

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、外務省より平成 24 年度国際問題調査研究・提言事業費補助金を受けて、「アジア（特に南シナ海・インド洋）における安全保障秩序」というテーマのもとで、1 年間当研究所が行ってきた研究活動の成果を取りまとめたものである。

アジアには古くから、日本、中国、朝鮮半島、ロシア、台湾などを構成国とする「北東アジア安全保障複合体 (security complex)」と、東南アジア諸国を中心に形成されてきた「東南アジア安全保障複合体」が存在している。従来、これら二つの安全保障複合体は相互に別個のダイナミズムで動いていたが、両地域の近年の経済的な相互関係の深まりや域内諸国の軍事力の海洋への展開が拡大した結果、今日では両者を包摂した「新しい東アジア安全保障複合体」ないし「インド太平洋安全保障複合体」と呼べるものが形成されつつある。

わが国周辺地域がこうした変容を近年遂げてきていることから、以下の問題意識に基づいて研究活動を行い、施策を提言する必要性が強まっている。すなわち、インド太平洋安全保障複合体を構成する諸国が直面する問題や課題を明らかにすると同時に、インド太平洋における各国の政策を分析し、これらを踏まえ日本がとるべき政策を提言することである。

したがって、本研究プロジェクトは、当該分野に詳しい専門家を結集して、インド太平洋という地域概念の台頭の背景と要因、日本、米国、中国、インド、東南アジア諸国連合 (ASEAN) の政策、swing states/secondary powers が果たす役割、また海洋安全保障および国際法の観点からインド太平洋地域における国際関係の動態を多角的に分析・検討する研究会を設置し研究を行ってきた。本報告書はその成果として、研究会合での報告・討議、海外調査出張、シンポジウムでの意見交換などで得られた知見をもとに、日本の外交・安全保障政策をより有効なものとするための政策提言の一助とすべく「調査報告書」としてまとめたものである。

なお、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ない。しかし、本研究成果が日本の外交政策の将来を考える上での意義ある一助となることを心から期待するものである。

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たい。

平成 25 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

(敬称略、主査以降五十音順)

主査：	山本 吉宣	東京大学名誉教授
委員：	伊藤 融	防衛大学校准教授
	梅本 哲也	静岡県立大学教授
	神谷 万丈	防衛大学校教授
	菊池 努	青山学院大学教授/日本国際問題研究所客員研究員
	高木 誠一郎	日本国際問題研究所研究顧問
	鶴田 順	海上保安大学校准教授
	納家 政嗣	青山学院大学教授
	八木 直人	海上自衛隊幹部学校教官
	山影 進	青山学院大学教授
委員兼幹事：	浅利 秀樹	日本国際問題研究所副所長
	福田 保	日本国際問題研究所研究員
研究助手：	富田 角栄	日本国際問題研究所研究助手

目 次

報告書要旨	……	1
序 章 インド太平洋概念をめぐって	山本吉宣……	5
第 1 章 日本と「インド太平洋」 ―期待と問題点―	神谷万丈……	25
第 2 章 「海洋の安全保障」 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	八木直人……	47
第 3 章 南シナ海問題と米国の対外戦略	梅本哲也……	57
第 4 章 「核心利益」論の展開と中国外交	高木誠一郎……	67
第 5 章 変容する国際情勢におけるインドの「戦略」	伊藤 融……	83
第 6 章 東南アジア海域の安全保障と ASEAN の地域秩序構想	山影 進……	95
第 7 章 インド太平洋の安全保障秩序と Swing States への対応	菊池 努……	109
第 8 章 インド太平洋の海洋秩序：国際法の観点から	鶴田 順……	135
第 9 章 海洋秩序、地域安全保障複合体と日本	納家政嗣……	145
第 10 章 アジア（特に南シナ海・インド洋）の安全保障秩序：政策提言	……	163

平成 24 年度「アジア（特に南シナ海・インド洋）における安全保障秩序」 研究プロジェクト 報告書要旨

本報告書は、近年形成されつつあるインド太平洋地域を一つの安全保障複合体（security complex）と捉え、同安全保障複合体を構成する諸国が直面する問題や課題を明らかにすると同時に、インド太平洋における各国の政策を分析し、これらを踏まえ日本がとるべき政策を提言するものである。具体的には、インド太平洋という地域概念の台頭の背景と要因、日本、米国、中国、インド、東南アジア諸国連合（ASEAN）の政策、swing states/secondary powers（主に新興国・中小国を中心とする、自ら秩序形成の主たるアクターにはなり得ないが秩序の方向性に影響を及ぼす国家群）が果たす役割、海洋安全保障および国際法の観点から見たインド太平洋地域の分析に焦点を当てている。

まず、序章は、現在議論されている「インド太平洋」の概念を体系的に明らかにし、日本へのインプリケーションを考察する。インド太平洋概念が注目され始めた理由を分析した後、同地域概念を地理的空間、戦略的空間、経済空間、秩序空間、政治外交空間から多角的に捉える。例えば、インド太平洋概念は、新興国、特に中国の海洋進出やインドの経済的台頭を背景要因として、日本、アメリカ、インド、オーストラリア等の主要国の間に、一つの安全保障意識についての収斂が見られるようになり、またそうした意識に基づいた行動が見られるようになったことを指摘する。さらに、国々の行動の組み合わせが地域のあり方を形成していくとの前提の下、インド太平洋を地域全体のレベル、地域におけるサブ・システム（二国間・多国間関係）のレベル、各国のレベルから分析が行われる。主要国・組織によってインド太平洋概念の捉え方および取り扱い方が多様であることを明らかにする。

第 1 章は、日本においてこれまでインド太平洋という概念が、どの程度、どのような形で受容されてきたのかを概観した上で、同概念を日本外交の柱としていくことに期待できる効果と、留意すべき問題点を論じる。日本においてインド太平洋という地域概念が現れてきた背景には、インド洋やインドを重視してアジア太平洋に結びつけることによって中国を牽制するという発想がある。この点を、政府レベルにおいて安倍第一次・二次政権に焦点を当てながら、インド太平洋論の考え方が根底に流れていることを指摘する。さらに、日本におけるインド太平洋論の特徴として以下を挙げる。それは、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、第二に、世界第 2 位の巨大な人口を持ち、経済的にも成長を続け、また自由主義的・民主主義的な価値を日米と共有するインドと協力することで、自由で開かれたルール基盤の国際秩序の維持に寄与するという期待が存在することである。他方、インド太平洋概念を日本の外交・安全保障政策の柱とするうえで、問題点も存在する。それは、インド太平洋概念の曖昧性とインドの態度、米国のオーバーコミットメント

の危険、南アジア大陸部への関与のあり方などである。

第 2 章は、海洋安全保障の視点からアメリカのインド洋戦略に着目し、接近阻止・領域拒否（A2/AD）、エアシー・バトル及びアウトサイド・イン構想を分析する。インド洋はホルムズ海峡やマラッカ海峡等のシーレーンの要衝（チョークポイント）があり、イランや中国との軋轢が予測される海洋である。さらに、中長期的にはインドと中国のパワーゲームの舞台になる可能性もある。現在、インド洋シーレーンが脅威に晒されているわけではないものの、イランのホルムズ海峡を封鎖する意思と能力や中国の積極的な海洋進出を踏まえ、戦略的チョークポイントを安定させるための具体的政策が求められていると論じる。同章は、安定を維持するうえでの 5 つの課題（基地再編、勢力均衡など）を挙げ、日本の課題を日米同盟の視点から分析している。

第 3 章と第 4 章は、南シナ海問題に焦点を当てる。第 3 章は、アメリカの対外戦略における南シナ海問題の位置付けを考察する。最近に至り、アメリカが南シナ海を巡る中国の動向に神経を尖らせているのは、そこにアメリカの対外戦略に対する重大な挑戦が潜んでいることを看取しているからである。それは、アメリカが従来重視してきた「航行の自由」の保障にとどまらず、アメリカの基本的な利益を体現した国際規則・規範の重要な部分が危殆に瀕する恐れがある。同章は、南シナ海における中国の権利主張には、中国による地域覇権の確立に繋がる要素が含まれていることを指摘し、同国が南シナ海の支配を達成するようなことがあれば、それは単に地域における、及び地域を超えた勢力分布の変化に止まらず、国際法における排他的経済水域（EEZ）の全般的な解釈への影響を含む、現行の国際秩序そのものを根底から揺るがしかねないと警鐘を鳴らす。

これに対して、第 4 章は中国の「核心利益」論の展開を、同国の外交政策の中で分析するものである。同章は中国における「核心利益」の変遷を辿り、中国国内で対外関係における中国の「核心利益」に言及され始めたのは 21 世紀に入ってからであり、それは主権と領土保全に関わる問題、主に台湾の文脈で使用されていたこと、また核心利益の適用対象が徐々に多様化され、チベットや新疆も含まれるようになることを明らかにする。南シナ海については、中国がこれを公式に核心利益と規定したかを裏付ける公式の資料がないことを踏まえ、中国国内の南シナ海に関する議論を詳細に分析する。また、中国が尖閣諸島を核心利益と規定したかについても分析を行い、中国は同諸島がそのように明確に規定することはせず、曖昧にしているとす。中国の対外関係における「核心利益」という表現は、特定の問題（主として台湾問題）における中国にとっての重要性を諸外国（特にアメリカ）に強調する道具（警告ないし外交上の梃子）として用いられており、その用法は国内政治的配慮をも反映するものであると論じる。

第 5 章はインドの戦略を分析する。今世紀に入り、日本を含め、各国がインドという国の存在を重要視するようになってきた背景には、同国が中国とインド洋に接するという地理的特性、経済成長を遂げる台頭する新興国であること、また民主主義という価値観を共有するという政治的特性によるところが大きいと指摘する。同章はインドの具体的な戦略

目標と脅威認識を分析し、その中でインドは世界大国化を目指しているものの、実務レベルではその実現に向けた主体的な戦略の不在ないし曖昧さを指摘する見解が存在することを示す。また、日本がインドと関係強化を図る際、中国脅威論を前面に押し出した、あるいはそのように内外に受け止められる政策を展開すればインドは協力に消極姿勢を示すため、「対中牽制」という思惑を越えた、グローバルな舞台へのインドの台頭を支える立場を明確に打ち出すことが望ましいと論じる。

第6章では、インド洋と太平洋とを結びつけて（あるいは一体として）捉えるインド太平洋の、地理的に要に位置する東南アジアの安全保障とASEANの地域秩序構想が論じられる。同章はまず東南アジア海域において現在不安定化している南シナ海問題について、ASEANのアプローチおよび取組みを整理した後、同組織の地域秩序構想を歴史を顧みながら詳述する。そこで、東南アジアの安全保障を維持するためにASEANが常に大国との関係をいかに構築するかを重視すると同時に、大国の影響力の「中立化・無害化」を図ってきたことを明らかにする。日本が大きな利害を有する東南アジア海域の安全保障を安定化するために、日本とASEANの協力は肝要であると論じたうえで、その際に注意すべき点を指摘する。それは、ASEANはアメリカのみならず中国とも友好的・協力的関係を維持・強化しようとしていることから、日本は中国を敵視したり排除したりするような枠組みを提唱することには慎重であるべきであるということである。

第7章は、インド太平洋の地域秩序における *swing states/secondary powers* の重要性を分析する。*Swing states/secondary powers* とは、(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）を持つ、もしくは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）、(3) 重要な地理的位置にあり（インド太平洋の戦略的要衝に位置する）、(4) 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）、(5) しかし対外政策の方向が必ずしもまだ定まっていない国家群およびそれらからなる地域組織を指す。具体的には、インド、インドネシア、ASEAN、オーストラリアがこれに当たる。同章は、これら *swing states/secondary powers* は地域秩序の今後のあり方に少なからぬ影響を与えることから、自由で開かれた秩序を維持するために、日本はこれら諸国および地域組織と協力を強化することが極めて重要であると説く。

第8章はインド太平洋の海洋秩序を国際法の観点から分析するものである。同章は、アジアで紛争・対立がたびたび発生している排他的経済水域の法的性格について考察した後、当該紛争・対立が具体化した局面で事案対処などにあたっている各国政府の海上法執行機関による権限行使の内容・目的・限界を分析する。海上での法執行活動と軍事活動の境界についても分析を行い、そこで各国政府の海軍ではなく海上法執行機関による権限行使であれば、国際法上、当然に法執行活動にあたるわけではないことを指摘する。そして、同章は最後に、アジアの海域で近年頻発している各国政府海上法執行機関の公船の直接対峙が、実力の行使を伴う衝突に拡大する危険性があることを踏まえ、これを防止する方策として海上事故防止協定（INCSEA）（各国政府の海軍の艦船の海上での衝突回避や妨害行為

回避など目的とする取極め)を参考にした「危機管理メカニズム」を構築することが有益であると論じる。

第9章は、海洋秩序論、地域安全保障複合体論からインド太平洋という広域空間の意義を検討する。海洋秩序という観点から見れば、インド太平洋の現状は、ローカルな勢力範囲をめぐる確執という性格の方が強い。また、地域安全保障複合体論からは、複数の地域安全保障複合体が複雑に相互作用しており、この複数の地域安全保障複合体間の相互作用を律する地域全体の規範や規則が存在しないことを指摘する。したがって、海洋秩序と地域安全保障複合体の両観点から考えると、インド太平洋は、中国近海(東シナ海、南シナ海)の島嶼をめぐる比較的狭い海域での制海競争の空間と、それを包むような、閉鎖し得ないがゆえに基本的には海洋ルールに則って行動せざるを得ない広大な空間の二つのレベルからなるため、現状では一つの戦略空間になるとはいえないと論じる。他方、インド太平洋は積極的に発展させる価値があり、また日本が政策対象とするに値する空間であるとの認識に基づき、最後に日本が今後取るべき政策を提言する。

最終第10章は、政策提言である。これは各章がとりあげた政策提言のエッセンスを捉え、それらを体系的にまとめたものである。日本が取るべき外交方針を提示した後、その具体的施策を「自由で開かれたルールに基づく海洋秩序の形成」(航行の自由、領土問題、排他的経済水域の問題などについて法に基づいた解決およびルールの作成、ミニラテラル(3か国+ α)の協力の推進など)、「防衛態勢、危機管理協力の強化」(海上自衛隊を中心とした防衛力の強化、海上保安庁と海上自衛隊の連携強化など)、「地域諸国との連携強化」(swing states/secondary powers との包括的協力の深化、対中包囲網の形成という印象をもたれないような慎重なアプローチなど)の三項目に重点を置いて提言する。

序 章 インド太平洋概念をめぐる

山本 吉宣

1. インド太平洋の再発見？

ここ二、三年、インド太平洋 (Indo-Pacific) という概念が、頻繁に使われるようになった。わが安倍晋三総理も、2013年2月のアメリカ訪問中、CSISでの演説において、アジア太平洋と並列させて、インド太平洋という言葉を使い、日本の戦略の一端を示した¹。また、オーストラリアのS.スミス国防相も、インド太平洋という言葉が頻繁に使い、オーストラリアの戦略の中心概念としようとしているように見える²。アメリカは、2010年10月ハワイでの演説で、H.クリントン国務長官が、オフィシャルなレベルでは、はじめてインド太平洋という言葉を使い³、インド太平洋概念の火付け役になり、また政府の外で、M.オースリン⁴などが、体系的にインド太平洋論を展開している。

インド太平洋という概念に関して、もっとも体系的な論文は、いまのところ、D.スコット⁵のものであるが、そこで引用されている100以上の論文や報告書の大部分は2010年以降のものである。また、これらのインド太平洋という概念を使っている論者の国籍をみると、アメリカ、オーストラリア、インド、インドネシア、シンガポールなど多岐にわたる（スコット論文では、英文の資料を対象にしているため、また米印関係を焦点にしているためかもしれないが、日本の論者はあげられていない）。スコット自身は、このいまだ発展途上にあるインド太平洋概念を戦略的空間から捉え、それをインド太平洋の戦略的な重要さの再発見であり、そこでの関連諸大国（アメリカとインド）の戦略的収斂があり、それは、中国の共通の脅威に基づいたものであると述べている。

しかし、スコットの捉え方は、インド太平洋の一つの捉え方であり、いまだインド太平洋概念は、人によって、国によって異なる理解がもたれている。「インド太平洋」とは何か？ということが議論されているのが現在の段階であると考えられる⁶。本稿では、このような段階にあるインド太平洋概念を若干体系的に明らかにし、日本へのインプリケーションを考察することを目的としたい。

ただ、あらかじめ結論的なことを一つあげておけば、クリントン国務長官のインド太平洋への言及の意図は、アメリカから見て、アジア太平洋が、経済的にも安全保障上もインド洋やインド亜大陸に広がったということであり、それさえ確認できれば、アジア太平洋という用語を使うことは特に問題はない。いまでも通常はアジア太平洋と言っており、アジア太平洋を「西太平洋、東アジアからインド洋地域そして南アジアへ広がる環 (arc)」⁷と定義し、通常はそれを使っている。ただ、アジア太平洋が、インド洋やインド亜大陸に拡大したことによって、政治外交、安全保障政策、経済関係などの再編成、あるいは、マイインド・セットの再編成が必要とされることがあり、またそれが一番顕著に現れるのが、オーストラリアとインドであり、この二国において、インド太平洋概念がよく使われ、また

それに関して論争が行われている⁸。

2. なぜいまインド太平洋か？

インド太平洋概念が注目され始めた理由は、国によって異なるが、相互に重なるいくつかの理由があると思われる。これは本稿で次節以下でも検討されるが、ここで、簡単に言っておくと、次のようになる。一つには、近年、南シナ海、東シナ海で、島嶼の領有権問題、航行の問題などで、国家間の対立が顕在化していることである。これらの対立は、インドなどを巻き込んでおり（たとえば、インドのベトナム海域における開発に中国が抗議するなど）、またそこで作られるルールがインド洋にまで及ぶことが考えられるからである。

二つには、アメリカが、アジア太平洋への回帰、さらにピボット（リバランス）を展開し、この政策が、西太平洋、南シナ海、そしてインド洋へと幅を広げる戦略をとっていることである。アメリカは、経済の発展著しい東アジアとの関係を密にしつつ、他方では、ますます攻撃的（assertive）になってくる中国に対抗する戦略を展開しようとしている。

三つには、中国、インドなどの新興国の台頭である。これら新興国の台頭は、経済圏、経済空間をアジア太平洋からさらにインドを含む広い領域に拡大させていることを意味する。安全保障という観点から言えば、新興国の経済的な台頭は、そのままと言ってよいほど、それらの国の軍事力の強化につながり、安全保障空間を拡大する。特に経済、軍事におけるインドの（現在、そして将来を見越しての）台頭は、インド太平洋概念のキーとなっている。

四つには、海は、古来、貿易などの経済活動に必須のものであり、海洋の安定は、地域の、そして世界の経済の安定に必須の条件であった。そして、この地の新興国の台頭は、インド洋（そして、太平洋）の重要性を増大させ、またその戦略的安定が中国の台頭によって崩れるかもしれない懸念が出てきたということがある。

五つには、第四の点と関連して、海洋は、基本的には、いわゆるグローバル・コモンズの一つであり、どの国もそれを自由に使える（航行の自由）というのが大原則であった。海洋は、その安定を保つためには、多くの国に受け入れられ、遵守されるルールが必要である。航行の自由の原則、EEZ についての相互了解、領土（島嶼）紛争の平和的解決、などが重要であり、いわば、法の支配の確立が必要である。インド洋を含めてインド太平洋も例外ではない。このような認識が、インド太平洋概念の出現につながっている。

3. インド太平洋への視角

以上のような理由でインド太平洋概念が注目されるようになったと考えられるが、以下、これをすこし体系的に、地理的な空間、戦略的な空間、経済的な空間、秩序の空間、そして、政治外交の空間として考えてみたい。また、インド太平洋概念を検討するとき、時間軸をどのようにとるかも重要な点である。たとえば、主としていま現在のことを考えるの

か、あるいは中長期的なパースペクティブから考えるのか、さらには、超長期的な視点も取り入れながら考えるのかである。

以下、地理的空間、戦略的空間、経済的空間、秩序の空間という順序で議論を進める。政治外交空間については、それが本稿の主たる論題であるため、別に節を立てて考察する。

(1) 地理的空間

インド太平洋は、一番広くとれば、西太平洋（あるいは、さらにアメリカ）から、南シナ海、マラッカ海峡、インド洋、そしてアフリカの東部までを含む広い海域である。しかし、そのうちのどの部分に注目するかは人によって異なる。ある人は、南シナ海と東部インド洋（ベンガル湾）を考え、ある人は、西太平洋とインド洋の交差を考え、さらにある人は、アフリカの東海岸からインドネシアに至るまでの広い海域を考える。また逆にある人は、インド太平洋と言っても、インド洋を主に考える。また、それらの地域の組み合わせや、軽重（そしてその推移）を加えて考える人もいる。たとえば、アジア太平洋をメインに考え、それに東部インド洋を付加的に考える人も多い。

広いインド太平洋のなかのどの地理的空間を考えるかは、戦略、経済、秩序、政治外交のどの空間を考えるか、そしてどのような時間軸で考えるかによって異なってくる。さらに、国家単位で言えば、その国が地理的にインド太平洋のどこに位置するかによってインド太平洋の位置づけも変わってくる。たとえば、日本は、アジア太平洋をメインに考え、インド太平洋を付加的に考えよう。オーストラリアやシンガポールは、西太平洋とインド洋のまさに真ん中にあり、インド太平洋をメインに考えるかもしれない⁹。インドは、インド洋と東南アジアとの関係の緊密さを考え、またインド太平洋の主役の一人と考えよう。さらには、どのような二国間関係を発展させようとしているかによってもインド太平洋の位置づけや内容が変わってくる。たとえば、インドとの関係を密にしようとするとき、インド太平洋概念は貴重な協力の象徴（シンボル）となりえる。

(2) 戦略的空間

インド太平洋は、戦略的な空間と捉えられるが、それにもいくつかの次元がある。ここでは、その中の二つ（重なり合うものであるが）をあげておこう。一つは、現在、インド太平洋概念が顕在化している一つの大きな理由は、（政府レベルでは、必ずしも明示的に議論されることはないかもしれないが）中国の台頭、それも中国の海洋における進出である。そのことは、現在では、南シナ海や東シナ海で顕著に見られるが、中国は、インド洋にも進出している。人が中国の「真珠の首飾り」¹⁰と呼んでいるように、スリランカ、パキスタン、さらにセーシェルなどに寄港地を築いている。これにたいして、インドも、海軍を増強し、周辺の国々と関係を強め、「ダイヤモンドのネックレス」とも呼ばれるネットワークを作り¹¹、またアメリカ、日本、オーストラリアなどと共同訓練を行うなど安全保障協力の網を広げている。このように、インド太平洋においては、中国の進出を背景要因として、

アメリカ、インド、オーストラリアなどの主要国の間に、一つの安全保障意識についての収斂 (convergence) が見られるようになり、また実際の行動を見ても、そのようなシステムができつつあるように見える。アメリカ、オーストラリア、インド三国の協力を、第 1 次世界大戦前のドイツに対する三国協商にたとえる人さえいる¹²。そこまで言わなくとも、一つの新たな戦略空間ができつつあるといっても過言ではない。

二つには、それと関連して、より広く、また、長期的な視野から、インド太平洋を一つの戦略空間として見る見方である。これは、インド太平洋が、通商のハイウェイであり、安全保障のハイウェイであることに由来するものである。インド太平洋は、ホルムズ海峡とマラッカ海峡という二つのチョーク・ポイントを含むものである。将来、東部アフリカが成長してきた場合、モザンビーク海峡もチョーク・ポイントの一つとなるかもしれない。そうなった場合、このインド太平洋は、南アフリカ、インド、中国という新興大国を結びつけるものとなる。

インド太平洋は、安全保障のハイウェイでもある。たとえば、ソマリア沖の海賊に対して、日本、韓国、中国などが艦船を派遣したが、それは、インド太平洋を通してであった。また、1991 年、中東危機 (第 1 次イラク戦争) において、日本は、掃海艇を派遣したが、それもインド太平洋を通してであった。また、アメリカも、太平洋軍、第 7 艦隊がこの地を担当しており (ただし、アフリカは USAFRICACOM)、ディエゴガルシアに基地をもち、単に太平洋だけではなく、インド洋にもならみを利かせ、中東、東アジアの不安定に対処しようとしている。

このようなインド太平洋の通商ハイウェイ、安全保障ハイウェイとしての位置づけは、必ずしも新しいものではない。しかし、現在、この点について「インド太平洋の再発見」があるとしたら、それは何らかの理由がなければならない。その一つの理由は、経済的にインド洋に面している国々の経済的なウェイトが高まっており、将来さらに高まるかもしれないということである。いま一つの理由は、広いインド太平洋において、力関係が変化し、それが将来の不確実性を増していると考えられるからである。これは、必ずしも緊急な課題ではないかもしれないが¹³、長期的なパースペクティブから重要な問題である。

歴史的に見て、世界の主要航路、通商路は、覇権国が存在するときに安定し、また、世界の権力構造が覇権的なものであるとき、貿易、また経済のグローバル化が進むという¹⁴。イギリスの覇権、アメリカの覇権がその例である。このような観点から見れば、現在のパワー・トランジションの時代において、将来アメリカの覇権構造が崩れたとき、はたしてインド太平洋の安定はどのようなようになるのか、ということが超長期的な課題となる¹⁵。現在でも部分的ではあるが、中国が A2/AD 能力をつけ、中国の沿岸地域 (第 1 列島線、さらには、第 2 列島線) におけるアメリカの覇権を脅かしている。アメリカは、現在 Air/Sea Battle とか、offshore control などの戦術を編み出そうとしている。しかし、インド洋、太平洋の安定は、大きく言えば、アメリカとその同盟国による協力によって安定を図るのか (オースリンの民主主義同盟¹⁶)、あるいは、より包括的に、中国を含む主要国すべてが参加す

る枠組みを作ることによって安定を図るのか、検討に値するものであろう。

たとえば、M.マレン提督の「1000 隻海軍構想」¹⁷は、この後者の系列に属するものであろう。マレン提督の提案は、海洋においては、海賊、災害、などさまざまな問題があり、それに対処するために、国家の海軍、民間の船舶、NGO などさまざまな主体から、比喩的にではあるが、1000 隻の船舶を糾合し、それらの問題に当たろうとするものである。また、環インド洋のすべての関係国を含み、非軍事的な手段で協力を進める環インド洋地域連合を軸にする枠組みを考えることもありえる¹⁸。

(3) 経済的空間

以上、戦略的空間で述べたことは、かなりの程度、経済的空間とオーバーラップするものである。すなわち、繰り返して言えば、インド太平洋は、通商ハイウェイであり、その安定はアジア太平洋地域の経済に死活的な重要性をもつ。また、インドや東南アジア諸国の急激な経済成長により、経済地図が変わってきていることである。これは、インド太平洋の通商ハイウェイの重要性をさらに高める。

つい最近までは、経済成長のエンジンは東アジア（ASEAN+日中韓）であり、それが太平洋を挟んで、北米（さらには、太平洋沿岸の南米諸国）と結びつき、アジア太平洋というくくりが有効なものと認識されていた。そのなかでも中国の成長には著しいものがあり、それがアジア太平洋の力関係を変え、米中のパワー・トランジションを引き起こしつつあり、戦略空間の変化を引き起こしていると考えられた。

しかし、中国の成長は引き続き顕著なものであるが、インドネシアやインドの成長も著しく、経済のウェイトは、さらに東（インド洋寄り）に移動しているように見える¹⁹。インドは、将来中国と匹敵するような経済規模になるかもしれない。現在でも、インドは、購買力平価で言えば、その GDP は日本に匹敵する。このことを見越してか、諸国のインドへの接近は顕著である。アメリカ然り、オーストラリアも然りである。また、インドも ASEAN、日本などと FTA を結び、1991 年以来 Look East 政策を追求し、東南アジアの国々と密なる関係を築こうとしている。現在のところ、インドの貿易は GDP の 25%程度であり、また、その主要貿易相手を見ると、中国、ASEAN、EU、中東に分散している。また、インドは、つとに ASEAN+6 のメンバーであり、ASEAN+6 をベースとした RCEP の一員と目されるが、それには慎重な態度をとっているという。また、インドは APEC のメンバーではない。したがって、ますます、インドを含んで、大きな、多角的な地域経済統合体が形成されるとは思えない。

しかしながら、インドがこれからも高度の経済成長を続けて行けば、おのずと他の国々（東アジアの国々やオーストラリア）との経済関係は密になって行くであろう。また、たとえば、ASEAN を考えた場合、それは西にインドという大市場をもち、東に太平洋の市場をもち、インド太平洋というくくりが彼らにとってますます重要になって行くものと思われる。

(4) 秩序の空間

ここで、秩序空間とは、国家間、またトランスナショナルな関係を律するルールの体系であり、民主主義とか人権などの規範をも含むものである。そして、これらのルールは、地域のすべての国が差別なく従うとすれば、すべての国が便益を得るという意味で公共財（コモンズ）である。また、それらのルールのなかには、財やサービスを公共財にする機能を持つものがある。たとえば、航行の自由というルールが設定され、それが遵守されるとすると、海洋（領海、EEZ を除く）は、公共財となる。あるいは、経済分野でも、自由貿易とか、無差別ルールが設定され遵守されれば、世界（地域）の市場は、公共財的なものとなる。

このような秩序空間は、グローバルなレベルで作られることもあり（国連や世界貿易機関）、地域で形成されることもある。この地域で言えば、アジア太平洋において、APEC や ARF があり、東アジアに関しては、ASEAN+3 があり（これは、いまや ASEAN+8 となり、アジア太平洋の主要国すべてを含むようになっていく——EAS や ADMM Plus）、また、東南アジアにおいては、ASEAN がある。そこでは、経済、安全保障、またその他の分野についてのルール形成、また協力の体系が作られている。アジア太平洋、東アジアにおいては、貿易や投資に関して、WTO のルールと整合的な形で、自由貿易や投資を促進するため、FTA などさまざまなルールが形成されている。また、チェンマイ・イニシアティブなど金融・通貨の枠組みができていく。さらに、知的財産権、その他の分野のルールも作られ、強化されつつある。

このような制度の地理的なくくりは、いまはアジア太平洋であり、また東アジアである。インドは、古くから ASEAN の対話国であり、ARF のメンバーである。さらに、インドは、2005 年から EAS のメンバーとなり、ASEAN+6 を構成するものである。ただ、すでに述べたように、インドは APEC のメンバーではなく、RCEP にもそれほど積極的ではない。そして、インド太平洋に関しては、1995 年に設立されオーストラリア、インド、シンガポールやケニアなどのアフリカ諸国など 19 の国をメンバーとする環インド洋地域協力連合 (Indian Ocean Rim-Association for Regional Cooperation IOR-ARC) がある。日本、中国などは対話国であり、最近アメリカも対話国となった。しかし、この機構は、徐々に協力のレベルを高めているとはいえ²⁰、いまだそれほど制度化されているとは言えない。インド太平洋には、いまだ地域的な制度はない、あるいはきわめて希薄である。

しかし、インドを含んだインド太平洋にもこのようなルールが拡大し、浸透していくものと考えられ、それが、インド太平洋諸国の経済発展につながっていく。

また、安全保障の分野についても、ARF、ASEAN、EAS、ADMM Plus など、主権の尊重や、信頼醸成、紛争の平和的解決、法の支配などが提起されており、また、海に関しては、航行の自由の原則を強く打ち出す動きも見られる。2002 年に ASEAN と中国との間の南シナ海における行動規範 (Code of Conduct) の宣言が出されたが、それは、法的な拘束力はないものの、一つの進歩であった。また、より具体的な分野としては、海軍の艦艇の衝

突防止、ホットラインの設定など、いわゆる軍事的な信頼醸成措置の設定も二国間だけではなく、地域全体が必要である。さらに、海洋を含めて不拡散の装置も作る必要があり、海難救助、災害支援、さらに海賊対策などの問題についても、協力についてのルールが必要である。現在、南シナ海、東シナ海では、海のルールや協力体系が問題となっており、それは、将来インド太平洋全域、さらに世界全体での海洋におけるルール、国家実践を規定するものになると考えられる。

4. 政治・外交空間

インド太平洋概念は、繰り返して言えば、戦略、経済、秩序/制度などいくつかの観点から見る事ができる。そのなかで、各国は、それぞれの国益に基づいて行動するのであるが、各国のインド太平洋の解釈や係わり合い方は、その国のおかれている状態に依存する。そして、これらの国々の行動の組み合わせが、将来の地域のあり方を作り出していく。このようなことを考えるとき、いくつかのレベルを体系的に考えることが必要であろう。一つは地域全体の趨勢であり、二つには地域におけるサブ・システムであり、それには、二国間関係、また三国間、さらにはそれ以上の組み合わせが可能であろう。そして、三つには各国個別の行動である。この節では、インド太平洋を政治外交空間として位置づけるのに必要な、そして、次節での、各国のインド太平洋に対する政策の展開を分析するときの道具立てを検討するために、地域全体の外交空間の構造、そしてそのなかで展開する基本的な外交パターンを明らかにしておきたい。

(1) 地域全体の趨勢——新興国の台頭、ねじれ現象、協争的關係

インド太平洋概念が出てきた一つの理由は、すでに述べたように、中国、インド、インドネシアなどのメガ新興国とも呼べる国々が出現したことである。このことは、この地域における経済力、軍事力の分布を大きく変えることになった。このなかでいまでは最大の新興国になっている中国は、単に軍事力を急速に増大しているだけではなく、いまだ共産党一党独裁の権威主義体制をとっており、また、経済体制も、国家資本主義²¹と言われるように、国家の関与が大きく、アメリカや日本などと質的に異なるところが大きい。このようなことから、安全保障上も、また経済上も軋轢が付きにくい。しかしながら、新興国の台頭は、自由な国際経済体制のなかで達成されたため、新興国とアメリカなどの先進諸国の間には、密なる相互依存関係が形成されるに至った。

したがって、これらの国々の間の関係は、冷戦期の米ソ関係とは異なり、安全保障上の軋轢と経済的な相互依存関係が同時に存在することになる。多くの国は、一方では、安全保障上中国と軋轢なり対立をもつとともに、経済的には協力しなければならない。いわゆるねじれ現象である。このねじれ現象は、アメリカにとっても言え、中国にとっても言える。またオーストラリアもそうである。日本は言わずもがなである。このことは、国家間関係において、協調と競争が常に見られる協争的な関係が構造的に見られるという現象を引き

起こす。

この協争的な関係は、ときに協調に振れ、ときに競争に振れる。しかし、いずれかの極に定着することはない。安全保障において、紛争が高まると、経済関係が脅かされ、大きな損害が生ずるため、協調のほうに振り子がもどる。協調が高まると、力関係が急激に変化していることもあり、安全保障上の齟齬が生じ、振り子は競争/紛争にむかう。

(2) ヘッジングの時代

このような事象は、ヘッジングと呼ばれる行動を広く引き起こす²²。ヘッジングとは一般的に言えば、いま何かやっていて（たとえば、価格が上昇しているある株を買う）、基本的にそれを続けるのであるが、将来それがうまくいなくなる（その株が下落する）というリスクを考えて、いろいろな手段（他の株を多少でも買っておく、あるいは他の資産をも持つておく）を講じておく、ということであろう。協争的な構造を持つ国際政治において、ヘッジングとは、協調を維持しつつ、しかし協調がうまく行かなくなった場合に備えての行動をとっておく、ということになる。もちろん、理論的には、対立を継続しつつ、しかし、対立があまりに激しくなり危険になるときに備えて、協調の枠組みを作っておく、というのもヘッジングの一つのあり方ではあろう。

ヘッジングで、もっとも典型的なのは、経済分野で協調を保ちつつ（促進しつつ）、しかし力関係の変化に対応し、相手とのバランスをとって行く、というものであろう。ここで、相手とのバランスをとって行くときに、さまざまな方法があり、また相手との協調をメインとするため、誰が相手かを言わないことが普通であり、少なくともレトリックとしては、相手との協調関係を強調する。また、手段として、自分自身の力を増大したり（内生的なバランス、*internal balancing*）、あるいは他国との安全保障協力を強化していく（外生的バランス、*external balancing*）、ということがある。力関係が変化して行く場合を考えると、相対的な力を低下させている国（アメリカ）は、相手（中国）と経済的な関係を維持・発展させつつ（協調）、軍事的に、相手の力の伸長に対抗して、自己の軍事力を整えたり、あるいは、同盟諸国との安全保障協力を拡大・深化させようとする。後者は集团的ヘッジングと言えよう。台頭する国は、相手との経済関係を維持しつつ（協調）、自国の力の伸長をはかり、その間長期的には相手とのバランスを優位にしようとする戦略をとる。中国の韜光養晦などがその典型的な例であろう。

このような相対的に力を低下させる国と台頭する国とのヘッジングとともに、第3国にもいくつかのタイプのヘッジング行動が見られる。もちろん、第3国に関しても、すでに述べたような中国との経済と安全保障についてのねじれ現象が顕著なことがあり、対中関係では、協力を維持しつつ、リスクに備えるというヘッジングをとる国も多いであろう。また、アメリカの同盟国（あるいは、安全保障、経済ともにアメリカの存在が大きな国）を見ると、相対的に力を低下させるアメリカが将来関与を低下させるリスクを回避するために、アメリカとの協力を深め、またコスト負担を増大させるなどの行動をとる。これも

一つのヘッジングである²³。

ただ、それ以外に、第 3 国として、いくつかのヘッジング行動が見られよう。一つは、相対的に力を低下させる覇権国と台頭する国の間でのヘッジングがある。それは、一方の国と良好な関係を維持しつつ、他方の国ともそれなりの関係を作ろうとする行動に現れる。あるいは、一方の国の影響力が伸長したとき、自立性を保つために、それを相殺するように、もう一方の大国の影響力を受け入れようとする。いわば、等距離外交である²⁴。これは、自立性を保つためのヘッジングと言えよう。

また、軍事力そのものではなく、ソフト・balancingと呼ばれるさまざまな手段がとられることもある。たとえば、国際制度を作ったり、また既存の国際制度のなかで、相手を牽制したり、相手の行動を縛り付けたりする制度的なbalancingと呼ばれるものがある²⁵。たとえば、ARF の場で、アメリカなどが中国を牽制したり、あるいは、EAS にアメリカを参加させ、中国とバランスをとるなどである。また、ASEAN が、中国との間に、南シナ海についての行動規範を作り、中国の行動をルールに縛り付けようとするのも、その例である。もちろん、国際制度は、諸国間の協力を進める装置でもあり、したがって、協調と競争が相合わさっているものである。

また、それと関連して、相手の力 (asset) を殺ぐという **negative balancing** を行使することもある²⁶。たとえば、ある制度の中で、相手の行動の正当性を否定することによって、相手の力を殺ぐことがある。あるいは、相手が親しい関係を持つ国を剥ぎ取り、自己の陣営にひきつけることによって、相手の力を殺ぐ、ということもある。中国に近いミャンマーを民主化して、中国から引き離すというのがその例であろう。

このような、ソフト・balancingとかネガティブ・balancingは、かなり一般的に見られる外交パターンであるとも言えるが、ヘッジングが協調と対立の双方を含むものであることから、非軍事的な面でのbalancingのあり方として心に留めておかなければならないものであろう。

5. 国家の政策

(1) インドネシア

このような新しくできつつある経済空間、安全保障空間において、かなりの国にインド太平洋という概念がフィットしてくるようになる。たとえば、インドネシアなどは、南シナ海、西太平洋とインド洋を結ぶキーであり、また経済的な関係も、アメリカ、中国、インドとの関係を強め、いわば、アジア太平洋よりも、自国の位置づけとして、インド太平洋の方がすわりがよい。とはいえ、インドネシアは、アメリカのアジア太平洋回帰、それも軍事的な面には、かなり懸念を持っている。またより広く言えば、アメリカ、中国などの大国間の権力政治に敏感であり、そのなかで、自己の立場を決め、自立性を保ちつつ、秩序形成に貢献するという政策を展開しよう²⁷。一つの典型的なヘッジング戦略である。そして、外から (特にアメリカなどから) は、秩序形成を左右する「グローバルな軸国家 **global**

swing state」²⁸の役割を期待されているのである。すなわち、インドネシアが、民主主義を確たるものとし、経済を自由化していくという動向は、インド太平洋地域の秩序形成の方向を決定的に決めるということである。

(2) ASEAN

ASEAN も、全体としては、アメリカと中国の大国の対立が ASEAN に入り込まず、両者とともに関与しつつ、ASEAN の自立性を保ち、さらに ASEAN Way をもって、ASEAN を超えた秩序を作っていくということを主戦略としよう。たとえば、インド洋地域に関して、ASEAN の経験を生かした地域制度を作っていくというようなことである²⁹。このような ASEAN の志向性を考えて、インド太平洋を考えると、インナー・サークルとして、インドネシア、マレーシア、シンガポールなどの協力を考え、アウター・サークルとして、オーストラリア、インド、日本、アメリカなどの協力を考える、という構想もある³⁰。

もちろん、ASEAN の個別の国を見ると、かなりの違いがある。たとえば、中国と領土紛争をもつベトナムとかフィリピンは、中国との経済その他の関係を維持しつつも、安全保障上、アメリカと強い関係を作り、中国の影響に対抗しようとしている。シンガポールも、アメリカとの安全保障関係を強める行動をとっている。ベトナムは、TPP の交渉国であり、またインドと安全保障上、経済上の関係を強めている。中国に対してこのような個別国家による違いは、ASEAN の統合性を揺り動かしている。

(3) オーストラリア

オーストラリアは、アメリカのアジア太平洋回帰のまさに中心的な役割を果たしている国家である。言うまでもなく、オーストラリアは、アメリカと密なる安全保障関係を築き、ダーウィンにアメリカの海兵隊を駐留させ、またココス島にドローン（無人飛行機）の基地を提供するという。オーストラリアのなかには、世界の重心が、アジア太平洋からインド太平洋に移り、さらには、アジア太平洋の時代は終わり、インド太平洋の時代になったとさえ論ずるものがある³¹。このようなことから、オーストラリアは、アメリカのアジア太平洋回帰を強く支持するものである（ただ、ピボットのあと、いかに安定した対中関係を構築しているかが課題であるとの論も強くなっているようである³²）。

とはいえ、オーストラリアにおいては、さまざまな意見がある。たとえば、H.ホワイト³³は、アメリカと中国は、対立・競争するべきではなく、互いに譲り合って、政策決定のシェアリング（パワー・シェアリング）をするべきであると論じ、米中の対立をあおるようなアメリカのアジア太平洋回帰とオーストラリアのそれに対する協力を強く反対する。

また、インド太平洋という概念は、オーストラリアをとりまく地域についての地域観の一つであり、他の地域観も考えて、オーストラリアの政策を考えなければならないとする論者もいる。ラムレイたち³⁴は、オーストラリアのインド洋についての地域観には、三つあるとする。一つは、インド洋に面する 51 の国家、あるいは環インド洋地域連合 (IOR-ARC)

のメンバー19カ国を考えるというものである。この地域観においては、基本的には外交、ソフト・パワーが主であり、汎地域主義者、リベラルな論者によって擁護される。この縮小版が二つ目の地域観であり、それは東インド洋を考えるものである。これはオーストラリア、インド、インドネシアの3カ国をベースとするものである（日本は、この地域観においては、キー・プレーヤーの1つとされる）。これは、ソフト・パワーとハード・パワーの混ざった手段を使おうとするものであり、サブ・リージョナル主義者によってもたれ、リベラルと保守の論者が入り混じっているものである。第3番目の地域観は、インド太平洋であり、これは、伝統的安全保障とハード・パワーが主体となっており、米印中心的な地域観であり、オーストラリアと中国は対立的なものであると捉える。保守的な論者によって推進されているものである。そして、前二者は、対象は異なれ、包摂的で、他を排除するものではなかったが、第3の地域観は、他（中国）を排除する排他的なものである。そして、ラムレイたちは、より包括的で、アメリカと中国の両方を排除しない地域観に基づいた政策を求めているのである。

（4）インド

インドは、インド太平洋概念の出現の大きな、あるいは最大の要因であった。インドは、規模でいえば、世界最大の民主主義体制の国である。インドは、90年代の初めから経済を自由化し始め、また先に述べたように、Look East 政策を展開した。その後インドの経済は成長して行く。しかし、98年核実験を行い、アメリカを始めとする国々から制裁を受ける。しかし、2000年代の半ばになるとアメリカのブッシュ政権はインドに近づく政策を取る。インドとの原子力協力の発端である。このころ、アメリカのなかでは、中国に対するヘッジング論が出現し、またインドの長期的な発展を見越して、長期的に、台頭する中国に対するカウンター・ウェイトとしてのインドの存在が注目されるようになったといえる。

2004年のスマトラ沖の大地震の救援のためにアメリカ、日本などの海軍が協力したが、インド海軍も大きな役割を果たした。これを背景にして、諸国はHA/DRについて海洋協力を進める。そのなかで、いわゆるアメリカ、日本、インド、オーストラリアの4カ国協力の枠組み（quad）が検討される³⁵。日本の安倍首相、オーストラリアのハワード首相が、リードしたという。2007年のARFの場を借りて、4カ国が秘密裏に会談を行った。しかし、中国が、インドの参加に強く反発する。政権交代したオーストラリアは、2008年、このQUADには参加しないことを決め、QUADの試みは潰えた。しかし、その後も、インドはオーストラリア、日本、アメリカなどとの海軍の二国間、多国間の共同訓練などの安全保障協力を続ける。2011年、インドは南シナ海のベトナム沖で、石油とガスの探索を行おうとするが、中国がこれに強く抗議する。しかし、インドは、これに屈せず、またその際チベット国境の軍を強化したという。このことは、インドにとっては陸での安全保障もきわめて重要なことを意味する（インド太平洋という概念は、海の安全保障に関心を集中するきらいがあり、陸での安全保障を正面から取り上げていないという問題点がある）。

このようななかで、クリントン国務長官のインド太平洋発言と、アジア太平洋へのピボットが発せされる。インドは、このインド太平洋戦略に乗り、アメリカやオーストラリアなどとの安全保障協力をさらに強める。しかし、インドのなかには、このようなインド太平洋戦略に関して三つの考え方が存在するという³⁶。一つは、このインド太平洋概念を推し進めようとする考えであり、それは従来からの非同盟政策を克服し、インドを対中国の反覇権連合のなかに位置づけようとするものである。二つには、このような考え方に反対し、非同盟政策を続け、現在この地に存在するさまざまな多くの国を含む多角的な諸制度を活用することこそが、ベストの政策であると論ずるものである。三つには、この二つの中間、あるいは、それら二つの要素を併せ持った戦略である。それは、「多元的な、開かれた、包摂的な安全保障アーキテクチャー」と呼ばれるものである。それは、インド太平洋という概念を使いつつ、戦略的自立性を保ちながら（インドは、米中接近を危惧しているという³⁷）、多様な問題を解決する多様な地域ガバナンス・メカニズムを通して地域的な安定を図り、キーとなる貿易、投資のリンケージを作り出していく、というものである³⁸。

（5）中国

中国は、アメリカのピボット、またインド太平洋概念の生成の大きな要因である。中国は、78年以來、鄧小平の指導の下、改革開放をすすめ、また外交戦略としては、韜光養晦を掲げる。すなわち、時が来るまで、対外的に姿勢を低くし良好な関係を維持しつつ、国内での経済発展を図る、というものである。このような戦略のもとで、中国は三十有余年、高度の経済成長を遂げ、また軍事的にも一大強国となった。そして、2008年のリーマン・ショック以来、アメリカの経済的な困難さを見つつ、自国の大国としての大きさを認識し、南シナ海、東シナ海で、ソフトな棍棒外交とでも言える行動を取り始める。また、核心的利益という概念を持ち出し、それを台湾、チベット、新疆から、南シナ海まで広げる勢いを示す。そして、中国は韜光養晦という原則を部分的にでも変えたのではないかと考えられるようになった。このような事象が、アメリカのアジア太平洋へのピボットの大きな要因となった。とはいえ、中国の最高レベルでのアメリカのピボットに対する反応は、過激なものではなかった。中国から発せられる反応は、アメリカは、中国の発展を是とし、良好な関係を維持すると言っているし、ピボットはそのなかでの米国の戦略的な再編成であると捉えるステートメントが主であった。そして、中国の基本的な戦略は、国際的に良好な関係を維持し、そのなかで経済発展を図るということで、変化はないという印象を受けるものである³⁹。とはいえ、中国の軍事増強はとどまる気配はまったくなく、また行動も変化の様相はない。

しかしながら、さまざまなメディアに見られる反応は、強いものが多く見られた。一つは、いつものことではあるが、アメリカのアジア太平洋へのピボットは、対中包囲網の強化拡大である、と言って非難するものである。また、ピボットは、アメリカのアジア太平洋支配の強化である、と論ずるものもある。そして、アメリカは、経済的な困難に直面し

ており、外に対して出てくるのではなく、国内の問題を先に片付けるべきである。また、ピボットに協力している国に、米中の紛争に巻き込まれる可能性を指摘し、分断を図るといような論調も見られる。ただ、本稿のテーマであるインド太平洋という概念については、ほとんど触れることがないようである。

(6) アメリカ

政策のレベルでのインド太平洋の火付け役はアメリカである。すでに述べたように、クリントン国務長官は、2010年10月のホノルルでの演説で、インド太平洋（より正確には、Indo-Pacific basin）という言葉を使った。演説の主題は、アメリカがいかに関心を抱き、アジア太平洋諸国と協力を進めていくかということであり、基本的なシンボルはアジア太平洋である。しかし、演説のなかで、シンガポール、フィリピン、タイ、ニュージーランド、オーストラリアとの安全保障上の協力に触れた後、インド海軍との協力の拡大を指摘し、その理由としてインド太平洋（Indo-Pacific basin）のグローバルな貿易への重要性を指摘したのである。このように見ると、クリントン国務長官は、インド太平洋をことさらプレーアップしようとしたのではなく、アジア太平洋政策の一部として言ったに過ぎないと思われる。しかし、その前もその後も、アメリカは、インドとの関係を強め、またインド海軍との共同演習も多く行うようになった。また、オーストラリアとインド（そして、時に日本）との海軍の協力は密なるものがある。2011年から2012年にかけて、アメリカは、いわゆるアジア太平洋へのピボットを展開するが、このなかで、アジア太平洋の南の部分の重視されたことは確かである。2011年11月、クリントン国務長官は、アジア太平洋（Asia-Pacific）を、インド亜大陸からアメリカの西海岸までを指し、それらはインド洋と太平洋の二つの大洋によって結びついている、と述べている⁴⁰。アジア太平洋へのピボットは、戦略的、軍事的な色彩の濃いものである。しかし、アメリカが掲げた旗印は、この地において、ルール・ベースの自由な秩序形成とその維持であった。ときの大統領安全保障担当補佐官の T.ドニロンは、アメリカの軍事的な展開とともに、経済分野でのルール形成、また紛争の平和的解決などの、ルールの形成を強く主張するのである⁴¹。

ただ、アメリカ政府の外で、インド太平洋をめぐる、さまざまな議論が行われている。ここでは、インド太平洋概念を促進しようとする考え方を検討してみよう。アメリカのなかで、インド太平洋概念を推進しようとするグループのうち、経済、戦略はもちろんのこと、民主主義とカリベラルな秩序を重視するグループが存在する。クリントン国務長官の2010年10月のスピーチの前に、インド太平洋概念を使ったものとして、D.トゥワイニングがいる。彼は、アメリカの力の相対的な低下、それに比しての中国の経済、軍事の台頭を見て、将来の地域秩序が不安定になり、中国が支配的になることを懸念し、アジアの民主主義国が連合を作り、新しい秩序、リベラルな秩序を作るべきであると論じている。ここでは、インドが大きな役割を果たすはずであり、それを含め、彼は、インド太平洋パートナーと言っている⁴²。また、民主主義やリベラルな秩序の維持を正面から唱え、インド太平

洋を重視するものは他にもいくつかある。トゥワイニングは、German Marshall Fund of the United States に所属するが、ヘリテージ財団もそれに近い考えを提出している。ヘリテージ財団の一つの報告書は、インド太平洋の戦略的、経済的重要性を指摘し、さらに民主的ガバナンスと整合的な秩序を作るために、アメリカ、オーストラリア、インドの協力を訴える⁴³。彼らの言うインド太平洋は、インド洋と西太平洋の地域を指し、アジア太平洋は、東アジアと太平洋を指す⁴⁴。

