」の建設に関する限り、中国の指導層の念頭には、アジア太平洋はもとより、インド太平洋といった広範な地域認識は無かったと言ってよいであろう。

共産党 18 期中央委員会第 3 回全体会議（3 中全会）を間近に控えた 2013 年 10 月 24～25 日、党中央は「周辺外交工作座談会」を開催し、習近平総書記が「重要講話」を行った。この座談会は、中央政治局常務委員全員が出席しただけでなく、中央政治局委員、中央書記処書記、國務委員、中央外事指導小組成員に加えて、一級行政区および新疆生産建設兵団、中央党政軍大衆関係部門、金融機構、国有基幹企業の責任者、関係国大使、国際機関と地域機関の常駐代表、外交部の香港・マカオ特派員、専門的問題担当大使等が参加する大規模なものであり、李克強総理が主宰した。この会議の目的は、今後 5～10 年の周辺に対する外交活動の戦略目標、基本方針、全体的配置を確定し、周辺外交が直面する重要問題解決のための活動の思考経路および実施方策を明確にすることであった<sup>6</sup>。

現在中国は対外政策の対象を、大国、周辺、発展途上国、多国間プラットフォーム、に分類しているが、周辺に対する外交に焦点を合わせた党中央主催の会議はこれが最初である。習近平総書記は重要講話の中で、中国共産党創立 100 周年の 2021 年までに国民がまずまずの生活水準を享受できる「小康社会」の全面的建設、中華人民共和国建国 100 周年の 2049 年までに、「富強、民主、文明、調和」の「社会主義近代国家」の実現、という「二つの百年」の目標を達成するためには良好な周辺環境が必要である、として周辺の「きわめて重要な戦略的意義」を強調する。そして、「立体的、多面的かつ時空を超えた視角」による思考に基づき、「時代の変化に合わせ（与時俱進）、主動的な」周辺外交を展開すべきことを説いているのである。

習近平の講話は、時間軸の明示、戦略目的の明確化、実施計画の提示という点で広範な原則や指示の提示に止まりがちな従来のこの種の会議とは一線を画するものである<sup>7</sup>。講話が想定している外交活動の対象は言うまでもなく中国を取り巻く国々であるが、それらを地域として一括する場合の認識を示しているのは「包容の思想を唱導しなくてはならず、広大なアジア太平洋は諸国の共同発展を包容できることを強調し、より胸襟を開いた、積極的な態度で地域協力を促進すべきである」という発言である。別の部分で習近平は地域大インフラ建設の構想の一つとして海上シルクロードに言及しており、これを「インド太平洋」的地域認識の萌芽とすることも不可能ではないが、主として彼の念頭にある地域概念は「アジア太平洋」という括りであると思われる。この座談会を報じた別の『人民日報』の記事<sup>8</sup>は、周辺外交の対象となる国々を具体的に論じているが、その中でも「中国はアジア太平洋大家庭の一員」、「世界経済の重心はアジア太平洋に転移しつつある」といった指摘がなされており、「中央アジア」（中亜）への言及もあるが、やはり主たる地域概念は「アジア太平洋」である。

### 3. 「新型大国関係」論と地域認識

すでに指摘したように、「インド太平洋」という概念は米国のアジアへの「軸心移動」ないし「リバランス」の一環として提示されたことによって注目を集めたが、中国における論評は少なく、対外政策レベルに反映されることはなかった。しかし、米国のアジアへの「軸心移動」そのものについては多くの反応、特にメディアにおける論評があった。2012

年8月に発表された米国の専門家の分析<sup>9</sup>は、『人民日報』を中心とするメディアの論評には米国に対する警戒と非難が見られたが、政府の公式表明は冷静であるとしており、政策的対応がなされたとの認識は示していない。しかし、そのころから徐々に明確化される米国に対する「新型大国関係」構築の働きかけは、アジアへの戦略的「軸心移動」への対応の一面をなしている。そこで、本節では「新型大国関係」をめぐる中国の公式の議論における地域認識の解明を試みる。

中国が米国に対して最初に公式に「新型大国関係」構築を呼びかけたのは、2010年5月の第2回戦略・経済対話においてであった。戴秉国国務委員が開会の辞で、米国にグローバル化時代における「異なる社会制度、文化的伝統、発展段階の国家（間）の相互尊重、調和共存、協力ウィンウィンという新型大国関係の歴史」を切り開くことを呼びかけたのである<sup>10</sup>。その後しばらくは公式の呼びかけがなく、中国が公式の「新型大国関係」の呼びかけを継続的に展開する端緒となったのは、2012年2月の習近平国家副主席訪米の際の演説であった。しかしその間、国際問題専門家の間では米国のアジアへの「リバランス」に対する警戒心とともに「新型大国関係」の内実に対する検討が進んでいた<sup>11</sup>。

習近平国家副主席は2012年2月に訪米し、友好団体の歓迎宴における演説で、両国の「新型大国関係」構築のために4方面における努力の必要性を訴えた。①戦略的信頼の増進、②核心的利益と重大な関心の尊重、③協力・相互利益・ウィンウィン構造の深化、④国際問題における協調と協力、である。そして、④に関して、「アジア太平洋地域は中米の利益の交錯が最も集中した地域であり、当然中米の良性相互作用および協力・ウィンウィンの重要なプラットフォームと成るべきである」と述べたのである<sup>12</sup>。

胡錦濤国家主席は2012年5月に第4回戦略・経済対話開幕式挨拶で「相互利益・ウィンウィン協力を推進し、新型大国関係を発展させよう」と題する演説をした<sup>13</sup>。この演説で胡錦濤主席は、「相互尊重、協力とウィンウィンの新型大国関係」構築のために必要なこととして、相互信頼、平等と相互理解、積極行動、友好とともに、新思考（新思惟）による「歴史上の大国対抗衝突という伝統的論理」の打破を挙げ、中国の対米懸念の根底にパワーtransition理論があることを示唆したが、地域に関する認識は提示しなかった。

その翌月、外交部の崔天凱副部長は若手職員と共著で「新時期の中国外交全局における中米関係——兼ねて中米新型大国関係の構築を論ずる」と題する論文を発表した<sup>14</sup>。この論文は7月に外交部ウェブサイトにも掲載されており<sup>15</sup>、公式見解とみなしてよいものである。この論文は「新型大国関係」を「協力・非対立、ウィンウィン・ノンゼロサム、良性競争・非悪意ゲームの」と形容して、米中関係でそれが実現可能な理由として、協力・ウィンウィンが基本的戦略的コンセンサスになっていること、両国の対話とコミュニケーションのチャネルの豊富さ、利益融合構造の不可逆性、世論の支持、世界の問題解決にとっての両国協調の不可欠性等を挙げる。そして、そのために克服すべき「難題」を論ずる中で、戦略的相互信頼の欠如、核心的利益のボトルネック、平等待遇、貿易構造の再編に続く5つ目の項目として、アジア太平洋地域における良性相互作用の実現を論じていることから、対米関係との関連においても中国の主たる地域的関心はアジア太平洋地域にあることは明らかであろう。

この点に関する崔天凱らの議論は、「中米両国は太平洋国家であり、アジア太平洋地域で利益の交錯が最も集中し、接触が最も直接で、影響が最も深遠である」という指摘に始ま

っている。この論文は冒頭で中国の対外戦略全体における対米関係の特殊な重要性を指摘し、1992年に江沢民が提示した「信頼を増加し、トラブルを減少し、協力を発展させ、対抗しない」といういわゆる「十六字方針」に言及する等、米国に対抗する意図のないことを強調しているが、アジア太平洋地域における対米関係に関してはこのことがより具体的に述べられている。すなわち、「中国は一貫して米国の本地域における合理的な利益と関心を尊重し、米国が本地域の平和、安定および繁栄のために努力することを歓迎する」のであり、それと同時に米国が「中国の利益と関心を尊重する」ことを希望するというのである。また、中国が本地域で覇権を追求し、排他的な制度化を推進しているという議論に対しては、中国がASEANの主導作用を促進し、米国の東アジア首脳会議参加を最初に支持したことを挙げて反論している。また、「難題」に関する議論は主として米国に対する批判ないし要求となっているが、アジア太平洋地域に関しても米国が推進する「冷戦の色彩濃厚な軍事同盟の建設、軍備の拡充」に対する懸念を表明している。また、別の部分では、米国のアジア「回帰」の過程を「同盟を強化し、ミサイル防衛を推進し、『エアシーバトル』を推進し、中国と周辺諸国の分裂に手を突っ込んでいる」と非難しているのである。

その後中国は2013年4月に訪中したケリー国務長官、デンプシー統合参謀本部議長、5月に訪中したドニロン国家安全保障担当大統領補佐官等米国政府高官に機会あるごとに「新型大国関係」の構築を呼びかけた。その到達点というべきものが、6月初旬にカリフォルニアのサニーランズ荘園で実施された非公式首脳会議であることは言うまでもない。この会談に関して楊潔篪国務委員は8日に行った事後説明<sup>16</sup>で両首脳の議論の内容を7項目に分けて説明しているが、その一つは「アジア太平洋情勢と同地区における米中の相互作用」であった。この説明によれば、「双方」はアジア太平洋が「中米の利益の交錯が最も緊密で、相互作用が最も頻繁な地域」と認識し、この地域における「中米の共同利益は分岐よりも大きく、両国のコミュニケーションと協調を強化すべき」ことを認識した。別の中国側の報道<sup>17</sup>によれば、楊潔篪国務委員は、両首脳がアジア太平洋における両国の相互作用をどう定義したかという記者の質問に対して、この地域は両国にとって「特殊な重要な意義を有する」と述べて、両首脳の議論の内容については朝鮮半島の核問題を比較的詳しく述べ、尖閣、南シナ海についても習近平主席が中国側の立場を述べたことを明らかにした。

楊潔篪国務委員はまた、習近平主席が「新型大国関係」の内包を：①衝突せず、対抗せず；②相互尊重（社会制度、発展の道、核心的利益と重大関心）；③協力・ウィンウィン（ゼロサム思考の放棄）という3句で概括したと述べた<sup>18</sup>。以後、「新型大国関係」に関する中国の公式の説明はこの3句に言及しつつなされることになるが、その中でも中国外交における地域認識との関連で興味深いのは王毅外交部長が9月にブルッキングズ研究所で行った「如何にして中米新型大国関係を構築するか」と題する講演<sup>19</sup>である。この講演は「新型大国関係」の内包を概括した習近平の3句を出発点としているが、その敷衍に新味を出している。たとえば、「衝突せず、対抗せず」に関しては、パワーラングーション論に基づく懸念をより具体的に表現して、「歴史上新興大国の崛起は15回、その内既存大国との対抗と戦争が発生したのは11回であった」と述べている。また、「相互尊重」原則に関しても、従来の「一致点を追求しつつも相違点を残す（求同存異）」から「一致点を集めて、相違を転化させる（聚同化異）」に進むべきであるとして、収斂への期待を表明した。

対米関係に係る地域認識は、新型大国関係構築の方法を論ずる中で、戦略的相互信頼の

増進、実務協力、人的交流、地域的およびグローバルな課題での協力に続いて、「アジア太平洋問題に関する協力の重点的強化」という形で表現されている。王毅部長はさらに、「新型大国関係の構築は先ずアジア太平洋から始める」として、「如何にしてアジア太平洋を新型大国関係構築の試金石（試験田）とし得るか」という問いに対し 2 点の回答を試みている。双方の利益および関心の相互尊重とホットポイント問題で実質的成果を上げるための協力である。前者に関して王毅部長は、中国は米国のアジア太平洋における「伝統的影響と現実的利益」を尊重し、「かつて米国をアジア太平洋から排除しようと考えたことはない」と述べて、米国のアジアにおける利益の受容に当たって「合理的」等の条件を付けない姿勢を示した。後者の点に関しては、9月に朝鮮半島核問題に関する六者協議十周年のシンポジウムを実施したことを踏まえて、中断している協議の再開を訴えるとともに、アフガニスタン問題に関して米中の合同外交官訓練等を論じた。

### むすび

以上の検討から明らかなように、中国の対外政策の展開においてもっとも有効に機能している地域概念は「アジア太平洋」である。「インド太平洋」という地域概念は、少なくとも現時点では、公式表明による限り考慮対象とさえなっていない。もちろん国際問題専門家の言説の中には「インド太平洋」を検討対象にしたものもあるが、その数は決して多くはない。しかも、それらは米国の対外戦略としての検討であり、中国の対外戦略を「インド太平洋」という地域規定に基づいて議論しているわけではない。

もちろん、中国の対外政策が「インド太平洋」という地域規定に基づいて展開されているということが、政府および非政府の言説の検討から立証できなくても、「インド太平洋」という括りで中国外交の検討を行うことの意味が否定されるわけではない。「インド太平洋」地域に包摂される各国ないし地域組織に対する中国の外交を個別に検討し、そのうえで地域レベルの一般化を試みることは可能であり、日本外交がこの地域規定に基づき展開されるのであれば、極めて有意義なことである。しかし、その作業は今後の課題としたい。

### — 注 —

- <sup>1</sup> 人民网、「我軍智库：美欲通过控制印度洋太平洋收拢南海」（2013年5月30日）、<http://military.people.com.cn/n/2013/0530/c1011-21671161.html> 新华新闻、「《战略评估 2010》年度报告发布」（2013年5月28日）、[http://news.xinhuanet.com/mil/2013-05/28/c\\_124777401.htm](http://news.xinhuanet.com/mil/2013-05/28/c_124777401.htm) 「解放军发《战略评估 2012》：钓鱼岛斗争由海至空」（2013年7月2日）、[http://news.com/mil/2/detail\\_2013\\_07/02/27020408\\_0.shtml](http://news.com/mil/2/detail_2013_07/02/27020408_0.shtml)
- <sup>2</sup> <http://thediplomat.com/2013/06/the-emerging-strategic-triangle-in-indo-pacific-asia/>
- <sup>3</sup> <http://www.csstoday.net/guojiguancha/guoji/85320.html>
- <sup>4</sup> 「習近平：進一步關心海認識海洋經略海洋、推動海洋強國建設不斷取得新成就」（2013年7月31日）、<http://cpc.people.com.cn/n/2013/0731/c64094-22399483.html>
- <sup>5</sup> 濱本良一「平和友好条約調印 35 周年で底冷えの日中関係」、『東亜』No.555（2013年9月号）、34-35 ページ。
- <sup>6</sup> 「習近平在周边外交工作座談会上發表重要講話強調 為我國發展爭取良好周边环境 推動我國發展更多惠及周边国家 李克強主持 張德江俞正声王岐山張高麗出席」、『人民日報』2013年10月26日。

- <sup>7</sup> Timothy R. Heath, “Diplomacy Work Forum: Xi Steps Up Efforts to Shape a China-Centered Regional Order,” *China Brief*, Volume XIII, Issue 22 (November 7, 2013), p.7.
- <sup>8</sup> 吳樂珺、王遠「親仁善隣 共同發展」、『人民日報』、2013年10月26日。
- <sup>9</sup> Michael D. Swaine, “Chinese Leadership and Elite Responses to the U.S. Pacific Pivot,” *China Leadership Monitor*, No.38 (August 6, 2012), pp.1-26.
- <sup>10</sup> 「戴秉国在第二輪中美戰略与經濟對話開幕式的致辭」(2010/05/24)、  
[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/zilaiao\\_611306/zyjh\\_611308/t696724.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/zilaiao_611306/zyjh_611308/t696724.shtml)
- <sup>11</sup> 例えば、孫哲主編『亞太戰略變局与中美新型大國關係』、時事出版社、2012年9月参照。
- <sup>12</sup> 「習近平在美国友好团体歡迎午宴上的演講(全文)」(2012/02/16)、  
<http://www.mfa.gov.cn/chn/gxh/zlb/ldzyjh/t905507.htm>
- <sup>13</sup> 「推进互利共赢合作发展新型大国关系—在第四轮中美战略与经济对话开幕式的致辭」、  
『人民日報』2012年5月4日。
- <sup>14</sup> 崔天凱・庞含兆「新時期中国外交全局中的中美關係—兼論中美共建**新型大國關係**」『中国國際戰略評論』、2012年6月、1-8ページ。
- <sup>15</sup> <<http://www.fmprc.gov.cn/chn/pds/wjdt/wjbxw/t953676.htm>>
- <sup>16</sup> 新华新闻「杨洁篪谈习近平主席与奥巴马总统安纳伯格庄园会晤成果」(2013年6月9日)、  
[http://news.xinhuanet.com/world/2013-06/09/c\\_116102752.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2013-06/09/c_116102752.htm)
- <sup>17</sup> 新华新闻「杨洁篪谈习近平主席与奥巴马总统安纳伯格庄园会晤成果」(2013年6月9日)、  
[http://news.xinhuanet.com/world/2013-06/09/c\\_116102752\\_4.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2013-06/09/c_116102752_4.htm)
- <sup>18</sup> 新华新闻「杨洁篪谈习近平主席与奥巴马总统安纳伯格庄园会晤成果」(2013年6月9日)、  
[http://news.xinhuanet.com/world/2013-06/09/c\\_116102752\\_2.htm](http://news.xinhuanet.com/world/2013-06/09/c_116102752_2.htm)
- <sup>19</sup> 「如何构建中美新兴大国关系—王毅外长在布鲁金斯学会的演讲」(2013/09/21)、  
[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/wjb\\_602314/wbjz\\_602318/xghds/t1078765.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/wjb_602314/wbjz_602318/xghds/t1078765.shtml)



## 第4章 インドから見た「インド太平洋」

伊藤 融

### 1. 「インド太平洋」概念の登場とインド

#### (1) 注目されなかったヒラリー・クリントン演説

「インド太平洋」概念が政府高官のレベルから初めて提起されたのは、2010年10月28日のヒラリー・クリントン米国務長官の演説であったとされている<sup>1</sup>。同国務長官は、ホノルルでの今後の「アジア太平洋」政策に関する演説のなかで、東南アジア諸国やニュージーランド、オーストラリアとの海軍協力に続いて、「われわれは、太平洋においてインド海軍との協力を拡大している。なぜなら、われわれはインド太平洋海域がグローバルな貿易と商業にとっていかに重要なかを理解しているからだ」（傍点筆者）と述べた<sup>2</sup>。

しかしながらインド主要紙の大半は当時、この演説をそもそも記事にしなかった。取り扱ったとしても、翌月に予定されていたオバマ大統領の訪印と関連づけ、米国がインドを重視しようとしている証左だという観点から報じ、「インド太平洋」という概念に焦点を当てることはなかった<sup>3</sup>。

#### (2) 当時のインドを取り巻く環境

とはいえ、「インド太平洋」概念がヒラリー発言以降、世界的に流布されるにつれ、インドではこれを好意的に受け止める傾向がみられた。この背景を理解するには、この当時のインドがおかれていた国際環境、とりわけ米中関係、そして印中関係、印米関係をみなければなるまい。

