

第1章 アメリカ外交における「インド太平洋」概念¹ —オバマ政権はそれをどのように受容したか—

中山 俊宏

はじめに

本稿では、オバマ外交において「インド太平洋」概念がどのように位置づけられているのかについての考察を試みる。「インド太平洋」概念について数多くの論考があるローリー・メドカーフは、「インド太平洋」とは、もともと存在する地域についての新しい呼び名ではなく、新しく誕生した地域の名称だと論じている²。その意味において、「インド太平洋」は行為主体に新しい行動様式に基づいて行動することを要請するものである。これまでとは異なった機能をもつ空間では、当然、異なった行動様式が要請される。

「インド太平洋」概念が本当に新しく誕生した地域の名称ならば、この概念を、この地域を見る戦略家たちの精神的地図として（メドカーフは「メンタル・マップ」という表現を用いている）、系譜学的に理解することの重要性が高まっているといえるだろう。アメリカはインド太平洋を構成する不可欠な主体であるが、アメリカのみが独占的な行為主体ではないなか、「インド太平洋」概念をもって、アメリカが何を為そうとし、アメリカがそうすることでどのような摩擦が生じる可能性があるのか、どのような問題に直面しうるのかを検討することが本稿の目的である。

1. 「インド太平洋」概念の輪郭

「インド太平洋」概念が地域安全保障の概念として流通するようになったことと、この概念がワシントンの政策コミュニティ関係者の間で使われだしたことはほぼ時期を同じくしている。「インド太平洋」という空間がアメリカの戦略家たちの視野にはっきりと入ってきたのは、やはりインド及びインド洋海域の重要性がますます高まってきたことと対応している。アメリカにとってのインドの戦略的重要性については、クリントン政権、さらにジョージ・W・ブッシュ政権時にもはっきりと認識されていたが、オバマ政権の発足とともにその認識はさらに強まり、それと連動するかたちで「インド太平洋」概念が注目されるようになったといえる。それは、インドの台頭とインドの今後の発展の可能性、アジア太平洋地域が今後もアメリカにとって戦略的に重要な地域であり続けること、さらに「アジアの中のリバランシング (rebalancing within Asia)」とも表現される対東南アジア政策の見直し³、そしてその背景に台頭する中国の存在をはっきりと射程におさめ、太平洋とインド洋をつなぎ、その将来的重要性を浮かび上がらせることを意図した概念だといえるだろう。このような状況変化に伴い、豪州との関係も「インド太平洋へのゲートウェイ」という文脈で格段に重要性を増しているといえる⁴。

しかし、「インド太平洋」概念は、アメリカが独占するものではなく、多義的な用いられ方をしている。事実、2007年に当時の安倍晋三首相がインド国会で行った演説が、この概念が流通するひとつのきっかけになったともいわれている。安倍首相は、この演説で「すなわちそれは、『二つの海の交わり (Confluence of the Two Seas)』が生まれつつある時と、ところにほかなりません。太平洋とインド洋は、今や自由の海、繁栄の海として、一つの

ダイナミックな結合をもたらしています」と述べている⁵。

2013年版のオーストラリアの国防白書は、かなりの行数を割いて、戦略概念としての「インド太平洋」の輪郭を描こうとしている。それはインドの台頭と東アジアへの高まる関心と、両地域間で政治、経済、安全保障上の相互依存が高まっていることの帰結であるものの、「インド太平洋」は依然として国際システムとしてはぼんやりと輪郭を見せているに過ぎず、その多様性と広域性ゆえに、その安全保障アーキテクチャは、一連のサブリージョンと取り決めの集合体であるに過ぎず、単一のシステムと見なすことはできないと論じている。しかし、それが遠くない将来に「単一の戦略的地域 (single strategic area)」として浮かび上がってくるだろうと論じ、それに備えることをオーストラリアの国防戦略の中心に据えている点は特筆すべきだろう⁶。

中国もまた、独自の「インド太平洋概念」を説いている。中国は、それをアメリカの「リバランス政策」に抗するものとして概念化を試み、その文脈でインドとの協力を呼びかけている⁷。ある意味、「インド太平洋」概念の隆盛の中心にいるインドは、これが対立の構図を浮かび上がらせることに警戒を示しつつ、それを包摂的な概念として展開しようとしている様子がうかがえる⁸。

