

要約

第1章 日本——安全保障政策の新たな展開

安全保障政策の新たな展開

2012年12月16日に行われた総選挙では、自由民主党（以下「自民党」）が294議席を獲得し、公明党とともに約3年ぶりに政権に復帰し、安倍晋三自民党総裁を首班とする第2次安倍政権が発足した。安倍政権における重要な政策目標は、日本経済を再び成長軌道に乗せていくことであるが、それと並行して安全保障政策においても大きな改革を進めようとしている。すなわち、国家安全保障会議の設置、「国家安全保障戦略」の策定、特定秘密保護法の成立、新たな「防衛計画の大綱」（以下「防衛大綱」）の策定、安全保障の法的基盤の再構築などである。

国家安全保障会議の設置と国家安全保障戦略の策定

2013年12月4日に国家安全保障会議が設置された。国家安全保障会議における最初の実質的な決定が、国家安全保障戦略、「平成26年度以降に係る防衛計画の大綱」（以下「2013年防衛大綱」）、「中期防衛力整備計画（平成26年度～平成30年度）」（以下「2013年中期防」）の策定であった。このうち、国家安全保障戦略は日本として初めて策定したものである。この国家安全保障戦略は、外交および防衛を中心として安全保障を定義するとともに、それと関連し得る安全保障上の課題をかなり幅広くカバーした上で、それらの課題にアプローチしていくための基本的な考え方として、「国際協調主義に基づく積極的平和主義」を示した。

新たな防衛大綱の策定

1995年、2004年、2010年にそれぞれ策定された防衛大綱において共通しているのは、即応性の向上など、防衛力の「実効性」の向上を一貫して追求していることである。この背景には、ダイナミックに変化していく安全保障環境の中では、整備してきた防衛力の存在そのものがもたらす静的な抑止効果だけではなく、自衛隊を運用していくことを通じた

実際の効果を追求していくことが重要になってきたことがあると考えられる。2013 年防衛大綱も、この実効性向上の努力の連続線上にあるといえる。その上で、2013 年防衛大綱の特色は、統合運用に基づく能力評価をふまえ、海空優勢を重視する形で優先順位が設定されたことである。

グレーゾーンにおける抑止力の強化

2013 年防衛大綱の基本となる国際安全保障環境についての認識は、中国の軍事力の強化の継続的な進展と海空双方における活動の活発化、北朝鮮の核・ミサイル開発の進展などにより、日本を取り巻く安全保障環境が厳しさを増しているというものである。特に、「純然たる平時でも有事でもない事態、いわばグレーゾーンの事態が、増加する傾向にある」中、アジア太平洋地域においてはそういったグレーゾーンの事態が「長期化する傾向が生じており、これらがより重大な事態に転じる可能性が懸念」されている。よって、そうしたグレーゾーンにおける抑止力を強化していくことが重要な課題となっているといえる。特に、「より厳しさを増す」安全保障環境においてグレーゾーンにおける抑止力の実効性を高めていくためには、装備の「質と量」も充実させていくことが、2013 年防衛大綱では強調されている。

統合運用の観点からの能力評価と海上優勢・航空優勢重視

「質と量」を充実させるといっても、限られた防衛費の中で資源を有効に活用していくためには、明確かつ適切な方向性を具体的に設定する必要がある。そのために 2013 年防衛大綱で採用された具体的な方法論が、統合運用の観点からの能力評価である。

この結果、「南西地域の防衛態勢の強化を始め、各種事態における実効的な抑止及び対処を実現するための前提となる海上優勢及び航空優勢の確実な維持に向けた防衛力整備を優先することとし、幅広い後方支援基盤の確立に配意しつつ、機動展開能力の整備も重視する」との方向性

が示されることとなった。

動的防衛力から統合機動防衛力へ

2013 年防衛大綱において、2010 年策定の防衛大綱で掲げられた動的防衛力に代わる防衛力の基本概念として打ち出されたのが、統合機動防衛力である。これは、即応性、持続性、強靱性および接続性を特に重視しつつ、多様な活動を状況に臨機に即応して機動的に行い得る、より実効的な防衛力の構築を目指すものである。

これは、冷戦終結後自衛隊が一貫して追求してきた、防衛力の実効性の向上を通じた抑止・対処能力の強化のための取り組みの連続線上にあるが、2013 年防衛大綱で示された防衛力の姿は、対戦闘機戦能力や対潜水艦戦（ASW）能力を「冷戦型装備」と位置付け縮減を図った 2004 年策定の防衛大綱とも、中国の台頭によるパワーバランスの変化が意識されながらも、現在ほどは厳しい安全保障環境ではなかった 2010 年策定の防衛大綱とも違いがある。長らく続いた防衛費の削減傾向に終止符を打ち、防衛力の「質と量」を統合運用に基づく能力評価によって見いだされた方向性に基づいて、海上優勢・航空優勢を重視して防衛力を強化していくことを目指す、2013 年において見いだされた防衛力のあるべき姿なのである。

