

## ブリーフィング・メモ

### 日米豪印の安全保障協力は実現するのか？

—異なる秩序認識と日本への含意—

政策研究部防衛政策研究室兼政策シミュレーション室主任研究官

佐竹 知彦

#### はじめに

近年の中国の影響力の伸長に伴い、地域の民主主義国家である日米豪にインドを加えた四力国の安全保障協力が注目を浴びている。しばしば「QUAD」や「QSD」（Quadrilateral Security Dialogue）と呼ばれる枠組みは、そもそも2007年に安倍晋三首相（当時）が提唱し、同年5月には四力国の事務レベル協議が開催されたものの、その後豪州側の離脱や安倍首相の退陣により、実質上棚上げとなった。その後第二次安倍政権の発足時、安倍首相は再び「安全保障ダイヤモンド」としてこの構想を打ち上げたが、具体的な政策につながってこなかった。ところが、インドが中国の南アジア諸国との関係強化やインド洋への進出に警戒心を強めるにつれ、また日米豪や日米印の安全保障関係が強化されるにつれ、同構想が再浮上している。

2017年10月には河野太郎外務大臣が、インタビューの中で日米豪印の外相および首脳級での戦略対話の開催を目指していく意向を明らかにした。その後11月にはフィリピンのマニラにおいて、日米豪印の外交当局が、法の支配に基づく自由で開かれたインド太平洋秩序に向けた取り組みについて議論を行った。さらに2018年1月にはインドで四力国の国防当局幹部が地域情勢について意見交換を行ったほか、同6月にはシンガポールで四力国の外交当局による協議が再び開催された。今やQUADは、日本が掲げる「自由で開かれたインド太平洋戦略」の代名詞（もしくはその中核）として位置付けられることも多い。

他方で、四力国がより強固な安全保障協力を実現するには、経済関係や国境問題に起因するインドの対中配慮、インドの伝統的な「非同盟」主義や米同盟網に組み込まれることへの懸念、そして日米や米豪、米印もしくは日印関係と比較しても未成熟な印豪関係等課題も多い。特に2008年に豪州のラッド（Kevin Rudd）首相がQUAD構想から一方的に離脱したことへのインド側の不信感は根強く、こうした不信感がQUAD発展の阻害要因の一つになっているとも言われる（Allen-Ebrahimian 2017）。

こうした点に加え、日米豪とインドの間には、いかなる国際秩序を志向するのかという意味での「秩序認識」という点において、決定的な差が存在しているようにも思える。特に冷戦後の日豪とインドは共に中国の台頭に懸念を深めつつも、米国の役割や位置づけを巡って大きな認識の差異が存在した。そしてそうした秩序認識の差は、今後のQUADの行方を占ううえでも、重要な意味を持つように思われる。以下、冷戦後の日米豪（特に日豪）とインドの秩序認識をそれぞれ検討することで、そのことについて論じてみたい。

## 日米豪の秩序認識

日米豪の安全保障協力は、冷戦後、特に2000年代に入ってから三カ国の間で継続的に強化されてきた。その背景に、中国の台頭に対する三カ国共通の懸念や警戒心があったことは言うまでもない。とはいえ、中国に対する脅威認識や対中政策という面で、日米豪三カ国の足並みが完全に揃っていたわけではない。特に豪州は中国との地政学上の距離や経済関係から日米とは異なる対中（脅威）認識を有しており、欧州連合（EU）の対中国武器輸出への対応やアジアインフラ投資銀行（AIIB）への加盟等を巡って、日米とは一線を画した対中政策をとってきた。日米の政策決定者はこうした豪州の対中政策を一定程度懸念しており、そうした懸念が日豪をして、豪州との安全保障協力の制度化に向かわせたとの指摘もある（White 2007, 109）。最近では、日米豪の潜水艦協力の挫折や、中国が推進する「一帯一路」政策に対する日米豪の対応の微妙な違いからも、そうした対中姿勢や認識の差が垣間見える。

