

# インド太平洋時代の日本外交

— スイング・ステーツへの対応 —

平成27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、当研究所が平成 25 年度及び同 26 年度外務省外交・安全保障調査研究事業の一つとして実施した研究プロジェクト『『インド太平洋時代』の日本外交：Secondary Powers/Swing States への対応』の成果を取りまとめたものです。

近年、「インド太平洋」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政治、経済、安全保障などで連結し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、一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」地域の国際秩序が形成され、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になっています。

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両国の動向に加えて、地域秩序の方向性に影響力を有するスイング・ステーツ（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・地域組織の動向が極めて重要であるという問題意識に基づいています。米国と中国の動向に加えて、これらのスイング・ステーツ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、競合する地域貿易協定構想の動向、各国の政治指導者・識者の見解、日本のアジア戦略などについて考察しています。さらに日本外交への含意として、これら重要なスイング・ステーツや地域組織との関係を強化しつつ、日本にとって望ましい「インド太平洋」地域秩序の構築に向けた外交政策への提言をまとめました。

本報告書には 2 年間にわたって研究会メンバーが議論を積み重ねた研究成果である論文が収められています。ここ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、この研究成果が、わが国の外交・安全保障に関する政策研究や議論の向上に資することを心より期待するものであります。

最後に、本研究に真摯に取り組まれ、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 27 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／慶応義塾大学教授  
福田 保 東洋英和女学院大学専任講師  
本名 純 立命館大学教授  
八木 直人 海上自衛隊幹部学校教官

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	菊池 努… 1
第1章 アメリカ外交における「インド太平洋」概念 —オバマ政権はそれをどのように受容したか—	中山 俊宏… 41
第2章 海洋の安全保障： A2/AD、オフショア・バランス論争と「インド太平洋」	八木 直人… 49
第3章 中国と「インド太平洋」概念	高木 誠一郎… 59
第4章 インドにおける政権交代と「インド太平洋」	伊藤 融… 69
第5章 インドネシア・ジョコウィ政権の外交ビジョンと「インド太平洋」	本名 純… 79
第6章 ASEAN と「インド太平洋」	福田 保… 89
第7章 「インド太平洋」の政治経済学： 競合する地域貿易協定構想と日本の経済外交	片田 さおり… 97
第8章 日本のアジア戦略と「インド太平洋」	神谷 万丈…113
第9章 「インド太平洋」の地域安全保障と Swing States： 各国政治指導者・識者の見解と用語としての有意性	加藤 洋一…131
第10章 「インド太平洋」地域外交に向けた日本の外交政策への提言 「インド太平洋時代の日本外交」研究会 菊池 努・神谷 万丈・石田 康之…143	

## 序 章 「インド太平洋」の地域秩序とスイング・ステーツ

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。ひと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ひとつである。

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「接近阻止・領域拒否（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」は、「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（Blue land）」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 はインドとの間で自由貿易協定を締結し、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ひと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。ただし、RCEP にはこれをアメリカやラテンアメリカに拡大しようという構想はない。他方で、TPP はアメリカを中心とした地域経済圏構想であり、現在 12 の諸国が交渉中であるが、TPP は中国やインドも含むインド太平洋全域への拡大を目指すものである。

第三の側面は、「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、それらの間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ひとつが「インド太平洋」という概念に表れている。「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、今日のアジアを第一次大戦前のヨーロッパと比較する議論も出ている。冷戦終結直後に「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生まれつつある今日、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り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重要な課題である。

この課題に取り組むにあたって、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秩序において、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四つの見方がある。第一は、冷戦後のア

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。実際、アメリカ経済は復活の兆しを見せているし、アメリカの革新的技術を開発する能力が減退したわけではない。軍事費に制約が課されてはいるものの、予見しうる将来、アメリカは引き続き最強の軍事力を維持し続けよう。

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。国際関係の学者の中には、アジアには階層秩序を受け入れる素地があり、中国を中心とした階層秩序が形成されると説くものもいる。

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。いわゆるG2論はその萌芽である。

第四は、政治、経済、社会的価値が大きく異なる米中両国の協調はありえず、いずれ冷戦期の米ソ関係のような厳しい対立が生れるとの見方もある。地域覇権をめぐる米中の抗争のシナリオである。

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ろう<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に対しては、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、さまざまな構造的矛盾を抱える中国経済の将来は不透明である。中国への経済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。

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アム論がそれである<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、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涉、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した諸国が存在する。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、米中間に深刻な軍事的緊張は発生していない。

オバマ政権のリバランス戦略は中国の懸念（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>。

リバランス戦略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、インドネシア、ASEAN、オーストラリアなどの有力国・組織が存在しており、それらの諸国や組織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、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持ち（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たないという脆弱性がある。近年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、オーストラリア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、アメリカのリバランス戦略の課題の一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。中国にとって今後近隣諸国との関係強化が対外政策上の最優先課題の一つになるであろう。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。インド太平洋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は根強く、中国の一方向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と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等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、リベラルな秩序への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。

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)

中国の「周辺外交」の推進や「海洋シルクロード」や「アジア・インフラ投資銀行」提案などの焦点は、これらの諸国である。日本は米中関係などの大国間の動向を注視するのは当然だが、今後のインド太平洋の国際関係の主戦場が、これまで「周辺部」とみなされた地域や諸国を巡って繰り広げられる可能性が高いことを認識すべきである。

本稿は、これらの **Swing States** の特徴を検討した後に、これらの諸国が有する日本外交にとっての意義を分析する。最後に、**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。当面の課題は、TPP の早期妥結と TPP のインド太平洋への拡大を念頭に置いた「ポスト TPP」戦略である。

## 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、インドは日本にと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四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関係を続けている。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。国際経済や大量破壊兵器の不拡散、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、なかんず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優勢であるといつてよからう。

### (3) 「非同盟：第二版」：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]（非同盟：第二版）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、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、その内容について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、冷戦終結後、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こた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

つてよりも大きな力を有しているとの自己認識が報告書に表れている。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がある。

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：第二版」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」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もある。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ぬ。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：第二版」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持続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、中印間の力の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、自国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つて、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だろう。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切り、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管理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ィン巡回構想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。

従って、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、そこに大国の関与を促し、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

インドネシアの戦略環境の変化への対応の基本にあるのが三つの考え方である。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。建国期の 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として根強いが、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に伴ない、インドネシアの対中警戒心は緩和されてきた。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、東ティ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。東ティ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。

インドネシアの第二のアプローチは、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はずれにも与せず、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 の結束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 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 が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において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うには、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。

マルティ外相の「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ティ外相は「インド太平洋版の TAC」の締結を提唱した<sup>24</sup>。ASEAN（東南アジア諸国連合）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体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・インフラ投資銀行」の設立を提案した。

### C. ASEAN（東南アジア諸国連合）

大国間の力の変動への対応は東南アジア諸国の対外政策上の最も重要なテーマである。植民地から独立し、大国の争いという厳しい環境の中で国造りを進めてきた東南アジア諸国にとって、大国間関係の変動の結果、再び自国の運命が大国政治に翻弄され、政治・経済的な自立性を奪われる可能性があるからである。

東南アジアは太平洋とインド洋を結ぶ戦略的要衝に位置しており、大国はこの地域に大きな利害を有する。東南アジアへの大国の関与は避けられない。しかも近年、アジアでは南シナ海や東シナ海で領土主権や海洋権益を巡る紛争が深刻化している。大国政治の荒波が東南アジアに押し寄せている。

東南アジア諸国は大国と伍してやっけてゆく経済力や軍事力を欠く。しかし、彼らは大国政治に翻弄される脆弱な傍観者であるわけではない。ASEAN（東南アジア諸国連合）を

基盤に多様な地域制度を構築し、大国間政治に影響を及ぼそうとしているだけでなく、大国政治を自ら制御し、アジアの国際関係の有力なプレーヤーとしての役割を演じようとしている<sup>25</sup>。

#### (1) アジアの国際関係の変動と東南アジア

東南アジア各国の利害は異なり、東南アジア諸国共通の対外政策など存在しない。アジアの望ましい地域秩序のあり方について、彼らの間で明確な合意があるわけではない。しかしその一方で、彼らにとって望ましくないアジア、望ましいアジアの姿には共通性を見出すことができよう。

第一に、東南アジア諸国の「自立・自主」の確保である。対立であれ協調であれ、大国政治によって自らの運命を決定されることへの強い警戒心である。

東南アジアには「象と雑草」のたとえ話がある。象は大国を、雑草は東南アジア諸国を意味している。雑草は、象が愛し合っても喧嘩をしても踏みつけられる運命にある。米ソや中ソの対立に巻き込まれたという苦い経験が彼らにはある。米中関係改善のような、大国間関係の激変による困難も経験した。大国間関係の推移に国家の運命を翻弄されてきたのである。

従って、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、アジアに「米中共同管理体制（コンドミニウム）」が形成されることは東南アジアにとって望ましくない。また逆に、米中間の利害対立が激化し、冷戦期の米ソ関係のような緊張が生まれるのも好ましくない。どちらにせよ東南アジア諸国の運命が再び大国間関係によって規定されてしまうからである。

米中いずれかの覇権が形成されるのも望ましくない。東南アジア諸国の多くはアメリカとの間で友好関係を築いてきたが、アメリカの一方的な力の行使への警戒心も根強い。中国の力がさらに伸長し、アジアに中国の覇権構造が生まれることも望ましくない。

東南アジアにとって望ましいアジアのシナリオは、米中を含む主要大国が適度な緊張をはらみつつ、決定的な対立に至らず、また大国協調の仕組みも形成されず、ASEAN 諸国が主要大国との間に安定した政治経済安全保障の関係を築き、アジアの国際関係の中で彼らも有力なプレーヤーとしての役割を演じることである。

第二は、そうした安定した関係と役割を通じて、東南アジアの自立と自主を確保しつつ、貿易や投資、金融協力、市場アクセス、開発援助等を通じて、域外大国の力と資源を自らの経済的発展のために動員させる仕組みを作ることである。東南アジア諸国にとって経済発展を通じた国内の政治社会的安定の確保は最優先の課題である。このためには域外大国の東南アジアへの関与と支援が不可欠である。

第三に、東南アジア諸国の多くは発展途上の国であり、国力には限界がある。従って、上に述べた二つの目的を実現するためには、東南アジア諸国が結束して対応しなければならない。彼らのそうした装置になっているのが ASEAN という地域制度である。大国間の駆け引きが激化する中で、ASEAN が望ましくないシナリオを回避し、アジアの国際関係で意義ある役割を演じようとするならば、その大前提は ASEAN の制度的強靱性を強化することである。

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。1970 年代初

頭の米中和解や日中正常化などの大国関係の変化を受けて、ASEANはZOPFAN（平和自由中立地帯）構想を打ち出した。ベトナム戦争の終結と統一ベトナムの出現という環境の激変や中ソ対立の東南アジアへの波及の懸念が共有されると、東南アジア諸国の結束を強化するためにTAC（東南アジア友好協力条約）を締結し、「ASEAN協和宣言」に合意した。域外大国との関係をASEANの側から制御する方式としてASEAN拡大外相会議（PMC）の仕組みも70年代中ごろに導入した。また、冷戦終結後の国際関係の不透明性の高まりに対応すべく、ASEAN自由貿易協定の締結やARF（ASEAN地域フォーラム）の設立を主導した。

そして今日、ASEANは、2003年の「第二協和宣言」に盛り込まれた、ASEAN共同体の構築を目標に掲げている。政治安全保障、経済、社会文化の各分野でのASEAN協力を進め、ASEANの制度強化を図ってきた。ASEAN憲章も採択し、組織の目標を確認し、民主主義や人権尊重をASEAN協力の共通の基盤にすることも合意された。

ASEAN共同体構想の背景にあるのは、ASEANを取り巻く国際関係（大国政治）が変化の中で、ASEANの抱える制度的な弱さへの懸念と危機意識である。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。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」を基盤とする地域制度が形成されていった。制度的な強化をASEAN自身が図らなければ、ASEANは自らが主導的役割を担ったこれらの広域の地域制度で主要な役割を演じることは困難となり、広域制度の中に埋没してしまう危険すら存在した。

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、各国の対外政策上の優先順位の違い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役割を失う懸念もあった。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いければ、東南アジアの国際関係は再び大国政治に翻弄されてしまう危険があった。

こうしてASEANは2003年の「第二協和宣言」でASEAN共同体の構築を共通目標に掲げることになる。ASEANの制度強化で特徴的なのは、域内の制度強化と域外諸国との関係が深く結びついていることである。ASEAN経済共同体の形成と、アジア全体を包摂する地域自由貿易協定の締結が相互に結びついている。ASEANをハブとする経済的な連携を域外諸国と深めつつ、それをASEANの利害に合致した形で推進し、経済的な相乗効果を期待している。

政治安全保障も同様である。ASEAN政治安全保障共同体（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を有したものである。政治的な民主主義、人権の擁護、法による支配など国内政治的価値を共通化することによってASEAN諸国間の関係を不戦体制に変えようという構想である。

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。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。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。

東南アジア諸国の間には、対外関係を巡って相違や対立がある。今日重要な地域的課題になっている海洋問題（南シナ海の領有権や海洋権益を巡る争い）では、海洋国家と大陸国家との意見の違いも顕在化している。しかも域外大国は ASEAN 諸国との二国間関係を通じて、加盟国に様々な影響力を行使している。ASEAN を「分断」する試みも顕在化している。「ASEAN の一体性」を維持するのは容易ではない。しかしその一方で、ASEAN を軸とした多様な地域の制度を通じて、大国を「飼いならし」、大国間の激しい権力政治も、逆に大国主導の協調の仕組みが形成されるのも防ぎ、大国の一方的行動を牽制し、東南アジアの自立と自主を確保しようという点では関係諸国の間に一般的な合意があるといえよう<sup>26</sup>。ASEAN の結束は実際には脆弱だが、結束を演じることによる外交的効果を彼らは熟知している。

## （2）ASEAN の地域制度外交

東南アジア諸国は大国間の政治の展開を傍観しているわけではない。東南アジア諸国は徹底した現実主義的な対外政策を推進している。大国間の力関係の変動を読み取り、彼らの側から大国間関係を制御し、大国の激しい対立や協調、特定の国の覇権が生まれるのを阻止し、さらには自らの望む地域秩序形成に向けて大国を相手の外交を展開している。そうした外交の有力な手段になっているのが ASEAN という地域制度を基盤とした「地域制度外交」である。ASEAN という地域制度の強靱性を高めたうえで、ASEAN を基盤とした多様な地域制度を自ら主導することによって、大国を牽制し、大国間の対立の激化を防ぐと同時に、小国を犠牲にする大国間協調が形成されるのを阻止し、自らも地域の国際関係において主要な役割を演じ、東南アジアの独立と自主を確保しようという能動的な外交を ASEAN は推進している。

ASEAN は、70 年代半ば以降進めてきた ASEAN-PMC の経験をもとに、域外諸国との間に様々な地域制度を構築してきた。アジアの安全保障問題を協議する ARF、アジア諸国間の地域協力を推進するための ASEAN + 3（日中韓）、東アジア首脳会議、域外諸国を交えた ASEAN 国防相会議プラスなどがそれである。経済の分野でも、域外諸国との間で多様な自由貿易協定を締結してきた。これらの多くがアジアの国際関係が変動する 1990 年代後半以降に形成されたことは、ASEAN がそうした変動に自らを主体とする地域制度の構築で対応しようとしてきたことを示している。

ASEAN の地域制度外交にはいくつかの側面がある。第一に、大国を、ASEAN を中心にした地域制度に関与させることである。「包摂性」が基本である。地域制度に大国を関与させることによって、大国間の相互牽制を促し、大国間の剥き出しの対立も、逆に大国間の協調も阻止し、ASEAN の側から大国の行動を制御しようとする。第二に、特定の大国を排除した地域制度を用意することによって、大国の行動を外側から牽制（均衡）しようという試みである。90 年代後半にできた ASEAN + 3（日中韓）が一例である。

ASEAN 諸国の対応を複雑にしているのは、こうした関与と均衡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。東南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。アメリカの単独主義への東

南アジア諸国の懸念も根強い。東南アジア諸国のアメリカに対する姿勢は両義的である。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に対しては、時に中国の力を利用してこれに抵抗しようとする<sup>27</sup>。

この対応には洗練された制度運用を必要とする。例えば、ASEAN の運用する地域制度には、ASEAN + 3 (日中韓) のようなアメリカの参加しないものもある。1997 年のアジア通貨危機の際のような、アメリカの一方的かつ威圧的 (少なくとも多くのアジア諸国はそう受け取った) な行動がとられる場合には、アメリカを排除した地域制度を通じて、アメリカの行動を牽制しようとする。ただし同時に、東南アジアにとってアメリカは、中国を牽制する点でも、また、軍事力の前方展開を通じてアジアの安全保障を維持するうえでも不可欠な存在である。アメリカを牽制しつつも、アメリカとの関係強化も欠かせない。ASEAN がアメリカとの間の首脳会議などの新たな制度を用意する背景である。

中国に対しても同様である。一方で中国は経済的な利益を東南アジア諸国に提供してくれる。巨大な隣国中国と争うのは得策ではないとの判断もある。しかし他方で、中国の力の増大には、これを牽制する手段も必要になる。中国を牽制するうえで、アメリカが引き続きアジアの国際関係に関与することが重要である。海洋での中国の威圧的な行動が繰り返されるようになると、これまでアメリカを排除してきた東アジア首脳会議 (EAS) にアメリカを招き、中国を牽制させようとしたのはその一例である。EAS 参加によってアメリカのアジア関与を制度的に補強しようと考えられたのである。しかし同時に、そうしたアメリカの関与が、米中の対立を激化させることは望ましくない。アメリカの関与は、米中関係を緊張させない程度に抑制的でなければならない。実際、アメリカの「リバランス戦略」に対して、それが軍事的色彩を濃厚に持ち、中国が反発していることへの懸念が東南アジアの指導者から表明されている。ASEAN は、地域制度の運用を自ら主導することによって、アメリカの「過剰な」行動を抑制しようとする。

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 ASEAN 諸国に与えてくれる。いずれの諸国にとっても経済発展は政治の正統性を維持するうえで不可欠であり、当面中国との経済関係を安定的に維持することが肝要である。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、さまざまな構造的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。アメリカなどとの経済関係の維持が不可欠である。ASEAN 諸国の中に TPP (環太平洋パートナーシップ) に参加する国が生まれる背景である。

東南アジア諸国は多様な地域制度を通じて、米中両国に対して関与と均衡・牽制の行動をとっている。ただし、アジアの民主化や市場経済化の進展、米中との過去の歴史、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、中国に対する牽制、均衡行動はアメリカに対するそれよりも強いといえよう。

第三は、その他の有力国との提携を強化することである。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。しかしアジアには、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持ち (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。例えばインドである。インドは国力を増しつつあり、一方で中国を牽制するうえでアメリカとの関係を強化しつつも、「戦略的自立」を求め、アメリカとの提携には一定の歯止めをかけ、中国との関係も維持している<sup>28</sup>。

ASEAN 諸国はこうした諸国との連携を深め、地域制度の中にこれらの諸国を関与させ、米中双方を牽制させる試みを始めている。同時にこの背景には、アメリカのアジアへの関与の継続性に対する ASEAN 諸国の懸念があり、アメリカを補完する他の有力国との関係強化を通じて ASEAN の外交基盤を強化しようとする思惑がある。実際、ASEAN7 カ国の世論調査によれば、彼らのアメリカへの信頼度は必ずしも高くないし、今後 ASEAN にとってのアメリカの重要性は減じるとの結果が出ている。東南アジアの多くの諸国にとって、アメリカの力と関与は相対化されつつある。

日本の ASEAN 外交強化の動きや、安全保障政策の変化を東南アジア諸国が肯定的に評価しているのもそうした背景がある。日本は ASEAN の有力な経済のパートナーであるだけでなく、日米安保体制を通じてアメリカの軍事的関与を支える最も重要な国であり、また、アメリカの力の低下を補完しうる国家のひとつである。経済はもとより安全保障分野においても中国を牽制する有力国として活用できる。

日本と ASEAN 諸国は長い間友好協力関係を強化してきたが、ASEAN 諸国の日本への期待は決して低下していない。上に紹介した世論調査においても、現在も将来も、日本は ASEAN の最も重要なパートナーとして位置づけられている。首脳会議をはじめとする日本と ASEAN との協議の制度は依然として ASEAN にとって重要である。

インドもそうした国のひとつになりつつある。ASEAN は、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。インドもこうした ASEAN の姿勢に積極的に対応している。

ASEAN は大国政治の動向に不安と懸念を抱いている。しかし、大国政治の傍観者ではない。ASEAN 諸国は、ASEAN という地域制度の強化を基盤に、ASEAN が主導する、域外大国を含む多様な地域制度を構築し、制度を通じて大国の相互牽制を促し、大国間の剥き出しの力の闘争を抑制し、同時に、自らが関与しないところで大国間の協調の仕組みが形成されるのを防ぎ、ASEAN の自主と独立を確保し、アジアの国際関係において ASEAN も主要な役割を果たそうとしている。

こうした試みは、主要大国が ASEAN 重視の政策を採用する中で一定の成果を挙げている。しかし ASEAN が大国政治を制御するために依拠する地域制度はいずれも規制力が弱い。大国政治を制御する力を欠く。一般に ASEAN 諸国のような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）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。従って、大国を規制する力を持った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る。ASEAN

諸国はすでに民主主義や人権、法の支配などを共通の基盤とする地域共同体作りに合意している。また、共同体構築のための各国の能力強化にも取り組んでいる。それらの進展は遅々としているものの、日本はそれらを強力に支援してゆくことが肝要である。リベラルな価値に支えられた ASEAN 共同体の形成は、東南アジアはもとよりアジア全体にとっても大きな価値を有するものである。

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、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ることである。経済においては、戦後の国際経済を支えてきた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、パース・フリ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領のココス諸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道している。

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を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 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鉱物資源の大量輸入）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。オーストラリアにとっての利益は、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>29</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>30</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。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。「アジアに存在する欧州国家」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に残っている。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極めを通じて、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』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。

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向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。)

日本にとってのオーストラリアが有するもう一つの価値は、日本が今後インド太平洋地域において政治、経済、安全保障の分野で能動的な外交と安全保障政策を推進するにあたって、これを支援し、行動を共にしてくれる最有力国のひとつであるということである。1990年代以降、オーストラリアはこの地域での日本の一層の役割強化(特に安全保障面での)を求めてきた。2007年の日豪安全保障宣言はその成果でもある。その後日豪間では、防衛協力の急速な進展がみられる。

「インド太平洋」という地域概念は、オーストラリア外交の桎梏であった「アジア」(「アジアに位置するがアジアの国ではない」という、オーストラリア外交を悩まし続けてきた桎梏)からオーストラリアを解き放ち、より能動的なオーストラリア外交が今後展開されるはずである。日本はオーストラリアとの連携を一層強化すべきである。

日本の対豪政策の課題は、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きた。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なってはいないが、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だろう。

### 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>31</sup>。

もうひとつが、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「リバランス政略」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特別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座談会」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発展戦略の採用である。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>32</sup>。

しかも今日のアジアにおいては、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。アジア諸国間には様々な政治的、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支持する。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>33</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にある。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。これには二つの方法が考えられる。一つは、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。

もう一つは、規範の内部化・共有化を、関係諸国の国内政治や社会的な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、人々の中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、三つの柱の一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>34</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「飼い慣らし」<sup>35</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するだろう<sup>36</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>37</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>38</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時、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、多様な制度をつうじて機会（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な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>39</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（東アジア地域包括的経済連携）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、非効率な制度は淘汰され、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様々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とる可能性が高い。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持つ。一つは、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齐に表明される場になった。同年11月の東アジア首脳会議では、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>40</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たが、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>41</sup>。現在進行中のRCEP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見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（ECOTECH）」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>42</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、様々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. TPPと「2つのアジア」？：リベラルな秩序への同調、挑戦、迂回

### (1) TPPの特徴

TPPはいくつかの点でこれまでの地域制度形成の動きと異なる。

第一に、アメリカという大国の主導する地域構想である。TPPは東アジアで進む、アメリカを排除した地域制度形成に危惧を抱いたアメリカのアジア関与の姿勢を反映した構想である。オバマ政権のアジアへの「リバランシング」の政策の有力な一部を構成している。

第二に、このことは、TPP が経済のみならず、政治戦略的な意義を担うものであることを示す。TPP は、一方で貿易や投資の自由化、国内経済制度の調和によって、拡大するアジア市場で経済的利益を確保しようという経済的動機を強く持つ。同時に TPP は、アジアで起こっている大きな力関係の変動に対する対応という側面を有する。アメリカが主導する形でこの地域の国際経済の枠組みを作ろうという構想である。

日本が TPP に参加した背景にも、中国との競争に対応するためにアメリカとの関係を強化しようという日本の戦略的動機が反映されている。ベトナムのような国も同様である。領土主権や海洋権益を巡る中国との軋轢を抱えるベトナムにとって、TPP 交渉への参加は対中経済依存の緩和と同時に、アメリカとの戦略的関係を強化するという思惑を秘めたものである。

第三に、TPP は従来、二国間関係に限定されてきた、統合の範囲も統合の強度も強い地域自由貿易協定の構想である。「21 世紀型」「プラチナ・スタンダードの採用」といわれるように、関税などの国境措置だけでなく、環境、労働、知的財産権、投資、政府調達、国有企業など、多様な分野での国内制度の調整（共通化、標準化）を求めるものである。参加国にとって、大幅な国内調整コストの負担が求められる。

そもそもアジア諸国が参入したりベラルな国際経済秩序は、市場化、環境、労働、人権、法の支配など強い規範的側面を有する<sup>43</sup>。ただし、このリベラルな国際経済秩序は柔軟性も有しており、そうした規範の順守（特に国内制度面での）をこれまで強く求めてはこなかった。国内体制（国内制度）と国際規範との齟齬が「隠され」、アジア諸国は大きな国内調整コストを負担することなくリベラルな経済体制に参加し、経済的利益を享受することができた。この結果、アジア諸国にはリベラルな経済規範に合致しない既存の国内制度や規範が温存されることになった。権威主義な体制のもとでの、リベラルな規範に背馳する国内制度の温存が許容されてきた。TPP はこの大幅な改革・変容を求めるものである。

第四に、TPP はアジア太平洋全域への拡大を念頭においた地域構想である。TPP は現在、12 か国によって交渉が行われているが、将来これをアジア太平洋地域全域へと拡大することが念頭に置かれている。実際、APEC においては、アジア太平洋全体を包含する自由貿易地域（FTAAP）形成への一つの有力な手段であると了解されている。つまり TPP は、将来の中国やインドといった諸国をも参加メンバーに加えることを念頭に置いた構想であり、そのための「ひな形」作りという側面を持つ。TPP 交渉の「影の参加者」は中国やインドなのである。TPP がリベラルな経済規範に基づく国内制度の共通性や標準化を求めるのは、将来中国やインドなどの参加を見越しての、地域共通の「ひな形」を先行して作るという思惑を秘めている<sup>44</sup>。

第五に、このことが交渉の過程を複雑にしている。交渉参加国は、現行の 12 か国の交渉参加国の間の自由貿易協定から得られるであろう経済利益と同時に、将来の加盟国の拡大の可能性や、拡大によって得られるであろう追加的経済的利益をも勘案しながら交渉に臨むことになる。おそらくこの考慮が最も強いのはアメリカであろう。日本を除く TPP 交渉国ほとんどとの間でアメリカはすでに二国間、三国間の自由貿易協定を締結している。未締結は、日本を除くとマレーシア、ベトナム、ニュージーランドなどである。これらの経済はいずれも小規模であり、アメリカにとって大きな魅力ある輸出市場ではない。むしろ、ニュージーランドのように、乳製品の競争力の高い産品を有する国との自由貿易協定

は、アメリカの輸入を増大させ、国内の産業に打撃を与える可能性が高い。ベトナムも同様である。TPPによってベトナムの繊維製品などが米市場に大量に流入する可能性がある。

ただし、日本が交渉に参加したことでアメリカの事情は変わった。日本を加えることでTPPはこの地域の経済地域主義の中核となりうる条件を備えることになった。

第六に、TPPのリベラルな経済規範への強い同調を求める動きが、アジア経済の不透明感が増す中で進行していることである。アジア経済を牽引してきた中国経済は調整期に入ったといわれる。固定資本投資と貿易に過度に依存した発展モデルの限界が指摘されている。欧米の経済不振（アジアへの投資の低下とアジア産品を輸入する余力の低下）は、アジア諸国の外資導入・輸出主導型の成長モデルにとっての大きな挑戦である。TPP交渉に参加するアジア諸国は、経済成長の展望が不透明な環境の中で国内制度改革と構造調整を求められている。

第七に、アメリカの国内政治がTPPの行方に大きな影響を及ぼしていることである。一つは、アメリカの国内政治の分裂が、政府の対応を一層困難にしていることである。アメリカ政治の党派性の高まりは、アメリカ政府の交渉姿勢から柔軟性を奪っている。

もう一つは、通商権限を議会在行政府に与えることに消極的であり（特に与党民主党）、交渉参加国の間に妥結されたTPPのアメリカでの批准過程に少なからぬ疑念が生まれていることである。アメリカ政府の「リバランス」の政策に対してアジア諸国がこれを歓迎しつつも、その継続性・維持可能性に対して疑念を払拭できないように、TPPに対しても、交渉参加国はアメリカ国内の政治的対立に巻き込まれて合意形成が遅れることへの疑念を有している。

実際、アメリカ政府が締結した二国間自由貿易協定のいくつかは依然として批准されていない。また、交渉妥結後にアメリカ国内から再交渉を求める声が出ることも関係諸国は懸念している。こうした疑念や懸念（アメリカへの信頼性の低下）が、交渉参加国の姿勢にも反映され、TPP交渉での妥協の動きに影響しているといえよう。

第八に、上に指摘したように、TPPは将来のメンバーの拡大を念頭に置いた構想である。しかし、アジア経済の多様性（経済発展のレベル、経済構造の相違など）を念頭に置けば、「強い統合」の仕組みは、新規加盟を困難にするかもしれない。TPPが求める大幅な国内制度調整は大きなコストを伴うものであり、多くのアジア諸国にとって負担できない可能性もある。従って、拡大を求めるのであれば、リベラルな規範への同調の程度を弱めて、新規加盟を容易にする仕組みの方が望ましいかもしれない。しかし、そうした仕組みは期待通りの経済的利益を自国に与えてくれないかもしれない。何よりも、そうした仕組みは、アメリカ国内の支持の調達を一層困難にする可能性も高い。

第九に、TPPは「ヌードル現象」と呼ばれる錯綜した自由貿易協定を単一の協定によって整理統合し、ビジネス活動を円滑にする協定としての役割が期待されたが<sup>45</sup>、現行の交渉を見る限り、その可能性はない。TPPは交渉参加諸国の間で結ばれた自由貿易協定（例えば、米豪FTA）はそのまま維持することを前提にしている。少なくとも当面は、TPPはヌードル・ボウルにもう一つの（かなり太く、腰の強い麺ではあるが）ヌードルを追加するものになりそうである。

## (2) 「二つのアジア」？

アメリカ政府は今日、アジアへの強い関与の姿勢を示す「リバランシング」政策のもとで、アジアの地域制度の強化を目標の一つに掲げている。TPPは、そうしたアメリカの政策の中心的課題の一つである。東アジアでは、ASEAN+6（日・中・韓・印・豪・NZ）によるRCEPという自由貿易協定交渉が進行中である。この二つの地域制度形成の動きは、経済のみならず政治、安全保障の地域制度の動きにも影響を及ぼす可能性がある。

アジアの諸国は、GATT/WTOなどのリベラルな国際秩序のもとで、自国の市場を開放し、外資を積極的に導入し、海外市場に製品を輸出することで大きな成長を達成してきた。この過程で、かつて自由貿易体制に不信感を抱いてきたアジア諸国も、自由貿易の原理を含むリベラルな経済規範を受け入れてきた。中国も例外ではない。中国は共産党の一元支配体制という政治体制を維持しつつも、リベラルな経済原理を徐々に受け入れてきた。

このリベラルな国際秩序は、自由主義の規範を掲げつつも、各国の格差に配慮し、とりわけ国内規制制度に関しては各国の独自性を重んじるという柔軟なものであった<sup>46</sup>。このため、アジア諸国も伝統的な国内制度を温存しつつリベラルな秩序に参加することが可能であった。

しかし、アメリカが推進するTPPは、知的財産権の保護、政府調達制度の標準化、環境や労働規制の共通化、国有企業への保護の削減など、リベラルな経済規範への強い同調を求めるものである。従来のような、各国個別の国内事情に配慮した柔軟な地域制度ではない。各国の国内規制制度の共通化を求める、強い地域制度形成の動きである。

これに対するアジア諸国の対応にはいくつかのパターンがある。一つは、これに積極的に対応しようという動きである。アジアの先進諸国を中心にした動きである。これに対し、リベラルな経済規範への同調よりも多様性を考慮した経済地域制度を支持する立場がある。RCEPを推進するASEANの多くの諸国の立場である。もう一つは、TPPのようなリベラルな秩序への強い同調を求める動きに公然と異を唱えることはせず、しかしその一方で、これとは異なる地域制度を構築する動きである。「挑戦」ではなく、「迂回」の動きである。異なる組織原理と規範に基づく地域制度形成の動きである。

今後の焦点は中国の動きへの対応である。中国に対する他のアジア諸国の対応がアジアの地域制度の今後に大きな影響を及ぼすであろう。

パワー・トランジションの論者たちは、力を有した中国が既存のリベラルな秩序に調和するか、それともこれに挑戦し、異なる秩序を構築しようとするのかに着目する。つまり、同調か挑戦かという問題である<sup>47</sup>。冷戦後のアジアの国際関係を振り返ると、中国の「同調」を求める動きが優越していたと言えよう。実際、70年代末の改革開放路線の採用以降、アジア諸国は中国を地域的な経済相互依存のネットワークに組み入れ、地域制度への中国の参加を慫慂してきた。そうした方策を通じて、リベラルな秩序への同調を促し、国際社会の責任ある一員に変えることができるとの期待がそこにはあった。

今日でもこの基本姿勢が維持されているが、同調か挑戦かという議論は現実の中国の行動を反映するものなのだろうか。上に指摘したように、戦後形成されたリベラルな国際秩序は一方で各国の国内制度の標準化、共通化を求めるという点で「内政干渉」的である。ただこの秩序には柔軟性があり、国内制度に関して各国独自の仕組みの維持を許容してきた。この結果、中国を始めとするアジア諸国もこの秩序に参画し、経済的な発展を実現し

てきた。

しかし、近年の TPP のような地域制度は、そうした柔軟性を認めず、リベラルな秩序規範への強い同調を求めるものである。これに対し中国は、そうした動きに全面的に挑戦することも同調することもなく、むしろそうした動きを「迂回」して、独自の地域制度を構築しようとしているかに見える。中国は、2014年5月の CICA（アジア相互協力信頼醸成措置会議）における「新しいアジア安全保障概念」を提示し、「アジアの諸国によるアジアの安全保障の取り組み」を提唱し<sup>48</sup>、アジアの経済発展に不可欠な経済インフラ整備のための「アジアインフラ投資銀行（AIIB）の設立を主導し、BRICS（ブラジル、ロシア、インド、中国、南アフリカ）諸国による「BRICS 開発銀行」設立にも合意、中国とアジア諸国を結ぶ「海のシルクロード構想」を推進している。これらはいずれも IMF や世界銀行、アジア開発銀行などの既存の国際制度や地域制度に公然と異を唱えるものではなく、これを「迂回」して、独自のルールと規範に基づく新たな制度の構築を目指す構想といえよう<sup>49</sup>。

外資導入と輸出主導の成長政策を進めてきた中国にとって、国際的な自由貿易体制や国際金融体制の安定は不可欠である。それらの存在は中国の成長と国内政治の安定にとって重要である。従って、中国はこれらを支えてきた GATT/WTO や IMF 体制に抵抗し、その変革を志向しているわけではない。拒否権を提供する国連システムは中国の特権的地位を擁護してくれる。中国は既存の戦後秩序の破壊者ではなく、むしろ受益者である。

しかし、そうした秩序の中に「緩やかな形」で同調しつつも、TPP のようなリベラルな秩序への強い同調を求める動きや、環境や労働、市民の権利への強い配慮を求める世界銀行やアジア開発銀行の援助政策は中国にとって受け入れがたい。中国の共産党体制の依拠する組織原理と中国が提唱する国際政治・経済の規範とそれら是对立するからである。リベラルな秩序規範の中で、自国に有利な部分は同調し、その恩恵を享受しつつ、全面的な同調は拒否し、これを迂回して独自の制度を構築しようとする。近年中国が唱える「（アメリカとの）新型大国論」とは要するに、自国に有利なリベラルな秩序を一部受け入れてアメリカと共存しつつ、中国にとって望ましくない規範は拒否し、代替の制度を構築しようとする動きへのアメリカの抵抗と妨害を抑え込もうという狙いを有した構想ともいえよう。

アジアの諸国の多くは、TPP に参加しつつ、同時に中国の主導する AIIB にも参加し、中国も含む東アジアを基盤とする RCEP 交渉にも関与している。RCEP は TPP とは異なる弱い地域統合の仕組みであり、AIIB はその統治構造や援助の基準が世界銀行やアジア開発銀行のそれと異なるものになることへの懸念も表明されている。東アジアには、地域全体を覆う緩やかなリベラルな秩序のもとに、リベラルな秩序の恩恵を享受しつつ、同時にそれを「迂回した」異なる組織原理と規範に支えられた地域制度が生まれる可能性がある。中国の「勢力圏」が生まれるとすれば、そうした地域制度の「東」から成るものであろう。

### （3）「ポスト TPP 戦略」の重要性

アジア太平洋の諸国は、経済的な相互依存が進む中で経済競争が激化し、国家の力関係が急速に変化するアジアにおいて、いずれの国も経済的繁栄の実現を至上命題とし、それを地域の制度形成を通じて実現しようとしてきた。その特徴は、国際関係の流動化に備え

て、多様な地域制度に参画し、一方で経済的利益や政治・安全保障の信頼醸成を高めつつ、特定の地域制度に深く関与するリスクを避け、多様な制度的な選択肢を保持し続けることにある。そうした多様な地域制度の形成や運用の中心的役割を担ったのは、米中などの大国ではなく、ASEANを始めとする「その他の諸国」であった。

アジアの地域制度は一般に国家行動への規制力が弱く、国内経済構造調整などの多くのコストを伴うものではなかった。リベラルな国際経済規範への強い同調を求められるものではなかった。これに対し TPP は、アメリカという大国が主導し、参加国に対し国内経済規制制度の共通化と標準化など、リベラルな経済規範への強いコミットメントを求める構想である。TPP は強い地域経済統合を志向する構想である。関係諸国経済をより深く結びつける構想であり、政治・安全保障上の意義も有する。TPP の今後は、現在進行中のもう一つの「メガ FTA」である RCEP の動きにも大きな影響を及ぼすだろう。TPP 構想は、実現すれば、中国やインドも参画する将来のアジア太平洋自由貿易圏 (FTAAP) の有力なモデルたりうる。アジア太平洋の政治経済の構図に大きな変化をもたらす可能性がある。

しかし、その一方で、この交渉の将来には依然として不透明感が伴うことも否定できない。一つはアメリカ政治の分裂が深刻であり、異なる利害を調整する力を大統領が欠き、TPP 合意形成に向けてアメリカの指導力が行使できない状況が続く可能性もある。あるいは、いったんまとまった交渉が議会での批准で困難に直面する可能性も否定できないし、再交渉を求める声が高まることすらありうる。

また、この構想は、将来のアジア太平洋全域への拡大を念頭に置いた構想であるが、「拡大」と「深化」のディレンマもある。おそらく、妥結を目指すのであれば、「プラチナ・カード」という基本は維持しつつ、ベトナムのような共産党一党支配体制の国家でも受け入れ可能な内容のものができるであろう（例えば労働条項や国営企業への優遇問題など）。その意味で形式は 21 世紀型、しかし中身は関係諸国の経済実態に配慮したものになるだろう。つまり、新規参加のハードルはかなり下がる可能性もある。ただ、すでに指摘したように、そうした TPP がアメリカの分断された政治に翻弄される可能性も否定できない。

さらに、国内政治の分裂によって譲歩は困難になったアメリカ政府が引き続き強い要求を行い、アジアの発展途上国が交渉を離脱、あるいは交渉が頓挫する可能性もわずかではあるが残っているといえよう。

アメリカの動きに対応した中国もアジアインフラ投資銀行構築など、独自に地域制度形成のイニシアティブをとり始めている。その帰趨はまだ判然としないが、アジア全体に緩やかにリベラルな秩序規範が浸透しつつも、そうした緩やかな秩序の中で、それとは別の原理に基づく地域制度形成が進み、組織原理の異なる二つの地域制度（「二つのアジア」）が生まれる可能性も否定できない。

「二つのアジア」が生まれるのを回避するうえで TPP の今後は重要である。その際、TPP にいまだ参加していないアジア諸国の今後の対応が重要である。これらの諸国が大きな国内調整コストを負担してまでも TPP 参加を選択するのか、あるいは中国の提唱する、緩やかなリベラル経済秩序のもとで独自の経済原理に基づく地域経済を選択するのか、アジアの今後の経済のみならず政治秩序のあり方に大きな影響を及ぼすことになるだろう。日本にとって、アジア諸国を TPP へと誘導する「ポスト TPP 戦略」が必要である。

## — 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態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> 豪州で論議を呼んでいる 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: AReport 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: ARealist 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 has Changed 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 Messages,” *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> 山影進「ASEANの歩んできた道、これから作る道」日本貿易振興機構・アジア経済研究所『新しいASEAN－地域共同体とアジアの中心性を目指して』2011年。
- <sup>26</sup> 山影進「大国を『飼い馴らす』ことをめざす小国の戦略－東南アジア諸国連合（ASEAN）の影響力に焦点を当てて」（公益法人）日本国際問題研究所『日米中関係の中長期展望』2012年。
- <sup>27</sup> 菊池努「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』58巻4号（2010年）。
- <sup>28</sup> Sunil Khilnan et.al. *Nonalignment 2.0: A Foreign and Strategic Policy for India in the 21<sup>st</sup> Century*, New Delhi: Centre for Policy Research, 2012.
- <sup>29</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>30</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>31</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>32</sup> Peter G. Brooks, *Producing Security: Multinational Corporations, Globalization, and the Changing Calculus of Conflict*, Princeton: Princeton University Press, 2005
- <sup>33</sup> Etel Solingen, *Regional Order at Century’s Dawn: Global and Domestic Influences on Grand Strategy*, Princeton: Princeton University Press, 1998.
- <sup>34</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－地域共同体とアジアの中心性を目指して』（アジア経済研究所、2011年）47-76頁。
- <sup>35</sup> 山影進「大国を『飼い慣らす』ことをめざす小国の戦略－東南アジア諸国連合（ASEAN）の影響力に焦点を当てて」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>36</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 D.C., CSIS, May 16 2013.
- <sup>37</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>38</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>39</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>40</sup> 『日本経済新聞』2011年11月19日朝刊。
- <sup>41</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>42</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>43</sup> 納家政嗣「新興国の台頭と国際システムの変容」『国際問題』第618号(2013年)、7頁。
- <sup>44</sup> TPPが「中国排除」の地域制度であるとの批判は当たらない。TPP交渉の議題と交渉の進め方は将来の中印などの参加を念頭に置いて行われている。
- <sup>45</sup> Ann Capling and John Ravenhill, “Multilateralising regionalism: what role for the Trans-Pacific Partnership Agreement?,” *The Pacific Review* 24, no.5 (December 2011): 553-75. いわゆる「地域主義の多角化」の議論は以下を参照。Richard Baldwin, “Multilateralizing Regionalism: Spaghetti Bowls as Building Blocs on the Path to Global Free Trade?,” *The World Economy* 29, no.11 (2006): 1451-518.
- <sup>46</sup> 納家政嗣「新興国の台頭と国際システムの変容」『国際問題』第618号(2013年)、5-16頁。
- <sup>47</sup> G. John Ikenberry, “The Illusion of Geopolitics: The Enduring Power of the Liberal Order,” *Foreign Affairs* 93, no. 3 (May/June 2014): 80-90; Walter Russell Mead, “The Return of Geopolitics: The Revenge of the Revisionist Powers,” *Foreign Affairs* 93, no. 3 (May/June 2014): 69-79.
- <sup>48</sup> Xi Jinping, “New Asian Security Concept for New Progress in Security Cooperation,” (remarks at the Fourth Summit of the Conference on Interactions and Confidence Building Measures in Asia, Shanghai Expo Center, May 21, 2014).
- <sup>49</sup> Naazneen Barma, Ely Ratner and Steven Weber, “A World without the West,” *The National Interest*, Jul/Aug, 2007, 23-30.

## 第1章 アメリカ外交における「インド太平洋」概念<sup>1</sup> —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<sup>2</sup>。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<sup>3</sup>、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<sup>4</sup>。

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<sup>5</sup>。

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<sup>6</sup>。

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<sup>7</sup>。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<sup>8</sup>。

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<sup>9</sup>。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<sup>10</sup>。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<sup>11</sup>。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<sup>12</sup>。

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<sup>13</sup>。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<sup>14</sup>。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<sup>15</sup>。「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<sup>16</sup>。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」<sup>17</sup>。

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<sup>18</sup>。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<sup>19</sup>。

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<sup>20</sup>。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<sup>21</sup>。

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<sup>22</sup>。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 —

- <sup>1</sup> 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。
- <sup>2</sup> Rory Medcalf, “The Indo-Pacific: What’s in a Name,” *The American Interest*, vol.9, No.2 (November/December 2013).
- <sup>3</sup> 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.
- <sup>4</sup> 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).
- <sup>5</sup> 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](http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/19/eabe_0822.html)>, accessed on January 13, 2015.
- <sup>6</sup> 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](http://www.defence.gov.au/whitepaper/2013/docs/WP_2013_web.pdf)>, accessed on January 13, 2015.
- <sup>7</sup> 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.
- <sup>8</sup> 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.
- <sup>9</sup> 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.
- <sup>10</sup> 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.
- <sup>11</sup> 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.
- <sup>12</sup> 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。
- <sup>13</sup> 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](http://www.mofa.go.jp/na/na1/us/page24e_000046.html)>, accessed on January 13, 2015.
- <sup>14</sup> 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.
- <sup>15</sup> Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report* (February 2010), pp.60-61.
- <sup>16</sup> Catherine Dale and Pat Towell, “In Brief: Assessing the January 2012 Defense Strategic Guidance (DSG),” *CRS Report for Congress* (August 13, 2013), p.4.
- <sup>17</sup> Department of Defense, *Sustaining U.S.Global Leadership: Priorities for 21<sup>st</sup> Century Defense* (January 2012), p.2.