第2章 朝鮮半島 ——北朝鮮の経済・核「並進路線」と韓国の信頼外交の始動

経済発展と核開発の「並進路線」の展開

北朝鮮は、「核保有国」としての立場の既成事実化と経済改革を継続しつつ、張成沢国防委員会副委員長の粛清などを通じて金正恩国防委員会第1委員長の政権基盤を強化している。

3年目を迎える金正恩体制下の北朝鮮は、3回目の核実験後、経済発展と核開発を並行するという「並進路線」を掲げ、極めて初歩的である

が実質的な核ドクトリンともいうべき「自衛的核保有国の地位を一層強化することに関する法」を採択するとともに、停止していた核施設を再稼動させる動きを見せるなど、「核保有国」としての立場を引き続き既成事実化しようとしている。一方で、経済発展については、経済成長率などの指標は改善傾向を示しているものの、北朝鮮が切望している経済強国建設までの道のりが遠いことは明白である。

2013年12月の張成沢国防委員会副委員長の粛清により、金正恩国防委員会第1委員長は求心力を高め、唯一領導体制を確立しつつあるとみられる。張成沢国防委員会副委員長やその側近たちの粛清は、軍のみならず党においても金正恩世代への世代交代が進んだことを示している。他方で「並進路線」との関係で考えれば、経済重視派と見られていた張成沢国防委員会副委員長の死刑により、北朝鮮は今後軍事重視路線へ傾斜していくのではないかと懸念がもたれるが、この点はむしろ規定路線を強化する側面を持つと推測される。

北朝鮮の対外的対話路線の併用

北朝鮮は、3月から5月にかけて、「核保有国」としての立場を既成事実化する動きを進める中で、軍事攻撃を示唆する強硬な言辞を発出し続けるとともに軍事的な動きも見せることで緊張を高めていた。

しかし、中国が北朝鮮に対して高官による中朝関係の格下げを示唆する発言や対北朝鮮制裁強化のための国内措置などの圧力を行使し始めると、北朝鮮の強硬な態度に変化が見え始めた。5月後半には、崔竜海総政治局長が金正恩国防委員会第1委員長の特使として訪中して中国側に「対話の意向」を伝えたほか、6月には南北当局間の対話が開始され、9月に開城工業団地の操業が再開された。しかし、中国の北朝鮮に対する圧力は慎重かつ限定的であり、米中韓、および北朝鮮との間には、それぞれ認識と立場に違いが残存しているため、六者会合再開の見通しは引き続き不透明である。

G2 とアジア・パラドックス——朴槿惠大統領の外交

2013 年 2 月に発足した韓国・朴槿惠政権の外交・安全保障政策は、米韓同盟を基軸とし、中韓パートナーシップをこれまでになく重視する一方、日本に対してはもっぱら歴史問題で圧力をかけるものとなっている。その背景には、中国が米国と並び立つ超大国になったという認識、いわゆる G2 論があり、また韓国にとって日本の重要度が相対的に下がっていることがあろう。中国による「東シナ海防空識別区」設定などにもかかわらず、朴槿惠大統領は中韓関係がかつてなく緊密であるとの評価を示している。

キル・チェーンと韓国型ミサイル防衛

朴槿惠政権の国防政策は李明博前政権のそれを受け継ぐものである。北朝鮮の局地挑発や核・ミサイルに対して、米韓共同対処計画を深化させるとともに、韓国独自の打撃・防御能力を拡充しつつある。

北朝鮮の核兵器・ミサイルについては、それらを地上段階で打撃する「キル・チェーン」を構築中である。韓国軍はすでに弾道ミサイル、巡航ミサイル、全地球測位システム（GPS）誘導滑空爆弾など多様な打撃手段を持っているが、監視・偵察能力の充実が課題になっている。

韓国は北朝鮮との距離の近さを理由に、また、おそらくは中国に対する配慮もあり、米国主導のミサイル防衛（MD）への加入を断り、飛来する敵ミサイルを低高度で迎撃する韓国型ミサイル防衛（KAMD）システムを整備してきた。ただし韓国内には MD のような高高度での迎撃能力も備えるべきだという議論がある。

2015 年 12 月には、韓国戦闘部隊に対する戦時作戦統制権（OPCON）が韓米連合軍司令官（米陸軍大将）から韓国側に移管される予定になっているが、韓国政府は北朝鮮の核・ミサイル能力の向上を理由に移管の延期を求めており、米韓両国は 2014 年上半期中に結論を出す予定である。

第3章 中国——前途多難な習李体制

深刻な不安定要因を抱える中国

李克強國務院総理は総理就任後初の記者会見で、2020年まで国内総生産（GDP）の平均成長率7%を保持すると述べたが、中国の経済は2007年をピークに減速傾向に転じている。2012年に生産年齢人口が減少に転じ始めたことや、2008年以後の過度な投資の揺り戻しにより、中国は5%程度の成長を続ける時期に入りつつあるとみる研究者もいる。高度経済成長を続けることによって、国民の政治的自由を制限しつつも統治の正当性を確保してきた改革・開放開始以後の中国共産党にとって、李総理が打ち出した、開発よりも構造改革を優先するリコノミクスの推進は、現在の構造の下で既得権益を得ていた階層からの反発を買う恐れがあるだけでなく、「経済の失速」ととらえる国民が増えれば、社会の不安定要因になり得る。

