

ブリーフィング・メモ

英国のインド太平洋への軍事的関与

地域研究部米欧ロシア研究室研究員

田中 亮佑

はじめに

英国にインド太平洋への関与を推進する動きがあるが、それは軍事においても例外ではない。冷戦期、英国の衰退のため1970年代後半までには大部分の英軍がインド太平洋、当時で言う「スエズ以東」から撤退し、英国は当該地域における役割を喪失していた。しかし近年、「スエズ以東」への回帰とも言及される英国のインド太平洋への軍事的関与の動きが見られる¹。それは英国が歴史的に深い繋がりを有する湾岸地域（中東）のみならず、東南アジア、ひいては日本との協力をまで及んでいる。もっとも、それでも小規模な展開であることには変わりはないが、英国がインド太平洋における軍事的プレゼンスの強化に出ている事実には注目すべきだろう。

しかし、英国のインド太平洋へ軍事的関与は、当該地域へ同様に関与する米国やフランスのものと比較すると、性質をやや異にするものと指摘できる。言うまでもなく米国は、米軍や同盟国がインド太平洋に所在しており、国務省も国防総省もインド太平洋に関する戦略を策定している²。また、欧州では英国以外で唯一インド太平洋に軍事的に関与しているフランスも、自らをインド太平洋に領土を持つ在来国家と位置づけた「インド太平洋におけるフランスと安全保障」という戦略を軍事省が策定した³。

他方で、英国は依然としてインド太平洋に対する公式な戦略を策定していない。この理由としては、英国のインド太平洋への軍事的関与にも関連する、英国の欧州連合（EU）離脱（ブレグジット）後のグローバル・ブリテンという概念について政府としての統一見解がないということが理由として挙げられている⁴。また、英国は米国のように同盟国をインド太平洋に持つわけでもなければ、フランスのように比較的多くの自国領土を持つわけでもない（ディエゴ・ガルシア島などの一部英領を除く）。その意味で、米仏と比較した場合、英国のインド太平洋への軍事的関与は不安定とならざるを得ないだろう。それでは、英国内で統一した見解がない中で発展してきた近年の英国のインド太平洋への軍事的関与は、如何なる背景に基づいているのだろうか。本稿ではインド太平洋における英軍の展開の変遷と、現在のブレグジットとグローバル・ブリテンの議論を、それらに積極的な保守党の観点を含めて考察する。

1 「スエズ以東」からの撤退——役割の喪失と湾岸における限定的関与

1945年に第二次世界大戦が終結すると、世界各地のナショナリズムの高揚を受け、英国は植民地や非公式帝国（条約による保護国などの実質的に支配下にあった諸国）における問題に直面した。特にエジ

¹ 本稿では「スエズ以東」と「インド太平洋」を同じ地理区分として扱う。英国の歴史的な変遷を含む意味で「スエズ以東」を使用し、その他の文脈では「インド太平洋」と言及する。

² US Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnerships, and Promoting a Networked Region* (June, 2019); US Department of State, *A Free and Open Indo-Pacific: Advancing a Shared Vision* (November, 2019).

³ French Ministry of the Armed Forces, *France and Security in the Indo-Pacific* (May 2018).

⁴ Li Jie Sheng, “Where is Britain’s Indo-Pacific Strategy? The lack of a British Indo-Pacific policy paper has an impact on U.K. engagement,” *The Diplomat*, June 7, 2019.

プトのスエズ基地からの撤退とその直後生じたスエズ危機は、英国の自国に対する過大評価と米国の意図に対する誤認という意味で、英国外交の失敗として記憶され、それ以降いわゆる「スエズ以東」への軍事的関与を縮小していく時代への転機となった。その後の英国は1957年には東南アジアのマラヤを独立により失い、さらにイラクにおける英軍のプレゼンスを喪失している。こうした状況にあっても、ウィルソン（Harold Wilson）率いる労働党は政権に就いた当初、「スエズ以東」における軍事的関与を継続し、帝国とコモンウェルスを重要視する姿勢を見せていた⁵。しかし、断続的なポンド危機や経済停滞に苦しむ英国は、次第に「スエズ以東」への継続した軍事的関与が困難となっていく。その結果、1968年にウィルソンは「スエズ以東」からの撤退を正式に発表したのであった。

