第2章

オーストラリアの 安全保障政策

アジア太平洋への関与強化を目指して

2012年8月、オーストラリアのスティーブン・スミス国防相は、シドニーのローウィ国際政策研究所で行った演説の中で、アジア太平洋地域へ「戦略的重心が移動する歴史的シフト」が進行しているとの認識を示した。スミス国防相の指摘する「歴史的シフト」とは、中国をはじめとする地域諸国の国力が増大する中で、オーストラリアが今後アジア太平洋地域をこれまでにも増して重視していく姿勢の表れと考えることができるであろう。

「歴史的シフト」に対応するため、オーストラリアは主に2つの政策を打ち出してきた。一つは豪軍の戦力増強であり、その動きは、2009年5月に公表された国防白書によって示された。同白書は、地域諸国の国力増強に対応するため、オーストラリアも一定の軍事力増強が必要であるとして、特に海軍を中心とした戦力増強計画である「戦力2030」を提示した。しかし、同白書刊行以降、連邦政府の財政赤字が継続し、また各種装備の維持・開発に関して大きな問題が露呈したことにより、「戦力2030」の実現は大きな課題に直面している。

第2に、オーストラリアはアジア太平洋地域に対する関与を一層強化することを目指している。そのために、ジュリア・ギラード政権は豪軍の態勢見直しを通じた基地や国際関与の在り方に関する検討作業を進め、また、同盟国である米国と地域関与において協力すべく、必要な協力基盤の整備を開始している。加えて、オーストラリアは南太平洋島嶼国やインドネシアなどの近隣諸国、中国を含めたアジア太平洋地域諸国との2国間、3国間、多国間関係のさらなる強化に取り組んでいる。

アジア太平洋地域への関与強化を目指す中で、オーストラリアは、日本を「アジアにおいて最も緊密なパートナー」と呼び、日豪の防衛・安全保障協力を一層重要視している。2007年の「安全保障協力に関する共同宣言」以来、日豪は防衛・安全保障協力の基盤を着実に整備し、東日本大震災発生後の災害救援や南スーダンでの国連平和維持活動(PKO)においても実務的な協力を行っている。そして、2012年9月に開催された第4回日豪外務・防衛閣僚協議(「2+2」)で「共通のビジョンと目標」

が発出され、日豪防衛関係は今後さらなる高みに発展するチャンスを迎えている。

アジア太平洋時代の国防政策

(1) 2009 年国防白書と「戦力 2030」

過去 10 年あまりの公式文書を見れば、オーストラリアの国防政策は、その基本的な体系において一定の継続性を有していることが読み取れる。例えば、国防政策に関する最も重要な公開文書である国防白書の内容を参照すると、現在の労働党政権下で策定された 2009 年白書、および前政権である自由・国民連立政権が策定した 2000 年白書の内容は、国防政策の目標に関する考え方において非常によく似ている。 2009 年白書は、オーストラリアの直接防衛(Defence of Australia)を最優先としつつ、南太平洋島嶼国などの近隣諸国の安定を第2の利益、東南アジアをはじめとするアジア太平洋地域の安全保障を第3の利益、そして、グローバルな安全保障を第4の利益とみなす考え方を採用している。このような地理的な距離によって戦略的利益の優先順位を定めるアプローチは、2000 年白書によって体系化されたものであり、2009 年白書はこれを引き継いでいると評価できる(解説参照)。

一方で、2009年国防白書は豪軍の戦力を大きく拡大する必要があるとの判断に基づき、「戦力 2030」と呼ばれる戦力増強計画を示した。なぜ 2009年国防白書は、前回の白書と類似した戦略的利益を追求するにもかかわらず、より強力な戦力が必要であるとの結論に至ったのであろうか。

この疑問への答えは、同白書が示す将来の戦略環境見通しにある。2009年国防白書は、2000年以降の9年間を振り返り、複数の大きな変化が生起した時期であったと回顧する。そして、その例として9.11テロやイラク戦争などを挙げつつも、最も重要な出来事は「いわゆる単極時代の終焉が始まった」ことであるとしている。このような表現が一部で誤解を生む結果となったが、2009年白書は決して見通し得る将来にわたって米

国が最も強力なパワーであり続けることを否定したわけではない。むしろ明確に米国が今後も「最も重要な戦略的なアクター」であり続けると明記している。他方、「他の諸国が台頭し、米国の卓越性がますます挑戦を受ける中で、力関係が不可避的に変化していく」との展望を示した。

2009 年国防白書は、このようなアジア太平洋地域における力関係の変化によって、将来さまざまなリスクが生起する可能性があると指摘した。そのリスク認識は大きく2つの要素からなっている。第1に、大国間関係の変化に由来するリスクである。2009 年国防白書は、これまでアジアにおける平和を支えてきた米国の卓越性が特に中国の台頭によって挑戦を受ける中で、米国が地域における役割を大幅に縮小させる可能性があると指摘した。また、大国間関係の悪化によって万が一戦争が勃発した場合、オーストラリアもまた何らかの形で戦争への参加を求められるかもしれないというシナリオにまで言及している。

第2のリスクは、地域諸国の軍事力の増強によるものである。オーストラリアは人口が2,260万人、常備兵力が5万9,000人であり、アジアの中では人的規模の面で小さな国家である。そのため従来は、軍事力の「量」で太刀打ちできなくとも、「質」において周辺諸国に優越することを重視する「能力優越」政策を採用してきた。しかし、アジア諸国が軍事力の質的向上を進めれば、「能力優越」政策の基盤をゆるがしかねない。

このようなリスクに対処するために、2009 年白書は「戦略的ヘッジ」政策を採用した。単純化して言えば、「大国間関係の変化」と「地域諸国の軍事力拡大」に由来するリスクに備えるために、あらかじめオーストラリアの軍事力を一定程度増強するという考え方である。具体的には、今後も地域諸国に対する「能力優越」を維持することによって、将来において万が一近隣の国家がオーストラリアに対する作戦を想定した軍事力の構築を開始したとしても、それに対処するために必要な時間的余裕を確保できるというものである。2009 年国防白書はこの時間的余裕を「警戒時間」と呼び、その確保を「戦略的ヘッジ」の中核として重視している。加えて、軍事力をあらかじめ増強しておくことによって、将来大国

間関係が悪化した場合にも、その際に必要と されるより大きな戦力を構築するための「基 盤」を準備できるとしている。

2009 年白書は、このような考え方に基づき、「戦力 2030」を提示することとなった。具体的には、現在のコリンズ級通常動力型潜水艦 6 隻を新型の通常動力型潜水艦 12 隻に更新すること、ANZAC 級フリゲート 8 隻をより大型の新型フリゲート 8 隻に更新すること、AP-3C 哨戒機の後継機 8 機や沿岸戦闘艦 20 隻を導入することなどを決定した。また前政権が決定した F-35 戦闘機約 100 機、新型イージス艦 3 隻、ヘリコプター搭載大型揚陸



2009 年 5 月に発表された国防 白書「アジア太平洋世紀のオース トラリア国防」(Reproduced with permission from the Australian Department of Defence)

艦(LHD)2隻の導入計画も引き続き重要であるとされた。このような大幅な軍事力増強を2030年代に実現するため、国防予算を2017/18会計年度(7月から翌年6月)まで毎年実質3%、2018/19会計年度から2030年にかけて毎年実質2.2%増加させること、さらに国防部門の合理化により200億豪ドルの予算の組み替えを行うこととした。

2009 年国防白書はその公表当初から多くの論議を呼んできた。代表的な批判の一つは、「戦略的ヘッジ」から次の段階に移行するタイミングについてである。すなわち、大国間関係が変化する兆候をつかんだ場合、「戦略的ヘッジ」よりもより大きな戦力を構築する次の段階に移行することになるが、果たしてその兆候とは何を指すのであろうか。大国間関係がどのように変化すれば、それは兆候ととらえることができるのであろうか。また、20 年以上も先の将来に必要な戦力を想定することは難しいと批判する者もいる。将来必要な戦力が具体的に想定できないとすれば、その基盤とはどういう姿なのであろうか。加えて、「戦略的ヘッジ」のために必要な軍事力増強がはたして実現可能なのかという批判もなされてきた。特に白書の予算に関する記述がわずか 2 ページ足らずであること、さ

らにグローバル金融危機が発生して経済の先行きが不透明であったことなどから、白書発表当初より、特に財政の観点から「戦力 2030」の実現可能性を疑問視する声があった。

(2) 「戦力 2030」が直面する課題

2009 年白書の策定から3年以上の月日がたつ中で、「戦力2030」はいくつかの障害に直面してきた。その一つが、装備の開発・維持に関する課題である。中でも、12隻の将来潜水艦計画「SEA1000」は大きな議論を呼んできた。「SEA1000」はオーストラリアが現在保有する6隻のコリンズ級通常動力型潜水艦を2030年代半ばまでに12隻の新型潜水艦に更新する「オーストラリア史上最大の装備計画」であるとされる。地域諸国の国力が強まる中、オーストラリア北部の海域における防衛作戦を引き続き重視する同国にとって、潜水艦は極めて重要な能力であるといえる。

しかしながら「SEA1000」は当初の開発スケジュールから遅れはじめている。2009 年白書を踏まえて策定された「2009 年国防能力計画」によれば、潜水艦に求められる基本的な条件を定める「初期定義段階」は2009年12月までに完了し、2016年に建造を開始する予定であった。ところが、2011年に発表された「2011年国防能力計画更新版」では、「初期定義段階」の作業は2011~2012年頃まで延長された。

2012年5月に発表された「将来潜水艦計画に関する次の段階」および同年7月に発表された「2012年国防能力計画」によれば、2012年半ばの時点で、「SEA1000」計画はいまだに基本的調査の段階にある。その調査の目的の一つは、「SEA1000」の計画に関するオプション、すなわち、①すでに外国で実用化されている既存の潜水艦を導入する、②既存の潜水艦をオーストラリアが求める特定の条件に合う形に適応させた上で導入する、③現在のコリンズ級を改良したものを導入する、④新たな潜水艦を設計・導入する、という4つのうちいずれを採用するかについて決定することにある。