不安定要因としては、ほかにも新疆ウイグル自治区で6月末に発生したウイグル族による連続暴動や、薄熙来・元重慶市党委書記や劉志軍元鉄道部長に代表される共産党幹部の腐敗が挙げられる。綱紀粛正の今後の焦点は、薄熙来を強く支持していた周永康・前中央政治局常務委員にまで司法の手が及ぶか否かである。中国では文革終結以後、党政治局常務委員の地位にあった人物は、失脚こそあれ逮捕された例はない。党政治局常務委員を経験した人物でも不正に手を染めれば司法の手によって裁かれるとの前例を作れるか否かは、「虎（大物）も蠅（小物）も叩く」と号した習近平政権の共産党政権生き残りを賭けた腐敗取り締まりへの意欲を探る目安になる。

核心的利益を重視する外交方針

7月に開催された、海洋強国の建設に関する政治局集団学習会議において、習近平共産党総書記は、「われわれは平和を愛し、平和発展の道を堅持するが、決して正当な権益を放棄することはできず、国家の核心

的利益を犠牲とすることはなおさらできない」と指摘したうえで、「各種の複雑な局面に対する準備をよく行い、海洋における権益擁護能力を高め、わが国の海洋権益を断固として守らなければならない」と言及した。習指導部の外交方針は、経済の発展に不可欠な安定した国際環境を国際社会との協力によって確保することを目指す「平和発展の道」を踏襲しつつも、中国にとっての「核心的利益」、とりわけ海洋における主権・領土問題や海洋権益をめぐる問題についての主張や行動を強化したものとなっている。

矛盾をはらむ「周辺外交」

海洋における主権や権益の擁護を重視する外交を展開している中国は、その結果として一部の周辺諸国との関係に軋轢を生んでいる。中国は東シナ海において、我が国固有の領土である尖閣諸島について独自の主張を行っており、南シナ海では南沙諸島や西沙諸島の領有権をめぐってフィリピンやベトナムといった東南アジア諸国との間で係争関係にある。中国はこうした問題に関して、力を背景にした強硬な対応を繰り返しており、周辺諸国の懸念は強まっている。

対外政策とリンクージした解放軍の部隊運用

近年、人民解放軍による演習の特徴の一つとして、中国共産党中央の対外政策方針に沿う形で各種訓練を実施し、中国本土や香港のメディアを通じて、そうした訓練内容を積極的に公開していることが指摘できる。2013年、人民解放軍は党中央の対日政策を念頭におき、いくつかの軍事演習を実施した。近年、中国海軍による西太平洋海域での演習は常態化しているが、2013年に入ってからこうした姿勢に変化はない。10月には北海艦隊、東海艦隊、南海艦隊の3艦隊が集結し、「機動5号」と称する大規模な演習が西太平洋で実施された。こうした演習の実施に際して、中国の国防部報道官やメディアは、沖縄本島と宮古島の間の海域が「国際水道」であり、中国海軍が西太平洋で演習を行うことは国際

法上問題ないと主張するとともに、日本による警戒監視活動を一方的に批判した。

国産を目指すもボトルネックを抱える輸送機開発

2013 年、中国人民解放軍は空軍、海軍を中心に装備の近代化を目指した。こうした装備の近代化に際して、中国はロシアからの技術移転を重視した。空軍については、2012 年 12 月、中国国防部報道官が、国産の Y-20 大型輸送機の開発が順調に進んでいると発言した。同機の外形はロシアや米国の輸送機の影響を大きく受けていると指摘され、ロシア製エンジンが搭載されているともいわれている。同機には最終的に国産エンジンが搭載されると中国紙は報じているものの、エンジン開発が中国のボトルネックであると指摘されている。

第 4 章 東南アジア——複雑化する南シナ海情勢

フィリピンと南シナ海情勢——中国との対立姿勢が鮮明に

南シナ海における中国の強硬姿勢に対するフィリピンの対応としては以下の 3 点が注目される。第 1 に、国連海洋法条約（UNCLOS）に規定される仲裁制度の活用に踏み切ったことである。国際海洋法裁判所は 2013 年 1 月に行われたフィリピンの申し立てを受理し仲裁委員会を設置、審理の時程と手続を定めた命令を出した。第 2 の対抗手段としてフィリピンは、米国との同盟関係に基づく軍事協力の強化を模索した。米比両国政府は共同演習とフィリピンにおける米軍のプレゼンス強化を目的として、米軍のローテーションによるプレゼンスの拡大に関する枠組み合意についての協議を開始した。第 3 にフィリピンは、日本との安全保障協力を強化した。両国は海上安全保障、人道支援・災害救援（HA/DR）、航空の安全に関する能力構築支援で合意したほか、日本政府はフィリピンに対して巡視艇 10 隻を政府開発援助（ODA）の枠組みで供与する意向を表明した。