こうした定義の多義性からも「インド太平洋」が単純な地理的概念ではないことは明らかであろう。それはこの広大な空間で大きく変貌を遂げる戦略環境をどのように認識し、それにどう対応しようかという発想と不可分のものであるといえる。換言すれば、それは認識主体にある特定の行動をとることを促そうとする機能を有した戦略概念である。「インド太平洋」概念は海洋戦略概念なので、アメリカのこの空間における政治的、経済的、軍事的プレゼンスを考えるならば、その存在は所与である。特にアメリカのブルーウォーター・ネイビー (外洋海軍) の展開能力は、アメリカをこの空間における不可欠な存在にしている。しかし、アメリカは機能的にはこの広大な地域の一部であっても、地理的には「辺境」にいるので、この地域をどう「概念化」するかは大きな意味をもってくる。

では、アメリカは「インド太平洋」概念を用いて、状況をどう定義し、なにを実現しようとしているのか。「インド太平洋」は、オバマ政権の「リバランス」と連動した状況認識ではあるが、その輪郭をはっきりと定めることは必ずしも容易ではない。オバマ大統領がオーストラリア連邦議会で行ったスピーチ (2011年11月) は、大統領自身がアメリカのアジア太平洋地域へのコミットメントを保証した演説と見なされたが、「インド太平洋」という空間認識それ自体は特に目立った形では示されていない⁹。ヒラリー・クリントン前国務長官は、ホノルルのイースト・ウェスト・センターでアジア太平洋地域について2010年に2回 (1月、10月)、2011年 (11月) に1回の計3回、政策演説を行っているが、そこでかなりはっきりと太平洋とインド洋とのつながりについて論じている¹⁰。特に2回目と3回目にその問題意識は顕著だ。3回目のスピーチの原型にもなり、オバマ政権一期目の「リバランス」を象徴する『フォーリン・ポリシー』誌掲載の論考「アメリカの太平洋世紀 (America's Pacific Century)」においては、インド洋と太平洋とがつながりを深めているという事実を、どのようにオペレーショナルなコンセプトに変換できるかが、アメリカが取り組むべき重要課題として提示されている¹¹。またオバマ政権が発足して以降、国防長官は欠かさずシャングリラ・ダイアログに参加しているが、インド洋と太平洋のつながりにはなんらかのかたちで言及しつつも、不思議と「インド太平洋」という表現は (少

なくともテキスト上は) 一度も用いていない。これは不用意に中国を刺激しないための配慮だろうか¹²。

しかし、「インド太平洋」という表現はなくとも、インド洋と太平洋を跨いだ「単一の戦略的地域 (single strategic area)」が成立しつつあり、アメリカとして関与を深めていかなければならないという問題意識は漠然とはしつつも一貫しているといえる。これはオバマ政権が当初「ピボット」として提示したアジア太平洋地域重視政策、そしてその後、「リバランス」と表現上の軌道修正を施された同政策が要請される構造的変動を示した概念と考えるのが妥当だろう。具体的には、米印関係の緊密化や対東南アジア政策の見直し、さらにはダーウィンへの海兵隊のローテーション配備などによって規定されるが、よりマクロ的には、二つの空間の連続性、そしてその可能性と危険性を面で捉えるという問題意識が通底しているといえる。

敢えて前面に出さない状況認識としては、アジアにおける大国間ゲームにインドが参入し、アジアの地域秩序が安定的に発展していくためには、これまでの北東アジアに重心をおいた政策ではなく、南アジア、とりわけインド洋をこれまでのアジア太平洋政策に組み込まなければならないという意識がある。また、太平洋とインド洋の結節点に位置する東南アジアにおいて中国の存在感が増し、東南アジアが影響力をめぐる主戦場になったことも、重要な背景的要因であろう¹³。要は、これらの事態に対応するのは米太平洋軍 (USPACOM) であり、太平洋とインド洋をつなぐ概念的装置が要請されていたという側面もある。