しかし、英国は完全に「スエズ以東」への軍事的関与を止めたわけではなく、地域別にその様相は異なる⁶。例えば、東南アジアにおいては、ブルネイにおけるグルカ兵のみを残し撤退を完了した。もっとも、1971年に英国、豪州、ニュージーランド、シンガポール、マレーシア間の五カ国防衛協力取り決め（FPDA）を締結して協議を通じた関与を強調したものの、東南アジアにおける英軍のプレゼンスは喪失したものと見て良いだろう。

他方で、湾岸地域においては、保守党政権下で限定的な軍事的関与を継続した傾向が指摘できる。例えば、1968年の労働党政権による撤退の決定から実際に撤退を完了する1970年代後半までには10年近くのずれがあるが、これは1971年-74年のヒース（Edward Heath）保守党政権が、湾岸地域と東南アジア双方における英軍のプレゼンスの維持を画策していたこと起因する⁷。また、1980年にイラン・イラク戦争が勃発すると、サッチャー（Margaret Thatcher）保守党政権下の英国はアルミラ・パトロールという名の下に、商船の安全航行を確保するため海軍艦艇を派遣した。このアルミラ・パトロールには、当時インド洋への展開を強化していたソ連海軍をけん制する目的もあった⁸。このように英国は、「スエズ以東」からの撤退以降も、地域によっては限定的な軍事的関与を続けていたのである。

2 「スエズ以東」への回帰？——冷戦後における英国のインド太平洋関与

冷戦後の英国の湾岸地域への軍事的関与は保守党・労働党政権に関わらず強化された。1991年の湾岸戦争では、サッチャーからメイジャー（John Major）保守党政権下で英国は大規模な派兵を行い、また2001年9月11日以降のアフガニスタン紛争とイラク戦争はブレア（Tony Blair）労働党政権下で実施された。湾岸戦争、アフガニスタン紛争、そしてイラク戦争は「スエズ以東」撤退後、最大規模の派遣であることは明白であり、2009年頃には既に「スエズ以東の再来？」といった表現が用いられている⁹。

ただし、「スエズ以東」が英国の安全保障政策をめぐる言説として復活したのは、2010年のキャメロン（David Cameron）保守党政権からであると言えよう。キャメロン保守党は政権に就いてから間もなく、湾岸諸国との政治経済、文化、安全保障という幅広い分野における協力を推進するための「湾岸イニシアティブ」を打ち出した。このイニシアティブには少額の予算しか割り当てられなかったものの、省庁

⁵ Saki Dockrill, *Britain's Retreat from East of Suez: The Choice Between Europe and the World?* (London: Palgrave Macmillan, 2002), pp. 43-47.

⁶ 「スエズ以東」撤退決定後の過程については、篠崎正郎『引き留められた帝国：戦後イギリス対外政策におけるヨーロッパ域外関与、1968～82年』（吉田書店、2019年）。

⁷ Ibid., 204-206頁。

⁸ Warren Chin, "Operations in a war zone: The Royal Navy in the Persian Gulf in the 1980s," in Ian Speller (ed.), *The Royal Navy and Maritime Power in the Twentieth Century* (London: Routledge, 2015), p. 188.

⁹ Aleksandra Dier, "British Defence Policy at a Cross-roads: East of Suez Revisited?" *CSS Analyses in Security Policy*, No. 64 (CSS ETH Zurich, 2009).

横断的に策定され、大臣級会合の支援や英国企業の進出支援などに用いられたことで、英国の当該地域への関与の象徴として注目された¹⁰。

また、2012年に立て続けに合意された湾岸諸国との防衛協力も、同様に英国の湾岸地域に対する積極的な姿勢の顕れである¹¹。まず、10月には英国とバーレーンの間で防衛協力が合意に達し、湾岸地域における安定性の向上に資する訓練や能力構築、さらには英国によるバーレーンの基地使用が含まれている¹²。そして翌11月には英国とアラブ首長国連邦(UAE)の間で、長期防衛パートナーシップが発表され、英国とUAEの防衛産業協力や共同演習に加え、英国の湾岸地域におけるプレゼンス増大のための協力が謳われている¹³。さらに近年、同様の動きは英国と湾岸諸国の間に広がっている。