「SEA1000」の遅延は複数の要因によってもたらされているものと考えられる。一つは、現在運用するコリンズ級潜水艦の経験である。コリンズ級潜水艦は、スウェーデンの造船会社コッカムスが設計し、同社を含めたいくつかの企業によって設立されたオーストラリア潜水艦社(ASC)が建造した通常動力型潜水艦であるが、運用開始以来、維持・修理のための技術者や乗員の不足、部品の不足、度重なる故障などに悩まされ続けてきた。豪政府は、コリンズ級の「諸問題の80%は開発段階のうち最初の20%に原因がある」としており、「SEA1000」においては、初期の方針決定や設計の段階を慎重に進めていると考えられる。

第2に、「SEA1000」を進めるために必要な人的・物的産業基盤に関する検討がいまだに進行中である点が挙げられる。2011年12月、米国のランド研究所は、豪国防省の委託で作成した「オーストラリアの潜水艦設計に必要な能力と規模」を公表した。同報告書は、オーストラリアにおいて潜水艦を開発・建造するための技術者の不足や国防省や軍の関連機関の人員不足、さらに潜水艦開発に必要な装置や施設の不足を指摘している。そして、この問題に対処するためには、オーストラリアが時間と資金を投入して自前の基盤を整備することや、外国との協力を模索することなどが必要であるとしている。また、2012年12月に国防省は、「SEA1000」を実現する上でオーストラリアが維持・獲得する必要がある技術を特定することを目的とした「将来潜水艦産業技能計画」の策定作業が終了したと発表した。それによれば、オーストラリア国内に潜水艦を建造するための知識および技能が不足していることや、潜水艦の設計に関する技術が不足していることが示唆されている。すなわち、産業基盤の欠如という大きな問題をオーストラリアは抱えている。

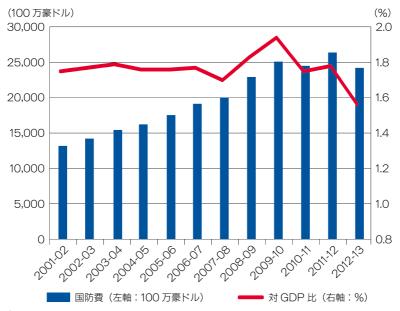
さらに、潜水艦と並んで注目を浴びてきたのが揚陸艦の維持の問題である。2011年2月にサイクロン「ヤシ」がクイーンズランド州を襲うと豪軍は統合任務部隊664を設置し、「ヤシ支援作戦」を行った。このとき問題となったのが、即時運用可能な揚陸艦が1隻もなかったことである。さらに、その後揚陸艦マヌーラの早期除籍と、同カニンブラの運用停止

の長期化およびその最終的な除籍などの問題が発生した。また、残りの揚陸艦トブルクも就役から約30年がたち運用にたびたび支障を来していた。その結果、2014年以降に次期揚陸艦の運用が開始されるまで揚陸艦が存在しない「能力の隙間」(capability gap)に陥ることが危惧された。

結果的には、ニュージーランドの多目的艦を緊急時に使用する合意を結んだり、民間の輸送船を一時的に借用したり、また英海軍から退役する揚陸艦を早急に購入したりするなど、「能力の隙間」を回避するための一連の措置がとられた。こうした事態を重く見た国防省は揚陸艦の維持に限らず、海軍の装備維持・管理体制全体について評価し、改善案をまとめるため、国防監査リスク委員会の委員長であるポール・リッゾを座長とする独立検討委員会を設置し、2011年11月に「艦船の修理支援と管理業務の改革プラン」を発表した。同報告書によれば、オーストラリアは装備の管理・維持体制を大きく改善する必要があるとされた。なお、その後英国から購入した揚陸艦チュールズにも問題が発生し、修理が行われていることが発表されている。

このような装備の開発や維持に関する課題に加えて、「戦力 2030」は緊縮財政の影響を受けることとなった。オーストラリアでは、過去数年にわたって税収の低下などによる連邦予算の赤字が続いており、ギラード政権は財政の黒字転換に腐心している。特に、2013 年 9 月に行われる次期総選挙を戦うためには、2012/13 会計年度までに財政を黒字化する成果を挙げることが大きな政治的課題になっていた(なお、2012 年 12 月に豪財務省はこの目標が達成できないとの見通しを発表した)。そのため、2012 年 5 月、ギラード政権は、2009 年国防白書が示した、グローバルな金融危機によって国防予算は影響を受けないとの方針を変更し、2012/13 会計年度において国防予算を 9 億 7,100 万豪ドル削減し、さらに2015/16 年度までに合計 54 億 5,400 万豪ドルを削減することを発表した。これについてオーストラリア戦略政策研究所(ASPI)の報告書は、2012/13 年度国防予算が 1938 年以来初めて国内総生産(GDP)の1.56%にまで低下したと指摘している。

図 2-1 オーストラリアの国防費の推移



(出所) Mark Thomson, The Cost of Defence: ASPI Defence Budget Brief 2012-2013 より執 筆者作成。

実際すでに、いくつかの国防費削減措置が決定されており、国防省の 文官 1,000 人の削減や、ホバート級イージス駆逐艦 3 隻の導入計画のス ケジュール見直しが発表されている。いずれにせよ、緊縮財政によって 「戦力 2030」を当初計画どおりに実現することはますます難しくなって いるものと評価できる。

(3) 新国防白書の策定に向けて

このように 2009 年国防白書が示した「戦力 2030」の実現が大きな問題に直面する中、2012 年 5 月、ギラード首相とスミス国防相は、2013 年前半に新たな国防白書を策定する方針を発表した。もともと次回国防白書の策定は、2014 年までに完了する方針とされていたが、ギラード政権は作業を 1 年前倒ししたことになる。2013 年初めの時点で新白書は公表さ

れてはいないが、その策定プロセスは一定の透明性をもって進められており、閣僚や高官の演説などに依拠しつつ、その基本的考え方についてある程度把握することはできる。

新たな国防白書が検討する項目の一つとして、ギラード政権が掲げるアジア太平洋地域関与の一層強化があげられる。実際、ギラード政権は、2013年1月に公表した「国家安全保障戦略」においても、国家安全保障上今後5年間の最優先課題として、サイバー安全保障への対応や、地方政府や民間企業などのアクターと連邦政府の協力と並んで、「強化された地域関与」の重要性を指摘し、地域における多国間枠組みや、日本も含めた2国間関係の強化などを推進するとしている。このようなアジア太平洋地域における関与強化の背景には少なくとも次の3つの要因が存在している。

第1の要因は、ギラード政権の戦略環境認識である。2012年8月、シドニーのローウィ国際政策研究所で講演したスミス国防相は、中国をはじめとする多くの地域諸国が台頭し、また米国が地域における重要なアクターとして関与し続ける中で、アジア太平洋地域へ「戦略的重心が移る歴史的シフト」が進行しているとの認識を示した。そして、今後の国防省および豪軍の国際的関与政策が、この「歴史的シフト」を反映し、特にアジア太平洋地域において強化されなければならないと指摘している。スミス国防相の講演に限らずギラード政権は、地域関与の重要性を再三にわたって強調しており、その最たる例が、「アジア世紀のオーストラリア」白書の策定であろう。同白書は、経済的にアジアがますます重要性を増す中で、ビジネスや観光、教育、人的交流、地域関与など幅広い政策分野を検討した文書であり、安全保障に特化したものではない。ただ少なくとも同白書の策定そのものは、ギラード政権が今後一層アジアを重視する姿勢を確認するものであるといえる(解説を参照)。

ギラード政権がアジア太平洋地域への関与強化を訴える第2の理由として、豪軍が現在関わる主要な作戦において部隊を大幅に縮小する予定であることが挙げられる。豪軍はアフガニスタンにおける作戦に約1,550

人の部隊、東ティモールの国際治安部隊に約400人の部隊、ソロモン諸島における国家再建事業に約80人の部隊を派遣しているが、今後これらの部隊は縮小もしくは撤退させるとしている。アフガニスタンにおいては2012年7月にアフガニスタン政府へウルズガン州の治安維持の責任移譲が開始され、また東ティモールにおいても同年11月に撤収が開始された。これによりオーストラリアは、アジア太平洋地域に対する豪軍の関与強化を模索することができる。

さらに、これらの作戦の終結は、アジア太平洋地域における豪軍の活動を増大させる機会となるだけではなく、今後オーストラリアが同地域において政府高官によるハイレベルの外交を強化する機会を得ているといえよう。例えば、スミス国防相は就任以来アフガニスタンとベルギーの北大西洋条約機構(NATO)本部を8回訪問する一方で、近隣諸国への訪問がおろそかになっていたと示唆し、今後地域諸国への訪問を強化する必要性を指摘した。

ギラード政権がアジア太平洋への関与強化を目指す第3の要因が、「能力優越」政策の限界である。2012年9月、マーク・ビンスキン豪軍副司令官はASPIにおいて行った演説で、地域諸国の経済力が増大し、軍事力が強化されるにつれ、オーストラリアがこれまで維持してきた地域における軍事的「技術先端性」を維持することがますます難しくなると指摘した。ビンスキン豪軍副司令官の演説は「能力優越」政策を放棄するとまでは言わないものの、その継続に限界があることを率直に認めたものといえる。仮に「能力優越」政策に何らかの修正を加える場合、その潜在的影響は計り知れない。なぜなら前項で示したとおり、2009年国防白書における重要概念である「戦略的ヘッジ」の考え方は、「能力優越」政策の継続を大前提としているからである。したがって、「能力優越」政策に何らかの修正が加えられるとすれば、それは2009年国防白書の戦略全体に関わる大きな変更となる可能性を秘めている。

豪軍の「能力優越」の維持が困難になる中、ギラード政権が重視する 政策の一つが、「地域の隣人やパートナー」に対する関与の一層の強化で ある。2012 年 8 月、同じく ASPI において演説したダンカン・ルイス国防次官は、「技術的先端性」の保持が難しくなる中で、国家安全保障上のリスクに対処する手段として今後ますます地域諸国への関与が重要になると主張した。ルイス国防次官は、諸国間で競合する利益を管理し、また協力関係を構築するためにも、地域諸国と「共に仕事をする」ことが重要であると述べた。

