



防衛研究所

The National Institute for Defense Studies

アボット政権と日豪の「新たな特別な関係」
政策研究部グローバル安全保障研究室

石原 雄介

NIDS コメンタリー

第 44 号 2015 年 4 月 3 日

はじめに

2013 年 9 月の政権発足以来、オーストラリアのトニー・アボット保守連合政権（以下、アボット政権）は、日本を「アジアにおけるオーストラリア第 1 の友人（best friend）」と呼び、日本重視の姿勢を明確に打ち出してきた。翌 2014 年には、日豪両首脳相互訪問が実現し（4 月にアボット首相訪日、7 月に安倍総理訪豪）、日豪関係を「新たな特別な関係（New Special Relationship）」に引き上げることで合意した。日豪が標榜する「新たな特別な関係」とは、かつてウィンストン・チャーチル首相が言及した米英の「特別な関係（Special Relationship）」のアナロジーであり、アボット政権の日豪関係に対する高い期待をシンボリックに表現する概念であるといえよう。本稿では、日豪の「新たな特別な関係」の構築を進めるアボット政権の国際政治観について分析すると共に、今後の二国間関係の展望について特に防衛分野における協力を絞って検討を行う。

1. 「アングロスフィア」概念

アボット首相は著書『戦線』や野党時代のいくつかの演説の中で、「アングロスフィア」と呼ばれる概念を用いて、自らの国際秩序観を披露している。アボット首相は、「近代の世界は英語によって書かれてきた」との表現で、今日の国際秩序が歴史的に形成される過程において、イギリス、アメリカ、カナダ、オーストラリア、ニュージーランドといった諸国が果たした役割を強調し、これらの諸国から成る「アングロスフィア」の一翼としてオーストラリアを位置づける考え方を強調している。「アングロス

フィア」は、日本語で「英語圏」と訳されるものの、本稿ではそのような訳語は用いない。なぜなら、アボット首相は本概念を用いることで決して単なる共通言語や民族的な一体感だけをさしているわけではなく、むしろこれらの諸国が体現してきた価値観の重要性を強調しているからである。アボット氏いわく、それはマグナカルタ（1215 年）、オックスフォード条項（1258 年）、名誉革命（1688～1689 年）といった歴史を通じて追求されてきた自由や、上記の諸国が奉じる民主主義といった価値観のことである。

2013 年 9 月の政権発足以来、アボット政権は、このような「アングロスフィア」に体現される歴史観あるいは国際秩序観を基礎に、オーストラリアの「インド太平洋」戦略を一定程度修正する作業を進めてきた。その最も重要な要素が対米協力の一層強化である。アボット首相は、「アングロスフィア」について、当初イギリスが主導的役割を担ってきたものの、後に「大西洋の逆側」すなわちアメリカにおいて「新たな高み」に達したとし、（オーストラリアの内外においてアメリカの衰退論が聞こえる中でも、）引き続き同国が国際秩序において果たす役割を強調する姿勢を示している。

もちろん、前労働党政権（ケヴィン・ラッド政権及びジュリア・ギラード政権）においても、アメリカとの同盟協力は具体的に強化されており、その方向性においては現保守連合政権と前労働党政権の間で「超党派コンセンサス」が存在するといっている。実際労働党前政権下においても 2011 年 11 月に発表された米豪「戦力態勢イニシアティブ」の下、ダーウィンにおける米海兵隊ローテーション展開をすすめ、「C バンドレーダー宇宙観測施設」及び