それらの合意に基づき、英軍の湾岸地域におけるプレゼンスは拡大しつつある。例えば、英空軍はUAEのアル・ミンハド空軍基地、カタールのアル・ウデイド空軍基地、そしてオマーンのアムサンナ空軍基地に展開している¹⁴。そして、2018年には、バーレーンのミナ・サルマン海軍基地に、50年ぶりとなる「スエズ以東」における常設の海軍支援施設を開設した¹⁵。ここは、米海軍第五艦隊の母港でもあり、アルミラ・パトロールを含む従来の英軍は米軍の支援を受ける形で作戦を展開していた。ちなみにアルミラ・パトロールは、その後湾岸戦争やイラク戦争にも編成を変えて用いられ、2011年以降もキピオン作戦へと発展し、湾岸地域およびインド洋における哨戒任務に就いている¹⁶。さらに、同2018年にはオマーンのスラタナにも統合補給支援基地を設立し、「スエズ以東」のペルシャ湾外における重要地点と位置付けている¹⁷。このような湾岸地域における英軍プレゼンスの拡大を受けて「スエズ以東」への回帰という言葉が2010年代に多く見られるようになった。

他方、東南アジアにおいては、英軍のプレゼンスは湾岸地域と比較した場合限定的であるが、漸次的な進展が見られる。中東とは異なり、実質的に英軍が役割を喪失していた東南アジアとの関係は、キャメロンが英国・東南アジア関係の再起を宣言した2012年頃から活性化し、英国は東南アジア諸国及び東南アジア諸国連合(ASEAN)との経済や開発における関係を強化してきた¹⁸。しかし、安全保障に関する2010年-15年の発展は限定的であった。もちろん、FPDAを理由とした東南アジア関与は強調されていたが、実態としては人道支援や捜索救難の際にその都度艦艇を派遣する状態であった。しかし、2018年以降は、東南アジアや東アジアにおいて英軍のプレゼンスが一段階上がったと見て良いだろう。それは、海上自衛隊との合同演習や、米軍に併せた形での南シナ海における航行の自由作戦の実施を含む比較的長期間の配備にも顕れている。そして、この頃から英国は東南アジアへの恒常的なプレゼンスの向

¹⁰ House of Commons Foreign Affairs Committee, *The UK's relations with Saudi Arabia and Bahrain: Fifth Report of Session 2013-14* (November 2013), p. 3, p. 20.

¹¹ David B. Roberts, "British national interest in the Gulf: rediscovering a role?" *International Affairs*, Vol. 90, Issue 3 (May 2014), p. 669.

¹² Gareth Stansfield and Saul Kelly, "A Return to East of Suez?: UK Military Deployment to the Gulf," *Briefing Paper* (RUSI, April 2013), p. 8.

¹³ Moign Khawaja, "Britain, UAE enter defence partnership, discuss other deals," *Arabian Gazette*, November 6, 2012.

¹⁴ Louisa Brooke-Holland, "UK forces in the Middle East region," *Briefing Paper*, No. 8794 (House of Commons Library, January 2020), p. 1.

¹⁵ HM Government, "New Royal Navy Operations hub opens in Gulf," April 5, 2018.

¹⁶ Claire Mills, "Operation Kipion: Royal Navy assets in the Persian Gulf," *Briefing Paper*, No. 8628 (House of Commons Library, 2020), pp. 1-2.

¹⁷ HM Government, "Defence Secretary strengthens ties between UK and Oman," August 28, 2017.

¹⁸ Jürgen Haacke and John Harley Breen, "From Benign Neglect to Effective Re-engagement? Assessing British Strategizing and Policies towards Southeast Asia since 2010," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 41, No. 3 (December 2019), p. 330, p. 336.