「変化」の可能性に世界の多くが期待を寄せた2009年のオバマ政権の誕生を、インドの支配的な戦略サークルは、警戒しつつみつめていた。なるほどインドは、2001—08年のブッシュ Jr. 政権が、イラクなどで見せたその単独行動主義、一極支配の動きに対しては、きわめて批判的な立場をとり、この間に露印中（RIC）の戦略トライアングルが強化された。しかしながら、ブッシュ Jr. 政権は、これまでの米国の南アジア政策を一インドにとって望ましいように一劇的に変えた。それは第1に、インドとパキスタン（以下、「印パ」と表記）を関連づけ、同列に論じることをやめ<sup>4</sup>、結果的に米国のインド重視策をもたらした点である。第2は、ブッシュ Jr. 政権が明確に、中国の台頭に対するヘッジ策として、インドとの戦略的価値を重視した点である。そして上記2点の結果として第3に、これまでの核不拡散政策を乗り越え、インドの核保有を米国のみならず、国際社会に容認させた点である<sup>5</sup>。インドは結局、核不拡散条約（NPT）に未加盟のまま、米国をはじめ、各国との民生用原子力協力を開始することが可能となった。これらのブッシュ Jr. 政権の政策変更は、インドを「南アジアの大国」から、「グローバルな大国候補国」へと引き上げることに寄与した。インドを代表する戦略家の K. スブラマニヤム（2011年に死去）はブッシュ Jr. 時代へのノスタルジアを隠さなかった<sup>6</sup>。

ブッシュ Jr. と取って代わったオバマ大統領に対するインドの最初の警戒は、彼の掲げた「アフパク」政策の真意にあった。というのも、オバマは大統領選期間中から、パキスタンがアフガニスタンとの国境沿いでテロとの戦いに専念できるように、印パのカシミール

ル問題に「仲介」したいとの意欲を示してきたからである。すなわち、「アフパク」というのは、実はインドを含むのではないかという疑念があった<sup>7</sup>。しかしこれ以上にインドが危惧したのは、オバマ政権が成立直後に示した対中政策であった。2009年2月、ヒラリー・クリントン国務長官の最初のアジア歴訪には、中国が含まれる一方、インドには立ち寄ることがなかった。米国内ではいわゆる「G2」論すら台頭するなど、オバマ政権は中国に対するヘッジ策ではなく、エンゲージ策ばかりを追求しているのではないかとの見方がインド側に広がった。すなわち、米国にとってのインドの対中政策上の戦略的価値が薄れ、インドが軽視されているのではないかというのである。オバマ大統領が2009年4月のプラハ演説で「核なき世界」を目指す考えを示し、核不拡散を前面に押し出したことも、インドの不安をかき立てた。2009年11月にはオバマ大統領が訪中し、その際に発表された「米中共同声明」のなかには、米中が印パ関係の改善を支持するとともに、南アジアに関する諸問題についての情報交換、対話、協力を強化し、同地域の平和、安定、開発を促進するため協力するといった文言が盛り込まれた。インド外務省はただちに第三国の関与など不要だと反発した<sup>8</sup>。これに対し、オバマ大統領は直後に、マンモハン・シン首相を国賓待遇でホワイト・ハウスに招き、インドを「台頭する責任あるグローバル・パワー」だとして、米国が形成したい将来にとって「不可欠な存在」だともどもち上げた。インドは一定の評価をしたものの、この時点では、インドではオバマの中国寄り姿勢は変わっていないとの見方のほうが強かった。

他方、インドにとって中国との関係も厄介な局面に入りつつあった。2009年9月、インドでは中国人民解放軍がインドの主張する実効支配線を越えて「侵入」しているとの報道が相次いだ。さらには、印中の係争地の住民に対する査証等で、中国側が差別的な取り扱い<sup>9</sup>を行なっていることが問題視されるようになった。印中間の貿易額はたしかに飛躍的な伸びをみせたものの、インド側の圧倒的な入超であり、インドの得意分野で市場を開放しない中国に対する不満が高まっていた。このような状況のなか、2000年代を通じそれまで肯定的な見方が比較的多かったインド国内の対中感情は、2010年の初めまでには否定的な評価が肯定的な評価を上回るようになってきた<sup>10</sup>。

このように、「インド太平洋」概念は、インドが、米国の中国接近策、その結果としてのインド軽視傾向を疑い、自らと中国との関係が困難になりつつあるなかで提起された。したがって、米国の戦略的関心をブッシュ Jr.時代のように、インド側に再び向けさせる機会になりうるとみられたのである。実際のところ、ヒラリー演説直後の2010年11月に初訪印したオバマ大統領は、「インドを常任理事国として含む、改革された国連安全保障理事会を期待する」と述べ、間接的な言い回しながら、米大統領としてインドの常任理事国入りを初めて支持した。オバマ大統領が中国の急速な台頭のなかで、対中ヘッジ策の重要性を認識し、インドとともに世界におけるパワーバランスを図ろうという方向に転換しつつあるのではないかという安堵感も生まれた。

訪印中に、オバマ大統領は「インド太平洋」概念に言及したわけでもなければ、この概念が訪印時にインド国内で注目されたわけでもない。しかし、この概念が世界的に流布され、インドのなかでも取り上げられたのは、このようにインド側が米国の「インド回帰」の可能性を感じ取り始めたなかでのことであった。

## 2. インドにおける「インド太平洋」認識の類型

### (1) 「インド太平洋」を歓迎

したがって、「インド太平洋」概念の広がりや、インドが中国との関係に苦慮するなか、オバマ政権発足直後のインドの米国に対する疑念を完全に払拭し、当初は好意的に受け止められた。2011年に入ると、インドのメディアのなかでも、「インド太平洋」概念を米側が提起しているとのニュースが見受けられるようになったが、これらのなかに批判的な論調はなかった<sup>11</sup>。シャム・サラン元インド外務次官は10月、有力紙に寄稿し、そのなかで「インド太平洋」概念は、「ルック・イースト政策」を続けた結果、いまや西太平洋にも安全保障上の利害関心を抱きつつあるインドの利益と合致するとして、米国の新たな認識との一致を強調し、基本的に歓迎する考えを示した<sup>12</sup>。

実のところ、2011年というのは、インドが、マラッカ海峡を越えたベトナムとの関係強化を本格化させ始めていた年であった。7月には海軍間交流でベトナム近海を航行中のインド海軍艦艇が、中国側から「中国の領海に入っている」と警告を受ける事態が起きたほか、9月のクリシュナ外相の訪越の際には、南沙（スプラトリー）諸島付近で印越が共同して油田開発調査に入る計画が発表され、中国側の反発を生んでいた。こうした展開が、サラン元次官の議論にみられるように、「インド太平洋」概念の有用性を高めたと考えられる。

インドの戦略サークル内で最も早くから、この概念に注目・歓迎し、かつ国内での同概念の普及に貢献したのが、ラージャ・モハンである。彼は2011年以降のインディアン・エクスプレス紙での自身のコラムのなかで、たびたび「インド太平洋」概念に言及し、翌2012年10月には『サムドラ・マンタン：インド太平洋における中印の競合<sup>13</sup>』と題する著書まで発表した。そこで論じられているのは、両国の競合の行く末を左右するのは、米国であり、したがって米国との関係強化が不可欠という主張である。

### (2) 慎重論と独自の解釈

しかし時間の経過とともに、インドのなかでは「インド太平洋」概念に対し、懐疑的な見方も出てきた。インドの若手中国研究者のルクマニ・グプタ（当時インド防衛研究所准研究員）は、すでに2011年末の時点で、結局この概念を採用することで、インドは西側の利害との一体化をいっそう深めることになり、中国に対してもそのようなシグナルを送りかねず、インドの利益にならないとして、対中関係上得策ではないと警鐘を鳴らしていた<sup>14</sup>。さらには、インドの伝統的な「非同盟」の立場から、米国を中心とした同盟構造のなかに過度にコミットすることへの警戒論も出てきた。

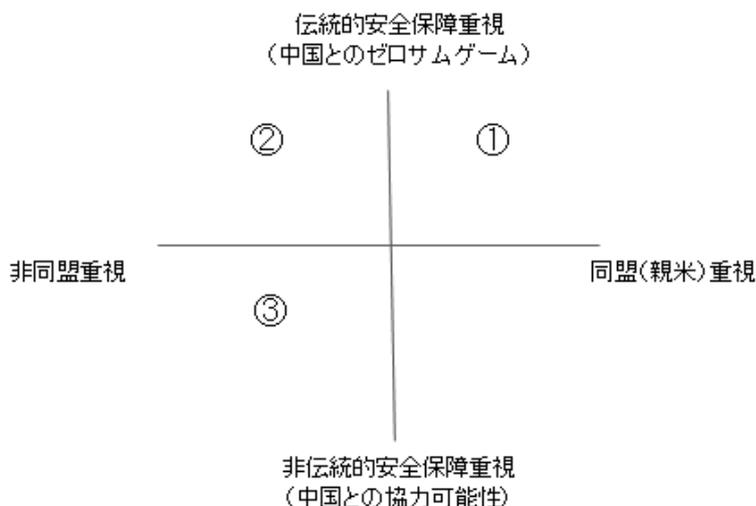
こうしたなか、インド政府はその公式の文書においては、「インド太平洋」という用語も概念も用いていない（2013年末時点）。しかし現役のインド政府高官、具体的には外相や国家安全保障補佐官は、2012年に入ると、その講演等の場でたびたび「インド太平洋」概念に言及するようになった。しかしそこでの「インド太平洋」概念は、オーストラリアのインド外交研究者、プリヤ・チャコが指摘するように、米国やオーストラリアが元来考えていた概念とは異なる意味合いを有するものであった。シブシャンカル・メノン国家安全保障補佐官が「インド太平洋における多元的で包括的かつ開かれた安全保障アーキテクチャー<sup>15</sup>」の必要性を説いたとき、チャコによれば、それはもっぱらインドの従来の非同盟、ないし「戦略的自律性」という外交方針を維持しつつ、インドの経済発展のため、貿易・投

資拡大に資するような安定した地域環境を意味しているという<sup>16</sup>。たしかに、2012年10月に外相に就任したサルマン・クルシードも、翌2013年3月にインド世界問題評議会が開催したアジア関係会議、「インド太平洋地域の地政学：アジアの観点」での講演において、「インド太平洋」概念は、インドの観点からすれば経済的な「ルック・イースト」政策の当然の帰結として受容できるとしつつも、ある特定の国の影響力に対する「バランスング」や「包囲」政策としては言うまでもなく、「アジア回帰 (pivot to Asia)」政策の文脈で捉えるべきではない旨釘を刺した<sup>17</sup>。シン政権は米国の考える「インド太平洋」概念とは、明らかに距離を置こうとしている。

### (3) インド国内の議論の整理

チャコが指摘するように、「インド太平洋」概念がインドでも広く知られるようになってからのインド国内の議論は、下記の3類型に大きく分けられよう。すなわち、①とくに米国を中心とした西側との関係を重視し、中国を牽制する意図も内包しつつ、米国の、あるいはオーストラリアの提唱する「インド太平洋」論に乗ろうとする勢力、②対中関係の悪化や、非同盟・戦略的自律性の喪失を警戒して、これを拒絶すべきだとする勢力、③「インド太平洋」概念をインド流に都合よく再定義し、中国を敵視せず、テロや海賊問題などを中心とした多国間メカニズムで、インドの経済成長に有益な環境を創出するために利用しようという勢力である。整理すれば、図1のようになる。すなわち、①の立場はインドの伝統的な非同盟の立場に批判的であり、伝統的安全保障の見地から、中国の台頭に対処すべく、米国等との関係強化に躊躇すべきではないと主張する。対照的に②は、ネルー以来のインド外交の伝統を重んじ、米国のジュニア・パートナーにならず、対中関係についてのフリーハンド確保を重視する。これらに対し、③の立場は、インド経済向上のために、非伝統的安全保障面で中国との協力可能性を強調する。このうち、これまでにみたように、マンモハン・シン国民会議派政権の基本的な立場は③にあるとみてよい。

図1 「インド太平洋」をめぐるインド国内の議論



### 3. 「インド太平洋」からの退却

#### (1) 戦略的自律性の壁

マンモハン・シン国民会議派政権下のインドが、とりわけ中国を睨んだ「アジア回帰」戦略の文脈での「インド太平洋」とは距離を置こうとしている背景には、第1に、とくに会議派に顕著な「非同盟」の伝統への固執が挙げられる。2012年2月、インド政府が実質的に関与するかたちで、民間のシンクタンクから発表された『非同盟 2.0』<sup>18</sup>と題する政策提言書は、「大戦略」を論じたインド初の文書と評価される一方、特定の国との関係を深めることにはあからさまな警戒感を示した。それは「同盟」に近い関係に入ること、インドの「戦略的自律性 (strategic autonomy)」が損なわれかねないからだという。

冷戦期の「非同盟」という用語をあえて再生させ、「戦略的自律性」の価値を前面に掲げた文書に、これまで米国内で対印関係の重要性を説いてきた勢力は、「先祖返り」だとして深い失望と憤りを隠さなかった<sup>19</sup>。これ以降の米国の有力誌に、ブッシュ Jr. 以来の米政権がインドをパートナーとしてみなし、関係強化を図ってきたことに疑問を投げかける論文が相次いで掲載されたことは偶然ではないかもしれない。インドは大国として米国が期待するようなグローバルな責任を引き受けたがらず<sup>20</sup>、中国同様に米国からみれば厄介な存在<sup>21</sup>だといった議論が出始めていることは、注目に値しよう。米国内には、原子力協力などで肩入れしてきたにもかかわらず、一向に思うようには行動しないインドに対するいらだちが募っているように思われる。2013年末に起きた在米インド人外交官逮捕をめぐる印米の激しい応酬<sup>22</sup>は、両国の深い溝の表われであるのと同時に、この溝をさらに広げるかもしれない。

このように、シン政権は、米国の「インド太平洋」論に乗って、米国との戦略的関係を深めることには否定的である一方で、従来の「非同盟」の立場に合致し、「戦略的自律性」に負の影響を与えないような国、すなわちより小さなパワーとの連携には積極的である。インドネシア、ミャンマー、ベトナムといった諸国との関係は同政権下で深化した。

#### (2) 対中認識の差異

「インド太平洋」に後ろ向きになる第2の点として、中国に対する認識の違いが指摘できよう。なるほど、インドにとって中国は、公言はしないものの、正規戦では最大の脅威であると認識されている。しかし米国や日本、オーストラリア等との最大の違いは、海のみならず、長い陸の国境を接し、その多くが未解決であるばかりか、上述した「非同盟」国として、独力でこの脅威に対処しなければならないという現実にある。海では「真珠の首飾り」とも称される、インド洋周辺国での中国の軍事的影響力拡大に、近年のインド国防省年次報告書は強い警戒感を示している<sup>23</sup>。陸では、2013年に入ると、中国側の攻勢がいつそう激化し、人民解放軍がインド側の実効支配地域に3週間にわたり居座るという事案も発生した。これらに独力で対処するには、現段階の戦力、インフラ面の格差を考えれば、軍事的対応は現実的ではない。すなわち、脅威だからこそ、中国をエンゲージする必要があると認識されている<sup>24</sup>。

くわえて重要なのは、米国、日本、オーストラリアとは対照的に、インドと中国は「新興国」だという違いである。印中は「新興国」として、グローバルな経済秩序を自らに有利なものにするよう共闘してきた。国連気候変動会議や世界貿易機関 (WTO) での両国の

連携はよく知られているが、中国の後を追う形で経済成長を図ろうとするインドにとって、中国は不可欠なパートナーなのである<sup>25</sup>。ここでは、中国をエンゲージすることによって初めて自らのいっそうの成長が可能になるという認識がある。

『非同盟 2.0』は、中国に対処するために各国との連携の重要性を説きつつも、その連携が中国に脅威感を与えるようなものになってはならないとしている。また前述したラージャ・モハンの新著の記念シンポジウムに招かれたメノン国家安全保障補佐官も、印中対立は不可避ではなく、一非伝統的安全保障領域で一協力できると強調した<sup>26</sup>。

### (3) インド洋の優先性とそこでの優位性

「インド太平洋」に後ろ向きとなる第3の背景として、インドにとってはなによりもまず自らを取り巻くインド洋こそが死活的に重要なのであって、西太平洋はともかく、その向こう側は経済的にも、軍事的にも二次的な関心があるに過ぎないという認識がある。さらに言えば、最も重要なインド洋では、すでにインドが中心となる多国間枠組み一環インド洋地域協力連合 (IOR-ARC) やインド洋海軍シンポジウム (IONS) 一が存在する。「インド太平洋」はこれらの意義を低下させ、結果的にこの海域におけるインドの優位性を損なうのではないかという懸念である<sup>27</sup>。インドにとって戦略的に優先順位が低く、能力的にも優位性をもたない遠い海域に過度なエネルギーを注ぐことは、これまでにみた戦略的自律性の観点からも、また対中政策上の観点からも賢明ではあるまい。

前述したシンポジウムで、メノン国家安全保障補佐官は、インド洋はそれ独自の問題があるとして、これら既存の枠組みで対処すべきだとも主張している。メノンはここで、インド太平洋をひとつの地政学的空間と捉えることに否定的な立場すら示した<sup>28</sup>。

メノン発言に典型的に示されているように、シン政権内では、2013年の半ば以降、「インド太平洋」概念に後ろ向きになり、その独自の解釈の意味合いですら使われる頻度が減ってきているように思われる。

## 4. 2014年総選挙後の変化の可能性と限界

インドでは、2014年春に連邦下院の総選挙が予定されている。シン首相は勝敗にかかわらず、総選挙後は2004年以来続けてきた首相職を辞する考えを表明しており、トップリーダーの交代は間違いない。世論調査や直近の州議会選挙の結果などから、与党、国民会議派の苦戦も予想されており、最大野党、インド人民党 (BJP) が10年ぶりに政権を奪還する可能性も指摘されている。とはいえ、いずれの二大政党とも単独では過半数に遠く及ばないものと思われ、新政権の政策も、連立パートナーの地域政党の要求に相当程度左右されよう。

いまのところ、会議派、BJPそれぞれの首相候補とされているラフル・ガンジー、ナレンドラ・モディの両氏に、外交・安全保障政策に携わった経歴はなく、関心もさほど抱いていないとされる。それゆえ、外相や国家安全保障補佐官のポストが重要になると考えられるが、会議派勝利の場合には、現在の政策と大きな変化はあるまい。しかし、BJPが勝利した場合には、変化の可能性もある。もともと、BJPには、ネルー会議派政権以来の「非同盟」への拘りはほとんどなく、BJPのヴァジパイ首相時代 (1998—2004年) に、それまで疎遠であった対米関係が緊密化へと転換したとされるからである。とりわけ、核実験直後から

米側との戦略対話を担ってきたジャスワント・シン外相は、親米派の典型とされる。経済面では、自由化について、都市に基盤をもつ BJP は、農村中心の会議派よりも前向きである。モディはグジャラート州首相として、州内に外資を呼び込み、経済成長を実現させたと評価されている。すなわち、BJP が勝利し、モディ首相が、対米関係重視、自由化路線を掲げる人物を主要ポストに配置するとすれば<sup>29</sup>、西側主導の「インド太平洋」論に再び接近する可能性も出てくるかもしれない。

他方で、インドでは外交・安全保障政策に関する外務官僚の影響力が強いとされること、また BJP でさえ、「非同盟」には固執しなくとも、「国家主権」、外交の自主性については非常に強い拘りがあること<sup>30</sup>、BJP のより強いナショナリズム志向、連立による政権基盤の弱さなどを考慮すると、たとえ政権交代が起きようとも、インドが米国、西側に自動的に接近してくると期待するのは早計であろう。

