

バイデン次期政権とインド太平洋 —青写真を読む—

森 聡

法政大学法学部教授

バイデン次期大統領が豪州、韓国、インド、日本の首脳と電話会談を持った際に、「安全で繁栄する（secure and prosperous）インド太平洋」という言葉を用いたことを受け、「自由で開かれたインド太平洋」から何が変わるのかについて憶測が飛び交っている。政権が変わると政策の看板や標語が変わるのは常であるが、「自由で開かれた」が無くなったということで、価値の側面が希薄化する可能性があるのではないかとする見方がある¹。この手の標語がどこまで戦略や政策の本質を反映するのは議論の余地がある。政権が発足してからどのような取り組みが展開されるのか、大統領がどこまでコミットするのかといったことの方が重要であり、政権発足後の動向を冷静に見定める必要がある。

バイデンの側近には、おそらくインド太平洋戦略の青写真があるだろう。政権入りを取り沙汰されている面々をみると、すべてが白紙ということは考えにくい。インド太平洋地域に向けられた個別具体的な政策の中身はおそらくトランプ政権と重なるところが少なくない（無論、大統領の姿勢やレトリックは変わるとみられる²）。しかし、青写真があるにしても、それが今後修正されていく可能性も十分ある。例えば、バイデン政権が本当に同盟国や地域諸国との協議を大事にするのであれば、そうした協議を行い、地域諸国の考え方を汲み上げながら地域戦略を打ち出すということになるはずである。また、民主党内の左派と中道派のバランスがどうなるか、左派が人権や民主主義の強調ないし推進をどこまで求めて、政権側はそれにどこまで配慮するのか、上院を共和党が支配するかしないかによってもバイデン政権の対外政策は影響を受ける。したがって、青写真があったとしても、それは様々な政策過程と政治過程の中で修正されていく可能性が高い。「安全で繁栄するインド太平洋」という標語は修正されるかも

しれないし、されないかもしれないが、その中身は様々な要因の影響を受けて更新され続けていくだろう。つまり、バイデン政権のインド太平洋戦略を現時点で展望しようとしても、実質的には憶測と印象論の域を出ない。

以上のような多数の留保を付したうえで、ここでは現時点での青写真がどのようなものでありうるのかについて、バイデン政権入りが決まった、あるいは政権入りを取り沙汰されている専門家らの議論を参考に、あえて憶測と印象論を上塗りしてみたい。無論、ここで取り上げる専門家たちの青写真が全てではない。しかし、バイデンが国内対策に専念していく中で、対外政策の実質的な運営を側近に委ねていく可能性もあり、彼らの考えが全く反映されないということも考えにくいので、注目する価値はあるだろう。そこで以下では、ジェイク・サリヴァン、カート・キャンベル、イーライ・ラトナー、ケリー・マグサメン、ミラ・ラップ・フーパーといった専門家らの議論に注目したい。彼らの議論から読み取れることとして、①インド太平洋戦略で目指す〈目的〉について従来から大きく変わることはなさそうではあるものの、②インド太平洋でも分野ごとに競争するための連合形成に力を入れ、差別化された競争というアプローチをとり、③対中競争戦略が、インド太平洋という地域レベルに加えて、国際機関・制度におけるルール・規範・標準規格といったグローバルなレベルでも展開されることに伴い、地域戦略としてのインド太平洋戦略が相対化され、結果としていくつか注意すべき課題が出てくることを指摘したい。①は戦略の「目的」にまつわる問題、②と③は戦略の「方法」にまつわる問題である。（※バイデン政権の対中政策全般についての見通しは、次をご参照願いたい。森聡「経済教室-米、対中で多国間連携を重視」、『日本経済新聞』2020年12月21日。）

どのようなインド太平洋を目指すのか

まずバイデンを取り巻く側近や民主党系の政策専門家らが、インド太平洋戦略の目的を何に求めているのかということであるが、その中身は、「自由で開かれたインド太平洋」で目指された秩序とほとんど変わらない。連邦議会は、2019年度国防授權法（2018年8月制定）第1254条に基づいて、新アメリカ安全

¹ Sebastian Strangio, "Is Biden Preparing to Tweak the Indo-Pacific Strategy?," *The Diplomat*, November 20, 2020, <<https://thediplomat.com/2020/11/is-biden-preparing-to-tweak-the-indo-pacific-strategy/>> accessed on December 14, 2020.

