

2022年2月21日

## 「バイデン政権のインド太平洋戦略」

中曽根平和研究所上席研究員

法政大学教授

森 聡

### はじめに

バイデン政権が2022年2月11日にインド太平洋戦略を発表した。①自由と開かれた (free and open)、②接続された (connected)、③繁栄する (prosperous)、④安全な (secure)、そして⑤強靱な (resilient) という、5つの柱でインド太平洋戦略を定義している。この戦略文書の発表によって真新しい大きな取り組みが始動するわけではない。すでに知られている政策が、5つの仕切りによって整理されており、サプライズはない。この種の地域戦略の文書は、アメリカの関与コミットメントの強さを訴え、関与の意味や文脈を設定するという役割を果たすもので、戦略的コミュニケーションのツールでもある。個別の政策よりも、どのようなメッセージやシグナルを発しているかに注目すべきであろう。以下、①発表のタイミング、②利益重視アプローチ、③対中アプローチ、④経済的関与の枠組み、⑤重層的なパートナーシップ外交、⑥日韓関係改善への期待、⑦安全保障といった論点のポイントを指摘したい。

### 1. ウクライナ危機のさなかの発表

ジョージ・W・ブッシュ政権以降、アメリカはアジア太平洋ないしインド太平洋地域が世界の繁栄の中心地になるという理解の下で、この地域への関与を積極的に強化するという基本的な方針をとってきた。今回のバイデン政権の文書も、「アメリカはインド太平洋勢力である (the United States is an Indo-Pacific power)」という一文から始まっている。

しかしそれ以上にバイデン政権関係者やワシントンの専門家らが強調するのは、発表のタイミングである。すなわち、今回の文書は、ウクライナ危機の真っ最中に発表されており、たとえ欧州で緊急事態が生じようとも、アメリカにとってインド太平洋地域が最優先地域であることに変わりないということを訴えている。ブリンケン国務長官は、ウクライナ危機が高まる中、メルボルンでクアッド (日米豪印) 外相会談に出席し、この戦略が発表された直後に、ジョージ・シュルツ以来36年ぶりにフィジーを訪問して、そのあとハワイで日米・米韓・日米韓の三カ国会談に臨んだ。

### 2. 価値よりも利益重視

バイデン政権は、民主主義対権威主義ないし専制主義という構図を打ち出し、昨年12月に民主主義サミットを開催した際には、ベトナム、シンガポール、タイといった国々を招待しなかったため、こうしたアプローチがアメリカのインド太平洋戦略にもたらす悪影響が懸念された。今般の戦

略では、自由と開放性を謳う第1セクションで民主的制度、報道の自由、情報・表現の自由、反腐敗といった政治的課題への言及があるが、諸外国との連携の必要性を論じる第2セクションに、価値や政治体制は持ち込んでいない。人道支援・災害救援や海洋安全保障からパンデミック対処まで、共通の利益に基づいた、相互に補強・強化しあう連合を多層的に追求していくアプローチをとると明示された。民主主義サミットの一件があったが、インド太平洋地域でのバイデン政権のパートナーシップ外交は、政治体制を問わずに地域諸国との協力を模索するプラグマティックなものになると見込まれる。

### 3. 対中アプローチ

筆者がこれまで複数筋から聞いたところによれば、昨年夏の時点における戦略の原案では、対中競争のトーンはかなり抑えられていた。その当時バイデン政権は、米中関係の安定化を、米中首脳会談の実現を図って進展させたいという思惑があったために、中国との競争を際立たせることに、特にホワイトハウスでは躊躇があったと考えられる。しかし、今回発表された戦略をみると、第1セクションで、中国に約3分の2ページが割かれている。これはアメリカ政府内での協議や同盟国・パートナー国との協議の結果、各方面の厳しい対中姿勢に触れ、中国に直接的に言及すべき箇所をやはり設けるべきとの判断が優勢に立ったということかもしれない。