<sup>18</sup> Department of Defense, *Quadrennial Defense Review 2014* (March 2014).

<sup>19</sup> White House, *National Security Strategy* (February 2015), p.25.

<sup>20</sup> Donilon, *op.cit.*

<sup>21</sup> 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](http://www.suntory.com/sfnd/jgc/forum/006/pdf/006_kato.pdf)>, accessed on January 13, 2015 を参照。

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

## 第2章 海洋の安全保障： A2/AD、オフショア・バランス論争と「インド太平洋」

八木 直人

### 問題の所在

インド太平洋、その海洋を巡る戦略的状況は、大幅に流動しつつある。その原因の1つは、現在の米中関係の進展であり、この地域の国際関係の将来に重大な影響を及ぼしている<sup>1</sup>。クリントン国務長官（Secretary of State, Hillary Clinton）は、米中両国が「既存の大国と興隆国家が対峙した場合に、何が生起するかという問題に新たな解答を求めている」と指摘した<sup>2</sup>。現在の経済的進捗率が持続すれば、中国は世界最大の経済大国として驚異的なペースで軍事力を拡充し、人民解放軍（PLA）は米国の介入に対抗できる能力を確保するであろう。近年、米国は中国への対応を迫られ、その過程で論争が生じている。大戦略（Grand Strategy）のレベルでは、従来の前方プレゼンスに基づく積極的関与戦略とオフショア・バランスング等の防御的戦略の論争である。また、作戦構想のレベルでは、「エアシー・バトル（AirSea Battle）」と「オフショア・コントロール（Offshore Control）」に関する論争が展開されている<sup>3</sup>。しかしながら、周知のように、東シナ海や南シナ海の状況は、米国での論争を待つことなく、米国や同盟国にとっての軍事バランスが悪化している。具体的には、中国の「アクセス阻止・エリア拒否」能力が充実し、海洋における米国の介入、同盟国へのアクセスを妨害できるまでに拡大していると見積もられている。特に、インド太平洋の結節点であり、インド洋のチョークポイントである南シナ海は、不安定化と紛争の可能性が予測されている。

本稿では、先ず、米国での戦略論争を概観し、東アジアにおける米国の「軍事的優位」の実態を把握し、さらに、東シナ海や南シナ海、インド洋といった海洋の連続性の中で、その状況と安全保障上の対応策を検討する。この過程で、インド太平洋という地域概念において、南シナ海と東シナ海の接続と重要性—特に海洋の安全保障に対する意義—が確認され、地域全体の安定と繁栄の基盤となる海洋の意義と重要性が再定義されるものと思われる。また、日本が日米同盟や地域機構を通じて、これらの海域を安定化させ繁栄に結びつけるための選択肢を検討し、実行可能な措置を提言することが求められている。

### 1. 米国の戦略論争の系譜

冷戦終結以来、米国の安全保障戦略は、新孤立主義（neo-isolationism）から新帝国主義（neo-imperialism）までの間で広範な選択肢が議論されてきた<sup>4</sup>。しかしながら、米国の戦略・予算評価センター（Center for Strategic and Budgetary Assessments）のモンゴメリー（Evan Braden Montgomery）は、様々な選択肢が一對の論点に収束していると分析している。つまり、積極的関与（deep engagement）かオフショア・バランスング（offshore balancing）であり、米国の安全保障コミットメントの価値と可能性について、意見が異なっている。関与派はコミットメントのコスト負担を楽観的に見積もり、バランスング派は米国のコミットメントの財政的不可能性を指摘している<sup>5</sup>。

例えば、ブルックスやアイケンベリー、ウォルフォース（Stephen Brooks, John Ikenberry,

and William Wohlforth) は、米国が60年以上演じてきた世界的リーダーシップを継続する必要性を主張している<sup>6</sup>。この主張には、米国の繁栄を確実にする自由経済秩序の構築と維持が含まれており、最も重要な要素として、米国の安全保障コミットメントの拡充が挙げられる。冷戦の終焉以来、米国は国防支出を国内総生産（GDP）の5%未満に抑制し、安全保障コミットメントを継続してきた<sup>7</sup>。ベックリー（Michael Beckley）は、「中国の世紀」の到来を否定し、「今世紀中、米国は繁栄を持続させる」と述べている<sup>8</sup>。

反対に、バランス派は、米国の既存の大戦略は不必要であると主張している。その理由は、第1に、その地理的特性と大量の核兵器保有から、米国には領土的脅威が存在せず、第2に、海外の軍事プレゼンスと積極的な外交政策は、重要資源の浪費を伴い、相対的なパワーの低下を招く。第3に、軍事同盟は常に軍事紛争の可能性を内在させ、米国に多大なコストとリスクを負荷する。したがって、米国の安全保障コミットメントは縮小されるべきであり、地域的な勢力均衡を維持する場合に限ることが示唆されている<sup>9</sup>。モンゴメリーに拠れば、バランス派の大部分は悲観的な優位論者であり、米国には安全保障コミットメントを保持する余裕がないと考えている<sup>10</sup>。例えば、レイン（Christopher Layne）は、中国の台頭が「米国のパワーの衰退の具体的証拠」であり、同時に、継続的赤字と大規模負債は国防支出を抑制する。そのことは、「米国に戦略的節約を強要」することになる<sup>11</sup>。また、バランス派は、国防支出の削減とコミットメントの縮小が、米国の凋落を止めることができると確信している。海外の軍事プレゼンスの制限や軍事力の削減によって再投資が可能になれば、米国経済が再生され、死活的インタレストの確保にのみ集中することが可能となるのである<sup>12</sup>。

## 2. 米国の軍事的優位の実態

関与派とバランス派は、その見解の相違や論争にもかかわらず、1つの重要な点について合意している。それは、米国の軍事力が常に優位を確保しているという前提を保持している。双方は、中国が国防支出を増大させ、その軍事力を改良していると認めているが、米国は必要に応じて中国を抑止し、或いは打破できると確信している。その理由は、米国の関心が地域的バランスではなく、世界規模の戦力投入に関わるバランスに集中しているからである。ナイ（Joseph Nye）は、軍事力分布が単極的であり、米国が「相当長期に優位を保持する」と予測している<sup>13</sup>。ブルックスやアイケンベリー、ウォルフォースは、「中国の経済的台頭が、直ちに、米国の軍事力の劇的増大を要求することはない」と述べている<sup>14</sup>。ベックリーは、人民解放軍が「1991年当時のイラクよりも良好とは言い切れない」と分析している<sup>15</sup>。

バランス派の提唱者の前提は、米国の軍事力の規模縮小と海外基地からの撤退が可能であり、それでも敵対勢力が重要地域を支配しないと確信している<sup>16</sup>。例えば、東アジアの場合、バランス派は、現状の米空軍及び海軍が「長射程攻撃能力（long-range strike capabilities）」を基盤としており、「東アジアにおける地域的勢力均衡の維持」が可能と見積もっている<sup>17</sup>。

両派ともに、米国は世界最新の地上軍や両用戦部隊を有し、海空軍や宇宙戦力の充実を確信している。米国が国防に注ぎ込む資産は、ほとんどの諸国を結合した質と量を凌駕している。米国の安全保障コミットメントにとって、最も重要なことは、「コモンズの支配

(command of the commons)」であり、海外における部隊の配備や作戦、維持に関して比類なき能力を提供している<sup>18</sup>。反対に、米国以外の諸国は自国領土の近隣においてのみ軍事作戦が可能であり、米国の世界戦略に挑戦可能な国家は、中国を含み皆無である<sup>19</sup>。したがって、「米国との直接的競争努力は、無駄であり、挑戦者は存在しない」ことになる<sup>20</sup>。また、米国に対抗するには、非軍事オプション—外交・経済・制度的方法—に基づく「ソフト・balancing (soft balancing)」が必要と分析されている<sup>21</sup>。

しかしながら、モンゴメリーは、世界規模のbalancingと局地的なbalancingの区別が必要であると主張する。米国は、国際システムに多大な影響を与える世界規模のbalancingに対しては優位を確保している。しかしながら、「局地的balancing (local balancing)」—地域大国が地域内に対する外部からの介入を阻止し、近隣諸国に対する行動の自由を最大化する—においては、劣勢に移行している<sup>22</sup>。現在まで、米国は、グローバルなbalancing行動の有無に集中してきた。その結果、局地的balancerの台頭によって、地域に対する前方防衛の力学の変化が認識できるようになってきた。その認識の一部が「ピヴォット」や「リバランス」の提唱であり、或いは認識の差異が「エアシー・バトル」と「オフショア・コントロール」の戦略論争として表面化したとも考えられる。

### 3. 前方防衛／戦力投入の変化

冷戦の終結以来、米国の戦略態勢は、「集中的縦深防御 (concentrated defense-in-depth)」から「遠征的縦深防御 (expeditionary defense-in-depth)」への変化として説明されている<sup>23</sup>。それは海外プレゼンスの減少と同盟諸国との新たなアクセス協定、海外部隊の再編であった。ポスト冷戦期の米国の戦力投入は、海外での遠征軍とロジスティック体制の結合に依存し、最新のテクノロジーの利用に基づき、大規模戦力の短時間の集中と移動を可能にするものであった<sup>24</sup>。しかしながら、この戦力態勢は、以下のような脆弱性を生起させている。

第1に、敵対勢力の「アクセス阻止・エリア拒否 (A2/AD)」戦略の出現である。アクセス阻止 (anti-access) とは戦略的機動性の妨害であり、米国の戦力集中を妨害する。一方、エリア拒否 (area-denial) とは作戦行動の制限であり、前方展開戦力の効果を削減する<sup>25</sup>。前者には、海外基地や支援部隊の輸送ルート、コンピュータ・ネットワークが妨害される。後者には、近接する海空軍戦力に対する攻撃が含まれる。

第2は、係争地域 (contested zone) の設定である。例えば、中国は空軍と艦艇による東方アプローチに集中し、「情報化条件下における局地戦」の準備を開始し、台湾海峡を挟んだバランスを有利に移行させ、米国が局地紛争に含む介入コストを押し上げている<sup>26</sup>。第1列島線 (first island chain) —東シナ海と南シナ海を囲い込む—を通して、米国の軍事力を危険に晒すことが可能となる。第3は、前方基地—戦時には遠征部隊とロジスティック態勢の結節点となる—に対する脅威である。米国は、西太平洋上に多数の空軍基地を有しているが、その一部は中国のミサイルの射程内にあり、作戦部隊と共に大規模な補給システムの脆弱性が懸念されている。第4は、海軍水上部隊に対する脅威である。米国の海軍戦力は、戦力投入の中核と位置づけられるが、沿岸からのミサイルや在来型潜水艦による脅威に晒されている。特に、米国の空母攻撃グループは、陸上発射対艦弾道ミサイル (ASBM) に対して脆弱である。第5は、周知のとおり、宇宙・サイバー空間の脅威である。

米国は宇宙やサイバー空間における作戦能力に依存している。米国国防省は、中国が「宇宙利用を制限し、妨げるため」、随所に「多次元プログラム」を準備し、人工衛星を無効にするソフトキルやハードキルが含まれていると分析している<sup>27</sup>。

一般に、大陸諸国は敵に対する戦力の集中が可能であり、比較的安全な内線を利用してロジスティックを確保する。これは、本国からの遠隔地で作戦する競争者にはない利点であり、戦略的縦深性を利用することができる<sup>28</sup>。米国と比較すれば、中国には、資源や最新技術、戦闘作戦の経験等の分野で利点が見られないが、この状況は中国が抑止や戦争に対する非対称アプローチを追求する誘因を生み出している<sup>29</sup>。特に、先進諸国は、非対称戦略に脆弱であり、中国の戦略態勢に影響を及ぼしている。

#### 4. 東シナ海の状況と日本

近年の東シナ海の状況を軍事バランスの視点から概観すれば、次のような事象が指摘できる。第1に、概ね2000年以降、中国の攻撃型潜水艦の配備が5隻から31隻と6倍に増加した。また、中国初の空母「遼寧 (Liaoning)」が就役 (2012年) するとともに、中華イーゼス艦と呼ばれている「旅洋Ⅲ型 (Luyang-III)」駆逐艦をはじめとするフリゲート等の戦闘艦艇の配備が加速されている。第2に、2008年以降から拡大した中国の太平洋アプローチは、中国軍艦が日本の島嶼を抜けて太平洋へ向かう航海の常態化となり、2013年には東シナ海における防空識別圏 (ADIZ) の設定—日本のADIZと重複—という結果を招いている。第3に、こうした現状と共に、日本本土は中国の弾道ミサイル・巡航ミサイルの射程内に入り、沖縄をはじめとする在日米軍基地の脆弱性が懸念されるようになってきた。中国のミサイル戦力は台湾有事における対米抑止戦略の中核であり、米国の行動の自由を制限することが目的となっている。したがって、東シナ海における軍事バランスは、日本にとっては不利に展開している<sup>30</sup>。

##### (1) 日本のアクセス阻止 (A2) 戦略

米国のCSBAが、大陸諸国—例えば、イランや中国—の「アクセス阻止・エリア拒否 (A2/AD)」能力に言及した際、それは優勢な海洋国家の軍事力や作戦に対する限定的な抵抗、ある意味での「弱者の戦略」の意味を含んでいた。しかしながら、ヨシハラは、有事や不測事態が生じた場合には、日本が中国の空海軍の行動を制限し、米国からの増援部隊到着時間を確保するために「アクセス阻止 (A2)」戦略を採用する必要性を指摘している。日本のA2戦略には、日本の地理的特性の活用、戦力の集中投資、攻撃吸収手段の強化、日米共同統合作戦計画の策定等の特徴が不可欠である。具体的には、次の7項目が日本のA2戦略として提言されている<sup>31</sup>。

それは第1に、「門番 (Gatekeeper) としての日本」であり、第1列島線を活用して中国の空海軍の行動を制限することである。第2は、「潜水艦戦の遂行」であり、16隻体制から22隻体制への移行 (22大綱) に基づき、チョークポイントに重点的に配備—冷戦期の対ソ戦略と同様—し、中国の太平洋アプローチを制限する能力と意思を明らかにする。第3に、世界有数の機雷戦能力の維持と活用。第4に、海上拒否 (Sea-Denial) 作戦—地理と小型艦艇の活用—の遂行。第5は、沿岸配備の対水上能力 (対艦ミサイル) の配備、第6に、基地や重要施設の「堅固化 (hardening)」と「分散化 (dispersal)」が求められる。

最後に、A2 戦略のリスクとコストの検討である。ヨシハラに拠れば、日本が A2 戦略を採用することによって戦力構成と任務が限定され、コストの軽減が可能となるが、国際的コミットメントとのバランスが崩れ、「せいぜい、中国を手詰まりにさせる」に留まるであろう<sup>32</sup>。したがって、日本は、アクセス阻止戦略と長期的な安全保障戦略のバランス—換言すれば、コストとリスクのバランス—を内在させた戦略を立案することが求められる。

## (2) 日本の戦略と「実効的な抑止」

ヨシハラの指摘と同様、日本の「防衛計画の大綱」においても「各種事態における実効的な抑止及び対処」が掲げられ、これに必要な能力として「警戒監視能力」、「島嶼防衛（水陸両用戦）能力」、「弾道ミサイル防衛能力」等が示されている。また、同時に、「アジア太平洋地域の安定化及びグローバルな安全保障環境の改善」が求められ、上記に指摘されたバランスについても留意されている<sup>33</sup>。「防衛計画の大綱」に示される「実効的な抑止」は、日本が攻撃を「主体的に排除」し、米国が「打撃作戦を含め、協力をを行う」とした「日米防衛協力のための指針の見直しに関する中間報告」とも整合し、作戦レベルにおいて通常戦力に「懲罰的抑止」と「拒否的抑止」の双方の要素を付加したものと考えられる。

古典的に、懲罰的抑止とは、敵に「受け入れ難い損害を伴うと確信させ、攻撃を思い留まらせること」であり、拒否的抑止とは、「敵の目標達成を不可能とする手段を確保し、敵の行動を拒否し、敵の交戦意図を減殺する」ことと解釈されている<sup>34</sup>。日本の場合、実効的な抑止には同盟国との相互補完が不可欠であり、米国が懲罰的抑止力を構成し、日本が拒否的抑止力を保持して、いわゆる「フルスペクトラムな拡大抑止」が提供されることになる<sup>35</sup>。エリア拒否戦略、或いは限定的な海上戦略は紛争を抑止し、事態の拡大を阻止する目的で構築された「海上制限戦争戦略 (A War at Sea Strategy)」にも適用できる。米国の海軍大学紀要 (Naval War College Review) で提言された「海上制限戦争戦略」とは、「戦争抑止の穏やかな方法」を提示し、「地上侵攻や攻撃を回避し、紛争を海洋に限定し、エスカレーションの脅威を削減」する。中国の第1列島線の利用を拒否し、抑止のための選択肢（海上阻止や封鎖、チョークポイントの確保）を幅広く確保する方策である。また、戦略の「不実行」も選択肢となり、制限的・拒否的行動が事態の鎮静化や限定には有効である<sup>36</sup>。

## 5. 南シナ海アプローチ：信頼醸成とルール化の提言

インド洋と太平洋の結節点である南シナ海は、中国を筆頭に周辺諸国の領有権問題のホットスポットであり、同時に、重要な海上交通路が交錯する「グローバル・コモンズ」である。グローバル・コモンズの安全保障の課題は、「重要な中枢 (critical nodes)」と「最大の脅威 (greatest threat)」を明確に把握することであり、自由なアクセスに対する阻害要因を正確にとらえる必要がある<sup>37</sup>。日本にとっては、インド洋から南シナ海、東シナ海に至る海洋コモンズの安定的かつ平和的利用の維持が、重要な安全保障問題となる。特に、南シナ海はインドと太平洋を結ぶ重要な海上交通路であり、複数の諸国が領有権問題を抱えている。自然災害や安全航行、搜索救難等の問題から領有権問題に基づく対立が内在し、最近では、中国の断定的態度が表面化している。南シナ海には、領有権問題と国際法の解釈を巡る異なった対立の次元の問題が存在する。問題が輻輳し、最終的解決には時間を要

するが、この海域にインタレストを有する諸国には、海上交通路の安定的使用が不可欠である。

周知のとおり、各方面のシンクタンクや国際機関から、南シナ海の状況を安定させるために「信頼醸成措置」の実施に関する提案がなされている。例えば、多国間機構による「海上安全連絡メカニズム（仮称）」を創設して、情報の共有と不測事態、特に事故や自然災害に対する共同対処を可能にする方策が提言されている（例えば、世界平和研究所のASEANを中心に組織された多国間機構の提案）。情報が共有され、共同対処の措置が講じられれば、海洋の一層のルール化が促進されることは充分、予測できる。東シナ海や南シナ海における信頼醸成措置の促進については、従来—1990年代以降—から多国間枠組みと2国間枠組みの双方が提案され、各々の長所と短所が議論されてきた。現在でも、最も状況に応じ、有効と予測される提案が進展中である<sup>38</sup>。

また、より具体的な提案としては、東シナ海から南シナ海に至る海上交通路に対する多国間の常続的パトロールの可能性を探ったものもある。これは、南シナ海から東シナ海に至る海上交通路に対する中国の独善的態度（assertiveness）に懸念を示し、「海洋のルールの維持」について、第1に関係国のコンセンサスの構築に意を用い、次に、沿岸国の警戒監視能力の充実を求めるものである。この警戒監視能力は、直接的な紛争だけを前提としたものではなく、海上交通の安全（safety）や海上事故に対する捜索救難、自然災害における救援復興等をも視野に入れたものである。特に米国がアジアへの「リバランス」を政策とし、インド太平洋地域の経済的繁栄が世界規模の経済発展の基盤となりつつある現在、この地域の海上交通路—海洋コモンズ—の安定は、極めて重要な要素と位置づけられる。したがって、多国間機構の信頼醸成措置を進展させる一方、沿岸国の能力に応じて哨戒機や沿岸警備艦艇を共同運行し、海上交通路の安全利用や捜索救難、状況に応じて自然災害対応等の任務を遂行する。特に、アデン湾における多国間の海賊対処措置において、哨戒機によるパトロールの実施によって広域の情報が共有され、海域の透明性が向上し、結果的に海賊事案の減少が見られた経験を適用したものである<sup>39</sup>。この提案では、沿岸国の海上安全能力（捜索救難や自然災害対処等）の構築・増強への支援、哨戒航空機の共同運航を想定した海上パトロール支援基地の設定や沿岸警備隊等の法執行機関とのコンタクト等、立体的なパトロール体制の構築が示されている。海上安全が向上する過程で、沿岸諸国、特に中国との間にコンセンサスが構築されれば、海洋コモンズのルール化や特定の諸国の独断的態度の諫止が達成される可能性も拡大するであろう。

インド洋に連結する東シナ海と南シナ海の安定は、これに直結するインド洋の安定に影響し、そのハイウェイとしての役割を際立たせるのである。

## 6. インド太平洋アプローチ

かつて、グリーン（Michael J. Green）が「米国のインド洋戦略」で指摘したように、インド洋は「国際貿易のハイウェイ」であり、東アジアへの物資輸送の75%以上が通過している。インド洋のハイウェイそのものの維持や航行の自由には、緊急の脅威や懸念が存在するわけではない。しかし、インド洋ハイウェイのチョークポイントとなるマラッカ海峡は南シナ海に接続し、その戦略的状況や軍事バランスが多大の影響を及ぼすであろう。特定の国家が海域支配を目指せば、グローバル・コモンズの開放性が失われ、チョークポ

インド洋は不安定となる。インド洋の安定は、戦略的チョークポイント—特にマラッカ海峡と南シナ海—の状況に左右される<sup>40</sup>。インド洋ハイウェイの安定を得るためには、インド洋と南シナ海に利害関係を有する諸国—直接隣接するインドやオーストラリア、ASEAN諸国、中国—、また、多くのインタレストを有する米国や日本、その他の諸国が、この海域をグローバル・コモンズと認識し、その安定と自由使用を確保するためのルール化とコンセンサスの構築を進展させる必要がある。

既に述べたように、南シナ海における特定国家の独善的態度の否定とグローバル・コモンズ化の促進は、ルール化と信頼醸成措置の適用であった。インド洋に適用すべきアプローチの第3は、コスト強要戦略の適用である。ジョンズホプキンス大学のマンケン (Thomas G. Mahnken) は、CNASの「海洋戦略シリーズ」の中間報告で、「コスト強要戦略 (Cost-Imposing Strategies)」を提唱し、「米国と同盟国のインタレストに対する脅威が増大しており、特に、中国の攻勢的態度を抑止し、その選択肢を制限する」ために、大国間の「競争的戦略 (competitive strategies)」とコストの負荷に言及した。コスト強要戦略は、平時の大国間の競争において、ライバルを凌駕する以前にコストを強要する意識的戦略の追求である。したがって、軍事バランスの優位だけでなく、経済や財政、人的資源、技術コスト、政治・外交等の幅広い分野での優位と競争コストの負荷を焦点に置くべきである<sup>41</sup>。また、軍事的優位の争奪についても、質的量的バランスだけでなく、「能率や効果 (efficiency and effectiveness)」についての競争とコストに注目すべきである。また、目標を制限し、挑発的行動を回避して、競争者が行動を起こすことを諫止 (dissuade) する可能性を追求する。平時から競争者に不釣り合いのコストを認識させ、その行動を変化せしめれば、紛争の回避が達成され、同時に、安定に対するイニシアティブが確保できることになり、その意味では紛争回避志向の間接的戦略と位置づけられるであろう。

インド太平洋地域全体が、急迫の脅威に直面しているわけではないが、複数の不安定要因を抱えていると認識される場合、平時からコスト強要戦略への関心を維持する必要がある。米国と同盟国は、具体的な方策を議論すべきであろう。マンケンの提言するコスト強要戦略は、インド太平洋地域の安定の確保と経済的繁栄に寄与する可能性が大きい。

## おわりに

先日刊行された米国海軍の「21世紀のシーパワーのための協調戦略 (A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower)」では、その地政学的焦点を「インド・アジア・太平洋 (Indo-Asia-Pacific)」と表記し、米国の安全保障が「この地域との貿易に依存している」と述べている。また、その戦略的焦点を「アクセス阻止・エリア拒否 (A2/AD) 能力の開発と展開の進行」として、敵対勢力の弾道ミサイルやサイバー戦能力に懸念を示している。また、中国については、「インド洋と太平洋への中国の海軍拡張は、好機と挑戦の双方を突きつけている」と述べて、肯定的かつ批判的な評価を下している<sup>42</sup>。中国に対する戦略や政策が、一定のアンビバレントな性質を持つことも示唆されている。本稿の南シナ海アプローチでも述べたところであるが、中国を巡る国際関係では、中国の独善的態度と軍事的意図の不透明性が顕著であり、計算違いや意図しない対立のエスカレーションの可能性が指摘されている。同時に、この協調戦略が米海軍と海兵隊、沿岸警備隊の前方プレゼンスを維持し、中国海軍等—海軍だけでなく、法執行機関を含む—との相互交流や誤解の

回避による平和と安定にコミットすることが強調されている。本プロジェクトの「インド太平洋」の概念と共に、米国海軍の新戦略が「インド・アジア・太平洋」との広域概念を示したことは、新たな外交時代と外交空間の到来を予測させるものでもある。

— 注 —

- <sup>1</sup> 例えば、米中の地政学的ダイナミズムに関して、以下の文献が参考となる。Aaron L. Friedberg, *A Contest for Supremacy: China, America, and the Struggle for Mastery in Asia* (W. W. Norton, 2011); Thomas G. Mahnken, ed., *Competitive Strategies for the 21st Century: Theory, History, and Practice* (Stanford Univ. Press, 2012).
- <sup>2</sup> Hillary Clinton, “Remarks With Chinese Foreign Minister Yang Jiechi,” Beijing, China, September 5, 2012, <http://www.state.gov/secretary/20092013clinton/rm/2012/09/197343.htm>.
- <sup>3</sup> 拙稿 「米国の作戦概念とインド洋：地政学的チョークポイントへのアプローチ」、『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>4</sup> Barry R. Posen and Andrew L. Ross, “Competing Visions for US Grand Strategy,” *International Security*, Vol. 21, No. 3 (Winter 1996/97), pp. 5-53.
- <sup>5</sup> Evan Braden Montgomery, “Contested Primacy in the Western Pacific: China’s Rise and the Future of U.S. Power Projection” *International Security*, Vol. 38, No. 4 (Spring 2014), p.118.
- <sup>6</sup> Stephen G. Brooks, G. John Ikenberry, and William C. Wohlforth, “Don’t Come Home, America: The Case against Retrenchment,” *International Security*, Vol. 37, No. 3 (Winter 2012/13), pp.7-51; Stephen G. Brooks, G. John Ikenberry, and William C. Wohlforth, “Lean Forward: In Defense of American Engagement,” *Foreign Affairs*, Vol. 92, No. 1 (January/February 2013), pp. 130-142. 特に安全保障コミットメントに関して、積極的関与は選択的関与 (selective engagement) と共通点を有している。Robert J. Art, “Geopolitics Updated: The Strategy of Selective Engagement,” *International Security*, Vol. 23, No. 3 (Winter 1998/99), pp. 79-113; Robert J. Art, “Selective Engagement in the Era of Austerity,” in Richard Fontaine and Kristin M. Lord, eds., *America’s Path: Grand Strategy for the Next Administration* (CNAS, 2012), pp. 15-27.
- <sup>7</sup> 1990年代中期以来、平均3～4%であり、2017年度には3%以下に落ち込むと予測されている。Todd Harrison, “Analysis of the FY2013 Defense Budget and Sequestration,” (CSBA, August 2012), p. 8.
- <sup>8</sup> Michael Beckley, “China’s Century? Why America’s Edge Will Endure,” *International Security*, Vol. 36, No. 3 (Winter 2011/12), p. 77.
- <sup>9</sup> Christopher Layne, “From Preponderance to Offshore Balancing: America’s Future Grand Strategy,” *International Security*, Vol. 22, No. 1 (Summer 1997), pp. 86-124; Christopher Layne, “Offshore Balancing Revisited,” *The Washington Quarterly*, Vol. 25, No. 2 (Spring 2002), pp. 233-248; Stephen M. Walt, “The End of the American Era,” *The National Interest*, No. 116 (November/December 2011), pp. 6-16.
- <sup>10</sup> Evan Braden Montgomery, “Contested Primacy in the Western Pacific,” p. 120.
- <sup>11</sup> Christopher Layne, “This Time It’s Real: The End of Unipolarity and the *Pax Americana*,” *International Studies Quarterly*, Vol. 56, No. 1 (March 2012), pp. 204, 210.
- <sup>12</sup> Paul K. MacDonald and Joseph M. Parent, “Graceful Decline? The Surprising Success of Great Power Retrenchment,” *International Security*, Vol. 35, No. 4 (Spring 2011), pp. 12-18.
- <sup>13</sup> Joseph S. Nye, Jr., “The Twenty-First Century Will Not Be a ‘Post-American’ World,” *International Studies Quarterly*, Vol. 56, No. 1 (March 2012), p. 215.
- <sup>14</sup> Brooks, Ikenberry, and Wohlforth, “Don’t Come Home, America,” p. 19.
- <sup>15</sup> Beckley, “China’s Century?” pp. 75-76.

- <sup>16</sup> Barry R. Posen, “From Unipolarity to Multipolarity: Transition in Sight?” in G. John Ikenberry, Michael Mastanduno, and William C. Wohlforth, eds., *International Relations Theory and the Consequences of Unipolarity* (Cambridge Univ. Press, 2011), pp. 329-332.
- <sup>17</sup> Christopher Layne, “China’s Challenge to US Hegemony,” *Current History*, January 2008, p. 18.
- <sup>18</sup> Barry R. Posen, “Command of the Commons: The Military Foundations of U.S. Hegemony,” *International Security*, Vol. 28, No. 1 (Summer 2003), pp. 5-46.
- <sup>19</sup> 世界規模の戦力投入能力については、以下を参照のこと。James R. Holmes and Toshi Yoshihara, “Hardly the First Time,” *Proceedings Magazine*, Vol. 139, No. 4 (April 2013), pp. 22-27.
- <sup>20</sup> William C. Wohlforth, “The Stability of a Unipolar World,” *International Security*, Vol. 24, No. 1 (Summer 1999), p.18.
- <sup>21</sup> Stephen M. Walt, *Taming American Power: The Global Response to US Primacy* (W. W. Norton, 2005); Robert A. Pape, “Soft Balancing against the United States,” *International Security*, Vol.30, No.1 (Summer 2005), pp. 7-45; T. V. Paul, “Soft Balancing in the Age of US Primacy,” *International Security*, Vol. 30, No. 1 (Summer 2005), pp. 46-71.
- <sup>22</sup> Evan Braden Montgomery, “Contested Primacy in the Western Pacific,” p. 123.
- <sup>23</sup> Stacie L. Pettyjohn, *US Global Defense Posture, 1783-2011* (RAND, 2012), chaps. 9-10.
- <sup>24</sup> Barry D. Watts, *The Maturing Revolution in Military Affairs The Eroding Foundation of American Power* (CSBA, 2011), pp. 36-37.
- <sup>25</sup> Andrew F. Krepinevich Jr., “The Pentagon’s Wasting Assets,” *Foreign Affairs*, Vol. 88, No. 4 (July/August 2009), pp. 22-23. A2/AD 戦略の概要については、以下を参照のこと。Andrew Krepinevich, Barry Watts, and Robert Work, *Meeting the Anti-Access and Area-Denial Challenge* (CSBA, 2003).
- <sup>26</sup> Roger Cliff et al., *Entering the Dragon’s Lair: Chinese Antiaccess Strategies and Their Implications for the United States* (RAND, 2007), chap. 2.
- <sup>27</sup> Office of the Secretary of Defense, *Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2013*, p. 9.
- <sup>28</sup> James R. Holmes, “Schelling Goes to Sea: Managing Perceptions in China’s ‘Contested Zone,’” *Defence Studies*, Vol. 9, No. 2 (June 2009), pp. 189-206; Evan Braden Montgomery, “Competitive Strategies against Continental Powers: The Geopolitics of Sino-Indian-American Relations,” *Journal of Strategic Studies*, Vol. 36, No. 1 (February 2013), pp. 79-80.
- <sup>29</sup> Thomas J. Christensen, “Posing Problems without Catching Up: China’s Rise and Challenges for U.S. Security Policy,” *International Security*, Vol. 25, No. 4 (Spring 2001), pp. 5-40; Robert S. Ross, “China’s Naval Nationalism: Sources, Prospects, and U.S. Response,” *International Security*, Vol. 34, No. 2 (Fall 2009), pp. 54-60; Aaron L. Friedberg and Robert S. Ross, “Here Be Dragons: Is China a Military Threat?” *National Interest*, No. 103 (September/October 2009), pp. 19-25.
- <sup>30</sup> Ronald O’Rourke, “China Naval Modernization: Implications for U.S. Navy Capabilities Background and Issues for Congress,” (CRS Report, April 10, 2014).
- <sup>31</sup> Toshi Yoshihara, *Going Anti-Access at Sea: How Japan Can Turn the Tables on China*, (Maritime Strategy Series, CNAS September 2014) pp. 6-9.
- <sup>32</sup> Toshi Yoshihara, *Going Anti-Access at Sea*, p. 11.
- <sup>33</sup> 防衛省 「平成 26 年度以降に係る防衛計画の大綱について」(平成 25 年 12 月 17 日) pp. 12-16.
- <sup>34</sup> Glenn H. Snyder, *Deterrence and Defense: Toward A Theory of National Security*, (Princeton Univ. 1961), pp. 14-15.
- <sup>35</sup> Robert A. Manning, *The Future of US Extended Deterrence in Asia to 2025*, (Atlantic Council, October 2014)
- <sup>36</sup> Jeffrey E. Kline and Wayne P. Hughes, Jr., “Between Peace and the Air-Sea Battle, A War at Sea

Strategy,” *Naval War College Review*, Vol. 65, No. 4 (Autumn 2012), pp. 35-40. (邦訳 八木直人訳 「平和とエアシー・バトルの間—海上制限戦争戦略—」『海幹校戦略研究』第3巻第1号増刊(2013年9月) 24-30頁。

<sup>37</sup> Gabriel M. Scheinmann and Raphael S. Cohen, “The Myth of ‘Securing the Commons,’” *The Washington Quarterly*, Vol. 35, No. 1, (Winter 2012), pp. 115-128.

<sup>38</sup> 「信頼醸成措置」の定義や有効性については、以下を参照のこと。拙稿 「軍備管理と信頼醸成措置」『海外事情』第46巻第3号、1998年3月。

<sup>39</sup> 高田哲哉 「南シナ海から東シナ海におけるグローバル・コモنز—米国の戦略的リバランスが与える影響—」、『海幹校戦略研究』(第4巻第2号) 2014年12月 2-25頁

<sup>40</sup> Michael J. Green and Andrew Shearer, “Defining U.S. Indian Ocean Strategy,” *The Washington Quarterly*, Vol. 35, No. 2, (Spring 2012), pp. 175-189.

<sup>41</sup> Thomas G. Mahnken, *Cost-Imposing Strategies: A Brief Primer*, (Maritime Strategy Series, CNAS November 2014)

<sup>42</sup> Document: U.S. Cooperative Strategy for 21st Century Seapower 2015 Revision, (<http://news.usni.org/2015/0313/document-u-s-cooperative-strategy-for-21st-century-seapower-2015-revision>).

## 第3章 中国と「インド太平洋」概念

高木 誠一郎

### はじめに

中間報告の時点では十分な資料が収集されていなかったが、その後の作業を通じて「インド太平洋」概念に関する中国の興味深い論考を何点か入手することができた。現時点で収集しえた資料は決して網羅的なものとは言えないが、本稿ではそれらに基づき中国の国内における論議の初歩的整理を試みる。また、中間報告では中国の対外戦略における主要地域概念はアジア・太平洋であり、インド太平洋ではないことを指摘した。しかし、近年中国は明らかにアジア太平洋概念のインド洋への延伸としてのインド太平洋と重複する部分の多い地域を視野に収めた「21世紀海上シルクロード」を積極的に推進しようとしている。その具体像は依然として不明確な部分が多いが、本稿の後半ではその初歩的分析も試みることにする。

### 1. 「インド太平洋」概念をめぐる国内の論議

筆者の知る限り、現時点までに中国の公式文献で「インド太平洋」概念に触れたことはない。しかしながら、2013年ころから一部の戦略・国際問題研究者の間では、この概念の背景、由来、特徴、作用等を解明し、その中国にとっての意味を考察する様々な議論が展開されている。

#### 1) 特徴

収集しえた資料の中で「インド太平洋」概念に関して最も早期に包括的で深い分析を提供しているのは、中国国際問題研究所の「海洋安全保障と協力研究センター」主任の趙青海の論考である<sup>1</sup>。趙青海は、一昨年度以降の本研究プロジェクトにも引用されている多くの文献にも触れながら、「インド太平洋」概念が使用されるようになった経緯を回顧したうえで、「地縁」<sup>2</sup>的概念としては、地縁経済、地縁政治、地縁戦略の概念としての側面を併せ持つことを指摘する。地縁経済概念としての「インド太平洋」は、アジアの急速な経済発展、特に中国とインドの経済的台頭とそれに伴う海上貿易により、インド洋と太平洋の海上輸送・交通路が地域およびグローバルな経済に対して有する重要な意義を強調する<sup>3</sup>。地縁政治<sup>4</sup>概念としては、「インド太平洋」は主として「アジア太平洋」の拡大を意味する。伝統的には「アジア太平洋」は東アジアと西太平洋を指しているが、これにインド洋（少なくともインド洋東部）とインド（バングラデシュ、モルジブ等を含む）を加えたものである。地縁戦略概念としての「インド太平洋」は西太平洋とインド洋を1つの戦略弧と捉える戦略体系を表現している。そして3者の関係については、地縁経済的内容と地縁政治的内容が描写であるとすれば、地縁戦略的内容は関係国の設計であり、そのため多様な主観性を有しているが、3者の関係は密接不可分であると指摘している<sup>5</sup>。以上に加えて、「インド太平洋」を「インド太平洋時代」という表現が寓意しているように時代概念でもあるとする指摘もある<sup>6</sup>。

これらの指摘は、本プロジェクトの前身である平成25年度報告書の山本吉宣主査によ

る序章<sup>7</sup>の議論と大体において符合する。ただ1点重要な相違がある。それは、中国側の議論には「インド太平洋」地域を「秩序の空間」<sup>8</sup>と捉える視点が見られないことである。これは国際秩序をもっぱら関係国間の力関係の関数と捉える中国で支配的な国際秩序認識を反映しているものと考えられるが、この点については本格的な考察を別途行う必要がある。

## 2) 背景

「インド太平洋」概念が国際関係上の有意性を獲得するようになった背景について、趙青海は4つの要因を挙げている<sup>9</sup>。それによれば、第1に世界の戦略的重心が東方に移動したことである。近代以降大西洋の両岸がグローバルな政治、経済、軍事の重心として国際関係の発展を主導してきたが、冷戦の終焉と新興国の勃興により大西洋の戦略的重心としての地位は低下した。そして、2008年の国際金融危機とその後の欧米における公的債務危機により、グローバルな力関係の構造（力量格局）は東の上昇、西の下降（東昇西降）の様相を呈し、中国とインドを代表とするアジア国家の勃興により国際的戦略重心が徐々にアジアに移行している。第2の要因は、インドの戦略的地位の上昇である。すなわち、インドの影響力は長期間南アジア亜大陸に限定されていたが、冷戦終結後、特に今世紀に入り新興大国の重要な一員となり、その影響力は急速に南アジアを超えるようになった。経済的にはGDPが過去20年で9倍となり、外交的には90年代以降の「ルックイースト」政策により、ASEAN、中国、日本、韓国、オーストラリア、ニュージーランドと経済的・政治的関係を強化し、東アジア首脳会議の成員となった、軍事的にもインド海軍の東アジアにおける活動が活発化している。第3にインド洋の重要性が高まったことである。アジアの経済的勃興によりインド洋は今や大西洋と太平洋を越えて世界で最も繁忙で最も戦略的意義を備えた貿易ルートとなり、インド太平洋は正に、古代の地中海や20世紀の大西洋のような、21世紀の支配的国際水路になりつつあるのである。この点に関して南アジア専門家の汪戎は、趙青海論文の1年以上前に、やはりインド洋の重要性の増大により10年から20年後にはアジア太平洋概念がインド太平洋概念に徐々に転化していくという予測を提示している<sup>10</sup>。第4は、オバマ政権の「アジア回帰」戦略である。「インド太平洋」概念の興隆とオバマ政権の「アジア回帰」宣言がほぼ同時であるのは偶然の一致ではない。オバマ政権がアジア太平洋戦略を考えた際には明確に南アジア亜大陸が視野に入っていた。その影響下で米国はインドの東アジア問題への関与を奨励し支持するとともに、西太平洋、特に東南アジアの軍事態勢をインド洋の安全保障情勢と関連させていった。オバマ政権第2期にはその戦略重点がさらに南アジアに向かい、「インド太平洋」戦略の布石が完成する。その他に趙青海は、地域の国の中にこれを機会に自国の地位を上げようとしているものがあるとして、オーストラリアとインドが米国にとっての自国の戦略的価値を強調しつつ、米国をインド太平洋地域につなぎとめておくことによって自国の安全保障を図っていることを指摘している。

## 3) 地域の国際関係

インド太平洋地域における国際関係に関する議論は、ほぼすべてが米国、インド、オーストラリアの主要な役割を論じており、中国は3国間関係の展開に適応すべき存在として

取り上げられることが多い。日本は論者によっては主要な役割を果たす国として取り上げられることがある。

人民解放軍の軍事科学院国防政策研究中心が2013年5月に発表した『戦略評価2012』<sup>11</sup>は、「アジア太平洋における海洋権力をめぐる争いは西太平洋に焦点を当てているが、同時に北インド洋に延伸している」と述べ、米日露印の海洋戦略に言及する中で、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、西太平洋で絶対的海洋権力を追求し、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」という判断を示したうえで、「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」<sup>12</sup>としている。インド太平洋概念への言及はこれのみで、本報告書の根幹をなす地域概念は一貫してアジア太平洋である。

中共中央対外連絡部に属する当代世界研究中心に所属し、パブリック・ディプロマシー研究に特化した察哈尔学会の研究者である趙明昊は、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<sup>13</sup>。

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）の間の大適応（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ダーウィンへの海兵隊配備が、新しい「2大洋」戦略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礎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。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、中国が地縁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する。そして、中国は米国およびインドをこの地域から排除したり、2国と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。

雲南財經大学インド洋地域研究センター<sup>14</sup>に所属する翠萍と瀏覽は「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<sup>15</sup>。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、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と指摘している。そして、2010年以來オバマ政権が「インド太平洋」概念に頻繁に言及しつつ、インド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ようとしており、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しようとしていると指摘する。

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、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すべて安全保障環境」と宣言したこと、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こと、2004年6月に戦略的綱領文献『インド海軍理論』を公開し、外洋海軍（ブルーウォーター・ネイビー）志向を表明したこと等を指摘する。

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、「インド太平洋」概念の基本的内容は以下を含むとしている。すなわち、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、④IOR-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。

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この地域を重視すべきであるとして、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、この地域の地縁経済的利益と周辺安全保障を擁護し、積極的かつ主導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であり、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ことを指摘している。

四川大学南アジア研究所研究員の張力は、インド太平洋概念は米国が提起したもので、インド、日本、オーストラリアがこれに呼応して重要な役割を演じようとしているとして、この構想の提示はアジア太平洋とインド洋地域の地縁政治構造に重大な変化が起きつつあることを示すものであり、地域の多角的構造の趨勢に影響すると論じている<sup>16</sup>。その中でインドに関しては、特殊な地位と作用を期待されているが、インド国内には認識の分裂があり、インド太平洋構想の実施がインドの利益となるとする者がいる一方、米国や西側と緊密な利益結合を表明することは中国に対する信号となるので、この概念を採用すべきでないとする一派がある、と指摘している。日本は「インド太平洋」戦略構想に関連する主要国として、比較的詳しく論じられている。特に、2007年に安倍首相が提示した「大アジア」計画以降の関与の展開を記述し、「インド太平洋構想」が米印日の3者関係の進展と相互作用をしていることを指摘している。オーストラリアに関しては、永年アジア太平洋の地縁的境遇と西側アイデンティティーの相克の影響を受け、対外政策の主調が米国との同盟関係維持と経済的なアジアとの融合という二重の要因に規定されていたことから、「インド太平洋」構想の中で東西の架け橋になろうとしていると判断している。

呉兆礼は、インド太平洋概念の背後にある地縁政治要因を論ずる中で、中国がこの概念の「強心剤」であった、すなわち、中国の経済発展と軍事力の向上が隣国に大国に隣接していることの不安を強め、中国の影響力を制限し、その実力向上に釣り合いをとることがインド太平洋概念の駆動力となった、と主張する<sup>17</sup>。米国によるインド太平洋という地域

枠組み推進の実質は、この地域の力関係の構造変動に対応し、アジア太平洋戦略の継承・強化の基礎の上に、より広範囲の戦略枠組みを形成しようとするものであり、中国の当該地域に対する影響力への着目とインドとの戦略的關係強化がその中心的内容である。オーストラリアに関しては、政治軍事上の対米同盟維持と経済上のアジアとの融合が外交の主線であることを指摘したうえで、インド太平洋概念推進の背景は、米国と異なり、ダイナミックな地域に融合することによる周辺化回避の努力を反映していると主張する。その戦略計画におけるインド太平洋は、第1に、経済重心の東海岸から西海岸への移行による、対外政策形成における西海岸の影響力の上昇であり、第2に、インド太平洋枠組みに依拠して東西の橋梁となることによって周辺化を回避し、第3にこの地域がオーストラリアの経済的・戦略的利益の通路であることの認識を示すことが指摘される。インドに関しては、国内に3種の見方があることを指摘している。すなわち、第1は、インド太平洋地域という単一の戦略的弧状地帯の形成を促進することによって、地域の経済安全保障構造の形成に指導的作用を発揮すべきであるという見方である。第2は、米国との密接な連合を形成することになり、インドの自主性に対する潜在的脅威であるとして否定ないし批判する見方である。第3は両者の中で、インド太平洋概念のもたらす機会を利用しつつも、そのリスクに対しては冷静に判断すべきであるという立場である<sup>18</sup>。