ベトナムと南シナ海情勢——全方位「軍事」外交の追求

南シナ海の領有権をめぐり、ベトナムと中国の緊張も続いているが、ベトナムの対応はフィリピンとその様相を異にする。ベトナムは基本的に、東南アジア諸国連合（ASEAN）の枠組みによる多国間アプローチと、中国を含むあらゆる関係国と安定的な2国間関係を築く全方位外交を併用し、南シナ海問題へ対処しようとしている。ベトナムの全方位「軍事」外交の対象国は主として米、露、日、印、中であるが、2013年には特にロシアとの軍事協力強化が顕著であった。同年3月にセルゲイ・ショイグ露国防相が訪越した際、両国は、カムラン湾の整備開発をロシアが支援することで合意した。また11月にはキロ級潜水艦1号艦がベトナム側に引き渡されたほか、潜水艦乗員の訓練をロシアが支援している。ベトナムは米、日、印とも共同演習や戦略対話による関係強化を進めているほか、中国とは関係機関間のホットラインの設置や係争域外での海洋共同開発を軸にした関係の安定化を探っている。

ASEAN と南シナ海情勢——「行動規範」策定の一里塚

南シナ海問題への対処法としてASEANは長年、法的拘束力のある「行動規範」（COC）を中国との間で合意することを目指してきた。2013年9月にASEAN・中国間の実務者による公式協議が開催され、会合において両者は、COCの内容自体には触れず、COCに関する公式協議をより頻繁に開催すること、各国外相に対して同協議に関する定期報告を行うこと、賢人・専門家会合を設置することといった協議の手順と方法について合意に至った。10年越しのCOCをめぐる議論において、今回、公式協議の手順と方法で合意したことは進展と解釈可能であるが、実際の規範の策定と締結までには相当の時間を要するであろう。しかしCOCの実質的な協議が進まない状況下にあっても、緊張のエスカレーションを防止する取り組みは始まったといえる。9月の協議でASEANと中国は、今後、搜索救難活動を含め、南シナ海における事故に迅速に対応するためのホットラインの設置を話し合うことで合意した。同海域

における不測の事態に適切に対処し、情勢の不用意な悪化を防止するという危機管理の問題意識と、海洋上の搜索救難協力に関する重要性の認識を、ASEAN と中国が共有している点が注目される。

拡大 ASEAN 国防相会議の進展——進む制度化

2010 年に発足した拡大 ASEAN 国防相会議（ADMM プラス）の制度化が急速に進んでいる。同枠組みにおいて実質的な安全保障協力を推進する中核となる専門家会合（EWG）は、従来の HA/DR、海上安全保障、対テロ、防衛医学、平和維持活動（PKO）に加え、新たに地雷処理まで分野を拡大し、本会議ごとに ASEAN 加盟国と対話国からなる共同議長がローテーションされるという制度が固まりつつある。また 2013 年に EWG の 5 分野すべてにおいて共同演習が実施・計画されたことにより、今後は EWG にある非伝統的分野での共同演習の定例化も期待される。さらに ADMM プラス本会合の開催頻度が 3 年ごとから 2 年ごとに短縮されたことも、ADMM プラスの実質的な協力強化に寄与すると考えられる。

第5章 オーストラリア——超党派のアジア関与強化

アボット新政権の誕生と超党派のアジア関与

オーストラリアにとって 2013 年は同国の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の結果、ジュリア・ギラード氏からケビン・ラッド氏に首相が交代した。また、3 カ月後の 9 月に行われた総選挙の結果、ラッド首相率いる労働党は敗北し、トニー・アボット氏率いる保守連合へ政権が交代した。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安全保障政策全体には一貫性が保たれたと評価できる。なぜなら、労働党政権および保守連合政権とも、オーストラリアの安全保障およびグローバルな次元の双方の観点から「インド太平洋」地域が最も重要な地域として浮上しつつあるとの時代認識を共有してお

り、またそのような観点から両政権とも同地域に対するさまざまな関与を強化していくとの大方針において一致しているからである。その意味で、2013 年はオーストラリアのアジア関与強化が労働党と保守連合の「超党派コンセンサス」を享受していることが確認された年と評価することができるであろう。

事実、アボット氏率いる保守連合は、外交政策に関する選挙公約において「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、実際に新政権が発足すると首相や外相は外遊先としてアジア諸国を歴訪するなど、まずは有言実行の姿勢を見せている。もっとも、アジア関与強化という「超党派コンセンサス」の存在は、労働党と保守連合のアジア政策がまったく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労働党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、米国との同盟関係の更なる強化であるといえよう。この観点からアボット政権は、11 月に開催された米豪閣僚会議、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。

「2013 年国防白書」とインド太平洋における「国防関与」

ギラード労働党政権は5月に「2013 年国防白書」(以下、「2013 年白書」)を公表した。国防白書とはオーストラリアの国防政策をめぐる最重要の公開文書であり、1976 年の初策定以来今回が6度目の策定となる。上記のとおり、2013 年白書を策定した労働党政権は9月の総選挙に敗れてすでに政権の座を降りている。その意味で現在のオーストラリアの政策を理解するツールとして本白書の価値が低下してしまったことは事実であろう。実際、9月に発足したアボット新政権は、18カ月以内に新たな国防白書を策定する方針を打ち出している。他方で、次回白書の内容を分析・理解する際には、当然今回策定された2013 年白書との比較検討が必要不可欠な作業となるであろう。その意味で2013 年白書の検討

