

第 5 章

オーストラリア

超党派のアジア関与強化

オーストラリアにとって 2013 年は国内政治が変動する季節であった。6 月には与党労働党内部の政争により、ジュリア・ギラード首相からケビン・ラッド首相に内閣の首班が交代した。さらに 9 月に行われた総選挙の結果 6 年ぶりに労働党から保守連合に政権が交代し、トニー・アボット新首相が誕生した。このように国内政治が変動する中でもオーストラリアの国防政策を含む安全保障戦略は全体として一貫性が保たれた。特に 2013 年に国政を預かったギラード政権、ラッド政権およびアボット政権は、インド洋から太平洋に広がる「インド太平洋」(Indo-Pacific)がオーストラリアの安全保障およびグローバルな次元双方の観点から最も重要な地域として浮上しつつあるとの時代認識に基づき、同地域への関与を強化するという方針を共有している。その意味でオーストラリアの安全保障は大きな「超党派コンセンサス」の上に成り立っていると評価できよう。

事実、アボット氏率いる保守連合は、選挙公約において「アジア太平洋・インド洋」(Asia Pacific-Indian Ocean)を重視する姿勢を打ち出し、新政権が発足すると首相や外相がアジア諸国を歴訪するなど、有言実行の姿勢を見せている。同様に、2013 年 9 月まで政権を担った労働党も重要性の高まるアジアに対する関与強化を追求してきた。労働党のギラード政権が 5 月に発表した「2013 年国防白書」(以下「2013 年白書」)においては、重要性の増すアジアを「インド太平洋」と呼びつつ、同地域において部隊間交流、人道支援・災害救援 (HA/DR)、多国間制度への参画などを含めた「国防関与」政策を強化していく方針が打ち出された。

他方で、アジア関与強化という「超党派コンセンサス」の存在は、与野党のアジア政策が同様のものであることを意味しない。むしろアボット政権は前政権と一定程度毛色の異なるアジア関与を描こうとしており、その特徴の一つが、米豪協力の更なる強化であるといえる。アボット政権は、11 月に開催された米豪閣僚協議、いわゆる「2 + 2」(AUSMIN)において東シナ海情勢に関して従来よりも踏み込んだ立場を打ち出すなど、米国と緊密に連携していく姿勢を鮮明にしている。

1 2013 年国防白書——「インド太平洋」概念

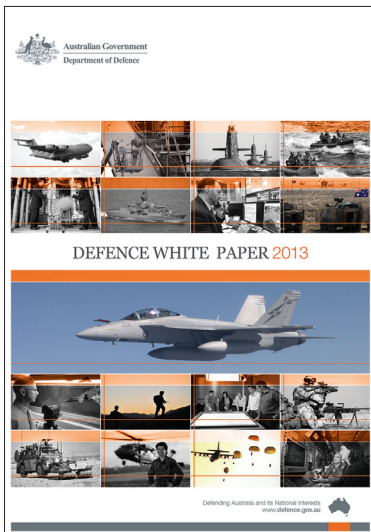
(1) 経済的・戦略的重心のシフト

2013 年 5 月、ギラード政権は 2013 年白書を公表した。オーストラリアの国防白書は日本の防衛白書とは違い、毎年の刊行ではなく、各政権が必要に応じてその国防政策について、戦略目標、戦略環境認識、軍の能力や態勢、予算、国際的活動、各国との関係なども含め包括的に考え方を示す最重要の公開文書である。今回の国防白書は 1976 年のマルコム・フレーザー政権による初の国防白書刊行以来 6 度目の策定となる。

2013 年白書の内容で最も目を引く表現の一つは、今回新たに導入された「インド太平洋」概念であろう。この概念は、前回の「2009 年国防白書」（以下「2009 年白書」）やそれ以前の白書で使用されていた「アジア太平洋」概念を「論理的に拡大した」ものとされる。こうした概念が登場した背景には、①船舶の航路としてインド洋の重要性が増大していること、②台頭するインドが「東を見つめる」政策を追求していること、③中印などの海洋進出がインド洋で活発化する見通しであることなどがある。

ただ、今回の白書が示した「インド太平洋」概念をインド洋の重要性やインドの台頭を踏まえた「アジア太平洋」の拡大版にとらえるだけでは、本概念に関するギラード政権の視座を十分に理解することはできない。むしろ、以下で見るように同政権は「インド太平洋」概念を取り巻く 3 つの力の変動を認識している点を見逃すことはできない。

第 1 の力の変動は、グローバルな



2013 年 5 月に発表された国防白書 (Reproduced with permission from the Australian Department of Defence)

「戦略的重心」のシフトである。2013 年白書は、中国、インド、インドネシア、韓国といったアジア諸国の国力向上の結果、北米や欧州などの西洋から、インド洋から東南アジア、北東アジアそして太平洋にいたる東洋に「グローバルな戦略的重心」がシフトしているとの認識を示し、今後同地域がオーストラリアの国防政策にとってますます重要性を増していくとの見通しを示した。

このような白書の戦略環境認識は、ギラード政権が政権全体のテーマとして掲げていた「アジアの世紀」認識と軌を一にしている。「アジアの世紀」とは 2012 年 10 月に公表された「アジアの世紀におけるオーストラリア白書」（以下「アジア白書」）において示された時代認識であり、同白書はさまざまな経済指標を示しながら経済的・戦略的重心が北米や欧州からアジアにシフトしつつあると主張した。アジア白書発表時の演説の中でギラード首相はこのような「アジアの世紀」の到来は、オーストラリアに「大いなる問い」を投げかけているとした。

ギラード首相がいう「大いなる問い」とは、まさにオーストラリアのアイデンティティに関わる重要問題である。従来、オーストラリアは「英国の裏」とも訳される「ダウン・アンダー」の俗称で呼ばれてきたように、さまざまな意味で同国のルーツであり、かつ世界経済の中心であった欧州および北米から離れている「距離の暴虐」（tyranny of distance）を所与のものとしてきた。ところが、アジアが経済的・戦略的に最も活力ある地域として浮上するに従って、オーストラリアがおかれている状況は、従来の「距離の暴虐」からアジアに隣接する「近接の期待」（prospects of proximity）へ変貌するとした。これによりオーストラリアは「アジアの世紀」がもたらす機会をつかむ絶好の地の利を得ているとされた。このことを踏まえれば 2013 年白書が「インド太平洋」概念を導入したもう一つの背景は、まさに「アジアの世紀」が展開する舞台であるインド洋から太平洋にかかる広い地域を望むオーストラリア自身の地政学的重要性を表現することにあるといえよう。

また、このような「アジアの世紀」の到来は、オーストラリアの国家

安全保障にとっても転換点とされた。2013年1月に公表された「国家安全保障戦略」は、2001年9月11日の米国同時多発テロ以来の12年間をオーストラリアが国家安全保障上の焦点をテロリストによる攻撃を防ぐことに当ててきた時代であったと振り返る。実際オーストラリアはアフガニスタン戦争には史上初のANZUS条約発動をもって軍を派遣し、最大時には1,650人の部隊をアフガニスタンに駐留させ、またイラク戦争においても開戦当初から参戦した数少ない国となった。しかし、ギラード政権はこのような「9.11時代」は終焉しつつあり、今後はアジア太平洋地域への「グローバルな勢力均衡のシフト」あるいはアジアの重要性が増す「グローバルな戦略的秩序再編」が重要なテーマとして浮上する「9.11を超えた時代」に入るとの認識を示している。今回の国防白書は、このように重要性の高まるアジアを「インド太平洋」地域と表現しつつ、オーストラリアの国防政策もまた同地域に一層焦点を当てていくとした。

（2）米中関係——「インド太平洋」の「心臓部」

「インド太平洋」概念を取り巻く第2の力の変動は、大国間の力関係の変化であり、この点に関して今回の2013年白書は、2つの認識を示している。1つは、中国やインドの台頭の結果、「インド太平洋」地域がさまざまな力強い国家が活動する、より「複雑で競争的」な秩序に向かいつつあるとの認識であり、すなわち、従来、圧倒的な力を保持してきた米国の力が相対的に衰退しつつあるとの認識である。米国の相対的衰退に関して白書は直接的な表現をもって指摘していないものの、この点をギラード政権が認識していることは他の政策文書や閣僚の演説を総合すれば容易に推測できる。例えば国防省内部の「戦略指針」は、より端的に「アジア太平洋における米国の戦略的卓越性は、中国の台頭によって2009年白書が予期していた以上の速さでその差が縮まりつつある」と指摘した。