インド太平洋概念を使いながら、より安全保障戦略的な次元に着目するのが M.オースリンである⁴⁵。オースリンは、インド太平洋をコモンズと捉える。そして、将来もすべての国がそれに自由にアクセスできるようにするべきであるとする。そして、このコモンズのなかの紛争を予防し、封じ込める。そのための信頼できる軍事力を維持する。インド太平洋で、リベラルでオープンなシステムを維持し、リベラルな民主主義を拡大する、という内容を持つものである。そして、コモンズに挑戦しようとするのは、中国であると考えられる。民主主義諸国の同盟、安全保障協力を唱えるのであるが、その最終的な目的、また戦略は、自由な秩序、コモンズの維持安定であるとするのである。ただ、オースリンは、インド洋から西太平洋に焦点を当てているようであるが、彼のインド太平洋の定義は、「シベリアの南から南へ、日本、朝鮮半島、中国本土、東南アジア、オセアニアの陸と海、そしてインドへつながる広大な環 (arc)」であるとするのである⁴⁶。

アメリカのなかで、インド洋に着目した議論を展開してきたのは R.カプランであろう。カプランは、『Monsoon』(2011)⁴⁷、『The Revenge of Geography』(2012)⁴⁸で、海洋、それも特にインド洋を中心として、その経済的、戦略的重要性を指摘し、アメリカの力が弱まり、インド洋が多極化していくと、海洋の安定が崩れ、経済だけではなく、リベラルな国際システムが崩れることを憂慮し、アメリカの海軍力の維持、強化、他のリベラルな国との協力を唱えるのである。彼のインド洋の定義は、東部アフリカからインド洋を経て、インドネシアにつながる広大な地域を指す。彼は、インド洋とともに、太平洋とかアジアという言葉を使うが、インド太平洋という言葉もまれには使う⁴⁹。彼は、つとに、アメリカ海軍艦艇の数が縮小されていることを危惧していた。冷戦期には、600隻の艦艇を持っていたが、いまでは、300隻を下回り、さらに減少して行く可能性がある。もしそうなれば、海洋の安定は大きく崩れ、通商その他の経済交流を大いに損なう⁵⁰。彼は、中国の台頭が周辺諸国をフィンランド化していくことを危惧しつつ、将来像として、アメリカの戦略として、西半球に依拠し、力をアジアに投射し、バランス、調整者としての役を果たすべきであると論じている。

6. 日本

(1) 安倍外交

日本は、海洋国家であり、アジア太平洋の西に位置し、日本の通商関係は、広くアジア、インドに及ぶ。海洋の安定、また経済関係の進展は日本にとって必須である。日本の貿易

は、アメリカと中国が第1、2位を争い、日本はまさにアジア太平洋の真ん中にあると言ってよい。日本は、中国との経済関係をますます高めていると同時に、他方ではアメリカの同盟国である。近年では、中国の海洋進出の圧力をまともに受けるようになった。尖閣である。したがって、ねじれ的な構造を強く持つ。このようななかで、アメリカの太平洋ピボットは、歓迎すべきものであり、安全保障上もそうであるが、この地域で、ルール・ベースで、リベラルな秩序を作っていくという戦略は、大いに共有できるものである。

このように、日本の関心は、経済にせよ、安全保障にせよ、アジア太平洋にあると言ってよい。とはいえ、日本の石油はインド洋を渡ってくる。インド洋がホルムズ海峡とマラッカ海峡という二つのチョーク・ポイントを持ち、日本の経済にとって死活的に重要であることは広く認識されている。また、他国と同様、将来の成長を考えると、インドとの FTA は、今後重要なものとなって行くであろう。また、インドが ARF、EAS、CREP など安全保障、経済についての多角的な制度の一員であり、この地の秩序の形成や維持にとって重要なメンバーであることも事実である。さらに、日本の海上自衛隊は、インド海軍と共同演習するのが通例となっている。日本が、東アジアに属し、アメリカや北米、中南米の国と太平洋を挟んで接し、南に東南アジアの国々と密接な関係をもつというアジア太平洋に位置し、しかし、ますますインド洋との交差を深めていることは確かであろう。

2007年、安倍首相は、自由と繁栄の弧を唱え、インドとの戦略的グローバル・パートナーシップを結び、それを自由と繁栄の弧の要と論じた⁵¹。そして、「日本とインドが結びつくことによって、「拡大アジア」は米国や豪州を巻き込み、太平洋全域にまで及ぶ広大なネットワークへ成長するでしょう」と述べている。そして、「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。従来の地理的境界を突き破る「拡大アジア」が、明瞭な形を現しつつあります」と述べている。

そして、すでに述べたように、安倍首相は、2007年、アメリカ、日本、オーストラリア、インドの協力、すなわち QUAD を進めようとするが、中国の反対で潰える。

安倍晋三は、2012年、11月の総選挙前に書いたという、Asia's Democratic Security Diamond を発表する⁵²。このなかで安倍は、中国の進出に対する懸念を示し、南シナ海は「北京の湖」になりかねない。このようななかで、日米同盟を中心としながら、アメリカ（ハワイ）、日本、オーストラリア、インドを結ぶ四角形を民主主義の安全保障のダイヤモンドと呼び、さらに、フランス、イギリスとの協力の可能性を考える。また、イギリス、マレーシア、シンガポール、オーストラリア、ニュージーランドから構成される5カ国防衛取り決めに加わりたいとも述べる。また、中国とは関係を改善しなくてはならないが、まずは太平洋のいま一つの側と密接な関係を作っていく行かなければならないと論ずる。

そして、首相になったあと、2013年1月18日、インドネシアで行う予定であった「開かれた、海の恵み——日本外交の新たな5原則」という演説の原稿⁵³を見ると、安倍の外交戦略がさらに明らかになる。そこで、インド洋と太平洋の二つの海の交わることを考え、その安定のために、アメリカ、インド、オーストラリアとの結びつきを進めると述べる。

そして、日本外交の5つの原則を提示するのであるが、第1は、2つの海が結び合うこの地において、言論の自由などの普遍的な価値が十全になること、第2に、海はコモンズであり、法とルールが支配するところであること、第3は、自由でオープンな経済である（第4は、文化のつながり、第5は、未来を担う世代の交流）。

その1週間後、安倍はワシントン、D.C.のCSISで、「日本は戻ってきました」という政策スピーチを行う⁵⁴。そこで、彼は、先に述べたように、アジア・太平洋地域、インド・太平洋地域を並列させ、この地における経済分野におけるルールのプロモーター、海洋などのグローバル・コモンズの守護者、アメリカ、韓国、豪州などの民主主義国との協力を日本の役割としている。また、尖閣に関しては、それが日本の主権下にある領土であることは明確であり、しかし、中国とは「戦略的互惠関係」を進めたいと述べる。

以上のような安倍の認識と戦略思考は、本稿で明らかにしてきたような国際的なインド太平洋論と軌を一にすることが大きい。あるいは、安倍の考えはむしろ先駆的なものであった⁵⁵。

とはいえ、日本にとって、インド太平洋というくくりは、なじみが薄く、ぴんとこないところが大きいであろう。インド太平洋は、朝鮮半島、日本から、太平洋、東南アジア、インド、インド洋に至るものであると言っても、若干違和感がある。それは、多分、インド太平洋の語感が、太平洋の南からインド洋をカバーするものとの印象を与えるからかもしれない。したがって、日本にとっては、アジア太平洋を中心に考え、それに連なる重要な地域として、インド洋、南アジアを考える、という方が自然であろう。安倍がアジア太平洋とインド太平洋を並列的に並べたのはそれゆえかもしれない。そしてそのことは、近年のアジア太平洋の定義、またインド太平洋の定義と矛盾するものではない。

(2) 政策提言

最後に、本稿での考察にもとづいて、日本外交について若干の提言を行ってみたい。

- ・ルール・ベースの秩序、法の支配による秩序形成を最大戦略とすること。
- ・尖閣もこのルール・ベースと法の支配（紛争の平和的解決を含む）のもとで、尖閣は疑いもなく日本の領土であることを主張すること。
- ・日米同盟を機軸とすることを明確にし、日米間で戦略の共通理解をつねに保ち、政策において協調、調整を怠らないこと。また、日本の役割分担についても調整を行い、積極的に増大すること。
- ・アメリカのアジア太平洋ピボットを支持し、その実行にできるだけ協力すること。
- ・オーストラリア、韓国、インドなどの民主主義国との安全保障協力を含めて、協力を深化させて行くこと。
- ・安全保障協力を進めるとき、相手にさまざまな事情があり、それを十分に考慮しつつ行うこと。特に、ASEANの国々は、自立性の維持、また大国の影響力から距離をとることを基本戦略としているので、慎重な政策展開が必要である。

- ・協力は、二国間、少数国間、多国間などさまざまな形態を柔軟に組み合わせることが必要であること。
- ・日米同盟、あるいは、日、米、印、豪の 4 カ国の協力は、他から見れば排他的な要素をもつと見られることがある。そのことについては、これらの協力の目的が、地域全体の目的（公益）の促進にあることを示しつつ、それに加えて、包摂的な制度を使い、排他的な意図をもつものでないことを実践的に示していくことが必要である。
- ・インド太平洋論は、関連する諸国すべてを含む地域構想もあるが、中国に対して排他的であり、また軍事安全保障に偏ったものが多い。それは、現在の環境下では対中ヘッジングとして致し方ない。しかし、中国との緊張を高めたり、いわんや軍拡競争を引き起こさないように、細心の注意が必要である。
- ・環インド洋地域連合（IOR-ARC）により力を注ぐこと。アフリカ東岸からインド洋沿岸そして東南アジアまでの包摂的機構であり、アメリカ、中国、日本は対話国である。

— 注 —

- ¹ 内閣総理大臣 安倍晋三、「日本は戻ってきました」平成 25 年 2 月 22 日（CSIS でのスピーチ）。
- ² Stephen Smith, Speech at Deterrence and Regional Security at the 11th International Institute for Strategic Studies-Singapore, 2 June 2012.
- ³ Hillary Rodham Clinton, Secretary of State, “America’s Engagement in the Asia-Pacific,” Kahala Hotel, Honolulu, October 28, 2010.
- ⁴ Michael Auslin, Security in the Indo-Pacific Commons: Toward a Regional Strategy, American Enterprise Institute, December 2010.
- ⁵ David Scott, “The “Indo-Pacific”—New Regional Formulations and New Maritime Frameworks for US-India Strategic Convergence,” *Asia-Pacific Review*, 19:2 (2012), pp.85-109. また、次をも参照。C.Raja Mohan, Samudra Manthan: *Sino-Indian Rivalry in the Indo-Pacific* (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2012), Introduction, Chapters 6 and 7.
- ⁶ たとえば、Rory Medcalf, “A Term Whose Time Has Come: The Indo-Pacific,” *Diplomat*, (December 4, 2012). Nick Bisley, et al, “The Indo-Pacific: what does it actually mean?” *East Asia Forum*, 6 October 2012.
- ⁷ たとえば、US Department of Defense, “Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense,” January 2012. また、Remarks by Tom Donilon, National Security Advisory to the President: “The United States and the Asia-Pacific in 2013,” The Asia Society, New York, Monday, March 11, 2013. インドは、アメリカのアジア太平洋政策の大きな柱とされている。
- ⁸ この点、たとえば、Priya Chacko, “India and the Indo-Pacific: An Emerging Regional Vision,” Indo-Pacific Governance Research Centre Policy Brief, Issue 5, November 2012.
- ⁹ Rory Medcalf, “Pivoting the Map: Australia’s Indo-Pacific System,” The Centre of Gravity Series, Strategic and Defense Studies Centre ANU College of Asia and the Pacific, The Australian National University, November 2011.
- ¹⁰ Khurana, ““China’s String of Pearls” in the Indian Ocean and its security implications,” *Strategic Analysis*, 32:1 (2008), pp.1-39.
- ¹¹ Raja Mohan, India’s New Role in the Indian Ocean, 2011, <http://www.india-seminar.com/2011/617/617_c_raja_mohan.htm>
- ¹² Brahma Chellaney, “Asia’s New Tripartite Entente,” *Project Syndicate*, (January 10, 2012).
- ¹³ Michael Green and Andrew Shearer, “Defining U.S. Indian Ocean Strategy,” *Washington Quarterly*, 35:2 (Spring 2012), pp.175-189.

- ¹⁴ Ronald Findlay and Kevin H. O'Rourke, *Power and Plenty: Trade, War, and the World Economy in the Second Millennium* (Princeton: Princeton University Press, 2009). Robert Kaplan, *Monsoon: The Indian Ocean and the Future of American Power* (New York: Random House, 2011).
- ¹⁵ この点をはじめて指摘したものの一つとして、Robert Kaplan, "The American Elegant Decline," *Atlantic Monthly* (November 2007).
- ¹⁶ Auslin, op. cit.
- ¹⁷ Mike Mullen, "Commentary: We Can't Do It Alone," *Honolulu Advertiser* (29 October, 2006).
- ¹⁸ Dennis Rumley, et al, "'Securing' the Indian Ocean? Competing Regional Security Constructions," Indo-Pacific Governance Research Centre Policy Brief, Issue 3, April 2012.
- ¹⁹ このような認識については、たとえば、Gareth Evans, *The Asian Region in 2011: Trends and Tensions*, Presentation by Hon Gareth Evans to AsiaLink and Asia Society Chairman's Welcome Reception, Melbourne, 21 February 2011.
- ²⁰ たとえば、Vijay Sakhujia, ed., *Reinvigorating IOR-ARC* (New Delhi: Indian Council of World Affairs, 2012).
- ²¹ Ian Bremmer, *The End of the Free Market*, New York: Portfolio, 2011.
- ²² ヘッジングについての体系的な取り扱いについては、たとえば、Brock Tessman, "System Structure and State Strategy: Adding Hedging to the Menu," *Security Studies*, vol 21 no 2; Apr-Jun 2012; pp.192-23. Brock Tessman and Wojtech Wolfe, "Great Power and Strategic Hedging: the Case of Chinese Energy Strategy," *International Studies Review*, 13, 2011, pp.215-241.
- ²³ この点、Tessman, op. cit., 2012.
- ²⁴ たとえば、John D. Ciorciari, *The Limits of Alignment: Southeast Asia and the Great Powers since 1975* (Washington, D.C.: Georgetown University Press, 2010).
- ²⁵ Kai He, *Institutional Balancing in the Asia Pacific: Economic Interdependence and China's Rise* (London: Routledge, 2009).
- ²⁶ Kai He, "Undermining Adversaries: Unipolarity, Threat Perception, and Negative Balancing Strategies after the Cold War," *Security Studies*, Volume 21, Number 2 (1 April 2012), pp. 154-191.
- ²⁷ Vibjhanhu Shekhar, "Rising Indonesia and Indo-Pacific," Indian Council of World Affairs Issue Brief, September 2012, <http://www.icwa.in/pdfs/IBrisingindonesia.pdf>
- ²⁸ Dewi Fortuna Anwar, "A Problem of Mixed Messages," *The AsiaLink Essays* 2012, 4:6 (August 2012). Daniel Kliman, "Why Indonesia is a Global Swing State," *Jakarta Post* (June 15, 2012).
- ²⁹ Shaun Lin and Carl Grundy-Warr, "ASEAN and Interconnecting Regional Spheres: Lessons for the Indian Ocean Region," *Journal of the Indian Ocean Region*, 8:1, 2012, pp.54-70. ASEAN は、彼らによれば、メコンシステムを通して中国とかがわり、南シナ海を通して太平洋とかがわり、ベンガル湾を通して、インドとかがわりという。したがって、ASEAN にとって、インド太平洋概念が支配的になることはないように思われる。
- ³⁰ Michael Auslin, op. cit., *Security in the Indo-Pacific Commons*.
- ³¹ Michal Wesley, "Irresistible Rise of the Indo-Pacific," *Australian Literary Review* (May 4, 2011).
- ³² Kevin Rudd, "Beyond the Pivot," *Foreign Affairs* (March/April 2013).
- ³³ たとえば、Hugh White, *The China Choice* (Collingwood: Black Inc., 2012).
- ³⁴ Dennis Rumley, et.al, op.cit.
- ³⁵ C.Raja Mohan, "Asia's New Democratic Quad," *ISN Security Watch* (March 19, 2007). QUAD についてのアメリカの反応は、Michael Green and Daniel Twining, "Democracy and American Grand Strategy in Asia: The Realist Principles Behind an Enduring Idealism," *Contemporary Southeast Asia* 30: 1, 2008, pp.1-28. また、日印の外交関係については、Takenori Horimoto and Lalima Varma, eds., *India-Japan Relations in Emerging Asia*, Manohar, 2013.
- ³⁶ Priya Chacko, op. cit.
- ³⁷ Raja Mohan, op. cit., *Samudra Manthan*, Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2012, p.10.
- ³⁸ Mohan は、インド太平洋における（安全保障上の）秩序として、包摂的な協調的安全保障、大国間のコンサート、勢力均衡の3つをあげている。彼の評価は、勢力均衡がもっとも蓋然性の高いものである。

- Mohan, op. cit. *Samudra Manthan*, Chapter 11.
- ³⁹ たとえば、Michael Swaine, “China Leadership and Elite Responses to the U.S. Pivot,” July 17, 2012, China Leadership Monitor. Bonnie Glaser and Brittany Billingsley, “US Pivot to Asia Leaves China Off Balance,” *Comparative Connections*, January 2012.
- ⁴⁰ Hillary Clinton, “America’s Pacific Century,” *Foreign Policy*, November 2011. 彼女は、アジア太平洋を “stretching from the Indian Subcontinent to the western shores of the Americas, the region spans two oceans—the Pacific and the Indian—that are increasingly linked by shipping and strategy.”と述べている。
- ⁴¹ Tom Donilon, “America is back in the Pacific and will uphold the rules,” *Financial Times* (November 27, 2011).
- ⁴² Daniel Twining, “How the West Can Enlarge Its Community of Values and Interests in the Indo-Pacific Region,” Brussels Forum, Paper Series, March 2010.
- ⁴³ Heritage Foundation, “Shared Goals, Converging Interests: A Plan for U.S.-Australia-India Cooperation in the Indo-Pacific,” 2011.
- ⁴⁴ Ibid. p.1 (footnote 1).
- ⁴⁵ Michael Auslin, op. cit., *Security in the Indo-Pacific Commons*. ここでは、この報告書をメインの資料とするが、同著者の以下の著述も参照。Michael Auslin, “Tipping Point in the Indo-Pacific,” *American Interest*, March/April 2011. Michael Auslin, “The Struggle for Power in the Indo-Pacific,” *Turkish Policy Quarterly*, 10:3, pp.145-151.
- ⁴⁶ Auslin, op. cit., *Security in the Indo-Pacific Commons*, p.7.
- ⁴⁷ R.Kaplan, op. cit., *Monsoon*.
- ⁴⁸ Robert Kaplan, *The Revenge of Geography* (New York : Random House, 2012).
- ⁴⁹ カプランがインド太平洋という言葉を使った例として、Robert Kaplan, “The US Navy Fostered Globalization: We Still Need It,” *Financial Times* (November 29, 2011).
- ⁵⁰ Robert Kaplan, op. cit., “America’s Elegant Decline”.
- ⁵¹ インド国会における安倍総理大臣の演説「二つの海の交わり」(Confluence of the Two Seas) 平成 19 年 8 月 22 日。
- ⁵² Shinzo Abe, “Asia’s Democratic Security Diamond,” *Project Syndicate*, 27 December 2012.
- ⁵³ 安倍晋三「開かれた、海の恵み——日本外交の新たな 5 原則」平成 25 年 1 月 18 日。
- ⁵⁴ 内閣総理大臣 安倍晋三「日本は戻ってきました」平成 25 年 2 月 22 日 (CSIS での政策スピーチ)。
- ⁵⁵ 安倍外交のこの面における評価については、たとえば、Mohan, op.cit., *Samudra Manthan*

第1章 日本と「インド太平洋」 ——期待と問題点——

神谷 万丈

はじめに

「インド太平洋」という語は、大方の日本国民にとってはまだなじみの薄いものである。@niftyの新聞・雑誌記事横断検索によれば、2010年から2012年までの3年間に、朝日・読売・毎日・産経の4紙でこの語が用いられたのは、2011年6月20日と同年9月24日の『産経新聞』のみであった¹。世界的にみても、インド太平洋は、国際政治や国際安全保障上の用語として必ずしも広く定着したものとはなっていない。序章で山本吉宣主査が指摘しているように、インド太平洋という言葉が頻繁に使われるようになったのは、この何年かのことにすぎない²。

だが、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。早くからこの概念に注目してきた本研究会の一員としては、わが意を得たりとの思いである一方、この言葉がその意味や含意があいまいなままで一人歩きすることは、これからの日本外交にとって必ずしもプラスにならないのではないかという危惧の念もある。

そこで本稿では、日本においてこれまでこの概念が、どの程度、どのような形で受容されてきたのかを概観した上で、この概念を日本外交の柱としていくことに期待できる効果と、留意すべき問題点について論じていきたい。

1. 安倍政権とインド太平洋

安倍首相は、就任後初の外遊となる2013年1月の東南アジア3ヶ国（ベトナム、タイ、インドネシア）歴訪に際して、ジャカルタで「開かれた、海の恵み——日本外交の新たな5原則——」と題する重要な外交演説を行うことを予定していた。演説は、アルジェリアで発生した日本人拘束事件の影響で首相が予定を早めて帰国することとなったために行われずに終わったが、その全文は、すぐに首相官邸のウェブサイトに掲載された³。その中で、首相は、「アジアの海」を「オープン」で「自由」で「平和」なものとし、「法の支配が貫徹する、世界・人類の公共財」としていくことが過去も未来も日本の国益であり、そのために一貫して日米同盟を重視してきたと説く。そして、「いま米国……が、インド洋から太平洋へかけ2つの海が交わるどころ、まさしく、われわれがいま立つこの場所へ重心を移しつつあるとき、日米同盟は、かつてにも増して、重要な意義を帯びてまいります」（傍点筆者）と述べて、日本が同盟強化に従来以上に努力していく決意を表明している。ここには、「インド太平洋」という語そのものは登場してはいないが、「インド洋から太平洋へかけ」の領域を一体性のあるものとしてみる観点が、明瞭に表れている。

その約1ヶ月後の2月23日、安倍首相は、ワシントンでオバマ米大統領と初の首脳会談を行った直後に同市内の戦略・国際問題研究所（CSIS）で「日本は戻ってきました」と題する政策スピーチを行い、その中で、インド太平洋という語をはっきりと口にした⁴。首相は、「いまやアジア・太平洋地域、インド・太平洋地域は、ますますもって豊かになりつつあります」（傍点筆者）と述べた上で、そこで「ルールのプロモーターとして主導的な地位」に立つことが日本のとるべき道であると表明したのである。このスピーチは英語で行われたものであり、原文では、「アジア・太平洋地域、インド・太平洋地域」の箇所は“*the Asia-Pacific, or the Indo-Pacific region*”（イタリック筆者）となっている⁵。これは、首相が、アジア太平洋という伝統的な言葉を依然として用いつつも、インド太平洋をそれと互換的な語とみていることを示している。すなわち、安倍首相には、アジア太平洋地域という概念には、今やインド洋方面の領域が包摂されるべきだとの認識があるということであろう。帰国後の2月28日に国会で行った施政方針演説の中で、首相は、安倍外交の基軸が日米同盟であることをあらためて確認した上で、「緊密な日米関係を基軸として、豪州やインド、アセアン諸国などの海洋アジア諸国との連携を深めてまいります」（傍点筆者）と述べているが⁶、この言葉にも、自らのアジア外交をアジア太平洋地域に限定せず、インド洋方面にも広がりを持たせようという首相の意志が感じられる。

では、安倍首相がこうしたアジア太平洋の「拡大」を目指そうとする動機はどこにあるのか。それを知る上で重要なのが、首相就任直後の12月27日に発表した英文論文「アジアの民主的な安全保障ダイヤモンド（Asia's Democratic Security Diamond）」である⁷。総選挙前の11月に執筆されたこの論文には、首相が現在の日本をとり巻く国際政治状況をいかにみているのかが、就任後の演説・発言よりもはるかに率直に表明されていた。論文の冒頭で、安倍は、「太平洋における平和と安定と航行の自由は、インド洋における平和と安定と航行の自由と切り離すことができない」と宣言する。その上で、「日本は、アジアにおける最も古い海洋民主主義国（sea-faring democracies）として、両地域における共通財を保全する上でより大きな役割を果たすべきである」と述べる。その共通財とは、「太平洋とインド洋にわたる航行の自由」であるが、現在、それを脅かしかねない挑戦が出現しつつある、というのが安倍の基本認識である。「次第に、南シナ海は『北京湖（Lake Beijing）』になりつつあるかのように見える」と彼は警告する。そして、南シナ海の中国による「さらなる要塞化」を防ぐためにも、日本は、尖閣諸島（東シナ海に位置する）の周囲で圧力をかけようとする中国の連日の演習に屈してはならず、外交政策上、「戦略的地平（strategic horizon）」を拡張することに最高度の優先順位を置かなければならない、と強調する。「アジアの民主的な安全保障ダイヤモンド」とは、安倍が打ち出した「戦略的地平の拡張」の具体的な姿を指しており、具体的には、日本とハワイ（米国）、オーストラリア、インドという民主主義諸国を結ぶダイヤモンド形の枠組みの形成を目指すべきだとする戦略構想を意味していた。

以上の簡単な分析から明らかなように、アジア太平洋にインド洋を結びつけたいとする

安倍の発想の根底には、それによって中国の台頭と自己主張の強まりを牽制したいとの意図がある。加えて、安倍のインド太平洋志向には、彼が第1次政権で掲げていた「価値外交」（当時は、「価値観外交」と呼ばれることが多かった）の影響も色濃い。上の論文の末尾で、安倍は、多くの日本人の福祉にとって中国との関係が死活的であると認めつつも、日中関係を改善するために日本はまず米国との関係をしっかりとさせなければならないと論ずる。その上で、次のように言う。

なぜなら、結局のところ、日本の外交は常に、民主主義と法の支配と人権の尊重に根ざしたものでなければならないからである。これらの普遍的価値は、日本の戦後外交を導いてきた。私は、2013年以降のアジア太平洋地域の将来の繁栄もまた、これらの価値に基づいたものでなければならないと強く信じる。

安倍はこの論文の中で、米豪印以外に、英国とフランスにもアジアの安全強化への「参加」に「カムバック」することを求めている。また、韓国についても、中国による南シナ海の要塞化が進んだ場合に深刻な影響を受ける貿易国家として国名を挙げている。これらの諸国が、共通の自由主義的民主主義の諸価値によって結びつき、太平洋とインド洋をまたぐ航行の自由の守護者として連携する。安倍の「安全保障ダイヤモンド」には、そのような発想がある。

第1次安倍政権の価値外交を象徴していたのは、「自由と繁栄の弧」の概念であった。これは、「北欧諸国から始まって、バルト諸国、中・東欧、中央アジア・コーカサス、中東、インド亜大陸、さらに東南アジアを通して北東アジアにつながる」弧状の地域を、自由、民主主義、基本的人権、法の支配、市場経済といった普遍的価値を基礎とする豊かで安定した地域にしていこうとするものであったが⁸、安倍は、この構想の中で、大きな人口を持ち、民主主義の下で経済発展を遂げつつあるインドに特に重要な位置づけを与えつつ、太平洋とインド洋が結びついた「拡大アジア」という発想を打ち出していた。

それは、2007年8月22日に彼がインド国会で行った演説に明確に示されていた⁹。安倍はこの演説を、ムガル帝国の17世紀の王子ダーラー・シコーの著書の名を借りて「二つの海の交わり」と題したが、それは、「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して」おり、その結果、「従来の地理的境界を突き破る『拡大アジア』が、明瞭な形を現しつつある」という、彼の時代認識を表していた。第1次安倍政権は、日印間に「戦略的グローバルパートナーシップ」を結んだが、この関係について、安倍は、「自由と民主主義、基本的人権の尊重といった基本的価値と、戦略的利益とを共有する結合」であり、「自由と反映の弧」を構築しようとする日本の営みの「まさしく……要をなすもの」と述べた。そして、

……日本とインドが結びつくことによって、「拡大アジア」は米国や豪州を巻き込み、

太平洋全域にまで及ぶ広大なネットワークへと成長するでしょう。開かれて透明な、ヒトとモノ、資本と知恵が自在に行き来するネットワークです。

ここに自由を、繁栄を追い求めていくことこそは、我々両民主主義国家が担うべき大切な役割だとは言えないでしょうか。

と、日印がともに民主主義国であるという点を強調しつつ、インドに呼びかけた。

同時に安倍は、日印がともに海洋国家として「シーレーンの安全に死活的利益を託す国」であることを指摘して、

志を同じくする諸国と力を合わせつつ、これの保全という、私たちに課せられた重責を、これからは共に担っていかうではありませんか。

今後安全保障分野で日本とインドが一緒に何をなすべきか、両国の外交・防衛当局者は共に寄り合って考えるべきでしょう。

とも提案している。

安倍は、インド国会での演説の中で、中国には全く言及しなかった。だが、太平洋とインド洋を合わせて一つの地域ととらえ、その中で日米豪などがインドとの連携を強めることが、台頭する中国を念頭に置いたものであることは明らかであるとみられた。そのことも含め、安倍の「拡大アジア」の構想は、近年のインド太平洋論の多くにみられる基本的な発想を先どりしていたと言ってよい。そして、安倍はそのことを自覚している。論文「アジアの民主的な安全保障ダイヤモンド」を、彼は、上の演説がインドの国会議員から大喝采を受けた思い出を振り返ることから始め、「あれから5年、私は、自分が述べたこと〔注：「二つの海の交わり」〕は正しかったと、さらに強く確信するようになった」と述べているのである。

なお、安倍政権において、太平洋とインド洋を結びつけるという発想を示しているのは安倍首相だけではない。「自由と繁栄の弧」の概念は、第1次安倍政権で外務大臣を務めた麻生太郎現副首相兼財務大臣が、日本国際問題研究所の主催したセミナーでの講演で初めて提唱したものであった¹⁰。この演説には、「広がる日本外交の地平」との副題が付されているが、日本の戦略的地平を拡張するという安倍の構想に通ずるものが感じられ、興味深い。その後麻生は、自らの政権の下でも価値外交を実践しようとした。なお、第1次安倍・麻生の両政権で外務事務次官として価値外交の策定の中心となった谷内正太郎も、第2次安倍政権で内閣官房参与として官邸入りしている。

また、林芳正農林水産大臣は、2012年8月に発表した「日本が考える『太平洋の世紀』」と題する論文の中で、インドの将来性を政治面でも経済面でも高く評価しつつ、「日米にインドを加えた連携は、経済規模でも理念の上でも将来において強力な組み合わせとなり得る。われわれの考える『太平洋の世紀』とは、インド洋をも視野に入れた発想であるべき

である」と主張している¹¹。林は、この論文で、日中間の戦略的互惠関係を、「より深く、広がりを持った実質的な『ウィン・ウィン』関係に進めていく」ことを主張しているが、同時に、中国が「顕著な勢いで擡頭し、自己主張を強めている」ことや、「日本との尖閣事案や南シナ海問題など、周辺諸国との衝突」を引き起こしていることに強い懸念を表明している¹²。彼にも、安倍首相同様、インド洋やインドを重視してアジア太平洋に結びつけることによって中国を牽制するという発想があることは間違いない。

2. 日本におけるインド太平洋論——何が期待されているのか

このように、従来のアジア太平洋地域をインド洋をも包摂するものに拡張し、域内の民主主義諸国の連携を図ることで中国の自己主張の強まりを牽制しつつ地域秩序を維持するという発想において、安倍首相のインド太平洋志向は第1次政権以来一貫したものである。そして、彼が政権から離れていた5年余りの間に、日本では、政府の外からも、これからの日本の外交・安全保障戦略を構想する上で中核となり得る概念の一つとして、インド太平洋に注目する議論が徐々に現れるようになってきた。従来、日本では、インドを中心とする南アジア地域は、日本にとって重要ではあっても、アジア太平洋地域とは区別されるべき地域であるとの考え方が主流であったように思われる。冷戦終結後の1990年代に、APECやアセアン地域フォーラムなどのさまざまな地域協力枠組みがアジア太平洋に成立していった時、インドは早くからそれらに加わりたいとの願望を示したが、日本は概して冷淡であった。上述の2007年8月のインド国会での安倍演説に対しても、日本の外交・安全保障専門家やマスコミからは、必ずしも強い共感や寄せられなかった。だが、2010年に日本を抜いてGDPで世界第2位となった中国が、ここ数年東シナ海や南シナ海においてますます権益主張を強めつつある（2009年3月の「インペカブル」号事件〔南シナ海の公海上で、米海軍の音響観測船「インペカブル」号が複数の中国艦船により進路妨害を受けた事件〕や2010年9月の尖閣事件〔あるいは尖閣中国漁船衝突事件〕は、それを象徴する出来事であった）という現実を前に、日本人のインドに対する意識に——少なくとも専門家レベルでは——変化が起こりつつあるようにみえる。

では、こうした最近の議論では、インド太平洋を一つの地域として意識した外交・安全保障政策を展開することが、日本にいかなる利益をもたらすと期待されているのであろうか。日本でのインド太平洋論には、どのような特徴が認められるのか。実は、近年日本でインド太平洋論が盛んになりつつあるとはいえ、具体的な政策提言を伴うまとまった研究は多くない。本節では、その数少ない例の検討を通じて、こうした問いに答えたい。

(1) 『「スマート・パワー時代」における日米同盟と日本外交』（日本国際フォーラム、2011年3月）

日本の外交・安全保障コミュニティでインド太平洋論が目につき始めるのは、2010年の終わり頃からであったように思われる。その直接のきっかけが同年9月の尖閣事件であ

ったことは言うまでもない。この事件は、日本人が、自国が実効支配している領土・領海が外敵による侵害を受ける可能性をさし迫ったものとして実感させられた戦後最初の出来事であった。中国漁船が海上保安庁艦艇に体当たりしたという事件そのものよりも、船長の逮捕を受けて、中国が、レアアースの事実上の対日禁輸や、フジタ社員の報復的拘束などといった露骨な力の行使によって日本に圧力をかけようとしたことが、日本の国民に衝撃を与えた。台頭する中国の自己主張の強まりをいかに牽制するかが日本外交の大きなテーマとしてそれまで以上に意識されるようになる中で、日印（あるいは日米印）の連携強化への関心が強まるのは自然なことであった。そして、それを実現するための有力な道筋として、インド太平洋という概念に目が向けられるようになったのである。

この頃、米国の外交・安全保障専門家の中でインド太平洋論が盛んになり始めていたことも¹³、日本の専門家に刺激を与えることになった。中国とインドの国力増進が、米国と世界にとってのインド洋の戦略的重要性を高めていることは、『アトランティック・マンスリー』のロバート・カプランなどによって以前から指摘されていたが¹⁴、2010年3月には、ジャーマン・マーシャル・ファンドのダニエル・トワイニングが論文「アジアの台頭に伴い西側はいかにしてその価値と利益の共同体をインド太平洋地域に拡張し得るか」を發表し、米国やその他の民主主義国が主導してきた従来のリベラルな国際秩序が中国の台頭によって損なわれることがないようにするためには、大西洋の民主主義国がインドを含む「インド太平洋のパートナー国（Indo-Pacific partners、インド太平洋の民主主義諸国を指す）」と協同していくことが不可欠であると主張した¹⁵。尖閣事件直後の2010年10月28日には、ヒラリー・クリントン国務長官が、ホノルルでの演説で米国政府としては初めてインド太平洋という語を使用した¹⁶。同長官は、その前日には同地で前原誠司外相と会談し、その後の共同記者会見で、「はっきり改めて言いたい」と前置きして尖閣諸島が日米安保条約第5条の対象だと断言している¹⁷。すなわちこの演説は、日米が連携して中国を牽制するという雰囲気醸成し出した上で行われたものであり、その中でインド太平洋という語が用いられたということになる。さらに同年12月には、アメリカン・エンタープライズ研究所のマイケル・オースリンが、『インド・太平洋のコモンズにおける安全保障——地域戦略に向けて』と題する、米国および世界でのその後のインド太平洋論議に大きな影響を与えた報告書を發表している¹⁸。この中で、オースリンは、米国が今後、インド太平洋を一つの地域とみて、①域内における軍事的な前方展開とパワー・プロジェクション能力を強化すべきこと、②インドを含め、米国の近いパートナー諸国および戦略的に重要な諸国を結びつける新たな政治戦略を打ち出すべきこと、③インド太平洋がよりリベラルな地域となることを奨励する政治的目標および戦略を打ち出すべきこと、を三本柱とする地域戦略をとるべきことを提唱した¹⁹。

こうした米国での動きを踏まえて、日本でおそらく初めてインド太平洋という語を用いた外交・安全保障戦略の提言を行ったのが、2011年3月に發表された、筆者を主査として日本国際フォーラムが実施した『「スマート・パワー時代」における日米同盟と日本外交』

研究会の最終報告書であった²⁰。この報告書では、研究成果に基づき 15 の政策提言が行われているが、そのうちの五つがインド太平洋概念に関わるものであり、うち三つにはインド太平洋という語が明示的に登場する。

この提言の全体的な基調は、ソフト・パワーの重要性が高まり、ハード・パワーとのバランスのよい組み合わせが外交・安全保障政策の成功に不可欠となりつつある「スマート・パワー時代」においては、日米同盟もまた、この両種のパワーをともに意識した「スマート・パワー同盟」として、同盟の「集合的ハード・パワー」と「集合的ソフト・パワー」をともに強化していかなければならないというものであった（提言 2）²¹。同盟の「集合的ソフト・パワー」とは、同盟が、その目標や理念の魅力でメンバー国以外の国や非国家主体を同盟の側に引きつける、というものである。報告書は、「日米同盟が日米以外の国や非国家主体からみて魅力的なものとなるのは、この同盟が、日米以外の国や非国家主体にとっても利益となる国際公共財を提供する場合である」と論ずる。そして、「そのような国際公共財のうち最も根本的なもの」は、中国などの新興国が台頭し、世界のパワーバランスが大規模に変動しつつある中での、「現在国際社会に存在する自由で開かれたルール基盤の国際秩序の維持と管理である」と主張して、日米は、両国間の同盟をそうした秩序を地域と世界で維持しようとする「現状維持的同盟」と位置づけることで、「他国に安心感を与えて日米の側に引きつけ」ることができると提言している（提言 5）²²。

日米同盟を、そのような「現状維持的同盟」とする上で報告書が特に重視するのが、「中東からマラッカ・シンガポール海峡を經由して我が国周辺に至る海上輸送路を含む海域（インド太平洋地域）の開放性と安全」である。この広大な海域の安定は、日本のみならず、アジア太平洋地域と世界の安定と繁栄の基盤でもあるため、「海洋国家である日本が最優先して貢献すべき国際公共財は、この海域の開放性と航行の自由・安全の維持である」と報告書は主張する。そして、この国際公共財の供給を、「米国とともに主導」することを提言する（提言 6）²³。それとともに、報告書は、日本が、自由で開かれた国際秩序の維持という目標を共有する主要諸国との安全保障協力を、日米同盟を中心とする形で促進すべきことを説き、「特に、インド太平洋地域の開放性と安全を維持するため」に、日本が、日米に韓国、ASEAN 諸国、オーストラリア、インドを含めた「海洋国家連合」を形成するための大戦略を打ち立てるべきことを提唱している（提言 7）²⁴。

報告書が、この海洋国家連合で「日米とともに中核となるべき国家」として挙げているのは、「国際公共財の提供に貢献できるハード・パワーを持ち、日米両国と基本的価値観を共有する」豪印韓である（提言 8）²⁵。だが、それとともに、報告書は、「インド太平洋地域の海洋安全保障にとって、南沙諸島と西沙諸島の領有権問題を抱える南シナ海における秩序の維持と安全の確保は極めて重要」であることを指摘し、「この海域の周辺国である ASEAN 諸国との協力は不可欠である」と説く（提言 9）²⁶。それとともに、中国についても、可能であればこの海洋国家連合への「取り込み」を図り、海洋安全保障への協力を促すべきであることを主張するのである（提言 10）²⁷。

(2)『提言「先進的安定化勢力・日本」のグランド・ストラテジー』(PHP「日本のグランド・ストラテジー」研究会、2011年6月)

上の日本国際フォーラムの研究グループとほぼ同じ時期に、インド太平洋概念を含む政策提言を執筆していたのが、本研究会の山本主査を座長として、納家政嗣委員、および筆者を含んで2008年度から2010年度まで研究を実施していたPHP総合研究所の「日本のグランド・ストラテジー」研究会である。同研究会は、2011年6月に、『提言「先進的安定化勢力・日本」のグランド・ストラテジー——「先進国／新興国複合体」における日本の生き方』を発表した²⁸。この報告書は、今後当面の国際政治状況を、「一方で、中国・インドをはじめとする大型の新興国の台頭により力の分布が大きく変わり、他方で、グローバルな取り組みを擁する諸課題が生起するという、複雑で、安定性を欠きがちなものになる可能性が高い」と認識することから出発している²⁹。新興国の台頭の結果、世界には、「先進国と新興国が経済的には密接な関係を築きつつ、政治的には微妙な間合いをとる『先進国／新興国複合体』が、新たな世界システムのパラダイムとして生起しつつある」と報告書は論ずる³⁰。この複合体においては、民主主義や人権が重視され、経済面、社会面では脱国家主権的な相互作用が優勢な、先進国を中心とする「ポスト・モダン」世界と、国家間で軍事色の強い対立と対抗が繰り返られるという世界観が依然として優勢な、新興国を中心とする「モダン」世界が、経済的には密接に相互依存している。ところが、モダンな性格を有する新興国の力が強くなっているため、国際政治の様式としては、勢力均衡や軍事力重視といった色彩が強くなる可能性がある。政治・安全保障の面ではポスト・モダン圏内におけるような緊密な関係は成立しにくい³¹。そうした状況の下で、日本は先進国として、「先進国／新興国複合体」における「安定化」勢力という自画像を描き、役割を担っていくべきであるというのが、この報告書の提言の中核である。「今のところ、新興国の台頭は法の支配や開放的な国際経済体制といった既存秩序のプラットフォームを覆すものとはいえない」が、「先進国から新興国への歴史的なパワー・シフトが国際秩序を不安定化するであろうこともおそらく間違いない」のであるから、日本は、「既存秩序が基盤とする自由や開放性、ルール重視、正義という原則の維持・発展を追求しながら、歴史的な大変動が生起する中での安定的な秩序変容を目指していくべきである」というのである³²。これは、先にみた日本国際フォーラムの研究グループが、日米同盟を自由で開かれたルール基盤の既存の国際秩序の維持を地域と世界で維持しようとする「現状維持的同盟」と位置づけることをもって日本外交のこれからの指針となすことを提言しているのと軌を一にしている。

この報告書で、インド太平洋は、この戦略を、特にアジア太平洋地域で推し進めていく上で今後注目しなければならないであろう概念として登場している。日本の地域政策の核心は、「同盟国である米国をこの地域に引き込みながら、日米中、より長い目では日米中印のコンサートを形成していくことを目指すものでなければならない」と報告書は説き、そのために、日本は、「アジア太平洋」を軸に、東アジア、北東アジアなど、複数の地域構想を発展させることが必要であると述べる。そしてそうした地域構想の一つとして、イン

ド太平洋に言及するのである。

インドの台頭が一層顕著になり、今後インド洋が地政学的焦点として益々浮上することになれば、「グレート・アジア」や「インド・太平洋 (Indo-Pacific)」という地域概念が実体を帯びてくるようになるであろう。日本にとって、中東につながる海上交通路のかなりの部分を占めるインド洋の安定は決定的に重要であり、インド洋が米中印等による尖鋭な地政学的対立の場となることは避けねばならない。日本の新たなグランド・ストラテジーの射程は、インド洋をめぐるダイナミズムを含むものでなければならない³³。

日本をとり巻く地域の環境を、自らにとって「座り心地のよいもの」に保っていく上で、価値や経済水準を共有する地域諸国との連携を深化させることが日本にとって重要であると、報告書は論ずる。その筆頭は同盟国たる米国であるが、それとともに、「日本と自由主義的な政治的価値観を共有するこの地域の先進民主主義国である韓国や豪州、さらにはカナダやインド、インドネシアとの緊密なパートナーシップも重要」であり、「これらの国々がペースセッターとなり、アジアが開放的でルールを尊重する地域として発展していくことが、日本にとっても望ましい」と報告書は主張する³⁴。先にみた日本国際フォーラムの研究グループと同様、PHP「日本のグランド・ストラテジー」研究会も、これからの日本外交が既存の国際秩序の継続を目指そうとするにあたっては、基本的価値観を共有する域内諸国との連携が不可欠であるとみており、その中にはインドも含まれるとの立場をとっているのである。

(3) 『スマート・パワー時代における国際秩序とグローバル・ガバナンス』（日本国際フォーラム、2012年3月）

これからの日本外交が、現在の自由で開かれたルール基盤の国際秩序の維持を目指すべきことを説きつつ、アジア太平洋地域でのそうした努力がインド洋地域を包摂した形で進められるべきであるとの発想は、その後の研究にも散見される。その一例が、筆者が主査となり、前出の『スマート・パワー時代』における日米同盟と日本外交研究会の成果を受け、日本国際フォーラムにおいて2011年度に実施された、「スマート・パワー時代における国際秩序とグローバル・ガバナンス」研究会の報告書である³⁵。

この報告書の提言は、日本が自由で開かれたルール基盤の秩序という現在の国際秩序の基本的性格を維持できるような、グローバル・ガバナンスの枠組みを構築すべきことを中核としている（提言2）³⁶。そして、そのためには、日本はグローバルなレベルでのガバナンスとともに、その一翼をになうアジアでの地域レベルでのガバナンスを推進する努力をすべきであると主張して、「アジア太平洋（あるいはインド太平洋）のリージョナル・ガバナンスも構想せよ」と提唱しているのである（提言9）³⁷。

この箇所では、単に「インド太平洋のリージョナル・ガバナンス」とするのではなく、「アジア太平洋（あるいはインド太平洋）のリージョナル・ガバナンス」という表記が選ばれたのは、日本の社会ではインド太平洋という語が依然として未定着であり、アジア太平洋という語の方がはるかに一般の耳になじんでいるという実情に配慮したためであった。研究会のメンバーの間には、今後、日本がアジア太平洋地域における外交やガバナンスを構想する際には、インドを中心としたインド洋方面にも十分な目配りをしなければならないという共通理解があり、アジア太平洋とインド太平洋を互換的な語として扱う「アジア太平洋（あるいはインド太平洋）」という表記に落ち着いたのである。そこには、先に紹介した安倍首相の2013年2月23日のCSISでの演説（「日本は戻ってきました」）で、“the Asia-Pacific, or the Indo-Pacific region”（イタリック筆者）という表現が用いられたのと同様の考え方がみられたと言える。

（4）『日米中関係の中長期的展望』（日本国際問題研究所、2012年3月）「政策提言のまとめ」

自由で開かれたルール基盤の国際秩序の維持を目指すための日本の地域的努力がインド太平洋という広い視野で行われるべきことを説きつつ、その際に安全保障戦略の次元により注目したのが、日本国際問題研究所が2011年度に実施した「日米中関係の中長期的展望」研究会（山本吉宣教授主査、筆者も委員に加わっていた）である³⁸。同研究会の報告書に添付された「政策提言のまとめ」は、日本が米国とともに、「中国をルールに基づいたリベラルな国際秩序に取り込むことを目指す」努力と、「適切なヘッジング」を同時に行うべきであるとして、7項目にわたる具体的な政策提言を行っている³⁹。インド太平洋の概念は、そのうちヘッジに関わる部分に登場している。中国に対する適切なヘッジングのためには、「日本と米国の同盟国・友好国との連携・協力を強化させる必要がある」とした提言5は、「中国の軍事的影響力の増大を抑制するためにも、中国が海外（特にいわゆるインド太平洋地域）に基地網を展開しにくいような国際環境を作ることが重要である」として、「日米と他のアジア太平洋域内諸国（特に韓国とオーストラリア）（日米+α）の安全保障協力網の拡大・強化を、従来以上に追求すべきである」と主張する。同時に、「日米にとっては、中印の軍事的連携を阻止することが死活的に重要」であるとして、政策対応を工夫する必要を説く。さらに、この提言では、「ASEAN 諸国と日米の連携を強化すべく、日米同盟の『集合的ソフトパワー』（同盟の外にある諸国等を引き付ける同盟全体としての能力）の促進策を構想すべきである」とした上で、「日本は民主主義と人権を基本とする ASEAN 共同体形成を支援するという立場を明確にし、その立場から ASEAN 諸国との関係強化に努めるべきである。こうした日本の努力は、『インド・太平洋』という新たに形成されつつある戦略地域の中心に位置する ASEAN をよりリベラルな方向に誘導するうえで重要な課題である」と述べている。

(5) 『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、2012年3月）

日本国際問題研究所では、(4) と同時期に発表された「海洋安全保障研究会」の報告書にも、将来の日本の外交・安全保障政策を構想する上での重要概念の一つとして、インド太平洋が登場している⁴⁰。

この研究会は、「近年の東アジア海洋秩序をめぐる動向を踏まえ、海洋において国益を確保するためには、長期的視野に立つ息の長い取り組みが必要であるとの観点に立ち、20年、30年後の日本を取り巻く状況を見据えながら、日本が今何をしておくべきかについて研究を重ね」たものであるが⁴¹、その根底には、太平洋とインド洋を一つの巨大な海とみて、日本がその中で海洋国家として貢献を模索すべきであるとの発想がみられる。世界地図をさかさまにして見ると、「ニュージーランドを頂点にして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。日本はそのなかで下辺の中心あたりに位置し、インド洋の西端と太平洋の東端の両方からほぼ等距離にある」と報告書は言う。このことから、「世界の安定と平和のために、日本は他の海洋国と共に、この広大な海を通じて、今後さらなる貢献ができるはずである」と考えるのが、報告書の出発点である⁴²。その上で、報告書は、①大国間パワーバランスの変化がもたらす海洋安全保障への影響に対応するために、海上防衛態勢を強化し、日米同盟を強化・多角化し、中国を含む地域諸国と信頼醸成を進めること、②非伝統的脅威に対応すること、③海洋管理体制を強化すること、を三本の柱とする政策提言を行っているが⁴³、そこには、「この広大な海」において日本が今後貢献を進めていけるかどうかは、台頭する中国との関係がいかなるものになるかにかかっている部分が大きいとの認識が明瞭に存在する。具体的には、中国に対しては、「共通利益を拡大し信頼醸成を強化する（エンゲージ）と共に、日米同盟と日本自身の防衛力を強化する（ヘッジ）」ことが必要であるというのが、「本報告書の底流を流れる思想である」とされている⁴⁴。

インド太平洋概念が登場するのは、このうち対中ヘッジに関する部分においてである。中国海軍力の動向に焦点を当てて分析し、日本の防衛態勢及び日米同盟のあり方を考えようとした第2章「中国の覇権的行動が及ぼす地域海洋安全保障への影響」の中で、報告書は、中国の海洋における覇権追求に対し、日本は、「自律的な防衛力を強化する一方、日米同盟関係を深化させ、ASEAN や豪、印など価値観を共有する地域の民主主義海洋国家との協力関係を拡大し、日本の生存と繁栄の基盤となる海洋立国の体制を磐石に整えていかねばならない」と主張する⁴⁵。その上で、報告書は、日本が進めるべき地域協力の拡大に関して、「具体的な政策・事業として、今後は、関係国（越比を含む ASEAN、印、豪など）との安全保障協力体制の強化……インド太平洋海洋安全保障協盟（日米印豪 ASEAN 等によるコアリション）の設立……などが、当面の課題として挙げられよう」と論じ、さらには、西太平洋諸国の海軍の相互理解を深めるために海軍参謀総長等を集めて開催されている「WPNS（西太平洋海軍シンポジウム）とアフリカを含むインド洋沿岸諸国の海軍参謀総長