² トランプ政権の自由で開かれたインド太平洋戦略（FOIP）については、次を参照。高原明生、森聡、川島真「米中関係と地政学」、川島真・森聡編著『アフターコロナ時代の米中関係と世界秩序』、東京大学出版会、2020年、29-46頁。

保障センター(CNAS)に、2018年2月の国家防衛戦略を成功裏に実施するのに必要なインド太平洋地域における地政学的条件に関する検討を委託し、これを受けてCNASは2020年1月に『中国の挑戦に立ち向かう—インド太平洋におけるアメリカの競争力の再生』と題した報告書を公表した(報告書の議会提出は2019年12月)。CNASの専門家ら19名がこの委託研究に加わっているが、筆頭のとりまとめ役はバイデン副大統領の国家安全保障担当次席補佐官だったイーライ・ラトナーである(現在CNAS副理事長兼研究部長)。

この報告書の最初のセクションは、「インド太平洋におけるアメリカの戦略の基本原則」と題されており、「自由で開かれたインド太平洋」という言葉に加え、言葉遣いと文脈がやや異なっているが、「安全と繁栄」という言葉も登場する。このセクションでは、インド太平洋において米中は戦略的競争に突入しており、今後数十年にわたって国際関係を規定するルール、規範、そして制度をめぐる2つのビジョンが競い合っていく、との基本認識が示されたうえで、せめぎ合う2つの秩序構想を以下のように説明している。

国家主権の尊重、国家の独立、紛争の平和的解決、自由で公正な貿易、国際法の遵守、高い透明性とグッドガバナンスによって特徴づけられる「自由で開かれた」インド太平洋をアメリカ政府は希求している。この地域秩序の実現の成功には、強い同盟と安全保障パートナーシップ、国際法に沿って地域全体で活動できる軍隊、成長市場にアクセスし、技術の標準規格、投資ルール、貿易協定から裨益するアメリカ企業、効果的な地域制度および国際機関へのアメリカの参与、そして開放的な情報空間と活力ある市民社会といった文脈における民主主義と個人の自由の普及が含まれる。

対照的に中国は、これまで以上に閉鎖的で非リベラルなインド太平洋の未来に向かおうとしており、そうした未来のいくつかの中心的な側面は、アメリカの死活的な利益を損なう。中国主導の秩序の主な特徴には、人民解放軍による南シナ海と東シナ海の支配、軍事・経済・外交問題に関して中国が地域諸国を恫喝して自らの立場を強要するような状況、中国政府が自らに有利な貿易と投資のルールを設定し、先進技術・データ・標準規格で優勢に立つような経済秩序、中国政府による台湾の事実上の支配と地域機構のアジェンダ設定といったものが含まれる。こうした秩序では、中国のハイテク監視国家モデルの拡散に後押しされる形で、弱い市民社会、独立メディアの不在、権威主義の漸増といった特徴が表れることになる。これらは総じてアメリカの安全と繁栄を減じ(*less secure and less prosperous*)、世界におけるアメリカのパワーと影響力を減じる。

インド太平洋におけるアメリカと中国の競争は、究極的にはこれらのいずれの未来が実現に近づくかということに懸かっているが、いずれの未来もそれが完全に全うされることはおそくないであろう...³

目下ラトナーはアジア政策でバイデンを補佐しているといわれるが、秩序という観点からインド太平洋における米中競争を捉えており、上記の文章はトランプ政権が発出する文書とほとんど見分けがつかないと言ってもいい。トランプ本人は秩序に無関心だったが、国防省や国務省は一貫してルールに基づく国際秩序を推進することを目的に掲げてきており⁴、バイデン政権の地域情勢認識は、安全保障官庁(や連邦議会)のそれとむしろ整合性が高いといえる。

³ Ely Ratner et al., *Rising to the China Challenge: Renewing American Competitiveness in the Indo-Pacific*, Washington D.C.: Center for a New American Security, December 2019, <<https://www.cnas.org/publications/reports/rising-to-the-china-challenge>> accessed on December 14, 2020.

⁴ 国防省も国務省もトランプ政権期にインド太平洋戦略に関する報告書を出しているが、そこでは大統領がほとんど口にしなかった国際秩序をアメリカが支える方針が謳われている。U.S Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report*:

Preparedness, Partnerships and Promoting a Networked Region, June 1, 2019, <<https://media.defense.gov/2019/Jul/01/2002152311/-1/-1/1/DEPARTMENT-OF-DEFENSE-INDO-PACIFIC-STRATEGY-REPORT-2019.PDF>> accessed on December 14, 2020; U.S. Department of State, *A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision*, November 3, 2019. <<https://www.state.gov/a-free-and-open-indo-pacific-advancing-a-shared-vision/>> accessed on December 14, 2020.