上を宣言しており、その際には上記のような湾岸地域における英軍の展開がモデルになるとしている¹⁹。

つまり、英国の湾岸地域に対する軍事的関与は、確かに回帰という側面もあるが同時に既存の関係の強化という側面も強い。他方で、東南アジアに関しては、当該地域において役割を喪失していた英国が、アジアの重要性の高まりに鑑みてFPDAや経済、開発などで築いてきた枠組みを足掛かりに、軍事的な回帰とも言える行動を取っている。そして現状は、湾岸地域への軍事的関与の高まりと東南アジアへの将来的な軍事的関与を見据えて、どちらかと言えば近年は湾岸地域で使用されていた「スエズ以東」という表現から、より広範な「インド太平洋」を使用すべきという議論が出てきた段階と言えるだろう²⁰。

3 プレグジットとグローバル・ブリテン——チャーチルの「3つの輪」？

英国のインド太平洋への軍事的関与は、プレグジットとグローバル・ブリテンの文脈に関連して言及されることがある。グローバル・ブリテンというフレーズは、2016年当時のメイ首相（Theresa May）のスピーチで初めて言及された。メイは「プレグジットにより我々はEUとの新たな関係のみを考えるべきではなく、それにより我々はグローバル・ブリテン、つまりは自信に満ち、欧州大陸の先にある幅広い世界での経済的・外交的機会を追求する英国についても考えるべきである²¹」と述べた。しかし、グローバル・ブリテンに関する明確な定義や見解が存在しないことは既に多方面から指摘されている²²。実際に英国政府の発言からはその定義に苦慮していることが認められ、その概念がプレグジット後の英国の役割に関する問題解決に資することはないと述べる重鎮もいる²³。他方で、プレグジットを好機と捉える人々からは、グローバル・ブリテンは英国の凋落を救うためのアイデアだと支持されており、その文脈においてインド太平洋への強力な関与が必要だと主張するのである²⁴。

こうしたグローバル・ブリテンに関する言説は、「チャーチル（Winston Churchill）の3つの輪」という英国例外主義に関連付けて論じられることもある。この概念は、1948年の保守党大会におけるチャーチルの演説に由来する。つまり「3つの輪」は、第一にコモンウェルスと帝国、第二に米国（を中心とした英語圏）、そして第三に統一欧州（United Europe）という3つの輪をベン図のように見たときの中心が英国であり、その特殊な立場から国際的な影響力を維持するという論理である²⁵。もっとも英国の衰退が顕著になると、その概念がもはや実態を伴わないことを英国の政策決定者は認識していたが、それでもなお「3つの輪」はイメージとして戦後英国外交を規定する基幹的概念となっている。

また、当然ながらそれは「3つの輪」全てへの関与を維持しているわけではなく、時勢に応じて重点が置かれる地域は変化している。「スエズ以東」からの撤退はまさにその転機であった。英国は財政的

¹⁹ Christopher Hope, “Britain to become ‘true global player’ post-Brexit with military bases in South East Asia and Caribbean, says Defence Secretary” *Telegraph*, December 30, 2018; Ian Storey, “The United Kingdom and Southeast Asia after Brexit,” *Perspective*, No. 33 (ISEAS Yusof Ishak Institute, April 2019), p. 6.

²⁰ Alessio Patalano, “UK Defence from the ‘Far East’ to the ‘Indo-Pacific’,” (Policy Exchange, July 2019), pp. 6-8.

²¹ “Britain after Brexit. A Vision of a Global Britain. May’s conference speech: full text,” *Conservativehome*, October 2, 2016.

²² 例えば、英国の国際連合協会の報告書は「英国の観点からでさえも、グローバル・ブリテンが意味するところは明確ではない」と指摘している。Jess Gifkins, Samuel Jarvis and Jason Ralph, “Global Britain in the United Nations,” (UNA-UK, April 2019), p. 8.

²³ Oliver Daddow, “GlobalBritain™: the discursive construction of Britain’s post-Brexit world role,” *Global Affairs*, Vol. 5, No. 1 (April 2019), p. 6; Peter Ricketts, “Why Brexit means diminished British weight in the world,” *Prospect*, May 6, 2018.

²⁴ John Hemmings, “Global Britain in the Indo-Pacific,” *Asia Studies Center Research Paper*, No. 2 (Henry Jackson Society, May 2018), pp. 21-31.