他方で、同白書は、米国が相対的に衰退しつつも、引き続き最も強力

なパワーを保持していると評価している。この両者の点を反映させた表現が、米国を「世界で最も強力な軍事的存在であり、我々の地域で最も影響力のある戦略的アクター」であると規定した一文であろう。その含意は、従来使われていた米国の「卓越性」(primacy)との表現をやめることで、より多極的秩序に向かう方向性を勘案しつつ、同時に依然として米国が最も強力な大国であることを踏まえた記述であると評価できる。

このような認識の下、今回の白書は米中関係を「今後数十年にわたってオーストラリアの戦略環境を決定する」最も重要な要素であり、「インド太平洋の継続的な安定と繁栄の心臓部に位置する」と呼んで、その重要性を強調している。もちろん、すでに指摘したとおり今回の白書はインドの台頭を強調し、将来的に米中印3国の関係が最も重要な国家間関係になるものとの見通しを示しているが、それはあくまで長期的な可能性であり、当面は米国と並んで中国を地域的およびグローバルな次元の双方において最も強力な国家であると明言している。

このような米中関係に関して、2013年白書は「政府は、米国との長年にわたる同盟関係と中国との拡大する関係の間でオーストラリアが選択をしなければならないとは思っていない」との一節を盛り込んでいる。この文言は何を意味しているのであろうか。米中両国に対する等距離外交を志向しているわけではないことは、相互防衛の公約を中核とする米豪同盟と、軍当局間の対話・交流やHA/DRといった分野での小さな共同訓練を開始したに過ぎない豪中関係とを比べれば明らかであろう。また、第2節で見るように、オーストラリアは米軍の戦力態勢見直しへの協力が対中国政策の意味を有していることも理解しているだろう。さらに、スティーブン・スミス国防相が明確に否定しているように、米中間で何か直接的な「橋渡し」の役割をオーストラリアが果たそうとしているわけでもない。すなわち、この一文の意味は米国との同盟関係を維持しながら、中国とも関係強化を図っていくというオーストラリアの長年の政策を再確認したに過ぎない。

このような当たり前ともいえる立場の確認をわざわざ行った理由の1つはオーストラリア国内の政策議論の動向にある。近年、米中間の「パワーシフト」とその含意に関する議論がオーストラリアの学者の間で広く展開されており、その中には台頭する中国と同盟国米国の関係悪化によってオーストラリアが両国のどちらかに与するよう「選択」を迫られるとの米中選択論も存在する。このような国内の議論を踏まえて、上記の一文には米中両国との関係を同時に発展させていく政府の立場をあらためて確認する意図があったものと思われる。

ただ、豪政府は米中関係が良好に発展すると見通しているわけでは決していない。2013年白書は米中関係に言及した項目の中で「地域における戦略的競争が紛争に発展すること」を望まないとの姿勢を示しており、米中関係の今後に対して一定の懸念を有していることを控えめに表現している。したがって、ギラード政権の米中関係に対する認識をより率直に表現するとすれば、外務貿易省の次官であるピーター・バギーズが述べたとおり、「オーストラリアは米中の中で選択をしなければならないような立場におかれることを望まない」といえるかもしれない（米中関係がオーストラリアにもたらし得るリスクの詳細に関しては『東アジア戦略概観2013』83～85頁を参照）。

2013年白書の中国に関する記述では、米中関係以外にもさまざまな論点が提起されている。そのうちの1つは、オーストラリアが全般的な対中認識を緩和させたのではないかという点である。白書が発表されて以来、オーストラリアや日本のメディアおよび専門家からは、白書の対中認識が前回に比べて緩和されたとの評価がなされている。少なくとも2013年白書が前回白書にはなかった中国に対する友好的記述を新たに盛り込んでいることは事実であり、こうした評価が一定の根拠を有していることは否定できない。例えば、「政府は敵対勢力として中国にアプローチすることはない」との一文や、中国の「軍事的近代化はその経済的發展の自然で正当な産物である」との表現が見受けられる。

しかし、2013年白書の対中認識が緩和されたとの評価は次の理由か

らあまりに単純な見方であるといえよう。なぜなら、その内容を精査すれば、中国に関する記述の仕方に配慮しつつも、基本的に前回白書と同様のリスク認識を引き継いでいることがわかるからである。実際、前回白書が指摘していた中国の軍事的近代化が周辺国の懸念となる可能性に

表 5-1 戦略的利益について

2000 年国防白書		2009 年国防白書		2013 年国防白書	
第 1 の利益	オーストラリアの直接防衛 (Defence of Australia)	第 1 の利益	オーストラリアの直接防衛 (Defence of Australia) * インドネシア等に対する「能力優越」政策の維持努力を強調	第 1 の利益	オーストラリアの直接防衛 (Defence of Australia) * インドネシア等に対する「能力優越」政策の維持については記述が曖昧化 * オーストラリアの直接防衛を補完する政策としてインド太平洋における関与政策の重要性を強調
第 2 の利益	近隣諸国	第 2 の利益	近隣諸国	第 2 の利益	近隣諸国 * 民主主義が定着したインドネシアは除外
第 3 の利益	東南アジア	第 3 の利益	アジア太平洋 * 豪州北方に位置する東南アジアを特に重視 * 米中間のパワーシフトや東南アジア諸国の台頭とオーストラリアの相対的な力の低下を認識し始める * アジア太平洋へのグローバルな経済的重心のシフトに言及 * リスクに対するヘッジとして「戦力 2030」を強調	第 3 の利益	インド太平洋 * インドの台頭とインド洋の重要性を考慮したより広い地域概念 * グローバルな戦略的重要性を増す優先地域である点を繰り返し強調 * アーキテクチャーと地戦略の中心として東南アジア地域の重要性を更に強調 * 米中間パワーシフトや東南アジア諸国の台頭とオーストラリアの相対的な力の低下については表現ぶりを改めつつ、より強く認識 * 米中関係を最も重要な要素として繰り返し明記 * リスクの蓋然性を低下させる「関与政策」を強調
第 4 の利益	アジア太平洋 * アメリカの「卓越性 (primacy)」を強調				
第 5 の利益	グローバル	第 4 の利益	グローバル	第 4 の利益	グローバル

(出所) 2000 年、2009 年、2013 年国防白書の記述をもとに執筆者作成。

については、2013年白書でも「地域諸国の戦略的計算と態勢に不可避免的に影響を与えている」と、抑えた表現にはなっているものの懸念について言及している。また、中国の軍事的近代化を東南アジア諸国が「意識し」、日本が「懸念している」との表現で上記の点の具体例にも言及している。さらに、中国と他国の紛争の可能性については、例えば米中関係に関する項目において、オーストラリアの政策として「地域における戦略的競争が紛争に至らないようにする」との記述を盛り込んでいることから、少なくとも米中紛争のリスクをオーストラリアが引き続き認識していることが確認できる。

では、なぜ2013年白書は中国の台頭に由来するリスクについて、前回より抑えた表現を用いて記述するよう心がけたのであろうか。その背景には、2009年白書の反省があったと考えられる。実は、中国の軍事的台頭が地域にとって潜在的な懸念事項であるなどと前回白書が中国の台頭がもたらすリスクについて多岐にわたって記述したことが、中国に対してあまりに挑発的であったのではないかという評価も少なくない(2009年白書の中国に関する記述については『東アジア戦略概観 2013』58頁を参照)。例えば、中国の外交官や識者が2009年白書の内容について「オーストラリアは米国の側に立って中国に対抗」しようとしていると発言したとの報道がなされた。このような経験から中国に関する記述をより慎重なものとした結果が今回の白書における配慮につながったといえる。この点を考慮すれば、中国の台頭にまつわるリスクに関し、その表現の変更がどの程度、対中認識そのものの変化を意味するといえるのかについては割り引いて評価をする必要があるであろう。

