

# 序論

ウィリアム・タウ／吉崎知典

現在、日豪安全保障関係はアジア太平洋地域において最も制度化されている二国間関係の1つとなりつつある。2007年、日豪両国は里程標となる「安全保障協力に関する共同宣言」を採択し、その関係を「戦略的パートナーシップ」と位置づけた<sup>1</sup>。その5年後の2012年、日豪外務・防衛閣僚会議（いわゆる「2プラス2」）は「共通のビジョンと目標」を設定し、両国関係を「自然な戦略的パートナーシップ」と形容した。歴史的に見て、これまでの日豪両国の関係は貿易を軸とする経済関係が主であり、安全保障分野での協力は極めて限定的なものであったが、近年、にわかに加速するようになったのはなぜであろうか。また、地理的に隔絶した日豪両国の関係が、「自然な」戦略的パートナーシップと形容されるのはなぜであろうか。こうした問いに答えるため、ここではまず、日豪関係を国家・地域・グローバルという3つのレベルから俯瞰し、戦略的パートナーシップ構築の背景を探ることとする。

まず国家レベルで見れば、日豪両国は先進国として経済的に繁栄し、またこのことにより、高い技術力を保持している。両国は、アジア太平洋地域ではまだ数少ないOECD加盟国であり、基本的な価値観でも共通する部分が多い。両国は、政治分野では自由主義や民主主義、経済分野では市場経済システム、そして法の支配や人権尊重といった普遍的価値を共有している。こうした共通の価値と高い能力を基礎として、日豪両国は、国際社会における復興支援や人道援助にも積極的に関わっている。以上を総合すれば、両国は成熟し安定した民主主義国家として外交政策の構想でも重要な共通項があり、それゆえ、国際的なルールや規範に基づいた秩序を求める傾向にある。その結果、仮に両国間の利益の相違が生じても、それを実務的に処理することが可能となる。

---

<sup>1</sup> 以下、日豪協力に関する引用元については、本報告書の巻末資料を参照のこと。

## 2 ハブ・アンド・スポークを超えて

次に地域レベルで見れば、日豪両国はアジア太平洋地域の「外縁」ないし「周辺」に位置する海洋国家である。こうした地理的条件から、両国間に開かれた貿易通商関係を維持することが求められる。そこで、両国の中間に位置する東南アジアの地域的安定へ両国の政策当局の関心が向かうのは当然であろう。東南アジア地域では海賊、国際テロ、自然災害といった非伝統的な安全保障分野の課題が残るため、日豪両国は ASEAN 諸国の強靱性を高めるために能力構築支援を行いつつ、地域全体の安定化を指向する。これを安全保障分野で見れば、人道支援・災害救援 (HA / DR) での共同訓練や共同対処を推し進めることが合理的となるだろう。こうした非伝統的安全保障が一躍脚光を浴びようになった背景には、冷戦終結という地殻変動がある。こうした情勢変化も日豪による地域協力を影響を及ぼしていると言える。加えて、地域協力を進める上で、日豪両国は米国の直接関与を歓迎するという点でも利害は一致している。

そして最後にグローバルな安全保障についても、日豪協力の余地は大きい。上述のように、国際的なルールや規範を基礎とし、多国間協力を通じて秩序を形成し、維持するという方向性で両国は共通している。これは、国連 PKO や平和構築支援という分野での共同歩調を容易にしている。紛争処理のアプローチでは日豪のアプローチは相互補完的なものと位置づけることが可能である。まず、自衛隊の活動は、他国による武力行使と「一体化」することが認められていない。こうした武器使用権限をめぐる法的、政治的制約が依然として大きいため、自衛隊の活動は非戦闘地域での人道復興支援活動が中心となる。その結果、日本が手がける紛争処理では「人間の安全保障」という理念を基軸とした非軍事的手法が優先され、そのツールとして開発援助や文民主導の平和構築支援が前面に出る傾向にある。他方、豪州は米軍を含む多国籍軍と協力し、かなり烈度の高い軍事作戦にも参加している。例えば豪州国防軍は、イラク戦争では米英軍と共に軍事介入に踏み切り、アフガニスタンでも国際治安支援部隊 (ISAF) へ直接参加し、政情が不安定な南部地域に展開した。このように国際平和協力活動の分野では日豪のアプローチは対照的でさえあるが、実際には、こうした日豪の違ったアプローチを組み合わせる

