

国際共同研究シリーズ 12

グローバル安全保障のためのパートナー —日英防衛・安全保障関係の新たな方向—

ジョナサン・アイル、鶴岡路人、エドワード・シュワーク編



国際共同研究シリーズ 12

グローバル安全保障のための パートナー

——日英防衛・安全保障関係の新たな方向——

ジョナサン・アイル、鶴岡路人、エドワード・シュワーク編

防衛省防衛研究所

まえがき

英国と日本は、政治、安全保障、防衛分野における二国間協力の強化を模索している。両国はまさに自然なパートナーである。あるいは、安倍晋三首相の言葉を借りれば、日英関係は基本的な価値観とリベラルな国際秩序の堅持への利害を共有しているという意味において、「『ア・プリオリ』のパートナーシップ¹」ということになる。両国関係を強化するものとして、日英は2012年6月に防衛協力に関する覚書に署名し、2013年7月には防衛装備協力と情報保護についての協定を締結した。続いて2015年1月には、ロンドンで第1回の2+2（外務・防衛）閣僚会合が行われた。また、2013年秋に台風ハイエンがフィリピンを襲った際には、日本の海上自衛隊と英国海軍が協力して災害救援にあたった。様々なレベルでの実務協力と対話が積み重ねられている。

このような背景のもと、日英両国の安全保障・防衛に関する代表的な研究機関である英国王立防衛安全保障研究所（Royal United Services Institute for Defence and Security Studies: RUSI、ロンドン）と防衛省防衛研究所（東京）は、2014年前半に日英協力に関する共同研究プロジェクトを開始した。本報告書はその成果であり、英語版は *Partners for Global Security: New Directions for the UK-Japan Defence and Security Relationship*, Whitehall Report, 3-15 として RUSI から2015年8月にすでに刊行されている²。この共同研究は、訪問研究員の相互派遣を含む両研究所間の長年のパートナーシップによって可能となった。2012年6月に両国の防衛当局間で署名された防衛協力覚書において、RUSIと防衛研究所の間のさらなる研究協力の推進が言及されたことから、両研究所間の関係は一層促進されることになった。

¹ 「安倍晋三日本国総理大臣基調講演」笹川平和財団・RUSI 共催日英安全保障協力会議、東京（2013年9月30日）。<http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/statement/2013/0930uk.html> アクセス日：2015年9月9日。

² 以下のRUSIサイトから報告書全文がダウンロード可能。なお、原稿は日本側担当分を含めて全て英語で作成されたため、日本語版はその翻訳。日本語に翻訳するにあたって、追加の説明が不可欠な箇所について、最小限度の加筆・修正がなされている他、『防衛白書』やその他政府文書のような日本語版と英語版が存在する資料が引用されている場合に、今回の日本語訳にあたっては、脚注に記載するものを日本語版に変更するなどの修正が行われている。<<https://www.rusi.org/publications/whitehallreports/ref:O55C9ECB2A41C8/>>

本報告書の主な目的は、今日の日英防衛・安全保障関係の大枠を提示し、さらなる二国間協力を実現できる分野について考察することである。さらに具体的に言えば、一方においては主に英国の読者に対し、英国との関係において、日本の外交・安全保障・防衛政策の新たな展開、および日英協力の展望について、日本人専門家の分析を提示することを目的としている。同時に、日本の読者に対し、日本とアジアに関する英国の利害と、日英協力の展望についての英国の専門家による分析を提示する。日英政府間の相互交流と協力が進展する一方で、直接の関係者や一部の専門家を除いて、協力関係の現状については、あまり知られていない状況が続いている。本報告書は、現場で進む協力の実態と進まない理解の間で広がりつつあるギャップを埋めることにより、日英関係に関する議論を前進させるための知的基盤を築くことを目指している。

ジョナサン・アイル（RUSI）による序章では、日英両国の安全保障アジェンダにおける重要項目——中国、ロシア、米国、先端防衛技術など——を概観し、例えば中国への対応をめぐる違いへの対処のあり方など、両国が取り組むべき課題を提言する。

佐竹知彦（防衛研究所）による第1章は、日本の安全保障・防衛態勢における最近の展開を検証し、自己拘束的措置の緩和、対欧州を含む安全保障パートナーシップの多角化、価値志向という3つの特徴を指摘する。

エドワード・シュワーク（RUSI）による第2章では、視点を英国に移し、アジア太平洋における英国の安全保障政策について、防衛関与の役割を含めて概観する。ここでは、英国はアジア太平洋地域各国との外交・安全保障関係の強化に努めているものの、各国との関係が深まるにつれて、同地域の政治的紛争に関して中立を保つことが難しくなるだろうと論じられる。

ピーター・ロバーツ（RUSI）による第3章では、問題をさらに深く掘り下げ、欧州と太平洋地域の海洋安全保障へのアプローチの違いを検証する。また、航行の自由など、海洋ガバナンスに関する国際的な規範・規制という極めて重要な問題も取り上げる。さらに、中国の強硬姿勢の高まりを踏まえ、米国の役割と、英国、日本、インド、オーストラリアの4カ国間協力の可能性にも焦点を当てる。

第4章では鶴岡路人（防衛研究所）が、アジア太平洋およびその他の地域における日本の新たな——かつ急速に拡大しつつある——防衛外交を検証する。日英協力はこうした活動を通じて強化できるとの観点から、共同演習も含めた自衛隊と英国軍の相互運用性向上の重要性を特に強調する。

神宮司覚（防衛研究所）による第5章では、アジアの地域的文脈を超え、アフリカの平和と安定のための日英協力について考察し、アフリカに対する両国のアプローチの類似点と相違点を指摘する。結論として、アフリカにおける治安部門改革と工兵に関する能力構築支援の分野での二国間協力の強化が示される。

続く第6章では、トレバー・テイラー（RUSI）が日英防衛装備協力の展望を検証する。テイラーはこの分野における潜在性を認めながらも、協力をさらに進めるうえで両国が対処すべき実質的な課題を指摘する。

最後に、鶴岡路人（防衛研究所）による終章では、それまでの各章での議論を踏まえ、大枠としての日英協力の行方を規定する要素を検討する。具体的には、日英間の相互の期待と認識をどのように調整してゆくことができるか、そして、互いがそれぞれの地域において最良のパートナーであり続けることができるかが鍵であり、課題となる。

もともと、本報告書で取り上げた諸問題は網羅的なものではない。インテリジェンス、サイバーセキュリティ、宇宙に関する協力など、詳しく扱うことができなかったテーマも少なくない。これらについては将来的な研究課題としたい。

本プロジェクトの実施にあたってお世話になった日英両国のすべての方々と機関に感謝を申し上げる。なお、本報告書に表明された見解は執筆者個人のものであり、それぞれが所属するいかなる機関の見解を代表するものではないことを申し添えたい。

ジョナサン・アイル、鶴岡路人、エドワード・シュワーク
編者

2015年9月 ロンドン／東京にて

序章

日本と英国——戦略的関係のためのアジェンダ

ジョナサン・アイル *

英国と日本の戦略的関係を考える際、我々は常套句や固定観念に陥りやすい。両国ともに島国であり、君主制である。そして、やや翳りが見え始めたかつての大国であり、国民国家としての長い歴史があり、ルールに基づく自由貿易と紛争解決のシステムの堅持に利害を有する主要な貿易国であり、民主主義国家である。そして言うまでもなく、どちらの国も車道は左側通行である。

こうした常套句は、必ずしも総じて肯定的なものばかりではない。フランスの哲学者ソルマン（Guy Sorman）は最近発表した論文のなかで、フランス人特有の英国に対するドライで洒落っ気のある眼差しを向け、日本人と英国人の共通の宿命として「ごく狭い海で隔てられた偉大な大陸に対する嫌悪感の蔓延」と、「孤立主義への誘惑」に屈しやすい不変の性質を挙げている¹。この視点から見ると、日本と英国が開放的な社会の代表であり、グローバル化における主たるクリエイターであり重要なステークホルダーであるという主張はまがいものに過ぎない、ということになろう。実は両国はともに概して内向きなままで、それぞれの独自の文化が直面する難題にばかり囚われているのである。どちらの国も、社会的分離か国境管理の強化によって移民の流入を防ごうとしており、グローバル化の圧力が増すほど、日英両国の社会は明らかに防御的になっている。さらに、歴史に縛られがちな点でも両国は共通している。日本ではこれが昨今の江戸時代へのノスタルジアとして現れているのに対し、英国における同様な過去への郷愁は、大英帝国が旧植民地に与えたとされる有益な影響についての、右派による議論の増大から、スコットランドなど国内各地の（地域）ナショナリズムまで、様々な形や色合いをとって現れている。このいわば「後ろ向き」な風潮が日

* Jonathan Eyal：英国王立防衛安全保障研究所（RUSI）国際部長、*RUSI Newsbrief* 編集長。旧ワルシャワ条約諸国の軍事費に関する著書や、共産主義時代のバルカン諸国における軍事関係に関する研究を発表している。

¹ Guy Sorman, "Islands of Isolation," *Project Syndicate*, July 17, 2012.

本の若者の外国語学習への拒否感につながっていると言われており、英国でも似たような傾向がみられ、外国語を学ぶ人は減少の一途をたどっている。

この種の固定観念や大雑把な一般論の例に漏れず、以上のような言説が一抹の真実を含むことは確かである——ただし、いずれの場合もあくまで「一抹」でしかなく、その周囲を多くの無知が取り巻いている。本報告書がそうした無知を取り払う一助となることを願いたい。

共通の脅威はあるのか？

現在、日本の領土と主権は広範囲の脅威にさらされている。日本の領土を越える弾道ミサイルの試験発射を含む北朝鮮政府の異様な行動は、安全保障上の継続的な脅威となっている。ロシアの極東地域での軍事活動も活発化しており、特に千島列島をめぐる未解決の歴史問題と長引く日露間の領有権争いを考えれば、同じく懸念要因となる可能性がある。とはいえ、最大の挑戦となっているのは、中国の軍事的台頭と、東シナ海・南シナ海における同国の好戦的態度の増長である。中国による尖閣諸島周辺の海空域への侵入は2012年以降急増しており、偶発的衝突のリスクが高まっている。

理屈のうえでは、英国が自らの地域において直面する課題はこれよりも小さい。欧州大陸は経済・財政面の混乱はあるにせよ、大方の基準に照らせば引き続き安定と繁栄を享受している。北大西洋条約機構（NATO）と欧州連合（EU）が大陸の安定を確保しているのに加え、欧州諸国の圧倒的多数の間に領土紛争は存在しない。バルカン諸国間でいくつかの紛争がくすぶり続けてはいるものの、欧州全体の安定を脅かすようなものではない。しかし、その欧州にも暗雲が立ち込めつつある。第一に、このところ欧州の現状に挑戦する姿勢を見せているロシアの問題がある。また、既存国家の分裂の危険もあり、このことがさまざまな問題を生んでいる。さらに、EUやNATOなど欧州における既存の枠組みの内部制度、一貫性、存続可能性をめぐる重要な諸問題も生じている。

一見したところでは、日英両国が直面する安全保障上の脅威に共通点はほとんど見当たらない。しかし、もう少し慎重に見れば、以下のように少なからぬ共通の安全

保障課題が浮かび上がってくる。

- ロシアが欧州・アジア双方にまたがる大国であることを踏まえれば、ロシアと欧州諸国との対立はアジアにも波紋を広げる。したがって、ロシアへの対応は日英を結びつける課題の1つである。
- 中国の台頭は欧州には影響しないという主張は誤りである。実際には、世界における欧州の地位や国際貿易、ひいては英国と欧州全体の繁栄を維持する国際秩序を支えるルールに多大な影響がおよぶ。日英両国の地理的位置だけを考えても、中国による挑戦をより強く感じるのが英国より日本であることは明らかである。しかし、中国が主導するアジアインフラ投資銀行（AIIB）への参加をめぐる昨今の議論が示すとおり、日本が英国の中国への対応の仕方に利害を有するのと同様に、英国もまた日本の中国への対応の仕方に本来的に利害を有する。
- 日本と英国は、深刻度を増している中東および東南アジアの一部における国際テロや宗教的原理主義の打倒に直接的な利害を有する。両国とも中東や北アフリカで市民の犠牲者を出していることを考えれば、事態の重要性は明らかであろう。
- 核不拡散という課題は、アジアにおける日本にとっても、欧州と地中海地域における英国にとっても同様に重要である。
- とともに中規模国ながら多大な安全保障課題に直面する日英両国は、戦略態勢を支える効果的な手段として先端技術に頼っている。したがって、新たな軍事技術の開発における協力は理に適うだけでなく、両者にとってコスト削減にもつながりうるために重要である。
- 日英両国は米国と密接な——しかも特有の——関係を有している。両国とも米国を自国の安全保障の基盤とみなしており、どちらもグローバルな問題に対する米国の姿勢への友好的な批判者としての役割を有する。このため両国は、米国による各々の地域への継続的な関与を確保しつつ、米国とのより適切な責任分担を促進しなければならない立場にある。
- 国際連合の枠組みや、その他の協力の枠組みで実施される平和構築、平和維持活動における能力構築、多国間主義、法の支配の推進は両国にとって利益となり、優先度の高い課題である。

- 民主主義、法の支配、人権といった理念は、中身のないスローガンではない。両国間の安全保障協力は、世界各地の新しく脆弱な民主主義国の強化に資するとともに、中国が推進する権威主義的開発モデルに代わる実行可能で強力な選択肢があることを想起させる役目を果たすと考えられる。

本報告書における議論の底流にあるのは、日本は外交・安全保障の対外関係ネットワークを一層多角化するうえで英国を必要とし、一方英国は技術面のパートナーとして、またグローバルな公益のガバナンスを推進する同盟国としても日本を必要としているとの認識である。さらに両国は、今日のグローバル秩序を支える諸原則が、主としてロシアや中国のような勢力に起因する安全保障上の挑戦によって損なわれつつある今、これらの原則を堅持するために互いをこれまで以上に必要としているのである。

協力の機会をつかむ

日英両国政府はこれまで様々な方法で、安全保障への取り組みを強化する意思を示してきた。なかでも最もわかりやすいのは、防衛支出の増額である。この面での支出拡大の意思は、おそらく英国より日本の方が大きいだろう。それでも、英国では2010年に始まった緊縮財政期の防衛予算の度重なる削減を受け、これ以上はほぼ削減のしょうがなくなったとの認識がある。

また、両国政府は、協力が可能な主要技術を特定することにより、双方の能力向上を図る必要性についても意見が一致している。その好例の1つは、英仏等による合弁のミサイル開発・製造会社 MBDA がその他の欧州企業とともに主導する「ミーティア (Meteor)」ミサイル開発プロジェクトを通じ、戦闘機用ミサイル技術を共同開発することに日英が合意したことである。これは共同技術協力の格好の「試験的」ケースであるだけでなく、日本の自主的な武器輸出禁止の撤廃へ向けた動きの先陣を切るものでもある。また、両国には共通の調達目標があることも指摘に値する。どちらも空中早期警戒監視能力の開発と、次世代戦闘機 F-35 の調達、無人航空機（偵察用ドローン）の開発・調達に強い関心を持っている。さらに、安全保障パートナーシップの多角化にも共通の利益を有している。これは、米国の衰退といわれる現象に対して日英が対応策をとりようとしているからではなく、防衛調達・開発の選択肢を多

角化することは、防衛市場の競争性を維持して調達コストを抑えるために、どの国にとっても理に適うからである。この点に関しては、日本が近年米国との中核的同盟関係の範囲を超えて防衛産業・技術協力の対象の多角化を図っていることと、英国が欧州各国の企業やグローバルな防衛生産パートナーシップにまで調達の幅を広げていることは、軌を一にした動きといえる。

それ以外にも、両国が追求できる明確かつ賢明で、問題なく実現可能な目標がいくつかある。これらの目標については本報告書の各章で検討するが、大まかにまとめれば以下のとおりである。

1. 構想より行動を。日英両国は、安全保障協力のための組織や仕組みを新たに確立する必要はない。両国の現首相——どちらも今後何年かは政権にとどまる現実的な見通しがある——の間には非常に良好な人間関係があるのに加え、2 + 2（外務・防衛）閣僚会合が開催され、防衛協力のための各種の協定や覚書がすでに締結されていることを考えれば、あらゆるニーズに対応可能である。
2. 現実的であること。日本の政府高官の一部は、英国に対して東アジアでの海上プレゼンスの拡大や、中国の軍事的・政治的強硬姿勢へのより強い対応を望んでいるが、英国政府が近い将来にそのような取り組みを検討することはおそらくありえないであろう。したがって必要なのは、両国が互いへの期待値を調整することである。英国は、英国政府が関心を持つすべての防衛装備協力の案件を日本が承認することを期待できないし、日本は英国がアジアの軍事同盟において積極的な役割を担うことを期待できない。
3. 中国への対応をめぐる違いに対処すること。両国は、中国がグローバル大国の地位に台頭することに伴う危険性が存在すること自体については共通の見解を持っているものの、中国への対応の仕方について意見を異にしていることは明白な事実である。これらの違いについては包み隠そうとするのではなく、違いを認めた上でうまく対処することが必要である。
4. 防衛装備の共同開発・共同生産のプロジェクトの推進において、革新的な取り組みを目指すこと。これは、2013年に合意された日英間の「防衛装備品等の共同開発等に係る枠組み」の枠内で行うのが望ましい。

5. 新たな協力分野を模索すること。例えば、対テロ活動の共同訓練、英国が豊富な経験を有する海外展開における兵站対策に関する情報の共有、さらに、情報収集・分析の分野におけるよりよい手法の推進などが考えられよう。日本のインテリジェンス部門の改革はセンシティブな問題であり、これを実施できるのは日本政府だけだが、それでもなお英国には、必要に応じていつでも支援できる態勢が望まれる。特に、インテリジェンスの選別、分析、内閣への提供を補佐する合同情報委員会（JIC）組織の設置に関する支援が考えられる。このような組織は日本の憲法モデルに適しており、日本からも常に一定の関心が寄せられている。

日英両国は、これまで常に一貫した関係を保ってきたわけではない。しかしながら、19世紀の明治維新の時代以来、両国は互いの敵国であった時期より同盟国であった時期の方が長かった。今後、両国の一層密接な結びつきが望まれるのは疑いない。この種のあらゆる関係がそうであるように、良いときも悪いときもあり、また、挫折することあれば好機を逃すこともあるだろう。それでも、関係強化に取り組む価値はある。少なくともこの点については、日英間で完全な意見の一致がある。

第 1 章

安倍政権下の日本の防衛・戦略態勢

佐竹 知彦 *

2012 年 12 月の政権復帰以降、安倍晋三首相は「国家安全保障会議」の設立と初の「国家安全保障戦略」の採択、安全保障に関する機密情報の保護を目的とした「特定秘密保護法」の施行、防衛装備品および技術の移転に関する新たな原則の承認、集団的自衛権の行使を容認した閣議決定、そして集団的自衛権を含む自衛隊の活動範囲の拡大に向けた「平和安全法制」関連法案の国会への提出等、安全保障に関する新たな施策を次々と打ち出し、日本の安全保障政策の基盤の整備や拡充に努めている。

安倍内閣はまた、「日米防衛協力のための指針」（ガイドライン）を見直し、日米同盟の強化を図ると共に、地域および域外諸国との防衛関係の強化も進めている。更には防衛費を 3 年連続増額し、自衛隊の戦力と統合の強化を図っている。2015 年度の防衛費は 4.9 兆円を超えたが、これは前年比 2%増であり、絶対額としては戦後最大となった。