このような背景から、ギラード政権はアジア太平洋関与の強化を目指しており、すでにそのために必要な取り組みを開始している。その一つが、2012年5月に公表された「豪国防軍の態勢見直し」報告書(以下「態勢見直し」)である。2011年6月、豪国防省は、アラン・ホーク、リック・スミス両元国防次官の監督の下、態勢見直し作業を開始し、2012年5月に公表版最終報告を発表した。なお、報告書が扱う「態勢」とは豪軍の基地、訓練場などの物理的な施設と豪軍の訓練、作戦展開、国際的関与などの活動を含む概念とされる。

「態勢見直し」は多角的な観点から検討を行っており、必ずしも豪軍の態勢を見直す理由のすべてが、オーストラリアの地域関与に関係しているわけではない。例えば、「態勢見直し」は人口過疎地において部隊を維持する難しさや、資源産業と軍が港湾や道路などのインフラ使用において競合する問題、また天然ガスなどの開発が進むオーストラリア北西部を防衛する意思と能力を示す必要など、態勢にまつわる問題を幅広く扱っている。しかしながら、「態勢見直し」は少なくとも次の3つの観点でオーストラリアの地域関与に資する提言を行っている。

第1に、報告書はインド洋および東南アジアへの関与強化に必要な態勢見直しを提言している。「態勢見直し」は、インドの台頭や、アジア諸国のシーレーンへの依存などを理由にインド洋が一層重要になるとの認識を示し、さらに東南アジアもまた大国間の競争の舞台として今後その重要性を増していくと指摘している。

ただ「態勢見直し」は、必ずしもインド洋や東南アジア正面に新たな 基地を建設すべきであるとは提言しているわけではない。むしろ、現状



図 2-2 豪軍および米豪同盟の主な態勢見直しの動き

(出所) 執筆者作成。

の基地の「配置」状況については「大きな変更をしなくてもよい」との評価を示している。その理由は、1970年代以降の国防政策上の努力により、インド洋や東南アジアに面するオーストラリア北・西部の基地を整備してきたことにある。海軍は「2大洋海軍」構想の下、太平洋沿岸のシドニーに位置するクッタバル海軍基地(艦隊東岸基地)に加えて、西オーストラリア州のインド洋沿岸の都市パースにスターリング海軍基地(艦隊西岸基地)を維持している。また、陸軍も特に1987年国防白書によってオーストラリア北部が重視されて以降、ダーウィンを中心として北部におけるプレゼンスを増強した。同様の理由から、空軍も常駐の戦闘部隊は置かないものの訓練や有事の際に使用可能な最低限の管理を施す「最小限管理基地」を東南アジアに接する北部一帯に設置した。

このような事情から、今回の「態勢見直し」は、新たな基地の建設ではなく、すでに整備されている諸基地の能力強化に焦点をあてている。具

体的には、インド洋と東南アジアの両方を臨むインド洋上のオーストラリア領ココス諸島の滑走路について、より長大化し、かつ強度を高める措置をとることや、スターリング海軍基地の機能を強化することを提言している。また今後より高い頻度で豪軍が活動できるようにするために各基地の収容能力拡大も提言されている。

第2に、報告書は、地域関与のために重要な装備の導入を見据えた態勢見直しを提言している。オーストラリアは新しい揚陸艦をすでに建造中であり、2014年以降には豪海軍史上最も大型の艦艇となるLHDを2隻就役させる方針である。報告書は、これらのLHDは、短期的には現在最も大規模な収容能力をもつシドニーのクッタバル海軍基地を母港とすべきとしながらも、長期的には基地の新設を検討すべきであると指摘している。その最も有力な母港候補地として東海岸のブリスベンを挙げ、その理由として、必要な産業基盤が存在することと、揚陸艦が収容する陸軍のプレゼンスがすでに存在することを挙げている。

第3に、オーストラリア国内に外国のパートナーを受け入れるための 態勢見直しが必要であるとしている。特に、第2節で詳述するように、同 盟国である米国とは、すでにダーウィンにおける米海兵隊のローテー ション展開やオーストラリア北部への米空軍のアクセス増大が発表され ている。本報告書ではそれらに加えて、スターリング海軍基地への米海 軍のアクセス強化の必要性や、ココス諸島の滑走路を米国が使用する可 能性、ブリスベンにおいて新たな基地を建設した場合、原子力艦艇によ る寄港を可能とするために必要な港湾設備の拡大などが重要であると指 摘している。

また、オーストラリアでは米国以外にも、オーストラリア北東部に位置するショールウォーターベイ訓練場(4,545 km²)を使用してシンガポールが定期的に訓練を行っている。両国は今後さらに同訓練場の使用を拡大することで合意しており、また同訓練場が大規模な統合演習が可能とされる唯一の訓練場であることなどから、同訓練場の拡大や新たな訓練場の確保などが必要とされている。

以上に見たとおり、「態勢見直し」報告書はオーストラリアの地域関与強化を支える豪軍の態勢構築を提言しているが、同報告書はあくまで有識者委員会による提言であって政策決定ではない。態勢見直しに必要な財政措置や具体的な優先順位に関しては、国防白書策定のプロセスで検討するべき項目とされている。その意味で、アジア太平洋地域関与に必要な態勢見直しがどこまで実現されるのかを判断するには、2013年国防白書の刊行、およびその後の政策の実施を待たなければならない。

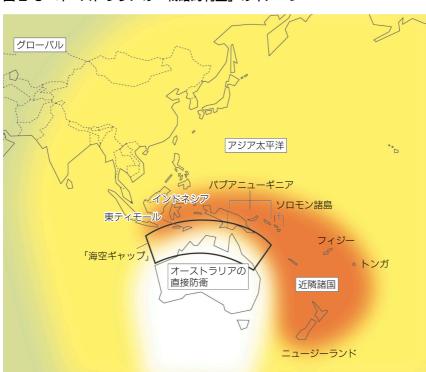


図 2-3 オーストラリアの「戦略的利益」のイメージ

(出所) 執筆者作成。

解説

オーストラリアの国防白書

オーストラリアの国防政策において、国防白書は最も重要な公開文書である。1976年に初めて国防白書が公表されて以来、1987年、1994年、2000年、そして現在の労働党政権下で初めてとなる 2009年5月の国防白書発表をもって合計5回策定されてきた。国防白書のほかに、毎年策定される非公開の文書である国防企画指針や、装備の取得開発に関する国防能力計画などの重要文書が存在しているものの、オーストラリアの長期的な戦略環境の見通し、戦略目標、豪軍の任務、装備取得開発、予算の見通しなどについて総合的に理解する上で国防白書は最重要の公開文書であるといえる。

特に 1987 年国防白書および 2000 年国防白書は現在の国防政策の基礎となる考え方を構築した歴史的な文書である。1987 年国防白書は、ポール・ディブ国防相顧問による「オーストラリア国防能力の見直し作業」を踏まえ、オーストラリアの直接防衛における「自助」(self-reliance) 概念を体系化した。すでに、オーストラリア本土の直接防衛や「自助」概念は打ち出されていたものの、1987 年国防白書はこれらを国防政策上の中核的目標として位置付け、概念の体系化を行ったことに歴史的な価値があるといえる。具体的には、オーストラリア北部の「海空ギャップ」と呼ばれる地域における防衛作戦を中心として豪軍の能力を構築する方針を打ち出した(図 2-3 参照)。すなわち、「海空ギャップ」を通って侵攻してくる敵部隊を撃破するとともに、その拠点となる基地を打撃し、あるいは、万が一上陸を許した場合はこれを速やかに排除する多層的な防衛戦略である。

もちろん、この「自助」概念は、あくまで米国との強力な同盟関係を前提としている。具体的には、米国の西太平洋における海軍力の存在や、米国との装備やインテリジェンス協力を前提とする一方、「自助」を追求することによって米国に過剰な負担を負わせないことを眼目とした。また、オーストラリアの直接防衛に必要な軍事力は、同盟協力において部隊を派遣する際に必要とされる能力として転用可能であるとされた。このオーストラリアの直接防衛における「自助」概念は今日まで引き継がれており、また「海空ギャップ」も「海空アプローチ」など呼び名は変わりつつも基本的に今日まで継承されている。

ただ冷戦後の戦略環境の変化は「自助」概念を補う新しい考え方を必要とした。具体的には、オーストラリア周辺の近隣諸国における政情不安である。特に、1999年の東ティモールにおける平和作戦において、オーストラリアが5,500人の部隊を派兵した経験は、近隣諸国の安定のために大きな役割を果たす必要性をオーストラリアに強く認識させるものであった。また、オーストラリアはアジア太平洋における軍事外交やグローバルな PKO 活動を積極的に推進したことから、このことを踏まえた国防戦略を描く必要が生じた。このような背景から、2000年国防白書は「同心円」状に戦略的利益の優先順位をつける考え方を示した。「同心円」状とは、すなわちオーストラリアの直接防衛を引き続き第1の利益としながらも、第2の利益として、インドネシア、

東ティモール、パプアニューギニア、南太平洋島嶼国、ニュージーランドと共有する近隣諸国の安定を、第3の利益として東南アジアの安全保障を、第4の利益としてアジア太平洋地域の安全保障を、そして、第5の利益としてグローバルな安全保障を明確に位置付ける考え方である。もともと1987年白書が示したオーストラリアの直接防衛における「自助」はアジア太平洋地域およびグローバルな次元における豪軍の活動を含んでいたものの、2000年白書において「同心円」状の戦略的利益の考え方を採用したことで、オーストラリアの国防政策は地理的に広がりのある姿により明示的に表現されることとなったといえるだろう。なお、本文で紹介したとおり2009年国防白書はこの「同心円」状の戦略的利益と類似した考え方を基本的に採用しており、また2013年国防白書においてもこの考え方は継続されるといわれている。

2013年前半までに策定予定の次期国防白書については、本稿において論じたように、アジア太平洋地域への関与強化が大きな検討項目である。さらに、これらに加えてもう一つの重要なテーマが、2009年国防白書との役割の違いである。2009年国防白書は9年ぶりの国防白書策定であったこともあり、戦略目標や長期的に必要な戦力を描くことに集中し、その他の重要な事項にあまり意を注ぐことができなかった。そこで2013年国防白書では、2009年国防白書が示した戦略目標や「戦力2030」の中核能力構築については基本的に踏襲しつつも、2009年までに検討しきれなかった事項である国防省・豪軍の組織、兵站、態勢の在り方などについても併せて見直しを行うこととされている。