なお、こうした地域秩序観の根底には、中国をいかなる国と見るかという基本的な問題がある。ワシントンの対中認識がここ数年で硬化し、それが超党派の現象となっているのは周知のとおりである。バイデンのアジアチームに入っているといわれるカート・キャンベル(オバマ政権第1期で東アジア大洋州担当国務次官補)とミラ・ラップ・フーパーは、2020年7月の『フォーリンアフェアーズ』オンライン版に「中国は時機が熟すのを待たなくなった」と題する共著論考を寄稿し、コロナ発生後の対中認識を披露している。キャンベルとフーパーによれば、香港や南シナ海での振る舞い、オーストラリアやインドに対する行為、西側のリベラルデモクラシー諸国に対する声高な批判といった最近の中国の動向を見るに、いまや中国は国際的な評判を気にかけないようになり、言動に自制がないことが鮮明になってきていると指摘している⁵。キャンベルとフーパーは、トランプが力の真空を生み出して、二国間で中国に圧力をかけるようなアプローチをとっているから、中国はここぞとばかりに持ち前の機会主義と即興性でこうした行動に出ているとの見方を示している。大統領選前の論考なので、トランプによる同盟軽視などの問題性を指摘するものではあるが、最終的にアメリカは、①アジアと欧州の同盟を強化し、②国際機関への関与に注力し、③アメリカ自身の力を再生すべきと論考の末尾で訴え、以下でも取り上げる民主党の対中戦略のいくつかの主要要素を挙げている。

この議論が示唆しているのは、アメリカが適切な取り組みを展開して中国にバランスすれば、中国の問題行動を抑え込むことができるという考え方である。その適否はさておき、中国の政治体制よりもあくまで行動を問題にして、中国の行動の是正を通じて地域秩序を回復・保全・推進しようとする考え方が浮かび上がってくる。この点においては、中国共産党による統治そのものを二国間で直接批判してきたトランプ政権とは異なる点であるといえよう。地域秩序をパワー、規範、制度、情報といった次元で捉える民主党政権が、外交的関与をどこまで効果的に展開できるのか、そもそも地域秩序なるものを巧く作り上げられるのか注目される。(中編につづく)

⁵ Kurt M. Campbell and Mira Rapp-Hooper, "China Is Done Biding Its Time," *Foreign Affairs*, July 15, 2020, <<https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2020-07-15/china-done-biding-its-time>> accessed on December 16, 2020.

⁶ Richard Fontaine and Ely Ratner, "The U.S.-China

いかに地域秩序を推進するのか？ —対中政策の差別化アプローチ—

上に述べたような秩序の推進を目的としてバイデン政権は外交を展開するとみられるが、そのアプローチないし方法は問題領域ごとに差別化され、分野ごとに、異なる連合ないし国際連携を進めるという特徴をみせるものと思われる。

今般の米中間の戦略的競争は、20世紀の米ソ間の戦略的競争とは様相を異にするということは方々で言われている通りであり、こうした認識はラトナーをはじめ、ワシントンの政策専門家らの間にも浸透している。ラトナーがCNASのCEOで故ジョン・マケイン共和党上院議員の外交顧問だったリチャード・フォンテーンと共著で書いた2020年7月2日付の『ワシントン・ポスト紙』のオピエドでは、今日の米中対立は米ソ冷戦とは全く異質なものであるとして、対中軍事同盟の結成や地理的な封じ込め戦略、あるいは全面的な経済戦争といった冷戦期の戦略は不適切であるばかりか失敗する公算が高い一方で、冷戦の危険性を殊更に強調して、アメリカの対中競争を緩和するのも正しいとは言えないとしている⁶。そのうえでラトナーとフォンテーンは、中国を相手にした、差別化された競争(differentiated competition)に備えるべきであると主張している。

ここで想定されているのは、国家がブロックごとに固まり、経済を完全に分断して特定の場所で軍事的に対峙するような状況ではなく、問題ごとに競争関係の質が異なり、米中以外の諸国家が、分野ごとに北京とワシントンとの間合いの取り方を変えるような状況である。差別化された競争は、対中依存の漸減を多層的な戦略によって進め、必要な分野で競争し、競争が不要な分野ではリソースと労力を保全するという発想に立つ。例えば、中国のハイテク権威主義の輸出を阻止するといったケースでは封じ込めのような対応が必要となるが、南シナ海などでは、中国の支配を阻止するために主として防衛的な対応をとる。技術革新の分野では、アメリカ国内での取り組みを強化し、気候変動、核

confrontation is not another Cold War. It's something new," *The Washington Post*, July 2, 2020, <<https://www.washingtonpost.com/opinions/2020/07/02/us-china-confrontation-is-not-another-cold-war-its-something-new/>> accessed on December 14, 2020.