²⁵ Jamie Gaskarth, *British Foreign Policy*, (London: Polity, 2013), p. 66.

理由から「スエズ以東」の役割を事実上喪失しただけではなく、1973年の英国の欧州共同体（EC）加盟からも分かるように欧州の重要性が相対的に高じたという意味合いがあった。また、この転換は米国が欧州統合に対する明確な支持へと姿勢を変化させたという背景も影響している。以降、英国は欧州・米国家間でバランスを取る外交へと舵を切り、結果として「3つの輪」の論理は成立しなくなったのである²⁶。

しかし、英国がEUを離脱したことにより「3つの輪」に対する言及が多く見られるようになった。例えば、後にEU離脱担当相となるデイビス（David Davis）や、現在の首相であるジョンソン（Boris Johnson）の国民投票前後の発言などを考慮しても、コモンウェルスや米国、そしてグローバル・ブリテンに言及されており「3つの輪」が意識されている²⁷。ただし、米英の「特別な関係」は既存の枠組みであって英国にとり確固たる概念であるが、「輪」としての帝国とコモンウェルスに関しては概念としての捉え直しも必要だとの声がある。つまり、欧州と米国以外の国と地域については昔日の帝国やコモンウェルスのみならず、その他の重要となる英国との二国間・多国間の枠組みを新たな輪として捉える必要があるということである²⁸。また、2017年に当時の第一海軍卿であったジョーンズ（Philip Jones）は海洋安全保障上でも「3つの輪」があると主張した。つまりは海洋安全保障においても、欧州（二国間）、米国という意味での北大西洋条約機構（NATO）、そして湾岸・アジア太平洋（インド太平洋）の「3つの輪」の中で、英国が役割を果たすべきということである²⁹。このことから、本稿では仮の定義として「3つの輪」を欧州、米国、そしてインド太平洋諸国から成るものとしておきたい。

確かに、経済的側面に関しては、ブレグジット後の英国が米国とインド太平洋諸国との関係を深化させるという必要性の論理は、その適否は別として成立するのかもしれない。しかし、安全保障に関しては必ずしも「3つの輪」の論理が成り立つとは限らない。なぜなら、ブレグジット後も英国の安全保障上重要なものはNATOであるという大前提に変化はないためである。そもそも、英国が冷戦期に「スエズ以東」の役割を喪失したのにはNATO要因もあった。つまり、欧州防衛を担当するNATOへの貢献と、欧州外での英軍のプレゼンスを同時に維持することは、当時の英国の財政状況に鑑みれば困難であり、NATOへの貢献が優先された結果、英軍は「スエズ以東」から撤退せざるを得なくなったのである³⁰。

このNATOへの貢献を第一に考える姿勢は現在の英国でも同様である。確かに、冷戦が終結し欧州正面での危機が減退した1990年代以降は、NATO域外での危機管理や対テロ戦争の文脈で英軍のグローバルな関与が見られた。しかし、2014年のロシアによるクリミア併合以降、集団防衛における英国の必要性が高まっている。英国は、NATO東端のための強化された前方展開（EFP）へ貢献し、集団防衛への使用が予定されている英国と有志の欧州諸国の枠組みである統合遠征軍（JEF）も主導する。特に、このJEFは2012年に発足した当初、むしろ「スエズ以東」である中東や湾岸地域での活動を見据えた部隊であったが、ロシアの動きを受けて現在では主に集団防衛の文脈で捉えられている³¹。このような背景が

²⁶ Archil Chochia, David Ramiro Troitiño, Tanel Kerikmäe, Olga Shumilo and Nicole Lindstrom, “The First European Community and the British Position,” in David Ramiro Troitiño, Tanel Kerikmäe and Archil Chochia (eds.), *Brexit: History, Reasoning and Perspectives* (Cham: Springer, 2018), p. 78.

²⁷ Pauline Schnapper, “British Foreign Policy in the Context of Brexit: Realism or Irrationality?” in Roberto Belloni, Vincent Della Sala and Paul Viotti (eds.), *Fear and Uncertainty in Europe: The Return to Realism?* (London: Palgrave Macmillan, 2019), p. 209.