以上のような変化を念頭に、本章では安倍政権の安全保障政策について、「自己拘束的な政策の緩和」、「対外安全保障協力の多角化」、「価値重視」という 3 つの観点から分析する。これら 3 つの特徴は、いずれも冷戦終結後に日本政府が追求してきた安全保障政策の延長線上に位置づけることが可能である。もっとも、安倍政権は自由主義的な国際秩序の構築とその維持に向けてより大きな役割を果たすことを目的に、これらの動きをかつてない速度で進めようとしているのである。

* 佐竹知彦：防衛省防衛研究所主任研究官。2010 年豪州国立大学（ANU）より博士号（PhD）取得。2013 年から 1 年間防衛省防衛政策局国際政策課に勤務。2015 年より ANU クロフォード公共政策大学院客員研究員。日本の対外安全保障関係、特に日米豪の安全保障協力が専門。

自己拘束的な政策の緩和

安倍政権における最も特徴的な政策のひとつが、(その多くは冷戦期において確立された)安全保障に関する自己拘束的な政策の緩和である。その1つの例として、2014年7月の閣議決定によりその行使が一部容認された、集団的自衛権をめぐる憲法解釈の変更が挙げられる。国連憲章第7章51条は、集団的自衛権を加盟国に共通する固有の権利として認めている。ところが、日本は集団的自衛権の行使について、日本国憲法第9条で認められた「自衛のための必要最小限の武力行使」を超えたものであるとして、それを容認してこなかった。日本はその武力の行使について、自国に対する直接的な攻撃が発生した場合にのみ可能であるという厳しい制限を課してきた。

とはいえ、冷戦終結以降、日米同盟の枠内における自衛隊の役割と任務は徐々に拡大してきた。例えば、1997年のガイドライン改定により、「周辺事態」における非戦闘地域での米軍に対する自衛隊の「後方地域支援」が認められた。「周辺事態」とは、日本の領域に対する直接的な攻撃ではなく、そのまま放置すれば日本の平和と安全に重要な影響を及ぼす事態のことを指す¹。また2001年に9・11テロ事件が発生すると、当時の小泉内閣は米国主導の「不朽の自由作戦」における補給支援活動のため、インド洋に海上自衛隊の艦艇を派遣した。インド洋における補給支援活動は、憲法第9条において禁止されている海外での「武力行使との一体化」には該当しないとして、日本政府はこれを正当化した²。

集団的自衛権の行使容認は、このように冷戦後の日米同盟の枠内において自衛隊の役割が徐々にではあれ拡大してきたことの延長線上に位置づけることができる。これにより、日本は自国と「密接な関係にある」国が武力攻撃された場合においても、

¹ 外務省「日米防衛協力のための指針」(1997年9月23日) <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/kyoryoku.html#1>> アクセス日: 2015年6月23日。

² 日本政府は自衛の目的以外での海外での武力行使を容認していないため、国際的な平和支援活動等において、武力行使の一体化とみなされる恐れのある活動は避ける必要がある。2014年7月の閣議決定では、原則的にはこの姿勢が維持されたものの、他国が「現に戦闘を行っている現場」ではない場所で実施する補給や輸送活動は、「武力行使との一体化」には該当しないという見方を初めて明らかにした。閣議決定「国の存立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備について」(2014年7月1日)を参照。 <<http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/pdf/anpohosei.pdf>> アクセス日: 2015年6月23日。

武力を行使することが初めて可能となった³。その結果、例えば自衛隊は公海上で第三国の攻撃を受けた米国の艦艇を防護したり、紛争中の機雷除去活動に参加したりすることが可能となるかもしれない。もっとも、このような活動は「わが国の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険がある」ことに加え、「これを排除し、わが国の存立を全うし、国民を守るために他に適当な手段がない」場合に限られている⁴。さらにそこにおける武力の行使も、「必要最小限度」に留めることが求められている⁵。

これらの条件を考慮に入れた場合、(集団的自衛権の行使に関する地理的な制約は存在しないとはいえ) 集団的自衛権の行使により自衛隊が日本の領域から遠く離れた地域での紛争に直接関わるという状況は極めて考えにくい。さらにグリーン(Michael Green)とホーナン(Jeffrey Hornung)が指摘するように、たとえ日本周辺地域においても、「日米同盟における自衛隊の主な役割は、後方支援の他、ミサイル防衛や対潜水艦作戦等の防衛的任務にとどまる」ことになるであろう⁶。もちろん、集団的自衛権の行使容認により、日本政府は米軍艦隊への燃料補給といった特定の任務が「武力行使の一体化」に該当しないということを、これまでのように膨大な時間と労力を費やして説明する必要はなくなるかもしれない。その意味において、パイル(Kenneth Pyle)の指摘するように、集団的自衛権の行使容認は「重要ではあるが、(冷戦終焉以降、段階的に進められてきた)日本の安全保障政策の見直しにおける最新の変化」に過ぎない⁷。それにより、確かに自衛隊は米軍をはじめとする諸外国の軍隊と、より迅速且つシームレスに協力することが可能になるであろう。だからと言って、自衛隊と米軍との関係が根本的に変化するわけではなく、ましてや自衛隊の役割や任務、能力が大幅に変化するわけでもないのである。

自己拘束的な政策の緩和のもう1つの例として、2014年4月1日に発表された「防衛装備移転三原則」が挙げられる。三原則とは、「移転を禁止する場合の明確化」、

³ 同上。

⁴ 同上。

⁵ 同上。

⁶ Michael Green and Jeffrey W Hornung, "Ten Myths About Japan's Collective Self-Defense Change," *The Diplomat*, July 10, 2014.

⁷ Kenneth B Pyle, "The Sea Change in Japanese Foreign Policy," *NBR Analysis Brief*, June 17, 2014, <<http://nbr.org/publications/element.aspx?id=747>>, accessed June 23, 2015.

「移転を認め得る場合の限定並びに厳格審査及び情報公開」、そして「目的外使用及び第三国移転に係る適正管理の確保」である。旧三原則（武器輸出三原則及び関連政策指針）が日本の武器輸出を輸出先に関わらず事実上禁じてきたのに対し、新三原則は、輸出により平和貢献と国際協力を積極的に推進できる場合、または日本の安全保障に資する場合であれば、政府が防衛装備を海外に移転することを認めている。

もともと、以前の武器輸出三原則の下でも、日本は「例外化措置」として幾度となく防衛関連装備の輸出や海外への持ち出しを行ってきた。そうした例外化措置の回数は、冷戦終結後、日本が国際平和維持活動や人道支援活動に積極的に参加するようになったことで、さらに増加することになった⁸。こうした実態を踏まえ、2011年12月には、当時の民主党政権が例外規定の適用に関する包括的な基準を発表し、平和貢献や国際協力に伴う案件、または日本の安全保障に資する防衛装備の国際共同開発および生産に関する案件を一括して三原則の「例外」とすることを発表した⁹。

ところが、新基準の発表後においても、F-35 戦闘機の製造に伴う国際的な後方支援システムへの国内企業の参画や、自衛隊による他の国連南スーダン派遣団への弾薬の提供等、新たに例外規定の設定を余儀なくされる局面が続いた¹⁰。その結果、自民党政権は2014年4月に新三原則を策定し、防衛装備品および技術の移転に関する基準をより明確に設定するための、総合的な政策指針を確立するに至ったのである。このように、新原則の策定は、（実際には過去の日本政府が幾度となく行ってきた）防衛装備品および技術の移転に関する、より包括的かつ体系的なルール作りという意味合いを持っている。それにより、確かに日本の防衛装備品の海外移転は促進されることになるであろうが、同時に「例外化措置」に依らない厳格な「基準」を設けたことで、国際紛争を助長するような移転や、第三国に対する移転といった行為は、より厳しく制限されることになったのである。

⁸ 例えば1984年から2011年までに、日本は武器輸出三原則の「例外」として、18回にわたり防衛関連装備を海外へ提供したり輸送したりしている。

⁹ 日本政府「『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」（2011年12月27日）。<http://japan.kantei.go.jp/noda/topics/201112/20111227DANWA_e.pdf> アクセス日：2015年6月23日。

¹⁰ 防衛省『日本の防衛 ― 平成26年版防衛白書』（防衛省、2014年）、329頁。

さらに安倍政権は、2015年2月に日本の新たな「開発協力大綱」を発表した¹¹。過去の政府開発援助（ODA）大綱では、日本の開発協力が「非軍事目的」に限定されるという原則を維持していたが、開発協力大綱においては「相手国の軍または軍籍を有する者」に対し、ODAを含む開発協力が初めて可能になった¹²。その背景には、感染症への対応や紛争後の復旧復興、人道支援、災害救助等において、軍が果たす役割が増大してきたという事情がある。実際、日本は過去においても外国軍が運営する民間人向けの病院の修復等、外国軍に対し非軍事目的でのODAを実施している。したがって、武器輸出に関する新たな原則と同様、開発協力大綱も日本の開発協力政策を根本的に変更するものではない。むしろ日本が地域秩序や国際秩序の構築に向け、これまで以上の大きな貢献が求められる中で、「非軍事目的」という大原則を踏まえつつも、そうした事態に対応するための新たな政策の基準を設定しているに過ぎないのである。

対外安全保障協力の多角化

安倍政権は「地球儀を俯瞰する外交」の名の下に、米国との伝統的な同盟関係に加え、周辺諸国や世界各国の友好国との安全保障協力を拡大している¹³。それらのなかで同政権が特に重視しているのが、オーストラリアとインドとの協力関係である。

2014年7月には、安倍首相とオーストラリアのアボット（Tony Abbott）首相が、両国の安全保障における協力関係を「特別な戦略的パートナーシップ」に強化することで合意、既に強固な二国間の安全保障および防衛協力が、新たな段階へと引き上げられた¹⁴。このイニシアティブの下、安倍政権はオーストラリアの次世代潜水艦調達計画に対する日本の協力の可能性を模索している他、自衛隊とオーストラリア国防軍との「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きを相互

¹¹ 閣議決定「開発協力大綱について」（2015年2月10日）。<www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/files/000071278.pdf> アクセス日：2015年6月23日。

¹² 同上。

¹³ 外務省『外交青書2014』（外務省、2014年）、第2章。

¹⁴ 外務省「安倍総理とアボット首相共同声明——21世紀のための特別な戦略的パートナーシップ」（2014年7月9日）。<www.mofa.go.jp/mofaj/files/000044775.pdf> アクセス日：2015年6月23日。

に改善する」協定の作成に向けて交渉を進めている¹⁵。

一方、インドに関しては、2014年1月に「日印戦略的グローバル・パートナーシップの強化」に関する共同声明を発表し、日本の国家安全保障局長とインドの国家安全保障担当顧問の定期協議の開始を含む日印安全保障協力関係の強化を約束した¹⁶。同年7月には、海上自衛隊が米印二国間海上合同軍事演習「マラバール」に5年ぶりの参加を果たした。また、インドのモディ（Narendra Modi）首相が2014年8月から9月にかけて初来日した際、両国首脳は日印間で包括的な安全保障および防衛協力を深める意向を確認し、二国間海上合同軍事演習の定期実施を含む「防衛協力・交流に関する覚書」の署名を歓迎した¹⁷。同時に、両首脳は日インドの戦略的協力パートナーシップを「特別戦略的グローバル・パートナーシップ」に引き上げることで合意した¹⁸。

安倍首相はまた、2013年にASEAN諸国のすべてを歴訪するなど、東南アジア諸国連合（ASEAN）との関係を重視している。日・ASEAN友好協力40周年を記念して2013年12月に開催された日・ASEAN首脳会議では、国際法の「普遍的な原則」の尊重を通じて「平和志向の価値」を強化し、対話と協議並びに力による威嚇または力の行使の放棄等を通じ、平和的な手段により紛争を解決することを双方が確認した¹⁹。共同声明では、双方が「この問題その他の非伝統的安全保障課題について議論するために防衛担当大臣を含む日本とASEANの非公式な会合」を主催すると約束した。これは、2014年11月にミャンマーで開催された「日・ASEAN防衛担当大臣ラウンドテーブル」により実現している²⁰。

¹⁵ 同上。

¹⁶ 外務省「共同声明——日インド戦略的グローバル・パートナーシップの強化」（2014年1月25日）。<www.mofa.go.jp/mofaj/files/000025063.pdf>、アクセス日：2015年6月23日。

¹⁷ 防衛省「日本国防衛省とインド共和国国防省との間の防衛協力及び交流に関する覚書」（2014年9月1日）。<www.mod.go.jp/j/approach/exchange/nikoku/asia/india/pdf/india03.pdf>アクセス日：2015年6月23日。

¹⁸ 外務省「日インド特別戦略的グローバル・パートナーシップのための東京宣言」（2014年9月1日）。<www.mofa.go.jp/mofaj/files/000050478.pdf>アクセス日：2015年6月23日。

¹⁹ 外務省「日ASEAN特別首脳会議共同声明～手を携え、地域と世界の課題に挑む～」(2013年12月14日)。<www.mofa.go.jp/mofaj/files/000022450.pdf>アクセス日：2015年6月23日。

²⁰ *Japan Defense Focus*, “Special Feature: Japan–ASEAN Defense Ministerial Roundtable Meeting” (No. 59, December 2014), <<http://www.mod.go.jp/e/jdf/no59/specialfeature.html>>, accessed June 23, 2015.

さらに、安倍政権は欧州各国のパートナー、特に英国、フランス、北大西洋条約機構(NATO)との安全保障協力も強化している。2014年5月の日英首脳会談では、2+2(外務・防衛)閣僚会合の開催、物品役務相互提供協定の締結交渉の開始、自衛隊と英国軍の共同訓練の強化について合意した²¹。その後、フランスとの第1回2+2閣僚会合からちょうど1年後の2015年1月に、ロンドンで初の2+2閣僚会合が開催された。NATOについては、ラスムセン(Anders Fogh Rasmussen) NATO事務総長が来日した2013年4月に、「日本・北大西洋条約機構(NATO)共同政治宣言」が発表された²²。安倍首相は、2014年5月に北大西洋理事会(NAC)で演説を行い、その中でNATOを「信頼できる必然のパートナー」と呼び、日本とNATO間におけるハイレベル対話の強化、防衛交流の促進、国際平和と安定を強化することを目的とする実務的な協力の促進を盛り込んだ「日 NATO 国別パートナーシップ協力計画(IPCP)」を発表した²³。

以上の安全保障パートナーシップの拡大において、防衛装備品および技術協力は重要な役割を果たしている。例えば、オーストラリアとは同国の次世代潜水艦調達計画に対する協力の基盤となる「防衛装備品及び技術の移転に関する協定」を2014年7月に締結した。同年1月には、インドとの間で防衛装備品および技術協力を促進する実務者協議が立ち上げられ、日本製US-2水陸両用飛行艇のインドへの売却に向けた交渉も引き続き行われている。またASEANとの装備品および技術協力についても、2014年2月に開催された第5回「日ASEAN諸国防衛当局次官級会合」で初めて議題となるなど、その可能性について協議が進められている²⁴。さらに、英国とも武器および武器技術の相互移転に関する協定を締結し、フランスとの間では、

²¹ 外務省「日英首脳会談(概要)」(2014年5月1日)。<http://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/we/gb/page18_000286.html> アクセス日: 2015年6月23日。

²² NATO, "Joint Political Declaration between Japan and the North Atlantic Treaty Organisation," April 13, 2014, <http://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_99562.htm?selectedLocale=fr>, accessed June 23, 2015.

²³ NATO, "Individual Partnership and Cooperation Programme between Japan and NATO," May 6, 2014, <http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2014_05/20140507_140507-IPCP_Japan.pdf>, accessed June 23, 2015.

²⁴ 防衛省「第5回日ASEAN防衛当局次官級会合 議長サマリー」(2014年2月18日)。<http://www.mod.go.jp/j/approach/exchange/dialogue/asia_tokyoseminar/pdf/summary05_e.pdf> アクセス日: 2015年6月23日。

防衛装備品および輸出管理分野での協力に向けた協議を行う委員会が設立された²⁵。

もっとも、日本の安全保障パートナーシップの多角化は、必ずしも最近の現象というわけではない。日本と周辺諸国および世界各国のパートナーとの安全保障協力は、冷戦終結後、特に2000年代以降において、民主党政権時代（2009年7月～2012年12月）を含む歴代政権の下、徐々に拡大されてきたものである²⁶。防衛装備品および技術に関する二国間協力も、安倍政権になってから突如として始まったわけではない。実際、この分野（共同開発を含む）でのオーストラリア、インド、英国等との協力体制の推進は、民主党政権時代に決定されたのである。安倍政権は、そうした潮流を引き継ぎ、強化しているに過ぎない。

同時に重要な点は、安倍政権が隣国の中国との関係において、東シナ海や二国間の歴史を巡る緊張状態の継続から対中「ヘッジ」戦略を強化しつつも、（第一次安倍内閣時の2006年10月に合意された）「戦略的互惠関係」を継続的に追求しているということである。日本側の継続的な関与政策の結果、2014年11月に北京で開催されたアジア太平洋経済協力（APEC）首脳会議の会期中、およそ2年半ぶりとなる日中首脳会談が実現し、両国の防衛当局間の「海上連絡メカニズム」構築に向けた交渉が再開した。中国との積極的な防衛・安全保障交流を通じた信頼醸成の促進は、冷戦終結以降、日本が対外安全保障関係の多角化を図る上で一貫して最優先課題の1つであり、それは現在の安倍政権においても継続しているのである。

価値重視

安倍政権は民主主義、人権、法の支配といった普遍的価値を強調し、日本と志を共にする民主主義国家との協力体制を強化している。安倍政権における「価値

²⁵ 外務省「日英間の防衛装備品等の共同開発等に係る枠組み及び情報保護協定の署名」（2013年7月4日）。<<https://www.gov.uk/government/publications/ukjapan-agreement-concerning-transfer-of-arms-and-military-technology>> アクセス日：2015年6月23日。外務省「日仏外務・防衛閣僚会合実施後の共同発表」（2014年1月10日）。<http://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/we/fr/page18_000163.html> アクセス日：2015年6月23日。

²⁶ Ryo Sahashi, "Security Partnerships in Japan's Asia Strategy: Creating Order, Building Capacity and Sharing Burden," *Asie. Visions*, No. 61, IFRI, Center for Asian Studies, February 2013, p. 5.

