

第2章

アジアの安全保障および多国間主義の見通し——豪州の観点から

ニック・ビズリー

はじめに

豪州は成熟した民主主義国家であり、国民は豊富な天然資源に恵まれた島大陸に居住している。国土面積の割に人口は少なく、東アジアの南端に位置しながらもアングロ・ケルト文化を主流とし、総人口に見合った規模で非常に高度かつ高性能な防衛力を有する。また極めて重要な点として、豪州の経済活力は世界経済への統合に依存している点が挙げられる。こうした特性を背景に、豪州は地域安全保障および国際関係全般に対して独自の見解を有するようになった。国家の戦略的文化は、大英帝国から遠く離れた小さな植民地としての歴史に基づいており、強い不安感がそこに根付いている¹。しかし、1901年のオーストラリア連邦誕生以降、国の中核的な安全保障が重大な脅威に晒されたのは、第二次世界大戦時の日本軍による攻撃の一度のみである。豪州が長期的な安全保障を確保しているのは、部分的にはその富の拠点が物理的に脅威から隔離されてきたことであるが、同時に戦略上の利益と経済上の利益が上手く適合するという幸運に恵まれてきたことも挙げられる。比較的人口の少ない豪州は常に、国際貿易および国際投資に依存する形で繁栄を遂げてきた。英国の衰退後、豪州は急速に米国との同盟関係を構築したが、その合意内容は、米国が東アジアにおける軍事的関与を継続し、それにより地域の安全保障を強化し、世界経済の構造を支えるという抜かりない投資であった。豪州は歴史的に見て、経済面と安全保障面の利益が相反するような不都合な状況に置かれることはなかったのである。

¹ Anthony Bourke, *Fear of Security: Australia's Invasion Anxiety*, Cambridge: Cambridge University Press, 2008, 2nd.

豪州は他の東アジア諸国と同じく、70年代後半からは安定的かつ比較的予測可能な安全保障環境に恵まれてきた。しかし、中国の経済成長に顕著にみられるような地域の劇的な変容に伴い、地域安全保障の輪郭が変化しつつある。国家の繁栄を国際貿易に依存する比較的小国の豪州にとって、こうした変化は一連の重大な課題をもたらしている。安全保障課題の性質、国家と国民の利害の絡み合い、対立心や歴史的不満の重なり、勢力と影響力が変容し再分配されるスピード等の要因から、国家と国民が自国の安全保障上の利益を追求する上でいくつかの重大な変化が求められているようである。本論の目的は、現在の変容期における豪州の安全保障展望、さらには同国がこの新たな世界を乗り切っていく上で有益となる多国間主義の在り方について分析することである。現在豪州は、安全保障環境の変化がもたらすリスクを比較的楽観視する一方で、従来の軍事的手段や外交的関与の双方を通して、リスクに対する保障を模索しているというのが個人的な見解だ。豪州は、多国間体制が短中期的に安全保障上の利益に大きく寄与する可能性が高いとは考えていない。なぜなら、アジアの多国間体制に特有な問題に加え、同地域での多国間主義実現には構造的な限界があるためである。多国間プロセスが実際に豪州のみならず地域全体の安全保障環境を実質的に改善するためには、改革と再編が必要となる。

1. 豪州の安全保障展望

中道左派の労働党政府は、2007年11月から2013年9月にかけて政権を担ってきた。同期間に労働党は、国の安全保障展望に関する多様な見解を示す4つの主要政策文書を公表している。2009年には、中国を戦略上のリスクであると指摘して物議を醸した国防白書を、2000年以降初めて公表した。同白書は、地域環境はますますリスクを受けやすくなっていると論じ、それに対して豪州の軍事展開能力を拡大し、地域の有事に対応するとした意欲的な計画も策定した²。同白書の内容

² Department of Defence, *Defending Australia in the Asia-Pacific Century: Force 2030 Defence White Paper*, 2009, Canberra: Commonwealth of Australia, 2009, <http://www.defence.gov.au/whitepaper2009/>.

はケビン・ラッド (Kevin Rudd) 首相の見解と密に関連しており、その作成のため政府内で加熱した議論が繰り返された³。2010年、ラッド首相は労働党党首の地位を追われ、ジュリア・ギラード (Julia Gillard) が党首の座に就く。ラッド首相退任後、政府は大局の見地を示す3つの声明文を発表し、国家の安全保障上の利益と広範な戦略環境に対する政府としての見解を明確に打ち出したが、それはラッド政権時の戦略的見地からは明らかに距離を置く内容となっている。第一の文書は、2012年10月発行の「アジアの世紀におけるオーストラリア白書」である。同白書は、豪州社会のあらゆる側面に対するアジア成長の影響を幅広く分析しており、首相内閣省が作成したものである。第二の文書は、2008年の就任演説である「国家安全保障声明」の補足的位置づけで、2013年3月に発表された「国家安全保障戦略」であり、同じく首相内閣省が作成している。国際政策声明「三文書」の3つ目は、「2013年国防白書」であり、多くの政府職員が不要な糾弾の火種になったと見なす「2009年国防白書」との置換を目的に作成された。第三の文書が明示するように、これら三文書は、補完的かつ包括的に政府の国際政策ビジョンに関する表明として参照されることが意図されている⁴。これらは、労働党政権により作成された文書であるが、一党の見解に偏った文書というわけではない。官僚主体で形成されたものであり、豪州安全保障政策の多様な側面における幅広い合意を反映したものとなっている。

これらの文書に示される豪州の公式な安全保障展望に関し、特に注目すべき特徴が6つある。第一に、政府は国際安全保障環境の形成には、主要国の二国間関係の特性が極めて強く影響するとみている。日本、中国、米国、そして影響の度合いは低いインドが、相互関係をどのように管理するかということが地域安全保障環境の重要な構成要素となる。特に、豪州にとってはもちろん、より広範囲な地域全般にとって米中関係が根本的に重要であると認識している。ラッド政権下に

³ Patrick Walters, 'Defence Department Defies Kevin Rudd on White Paper' *The Australian* 14 November 2008.