#### 4) 中国にとっての意味と利害得失

以上の中にも中国要因への言及が見られるが、インド太平洋概念の登場が中国にとってどのような意味を持つかをより直接に論じた興味深い論考が幾つかある。

趙青海は、インド太平洋戦略構想の推進が各国に与える影響には差異があるとしながら、関係国のインド太平洋構想に明確に中国に焦点を合わせた側面があることから、中国への衝撃が比較的大きいとして以下の3点を指摘する<sup>19</sup>。第1に、中国のアジア太平洋地域における影響が希薄化される可能性がある。今世紀に入り、中国は東アジアの多くの国の最大の貿易相手国となり、それに伴い政治安全保障面にも影響力を拡大し、アジア太平洋地域での重要性は突出したものとなった。米国の「アジア太平洋リバランス」は中国の影響力拡大と均衡しようとするものであり、インドを自国の戦略軌道に取り込むとともに、オーストラリアおよび日本とインドの関係を推進している。したがってインド太平洋という文脈においてインドの重要性が高まっている。第2に、中国の海洋権益擁護および遠洋活動を増幅し、それに対する国際社会の注目が集中する可能性がある。中国の「正常な措置や活動」は米国や一部の周辺国によって曲解され、中国がランドパワー大国からシーパワー大国に向い、「第1列島線」を突破し、南シナ海を「内湖」とし、インド洋で「真珠の首飾り」戦略を実施している等と喧伝している。第3に、中国との対抗を目的としたミニラテラル・メカニズム構築を勢いづける可能性がある。米国のアジアにおける2国間同盟はネットワーク化しつつあり、対インド関係強化がその重要な一環である。中国の自信あふれる態勢がインド太平洋地域に米印豪、米印日等の対抗的連盟構築を触発している。日本はアジアの国家の中でも中国の崛起を最も警戒し、それに適応できず、中国封じ込めの意図が最も鮮明な国である。第1次安倍政権の中国に対抗する米日豪印グループ提案は一旦挫折したが、米日豪、米日印、米豪、日豪、日印等の関係に生きており、第2次安倍政権の「民主主義ダイヤモンド」構想はその復活である。

張力は、「インド太平洋」構想において明確化すべき重要問題の一つは中国の役割であるとして、米国が中国を警戒の対象とし、この構想によって中国の崛起を制約しようとしていることや、印、日、豪等関係国が中国を別種の国家ないし不確定要因と捉えていることを指摘する。しかし、経済力、総合国力、戦略的影響力に鑑みて、未来のアジア太平洋およびインド洋の発展と安全保障構造において中国の作用を希薄化したり、中国をライバル視や除外するのは誤りである、中国はこの地域で重要な作用を発揮する資格を完全に有していると主張している<sup>20</sup>。

呉兆礼は、東南アジア、アジア太平洋等の地域概念に比べて、インド太平洋概念が中国の影響力を希釈していることを認めつつも、中国の経済発展の貿易とエネルギーへの依存が深化するのに応じて、中国の戦略利益は太平洋地域からインド洋地域に延伸しており、中国は「アジア太平洋国家」から典型的な「インド太平洋国家」に発展しつつあると主張する。「インド太平洋」概念は、インドの戦略空間が西太平洋地域へと「東向き」に拡張したことの外に、中国の経済・安全保障利益の「西向き」延伸を反映したのものである<sup>21</sup>。

## 2. 中国の政策対応：「21世紀海上シルクロード」構想

前項に挙げた張力や呉兆礼の主張にもかかわらず、中国は本稿執筆時点までに「インド太平洋」概念に明示的に関連付けた地域大の政策構想を公式に提起してはいない。しかしながら、昨年（2019年）の報告書で言及した「21世紀海上シルクロード（21世紀海上丝绸之路）」構想は、南シナ海からインド洋を経て中東・東アフリカからヨーロッパに至る地域を視野に入れたもので、インド太平洋地域の大部分を対象とするものであることがその後ますます明確になった。この構想の全体像に関しては依然として十分な情報が提供されていないが、以下に現時点で可能な初歩的分析をしておく。

「21世紀海上シルクロード」構想を最初に公式に提示したのは、習近平国家主席が2013年10月3日にインドネシアの国会で行った演説においてであった。習近平主席は、「中国・ASEAN 戦略的パートナーシップ」が成立10周年を迎えたことに触れて、両者の関係を「運命共同体」へと進化させるために払うべき努力として、①信義重視・修好堅持、②協力・ウィンウィン、③相互の見守りと助け合い、④心の通い合い、の4点を述べた。「21世紀海上シルクロード」はそのうちの②で、東南アジアが昔から「海上シルクロード」の中核であったことに触れた上で、海洋協力パートナーシップの発展として言及されている<sup>22</sup>。習近平主席は、それに先立つ9月7日カザフスタンのナザルバエフ大学における演説で「シルクロード経済ベルト」（新丝绸之路经济带）の建設を提案しており<sup>23</sup>、これと「21世紀海上シルクロード」を合わせて「一帯一路」構想として言及されるようになる。「一帯一路」構想はその後2014年に中国が主催した重要国際会議である5月のアジア相互協力信頼醸成措置会議（CICA）首脳会議、11月のAPEC非公式首脳会議における習近平主席の演説で重要提案として言及された。国内的にも、2013年10月の周辺外交工作座談会、同年12月の中央経済工作会議、2014年11月の中央外事工作会議等の主要な会議でその推進が確認されている。

その具体的内容の大枠については、カザフスタンにおける習近平演説が陸上の「シルクロード経済ベルト」構想に関して、「地域の大協力」に向けた出発点の協力として、政策

における意思疎通、鉄道連携の強化、貿易と投資の円滑化、通貨流通の強化、人民の友好往来を挙げている<sup>24</sup>が、インドネシアにおける習近平演説は「21世紀海上シルクロード」構想に関して中国・ASEAN海上協力基金の活用を述べただけで具体的内容には言及しなかった。しかしその数日後、李克強國務院総理はブルネイで開催された第16回中国・ASEAN首脳会議における演説で、「21世紀海上シルクロード」に触れつつ中国・ASEAN海上協力基金について、第1期に実施された17項目が海洋経済、海上の相互連結、海上の環境保護と科学研究、海上における捜索・救難等に関する協力を推進するものであったと述べた<sup>25</sup>。これらは「21世紀海上シルクロード」構想が推進する協力の基本的内容を示すものと言ってよいであろう。

2014年11月8日に、東南アジアと中央アジア8か国の元首を北京に集めて、習近平主席主催で「(アジアにおける)連結性(互联互通)強化パートナーシップ対話会」が開催された。その共同プレスコミュニケは、連結性について①交通インフラというハードウェア、②規則・制度、標準、政策というソフトウェア、③民間の友好・相互信頼と文化交流という人文を含む「三位一体」で追求されるべきものとし、問題領域として政策コミュニケーション、インフラの連結、貿易の円滑化、資金の融通、民心の通じ合いの五つを挙げ(五大領域)、インフラ建設を優先事項として提示した<sup>26</sup>。この対話会は「海上シルクロード構想」をテーマとしたものではないが、そこにはバングラデシュ、ミャンマー、カンボジア、パキスタンの外に南シナ海との連結を期待するラオスも出席していたことから、同構想はこれらの諸点を反映していくことになると考えてよいであろう。

また、この共同プレスコミュニケはインフラ建設のボトルネックたる建設資金問題の解消をうたっているが、「21世紀海上シルクロード」構想に関わるのは上記の中国・ASEAN海上協力基金、アジア・インフラ投資銀行(AIIB)、シルクロード基金(絲路基金)である。これらのうち、中国・ASEAN海上協力基金は、2011年に30億中国元を以て設立されており、一定の運営実績がある。その実態は広く知られていなかったが、南海(南シナ海)研究院の若手研究者による最近の論文がその一端を明らかにしている<sup>27</sup>。それによれば、この基金は南シナ海情勢が複雑化する中で、「南シナ海行動宣言」の模範を示すこと、東アジアで海上の相互連結的ネットワークの模範となること、海域安全保障メカニズムの先行的探索、人材育成を目標として設立されたものであるが、習近平のインドネシアの演説で新たな使命を与えられたものと言えよう。

アジア・インフラ投資銀行(AIIB)の設立は、習近平主席が2013年10月のインドネシアの演説で関係国に呼びかけたものであり、演説では「21世紀海上シルクロード」と直接関連付けられていないが、業務が開始されればそのインフラ建設に対する資金提供の主要な機関となることは明らかであろう。その後中国はAIIBの設立に向けて着々と準備を進め、設立に向けた大規模な国際的協議を実施するとともに、当初500億ドルと言われた資本規模を1000億ドルに拡大し、その50%を出資する意向を示唆した。10月24日には21か国が、法定資本金を1000億ドルとする設立合意書に署名した。その後11月にインドネシアが参加を表明したことにより、ASEAN10か国すべてを含む22か国で設立協定作成に向けた作業が進行中である。しかしながら、AIIBに関しては、アジア地域におけるインフラ建設需要と世界銀行(WB)、アジア開発銀行(ADB)といった既存の開発支援の国際金融機関の提供しうる資金との間の膨大なギャップを埋めるものとして歓迎さ

れる一面があるものの、既存の機関との役割分担、人材や融資先をめぐる競争の可能性、ガバナンスのあり方、ビジョン、融資条件等に関して疑問が提起されている<sup>28</sup>。

シルクロード基金（絲路基金）は、2014年11月4日に開かれた「中央財經指導小組」でその設立が提起されたことが報じられている<sup>29</sup>。そしてその4日後の8日に開催された「連結性強化パートナーシップ対話会」において習近平主席が400億ドルという出資額を明示しつつその成立を宣言した<sup>30</sup>。習近平主席はその翌日のAPEC工商指導者サミットの開幕式の演説でも同様の発言を繰り返した<sup>31</sup>。

以上に見たように、少なくとも現段階における「一帯一路」構想の中核は発展途上国におけるインフラ建設を、資金提供を通じて、中国が主導する形で促進することである。2014年11月末の中央外事工作会議に関する中国の報道が示すように、この方式には以下のような3種の国内的意義が認められている<sup>32</sup>。第1に、中国のインフラ建設能力と装備能力が国内需要に対して過剰となっている状態を、世界最高額の外貨準備を利用した資本輸出によって新興市場のインフラ建設に投入することによって、解消することである。第2に、生産力の国外移転によって国家能力の向上を図り、中国産品の巨大な市場を形成することである。第3に、地方主要都市・地域間の「起点」をめぐる競争を刺激することにより地方の振興を図ることである。

以上は主として国内的計算であるが、「21世紀海上シルクロード」構想には彼らが米国主導で推進されつつあるとみなす「インド太平洋」構想に対応しようという対外戦略上の意味があることは明らかであろう。公式の文献には明示されていないが、中国最大の検索サイト「百度」の「百度百科」の解説によれば、「21世紀海上シルクロード」とは「ASEAN、南アジア、北アフリカ、欧州等の大経済プレートの市場を繋ぎ、南シナ海、太平洋、インド洋に面する戦略的協力の経済帯を發展させ、アジア、欧州、アフリカの経済と貿易の統合を長期目標とする」<sup>33</sup>のものであり、そのカバーする地域は大部分が「インド太平洋」地域と重複する。ただし、このような地域規定からは北米が抜け落ちており、そこには太平洋を米国と二分する形で自国の勢力圏を形成しようとする志向性が反映されている可能性があるが、この点についてはさらなる検討が必要である。より視野を限定した外部からの評価としては、柔らかさと豊かさを想起させる「シルク」というコトバの入った名称を用いることによって、「真珠の首飾り」戦略に対する懸念を中和しようとしているというものがある。インドを中心として、中国がミャンマー、バングラデシュ、スリランカ、モルジブ、パキスタンに港湾施設を獲得ないし建設しているのは、インド包囲網の構築であり、当面は貿易上の必要を強調していても、いずれは海軍のインド洋進出の足がかりとなる、という懸念があるのである<sup>34</sup>。

## むすび

中国の対外政策に関する公式表明の中で「インド太平洋」概念が使用されたことはない。しかしこのことは中国がこの概念に対して無関心であることを意味しない。2013年頃から中国の対外戦略・国際問題の専門家の一部はこの概念に対する詳細な検討を行っており、その起源、背景、それに基づく関係国の政策の中国にとっての利害得失に関して活発な議論を展開している。彼らの多くは、この概念が米国のアジア太平洋への「リバランス」戦略の展開に伴って重要性を増してきたこと、米国が中国の崛起に対応して対インド関係を

重視する戦略を遂行していることに注目し、この概念の適用が中国の地域的重要性を低下させるものとなることを懸念している。

同時に彼らは中国の国益もインド洋に及んでおり、西太平洋から西向きに延伸していることも主張しており、中国独自の「インド太平洋」戦略を構築する認知的基盤は十分に存在することは明らかである。「21世紀海上シルクロード」構想は、まさに「インド太平洋」という概念に言及しないことによって、中国独自の（「中国の特色ある」）「インド太平洋」戦略を志向するものと言ってよいであろう。現時点においてこの構想は、沿線諸国の海洋を通じた連結性強化のためのインフラ建設とそのための融資メカニズムの構築以上には具体的内容を欠いており、インドを中心にそれに対する警戒感があるが、アジア・インフラ投資銀行構想に見られるように、今後徐々に進展していくと考えるべきであろう。そして、その具体的内容によっては日本の「インド太平洋」外交に重要な挑戦をもたらすこともありうる。今後ともその進展状況を的確に把握し、日本が同盟諸国と維持しようと努力している国際法に基づいた海洋秩序にその発展を包摂するための方策を適時に実施することができるよう、今から備えておくべきである。

— 注 —

- <sup>1</sup> 趙青海「“印太”概念及其对中国含義」、『現代国際関係』2013年第7期（7月20日）、14－22ページ。
- <sup>2</sup> 中国語としての「地縁」という用語は、日本語における通常の用法と異なり、地理的条件の決定的作用を重視する分析視角を示す接頭語で「地縁経済」は geo-economics、「地縁政治」は geo-politics、「地縁戦略」は geo-strategy の中国語訳である。本稿では、混同の恐れはないと判断して、3者の関連性を示すために中国語のまま使用する。
- <sup>3</sup> 趙青海、前掲論文、15ページ。
- <sup>4</sup> 日本語としては「地政学」と訳すべきであるが、他の概念との関連性を考慮して中国語のままとする。
- <sup>5</sup> 以上、趙青海、前掲論文、16ページ。
- <sup>6</sup> 吳兆礼「“印太”的縁起与多国戰略博弈」（「インド太平洋」の由来と多国間戦略ゲーム）、『太平洋学報』、2014年第1期（1月）、30ページ。著者は中国社会科学院アジア太平洋・グローバル戦略研究所助理研究員。
- <sup>7</sup> 山本吉宣「序章 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25年度外務省外交・安全保障調査研究事業報告書）、日本国際問題研究所、2013年3月、5－23ページ。
- <sup>8</sup> 同上、10－11ページ。
- <sup>9</sup> 趙青海、前掲論文、17－19ページ。
- <sup>10</sup> 汪戎「中国対印度洋地区的戰略訴求」『印度洋地区研究』（2012／2）、3－4ページ。
- <sup>11</sup> 軍事科学院国防政策研究中心『戰略評估・2012』、軍事科学出版社、2013年12月。なお、この出版時点の表示は誤りであると思われる。同年5月にはすでに公式メディアで本書の出版が報じられている。たとえば、新华新闻、「《战略评估2012》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)
- <sup>12</sup> 前掲書、34－35ページ。
- <sup>13</sup> Minghao Zhao, “The Emerging Strategic Triangle in Indo-Pacific Asia,” *The Diplomat*, June 4, 2013, <http://thediplomat.com/2013/06/the-emerging-strategic-triangle-in-indo-pacific-asia/>
- <sup>14</sup> 雲南省は中国における南アジア研究の中心である。
- <sup>15</sup> 翠萍・瀏覽「“印—太平洋”概念引撥大国戰略競争」《中国社会科学》2013年第511期

- (10月15日) <http://www.csstoday.net/guojiguancha/guojiji/85320.html>
- <sup>16</sup> 張力「“印太”構想対亜太地区多辺格局的影響」『南亜研究季刊』、2013年第4期、1－7ページ。
- <sup>17</sup> 吳兆礼、前掲論文、33－34ページ。
- <sup>18</sup> 同上、34－38ページ。
- <sup>19</sup> 趙青海、前掲論文、19－22ページ。
- <sup>20</sup> 張力、前掲論文、7ページ。
- <sup>21</sup> 吳兆礼、前掲論文、38－40ページ。
- <sup>22</sup> 「习近平在印度尼西亚国会的演讲（全文）」、[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/wjdt\\_611265/gjldrhd\\_611267/t1084354.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/wjdt_611265/gjldrhd_611267/t1084354.shtml)、邦文は「共に『21世紀海上シルクロード』を建設しよう」、『習近平国政運営を語る』、外文出版社、2014年10月、322－326ページ。
- <sup>23</sup> 「共に『シルクロード経済ベルト』を建設しよう」、前掲書、317－321ページ。
- <sup>24</sup> 前掲演説、320－321ページ。
- <sup>25</sup> 「李克強在第16次中国－東盟（10＋1）領導人會議的講話（全文）」（2013/10/10）、[http://www.fmprc.cn/mfa\\_chn/ziliao\\_611306/zyjh\\_611308/t1086491.shtml](http://www.fmprc.cn/mfa_chn/ziliao_611306/zyjh_611308/t1086491.shtml)
- <sup>26</sup> 「加强互联互通伙伴关系对话会联合新闻公报」（2014年11月8日、北京）[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/wjdt\\_611265/gjldrhd\\_611267/t1208704.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/wjdt_611265/gjldrhd_611267/t1208704.shtml)
- <sup>27</sup> 康霖、羅亮「中国－東盟海上合作基金的發展及前景」、『國際問題研究』2014年第5期（9月15日）、27－36ページ。
- <sup>28</sup> AIIBの問題点を要領よく整理したものとして、河合正弘「中国が主動する『アジアインフラ投資銀行』：ビジョンもガバナンスもなき実態」（2015年1月6日）、<<http://wedge.ismedeia.jp/articles/printo/4566>> 参照。なお河合正弘はアジア開発銀行研究所の前所長である。その補完として、高木誠一郎「中国の『アジア（新）安全保障観』の経済的側面」『東亜』No.566（2014年10月号）、2－3ページ、田中直樹「アジアインフラ投資銀の評価基準」『毎日新聞』2014年10月7日も参照。
- <sup>29</sup> 「习近平：创新思维办好丝路基金」（2014-11-07）、<http://news.163.com/14/1107/AADPJLQ800014AEF.html>
- <sup>30</sup> 「联通引领发展 伙伴聚焦合作—在“加强互联互通伙伴关系”东道主伙伴对话会的讲话」（2014/11/08）、[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/ziliao\\_611306/zyjh\\_611308/t1208702.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/zyjh_611308/t1208702.shtml)
- <sup>31</sup> 「习近平在亚太经合组织工商领导人峰会开幕式的演讲（全文）」、2014/11/09、[http://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_chn/ziliao\\_611306/zyjh\\_611308/t1208842.shtml](http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/ziliao_611306/zyjh_611308/t1208842.shtml)
- <sup>32</sup> 「中央外事工作会议：积极推进“一带一路”建设」、2014年12月01日、[http://city.ifeng.com/a/20141201/415603\\_0.shtml](http://city.ifeng.com/a/20141201/415603_0.shtml)
- <sup>33</sup> 「21世紀“海上絲綢之路”」<http://baike.baidu.com/link?url=SiJUY1XH2HFbtQDiZZdB8t-Yy3pzBSU7fRfAAsJIQS8fxDa2BX8i4asiolvFPCa9HeE8O4eQEQR4miowBTp7a>
- <sup>34</sup> Kanwal Sibal, “China’s Maritime ‘silk road’ is not as peaceful as they seem,” 26 Feb, 2014, [http://www.indiandefencereview.com/print/?print\\_post\\_id=14346](http://www.indiandefencereview.com/print/?print_post_id=14346)

## 第4章 インドにおける政権交代と「インド太平洋」

伊藤 融

### 1. マンモハン・シン前政権の「インド太平洋」—歓迎と躊躇

2010年は、インド外交にとって画期的な意味を有する年として記憶されるであろう。インドはとりわけ今世紀に入り、主要国との関係緊密化に力を注いできた。その成果とされるのが、国連安保理常任理事国5カ国の首脳による相次ぐ訪印であった。2010年後半のわずか半年の間に、オバマ米大統領、キャメロン英首相、サルコジ仏大統領、温家宝中国首相、メドベージェフ露大統領が二国間会談のためにニューデリーに足を運んだことは、インドがいまや主要国にとって不可欠のパートナーとみなされていることの証左であった。

なかんずく、オバマ訪印はインドを安堵させるものであった。というのも、2009年に発足したオバマ政権下では当初、G2論すら浮上してくるなど、インドはその対中関与政策に危惧を抱いていたからである。すなわち、ブッシュJr政権とは異なり、オバマ政権は、中国に対するヘッジとしてインドとの戦略的関係を構築していこうとする発想が薄いように思われたからである。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、間接的な言い回ししながら、インドの常任理事国入りを米大統領として初めて支持した。

ヒラリー・クリントン米 국무長官がホノルルで、「インド太平洋」を重視するとの演説を行ったのは、このオバマ訪印の1カ月前のことであった。当時、ヒラリー演説はインド国内では来るオバマ訪印との関連で報じられるにとどまり、「インド太平洋」概念自体には注目が集まらなかった<sup>1</sup>。しかしその後、同概念が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。ヒラリー演説は、オバマ訪印中のインド重視発言と併せて、米国の「インド回帰」を示唆したものと認識されたのである。

翌2011年に入ると、インドの国内メディアでは米国の提起する「インド太平洋」概念を歓迎する論調<sup>2</sup>が目立ち始めた。有力な戦略家からは、米国の掲げる「インド太平洋」とインドが経済自由化以来展開してきた「ルック・イースト」政策との親和性を指摘し、インドの国益と合致するとの議論<sup>3</sup>も相次いだ。とくにこのとき、ベトナムとの軍事・経済関係強化を図ろうとするインドの動きを中国が強く牽制し、南シナ海／西太平洋をめぐる印中間の緊張が際立ち始めていた<sup>4</sup>ことがそうした主張を勢いづけることとなった。

2012年、最も著名かつ影響力のあるジャーナリスト出身の戦略家、ラージャ・モハンは、『サムドラ・マンタン：インド太平洋における中印の競合』という著書を出版した。それによれば、いまやインドの戦略的関心は、伝統的な「アデン湾からマラッカ海峡まで」のインド洋を超えて、西太平洋にまで拡大しつつある一方、中国も「真珠の首飾り」にみられるように、インド洋への進出の動きを活発化させつつある。この両国の動向が「インド太平洋を単一の地政学的シアターへと変容させつつある<sup>5</sup>」という。ここでは、従来の陸上の「ユーラシア」という地域概念は、ロシアの力の相対的な低下に伴い、「インド太平洋」の「後背地」になる可能性があるとする予測している<sup>6</sup>。

しかしこの「インド太平洋」にいかなる安全保障秩序が生成されるのかについては、明

確ではない。理論上は、協調的安全保障、大国間の協調、勢力均衡の3つが考えられ、台頭する印中はこれらを同時に追求していくとみられるが、最終的に行方を左右するのは米国の出方である<sup>7</sup>。それゆえ、モハンは米国との関係強化の必要性を説く。

他方で時間の経過とともに、「インド太平洋」概念に対する懐疑論も出始めた。それは、米国を中心とした同盟構造に実質的に組み込まれかねず、「非同盟」の伝統に反するばかりか、インドの自律性を拘束し、国益を損ねかねないとの警戒感である<sup>8</sup>。

そもそも当時の国民会議派を中心とした連立与党、統一進歩連合（UPA）に支えられたマンモハン・シン政権の下では、外務省や国防省の年次報告書、日米豪などとの共同声明等、政府の公式の文書において「インド太平洋」という用語が用いられることはなかった。なるほど、外相や国家安全保障顧問は、2012年に入ると、講演の場等でたびたびこの概念に言及した。しかしそれは米国やオーストラリアが元来考えていたような、またモハンの指摘するような、中国の力の台頭に対処するための戦略としての「インド太平洋」ではなかった。シブシャンカル・メノン国家安全保障顧問は、2012年末、「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>9</sup>」の必要性を論じたが、それはオーストラリアのインド外交研究者、チャコが指摘するように、インドの従来非同盟、ないし「戦略的自律性」という外交方針は変えないまま、自らの経済発展のため、貿易や投資の拡大に資するような安定した地域環境の形成を意図したものとみられる<sup>10</sup>。サルマン・クルシード外相も、2013年3月にインドのシンクタンクが開催した「インド太平洋」をテーマとする会議の基調講演において、同概念は経済的な「ルック・イースト」政策の当然の帰結として受容できるとする一方で、ある特定国に対する「balancing」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と警鐘を鳴らした<sup>11</sup>。

このように、2012年から13年初めにかけて、マンモハン・シン政権は世界的に流布された「インド太平洋」概念を拒絶はしないものの、それをもっぱら対中戦略として活用するという考え方には否定的なメッセージを発していた。すなわち、シン政権は、「インド太平洋」におけるテロや海賊問題など非伝統的安全保障に焦点を当て、こうした分野での多国間協力—中国を排除するのではなく包摂する枠組み—の必要性を強調したのである。こうして「インド太平洋」概念はそのまま受容されたのではなく、インド流に再定義されたのである。

シン政権が中国を睨んだ「アジア回帰」戦略のなかでの「インド太平洋」と距離を置こうとした背景としては、第1にとくに国民会議派に顕著な「非同盟」への固執が考えられる。2012年に当時の政権が実質的に関与するかたちで、民間シンクタンクから発表された『非同盟2.0』と題する政策提言書は、「戦略的自律性」の確保を強調し、特定の国と「同盟」に近い関係に入るべきではないと論じた。ここではとくに対米関係を深めすぎることへの警戒感が示されている。同提言書は、これまで米国と同盟関係を結んできた国は、彼らの「戦略的自律性」を喪失してきたとして、インドにとって中国との対立があるからといって米国を安易に同盟パートナーとみなすべきではないと明言しているのである<sup>12</sup>。

第2には、シン政権の対中配慮が指摘できよう。近年の中国の陸、海両面での攻勢的な姿勢に対し、シン政権が強い脅威認識を抱いていたのは間違いなく、そのことは国防省の年次報告書の記述<sup>13</sup>等からもうかがえる。しかし脅威であるからこそ、「非同盟」のイン

ドとしては中国を刺激しかねないような言動は回避しようとしたのである。さらに、シン政権は国連気候変動会議や世界貿易機関（WTO）での「新興国」としての印中連携の必要性の見地からも、中国を敵視するような政策は採ろうとしなかった<sup>14</sup>。『非同盟 2.0』は、中国がインドの日米等との関係強化に疑念を持っているとして、慎重な取り扱いが求められると結論づけている<sup>15</sup>。

第3には、元来の自らの戦略的範囲であるインド洋と、太平洋とはやはりその重要性が異なるとの認識がある。インド洋にはすでに、環インド洋連合（IORA）やインド洋海軍シンポジウム（IONS）のような、インドが軸となる多国間枠組みが存在している。しかしここに「インド太平洋」という概念を持ち出すことは、こうした既存の枠組みの意義を低下させ、結果的にこの海域でのインドの優位性を損ねかねないとの懸念<sup>16</sup>である。

2013年3月に開催された『サムドラ・マントラン』出版記念のシンポジウムに招かれたメノン国家安全保障顧問は、問題状況の異なる「インド太平洋」を安全保障に関する単一の地政学空間として捉えることは妥当ではないとまで述べ、インドとしては、インド洋を重視すべきだとの考えを示した<sup>17</sup>。このメノン発言以降、シン政権内からは、2013年半ば以降、「インド太平洋」概念が、その独自の意味合いにおいてさえ、聞かれることはほとんどなくなった。

## 2. ナarendra・モディ新政権の特性

2014年春に行われた連邦下院選挙は、インド政治史の上で歴史的な意義を有する結果をもたらした。野党であったインド人民党（BJP）が543議席中、282議席を獲得し、10年ぶりに政権に返り咲いた。政権交代の可能性については、当初から予測されてはいたものの、1つの政党だけで下院の過半数を占めたのは、30年ぶりである<sup>18</sup>。BJPは上院の過半数を占めていないこともあり、選挙前の連立枠組み、国民民主連合（NDA）を維持することを宣言したが、地域政党や左翼勢力などの政権への影響力は明らかに低下した。さらに、BJP内ではグジャラート州首相から、同党を歴史的勝利に導き、首相に就任したナレンドラ・モディの力が絶大なものとなった。その結果、近年にない「首相主導の強い連邦政府」が誕生したのである。

外交・安全保障政策の形成過程も、変化した。マンモハン・シン前政権が、その自由化政策や近隣外交に関して地域政党、左翼勢力、与党内の多様な要求や反対に、強く拘束されていた<sup>19</sup>のに比べると、モディ政権ではトップダウンでより迅速に首相自らのアイデアを政策として反映しやすくなった。モディは自らの首相就任式典にパキスタンを含むすべての南アジア地域協力連合（SAARC）首脳ならびにモーリシャスの首相を招待し、前政権で頓挫していた近隣諸国との関係改善・強化の姿勢を内外に示した。パキスタンのシャリフ首相を招くことに対しては、NDA内の最右翼ともいわれるシヴ・セーナが懸念を表明し、スリランカのラジャパクサ大統領の訪印にはタミル・ナードゥ州の地域政党が強い抵抗を示したものの、モディ首相はこれらを押し切った。それはモディ首相のリーダーシップの賜物であることはたしかだが、これを可能にした政治環境にも目を向けねばなるまい。すなわち、従来の「インド外交」にみられたような国内政治の制約が、モディ政権では格段に小さくなっているのである。

それゆえ、モディ首相自身が何を考えているのかが重要な意味を持つ。「モディのモディ

によるモディのためのマニフェスト<sup>20</sup>と称された BJP の選挙綱領<sup>21</sup>では、経済外交の重視とともに、「同盟網 (web of allies)」構築の必要性が強調された。前者に関しては、のちに「メイク・イン・インディア」というスローガンでもって、インドの製造業振興に向けた主要国からの投資を求める政策として具体化された。後者に関しては、まず「同盟」という言葉が用いられたことは注目に値しよう。モディ首相には、国民会議派と比べると、伝統的な「非同盟」への拘りはないように見える。しかし同時に、特定の国との単数形の「同盟」ではなく、「同盟網」とされていること、及び「大国の利益に導かれるのではなく」国益に基づいて行動するとも強調されていることを踏まえれば、インドの自主独立外交の方針には変化はないとみるべきであろう。

軍事力を増強する必要性については、マニフェストにも盛り込まれていたが、実際に国防費は前年比 12%増と過去最高の水準に引き上げられた。とくに海軍力は重視され、就任直後に空母ヴィクラマディティヤ<sup>22</sup>に乗り込んで演説したモディ首相は、「軍事力は経済力を向上させるためのエンジンでもある」とし、とくに「シーレーンの確保は通商促進のために重要」だと述べた<sup>23</sup>。インド経済の飛躍と海軍力の増強をリンクさせている点が注目される。これを受けてアルン・ジャイトリー国防相も、海軍幹部に対し、「南シナ海、西太平洋、ペルシア湾でより積極的な海軍外交 (naval diplomacy) が必要」だと伝えたとされる<sup>24</sup>。

### 3. ナarendra・モディ新政権の「インド太平洋」一実態の進展

国民会議派主導のシン政権の末期にはほぼ聞かれなくなった「インド太平洋」という言葉が、モディ政権になって活用されはじめたというわけではない。モディ首相自身も、閣僚や国家安全保障顧問も、公的な場でこの表現を用いたことはないし、外務省や国防省の文書のなかにも依然として出てこない (2015 年 1 月末時点)。しかし他方で、「インド太平洋」海域を取り巻く関連国への積極的な首脳外交が顕著に見られる。

モディ首相が就任後、南アジア域外の主要国との二国間会談の最初の訪問先に選んだのは、日本であった。日印間ではシン政権時代から年次首脳会談が確立されてきたとはいえ、正式の会談以外の場でのモディ首相と安倍総理の親密ぶりは、首脳間の強い個人的信頼関係を印象づけるものであった<sup>25</sup>。首脳会談では日印関係を「特別戦略的グローバル・パートナーシップ」に引き上げることが合意された<sup>26</sup>。「特別」という言葉は、その 2 カ月近く前の日豪戦略的パートナーシップ宣言で初めて登場した表現である。2 度目の首相就任前後に日本、ハワイ、オーストラリア、インドをつなぐいわゆる「セキュリティ・ダイヤモンド」構想<sup>27</sup>を掲げた安倍総理の胸中に、同盟国としての米国とともに、オーストラリアとインドを「準同盟国」として位置づけたいとの考えがあることは想像に難くない。

しかし注目すべきことは、モディ首相の側が、「戦略的グローバル・パートナーシップ」に「特別」という表現の付加を受け入れた点である。安倍総理はその第 1 期政権の 2007 年にも日米豪印の 4 カ国枠組みを提唱し、外相協議や大規模な海上合同演習を開催したものの、これは中国の強い反発を招いた。日米豪の指導者がそろって退陣し、さらに残されたインドのシン首相は中国への配慮を優先した結果、この 4 カ国枠組みは事実上頓挫していた。その意味で、モディ政権下のインドが再び「インド太平洋」の要となる 4 カ国の連携強化の呼びかけに応える姿勢を示したのは、インド外交の新たな展開とあってよい。

モディ首相の同様の積極姿勢は対米、対豪についても指摘できる。シン前政権は、2004年の戦略的パートナーシップ宣言、07年の民生用原子力協力協定妥結、10年のオバマ訪印など、共和・民主の両米政権とも緊密な関係を構築することに成功してきた。しかし、『非同盟 2.0』が発表された2012年頃からしだいに関係の軋みが見え始めた。米国内では、原子力協力などでインドに肩入れしてきたにもかかわらず、依然として「非同盟」という「先祖返り」のような概念を持ちだし、米国の期待するような役割を、地域においてもグローバルな場でも担おうとしないインドに対するいらだちが目立つようになった。米有力誌では、インドをパートナーとして当然視してきたこれまでの政策を見直すべきだとの議論も出てくるようになっていた<sup>28</sup>。2013年末のインド人外交官逮捕事件<sup>29</sup>、さらにモディ政権発足直後に明るみに出た米国による盗聴問題<sup>30</sup>、WTO貿易円滑化措置へのインドの抵抗<sup>31</sup>など、印米関係の冷却状態はその後も続いていた。

このような逆風のなか、2014年9月の国連総会の機会に訪米したモディ首相は、印米関係の再構築に乗り出した。オバマ大統領との初の首脳会談は、9月30日にホワイトハウスで行われたが、その前夜には両首脳の連名で「戦略的パートナーシップのためのヴィジョン・ステートメント」<sup>32</sup>がワシントン・ポスト紙のウェブサイトに掲載され、両国の絆がいかに深いものであるかが綴られた。

首脳会談後の共同声明では、中国に直接言及することは慎重に避けながらも、印米両国はアジア太平洋地域における利害共有者であるとして、とくに南シナ海で続く緊張に懸念が表明され、「航行の自由」、「上空通過の自由」と領土問題についての国際法に則った平和的解決の重要性が強調された。また、モディ政権が「アクト・イースト」政策<sup>33</sup>、米国がアジアへのリバランス政策を追求していることを踏まえ、日米印3カ国の間で続けられてきた局長級協議の意義を確認するとともに、ちょうど1カ月前の日印共同声明とまったく同じ文言で、同協議の外相級への格上げを検討するとした。さらに、米国が推進する「新シルクロード」、「インド太平洋 (India-Pacific) 経済回廊」計画を通じた物流・エネルギーの連結性向上も言及されている<sup>34</sup>。この直前に行われた印中首脳会談の共同声明で、中国の進める「海のシルクロード」構想にはいっさい言及していない<sup>35</sup>のとはまったく対照的である。

その後モディ首相は、2015年1月のインド共和国記念日の主賓に米大統領としては初めて、オバマ大統領を迎えたと発表した。あわせて行われた首脳会談では、印米間で懸案となっていた原子力協力の進展に関して<sup>36</sup>、事故の際の保険制度を創設するという合意がみられた。またこの際に「アジア太平洋とインド洋地域のための共同戦略ヴィジョン」が発表され、ここでもとくに南シナ海に言及し、海洋安全保障での協力推進が盛り込まれた<sup>37</sup>。注目されるのは、この文書で“Asia-Pacific and Indian Ocean Region”という英語が用いられた点である。アジア太平洋とインド洋という言葉を用いつつも、単数形の地域 (Region) として表現されたのは、インド側の変化の兆しかもしれない。

オーストラリアとの間では、まず2014年9月にアボット首相が訪印し、労働党政権下で棚上げにされていた民生用原子力協定が締結された。このアボット首相の対印接近策に応えるかたちで、そのわずか3カ月後にはモディ首相がG20サミットの機会を利用して訪豪した。インドの首相のオーストラリア訪問は、実に28年ぶりであることも踏まえると、モディ首相がいかに対豪関係を重視しているかがうかがえよう。キャンベラでの首脳会談

では、双方が戦略的パートナーシップ関係の一層の強化に向け、「安全保障協力のための枠組み」が合意された。それによると、今後両国は、年次首脳会談の開催等を通じた外交政策での協調に加え、防衛対話や海軍を中心とした合同軍事演習等による防衛面での協力を推進することとなった<sup>38</sup>。のちの報道によれば、このときアボット首相は、日米印の局長級協議の枠組みにオーストラリアも加わりたいとの意向を示したという<sup>39</sup>。

近年、オーストラリアは中国の台頭のなか、その防衛白書などで「インド太平洋」の重要性を強調し、インドとの戦略的関係の強化を図ってきた。しかし、シン前政権は豪側のそうした呼びかけに必ずしも前向きに反応してきただけとはいえない。これに対しモディ首相は、印豪は価値と利害を共有しており、海洋戦略上の立地からしても、「自然なパートナー」であると明言し<sup>40</sup>、従来より一歩踏み込んで安全保障協力を進める姿勢を明確にしたのである。

この豪訪問の直前には、モディ首相はミャンマーで二国間首脳会談、ならびに印ASEANサミットに臨んでいる。さらに訪豪後に向かったのは、南太平洋の島嶼国、フィジーであった。フィジーはインド系住民が半数近くを占めるものの、インド首相の訪問は1981年を最後に途絶えていた。近年は軍政下で中国との関係が深まったとされるフィジーに対し、モディ首相は8000万ドルのクレジットライン供与を表明し、インドのプレゼンス回復への意欲を示した。

このように、就任後半年余りのモディ首相の外遊先、首脳会談をみると、南アジアの域外では、「インド太平洋」地域がとくに重視されていることが見て取れよう<sup>41</sup>。なるほど、モディ政権の下でも、前述した米国の「インド太平洋経済回廊」を除き、元来の戦略的な意味合いでの「インド太平洋」という用語が公式の外交文書や閣僚等の発言に登場することはない。しかしモディ政権の現実の外交に目を向けると、前政権と比べ、日米豪の「インド太平洋」と親和性のある行動をとっているように思われる<sup>42</sup>。

しかしながら同時に、モディ政権は前政権以上に、中国との関係を経済面で重視していることにも留意しなければなるまい。2014年6月末には、インド国内に初の中国企業団地建設の覚書が交わされ、その後モディ首相は習近平国家主席に対し、これまで事実上制限されてきたインフラ部門への中国の投資を歓迎する考えを伝えた。同年9月の習訪印時には、まさに安倍総理がモディ首相を歓待したのと同じ手法で、モディ首相が習主席を出迎えた。モディ首相に、「メイク・イン・インド」を実現してインド経済の再浮揚を図るためには、日米などととも中国からの投資を呼び込む必要があるとの認識があるのは明らかである。そうすることで、とくにコスト面でインドは有利な条件を引き出すことが期待されるからである。モディ政権は中国主導の「アジア・インフラ銀行」の設立メンバーとしての参加も表明した。

モディ首相の目には、「インド太平洋」と中国への積極的関与は、ゼロサムの関係として映っていないのである。

#### 4. 今後の展望と日本の選択

モディ政権は少なくとも2019年の連邦下院の総選挙まで続くものとみられる。「モディ旋風」のなか、与党BJPは州議会選挙でも好調であり、現時点で国民会議派の後塵を拝している連邦上院においても任期満了までには過半数を制するとの見方が強い。そうなる

と、モディ首相のリーダーシップは外交・安全保障面でもより一層強力なものとなろう。すなわち、現状の国際環境が続く限りにおいて、モディ政権はその「インド太平洋」と中国への同時関与を維持・強化していくものと思われる。

しかし、国際環境が不変であるという保証はどこにもない。「インド太平洋」を取り巻く主要国、なかでも米国の大統領は、モディ首相の任期満了までに間違いなく交代する。モディ首相の力が最も強くなったときの新しい米大統領は、中国に対しどのような政策を採用するであろうか。それに中国の習体制はどのように反応するであろうか。この米国の対中政策、米中関係の行方が、中国の対印政策、印中関係に大きな影響を及ぼすのは否定できないであろう。その結果、モディ首相が、日米豪の考えるような「インド太平洋」への傾斜を一層強める—たとえば日米豪印の外相級協議の実現—可能性もあれば、反対に中国への経済的、また政治的傾斜—たとえば BRICS などの新興国枠組みの強化—を強める可能性もある。

インドとは異なり、米国との正式な同盟関係にある日本にとっては、後者のシナリオが望ましくないのは明らかであろう。その意味で、今後の国際環境の行方がどうなるうとも、まずはモディ政権に対し、日本の重要性を、とくに中国と競合する経済分野において認識させる努力が不可欠である。日本の高い技術力はインドにおいて間違いなく評価されている。短期的には利益にならないとしても、国家をあげての対印経済関係の緊密化が、長期的にみれば、日本の安全保障にも資するのではなかろうか。

これと関連して、モディ政権が米国との間で「インド太平洋経済回廊」による連結性向上に合意したことを踏まえ、この構想への日本の協力、実質的なコミットも求められよう。それはすでに ASEAN 地域に多くの拠点を持つ日本企業にとってきわめて有益であるばかりか、これら地域の安定化にも資するものと期待される。

— 注 —

<sup>1</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>2</sup> たとえば、米国の「インド太平洋」論の提唱者の一人として知られる 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>3</sup> たとえば、シャム・サラン元外務次官による印有力紙への寄稿。Shyam Saran, “Mapping the Indo-Pacific,” *The Indian Express* (online), Oct.29, 2011. <<http://indianexpress.com/story-print/867004/>>.