ことによって平和構築支援を担当する場面が多い<sup>2</sup>。

以上、国家・地域・グローバルという3つのレベルで日豪関係を俯瞰したが、両国は民主主義的統治を支える規範的価値を共有している。これは、国際的なルールと規範に対する相互のコミットメントや、米国のアジア太平洋地域への関与の歓迎などに及ぶ。この意味で日豪は相互補完的な関係を築くための条件に恵まれている。これが「自然な戦略的パートナーシップ」と呼ばれる日豪関係の基礎となっている。

## 日豪安全保障協力の展開

こうした日豪両国の相互補完的な関係はどのように醸成されてきたのであろうか。本報告書に収録された論文の概要を紹介しつつ、具体的に見てみたい。まず第1部の「転換期の地域安全保障」では、中国の台頭や北朝鮮による挑発といった新たな展開が、アジア太平洋地域へどのような変化をもたらしているのかを考察した。日豪関係の文脈では、こうした新たな変化が両国に共通の基盤を提供したか、それとも、異なる情勢認識や対応を生んだのかが論点となる。まず、ジョン・リーによる論文「新たな地域の脅威と展望——オーストラリアの視点」は、地域的変化の要因として「中国の台頭」に焦点を合わせ、地域の不安定化が日豪協力を促進したと指摘する。中国台頭による不安定化の理由としては、①中国の圧倒的な規模と能力、②中国の地理的・歴史的 position、③米国に対抗する軍事的競争等が挙げられている。米国と同盟関係にある日豪両国が米オバマ政権の「アジア太平洋地域へのリバランス」を歓迎するのは自然であり、その底流には将来的脅威に備える「ヘッジ戦略」があると論じる。

続く、神谷万丈による論文「中国・北朝鮮・ナショナリズム・地域秩序」も、「中国が、急速に増大する国力を使って、既存の自由で開かれたルール基盤の国際秩序に挑

---

<sup>2</sup> 例えば、1990年代のカンボジアPKOでは、国連PKOの司令官は豪州の軍人が、そして国連暫定統治機構(UNTAC)のトップは日本の文民が担当した。またイラクでも、人道復興支援を自衛隊が担当し、治安維持面で豪州側の支援を得る、という相互補完的な関係が生まれている。

#### 4 ハブ・アンド・スポークを超えて

戦する可能性があるかどうか」を問うている。神谷は、米中の GDP がまもなく逆転する可能性を認めつつ、そのみでは総合的な米中間のバランスの逆転につながるとは判断できないとし、むしろ技術革新や軍事力（特にハイテク通常兵器）の面で米国の優位性は揺らいでいないと論じる。これと同時に同論文は、地域の不安定化要因として北朝鮮による核開発を挙げている。北朝鮮にとって核開発とは、軍事的安全の強化、外交交渉力の確保、国内での正統性確保といった政治目的を追求するための手段として不可欠と見なされている。そのため平壤による路線変更を実現するのは困難と、悲観的な見通しを提示している。

東京で開催された第1回の共同研究のワークショップを通じて、日豪両国の研究者の情勢認識の差は、中国に関するものよりも、北朝鮮に関するものの方が顕著であったと言える。その理由は、①北朝鮮が北東アジア地域に限定した問題と見なされること、②北朝鮮の脅威が軍事的な性格を強く帯びていること、この2点に求められるであろう。

こうした地域情勢全般を展望した上で、第2部の「海洋安全保障」では、海洋という日豪共通の領域（ドメイン）をめぐる両国の立場を分析した。ユアン・グレアムによる論文「海洋安全保障と能力構築」が指摘するように、米国にとっての海洋安全保障という視点から見れば、日豪両国には顕著な「対称性」が存在する。この根本的な現実には米国の政策当局者から認識されている。西太平洋の北半分には日本が位置し、南半分にはオーストラリアが位置しており、こうした日豪の対称性が米国の海洋戦略に地理的な広がりをもたらしている。加えて、中間に位置する南シナ海の安全確保は、日豪両国にとって自然と利益が重なる分野となる。通商の視点からも、オーストラリアは日本に液化天然ガス、石炭、そしてボーキサイト等を輸出しており、インドネシアの島嶼や南シナ海の通商ルート確保に日豪共通の国益が認められる。

続いて、増田雅之の論文「中国の海洋戦略と海上法執行機関」は、中国の安全保障戦略が従来のような経済発展重視のものから、地政学をより意識した強国戦略へと移行するプロセスを描いている。同論文によれば、従来中国は明確な海洋戦略を提示してこなかったが、近年になり国家レベルでの取り組みが強化されてい

る。とくに、2012年の中国共産党第18回全国代表大会で「海洋強国の建設」との戦略方針が提起された後、最高指導部の中から海上法執行機関の統合の必要性が強調され、2013年6月には国家海洋局が再編された。これと並行して、海軍と法執行機関との間で相互運用性の向上も国家の優先課題として強調されるようになった。