⁴ Department of Defence, *Defence White Paper 2013*, Canberra: Commonwealth of Australia, April 2013, <http://www.defence.gov.au/whitepaper2013/>, para 1.3.

おける政府見解とは異なり、これらの文書においては、豪州は米中関係の見直しについて意図的に楽観評価を下している。2013年の国防白書の内容通り、米国および中国は、競争と協力の双方を包括する建設的な関係を維持できる可能性が非常に高いと考えている⁵。この重要性が最も高い関係について、政府筋の見立てでは、両国が共有する多くの共通利益は愛国主義、名誉、あるいは傷ついたプライドといった政策形成に関するより合理性の低い影響を克服する可能性が高い。

第二に、地域のより広範な安全保障体制は、以前よりも一層困難になり、その複雑性も格段に増している。国家間と国民間のあからさまな競争がアジアの国際環境の主たる特徴となる可能性が大きく、そうした中で豪州の安全保障利益に影響を与える当事者国の範囲も拡大している。結果として、以前よりも豪州の脆弱性が高まると想定される。安全保障環境の変動性や危険性は明らかに増大しているにもかかわらず、国家安全保障声明が指摘するように、「今後10年間の豪州の安全保障展望は概ね明るい」⁶。豪州の見解では、大国間で戦争が勃発する危険性は少なく、重大な脅威や課題は国家間の協力により克服される可能性が高いため、多くの国家が軍事力強化を進めようとしている状況に反し、軍備拡大競争や不安定要素となる軍事的競争が発生するリスクは低いとしている。地域の安全保障関係の動向に対する概ね楽観的な見解とは別に、公式の安全保障見解に共通する第三の要素は、自国の安全保障課題を構成するのが従来の国レベルの軍事的脅威を超えた遥かに広範な影響力だという強い認識である。公式文書では、豪州の安全保障利益に対する「包括的な」理解として言及されている。政府が特に注目するのは、経済的要因が多様な形で自国の安全保障を形成する可能性が高いということである。豪州は、経済ショックがアジアの戦略的転換を加速させ、競争的な地域秩序を生み出した状況に留意しつつ、経済開発の遅れが非伝統的な安全保障課題を育てる環境を生んだことも承知している。経済的な懸念以外で指摘できる要因としては、特に環境破壊問題に関連した環境保全への取り組み、資源獲得競争、気候変動、非

⁵ Department of Defence, *Defence White Paper* 2013, para 2.19.

⁶ Department of Prime Minister and Cabinet, *Strong and Secure: A Strategy for Australia's National Security*, Canberra: Commonwealth of Australia, 2013, p. 27.

国家主体の役割の増化、脆弱国家の影響力等が挙げられる。したがって豪州は、少なくともその公式声明においては、自らが直面する不安の源に対していわゆる「21世紀的」な解釈を提示しているといえる。

第四の特徴として、豪政府は各文書において戦略的地政学に対する新たな見解を積極的に展開している。遅くとも90年代初頭から、豪州は「アジア太平洋」という概念を掲げ、自らも位置する極めて重要な地域として捉えてきた。この構図は、アジア各国と太平洋沿岸一帯の地域における戦略的一貫性と、米国、豪州、ニュージーランド、カナダを中心とする環太平洋の国々との関係性を包括することを意図したものであった。これに対して、豪州は現在「インド太平洋」という概念を重要関心地域として明言しており、これは「アジアの世紀におけるオーストラリア白書」⁷で検討され、その後着実に使用されるようになった言葉である。「現時点では出現しつつある制度」⁸としているものの、政府によるこの用語の使用は、以前よりも肯定的な意味合いを増している。豪州にとって、インド太平洋は東南アジアの戦略の弧を介してインド洋と太平洋を結び付ける貿易、投資、安全保障、文化間の複合的な関係を意味する。公然とした海事上の構図であるが、2013年国防白書が「豪州の安全保障環境は、インド太平洋とその構造の発展具合によって重大な影響を受けるだろう」⁹と指摘しているように、極めて顕著な重要性を有している。こうした戦略的地政学に対する意識の変化に着目すべき理由はいくつかある。一点目として、豪州はインド洋および太平洋に位置するアジア沿岸諸国の連携の発展性を自国の安全保障展望の中核に据えている。さらに重要性の高い二点目として、これまで北東アジアに置いていた戦略の重点を南方へとシフトすることで、自国の重要な利益に

⁷ Department of Prime Minister and Cabinet, *Australia in the Asian Century White Paper* Canberra: Commonwealth of Australia, 2012, <http://asiancentury.dpmc.gov.au/white-paper>, p. 74.

⁸ Department of Defence, *Defence White Paper* 2013, para 2.6.

⁹ 同上。

近づいているとの姿勢を示している¹⁰。つまり、豪州にとって自国の安全保障環境を理解する上で、東南アジアの重要性は以前よりも大幅に増してくるのである。こうした地政学的構図の変化はまだ初期段階にあるが、公式文書に共通する第五の特徴に関連してくる。それは、豪州の安全保障環境がここ最近とは大きく異なるという単純だが繰り返し示唆される見解である。以前よりも安全保障環境を左右する主体国の数が増えている。影響力の相関性と実際その影響力の本質そのものに変化が見られ、安全保障上の核心的な利益を脅かす要因は過去に比べて広範に、ダイナミックに、また制御困難となっている。そのため、豪州が望む政策成果を実現することは一層困難となっている。