不拡散などでは中国との協力が可能かつ必要かもしれないとされる。中国の不正貿易関係への対応、台湾への支持、新疆ウイグル自治区での抑圧といった分野では、友好国との連合の形成が必要になる。ラトナーとフォンテーンは、いま必要なのはトップダウン型の冷戦戦略のようなものではなく、アメリカの国際的な競争力を高めるための個別具体的な政策に焦点を当てるボトムアップ型の取り組みであるとしている。

フォンテーんとラトナーは CNAS というシンクタンクの経営陣であるとはいえ、前者は共和党、後者は民主党の政策専門家、超党派で共通の対中アプローチを提唱しており、現下のワシントンの状況を反映して、最近はこちらの超党派の議論が多い。前半で紹介した CNAS の報告書では、二元的な秩序観が示されており、トランプ政権の国家安全保障戦略を彷彿させるが、もしバイデン政権が「ブロック化」ではなく、こうした差別化された競争と分野ごとの連合形成というアプローチをとるとすれば、善悪二元論に立った踏み絵を踏むように地域諸国に迫るようなことは、おそくないであろう。分野ごとに諸国家がそれぞれ異なる立ち位置にあるという冷静な理解の下に、連携可能な相手と連携するというようなしなやかな方法をとって、連携できない相手に圧力をかけて中国側に押しやってしまうようなことは控えようとするものとみられる。

また、センター・フォー・アメリカン・プロGRESS(CAP)のケリー・マグサメン(オバマ政権でアジア太平洋担当の筆頭国防次官補代理)とメラニー・ハートは、少し前になるが2019年4月に、『規制し、梃子に使い、競争する-新しい対中戦略』なる政策提言書を発出し、民主党流の見方に立った対中戦略の青写真を示している⁷。この中でマグサメンとハートは、中国がアメリカの開放性を悪用するのを規制し(limit)、公共財で中国が貢献できるところはその能力をテコに使い(leverage)、競争すべき分野では全力で競争する(competete)必要性を主張している。競争すべき分野で7つの政策課題を提示しているが、その中には、「アジア太平洋における新たな地域的アーキテクチャーのためのネットワーク

を形成する」というものがあり、東南アジア諸国への海洋安保協力やインドの防衛力強化支援、アジアの安全保障規範の形成・執行の場としての東アジア首脳会議の強化、などが挙げられている。また、日米豪印協議を超えた非公式な「アジア太平洋民主国家ネットワーク」を静かに形成し、海洋安全保障、防衛計画の共同立案、合同軍事演習などを日常的に協議する枠組みを形成すべきだと提案しているのは興味深い。

ところで、様々な分野で他の諸外国と連合を形成し競争すると並行して、そもそもアメリカ自身が国際競争力を強化すべきという議論が民主党では根強く、経済と技術に焦点が当てられる可能性がある。先述した CNAS の報告書は、アメリカの対中競争力を強化するためには、中国を締め上げるばかりではなく、アメリカ自身の競争力を高める必要があるとする、民主党に色濃いロジックに立って、軍事、技術、経済、外交、イデオロギー、ハイテク非リベラリズム(High-Tech Illiberalism)への対抗、人材の育成といった分野での提言をまとめている。マグサメンらによるCAPの政策提言にも、国内投資を重視する類似の視点がある。この「国内投資が国際競争力強化につながる」とする民主党のロジックは、バイデンの「バイ・アメリカン」や「ビルド・バック・ベター」といった政策構想などと合わせれば、保護主義ないし内向き姿勢とも読める。

しかし、ここでも結局中国は、不正貿易慣行や技術窃取などによってアメリカが守ろうとしている国富を侵しているため、中国に対する姿勢は厳しいものとなる。カーネギー国際平和財団が2020年9月に発出した報告書『中流層のためのアメリカの対外政策を立案する』⁸と題した報告書は、アメリカの中流層が裨益し納得するような対外政策を追求する必要性を訴えているが、執筆陣には、国家安全保障担当大統領補佐官に任命されたジェイク・サリヴァンが加わっている。この報告書では、中国が不正貿易慣行その他の手段でアメリカ中流層の利益を損なっている、との見方に立って、経済や技術の諸分野で中国と多面的に競争・対抗すべきと提言しており、中流層に裨益する政

⁷ Kelly Magsamen and Melanie Hart, "Limit, Leverage, and Compete: A New Strategy on China", *Center for American Progress*, April 3, 2019, <https://www.americanprogress.org/issues/security/reports/2019/04/03/468136/limit-leverage-competete-new-strategy-china/> accessed on December 16, 2020.