<sup>4</sup> 2011 年 7 月、海軍間交流でベトナム近海を航行中の印海軍艦艇が、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、中国側は強く反発した。

- <sup>5</sup> C.Raja Mohan, *Samudra Manthan: Sino-Indian Rivalry in the Indo-Pacific*, Carnegie Endowment for International Peace, 2012, p.212.
- <sup>6</sup> Ibid., p.215.
- <sup>7</sup> Ibid., p.234.
- <sup>8</sup> たとえば、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>9</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/keyspeeches/ShivshankarMenon\\_KautilyaToday](http://www.idsa.in/keyspeeches/ShivshankarMenon_KautilyaToday)>.
- <sup>10</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/indopacific-governance/policy/Chacko\\_PB.pdf](http://www.adelaide.edu.au/indopacific-governance/policy/Chacko_PB.pdf)>.
- <sup>11</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/Keynoteaddressseam.pdf](http://www.icwa.in/pdfs/Keynoteaddressseam.pdf)>.
- <sup>12</sup> Khilnani, Sunil, Rajiv Kumar, Pratap Bhanu 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, p.32.
- <sup>13</sup> Ministry of Defence (India), *The Annual Report 2012-2013*.
- <sup>14</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頁。
- <sup>15</sup> Khilnani, Sunil, Rajiv Kumar, Pratap Bhanu Mehta, Lt.Gen. (Ret.) Prakash Menon, Nandan Nilekani, Srinath Raghavan, Shyam Saran, and Siddarth Varadarajan, op.cit., p.32.
- <sup>16</sup> Rajiv Bhatia, “An Ocean of Opportunities,” *The Hindu*, March 7, 2012.
- <sup>17</sup> “Text of Speech of Mr.Shivshankar Menon on Samudra Manthan: Sino-Indian Rivalry in the Indo-Pacific,” March 4, 2013. <<http://www.orfonline.org/cms/export/orfonline/documents/Samudra-Manthan.pdf>>.
- <sup>18</sup> 1984年のインディラ・ガンディー首相暗殺事件直後に行われた連邦下院選挙では、国民会議派が同情票を集めて404議席と大勝したが、その次の89年総選挙以降は単独過半数を占める政党は出ず、連立政権や少数与党による閣外協力が常態化した。
- <sup>19</sup> シン政権はバングラデシュとの間で河川の水利協定を締結しようとしたものの、隣接する西ベンガル州地域政党の反対により頓挫した。また国連人権理事会でスリランカを非難する決議案に関してもシン政権は、タミル・ナードゥ州地域政党からの強い圧力により、当該政党が連邦の連立与党にとどまる間、欧米諸国に足並みをそろえ支持し続けた。
- <sup>20</sup> “BJP’s Poll Manifesto is for, by and of Narendra Modi,” *The Indian Express* (online), April 8, 2014 (<http://indianexpress.com/article/india/politics/bjps-manifesto-is-for-by-and-of-modi/>).
- <sup>21</sup> (<http://bjpelectionmanifesto.com/>).
- <sup>22</sup> 長年の交渉の末、ロシアから改修のうえ2013年11月に引き渡された旧名「ゴルシコフ」。
- <sup>23</sup> “Secure Sea Lanes Can Drive India’s Growth Story: Modi,” *The Hindu* (online), June 14, 2014 (<http://www.thehindu.com/news/national/secure-sea-lanes-can-drive-indias-growth-story-modi/article6115201.ece>).
- <sup>24</sup> “Navy Must Adopt Proactive Role: Jaitley,” *The Hindu* (online), June 25, 2014 (<http://www.thehindu.com/news/national/navy-must-adopt-proactive-role-jaitley/article6146033.ece>).
- <sup>25</sup> 首脳会談前に京都を訪れたモディ首相に対し、安倍総理は非公式夕食会を主催しただけでなく、東寺などの視察に付き添い、週末をともに過ごした。
- <sup>26</sup> 「日インド特別戦略的グローバル・パートナーシップのための東京宣言」2014年9月1

- 日 (<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000050478.pdf>).
- <sup>27</sup> Sinzo Abe, “Asia’s Democratic Security Diamond,” *Project Syndicate* (online), Dec.27, 2012 (<http://www.project-syndicate.org/commentary/a-strategic-alliance-for-japan-and-india-by-shinzo-abe>).
- <sup>28</sup> たとえば、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>29</sup> 2013年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、与野党あわせて米国に対する強い反発が広がった。
- <sup>30</sup> 2014年7月初め、米国がインドの大使館やインド人民党を盗聴対象としていた事実が報じられ、インド側は強く抗議した。
- <sup>31</sup> 2014年7月末、WTOの新多角的貿易交渉（ドーハ・ラウンド）の「貿易円滑化措置」の条文取りまとめ作業が、土壇場でのインドの反発で暗礁に乗り上げ、米側は失望を表明し、訪印中のケリー国務長官は「モディ首相のイメージを傷つけかねない」と警鐘を鳴らした。
- <sup>32</sup> “Vision Statement for the U.S.-India Strategic Partnership- ‘Chalein Saath Saath: Forward Together We Go’”, Sep.29, 2014 ([http://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/24048/Vision\\_Statement\\_for\\_the\\_USIndia\\_Strategic\\_PartnershipChalein\\_Saath\\_Saath\\_Forward\\_Together\\_We\\_Go](http://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/24048/Vision_Statement_for_the_USIndia_Strategic_PartnershipChalein_Saath_Saath_Forward_Together_We_Go)).
- <sup>33</sup> インドは1991年の経済自由化以来、「ルック・イースト」政策を掲げてきたが、モディ政権は一層積極的に関与すべく行動するとして「アクト・イースト」という概念を提起している。
- <sup>34</sup> “Joint Statement during the visit of Prime Minister to USA,” Sep.30, 2014 ([http://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/24051/Joint\\_Statement\\_during\\_the\\_visit\\_of\\_Prime\\_Minister\\_to\\_USA](http://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/24051/Joint_Statement_during_the_visit_of_Prime_Minister_to_USA)).
- <sup>35</sup> “Joint Statement between the Republic of India and the People’s Republic of China on Building a Closer Developmental Partnership,” Sep.19, 2014 ([http://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/24022/Joint\\_Statement\\_between\\_the\\_Republic\\_of\\_India\\_and\\_the\\_Peoples\\_Republic\\_of\\_China\\_on\\_Building\\_a\\_Closer\\_Developmental\\_Partnership](http://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/24022/Joint_Statement_between_the_Republic_of_India_and_the_Peoples_Republic_of_China_on_Building_a_Closer_Developmental_Partnership)).
- <sup>36</sup> 2010年にインド連邦議会が制定した原子力賠償責任法は、原子力カメーカにも事故の責任を担わせる文言が含まれていたため、米側が進出を躊躇していた。
- <sup>37</sup> “US-India Joint Strategic Vision for the Asia-Pacific and Indian Ocean Region,” Jan.25, 2015 (<http://www.mea.gov.in/incoming-visit-detail.htm?24728/USIndia+Joint+Strategic+Vision+for+the+AsiaPacific+and+Indian+Ocean+Region>).
- <sup>38</sup> “Framework for Security Cooperation between India and Australia,” Nov.18, 2014 ([http://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/24268/Framework\\_for\\_Security\\_Cooperation\\_between\\_India\\_and\\_Australia](http://www.mea.gov.in/bilateral-documents.htm?dtl/24268/Framework_for_Security_Cooperation_between_India_and_Australia)).
- <sup>39</sup> “Australia wants a ‘quadrilateral dialogue’,” *The Hindu* (online), Dec.20, 2014 (<http://www.thehindu.com/news/national/australia-wants-a-quadrilateral-dialogue/article6708915.ece?css=print>).
- <sup>40</sup> “Prime Minister’s statement to the media during his visit to Australia,” Nov.18, 2014 (<http://www.mea.gov.in/outgoing-visit-info.htm?2/732/Prime+Ministers+visit+to+Australia+November+1418+2014>).
- <sup>41</sup> このほか、2014年8～9月にベトナムに外相、大統領が相次いで訪問し、10月にはベトナム首相が訪印していることも注目される。南シナ海における航行の自由、紛争の平和的解決の原則の重要性が確認され、インド側が1億ドルのクレジットラインを供与して沿岸巡視船を輸出することとなった。

- <sup>42</sup> モディ首相が「インド太平洋」を重視しているとの議論についてはたとえば、C.Raja Mohan, “Chinese Takeaway: Modi’s Indo-Pacific,” *The Indian Express* (online), Nov.21, 2014 (<http://indianexpress.com/article/opinion/columns/chinese-takeaway-modis-indo-pacific/>); Patrick M.Cronin and Darshana M.Baruah, “The Modi Doctrine for the Indo-Pacific Maritime Region,” *The Diplomat* (online), Dec.2, 2014 (<http://thediplomat.com/2014/12/the-modi-doctrine-for-the-indo-pacific-maritime-region/>).

## 第5章 インドネシア・ジョコウィ政権の外交ビジョンと「インド太平洋」

本名 純

### はじめに

長年にわたって、東南アジア諸国連合（ASEAN）の盟主と国際的に言われてきたインドネシアは、2014年10月に政権が交代し、大統領はユドヨノからジョコ・ウィドド（愛称ジョコウィ）にバトンタッチした。10年続いたユドヨノ政権（2004-14年）は、外交に力を入れ、インドネシアは「民主主義と経済成長の国」として国際的に広く認知されるまでになった。ユドヨノの外交イニシアティブは、アジア地域の安定と繁栄に貢献してきたという声も少なくない。インドネシアが「インド太平洋」の構想を唱えたのもユドヨノ政権下であった。

ジョコウィ政権になって、インドネシアの外交ビジョンにどのような変化と継続性が見られるのだろうか。ユドヨノとジョコウィでは、政治キャリアも政治資本も、世界観も全く違う。このジョコウィ政権では、何を外交の柱にして、どのようなアジア太平洋との関係を模索していくのだろうか。そして、インド太平洋という新しい外交パラダイムの文脈で、ジョコウィ政権は、ユドヨノ時代と違った打ち出し方をするのだろうか。彼を支える外交スタッフにはどのような特徴があり、彼らは国内政治的にどのような立ち位置にいるのか。外交と内政は切っても切れない関係であり、後者の側面から前者を考察する必要もあろう。

本稿では、これらの問題意識を中心に、ジョコウィ新政権の外交ビジョンに迫りたい。そのためにも、まず次節で、ユドヨノ時代の外交の特徴をおさらいする。どういう国内政治と外交戦略の中で、インドネシアは「インド太平洋」を提唱するようになったのか。その背景を理解する。第2節では政権交代後のジョコウィの外交サークルについてみていく。彼らは、新政権下で、どのような外交路線を打ち出そうとしているのか。それを議論する。つづく第3節では、ジョコウィ政権の外交ドクトリンとなった「海洋軸」(maritime axis)について、そのビジョンをみていきたい。その過程で、インド太平洋という地域イメージが、ジョコウィ政権にとって決定的に重要なものになることを確認したい。しかし、そのことで、このインド太平洋地域におけるスーパーパワーの戦略ウェートのシフトに対して、インドネシアが特定のスタンスで対応を定着させるようになるのかということ、そうではない。なぜなら、第4節で示すように、海洋軸のドクトリンには、これまで以上に国内の多様な組織と集団が関与するものであり、外交に絡むアクターも必然的に多様化する。そのアクター間の利害・政治調整は極めて困難であり、イシューごとに方針が変わることも出てくるであろう。そのことで、国際社会は、ジョコウィ政権の外交ドクトリンの有効性を問うこともあるかもしれない。しかし、日本としては、ジョコウィの海洋軸ドクトリンの持続こそが両国関係の深化を約束するものであるとの認識を振れずに持ちつつ、海洋をキーワードとした様々な部門の協力を進めていくことが重要になろう。地政学的にインド洋と太平洋を連結する重要な役割を果たすインドネシアが、自ら海洋ビジョンを喪失・脆弱化させることは、同国だけの問題に留まらず、アジア太平洋の地域秩序に直結する。その意味で日本の役割は大きい。それについても最後に言及したい。

## 1. ユドヨノ時代の外交

2004年10月から2014年10月の10年の間、インドネシアはユドヨノ大統領の長期政権を経験した。そして、この時代の外交政策の中心はユドヨノ自身であった。ユドヨノは、自らを国際舞台でアピールする仕事を好んだ。「大統領を退任しても、残された人生、日本を含め多くの外国を訪問し、平和と民主主義の推進に役立ちたい」と外交が本職であるかの如く語る<sup>1</sup>。彼が外交や国際関係を重視する理由は、第一に、エリート軍人としてキャリアを積んできて、国際安全保障の問題に精通している点が挙げられる。ユドヨノは1973年に陸軍士官学校を首席卒業し、その後、先鋭部隊として名高い陸軍戦略予備軍第17空挺歩兵部隊の部隊長を務め、またボスニアでの国連PKOに部隊を率いて参加し、さらには米国留学でMBAを取得するなど、「文武両道」でエリート将校の道を駆け上がっていった<sup>2</sup>。「英語が堪能なインテリ将校」としても有名になり、安全保障対話などの国際会議に参加する機会も増えていった。このような国際派軍人としてのユドヨノのキャリアパスを考えると、彼が大統領になってからも外交活動にとっても積極的だった理由が理解できよう。

またユドヨノは、自分がインドネシアの民主主義を体現しているということを国際的にアピールしてきた。2004年にユドヨノが大統領に選ばれる契機となったのが、直接選挙の導入である。インドネシア史上、初めて行われた直接大統領選挙で勝利したのがユドヨノであり、2009年には同じ制度で再選した。西洋の主要メディアでは、インドネシアの民主化移行の成功のシンボルとしてユドヨノ大統領の当選と再選が語られ、彼自身もそう扱われることを好んだ。特に欧米では、「世界最大のムスリム人口を抱える民主主義」としてのインドネシアを賞賛する傾向が過去10年顕著であり、それはアフガニスタンやパキスタン、そして中東の混乱という国際環境の文脈で、「イスラムと民主主義は共存可能」という期待をインドネシアに見出しているからである。ユドヨノ自身も、その期待と共鳴するように、自らが体現している（と信じている）インドネシアの民主主義を外交のアジェンダに昇華していった。

ユドヨノは、そのような「大統領外交」を確立させるために、国内的には2つの大きな改革を行った。そのひとつが「外交政策のシビリアン・コントロール」である。すなわち、スハルト権威主義時代（1967-1998年）に定着した、国軍の外交案件への組織的な関与を大きく低下させることだった。スハルト時代、エリート将校は、退役後に各国大使に任命されるケースが多々あった。そのため、世界各地のインドネシア大使館で、退役軍人大使が大きな権限を持ち、本国の国軍司令部戦略情報局との情報共有を軸として、その延長に外務省の役割があるような力学が働いていた。その退役軍人大使の数を劇的に減らしたのがユドヨノである。「今は、ユドヨノに昔からプライベートで近かった軍人しか大使になれない」と、これから在フィリピン大使に赴任する予定の退役軍人は指摘する<sup>3</sup>。ユドヨノは、シビリアンの大使を増やし、外交情報やインテリジェンスを国軍が独占する時代に終止符を打った。これはとても画期的な外務行政改革であり、ユドヨノだからこそ実現できたと思われる。彼は陸軍士官学校の1973年卒であり、大統領になったときの国軍幹部は、皆、元部下や後輩たちであり、命令もし易い状況にあった。

もうひとつの改革は、「官邸外交」の確立である。大統領官邸のなかに外交問題ユニットを設立し、そこに大統領外交問題スポークスマンであるディノ・パティ・ジャラルを据

えて指揮を執らした。2004年から2010年までの6年間で、このディノを中心とした外交サークルが、官邸主導で外交戦略の立案やアジェンダ設定を行い、テクニカルな部分は外務省と調整する仕組みを作り上げた<sup>4</sup>。「外交案件は、大統領が一番熱心に関係スタッフを呼んで議論してきた。プロトコルの詳細までこだわる大統領なので、会議は夜中遅くまで続き、出席者がかわいそうなほど消耗し切ることも多々ある」と、大統領報道官はユドヨノの外交への「こだわり」を説明する<sup>5</sup>。いずれにせよ、上述のような2つの外交部門改革を行うことで、ユドヨノは自らと官邸が主導する外交のスタイルを構築した。その上で、いくつかの外交ドクトリンを掲げ、地域的な外交イニシアティブを発揮してきた。それらを以下に見ていこう。

ユドヨノ大統領が提唱した外交ドクトリンで有名なのが **Dynamic Equilibrium**、すなわち「動的均衡」である<sup>6</sup>。さらには「全方位外交」、「トモダチ 1000 人、敵はゼロ」などもユドヨノ政権下で外交スローガンとなった。平たく言ってしまえば、アジアの戦略環境は、冷戦の終焉にもかかわらず、依然として緊張関係を内包しており、かかる状況下では静的に国家間の権力バランスを考えるのではなく、ダイナミックに均衡点を探る態度が重要になる。そのためには、外交相手を不必要に限定するのではなく、全方位にアプローチする姿勢と、敵対する国は極力作らない、というコミットメントが大事になる。これがユドヨノの外交ドクトリンである。これはどういう効果を生むものなのか。柔軟で、総合的で、平和的ということで、聞こえはよいものであるが、きわめて受け身的・消極的であり、何か起きたら善処を尽くして対応するという姿勢を示しているにすぎない。このことは、ユドヨノ自身の性格ともぴったりと一致している。困難な選択は、なるべく避けて、批判があまり出ない、関係者がそれなりに皆満足する選択を取る傾向にあるユドヨノの性格は有名である。決断力が欠けている、皆にいい顔をしたがる、批判されるのをいつも恐れる。こういう政界ではよく知られる彼の性格は、実際に国内政治の運営に大きく反映されてきたが<sup>7</sup>、外交においても基本姿勢からして、ユドヨノ・キャラが当初からはっきり出ている。

しかし、受動的・消極的な外交姿勢であっても、外交が失敗するわけではない。むしろ、インドネシアの国際的な外交プレゼンスはユドヨノ政権下で拡大した。その理由のひとつは経済成長である。ユドヨノ政権下での経済成長はめざましく、2009年を除き、毎年5%以上の成長率を実現してきた。一人あたりのGDPも、2004年と比べると2014では3倍以上の3,509ドルになっている。それが評価され、2008年にASEANからは唯一のG20メンバーとなった。このG20の首脳会議や財務大臣・中銀総裁会議で、ユドヨノやスリ・ムルヤニ財務大臣が大きなプレゼンスを示し、「グローバル・プレイヤー」としてのインドネシアを印象づけるようになっていった。

また、ユドヨノが2004年と2009年の大統領選挙で勝利を勝ち取り、巨大な連立政権を作って政治の安定を確保してきたことも外交的に貢献している<sup>8</sup>。とりわけ、ASEAN内では、先発民主国のフィリピンやタイが、度重なるクーデター（未遂も含む）や地方紛争の恒常化で、域内の政治的リーダーシップが低減するなか、ユドヨノ政権は民主化の定着と地方紛争（例えばアチェ州）の終結という大きな政治成果をASEANに示してきた。必然的に、2015年を目標にしたASEAN共同体構想のなかでも、ASEAN政治安全保障共同体（APSC）に関する機能的協力政策の立案では、インドネシアがリーダーシップを取るようになっていった。このように、ユドヨノの外交は、「動的均衡」や「トモダチ 1000 人、

敵はゼロ」といった曖昧なドクトリンを掲げて、物事には慎重に対応しようという個人的な性格が投射されたものであったが、政権期間内に達成した経済成長や民主化の安定によって、外交プレゼンスが国際的に飛躍したのである。

その外交プレゼンスの向上によって、インドネシアは、ASEAN を超えて、アジア太平洋の秩序形成に関して積極的なイニシアティブを発揮するようにもなっていく。その代表例が「バリ民主主義フォーラム」(Bali Democracy Forum: BDF) であろう。2008年、インドネシアの国際観光地として有名なバリ州で、第一回目のBDFを開催し、以後、毎年アジア太平洋から85カ国の首脳がバリに集まる機会になっている。BDFは、ユドヨノやインドネシアの外交スタンスを鮮明に示している。つまり、民主化を国際的に支援したり、他の国に迫るのではなく、インドネシアや他国の民主化の経験から学べるベスト・プラクティスを地域で共有する「場」にしたいというスタンスである。これは欧米が各地で行う「民主化の推進」ではなく、「民主化の投射」であるとインドネシアは主張する。そのため、一部の欧米諸国からは、フィジーの軍事政権リーダーがBDFに参加しても批判しないインドネシアに対して疑問が投げかけられたりしたが、ユドヨノ政権は、軍事政権や権威主義政権であっても国際的に孤立させるのではなく、地域の対話に包摂していくことが長期的には重要だとし、西洋的なアプローチと一線を画している。

BDFと並んで、インドネシアのユドヨノ政権が、アジア太平洋の秩序形成に積極的なイニシアティブをみせたのが、「インド太平洋友好協力条約」の提唱である。これは対外的には、おそらく2013年にマルティ外相が米国CSIS(戦略国際問題研究所)で行ったスピーチが代表的であろう<sup>9</sup>。当初、このスピーチがCSISから発信されたこともあり、国際メディアは、米国とインドネシアがインド太平洋構想で足並みを揃えているといった論調が先立ったが、スピーチの本質はきわめてインドネシア的なものであり、米国や豪州では支配的ともいえる対中国意識の露骨なインド太平洋の議論とは距離を置くものである。マルティやユドヨノの発想は、次のように整理できよう。すなわち、アジア太平洋地域には、冷戦の終焉にもかかわらず、依然として国家間の信頼の欠如(trust deficit)が顕著であり、国家間の領土をめぐる対立も温存され、さらにここ数年、域内大国の戦略変化も顕在化している。これらの要因が、地域の平和と安定と繁栄を脅かす可能性を秘めており、適切にマネージする必要性が高まっている。それに向けて、新たなパラダイムとしての「インド太平洋」が効果的である、というのが彼らの議論である。

この議論が何を意味しているかは明らかであろう。ASEANに見切りをつけて、米国と一緒に中国の台頭に立ち向かうなどという話では全くない。むしろ「ASEANの中心性」の再発見につなげる議論なのである。すなわち、日米中の地域大国が不安定な関係を維持・エスカレートするにしたがって、ASEAN諸国は、その力関係のなかに埋没し、分断され、ブロックとしての交渉力も低減し、ASEANの中心性は崩れていく。それを避けるためには、インドから豪州までを地域対話に入れることで、上述の力関係のインパクトを中和化し、ASEANの分断化を防ぎ、その中心性を取り戻す。そういう地域の均衡を、ダイナミックに再構築するための「インド太平洋」パラダイムの提唱なのである。ここで、彼らが描いているのは「ASEANプラス」のフォーミュラであり、ASEANの形骸化ではない。友好協力条約は、ASEANでいうところのTreaty of Amity and Cooperation (TAC)である。これをインド太平洋に拡大しようという提唱であり、その中心にはASEANが位置

づけられるのである。その意味で、インドネシアの「インド太平洋」ビジョンは、ASEANの地域安全保障モデルの投射であり、対中戦略の文脈で議論されることの多い米国や豪州の立場とは同床異夢的な面もある。とはいえ、インドネシアによる提唱は、「インド太平洋」という新概念に対して、新たな価値を注入し、メカニズムを組み込もうとするものであり、そのことの貢献は高く評価されるべきである。

## 2. ジョコウィ政権の外交サークル

このように、ユドヨノ政権下では、外交政策における大統領の役割が極めて大きかった。それでは、ジョコウィ政権下ではどうなのか。何が引き継がれて、何を変革しようとしているのか。「国際関係はよくわからない。私の関心は行政サービスの向上だ。国民に奉仕する政府を作る。今までの指導者は王様気取りで、それをやってこなかった。私はそれに組みたい」とジョコウィは大統領選の前に語った<sup>10</sup>。実際、これまでの彼のキャリア——中部ジャワのソロ市の市長（2005-12年）、ジャカルタ州知事（2012-14年）——からは、外交問題への関与は見受けられない。まだジャカルタの中央政界に参入してから日も浅い。そのため、彼は外交のことはあまりよくわかっていないし関心も薄い、というのが政界の見方であり、彼のアドバイザーたちもそれを否定しない。しかし、それだけに、外交マターは信頼できる専門家に任せるというジョコウィ大統領の立場ははっきりしている。

そのジョコウィが外交案件で頼っているのがリザル・スクマ（インドネシア戦略国際研究所〔CSIS〕所長）である。リザルは、閣僚人事のとき外務副大臣を打診されたが辞退し、政府の外からアドホックにアドバイザーとしてジョコウィをサポートする役に徹している。そのほうが客観的にアドバイスできるからだという。リザルが中核となって外交政策のサークルが形成されており、そこには常に親友のアンディ・ウィジャヤント（内閣官房長官）が入る。この二人は昔から外交・安全保障のエキスパートとして国内外で高く評価されてきた学者である。彼らが信頼するのが外務省の中でも「ウィラユダ・ボーイズ」と呼ばれる外務官僚たちである。このハッサン・ウィラユダは、2001年から2009年まで、政権をまたいで外相を務めた人物で、その8年間で優秀な若手エリート外交官を沢山抜擢してきた。ウィラユダは2009年に大臣を退官した後は、インドネシアCSISに籍を置き、リザルと一緒にトラック2でASEAN外交などの政策ビジョンを作ってきた。今、ジョコウィ政権下で外務省の中核にいるのはウィラユダ・ボーイズたちであり、今回、初の女性外務大臣として注目されたレトノもそのサークル内にいる。その意味で、外交の舵を取る人的ネットワークに大きな変動はなく、それは外交路線の継続性を強く暗示するものである。

また、エリート外交官は、基本的に国際法畑でやってきた人と、国際関係畑でやってきた人に分かれる。リザルやアンディは国際関係の専門家であり、ユドヨノ政権下のマルティ外相も、ジョコウィ政権下のレトノ外相も、その仲間たちも国際関係畑が多い。彼らの国際政治のイメージは、バランス・オブ・パワーである。国際法畑の外務官僚は、国家の行動の是非を国際法との絡みで意味づける傾向があるが、国際関係畑は違う。リアルな国際関係はアナーキーであり、国家の行動を規定するのは勢力均衡のロジックであるという発想が強い。マルティの「インド太平洋友好協力条約」の提唱は、そのリアリズムを強く反映している。インドネシアが、国際的なパワーポリティクスのアリーナで、効果的に立ち

振る舞うためには、ASEAN 中心性の確保は必須であり、それに貢献するであろう「インド太平洋」の枠組みは積極的に推進する。そういう発想の人たちが、ジョコウィ政権になっても継続して外交部門で活躍することを考慮すると、大きな外交方針の変化というもののは考えにくい。実際、大統領選挙のキャンペーンで、ジョコウィが発表したマニフェストでも、外交目標として、①島嶼国家としてのアイデンティティ強化、②ミドルパワー外交によるグローバルな役割を推進、③インド太平洋への関与の強化、④経済外交の強化、という4つを掲げただけで、既存の外交路線の踏襲という方針が強く出ていた。

### 3. 外交ドクトリンとしての海洋軸 (maritime axis)

このマニフェストで示された外交目標を実現していくために、ジョコウィ政権は海洋軸構想を全面に掲げ、それを進めていくことが自分にとって大事なミッションであると断言している。この海洋軸というコンセプトは、ジョコウィが大統領選挙を数日後に控えた2014年6月22日、対立候補とのテレビ討論会に出演した時に公にしたものである。その後、大統領選挙の開票結果発表日の勝利スピーチでも言及するが、もっとも体系的に説明したのが、政権発足の翌月2014年11月にミャンマーで開かれたASEAN首脳会議での演説である。この海洋軸ドクトリンには5つの柱があり、海洋防衛、海洋外交、海洋資源開発、海洋インフラ整備、そして海洋文化である。これらの5分野の発展を総合的に捉えるのが海洋軸ドクトリンだということである。海洋文化については、ここでは省くが、残りの4つについて以下で、もう少し詳しく見ていこう。

海洋防衛においては、長く続いた経済成長を梃にし、いまこそ海軍力の強化を図りたいという点につきる。その背景には、インド洋と南シナ海を結ぶ海の交通は、毎日3,000隻を越す膨大なものであり、この交通をホストするインドネシア海域で同国に対する主権の侵害があった場合、その被害は多くの国に及ぶ可能性もあり、今ほど海軍能力の向上・近代化が求められているときはないという認識がある。

また、非伝統的安全保障の課題も大きい。330万平方キロメートルもあるインドネシア海域では、違法漁業や木材密輸などの海上犯罪が蔓延している。犯罪対策は軍人ではなく文民の警察や法執行機関の役目が中心になるが、インドネシアの海上警察や運輸省の海上警備艦のキャパシティは低い。例えばコーストガードを設立して、海の法執行能力を飛躍的に向上させたいという狙いがある。

また、海洋外交の文脈において、海洋軸ドクトリンは、国境線や領土をめぐる域内対立を緩和する外交につながることを期待されている。インドネシアは南シナ海をめぐる係争国ではないものの、リアウ州のナトゥナ諸島の海岸沖は九段線の中にある自国の領域だと主張する中国と対立しており、過去4年間で何度も中国の漁政執行コマンド (FLEC) がナトゥナでインドネシア海軍を挑発してきた。インドネシアも黙っておらず、2014年4月には国軍司令官のムルドコ大將が、ナトゥナ防衛のためにジェット戦闘機や攻撃ヘリを現地に派遣すると発表し、明らかに中国を牽制する国防上の姿勢を示した。この国軍の強硬路線の動きを横目で見つつ、他方で柔軟な外交の場に領土問題を埋め込もうという狙いがあり、ここで海洋軸ドクトリンを全面に掲げることで、外交のアリーナをバイからマルチへ転換していく、すなわちインドネシア・中国間のイシューから、インド太平洋の多国間のイシューに薄めることで、インドネシアの外交的自律性がリスクを受けないようにす

る。こういう外交を展開する上で、海洋軸の打ち出しは戦略的な意味を持つ。そう考えると、今後、ジョコウィ政権の下で、インド太平洋地域のアーキテクチャーについて、より積極的なイニシアティブが提唱される可能性がある。

海洋資源開発や、海洋インフラ強化といった課題も、海洋軸ドクトリンの重要な部分である。ガスや石油といった海洋資源の発掘と有効利用、そして水産業への梃入れによる輸出の拡大といった課題は、7%の経済成長を目指すジョコウィ政権にとってきわめて重要である。また海洋インフラの強化は、インドネシア各地に港湾を増やし、電力を増やして冷凍設備を整えれば各地の漁業も発展し、海運を発達させることで輸出のスピードを高め、運搬コストを低くするというビジョンを支える。インドネシア全土で島々間のコネクティビティーが向上することで、ロジスティックが強化され、東インドネシアを中心とした地方のローカル開発に大きく貢献し、それが国内格差の是正にもつながる、というのが海洋軸の発想である。

このように、ジョコウィの海洋軸ドクトリンは、多元的で総合的なものであり、かつ決して海洋だけを見ているものでもない。その打ち出しは、かなりはっきりとした意識に支えられている。それは、今のグローバル化時代のなかでインドネシアの国家アイデンティティを確立させたいという強いナショナリズムに他ならない。

#### 4. 多様化する外交アクターと政権ガバナンスの課題

しかし、そのナショナリズムに支えられる海洋軸ドクトリンは、多元的・総合的な性格ゆえに、関与するステークホルダーも多様である。またユドヨノと比べれば、ジョコウィは外交問題への関心は高くない。その状況は何を生み出すか。答えは、外交政策が多様なアクターの関与によって競争的になるという展開である。単に競争的になるだけであれば、必ずしも懸念されることではないが、アクターが自己利益のために海洋軸ドクトリンを解釈するようになると、政権のガバナンスが問われるようになってくる。

例えばジョコウィの右腕であり、大統領首席補佐官という新設ポストに任命されたルフット・パンジャイタンは、海洋軸の名の下で行われる開発プロジェクトの優先順位を決めるという大きな権限を持っている。400を超える国家開発プロジェクトが彼の決定を待っており、当然ルフットは、様々な政治的な効果も考えて判断をする。ジョコウィは政党基盤が弱いことから、政府法案を国会に通すときには多数派工作を必要とするが、ルフットが管理する国家開発プロジェクトの入札をめぐる情報は、国会対策の大きな武器になる。そういう流れが一度できてしまえば、海洋軸は利権プロジェクトでしかなくなってしまう、その国家理念も形骸化していくことになる。

類似の懸念は他にも見られる。2015年2月にジョコウィがマレーシアを訪問した際、インドネシアと合同で「アセアン・カー」を開発する計画が首脳間で調印されたが、そのインドネシア側のカウンターパートは自動車業界ではまったく無名の会社で、ヘンドロプリヨノという退役将校でジョコウィの選挙顧問も務めた政界の大物が所有するペーパーカンパニーであった。非常に胡散臭いプロジェクトである。もう一人、ジョコウィにはスルヤ・パロ（ナスデム党党首）という有名な選挙資金パトロンがおり、彼もジョコウィ政権の誕生とともに、独自のネットワークで石油外交を進め、アンゴラや中国の石油商人をジョコウィに紹介している。中には国際犯罪で問題になっている人物も含まれていた。

このように、ジョコウィが国家再生のカギとして掲げてきた海洋軸構想は、相当しっかり方向づけをしていかないと、下のレベルに行くほど、投資プロジェクト案件に転化されて、それが政治的パトロネージの資本となって、別次元の政治ゲームが、ジョコウィの知らないところで繰り広げられていく。国会や地方議会の議員たちや政党幹部の多くは、海洋軸にまつわる利権にどう食い込むかに熱心であり、この日常の政治は、ジョコウィの国家理念としての海洋軸構想を骨抜きにする危険性を孕んでおり、それを避けるためには、ジョコウィが強いリーダーシップを発揮して、政権のガバナンスを強化する必要がある。政権の船出からまだ5カ月で評価するのは難しいが、そういうリーダーシップはまだ見られない。ここでは詳しくは述べないが、政権内部の権力闘争がジョコウィの足を引っ張る状況が続いている。

### おわりに

以上みてきたように、インド太平洋のパラダイムは、ユドヨノ政権下で議論され、インドネシアの主體的な役割を再発見する絶好の機会となった。彼らは、それを「均衡論」で説明した。すなわち、アジアにおける力の均衡にはブレがでてきており、インド太平洋のパラダイムにダイナミックにはめこむことで、その均衡は回復・安定するという議論である。この認識は、ジョコウィ政権にも引き継がれている。彼の海洋軸ドクトリンは、明らかにインド太平洋の連結点としてインドネシアの海洋戦略を掲げる。しかし、ユドヨノ期のアプローチと違い、ナショナリズムの力学が強く働く。すなわち、国家主権の管理能力を高めて、海上防衛の強化、海上犯罪対策の高度化、外交力の強化、海洋資源の確保、海洋貿易の推進といった目的に猛進することが、21世紀・海の時代におけるインドネシアの国家アイデンティティの模索と直結するのである。ミドルパワーとして、またスウィング・ステートとしてのインドネシアは、地域の戦略ウェートの変化に対する適応と、国家アイデンティティの模索という2つの異なる要求から、ひとつの解を見出そうとしている。それがインド太平洋パラダイムだと思われる。

とはいえ、上述のように、現在のインドネシアは、ジョコウィ大統領を船長とする国家のナビゲーションがまだ安定していない。現政権が掲げる海洋軸ドクトリンは、多元的で総合的な性格であるため、プロジェクトに関係するステークホルダーも多く、そういう個人や組織間の競争も激しくなっている。実際、略奪的な政治エリートたちにとって、海洋軸構想は国家の巨大な利権プロジェクトでもあり、特にユドヨノ時代の10年間、野党で冷や飯を食ってきた今の連立与党の中心勢力は、これからは自分たちの時代だという認識で、全国に新たな権力パトロネージ網を再構築しようと目論んでおり、そのためのリソースを利権プロジェクトから抽出したいと考えている。こういう勢力が、ジョコウィのグラウンド・デザインを足元から侵食していく可能性が懸念される。

日本としては、インドネシアがこれからジョコウィの海洋軸構想に沿って、インド太平洋の文脈でプレゼンスを高めていくことは望ましい展開である。この地域に、どのような対話と協力のアーキテクチャーができるのかは未知数であるが、ASEANは伝統的に *unconventional wisdom* が豊かに発揮される空間であり、なかでもインドネシアは *nothing is impossible* の姿勢でフレキシブルに物事を決める外交を得意としてきた。そう考えると、今の段階でインド太平洋というパラダイムの意義について悲観的になる理由はない。その

前提で、ジョコウィの海洋軸ドクトリンが、きちっと軌道に乗ることを支えるのが日本の役目であろう。

具体的には、ドクトリンの柱のひとつである海洋防衛について、日本としては新たな防衛協力で対応できるし、とくにシーレーン防衛で海上自衛隊との協力はインドネシアにとってもメリットが大きい。また、海賊や海上犯罪への対策強化に関しては、日本の海上保安庁との協力がいっそう深化することが期待されている。インドネシアで設立される Bakamla (海上安保庁) は、日本をモデルとしたコーストガード構想を進めている。この分野の人材育成支援も重要であり、呉にある海上保安大学校での短期研修に加え、東京の大学院で修士号を取得させる計画も進んでいる。また、海洋軸構想が主張する海洋資源開発や海洋インフラ強化という点については、当然、日本の投資と援助が期待されている。

個別案件では色々課題も多いであろうが、トータルな意味で、ジョコウィ政権の海洋軸ドクトリンは、日本のアジア戦略にとって魅力的なものである。その視野に立って、インドネシアの海洋国家ビジョンを様々なセクターで梃入れしていく官民のコミットメントが日本に期待されよう。

— 注 —

- <sup>1</sup> 筆者によるユドヨノ大統領との会話、2014年9月29日。
- <sup>2</sup> 国軍時代のユドヨノについて詳しくは Jun Honna, *Military Politics and Democratization in Indonesia* (London: Routledge, 2003) を参照。
- <sup>3</sup> ジョニー・ルミンタン元陸軍副参謀長へのインタビュー、2013年11月8日。スハルト政権の末期、軍内は派閥争いが激しくなるが、ルミンタンはユドヨノと同じグループに属していた。
- <sup>4</sup> デイノ自身も外交官であり、2010年に官邸を離れ、在アメリカ大使に就任、2014年には外務副大臣に就任している。
- <sup>5</sup> ジュリアン・パシャ大統領報道官とのインタビュー、2013年10月3日。
- <sup>6</sup> 彼の外交や内政におけるガバナンス認識については、彼が大統領任期終了間際に書いて出版した本 (Susilo Bambang Yudhoyono, *Selalu Ada Pilihan: Untuk Pencinta Demokrasi dan Para Pemimpin Indonesia Mendatang* (Jakarta: Kompas, 2014)) がとても参考になる。タイトルを邦訳すると「常に選択肢はある：民主主義を愛する人たちと将来のインドネシアの指導者たちへ」。
- <sup>7</sup> 詳しくは、本名純『民主化のパラドックス——インドネシアにみるアジア政治の深層』岩波書店、2013年。
- <sup>8</sup> ユドヨノの選挙については、本名純・川村晃一編『2009年インドネシアの選挙——ユドヨノ再選の背景と第2期政権の展望』アジア経済研究所、2010年を参照。
- <sup>9</sup> スピーチ全文は、“An Indonesian Perspective on the Indo-Pacific,” Keynote Address by H.E. R.M. Marty M. Natalegawa, Minister for Foreign Affairs, Republic of Indonesia, at the Conference on Indonesia, Washington DC, 16 May 2013 を参照。
- <sup>10</sup> 筆者によるジョコウィ (ジャカルタ州知事) へのインタビュー、2013年10月18日。

## 第6章 ASEANと「インド太平洋」

福田 保

### はじめに

昨年度の報告書においては、マルティ・ナタレガワ前インドネシア外相の「インド太平洋友好協力条約」(an Indo-Pacific wide treaty of friendship and cooperation) 案への他の ASEAN 諸国および ASEAN の対応を、主に言説の分析を中心に挙げた<sup>1</sup>。本稿は、言説のみならず、ASEAN 諸国・ASEAN の対外行動に分析の視点を広げ、以下の点を取り上げる。第一は、ASEAN 諸国・ASEAN はインド太平洋地域概念をどのように認識しており、その共通点と相違点は何か。第二は、インド太平洋をめぐる認識や政策が、ASEAN という地域組織の対外政策や対外関与にどのように表れているのか。第三は、ASEAN 諸国・ASEAN の認識・対外行動は、日本のインド太平洋地域概念といかに整合するか、である。本稿はこれら3点の分析を通じて、ASEAN と日本のインド太平洋概念が異にすることを示す。最後に、そのような ASEAN に対し、日本の課題とは何か、若干の考察を行う。

### 1. ASEAN 諸国のインド太平洋認識と対外行動

昨年度の報告書において、インド太平洋友好協力条約案の推進派として、提案国のインドネシアとベトナムを取り上げ、他の ASEAN 諸国は静観派と分類した。2015年2月現在においても、この分類に大きな変化はない。後者は未だインド太平洋という地域概念に言及していないからである。前者のインドネシアとベトナムは推進派と分類できるが、両者のインド太平洋の捉え方は必ずしも同一ではない。そこで両国の共通点と相違点を分析する。

インドネシアは、インド太平洋地域には3つの課題があるとした<sup>2</sup>。それら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）関係であり、なかでも第三の課題が重要である。マルティ前外相は「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>3</sup>。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ず、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友好協力条約なのである。すなわち、インドネシアのインド太平洋の見方には、冷戦型思考に基づく競争的・対立的な大国間関係が回帰することを避けるべく、同条約を通じて ASEAN の中心性を維持するという狙いがある<sup>4</sup>。

インドネシアの政治的思惑が強いインド太平洋認識に対し、ベトナムのそれはインド太平洋の経済的力学を強調した見方である<sup>5</sup>。トン・シン・タン在スリランカ・ベトナム大

使（当時）は、今なぜインド太平洋地域なのかと問いかけ、その理由を南アジアとインド洋の重要性の高まり、および、南アジアと他のアジアの増大する相互依存関係が背景にあると述べた。また、インド太平洋地域の特徴として、高い経済成長率、進展する経済統合（APEC、BIMSTEC、RCEP、TPP）、世界の36%のGDPを占める巨大な経済圏の3点を挙げていることから、ベトナムが経済的側面を重視していることがわかる。他方、政治的側面が含まれていないわけではない。インドネシアが指摘した問題と同様、タン大使は大国間競争と領土紛争（南シナ海）を挙げ、また域外大国による内政干渉も指摘した。これはアメリカを念頭に置いていると考えられる<sup>6</sup>。「大国間競争の害を被るのは小国である」旨述べていることから、ベトナムもインドネシアと同様、大国間競争への懸念を抱いている。しかしベトナムには、インドネシアにあるようなASEANの中心性を維持するための枠組みを構築するといった戦略的思考は見られない。東南アジアの盟主を自任するインドネシアと、そうではないベトナムの違いが表れている。

インドネシアはインド太平洋の政治・安全保障側面、ベトナムは経済的側面を重視しているという違いは見られるが、両国ともインドの役割を重視している点は共通する。マルチ前インドネシア外相がインドに言及したのと同様、ファン・ビン・ミン・ベトナム外相も、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>7</sup>。他のASEAN諸国も、インド太平洋には言及しないものの、インドの役割を重要視している点は共通する。例えば、タイのマナスビ・スリソダポル外務副次官は、「太平洋とインド洋の連結性を強化することは、我々の共通の利益である。アジア太平洋におけるインドとASEANの関係強化（close engagement）は、変容する地域アーキテクチャーにおいて重要であり、また必要であるとタイ政府は考えている」と論じた<sup>8</sup>。

以上をまとめると、ASEAN諸国のインド太平洋認識の特徴は3点にまとめられよう。第一は、変容する大国間関係に対応する必要性からインド太平洋という地域概念がにわかに注目を集めてきていること、第二はインド太平洋を台頭する経済圏として捉えていること、そして第三は、増大するインドの役割の重要性が強調されていることである<sup>9</sup>。

このようなASEAN諸国のインド太平洋認識は、対外行動にも表れている。それは特に、対中国依存の軽減を図ると同時に、インドやアメリカを含む他の大国との関係を再強化する「ルック・ウエスト」政策とも称されるように、インドとの対外関係に顕著である<sup>10</sup>。例えばミャンマーは、中国に対する経済依存の軽減を図っている。2011年9月には、ミャンマー政府と中国国営の中国電力投資公司によるミッソンドム建設の中断、2014年7月にはチャウピュー・昆明間の鉄道整備計画の中止を発表した。前者に関しては、ダム建設はカチン独立軍との衝突の1つの要因となっているため、少数民族武装勢力との全土停戦を行ううえでこれを中止する必要もあったのであろう。後者については、ミャンマー中央部を縦断するため、ミャンマー政府には中国による内政干渉への懸念があるとの指摘がなされている。公式には、両プロジェクトの中断および中止は、環境悪化への懸念を含む民衆の反対が理由とされている。しかし、インド・ミャンマー・タイ3か国ハイウェイといったインドとのインフラ整備計画に対しても民衆の反対があるが、中断・中止の決断はなされていない<sup>11</sup>。ミャンマーはまた、インドとシットウェー港湾開発にも従事しており、これはミャンマー南西部とインド北東部内陸地域を連結する交通インフラを開発し、両国間

の物流を活性化することを目的としている。

ミャンマーに加えて、ベトナムもインドとの関係強化に力を注いでいる。インドと戦略的パートナーシップに合意したベトナムは、自国海軍のキロ級潜水艦部隊の訓練をインドと行っており、また南シナ海では油田開発の合意、災害救援演習も行った。南シナ海における中国との対立が高まるなかで、ベトナム国会では自国の中国への経済依存に対する懸念の声が相次いだという<sup>12</sup>。ベトナムの「ルック・ウエスト」政策も今後強化されることが予測される。大陸部東南アジア諸国のみならず、島嶼部の東南アジア諸国もインドとの関係を強化させている。一例として、シンガポールはインドと二国間軍事演習（SIMBEX）を実施しており、最近では2014年10月に、環インド洋地域協力連合（IORA）と災害救援協力に関する了解覚書に署名した。

## 2. ASEANのインド太平洋認識と対外行動

ASEAN諸国のインド太平洋認識は、一様ではないながらもいくつかの共通点が見られた。では、組織としてのASEANにおいて、インド太平洋はどのように取り上げられているのだろうか。結論からいえば、ASEANではインドネシアの「インド太平洋友好協力条約」案への言及にとどまっている。しかし、2013年と2014年を比較すると、同案に対する支持が強まったようである。2013年のASEAN首脳会議では、「対外関係」のセクションにおいて「広域インド太平洋地域を包含する友好協力条約を締結するというインドネシアの案に謝意を表明する」との文言であった<sup>13</sup>。しかし2014年の第47回「ASEAN外相会議共同声明」においては、「変容する地域アーキテクチャーにおいて、ASEANの中心性を維持することの重要性をあらためて表明する。……この点から、インドネシアの広域インド太平洋地域における友好協力条約案を歓迎し、同国より更なる詳細を期待する」となっている<sup>14</sup>。つまり、2013年ではインドネシアの提案に感謝を表明するのみであったが、2014年には歓迎するとの表現に変化した。また、インドネシアに同条約案に関する詳細を求めていることは、ASEAN諸国が同構想に関心を持っていることを示している。さらに、2014年の共同声明では「地域安全保障アーキテクチャー」のセクションに記述されていることは、変容する地域国際環境のなかで、ASEANの中心性を維持するうえで「インド太平洋友好協力条約」が有用であるかもしれないとの考えがASEAN内で広まっている可能性を示唆している。しかし、2014年11月の第25回ASEAN首脳会議議長声明には、同条約案のみならずインド太平洋への言及もない。インドネシアのイニシアチブがASEAN内で今後どのように展開していくか、注視する必要がある。

ASEAN諸国の対外行動と同様、ASEANの対外行動にもインド太平洋を意識しているものと捉えられる行動が散見される。これは特にインドとの関係においてである。トラック1.5レベルでの対話であるが、ASEANとインドは2009年よりデリー・ダイアログを毎年開催している<sup>15</sup>。2014年3月に開催された第6回デリー・ダイアログの一つのテーマが「インド太平洋」に関わるものであったことは、両側のインド太平洋地域への関心が高まっていることを示している<sup>16</sup>。しかし、インド太平洋について積極的に論じた参加者がいなかったことは、当該地域概念がASEAN内でも未だ十分に議論されておらず、その重要性やインプリケーションについての理解が共有されていないことも同時に示している。昨年度の報告書において指摘した通り、ASEANは特定の大国を排除もしくは囲い込

むような枠組みは望まない。したがって、ASEANは中国にインド太平洋が「対中国構想」であるとの印象を与えたくはない。20周年を記念して2012年にニューデリーで開催されたASEAN・インド首脳会議において、インドのシン首相がインド太平洋地域に言及した際、中国メディアはこれをASEANとインドの対中牽制行動であると非難した<sup>17</sup>。こうした批判にASEANは慎重にならざるを得ない。

ASEAN諸国・インド関係の強化と並行して、ASEAN・インド協力も進展している。ASEAN・インド関係の中心は経済協力であり、特にカンボジア、ラオス、ミャンマー、ベトナムの開発を通じてインドと東南アジアの連結強化を重視するものとなっている。しかし近年は、安全保障協力においても進展がみられる。例えば、2012年に採択された「ASEAN・インド・ビジョンステートメント」は、2004年の「ASEAN・インド 平和・進展・共有された繁栄のためのパートナーシップ」を格上げした内容になっている。同ビジョンステートメントは3つの点で異なる。第一は、戦略的パートナーシップとして位置づけられていること。第二は、第一に関連して、航行の自由、シーレーン、国連海洋法を含む国際法に基づく海洋安全保障など、海洋安全保障協力に関する具体的な項目が含まれていること。そして第三は、地域アーキテクチャーの項目が新たに加えられ、「変容する地域アーキテクチャーにおけるASEANの中心性」が確認されていることである<sup>18</sup>。これらの要素は、変容しつつある大国間関係・地域秩序への対応を意識したものと考えられる。ASEANのインド太平洋認識が大国間競争の緩和と対外関係の多角化を求めるものであれば、インドとの協力強化は「インド太平洋」を意識した対外行動と捉えることが可能かもしれない。