等を集めて同様に開催されている IONS（インド洋海軍シンポジウム）との連携」にも言及しているのである⁴⁶。

以上 5 件の政策提言の概観から、日本の外交・安全保障コミュニティでのインド太平洋論には、いくつかの特徴をみてとることができる。

まず、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。日本で地域レベルでの外交・安全保障政策が語られる際には、冷戦後はアジア太平洋という枠組みが用いられるのが普通であった。上で検討した 5 件の政策提言においても、アジア太平洋概念が否定されているわけではない。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んでいる中で、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。さらにその根底に、世界第 2 位の巨大な人口を持ち、経済的にも BRICS の一員として成長を続けるインドとの協力・提携への期待が存在することは言うまでもない。経済面でも軍事面でも、インドが日本や米国の側につくか、中国の側につくかが、これからの地域と世界の秩序動向を大きく左右すると考えられているのである⁴⁷。

それでは、日本が維持を目指すべき、自らにとって「座り心地」のよい周辺環境とはいかなるものなのか。(5) を除く全ての政策提言は、これまで米国の主導により日本を含む先進民主主義諸国の協力によって維持されてきた、自由で開かれたルール基盤の国際秩序が維持できるかどうか、これからの地域環境の日本にとっての好ましさを決定づけるとみている点で共通している。自由で開かれたルール基盤の国際秩序とは、即ち、自由主義的・民主主義的な価値・理念を基盤とした秩序に他ならない。そのため、これらの政策提言は、そうした価値を日米などと共有している民主主義国インドとの協力の進展に期待するのである⁴⁸。

中国の自己主張の強まりが、既存の自由で開かれたルール基盤の国際秩序を損なうことがないように対応する上で、インド太平洋という枠組みを採用することが有利であるとの認識は、先にみた米国におけるインド太平洋論の主張とほぼ重なるものである。

米国のオバマ政権が 2012 年 1 月 5 日に発表した『国防戦略指針』をみても、日本におけるインド太平洋論との間に、大きな齟齬は感じられない⁴⁹。『指針』は、「米国の経済的および安全保障上の利益は、西大西洋と東アジアからインド洋地域と南アジアへと広がる弧における出来事と密接不可分に結びつき、展開しつつある挑戦と機会の混合を生み出している」と述べる。そして、米国が、インド洋を視野に入れたアジア太平洋地域の安定と繁栄を促進するため、米国と域内諸国との同盟を中核として、地域諸国および地域制度との重層的なネットワーク関係の形成を追求すること、その要として日本、オーストラリア、イ

インドネシア、インドを重視することなどを明言している。

その根底にあるのは、自己主張を強める中国が台頭しても、米国が地域と世界におけるリーダーシップを維持し（『指針』には、「米国のグローバルなリーダーシップを維持する」という題名がつけられている）、既存の国際秩序の本質を維持し続けるという発想である。『指針』は言う。

長期的に、中国の地域的大国としての出現は、米国の経済とわれわれの安全保障にさまざまな形で影響する可能性がある。……同盟国およびパートナー国とのネットワークと緊密に連携することにより、われわれは、基本的な安定を保証するとともに、新たな大国の平和的な台頭、経済的ダイナミズム、そして建設的な防衛協力を促進する⁵⁰。

しかし、日本におけるインド太平洋論には、米国におけるそれとの相違もみてとれる。それは、日本でのインド太平洋論には、「インド太平洋」をもっぱら海洋中心に認識する傾向が強いことである。たとえば、(1)では、インド太平洋は、主に「中東からマラッカ・シンガポール海峡を經由して我が国周辺に至る海上輸送路を含む海域」という意味で用いられている。(2)でも、「日本にとって、中東につながる海上交通路のかなりの部分を占めるインド洋の安定は決定的に重要であり、インド洋が米中印等による尖鋭な地政学的対立の場となることは避けねばならない」ため、日本の新たな外交・安全保障戦略には「インド洋をめぐるダイナミズム」という観点が含まれるべきことが主張されている。(5)は、研究会のテーマが海洋安全保障であるため、そこで語られるインド太平洋は、当然のことながら海洋中心である。

だが、これまで日本で「アジア太平洋」が語られる際には、話者の認識は、決して太平洋という海洋にだけ向けられていたわけではなかった。たとえば朝鮮半島問題などを含め、アジア大陸で発生する諸問題も、関心の対象であった。米国の場合にはインド太平洋という語が使われる、あるいはアジア太平洋地域のインド洋方面への拡張が語られる場合にも、そうした態度は維持されているようにみえる。たとえば、先にみたオースリンによる報告書『インド・太平洋のコモンズにおける安全保障——地域戦略に向けて』では、「インド太平洋」を「シベリアの東端から南方に、日本、朝鮮半島、中国本土、東南アジアの大陸部および島嶼部とオセアニア、およびインドを含む形の広大な弧として広がる大陸・海洋地域の全体を包含するもの」と定義している⁵¹、政府レベルでも、クリントン国務長官が2011年11月に『フォーリン・ポリシー』に発表した論文に、次のような一節がある⁵²。

アジア太平洋は、世界政治の主要な推進力となった。インド亜大陸から南北アメリカ大陸の西岸にまで広がるこの地域には、二つの大洋——太平洋とインド洋——が拡がっており、それらは海運と戦略によりますます結びつきを強めつつある。

日本の場合、インド太平洋論議が活発化したきっかけは中国に対する脅威認識の強まりにあったが、その際、中国の脅威は、もっぱら日本の海や島嶼部に対する脅威として意識されてきた。そのため、インド太平洋が海洋中心に認識されてきたのは、自然なことであった。だが、この概念を日本の地域政策の柱に据えて米国などとの連携を図るというのであれば、インド洋の大陸部にもより目を向ける姿勢が必要になるかもしれない。

3. 日本外交とインド太平洋——いくつかの問題点

前節でみた政策提言は、いずれも、インド太平洋概念を、中国の台頭が進む状況下での日本の外交・安全保障政策の柱の一つとすることを模索しようとしている。確かにそれは、中国の自己主張の強まりへの対応に、インドとオーストラリアを取り込む上で、重要な契機となり得るものであろう。先にふれたように、大方の日本人の考える「アジア太平洋」にはインドは含まれない。従って、日本がアジア太平洋外交の名の下に地域外交を展開しつつ、日印、日米印、日米豪印など、インドを含む連携の強化を目指すことにはいささか不整合な印象が否めない。日本の地域外交が、太平洋からインド洋にかけての広い地域全体を視野に入れて展開されることになれば、この問題は解消し、日本は、インドを組み込んだ外交・安全保障政策構想を打ち出しやすくなるであろう。さらに、インド太平洋概念を採用することで、インド以外の南アジア諸国を日本の側に取り込みやすくなる効果も期待できるかもしれない。

日本外交の「地平」がこのように拡大されることは、中国をにらんだ日豪協力の進展にもプラスに働くであろう。周知のように、オーストラリアは、自らを太平洋国家であると同時にインド洋国家であると規定しているからである。たとえば、スティーヴン・スミス豪国防大臣は、2011年7月11日にワシントンのブルッキングス研究所で行った「アジア太平洋の世紀と豪米同盟」と題する演説の中で、「われわれがアジア太平洋地域の安全と安定を考える時には、同時に、インド洋における安全と安定を考える必要がある。……オーストラリアは、インドと同様に、インド洋国家である⁵³」と述べている。

だが、インド太平洋概念を日本の外交・安全保障政策の柱とすることには、以下のような問題点も指摘できる。安倍首相が、今後この概念を自らの対外政策に本気で活かそうとするのであれば、これらの問題点への対応が不可欠となろう。

(1) インド太平洋概念のあいまい性とインドの態度

序章で山本主査も指摘しているように、「インド太平洋」とは何であるのかについては、依然として国際的に合意がない。上で見たように、これまでのところでは、日本におけるインド太平洋のとらえ方と米国におけるその間には、海洋中心か、海洋プラス大陸かという相違はあっても、中国の台頭への対応手段としてこの概念を採用するという根本的な点では基本的に一致がある。しかし、日米がともに今後の連携に期待をかける肝心のインドでは、そうした考え方への異論が少なくない。ある分析によれば、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⁵⁴。

①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いう見方。このように主張する論者は、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主張する。

②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いう見方。このように主張する論者は、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主張する。

③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。これが、インド政府の公式の立場に近い。

こうした現実があるとすれば、インド太平洋の概念を軸として国際的な連携を図るといふ構想に実現性と実効性を持たせるためには、概念の意味について国際的なコンセンサスを——特にインドとの間で——形成することが必須の前提であろう。

また、日本や米国には、インド太平洋概念の採用を、既存の自由で開かれたルール基盤の国際秩序を維持していくテコにしたいとの考えが強いことは既に繰り返し述べてきた通りであるが、インドに既存秩序維持の意志がどこまであるのかも必ずしもはっきりしない。この点でも、コンセンサスの形成が求められよう。

(2) 米国のオーバーコミットメントの危険

周知の通り、現在米国政府は、深刻な財政危機に直面している。国防費についても、今後大幅な削減が避けられそうにない。そうした中で、米国が、従来の「アジア太平洋戦略」を「インド太平洋戦略」に本格的に転換しようとした場合には、それがオーバーコミットメントにつながってしまう危険性を排除できないように思われる。

それを避けるために、米国が、日本を含む域内の主要同盟国に対し、従来よりもはるかに大きな地域安全保障上の役割を求めてくることも考えられる。また、そうした役割分担の変更をしてもなおかつ、米国のアジア戦略において、日本をとり巻く北東アジアの比重が低下してしまうおそれがないとは言えない。たとえば、最近米国政府は、将来は2500名規模の米海兵隊をオーストラリアに配備し、東南アジア、南シナ海、インド洋における米軍のプレゼンスを強化するという構想を実行に移しつつある。この構想には、中国の軍事力の強化や北朝鮮のミサイル能力の発展などによって起こりつつある北東アジアの米軍基地の脆弱性の問題を一部回避する目的もあるとみられるが、動機がどこにあるにしても、結果として米軍のプレゼンスが、従来よりも北東アジアから東南アジア・インド洋方面に

シフトする可能性は否定できず、それは、日本にとって必ずしも好ましいことではないかもしれない。

(3) オーストラリアやインドネシアに何を期待できるのか

日本においても米国においても、インド太平洋概念の提唱者は、インドだけではなく、オーストラリアやインドネシアなどとの安全保障上の連携の強化にも期待している。だが、これらの諸国との安全保障協力に、日米が実質的に期待できるものは、必ずしも大きくはないかもしれない。これら諸国の軍事的能力は限定的であり、日本で特に重要視されている海洋安全保障に関しても、海軍力に日米とは相当の差が認められるためである。

(4) 南アジア大陸部への関与をどうするのか

先にみたように、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中心に認識する傾向が強い。だが、これまでの日本のアジア太平洋外交は、太平洋とアジア大陸東部の両方をカバーするものとして展開されてきた。したがって、日本がアジア太平洋外交をインド太平洋外交に転換（あるいは拡張）するという場合に、インド洋だけを念頭に置き、アジア大陸の環インド洋部分（すなわち南アジア）を除くという態度をとり続けることができるかどうかは、少なくとも自明ではない。

実際、米国では、インド太平洋という地域概念には海洋と大陸の両方が含まれるという認識が一般的である。だとすると、インド太平洋外交を志向した場合、日本も、南アジアの地域的安全保障問題に何らかの関与を求められる可能性があるのではなかろうか。南アジアには、たとえば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が存在しているが、インド太平洋概念を外交政策の柱として採用しつつそうした問題とは適切な距離をとり続けることが現実的に可能かどうか、熟考しておくことが必要であろう。

(5) 日本は戦略的「地平」の拡大に対応した行動がとれるのか

以上のような問題点に一応の対応ができたとしても、実は、日本にとってはインド太平洋外交の促進には、より根本的な問題が存在している。それは、日本が、アジア太平洋からインド太平洋への外交的・戦略的な「地平」の拡大に対応して、他の連携相手国を納得させるだけの安全保障上の役割分担ができるのかという疑問である。

太平洋からインド洋にかけての広大な場所の秩序を安定的に維持するために、米国のみならず、インドやオーストラリア、インドネシア、韓国などとの連携を強化するという構想は、確かに中国の自己主張の強まりへの対抗策として有力である。しかし、それを日本が率先して提唱し、実行に移そうというのであれば、外交面、経済面、さらには軍事面を含めて、応分の行動が伴わなければ他国はついて来ないであろう。しかし、日本には、特に軍事面で十分な行動がとれる見込みがあるのであろうか。日本は、依然として、集团的

自衛権行使禁止の問題を解決できておらず、同盟国である米国との安全保障協力をさえ相当の限界がある。国連の平和活動に参加する自衛隊の武器使用基準の問題でも前進は乏しい。中国の台頭により離島防衛（特に尖閣諸島）が大きな課題として国民に意識されるようになったが、具体的な対応は、必ずしも十分な速度で実施されてきているとは言えない。そのような状況にある日本が、アジア太平洋を超えてインド洋まで視野に入れた安全保障協力を踏み出すということに、他国は現実性、実効性を認めるであろうか。

問題は、安全保障協力についてだけではない。日本の外交的地平をレトリックのレベルで拡大しても、行動が伴わなければ効果は期待できないであろう。

中国が重視するさまざまな外交的正面で日本が目に見える足跡を示していくことができれば、中国にとって日本の存在感は増すことになる。具体的には、南シナ海やミャンマー、パキスタンなどだが……これらはまさにインド・太平洋の戦略的要衝といえる。インド洋を含めて日本の外交的地平を再編することが今求められているのである⁵⁵。

日本が今後本当にインド太平洋外交を展開していきたいのであれば、こうした提案を受けて、「目に見える足跡」を示せるような外交行動を早急にとっていくことが求められる。

4. 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。

安倍首相の登場により、「インド太平洋」という地域概念が、日本の外交・安全保障政策の中で今後重要性を増していくことが予想されることとなった。

だが、日本ではこれまで、インド太平洋に関する研究や政策提言は、いくつかの例外を除いて行われたことがなかった⁵⁶。また、インド太平洋が地球上のどの範囲を指し、そこでの安全保障秩序とは具体的に何を意味するのかについては、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。そもそも、肝心のインドにおいて、日本が志向するようなインド太平洋概念には慎重論や反対論がある。

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、ASEAN 諸国、韓国といった関係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行うべきである。

2. 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関係国間の国際協力において、同盟国米国とともにリーダーシップを発揮せよ。

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、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、そこでの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、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。

— 注 —

¹ 「【環球異見】南シナ海問題」『産経新聞』2011年6月20日、「【野口裕之の安全保障読本】在日米軍削減で存在感増す豪州」『産経新聞』2011年9月24日。これらは、「インド・太平洋」をキーワードとした検索結果であり、「インド太平洋」には該当する記事がない。

² 山本吉宣「インド太平洋概念をめぐって」本報告書序章を参照。

³ 「開かれた、海の恵み——日本外交の新たな5原則——」（平成25年1月18日）、http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2013/20130118speech.html (2013年2月1日アクセス)。

⁴ 「日本は戻ってきました」（平成25年2月23日）、http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2013/0223speech.html (2013年2月25日アクセス)。

⁵ "Japan is Back", Policy Speech by Prime Minister Shinzo Abe at the Center for Strategic and International Studies (CSIS), Friday, February 22, 2013, http://www.kantei.go.jp/foreign/96_abe/statement/201302/22speech_e.html (accessed on February 25, 2013).

⁶ 「第百八十三回国会における安倍内閣総理大臣施政方針演説」（平成25年2月28日）http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement2/20130228siseuhousin.html (2013年3月5日アクセス)。

⁷ Shinzo Abe, "Asia's Democratic Security Diamond," the website of the Project Syndicate, December 27, 2012, <http://www.project-syndicate.org/commentary/a-strategic-alliance-for-japan-and-india-by-shinzo-abe> (accessed on January 6, 2012).

- ⁸ 「日本外交の新基軸（「自由と繁栄の弧」の形成）」『外交青書 2007（平成 19 年版）』2 頁、<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2007/pdf/pdfs/1.pdf>（2013 年 2 月 22 日アクセス）。
- ⁹ 「二つの海の交わり」インド国会における安倍総理大臣演説（平成 19 年 8 月 22 日）、http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/19/eabe_0822.html（2013 年 2 月 22 日アクセス）。
- ¹⁰ 外務大臣麻生太郎「『自由と繁栄の弧』をつくる——拡がる日本外交の地平」日本国際問題研究所セミナー講演（平成 18 年 11 月 30 日）、http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/18/easo_1130.html（2013 年 2 月 22 日アクセス）。
- ¹¹ 林芳正と PC 研究会「日本が考える『太平洋の世紀』」『中央公論』2012 年 9 月号 79 頁。
- ¹² 同論文 78、74 頁。
- ¹³ 本報告書の序章で山本主査も指摘しているように、これまでに各国で出されたインド太平洋概念に関する英文文献の最も体系的なサーベイにおいても、引用文献のほとんどは 2010 年以降のものであり、米国も例外ではない。David Scott, “The “Indo-Pacific”—New Regional Formulations and New Maritime Frameworks for US-India Strategic Convergence,” *Asia-Pacific Review*, Vol. 19, No. 2 (2012).
- ¹⁴ Robert Kaplan, “Center Stage for the Twenty-First Century: Power Plays in the Indian Ocean,” *Foreign Affairs*, March/April 2009.
- ¹⁵ Daniel Twining, “As Asia Rises How the West Can Enlarge Its Community of Values and Interests in the Indo-Pacific Region,” Brussels Forum, Paper Series, The German Marshall Fund of the United States, March 2010, especially p. 4.
- ¹⁶ Hillary Rodham Clinton, “America’s Engagement in the Asia-Pacific,” (remarks), Kahala Hotel, Honolulu, HI, October 28, 2010, <http://www.state.gov/secretary/rm/2010/10/150141.htm> (accessed on March 6, 2013).
- ¹⁷ 「日米外相、中国にらみ TPP 連携、温度差も ハワイで会談」『朝日新聞』2010 年 10 月 29 日。
- ¹⁸ Michael Auslin, *Security in the Indo-Pacific Commons: Toward a Regional Strategy* (Washington, D.C.: American Enterprise Institute, December 2010).
- ¹⁹ ただし、オースリンは、彼のインド太平洋戦略は、「民主主義、リベラリズム、あるいは自由のアジェンダを、あからさまに普及させようとするものではない」と述べている。上の報告書の pp. 2 and 26 を参照。
- ²⁰ 日本国際フォーラム編『「スマート・パワー時代」における日米同盟と日本外交』〔平成 22 年度外務省国際問題調査研究・提言事業「日米関係の今後の展開と日本の外交」提言・報告書〕（日本国際フォーラム、2011 年 3 月）。プロジェクトのメンバーは、筆者（主査）、渡部恒雄 東京財団上席研究員、吉崎達彦 双日総合研究所取締役副所長、宮岡勲 慶應義塾大学准教授、矢野卓也 日本国際フォーラム研究室長（肩書きはいずれも当時、以下同じ）であった。
- ²¹ 同上 3 頁。なお、「集合的ソフト・パワー（collective soft power）」という語は、筆者の造語である。
- ²² 同上 5-6 頁。
- ²³ 同上 6 頁。
- ²⁴ 同上 7 頁。
- ²⁵ 同上 7 頁。
- ²⁶ 同上 7-8 頁。
- ²⁷ 同上 8 頁。
- ²⁸ PHP「日本のグランド・ストラテジー」研究会『提言「先進的安定化勢力・日本」のグランド・ストラテジー——「先進国／新興国複合体」における日本の生き方』（PHP 総研、2011 年 6 月 3 日）。研究会のメンバーは、山本吉宣 PHP 総研研究顧問・東京大学名誉教授（座長）、納家政嗣 青山学院大学教授、井上寿一 学習院大学教授、筆者、金子将史 PHP 総研主席研究員であった。
- ²⁹ 同上 17 頁。
- ³⁰ 同上 4 頁。
- ³¹ 同上 4、63 頁。

³² 同上 16 頁。

³³ 同上 25 頁。

³⁴ 同上 26 頁。

³⁵ 日本国際フォーラム編『「スマート・パワー時代」における国際秩序とグローバル・ガバナンス』[平成 23 年度外務省国際問題調査研究・提言事業「テーマ：新興国の台頭とグローバル・ガバナンスの将来」提言・報告書] (日本国際フォーラム、2012 年 3 月)。プロジェクトのメンバーは、筆者 (主査)、石川卓防衛大学校准教授、大庭三枝東京理科大学准教授、川島真東京大学准教授、中西寛京都大学教授、細谷雄一慶應義塾大学教授、宮岡勲慶應義塾大学准教授であった。

³⁶ 同上 4 頁。

³⁷ 同上 7 頁。

³⁸ 日本国際問題研究所編『日米中関係の中長期的展望』[平成 23 年度外務省国際問題調査研究・提言事業] (日本国際問題研究所、2012 年 3 月)。プロジェクトのメンバーは、山本吉宣 PHP 総研研究顧問・東京大学名誉教授 (主査)、梅本哲也静岡県立大学教授、大橋英夫専修大学教授、大矢根聡同志社大学教授、筆者、菊池努青山学院大学教授、佐々木卓也立教大学教授、高木誠一郎日本国際問題研究所研究顧問、中山俊宏青山学院大学教授・日本国際問題研究所客員研究員、山影進東京大学教授、リザール・スクマインドネシア戦略国際問題研究所所長、浅利秀樹日本国際問題研究所副所長兼主任研究員、福田保日本国際問題研究所研究員、松本明日香日本国際問題研究所研究員であった。

³⁹ 『日米中関係の中長期的展望』政策提言のまとめ]

http://www2.jiia.or.jp/pdf/resarch/H23_Japan_US_China/Policy_Recommendations.pdf (2012 年 11 月 28 日アクセス)。

⁴⁰ 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』[海洋安全保障研究会報告書] (日本国際問題研究所、2012 年 3 月)。プロジェクトのメンバーは、阿川尚之慶應義塾常任理事 (主査)、秋山信将一橋大学准教授・日本国際問題研究所客員研究員、金田秀昭岡崎研究所理事・日本国際問題研究所客員研究員、神保謙慶應義塾大学准教授、高野紀元伊藤忠商事株式会社顧問、竹田いさみ獨協大学教授、西村弓東京大学准教授、山田吉彦東海大学教授、浅利秀樹日本国際問題研究所副所長兼主任研究員、福田保日本国際問題研究所研究員であった。

⁴¹ 「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 (平成 23 年度海洋安全保障研究プロジェクト報告書) 要旨」

http://www2.jiia.or.jp/pdf/resarch/H23_Sea/130117_h23_sea_executive_summery.pdf (2012 年 11 月 28 日アクセス)。

⁴² 日本国際問題研究所編『守る海、繋ぐ海、恵む海』6 頁。

⁴³ 「第 8 章 政策提言」日本国際問題研究所編『守る海、繋ぐ海、恵む海』105-109 頁。

⁴⁴ 日本国際問題研究所編『守る海、繋ぐ海、恵む海』8 頁。

⁴⁵ 金田秀昭「第 2 章 中国の覇権的行動が及ぼす地域海洋安全保障への影響」日本国際問題研究所編『守る海、繋ぐ海、恵む海』34 頁。

⁴⁶ 同上 35-36 頁。

⁴⁷ たとえば、神谷万丈「第 1 章 国際政治理論の中のパワー・トランジション——日米中関係へのインプリケーション」日本国際問題研究所編『日米中関係の中長期的展望』の 21、23-24、28 頁を参照。

⁴⁸ 先にみたように、(5) にも、「ASEAN や豪、印など価値観を共有する地域の民主主義海洋国家との協力関係を拡大し」という文言がある。注 45 を参照。

⁴⁹ “Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense,” U.S. Department of Defense, January 2012.

⁵⁰ Ibid., p. 2.

⁵¹ Auslin, *Security in the Indo-Pacific Commons*, p. 7.

⁵² Hillary Clinton, “America’s Pacific Century,” *Foreign Policy*, November 2011, <http://www.state.gov/secretary/rm/2011/10/175215.htm> (accessed on February 28, 2013).

- ⁵³ Stephen Smith, “The Asia Pacific Century and the Australia-United States Alliance,” The Brookings Institute, Washington, 27 July 2011, <http://www.minister.defence.gov.au/2011/07/27/minister-for-defence-the-asia-pacific-century-and-the-australia-united-states-alliance/> (accessed on February 28, 2013).
- ⁵⁴ 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).
- ⁵⁵ 菅原出、保井俊之、金子将史代表執筆『[2012年版] PHP グローバルリスク分析』(PHP 総研、2012年1月)、http://research.php.co.jp/research/foreign_policy/pdf/PHP_GlobalRisks_2012.pdf (2012年11月29日アクセス)。
- ⁵⁶ 本章の第2節で紹介した5件の政策提言の大半に、本研究会の山本主査あるいは筆者、あるいはその両方が関わっているという事実が、この現実を如実に示していると言えよう。

第2章 「海洋の安全保障」

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

八木 直人

はじめに

本報告書のテーマは、近年、インド洋と太平洋地域を一つの「安全保障複合体 (security complex)」と捉え、この複合体を構成する諸国が直面する問題や課題を明らかにすることである。また、この問題や課題の分析を通じて、アジアにおける安全保障秩序—特に、パワー・トランジション時代のアジアの地域安全保障秩序—の構築と維持に寄与する政策を提言することである。本セクションでは、2010年の米国国防省の『4年毎の国防見直し (Quadrennial Defense Review)』で言及された大陸諸国の“A2/AD”を概観し、これに対応する「エアシー・バトル (AirSea Battle)」及び「アウトサイド・イン (Outside In)」構想を分析する。この作戦構想の細部内容は公式には明らかではないが、米国の軍事戦略が変化の過程にあり、対テロ戦争以後の地政学的脅威への準備がなされつつあることが明白である。さらに、この変化の一環として米国の「インド洋戦略」を検討し、アジアの地域的安全保障、特に海洋部分の戦略的枠組みを明らかにする。

1. 「パワートランジション時代」の作戦概念：対A2/AD戦略

A2/AD (Anti-Access and Area-Denial) の系譜

冷戦期間中、米国の安全保障体制は、抑止と前方展開を主軸とした軍事戦略を展開し、海外に相当規模の戦力を配備してきた。しかしながら、米国シンクタンクの戦略予算評価センター (CSBA) のクレピノビッチ (Andrew Krepinevich) は2003年に、「前方基地の持続が不可能になりつつある」と指摘し、その理由を冷戦後の戦略環境の変化に見出している¹。まず、米国の前方展開や戦力投射能力は、作戦概念の変化（「駐留」態勢～「遠征」態勢）や政治的制約（同盟～有志連合）、地理的要因（基地ネットワークの再編）等の課題に直面している。第2に、その変化によって、沿岸部や内陸部の敵対勢力は、米国の作戦に抵抗することが可能となっている。つまり、大陸・沿岸諸国のA2/AD—A2 (Anti-Access; 「アクセス阻止」) とは「同盟国に対する米国のアクセスを阻止 (阻害) すること」を目的とし、AD (Area-Denial 「エリア拒否」) とは「紛争地域における米軍の行動の自由を抑制すること」を目的としている—能力が展開途上にある。第3に、大陸・沿岸諸国のA2/AD能力が飛躍的に拡充され、同盟国に対する外交圧力、対抗部隊の内陸部配備、目標施設の防御強化・聖域の設定、弾道・巡航ミサイルの機動・分散化、航空機のステルス化、ネットワーク攻撃等の可能性が増大している。こうした状況が、CSBAが分析するA2/ADの現状と可能性である²。

中国の A2/AD 能力；「ドラゴンの棲家 (RAND, 2007)」

ランド研究所 (RAND) は、2007年に『ドラゴンの棲家に侵入する (Entering the Dragon's Lair)』を公刊し、中国のA2/AD戦略の分析と米国に対する影響を考察した。この報告書は、中国のA2/AD戦略が米国との紛争を想定し、「中国が米国の軍事作戦に最大の影響を及ぼす方法を検討」していると述べている。中国のA2/AD能力の特徴は、人民解放軍の「ハイテク状況における局地戦」ドクトリンに示され、中国の軍事的弱点の認識と相対的強点の極大化、敵の弱点の利用が強調された奇襲・先制攻撃指向である。中国の軍事戦略は、「ハイテク状況下の局地戦」や「先制・奇襲攻撃」、「直接的対峙の回避」等、米国に対する非対称アプローチに主眼が置かれ、その政治戦略として日米同盟の制限や外交的強制、同盟国の基地の有効性の削減や中国近郊海域での米海軍作戦の妨害が指摘されている³。中国のA2/AD戦略に対しては、①航空基地の防空能力の強化／重要施設周辺のみ사일防衛システムの配備；②特殊部隊への防御の強化／航空基地防衛の多角化；③港湾における海軍艦艇の脆弱性の削減；④指揮管制・通信・コンピュータ・情報・監視・偵察システムの脆弱性の克服；⑤高高度核爆発効果の抑制・緩和／同盟諸国の能力の向上；⑥弾道ミ사일防衛の改良、等の措置が具体的に提言されている⁴。

「エアシー・バトル」構想；戦力投射の課題

大陸諸国に最新軍事技術が普及することによって、西太平洋やペルシャ湾における米国の戦略は新たな挑戦を受け、そのリスクとコストを軽減する戦略的選択肢が必要となっている。新たな作戦概念「エアシー・バトル」は、中国やイランのA2/AD能力を新たな戦略的挑戦と受け止め、米軍の戦力投射能力への挑戦に焦点を当てている。両地域は大陸と海洋の交差領域であり、空軍と海軍だけでなく陸軍や海兵隊を含んだ統合的な作戦構想である。既存の近代戦との作戦環境の相違—例えば人道支援等—を認識し、戦争や戦闘の概念的変化を視野に入れたものである。また、前方基地の脆弱性は米国の抑止的行動を阻止・阻害する要因となり、その非脆弱化も作戦構想の一部に含まれている。米国のインタレストへのアクセスにコストとリスクが負荷される場合、これを排除することが米国の戦略的伝統であった。戦力投射能力の確保とは、米国の世界戦略の根幹を成すものである。したがって、「エアシー・バトル」は、米国の戦略的伝統に合致した構想でもある。

「戦力投射」や「シーパワー」が新たな概念ではないのと同様、歴史的に、海洋諸国はA2/ADの脅威に直面してきた。両大戦のドイツ潜水艦戦やソ連海軍のゴルシコフ戦略は、今日的には“A2”である。ベトナム戦争は民族解放戦線のAD戦略であろう。したがって、これに対抗する「エアシー・バトル」は、伝統的な戦力投射作戦の文脈に位置している。しかし、A2/AD脅威は段階的に変化してきている。1990年代から2000年初頭にかけて、A2/ADは「非対称 (asymmetric)」脅威であり、ゲリラやテロ、ローテク兵器等が焦点となっていた。現在、大陸からの脅威は必ずしも「非対称」ではなく、局地的には米海軍や同盟国との対等な戦闘能力に拡大している。「エアシー・バトル」は、通常紛争に備える作戦構想であり、

敵勢力のA2/AD脅威に対応することが安全保障戦略の中心的選択肢になりつつある。最終的には、作戦から安全保障全般にわたる広範な領域を網羅するものとなろう。「エアシー・バトル」は概念上、米国の戦力投射能力の「レコンキスタ（失地回復）」と評価することができる。米国は、「エアシー・バトル」を通じ、大陸勢力による新たな軍事的挑戦に対抗する戦力投射能力を再評価し、維持することを確認したのである⁵。

「オフショア・コントロール」構想

「オフショア・コントロール」構想とは、中国のA2/AD能力への対応策として米国防大学（NDU）の「戦略フォーラム（Strategic Forum）」に掲載されたものである。その構想は、エアシー・バトルへの批判—兵器システムの戦術的解説に終始—から開始されている。オフショア・コントロールの目的は、大陸周辺に対する米国の「商業的インタレストへのアクセス」と「同盟国に対する関与の意思・能力の保証」であり、その手段として、中国の軍事行動を抑止し、核エスカレーションを極限化する等の平時の「信頼性」の確保に重点が置かれている。したがって、戦略目標が限定され、エスカレーションの阻止と安定の回復を目指した「防衛的・抑制的」構想と定義することができる⁶。エアシー・バトルとともに、中国のA2/AD能力を深刻に受け止めているが、その抑止や再保証を拡大し、事態の急速なエスカレーションを阻止して、経済的損失の極限化や貿易システムの再編、経済的相互依存と政治的対立の解決も視野に入れた現実的な構想である。決定的な勝利を目指すのではなく、紛争の解決を準備するための戦略的アプローチが提言されている⁷。中国のA2/AD能力への対抗を模索するエアシー・バトルとオフショア・コントロールは、ともに、今後の米国の対ユーラシア・東アジア戦略を予測する最適の資料となる。特に、両構想ともユーラシア周辺の海洋部分へのアプローチを具体的に記述した点で、周辺部分に位置する米国の同盟国にとって、研究を促進すべきである。特に、オフショア・balancingとは、米国の戦略的インタレストがユーラシアでの覇権国の台頭防止であり、大陸の大国間戦争から米国を隔離し、同盟国との「負担分担から負担移動（from Burden Sharing to Burden Shifting）」を模索する均衡の確保を意味するものであった。そのアプローチは、単独覇権的ではなく自己抑制的であり、コスト軽減や海空軍重視、多極世界への対応に適するものであった。つまり、「地政学上、海を隔てた“沖合（offshore）”から大陸間の均衡を図る」戦略である。対テロ戦争終了後、財政問題に対処する米国では、国防予算の削減やユーラシア周辺地域の不安定等のジレンマに対応するため、「選択的関与」や「オフショア」等の概念が提示されつつある⁸。

「アウトサイド・イン」構想；ホルムズ海峡の危機

中国のA2/AD能力と同様、イランはペルシャ湾の米国の軍事作戦を阻止、妨害する能力を保有しつつある。CSBAのガンジンジャー（Mark Gunzinger）は、西太平洋における中国のA2/AD脅威に対抗するコンセプトがエアシー・バトルであるのに対して、イランのA2/AD

に対抗する構想が、「アウトサイド・イン (Outside In)」であると述べている⁹。イランのA2/AD脅威とは中国の精密誘導兵器や弾道ミサイルとは異なり、テロ集団や海上排除能力（機雷、高速小型艦艇）等の非対称な戦力を中心としたものである。特に、交通量の多い狭隘な海峡—ホルムズ海峡—での機雷敷設は、絶大な効果と影響力を及ぼす。ホルムズ海峡における機雷の脅威に警鐘を鳴らしたのは、CSBAが最初ではない。既に2008年夏、『インターナショナル・セキュリティ』誌は、MITのタルマッジ (Caitlin Talmadge) の論文「クロージング・タイム (Closing Time)」を掲載し、イランの脅威を再検討している¹⁰。仮に、イランがホルムズ海峡に機雷を敷設すれば、その除去や無力化（対機雷戦・掃海作戦）には単純計算で1ヶ月以上の期間が必要とされている¹¹。しかしながら、ガンジージャーは、海峡における米国や同盟国の対機雷戦艦艇がイランの航空機やミサイル、陸上火砲の脅威に晒される可能性を指摘し、機雷掃海の実施までに脅威を排除する必要性を指摘している。ホルムズ海峡の機雷掃海には、先立ってイランの航空基地やミサイル・火砲基地を攻撃し、排除することが不可欠であり、外部から内部へ（アウトサイド・イン）の攻撃が必要となる¹²。この攻撃と機雷掃海の時間を勘案すれば、ホルムズ海峡の商業活動は長期間一状況によれば1年以上一にわたって閉鎖され、世界経済に大きな影響を与える。さらに、米国の対機雷戦・掃海能力は、相対的に脆弱—老朽化と縮減—である。米国海軍大学のトルーバー (Scott Truver) は、同盟国、特に日本や英国との対機雷戦協力の必要性を力説している¹³。機雷そのものは19世紀以来の旧式兵器ではあるが、その効果と影響力はグローバリゼーションの進化した現代社会に深刻に及び、「非対称」兵器として優秀な「投資効率」を示している。

2. 米国のインド洋戦略；インタレストと挑戦の空間

インド洋の戦略的価値と米国の国益

2010年にカプラン (Robert Kaplan) が『モンスーン』を著して以来、インド洋は戦略地政学的インタレストの主要な中枢となっている¹⁴。米国の戦略国際問題研究所 (Center for Strategic and International Studies) のグリーン (Michael Green) とオーストラリアのローウィ国際政策研究所 (Lowy Institute for International Policy) のシュアラー (Andrew Shearer) は、『ワシントン・クォーターリー』誌上に「米国のインド洋戦略」を発表し、インド洋の戦略的価値について包括的な分析を行った¹⁵。この論文に拠れば、インド洋の地政学的重要性は、米国だけでなく、オーストラリアや日本の安全保障コミュニティでも再認識されはじめている。つまり、インド洋はシーレーン防衛上の重要な位置にあり、ここを通過するシーレーンがホルムズ海峡やマラッカ海峡等の要衝（チョークポイント）を抱え込んでおり、イランや中国との軋轢が予測される。さらに、中長期的にはインドと中国のパワーゲームの舞台になる可能性がある¹⁶。この地域における米国の国益は、先ず、国際貿易の「ハイウェイ」としてインド洋を維持することである。そのハイウェイは東アジアへの物資輸送の75%以上が通過し、世界経済とアジアの安定に多大な影響を及ぼしている。米国は太平洋・

大西洋の両側からインド洋を經由して、中東方面へのアプローチを可能にしてきた（1991年の湾岸戦争、2001年以降の対テロ戦争）。現在、インド洋ハイウェイは敵対的勢力から直接的脅威を受けているわけではなく、テロや海賊行為は沿岸地域に封じ込められている。グリーンとシュアラーは、「中国やイラン等の海上戦力投入能力（maritime power-projection capabilities）は限定的であり、ハイウェイの維持や航行の自由は長期的・将来的な懸念である」と評価している¹⁷。しかしながら、インド洋ハイウェイの戦略的チョークポイント—ホルムズ海峡とマラッカ海峡（南シナ海に接続）—には、敵対的な諸国からの圧力が増している。イランは状況に応じてホルムズ海峡を封鎖する意思と能力を有し、中国は海域支配の主張を積極的に展開—南シナ海、日本や韓国に直結する海上交通路に位置する島嶼や岩礁の支配—している。米国海軍の任務は、インド洋の両端のチョークポイントの安定であるが、大陸側のA2/AD能力が拡大を続ければ、任務の達成が困難になる。現在、インド洋ハイウェイが脅威に晒されているわけではないが、戦略的チョークポイントを安定させるための具体的政策が求められよう。日本はインドとの海軍・安全保障協力関係を促進し、2008年には「安全保障協定（security agreements）」に調印し、インド洋の戦略的重要性を公式に確認している。上記の戦略地政学的な要因—インド洋ハイウェイの自由航行の維持、インド洋両端のチョークポイントの安定、大国間対立の可能性—は、米国の新たな時代を見据えた戦略策定の出発点に位置し、同時に、同盟諸国のインタレストを規定している。

インド洋戦略の課題

米国の戦略地政学的インタレスト—ハイウェイの自由の維持、大国間対立の解消、チョークポイントの安定—の確保には、5項目の課題の解決が必要である¹⁸。その5つとは、投入戦力量、基地再編の可否、勢力均衡、地域機構、台湾問題である。このうち、投入戦力量や基地、勢力均衡の問題は「緊縮時代の戦略（Strategy in Austerity）」に起因するものであり、財政削減と効率化の過程で検討されている¹⁹。オバマ政権はアジアの再保証と太平洋軍の維持を明示しているが、両チョークポイントの維持には能力不足である。また、大規模な予算削減は、太平洋軍と同盟諸国とのインターオペラビリティや抑止効果を低減させる²⁰。しかしながら、投入戦力量の不足が戦力の質的向上と同盟国の寄与によって限定されれば、基地再編はディエゴ・ガルシアとオーストラリアの基地の活性化で解決されることになる。さらに、このことは南シナ海における海上交通路の保護に重要な利点を提供し、東南アジアのチョークポイントを回避してペルシャ湾へのアクセスを可能にする。米国と同盟国—特に日本とオーストラリア—との補完関係が安定すれば、勢力均衡の問題はインド洋におけるインドの優位の支持及びインドと米国の戦略的協力の緊密化によって安定する。つまり、中国の「核心的利益」との直接的摩擦を回避しながら、海洋民主主義国家（major maritime democracies）の共通の利益が確保されることになる。「米国のインド洋戦略」は地域機構と台湾問題にも言及しているが、喫緊の戦略的課題ではなく、長期的かつ多角的視野からの対処と解決が主張されている²¹。したがって、米国のインド洋戦略の課題は、縮減時代に

における合理的な戦力再編及び同盟国諸国との補完関係の再検討によって解決されることになる。インド洋においては、この傾向が特に先鋭化するであろう。

現在の安全保障環境にも拘わらず、インド洋における安全保障に急迫の危機が迫っているわけではない。しかしながら、これまで述べてきたように、米国の重要なインタレスト、すなわち、海上の重要貿易ハイウェイの維持、重要なチョークポイントに対する縦深防御の維持、アジアにおける広範な戦略地政学的競合や対立に対する地域的安定の確保が不可欠となっている。米国には、これらの問題に対処し、地域的危機を回避してきた歴史が存在し、その都度、同盟国や友好国と調整し、資源を割り当ててきた実績がある。これらのインタレストの確保には、新たな地域イニシアティブや秩序だけでなく、かつての同盟構造や海軍力の維持（特にペルシャ湾、南シナ海、さらにハイウェイディエゴ・ガルシアとオーストラリアから支援する）、東アジアにおける強力な同盟関係等が重要である。また、同時に、台湾に対するコミットメントを確認し、インドとの戦略的パートナーシップを育成する必要がある²²。このような政治的・戦略的背景からチョークポイントの安定は、緊急の課題ではないものの、潜在的な危機的状況を示唆するものであり、脅威の顕在化を抑止するための諸方策が必要となる。

3. 日本の課題：日米同盟と「公共財」の視点から

これまで述べたように、インド洋を見据えた米国の戦略は、ホルムズ海峡と南シナ海を「インド洋ハイウェイ」のチョークポイントと規定し、このチョークポイントの安定を計ることである。したがって、具体的な政策と戦略としては、米国と同盟国がチョークポイントの安定にどのような「公共財」を提供できるか否かが焦点となっている。ユーラシアの周辺部分に位置し、米国との同盟を堅持してきた日本にとって、米国の戦略と作戦コンセプト—エアシー・バトルやオフショア・コントロール、アウトサイド・イン—との整合性や補完関係を検討し、ともに地域的公共財を提供できる体制を構築することが必要となる。本稿の前段で分析した新たな時代の作戦コンセプトは、いずれも大陸諸国のA2/AD能力に対応するものであり、特に、中国のA2/AD能力の影響を直接被るのは日本自身である。その国土の大部分は、中国の通常兵器の射程内にある。また、大陸諸国のA2/AD能力は同盟国や駐留米軍基地に影響を及ぼすだけでなく、政治的・経済的領域を含むグローバル・コモنزの安定にも影響を及ぼし始め、抑止理論や戦略的問題は海洋や領土を越えて、宇宙空間やサイバー空間に及んでいる²³。したがって、日本の安全保障政策は「我が国の生存と繁栄」のみならず「地域の平和と安定」、「安全保障環境の改善」の視点から「公共財」の供給に留意する必要がある。

米国やASEAN諸国、日本を含む東アジア諸国にとって、南シナ海が自由航行の保証された安全な海域であることは、その政治的・経済的繁栄の死活的条件である。したがって、南シナ海の安全航行のための諸政策は、直接的にグローバル・コモنزの安定に貢献することになる。しかしながら、この海域には中国とベトナム、或いはASEAN諸国との領有権問題

が存在し、また、中国海軍の増強や法執行機関（いわゆる、ファイブ・ドラゴンズ）の行動が問題となっている。その意味では、インド洋東端のチョークポイントには、潜在的な不安定要素が潜んでいる。次に、インド洋西端に位置するホルムズ海峡には、イランによる機雷敷設の脅威が存在している。既に述べたように、イランのA2/AD能力は「非対称」な脅威であり、例えば、旧式のものも含めれば2000個以上の機雷を有している。小型艦艇やボートからの機雷敷設が可能であり、当該海峡の封鎖は容易に達成でき、反対に、機雷掃海と航路啓開には相当の時間と手間を必要とする。また、対機雷戦艦艇の安全確保のためには、イラン陸上基地への先制攻撃が必要となる。可能性の問題として、日本の掃海部隊が、かつて1991年の湾岸戦争終了後の掃海作戦と同様、ホルムズ海峡に派遣されれば、チョークポイントの安定の回復—グローバル・コモンズの安定—のための「公共財」の提供となる。2012年9月には米国海軍がペルシャ湾周辺海域での国際掃海訓練（International Mine Counter Measure Exercise 2012: IMCMEX2012）を催し、日本からは掃海母艦「うらが」と掃海艦「はちじょう」が参加している。このように、米国では「アウトサイド・イン」の発表に続き、機雷戦に関する関心が高まり、同時に、日本の対機雷戦能力への期待も拡大している。先に示した米国海軍大学のトルーパーは、日本の掃海能力が「近代的かつ有能」であり、その装備が日々最新式のものに更新されていると評価している²⁴。トルーパーは、中国の機雷—特に南シナ海水域に敷設—に対して米国及び日本の対機雷戦能力が有効であることを強調しているが、同時に、ガンジージャーの「アウトサイド・イン」では、喫緊の課題としてホルムズ海峡での機雷敷設の脅威が扱われ、双方で、日本の対機雷戦能力の有用性が評価されている。したがって、日本が、インド洋両端のチョークポイントの安定に不可欠な「近代的かつ有能」な対機雷戦能力を保持し、派遣の可能性を明示しておくことは、第1に、大陸諸国のA2/AD脅威に対する抑止力となり、第2に、実際の対処能力を保有していることになる。さらに、この能力と行動は国際社会の安定に対する「公共財」の提供と評価されよう。おそらく、日本の対機雷戦能力は、攻撃的な意味合いを持たず、安全航行を含むグローバルコモンズに対する公共財と評価され、国際関係を安定させる柔軟な手段として活用できる貴重な資産となる。

おわりに

NHKの報道によれば、「2013年5月にペルシャ湾での大規模国際掃海訓練が計画され、我が国の参加が予定」されている。一部の予測に拠れば、2013年の春から夏にかけてイランの核開発が最終段階に入る。必然的に、情勢は緊迫する可能性がある。インド洋西端のチョークポイントの状況が示されている。東端のチョークポイントでは、中国が南シナ海における海軍の活動—特にベトナムとフィリピンに対して—を通じた要求を強め、地域支配的な海軍国家を目指す可能性がある。米国は短期的には、ホルムズ海峡に対するイランの圧力に対処しなければならず、長期的にはインド洋東端のチョークポイントに対する南シナ海を通じた中国の圧力に対抗していく必要がある。同盟国としての日本は、こうした米

国の戦略を補完し、同時に、地域的安定を目的とした公共財を提供しなければならない。本研究会の目的である「インド太平洋」の概念と南シナ海問題の関連を検討すれば、古典的地政学の概念である「チョークポイント」の視点から、インド洋両端の戦略的状況と日米同盟の対応策、または可能性について考察し得たものと結論できる。

— 注 —

- ¹ Andrew Krepinevich, Barry Watts, Robert Work, *Meeting the Anti-Access and Area-Denial Challenge*, (Center for Strategic and Budgetary Assessment: CSBA, 2003), pp.15-23.
- ² Ibid.,
- ³ 戦略や作戦の非対称性については、以下を参照のこと。
石原敬浩「エアシー・バトルと対中抑止の理論的分析」『海幹校戦略研究』第2巻第2号（2010年12月）。
- ⁴ Roger Cliff, Mark Burles, others, *Entering the Dragon's Lair: Chinese Anti-access Strategies and Their Implications for the United States*, (RAND Corporation, 2007).
- ⁵ 「エアシー・バトル」や中国のA2/AD能力の詳細については、以下を参照のこと。
八木直人「エアシー・バトルの背景」『海幹校戦略研究』第1巻第1号（2011年5月）pp.4-22.
- ⁶ T.X.Hammas, “Offshore Control,” (*Strategic Forum* 278, June 2012).
- ⁷ Ibid.,p.4.
- ⁸ 「オフショア・バランス」に関する最近の文献では、以下を参照のこと。
Christopher Layne, “The (Almost) Triumph of Offshore Balancing,” *The National Interest* (January, 2012).
また、「選択的関与」については、以下を参照のこと。
Robert J. Art, “Selective Engagement in the Era of Austerity,” in *America's Path: Grand Strategy for the Next Administration* (ed. Richard Fontaine), (Center for a New American Security:CNAS) (May, 2012).
- ⁹ Mark Gunzinger, *Backgrounder Outside In: Operating from Range to Defeat Iran's Anti-Access and Area-Denial Threats* (CSBA, 2012), p.2.
- ¹⁰ Caitlin Talmadge, “Closing Time: Assessing the Iranian Threat to the Strait of Hormuz,” *International Security*, vol.33, no.1 (summer 2008), pp.82-117.
- ¹¹ この予測は計算上、最も短期間で算定したものであり、機雷敷設数や敷設環境によっては、半年から1年の期間が見積もられている。1991年の湾岸戦争では湾内の機雷の完全除去（当該部局による航行安全宣言）までに約8ヶ月を要している。
- ¹² Backgrounder Outside In, pp.47-48.
- ¹³ Scott C. Truver, “Taking Mines Seriously: Mine Warfare in China's Near Seas,” *US Naval War College Review* (Spring 2012), p.47.
（邦訳：「機雷の脅威を検討する—中国「近海」における機雷戦」（渡邊浩／八木直人共訳）『海幹校戦略研究』第2巻第1号増刊（2012年8月）68-111頁）
- ¹⁴ Robert Kaplan, *Monsoon: The Indian Ocean and the Future of American Power*, (Random House, 2010).
（邦訳『インド洋圏が、世界を動かす』（インターシフト、2012年））
- ¹⁵ Michael J. Green and Andrew Shearer, “Defining US Indian Ocean Strategy,” *The Washington Quarterly* 35-2, (spring 2012), pp.175-189.
- ¹⁶ 「米国のインド洋戦略」については、以下の資料でも解説されている。
長尾賢「解題『アメリカのインド洋戦略とは』」『海洋安全保障情報月報』2012年4月号、27-31頁。
- ¹⁷ Green and Shearer, “Defining US Indian Ocean Strategy,” p.177.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Andrew Krepinevich, Simon Chin and Todd Harrison, *Strategy in Austerity* (CSBA, 2012).

²⁰ Michael Mazza, "Two Wars and the 38th Parallel," *The American* (January 31, 2012).
< <http://www.american.com/archive/2012/january/two-wars-and-the-38th-parallel> >

²¹ Green and Shearer, "Defining US Indian Ocean Strategy," p.177.

²² Ibid.,

²³ 八木直人「抑止概念の再考：新たな脅威様相と「テラード」抑止」『海幹校戦略研究』第2巻第2号（2010年12月）。

²⁴ Scott C. Truver, "Taking Mines Seriously" p.53.