重視」の源流は、2006年11月の第一次安倍内閣において、麻生太郎外務大臣（当時）が表明した「自由と繁栄の弧」構想に求めることができる。同演説において、麻生外相は日本がユーラシア大陸の外縁に沿って「自由と繁栄の弧」を構築しようとする諸国の安定と繁栄を支援することを表明した。麻生外相はまた、日本が歴史的に普遍的価値を重んじてきた点についても言及し、「そういう普遍的価値を重んじる点にかけては、（日本は）もはや老舗の部類に入る」と述べた²⁷。谷口智彦が指摘するように、戦後日本外交において日本の政治指導者が自国をこの分野における「真の先駆者」として位置づけたのは、これが初めてのことであった²⁸。

もっとも、麻生外務大臣（当時）自身が演説の中で述べているように、価値を重視した外交そのものは「新機軸でも何でもなく」、「16、17年前から日本外交が少しずつ、しかし地道に積み重ねてきた実績に、位置づけを与え、呼び名をつけようとしているに過ぎ」なかった²⁹。例えば、1992年に発表された日本の「ODA 大綱」は、援助の実施における「4原則」の1つとして「開発途上国における民主化の促進、市場指向型経済導入の努力並びに基本的人権及び自由の保障状況に十分注意を払う」ことを定めていた³⁰。更に1996年には、外務省が「民主的発展のためのパートナーシップ（PDD）」を発表し、適切な制度、機関、人材の確保を支援することで、開発途上国における民主的発展と人権の擁護・促進を支援する方向性を明確に示した³¹。同方針に基づき、日本はアジアのみならず、東欧やアフリカの国々に対しても、選挙支援、国内における法の支配の確立に向けた協力、市民社会の強化、女性の政治参加の拡大等に向けた協力を行ってきた。

²⁷ 外務省「『自由と繁栄の弧』をつくる：拓がる日本外交の地平 外務大臣麻生太郎 日本国際問題研究所セミナー講演」（2006年11月30日）。<http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/18/easo_1130.html> アクセス日：2015年6月23日。

²⁸ Tomohiko Taniguchi, "Beyond 'The Arc of Freedom and Prosperity': Debating Universal Values in Japanese Grand Strategy," *Asia Paper Series*, German Marshall Fund of the United States, October 2010, p. 1, <<http://www.gmfus.org/publications/beyond-arc-freedom-and-prosperity-debating-universal-values-japanese-grand-strategy#sthash.6IVGUpkl.dpuf>>, accessed June 23, 2015.

²⁹ 外務省「『自由と繁栄の弧』をつくる」。

³⁰ 外務省「政府開発援助大綱」（1992年6月30日閣議決定）。<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/hakusyo/04_hakusho/ODA2004/html/honpen/hp203020000.htm> アクセス日：2015年6月23日。

³¹ 外務省「民主的発展のためのパートナーシップ」。<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/pdd/>> アクセス日：2015年6月23日。

要するに、冷戦終結直後から、日本は国際秩序の構築に対する積極的な関与の強化という観点から、普遍的価値に基づく外交を継続的に重視してきたのである。安倍政権下における「自由と繁栄の弧」構想は、新たな戦略的方向付けを行うというより、この点に関する日本の取り組みを正当化し、より体系的に説明したに過ぎなかった。にもかかわらず、麻生・安倍両氏の「ナショナリスト」や「タカ派」というイメージから、「自由と繁栄の弧」構想は、日本の対外政策が対中「封じ込め」に舵を切っているという批判を一部で受けることとなった³²。「自由と繁栄の弧」の対象諸国が中国を取り囲むように位置していることは、こうした批判を高めることとなった。そのため、第二次（および第三次）安倍政権では、前述のように能力のある有志民主主義国家との関係強化を図る上で、「自由と繁栄の弧」という表現を使用していない。

だが、「自由と繁栄の弧」構想とその関連資料を精読すれば、この構想が第二次大戦後の日本の平和主義的外交路線を重視し、人間の安全保障に対する重要性を強調し、軍事的手段を用いない、非軍事的手法に特化した価値の推進を強調するという意味できわめて「リベラル」な視点で構成されていることがわかる。同構想はさらに、日本の目的は価値の発展の支援であり、そうした価値観を「押し付ける」ことではない点を強調することで、途上国の文化的多様性を尊重することを主張している³³。「自由と繁栄の弧」構想はまた、能力のある既存の民主主義国家と日本との協力体制を重視する一方で、新興の民主主義国家や、ベトナムやラオスなどの非民主主義国家の自立的発展に対しても、日本が持続的に支援することを強調している。

そうした価値観外交の「リベラル」な側面は、2015年2月の新たな開発協力大綱においても受け継がれている。開発協力大綱は、「我が国は自由、民主主義、基本的人権の尊重、法の支配といった普遍的価値の共有や平和で安定し、安全な社会の実現のための支援を行う」と主張し、これまで以上に価値を重視している³⁴。「自由と繁栄の弧」構想と同様、開発協力大綱では人間の安全保障の推進と、「自助努力支援と日本の経験と知見を踏まえた対話・協働による自立的発展に対する協

³² 例えば、Katsuyuki Yakushiji, "Charting a New Foreign-Policy Strategy: Progress and Pitfalls," Tokyo Foundation, 30 January 2012, <<http://www.tokyofoundation.org/en/topics/politics-in-perspective/new-foreign-policy-strategy>>, accessed June 23, 2015.

³³ 外務省『外交青書 2007』（外務省、2007年）、2-3頁等を参照。

³⁴ 閣議決定「開発協力大綱について」。

力」に向けた日本の取り組みが強調されている³⁵。さらに前述のとおり、日本の開発協力は人道支援や災害救助活動など、「非軍事目的」のみに厳しく制限されている。こうした観点から見れば、「自由と繁栄の弧」構想が発表された2006年以降、あるいは冷戦終結後から一貫して、価値重視の協力に対する日本の基本的理念は変わっていないことは明らかであろう。安倍政権は、自由主義的な国際秩序の構築に向け、日本が非軍事的手段を用いてこれまで以上に積極的な役割を果たせるよう、リベラルな価値観外交を引き継ぎ、強化しているのである。

結論

本章では自己拘束的な政策の緩和、対外安全保障協力の多角化、価値重視という3つの観点から、安倍政権による日本の安全保障政策の活性化について議論してきた。本章でも述べた通り、この3点は必ずしも安倍政権固有の特性ではない。冷戦終結以降、日本は自民党、民主党両政権下で徐々に自己拘束的な安全保障政策を緩和し、対外安全保障政策を多角化し、価値重視の外交を推進してきた。この意味で、近年の日本における安全保障政策の活性化は、過去の政策の抜本的な方向転換というよりは、冷戦終結以降の段階的な変化の延長線上にあると解釈することができる。

もっとも、安倍政権がこれらの取り組みをさらに加速させることで、自由主義的な価値観に基づく国際秩序の維持に対する日本の貢献を、これまで以上に強化させようとしていることもまた事実である。実際、安倍政権下で様々な安全保障政策が変更されたが、これらは2期以上続く内閣としてはおそらく戦後最速のスピードで行われている。安倍政権が国内において確固たる政治基盤を維持する限り、またアジア太平洋地域の安全保障環境の変化に伴い、周辺地域および世界各地の防衛と安全保障の確保に向けた日本のより大きな役割が求められる限り、こうした傾向は今後も続くものと思われる。

³⁵ 同上。

第2章

アジア太平洋地域における英国の安全保障政策

エドワード・シュワーク*

英国自身がその形成に寄与し、またそれによって安全と繁栄を得てきたルールに基づく戦後秩序は、アジア太平洋地域の経済的、政治的台頭により挑戦を受けており、またそれを守るための英国の能力も低下しつつある。望ましい結果を達成するための外交力、あるいはアジア地域で軍事作戦を行う能力の相対的欠如のため、英国は、自ら影響力を行使できる強固な二国間関係のネットワーク構築を優先してきた。そして、アジアにおける根深い政治的紛争からは距離を置くように努めてきた。こうした姿勢は、英国が同地域におけるプレゼンスを再構築し、その関与を促進する持続的メカニズムを確立しようとする場合、短中期的には賢明であるかもしれない。しかしながら、互いに敵対する国々との関係がそれぞれ深化し、そして、英国のより実質的な役割に対する期待が増大するにつれて、英国が、アジアの各種の紛争や対立のなかで中立性を維持することは困難になるであろう。

主要および二次的考慮事項

近年の英国の外交政策においては、世界情勢の運営に関する国際機関におけるプレゼンスの増大、新興国および伝統的大国との関係強化、および外交政策を駆使した景気後退後の経済回復の実現が目指されている。アジア太平洋地域に関してスワイア (Hugo Swire) 外務閣外大臣は、英国の戦略を、通商関係の強化、市場アクセス、同地域に投資している英国企業を保護するための強固な法的枠組みの確保、および「力に基づくのではなく、ルールに基づく地域秩序」への支持に基礎を置くものとした。この最後の目標は、小規模な軍事的関与、およびアジアにおける強

* Edward Schwarck : 英国王立防衛安全保障研究所 (RUSI) のアジア研究担当研究員。研究分野は中国の外交政策およびアジア太平洋地域における国際安全保障等。過去に中国に3年間滞在しており、中国語に堪能。

固な二国間防衛関係を通じて達成されるとしている¹。

アジア太平洋地域における英国の安全保障上の関心は、2014年のアジア安全保障会議（シャングリラ対話）でのハモンド（Philip Hammond）国防相（当時）の演説で一層明確にされている。同国防相は、アジアにおける英国の「利益（stake）」は「海洋国家、その貿易の95%の輸送を依然として海運に依存している国、国連安全保障理事会の常任理事国、および世界の戦略核保有国の1つ²」としての地位に由来しているとした。2014年の英国の「国家海洋安全保障戦略（National Strategy for Maritime Security）」も同様に、「行き過ぎた地理的な管轄権の主張³」が、国連海洋法条約（UNCLOS）が定める航行の自由や英国の繁栄と安全におよぼすリスクを指摘している。アジア太平洋地域、特に南シナ海における中国の拡張主義的な「九段線」の主張は、この文脈では具体的に触れられていないものの、東シナ海および南シナ海は航行の自由に関して「懸念」地域として指摘されている。

これらが英国の立場、認識だが、それが現実の意味するところは不明確なままである。実際、英国政府は、2013年11月の中国による「防空識別圏（ADIZ）」宣言を受けた危機等、同地域における安全保障問題に巻き込まれることを繰り返し拒否している。また、英国の複数の閣僚らは、南シナ海であれ東シナ海であれ、領有権紛争は「地域問題」であり、「同地域の諸国によって解決⁴」されるべきだと言明している。その結果、メディアでは、英国政府はアジア太平洋地域の安全保障に無関心であり、その「繁栄アジェンダ（Prosperity Agenda）」に資する通商および外交的関係の維持に終始していると繰り返し報じられている。

英国の安全保障がどれほど深くアジア太平洋地域に結びついているかを理解するには、英国の安全保障上の懸念を以下の2つのカテゴリーに分ける必要がある。「主要」考慮事項には、英国国民および英国の利益に直接的脅威をもたらすものが含まれる。二次的考慮事項には、人権、地域安全保障、海洋法、自由貿易と開かれた市場、

¹ David Warren, “Does Britain Matter in East Asia?” Research Paper, Chatham House, September 2014.

² Philip Hammond, “Advancing Military-to-Military Cooperation,” speech at the 13th IISS Asia Security Summit (Shangri-La Dialogue), Singapore, May 31, 2014.

³ HM Government, *The UK National Strategy for Maritime Security* (London: The Stationery Office, 2014).

⁴ William Hague, *Hansard*, House of Commons, January 22, 2013, Cols. 160–61.

核不拡散、民主主義およびエネルギー安全保障など、いずれも時には「リベラルな国際秩序」と表現される、より広範な英国の利益が含まれる⁵。

主要考慮事項

英国の国防において、アジア太平洋地域が優先事項ではないことは明確である。英国はアジア諸国からの明白な通常型脅威に直面しておらず、また米国と異なり、同地域との同盟によるコミットメントも維持していない。加えて、英国民および経済的利益に対する直接的脅威も、国家あるいは非国家を問わず、ほとんど存在しない。その点で同地域は、南アジア、アフリカおよび中東地域とは異なる。さらに、アジア太平洋地域に英国が安全保障上のコミットメントを行うことは、遠く離れた地域で軍事作戦を行なう困難性に加え、アジア諸国が展開可能な兵器システムの高度化により、難しくなっている。そのため、アジア太平洋地域に対する英国の安全保障上のコミットメントが、重大なものになる可能性は低い⁶。

このため、英国が直面している脅威およびそれに対抗する手段に関する英国の考え方を示す重要文書の1つである2010年の国家安全保障戦略（NSS）では、アジア太平洋地域はほぼ触れられていない（貿易および経済的文脈にしか登場しない）。英国軍の規模とあるべき姿、および英国軍が直面すると予想される作戦上の事態を検討した2010年の戦略防衛・安全保障見直し（SDSR）においても、アジアは詳細には論じられていない。

さらに、英国の国防関係者が、中東におけるテロと武力衝突の再燃、ウクライナへのロシアの侵略や、（北アフリカ等の）欧州の南側の近隣地域における不安定化に関心を集中させる中、2015年版NSSおよびSDSRの策定に向けた英国防の将来に関する主要な議論も、アジア太平洋地域への言及がないまま展開されている。例えば、英国は自国領域に対する脅威に抗する防護能力を優先すべきか、あるいは国際の平和と安全に対する大きな貢献を維持すべきかという問題において、東アジアの側面は見事なまでに欠落している。

⁵ Sean Mirski, "The False Promise of Chinese Integration into the Liberal International Order," *National Interest*, December 3, 2014.

⁶ Malcolm Chalmers, "A Force for Order: Strategic Underpinnings of the Next NSS and SDSR?" *RUSI Briefing Paper*, May 2015.

二次的考慮事項

しかしながら、二次的考慮事項はアジア太平洋地域における英国の安全保障上の利益に大きく関わっている。戦後の英国の外交および安全保障政策は、米国や西欧諸国など友好的な民主主義諸国との恒久的な同盟と経済関係にその基礎を置いてきた。これらの同盟関係により英国は、1945 年以降に自らも形成に寄与したりベラルなルールに基づく国際秩序を守ることが可能となり、その秩序の下で安全保障および経済的利益を享受してきた。この枠内で、英国は国際社会の戦略形成において大きな影響力を維持しようとし、それは、「国力以上の影響力行使 (punch above its weight)」を可能にしてきたのである。これが可能であるのは、英国が、国連安全保障理事会の常任理事国であること、戦略核保有国であること、世界第 4 位の国防予算に加え、広範な外交ネットワーク、および世界第 2 位の対外援助予算、並びにインテリジェンス分野での米国との緊密な関係を有するからである⁷。

米国政府がアジア太平洋地域に「軸足を移す (pivot)」ことで、欧州が「見捨てられる」という一部の欧州諸国の懸念は誇張であろう⁸。しかし、そうではないにしても、欧米の同盟がもはや戦略的意思決定の中心ではないという世界に英国が直面していることは事実である。経済的、政治的パワーは、ますますアジア太平洋地域に移行している。2008 年の世界経済危機が明確に示したように、グローバル・ガバナンスおよび安全保障に関連する問題はもはや新興諸国なしでは対応できなくなっている⁹。こうした懸念を背景に、英国における議論では、自国の外交・安全保障政策をどのように適応させるかが大きな問題になってきている。

さらに、東アジア諸国は、拡張する利害を背景に、あるいは政策の意図を反映して、英国を含む欧米諸国と（地理および政策の一致の観点から）ますます緊密に協力するようになっている。一面においてこれは英国にとって好機である。例えば、日本や韓国などの価値を共有する諸国は、アフガニスタンにおける欧米主導の作戦に協

⁷ Ibid.

⁸ House of Commons Foreign Affairs Committee, "Government Foreign Policy Towards the United States," 8th report, HC 695, 2014.

⁹ Ian Bremmer, "From G8 to G20 to G-Zero: Why No One Wants to Take Charge in the New Global Order," *New Statesman*, June 11, 2013.

力・参加した。こうした役割は20年前には想像することすら難しかった。また、中国はアデン湾における多国間の海賊対処活動に加わり、現在、世界的な災害救援、平和維持およびその他の非戦闘任務に対する部隊派遣に前向きな姿勢を示している。

しかし、このような関与の増大は課題ももたらしうる。中国は北朝鮮、イラン、スーダンなど、国際法や規範の違反国を支援してきた前歴があり、また、公海やインターネットに主権を行使しようとして、例えば海洋やサイバー空間など「グローバル・コモンズ（国際公共財）」における国家の権利（の制約）に関する伝統的解釈を阻害し続けている。新興アジア諸国が世界の安全保障を弱体化させるのではなく、それに貢献することは、明らかに英国の利益であり、政府関係者もこれを認めている。しかしながら、これらのトレンドがすべて持続すれば、アジア太平洋地域の政治的、経済的台頭——そこにおける英国の立場は不明確なままである——は、世界情勢における英国の影響力、および英国が望むような国際秩序を維持する能力を低下させるおそれがある。

こうした課題は、英国がほとんど影響力を持たないアジア太平洋地域における新たな組織の出現により複雑化している。同地域においては、ASEAN（東南アジア諸国連合）地域フォーラム（ARF）、拡大 ASEAN 国防相会議（ASEAN 加盟10カ国および地域のその他諸国の国防相会議：ADMM プラス）、東アジア首脳会議（EAS）、アジア太平洋経済協力（APEC）に加え、「6者協議」などのアドホックに組織されるグループなどが、地域の政治を方向付ける場となっている。さらに、英国の「歴史的プレゼンス」が時折語られることもあるものの、1968年に当時のウィルソン（Harold Wilson）政権がスエズ以東からの撤退を決定して以来、英国はアジア太平洋地域に軍事基地を保有していない。現在の同地域における英国の軍事的プレゼンスは、シンガポールのセンバワン港にある大規模燃料貯蔵所と係留造船所、ブルネイに駐屯するグルカ兵、および「5カ国防衛取極（FPDA）」を通じた、緊密であるものの小規模な一連の防衛関係に限られる。朝鮮戦争後の2つの合意、すなわち国連軍司令部軍事休戦委員会（UNCMAC）と国連軍地位協定（SOFA）は、同地域における英国のプレゼンスを権限付けているが、現在、英国軍部隊は朝鮮半島には駐留していない。

アジア太平洋地域において有するパワーの限界に鑑み、現在の英国の政策は、自らが一定の役割を果たすことができるメカニズムの確立を目指すものとなっている。

しかし、こうした目的を達成することすら、アジアとの物理的な距離や長年にわたる限定的なプレゼンス、さらには同地域における各国との関係を長期間無視してきたことから、容易ではない。つまり、英国が今後のアジア太平洋地域への政治・安全保障面の関与を考えると、それはかなり低い地点からの出発を余儀なくされるのである。

防衛関与

2012 年のスピーチで当時のヘイグ（William Hague）外相は、英国がアジア太平洋地域の行方の方向付けに寄与するとすれば、英国は関与の水準を大幅に引き上げなければならないと主張した。同スピーチは、しばしばアジア太平洋地域に関する英国の考え方を端的に示したものとされる¹⁰。ヘイグ外相は、英国が帝国主義的過去を乗り越えて前に進み、アジアで「平等とパートナーシップ」に基づく関係を構築することを求めた。英国のアプローチの中心にあるのは、自身の影響力を増大させるために多国間協調主義を重視することであり、それは、英国がさまざまな事象の方向付けを行うための「アジア太平洋地域全体における強固な二国間関係」によって強化される¹¹。

新たに構築・強化されたパートナーシップに対する英国のコミットメントは、外務省が「ネットワーク・シフト」と呼ぶ用語に現れている。これには新たな戦略的重要性を有するアジア太平洋およびその他地域への、外交的資源の転換が含まれる。外務省は 2012 年から実質ベースで 30% の予算削減を強いられ¹²、その結果、分析力および能力不足が生じたとの批判を受けたものの¹³、東アジアの外交的プレゼンスを増強するため、アジア太平洋地域全体では大使館員を 60 名増員し、政府高官の同地域への訪問回数や頻度を増やしている¹⁴。

¹⁰ Tim Summers, “As Britain Turns to Asia, Questions of Sustainability, Balance Linger,” *World Politics Review*, January 17, 2014.

