

グローバル時代の安全保障問題と軍の再編 オーストラリアの見方

ポール・ディップ

オーストラリア国立大学大学院教授

現代のグローバリゼーションには、2つの見方がある。1つは、冷戦終焉後間もない時期の一般的な見方であるが、世界は、経済的に相互依存が進み、大規模な軍事紛争のない新たな時代に入ったという見方である。これは歴史の終焉を画し、民主主義、自由及び企業を中心とするモデルの決定的な勝利を示すものであり、これによって本質的に平和な世界秩序が作り上げられる、と信じる人々さえいた。

もう1つは、より最近の見方であり、より悲観的なものである。その見方によれば、国際テロ、大量破壊兵器のごろつき国家への拡散、そして文明どうしの暴力を伴う衝突といった諸問題が、21世紀の安全保障上の中心的な課題を占めるのである。米国やその緊密な同盟国（オーストラリアを含む）の政治家は、2001年9月11日に世界はまったく変わってしまったという見方をしている。一部のオーストラリアの閣僚は、テロとの戦いは、冷戦より危険で長期的な戦いになると考えている。

キャンベラの政府は、オーストラリアに対する軍事攻撃の危険性が減少した一方で、オーストラリア自身の地域内のテロリズムによるものなど、非対称的脅威が増加しているという見方をしている。また、現在は、アフガニスタンとイラクで既に行われているように、オーストラリア軍が同盟国である米国と連携して活動する可能性がより大きくなっている。そのため、オーストラリアの軍事態勢と戦力構成には、いくつかの重要な変化が求められている。

1 オーストラリアの安全保障の展望に対する見方

9月11日の悲劇的な事件が起こるまでは、代々のオーストラリアの政府は、その防衛政策の中でオーストラリアとオーストラリアの地域的戦略的利益の防衛を優先させるべきであるという点で一致していた。しかし、これまで、オーストラリアの防衛を優先させるべきだと考える者と、オーストラリアの同盟国との海外での活動を最優先すべきだと主張する者が常に対立してきた。オーストラリアには、2度の世界大戦、朝鮮戦争、及びベトナム

ム戦争における海外での活動の長い歴史がある¹。オーストラリアは、長い間、国際秩序の維持に貢献すべきだと信じてきたのである。

しかし、ベトナム戦争後、オーストラリアの新しい世代の戦略家たちは、オーストラリアの防衛とその近接地域における地域的戦略的利益を優先させた方が良いと主張した²。これは、同盟国がより自立することによって基本的な自衛力を自分で確保することについての米国の期待の表れであるニクソン・ドクトリンに対する反応であった³。また、オーストラリアは人口が希薄で資源もそれほど豊かでない脆弱な大陸だという認識も高まっていた。従って、この派の戦略家たちは、オーストラリアが自国の領土を防衛する能力があるのを示すことが先決だと提案したのである⁴。

これらのオーストラリアの防衛に対する独特の優先事項が、当時の政府の 1987 年版『防衛白書』で承認され、防衛における自立のコンセプト及び自己資源による自衛力を優先させることになった⁵。しかし、これは孤立政策とは見なされなかった。オーストラリアのように人口が少なく経済的資源もそれほど豊かでない大きな国家が防衛において自立するには、同盟や地域的防衛協力の枠組みが必要であった。これらの関係から得られる支援が、オーストラリアの自立（自給自足という意味ではない）を達成可能にしているのである。

これらの基本政策は、1994 年版『防衛白書』で再び承認されたが、その中では、オーストラリアを取り巻く戦略環境はより厳しくなることが指摘された⁶。冷戦の終焉とともに、アジアの将来の戦略状況に影響する重大な新しい不確定要素が現れてきた。地域的主要国間の関係の新たな転換と、地域全体の急速な経済的、政治的变化という 2 つの大きな要素が、地域の平和に影響を及ぼす可能性があると思われた⁷。オーストラリアは、予測しやすかった数十年間の冷戦時代よりも、結果の予測が付きにくい、より複雑で変化しやすい戦略環境に直面したのである⁸。

2000 年、ハワード政権は、オーストラリアの防衛政策について、広範な人々を巻き込む協議を行うという前例のないプロセスに着手した。そしてその結果、『防衛白書』において

¹ T.B. Millar, *Australia in Peace and War : External Relations 1788-1977*, (Canberra: Australian National University Press, 1978) .

