



防衛研究所

The National Institute for Defense Studies

オーストラリアの「2013 年国防白書」

政策研究部グローバル安全保障研究室 教官 石原 雄介

NIDS コメンタリー

第 34 号 2013 年 8 月 27 日

## はじめに

2013 年 5 月 3 日、オーストラリア政府は、「2013 年国防白書」を公表した。オーストラリアの国防白書は、同国の戦略環境認識、戦略利益、軍の任務、兵力体制、態勢、国防予算、国防省及び軍の国際的関与などについて政権の考え方を示す公開文書である。誤解を恐れずに言えば、オーストラリアの国防白書は、日本の防衛白書よりも防衛計画の大綱に近い役割を担う文書であると言ってもあながち間違いではないだろう。国防白書策定については、マルコム・フレーザー政権（1975～1983 年）による初策定（1976 年）以来今回で 6 度目となる。

本稿では紙幅の関係上国防白書を包括的に分析する作業を行うことはせず、今回の白書の目玉とっていいインド太平洋における関与政策に焦点をあて、その内容、背景及び限界などについて分析を行いたい。

なお、本稿では「2013 年国防白書」が初めて導入したインド太平洋と呼ばれる地域概念に時折言及する。本概念の導入によって、前回の「2009 年国防白書」が使用した「より広いアジア太平洋」(wider Asia Pacific) という地域概念が変更されることとなった。その眼目は、インドの国力増大やインド洋及び東南アジアの重要性増大を意識して、インド洋から東南アジア・北東アジアを通して太平洋にいたる地域を一つのまとまりとして表現することにあるといえよう。

## 3 つのパワーシフト

今回公表された「2013 年国防白書」と前回の「2009 年国防白書」双方が取り組んだ最大のテーマを一言で言えば、「パワーシフト」であった。オーストラリア

の「パワーシフト」認識は以下の 3 つの要素から成っている。第 1 の要素は、グローバルなパワーシフトであり、中国、インド、東南アジア諸国の経済発展の結果、北米や欧州ではなくアジアに戦略的重心がシフトしているとオーストラリアは認識している。このようなダイナミクスについては、「2009 年国防白書」ですでに言及され、また近年では「アジア世紀のオーストラリア白書」(2012 年 10 月公表) や「国家安全保障戦略」(2013 年 1 月公表) においても強調されており、過去 5 年にわたって一貫してオーストラリア政府によって認識されてきたものと評価できよう。

「パワーシフト」の第 2 の要素は、米中間で進む一定のパワーシフトである。「一定の」と修飾語を付けたのは、中国が台頭しているとは言えオーストラリアは決して G-2 論のような秩序構想を抱いているわけではなく、あくまでアメリカが今後も引き続き最も影響力をもつ戦略的アクターでありつづけることを繰り返し強調している。その上で、急速に台頭する中国と依然として強力なアメリカの関係がインド太平洋地域の将来に最も大きな影響を与えるファクターであるとオーストラリアは判断しているのである。

最後に「パワーシフト」の 3 つめの要素として指摘すべきは、東南アジア諸国とオーストラリアの間のパワーシフトである。従来オーストラリアは東南アジア諸国、特にインドネシアに対して、軍事力の「規模」では太刀打ちできないとしても、その「質」においては上回る「能力優越」政策を維持してきた。ところが、東南アジア諸国が台頭するにつれ 2009 年及び 2013 年両白書ともこの「能力優越」政策の維持が困難になりつつあるとの認識を示したのである。

このような 3 つの要素からなる「パワーシフト」に対してどのような国防政策を打ち出すかが「2009 年国防白書」と「2013 年国防白書」が取り組んだ共通テーマであった。そして、結論から言えば両白書は同じテーマに焦点の異なる回答を示したといえるだろう。「2009 年国防白書」は重要性の増すアジア太平洋地域で進行する米中関係の変化及び東南アジアの台頭を踏まえて、豪軍の戦力を長期的に強化していく「戦力 2030」と呼ばれる方針を示した。その核心は、上述の「パワーシフト」に関連して万が一紛争が発生した場合に備えてあらかじめ豪軍を強化する「戦略的ヘッジ」政策にあったといえよう。