第3章 南シナ海問題と米国の対外戦略

梅本 哲也

はじめに

国力伸長の著しい中国は海洋進出を急いでおり、東シナ海、南シナ海では他の沿岸国との間で摩擦が高まっている。本稿は南シナ海における沿岸国間の紛議に焦点を絞り、それが米国の対外戦略との関係でどのような意味を有するかを探ろうとするものである。第1節で南シナ海を巡る紛議の沿革を述べ、第2節で近年におけるその展開を辿る。第3節で米国の公式態度を記述した後、第4節で米国の基本的な国益を同定し、その観点から南シナ海問題の意義を考察することとする。

1. 南シナ海問題——沿革

南シナ海は何よりも通商路として枢要である。海上輸送される商業物資は、総トン数にして約半分、貨幣価値にして約3分の1が南シナ海を通過する。その中には、中東方面から中国や日本、韓国に供給される石油の大半が含まれている。そして、東アジア諸国の経済状況は、米国を含む世界全体の経済に重大な影響を与えることになる。南シナ海が世界経済の「地理的中心」とも称せられる所以である¹。

また、南シナ海は石油及び天然ガスに富むとされる。石油の埋蔵量は280億バレル乃至1050億バレルと見られてきたが²、中国には最終的に1300億バレル以上の生産が可能という推計があり、南シナ海を「第2のペルシャ湾」と呼ぶ者さえいる³。また、天然ガスの推定埋蔵量については、900兆立方フィートという数字も挙げられている⁴。さらに、南シナ海は漁業資源にも恵まれている。南シナ海における水揚げは、世界の漁獲量の約1割を占めるのである⁵。

南シナ海に存在する島嶼、岩礁等の領有権に纏わる沿岸諸国の対立は、1960年代末頃に表面化したものである。中国、台湾、ベトナムがパラセル（西沙）諸島及びスプラトリー（南沙）諸島の全体について領有権を主張している他、スプラトリー諸島の一部についてはブルネイ、マレーシア、フィリピンも領有権を主張してきた。また、プラタス（東沙）諸島に対しては中国及び台湾が領有権を主張し、マックルズフィールド堆（中沙諸島）に関しては中国、フィリピン、及び台湾による領有権の主張が交錯している。

島嶼の領有権を巡る係争は、エネルギー資源や水産資源の管轄権を巡る角逐に直結する。国連海洋法条約により、各国の領有する島嶼は、その周囲に200海里に及ぶ排他的経済水域（EEZ）を設定する基礎となり、さらには200海里を超えて大陸棚の延伸を主張する基礎となり得るからである。なお、インドネシアは島礁の領有権は主張していないが、同国の主張するEEZには、中国が管轄権を主張する海域と重なる部分がある⁶。

中国は領有権の主張に際して、歴史上の根拠とされるものに言及する他、「九段線」（nine-dashed line）を援用する場合がある。「九段線」は1947年に国民政府の公式地図に初めて現われたもので、南シナ海の約9割を囲い込むことになる。ただ、「九段線」の意味するところは必ずしも明確でなく、その内側はすべて中国の主権が及ぶ領土及び領海であるとの立場が表されているという解釈がある一方で、それは中国の領有する南シナ海の島嶼から派生する領海、EEZ、及び大陸棚の外縁を示すものに過ぎないという解釈もある⁷。

また、中国は EEZ における管轄権に関して、国連海洋法条約に独自の解釈を施してきた。沿岸国は資源の探査や開発に係る権利だけではなく、外国の軍事活動に規制を及ぼす権利をも有するといえる⁸。2001 年に起こった米電子偵察機と中国戦闘機との衝突事件には、EEZ 上空での外国軍による情報収集や訓練を認めないという中国の立場が反映されていた。

南シナ海における沿岸国の紛議は、時に軍事力の発動に繋がった。中国は 1974 年、南ベトナム軍と交戦してパラセル諸島全体を占領し、1988 年にはベトナム軍を攻撃してスプラトリー諸島のジョンソン（赤瓜）礁を占拠した。フィリピンが領有権を主張するスプラトリー諸島のミスチーフ（美濟）礁も、1995 年に中国の支配下に置かれた。その後は 1998 年にマレーシア、1999 年にベトナムがそれぞれ係争中の嶼礁を占領するという行為に出た⁹。

ミスチーフ礁事件は南シナ海問題で東南アジア諸国連合（ASEAN）が集団行動を取るきっかけとなった。その結果、2002 年には、中国と ASEAN 諸国との間で「南シナ海における関係国の行動に関する宣言」が署名された。「行動宣言」は「航行及び上空飛行の自由」の保障、平和的手段による領有権問題の解決、無人島嶼の有人化自制、法的拘束力を有する「行動規範」の採択に向けた協力等を謳ったものであった¹⁰。しかし、中国はその後も紛議を多国間で処理することに難色を示し、「行動規範」の策定にも容易に同調しなかった。

2. 南シナ海問題——近年の動向

「行動宣言」の合意によって鎮静したかに見えた南シナ海における紛議は、2007 年頃から再び深刻となった¹¹。その背景としては、沿岸各国の経済成長に伴う石油・ガス需要の増大と採掘技術の向上、世界的な魚類需要の増大及び沿岸域の資源枯渇による漁業者間の競争激化、それらと並行して起こった沿岸各国における民族主義の昂揚といった点が挙げられる¹²。さらに、大陸棚延伸の申請期限が 2009 年 5 月に設定されていたことから、沿岸各国は互いに他国による領有権、管轄権の主張に異議を唱える強い誘因を抱いたのである¹³。

そうした中で、特に中国の権利主張が強硬となっていった。中国は他の沿岸国との間で管轄権の主張が重なる海域に海上法執行機関の監視船を積極的に展開し、外国企業による石油・ガスの探査や外国漁船の操業を阻止する姿勢を強めたのである。こうした中国の動向は、中国海軍の全般的な能力増大、そして遠航訓練の活発化や海南島における基地建設を通じた南シナ海での実在（プレゼンス）拡大とも相俟って、他の沿岸国に止まらず、南シナ海を利用する多くの国々に懸念を生じさせることとなった。

中国は米国その他外国の企業に対し、中国との取引に悪影響を及ぼしたくなければ、ベトナムと提携しての探鉱作業を中止するよう要求し始めた¹⁴。中国当局による外国漁船（主としてベトナム漁船）の拿捕は、2008 年から 2009 年にかけて著しく増加した¹⁵。2009 年 3 月には、海南島沖で米海軍の音響観測艦「インペッカブル」の行動を中国船 5 隻が妨害するという事件が発生し、EEZ における外国軍の活動を規制する権利を巡る米中の相違が改めて浮き彫りとなった。マレーシアが実効支配するスワロー（弾丸）礁付近で、中国の監視船とマレーシア軍の艦船・航空機とが対峙したのは 2010 年 4 月であった。中国の監視船は 2011 年 3 月、フィリピン近海のリード堆でフィリピンの資源調査船を現場から追い遣り、5 月にはベトナム沖でベトナム資源調査船の探査ケーブルを切断した。

中国、フィリピン、台湾、ベトナムの各国は 2012 年、パラセル諸島及びスプラトリー諸島に対する領有権の主張を強化する措置を取った¹⁶。また、マックルズフィールド堆に含まれる

スカボロー礁（黄岩島）では、2012年4月以降、中国とフィリピンの艦船が対峙を続けたが、6月にフィリピン船が撤収したのに対し、中国船は撤収を拒んだ。スカボロー礁での睨み合いは、中国による領有権の主張が実質的に拡大することを意味するものとなった。従来、中国はスカボロー礁近辺で持続的な実在を達成していなかったが、それ以降は中国の艦船が断続的な実在を維持するようになったからである¹⁷。

2012年6月、中国はスプラトリー諸島、パラセル諸島、及びマックルズフィールド堆の島嶼を管轄する「三沙市」の設置を発表した。そして7月には、三沙市に重要拠点の防衛を担当する「警備区」を設置する計画が承認された。

これまでのところ、中国の国有企業は、南シナ海の係争海域では石油の採掘を行ってこなかった。しかし、2012年6月、中国海洋石油総公司（CNOOC）は、管轄権の主張がベトナムと重なる海域の鉱区を外国企業との共同開発に提供すると発表し、8月にはパラセル諸島近傍の鉱区を競争入札に掛けた。中国企業は遠からず南シナ海の中部、南部での試掘にも乗り出すかも知れず、そうした場合、それは中国政府による領有権の主張を補強するものと位置付けられよう。2012年5月、CNOOCの会長は、掘鑿装置を「移動式領土」（mobile national territory）、「戦略的手段」（strategic instrument）と呼んだと伝えられるのである。また、リード堆付近の海底には多量の天然ガスが眠っていると推定されるところから、それを巡って中国とフィリピンとの争いが生ずる可能性もある¹⁸。

3. 米国の公式態度

南シナ海問題に対する米国の公式態度は、(1) 領有権の争いについては何れの沿岸国をも支持せず、中立を堅持する、(2) 紛議の平和的な解決を主張し、多国間での処理を奨励する、(3) 「航行の自由」及びEEZにおける軍事活動の権利を擁護する——という具合に要約し得る。

2010年7月、クリントン国務長官はASEAN地域フォーラム（ARF）出席のため訪れたハノイで記者会見し、米国が南シナ海における「航行の自由」、「海洋共有地」（maritime commons）の自由な利用、及び「国際法の尊重」を「国益」と看做している旨を明言した。米国として「陸地に関する競合する領有権論議において何れの肩を持つこともしない」一方で、領有権に係る紛議を「強要なしに」解決するための当事国による「協調的な外交過程」を支持し、如何なる当事国による「武力の行使または威嚇」にも反対する。そして、ASEAN及び中国による2002年の「行動宣言」を支持し、当事国が「行動規範」で合意するよう奨励する——との立場を表明したのである¹⁹。

こうしたオバマ政権の姿勢は、その後も一貫したものであった。一例を挙げれば、2012年7月にプノンペンで開かれたARFにおいて、クリントン国務長官は「航行の自由」、「平和と安定の維持」、「国際法の尊重」、「障害なき合法通商」を、南シナ海における米国の「国益」と表現した。また、そこでも米国が「陸地に対する競合する領有権主張に関して〔特定の〕立場を取らない」ことが確認され、また当事国は紛議を「強要なしに」、「威嚇なしに」、「脅迫なしに」、「武力行使なしに」解決するため「協調的」且つ「外交的」に取り組むべきことが強調された。その上で、クリントンは「行動宣言」の精神及び具体的内容の遵守を訴え、拘束力ある「行動規範」の策定を促したのである²⁰。

「航行の自由」及びEEZの性格との関連で、米国は特に中国の権利主張に疑問を呈してきた。マーシャル国務次官補代理は2009年5月の議会証言で、「領土である陸地から派生しない“領

海”または何らかの海洋区域の主張」に「懸念を抱いて」と述べて、かかる主張は「国際法に合致しない」と断じた。また、「インペッカブル」事件で前面に出た、自国のEEZ内で外国軍の活動を制限し得るとする中国の見解は、「国際法に裏付けられていない」と論定した。さらに、マーシャルに言わせれば、中国の権利主張には「多大の曖昧さ」が伴っており、その対象となる海域の精確な境界も、それが海域全体を領海とする主張なのか、或いは飽くまで陸地との関係における領海の主張なのかすらも明らかではなかった²¹。

また、同じく2009年5月に議会でシェアー国防次官補代理が証言したところによれば、国連海洋法条約に反映された慣習国際法は、すべての国に対してEEZ内における航行及び上空飛行の自由を保証している。国連海洋法条約が採択された1982年以来、米国は一貫して「EEZ内で適用される航行の権利及び自由は、外洋において適用される権利及び自由と質的及び量的に同一である」という立場を取ってきたというのである²²。

クリントン国務長官が上記ハノイでの発言で、当事国は領有権、管轄権の主張を国連海洋法条約に則って追求すべきであると述べると同時に、慣習国際法に従えば、海域に対する「正当な〔管轄権の〕主張」は、陸地に対する「正当な〔領有権の〕主張」から派生すると釘を刺したのは²³、このような背景があった。

強硬さを増す中国の権利主張に対する米国政府の警戒は、2012年8月に新たな段階に達した。国務省が副報道官代行名で声明を発表し、「南シナ海における緊張の増加」に「懸念」を表明した上で、特に三沙市の行政機関としての昇格及び係争区域を管轄する「新駐屯地」の設置に言及し、「相違を解決しようとする協調的な外交努力に逆行し、地域における緊張をさらに増大させる」ものと論評したのである²⁴。米国が南シナ海問題の当事国の中、1国を名指しして批判するのは、これが初めてであった²⁵。

その間、米国は外交・安全保障政策のアジア「旋回」(pivot)を打ち上げていた。2012年1月に策定された新たな国防戦略指針においては、米軍展開の重心を「アジア太平洋地域に向けて再調整する」旨が表明された²⁶。海兵隊が豪州北部に循環実在し、またシンガポールには沿岸戦闘艦が循環展開する運びとなった。ベトナム、フィリピン等との防衛協力も進展を見せてきた²⁷。こうした米国の政策展開に、南シナ海における中国の動向を牽制する狙いが含まれていることは明白であった。

4. 米国の対外戦略との関係

最近に至り、米国が南シナ海を巡る中国の動向に神経を尖らせているのは、そこに自らの対外戦略に対する重大な挑戦が潜んでいることを看取しているからに他ならない。

米国の外交・安全保障政策においては、敵性の国家やその連合による欧州その他東半球における重要地域の支配を阻むことが枢要と考えられてきた。欧亜大陸が敵対陣営によって制せられるといった事態が起こった場合、米国の重視する国際経済の開放性が危機に瀕するばかりでなく、米国は自らよりも人口、資源において遥かに優越する相手と向き合うことを余儀なくされるからである²⁸。そのため、第2次世界大戦後の米国は、欧亜大陸の縁辺に位置する諸国と同盟条約を締結し、同盟国に核戦力による「拡大抑止」を提供すると同時に、米軍を大規模に「前方展開」することとなった。

アジア・太平洋に視野を限っても、ブッシュ(父)政権のベーカー国務長官が述べたように、米国の伝統的な国益は——「商業上の権利を保持する」ことと並んで——「米国並びにその同

盟国及び友好国に敵対的な如何なる単一の覇権的な国家または〔国家の〕連合の出現をも防止する」ことと規定し得た²⁹。米国は日本、韓国、フィリピン、豪州、及びタイとの同盟関係、その他の国々との提携関係、そして中国への関与政策を通じて、どの域内国による地域覇権の追求をも抑えてきたのである。

米国が対外政策における基本的な利益と想定するものの多くは、第2次世界大戦後の自由主義的（リベラル）な国際秩序を構成する諸種の規則、規範に織り込まれてきた。例えば、国連海洋法条約に取り入れられた「航行の自由」の保障は、開放的な国際経済の維持や欧亜大陸への軍事的な関与に必須と考えられた。また、国連憲章に盛り込まれた武力行使やその威嚇の原則禁止は、重要地域における勢力均衡への挑戦を抑制する効果を有すると言ってよかった。

*

ところが、南シナ海における中国の権利主張には、中国による地域覇権の確立に繋がる要素が含まれている。例えば、中国（の主張する）EEZ 内で情報収集が出来なくなった場合、中国の軍事動向を監視する米国の能力は減退せざるを得ない³⁰。また、前方展開した米軍による——或いは地域の同盟国、提携国と共同しての——訓練も深刻な制約を受けることになる。中国海軍が——「立入阻害」（anti-access）能力の確立を主眼として——拡充を続ける中で、仮に米国がこのような事態を甘受する（と受け取られる）ようなことがあれば、同盟国、提携国の防衛に関する米国の約束には信頼が抱けなくなり、特に東南アジア諸国は「フィンランド化」の道を辿らざるを得なくなるかも知れない³¹。

中国が南シナ海に覇を唱えることになれば、エネルギー資源を含め、そこを通過する物資に大きく依存する日本や韓国を強要し、或いはその孤立を図ることも試みられよう³²。アジアにおける地域覇権を達成した中国にとって、南シナ海は米国にとっての「拡大カリブ海」に相当するものとなる筈であり³³、そうなった暁には、中国は他国による自らの「勢力圏」への経済進出をも阻もうとする中国版「モンロー主義」を実行するかも知れない³⁴。

このような状況が現実のものとなった場合、世界全体の勢力均衡にも絶大な影響が現れるであろう。まず、通商路としての南シナ海の重要性に鑑みれば、ここに支配を及ぼすことは、世界経済の首根っこを押さえることに等しい。また、南シナ海の制圧は、インド周辺に一連の拠点を確保しようとする「真珠の首飾り」戦略と相俟って、中国海軍のインド洋進出に寄与すると見られる³⁵。さらに、「拡大カリブ海」の制覇は、米国に対して西半球の支配を可能にしたのみならず、やがては東半球における勢力分布を左右する力をも与えたが、中国が南シナ海を「勢力圏」に組み込んだ際には、それと類似のことが起こるかも知れないのである³⁶。

但し、中国による南シナ海の支配がアジアを超えた勢力分布に与える衝撃については、留保が付けられ得る。中国が地域覇権の確立に近づいたとしても、欧州、中東、日本、インド、及びロシアが独立した力の中心であり続け、または米国の影響下に止まるという状況にあっては、中国が——冷戦期のソ連のように——欧亜大陸の勢力均衡を脅かすことはない³⁷。また、中国は内陸における潜在的な敵対国を意識せざるを得ず、海洋を通じて軍事力を投射する態勢を拡大していくことには多大の困難が伴うであろう³⁸。ただ、こうした留保の主張も、米国が地域における——特に日本との——同盟関係を堅持し、また前方展開する米軍の戦力が強化されるという前提の下でなされるのである。

*

中国による地域覇権の追求には、米国がアジアの同盟国に提供してきた核兵器による拡大抑

止をどこかの時点で掘り崩すことが必要となるが、南シナ海問題はそうした次元をも孕んだものである。

中国が南シナ海への進出を図ってきたのは、米国に対する核攻撃の能力を確保するためでもある。中国は晋級(094型)の弾道ミサイル搭載原子力潜水艦(SSBN)に搭載する巨浪2号(JL-2)という潜水艦発射弾道ミサイル(SLBM)の開発を進め、核抑止力の支柱の一つとしようとしてきた。ところが、SLBM戦力が任務を遂行するに際しては、SSBNを海上、空中からの攻撃から守ることの出来る「聖域」が必要であり、またJL-2は「南シナ海からロサンゼルスに到達し得ない」ことから³⁹、SSBNに外洋への出口を与えることも必要となってくる。ところが、これらの条件を充たし、且つ外洋から試みられるであろう米国の「阻止」(interdiction)活動に脆弱でない場所は、南シナ海以外にないと考えられる⁴⁰。海南島の海軍基地拡張の「主要な理由」に、「(SSBNの基地として機能させることにより)中国の核抑止力を強化すること」が含まれると想定される所以である⁴¹。

このような観点に立った場合、中国にとっての南シナ海は、ソ連にとっての「オホーツク海」に該当するものとなる(また、南シナ海は「北京湖」になるという表現もある⁴²)。南シナ海を手中に収めることが出来れば、米国の対潜水艦戦力に妨げられることなく、太平洋やインド洋に進出することが可能になると期待され得るのである。

中国が通常戦力や戦域核戦力の近代化を継続する傍ら、米本土を核攻撃する確実な能力を増していった場合、米国の提供する拡大抑止の信憑性は動揺を来しやすくなるであろう。日本等に対して通常兵器や戦域核兵器で攻撃を仕掛けても、米国は全面核戦争への紛争規模拡大を心配する余り、核報復の威嚇を実行に移すことを躊躇するかも知れない——と中国が考える可能性が高まると想像されるからである。

ただ、米国とソ連/ロシアとの間では、互いに核報復のための戦力を十分に備えた状態、つまり「相互確証破壊」(mutual assured destruction)状況の保全を「戦略的安定」の礎石と捉える傾向が強かった。オバマ政権が米国のミサイル防衛体系について、「ロシアとの間での戦略バランスに影響を与えることを意図したものではない」と主張するのも⁴³、そうした傾向の表れと言える。

一方、米国政府が中国の強力な核報復の能力を前提とした「戦略的安定」を構想しているかどうかは、必ずしも分明でない。しかし、米国内にあっては、中国との間でも、双方の核保有——行き着くところ「相互確証破壊」状況の成立——が関係の安定に資するとの意見も聞かれ、そうした立場からは、米国は核戦力を大規模、非脆弱なものにしようとする中国の努力を妨げるべきではないとの議論も寄せられるのである⁴⁴。米中が「相互確証破壊」状況に接近しても、それだけで拡大抑止が無効になることはないが、そうした中で中国の地域覇権を押し止めようと思えば、米国として、アジアにおける同盟関係、提携関係を政治的、軍事的に補強する手立てを講ずることが一層緊要となってくることは疑いないであろう。

*

さらに、南シナ海を巡る中国の振る舞いに適切に対処し得なかった場合、米国の基本的な利益を体現した国際規則・規範の重要な部分が危胎に瀕する恐れなしとしない。

特に、自国EEZにおける権利に関する中国の主張は、地域における米軍の活動に制限を加えるだけでなく、EEZの全般的な性格に影響を与えかねない。「航行の自由」を前面に押し出す米国の立場は、国連海洋法条約締約国の大半によって共有されてきた⁴⁵。しかし、中国の解釈

にはインドやブラジルも同調している他⁴⁶、中国以外の南シナ海沿岸諸国の中では、マレーシアやベトナムが EEZ における他国の軍事活動を何らかの形で規制しようとしている⁴⁷。世界の海洋の「4 割近く」が沿岸から 200 海里以内の海域であることから⁴⁸、中国への支持が広がって海洋法の解釈に変更が施され、多数の沿岸国がそうした規制を実行するに至るといった事態が起こった場合、米国の前方展開を通じた同盟関係、提携関係の維持は、世界中で大きな制約を課せられることになる。そのような意味で、EEZ を巡る中国の権利主張は、米国にとって「最大の懸念」を構成するのである⁴⁹。

但し、中国海軍が将来、本格的に外洋に進出した暁には、海洋法に関する中国の視座も、他国軍による「立入」の阻止ではなく、自国軍による「立入」の確保に重きを置くものへと変化するかも知れない。軍事活動への規制を強調する解釈は、「活動範囲の遠海への拡大を目論む中国海軍にとっては両刃の剣となりかねない」と見られるからである⁵⁰。

また、仮に中国が武力の行使またはその威嚇を通じて南シナ海の支配を達成するようなことがあれば、それは——単に地域における、及び地域を超えた勢力分布の変化に止まらず——現行の国際秩序そのものを根底から揺るがしかねないであろう。米国が海洋法に則した権利主張を強調し、法的拘束力を帯びた「行動規範」の策定を支持してきたのも、「規則に基づいた」(rules-based) 秩序の構築を促進するという「長期的な目標」が存在するからに他ならない⁵¹。米国が南シナ海問題で「引き下がる」(blink) と受け取られるような姿勢を見せた場合、自由主義的な国際秩序が弱体化し、規則、規範が地域的に分割される「転換点」の到来が早まるとの警告が発せられる所以である⁵²。

むすびにかえて

南シナ海——そして、東シナ海——に関する中国の言動は、嶼礁の領有権や「航行の自由」の問題を超えて、「中国がどのような国家になるか」(what sort of power China will become) を占う試金石となり得るものである⁵³。擡頭する中国において、米国主導で形成、維持されてきた国際規則・規範を基本的に受け入れる「現状維持」志向、これを抜本的に改変しようとする「現状打破」志向の何れが優勢となるかが問われるのである。そしてまた、このことについて米国がどう理解し、それを対外戦略にどう取り入れていくかが、国際関係の将来を決定的に規定することになるであろう。

— 注 —

¹ Patrick M. Cronin and Robert D. Kaplan, “Cooperation from Strength: U.S. Strategy and the South China Sea,” in Cronin, ed., *Cooperation From Strength: The United States, China, and the South China Sea*, Center for a New American Security, January 2012, p. 7.

² U.S.-China Economic and Security Review Commission, 2012 Report to Congress [以下、USCC2012 と略], p. 234.

³ Cronin and Kaplan, “Cooperation from Strength,” p. 9.

⁴ Cronin and Kaplan, “Cooperation from Strength,” p. 9.

⁵ USCC2012, p. 229.

⁶ 沿岸各国による領有権及び管轄権の主張は、USCC2012, pp. 215, 217-218 及び M. Taylor Fravel, “Maritime Security in the South China Sea and the Competition over Maritime Rights,” in Cronin, ed., *Cooperation from Strength*, p. 34 によって概観し得る。

⁷ USCC2012, pp. 219-220; Cronin and Kaplan, “Cooperation from Strength,” p. 14.

⁸ 防衛省防衛研究所『中国安全保障レポート 2011』(平成 24 年 12 月) 21-22 頁。EEZ の法的性格

- については、鶴田順「排他的経済水域（EEZ）」『外交』第12号（平成24年3月）が参考になる。
- ⁹ Fravel, “Maritime Security,” p. 34.
- ¹⁰ 防衛省防衛研究所編『東アジア戦略概観2012』（平成24年3月）131頁。
- ¹¹ キャンベル米国務次官補は、「地域が緊張増大の新たな時期に入った」のは、正に「2007年」であるとの認識を示している。Kurt Campbell, “Testimony,” U.S. Senate, Committee on Foreign Relations, Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs, *Maritime Territorial Disputes and Sovereignty Issues in Asia* (hearings), September 20, 2012, p. 3.
- ¹² Robert Scher, “Testimony,” U.S. Senate, Committee on Foreign Relations, Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs [以下、*Maritime Issues* hearings と略], p. 2; Campbell, “Testimony,” p. 3.
- ¹³ Fravel, “Maritime Security,” pp. 36-37.
- ¹⁴ マーシエル米国務次官補代理によれば、そうした状況が現れたのは「2007年夏」だったと言う。Scot Marciel, “Testimony,” *Maritime Issues* hearings, p. 4. 実際、中国は2007年及び2008年、エクソン・モービル及びBPによる試掘を停止させた。Richard P. Cronin, “Testimony,” *Maritime Issues* hearings, p. 4.
- ¹⁵ 但し、他の沿岸国による中国漁船の拿捕も頻繁だと言う。Fravel, “Maritime Security,” p. 38.
- ¹⁶ *USCC2012*, pp. 217-218.
- ¹⁷ スカボロー礁における緊張については、防衛省防衛研究所『中国安全保障レポート2012』（平成24年12月）18-20頁及び *USCC2012*, pp. 231-233 を参照。
- ¹⁸ *USCC2012*, pp. 234-235.
- ¹⁹ Hillary Rodham Clinton, “Remarks at Press Availability,” National Convention Center, Hanoi, Vietnam, July 23, 2010.
- ²⁰ Hillary Rodham Clinton, “Remarks to the ASEAN Regional Forum,” Phnom Penh, Cambodia, July 12, 2012. さらに、クリントンは、領有権問題の解決していない区域におけるエネルギー資源の「共同探査・開発」に係る協定を含む新しい協力的な取り決めの探求にも言及した。
- ²¹ Marciel, “Testimony,” pp. 3-4, 6-7.
- ²² Scher, “Testimony,” pp. 3-4.
- ²³ Clinton, “Remarks at Press Availability.”
- ²⁴ Patrick Ventrell, “South China Sea,” U.S. Department of State, Office of the Spokesperson, August 3, 2012, <<http://iipdigital.usembassy.gov>>.
- ²⁵ *USCC2012*, p. 238.
- ²⁶ Leon E. Panetta, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, January 2012, p. 2.
- ²⁷ ただ、米比間の相互防衛条約と南シナ海における紛議との関連を巡る米国の立場は必ずしも明確ではなく、国務省の法律顧問は同条約が領土紛争に適用されるかについて明言を避けている。*USCC2012*, p. 233.
- ²⁸ こうした議論を展開したものとしては、Nicholas John Spykman, *America’s Strategy in World Politics: The United States and the Balance of Power* (New York: Harcourt, Brace and World, 1942) が古典的である。
- ²⁹ James A. Baker, III, “America in Asia: Emerging Architecture for a Pacific Century,” *Foreign Affairs*, Vol. 70, No. 5 (Winter 1991/92), pp. 3-4.
- ³⁰ Sarah Raine, “Beijing’s South China Sea Debate,” *Survival*, Vol. 53, No. 5 (October-November 2011) は、海南島の海軍基地を巡る状況を含め、中国の軍事態勢を監視する能力を維持したいという米国の欲求——及び中国によるその拒否——を、南シナ海における緊張増大の要因として重視している (pp. 70-71)。
- ³¹ 「フィンランド化」への言及は、Cronin and Kaplan, “Cooperation from Strength,” pp. 7, 17 にある。
- ³² Blumenthal, “Testimony,” p. 5.
- ³³ Cronin and Kaplan, “Cooperation from Strength,” p. 14.
- ³⁴ Blumenthal, “Testimony,” p. 5.
- ³⁵ Blumenthal, “Testimony,” p. 5. 但し、中国は——台湾の併合に成功しない限り——インド洋に海軍力を本格的に投射し得るようになるまでに長期を要すると予測される。Michael J. Green and Andrew Shearer, “Defining U.S. Indian Ocean Strategy,” *Washington Quarterly*, Vol. 35, No. 2 (Spring 2012), pp. 179-181.
- ³⁶ Cronin and Kaplan, “Cooperation from Strength,” p. 14.
- ³⁷ Robert J. Art, “The United States and the Rise of China: Implications for the Long Haul,” in Robert S. Ross and Zhu Feng, eds., *China’s Ascent: Power, Security, and the Future of International Politics* (Ithaca,

- NY: Cornell University Press, 2008), p. 272.
- ³⁸ Robert S. Ross, “China’s Naval Nationalism: Sources, Prospects, and the U.S. Response,” *International Security*, Vol. 34, No. 2 (Fall 2009). こうした理由により、そこでは中国海軍の増強は「米国の海洋安全保障に対する挑戦とはならない」と断言されている (p. 75)。
- ³⁹ Tetsuo Kotani, “Why China Wants South China Sea,” *The Diplomat*, July 18, 2011.
- ⁴⁰ Leszek Buszynski, “The South China Sea: Oil, Maritime Claims, and U.S.-China Strategic Rivalry,” *Washington Quarterly*, 35-2 (Spring 2012), p. 146.
- ⁴¹ Fravel, “Maritime Security,” p. 40.
- ⁴² Shinzo Abe, “Asia’s Democratic Security Diamond,” December 27, 2012, <www.project-syndicate.org>.
- ⁴³ Robert M. Gates, *Nuclear Posture Review Report*, April 2010, p. x.
- ⁴⁴ 例えば、Art, “The United States and the Rise of China,” pp. 274-275, 283、Charles Glaser, “Will China’s Rise Lead to War?: Why Realism Does Not Mean Pessimism,” *Foreign Affairs*, 90-2 (March/April 2011), p. 83 を参照。
- ⁴⁵ Peter Dutton, “Testimony,” *Maritime Issues* hearings によれば、締約国「157 か国中約 140 か国」が米国に同意している (p. 6)。
- ⁴⁶ Fravel, “Maritime Security,” p. 35.
- ⁴⁷ また、公式には米国の立場を支持するフィリピン、インドネシア等も、水面下では中国の視座への共感を表明していると言う。Dutton, “Testimony,” pp. 6-7.
- ⁴⁸ Scher, “Testimony,” p. 4.
- ⁴⁹ *USCC2012*, p. 239.
- ⁵⁰ Dutton, “Testimony,” p. 6、『中国安全保障レポート 2011』21 頁 (引用は後者より)。
- ⁵¹ Campbell, “Testimony,” p. 5.
- ⁵² Michael Auslin, “Tipping Point in the Indo-Pacific,” *American Interest*, March/April 2011.
- ⁵³ Raine, “Beijing’s South China Sea Debate,” p. 83.

第4章 「核心利益」論の展開と中国外交

高木 誠一郎

はじめに

中国が対外関係において強硬にその確保を主張する対象を「核心利益」(核心的国家利益)と表現するようになったことが注目されたのは2010年春以降のことである。このことは、中国の対外行動がそれまでの「韜光養晦」(能力を隠し、時を待つ)という表現に象徴される協調性から強硬な自己主張に転換しつつあったことを象徴するものと認識されたこともあって、既にかんりの専門家によって研究されている。例えば、マイケル・スウェインは正に中国の自己主張的対外行動(assertive behavior)の研究の第一部として「核心利益」論の分析を行っている¹。前田宏子は「核心利益」論を国益論争との関連で解明しようと試みた²。

個別のテーマを論ずる中で重要項目として「核心利益」を扱ったものもある。ウィリー・ラムは中国の対米関係におけるハト派とタカ派の対立を「核心利益」をめぐる論争として分析した³。防衛省防衛研究所の『中国安全保障レポート』では、外交面における人民解放軍の発言力向上の一環として『「核心的利益」への固執』を論じている⁴。International Crisis Groupの南シナ海紛争に関する報告書は「核心利益」に関する項目をたてている⁵。増田雅之は尖閣諸島問題との関連で「核心的利益」を論じている⁶。

これらの内、スウェインの研究は、本文11ページに対して文末注に2.5ページを割き、詳細に典拠を示した労作で、多少の誤りはあるが、極めて利用価値が高い。本稿はスウェインの研究を中心に、先行研究に依拠しつつ、「核心利益」論の展開を中国外交と関連付けつつ跡付けるものである。

1. 予備的考察

本題の分析に入る前に、二点確認しておくべきことがある。第一に、中国の言説空間においては、「核心利益」という表現は国益に関してのみ使われるものではないということである。前田宏子も指摘しているとおり⁷、中国の学術情報データベース(CNKI: China National Knowledge Infrastructure)で「核心利益」という表現で検索をかけると、「タクシー・ドライバーの核心利益」、「観光コミュニティーの核心利益」、「企業の核心利益」等、国益とは

レベルの異なる利益を扱った項目が出てくるのである。

第二に、中国における国益をめぐる議論においては、「核心利益」をめぐる議論が必ずしも重要テーマと見なされてこなかったということである。中華人民共和国の歴史においては、国益追求の正当性が公式に認められなかった時期がある。マルクス・レーニン主義的理解によれば、「国益」とは支配階級の利益の階級性を覆い隠す表現に過ぎないということになり、国益の追求が当然視されるようになったのは改革開放以後のことである。中国において初めて本格的に国益論を展開したのは閻学通の『中国国家利益分析』（天津人民出版社、1996年）である。本書においては、国益が安全保障利益、政治利益、経済利益、文化利益に分類され、その間の優先順位が論じられているが、その判断は個別的国益の重要性と緊迫性に依るべきことが指摘されているだけで、「核心利益」というカテゴリーは設けられていない。今世紀に入って出版された安全保障利益に関する張文木の著作⁸では、優先順位さえ議論されていない。

閻学通を含む論客による21編の短い論文を集めた国益論集⁹には、核心利益を表題にした文章が1編あるのみである¹⁰。この論文は冒頭で「核心国家利益」が米国国益委員会の報告書¹¹における“vital national interests”の訳語であることを明らかにしている。同じ頃発表された核心利益を論じた文章は、国家利益をその重要性に応じて「核心利益」、「重要利益」、「主要利益」、「一般（普通の）利益」に分類し、「核心利益」を主導的地位にあるものとしている¹²が、これは米国国益委員会報告書の“vital”、“extremely important”、“important”、“less important or secondary”という米国国益の四分類¹³を下敷きにしたものと思われる。なお、上に挙げた国益論集の巻頭論文で閻学通は改革開放開始後約30年を経て、中国の国益は、日本を凌駕しつつある国力の上昇、国際環境の変化、技術進歩等の影響を受けて、急速に変化しつつあり、その再確定をすべき時期にあると論じている¹⁴。米国国家利益委員会報告書はこのような状況認識の中で参照されたものと思われる。しかし閻学通はこの論文においても「核心利益」は論じていない。最近彼が共著で出版した国際関係論の教科書¹⁵には国家利益を扱う1章があるが、そこでも基本的に『中国国家利益分析』の内容が繰り返されており、「核心利益」は論じられていない。「核心利益」論は以下に見るように対外関係（特に対米関係）における説得の論理として使用されるようになった表現で、国益に関する学術的議論における主要概念ではなかったのである¹⁶。

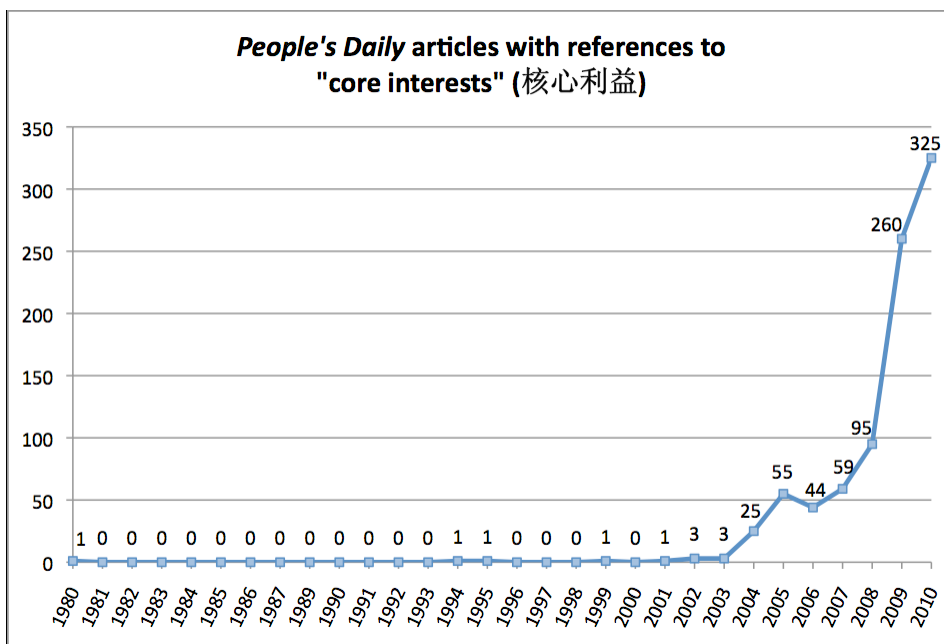
2. 国益としての「核心利益」論の展開

(1) 『人民日報』紙における出現頻度の変遷

スウェインが『人民日報』データベースの検索機能を利用して調査したところによれば、「核心利益」に言及した記事の数は下図のような変遷を遂げてきた。すなわち、2001年までは間歇的に1年1件の記事があったに過ぎないが、2002-03年に1年3件ずつあり、2004年に25件に急増し、2005年に倍増して55件となり、以後2年間はほぼ同水準であったが、2008年に約1.6倍増の95件となり、2009年には激増して260件となり、2010年にさらに325件に増加している¹⁷。

(2) 用法の変化

上記のような使用頻度の変化は、用語法の変化をも伴っていた。スウェインによれば、1980年代と90年代には、公式メディアにおいて国際関係の文脈で「核心利益」という表現を使う場合の主体は、中国ではなく、諸外国であった。1990年代半ばに中国に関して「核心利益」という表現が初めて用いられた時、その内容は国内の問題を指していた。『人民



Source: Swaine, *China Leadership Monitor*, no. 34, p.4

日報』紙が対外関係における中国の「核心利益」に最初に言及したのは、2002年2月28日の米中関係に関する王緝思論文においてであったが、その内容は明示されていなかった¹⁸。

しかしその後、台湾問題を公式に「核心利益」と表現することによって、主として米国

に、その深刻さを訴えるようになる。その背景には中国にとっての台湾問題の深刻化があった。すなわち 1998 年に台湾問題に関して中国の立場に接近した「三つのノー」¹⁹を表明していたビル・クリントン政権との関係が 1999 年 5 月の米国空軍による駐ベオグラード中国大使館誤爆によって悪化していた中で、李登輝総統が 7 月に「二国論」を唱えて独立傾向を露呈し、翌 2000 年の総統選挙では台湾独立を党綱領に掲げた民主進歩党の陳水扁候補が当選し、2002 年 8 月には陳水扁総統が台湾海峡兩岸における「一辺一国」を唱え、2003 年に入ると陳水扁総統が翌年の総統選挙の際に台湾独立の可否を問う公民投票の実施に言及していたのである。その間米国では、2001 年 1 月に発足したジョージ・W.ブッシュ政権が 4 月に台湾向けの大規模な兵器輸出の実施を表明し、台湾の安全保障に対するコミットメントを明確にしていた。このような状況に直面した中国は、2001 年 9 月 11 日の同時多発テロ以降対テロ戦争に傾斜していった米国との関係改善を図り、米国を巻き込むことによって台湾の独立傾向の高まりを封じ込めようとしていたのである。

台湾を中国の「核心利益」とする最初の公式発言は、2003 年 1 月 19 日の唐家璇外交部長とコリン・パウエル国務長官の会談でなされた。翌年元旦には外交部の記者会見で発言人が台湾問題の文脈で「主権と領土保全」を「核心利益」とする発言をした。以後 2004 年を通じて、主権と領土保全ないしは台湾を「核心利益」とする公式発言が急増し、発言者も外交部発言人や外交官のみならず、唐家璇外交部長がコンドリーザ・ライス安全保障担当大統領補佐官に（7 月）、李肇星外交部長がパウエル国務長官に（10 月）、温家宝総理がアジア・ヨーロッパ会議（ASEM）の演説で（10 月）、胡錦濤国家主席がブッシュ大統領およびオーストラリアのジョン・ハワード首相との会見で（11 月）と徐々にレベルが上がり、相手も米国以外の国を含むようになっていった²⁰。

スウェインによると、今世紀最初の 10 年の前半頃から中国は米国に対して「核心利益」の相互尊重を盛り込んだ公式文書発出の要求を徐々に強めていった²¹。その中で、「核心利益」の適用対象も多様化していった。2006 年 4 月には曾慶紅国家副主席がスリランカの首相との会談で初めてチベットを公式に「核心利益」と規定した²²。同年 9 月には李肇星外交部長が「国家安全保障」を初めて公式に「核心利益」とする演説をした²³。同年 11 月には胡錦濤国家主席がパキスタン訪問の際の演説で、「核心利益」を列挙した際に初めて人権問題に関する決定権と新疆問題をそこに含めた²⁴。これらの公式発言が全て 2006 年に行われたことは、上述のように今世紀最初の 10 年の中頃に国益に関する議論の高まりがあったことと関連していると思われるが、具体的な因果連鎖の解明は今後の研究課題としたい。

またこれらの公式発言を通して、適用対象の多様化とともに「核心利益」という用語には、妥協や取引の余地はなく、その確保のためには、特に主権と領土保全に関しては、武力行使もありうるという含意があることが明確になった²⁵。

このような状況を背景に、2009年7月の米中戦略・経済対話 (Strategic and Economic Dialogue) の閉会演説で外交担当の戴秉国国務委員は、「米中関係の長期的かつ健全な発展」のためには相互の「支持、尊重、理解」及び「核心利益 (core interests) の維持」が重要であると述べ、中国側の関心は、①基本制度と国家安全保障の維持、②国家主権と領土保全、③経済的および社会的な持続的発展であると述べた²⁶。これは、「核心利益」の内容を体系的に提示したものと言え、その原型的表現は楊潔篪外交部長が同年3月に米国で行った演説にも見られた²⁷。しかし、その公式報道は米国国務省のウェブサイトのみで、中国では華僑向け通信社のウェブサイトに掲載された²⁸だけだった。このことは、外交関係者を中心に「核心利益」の内容を明確に規定しようという認識があったものの、国内向けに明示するに十分な指導部内のコンセンサスまでには至っていなかったことを示すものと思われる。

「核心利益」を盛り込んだ公式文書に対する中国の対米要求は2009年11月のバラク・オバマ大統領訪中に際して発出された「共同声明」によって実現された。この共同声明には「双方は、相互の核心利益 (core interests) の尊重が米中関係の着実な進展にとって極めて重要であることに合意した」という一文が盛り込まれたのである。しかし、この共同声明は中国側の要求を十分に反映したものではなかった。米国側でこの共同声明の内容の交渉の任に当たったジェフリー・バイダー国家安全保障会議アジア担当部長によれば、中国側は最後の瞬間まで (up to the last minute)、中国の「核心利益」を台湾と新疆の独立に対する反対であると明示的に記述することを要求したが、米国側は拒絶した²⁹。それにもかかわらず、中国はこの共同声明を米中関係に「新時期」 (new era) をもたらした「重要なコンセンサス」とし、様々な問題に関して中国側の「核心利益」の尊重を要求するようになった³⁰。

3. 南シナ海領有権問題と「核心利益」論

2010年4月ニューヨーク・タイムズ紙は、「ある米国の中国政策担当官」からの情報として、3月に北京を訪問したバイダー部長とジェームス・スタインバーグ国務副長官に対して中国側が今や南シナ海は主権という「核心利益」に属しており他国の介入は許されな

いと述べ、中国が初めて南シナ海を台湾、チベットと並ぶ「核心利益」と表現したと報じた³¹。

その後同種の報道が中国内外の多くのメディアで繰り返されたことにより、中国が南シナ海を新たに「核心利益」に加えたとの認識が中国内外で一人歩きしはじめ、上記報道の表題が如実に示すように、中国の軍事的拡張主義的傾向の証左として言及されるようになった。同年11月には、5月の米中戦略・経済対話において戴秉国国務委員が南シナ海を中国の「核心利益」とする発言をしたことをヒラリー・クリントン国務長官が自ら公式に認めた³²。

しかしスウェインが精査したところに依れば、ベイダーとスタインバーグに対する発言についてはそれを裏付ける公式の資料はなく、9月に公式の確認を求められた外交部発言人は否定も肯定もしない曖昧な反応を示した³³。また、事情を「非常によく知っている」上級政府職員（senior official）にスウェインが個人的に確認したところ、この会合で南シナ海を明示的に「核心利益」とする発言はなかったとのことである。この点について当事者の1人であるベイダーは昨年出版された著書で外交部常務副部長（executive vice foreign minister）が南シナ海に対する中国の領有権について「国家的優先事項」（national priority）として長々と述べたが、「核心利益」とはしていなかった、と記している³⁴。

戦略・経済対話の際のクリントン国務長官に対する発言については、公表された戴秉国の発言記録には「核心利益」への言及がなく、米国政府高官（one very well placed U.S. official）が、上記のクリントン長官発言以前に、スウェインに個人的に述べたところによると、戴秉国は南シナ海を「核心利益」とは呼んでおらず、戦略・経済対話における南シナ海に関する発言は下位の政府職員によるもので権威性を持つものではない。このようなことを踏まえて、スウェインはクリントン長官の発言について、戴秉国の発言が私的かつ非公式なものであった、クリントンの記憶違い、中国側を牽制するために故意に事実と違う発言をした等の可能性を列挙しつつ判断を回避している³⁵。

以上の考察を踏まえてスウェインは、中国が明確に南シナ海を「核心利益」と規定したことはなく、たとえ戦略・経済対話でそうしたとしても非公式に行われたのであり、3月にはベイダーとスタインバーグに対して南シナ海問題の重要性を訴えたが、意識的にそのことを明確化することを避けていた、という判断を示している。なお、南シナ海が「核心利益」に属するか否かを明確にしなかった理由としては、明確に肯定した場合には強い国際的反発が予想され、明確に否定した場合には国内的に弱腰と見られる危険があったこと

を指摘している³⁶。

いずれにせよ、ニューヨーク・タイムズ紙の報道とそれに関連する数々のその後の報道は、前年末のコペンハーゲン国連気候変動会議における強硬姿勢、2010年1月の米国台湾向け武器輸出と2月のオバマ大統領のダライ・ラマとの会見に対する強烈な反発、3月に黄海で起きた韓国コルベット艦沈没事件に関する国際調査団が5月に北朝鮮による魚雷攻撃との結論を出した後の、国連安保理事会における北朝鮮非難決議の阻止および北朝鮮への牽制を目的に計画された黄海における米韓合同軍事演習に対する強烈な反発等と並んで、中国の対外的自己主張の高まりの一環として、中国の領有権紛争への対応の強硬化の証左と見なされ、様々な国際的波紋をもたらした。

3月に北京を訪問したバイダーとスタインバーグに対して中国側が南シナ海の領有権を強く主張したことと、軍人や中位の政府職員が折に触れて南シナ海が「核心利益」に属すると主張していたことから、バイダーとカート・キャンベル東アジア・太平洋担当国務次官補は南シナ海に関する包括的政策表明が必要であると判断した。その政策表明はクリントン国務長官によって7月ハノイで開催されたASEAN地域フォーラム（ARF）で行うこととし、二人は参加国への根回しをした³⁷。ARFでクリントン長官は米国が南シナ海における「航行の自由、アジアの海上入会地（maritime commons）への接近の開放性、国際法の尊重」を「国益」としていると表明したのである。長官はまた、領有権紛争を強制力に依らずに解決するための、領有権を主張する「全ての国による協調的外交プロセス」を支持すると述べて、二国間での問題を主張していた中国よりも東南アジア諸国寄りの姿勢を示唆するとともに、関係国に東南アジア諸国が中国に要求していた南シナ海に関する「行動規範」の作成を促した³⁸。

このような展開を背景に、中国では「核心利益」の南シナ海への適用に批判的な見解が表明されるようになった。国防大学の韓旭東教授は「核心利益」の提示に当たって中国が用心深い態度をとるべきだと主張した。何故ならば、中国の総合力、特に軍事力は全ての「核心利益」を擁護するのに不十分であり、その尚早な提示は逆効果になるからである。また、「核心利益」の過度の強調は他の国益の軽視をもたらしかねない。従って、中国は国力の増大に応じて徐々に「核心利益」のリストを明らかにしていくべきだといっているのである³⁹。国連協会の会長で元駐日大使、元国連大使の陳健は8月末に東京で行われた第6回「東京－北京フォーラム」で南シナ海を中国の「核心利益」とする考え方を否定した。その発言は「東京－北京フォーラム」のウェブサイトでは概略しか発表されていないが、11

月に日本メディアの取材を受けた際の記録にはより詳細に敷衍されている。陳健は羅援將軍が発表した南シナ海は中国の「核心利益」であるという文章をより直接かつ明確に批判して以下のように述べた⁴⁰。

南シナ海が中国の核心利益である、という中の「である（是）」というのが正しくない。南シナ海に中国の核心利益「がある（有）」というのが正しい。「である」が与える印象は全南シナ海が中国の核心利益であるということになる。[しかし]南シナ海には西沙、南沙、中沙があり、これらの島礁に対して中国は理由と十分な根拠をもって我々の領土であると説明している、しかし[南シナ海には]我々の領土でないものも非常に多い。しかも南シナ海は国際的公海であり、航行は自由である。・・・第二に、羅援は退役將軍であり、彼が発表したものは個人の意見である。・・・南シナ海の関連島礁は中国の国家利益と関係するが、核心利益ではない。中国の核心利益は第一に発展であり、第二に台湾である。この二つについては交渉をしていない（没有商量）・・・。しかし、南沙、西沙等の島礁については争議があると認めている、・・・ベトナム、フィリピン、マレーシア、ブルネイと争議があることを認めており、この争議については平和的交渉による解決を主張している。・・・台湾問題については米国との平和的交渉を通じて解決すべきだなどと言ったことはない。従って二種類の問題はレベルが異なるのである。（[]内は訳者補充）

北京大学の朱鋒教授は、「南シナ海が中国の核心利益である」と政府職員が公式に表明したことはないとして、以下のように述べた⁴¹。

- ・中国がある議題を「核心利益」であると宣言することは、その解決のために中国が武力行使を含むあらゆる選択肢を保留していることを強調することになる。
- ・南シナ海は中国の南沙群島だけでなく、アジアで最も繁忙な通商路であり、7つの国家の領海と排他的経済水域及び国際公海を含む国際水域である。
- ・南シナ海を核心利益と宣言することは東南アジア諸国の憂慮を引き起こすのみならず、この水域に重要な商業、航運、安全保障上の利益を有する国家の警戒を深め、中国が東アジアで海上に勢力範囲の線引きをしようとしていると解釈されかねない。
- ・米国が南シナ海問題に手を出すことには断固反対しなくてはならないが、我々も南シナ海を核心利益に格上げして、人為的に情勢を緊張させるつもりはない。
- ・中国は南シナ海問題に関して「核心利益」というコトバを慎重に使わなくてはなら

ない。第一に、中国は「南シナ海に関する行動宣言」に署名しており、その政策を変更したという印象を与えてはならない。第二に、南シナ海問題は中国が「核心利益」であると宣言しただけで中国の理解する方式で解決できるほど簡単なものではない。

- ・中国の国家利益の基本原則である「核心利益観」とその外交政策における具体的実践としての「核心利益説」を混同してはならず、外交政策上のアジェンダをみだりに「核心利益」とすることは逆に「核心利益」の概念を弱めることになる。

このような議論の高まりは、その間に9月に起きた尖閣諸島周辺海域における中国漁船と日本の海上保安庁巡視船との衝突以降の軋轢、11月の北朝鮮の延坪島砲撃による米韓との軋轢等により強硬的自己主張路線が逆効果になっているという認識の一端をなすものであった。従って、2010年末以降「核心利益」概念の明確化による限定と柔軟路線への回帰が並行して進むことになる。

「核心利益」を最初に公式に明確化したのは12月初旬に外交部のウェブサイトに掲載された戴秉国の論文⁴²である。この論文は元々第12次5カ年計画の解説本に掲載されたものであったが、外交部ウェブサイトだけでなく『人民日報』にも要約が掲載され、2010年を総括した『中国外交』（2011年版）にも重要文献として掲載されている⁴³。この論文で戴秉国は中国の「核心利益」を以下の3つに整理した。①中国の国体、政体、及び政治の安定、すなわち、共産党の指導、社会主義制度、中国の特色ある社会主義の道、②中国の主権の安全、領土保全、国家統一、③中国経済社会の持続的発展の基本保障。そして、台湾問題を「核心利益」に関わるとして詳しく説明したが、その他の例は挙げず、当然南シナ海にも触れていない。このような核心利益の定式化は、論文の表題が示すように「平和的発展」路線の再確認として、強硬路線からの脱却を説く立場の一面を成していた。「韜光養晦、有所作為」という表現を取り上げた部分では、その表現を提示した鄧小平の意図が「謙虚謹慎、トップに出ない、旗を掲げない、拡張しない、覇を唱えない」ことにあり、「和平発展の道」の思想と一致していると説いている。また、中国の国力が増大し対外活動が拡大する中で柔軟路線を確認した2006年8月の中央外事工作会議の成功に言及し、その際の基本了解となった中国が依然として社会主義の「初級段階」にあり、生産力の発展が最重要課題であるとの認識⁴⁴が再確認されている。