² Ross Babbage, *Rethinking Australia's Defence* (St. Lucia: University of Queensland Press, 1980) and J.O. Langtry and Desmond Ball, *A Vulnerable Country?* (Canberra : ANU Press, 1986) .

³ The Defence White Paper *Australian Defence* (Canberra : Australian Government Publishing Service, 1976) .

⁴ Paul Dibb, *Review of Australia's Defence Capabilities*, Report to the Minister for Defence (Canberra: Australian Government Publishing Service, 1986) .

⁵ *The Defence of Australia*, Defence White Paper (Canberra: Australian Government Publishing Service, 1987) .

⁶ *Defending Australia*, Defence White Paper (Canberra: Australian Government Publishing Service, 1994) .

⁷ *Ibid.*, p.7.

⁸ *Ibid.*, p.11.

オーストラリアのための 5 つの戦略的優先事項が特定されることになった⁹。

- (1) オーストラリアの防衛とそのための直接的な取り組みの確立
- (2) 近隣諸国の安全保障の強化
- (3) 東南アジアにおける安定と協力の推進
- (4) より広いアジア太平洋地域の戦略的安定の維持
- (5) グローバルな安全保障の維持

これは、オーストラリアがこれまで作成した『防衛白書』の中でも最も詳細なものだった。この中に初めて、10 年間の包括的防衛力整備計画が盛り込まれ、防衛支出に関しては 10 年間にわたり年 3% ずつ増加させることが政府に委ねられた。幅広い超党派的な政治的支持を得たのである。また、政府は、グローバルなレベルで 2 つの相互に関連する傾向がオーストラリアを取り巻く戦略環境の形成に最も強く影響しそうであることを認識した。すなわちその 2 つの傾向とは、グローバリゼーションの拡大と米国の戦略的優位性の強まりである¹⁰。

しかし、9 月 11 日のテロ攻撃によって、政府の安全保障態勢に対する徹底的な再考が促されることになった。国防大臣が議論を主導し、その中でオーストラリアの地理的状況や防衛はもはや重要でないこと、そしてテロ、非対称的脅威、及びごろつき国家による大量破壊兵器の入手といった新たなグローバルな脅威を優先させることが提案された。2002 年初頭、オーストラリアは、タリバンとの戦闘のためアフガニスタンへ特殊部隊と空中給油機を送った。また、2003 年 3 月には、2000 人を越える兵士をイラク戦争へ派遣した。それには、F-18 戦闘機の 1 個飛行中隊、P-3C オリオン偵察機、海軍艦艇、特殊部隊及び掃海潜水兵なども含まれていた。

2003 年 2 月、政府は、オーストラリアの戦略情勢について検討した最新の防衛に関する文書を公表した¹¹。そして、新たに顕著になり、オーストラリアにとっての戦略上の不確定要素を作り出した 2 つの問題が指摘された。それは、テロと大量破壊兵器の拡散である。これに加えて、オーストラリアの近隣諸国においては、反対の戦略的傾向が展開し続けていた¹²。インドネシア、東ティモール、パプアニューギニア、及びソロモン諸島は、オーストラリアにとって特に安全保障上関心が高い地域と位置付けられた¹³。2000 年と比較する

⁹ *Defence 2000 : Our Future Defence Force*, Defence White Paper (Canberra : Defence Publishing Service, 2000), pp. 29-32.

¹⁰ *Ibid.*, p.viii.

¹¹ *Australia's National Security : A Defence Update 2003*, (Canberra : Commonwealth of Australia, 2003).

¹² *Ibid.*, p.7.

¹³ *Ibid.*, pp.18-22.