これら三文書に共通する最後の特徴は、こうした一般的な変化の感覚とは幾分相反する。多大な時間と労力を投入し、数多くの重要な地域構想に着手しているにもかかわらず、政府が採択したり採択したりするであろうことを示唆した大規模な政策は、米中関係正常化以降に策定された政策に即している。豪州は引き続き、米豪同盟を防衛および安全保障政策の礎石と考えており、どのように捉えようとも、地域における米国の戦略的卓越性が自国のみならず地域全体の利益に最も貢献するとみている。政府はほぼあらゆる公式の場において、その姿勢を過剰なまでに明確に表明してきた¹¹。また従来感覚で、国益保護に比較的膨大な額を拠出し続けている。オーストラリア国防軍(ADF)は、PKOや非従来型軍事活動等への参加が増えているが、依然として豪州軍のドクトリン、構成、調達計画を推進しているのは、主に攻撃から国家を守るという要求である。2013年国防白書は、中国に対する懸念をかき消し、現在および将来の地域環境に対してより前向きな解釈を示

¹⁰ 同概念の議論については、Harry White, 'Indo-Pacific: Listing Our Interests Not Making Strategy' (*ASPI Strategist*, 20, August 2013, <http://www.aspistrategist.org.au/indo-pacific-listing-our-interests-not-making-strategy/>), Nick Bisley and Andrew Phillips, 'A Rebalance to Where? US Strategic Geography in Asia,' (*Survival: Global Politics and Strategy*, 55.5, 2013, pp. 95-114)を参照。

¹¹ 三文書以外の主だった表明は、2012年米豪閣僚会議、2011年公式声明、2011年3月の両院合同協議会におけるギラード首相のスピーチ等。詳細は、Nick Bisley, "An ally for all the years to come: Why Australia is not a conflicted American ally" (*Australian Journal of International Affairs*, 67.4, 2013, pp. 403-18)を参照。

しているが、基本的には 2009 年の白書と同じく野心的で物議を醸す調達計画を支持している。中でも特筆すべきは、豪州潜水艦隊の大幅な拡大、2020 年までの 3 個飛行中隊分の F-35 統合打撃戦闘機の購入、大型防空駆逐艦 2 基の購入等の計画である。以前と変わらず、豪州はいわゆる「戦略的」な二国間関係にも引き続き投資を行いながら、多国間プロセスでも重要な役割を果たし続けるつもりである。そのため、政府が発するメッセージにはいくらか不一致が見られる。一方では、同国の安全保障環境は急激かつ急速に変化しており、他方では、広範な目的および二国間の相対的重要性の両面において、過去に用いられてきた基本的政策手法が将来的にも最適なメカニズムである。

豪州の安全保障展望を解明するにあたっては、公式文書（宣言政策）の内容と政策決定者の実際の思惑の間に存在する相違を認識することが重要となる。政府は一枚岩には程遠く、異なる政策機構の関係者が諸問題に対して異なる意見を持ちうるし、実際持っている。さらに、一般向けに書かれた文書と実際の政策的立場の間には、しばしば著しい相違が生じうる。まったく当然な理由から、政府は宣言的な政策声明においては実際の姿勢よりも遥かに外交的である場合が多い。機密性から、政府の発言と実際の思惑の間に存在する相違を厳密に特定することは現時点では不可能である。しかし、地域の安全保障に関し、政府内の官僚や議員の間で多様な意見が存在することは明らかである。こうした意見の中には、先述の「三文書」に盛り込まれたものよりも楽観的な見解もあれば、今後を遥かに悲観視し、政府による備えが必要だとする意見もある¹²。そこで、現実主義志向の学者によれば、発言から国家を判断するのではなく、行動から判断することが恐らく賢明であろうことが示唆される。そう考えると、豪州の防衛・安全保障にかかる支出をみれば、公式声明に記された評価よりも、地域における競争と対立の傾向に対するやや悲観的な評価に基づいて政策策定がなされていることがはっきりと分かる。これにより、概して軽視されがちな政府見解の重要な側面が浮き彫りになる。ギラード政権による国際政策三文書の目的は多岐にわたるが、その最たるものは外交

¹² ウィキリークスが発表したように、ケビン・ラッド首相の見解は政策よりも遥かに悲観的であった。Daniel Flitton 'Rudd Butt of Wikileaks Expose' (*The Age*: 6 December 2010)

的メッセージの配信である。各声明は、政府の優先課題を決定する国内政治機構や、予算配分の優先順位化の枠組みを考える官僚等、多様な聞き手に伝えることを目的とし、同時にこうした政策がとりわけ重視するのは海外の国家や人々である。2013年国防白書で中国の脅威を意図的に軽視したのは、根本的には外向的な策略であり、実際の戦略的コミットメントを意味するわけではない。そうすることにより豪州は、2009年から2012年に地域で発生した初期の緊張と対立の拡大を緩和する外交的努力に取り組もうとしているのである。豪州の2009年国防白書、中国の南シナ海および東シナ海における強硬姿勢、米国のリバランス政策は、各国の対応を不安定にしている動きの一例である。2013年の白書に見られる楽観主義は、こうしたリスクの懸念をある程度軽減させるための取り組みでもあった。政府による公式な政策表明自体、相互関係の複雑さの一端を表しており、戦略の転換や不確実性が漂う時代にある地域を象徴している。

政府外では2009年以降、学者、アナリスト、批評家等が豪州の広域安全保障環境について熱心な議論を繰り広げている¹³。国外状況への豪州の依存度や中国台頭後の長い経過年月を考慮すると、豪州がこの遅い段階で中国の台頭や米国卓越性の衰退の観点から自国の安全保障の今後について議論を始めたことは印象的である。豪州がこの変化する戦略環境をどう舵取りしていくかについての様々な議論は、主に4つの学派に分類できる。一つ目は、主要国および地域の多くの中堅国家の潜在的な共通利益が、競争的で危険性の高い地域を生みだ出す分野横断的な諸問題に打ち勝つとする広義の自由主義学派である。二つ目は、おそらく共通の利益だけでは国家と国民の隔世遺伝的な傾向を制約するには不十分で、主要国およびその他の国々は、優先事項を決定したり国家行動を制約する制度やその他の多国間プロセスが必要だとする考えである。三つ目は、現時点で他より悲観的な考えであるが、規則や制度により国家を拘束する取り組みに加え、地域が競争や対立の傾向を増す可能性に備えリスク回避できるよう、軍事力強化の必要性も唱えるものである。最後の考えでは、地域が勢力と影響力の分配において重大な変容を遂