この「核心利益」の規定は翌2011年にさらに権威性の高い形で提示された。同年9月に刊行された「中国の和平発展」と題する政府白書⁴⁵は、「核心利益」に含まれるものとして、

「国家主権、国家安全保障、領土保全、国家統一、中国憲法が確立した政治制度と社会の大局の安定、経済社会の持続可能な発展の基本的保障」という6項目を挙げているが、基本的に上記の戴秉国論文の規定と大差ない。南シナ海については別の部分で触れているが、「中国は・・・対話と交渉による領土と海洋権益をめぐる隣国との紛争の処理を堅持し、建設的態度で『係争棚上げ、共同開発』の主張を提示し、最大の努力を尽くして南シナ海、東シナ海および周辺の平和と安定を擁護している」と述べているだけである。

4. 尖閣問題と「核心利益」論

2010年末頃からの「核心利益」の限定的内容規定を伴う柔軟路線の再確認に伴い、中国の外交行動には柔軟性が見られるようになった。中国は、2010年10月のASEAN拡大国防相会議における梁光烈国防部長とロバート・ゲイツ国防長官の会談を契機に、1月の台湾向け兵器輸出以降中断していた、米国との軍事交流を再開し、2011年1月にはゲイツ国防長官の訪中と胡錦濤国家主席の訪米を実施した。3月に東日本大震災が起きると、中国は日本に災害援助を提供し、5月に訪日した温家宝首相は被災地を訪問し被害者を激励した。中国はまた7月にASEAN諸国と南シナ海における行動規範に関する交渉を開始することに合意した。

しかしながら、対外行動の柔軟性は限定的であった。2011年1月のゲイツ国防長官の北京訪問中には、それに合わせるかの如く開発中であったステルス戦闘機J-20の飛行実験が行われた。3月にはフィリピンのパラワン島付近のリードバンクで中国の海上監視船がフィリピンの調査船を追いだし、5月にはやはり海上監視船が自国の排他的経済水域で調査を行っていたベトナムの調査船の探査ケーブルを切断した。6月には海上監視船に見守られて中国漁船がベトナムの調査船のケーブル切断を試みた。7月には中国の漁業監視船が尖閣諸島の領海に侵入した。8月には大連で改修中であったウクライナから中古で購入した航空母艦が試験航行を行った。中国は南シナ海における行動規範に関するASEAN諸国との交渉に期限を設けることに反対し、交渉は進展しなかった。2012年4月にはフィリピン近海のスカーボロ礁でフィリピン海軍が中国漁船を拿捕したことにより、現場に急行した中国海上監視船とフィリピン海軍が2ヶ月にわたって睨み合い状態になった。

2012年4月の石原慎太郎東京都知事による尖閣諸島購入の意向表明に端を発し、9月の野田佳彦政権による購入決定、中国の反日デモと展開した尖閣諸島問題をめぐる中国の最近の対日強硬姿勢は残存する対外強硬姿勢の重要な一端であった。その展開を詳細に検討

することは本稿の埒外に属するが、ここではこの問題との関連で「核心利益」論がどのように提示されたかを簡単に跡付けておきたい。

中国は尖閣諸島に対する領有権主張を「核心利益」と規定してきたのであろうか。2011年2月に刊行されたスウェインの行った研究によれば、そのような規定は公式資料には全く見られず、すべて非公式のものである⁴⁶。外交部の洪磊発言人は2010年11月の恒例記者会見で「中国は台湾とチベット等の問題を中国の核心利益に係ると表明しているが、釣魚島問題は中国の核心利益に係るのか」と質問されて、「釣魚島およびその付属島嶼は古来中国固有の領土である」と応じた⁴⁷のみで、明確な回答は示さなかった。

2012年に入って、中国が尖閣諸島問題を核心利益に含め始めたとみられる展開があった。1月16日に日本政府が尖閣諸島の一部を含む無人島に命名したことを発表すると、翌日の『人民日報』には、それを「中国の核心利益をおおっぴらに害する行動」と非難する論評が掲載されたのである⁴⁸。『人民日報』が中国共産党中央委員会の機関紙であることから、中国側が尖閣問題の重要性を高めたことは否定できない。しかし、論評は「国際論壇」というコラムに掲載された本文85字の極めて短いものである。著者名は人民日報社国際部の筆名であり、その論評は社説よりはるかに公式度の低いものである。この論評は公式表明に至らないレベルで問題の深刻さを日本側にアピールしたものと見えよう。確かにこの論評は「日本は中国の主権擁護の意志と決心を探ろうとしてはならない」と、日本側を牽制する文章で結ばれているが、「中国は一貫して大局への着眼を堅持し、矛盾の激化を回避し、釣魚島問題が中日両国の関係全体に影響することを回避してきた」と述べて、関係悪化阻止の意向も表明していたのである。またこの論評に対しては、日本メディアによって「中国の意図は海域に対するコントロールを拡大することにある」と「曲解」されることになった、という批判もあった⁴⁹。

その後、4月に石原東京都知事が米国で東京都が尖閣諸島を購入するという意向を表明して以来事態が深刻化した経緯はここでは詳述せず、「核心利益」規定との関係のみに関していくつかの指摘を行うこととする。上記の鐘声論評以降しばらく中国側から尖閣問題を「核心利益」と関連付ける発言はなかった⁵⁰。『人民日報』の報道によれば、5月13日に日中韓首脳会議のために訪中した野田首相と会談した温家宝総理は「新疆、釣魚島等の問題について中国側の原則的立場を重ねて述べ、・・・中国側の核心利益と重大な関心（事項）を適切に尊重し、関連する問題を慎重かつ妥当に処理する」（傍点筆者）よう要請した⁵¹。その1週間後に鳩山由紀夫元首相と会見した李克強副総理もほぼ同様のことを述べた⁵²。

これらの表明は、一方で高位の指導者による発言として権威性を高めながら、他方で「核心利益」を「重大な関心」と併記することによって、尖閣問題が「核心利益」と規定されるか否かを明確にしない微妙なものとなっている⁵³。ここで新疆が言及されているのは、亡命ウイグル人の組織「世界ウイグル会議」のラビア・カーディル主席が訪日し、その東京会議が5月13-17日に開催される運びになっていたからである。したがって、「核心利益」は新疆問題、「重大な関心」は尖閣問題を指して言われたものであり、日本側への牽制を強めるため敢えてその区別を明確にしなかった、と考えるのが自然であろう。中国の指導部は、限りなく「核心利益」規定に近い形で問題の深刻さを訴えながらも、明示的に「核心利益」と規定することにより妥協を排除せざるを得なくなる危険を回避したものと思われる⁵⁴。5月中旬には、海上における不測事態の際の防衛当局間の連絡メカニズムに関して2008年から行われていた協議を拡大し、海上法執行機関や水産関係部門も含んだ高級事務レベルの海洋協議の第1回会議が杭州で開催され、次回を東京で開催することで合意が成立したのである⁵⁵。このことは中国でも肯定的に報じられていた⁵⁶。

尖閣問題を「核心的利益と重大な関心」とする議論は6月中旬の「国際論壇」の鐘声論評にもみられた⁵⁷。しかし、興味深いことに、その後8月15日の香港活動家による尖閣諸島上陸、9月11日の野田内閣による尖閣諸島購入の発表、中国側の激しい抗議と反日デモ、中国側公船による尖閣諸島海域侵入、中国国家海洋局航空機による領空侵犯、中国空軍機による事前通告なしの防空識別圏飛行、東シナ海における中国艦船による海上自衛隊護衛艦への火器制御用レーダー照射と、事態がエスカレートしており、『人民日報』の「国際論壇」欄には鐘声による厳しく日本を攻撃する論評が数多く掲載された⁵⁸が、その中では「核心利益」そのものはもとより「核心利益と重大な関心」という表現はもはや用いられていない。中国側の計算としては、武力衝突を回避しつつ、尖閣諸島に対する日本の実効支配を浸食するとともに、徐々に日本側に対する圧力を高めることによって、自国に有利な「協的解決」を追求しているものと思われる。

むすび

以上の検討から明らかなように、「核心利益」という表現は、国益をめぐる学術的論議の中から生まれたものではなく、米国に対する説得において特定の問題(主として台湾問題)の中国にとっての重要性を強調する道具、「警告ないし外交上の梃子」⁵⁹、として用いられたものである。このことは中国でも自覚されている。謝奕秋はその「特定の外交用語(外

交辞令)」としての特徴を「一般道徳化された概念やイデオロギーの説教に比べると、相手方が聞いて解るコトバである」点に求め、その用法に関して「外交交渉中に重点的に注意を払うべき領域を表現するのに用いる場合はその学理的価値を過度に完璧にする必要はない。それに過度に抽象的な内容を添加すると実際的な表現効果を阻害することになる」と述べているのである⁶⁰。

謝奕秋はまた、「核心利益を狭隘化して外交の『レッドライン』としてしまい、相手方の口出しを容認しなければ、双方の重視する問題で無意味な対峙をもたらし、一方が口頭の勝利を得ても、却って戦略的対話の空間を押しつぶすことになる」と指摘している⁶¹。中国指導部による「核心利益」の用法は、完全に同じというわけではないが、このような配慮を反映したものと思われる。「核心利益と重大な関心」という表現は「核心利益」という表現の使用を回避しつつ限りなくそれに近い警告を与えようとするものであろう。公式表明に「核心利益」を用いない問題についても、非公式にその表現を使うことが容認されているのは、国内政治的配慮とともに、同様な効果をねらったものと思われる。尖閣諸島問題で、現場での対日行動がエスカレートするのとは裏腹に「核心利益」という表現が用いられなくなったのは、妥協の余地を残していることを意味すると思われる。ただし、その妥協なるものもあくまで中国側に有利なものを前提としていることも明らかである。

— 注 —

- ¹ Michael D. Swaine, “China’s Assertive Behavior Part I: “Core Interests,” *China Leadership Monitor* (Hoover Institution, Stanford University), No.34 (February 22, 2011), pp. 1-25 (main text: 11pp., endnotes:13.5pp.).
- ² 前田宏子「中国における国益論争と核心的利益」『PHP Policy Review』(2012.02.02)。
- ³ Willy Lam, “Hawks vs. Doves: Beijing Debates ‘Core Interests’ and Sino-U.S. Relations,” *China Brief*, Volume X, Issue 17 (August 19, 2010), pp.2-4.
- ⁴ 防衛省防衛研究所編『中国安全保障レポート 2011』(防衛省防衛研究所、2012年2月) 36-38頁。
- ⁵ International Crisis Group, “Stirring Up the South China Sea (I),” *Asia Report*, N°223 (23 April 2012), pp.4-5.
- ⁶ 増田雅之「尖閣諸島をめぐる中国の対日政策」『東亜』、No.545 (2012年11月) 28-37頁。
- ⁷ 前田宏子、前掲論文、3頁。
- ⁸ 張文木『世界地縁政治中的中国国家安全利益分析』(山東人民出版社、2004年)。
- ⁹ 許嘉編『中国国家安全利益与影響』中国与世界論叢・2006 (時事出版社、2006年)。
- ¹⁰ 潘蔚娟・江心学「中美核心国家利益之比較」、前掲書、39-50頁。
- ¹¹ The Commission on America’s National Interests, *America’s National Interests* (July 2000).
- ¹² 玄有成「中国和平崛起的核心利益思考」『金融経済』、2006年8期、6頁。
- ¹³ The Commission on America’s National Interests, op.cit., pp.5-8.

- ¹⁴ 閻学通「崛起中的中国国家利益内涵」、許嘉主編、前掲書、3-7頁。
- ¹⁵ 閻学通・閻梁『国際関係分析』（北京大学出版社、2008年）。
- ¹⁶ 前田宏子もこのコトバが「国家利益の定義を精査する中で誕生したものでない」としている（前掲論文、9頁）が、その裏付けは提示されていない。以上のことは不十分ながら一応の裏付けとなりうるものであろう。なお、「核心利益」の定義をめぐる中国内の議論については、前田宏子、前掲論文、6-9頁参照。
- ¹⁷ Swaine, op.cit., p.4.
- ¹⁸ Ibid, p.3 and note 7 (p.13).
- ¹⁹ (1)二つの中国ないし一中一台、(2)台湾独立、(3)台湾の国家間組織加盟に対する不支持。
- ²⁰ Swaine, op.cit., p.3 and note 10 (pp.13-15).
- ²¹ Ibid., p.6.
- ²² Ibid., p.8.
- ²³ Ibid., p.3.
- ²⁴ Ibid., pp.5 and 8.
- ²⁵ Ibid., p.7.
- ²⁶ U.S. State Department, “Closing Remarks for U.S.-China Strategic and Economic Dialogue,” July 28, 2009 <<http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/july/126599.htm>>, accessed 2013/30/02.
- ²⁷ Swaine, op.cit., note 13 (p.16).
- ²⁸ 「首輪中美経済対話：除上月球外主要問題均已談及（2009年7月29日）」 <<http://www.chinanews.com/gn/news/2009/07-29/1794984.shtml>>, accessed 2013/03/02.
- ²⁹ Jeffrey A. Badar, *Obama and China's Rise*, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 2012, p.56.
- ³⁰ Swaine, op.cit., pp.6-7.
- ³¹ Edward Wong, “Chinese Military Seeks to Extend Its Naval Power,” *New York Times* (April 23, 2010). <<http://www.nytimes.com/2010/04/24/world/asia/24navy.html>>, accessed 2013/03/02.
- ³² Hilary Rodham Clinton, “Interview with Greg Sheridan of The Australian,” November 8, 2010, <<http://www.state.gov/secretary/rm/2010/11/150671.htm>>, accessed 2013/03/02.
- ³³ Swaine, op.cit., p.9. 姜瑜外交部發言人の回答については note43 (p.23)参照。
- ³⁴ Badar, op.cit., pp.76-77.
- ³⁵ Swain, ibid.
- ³⁶ Swain, op.cit., pp.9-10.
- ³⁷ Badar, op.cit., p.105.
- ³⁸ Hillary Rodham Clinton, “Remarks at Press Availability,” July 23, 2010, <<http://www.state.gov/secretary/rm/2010/07/145095.htm>>, accessed 2013/01/30.
- ³⁹ 『瞭望週刊』、2010年7月25日。Willy Lam, op.cit., p.3より再引。
- ⁴⁰ 中国聯合國協会「陳健会長接受日本媒体採訪」、 <<http://www.unachina.org/hczs/hzft/267115.shtml>>, accessed 2013/01/07.
- ⁴¹ 朱鋒「中国“核心利益”不宜扩大化」『国際先駆導報』2011年1月7日-13日、24頁。
- ⁴² 中華人民共和国外交部「戴秉国：堅持走和平發展道路」（2010/12/06）、 <<http://www.fmprc.gov.cn/chn/pds/ziliao/zt/dnzt/jianchizouhepingfazhandaulu/t774662.htm>>, accessed 2011/09/25.
- ⁴³ 中華人民共和国外交部政策規劃司編『中国外交』2011年版（世界知識出版社、2011年8月）405-414頁。
- ⁴⁴ 2006年の中央外事工作会议については、Bonnie S. Glaser, “Ensuring the ‘Go Abroad’ Policy Serves China’s Domestic Priorities,” *China Brief*, Volume 7, Issue 5 (March 8, 2007)参照。
- ⁴⁵ 國務院新聞弁公室、「《中国的和平發展》白皮書」（2011年09月06日）、 <<http://politics.people.com.cn/GB/1026/15598619.html>>, accessed 2011/09/12.
- ⁴⁶ Swaine, op.cit., p.8.
- ⁴⁷ 「2010年11月2日外交部發言人洪磊舉行例行記者會」、 <http://www.fmprc.gov.cn/mfa_chn/wjdt_611265/fyrbt_611275/t766045.shtml>, accessed 2013/03/04.
- ⁴⁸ 鐘声「中国維護領土主權的意思不容試探」『人民日報』2012年1月17日、3頁。
- ⁴⁹ 謝奕秋「核心利益之辨」『南風窓』2012年第4期（2.15-2.28）、13頁。

- ⁵⁰ 増田雅之、前掲論文、30-31頁。
- ⁵¹ 「温家宝分別会見韓国総統和日本首相」、『人民日報』、2012年5月14日、1頁。
- ⁵² 「李克強会見日本前首相鳩山由紀夫」、『人民日報』、2012年5月26日、1頁。
- ⁵³ 日本側ではこの発言を尖閣問題を「核心利益」に結び付けるものではないと理解していた。『尖閣は核心的利益』中国言った？ 野田・温会談 解釈にズレ』『読売新聞』2012年5月14日（夕刊）。
- ⁵⁴ 増田雅之も類似の判断を示している（前掲論文、32頁）が、「核心利益」と「重大な関心」の関係は説明していない。
- ⁵⁵ 外務省「日中高級事務レベル海洋協議（概要）」、2012年5月16日、
〈http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/china/jc_kk_1205.html〉、2012年9月10日アクセス。
- ⁵⁶ 増田雅之、前掲論文、32頁。
- ⁵⁷ 鐘声「日本“購島”鬧劇当休矣」『人民日報』2012年6月12日。
- ⁵⁸ それらは人民日報社のウェブサイト『人民網』の『人民日報重要言論庫』の「国際論壇」
〈<http://opinion.people.com.cn/GB/8213/49160/49222/index4.html>〉に収録されている。
- ⁵⁹ Swaine, *op.cit.*, pp.6-7.
- ⁶⁰ 謝奕秋、前掲箇所。
- ⁶¹ 前掲箇所。

第5章 変容する国際情勢におけるインドの「戦略」

伊藤 融

1. 「世界大国」という目標

(1) 方法としての全方位型戦略的パートナーシップ

冷戦後、とりわけ今世紀に入り、インドの重要性がひろく認識されるようになってきた。日本を含め、各国が、その外交・安全保障政策を立案・展開する際に、インドという国の存在を重要な一要素として計算に入れることが不可欠になってきている。それは、この国が、中国とインド洋—今日のパワーゲームの焦点—に接するという地理的特性、ならびに台頭する新興国でありながら民主主義という西側の価値観を共有するという政治的特性によるところが大きい。

これまで、世界のありとあらゆる主要国、新興国がインドとの間の戦略的関係の構築・強化を競ってきた。インドはいかなる国とも同盟関係にはないものの、単なる友好国としての関係を超えて、各国との政治・経済・軍事交流を深化させる「戦略的パートナーシップ」を、「全方位型」で結んできた¹。

(2) インドの具体目標

それでは、「戦略的パートナーシップ」を外交・安全保障政策の軸にしつつ、インドは何を目指し、どこへ向かおうとしているのか。それは一口にいえば、「世界大国化」²にほかならない。実際、首相を筆頭に、インドの外交関係者、戦略家たちのなかから、われわれは「グレート・パワー」、あるいは「メジャー・パワー」、「グローバル・プレーヤー」になるのだという発言が頻繁に出てくるようになってきている。インドがいまや南アジアの地域大国としてではなく、世界のなかに自らを位置づけようとしているのは、明らかといえよう。

もっともこの国は、元来大国意識の強い国であった。冷戦期のインドは、非同盟運動に代表されるような理念を前面に掲げ、第三世界／途上国のリーダーを自認した。しかしながら、経済力、軍事力といったハードパワーでみれば、グローバルな舞台においては、インドは取るに足りない存在に過ぎなかった。したがってこの点では、インドの現実の影響力はせいぜい、南アジアという、冷戦期国際政治の周縁地域に限られたものであった。1962

年の中国との国境紛争における敗北と孤立³が、その現実を端的に示している。

しかし 1991 年の経済自由化以降の経済成長と、1998 年の核実験・核保有宣言にみられるような軍事力の増強に伴い、インドの理念と現実との溝が埋まりつつある。いまや世界のベストテンに入る水準に達しつつあるインドのハードパワーが、前述した地理的特性ならびに政治的特性と相俟って、「世界大国」という野望の実現にきわめて有利な環境を創出しているからである。

それでは、インドが目指す「世界大国」、世界の主要なプレーヤーになるためには、何が必要だと考えられているのであろうか。それはまず第一に、ハードパワーの一層の増強である。この点では、先行して台頭する隣国、中国に大きく水を開けられており、海外からのさらなる投資を呼び込むための経済改革、兵器の近代化・能力向上のための調達、研究・開発が当面の大きな課題となる。

そのうえで、政治・外交上の地位向上をインドは食欲に追求しはじめている。国連安保理常任理事国入りは、今日のインド外交にとっての大きく、かつ相当真剣に追求されている目標である。主要国との首脳会談においてはかならず、相手国の首脳がインドの常任理事国入りをどのような言いぶりで支持したか、支持しなかったのかが、大きな関心事となる。この点では、現常任理事国のうち、ロシア、フランス、イギリスからは明確な支持をインドは得ており、アメリカからも 2010 年のオバマ訪印時に「インドを常任理事国として含む、改革された安保理を期待する」という発言を引き出した。最も消極的なのが中国だとされる。しかしその中国ですら、「安保理の場を含む国連において、より大きな役割を果たしたいというインド側の熱望を理解し、支持する」（2010 年温家宝訪印時）という立場に「前進」しており、多数の国が支持すればブロックすることはできまいとの期待がインドにはある。

さらにインドは多国間輸出管理レジームへの加盟を通じて、自らの核・ミサイルの「合法化」を図ろうとしている。2008 年の「特例扱い」により、核不拡散条約（NPT）未加盟のまま、民生用原子力協力を認められた原子力供給国グループ（NSG）への加盟追求などがその典型である。

インドは、1947 年の分離独立以来、つねにパキスタンという地域の挑戦国の関連で語られてきた⁴。いまのインドが目指すのは、そうした位置づけから脱し、世界のパワーゲームの文脈のなかで欠かせないプレーヤーとなることを意味するものでもある。

2. インドに戦略はあるか？

(1) 戦略好きなインド

今日のインドのメディアに目をやると、インド人がいかに戦略好きであるかがよくわかる。さまざまな研究者、ジャーナリスト、元外交官、元軍人が、しばしば「戦略家」として、インドのとるべき戦略を提言している⁵。そもそもインドには、古代から受け継がれてきた戦略文化が存在する。マウリヤ朝を築いたチャンドラグプタ王に仕えた宰相、カウティリヤの手によるとされる『アルタシャーストラ（実利論）』⁶には、実利＝国益を追求するための冷徹かつプラグマティックな施策が詳細に描かれている。

それによれば、曼陀羅的な世界において、隣国は本質的には「敵対者」であるとみなされる。とはいえ、すぐに戦争を仕掛けるべき「敵」だとはされていない。自らと相手との力を慎重に比較考量したうえで、状況によっては、和平など融和的な政策も推奨される。しかし最終的には、「敵対者」の向こう側に位置する「友邦」などと連携しつつ、諜報活動を含めた術策を駆使して「敵対者」を殲滅しなければならない。その後は、それまでの「友邦」が新たな隣国、すなわち倒すべき「敵対者」と位置づけられるのである。

このカウティリヤの思考様式は、しばしば西欧国際関係論でいうところの「リアリズム」として理解されることがあるが、それは正確ではあるまい。状況によっては、敵対者との融和策、すなわち「リベラリズム」的な政策が求められるからである。それは「プラグマティズム」と表現するのがより適切であろう。現代の多くのインドの「戦略家」が、しばしばカウティリヤを引証していること、また「プラグマティック」な政策を採用すべきだと主張していることを踏まえれば、カウティリヤの伝統は「リアリスト」と「リベラリスト」の枠を越えて一ひろく浸透しているように思われる。

(2) 戦略なきインド

他方で、現代の「戦略家」たちの多くは、今日のインドには実務のレベルでの戦略、とくに大戦略が欠如していること、あるいはみえにくいことを嘆く。なるほど冒頭で述べたように、インドはありとあらゆる国と「戦略的パートナーシップ」を構築してはいる。しかし、それらをどう活用し、「世界大国」という目標を実現しようとしているのか、そのグランド・デザインがみえてこないというのである。さまざまな「戦略家」たちの苛立ちに共通するのは、今日のインドがきわめて有利な国際環境にあるにもかかわらず、国家としての主体的な戦略がはっきりしないために、好機を逸するのではないかという焦りである。

アメリカのようなグローバルなパワーに対してであれ、近年インド周辺地域にますます影響力を強化しつつある中国に対してであれ、しばしば越境テロ（cross-border terrorism）を仕掛けてくるより小さなパキスタンに対してであれ、インドの現実の外交・安全保障政策は、状況対応型の場当たりのものだという批判はしばしば聞かれる⁷。

2012年の初めにインド政府が関与するかたちで民間の研究所から発表された政策提言書、『非同盟 2.0』はそうした批判に応えようとしたひとつの試みであろう⁸。とはいえ、これに対しては、「戦略家」たちの評価はかならずしも芳しくなく、政府もこの文書をオーソライズすることは避けている。実際のところ、同提言書は、個別具体的な政策というよりも、特定の同盟によりインド外交の手足が縛られるべきではないという「戦略的自律性（strategic autonomy）」という方向性の再確認・再定義である。しかし、ミシュラ（Brajesh Mishra）元国家安全保障補佐官は、もはやそうしたどちらにもつかない態度は通用しないとして提言書に公然と疑問を呈した⁹。

「世界大国」という野望をインドが持ち、「戦略家」の言説が溢れているにもかかわらず、実務レベルでは、「戦略家」たちが推奨するような主体的な戦略なきままに、その場凌ぎの政策が採用・遂行されているという批判は、たしかに的外れではない。

3. インドの安全保障環境と脅威認識

(1) 地政学

インドの戦略の不在、ないしは曖昧さは安全保障分野に限定してみても変わらない。なるほど、現在、軍事戦略と題する文書を発表しているのは海軍のみであり、統合軍事戦略はまだできていない¹⁰。したがってここでは、国防省の近年の年次報告書¹¹の記述、ならびに独立以来のインドが直面してきた脅威の歴史を踏まえて、インドがいかなる安全保障環境に置かれていると認識し、何を課題とみなしているかを考察してみたい。

年次報告書が冒頭でほぼ毎年強調しているのが、インドの置かれている地理的環境である。そこでは、インドは 15,500 キロメートルを超える長い陸の国境線¹²を有する大陸国家である一方、今日ますます重要性が高まっているインド洋の要に位置する海洋国家という側面もあることが指摘される。独立以来、インドは中国、パキスタンと戦火を交えてきた。いずれももっぱら陸の脅威である。それぞれの主因となった国境問題、カシミール問題は、いずれも対話の枠組みはあるものの解決の見通しはまったく立っていない。それどころか、未解決の国境をめぐる軍事的・政治的緊張が高まることも多い¹³。それゆえ、まずこの 2

カ国との陸の国境を警戒しなければならないのは当然ともいえよう。しかし他方で、後述するように、中国の動きに刺激されるような格好で、近年になって海への関心・関与も強調し始めている。

(2) グローバルな問題への関心

近年の年次報告書においてももうひとつ注目すべきなのは、インドが自らの安全保障を地域のみならず、グローバルな文脈のなかで捉え始めている点である。2008-09年次の報告書からは一貫して、「グローバル安全保障環境」がまず初めに論じられるようになっている。そこでは、世界のパワーバランスの変化や、テロ・海賊など非対称的脅威の重要性、「アジア太平洋」安定化の必要性などが、そのあとに登場する「地域安全保障環境」とほぼ同分量で記述されている（2011-12年次版）¹⁴。

(3) 中パに対する認識

続く「地域安全保障環境」では、まずパキスタンについて「テロ組織の活動はいまだ衰えをみせておらず、懸念（concern）の要因であり続けている」こと、「パ側にあるテロキャンプの存在、越境侵入は依然脅威（threat）を突きつけるもの」と論じている。パキスタンの通常戦力や核の脅威については一切言及せず、パキスタンからの越境テロこそがインドのもっぱらの懸念だというのである。

これは、いまのインドの本音に近いとみなしてよかろう。パキスタンとの通常戦力の格差は歴然としており、正規戦ではインドに太刀打ちできない。だからこそ、越境テロという「代理戦争」を仕掛けてくるのだという認識は、インドでひろくみられる。またパキスタンの核管理や核抑止についても、インドでは国際社会が抱いている懸念と比べると楽観的な認識が強い¹⁵。テロ問題とともに核についても、インドではパキスタン軍がそれなりに管理しているとみているのである。

中国についてはどうか。ここでは年次報告書の書きぶりはやや慎重になる。すなわち、「インドは中国との国境問題が未解決であることを安全保障上、計算に入れてはいるが、戦略的・協力的パートナーシップのなかで相互に利益になる領域で協調する努力が払われている」とし、国境問題を抱えつつもパートナーとして協力・関与していくことの意義が強調されている。パキスタンのケースとは異なり、「脅威」はおろか、「懸念」という表現も登場しない。

この抑制的な表現は、安全保障関係者の実際の認識を正確に反映したものとはいえない。かれらはしばしば非公式の会議の場では、通常・核の両戦力で大きく水を開けられている中国に対する脅威認識を口にする。しかし逆説的ではあるが、だからこそ現段階では「実戦」を回避するため、「中国脅威論」を公式には抑制しているとみなすのが妥当であろう。近年の国防白書においては、中国軍近代化の動きや国境付近での解放軍の攻勢に関する記述すらみられない。

しかし最後に、「インドは中国が近隣、さらにはその先の地域に軍事的影響力を拡大しつつあることを意識し、注意深く観察している」という表現で、いわゆる「真珠の首飾り」に代表されるような、中国がインドの庭先へ進出を図っていることに強い警戒感を表明してはいる。これが後述するインドの海軍強化の動きにつながっている。

4. アメリカの新戦略とインドの戦略関心の拡大

年次報告書を含め、公式文書にはまだみられないものの、最近、メノン（Shivshankar Menon）国家安全保障補佐官をはじめとして、インドの政府高官がしばしば口にするようになってのが、アメリカで2010年頃からヒラリー・クリントン国務長官らが使い始めた「インド太平洋（Indo-Pacific）」概念である。インドは元来、海についての戦略的関心は、「アデン湾からマラッカ海峡まで」というインド洋に限定されているとみられてきた。しかし中国の海への野心が露わになるにつれ、アメリカはインドとの海洋協力の強化を望むようになった。

インドにも中国が本来「インドの海」であるはずのインド洋にまで徐々に影響力を行使しはじめるなか、アメリカの動きを歓迎し、利用しようという思惑がないわけではない。2011年、インドはベトナム南沙諸島付近でベトナムと海底油田の共同調査を行い、中国側の反発を招いた。当面、インドがベトナムとの経済・軍事関係をどこまで構築していくかに注目すれば、インドの関心が本当にマラッカを越えるかがみえてこよう¹⁶。

しかし、オーストラリアの研究者、チャコ（Priya Chacko）が指摘するように、現在のインド政府の関心は、中国に対する抑止というよりも国内経済の改革に役立つような安定した環境の醸成にあるのであって、アメリカ、あるいはオーストラリアなどこの点でかならずしも利害が一致するわけではない¹⁷。

5. 「目標なき軍拡」と政治的象徴としての軍拡

近年のインドの軍拡の動きにはたしかに目覚ましいものがある。軍事予算は GDP 比では依然として 2 パーセント強にとどまるものの、インドの経済成長とともに急増している(図 1)。すでに世界のベストテンに入る規模となっており、日本のそれを今後 10 年ほどのうちに追い越すとの予測もある¹⁸。この潤沢な資金により、インドはこれまで旧ソ連にもっぱら依拠してきた兵器体系を刷新し、調達先を多角化するとともに、技術移転を進め、国産化を図ろうとしている。

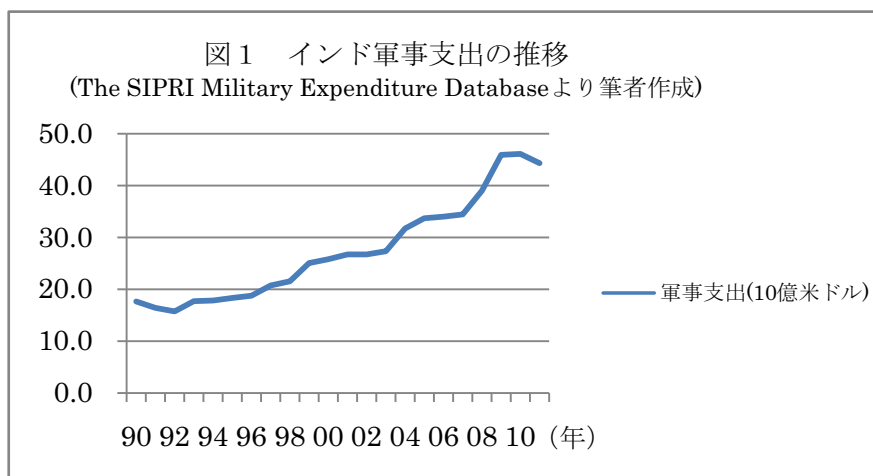
とくに注目されるのは、海軍力強化の動きである。海軍は兵員数で言えば、依然として陸軍の 20 分の 1、空軍の 2 分の 1 程度に過ぎないものの、国防予算では全体の 5 分の 1 程度を割り振られている¹⁹。ロシアの退役空母ゴルシコフの導入²⁰に加え、国産空母の建造にも着手し、空母 3 隻体制を実現して 2022 年までの「ブルーウォーターネイビー(外洋艦隊化)」を目指すとしている。

しかし南アジア研究の権威、コーエン (Stephen Cohen) はインドの近年の軍事的近代化の動きは、政治指針を欠いているばかりか、その軍事組織やドクトリンは依然としてバラバラで、狭い予測に基づき、軍事戦略目的もないまま技術を追求する「目標なき軍拡」であると手厳しく論評する²¹。これまでにみてきたように、インドはその具体的、統合的な戦略が不明確なままに軍拡だけが進んでいるようにみえることがその背景にある。

とはいえ、インドの軍拡に目的が何もないわけではない。2012 年 4 月、インド国防省は、核弾頭搭載可能な長距離弾道ミサイル、アグニ V の発射実験に成功したと発表した。射程は 5,000 キロメートルに及び、ミサイルの長距離化は対中対策であると報じられている。しかしまだ配備には時間を要し、ミサイルの数・能力の点では対中抑止の効果をすぐに期待できるわけではない。今後、中国との軍拡競争に勝てるとも思えない。現に中国側は、インドの実験成功をきわめて冷静に受け止めた。その意味では、これも「目標なき軍拡」の典型といえるのかもしれない。

しかし注目すべきなのは、インドがアグニ V を通常は射程 5,500 キロメートル以上のミサイルに対して用いられる「大陸間弾道ミサイル (ICBM)」と公称した点である。アントニー (A.K. Antony) 国防相は、インドがついに ICBM 保有能力のある「エリートクラブに入った」と胸を張り、メディアもインドが国連安保理常任理事国 5 カ国 (P5) の能力と肩を並べたことの意義を強調したのである²²。アグニ V は P5 と同等のパワーをもつに至ったインドの存在を内外に印象づけることに寄与したのは間違いない。

ここからみえてくるのは、「世界大国化」に向けた政治的象徴として軍事力を用いようとするインドの姿である。



6. 「対中同盟」から「戦略的グローバル・パートナーシップ」の発展へ向けて

(1) 中国をめぐる思惑の不一致

日本国内では近年、中国に対する牽制としてインドとの関係強化を主張する言説がしばしば聞かれる²³。しかしそれをことさらに強調すると、2007年の「日米豪印」構想時にみられたように、インドは消極姿勢を示す。これはまず第一に、インドにとって中国は、「世界最大の途上国」、より正確に言えば、新興国の同志という側面があるからである。気候変動問題や世界貿易機関（WTO）のルール作りなどで、印中の利害は合致する。グローバル経済秩序を自らに有利なものに変革するため、少なくとも当面は協力しなければならないとの認識が存在するからである。第二に安全保障面でも、国防年次報告書の慎重な書きぶりからも窺えるように、インド国内では、現時点での中国との軍事的対立は合理的ではなく、回避しようという合意がひろく共有されている。

インドの「世界大国化」に向けた「戦略」といえるものがあるとすれば、この中国に対してみられるような、カウティリヤ以来のプラグマティックな政策なのかもしれない。それは良くいえば、自他のパワーの比較考量とその時々国際環境を睨んだ臨機応変な政策である。しかしそれは悪くいえば無原則な、受け身の政策のように映るのであろう。

以上を踏まえるならば、「中国脅威論」を前面に押し出した、あるいはそのように内外に受け止められる対インド政策が意味をなさないことは明らかであろう。

しかし懸念されるのは、今日の日本が、尖閣問題、反日運動の高揚のなかで中国への対

処に苦慮するあまり、外交面でも「内向き志向」の傾向が強まっているように思われる点である。2012年10月にデリーで開催された第3回日米印局長級協議に関し、インド有力紙は、米印両国がアデン湾から南シナ海に至る広範な領域への自国の考え方を説明したのに対し、日本は「より狭い」尖閣問題についてしか説明しなかったと報じた。事実であろうとなかろうと、そのように受け止められていること自体が問題であろう。そもそも、その1週間前に開催された日印「2+2」対話を含め、日印、日米印の連携強化には「中国を牽制する意図がある」旨、「日本政府関係筋の話」として報じられてきた。根底にそのような意図があるとしても、それを露骨に表すのは、前述したインドの対中関係を考えれば、賢明とはいえない。

したがって、尖閣問題での協力や中国封じ込めだと直接受け止められるようなかたちでの対インド政策は厳に慎むべきである。むしろ、インドにも台頭する中国への懸念があるのは間違いない。中国のみが台頭し、米中冷戦、あるいはG2なり、米中共同支配のインド太平洋、世界が形成されることは、国境を接する日本とインドにとって最悪のシナリオである。前者であれば、戦争のリスクが高まり、後者であれば、プレゼンスの低下は免れない。

(2) 対中牽制を超えた関係

ではどうすべきなのか。なによりも必要なのは、インドに対して、中国に言及することなく、そのグローバルな舞台への台頭を支える立場を明確に打ち出すことが望ましい。それは直接的ではないにせよ、長期的に見れば結果的に中国に対するソフト・バランスの効果を期待しうる。具体的には経済関係・技術協力の強化がまずなによりも肝要である。とくに日本の得意分野であるインフラ支援（道路、新幹線、電気・情報・通信網）、原子力・環境技術協力こそインドが期待する点である。

軍事面では、主要各国がインドの兵器市場への参入を競うなか、日本は蚊帳の外にある。インドから見たとき、日本の防衛面での評価はゼロに等しい²⁴。しかしインドは日本における武器輸出三原則見直しの動きを注視しており、一部であれ協力が実現するとすれば、インドの対日評価は劇的に変化しよう。二国間の海上訓練をはじめとする協力・交流は、中国を刺激しないかたちで（救難訓練やテロ対策を名目として）深化・継続させればよい。

しかし最も重要なのは、外交的なアプローチであろう。まず、共有する普遍的な原理を確認することが求められる。すなわち、「法の支配」、「市民社会」、「民主主義」、「航行の自

由」といった原理がキーワードとなる。中国を名指しすることなく、また対中牽制と受け止められないように配慮しつつ、インド太平洋、そして世界においてそれらレジームの形成・強化に向けての連携をインドとの間で謳うべきであろう。

この普遍的原理に基づきつつ、地域的には、日印がともにおおむね良好な関係を有し、かつ戦略的にも重要な、東はミャンマーから西はイランに至る南西アジア地域の安定化・民主化に向けた日印連携を模索することは可能であるばかりか、おそらく世界全体にとっても有意義であろう。むろんこのうち、パキスタンだけがインドにとって厄介な相手ではあるが、現在は関係改善が進展しているし、インドにとってもパキスタンならびにそれに隣接するアフガニスタンの不安定化・失敗国家化は最悪のシナリオとの認識がひろがっている。ここにおいても、市民社会や民主主義を強化するための方策について日印が連携できる可能性と期待がある。印パの信頼醸成やカシミール問題についても、日本はトラック2レベルでの協議ならば支援しうる立場にある²⁵。いままさに変化の途上にあるミャンマー、バングラデシュ、ネパール、パキスタン、アフガニスタン、イランといったインド周辺国で日印の掲げる普遍的原理を定着させていくこと、そのための戦略を描くことが望まれる。

要するに、日印関係を「対中牽制」という狭量な思惑を超えて、文字通り、「戦略的グローバル・パートナーシップ」（傍点筆者）に飛躍させられるかどうか問われているのではなかろうか。

— 注 —

- ¹ インドはたとえば、アメリカ（2004年）、イギリス（2004年）、フランス（1998年）、ドイツ（2001年）、日本（2006年）、ロシア（2000年）、中国（2005年）、南アフリカ（1997年）、インドネシア（2005年）、ブラジル（2006年）などと、戦略的パートナーシップ、またはそれに類する関係を宣言してきた（括弧内は宣言年）。また2010年後半だけで国連安保理常任理事国のすべての首脳が訪印したことは、インドが、主要国から引っ張りだこであることを印象づける出来事であった。
- ² 堀本武功「変化するインド外交—大国外交を進めるのか」『現代インド・フォーラム』2009年4月（創刊）号、24-31頁。<<http://www.japan-india.com/pdf/forum/46-1.pdf>> 2013年2月1日アクセス。
- ³ 印中国境紛争に関し、インドの立場を明確に支持してくれる「第三世界」の国はほとんどなかったとされる。
- ⁴ この点で、パキスタンをはじめとした南アジア各国との関係構築・強化が欠かせないとの認識は、マンモハン・シン（Manmohan Singh）首相の発言や行動からは窺えるものの、政府を含め、インド全体では、「忘却」されている傾向が強い。伊藤融「インドの『世界大国化』と対パキスタン関係」近藤則夫編『現代インドの国際関係—メジャー・パワーへの模索』（アジア経済研究所、2012年）105-131頁。
- ⁵ こうした戦略家の「大御所的存在」だったのが、外務次官、国家安全保障補佐官を歴任したディクシット（J.N.Dixit）、防衛研究所（IDSA）所長を務めたスブラマニウム（K. Subrahmanyam）の両故人であった。現在では、ジャーナリストのラージャ・モハン（C.Raja Mohan）、ヴァラダラジャン（Siddharth Varadarajan）、学者のチェラニー（Brahma Chellaney）、パント（Harsh V.

- Pant)、元軍人のバスカール (C.Uday Bhaskar)、シン (Jasjit Singh) らがいる。
- ⁶ L.N.Rangarajan, *Kautilya, The Arthashastra* (Penguin Books, 1992).
- ⁷ たとえば、ラージャ・モハンは、マンモハン・シン政権が対米関係について米国側の期待にインドが応えようとしていない (C. Raja Mohan, “Doubting Delhi,” *The Indian Express* (January 8, 2013). <<http://www.indianexpress.com/story-print/1056003>>2013年2月12日アクセス)とし、パキスタンをはじめとする対周辺国外交についても、イニシアティヴを欠いている (C. Raja Mohan, “A Visit to Pakistan,” *The Indian Express* (September 19, 2012). <<http://www.indianexpress.com/story-print/1004528>>2013年2月13日アクセス)と手厳しく批判してきた。
- ⁸ 同報告書は、サラン (Shyam Saran) 元外務次官、ヴァラダラジャン・ヒンドゥー紙編集長をはじめとする元外交官・軍関係者、ジャーナリストらによって執筆され、発表の場には歴代の国家安全保障補佐官も出席した。 *Nonalignment 2.0: A Foreign and Strategic Policy for India in the Twenty First Century*, 2012. <http://www.cprindia.org/sites/default/files/NonAlignment%202.0_1.pdf>2013年2月1日アクセス。
- ⁹ *The Hindu*, February 29, 2012. <<http://www.thehindu.com/news/national/article2943359.ece>> 2013年2月12日アクセス。
- ¹⁰ 清田智子「インド軍の戦略と通常戦力」西原正、堀本武功編『軍事大国化するインド』(亜紀書房、2010年) 150-155頁。
- ¹¹ 国防省年次報告書は、以下で入手可能である。 <http://mod.nic.in/reports/welcome.html>.
- ¹² このうち、バングラデシュとは4,096キロメートル、中国とは3,439キロメートル、パキスタンとは3,325キロメートルの国境を接するとしている。
- ¹³ たとえば中国との間では2009年夏、中国人民解放軍による「侵入」がたびたび起きているといった報道が相次ぎ、野党からは、強硬姿勢を求める声が上がった。その後もインドが実効支配するアルナーチャル・プラデシュ州やジャンムー・カシミール州出身者に対し、中国側が「特別な査証」を発給したり、当該地域の軍人の訪中を拒否するといった事案が相次ぎ、両国間の軍事交流がしばらく中断された。またパキスタンとの間では、2013年1月、カシミールの管理ライン (Line of Control: LoC) で、犠牲者を伴う大規模な銃撃戦が続き、双方が「停戦違反」を非難し合う事態となった。
- ¹⁴ Ministry of Defence, Government of India, *Annual Report 2011-2012*, pp.2-8. <<http://mod.nic.in/reports/AR-eng-2012.pdf>>2013年2月10日アクセス。次項の記述も同年次報告書に基づく。
- ¹⁵ 伊藤融「地域紛争とグローバル・ガバナンスー2002年印パ危機と国際社会の対応」内田孟男、川原彰編著『グローバル・ガバナンスの理論と政策』(中央大学出版部、2004年) 235-254頁。
- ¹⁶ C.Raja Mohan, “Looking beyond Malacca,” *Indian Express* (October 11, 2011). <<http://www.indianexpress.com/news/looking-beyond-malacca/858300>>2013年2月12日アクセス。
- ¹⁷ Priya Chacko, “India and the Indo-Pacific,” Indo-Pacific Governance Research Centre Policy Brief, November 2012. <http://www.adelaide.edu.au/indo-pacific-governance/policy/Chacko_PB.pdf>2012年12月1日アクセス。
- ¹⁸ 堀本武功「インドをめぐる日本の動きー順調な日印安全保障関係と今後」西原正、堀本武功編『軍事大国化するインド』(亜紀書房、2010年) 95頁。
- ¹⁹ Ministry of Defence, Government of India, *Annual Report 2011-2012*, pp.15-16.
- ²⁰ ただし、ゴルシコフのインドへの引き渡しは2008年という当初の予定より大幅に遅れており、現在のところ早くても2013年末の見通しである。
- ²¹ Stephen P. Cohen and Sunil Dasgupta, *Arming without Aiming: India's Military Modernization* (The Brookings Institution, 2010) .
- ²² これと同様の展開は、2013年1月にインドが潜水艦発射弾道ミサイル (SLBM) の発射実験を初公開した際にもみられた。
- ²³ たとえば、櫻井よしこ、安倍晋三、田久保忠衛、島田洋一「日印同盟で中国に立ち向かえ」『Will』2011年4月号、196-209頁。

- ²⁴ あるインドの民間研究機関は、日印の防衛協力を0点つけた。
<<http://www.fnsr.org/indias-strategic-partners-a-comparative-assessment.pdf>>2012年4月1日アクセス。
- ²⁵ 第三者の政府レベルでの関与にはインドに依然抵抗感が強く、実現しそうにない。

第6章 東南アジア海域の安全保障と ASEAN の地域秩序構想

山影 進

インド洋と太平洋とを結びつけて（あるいは一体として）捉えようとするとき、地理的に東南アジアはその要に位置している。中国が南シナ海を内海化しようとするとき、そして南シナ海から外洋に進出しようとするとき、東南アジアは戦略的にきわめて重要になる。中国の海洋進出が現実味を帯びてくると、東南アジア諸国は、自分たちが構成している東南アジア諸国連合（ASEAN）を主要な枠組として、中国の進出に対応しようとしてきた。他方で ASEAN は、中国のみならず他の域外大国を念頭に置いて、東南アジア地域の秩序を形成しようとしてきた。中国のさらなる一方的な進出は、ASEAN が築こうとしている地域秩序の形成にとって、深刻な挑戦となっている。しかし、中国の出方に対抗するためにアメリカと同盟的な関係を築くことにも ASEAN には強い抵抗がある。日本は、ASEAN の微妙な秩序構想を理解した上で、対 ASEAN 外交を展開する必要がある。

1. 東南アジアの占める地政学的位置

ユーラシア大陸の支配に焦点を当てる地政学から見れば、東南アジア（大陸部も島嶼部・海域も）は文字通り周辺の意味しかない。しかし、面の支配ではなく、点と線の支配という観点からは、ユーラシアの陸地を横断する交易路とともに、ひとつの広大なネットワークの重要な一部を形成していたのが東南アジアであった。大陸部がときにインドシナと呼ばれてきたように、インドとシナ（中国）との狭間であると同時に、両者をつなぐ橋梁でもある。

太古から、東南アジア海域は東アジアと南アジアさらには中東・ヨーロッパとをつなぐ交易路（いわゆる海のシルクロード）であった。義浄やマルコ・ポーロも、7 次におよぶ鄭和の大遠征も、その上を通った。近世には、東南アジア島嶼の特産品（とくにクローブとメース・ナツメグ）を求めて、東回りにインド洋を越えてポルトガル勢力が、西回りに大西洋・太平洋を越えてスペイン勢力が東南アジアに到達し、その後、周知のように、オランダ、イギリス、フランスそしてアメリカが進出してきた。大陸部や島嶼の支配や海域の制海権をめぐる対立と共存は、欧米列強どうしの関係のみならず、現地の諸政治勢力を巻き込んだ複雑な状況を呈した。

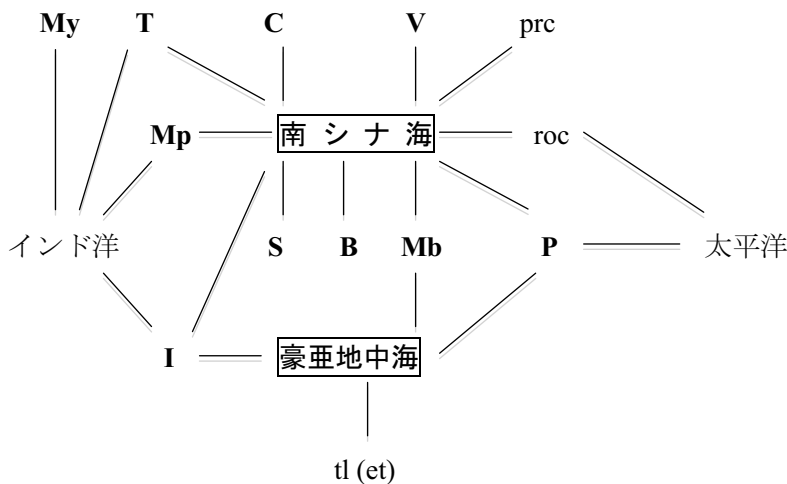
第2次世界大戦をへて、冷戦期になると、北方の共産中国と南方のオーストラリア・ニュージーランドとの間に位置する東南アジアは、社会主義勢力と自由主義勢力との対決構造の間に、非同盟・中立諸国が「割り込んで」、複雑な重層構造を見せるようになるとともに、とくに非同盟・中立を掲げる国に対して、互いに対決する両勢力が勢力を伸張しようと図り、政治不安定や頻発

する内戦に見舞われた。粗雑な「ドミノ理論」がまことしやかに語られたのも、このような地理的配置を背景にしてのことであった。要するに、幾千にも及ぶ島嶼を領域とするインドネシアやフィリピンのような国家はもちろん、大陸部に位置する国家も、領域統治の困難さに直面し続けたのである。ASEAN は、何よりも、こうした国家建設をめざす国々の善隣友好を確認し合う場として生まれたのである。

東南アジア海域は、海上を行き来する往還としてのみ注目されているわけではない。近年では、海洋資源のみならず（海域・島嶼で採れる海鼠や燕の巣は昔から中国向け特産品だった）、海底資源の価値からも東南アジア島嶼・海域は重要性を増している。とくに、国連海洋法条約によって広く認められるようになった、排他的経済水域、大陸棚、群島理論（もともとインドネシアが提唱した）などは東南アジア海域の意味を大きく変えた。言い換えるなら、海を障碍としてではなく、点と線の支配（つまりは通商航海路 SLOC）が縦横に広がる面として、排他的経済水域や大陸棚といった価値ある面として、さらには従来の領海の捉え方を大きく修正した群島理論が適用される面として把握する必要がある。

東南アジアの海は、東の太平洋と西のインド洋とをつなぐ位置にあり、概略、ボルネオ島の西・北側に位置する南シナ海と東・南側の豪亜地中海とに分けられる。この二つの海と今日の国家の地理的配置とを結びつけると、図1のようになる。

図1 インド洋と太平洋とを繋ぐ **2つの海** と ASEAN 諸国



大文字は ASEAN 加盟国。B=ブルネイ、C=カンボジア、I=インドネシア、Mb=ボルネオ島マレーシア、Mp=半島部マレーシア、My=ミャンマー、P=フィリピン、S=シンガポール、T=タイ、V=ベトナム

小文字は周辺国。prc＝中華人民共和国、roc＝中華民国（台湾）、tl（et）＝東ティモール

内陸国ラオスとインド洋のみに面するミャンマーを除き、全てのASEAN諸国が、二つの海のいずれかまたは両方に面している。そして海域に対する主権や主権的権利の主張は複雑である。とくに南シナ海については、カンボジアとタイとの間で領海線が定まっていない他、シンガポールを除く沿岸国は中国や台湾とともに南シナ海の島嶼に対して領有権を主張しており、主張の対立の構図はきわめて入り組んでいる。

2. 中国の南シナ海進出

2000年代末になって、中国の南シナ海（や東シナ海）への進出が関心を集めるようになり、中国の脅威について公然と議論されるようになった。しかし、中国の南シナ海に対する関心は、少なくとも過去四半世紀の間、着実に強まってきた。簡単に、年表式に事実確認すると次のようになる。これにより、最近注目されるようになったが、決して最近の展開ではないことが分かるだろう。

1988年、海南省を設置し、南沙群島など編入

1992年、領海・接続水域法制定

1996年、国連海洋法条約批准（日本と同年）

1998年、排他的経済水域・大陸棚法制定

2001年、海域使用管理法制定

2007年、西沙、中沙、南沙の3群島から成る「三沙市」設置決定

2012年、三沙市設置

上のような中国による一連の措置は中国の国内法の問題であり、中国の主権が及ぶ領域を規定する国際法に影響を及ぼすものではない。しかし、中国は同時に、南シナ海の島嶼をめぐる実効支配のあり方にも大きな影響を及ぼしてきた。南シナ海には、四つの嶼礁群があり、東沙群島（ないし諸島、以下同）、西沙群島、中沙群島そして南沙群島と名付けられているが、実際には「島」は数少なく、岩礁・環礁や砂州がほとんどである。第2次世界大戦中は、日本軍の支配下にあったが、サンフランシスコ講和条約で、南シナ海の領域確定について規定がなかったために、沿岸諸国が領有権を主張し合う事態となり、実効支配のあり方も複雑になった。各群島について概観しておこう。

◎東沙群島 (Pratas Is.)