アジア太平洋への関与強化

(1) 共に関与する米豪同盟

2

1951年にオーストラリア・ニュージーランド・米国3カ国安全保障条約 (ANZUS)を締結したオーストラリアは、すでに参戦していた朝鮮戦争を含めて、ベトナム戦争、湾岸戦争、アフガニスタン戦争、そしてイラク戦争において、大規模な戦闘部隊の派遣を含むさまざまな手段で米国と緊密に協力してきた。イラク戦争では国内での多くの批判にもかかわらず、当時のジョン・ハワード政権は、500人の特殊部隊を含む陸海空合わせて約2,000人からなる部隊を派遣した。また2012年末現在、オーストラリアは、1,550人の部隊をアフガニスタンに駐留させている。オーストラリアが現在まで米国との同盟関係をこれほど重視する理由

は大きく分けて2つある。一つは、国防政策上、米国との同盟が不可欠の役割を果たしている点である。オーストラリアの国防政策は特に1987年の国防白書により体系化されて以降、「オーストラリアの直接防衛」を最も重要な戦略的目標としてきた。そしてこの文脈で、インテリジェンス、装備技術や「核の傘」などを提供する米国との同盟関係が重要視されてきた。

もう一つは、オーストラリアが米国のアジア太平洋地域に対する関与に国益を見いだしてきた点である。オーストラリアは、アジア太平洋の安定を保つうえで米国が大きな役割を果たしてきたとの認識を再三にわたって示しており、その関与を支援することが地域の安定に資すると考えている。

ただ、近年オーストラリア国内ではアジア諸国、なかんずく中国の台頭と、米国の相対的な衰退が指摘され、米国の地域における今後の役割について白熱した議論が展開されている。その中には、米国の一極時代はすでに終焉しつつあり、新たな地域秩序としてアジアの大国間協調を模索すべきという議論や、米国が衰退しているからこそ同盟を強化するべきであるといった議論、あるいは、同盟の価値が低下しているとして、より自主的な国防政策を追求することを提言する議論などが存在する。それでは、はたして今後オーストラリアは米国との同盟関係をどのような方向に導こうとしているのであろうか。

この点を検討する上で手がかりとなるのが、2011年11月、ギラード首相と当時訪豪中であったバラク・オバマ大統領が発表した米豪同盟の戦力態勢イニシアティブである。具体的には、米海兵隊のダーウィンへのローテーション展開を2012年に開始し、最終的に2,500人規模の海兵空地任務部隊(MAGTF)を毎年4月から9月頃の乾期に派遣すること、米空軍によるオーストラリア北部へのアクセス増大を図ることとされた。

今回の発表は、2010年11月に外交・国防担当閣僚による会合である AUSMIN、いわゆる米豪「2+2」が「米軍の戦力態勢の見直しに関する 米豪2国間のワーキンググループ」を設置して以来、米豪が米軍の戦力 態勢の見直しに関する同盟協力のオプションについて検討してきた結果である。また、豪政府によれば、今回の発表はあくまで米豪戦力態勢協力の最初の成果であって、今後新たなイニシアティブが発表される可能性が残されている。実際、2012年11月に開催されたAUSMINの共同コミュニケによれば、米軍によるスターリング基地を含む豪海軍基地の使用増大が次の検討項目として挙げられている。

米豪の戦力態勢イニシアティブは、今後の米豪同盟の発展について、いくつかの示唆を与えている。第1に、両国の内外でさまざまな変化が生起する中で、米豪両国は今後も同盟を重視していくということである。戦力態勢イニシアティブを発表した際、ギラード首相は「我々は、重要な変化を遂げている地域に生きている。その変化の結果として、オバマ大統領と私は、将来に向かって我々の軍事的な協力の最善の在り方について議論をしてきた」と述べた。この発言は、中国をはじめとする地域諸国が台頭する現実の戦略環境の変化を踏まえ、さらに、オーストラリアの国内外で「パワーシフト」をめぐる議論が登場する中で、同盟をさらに強化していく意志を示したものと評価できる。そして、戦力態勢イニシアティブは、言葉だけではなく具体的な行動で、同盟の重要性を再確認したという価値があるものと思われる。

第2に、戦力態勢イニシアティブは、米豪の同盟協力にとって、オーストラリア大陸の地政学的な価値が増大していることを示している。米

豪の安全保障専門家の一部では近年「インド太平洋」と呼ばれる概念が使用されるようになってきた。また、米豪の政府レベルでもヒラリー・クリントン国務長官およびスミス国防相が本概念に言及している。もちろん「インド太平洋」という言葉そのものを検討しても、単にインド洋から太平洋に

至る地域を一つの概念で包含したという以上の意味は引き出せない。しかし、「インド太平洋」概念が米豪同盟の文脈、特にオーストラリアの専門家の間で頻繁に用いられているという点は注目に値する。それは、インド洋、東南アジア、太平洋に面する「島大陸」としてのオーストラリアの地政学的な価値が見直されていることを示しているといえよう。

実際、米豪同盟の戦力態勢イニシアティブの内容を見ても、ダーウィンへの米海兵隊展開の主要な目的は東南アジアへの関与強化であり、2012年4月からダーウィンに展開した第3海兵連隊第2大隊F中隊はすでに東南アジアで活動を行った。また、すでに触れたとおり、米豪戦力態勢見直し協議が次の優先課題として検討しているオプションが、インド洋に面する西オーストラリア州パースのスターリング海軍基地への米海軍のアクセス強化である。

第3に、戦力態勢イニシアティブは、米豪同盟が従来にも増してアジア太平洋地域に共に関与するパートナーとして発展していることを示している。2012年1月に発表された「国防戦略指針」や新しい国防予算に関する考え方を示した「優先順位と選択」などにおいて、米国はアジア太平洋地域へのリバランスを進める手段として、恒久的基地や部隊を増やすよりも、さまざまな諸国との協力関係の強化や共同訓練、能力構築支援などの活動を通じたプレゼンスの強化を模索する方針を示した。明らかに、米豪両国は地域関与を強化する方針で一致している。

今回の戦力態勢イニシアティブは、米豪両国が地域に関与する上でのパートナーとして協力する土台を提供している。その一つは、米軍の豪軍に対する訓練機会の提供である。豪軍は2014年以降、満載時の排水量が2万7,500 t に達する LHD を導入する予定であり、これまで豪軍が運用してきた揚陸艦に比べて格段に大きな規模の戦力投射能力を持つこととなる。LHD の運用は、オーストラリアが地域において人道支援・災害救援(HA/DR)や安定化作戦などの活動を行う際に極めて大きな役割を果たすものと思われる。そして、強襲揚陸艦を長年運用してきた米海兵隊と豪軍の訓練機会の増大は、LHDを使ってオーストラリアが地域へ

の関与を行う上で重要であるといえよう。その意味で、今回の戦力態勢イニシアティブは、米国が地域関与のパートナーとして豪軍の能力向上を支援するという意味があるであろう。また、米軍のプレゼンス増大およびそれに伴う米豪間の訓練機会の増大は、アフガニスタンでの作戦が終結した後も米豪間の相互運用性を維持するためにも極めて重要であるといえる。

さらに、米軍の戦力態勢イニシアティブは、米豪の2国間にとどまらず、他の地域諸国を含んだ形での訓練や演習を拡大する機会を提供している。実際、オーストラリアは米・豪・インドネシアの3カ国共同訓練の実施にむけてインドネシア政府と協議している。またギラード政権は、米豪中の3国間演習や、東アジア首脳会議(EAS)と関連付けた訓練の将来的な実施も提唱している。このように、戦力態勢イニシアティブは、地域関与の強化を模索する米豪両国が一層緊密に協力するための土台を提供している。

米豪両国が協力して地域に関与することは、単に効果的であるばかりでなく、関与のコストを抑える効用もあるであろう。例えば、施設や装備の共同使用の機会が増えれば、それは関与のコストを下げるうえで役立つものと思われる。実際、前述の「態勢見直し」では、米軍の豪側施設へのアクセスに加えて、訓練の際に米軍の医療手術設備をオーストラリアが使用することで、訓練場の設備不足を補うといった実践的なアイデアが提示されている。

一方で、順風満帆に見える米豪同盟には一定の制約要因も存在している。その一つは、米軍のプレゼンスに関するオーストラリア側の姿勢である。豪政府はダーウィンにおける海兵隊の展開について、米軍基地の設置ではなく豪軍の基地へのローテーション展開であると繰り返し強調している。スミス国防相はこの点について、オーストラリアの国家主権に関わる理由から、米軍単独の基地を設置するという方法はオーストラリアの採るべき政策ではないと述べている。このように豪政府は、あくまで共同施設や豪軍施設へのアクセスといった、米軍基地の設置ではな

い形にこだわっている。その観点から、2011 年 11 月の戦力態勢イニシア ティブは豪政府にとって受け入れやすい形になっていると評価できよ う。

オーストラリアの一般国民も、必ずしも無条件で米軍のプレゼンスに 賛成しているわけではない。ローウィ国際政策研究所の世論調査によれ ば、2,500人の海兵隊を受け入れることに関して、回答者の74%が好意 的な見方をしている一方で、「さらに多くの米軍人をオーストラリアに駐 留させること」については46%の支持にとどまっている。こうしたこと から豪政府は戦力態勢イニシアティブを慎重に進める姿勢を崩していな い。豪政府は同イニシアティブの正式発表以前から、閣僚の発言などを 通じて事前に一定の情報を流すことで、国民の反応を見極めようとして いた。また、ダーウィンへの海兵隊の展開を発表した後も、まずは200 ~250人の中隊レベルから始め、2014年以降1,100人規模に引き上げ、最 終的に2,500人規模に引き上げるという段階的アプローチをとりなが ら、並行して「社会影響調査」や「経済影響調査」を行うなど、慎重に 事を進めている。仮に米豪同盟が新たな戦力態勢イニシアティブを追求 するとすれば、いかにして国民に広く支持される形を模索するかが豪政 府にとって今後も重要な論点でありつづけるものと思われる。

(2) 「近隣諸国」への関与強化

ア 南太平洋

1999 年の東ティモールへの派兵以降、オーストラリアは南太平洋の島嶼諸国、パプアニューギニア、インドネシア、東ティモール、ニュージーランドからなる「近隣諸国」(immediate neighbourhood)の安定性の確保が、オーストラリア防衛の次に重要な戦略的利益であるとの立場を明確にしている。