¹³ Carlyle A. Thayer, 'China's Rise and the Passing of US Primacy: Australia Debates its Future' (*Asia Policy*: No. 12, 2011, pp. 20-27)にて概要を参照。

げていると解釈し、平和を維持するためには米国、中国、日本のような大国から、豪州、韓国、ベトナム、インドネシア等の比較的小国等、地域における全主要国の対応を根本的に変えていく必要があるだろうと考えている。こうした状況下では、豪州は現在まで自国の安全保障政策を牽引してきた主要なメカニズムに大幅な調整を加える必要があるだろう¹⁴。

豪州は、長期の安全保障への取り組みに関する体系的な世論調査を実施したことがない。定期的な世論調査は2005年に開始したばかりであり、この調査はシドニーに拠点を置くローウィ国際政策研究所がその後実施した年次調査の初回調査となった。これまでのところ、米豪同盟に対する国民の支持は概ね上昇しており、中国に対する姿勢は冷めつつある。国際安全保障環境のリスクに対する姿勢は複雑で、その日の主要なニュースに基づいたいわゆる季節的変動要素によって左右される傾向があるようである¹⁵。

豪州の主要な安全保障上の関心は、1) 領土主権の保護および政治・経済・社会制度の安全保障、2) 地域安定性および既存の戦略バランスの維持、3) アジアの海上交通路 (SLOC) をはじめとし、地域および世界経済の主要動脈のオープンかつ紛争のない状態の維持・徹底、4) 犯罪者およびテロリストネットワーク、伝染病、環境悪化等の越境的な影響が豪州の社会や経済の健全性を脅かさないこと、の4点に分類することができる。一点目については、近い将来においてそれ程大きな変化はないだろうというのが豪州の公式な安全保障展望である。しかし、地域での変化は、他の3つの課題で様々な問題を引き起こしている。中でも最も顕著なのは、おそらく勢力相関図の入れ替わりが既存の戦略バランスの脅威となっている点である。政府は公式声明で、地域の複雑性と競争性は増大しているが、最悪の結果がもたらされる可能性は低いとの考えを明らかにしている。アジア各国とその社会、特に米中の共通利益は、国家が取る行動においてより危険な側面を抑止す

¹⁴ 学派の詳細については、Nick Bisley, 'Between Beijing and Washington: Australia and Middle Power Dilemmas in a Changing Asia' (*Asian Survey*: forthcoming 2014) を参照。

¹⁵ ローウィ国際政策研究所の世論調査の詳細: <http://lowyinstitute.org/programs-and-projects/programs/polling>.

る役割を果たし、不安定ながらも競争と協力双方の側面が共存する環境を促す可能性が高い。しかし、こうしたおおよそ楽観的な公的評価にもかかわらず、政府内には明らかに悲観的な見方がある。国防費や一部の議員や官僚が表明した見解からも、豪州が不安定な地域安全保障環境に対する準備を開始していると思われられる。軍事展開力の拡大と、空海軍の優越性や領海から遠く離れた海上での有事に対応できる能力の確保を目指している。国の将来に関しては、慎重ながらも楽観姿勢を取っているかもしれないが、表面上より実際は遥かに慎重な態勢を整えている。

9月7日、下院の圧倒的過半数を獲得して保守連合が政権復帰を果たした。政権復帰後あまり時間が経過していないため、上述のアプローチからどの程度の逸脱が見られるかについて確かな結論を出すのは時期尚早である。しかし、いくつかの点で暫定的な考察を図ることは可能である。アボット首相率いる新政府の説明では、ハワード政権から多くの政策方針を継承する見込みで、国の外交政策においては実用主義的で保守的な伝統を踏襲する可能性が高い¹⁶。地域の安全保障展望に対する楽観的な姿勢を引き続き公言する可能性は高く、米中間で選択をする必要はない、という決まり文句を今後も繰り返すだろうことを示している。しかし、おそらく労働党よりも競争の側面をみる確率が高く、よりオープンにその可能性に言及していただろう。これは中国のイデオロギーに対する本能的な不信感というよりも、保守党の悲観志向と主要な政府顧問の影響の双方がその背景にある。最も著名な国家安全保障上級顧問を務めるアンドリュー・シーラー (Andrew Shearer) をはじめ、首相府の最重要補佐官は、中国に対してもかなりタカ派的である。アボット首相は、特に外交・防衛政策の経験と関心が低いため、彼の顧問に大きく依存する可能性がある。さらに政府は、労働党の安全保障展望の主要構成要素であった不安を生む原因の「包括的な」理解という公約からも遠ざかる可能性が高い。しかしこうした考察にもかかわらず、合理的な結論としては、安全保障展望と政策でかなり多くの内容が継承されるだろうと考えられる。安全保障が国の制御を超えた状況に対応する政策領域であること、さらに選挙政治であっても、豪州の二大政党間に

¹⁶ この点及びハワード政権の全般的な政策については、Michael Wesley, *The Howard Paradox: Australian Diplomacy in Asia* Sydney: ABC Books, 2007を参照。