中国はインド太平洋地域で勢力圏を追求し、世界で最も強い影響力を持つ国を目指しているというのが、中国に関するバイデン政権の見立てである。中国の変革は目指さないと、いわゆる関与路線への回帰を否定したうえで、「アメリカとその同盟国、パートナー国ならびに我々が共有する利益と価値にとって最も有利となるような影響力のバランスを作り上げ、中国が活動する戦略環境を形作る」ことを目標にするとした。第三国に対する影響力で中国に（「勝つ」というよりも）「負けない」外交を展開するという発想が垣間見えるが、そこには、中国が諸外国への影響力を拡大させることによって、アメリカが重視するリベラルな規範や制度への支持を縮小させ、それらを換骨奪胎しようとしているという、国際秩序という視点から米中競争を捉える対外観が反映されている。こうした認識は、同盟国・パートナー国との集団的な取り組みは、「インド太平洋と世界が恩恵を被ってきたルールや規範を中国が変えてしまうかどうかを左右する」といったくだりにも顕れている。

また、目標を達成する方法として、4通りの取り組みが挙げられた。すなわち、①アメリカの国力の基盤を強化するために国内に投資する、②アメリカのアプローチを同盟国やパートナー国と揃えていく、③アメリカが他国と共有する利益や将来のビジョンを守るために中国と競争する、④国際システムを強化し、それが共通の価値に拠って立つものとし、21世紀型の挑戦に対処可能となるようにアップデートする、というものである。これら4つの取り組みのうち、おそらくバイデン政権が最も重視しているのは①であるが、国内法案が思うように成立できていないのが現状だ。

さらに、気候変動や不拡散については対中協調も視野に入れる一方、責任ある形で対中競争を管理するとした。中国を相手にした「責任ある競争 (responsible competition)」は、政権関係者がこれまでもたびたび使ってきている用語で、このほかにも「常識のガードレール (common sense guardrails)」といった用語もあるが、いずれも過剰な対立を自制する意思を示すものである。これは東南アジア諸国に対する安心供与の意味合いが大きい。しかし、この種の緊張回避の姿勢が、中国

によってバイデン政権の弱みの顕れとしてみられるとすれば、かえって関係の改善や安定化を阻みかねないという問題が生じる。

#### 4. インド太平洋経済枠組み（IPEF）

アメリカがインド太平洋地域に経済面で関与を深めるためのイニシアティヴがなければ、アメリカの関与コミットメントは地域諸国にクレディブルなものとはなりえないと言われてきた。しかし、アメリカによる CPTPP 加盟申請の見通しは立たず、その代わりにはなりえないが、昨秋にバイデン大統領は、東アジア首脳会議（EAS）で IPEF なる新たな多国間の経済関与イニシアティヴを推進する意向を表明した。今回のインド太平洋戦略でも IPEF への言及があるが、詳細は近いうちに別途発表されることになっている。

IPEF はいくつかの経済外交政策から構成されるとみられるが（※EAS では貿易円滑化、デジタル経済、技術標準、サプライチェーン・レジリエンス、クリーンエネルギー、インフラなどに言及）、今回の戦略では、「新たなデジタル経済フレームワーク」への言及があった。日米間でもトランプ政権期にデジタル貿易協定が締結されており、この種の協定を多国間で締結するという構想かもしれないが、連邦議会で超党派の支持を得られるのかどうかは今後注意しておくべきであろう。また、バイデン政権幹部の間には、貿易政策をめぐる路線の異なる3つのグループがあり、互いに牽制し合っているため、はっきりとした方向性を打ち出せずにいるとも伝えられている。

なお、CPTPP については、仮にバイデンが再選されて2期目で奇跡的に加盟を果たしたとしても、そのあと政権交代が起こって、トランプ主義的な共和党政権が誕生すれば、再び脱退（あるいは協定再交渉）ということになりかねない。そうなれば経済的なショックとダメージがかえって大きくなる。アメリカに対する CPTPP 加盟の働きかけは続けるべきであろうが、おそらく過大な期待を抱かない方がよい。日本としては、今はインド太平洋地域経済とアメリカ経済を接合して好循環を生み出せるような分野で、アメリカのイニシアティヴの多国間化とその着実な実現を目指すべきであろう。