と、オーストラリアの防衛及び安全保障にとって、グローバルな戦略環境及び安全保障環境の重要性はますます明らかになった¹⁴。

現在のところ、オーストラリアの領土に対する従来型の軍事攻撃の可能性は低下している。それは、「米国が軍事行動をとる決意と意志をもっているという安定化効果、主要国間の緊張が低減していること、及び米国の優位性に基づく米・豪同盟関係の抑止効果の高まり」による¹⁵。同時に、東南アジアや南太平洋地域は、政治的脆弱さ、統治能力の低下、テロへの取り組みの難しさ、及びテロの経済的効果といった重大な問題に直面している。こうした傾向が続けば、オーストラリア国防軍は近隣諸国において活動することをますます求められる可能性がある。

また、グローバルな戦略環境の変化や、オーストラリアの近隣諸国外で起こった出来事によってオーストラリアの国益が影響を受ける可能性により、オーストラリア国防軍がより遠隔地で有志連合の軍事作戦に関与する可能性は、近年におけるより高まるとみられる¹⁶。しかし、有志連合の軍事作戦への参加は、アフガニスタンやイラクで見られたタイプのものになるだろう。つまり、重要度が高く任務に合致した軍事力の提供に限定されるということである。

2003 年 11 月、国防大臣は、オーストラリアの防衛力に関する主な検討結果を発表した。それによれば、オーストラリアの防衛と地域的要請がオーストラリアの軍事力構成を決める主要な要素になるべきだということであった¹⁷。検討のプロセスでは、軍の有効性と安定性の強化、展開される軍隊に対する空からの防衛の提供、兵力展開のための上陸作戦力の強化、そして最近出現しつつあるネットワーク中心の戦争の長所を生かせるようなオーストラリア国防軍の配置に関する要求が高まっていることが確認された。

2 国際安全保障協力に対するオーストラリアの姿勢

1996 年の政権発足時には、ハワード政権は、多国間の安全保障組織に対してより慎重な態度をとっていた。ハワード政権のイデオロギー的傾向は当然ながら、国連やアセアン地域フォーラムなどの地域組織に過度に依存する（前の政府が行っていたと考えられる）よりも、十分に実証された同盟関係や二国間の地域的關係により重点を置くことであった。しかし、9 月 11 日の事件とその影響、特にイラク戦争への参加の決断は、国連の意思決定

¹⁴ *Ibid.*, p.23.

¹⁵ *Ibid.*, p.23.

¹⁶ *Ibid.*, p.23.

¹⁷ Media Release by the Minister for Defence, 7 November 2003.

プロセスの不十分さに対する政府の見解を裏付けるものである。

オーストラリアの国益の範囲はグローバルな規模であり、単に地理的要因によって定義されるものではない。最近の『外交政策白書』では、「北アメリカ及びヨーロッパと密接な結びつきがあり、アジア全体に積極的に関与してきた歴史のあるオーストラリアは、アジア太平洋地域に位置する西側諸国である」と述べられている¹⁸。オーストラリアの安全保障にとっての脅威は、単にこの地域からだけではなく、地球上のずっと遠隔な地からも生じるのである。そのため、国益を追求するオーストラリアの戦略は、包括的でなければならない¹⁹。

オーストラリアは、世界及び地域の安全保障、貿易の自由化、国境を越える脅威、人権及び環境の向上などの重要な領域において国益を高めるため、多国間システムを継続して利用するだろう。オーストラリアは、テロとの戦いに必要とされるであろう情報を提供し、資源、勢力、能力を注ぐ用意のある諸国と緊密に協力するだろう。資金の凍結やテロリスト・グループの移動の制限のために、こうした問題に関心をもつ国際社会のすべてのメンバーと多国間で連携するだろう²⁰。

オーストラリア政府は、サダム・フセインのイラクが国際安全保障にとって深刻な問題になっていると捉えた。イラクによる国際規範の軽視や国連安全保障理事会への根強い反抗は、国連の権威と国際法の有効性に疑問を投げかけることになった。オーストラリア政府は、イラクに関して現状を維持することは容認できないと考えていた。そのため、オーストラリアは米国と英国に同意しイラク戦争へ参加したのである。

キャンベラの政府は、集団責任を果たせるかどうか、国際社会にとってのますます重要な試金石になると考えている。さらに、集団責任に基づく集団行動が、国際安全保障を確保する第一の手段であることを確認することが、現代の課題であると述べている²¹。集団行動として求められるのは、国連安保理がその役割を果たし、集団責任を担うことである。それができないならば、「オーストラリアは、拡散という遺産を次世代に残すか、あるいは共通の利益のために行動する意志をもつ国々に依存するか、どちらかである」²²。ハワード政権は、イラク戦争に関する決定をめぐる国連の失敗に非常に批判的であった。そして、オーストラリアと米国との同盟関係を優先することを重視したのである。

しかし、それでも、人身売買、麻薬及び武器の密輸を含む国境を越える犯罪や、ますま

¹⁸ *Advancing the National Interest : Australia's Foreign and Trade Policy White Paper* (Canberra: Commonwealth of Australia, 2003), p. viii.