は共通の政策基盤が一定程度存在することもその背景の一部にある。

2. 多国間主義の安全保障—豪州の視点から

伝統的に豪州は、一般的に多国間主義を、特にアジア諸国の協調的取り組みを積極的に支持してきた。同国は、アジア太平洋経済協力 (APEC) の創設メンバーであり、東南アジア諸国連合 (ASEAN) の対話パートナーであり、また 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 プラス) のメンバーでもある。シャングリラ対話 (Shangri-La Dialogue) には多くの高官を派遣団として送り込み、日米との三カ国安全保障協力を行っている。豪州は、数多くのメカニズムや制度を主導したり、早くから導入してきた国でもある。アジア太平洋コミュニティ (APC) という当時のラッド首相による新体制構築の取り組みは失敗に終わったが、こうした取り組みからも、政府が以前から地域の多国間主義に対して広い関心を持っていたことが分かる。

アジアにおいて、安全保障の多国間主義は比較的新しい現象である。90年代中頃までは、安全保障問題に特化したり、この問題に取り組む正式な多国間プロセスは存在しなかった。ARF の創設に伴い、アジア諸国は比較的早いペースで次々と安全保障協力の試みを開始した結果、制度、プロセス、略語の急増につながった¹⁷。かつてのアジアは多国間機構がないことで知られていたが、今やメカニズムの多さには目を見張るものがある。他方で、こうしたプロセスの普及にもかかわらず、実際にはこの普及に部分的に起因して、アジアにおける多国間主義の安全保障協力は、国家の政策決定にさほど重要な影響を及ぼしてこなかった。多国間主義は、中国の台頭による不安定化の軽減、対話システムの改善、危機管理の改善等、明らかに幾つかの貢献を果たしてきたが、アジアにおける安全保障協力が広範な安全保障環境にもたらした影響は比較的緩やかであった¹⁸。

¹⁷ Nick Bisley, *Building Asia's Security*, London: Routledge and IISS, 2009, Adelphi No. 408

¹⁸ 詳細は、Michael J. Green and Bates Gill (eds), *Asia's New Multilateralism: Cooperation, Competition and the Search for Community*, New York: Columbia University Press, 2009 を参照。

豪州はパブリック・ディプロマシー（広報外交）において、安全保障の多国間主義に対する熱心な姿勢を示している。これは労働党政権下で特に顕著であったが、ハワード政権においても重要な要素とされ、アボット政権の取り組みにおいても重要な要素となる可能性が高い。しかしその裏では、こうした取り組みが豪州の特定の利害関心や、より一般的に地域に及ぼす影響については、以前より楽天的な見解が示されている。事実、安全保障の多国間主義に対する姿勢が最も強調される公式文書ですらも、「地域フォーラムや多国間主義は、長年実施されてきた二国間関係の謙虚な補完的役割に過ぎなかったとしても、育成する価値が十分にあることはすでに分かっている」と、冷静な態度を示している¹⁹。「国家安全保障声明」でも同様の姿勢がみられ、地域および世界全般の変化により「多国間主義の重要性は増しているが、同時にその難しさも増している」²⁰との指摘がある。豪州の安全保障の多国間主義に関する現在の傾向は、楽観的な表向きを示している。政策立案者の考えでは、協力の規模や効果の改善は可能だが、現時点および近い将来においては、多国間体制は二国間または一国で実施する安全保障政策の主要課題に対し、補完的あるいは追加的な役割をわずかに果たすに留まるとしている。

このように多国間主義に対する期待は限定的であるが、豪州は多国間による取り組みの価値を認識しており、影響力の行使、対話の促進、危機管理の機会という3つの主要な利益をもたらすと考えている。アジア諸国が安全保障協力を実験的に試みるようになったいくつかの要因の1つに、地域が戦略上の転換期を迎えたという強い認識がある。地域の安全保障秩序は米中の関係正常化以降、安定性を維持してきた。しかし中国の台頭、米国のイラクやアフガニスタンにおける戦略課題に伴い、地域は変化に直面している。安全保障協力への関心は、こうした変化への対応を切望する声により急増しており、豪州は、ARF、EAS、ADMM プラス等の枠組みに参加することで、自国利益の推進のみならず、確かな力を蓄えてきた多数の国家が存在する同地域に影響を及ぼす多様な機会も手にすることができる

¹⁹ Department of Defence, *Defence White Paper* 2013, para 2.9.

²⁰ Prime Minister and Cabinet, *Strong and Secure*, p. 34.

考えている。第一次世界大戦以降、政府は自国の安全保障上の命運が国家の制御能力を超えた力により大きく左右されることを敏感に察知し、可能な限り至るところで影響力を獲得すべく積極的に取り組んできたし、今後もその姿勢は変わらないだろう。そのために豪州は、アジアにおける安全保障の多国間主義が理想的な機会であると考えている。また、地域内の多くの国々と同じく、安全保障政策に内在する誤解やミスコミュニケーションといった固有の問題も認識している。アジアは、歴史的対立、領土争い、不確実性の増大といった問題に囲まれている。多国間構造は、情報の流れを改善し、誤解が発生する可能性とそれがもたらす影響を低減し、正式な対話手段の創出に向けた機会を提供して、地域諸国間の基本的な信頼感を構築する。豪州は、この希少な利点の絶対的な必要性を認識しており、明白な欠点が存在するとしても、アジアの多国間プロセスには価値があると考えている。最後に、ギャレス・エバンス (Gareth Evans) 元外相が「APECは無駄話をするところ」と表現した有名な話をはじめ、アジアの多国間組織はおしゃべり会合だとの批判が多い一方、首脳・閣僚級が参加する定期会合は、危機管理を行う重要な場となっている。東ティモールへの国連介入の条件が徹底的に議論されたのは1999年のAPEC首脳会合であったし、2001年の同会議は、同年4月のEP-3偵察機衝突事件後の米中関係の悪化を緩和することに寄与した。その他シャングリラ対話は、2009年の北朝鮮による核実験に際し、日米韓の結束を示す機会となった。アジアでの首脳会議の時期は、様々な理由から豪州にとって重要であるが、その危機管理措置としての有用性も決して軽視できない。

