

第4章 アメリカのインド太平洋戦略：日米同盟へのインプリケーション

小谷 哲男

はじめに

本稿は、トランプ政権の「自由で開かれたインド太平洋」(FOIP) 構想がどのように形成され、安倍政権の FOIP 構想とどのような類似点と相違点があるのかを分析した上で、日米協力へのインプリケーションを検討する。そもそも FOIP は、2016 年 8 月にナイロビで開かれた第 6 回アフリカ開発会議 (TICAD VI) で、日本政府が打ち出したものである。日本の FOIP は、成長著しいアジア大陸と大きな潜在力を秘めたアフリカ大陸でインフラの開発支援を行い、地域の連結性 (コネクティビティ) を高めるとともに、二つの大陸を結ぶインド洋と太平洋で航行の自由と法の支配を強化することを目指すものである¹。

2017 年 1 月に発足したトランプ政権が FOIP を自らの地域戦略に取り入れたことは、日本主導の地域戦略をアメリカが取り入れた珍しい事例であるが、アメリカには従来から太平洋とインド洋を一つの戦略空間とみなす伝統がある。このため、以下では、アメリカがインド太平洋地域を重視するようになった歴史的な経緯をまず振り返った上で、トランプ政権においてどのように FOIP が戦略に反映されているのかを分析し、インド太平洋地域における日米の連携によって、中国が押し進める「一带一路」を無害化することの重要性を指摘する。

1. アメリカとインド太平洋

アメリカのアジア貿易の歴史は独立前にさかのぼり、19 世紀前半に貿易量が急速に拡大する。当時の貿易は大西洋、インド洋、そして太平洋を結ぶ航路で行われていた。アメリカの東インド艦隊が創設されたのは 1835 年のことである。ペリー提督はこの東インド艦隊を率いて日本に開国を迫ったが、主目的はアジア (中国) との交易に必要なアクセス拠点を確保することであった。東インド艦隊は東アジアに常駐するようになり、1866 年にアジア艦隊へと改称される。このように、アメリカとアジアをつないでいたのは、元々はインド洋と太平洋であったが、実際にインド太平洋で航行の安全を提供していたのはイギリスであり、アメリカは事実上イギリスの海軍力の庇護の下で通商を行っていたのである。

19 世紀末にアメリカはスペインと戦ってフィリピンとグアムを奪うとともに、ハワイも領有してアジアへの足場を固めていった。そして、1914 年のパナマ運河の開通によって太平洋航路が主流となり、アメリカのアジア貿易はさらに拡大することになった。その後、

アメリカは太平洋の覇権をめぐって日本と争い、太平洋の覇者となった。一方、第二次世界大戦後のインド洋では引き続きイギリスが優位を維持することとなった。

アメリカがインド洋を戦略的に考えるようになったのは1970年代に入ってからである。1960年代末までにイギリスがスエズ以東から軍を撤退させたことで、力の真空地帯となったインド洋にソ連が太平洋から進出するようになった。ソ連が中東やアフリカでも勢力を広げたため、インド洋での西側同盟国のシーレーンが脅かされるとして、アメリカは初めてインド洋についても主体的に考えるようになった。アメリカは、1972年に太平洋軍の担任区域をそれまでの太平洋だけでなくインド洋にまで広げ、1970年代中頃から太平洋軍は自らの責任区域を「インド洋・太平洋」地域と呼び、この広大な海域を一つの戦略的空間とみなしてきた²。

この頃、「インド太平洋」という用語を使っていたのはアメリカ太平洋軍だけであり、アメリカ政府全体の概念になっていたとは言えない。1980年代以降の地域主義の高まりの中で、「アジア太平洋」という概念が主流となっていくが、アメリカの戦略におけるインド太平洋の重要性が低下することはなかった。アメリカ太平洋軍がインド洋での任務を拡大する中、同盟国、特に日本には西太平洋における防衛力の強化が求められることになった。1980年代に日本が西太平洋におけるシーレーン防衛力を強化したのはこのためである³。