日本に代わって、中華民国(台湾)が占領し、今日にいたっているが、1980年代以降、中華人民共和国(中国)との軋轢が増してきている。

◎西沙群島 (Paracel Is.)

中国と南ベトナムが各々東部と西部を実効支配したが、ベトナム戦争末期の1974年に両国が武力衝突し、中国の圧勝に終わった。以降、中国は全域を支配し、群島最大の Woody 島(永興島)に空港と海港を建設し、南シナ海進出の拠点とした。なお、三沙市の市政府がこの島に置かれている。ここにはベトナムと台湾が領有権を主張している。

◎中沙群島(広域に分散、Scarborough Shoal=フィリピン寄り、Helen Shoal=東沙群島寄り、Macclesfield Bank=西沙群島寄り、などからなる)

群島唯一の「島」である Scarborough 礁(黄岩島)は、中国と台湾が領有権を主張している。また、フィリピンは、アメリカから継承した領域には含まれていないものの、島ではなく「岩」と主張して、フィリピンの排他的経済水域内にあるとの主張を展開してきたが、一帯は南沙群島に含まれるとして、南沙群島の一部として領有権を主張するようになった。1990年代末からたびたび中国漁船がフィリピン側に拿捕されている。2012年4月には、中国の漁業監視船とフィリピンの軍艦とが対峙する事態が生じた。

◎南沙群島 (Spratly Is.)

沿岸各国による領有権の主張が錯綜し、最も複雑な状況を生んでいる。中国、台湾、ベトナムが全域の領有権を主張しているほか、フィリピン、マレーシア、ブルネイが一部分の領有権を主張している。実効支配としては、北部を台湾、西部から中央部にかけてベトナム、東部をフィリピン、そして南部をマレーシアという配置に対して、1980年代末から中国が進出するようになり、緊張が激化している。1988年、中国は Fiery Cross 礁(永暑礁)に気象観測所建設し、それがきっかけでベトナムと軍事衝突(「赤瓜礁海戦」)し、それまでベトナムが支配していた Johnson South 礁(赤瓜礁)をはじめとして周辺の岩礁を支配下に置いた。また、1992年、Gaven 礁(南薰礁)に中国の領土標識を設置し、それに対してベトナムが抗議しただけでなく、後述のように ASEAN が宣言を出すにいたった。そして1995年には、フィリピンの排他的経済水域内にある Mischief 礁(美濟礁)に「漁業」施設を建設し、フィリピンの抗議を無視して、その後、整備して今日にいたっている(もっとも、中国対 ASEAN 諸国だけが対立の構図ではない。1998年には Investigator Shoal(榆亜暗沙)に建造物を建てようとしたマレーシア海軍がフィリピン海軍に排除されるなど、

ASEAN 諸国同士の対立も顕在化している)。

概略上のような中国の南シナ海進出は、とくにベトナムとフィリピンの既得権益を侵してきた。ASEAN 加盟国のなかでも、とくにフィリピンとベトナムが中国に対して強硬姿勢をとるのは、このような事態の展開が背景になっているのである。

3. ASEAN の憂慮

中国の南シナ海進出に対して、ASEAN として対応しようとする動きが出てくる。それらを年代順に概観しよう。

◎南シナ海における潜在的紛争の管理に関するワークショップ（インドネシア外務省主催のトラック 2）

最初に動いたのはインドネシアである。カナダ政府やプルタミナ（国有石油採掘会社）などから資金援助を得て、1990 年から毎年インドネシア政府が非公式会合を主催するようになった。直接のきっかけは、1988 年の中国海軍とベトナム海軍の衝突である。ここで留意すべきは、当時ベトナムは ASEAN 未加盟なのはもちろんカンボジア内戦をめぐって ASEAN と友好関係になかった時期であった点である。つまり、ベトナム支援ではなく、純粹に中国の進出を地域安全保障への悪影響と捉えたのである。

第 1 回（1990）ワークショップには、ASEAN6 カ国からの参加者が集って、環境・生態・科学調査、海運・航海・通信、資源管理、政治・安全保障問題、領域・管轄権問題、協力のための国際的メカニズムのテーマ別 6 セッションで議論した（実際には、政治・安全保障問題と領域・管轄権問題の 2 セッションは合併して議論した）。また、ASEAN 加盟国以外の利害関係国からも参加を募ることが合意され、第 2 回（1991）にはベトナム、中国、台湾（そしてラオス）からも参加するようになった。その後、毎年開催され続けて、20 周年を記念するワークショップを開催している。

◎南シナ海に関する ASEAN 宣言（1992 年 AMM、議長国フィリピン）

1992 年は ASEAN が南シナ海問題に関与する転機の年となった。上述のように、この年、中国政府は領海・接続水域法を制定しただけでなく、Gaven 礁（南薫礁）に自国の領土標識を設置して具体的行動をとるにいたった。とくに、上記ワークショップ第 3 回（1992 年）会合で中国からの参加者が中国は一方的行動をとらないと述べてから旬日を置かずに起きた Gaven 礁での標識設置が ASEAN 側に衝撃を与えたことが直接の契機になったという。中国進出の脅威を直接受ける

フィリピンが、92年 ASEAN 外相会議（AMM）の議長国だったことも、ASEAN として宣言を出すことを後押ししたのかもしれない。

この宣言は、紛争の平和的解決に互いにコミットした東南アジア友好協力条約（TAC：1976年 ASEAN 諸国が締結）に言及しながら、南シナ海における主権をめぐる紛争での武力不行使、紛争の平和的処理の必要性、関係国の自制などを ASEAN として謳ったものであり、その後の ASEAN の基本方針となった。

◎南シナ海での最近の情勢に関する外相声明（1995年）

それまでは、ベトナム（当時は ASEAN 未加盟）との衝突に終始していた中国の進出であったが、1995年の Mischief 礁（美濟礁）事件は、直接 ASEAN 加盟国であるフィリピンの権益を侵すものであった。ASEAN はただちに緊急の外相声明を発表し、中国を名指ししなかったものの、Mischief 礁（美濟礁）に言及して、92年の宣言に掲げられた原則に従うことを促した。

また、1995年の ASEAN 地域フォーラム（ARF、1994年設置）第2回会議では、議長総括の中で、92年の宣言が再言及された。このように、事あるごとに ASEAN は武力不行使と紛争の平和的解決を訴え続けた。もちろんこれは中国政府を念頭に置いてのことであったが、中国からの反応はなかった。

◎南シナ海における関係国の行動に関する宣言（DOC、2002年、中 ASEAN 首脳会議）

ASEAN は1999年の非公式首脳会議（フィリピン議長国）で「南シナ海における地域的行動規範」草稿を採択したが、中 ASEAN 首脳会議では合意にいたらず、その後も中国と非公式協議を続け、2002年の首脳会議で、「行動規範 Code of Conduct（COC）」ではなく「行動宣言 Declaration on the Conduct」に規範性を薄めて合意にいたった。宣言の内容は、国際法や TAC の原則の遵守、領域・管轄権をめぐる紛争の、武力の行使や威嚇を伴わない平和的な処理、無人の島、岩礁、砂州などに人を居住させるなど紛争を複雑化・悪化させる行動の自制、対話や信頼醸成への努力、といったものを含んでいる。

それまで消極的だった中国政府が、ASEAN に接近するかの振る舞いを見せたのは、必ずしも南シナ海における領有権対立で妥協的な態度に軟化したからというわけではない。当時、中国は ASEAN に対して自由貿易協定の締結を提案し、ASEAN との関係強化をめざしていた。そして2002年の首脳会議では、行動宣言だけでなく、中 ASEAN の FTA（正確には中 ASEAN 包括的経済協力枠組協定）も締結された。そして翌年には、域外大国の先頭を切って、TAC に加入した。中国側が行動宣言に合意したのは、南シナ海問題の解決をめざそうとしたわけではなく、ASEAN との関係強化を望んでいることを示すシグナルのひとつだったのではないだろうか。

◎DOC 実施の指針（2011 年、中 ASEAN 外相会議、議長国インドネシア）

DOC 合意以降、中国と ASEAN は高級事務レベル会合や作業部会を持ったが、DOC に盛り込まれた具体的協力は手つかずのままだった。一方、中国は 2000 年代末になると南シナ海での活動を活発化させ、ベトナムやフィリピンと摩擦を繰り返すようになった。2009 年から 10 年にかけて、ASEAN 地域フォーラム（ARF）、ASEAN 拡大国防大臣会議（ADMM プラス）、東アジア首脳会議（EAS）といった ASEAN と域外パートナーとの会議の場で、南シナ海をめぐって中国と ASEAN 諸国や域外諸国（たとえばアメリカ）との対立が顕在化した。

こうした中、2011 年の AMM に際しての一連の外相会議が開かれ、中 ASEAN 外相会議で、DOC 実施のための指針（ガイドライン）が合意された。それは、DOC に掲げられた具体的協力を実施する方針を再確認しただけであり、新しい展開を見せる内容ではなかった。中国側に、ASEAN 諸国との関係悪化に対する歯止めの必要性を感じさせたのかもしれない。

◎ASEAN 外相による ASEAN6 箇条原則に関する声明（2012 年 7 月 20 日）

2012 年の AMM では、共同声明の中で南シナ海問題に関して中国に対してどのような表現をとるかめぐる加盟国どうしで対立が生じ、結局共同声明を採択できないという前代未聞の「失態」を招いた。その弥縫策として、AMM の 1 週間後に ASEAN の立場を再確認したのが、6 箇条原則に関する外相声明である。6 箇条原則とは次の項目を指している。

- 1 DOC 完全実施
- 2 DOC 実施指針の確認
- 3 COC 早期締結
- 4 国際法原則尊重
- 5 自制と武力不行使
- 6 国際法原則に則った紛争解決

これらは、何ら新規なところはなく、文字通り、従来の方針の再確認にとどまるものであり、AMM 共同声明不採択が引き起こした ASEAN 分裂のイメージを少しでも和らげようとするものにすぎなかった。

◎DOC 完全実施合意（2012 年、中 ASEAN 首脳会議）

DOC10 周年にあたる 2012 年、中国と ASEAN 諸国の首脳は、DOC 完全実施に合意した。しかしながら、ASEAN にとって念願の COC への言及はなかった。結局、中国は領有権紛争の解決で一切の妥協を見せてこなかったばかりか、関係国どうしの協力活動実施への原則的合意を再確認し、ASEAN 側との協議の継続に合意しただけであった。紛争当事国のみが関わって平和的解決を

めざすべきであるという態度をとりつづける中国にとっては、ASEAN としての枠組に関与することさえ ASEAN に対する友好的シグナルなのかもしれない。

4. ASEAN の地域秩序模索

ASEAN 諸国は、ASEAN を協議の場として東南アジアの地域秩序を議論し、ASEAN を利用して地域秩序の形成を模索してきた。ここでいう「地域」とは、東南アジア諸国が面する海域を含んでいるのは言うまでもない。今まで、ASEAN 諸国がどのような地域秩序をめざそうとしてきたのか、年代順に追ってみよう。

◎東南アジア中立化構想

東南アジアの中立化は、もともとマレーシア政府が提唱し始めたが、1971年7月の突然のアメリカ・ニクソン大統領の訪中発表（いわゆる第1次ニクソン・ショック）とその直接的影響を受けた10月の国連における中国代表権交代（いわゆる中国の国連加盟）というアジアの戦略環境の大変動を受けて、当時のASEAN5カ国が1971年11月、東南アジア平和自由中立地帯（ZOPFAN）宣言を採択して、東南アジアの中立地帯化をめざすことを初めて謳った。

もともと、ASEAN 諸国の中では「中立（neutrality）」概念は全く異なる2つの意味として捉えられていた。ひとつはマレーシアやインドネシアの解釈であり、「大国の不関与・不在」という意味に解されており、いずれの大国とも同盟を結ばず、大国の軍事基地を東南アジアに置かないことが具体的状況として了解されていた。もうひとつは、真逆の「大国の関与・相互牽制」という意味に解されており、大国が東南アジアに利害関心を持ち続け、互いに牽制することにより、いずれの大国も東南アジア諸国に対して圧倒的影響力を持たない状況を維持することが具体的状況として了解されていた。この解釈は、とくにシンガポールがとってきており、中立（neutrality）ではなく中立化（neutralization）として捉え、neutralization が「中和（酸とアルカリの）、無害化（敵対勢力の）」といった意味を持っていることと関連していると思われる。

冷戦が終結し、東南アジアからアメリカの軍事基地もソ連（ロシア）の軍事基地もなくなって久しい。また、中立地帯への言及も2000年代に入って減っている。しかし、東南アジア地域・海域に対する域外大国のプレゼンスがどのようになるのかは、ASEAN 諸国にとって今日でも相変わらず重要な問題である。そして、中国の進出に対して、他の大国のプレゼンス強化をどのように評価するのかという問題でも、今日の ASEAN 諸国が決して一枚岩になっていないことに繋がっている。

◎紛争の平和的解決へのコミットメント

東南アジアの5カ国がASEANに結集した最大の目的は、相互の善隣友好を促進することであった。逆に言えば、1960年代後半の当時、5カ国は深刻な相互不信に苛まれていたことを意味している。それから約10年後の1976年、これら5カ国は東南アジア友好協力条約（TAC）を締結し、互いの紛争を平和的に解決することに合意したのである。やがて、この条約は組織としてのASEANを基礎づける理念を表したものとして理解されるようになった。今日では、ASEANはASEAN憲章（2007年採択）によって規定されている。憲章によると、組織としてのASEANをめぐる紛争解決には憲章の規定を適用し、それ以外の紛争（たとえば領土紛争）の解決はTACにしたがうという棲み分けができています。

2000年代に入ると、ASEAN諸国は、TACを域外諸国に開放して、平和的紛争解決の理念を域外国にも求めるようになった。それに応じて、まず中国が2003年に加入し、続いて日本、ロシア、インド、オーストラリアなどが相次いで加入し、2009年にはアメリカまでが加入するようになった。なお、東アジア首脳会議を制度化しようとした際、その参加資格にTAC加入が含まれることになった。域外国がASEANとの関係強化・ASEAN主導の制度への参加をめざそうとしたとき、TACが重要な役割を果たすようになったのである。

もっともTACの規定に従って紛争が解決された事例はまだない。その意味で、具体的な効果というより、平和的紛争解決の精神を掲げたもので、きわめて政治理念的な段階にとどまっているといえよう。

◎東南アジア非核兵器地帯構想

東南アジアの非核化は、ZOPFAN実現の一環として、かねてよりインドネシアの念願であったが、それが具体化するのには冷戦後の1990年代に入ってからである。1995年のASEAN首脳会議には、加盟7カ国だけでなく未加盟のカンボジア、ラオス、ミャンマーからも首脳が参加して、東南アジアの全10カ国により東南アジア非核兵器地帯（SEANWFZ）条約が署名された（97年発効）。非核地帯は、すでに中南米・カリブや南太平洋、アフリカなどに形成されているが、これらと比較してSEANWFZがもっている大きな特徴は、締約国の領域にとどまらず、排他的経済水域（EEZ）まで延伸している点である。しかしそのために、国連海洋法条約との整合性などいくつか問題点が指摘されているが、何よりも核兵器国がこの規定を嫌って、全核兵器国が未遵守（議定書未署名）である。

◎ASEANを中心とする広域制度の活用

ASEAN諸国にとって各国の（そして東南アジア全域の）安全を保障する地域秩序は、自らのパ

ワーにのみ依拠して確立するのではなく（それはそもそも不可能・非現実的であり）、大国を含む域外諸国との関係性において初めて実現するものである。その意味で、ASEAN 諸国が ASEAN を利用して、国家安全保障・地域安全保障を求めて域外諸国との関係を調整しようとしていることは当然といえよう。

ASEAN は、ASEAN を含む広域制度のあり方をめぐって、「ASEAN の中心性」に頻繁に言及している。それは、広域制度のなかで、ASEAN を特別な地位（ASEAN 自身の表現では、運転席）に居続けることを意味している。安全保障については、相互に関連する 3 つの制度が機能している。

第一に、ASEAN 外務大臣会議（AMM）を中心とする ASEAN 地域フォーラム（ARF）と ASEAN 拡大外相会議（PMC）である。第二に、ASEAN 国防大臣会議（ADMM）を中心とする ASEAN 拡大国防大臣会議（ADMM プラス）である。そして、ASEAN 首脳会議を中心とする ASEAN プラス 3 首脳会議と東アジア首脳会議である。最後の東アジア首脳会議以外すべて ASEAN という名称を含んでおり、ASEAN 中心なのは自明だが、東アジア首脳会議も ASEAN が中心となる（具体的には常に議長国となる）ことが了解されている。このような広域制度は、いずれも対話・協議・協力場であり、直接的に軍力などで安全を保障しようとするものではない。その意味で、ASEAN はゆるやかな制度によって、安全保障を確実なものにしようとしており、軍事同盟のような手段にあえて頼らない方針をとっている（個別的には、フィリピンとタイはアメリカの同盟国であり、マレーシアとシンガポールはイギリス、オーストラリア、ニュージーランドと 5 カ国防衛取り決め（FPDA）を結んでいる）。

5. ASEAN 政治安全保障共同体と海域安全保障

2015 年に向けて、ASEAN は ASEAN 共同体の創設をめざしているが、共同体の 3 本の柱のひとつが政治安全保障共同体（APSC）である。この構想は、2003 年の ASEAN 第 2 協和宣言で初めて打ち出されたが、2009 年には APSC の青写真が示された。ASEAN の新しい動きが地域・海域の安全保障にとってどのような意味を持っているのか検討しよう。

◎APSC がめざしているもの

APSC 青写真によれば、APSC は今まで ASEAN 諸国が積み重ねてきた政治・安全保障協力の集大成であると同時に、今までめざしてきたものをこれからもめざそうとするものである。まず、APSC の特徴として、次の 3 点をかかげる。

A. 価値と規範を共有する規則準拠（rule-based）の共同体

B. 総合安全保障をめざす責任を共有する、凝集して、平和で、安定した強靱な地域

C. 統合と相互依存が高まる世界の中で活発で外向的な地域

そして、各特徴について、具体的な行動計画を青写真は並べている。最初の特徴Aに関しては、もっぱら加盟国の政治に関するA1と地域規範を取り上げるA2とに分けられており、地域・海域安全保障に関する計画はA2に登場する。すなわち、

A1 政治発展における協力 (A1.1 ~ A1.9)

A2 [地域] 規範の形成と共有 (A2.1 ~ A2.5)

A2.2 TAC の下の協力強化

A2.3 DOC の完全実施 (COC 採択に向けて)

A2.4 SEANWFZ の実現

A2.5 ASEAN 海事協力 (maritime cooperation) の促進

A2.5 を除いて、いずれも ASEAN 加盟国間の関係に限定せず、域外諸国を巻き込んで東南アジアの安全保障をめざそうとしている。

特徴Bについては、以下の6項目にわたって具体的計画が並べられている。

B1 紛争予防／信頼醸成措置 (B1.1 ~ B1.5)

ARF のみならず ADMM の年次開催

B1.1 信頼醸成措置 (CBM) の強化

B1.2 防衛政策・安全保障認識をめぐる透明性と理解の増進の促進

B1.3 ARF の強化

B2 紛争解決・紛争の平和的处理 (B2.1 ~ B2.3)

B3 紛争後の平和構築 (B3.1 ~ B3.3)

B4 非伝統的安全保障 (B4.1 ~ B4.2)

B4.1 国際犯罪・越境脅威対策の協力強化

B4.2 テロ対策の強化

B5 災害管理・緊急対応の強化

B6 緊急事態への有効で迅速な対応 (閣僚級会合の開催)

特徴Bに関わる具体的協力の中身は、従来から掲げられてきたものが中心で、海域の安全保障にとって重要なものはあまり見あたらない。

APSC の最後の特徴Cについては、ASEAN の中心性の保持、域外諸国との関係強化、多角的協力が簡略に触れられているだけである。

要するに、ASEAN 諸国は、ASEAN の政治安全保障協力を相互関係のみに限定せず、域外諸国を関与させてきた制度の下で域外諸国との協力も重視し続けることは明らかである。言い換えれば、APSC とは ASEAN 加盟国が中心となって域外諸国とともに構築すべきもののようである。

◎ASEAN 事務総長の役割

ASEAN 事務総長は、ASEAN を代表する立場にはないが、ASEAN 憲章によって従来と比べると重要な職責が与えられた。前事務総長のスリン・ピッサワン（任期、2012 年末まで）は、新しい立場を大いに利用したし、新事務総長レ・ルオン・ミン（Le Luong Minh）（任期、2017 年末まで）にもその兆しが見える。ベトナム出身のミン事務総長は、出身国政府の方針を反映しているのかどうかはさておき、南シナ海問題をめぐって積極的に発言している。

たとえば、事務総長への就任が決まると、複数国の関わる紛争は多国間で協議すべきであると発言している（日経新聞 12.11.18）。いうまでもなく、中国が二国間での解決を望んでいることへの批判である。さらに、事務総長として、行動規範（COC）の早期締結をもたらすべく、ASEAN は中国と交渉を早く開始するよう努めるべきであるとも明言した（就任記者会見演説）。

安全保障問題は ASEAN 事務総長の権限外であり、重要な決定に関与できるとは思えないが、ミン氏は、ASEAN のスポークスマンとして、マスメディアの関心を引く言動を増すかもしれない。

6. 日本の対 ASEAN 協力

ASEAN は、加盟国どうしの領有権をめぐる対立を抱えながら、中国を取り込んだ対話制度の実現に成功し、中国のみならず日本、アメリカ、インド、オーストラリアなどが一堂に会する広域地域対話制度を幾重にも構築してきた。もちろん、このような制度が直接的に紛争解決につながる見通しは全くないが、対立や緊張の激化に対する防波堤になる可能性を持っている。また、「安全保障のジレンマ」が生じにくい非伝統的安全保障をめぐる協力の実施も、対立の存在とは切り離して、東南アジア海域の安全保障を高めるだろう。本章では全く触れなかったが、マラッカ海峡の安全は沿岸 3 カ国（インドネシア、マレーシア、シンガポール）による海賊行為等の取締によって大幅に改善した（ちなみにインドネシアとマレーシアは、2012 年末現在、アジア海賊対策地域協定（ReCAAP）に加入していない）。

東南アジア海域の安全保障に不可欠な ASEAN とは、日本は緊密な関係を築いてきた。今年（2013 年）は、日 ASEAN 関係樹立 40 周年にあたり、日 ASEAN 交流年にあたっている。ちょうど 10 年前の日 ASEAN 交流年は、東京で日 ASEAN 特別首脳会議を開催するなど、関係強化の節目となった。今回も、さらなる関係強化の契機になる可能性を秘めている。

東南アジア海域の安全を高める上で、中期的には次のような観点から、日本は ASEAN との関係を強化すべきだろう。すなわち、ASEAN はアメリカとはもちろん中国とも友好的・協力的関係を維持・強化しようとしている。したがって、中国を敵視したり排除したりするような枠組を日本側から提唱するようなことはすべきでない。ASEAN は中国と南シナ海問題を抱えているが、過去 20 年以上、中国を「社会化」すべく努力を払ってきた。日本は、ASEAN が構築しようとして

いる規範に中国も合意するように、さまざまな手段とチャネルを用いて働きかけるべきである。そのような地域規範は、直接的に紛争を解決するものではないものの、平和的状态が保たれることへの期待を少しでも高めることになる。日本にとっても死活的な利害関係をもつ海域において、ASEANと中国との間で一定の共通了解が成立することは大いに歓迎すべきことであり、ASEANの努力をサポートすべきである。

なお、南シナ海に面するASEAN加盟国のうち、域外国との協力を積極的に推進しようとしている国（とくにフィリピン、シンガポール、ベトナム）や、さまざまな局面でイニシアティブを發揮してきた国（具体的にはインドネシア）に対しては、組織としてのASEANに対する協力と切り離して、2国間あるいは少数国間の協力を進めるべきであろう。

また、長期的な観点からは、ASEAN自身に対する協力が今後とも重要な役割を果たすだろう。上述のように、ASEANは、2015年の共同体創設に向けてさまざまな取り組みをしているが、一層強靱で結合した共同体構築をめざすことは、2015年以降も続くだろう。とくに政治安全保障共同体（APSC）については、従来からの外務大臣会議（AMM）に加えて、防衛大臣会議（ADMM）を制度化し、ASEAN拡大防衛大臣会議（ADMMプラス）を主催して、広域の安全保障を話題にするようになった。このように、APSCは、加盟国相互の関係のみならず、東南アジアを含む広域秩序にも関与している。また、1994年に設置されたASEAN地域フォーラム（ARF）は、非伝統的安全保障分野での協力を力を入れるようになっている。また海洋安全保障への関心も高まっている。このようなASEANの主体的な取組を、日本は今後とも支援し、協力していくことが望ましい。

領有権をめぐる対立では、外交的解決はどの当事者にとっても政治的な妥協を意味するので国内政治的にきわめて困難な選択であるが、他方で、インドネシアとマレーシア、マレーシアとシンガポールが選択することができたような司法的解決も、少なくとも当面は現実的ではない。現在、最も必要とされるのは、互いに相容れない主張の当否はさておいて、現状の維持による緊張激化防止と平和的解決へのコミットメントの確認だろう。ASEANとの間で中国がこうした点で合意できれば、南シナ海だけでなく東シナ海の平和にも貢献できるだろう。

参考文献

浦野起央『南海諸島国際紛争史』刀水書房、1997年

佐藤考一「地域紛争と ASEAN の機能」山影進（編）『転換期の ASEAN』日本国際問題研究所、2001年

庄司智孝「南シナ海の領有権問題」『防衛研究所紀要』14（1）、2011年

防衛省防衛研究所（編）『第1回アジア太平洋安全保障ワークショップ アジア太平洋諸国の安全保障上の課題と国防部門への影響』2010年

防衛省防衛研究所（編）『第2回アジア太平洋安全保障ワークショップ アジア太平洋諸国の安全保障上の課題と国防部門への影響』2011年

防衛省防衛研究所（編）『第3回アジア太平洋安全保障ワークショップ アジア太平洋諸国の安全保障上の課題と国防部門への影響』2012年

Severino, Rodolfo C., “ASEAN and the South China Sea,” *Security Challenges*, 6(2), 2010

第7章 インド太平洋の安全保障秩序と Swing States への対応

菊池 努

1. はじめに

安全保障問題を考える際に、これまで太平洋とインド洋は別個のものであると捉えられてきた。しかし近年、この二つの海洋が一体化しつつある。日本の外交・安保政策の今後にとって、この変化への対応が大事である。実際、安倍晋三首相は2007年のインド議会での演説の中で「拡大アジア (broader Asia)」という言葉を使って新しい地域の形成を指摘した。また、2013年2月のワシントンの戦略国際問題研究所 (CSIS) の演説の中で、安倍首相が「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。「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¹。

この変化の背景には、新しい状況の出現がある。

第一に、経済成長に伴い海外貿易への依存度が増し、太平洋からインド洋に至る広域的な通商ルートの安全確保がいずれの国にとっても急務になっている。

第二に、中国などの海空軍力の近代化が進み、二つの海洋を結ぶ通商路の安全が乱される可能性が生まれている。

第三に、米国、中国、日本、インド、オーストラリアなどの海洋を巡る利害対立が、この地域の諸国を巻き込んで顕在化している。

日本政府は今後、「インド太平洋」という地域が一つのまとまりをもった地域としてこの地域の国際関係の重要な実態になることを念頭に置いてその外交安保政策を推進する必要がある。

日本にとって、インド太平洋の安保秩序が自由で開かれたものであることが望ましい。日本経済の生命線であるこの地域の通商路の安全とそれを支える航行の自由の原則がこの地域の諸国によって共有され、海賊などの行為を共同して取り締まる体制がこの地域に確立することが望ましい。また、日本に敵対的な国家がこの地域の海洋の安全保障に大きな力を有する事態が出現するのを阻止することが望ましい。

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。日本は引き続き中国の A2/AD 戦略の今後や、米国の Air/Sea Battle 構想の今後な

ど、米中間の軍事戦略構想の動向にも注意する必要がある。中国がインドを取り囲むように海軍基地のネットワークを構築中であるとの「真珠の首飾り」の議論は今日の実態に必ずしも合致しないものであるが、中国軍、特に海軍がかつての沿岸に関心を集中した時期から、軍事力を遠方に展開しうる軍隊へと変貌を遂げようとしているのは事実であろう。今後中国経済が変調をきたし、国内政治社会が不安定化する可能性はあるが、それでも同国の軍事力の近代化は今後予見しうる将来も継続するであろう。日本として、日米同盟の強化や友好国、近隣諸国との連携強化が不可欠である。

ピボット (Pivot) ないしリバランス (Rebalancing) と呼ばれるアメリカのアジア政策が、レトリックを超えて実態を伴うものに変化してゆくのかも注意深く見守る必要がある。特に国防予算の削減が米軍のアジアでの配置状況や戦略にいかなる影響を及ぼすのか日米間での緊密な協議が必要である。国防予算の削減と共に、アメリカ国内には前方展開の米軍を漸次縮小し、アメリカは域外から必要に応じてアジアでの勢力均衡を維持するための関与をすべきであるとの議論 (いわゆる「オフ・ショア・バランス (off-shore-balancing)」の議論) も散見される。

また、現在交渉中の TPP (環太平洋パートナーシップ協定) は、アメリカのピボット政策の経済版と言えるものであり、その動向は単なる地域貿易協定の締結にとどまらず、アメリカの今後のアジア関与の方向にも影響を及ぼすものである。日本の TPP 交渉参加にあたっては、そうした戦略的考慮も不可欠であろう。

米中双方の動きや米中関係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、米中などの大国ではないものの、インド太平洋の政治、経済、安全保障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など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。

中国の台頭とアメリカの経済の低迷という現実を前に、G2 論や米中共同統治 (コンドミニアム) の構想が提示されてきたが、基本的な価値の大きく異なる両国間の協調には大きな限界がある。おそらく戦後長く続いた「アメリカの優越」という時代は今後戻ることはないであろうが、他方でアメリカがこの地域から「撤退」し、イギリスが欧州大陸に対して採用してきたような、オフ・ショア・バランスの政策に転換することも考えにくい。アメリカは引き続き同盟関係を通じてアジア諸国に前方展開

の兵力を駐留させ続けるであろうし、TPP の帰趨はまだはっきりしないが、経済的にも引き続きこの地域に深く関与し続けるであろう。

中国の将来にも大きな不確定要素が存在する。昨年の世界銀行と中国発展センターとの共同レポートが指摘するように、投資と貿易に過度に依存した経済発展モデルはすでに限界に達していると指摘されている²。開発モデルの転換が不可欠であるが、そうした方向に中国が的確に舵を切れるか判然としない。中国は、国内の社会経済環境が不安定な状態になる可能性もある。

遠方の地にあるアメリカと比べて、地理的にインド太平洋に近接している中国には、この地域に影響力を拡大するうえで多くの有利な点があるが、「中国の覇権」がこの地域で実現する可能性も低いであろう。中国は数多くの国家と国境を接しているが、その多くで不安定を抱えている。中露国境、中央アジア、中印関係、中緬（ミャンマー）関係、中越関係、南シナ海、台湾問題、東シナ海、朝鮮半島と、インド太平洋地域の紛争のほとんどすべてが中国の国境沿いに位置している。中国にとって、こうした国境周辺の安定が当面の最優先課題であろう³。

アメリカが世界の覇権国になった時期には、アメリカ周辺の安全保障環境は平穏であり、周辺には同国に対抗する国家（群）が存在しなかった。東西に広い海洋が存在し、これが同国の安全を担保していた。周辺にはアメリカの台頭を制約しようという国家も存在しなかった。これに対し中国には、上に指摘したように国境周辺に多くの脆弱性が存在するうえに、周辺には中国の「覇権」を牽制する意思と能力を有した国家が数多く存在する。アメリカを中心にした同盟のネットワークも存在する。これらは中国の「覇権」形成にとって大きな制約要因であり続けよう⁴。

力の移行期に特有の相互の不信と警戒心が米中間には存在する⁵。中国の側には、中国の台頭を恐れるアメリカが対中「封じ込め」の政策を推進するのではないかと警戒心がある。近年のアメリカの対アジア・ピボット政策への中国の警戒心が中国の対米不信と警戒感を物語っている。2008年秋以降の世界的な経済危機の中で経済が低迷し続けるアメリカと、大型公共投資で世界経済の牽引役となった中国との力の格差が接近するに伴って、危機感を抱いたアメリカの対中「封じ込め」の可能性は一層高まったと中国が判断しているかに見える⁶。2012年の初め以来中国は「新しい大国間関係の樹立」を提案しているが、これは米中の力関係の変動（接近）に伴うアメリカの危機感の高まりと対中政策の転換の可能性（対中封じ込めの本格化）を懸念し、米中間

には歴史的な力の変動期に特有の対立と紛争を乗り越え、協調と協力の可能性が存在することを訴え、米の対中政策の硬化を回避しようとしたものであろう⁷。

米中の緊張の中で両国が近年進めているのが、インド太平洋諸国との関係強化である。アメリカは日豪韓比などの同盟諸国との関係を強化する一方で、インド、インドネシア、ベトナム、ミャンマーなどの諸国との二国間の経済、政治、安全保障分野の協力を進めている。また、ASEAN（東南アジア諸国連合）や ASEAN 地域フォーラム（ARF）、東アジア首脳会議（EAS）、拡大 ASEAN 国防相会議（ADMM Plus）などの地域制度を通じてインド太平洋地域への関与を深めている。インド太平洋地域の secondary powers およびそれらが主導する地域制度との関係強化である。アメリカのピボット政策の重点の一つは、前政権の時代に関心を低下させた ASEAN との連携強化にあった。また、TPP を通じて、インド太平洋地域の経済の枠組みづくりを米主導で進めようとしている。これらを通じてアメリカは、自国にとって望ましい貿易や海洋の規範とルールをインド太平洋地域に植え付けようとしている。

中国も過去数年の周辺諸国に対する「自己主張の強い（assertive）」行動の見直しに入ったかに見える。尖閣諸島を巡る日本との紛争やベトナム、フィリピンなどとの海洋権益や領有権を巡る争いでは従来の立場を維持しつつも、韓国や ASEAN 諸国に対しては経済関係を軸にした関係改善を模索する動きがある。

そもそも過去数年の中国の行動がそれまでの路線から逸脱した「自己主張の強い」ものであったかについては諸説がある⁸。また、仮にそうであったとしても、その理由にも諸説ある。ただ、少なくともこの地域の諸国の多くが中国の政策の中に対外政策の変化（硬化）を見出してきたというのも事実である。対中警戒心がインド太平洋で高まっている。中国を取り巻く環境は悪化していると中国自身が認識しているかに見える⁹。

これに対し中国は、南シナ海での法的拘束力を有する行動規範作りを目指す ASEAN の要求には必ずしも積極的に応じてはいないが、ASEAN が提唱する東アジア地域包括的経済連携（RCEP）¹⁰ の交渉開始に同意し、また日本との間で尖閣を巡る緊張が高まる中で日中韓の自由貿易協定交渉にも参加をすることになる。また、ASEAN 諸国との間では首脳外交を積極化している。

以上簡単に見てきたように、米中双方ともインド太平洋地域の諸国や地域制度との関係強化を進めている。それらを通じてアメリカ、中国双方が自国の影響力を高め、

この地域の国際関係のルールと規範を自国にとって望ましいものになるよう誘導しようとしている。アメリカにとっては、軍事力の透明性や航行の自由に関する国際ルールの浸透、国際ルールに基づく紛争の平和的解決、国内制度の調整にまで踏み込んだ経済ルールの確立などが目標である。これに対し中国は、アメリカの唱える国際ルール（例えば「航行の自由」）に反発し、国有企業を中心にした「国家資本主義」の開発モデルを堅持しようとしている。南シナ海での領有権問題では、国際法のルールに基づく解決に抵抗し、二国間での交渉を通じての打開を求める。こうした競争と競合の舞台になっているのが太平洋とインド洋を結ぶ海域なのである。

こうした米中双方の動きは、日本のインド太平洋外交に重要な視点を提供してくれる。つまり、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にはあり、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ということである。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（インド太平洋の戦略的要衝に位置する）、(5) 自国の地域的・国際的役割の拡大を求め（積極的な対外関与の姿勢を示している）、(6) しかし対外政策の方向が必ずしもまだ定まっていない国家群およびそれらからなる地域制度である。

例えば、インド太平洋地域には、(1) から (5) の属性を有し、近年リベラルな秩序（規範やルール）に関与しつつも、同時にそれに異議申し立ても行うなど、まだ全面的な支持を与えていない国がある。これらはまた、秩序維持のためのコストの分担に消極的な国でもある。既存の秩序の一部を支持し、その恩恵を受けつつもフリー・ライド（タダ乗り）を基本とし、他方で既存のルールに異議申し立ても行う国でもある。

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少なからぬ影響を及ぼすことになろう。本論ではこれらの諸国を **Swing States** と呼ぶ¹¹。

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（あるい

はそれらの諸国からなる地域制度) であることが望ましい。本論では、swing states として、インド、インドネシア、そして東南アジアの地域制度である ASEAN を取りあげることとしたい(今後ミャンマーの民主化が進展し、国際社会との交流が深まれば、ミャンマーも日本にとって重要な Swing State になるであろう。また、ミャンマーの動向は同国が加盟している ASEAN の今後にも影響を及ぼすであろう)。また、Swing States への対応の一環として、本稿ではオーストラリアにも言及したい。同国は近年、インド太平洋地域を念頭に置いて、インドやインドネシアなどの諸国との連携強化を進めている。最近公表された『国防白書 2013』においても、「インド太平洋」という地域概念が採用され、インドやインドネシアとの関係強化がうたわれている。

2. インド太平洋の国際関係

「インド太平洋」の国際関係にはいくつかの側面がある。一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。そしてそれを脅かす可能性のあるものとして、中国の海軍力の増強の問題に関心が向けられている。また、これに関連する課題として、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一つである。

もう一つ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」(成長する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結び、結びつきを強めつつある。また、ASEAN10 か国と日中韓印豪 NZ の 6 か国は RCEP 締結に向けての交渉を開始しようとしている。ミャンマーの国際経済への参画は、東南アジアとインドを結ぶ経済ネットワークの拡大に寄与しよう。経済的にもインド太平洋は一体化しつつある。

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

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。しかし、「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¹²。

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。実際、アジアでは今日、ある国の軍事力の近代化が他国の軍事力の強化を促すという、「作用—反作用」型の軍拡が海軍力の分野で生まれつつあるとの指摘もある¹³。

大国間政治の変化の一つの表れが「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、中国の一方的な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世界大戦前のヨーロッパと比較する議論も出ている。冷戦直後に「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。

以上のように、「インド太平洋」という新たな地域概念が台頭しつつある現在、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関わる。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課題である。その一つの方策として、本論は、secondary powers/swing states と特徴づけられる諸国に着目する。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形成において、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。

3. Swing States の重要性

国際秩序のあり方を規定する大きな力を持っているのは主要大国である。しかし、今日のインド太平洋のような、国家の力が激しく変動し、主要大国間に国際秩序の基本原則に関して相違があり、しかも相互の不信や疑心暗鬼が大国間に存在する状況の下では、secondary powers/swing states と呼ばれる中小国が、大国間政治において国力以上のバーゲニング・パワーを持つ可能性がある。実際、大国自身も大国間政治を有利に進めるために、こうした secondary powers/swing states 諸国ないし地域組織の支持調達を求めている。日本外交にとって、米中をはじめとする大国は重要であることは言を俟たないが、これまで十分に注目されてこなかったこれら国家群・地域組織に着目する必要がある。以下ではより詳細にその意義を述べたい。

(1) インド太平洋地域秩序における Secondary Powers/Swing States の重要性

今後、インド太平洋地域においてどのような秩序が形成されるのか、現在進展しているパワートランジションの行方は未だ判然としない。リベラルな価値に基づく秩序が形成されるのか、他の様相を呈する秩序になるのか不明である。現状は秩序形成過程にある。日本が目指すべき秩序は、戦後形成された自由で開放的な秩序、すなわち、リベラルな規範とルールが確立した秩序である。例えば、開かれた海洋秩序、法の支配する海洋秩序の維持は日本の重要な政策課題である。

インド太平洋の secondary powers の間では、リベラルな国際秩序に対する姿勢は多様である。一方では、オーストラリアのようにリベラルな国際秩序に深くコミットし、

その維持強化に尽力している国がある。しかし他方で、この地域にはリベラルな規範やルールへの支持を強めつつも、先進諸国主導の秩序原理への警戒心や先進諸国への不信感を抱く諸国もある。今後これらの諸国がリベラルな秩序をより深く支持する可能性もあれば、逆の可能性もありうる。つまり、これら諸国は、その政策動向いかんによって、インド太平洋地域秩序のあり方に大きな影響を及ぼす *Swing states* であると見ることができる。日本の外交課題は、これらの *secondary powers /swing states* をリベラルな規範やルールを受け入れ、その維持強化へと努力する方向に誘導することである。

(2) 日米同盟と *Secondary Powers/Swing States*

日本が深く関与する地域が「インド太平洋」に収斂するかどうかはまだ判然とせず、「東アジア」や「アジア太平洋」が今後より重要な地域概念になる可能性もある。ただ、今後しばらく地域の国際関係の不透明性は続くであろう。「東南アジア」、「東アジア」、「アジア太平洋」などの地域は引き続き存在するであろうし、それらの間の軽重が変化する可能性もある。状況は流動的で、今後地域情勢がいつそう不安定になる可能性も否定できない。そうした中で、日本外交を支える最も重要な基盤は日米同盟である。強化された日米同盟は、アジアの国際関係の移行期の混乱や不安定を回避するための数少ない安定装置の一つである。日本はこの同盟の維持強化に努めなければならない。

しかし、日米同盟は日米両国の努力だけで強化されるわけではない。日米同盟を安定したものにするためには、その公共財的側面（日米同盟は航行の自由などの海洋の安全（コモンズ）を支え、地域の権力政治の激化を抑制する効果を有していることへの地域諸国の理解と支持が必要である。この必要性は今後ますます高まるであろう。

その際、地域諸国の日米安保に対する認識と姿勢を正確に認識しておく必要がある。アジアには「同盟は冷戦の遺物である」、「同盟はアジアの国際関係を「軍事化」している」、「同盟はアジアの共同体形成を阻害している」といった言説を振りまく国があり、アジア諸国の中にはそうした言説に配慮する諸国が少なからず存在する。また、日米同盟は基本的には日米二国間の排他的な安全保障の仕組みである。アジアには日米同盟の意義を認識しつつも、自らが直接関与できないそうした排他的な安全保障の仕組みに対して違和感を有する諸国も少なからず存在する。さらに、アジアの多くの

新興諸国には、大国主導の国際関係への懸念や不信がある。非同盟主義の伝統も依然として存在する。日米同盟の抑止効果を嫌う国は、日米とアジアの新興諸国との間にあるそうした認識のギャップを衝いて、同盟の基盤を弱めようとしている。こうした現状を踏まえ、日本はアジア諸国に対して、日米同盟の意義についての理解を深める努力を強めるべきである。

その際、考慮すべきことがある。それは、アジア諸国ないしは secondary powers/swing states にアプローチする際に、日米同盟強化という側面を強く打ち出すことには慎重になるべきであるということである。日米同盟の役割は、日本の安全保障にとっても、また地域の平和と安定にとっても、戦後最も高まっている。しかし、日米同盟強化を第一の目標とし、それを実現するという観点からアジア外交を推進すれば、日本との関係強化に慎重になる国が生まれてくる恐れがある。

米中の競合関係が強まる中で、地域諸国間には米中以外の主要国への期待は大きい。日本はこの期待に応えるべく、また日米同盟に対する secondary powers/swing states の理解と支持を深めるべく、日米同盟と「インド太平洋」外交との間に均衡のとれた、慎重な取り組みが日本には求められる。

(3) Secondary Powers/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 secondary powers/swing states とは、インド、インドネシア、オーストラリア、そして ASEAN という地域制度である。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。

1) インド

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。しかしその一方で、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。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言ってよからう。

ここで一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] と題する報告書を巡る議論である¹⁴。この報告書は、インドの外務省と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言われていること、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、その内容につき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言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、冷戦後のインドの内外で、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、国際社会から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より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諸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である。

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。

同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2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がある。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立場を弱めてはいない、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」という主張にも見られるように、「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。非同盟の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ない。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「ほかの諸国の争い」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であると著者の一人は指摘する。

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おらず、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、報告書に一貫して見られるのは、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、インドが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づけられてきたが、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捉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などを続ける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。今後その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、中印間の力に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。そうした期待に応じて国際的な責任を引き受け、インドを国際社会の大

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え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インドが引き受ける（引き受けざるをえない）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って、同報告書が「非同盟」と「戦略的自立」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言えよう。

同報告書が提唱する「非同盟」や「戦略的自立」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えないという現実を反映しているとも言えよう。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中で徐々に形成されてゆくということであろう。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。

2) インドネシア

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。インドネシア周辺の海域は軍事的にも経済的にも重要である。マラッカ海峡は太平洋とインド洋を最短で結ぶ海峡である。同国は南シナ海の領有権争いの当事国ではないが、この問題の平和的解決を目指して1990年代初めより関係諸国の相互理解と問題解決に向けての協議を主導してきた。1997年のアジア通貨危機で深刻な経済危機に陥ったものの、その後経済は回復軌道に乗り、2008年秋以降の世界経済危機においてもインドネシアは高い成長を達成した。成長の基調は今後も続くと予想されている。また、インドネシアが国際社会でその存在感を高めることに対する国民の支持も高い。

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。植民地としての体験は、インドネシアの対外政策において、大国支配への強い警戒心を生んできた。マラッカ海峡の管理問題はその代表的な事例である。インドネシアは、マラッカ海峡の安全管理に域外国が関与することを断固として拒否してきた。日本など域外国に技術支援を求めることはあっても、域外諸国がマラッカ海峡の問題にそれ以上の関与をすることを受け入れていない。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いる¹⁵。

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越え、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。

しかし同時に、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。現在のマルチ・ナタレガワ外相の提唱する **Dynamic Equilibrium** の対外政策は、大国の権力政治においてはいずれにも与せず、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の外交空間を拡大しようという考えに基づいている¹⁶。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。実際、2012年7月のプノンペンでの ASEAN 外相会議の混乱を収拾したのはインドネシアであった。

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** として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説く論者もいる¹⁷。

インドネシアの戦略的な重要性の高まりは、米中双方の同国への姿勢にも表れている。ヒラリー・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。バラク・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。

3) ASEAN (東南アジア諸国連合)

もう一つが東南アジアの **Secondary Powers** を核とする地域組織である ASEAN である。ASEAN 諸国が位置する東南アジアは地理的には「インド太平洋」の中心に位置している。また、マラッカ海峡を擁し、南シナ海では領土主権を巡る紛争が激化している。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。相対的に小さな国力の諸国からなる ASEAN の対外関係の基本は、大国の力の行使を抑制 (**tame**) し、大国間の権力政治の激化を防止し、大国間の力の緩やかな均衡状況を利用して、ASEAN の行動の余地を拡大することにある。こうした ASEAN の基本的な姿勢からすると、近年の大国間の権力政治の激化は懸念の対象である。大

国が激しくぶつかり合う状況が生まれれば、ASEAN のような地域組織の行動の余地はなく、東南アジアの運命が再び大国政治によって決められてしまう懸念もある。

「インド太平洋」という概念に対する ASEAN 諸国の姿勢は多様であるが、総じて言えば警戒的であるということであろう。その背景には、この地域概念の背後にアメリカのアジェンダがあると見ており、それに同調していくことへの不安がある。アメリカの戦略に巻き込まれるのではないかという不安である。さらに、この地域概念と近年のオバマ政権の「ピボット」政策（リバランスの政策）は密接に結びついており、軍事的な色彩が濃厚であることへの不安もある。また、中国に対する懸念は近年深まっているが、同時に「インド太平洋」という概念が「対中包囲網」形成の一環ではないかとの警戒感もある。大国の権力政治に巻き込まれることへの不安感が根底にある。

しかし、このことはインドネシアやタイ、シンガポールなどの ASEAN 諸国がインド洋と太平洋が経済、政治、安全保障の分野で結びつきを深めていることを否定するものではない。否、逆に両者の結びつきへの認識は深まりつつあり、ASEAN 自身もそうした連結を強化する方向に動いているのである。実際 ASEAN は、ASEAN を軸とした多様な地域制度の外延を近年拡大しつつある。EAS へのインドやオーストラリアの参加や自由貿易協定の締結などは、そうした ASEAN の姿勢を雄弁に物語っている。また、近年、EAS が拡大され、アメリカやロシアも参加することになった。これはまさしくインド洋と太平洋を繋ぐ地域制度である。

ASEAN はまた、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。ASEAN 諸国もインド洋と太平洋が結びつきを強めているとの認識を有しているのである¹⁸。

ただし、ASEAN 諸国が「インド太平洋」という概念を受け入れることは当面ないであろう。すでに指摘したように、この概念はアメリカのアジア（インド太平洋）戦略を背景にしているものであると ASEAN 諸国が認識していることにある。また、これに同調することは、自らの行動の自由を狭めるだけでなく、中国の敵対心を刺激するという懸念もあるからである。

代わって ASEAN 諸国が提唱するのが、「東アジア」ないし「拡大東アジア」という概念であろう。「インド太平洋」と「東アジア」ないし「拡大東アジア」は、地理的な範囲を共通にしつつも、「拡大東アジア」は、アメリカ流の地域概念を拒否し、ASEAN

が自ら主導する形で地域をまとめていこうとする意欲の表れであろう。そこでは、「東アジア」と「インド太平洋」をどのような組織原理でまとめてゆくのかを巡る大きな姿勢の違いがある。こうした姿勢の違いは、海洋の安全保障（例えば航行の自由の原則）や経済（地域的な自由貿易協定）のあり方に関する齟齬が生まれる可能性を予見させる。

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¹⁹。

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、自ら東南アジアに 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事である。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。

4) オーストラリア

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

リアのダーウィンやパース、フリーマントルを中心と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のココス島に無人偵察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生み出している。一つはこれを「戦略的好機」と見て、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導している²⁰。

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の米海軍の使用なども議論されている。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大量の鉱物資源の輸入）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置くことである。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²¹。

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ンネルを有している。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。

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。ジョン・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 (deputy sheriff) 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。「アジアにある欧州国家」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 (FPDA) 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²²。

こうしたオーストラリアは、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角性がまだ必ずしも定まっていないう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となりうる（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）。

日本のもう一つの課題は、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、上に指摘したように、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もある）。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、国内には中国との経済関係を重視し、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いる。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はなっていないが、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。

（4）Secondary Powers/Swing States が抱く日本への期待

かつて東南アジア地域に巨大なプレゼンスを有していた日本であるが、近年の経済的な低迷と政治的な混乱の結果、そのプレゼンスを低下させつつある。しかし他方で東南アジア諸国の間には、米中の緊張が高まる中で、日本への期待も大きい。対立であれ協調であれ、米中二国でインド太平洋の地域の政治経済関係が規定されることへの強い警戒心が東南アジア諸国の間にあるからである。第三の有力国としての日本への期待がある。ASEAN と日本との関係の歴史は古く、長年にわたって築かれた日本への信頼は今日なお強い。日本が東南アジア諸国の国づくりに尽力してきたことを東南アジア諸国は忘れてはおらず、日本はこうした外交資産をより積極的に活用すべきで

ある。

インドもまた日本との関係強化に積極的である。インドにはアメリカに対する不信心や中国に対する根強い警戒心はあるが、その一方で日本との政治、経済、安保協力に対する抵抗感は比較的希薄である。オーストラリアも長年にわたって日本の地域的、国際的役割の拡大を一貫して提唱してきた国である。相互の信頼感も極めて強い。

日本は「インド太平洋時代」の外交において、これら secondary powers/swing states と特徴づけられる諸国や地域組織との間で築いてきた相互信頼という資産を基に、同諸国・組織の期待に応えられるよう関係強化を図りながら、インド太平洋秩序形成における日本の影響力の維持・確保に努めなければならない。

この地域への日本の対応を考える際に以下の点に留意する必要がある。

第一に、この地域には、日米などの既存の大国と同時に、中印などの新興大国が関与している。海洋のルールや規範のあり方が先進国と新興国の争点の一つになっている。

戦後世界にあって、この地域の安全保障の維持に主要な役割を担ってきたのはアメリカである。しかし今日、中印などの新興大国を糾合した新しい海洋のルールや仕組みを構築しなければならない時代が到来した。最近の東シナ海や南シナ海での領土や海洋の安全を巡る紛争は、二つの海洋を結ぶ新たな安全保障秩序の形成という大きな文脈の中で理解する必要がある。

第二に、中東やアフガニスタン、パキスタン、アフリカ諸国などの安定を図ることは引き続き日本にとって重要な外交課題である。この課題に取り組む際に、それが太平洋からインド洋に至る海洋の安全保障の確保という問題と密接に結びついていることを念頭に置く必要がある。

第三に、歴史的には大陸国家であった中国などの海洋の秩序についての考え方は、日米など海洋国家のそれと異なる可能性がある。実際、「藍色国土 (blue land)」という言葉が象徴するように、中国の海洋に関する概念は領土のそれに近似しているかに見える。領土と異なり、海洋には国連海洋法条約 (UNCLOS) など国際的なルールがある。協議を通じて、中国が自由で開かれた海洋のルールを尊重するよう慫慂する必要がある。中国との軍事的な信頼醸成も今後の重要な課題である。

第四に、海洋の秩序を巡る係争は基本的には大国の間で繰り広げられている。しかし、そうした大国政治の中で、海洋のルール作り、基地や寄港地の提供、経済水域の

使用の問題など、規模の小さな国や戦略的要衝に位置する島嶼国の重要性が高まっている。

地理的にはこの地域の中心に位置する東南アジア諸国や、地域機構としてその役割を高めている ASEAN との連携強化が大事である。インド洋ではモルジブやスリランカなどのインド洋諸国、パラオやミクロネシア連邦などの南太平洋島嶼国へのきめ細やかな日本の対応が必要である。特に本稿で指摘したように、インド、インドネシア、ASEAN はインド太平洋秩序の方向に多大の影響を及ぼす可能性のある Swing States である。

ただし、日本やアメリカの安全保障上の利害とこれら諸国のそれは必ずしも一致しない側面がある。日本は、米中印などの主要国との大国政治に関与しつつ、大国政治とは異なる論理と心理で動く swing states との関係を調整するという、困難だが重要な課題に取り組まなければならない。

— 注 —

- ¹ Michael Auslin, *Security in the Indo-Pacific Commons: Toward a Regional Security* (Washington: The American Enterprise Institute, Dec 2010).
- ² *China 2030: Building a Modern, Harmonious, and Creative Society*, Washington: The World Bank, February 2012.
- ³ Paul Stares et.al., *Managing Instability on China's Periphery* (New York: Council on Foreign Relations, 2011).
- ⁴ 中国の「平和的台頭」が容易ではない理由として中国の近隣諸国に中国の優越を拒否する有力国が数多く存在することを指摘する論者は多い。例えば以下を参照。John J. Mearsheimer, “The Gathering Storm: China’s Challenge to US Power in Asia,” *The Chinese Journal of International Politics*, vol.3 (2010), pp.381-396.
- ⁵ Kenneth Liberthal and Wang Jisi, *Addressing US-China Strategic Distrust* (Washington: The Brookings Institution, John Thornton China Center Monograph Series, Number 4, March 2012).
- ⁶ Nina Hachigian, *Managing Insecurities across the Pacific* (Washington: Center for American Progress, February 2012).
- ⁷ Cui Tiankai, Pang Hanzhao, *China-US Relations in China's Overall Diplomacy in the New Era—On China and US Working Together to Build a New-Type Relationship Between Major Countries—*, July 20 2012, The Ministry of Foreign Affairs of the People’s Republic of China <<http://www.fmprc.gov.cn/eng/zxxx/t953682.htm>>.
- ⁸ 例えば以下の研究は、中国が「新しい自己主張」に転換したことに疑義を唱える。Alastair Ian Johnston, “How New and Assertive China is China’s New Assertiveness?,” *International Security*, vol.37,no.4 (Spring 2013), pp.7-48.
- ⁹ 例えば中国を代表する国際政治の論者の一人は、中国は力をつけたにもかかわらずなぜ中国を取り巻く国際環境は悪化しているのかと嘆いている。Wang Jisi, “China’s grim international environment,” Mark Leonard ed., *China 3.0* (London: European Council on Foreign Relations(ECFR), November 2012), pp.118-124.