### — 注 —

- <sup>1</sup> 山本吉宣「インド太平洋概念をめぐる」『アジア（特に南シナ海・インド洋）における安全保障秩序』平成 24 年度外務省国際問題調査研究・提言事業研究報告書、日本国際問題研究所、2013 年、5 ページ。
- <sup>2</sup> “America's Engagement in the Asia-Pacific,” Remarks by Hillary Rodham Clinton, Secretary of State, at Kahala Hotel, Honolulu, October 28, 2010.  
<<http://www.state.gov/secretary/rm/2010/10/150141.htm>>
- <sup>3</sup> インディアン・エクスプレス紙は、本文に引用したクリントン発言を掲載したものの、「インド太平洋」が記事のタイトルに含まれたわけでもなければ、この概念について論評・解説を加えたわけでもなかった。“Obama Trip to Elevate Indo-US Partnership to New Level: Clinton,” *The Indian Express* (online) Oct. 29, 2010.  
<<http://www.indianexpress.com/story-print/704347/>>
- <sup>4</sup> インド系米国人でブッシュ Jr. 政権期に在印米大使館で大使上級顧問を務め、印米原子力協定締結に尽力したアシュレイ・テリスは、これを印パを切り離し、関連づけない「デハイフネーション」の成果だと自賛している。J. Ashley Tellis, “The Merits of Dehyphenation: Explaining U.S. Success in Engaging India and Pakistan,” *The Washington Quarterly*, 31 (4), 2008, pp.21-42.
- <sup>5</sup> 印米二国間の原子力協力協定は 2007 年に合意に達し、2008 年に国際原子力機関 (IAEA) ならびに原子力供給国グループ (NSG) において承認を得た。この際、米国が慎重派・反対派の国々を全力で説得したことはよく知られている。
- <sup>6</sup> K. Subrahmanyam, “What’s Indispensable?,” *The Indian Express* (online) Nov. 26, 2009.  
<<http://www.indianexpress.com/story-print/546347/>>
- <sup>7</sup> 伊藤融「インド・パキスタン・アフガニスタン」西原正・堀本武功編『軍事大国化するインド』亜紀書房、2010 年、99-117 ページ。
- <sup>8</sup> インド外務省ウェブサイト  
<<http://www.mea.gov.in/Speeches-Statements.htm?dtl/1323/Official+Spokesperson+on+USChina+Joint+Statement+of+November+17+2009>>
- <sup>9</sup> 中国が領有権を主張するアルナーチャル・プラデシュ州出身者、またパキスタンが領有権を主張するジャンムー・カシミール出身者に対し、中国は通常とは異なる査証を発給したり、入国を拒否したりした。
- <sup>10</sup> 2010 年 1 月にインド国内で行なった BBC 世論調査によれば、中国が世界で肯定的な影響を及ぼしていると答えた者は全体の 30%であったのに対し、否定的な影響を及ぼしていると答えた者は 38%にのぼり、否定派が逆転した。BBC World Service Country Rating Poll 2010. <<http://news.bbc.co.uk/2/shared/bsp/hi/pdfs/160410bbcwspoll.pdf>>

- <sup>11</sup> たとえば、米国の「インド太平洋」論の提唱者の1人として知られるM.オースリンが訪印し、同地域における日米韓豪印の5カ国枢軸(axis)を唱えたこと(“Five-nation Triangular Axis, Including India Mooted,” *The Hindu* (online) May 11, 2011. <<http://www.thehindu.com/todays-paper/tp-national/tp-tamilnadu/fivenation-triangular-axis-including-india-mooted/article2008037.ece>>)や、米上院軍事委員会で、「インド太平洋」に関し、インドの台頭を支援するよう求める報告書が発表されたこと(“It is in US Interest to Support India’s Rise: Cong Committee,” *The Indian Express* (online), June 25, 2011. <<http://indianexpress.com/article/news-archive/print/it-is-in-us-interest-to-support-indias-rise-cong-committee/#sthash.P6LpZx4u.dpuf>>)などが報じられた。
- <sup>12</sup> Shyam Saran, “Mapping the Indo-Pacific,” *The Indian Express* (online), Oct. 29, 2011. <<http://indianexpress.com/story-print/867004/>>
- <sup>13</sup> C. Raja Mohan, *SamudraManthan: Sino-Indian Rivalry in the Indo-Pacific*, Carnegie Endowment for Intl Peace, 2012.
- <sup>14</sup> Rukmani Gupta, “India puts the Indo in ‘Indo-Pacific,’” *Asia Times* (online), Dec.8, 2011. <[http://www.atimes.com/atimes/South\\_Asia/ML08Df03.html](http://www.atimes.com/atimes/South_Asia/ML08Df03.html)>
- <sup>15</sup> “Kautilya Today,” Speaking Notes by Shivshankar Menon at Workshop on Kautilya at Institute for Defence Studies and Analyses, New Delhi, Oct.18, 2012. <[http://www.idsa.in/key speeches/ShivshankarMenon\\_KautilyaToday](http://www.idsa.in/key speeches/ShivshankarMenon_KautilyaToday)>
- <sup>16</sup> Priya Chacko, “India and the Indo-Pacific: An Emerging Regional Vision,” Indo-Pacific Governance Research Center Policy Brief, issue 5, Nov. 2012. <[http://www.adelaide.edu.au/indo-pacific-governance/policy/Chacko\\_PB.pdf](http://www.adelaide.edu.au/indo-pacific-governance/policy/Chacko_PB.pdf)>
- <sup>17</sup> Keynote Address by Shri Salman Khurshid at The Asian Relations Conference (ARC) IV ‘Geopolitics of the Indo-Pacific Region: Asian Perspectives,’ at ICWA, New Delhi, March 21, 2013. <[www.icwa.in/pdfs/Keynoteaddresssam.pdf](http://www.icwa.in/pdfs/Keynoteaddresssam.pdf)>
- <sup>18</sup> Khilnani, Sunil, Rajiv Kumar, PratapBhanu Mehta, Lt. Gen. (Ret.) Prakash Menon, Nandan Nilekani, Srinath Raghavan, Shyam Saran, and Siddarth Varadarajan, *Nonalignment 2.0: A Foreign and Strategic Policy for India in the Twenty First Century*, Center for Policy Research, 2012.
- <sup>19</sup> とりわけインド系有識者の落胆は大きかった。Sumit Ganguly, “India Urged Again to Pursue Non-Alignment,” *Yale Global* (online), March 26, 2012. <<http://yaleglobal.yale.edu/content/india-urged-again-pursue-non-alignment>> Ashley J. Tellis, *Nonalignment Redux: The Perils of Old Wine in New Skins*, Carnegie Endowment for International Peace, 2012.
- <sup>20</sup> Manjari Chatterjee Miller, “India’s Feeble Foreign Policy: A Would-Be Great Power Resists its Own Rise,” *Foreign Affairs*, May/June, 2013, pp.14-19.
- <sup>21</sup> George J. Gilboy and Eric Heginbotham, “Double Trouble: A Realist View of Chinese and Indian Power,” *The Washington Quarterly*, Summer, 2013, pp.125-142.
- <sup>22</sup> 12月12日、ニューヨークのインド総領事館に駐在する女性外交官が、家政婦の査証申請書に虚偽の記載をしたとして米当局によって逮捕され、インド側は、治安確保のため設置されていたデリーの米大使館前のバリケードを一挙に撤去したほか、在印の米領事館員に発行した身分証、ならびに米外交団向けの空港用パスの返却、酒類などの免税輸入制限を求めるといった報復措置をとった。インドでは、メディア、与野党あがって米国に対する強い反発が広がった。
- <sup>23</sup> Ministry of Defence (India), *The Annual Report 2012-2013*.
- <sup>24</sup> 2013年の軍事的緊張の後、印中は首脳が年内に互いの首都を訪問し合い、国境問題の「管理」を図るべく、「国境防衛協力協定」を締結した。
- <sup>25</sup> 伊藤融「冷戦後インドの対大国外交——「戦略的パートナーシップ」関係の比較考察」岩下明裕編『ユーラシア国際秩序の再編』、ミネルヴァ書房、2013年、90-110ページ。
- <sup>26</sup> “Text of Speech of Mr. Shivshankar Menon on SamudraManthan: Sino-Indian Rivalry in the Indo-Pacific,” March 4, 2013. <<http://www.orfonline.org/cms/export/orfonline/documents/Samudra-Manthan.pdf>>

- <sup>27</sup> Rajiv Bhatia, “An Ocean of Opportunities,” *The Hindu*, March 7, 2012.
- <sup>28</sup> 同様の視点は、当初、インド太平洋概念に好意的な見方を示したサラン元外務次官も、ラージャ・モハンの著書に対する書評として表明している。Shyam Saran, “More Rubik’s Cube than Power Triangle,” *The Indian Express* (online), March 16, 2013. <<http://www.indianexpress.com/story-print/1088730/>>
- <sup>29</sup> しかし、モディ自身は自由化の旗手であると同時に、過激なヒन्दゥー・ナショナリストとしての側面ももっており、2002年のグジャラート暴動の責任などが指摘され、米国はモディへの査証発給を拒否してきた。
- <sup>30</sup> 野党としての BJP は、元来自らが交渉開始の糸口をつくったはずの印米原子力協力協定について、将来の核実験を制約するものとして反対した。



## 第5章 オーストラリアと「インド太平洋」： 経済相互依存、力の構造、地域制度

菊池 努

### 要約：

戦前にはイギリス、戦後においてはアメリカや日本など、自国と政治経済社会的価値を共有する大国との政治経済安全保障面での連携を対外政策の基本に置いてきたオーストラリアの国際環境が変化しつつある。中国やインドなどの経済発展と日米経済の低迷の結果、オーストラリアは建国以来初めて、政治安全保障の有力なパートナーと経済のそれが乖離するという状況に直面している。経済的相互依存が進展する一方で大国間の力関係が変動し、大国間の権力政治が激化し、しかも主要大国間で政治経済社会的な価値や国際関係を律する規範やルールの認識が異なるという、歴史上初めて経験する状況にオーストラリアは、関与、均衡、リスク・ヘッジという多様な国家戦略で対応している。その際、オーストラリアのような国際関係の行方に大きな影響力を行使できないミドル・パワーにとって、多角的な地域制度を構築し、他の諸国の力を糾合し、大国間関係を安定させるルールや規範をつくることは重要な外交的課題である。

### 1. 転換期のオーストラリアの外交・安保・経済政策

グローバル化の進展は同時に、地域制度の形成など、地域を通じての政治経済安全保障問題への取り組みを促している。本章は、オーストラリアとアジア諸国との関係を、インド太平洋の地域制度への同国の関与を通じて考察する。検討にあたって本章が着目するのは、2つの国際構造的要因と国家の対外戦略である。構造的要因とは第一に、域内経済依存の深化である。アジアは今日、貿易と投資のネットワークで結ばれたひとつの経済圏を形成している。オーストラリアにとって、日中韓を初めとするアジア諸国は今や主要な経済のパートナーである。アジア諸国との経済関係の強化はオーストラリアの経済的繁栄に直結している。第二に、国家間の力関係の変化である。冷戦後にアメリカの覇権という国際構造が生まれるが、近年の米経済力の低下、日本の経済的低迷、中国・インドの経済的台頭と軍事力の近代化など、アジアにおいて国家の力関係が変動している。そして、これらの諸国の間には政治社会的価値や国際関係の規範やルールの在り方をめぐって深刻な対立がある。経済的な相互依存が進む一方で、力関係の変化を反映して、大国間の権力政治がアジアの国際関係で顕著になりつつある。

本章の議論は以下である。オーストラリアは、他のアジア諸国と同様に、一方で経済的相互依存を円滑に維持し、地域的な生産と販売のネットワークの中で経済発展を実現しつつ、他方で国家間の力関係の変化がもたらすであろう地域の国際関係の流動化に対応しようとしている。オーストラリアは伝統的にアメリカとの同盟関係（ANZUS 同盟）を基軸とし、アメリカや日本などの自由主義諸国との緊密な政治経済安保関係を築いてきた。

今日、経済的に台頭する中国との経済関係の発展がオーストラリアの経済的繁栄にとってますます重要になっている。オーストラリアは一方で中国のような新しいパートナーへの関与を強めている。中国との関係強化に伴う経済的な利得の確保は至上命題である。

しかし関与政策はリスクを伴う。相手国との間に政治経済社会的価値に大きな格差がある時、そのリスクも大きくなる。自国の経済的運命が特定の国や地域に過度に依存する結果、経済や政治の変動に自国経済が脆弱になるかもしれない。外交の自律性を失う危険もある。従って、特定の国に過度に依存する政策は望ましくなく、過度の依存のリスクを回避するために他の諸国や地域との連携も必要である。また、大国の恣意的行動に対応するために、大国の行動を抑制する仕組みも別途用意しておく必要がある。

つまり、国家間の力関係に大きな格差のあるアジアにおいては、関与、リスク・ヘッジ、均衡という多様な国家戦略に対応した制度を用意しておかなくてはならない。オーストラリアのような、国際関係の行方に大きな影響力を行使できないミドル・パワーにとって、地域制度を構築し、他の諸国の力を糾合し、大国の恣意的行動を規制するルールや規範をつくることは重要な外交的課題である。中国とオーストラリアの信奉する政治社会的価値は異なる。国際社会の基本的な規範やルールの在り方でも格差は歴然としている。安全保障と経済の有力なパートナーが乖離し、パートナーの間の政治社会的価値や国際社会を律する規範やルールの認識が異なるという、これまで経験したことがない状況にオーストラリアは直面している。かくして大国間関係の変動にいかに対処するかがオーストラリアのインド太平洋外交の重要な課題となる。

国防力の強化などの自主努力と伝統的なアメリカとの同盟関係を強化し、また地域制度や新たな有志連合型の制度を通じてオーストラリアは新しい環境に対応しようとしている。制度を通じて大国間関係を安定化させ、米中（あるいは日中）いずれかのパートナーを選択せざるを得ない状況に追い込まれることを回避しようとしている。オーストラリアは、変動する国際関係の中で関与（エンゲージメント）、牽制、均衡（balancing）、リスク・ヘッジなど多様な対外戦略を駆使している。そうした戦略は、地域制度を通じても行使されている。流動的な国際関係を反映して、オーストラリアは特定の地域制度に深く関与するよりは、さまざまな制度に同時に参加し、一方で経済的利益を確保しつつ、将来の変動とリスクに備えようとしている。

## 2. インド太平洋の構造変動とオーストラリア：多様な戦略的対応

### （1）インド太平洋の構造変動

アジアはリアリズムとリベラリズムの世界が並存する地域である。開発戦略の変化や経済の自由化に伴って国際経済との関係が強まった結果、国家が守るべき核心的価値（国家安全保障、経済的繁栄、政治的自律）の優先順位やそれぞれの間のトレード・オフへの対処の仕方に変化が生じている。政治権力の正統性が経済的富の創出に依存し、また富の創出は国際経済や地域経済との深い結びつきに依存するようになった。

しかもアジアには、多国籍企業を中心とした地域的な生産と販売のネットワークが形成されている。そうしたネットワークを円滑に維持発展させることが国民の経済的繁栄にとって不可欠である。オーストラリアが引き続き経済発展を志向するのであれば、そうしたネットワークの維持拡大が外交上の優先課題である。

しかし他方で権力政治がアジアで激化しつつある。国家間の力関係の変動はこの地域の国際関係を複雑にしている。中国の台頭やインドの力の増大は、この地域での伝統的な大国間関係を大きく変える可能性を秘めている。経済成長によって富を蓄えた中国は軍事力

の近代化を急速に推進しており、西太平洋での米軍の行動を制約する力を蓄えつつある。アジアでのアメリカの圧倒的な軍事的優位という状況は変化しつつある。中国がアメリカを凌駕するグローバルなパワーになりうるかどうかについてはさまざまな議論があろう。しかし、アジアという地域に限定してみれば、少なくともアメリカの優越という状況を揺るがす力を中国が持つ可能性はある。中国はアメリカの優越に取って代わることはできないかもしれないが、アジアにおいてアメリカの力の行使を制約する力を持ちうる。

オーストラリアは長い間アジア太平洋でのアメリカの優越という国際環境の中で、日米などの西側諸国との経済政治安全保障関係を強化し、自国の平和と繁栄を維持してきた。しかし、そうした環境が近年変化しつつある。もっとも大きな変化は、経済関係における中国の重要性の高まりである。経済成長を支える天然資源の確保を至上命題とする中国は、資源大国オーストラリアとの経済関係を近年急速に拡大し、中国は日本を超えて、オーストラリア最大の貿易相手国になる。対中経済関係はオーストラリア経済の発展に重要な役割を果たすことになる。他方で、共産主義の一党体制を維持する中国とオーストラリアの政治的価値の格差は著しく、近年の中国の軍事力の急速な拡大と相まって、オーストラリアの中に中国の将来（そして経済関係の緊密化が及ぼす政治関係への影響）への懸念も生まれている。

アメリカとの同盟関係や日本との経済関係は引き続き重要であるものの、同時に中国との経済関係が急速に拡大し、オーストラリアにとって、政治安全保障のパートナーと、経済のそれが乖離する状況が生まれている。同時に、政治社会的価値の異なる中国への経済的依存への懸念も生まれている。実際、中国企業によるオーストラリアの資源開発への参入問題は、政治的な対立をオーストラリアの中に生んでいる。中国への経済的な依存が政治的な影響に転化することへの懸念も表明されている。

アメリカや日本の経済的な低迷はこうした懸念を一層高めた。オーストラリアはアジアにおけるアメリカの軍事的、政治的、経済的優位という構造の中で平和と繁栄を維持してきたが、近年のアメリカ経済の混乱は、アジアにおけるアメリカの役割の今後に疑念を投げかけてきた。オーストラリアの伝統的な政治経済のパートナーである日本の経済的低迷と政治的不安定がアジア情勢の将来を一層不透明にしている。こうした変化を受けて、オーストラリアにおいて「パワー・トランジション」（大国間の力関係の流動化）がもたらす影響についての議論が沸騰している。

アジア諸国は1980年以降目覚ましい経済成長を達成したが、それを可能にした地政学的条件は、アメリカの政治経済軍事面での圧倒的な力の優位のもとに、この地域の主要な大国である日米中の関係が相対的に安定していたことにある。1972年のニクソン訪中を契機に形成されたこの日米中のトライアングルは、アジアにおけるアメリカの戦略的優越という構造を中国（当然ながら日本）が事実上受け入れた結果生まれた。オーストラリアにとっても、アメリカの優越という状況の下での日米中主要大国間関係の安定は、自国の平和と経済的繁栄に不可欠な条件であった。しかし中国の力の台頭（と日米の経済的低迷）によってそうした前提が動揺しつつある。中国が当面は引き続きアジアの平和と安定を期待しているのは確かであろう。しかし、そうした安定や繁栄がアメリカの圧倒的優位という条件の下でなければ得られないと中国が判断しているかどうかは別の話である。

(2) 関与、ソフトな均衡、リスク・ヘッジの戦略

リアリズムの国際政治学は、パワーの変動に対する国家行動に関して極めて単純な図式を提示する。すなわち、パワーを増大させる国家の登場に対して他の国家の取る対応策としては、バランスィング、つまり、軍事力の増強など自国のパワーを増大させる行動をとるか、他の諸国と力をあわせて台頭するパワーに対抗する連合を形成することである。あるいは、巨大な国家の力の前に「勝ち馬に乗る」、「相手の軍門に下る」ということである。

しかし、今日のアジアの国際関係を見るとこうした単純な図式がそのまま当てはまらない。国家は一方で台頭するパワーに対して関係を強化する動きをとる場合がある。すなわち関与政策である。経済のグローバル化の進展や域内経済相互依存の深化、経済的な実績が政治的な正統性の確保に不可欠であるといった事情が作用している。