(3) 東南アジア——地域アーキテクチャーと「地戦略」の中心

「インド太平洋」を取り巻く第3の力の変動は、東南アジアが有する戦略的重要性の高まりである。もちろん、オーストラリアが東南アジア諸国を重要視する傾向自体は今回の白書に始まったことではない。前回の2009年白書、そして前々回の「2000年国防白書」(以下「2000年白書」)

でも東南アジアをアジア太平洋内部における優先地域として明確に位置付けている。それは、潜在的な敵対勢力がオーストラリアに対する攻撃を行うとすれば、オーストラリア北方に広がる東南アジアを通過するか、または同地域に拠点を構えた上で行われるとの見立てに基づくものであった。これに対して、2013 年白書は東南アジアの戦略的重要性に関して以下 3 つの新たな視座を提示した。

第 1 は、「インド太平洋」概念における東南アジアの位置付けである。国防白書は、「インド太平洋」地域において東南アジアはインド洋と太平洋の間に位置する「地戦略的中心」とであると述べ、その重要性を強調している。白書の言う「地戦略」(geo-strategy) 概念の内容は定かではないが、「インド太平洋」の通商ルートの「結節点」として、また周辺国が影響力を競う舞台として東南アジアの重要性が増大していることを表現したものであると考えられる。

第 2 に、2013 年白書は従来の白書以上に明確かつ詳細に東南アジア諸国の国力増大に注意を払っている。白書は、米中印日といった主要国に限らず広く「インド太平洋」諸国の国力が増大し、これによってオーストラリアの「相対的な戦略的重み」が挑戦を受けているとの認識を示した。この文脈で特に強調されているのが東南アジア諸国の軍事的近代化である。白書は地域諸国の軍事力向上について言及した項目において、中国およびインドと並んで東南アジア諸国による今後の装備品の購入計画について特別に注視していることを明らかにした。

第 3 に、2013 年白書は東南アジア諸国連合 (ASEAN) の重要性について明確に言及している点で従来の白書とは異なる。特に、「協力の習慣化」や「相互対話」といった紛争を未然に防ぐ上で重要な規範や慣習をはぐくむ「インド太平洋」の制度的アーキテクチャーの発展にとって、アーキテクチャーの成功例であり、多国間制度を構築する土台である ASEAN の役割が重要であるとの考え方を新たに盛り込んでいる。

東南アジア諸国や ASEAN の重視はオーストラリアが「地域アーキテクチャー」の将来像をどのように考えているかを分析する上で重要な

示唆を与えている。すなわち、今回の国防白書は、一方で米中関係を「最も重要な2国間関係」であると強調したり、また、米中印日などの主要国間の関係が重要であると認めたりしているものの、その将来秩序構想は決してG2論や「大国間協調」論ではない。白書は少なくとも東南アジア諸国のような「ミドルパワー」の役割やASEANをはじめとする多国間制度の機能を認識しており、それはG2論のような単純なモデルで表現できるほどわかりやすいものではないであろう。

東南アジア10カ国の中でもとりわけその重要性が強調されているのがインドネシアである。2013年白書はインドネシアとの2国間関係をオーストラリアが有する「地域で最重要」の関係であると形容し、各国との関係を論じる章において、最重要とされる米豪同盟の次にインドネシアを扱うなど、従来の白書にも増して同国との関係を重要視している。

その背景には次の3つの理由があると考えられる。第1は、「能力優越」の限界である。オーストラリアは従来インドネシアを含めた近隣諸国に対して規模で劣勢であっても質において優勢を保つ「能力優越」政策を維持することによって安全保障を担保してきた。ところが、インドネシアの軍事的近代化が進むことでこの政策の維持はますます難しくなっている。実際に今回の白書は同国の軍事的近代化について具体的に、インドネシア海軍が先進的なコルベット、潜水艦、対艦ミサイルを導入すること、あるいは他の東南アジア諸国と並んで空軍力を強化していることに言及している。そのため、「能力優越」政策に代わって同国との信頼関係を強化することで安全保障を追求するアプローチの重要性が高まっているものと思われる。

第2の理由は、インドネシア内部の安定性に対する認識の変化である。2013年白書は従来の白書に比べてインドネシアにおける民主主義の発展や経済成長を一層高く評価している。また、従来の白書が言及してきたインドネシア内部の安定性に対するオーストラリアの不安について直接指摘した記述を盛り込まなかった。もっとも今後も注視していく姿勢は見せており、同国の将来に関する懸念がまったく存在していないとは

いいきれないものの、明白に記述ぶりは変化している。

その1つの証左がオーストラリアの「戦略的利益」におけるインドネシアの位置付けの変化である。前回の2009年白書までは、1999年の東ティモール国際軍に代表されるように、豪軍が繰り返し安定化作戦やHA/DRを行ってきた不安定な発展途上国からなる「近隣諸国」に南太平洋の島嶼諸国、パプアニューギニア、東ティモールと並べてインドネシアも含めていた。ところが、2013年白書ではこの「近隣諸国」からインドネシアを除外し、他の不安定な発展途上国と並べて扱うことをやめている。その背景には、インドネシアにおける民主主義が定着し、同国国内が安定化したとの認識があるものと思われる。

第3は、国際舞台におけるプレーヤーとしてのインドネシアの重要性である。今回の白書は、インドネシアが主要20カ国・地域（G20）、東アジア首脳会議（EAS）、ASEANなどの国際的舞台上におけるプレーヤーとして影響力を増していると指摘し、これに伴い同国との協力関係がますます重要になっていると強調した。特に本項冒頭で指摘したとおりASEANの重要性が高まっていることも、その「指導的立場」にあるインドネシアを重視する一因だと思われる。

2 2013年国防白書 ——「インド太平洋」における「国防関与」の強化

（1）2009年国防白書との違い

前回策定された2009年白書も、その副題が「アジア太平洋の世紀におけるオーストラリア国防」とされているように、表現は異なっているものの今回の白書と似たような形で、「アジア太平洋地域への経済的シフト」、中国の台頭と米国の「一極時代の終わり」、あるいはインドネシアの国力増大などの力の変動を扱っていた。実際に、2013年白書も、前回白書が認知していた多くのトレンドが「より明白になる」中で今回の白書が策定されたと指摘している。従って、両白書は共にアジア太平

洋あるいはインド太平洋諸国の国力が増強し、同地域の重要性が高まる中で、オーストラリアがどのような国防政策を打ち出していくのかという共通のテーマに取り組んだものと評価できる。

ところが、両白書は共通のテーマに焦点の異なる回答を示した。2009年白書が重視したアプローチは、以下の2つのリスクを念頭に豪軍の長期的な戦力増強を進める「戦略的ヘッジング」と呼ばれる政策であった。第1のリスクは、周辺国の軍事的近代化である。従来よりオーストラリアは周辺国に比べ、軍の質における優勢を維持する「能力優越」政策を重視してきた。2009年白書も周辺国の軍事的近代化が進むことで、今後豪軍の「能力優越」が挑戦を受けるとの見通しを示し、更に将来において周辺国との関係が悪化する、もしくは周辺国がオーストラリアに対して敵対的軍備増強を開始する可能性に言及しつつ、「能力優越」を引き続き維持する方針を強調していた。

第2のリスクは、「アジア太平洋」における大国間関係の悪化である。2009年白書は戦略環境が「劇的に悪化」する可能性として、米国の地域的役割の著しい後退や大国間関係の悪化、戦争の可能性に言及した。そして、いずれの事態においてもオーストラリアはより強力な軍事力を必要とするだろうと述べ、そのような事態において求められる軍事力増強の一定の「基盤」を保持する必要性を強調した。

2009年白書は、このようなリスク認識に基づいて「戦略的ヘッジング」政策を採用し、「戦力2030」と呼ばれる長期的な戦力増強計画を発表した（「戦力2030」の詳細については『東アジア戦略概観2013』59頁を参照）。すなわち、2009年白書の核心とは、将来の紛争リスクに備えてあらかじめオーストラリアの軍事力をある程度増強しておくとの考え方であったと評価できる。