豪州はこれら3つの理由から、アジアの多国間プロセスに極めて積極的に参加している。しかし、地域における多国間主義の問題点については比較的明敏であり、大國間対立を抑制したり、信頼性を大幅に改善したり、台湾情勢等の機微性の高い問題における勢力図の転換を行うには、こうした取り組みでは限界があることも承知している。にもかかわらず、豪州は多国間主義が自国利益と地域全般の双方に役立つと考えている。特に比較的新しい枠組みであるEASとADMMプラスは、上述の3つの利益を最も有意義な形で実現することができるだけでなく、地域の安全保障環境の改善にも深く寄与できるとみている。政府はアジア

太平洋コミュニティ（APC）の失敗を引き合いに出し、この失敗が EAS の活性化を後押ししたと説明している。事実、米露両国は東南アジア友好協力条約（TAC）に署名し、ASEAN 中心の組織である EAS に参加することになったのであるが、その理由を作った国として豪州は大きな評価を受けてきた。これは豪州側に都合の良い外交スタイルで、実際は米露の加盟には別の理由があり豪州の指導力とはあまり関係ないのだが、それでも豪州はこの首脳会議が相当な潜在力を秘めていると考えている。EAS は、米国、中国、インド、日本、ロシアといった地域の全主要国が、韓国、インドネシア、豪州等の重要な中堅国家と、ASEAN 全加盟国と共に一同に会し、首脳レベルでの会合を行う。首脳級が牽引する取り組みとして、少なくとも理論上は、地域内の最も困難な課題に取り組む注目度と外交上の重要性を有している。3つ目の特徴としては、EAS があらゆる政策分野の範囲を超える権限を有した組織だということである。APEC のように経済問題に限定した協議に縛られることも、ARF のように安全保障問題だけに取り組む必要もない。検討事項が特定の分野に限定されていないため、「全政府的」アプローチでの協力を推進できる可能性があり、それは多くの安全保障上の課題が求めることでもあり、また豪州政府にとっての重要な利益でもある。16 カ国が加盟する EAS の政策範囲や影響力から、政府は EAS を地域における多国間取り組みの主要な要であるとみている。

ADMM プラスの創設は、2007 年の ASEAN 文書で初めて構想され、2010 年 10 月に初の閣僚級会合が開催されたのであるが、ASEAN および地域の安全保障の双方にとって重要な進展となった。設立の主な理由は、ASEAN 地域フォーラム（ARF）の潜在力が十分に発揮されていないこと、さらに、ASEAN がより全般的な側面から地域の協力的措置において主導者の立場を保持する取り組みを行っていかねばならないという認識である。当時潜在力の具現化に失敗したとして当然の批判を浴びていた ASEAN は²¹、今度は協力拡大の推進と ASEAN 加盟国の利益の拡散防止に向けて、新たに様々な「共同体」を構築した。ASEAN は長

²¹ 例として、David Martin Jones and Michael L.R. Smith, 'Making Process, Not Progress: ASEAN and the Evolving East Asian Regional Order' (*International Security*: 32.1, 2007, pp. 148-184) が挙げられる。

年にわたり、広域の安全保障利益を形成するのは、北東および南アジアにおける大国間関係に顕著な、主に東南アジア域外の大国勢力であると考えてきた。こうした理由から、過去には ARF が誕生し、さらに最近では ADMM を ASEAN 域外主要 8 カ国に拡大した²²。豪州にとっての ADMM プラスとは、自国の影響力の拡大、対話の改善、危機管理の支援のための手段というだけでなく、具体的には域内の軍隊と国防省の間での実質的な協力関係の強化に専念するメカニズムである。ADMM プラスは、防衛課題に集中的に取り組む機能となることで多くの関心を引き寄せている。また多くの観測筋の見解では、それにより利益創出の見通しが明るくなる上、新たな投資も生まれ、結果的に投資とリターンがさらに増えるという好循環が始まる。共通の加盟国を有する EAS も効果的に役割分担することができ、外交的活動に労力を投じる機会を作り出せる。以上のことから豪州の政策立案者は、ADMM プラスが大きな潜在力を持つとみている。豪州はその他にも、ロンドンに拠点を置く国際戦略研究所 (IISS) が毎年開催するシャングリラ対話も高く評価している。同国にとって、シャングリラ対話には 2 つの独特なメリットがある。第一に、設立から 12 年以上にわたり防衛と安全保障の課題に特化してきた。シャングリラ対話は、共同体設立や幅広い利益に関する取り組みを行う必要がないため、防衛問題に継続して集中できる。また、実際の運営母体がシンクタンクで、特定の国または特定の機関の見解に縛られることがないため、会合に戦略的に役立つ一定の中立性を与え、参加者にとっての「成果物」を作り出す必要性も回避することができるのである。他方で、IISS が広く親米的な世界観を持つと批判する中国人批評家もいる。第二に、閣僚や高官が常に長旅となる豪州のような国にとって、シャングリラ対話は本会議の脇で他の参加国と二国間会合を開く絶好のチャンスである。そのため、豪州はこの対話に参加することで、多国間および二国間双方の戦略的關係における政策上の重要な利益を得ることができる。2013 年会合の総会で、欧州連合外務・安全保障政策上級代表のキャサリン・アシュトン (Catherine Ashton) の他、フランス、英国、カナダの国防相が発言したように、シャングリラ

²² ADMM プラス加盟国は、EAS の加盟国と共通であり、ASEAN 加盟国+米国、ロシア、中国、インド、韓国、日本、豪州、ニュージーランドである。

対話の規模が拡大し、幅広い注目を集めるようになってきているため、この対話の効果は豪州や他の国々を今後も魅了し続け、ADMM プラスとの有効な比較点となるだろう²³。一方 ADMM プラスが最初に創設された際、両取り組みを維持するに相応しいメリットが果たしてあるのかという懸念の声もあった。現時点では、「大いにあった」というのが答えである。