### 3. 日本とASEANの「インド太平洋」の整合性

以上のようなASEAN諸国・ASEANのインド太平洋認識および対外行動は、日本のインド太平洋の捉え方とどの程度整合性があるのだろうか。日本のインド太平洋概念が、台頭する中国への対応策という要素が強く表れていることを考えたとき<sup>19</sup>、ASEANのそれは日本の政策と相容れるものであろうか。相容れる行動と相容れない行動の両方がみられる。日本のインド太平洋概念に即した行動としては、ASEAN諸国・ASEANのそれが、中国への対応策の側面もあることである。上述したミャンマーやベトナム等の、対中経済依存脱却を志向する行動がその一例である。ASEAN諸国とインドの貿易は近年増加しており、これが続けば中国への相対的経済依存度は今後さらに低下しよう。

もう一つのASEANの対中国行動は、2013年10月に採択された「第16回ASEAN・中国首脳会議議長声明」に表れている。中国はASEANとの首脳会議において「善隣友好協力条約」の締結を提案した。中国の提案について議長声明では、「ASEANと中国にとどまらない、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」と明記された<sup>20</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。しかし、この議長声明の文言自体は対中行動と映るが、これはASEANの対大国関係の多角化を志向し、すべての大国と等距離関係を維持する対外行動の1つであって、純粋な「対中国」行動ではないことに留意すべきである。ASEANは、中国を含む特定の国を排除することを避けると同時に、特定の国と限定的に緊密な関係を構築することも避ける外交を展開している。

一方、日本のインド太平洋概念と相容れないASEAN諸国の言動もみられる。その一つは、インド太平洋を対中手段として利用されることへの危機感である。ベトナム人研究者の一人は、「日本はインド太平洋に中国を含めたくないが、我々（ASEAN）は中国を関与させたい」と発言し、日本のインド太平洋認識への警戒感を露わにした<sup>21</sup>。また、2013年12月の東京での講演で、ユドヨノ前インドネシア大統領の、地域の安定には日中の良好な関係が不可欠であり、日本の安全保障上の役割は徐々に進展していくことが重要であるとの発言は、日本への懸念を表したものであろう<sup>22</sup>。同様に、アメリカに対する警戒感も存在する。あるインドネシア人研究者は、「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」と論じている<sup>23</sup>。

日本にとってもう一つの懸念は、中国依存の軽減を図る国がある一方、中国への依存を強める国も存在することである。その一つはタイである。2014年5月のクーデタ後、アメリカはタイとの軍事演習や一部の援助を停止した。対してタイは、中国との関係を強化させた。6月に開催された二国間防衛安全保障対話のために北京を訪問したスラサック国防大臣をはじめとするタイ軍代表団は、中国側と訓練、兵器開発を含む防衛協力の強化に合意した。その際、中国はタイに対して、タイの政治問題は内政問題であり、中国は干渉しない旨を伝えたとされる<sup>24</sup>。日本にとっての懸念は、タイが中国へと接近することで、中国の行動を非難するコンセンサスがASEAN内でより形成されにくくなることである。実際、タイは2012年にカンボジアの議長の下で開催されたASEAN外相会議後は、中国の行動に対して批判的なコメントをしたようであるが、2014年のASEAN外相会議では正反対の行動をとっている。外相会議の共同声明の草案では、尖閣諸島を含む東シナ海での緊張の高まりに懸念を示す文言や、南シナ海で「緊張を高める行為を停止する期間を設ける」という中国を牽制する内容が盛り込まれていた。しかし、タイなどが反対にまわり削除されたという<sup>25</sup>。このタイの行動を踏まえると、日本のインド太平洋概念が中国を念頭に置いているとASEAN諸国に目されれば、日本はASEANからの支持を得ることは難しくなるであろう。

では、日本にとって今後の課題とは何であろうか。一つは、「CLMT」への対応であろう。CLMTとは、中国の影響を強く受けているカンボジア、ラオス、ミャンマー、タイの4か国を指す、タイ人研究者ティティナン・ポンスティラック氏の造語である。彼は、南中国とともに大陸部東南アジアのCLMTは、大きな1つの準地域市場へと成長しつつあると指摘し、「東南アジア島嶼部はワシントンにますます傾き、大陸部東南アジアは中国の影響をますます受けつつある」と論じる<sup>26</sup>。2012年のASEAN議長国としてのカンボジアの振舞いや、クーデタ後のタイの中国への接近を見ると、この指摘は妥当と思われる。CLMTに対する中国の影響力をいかに相対的に低下させるかが今後の課題であろう。

もう一つの課題は、インド太平洋地域を経済圏と捉えた政策を推進することである。すでに指摘した通り、日本のインド太平洋概念は対中国の要素が強いが、ASEANはそうしたアプローチを警戒している。排他的な要素をもつ政策にはASEAN諸国は慎重になる。したがって、ASEANをいかに日本側に引き寄せるかといった発想でのインド太平洋政策には限界がある。ASEANのいわゆる等距離外交は今に始まったものではなく、冷戦期か

らみられる対外行動である<sup>27</sup>。この点を踏まえれば、日米中印 ASEAN の相互依存関係をいかに深めるかといった視点でインド太平洋を捉えて政策を形成するほうが、ASEAN にとっての日本の重要性は高まるのではないだろうか。ASEAN 諸国・ASEAN はインド太平洋（特に南アジアと東南アジア）の経済的繋がりを重視しており、中国への経済依存を軽減させようとしていることから、日本がすべきことは、東南アジアと南アジアの経済関係を強めて、ASEAN 諸国の脱中国依存を促進させることであろう。これは、第一の課題である CLMT に対する中国の影響力の相対化にも通じ、幾つかの ASEAN 諸国が抱く日本のインド太平洋概念に対する懸念を軽減することにもなる。インド太平洋地域を安全保障アーキテクチャーよりも経済アーキテクチャーとして捉え、インド太平洋経済圏もしくは環インド洋経済圏内の連結性の強化を促進する政策を主眼とすべきである<sup>28</sup>。これを行ううえで、例えば BIMSTEC（ベンガル湾多分野技術経済協力イニシアチブ）への日本の関与は有益となる<sup>29</sup>。

### おわりに

インド太平洋をめぐる ASEAN 諸国・ASEAN の言説および対外行動から、ASEAN のインド太平洋認識を以下のようにまとめられるであろう。第一は、現時点では、インド太平洋という地域概念に対して ASEAN は大きな関心を払っていないということである。ほとんどの ASEAN 諸国がインド太平洋に言及していないこと、また 2014 年後半の ASEAN 関連会議の文書からインド太平洋ならびに「インド太平洋友好協力条約」が欠落していることがその証左である。第二は、他方、近年、ASEAN 諸国も組織としての ASEAN もインドとの関係を強化させている点は、インド太平洋、少なくとも南アジアと東南アジア・アジア太平洋の繋がりを意識していると捉えることができるかもしれない。しかし、インドとの協力強化は、主に台頭するインド経済への注目、中国への経済依存の軽減、変容する大国（特に日米中）間関係への対応といった観点からなされており、台頭する中国に対抗するという視点が強い日本のインド太平洋概念とは根本的に相容れない。ASEAN にとって対外関係における目下の課題は、変容する大国間関係にいかに対応するかであるが、その対応策がインド太平洋地域概念へと収斂するかは定かではない。

### — 注 —

<sup>1</sup> 福田保「ASEAN と『インド太平洋条約』構想」日本国際問題研究所編『「インド太平洋時代」の日本外交—Secondary Powers/Swing States への対応』平成 25 年度外務省外交・安全保障調査研究事業報告書（2014 年 3 月）、105-114 頁。

<sup>2</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>3</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>4</sup> マルティ前外相は、インド太平洋友好協力条約について以下のように述べた。「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。」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>5</sup> 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。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>6</sup> 同大使は、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>7</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>8</sup> 2014年3月6-7日にニューデリーで開催された第6回デリー・ダイアログでの発言。<http://www.idsa.in/event/DelhiDialogueVI.html> より YouTube へのアクセスが可能。
- <sup>9</sup> 上述した通り、インドネシアはインド太平洋の政治・安全保障側面を強調しているが、「インド太平洋地域は、それ自体が経済圏 (economic power) である」とも述べている。Marty, “An Indonesian Perspective on the Indo-Pacific.”
- <sup>10</sup> Aung Tun, “Myanmar’s ‘Look West’ Policy: Is China Being Sidelined?” *The Diplomat*, June 26, 2013.
- <sup>11</sup> Bernt Berger, “China’s Troubled Myanmar Policy,” *The Diplomat*, August 23, 2013; Jacob Goldberg, “Myanmar’s Great Power Balancing Act,” *The Diplomat*, August 29, 2014. インド・ミャンマー・タイ3か国ハイウェイは、タイのマエソットからミャンマーを横断し、インドのモレーを結ぶ。2016年完成予定。インド・メコン経済区の開発に繋がると期待されている。
- <sup>12</sup> 細川大輔「ベトナムの経済と安全保障——中国依存と領土主権のはざままで」『国際問題』No.634 (2014年9月)、32頁。
- <sup>13</sup> “Chairman’s Statement of the 23rd ASEAN Summit,” Bandar Seri Begawan, October 9, 2013, para.53.
- <sup>14</sup> “Joint Communiqué 47th ASEAN Foreign Ministers’ Meeting,” Nay Pyi Taw, Myanmar, August 8, 2014, para.148.
- <sup>15</sup> 主催者はインド世界問題評議会 (Indian Council of World Affairs) とインド商工会議所連合会 (Federation of Indian Chambers of Commerce and Industry)。インド外務省は共催者。
- <sup>16</sup> 第3セッションのテーマが “Regional Architecture in Asia Pacific: Roles of India and ASEAN Prospects for the Evolving Economic Architecture and the Strategic Architecture and Emerging Concepts like “Indo-Pacific” であった。
- <sup>17</sup> “Indo-Pacific? India, ASEAN upgrade ties to counterbalance China,” *SINA English*, December 21, 2012, <http://english.sina.com/world/2012/1220/540357.html> (2014年10月17日アクセス)
- <sup>18</sup> “Vision Statement ASEAN-India Commemorative Summit,” New Delhi, December 20, 2012, para.25.
- <sup>19</sup> 神谷万丈「日本と『インド太平洋』一期待と問題点」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』平成24年度外務省国際問題調査研究・提言事業報告書 (2013年3月)、25-45頁。神谷氏は「日本でのインド太平洋論の根底に、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際に、インド太平洋概念を用いることが効用をもたらすとの期待が共有されていることは明らかである」(36頁)と論じている。神谷万丈『『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』日本国際問題研究所編『「インド太平洋時代」の日本外交』、51-60頁も参照。

- <sup>20</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.”
- <sup>21</sup> Vo Xuan Vinh 博士（ベトナム社会科学院）による第6回デリー・ダイアログでの発言、2014年3月6－7日。
- <sup>22</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>23</sup> Ristian Atriandi Supriyanto, “Indo-Pacific grand design a recipe?” *Jakarta Post*, December 8, 2011.
- <sup>24</sup> Patrick Jory, “China is a big winner from Thailand’s coup,” *East Asia Forum*, June 18, 2014.
- <sup>25</sup> 日本放送協会 (NHK)、「タイが中国に急接近 思惑は？」2014年8月25日、<http://www.nhk.or.jp/kokusaihoudou/archive/2014/08/0825.html> (2014年10月19日アクセス)
- <sup>26</sup> Thitinan Pongsudhirak, “The rise of CLMT and the need for more G-2,” *Bangkok Post*, November 16, 2012.
- <sup>27</sup> 例えば、John D.Ciorciari, *The Limits of Alignment: Southeast Asia and the Great Powers Since 1975* (Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2010).
- <sup>28</sup> 以下は参考となる。経済産業省『平成25年度地球環境適応型・本邦技術活用型産業物流インフラ整備等事業（環インド洋経済圏の構築可能性検討事業）調査報告書』2014年3月、[http://www.meti.go.jp/meti\\_lib/report/2014fy/E004241.pdf](http://www.meti.go.jp/meti_lib/report/2014fy/E004241.pdf)
- <sup>29</sup> 1997年にタイ、インド、バングラデシュ、スリランカの4か国で発足し、後にミャンマー、ネパール、ブータンが加わり現在7か国。2004年に初の首脳会議を開催、自由貿易圏を目指している。2014年3月に6年ぶりとなる首脳会議がネピドーで開催された。

## 第7章 「インド太平洋」の政治経済学：競合する地域貿易協定構想と日本の経済外交

片田 さおり

### はじめに

「インド太平洋」という言葉を聞くようになって数年が経ち、この聞き慣れない用語も徐々に国際関係における認知度と重要性を増してきているように見える。21世紀に入って際立つ、中国・インド・インドネシアといったアジア新興諸国の台頭と、その国々の経済的・政治的なプレゼンスの増加が、この新用語が出現した背後にあり、この地域概念には、アメリカ・日本・オーストラリアを始めとする各国が、こうした西太平洋地域の変化に対応し、この地域をアメリカと結ぶ地域構想の方向性として表そうという狙いがある。この「インド太平洋」という概念が具体的にどのような意味を持ち、何の目的に外交の柱として推進されようとしているのか、という問いに対する答えは、それぞれの国によっていろいろ違いがある<sup>1</sup>。とはいえ、クリントン国務大臣の2011年の演説からオーストラリアの国防白書、そして現安倍政権の政策のどれをとっても、「インド太平洋」をアジア地域構想の中心に据える理由の根底には、安全保障上の考慮がある。その中で、中国の台頭をどう戦略的にとらえ、新しい地域にインドやインドネシアをどう取り込んでいくか。そういった課題が、2013年にはオーストラリアの国防白書の中で示され<sup>2</sup>、また、アメリカを始めとする「アジア太平洋」地域の国々の外交政策の焦点となっていることは明らかである<sup>3</sup>。一方、新興国側はこうした地政学上の力関係がたいへん流動的なこの時期に、新しい地域構想や新しい地域の定義を取り込むにあたり、インドやインドネシアのように自国の利益へと導くなり<sup>4</sup>、中国のように、それを牽制するなりするだろう<sup>5</sup>。

このように、安全保障や大国間の政治的駆け引きによって生まれてきた地域構想が中・長期的にどう発展していくかは、その新しい地域構想を支える要素によって大きく左右されてくる。この論文では、この「インド太平洋」構想がアジアの地域経済活動及び地域経済戦略の中でいかに位置づけられるかを考察する。最初に、地域経済戦略としての「インド太平洋」を論じた Medcalf の理論を紹介する。その理論を考える中で、どのような経済要素や経済関係を分析するべきかを洗い出す。その一つの側面は、域内の経済活動の活発化であり、それは域内貿易や域内投資として最も代表される。そのほかにももちろんシーレーンの重要性も指摘する。そして、もう一つの側面は、こうした経済活動を制度化する二国間投資協定 (BIT) であり、自由貿易協定 (FTA) である。また、近年活発になってきた TPP など多くの国をメンバーとするメガ FTA など、地域構想を考えて行くうえで大変重要になってくる。最後に、このように地域経済の側面の分析から見えてくる「インド太平洋」地域構想を促進していくうえで、日本政府が考慮すべき点を提案して結びたいと思う。

### 経済地域構想としての「インド太平洋」

近年、「インド太平洋」という地域概念が21世紀の新しい地域構想として提唱されるようになった。「アメリカの太平洋の世紀」と題されたクリントン国務長官の2011年の演説

の中でも、「インド太平洋」は新しいアジア太平洋の地域概念であるとされた<sup>6</sup>。それ以前に、日本の安倍晋三首相は「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す地域」として、「拡大アジア」を推奨した<sup>7</sup>。インドでもインドネシアでも、「インド太平洋」という用語が政治家、外交官、そして軍事関係者によって頻繁に使われるようになり、西太平洋とインド洋はアジア地域を仲介としてアメリカ大陸から中東までを経済、政治、軍事的に広く結びつつある。2013年のオーストラリア国防白書はその地政学上の変化を反映し、「インド太平洋」をオーストラリアの戦略的利害地域と定義づけた。オーストラリア政府はこの地域概念を使うことで、同国の二つの海洋に対峙する安全保障政策と、日に日に拡大するインドを含むアジア経済との繋がりを捉えることができる、と見たのである<sup>8</sup>。

アジア太平洋の周辺国家が「インド太平洋」に注目したのは、地域における近年の中国の台頭に起因することは明らかである。海洋の安全保障の面でいえば、中国がインド洋にプレゼンスを伸ばしてきたこと。大陸から見ると、中国のアジア地域内での疑いのない影響力の拡大である。こうした中国の勢力拡大をヘッジするためにも、台頭に伴い変化していく地域のパワーバランスに対応していくためにも、今までとは違った地域構想を必要とするようになってきたといえる。その点について、Panは、アメリカ、日本、オーストラリアといった諸国の地政学上の不安（geopolitical anxiety）がこの不自然な概念を創り出し、同時にアジア地域の安定に望ましくない影響を与えているとする<sup>9</sup>。また、このように拡大した地域を提唱することは、その中の一部で起こった出来事に、残りの部分があまり共感や利害を持たないといった接続不足（disjuncture）が起こるといった不利益が多い、とするものも少なくない。BisleyとPhillipsは、「インド太平洋」という概念を押し進めることによって、かえってアジア地域のライバル争いは激化するという。それは、この地域概念が「はっきりと違った安全保障環境をもつ二つの地域を混ぜ合わせ、アメリカやその同盟国の政策の優先順位を混乱させ、慎重なグランド・ストラテジーの発展を脅かす」ものだからだとする<sup>10</sup>。

安全保障や地政学的な観点から、この新しい地域構想を支持するもの、それに懸念を示すものが混在する中、Medcalfは、この地域構想が地域経済戦略上でも重要であることを強調した。まずは、貿易や資源はインド洋を通して、アフリカや中東からアジアに運ばれる<sup>11</sup>。今日、インド洋は世界の石油輸送の3分の2、貨物輸送の3分の1が通り、大西洋を抜いて、世界で最も混雑した航路となっている<sup>12</sup>。また、合わせて25億の人口を抱えながら、以前は経済的にかなり内向きであったアジアの二大国、中国とインドが、特にこの20年の間、急激な経済成長を遂げ、貿易・投資活動を活発にし、世界経済との繋がりを強めたことが、この拡大地域を、世界規模の経済戦略において重要な位置を占める存在へと格上げしていったのである。

さて、ではそのような経済の側面から見て、この「インド太平洋」地域構想をどう描くことができるのだろうか。そして、その枠組みは地域の安全と繁栄にとって、どのように有用なのだろうか。国際政治経済（International Political Economy）の理論で近年、定説となっているのは、地域経済における投資や貿易などの経済活動を通して進む地域統合を「地域化（regionalization）」として把握し、それぞれ国の政府が政策をもとにFTAやBITの交渉・締結を通して地域を結んでいくのが「地域主義（regionalism）」だという理解であ

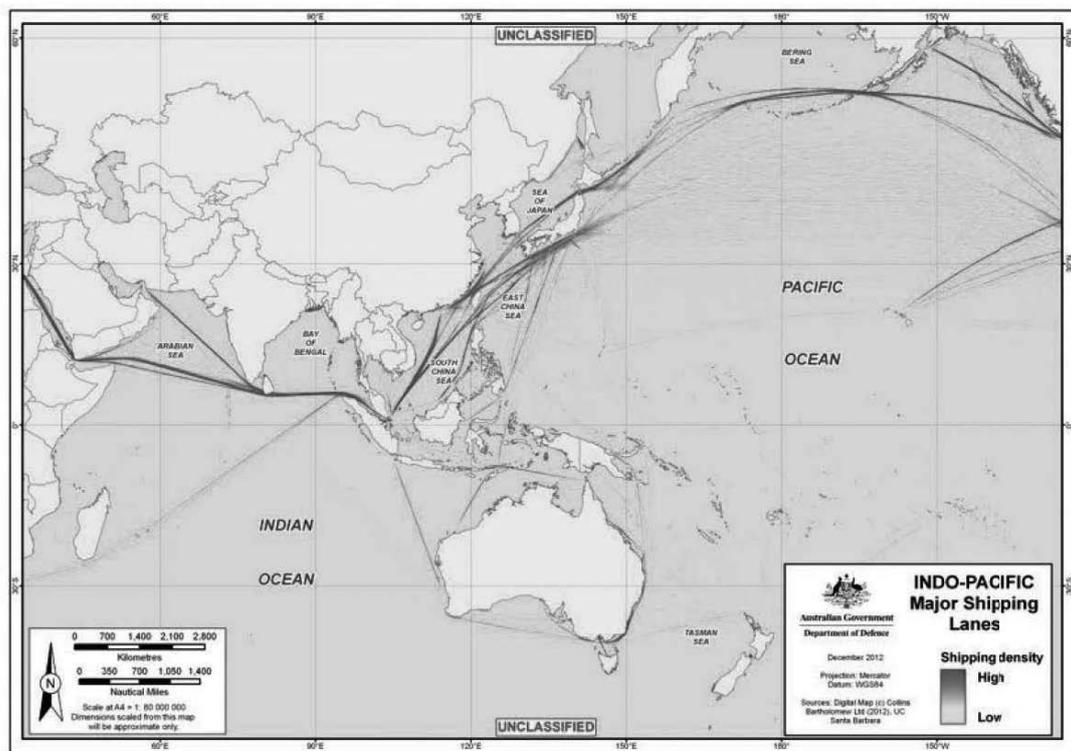
る<sup>13</sup>。また、この地域経済統合の考え方は、東アジア経済の分析にはすでに広く応用され、一般に東アジア経済の地域化は1980年代から進んでいるものの、FTAなどの制度化（経済地域主義）が定着し始めるのは、2000年近くになってのことだというのが共通の認識である。しかも、過去15年林立してきた二カ国間のFTAは地域の自由貿易関係を「スパゲッティボウル」化させ、また、のちに詳しく論じるが、最近活発に交渉されるようになった、広域地域（またはメガ）FTAは、重複したり、競合したりと地域貿易を広く整合性をもってカバーするまでには及ばない。こうした分析の対象を、東アジアから「インド太平洋」に範囲を拡大すると何が見えてくるのだろうか。

### 「インド太平洋」の貿易・投資関係

海上交通輸送路、いわゆるシーレーンが「インド太平洋」地域構想の中で非常に重要な位置を占めることは論じるにも及ばないだろう。一般に、中国の輸入する石油の80パーセントは中東からインド洋を通るルートで運ばれるとされる。前述したように、貿易製品の大半がこの広い海洋を通り、アジアと世界をつなげている。アジア経済の重要度が増すと同時に、このシーレーンの混雑も、重要度も増すということは、オーストラリアの国防白書でも明らかにしている（表1）。

しかしながら、貿易でいうと、東・東南アジアに比べて南アジアを含む「インド太平洋」

（表1 インド太平洋の主な大洋航路）



出典：2013年オーストラリア国防白書 p.13

の結合度はまだあまり高くはない<sup>14</sup>。アジア開発銀行の発表する「経済統合指標(Integration Indicator)」によると、南アジアと東南アジアの間でのこの10年間(2003-12)の貿易結合度(Trade Intensity Index)は、ニュートラルを表す「1」を上回るものの、南アジアと東アジアの間では、10年間の平均が0.8と「1」を下回った(表2)。また、南アジアの大国インドの貿易結合度についても同じことが言え、資源輸入の多いインドはインドネシアなどの資源豊富な東南アジアからの輸入量は多くても、東アジアとの貿易関係は比較的薄い。

(表2：アジア内の各地域間での貿易結合度：2003-12の平均)

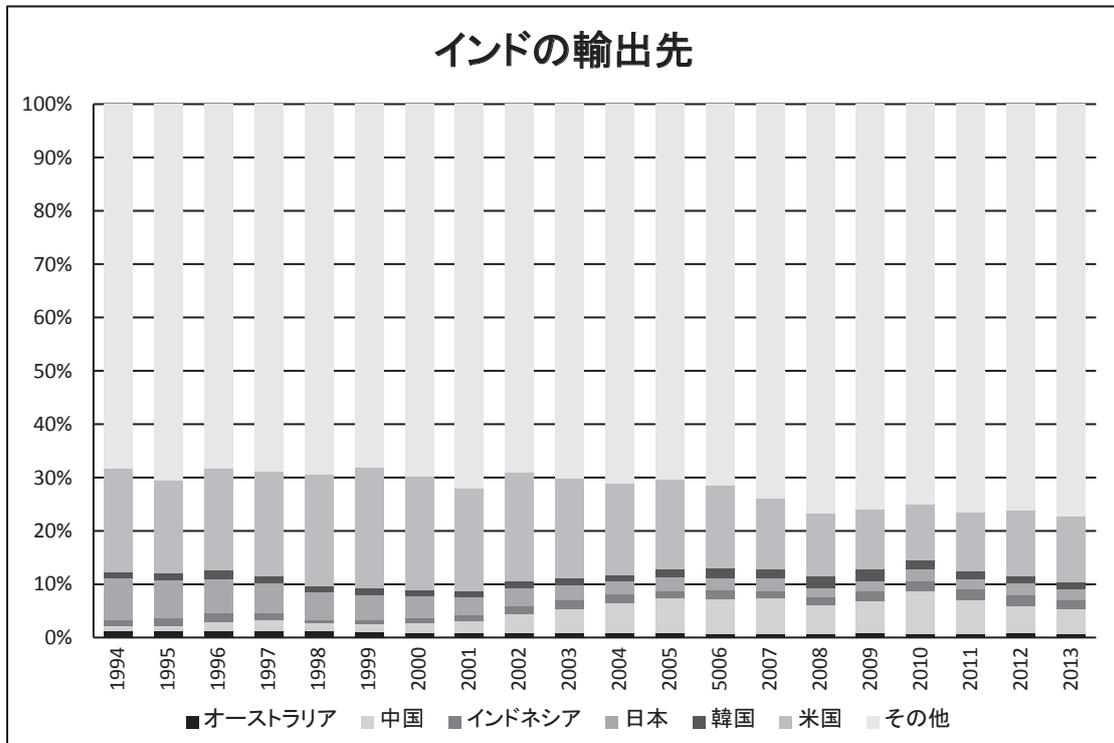
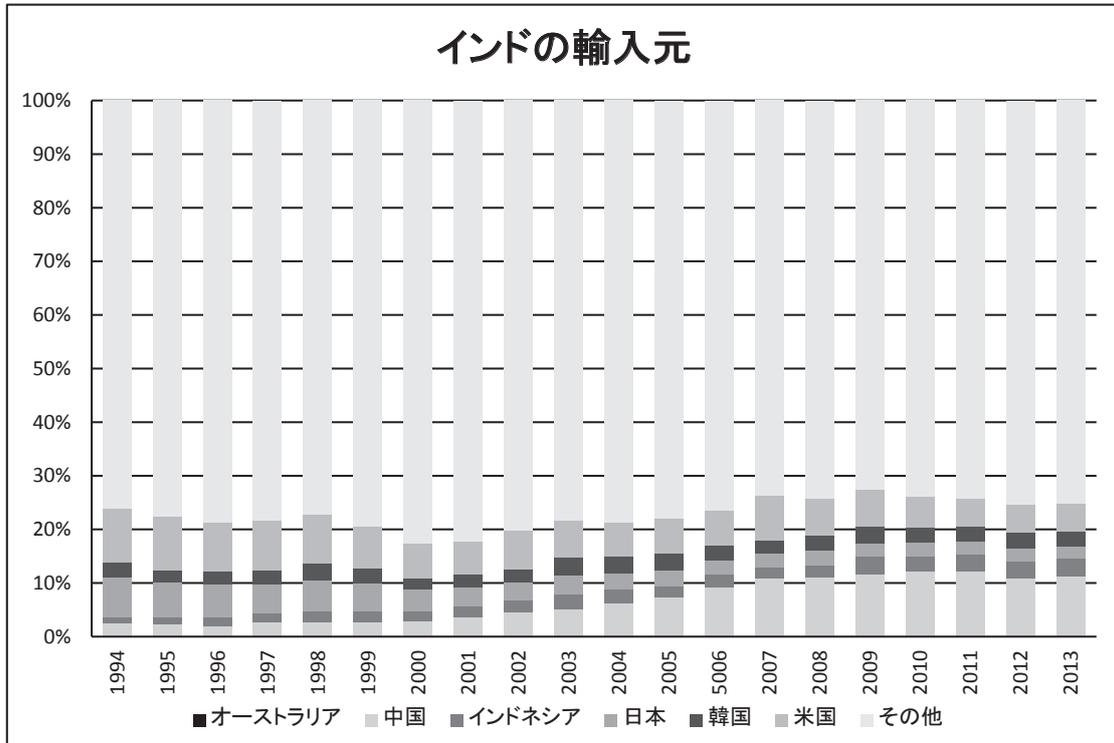
地域 <sup>15</sup>	貿易相手地域	貿易結合度 2003-12の平均
南アジア (内インド)	東南アジア	1.57 (1.54)
南アジア (内インド)	東アジア	0.86 (0.86)
南アジア (内インド)	アジア全体	1.14 (1.43)

出典：Asian Development Bank, Asia Regional Integration Center. Integration Indicators  
(<http://aric.adb.org/integrationindicators>)

インドから見た場合の対アジア地域貿易の相対的な重要度は、この20年来あまり変化していない。インドからの輸出を見ると、2004年あたりから対中国の輸出割合は増えているものの、対米輸出が2008年以降減ったため、インドにとってのアジア太平洋への輸出は比率としては減っている(表3)。インドの輸入に焦点を当てた場合もあまり違いはなく、中国からの輸入が2002/03年あたりから順調に伸びてはいるが、インドのアジア太平洋地域からの輸入量は資源輸入の多いインドの全輸入量の30パーセントに満たない(表3)。もちろん、こうした比率を考える場合、この10年で全世界に対するインドの輸出量は500億ドルから3兆ドルと6倍、輸入量に至っては500億ドルから5兆ドルとほとんど10倍に伸びていることを追記する必要があるだろう。

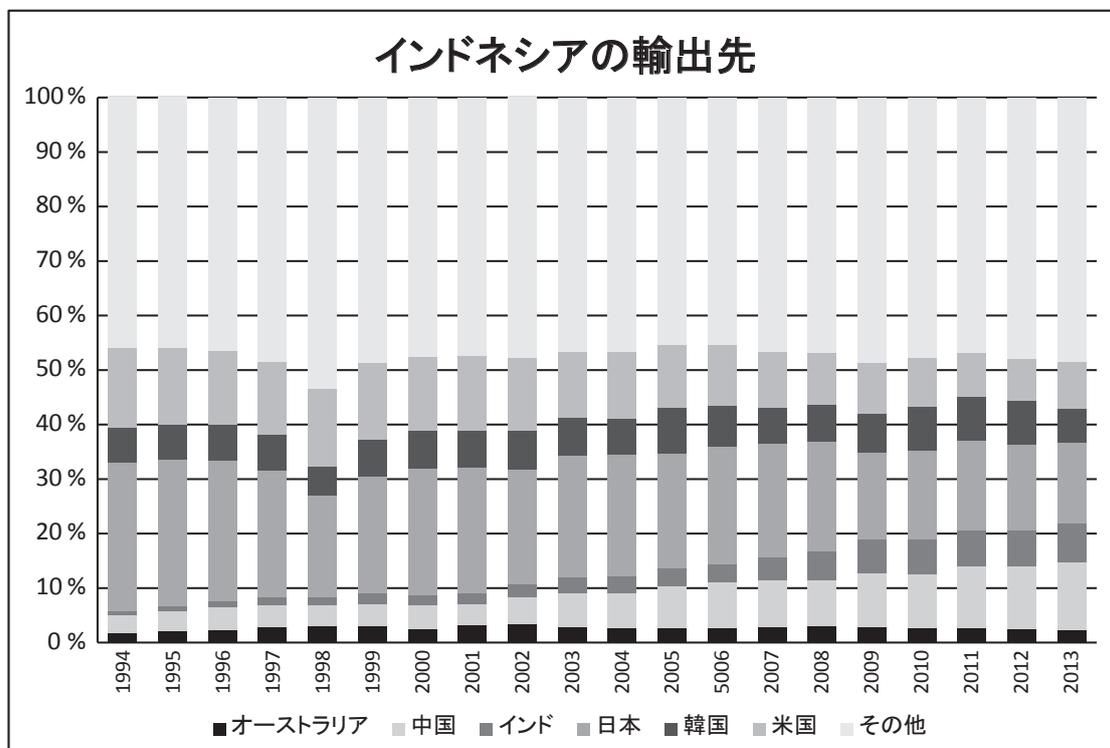
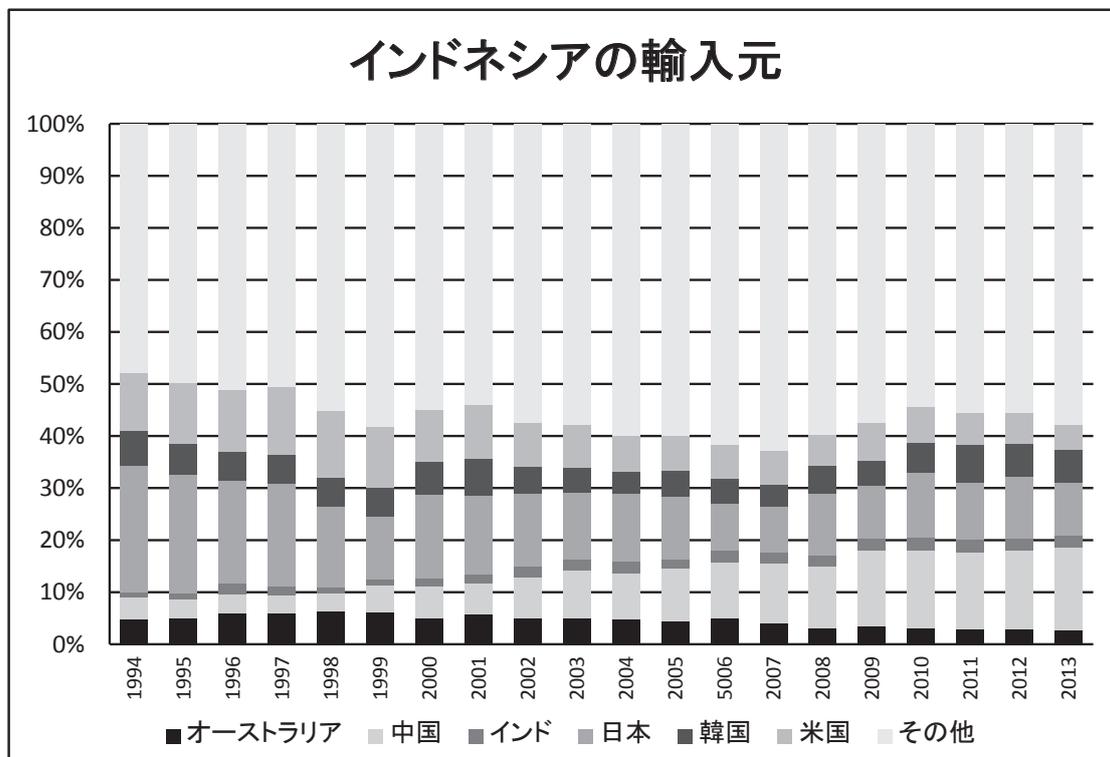
「インド太平洋」の中で重要な位置・役割を占めるもう一つの新興国インドネシアの貿易相手国プロフィールからどのような分析ができるだろうか。インドネシアはASEAN本部が設置されていることでもわかるように、東南アジアの中心にあり、シーレーンでは、南アジアと東アジアを繋ぐ要所に位置する、世界で一番大きなイスラム国家で、ASEAN10カ国の中でも、人口・GDPともに最大である。このインドネシアの輸出先の50パーセントはアジア太平洋であり、輸入大国アメリカを除いてもその40パーセント以上が東アジアに向かっている。輸出相手国で特にこの10年、目につくのは日本の比重の低下と中国・インドの比重の増加である(表4)。また、インドネシアの輸入元で見ても、やはりアジア太平洋相手国の占める割合は大体同じ50パーセントで、ここでも日本から

(表3：インドの輸出入)



出典：IMF Direction of Trade Statistics

(表4：インドネシアの輸出入)



出典：IMF Direction of Trade Statistics

の輸入が減った分、中国からの輸入が目立って増えている（表4）。これに東南アジアの相手国を合わせると、インドネシアの貿易（輸出輸入とも）の7割近くが「インド太平洋」内で行われていることを示す。

1980年代末から進んだ東アジアの経済統合は、華僑によるビジネスネットワークや、1985年のプラザ合意後の円高に対応するため日本企業が創り出した東アジア生産ネットワークによって進んだという分析が一般的である<sup>16</sup>。この意味で、東アジアの経済統合は30年の歴史を持つ。つまり、こうしたネットワークを広げていくうえで、直接投資の役割は大きい。では、これからの「インド太平洋」が地域として経済連携を伸ばしていくうえで重要なインドへの直接投資はどうなっているのか。インド中央銀行の報告によると、対インド直接投資は2005年を境に急激に伸びている。しかし、グローバルイゼーションが進む現在、その投資資本の出所がどの国なのかを正確に把握するのは難しい。インド中央銀行のデータによると、近年、インドへの直接投資の約半分は、ヨーロッパと日本を中

（表5：インドへの直接投資の出所）

（単位：百万ドル）

		2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
<b>投資元</b>								
全世界		9 307	19 425	22 697	22 461	14 937	23 474	18 286
<b>先進国</b>		<b>3 604</b>	<b>3 984</b>	<b>5 903</b>	<b>7 399</b>	<b>6 491</b>	<b>10 658</b>	<b>7 499</b>
ヨーロッパ		2 818	2 577	4 401	4 216	4 114	7 479	5 615
内	フランス	100	136	437	283	486	589	547
	ドイツ	116	486	611	602	163	368	467
	オランダ	559	601	682	804	1 418	1 301	1 713
	スペイン	62	48	363	125	183	251	348
	イギリス	1 809	508	690	643	538	2 760	1 022
	スイス	57	192	135	96	133	211	268
カナダ		-	-	-	-	21	39	27
アメリカ		706	950	1 236	2 212	1 071	994	478
オーストラリア		-	-	-	-	24	50	35
日本		80	457	266	971	1 256	2 089	1 340
<b>発展途上国</b>		<b>4 637</b>	<b>12 763</b>	<b>14 009</b>	<b>12 688</b>	<b>7 934</b>	<b>12 684</b>	<b>10 739</b>
アフリカ		3 780	9 518	10 165	9 801	5 622	8 265	8 072
内	モーリシャス	3 780	9 518	10 165	9 801	5 616	8 142	8 059
アジア		857	3 245	3 844	2 887	2 187	4 301	2 560
内	中国	-	-	-	-	2	73	148
	香港	60	106	155	137	209	262	66
	韓国	-	86	95	159	136	226	224
	台湾	-	-	-	-	4	14	9
	シンガポール	582	2 827	3 360	2 218	1 540	3 306	1 605
	アラブ首長国	215	226	234	373	188	346	173

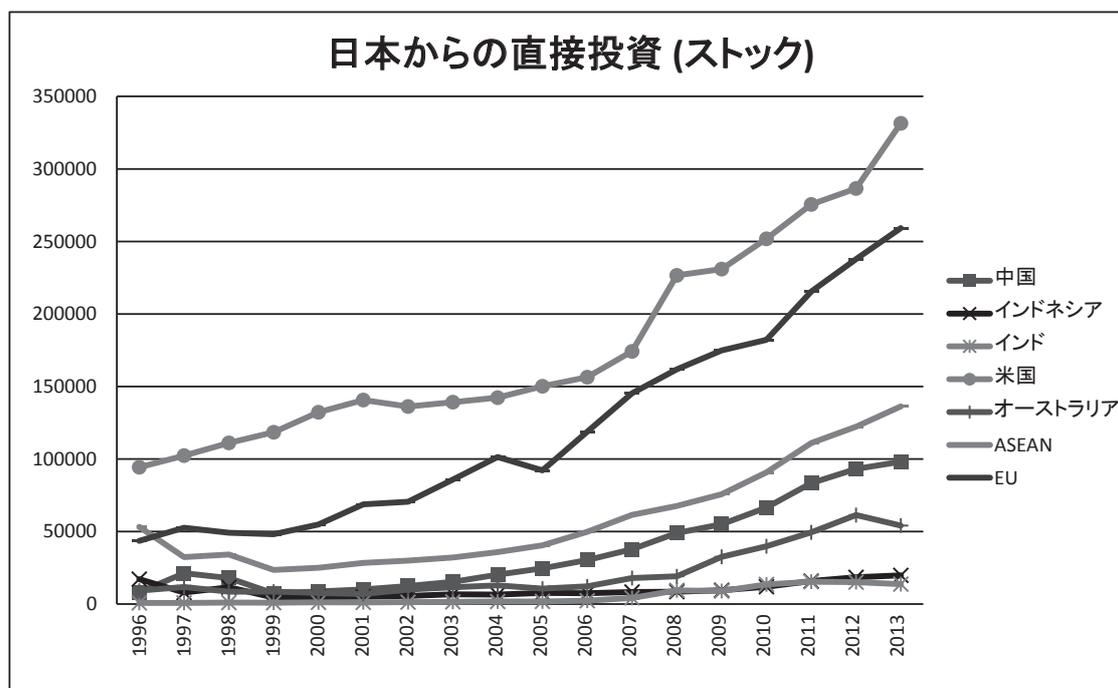
出典：インド中央銀行のデータを基にした UNCTAD のデータベース

心とする先進国から、そして残りの半分はそれ以外から来ている（表5）。中でも目を引くのは、モーリシャスとシンガポールからの直接投資である。2012年であれば、これら二つの小国からの直接投資（Foreign Direct Investment）を合計すると、インドの受け取る投資の半分にも及ぶ。モーリシャスとの投資関係は二重課税を排除するための租税条約によって、優遇されているため、節税のためこの国を経由してインドへの直接投資が行われることが多い。シンガポールからの投資は、2005年に発行したインド・シンガポール包括的経済協力協定に含まれる投資自由化措置の恩恵を受け、金融や不動産部門を中心に順調に伸びている。また、同二国には多くのインド系移民がおり、多くの場合、インド市場へのパイプ役となっている。セクター別にみると、こうしたインドへの直接投資は、製造業が最も多く、その他に、金融・非金融を含むサービスセクターと、コンピューター・ソフトウェア及びテレコミュニケーションの分野に集中している<sup>17</sup>。

日本とインドの直接投資の統計を見てみると、2000年代の初めまでは非常に薄かったこの二国間の投資関係が、近年急激に増加してきているのがわかる。1991年からのインドの経済自由化に伴って、海外からの直接投資に対する規制が緩和され、1998年のインド核実験のショックが醒めたあたりから、日本の直接投資は少しずつ増え始め、利益再投資額を含まない統計でも2011年には日本からインドへの投資額は過去最高の20億ドルとなった（表5）。また、インドに進出している日本企業の数をとっても、2012年の末には、過去最高の926社となっている。セクターでいうと自動車関連企業の存在感が強く、2003年から2012年の10年間の乗用車の生産台数は日本車が48パーセントを占めている<sup>18</sup>。

（表6：日本からの直接投資）

（単位：百万ドル）



出典：JETRO

「インド太平洋」における経済連携の制度化

こうした直接投資を保護するために結ばれる二国間投資協定（Bilateral Investment Treaty; BIT）は、外国企業を公正に扱い強制収用から守ることや、国境を越えた資本の自由な出し入れ、資産の安全を保障する。また、投資をめぐる紛争処理の調停を国際仲裁裁判所に持ち込むことができるなど、投資の保護に貢献している。このBITは、経済の制度化が未熟だとされるアジアでも比較的長い歴史があり、以下の表7にあるように、1980年代には締結され始め、今は多くの国の間で結ばれている。特に目を引くのが中国、ベトナム、カンボジアなど共産主義を基盤とする国々が、投資を呼び込むために1990年代には活発にアジア諸国とBITを結んでいることである。また、最近では、中国・日本・韓国の三カ国の間で投資協定が調印され、2014年5月に発効している。

こうした企業の活動による「下からの」（bottom-up）経済統合と並行する形で、アジア経済危機を経た2000年代より、アジア諸国の政府は地域の経済連携を促進・支持する形で、自由貿易協定<sup>19</sup>を通して経済連携の制度化を進めてきた。貿易や投資による経済統合はかなり深化しているものの、ヨーロッパやラテンアメリカなどと比べるとアジアの経済地域主義・制度化の歴史は浅い。1967年にベトナム戦争下、域内外交の場として誕生したASEANを別にすると、アジア太平洋という広い地域の国々をメンバーとするアジア太平洋経済協力フォーラム（APEC）が1989年に形成されたものの、他の大体の地域経済協力機関及び自由貿易協定は、1997年に起こったアジア経済危機をモチベーションとしている。また、21世紀に入るまでは、日本や韓国といった東アジアの経済大国は輸出志向の開発モデルを追求してくる過程で、GATT / WTO 至上主義となり、二国間・地域内の自由貿易協定に対して興味を持たないという傾向があった。しかし、2000年前後からシンガポールやニュージーランドなどを先駆けに、アジア太平洋地域にFTAブームが起こる。その中でも、2001年に中国がASEANとのFTA交渉を開始し、日本もASEANとの

(表7：二国間投資協定の締結状況)

