

米国のインド太平洋戦略

主席研究員 丸山 秀樹

5月24日、東京で日米豪印のQUAD首脳会合が開催され、そこではインド太平洋地域の今後に向けた共同声明が発出された。今、当該地域は米国と中国という大国同士の覇権争いに揺れ、さらには台湾有事が懸念されている。本稿では日本の同盟国である米国のインド太平洋戦略について、政治・経済と安全保障の面から当該地域を重要視したオバマ政権以降の戦略について概観してみたい。

■米国とインド太平洋地域の歴史的関係性

米国がアジアと交易をはじめたのは同国の独立前までさかのぼり、19世紀前半に貿易量は急速に拡大した。当時の貿易は大西洋からインド洋を経て太平洋を結ぶ航路を利用しており、これに関連して米国東インド艦隊が編成されたのが1835年のことである。ペリー提督はこの艦隊を率いて日本に開国を迫ったが、主目的はアジア、とくに中国との貿易に必要な拠点を確保することであった。

1898年、米国はスペインとの米西戦争を経て、カリブ海およびフィリピンやグアムなど太平洋の旧スペイン植民地に対する管理権を獲得するとともに、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、パナマ運河を開通させることによって、米東海岸からの太平洋航路を切り開き、アジア貿易を飛躍的に拡大した。

その後、米国は日本との戦争に勝利して太平洋の覇者となったが、インド洋までも戦略的にとらえるようになったのは1970年代以降のことである。インド洋は第二次大戦後も英国が勢力を保っていた。しかし、1960年代末までに英軍がスエズ以東から撤退したことでインド洋は勢力の真空地帯となり、そこにソ連が進出してきたのである。

さらにソ連が中東やアフリカにも勢力を広げてきたため、米国はインド洋での西側同盟国のシーレーン防衛を目的として、1972年に太平洋軍の担任区域を従来の太平洋だけでなくインド洋にまで広げる。1970年代中頃からは、太平洋軍の責任区域は「インド洋・太平洋地域」と呼ばれるようになり、この広大な海域を一つの戦略的エリアとみなすようになった。

ただし1989年に東西冷戦が終結すると、米国は湾岸戦争や対テロ戦争など中東地域で戦ううちに、一旦中東やアフリカをアジア太平洋とは切り離して考える傾向になる。その後は中国が経済発展とともに軍備を拡張し、インド洋から中東・アフリカへの進出意欲を強くみせるようになる。加えてインドや東南アジアも台頭してきたため、再びインド太平洋を一つの戦略エリアとして重視する流れに変わってきたのである。

しかし、冷戦終結とこれに続くポスト冷戦期にわたる時期において、米国のアジア太平洋政策は一応の方向性を描きつつも、政権が替わるたびに一貫した戦略性を欠いたまま混迷をみせていた。

冷戦終結直後のジョージ・H・W・ブッシュ政権（在任：1989年1月20日～1993年1月20日）においては、ベーカー国務長官が欧州に続きアジア太平洋に「新国際システム」構築の意欲を示したが、予想外の大統領選敗北で具体化には至らなかった。

続くビル・クリントン政権（在任：1993年1月20日～2001年1月20日）では、米国経済の再生に重点が置かれ、政権後半に至ってようやくナイ国務次官補による「ナイ・イニシアチブ注1」が提示された。しかし、これとて、東アジアでの米軍のプレゼンス維持を確約し、日米同盟を冷戦後の同盟に「再定義」したにすぎず、アジア太平洋全体を包含する構想力を持ち得なかった。

その後のジョージ・W・ブッシュ政権（在任：2001年1月20日～2009年1月20日）では、発足直後の2001年9月の米国同時多発テロの発生により、対外政策のほとんどが中東政策とテロ対策に注がれた。

注1：ナイ・イニシアチブ

米ハーバード大学教授のジョセフ・ナイは、「ソフトパワー」の造語で知られる外交・安全保障問題の専門家。クリントン政権時代には国際安保担当の国防次官補として、日米同盟の強化に奔走。「ナイ・イニシアチブ」と呼ばれた試みは、ポスト冷戦期に目標を失った同盟関係を活性化した。ハーバード大学に戻った後は、アーミテージ元国務副長官らとともに政策提言「アーミテージ・ナイ・レポート」を発表し、日米同盟の目指すべき将来像の見本として米英同盟があると指摘した。

■オバマ政権1期目（2009年1月20日～2013年1月20日）

歴代政権がアジア太平洋政策で大きな成果を残せなかった後、オバマ政権に至って米国はようやく自らを「太平洋国家」として位置づけ、対外政策の重心をアジア太平洋に移行する「アジア・リバランス」政策（以下、「リバランス政策注2」）を提唱する。

それは、台頭する中国の存在をはっきりと背景に置いたうえで、インドの台頭と今後の発展可能性が米国にとって戦略的に重要であること、さらにアジアの中の「リバランスシグ」とも表現される対東南アジア政策の見直しを図ることである。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といえよう。

また、こうした状況変化に伴い、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が増している。豪州は、2013年版の国防白書で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南アジアへの関心の高まり、ならびに両地域間で政治・経済・安全保障上の相互依存性が深まっていることの帰結である。

同時に中国も独自の「インド太平洋概念」を説いて、米国の「リバランス政策」に抗する概念化を試み、その文脈中では中印の協調を呼びかけている。ただし「インド太平洋」概念の中心にいるインドは、こうした動向によって米中対立の構図が浮かび上がり、自国