豪国防省および豪軍の南太平洋島嶼国に対するアプローチは主に2つの構成要素からなっている。一つは、「国防協力計画」と呼ばれる平素からの関与である。オーストラリアは近隣諸国に対して、軍事アドバイザー

を現地に派遣したり、オーストラリアに軍人を招聘して教育訓練を施すなど、さまざまな能力構築支援活動を行っている。

「国防協力計画」が最も重視するのが「太平洋哨戒艇計画」(以下「PPB計画」)である。PPB計画の起源は1980年代にまでさかのぼる。1982年に国連海洋法条約(UNCLOS)が作られたことにより、南太平洋においても200海里の排他的経済水域を設定し、これを効果的に管理することが重要な政策課題となった。これを受け、オーストラリアは島嶼諸国にパシフィック級哨戒艇を供与し、海洋の哨戒や技術面に関するアドバイザーを現地に派遣するなど、供与した哨戒艇の運用に必要な支援を今日まで継続している。

平素からの関与に加えてオーストラリアは、島嶼諸国の国内政治状況が不安定化するたびに、豪軍や連邦警察の部隊を派遣して、その安定化と国家再建を支援する活動を行ってきた。過去10年の主な作戦を振り返れば、まず2002年5月から始まった東ティモールにおける国連東ティモール支援団(UNMISET)に対して最大時1,600人の部隊を派遣した。また、2003年にソロモン諸島が政情不安に陥り、治安が悪化すると、ニュージーランド、パプアニューギニア、トンガとともに連合任務部隊635を形成し、治安維持と国家再建に貢献するため最大1,650人の部隊を派遣した。また、2006年には東ティモール政府の要請に応じて再び400人規模の部隊を派遣し、ニュージーランドとともに国際治安部隊を形成した。

オーストラリアがこれほど周辺の安定に意を注ぐ理由の一つは、周辺 国に対する域外国の影響力浸透を恐れていることに求められる。例えば、 近隣諸国の安定が損なわれた場合、当該国が「オーストラリアの国益に 反する外部の影響力に対して脆弱になる」ことを心配している。そのた め、国内の安定性に問題が生じた場合、オーストラリアは単に貢献する のではなく、「指導的役割」を果たす形で部隊を派遣することに意味があ ると考えている。また、近隣諸国が越境犯罪やテロリストの活動領域と なることを防止する上でも、周辺国の政情安定はオーストラリアにとっ て重要な利益であると思われる。

そして、オーストラリアは、南太平洋の島嶼諸国への関与を2つの手段を使って強化しようとしている。一つは、オーストラリア自身の南太平洋への関与強化である。その背景には、すでに論じたとおり、アフガニスタンをはじめとする作戦の終結によって、南太平洋地域における豪軍および豪国防省の関与を強化する余地が生まれていることがある。すでにオーストラリアは関与強化のための具体的な措置を発表しており、PPB計画の後継である「太平洋海洋安全保障計画」や近隣諸国の国防相による年次会合開催を提案している。

もう一つの手段として、オーストラリアは「歴史的シフト」を南太平 洋地域の安全保障を向上させる機会として活用しようとしている。中国 は南太平洋地域への援助拡大や人口流入、防衛交流を通じた関与の強化 を行っている。オーストラリア国内では、民主主義や人権といった価値 を共有していない中国が、独裁政権が続くフィジーに対する援助を行う ことや、南太平洋への中国人移民の増加によって現地社会が不安定化す ることに対する懸念が存在する。ただ、豪政府は少なくとも表立ってこ うした懸念を表明しておらず、むしろ中国との間で南太平洋に関する協 議を行い、中豪協力の強化を追求している。

経済協力開発機構 (OECD) 加盟国の中でオーストラリアに次ぐ南太平洋への援助規模を誇る米国は、アジア太平洋への「リバランス」の文脈で南太平洋への関与を強化している。2012 年には、クリントン国務長官が米国の国務長官として初めて南太平洋の地域協力制度である太平洋諸島フォーラムの拡大会合に出席し、また1980 年代以来同盟関係が凍結されていたニュージーランドとの安全保障協力を強化するなどの政策を打ち出している。このような米国の南太平洋への関与強化はオーストラリアにとって重要な機会を提供しており、オーストラリア、米国、ニュージーランドの3国が南太平洋地域における協力を目指して共同声明を発出するなど具体的な成果に結びついている。

イ インドネシア

オーストラリアの「近隣諸国」において異色の存在が、インドネシアである。インドネシアは、2億4,000万の人口を有する東南アジアの大国であり、オーストラリアにとって単に援助や能力構築支援などを通じて関与するだけの関係ではなく、さまざまな分野において協力を行う重要な「戦略的パートナー」である。

これまでもオーストラリアとインドネシアは、2004年12月に発生したスマトラ島沖地震後の災害救援やテロ対策における協力を行い、また2006年11月には両国の安全保障協力の強化をうたった「安全保障協力枠組みに関する合意」に調印するなど、安全保障関係を着実に発展させてきた。ただ、2011年後半からの2国間ハイレベル交流の飛躍的な発展は目覚ましいものがある。ギラード首相はスシロ・バンバン・ユドヨノ大統領とともに、2011年11月にインドネシアのバリにおいて定例化後初の首脳会談を開催し、主要20カ国・地域(G20)やアジア太平洋経済協力(APEC)、EASといった多国間枠組みでの協力、あるいは減災、越境犯罪などの実際的分野での一層の協力、そしてオーストラリアによるC-130輸送機の供与といった新たな協力事項を含む包括的な共同コミュニケを発表した。また、両国は2012年3月に第1回外務・防衛閣僚会合を開催し、オーストラリアにとっては日本に続いて2番目となるアジアのパートナーとの「2+2」となった。

インドネシアとの協力において、緊急性の高い分野の一つが、船舶を使ってオーストラリアに向かおうとする亡命希望者への対処である。近年船舶によってオーストラリアへの亡命を企てる者が増加しており、それに伴って海上で遭難する者も激増している。豪政府は、この問題に対処する政策を確立するためにアンガス・ヒューストン元豪軍司令官を座長とした諮問委員会を発足させ、2012年8月に報告書が提出された。

同報告書は、最も重要な政策として、正規の移民申請ルートと非正規 の船による亡命という2つのルートのうち、前者が魅力的になるような 仕組みを作ることを提言している。そしてそのためには、ハワード政権 下で採用され、労働党政権下で見直されていた、いわゆる「太平洋の解決」を事実上復活するべきであると主張した。「太平洋の解決」とは、亡命希望者を保護した場合、オーストラリアに直接移送するのではなく、パプアニューギニアおよびナウルに設けた収容施設に送る政策である。この「太平洋の解決」によって、亡命希望者は直ちにオーストラリアには行くことができず、また手続きや事後の身の振り方に関する所定の審査をうけることとなる。これによって、難民密輸送業者に金を払い、手配された船による危険な航海をしてまで亡命を試みるインセンティブを減らし、正規の移民手続きに誘導しようという考えである。

同報告書のもう一つの提言はさまざまな国際的な協力の追求であり、その文脈でインドネシアとの協力の必要性も指摘されている。実際、2012年9月にオーストラリアとインドネシアは両国間の捜索・救難(SAR)調整の強化のための措置で合意し、SAR演習の増加やスタッフの交換、インドネシアの船舶追跡情報能力の向上、必要時にオーストラリアの航空機がインドネシア領内へ素早くアクセスできるよう許可手続きを迅速化することで合意した。こうした合意によりこの問題へのインドネシアの対処能力を向上させるとともに、オーストラリアとインドネシア間の活動上の協力をより緊密なものとすることが図られている。

ただ、個別の分野での協力以上に、今後オーストラリアはインドネシアとの関係の強化そのものを一層重視していくものと思われる。例えば、オーストラリアの「国家安全保障戦略」は、インドネシアとの間に前向きな2国間関係を保持することは、「オーストラリアの安全保障全般に大いに貢献する」ものであるとして、その重要性を強調している。その背景には、インドネシアの国力増大がある。2012年10月に公表されたアジア白書によれば、2030年頃までにインドネシアは購買力平価で世界第10位の経済力を保持するとされており、長期的なインドネシアの台頭をオーストラリアがすでに意識していることは明らかであろう。

インドネシアが台頭することは、第1節で議論した「能力優越」政策 の維持を困難にしている要因の一つであると思われる。そして、「能力優 越」政策の維持が困難になる中で、ギラード政権が重視するのが地域関与であった。これらを踏まえればオーストラリアにとって長期的に重要な目標は、台頭するインドネシアとの政治的な信頼関係を強固なものとすることであろう。そしてそのためには、さまざまな政策領域における協力を模索し、また2国間の交流・対話の場を制度化していくことが今後ますます重要になるとオーストラリアは考えている。

(3) 中国の台頭とオーストラリア

近年、中豪は安全保障に関する対話のメカニズムを着実に発展させている。2008年、中豪両国は、それまで外務次官・副大臣級であった定例の戦略対話を外相級に格上げした。また、2012年6月に北京においてスミス国防相と梁光烈国防部長が第1回定例国防相会談を行った。2012年12月には15回目となる国防当局対話が開催され、ディビット・ハーリー豪軍司令官とブレンダン・サージェント国防副次官が参加した。こうした中豪2国間関係の進展を通じて、オーストラリアは両国間のさまざまなレベルの信頼関係を構築するとともに、国防・安全保障問題に関する相互の考え方を理解することを目指している。例えば、2012年の外相会談では、米豪の同盟強化の動きに関して中国側から疑問が提起され、豪側から米豪同盟と米国のプレゼンスの役割について説明を行った。

さらに部隊間交流も進展しており、2010年9月に山東半島沖で豪海軍のANZAC級フリゲート・ワラマンガと中国海軍の江衛型フリゲート・洛陽の間で実弾射撃訓練およびSAR訓練を実施した。2012年5月には上海沖で豪海軍のANZAC級フリゲート・バララトと中国海軍の江衛型フリゲート・安慶の間でSAR訓練および通信訓練を行った。また、2011年11月から12月にかけて四川省において災害救援訓練が行われ、中豪合わせて約35人が参加した。2012年10月にはオーストラリアにおいて中・豪・ニュージーランドの3カ国災害救援訓練「コーペレーション・スピリット」が実施され、さらに同年12月には中国人民解放軍海軍の艦艇3隻がソマリア沖海賊対処からの帰途シドニー湾に寄港している。こ