これに対して、「2013 年国防白書」が自ら「焦点」を当てたと明言する政策は「国際的な国防関与」と呼ばれる政策である。ここでいう関与とはすなわち国防省や軍が行う平時の活動全般を指す広い概念であり、二国間戦略対話、親善訪問などの部隊間交流、二国間・多国間訓練、HA/DR（人道支援・災害救援）、多国間制度における協力への参画、能力構築支援など様々な活動を包含している。これらの平時の努力を通じてオーストラリアは、地域において「協力の癖」、「相互対話」、「信頼醸成」、「ルールに基づく秩序」を醸成し、紛争の蓋然性を低下させ、地域における様々な協力を促すことを目指している。

このように両白書を比較すれば、「2009 年国防白書」が紛争リスクの結果に備えるヘッジに焦点を当てていたことに対して、「2013 年国防白書」は紛争リスクの蓋然性を低下させる平時の努力を一層強調しているものと結論づけることが出来る。実際すでに関与強化にむけオーストラリアは様々なイニシアチブを打ち出しており、今年に入っても、インドネシアとの第 2 回 2 プラス 2（外務・国防担当閣僚が同時に参加する二国間会合）を実現し、中国と首相会談定例化や国防上の協力・交流の行動計画策定を含めた戦略的パートナーシップの合意、インド国防大臣初の訪豪の実現、初となる豪韓 2 プラス 2 の実現、日本の防衛省国際政策課能力構築支援室への職員派遣、事実上の米豪インドネシア三国 HA/DR 訓練の実現など関与強化に動いている。

## 関与強化の背景①: 関与の機会

それではなぜオーストラリアはヘッジではなく関与の強化に一層傾注することを選択したのであろうか。その背景には①関与の機会と②ヘッジの課題が存在している。一方でオーストラリアは関与を強化する 3 つの好機を迎えている。1 つには、豪軍が近年従事してきたいくつかの作戦が終結・縮小されつつあることが指摘できる。すでに 2012 年 11 月に東ティモール及び 2013 年 7 月にソロモン諸島においてそれぞれ豪軍は安定化作戦を終結させ、またアフガニスタンにおいて現在 1550 名の部隊を展開する作戦も、2013 年末に 1,000 名程度の撤退、そして 2014 年末に現在遂行している作戦に区切りを付ける段階に入っている。これらはオーストラリアがその国力をインド太平洋に振り向ける機会をもたらしていると言えよう。

第 2 に、これと並行して同盟国アメリカがアジア太平洋へのリバランスを追求していることも関与強化のチャンスとみなされている。国防白書は、アメリカのリバランスが地域における協力を促進していく性格を有していることを高く評価している。事実、アメリカとオーストラリア両国のリバランスによって、6 月にダーウィンの米海兵ローテーション軍（Marine Rotational Force Darwin）が参加する形で事実上の米豪インドネシア三国 HA/DR 訓練が開催されるなど米豪が地域関与の文脈で協力する機会が生まれている。このような米豪関係の発展をうけて、「2013 年国防白書」は地域関与を同盟協力の重要項目としてプレーアップしている。

第 3 に、国防白書は、インド太平洋諸国の軍事的近代化により、これらの諸国とオーストラリアの間で軍事協力を進める機会がもたらされているとの認識を示している。すなわち、地域諸国の台頭はそれだけこれらの諸国が協力相手として能力を向上させていることを意味する。この文脈で「2013 年国防白書」は特にインド太平洋の「地戦略上（geostrategically）の中心」であり、地域アーキテクチャの「成功例」である ASEAN を重視し、東南アジア諸国との協力関係強化を強調している。地域アーキテクチャのドライバーシートに座る ASEAN との協力強化及びその結束の支援をすることは、ひいてはインド太平洋において