⁸ Salman Ahmed and Rozlyn Engel eds, *Making U.S. Foreign Policy Work Better for the Middle Class*, *Carnegie Endowment for International Peace*, September 23, 2020, https://carnegieendowment.org/files/USFP_FinalReport_final1.pdf accessed on December 14, 2020.

策を追求するからといって、中国との戦略的競争をやめて内向きになる、というわけではなさそうである。むしろ中国との競争の中心が経済分野や技術分野になるという見方に立って(後述)、国防費を研究・開発などに廻すべきなどとしている。(これは対中軍備競争を突然やめるということの意味しない。)

これは国内投資の増額が先にありきの内向きの議論かもしれないし、アメリカ国内の現状の両方を踏まえて導出された中国との競争のあり方、という戦略的な見地に立った議論なのかもしれない。いずれなのかは判じ難く、この両方なのかもしれない。前述したCAPのマグサメンとハートも、2019年5月の『フォーリンポリシー』誌デジタル版で「これがプログレッシブな対中戦略だ」と題した共著論考を寄稿し、この中で「アメリカは、南シナ海で何をするかということと同程度に、ミシガンやオハイオで何をするかということにも注意を払わなければならない」と論じている⁹。

いずれにせよ、アメリカの国際競争力を強化するために国内経済や技術振興に力を入れるという動きは、トランプ政権ですでに起こっている。しかし、中国を相手に二国間で圧力をかけるべく、もっぱら技術流出の規制に焦点を絞ったトランプ政権と違って、バイデン政権は国内投資を大幅に強化しつつ多国間で連合を形成するアプローチをとりそうである(中国を減速させること以上にアメリカ自身の加速を重視するという発想)。しかもこれを連邦議会が連邦政府の研究・開発予算を増額する法案によって後押ししようとする動きが顕著になってきている。インド太平洋への関与も、アメリカによる輸出拡大や、諸外国の貿易障壁の撤廃、外国からの投資の誘致、5GオープンRAN(無線アクセスネットワークで、ハードウェア部分をホワイトボックス化し、ソフトウェア部分を複数のベンダーで構成可能な方式にするもの)の売り込み、先端技術の標準規格の共有、二国間投資協定の締結などに力が入られるかもしれない。

グローバルな戦略は地域戦略と整合するのか

ところで、トランプ大統領のアジアへの関与を振り返れば、2017年は北朝鮮問題で騒ぎ、2018年夏以降は、追加関税で中国に圧力をかけながら米中閣僚級経済協議でアメリカの農産

品と工業品の対中輸出の拡大に専念してきた。ベトナムのダナンでインド太平洋について演説したものの、その大半は北朝鮮制裁への協力要請と公正で相互的な二国間貿易の重要性を訴えることに費やされ、TPP離脱や東アジア首脳会議の3年連続欠席に象徴されるように、トランプ本人は地域関与戦略としての「自由で開かれたインド太平洋戦略」にはほとんどコミットしてこなかった。この間、国防省と国務省が地道に地域諸国に安心供与をしようと、インド太平洋戦略の下で各種の地域安全保障協力のみならず、エネルギー、コネクティビティ、サイバーセキュリティなどの分野で国際連携を進めて、両省ともインド太平洋戦略に関する報告書を発出するなどして、大統領の生み出した空白を埋めようとしてきた。

バイデン次期政権では、おそらく大統領のインド太平洋地域へのコミットメントは、少なくとも外交面では強化されるであろうし、前述したような形で、個別の政策分野ごとの連合形成も進むであろう。ただし、注目したいのはワシントンにおいて、中国は過去の覇権国とは異なる形で覇権を追求しようとしているとの理解が形成されていることであり、それは概ね次のような内容である。すなわち、かつての覇権国は、まず地域覇権を固めてからグローバル覇権を狙うというステップを踏んでいた。しかし今日の中国は、東方に進出していくとすればアメリカと軍事的に対峙しなければならないので、西方のユーラシア大陸とインド洋に一带一路で進出するとともに、国際機関等で経済ルール、技術の標準規格、制度を自らに有利なものに作り変える取り組みを強化しようとしている。つまり、中国は地域覇権のみならず、グローバルな覇権を同時に追求するという特異な戦略を展開している。これらの取り組みの成否は定かではないが、アメリカは中国問題が地域的性質のものからグローバルな性質のものに昇華しているとみる気運が高まりつつある。