のようにオーストラリアは中国との防衛交流において一定の成果を挙げ つつある。

また、オーストラリアは中国と経済関係を進展させている。日本貿易振興機構によれば、2011年の中豪の輸出入は、国別で、中国がオーストラリアの輸出額全体の25.3%を、また輸入先としても18.7%を占め、いずれも第1位となっている。中国との深まる経済関係はオーストラリアにとって安全保障上大きな含意をもつものである。特に、オーストラリアはウラン、鉄鉱石、天然ガスなどの天然資源の産出国であり、中国などに対してこれらの資源を安定的に供給することが地域の安定に資すると考えている。

その論理の一端は、第1節で取り上げた「態勢見直し」で説明されている。「態勢見直し」は、近年オーストラリア北西部沖合における天然がスの開発が進んでおり、当該地域の防衛を行う決意を示すことが重要であると指摘している。その理由として「態勢見直し」が重視するのが、資源輸入に依存する諸国に対する安心供与である。成長著しいアジア太平洋地域の諸国、とりわけ中国がさまざまな資源への依存度を深めており、地域においてエネルギー安全保障は大きな懸念材料となっている。エネルギー問題のみで国家間関係が緊張する可能性は高くないものの、仮にエネルギーの供給や国際市場の信頼が失われれば、資源開発と関連した領土問題に関する緊張を高めかねない。このような観点から、「態勢見直し」は、資源開発が進む北西部の防衛を念頭に置いた態勢の見直しの必要性を指摘している。すなわち、オーストラリアのエネルギー政策は広い意味で、中国に対する含意を持つものといえる。

このように中国に対して多角的な関与を行うオーストラリアであるが、中豪関係にまったく問題がないというわけではない。むしろ中豪間にはこれまでも、チベット仏教の最高指導者ダライ・ラマやウイグル独立運動指導者の訪豪問題、オーストラリアの資源開発企業であるリオティントの社員が中国で拘束された事案など、時折問題が発生してきた。これらの問題が中豪の外交・貿易・軍事関係に著しい影響を及ぼしたわ

けでは必ずしもないものの、少なくとも中豪関係が無風であるかのよう に評価するのは正しくないであろう。

さらに2国間の問題に加えて、オーストラリアは中国が関係する地域の安全保障課題について積極的に発言している国家でもある。例えば南シナ海の諸問題に関して、米豪「2+2」などを通じて、国際的な法規範に基づく解決の重要性や、行動規範の策定などの多国間の取り組みの重要性について明確な支持を表明している。中国の軍事的台頭に関しても、開放的で透明性のある実質的な議論の重要性について指摘するなど、中国の台頭にまつわるさまざまな課題に関して、その立場を積極的に表明する姿勢を示している。

ただ、オーストラリアが、中国の台頭に関して最も懸念していることは、ひとえに米中関係であるといえる。例えば、スミス国防相は、米中関係の今後の見通しについて豪政府は楽観的であるとしつつも、仮に米中関係が「うまくいかなければ、我々は問題を抱えることになる」と明確に述べ、米中関係が安定的に推移することが地域の安定の「核心」であると指摘している。

それでは、オーストラリアは米中関係が悪化した場合どのようなリスクに直面することになるのであろうか。この論点についてはオーストラリア 国内の論壇において少なくとも以下の3つの観点から議論されている。

第1の議論が、いわゆる「巻き込まれ」論である。戦力態勢イニシアティブの発表後、オーストラリア国内において、米国のプレゼンスを受け入れることで、米中対立に巻き込まれるのではないかという意見が提起された。この「巻き込まれ」論は、中国の『環球時報』が戦力態勢イニシアティブをうけて、「オーストラリアが米中の撃ち合いに巻き込まれる」可能性に言及したことで一定の注目を集めることとなった。

実はこのような米中対立の可能性と「巻き込まれ」の問題は、まさに 歴代の政権が直面してきた課題でもある。例えば、2004 年当時のアレク サンダー・ダウナー外相が中国を訪問した際に、台湾に関する質問に答 える中で、ANZUS 条約は必ずしも自動的に発動されないと発言し、物 議を醸したことがあった。また、2009年国防白書の発表時に記者から「中国が台湾を攻撃した場合、オーストラリアは台湾防衛に手を貸すのか」という質問が出ると、ケビン・ラッド首相は「憶測はしない」と断りながらも、「オーストラリアは米国に対する同盟の責任を真剣に考えている」と発言した。

第2に、米中戦争に「巻き込まれる」事態が発生し、仮に中国がオーストラリアを攻撃した場合、米国はオーストラリアの防衛にコミットしてくれるのかという「見捨てられ」論も登場している。例えば、オーストラリアの論壇においては、オーストラリアが中国から核攻撃の脅しを受けた場合、果たして米国がサンフランシスコを犠牲にしてまでシドニーを守るのかといった拡大抑止への疑義が提起されている。

第3の議論が、米中間で選択を迫られるのではないかとの指摘である。 すなわち、武力紛争に至らなくとも、米中間の戦略的競争が激化した場合、オーストラリアは米国との同盟関係と最大の貿易相手国である中国 との関係の間で選択をしなければならなくなるとの懸念である。もちろ ん、現在オーストラリアはこの2つの大国との関係をうまく両立させる ことに成功しているが、これを将来にわたって継続することができるの かという点についてはオーストラリア国内で長年にわたって根強く議論 され続けている。

このような論点がどこまで政府レベルで議論されているのかは不明であるが、いずれにせよ豪政府は、米中関係が良好に発展することが重要であると考えている。この文脈でオーストラリアが重要視している政策の一つが多国間安全保障協力である。ラッド前政権は2008年に「アジア太平洋共同体」構想を発表した。同構想の名称そのものはギラード政権において継承されていないものの、その中心的な考え方は引き継がれている。すなわち、米中両国をはじめとして地域の主要な国家が一同に会して、首脳レベルも含めた形で、さまざまな問題を議論する場が必要であるという考え方である。この観点から、2010年に拡大 ASEAN 国防相会議 (ADMM プラス) が発足したこと、また、EAS が2011年に米国と

ロシアを含む形で拡大したことをオーストラリアは歓迎している。中国 が台頭し、地域の力関係が変化する中、オーストラリアは多国間安全保 障協力制度への関与がますます重要になると考えている。

解説-

「アジア世紀のオーストラリア」白書

2012年10月28日、豪政府は、「アジア世紀のオーストラリア」白書(以下「アジア白書」)を公表した。アジア白書の問題意識はそのタイトルが示すとおり、経済的・戦略的重みが「かつて無い早さと深さで」アジアにシフトする中で、オーストラリアの国策をどのように導いていくべきかという課題を検討することにある。なお、ここでいう「アジア」とは可変的ではあるものの、おおむね東西に日本からパキスタン、南北にインドネシアから中国を包含する地域を指している。

白書によれば、アジアは 2025 年から 2030 年までには世界の総生産量の半分を占め、中間層が世界で最も大きな消費者市場となり、また物品の取引総額、成長規模、貯蓄などさまざまな経済指標においてその成長の速さと規模の両方が「驚嘆すべきもの」であるとする。また、2025 年には購買力平価に基づく経済規模上位 10 カ国のうち、中国が2位以下と大差をつけて世界一となり、2位の米国に続いて、3位がインド、4位が日本、10位がインドネシアとなるとの見通しのもと、中国、インド、日本、インドネシアをアジアにおいて特に重要な国家とみなしている。

以上の予測を前提に、アジア白書は後半の第5章から第9章において、ビジネス、言語教育、留学生受け入れ、観光、貿易、天然資源開発、安全保障、対外関与などさまざまな分野におけるオーストラリアの目標や強み、課題などを議論している。その意味で、国防政策はアジア白書の中心的課題ではないものの、広く安全保障に関しては一定の提言を行っている。その内容の特徴は、以下の3つである。

第1の特徴は、アジア白書が従来の政策路線をおおむね確認している点である。アジア白書は、アジア諸国が台頭する中でも米国が経済力、軍事力、ソフトパワーなどの指標を総合すれば最も強力な大国であり続けるであろうと述べている。そのうえで、オーストラリアは米国の地域関与に対して、米豪同盟などを通じて引き続き支援することが重要であるとしている。さらに、豪軍の強化をはかるとともに、地域およびグローバルな多国間制度を引き続き推進していくとしている。このようにアジア白書は従来の政策路線を大きく修正するような政策構想を示してはいない。

第2に、アジア白書が示す安全保障政策は、将来の地域秩序に関して、非常に「楽観主義」的な見通しを示している。アジア白書は、将来不測の事態が発生する可能性を認識しつつも、基本的に大国間戦争の可能性は低いとの見通しを示している。その理由として、現在諸国家は経済的取引などを通じてウィン・ウィンの関係を発展させており、また、2国間の相互交流や多国間の制度がリスクを管理したり、不確実性に関

する早期警戒の役割を一定程度果たすことを挙げている。さらに、最も重要とされる 米中関係についても、さまざまな2国間関係の仕組みが発展してきており、米中両国 が変化を管理し、紛争を回避する能力に対してオーストラリアは「楽観的」であると する。このようにアジア白書は、経済的相互依存、地域・国際制度、諸国間の交流や 意思疎通などの役割を重視するリベラリズム国際政治論の考え方を多く取り入れてお り、そのことが将来見通しの「楽観主義」の背景に存在するといえる。

第3に、アジア白書はオーストラリア自身の地域関与を「より広範で深い」形に強化していかなければならないとしている。特に、地域制度としてはEASを重要視し、また2国間関与においては、中国、インド、インドネシア、日本、韓国に対する関与について戦略を策定する方針が示された。実際、オーストラリアは、本章の第2節および第3節において詳しく分析する中国、インドネシア、日本との関係に加えて、インドおよび韓国ともすでに安全保障関係を深めている。インドとは2009年11月に安全保障協力に関する共同宣言を発出し、また2011年12月には従来のオーストラリア労働党の方針を変更して、インドに対するウラン輸出の解禁を決定している。また、韓国との間でも2009年3月に「グローバル・安全保障協力の強化に関する共同声明」を発出し、2012年5月に海軍間の共同訓練を開始しており、さらに今後韓豪「2+2」会合を実施することで合意している。このように中国・日本・インドネシア・インド・韓国などの優先順位の高い国家に対する関与を強化することに加えて、アジア白書はASEAN諸国との関係強化も広く進めていく方針であり、まさにアジアにおける全方位外交ともいえる積極的な地域関与を提唱している。