しかし、その後、オバマ政権二期目になっても、アメリカの「インド太平洋」政策の輪郭がより明確になったという印象は受けない。たしかに二期目に入ってもオバマ政権は「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、疑問視されている。たしかにオバマ外交は二期目に入って、世界中で生起する問題への対応に追われている感があり、アジアへの「リバランス」は言葉だけに終わっているとの評価が、アジアからはもちろん、アメリカ国内からも数多くよせられている¹⁴。果たして二つの海をつなぐ「インド太平洋」という発想も、明確に概念化されることなくフェードアウトしていくのだろうか。

2. 主要戦略文書における「インド太平洋」への言及

ここで、「二つの海をつなぐ」という発想が、オバマ政権下で発出された主要戦略文書において、どのようなかたちで言及されているのかを見てみたい。そこから、「インド太平洋」概念がどれほど持続性のある概念なのかを検証することとしたい。ここでは、「国家安全保障戦略 (National Security Strategy)」(2010年、2015年)、「四年毎の国防計画見直し (Quadrennial Defense Review)」(2010年、2014年)、「国家軍事戦略 (National Military Strategy)」(2011年)、「国防戦略指針 (Defense Strategic Guidelines)」(2012年)の六本を検証してみたい。表現に濃淡はあるものの、また言及の密度についても文書の性格、発出のタイミングに応じて差はあるものの、かなりはっきりと「二つの海をつなぐ」という発想、そしてそれを「アジアへのリバランス」を下支えする戦略と位置づけていることが確認できる。

まずは2010年の国家安全保障戦略だが、ここでは「インド太平洋」概念はあまり確認

できないが、インドのことを、アメリカと価値を共有する新興大国と位置づけようとする発想がかなりはっきりと見て取れる。その延長線上にあるのが、2010年の「四年毎の国防計画見直し」である。ここではアメリカはインドを、インド洋、そしてインド洋を超えた区域で、「平和と安全を総体としては向上させる存在 (net provider of security)」とみなしていることを明言し、インド洋の戦略的重要性について、ひとつのパラグラフの分量を割いて論じ、「インド洋へのオープン・アクセスを確保するためには、制服、文民を横断するような地域への統合的アプローチ (integrated approach) が必要だ」と述べている¹⁵。「インド太平洋」という表現は用いてはいないものの、後者において、その発想は明らかだ。

続く2011年の「国家軍事戦略」においては、アジア太平洋の項で、南アジアの重要性が東南アジアと併記されるかたちで言及されているに過ぎず、「インド太平洋」的な発想はかなり希薄である。これは文書の性格によるところが大きい。内外様々な制約の下、アメリカの国防戦略の見直しを迫られる中で2012年に発表された「国防戦略指針」は、新たに国防戦略の優先順位を確定したとして大きな注目を集めた文書だったが（日本ではとりわけ中国に対して厳しいスタンスをとっていることが注目された）、ここではかなり明示的に「インド太平洋」概念が盛り込まれている。議会調査局の調査レポートは、アジア太平洋地域に含まれるかたちでその重要性が提示された南アジアとインド洋への言及こそが、この文書の新しい要素だと評価している¹⁶。文書ではこう表現されている。「アメリカの経済、安全保障上の利益は、西太平洋から東アジア、そしてインド洋と南アジアにまでひろがる弧（アーチ）で発生する事態に否応無しにかかわっている（中略）アメリカは、インドが大インド洋圏 (broader Indian Ocean region) において、地域経済の支えになり、そして平和と安全の供給者になるのを支援すべく、インドとの長期的な戦略的パートナーシップに投資している」¹⁷。

2014年の「四年毎の国防計画見直し」になると、これまでの内容を統合するようなかたちで、「アジアへのリバランスをさらに進めるため、インド洋地域への関与を深める (deepen our engagement in the Indian Ocean region to bolster our rebalance to Asia)」と明言し、さらにアジア太平洋地域という項目の下で、インド洋におけるプレゼンスを、東南アジア、オセアニアと並んで高めることを謳い、これに対応するかたちで、2020年までに米軍の再編成を行うと論じている¹⁸。ここでははっきりと、インド洋へのコミットメントとアジアへのリバランスが不可分のものとして提示されている。そして最後に、つい先日公表された国家安全保障戦略においては、オバマ政権の「リバランス政策」とモディ政権の「アクト・イースト政策」が、戦略的に収斂していく関係 (strategic convergence) にあると明記し、インド洋と太平洋をつなぐ発想の重要性をはっきりと確認している¹⁹。