冷戦後にアメリカは湾岸戦争や対テロ戦争など中東で戦争を行う中で、中央軍やアフリカ軍を創設し、中東やアフリカの問題は、アジア太平洋とは切り離される傾向が見られた。しかし、中国の軍備拡張とインド洋への進出によって、再びインド太平洋を一つの戦略空間として重視する流れが生まれた。そのような中、オバマ政権はピボットやリバランスを掲げてアジア太平洋での中国の影響力の拡大に対抗する動きがみられた⁴。また、太平洋軍は、ハリー・ハリス司令官の下で自らの担任区域を「インド洋・アジア・太平洋」地域と呼ぶようになった。

トランプ政権も、西太平洋で接近阻止・領域拒否能力を高め、一帯一路構想でユーラシアとアフリカで影響力を増大させる中国への警戒心を隠さず、オバマ政権のリバランスは不十分であったとし、新たな地域戦略の指針を打ち出そうとしていた。たとえば、2016年のアメリカ大統領選直後に、後にトランプ政権入りするアレックス・グレイとピーター・ナヴァロは、オバマ政権のリバランス政策を「小さな棍棒を持って大声を上げただけ」で、地域をより不安定にしたと酷評した。両者は、中国の台頭にバランスを取り、同盟国に安心を供与する必要から、リバランスの政策自体は正しいとしながらも、国防予算の強制削減に加えて、TPPなどリバランスの経済面をより重視した結果、中国は東シナ海と南シナ海で現状変更行動を取り、北朝鮮は核ミサイル開発をさらに押しすすめ、タイやフィリピ

ンなどの同盟国も親中姿勢を強めるようになったと分析し、トランプ政権は「力による平和」を目指すとしている⁵。

2. トランプ政権のインド太平洋戦略

2017年1月のトランプ政権発足後、外務省総合政策と国務省政策企画局の政策協議の中でアメリカ側が日本のFOIPに関心を示し、日米がそろってFOIPを推進する環境が整った⁶。トランプ政権がFOIPに初めて公式に言及したのは、2017年10月にレックス・ティラーソン国務長官が行ったインド政策に関する演説の中であった。この演説では、米印のさらなる協力が自由で開かれたインド太平洋の実現に重要であるとする一方、インド太平洋地域において国際法やルールを無視する中国を強いトーンで批判した。中国の一带一路を念頭に、経済面における中国の影響力の増大にも警戒感を隠さなかった⁷。

他方、翌11月のアジア歴訪中に訪日したドナルド・トランプ大統領は、安倍との首脳会談で日米がFOIPの実現のために、1) 法の支配、航行の自由等の基本的価値の普及・定着、2) 連結性の向上等による経済的繁栄の追求、3) 海上法執行能力構築支援等の平和と安定のための取組みの3点で日米が協力することで合意した⁸。その後、トランプ大統領はベトナムでインド太平洋に関する演説を行った。しかし、トランプ演説が示したFOIP構想は、ティラーソンのそれとも、安倍のそれともニュアンスが異なるものであった。トランプがこの演説で強調したのは、インド太平洋諸国との「公平で互恵的な」二カ国貿易を通じて、アメリカの貿易赤字を削減することであり、地域貿易の拡大や、法の支配を重視するものではなかった⁹。なお、同月、マニラで日米豪印の外交当局が「インド太平洋協議」を立ち上げ、インド太平洋地域におけるルールに基づく秩序・国際法の尊重の堅持、拡散の脅威への対応、海洋安全保障の確保、テロ対策等に関する協力について議論した¹⁰。

トランプ政権のインド太平洋構想がより明確に示されたのは、12月に公表された国家安全保障戦略(NSS)においてであった。NSSは中国やロシアとの大国間競争を基調としているが、インド太平洋地域に関する記述でFOIPに言及し、優先課題として地域における中国の軍事的脅威への対応と一带一路への対抗、二国間貿易交渉を通じた貿易赤字の削減、北朝鮮への圧力の強化を挙げ、そのために同盟国・友好国から協力と貢献を引き出すことが目指され、日米豪印の連携も重視されている¹¹。特筆すべきは、トランプ政権が台湾を重視する姿勢を隠していない点である。NSSでも「われわれの一つの中国政策」に基づき台湾との強い関係を維持するとされたが、トランプ政権は米国の「一つの中国政策」が中国の「一つの中国原則」を受け入れているわけではない点を明確にし、台湾への武器供与や政治・軍事関係の強化を目指している¹²。なお、NSSはインド太平洋を「アメリカの西海