ただし、関与政策は単独で実行するのは相手に対する影響力が限定され、期待通りの効果を生まないかもしれない。特に国家の力関係に格差がある場合、単独での行動は期待された成果を生まない可能性が高い。合意事項を大国の側が履行しない場合でも、これを強制することは困難であろう。その際、他の諸国を糾合して自らの交渉力を高め、それを通じて自国に有利な地域制度を構築し、相手国の行動を自らの希望する方向に誘引し、あるいは相手の行動により大きな制約を課すことができるかもしれない。地域の制度は、大国を制度の中に組み入れ、合意の履行を促す集団的圧力を生むことが期待できる。

関与政策はリスクも伴う。経済的な依存関係は一般に非対称的であり、それが国家間の力関係へと転化するリスクもある。大国への経済的関与を深める結果、対外行動の自主性を喪失し、大国によって自国の運命を左右される危険もある。経済の低迷や混乱など大国の国内政治経済変動の影響を直接うけるリスクもある。あるいは、寛容と思われた大国が力の増大とともに、剥き出しの権力の行使に訴えてくるかもしれない。従って、関与政策と同時に、国家はこうしたリスクに備えなければならない。相手を牽制し、自らの力を強化することで関与政策に伴うリスクを回避しなければならない。

リスク・ヘッジを単独で行うのが難しければ、地域協力の仕組みを拡充するなど、地域の制度を通じてリスク回避の手段を講じることができるかもしれない。制度に大国を縛り付ける (*institutional binding*) という方法である。戦後の欧州の地域制度が、地域のルールや規範の形成を通じてドイツの単独行動を制約することを目的のひとつとしていたことはよく知られている。また、大国による一方的な力の行使から自らを守るために、大国相互を牽制させ、大国の力の行使を抑制する地域の仕組みを用意しなければならないかもしれない。

どの程度のリスク・ヘッジや均衡の手段が必要かを判断する際に、台頭するパワーとの価値やアイデンティティの差異などが作用しよう。大国との間で民主主義や市場経済、人権などの規範を共有する場合、大国からの剥き出しの権力行使に直面する可能性は低く、手厚いリスク・ヘッジや均衡の手段を講じる必要性は減ることになるだろう。これに対し、基本的価値を異にする国家に対しては、異質な国家である大国の将来への懸念を強く持ち、慎重なリスク・ヘッジや均衡の手段を講じる必要性に迫られるかもしれない。

リスク・ヘッジや均衡行動のひとつの手段は、軍事同盟の形成や軍事的な提携の強化などを通じて自国の対応能力を強化することである。ただし、経済的な相互依存関係が深まっている世界においては、一般にこうした公然たる軍事的な手段に訴えることは大きなコ

ストが伴う。公然たる軍事的な牽制行動は相手国に敵対的な行動であるとみなされる可能性が高いし、それが経済的な関係に悪影響を及ぼす可能性もある。

相互依存の深まる世界では公然たるリスク・ヘッジや均衡行動に代わる策が必要である。この代替策のひとつが多角的な地域制度を通じての関与、(ソフトな)均衡、牽制行動である。これには二つの対応があろう。ひとつは、関与、牽制、均衡すべき相手を内部化した地域制度を構築することで当該国を地域のルールや規範に従うよう促すことである。相手国を多角的制度の中に組み込み、その行動に一定の制約を課そうとするものである。対象国を含んだ地域制度の構築は、当該国との関係を悪化させることなくその国の行動に一定の制約を課し、あるいはある行動を促す効果を期待できるかもしれない。

もうひとつが牽制すべき相手を外部化し、地域の制度を通じてこれを牽制・均衡する行動をとるという方法である。外部化は、当該大国を地域制度の中に組み入れても当該大国が地域制度のルールや規範を尊重しないほどに強大な力を持っている場合や、当該大国を地域制度の中に組み入れる結果、制度の議題やルール作りにあたって当該大国の影響力が強く作用し、地域制度を当該大国が「支配」してしまうことが懸念される場合などであろう。この場合には、当該地域制度の外に大国を外部化し、地域制度を通じて当該大国を牽制し、均衡をとる政策を選択するであろう。

ただし、外部化を通じての公然たる均衡行動は相手の警戒心を引き起こし、経済的な依存関係にマイナスの影響を及ぼし、自国の経済的繁栄に打撃となるかもしれない。経済的相互依存が進み、大国もその一部を構成し、大国が市場や投資など経済発展に大きな寄与をしている場合、公然たる均衡行動は相手の敵対的な行動を促し、それが経済に悪影響を及ぼすかもしれない。また、大国の側も、公然たる均衡の行動を抑制する手段を講じる可能性がある。内部化と外部化を組み合わせた多様な地域戦略が必要である。

### 3. オーストラリアとインド太平洋の地域制度：歴史的経緯

#### (1) オーストラリアのアジアへの関与

イギリスの植民地として発足し、イギリスの政治経済社会制度を移植して成立したオーストラリアは、1901年の連邦発足以降もイギリスとの強い結びつきを維持し、イギリスの参戦する多くの戦争を共に戦った。オーストラリアのこうした経験は、地理的には国際政治経済の周辺に位置しながらも、国際問題への同国の強い関心を喚起することになる。遠隔の地で発生した事態によって経済が深刻な影響を受け、軍事的な関与も余儀なくされた経験は、国際安全保障や国際経済の動向と自国の平和と安全が直結する問題であるとの認識をオーストラリアに生む。オーストラリアの課題は従って、国際政治経済に関与すべきか否かではなく、どのように関与すべきか、という問題であった。

国際政治にどのように関与すべきか。ひとつは、強力かつ友好的な同盟国との連携を通じて自国の平和と経済的繁栄を確保する道である。戦前においては大英帝国との連携が対外関係の基本に置かれ、戦後では戦勝国連合の盟主たるアメリカとの同盟が基本となった。自国の平和とアメリカとの軍事同盟の機能的運用は国家安全保障政策の基本であり、オーストラリアの危機に際してアメリカの支援が確実に提供される保証を求めてオーストラリアはアメリカが戦う戦争の多くに参戦した。戦後においては、脅威を最前線で抑止すべく、軍事力の「前方展開」のドクトリンのもとに、朝鮮戦争やベトナム戦争にアメリカとともに

に派兵した。また、近年では、イラク戦争、アフガニスタン戦争などにも派兵し、アメリカの有力な同盟国としての役割を果たしてきた。

第二は、周辺のアジア諸国との関係強化を求める道である。第2次世界大戦後アジアの植民地が解放され、この地域に多くの独立国が生まれる。オーストラリアの周辺の国際環境は劇的に変化する。オーストラリアには伝統的に民族や文化を異にするアジアへの根強い警戒心があった。「黄禍論」や白豪主義はそうした懸念を反映したものである。しかし、アジア諸国と独立とともに、これらの諸国との関係を改善することでオーストラリアの平和と繁栄を維持しようという政策が形成されることになる。そして、これに従ってオーストラリアの独自の外交政策が展開され、外交体制も整えられてゆく。

「アジアにある欧州国家」として、アジアの国際関係の中で常に自らのアイデンティティを模索し続けてきたオーストラリアは、1970年代初め頃より、アジア諸国との近隣友好外交を積極化する。アジアとの関係を強化する上で障害となっていた差別的な白豪政策を1970年初めに公式に放棄し、アジアとの連携を模索する。1990年代のオーストラリアの首相を務めたポール・キーティングの、オーストラリアは「アジアからの安全保障ではなく、アジアの中でそれを追求すべきである」という言葉はオーストラリアのアジア関与を象徴的に示すものである。

第三は国際制度や地域制度などの多国間主義を重視する立場である。オーストラリアのようなミドル・パワーは、国際関係を自らの力だけで形成してゆく構造的な力を欠く。オーストラリアの利益を確保するには、その構造的な弱さを補う国際的な規範やルールを国際制度や地域制度を通じて構築し、それによって望ましい国際社会を形成しようという政策である。ギャレス・エバンス元外相によれば、「良き国際市民」として振舞うことによって豪の利益の確保を目指す立場である。

第一の立場はオーストラリアの歴史を反映したものである。イギリス帝国との歴史的な結びつき、大英帝国海軍による国家安全保障を追求してきたという歴史が背景にある。イギリスとの結びつきに対する信頼は、1942年のシンガポールにおけるイギリス海軍の敗北によって大きく動揺するが、代わって戦後になるとアメリカとの関係が強化される。1951年に結ばれたANZUS条約は、そうしたオーストラリアの政策を反映するものであった。アメリカの歴代政権とオーストラリアとの関係はときに緊張することはあったものの、米豪同盟の維持の必要性については超党派的な合意が同国には存在する。

第二の立場であるアジアとの関係についてオーストラリアの認識は、これを脅威ととらえる見方と機会ととらえる立場との間で変動してきた。アジアを脅威とする見方もまた歴史的に形成されてきたものである。人種的にも文化的にも、政治経済システムにおいても異なるアジアは、オーストラリアの安全を脅かすと考えられた。アジアの巨大な人口が、人口の希少な巨大な大陸オーストラリアに迫りくるシナリオが描かれた。また貧しいアジアの労働者がオーストラリア国民から仕事を奪う懸念もあった。こうした不安感こそが排他的な移民政策（白豪政策）の背景にあった。その後オーストラリアは白豪政策を放棄し、多様な移民からなる「多文化主義」を採用することになるが、排他的な移民政策の影響は今日にもおよび、アジア諸国がオーストラリアに抱く懸念や不信の原因にもなっている。

経済面での変化も顕著である。オーストラリアは歴史的に、イギリスとの緊密な経済関係の下で豊かな国民経済を発展させた。オーストラリアから一次産品が輸出され、イギリ

スから製造業品が大量にオーストラリアに輸入された。しかし、第一次大戦の勃発に伴うイギリスからの輸入の途絶はオーストラリアの工業化を促す。「百貨店型」と呼ばれる多様な製造業の育成はしかし、大きな社会的コストを伴うものであった。狭隘な国内市場、硬直的な労働市場などは、オーストラリアの製造業の効率性を奪った。そうした製造業を維持するコストは、競争力のある一次産品による収益の再配分によって維持されていた。

しかし、そうしたコストの負担には限界があった。1980年代に入ると効率性を欠く製造業の経済的負担は増大し、経済成長は低迷し、オーストラリアは「発展するアジアに残された（白人による）ごみ箱」になるとの危機感も生まれる。国際的競争力を失った製造業の競争力強化と、これを支える労働市場の規制緩和などの経済システムの改革が不可避であった。経済改革を通じて発展するアジア経済との経済関係の強化が課題であった。

アジアの経済発展に伴って、アジア諸国とオーストラリアとの経済的な相互依存関係が深まる。オーストラリアが提供する鉄鉱石や石炭などの天然資源や農産物は、アジア経済の発展を支えた。アジアはオーストラリアにとって経済的な脅威ではなく、機会を提供する地域に変わる。日本を皮切りに、その後韓国、そして近年の中国まで、オーストラリアの提供する天然資源などの一次産品はアジア経済の発展を支えた。かくしてオーストラリアの「アジアへの関与」は深まる。

## （2）インド太平洋への関与の手段としての地域制度

伝統的にアメリカや日本との二国間関係を重視してきたオーストラリアであるが、インド太平洋諸国との地域的な協力の制度にも関与を深める。オーストラリアがインド太平洋の地域制度に関与する最初の契機になったのは、1950年代のイギリス連邦によるコロンブ・プランの実施であった。この計画のもとでオーストラリアは主としてアジアの英連邦諸国の経済開発や人材育成に取り組むことになる。

1970年代の中頃になると、ASEAN（東南アジア諸国連合）との対話国になるなど、地域制度を通じてアジア諸国との関係強化に乗り出す。また、南太平洋地域に対しても、1970年代に南太平洋フォーラムの設立に尽力するなど、独立して間もない、政治経済社会的な脆弱性を抱える南太平洋の島嶼国の国家建設に地域制度を通じて関与することになる。

1980年代にはいると、安全保障についての新たな考え方がオーストラリアの人々の関心を呼ぶことになる。ヨーロッパでは、敵性国家に対抗する安全保障から、敵性国家をも含んだ多国間協調の動きや「共通の安全保障（Common Security）」といった概念が提唱され、伝統的な現実主義的概念の再検討が求められる。アジア太平洋においては、1986年のウラディオストックでのゴルバチョフ演説が、冷戦期の敵対的な同盟関係に代わって、多国間の安全保障のメカニズムのあり方を検討する契機となった。実際、地域的な信頼醸成に向けてのモスクワの新たな外交攻勢は、西側同盟体制にくさびをいれるものとして日米両政府などに拒否されるが、その後オーストラリアやカナダなどの新たな提案を引き出す契機になる。

先陣を切ったのは労働党政権である。1987年、豪労働党政権のビル・ヘイドン外相は、北太平洋の軍事状況を不安定化している軍拡を押しとどめるための信頼醸成措置を関係諸国が検討するよう求めた。ヘイドンは軍事問題での透明性を高めるために、大国が信頼醸成の措置を講ずるべく、安全保障認識と安全保障上の懸念を協議するための対話を開始す

るよう求めた。ヘイドンがモデルとしたのは、全欧安保会議（CSCE）の中で構築された信頼醸成の措置であった。

ヘイドン外相の提案はアメリカ政府の強い反対に直面するが、アジア太平洋に欧州に範をとった多角的な安全保障の仕組みを構築しようという構想は労働党政権の中で継承され、1990年、ヘイドンの後を襲ったギャレス・エバンス外相は、「共通の安全保障」という概念と、CSCEによって達成された「プロセスと仕組み」に強い支持を与えた。そして同年7月、地域安全保障の問題に取り組むために、ヨーロッパでCSCEが行われたように、アジアにおいても新たなプロセスを開始すべきであると指摘した。「アジアに存在する安全保障上の諸問題に取り組むために、なぜ（ヨーロッパと同様の）制度的枠組みを発展させようとならないのか？」エバンスが念頭に置いていたのは、アジア太平洋全域を包含するアジア版CSCEの設立であった。

この構想も頓挫するが、オーストラリアの提案を契機にアジア太平洋の多角的な安全保障制度の在り方を巡る議論が活発化し、1994年にはARF（ASEAN地域フォーラム）が発足し、安全保障対話が始まる。オーストラリアはARFに積極的に関与する。

1980年には日本政府と共同で太平洋共同体セミナーを開催し、官学財の三者からなる太平洋経済協力会議（PECC）の発足に漕ぎつけた。PECCはその後、アジア太平洋の経済協力の在り方を検討する主要な地域制度に発展し、APEC発足の基盤を提供した。オーストラリアはこの活動において中心的役割を果たした。

こうした実績に裏打ちされて1989年にホーク首相は、アジア太平洋の政府間の地域制度の設立を提唱する。ホーク構想はアメリカの消極的な姿勢やASEAN諸国の懸念などに直面するが、その後APEC（アジア太平洋経済協力会議）として常設化され、アジア太平洋の経済協力を検討・実践する主要な地域制度として今日に至っている。

APECの発足にあたっては、アメリカという国の取り扱いがひとつの焦点であった。一方でアメリカを地域制度の外に置き、地域制度を対米牽制と均衡の手段と考える諸国があった。この構想を最初に提唱したオーストラリアの当初案はアメリカの参加を想定していなかったし、アジア諸国の中にもアメリカを制度の外に置くべきだとの意見が存在した。しかし、APECには設立当初はアジア太平洋を基盤とした自由貿易圏の構築といった構想はなく、むしろGATT体制の維持強化などの国際制度の問題やアジア太平洋の経済依存の円滑な運営のための相互理解の促進といった課題が重視されていたために、アジア経済の発展にとって死活的に重要な市場や投資を提供するアメリカを含めることが重要であるとの意見が優勢になり、最終的にアメリカも参加することになる。

#### 4. インド太平洋の構造変動と地域制度

##### (1) 「東アジア」の地域制度の形成

ARFにせよAPECにせよ、それらの地域制度は太平洋の東と西を包摂する「アジア太平洋」の地域制度であった。オーストラリアはこうした地域制度に参加するが、その際の懸念のひとつは、国家形成の歴史や英米との歴史的な繋がり、そして白豪主義の歴史などが相まって、アジア諸国の一部にオーストラリアの参加に消極的な姿勢を示す諸国が存在したことである。マレーシアのマハティール首相は一貫してオーストラリアの「非アジア性」を批判していた。実際、マハティールのEAEG（東アジア経済グループ）構想はオーストラ

リアの参加を拒否したものであった。オーストラリアにとって、自国がアジアの一部であることを地域の中で認知させることが課題であった。

オーストラリアの懸念は、1990年代の後半から「東アジア」を基盤とする地域制度形成が進んだことで強まる。実際、1990年代の後半を迎えると、それまでの「アジア太平洋」ではなく、「東アジア」をひとつのまとまりをもった地域として観念され、それに制度的な枠組みを与えようという動きが生まれる。「東アジア共同体論」構築への期待も強まる。

冷戦終結後、アジアは一時的に戦略的な不透明性、不確実性が高まり、ARF（ASEAN 地域フォーラム）などの地域のすべての諸国を包摂する制度の構築が行われた。対話を通じての信頼の醸成や政策の透明性の確保によって不透明な戦略環境を安定化させることが課題であった。その後アメリカの一極構造という世界が出現し、1990年代半ば以降は、このアメリカ（およびアメリカが強い影響力を有する IMF（国際通貨基金）などの国際制度）への対応がアジアの地域制度形成を促してきた。アメリカを外部化し、アジアの諸国で ASEAN+3（日中韓）を設立したのは、アメリカ（および IMF など）からの圧力に対して集団的にこれを牽制し、地域的な自助の仕組みを作ろうという試みであった。

この直接的な契機となったのは 1997-98 年のアジア通貨危機である。「東アジア共同体」構想の背景には、米国主導の経済のグローバル化が進展する中で、通貨危機のようなグローバル化に伴う「破壊」に備え、自らを守るための地域的な自助の制度の構築の必要性をアジア諸国が認識したことがある。また同時に、アメリカの覇権に対するアジア諸国の懸念があった。アメリカの覇権はアジアの諸国の間に、「人権」「民主主義」「良き統治」「人道的介入」などを名目とする内政へのアメリカの干渉への不安をアジア諸国の間に生んできた。

1997年に ASEAN+3（日中韓）という地域制度が形成され、アジア通貨危機に対する IMF やアメリカに対するアジア諸国の不満とあいまって、オーストラリアを排除した「東アジア共同体」に向けての動きが本格化するかに見られた。オーストラリアの政治経済安全保障がますますアジアのそれと深く結び付いている中で、アジアの主要な地域制度から排除されることはオーストラリアにとって望ましくなかった。

## （2）有志連合型の制度への取り組み

もっとも、歴代の豪政権が等しくアジアの地域制度に積極的な姿勢を示したわけではない。1996年に発足したハワード保守政権は、アジアの地域制度の機能に懐疑的であり、むしろ伝統的なアメリカとの関係を重視した。アメリカの一極構造に対する抵抗感や警戒感には弱く、むしろアメリカの覇権構造の継続こそがアジアの平和と安定に不可欠であり、オーストラリアの役割はその維持強化に寄与することであった。「（アジアにおける）アメリカの代理人」をオーストラリアがつとめるという主張や、必要とあらばアジア諸国の国内政治に積極的に関与することも必要とする「ハワード・ドクトリン」は、アジアと一定の距離を取りつつ、アメリカとの関係強化を通じて、オーストラリアの独自の対外関係をアジアにおいて推進しようという意思の表れでもあった。