- ¹⁰ ASEAN10 か国の他、日本、中国、韓国、インド、オーストラリア、ニュージーランドの16 か国からなる東アジアの地域自由貿易協定締結構想。いわゆる ASEAN+6 の自由貿易協定構想。ASEAN+3 (日中韓) の自由貿易協定を優先する中国は、この構想に消極的であったといわれる。
- ¹¹ 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.
- ¹² 地域安全保障の問題を考える際の一つの視点は「安全保障複合体 (security complex)」に着目することであろう。安全保障の空間 (ひとつのまとまりをもった安全保障地域) は関係する諸国の軍事力の近代化や外交防衛政策によって変化する。例えば、それまで安全保障上の対象ではなかった A 国が新たな兵器体系を開発した結果、B 国や C 国にとって、A 国を安全保障上の対象と考えなければならなくなる。新兵器体系によって、新しい安全保障上の相互作用が生まれるのである。比較的濃密な相互作用を示す一群の国家からなる安全保障空間を安全保障複合体と呼ぶことがある。このような相互作用は地域間でも生まれる。例えば、従来別個の安全保障複合体を形成していた東南アジアと北東アジアが連結し、東アジアという安全保障複合体が形成された。今日、「インド太平洋」という新たな安全保障複合体が生まれつつあるということであろう。Barry Buzan, “Security Architecture in Asia: the Interplay of regional and global levels,” *The Pacific Review*, vol.16, no.2 (2003), pp.143-173.
- ¹³ Desmond Ball, “Asia’s Naval Arms Race: Myth or Reality?,” paper prepared for the 25th Asia-Pacific Roundtable, Kuala Lumpur, Malaysia, May 29-June 1 2011.
- ¹⁴ 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).
- ¹⁵ 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).
- ¹⁶ Ahmad Rizky Mardhatillan Umar, “A Critical Reading of ‘Natalegawa Doctrine,’” *The Jakarta Post* (January 7 2011). また、インドネシア外相への以下のインタビュー参照。
<<http://australianetwork.com/focus/s3440427.htm>>.
- ¹⁷ Dewi Fortuna Anwar, “A Problem of Mixed Messages,” *The Asialink Essays 2012*, vol.4.no.6 (April 2012), P.2.
- ¹⁸ 海洋を通じてのインド洋との結びつきを検討する研究は ASEAN 諸国でも高まっている。Sam Bateman, Jane Chan and Euan Graham eds., *ASEAN and the Indian Ocean: The Key Maritime Links*, RSIS Policy Paper, S. Rajaratnam School of International Studies, Nanyang Technological University, Singapore, November 2011.
- ¹⁹ ASEAN の安全保障の取り組みについては以下を参照。菊池努「ASEAN 政治安全保障共同体に向けて一現況と課題」山影進編『新しい ASEAN』(日本貿易振興機構・アジア経済研究所、2011年12月) 47 - 66 頁。
- ²⁰ Rory Medcalf, *Pivoting the Map: Australia’s Indo-Pacific System* (Sydney: The Lowy Institute, 2012); “The Era of the Indo-Pacific,” *The Indian Express* (October 16 2012).
- ²¹ 例えばオーストラリアを代表する安保研究者の一人であるヒュー・ホワイト (Hugh White) は、中国が台頭する中で日豪の利害は異なるとして、オーストラリアが日本との戦略的同盟関係を強化するのは危険であり、関係強化の動きを弱めるべきであると主張する。Hugh White, *An Australia-Japan Alliance?* (Canberra: The Centre of Gravity Series, Strategic & Defence Studies Centre, ANU College of Asia & Pacific, The Australian National University, December 2012).
- ²² *Australia in the Asian Century White Paper*, The Government of Australia, 2012.
<<http://asiancentury.dpmc.gov.au/white-paper>>.

第8章 インド太平洋の海洋秩序：国際法の観点から

鶴田 順

はじめに

本報告書は、アジアの海における各国の紛争・対立に対処していくうえでの課題と当該課題を克服していくための基本的な考え方について、国際法の観点から整理することを目的としている。まず、第1節で、アジアの海における各国の紛争・対立の現状について整理する。次に、第2節では、当該紛争・対立がたびたび発生している海域である排他的経済水域の法的性格について整理する。第3節では、当該紛争・対立が具体化した局面で事案対処などにあたっている各国政府の海上法執行機関による権限行使の内容・目的・限界を整理する。第4節では、海上での法執行活動と軍事活動の境界について検討し、各国政府の海軍ではなく海上法執行機関による権限行使であれば、国際法上、当然に法執行活動にあたるわけではないことを指摘する。そして、最後に、第5節では、本研究プロジェクトが政策提言事業であることをふまえ、各国政府の海上法執行機関の公用船舶の海上での直接対峙が「実力の行使」を伴う衝突に拡大することを防止するための方策として、「危機管理メカニズム」の構築を提言する。

1. アジアの海における各国の紛争・対立

近年、アジアの海では、いわゆる海洋権益をめぐる国家間の紛争・対立が頻発し、その激しさが増している。とりわけ、インド洋と太平洋の間に位置する戦略的に重要な海域であって、国際物流にとっては重要な海上交通路であり、漁業資源やリン鉱石、さらに石油やガスなどの天然資源も豊富であるとされる南シナ海の問題状況は深刻である。

南シナ海は、東部をフィリピン諸島やボルネオ島、西部をインドシナ半島、南部をジャワ島やスマトラ島、北部を台湾や海南島に囲まれた、面積が約300万km²に及ぶ海域である。南シナ海では、ベトナムとフィリピンの間にある南沙諸島（スプラトリー諸島）については中国、台湾、ベトナム、マレーシア、フィリピン、ブルネイが、また、中国・海南島の南方にある西沙諸島（パラセル諸島）については中国、台湾とベトナムが領有権を主張している。これらの島々では、実力による島の奪取や占拠、島への観測所、滑走路や埠頭などの建設、また、島の周辺海域においては、漁獲活動禁止に係る一方的な宣言、外国漁船の拿捕や漁民の逮捕・拘束などが発生している。さらに、外国人漁業の取り締まりなどを契機にして、各国政府の軍艦や公用船舶（公船）が海上で直接に対峙するという事案も頻発している。

例えば、2009年3月には、海南島の南方約70カイリの海域において、中国人民解放軍海軍の情報収集艦、中国政府の国土資源部国家海洋局中国海監総隊（海監）の公船（「海監83」）、農業部漁業局漁政検査隊（漁政）の公船などが、米国海軍の海洋監視艦インペッカブル号に接近・包囲して、同号の航行と情報収集活動を妨害し、現場海域からの同号の退去を要

求した¹。また、2011年5月には、海南島の南方約320カイリ、ベトナム中部の東方約120カイリの海域において、海監の公船などが、「中国管轄水域における通常の取り締まり活動」として、ベトナムの国営石油会社系列の資源探査船の調査ケーブルを切断するという事案も発生している。さらに、2012年4月には、フィリピンのルソン島西方約100海里にあるスカボロー礁で、フィリピン海軍の艦船が中国漁船に立ち入り検査を行ったことに端を発して、約2カ月間にわたり、フィリピン沿岸警備隊の公船と中国政府の海監や漁政などの公船が現場海域で直接対峙するという事案が発生した。

中国政府の海監や漁政は、通常は、軍事活動を行う機関ではなく、海上での法執行活動などに従事する機関である。1982年の「海洋法に関する国際連合条約」(国連海洋法条約)(効力発生は1994年、日本についての効力発生は1996年)の採択後、中国政府は海上での法執行体制の整備を進めた。国土資源部国家海洋局に法執行部隊を発足させるとともに、漁業に関する行政機関の構築を進め、漁業関係法令の執行にあたる部隊の組織化にも着手した。現在、中国政府の海上での法執行活動は、海洋権益維持を所掌する国土資源部国家海洋局中国海監総隊(海監)、漁業監督管理を所掌する農業部漁業局漁政検査隊(漁政)、船舶交通管理を所掌する交通運輸部海事局(海巡)、沿岸警備を所掌する公安部边防管理局公安边防海警総隊(海警)、税関業務を所掌する海関総署密輸取締警察(海関)という5つの行政機関(「五龍」と呼ばれることがある)によって担われている。

中国政府は、1992年の「中華人民共和国領海及び接続水域法」によって領有権をめぐって他国と紛争・対立のある南シナ海の島嶼(東沙諸島、西沙諸島、中沙諸島及び南沙諸島)や東シナ海の尖閣諸島などを自国の領土として明確に位置づけたのをはじめ、1998年の「中華人民共和国排他的経済水域及び大陸棚法」や2001年の「中華人民共和国海域使用管理法」の採択など、海洋権益などを確保するために国内法令を整備し、その執行体制の整備も着実に進めてきた²。

なお、中国政府は、南シナ海に“nine-dotted line”(あるいは“U-shaped line”)といわれる線を一方的に引き、その内側の海域にある島嶼の領有権など、同海域における主権や管轄権を主張している。台湾のPeter Kien-Hong Yu教授の研究などによれば、“nine-dotted line”は1914年に非公式に中華民国の地図に描かれ、1947年12月に中華国内政省地域局が作成し国民政府が議決・公布した地図に歴史的な水域の範囲を示すために描かれたのがその始まりだという³。中国政府は、2009年5月の大陸棚限界委員会(CLCS: Commission on the Limits of the Continental Shelf)へのマレーシア・ベトナム共同申請を受けて、国連中国政府代表部から国連事務総長宛ての2009年5月7日付けの口上書(CML/17/2009)において、南シナ海における自国の主張の論拠として“nine-dotted line”を公式に用いている。

2. 排他的経済水域という海域の捉え方

このような、アジアの海における紛争・対立がたびたび発生している海域が「排他的経済水域」(EEZ: Exclusive Economic Zone)である。EEZとは、各国の領域主権が及ぶ領海の外側に、基線(base line)から200カイリ(約370km、なお1カイリは1.852km)を越えな

い範囲で設定される海域である。1970年代に、中南米諸国やアフリカ諸国は、自国沿岸の領海の外の広い海域における資源管轄権を主張する構想を打ち出した。例えば、1972年にドミニカ共和国のサント・ドミンゴで開催された「海洋の諸問題に関するカリブ海諸国の特別会議」で採択された宣言は「パトリモニアル・シー（世襲海）（「父祖伝来の海」の意）」を提唱した。また、同年にカメルーンのヤウンデで開催された「海洋法に関するアフリカ諸国セミナー」で採択された結論はEEZ制度を提唱した。そのような構想が国際的に広範な支持を受け、国連海洋法条約では、領海の幅員を12カイリ（約22 km）までとする一方で、領海の外側の領海基線から200カイリまでの海域に、沿岸国が資源管轄権を有する海域としてEEZを設定することが認められた。

国連海洋法条約におけるEEZ制度の採用は、領海の拡大要求を12カイリまで抑え（当時、中南米諸国やアフリカ諸国には、200カイリの領海を主張する国もあった）、「公海の自由」を広い海域で享受したい先進国と、自国の沿岸の広い海域で資源管轄権を確保したい発展途上国との間の調整の所産であったといえる。

国連海洋法条約は、EEZ制度はあくまでも同条約上の制度であり、同条約の非当事国が有する権利義務に影響を及ぼすことはないという意味で、「特別の法制度」（同55条）であると規定している。しかし、国連海洋法条約の起草段階で、多くの国がEEZ制度の趣旨をふまえて国内法を整備し、自国の沿岸海域にEEZを設定した。EEZ制度は、今日、国連海洋法条約上の制度であるにとどまらず、諸国の実行を通じて国際慣習法上の制度として確立したとの評価も多く、このような評価を支持する国際司法裁判所の判決もある（1985年のリビア＝マルタ大陸棚境界画定事件判決）。

日本は、国連海洋法条約の起草段階の1977年に「領海法」と「漁業水域に関する暫定措置法」を制定し、領海の幅員を日本の基線から12カイリに拡大する一方で（例外的に、宗谷海峡や津軽海峡などの「特定海域」については、領海の幅員3カイリを維持）、日本の基線から200カイリまでの海域に、資源一般に関する管轄権ではなく、漁業（水産動植物の採捕または養殖の事業）に関する管轄権を有する海域として「漁業水域」（いわゆる「漁業専管水域」）を設定した。その後、1996年に国連海洋法条約を批准する際に、「排他的経済水域及び大陸棚に関する法律」を制定し、日本の基線から200カイリまでの海域に、天然資源に関する主権的権利などを行使できる海域としてEEZを設定した。EEZの設定により、日本の内水・領海・EEZを合わせた広さは約447万km²となり、日本の領土面積約38万km²の約12倍、アメリカ合衆国、フランス共和国、オーストラリア連邦、ロシア連邦、カナダに次ぐ世界第6位の広さとなった。

沿岸国は、EEZにおいて、主権が及ぶ領海とは異なり、あくまでも特定の事項に関する主権的権利や管轄権を有している。EEZ制度は沿岸国の経済的利益の追求を主たる目的として設定された制度であることから、国連海洋法条約56条1項は、沿岸国はEEZにおいて「天然資源（生物資源であるか非生物資源であるかを問わない。）の探査、開発、保存及び管理のための主権的権利」とEEZにおける「経済的な目的で行われる探査及び開発のためのその他の活動（海水、海流及び風からのエネルギーの生産等）に関する主権的権利」を

有すると規定し、EEZ 制度の中心に位置づけている。他方で、「人工島、施設及び構築物の設置及び利用」、「海洋の科学的調査」、「海洋環境の保護及び保全」については、沿岸国は「管轄権」を有すると規定している。

このように、国連海洋法条約 56 条 1 項では「主権的権利」と「管轄権」が使い分けられているが、ここでの使い分けは、沿岸国による国内法令の執行権限の有無やそのあり方と連動しているわけではない。国連海洋法条約では、EEZ の沿岸国による外国船舶に対する国内法令の執行権限が明文で規定されている事項（天然資源のうち生物資源の探査・開発・保存・管理や海洋環境保護などに関連した執行権限の行使）と明文で規定されていない事項（海洋の科学的調査の規制などに関連した執行権限の行使）があるため、国内法令の執行権限が明文で規定されていない事項についての執行権限の行使の可否については議論があるところである⁴。

一方、EEZ は、従来は公海であった海域に沿岸国の主権的権利や管轄権が認められた海域であり、国連海洋法条約 56 条 1 項に規定された特定の事項以外については公海としての性格が維持されている。国連海洋法条約 58 条 1 項は、すべての国は、EEZ において、「航行及び上空飛行の自由並びに海底電線及び海底パイプラインの敷設の自由並びにこれらの自由に関連し及びこの条約のその他の規定と両立するその他の国際的に適法な海洋の利用（船舶及び航空機の運航並びに海底電線及び海底パイプラインの運用に係る海洋の利用など）の自由を享有する」と規定している。同条項は、EEZ における船舶（各国政府の軍艦や公用船舶を含む）などのとくに航行の自由は、国連海洋法条約 87 条 1 項に規定された「公海の自由」におけるそれと同義であることを確認した規定であると解される。他方で、同条 3 項は、いずれの国も、EEZ において、「この条約により自国の権利を行使し及び自国の義務を履行するに当たり、沿岸国の権利及び義務に妥当な考慮を払う」義務を負うと規定している。

それゆえ、例えば、公海上で各国政府の軍艦や海上警察機関などの公用船舶は旗国主義に基づき自国籍船舶に対して執行管轄権を行使することができるが、ある国の EEZ において当該執行管轄権を行使するに際しては、EEZ の沿岸国が有する主権的権利や管轄権に「妥当な考慮」を払う義務がある。国連海洋法条約 58 条 3 項の「妥当な考慮」を払う義務の設定は条約起草過程の調整の所産であり、EEZ の非沿岸国のいかなる海の利用が当該義務を履行したものといえるか、またその逆についても、あいまいさが残る⁵。

この点、中国政府は、1998 年の「中華人民共和国排他的経済水域法及び大陸棚法」は、その 11 条において、「いずれの国家も、国際法及び中国の法律、法規を遵守するという前提のもとで、中国の排他的経済水域において、航行の自由、飛行の自由を享受し、中国の排他的経済水域及び大陸棚において海底ケーブル及びパイプラインを敷設する自由、及び上記自由と関連するその他合法的に海洋を利用する便宜を享受することができる。」と規定し、中国の EEZ について、国連海洋法条約 56 条 1 項に規定された特定の事項以外については公海としての性格が維持されていることを承認している。

他方で、海上での（とくに EEZ での）沿岸国の国内法令の執行権限の行使の有無の解釈

やそのあり方については、各国の理解に違いがあるものもある。例えば、ある国の EEZ において他国政府の軍事機関が行う調査活動は、国連海洋法条約によって規制されているのか否かについての解釈については議論があるところである。第三次国連海洋法会議では、海洋の軍事的な利用について大いに議論されたが、ある国の EEZ における外国政府の軍事機関による測量活動 (military survey) の可否や規制のあり方が議論となることはなかった。したがって、同会議を経て採択された国連海洋法条約においても、military survey に直接に言及している規定は存在しない。例えば、米国政府は、military survey と「海洋の科学的調査」(MSR: Marine Scientific Research) をまったく別概念であると捉え、military survey については国連海洋法条約 13 部の MSR 関連規定の適用を受けず、沿岸国の同意を得る必要はないと主張している⁶。他方で、中国政府は、military survey と MSR の区別を否定し、自国の EEZ における MSR は、その主体の如何にかかわらず、国連海洋法条約 13 部の MSR 関連規定の適用を受けるという立場であり、1998 年の「中華人民共和国排他的経済水域法及び大陸棚法」は、その第 9 条において、「いかなる国際組織、外国の組織または個人も、中国の排他的経済水域及び大陸棚において海洋科学研究を実施する場合には、中国の主管機関の認可を受けるとともに、中国の法律、法規を遵守しなければならない」と規定している。2009 年 3 月に中国の EEZ で発生した中国人民解放軍海軍の情報収集艦や中国政府の公船などが、米国海軍の海洋監視艦インペッカブル号に接近・包囲して、同号の航行と情報収集活動を妨害し、現場海域からの同号の退去を要求した事案は、米中間の国連海洋法条約の解釈の違いが具体的な事案で露呈したものと見える。

3. 各国政府の海上法執行機関による権限行使の性格

南シナ海における領有権をめぐる関係国間の紛争・対立を緩和するために、東南アジア諸国連合 (ASEAN) と中国は、2002 年に「南シナ海における関係国の行動に関する宣言」(DOC: Declaration on the Conduct of Parties) を採択した。この DOC では、国連憲章や国連海洋法条約などの遵守、南シナ海における「航行の自由」と「上空飛行の自由」の尊重、領有権や海域の管轄権をめぐる紛争の平和的解決、関係国による紛争の複雑化あるいは拡大をもたらしかねない行為 (現在居住していない島などへの居住など) の自制がうたわれた。また、DOC が法的拘束力を有さない文書であることから、今後、関係国が、南シナ海の平和と安定をさらに促進するような「南シナ海における行動規範」の採択に向けて作業を進めることについて合意するとされた。さらに、2011 年には「DOC の実施のための指針」が策定されて、DOC をふまえた具体的な措置や行動の実施についての決定は、法的拘束力を有する行動規範の採択を導くものであるべきであるとされた。

しかし、2012 年 7 月に開催された ASEAN 外相会議などでは、行動規範に盛り込むべき内容について、ASEAN・中国間のみならず、ASEAN 加盟国間においても見解が対立し (フィリピンやベトナムなどは、行動規範が紛争解決のための規則となることを主張し、他方で、中国、タイやカンボジアなどは、行動規範が関係国の相互信頼の醸成・強化に資するような国際協力の枠組みとすることを主張した)、行動規範の採択に至らなかった。また、

ASEAN としての南シナ海問題に関する見解表明を行うこともできなかった。

他方で、東シナ海の日本の周辺海域においても、日本の領海や排他的経済水域（EEZ）における外国漁船による違法な漁獲活動や公務執行妨害のみならず、東シナ海の境界未画定の海域における中国政府による海底資源の探査・開発、日本の EEZ における中国政府の海監による事前通報のない海洋の科学的調査、さらに、尖閣諸島周辺の日本の領海への海監や漁政の公船の進入と「無害でない通航」が頻発しており、日本政府の海上法執行機関である海上保安庁などが事案対処にあたっている。

また、日本海の竹島については、2005年3月に島根県が2月22日を「竹島の日」とする条例を制定したことなどを契機に、大韓民国（韓国）国民の反日感情が高まった。2006年4月、海上保安庁は、竹島周辺の海域を含む日本海南西部海域の海洋調査を計画した。これに対して、韓国政府は、当該調査を行う海上保安庁の測量船を拿捕する可能性も示唆し、両国間の緊張が高まった。その後、日韓両国政府の外務次官級の協議が行われ、韓国政府は海底地形名称に関する国際委員会である海底地形名小委員会に竹島周辺の海底地形の韓国名の登録を提案せず、他方で、日本政府は日本海南西部海域の海洋調査を中止し、さらに、EEZの境界画定交渉を再開することなどについて合意し、事態の收拾が図られた。

このように、アジアの海では、主に各国政府の海上法執行機関が、海洋権益をめぐる国家間の紛争・対立が具体化した局面において事案対処などにあたっているが、そもそも、海上法執行機関による権限行使とはどのような内容や目的を有するもので、またいかなる限界を有するものなのであろうか。

各国政府の海上法執行機関による権限行使は、基本的には、管轄下の私人などに対する各国の国内法令の適用・執行である。各国国内法令における「犯罪」に関連した海上での法執行権限の行使は、具体的には、国内法令の励行の確認や犯罪の予防を行い、犯罪行為が発生した場合には、犯罪を鎮圧・捜査し、犯人が明らかとなれば、犯人を逮捕して刑事司法手続きに乗せるという権限行使である。海上での法執行権限の行使を通じて、例えば、領海や EEZ における外国人による無許可の漁獲活動をやめさせることで、漁業資源の保全・管理などを図ったり、輸出入が規制されている物品の密輸入を阻止し、外国人による不法上陸を阻止することで、秩序の維持・創設を図ることができる。

海上法執行機関による権限行使には、自国領域（領土、領海と領空）の主権を確保し、領土保全の侵害を排除するなど、国家安全保障に資する側面もあるが、これらはあくまでも海上での法執行権限の行使の副次的な「効果」であり、海上での法執行権限の行使が直接に目的とするものではない。

また、海上法執行機関による権限行使のあり方は、このような内容・目的を有するものであるため、犯人を捜査し逮捕するなどの刑事司法手続きに乗せることを不可能ならしめるような過度の「実力の行使」は、海上法執行機関による権限行使の目的と整合するものとはいえず、国際法の観点からも許容されるものではない。

4. 海上での「法執行活動」と「軍事活動」の不明確な境界

停船命令を無視して逃走する外国船舶などに対する「実力の行使」については、これまで国際裁判などにその法的評価が求められることは少なく、1929年に発生し米国と英国が争った「アイム・アローン号事件」、1961年に発生し英国とデンマークが争った「レッド・クルセーダー号事件」、そして、1997年に発生しセント・ビンセントとギニアが争った「サイガ号事件」が代表的な事例である。これらの事例を通じて整理されてきた「実力の行使」に関する基本的な考え方は、「海上での法執行権限の行使に伴う実力の行使は、必要かつ合理的な範囲内のものであれば許容される」とするものである。このような「実力の行使」に関する考え方は、国際条約や勧告でも採用されており、例えば、「ストラドリング魚類及び高度回遊性魚類資源保存管理に関する協定」22条1項(f)、「海洋航行不法行為防止条約改正議定書」8条の2(9)や、1979年に国連総会で採択された「法執行官の行動規範」(Code of Conduct for Law Enforcement Officials adopted by General Assembly by Resolution 34/169 of 17 December 1979)などで採用されている。

しかし、「実力の行使」を行う主体の側にとっては法執行権限の行使の実効性を担保する「実力の行使」であっても、場合によっては、国連海洋法条約第301条や国連憲章第2条第4項などが禁止する「武力の行使」や「武力による威嚇」にあたりと評価されることもある。国連海洋法条約は「武力による威嚇または武力の行使」を禁止しつつ、締約国が領海、接続水域、EEZ、公海の各海域において海域に対応した事項に関する執行管轄権を行使することを許容していることから、海上での「法執行活動」と「軍事活動」を区別して捉えていると解されるが、両者の境界は必ずしも明確ではない。

2000年に発生しガイアナとスリナムが争った「CGX事件」に関する2007年の仲裁判断などをふまえると、海上での権限行使の国際法における性格決定は、権限行使主体の各国の憲法や組織設置法などの国内法令における位置付け（法執行機関として位置付けられているか、それとも軍隊として位置付けられているか）よりも、当該権限行使が、(1)いかなる状況で（領有権や境界画定をめぐって国家間で紛争・対立のある海域での権限行使であるかなど）、(2)いかなる法的評価のもとに（権限行使の対象者の行為が主権侵害であるのか、国際法上の権利侵害・義務違反であるのか、自国の領海における外国船舶による「無害ではない通航」であるのか、国内法令違反であるのかなど）、また、(3)いかなる権限行使がなされているか（拿捕や逮捕などを行うことで刑事司法手続きに乗せることを目的としているかなど）によって決せられるといえる⁷。

それゆえ、各国政府の海軍ではなく海上法執行機関による権限行使であれば、国際法上、当然に「法執行活動」にあたるわけではなく、場合によっては、「軍事活動」にあたりと評価されることもある。東アジアの海では各国政府の海上法執行機関所属の公船の海上での直接対峙が頻発し、外国政府の公船に対する権限行使が（場合によっては相互に）行われていることから（例えば、自国のEEZにおける自国の同意を得ていない海洋の科学的調査の中止要請や自国の領海で「無害でない通航」を行う公船に対する退去要請）、当該権限行使が国際法の観点からどのように評価され、法執行活動にとどまる権限行使であるといえ

のかについて、上記(1)から(3)の事項に着目して整理しておく必要がある。

5. おわりに ー各国政府の海上法執行機関の公船の「衝突」回避のために

他方で、アジアの海では、現に、各国政府の海上法執行機関の公船の海上での直接対峙が頻発していることから、こうした対峙が「実力の行使」を伴う「衝突」に拡大することを防止する方策についても検討しておく必要がある。そのような方策としては、各国政府の海軍の艦船の海上での衝突回避や妨害行為回避などのために締結されている海上事故防止協定(INCSEA)を参考にしつつ(例えば、1972年の米ソ海上事故防止協定や1993年の日露海上事故防止協定)、「危機管理メカニズム」を構築するのが有益であると考えられる。

危機管理メカニズムの内容としては、(1)各国政府の海上法執行機関が事案対処などにあたっている現場海域で、法執行官が「緊急事態」において直接に利用可能な「相互連絡メカニズム」の設定、(2)各国政府の海上法執行機関の現場海域にいる法執行官が共有可能な「安全基準」の確認・設定が有益であると考えられる。

(1)の「相互連絡メカニズム」の設定とその実効性を確保するためには、「いかなる状況が緊急事態であるのか」について相互に了解しておく必要がある。「相互連絡メカニズム」の対象となる海域についても、国家間で紛争・対立が発生している海域である場合は、いわゆる disclaimer 条項(「一方の締約国の海上法執行機関が本協定に基づく措置をとる場合であっても、そのことは当該海域に関する当該締約国の主張に何ら影響を及ぼすものではない」などの条項)を活用するなどして、対象海域を特定しておく必要がある。また、そのような状況や海域においていかなる対応をとるべきかについては、相互に連絡すべき基本的事項やその方法・手段などについては、できるだけ具体的な形で相互に了解しておく必要がある。また、(2)については、1972年海上衝突予防規則条約に付属された「衝突予防国際規則」の実施義務の確認や、前述の海上での法執行権限の行使の実効性担保としての「実力の行使」に関する国際法上の規則の確認などが考えられる。

なお、日露海上事故防止協定は、両国の艦船に適用される規則として、①相手国の艦船が近接する場合は、衝突の危険回避のための十分な距離を維持すること、②相手国の艦船の監視を行う場合には、衝突の危険を回避できる距離にとどまり、かつ監視対象の艦船の航行を危険に陥れるような行動を避けること、③両国艦船が相互に視野内にある場合には、自らの行動・意図を他方の艦船に示し、衝突予防国際規則、国際信号書およびこの協定自体に付属された信号表に定める信号やVHF通信チャンネルなどを使用することなどを詳細に規定している。さらに、両国の艦船が禁止される行為としては、①相手国の艦船に対して、砲、ミサイル発射装置や魚雷発射管などを指向することによる模擬攻撃、②相手国艦船の艦橋を照射する目的での探照灯などの使用、③相手国艦船の通信システムに対する故意の電波妨害などを具体的に規定している。

危機管理メカニズムの構築は、当該構築に至る過程における関係国の立場や解釈などの明確化、関係国間の課題の整理、当該課題を関係国で検討するための枠組みの設定や共通言語の獲得などにおいても意味がある。また、このような連絡メカニズムの設定や安全基

準の確認・設定が「危機管理メカニズム」として有効に機能するためには、このようなメカニズムの構築目的、さらには、海上での法執行権限の行使の内容や目的とその限界についての認識の共有が必要である。

— 注 —

- ¹ インペッカブル号事件については、*Chinese Journal of International Law*, Vol. 9 (2010) and Vol. 10 (2011) に掲載された本事件を扱った6本の論考などを参照。とりわけ、cf. Paul (Pete) Pedrozo, “Preserving Navigational Rights and Freedoms: The Right to Conduct Military Activities in China’s Exclusive Economic Zone,” *Chinese Journal of International Law*, Vol. 9 (2010), pp. 9-29, Zhang Haiwen, “Is It Safeguarding the Freedom of Navigation or Maritime Hegemony of the United States?—Comments on Raul (Pete) Pedrozo’s Article on Military Activities in the EEZ,” *ibid*, pp. 31-47.
- ² 中国の海洋関係国内法令については、cf. 海洋政策研究財団『平成17年度中国の海洋政策と法制に関する研究』(海洋政策研究財団, 2006年), 龔迎春「中国における海洋法の理論と実践—海峡、湾、港について」『法學政治學論究』第36号(1998年), pp.99-148, 龔迎春「中国における海洋法の理論と実践—領海制度(南海諸群島を含む)について」『法學政治學論究』第43号(1999年), pp.157-211.
- ³ Peter Kien-Hong Yu, 2003, “The Chinese (Broken) U-shaped Line in the South China Sea: Points, Lines, and Zones,” *Contemporary Southeast Asia*, Vol.25 (3), p.407. U-shaped Line については、その他に、cf. 佐藤孝一「中国と「边疆」：海洋国境—南シナ海の地図上のU字線をめぐらる問題」『境界研究』第1号(2010), pp.19-43, 李国強「中国と周辺国家の海上国境問題」『境界研究』第1号(2010), pp.45-56.
- ⁴ 奥脇直也教授は、EEZの沿岸国はいかなる限度でEEZに国内法令を適用できるか、さらに執行できるかについて、複雑な調整とその限度についての判断が必要となるのであり、この調整の重荷に耐えられない国家はEEZを限りなく自国の領域に近づけて運用しようとする旨を指摘する。奥脇直也「海洋権益の保護と日本」『学士會報』第898号(2013年), p.22.
- ⁵ EEZの沿岸国が有する主権的権利や管轄権に「妥当な考慮」を払わない行動としては、例えば、① EEZの沿岸国の平和や秩序、安全保障の不当な侵害、② EEZの沿岸国による自国の資源や環境を保護・管理する権利の行使の妨害、③ EEZの沿岸国による人工島、施設および構築物の設置および利用に係る管轄権の行使の妨害が含まれると解される。
例えば、EEZの沿岸国が海底資源の探査・開発を行っている海域において、外国政府の軍艦や公船が当該資源探査・開発のための機器を物理的に損壊するという行為は、明らかに国連海洋法条約58条3項の「妥当な考慮」を欠く行為である。また、EEZの沿岸国政府の海上警察機関が自国のEEZで既に拿捕した外国漁船に、その旗国政府の海上警察機関の公用船舶が接触する場合、当該旗国政府は沿岸国が自国のEEZで有している漁業取締り権限の行使の妨害とならないように、「妥当な考慮」を払う義務がある。
- ⁶ この論点についての詳細な検討を行った論考として、cf. 長岡憲二「排他的經濟水域におけるMilitary Surveyに関する一考察」『関西大学法学論集』第55巻第3号(2005年), pp. 658-686.
- ⁷ Cf. Patricia Jimenez Kwast, “Maritime Law Enforcement and the Use of Force: Reflections on the Categorisation of Forcible Action at Sea in the Light of the Guyana/Suriname Award,” *Journal of Conflict and Security Law*, Vol. 13, Issue 1 (2008), pp. 49-91, 西村弓「海洋安全保障と国際法」日本国際問題研究所『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, 2012年), pp.91-96.

第9章 海洋秩序、地域安全保障複合体と日本

納家 政嗣

はじめに

2012年1月5日に公表された『米国防戦略指針』には「インド太平洋」(西太平洋―東アジア―インド洋地域と南アジア)という政策空間が明記されている¹。この概念は既に前年からH.クリントン国務長官(当時)が雑誌論文で言及し²、L.パネッタ国防長官(当時)も米国のコミットメントを確認した地域である³。2010年以降、B.オバマ政権のアジア回帰が目立つようになったが⁴、『指針』はこの概念の新しい展開を示すものではないかに関心を持った。

日本にもこれに呼応する動きがある。例えば2013年1月18日、安倍晋三首相はジャカルタで一連のASEAN諸国訪問を締めくくるアジア政策を表明する予定であった。演説は、折からのアルジェリアにおける武装集団による人質事件で中止されたが、草稿は既に記者に配布され、官邸HPにも掲出された。首相はそこで「インド洋から太平洋」という空間を挙げ、その中軸をなすASEANの重要性とこれに対する日本の連携姿勢を強調した。さらに思想・表現の自由、海洋というコモンズにおける法の支配などを強調し、演説の標的が自ずから分かる政策表明であった。安倍首相は第一次政権時代にもインドを訪問し、2012年暮の自民党総裁選挙中にも国際NPO「プロジェクト・シンジケート」サイト(2012年12月27日)に同じ見解を明らかにしていたから、ここにきて米国に呼応したというより安倍首相にもととの地政学的志向があったと言うべきかも知れない⁵。いずれにしても米国とそのアジア最大の同盟国日本が「インド太平洋」という政策空間を掲げるに至ったわけである。

しかし「インド太平洋」は、今のところまだ戦略概念とは言えないだろう。この広大な地域が政策対象となる方向性は示しているが、各国の戦略行動やこの地域の国際的な連携関係のあり方が具体的に示されたわけではない。ただ中国、インドというメガ新興国の台頭、ASEAN各国の高度成長によりアジア情勢が流動的になる中で、各国がこれまでと異なる政策を模索し始めていることも間違いない。それがどのような形に収斂するかはまだ不明であり、米国の政策も流動的である。従って米国の方針表明を待つて日本の補完戦略を描くのではなく、日本の政策を自律的に策定し、これを米国の戦略に反映させるべき時代を迎えたのであろう。そういう観点から、まだ茫漠としたこの広域海洋概念の意味を理論的に検討し、日本にとっての政策的含意を考えてみたい。とはいえ関連する理論枠組みがいくつもあるわけではない。ここでは最初に「海洋秩序」論、ついで「地域安全保障複合体(RSC: Regional Security Complex)」論を参照しつつ検討する。

1. 海洋と国際秩序

海洋秩序は、歴史的に見るとおよそ二つの側面を含んでいた。一つは、国家間の制海競争（地域的、世界的）のパターンで、多くは陸地での勢力争いが海洋に延長されたものであった。海上輸送能力、艦船の戦闘能力の増大とともに兵力、武器、物資の輸送・補給は国家間の勢力争いに大きな影響を与えたから、その能力を高める（阻止する）ことは戦略的行動の重要な側面となった。A.マハンの海上権力史論（1890年）以来、制海思想は陸地での勢力争いの外延であり、その究極的な形態が海軍間の艦隊決戦であった。

もう一つの側面は、海洋が持つ多様な機能ごとに発展する機能別秩序である。J.ティルは、海洋の機能を資源、輸送、情報交換、領域、環境に分類したが⁶、海洋秩序はそれぞれに形成される領海レジーム、航海レジーム、漁業レジームのような分野別サブレジームの総称でもあった。この面での秩序形成は、例えば狭い領海と広い公海の規則のように古くから発展し、近代にいたって私掠船や海賊の統制、さらに海底資源レジームなど新領域が加わり、国連海洋法条約（1994年）に集成された。

海洋秩序の性格は、第一にこれら二つの側面の相互作用に現れる⁷。制海競争は、公海における航海自由の権利がなければ成り立たないが、他方制海競争が激化すれば機能的な秩序は制約される。国家間の権力闘争が海洋に及ぶ時、海外領、作戦海域、戦略的要衝、海峡、シーレーンをめぐる制海競争は激化しよう。従って機能的な海洋秩序は、国際政治の安定期に発展する。

第二に、海洋秩序は陸地の秩序と異なり各国が閉鎖的な領域を切り取り、相互に干渉しないというタイプの規則を作るのは難しい⁸。地球表面の7割が海洋で、領海、その他主権的権利の及ぶ海域を除いてもなお5割以上は、占有できず、いずれの国家の利用も排除できない公海なのである。この意味で海洋は本来的に公共財の性格を持つが、純粋なそれとも言えず、多くの国が一斉に過剰使用（制海、漁業乱獲、海洋汚染など）すれば利用は妨げられる（「混雑財」）⁹。そのため、海洋の公共性は利用規則を設けて保全されなければならない。時に制海競争があっても、領海幅員規則が早くから発展し、漁業規則から海洋汚染防止へと規則が拡大したのは海洋の公共財的性格による。

第三に、以上の結果、海洋秩序には、近代ヨーロッパの陸地中心の勢力均衡論とは異なるメカニズムが作用した。J.レヴィらは、海洋における力の優劣には均衡行動が生じにくく、海洋では勢力均衡論は妥当でないと言う¹⁰。また軍事力に加えて経済、技術、文化的な能力を含む覇権秩序を分析したG.モデルスキーは、近世以降の覇権国としてポルトガル、スペイン、オランダ、英国、米国といずれも海洋国家を挙げ、100年単位のサイクルを描いた¹¹。陸の勢力均衡と無関係ではないが、海洋には覇権的体制という独特な秩序があったと言えるだろう。しかもそれに対する挑戦はあったが、歴史的には比較的安定的でもあった。ここに海洋の世界的な覇権的秩序と陸におけるよりローカルな勢力均衡秩序という構図を見ることが出来る。

海洋秩序という観点から見ると、「インド太平洋」が地政学的に捉えられたことは歴史的

にはほぼなかった。両洋が繋がったのは、ナポレオン戦争後、植民地や領域の争奪や交易ルート確保をめぐる制海競争が、英国の優位という形で終息した後である。ウィーン体制下の復古的な欧州大陸秩序とロイヤル・ネイヴィの優位に基づく海洋中心の秩序を基盤として、英国は砲艦外交を駆使して東南アジア海峡植民地交易圏、輸送路を確保し、時には海賊、奴隷貿易を統制するなど機能主義的な秩序を発展させた（パックス・ブリタニカ）¹²。そこにスエズ運河－インド植民地－シンガポール港－香港－揚子江流域、または豪州を繋ぐ帝国海路（Empire route）が発展した。英国優位の海洋秩序は、機能主義的で他国も利用可能であるから敢えてこの秩序に挑戦する動きは目立たなかった。両洋はこの秩序の中で結ばれてはいたが、それは「線」であって一つの地政学的空間だったわけではない。

この英国による海洋秩序を例外として、以後 20 世紀中、両洋は繋がらなかった。この海洋秩序は、英国の国力が衰退し、他方新興海軍国（日本、米国、ドイツ、ロシア）が台頭した時に動揺した。新興の日米が勢力争いを繰り広げ太平洋戦争に至ったが、その緒戦（1941 年 12 月）で日本が米国の太平洋艦隊に壊滅的な打撃を与え、ついでシンガポールの英国艦隊を撃破し、西太平洋－南シナ海－インド洋東部を一繋ぎに支配した。しかしこれは短期間の軍事的な優位で、かつこの日本支配の終わりが太平洋とインド洋の決定的な分裂になったのである。第二次世界大戦でインドから日本を窺う英国と、太平洋の南部島嶼からフィリピン、沖縄へと攻め上がってきた米国は、戦争の終結段階でフィリピン以東は米国、それより西はイギリスの東南アジア司令部（SEAC）の作戦範囲とする了解を作った。このパターンが大戦終結の 2 年後に顕在化した冷戦期も維持されることになった。

第二次大戦を通じて米国は世界最大の海軍国になり、その能力が冷戦における優位をもたらした。第二次大戦を通じて海軍力は航空優位に移り、空母など大艦は潜水艦に、また航空機（さらに現代ではミサイル）に対して脆弱になったが、米国は核抑止力、海兵・陸軍による前方展開能力と組み合わせて、空母をプラットフォームとする巨大な戦力投射能力を世界で運用し優位を保った。冷戦下ではユーラシア北方のソ連の封じ込めが米国の基本戦略であり、想定戦場は欧州と北東アジアであったから、南側のインド太平洋は戦略的には繋がらなかったのである。

両洋が連結して考えられるようになったのは、従って冷戦が終結し、ソ連に対する封じ込め戦略が解かれてからである。そこにかつての英国の海洋覇権以上の米国の海洋優位が残された。湾岸戦争（1991 年）でイラク周辺に陸上基地を持たない米国が、アラビア海と東地中海からの兵力投射能力も生かして大勝利を収めた時にそれが明らかになった。米国の冷戦後秩序構想は、圧倒的な海軍優位に支えられるものになった。そこには冷戦後の脅威が国家間戦争から、地域紛争、内戦、海賊、大量破壊兵器拡散、人道危機などへ大きく広がったという背景もあった。制御性、機動性、戦力投射能力、多機能性、近接可能性、象徴性などに優れる海軍力は¹³、本来の航行自由の維持に加えて、海洋からの地域紛争への対処、危機管理、麻薬取引あるいは海賊の統制、大量破壊兵器（WMD）の拡散阻止（PSI）、さらにはインド洋津波（2004 年）、スマトラ沖地震（2005、2007 年）や東日本大震災にお

ける空母、病院船などによる人道支援・災害救援（HADR）など、冷戦後の脱国家的な脅威に優れた対応能力を発揮した。『海から』『海から前方へ』など冷戦後米海軍が策定した政策文書は¹⁴、米国が海洋覇権を基礎に政策的に機能主義的な秩序を発展させたことを示している¹⁵。これが米国がしばしば用いる「コモンズ」に当たるものであろう。南、東南、北東のアジア諸国が、イシューごとに異なるが、有志連合的にレジームに参加し、事実上のインド太平洋にまたがる海洋秩序が生まれたのである。

ここに海洋秩序の性格が見て取れる。海洋秩序は、機能主義的で開かれているから、この時期にはインド太平洋といった地政学的な観念がほとんど見られなかった。一つには、海洋優位の構築には莫大なコストと時間がかかるからである¹⁶。金食い虫と言われる空母機動部隊を世界の海に10個以上も浮かべる米海軍は、第二次大戦時の巨大戦力の上に長期にわたって積み重ねられたものであり、それは戦後の持続的な米国経済成長の下でしか考えられないものであった。このインフラが、台頭国が容易に崩せない米国の覇権的秩序の一つの基盤なのである。冷戦期のソ連は1975年には米国を警戒させるほどの世界的な海軍を建設したが、その辺がピークで1980年代の経済衰退により建造中の空母も放棄した。他方、海洋秩序は排他性が少ないから、多少の力の優劣があっても陸地のように均衡行動への誘因は大きくない。

逆に考えれば近年再びインド太平洋という地政学的概念が浮上したのは、新たな制海競争の兆しが現れたせいと言える。冷戦後、台頭する中国の海軍建設とかなり強引な海洋進出が目立ち、さらに太平洋、インド洋の両洋艦隊を追求しているとの懸念が高まった¹⁷。中国が近海島嶼の領有権を主張し国家管轄の及ぶ海域を拡大しようとするのに対して、米国などが航海自由の機能主義的な原則で対抗する図は、インド太平洋概念が浮上した背景をよく示している。

その動態については改めて検討するが、ここで海洋秩序という観点のいくつかの含意を確認しておこう。一つは台頭期の国家が自国近海を中心に制海行動をとるのは歴史的には珍しくなかったが、にもかかわらず海洋覇権が交代した例は極めて少なかったということである¹⁸。例えば19世紀末の米国のカリブ諸国進出、20世紀前半のドイツの大西洋進出、日本の西・南太平洋進出、旧ソ連の北海、黒海、オホーツク海の勢力圏などである。現状維持国は台頭国をいずれも海洋を陸地のように考えていると見て脅威を感じたが、海洋覇権の交代は20世紀前半の平和的な英米間のものくらいであった。従って東シナ海や南シナ海の領土紛争は一触即発の深刻な危機ではあるが、中長期的には別の見方もあり得る。中国が超長期に米国に代わる世界的な海洋覇権を目指すかどうかは今は予測の限りではないが、少なくとも中期的にはいったん作り出された海洋秩序が容易に覆されることはない。インド太平洋の現状は、海洋秩序という観点から見ればローカルな勢力範囲をめぐる確執という性格の方が強いであろう。