ジェイク・サリヴァンは、2020年5月の『フォーリンポリシー』誌に、ジョンズホプキンス大学国際高等研究院(SAIS)准教授ハル・ブランドと共著論考「中国には世界支配への二つの道がある」を寄稿し、まさにこのような認識を示している¹⁰。サリヴァンとブランドによれば、中国の特異なアプローチの前提には、現代の

⁹ Kelly Magsamen and Melanie Hart, "Here's What a Progressive China Strategy Would Look Like," *Foreign Policy*, May 10, 2019, <<https://foreignpolicy.com/2019/05/10/heres-what-a-progressive->

<china-strategy-would-look-like/>> accessed on December 16, 2020.

¹⁰ Hal Brands and Jake Sullivan, "China Has Two Paths to Global

世界において、グローバルなリーダーシップを発揮していくうえで重要なのは経済力と技術力であり、軍事力は必要ではあるものの、グローバルなリーダーシップと影響力を手に入れる上で決定的な条件ではない。中国は、一帯一路やそれを構成するデジタル・シルクロードを通じて、経済力と技術力を地政学的な影響力に変換することによって、国際秩序を構成する中心的な政治的規範を容容させる。すなわち、国連や国際ルールを設定する国際機関などでの外交やシャープパワーの行使などにより、人権よりも国家主権を優先させるような価値体系を形成・推進し、権威主義が浸透可能な空間を拡張して、透明性と民主的なアカウントビリティを減じるような状態を生み出していく。サリヴァンとブランドは、中国がこうしたグローバルな覇権を追求する取り組みには障害もあるので、それがどこまで成功するかは見通しがつかないとしながらも、アメリカとしては、こうした中国の戦略を踏まえて競争しなければならぬと論じている。

上記の発想をサリヴァンがホワイトハウスに持ち込むとすれば、バイデン政権の対中戦略は、インド太平洋における地域戦略と、国際機関などにおけるルール・規範・標準規格をめぐるグローバルな戦略の両輪で構成されていくものとみられる。昨今、G7 や日米豪印戦略対話(Quad)に加えて、先進民主主義国家 10 カ国で構成される D10(ジョンソン英首相が 2021 年の G7 に豪州、インド、韓国を招待している)ので、これが実現すれば事実上の D10 となる)や、技術先進国の民主国家「テクノデモクラシー」¹² 12 カ国で構成される T-12¹¹ などがワシントンで話題になっているが、これらはグローバルなレベルでの連合形成を目指すものである。こうしてワシントンでは、対中競争がグローバルなレベルで展開されるとの認識が高まり、これが国際機関や多国間外交を好む民主党の外交スタイルとマッチしている。また同時に、ジャーマン・マーシャル・ファンドの「民主主義を確保するための同盟」プロ

ジェクトは超党派タスクフォースを結成して、中国に加えてロシアも念頭に、「自由主義的民主主義 vs 権威主義」という構図で、価値の要素を戦略に組み込んで構想すべきとの提言を出している。この超党派タスクフォースに加わっている民主党系のメンバーには、ジェイク・サリヴァン、カート・キャンベル、アヴリル・ヘインズ、ミシェル・フローノイ、サマンサ・パワー、キャスリーン・ヒックス、ケリー・マグサメンらがいる。こうした価値や政治体制を軸に連合を形成する動きが強まれば、後述するように、民主的価値に基づくルール・規範の推進と多国間の連合形成との緊張関係という難しい問題も出てくるかもしれない¹²。

ちなみに、グローバルなレベルにおける経済分野での取り組みに関して、バイデンはこれまで同盟国・パートナー国とともに中国の経済問題に取り組むと論じてきた。前述したマグサメンとハートの提言書には、貿易に関連して次のような提言が登場する。第一に、世界貿易機関(WTO)で、第三国と共に連携して、WTO 協定上の利益を無効にされないし侵害された(nullification and impairment)との非違反申立てを行う。申立てを行うだけで、中国の問題のある政策に注目を集めることができる。もし申立てが認められれば、中国は政策の是正か WTO 脱退を迫られ、仮に申立てが認められなければ、現行の WTO システムの限界を明らかにすることができ、ポスト WTO 多角的貿易システムの構築を含むシステム改革への支持を募れる。(ちなみに、米国が過去に WTO 非違反申立てを行った事例に、富士フィルムと日本政府を相手にしたものがある。)第二に、欧州連合、日本、ファイブアイズ諸国などとデジタル貿易協定を締結し、中国の 5G 機器が普及する中で、安全なデジタル貿易のための空間を確保すべきだとしている。このほかにも次世代デジタルインフラ構築のためのイニシアティブやグローバルガバナンスの防衛と再活性化などを提言している。ポスト WTO 多角的貿易シ

Domination," *Foreign Policy*, May 22, 2020, <<https://foreignpolicy.com/2020/05/22/china-superpower-two-paths-global-domination-cold-war/>> accessed on December 14, 2020.