ハワード政権が熱心に進めたのが、「有志連合型」の制度の構築である。それは多角的な地域制度の機能へのハワード政権の懐疑の反映ともいえた。日豪安保共同宣言や日米豪三国間の安保対話の枠組み作りはそうした外交の一環である。アジアの国際関係の変動に対

して、一方で対中関与を強めつつ、他方で中国の力の台頭に対してソフトな均衡策とリスク・ヘッジの政策を日米両国などと追求しようというものであった。

同時にそれは、変動する大国間関係へのオーストラリアの懸念の反映でもある。日本との安保共同宣言や日米豪の安保対話は、中国の台頭という新しい事態に対処するために同盟諸国間の協力を強化しようという試み（同盟体制を補完、強化する試み）であるが、他方でそれは、日本やアメリカのアジアでの役割の強化を慫慂しつつ、米中関係や日中関係が緊張し、オーストラリアがどちらかを選択せざるを得ない状況に直面するのをさけるという戦略的考慮が背景にあった。日米に対する期待と不安、懸念を併せ持っていたのである。実際、日豪安保共同宣言や日米豪安保対話の構想をオーストラリアが提唱した頃、日中関係は緊張と対立を繰り返していた。この対立がさらにエスカレートすれば、それはオーストラリアの対中関係にも影響を及ぼしかねなかった。日中の対立を緩和するためにも、オーストラリアにとって、その意向を日本に伝え、日本の対外政策に影響を及ぼしうる高い政治レベルでの対話の枠組みが必要になったのである。

## 5. 新しい地域制度の模索

### (1) 「東アジア」地域主義への対応：東アジア首脳会議への参加

「東アジア」の地域制度形成が進む中で、これに関与する新しい機会がオーストラリアに生まれる。東アジア首脳会議（EAS）開催をめぐる問題である。長期的な課題と見られていたEASの開催問題は、2004年にマレーシアのアブドラ・バダウィ首相が2005年に東アジア・サミットの第1回会合をマレーシアがホストする用意があることを申し出たことによって、関係諸国の中に大きな議論を巻き起こすことになる。

中国の温家宝首相が第2回の東アジア・サミットを中国がホストしたいと申し出たのを契機に、ASEANの意見のとりまとめが急務となる。中国という東南アジア以外の地でサミットが開催されることになると、東アジア共同体作りの重心が東南アジアから北東アジアに移行する可能性があったからである。ASEAN主導という形式が失われる可能性もあった。かくして東南アジアにとって、東アジア・サミットの重心をいかに東南アジアにひきつけ、ASEAN主導の形式を維持するかが大きな外交課題になる。

マレーシアの提案を契機に首脳会議に参加する諸国を巡る論争が激化する。日中の対立が顕在化する。2002年1月のシンガポールの演説で、東アジア共同体のメンバーとしてオーストラリアやインド、ニュージーランドを含むべきであると小泉首相は提唱していたが、日本政府は東アジア首脳会議の開催においてもこの3カ国を加えるべきだと主張した。シンガポールやインドネシア、ベトナムなどの諸国がこの立場を支持した。こうした動きは、東アジア共同体構想を進める中で台頭する中国の力に対する均衡行動の一つであるとみなされた。他方で、中国やマレーシアなどは3カ国を排除したASEAN+3方式の首脳会議案を主張した。

東アジア・サミットの参加国を巡る論争は、「東アジア」の体裁を維持しながらも、米中両国との関係を強く反映したものであった。参加国の拡大を求める諸国は、中国との経済や外交関係を進展させることを望んでいたものの、アジアにおける中国の影響力の高まりに対してはこれを牽制し、均衡をとる必要があると考え、アメリカとの関係強化に動くインドや豪州の参加を支持した。アジアにおける日本の影響力の低下も、対中均衡のための

これら諸国の参加を促した。

最終的に豪、印、NZ3国の参加が決まり、東アジア首脳会議はASEAN+3+3の16カ国で発足することになる。東アジア首脳会議は、ASEANにとって、ASEAN+3が中国主導で進んだ場合のリスク回避の手段でもあったし、東アジア・サミットという別の地域制度を用意することでASEAN+3での中国の行動を制約する機能も持つものであった。また、豪州やニュージーランドのようなアメリカと関係の深い諸国を組み入れることで、アジア的な排他的制度の形成を懸念していたアメリカの反発を防ぐこともできた。オーストラリアにとっては、自らの外交努力でつかんだ果実ではなかったものの、1990年代の後半からの「東アジア」の地域制度構築の動きに関与できる首脳レベルの制度的基盤が確保された。

## (2) ケヴィン・ラッド構想：「アジア太平洋」の地域制度への再関与

オーストラリアにとって、自国を排除した「東アジア」の地域制度の形成への対応だけが課題ではなかった。アジアの国際関係の急速な変化、特に大国間の力関係の変化への対応もオーストラリアにとって急務であった。実際、アジア太平洋では大国間の対立が深刻化しつつあった。日米両国と中国との間では、日米安保体制の強化を巡る対立が深刻化していた。米中は経済から安保、人権に至る多様な分野で対立を繰り返していた。日中関係も、歴史や領土、経済問題などをめぐって緊張を繰り返していた。伝統的な権力政治が激化する予兆が随所に見られた。

オーストラリアにとって、アジア太平洋の戦略的均衡を維持するためにもアメリカの役割は不可欠であったが、同時にオーストラリアの中では「パワー・トランジション」の議論が繰り返され、台頭する中国と既存の覇権国であるアメリカとの対立は不可避であるとの議論も行われた。オーストラリアにとって、中国の提供する経済的な機会は国民経済の安定に不可欠である。他方で、政治社会的価値を共有するアメリカや日本は政治経済安全保障面での有力なパートナーである。オーストラリアにとって最も望ましくないシナリオは、米（日）中の対立が激化し、いずれかを選択せざるを得ない状況に追い込まれることであった。

単独で国際関係を規定する力を欠くオーストラリアにとって、緊張する大国間関係を制御する仕組み（地域制度）を構築することが不可欠であった。同時にそうした仕組み作りからオーストラリアが排除されることも望ましくなかった。大国間関係の安定は重要だが、大国のみにその作業を委ねる結果、オーストラリアの利益が損なわれる恐れもあった。オーストラリアの意向が反映される仕組みが必要であった。また、そうした構想の主導権を握ることで、オーストラリア外交の可能性を地域諸国に印象付けることも期待された。

かくしてオーストラリアは、大国間の力関係の変動がもたらす地域の国際関係の将来への懸念を緩和し、大国間の対立や紛争を回避するための、大国間関係を制御し力関係の変動を管理する新たな地域制度のあり方を模索することになる。これを象徴するのが2008年のラッド首相による「アジア太平洋共同体構想」である。ラッドは、日米中印の他、オーストラリアやインドネシアを構成メンバーとするアジア太平洋共同体構想を提示する。

ラッド構想は、米日中印などのアジアの主要大国の間の力関係の変化に伴う権力政治の激化と軍事紛争の可能性を懸念し、主要大国間に新たな制度を構築し、それを通じてこの地域に「安全保障共同体」を構築する必要性を説いたものである。主要大国間に「大国協

調」の仕組みを構築する構想ともいえた。それはまた、G2（米中）やG3（日米中）などの大国間の新たな制度構想が唱えられる中で、オーストラリアなどのミドル・パワーの存在を印象付け、アジアの中でオーストラリア外交に対する認知を強めたいとの願望に裏打ちされたものであった。

## 6. 重層的対応の中のインド太平洋の地域制度

新しい政治安全保障・経済環境のもとで、オーストラリアは多様な戦略で対応しようとしている。それらをまとめれば、自主努力と同盟の強化、友好国との連携（「有志連合」型の制度）、地域制度などの多国間主義へのコミットメントである。1996年の米豪安保共同宣言に示されたように、オーストラリアにとってアメリカとの同盟関係は国家安全保障政策の基軸である。アメリカと結んだ自由貿易協定や現在進行中のTPP（環太平洋戦略的経済連携協定）交渉への参加も、アメリカとの関係強化の一環である。しかし同時に、アジアの安全保障へのアメリカの軍事的関与の今後の継続性に疑念が生まれつつある。これを補完するものとして、自主防衛の強化（2009年『国防白書』）と有志連合への参加（例えば、アメリカが主導するPSI（拡散防止構想）への参加や、2007年の日豪安保共同宣言にみられる日本との安全保障関係の強化や、日米豪三国間の安保対話の開始、インドやインドネシアなどとの安全保障関係の強化などが推進されてきた。

経済的な相互依存が進む中で、国家の力関係が急速に変化するアジアにおいてオーストラリアは、自国の平和と経済的繁栄を、単独で、あるいは地域の制度形成や有志連合型の制度形成を通じて実現しようとしてきた。関与、牽制と均衡、リスク・ヘッジの戦略を単独で履行すると同時に、地域制度を通じても実施してきた。

アジアの国際関係の構造が安定するにはしばらく時間が必要であろう。とすれば、オーストラリアは、アジアの諸国と同様に、今後も多様な外交戦略で対応する可能性が高く、地域制度に関しても、複数の地域制度に同時に参加しつつ、関与とリスク・ヘッジ、緩やかな牽制と均衡という外交戦略を取る可能性が高い。アメリカや中国に関与しつつ、同時にリスクをヘッジし、大国を牽制し、均衡をとる行動を地域制度を通じても引き続き展開するであろう。

APECやAPTと同様に、東アジア首脳会議も加盟国の首脳が深くかかわる地域制度である。そして、APECが1993年に首脳会議を開催して以降このフォーラムでの議題が当初の貿易や投資・開発といった経済に特化していた時期と比べると、地域の安全保障から国際的な諸問題に至るまで、多様な問題を議論できる場になった。東アジア首脳会議も同様であろう。

つまり、可能性としてはすべての問題が議論できる首脳レベルの会合が、APEC、APT、EASの3つ生まれることになった。これは、アジアの地域制度の今後の方向を議論する場が複数あるということである。関係諸国は、具体的な課題に取り組む際に、いずれのフォーラムで議論するのが自国に有利に作用するかを考慮し、この結果、「地域制度の選択」をめぐる外交を各国が展開することになる。国際政治学者が「フォーラム・ショッピング」と呼ぶ対外行動である。

この制度の選択をめぐる競争は激しくなっている。すでに指摘したように、アジア太平洋の自由貿易協定を巡って、それぞれの首脳会議をベースとした構想が示され、その間で

競争が見られる。中国が支持する ASEAN+3 の自由貿易協定、日本が推進する ASEAN+6 の自由貿易協定構想（東アジア経済連携協定：CEPEA）、アメリカが推進する FTAAP（その具体的な方法としての TPP 推進）の間で競争がある。

他方ですべての地域制度にコミットする姿勢を各国とも崩していない。例えば ASEAN+3 の諸国を見るならば、3つの構想のいずれも支持している。これは、アジア太平洋の政治経済情勢が依然として流動的であり、将来が見通しにくいという事情が影響している。各国ともに、地域情勢の不確実性に対処するために多様な選択肢を維持しようとしているという事情がある。オーストラリアも、一方でアジア諸国との自由貿易協定を締結し、EAS を基盤とした地域的な自由貿易協定構想に関与しつつ、同時にアメリカが推進する TPP 交渉にも参画している。アメリカと自由貿易協定を締結する一方で、日中と自由貿易協定の交渉を進めている。流動的な国際関係を反映して、オーストラリアは特定の地域制度に深く関与するよりは、さまざまな制度に同時に参加し、一方で経済的利益を確保しつつ、将来の変動とリスクに備えようとしている。



## 第6章 ASEANと「インド太平洋条約」構想

福田 保

### はじめに

東南アジアは、インド洋と太平洋を繋ぐ地域である。両大洋を包括するインド太平洋地域において、その中心に位置する東南アジアへの関心が近年高まっている。その地政学的重要性を踏まえ、例えばオーストラリア国防省は、国防戦略において東南アジアと東南アジア諸国連合（ASEAN）の役割を重視している<sup>1</sup>。また、同様の観点から、東南アジアに拠点を置く『インド太平洋レビュー』（*The Indo-Pacific Review*）と題するオンライン・ジャーナルも刊行されている<sup>2</sup>。このように、インド太平洋という地域概念は、東南アジアへの関心およびその重要性を高める効果を生んでいることから、ASEAN 諸国が同概念を肯定的に捉えていても不思議ではない。実際、シンガポールにとって、インド太平洋はアジア太平洋より望ましい用語であるとの指摘がある<sup>3</sup>。

本稿では、ASEAN 諸国および ASEAN が、インド太平洋という地域概念・構想をどのように捉えているのかという問題意識のもと、インドネシアのマルティ・ナタレガワ外務大臣が提唱した「インド太平洋友好協力条約」構想の意図と特徴、そしてこれに対する ASEAN 諸国／ASEAN の反応および立場を明らかにすることを目的としたい。その過程で、以下の2点を指摘する。1つは、インド太平洋友好協力条約は、近年の大国間関係の動向に注意を喚起すると同時に、規範に基づく ASEAN の地域秩序モデルを、インド太平洋地域に拡大させる試みであること。もう1つは、それにもかかわらず、ASEAN 内で大きな反対・批判こそ出ていないが、立場を明確にせず静観の立場をとる加盟国が多く存在するのは、同構想に対する懸念もまた存在するからであるということである。

以下第1節では、まずインドネシアの「インド太平洋友好協力条約」構想の意図と特徴を考察し、第2節で同構想に対する ASEAN 諸国の反応・立場を推進派と静観派に分類して整理する。第3節では、同構想が ASEAN でどのような位置付けがなされているかを検討し、ASEAN が、全ての域外大国を含む、より開かれた、包括的な地域枠組みを望んでいることを、中国が提示した「善隣友好協力条約」への対応と比較しながら指摘する。最後に、インド太平洋友好協力条約構想の課題を若干考察したい。

### 1. インドネシアの「インド太平洋友好協力条約」構想

2013年5月、ワシントン DC で開催された会議で、マルティ外相は「インド太平洋に関するインドネシアの一視点」と題する演説のなかで、ASEAN の基本条約の1つである東南アジア友好協力条約（TAC）をモデルとした「インド太平洋友好協力条約（an Indo-Pacific wide treaty of friendship and cooperation）」（以下、「インド太平洋条約」と略す）を提案した<sup>4</sup>。マルティ外相は、そのような条約の必要性が高まっている背景に、インド洋と太平洋の結びつきが強くなりつつある今日、グローバル経済を牽引するインド太平洋地域には、国家間の相互不信、南シナ海や東シナ海をはじめとする領土をめぐる問題、変容する国家間（特に大国間）関係の3つの主要課題があると論じた<sup>5</sup>。

インド太平洋条約の提案に至った背景を考えるうえで、特に重要なのは第3の課題であ

ろう。マルティ外相は、現在、国家間関係が大きく変容しており、この趨勢は今後も持続するとの見通しを立てている。そして「変容する国家間関係」とは、主に米、中、印、日の4カ国を中心としたものである。マルティ外相は「ジャカルタ・グローブ」とのインタビューで、中国、米国、インド、日本の関係を考えなければならないとしたうえで、現在、台頭する国に対して連合国（a coalition of powers）を形成して勢力均衡を図らなければならないという「冷戦型思考」が、地域に回帰しつつあるとの懸念を示した<sup>6</sup>。相互不信や領土をめぐる問題の存在は、冷戦型思考に基づく国家間関係をさらに不安定化させよう。台頭するパワーは、潜在的脅威と見做されるからである。このような冷戦型思考が回帰しつつある情勢下では、「一国が地域を牛耳るような力の優勢（preponderance of power）」を作り出してはならない。そのために、この国家間（大国間）関係の変容に適切に対応（manage）するための「新たなパラダイム」が、インド太平洋地域に必要であるという。その新たなパラダイムが、東西に分断された冷戦期や過去の対立を乗り越えて、今や共同体形成を目指すASEANの下地を作ったTACをモデルとするインド太平洋条約なのである<sup>7</sup>。

インドネシアが提唱したインド太平洋条約には、相互に関連した4つの特徴がある。第1は、インドネシアのみならず、ASEANにとって望ましい広域インド太平洋の秩序像を、域外諸国（特に大国）に提示したものであるという点である。TACの目的の1つは、ASEANが域外諸国に対して、自分たちにとって望ましい東南アジア地域秩序像を提示して、大国が東南アジアの平和と安定を脅かす政策をとりにくい環境を構築することであった<sup>8</sup>。しかし、TACは域外諸国に開かれた条約であるものの、東南アジアをその対象地域としている。そこで参加国のみならず対象地域をインド太平洋にまで広げ、大国の国際関係がインドネシアやASEANに悪影響を及ぼさないよう、大国に注意を喚起しているのである。

第2は、インド太平洋の地域秩序におけるASEAN中心性の維持である。ASEANはアジア太平洋の地域制度で「運転席」に座ることを主張し、アジア太平洋の地域組織を含むASEAN関連の公式文書でもその旨明示されている。マルティ外相は、ASEANが中心となり主導していくためには、ビジョンを持つことが必要であると強調する<sup>9</sup>。その観点から、同条約はASEANにより積極的な役割を与えると主張し、次のように述べた。インド太平洋条約は「ASEANの経験を、より大きな世界に適用させる好機である。もはや我々自身を守るだけでは十分ではない。我々の未来を、自分たちで形成するこの機会を捉えなければならない。」<sup>10</sup> すなわち、インドネシアは、インド太平洋条約構想を通じて、域外大国に対して注意を喚起するだけでなく、ASEAN諸国に対してもASEANの一体性を維持し、同連合に対する国際社会からの信頼性を取り戻すよう促しているのである。

インドネシアは、ASEAN議長国であった2011年に「バリ・コンコードIII」を採択し、ASEANがグローバル社会でより大きな役割を果たすよう、2022年までにグローバル問題に関してASEANが共通の立場を形成することを目標に、ASEANを牽引している国である。長期的には、インド太平洋条約は将来の、グローバル・レベルでのASEANを見据えた構想であるかもしれない。

第3は、同条約が、ASEANが東南アジアで発展させてきた規範に基づく地域秩序を、インド太平洋地域に拡大することを意図している点である。この点は、インド太平洋条約がTACをモデルにしていることから明らかであるが、同条約で強調されているのはASEANが従来重視してきた信頼醸成、紛争の平和的解決、相互安全保障・包括的（総合）安全保

障である<sup>11</sup>。また、この条約は、2011年の東アジア首脳会議（EAS）で採択された「互恵関係に向けた原則に関する東アジア首脳会議宣言」（バリ原則）に則した内容となることが言明されている。「バリ原則」は、紛争の平和的解決のほか、主権の尊重や内政不干渉といった、ASEANが重視する規範が盛り込まれた宣言でもある。マルティ外相がEASの役割を強調するのは、EASへの参加基準としてTACへの加盟が義務付けられていることがあろう。EASを通じて、TACをインド太平洋大に拡張していく意図が読み取れる。ASEANの規範に基づく地域秩序モデルは、1990年代にASEAN地域フォーラム（ARF）を通じてアジア太平洋に拡大されたが、21世紀に入り十余年経った今、ASEANモデルはEASを通じてインド太平洋に拡大されようとしている。