岸からインドの西海岸」と定義しており、中東やアフリカは地理的範囲からは外れている。

NSS はまた、インド太平洋で日米豪印の安全保障協力を強化することを表明した。加えて、台湾との関係強化を台湾関係法や一つの中国政策に基づいて進めることも明記された。

NSS 策定後、政権内で FOIP を推進していたティラソンが政権を追われ、ティラソンの下で FOIP 構想を立案していたブライアン・フック政策企画局長はイラン担当特別代表に転身した。しかし、アメリカ政府の各省庁は NSS に基づいてそれぞれの FOIP を追求することになった。2018 年 1 月に国防総省が公表した国家防衛戦略 (NDS) は NSS に基づき、インド太平洋においてアメリカの影響力を排除しようとする中国との競争を行うため、アメリカ軍の打撃力の強化、同盟国・友好国との連携強化、国防総省組織改革の強化などを打ち出した¹³。国防総省はまた、2018 年 5 月に太平洋軍を「インド太平洋軍」と改称し、同地域を重視する姿勢を示した¹⁴。

また、ジェームズ・マティス国防長官は 6 月のシャングリラ会議で行った演説で国防総省だけでなく、アメリカ政府全体が追求するより具体的な FOIP に関する方針を提示し、地域において主権と領土の一体性が維持され、自由と繁栄がもたらされることを重視することが示された。マティスは、アメリカが地域への関与を続けること、ASEAN をはじめとする多国間の枠組みを重視すること、そして大国間競争の時代においても中国との協力を排除しないことを強調し¹⁵、不安を感じている地域諸国に安心を与えようとした。この演説ではまた、太平洋島嶼国との関係を重視する姿勢が示され、中国が南太平洋で存在感を増していることを暗に牽制したと考えられる。

ティラソンの後任となったマイク・ポンペイオ国務長官は、就任からしばらく北朝鮮問題に集中していたが、7 月になって国務省の考える FOIP についての演説を行った。この演説では、FOIP の定義が明確化され、「自由」とはどの国も他国に強制されることなく主権を維持できること、そして国内においてガバナンスが維持され人民が基本的な権利と自由を謳歌できることと価値を重視する姿勢が示された。また、「開かれた」とは、すべての国家に海洋の自由が保障され、紛争が平和的に解決されること、そして公平で相互的な貿易関係および連結性のことであるとされた。その上で、アメリカと地域の経済・貿易関係に触れ、デジタル技術、エネルギー供給、インフラ開発の面でアメリカのプライベートセクターのインド太平洋地域への投資を促すため、1 億 1300 万ドルの資金を「手付金」として提供することも表明された¹⁶。ポンペイオはまた、8 月の ASEAN 地域フォーラムの場で、海洋安全保障、人道支援、平和維持活動を支援するため 3 億ドルを提供することも表明した¹⁷。

続いて、マイク・ペンス副大統領は、10 月にワシントンで演説を行い、中国の一带一路

が「債務の罠」を引き起こしていることを批判し、透明性の高い代替案を提供すると述べ、中国との対決姿勢を明確にする中で、一帯一路に対抗する形で FOIP を進めることを明らかにした¹⁸。また、ペンスは11月のパプアニューギニアでの APEC 首脳会議で、再び中国の一帯一路を批判し、アメリカは日米豪印の枠組みやその他の域内諸国との連携を重視する姿勢を明確にするるとともに、インド太平洋諸国に対するインフラ支援を600億ドルまで拡大することと、域内諸国の汚職対策として4億ドルを拠出することを発表した¹⁹。

アメリカ行政府が民間セクターと FOIP を推し進める中、議会もそれを後押ししている。たとえば、2018年12月31日に成立したアジア再保証推進法では、アジア諸国との安全保障や経済面の包括的な協力強化が謳われている。同法は、FOIP の推進による人権の尊重や法の支配の重視を目指し、東南アジアや太平洋島嶼国へのインフラ支援や軍事面での能力構築支援を強化するために5年間で15億ドルの資金提供を行うことが示された。また、中国が圧力を強める台湾を支援するため、防衛装備品の定期的な提供が持ち込まれた²⁰。