	日本	中国	韓国	インド	インドネシア	マレーシア	フィリピン	シンガポール	タイ	ブルネイ	カンボジア	ラオス	ミャンマー	ベトナム	オーストラリア	ニュージーランド	米国
日本	-	Aug-88	Mar-02	-	-	-	-	-	-	-	Jun-07	Jan-08	Dec-13	Nov-03	-	-	-
中国	Aug-88	-	-	Nov-06	Nov-94	Nov-88	Jul-92	Nov-85	Mar-85	Nov-00	Jul-96	Jan-93	Dec-01	Dec-92	Jul-98	Nov-88	-
韓国	Mar-02	Sep-92	-	Feb-96	Feb-91	Apr-88	Apr-94	-	Mar-89	Nov-00	Feb-97	May-96	-	May-93	-	-	-
インド	-	Nov-06	Feb-96	-	Feb-99	Aug-95	Jan-00	-	Jul-00	May-08	-	Nov-00	Jun-08	Mar-97	Feb-99	-	-
インドネシア	-	Nov-94	Feb-91	Feb-99	-	Jan-94	Nov-01	Aug-90	Feb-98	-	Mar-99	Oct-94	-	Oct-91	Nov-92	-	-
マレーシア	-	Nov-88	Apr-88	Aug-95	Jan-94	-	-	-	-	-	Aug-94	Dec-92	-	Jan-92	-	-	-
フィリピン	-	Jul-92	Apr-94	Jan-00	Nov-01	-	-	-	Sep-95	-	Aug-00	-	Feb-98	Feb-92	Jan-95	-	-
シンガポール	-	Nov-85	-	-	Aug-90	-	-	-	-	-	Nov-96	Mar-97	-	Oct-92	-	-	-
タイ	-	Mar-85	Mar-89	Jul-00	Feb-98	-	Sep-95	-	-	-	Mar-95	Aug-90	Mar-08	Oct-91	-	-	-
ブルネイ	-	Nov-00	Nov-00	May-08	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
カンボジア	Jun-07	Jul-96	Feb-97	-	Mar-99	Aug-94	Aug-00	Nov-96	Mar-95	-	-	Nov-08	-	Sep-01	-	-	-
ラオス	Jan-08	Jan-93	May-96	Nov-00	Oct-94	Dec-92	-	Mar-97	Aug-90	-	Nov-08	-	-	Jan-96	Apr-94	-	-
ミャンマー	Dec-13	Dec-01	-	Jun-08	-	-	Feb-98	-	Mar-08	-	-	-	-	Feb-00	-	-	-
ベトナム	Nov-03	Dec-92	May-93	Mar-97	Oct-91	Jan-92	Feb-92	Oct-92	Oct-91	-	Sep-01	Jan-96	Feb-00	-	Mar-91	-	-
オーストラリア	-	Jul-98	-	Feb-99	Nov-92	-	Jan-95	-	-	-	-	Apr-94	-	Mar-91	-	-	-
ニュージーランド	-	Nov-88	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
米国	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

出典：UNCTAD データベース (<http://investmentpolicyhub.unctad.org/IIA>)

経済連携協定（EPA）を進めるなど、FTAの競争的な拡散が起こる（表8）<sup>20</sup>。

このアジア FTA ブームの中で興味深い点はいくつかある。まず、第一点は、アジア地域の FTA の多くが二カ国間によるもので、1992年に創立した ASEAN 自由貿易地域をのぞけば、アジア経済を広域的にマルチでカバーする FTA が未だに発効していないことである。これは、著名なコロンビア大学の経済学者バグワティが「スパゲッティ・ボウル」と呼んでいる現象で<sup>21</sup>、アジアにおいては「ヌードル・ボウル」<sup>22</sup>とも呼ばれる。後述するが、2010年代に入ってようやく、TPP、RCEPなどのメガ FTA が立ち上げられ、アジアの多くの政府がその両方を交渉するなど、「面の FTA」への移行が始まっている。第二点は、こうした二国間の FTA の締結国がアジアの域内だけではなく、ヨーロッパ、ラテンアメリカ、ひいては中東などに広がっていることである。そういった意味で、二国間 FTA を地域主義の制度化の柱と考える手法<sup>23</sup>をアジアに適応するのは無理がある。また、第三点は、こうしたアジアの FTA が「ASEAN + 1」という形で ASEAN を軸として広がっているという特徴である。2014年現在、ASEAN は中国（発効 2005 年）、日本（発効 2008 年）、韓国（2007 年から部分発効、すべての発効完了 2010 年）、オーストラリア・ニュージーランド（発効 2010 年）、及びインド（発効 2011 年）と ASEAN + 6 のすべての国と「+ 1」の FTA を発効させており、これは「インド太平洋」という地域を考えるうえで大変重要である。特に、この地域内では、日本と中国、インドと中国といった大国間での FTA 関係が（交渉中ではあれ）整っていない現状があり、小国が地域主義を牽引する ASEAN 中心性（ASEAN Centrality）と呼ばれる興味深い現象を形作っている。2015年には ASEAN が単一市場をもつアセアン経済共同体に移行することもあり、この ASEAN 中心性の傾向はこれからも続くものと見られる。

（表 8：アジアでの自由貿易協定の交渉・締結状況）

	ASEAN	日本	中国	韓国	インド	オーストラリア	ニュージーランド	米国
ASEAN	--	◎	◎	◎	◎	◎	--	--
インドネシア	--	◎	--	△		△	--	--
マレーシア	--	◎	--	--	◎	◎	◎	△
フィリピン	--	◎	--	--	--	--	--	--
シンガポール	--	◎	◎	◎	◎	◎	◎	◎
タイ	--	◎	◎	△	○	◎	◎	--
ブルネイ	--	◎	--	--	--	--	--	△
CLMV	--	V: ◎	--	V: △	--	--	--	V: △
日本	◎	--	△	△	◎	○	--	△
中国	◎	△	--	△	△	△	◎	--
韓国	◎	△	△	--	◎	○	△	◎
インド	◎	◎	△	◎	--	△	△	--
オーストラリア	◎	○	△	○	△	--	◎	◎
ニュージーランド		--	◎	△	△	◎	--	△
米国	--	△	--	◎	--	◎	△	--
ロシア	--	--	--	△	--	--	△	--

◎：FTA発効

○：FTA署名済（未発効）

△：FTA交渉中

ここで「インド太平洋」経済連携を見るため、再びインド・アジア諸国間の FTA 関係を分析する。インドはこれまで、アジア・オセアニア内の四カ国（日本 2011、韓国 2010、シンガポール 2005、マレーシア 2011）及び ASEAN（2011 年に完全発効）と FTA を発効させており、他に現在、中国、インドネシア、及びオーストラリア・ニュージーランド、また、カナダと FTA の交渉中である。南アジアの地域内でインドはスリランカ（2000 年）、ネパール（2009 年）、ブータン（2006 年）、アフガニスタン（2003 年）と二国間 FTA を発効させ、2006 年からは南アジア自由貿易地域（South Asia Free Trade Area）の収斂を進めている。この中、インドの FTA 戦略と「インド太平洋」の経済連携関係の制度化の政治経済学を見るうえで大変面白いのは、インドとタイの FTA 交渉である。インドとタイとは 2003 年に経済協力枠組協定を締結し、2004 年にはアーリーハーベストという形で 82 品目の関税を撤廃し、翌年にはそれらの品目にたいする基本関税の完全撤廃が行われた。しかしその後、インドのタイに対する貿易収支が極端に悪化したため、他の品目、及びサービス・投資の分野での障壁撤廃交渉は 2014 年現在も難航している。インド・タイ FTA が難しい理由として頻繁にあげられるのが、日本企業の在タイ生産拠点である。家電製品や自動車産業などが、このインド・タイ FTA を使って、インドへの輸出を大きく伸ばしている<sup>24</sup>。インドでは、地元の自動車部品や家電メーカーがこうした傾向を懸念し、その政治圧力がタイとの FTA 交渉を減速させている<sup>25</sup>。

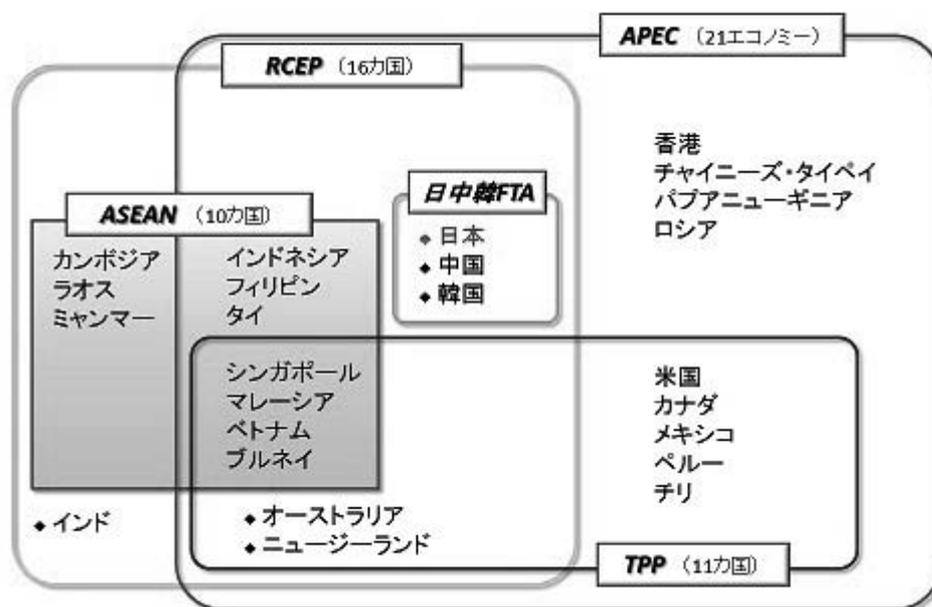
興味深いことには、インドと日本がそれぞれ締結した ASEAN + 1 の FTA を分析しても、ASEAN を使ってインドへ投資・輸出を伸ばそうとする日本企業の戦略が見えてくる。2011 年にジェトロが行ったアンケート調査によると、ASEAN 諸国に拠点を置く日本企業の 13～18 パーセントは「今後 1～3 年の事業・製品の輸出市場」としてインドを最も有望な国・地域と評価している<sup>26</sup>。それに加えて、2011 年に発効した、ASEAN・インド FTA は、同じ年に発効となった日本・インド FTA より関税撤廃効果が高く、ASEAN 諸国に拠点を置く日本企業にとっては、日本と直接結ばれた FTA と ASEAN・インド FTA の関税削減・撤廃の割合やタイミングを比較して、双方を計画的に使うという選択が生まれている<sup>27</sup>。

前述のように 2010 年代に入って、アジアは「線」（二国間）の FTA から「面」（広域）の FTA へと移行しつつあるように見える。その傾向は 2007 年ごろから始まり、当時アメリカ等が進めようとする、APEC を基盤としたアジア太平洋自由貿易圏（Free Trade Area of the Asia-Pacific: FTAAP）構想と、日本の進めてきた ASEAN + 6（中国、日本、韓国、オーストラリア、ニュージーランド及びインド）をメンバーとする東アジア包括的経済連携（Comprehensive Economic Partnership in East Asia; CEPEA）構想、及び中国が推進する ASEAN + 3 による東アジア自由貿易地域（East Asia Free Trade Area: EAFTA）構想の三構想が浮上してきた<sup>28</sup>。そこに、2008 年 3 月にアメリカが P-4 としてシンガポール、ニュージーランド、チリ、ブルネイ間で締結されたより高水準な FTA に参加を表明することによって始まった TPP（Transpacific Partnership）の交渉が始動する。その後、同年にオーストラリア、ペルー、ベトナム、2010 年にマレーシア、2012 年にはカナダとメキシコ、そして 2013 年の 3 月に日本が交渉に加わることによって、現在 12 カ国で TPP 交渉が行われている。また、高水準なルール作りや、国有企業（State-owned Enterprises）の規制などが含まれているため、現時点での TPP への参加に踏み切れない中国は、特に日本が TPP

の交渉参加を表明し始めた2010年10月ごろから、TPPが中国を除外し、経済的に封じ込めようとするアメリカの外交戦術の一部ではないかと牽制を始める。その牽制手段の一つとしてとられるのが、アメリカを外し、アジア諸国だけで結ぶFTAの奨励で、東アジア地域包括的経済連携（Regional Comprehensive Economic Partnership；RCEP）に代表される<sup>29</sup>。参加国構成では、RCEPはCEPEAと同じで、もともと中国が推奨していたASEAN+3を基にするEAFTAにオーストラリア、ニュージーランド、インドを加え、協定の内容として、参加国の発展の度合いに合わせた貿易・経済の自由化を提唱するなど、TPPよりは緩やかなものとなっている<sup>30</sup>。

このようなメガFTAの動きは、表9を見てもわかるように、「インド太平洋」のみならずアジア内でも、その経済的繋がりを分断している。未だにAPEC参加を果たせずにいるインドやカンボジア、ラオス、ミャンマーはAPECを母体とするTPPやFTAAPの交渉から外される。また、RCEPは東太平洋のアメリカやラテンアメリカの国々を入れていないだけでなく、APECには参加しているがASEAN+6のメンバーではない台湾を外すこととなる。ASEAN10カ国内でも、半分はTPP交渉に参加し、半分はしないなど、複雑な関係ができてきている。

(表9：メガFTA交渉への参加国 2014年現在)



出典：内閣官房 TPP 対策本部。http://www.cas.go.jp/jp/tpp/q&a.html

## 結び

この論文では、地域経済戦略の観点から、「インド太平洋」という概念の分析を試みた。その結果、「インド太平洋」の経済像について大きく三点がまとめられる。一つは、シーレーンの重要性であれ、投資・貿易を通しての経済連携であれ、「インド太平洋」は世界経済の中で重要な地位を占めるということである。また、域内の経済連携でも、特にインドの経済自由化政策と急成長によって、東アジアと南アジアを繋ぐ貿易・投資は徐々に増えている。もともと、アジアの経済統合に深く組み込まれているインドネシアなどと合わせて、アジアの経済活動は「インド太平洋」に広がりつつある。しかしながら、それに対して第二点として言えることは、こうした経済連携を政府側から支える制度は、ほとんどの場合二カ国間で行われているということ、また、最近交渉が進んでいるメガ FTA をとって、参加国がバラバラであったり、大国の利益と力関係が強く押し出されていたりと、地域全体を統合するに至らない。そうした中で目立つのが、ASEAN 中心性で、「東アジア」という括りでも、「インド太平洋」という括りにおいても ASEAN は主要な役割を果たしている。第三点として挙げられるのが、この「インド太平洋」地域において、経済協力・統合といった求心的な動きと、経済競争や経済ナショナリズムのような競争的な動きとが併存しているということである。特にこの新しい地域構想で主な役割を担うインドとの経済関係でいうと、FTA や直接投資を通して、経済統合は進んでいるように見える一方で、各企業は自社の利益や競争力を守るために、状況に応じてインドとの経済統合を支持したり、反対したりする。もちろん、インド企業側からみても、戦略は同じことである。

さて、こうした分析を踏まえて、日本政府のとりべき政策・方針について、三点の提案をして結びとしたい。

(1) ASEAN への支持。前述のように、「インド太平洋」の経済連携は ASEAN が大きく担っているといっても過言ではない。そういった中、この地域の経済統合をスムーズに進めていくためには、日本の ASEAN 支持が大変重要になる。現在、ASEAN は経済共同体の完成に向けて最終段階に達しており、日本からの支持、協力が今後の ASEAN の安定に寄与していく。また、ASEAN 地域における日本企業のプレゼンスは大きく、インド経済を取り込んでいく一つのステップとなる。

(2) アメリカのアジア経済戦略の支持とのバランス。アメリカ・オバマ政権のアジア回帰路線 (pivot/rebalance) の経済版ともいえる TPP は、参加を予定しているアジア諸国の経済に大きな恩恵をもたらすと考えられており、日本政府及び安倍政権も TPP の締結を望んでいる。ここでは議論していないが、TPP は日本にとって、もちろんいろいろなメリットがある。が、日本政府が「インド太平洋」地域構想を進めていくうえでは、TPP がもたらす問題についても考える必要がある。少し広範に言えば、日本が「インド太平洋」に臨むとき、日本の政策は主にアジアに焦点を当てるべきであり、アメリカのアジア経済戦略が、中・長期的にアジア経済に与える影響についても、独立した立場で考え、対策をとるべきである。

(3) 「インド太平洋」への公共財の提供。これからの「インド太平洋」地域の安定と繁栄

は、日本の将来にとって大変重要であることは言うまでもない。その地域に貢献すべく、日本政府は狭い意味での国益にとらわれず、広く地域への公共財の提供に力を入れるべきである。経済の面からの公共財は、地域に適合した投資や貿易のルール作りもあれば、経済発展の遅れている地域のインフラ整備支援もある。また、この地域で特に重要なシーレーンの保全もある。それに加えて、今まで日本経済の発展が培ってきた蓄積を、公共財の一部として提供していくことが重要ではないかと考える。

— 注 —

- <sup>1</sup> 山本吉宣「序章 インド太平洋概念をめぐって」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』2013年3月。5－23頁。
- <sup>2</sup> Defense White Paper 2013, Department of Defense, Australian Government. (<http://www.defence.gov.au/whitepaper/2013/>)
- <sup>3</sup> Robert D. Kaplan. 2009 “Center stage for the twenty-first century: power plays in the Indian Ocean.” *Foreign Affairs*: 16-32. Michael Auslin, 2010. “Security in the Indo-Pacific Commons: Toward a Regional Strategy.” American Enterprise Institute for Public Policy Research.
- <sup>4</sup> R. M. Marty M. Natalegawa. 2013. “An Indonesian Perspective on the Indo-Pacific.” Keynote address at the Conference on Indonesia at CSIS, May 16, 2014. Manmohan Singh. 2012. PM’s opening statement at plenary session of India-ASEAN commemorative summit, December 20.
- <sup>5</sup> Chengxin Pan. 2014. “The ‘Indo-Pacific’ and Geopolitical Anxieties about China’s Rise in the Asian Regional Order,” *Australian Journal of International Affairs* 68:4, p.454.
- <sup>6</sup> Hillary Clinton. 2011 “America’s Pacific Century,” *Foreign Policy* 189
- <sup>7</sup> 安倍首相の2007年8月22日、インドにおける演説「二つの海の交わり」([http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/19/eabe\\_0822.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/19/eabe_0822.html)).
- <sup>8</sup> Rory Medcalf. 2014 “In Defence of the Indo-Pacific: Australia’s New Strategic Map,” *Australian Journal of International Affairs* 68:4,
- <sup>9</sup> Pan, “The ‘Indo-Pacific’ and Geopolitical Anxieties about China’s Rise in the Asian Regional Order”
- <sup>10</sup> Nick Bisley and Andrew Phillips. 2013 “Rebalance to Where?: U.S.Strategic Geography in Asia,” *Survival* 55:5, p.112
- <sup>11</sup> Rory Medcalf. “The Indo-Pacific: What’s in a Name?,” *American Interest*, October 10, 2013 (<http://www.the-american-interest.com/articles/2013/10/10/the-indo-pacific-whats-in-a-name/>).
- <sup>12</sup> Medcalf 2014. “In Defence of the Indo-Pacific: Australia’s New Strategic Map,” p.472.
- <sup>13</sup> Peter Katzenstein. 2000. “Regionalism in Asia,” *New Political Economy*, Vol.5, No.3, p.353-368 及び T.J.Pempel. ed. (2005.) *Remapping East Asia: the construction of a region*. Ithaca: Cornell University Press. を参照。
- <sup>14</sup> 貿易結合度は、貿易国のある相手国との貿易量をその相手国の対世界の貿易量で割ったもの。結合度が1（ニュートラル）を超せば、この二国間または地域間の貿易量はそれぞれの国の貿易全体に比較してより重要であることを示す。
- <sup>15</sup> 南アジアはアフガニスタン、バングラデシュ、ブータン、インド、モルジブ、ネパール、パキスタン、及びスリランカを含む。東アジアは、中国、香港、日本、台湾、モンゴル、及び韓国を含む。東南アジアはブルネイ、カンボジア、インドネシア、ラオス、マレーシア、フィリピン、シンガポール、タイ、及びベトナムを含む。それ以外、アジア全体にはカザフスタンなどの中央アジア、太平洋諸島、ニュージーランド、オーストラリアを含む。
- <sup>16</sup> Dajin Peng. 2002. “Invisible linkages: A regional perspective of East Asian political economy.” *International Studies Quarterly* 46.3: 423-447. Peter J. Katzenstein and Takashi Shiraiishi, eds.

2006. *Beyond Japan: the dynamics of East Asian regionalism*. Ithaca, NY: Cornell University Press. など参照。
- <sup>17</sup> Reserve Bank of India, Annual Report. 2014 <http://www.rbi.org.in/Scripts/AnnualReportPublications.aspx?Id=1139>.
- <sup>18</sup> 国際協力銀行、2013。『インドの投資環境』 [http://www.jbic.go.jp/wp-content/uploads/inv-report\\_ja/2014/01/17105/201312india.pdf](http://www.jbic.go.jp/wp-content/uploads/inv-report_ja/2014/01/17105/201312india.pdf)
- <sup>19</sup> 特定の貿易相手国を対象に両国の貿易障壁を特恵的に撤廃するのが特恵貿易協定 (preferential trade agreement) である。その呼称は自由貿易協定 (Free Trade Agreement)、経済連携協定 (Economic Partnership Agreement)、包括経済連携協定 (Comprehensive Economic Partnership Agreement) など、締結国やそれら協定の締結内容によって細かく違う。この章はこうした協定の内容の分析ではないので、これらの協定の総称といえる FTA を使用する。
- <sup>20</sup> Mireya Solis, Barbara Stallings and Saori N.Katada eds. 2009. *Competitive Regionalism: FTA diffusion in the Pacific Rim*. Palgrave Macmillan.
- <sup>21</sup> Jagdish N.Bhagwati,1995. “US Trade Policy: The Infatuation with FTAs.” In Claude Barfield ed. *The Dangerous Obsession with Free Trade Areas*. AEI.
- <sup>22</sup> Masahiro Kawai and Ganeshan Wignaraja. 2009. “The Asian ‘Noodle Bowl’: Is it Serious for Business ?” Asian Development Bank Institute (ADB) Working Paper Series 136.
- <sup>23</sup> Edward D. Mansfield and Helen V. Milner. 1999. “The new wave of regionalism.” *International Organization* 53.03: 589-627.
- <sup>24</sup> 国際開発銀行 2013 『インドの投資環境』
- <sup>25</sup> S. Majumder. 2004. “Why worry over the Indo-Thai FTA?” *The Hindi Business Line* August 20, 2004. (<http://www.thehindubusinessline.com/2004/08/20/stories/2004082000051000.htm>) またこの記事では、日本がインドにおいて韓国企業との競争にさらされているため、その競争に勝つためにもインド・タイの FTA を重要視していると報じている。
- <sup>26</sup> JETRO 2011 『在アジア・オセアニア日系企業実態調査 2011 年』 (<http://www.jetro.go.jp/world/asia/reports/07000732>). その後、インドの経済成長の失速に合わせて、日本企業のインド市場に対する関心は少し薄れるが、2014 年の調査においても、4 パーセントから 13 パーセントの日系企業がインド市場を重要視している。JETRO 2014 『在アジア・オセアニア日系企業実態調査 2014 年』 (<http://www.jetro.go.jp/world/asia/reports/07001901>)
- <sup>27</sup> 大泉啓一郎 2012 「インドの巨大消費市場をアセアンから狙う」環太平洋ビジネス情報 RIM Vol.12, No.46. <https://www.jri.co.jp/file/report/rim/pdf/6254.pdf>
- <sup>28</sup> Gregory P.Corning. 2011. “Trade Regionalism in a Realist East Asia: Rival Visions and Competitive Bilateralism.” *Asian Perspective* 35. 2: 259-286.
- <sup>29</sup> また、2010 年の日本の TPP 交渉参加への打診表明により、当時調査・研究段階にあった日中韓の FTA は政府交渉の段階へと進んだ。Mireya Solis and Saori N.Katada. 2015. “Unlikely Pivotal States in Competitive FTA Diffusion: The Effect of Japan’s TPP Participation on Asia-Pacific Regional Integration.” *New Political Economy*. DOI:10.1080/13563467.2013.872612.
- <sup>30</sup> この二つのメガ FTA 構想に加えて、2014 年の 11 月に中国の北京で開かれた APEC 首脳会議では、中国の習近平主席が APEC メンバーによる FTAAP の締結を提唱している。

## 第8章 日本のアジア戦略と「インド太平洋」

神谷 万丈

### はじめに

国際関係における「地域」とは何か。この問いに答えるにあたり、われわれは、少なくとも3種類の要素に注目しなければならない。それは、①地理的な近接性、②諸国間の相互作用の「濃度」、および、③諸国の人々が自らをいかなる国々からなる地理的まとまり（「地域」）に帰属しているものと意識するかという主観的あるいは間主観的な側面である。

第1は、地理的な近接性である。言うまでもなく、国際関係における「地域」という概念には、地球上の地理的なある範囲を他と区別するという側面がある。しかし、これだけでは、「地域」を理解するには不十分である。なぜなら、国際関係における「地域」は、静的あるいは固定的な概念ではないからである。

たとえば、冷戦終結前後から今日まで約4半世紀の間、世界では、地理的には「東アジア」と呼ばれる区域に米国、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド、さらにはその他の環太平洋諸国を加えた国々の集まりを、「アジア太平洋地域」と呼ぶことが普通であった。しかし、これらの国々がひとつの「地域」をなしているとの見方が、過去から一貫して存在してきたというわけではない。日本では、1960年代からアジア太平洋地域協力を提唱する研究者や政治家があったし<sup>1</sup>、戦前にも、後にアジア太平洋と呼ばれるようになった地域（「太平洋地域」）に存在する諸問題について、域内諸国および同地域に関係の深い国々が共同で研究することを目指した太平洋問題調査会（The Institute of Pacific Relations）のような国際的組織（国際NGO）もないわけではなかった。しかし、それは限られた数の先駆的な人々の間での認識にとどまっていた。世界でも日本でも、アジア太平洋がひとつの地域であるという意識が人々の間に広く共有されるようになるのは、1980年代末あるいは1990年代初頭以降のことにすぎない。これは、国際関係における「地域」が、地理以外の要素によって変動するというを示している。

そこで、第2に注目しなければならない要素は、諸主体間の相互作用の「濃度」である。地球上には、主権国家をはじめとするさまざまな行為主体が存在し、さまざまな問題領域において相互作用を展開しているが、そうした相互作用は、地球のあらゆる場所で均等に起こるわけではない。地球上には、諸主体間の相互作用の濃淡のパターンが存在している。特定の範囲内に存在するさまざまな行動主体の間に、他と識別し得る程度以上に濃く、特徴のある政治的、経済的、社会的な相互作業が生じ、結びつきを持っている時、それを「地域」としてとらえることができる<sup>2</sup>。

さらに第3に、われわれは、「地域」という概念には主観的あるいは間主観的な側面があるという事実にも考慮を払わなければならない。ある国の人々が、自らをいかなる国々からなる地理的まとまり（「地域」）に帰属しているものと意識するか、あるいはいかなる国々とともにまとまりを形成したいと希望するかは、時代によって変化する。諸国の人々のそうした主観的な意識や願望が束となる中で浮かび上がってくるのが、その時代時代の「地域」の姿である<sup>3</sup>。こうした意識や願望は、むしろ地理的な要素や当該国家と他の国々との相互作用の濃度によって影響を受ける。だが、同時に、それら諸国間の関係の性格（た

たとえば、友好的な対立的か)、パワー・バランスの動向、あるいは歴史的な経験といったものにも相当程度左右され得るのである。

本プロジェクトの主査から筆者に与えられた任務は、現在日本を含む「インド太平洋」という地域概念が形成されつつあるとの前提に立ちつつ、今後の日本にとって望ましいと思われるインド太平洋像を描き出して、その実現のために何が求められるのかを考察するということである。

以下では、まず、上の3つの側面からみてインド太平洋という地域概念が果たしてどの程度まで実際に「形成されつつある」と言えるのかを、日本の立場から検討することから始めたい<sup>4</sup>。結論からいえば、現在日本を含む「インド太平洋」という地域概念が形成されつつあるとの認識には、相当程度の妥当性が認められる。

### 1. 地理的空間としてのインド太平洋

従来のアジア太平洋地域に南アジア方面を接合し、「インド太平洋」として一つの地域としてとらえることは、地理的にみれば、そしてとりわけ日本にとっては、決して不自然なことではない。なぜなら、太平洋とインド洋が「二つの大洋」として区別されるのは多分に人為的であり、実際には、両者は接続した一つの海洋を形成しているからである。そして、日本は、海洋国家として、両者をつないだ形で利用し、活動してきているからである。

ある研究が指摘するように、太平洋からインド洋にかけての世界地図をさかさまにしてみると、太平洋とインド洋が巨大な海としてつながり、ひとつの同じ海を構成していることがわかる。そして、日本はそのなかで、インド洋の西端と太平洋の東端の両方からほぼ等距離という位置にある<sup>5</sup>。

現在、日本は石油の99.6%を海外に依存しており、そのうち85%前後が中東産である。そして、その輸送は、ペルシャ湾からインド洋、西太平洋を経て日本に至るシーレーンを通じて行われる。海洋国家である日本の繁栄にとって最も基本的な活動が、太平洋とインド洋にまたがって日々展開されているということである。安倍晋三首相は、第2次政権を発足させた直後にジャカルタで行うはずであった演説の原稿の中で、「海洋アジアとのつながりを強くすること」は「海に囲まれ、海によって生き、海の安全を自らの安全と考える、日本という国の地理的必然」であると述べた<sup>6</sup>。これは、日本にとっては決して単なるレトリックではない。そして、日本の石油輸入経路を考えてみただけでも、日本が結びつくべき「海洋アジア」にアジア太平洋諸国だけではなくインド洋方面の諸国が含まれたとしても、何ら不思議はないことがわかる。

### 2. 日本とインド洋方面諸国との相互作用の「濃度」

近年、インド太平洋という地域概念を唱道する諸国の論者は、従来のアジア太平洋諸国とインド洋方面諸国との相互作用が急速に活発化し、密度を増していることを強調するのが普通である。「加速しつつある西太平洋とインド洋の間の経済的および安全保障上の結びつきが、単一の戦略システムを生み出しつつある」というロリー・メドカーフの言葉は、その典型である<sup>7</sup>。

まず、安全保障面では、台頭する中国の自己主張の強まりが、アジア太平洋諸国とイン

ド洋方面諸国間の相互作用の触媒として働いている。先にふれた中東からインド洋を経て西太平洋に至るシーレーンは、日本にとってだけでなく、世界の経済にとって重要である。世界で海上輸送される原油の約3分の2はこのシーレーンを通して運搬されていることから、その安定は、世界経済と世界秩序にとってきわめて大きな意味を持つ。近年、一方では米国のパワーの衰退が語られ、他方では自己主張を強める中国が軍事力を増強・近代化し、海洋進出を進める中で、この海域が不安定化する懸念をもたらしている。国家が、国力の台頭に伴い自己主張を強めるのはある程度までは当然のことであるが、中国の場合、既存の自由で開かれたルール基盤の（liberal, open, rule-based）国際秩序を十分に尊重しない一方的な主張を展開し、力を背景にした現状変更の試みとさえ受けとられかねない強硬な行動をとる傾向が強いことが、諸国の懸念を引き起こしている。

そうした中で、中国がインド洋方面に進出する姿勢を強めていることが、他国の警戒を呼び起こしつつある。中国は、「真珠の首飾り」と呼ばれる戦略に基づいて、ミャンマーのシットウェ港、バングラデシュのチッタゴン港、スリランカのハンバントタ港、パキスタンのグワダール港など、インド洋沿いに港湾整備に対する支援を行い、自らのインド洋進出の足場を確保しようとしているとされる。また、ソマリア沖の海賊対策を理由として、中国海軍は活動範囲をインド洋にまで徐々に広げ始めている。

このような中国の行動に刺激され、日本や米国などは、従来アジア太平洋の安全保障の礎石であるとしてきた日米同盟を基盤に、インド洋に面しているオーストラリアや、インドをはじめとする南アジア諸国との連携を模索する動きを強めている。たとえば、安倍首相が、2012年12月に首相の座に復帰して以来一貫してオーストラリアやインドとの安全保障協力を熱心なのはそのあらわれである。首相はまた、2014年9月の南アジア歴訪で、バングラデシュやスリランカとの関係強化も打ち出した。インドにも、中国の「真珠の首飾り」戦略がインド包囲網ではないかとの疑念がある<sup>8</sup>。そのこともひとつの理由となって、2014年5月に政権に就いたインドのナレンドラ・モディ首相は、従来のインドの政権よりもアジア太平洋諸国との安全保障協力を熱心である。パトリック・クローニンとダルシャナ・バルアは、2014年12月の論考で、モディ首相が就任後わずか6ヶ月の間に「インド太平洋安全保障という概念に新たな息吹を吹き込みつつある」と述べ、「域内の他の海洋国家」との連携強化による海洋パワーの増大を通じて政治的影響力を精力的に追求しようとする「モディ・ドクトリン」が姿を現しつつあると論じた。彼らは、米国、日本、オーストラリアとの安全保障協力が高められたことがこのインドの新たなドクトリンの「三つの主要指標」であり、ASEAN諸国との既存の安全保障面での結びつきが強化され、太平洋とインド洋の島嶼国との協力が深まりつつあることも、ドクトリンを支える要因になっているとの見方を示している<sup>9</sup>。実際、モディ首相は、就任後南アジア域外への最初の外遊先として日本を選んだ（2014年8月31日～9月3日）。

こうした安全保障面でのアジア太平洋諸国とインド洋方面諸国間の相互作用の濃度の増大とともに重要であるとされているのが、経済面での相互作用の進展である。本プロジェクトに先行して平成25年度に実施された研究プロジェクト『『インド太平洋時代』の日本外交』の報告書の冒頭、主査の菊池努教授は、「経済のグローバリゼーション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」と述べ、経

済的に「インド太平洋は一体化しつつある」ことを強調した<sup>10</sup>。メドカーフも「インド太平洋アジア」（訳注：インド太平洋の別称として使われることのある語）が世界経済の重力の中心(the center of gravity)になりつつあるとの表現を用いている<sup>11</sup>。「最近のビルマ(マ)の開放とともに、『インド太平洋経済回廊』（陸と海を通じての）が、次のシルクロードとしてもはやされつつある」とメドカーフは言う。インドの台頭により、アジア太平洋諸国とインド洋方面諸国の経済面での相互作用が、「インド太平洋経済回廊」を形成しつつあるとの認識は、米国のオバマ政権に特に強い。たとえば、ケリー国務長官は、2013年4月15日の東京工業大学での講演の中で、「世界最大の民主主義国であり、若年人口が急速に増大しつつある国であるインドが、世界の中の決定的に重要な場所において発展と貿易と安全を促進し得るインド太平洋経済回廊を築きつつある」と述べた<sup>12</sup>。

日本の政治指導者も、この事実を重視している。外務省が2014年4月24日の東京での日米首脳会談の翌日に発表した「日米のグローバル及び地域協力」に関するファクトシートには、「日米両国はまた、特に、インド洋及び西太平洋における海上安全保障、地域の連結性を強化するための域内国間でのインド・太平洋経済連結回廊の整備及び人道支援・災害救援の分野における協力を含む、地域的及びグローバルな幅広い課題に関し、インドとの活発な三か国対話を実施している」との記載があった<sup>13</sup>。安倍首相は、2014年5月30日のシャングリラ・ダイアログでの基調講演で、「アジア・太平洋、それからインド洋と広がるこの偉大な成長センター」という表現を用いてインド太平洋の経済的重要性に言及している<sup>14</sup>、より最近では、岸田文雄外務大臣が訪印中の2015年1月18日に行った演説に「インド太平洋時代のための特別なパートナーシップ」とのタイトルをつけた上で、現在は「インド太平洋地域が世界の繁栄の中心となる時代が到来しつつある」時期であるとの認識を示している<sup>15</sup>。

ただし、アジア太平洋諸国とインド洋方面諸国との経済的相互作用の急速な濃密化という趨勢にもかかわらず、日本とインド洋方面諸国との経済的関係には、立ち遅れが目立つことは認識しておく必要がある。たとえば、小島眞教授は、2014年の論考の中で、日印間では安全保障分野とともに経済分野でも協力が進展しつつあり、日印貿易はそれまでの10年間に拡大傾向を示していたものの、「印中貿易、印ASEAN貿易に大きく水をあけられており、その潜在的補完関係に対応したレベルに遠く及ばない状態にあった」と論じている<sup>16</sup>。実際、2011年8月に日印自由貿易協定(FTA)が発効したにもかかわらず、日印の貿易額は、日中間の約20分の1、印中間の約4分の1という水準である。また、日本のインドに対する直接投資額は世界第3位であるが、2012年と2013年にはその額は減少を示した<sup>17</sup>。2013年に出されたある報告書は、インドは、投資先として日本企業の人気「非常に高く」、インドの長期的な成長ポテンシャルが日本企業により「高く評価されている」ことがうかがえるとする一方で、日本企業による実際の対インド直接投資は、インフラの未整備、徴税システムの複雑さ、政府の過剰規制、投資先の情報不足などを理由として、「伸び悩んで」おり、「中国向けを大きく下回り、韓国向け、インドネシア向け直接投資よりも少ないといった水準で低迷している」と指摘しなければならなかった<sup>18</sup>。

このように、近年、アジア太平洋諸国とインド洋方面諸国の間の相互作用は、安全保障面でも経済面でも急速に活発化し、密度を増してきている。そして、2014年5月にインドでモディ政権が誕生してから安全保障面での相互作用の密度が特に濃くなりつつある。

この動きは、メドカーフの言う太平洋方面地域とインド洋方面地域を合せた「単一の戦略システム」の形成につながる可能性を十分にはらんでいるように思われる。こうした中で、日本は、安倍政権の下で、アジア太平洋とインドの安全保障面での相互作用の濃密化によって鍵となる役割を果たしつつある。ただし、日本とインド洋方面との経済的な相互作用が安全保障面に比べて依然として濃度の薄いものにとどまっていることには、留意が必要である。

### 3. 日本国民のインド太平洋地域への帰属意識

これまでに見てきたように、地理的な観点からも、また諸国間の相互作用の濃度という観点からも、日本国民がアジア太平洋諸国とインド洋方面の諸国を合せて一つの地域として意識することは、決して不自然なことではない。

しかし、実際には、日本国民の間には、自分たちが「インド太平洋地域」に属しているとの感覚は依然として乏しい。そのことを如実に示すのが、「インド太平洋地域」という語の主要紙への登場頻度である。@niftyの「新聞・雑誌記事横断検索」によれば、2014年1月1日から同12月31日までの1年間に「インド太平洋地域」という語が『朝日新聞』、『読売新聞』、『毎日新聞』、『産経新聞』の全国紙4紙に登場した回数は、合計でわずか7件であり、「アジア太平洋地域」を検索語とした場合のヒット記事数871件の100分の1にも満たない。

筆者は、2013年春に執筆した小論の中で、「インド太平洋」は、第2次安倍晋三政権の登場とともに、日本の外交・安全保障政策においてにわかに重要な概念としての位置づけを得た感があるものの、@niftyの新聞・雑誌記事横断検索によれば、2011年から2012年までの3年間に上記の4つの全国紙にはこの語が2回（ともに『産経新聞』）しか登場しておらず、大方の日本国民にとってはまだなじみの薄いものにとどまっていることを指摘した<sup>19</sup>。2年後の今日も、この状況には基本的には変化がないとみるべきであろう。

### 4. 日本にとって望ましい「インド太平洋」像

以上の分析が示しているのは、現在日本を含む「インド太平洋」という地域概念が形成されつつあるとの本プロジェクトが前提としている認識には、相当程度の妥当性が認められるということである。

では、一体いかなるインド太平洋の地域像が、これからの日本にとって望ましいものであると考えられているのであろうか。

われわれの研究会メンバーを含め、最近日本の一部でインド太平洋という概念への関心が高まってきている最大の理由として、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ことは明らかである。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方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>20</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いうのが安倍政権の立場である。そして、インド太平洋概念を日本のアジア戦略の中核に据えることが、そのための重要な契機となり得るとの期待が生まれているのである。

こうした認識は、現在の日本の政権にも共有されている。従来のアジア太平洋とインド洋方面を結んだ広大な地域に、自由で開かれたルール基盤の国際秩序が、域内の民主主義諸国の協力によって確固として維持され続ける。そしてその秩序の下で、域内の諸国間に一層濃密な相互作用が展開していく。それが、第2次安倍政権の抱く、日本にとって望ましいインド太平洋の地域像である。この地域像は、2014年7月8日にオーストラリア国会両院総会で安倍首相が行った演説における次の言葉に、とりわけ明確に示されていた。

太平洋からインド洋に及ぶ広大な海と、その空を、徹底的にオープンで、自由な場として育てるため、いっそう力を合わせましょう。

なにか主張をする際は法を遵守し、力や、威嚇を用いない。紛争の解決は、すべからず平和な手段をもってする。

奉じる価値観において重なり合う日豪両国が手を取り合ってこそ、この当たり前のルールが、太平洋から、インド洋へと広がる、繁栄の海を覆う常識になるのだと信じて疑いません<sup>21</sup>。

## 5. 実現のための諸条件

それでは、こうした日本にとって望ましいインド太平洋像が現実のものとなり、将来の日本のアジア戦略の要となっていくためには、いかなる条件が満たされる必要があるのだろうか。ここまでの検討の結果も踏まえて、以下で論じていきたい。

### (1) インドを引きつける

日本にとって望ましいインド太平洋像は、インドの賛同と積極的な関与なくしては実現

表1：主要国の世界経済に占める GDP シェア（市場レートベース）<sup>22</sup>

	2009 年	2030 年
米国：	24.9%	17.0%
日本：	8.8%	5.8%
独仏英伊：	17.7%	10.2%
	51.4%	33.0%
中国：	8.3%	23.9%
インド：	2.2%	4.0%

し得ない。インドが日本や米国の側につくか中国の側につくかは、グローバルなパワー・バランスに大きな影響を与え、特に、アジア太平洋地域のパワー・バランスに決定的な影響を持つ。

表1は、内閣府が2011年5月に発表した数値を用いて、主要国の世界経済に占める GDP（市場レートベース）のシェアが、2009年から2030年までにどのように変化するかを示したものである。

内閣府の予測によると、2030年の時点で、中国の GDP は米国のそれを上回ることになる。しかし、米国、日本、および欧州主要国の GDP の合計は、中国のそれを約9%上回る見通しであり、日米欧の間に十分な政策協調が実現している場合には、中国の GDP は、現行のグローバルな国際秩序の担い手たる主要先進国グループの GDP を上回ることはできないということを示している。

ところが、アジア太平洋地域では状況はかなり異なったものになる可能性がある。2030年の時点で、米国と日本の GDP の合計が、中国のそれをやや下回ると予想されているからである。もしこのようなパワー・バランスが現実のものとなった場合には、アジア太平洋地域における自由で開かれたルール基盤の国際秩序の土台が動揺しかねない。

ここで鍵となるのがインドの動向である。2030年におけるインドの GDP シェアは4%と予測されており、もし日米がインドとの連携を強化することに成功すれば、日米印の GDP 合計は中国を上回る。ところが、逆に中国がインドとの連携強化に成功すれば、中印の GDP 合計は日米のそれをかなり上回ることになるのである。

ほぼ同時期に、第一生命経済研究所経済調査部が発表した未来予測からも、同様の結論が導き出される。この予測によれば、2030年の時点で米国の名目 GDP は依然中国を上回るとされる。そして、米国、日本、およびその他 G7 諸国の名目 GDP の合計は、中国の GDP の 1.8 倍弱（さらにオーストラリアが加われば 1.8 倍強）になる。ところが、もしインド、ASEAN の主要国、および韓国が中国との連携を強めたとすれば、それら諸国の GDP の合計は、現在の自由で開かれたルール基盤の国際秩序の担い手たる上記諸国の GDP の合計の約 0.9 倍となる。しかも、アジア太平洋地域だけの数字をみると、2030年の時点で、

中国+インド	≠	米国+日本+オーストラリア
中国+ ASEAN 主要国	<	米国+日本+オーストラリア
中国+韓国	<	米国+日本
中国+ ASEAN 諸国+韓国	<	米国+日本+オーストラリア+インド
中国+ ASEAN 諸国+インド	>	米国+日本+オーストラリア+韓国

といった式が成立し、インドが先進民主主義国の側につくか中国の側につくかが、地域のパワー・バランスに重大な影響を与えることがわかる。

眼を経済から政治・安全保障の分野に転ずれば、中国の台頭による刺激を一因として形成された近年のアジア太平洋の地域協力枠組みには、東アジアサミット、アセアン拡大国防相会議などのようにインドを含むものが多い。冷戦終結後の1990年代に、次々と誕生したアジア太平洋の地域協力枠組みにインドが参加を熱望した際、多くの域内諸国が冷淡な態度をとったことと比べると隔世の感がある。「インド太平洋」という語が用いられることは国際的に依然としてあまり多くはないとしても、「アジア太平洋」という地域概念は、既にかかなりの程度まで、実質的にはインドを含めた「インド太平洋」へと変化しつつあることを示す事実と言えるかもしれない。

こうした状況の変化を前に、日本にとっては、日本にとって望ましいインド太平洋地域像をインドにも共有せしめ、インドを中国の側ではなく日本や米国をはじめとする先進民主主義国の側に引きつける努力を行うことが急がれる。だが、それは必ずしも容易なこ

表2：米国を100としたときの主要国の名目GDP<sup>23</sup>

	2009年	2030年
米国：	100	100
日本：	36	20
その他 G7 諸国：	82	53
	218	173
オーストラリア	7	5
韓国	6	14
インドネシア	4	7
マレーシア	1	4
タイ	2	4
フィリピン	1	2
中国：	34	97
インド：	9	31

とではない。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持つのかについて一致した見解があるわけではなく、日米豪で唱えられているインド太平洋概念をうかつに採用すれば、インドの国益を害することになるとの警戒感も少なくないからである。たとえば、プリヤ・チャコの分析によれば、インドでは、次の三つの立場の間で論争が展開されているという<sup>24</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。

この観点からみて、2014年5月に誕生したインドのモディ政権の態度は日本にとって好ましいものである。モディ首相は同年9月の訪日の際に日印の安全保障協力の促進で安倍首相と合意し、直後の訪米では、米印共同声明に米国が提唱する「新シルクロード」、「インド太平洋経済回廊」の考え方を盛り込むことに同意した。9月30日に発表された米印共同声明では、アジア太平洋地域の平和・安定について米印が利益を共有していることが強調され、「大統領と首相は、全ての当事国に、自国の（領有権）主張を前進させるために、力の使用や使用の脅しを避けることを呼びかける」との文言が盛り込まれた。その上で、米印の首脳が「日本との3ヶ国対話の重要性を強調し、この対話を外相間で開催することを検討することを決定した」ことにも言及がなされた<sup>25</sup>。

モディ首相がこうした姿勢をとる最大の動機は中国の行動を日米などの諸国と連携して牽制したいという点にあり、同首相が「インド太平洋安全保障という概念に新たな息吹を吹き込みつつある」とするクローニンらの評は的確である。

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、依然として異論があり、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、この概念を採用して日本や米国などのアジア太平洋諸国との安全保障面での相互作用の濃密化を図ることが、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。また、インドと中国の間には、海洋での問題以外に国境問題なども存在する。だが、これまでのところ、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のかどうかははっきりしないままである。