がそのはざまに陥ることに警戒を示している。そうした背景のもと、オバマ政権下の米国は「インド太平洋」概念を用いて、状況をどう定義して何を実現しようとしたのか。

2009年11月、バラク・オバマ大統領は、東京における演説で「太平洋国家である米国が、非常に重要なこの地域における指導力を強化し、持続させていくことを約束する」と述べ、政権発足初期からアジアを重視する姿勢を示した。

また2010年と2011年、当時のヒラリー・クリントン米国務長官は、ホノルルでアジア太平洋地域について政策演説を行い、かなり明確に太平洋とインド洋とのつながりについて論じている。彼女が寄稿したフォーリン・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、オバマ政権1期目の「リバランス」を象徴するかのよう、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施策に変換できるかが、アメリカが取り組むべき重要課題だとしている。

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、さらには豪州北部ダーウインへの米海兵隊のローテーション配備などが規定されているが、よりマクロ的には、二つの海域の連続性ならびにその発展可能性と危険性を、空間的に捉えるという問題意識に通底している。また、アジアにおける米中両国間の覇権争いに戦略的パートナーとしてインドが関係し、アジアの地域秩序が安定的に発展していくためには、これまでの日本や韓国など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みられる。

しかしながら、2012年の選挙でオバマ大統領が再選されると、国際政治学者のイアン・ブレマーが「リバランス政策は、オバマ大統領のドクトリンではなく、クリントン長官のドクトリンである」と解説しているのを裏づけるかのよう、クリントン長官の退任を含めた外交・安全保障スタッフの交代を経て、リバランス政策は次第に変容していく。

注2：リバランス政策

2011年、オバマ政権は、外交・経済・戦略などの面で資源をこれまで以上にアジア太平洋地域へ割り当てる「リバランス政策」を表明した。この政策は同地域における米国の軍事的プレゼンスの維持、貿易や投資の拡大、さらには地域の多国間の枠組みへの積極的な関与や、国際ルールに基づく地域秩序の主導を目指した包括的な戦略であった。

■オバマ政権2期目（2013年1月20日～2017年1月20日）

オバマ政権は2期目になっても、インド太平洋重視の姿勢を崩してはいない。しかしながら、その輪郭が1期目よりも明瞭になったというほどの印象はない。

4年ごとに見直される国防計画の2014年版では、それまでの内容を統合するような様式で、「アジアで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」と明

言。さらに、米国のインド洋におけるプレゼンスを東南アジア・オセアニアと並ぶレベルに高めることをうたい、そ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。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明示されている。

国家安全保障戦略についても、オバマ政権の「リバランス政策」とモディ政権の「アクト・イースト政策注3」が戦略的に収れんしていく関係にあると明記し、インド洋と太平洋をつなぐ発想の重要性を明示している。

2015年1月、米大統領としては初めて2回目のインド訪問を果たしたオバマ大統領は、上記のような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」を発出。その際に両首脳は「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。

しかし、第2期オバマ政権は総じてイラン核問題やシリア内戦、イスラム国（ISIL）、そして欧州の難民問題への対応等に大きなエネルギーを割かれる結果となった。また、米国はこれまでにアジア全域を包摂する統合的政策を策定した経験もなく、「インド太平洋」の重要性が認識にとどまり、オペレーショナルな施策には深化していかない可能性が懸念された。

注3：アクト・イースト政策

2014年5月のモディ首相就任以降、インドは高い経済成長率を目指し、外交面では「アクト・イースト」政策を掲げ、アジア太平洋地域における具体的協力を推進する積極的外交を展開し、グローバルパワーとしてますます国際場裏での影響力を増す政策を採っている。

■オバマ政権1期・2期目を通じて

2000年代の米国は、2001年9月11日の同時多発テロ事件以降、テロ組織に対する「モグラ叩きゲーム」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。さらに米国は自らの行動を制約するマルチ外交の場を忌避し、単独的行動への傾斜を強めた。決してアジア太平洋地域への関心が薄くなったわけではないが、国際社会と関わろうとするとき、その行動は専ら米国にとっての脅威を除去することに向かっていったようである。

そこで2009年1月に誕生したオバマ政権では、2000年代の過剰反応をリセットし、「均衡状態」を回復するということが問題意識の核心にあった。前のめりの「対テロ戦争」を早期終結させ、本来米国が最も力を入れるべきアジアへ振り向こうというものである。また、世界経済をけん引する成長センターになるアジアは、まさに米国にとって「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があった。

一方、アジアでは各国と米国との二国間同盟網が張りめぐらされているながらも、中国やインド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っていた。つまり、米国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。そのとき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角に向けて広がる、新たな空間として出現した「Indo-Pacific」である。

当時のトマス・ドニロン国家安全保障担当大統領補佐官は、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で次のように述べている。『「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」、「高い次元で相互につながり、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」を確保することを米国の主要政策目標としている。』

こ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ている。それは「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か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。従来からの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広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、豪州、並びにインドとの関係を軸に、多層的に展開しながらアジアを空間的に把握しようという発想がここにある。

しかし、この発想をオペレーショナルな施策にどう変換していくかという課題は容易に解決できることではない。その背景としては、2009年頃から目立ち始めた南シナ海における中国の漁業監視活動の活発化や、大規模な軍事訓練などの強硬姿勢によって、同海域を含めた海上安全保障問題に関して米国が受ける脅威が高まっただけではない。アジアの多くの国も中国の脅威を感じていたが、米国がアジア太平洋地域における中心的な課題をどうとらえ、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、そこがはっきりと見えてこなかった。明瞭なメッセージを送っていると主張するオバマ政権と、そうとはとらえきれないアジア諸国とのギャップも深刻であった。