「高性能宇宙監視望遠鏡」のオーストラリア西部への配置といった協力を行ってきた。

他方で、労働党内においては中国の反応を気にする声やオーストラリアの「自主」の観点から、急速な対米協力の進展に対して一定の懸念が存在しており、例えば、米豪「戦力態勢イニシアティブ」の次のステップである海空軍種の豪州アクセス強化の具体的な合意を躊躇してきた。これに対して、アボット政権は「戦力態勢イニシアティブ」の発展を加速させており、2014年8月の米豪2プラス2（AUSMIN2014）の共同コミュニケにおいて、海軍種の豪州アクセス強化について検討を進めつつ、2015年に米海軍の豪州寄港が強化する方向性を打ち出すと共に、展開する米軍の法的取り扱いやコストのシェアリング等を定めた「米豪態勢協定」に調印している。また、アボット政権は労働党政権下の2012—13年財政年度において前年比で10%削減し、対GDP比で1.56%という低水準にまで低下していた国防予算を、2014—15財政年度において対GDP比1.8%水準にまで大幅に拡大し、豪軍兵力体制・態勢整備に積極的に投資する姿勢を鮮明にした。このような予算増額の理由の1つとして、アボット政権は十分な国防予算の確保がアメリカの同盟国として必要な措置であるとの考え方を示しており、対米関係強化の文脈で理解することもできるだろう。「アングロスフィア」の一翼としてオーストラリアの立場を位置づけるアボット首相の視座から見れば、国際秩序を支える盟主とされるアメリカとの協力強化を一層進める方向性は自然なものであると解することが出来る。

このような対米協力の強化と密接に関係する形で、アボット政権はオーストラリアの対中政策についても一定の修正を行っている。アボット政権は、前労働党政権の外交的成果の1つである、豪中「戦略的パートナーシップ」の枠組みを基本的に引き継ぎ、毎年の首相同士の会談や外務戦略対話の継続開催に加え、二国間の国防当局間交流・協力の具体的なプログラムを定めた「豪中国防関与行動計画」の策定を完了するなど、その具体的な進展にコミットしつつづけている。従って、対中政策においても保守

連合と労働党の間には「超党派コンセンサス」が相当程度形成されていると評価できよう。他方で、アボット政権の高官は労働党政権が中国の懸念を気にするあまり、中国に対して言うべきことを言わない「自己検閲」に陥ったと厳しく批判し、アメリカを初めとする有志諸国と共にルールに基づく秩序を守るために必要な行動をとることが重要であると述べている。実際、アボット政権は2013年11月に中国がいわゆる「防空識別区」の設置を発表すると、「力による一方的な現状変更」に反対するとの明確な外相声明を発表し、またその後中国から様々な形で外交的圧力を受けながらも、同様の立場を日米と共に繰り返し表明する姿勢を維持している。このようなアボット政権の対中姿勢を「アングロスフィア」の観点から眺めれば、まさに国際秩序の形成・維持において主要な役割を果たしてきたアメリカと足並みをそろえて、中国の行動に対して必要な発言を行ったものと理解できるだろう。

2. 「新たな特別な関係」の具体化

「アングロスフィア」概念に象徴されるように、アボット首相が歴史や価値に根ざした米英等諸国との深い連帯を意識していることを念頭に置けば、チャーチルの「特別な関係」になぞらえた日豪の「新たな特別な関係」が持つ重みが一層際立つといえよう。アボット政権は、「アングロスフィア」の盟主たるアメリカの地域関与とプレゼンスをサポートし、価値観を共有する日本との関係強化に高い期待を寄せている。実際、アボット政権の下日豪両国は少なくとも以下3つの分野において両国間の防衛協力強化を具体的に進展させつつある。

＜協力活動の円滑化＞

第1に、HADRを代表とするいわゆる非伝統的安全保障を中心とした協力活動や各種の共同訓練を行う日豪両国が今後一層効果的に協力を行うために必要な措置の検討が進められている。2014年7月に日豪首脳会談において、両国は今後「共同運用と訓練を円滑化すべく行政的、政策的及び法的手続を相互に改善する協定の作成に向けて交渉を

開始する」ことを決定した。このような協定作成へむけた両国の動きの背景には、両国間の訓練やオペレーション上の協力深化がある。2011年3月に発生した東日本大震災後に自衛隊と豪空軍は災害救援活動協力を実施したが、これに加え日豪両国は豪州本土における日米豪陸軍種間の「サザンジャッカル」訓練や災害救援分野における訓練であるみちのくアラートにおける日米豪訓練を東北において実施するなど、お互いの国土において協力活動を行うまでにいたった。更に今後は隔年で実施されるタリスマンセーバーを初め米豪同盟や日米同盟が実施する訓練への相互参加を検討し、部隊間の交流はさらに拡大、深化することも考えられる。このような中、必要な「行政的、政策的、法的手続」上の措置を検討し、お互いの国土における自衛隊及び豪軍の活動を円滑化することが、「新たな特別な関係」構築の論点として浮上しているものと思われる。