¹¹ William Hague, “Britain in Asia,” speech at the Second IISS Fullerton Lecture, Singapore, April 26, 2012.

¹² Kiran Stacey, “Britain’s Foreign Office Loses Direction as More Cuts Loom,” *Financial Times*, November 14, 2014.

¹³ House of Lords European Union Committee, “The EU and Russia: Before and Beyond the Crisis in Ukraine,” 6th report, HL paper 115, 2015.

¹⁴ Hugo Swire, “The UK in the Asian Century,” speech at the Carnegie Endowment for International Peace, Washington, DC, July 15, 2014.

安全保障の観点から見れば、ネットワーク・シフトは、防衛関与——外交の手段としての国防省および軍の活用と定義される¹⁵——を通じた、各国との関係強化、各国の軍改革への支援、さらには新たな外交的パートナーの開拓を軸としている。この意味で、英国の防衛関与は便宜的に2つの役割を果たしている。第一は、英国のより広範な外交目標への貢献、具体的には、通商および外交的目的の実現の基礎となる関係の構築であり、第二は、英国の安全保障ニーズを満たすための役割である。

英国がアジア太平洋地域におけるその安全保障政策の中核として防衛外交を採用したのは、必要性の産物という面もある。2010年のSDSR後に英国軍に課せられた予算削減により、英国の軍事アセットをより戦略的に活用してその利益を最大化する方法の再考が求められることになった¹⁶。また、この再評価には、世界の他の場所での出来事に優先順位が与えられる中で、(アジア太平洋地域に対する)コミットメントを拡大することが不可能であるという事情もあった。

2014年のシャングリラ対話での演説の中でハモンド国防相は、防衛関与に基づく地域安全保障政策の概要を、対象国ごとに大きく3つに区分して説明した¹⁷。第一のカテゴリーには中国など、かつての、または潜在的な敵国が含まれている。ハモンドによれば、中国の増大する軍事支出やその透明性の欠如によってもたらされる緊張は、持続的な防衛関与を通じて緩和できるという。これは、1998年の戦略防衛見直し(SDR)で英国の防衛関与戦略を立案したロバートソン(George Robertson)国防相が「心の武装解除(disarmament of the mind)」と呼んだものと合致する¹⁸。中国人民解放軍(PLA)との定期的交流の困難性にもかかわらず、英国は、例えば湖北省にある平和維持訓練センター内の英語学習施設を通じて中国と関係を保っている。加えて、英中の関連機関の間では防衛医学に関する定期的交流が行なわれているほか、国防省開発・概念・ドクトリンセンター(DCDC)は現在、ドクトリンおよび戦略評価について中国軍事科学院と対話を行なっている。

¹⁵ Andrew Cottey and Anthony Forster, *Reshaping Defence Diplomacy: New Roles for Military Cooperation and Assistance*, Adelphi Paper 365 (London: Routledge, 2004).

¹⁶ UK Ministry of Defence, "International Defence Engagement Strategy," London, February 2013.

¹⁷ Hammond, "Advancing Military-to-Military Cooperation."

¹⁸ Cottey and Forster, *Reshaping Defence Diplomacy*.

防衛関与の第二のカテゴリーは、ビルマやタイなど、不安定な政治的移行期にある諸国との軍事協力であり、透明性と軍隊に対する民主的コントロールの促進を目的としている。この種の関与はグッドガバナンスと自由民主主義を促進し、これらの諸国が地域不安定化やテロの源となることを防止するという広範な外交的アジェンダに資するものである。

第三のカテゴリーは、日本やオーストラリアなど、価値を共有する諸国とのパートナーシップの強化である。英国は明らかにこれらの諸国をアジア太平洋地域における確立されたパートナーとみなしている¹⁹。日本とオーストラリアはいずれも、英国にとっての確固たる外交的同盟国であり、ともにグローバルな外交的プレゼンスを拡大しようとしている。英国はこれらの関係を活用して、共通の地域的および世界的な課題に対応するとともに、現行のルールに基づく国際秩序の維持に寄与しようとしている。英国は毎年開催される2+2（外務・防衛）閣僚会合を通じて両国との関与を拡大してきた。また、英国は日本、オーストラリア両国と平和支援活動——平和維持活動やアデン湾、ギニア湾における海賊対処など——における相互運用性の向上、防衛装備品協力、人的交流、およびインテリジェンスや脅威評価の共有のための各種協定も締結している（ないし交渉中である）²⁰。こうした関係の蓄積は、核不拡散条約（NPT）再検討会議などの多国間会合における共通の立場の形成や、国連による制裁措置の実施における調整にも寄与している。また英国は、英国海兵隊による日本の緊急対応水陸両用部隊への訓練支援といった活動を通じて、アジア太平洋地域の紛争管理においても間接的な役割を果たそうとしている²¹。

¹⁹ 2014年の訪日を前にして、スワイア外務閣外大臣は日本について「アジアにおける（英国の）最も緊密なパートナー」であると言及した。また、同閣外大臣は「国際貿易であれ、国際的平和維持であれ、日本との関係は英国の外交政策にとって、アジアのみならず世界全域で、基礎となるものである」と指摘した。Colin Moynihan, *Hansard*, House of Lords, January 16, 2014, Col. 433. を参照。

²⁰ HM Government and Government of Japan, “UK-Japan Foreign and Defence Ministerial Meeting: Joint Statement Annex – Areas for Cooperation,” London, January 21, 2015; HM Government and Government of Australia, *Treaty between the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the Government of Australia for Defence and Security Cooperation*, Cm 8603 (London: The Stationery Office, 2013). を参照。

²¹ Richard Lloyd Parry, “The UK Helps Japan Form a Marine Corps to Help Fend Off China,” *Times*, May 15, 2015.

英国の防衛関与と戦略の最後の構成要素は、多国間関係に関するものであり、主としてFPDAにおける英国の役割である。FPDAにおける最近の演習では、南シナ海南部における通常型の安全保障上の脅威に対する防御に重点が置かれている。また、アドホックな貢献としては、2013年の台風ハイエンによる被害の際の人道적および災害救援活動への英国の参加が挙げられ、そこでは日本を含めたアジアのパートナー諸国と協力することになった。英国政府はまた、ASEANと欧州連合（EU）の間のより緊密な関係を促進しようとしており、英国の閣僚らは現在、毎年開かれるEU・ASEAN 閣僚会合に定期的に出席している。

バランスと限界

アジア太平洋地域において、英国は同地域における予測される脅威と英国がとり得る手段のレベルに合致した安全保障政策を追求してきた。その結果として英国は防衛関与を重視し、それによって各国との戦略的関係を強化することで、英国が影響力を行使し、コンセンサスを構築し、相互運用性を向上することを目指してきた。それは同時に、英国が（アジア以外の）他の地域における安全保障問題への対処に重点を置くことを可能にし、アジア太平洋地域の複雑な政治的紛争に巻き込まれることを防止する低コスト、低リスクの政策でもあった。

しかしながら、英国がこうした政策を維持することができるか否かは、いくつかの要素にかかっている。第一に、防衛関与においても、英国軍に対する予算削減の継続的影響は無視できない。関与が、その効果を最大限に発揮するためには、継続される必要がある。関係は育まれなければならないのである。さらにまた、アジア太平洋地域に対する英国のコミットメントに関する発言は、一貫性がある場合に、最も信頼できるものとなる。また、関与を成功させるには英国軍の能力への国際的評価が持続する必要がある。弱体化した軍は威信を失い、専門的知識、技術の供給源としての英国の魅力を損なう可能性がある。国防予算の削減が、防衛関与にとって最も必要とされる分野に対し、特に大規模に適用されたことはほぼ間違いない。英国の軍事アセットの質は引き続き世界のトップレベルであるものの、駆逐艦、ヘリ空母、海洋哨戒機、および短距離離着陸機などの削減の結果は重大である。これらは、FPDA や米国主導の環太平洋合同演習（リムパック）のような、アジア太平洋地域

で実施される演習において最も必要とされる能力だからである²²。特にFPDAがその重点を海洋安全保障に移行しつつある中、紛争が起きやすい南シナ海近辺の戦略的地域に展開する英国の能力が、同地域がますます重要になっている最中に低下しつつあるのではないか。

第二に、アジア太平洋地域への英国の関与の持続可能性は、同地域の政治の不安定化によっても影響を受ける。英国はそのアプローチを「アジア全域 (all of Asia)」と形容している。すなわち、柔軟性を維持し、かつイデオロギー的な境界線には左右されないアプローチである。同盟諸国に対する安全の保証と公正な多国間ステークホルダーとしての役割の間で綱渡りを余儀なくされる米国とは異なり、英国は競合する地域的ビジョンの中道を行く、より巧みなアプローチを採用することができる²³。だからこそ英国は、北朝鮮（英国は2000年に北朝鮮に大使館を開設）と関係を構築し、2015年には、日米に懸念を生じさせたといわれるアジアインフラ投資銀行（AIIB）の創設メンバーになる決断ができたのである。しかし、日本などの価値を共有する民主主義諸国との関係がさまざまな分野で強化されるにつれて、英国は地域内の日本の敵、すなわち中国の怒りを買うリスクを冒している。例えば、2013年12月に第一海軍卿（海軍参謀長）であるザンベラス（George Zambellas）海軍大将が、中国が東シナ海に設定したADIZに関して日本との連帯を約束したことに対して、中国は怒りをあらわにした。同時期に英国首相が北京を訪問中だったことから、ザンベラスの発言はより挑発的なものとなった²⁴。この小競り合いは取るに足らないものであったが、英国のアジア関与政策においては、対立的となる断層線があることをはっきりと示した。

²² Ian Storey, Ralf Emmers and Daljit Singh (eds), *Five Power Defence Arrangements at Forty* (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2011), p. 79.

²³ “When the Balancer Drifts Apart: UK’s Foreign Policy towards Emerging Powers,” *SAIS Observer*, November 4, 2013.

²⁴ Christopher Hope, Georgia Graham and Julian Ryall, “Relations between Britain and China Strained over Naval Ship’s Visit to Japan,” *Daily Telegraph*, December 11, 2013.

中国

このような断層線の存在は、アジア太平洋地域における英国の安全保障政策のなかでも最も複雑なバランスをとる行動が求められる対中国関係において最も際立っている。最近のマリヤスーダンへの介入を通じて明らかになったように、中国はその伝統的な教義である不干渉から徐々に脱却しつつある。この事実を十分に活用するためには、中国との緊密な関係が重要であることは明白だ。実際、国連安全保障理事会の常任理事国5カ国の中で国連ミッションに最も多くの部隊を派遣している国として、平和維持および人道的危機に中国を関与させることは、アジア太平洋地域に対する英国の有効なアプローチを構築する上でますます重要になるだろう。同様に、海賊対処における中国海軍の役割は、グローバル・コモンズの安全保障に対する貢献として英国も歓迎すべきである（そして実際すでにおそらく歓迎されているといえる）。海軍力の投射に意欲的な中国は、いつの日か自由な海軍のアクセスおよび航行の自由という開かれた海洋システムを望むことになるかもしれない。また、アフガニスタン、イラン、北朝鮮などの第三国に係る紛争後の再建や不拡散問題に関して、英国と中国が足並みを揃えることが増えている。

しかし英国は、中国を国際的な規範的行動基準に従うよう「社会化」させることは、効果的政策という観点からはほとんど何も生み出さない時代遅れの方策であることを意識すべきである。中国がアジア太平洋地域および国際関係全般における自国の役割について「戦略的青写真」を持っているか否かについては大きな議論があり、もし中国がそうしたものを持っていない場合、ルールに基づく国際システムを損なうのではなく、強化する方向に中国を導くことができるかどうかという問題がある。もっとも、中国は自らの国益追求においては際だって明確な姿勢を示しており、リベラルな国際秩序の一部は遵守しつつ、他の部分には反対している²⁵。このことは、中国が「修正主義国家」でも「現状維持国家」でもないことを示唆している。結局のところ中国は、すでに十分に大国であり、自らの利益に合致する限りにおいてのみ、国際法と規範を遵守するということなのであろう。

²⁵ Mirski, "The False Promise of Chinese Integration into the Liberal International Order."

したがって、英国にとっての問題は、はるかに強力な中国を前にして、どのようにして自らの国益を守るのかということである。人権や民主主義といった従来 of 二国間の摩擦の原因は、そのような問題について英国がますます控え目な姿勢を維持すれば、次第に重要度が低下していくだろう。例えば、英国政府部内には、2012 年にキャメロン (David Cameron) 首相がチベット仏教の最高指導者ダライ・ラマ (Dalai Lama) と会見したことによって発生した外交関係の「重度な凍結」を繰り返さないという決意がある。将来的に、英国の指導者はそうした問題について、EU として統一的な見解を打ち出すことができる場合には、より大きな集団的影響力を有する EU を通じて主張した方が得策だと考えるであろう。

しかし、たとえ英国政府がリベラルな価値観の重視を弱めても、二次的考慮事項に関する紛争の勃発により、英国は間接的に中国の行動の影響を受けるか、他国の支援に駆け付けることを余儀なくされる状況に陥るかもしれない。米国と中国の間の緊張増大が危機的状況に突入すれば、英国政府は控え目な軍事展開の形で米国との連帯を表明せざるを得ないと思われるかもしれない。同様に、中国が軍艦または商船の南シナ海航行への干渉を大幅に増加させようとした場合、あるいは日本などの英国のパートナー国が攻撃された場合、英国が何の行動も起こさずに平然とし続けることは困難であろう。

全体的に見ると、英国は大まかに 2 つのアプローチのうちいずれかを選択することが可能である。第一は、英国が自由に利用できる手段、具体的には一連の強化された二国間外交関係が、安定的なルールに基づく地域秩序という目標にいつそう貢献できるように、より明確な立場を構築することである。第二に、物理的距離、軍事アセットの欠如および限定的な外交的影響力という、英国がアジア太平洋地域で直面している限界を踏まえると、英国はむしろその活動を（少なくとも当面は）パートナーシップを強固にすること、および同地域における地政学的紛争への巻き込まれの回避に努めることに限定する可能性がある。英国が、たとえ言葉の上だけにしても、アジア地域のパートナー国の関心事である安全保障問題に関してより大胆な姿勢を取ったとしても、英国が望む影響力を行使できることは考えにくい現実を踏まえると、この第二の選択肢がなおさら魅力的なものに映るであろう。

結論

現状のアジア太平洋地域に対する英国の安全保障政策は、英国が「分相応以上」の世界的影響力を維持するためには、同地域への関与の範囲を拡大しなければならないとの認識に基づいている。英国は、戦略的影響力を行使できる重要な各国との関係の構築を目的に、外交的資産と関心を東方に向ける「ネットワーク・シフト」で対応してきた。厳しい見方をすれば、関係構築はそれ自体では首尾一貫した政策とはなり得ない。しかしながら、英国は恒久的な軍事プレゼンスを持たないという低い地点から出発しているのであり、加えて、防衛資源の減少と物理的距離に内在する諸問題も抱えている。地域の紛争に対する曖昧な姿勢は、英国が客観的・中立的なアクターとしてとどまることを可能にしている。ただし、対立し合う国々との関係が深化し、より大きな英国のコミットメントを求める圧力が高まるにつれて、こうした立場を維持することは難しくなるであろう。

第3章

アジアと欧州の海洋安全保障

ピーター・ロバーツ *

ごく小さな沿岸部を除けば、海は一国による所有や支配がなされないため、統治されない空間と考えられている。そのため海洋の安全保障やガバナンス、あるいは海底、海中、海上における活動は、陸上におけるものと同様の用語や形式では理解されない。しかし海洋に関する国際法は普遍的なものである。その大半は、日本海や南シナ海で適用されるのと同様の形で、北海や地中海にも適用されている。そうであるならば、論理的には、海洋分野の安全保障についてアジアと欧州の間に大きな違いはないはずである。しかし、実態は異なる。

本章では、なぜ欧州と太平洋地域では海洋安全保障に対するアプローチが異なるのかについて考察すると共に、両地域のアプローチがどのように異なっているのかについて、国際貿易の観点から明らかにする。また、公海のガバナンスをめぐる代替策の可能性を示唆する歴史的な文脈や戦略文化に関する考察も行う。最後に、明確な結論がでないことは認識しつつも、海洋ガバナンスの問題点についてより意味のある理解をもたらす可能性のある議論をしたい。たとえこれらの要素についてよく練り上げられた一貫性のある議論を行ったとしても、アジア地域の海洋安全保障への欧州的な解決策の導入は、西太平洋地域の文脈に適合するとは限らない。ガチョウの雌にとって良いことが、ガチョウの雄にとっても同様に良いとは限らないということである。代わりに結論では、欧州およびアジアの海洋安全保障上の利益が交わる地域として、米国の関心が低下しているバルシャ湾岸地域を指摘する。

* Peter Roberts : 英国王立防衛安全保障研究所 (RUSI) 上級研究員。シーパワーおよびC4ISTARの研究プログラムを率いる。元英国海軍中佐。ボーツマス大学客員講師およびChartered Management Institute フェローを務める。

公海のカバナンス

現在、公海のカバナンスは国際的に認知あるいは合意された一連の基準や行動を基礎としている。各国は国際海事機関（IMO）を通じて、公海の使用に関する数多くの協定を締結している。これらは主要な国際的制度である「海洋法に関する国際連合条約（UNCLOS）」——普遍性のある諸規則を示すものであり、地球上のすべての海を対象とする——を補完するものである。UNCLOS は各国に対し、主権が行使できる領域（通常は沿岸から 12 海里までの領海、またより限定的な管轄権について領海の外縁の接続水域および沿岸 200 海里までの排他的経済水域）においては、個別の規則や準則を導入することを認めている。しかし、これらの国家主権の容認を別にすれば、規則も規定された行動も概ね同じである。

規則は時に試練に直面することもある。しかし、国家間の主張の相違の多くは、二国間の対話または UNCLOS によって設けられた紛争処理の仕組みによって解決される。欧州では、様々な国間で海洋のカバナンスや行動をめぐる紛争が生じてきたが、大半のケースにおいて軍事的な事態に発展することなく解決に至っている。例えば、英国とノルウェー間で勃発した海底の化石燃料資源の所有権をめぐる紛争は、1976 年、1990 年、1992 年の合意により、いずれも平和裏に解決している。国際法の受諾や遵守自体が深刻に争われたことはない。また、UNCLOS では他の仲裁方法も認められているものの、各国ともハーグの国際司法裁判所での国際的な仲裁を通じた複雑な解決策をとることが通例となっている。

しかし、最近の西太平洋地域における行動は、欧米諸国の解決モデルに沿うものとはいえない。南シナ海の島々の主権や所有権をめぐる中国とベトナム、中国とフィリピン、そして中国とインドネシアの間の紛争は、重大な緊張をもたらしている。そして国際仲裁を通じて行われる通常の解決方法は、主に中国側によって拒否されている。

海洋法に対する欧州的なアプローチは西太平洋地域における緊張緩和に寄与できるのか、また欧州と似た枠組みを安定化のための仕組みとして導入することができるのかについては、これまで欧州・アジア両地域で専門家が模索してきた。しかし、欧州とアジアそれぞれの地域における当事者間の文脈的な違いは極めて大きく、欧州のモデルを西太平洋諸国に移植することは非常に難しい。

海洋と国際貿易

海洋安全保障は、海上における国家と船舶の行動に関する国際規範によって支えられている。また、これらの原則によって国家間の経済活動が可能となっている。しかし、(各国が有する)資源と生産の関係性は変化し、いまや多くの国家が食料やエネルギー等の基本的な資源から、それ以外の裁量的なモノやサービスに至るまで、海洋を通じた貿易に依存している。そのため現在ではモノの流れに混乱が生じると、世界各地で悲惨な結果を招く可能性がある。