このように、日米豪で異なる対中（脅威）認識が存在しつつも三カ国の安全保障協力が強化されてきたのは、中国の物理的な脅威に対する認識の共有というよりは、三カ国に共通する秩序認識の存在によるところが大きい。特に冷戦後の日豪は、強固な米軍のプレゼンスに基づく米国主導のリベラルな国際秩序を、地域の中で最も熱心に支持してきた。そのことは、9.11テロという「自由で開放された秩序」に対する挑戦を受け、米国の主導するグローバルな「テロとの闘い」に日豪が地域諸国の中で最も積極的な貢献を行ったことから明らかであろう。日豪はまた、米国のグローバルな役割を「補完」という観点から、東ティモールの平和維持・平和構築活動やインドネシア・スマトラ沖地震後の人道支援・災害救援といった地域の安全保障問題においても、主導的役割を果たしてきた。このような、一見すれば中国とは無関係な地域・グローバルな秩序構築の中で、日豪両国は実践的な協力を積み重ねてきたのである。

その最たる例が、イラク戦争における日豪両国の対応と、戦後の復興支援における両国の協力であった。イラク戦争に対し、日豪は共に米国に対する「支持」を表明し、自衛隊は戦後の復興支援活動に、また豪州軍はイラク軍との戦闘行為に参加した。豪州のハワード（John Howard）政権はまた、自衛隊の「護衛」を目的に、戦後の人道復興支援活動にも豪州軍を派遣した。日豪両国にとって、イラクでの活動は世論の反発を含め極めてリスクの高いものであったが、そうした貢献を後押ししたのは米国を国際社会に繋ぎ止め、その地域安全保障への関与を維持しなくてはならないという日豪共通の戦略的判断であった。特に2005年3月にイラクから撤退したオランダ軍に続き、安全上の理由から自衛隊までもイラクから撤退するようになった場合、民主的なイラクの復興に向けた連合軍の活動は大きな打撃を受けることになる。そうした事態を防ぎ、米主導の秩序の維持に向けた日本の積極的な取り組みを支援するためにも、ハワード首相はイラクへの豪州軍の増派はしないという公約を撤回してまで、自衛隊の護衛を目的とした豪軍の増派を決定したのである（Lewis & Walters, 2005）。

イラクにおいて、自衛隊は英豪軍の駐在する「キャンプ・スミッティ」に連絡官を常駐させ、情報収集や共同訓練の調整等に当たらせるなど、豪州軍との緊密な連携をとっていた。また豪州軍は安全の確保を含め自衛隊の活動に対して様々な支援を行い、そうした豪州側の貢献を日本側は高く評価していた。

識者の中には、イラクにおける協力なくして2007年の安全保障に関する日豪共同宣言が発出された可能性は「ほとんどなきに等しい」という者もいる（Cook & Sharer 2009、12）。

このように、2000年代における日米豪安全保障協力の強化は、中国の台頭という地政学的な変化をその大きな理由としつつも、テロ対策や人道復興支援といった直接的には中国とは無関係の分野で強化が進められていくことになる。そうした協力を後押ししたのが、米国の地域もしくはグローバルな任務を支援し、その役割を「補完」することで、自らにとって望ましい秩序を維持するという同盟国の戦略的判断であった。日本、そして特に豪の立場からすれば、米国の優位な秩序構造を維持することで、中国の覇権的台頭を抑制し、安全保障上のパートナーとしての米国と、経済パートナーとしての中国双方との良好な関係を維持することが可能となる（その意味で、歴代政権の中でも特に米国との関係を重視していた安倍首相とハワード首相が、同時に良好な対中関係を維持していたのは象徴的であった）。日米豪の安全保障協力は、まさにそうした米国主導のリベラルな秩序を、同盟国の協力によって「下支え」するという構図の中で発展してきたのである。

## インドの秩序認識

このように、日本や豪州が共に米国主導の秩序を支持してきたのに対し、インドはそうした秩序への違和感を抱き続けてきた。特にインドは、米国による一極支配よりもグローバルなレベルでの「多極化」を志向し、その中で自らが「極」の一つとなることを目指してきたと言える。そのことは、2018年1月の世界経済フォーラムにおけるモディ首相の演説や、その後の中国、ロシア首脳との会談において国際秩序の「多極化」に言及していたことから明らかであろう。6月に開催されたアジア太平洋安全保障会議（シャングリラ会合）における基調演説でも、モディ首相はわざわざプーチン・ロシア大統領と「世界秩序の多極化の必要性」について合意したことに言及している。またモディ首相は日米豪それぞれとの協力や「法の支配」に基づく秩序の重要性について言及しつつも、日米が提唱する「自由で開かれたインド太平洋戦略」やQUADには触れなかった（神保、2018）。