作業は、次の白書を分析するうえで重要な知的基礎を提供すると思われる。このような認識の下、2013 年白書に関して下記の 2 つの論点を中心に詳細な分析作業を行っている。

第 1 の論点は、「インド太平洋」概念に関するものである。今回の白書は、従来使用されていた「アジア太平洋」概念ではなく、インド洋から太平洋にいたる広い地域を指す「インド太平洋」概念を新たに導入した。

第 2 の論点は、今回の白書の目玉ともいえる「国防関与」政策強化の方針である。国防関与政策とは、各国との 2 国間・多国間における部隊間交流や国防当局間対話など豪軍の平時の活動全般を指す概念であり、2013 年白書は重要性の高まる「インド太平洋」地域において同政策を拡大させていく方針を明らかにした。

強化される米豪同盟

2013 年に米豪の同盟関係はいくつかの面で強化された。その一つは、2014 年以降ダーウィンにおける米海兵隊のローテーション展開をこれまでの 200 人規模から 1,100 人規模に拡大する方針の決定である。この準備作業の一貫として、米海兵隊を受け入れる施設の拡充や関連する訓練場の実地確認を目的とした大規模な訓練などが行われている。また、北部における米空軍のアクセス強化に関しても、ダーウィンおよびティンダル空軍基地の強化策が検討されるなど計画の具体化が進展している。このような米豪「戦力態勢イニシアティブ」の進展に加えて、2013 年に両国は武器貿易の円滑化を目的とした条約を発効させ、また、米軍の宇宙関連情報へのアクセスを容易にする取り決めを交わすなど、その同盟関係を着実に発展させることに成功している。

第6章 ロシア

——日露外務・防衛閣僚協議（「2+2」）の立ち上げ

プーチン大統領の統率力低下に伴う「手動統治」と国家統制

支持率の低下や側近の解任などウラジーミル・プーチン大統領の政治基盤は揺らぎつつあり、内政面では国民に向けた大衆迎合的な政策や、外交面では国内の保守勢力に配慮した大国主義的な対外姿勢が目立っている。汚職や経済格差が解消していないこと、民主化や経済成長が行き詰まっていることなどから、プーチン政権に対する閉塞感や潜在的な不満が国民の間で広まっている。閣僚らによる大統領令の不履行にみられるように、政権内部においてプーチン大統領の統率力の低下が見受けられる中、プーチン大統領が個別政策の立案や実施の細部にまで直接介入する「手動統治」や、デモや集会の規制強化、同性愛の宣伝禁止など国家統制の動きが強まっている。対外的には、ソチ冬季オリンピックなどの国際イベントや、ロシアが議長国となる2014年6月の主要国首脳会合（G8サミット）などを通じて、国際社会におけるロシアの影響力拡大を目指している。

北極における戦略リスクの高まりと軍事プレゼンスの強化

資源開発や北極海航路、安全保障の観点から、ロシアは戦略的に北極を重視しており、「2020年までのロシア連邦の北極圏発展と国家安全保障に関する戦略」を策定するとともに、国連に対して大陸棚延伸の再申請を予定している。北極における戦略リスクが高まっているとの認識から、北極軍集団の創設や空軍基地網の拡充など、北極圏における軍事プレゼンスを強化する動きがみられた。北極海航路で結ばれることにより、ロシアは北極と極東地域を戦略的に一体化された1つのシアター（戦域）とみなし始めており、これが両地域において海軍や国境警備隊を増強する動きに結びついている。ロシアは、オホーツク海が「中国船による北極海への抜け道」になることに反発しており、日本の北極評議会（AC）

へのオブザーバー入りを支持するなど、北極海やオホーツク海における日露協力に期待を示していると考えられる。

安全保障面で顕在化する対中懸念と第三国との戦略関係の強化

中国側から尖閣問題と北方領土問題において対日共闘を呼びかけられたが、ロシアはそれに応じず、日中関係に関しては中立的な立場を維持している。日本海で中露合同海軍演習「海上連携」が実施されたが、中露が軍事的に足並みを揃えて日米を牽制するという構図は一面的である。かつては政治的タブーであった潜在的な中国脅威論をロシアの軍事専門家が公言し、世論調査においても対中不信が増大するなど、安全保障面における対中懸念が顕在化しつつある。中露関係は「離婚なき便宜的結婚」と呼ばれるように、軍事同盟に発展することも、決定的に対立することも想定されないが、両国間の力関係の格差が広がっていることから、ロシアが中国のジュニアパートナーにならないためにも、ロシアはインド、日本、ベトナム、韓国など第三国との戦略的関係を強化して外交上のバランスを保つ必要に迫られている。