これに対して、2013年白書が強調するアプローチは「国際的な国防関与」（以下「国防関与」）と呼ばれる政策である。「国防関与」は決して新しい概念ではなく、例えば国防政策の企画・実施の枠組みを説明する文書である「2010年戦略枠組み」においても紹介されている。同文

書や今回の白書の記述を総合すれば、「国防関与」とはすなわち部隊間交流、戦略対話、能力構築支援、多国間制度への参画などを含めた平時の国際的活動全般を指すものと定義できよう。2013年白書はこのような「国防関与」のテーマや目標は常に変化し続けるものであるとしており、今後は「インド太平洋」を見据えて以下2つのテーマに取り組むことが重要であると主張した。

第1に、「インド太平洋」におけるオーストラリアの影響力維持である。2013年白書は「インド太平洋」諸国が台頭する中、地域における影響力の競争が激化しているとの認識を示し、「オーストラリアの国益や見方が考慮されるかは一層不確実になっている」との警戒感を示した。従って、地域諸国との多角的な関係を発展させ、オーストラリアの存在感をアピールし、その影響力を確保することが「インド太平洋」における「国防関与」を強化する理由の1つであると考えられる。

第2のテーマは地域における紛争の回避である。第1節で論じたように、2013年白書は「インド太平洋」地域が大小の国家の台頭を伴う変動期を迎える中で、競争の激化や誤算によって紛争が生起するリスクが存在するとした。その中には、中国とその周辺国の摩擦、米中関係の悪化および紛争の可能性、信頼感が増しながらも継続するインドネシアの将来に対する静かな警戒が含まれる。

このような認識のもと、白書は諸国間の「協力の習慣化」や「相互対話」、「信頼醸成」を促すことで、紛争を抑制し、誤算や誤認を回避する共同体を醸成していくことが必要であるとし、平時においてさまざまな協力関係構築を追求する「国防関与」を強化していくと主張した。すなわち、「国防関与」の本質とは紛争が発生する可能性をいかに未然に抑えられるかに焦点を当てた政策であると評価できる。

なお、2013年白書は、EASや拡大ASEAN国防相会議（ADMMプラス）といった多国間主義に対して二面的な評価を示している。白書は多国間主義について、「国防関与」の目的を達成する上で長期的には「重要な潜在性」を秘めているとしつつも、同時にそれは「2国間の取り組

みを補助する控えめな役割を果たすにとどまるかもしれない」との見方を示すなど、その限界や課題についても率直に指摘している。

(2) 「国防関与」を重視する背景

以上のように、2009 年白書と 2013 年白書を比較すれば、前者が紛争生起に備えて必要な戦力を構築する「戦略的ヘッジング」に主眼を置いていたのに対し、後者は紛争の蓋然性を低下させる平時の努力である「国防関与」に焦点を当てているものと評価できよう。それではなぜ「ヘッジ」から「関与」へ政策の焦点が変化したのであろうか。その背景には少なくとも次の 4 つの理由が考えられる。

第 1 の理由は、両白書の位置付けの違いである。スミス国防相は、前回の 2009 年白書について、前々回の 2000 年白書から 10 年近くが経過して作成されたことは「あまりに長い期間であった」と振り返る。そして、久々の白書策定となったために、2009 年白書は戦略や豪軍の能力といった限られた論点に関する検討作業に忙殺されることとなった。従って、2013 年白書に与えられた役割とは、2009 年白書の戦略的判断を大方下敷きにしつつ、前回白書が十分に目を向けられなかったそのほかの項目、例えば豪軍の態勢、国防省・軍の組織の在り方、そして地域的・国際的活動を検討することであった。このことが、2013 年白書が「国防関与」について一層詳細な考え方を示し、その重要性を強調するに至った要因の 1 つであると考えられる。

第 2 の理由は、関与を強化する好機が到来したことに求められよう。好機の 1 つ目は、地域諸国の国力増大である。前回白書とは違い 2013 年白書は地域諸国の軍事的近代化を単に豪軍の「能力優越」が脅かされる危機としてだけではなく、さまざまな協力を進める上で基盤となる能力が向上するとの積極的な意味も同時に引き出している。例えば、2012 年 7 月にインドネシア空軍の Su-30 および Su-27 戦闘機が豪軍主催の共同訓練「ピッチブラック」に参加したが、これはまさにインドネシアの能力が向上したからこそ可能になった関与の機会として繰り返し喧伝さ

れている。好機の2つ目は、豪軍がかかわる主要な海外作戦の終結である。すでに2013年3月に東ティモールから、また、2013年6月にはソロモン諸島から撤退を完了させ、また2013年12月にアフガニスタンに展開中の1,550人のうちウルズガン州に派兵されていた1,150人を撤退させ、さらに2014年末までに現在の作戦に区切りをつける方針が確認されている。好機の3つ目は、オバマ政権のアジア太平洋リバランスであり、オーストラリアは米国もまたアジア太平洋への関与強化に動いていることを高く評価し、米国と共に地域に関与していく姿勢を鮮明にしている。

第3の理由はヘッジの取り組みが直面する課題である。その1つは「戦力2030」の目玉ともいえる新型潜水艦建造計画やF-35戦闘機開発計画の遅延である（『東アジア戦略概観2013』60～63頁を参照）。2つ目は、財政問題である。2008/09財政年度以来オーストラリアの連邦予算は赤字が継続し、これを黒字に復帰させるための歳出削減努力が行われた。その結果、2012年5月には2012/13会計年度における国防予算が9億7,100万豪ドル削減され、国内総生産（GDP）比において1938年以來の低水準である1.38%とどまることになった。これらの努力により当初ギラード政権は2012/13会計年度における黒字復帰を目指していたが、2012年12月ウェイン・スワン副首相兼財務相は、税収が予想以上の低水準にとどまり同年度中の黒字復帰が達成できない見通しであることを発表した。2013/14財政年度における国防予算は微増したものの、ギラード政権が長期的目標としているGDP比2.0%にはほど遠い1.59%という水準にとどまっている。

こうした課題を受けて、2013年白書は前回白書の「戦力2030」という表現を破棄し、その「中核能力」を追求するという表現に修正した。「中核能力」の具体的内容は以下の4つの要素を含む。第1の要素は、いくつかの装備取得を当面見合わせる方針であり、例えば前回白書が掲げていた対地攻撃巡航ミサイルの取得に関する言及がなくなり、4隻目のイージスシステムを搭載したホバート級防空駆逐艦（AWD）の追求に

関する可能性が放棄された。第2の要素は、装備取得に関する遅延の確認およびこれに対する対処方針の明示である。新型潜水艦導入が遅延していることを踏まえて、現有のコリンズ級潜水艦の耐用年数を約7年延ばし、また、F-35 戦闘機開発遅延を受けて現有の24機のF/A-18F スーパーホーネットのうち12機をEA-18G グラウラー電子戦機に改修する計画を取りやめ、新たに12機のグラウラーを購入することを決めた。第3は将来の選択肢を保持する姿勢である。F-35の当初購入予定機数約100機のうち、4分の3にあたる3個飛行中隊分の購入の方針を維持しつつ、4個目中隊分については将来の判断とした。最後に第4の要素として曖昧化を指摘したい。特に、2009年白書で詳細に記述されていた購入予定の潜水艦の能力に関しては、今回の白書では曖昧な表現となった。

なお、「戦力2030」から「中核能力」への変更を行ったとしても、いまだに予算が不足しているとの批判をする識者は多い。実際、2013年白書は「戦力2030」を部分的に見直したとはいえ、新型潜水艦12隻やAWD3隻およびキャンベラ級ヘリコプター搭載大型揚陸艦(LHD)2隻の導入の方針は維持しており、今回さらに12機のグラウラー導入という新たな決定を行った。他方で2012年5月の決定以来、国防予算は大幅に削減されていることなどから、果たして「中核能力」を実現するに足る予算が確保できるのか疑問が呈されているところである。

「関与」を重視するに至った第4の理由として、両白書を作成した指導者の違いを指摘しておきたい。前回白書を作成したラッド首相(2007年12月～2010年6月に第1次政権)は外交官出身であり、外交・安全保障問題に個人的に大きな思い入れのある首相であった。一方、2013年白書を策定したギラード首相は教育や福祉の分野で活動してきた政治家であり、安全保障問題に強い個人的な思い入れはない。もっとも、実際に首相の政治的志向の違いがどこまで白書の内容に影響を及ぼしたのかについてはさらなる研究が必要であろう。