そして、2015年1月にアメリカの大統領としてははじめてインドを二回訪問したオバマ大統領は、これらの戦略文書における規定を踏まえ、モディ首相と共同で「アジア太平洋とインド洋域に関する米印共同戦略ビジョン (U.S.-India Joint Strategic Vision for the Asia-Pacific and Indian Ocean Region)」を発出している。その中で、両指導者は（文書の表現を用いれば）「アジア太平洋とインド洋域を橋渡しする二大民主主義国のリーダー」として、共同戦略文書に合意したと述べている。

ここまでインドとの関係を中心に見てきたが、この広大な地域・海域を面にとらえ、北東アジア、中国、東南アジア、オセアニア、南アジア、インド洋を包摂する統合されたア

アジア政策（Asian-wide integrated strategy）が必要であるという認識は、日米関係、米豪関係を構成する要素の中にもはっきりと垣間みることができる。ということは、「インド太平洋」という発想は、「インド太平洋」という用語の有無にもかかわらず、依然として政権のアジア政策の中枢に位置しているということができそうだ。問題は、アメリカはこれまで一度もアジア全域を包摂する統合された政策を成功裡に策定することができず、今後もしうできるかどうかはかなり怪しいということだ。それは「インド太平洋」が「認識」にとどまり、オペレーショナルなコンセプトとしては深化していかない可能性を示唆している。そして、それは翻って、リバランシング政策それ自体の実効性を問うということになっていく。

3. 未完のリバランシングと「インド太平洋」

オバマ政権の「リバランス」は、単なる政権の対アジア政策ではなく、オバマ外交そのものの本質にかかわる政策である。それは、「均衡の回復」というオバマ外交の基本認識から導きだされたものである。オバマ外交はしばしば「リセット外交」と呼ばれるが、2000年代の過剰反応をリセットし、「均衡状態」を回復するというのが、問題意識の核心にある。アメリカは2000年代も決してアジア太平洋地域から去ったわけではないが、当然その関心は中東と中央アジアに引き寄せられていた。また外の世界と関わろうとする時、その関心は専らアメリカにとっての脅威を除去することに向かった。2000年代のアメリカにとって、国際社会は、「可能性の空間」ではなく、「毒蛇が足もとで蠢く空間」であった。その結果、アメリカは「モグラ叩きゲーム（whack-a-mole）」のような状況に引きずり込まれたことは周知の通りである。さらにアメリカは自らの行動を制約するマルチ外交の場を忌避して単独行動主義への傾斜を強めた。

これらの行為の結果が蓄積して、アメリカ外交は大きく均衡を欠いた状態にあるという認識がオバマ外交の核心にあり、これをリセットする具体的な政策の束が「リバランス」であった。それは前のめりの「対テロ戦争」を終結させ、その余力を本来アメリカがもっと力をいれるべきアジアに振り向けるというものだった。リバランスは、地理的不均衡を是正し、21世紀の世界政治のメインステージにおいてアメリカが中心的役割を果たすという決意であった。また世界経済を牽引する成長センターであるアジアはまさにアメリカにとって「可能性の空間」であり、自らを「アジア太平洋国家」と再認識し、そこに自らを組み込もうとする発想でもあった。アジアは、冷戦以来の二国間を中心とする同盟網が張りめぐらされていながらも、中国やインド、そしてインドネシアなどの新興国が台頭し、対立と協調の要素が複雑に絡み合いながら、アメリカ単独では制御しきれない、多層的なゲームが繰り広げられている空間であった。

そして、オバマ政権が向き合った「アジア」とは、従来の北東アジアに重心をおくアジアではなく、西方にもうひとつの重心を持ち、インド洋の方にも向けて広がる、新たな空間として出現した「Indo-Pacific」であった。21世紀のアメリカのアジア外交は、必然的に「インド太平洋」的たらざるをえないという要請に応えるべく、オバマ政権は「インド太平洋」概念を政策の中に取り込もうとした。その意味で、リバランスは「インド太平洋」概念を内包する政策であるともいえる。