安全保障分野で強まるロシアの対日重視姿勢

中国との外交バランスを保つ観点から、安全保障分野におけるロシアの対日重視姿勢が強まった。2013年4月29日に実現した10年ぶりの日本の首相の公式訪露により、広範囲な安全保障問題に関してハイレベルの戦略協議を行う日露の「外務・防衛閣僚協議」（「2+2」）の立ち上げが合意され、その初会合が同年11月2日に東京で実施された。これは日露双方がお互いを戦略的パートナーとみなし始め、両国関係の戦略的レベルを大きく引き上げていくことを意味し、東アジア地域の戦略環境の変化を踏まえて日露が急接近しているとの印象を第三国に与えることになった。ロシア軍が極東地域で実施する最近の軍事演習には、かつてのような日本を念頭に置いた「対日レトリック」は少なくなっているが、対日重視というプーチン大統領の政治的意向が極東地域の部隊にま

で徹底されるかどうか、今後の日露間の防衛協力の拡充を図る上で焦点となるであろう。

ソ連解体後最大規模の極東地域における「抜き打ち検閲」

セルゲイ・ショイグ国防相就任後も、大規模動員型の師団編成から即応性が高い旅団中心の軍編成への移行など、プーチン大統領が進める軍改革の基本路線は継続されている。軍の指揮体制や装備の状態、兵士の充足状況や練度など、軍改革のさらなる改善を図る目的から、突然作戦行動を命じて部隊の即応態勢を検証する「抜き打ち検閲」がソ連解体後初めてロシア全土で実施された。極東地域を中心として7月に実施された抜き打ち検閲は、17の演習場において、兵力約16万人、戦車と装甲車5,000両以上、航空機130機以上が参加するというソ連解体後最大規模となった。同時期に、中国軍の艦艇5隻が宗谷海峡を通過して史上初めてオホーツク海に進出したことから、この抜き打ち検閲の実施が中国軍による北方海洋進出を牽制しているのではないかとの見方も浮上した。

第7章 米国——試されるアジア太平洋へのリバランス

2013会計年度強制削減の影響

2013年には、連邦予算を一律・自動的に削減するための仕組みである強制削減が発動され、国防省を含む連邦政府の活動を大きく混乱させた。軍の活動経費への影響が顕著であり、海軍艦艇の海外展開の中止や、飛行訓練や部隊訓練の中止などの影響がみられた。2014年にも強制削減が繰り返されることが懸念されたが、12月末に成立した「2013年超党派予算法」により、2014および2015会計年度につき、2011予算管理法で設けられた「国防」および「非国防」カテゴリーの「裁量経費」の上限が引き上げられ、その上限に予算額を合わせた「2014会計年度包括歳出法」が成立した。このことにより、2014会計年度において強制削減が行われることはなくなった。しかし、強制削減という形ではない

ものの、同法で認められた国防予算は大統領予算教書上の要求額を下回っており、厳しい予算制約下にあることに変わりはない。

「戦略的選択・管理見直し」と今後の米国の国防体制

2013年、さらなる国防予算削減のインパクトを分析し、これに対応するための削減オプションを検討するため、国防省は「戦略的選択・管理見直し」(SCMR)を実施した。SCMRでは「効率化」と「報酬削減による節減」を通じた国防予算削減を検討した上で、これだけで2011年予算管理法で定める国防予算削減を達成することは難しいとして、より踏み込んだ削減を検討した。そこでは、戦力規模と近代化プログラム(研究開発と装備調達)の2つをトレードオフの関係にとらえ、①戦力近代化を優先して規模を縮小するアプローチと、②近代化を遅らせても戦力規模を維持するアプローチ、の2つを軸に将来の戦力組成の在り方について検討を行った。

グローバルなコミットメントにおけるリバランス

オバマ政権は、中東情勢の緊迫化や財政の制約にもかかわらず、アジア太平洋リバランスとして打ち出された同地域への関与強化のための施策を進めている。「どこで紛争が起ころうとも、米国はこの重要な地域への永続的なコミットメントを深化させる」(スーザン・ライス大統領補佐官)、「アジア太平洋リバランスは世界の他の地域からの退却を意味しない」(チャック・ヘーゲル国防長官)という発言にも示されているように、同政権は、中東や欧州という他の地域でのコミットメントと並行して、アジア太平洋における①安定した安全保障環境の構築、②開放された透明性のある経済環境の構築、③自由な政治環境の構築を目指している。

地域諸国との関係強化に向けた取り組み

オバマ政権は、アジア太平洋リバランスの一環で、日本や韓国、オー

オーストラリアをはじめとする同盟国との関係強化に取り組むと同時に、ベトナム、インドネシアといった東南アジア諸国連合（ASEAN）諸国、さらにはインドとの協力関係も強めている。同盟国との関係では、特に日本や韓国、オーストラリアとの間で、2 国間枠組みに加え 3 国間枠組みにおける対話も定着しつつある。

競争的側面の管理を目指す対中政策

オバマ政権は、経済的にも軍事的にも存在感を増している中国との間で、生産的かつ建設的な関係の構築を継続して目指している。ただし、両国関係には利益を共有する協調的側面だけでなく、通商・経済問題や人権問題、シリア問題、南シナ海問題、人民解放軍の不透明な近代化問題などをめぐる対立的・競争的側面も存在している。特に近年では、海洋・宇宙・サイバー空間といった「グローバルコモンズ」における中国の活動に対する米国の懸念が強まっている。オバマ政権は、このような対立的・競争的側面を管理し将来的な衝突を回避することを目指して、中国との対話を重視している。