3. 日米の FOIP の相違点

以上で、トランプ政権がどのように FOIP を形成してきたかをみてきたが、ここで日本の FOIP について概観してみる。外務省の概要説明にある通り、日本の FOIP は安倍政権の「地球儀を俯瞰する外交」と「国際協調主義に基づく積極的平和主義」をさらに発展させるために生み出されたものである。アジアとアフリカという「2つの大陸」、そして太平洋とインド洋という「2つの大洋」の交わりによるダイナミズムを日本のさらなる成長に取り入れることが目的で、1) 法の支配、航行の自由、自由貿易等の普及・定着、2) 経済的繁栄の追求（連結性、EPA/FTA や投資協定を含む経済連携の強化）、3) 平和と安定の確保（海上法執行能力の構築、人道支援・災害救援等）の三本柱から成り立っている²¹。日本の FOIP の特徴は、法の支配や紛争の平和的解決、航行の自由などの規範には触れているが、地域諸国の政治体制の多様性に鑑み、民主主義や人権などの普遍的な価値を前面に押し出していない点である。

そもそも、日本政府が FOIP 構想を打ち出したのは、中国が一帯一路構想の推進によって地域での影響力と存在感を増していたことにバランスを取るためであった²²。FOIP は中国を封じ込めることを狙ったものではなく、地域諸国に一帯一路に代わる代替案を示すことがその主目的であったと考えられる。そして、その性格は日中関係の改善によってやや変化し始めている。日中は、2018年10月の日中首脳会談で、第三国民間経済協力で合意し、52本の協力覚書が交換された²³。これは、事実上日本が一帯一路に協力するということを目指すことを意味している。ただし、日本政府は協力の条件として、適正融資による

対象国の財政健全性、プロジェクトの開放性、透明性、経済性の4つを挙げている²⁴。また、これはあくまで民間の協力を促すものであり、日中第三国民間経済協力の最初の事例になると期待されたタイにおける高速鉄道事業は、結局日本企業が応札せず、幻に終わった²⁵。しかし、日本としては、条件付きで第三国協力を進めることで一帯一路の負の側面を改善させることができ、中国としては日本の協力を得ることで「債務の罠」と批判される一帯一路の正当性を高めることができる。なお、日本政府は当初 FOIP を「戦略」と位置づけてきたが、最近では「構想」と改めており、これは中国を刺激することを避けるためだと考えられる。

それでは、日米の FOIP にはどのような類似点と相違点があるだろうか。2018年9月の日米首脳会談では、FOIP を推進するために、両国が第三国で実施している具体的な協力が確認され、インド太平洋地域における様々な分野での協力を一層強化するとの強い決意が示された。日米は、マーシャル、ミクロネシア、パラオ、フィリピン、スリランカで海洋安全保障や防災、インフラ開発、エネルギー供給に関して協力しており、米海外民間投資公社 (OPIC) と国際協力銀行 (JBIC) との間 (2017年11月)、そして OPIC と国際協力機構 (JICA) との間 (2018年9月) でそれぞれ協力覚書も締結されている²⁶。このため、日米は基本的には共通の FOIP 構想の下で協力を行っていると言える。

一方、日米の FOIP には相違点もみられる。まず、地理的範囲が異なっている。日本の FOIP はアフリカ大陸も念頭に置いたものであるが、アメリカはインドの西岸までとなっており、アラビア海や中東、アフリカ東岸は明示的に含まれていない。なお、ティラーソンは先にふれた FOIP 演説でアフリカにも言及していたが、FOIP を進めるためのアフリカ訪問中に大統領のツイッターで解任されるという皮肉な結果で終わった。だが、地理的範囲の相違は致命的な問題とはならない。地理的範囲は日米それぞれの国益をふまえて定められるべきで、無理に調整をする必要はない。