第4の特徴は、インド太平洋条約は、インドネシア政府が推進する「動的平衡」（dynamic equilibrium）に向けた1つの枠組みと位置づけられている点である<sup>12</sup>。ユドヨノ政権の外交政策は「one million friends, zero enemies」のスローガンの下、圧倒的な力を有する国が地域に存在しない動的平衡の実現を目指している。マルティ外相が「the more, the merrier」と述べたように<sup>13</sup>、インド太平洋というより包括的な地域で、より多くの諸国（特にインド）を加えることで、そのような動的平衡が実現されやすくなるのであろう。また、インド太平洋条約構想は、豪ダーウィンにおける米海兵隊のローテーション展開を念頭に置いた提案とも考えられる。マルティ外相は、地域諸国は中国の台頭に対して、「伝統的な同盟や分断を図る政策（fault lines）」を通じた対応をとるべきではないと警鐘を鳴らした<sup>14</sup>。この発言には、前述した「冷戦型思考」に対するマルティ外相の懸念がうかがえる。この発言を踏まえると、インド太平洋条約は、アメリカのリバランシングに伴って高まりつつある大国間緊張の緩和（および冷戦型思考への警鐘）を意図した枠組み構想と捉えられよう<sup>15</sup>。

インドネシア政府の外交政策が7月の大統領選挙後も大きく変化しない限り、インドネシアはインド太平洋条約構想を2014年にさらに推進すると考えられる。2013年12月、40周年を記念して東京で開催された日・ASEAN特別首脳会議参加のために訪日したユドヨノ大統領は、東京で講演し、そのなかでインド太平洋条約構想をあらためて提示した<sup>16</sup>。またマルティ外相も、2014年、ASEAN諸国と共に同構想を前進させたいと語っている<sup>17</sup>。

## 2. ASEAN諸国とインド太平洋条約構想—推進派と静観派

インドネシアのインド太平洋条約構想に対して、ASEAN諸国はどのような反応を見せているのだろうか。ASEAN諸国の立場は、大きく2つに分類できる。1つは、同構想を、これまでASEANが東南アジアで培ってきた規範に基づく地域秩序を拡大し、同時にASEANおよびASEAN諸国の役割を確保する機会と捉える推進派である。もう1つは、表立って支持も反対も唱えず、同構想がどのように展開していくのかを見極めようと静観の立場を取る静観派である。

### （1）推進派

インド太平洋概念の登場を、ASEANの役割を再活性化させる機会と前向きに捉える推進派には、インドネシアとベトナムが挙げられよう。ASEAN諸国のなかで最も積極的なのは、インド太平洋条約を提唱したインドネシアである。推進派に挙げられるもう1つの国は、ベトナムである。ただ、積極的とはいっても、ベトナムはインドネシアのように、インド

太平洋の地域秩序枠組みを提示しているわけではない。インドネシアが東南アジアにおけるインド太平洋秩序構想の規範起業家ないしリーダーであるとするれば、ベトナムはインドネシアの構想を支持するフォロワーといえよう。

ベトナムは、「インド太平洋」と「インド・アジア太平洋 (Indo-Asia-Pacific)」という2つの用語を併用している<sup>18</sup>。ベトナムは、インド洋と太平洋の相互依存関係が増しているとの認識のもと、インド（・アジア）太平洋地域における地域アーキテクチャーの構築に支持を表明している。トン・シン・タン在スリランカ・ベトナム大使は演説の中で、ルールや規範を強化し、紛争の可能性を最小限にするためにも、「インド・アジア太平洋地域全域を覆う仕組みを含む、地域アーキテクチャー構築のイニシアティブを支持する」と述べた<sup>19</sup>。インドネシアのインド太平洋条約に直接言及してはいないものの、間接的に同構想を支持していると考えてよからう。

では、ベトナムはインド太平洋をどのように捉えているのだろうか。ファン・ビン・ミン外務大臣と上述の大使の発言によれば、ベトナムはインド太平洋という新たな地域概念の出現を、課題と機会の両側面から捉えている。課題については、タン大使は内政干渉、大国間競争、領土紛争を挙げている。内政干渉においては、アメリカに対する懸念がうかがえる。タン大使は、大国は人権、民族、宗教といった問題を口実に小国の内政に干渉し、小国に圧力を加えて影響力の増大を試みると述べた<sup>20</sup>。この発言の背景には、アメリカが、人権状況を理由にベトナムへの武器輸出を制限していることや、米下院外交委員会がベトナムの人権状況を批判したベトナム人権法案を採択したことなどがある<sup>21</sup>。また、「アメリカのリバランシングが、インド・アジア太平洋全域に焦点をあてている」ことから、インド太平洋のほぼ中央に位置するベトナムが、米中などの大国間関係に大きな影響を受けることへの懸念もある。実際、大国間競争の害を被るのは小国であると、大国に対する懸念を表明している<sup>22</sup>。

インド太平洋にはこうした課題があると認識する一方で、ベトナムは機会も見出している。それは、インド太平洋は、上記課題に対応する方法も同時に提供する点である。インドおよびスリランカでの演説という点に留意しなければならないが、内政干渉においても、また特に米中間の大国間競争においても、インドの役割は重要である。インド太平洋という地域概念によって、より明確にもう1つの大国インドを加えることで、大国（アメリカや中国）の小国（ベトナム）に対する圧力の緩和を期待できる。タン大使がいう、国際関係の「多様化」および「多角化」である。「インド・アジア太平洋の枠組み構築に向けて、ベトナムは、ASEANと南アジア地域協力連合とのより強い結びつきを促進するために行動する準備ができています」との発言は、ベトナムの多様化・多角化志向外交の表れであろう<sup>23</sup>。また、南シナ海でのインドとベトナムの海洋資源開発事業への中国の抗議に対して、インド海軍が同事業を守るために艦艇を派遣する用意がある旨発言したことは、ベトナムにとってインドは心強いパートナーと映ったことであろう。

インド太平洋のもう1つの利点は、それが大きな経済的機会を提供する枠組みであることである。タン大使が、中国、日本、韓国、ASEAN、インドは大きな市場を提供するだけでなく、豊富な直接投資元であると述べた通りである。ファン・ビン・ミン外相も、インドとASEANのより密接な協力によって両者はより強く結びつくことができ、繁栄と平和を共有するインド太平洋が実現できると主張している<sup>24</sup>。マルティ外相が、インド太平洋地域

はそれ自体、経済の原動力だと述べ、経済的側面も強調したように、インドネシアもベトナムも、インド太平洋という大市場に大きな関心と期待を抱いている。経済成長は、全ての ASEAN 諸国の優先政策課題である。

## (2) 静観派

インドネシアやベトナムがインド太平洋構想に積極的なものに対し、2 国以外の多くの ASEAN 諸国は静観派に分類されよう。同構想に対して支持も批判も明示的に行わず、静観の立場を取っている国々である。では、なぜ多くの ASEAN 諸国は、インド太平洋構想に対して立場を明らかにしていないのか。第 1 の理由は、インドネシアのインド太平洋条約案の具体的内容が、まだ明確にされていないということに由来するのであろう。事実、同条約によって何が実現されるのかといった疑問が ASEAN 諸国から呈されている<sup>25</sup>。インド太平洋条約構想が具体化されるにつれ、ASEAN 諸国も立場を明確にしていくことであろう。

第 2 の理由は、中国を刺激したくないとの考えがあるからであろう。ベトナムの大使の発言にも見られたように、インド太平洋という地域概念は、アメリカのリバランシングと密接に関連している。同概念が、アメリカによる対中包囲網を狙ったものであると疑われても不思議ではない。実際、「アメリカのインド太平洋戦略構想は、米主導の封じ込め戦略であるとの中国の疑念をさらに強めることになる。……そのような、(地域を) 不安定化させる戦略は、インドネシアや東南アジア諸国の国益に沿うものではない」との懸念の声が、東南アジアから聞こえる<sup>26</sup>。マルチ外相のインド太平洋条約についても、同構想がワシントンで歓迎されたことから、同条約は中国封じ込めのための 1 つの戦術であると、中国が解する可能性があるという<sup>27</sup>。折しも、2009 年にケビン・ラッド元オーストラリア首相がアジア太平洋共同体の創設を提案したが、同提案は中国の台頭を抑え込む意図があったと、ウィキリークスによって公にされた経緯がある<sup>28</sup>。インドネシアのインド太平洋条約とオーストラリアのアジア太平洋共同体は異なるが、中国の反応を気にする ASEAN 諸国がインド太平洋構想に慎重になるのも仕方があるまい。ASEAN 諸国の支持を得るためには、インド太平洋構想が中国の孤立を図るものではないことが明らかにされなければならない。

第 3 に、ASEAN 諸国の関心が主にインド太平洋の東（西太平洋）に向けられており、西（インド洋）への関心はまだそれほど強くないということがあろう。マルチ外相がワシントン演説で挙げたインド太平洋の不安定要因とは、朝鮮半島、南シナ海、東シナ海といった主にアジア太平洋地域に限定できるものである。特に多くの ASEAN 諸国にとって、対大国関係における喫緊の課題は、南シナ海問題の動向である。ASEAN 諸国とインドの協力は近年強化されているが、南シナ海問題をはじめ、アジア太平洋におけるインドの役割は未だ限定的なものである。マレーシア海洋研究所 (MIMA) のスマティ・ペルマル研究員は、マレーシア政府はインド太平洋の地域概念をまだ完全に取り込んでいないと述べ、その理由を、インド洋におけるマレーシアの関心が、マラッカ海峡へと繋がる航行の自由の確保といった、限定的なものであるからであると論じた<sup>29</sup>。

上記 3 点のうち、第 1 と第 3 はインド太平洋構想に反対を唱える根本的な要因になるとは考えにくい。第 1 の点はインドネシアをはじめとする ASEAN 諸国間で調整できる問題であるし、第 3 点目も、インドや他の南アジア諸国と、今後さらに深まることが予測される経済関係を考えれば、インド洋と太平洋の繋がりは今後益々強くなるだろう。したがって、最

も重要な理由は2点目であろう。すなわち、インド太平洋条約が中国を含む枠組みで、対中封じ込めの施策と中国に受け取られない構想であるかが、ASEAN諸国にとって重要な判断基準の1つとなる。

### 3. ASEANとインド太平洋条約構想

以上のように、インド太平洋概念・構想に対するASEAN諸国の立場は、インドネシアを筆頭とする推進派と、様子を見かねる静観派とに分けられる。では、両派が混在するASEANでは、インド太平洋概念はどのような位置付けがなされているのだろうか。マルチ外相がインド太平洋条約案を2013年5～6月に提案した後、ASEANの一連の外相・首脳会議が開催されたのは同年6～7月と10月であった。これらの公式文書の中で同条約案に触れているのは、ASEAN外相・首脳会議の共同・議長声明およびEAS外相・首脳会議の議長声明である。いずれの声明においても、同条約案を提示したインドネシアに対して感謝の意を表明しているのみである<sup>30</sup>。上述したように、条約案の内容や意図が不明確であることや、ASEAN内では静観派の立場をとる加盟国が多いことが、こうした控えめな言及に留まった理由であろう。

興味深いのは、ASEANと中国の首脳会議議長声明でインド太平洋条約構想に言及があったことである。2013年10月に開催されたASEAN・中国首脳会議において、中国はASEANに対して、戦略的パートナーシップを格上げする「善隣友好協力条約」の締結を提案した。この伏線として、1週間前に習近平国家主席はインドネシア国会で演説し、「中国・ASEAN運命共同体」の提言を行ったことは特筆に値する<sup>31</sup>。同提言の後に提案された「善隣友好協力条約」は、中国とASEANの二者間戦略協力の強化を目指すものであり、二者に限定されるものである<sup>32</sup>。同条約について、「第16回ASEAN・中国首脳会議議長声明」では含みのある表現が使われている。それは、ASEANは中国の上記提案に感謝の意を表明すると同時に、「ASEANと中国にとどまらない (beyond ASEAN and China)、より広大なインド太平洋地域を含む友好協力条約の締結というインドネシアの構想を評価する」と明記しているのである<sup>33</sup>。これは、中国との排他的な協力枠組みよりも、より開かれた、包括的なインド太平洋条約がより望ましいという、ASEANの選好を示唆している。レー・ルオン・ミンASEAN事務総長も、中国の条約案は「慎重に検討されなければならない」と述べ、慎重な姿勢を示している<sup>34</sup>。

このように、「ASEAN・中国首脳会議議長声明」では、ASEANとEASの文書より、ASEANのインド太平洋条約構想に対する肯定的な姿勢がうかがえる。ASEAN諸国の中に、インド太平洋条約が中国を刺激する可能性があるとして慎重な立場をとる加盟国が存在するなかで、中国との公式文書でむしろ肯定的な言及をしているのである。なぜか。端的に言えば、ASEANは、中国との関係だけを重視しているわけではなく、中国を含む全ての大国と良好な関係の構築を模索しているからである。ASEAN・中国首脳会議後、マルチ外相が「我々は、『この大国か、あの大国か』という思考を避けなければならない」と発言したように、ASEANは特定の大国との排他的な条約や、特定の大国を囲い込むような条約には異を唱える<sup>35</sup>。中国を刺激することを避けたいと同時に、中国のみと緊密な関係を構築することも避けたいのである。このように見てくると、インド太平洋条約構想への言及は、同構想への支持というよりも、ASEANは排他的な条約を望まないという、中国への牽制という側面が

より強いといえよう。インド太平洋条約は、インド太平洋地域で一国のパワーが圧倒的な影響力を持つに至らないよう、大国を取り込み相互に牽制させ合うことで、大国のパワーの中和を図る構想といえよう<sup>36</sup>。

#### 4. インド太平洋条約構想の課題

2014年1月末現在、ASEAN内ではインド太平洋条約に対して静観派に分類される国が多く、ASEANも組織として公式な立場を明らかにしていない。それでも、インド太平洋条約構想は、多くのASEAN諸国から支持を得られると考えられる。その理由は1つに、同条約がTACをモデルとしており、従来ASEANが重きを置いてきた規範や慣行を重視していること、また、提唱国が域外国ではなく、インドネシアである点も重要な要素である。2つに、インド太平洋条約が既存の制度に代わるものではなく、それらをベースにして作られる制度だからである。ASEAN中心の制度をさらに重層化させ、ASEANが築いてきた規範に基づく地域秩序を、東南アジア、アジア太平洋より広い地域にまで広げる構想である。3つには、地域における一国の圧倒的優越を防ぐという認識は、多くのASEAN諸国が共有しているからである。例えば、マレーシアのナジブ・ラザク首相は、「中国は我々のパートナーである。アメリカも我々のパートナーである。……どちらの側につくかということではない。冷戦期の古い二国間主義から……多国間主義へと転換しなければならない」と述べている<sup>37</sup>。

しかし、インド太平洋条約構想には課題もある。2点指摘したい。1つは、この条約によって、特にマルティ外相が挙げた第3の課題である、大国間関係の変容への対応をどのように行うか、またそもそも行えるかである。マルティ外相の言葉を借りれば、どのように「冷戦型思考」を変化させ、そうした思考に基づいた大国間関係から脱却を図るのか。前述した通り、インド太平洋条約が重視する規範は、既存の東南アジア・アジア太平洋の地域制度でも既に強調されているものである。しかし、例えば近年の中国の行動は、TAC、「バリ原則」、「南シナ海行動宣言(DOC)」といった規範に則したものかどうか疑わしい。つまり、既存の規範で大国の行動を十分に抑制することが困難であるならば、同様の規範に基づいた新たな枠組みを作ることによって、どのような効果ないし変化が生まれるのか。マルティ外相自身、「係争の解決にあたって、これまで直接TACに依拠されてきたことは多くなかったかもしれない」と認めている<sup>38</sup>。また、ASEAN内からも、既存の地域多国間制度は、紛争の管理・解決をするうえで有効ではないとの意見が聞かれる<sup>39</sup>。こうした見解に伝えるためにも、今後インド太平洋条約構想を具体化していくなかで、地域を不安定化させる国家の行動を抑制するメカニズムに関する議論が進展することが期待される。

もう1つは、インド太平洋条約そのものよりも、インド太平洋でASEANの地域秩序モデルを拡大していくうえでの課題である。それはASEANの結束である。10カ国からなるASEANは、安全保障認識の違いやそれぞれが持つ対大国関係の相違などによって、これまで加盟国間のバラつきが目立つことが少なくなかった。2012年にASEAN外相会議共同声明を初めて採択できなかったことは最も顕著な例である。特に南シナ海問題をめぐっては、中国へ配慮する加盟国が少なからずいることから、地域協力の進展が制度的にはASEAN中心とされながらも、近年は大国間関係の動向に大きく左右される面が強く表れている。上述したように、インド太平洋条約が中国を含め、対中封じ込めの側面が前面に出ない内容のものとなれば、ASEAN諸国間の相違はそれほど大きなものにならないであろう。インド

太平洋地域で ASEAN の中心性と役割を確たるものとするためには、ASEAN の結束がさらに強化される必要がある<sup>40</sup>。

### 結語に代えて

本稿は、2013年5～6月にマルティ・インドネシア外相によって提唱されたインド太平洋友好協力条約構想に対する ASEAN 諸国および ASEAN の反応を整理し、同構想の課題について若干の考察を行った。最後に、今後の研究課題をいくつか指摘し、結語の代わりとしたい。第1は、2014年にインド太平洋条約構想が ASEAN 内でどれだけ支持を得られるか、または得られないかにも依るが、前者の場合、ASEAN がこれを実現していく過程で直面しうる問題および課題をさらに明らかにすることである。インドネシアの同構想が中心となれば、インドネシアが主導するであろうが、ASEAN も具体化を後押ししていくことになる。課題とは、前述した ASEAN の結束の他、例えばインド太平洋条約構想への ASEAN のモメンタムの維持や、ASEAN 共同体の実現や南シナ海問題等に大きな資源と労力が傾けられているなか、限られた ASEAN の人的・知的資源をいかに確保していくかといったものが挙げられる。

第2は、日本の政策課題を考察することである。ASEAN が抱える課題に対して、日本はどのような支援ができるのか、またすべきなのか。マルティ外相のインド太平洋条約構想の背景には大国間関係の変容があると述べたが、これには無論、日中関係も含まれる。ユドヨノ大統領が、日中の良好な関係が地域の安定に不可欠である旨発言した通りである<sup>41</sup>。ASEAN を、南シナ海や東シナ海における中国の行動に、共に懸念を抱く日本のパートナーであるとの前提に立つ政策には限界がある。「安全保障における日本の役割は徐々に進展していくことが重要である」との指摘に留意しつつ<sup>42</sup>、インド太平洋条約構想が日本にとっても望ましい地域秩序構想となるよう方向づける施策が必要であろう。

### — 注 —

<sup>1</sup> Australian Department of Defence, *Defence White Paper 2013* (Canberra, May 2013).