3 新たな段階を迎える日豪防衛協力

(1) 日豪防衛協力の発展

日豪両国は冷戦期以来、東南アジア情勢についての意見交換を行うなど安全保障に関連した協力を限定的ながら行ってきた。しかし、その関係は基本的に経済や留学生などの人的交流を中心としたものであった。ところが、冷戦後日本がPKOへの参画やグローバルな同盟協力を推進すると、徐々に非伝統的安全保障分野を中心として、日豪が安全保障上のパートナーとして協力する場面が増えてきた。

その先鞭をつけた分野が国際平和協力活動であった。日本が初めて部隊を派遣した 1992 年のカンボジア PKO の軍事部門司令官は、豪陸軍のジョン・サンダーソン少将であったし、2000 年の東ティモール PKO も

また豪軍が主導する活動であった。より最近では2012年8月、日豪両政府は、南スーダンPKOにおいて2国間協力を行うことを発表した。具体的には、南スーダンの首都ジュバに設置されている現地支援調整所に豪軍の要員2人が派遣され、国際機関との連絡調整業務や国連南スーダン共和国ミッション(UNMISS)に関する情報提供を行うこととされた。これらに加えて、2005~2006年、豪軍がイラクのムサンナ県サマーワに展開する自衛隊の人道復興支援活動を支援したことは、日豪が安全保障上のパートナーとして認知しあう重要な契機になったといえる。

国際平和協力活動と並ぶ重要な協力分野が HA/DR である。2004 年 12 月のインド洋地震・津波災害が発生した際に、日豪両国は米印とともに初期のコアグループとして迅速な災害救援活動を行った。また、2011 年 3 月の東日本大震災を受け、豪軍は日米の災害救援活動を支援するため「太平洋の支援」作戦を行った。具体的には、豪空軍が当時保有していた C-17 輸送機 4 機のうち 3 機を日本に派遣し、オーストラリアの救助チーム(人員 75 人、犬 2 匹)の輸送、沖縄の陸上自衛隊第 15 旅団の輸送支援、日本国内での物資輸送、パースからの可動式ポンプの輸送などを行った。豪空軍の総輸送量は 3 月 14 日から 25 日の活動期間で合計約 450 t に及び、圧倒的に長い期間活動した航空自衛隊の総輸送量が約3,700 t であったことを考慮すると、豪空軍の支援の重要性がうかがえる。

このような非伝統的安全保障分野における実際的な協力の実績を積み 重ねる一方で、日豪両国は2国間の防衛協力を制度化する作業を進めて きた。特に2007年3月に日豪両国の首脳が東京で安全保障協力に関する 共同宣言を発出して以来、日豪両国はその対話の枠組み、法的基盤、部 隊交流の3分野で防衛関係を強化してきた。

第1に、対話の枠組みの強化に関しては、まず外務・防衛閣僚協議の 開催(2007年、2008年、2010年、2012年)が実現し、必要に応じて日 豪協力の発展を確認するとともに、将来の協力の方向性を打ち出す役割 を果たしている。また防衛省・国防省の各種レベルの対話、各自衛隊・ 各軍および統合幕僚監部・統合作戦司令部の間のスタッフ・トークが整備されている。

このような2国間の対話枠組みの整備と並行して、日豪は米国との間の3カ国枠組みも同時に発展させてきた。2006年以降、外相による日米豪閣僚級戦略対話(TSD)を開催し(2006年、2007年、2008年、2009年)、2007年および2012年に日米豪防衛相会談が開かれている。さらに外務・防衛の局長級の安全保障・防衛協力会合(SDCF)を開催し、また日米豪間のスタッフ・トークも行われている。

第2に、日豪は2国間協力を支える法的基盤の整備も進めている。2010年に国際平和協力、災害救援、各種訓練の場における協力を円滑にするために日豪物品役務相互提供協定(ACSA)が結ばれ、2012年11月に日豪 ACSA 発効のための日本国内法改正が行われた。同協定は、2013年1月31日にキャンベラで発効に必要な外交上の公文の交換が行われ、同日発効した。さらに2012年5月には防衛分野を含む両国間の情報協力を円滑にするために情報保護協定(ISA)が結ばれた。

第3に、日豪は訓練や共同演習を通じた部隊間交流を発展させている。 中でも海上自衛隊・豪海軍間の交流が最も充実している。日豪は親善訪問に加えて、2国間の海上演習である「日豪トライデント」を実施しているほか(2009年、2010年、2012年)、共通の同盟国である米国を交えて日米豪3カ国共同訓練を実施している(2007年、2009年、2010年、2011年、2012年)。

また、航空自衛隊と豪空軍の間でも、2011 年 6 月から 7 月にアラスカにおける米国主催の演習「レッドフラッグ」において、航空自衛隊の F-15 戦闘機と豪空軍の F/A-18 戦闘機による初の 2 国間戦闘機戦闘訓練を実施した。また 2012 年 2 月にはグアムで実施された訓練「コープ・ノース・グアム」において、初の日米豪 3 カ国訓練が行われた。

陸上自衛隊・豪陸軍の間では、2012年2月に日米共同指揮所演習への 豪陸軍オブザーバー参加が初めて実現し、また同年12月、同じく日米共 同指揮所演習に米太平洋陸軍副司令官を務める豪軍少将が参加してい る。さらに同年6月に、陸上自衛隊・米陸軍・米海兵隊の第22回シニア・ レベル・セミナー (SLS) に初めて豪陸軍が参加し、3カ国共同声明にお いて今後日米豪 SLS を開催することが発表された。

これらのほかに、日米豪間でお互いの装備を輸送することを想定した検証を行う太平洋長距離航空輸送セミナー (PGAMS)が、2007年と2008年に開催されている。2007年5月のPGAMSでは、横田基地においてそれぞれの航空機の展示や航空輸送に関するブリーフィングを実施し、また2008年2月には、市ヶ谷にて航空輸送分野における協力に関する意見交換を行い、さらに米空軍のC-17輸送機へ陸上自衛隊のCH-47へリコプターを搭載する実機検証を行った。

このように日豪の協力関係が着実に発展する背景要因として、オーストラリアが超党派で対日関係の強化を支持していることが指摘できる。ハワード首相が率いる自由・国民連立政権下(1996~2007 年)で策定された2000 年国防白書では、東ティモールでの実際的協力の例を挙げて、今後の協力発展に期待を示しながらも、日本との関係を「重要な対話」関係と表現していた。その後、政権末期に公表された「2007 年国防最新報告」では、同年の安全保障共同宣言やさまざまな協力の実績を高く評価し、日本との関係を重視する姿勢を鮮明に打ち出した。2007 年 11 月の総選挙を経てラッド労働党政権が発足した後も、対日関係重視は確認されている。2009 年国防白書では、日豪関係について「対話から実際的な協力」の段階に移行しつつあると述べ、さらに発展させていく方針を明らかにした。そして、ラッド内閣からギラード内閣に移行した現在、オーストラリアは日本をアジアにおいて最も緊密なパートナーであると表現している。

それではなぜオーストラリアはこれほど日本との安全保障協力を重要 視するのであろうか。この疑問に対する答えは複合的なものであり、日 豪両国が PKO や HA/DR の分野で活動的なアクターであること、民主 主義や基本的人権といった価値観を共有していること、アジア太平洋に 位置する国家であること、両国が領土紛争などの主権にかかわる問題を 抱えていないことなどが挙げられる。

ただ、やはり日豪共通の同盟国である米国を抜きにしてこの論点を検討することはできないであろう。オーストラリアは、米国の地域関与に対する支援を日豪共通の戦略的利益ととらえており、この観点からすれば、日豪および日米豪協力を進めることは、米国の地域関与に協力する意味を有していると思われる。ケビン・ラッド外相は、2010年9月に行った日米豪3カ国協力に関する包括的な演説の中で、日豪両国は地域における米国の戦略的関与を支援することに共通の利益を見出しており、この文脈で発展する日豪協力および日米豪協力の価値を高く評価している。

他方で、オーストラリアは日本を単に利益と価値を共有するパートナーとみなしているわけではない。むしろ、オーストラリアは日本に対してある種の警戒感を抱いており、そうであるがゆえに日本との協力を追求している、という面も見逃せない。その警戒感は、2000 年および 2009 年国防白書から読み取ることができる。2000 年国防白書は非常にあいまいな表現で、「米国との関係が提供する安心供与がなくなれば、日本は難しい戦略的な選択に直面し、それは地域の他国にとって安全保障上の影響を及ぼすであろう」と指摘している。また 2009 年国防白書も「日本が同盟をあてにすることができなくなれば、日本が置かれる戦略的状況は劇的に異なるものとなり、日本はその戦略的態勢と能力を再検討することを強いられるであろう」と述べている。ただ、この 2 つの文からは、日米同盟が日本に提供する安心供与をオーストラリアが重視していることが読み取れるものの、その理由についてははっきりとしない。

その意味を理解する上で一つのヒントとなるのは、2000 年国防白書の 策定において中心的な役割を果たしたある元国防省高官の発言である。 この高官は冷戦後の豪国防省内部の議論を振り返り、オーストラリアが 考える日米同盟の役割の一つは、日本に対する米国の戦略的コミットメ ントであり、この戦略的コミットメントによって、地域の安定を損ねる ようなあからさまな日中の戦略的競争が防止されているとした。この人 物が述べる日米同盟による日中競争の抑制は、日本の軍事力拡大の抑制を意図する「瓶の蓋」論とは性質を異にする。彼によればオーストラリアの認識とは、日本がより積極的な安全保障上の役割を果たすことが日米同盟を強固なものにする、というものである。この論理からすれば、オーストラリアにとって2国間および3国間協力を通じて日本の安全保障上の役割拡大を積極的に支援することは極めて自然な選択といえるであろう。