¹¹ リチャード・フォンテンがジャレット・コーエンとともに提唱している T-12 には、イタリアを除く G7 諸国にスウェーデン、ノルウェー、イスラエル、韓国、オーストラリア、インドを加えた 12 カ国で構成される。Jared Cohen and Richard Fontaine, "Uniting the Techno-Democracies: How to Build Digital Cooperation," *Foreign Affairs*, November/December 2020,

<<https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-10-13/uniting-techno-democracies>> accessed on December 14, 2020.

¹² Alliance for Securing Democracy, A Task Force Report, *Linking Values and Strategy: How Democracies can Offset Autocratic Advances*, German Marshall Fund, October 2020, <<https://securingdemocracy.gmfus.org/wp-content/uploads/2020/10/Linking-Values-and-Strategy.pdf>> accessed on December 14, 2020.

テムの構築は実現性が疑わしいとしても、中国の経済問題を WTO で対応しようとするのは、民主党好みのアプローチであるといえよう。バイデン政権としては、WTO との関係を正常化した上で、中国の経済問題を二国間だけでなく、多国間でも追及していくような体制をとるだろう。その場合には、日米欧で WTO の補助金ルールの厳格化を進めたり、非違反申立てといった選択肢が検討されたりするかもしれない。(後編につづく)

若干の予備的な考察 ～注目すべき課題

以上が「青写真とおぼしきもの」であるが、これらの一連の考え方がバイデン政権の戦略に多少なりとも反映されるとすれば、いくつか注目すべき課題も出てこよう。

第一に、バイデン政権が人権や民主主義、「自由主義的民主主義 vs 権威主義」といった価値の要素をどの程度強調・重視する対外政策を展開するのか、という課題がある。バイデン次期政権がグローバルな対中(対露)戦略を策定していく際に、人権・民主主義をどの程度重視・強調し、「リベラルデモクラシーvs 権威主義」という枠組みをどの程度組み込んでいくのかはまだ分からない。民主党内の左派や、中国の人権問題で強硬姿勢を強める連邦議会からの圧力にも影響されるだろう。もしこうした価値外交の側面が、レトリックであっても強く出るようになれば、それがインド太平洋戦略にどう作用するのかに注意しなければならない。バイデンがはたして「民主主義サミット」を開催するのかどうかはまだ分からないが、民主党左派や連邦議会を懐柔するという考えに立って、もし「民主主義サミット」を開催すれば、そこでは経済や技術をめぐるルール、反腐敗などを含む政治的ガバナンスなどについての規範が謳われ、ルールや規範を軸に敵・味方を識別するような傾向が強まることも限らない。バイデン政権入りするアジア地域専門家たちは、おそらく地域の実情に即した外交の必要性を主張して、そのような傾向をインド太平洋戦略に反映させようとする動きに抵抗するであろう。バイデン自身も、上院外交委員会でのキャリアの実績に照らして、その判断のセンスはさておき、地域の実情に全く無知というわけではないので、過剰な心配は不要だが、連合形成と価値規範のトレードオフを

どうバランスさせるかという、アメリカ外交の永年の課題が再び政権内で問題となろう。地域専門家が優位に立てばダブルスタンダード、すなわち中国には厳しく、東南アジアには目くじらを立てないという方針で対応するものとみられる。その意味で、「安全で繁栄するインド太平洋」という標語は、バイデン政権は人権・民主主義を強調することになるが、インド太平洋では安全保障と経済という機能的な連携に重きを置くので、価値の問題でアメリカから圧力を受ける心配をしないで欲しいというメッセージなのかもしれない。

第二に、グローバルなレベルと地域レベルの取り組みに注がれる戦略的関心とリソースの配分が適切なものとなるか、という課題がある。インド太平洋戦略は、前半でみた通り、おそらくこれまで実施されてきた取り組みを強化・加速することになるのに対して、グローバルな連合形成が政権の新たなイニシアティブとして動き出すとすれば、何かと注目を集め、政権首脳陣としては、そうした新味のある取り組みに力を入れたがるかもしれない。もしそうなれば、地域戦略に十分なリソースと戦略的関心が注がれているのかといった不安が出る可能性もないとはいえない。特に今後、新型コロナウイルス感染症がもたらしているアメリカ経済・社会への甚大な被害を救済するための諸施策が進むとすれば、連邦政府の予算は国内投資へと大きく向かうことになるため、こうした大きな動きの中で、インド太平洋への関与に割り当てられるリソースがどの程度重視されるのかは予断を許さないと云わざるを得ない。この点、連邦議会は「太平洋抑止イニシアティブ」で地域にテコ入れていく動きを見せているので、現時点で過剰な心配をする必要はないかもしれないが、今後は注視していく必要がある。