<sup>2</sup> <<http://www.indopacificreview.com>> 拠点はバンコクに置いているが、バーチャル・オフィスである。本ジャーナルの編集チームは複数の研究者によって構成されており、その多くは米国コロンビア大学の卒業生であり、また米国政府での勤務経験を有している。

<sup>3</sup> Chan Git Yin, “Session III: Indo-Pacific Region: Perspectives from South East and East Asia,” *Asian Relations Conference IV on Geopolitics of the Indo-Pacific Region: Asian Perspectives*, Indian Council of World Affairs, New Delhi, March 21, 2013 での発言。Reports on Conference は以下より閲覧可。<<http://icwa.in/crarcfour.html>> (2014年1月25日アクセス)

<sup>4</sup> Marty M. Natalegawa, “An Indonesian Perspective on the Indo-Pacific,” Keynote address at the Conference on Indonesia, Center for Strategic and International Studies, Washington, D.C., May 16, 2013. マルティ外相はその後、6月3～5日にクアラルンプールで開催された第27回アジア太平洋ラウンドテーブル、6月18～20日にジャカルタで開催されたシンポジウム (“Intersections of Power, Politics and Conflict in Asia”) でも同提案を行った。

<sup>5</sup> インド太平洋地域とは、地理的には、インド洋と太平洋をまたぎ、北に日本、南東にオーストラリア、南西にインド、その三角形の中心にインドネシアが位置する地域と述べた。アメリカ・ハワイを加えれば、安倍総理が描いた democratic security diamond に近い地域概念図となる。

- <sup>6</sup> Abdul Khalik and Dessy Aswim, “Marty Urges Treaty to Ward Off Indo-Pacific Conflict,” *Jakarta Globe*, August 2, 2013, <<http://www.thejakartaglobe.com/news/marty-urges-treaty-to-ward-off-indo-pacific-conflict>> (2014年1月24日アクセス)
- <sup>7</sup> この点は、マルティ外相のワシントン演説からも読み取れる。
- <sup>8</sup> 山影進「ASEANの安全保障機能とアジア太平洋の広域安全保障」山本吉宣編『アジア太平洋の安全保障とアメリカ』彩流社、2005年、184頁。
- <sup>9</sup> Khalik and Aswim, “Marty Urges Treaty to Ward Off Indo-Pacific Conflict.”
- <sup>10</sup> 第27回アジア太平洋ラウンドテーブルでの発言。“Call for Asia-Pacific treaty,” *New Straits Times*, June 5, 2013, <<http://www.nst.com.my/latest/call-for-asia-pacific-treaty-1.293999>> (2014年1月26日アクセス)
- <sup>11</sup> Natalegawa, “An Indonesian Perspective on the Indo-Pacific.” ここでいう相互安全保障は、平和と安定が共通の利益 (a common good) であるという理解が地域諸国に共有されることが目指されている。
- <sup>12</sup> Rizal Sukma, “Friendship and cooperation in the Indo-Pacific: Will a treaty help?” *Jakarta Post*, May 28, 2013.
- <sup>13</sup> “A Conversation with Marty Natalegawa, Minister of Foreign Affairs, Republic of Indonesia,” Council on Foreign Relations, September 20, 2010, <<http://www.cfr.org/indonesia/conversation-marty-natalegawa-minister-foreign-affairs-republic-indonesia/p22984>> (2014年1月28日アクセス)
- <sup>14</sup> “Indonesia urges calm over rise of China,” *Sydney Morning Herald*, March 16, 2012.
- <sup>15</sup> この点は以下を参考にした。Sheldon Simon and Carl Baker, “US-Southeast Asia Relations: Obama Passes,” *Comparative Connections* (Honolulu: Pacific Forum CSIS, January 2014) .
- <sup>16</sup> Susilo Bambang Yudhoyono, “Building Regional Architecture for Common Peace, Stability and Prosperity,” Tokyo, December 13, 2013. スピーチテキストはインドネシア内閣官房 (Cabinet Secretariat) より閲覧可。
- <sup>17</sup> Zakir Hussain, “Jakarta pushing for Indo-Pacific peace treaty,” *Straits Times*, January 10, 2014.
- <sup>18</sup> トン・シン・タン在スリランカ大使は、1つの演説の中で「インド太平洋」と「インド・アジア太平洋」の両方を使用した。Ton Sinh Thanh, Vietnam Ambassador to Sri Lanka, “The big picture of the changing Indo-Asia-Pacific Region: Opportunities and Challenges for Vietnam and Sri Lanka,” Lakshman Kardigamar Institute of International Relations and Strategic Studies, Colombo, Sri Lanka, August 16, 2013, <<http://www.vietnamembassy-srilanka.vn/en/nr070521165843/nr070815092257/ns130909213753>> (2014年1月26日アクセス)
- <sup>19</sup> 同上。
- <sup>20</sup> 同上。
- <sup>21</sup> “H.R.1897—Vietnam Human Rights Act of 2013,” 113th Congress, <<http://beta.congress.gov/bill/113th/house-bill/1897>>. 2013年12月、ケリー国務長官が訪越した際にも、ベトナム政府に人権状況の改善を求めた。
- <sup>22</sup> Thanh, “The big picture of the changing Indo-Asia-Pacific Region.”
- <sup>23</sup> 同上。
- <sup>24</sup> Manish Chand, “Vietnam backs bigger role for India in Asia-Pacific region,” *Indiawrites*, July 13, 2013, <<http://www.indiawrites.org/diplomacy/vietnam-backs-bigger-role-india-asia-pacific-region>> (2014年1月26日アクセス)
- <sup>25</sup> Adlyss Adnan, “Treaty must have some bite,” *New Straits Times*, July 2, 2013; Jeffrey A. Wright, “Emerging Indonesia: Implications for World Order and International Institutions,” Workshop Summary Report, Council on Foreign Relations, Washington, D.C., September 27, 2013. 当ワークショップは2013年6月25日にジャカルタで開催され、米国、インドネシア、シンガポールから参加者があったようである。

<sup>26</sup> Ristian Atriandi Supriyanto, “Indo-Pacific grand design a recipe?” *Jakarta Post*, December 8, 2011. 筆者はシンガポールの南洋工科大学 S・ラジャラトナム国際研究院の研究者である。他にも例えば、Anindya Novyan Bakrie, “US pivot to the region has changed the game,” *Jakarta Globe*, January 3, 2012 がある。

<sup>27</sup> Khalik and Aswim, “Marty Urges Treaty to Ward Off Indo-Pacific Conflict.” こうした見解は他にも出されている。例えば、Wright, “Emerging Indonesia,” Workshop Summary Report.

<sup>28</sup> Daniel Flitton, “Rudd the butt of WikiLeaks exposé,” *Sydney Morning Herald*, December 6, 2010.

<sup>29</sup> Sumathy Permal, “Session III: Indo-Pacific Region: Perspectives from South East and East Asia,” *Asian Relations Conference IV on Geopolitics of the Indo-Pacific Region: Asian Perspectives*, Indian Council of World Affairs, New Delhi, March 21, 2013 での発言。

<sup>30</sup> “Chairman’s Statement of the 8th East Asia Summit,” Bandar Seri Begawan, October 10, 2013, para. 8; “Chairman’s Statement of the 3rd East Asia Summit Foreign Ministers’ Meeting,” Bandar Seri Begawan, July 2, 2013, para. 6; “Chairman’s Statement of the 23rd ASEAN Summit,” Bandar Seri Begawan, October 9, 2013, para. 53; “Joint Communiqué of the 46th ASEAN Foreign Ministers’ Meeting,” Bandar Seri Begawan, June 29-30, 2013, para. 89.

<sup>31</sup> 首藤もと子「インドネシアの対中認識」、日本国際問題研究所平成 25 年度研究プロジェクト「主要国の対中認識・政策の分析」分析レポート、2 頁。

<sup>32</sup> “Li raises seven-pronged proposal on promoting China-ASEAN cooperation,” *People’s Daily Online*, October 10, 2013, <<http://english.peopledaily.com.cn/90883/8420237.html>> (2014 年 1 月 28 日アクセス)

<sup>33</sup> “Chairman’s Statement of the 16th ASEAN-China Summit,” Bandar Seri Begawan, Brunei, October 9, 2013, para 10. 原文は“*We acknowledged Indonesia’s idea in having a treaty of friendship and cooperation that includes a wider Indo-Pacific region, beyond ASEAN and China.*” 傍点は筆者。

<sup>34</sup> “Cautions response to China’s treaty call,” *Straits Times*, October 13, 2013; Yang Razali Kassim, “Elevating China-ASEAN Ties: Who is Wooing Whom?” *RSIS Commentaries No. 192*, Nanyang Technological University S. Rajaratnam School of International Studies, October 11, 2013.

<sup>35</sup> 「中国、安保でも浸透図る」『朝日新聞』2013 年 10 月 11 日、13 面。

<sup>36</sup> この点は以下を参考にした。山影「ASEAN の安全保障機能とアジア太平洋の広域安全保障」、191 頁。

<sup>37</sup> Dato’ Sri Najib Tun Razak, Prime Minister of Malaysia, “Keynote Address,” Delivered at the 10th IISS Asian Security Summit (Shangri-La Dialogue), Singapore, June 3, 2011.

<sup>38</sup> 第 27 回アジア太平洋ラウンドテーブルでの発言。Adlyss Aldelya Mohd Adnan, “Realities of the Natalegawa Doctrine,” *ASEAN Newsletter*, Institute of Strategic and International Studies (ISIS) Malaysia, June 2013, p. 3.

<sup>39</sup> Thanh, “The big picture of the changing Indo-Asia-Pacific Region.”

<sup>40</sup> この点については、以下も参考となる。Awidya Santikajaya, “Countries at the crossroads,” *Jakarta Post*, June 3, 2013.

<sup>41</sup> Yudhoyono, “Building Regional Architecture for Common Peace, Stability and Prosperity.”

<sup>42</sup> 同上。

## 第7章 「インド太平洋」の競合する地域貿易協定構想と日本外交

片田 さおり

### はじめに

「アジア」というのは定義の難しい地域であり、どの国を含め、どの国を枠の外に置くのかという議論はいろいろな場面でなされている。広域な地域貿易協定構想の場合も例外ではなく、2000年代の半ばあたりからアジア太平洋自由貿易圏（Free Trade Area of Asia Pacific: FTAAP）や東アジア包括的経済連携協定（Comprehensive Economic Partnership in East Asia: CEPEA）、東アジア自由貿易地域（East Asia Free Trade Area: EAFTA）などそれぞれ異なる国をメンバーに様々な構想が提案されてきた。今回の共同研究のテーマである「インド太平洋」という地域概念は、アジアの経済連携がどのような形で推進されていくかという命題にとって新しい切り口を与える。

アジア太平洋地域の貿易・投資を通じた経済連携の将来を考える時、この数年、乱立するように提案されてきた地域貿易協定構想のうち、どれが勝ち残っていくかが非常に重要な分岐点になるように思われる。以下に分析するが、こういった貿易協定構想は往々にしてアメリカ、中国および日本といった経済大国の錯綜する意向が反映される。それも、経済利益を追求するためだけではなく、外交や安全保障戦略上での影響力の強化や、自らが追求する世界貿易の秩序やルールの伝播など、多くの面での優位獲得競争が展開される。こうした競争は、この十年来アジア太平洋において顕著に見られる自由貿易協定交渉の急増につながっている（Solís, Stallings and Katada 2009）。2008年以來アメリカの提唱により拡大された環太平洋パートナーシップ協定（Trans-Pacific Partnership: TPP）は、こうしたトレンドに明らかに拍車をかけている。特に、2010年10月、当時民主党の菅政権がTPP交渉参加を表明してからは、日本の動きに触発されるような形で、日中韓FTA、東アジア地域包括的経済連携（Regional Comprehensive Economic Partnership: RCEP）や日EU自由貿易協定といった様々な広域自由貿易協定が再び活性化された。今回の中間報告では、このようにTPPをきっかけに日本を中心に活発になったアジア太平洋の広域自由貿易協定の競合・拡散の力学を考察する。第1節では自由貿易を拡散させる競争力学について概観し、第2節で日本にとってTPP参加がどのような意味を持つのかを分析する。ここでは、盛んに行われているTPPにまつわる日本国内政治経済の議論ではなく、TPPに参加することによって、日本政府が自由貿易協定競争で強い影響力を手に入れた経緯に焦点をあてる。第3節では、その後のアジア太平洋における様々な広域自由貿易協定の動きについて言及する。最後に結びでは、こうした地域経済連携にまつわる政治経済的分析がアジアにおける「地域（Region）」という観念の形成にどう影響し、また、そうした中でインドやインドネシアといったswing stateはどのような役割を果たすかについて考察する。

### 1. 自由貿易協定にまつわる競争・競合要素

#### (1) 政策拡散の理論:負の外部性と競争の力学

近年国際関係の分野で多く取り上げられるようになった政策拡散の理論（Policy diffusion, Solingen 2012; Garrett, Dobbin and Simmons 2008）は、「ある主体に採用された政策が、そ

の採用されたという事実によって、その世界のほかの主体に採用される可能性を増加させる」(Strang 1991) というもので、こうしたひとつの政策の採用が、他の主体の意思決定に影響をあたえる過程を分析するものである。政策拡散メカニズムの中には、強制 (coercion)、合理的学習 (learning) や模倣 (emulation) などもあるが、その中でも負の外部性 (negative externality) を誘引とする競争 (competition) の力学が、自由貿易協定の締結を近年急激に増やしていると分析する<sup>1</sup>。この、自由貿易協定競争における負の外部性とは、ある自由貿易協定に参加しないことによってこうむる直接的・間接的被害のことを指す。こうした被害を避けるために、大国・小国を含めて多くの政府は近年、自由貿易協定を争うように結ぶようになってきたと考える。

### (2) 自由貿易協定競争

自由貿易協定締結に向けたこうした競争は多面的なものである。Solis, Stallings & Katada (2009) では、自由貿易協定では、経済、政治・安全保障、そして法律または秩序・ルール設定の3つの面で競争が起きると分析している<sup>2</sup>。

経済分野で言えば、ある国が自由貿易協定を結ぶと、世界貿易機関 (World Trade Organization : WTO) の最恵国原則で得られる以上の貿易・投資上の特惠待遇を受けることができ、締結国の国内企業には有利な経済条件を作る。こうした協定ではまた、第三国の企業には不利となるように原産地規則 (Rules of origin) を導入したりすることによって、見えにくい保護主義を立ち上げる。したがって、その自由貿易協定から除外された国の企業は被害をこうむり、そうした国の政府は貿易・投資転換 (trade and investment diversion) の悪影響を最小限にとどめるため、自ら自由貿易協定の交渉に乗り出す (Urata 2009)。

政治と安全保障の面で自由貿易協定は、安全保障のパートナーとの間により緊密な経済関係を作るための手段として使われる。特にアメリカのような大きな市場を持つ大国にとっては、自由貿易協定は同盟国やアメリカの戦略に協調してくれた国への「ご褒美」として使われうる (Pang 2007)。逆に、他国と交渉する自由貿易協定から競争相手国を除外して隔離することによって、国家間の関係に影響を及ぼすこともできる。また、こうして協定は自国の政治的影響力やステータスを上げるために利用することもできる (Mochizuki 2009)。

最後に、法律面で言えば、「新しい」イシューといわれる投資保護や競争政策や、労働・環境基準などの「国内環境 (behind the border)」の整備など、WTO が扱っていないルール作りが、自由貿易協定を通して下から (bottom-up) 行われてきている。WTO が思うように機能していないこの頃、経済力のある国は、自由貿易協定を通じて新しい貿易や投資のルールの採用を推進しようとする。そこでは、通常、最初の協力交渉が重要な先例となり、基準作り (知的財産権や投資の保護、アンチダンピング原則など) の「早い者勝ち (first mover advantage)」的傾向や、それらの法制化などによるロックイン効果もあいまって、自由貿易協定の先行者を極めて優位な立場につけることになるのである (Nakagawa 2009)。

### (3) 政策拡散時における中枢国家 (pivotal state)

自由貿易協定が経済的・政治的・法律上の競争を通じて拡散していく過程で、その拡散

の規模を拡大させたり拡散速度を加速させるアクターを中枢国家と呼ぶ。自由貿易協定における中枢国家は「その国が、競争にあおられた政策調整を他国に強く促すことにより、貿易統合に向けた他の手法が成り立たないようにする力を持つ」(Solís & Katada, 2014)。こうした、中枢国家は、ある政策の採用が特に早かったわけではなく、一番乗りをすることにより、政策拡散を加速させたわけではない<sup>3</sup>。が、こうした中枢国家は資質 (capability) と信憑性 (credibility) を併せ持つ国家である必要がある (Solís & Katada, 2014)。世界貿易において、政策拡散に影響を及ぼす力のある「資質」とは、大きな市場であり、生産ネットワークや技術・金融・経営の優れたノウハウであり、発達した法制度や地域内での存在感などを含む。一方、国内外に対する「信憑性」は、過去その国の政府が、国内の反対を押し切って貿易自由化政策を進めたり、積極的に自由貿易協定を結んだりしたという、実績により高まっていく。中枢国家として機能するためには、この資質と信憑性の両方が必要となる。既に中枢国家と考えられるのは、アメリカや中国などの大国である。また、韓国やメキシコは「やる気のある (committed) 国」と分類され、経済規模が足りないため、信憑性はあるものの資質にかけ、政策拡散を促すには力不足ということになる<sup>4</sup>。

日本はというと、資質には十分なものの、信憑性に欠ける「思いもよらない (unlikely) 中枢国家」と特徴づけられる。経済規模でも、ノウハウや法制度でも高い資質を持つ日本は、以下で叙述するように、この十年来、自由貿易協定を通して国内市場を大きく開放したり、世界の貿易ルール作りに貢献することをためらってきた。よく知られている「農業問題」とあいまって、日本は自由貿易の分野で信憑性を欠く国なのである。その「思いもよらない中枢国家」が急に「一人前の」中枢国家に見え出したのは 2010 年 10 月に日本が TPP への交渉参加を表明したときからである。その過程を以下で考察する。

## 2. TPP と日本

### (1) 日本と自由貿易協定

1950 年代半ばからの経済高度成長期以降、日本は輸出に大きく依存することにより急速な経済発展を成し遂げた。その影響もあり、多くの国が 2 国間や地域での特惠貿易協定を結び始めた 1990 年代になっても、日本は WTO を中心とした世界規模、多国間協約による自由貿易体制に固執していた。しかし、WTO の新交渉ラウンドの難航もあいまって、21 世紀に入ると「経済連携協定 (Economic Partnership Agreement)」と呼ばれる独自の自由貿易交渉に乗り出した。2002 年に発効した日本・シンガポール新時代経済連携協定を皮切りに、2013 年の時点で 13 の自由貿易協定を締結している<sup>5</sup>。しかし、この 10 年間、日本のこうした自由貿易協定への取り組みは、日本政府が国内外にある反対や障害を乗り越えて積極的に自国との自由貿易協定を広げていく意思がある、という信憑性にはつながっていない。その根本には、これまでの協定相手や協定内容が、国内に存在する貿易自由化に反対する勢力を乗り越えられない日本政府の苦しい立場を如実に表しているからである。

まず第一に、日本はこれまでかなり小粒な 2 国間の自由貿易協定を結んできた。その相手の国々は、最初のシンガポールから始まって、日本の農業団体に反対が少ない国が大半である。現在交渉中のオーストラリアとの自由貿易協定は、2007 年から 16 回交渉会合を開いているものの、乳製品農家などの猛烈な反対で協定調印にこぎつけていない。その結果、日本の国内産業に影響の少ない東南アジアや中南米の国々を中心に進められた 13 の

FTA は日本の貿易量の 19 パーセントをカバーするに過ぎない。他国を見てみると、2012 年の段階で韓国の FTA は自国の貿易の 36 パーセント、アメリカは 45 パーセント、メキシコにいたっては 92 パーセントをカバーしている (JETRO 2012)。