#### 5. パートナーシップの重層的な展開

バイデン政権にとって、いまやクアッドはインド太平洋地域において看板的な位置づけの外交枠組みとなった。というのもクアッドの取り組む分野は、グローバルヘルス、気候変動、重要・新興技術、インフラ、サイバー、教育、クリーンエネルギーなど、バイデンの国内アジェンダと完全に符合しているからである。アメリカ国内で推進しようとしている取り組みを国外でも積極的に進めて、成果を上げれば、民主党内での支持も固めやすい。メルボルンの日米豪印外相会合は、2月11日に共同声明を出したが、そこでも上記のような諸分野における取り組みの進展が確認された。これまで首脳級や外相級の会合の開催がプレイアップされてきたが、今後は実質的な成果を一層可視化し、地域諸国がクアッドをどのように評価しているのか、「自由で開かれた」インド太平洋の構築がどの程度進展しているのかをベンチマークなどを設けて可視化し、検証していくことも課題となる。

クアッドは日米豪印の大国イニシアティヴであり、AUKUS といった安全保障パートナーシップも誕生したので、東南アジア諸国などへの安心供与が課題となっている。今般の戦略では、クアッ

ドと ASEAN との協力の機会を模索し、東南アジア諸国との二国間協力も丁寧に進める方針を示したことは評価されるべきであろう。他方で、南アジアの大国インドとは、引き続き関係を強化していく方針をはっきりと示した。

また、ブリンケン国務長官のフィジー訪問に象徴されるように、アメリカも太平洋島嶼国の戦略的重要性に注目し始めている。末尾のアクション・プランでは、インフラや海洋安全保障の分野における協力の強化が謳われた。そして、インド太平洋におけるヨーロッパ諸国との連携も重視され、デジタル・コネクティビティ、海洋法などの分野を挙げて協力を模索していくとしている。インド太平洋と大西洋 (Euro-Atlantic) を接続するアプローチが打ち出され、おそらく反対する意見はないであろうが、それがどこまで具体化して進展し、地域に変化をもたらすかは未知数と言わざるを得ない。

## 6. 日韓関係改善への期待とその狙い

そして、興味深いのは日米韓協力である。安全保障に関する第4セクションで北朝鮮問題が取り上げられ、そこで日米韓協力への言及があるが、外交関係強化に関する第2セクションで、同盟国同士の関係強化も促す方針に触れる際に、「特に日本と韓国」という指摘がある。また、最後の主な取り組みを列挙する「アクション・プラン」のセクションでは、6つめの取り組みとして、「日米韓協力の拡大」が独立して取り上げられ、北朝鮮への対応だけではなく、インド太平洋地域への援助とインフラ、重要技術、サプライチェーン面での課題、女性のリーダーシップとエンパワーメントといった分野でも協力していくとして、互いの地域戦略を三国間の枠組みで調整すべきとの考え方を示している。バイデン政権としては、韓国新政権発足の機会を捉えて日韓関係を改善の軌道に乗せ、特に中国への先端技術流出の規制や地域インフラ開発といった分野で、韓国をインド太平洋戦略に巻き込んでいきたいと考えているとみられる。

## 7. 地域安全保障

バイデン政権は、まもなく国家安全保障戦略 (NSS) と国家防衛戦略 (NDS) を発出するとみられる。地域戦略が総合戦略に先立って発出されたのに違和感を覚える専門家もいるようだが (グローバルポスチャーレビューも同様だった)、政権内では並行して策定されているということであろう。