第三に、地域レベルの取り組みが、政策分野ごとの差別化された競争になっていくとして、はたしてそれらがうまく整合的に実行されていくのか、という点も注目されよう¹³。さらに、政策分野ごとに中国に対抗する色彩が異なる取り組みを仮にうまく展開できたとしても、それはアメリカが中国や地域諸国に対して複雑あるいは曖昧なシグナルを送ることになるかもしれない。というのも、中国が軍備増強と一方的行動を続けて、安全保障分野で地域諸国が不安を増していくとすると、バイデン政権の対中姿勢が分野ごとに異なるという「グレー」ないし「グラデーション状」のものに

¹³ この点について研究会で指摘していただいた中山俊宏氏に感謝申し

上げたい。

なるとすれば、地域諸国はアメリカの信頼性に対して不安を強めるであろう。そうなれば、「オバマ政権への回帰ではないか」という声が上がるとも限らない。このような不安を呼び起こさないために、バイデン政権が安全保障分野でどこまでインド太平洋に踏み込んでいくのが注目される。おそらく同盟国とパートナー国による防衛力強化に積極的になっていくとみられるが、アメリカ自身が安全保障分野における中国への対抗でどこまでリスクとコストを負うのが重要な意味を持つだろう。(アメリカは、トランプのように中国への対決姿勢を鮮明にすれば危ういと批判され、協力と競争を組み合わせると手ぬるいと批判されるのであり、アメリカしてみると、一体何が正解なのかという思いであろうが、これは大国の宿命であろう。)

第四に、上記の点と重なるが、グローバルな連合形成と地域レベルの連合形成がうまくかみ合っていくのかということが注目される。これら二つの取り組みは、相互に排他的ではないので、過剰な心配をすべきではないだろう。ただし、注意が必要なのは、技術や経済など、機能的な分野に関するグローバルなレベルで形成される民主的価値を埋め込んだルールや規範を地域諸国に普及させていくようなアプローチがとられるようになるとすれば、そこでは繊細な外交が求められる。ラトナーとフォンテーンは、トップダウンではなくボトムアップのアプローチが肝要と主張していたが、もしグローバルなレベルでの連合形成の取り組みがモメンタムを持つとすれば(そう簡単に連合が形成されて共有可能なルールに合意するとは考えにくい)、先進民主国家が中心となって形成されるルール・規範・標準規格をインド太平洋諸国にも地域的に受け入れて欲しいと事実上働きかけることになる場面が出てくるかもしれない。主要な先進民主主義国家が策定する規範を、政治体制も経済発展のレベルも多様なインド太平洋地域諸国に支持・受容して欲しいと要請するような外交が展開されていくようになれば、よほどアプローチを工夫したり加減したりしなければ、地域諸国を遠ざけかねない。

もしこうした局面に至れば、しなやかな外交が必要になり、日本の出番となる。G7、Quad、D10、T-12の全てのメンバーシップに入っているのは日本とアメリカだけであり、アメリカンエンタープライズ研究所のザック・クーパーと前出のハル・ブランドスは共

著のオプエドで、諸分野における日米の外交的連携の重要性を指摘している¹⁴。最近発出されたナイ・アーミテージ報告書も、「グローバルなアジェンダを担う対等な同盟」という副題が付いており、国際連携を推進するパートナーとしての日本への期待が表明されている。日本には、グローバルと地域の両にらみでバランスのとれたルール推進外交を展開するような発想がこれまで以上に求められることになるであろう。

(了)

「SPF アメリカ現状モニター」シリーズにおける関連論考

- [森聡「アメリカのリトレンチメント論争—リベラル・ヘゲモニー戦略と『プロブ』の功罪—」](#)
- [久保文明「バイデン政権」の外交を考える」](#)

¹⁴ Zack Cooper and Hal Brands, "It is time to transform the US-Japan alliance," *Nikkei Asian Review*, October 25, 2020,

<https://asia.nikkei.com/Opinion/It-is-time-to-transform-the-US-Japan-alliance> accessed on December 14, 2020.