より深刻な相違は、中国の一帯一路構想への立場である。トランプ政権の高官は同構想への強い警戒感を隠さず対決的な姿勢を維持しているが、日本は一帯一路への事実上の協力を表明している。このため、トランプ政権の中には日本の動きを「裏切り」と捉える向きもある²⁷。一帯一路が突きつける挑戦は、中国がインフラの輸出を通じて地域での政治的・経済的影響力を拡大することに留まらない。一帯一路のプロジェクトで整備された港湾を人民解放軍が利用するという軍事的な懸念や、デジタル経済のルールを中国が決めてしまうこと、デジタル監視社会モデルを地域に輸出すること、さらには偽情報の流布によって民主主義を弱体化させることなどが挙げられる²⁸。このため、日米のアプローチをうまく調整し、これらの問題に取り組む必要がある。

また、アメリカにとって普遍的価値は FOIP の主要な要素となっているが、日本は価値の側面を意図的に前面に出していない。東南アジア諸国の中には、日米が FOIP を通じて国内改革を求めてくるのではないかと、さらには日米豪印が ASEAN に取って代わり、中国を封じ込めようとしているのではないかと警戒する傾向がある²⁹。基本的価値の拡大は日本にとっても重要な外交課題であるが、FOIP を推進する上で東南アジアは重要なパートナーであり、無用な警戒感を高めるのは得策ではない。2018 年 11 月にシンガポールで開かれた日米豪印協議で、インド太平洋地域における法の支配やインフラ開発の重要性に加えて、ASEAN の中心性に支持を表明した³⁰のはこのためである。FOIP の推進に当たっては、日米とも引き続き地域諸国の懸念を払拭していく必要がある。

おわりに

日米は FOIP という共通の構想に基づいて、インド太平洋地域にルールに基づく秩序と法の支配をもたらし、質の高いインフラを整備して連結性を高め、航行の自由を維持することで、地域の安定と繁栄に貢献しようとしている。一方、日米は中国の一带一路への対応についてアプローチが異なる。アメリカは FOIP を通じて一带一路に代わる選択肢を提供することでこれを封じ込めようというアプローチだが、日本は一带一路への協力に条件をつけることでこれを無害化しようとしていると言えるだろう。日米が一带一路の無害化という共通の目的を共有できるのであれば、双方のアプローチが異なることは問題とはならない。重要なのは、日米が FOIP を通じて目指す地域ビジョンを常にすり合わせることである。さもないと、日米間にくさびを打ち込む隙を中国に与えてしまうだろう。

また、日米は FOIP の普遍的価値の側面について立場が異なっている。インド太平洋地域は多様な国家から成り立っており、国内体制もバラバラであるが、FOIP が価値の押しつけであると受け止められてしまえば、地域諸国の協力を得ることは難しくなる。FOIP を成功させるためには、地域諸国の懸念の払拭にも努めていく必要がある。この点について、日米間で調整を続けるとともに、東南アジア、特に海洋国家のインドネシアやシンガポールなどが東南アジア版の FOIP を打ち出すのを支援することが望ましい。