日豪関係の文脈で見れば、こうした中国の変化は2つの点で注目されるだろう。第1に、エネルギーや貿易分野における対外依存率の向上により、中国は海洋権益の擁護をより遠方で行うよう変化していることである。第2に、こうした活動範囲の拡大がこれまでの地域秩序にどのような影響を及ぼしてきたかということである。歴史が示すとおり、艦船の大型化や航続距離の延伸によって、周辺国との関係に影響を及ぼす事例が多くある。自国の権益確保の目的からなされる能力向上は、「安全保障のディレンマ」を表面化させやすい。しかし、国内における体制の強化が危機管理能力の向上につながる形で行われるのであれば、偶発的な事態の発生する可能性を低減させることができるかもしれない。

以上の議論を踏まえつつ第3部は日豪防衛協力の変容を扱っており、日豪協力がすでに「是非」をめぐる問題ではなく、「方法」をめぐる問題となっていることが浮き彫りとなる。アンドリュー・デイビスによる論文「将来の日豪防衛協力への道」は、対象分野の「敏感性(sensitivity)」を基準として、二国間の安保協力の課題を多角的に検討している<sup>3</sup>。すなわち、敏感性が低い分野(人道支援・災害救援、海賊や対テロ対策、サイバー防衛)や、敏感性が中程度の分野(軍事演習、装備・技術開発の協力)では、比較的容易に日豪協力への途は開かれると予想される。他方、情報収集面での協力、米国の作戦構想への共同対応、サイバー戦争や電子攻撃など非対称能力への対応といった敏感性が高い分野での連携については、現状では課題も少なくない。同論文の白眉は、この難度の高い分野での協力を正面に据えて議論した点であろう。例えば、米国が提示する「エアシーバトル」構想への対応、潜水艦の改修を含む日本との装備技術協力、サイバーに関する机上演

---

<sup>3</sup> 同じ筆者による豪州国防政策の分析として、次も参照。「21世紀のオーストラリアの防衛力管理」、防衛省防衛研究所編『防衛力の戦略的マネジメント』(2013年10月)133～148ページ。

習といった将来的課題も検討されており、日豪協力の牽引役は豪州であると印象づける内容になっている。

石原雄介による論文「アジア太平洋における日豪防衛協力」は、2007年の共同宣言以降の展開を詳細に描いている。主な論点としては、政策対話の定例化、部隊の共同訓練（対潜戦、対水上戦、戦術運動、通信等）、法的基盤の整備（物品役務相互提供協定と情報保護協定）、そしてこれらの二国間協力に対する国内の政治的支持の強化が網羅されており、日豪協力の制度化プロセスを知ることができる。こうした両国の提携は、オバマ政権が提示した「アジア太平洋地域へのリバランス」という方針にも合致し、日米豪三国枠組みをさらに強化するよう作用したことも注目される。また同論文は、日豪両国の対中認識の面で差があるかどうか、いわゆる「チャイナギャップ論」も吟味しているが、そこでは、日豪の相違点よりも共通点が強調されている。すなわち、国際的ルールが遵守されることを通じて地域的な緊張緩和を追求する点と、アジア太平洋における米国の関与を歓迎する点において、日豪共通の利益が存すると見る。

## まとめ——日豪防衛協力の将来

以上、日豪両国が「自然な戦略的パートナーシップ」を築きつつあるプロセスを素描してきたが、最後に、日豪防衛協力の現状と課題を評価してみたい。ここでは共同研究ワークショップで提示された「4つのI」を参照基準とする。すなわち、①実施(implementation)、②統合(integration)、③国際主義(internationalism)、そして、④革新性(innovation)の4つの基準である。

第1の「実施」とは、日豪間の政策対話や協定で定められた協力の合意事項をどの程度まで実行しているかを評価するものである。前述のように、2007年の「安全保障協力に関する共同宣言」は日豪協力の分水嶺となる戦略文書であり、それにより明確な枠組みが確立した。同文書では、協力分野が具体的に例示され、協力実施への途が開かれたが、それは「非伝統的安全保障」と呼ばれる課題が中心となっていた。すなわち、(i) 国際的犯罪への法執行、(ii) 国境の安全、(iii) テ