域内の多くの国家と同様に、豪州は「防衛関与」と呼ばれる分野に多額の投資を行っている。これは、協力的または連携的性質を有する国防軍と民間防衛の間の多岐にわたる連携である。その目的は、軍同士の協力を通して豪州の域内での戦略的影響力を拡大し、軍と国民の間に共通理念の感情を養い信頼関係を築くことで、地域の戦略環境の改善を試みるものである。こうした現行の優先課題を反映し、2013 年国防白書には防衛関与に特化した章が設けられた²⁴。二国間および多国間双方の環境で機能し、首脳級対話から幕僚教育のための学生交換プログラム等、非常に幅広い活動を含み、政策の動的特徴となっている。多くのケースで元々個別の領域であった外交、開発、防衛を結び付け、良い統治や法による支配といったものを向上させる。近年は豪州の周辺諸国を重視しているが、防衛関与の範囲と活動の規模には目を見張るものがある²⁵。だが、防衛関与は戦略目的の一貫性に欠けており、国の安全保障と防衛政策における他の多くの要素とのつながりは明確に考えられていないようだと言及する声もある²⁶。このことは、誤解や官僚政治を反映するのみならず、地域で地政学的変容が生じているという感覚も反映している。混乱、

²³ 2013 年会議の詳細は下記のサイトから会議報告書を参照。 <http://www.iiss.org/en/publications/conference%20proceedings/sections/shangri-la-aa36/the-shangri-la-dialogue-2013-395b>.

²⁴ Department of Defence, *Defence White Paper* 2013, Chapter 6, pp. 55-70.

²⁵ 豪州の防衛関与の包括的概要については、Sam Bateman, Anthony Bergin and Hayley Channer, *Terms of Engagement: Australia's Regional Defence Diplomacy* Canberra: ASPI, 2013 を参照。

²⁶ Brendan Taylor, 'Australia's Defence Diplomacy: Presumptive Engagement Revisited' in Sarah Teo and Mushahid Ali (eds) *Strategic Engagement in the Asia-Pacific: The Future of the ADMM+* Singapore: RSIS Policy Report, August 2013, http://www.rsis.edu.sg/publications/policy_report/Strategic-Engagement-in-the-Asia-Pacific.pdf. を参照。

転換、不確実性から、各国は現在多様な政策案を試みている。協調的および協力的アプローチの組み合わせは、不確実性の高い時代におけるリスク回避を考慮した政策を反映していると主張する者もいる²⁷が、これは現状に対する寛大な見解であろう。豪州の政策では、極めて独自性の高い環境における安全保障目標の実現方法に関する一連の方策に比べ、リスク緩和を考慮した取り組みは少ない。豪州は米国との二国間関係に自信を持っているが、この関係が役に立つのは特定の目的に限られ、またそれなりの対価が伴うことも承知している。結果、片や実績のあるものから片や防衛関与のように比較的新しいものまで、政府は多種多様なメカニズムの試行に追われている。

防衛関与の試みは、平和維持活動 (PKO) やソロモン諸島地域支援ミッション (RAMSI) 等の非軍事的派兵により部分的に促進されているが、豪州の多国間安全保障体制に対する期待の低さにも後押しされている。現在の内容では、豪州は多国間プロセスが今よりも大きな成果を生むとは考えていない。では、自国および地域にとって多国間体制が効果的であると政府が考えを改めるには、どのような変化が必要だろうか? 大きく分けると変化は4つあり、それらが総合して多国間機構はより効果的な存在となり、安全保障分野での協力を促進し、地域に協力的な環境を生み出すことになる。1つ目は、域内の多国間体制の数を削減することが求められる。機構の数が多ければ官僚や外交要員の数も分散し、同時に表向きは連携を目指す場が競争の場に様変わりするという奇妙な状況も生じる。このことは、2000年半ばに発生した APEC、EAS、ASEAN + 3 の内、いずれの枠組みが地域の多国間機構のトップになるかという論争ではっきりとした。組織が複数存在することで、連携活動の停滞や停止を意図する国も現れ、それを実行に移す状況も増えている。機構の数が減れば連携の可能性も高まる。2つ目は、具体的な協力活動に明確な焦点を当てるため、地域の多くの多国間プロセスに改革が求められている。長年、アジアが実施する多くの会合が無駄話に終始していると批判されてきたが、これにはいくらか特徴がある。具体的には、多くの機構で加盟国、実施プ

²⁷ E.g. Evan Medeiros, 'Strategic Hedging and the Future of the Asia-Pacific' (*Washington Quarterly*: 29.1, 2006, pp. 145-67).

プログラム、運営手順での重複がみられ、二度手間も多く作業の管理部門も不明確なため、影響力の希薄化を招いている。特定の懸念事項に対処する上で、加盟国が最適な機構を選択できるような、ある種の合理化が必要である。