トマス・ドニロン元国家安全保障担当大統領補佐官が2013年3月にニューヨークのア

ジア・ソサイエティで行ったスピーチがこのことを端的に物語っている²⁰。アメリカは、「台頭する中国」、「日本のレジリエンス」、「グローバル・コリア」、「東方に目を向けるインド」、「高い次元で相互のつながり、豊かさを享受する東南アジア」を構成要素としてダイナミックに変貌を遂げるアジアにおいて、「安定した安全保障環境」、「経済の開放性に根ざした地域秩序」、「紛争の平和的解決」、そして「人権と自由の尊重」を確保することを主要目的としているとドニロンは述べている。それを実現するために、アメリカは多層的な戦略を展開するとし、それらを「同盟の強化」、「新興国とのパートナーシップの深化」、「中国との安定した、生産的且つ、建設的な関係の構築」、「地域機構のエンパワーメント」、そして「持続的に経済的繁栄を分かち合える地域経済枠組みの構築」であるとしている。二国間の同盟を深化させながらも、二国間同盟では解決できない問題領域がひろがっているという認識のもと、地域戦略が共鳴し合う日本、オーストラリア、インドとの関係（もちろんその共振の度合いはそれぞれ大きく異なるが）を軸に、多層的に展開しながら、アジアを点ではなく、その機能に即して空間的に把握しようという発想がここにある。

しかし、この空間的把握をオペレーショナルなコンセプトにどう変換していくかという問題はそう簡単ではない。現実には中国の台頭に多くの国が不安を感じ、アメリカが他の地域で生起する事態への対応を余儀なくされ、「インド太平洋」どころか、そもそもリバランスへの信頼が大きく揺らいでいる。リバランスそれ自体も、優先順位なき「課題リスト」の感があり、送られるメッセージは混在し、その実効性は大きく疑われている。アジア太平洋地域における中心的な課題をどう捉えているのか、それにアメリカとしてどのような優先順位を付して、どう対応しようとしているのか、それがなかなか見えてこない。はっきりとしたメッセージを送っていると主張するオバマ政権と、そうはとらえていないアジア諸国とのギャップも深刻だ。「インド太平洋」への対応を成立させる「ローテーション・プレゼンス」が、日本のような同盟国において、アメリカのコミットメントへの信頼を揺るがせはしないかという問題もある²¹。

このように課題山積ではあるが、今後アメリカが「リトレンチ」せず、本気でアジアに向き合おうとするならば、インド洋と太平洋がつながり重なり合うという発想は不可欠であろう。新しい地域はもう否応無しに存在しているのである。

むすび

もともとアメリカにおいて、「インド太平洋」概念は、中国の勢力拡張に抗するという文脈で受けとめられがちで、どちらかといえば共和党系の識者が多用する概念だった²²。それはそれで明確な発想だった。しかし、それはオバマ政権下で、インド洋と太平洋をまたぐコモンズへの関心という方向に向かい、政権のリバランスとも共鳴し合った。しかし、その結果、概念の輪郭がぼやけてしまった感があるのは否めない。今後、「インド太平洋」概念がアメリカ外交にとって意味を持つためには、クリントン前国務長官が述べたように、単なる状況認識の概念ではなく、オペレーショナルなコンセプトに変換される必要があるだろう。しかし、そうなるためには、アメリカによるかなり積極的な外交的攻勢が不可欠である。アメリカが持続的且つ一貫性をもって、さらに地域諸国と協調しながら、統合的なアジア政策を組み立てられるか。おそらくその必要性は認識されながらも、当面は諸政策の調整という形でしか、アメリカのインド太平洋政策は浮かび上がってこないだろう。