このような理由から「国防関与」の強化に関してある程度体系的な考

え方を示した 2013 年白書であるが、その課題はやはり「ヘッジ」に関する議論が曖昧になってしまったことにあるだろう。例えば、2009 年白書は「戦力 2030」を提示しつつ、今後もオーストラリアが「能力優越」を維持する方針であるとしたが、2013 年白書は「中核能力」によって「能力優越」を維持できるのかどうかははっきりした考え方を示していない。従って、予算規模や獲得する軍の装備だけではなく、これらによって何が達成可能で、何が達成不可能なのかをしっかりと示すことが次なる白書に残された課題といえるかもしれない。

解説 北東アジア 3 国への関与

2013 年オーストラリアは日中韓 3 カ国との 2 国間関係を強化することに成功した。2013 年 4 月にギラード首相と中国の李克強國務院総理は北京で会談し、両国首相による会談の年次での開催や外相を筆頭とする外務戦略対話と財務相率いる経済戦略対話の制度化を柱とする「戦略的パートナーシップ」に合意した。2013 年白書でも、今後両国の国防当局がどのような交流・協力の強化を図っていくかが「戦略的パートナーシップ」の一環として議論されている。具体的には、2012 年 6 月の豪中国防相

会談で合意された「豪中国防関与行動計画」の策定に触れ、HA/DR、海洋における関わり、平和維持協力などの分野で実務的な協力を深めるとともに、高級実務レベルや学者も含めた多層的な対話・交流の制度化を目指していくこととした。

豪中関係と並んで制度的発展を見せたのが豪韓関係であり、両国は 2013 年 7 月にソウルで初となる「2 + 2」を開催した。韓国との関係強化に関するオーストラリアの期待は次の 2 点に集約できる。一つは、朝鮮半島における潜在的な紛争に関するものである。2013 年白書は、豪韓関係強化の目的の一つとして、「朝鮮半島における有事に対してどのような国際的対応があるのか理解すること」を挙げている。国連軍

の構成国であり、米国の同盟国であるオーストラリアは、韓国軍が半島有事において果たす主導的な役割の方向性を探る中、同国が半島の安全保障に関してどのような認識・政策を有しているのかについて一層の関心を向けているものと思われる。

もう一つの期待は、朝鮮半島を超えた地域およびグローバルな協力である。オーストラリアは韓国がその国力増大に伴い朝鮮半島を超えたさまざまな問題で役割を果たしつつある中で、豪韓協力関係を強化する好機が訪れていると認識している。

豪中・豪韓関係とは違いすでに過去6年にわたって防衛協力の制度化を着実に進展させてきた日豪両国は、2013年に交流・協力の枠組みではなくその中身を進展させることに成功したといえる。その一例は能力構築支援における協力である。2013年7月から9月にかけて防衛省の国際政策課能力構築支援室に豪国防省の職員が派遣された。また、10月には東ティモールにおいて開催された豪軍主催のHA/DRに関するセミナー「ロング・リーチ」に対して陸上幕僚監部の国際防衛協力室長が講演者として派遣され、初となる日豪2国間の能力構築支援協力が実現することとなった。

2013年に進展が進んだ2つ目の分野は日米豪3国の陸上部隊（および海兵隊）間の交流である。5月には初となる日米豪陸上部隊による演習「サザン・ジャッカル」をオーストラリアのメルボルンおよびバカパニャルにおいて実施、射撃技術訓練や高層ビルからの下降訓練を行った。さらに、7月には第1回日米豪シニア・レベル・セミナーが開催され、陸上幕僚長、米太平洋陸軍司令官、米太平洋海兵隊司令官、豪陸軍本部長によって、「水陸両用訓練」も含めた3国間の協力強化をうたった共同声明も発表した。

さらに2013年は日豪間で整備された法的基盤が実際に活用される年ともなった。2013年1月および3月に日豪物品役務相互提供協定（ACSA）と情報保護協定（ISA）は批准手続きの完了を通知する外交公文の交換をもってそれぞれ発効した。これを受けて、2013年12月には、ACSAを適用し、フィリピンにおいて災害支援活動中であった豪海軍の揚陸艦トブルクに対して自衛隊より給油支援を行っている。

（3）米豪同盟——「戦力態勢イニシアティブ」の進展

2013年白書は、オバマ政権が進めるアジア太平洋リバランスをギラード政権が進める関与強化と軌を一にするものとして以下2つの理由から高く評価している。第1に白書は米国のリバランスが「平和的な地域」を支える米国の関与を強化するものであり、特に「インド太平洋」の地域秩序にとって最も重要な要素とされる米中関係の安定的発展を支える上でリバランスの成否が重要であるとの判断を示している。第2に、国

防白書はリバランスが地域諸国との協力関係を促進し、「共同体」意識を醸成する重要性を「認識している」とし、オーストラリアが進める「インド太平洋」における「国防関与」と問題意識が重なっている点を評価している。

これらの観点から、以前よりギラード政権はオバマ政権と緊密に協力してきた。リバランスに関する米豪協力についてはすでにさまざまな要素が明らかとなっているが、とりわけ今回の白書では以下2つの注目すべき記述が盛り込まれた。1つは、米空軍のアクセスに関するものである。もともとオーストラリア北部への米空軍のアクセス強化については、2011年11月の「戦力態勢イニシアティブ」発表時に米海兵隊のダーウィンへのローテーション展開開始とともに発表されていたが、2013年白書では具体的に北部準州のダーウィン、ティンダル両空軍基地の施設を改善するための共同出費などを検討していくことが言及された。

第2に、白書では2012年および2013年4月から9月の乾期にダーウィンにてすでにローテーション展開をはじめていた「駐ダーウィン海兵ローテーション部隊」(MRF-D)について、人員規模を当初の200～250人から1,100人程度に増大する案を検討中であることがあらためて確認された。これについては、その後、2014年から1,150人規模に増強し、そのうち130人程度が4機の輸送ヘリコプターとともに豪空軍ダーウィン基地に、残りがロバートソン陸軍基地に展開することが2013年6月に発表された。さらに、2013年8月から9月にかけて、ブラッドショー野外訓練場(BFTA)にて、すでにローテーション展開しているMRF-Dから150人、第31海兵遠征部隊(MEU)から追加派兵された750人、および豪陸軍連隊第5大隊からの150人の合計1,000人の規模で「クーレンドン13」演習が実施された。本演習にはさらに、米海兵隊のF/A-18D ホーネット、MV-22 オスプレイ、CH-53といった航空機や各種車両も参加しており、これは2014年以降に増強されるMRF-DによるBFTAの使用に備えた試験的な意味合いをもっている。なお、その後2013年10月に2014年のMRF-D増強を見据えたロバートソン

陸軍駐屯地およびダーウィン空軍基地の施設拡大の工事を行うための民間業者との契約締結が発表され、2014年2月までに作業が完了される予定とされている。

また、「戦力態勢イニシアティブ」以外にも、2013年に米豪同盟協力には以下3つの点で進展があった。1つは、豪海軍のフリゲート・シドニーの米海軍第7艦隊への「臨時編入」(embed)である。同艦隊への豪海軍艦艇の「臨時編入」は2011年に実施されたフリゲート・ダーウィン以来2例目である。このような協力は米豪の政治的連帯が強固なものであることを内外にアピールする効果があるだけでなく、両軍の共同作戦能力の強化に資するとともに、イージスシステムを搭載するAWD導入を控えた豪海軍にとって重要な知識・スキルを習得する機会となったものと思われる。

第2に、米豪両国間の装備技術協力基盤の整備である。2013年5月、米豪両国は2007年に締結した米豪国防貿易協力条約の批准を確認する交換公文を交わして、同条約を発効させる手続きを完了させた。国防貿易協力条約は、「許可された共同体」(Approved Community)に参加する企業に対して、「武器国際取引に関する規則」(ITAR)を含めた既存の管理制度に由来する煩雑なライセンスの取得や維持作業を行うことなく(大量破壊兵器関連技術やミサイル管理レジームの規制対象品目を除いた)装備・技術の貿易を可能とする取り決めである。