また、オバマ大統領は「米国だけが犠牲を払う必要はなく、同盟国や国際社会で負担を分かち合うべき」との考え方のもと、「米国は世界の警察官ではない」と発言した。リーダーシップはとるが、外国での軍事力行使や「国家建設」は極力控え、軍事力行使に際しては同盟国や友好国との集団行動を取ることで、影響力を行使する方向を目指したのである。

こうしたリバランス政策によって軍事的側面を退かせる動きは、第2期に入ってから政権内要人の発言においてもみられる。例えば、ヘーゲル国防長官が2013年6月の政策

演説において、「リバランスは第一義的には外交的、経済的、文化的な戦略」であると明言したほか、カーター国防副長官も同年4月の演説で「アジアへのリバランスはもっぱら政治的・経済的な概念であって、軍事的な概念ではない」と述べている。

さらに、リバランス政策の中核的存在として地域の新たな経済秩序の枠組みになるはずだった環太平洋パートナーシップ（TPP：Trans-Pacific Partnership Agreement）協定^{注4}も、2015年に大筋合意に至ったにもかかわらずオバマ大統領の任期中には批准されず、2017年のトランプ政権の誕生直後に永久離脱という事態となった。結果的に、オバマ政権のリバランス政策すなわちアジア太平洋戦略は、未完のままに一時的ではあるが宙に浮く様相を呈した。

ところで、米国による通商ルールの確立は、国内経済の成長を目指すことはもちろん、従来から安全保障政策の一環としても位置づけられてきた。そこでオバマ政権では、以下の3点を目指した。

- ① アジアにおける米国抜き of 広域の自由貿易協定（FTA）の成立によって、米国がアジア市場から締め出されることの阻止
- ② 米国経済の成長と輸出拡大の実現による雇用創出
- ③ 影響力を強める中国への対抗

こうした視点に立ちオバマ政権が積極的に推進したのが TPP 協定である。

オバマ大統領は「我々は、中国のような国にグローバル経済のルールを書かせるわけにはいかない」と繰り返し述べたうえで、米国は TPP 協定の交渉における関税撤廃のほか、知的財産の保護、投資規制の見直し、国有企業、労働、環境などの新しいハイスタンダードなルールをアジア太平洋地域に広げることを重視した。

将来的には中国を含めて TPP 協定参加国をアジア太平洋経済協力^{注5}（APEC：Asia Pacific Economic Cooperation）全体に広げ、アジア太平洋自由貿易圏^{注6}（FTAAP：Free Trade Area of the Asia-Pacific）を実現しようとした。当時は、中国をこうしたルールに取り込むことによって中国の「国家資本主義」からの転換とルール順守を迫るというシナリオを描いていたのである。

しかし、米国主導のルールを中国が受容する可能性は極めて低く、高いハードルとなってそびえ立っていたことは言うまでもない。

注4：環太平洋パートナーシップ協定（TPP 協定）

オーストラリア、ブルネイ、カナダ、チリ、日本、マレーシア、メキシコ、ニュージーランド、ペルー、シンガポール、米国及びベトナムの合計12か国で、高い水準の野心的で包括的なバランスの取れた協定を目指し、交渉が進められてきた経済連携協定。

2015年10月のアトランタ閣僚会合において大筋合意に至り、2016年2月、ニュージーランドで署名された。日本は2017年1月に国内手続の完了を寄託国であるニュージーラ

ンドに通報し、TPP 協定を締結した。

その後、2017 年 1 月に米国が離脱を表明したことを受けて、米国以外の 11 か国の間で協定の早期発効を目指して協議を行い、2017 年 11 月のダナンでの閣僚会合で 11 か国による TPP につき大筋合意に至り、2018 年 3 月、チリで「環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定（TPP11 協定）」が署名された。

これまでに、メキシコ、日本、シンガポール、ニュージーランド、カナダ、オーストラリア、ベトナムの 7 か国が国内手続を完了した旨の通報を寄託国ニュージーランドに行っており、2018 年 12 月 30 日に発効。2021 年 7 月、ペルーが国内手続を完了した旨を寄託国ニュージーランドに通報し、9 月 19 日に発効している。

注 5：アジア太平洋経済協力（APEC）

アジア太平洋地域の 21 の国と地域が参加する経済協力の枠組み。アジア太平洋地域の持続可能な成長と繁栄に向けて、貿易・投資の自由化・円滑化や地域経済統合の推進、経済・技術協力等の活動を実施。APEC の取り組みは、自主的、非拘束的かつコンセンサスに基づく協力が特徴。

注 6：アジア太平洋自由貿易圏（FTAAP）

アジア太平洋地域において、関税や貿易を制限する措置を取り除くことで、経済上、幅広い分野での連携の強化を目指す構想。貿易摩擦の激しいアメリカと中国が自由貿易協定を結ぶことは容易なことでは無く、今は実際の交渉が開始される見込みはない。

■トランプ政権時（2017 年 1 月 20 日～2021 年 1 月 20 日）

2017 年 1 月に発足した「米国第一主義」を掲げるトランプ大統領は、大統領就任後早速 TPP 協定から離脱した。オバマ政権が目指した多国間の枠組みではなく、二国間におけるディール（取引）を展開し、それまで米国が主導してきた秩序を破壊するような外交を押し進めたのである。