(2) 第4回外務・防衛閣僚協議のビジョンと宿題

2011年4月、ギラード首相は日本を訪問し、外国政府の首脳として初めて東日本大震災の被災地を訪れ、被災者と交流を行うなど、オーストラリアの対日関係重視の姿勢を示した。また、東京の日本記者クラブで日豪関係について演説を行い、その中で日豪関係が経済のみならず安全保障上の協力関係を強化してきたことを評価し、さらに防衛協力を発展させるための「協力のビジョン」を策定する必要性を指摘した。

ギラード首相がビジョン策定を呼びかけた背景には、いくつかの要因が存在するものと思われる。第1の要因は、2国間協力の発展による「成功ゆえの課題」である。本節第1項で見たとおり、日豪両国は2007年の共同宣言以来、すでに政策対話の充実、陸海空の交流・共同訓練、ACSA締結など多くの協力強化のための施策を実現してきた。このため、協力関係強化のためのアジェンダを達成しつつあり、これまでの取り組みの成果を基盤としつつ、今後の協力の方向性、具体的な協力事項を描くビジョンを策定する必要性が強まる「成功ゆえの課題」が出現しつつあった。加えて、オーストラリア内外のさまざまな情勢変化、特に「歴史的シ

加えて、オーストラリア内外のさまざまな情勢変化、特に「歴史的シフト」の進行によって、豪政府が日豪協力をさらに強化する必要があると考えているという点も指摘できる。2011年11月、ラッド外相はブリスベンで開催された日豪会議において演説し、アジア太平洋地域の重要性が増大する中、日本がより大きな役割を果たすことが「新たな緊急性を帯び始めている」とし、そのためにオーストラリアが今後も対日協力を

強化していくことを明言した。このことは、中国やインド、ASEAN 諸国の国力が拡大する中で、日本もまた安全保障上の役割を拡大することが国益に資するとオーストラリアが考えていることの証左であるといえる。

このような背景からギラード首相が言及した日豪協力のビジョンは、2012年9月に第4回日豪「2+2」が発出した「日本とオーストラリア:平和と安定のための協力 共通のビジョンと目標」(以下「ビジョン声明」)として結実した。この「ビジョン声明」は、少なくとも以下の4つの観点から今後の日豪の防衛協力の方向性を示しつつ、またそれに伴ういくつかの宿題を提示しているものと思われる。

第1に、「ビジョン声明」はこれまでの努力の成果を基礎として、今後日豪が協力の深化を目指す分野を盛り込んでいる。具体的には、ACSAを踏まえた演習あるいはその他の実際的交流を含む日豪協力を深化することや、ISAの締結を念頭に、戦略、運用および戦術レベルでの2国間の情報交換の深化を目指すものと思われる。両国はこれらの成果を基礎に、今後防衛省・自衛隊および国防省・豪軍の間の相互運用性をさらに進展させ、日豪が「緊密、効果的かつ短い予告時間のうちに」協力できるよう防衛協力を強化していくことを目指すとした。この文脈で、オーストラリアのボブ・カー外相は、地域で何らかの問題が発生したときに、日豪両国が即座に連絡をとりあい、協力を行おうと考えられるパート



日豪協力の新たなビジョンを発表する両国の防 衛・外務担当閣僚(写真:防衛省)

ナーになることを目指すと発言している。これが、「ビジョン声明」が言うところの「自然な戦略的パートナー」の一つの姿ではないか。

第2に、「ビジョン声明」には、 各種情勢変化を反映した新たな協 力項目が盛り込まれている。例え ば、サイバー空間に関する「国際 的な協力枠組みの形成を含む……国際的及び地域的な対話を具体化」するために協力することや、宇宙についての「国際的な規範の形成及び信頼醸成措置」に関する「二国間、米国も含めた三国間及びその他のパートナーとの」協力の強化がうたわれている。

中でも、2012年6月の日豪防衛相会談で議論され、今回の「ビジョン 声明」にも盛り込まれた防衛科学技術の分野における情報交換や、技術 研究本部と豪防衛科学技術機関の関係強化は、豪側の関心が極めて高い 項目の一つであると思われる。第1節で分析したとおり、オーストラリ アは将来的に 12 隻の新型通常動力型潜水艦を導入する計画であるが、報 道によれば、将来潜水艦計画の責任者であるローワン・モフィット海軍 准将は「我々の観点からすれば日本の潜水艦は非常に魅力的な特徴を備 えている」と述べ、日本との潜水艦技術協力に関心があることを示唆し ている。現在オーストラリアは少なくとも、スウェーデンのコッカムス、 フランスの DCNS、ドイツの HDW、スペインのナバンチャの各社と協 議していることを明かしているが、モフィット准将は、オーストラリア の潜水艦と比べて欧州諸国の潜水艦がかなり狭い作戦海域で運用されて いること、オーストラリアの潜水艦が暖かい海から冷たい海をまたいで 活動する必要があることなどを指摘し、そのような環境で活動していな い欧州の潜水艦の短所を指摘している。これに対して、日本の潜水艦に 関しては、そのサイズと推進システムに高い評価を与えている。

仮に潜水艦に関連する技術協力が実現すれば、その意義は大きいといえよう。豪側にとって潜水艦は、国防政策上第1の戦略的利益とされ、また豪軍の第1の任務である「オーストラリアの直接防衛における自助」の観点から重要な装備である。従って、潜水艦に関連する技術協力は、日豪防衛関係がオーストラリアの第1の戦略的利益にとって直接的な価値を持つことを意味する。日本にとっても、2011年12月の「『防衛装備品等の海外移転に関する基準』についての内閣官房長官談話」が出されて以降の重要な適用例となる可能性があると考えられる。また、これまで「災害救援や人道支援活動などの非伝統的安全保障分野を中心とした相

互協力」を強化してきた日豪防衛協力・交流の歴史からしても画期的な ことであるといえる。

ただし、日豪間の装備技術協力は現状では議論の初期段階にある。2012年9月の日豪防衛相会談において、装備技術協力に関する議論の枠組みを設けることや、専門家同士の意見交換を引き続き行うことで両国の見解が一致している。

そして、「ビジョン声明」に盛り込まれた3つ目の要素は、日豪両国がアジア太平洋地域に対する関与を強化するという方針で一致している点である。すでに、オーストラリアは HA/DR、共同訓練を含むさまざまな形でアジア太平洋地域への関与の強化を図っている。日本は ADMM プラスにおいて防衛医学に関する専門家会合の共同議長を務め、また2012年12月には東ティモールにおける能力構築支援事業を、また2013年1月にはカンボジアにおいて同じく能力構築支援事業を開始するなど、アジア太平洋地域における関与を一層強化する施策を打ち出している。このように能動的な地域関与を目指す日本の防衛・安全保障政策とギラード政権が進める地域への関与強化は方向性が一致しており、「自然な戦略的パートナー」として協力を一層強化することがますます重要となっている。実際、今回の「ビジョン声明」においても東南アジアおよび南太平洋における能力構築支援、災害救援に関する共同訓練の探求、EASやADMM プラスにおける協力といった、地域における防衛協力の具体的な分野が盛り込まれた。

「ビジョン声明」に盛り込まれた今後の日豪防衛協力の姿を示す第4の要素として、日米豪3カ国防衛協力のさらなる強化が挙げられる。「ビジョン声明」は2012年6月に日米豪防衛首脳共同声明に盛り込まれた3カ国防衛協力の行動計画を策定する方針をあらためて確認した。日米豪3国が協力強化を模索する背景には、日豪協力の法的基盤が整備されたことで、日米豪三角形の3辺すべてでACSAと軍事情報包括保護協定(GSOMIA)もしくはISAが整う状況となり、今後一層緊密な協力を行う基盤が形成されたことがある。また、日米豪3国は重要性の高まるア

ジア太平洋地域において今後さらに能動的な役割を果たす方向性で一致 しており、策定される行動計画は3カ国の地域協力の強化のための施策 が含まれるものと思われる。

このように「ビジョン声明」は今後の日豪協力について多岐にわたる 具体的な項目を提示しているが、一方で必ずしも長期的な日豪関係の姿 を描いてはいない。これまで、日豪両国は、必要な条約や対話のチャン ネル、部隊間交流などの協力の基盤を整備してきた。その意味で、ある 程度「最初のステップとして何が可能か」という観点から2国間協力を 運営してきたといえる。しかし、協力の基盤がある程度整備され、さら にアジア太平洋地域が変化する中、今後は、「より長期的に何を目指すの か」、「長期的な課題は何か」といった息の長い論点を議論することがま すます重要になっている。これが「ビジョン声明」が残した1つの宿題 といえる。

日豪関係の今後の発展を考える上でオーストラリアが重視していると思われる論点の一つは、中国が台頭する中、日豪がどのように協力していくべきなのか、あるいはしていくべきではないのかという問題である。日豪両国はそれぞれ、中国に対して、国際的なルールや規範を遵守させること、開放的な地域アーキテクチャーの構築に参加させること、軍の透明性を高めさせることなどの観点から問題意識を共有している。中国の台頭に関して日豪がさまざまな問題認識を共有していることは「ビジョン声明」においても言及されている。また、日豪両国が一致してアジア太平洋における米国の関与を支持している最大の理由が中国の台頭であることは言わずと知れたことであろう。その意味で、オーストラリアが中国の台頭を見据えて日本との協力関係を重視していることは間違いない。

他方、オーストラリアは日豪関係の強化が中国に対してどのようなシグナルを送ることになるのかについて細心の注意を払ってきた。例えば、2007年頃に日米豪印4カ国関係の強化が俎上に載った際に、当時のハワード政権は極めて慎重な考えを表明し、また2007年12月に発足した

ラッド政権はより明確に懐疑的な立場をとった。両政権とも、その理由の一つとして中国の認識に配慮していることを公式に明らかにしている。この事例は、オーストラリアが中国との良好な関係を保ちつつ、日豪関係を発展させるべく腐心していることを示している。同じことは、豪政府が、東シナ海における日中間の軋轢に関して領有権について立場をとらないとする一方、国際的ルールに基づいた平和的な解決を支持するという慎重な政策を再三にわたって表明していることにも表れているといえよう。このようにオーストラリアは、中国の台頭を念頭に協力できる分野と協力できない分野を慎重に区別しながら日豪関係を発展させる方針であると考えられる。したがって、日豪協力の今後を検討するにあたっては、中国が台頭する中で、オーストラリアと日本がどのような分野や方法で協力することができるのか、あるいはできないのかについて議論を行うことがますます重要になるものと考えられる。