²⁸ Robin Niblett, “Britain, Europe and the World Rethinking the UK’s Circles of Influence,” *Research Paper* (Chatham House, October 2015), p. 2.

²⁹ HM Government, “DSEI maritime conference 2017: Speech by Admiral Sir Philip Jones, First Sea Lord,” September 11, 2017.

³⁰ 篠崎『引き留められた帝国』206-207頁。

³¹ Håkon Lunde Saxi, “The UK Joint Expeditionary Force (JEF),” *IFS Insights* (IFS, May 2018), p. 3.

ら英国のインド太平洋への軍事的な関与に関しては、その能力の充足に疑問が呈されている³²。

それでもなお、英国はインド太平洋に軍事的にも関与する必要に迫られている。それは第一に、シーレーンを通じた輸出入で国際経済に関与している海洋国家としての英国にとっては、シーレーンの防衛は当然の任務なのである³³。ゆえに英国にとって経済的な関与を深化させる地域に対して軍事的に関与しないという選択肢はない。そして、第二は米国との関係である。米国は湾岸地域と東南アジアの双方において作戦を展開している。EU から離脱し、米国とインド太平洋との関係が相対的に高まる中で、ペルシャ湾や南シナ海で作戦を展開する英国の論理に「特別な関係」が関係していることは否定出来ないだろう³⁴。このように、英国は経済的な「3つの輪」の論理と安全保障の「3つの輪」の論理の整合性を如何に取るのかという究極的な問いに直面しながら、インド太平洋への関与を進めている状態にある。

おわりに

本稿では、近年の英国の「スエズ以東」への回帰と言及される動きを、英国のインド太平洋への軍事的関与と読み替えることで、その変遷と背後にある論理について検討を試みた。その上で、国民投票以前から英国との関係が強化されてきた湾岸地域に加えて、新たに関係が再始動している東南アジアとの関係が徐々に進展し、英国にとってのインド太平洋が生まれつつある状況であると整理した。

そうしたインド太平洋への軍事的関与は、一貫して保守党政権下で維持・強化されてきたことが分かる。「3つの輪」の中でも帝国とコモンウェルス、現在のインド太平洋のほとんどが該当する地域との関係の維持は、本来保守党の党是とでも言うべきものである。つまり、現在ではブレグジットが起因となり英国はインド太平洋との関係を強化しているように見えるが、より正確に言えばそれは元来の保守党の特徴でもあり、ブレグジットによりその潮流が色濃くなっているだけなのかもしれない。

また、「3つの輪」から英国とインド太平洋の関係を考える際には、経済的関与と軍事的関与を個別に考える必要があるだろう。EU 離脱後に発展途上の大規模な経済圏としてのインド太平洋へ経済的関与を強めるという論理は、その適否は別として成立するかもしれないが、軍事的には NATO を通じた欧州防衛が英国にとり一義的に重要である事実は変わらない。もちろん、経済的に重要なシーレーン防衛のために軍事的関与を強化する必要性は明白であるが、そのための能力不足が指摘されている。結局、英国は NATO の集団防衛と域外における戦力のバランスという積年の課題に直面しているのである。

(2020年3月23日脱稿)

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。無断転載・引用はお断り致します。
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。

ご連絡先：plc-wsl@nids.go.jp（[]を@に変更の上、ご送信ください。）
防衛研究所ウェブサイト：http://www.nids.mod.go.jp/

³² Nick Childs, “The Measure of Britain’s New Maritime Ambition,” *Survival*, Vol. 58, Issue 1 (February 2016), pp. 145-146; Nick Childs, “Hormuz Strait tensions highlight naval capability challenges,” *IJSS Military Balance Blog*, August 27, 2019.

³³ Geoffrey Till, “Britain Gambles with the Royal Navy,” *Naval War College Review*, Vol. 63, No 1 (Winter 2010), pp. 35-36.

³⁴ Gareth Stansfield, Doug Stokes and Saul Kelly, “UK Strategy in the Gulf and Middle East after American Retrenchment,” *Insight Turkey*, Vol. 20, No. 4 (Fall 2018), p. 241; Haacke and Harley Breen, “From Benign Neglect to Effective Re-engagement?” pp. 346-347.