アジア太平洋におけるプレゼンス強化の動き

米国は、強制削減にもかかわらず、オーストラリアへの海兵隊のローテーション展開やシンガポールへの沿海域戦闘艦（LCS）の展開といった、アジア太平洋での海軍プレゼンスの強化など、アジア太平洋リバランスの一環として明らかにした施策を進めている。

第 8 章 アフガニスタンとその周辺地域——ISAF 撤退を見据えて

カルザイ政権とタリバン——問われる正統性

2001 年末に発足したカルザイ政権は、その統治において多くの問題を抱えてきた。国際社会からの承認と支援を受け国家建設をすすめてきた一方、汚職の蔓延、国内治安回復の遅れ、麻薬生産の蔓延、選挙の公

正性に対する疑念などが露呈し、内政運営の在り方や政権の統治能力について否定的な評価が多く、その統治の正統性にも疑念が呈されている。

カルザイ政権に対抗する勢力として、タリバンやその諸分派がパキスタン領内に拠点・避難地を置きながらアフガニスタンに進出し、その勢力を復調させている。欧米諸国の駐留軍およびそれに支えられたカルザイ政権は、原理主義的なイスラムを教条とするタリバンにとって排除されるべき存在である。タリバンはこのような外国勢力の介入に異を唱え、イスラムに基づく統治の実現を目指し武力闘争を続けている。その結果、アフガニスタン東部や南部で、タリバン制圧下の地域が拡大しているとみられる。また、タリバン側は民心掌握にも腐心しており、地方村落住民の中にはタリバンの活動を許容する人々が一定数いるとみられ、タリバンは凝集性の高い、非妥協的な集団としての評価が定着している。

国境を超えた過激勢力の跋扈

このほか、さまざまな過激主義勢力が、タリバンとは一線を画してユーラシア内陸部で活動している。アフガニスタン東部に拠点を持つハッカーニー・ネットワークは、パキスタン軍統合情報局（ISI）と強いつながりを持ち、2012年に米国により制裁対象であるテロ組織と認定されている。また、主としてパキスタン領内でテロ活動を行っているパキスタン・タリバン運動（TTP）は、「タリバン」を自称するものの、土着的勢力の連合体であり、自爆攻撃を多用する行動形態からみてタリバン本体とは異なる組織ととらえられ、米国によるパキスタン領内でのテロ掃討作戦における攻撃対象となっている。さらに、アフガニスタン領内では、チェチェン系やウズベク系の青年がアルカーイダやタリバンのもとで軍事教練を受け、トルクメニスタンやタジキスタンの国境付近に潜伏しているとの報道もある。

アフガニスタンの対外政策——米国からの自立化と近隣諸国との関係変化

欧米諸国は、アフガニスタンでの作戦の長期化と犠牲者の増大による

国民の厭戦ムードを踏まえ、2014 年末までの国際治安支援部隊（ISAF）の撤退を見据えた治安権限の移行を進めている。これを受けて、カルザイ政権も、米国・北大西洋条約機構（NATO）への極度の依存状態から脱し、インド、イラン、中国などユーラシア主要国との関係を発展させ、より多角的な対外関係を築こうとしている。

他方、アフガニスタンは、長い境界線を共有する隣国パキスタンとの間で、国境管理を含めた安全保障面での火種を抱えている。パキスタンは、米軍および ISAF 撤退後のアフガニスタンにおける治安に懐疑的であり、近年はこれまで以上に連邦直轄部族地域（FATA）をはじめとする対アフガニスタン国境地域でのテロ掃討や国境警備に力を傾注している。他方、カルザイ政権側は、自身が主導するタリバンとの和平交渉に向けて、ナワーズ・シャリフ首相に仲介を求めるなどパキスタンとの連携を進めていく姿勢も見られ、2 国間の信頼醸成の構築に向けた努力もなされている。

その一方で、タリバンとの和平交渉は、米国が非公式な交渉を含むさまざまな取り組みを模索したものの、本格的な交渉の開始は実現していない。ドーハに開設されたタリバン事務所が 2013 年夏に閉鎖されて以降、米国とタリバンの公的な 2 者交渉は中断状態にあり、表立った展開は見られない。

試練の 2014 年

ISAF 撤退後の米軍駐留は、アフガニスタンと米国との 2 国間安全保障協定によって規定される。2013 年 11 月 24 日、憲法制定のための国民大会議（ロヤ・ジルガ）はこの協定を承認したものの、ハーミド・カルザイ大統領は、新たな条件を提示し、協定への調印を拒んでいる。ISAF 撤退後の NATO による「遂行支援」も、この協定締結を前提としており、治安維持権限移譲のプロセス全体に停滞・見直しが生じることが懸念される。