第二に、自由貿易協定の「質」ともいえる貿易自由化率 (trade liberalization rate) である。これまで発効した日本の自由貿易協定の自由化率を品目ベースで見ると、日スイス協定は 85.6 パーセント、日フィリピン協定は 88.4 パーセントと GATT の 24 条違反を免れるための目安とされる 90 パーセントを下回る。他国のものと比較しても、米韓 FTA や米豪 FTA などすべて 97 から 98 パーセントの自由化率であることから、大きく引けをとる<sup>6</sup>。こうした低い自由化率は、主に自由貿易協定に対して、農業団体からの支持を取り付けるため、米から始まり多くの農産物を自由化除外項目の中にも含めるために生じるものである。

最後に、日本が自由貿易協定中枢国として認められるためには、国内での FTA リーダーシップが渴求される。政府の政策としての自由貿易協定はこの 10 年、経済産業省・外務省・農林水産省・財務省の四省体制で進められてきた。しかし、各省はそれぞれの方針や支持母体との利害関係に影響されており、自由貿易協定に対する戦略や構想が必ずしも一致するものではない。省を超えた枠組みという、2003 年から 04 年にかけて、小泉首相 (当時) の下で、日本・メキシコ経済連携協定の調印にこぎつけるまで官邸主導の FTA 外交を展開した (柳原 2004) のを最後に、官邸や内閣府が自由貿易協定の交渉や締結に向けて指導力を発揮することはなくなり、上から (top-down) の指示で省庁をまとめる場面は見られなくなった。

このように、市場の規模といい、高い技術力や資金力といい、活発に自由貿易協定を結んでいけば、競争を通じた政策拡散の軌跡に十分影響しうる資質を持ち合わせながら、日本は今まで世界の自由貿易協定の潮流にほとんどインパクトを与えてこなかった。ところが、TPP への参加表明が日本を中枢国家に変えていくことになる。

## (2) 日本の TPP 交渉参加への道のり

経済自由化が非常に進んだ 4 つの小国 (シンガポール、ニュージーランド、チリ、ブルネイ) の間で 2005 年に調印した P-4 と呼ばれる自由貿易協定が TPP の母体である。世界金融危機が燃焼する 2008 年の 9 月にブッシュ大統領 (当時) がアメリカの TPP 拡大を提唱し、その交渉への参加を表明したのに続き、オーストラリア、ペルー、ベトナム、マレーシアが交渉参加を決定。その後にカナダとメキシコを加えて、2013 年 7 月に日本が公式に交渉参加することにより、現在 (2014 年 1 月) は 12 カ国間で交渉されている<sup>7</sup>。TPP は関税撤廃において除外品目をなくし、投資保護や知的財産権の保護などのきわめて高いレベルの法的規範を確立すべく「ゴールド・スタンダード」または「プラチナ・スタンダード」を目指す自由貿易協定として、「21 世紀型の貿易自由化」を目標としている。

前述のように、貿易の自由化において「農業問題」を抱える日本にとって、自由化除外品目を許さない TPP への参加は非常に難しいものと考えられていたが、経済産業省を含め経済界は、その進展に非常に興味を示していた。折しも、日本では 2009 年 8 月の衆議院選挙により新政権の座に就いた民主党が、鳩山首相の普天間問題の取り扱いの不手際などで傷ついた日米関係の修復に苦慮していた。2010 年 10 月、菅首相が国会所信表明演説において TPP の交渉参加を表明した背景には、このようにギクシャクしている日米関係の改善

を目論んでいたとも言われている。また、同年の11月に迫ったアジア太平洋経済協力（Asia Pacific Economic Cooperation: APEC）の横浜サミットを目前にして、TPPを菅首相が発表予定の「横浜ビジョン」の柱にする狙いもあったとも考えられている。同時に、当時バイタリティを失いつつあった日本の自由貿易協定戦略に活力をあたえ、また、日本国内での経済構造改革を行う上での「ショック療法」としてTPPを使おうとしたという解釈もある（菅原2012）。

どのような理由であれ、菅首相のTPP交渉参加表明、およびそれを継承した野田首相による翌年のAPECハワイ会合での同様の発言は、アジア太平洋の自由貿易協定競争を激化させ、その他の広域自由貿易協定への動きを活性化させる「起爆剤」となった（以下に分析）。と同時に日本国内では、TPP反対の大嵐が吹き荒れることになる。TPP反対派は農業団体を中心に多くのメディアを巻き込み、「TPP亡国論」（中野2011）が盛んに議論されるようになる<sup>8</sup>。そうした中、2012年12月、総選挙で大勝し政権に返り咲いた自民党の安倍首相は、2013年の3月にTPP交渉参加を正式に交渉国に通達し、それらの国々の承認を得て同年7月より正式にTPP交渉メンバーへの仲間入りを果たした<sup>9</sup>。この期間、安倍内閣はTPPの交渉力の強化と国内支持の取り付けのために、政府の各省庁あわせて100人体制で臨み、そのうち30人を国内の説得にあたらせるという体制をとっている。また、農業の反対を鑑み、農産品聖域5品目（米・麦・肉類・乳製品・砂糖）を挙げ、これらの品目に関しては、関税撤廃の除外適用を譲らないとした。

こうした日本のTPP交渉参加の背景には、国内の様々な政治力学があることは間違いない。が、国際関係、および政策拡散理論の観点から見ると、日本のTPP参加表明は、同国を自由貿易に対する信憑性を欠く「思いもよらない中枢国家」から、影響力のある「中枢国家」へと変貌させたのである。それを受けて、アジア太平洋の広域自由貿易協定の交渉合戦は激しさを増すことになる。特に、中国とヨーロッパは日本がTPPに参加することによる「負の外部性」を心配し、TPPと競合する自由貿易協定案をもって、日本へのアプローチを強めることになる。

### 3. アジア太平洋の経済統合と広域自由貿易協定

#### (1) 日中韓自由貿易協定（日中韓FTA）

隣国で多大な相互貿易量を抱えながら、日本は中国とも韓国とも自由貿易協定を結んでいない。韓国とは1998年より協定案が出されているが、その交渉は2004年に海産物の輸入などをめぐる対立で行き詰まったきり進展していない。2003年から日本・中国・韓国の3カ国で民間による共同研究が行われていた日中韓FTAは、2009年からは政府の担当者も関わりFTAの予備調査が2012年12月末の完了を目標に行われていたが、動きは遅々たるものであった。

しかし、2010年に菅首相がTPP交渉参加の意思を表明したあたりから、特に中国政府の日中韓FTAに対する熱心さが増し、2011年5月には、予備調査を早く切り上げる形で、3カ国政府による自由貿易協定交渉への移行が提案され、2012年の11月には交渉が開始されるに至る。中国政府は日本がTPPに参加することによって、アジア太平洋の経済統合がTPP加盟国を中心にTPPの規定に則って進められてゆくことを恐れている（Zhang 2011）。アメリカ・オバマ政権のアジア「旋回（pivot）」政策が中国封じ込めを狙っていると心配

する中国の政策担当者は、TPP がその政策の経済版であるとの疑念を持って見ている (Jin 2012)。そういった中で、日本の決断は、中国にとって非常に重要な意味を持つてくる。2010 年秋から 2011 年にかけて、尖閣諸島での小競り合いの結果、日中関係が緊張状態になっていたにもかかわらず、自分が譲歩する形で 3 カ国 FTA の交渉開始を繰り上げたのは、中国が競争の圧力にさらされていることを物語っている。また、既にアメリカと 2 国間の自由貿易協定を発効している韓国はというと、日本の TPP 参加の影響は直接受けず、日中韓 FTA にはあまり魅力は感じないものの (Cheong 2005)、中国に引きずられる形で参加している。

### (2) 東アジア地域包括的経済連携 (RCEP)

東アジア地域でどんどん増えた 2 カ国間または ASEAN と線をつなぐ形での (ASEAN+1) 自由貿易協定 (いわゆる「おそば (noodle bowl)」現象) を多国間の広域アジア自由貿易圏に統合していこうという動きは、2000 年代の半ばからあった。しかし、その東アジア自由貿易圏の加盟国として ASEAN+3 (日中韓) を主張する中国と、ASEAN+6 (日中韓およびオーストラリア、ニュージーランド、インド) を押す日本とで意見が食い違い、なかなか前進せずにいた (Terada 2010)。2009 年には東アジアサミットの首脳会議で ASEAN+3 からなる EAFTA と ASEAN+6 の CEPEA の 2 つを同時に共同研究することを託したが、日本と中国の協調を促すことで、アセアンのアジア経済統合における中心性 (centrality) が失われることを懸念するアセアン諸国は、この 2 つの構想の融合に乗り気ではなかった。

こうした滞りが顕著であったアジアの広域自由貿易圏の議論は、日本の TPP 交渉参加表明とともに中国が日本の構想に歩み寄るような形で急に活発になる。2011 年 8 月、インドネシアで開催された東アジアの貿易担当大臣会合で、日本と中国政府は 16 カ国 (ASEAN+6) によるアジア地域自由貿易圏の設立を目標に交渉を始めることに合意したと発表。同年の 11 月には、「ASEAN++」という方式により、アセアンが他の 6 カ国を地域自由貿易圏設立の交渉参加に招待するという形で、RCEP は立ち上げられた (Lim 2012)。アセアン諸国は、日本と中国が加盟国をめぐる折り合ったということだけではなく、TPP を通してアセアン自体が TPP 加盟国 (シンガポール、ブルネイ、マレーシアおよびベトナム) と非加盟国 (特にインドネシア) との間に大きく亀裂が入るのを心配する。よって、RCEP を立ち上げ、アジアに合った自由貿易秩序作りを目指し、日本を汎アジアの広域自由貿易圏に引き込んでいこうと動いたのである。

### (3) 日本 EU 自由貿易協定 (日 EU-FTA)

日本の TPP 参加は EU の FTA 戦略にも影響した。製造業品目の輸入に対してほとんど関税をかけていないアメリカに比べ、EU は未だ日本企業が競争力を持つ乗用車や薄型テレビにそれぞれ 10 パーセントと 14 パーセントの関税をかけており、2007 年にこういった製品の輸出では日本企業の競争相手である韓国が EU と自由貿易協定を結んだ後、日本政府は EU との自由貿易協定を交渉したいと頻繁に仕掛けていた。2010 年秋までこうした日本の哀願に対して積極的に対応していなかった EU が、しかし、菅首相の TPP 国会演説以来、急に態度を変え、同年 11 月には日 EU-FTA の交渉準備を始め、日本が TPP 交渉参加を正式に通告した 2013 年 3 月には同自由貿易協定の交渉を開始するに至る<sup>10</sup>。

## 結びに代えて

以上で分析したように、日本政府が TPP 交渉参加を発表したことで、2010 年末以来アジア地域の広域自由貿易圏への動きが活発になってきた。それは、日本が TPP にコミットすることで、競争による政策拡散力学が働いたためである。その結果、TPP がアジア太平洋地域の加盟国内で自由貿易・投資の増大を図るだけでなく、安全保障や外交上の影響力や、経済運営の制度作りまで規定しかねないことを恐れた国々は、競うように TPP への対抗馬を出し、中枢国家としての日本政府の TPP への叛意を促している。こうした状況を日本政府が自国に有利になるように、戦略的に利用できるかどうかは安倍政権の外交能力の試される場所である。が、現在のところ状況は流動的であるとしかたない。国内の TPP 反対や、最近の尖閣諸島や靖国神社参拝をめぐる日中関係の極度な悪化も伴って、日本政府が TPP を有効に使う中国と駆け引きができるかどうかは疑わしいといわざるを得ない。

さて、こうした大国の駆け引きの中、アジアの中小国はこの「アジア地域」の形成にどのような影響を与えていくのだろうか。インドやインドネシアは RCEP のメンバーである。こうした国は、アセアンやアジア地域をまとめ、アジアの経済現状に合った自由貿易圏を建設するには TPP より RCEP のほうが向いていると見ている。インドは自らが、またインドネシアはアセアンのまとまりにとって大切な CML (カンボジア、ミャンマー、ラオス) が APEC の加盟国ではないため TPP に参加しにくいことを鑑み、他の国に TPP 参加への警戒を促している。このように TPP 「慎重派」の国々をまとめることで、こうした swing state は大国間の競争が形作ってゆく地域の力学に影響する。つまり、大国間が競争関係にある場合、支持者 (followership) の動きが重要になるということである。こうした国々が、大国が作った選択肢の一つを選ぶことによって、どういう地域・制度が築かれてゆくかを大きく左右する。すなわち、swing state は、アジア地域全体に直接大きな影響力を行使できないとしても、自国の周辺地域への力は大きく、こうした国々の動きが今後のアジア政治経済・安全保障の進展に重要となってくることは間違いない。この点については、この共同研究の2年目において研究をすすめてゆきたいと思う。

## 参考文献

- Cheong, I. (2005), 'Economic Assessment of Korea-Japan FTA', in C.Y. Ahn, I. Cheong, Y. Fukagawa and T. Ito (eds), *Korea-Japan FTA. Toward a Model Case for East Asian Economic Integration* (Seoul: Institute for International Economic Policy).
- Garret, G., Dobbin, F. and Simmons, B.A. (2008), 'Conclusion.' In B.A. Simmons, F. Dobbin, and G. Garret (eds.) *The Global Diffusion of Markets and Democracy* (New York: Cambridge University Press).
- JETRO (2012), 'JETRO White Paper and JETRO Global Trade and Investment Report' available from [http://www.jetro.go.jp/en/reports/white\\_paper/](http://www.jetro.go.jp/en/reports/white_paper/) [accessed 15 March, 2013]
- Jin, J. (2012), 'RCEP vs TPP.' *Fujitsu souken Opinion*. November 28, 2012. (Available at: <http://jp.fujitsu.com/group/fri/column/opinion/201211/2012-11-5.html>).
- Lim, H. (2012), 'The Way Forward for RCEP Negotiations.' *East Asia Forum*. (Available at: <http://www.eastasiaforum.org/2012/12/03/the-way-forward-for-RCEP-negotiation/>).

- Mochizuki, M. (2009), 'Political-Security Competition and the FTA Movement: Motivations and Consequences.' In Solís, M., Stallings B., and Katada, S. N. (eds.), *Competitive Regionalism: FTA Diffusion in the Pacific Rim* (Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan) pp. 54-73.
- Nakagawa, Junji. (2009), "Competitive Regionalism through Bilateral and Regional Rule-Making: Standard Setting and Locking-in." In Mireya Solís, Barbara Stallings and Saori N. Katada (eds.), *Competitive Regionalism: FTA Diffusion in the Pacific Rim*. (London: Palgrave Macmillan) . pp. 74-95.
- Pang, E. (2007), "Embedding Security into Free Trade: The Case of the United States-Singapore Free Trade Agreement," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 29, No. 1, pp. 1-32.
- Patel, D. and Bunce, V. J. (2012), 'Turning Points and the Cross-National Diffusion of Popular Protest.' In *Comparative Democratization* (Newsletter, Comparative Democratization Section, American Political Science Association) 10 (1), pp. 10-13.
- Simmons, B.A., Dobbin, F. and Garrett, G. (2006), 'Introduction: The International Diffusion of Liberalism.' *International Organization*. 60. pp. 781-810.
- Solingen, E. (2012), 'Of Dominoes and Firewalls: The Domestic, Regional and Global Politics of International Diffusion.' *International Studies Quarterly*, 56. pp. 631-644.
- Solís, M., and Katada, S. N. (2014), "Unlikely Pivotal States in Competitive FTA Diffusion: The Effect of Japan's TPP Participation on Asia-Pacific Regional Integration." *New Political Economy*.Forthcoming 2014.
- Solís, M., Stallings, B. and Katada, S. N. (eds) (2009), *Competitive Regionalism: FTA Diffusion in the Pacific Rim* (Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan) .
- Strang, D. (1991), 'Adding Social Structure to Diffusion Models: An Event History Framework.' *Sociological Methods and Research*.19 (3) . pp. 324-53.
- Terada, T. (2010), 'The Origin of ASEAN+6 and Japan's Initiatives: China's Rise and the Agent-Structure Analysis.' *The Pacific Review*.23 (1) . pp. 71-92.
- Urata, S. (2009), 'Exclusion Fear and Competitive Regionalism in East Asia.'In Mireya Solís, Barbara Stallings and Saori N. Katada (eds.), *Competitive Regionalism: FTA Diffusion in the Pacific Rim*. (London: Palgrave Macmillan. pp. 27-53.
- Zhang, B. (2011), 'The TPP Enlargement and US Intentions.' *China Institute of International Studies*. June 2011. (Available at: [http://www.ciiis.org.cn/english/2011-06/15/content\\_4268828.htm](http://www.ciiis.org.cn/english/2011-06/15/content_4268828.htm)) .

#### 日本語文献

- 菅原淳一著「日本の TPP 参加問題」山澤逸平・馬田啓一共編『通商政策の潮流と日本：FTA 戦略と TPP』（東京、勁草書房、2012 年）。270-286 頁。
- ミレヤ・ソリース、バーバラ・スターリング、片田さおり共編『アジア太平洋の FTA 競争』岡本次郎訳、片田さおり・浦田秀次郎監訳（東京、勁草書房、2010 年）。
- 中野剛著『TPP 亡国論』（東京、集英社新書、2011 年）。
- 柳原透著「日本の『FTA 戦略』と『官邸主導外交』」『海外事情』（2004 年 4 月）、92-108 頁。

— 注 —

- <sup>1</sup> 政策拡散の4つのメカニズムについては Simmons, et. al. 2006.
- <sup>2</sup> この文献の日本語版はソリス・スターリング・片田 (2010)。
- <sup>3</sup> 例として、中東民主化の波の伝播に大きく影響したのは、一番最初に民主化運動を始めたチュニジアではなく、それより遅く動いたエジプトであった (Patel & Bunce 2012)。
- <sup>4</sup> 良い例としては、韓国がアメリカと結んだ自由貿易協定がある。日本をはじめ、アジアの国々は米韓自由貿易協定をうらやんだものの、それが、アジアで対米自由貿易協定交渉ブームを呼び起こすことはなかった。
- <sup>5</sup> 相手国はシンガポールに加えタイ、マレーシア、インドネシア、ベトナム、フィリピン、ブルネイ、スイス、インド、メキシコ、ペルー、チリおよび ASEAN。
- <sup>6</sup> 内閣官房「開国フォーラム」の資料に基づき、経済産業省の通商白書 2011 年 (248 ページ、第 5-2-1-4 図) に掲載。注釈に、日本の FTA は貿易額ベースの自由化率では 10 年以内に関税撤廃を行う品目を含めた場合、ほとんどの FTA で 90 パーセントを達成、とある。
- <sup>7</sup> TPP 交渉は 2013 年末までに完了する予定となっていたが、関税撤廃品目や知的財産権の保護項目等で参加国の折り合いが付かず、交渉が延長している。
- <sup>8</sup> TPP 反対派の中心はもちろん農家・農協といった農業の関係者であるが、その他にも医療・保険関係者は、TPP を使い日本の医療・保険などの分野に対してアメリカのビジネスが参入することを非常に警戒した。
- <sup>9</sup> 安倍内閣は TPP を日本経済成長戦略 (アベノミクス) のひとつの矢である日本経済の構造改革の触媒と位置づけている。
- <sup>10</sup> もちろん、そのころアメリカと EU の間でも大西洋横断貿易投資連携協定 (Trans-Atlantic Trade and Investment Partnership: TTIP) が提案され、2013 年 2 月にはその交渉開始を宣言している。



## 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。