また、2017 年 12 月に公表された「国家安全保障戦略」においては、中国が米国の影響力や利益に挑戦する修正主義勢力であるとして、過去 20 年間の関与政策を変更する必要があるとした。さらに、2018 年 1 月に公表された「国家防衛戦略」では、「中国が南シナ海の軍事拠点化やインド太平洋地域における覇権の確立を通じ、将来的に地球規模で米国の主導的地位に代わろうとしている」として強い警戒感を示している。

他方、米国は安倍政権のもとで進められていた「自由で開かれたインド太平洋^{注 7}」（FOIP：Free and Open Indo-Pacific）に関心を示し、日米が揃って FOIP を推進する環境が整っていった。トランプ政権が FOIP についてはじめて公式に言及したのは、2017 年 10 月にレックス・ティラソン国務長官によるインド政策に関する演説である。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」の実現にとって重要であると

した一方、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「一帯一路」を念頭に、経済面における中国の影響力の拡大にも警戒感を隠さなかった。

そして、翌 11 月に訪日したトランプ大統領は、安倍首相との首脳会談で日米が FOIP の実現のために、以下の 3 点で協力することで合意する。

- 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り組み

ただしその直後、ベトナムでトランプ大統領がインド太平洋に関する演説を行った際に示した FOIP 構想は、ティラソンや安倍首相のそれとはニュアンスが異なるものであった。ここで強調されたのは、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、‘米国の貿易赤字を削減’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。FOIP に対するトランプ大統領の認識のズレが確認されたのである。

そこで同月、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・国際法尊重の堅持、核拡散脅威への対応、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。

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、その後の 12 月に公表された米国の国家安全保障戦略（NSS：National Security Strategy）においてである。米国の 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は FOIP にも言及し、優先課題としては地域における中国の軍事的脅威への対応と一帯一路への対抗、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などを挙げている。そのために同盟国・友好国から協力和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。

また、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、特筆すべきは米国が台湾を重視する姿勢を隠していない点である。中国の「一つの中国原則」を同国が主張する額面どおりに受け入れているわけではないことに言及し、台湾への武器供与や政治・軍事関係の強化をうたっている。

NSS 策定後、FOIP を推進していたティラソンは政権から追われたが、米国政府の各省庁は NSS に基づいて 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：National Defense Strategy）では、インド太平洋において米国の影響力を排除しようとする中国と競争するため、米軍の打撃力強化、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。また、国防総省は 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。

ジム・マティス国防長官が 6 月のシャングリラ会議で行った演説では、国防総省だけでなく米国政府全体が追求するより具体的な FOIP に関する方針が提示され、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姿勢が示され

た。そのほかにも、米国がインド太平洋地域への関与を続けること、東南アジア諸国連合（ASEAN：Association of South East Asian Nations）をはじめとする多国間の枠組みを重視することを提示したほか、大国間競争の時代においても中国との紛争は望まないことを強調し、不安を感じている地域諸国に安心を与えようとした。その一方で太平洋島しょ国との関係を重視する姿勢も示され、中国が南太平洋で存在感を増していることを暗にけん制している。

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、7月になって国務省の考える FOIP についての演説を行い、FOIP の定義を明確化した。まず、「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などを重視する姿勢が示された。そして「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、公平で相互的な貿易関係および連結性のこととされた。

その上で、米国と地域の経済・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米国の民間セクターによる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した。さらに8月のASEAN地域フォーラムでは、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。

続いて、10月にワシントンで演説したマイク・ペンス副大統領は、中国の「一帯一路」が債務の罠を引き起こしていることを批判し、中国との対峙姿勢を明確にする中で、「一帯一路」に対抗するカタチで FOIP を推進すると表明した。

FOIP の推進については米議会も後押ししている。2018年10月、連邦議会は新たに米国国際開発金融公社（USDFC：U.S. International Development Finance Corporation）を設立することを規定した「開発につながる投資有効活用」（BUILD）法を成立させ、政府の国際開発金融機関を再編して海外への投資拡大を可能にするとともに、600億ドルの融資枠を設定した。また、同年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うたわれている。同法では 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しょ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ている。そのほか、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も盛り込まれた。

上記の流れを踏まえた2019年6月、国防総省が「インド太平洋戦略報告」を、11月には国務省もトランプ政権のこれまでの取り組みを説明する報告書を発表した。国防総省の報告では、NDSが求める打撃力の強化や、同盟国・友好国だけではなく中国寄りとされるミャンマーやカンボジア、ラオスなどとの協力も目指すことのほか、米国が関わらない形態での二国間や多国間の安全保障枠組みも歓迎するとしている。一方の国務省の報告書では、二国間・多国間の外交関係の重視、経済協力、ならびにガバナンスの問題を取り上げ

ている。とりわけ、経済協力に関してはインフラ投資、エネルギー協力、デジタル経済を重視しており、トランプ政権のもとでアジアに民間投資を呼び込んでいることを詳しく説明している。

そして、トランプ政権からバイデン政権への交代を直前にした2021年1月12日、米政府は安全保障面でのインド太平洋戦略に関する内部文書を公表した。この文書は「インド太平洋における米国の戦略的枠組み」のタイトルで、2018年2月にトランプ政権が承認したもので、米国にとってのインド太平洋地域での課題や、取り組むべき事項が列記されている。

その内容は、中国が同地域で米国の同盟関係などの解消を狙っていると指摘。台湾についても「中国は統一を強要するため、台湾に対してより強い手段を採るだろう」との見方を示した。そのうえで、中国が米国や同盟国・友好国に対して武力行使することを抑止するため、以下のような防衛戦略を考案、実行するとした。