第3に、宇宙空間に関する協力の具体的進展である。2012年11月および2013年11月のAUSMINで発表されたように、両国は今後2014年に「Cバンドレーダー宇宙監視設備」をオーストラリア国内に設置し、また「高性能の宇宙監視望遠鏡」を米国からオーストラリアに移転し、2016年までに運用を開始する方針である。これらの協力は米国の宇宙監視ネットワークが抱える南半球の「隙間」を埋め、衛星と宇宙デブリの偶発的衝突の回避やアジアにおける宇宙への発射を追尾するうえで貢献をするものと位置付けられる。そして、2013年4月には米豪両国間で「宇宙状況監視合意」が結ばれ、米戦略軍が運営する統合作戦センター

において集積されている情報に関してオーストラリアが特定の情報提供を要請した際の手続きを簡素化することになった。

解説 オーストラリア国防軍の態勢見直し

2012年5月、オーストラリア国防省が設置した豪軍の態勢に関する外部有識者委員会は、最終報告書を国防相に提出した。そして、本報告書の態勢見直しに関する提言についてはさらに政府内部で検討が行われ、2013年5月に2013年国防白書および首相と国防相の共同プレスリリース「2013年国防白書：オーストラリア国防軍の態勢」においてその検討結果が公表された。図5-1は、その内容の主要素を地図上に示したものである。なお、態勢見直し作業の背景については『東アジア戦略概観 2013』第2章を参照。

図 5-1 オーストラリア国防軍の態勢見直し



(注) 上記の図において*が付記された基地については米豪共同の施設強化の可能性が模索されている。

(出所) 2013年国防白書および2013年5月3日に国防白書と共に発出された首相・国防相共同のプレスリリース「2013年国防白書・オーストラリア国防軍の態勢」をもとに執筆者作成。

3 国内政治の混乱と政権交代

(1) 第2次ラッド政権の発足と終焉

2013年6月26日、労働党党首であるギラード首相は同日午後7時に党首選挙を行う方針を発表し、これに対して元首相のラッド議員が党首選に出馬する意思を表明した。ギラード首相の意図は、労働党内で継続する首相の座をめぐるラッド元首相との政治的ライバル関係に終止符を打ち、同年9月に控える総選挙を闘うことに労働党の力を集中させること、また、ラッド陣営が進める党内での支持固めの機先を制する形で党首選を実施することにあったものと思われる。

実際、両者の政治的対決は、過去数年にわたって労働党政権内部を揺るがす問題であり続けてきた。2010年6月に当時のラッド首相が追いつ落とされたことを皮切りに、その後、一旦外相として復帰したラッド元首相は2012年2月にギラード首相や有力閣僚との政治的対立から職を辞任し、また直後に開かれた党首選においてはギラード首相がラッド元首相に対して勝利を収めた。また、2013年3月には再び両者の対立を起因として党首選が行われたがこの際はラッド元首相が出馬を見合わせ、ギラードの不戦勝となっている。

そして敗北すれば政界を引退することを両者が宣言して行われた6月の党首選に勝利したのは、ラッド元首相であった（投票結果は57対45）。過去敗北を喫し続けてきたラッド陣営が今回勝利を収めた理由の1つは、やはり9月に迫っていた総選挙にあるといえよう。当時各種世論調査によれば労働党は野党保守連合に対して大きく水をあけられていた。そのような状況にあって、ラッド議員は高い国民的人気を維持しているとみられていた。実際、直前に有力な議員であるビル・ショートン雇用・職場関係相がギラード陣営からラッド陣営に乗り換えることを発表するが、その際に示された理由も労働党が選挙で勝つために誰が党首であるべきかという論理であった。

党首選の翌日6月27日にラッド議員はクエンティン・ブライス総督

に対して首相就任の宣誓を行い、正式に第2次ラッド内閣を発足させた。首相の交代を受け、果たしてラッド首相がギラード首相の政策をどこまで引き継ぐのか、変更するのかが重要な論点となったことは言うまでもない。特に、ラッド首相はヘッジを重視する2009年白書を作成した当時の首相であり、また、外交官出身という来歴から安全保障に個人的な考えや思いの強い政治家として知られていたことから、外交や国防政策においてラッド政権がどのような考え方を打ち出すのかが注目された。

過去ラッド首相は彼自身の安全保障問題に関する考え方を国内外での演説や有力紙への論文寄稿を通じてかなり体系的に提示してきた。彼の基本的な戦略環境認識はギラード政権が白書などで示してきた考え方と大きな意味では共通する部分が多く、例えば、急速な経済成長によってアジア太平洋もしくは「インド太平洋」へのグローバルな戦略的重心がシフトしつつあること、また近い将来に中国が経済規模において米国を凌駕するという歴史的転換点にあることなどを指摘していた。

上記の現状認識を基礎にラッド首相は今後下記2つのメカニズムをアジアに導入することが重要であると強調する。その1つは彼の『フォーリンアフェアーズ』掲載論文の題名「ピボットを超えて」にあらわれているだろう。彼は、台頭する中国に対して米国の「ハードパワー」を見せつけることが重要であり、その意味でオバマ政権が進める「ピボット」を正しい第一歩として評価する。そして、「ピボット」によって確認された「現実主義の土台」の上に、新たな米中関係を構築することが重要であるとし、米中首脳間の頻繁な会談、首脳間意思疎通のコンタクトパーソンの設置、中国の役割と米国の力を確認する新たな声明の作成、今後5年間の米中協力のロードマップ作成が必要であるとする。

ラッド首相の主張する2つ目のメカニズムは、「パックス・パシフィカ」（太平洋の平和）と呼ばれる枠組みである。ラッド首相は米中関係は重要であるとしながら、アジアにおいてG2は機能しないとして、インド、インドネシア、日本、ASEAN、オーストラリアを含めた他の地域諸国も参加する「全域的制度」を強化し、「共通のルール」に基づく秩序、

危機の「衝撃吸収」といった機能を果たす「アジア安全保障協力機構」のようなものを構築する必要があるとし、そのために EAS や ADMM プラスの活動活発化が重要であるとしている。

さらにラッド首相は上記の構想がうまくいかなかった場合に備え、各国がヘッジを行うことは「当然あるべき思慮深い」行動であるとした。従って、この観点から言えばヘッジを重視するラッド首相がギラード政権による国防予算削減をどのように評価したのか興味深いところである。

以上のようにラッド首相は、ギラード政権と時代認識やアジア重視の姿勢を共有しながらも、多国間制度への期待やヘッジの重視といった点で毛色の違う政策ビジョンを有していた可能性もあった。もっとも、彼は自らの安全保障政策を政権の政策として体系的に提示し、これを実現することができなかった。なぜなら、政権発足後わずか2カ月後の9月7日に実施された総選挙でラッド首相率いる労働党は敗北し、近年例のない短命政権として幕を閉じることとなったからである。

(2) アボット保守連合政権の発足

2013年9月18日、アボット自由党党首およびその閣僚候補はブライス総督のもと就任の宣誓を行い、正式にアボット保守連合政権が発足した。アボット新首相はシドニーの選挙区選出の下院議員であり、保守連合が前回政権を担ったハワード内閣においては労働や教育関係の大臣を