確かに冷戦後、特に2000年代以降のインドは米国主導の秩序を受容し、対米関係の強化を図ってきた。とはいえ、それは「米の世界秩序構造への賛同」というよりは、「米国の市場や技術へのアクセス」（伊豆山2017、147）もしくは「自らの戦略的自律性を高めるための手段」（リマイエ2017、114）という観点によるものであった。インドはまた、「世界の多極化もしくは米国の優越の低下」を促進し、「自らの戦略的自律性を高める」という観点から、安全保障における日本の「普通の国」化を支援してきた（同上、115）。同じように日本の「普通の国」化を支援しつつも、それを米主導の秩序を維持するための手段として位置付けてきた豪州とは、対照的な対日観である。

日豪とインドの秩序認識の違いはまた、両者のイラク戦争への対応の違いからも明らかである。日豪とは異なり、インドは最後までイラクにおける米国の軍事行動に反対した。インド議会では、イラクでの軍事行動を即時に終結させ、「有志連合」部隊の早期撤退を求める決議まで採択されたという（伊豆山2017、151）。またインドは戦争終結後の復興支援に部隊を派遣する動きがあったものの、米軍の指揮命令系統に従うことへの抵抗感などから、最終的には部隊の派遣を見送った。米国では、インド国

内で派兵に積極的な意見があったこと等を受け、それをインドが非同盟型の不干渉主義からより積極的な国際的役割を果たすことへの「学習過程」と評価する意見が多いと言われる。またイラク戦争を経て、インドには日本同様「国際秩序の維持に国益を有するという新たな国益概念」が生まれたことも指摘される(同上、154)。とはいえ、そこにおける「国際秩序」を巡る日印の理解には、決定的な差が存在していた。特に米国主導の秩序を維持するために国内の反対を押し切ってまでその活動を支えるという発想は、インド側には皆無であったと言える。

多極化を志向するインドの秩序認識はまた、2012年2月に公表された「非同盟2.0」と呼ばれる報告書からも読み取れる。同報告書はインドの有識者によって書かれたものだが、国家安全保障会議の関係者も議論に参加するなど、実質的には「準公式」としての位置づけであり、その基調はモディ政権でも継承されていると言われる(堀本2017、31)。「非同盟2.0」によれば、インドは決して外来性のイデオロギーや目標によって国益を定義することはなく、最大限の戦略的な自律性を維持し、より公正で平等なグローバル秩序を創造することがその外交の中核となる。そうしたインドの外交路線は「力がより分散・断片化され、また競合者や敵対者よりも一歩先を行くためのより用心深いゲーム」になりつつある国際社会の事実を反映している。特に米中は超大国ではあることを認めつつも、冷戦期のように「フル・スペクトラム」のグローバルな支配を両国が行使することは不可能であり、本質的で不安定かつ移り気(volatile)な環境の中で、インドはより複雑かつ巧みな外交を行う必要性が指摘されるのである(Khilnani et. al. 2012, pp. 8-9)。

そこにみられるのは、国際秩序の多極化・流動化を前提としつつ、その中で明確な友敵関係を持つことなしに、多様な国々との「合従連衡」を通じてインドの国益を最大化していくという戦略的発想に他ならない。そうした世界観において、「民主主義連合」や「安全保障ダイヤモンド」のようなイデオロギーによって固定化された国家間の集団には参加するという発想は受け入れにくい(「非同盟2.0」は、むしろ異なる価値観を持つ国々の橋渡しとなることにインドの役割を求めている)。またそこにおいては、リベラルな秩序の「擁護者」(現状維持国)と「挑戦者」(現状変更国)という区別もさほど意味をなさない。それは原理原則を重視しつつも、本質的に「没価値」な世界観であり、価値や規範よりも「力」や実利を重視した秩序認識である(「非同盟2.0」は、国際秩序を維持する手段としての規範や制度の有用性を認めると同時に、懐疑心も示している)。だからこそインドは、一方で米国、日本、ASEANそして豪州との関係を強化することで中国の台頭を牽制しつつ、他方で中国やロシアとの関係を同時並行的に強化するという「全方位外交」(竹中2017、296)を展開しているのである。

## おわりに

以上見てきたように、一見すれば中国の台頭という戦略課題を共有する日米豪とインドの間には、秩序認識という点において、無視できない差異が存在していた。特に日豪とインドの間には、米国主導のリベラルな秩序を支持するか否かという点において、決定的な違いが存在していたように見える。前者は、中国の台頭と米国の相対的な衰退を認めつつも、そうした米の役割を「補完」という観点から、価値観を共有する国々との関係を強化し、米主導の秩序の維持を図ってきた。それに対し後者は、そう