¹⁹ *Ibid.*, p. ix.

²⁰ *Ibid.*, p. xi.

²¹ *Ibid.*, p. xii.

²² *Ibid.*, p. xii.

す深刻化する水不足などの環境問題が、国家の安全保障、繁栄及び主権を悪化させることは認識されている。これらの国境を越えた課題を処理するためには諸外国との協力が必要であり、これがなければ効果的な対応策は難しい。オーストラリア政府は、国連やその他の国際組織に対し国境を越える諸問題に实际的な解決策を生み出すことを強く求めるだろう²³。

オーストラリアを取り巻く世界は不確実であり、そしてオーストラリアが直面する課題は複雑で変化している。政府の見方では、これらの課題はかなりの広がりをもつものであり、民主主義や開かれた社会に対する反対から生じているだけでなく、グローバリゼーションのプロセスに対する憤りやそこから生じる不公平さからも生じている²⁴。また同時に、オーストラリアに関する限り、伝統的な安全保障問題は依然として残されている。アジア太平洋地域には、世界の 10 大軍隊のうち 8 つの本国が存在しており、また、中東を除く世界でもっとも危険な 3 つの地域（台湾海峡、朝鮮半島、カシミール）が存在している。

これらの根本的な戦略的課題が示しているように、まず地域的な関係を強固にすることができれば、それはオーストラリアにとって好ましい結果をもたらす唯一の方法であろう。アジア諸国と緊密な関係を築くことは、オーストラリアの政策において不変の優先事項である。政府は、オーストラリアと日本の良好なパートナーシップが長期的に活力を維持できるように、また、中国との戦略的経済パートナーシップを構築できるよう特に気を配りたいと述べた²⁵。オーストラリアは、アジアで紛争（台湾海峡、朝鮮半島、印パ間の対立）を引き起こす可能性のある主な火種をうまく調整できるよう一定の役割を担うだろう。

アセアン諸国、特にオーストラリアの最大の隣国、インドネシアとの協力関係を密にすることは、その地域との活発な関係を築くという政策の基本であるとみなされている。アセアン諸国との強固な結びつきは、テロや人身売買等の共通の安全保障問題に対応する上で必要不可欠である。

東アジアがオーストラリアにとって不変の戦略的重要性を有していることから、地域的なメカニズムを発展させることは、オーストラリアにとって重要な問題となっている。オーストラリア政府は、東アジア諸国が開放的かつ包括的な地域主義を発展させることを奨励し、あらゆる現実的な方法で、オーストラリアが東アジアにおけるより広範でダイナミックな地域協力に参加できるチャンスを模索するだろう。しかし、アセアンプラス 3 の安全保障プロセスからオーストラリアが除外されているため、地域安全保障協力の重要な発

²³ *Ibid.*, pp.xii-xiii.

²⁴ *Ibid.*, p.ix.

²⁵ *Ibid.*, p.xv.

展にオーストラリアが関与することが否定されることになる。

米国との結びつきがオーストラリアの安全保障と繁栄の基本であることを明確に理解する必要がある。オーストラリアと米国が共有する、安全保障、経済及び政治関係の深さが、この関係を死活的なものにしている。国際問題に関し、国力及びグローバルな展開能力という点で米国に比肩し得る国は他にない。オーストラリアが米国に影響を与え、米国とともに行動する能力をさらに強化することが、オーストラリアの国益を高めるためには不可欠である²⁶。政府は、「米国の行動がオーストラリアの国益に合致しない場合でも、両国の強固な関係があることの意味は、オーストラリアがワシントンに対して自国の意見を伝えるのにより有利な立場にあり、米国はその意見に耳を傾けるということ」である²⁷。オーストラリアは、地域の安定と繁栄に対する基本的貢献のため、東アジアにおける米国の長期的な戦略的関与を支援することに死活的な利益を有する。オーストラリアは、米国の存在がなければ、東アジアはより危険になると考えている。現在主要国間の関係は安定しているが、オーストラリアは、米国によってうまく取り行われている、中国との複雑な関係を含む地域内の関係調整に大きく関わっている。