- ① 紛争時、中国に第1列島線^{注8}内の制空・制海権を与えない
- ② 台湾を含めた第1列島線に位置する国や地域を防衛する
- ③ 第1列島線外でのすべての領域で支配力を維持する

ちなみに、中国は第1列島線内の東・南シナ海から米軍を追い出し、さらに小笠原諸島やグアムを結ぶ第2列島線内の西太平洋にも近づけさせない「接近阻止・領域拒否」戦略を採ると予測されている。

また、日本や豪州、インドと緊密に協力、日豪の関係深化に取り組むことも記し、日本が「インド太平洋地域の安全保障構造の中心となる」よう、自衛隊の近代化などに対して助力するとした。

インドに関しても、安全保障の担い手としての能力を促進することを目指し、防衛協力に向けたより強固な土台を築くとともに、「外交、軍事、情報機関のルートを通じて支援を提供し、中国との国境を巡る議論など大陸の課題への対応を手助けする」と明記した。



出所：日本経済新聞

なお、米国の対中国およびインド太平洋地域戦略に関しては、民主党と共和党との間にも共通認識が多々あり、この内部文書公表については、トランプ政権交代を直後に控えて当該地域での戦略を米国内および同盟・友好国に対して明確にし、バイデン次期政権に継承させたい関係者の思惑があるという見方もある。

注7：自由で開かれたインド太平洋（FOIP）

インド太平洋地域全体の平和と繁栄を保障し、いずれの国にも安定と繁栄をもたらすために、ASEANの中心性・一体性を重視し、包括的かつ透明性のある方法で、ルールに基づく国際秩序の確保を通じて、自由で開かれたインド太平洋地域を「国際公共財」として発展させるという構想。

2016年8月、第6回アフリカ開発会議（TICAD VI）にて、当時の安倍首相が基調演説の中で、「日本は、太平洋とインド洋、アジアとアフリカの合流点を、武力や強制によらない自由と法の支配、市場経済を重んじる場所に育て、繁栄させる責任を負っている」と述べたことを端緒とする。

つまり、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。

注8：第1列島線

九州を起点に、沖縄、台湾、フィリピン、ボルネオ島にいたるラインを指す。中国海軍および中国空軍の作戦区域・対米国防ラインとされる。

中国海軍にとっては、台湾有事の際の作戦海域でもあり、同時に対米有事において、南シナ海・東シナ海・日本海に米空母・原子力潜水艦が侵入するのを阻止せねばならない国防上の必要のため、このライン内においては、制海権を握ることを目標として、戦力と作戦の整備を行っている。

■ バイデン政権下（2021年1月20日～）

バイデン政権は、米国の経済力再建や、気候変動への対応、技術分野等における中国との競争を政策の優先課題に据えており、これらの課題に取り組むために必要とされるのが同盟国やパートナー国との協調である。とくに、インド太平洋地域の国々との連携を重視しており、2022年2月に発表した「インド太平洋戦略」に加え、さかのぼる2021年10月に発表された「インド太平洋経済枠組み」（IPEF：Indo-Pacific Economic Framework）や、日米豪印の枠組みであるQUAD（Quadrilateral Security Dialogue）との連携に意欲を示している。

○インド太平洋戦略（2022年2月11日発表）の概要

米国は第二次世界大戦後、豪州、日本、韓国、フィリピン、タイとの同盟条約を通じてインド太平洋地域との関係を強固なものにしたが、「今後、同盟国およびパートナー国とともに同地域の発展に貢献しなければ、国益を増進させることはできない」と危機感をにじませている。

本戦略はインド太平洋地域で影響力拡大を図る中国に対抗して、米国による関与の強化を示すものとなっている。今後10年間の米国の取り組みは、インド太平洋および世界に恩恵をもたらしてきた規則や規範が中国によって変更されるかどうかを左右するとし、バイデン政権は、同盟国、パートナー国、地域機関とともに、次の5つの目的を追求していくことを明らかにした。

① 自由で開かれたインド太平洋（FOIP）の推進

米国はインド太平洋地域における情報公開および表現の自由を強固にし、他国による干渉とも戦う。また、南シナ海や東シナ海などの海洋状況に関する法に基づくアプローチを支援し、新興技術、インターネット、サイバー空間についてパートナー国とともに共通の取り組みを進展させる。

② 地域内外における連携の構築

とくに同盟を結ぶ5カ国（豪州、日本、韓国、フィリピン、タイ）および地域を主導するパートナー国（インド、インドネシア、マレーシア、モンゴル、ニュージーランド、シンガポール、台湾、ベトナム、太平洋島しょ国）との関係を深化させる。

③ 地域の繁栄の促進

2021年から構想の実現に向けた作業が進むIPEFを、21世紀にとって重要な多国間パートナーシップと位置づけ、デジタル経済やエネルギー転換、気候変動への取り組みに活かす。

④ インド太平洋における安全保障の強化

パートナー国とともに台湾海峡の平和と安定を維持し、台湾の将来が彼らの願いや利益に基づいて決められる環境を確保する。併せて、米国は朝鮮半島の完全な非核化を実現し、北朝鮮による人権侵害に対処するために対話の継続を求め、同国の挑発に対応できるよう韓国および日本との拡大抑止や連携を強化する。

⑤ 国境を越えた脅威に対する地域の回復力の構築

世界の平均気温の上昇を産業革命以前と比べて摂氏1.5度以内に抑制するために、中国の行動を促し、インド太平洋地域での温室効果ガス排出量が実質ゼロとなる社会を創れるようにパートナー国と協力する。また、新型コロナウイルスの収束や、共通の脅威に対する回復力を構築するために当該地域と連携していく。