（なお、前労働党政権時代にも「防衛協力協定」という名前の協定が検討されていたものの、中国の反応への配慮から同協定の本格検討を行わなかったことが当時の閣僚の回顧録で明らかにされている。少なくとも公開情報を調べた限り現在のアボット政権において円滑化協定交渉にこのような観点から懸念が表明されたことはない。）

円滑化の具体的な検討内容については公表されていないが、一般論として、日豪両国がすでに協力した実績のあるHADR分野を例にして考えてみたい。国際赤十字赤心月社連盟等の国際機関がHADR活動における法的論点を整理し、必要な提言を行ったレポート「国際的な災害救援と初期復興支援の迅速化と規制に関するモデル協定」によれば、医療器具、薬品の持ち込みや医療行為等の資格を条件とする活動を外国で実施や入国時の迅速な税関、移民、検疫手続の簡素化、迅速化といった論点がありえるものとされる。また軍事組織の入国については当然大型車両や各種装備の持ち込みや使用も考えられ、これらが法的、政策的、行政的にどのような具体的論点を提起するものなのかについても検討

対象になるものと推測できる。

<防衛装備技術協力>

第2に、防衛装備技術協力の検討が進められている。同分野においては、2014年7月に安倍総理が訪豪した際に、装備品技術移転協定が締結され、更に2014年10月の日豪防衛相会談においては豪州の新型潜水艦について協力の可能性を模索する方向で合意している。

潜水艦協力に留まらず防衛装備品に関する協力を全般的に論じるにあたっては、関連する産業上の諸論点、技術的論点、運用上の観点など様々な分野の専門的知識が必須であり、筆者のような国際関係論の研究者が付け焼き刃の分析を試みることは誠に慎みたい。ただ、少なくとも公開情報に基づきある程度豪軍の潜水艦能力の一般的意義について検討することはできる。豪海軍潜水艦を含む豪軍の主な活動地域を定める「主要作戦環境（Primary Operating Environment）」概念に関するこれまでの議論を整理すれば、そのスコープはインド洋や東南アジアを納めており、更に、東南アジア地域において同盟国や友好国を支援する事態においては、赤道以北の海域にも豪軍は進出して活動を行う考え方が示されてきた。（実際、冷戦期においては豪海軍潜水艦（当時はオベロン級潜水艦）がベトナムのカムラン湾沖合を含む南シナ海で情報収集活動を実施してきたことが知られている。）したがって、豪海軍の新型潜水艦に何らかの形で協力することは、インド洋や東南アジア地域において豪海軍が実施する平素の情報収集や哨戒の能力整備を支援する意味を持ちうるものといえるだろう。南シナ海やインド洋を含むアジアの海洋安全保障の重要性が高まる中、アメリカの同盟国であるオーストラリアとこのような装備技術協力を進めることがどのようなインプリケーションをもたらすことになるのか注目される。

<アーキテクチャを巡る協力深化>

第 3 に、地域安全保障アーキテクチャを巡る協力の深化である。もちろん、日豪両国はこれまでも地域安全保障アーキテクチャにかかる様々な協力を行ってきており、特に APEC や東アジア首脳会議の発足と発展にかかる協力や、両国の安全保障戦略の要である対米同盟あるいはアメリカのアジア太平洋関与との協力を行ってきた。他方で、アーキテクチャを巡っては年月と共に新たな論点が浮上しており、アメリカのアジア太平洋関与のサポートといった既存のテーマに加えて日豪両国は次の 2 つの新たな論点に現在直面しているといえる。