オーストラリアは、アジア太平洋地域全体における米国の最も密接な同盟国であり、世界で英国に次ぐ二番目に重要な米国の同盟国である²⁸。ある意味で、オーストラリアの方が英国よりも米国とイデオロギー的には近い。朝鮮半島や台湾海峡を含む、米国が関与する軍事行動に関し、それがどのようなものであろうとも、オーストラリアは必ず米国を支援してくれる、という期待が現在ワシントンにはある。オーストラリアは重要な軍事的貢献を行う能力は大きくないが、イラクやアフガニスタンで行ったような貢献は、米国の行動を国際的に正当化するのに極めて重要であった。オーストラリアは、テロとの戦いにおける国際安全保障協力の必要性に対する米国のスタンスを引き続き強く支持するだろう²⁹。

経済のグローバリゼーションは、オーストラリアを取り巻く世界の構築に深く影響を及ぼしている。グローバリゼーションはチャンスをもたらすが、それと同時に各国の制度や統治能力が試されるものでもある。グローバリゼーションは、オーストラリアの生活水準を引き上げた。また、多くの国々の国境を越えた脅威に対する脆弱性も高めた。テロリスト及び犯罪組織は、容易になった海外の移動や現代のコミュニケーション技術を巧みに利

²⁶ *Ibid.*, p.xvi.

²⁷ *Ibid.*, p.xvi.

²⁸ Dibb, *Australia's Alliance with America* (Melbourne: Melbourne Asia Policy Papers, University of Melbourne, March 2003).

²⁹ 新しいアメリカに対する鋭い見解は右記参照。Owen Harries, *Understanding America* (Sydney: The Centre for Independent Studies, April 2002). 彼はオーストラリア人で、長年米国の*The National Interest*誌の編集に携わった。

用することができる。そのため、国益の増進を追求するオーストラリアの戦略は、二国間、地域的、そしてよりグローバルなものでなければならない³⁰。

3 オーストラリア軍の再編

テロとの戦いとの関連で、オーストラリアの安全保障に関しては大きな調整がいくつか行われた。政府は、情報収集と分析により多くの資金を提供し、さらに厳しい国内治安法規を導入した。軍の特殊部隊の規模を拡大し、対テロ戦術突撃部隊の数を倍増させた。また、シドニー・オリンピックの際に編成された化学、生物、放射線、核、及び爆発物に関わる事件対応連隊も増強された。軍の非常勤予備役部隊は、オーストラリアの主要都市における死活的に重要な資産を護るという新しい役割を担うことになる。

政府は、オーストラリア国防軍が同時に行われる複数の作戦で、より頻繁に海外に派遣される可能性があることもはっきり認識している。これは、わずか5万2千人の小規模な正規軍と、2万人を下回る予備軍にとって、いくつかの深刻な課題を提起するものである。現在のイラク、東ティモール、ソロモン諸島における軍事活動によって、人材と機材の両方に対する要求がますます強くなりつつある。特に軍の特殊部隊は、海外の活動にほとんど継続的に従事している。オーストラリア軍のような小規模な国防軍にとって、これ以上の費用負担は無視し得ないものである。10億ドルを超える金額が東ティモール作戦に、そしてイラクには今のところ少なくとも7億ドル以上かかっている。

こうした海外での軍事行動のテンポや同時にいろいろなところで軍事行動を行うことは、最近のオーストラリア軍の歴史でも類を見ないものである。いくつかの種類の装備が不足していることも教訓として残った。従って、東ティモール沖合の比較的近い場所に兵力を派遣する際でさえ、こうした小軍隊にとっては後方支援が非常に大きな課題であることは明白である³¹。オーストラリアは、現在1個大隊を上陸させることができる2万5千トンの輸送艦艇（LPAs）2隻の他、新しい海上輸送船を建造する予定である。オーストラリア軍は、新たな武装偵察ヘリコプターを入手し、揚陸輸送艦用に部隊を乗せるヘリコプターを追加して入手する予定である。オーストラリア軍は、大幅に強化され、よりネットワーク化されることになるだろう。イラク戦争でわかったことの一つは、オーストラリア軍に新しい主力戦車が必要であるということである。政府は、オーストラリア軍のための戦闘識別手段やより性能の高いコミュニケーション手段の獲得、さらにはより多くの暗視装置

³⁰ Advancing the National Interest, p.ix.