— 注 —

- ¹ 英語 (Indo-Pacific) では必ず「ハイフン入り」で表記されるので、英語では「ハイフン入り」としたが、本文では日本語で表記する際の慣例にならない、「ハイフン抜き」で表記している。
- ² Rory Medcalf, “The Indo-Pacific: What’s in a Name,” *The American Interest*, vol.9, No.2 (November/December 2013).
- ³ Thomas Donilon, “The United States and the Asia-Pacific in 2013,” Asia Society, New York, March 11, 2013 <<http://asiasociety.org/new-york/complete-transcript-thomas-donilon-asia-society-new-york>>, accessed on January 13, 2015.
- ⁴ Jim Thomas, Zack Cooper, Iskander Rehman, *Gateway to the Indo-Pacific: Australian Defense Strategy and the Future of the Australia-U.S.Alliance*, Center for Strategic and Budgetary Assessments (2013); Frederic Grare, *The India-Australia Strategic Relationship: Defining Realistic Expectations*, Carnegie Endowment for International Peace (March 2014).
- ⁵ 安倍晋三「二つの海の交わり」於インド国会、ニューデリー（平成19年8月22日）<http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/19/eabe_0822.html>, accessed on January 13, 2015.
- ⁶ Department of Defense, Australian Government, *Defence White Paper 2013: Defending Australia and National Interests* <http://www.defence.gov.au/whitepaper/2013/docs/WP_2013_web.pdf>, accessed on January 13, 2015.
- ⁷ Liu Zongyi, “New Delhi-Beijing cooperation key to building an ‘Indo-Pacific Era’,” *Global Times*, November 30, 2014 <<http://www.globaltimes.cn/content/894334.shtml>>, accessed on January 13, 2015.
- ⁸ Vivek Mirsha, “India and the Rise of the Indo-Pacific,” *Diplomat* (September 30, 2013) <<http://thediplomat.com/2013/09/india-and-the-rise-of-the-indo-pacific/?allpages=yes>>, accessed on January 13, 2015.
- ⁹ Remarks by President Obama to the Australian Parliament, Parliament House, Canberra, Australia, November 17, 2011 <<http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/11/17/remarks-president-obama-australian-parliament>>, accessed on January 13, 2015.
- ¹⁰ Hillary Clinton, “Remarks on Regional Architecture in Asia,” East-West Center, Honolulu, January 12, 2010; Hillary Clinton, “America’s Engagement in the Asia-Pacific,” East-West Center, Honolulu, October 28, 2010; Hillary Clinton, “America’s Pacific Century,” East-West Center, Honolulu, November 10, 2011.
- ¹¹ Hillary Clinton “America’s Pacific Century,” *Foreign Policy* (October 11, 2011) <<http://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>>, accessed on January 13, 2015.
- ¹² 興味深いことに、シャングリラ・ダイアログにおける国防長官演説では、「ピボット」という表現は一度も用いられておらず、「リバランス」はパネッタが2012年にはじめて1回だけ用い、その後、ヘーゲルが2013年、2014年に普通に用いるようになっている。
- ¹³ 2014年のオバマ大統領訪日の際に発表された日米間の合意事項の中でも、冒頭に東南アジアにおける日米協力が明記されている点は看過されてはならないだろう。“Factsheet: US-Japan Global and Regional Cooperation,” April 25, 2014 <http://www.mofa.go.jp/na/na1/us/page24e_000046.html>, accessed on January 13, 2015.
- ¹⁴ Jon Harper, “Officials raise doubts about Obama administration’s rebalance to Asia,” *Stars and Stripes* (January 28, 2014) <<http://www.stripes.com/news/officials-raise-doubts-about-obama-administration-s-rebalance-to-asia-1.264453>>, accessed on January 13, 2015.
- ¹⁵ Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report* (February 2010), pp.60-61.
- ¹⁶ Catherine Dale and Pat Towell, “In Brief: Assessing the January 2012 Defense Strategic Guidance (DSG),” *CRS Report for Congress* (August 13, 2013), p.4.
- ¹⁷ Department of Defense, *Sustaining U.S.Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense* (January 2012), p.2.

¹⁸ Department of Defense, *Quadrennial Defense Review 2014* (March 2014).

¹⁹ White House, *National Security Strategy* (February 2015), p.25.

²⁰ Donilon, *op.cit.*

²¹ ローテーション配備については、Yoichi Kato, “The U.S. Military presence in Japan in the context of the ‘rebalance’ to the Asia-Pacific,” Forum 006 Special Report, Reexamining Japan in Global Context, Suntory Foundation Research Project <http://www.suntory.com/sfnd/jgc/forum/006/pdf/006_kato.pdf>, accessed on January 13, 2015 を参照。

²² Michael Auslin, “Tipping Point in the Indo-Pacific,” *The American Interest*, vol.6, No.4 (March/April 2011).