1 つは、中国が提案する制度への関与という問題である。この文脈では近年アジアインフラ投資銀行 (AIIB) を巡る日米豪等の対応が注目されているが、これに加えて中国は安全保障分野においても様々な枠組みの提案を行っており、例えば、非伝統的安全保障協力かかる ASEAN プラス日中韓協力枠組みの定期開催、香山フォーラムのトラック 1.5 格上げ、地雷処理人道支援国際会議 (CNIDAH) の開催などが含まれる。また既存の枠組みの内部においても中国は様々な協力アイテムの提案をより積極的に行うようになっており、例えば、本年には ASEAN 地域フォーラムの災害救援実働演習をマレーシアと共に主催する予定となっている。これまで多国間制度における日豪協力の論点は、既存の枠組みへの中国の参画をいかにして進めるかであったが、今後はこれに加えて中国が提案するイニシアティブに対して日豪両国がどのようなアプローチを行うのがますます重要なテーマとして浮上するものと思われる。中国が国際安全保障や多国間協力に積極的に取り組む姿勢を示していること自体は日豪両国にとり歓迎すべき傾向かもしれないが、他方で既存の制度ですすでに行われている協力と重複する形で新たな枠組みを立ち上げることは資源配分の観点から避けなければならないし、メンバーシップやモダリティが排他的な制度を構築する動きについては、「開かれたアジア」を目指してきた日豪両国の方針と反することになる。

アーキテクチャを巡る 2 つめの論点は ASEAN

N の役割拡大である。アボット政権及び安倍政権共に防衛分野を含む ASEAN との協力関係強化を目指しており、日豪両国が ASEAN への関与においてどのような協力を行うことができるのかが重要課題として浮上しているといえよう。特に、日本は、経済や非軍事的な安全保障分野における既存の協力に加えて、近年防衛分野での日 ASEAN 協力強化を進めており、特に昨年は 2 月の日 ASEAN 次官級協議において防衛装備品の提示会を実施し、また、同年 9 月の海洋安全保障・災害救援能力構築セミナー開催や 11 月の日 ASEAN 防衛担当大臣ラウンドテーブル実現など具体的なイニシアティブを矢継ぎ早に打ち出している。

ASEAN を巡る日豪協力の有力なツールの 1 つが能力構築支援である。近年、拡大 ASEAN 国防相会合 (ADMM プラス) において対話や情報共有を超えた実務的な協力の萌芽が見られつつあるが、その要因の 1 つは ASEAN 諸国の国内が安定し、国力が徐々に充実した結果、より積極的に地域協力に推進する姿勢を見せていることに求められる。このことが、2006 年の ADMM 及び 2010 年の ADMM プラス発足の背景にあると考えられる。そうであるならば、例えば ASEAN の災害対応能力の向上を支援するといった非伝統的安全保障分野における対 ASEAN 能力構築支援に日豪両国が協力して取り組むことは、長期的には地域の多国間アーキテクチャの実務的な質を高める効果を持つものと意義づけることができよう。また、ASEAN 諸国の国内的安定や外向性の促進は、海洋安全保障や領土問題といった外部のチャレンジにこれらの諸国が取り組む上でも重要な基盤を形成するものと評価することもできよう。その意味で、インド太平洋地域における海洋安全保障の重要性が指摘される中、ASEAN 諸国の HADR 能力構築を支援することは、長期的、間接的ながらも、一定の戦略的意義があるものと評価できる。

3. 日豪防衛協力の展望

これまで、日豪防衛協力は非伝統的安全保障協分野を中心とした協力関係と形容されてきたが、本

稿が概観した「新たな特別な関係」とは、従来以上により伝統的安全保障の分野に協力関係を拡大する可能性を秘めたものであるといえるだろう。もっとも、「新たな特別な関係」の構築作業はまだまだ道半ばであり、より踏み込んだ評価を行うためには、今後の日豪防衛協力の展開を見守る必要がある。

そこで、本稿の最後に、今後の二国間関係を占う上で特に重要と思われる3つの論点を紹介し、結びに代えたい。第1の論点は、両国の国防政策の動向である。アボット政権は現在オーストラリアの国防政策や国防組織のあり方を見直す作業を進めており、その作業結果は『2015年国防白書』という形で本年中に発表される予定である。すでに、潜水艦の取得数を見直す可能性やインド太平洋における海洋安全保障への取り組みを豪軍の任務として明確に位置づけていく可能性といった重要テーマが提起されており、これらの論点を含む見直し作業の結果が日豪関係にどのようなインプリケーションをもたらすのかが注目される。同様に、日本でも現在安全保障に係る法制度の見直し作業が進められており、後方支援や国際平和協力活動といった豪軍と自衛隊の運用上の協力に関わる重要な論点が提起されている。