した国際関係におけるパワーシフトをむしろ自国が追求する「多極化」した世界を実現する「機会」と捉え、「全方位外交」を展開している。

無論、そのことは必ずしも QUAD の実現可能性を否定するものではない。むしろ、今後インド周辺における中国の影響力がますます増大するにつれ、対中牽制の手段としての QUAD の有用性は、日米豪のみならずインドにとっても高まるであろう。またインドにしても、地域における米国の軍事プレゼンスの維持することの重要性は十分に理解しているように思われる。インド洋での四力国の共同演習といった高いレベルでの協力は時期尚早にしても、東南アジアにおける能力構築支援や災害対応、多国間の制度枠組みといった相対的に非論争的な分野で QUAD の協力が深まっていくことは十分考えられる。その場合日本は、こうした場においてインドと豪州をつなぐ「橋渡し」としての役割を果たすことができるであろう。

とはいえ、日米豪と同じレベルの協力を QUAD に求めるのは不可能かもしれない。特に今後経済成長の持続によりインドが文字通り「大国」化するにつれ、多極化を志向するインドの外交姿勢はいっそう強まることが予想される。その場合、米国の「ジュニアパートナー」として米主導の秩序の維持を求めてきた日豪とインドの立場は、いっそう乖離していくであろう。そのリスクを考えた場合、日本は QUAD のみに「自由で開かれたインド太平洋」の未来を託すことはできない。むしろ、日本は日米豪や日米印の枠組みに加え、ASEAN や欧州との協力を通じた二国間・多国間の枠組みの中で QUAD を「相対化」しつつ、多様な手段によって自由で開かれたインド太平洋秩序の維持を図っていくことが求められるであろう。またリベラルな秩序に重きを置きつつも、異なる価値観を有する国々といかに「共存」していくのかという点について、より真剣に考える必要があるのかもしれない。日本にもまた、多極化時代における柔軟な戦略思考が求められているのである。

## 参考文献

- 堀本武功「第1章 1990年代を転換期とする政治関係」堀本武功編『現代日印関係入門』（東京大学出版会、2017年）
- サトゥ・リマイエ（溜和敏訳）「第5章 日印と同盟・提携関係を結ぶアメリカ」堀本編『現代日印関係入門』
- 伊豆山真理「第7章 戦略的パートナーシップの形成と拡大」堀本編『現代日印関係入門』
- 竹中千春「第13章 権力移行期の世界と日印関係の創造的可能性」堀本編『現代日印関係入門』
- 神保謙「『インド太平洋戦略』と沈黙する日米豪印『クアッド協力』」キャノングローバル戦略研究所（2018年6月13日）、[http://www.canon-igs.org/column/security/20180613\\_5088.html](http://www.canon-igs.org/column/security/20180613_5088.html).
- Bethany Allen-Ebrahimian, "It's Not China, It's You, India Seems to Tell Spurned Aussies", *Foreign Policy*, June 5, 2017, <https://foreignpolicy.com/2017/06/05/its-not-china-its-you-india-seems-to-tell-spurned-aussies-malabar-australia-navy/>.

- Steve Lewis and Patrick Walters, “PM doubles troops to Iraq - 450 more Aussie soldiers to protect 850 Japanese engineers”, *The Australian*, 23 February 2005.
- Sunil Khilnani (et. al.), *Non Alignment 2.0: A Foreign and Strategic Policy for India in the 21st Century* (New Delhi: Center for Policy Research, 2012)
- Hugh White, “Trilateralism and Australia: Australia and the Trilateral Strategic Dialogue with America and Japan,” in William T. Tow, Mark J. Thomson, Yoshinobu Yamamoto and Satu P. Limaye (eds.), *Asia-Pacific Security: US, Australia and Japan and the New Security Triangle* (London and New York: Routledge, 2007).

本稿の見解は、防衛研究所を代表するものではありません。無断引用・転載はお断り致します。  
ブリーフィング・メモに関するご意見・ご質問等は、防衛研究所企画部企画調整課までお寄せ下さい。  
防衛研究所企画部企画調整課

外 線 : 03-3260-3011

専用線 : 8-6-29171

FAX : 03-3260-3034

※防衛研究所ウェブサイト : <http://www.nids.mod.go.jp>