³¹ 東ティモールは、ダーウィンの北約600kmに位置している。

の支給を迅速に進めることに同意した。

これらの変更があっても、2000 年 12 月の『防衛白書』、すなわち今後 10 年間の防衛力整備計画を大きく改訂することにはならない。2003 年 11 月には、新しい主力戦車の購入決定を除いて、2000 年の『防衛白書』に既に記載されている内容に基づいた防衛力強化計画のすべてが、国防大臣によって発表された³²。

しかし、ハワード政権の戦略的優先事項についての興味深い疑問のいくつかは依然として残っている。国防大臣が、2002 年の半ば以降に行った多くのスピーチの中で、オーストラリアやオーストラリアを取り巻く地域の防衛に重点を置くのは時代遅れな政策であり、国境を越えるグローバルな脅威に対応できるよう優先事項の大きな転換が必要であると提案したにも関わらず、このことは現実には実現していない。代わりに、政府は、オーストラリアの防衛と地域的要請が、オーストラリア軍の構成を変化させる最も重要な要素であると述べた。オーストラリアの周辺地域外における有志連合の軍事活動に対するオーストラリアの貢献は、自国に合った能力のレベルで継続されるだろう³³。

オーストラリアのハイテク能力は次の 10 年間にかなり強化されるため、地域的な水準でみれば、オーストラリアは技術的に非常に優位に立てることが確実である。オーストラリアは、数は少ないがより能力が高い攻撃機及び主要な水上戦闘艦を保有することを予定している。政府は、最大 100 機までの統合攻撃戦闘機 (F-35s)、4～6 機の早期警戒管制機 (ボーイング 737s)、及び F-111 攻撃機 (2010 年までに退役) や F/A-18 戦闘機に燃料補給できる新型空中給油機を最大 5 機確保する計画である。また、無人機グローバルホーク、P-3C オリオンの後継機の哨戒機の獲得を計画している。さらに、改良型のイージス防空システムと弾道ミサイル防衛能力を備えた 3 機の新型防空駆逐艦を獲得するだろう。これらの先端兵器の獲得は、いわゆるテロとの戦いとの関連性が明らかに限られる。

結論としていえることは、政府の目標は、とりわけ「これまでにない脅威のさらなる複雑性」に関する認識を踏まえたバランスのとれた軍事力を確保することであるといっていよう³⁴。しかし、既述したハイテク能力の強化は、伝統的でない軍事行動に見合った軽装備の軍事力が求められる非従来型の脅威に対応するというよりは、主に諸外国の軍隊に対する従来型の軍事行動に関連したものであるといえる³⁵。これは、オーストラリアを取り巻くより長期的な戦略環境の展望につきものの不確実性を反映している。

代々オーストラリア政府は、国防軍に対して、想定される戦闘相手に対して明らかに優

³² Aldo Borgu, *The Defence Capability Review 2003* (Canberra: Australian Strategic Policy Institute, December 2003), p.2.

³³ *Ibid.*

³⁴ *Ibid.*, p.3.

³⁵ *Ibid.*

位に立てる能力を提供しようと試みてきた³⁶。オーストラリアは、次の 10 年間とそれ以降に地域内で予測される軍事力の発展傾向を考慮し、それらの予測された傾向に見合った軍事力の改善を持続できるよう計画している。オーストラリアは、特定の国家または一群の国々がもつ軍隊あるいは軍事力に基づいて自国の軍事力の整備計画を立てるのではなく、より広い地域全体の軍事力の傾向を見ているのである。将来にわたって軍事力の優位を維持することは容易ではないが、この優位の維持は、オーストラリアにとって軍事力整備計画の鍵となる要素であり続ける。軍事力の優位の重要な要素になる可能性があるのは、ネットワーク中心の戦争や効率を重視した軍事行動を発展させることである。多くの点で、これはオーストラリア軍の変革にとっての真の課題となるだろう。

³⁶ Defence White Paper *Defence 2000 : Our Future Defence Force*, p.55.