第2の論点は、両国の国内政治の動向である。安倍政権及びアボット政権の下、日豪防衛協力は着実に進展してきたが、その要因として、本稿で指摘したアボット政権の国際秩序観や日豪両国の安全保障戦略の親和性といった要素も当然重要な役割を果たしてきたと指摘することがきるが、これらに加えて両国の国内政治の安定という構造要因も忘れてはならない。振り返ってみれば、日本において民主党政権時代に党内対立や首相の頻繁な後退、「ねじれ国会」といった不安定な国内政治が継続してきたし、オーストラリアにおいても、前労働党政権は下院で過半数を維持することが出来ず、ラッド議員とギラード議員の政争で首相の交代が繰り返されてきた。このような中、物品役務相互提供協定の批准に時間がかかるといった状況が生まれ、日豪関係

にも少なからず影響を与えてきた。その後、両国の国内政治は下院で明確な過半数を維持するアボット政権と衆参両院で過半数を維持する安倍政権の登場により相当程度安定したと評価できるだろう。その意味では、現在の国内政治の安定が今後どのような展開を見せるのかが重要な論点であるといえる。特に、オーストラリアにおいては、2016年に総選挙が実施される見通しであり、最近では世論調査で支持率の低迷が続くアボット首相に対して信任を問う投票が与党自由党内で実施されるなど、今後のオーストラリアの国内政治の動向、そしてその日豪関係に対する影響が注目される。

最後に、第3の論点として、相互期待の管理という課題を指摘したい。上記の安保法制を含めて日本の安全保障に関わる各種見直し作業についてオーストラリアは日本の「防衛態勢の普通化」を歓迎するとの表現で、高い期待を繰り返し表明している。他方で、様々な見直しが行われたとしても、例えば豪軍が現在実施するISILへの空爆やイラク軍特殊部隊の訓練支援のような活動を自衛隊が行う可能性は考えられず、豪軍と自衛隊のギャップは今後も残り続けるだろう。この点を豪側が正確に理解し、彼らの日本に対する期待を適正に管理できるよう日豪間で緊密な議論を行うことがますます重要になっている。

また、日本自身の対豪期待の管理も重要な課題である。近年、日豪関係を同盟関係と表現する議論や特に中国の文脈で日豪協力を加速させるべきとの提案を頻繁に見聞きするようになった。このことは、本稿が分析したアボット政権の対中姿勢を踏まえれば、ある程度理解することはできよう。他方で、アボット政権は、豪中「戦略的パートナーシップ」を積極的に進め、対中関与の強化を実施しており、また昨年11月に合意された豪中FTAを通じて貿易関係の更なる拡大を目指している。このような中、アボット政権でさえも、日豪関係を強化する際に、一定程度中国の「目」に配慮している点を日本側は忘れるべきではない。その1つの証左は、201

4 年 7 月に安倍総理がオーストラリア議会で日本の総理大臣として初めて演説をした際に、アボット首相が行った歓迎演説の中に読み取ることが出来る。同演説においては、日本との関係や日本が戦後果たしてきた役割を賞賛しながら、アボット首相はやや唐突な形で以下のような発言を行っている。

私は強調する。我々のパートナーシップは誰に対して向けられたものでも無い。平和と繁栄、そして法の支配のためのパートナーシップである。我々の目的は関与であり、本年行われた R I M P A C 演習への中国の参加が例示するように、この地域により大

きな信頼と開放性がもたらされることを我々は歓迎する。

アボット首相は明らかに中国に対してリアシュアランスのメッセージを送ろうとしており、アボット政権ですら時折見せるこのような「中国を気にするオーストラリア」にどのように向き合うかとの論点が、日豪関係が急速に発展する中日本が向き合うべき課題としてますます重要になっているといえるだろう。

(平成 27 年 3 月 20 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
石原 雄介

専門分野：日豪・日米豪関係、オーストラリアの国防政策

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, 6522）

F A X：03-3713-6149

※ 防衛研究所ウェブサイト：<http://www.nids.go.jp>