欧州では、海洋の領域における関係国等の間の関係と協力の複雑なネットワークが、公海のカバナンスを支え続けている。海洋安全保障の協力と執行に関する枠組みは、合意・協働・多国間での取り組みに基づいて発展してきた警察的なメカニズムを活用している。たとえ地理的に欧州の外で発生した脅威であっても、各国は国際的に共有された規範を執行するために海軍力を用いることがある。「アフリカの角」地域では、海賊の脅威——その規模は比較的小さなものにとどまっているが——に対して、NATO、米国主導の有志連合およびEUが強力な対処をした。中国、ロシア、イラン、インド等も含むこれらの国々の活動は、海賊問題の打開を図り、貿易を可能とし、国際規範の執行を行うという目的の下になされた。

アジアでは、これらの規範に対する同じような挑戦が見過ごされている。中国が国際海洋法に違反する活動を行っているにもかかわらず、米国は——海洋の警察官として多くの国から見られているが——、中国政府を刺激するような役割を担うことを回避しているようである。中国の行動はまた、米国の政策や米国が依って立つ規範に反するものであるが、オバマ政権が十分な対応をとっているとは到底いえない。

実際、中国の海洋における活動に対する国際社会の態度は(良くいって)曖昧であり、国際的に認められた国家の主権的権利(の制限)に中国を従わせようとしている国々の支援に失敗している。2013年1月には、フィリピンが南シナ海の一部の海域の主権をめぐる同国の主張を記載した4,000ページにわたる文書をハーグの常設仲裁裁判所に提出した。これを受け、同裁判所は2014年12月までに返答するよう中国政府に通達した。その後、2014年12月6日に中国は公式な返答を行ったが、紛争の解決方法を規定したUNCLOSを批准しているにもかかわらず、国

際仲裁には参加しないと断じるだけであった。フィリピン政府が裁判所へ文書を提出する際には米国から支援が行われたにもかかわらず、米国も EU も、国際規範に従わない中国に対して真剣に対応することはなかった。同様に、領海の境界線と石油探査をめぐる中国との争いにおいてベトナムも、欧米諸国が関与を避けたことにより、孤軍奮闘することとなった。

海洋の警備活動

欧州とアジアの違いは際立っている。欧州では行動を強制する役割を海軍が担うことが認められており、また実施に際しては、同盟構造の枠内で、高烈度の戦闘任務とともに警察的な役割を担う海軍の能力が活用されている。欧州におけるこのようなアプローチを主導するのは米国であり、主に NATO を通じて実施されてきた。しかしアジアでは、海洋安全保障に関する同盟構造の欠如によって、問題への対応は各国任せとなってきた。さらに中国の行動に対する米国の対応は 2010 年以降、以前にも増して消極的になっている。その結果、欧州では海上貿易の安全保障は所与のものとなっているが、アジアでは違うのである。

中国は、太平洋地域における海洋の管理とガバナンスに関する国際規範を遵守する意思を持たない。実際、東シナ海および南シナ海における中国の拡張主義的行動は、中国の海洋に対する深い思想の根底をなしている。それによれば、公海という概念は存在するかもしれないが、それは自国周辺以外に限定されるということである。中国は、ハワイのような米国の島嶼地域の沖合、そして潜在的には米国本土沿岸で自国の潜水艦が演習を行うことに大きな満足を得ている一方で、米国海軍の潜水艦が中国近海で同様に活動することは認めようとしない¹。

中国は、結局のところ、公海の自由に関する既存の理解の見直しを求めているのであろう。最初は自国周辺の地域に焦点を当てているが、思いも寄らぬ国からの支持を得られる可能性もある。歴史的に欧米諸国によって決定され、IMO 等の機関を通じて国連によって執行され（あるいはされない）システムを見直すことで恩恵を受

¹ Wayne Marsden, "Chinese Submarine was not the First on US Coast," *Opinion Maker*, now hosted at <<http://www.davidicke.com>>, accessed June 16, 2015.

けられるかもしれないと考えている国は、中国だけではないのである。インド洋のガバナンスと責任に対するインド政府のアプローチの根本には、似たような考え方が存在しているかもしれない。

自由海論と閉鎖海論

海洋に関する欧米諸国と中国の見方をめぐる現在の議論は、必ずしも新しいものではない。実際、海をどのように統治すべきかをめぐる意見の相違には長い歴史がある。1604年には、オランダ人法学者のグロティウス（Hugo Grotius）が、公海のガバナンスおよび管理に関する決定的な基準をまとめている。グロティウスが提唱した「自由海論（Mare Liberum）」は、現在の国際海洋法の基礎を成しており、ほぼ全ての海洋に関係するアクターおよび海運従事者にとっての規範的基準となっている。それでも当時、グロティウスの学説がすんなりと受け入れられたわけではない。1635年には英国の法学者セルデン（John Selden）が対照的な主張、すなわち「閉鎖海論（Mare Clausum）」を提示し、海域を分割し、隣り合う沿岸国はそれぞれの領域を管理すべきだと主張した。当時の主要な海洋国家はグロティウスの考えを採用したが、中国は事実上、この確立された先例を見直し、かつての「自由海論」対「閉鎖海論」の議論を再燃させようとしているように思われる。

中国の海洋との関係は、欧米諸国（特に英国、米国、フランス、オランダ）のそれとは常に異なっており、今後も一致することはないであろう。中国の戦略文化は、大陸主義的なアプローチを具現化したものである。基本的には大陸国家として、中国は太平洋に対してあたかも陸地の一部であるかのようなアプローチをとっている。その結果、他国や別のアクターが運航可能な領域との認識があったとしても、中国はその海域での海洋活動を管理・支配しようとする。

対照的に欧州諸国の見方は、概ね海洋志向の戦略文化に基づいている。これらの国にとって、海上での行動や安全保障上の課題、貿易への依存、環境の変化といったことが、自由海論に基づく現状の変更を促す十分なきっかけをもたらすとは思えない。

しかし、中国以外の新興海洋国家——すなわち、インド、メキシコ、アルゼンチン、インドネシア、ブラジル等——も、現在の海洋のガバナンスに関する制度的枠組みに対して不公正感を抱いている。これらの国々も海洋ガバナンスの将来に関するより強い発言力を求めており、グロティウスではなくセルデンの主張を支持する可能性がある。

これまでも、そして今後も引き続きセルデンの主張には、いくつかのメリットがある。隣接海域に対する管理責任を特定国に割り振ることで、当該海域における海洋安全保障の責任国を明確に判断することが可能となる。これにより複雑で官僚的な同盟・連合構造を削減できるとともに、既存の、正常に機能し技術的にも能力が証明された国家機構に統治権と権威を移行することができる。そうした方向に舵を切るべき時が来たと論じることが可能である。漁業資源の大幅な減少や海底資源開発は、近隣の海洋環境がどのように使われ、誰がそこから利益を得るべきかについて、国家がより大きな発言権を持つことを必要不可欠にしている。これらはいずれも純粋に経済的な要素ではなく、重大な主権的利益を定義し、明確にする国家安全保障上の問題に影響を与えるものである。

しかし、これに対する反論も同様に強力であり妥当である。海洋における活動が与える影響は局地的なものにとどまらず、世界中に及ぶ可能性がある。そのため、法やガバナンスはより広範な側面を考慮に入れる必要がある。海洋を通じた貿易が国際貿易に占める割合が高いことは、自由な航行を極めて重要なものとしており、そうであれば、沿岸各国による管理という体制は、船舶所有者（あるいはむしろ船籍国）による現在の警察構造に比べ、より高い安全性を提供することにつながるかもしれないのも事実である²。しかしこのような仕組みは、各沿岸国が、警備活動が可能となるような強力な海軍力を保持できるか否かにかかっている。また沿岸国とその海軍の活動も、その地位を利用した利益追求ではなく、自由貿易を可能とするものでなければならない。実際、このような仕組みの下でもし沿岸国に警備活動への財政投入を行う体力または意思がない場合、どのようなことが起きるであろうか。また領域内での不正行為を、沿岸国が（汚職や怠慢、曖昧な態度等により）見過ごしてしまったら

² このような仕組みの下では、沿岸国は自らの勢力圏内において、警備活動や訴追を含む法的および安全保障上の制度的仕組みに対する責任を負うこととなる。

どうなるか。学術的な議論で示される単純な主張と比べ、「自由海論」および「閉鎖海論」の実態は複雑であり、これまで一方（つまり前者）しか実践、検証されていないのである。

英国や日本のように現状維持を支持する諸国は、現在のガバナンスの制度はすでに過去4世紀にわたって検証されてきており、深刻な欠陥はほとんど見つかっていないと断言できるであろう。しかし「自由海論」は明らかに時代遅れである。現在必要とされる程度の警備力を単独で提供できる国はほとんど存在しない。大半の国は、領海内の安全を確保するのに必要とされる船舶数を有していないのである。そのため、有志連合が安全保障上の脅威に対応する責任を負い、確立された規範と行動を強制している。このような仕組みは、平時であればおそらく保たれるであろうが、緊張状態や紛争が生起すれば機能しなくなる可能性をはらんでいる。

このように公海のガバナンスをめぐる2つのまったく異なる考え方について議論の余地はあるのかもしれないが、いずれにしてもそのガバナンス体制におけるミドルパワーの役割は依然として重要である。ただし、これに関して英国と日本とではかなり異なるアプローチをとっている。英国はグローバルでありながらも受動的な役割を担っているのに対し、日本はより局地的な範囲についてであるがより積極的なアプローチをとっている。

英国は、自らが世界の海洋活動の中心であるという認識を持ち続けており、その認識に基づいた政策をとってきた。貿易の前提条件として、また相互依存関係を維持するために世界全体における航行の自由を支持している。航行・通行の自由と、国際的な仲裁を通じた紛争の解決は、英国の繁栄に欠かせない世界貿易制度の基盤を構成してきた。そのため、英国はこれらの権利について断固とした姿勢をとると期待する向きもあるかもしれない。しかし、英国の現在の政策は他の考慮事項に従属的なものとなっており、例えば西太平洋地域における中国の強硬な姿勢の事例のように、規範と経済が衝突する場合、あるいはそうした政策を遂行するコストが高い場合——たとえ全体のなかでのコストはわずかであったとしても——、英国は非常に消極的な姿勢になる。現在の英国の姿勢は外から見ると多少わかりにくいものとして映るかもしれないが、英国政府内にいる人々にとっては合理的なものである。英国の歴代政権は、現状の規範維持と、英国が明確な経済的あるいは外交利益を有する相手

による規範逸脱の黙認との間で紙一重の位置を歩んできた。海賊対処作戦に参加し、外国の海軍や沿岸警備隊の訓練支援を時折行い、そして海洋のガバナンスをめぐる国際法的な議論を主導する立場でありながら、自らの行動によって、世界の海洋秩序とガバナンスの維持のために適切な役割を果たせないという（内部および外部からの）認識の高まりを英国は克服できないでいる。

欧州から見ると、日本は全く逆の位置にいる。政策や行動は明確に定義されており、現状維持のための海洋における活動はニュアンスに富み、地域の文脈に即したものとなっている。中国からの挑戦もすべて、政府、海上自衛隊、海上保安庁のいずれかによって対応されている。またこのような対応を引き出す上で日本の漁船は重要な役割を果たしており、その提供情報は非常に大きな影響をもたらすことを理解している。海洋のガバナンスは日本の国家的な課題となっている。これは極めて健全なアプローチであるが、残念ながら日本は作戦領域を非常に狭く限定し続けている。西太平洋地域における関係国間の関係に鑑みて、日本が自国の沿岸海域を超えて、より大きな、あるいは主導的な役割を担うことは不可能な状況である。そのため、より広いインド・太平洋地域における主要な仲裁国は依然として米国である。自信の欠如、歴史、憲法上の制約が相まって、日本は一方で（中国という）自国の存立にかかわる脅威とも認識しうるものと、他方で中国との平和的関係を少しでも長く維持するためには、いかなる結果も甘んじて受け入れるようにも見える曖昧な覇権国との間で非常に難しい状況に置かれている。

主要な海洋国家のこうした姿勢は、「自由海論」を支持する者からすれば失望させられるものであるが、一方で現状からの変化を望む者にとっては歓迎すべきことである。もしこれらの国々が自らの政策や立場を曲げることを厭わず、または第三国によって自らの対応能力が制約を受けているのであれば、現状に対するより根本的な挑戦がやってくるかもしれない。米海軍第7艦隊司令官のトーマス（Robert Thomas）海軍中將が示唆するように、これは中国による拡張主義的な行動に対して、日本が西太平洋地域を超えて海軍力を使用することを検討すべき時がきていることを意味する³。

³ James Hardy, "Japanese Defence Minister Says South China Sea Ops a Possibility," *Jane's Defence Weekly*, Vol. 52, No. 6 (February 2015), p. 7.

この議論には価値があるか？

海洋ガバナンスの将来について単に議論を始めるだけでも、世界的な影響をもたらすことになるであろう。しかし、いくら中国を説得し、海洋ガバナンスの将来に関する議論に関与させたところで、中国が太平洋地域の不安定化をもたらすような活動やめる保証はどこにもない。実際、原理原則にかかわる幅広い議論は、海洋における中国の行動に変化をもたらさず、より実現性の高いイニシアティブから気をそらす結果となる可能性すらある。そのようなイニシアティブとしては、以下の3つの可能性が挙げられる。すなわち、第一に「無害通航」およびその下で許可される行動について合意可能な定義を見出すこと、第二に東シナ海および南シナ海域における航行の自由に対する中国側の姿勢への理解を深めること、そして第三に UNCLOS に対する中国の意図についてより意味のある解釈を得ることである。いずれも、南シナ海における中国の活動——特に争いのある海域における中国の埋め立てや建造物構築活動——についてより深い理解をもたらすとともに、東シナ海における問題についても一定の理解をもたらす可能性がある。また、これらに取り組むことで、「九段線」をめぐる議論そのものについてもさらなる洞察を得られるかもしれない。いずれの議論においても中国および米国がその中心的役割を果たすが、UNCLOS の下で認められた慣行に従わない強硬な活動の捕捉や報告を通じて、英国や日本といったより小さな海洋国家も、規範の確立や維持に寄与することができる。

ただし、海洋コミュニティにおいて国際的に重要な位置を占める国として、日英両国は物理的な行動に参加する必要はなく、また、そうしたことへの政治的意欲もほとんどないであろう。また、日英による物理的な行動によって中国を議論のテーブルにつかせられるとも考えにくい。ある意味では、これは良いことである。なぜなら、特に英国や日本、米国、オーストラリアそして IMO といった関係国・機関が、一貫性のある要求事項を中国政府に対して提示できるとも思えないからである。しかし、仮にそのような要求ができるとすれば、この枠組みを通じて日英両国はより積極的かつ機能的なかたちで、中国政府に対し攻撃的な行為の自粛を強要することもできるであろう。

米国以外の国による圧力で、中国側の態度が変化する可能性がある地域として、バルシャ湾岸が挙げられる。この地域は英国と日本、ひいては欧州とアジアにとって、

経済の生命線としての石油やガスの自由な流通をめぐる海洋安全保障上の利益が一致する場所である。中国はこの燃料資源の供給地域からは地理的に遠く離れ、国際水域における国際的に認められた長い航路を通過する脆弱なタンカー群によってのみつながっており、このことは中国政府も認識している。この脆弱性こそ、英国、日本、インド、オーストラリアの海洋同盟が、中国の他の海域における行動に影響力を及ぼすことのできる潜在的なポイントである。国際的な規範や行動を尊重しなければ、エネルギーの供給ルートを断ち切るだけの決意は十分にあるということを、中国は理解しなければならなくなるであろう。フィリピンの中国に対する訴訟に関する管轄権を常設仲裁裁判所が有するとの判断が下されない限り——中国が UNCLOS から完全脱退する可能性があるため非常に考えにくい——、国際海洋法に対する中国の挑戦的な行動を変えさせる手段は、他にほとんどないであろう。

第4章

アジアおよび世界における日本の防衛外交

鶴岡 路人 *

安倍晋三政権が、アジア諸国、さらには世界各国とのパートナーシップを強化するなかで、各国との安全保障・防衛協力は、日本の対外関係における重要な柱として確立しつつある。従来の政治対話や各種協議に加え、2+2（外務・防衛）閣僚会合を含むさまざまなレベルでのPM（political-military）協議、MM（military-to-military）協議（防衛当局間ないし幕僚協議）、自衛隊と他国軍との共同演習、防衛能力構築支援活動、防衛装備協力などの活動が拡大している。これらは、いずれも防衛外交（defence diplomacy）の例である。日本の対外関係の現場への防衛省（文民および自衛官）の関与は、1990年代以降大幅に増大し、日本の防衛外交は新たな段階へ突入している。

本章は、日本の防衛外交の発展、およびそれが日英間の安全保障・防衛関係において果たす役割を検討する。まず、現代の国際関係における防衛外交の性質と役割を概観し、次いで、拡大東南アジア諸国連合（ASEAN）国防相会議（ADMM プラス）をはじめ、日本の防衛外交における最近の展開を検証する。そのうえで、防衛外交の様々な側面において、日英、および日欧のさらなる協力の可能性を検討したい。

防衛外交とは何か

「防衛外交」という語は、日本政府が公式に使用している用語ではない。例えば、防衛省が毎年発行する『防衛白書』では、一般に「防衛交流（defence

* 鶴岡路人：防衛省防衛研究所主任研究官。2005年から2008年まで在ベルギー日本大使館専門調査員（NATO担当）、2013年から2014年までRUSI訪問研究員。ロンドン大学キングス・カレッジで博士号（PhD）取得。欧州の安全保障、日本の外交・安全保障政策、核政策が専門。

exchange)」ないし「防衛協力 (defence co-operation)」といった用語が使用されている¹。各国では、「防衛関与 (defence engagement)」、「軍事外交 (military diplomacy)」、「軍事関与 (military engagement)」等が、防衛外交と同様の意味で使用されることが多い。ただし、いずれの用語についても、国際的に認知された統一的な定義が存在しているわけではない。しかしそれは必ずしも問題ではなく、例えば特定の活動を除外する方向で厳密に定義する必要性は低い。防衛外交の範囲を制限しない方が、様々な意味合いを含蓄できるからである。あえて定義すれば、英国が関連文書で述べるように、ある国が「影響力をおよぼすために、防衛アセットおよび戦闘任務以外の活動」を活用することだと広義に解釈できる²。したがって、各国の防衛当局との政策対話、共同演習、能力構築支援、艦艇による相互訪問、その他さまざまな活動が、すべて防衛外交の一部と解釈できる。

冷戦終結後の欧州では、ソ連に対する抑止と北大西洋条約機構 (NATO) 領域の防衛という、各国の軍隊が果たすべき主要任務の必要性が大きく低下したことから、軍隊の役割を見直す動きが高まった。1990年代の初期の防衛外交では、旧共産圏の中東欧諸国に対する支援に主眼が置かれ、例えばそれら体制移行諸国における軍隊の民主的統制の確立のための支援などが行われた³。1998年の戦略防衛見直し (SDR) において英国は、世界に先駆けて防衛外交を前面に打ち出し、それを軍の正式な任務として明記することになった⁴。

近年では、英国政府は「防衛外交」という言葉より、「防衛関与」という表現を使用するようになったが、これは英国政府が、従来の防衛外交の文脈においても、より作戦的な活動 (ただし戦闘任務ではない) に重点を置いていることを示している。2008年からの世界経済危機以降、特に2010年の連立政権樹立以降の財政緊縮策により、軍隊を含めた政府のあらゆる分野で予算の効率活用を求める

¹ 例えば、防衛省『日本の防衛—平成27年版防衛白書』(防衛省、2015年)、第III部第3章を参照。

² UK Ministry of Defence (MoD), "International Defence Engagement Strategy," London, February 2013, p. 1.