こうした既存の安全保障「構造」に対する改革的变化以外に、広範囲に影響する変化が2つあり、多国間主義が役割を果たす可能性を大きくすると思われる。アジアの地域組織の多くでみられる主たる批判の1つは、その実施スピードが常に遅いことである。論争になりそうもない議題ですら、膨大な時間を費やすことがある。ARFは、1995年に採択した「進化のモデル」の3段階中、これまで第一段階すら正式に通過していない。ADMM プラスには大きな注目が集まるものの、創設時に計画された会合の頻度はわずか3年に1度であった。後に2年毎に修正されたが、安全保障協力で重大な進展をもたらす変化とは言い難い。多国間取り組みが発展するのに最も必要な特徴は、機敏性の向上と柔軟性の大幅な改善である。問題が起こった場合の即時対応力、状況変化への順応力、新たな課題への適応力は不可欠な要素であり、現在の環境にある国々を惹き付ける要になれる。2009年5月、ARFは外交上の大論争および広範な計画策定の後、初の戦略的活動となる「災害救援実働演習」をフィリピンで実施した。その4カ月後、演習実施場所からさほど遠くないフィリピン南部を台風「ケツァーナ」が直撃した。ARFはまさにこうした状況を想定して演習を実施していたにもかかわらず、現実の状況に対応できる力は皆無であった。代わりに災害救援で活躍したのは、各国支援を受けたNGOであった。同じ状況が2013年の台風「ハイヤン」でも再び繰り返された。多くの機構で機敏性と対応力の欠如が見られるというのは、豪州およびその他の国々がARFに増資し、多国間取り組みの今後の効果拡大に期待する上で、実質的なインセンティブがないことを意味する。最後は最も急進的な側面についてであるが、アジアの多国間安全保障機構は、非国家主体と有意義な交流を始めれば、より多くの成果を生むことができるかもしれない。歴史的にアジアの地域主義は、国家建設を促す国際環境の確立を目的として協同で実践されてきた。このためアジアの国際体制は強い国家主義の性質を有している。しかし、地域が直面し議論の焦点となっている安全保障課題の大半では、国家と非国家主体間の連携が必

要となる。伝染病の蔓延制御、気候変動の安全保障に対する影響への対処、人口移動や越境犯罪の管理と規制等、国家と関係機関が望ましい成果を実現させるためには、企業、NGO、さらには民間警備組織からの支援が必要である。非国家主体を既存プロセスに統合する方法を検討することで、アジアの多国間主義が実質性の高い活動を新たに開始する今までにない方法が見つかるであろう。

結論

豪州は、最適な改革をもってしても、多国間主義で太刀打ちできない課題が地域には多く存在することを認識している。米中関係に対する多国間会合の影響は今後も非常に限定的であろうことは確かだ。同様に、大国の優先政策により他の重要な安全保障上の課題が未対応になるおそれがあり、それは台湾情勢に最も顕著である。しかし、多国間機構にはもっと多くのことが可能であり、またそうする必要もある。現実的には大きな欠陥が存在するが、六者会合は地域の安全保障に極めて重要な貢献を果たしており、今後も北朝鮮問題の対応における重要な手段となる。現在まで困難に見舞われている南シナ海での対立についても、まだまだ多国間プロセスによる恩恵が期待できる分野である。そして最も重要な点であるが、多国間機構は、地域が新たな安全保障秩序の基盤を団結して創出するための最善の方法を提供してくれる。70年代中頃に確立され、現在のアジアの経済活力の基盤を作った安全保障秩序は、ほころびを見せ始めている。その対応策として、新たな手法を試しながら従来の手法にも固執するという奇妙な組み合わせが存在することになった。こうした取り組みはその場しのぎで協調性がなく、広い視野での戦略的に欠けている。多国間体制は、地域に対して、有効性の高い新たな安全保障秩序の構築を実現するための希望を抱かせる。その秩序とは、地域の勢力バランスの変化、富の再分配、アジアの多くの人々の期待と希望の変容をしっかりと反映するものである。こうした極めて重要な役割は、現時点では関係者の最優先事項ではないかもしれないが、将来的には豪州政府および域内諸国の政府にとっての最優先検討事項とする必要がある。

将来のアジアの安定、平和、繁栄を維持するために、豪州が考えなければなら

ないこととは何か?官民両部門の公式な情報から、豪政府が長期的に地域安全保障を左右すると考えるいくつかの特徴を特定することができる。一点目は、豪州が良好な地位を占める地域の安定した勢力バランスである。同国は、これが地域における長期的な米国の卓越性の永続化を意味すると認識している。二点目は、全世界が準拠する明確かつ承認された交通規則 (Rules of the Road) である。1972 年以降の主な成果は、米中和解で構築された基本的な規則から大きく逸脱した国がいなかったことである。しかし近年は中国の領土問題に対する強硬姿勢が見られるため、中国が規則を試し、自国に都合の良い解釈や変則を加えようとしているとみる者も多い。豪州は規則の変更には消極的である。三点目は、地域秩序の特性およびその基本的な目的に関する幅広い合意が実現した地域の創出を豪州が追及することである。暗黙かつ消極的なケースが多かったものの、豪州はこれまで全主要国の承認に基づき、米国卓越性の環境による利益を享受してきた。不満があれば、いずれ論争が生まれる。豪州は中堅国家として、こうした状況を回避しなければならない。最後は、豪州が地域の安全保障は開かれた経済秩序によって改善できると確信していることである。さらに政府は、経済的相互依存が安全保障にもたらす利益は膨大であると信じ、地域の平和と安全に必要な条件は、自由経済秩序に基づいて作り上げた地域の繁栄であるとしている。概して豪州は、基本的に既存の地域環境が長期に渡り変わらず安定維持されることを望んでいる。

今後もこれまでと同様に、以上のような強制力が安全保障の推進に役立つとする豪州の考えが正しいかについては不透明である。米国による卓越性の維持が、地域での論争や不満の増大を創出する傾向にあると示唆する証拠はいくつかある。さらに、繁栄や相互依存の拡大が広い意味の安全保障を必ず実現してくれるという保証はどこにもない。日中関係は、互恵的な経済関係が政治的かつ戦略的な分野には何の効果も及ぼさないことを示している憂慮すべき例である。確かに、繁栄が国家主義を煽動するだけでなく、外交や防衛政策の強硬姿勢の実質的な動機付けとなったという事例も域内で発生している。つまり、豪州が地域にとって最適と考えるアプローチと他国の地域に対する見方は、必ずしも多くが考えるほど一致していないのである。これまで上手く機能してきた方策が将来の安全保障にも有効で

ある、という幾分楽観的な思考を維持することが正しい選択なのか、豪州と他の国々は徹底して検討する必要がある。