—注—

¹ 外務省「TICAD VI 開会に当たって・安倍晋三日本国総理大臣基調演説」2016 年 8 月 27 日。

https://www.mofa.go.jp/mofaj/aftr/af2/page4_002268.html

² 詳しくは、拙稿「中国と太平洋軍」土屋大洋編『アメリカ太平洋軍の研究：インド・太平洋の安全保障』（千倉書房、2018 年）、121-140 頁参照。

- 3 拙稿「シーレーン防衛：日米同盟における『人と人の協力』の展開とその限界」『同志社法学』58巻4号（2006年）。
- 4 Colin Dueck, *The Obama Doctrine: American Grand Strategy Today*, Oxford: Oxford University Press, 2015, 73-74.
- 5 Alexander Gray and Peter Navarro, “Donald Trump’s Peace through Strength Vision for the Asia-Pacific” *Foreign Policy*, November 7, 2016, <http://foreignpolicy.com/2016/11/07/donald-trumps-peace-through-strength-vision-for-the-asia-pacific/>.
- 6 トランプ政権関係者へのインタビュー、2017年12月15日、ワシントンDC。
- 7 Rex Tillerson, “Defining Our Relationship with India for the Next Century” CSIS, October 18, 2017. <https://www.csis.org/analysis/defining-our-relationship-india-next-century-address-us-secretary-state-rex-tillerson>.
- 8 外務省「日米首脳ワーキングランチ及び日米首脳会談」2017年11月6日。
https://www.mofa.go.jp/mofaj/na/na1/us/page4_003422.html。
- 9 The White House, “Remarks by President Trump at APEC CEO Summit” Danang, Vietnam, November 10, 2017. <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-president-trump-apec-ceo-summit-da-nang-vietnam/>.
- 10 外務省「日米豪印のインド太平洋に関する協議」2017年11月12日。
https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_005249.html。
- 11 The White House, “National Security Strategy of the United States of America” December 2017. <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>.
- 12 トランプ政権関係者へのインタビュー、2017年12月15日、ワシントンDC。
- 13 The Department of Defense, “The Summary of the 2018 National Defense Strategy of the United States of America: Sharpening the American Military’s Competitive Edge” January 2018. <https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>.
- 14 「米太平洋軍、「インド太平洋軍」に改称」『AFP通信』、2018年5月31日。
<https://www.afpb.com/articles/-/3176617>。
- 15 Department of Defense, “Remarks by Secretary Mattis at Plenary Session of the 2018 Shangri-La Dialogue” June 2, 2018, <https://dod.defense.gov/News/Transcripts/Transcript-View/Article/1538599/remarks-by-secretary-mattis-at-plenary-session-of-the-2018-shangri-la-dialogue/>.
- 16 Michael R. Pompeo, “Remarks on America’s Indo-Pacific Economic Vision” July 30, 2018. <https://www.state.gov/secretary/remarks/2018/07/284722.htm>.
- 17 “U.S. pledges nearly \$300 million security funding for Indo-Pacific region” *Reuters*, August 4, 2018. <https://www.reuters.com/article/us-asean-singapore-usa-security/u-s-pledges-nearly-300-million-security-funding-for-indo-pacific-region-idUSKBN1KP022>.
- 18 Hudson Institute, “Vice President Mike Pence’s Remarks on the Administration’s Policy Towards China” October 4, 2018, <https://www.hudson.org/events/1610-vice-president-mike-pence-s-remarks-on-the-administration-s-policy-towards-china102018>.
- 19 The White House, “Remarks by Vice President Pence at the 2018 APEC CEO Summit, Port Moresby, Papua New Guinea,” November 16, 2018, <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/remarks-vice-president-pence-2018-apec-ceo-summit-port-moresby-papua-new-guinea/>.
- 20 「米、中国けん制へ新法成立 台湾と軍事協力推進」『日本経済新聞』、2019年1月3日。
<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO39604420T00C19A1MM8000/>。
- 21 外務省「概要説明：自由で開かれたインド太平洋（Free and Open Indo-Pacific）」2018年12月20日。
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000430631.pdf>。
- 22 日本政府関係者へのインタビュー、2018年8月30日、東京。
- 23 外務省「安倍総理の訪中（全体概要）」2018年10月26日。
https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/c_m1/cn/page4_004452.html。
- 24 「首相、一帯一路への協力を4条件」『毎日新聞』、2019年3月25日。
<https://mainichi.jp/articles/20190325/k00/00m/030/273000c>。
- 25 高橋徹「消えた目玉『タイ高速鉄道』：日本の一帯一路協力」『日本経済新聞』、2018年12月13日。
<https://www.nikkei.com/article/DGXMZO38832850S8A211C1I00000/>。
- 26 外務省「日米首脳会談」2018年9月26日。 https://www.mofa.go.jp/mofaj/na/na1/us/page4_004367.html。
- 27 トランプ政権関係者へのインタビュー、2018年11月2日、ワシントンDC。

- ²⁸ Daniel Kliman and Abigail Grace, “Power Play: Addressing China’s Belt and Road Strategy” Center for a New American Security, September 2018, <https://s3.amazonaws.com/files.cnas.org/documents/CNASReport-Power-Play-Addressing-Chinas-Belt-and-Road-Strategy.pdf?mtime=20180920093003>.
- ²⁹ ASEAN 関係者へのインタビュー、2018年3月27日、東京。
- ³⁰ 外務省「日米豪印協議」2018年11月15日。
https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press1_000293.html.