³ Andrew Cottey and Anthony Forster, *Reshaping Defence Diplomacy: New Roles for Military Cooperation and Assistance*, Adelphi Papers No. 365 (London: IISS, 2004).

⁴ MoD, "Supporting Essay Four: Defence Diplomacy," in *The Strategic Defence Review* (London: The Stationery Office, 1998).

声が高まった。2013年2月に発表された英政府の「国際的防衛関与に関する戦略 (International Defence Engagement Strategy)」は、戦闘任務以外においても「(英国の) 防衛能力及び防衛アセットをより戦略的に使用すれば、英国にとっての利益を最大化できる」と述べている⁵。端的にいうと、財政難の時代においては、「軍隊から有用性をより多く絞り出さなければならぬのである⁶。特に英国の文脈においては、イラク、アフガニスタンでの作戦が大きな負担となったことを受けて、訓練や教育による能力構築支援といった、低烈度ないし非戦闘任務の増大により、より厳しい任務の必要性を低下させたいとの希望もある。戦闘任務のような本格的な軍事作戦を実施するよりは、防衛関与の方がはるかに安上がりなのである。しかし、防衛外交の取り組みにおける価値や成果をどのように評価するかは、常に難しい問題である⁷。

日本の場合は、歴史的背景により自衛隊の役割に重い制約が課されてきたことから、国家の政策手段として自衛隊をより効果的に活用することへの要請は英国ほどには強くないかもしれない。それでも、防衛能力および防衛アセットの活用という考え方は、日本でも受け入れられつつある。

防衛外交⁸、或いは米国でいうところの軍事関与の戦略目標に関して、ブレア (Dennis Blair) 元米国太平洋軍司令官は、民主主義への移行支援、より厳密には、権威主義国家の軍隊に民主主義的信条と民主的行動様式の理解を広めることを強調している⁹。これは、「権威主義国家の民主化運動を促進するのも、許容するのも、弾圧するのも、全て軍隊次第」だからであり、要するに、「民主主義への移行には、軍隊こそ重要」なのである¹⁰。特に、軍隊が自国民に武力を行使せず、血を流さずに民主主義に移行できるかが肝要である。同様に、体制転換や民主化移行後には、

⁵ MoD, "International Defence Engagement Strategy," p. 1.

⁶ Scott Cline, "International Defence Engagement: British and American Experiences," *RUSI Newsbrief*, Vol. 33, No. 4 (July 2013).

⁷ Brendan Taylor et al., *Defence Diplomacy: Is the Game Worth the Candle?* Centre of Gravity Series (Canberra: Australian National University, November 2014) では、豪州のケースを事例に、防衛外交の効率性に関する問題提起がさまざまになされている。

⁸ 自衛隊の軍事作戦への関与には大きな制限が存在することから、本章では「防衛関与」ではなく「防衛外交」を使用する。

⁹ Dennis Blair, *Military Engagement: Influencing Armed Forces Worldwide to Support Democratic Transitions* (Washington, DC: Brookings Institution, 2013).

¹⁰ *Ibid.*, pp. 3-5.

民主的な軍隊、つまり民主的統制を尊重する軍隊の構築が必須となる¹¹。また、民主化が全面的には実施されない状況でも、その国の軍隊が自国民に銃口を向けないように働きかけることは、治安および防衛部門改革の目標として常に重要である。

しかしながら日本の場合、特にアジア地域において防衛外交を進める上で、民主化支援の要素をどの程度組み込むべきか、或いは組み込むことができるかに関し、見解が一致していないように見える。政治レベルでは共通の価値観が強調されることが多いものの、日本の防衛外交の狙いがアジア地域における民主主義の拡大と確立であると明示されたことはない。それでも、1 つ明確なことがあるとすれば、それは、特に東南アジア地域において、基本的な価値観と安全保障上の利益を共有し、また主に中国に端を発する海洋安全保障の諸問題への対処能力の向上した国家群を構築することが、日本の利益だということである¹²。

日本の新しい防衛外交

自衛隊ないし防衛省全体としての国際的関与である防衛外交は、日本ではまだ新しい現象である。2007 年 1 月に防衛庁が防衛省に格上げされたが、それ以前の防衛庁による対外安全保障政策への関与は限定的だった。長らく、防衛庁の主たる任務は、自衛隊の管理だと考えられていたのである。主に憲法上の制限があることから、安全保障分野においては、国際の平和と安全のための活動に関しても、日本の国際的役割は低く抑えられてきた。冷戦期においては、安全保障面では米国との同盟の運用のみに傾注していればよく、それ以外の国との関係は、不要どころか、日米同盟と両立しないとさえ考えられていたのである。廣瀬行成防衛省審議官は論文のなかで、栗原祐幸防衛庁長官（当時）による、「わが国は、憲法の枠内で必要最低限の防衛能力を保持するということなので、アメリカ以外の国と防衛上の緊

¹¹ この点に関しては、Zoltan Barany, *The Soldier and the Changing State: Building Democratic Armies in Africa, Asia, Europe and the Americas* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2012) 等を参照。

¹² Martin Fackler, "Japan is Flexing its Military Muscle to Counter a Rising China," *New York Times*, November 26, 2012 等を参照。

密な関係を持つことは慎まなければならない」との1987年の発言を引用している¹³。優先度が低いために単に手がまわらないのではなく、「慎まなければならない」とは、当時の発想、そして今日との違いを示している。

こうした状況は1990年代に変化し始め、2000年代にさらに急激に変化することになる。この時期、米国以外との二国間関係に加え、政務レベルを含め、防衛省・自衛隊関係者の出席する国際会議の数が、アジア地域および世界レベルの双方で急激に増加することになる。例えば、アジア太平洋地域には、西太平洋海軍シンポジウム（WPNS）、太平洋地域陸軍参謀総長等会議（PACC）など、参謀総長、幕僚長、その他軍首脳級による定期的な会合枠組みがすでに多数存在している。この種の様々な定期会合は、アジア太平洋諸国のネットワークや相互理解の構築の他、おそらくは各国軍隊間の信頼醸成にも重要な役割を果たしている。しかし、このようなさまざまな接触が、参加国間の政治的関係や戦略的関係にどの程度結びついているかは、実際のところ明確ではない。これは日本以外にも当てはまるが、多国間枠組みでの会合への参加が増加するなかで、各国レベルにおいてどのような一貫した防衛外交戦略を形成できるかは、非常に難しい課題になっている。

英国国際戦略研究所（IISS）主催のアジア安全保障会議（シャングリラ対話）もまた、アジア地域、ひいては世界各国の国防相が参加する年次フォーラムとして、国防相同士が定期的に顔を合わせる場所を提供するという重要な役割を果たしている¹⁴。日本の場合、防衛大臣に加え、自衛隊トップの統合幕僚長が出席することが慣例になっており、会議の場を活用し、日米や日米韓、日米豪などの、二国間、三国間防衛相会合を多数実施している。

日本のADMMプラスへの参加は、日本の防衛外交の拡大を示す非常に顕著な例である。最初の閣僚会合は2010年に、二度目は2013年に開催されたが、ADMMプラスは、「国防相会議」との名称にもかかわらず、活動の中心は国防相会合自体ではなく、分野ごとに設置された専門家作業部会（EWG）における各国

¹³ 廣瀬行成「日本の安全保障・防衛交流の歴史」秋山昌廣、朱鋒編『日中安全保障・防衛交流の歴史・現状・展望』（亜紀書房、2011年）、94頁。

¹⁴ David Capie and Brendan Taylor, "The Shangri-La Dialogue and the Institutionalization of Defence Diplomacy in Asia," *Pacific Review*, Vol. 23, No. 3 (July 2010).

軍の間の実務的な協力である¹⁵。現在は、海洋安全保障、対テロ、人道支援・災害救援（HA/DR）、平和維持活動（PKO）、防衛医学、地雷処理（人道的地雷対策活動）の6つのEWGが活動している。日本は2011年から2014年までの第1期で、防衛医学EWGの共同議長国をシンガポールとともに務め、現在はHA/DR・EWGでラオスと共同議長国を務めている。

共同議長国間の協力の強化は、ADMM プラスにおける最も顕著な成果の1つである。日本の場合、防衛医学EWGで共同議長を務めたシンガポールと密接な協力関係を構築し、数多くの会合を共に準備し開催した。また、日本が現在、HA/DR・EWGでラオスと共同議長国を務めていることは、同国が中国の影響を強く受けていると考えられるとの事情からも、戦略的に重要である。同様に、第1期で対テロEWGの共同議長国をインドネシアと務めた米国は、このことにより、世界最大のイスラム国家とテロ問題で緊密に連携するという非常に貴重な機会を得ることになった。

第1期のEWGの活動で最も特筆すべき成果の1つは、2013年6月にブルネイで行われた防衛医学およびHA/DRの合同実動演習である。この演習には、中国、米国、日本、インドを含む各国から部隊が参加した。日本と中国は、それぞれ、防衛医学EWG共同議長国、およびHA/DR・EWG共同議長国として、共に運営委員会に参加し、演習の成功に向けて協力し合った。日中関係にはさまざまな問題があるものの、自衛隊と中国人民解放軍が現場において協力する貴重な機会となった。

ASEAN諸国の多くでは、防衛当局（国防省ないし国軍）が現在も国内政治において主要な役割を果たし、大統領などの指導者に近い。それゆえ、防衛当局との対話が極めて重要なのである。是非はともかく、他の多くの政府機関よりも防衛当局が政府内で大きな影響力を有している国もある以上、日本としては、この現実を踏まえ、彼らに直接働きかける必要がある。このことは、ミャンマー、タイ、ベトナムに特に当てはまるだろう。このような活動と並行し、防衛省は2012年以降、拡大する日本の防衛外交の新しい柱として、能力構築支援を実施している。この支援活動の規模や範囲は限定的で、2012年には予算わずか1億5,900万円でスタートし、2013

¹⁵ Michito Tsuruoka, "An Era of the ADMM-Plus? Unique Achievements and Challenges," *PacNet*, No. 69, Pacific Forum CSIS, September 2013.

年には2億2,500万円、2014年でも2億3,600万円だが、この事業の長期的な戦略的狙いは明確である。つまり、支援対象国との関係を強化しつつ、最終的には、それら諸国が自国防衛のための能力を向上させ、特にアジア太平洋地域の海洋領域において力の空白が発生しないようにすることである¹⁶。このような活動を実施する背景には、東南アジア諸国の海洋安保における能力の欠如が、中国の一方的行動を可能にする環境を作り出してしまったのではないかと考えがある。つまり、フィリピンやベトナムの海上能力がより高ければ、それら諸国に対する中国の行動はより慎重なものになっていたはずだと理解である。なお、能力構築支援においても、日本は、豪州および米国との二国間協力や三国間協力を重視している¹⁷。

日本の防衛外交には、この他、防衛装備品協力と武器輸出という新たな要素があるが、これらは能力構築支援とも密接に関連している。日本政府は近年、政府開発援助（ODA）を介してフィリピンとベトナムに巡視船を提供する決定を行っている。厳密には軍事援助ではないものの、このような支援は、「ODAの戦略的活用」として捉えられており、武器輸出三原則の変更を受けて容易になった。東南アジアの一部諸国は、日本製の装備品の導入に関心を示しており、今後、もし日本からの輸出が行われる場合は、輸出された装備品の操作方法などの指導や訓練の提供も、併せて必要になる可能性が高い。日本は、武器輸出に関しては新参者であり、この種の活動に関する知見はほとんど持ち合わせていない。同時に、政治面、戦略面での各国への関与と武器輸出をどのように調整し、全体戦略を築いていけるかについても、さらに考える必要があろう。武器輸出は単なる売買で完結するものではなく、今後は広く防衛外交、さらには日本の外交全般の枠内に位置付けていくことが求められている。

¹⁶ Ken Jimbo, "Japan Should Build ASEAN's Security Capacity," *AJISS Commentary*, No. 150, Association of Japanese Institutes of Strategic Studies, May 2012; Nobuhiro Aizawa, "Japan's Strategy toward Southeast Asia and the Japan-U.S. Alliance," *Strategic Japan Working Papers*, Center for Strategic and International Studies, April 2014.

¹⁷ Ken Jimbo, "Japan-US-Australia Cooperation on Capacity Building in Southeast Asia," in Yuki Tatsumi (ed.), *US-Japan-Australia Security Cooperation: Prospects and Challenges* (Washington, DC: Stimson Center, April 2015). 2015年5月に米ニューヨークで開催された日米2+2閣僚会合でも言及されている。US Department of State and Government of Japan, "Joint Statement of the Security Consultative Committee – A Stronger Alliance for a Dynamic Security Environment: The New Guidelines for Japan-U.S. Defense Cooperation," media note, April 27, 2015.

日本の防衛外交と英国、欧州

安倍政権の掲げる「地球儀を俯瞰する外交」の主な特徴の1つは、アジア太平洋地域を超えた活動である。この文脈で経済・貿易面のみならず、外交・安全保障面においても、中東や欧州との関係が重視されるようになった。欧州とは、パートナーシップ確立の基礎となる基本的な価値観を共有しており¹⁸、安倍政権における「民主主義外交（democracy diplomacy）」の重要部分を構成している¹⁹。

日欧間の安全保障・防衛協力は、必ずしも一般の注目を浴びないが、実際には過去10年ほどで、自衛隊と欧州各国の部隊との作戦上の協力が深まっている。9.11テロ以降のインド洋における補給活動、イラクでの人道・復興支援活動、ソマリア沖・アデン湾での海賊対処などが好例である。しかし、実態として進んでいるにもかかわらず、日欧の安全保障・防衛協力の実像は、本件に日常的に取り組む政府関係者や専門家という限られた者以外にはほとんど知られていないのが現実であろう²⁰。

過去の作戦協力（インド洋、イラクでの活動）や継続中の取り組み（海賊対処）に鑑みると、日本が英国を含む欧州と優先的に取り組むべき主要分野の1つは相互運用性である。自衛隊、なかでも特に海上自衛隊および航空自衛隊は、米軍との相互運用性が非常に高いと考えられている。しかし、これが同じく米国と同盟関係にある欧州諸国の軍隊との相互運用性にどの程度自動的に転換されるかは不明確である。日本と欧州はまず、相互運用性が（米国を通じてすでに）十分なレベルに到達している分野と、そうでない分野を正確に特定しなければならない。その上ではじめて、課題が明らかになるのである。加えて、相互運用性の問題はハード面、すなわち装備品だけで技術的に解決できるわけではない点にも留意が必要である。同時に重要なのはソフト面、例えば法制度、人的要素、組織面、各種の手続きであり、結局のところ、組織としての仕事の仕方全体が問われることになる。日本と欧州との間で相互運用性が欠けているとすれば、それは特に後者のソフト面だと思われる。

¹⁸ Michito Tsuruoka, "The UK, Europe and Japan: Forging a New Security Partnership," *RUSI Journal*, Vol. 158, No. 6 (December 2013).

¹⁹ Daniel M Kliman and Daniel Twining, *Japan's Democracy Diplomacy* (Washington, DC: German Marshall Fund of the United States, July 2014).

²⁰ Tsuruoka, "The UK, Europe and Japan," pp. 59-62.

相互運用性を向上させる主たる手段の1つは、共同訓練・演習の実施である。日本の自衛隊は、アデン湾やソマリア沖での海賊対処の文脈において、欧州連合（EU）部隊やNATO部隊とすでに共同訓練を複数回実施している²¹。2015年1月にロンドンで開催された初回となる日英2+2閣僚会合では、二国間共同訓練および演習の実施に両国が合意した²²。また、二国間で物品役務相互提供協定（ACSA）の締結に向けた交渉を迅速に進め、合同演習を含む実務協力を実施しやすくすることでも合意した。日本にとって英国とのACSAは、米国、オーストラリアに次いで3カ国目の協定になる見通しである。防衛外交の観点からは、この種の共同演習が有する政治的・外交的側面にも着目する必要がある。つまり、共同演習を通じて互いの理解を深め、相互運用性を向上させることは、二国間の緊密さを対外的に示す戦略的メッセージにもなるのである。

英国においてアジアへの防衛関与に対する関心が高まっていると同時に、日本では欧州との関係強化の取り組みが進んでいる。英海軍では、特に艦艇数と兵員数の減少が続き、能力も全体として低下傾向にあるものの、スエズ運河以東、特にペルシャ湾岸地域やインド洋の政治・安保情勢を無視するわけにはいかないとの機運が、当初は専門家の間でのみであっても高まりつつある²³。この観点では、英国政府が日本の海上自衛隊へのリエゾン要員を派遣したことは、意味のあるものだった（横須賀の米国第7艦隊に派遣されたリエゾン——英海軍中佐——が、海上自衛隊へのリエゾンを兼務した）²⁴。これが可能になった背景には、日米と米英がともに極めて緊密な関係にあることが挙げられる。同初代リエゾンは、英紙とのインタビューのなかで、欧州・アジア間には「距離の問題」があることを認めつつも、英国はアセットをアジア

²¹ 外務省「日・NATO 海賊対処共同訓練」、報道発表（2014年9月26日）、NATO Allied Command Operations, “NATO and Japan Counter-Piracy Forces Strengthen Relations,” News Release, November 28, 2014; 外務省「日・EU 海賊対処共同訓練」、報道発表（2014年10月17日）。

²² HM Government and Government of Japan, “Joint Statement Annex: Areas for Cooperation,” UK–Japan Foreign and Defence Ministerial Meeting, London, January 21, 2015, para. 3.

²³ James Rogers, “European (British and French) Geostrategy in the Indo-Pacific,” *Journal of the Indian Ocean Region*, Vol. 9, No. 1, (June 2013); Gareth Stansfield and Saul Kelly, “A Return to East of Suez? UK Military Deployment to the Gulf,” *RUSI Briefing Paper*, 2013 等を参照。

²⁴ Joshua Karsten, “US–UK Navies Build Alliance in the 7th Fleet,” NNS141215-01, US Navy, December 15, 2014.