なお上記のごとく、バイデン政権はトランプ政権が推進したFOIPの方向性を継承しているが、アプローチは以下のように変化している。

- ① 米国一国では FOIP の実現が不可能であるため、同盟国やパートナーとの協力と連携を強調している点であり、二国間交渉的な動きが強かったトランプ政権とは顕著な違いがある。協力と連携の相手として、5つの同盟国に加えてパートナー国、さらには ASEAN や EU も挙げられ、協力枠組みとして QUAD のほかに米英豪安全保障協力注9（AUKUS：（Australia-United Kingdom-United States of America））が示されている。パートナーとしてはとくに ASEAN とインドが重視される。
- ② 安全保障では、台湾海峡を含む同盟国とパートナーへの軍事的な攻撃を抑止すること明言。
- ③ 北朝鮮を含むほぼすべてのインド太平洋の課題への取り組みは、日本と韓国の協力を必要とするとして米日韓の協力強化を強調。
- ④ 米国の FOIP の課題として経済連携構想が欠如していることが指摘されていたが、その解決のために IPEF を早期に立ち上げることが示された。
- ⑤ インド太平洋戦略の課題として、気候変動問題が取り上げられている。
- ⑥ トランプ政権時代（2019年の国防総省インド太平洋戦略報告書）にはインド太平洋の戦略的脅威として中国、北朝鮮のほかに名指しされていたロシアが含まれていない。

○インド太平洋経済枠組み（2021年10月11日発表）の概要

経済に関しては、インド太平洋戦略の公表に先立つ2021年10月の時点で IPEF が発表されており、そこで取り組むべき具体的課題については、米国通商代表部年次報告のなかで、以下の4つの柱が示されている。

- ① 公正で強靱な貿易
- ② サプライチェーンの強靱（きょうじん）性
- ③ インフラ、脱炭素、クリーンエネルギー
- ④ 税と腐敗防止

①のみ、通商代表部が担当しており、公正で強靱な貿易の達成に向けて取り組むべき個別項目として、労働、環境、デジタル、競争政策、貿易円滑化等が列記されている。②～④は商務省が管轄し、②敵国（中国・ロシア等）への重要技術の移転を防ぐための投資管理・輸出管理の推進、③脱炭素に向けたインド太平洋地域におけるインフラ整備、④官民を挙げた腐敗防止対策の強化、となっている。

アジア地域の貿易では、中国の存在感が高まる一方、米国の存在感が低下する方向にある。この状況を打開するため、バイデン大統領は2021年10月末の東アジアサミットで、新たな経済圏構想として IPEF を打ち出した。

ただし、これは加盟国内での自由貿易の推進を主目的にした自由貿易協定（FTA）や経済連携協定（EPA）とは異なり、参加国が互いに関税を引き下げる市場開放には踏み込んでいない。

IPEF は上記の 4 分野で構成され、今後それぞれの分野で政府間協定を結ぶ交渉が始められる見込みで、分野ごとに参加国は異なることになる。参加国が原則同一の条件を受け入れる FTA や EPA などと比べると、かなり緩い連携の枠組みとなることが予想される。また、貿易協定ではないため各国が議会で承認を得る必要もない。米国内では「紳士協定に近いもの」との見方もされているようであり、こうした緩い枠組みが実際のどの程度機能するかは未知数である。

その一方で、IPEF はサプライチェーンの回復力、テクノロジーに関する基準や輸出規制など新しい分野に対応しているため、米国にとってはアジアの主要経済国をこれまでの協定ではできなかった方法で、自国の影響下に引き込める可能性があると考えられている。

日本は既に IPEF への参加意向を表明しており、日本以外には韓国をはじめ豪州、インド、ニュージーランドに加え、今年の 5 月に開かれた IPEF を創設する協議で ASEAN10 か国のうち 7 か国が名を連ね、その後フィジーも参加を表明している。

他方、IPEF への加盟を表明している国のなかでも ASEAN 諸国には、米国市場へのアクセスが強化できる関税引き下げという「アメ」がないのに、米中対立の構図に巻き込まれ、さまざまなルールを受け入れさせられる「ムチ」だけが増えていくことを警戒する様子もみられる。例えば、インドネシアはロシア、ベラルーシ、カザフスタンなどが加盟するユーラシア経済同盟注 10 (EEU: Eurasian Economic Union) との間で FTA 締結に向けた交渉を開始するといひ、IPEF に参加しても米国陣営に深く取り込まれるつもりはないとみられる。

ちなみに、台湾は IPEF の協議に参加しなかった。台湾が参加すれば IPEF は中国封じ込めの枠組みであるという性格が強まり、中国が強く反発するため ASEAN 諸国が参加を見送る可能性があった。そのため米国は台湾を IPEF に招かず、代わりに米台二国間協議の枠組み「21 世紀の貿易に関する米台イニシアチブ」を設置している。

この枠組みでは、貿易促進やデジタル分野、気候変動対策などの幅広い分野で話し合い、米台間の既存の協議を格上げする方向で経済関係の強化を図るとしている。また、行政規制や農業、業界標準をめぐる協力強化も検討されているが、これについて米国の最大の関心は半導体のサプライチェーンにあるとみられる。米国は、「フレンド・ショアリング注 11」と呼ばれる政策にもとづき、半導体の調達先をより友好的な国々に移し、自国あるいは友好国が中国依存を軽減する方向を指向している。