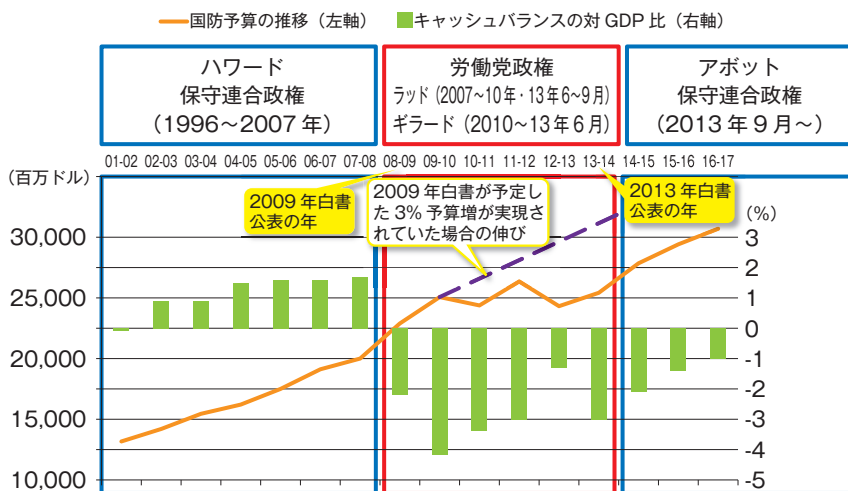
経験している。また、外相には自由党副党首であり、弁護士であるジュリー・ビショップ下院議員が、国防相には同じく弁護士出身で、日本語話者として知られるデービット・ジョンストン上院議員が就任した。両大臣とも西オー

ストラリア州選出の議員である。

アボット政権は政権発足後 18 カ月以内に新たな国防白書を策定する方針を掲げるなど国防政策全般を見直す姿勢を示している。以下、すでに論点としてあげられている 3 つの項目、すなわち①装備、②国防組織、③アジア関与の強化についてアボット政権の選挙公約や政権発足後の姿勢を分析する。

第 1 の論点は装備の開発取得である。結論から言えば、アボット政権は労働党政権が取得する方針であった装備についてはおおむね引き継ぐ方針を確認している。例えば、労働党政権が新たに取得方針を示した目玉の装備計画が新潜水艦計画「SEA1000」であるが、アボット政権も新潜水艦を 12 隻導入する方針を基本的に引き継いでいる。また、他の大型装備取得計画としては、AWD や LHD が挙げられるが、これらは元々前回保守連合が政権を担ったハワード内閣において取得が決定されたものであり、アボット政権もこれを引き継いでいる。また、F-35 戦

図 5-2 政権に関するタイムフレーム



(出所) The Cost of Defence: ASPI Defence Budget Brief 2013-2014, Canberra: ASPI, May 2013 および The Mid-Year Economic and Fiscal Outlook 2013, Department of the Treasury, December 2013 をもとに執筆者作成。

闘機をまずは75機購入し、最終的に合計約100機の購入を追求する方針も確認されている。

このように主要装備の取得方針については与野党間でおおむね方針が一致している一方で、重要な論点となっているのが装備取得を裏打ちする国防予算の問題である。実際に保守連合は野党時代から労働党前政権による国防予算削減を一貫して批判してきた。もっともアボット政権は国防予算を増額すると明言しているわけではなく政権公約や選挙前の発言によれば、①これ以上の予算削減は行わない、②財政状況が許す限り、毎年3%の割合で国防予算を増額する、③経済状況が許せば10年以内にGDP比2%を目指していくことを「強く志向する」(aspiration)という曖昧な方針にとどまっている。このような慎重な表現の背景には国防予算を増額するにあたって鍵となる今後の税収の動向や他の予算分野における歳出削減の成否が不確定であることが存在するものと思われる。実際、2013年12月にジョー・ホッキー財務相によって発表された「2013/14年度中間経済財政見通し」によると、仮に今後財政再建の措置を全く講じなければ2023/24年度までの10年間財政赤字が継続するとされ、厳しい財政状況の見通しが示された。ホッキー財務相は「あらゆる施策がテーブルの上にある」と述べ、今後大幅な歳出削減措置が発表される可能性も取りざたされており、果たしてアボット政権が国防予算の削減に踏み切るのか、あるいは国防予算の維持・増額を実現することができるのかが注目されている。この点について、まずは2014年5月に示される2014/15財政年度予算の行方が最初の試金石となるだろう。

第2の論点は、国防組織の改革である。2013年12月、ジョンストン国防相はオーストラリア戦略政策研究所主催の夕食会において就任後初めてとなる全般的な国防政策に関する演説を行い、その中で装備調達を担当する国防物資機構(DMO)の改革に触れつつ、DMOの人員削減やアウトソーシング利用増大の可能性を示唆した。また、デニス・リチャードソン国防次官は国防組織改革の方向性として、2001年のアフ

ガニスタンにおける軍事作戦以来、作戦を扱うことに注力してきた国防組織の政策立案能力をより強化する必要性や、組織改革意識の欠如に対する危機感を表明している。これらの問題意識に基づき、アボット政権は国防白書の策定と並行する形で国防組織の改革を検討するものと思われる。

第3の検討項目は、アジアへの関与である。アボット首相は「グローバルな経済的重心」のアジアに対する「シフト」や「インドネシアの台頭」について指摘し、また、野党時代の演説で米中間の力関係に変化が起きていると言及するなど、第1節で論じた3つの力の変動を明確に認識している。さらに、保守連合の外交政策に関する選挙公約は、変動著しいアジアを「アジア太平洋・インド洋」と表現するなど、労働党前政権の「インド太平洋」認識と重なる部分が多い。また、ジョンストン国防相はアフガニスタンにおける部隊撤退が進む中、今後は中国、日本、韓国などとの貿易関係の重要性に鑑みて海洋安全保障やシーレーンに関する問題に一層注力すると明言し、アジア諸国に対する「建設的な関与に焦点を当てた外向的な国防政策」を行う姿勢を強調している。

こうした認識の下アボット政権は前労働党政権の成果を引き継ぎながらアジア諸国との関係を引き続き強化する方針であり、7月に開催された豪韓「2 + 2」をはじめとする豪韓関係の一層の強化や、財界や地方政府の指導部を含めた大規模な代表団を率いてのアボット首相の訪中計画を含めた豪中「戦略的パートナーシップ」の継続強化、アジア太平洋へのリバランスを進める米国との「戦力態勢イニシアティブ」の推進などを確認している。また、アボット首相は最初の外遊先として米国や英国ではなくインドネシア、日本、中国、韓国といったアジア諸国を訪問する方針を示し、同地域への関与強化の姿勢を確認している。このように選挙公約や政権発足初期の動きを観察すれば、「インド太平洋」あるいは「アジア太平洋・インド洋」の重要性増大に関する時代認識や同地域への関与強化方針は、労働党政権からアボット保守連合政権に引き継がれた「超党派コンセンサス」となっていると結論づけられよう。

もっとも、与野党がアジアを重視する「超党派コンセンサス」を共有しているとはいえ、アボット政権のアジア政策に前政権との相違がないわけではない。その1つの特徴は、中国に対して明確なメッセージを送る姿勢である。アボット政権は10月4日に実に4年ぶりに開催された外相級の日米豪閣僚級戦略対話（TSD）の共同声明および11月20日に開かれた AUSMIN の共同コミュニケにおいて、東シナ海における現状を変更し得る、いかなる力による、または一方的な行動にも反対する立場を鮮明にした。また、11月23日に中国が「東シナ海防空識別区」の設定を発表すると、ビショップ外相は「中国の突然の発表に対して懸念を表明する」と述べ、「強要的・一方的に現状を変更する行動に反対する」立場をあらためて確認するとともに、中国大使を外務貿易省に呼び寄せて懸念を伝えている。もちろん、「東シナ海防空識別区」に関するアボット政権の発言・声明は、東シナ海や南シナ海における航行の自由や不安定化の回避、さらには同盟国である米国が果たす役割を支持するという豪政府の長年の立場から逸脱するものではない。他方で、強要的・一方的現状変更への反対との文言は労働党前政権時代には見られなかった表現であり、アボット政権は明らかに従来より踏み込んだ声明を発出し続けているといえるだろう。

アボット政権のアジア外交が有する2つ目の特徴は日本重視のレトリックである。政権発足後アボット首相や閣僚は同じく米国の同盟国である日本を「アジアで最良の友人」と呼び、日豪関係を重要視する考えを繰り返し表明している。10月9日にはASEAN 関連会合出席のためブルネイを訪問中の安倍晋三首相とアボット首相による首脳会談が行われ、日豪防衛協力を含め両国の「戦略的パートナーシップ」を引き続き強化していく方針が確認されるとともに、アボット首相より安倍首相の早期訪豪とオーストラリア議会における演説の招請があった。また、安倍政権が防衛政策に関するさまざまな検討を進める中、ビショップ外相やジョンストン国防相は日本政府の防衛政策が「より普通のものとなる」ことを歓迎するとの立場を鮮明にしている。