で展開する「能力を確実に保持している」とし、「そのため、この複雑な地域と、そのなかでの同盟関係に対する十分な理解を構築し、維持することが極めて重要である」と述べている²⁵。つまり英国は、「日本との戦略的同盟関係」により、「確実な足がかり」を得ることができるのである²⁶。

英国は、限界はあるとしても、今後海軍によるアジア太平洋地域への艦艇派遣頻度を上げることに前向きで、その能力もあるとすれば、オーストラリア、特にダーウィンが英豪二国間の協力のみならず、日英豪の三国間協力、または日英豪米の四国間協力においても、新たなハブになる可能性がある²⁷。防衛能力構築活動における提携も期待できる。また、防衛装備品に関する協力も、政治および安全保障上のパートナーシップ全体と密接に関連しており、防衛外交の文脈で捉えることが可能である²⁸。

結論

日本の防衛外交は新たな局面を迎えているものの、それは、日本の「(再)軍国主義化」とは程遠い。防衛省・自衛隊は、日本の国際的関与によりやうく直接的に関わるようになったが、日本の国際的関与の全体像に占める割合は依然として小さく、近い将来にこれが劇的に変化する可能性も低い。つまり、防衛外交は、日本の対外関係の新たなツールとして期待される一方、他の政策ツールと比べ、その役割は依然として限定的なのである。ただし、新興分野であるがゆえに発展の余地は大きく、また、英国をはじめとする信頼できるパートナーとの協力が重要になるのである。

日英の安全保障・防衛協力の将来を規定するのは、第一に、安倍政権下の積極的な対外関係の構築が長期的に持続可能であるか否か、第二に、イラクおよびアフガニスタン戦争での経験により国際的関与に疲弊しているように見える英国が、今後

²⁵ Julian Ryall, "Why a Royal Navy Officer is Serving with the Japanese," *Daily Telegraph*, April 24, 2015.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Michito Tsuruoka, "Japan-Europe Relations: Toward a Full Political and Security Partnership," in Yuki Tatsumi (ed.), *Japan's Global Diplomacy: Views from the Next Generation* (Washington, DC: Stimson Center, March 2015), p. 49.

²⁸ 日英装備協力の詳細な議論については、テイラー (Trevor Taylor) の本巻第6章を参照。

もアジアを含む世界の幅広い地域に関与し続けられるか否かである²⁹。結局のところ防衛外交は、国際安全保障に関与し続けたいという政治的意思がその国にあるか否かに大きく左右される。日英両国が国際安全保障への一定の関与を続ける限り、日英による防衛外交は世界において貴重な役割を担うことになるであろう。

²⁹ John Swenson-Wright, “UK Election Notes: Foreign Policy Opportunities—Security Cooperation with Japan,” Chatham House, April 23, 2015 等を参照。

第5章

アフリカの平和・安定に向けた日英協力

神宮司 覚*

アフリカの平和と安定は、この地域における紛争や不安定化が国際社会全体に影響を及ぼしうることを考えれば、重要な課題である。たとえば2013年1月にはアルジェリアのイナメナスにあるガス精製プラントが武装集団の襲撃を受け、日本人10名と英国人6名が死亡した¹。また、アフリカにおける政情不安は、地中海を中心として発生している大規模な移民とそれに伴う危機的状況の根本原因の1つともなっており、欧州連合（EU）は複雑な人道上および安全保障上の課題に直面している²。さらに2013年12月に始まった西アフリカでのエボラ出血熱の蔓延では、国境を超えうる国際的な脅威であるとの認識は遅れ、ボランティアや支援の一環として現地に派遣されていた欧米の医療従事者が感染し、一部は死亡する結果となった³。国際的なつながりの深化に伴い、地球の反対側での出来事に無関心でいることはこれまで以上に難しくなっている。

日本と英国はこれまで様々な分野や地域において重要なパートナーとしての関係を築いてきたが、アフリカの平和と安定の構築に関する協力の可能性については十分に模索されてきたとはいえない。日英両国が直面する政治的、財政的制約とアフリカ情勢の複雑さを考えると、アフリカの安全保障により効果的かつ効率的に貢献したい

* 神宮司覚：防衛省防衛研究所研究員。主な専門分野はアフリカの紛争と平和構築。外務省での勤務を経て2013年4月より現職。慶應義塾大学大学院法学研究科政治学専攻修士課程およびロンドン大学キングス・カレッジ戦争学研究科修士課程（紛争・安全保障・開発学専攻）修了。

¹ 事件の詳細については、たとえば、Statoil, “The In Amenas Attack,” Report of the Investigation into the Terrorist Attack on In Amenas, 2013, <<http://www.statoil.com/en/NewsAndMedia/News/2013/Downloads/In%20Amenas%20report.pdf>>, accessed June 23, 2015 を参照。

² Jeanne Park, “Europe’s Migration Crisis,” CFR Backgrounders, Council on Foreign Relations, <<http://www.cfr.org/migration/europes-migrationcrisis/p32874>>, accessed June 23, 2015.

³ BBC News, “Ebola: Mapping the Outbreak,” June 19, 2015.

と望むのであれば、両国間の一層の協力が必要である。本章では、現在のアフリカが直面する課題を分析し、同地域に対する日本と英国のアプローチを検証したうえで、治安部門改革（SSR）と能力構築が日英協力の有望な分野となりうることを指摘する。

本章は4つの部分から構成される。まず、アフリカにおける2つの主要な安全保障課題として、武力紛争および非伝統的な安全保障上の脅威を概観する。次に、アフリカの平和と安定に対する日本および英国のアプローチについて考察する。ここでは両国のアプローチがそれぞれ直面する制約や限界を明らかにし、日英協力の必要性を指摘する。最後に、特にSSRおよび能力構築分野での協力が、アフリカ諸国がみずから持続可能なやり方で課題を解決するのを支援するだけでなく、日英が直面する制約の克服にもつながることを指摘する。結論では、なぜ今アフリカでの協力を始めるべきか、また協力をどのように進めていくべきかについて考察する。

アフリカの安全保障課題

アフリカには政治・経済・社会・環境面で条件の異なる50以上の国々が存在し、単一の「アフリカ情勢」を簡潔に示すのは不可能である。それでも、いくつかの大きな傾向を見出すことはできる。なかでも主要な安全保障上の課題として2つを指摘できる。すなわち長引く武力紛争、そして非伝統的な安全保障上の脅威である。

第一に、武力紛争の数は人口比でみれば減少しているが⁴、紛争とそれによる犠牲者の絶対数は依然として高い水準にあり、近年ではむしろ増加している。2014年には武力紛争の発生数が2013年と比較して12.9%増加し⁵、また同時期において紛争に起因する死亡者の数はほぼ1万人増加した(31%増)⁶。アフリカにおける紛争は、「非国家紛争とそれによる犠牲者」が多いことが特徴であり⁷、一般の市民への攻撃の大部分は民兵勢力によるものである。アフリカは他の地域より紛争が起こりやすいと

⁴ Jakkie Cilliers, "Africa's Conflict Burden in a Global Context," *ISS Paper*, No. 273 (October 2014), pp. 7-9.

⁵ *Ibid.*, p. 5; Armed Conflict Location and Event Data Project (ACLED), "Conflict Trends Report," No. 33 (January 2015), p. 1.

⁶ *Ibid.*, p. 2.

⁷ Cilliers, "Africa's Conflict Burden in a Global Context," p. 10. ここで「非国家紛争」とは、紛争当事者である2つの武装勢力がいずれも政府軍ではない紛争を指す。

考えるのは誤りだが⁸、武力紛争は同地域におけるミレニアム開発目標の追求に大きな影響を及ぼしてきた⁹。このように、武力紛争は依然としてアフリカが直面する最重要課題の1つであり、非国家武装勢力の横行への対処は特に重要である。

国際社会からの支援の必要性は引き続き高い。国連平和維持活動（PKO）とその要員の大半は、現在アフリカに展開している。またそれと同時に、これらの活動へのアフリカ諸国からの貢献は——国数、要員数ともに——着実に増加してきている。アフリカ諸国からの派遣要員数は過去10年で2倍以上に増加し、2014年には世界の派遣要員総数の50%近くを占めるに至った¹⁰。アフリカ連合（AU）も、ソマリアにおけるミッション（AMISOM）をはじめとしてアフリカ主導の活動を実施してきた。アフリカの平和と安全保障に対するアフリカ諸国自身のコミットメントの増大は、アフリカ平和安全保障アーキテクチャ（APSA）の発展を通じて制度的にも進歩してきた¹¹。この「アフリカの問題へのアフリカ自身による解決」の追求は、アフリカの治安部門の能力構築の必要性を一層増加させている。

第二に、非伝統的な安全保障上の脅威——感染症、自然災害、組織犯罪など——も深刻な課題となっている。たとえば、2013年にはアフリカで5歳未満の子ども43万7,000人がマラリアで死亡した。この数は、同年の武力紛争による全死亡者数のほぼ15倍に当たる¹²。西アフリカでのエボラ出血熱の爆発的流行は、最終的には国際社会から強力な支援が行われたにもかかわらず、1万人を超える死者を出す

⁸ Scott Straus, "Wars Do End! Changing Patterns of Political Violence in Sub-Saharan Africa," *African Affairs*, Vol. 111, No. 443 (March 2012), pp. 179-201.

⁹ World Bank, *World Development Report 2011: Conflict, Security and Development* (Washington, DC: World Bank, 2011), pp. 60-65.

¹⁰ United Nations Peacekeeping Statistics, <<http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/>>, accessed February 19, 2015. 派遣要員数および国数は2014年12月現在の数値であり、2004年12月のものと比較している。

¹¹ アフリカ平和安全保障アーキテクチャの概要については、以下を参照。Alex Vines, "A Decade of African Peace and Security Architecture," *International Affairs*, Vol. 89, No. 1 (January 2013), pp. 89-109.

¹² World Health Organization, *World Malaria Report 2014* (Geneva: World Health Organization, 2014), p. 36; ACLED, "Conflict Trends Report," p. 2. アフリカはマラリアによる被害が最も大きい地域であり、2013年には全世界のマラリアによる5歳未満の子どもの死亡者数の96%を占めている。

結果となった¹³。干ばつ、洪水、サイクロンなどの自然災害もアフリカの情勢不安と開発の遅れの一因となっており、たとえば2013年には被災者数は492万人、被害額は約2億3,000万米ドルにのぼった¹⁴。自然災害が最も起こりやすいアジア地域と比べればアフリカの被害はそれほど深刻ではないが¹⁵、自然災害は開発への取組に悪影響をもたらすだけではなく、自然災害の影響に対するレジリエンスが比較的欠如している現状では、自然災害がアフリカの情勢不安の大きな要素の1つともなっている。さらに、海賊行為や人身売買、ドラッグ・天然資源・武器の不法取引などの組織犯罪増大への懸念も増大している。アフリカの社会において組織犯罪がもたらす影響は概して非常に複雑だが、違法な物品——とりわけ小型武器——の取引や売買が武力紛争や犯罪活動を助長し、しばしば経済発展を阻害する結果となっていることは確かであろう。たとえばマリ北部で活動する武装集団は、リビアで備蓄されていた兵器を闇市場経由で入手している¹⁶。また、ソマリア沖での海賊行為は、観光客数の減少や漁業活動の阻害を通じて近隣諸国の経済に悪影響を及ぼしている¹⁷。

これらの安全保障課題は相互に関連している。感染症や自然災害そのものは通常は人災ではないが、政府がこうした災害に対処する能力がない、あるいは対処する意志を持たない場合、影響を受けている一般市民の目から見た政府の正当性は損なわれ、将来の紛争の種を蒔く結果となりかねない。アフリカの平和と安定により効果的かつ効率的に貢献するには、諸問題の分野横断的な性質を理解することも必要となろう。

¹³ World Health Organization, "Ebola Situation Report – 25 March 2015," <<http://apps.who.int/ebola/current-situation/ebola-situation-report-25-march-2015>>, accessed April 1, 2015.

¹⁴ Debarati Guha-Sapir, Philippe Hoyois and Regina Below, "Annual Disaster Statistical Review 2013: The Numbers and Trends," Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, 2014, pp. 27-28.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Holger Anders, "Expanding Arsenals: Insurgent Arms in Northern Mali," *Small Arms Survey 2015: Weapons and the World* (Cambridge: Cambridge University Press, 2015).

¹⁷ World Bank, "The Pirates of Somalia: Ending the Threat, Rebuilding a Nation," 2013.

日本のアフリカへのアプローチ

日本にとって、アフリカは地理的にも心理的にも遠い大陸である¹⁸。このため日本のアフリカへの関与は、貿易、投資、開発支援など経済的な面が中心である。冷戦終結以降、日本は主に国連 PKO と政府開発援助（ODA）を通じてアフリカの平和と安定への支援を拡充してきたが、その規模は他地域へのものと比べると引き続き控えめなものにとどまるであろう。これは日本が複数の制約に直面しているためである¹⁹。

日本のアフリカへのアプローチ——そしてアフリカの平和・安定に対する支援の目的や指針——は、2013 年の「国家安全保障戦略」や「平成 26 年度以降に係る防衛計画の大綱」、2015 年の「開発協力大綱」をはじめとする政策文書に示されている²⁰。「国家安全保障戦略」では、「戦略的資源を豊富に有し、経済成長を持続しているアフリカは有望な経済フロンティアであると同時に国際社会における発言権を強めて」いるとの認識に基づき、「アフリカの発展と平和の定着に引き続き貢献する」としている²¹。また、「積極的平和主義」の原則に基づき、「PKO 等に一層積極的に協力する」と明言している²²。

しかしながらアジア太平洋や中東など、日本の防衛やエネルギー安全保障に直接的にかかわる地域と比べるとアフリカの重要性は相対的に低いこと、また自衛隊の海外展開は政治的にセンシティブな問題であることが、日本のアフリカに対するアプローチに重要な制約を課している。そのため、現在自衛隊による海外での活動はアフリカおよびその周辺のみ集中しているが、PKO 等の平和活動に対する規模面での大

¹⁸ 2014 年の世論調査によると、日本人の 26.2% がアフリカ諸国に対して親しみを感ずると回答した一方で、親しみを感ぜないとする者は 64.2% にのぼった。内閣府政府広報室「外交に関する世論調査」（2014 年 10 月）。<<http://survey.gov-online.go.jp/h26/h26-gaiko/index.html>> アクセス日：2015 年 6 月 22 日。

¹⁹ 安定化の取組みにおける日本の制度的制約一般については、以下を参照。Chiyuki Aoi, “Japan and Stabilisation: Contributions and Preparedness,” *RUSI Journal*, Vol. 156, No. 1, (February/March 2011), pp. 52-57.

²⁰ 閣議決定「国家安全保障戦略について」（2013 年 12 月 17 日）、閣議決定「平成 26 年度以降に係る防衛計画の大綱について」（2013 年 12 月 17 日）、閣議決定「開発協力大綱について」（2015 年 2 月 10 日）。

²¹ 閣議決定「国家安全保障戦略について」、24 頁。

²² 同上、26 頁。

幅な拡大は難しいであろう²³。

アフリカへの自衛隊派遣を伴う国際平和協力活動は、これまで限られた地域において少数の要員によって実施されてきた。自衛隊員は1993年のモザンビークから現在の南スーダンに至るまでアフリカでの活動に従事してきたが、これまでの活動は、国連の枠組み内での人道支援か兵站面での支援に概ね限られてきた。この点を踏まえば、ソマリア沖での（国連の枠組み外の）海賊対処活動への自衛隊の参加は、日本による関与の多様化に向けた重要な一歩といえる。しかし、海賊対処活動の法執行的な性質と、国外の紛争に巻き込まれるリスクはほぼ皆無であることを考えるならば、ここでの経験がアフリカの平和と安定に対する日本の基本的なアプローチに大幅な変更をもたらすとは考えにくい。

ODAは、アフリカの安定に向けた日本の支援策のうち1つの、そしてより大きな柱である。たとえば、2013年の第5回アフリカ開発会議（TICAD V）では、日本はサヘル地域の安定化のため総額100億ドルの支援を約束した。さらに、安倍晋三首相は2014年にアフリカ諸国を歴訪した際に、AU主導の中央アフリカ国際支援ミッション（MISCA）への300万ドルの支援を含む「アフリカの紛争・災害に対応する」ための3億2,000万ドルの支援を表明した²⁴。日本はアフリカ各地のPKO訓練センターに対しても、訓練施設の建設・修復、機材の提供、専門家の派遣を通じて支援を行っている²⁵。日本のODA実施機関である国際協力機構（JICA）もアフリカにおける平和構築を支援している。たとえば、コンゴ民主共和国の警察やジブチの沿岸警備隊などのアフリカ諸国の法執行機関に対する能力構築や改革の支援などを

²³ PKO派遣規模拡大への日本国民からの支持が少ないことも、アフリカへの日本のPKO派遣要員数増加を一層難しくさせている。最新の世論調査によれば、国民の過半数（55.5%）が、日本は国連PKOにこれまで程度の参加を続けるべきだと考えている一方で、これまでに以上に積極的な参加を支持するのは25.5%にとどまっている。内閣府政府広報室「外交に関する世論調査」。

²⁴ 「『一人、ひとり』を強くする日本のアフリカ外交」、安倍晋三内閣総理大臣スピーチ、アディスアベバ（エチオピア）、（2014年1月14日）。<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000023954.pdf>> アクセス日：2015年6月22日。

²⁵ 日本は2008年から、エジプト、ガーナ、ケニア、マリ、ルワンダ、ベナン、ナイジェリア、南アフリカ、カメルーン、エチオピア、タンザニア、トーゴのPKO訓練センターに対してこれまで総額約3,660万ドルの支援を行っている。外務省「ケニア国際平和維持訓練センター及びエチオピア国際平和維持訓練センターへの自衛官の派遣」（2014年9月26日）。<http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_001277.html> アクセス日：2015年6月23日。

実施している。しかし、平和・安定の分野における開発援助の規模と実績は、その重要性への認識の高まりにもかかわらず、依然としてインフラ開発や医療など他分野の活動と比べると小さく、自衛隊活動との連携も限定的なものにとどまっている²⁶。また、「開発協力大綱」では日本の極めて深刻な財政状況を踏まえ、ODA 拡大への言質を慎重に避けているが²⁷、ODA 総額が増えることがなければ、他地域・分野で実施中の活動を減らすことなくアフリカの平和と安定の構築・定着への支援を拡大するのは困難であろう²⁸。

このように、最近の政策文書で示された内容にかかわらず、少なくとも短期的には、日本のアフリカに対する控えめなアプローチが根本的に変わる可能性は低い²⁹。現在の日本が直面する政治的・財政的制約を考えるならば、自らの資源を最も効果的かつ効率的に使用するためにも、英国を含む他国とのさらなる協力の可能性を模索する必要があるであろう。

英国のアフリカへのアプローチ

日本の控えめな関与に比べると、英国は多くのアフリカ諸国とより密接な関係を維持している。たとえば、いくつかのアフリカの国に対しては通常兵器の輸出を行っている。また、2000年にはシエラレオネに、2011年にはNATOの作戦を通じて、リビアに対する軍事介入を行った。こうした類の関与を日本が行うことは、見通しうる将来において、ほとんど考えられないことである。しかし、このようなより強い関与にもかかわらず、英国のアフリカへのアプローチも日本と同様の制約に直面している。したがって、英国にとっても日本を含む他国との協力を強化することは、アフリカにおける影響力と利益の維持に資するものとなると考えられる。

²⁶ 南スーダンではODAと自衛隊の活動の連携事例がみられたものの、この種の協力が今後どのような形で継続され、あるいは拡大されるかについては明らかではない。外務省「南スーダンにおけるODA事業と自衛隊の活動との連携」(2013年2月1日)。<http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/25/2/0201_03.html> アクセス日：2015年6月22日。

²⁷ 閣議決定「開発協力大綱について」、11頁。

²⁸ 2013年の2国間ODA総額のうち、サブサハラ・アフリカ地域向けの占める割合は15%未満であり、またこの比率が今後拡大することを示唆するものはない。外務省国際協力局編『政府開発援助(ODA)国別データブック2014』(昭和情報プロセス、2015年)、178頁。

²⁹ 日本の安全保障政策における総体的な継続性については、本報告書の第1章を参照。

安定化は、脆弱国家に対する英国のアプローチにおける重要な1つの側面である。2011年の「海外安定化戦略」(BSOS)の定義によると、安定とは安全保障と開発に資する様々な要素を包含する幅広い概念である³⁰。この概念の下で、各省庁——特に国際開発省(DfID)、外務省、国防省、内務省——は安定化ユニットとともに、省庁横断的な資金メカニズムである紛争・安定・安全保障基金(CSSF)を通じて統合的な形で機能することが期待されている。安定化の取組の一環として、2014/15年度末の時点で英国のODAの30%が紛争影響国や脆弱国家に対して振り向けられている³¹。また、2015年4月には「紛争プール」に代わるかたちでCSSFが設置され、予算規模は年間10億ポンドへと増額された。

アフリカはこれらの資金の最大の受益者となっている。2013年には英国の2国間ODAの54%に加え、当時の「紛争プール」の数あるプログラムの中で最大の割合がアフリカに対して振り分けられた³²。またアフリカで使われた「紛争プール」資金の中では、SSRと平和構築の2つが最大の使途であった³³。DfIDが実施した治安・司法改革支援に関する最近のレビューによると、当該分野の対外援助総額は2000/01年度の1,000万ポンドから2013/14年度には5,300万ポンドにまで増大しており、現在進行中の大規模案件上位10件のうち6件がアフリカを対象としている³⁴。

またSSRと密接に関連するのが、アフリカ諸国の軍の能力構築である。これまでに南アフリカ、ガーナ、ケニアなどの各国で、英国の軍事アドバイザーが将校の訓練を行ってきた。冷戦期の訓練ミッションは西側ブロックとの関係維持を目的としていたが、近年の取り組みは、対象国の同意に基づいた国際的防衛関与の幅広い目標、

³⁰ Department for International Development (DfID), Foreign Office and Ministry of Defence (MoD), "Building Stability Overseas Strategy," July 19, 2011, p. 5.