アジア太平洋諸国とインドとの安全保障面での相互作用の濃密化は、前者が後者から利益を受けるだけの一方的なものであっては長期的に持続され得ない。両者がお互いに利益を与え合うという形を模索することが必要である。今後インドに日本にとって好ましいインド太平洋概念を受け容れさせていきたいのであれば、日本としても、米国などと協力して、この概念がインドに利益をもたらすものであることをより明確に示していく必要がある。これまで、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こなかった。インド太平洋概念を外交・安全保障政策の柱とするのであれば、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）に対しても、日本がいかに関わり、いかなる役割を果たしていき得るのかを、少なくとも従来よりは積極的に構想していく姿勢が求められよう<sup>26</sup>。

## (2) その他のインド洋諸国との連携強化

日本でのインド太平洋地域論は、これまで、日印の連携・協力の強化に焦点を合わせて展開されてきた。だが、インドとの関係をいくら強化したとしても、それだけではインド太平洋地域の形成にはつながらない。インド以外のインド洋方面諸国にも十分な目配りを行うことが求められる。

たとえば、インドネシアとオーストラリアである。この両国は、現在も将来も大国並みの国力を持つことはないであろう。しかし、いずれも G20 のメンバー国として国際経済の運営に相当の影響力を有する上、地理的に太平洋とインド洋を結ぶ重要な位置を占める。本プロジェクトの主査である菊池教授が強調するように、インド太平洋のこれからの秩序を考える上では、米中や日本などの大国ではないものの、地域の国際関係に一定の影響を及ぼす「スイング・ステーツ (swing states)」の動向に注目することが重要であり、そうした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にとっての課題である<sup>27</sup>。インドネシアとオーストラリアは、その代表格である。

このうち、オーストラリアについては、2013年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)の中で、地域概念としてインド太平洋を初めて導入したが<sup>28</sup>、その内容は、日本にとって望ましいと考えられるインド太平洋地域像と共通性が高い。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>29</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>30</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>31</sup>。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中で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。

本プロジェクトの2013年度(初年度)の中間報告で、筆者は、オーストラリアの外交・安全保障コミュニティーがどこまでインド太平洋概念の採用に前向きなのかどうかは必ずしもはっきりしないと述べた<sup>32</sup>。しかし、2013年9月に政権の座に就いたトニー・アボット首相は、その際の総選挙の公約で「アジア太平洋・インド洋 (Asia Pacific-Indian Ocean)」を重視する姿勢を打ち出しただけでなく、政権発足後にもこの公約に関して有言実行の態度をとり<sup>33</sup>、日本との安全保障協力を重視してきている。2014年9月24日のニューヨークでの日豪首脳会談後の報道陣へのブリーフィングの中で、世耕弘成内閣官房副長官が、同首相が安倍首相と、日豪にインドを加えた協力がインド太平洋地域にとって重要であるとの認識を共有していると述べたとの報道もあった<sup>34</sup>。

日本としては、こうした両国間の認識の一致を折にふれて確認しつつ、インド太平洋安全保障のための両国間の協力を実質的に促進させるための方策をとっていくことが重要である。その意味で、2014年7月9日にキャンベラで発表された日豪共同声明に自衛隊とオーストラリア軍による共同運用や訓練を円滑にするための新協定を早期に締結するために両国の外務・防衛当局間で交渉を開始することがうたわれたこと<sup>35</sup>、上述の9月の日豪首脳会談において安倍・アボット両首相がその作業を急ぐことで一致したと報じられていること<sup>36</sup>、同年11月12日のミャンマーでの首脳会談でも、「共同運用や訓練を円滑化する協定など安全保障・防衛分野の協力に関して、両首脳間で前回(9月)のニューヨークでの首脳会談以降の進捗が確認され」ていることなどは<sup>37</sup>、好ましい進展である。

これに対し、インドネシアを日本のインド太平洋外交構想にとって望ましい方向に誘導していくことは、より困難な課題である。

最近になって、インドネシアがインド太平洋概念に注目しつつあることは間違いない。たとえば、スシロ・バンバン・ユドヨノ政権の外相であったマルティ・ナタレガワは、一連の演説の中で「インド太平洋友好協力条約 (“an Indo-Pacific wide treaty of friendship and cooperation”）」の締結を提唱したし<sup>38</sup>、2013年12月には、ユドヨノ大統領自身も、訪日中の都内での講演の中で、法的に拘束力を持った条約として同条約を提唱した<sup>39</sup>。この提唱については、2014年8月にミャンマーのネピドーで開催されたASEAN外相会議が発表した共同コミュニケが、「歓迎する」旨をうたっている<sup>40</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中で、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三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。大統領は、東アジア首脳会議の参加国である ASEAN10ヶ国、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ヶ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」を持つであろうと強調したという<sup>41</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たのが中国と域内諸国との関係であったことから察せられる。だが、彼やユドヨノ大統領が中国の台頭に対応するために提唱したのは、「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とり込んだ広大な地域で実現していくことであった。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かった。

2014年10月に就任したジョコ・ウィドド（ジョコウィ）大統領は、直後の11月13日にミャンマーのネピドーでの東アジアサミットで行った演説の中で「海洋ドクトリン」を打ち出し、インドネシアをインド洋諸国と太平洋諸国との「結節点」と位置づけて、その海洋国家としての力を大幅に増大させる意図を表明した<sup>42</sup>。しかし、そこにみられたのは、主に、中国との間に領海・領土問題を抱えていないインドネシアがインド洋と太平洋における平和構築の中心になろうという発想であった。この構想は、スハルノ後のインドネシアの歴代政権が掲げた外交政策ドクトリンの中で最も大胆と評され得るものであるが<sup>43</sup>、中国に対するヘッジの強化という発想は薄く、ユドヨノ政権のインド太平洋地域構想を引き継ぐ面が少なくない。

このように、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はるかに目立っている。これをいかにして克服することが可能なのかについて、さらなる政策構想が求められている。

さらに、日本がインド太平洋を一つの地域として成立させていくためには、インド以外の南アジア諸国をそこにとり込む努力も必要であろう。

たとえば、バングラデシュやスリランカである。先に、日本でのこれまでのインド太平洋論には、インド太平洋をもっぱら海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の諸問題にはほとんど関心が示されてこなかったことを指摘した。だが、最近では、ミャンマーの民主化とそれに伴う一連の改革により、東南アジア大陸部からミャンマー

を経てバングラデシュにつながる経済圏や交通路が出現し、その重要性を増しつつある。また、バングラデシュでは、中国が「真珠の首飾り」戦略の一環としてチッタゴン港で港湾建設を進めているし、同国軍は中国からの武器輸入への依存度を強めている。同国に対しては、経済成長率の高さ、市場規模の大きさ、人件費の低廉性等によって日本企業の関心も高まっている。したがって、日本としては、インド以外の「インド太平洋」諸国の中で、特にバングラデシュに注目する必要がある。

また、インド洋上の小国の中では、スリランカが、中東とアジア太平洋とを結ぶインド洋の海上交通路の要衝として見逃せない。同国でも、中国がハンバントタ港で港湾建設を進めており、軍隊の中国製武器への依存度も高まりつつある。

安倍首相は、2014年9月上旬に、前月末から同月初めにかけてのインドのモディ首相の訪日に引き続き形でバングラデシュとスリランカを訪問したが、こうした外交努力の継続が重要である。

### (3) 経済関係の促進

日本にとって望ましいインド太平洋地域像を現実のものとしていくためには、アジア太平洋諸国とインド洋方面諸国との相互作用を、政治・安全保障面だけではなく経済面でもいっそう濃密化させていくことが必要である。先に日印経済関係についてみたように、日本はこの点で、国際的な潮流に十分に乗りきれているとはいえない。

日本としては、今後、特にインドとの経済関係を双方の国力と戦略的関心に応じた規模に拡大する努力を、インドとともに進めていくことが必要である。その意味で、2014年8月末から9月初めにかけてのインドのモディ首相の来日に際して、両国首脳が日本の直接投資額及び進出日系企業数の2019年までの倍増を日印の共通目標することで合意したことや、モディ首相がインド商工省がジャパン・プラス（Japan Plus）と名付けられた日印経済関係強化のための特別チームを発足させることを表明し、10月8日には発足をみたことは好ましい動きである。

モディ首相の来日に合せて、日印のビジネス界のリーダーからなる「日印ビジネス・リーダーズ・フォーラム」は共同報告書を提出し、「日印首脳が両国間の戦略的グローバル・パートナーシップを一層強化することにより、両国が世界経済の牽引役を果たすこと」への期待を表明したが、その結語部分には、両国に、「相互補完的な関係および地政学的重要性に基づいた「戦略的経済連携」を発展させ得る「大きな潜在性」がある旨がうたわれていた。日印のビジネス界のリーダーは、「アジアでも主要な二つの民主主義国家の共同の取り組みが、アジア太平洋地域の安定と繁栄に寄与することを確信」しつつ、インド洋における海賊問題への対応、シーレーンの確保、サイバー・セキュリティ、テロ対策などの分野での両国間協力の強化を求めたのである<sup>44</sup>。

今後日本には、日印間、さらには日本とその他のインド洋諸国との間で、この報告書が提唱するような単なる経済的な利益という観点を超えた「戦略的経済連携」を発展させていくという思考が求められていると言えよう。

### (4) 日本国民の啓蒙

日本にとって望ましいインド太平洋像を現実のものとし、将来のアジア戦略の柱として

いくためには、日本国民の間に自分たちが「インド太平洋地域」に属しているとの感覚を醸成していくことも不可欠である。そのためには、首相をはじめとする政治指導者が、この概念の日本にとっての必要性や妥当性について、国民に語りかけていく努力を強化しなければなるまい。

2012年12月に政権に復帰して以来、安倍首相は、一貫して従来のアジア太平洋地域とインド洋地域を結びつけた地域協力を促進することに熱心である。ところが、政権復帰後の2回の施政方針演説と4回の所信表明演説の中で、安倍首相は、そうした国際協調の具体的内容についてほとんど言及しておらず、「インド太平洋」という語は一度も使っていない。ここに、国民にインド太平洋という概念が浸透していない一因があると考えられる。

この点が改善されなければ、日本政府が今後「インド太平洋戦略」を掲げたとしても、国民の支持を得にくいおそれがある。

#### (5) 米国との共通認識の醸成

なお、日本にとって望ましいインド太平洋像を現実のものとしていく上で、米国との共通認識を醸成し、政策調整を行っていくことが必要であることは言うまでもない。

しかし、米国との共通認識の醸成と政策調整の推進は、日本外交全般にあてはまる課題であるため、本稿では分析を省略する。

### 6. 政策提言

最後に、これまでの分析・考察に基づいて、今後、日本がインド太平洋外交を志向することを前提として、いくつかの政策提言を行って本章を結びたい。

1. 「インド太平洋における安全保障秩序」という概念に関する共通認識を醸成するために、同盟国米国をはじめとする関係諸国との間でのトラック2対話を推進せよ。

第2次安倍政権の下で、「インド太平洋」という地域概念は、日本の外交・安全保障政策、特にそのアジア戦略の中でますます重要性を増しつつある。

だが、インド太平洋における望ましい地域秩序像については、国際的にも必ずしも共通の認識が十分に醸成されているとは言えない。

今後、日本の国際政治・安全保障問題の専門家と同盟国米国、さらにはインド、オーストラリア、インドネシアといったインド洋方面諸国の専門家との間で、そうした共通認識の醸成を促進するためのトラック2対話が活発に行われることが望ましい。政府は、非政府レベルでのそうした活動に対し、資金面を含む支援を強化すべきである。

2. 従来のアジア太平洋地域とインド洋方面地域を結んだインド太平洋地域において、既存の自由で開かれたルール基盤の (**liberal, open, rule-based**) 海洋秩序を維持するために、同盟国米国とともにリーダーシップを発揮して関係国間の国際協力を促進せよ。特に、太平洋からマラッカ・シンガポール海峡を経てインド洋を通り、中東や東アフリカに至る広域的な通商ルートに自由で開かれたルール基盤の (**liberal, open, rule-based**) 海洋秩序を維持するための国際協力を主導せよ。

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のは、中国の台頭と自己主張の強まりを前に、アジア太平洋とインド洋方面を結んだ広大な地域に、既存の自由で開かれたルール基盤の国際秩序が今後も維持されるかどうかである。この目標を達成するために不可欠なのは、民主主義諸国を中心とした域内の関係国の連携の強化である。日本は、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や、オーストラリアやインドネシアなどのインド洋方面諸国との協力を特に重視しつつ、自由で開かれたルール基盤の国際秩序の維持に価値を見出す国々の協力を、同盟国米国とともに主導していくべきである。

とりわけ、太平洋からインド洋にわたる広域的な通商ルートの開放性と航行の自由を一定のルールにのっとり維持することは、域内の全ての国にとって死活的に重要な国際公共財となっている。海洋大国である日本は、同盟国であり、これまでこの国際公共財の中心的な提供者としての役割を果たしてきた米国と協力して、インド太平洋における海洋安全保障に関する国家間協力を主導すべきである。

3. インド太平洋における安全保障秩序の構築と維持に日本自身が十分な役割を担っていけるように、必要な外交・安全保障の政策ツールを整備せよ。

日本がその外交・安全保障政策においてインド太平洋という地域概念を採用し、そこで安全保障秩序の構築と維持を重視するといふのであれば、それを単なるレトリックとして主張するだけでは不十分である。インド太平洋において日本が望ましいと考える安全保障秩序の構築と維持に必要な役割と行動を、国際協調主義に基づく積極的平和主義の旗印の下で、自らの手で国力に応じて担っていく姿勢がなければ、リーダーシップを発揮することもできない。

そのための必要条件として、日本は、海上自衛隊を中心とした軍事的能力の整備を含め、必要な政策ツールの準備を急がなければならない。

4. インド洋方面諸国との経済関係を促進せよ。

日本がその外交・安全保障政策においてインド太平洋という地域概念を採用し、そこで自らが望ましいと考える国際秩序の構築と維持を図っていこうとするのであれば、インド

洋諸国との間に政治・安全保障面だけではなく、経済面でもより濃密な相互作用を実現させていく必要がある。

今後、インド洋方面諸国の経済が世界経済に占める比重はますます高まることが予想されており、これら諸国との経済関係の発展が日本に経済的な利益をもたらすことは間違いない。しかし、そうした観点を超えて、日印間、さらには日本とその他のインド洋諸国との間で「戦略的経済連携」を発展させるための施策を構想し、実施していくべきである。

## 5. 日本国民を啓蒙せよ。

日本にとって望ましいインド太平洋像を現実のものとし、将来のアジア戦略の柱としていくためには、日本国民の間に自分たちが「インド太平洋地域」に属しているとの感覚を醸成していくことも不可欠である。そのためには、首相をはじめとする政治指導者が、この概念の日本にとっての必要性や妥当性について、国民に語りかけていく努力を強化しなければならない。

政府は、これからの日本にとってなぜこの地域秩序像が必要とされ、インド洋方面諸国との関係強化が求められているのかについて、首相による施政方針演説や所信表明演説の機会も利用しつつ、国民に説明し、説得していくべきである。

### — 注 —

- <sup>1</sup> たとえば、高村忠成「アジア・太平洋地域協力構想と日本の立場」『創大平和研究』6（1984年）を参照。
- <sup>2</sup> この解釈については、衛藤瀋吉、渡辺昭夫、公文俊平、平野健一郎『国際関係論 第2版（東京大学出版会、1989年）』206-207頁を参考にしてている。
- <sup>3</sup> この側面を重視した「地域」概念理解の例として、大庭三枝『アジア太平洋地域形成への道程——境界国家日豪のアイデンティティ模索と地域主義』（ミネルヴァ書房、2004年）など。
- <sup>4</sup> 本稿は、本プロジェクトに先行して日本国際問題研究所が実施したインド太平洋に関する二つの研究会の報告書に収録された拙稿を踏まえている。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』（日本国際問題研究所、2013年3月）、神谷万丈『「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』日本国際問題研究所編『「インド太平洋時代」の日本外交——Secondary Powers/Swing States への対応』（日本国際問題研究所、2014年3月）を参照。
- <sup>5</sup> 阿川尚之、浅利秀樹「序章」日本国際問題研究所編『守る海、繋ぐ海、恵む海——海洋安全保障の諸課題と日本の対応』（日本国際問題研究所、2013年4月）5頁。
- <sup>6</sup> 安倍晋三「開かれた、海の恵み——日本外交の新たな5原則」2013年1月18日。この演説は、同日にジャカルタで行われる予定であったが、アルジェリアで邦人拘束事件が発生したために安倍首相が予定を早めて帰国したため行われず、原稿が官邸ウェブサイトに掲載された。[http://www.kantei.go.jp/jp/96\\_abe/statement/2013/20130118speech.html](http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2013/20130118speech.html)（2015年1月22日アクセス）。
- <sup>7</sup> Rory Medcalf, “The Indo-Pacific: What’s in a Name?” *The American Interest*, Vol.9, No.2 (October 10, 2013), <http://www.the-american-interest.com/2013/10/10/the-indo-pacific-whats-in-a-name/>

- (accessed on January 22, 2015).
- <sup>8</sup> Ibid.
- <sup>9</sup> Patrick M. Cronin and Darshana M. Baruah, “The Modi Doctrine for the Indo-Pacific Maritime Region,” *The Diplomat*, December 2, 2014, <http://thediplomat.com/2014/12/the-modi-doctrine-for-the-indo-pacific-maritime-region/> (accessed on January 24, 2015).
- <sup>10</sup> 菊池努「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」日本国際問題研究所編『「インド太平洋時代」の日本外交——Secondary Powers / Swing States への対応』（日本国際問題研究所、2014年3月）1頁。
- <sup>11</sup> Medcalf, “The Indo-Pacific.”
- <sup>12</sup> John Kerry, “Remarks on a 21st Century Pacific Partnership,” Tokyo Institute of Technology, Tokyo, Japan, April 15, 2013, <http://www.state.gov/secretary/remarks/2013/04/207487.htm> (accessed on January 6, 2015).
- <sup>13</sup> 外務省「ファクトシート：日米のグローバル及び地域協力」2014年4月25日、[http://www.mofa.go.jp/mofaj/na/na1/us/page3\\_000757.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/na/na1/us/page3_000757.html) (2015年1月21日アクセス)。
- <sup>14</sup> 「第13回アジア安全保障会議 (シヤングリラ・ダイアログ) 安倍内閣総理大臣の基調講演」2014年5月30日、[http://www.kantei.go.jp/jp/96\\_abe/statement/2014/0530kichokoen.html](http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2014/0530kichokoen.html) (2014年5月31日アクセス)。
- <sup>15</sup> 「岸田外務大臣スピーチ『インド太平洋時代のための特別なパートナーシップ』」2015年1月18日、[http://www.mofa.go.jp/mofaj/s\\_sa/sw/in/page22\\_001770.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/s_sa/sw/in/page22_001770.html) (2015年2月4日アクセス)。
- <sup>16</sup> 小島眞「戦略的重要性を帯びた新次元の日印経済関係」『世界経済評論 IMPACT』(2014年2月17日)、[http://www.sekaikeizai.or.jp/active/article/140217kojima\\_makoto.html](http://www.sekaikeizai.or.jp/active/article/140217kojima_makoto.html) (2015年1月6日アクセス)。
- <sup>17</sup> Mitsuru Obe, “Japan, India Look to Reenergize Economic Ties,” Japan Real Time, *The Wall Street Journal*, June 3, 2014, <http://blogs.wsj.com/japanrealttime/2014/06/03/japan-india-look-to-reenergize-economic-ties/> (accessed on January 11, 2015).
- <sup>18</sup> 「調査レポート：インド経済の現状と今後の展望～鈍化するインド経済は、高成長軌道に復帰するのか?～」三菱UFJリサーチ & コンサルティング、2013年6月11日、13、15、17-19頁。
- <sup>19</sup> 神谷「日本とインド太平洋」25頁。
- <sup>20</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>21</sup> 「豪州国会両院総会 安倍内閣総理大臣演説」2014年7月8日、[http://www.kantei.go.jp/jp/96\\_abe/statement/2014/0708australia\\_enzetsu.html](http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2014/0708australia_enzetsu.html) (2014年8月3日アクセス)。
- <sup>22</sup> 内閣府『世界経済の潮流 2011年I < 2011年上半期 世界経済報告 > 歴史的転換期にある世界経済：「全球一体化」と新興国のプレゼンス拡大』(2011年5月、内閣府) 93頁のデータを基に筆者が作成。
- <sup>23</sup> 第一生命経済研究所経済調査部「一人当たり GDP と物価水準から予測する 2030年の各国経済規模」(2010年10月21日) 3頁。
- <sup>24</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>25</sup> “U.S.-India Joint Statement,” September 30, 2014, <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/09/30/us-india-joint-statement> (accessed on January 30, 2015).
- <sup>26</sup> 神谷「日本とインド太平洋」40-41頁も参照。
- <sup>27</sup> 菊池努「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」7頁。
- <sup>28</sup> Australian Government, Department of Defence, *Defence White Paper 2013*, Canberra, Commonwealth of Australia, 2013.

- <sup>29</sup> Ibid., p.2.
- <sup>30</sup> Ibid., p.7.
- <sup>31</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>32</sup> 神谷「『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」57頁。
- <sup>33</sup> 「第5章 オーストラリア——超党派のアジア関与強化」防衛省防衛研究所『東アジア戦略概観2014』(防衛省防衛研究所、2014年)162頁。
- <sup>34</sup> “Japan, Australia leaders agree to speed up work on defense cooperation pact,” *The Japan Times*, September 25, 2014.
- <sup>35</sup> 「安倍総理とアボット首相共同声明 “21世紀のための特別な戦略的パートナーシップ”、2014年7月19日、<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000044775.pdf> (2015年1月6日アクセス)。
- <sup>36</sup> 「日豪首脳、防衛協定締結へ加速化で一致 安倍首相『できるだけ早期に』」『産経新聞』2014年9月25日。
- <sup>37</sup> 「日豪首脳会談」2014年11月12日、[http://www.mofa.go.jp/mofaj/a\\_o/ocn/au/page4\\_000801.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/ocn/au/page4_000801.html) (2015年1月6日アクセス)。
- <sup>38</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>39</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>40</sup> “Joint Communiqué, 47th ASEAN Foreign Ministers’ Meeting,” August 8, 2014, Nay Pyi Taw, Myanmar, <http://www.asean.org/images/documents/47thAMMandRelatedMeetings/Joint%20Communique%20of%2047th%20AMM%20as%20of%209-8-14%2010%20pm.pdf> (accessed on January 19, 2015).
- <sup>41</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>42</sup> Rendi A. Witar, “Presenting maritime doctrine,” *The Jakarta Post*, November 14, 2014.
- <sup>43</sup> Joshua Kurlantzick, “Jokowi’s Maritime Doctrine and What it Means,” *Asia Unbound*, Website of The Council on Foreign Relations, November 25, 2014, <http://blogs.cfr.org/asia/2014/11/25/jokowis-maritime-doctrine-and-what-it-means/> (accessed on January 19, 2015).
- <sup>44</sup> 「日印ビジネス・リーダーズ・フォーラム2014共同報告書」2014年9月1日、日本経済団体連合会ウェブサイト、<https://www.keidanren.or.jp/policy/2014/072.html> (2015年2月18日アクセス)。

## 第9章 「インド太平洋」の地域安全保障と Swing States： 各国政治指導者・識者の見解と用語としての有意性

加藤 洋一

### はじめに

日本を含めたアジア太平洋地域の外交・安全保障政策の論議の中で、より広い地理的概念である“Indo-Pacific (インド太平洋)”が、次第に市民権を得つつある。

「インド太平洋」はもともと海洋生物学の分野で使われていた用語で、地政学、外交・安全保障論議の分野で使われ始めたのは、10年足らず前のことに過ぎない。

変化の背景にあるのは、まず冷戦の終結、米国によるテロとの戦いとその終結という世界規模の戦略環境の大きな変化だ。それを受けて、米国をはじめとする主要各国の戦略調整が進んでいる。さらに、中国の国力と影響力の伸長、インドの地政学的プレーヤーとしての存在の拡大もある。こうした一連の変化を受けて、「アジア太平洋」にとどまらず、インド洋も含めたより大きな地理的広がりの中で、各国の共通利益と共通脅威を議論する必要性が生まれている。アジアを、北東アジア、東南アジア、南アジアに3分割して考える従来の“mental mapping (思考地図)”に再編が迫られている。

「アジア太平洋」に付加される形のインドが、強い関心を持って議論を重ねているのに加えて、インド洋、太平洋に挟まれる形で国土を持つオーストラリアも、この概念を前提にして、さまざまな戦略論議を展開している。「インド太平洋」の戦略空間としての妥当性や有為性には、異論や制約があることも事実だ。しかし、米国の「アジア回帰 (Rebalance)」、中国の「一帯一路」など、「インド太平洋」を視野に置いた戦略や政策の立案、展開が地域主要国によって進められている中、その重要性が増していることは明らかだ。日本にも、「インド太平洋」を前提とした思考が、今後一層より強く求められることになる。

### 1. 「インド太平洋」はどこでどのように語られているか

「インド太平洋」という用語がどのように使われているか、どの程度定着しているかを、各国政府やメディアでの使われ方、外交政策専門家に対するアンケートなどを通じて点検する。

Wikipedia (英文)によると、“Indo-Pacific”が「戦略的／地政学的文脈」で最初に使用されたのは、2007年1月に出版された、シーレーン (海上交通路) の安全保障をめぐるインドと日本の協力に関する論文だという<sup>1</sup>。インドの研究機関で書かれたもので、タイトルは邦訳すれば、「シーレーンの安全: 日印協力の展望」だった。「インド太平洋」には、当初から日本への関心が込められていたことになる。ここで論じられた「インド太平洋」の地理的定義は、「東アフリカの沿岸地域から、西アジア、インド洋をまたいで、西太平洋、東アジアの沿岸地域まで」という広がりだった。

インドで出版された別の論文によると、インドがインド洋だけでなく太平洋にも戦略的な関心を持ち始めた理由は、南シナ海の不安定化だったという。「地域諸国同士の競争関係と領土紛争が激化するにつれて、インドは東アジアへの安全保障上の関与の意義をより

真剣に考える必要に迫られた」という説明だ<sup>2</sup>。

Wikipedia では、インドで出版された論文に次いで、「インド太平洋」の「精神が取り上げられた」例として挙げられているのが、2007年8月に第一次安倍内閣当時の安倍晋三首相が、インドを訪問した際、インド国会で行った演説だ。「二つの海の交わり」というタイトルで、インド洋と太平洋について「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」と指摘した<sup>3</sup>。ただ、「インド太平洋」という用語そのものは使っていないため、あくまで「精神」を示したものと説明された。ここでも日本の関与が指摘、注目されていることは、留意する意味があるだろう。

安倍氏はその後、いったん政権を離れ、2012年12月に第二次安倍内閣を発足させて復帰した。その直後、2013年の1月には、インドネシアを訪問し、再びインド洋と太平洋に関する演説をすることになった。演説そのものは、アルジェリアで発生した邦人拘束事件への対応のため、安倍首相が急きょ帰国を余儀なくされたため、実際には行われなかったが、原稿は日本政府から発表された。それによると、日米同盟に言及した部分で「2つの大洋を、穏やかなる結合として、世の人すべてに、幸いをもたらす場と成すために、いまこそ日米同盟にいっそうの力と、役割を与えなくてはならない」、「これからは日米同盟に、安全と、繁栄をともに担保する、2つの海にまたがるネットワークとしての広がりを与えなくてはなりません」などと指摘した<sup>4</sup>。同年2月には、政権に復帰して以来、早期実現を模索してきた米国訪問にこぎつけた。ワシントン市内のシンクタンクで行った「日本は戻ってきました」というタイトルの政策演説は、日米両国で注目を集めた。その中で安倍首相は「今やアジア太平洋地域、インド太平洋地域は、ますます豊かになりつつあります」と初めて公式発言として「インド太平洋」に言及した<sup>5</sup>。

2014年5月、シンガポールで開かれたシャングリラ・ダイアログ（アジア安全保障会議）で行った基調講演でも、「二つの意味の交わり」に触れた<sup>6</sup>。

岸田文雄外相は、より明確に「インド太平洋」という用語を使った。2015年1月にインドを訪問した際、「インド太平洋時代のための特別なパートナーシップ」と題する講演を行い、「インド太平洋」に繰り返し言及した。その中で岸田外相は「インド太平洋地域が世界の繁栄の中心となる時代が到来しつつある」とも語り、意義を強調した<sup>7</sup>。

このように、「インド太平洋」という用語は、安倍政権の閣僚の発言を見る限り、インド、インドネシアといった、いわゆる“Swing States”との関係を中心に、使われるようになっていくことが分かる。

しかし、日本国内での国会論議やメディア報道では、まだまだ、その使用は限定的だ。

国会会議録検索システムを使って、過去の衆議院、参議院の本会議、委員会すべての審議を通じて、「インド太平洋」という用語が使われた例を検索したところ、2月1日現在でヒットしたのは3件だけだった。しかも、いずれも、海洋生物や漁業に関する文脈で使われており、外交・安全保障の文脈での使用の例はなかった。

朝日新聞の記事データベースで「インド太平洋」あるいは「インド・太平洋」が使われた例を調べると、データベースに収容されている過去のすべての記事で、計9件しかなかった。それも多くは、国会審議同様、海洋生物に関する記事であって、外交・安全保障政策に関する記事は「首相動静」も含めて3件だけだった。そのうち最近の例は、2014年11月、主要20カ国・地域（G20）首脳会議の開かれたオーストラリア・ブリスベンで、行われ

た安倍首相とモディ・インド首相との日印首脳会談に関するものだった。安倍首相が、「日印関係にインド太平洋地域の安定と発展に貢献する視点を付与し、広がりや深みを持たせたい」と発言したとある<sup>8</sup>。

日本国内では、まだ広く国民一般に浸透しているとまでは言えないことが分かる。

ちなみに、オーストラリアの地元紙 The Australian のウェブサイトで、“Indo-Pacific”をキーワードにして記事検索すると 860 件がヒットする。インドの英語紙 The Times of India では、2,670 件、インドネシアの The Jakarta Post では、8,930 件に上る。

上記 Wikipedia の記事によると、政府の公式文書で最初に「インド太平洋」を使ったのは、オーストラリア政府で、2013 年に出された国防白書だったという。「第 2 章 戦略的展望」の冒頭に「インド太平洋」という項目を立て、「新しいインド太平洋戦略弧が姿を現しつつある」と指摘したほか、自国の「戦略的政策アプローチ」を説明した第 3 章では、「オーストラリアは、自国に隣接する周辺地域を超えて、インド太平洋の安定に恒久的な戦略利益を持っている」と規定している。国防軍の「主要 4 任務」の中にも、第 3 項目として、「インド太平洋の軍事的緊急事態に対処する」が含まれている。白書全体で計 58 回、「インド太平洋」を使っている<sup>9</sup>。オーストラリア政府が、安全保障政策の対象とする地理的枠組みとして、「アジア太平洋」に代わって「インド太平洋」を採用したことが明らかだ。

オーストラリアでは、それ以前から、「インド太平洋」を正面から取り上げた政策議論が民間で広く行われてきた。

2011 年 3 月、ギラード首相（当時）が初めて訪米したのにもなって、地元紙に掲載された、外交専門家による評論の中では、「インド洋は、オーストラリアにとってよりなじみの深いアジア太平洋地域と結合して、世界の安全に極めて重要なゾーンを形成しつつある」、「（首脳会談で協議されるべき）もう一つの重要課題は、インド太平洋の海洋アジアで生じている、戦略変化の深い流れにどう対応するかだ」などと論じられた<sup>10</sup>。

2012 年 11 月に出版された論文では、「オーストラリアはインド太平洋時代に入りつつある」として、以下の 3 要素を上げて説明している。(1) 地理的に定義された利益、およびインドを含めたアジアとの経済的、社会的な深い相互関与、(2) 「アジア回帰」に関連する、米国との同盟関係の重要性、(3) もっとも重要な要素として、アジアの主要国にとって、東南アジアの諸海峡や半島を超えて自国の近隣諸国を考えるよう迫る、根本的な経済的、戦略的な要件が生まれていること<sup>11</sup>。

地球儀を見れば明らかだが、南半球にあるオーストラリアは、北と東を太平洋、西はインド洋に面している。両大洋に挟まれた形だ。北半球の東アジア諸国からインド洋に到達するには、インドシナ半島を越えなければならないのと比べて、オーストラリアにとって、インド洋と太平洋を直接結びつけて考えることがいかに自然で容易かは、その地理的位置を考えれば理解しやすい。これは、もう一つの“Swing State”であるインドネシアについてもあてはまることだ。

インドネシアのマルチ外相は、「インド太平洋」の地政学的価値をたびたび強調している。2013 年 5 月にワシントンのシンクタンクで行った演説がよく知られているが、その中でマルチ氏は、「『インド太平洋』は、地政学用語の中で、ますます広く使われるようになってきている」と述べた<sup>12</sup>。

公式文書ではないが、ヒラリー・クリントン米 국무長官（当時）は 2010 年 10 月 28 日

にハワイで行ったスピーチの中で、以下のように「インド太平洋」という用語を使っている<sup>13</sup>。

“And we are expanding our work with the Indian navy in the Pacific, because we understand how important the Indo-Pacific basin is to global trade and commerce.”

演説全体を通じて使われたのは、この1回だけだったが、中国の外交政策研究者の中には、「中国の学者たちが、この用語を知ったのは、クリントン国務長官が2010年10月28日にホノルルで行った講演を通じてだった」という指摘もある<sup>14</sup>。

クリントン氏は、ちょうどその1年後、2011年10月に出版した、いわゆる「アジア回帰」に関する論文の中でも「インド太平洋」を使い、認知度、関心を引き上げるのに一役かった。論文の主な論点は、もちろん、イラク、アフガニスタンでの10年にわたるテロとの戦いを終えつつあった米国が、アジアに“Pivot”（向きを変える）するという政策転換だった。しかし、その中で、「われわれはオーストラリアとの同盟関係を、太平洋のパートナーシップから、インド太平洋の同盟に拡大しつつある」とも述べていた<sup>15</sup>。

世界規模で注目と関心を集める米国のクリントン国務長官が、この用語を使ったことで認知度が一気に上がったことは間違いない。

もともと米国にとって、太平洋とインド洋を一体のものとしてとらえる考え方は目新しいものではない。米軍が全世界を6地域に分割して設置している、いわゆる「地理的司令部」のひとつ、「太平洋軍」の担当地域とほぼ重なるからだ。南北アメリカの西海岸からインドとパキスタン国境までのすべての陸地と海洋だ。米軍内では、太平洋軍の担当地域を説明する場合には、“Asia Pacific”を使うが、隷下の米太平洋艦隊の担当地域は、“Indo-Asia-Pacific（インドアジア太平洋）”と説明されている<sup>16</sup>。

ただ、この地域分担はもともと、何らかの戦略的、軍事的な必然性がある設定されたというより、全世界を6つの司令部の担当地域に分けるため、便宜的に線引きされたという色彩の方が強かった。しかし、それが近年になって、中国とインドの台頭という変化を受けて、政治・安全保障、経済両面で新たな統一的な意味を持ち始めている、といえる。

書籍（英文）の出版状況を、Amazon.comで調べた。“Indo-Pacific”でキーワード検索すると、2,617件のヒットがある（3月12日現在）。このうち今年（2015年）に入ってから出版されたものは44件あるが、外交・安全保障に関するものは、そのうち10件にとどまる。あとは、海洋生物、気候変動などに関したものだ。

「インド太平洋」は近年、中国とインドの国力や影響力の増大と並行する形で、その使用が広まっているとみられる。ただし、実際に使われている範囲は、外交・安全保障政策に関連する分野に限られており、一般国民の「人口に膾炙（かいしゃ）している」とまで言える段階には、達していない。

## 2. 地域外交専門家アンケートの結果

2014年、米国のシンクタンクによって、インド太平洋地域の外交専門家に、さまざまな外交課題について意見を尋ねる国際アンケートが行われ、「インド太平洋」の用語としての有意性、妥当性についても調査された<sup>17</sup>。その結果は次の表1の通りだ。

(表 1)

用語「インド太平洋」の意義、妥当性に関するアンケート結果

	非常に 意味が ある	多少意 味があ る	「意味ある」 の小計	あまり意 味がない	全く意味が ない	分からない
各国平均	21	44	(65)	23	4	8
インド	58	33	(91) ①	6	0	3
日本	23	58	(81) ②	17	0	2
台湾	17	59	(76) ③	21	3	0
インドネシア	30	39	(69) ④	9	0	22
シンガポール	21	46	(67) ⑤	21	7	4
豪州	23	38	(61) ⑥	27	8	4
タイ	7	54	(61) ⑥	21	4	14
米国	19	40	(59) ⑧	28	7	6
ミャンマー	13	38	(51) ⑨	38	0	12
韓国	7	44	(51) ⑨	34	3	12
中国	6	31	(37) ⑩	43	11	9

質問は、「『インド太平洋』という概念は、東アジア地域の国際関係の変遷を論ずるうえで、どのような有効性、妥当性があるか」だった。

まず、全体的にみて、「非常に意味がある」と「多少意味がある」を合わせた、「意味がある」の合計は、各国平均で 65%と出た。評価の仕方はいろいろあると思うが、少なくとも外交政策の専門家の間では、地域を通じてこの用語がすでにかなり定着していることがうかがえる。

国別にみると、インドが 91%でトップだった。これは用語が「インド」太平洋であることを考えれば、当然ともいえる。同国内では、この概念を前提とした政策議論が政府内外を通じて幅広く展開されている。

日本は 81%で、インドに次ぐ 2 位だった。すでに本稿でみた「インド太平洋」の日本国内での限定的な使用、そこからうかがえる比較的低い浸透度を考えれば、この結果はやや意外ともいえる高さだ。ただし、このアンケートは、外交・安全保障政策に精通した研究者など、いわば「外交政策エリート」を対象としたものなので、矛盾はしない。政策エリートの間ではすでにかんりのレベルまで認知が進んでいるが、一般への広がりはまだ、あまり見られないということだ。政策エリートの間での認知度の高さからは、この用語の日本の外交・安全保障論議での有意性の高さが示されているといえよう。

調査対象の 11 カ国・地域には、本プロジェクトが着目するいわゆる“Swing States”は、基本的にすべて含まれている。具体的には、インド、インドネシア、オーストラリア、そして地域組織としての東南アジア諸国連合 (ASEAN) のメンバー諸国だ。ASEAN メンバー国のうちでは、インドネシア、ミャンマー、シンガポール、タイの計 4 カ国が調査対象になっている。10 カ国全体を包括してないものの、その内訳をみると、インドネシア、シ

シンガポールといったいわば「海洋 ASEAN」諸国が各国平均を超える関心の高さを示している一方で、ミャンマー、タイといった「大陸 ASEAN」諸国は、平均以下の水準という「二極分化」の傾向がのぞく。「インド太平洋」は狭い意味では海洋に根差した概念なので、これは当然ともいえる。ただ、具体的な政策展開を考えると、「大陸 ASEAN」も当然、含まれる。今後はこうした国々の間でも、政策の展開ぶりによっては関心の高まることが予想される。

2013年の国防白書で他国に先駆けてこの用語を使った、いわば「インド太平洋」先進国のオーストラリアで、各国平均を下回る61%にとどまったのはやや意外だ。このアンケートは回答の理由までは尋ねていないので、なぜこういう結果になったのかは分からない。米国が、59%とさらに低いのも目を引く。オバマ政権の「アジア回帰」政策で、アジア重視の姿勢が改めて強調されているとはいえ、米国外交全体の中で、「アジア」の占める重みは、決して圧倒的ではないということを示しているのかもしれない。アジアから見える「ワシントン」とは違った、ワシントンの実態がのぞいているといえよう。

さらに目を引くのは中国での関心の低さだ。37%で11カ国・地域の中で最低となっている。中国は最近、中国と欧州、中東を陸と海の「シルクロード」で結び、それに沿って2つの新たな経済圏を構築しようという「一帯一路」構想を、外交の重点として打ち出し、国を挙げて推進している。このうち「21世紀の海洋シルクロード」は、対象とする地域が、まさに「インド太平洋」と重なるが、その「インド太平洋」は使わないということだろう。

中国の政策専門家、研究者の間でも評価と対応は定まっていない。「その（インド太平洋の）概念は、中国で多くの戦略専門家や戦略計画の専門家に知的刺激を与え、中国の大戦略をインド太平洋という広い地域を横断する形で見始めるようになってきた」<sup>18</sup>という指摘がある一方で、「中国の戦略用語の中に、その言葉はない。中国は、インド洋と太平洋を、隣り合っているものの、それぞれの特徴や役割を持った、別の地域とみている」と明言して、統一性を否定する向きもある<sup>19</sup>。中国全体としては、新たな概念の登場を前にまだ混乱している様子が見ええる。

中国政府と共産党の指導部が「一帯一路」構想を唱えたのは、2013年秋にさかのぼる。習近平国家主席が、同年9月に訪問先のカザフスタンで「シルクロード経済帯」、翌10月にインドネシアで「21世紀の海洋シルクロード」を相次いで発表した。2014年11月に開かれた党中央外事工作会議以降、具体化が本格化している。

中国の英語紙 China Daily のサイトで検索してみると、“Indo-Pacific”でのヒットは687件あるものの、“One Belt and One Road”（「一帯一路」の英語表記）の3,890件には遠く及ばない。実際に記事を点検すると、「海洋シルクロード」については「中国か太平洋、インド洋に及ぶ」という説明はあるものの、なぜか「インド太平洋」という用語は使われていない。「一帯一路」は、米国の「アジア回帰」が中東からアジア・インド・太平洋へという、東に向かった動きであるのに対し、中国から欧州に向かう「西進」の構想だ。具体化の手段の一つとして、アジアインフラ投資銀行（AIIB）を独自に立ち上げるなど、構想と実施の両面で米国をはじめとした「西側」とは一線を画した独自性が際立つ。中国の米国に対する対抗意識ものぞく。用語についても、もともと米国から初めて聞いたという「インド太平洋」は、自ら進んで使う姿勢は見られない。中国を封じ込める考えに基づくものだとの指摘も広く聞かれる。ただ、今後どう変化していくかは、まだ明確には見通せ

ない。

### 3. 「インド太平洋」をめぐる主な論点と将来の展望

インド太平洋を枠組みとした戦略論議では、いくつかの「三角形」が語られている。まず、米 AEI 研究所の研究者、マイケル・オースリンが唱える二つの「同心」の三角形だ。インド太平洋での安全保障戦略の一環として、「米国は、懸念の共有が進みつつある、米国にとってのパートナー国と戦略的に重要な国家とを明確に連携させる新たな政治戦略を追求すべきだ」としたうえで、具体的な連携の例として2つの「同心」の三角形の構築を挙げる。「外側の三角形」は、日本、韓国、インド、オーストラリアで構成し、「内側」は、インドネシア、マレーシア、シンガポール、ベトナム各国で作るという。外側は、「インド太平洋の安全保障協力と米国の地域政策にとっての錨」の役割を果たし、内側の三角形は、「南シナ海での南半分で、内側の共通利益に焦点を絞り、沿岸地域の安全の強化にユニークな枠割を果たす」との説明だ<sup>20</sup>。事実上、中国のインド太平洋と南シナ海でのプレゼンスや行動、それを通じた影響力の拡大に対応、対抗するための措置だと言える。

もう一つ戦略的三角形論は、インドの外交・安全保障の専門家、C. ラジャ・モハンが指摘するもので、米中印3カ国の間で生まれ始めた「3者力学」だ。モハンはその背景を次のように説明する。

「中国とインドは、おりしも米国の力が地域で相対的に減退する時期に、新興海洋パワーとして台頭している。このため、米国に地球規模の軍事態勢の再調整を求める圧力をより大きなものにしていく」

この三角形の中でのインドの立場については、これまでインドが米中の協力関係の信頼に警戒感を抱き、米国のアジア戦略の「受け身で動く駒」にはならないよう努めてきたが、「中国の潜在力の拡大を目の当たりにして、インドと米国の『戦略的不快感』は着実に拡大している」と指摘。「3者力学」が、「米印」対「中」という二極分化の構図に向けて動いているとの見方を示している<sup>21</sup>。

### 4. 「インド太平洋」概念の有意性、妥当性の検討

これまで本稿で検討してきた「インド太平洋」の戦略空間を示す用語としての有意性、妥当性を、「共有する利益」と「共有する脅威」の両面から考察する。

そもそも、一つの地理的な広がり、地域が、単にそこに存在しているということを超えて、何らかの戦略的有意性を持った一つの戦略空間として成立するためには、「利益」または「脅威」、あるいはまたその両方について、空間を通じた共有性が必要となる。

インド太平洋に潜在的、顕在的に存在する主な脅威について関係各国への影響を考察した結果が次の表2だ。

主要国、Swing States を通じて地域横断的に共有される脅威は、海賊などによるシーレーン航行に対するものぐらいだ。ただし、マラッカ海峡での海賊脅威はすでに概ね制圧されており、今は東アフリカ沿岸、アデン湾周辺での海賊脅威に限られる。

東シナ海、南シナ海で顕在化している地域諸国と中国との間の領土紛争も、インド洋には存在しない。北朝鮮の核と弾道ミサイルの脅威も、実際問題として、それが及ぶのは「アジア太平洋」に限られる。

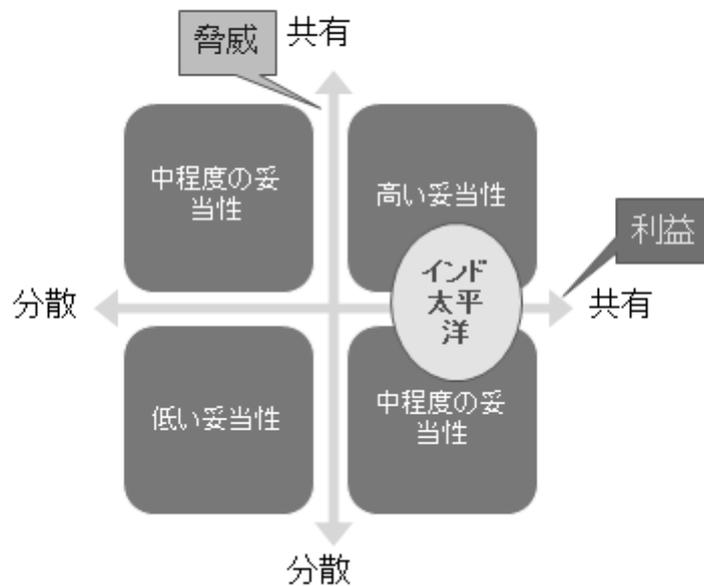
(表 2)