2014 年 4 月 5 日にはカルザイ後の政権を選択する大統領選挙が控え

ている。2014 年以降、新政権がアフガニスタンの国家統合の主体であろうとする以上、国民からの信任を得た正統性をそなえた政府が樹立されるためには、平和的かつ民主的なプロセスによる選挙の実施が求められる。タリバンとの和解や、アフガニスタン国内の部族間・地域間の亀裂をいかに埋めるかなどの課題を抱えながら、アフガニスタンは試練の 2014 年を迎えることとなった。

第9章 シェール革命と国際安全保障環境

米国の技術革新を端緒とするシェールオイル・ガス開発の広範な含意

米国における継続的な技術開発によってシェール層からの石油・天然ガスの生産が可能となった。米国では、2000 年代後半からシェールオイル・ガスの商業生産が本格的に開始され、これまで減少傾向にあった原油・天然ガスの国内生産が一転して増加し、エネルギー自給率が改善されるとともに経済も活性化している。

米国発のこのようなシェールオイル・ガス開発が革命といわれる理由は、その影響が米国内にとどまらず、世界の石油・ガスの市場への供給量を増大させるほか、世界に広く分布するシェール層からの技術的回収可能資源量を大幅に拡大させることで、石油・ガス生産の持続性、輸入国の調達先の多角化あるいは自給率の改善、エネルギー価格の安定など多くの利益が期待される点にある。さらに、これらが相互に作用しつつ、さまざまな経路を通じて、国際関係にいたるまで広範な影響を及ぼす可能性も出てきたことも革命といわれる理由である。

シェール革命が国際安全保障環境に及ぼす影響

安全保障の観点からシェール革命に期待される効果としては、エネルギー供給の安定という狭義のエネルギー安全保障環境の改善に加え、輸入国の自給率の改善などを通じた特定の資源国によるエネルギーの政治利用の抑止という、広義の国際安全保障環境の安定化への寄与も挙げら

れる。

前者については、実際に世界の原油供給量に余力が生じることで、2011 年からのいわゆる「アラブの春」にともない懸念された国際原油価格の高騰が抑制できたと評価されている。他方、後者については、米国の中東原油への依存の縮小、石油輸出国機構（OPEC）の国際原油価格に対する支配力の低下、あるいはロシアによる欧州エネルギー市場における支配力の低下などさまざまな議論があるが、国際エネルギー市場の構造やそれぞれのエネルギー取引の詳細などに関する精密な分析評価がやや不足しており、議論先行の感は否めない。

シェール革命の進展をめぐる不確実性

現在、シェール革命の今後の動向を展望するうえで特に重要なシェールオイル・ガスの商業生産に係る条件が、積極的に研究されている。それらによれば、技術的な制約のほか、1 次エネルギー間の相対価格の変動、関連インフラ整備の所要および環境保全を含む各種の規制など多岐にわたり、しかも、これらの条件は相互に関連するため、シェールオイル・ガスの生産動向を精密に予測することは難しいという。

実際、革命の発祥地である米国のシェールガスでさえ、生産費用の変化や他の 1 次エネルギー源との相対価格の変化によって、その生産量は大きく変動しており、これまで単調に増加してきたわけではない。また、シェールオイル・ガスの域内生産が期待されている欧州では、環境への懸念のほか構造的な要因により、その展望は不透明であり、シェールオイル・ガス生産の米国以外への普及・拡大の見通しは不確実な状況である。

主要国・地域のシェール革命への対応

シェール革命の進展を左右するのは経済合理性に基づく商業生産に関する条件だけではない。国際政治経済のアクターである主要国・地域が、シェール革命の経済的利益以外の価値をいかに認識し、実際にどのような

に対応するかによっても、その方向性は左右される。シェール革命が国際安全保障環境に及ぼす影響を洞察するためには、主要国・地域の政策対応を正確に把握することが重要になってくる。

まず、米国では、国内のシェールオイル・ガス生産を自国のエネルギー安全保障を増進するための重要な手段と認識しており、国内生産の強化を主体とする能動的なエネルギー安全保障政策を展開している。その中で、急速に輸出余力を増している天然ガスの輸出をめぐる議論では、液化天然ガス（LNG）として積極的に輸出することで国際安全保障環境の改善に寄与するとともに自国の外交・安全保障上の利益も増進できるという考え方が示されている。さらに輸出が厳格に規制されている原油についても、シェールオイルの国内生産量の急増を背景に、輸出規制緩和の議論も始まった。

次に、ロシアと欧州のエネルギー需給関係について、一部では欧州はロシアに対し従属的な関係にあるといわれているが、実際には、ロシア側も欧州と安定的な相互依存関係を構築するために腐心してきたという歴史的な経緯がある。シェール革命に対しても、相互依存関係の安定化を基軸としつつ、調達先および輸出先の多角化をそれぞれが目指すなど、市場環境の変化への適応を漸進的に図っている。その中でロシアは、巨大なガス輸出市場として今後、供給国間での競争が予想される東アジアへの参入を急ぐ動きをみせている。

エネルギー需要の急増とともに輸入依存度が急上昇している中国は、シェールオイル・ガス生産技術を積極的に導入して国内生産を拡大することで輸入依存度を適切に管理し、自国のエネルギー安全保障環境の改善・強化を図ろうとしている状況が確認できる。