「協力の癖」、「相互対話」、「信頼醸成」、「ルールに基づく秩序」といった原則を促進する「メカニズム」を強化するうえで重要であると考えていると思われる。

## 関与強化の背景②:ヘッジの課題

他方で、関与強化はヘッジの追求がますます難しくなっていることの裏返しでもある。2009年5月に「2009年国防白書」が「戦力2030」を提示して以来、2つの課題に直面してきた。1つは、装備の開発や維持に関する課題であり、その代表が潜水艦である。故障、部品不足、人員不足などの問題にたびたび直面してきたコリンズ級潜水艦の維持・運用に関して大規模なレビューが行われ、また新型潜水艦の建造に関しても必要な国内の産業基盤整備や外国（外国企業を含む）からの支援などについて検討が続いた。その結果、新型潜水艦導入計画（SEA1000）のスケジュールは繰り返し遅延することとなった。（また、F-35導入計画の遅延も同じく問題視されてきた。）

さらにヘッジ推進を裏書きする予算面においても問題が生起している。オーストラリアは2008年のリーマンショックあるいは世界金融危機（GFC）以来連邦政府の税収が低水準に落ち込み、財政赤字が続いている。赤字解消策の一環として、2012年5月にオーストラリアの国防予算は大幅に削減され、GDP比1.56%という1938年以来最低の水準に陥った。また、「2013年国防白書」公表後に発表された2013/2014年会計年度の国防予算は微増の1.60%にとどまり、国防予算が低水準にとどまることが改めて確認された。

もっとも、国防白書は関与によってヘッジを代替できるとまで主張してはいない。むしろ、白書は予算状況が厳しい中でも前回白書が示した兵力体制計画の多くの部分を踏襲し、また、その問題点に対処する方針をある程度示したといえる。例えば、国防白書は①2009年白書の目玉であった12隻の新型潜水艦導入方

針を改めて確認したこと、②新型潜水艦導入が遅延していることを踏まえて、現行のコリンズ級潜水艦の耐用年数を約7年延ばすこと、③F-35開発遅延をうけて12機のFA-18をEA-18Gグラウラーにアップグレードするのではなく、さらに12機のグラウラーを購入すること、④F-35の導入機数について当初予定の100機導入という数字に言及せず、3個飛行中隊（約75機）のみにコミットしたことで、将来的にF-35導入機数を変更する可能性を残したこと（すなわち将来的にF-35の3個飛行中隊とグラウラー1個飛行中隊を目指すオプションも残されている）、⑤3隻のイーゼス艦導入方針を維持することなどを明言している。このように「2013年国防白書」は財政・取得上の諸問題を踏まえた修正を行いつつ極力ヘッジを追求する方針を示したといえるだろう。

## むすびにかえて:日豪関係への含意

「2013年国防白書」が示したインド太平洋への関与強化という方針は、多くの点で日本の防衛・安全保障政策の方針と軌を一にしており、日豪はインド太平洋に共に関与するパートナーとしてさらに関係を発展させる好機を迎えているといえる。特に今回の白書が地域アーキテクチャの文脈でASEANの重要性を強調したことは今後の日豪関係にとって重要な意味があるだろう。小野寺防衛大臣は今年6月のシャングリラ・ダイアログにおける政策演説でまさにルール作りや地域制度の文脈でASEANの重要性を強調したところであり、日豪はこの点問題意識を共有している。さらに、日豪両国は能力構築支援における協力を現在模索しており、今後ASEAN加盟国に対する能力構築支援が日豪関係の重要なアジェンダとして進められていくことが期待される。

（2013年8月12日脱稿）

## プロフィール



政策研究部  
グローバル安全保障研究室  
教官 石原 雄介

専門分野：日豪・日米豪関係

本欄における見解は、防衛研究所を代表するものではありません。  
NIDS コメンタリーに関する御意見、御質問等は下記へお寄せ下さい。  
ただし記事の無断転載・複製はお断りします。

防衛研究所企画部企画調整課

直 通：03-3713-5912

代 表：03-5721-7005（内線 6584, 6258）

FAX：03-3713-6149

※ 防衛研究所ウェブサイト：<http://www.nids.go.jp>