○QUAD (2022 年 5 月 24 日発表) の概要

日本の外務省が発表した、今年の 5 月 24 日に東京で開かれた日米豪印の QUAD 首脳会合で発出された共同声明の概要は以下のとおりである。

【平和と安定】

4 カ国の首脳は、ウクライナにおける紛争および進行中の悲劇的な人道的危機に対する

それぞれの対応について議論し、そのインド太平洋への影響を評価。また、東シナ海および南シナ海におけるものを含む、ルールに基づく海洋秩序に対する挑戦に対抗し、あらゆる威圧的、挑発的または一方的な行動に強く反対すると記した上で、太平洋島しょ国のニーズに対応するために協力することを約束。

【新型コロナウイルス感染症と世界健康安全保障】

4カ国がインド太平洋地域に少なくとも2億6500万回分のワクチンを現物供与してきた成果を強調。また、新型コロナウイルス感染症への対応と将来の健康危機に対する備えの双方に引き続き取り組んでいくとして、保健分野においてさらに貢献していく意思を提示。

【インフラ】

4カ国が今後5年間で、インド太平洋地域において500億ドル以上のインフラ支援および投資を行うことを目指すと表明。また、債務問題への対処を要する国々の能力強化に取り組んでいく方針を明記。

【気候】

日米豪印気候変動適応・緩和パッケージ（Q-CHAMP）の立ち上げを発表。また、豪州政権が2050年までにネットゼロを達成するための法案を可決し、新規の野心的な国が決定する貢献（NDC）を提出するなどして、気候変動により強力にコミットメントする意思を歓迎。

【サイバーセキュリティ】

4カ国およびパートナー国が、日米豪印サイバーセキュリティ・パートナーシップの下で、インド太平洋地域における能力構築プログラムについて協調することを表明。重要・新興技術に関しては、5GおよびBeyond5Gの分野で、5Gサプライヤーの多様化およびオープンRAN注12に関する新たな協力覚書の署名を通じ、相互運用性と安全性を推進していく。

【半導体サプライチェーン】

4カ国の能力および脆弱性をマッピングし、多様で競争力のある半導体市場を実現するために協力を強化する。

そのほか、日米豪印フェロウシップ注13、宇宙、海洋状況把握および人道支援・災害救援に関する4カ国の意思が示された。宇宙分野については、4カ国の衛星データ資源へのリンクを集めた「日米豪印衛星データポータル」を提供するなどして、地域諸国を支援していくことを明記。海洋状況把握および人道支援・災害救援においては、海洋状況を把握するための「インド太平洋パートナーシップ（IPMDA）」を歓迎し、「インド太平洋地域における日米豪印HADR（人道支援・災害救援）パートナーシップ」を立ち上げることが発表された。

なお、日本がホストとなって行われた今回のQUAD首脳会談の成果については、米ハ

ドソン研究所の長尾賢氏がつぎのように分析している。

まず、首脳会談後の共同声明は、ロシアのウクライナ侵攻によって起きた QUAD 諸国内の意見の相違を緩和するものであった。日米豪3カ国がロシアへの経済制裁を行う一方で、インドはロシアへの非難を控えている。このような傾向に対し、QUAD 首脳会談の冒頭で、米バイデン大統領は繰り返しロシアのウクライナ侵攻に言及し、インド側はそのような傾向を嫌っていた。このため結局、会談の後に出された声明には「ロシア」という文言は一切入っていない。しかし、この声明は「ウクライナでの悲劇的な紛争が激しさを増す中」として、明確にウクライナを含む形容で「武力による威嚇または武力の行使や現状を変更しようとするいかなる一方的な試みに訴えることなく、紛争を平和的に解決すること」を追求すると明記している。この文言は、ホストとなった日本政府の努力がインドの姿勢をぎりぎりまで日米豪の側へ近づけた声明といえる。

経済面での成果は、QUAD に参加する4か国すべてが、実質的に中国対策の要である IPEF の創設に向けた協議に参加することで合意したことである。中国は「一带一路」のもとで高利なインフラ投資を行い、これによって巨大債務を抱えた国は中国の影響下に入っていく。そのため、中国に依存しない経済の枠組みづくりは急務であった。ところが、これまでの地域的な包括的経済連携注14（RCEP：Regional Comprehensive Economic Partnership）や TPP は、つぎの3つの条件を満たしていなかった。

1つは、中国を除いた枠組みになっていないこと。中国は既に RCEP に参加しており、TPP にまで加盟申請をしている。実質的に対中政策としての市場構築をしようというときに中国が入っており、中国との貿易が促進されるような枠組みは機能しない。

2つ目は、米国を入れた枠組みになっていないこと。中国対策にリーダーシップを発揮できるのは米国であるのに、米国は RCEP には入っておらず、TPP からも離脱してしまった。

そして3つ目は、インドを入れた枠組みになっていないこと。中国市場に過度に依存しない市場を探すのであれば、インドの巨大市場の存在は欠かせないが、インドは TPP に参加していない。RCEP に関しても、中国との貿易を促進することになるとして撤退している。

以上に対して IPEF には中国が参加できず、米国とインドが参加している点で3つの条件をすべて満たしている。

また、安全保障分野で進展があったことも、今回の QUAD 首脳会談の成果といえる。従来から QUAD 首脳会談では、最新技術に使われる可能性があるレアメタルのサプライチェーンを念頭に置いた協力が含まれていた。東シナ海と南シナ海の情勢を念頭に、海洋安全保障協力も首脳会談のたびに明記されていた。加えて今回の会談では、そこから一歩踏み込んだ人道支援・災害救援を念頭においた各種協力について合意している。