もう一つは、中国が勢力範囲を作るにしても完全に閉鎖的なものにはならないだろうということである。勢力圏も外洋に繋がっているから、閉鎖することはこの深い相互依存の

時代には、逆に自らをそこに閉じ込めることも意味する。これを陸地の勢力均衡論的な視点で捉えるのは余り妥当ではない。

2. 地域安全保障複合体 (RSC) とインド太平洋概念

「インド太平洋」概念を考えるもう一つの理論枠組みとして「RSC」という考え方がある¹⁹。これは、国際社会を「システム」、構成する国家を「ユニット」として一般理論を求めるアメリカ国際政治学に対して、国家、地域の固有の歴史、文化的背景の影響を安全保障論に組み入れようとする提案である。RSCは、国内、地域的国際関係、世界的大国関係という3レベルの相互作用から生じる。複合体の主な形成要因は、「地域における力の分布」、「友好・敵対 (amity-enmity) をめぐる密接不可分の集合」(相互作用が疎になるところが複合体の境界)であるが、これに経済、文化などの地域的な特性、および世界的な大国関係(地域に対する「被覆 overlay」の程度)が影響する。複合体には、「紛争構成 (conflict formation)」、「安全保障体制 (security regime)」、「安全保障共同体 (security community)」の三つのモデルがある。時代とともに国際関係や安全保障問題の中身は変わるから、複合体の範囲も強度も変化する。

この視点から見ると、アジアは常にいくつかの下位 RSC に分裂していたところに特徴があった。この点、東西対立が一本の大きい対立軸となって一つの RSC を構成していた冷戦期欧州とは大きく異なる。第二次世界大戦終結後ほどなく中国に共産党政権が樹立され、米国がこれに対して不後退防衛線 (アチソン・ライン) を設定したことによりアジア RSC の一つの原型ができた。これが朝鮮戦争により同半島と台湾海峡を中心とする北東アジア RSC として固定された。さらに 1954 年、植民地の回復に乗り出した仏軍がディエンビエンフーで大敗を喫したことで米国の封じ込めラインは東南アジアに拡大した。

米国の冷戦戦略はこの意味で北東から東南アジアに繋がっていたが、地域諸国の間に一体化した安全保障空間の認識はなかった。北東アジアは、分裂国家間の対立に大国間の冷戦対立が「被覆」(共産圏対米中心のハブ・スポーク同盟)する紛争構成の RSC であった²⁰。他方東南アジアは、インドシナ紛争をめぐって米英などが被覆 (例えば SEATO) を試みたが地域に根を下ろすことはなく、インドシナ紛争に冷戦が被覆した「紛争構成」RSC と大国対立の間で自律性を維持しようとする地域諸国の政策 (とくに 1967 年 ASEAN 結成後) が混合した別個の RSC が形成された。ベトナム戦争、印パ戦争 (1971 年)、ソ連海軍の世界的進出時に、米海軍は東南アジアからインド洋にかけて艦船を派遣したが、概ね散発的でこの地域が恒常的な戦略空間となったわけではなかった (米国はインド洋に原潜は配備していた)。日韓台の北東アジア諸国はインドシナ問題に関心を示さず、東南アジア諸国は冷戦対立に巻き込まれまいとした。

こうして統合された「東アジア RSC」という見方が出てくるのは、基本的には冷戦終結の結果である²¹。しかしこの地域の安全保障問題により大きな影響を与えたのは、1970 年代アジアのアジア NIEs から徐々にアジア全域に及んだ経済の高度成長、市場を通じる自然な

相互依存の増大というこの地域特有の変化であった。そういう経済的変化の中で冷戦終結により大国関係の被覆の解除、カンボジア和平（1992年）を機に、ASEANはインドシナ3国、ミャンマーの包摂を開始し、東南アジアRSCは大きく変化し始めた（ベトナム95年、ミャンマー、ラオス97年、カンボジア99年加盟）。他方、北東アジアでは分裂国家問題のために紛争構成のRSCは変わらないが、大国対立の被覆は部分的に外れた（韓国とロシア1990年、中国1992年の国交）。

さらに経済的に欧州連合(EU)のシェンゲン協定(1985、90年)、北米自由貿易協定(NAFTA。1992年署名、94年発効)への動きに刺激される形で、カナダ、豪州、日本から太平洋に広がる経済協力体制の提案があり、1989年にアジア太平洋経済協力閣僚会議(APEC)が設置された。さらに冷戦終結過程で欧州安定化に大きな役割を果たした全欧安保協力会議(CSCE)に注目が集まり、アジアでも市場統合と相互依存の増大に見合う安全保障の枠組みが必要ではないかという議論が「ASEAN地域フォーラム(ARF)」の設立を促した(1994年)。東アジアRSCは、こうした二つの下位RSCがリンクしたことに注目するものである。

この見方が一つの大きな動向を捉えていることは間違いない。ただRSCには強度の問題があり、その点でいくつかの留保が必要であろう。まずARFは、安全保障制度のタイプとしては対話、交渉によって問題の解消をはかる「協力的安全保障」型のフォーラムであって、有事の際の執行機関を持っているわけではない²²。従って緊張が高まって「友敵関係」が鋭く問われる局面になれば、この地域諸国は冷戦期の下位RSCに回帰する可能性が高い。東南アジアは緩慢ながら「安全保障共同体」に向かう兆しが見え、他地域の安全保障問題に深入りして分裂することに警戒的になる。北東アジアの分裂国家問題は、全アジアの枠組みでは対応できない。こうしてアジアRSCと言っても、伝統的な安全保障問題を考える時、それは依然として下位の強いRSCを連結する傘のようなものと言わざるを得ない。

ところで21世紀に入って太平洋諸国だけでなくさらに南アジアを含む「スーパーRSC」の可能性が取りざたされるようになった²³。インド太平洋概念は、これに対応するものと言ってよい。そこには多くの背景要因があるが、この場合も最も基礎にあったのはグローバル化の下での中国、1992年以降のインドの高度成長による経済的相互依存範囲の拡大であり、それが安全保障の枠組みを再考させる求心力を作り出したということであろう。二つのメガ大国が将来の市場や国際関係を左右する可能性が生じ、当然ながら新しい相互作用と軋轢を生みだしたのである。

その孤立によって南アジアと東南アジアを分離していたビルマ(ミャンマー)がASEANに加盟したことから、中印の同国での影響力競争が強まった。東シナ海と南シナ海の領土をめぐる緊張も連動するようになった。インドはASEAN、とくにベトナム、シンガポールに接近し、豪州はインドネシアと防衛協定を結んだ(1995年)。またどの程度の規定要因になるかは分からないが、冷戦後秩序の自由主義的な規範の強調は、この地域に自由・民主主義体制と権威主義体制の間の対立という共通の関係軸を作り出しているのかも知れない。

この動向を敏感に把握し機敏に対応したのが、「安全保障共同体」に向かう最も安定した

RSCとしてのASEANだったと言えるであろう。外相・首脳会合の拡大という形で、豪州、インド、米国、ロシアまで協議体制の中に取り込み、多層的なフォーラムが形成された。スーパー・アジア RSC は、こうして域内の諸国が感じ始めた新しい相互作用の空間を捉えようとする試みと言ってよいであろう。

ここでも注意しなくてはならないのは、スーパー・アジア RSC は米国の戦略として現れたものではないということである。域内諸国の動機には単純な友敵関係に還元できない複合性がある。第一に、伝統的な安全保障について言えば、これは統合された空間とは言えない。その種の問題に直面すれば、インド太平洋の諸国にとっては依然として下位 RSC が主たる対処枠組みになろう。第二に、地域の諸国は一つにまとまるにはそれぞれ相当に自律的であろうとしている。インドは中国と同様、大国意識、「中華思想」が極めて強い²⁴。ASEAN は、設立以来大国間の軋轢の狭間を縫って自律性を維持する戦略をとり、冷戦後はそれをより強めている。米国も後述するようにこの広域で「準同盟」を追求しているとは思われない。しかし第三に最も重要なのはやはり経済関係であろう。ASEAN 諸国、豪州のみならず米国、日本、韓国、インドにとっても、対中国貿易、投資の比重はこの10年間で著しく大きくなった。中国の行動が如何に粗野であり警戒心を抱かせるものであっても、長期的には何らかの共存枠組みを模索せざるを得ないというのがこの地域の国際関係の基本になったのである。

だから伝統的な安全保障問題を念頭においてスーパー・アジア RSC を議論するのは不十分であろう。広域 RSC は経済と安全保障問題が混交するような状況においては一定の必然性があり、そこには従来とは幾分異なる国際関係の層があるからである。この地域の国際関係では個別国家間の関係とともに、RSC が相互に働きかけて支持を調達したり、他の RSC が持つ制度を利用したり、RSC 間の連携を作ったりという、RSC 間の相互作用が一定の役割を果たす可能性がある。そのような相互作用が意味を持つためには、多くの RSC が含まれる広域空間が必要とされると言ってもよい。スーパー・アジア RSC は、いくつもの多国籍間協議体が重層し、「評判メカニズム (audience/reputational cost)」が作用するようになる時に初めて強化されるからである。

以上のように RSC 論を通して見るとインド太平洋 (スーパー・アジア RSC) は、主に経済的紐帯によって連結された経済と安全保障が深く入り混じった空間であり、それを管理するに必要な範囲として意味がある。RSC 間の相互作用という国際関係は、個別には弱いが集合として「安全保障共同体」を志向する ASEAN を通して調整することで可能になっており、域内にはそうした ASEAN の役割に了解があるように見える。スーパー・アジア RSC は、複数の下位 RSC の間の相互作用を律する地域全体の規範や規則が形成されれば、さらに発展しよう。

3. 戦略的相互作用と「インド太平洋」

インド洋から太平洋に至る空間が米中関係を軸にして二極的な構図に向かうという見方を強調する出版物は枚挙に暇がない²⁵。しかし現実の米中の行動、戦略的相互作用には、まだ曖昧なところが多く残っている。米中関係を中心に、まず個別に行動を見よう。

中国の海洋進出は、GDP で米国に迫るメガ大国であり、かつ大陸国家の急速な海軍増強ということで、不気味さを醸し出している。既に触れたように台頭期の国家が海洋権益の拡大にのりだし、海軍によって威信を誇示し、国際関係において大国の役割を求めることは、歴史的にはしばしば見られたことであった。中国は、長期的に何を求めているかはまだ分からないが、こうした新興国の最新の事例ではある。

現行秩序を維持したい側からすれば、問題は台頭国が海洋権益や役割拡大をどのように追求するかである。単純化すれば既存ルールに則り関係国との交渉に基づくか（rule-based approach）、それとも力の誇示や強制（coercion）によるかの二つアプローチが考えられる。力の分布が変わる時期の戦略的相互依存関係においては、この判断は何時でも難しいが、現状維持国、変更国は共に、この不透明性の中で相手のアプローチを判断し、関与・誘導、協調か、均衡、抑止、封じ込めか、を決定しなければならない。

現在の戦略的相互依存を管理する難しさは、中国の力の急速な増大もさることながら、中国のアプローチの不透明性から生じる部分をはるかに大きいように思われる。一つは、中国の国際政治における粗野な行動である。1992年の領海接続水域法制定以来、排他的経済水域大陸棚法（98年）、海域使用管理法（2001年）、海島保護法（2009年）と国内法によって海洋における管轄を拡大し、漁船、漁政や海監などの公船、さらに海軍艦艇が連携するような行動パターンは、周辺国に警戒心を募らせる。

もう一つは、中国の意図の分かりにくさであろう。胡錦濤国家主席（当時）は、中国共産党大会（2012年11月）の報告で国家目標として「海洋強国」を挙げた。海洋強国という概念には、どのような秩序が想定されているかを推測させるところがない。海洋秩序の歴史からごく常識的に言えば、中国が世界的な海洋支配を考えるとしてもそれは超長期の目標であろう。当面は近海における優位の確立を求めているということであろうが、そこには多くの選択肢があるわけではない。地政にもよるが、例えば領海、EEZなどをめぐる陸地同様の勢力均衡、近海のごく狭い範囲の閉鎖的な勢力圏、中国版モンロー・ドクトリンとも言うべき比較的広い優位圏などが考えられよう²⁶。しかし中国の言動は、中国の海洋行動が一方的に際限なく拡大していく印象を与えるのである。

これが周辺諸国の疑心暗鬼を呼び起こすのは自然なことである。中国は第一列島線内を内水化し、その外の第二列島線までを緩衝地帯とするのではないかと、という憶測が流布する。中国海軍が近海防衛から遠洋防衛に展開しつつあるとする見方も強まっている。東・南シナ海での公船の強引な行動、太平洋での艦隊行動、インド洋沿岸国の寄港地の獲得などそれを裏付けるような行動にも事欠かない。それらが一貫した戦略的行動かどうかは不明である。国際政治学における典型的な「安全保障のジレンマ」状況と言える。

しかしこれは海洋に限ったことではない。中国の対外行動の基本的な考え方は一般に極めて分かりにくい。その一つに例えば「核心利益」という概念がある²⁷。国際政治学で言えば「死活的 vital」な国益に相当しよう。そこには、これが犯されれば武力をもってしても死守するというニュアンスがある。しかし核心利益を明確に定義することは本来至難である。実際、この概念は内戦の未解決問題と言える台湾問題を中心に新疆、チベット問題を指してきたが、非公式には尖閣諸島や南シナ海、人権問題も「核心」と言及されることがあった。このような概念自体が、中国外交の不透明性、硬直性を高めている面がある²⁸。かつて現実主義が唱えた国益概念の重要性は、どのような国家も世界を制覇できるほどの力は持てないのであって、穏健な国際政治を導くためには持てる力とその性格に応じて国益を抑制的に定義する以外にない、という点にあった²⁹。それは現実主義の規範であった。そうした国際政治学の通念からすると、中国の議論は現実主義の対極にあると言わざるを得ない。台頭期の新興国には、現実的な戦略目標が描けていない可能性もあろう。

他方、これに対する米国の行動も実はそれほど明確とは言えない。2010年以降、pivot、rebalancingなどの目新しい用語を繰り返したことから米国のアジア太平洋シフトが注目されたが、少し遡って見ると特に大きな政策転換があったとも言えない。冷戦後の米国はブッシュ（父）政権以来、経済的に発展するアジア太平洋を一貫して重視してきたし、クリントン政権も二つの『東アジア戦略報告』（1995、98年）を出した。ブッシュ（子）政権の『4年毎の戦略見直し（QDR）2001』は、状況認識、対応戦略として、現在のそれと大きく違っていなかった。こうした流れの中で変化があったとすれば台頭する中国にどう対応するかという問題の比重が徐々に大きくなったことであろう。この間、米国は中国と協調が可能と見るか、強制力を使ってでも抑制を強いる必要があると見るか、の間に揺れ動いた³⁰。その最近の大きな揺れが、オバマ政権初期の宥和的な対中関与から、2010年以降のより強硬な政策への転換であった³¹。

冷戦後の米国の中国政策は、大きく見ればほぼ「関与（engagement）とヘッジ（hedge）」だったと言ってよい。中国を「責任ある利害関係国」（ゼーリック国務副長官、2005年）に誘導するが、万が一の事態に備えて保険をかけるという考え方である³²。しかしその関与の程度に一步踏み込めば元々一義的に決められることではないし、現在はさらに曖昧になっているとも言えるかも知れない。米国の対外関与に対しては、米国内に常に伝統的な孤立主義の変種のような立場があつて異を唱える。現在は、アフガン、イラクの二つの戦争、リーマンショックへの財政手当による財政危機と、上下院の優位政党の違い（「捻じれ」）が生む「決められない政治」のために、selective engagement、retrenchment、offshore balancingといった関与と縮小論の声はひととき強くなった³³。パネッタ国防長官が講演で債務強制削減が実施されれば米軍活動は3分の1の削減を強いられると警告した程である。こうした関与の程度をめぐる論争が、オバマ政権の掛け声通りにアジア太平洋シフトが実現するかを不透明にしている背景である。

作戦レベルでは、『4年毎の国防見直し（QDR）2010』以来の「エアシー・バトル（air-sea

battle)」構想が、対中政策と結びつけて議論されてきた。確かに軍事的に見ればそれを促したのは、中国の「反アクセス・領域拒否 (A2AD)」能力の増大に対する警戒心であったと言える³⁴。この結果、日本を拠点とする米海軍、海兵隊は、危機や武力衝突の発生時に中国の直接的な攻撃範囲（戦場）にあることになり、作戦の縦深性が失われることになるからである。それは、米軍の対応の選択肢が縮小し、段階的抑止 (tailored deterrence) による柔軟な対処能力を奪うことを意味しよう。これに対応する戦闘行動の方法がエアシー・バトルである。

冷戦期の欧州におけるエアランド・バトルに倣えば³⁵、エア・シー・バトルは戦域における基地、戦力の抗堪性を高めると同時に、戦場外からの戦力投射能力を高め、エスカレーション能力と各段階の抑止力を強化するということであろう³⁶。ただこうした考え方はフォークランド紛争で、英艦シェフィールドがアルゼンチンのエグゾセ・ミサイルに撃沈されて以来、米海兵隊が検討してきた水平線の外からの作戦能力の延長上にあるものであって、目新しいものとは言えない³⁷。さらにこれは戦闘方法に過ぎず³⁸、ここから米国の戦略を読み取るのは難しい。

このように相手の出方を判断するのが難しい戦略的相互依存状況がある上に、双方の国内的な拘束も加わって、米中ともに対応の枠組みが不透明になっているというのが現状である。この状況は幾分膠着的であってかなり長く続く。日本の対応を考えるためには、この状況のダイナミズムをできるだけ精密に検討しておく必要がある。

海洋秩序や RSC の議論を踏まえて考えると、ここには二つのレベルがある。一つは制海競争で、中国近海（東シナ海、南シナ海）の島嶼をめぐる比較的狭い範囲の紛争のレベルである³⁹。無人島であってもその帰属争いは解決が難しいゼロサム・ゲームで、当事国双方のナショナリズムが相乗的に高まるから歴史的には何もなしに緊張緩和に向かった例は少ないであろう。ただ無人島のために全面戦争、あるいはそこへエスカレートしかねない大規模な艦隊決戦を決断できるかと言えば、合理的に考える限り双方に高いハードルがある。領土問題は多分に情緒的反応に左右されるから予測はできないところがあるが、ここには強制外交において双方がどの程度のリスクを冒すか（決意の信憑性をどう高めるか）の競争、駆け引きが大きく含まれている⁴⁰。当事国にとっては深刻な脅威であるが、海洋優位をめぐるローカルな対立という性格も見失ってはならないであろう。

もう一つのレベルは、双方が第一レベルの戦場、戦域での作戦を有利に運ぶために体制を広域化、分散化する結果生じるものである⁴¹。戦略として確立されているかどうか不明であるが、それを示唆するように見える動きは既に顕著である。中国の太平洋での頻繁な艦隊行動、訓練、海洋調査、2013 年に入ってグワダル港（パキスタン）使用権を獲得したようにインド洋沿岸 9 カ国での寄港地獲得の動きも顕著である（カプランの言う「真珠の首飾り」）。米国は、グアムに原潜、B52 を配備し、オバマ大統領自ら豪州に乗り込んで（2011 年 11 月）、ダーウィン基地への海兵隊 250 人のローテーション配備を表明した。中国中距離ミサイルの射程外にある豪州との連携は急速に強化されている。豪州はインド洋にも面し

ているから、西部のスターリング基地（ガーデン島）の共同使用、ココス（キーティング）島の基地建設計画などを合わせてみればインド洋に及ぶ作戦空間が想定されていることは明らかである。インドとの軍事協力も進み、米国は2012年インド洋地域協力会議（IOR-ARC）に対話国として参加を申し入れた⁴²。

一見すると米中が対峙し、米国が広域の中国包囲体制を構築している印象がある。しかし米国が自らこの広域空間にかつてのようなハブ&スポーク型体制を作り出そうとしていると見るのは誤りであろう。米国のアジアへの関心は安全保障に限られない。国内製造業を振興し、輸出を拡大し、失業率を低下させるという優先課題のためにアジア経済の成長力を取り込むという動機も極めて大きくなっている。逆に米国には当面同盟ネットワークを築く財政的余裕も深い関与への国内支持も乏しい。さらにより重要なことは、既に触れたように地域諸国の利害が極めて多様だということである。ASEAN諸国もインドも、豪州さえいよいよ自律的に国益を追求するようになったということであり、米国はそれをよく理解しているということであろう。

米国が望むのは、従って域内の個々の同盟国、連携国自体が強化されることであろう。ASEANではフィリピン、タイとの軍事協力が強化され、フィリピン、シンガポールに沿岸警備戦闘艦を配置した。インドは初の原潜アハリントに核ミサイルの搭載を計画しているとされるが、米国はそのインドのミサイル防衛の支援を検討する。フランスも最新鋭戦闘機ラファール126機の売却を進める。パネッタ国防長官は2012年6月のインド訪問に際して「インド軍はインド洋の平和に不可欠」と言明した。インドネシアは潜水艦を、現在の2隻から10隻に増強、同国を縦断する主要3航路に配置する。インドネシアはエアバス・ミリタリー社と輸送機の共同生産に入り、英はフリゲート艦を供与する⁴³。米国は、二国間外交でも多国間会議でも同盟、連携国を積極的に支援し、頻繁な共同訓練により軍事協力も進める。長距離戦力のプラットフォームをインド太平洋に配置し、抑止のコミットメントを強化する。米国が模索するのは、こうして自律的な行動能力が高くなり、個別に中国に対して耐久力、強靱性を増した諸国が、多元的に均衡し地域の国際関係が安定するというのではないか。それがこの広域空間における米国の政治的、経済的な利益なのである。

ここには従来とは若干異なる対外政策アプローチが兆しているのかも知れない。それは、2011年春のリビア内戦時に評された「舞台裏からの指導 *leading from behind*」を思いださせるものがある⁴⁴。オバマ政権のアジア太平洋重視からすれば考えにくいだが、アジア情勢、米国内政治・経済情勢によってはこのアプローチが何らかの形でアジア政策に反映される可能性はあろう。その場合、米国がこの地域のどの範囲にどの程度コミットするかは、米国の能力もさることながら地域諸国の能力と意志にかかる。地域諸国の状況管理能力が高ければ米国は深く関与できるし、逆にそれが低く、また紛争巻き込まれの確率が高ければ、例えば「G2論」が言うように米国は地域内の問題に深く関わらない形で中国と共存をはかる、という他方の極にある政策に移行するのもかも知れない⁴⁵。

さらに検討しなければならないことではあるが、これは実は中国側にとっても似たよう

な面があるように見える。中国の近海での強硬な言動と外洋での慎重な行動にはギャップが感じられる。中国がインド洋、南太平洋での寄港地を求める動きは活発化し、中国海軍のプレゼンスも高まっていることは間違いない。ただ中国は、インド洋沿岸で港湾建設を支援し使用権を得たのであって同盟国を増やしているわけではない。『中国の国防 2010』は、中国が海洋、宇宙、サイバー空間の安全を掲げているとされ、海洋についてコモンズという考え方が全くないわけでもないことが示唆される。また『中国の国防 2008』は遠海での協力と非伝統的な脅威への対応能力を強調しているとされるが、それは近海、遠海の考え方に区別があることを示すかも知れない⁴⁶。実際外洋での中国艦船の行動は通商路の確保、艦隊の威信誇示、資源・海底・潮流調査など通常の任務もあるが、PKO 支援、海賊対処、救難訓練、国家間の合同訓練といった国際協調活動の拡大に対応するものも多く、概ね規則に則っているとされる。さらに分析しなければならないことではあるが、外洋艦隊の建設が、外洋まで戦場と考えるということと同じではないことは留意しておいてよいことであろう。

以上のようにインド太平洋は重要な空間になりつつあるが、一つの戦略空間になるとも言えない。それは比較的狭い海域での制海競争と、それを包むような、閉鎖し得ないがゆえに基本的には海洋ルールに則って行動せざるを得ない広大な空間の二つのレベルからなる。従って近海では海難救助協定、海上事故防止協定、ホットラインなどの危機管理体制の強化が緊急に求められるが、遠海では国連海洋法条約など法規の順守を確認する信頼醸成措置が重要になろう。近海での制海競争が激化しても、遠海で規則に則った関係が継続されることは信頼醸成にも危機管理にも資する。

4. 日本の対応

最後に以上の検討から得られる日本への含意を整理してみたい。インド太平洋という広域空間の政治・経済的な相互作用パターンはまだ流動的で、安全保障メカニズムは貧弱なことが分かる。ただここで述べた地域の多様性、多元性は、経済のグローバル化、冷戦の終結によって広域空間の古くからの性格が回復されたのであって、歴史的には通常の国際関係である可能性が高い。経済危機によって再び小さな単位に分裂したり、異常な脅威の出来によって分極することがなければ、これは平時の地域的国際関係として続くであろう。

一般的なイメージとは異なり、米中軸でこの地域が二極的に構造化される可能性は小さい。米国は既にこの地域を自国の戦略に合わせて造形しようとはしないし、中国も存在感を増すが、連携国を増やして全体の秩序を構想するのは最も不得手である。地域が流動的という一つの意味は、域内の ASEAN 諸国、豪州、インドがいずれも経済的に発展し、いよいよ自律的だということである。その結果、インド太平洋空間は、基層に複数の下位 RSC が併立するが、下位 RSC 間の相互作用が密になる形で広域空間も存在感を増し、そこでは従来とはやや異なる外交技量が求められるようになった。

第一に、この地域では、安全保障問題は経済に牽引される形で展開した。各国の成長に

伴い経済的相互依存が深くなり、そこから離脱できないから関係管理の枠組みが求められた。必ずしも安全保障の枠組みがあって経済が発展するという通常のパターンではなかった。逆に経済が停滞し、不安定になれば、安全保障の基礎も失われよう。この地域における外交の基盤は、経済が成長し輸入能力があり（需要の提供）、投資（インフラや金融市場整備）と技術やビジネスモデルの開発能力が高く、結果的に地域の経済統合に寄与できる能力を持つことである。これは日本にとって急務であろう。

対中国政策は、こうした長期の課題の中に位置づけられる必要がある。米国のアジアへの関心の過半も経済にある。とりわけ中国は米国にとっても極めて大きな貿易相手であって、それゆえに米国の政策は、今後も協調と対立の間で揺れ動く。それは経済関係がほとんどなかった冷戦期ソ連に対する態度とは異なるものである。ASEAN 諸国、豪州、インドにとっても経済的な意味での中国の重要性は変わらない。日本は如何に対立しても中国とどのような共存の構図を描けるかが常に問われよう。経済発展が地域全体に広がった結果、貿易、投資をインド太平洋で広域に分散してデザインできるほどに市場規模が拡大し、ネットワーク化した。広域空間を対象とする成長戦略を描くことで、日本は外交の余地を広げ、かつ貿易・投資の中国集中に伴う脆弱性を低減させることができる。広域経済の質を高めるために環太平洋経済連携協定（TPP）が優先課題となり、同時に中長期的には中国をそこから排除しないことが安全保障政策として大きな意味を持つであろう。

第二に、日本は短期的には危機管理能力を高めなくてはならない。中国の探りを入れる挑発（probe）は長く続くと予想されるから、これに耐える体制を整える必要がある。一つには日本は中国のミサイル、航空機の射程内にあるから基幹インフラ、基地、戦力の抗堪性の強化が求められる。基地の硬化・地下化・分散、情報収集・解析能力、ミサイル防衛（BMD）の整備などであろう。もう一つは危機管理で大きな役割を担う海上保安庁の法執行能力の増強である。それによって対応が海上保安庁から自衛隊に移る敷居をできるだけ高くし、その過程を詳細なシナリオに分解して各段階で相手にボールを持たせる対応を用意する。また危機的な状況では、たとえ相互連絡メカニズムがあっても言葉による交信は極めて難しくなるから、海保、自衛隊の戦力の移動・配置、運用方針などによるコミュニケーション能力が重要になる。これもシミュレーションによる事前の詳細なシナリオの準備が不可欠である。

最後に、危機管理は背景に阻止、抑止の能力を必要とする。最終的には日米安保体制下で核抑止に依存するが、些細な紛争、衝突から拡大の各局面において抑止ができるだけシームレスに機能しなければならない。そのため一つには、米軍の「エア・シー・バトル」構想との連携と関連するが、日本は冷戦期のソ連海軍のオホーツク海封じ込め体制に部分的に復帰する必要があるかも知れない⁴⁷。地政的位置から言って与那国、宮古、沖縄、九州に至る島嶼線における AWACS、E2C、潜水艦、および輸送船（機）などの作戦能力が、重要な阻止能力になるからである⁴⁸。こうして日本が挑発的な probe に押し負けないことが、他の下位 RSC に対する重要なメッセージとなり、地域全体の危機管理を強化することになる

う。

第三は、同盟、および連携の強化である。これを考える場合、日本が尖閣諸島をめぐる中国に抱く脅威感は、この広域でも最も強いものであり、それがインド太平洋空間で共有される可能性は高くないことは十分に心に留めておく必要がある。先に述べたオバマ政権の対外アプローチから言えば、国益に関わらない地域紛争への「巻き込まれ」に対する警戒心は強まっていると見た方がよい。同盟強化という場合、軍事的な協力は当然であるが、同時に米国の「巻き込まれ」に対する懸念にも配慮する必要性が大きくなったのである⁴⁹。

中国の探りを入れる挑発は、日本の能力もさることながら日米関係の緊密さや軍事的連携を試している可能性が大きいだけに、この問題で日米に齟齬があることを見せてはならないだろう。日本が過度に強硬な対応をとれば、米国が西太平洋から後退して「オフショア・balancing」に移行し、米中 G2 論が描く状況が現出しないともかぎらない。日本は危機管理体制が整備されているから中国の挑発に乗ることはなく、危機が深まっても中国との間で最終的なコミュニケーション回路が確保されていることを、米国に保証 (reassurance) してゆかなければならない時代なのであろう。

第四に、広域空間に自由主義的な秩序が発展することは日本の安全にとって極めて重要である。台頭期の現状変更国は概して相互主義的な二国間外交を好む。力関係に基づく特殊ルールでものごとを処理しやすいからである。しかし広域空間における国際関係の発展を考えるならば、国内体制に関わる価値（自由、人権、民主主義など）の追求には柔軟であるべきであるが、法の支配、手続き的透明性は積極的に強化されるべき規範である。この意味で日本の地域外交は、意識的に多国間主義を強調するものであってよい。「一般化された原則」に基づく多国間主義は、法の支配を浸透させる重要なアプローチだからである。もちろん域内諸国の利害は多様であるから、フォーマルな多国間主義よりもインドネシアなど ASEAN 有力国、インド、豪州、韓国などを含む「3 カ国+α」のインフォーマルなミニ多国間主義を重層的に活用するのが有効であろう。そこから将来の地域全体の制度の可能性を模索することができる。

おわりに

この文章は、海洋秩序論、地域安全保障複合体論によって「インド太平洋」という広域空間の意義を検討した。インド太平洋は、まだ現在できつつある空間かもしれないが、積極的に発展させる価値があり、日本が政策対象とするに値する空間と考えられる。文化的多様性のため依然として主権国家体制が重要な意味を持つから、それは欧州連合 (EU) とは異なる国際関係のパターン、制度になるであろう。またここにはまだ北東アジア、中国・東南アジアといった厳しい紛争構成を持つ下位 RSC があり、これを安全保障体制 (security regime) に持ってゆくのが当面の課題である。ただ当事国間の直接交渉は大事であるが、経済的相互依存や機能的な協力など多様なルートを通じて、国家間というよりは下位 RSC の間の相互関係を発展させる道筋にも意味はある。下位 RSC 内では解決できず、棚上げして

時間をかけるしかない紛争は、多国間制度が重層するインド太平洋の衆人環視の空間において相対化し、一般原則の下で長期的に問題の性質が変化するのを待つのも重要な安全保障アプローチだからである。

— 注 —

- ¹ Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership for 21st Century*, January 5, 2013.
- ² Hillary Clinton, “America’s Pacific Century,” *Foreign Policy* (November 2011). pivot to Asia という表現が話題を呼んだ論文である。
- ³ Leon Panetta, *Remarks at the Woodrow Wilson Center, Washington, D.C.*, October 11, 2011. この地域への米前方展開軍の維持を確認した。
- ⁴ クリントン国務長官がアセアン地域フォーラム（ハノイ、2010年7月23日）で海洋を公共財とし、自由なアクセス、航海の自由、法の支配を求めた発言が転機を印象づけた。
- ⁵ 2013年2月22日、安倍訪米時のCSISにも同様の表現がある。
<http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2013/0223speech.html>2013年2月23日アクセス。
- ⁶ Geoffrey Till, *Sea Power: A Guide for the Twenty-First Century*, Frank Cass (2004) p.311.
- ⁷ H.Bull, “Sea Power and Political Influence,” J. Alford, *Sea Power and Influence*, Gower and Allanheld (1980), pp.3-11.
- ⁸ 石津朋之「シー・パワー」立川京一、石津朋之、道下徳成、塚本勝也編『シー・パワー—その理論と実践—』（芙蓉出版、2008年）18頁。
- ⁹ イング・カール『地球公共財』FASID 国際開発センター訳（日本経済新聞社、1999年）32頁。
- ¹⁰ Jack S. Levy and William R. Thompson, “Balancing on Land and at Sea,” *International Security*, Vol.35 No.1 (Summer 2010), pp.7-43.
- ¹¹ G. Modelski, *Long Cycles in World Politics* (Macmillan 1987).
- ¹² 細谷雄一「黄昏のパクス・ブリタニカ」田所昌幸『ロイヤル・ネイヴィーとパクス・ブリタニカ』（有斐閣、2006年）147-176頁。
- ¹³ Ken Booth, *Navies and Foreign Policy* (Croom Helm, 1977), pp.34-35.
- ¹⁴ The Honorable Sean O’Keefe, Admiral Frank B. Kelso, II, General Carl E. Mundy, JR., “...From the Sea: Preparing the Naval Service for the 21st Century,” *Proceedings*, U.S. Naval Institute, (November 1992) ; John H. Dalton, Admiral Jeremy M. Boord, General Carl E. Mundy, Jr., “Forward...from the Sea,” *Proceedings*, U.S. Naval Institute, (December,1994).
- ¹⁵ 池内出『冷戦後世界における海洋秩序の形成とその性格』青山学院大学国際政治経済学研究科 2010年度修士論文（2010-36109002）。
- ¹⁶ 塚本勝也「シー・パワーとしての空母」立川他編『シー・パワー』164頁。
- ¹⁷ 影響が大きかったのは Toshi Yoshihara and James R. Holmes, *Red Star over the Pacific: China’s Rise and The Challenge to US Maritime Strategy* (Naval Institute Press, 2010) ; Robert Kaplan, *Monsoon: The Indian Ocean and the Future of American Power* (Random House, 2011).
- ¹⁸ James Cable, *Gunboat Diplomacy, 1919-1979* (St. Martin’s Press, 1981). 巻末紛争リストは、紛争が台頭国の近海で多いことを示す。
- ¹⁹ Barry Buzan and Ole Wæber, *Regimes and Powers: The Structure of International Security* (Cambridge University Press, 2006). 枠組みについて ch.3、アジア RSC は ch.6.
- ²⁰ 1972年以降米中接近によって東西対立は緩んだが、根底にある二つの分裂国家問題が解消したわけではなく、これに3極外交が重なる紛争構成の RSC が継続した。
- ²¹ Buzan and Wæber, *op.cit.* p.155. ここでは中国への対抗、域内の開発目標の共有、華僑経済圏などの要因が指摘されている。

- ²² 目標として予防外交から紛争解決メカニズムの構築まで掲げているが、依然として第一段階の白書の交換など信頼醸成（CBM）から進んでいない。
- ²³ Buzan and Waeber, *op.cit.* p.164. ここでは中国要因が重視されている。
- ²⁴ S.P. コーエン『アメリカはなぜインドに注目するのか』堀本武功訳（明石書店、2003年）445頁。James R. Holms and Toshi Yoshihara, “China and The United States in the Indian Ocean: An Emerging Strategic Triangle?” A. S. Erickson, Lyle J. Goldstein, and Nan Li, eds., *China, The United States and 21st-Century Sea Power* (Naval Institute Press, 2010), pp.14-37.
- ²⁵ 春名幹男『米中冷戦と日本』（PHP 研究所、2013年）。小河正義・国谷省吾『空を制するオバマの国家戦略』（実業の日本社、2013年）。春原剛『米中百年戦争』（新潮社、2012年）。
- ²⁶ インドの海洋戦略を論じたものであるが参考になる、Holms and Yoshihara, “China and The United State,” *op.cit.*
- ²⁷ 茅原郁生、美根慶樹『21世紀の中国—軍事外交篇』（朝日新聞出版、2012年）。
- ²⁸ 中国が「核心利益」と定義したものをめぐって紛争が生じた場合、中国は威信上後退できなくなるから、これは武力紛争を予告するのと同じであり、外交は硬直する。紛争を避けて妥協すれば、権力は政治的なダメージを負う。「核心利益」と言えば、他国は手を出さないだろう、というのは大国主義の独りよがりか、国家間相互作用への鈍感を示す。
- ²⁹ H. モーゲンソーは、鍵になる概念として力 power と国益を提示したが、国益は長い論争の果てに一般的には定義できないことが了解となったように思われる。国益はある時代のある国家が定義するしかない。一般的な定義はないが、それなしに国家は統一的な政策も戦略も策定することができない、そういう概念ということである。
- ³⁰ 渡邊恒雄「オバマ政権のアジア回帰に見る対中関与政策の複合性」『海外事情』（2013年1月）21-38頁。
- ³¹ クリントン国務長官の2010年 ARF（ハノイ）の航海自由発言以来、2011年11月のオバマ大統領の9日間のアジア歴訪と豪州における太平洋国家発言、2012年6月シャングリア会合におけるパネッタ国防長官の米軍6割の太平洋配置発言、同年11月のオバマ大統領のミャンマーを含むアジア歴訪など米国のアジア太平洋重視は一貫して明確化した。
- ³² 渡邊前掲論文「オバマ政権のアジア回帰」25頁。
- ³³ Barry Posen, “The case for Restraint,” *American Interest*, November/December 2007; Idem, “Pull Back: The Case for a Less Activist Foreign Policy,” *Foreign Affairs*, Jan./ Feb. 2013; Robert Ross, “The Problem with the Pivot: Obama’s New Asia Policy is Unnecessary and Counterproductive,” *Foreign Affairs*, Nov./Dec. 2012.
- ³⁴ 中国沿岸配備の中距離弾道・巡航ミサイル、ステルス戦闘機、艦船と対艦ミサイル搭載（DF21Dなど）、60隻に及ぶ潜水艦、サイバー、衛星攻撃の能力などを指す。
- ³⁵ 冷戦下、ドイツを分割する東西前線の東側の圧倒的に優位なソ連軍に対し、米、NATOの航空戦力を多用して劣勢をカバーして戦う「エア・ランド・バトル」が掲げられた。
- ³⁶ 米戦略予算評価センター（CSBA）出版物を参考にすると、A2AD能力で開戦直後に米軍の指揮が断絶せず早期に主導権を奪回すること、A2ADが及ぶ地域外からの攻撃能力強化の構想、とされる。鈴木通彦「オバマ 太平洋重視の軍事戦略へ転換できるか」『戦略研レポート』三井物産戦略研究所（2012年4月）。
- ³⁷ カーター・マルケイジアン「水陸両用作戦の歴史的変化」塚本勝也訳、立川他編・前出『シー・パワー』142, 149-150頁。
- ³⁸ Department of Defense, *Joint Operational Access Concept, Ver.1.0*, January 17, 2012.
- ³⁹ 中国海軍が運用のため聖域、閉鎖空間を求めるという議論は、Leszecz Buszynski, “The South China Sea,” *Washington Quarterly*, Vol.35 No.2 (Spring 2012); Michael Ausline, “Tipping Point in the Indo-Pacific,” *American Interest*, March/April 2011.
- ⁴⁰ 先の海洋秩序論を多少敷衍すれば、中国の勢力圏は米国の世界的海洋覇権を短期には変えず、閉鎖空間と言っても完全なものにはならないと思われる。
- ⁴¹ これはRSC形成を域内諸国間のバランスに任せるオフショア・balancingとは異なる。Robert Art, *A Grand Strategy For America* (A Century Foundation Book, 2003), Ch.5 (Isolationism and Offshore Balancing). エア・シー・バトルは域内勢力に深くコミットし、抑止を強化する

ことにより情勢を安定させる構想のように思われる。

⁴² 『読売新聞』2012年10月28日。

⁴³ 『日本経済新聞』2013年1月27日。

⁴⁴ リビアでは反カダフィ勢力に対して NATO が支援し、米国は表に出ないままほぼ望むような結果を導いた。Ryan Lizza, “The Consequentialist: How the Arab Spring Remade Obama’s Foreign Policy,” *The New Yorker* (May 2, 2011). 2012年のパレスチナ・イスラエルの武力衝突でもその收拾をエジプト・モルシ大統領の仲介に任せ、オバマ大統領は終結の道筋が整ったところで、これを歓迎しモルシ大統領に感謝したのであった。

⁴⁵ 米国はバランスか調停者 (conciliator) として位置づけられる、Z. Brzezinski, *Strategic Vision: America and the Crisis of Global Powers* (Basic Books, 2012), p.189.

⁴⁶ 金田秀昭「中国の覇権的行動が及ぼす地域海洋安全保障への影響」海洋安全保障研究会『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、2011年) 31頁。

⁴⁷ 道下徳成「自衛隊のシー・パワーの発展と意義」立川ほか編、前出『シーパ・ワー』273頁。

⁴⁸ 抑止力として策源地攻撃力があげられるが、これは他面で危機時の先制攻撃を誘発し危機管理の余裕を奪うこともあるから、損得両面を慎重に計算しなくてはならない。

⁴⁹ 米国の立場は領有権問題には干渉しないが、尖閣諸島には日米安保条約が適用されるというものである。岸田外相との会談(13年1月18日)後の会見でクリントン国務長官は同島の日本施政権を損なういかなる行為にも反対 (oppose) と、一歩踏み込んだ。ただ後日長官は会談で「事故を防ぐことが大事」と述べたことが改めて報道された。パネッタ国防長官も講演で「領有権の主張が制御不能になる」ことに懸念を示した(2013年2月6日)。当初、日米首脳会談(13年2月22日)でオバマ大統領は、尖閣問題に言及しなかったとされたが、これも後日、日本の「抑制」を評価したことが改めて伝えられた。これは同日に行われた岸田外相との会談におけるケリー国務長官の日本の「抑制的アプローチを評価する」という発言と同じである。米政権内の考え方を統一した跡が窺える。

第10章 アジア（特に南シナ海・インド洋）の安全保障秩序：政策提言

1. 日本がとるべき外交方針

今後、西太平洋、南シナ海、インド洋を結ぶ「インド太平洋」という地域概念は、日本および地域諸国の経済、外交・安全保障政策において重要性が増していくことが予想される。この地域での重要な安全保障の課題は自由で開かれた海洋秩序の維持である。これを踏まえ、日本は、「自由で開かれたルールに基づく海洋秩序」を形成すべく、強固なリーダーシップを発揮しなければならない。そのためには、日本は自由主義的な価値、規範を明示し、先進民主主義諸国からその主要な一員としての立場に常に支持を得られるようにすることが不可欠である。

ルール形成を行っていくうえで、アメリカのみならず、地域諸国（特にインド、インドネシア、ASEANなどのアジア、インド太平洋の秩序形成に死活的な役割を果たす諸国・地域組織）との関係強化が大事である。これらの諸国や地域組織は、海洋秩序の将来に影響を及ぼす潜在力を持ち、しかし必ずしも自由で開かれた海洋の秩序に全面的な支持を与えていないか、将来それとは逆の方向に政策を展開する余地が残っている諸国、あるいは支持しつつもそれを維持するための国際共同行動やコストの分担に消極的な諸国である（将来の政策転換がありうるという意味で *swing states*）。これらの諸国が自由で開かれた海洋秩序をより強く支持し、秩序維持のための国際共同行動に積極的に参加するよう促す必要がある。その際の手段の一つとして地域制度等の多国間枠組みを活用すべきである。また、日本の国益のみならず、海洋秩序を害する行動に対して、毅然とした対応をとることは当然であるが、そのような行動をとる国に対する「包囲網」を構築しているかの印象を与える行動は避けるべきである。むしろ、そうした諸国がルールを受け入れるような（ルール違反をしにくい）環境作りを、防衛態勢の強化や地域諸国との協力を通じて行うべきである。

以上の外交方針を、「自由で開かれたルールに基づく海洋秩序の形成」、「防衛態勢、危機管理協力の強化」、「地域諸国との連携強化」の三項目に分け、以下に具体的措置を提示する。

2. 具体的措置

(1) 自由で開かれたルールに基づく海洋秩序の形成

- 航行の自由、領土問題、EEZ（排他的経済水域）の問題などについて、法に基づいた解決およびルールの作成について、地域諸国と協力（日本もしくは日米の主導の下に行うことが望ましい）
- ARF、EAS、ADMM プラスなどの、多角的な枠組みを活用して、既存の国際ルールの浸透を図るとともに、共通のルールを作る

- また、柔軟に、ミニラテラル（3カ国+ α ）の協力も推進し、それらを積み上げて一般化された原則に基づく多国間主義を浸透させていく
 - インド太平洋という地域概念の内容や意義を明らかにし、同地域における共通の海洋ルールを醸成・形成していくために、関係諸国（米、中、韓、印、豪、ASEAN等）とのトラックII対話を促進
 - インド太平洋という広域空間を対象とする経済成長戦略の形成。環太平洋経済連携協定（TPP）をその広域経済成長戦略の1つと捉え、中国をそのような広域経済成長戦略から排除しないことが安全保障の観点からも重要となる。日本はTPP交渉に参加しつつ、そこでのルールを東アジア地域包括的経済連携（RCEP）や日中韓自由貿易協定交渉に反映させ、より自由で開かれた、また強いルールに基づく東アジア・北東アジア経済圏の構築に努めるべきである
 - 経済発展は今後も地域安全保障体制への求心力を生むであろうことを踏まえ、経済的相互依存関係を深化させる。貿易・投資のみならず、インフラ整備、金融市場の発展、人的交流を含む広く深い相互依存経済を目指す。このためにも、海洋を含むルールにもとづく安定した国際関係を作り出すことが必要である
 - 海上における非伝統的安全保障（HA/DR、海賊等）に寄与するための地域海軍（海事）調整機構の設置（各国から連絡士官を派遣し、海軍・海事問題について情報共有）
 - 海上法執行機関による危機管理メカニズムの設置
 - ・（緊急事態において利用可能な）相互連絡メカニズムの構築
 - ・（現場海域にいる法執行官が共有可能な）安全基準の確認・設定
- (2) 海洋における防衛態勢、危機管理能力の強化
- 海上自衛隊を中心とした防衛力の強化、また陸・空を含めた統合的な運営の備え例) 基地の抗堪性強化、情報収集・解析能力の向上、弾道・巡航ミサイル防衛の整備、対潜・シーレーン防衛能力の強化
 - 海上保安庁の法執行能力増強
 - 海上保安庁と海上自衛隊の連携強化
 - 海上交通路安定のための能力（例えば対機雷戦能力）強化
（インド洋東西両端のチョークポイント（東はマラッカ・シンガポール海峡、南シナ海、西はホルムズ海峡）への対応を視野に入れる）
- (3) 地域諸国との連携強化
- (a) 全体／共通
- 各国のニーズに応じた協力の深化（安全保障、民主主義、開発協力を通じた連携など）
 - Swing states/secondary powers（インド、オーストラリア、インドネシア、ASEAN）とのさまざまな分野における包括的協力の深化

- オーストラリア、韓国、インドなどの民主主義国との安全保障協力を含めた協力の深化
- 日米同盟、あるいは日、米、印、豪の4カ国協力の「公益性」の強調
（これらは、他国からすると排他的な要素を持つと見られることがあるため、これらの協力の目的が、地域全体の目的（公益）の促進にあること、排他的な意図を持つものでないことを実践的に示していくことが必要）
- 対中包囲網の形成という印象をもたれないような慎重なアプローチ
（中国には、ときに強い態度をとる必要があるが、対中包囲網の形成（あるいは、そのような印象をあたえること）は、安全保障のジレンマを引き起こす可能性があり、中国における強硬派の立場を強めることになりかねないだけでなく、地域諸国のなかにも対中包囲網の形成には慎重で、敬遠する諸国が多い）
- EAS、APEC などとともに、ミニラテラル（3カ国+ α ）協力の推進
- 環インド洋地域協力連合（IOR-ARC: Indian Ocean Rim Association for Regional Cooperation）（アフリカ東岸からインド洋沿岸、東南アジアまでの包摂的機構。日、米、中は対話国）により力を注ぐ
- キャパシティ・ビルディング
例）インド太平洋地域諸国からの留学生の受け入れ拡充（海上保安大学校等）、海洋に関する法律専門家の育成支援

（b）アメリカ

- 日米同盟を機軸とすることを明確化および協力の緊密化、特に海上における共同行動を含む日米ガイドラインのアップデート、および防衛協力の強化
- 日米間で戦略の共通理解を常に保ち、政策において協調、調整を怠らない。日本の役割分担についての調整およびその積極的な増大
- 共同行動を実施するための認識の共有および共同訓練の強化（事態がエスカレートした際、各段階でスムーズな共同行動をとれるよう）

（c）ASEAN／ASEAN 諸国

- ASEAN が構築しようとしている規範が地域に浸透するよう ASEAN と共に取り組む
- ASEAN 共同体の構築、および ASEAN の連結性（一体性）強化に対する支援・協力
- 二国間協力の深化（特にインドネシア、フィリピン、シンガポール、ベトナムのような域外国との協力を積極的な国）
- 自由で開かれた海洋秩序の意義を共有するためのセミナー、対話等の開催
- 搜索救難（SAR）に関わる艦艇・航空機等の積極的な売却、供与、貸し出し
- 現行の巡視船等の輸出の拡大／艦船整備に関わる民間企業の派遣
- ASEAN の海洋監視能力の強化支援

- ミャンマーの民主化と経済改革を支援（民主的で世界に開かれたミャンマーはASEANの今後にも好影響を与える）
- 大国の関与に警戒的な東南アジア諸国の敏感性に十分に配慮すること

(d) インド

- 経済・技術協力の強化—インフラ支援（道路、新幹線、電気・情報・通信網）、原子力・環境技術支援等
- 安全保障協力の強化—海上訓練をはじめとする合同演習の継続・深化等
- 政治協力の強化—「法の支配」、「市民社会」、「民主主義」、「航行の自由」といった普遍的な原則・価値観を通じての連携（特に南西アジア（東はミャンマーから西はイランまで）における普遍的原則・価値観の定着を目指した連携）
- インドの伝統的な非同盟主義やアメリカへの不信、対中配慮などを考慮し、対中包囲網形成あるいは日米同盟強化の一環としての日印、日米印協力という印象を与えないことが大事。自由で開かれた海洋秩序という、「公益」を前面に出すことが肝要

(e) オーストラリア

- インド太平洋地域に自由で開かれたルールに基づく秩序を形成すべく、普遍的原則・価値観の定着を目指した連携
- 日米豪協力を視野に入れた安全保障協力の強化
- アメリカの同盟国であり、しかし経済的には中国が最大のパートナーであるという日本と共通する状況に直面している国として、インド太平洋の安全保障に関する二国間対話の強化
- 日印豪、日豪インドネシアなどの3ヵ国海洋協力の強化
- 南太平洋の海洋の安全に関する二国間協議の深化（同地域のマイクロ・ステイツの海洋保安能力強化での協力など）

(f) 中国

- 偶発的な事故を防ぐための、軍事的信頼醸成措置（ホットライン、衝突防止協定等）の創設、実施
- 共通利益の拡大（東シナ海での共同資源開発、日中エネルギー協力等）
- 国際・地域システム／制度への社会化（たとえば、中国の近年の海洋における行動は地域諸国の懸念を生んでいるため、同国がルールを受け入れられるような環境作りを行い、国際システム／制度へ組み入れていく）
- 中国の三戦（世論戦、心理戦、法律戦）に有効に対処する方策の追求
例）国際世論に対する十分な情報提供（尖閣諸島に関する英語書籍の出版等）、国際法に基づいた日本の立場の説明の徹底