口対策、(iv) 軍縮並びに大量破壊兵器等の拡散対抗、(v) 平和活動、(vi) 戦略的評価に関する情報交換、(vii) 海上及び航空の安全確保、(viii) 人道支援・災害救援、(ix) 感染症への緊急事態対応であった。例示された9分野は、日豪両国がASEAN 地域フォーラム (ARF) や拡散安全保障イニシアティブ (PSI) のような多国間枠組みの機会を利用してすでに検討してきたものであり、内容そのものは新規のものではない。ここで重要なのは、両国が協議 (talk) という枠を越えて、具体的活動 (action) へ結びつけてゆく機能重視のアプローチが意識された点であろう。事実、日豪間で物品役務交換協定や情報保護協定が締結される運びとなり、2012年には「2 プラス 2」レベルでグローバルな安保問題や日豪協力の課題について議論されている。そして、以下に見るように、統合や相互運用性という面でのトラック1の実務協力が進み、トラック2を先行している観がある。

第2の「統合」とは、両国の活動が共通の政策目標に沿って行われることを指す。軍事・安全保障の分野では、両国の軍事組織が相互運用性 (interoperability) を確保することも統合を確保する上で重要となる。この分野では近年、着実に進展していると言えるだろう。「自然な戦略的パートナー」である日豪両国は、アジア太平洋及び世界の長期の平和、安定及び繁栄の確保という戦略目標を共有すると謳う関係にまで進展しているといえるかもしれない。

こうした戦略目標の一致は、これまでの様々な活動を通じて徐々に醸成されてきたものである。例えば、東チモール紛争後の復興支援、イラクにおける自衛隊と豪国防軍との役割分担、パキスタン地震そして東日本大震災後における人道支援・災害救援での協力といった具体的な行動を通じて、日豪間にパートナーシップが育まれてきた。こうした日豪間の高いレベルの統合を象徴するのが、相互運用性であろう。2012年の「共通のビジョンと目標」では、相互運用性を向上させるべき分野として「海上安保、PKO、人道支援・災害救援、退避活動」が明記され、陸海空での定期的演習等を実施し、戦略・運用・戦術レベルでの情報交換も謳われた。こうした実務レベルでの協力は明らかに拡大しており、この趨勢は恒久的なものとなっていると言えよう。

第3の「国際主義」とは、日豪安全保障協力が単なる二国間交流に留まらず、

## 8 ハブ・アンド・スポークを超えて

より広域の安保協力と連動することを意味する。共同研究のワークショップでは、①米国を含む3国間の防衛関係、②アジア太平洋地域における二国間安全保障協力強化、という視点から検討が加えられた。①の日米豪協力については、2012年9月の文書でも、「米豪防衛相会談、日米豪安保・防衛協定会合、軍種毎の対話を通じ、日豪米の強固・定期的・実地的な協力」を重視とすることが強調され、防衛組織間の相互運用性の強化や、三国間演習の実施、そして、米国との二国間演習へのオブザーバーの相互交換も謳われ、すでに実施段階を迎えている。次に、②アジア太平洋地域における二国間の防衛関係強化については、サイバーや海洋安保に着目しつつ、東南アジア諸国や太平洋地域での防衛能力構築が提示された。日豪がこの分野における自然な「有志」であるとの認識は、参加者に共有されていたと評することができる。

最後に4番目の「革新性」とは日豪安全保障協力それ自体が自律的なダイナミズムを持っているかを問うものである。従来、アジア太平洋地域においては、米国のプレゼンスを中軸（ハブ）とし、米国との同盟関係（スポーク）を網の目のようにめぐらせる「ハブ・アンド・スポーク」が安保システムとして長年、運営されてきた。この枠組みの中でアメリカは、スポーク同志の連携強化を支援する方針を打ち出しており、日豪協力もこの文脈で語られる傾向があった。換言すれば、日豪協力とは、このハブ・アンド・スポークの下位システムとして位置づけられてきた。近年、活性化しつつある日豪協力が、こうした歴史的経緯の中で、真に革新的な関係となるにはどのような取り組みが必要であろうか。

既述の通り、日豪の安全保障協力は最近までテロ対策や大量破壊兵器の不拡散、人道支援・災害救援等の非伝統的安全保障問題を主な対象としてきた。近年ではこれに加え、戦術・技量の向上を目的とした共同訓練や、サイバー安保、技術協力といった分野にも拡大している。こうした感性の高い分野で提携を模索することは、両国間の関係をより革新的なものとするであろう。つまり、日豪関係は、これまでの緩やかな協力関係を越え、より公式な連携を模索する段階を迎えつつあるのかもしれない。ハブ・アンド・スポークという従来の枠組みをどこまで超克できるのか——これを検討することは2010年代の残りの期間、そしてそれ以降の日



豪安全保障協力を分析し、促進することに関心をもつ者にとっての課題となるであろう。