人道支援・災害救援には各国の軍隊が携わり、情報を収集して海から陸へ物資を運ぶ作

業などを伴う。つまり、これは軍事作戦を行う場合との共通性が多い。例えばインドの場合、米国と軍事演習を行う場合、人道支援・災害救援の演習をすることが少なくない。

海洋状況把握についても同様である。海洋で何が起きているか把握することは、海洋安全保障の第一歩であり、この取り組みも今回の首脳会談に含まれた。

さらに、宇宙分野での協力が取り上げられ、衛星情報の共有、他の国々への提供も合意している。こうした取り組みは、実際には民生用でも軍事用に使うことができる、いわゆるデュアルユース協力である。これもインドのケースでみると、海軍がインド洋の情報を集めるインフォメーション・フュージョン・センターを設置しており、自衛隊、米軍、豪軍も連絡官を派遣している。また、インドはベトナムに衛星情報の受信施設を設置しており、施設設置の代償として受信した情報をベトナムに提供している。

インドは同様な協定をインドネシアとブルネイとも結ぼうとしている。これらの国は、受け取った衛星情報を経済だけでなく軍事も含めた形で利用することが可能である。したがって、QUAD 首脳会議がこうした分野で合意したことは、QUAD の枠組みの中で安全保障協力の分野が徐々に進展し始めていることを示している。

中国が QUAD を軍事的な協力枠組みだと捉えて攻撃するとしたら、陸続きのインドから順番に攻撃される恐れがあるため、インドの本音としては軍事色が強まるのに反対である。しかし、今回の合意内容は国際的なルールに関する協力、経済分野の協力、そして安全保障分野における協力など、すべてにおいて合意されており分野が拡大している。ここから、QUAD は確実に育っていると評価できる。

注 9：米英豪安全保障協力（AUKUS）

中国の脅威に対抗するため、合計 8 隻の原子力潜水艦の建造について、米国と英国が豪州に協力するという内容。軍事面だけでなく「サイバー、人工知能、量子技術など最先端の技術の分野でも協力する」としている。

中国の脅威にさらされている豪州は従来から海軍力、特に潜水艦隊の強化を急いでおり、2016 年にフランスと 12 隻の潜水艦を建造することで合意した。ところが計画通りに建造が進まないうえ、フランスが費用を引き上げてきたことに豪州が不満を募らせ、英国に原潜の技術供与を相談した。その話に米国が加わり、バイデン政権になって一気に動き出した。

注 10：ユーラシア経済同盟（EEU）

2010 年に関税同盟を発足させたロシア、ベラルーシ、カザフスタンの 3 か国が経済協力体制をさらに強化するために設立した経済同盟。2014 年 5 月に 3 か国の大統領が創設に合意し、それぞれ議会の批准を経て 2015 年 1 月に発足。同月にアルメニア、5 月にキルギスが加盟して 5 か国となった。

域内における経済活動に対する加盟国の規制を緩和し、2025 年に商品、サービス、資

本、労働力などを完全に自由化することを目指す。旧ソ連圏諸国を中心に、最終的にはヨーロッパ連合（EU）のような主権国家群で構成する経済連盟を目指し、共通通貨の発行も視野に入れている。ロシアが同盟を主導し、アメリカとEUに対抗するため、国際社会における旧ソ連圏諸国への影響力の拡大を旨とする政治的な狙いもあるとされる。

注 11：フレンド・ショアリング

半導体企業の誘致には巨額の財政支援が必要となり、誘致する分野は先端技術に限定されると考えられる。重要鉱物の開発や調達を含めてこうした問題は「フレンド・ショアリング」と呼ばれ、米国内生産だけでなく同盟国や友好国との関係を活かしたサプライチェーンの強化方針が示されている。

注 12：オープン RAN

オープンインターフェース仕様に基づいて構築する無線アクセスネットワークで、基地局をマルチベンダー装置で構成できるため、通信事業者は目的に応じて複数ベンダーの製品を柔軟に選び、ネットワークを迅速かつ低コストで構築できる。

注 13：日米豪印フェローシップ

日米豪印 4 か国の科学、技術、工学及び数学分野（STEM 分野）における優れた学生が米国の大学院で修士号または博士号取得を目指すにあたり奨学金を支給するもの。

注 14：地域的な包括的経済連携（RCEP）

日本、中国、韓国、豪州、ニュージーランド、ASEAN 加盟 10 カ国の計 15 カ国が 2020 年 11 月に合意した自由貿易協定（FTA）。世界経済・貿易の約 3 割を占め、工業製品を中心に全体の関税撤廃率は 91%にのぼる。経済の発展段階が異なる多様な国々が参加しているのが特徴。

【参考】

「アメリカのインド太平洋戦略：さらなる日米協力の余地」小谷 哲男

「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

「オバマ政権のリバランス政策：「未完」に終わったアジア太平洋戦略」小檜山 智之

「バイデン政権、インド太平洋戦略を発表：同盟国、パートナーとの連携で中国と競争」石川幸一

「バイデン大統領訪日時に発足させるインド太平洋経済枠組み IPEF とは何か？」木内 登英

「インド太平洋経済枠組み IPEF と米国・台湾の新たな経済連携：米国の対中戦略を考える」木内 登英

「米供給網強化策がもたらすアジア新興国への影響」野木森 稔

「見逃せないインドの変化 クアッド首脳会談 3つの成果」長尾 賢

外務省ホームページ

経済産業省ホームページ

防衛省・自衛隊ホームページ

日本経済新聞 2021年1月13日

経団連タイムス 2022年3月24日 No.3538

ジェトロビジネス短信 2022年02月14日