このようなアボット政権による対日重視のレトリックが、今後日豪防衛協力にどのような実際的影響を及ぼすのかは現時点で定かではない。しかしながら少なくとも政権発足早々に首相や外相が明確に対日関係を重視する発言を繰り返している意義は小さくないといえよう。また、党内政争が繰り返され下院で少数与党であった前政権から、下院において過半数を占め、すでに4年間保守連合のリーダーとして活躍してきたアボット首相率いる政権に移行したことは、衆参のねじれを解消した第2次安倍政権とあいまって日豪関係を安定的に発展させる政治的基盤となるかもしれない。

以上のように、アボット政権が中国に対して従来よりも踏み込んだメッセージを一貫して送り続け、また日本を最良の友人と明言する背景にはどのような安全保障観が存在するのであろうか。この問題を検討する上で手がかりとなる材料が、首相アドバイザーに就任した元外交官で、ハワード政権においても外交問題のアドバイザーを務めたアンドリュー・シアラー氏の論考である。同氏の主張の中核を端的に言えば、中国の台頭に対応する上で米国との同盟協力をより強化するべきである、という考えである。この文脈で彼は、オーストラリアは中国の反応を気にして発言や行動を抑制する「自己検閲」に陥るべきではないとし、「我々が自らの中心的な戦略的利益や価値において妥協をすることはないと北京に対して明確にする」べきであると繰り返し指摘している。さらに、米国がさまざまなチャレンジに直面する中で、同盟国だけではなく日本やインドといった「同志諸国」との協力こそが中国の台頭に対して「バランス」する上で重要であると強調しているのである。シアラー氏のこのような視座からアボット政権の最近の動きを眺めれば、東シナ海の情勢に関して従来よりも踏み込んだ姿勢を示し、また、米国の同盟国である日本の重要性を一貫して強調する背景要因の一つとして、中国が台頭する中で同盟国である米国との協力を一層強化しようとする志向が存在すると解釈することができる。であるとすれば、上記のようなアボット政権の姿勢が今後どのように展開するのかを占う上で、東シナ海

の情勢に関する米国の政策動向が重要な要素の1つとなるものと思われる。

中国はこのようなアボット政権の姿勢に対して圧力や揺さぶりをかけてきている。11月に出された「東シナ海防空識別区」に関するビショップ外相の声明については、中国外交部の秦剛報道官がそのような声明は誤っており、無責任であると批判した。また12月に北京で行われた両国の外相が率いる「外務戦略対話」においては、王毅外交部長がオーストラリアの声明を「相互信頼を悪くするもの」として直接非難している。さらに、圧力と並行して、中国はオーストラリアに対してその立場を再考するよう揺さぶりをかけている。2013年11月に元外交部長の李肇星氏などの政府・財界・学会のリーダーが参加するトラック1.5の会議「豪中フォーラム」の第3回会合が開催されたが、同会議の出席者によれば、会議の冒頭から中国側は米国の立場は頻繁に変わると述べ、米国から中国に圧力をかけるよう要求がきてもオーストラリアは「よく考えるべきではないか」と指摘し、米国との協力関係を一層重視するアボット政権の姿勢に揺さぶりをかけてきている。このように最大の貿易相手国である中国から圧力や批判が向けられる中でアボット政権が今後一貫した姿勢を示すことができるのかが注目されている。

(3) 悪化する対インドネシア関係——アボット外交の最初の課題

アジア外交においてアボット政権が最初に直面した課題は対インドネシア関係である。保守連合はインドネシア経由で最終的に船でオーストラリアを目指す亡命希望者への対策を強化するための諸政策を公約とし

て掲げていたが、オーストラリアでの報道によれば、インドネシア政府はこのうち①安全性が確保されている条件の下、亡命希望者を乗せた船を豪海軍の艦艇で物理的に追い返す方針、②インドネシアにおいて亡命希望者の輸送に使用される恐れのある船を買収するプログラム、③インドネシアにおいてインテリジェンス活動を強化する方針、の3つの政策に反対していた。実際、インドネシアのマルティ・ナタレガワ外相はインドネシアの主権を侵害する政策には反対するとの表現で、保守連合の亡命希望者対策への懸念を繰り返し表明していた。こうして政権発足早々に、アボット政権は着実に国力を増大させる北の隣人との関係維持と、国民の関心が高い亡命希望者問題に対する有効な対策および選挙公約の実現という、2つの問題に同時にうまく対処する必要性に直面することとなった。

9月30日に公約どおり最初の外遊先としてインドネシアを訪問したアボット首相はスシロ・バンバン・ユドヨノ大統領と会談し、インドネシアの主権に対する「完全な尊重」の意志を示し、またユドヨノ大統領より本件に関する2国間協力を強化する方針を引き出すなど一定の成果をみた。会談内容については非公開であり、両首脳間で何らかの妥協があったのか、あるいは両国の立場に関して理解が進んだ部分があったのかは定かではないが、亡命希望者対策における協力の具体的詳細については今後の2国間協議に委ねられているとされ、少なくとも両国が決定的な対立に陥ることは当面回避できたようにも思われた。

ところが、11月18日にABC放送を含めたオーストラリアのメディアがいわゆる電話盗聴問題を報じたことを機に、両国の間で新たな問題が発生することとなった。報道では、ロシアに亡命中の米国家安全保障局(NSA)元職員エドワード・スノーデンがNSAから持ち去ったとされる内部文書が公開され、2009年に豪政府のインテリジェンス機関がユドヨノ大統領や大統領夫人、閣僚などの電話を盗聴していたことが報じられた。インドネシア政府は直ちに駐豪大使を召還するとともにオーストラリアに対して真相の説明と謝罪を求める立場を明らかにした。こ

れに対してアボット政権は、インテリジェンスに関係する問題については「肯定も否定もしない」との原則的立場を繰り返すとともに、インドネシアが要求する謝罪には応じない姿勢を見せた。これを受けてインドネシア政府は11月20日以降、オーストラリアとの2国間の軍事交流や情報協力を停止することを発表した。実際に、同時期に西ジャワ州において両国の特殊部隊間で行われていた「ドーン・コモド」演習およびダーウィンにおいて両国の空軍間で行われていた「エラン・オウシンド」演習が中断されている。

このように、オーストラリア・インドネシア関係は亡命希望者および盗聴問題によって、1999年の東ティモール独立問題以来最悪ともいわれる難しい局面に陥っている。とはいえ、少なくとも双方は2国間関係の重要性を確認する立場は崩しておらず、すでに両国は関係正常化に向けた具体的な努力を開始している。12月5日にはビショップ外相とナタレガワ外相による会談が行われ、今後両国が「6段階の工程表」を実現することで関係の正常化を図っていくこととされた。「6段階の工程表」とは11月26日にユドヨノ大統領によって提起された関係正常化のために必要な措置およびその順序を示したものであり、第1段階は両政府の代表による必要事項に関する直接対話、第2段階は今後「インドネシアの国益に反する」活動をしないとのオーストラリアのコミットメントを反映した「行動規範」の策定に向けた覚書の作成と必要な議論の開始、第3段階は上記「行動規範」に関するユドヨノ大統領による審査、第4段階は両国首脳が出席する「行動規範」の承認イベント、第5段階は「行動規範」の実施、第6段階は両国の信頼関係の回復である。12月5日の外相会談は上記第1段階を構成するものと位置付けられており、オーストラリア側から「6段階の工程表」への同意、インドネシアの国益に反する活動をしないとの約束、スノーデン氏による暴露によってインドネシアにもたらされた「傷」に対する遺憾の意の表明がなされたことにより、ユドヨノ大統領は「満足した」とされている。ナタレガワ外相によれば上記のような共通理解や信頼回復を追求する理由は、将来に

わたってインテリジェンスに関する暴露が継続するとしても関係に影響が出ないように必要な基盤を整備することにあるとされた。もちろんインドネシアとの関係改善プロセスはまだまだ道半ばであり、アボット政権にとり 2014 年に残された大きな外交上の課題となっている。