インド太平洋における脅威の考察

脅威	Major Powers			Swing States			
	日本	米国	中国	インド	豪州	インドネシア	ASEAN
シーレーンへの脅威(海賊)	○	○	○	○	○	○	○
海洋領土紛争	○	△	○	×	×	○	○
北朝鮮	○	○	△	×	×	×	×
中国の脅威	○	○	△	○	△	△	△

(図 1)

用語「インド太平洋」の妥当性の考察



「インド太平洋」については、中国からは、自国封じ込めの考えに基づく概念との批判的指摘がよく聞かれるが、そうした対中脅威認識が、地域諸国を通じて、どこまで共有されているかは、微妙なところだ。公式見解をみれば、表立って「脅威」という国はないが、実相は当然かなり複雑だ。いずれにしろ、地域諸国共通の脅威とは言い切れないだろう。

一方、「利益」は、この「脅威」と裏返しの関係になるが、明確に関係各国に共有されるものは、「航行の自由」だ。経済的、戦略的な両面の意味を持つ。しかし、それ以外の「共通利益」は見当たらない。

その結果、「インド太平洋」の用語としての妥当性を分析してみると、図1のようになる。

「利益の共有」という面での妥当性は高いと言えるが、「脅威の共有」については、関係国の足並みは必ずしもそろっていない。とりわけ、日米中など主要国と、インド、オーストラリア、ASEANなど、いわゆる“Swing States”との間では、「拡散」の方が目立つ。

「インド太平洋」を中国包囲網の概念としないためには、中国も含めた関係各国の間で共有される脅威が明確になる必要がある。それとともに、あるいはそれ以上に、共通の利益の定義も重要だ。

「共通の脅威」、「共通の利益」があいまいになると、自然と「中国包囲網」という見方が浮上する構図になっている。そこがこの新たな戦略概念の最大の課題ともいえる。

## 5. 日本政府への政策提言

2007年8月、インドを訪問した第一次安倍内閣当時の安倍晋三首相が、インド国会で行った「二つの海の交わり」というテーマの演説は、「インド太平洋」という地政学的、戦略的概念の外交舞台での使用に、事実上の先鞭をつけたものとして地域各国の注目を集めた。ところが、それ以来、8年近くが経過したが具体化、政策化はほとんど進んでいない。本稿でみたように、日本の国会での議論は全く行われていないし、メディアでの議論も無いに等しい。

最近、欧州、中東から東アジアにかけてユーラシア地域で起きている戦略的な動きは、米国・オバマ政権の「アジア回帰 (Rebalance)」に基づく「東進」と、中国・習近平政権の「一帯一路」政策に基づく「西進」の動きとの、絡み合い、ぶつかり合いと言える。それは外交・安全保障面だけにとどまらず、経済・通商政策にも及んでいる。具体例を挙げれば、米国の「アジア回帰」の経済的側面である、環太平洋経済連携協定 (TPP) の締結であり、中国の「一帯一路」の主要部分であるアジアインフラ投資銀行 (AIIB) の設立だ。いずれの実現化をめぐっても、米中両国を中心に、地域各国を巻き込んだ対立、競争の大きな構図が浮かび上がっている。

日本はそれぞれについて、政策判断を求められているが、個々の政策に限ったものでは十分とはいえない。欧州からアジア太平洋にかけてのユーラシア地域全体を通じた地政学的、戦略的な動きを見極め、自国の利益を判断することが求められているからだ。そのためには、まず、日本独自の「インド太平洋」戦略ともいえるべき、アジア太平洋とインド洋を見渡した広範囲の外交・安全保障戦略が必要となる。これまでは、いわゆる「沿岸警備能力」の向上の施策として、フィリピン、ベトナム、インドなど「インド太平洋」地域諸国に警備艦艇の供与、救難航空機の売り渡しなどが進められてきた例はあるものの、地域横断的な政策枠組みが策定されているわけではない。まずは、安倍首相が打ち出した、「二

つの海の交わり」を、地域ごと、各国ごとの縦割りではなく、「インド太平洋」全体を通じた形で、包括的、地域横断的に政策化することが、その第一歩となるだろう。

## 結び

「インド太平洋」が統一的な戦略空間として有意性、妥当性を拡大していくことは中国とインドの国力が今後さらに伸長する可能性を踏まえれば、想像に難くない。ただ、Trans-Indo-Pacific の共通脅威や共通利益は、まだ限定的であることも事実だ。戦略空間としての「インド太平洋」は、「太平洋」や「アジア太平洋」にとって代わるといふより、当面は重なり合う形で、共存していくと考えられる。

## — 注 —

- <sup>1</sup> <http://en.wikipedia.org/wiki/Indo-Pacific>
- <sup>2</sup> Abhijit Singh, “Maritime Security Partner in the Indo-Pacific,” *Asian Strategic Review 2015 India as a security Provider*, p.146
- <sup>3</sup> [http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/19/eabe\\_0822.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/19/eabe_0822.html)
- <sup>4</sup> [http://www.kantei.go.jp/jp/96\\_abe/statement/2013/20130118speech.html](http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2013/20130118speech.html)
- <sup>5</sup> [http://www.kantei.go.jp/jp/96\\_abe/statement/2013/0223speech.html](http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2013/0223speech.html)
- <sup>6</sup> [http://www.kantei.go.jp/jp/96\\_abe/statement/2014/0530kichokoen.html](http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2014/0530kichokoen.html)
- <sup>7</sup> [http://www.mofa.go.jp/mofaj/s\\_sa/sw/in/page22\\_001770.html#](http://www.mofa.go.jp/mofaj/s_sa/sw/in/page22_001770.html#)
- <sup>8</sup> 『朝日新聞』2014年11月15日（朝刊）
- <sup>9</sup> *Defense White Paper 2013* (Canberra, Department of Defense, Australia, 2013) [http://www.defence.gov.au/whitepaper/2013/docs/WP\\_2013\\_web.pdf](http://www.defence.gov.au/whitepaper/2013/docs/WP_2013_web.pdf)
- <sup>10</sup> Rory Medcalf, Andrew Shearer, “PM faces challenge of deeper alliance,” *The Australian*, March 7, 2011, p.9.
- <sup>11</sup> Rory Medcalf, “Pivoting the map: Australia’s Indo-Pacific System,” *Centre of Gravity series paper#1*, (ANU Strategic and Defence Studies Centre, 2012) p.3.
- <sup>12</sup> Marty Natalegawa, Remarks; “An Indonesian perspective on the Indo-Pacific,” May 16, 2013, CSIS, Washington, D.C.
- <sup>13</sup> Hillary Clinton, Remarks; “America’s engagement in the Asia-Pacific,” October 28, 2010, Honolulu, Hawaii <http://m.state.gov/md150141.htm>
- <sup>14</sup> Liu Zongyi, “Conflict or Cooperation: Geopolitics and Geo-economics in the ‘Indo-Pacific,’” (June 2014). 米 Stimson Center で行った発表のスライド。 <http://www.stimson.org/images/uploads/chinaperspective.pdf>
- <sup>15</sup> Hillary Clinton, “America’s Pacific Century,” *Foreign Policy*, (October 11, 2011) <http://foreignpolicy.com/2011/10/11/americas-pacific-century/>
- <sup>16</sup> <http://www.cpf.navy.mil/about/#aor>
- <sup>17</sup> Michael Green, Nicholas Szechenyi, *Power and Order in Asia* (Washington, D.C.: Center for Strategic&International Studies, July 2014) 米国のシンクタンク、戦略国際問題研究所 (CSIS) が、2014年3～4月に、日本、米国、中国、オーストラリア、インド、インドネシア、シンガポール、タイ、ミャンマーの10カ国に加えて台湾で実施した。各国・地域で外交問題に詳しい専門家を選び、調査した。結果の概要をまとめた報告書は、以下のサイトに掲載されている。 [http://csis.org/files/publication/140605\\_Green\\_PowerandOrder\\_WEB.pdf](http://csis.org/files/publication/140605_Green_PowerandOrder_WEB.pdf) ただし、この論文に掲載している「インド太平洋」に関する調査結果は報告書には含まれていない。朝日新聞社がこのプロジェクトの後援をつとめ、筆者は計画段階からかかわったため、この非公開データを入手することができた。
- <sup>18</sup> Zhao Minghao, “The Emerging Strategic Triangle in Indo-Pacific Asia,” *The Diplomat*, June 04,

2013. <http://thediplomat.com/2013/06/the-emerging-strategic-triangle-in-indo-pacific-asia/>
- <sup>19</sup> Mohan Malik, *Maritime Security in the Indo-Pacific* (London, Rowman & Littlefield, 2014), p.97.
- <sup>20</sup> Michael Auslin, *Security in the Indo-Pacific Commons* (Washington, D.C.: AEI Press, December 15, 2010) <http://www.aei.org/publication/security-in-the-indo-pacific-commons/>
- <sup>21</sup> C.Raja Mohan, *Samudra Manthan* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2012), p.10.

## 第10章 「インド太平洋」地域外交に向けた日本の外交政策への提言<sup>1</sup>

「インド太平洋時代の日本外交」研究会  
菊池 努・神谷 万丈・石田 康之

提言1. 近年の国際関係の趨勢において、「インド太平洋」が一つのまとまりをもった地域概念として重要になっている。日本の外交政策は、二国間関係の狭い視野を超えて、政治・経済・安全保障を統合した幅広い視野から、能動的な「インド太平洋地域外交」を展開すべきである。

「北東アジア」「東南アジア」「アジア太平洋」「東アジア」などの地域概念に加えて、太平洋とインド洋を結ぶ広域的な地域概念として「インド太平洋」が形成されつつある。この背景には、海洋安全保障への関心の高まり、インドの台頭と対外関係の変化（アジア諸国との経済、政治、安全保障面での関係強化）、アジアの経済圏の外縁拡大（ミャンマー、バングラデシュ、インドへ拡大）、中国の海洋進出と海上交通路の安全への懸念などの要因が作用している。

オーストラリアは、「インド太平洋」という地域概念を政府の公式文書で既に採用しており、インドとの関係強化やインド洋諸国との協力推進を支える概念となっている。これまで長い間、「アジア」の桎梏（オーストラリアはアジアに位置するがアジアの国ではない）に悩まされてきた。オーストラリアにとって、「インド太平洋」地域概念は、このアジアの桎梏から自国を解放し、オーストラリアが「自然に位置する」地域概念として、今後の同国の能動的な対外政策を支えるものとなるであろう。オーストラリアは、かつての“Down Under（英国から見て地球の「裏側」）”から、今や「インド太平洋」の「中心」に位置する国家へと変貌しつつある。

インドでは、「インド太平洋」地域概念を採用することの当否が議論されている。ただし、実際には、近年の経済・安全保障両面でのインド政府の対外関与策（日米豪協力やASEAN諸国との関係強化など）をみれば、同国が事実上この「インド太平洋」地域概念を念頭に対外関係を展開していることを示唆している。

インドネシアにおいては、前政権のマルチ外相が「インド太平洋」を念頭に、東南アジア諸国の友好と協力のシンボルである東南アジア友好協力条約（TAC）のインド太平洋版を締結するよう提案したことがある。ジョコウィ現政権は、海洋国家としてのインドネシアの発展をめざし、同国を「海洋軸（Maritime Axis）」に変貌させることを国家目標に掲げ、その基本方針をすでに打ち出している。インドネシアは太平洋とインド洋の結節点に位置するという同国の地政学的な戦略的価値を念頭に対外関係を進めている。

米国オバマ政権の「リバランス政策」でも、太平洋とインド洋が一体となりつつあるとの認識に基づいている。これまで米国においては、中国の海洋進出を念頭にいた、共和党系の安全保障専門家によって「インド太平洋」地域概念が支持されてきた。オバマ政権になってから、航行の自由の確保など「国際公共財（グローバル・コモンズ）」を維持強化するという文脈で、この「インド太平洋」地域概念が受け入れられることになった。米

国においても党派を超えた支持を得つつある概念なのである。

中国は、これまで「インド太平洋」概念を使用することには警戒的であった。おそらく、対中警戒論を唱導する米国共和党系の安保専門家が「インド太平洋」概念に頻繁に言及したためと考えられる。現在、習近平政権の提唱する「海洋シルクロード」構想は、太平洋からインド洋、さらには中東にまで拡大する海洋を念頭においており、中国版の「インド太平洋」構想、あるいは米国の「リバランス政策」への対抗策であるといえる。

さらに、「インド太平洋」を包摂する地域制度も形成されつつある。EAS（東アジア首脳会議）やADMMプラス（拡大ASEAN国防相会議）、EAMF（ASEAN海洋フォーラム拡大大会合）などである。

日本としては、これからインド太平洋地域に関する様々な政策判断を求められることになるであろう。とりわけインド太平洋地域全体を通じた地政学的で戦略的な動きを見極め、自国の利益を判断することが求められている。特定の部局を超えた、総合的、包括的、多角的な視野が必要である。例えば、これまでは、いわゆる「沿岸警備能力」の向上の施策として、フィリピン、ベトナム、インドなど「インド太平洋」地域諸国に警備艦艇の供与、救難航空機の売り渡しなどが進められてきた例はあるものの、地域横断的な政策枠組みが策定されているわけではない。まずは、安倍首相が打ち出した、「二つの海の交わり」構想を、各地域別や各国別の縦割りではなく、「インド太平洋」地域の全体を通じた形で、包括的かつ地域横断的に政策化することが、その第一歩となる。

提言2. インド太平洋地域における日本の戦略目的は、この地域の平和と繁栄を支えてきた自由で開放的でルールに基づく国際秩序（**liberal, open, rule-based international order**）の維持強化である。安全保障面では、太平洋からマラッカ・シンガポール海峡を経てインド洋を通り、中東や東アフリカに至る広域的な通商ルート／海上交通路（海洋コモンズ）の開放性と安定的使用を原則とするルール化、関係国のコンセンサスの構築による信頼醸成措置の促進、沿岸国の警戒監視能力の充実化を進めるべきである。この点で、南シナ海と並んでインド太平洋の戦略的要衝に位置するベンガル湾諸国との協力強化も一層推進すべきである。

日本にとっての戦略的目標は、アジア太平洋とインド洋方面を結んだ広大な地域に、既存の国際秩序、すなわち自由で開かれたルール基盤の国際秩序が今後も維持されることである。この目標を達成するために不可欠なのは、域内の関係国との連携の強化である。特にリベラルな価値や理念を日米などと共有している民主主義国であるインド、オーストラリア、インドネシアなどのインド洋方面諸国との協力が重要である。日本は、同盟国米国とともに、自由で開かれたルール基盤の国際秩序の維持に価値を見出す関係諸国との協力を主導していくべきである。

太平洋からインド洋にわたる広域的な通商ルート／海上交通路の開放性と航行の自由を一定のルールにのっとって維持することは、域内の全ての国にとって死活的に重要な国際公共財となっている。海洋大国である日本は、これまでこの国際公共財（グローバル・コモンズ）の中心的な提供者としての役割を果たしてきた同盟国の米国と協力して、インド

太平洋における海洋安全保障に関する国家間協力を主導すべきである。

インド洋は「国際貿易のハイウェイ」であり、東アジアへの物資輸送の75%以上が通過している。インド洋のハイウェイそのものの維持や航行の自由には、緊急の脅威や懸念が存在するわけではない。しかし、インド洋ハイウェイのチョークポイントとなるマラッカ海峡は南シナ海に接続し、その戦略的状況や軍事バランスが多大の影響を及ぼすであろう。特定の国家が海域支配を目指せば、グローバル・コモンズの開放性が失われ、チョークポイントは不安定となる。

インド洋と太平洋の結節点である南シナ海は、重要な通商ルート／海上交通路が交差するグローバル・コモンズであるものの、中国を筆頭に周辺諸国の領有権問題の発火点となっている。インド洋に連結する東シナ海と南シナ海の安定は、これに直結するインド洋の安定に影響し、「国際貿易ハイウェイ」としての役割を際立たせる。

インド洋ハイウェイの安定を得るためには、インド洋と南シナ海に利害関係を有する諸国——直接隣接するインド、インドネシア、ASEAN諸国、豪州、中国——、また、多くの利益を有する日米をはじめとする関係諸国が、この海域をグローバル・コモンズと認識し、その安定と自由使用を確保するためのルール化とコンセンサスの構築を進展させる必要がある。

また、マラッカ海峡の西側出口に位置するベンガル湾においても、今後主要国間の競争・競合が激しくなる可能性が高い。ベンガル湾に面するミャンマー、バングラデシュ、スリランカなどの諸国との一層の関係強化が不可欠である。

提言3. 経済面では、関係諸国の国内経済制度の調和と統合を目指す環太平洋戦略的経済連携協定（TPP）の早期妥結と他の諸国への拡大が最優先の課題である。自由で開放的でルールに基づく国際秩序を維持強化するために、日本はTPPの早期締結と「ポストTPP戦略」の策定を急ぐべきである。その際、インドネシアを始めとするASEAN諸国のTPP加盟を促す措置（関係諸国との対話や制度改革支援、人材育成支援など）を講じるべきである。TPP交渉の帰趨と展開は、おそらくインド太平洋の地域秩序の行方に決定的な影響を及ぼすであろう。

アジア諸国は、これまでGATT/WTOなどのリベラルな国際秩序のもとで、自国の市場を開放し、外資を積極的に導入し、海外市場に製品を輸出することで大きな成長を達成してきた。この過程で、かつては自由貿易体制に不信感を抱いてきたアジア諸国も、自由貿易の原理を含むリベラルな経済規範を受け入れてきた。中国も例外ではない。中国は共産党の一党支配体制という政治体制を維持しつつも、リベラルな経済原理を徐々に受け入れてきた。

これまでのリベラルな国際経済秩序は、自由主義の規範を掲げつつも、実際には各国の格差に配慮し、国内規制制度に関しては各国の独自性を重んじるという柔軟なものであった。このため、アジア諸国も伝統的な国内制度を温存しつつ、リベラルな国際経済秩序に参加することが可能であった。

しかし現在進められているTPPが目指しているのは、従来のような、各国の国内事情

に配慮した「柔軟な地域制度」ではなく、各国の国内規制制度の共通化を求めるような「強い地域制度」形成の試みである。例えば、TPPにおいては、各国における知的財産権の保護、政府調達制度の標準化、環境や労働規制の共通化、国有企業への保護の削減など、参加国に対してリベラルな経済規範への強い同調を求めるものである。

日本としてはTPPの早期妥結を積極的に推進するとともに、ASEAN諸国などにTPP参加を促す「ポストTPP戦略」に取り組み、TPPを基盤としたインド太平洋自由貿易圏の構築に努めるべきである。

その際に日本が留意すべきは、インド太平洋の諸国がTPPに適応する過程で直面する困難にも目配りが必要である。米国の政策には時として過剰で急進的なところがみられる。「日本は米国と完全に同調している」とアジア諸国から見られることは日本にとって得策ではない。日本はTPPの求めるアジア諸国の市場開放と経済制度改革が関係国の経済近代化に貢献し、長期的に持続可能な発展をもたらすものであることを丁寧に説明すると同時に、各国の国内経済調整に不可避免的に伴う困難に関係諸国が対応できるよう、物的・人的支援を提供すべきである。

さらに日本の役割として、米国の「急進的な」要求を抑える役回りを演じる必要がある。「ポストTPP戦略」の可否は、インド太平洋地域の経済秩序のみならず、政治秩序にも大きな影響を及ぼすものである。そこで日本としては、米国の主張する過大で高度な要求とアジア経済の現実との大きなギャップを埋めるといふ、困難だが意義のある役割を担う必要がある。このような仲介者の役割を日本が担うことを通じて、インド太平洋地域の独立した有力国としての評価を勝ち取ることができよう。

提言4. インド太平洋地域の国際関係において、大国間外交だけでなく、インド、インドネシア、オーストラリア、ASEANなど地域の有力なスイング・ステーツ諸国への対応が、日本外交にとって重要である。これらのスイング・ステーツ諸国を、自由で開放的でルールに基づく秩序（liberal, open, rule-based order）の形成に向けたパートナーとする外交が求められている。

米国の「リバランス政策」ならびに中国の「周辺外交」や「海洋シルクロード構想」の重要な焦点は、これらのスイング・ステーツ諸国との関係強化と支持調達にある。これまでアジア太平洋地域の「周辺部」とみなされてきた地域や諸国の帰趨は、国際関係の動向を左右する主戦場になりつつある。

新興国である中国やインドの台頭や米中関係の緊張と協調など、インド太平洋地域における大国間関係は流動的である。日本はインド太平洋の有力国としてこの動きを注視すべきである。しかし「米中以外の諸国」への目配りを忘れてはならない。インド太平洋の将来は、米中だけでなく、むしろ「米中以外の諸国」の今後の動向によって左右される可能性が高い。インド太平洋地域の国際関係は、これまでの歴史にしばしばみられた大国主導の国際関係とは異なるものになる可能性がある。

日本がインド太平洋外交を推進するにあたって留意すべきことは、インドやインドネシアなどの諸国（さらにインド太平洋に位置するほとんどの諸国）の体現する国際関係の規

範や価値は、日米やオーストラリアなどのリベラルな考え方よりも、中国のような伝統的な国家主権重視の考え方に近いということである。たとえば、国際経済のルールや規範、国際関係のあり方、国内政治体制と主権、内政不干渉原則などについて、これらのスイング・ステーツ諸国の考え方は、中国の考え方と親和性が高い。

ただし、アジアのスイング・ステーツ諸国の中には、伝統的な国家主権重視の考え方を乗り越え、国際社会のリベラルなルールと規範に同調すべきだという意見も根強い。実際、ASEAN 諸国は、自由と民主主義、人権、法の支配を ASEAN 諸国が守るべき共通の規範とすることをうたった ASEAN 憲章を採択している。ASEAN 諸国は、リベラルな原理とルールに基づく「ASEAN 共同体」の構築に向けた共同作業を続けている。この ASEAN 共同体構築に向けた実施過程では多様な問題が山積みで紆余曲折はあるものの、日本は ASEAN の努力を積極的に支援すべきである。ASEAN 共同体の形成は、自由で開かれた、ルールに基づくインド太平洋地域秩序の構築に大いに寄与するものと思われる。

提言5. 中国の「迂回」戦略への対応が、今後の重要な外交課題となることを念頭に、インド太平洋外交を推進すべきである。中国はリベラルな秩序に同調も挑戦もせず、「迂回」する戦略をとっているかに見える。中国の迂回戦略と見られる動きや試みに対して、日本はリベラルな国際規範への同調を求める包括的な政策対応が必要である。

まずは中国が主導する AIIB（アジアインフラ投資銀行）への対応が、喫緊の外交課題である。AIIB の国際規範への同調を求めつつ、戦後のリベラルな国際制度の中心を担ってきた世界銀行やアジア開発銀行の機動的できめ細かな対応強化に取り組むべきである。

インド太平洋の国際関係を語る時、「パワー・トランジション」や「パワー・シフト」という言葉がしばしば聞かれる。その背景には、中国やインドなどの新興諸国の力の台頭やアメリカの相対的な力の低下などの変化がある。国際関係における「力の移行」の中心的テーマは、力を有した中国が既存のリベラルな国際秩序に調和するか、それとも既存の秩序に挑戦し、新たに異なる国際秩序を構築しようとするのかが問題となる。つまり、「同調か挑戦か」という問題である。

冷戦後、これまでのアジアの国際関係を振り返ると、中国に「同調」を求める動きが優越していたといえる。実際、中国の改革開放路線の採用以降、アジア諸国は中国を地域的な経済相互依存のネットワークに組み入れるとともに、地域制度への中国の参加を慫慂してきた。中国を地域的な経済ネットワークや地域制度に組み入れる方策を通じて、リベラルな国際秩序への同調を促し、国際社会の責任ある一員に変えることができるとの期待があった。

今日でも、中国をリベラルな地域秩序に組み入れるという基本姿勢が維持されているものの、「同調か挑戦か」という議論は現実の中国の行動を反映するものなのだろうか。戦後形成されたリベラルな地域秩序は、各国の国内制度の標準化や共通化を求めるという点で「内政干渉」的である。このリベラルな国際秩序には柔軟性があり、各国の国内制度に

関して各国独自の仕組みの維持を許容してきた。この結果、中国を始めとするアジア諸国もこの秩序に参画し、経済的な発展を実現してきた。

しかし現在進められている TPP のような地域制度は、そうした柔軟性を認めず、リベラルな秩序規範への強い同調を求めるものである。これに対し中国は、リベラルな秩序規範に強い同調を求める動きに対して全面的に挑戦することも同調することもなく、むしろ「迂回」して、独自の地域制度を構築しようとしているかに見える。つまり、中国はリベラルな秩序の恩恵を享受しつつも、自国にとって望ましくないルールや規範に同調するのは拒否し、代わって（緩やかなリベラルな秩序の中で）独自の仕組みを考案し、同調者を募っている。

例えば中国は 2014 年 5 月の CICA（アジア相互協力信頼醸成措置会議）における「新しいアジア安全保障概念」を提示し、「アジアの諸国によるアジアの安全保障の取り組み」を唱導し、アジアの経済発展に不可欠な経済インフラ整備のための「アジアインフラ投資銀行（AIIB）」の設立を主導し、BRICS（ブラジル、ロシア、インド、中国、南アフリカ）諸国による「BRICS 開発銀行」設立にも合意、中国とアジア諸国を結ぶ「海のシルクロード構想」を推進している。これらはいずれも IMF や世界銀行、アジア開発銀行などの既存の国際制度や地域制度に公然と異を唱えるものではなく、これを「迂回」して、独自のルールと規範に基づく新たな制度の構築を目指す構想といえよう。

外資導入と輸出主導の経済成長政策を進めてきた中国にとって、国際的な自由貿易体制や国際金融体制の安定は不可欠であり、中国の経済成長と国内政治の安定にとって重要である。そのため中国は既存のリベラルな秩序の受益者なのである。従って、中国は既存のリベラルな国際秩序を支えてきた GATT/WTO や IMF 体制に抵抗し、その変革を志向しているわけではない。

しかし既存のリベラルな国際秩序に対する中国の対応は、一方で「緩やかな形」で同調しつつも、他方で TPP のようなリベラルな秩序への強い同調を求める動きは中国にとって受け入れがたい。例えば、環境、労働、市民の権利への強い配慮を求める世界銀行やアジア開発銀行の援助政策などは、中国の共産党体制の依拠する組織原理や中国が唱導する国際政治経済の規範と対立するからである。リベラルな国際秩序規範の中で、一方で自国に有利な部分は同調し、恩恵を享受しつつ、他方で全面的な同調は拒否し、自国に不利な部分は迂回して独自の制度を構築しようとする。その好例として、中国が唱える「（アメリカとの）新型大国論」とは、一方で自国に有利なリベラルな国際秩序を一部は受け入れてアメリカと共存しつつ、他方で中国にとって望ましくない国際規範は拒否し、代替の国際制度を構築しようとする中国の動きへのアメリカの抵抗と妨害を抑え込もうという狙いを有した構想ともいえる。

「21 世紀海上シルクロード」構想は、中国独自の「インド太平洋」戦略を志向するものといってよい。現時点においてこの構想は、沿岸諸国の海洋を通じた連結性強化のためのインフラ建設と融資メカニズムの構築という以上には具体的内容を欠いているため、インドをはじめとする各国には警戒感がある。「21 世紀海上シルクロード」構想の具体的内容や進展によっては、日本の「インド太平洋」外交に重要な挑戦をもたらすこともありうる。今後、中国主導による「21 世紀海上シルクロード」構想の進展状況を的確に把握するとともに、構想の展開と発展が、日米の支持している自由で開かれたルールに基づく海洋秩

序の中に包摂できるような望ましい戦略と方策を十分に検討し、適時に実施することができるように今から準備すべきである。

提言6. 日本外交は、米国のアジア地域への関心と関与を維持強化するために、日米同盟の一層の強化を通じて、アジア諸国の持つ米国のアジア関与への期待に応えるとともに、アジア諸国に根強い米国の姿勢への懸念や不安感を払拭すべきである。

また、米国の「未完のリバランス政策」の展開を、インド洋と太平洋が繋がる「インド太平洋」地域における実際的な戦略に転換するために、日本は米国と緊密に政策対話や政策調整を進めていくべきである。中国の台頭と外交攻勢に対応して、米国の積極的な外交攻勢に支えられた統合的な対アジア政策が不可欠である。日米同盟を深化させるとともに、地域戦略を共有するパートナーである豪州やインドとの協力関係の構築を多層的に展開していく必要がある。

米国オバマ政権の「リバランス政策」に対するアジア諸国の評価は総じて高く、米国の役割に対する期待も大きい。しかし、アジア諸国の間には、アジアに対する米国の関心と関与が低下することへの懸念も根強い。米国自身はアジア地域の“staying power (頼りになる安定した国家)”であると主張しているものの、アジア諸国の中には米国のアジア関与についての疑念もある。そして、米国のアジア関与に対するアジア諸国の懐疑的な見方が、対中政策やアジアの経済や安保上の諸問題に対する各国の姿勢や政策に影響を及ぼしている。

インド太平洋地域に対する米国の継続的な関心と関与について、地域諸国の信頼と確信を強化することが重要である。そのために、米国によるアジア地域への関与の礎 (cornerstone) として日本が果たすべき役割は大きい。

今後、「インド太平洋」概念が米国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、実施可能な概念に変換される必要がある。もともと米国において、「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である。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、リバランス政策とも共鳴し合ったといえる。

「インド太平洋」を実施可能な戦略としての地域概念とするためには、米国による積極的な外交的関与が不可欠である。米国が地域諸国と協調しながら、持続的かつ一貫性をもって統合的なアジア政策を組み立てられるかが問われている。米国外交がインド太平洋地域における実際的な戦略を展開するために、日米両国は緊密に政策協調を進めるべきである。

提言7. インド太平洋地域を包摂する地域制度を強化すべきである。とりわけEAS(東アジア首脳会議)を積極的に活用すべきである。第一歩として、本年のEASにおいて、「EAS首脳宣言」(仮称)を取りまとめるべきである。この「EAS首脳宣言」に、南シナ海に関する「行動規範(Code of Conduct)」に盛り込むべき諸原則を組み入れるようASEAN諸国を慫慂すべきである。地域の領土・海洋問題に関するEAS首脳宣言を通じて、紛争の平和的解決ならびに国際社会のルールに基づく懸案の処理の原則に対する政治的コミットメントを確保すべきである。

インド太平洋という地域の平和と安定を支えるための地域制度の強化が必要である。EASを積極的に活用すべきである。本年は東アジア首脳会議(EAS)の10周年である。この機会を活用して、「EAS首脳宣言(仮称)」を取りまとめるよう努力すべきである。この宣言には、(1)EASの制度強化(特に政治、安全保障問題を議論する最高レベルの場として)に取り組むための具体的な協議を開始すること、(2)インド太平洋の国際関係の基本原則、各国が順守すべきルールと規範についての合意を盛り込むべきである。さらにEASの制度強化は、インド太平洋地域に対する米国政府の継続的かつ強いコミットメントを確保するうえで有用である。

これまでASEANと中国との間で行われている行動規範(COC)に関する協議が短期間でまとまる可能性は極めて低い。その代替案として、EAS首脳会議の政治宣言に諸原則を盛り込むことを検討すべきである。

過去1年を見ても、日米、日印、日ASEAN、米印、日豪、ASEANなどで首脳会議が行われ、首脳宣言が発せられてきた。このような首脳宣言には、今後のインド太平洋の国際関係を律すべき重要な原則や規範が盛り込まれている。それらを「EAS首脳宣言」にまとめ、この地域の諸国が守るべき基本原則を確認する作業が重要である。日本はこのための、会議の中心的役割を担っているASEAN諸国との緊密な協議を行うべきである。(国際関係を律する基本原則に関して、ASEAN諸国の支持を調達することが肝要である)。この「EAS首脳宣言」には、以下の諸原則を盛り込む必要がある。

- 「航行及び上空飛行の自由を含む国際法の尊重に基づく海洋秩序を維持することの重要性を強調する」
- 「威嚇、強制又は力による領土又は海洋に関する権利を主張しようとするいかなる試みにも反対する」
- 「これらの緊張に対処するため、この地域における各国の政府及び軍の間における信頼醸成措置の確立を強く促す」
- 「領有権や海洋権益を巡る争いにおいては、関係国が自らの海洋における権利の主張の根拠を国際法に合致する形で明らかにするよう求める」
- 「不測の事態のリスクを削減する方法として実効的な行動規範(COC)の早期策定に向けた取り組みを支持する」
- 「海洋の紛争を解決するために国際的な仲裁を含む外交的及び法的な手段を用いることを支持する」
- 「地域の安全と繁栄にとっての東南アジア諸国連合(ASEAN)の一体性及び中心性

の重要性を認識し、外交上、経済上及び安全保障上の ASEAN との協力を深化することに対するコミットメントを強化する」

- 「東南アジアの沿岸国が法執行、不正な取引及び武器の拡散との闘い並びに海洋資源保護をよりよく実施できるよう、海洋の安全及び海洋安全保障のための海洋監視及びその他の能力の構築においてこれら諸国を支援するために連携を強化する」

提言 8. インド太平洋地域の経済アーキテクチャの構築に向けた政策を推進すべきである。特に、ASEAN の経済統合と安定への支持、インド洋方面諸国との経済関係を促進すべきである。

インド太平洋地域の経済アーキテクチャの構築に向けた政策として、第一に ASEAN の経済統合と安定を支持すべきである。「インド太平洋」の経済連携は ASEAN の役割が大きい。現在、ASEAN は経済共同体の完成に向けて地域協力を進めており、日本からの支持、協力が今後の ASEAN の安定に寄与する。また、ASEAN 地域における日本企業のプレゼンスは大きく、インド経済を取り込んでいく一つのステップとなる。

第二に、日本外交はインド洋方面諸国との経済関係を促進すべきである。日本の外交・安全保障政策においてインド太平洋という地域秩序の構築と維持を図っていこうとするのであれば、インド洋諸国との間に政治・安全保障面だけではなく、経済面でもより濃密な相互作用を実現させていく必要がある。今後、インド洋方面諸国の経済が世界経済に占める比重はますます高まることが予想されており、これら諸国との経済関係の発展が日本に経済的な利益をもたらすことは間違いない。インドに加え、バングラデシュ、スリランカなどとの経済連携強化が重要である。また、そうした観点を超えて、インド、インドネシア、ASEAN 諸国、豪州などのインド洋方面諸国との間で「戦略的経済連携」を発展させるための施策を構想し、実施していくべきである。

さらに日本外交は、インド洋方面諸国との経済連携強化のために、ODA を戦略的に活用すべきである。近年、日本の ODA 予算は縮小し、OECD の基準では世界第 5 位にまで低下した。しかし、このような表面上の対外援助額の数字と実体はいささか異なっている。対外援助の総額では、日本はアメリカに次ぐ世界第 2 位の位置にある。これまで日本が提供してきた円借款が毎年返済されており、その規模は年間 5000 億円に上る。この返済された資金の多くが再び援助として提供されているものの、OECD の基準では日本の援助として計上されていない。加えて、日本外交は、返済される円借款を ASEAN 諸国やインド洋諸国との経済連携強化のために戦略的に活用すべきである。これらの諸国のインフラ整備を通じての「連結性 (connectivity)」強化をはかるべきである。

提言9. インドとの経済関係をさらに緊密化して、日本の重要性を認識させる努力をすべきである。とりわけ米印で合意した「インド太平洋経済回廊」構想による南アジアと東南アジアの連結性向上に積極的に協力して、実質的なコミットをすべきである。

現状の国際環境が続く限りにおいて、モディ政権はその「インド太平洋」と中国への同時関与を維持・強化していくものと思われる。しかし国際環境が不変であるという保証はどこにもない。「インド太平洋」における主要国の指導者、なかでも米国の大統領は、モディ首相の任期満了までに間違いなく交代する。米国の対中政策や米中関係の行方は、中国の対印政策や印中関係に大きな影響を及ぼすであろう。その結果、モディ政権は日米豪の考える「インド太平洋」地域への傾斜を一層強める可能性もある。例えば日米豪印の外相級協議の実現も考えられる。反対に、モディ政権は中国に対する経済的傾斜や政治的傾斜を強める可能性もある。例えば BRICS などの新興国枠組みの強化の方向性である。インドはインド太平洋の地域秩序に重大な影響を及ぼすスイング・ステーツでもある。

米国との正式な同盟関係にある日本にとっては、後者のシナリオが望ましくないのは明らかであろう。その意味で、今後の国際環境の行方に備えて、まずはモディ政権に対し、とくに中国と競合する経済分野において、日本の重要性を認識させる努力が不可欠である。日本の高い技術力はインドでも高く評価されている。国家をあげての対印経済関係の緊密化は、たとえ短期的には利益にならないとしても、長期的には日本の外交・安全保障にも資すると思われる。

モディ政権が米国との間で「インド太平洋経済回廊」による連結性向上に合意したことを踏まえ、この構想への日本の協力と実質的なコミットも求められる。この構想は ASEAN 地域に既に多くの拠点を持つ日本企業にとってきわめて有益であることに加えて、インド太平洋地域の安定化にも資すると期待される。

提言10. インドネシアのジョコウィ政権の海洋軸 (Maritime Axis) ドクトリンは、自由で開かれた海洋秩序の維持強化を目標とする日本のインド太平洋地域戦略と多くの側面で共鳴するものである。インドネシアの海洋国家ビジョンについて、様々なセクターで支援するための官民のコミットメントを積極的に進めるべきである。

インドネシアは日本のインド太平洋地域政策の鍵となる重要な国家である。日本のインド太平洋戦略としては、インドネシアが今後ジョコウィ政権の海洋軸構想に沿って、インド太平洋でプレゼンスを高めていくことは望ましい展開である。ジョコウィ政権の海洋軸ドクトリンが軌道に乗ることを支えるのが日本の重要な役目である。

具体的には、ドクトリンの柱のひとつである海洋防衛に関して、日本として新たな防衛協力に対応できる。とくにシーレーン防衛で海上自衛隊との協力はインドネシアにとってもメリットが大きい。また、海賊や海上犯罪への対策強化に関しては、日本の海上保安庁

との協力がさらに深化することが期待されている。インドネシアで設立される Bakamla (海上保安庁) は、日本をモデルとした沿岸警備隊 (コーストガード) 構想である。この分野の人材育成支援も重要であり、呉にある海上保安大学校での短期研修に加え、東京の大学院で修士号を取得させる計画も進んでいる。海洋軸構想が主張する海洋資源開発や海洋インフラ強化については、日本の投資と援助が期待されている。ODA の積極的活用の他、民間資金の導入を促すなど、官民一体となったインドネシア支援が必要である。

提言11. ASEAN に対しては、インド太平洋地域をひとつの経済圏と捉えた政策を推進すべきである。例えば BIMSTEC (ベンガル湾多分野技術経済協力イニシアチブ) への関与などにより、東南アジアと南アジアの経済連結性を高めるべきである。とりわけ、対中経済依存により中国の影響を強く受けている「CLMT」諸国 (カンボジア、ラオス、ミャンマー、タイの4か国) の経済発展を支援することで、中国の影響力をできるだけ相対化させる政策を進めるべきである。特に日米両国は、タイとの関係を強化すべきである。ASEAN に対する日本のアプローチで十分に考慮すべきは、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。

日本外交がインド太平洋地域政策を推進するにあたって、まずは経済アーキテクチャとしての側面を前面に打ち出すことが望ましい。インド太平洋経済圏もしくは環インド洋経済圏内の連結性の強化を促進する政策を主眼とすべきである。インド太平洋地域政策を対中政策の一環として打ち出すことは望ましくない。日本のインド太平洋地域外交にとって ASEAN 諸国の支持調達が不可欠である。ただし ASEAN 諸国の基本的な立場としては、対中考慮を前面に出した構想や排他的な要素をもつ政策には慎重である。

したがって、ASEAN をいかに日本側に引き寄せるかといった発想でのインド太平洋政策には限界がある。ASEAN のいわゆる等距離外交は今に始まったものではなく、冷戦期からみられる対外行動である。この点を踏まえれば、日米中印 ASEAN の相互依存関係をいかに深めるかといった視点で、日本がインド太平洋地域政策を推進することによって、ASEAN 諸国にとっての日本の重要性は高まる。ASEAN 諸国はインド太平洋 (特に南アジアと東南アジア) の経済的繋がりを重視しており、中国への経済依存を軽減させようとしている。日本がすべきことは、東南アジアと南アジアの経済関係を強めて、ASEAN 諸国の脱中国依存を促進させることであろう。

中国の南部地域とともに大陸部東南アジアの「CLMT」諸国は、ひとつの大きな準地域市場へと成長しつつある。一方で東南アジア島嶼部は米国にますます傾き、他方で大陸部東南アジアは中国の影響をますます受けつつある。例えば 2012 年の ASEAN 議長国としてのカンボジアの振舞いや、クーデタ後のタイの中国への接近が良い例である。CLMT 諸国に対する中国の影響力増大をいかに相対化させるかが今後の課題であろう。

とりわけ、タイの役割が重要である。タイは米国の同盟国であり、日本との経済関係も深い。東南アジアからインド洋やインドシナ地域に拡大する地域経済圏の結節点にタイは位置している。ただし近年の米＝タイ関係は、必ずしも順調ではない。タイにおける軍事

クーデタは、米＝タイ関係をさらに複雑にしている。タイには米国への不満も根強い。日本はタイとの包括的対話を強化するとともに、米国との協議を通じて、タイとの関係強化のための方策を検討すべきである。日米両国は、東南アジアと南アジアの大陸部への政治・経済的な影響力拡大の基点として、タイとの関係を強化すべきである。

ASEAN に対する日本のアプローチでよく考慮すべきは、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。日本の戦略目的は、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と目標を支援しつつ、ASEAN 地域共同体の規範や秩序が日本の期待と合致する、自由で開かれたものにするることである。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地域の重要な課題である海洋秩序に関しても、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できると思われる。

提言12. オーストラリアは、日本の有力なパートナーとして、経済・安全保障面を含む日豪関係の強化をさらに推進するとともに、三国間協力（日本-豪州-インドネシア、日本-豪州-インド、日本-豪州-ミャンマー）などの取り組みを通じて、自由で開かれた国際ルールと規範へのスイング・ステーツ諸国の同調を促すべきである。

オーストラリアは、インド太平洋地域における自由で開かれたルールに基づく国際秩序を維持強化するうえで、日本の有力なパートナーである。日豪両国の間には経済のみならず安全保障面でも緊密な協力が進められており、今後も関係強化をさらに推進すべきである。

ただしオーストラリア経済における中国の比重が高まるに伴って、オーストラリア国内には、対中関係を複雑にしかねない日米との関係強化に否定的な意見もある。オーストラリアの中に歴史的に存在してきた、労働党左派を中心とする「反米感情」も根強く存在する。すなわち対米自立こそがオーストラリアの国益に合致するとの見方である。そこで留意すべきは、日本とオーストラリアは共に米国の有力な同盟国であるものの、日豪両国の間では、インド太平洋における安全保障認識や対中認識などに格差もある。日本の政策に対する豪州のアプリオリの支持を期待してはならない。今後、日本との協力を巡って豪州の国内政治が紛糾する可能性を十分に考慮しながら、日豪協力や政策対話を進めるべきである。例えば豪海軍の潜水艦導入問題は、その最初の事例になる可能性がある。

提言13. インド太平洋の望ましい地域秩序像に関する共通認識を醸成するために、米国をはじめとする関係諸国との間で、トラック2対話を積極的に推進すべきである。

第2次安倍政権の下で、「インド太平洋」という地域概念は、日本の外交・安全保障政策（特にアジア戦略）の中で、ますます重要性を増しつつある。しかしインド太平洋の望ましい地域秩序像については、国際的に共通の認識が十分に醸成されているとは言えない。

今後、トラック2対話を活発に実施して、日本の外交・安保の専門家が、米国、インド、オーストラリア、インドネシアといったインド洋方面諸国の専門家との間で、インド太平洋における望ましい地域秩序像についての共通認識の醸成を促進することが望ましい。政府は、非政府レベルにおける交流や対話などの活動に対し、資金面を含む支援を強化すべきである。

提言14. インド太平洋地域における安全保障秩序の構築と維持のために、日本自身が十分な役割を担っていけるように、必要な外交・安全保障の政策ツールを整備すべきである。

日本の外交・安全保障政策において「インド太平洋」という地域概念を採用し、そこでの安全保障秩序の構築と維持を重視するのであれば、単なる新しいレトリックや言語表現として主張するだけでは不十分である。インド太平洋地域において日本が望ましいと考える安全保障秩序の構築と維持に必要な役割と行動を、国際協調主義に基づく積極的平和主義の旗印の下で、自らの手で国力に応じて担っていく姿勢がなければ、指導力やリーダーシップを発揮することもできない。そのための必要条件として、海上自衛隊を中心とした軍事的能力の整備を含め、必要な政策ツールの準備を急がなければならない。

提言15. 外務省内に「インド太平洋地域政策」を担当する部署の設置を検討すべきである。

これまで外務省の地域政策において、アジア大洋州局地域政策課は、東南アジア全体、とりわけASEANという地域組織の意義を高く評価し、ASEANと日本との相互協力を推進する方策を検討する担当課として重要な役割を果たしてきた。日本外交にとってのASEANの重要性を考えると、地域政策課の所掌と名称を変えることは得策とはいえない。たとえば、地域政策課や南西アジア課の中に「インド太平洋地域政策室」を新たに設置し、インド太平洋全域を視野に入れて、政治、経済、軍事・安全保障の動きを総合的に分析・検討すべきである。

提言16. 日本のアジア戦略にとって新しい地域概念である「インド太平洋地域」外交とスイング・ステーツ諸国との関係強化の必要性について、日本国民を啓蒙すべきである。

一国の外交は、広く国民世論の理解に支えられなければならない。日本にとって望まし

いインド太平洋像を現実のものとし、将来のアジア戦略の柱としていくためには、日本国民の間に自らの日本国が「インド太平洋地域」に属しているとの理解と感覚を醸成していくことも不可欠である。そのためには、首相をはじめとする政治指導者が、この新しい地域概念の日本にとっての必要性や妥当性について、国民に語りかけていく努力を強化しなければならない。

政府は、これからの日本にとって、なぜこの新しい地域秩序像が必要とされ、インド洋方面諸国との関係強化が求められているのかについて、首相による施政方針演説や所信表明演説の機会、さらにはメディアへの積極的な啓蒙活動も利用しつつ、国民に丁寧に説明し、説得していくべきである。

— 注 —

<sup>1</sup> 本報告書の各章における政策提言をとりまとめて要約したものである。