「統合的抑止 (integrated deterrence)」という概念が NDS の中核を占めるといわれるが、インド太平洋戦略では、この用語が安全保障に関する第4セクションで一度だけ登場する。各戦闘ドメインや各紛争スペクトラムにおける取り組みを統合し、同盟国・パートナー国とも統合した取り組みを展開することによって、抑止力を強化して恫喝に対抗するとされているが、依然として漠としている。最大の注目点は、ウクライナ情勢によって、インド太平洋重視の戦力態勢の実現が再び遅滞するのかどうかということになる。連邦議会は太平洋抑止イニシアティブ (PDI) や AUKUS の取り組みに前向きであるが、政権がその実施を効果的に進められるかが問われる。オバマがアジアへのリバランスを打ち出してから 10 年経ったが、実質的なリソースのシフトは未だ不十分とするワシントン専門家の見方が散見される。

今回の戦略は、イノベーションや技術を強調し、同盟やパートナーシップを強化する一環で、

AUKUS を引き合いに出して、インド太平洋諸国とヨーロッパ諸国とを新たな形で連携させるアプローチを進めていくとした。台湾に関しては、「台湾海峡における平和と安定の維持」という基本的なラインからの変更はもちろんなく、北朝鮮に関しても従来の取り組みを列挙するに留めている。

このセクションの末尾には、「シビリアン・セキュリティ」という用語が登場し、テロ対策、自然災害、生物学的脅威、武器・麻薬・ヒトの密輸、サイバーセキュリティなどへの言及がある。これは新たに登場した用語であるが、それが内包する諸々の取り組みは新しいものではない。

## おわりに

バイデン政権のインド太平洋戦略は、自由で開かれたインド太平洋の実現を目標としており、それは地域諸国が接続され、繁栄し、安全で、強靱になっている状態であるとバイデン政権は定義している。この目標を達成するために、アメリカの役割を強化し、同盟国、パートナー国、地域制度とともに集団的な対応能力を高めるという方法をとろうとしている。同盟の現代化、ASEAN・インド・クアッド・ヨーロッパ諸国との柔軟なパートナーシップ、経済的パートナーシップ、新たな防衛・外交・開発援助面でのリソース、アメリカ政府全体による地域コミットメントへの常時専念などが、そのための手段となる。トランプ政権は、国家安全保障戦略や国家防衛戦略で中露との大国間競争を打ち出し、国防省と国務省がインド太平洋戦略の報告書を出したほか、2018年2月に策定された「インド太平洋のための戦略枠組み」を政権末期に機密指定解除した。中国への直接的な圧力行使と対中バランスが際立っていたトランプ政権と比べて、バイデン政権は対中バランスを続行しつつ、地域諸国との機能的な連携と秩序構築に重心を置くアプローチをとる方針を今般の戦略文書で確認した。

こうしたインド太平洋戦略には真新しさはなく、既視感も若干あるが、安定感はある。中国との競争をなるべく管理しながら、トランスナショナルな課題や経済、安全保障などの諸分野で地域諸国との関係を、プラグマティックな形で強化し、各種の課題に対処していく方針が示されている。ただし、戦略はあくまで戦略であり、そのままその通りに実行されることは稀である。ウクライナ危機は実は序の口で、これから戦略の実行を難しくする出来事が次々と起こる可能性がないとはいえない。インド太平洋地域が「自由で開かれた」ものへと発展するかどうかは、アメリカの政策だけではなく、実に様々な変数に左右されるが、上記のようなインド太平洋のビジョンの実現に向けて協力する地域諸国がどれだけ協力できるかが重要なカギとなる。今般の戦略で示されたバイデン政権の地域情勢観やアプローチは、新味を欠くかもしれないが、地域諸国が協力しやすいフレーミングがなされており、その限りにおいて肯定的に評価できるのではないか。

今後は、戦略よりも個別の政策をどこまで実行に移して、自由で開かれた地域秩序を構成するルールや規範を支持する国を増やせるかが問われていく。ビジョンを共有する日本としては、傍観して評価するのではなく、アメリカと共に各種のイニシアティブを多国間で推進するための地域外交をさらに活発化させるべきであろう。