³¹ HM Government, *Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review*, Cm 7948 (London: The Stationery Office, 2010), p. 44.

³² DfID, "Statistics on International Development 2014," October 2014, p. 23; *Hansard*, House of Lords, June 24, 2014, Col. WS107, "Conflict Prevention: Funding," <<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201415/ldhansrd/text/140624-wms0001.htm>>, accessed February 12, 2015.

³³ Sam Perlo-Freeman, "The United Kingdom," in Olawale Ismail and Elisabeth Sköns (eds), *Security Activities of External Actors in Africa* (Oxford: Oxford University Press, 2014), pp. 92-93.

³⁴ Independent Commission for Aid Impact, "Review of UK Development Assistance for Security and Justice," No. 42, March 2015, p. 6, <<http://icai.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2015/03/ICAI-Report-UK-Development-Assistance-for-Security-and-Justice..pdf>>, accessed June 24, 2015.

すなわち能力構築を通じた紛争予防、平和維持能力の向上、テロや兵器拡散（通常・非常兵器を含む）への対策、不法取引・海賊行為への対策の達成に資するものであり、またこれらの目標はすべて、他国の安定と英国の安全・繁栄のために必要であると考えられている³⁵。アフリカの軍の能力構築を通じた APSA の支援は、その代表例である。シエラレオネでは、同国の軍隊が 2009 年にダルフール国連・AU 合同ミッション（UNAMID）に、2013 年には AMISOM に参加するのを可能にするうえで、英国が主導して提供された訓練プログラムが重要な役割を果たした。

これらの多様な関与の一方で、アフリカの平和と安定の促進への英国のアプローチには制約も存在する。第一に、そして最も根本的なこととして、アフリカ（特にサブサハラ・アフリカ）は英国にとって戦略的重要性が比較的小さいという点である。このため、多くのアフリカへの資金援助は、必ずしも直接的な英国の国益に根ざすものではなく、むしろ人道上および開発上の関心に起因している。この傾向はブレア政権下で特に顕著になったが、2010～2015 年までの保守党・自由民主党の連立政権でも続いていたと思われる³⁶。特に地政学のおよび歴史的な理由から英国がより大きな利害関心を有しているウクライナや中東地域で情勢不安と不透明性が継続する現状では、英国がアフリカに大規模かつ長期的な軍事的展開を行うのは難しいであろう。このことは、国連 PKO への英国の貢献が小規模にとどまっていることにも示されている³⁷。これは、英国が国連よりも NATO やその他の枠組みを好んでいることも一因かもしれないが、同時に、サブサハラ・アフリカは「戦略的重要性が比較的小

³⁵ MoD and Foreign Office, “International Defence Engagement Strategy,” February 2013.

³⁶ Tom Cargill, “More with Less: Trends in UK Diplomatic Engagement in Sub-Saharan Africa,” Africa Programme Paper, AFP PP2011/13, Chatham House, May 2011, pp. 7-8; Julia Gallagher, “Healing the Scar? Idealizing Britain in Africa, 1997–2007,” *African Affairs*, Vol. 108, No. 432 (2009), pp. 435-51.

³⁷ 世界各地に展開する英国の PKO 要員 288 名の大半はキプロスへの派遣であり、アフリカのミッション（マリの MINUSMA、コンゴ民主共和国の MONUSCO、南スーダンの UNMISS）には 14 名のみの派遣にとどまっている。UN Department for Peacekeeping Operations, “UN Mission’s Summary Detailed by Country,” May 31, 2015, <http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2015/may15_3.pdf>, accessed June 24, 2015. また、以下も参照。Adrian Johnson, “After Afghanistan: A British Military Return to Peacekeeping,” paper presented at the NIDS International Symposium on Security Affairs, November 5, 2014, <<http://www.nids.go.jp/english/event/symposium/e2014.html>>, accessed June 22, 2015.

さい地域」であるという英国の政策決定者の見方も反映している³⁸。このことはアフリカにおける危機対応型の——シエラレオネでの場合のように——短期的な軍事介入の可能性を排除するものではないが、アフガニスタンやイラクを経た現在、政治的コストの高い大規模かつ長期の軍事的関与は難しいであろう。

第二に、英国のアフリカ関与には財政上の制約も重くのしかかっている。2010年の「国家安全保障戦略」に明記されているように、「最も喫緊の課題は、わが国の財政を持続可能な状態に戻すこと」である³⁹。その大部分がDfIDの所管であるODA支出は、過去数年の間に国民総所得の0.7%という国際的に合意された目標に達するところまで増加したが、英国の対外関与に携わる他の2つの機関（国防省と外務省）は近年の歳出削減の影響を被ってきた。緊縮政策が必ずしも英国のアフリカからの撤退につながるとは限らないが、それでも少ない資源をめぐる省庁内あるいは省庁間での競争があるなかでは、アフリカに対する現在の支援水準が保証されているわけではない。少なくとも、アフリカの平和と安定への英国のアプローチの効果と効率性にはこれまで以上に厳しい視線が注がれることになろう。

日本、英国とアフリカの平和・安定

民主主義、人権、法の支配といった基本的価値を日英が共存していることを考えれば、安定・開発分野での両国間の協力は潜在的には幅広い分野で可能なはずである。日英の協力は、両国が直面する制約の克服に資するだけでなく、両国のアフリカへのアプローチの実効性を高める可能性がある。本章の残りの部分では、日英協力の潜在的な分野としてSSRと能力構築に焦点を当てる。

英国はSSRの概念的発展と実際の活用の面で重要な役割を果たし、アフリカにおけるSSRの取り組みに多額の資金を投入してきた。特にシエラレオネに対して行わ

³⁸ David Curran and Paul D Williams, "Peacekeeping Contributor Profile: The United Kingdom," October 2014, <<http://www.providingforpeacekeeping.org/2014/04/03/contributor-profile-the-united-kingdom/>>, accessed June 24, 2015. 以下も参照。Perlo-Freeman, "The United Kingdom," pp. 89-91.

³⁹ HM Government, *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy*, Cm 7593 (London: The Stationery Office, October 2010), p. 14, para. 1.9.

れた支援は、投入された資源の量と10年以上にわたった支援の期間の面で際立っている⁴⁰。シエラレオネでは、SSRの取り組みが成功したことに加えて、英国の能力構築の取り組みは貴重な「教訓」をもたらし、他のアフリカ諸国への支援実施に生かされている。たとえばリビアでは、2013年9月に開始された治安・司法・国防プログラムにおいて、包括的で政府横断的なアプローチを重視する姿勢が明らかに見て取れ、警察・司法・防衛部門の改革と能力構築から軍備・武器管理や国境管理の支援まで多岐にわたる。しかし、英国はSSRに関して豊富な経験と専門知識を有しているとはいえ、必ずしもそこでの成功が保証されているわけではない。SSRの成否の実績が様々であることは、支援の計画段階から実施に至るまでさらなる改善が必要であることを示唆している⁴¹。また、この種の支援の効果は現地の治安情勢に大きく依存しており、実際にリビアに対する英国の支援は2014年に急遽中断されることとなった。

一方、日本のSSR関連の取り組みはこれまでJICAと外務省が主導しており、警察や司法などの特定の分野に重点を置いている。外務省は国連を通じ、主としてPKOの文脈で軍事面に関わる能力構築支援も提供している。その中にはPKO訓練センターに対する支援や、2014年に表明された機材や訓練の提供を通じたアフリカの軍の早期展開能力の構築を目指す新たな支援パッケージが含まれる⁴²。一方で防衛省は2012年以降、人道援助・災害救援、海洋安全保障、PKO等の分野における能力構築支援を実施しているが、これまでのところアジア諸国の数カ国のみに対して行われてきた。こうした近年の取り組みの一方で、政府横断的な調整、特に防衛省と外務省・JICAとの間の協力については、英国に比べるとまだ十分に発達していない。これはSSRに関する一貫した戦略、あるいは包括的な経験が不足していることが一因であると思われる。

⁴⁰ シエラレオネにおけるSSRと英国の役割については、たとえば以下参照。Paul Jackson and Peter Albrecht, *Reconstructing Security after Conflict: Security Sector Reform in Sierra Leone* (Basingstoke: PalgraveMacmillan, 2011).

⁴¹ Independent Commission for Aid Impact, "Review of UK Development Assistance for Security and Justice."

⁴² この新たな支援パッケージは、米国のイニシアティブ「アフリカ平和維持部隊即応パートナーシップ」を支持するかたちで提供される。『PKOに関するハイレベル会合』安倍総理スピーチ(2014年9月26日)。<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000053989.pdf>> アクセス日: 2015年6月23日。

このように日英間で違いはあるものの、アフリカにおいて SSR に関する日英協力を模索すべきと考えられる理由は3つある。第一に、多数の要員提供を行うことは日英ともに難しい現状において、SSR 支援は PKO やその他の軍事的な介入に比べて、必要とされる要員数が比較的少なくて済むことである。第二に、政治的・財政的負担を分担することにより、両国は投入資源の量を維持しながら支援のポートフォリオを拡大することができることである。これによって、リスク——治安情勢の悪化や現地パートナーの消極的対応など——の分散を行う一方で教訓を学ぶ機会の拡大を図ることができる。そして第三に最も重要な点として、SSR と能力構築は現在のアフリカの安全保障上の諸課題に対応するうえで最も適した方法であることが挙げられる。

既に述べたとおり、アフリカでは多くの非国家型の国内紛争が発生し、一般市民に多数の死傷者が出ている。そしてそのほとんどのケースで、軍・警察を含むアフリカの治安機関が最も必要としているのは高烈度の戦闘を遂行する能力ではなく、政治的あるいは犯罪的暴力から一般市民を守ることを通じて現地住民に安心を供与し、自らの正当性を確立する能力である。また、文民の保護が最近の PKO ミッションの中心的な要素となっているなかで、この種の能力は PKO においても求められている。

さらにアフリカの治安機関は非伝統的な安全保障課題に対処する能力も必要とされている。自然災害や感染症への対応の主たる責任は他の政府機関にあるが、治安関連機関、特に軍が有するスキルや資源への需要はこれまで以上に高まりつつある。エボラ出血熱の感染拡大に際しては英米仏などの各国が、医療施設の建設や必要機材の輸送を支援するために現地に対して軍を派遣した。この支援が役立つものであったことは確かな一方で、こうした外部からの支援は到着が遅すぎたため最大限の効果を発揮できなかったケースもあることが伝えられている⁴³。このことは、一刻を争う緊急事態にアフリカの国々が自らで迅速かつ効果的に対応できるように、現地

⁴³ Kevin Sieff, "U.S.-Built Ebola Treatment Centers in Liberia are Nearly Empty as Outbreak Fades," *Washington Post*, January 18, 2015; Norimitsu Onishi, "Empty Ebola Clinics in Liberia Are Seen as Misstep in U.S. Relief Effort," *New York Times*, April 11, 2015.

の能力を強化することの重要性を示唆している⁴⁴。ソマリア沖での海賊対処の事例においても、当事国の海洋安全保障に係る能力強化の重要性が示唆される。すなわち、現在の国際的なミッションが効果的であることは確かだが、そこには莫大なコストがかかっている⁴⁵。

SSRと能力構築分野への日本の貢献は、法的・政治的制約のため、ガバナンスの向上、警察・司法部門の改善、あるいは治安機関のなかでも施設・工兵など戦闘能力に直接関わるもの以外の分野での支援活動に限られるかもしれない⁴⁶。しかしながら、こうした支援の重要性を過小評価すべきではない。治安部門のガバナンス向上はSSRの成功の鍵であり、警察・司法改革の必要性も再三指摘されてきたことである。日本にはSSRにおけるこれらの分野に存在する支援ギャップを埋めるという重要な支援が可能である。

さらに、軍の施設・工兵分野の能力の向上はアフリカの治安向上に資する可能性もある⁴⁷。アフリカでは「脆弱あるいは小規模な治安機関」と「劣悪なインフラと困難な地勢」が相まって、非国家型の武力紛争が頻発する要因となってきた⁴⁸。また、迅速かつ簡便な解決策ではあっても、一般市民に対する誤った使用のリスクをはらむハイテク装備等の提供とは異なり、施設・工兵分野の能力構築支援は比較的問題と

⁴⁴ 当事国の対応能力が高ければ感染症の爆発的流行そのものを防ぐことができ、軍の関与の必要はない。しかし、日英を含む多くの先進国においても自然災害その他の状況への対応において自国の軍に大きな役割を求める場合が多いことを考えれば、発展途上国における軍の能力構築は依然として重要であろう。Albrecht Schnabel and Marc Krupanski, *Mapping Evolving Internal Roles of the Armed Forces*, SSR Paper 7 (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2012).

⁴⁵ 2014年の国際的な海賊対処活動の費用試算によれば、2013年と比べれば25%減少したものの、軍艦、航空機、無人機の配備に7億米ドル以上を要した。Matthew R Walje et al., "The State of Maritime Piracy 2014: Assessing the Economic and Human Cost," *Oceans Beyond Piracy*, <<http://oceansbeyondpiracy.org/sites/default/files/attachments/StateofMaritimePiracy2014.pdf>>, accessed June 23, 2015.

⁴⁶ 現在国会で審議されている国際平和協力の改正案は、自衛隊がPKOやその他国連に承認されたミッションにおいて国防改革に関するより幅広い分野に従事することを可能とする。しかし、自衛隊がアフリカ等において他国の戦闘能力向上を直接的に支援することは、依然として政治的にほとんど考えにくいことであろう。

⁴⁷ アフリカの文脈ではないものの、軍隊の施設・工兵能力の構築の重要性については、以下参照。Christopher K Tucker, "Afghanistan Needs an Army Corps of Engineers," *National Interest*, April 16, 2014.

⁴⁸ Cilliers, "Africa's Conflict Burden in a Global Context," p. 12.

はなりにくい⁴⁹。加えて、施設・工兵能力は、国内的には反政府勢力その他の非国家武装集団の辺境地域での鎮圧に大きく役立つ可能性があると同時に、対外的にも、アフリカでの PKO へのアフリカ諸国自身の参加が増えつつあるなか、その効果的な実施に極めて重要な能力である⁵⁰。

また軍の施設・工兵分野の能力は、インフラ開発を通じて経済発展にも寄与することが可能である。日本を含むドナー国はアフリカ各地で多くの大型インフラ開発プロジェクトを支援してきたが、その対象はしばしば都市部や資源の豊富な地域、主要な港や空港に集中する傾向がある。その結果、農村部や紛争地域のインフラは未発達のまま残されてきた⁵¹。世界銀行の試算によれば、脆弱国家が増大するニーズを満たして経済成長を促進するためには、GDP の 3 分の 1 以上をインフラ開発に投入する必要がある。具体的には、こうした国では電気、灌漑、交通、水道・衛生設備、情報技術といった資金が必要とされている⁵²。原則としては、文民当局や民間企業がこの分野の主導的役割を担うべきではあるものの、特に治安が不安定な地域においては、軍の施設・工兵部隊が投資ギャップを埋める一端を担うことも可能であろう。また軍の施設・工兵分野のスキルを向上することを通じて、軍が熟練技術者の供給源となり、それによって自国の発展に寄与できる可能性もある。さらに施設・工兵分野のスキルを得ることによって、退役あるいは動員解除された一部の軍人の市民生活への円滑な復帰を促進し、コミュニティ・レベルでの安定にも寄与しうる可能性がある⁵³。

⁴⁹ Danielle Beswick, "The Risks of African Military Capacity Building: Lessons from Rwanda," *African Affairs*, Vol. 103, No. 451 (2014), pp. 212-31.

⁵⁰ Arthur Boutellis and Adam C Smith, "Engineering Peace: The Critical Role of Engineers in UN Peacekeeping," International Peace Institute, New York, January 2014.

⁵¹ Vivien Foster and Cecilia Briceño-Garmendia (eds), *Africa's Infrastructure: A Time for Transformation*, Africa Development Forum Series, Agence Française de Développement and the World Bank, 2010, pp. 3, 8.

⁵² この報告書では、各部門のインフラ開発の経済的および社会的目標を設定している。たとえば、水道・衛生設備部門の目標はミレニアム開発目標（すなわち、安全な飲料水と基礎的な衛生設備を利用できない人々の割合を半減させること）であり、エネルギー部門の経済的目標は供給が需要を満たすことである。これらの目標の詳細については *Ibid.*, p. 52 を参照。

⁵³ Diane E Chido, *Civilian Skills for African Military Officers to Resolve the Infrastructure, Economic Development, and Stability Crisis in Sub-Saharan Africa* (Carlisle: Strategic Studies Institute, 2011).

結論——アフリカ関与における日英の連携に向けて

アフリカにおける現在の安全保障上の諸課題と、日英両国が同地域における関与を拡大するうえでの限界を踏まえれば、両国は SSR と能力構築の分野での協力をアフリカにおいて模索すべきである。しかし、なぜ日本と英国はアフリカにおいて連携を追求すべきなのであろうか。また、この協力は具体的にどのように進めるべきだろうか。

先に述べたように、サブサハラ・アフリカは日英いずれにとっても必ずしも優先度の高い地域ではない。短期的には、アジア太平洋や中東など、他の戦略的に重要な地域での協力の方が両国の直接的な利益になるかもしれない。しかしながら、次の3つの理由から、アフリカにおいてさらなる協力の可能性を追求する価値がある。第一に、中国をはじめとする新興国のアフリカにおけるプレゼンスの増大に伴い、日英のアフリカ諸国との関係はこれまで以上に大きな重圧にさらされている。日英協力は関与の実効性を高めることで、両国のアフリカとの結びつきを強化するのに役立つであろう。第二に、日英は協力の地理的範囲を広げることで、日英協力を特定の敵対国に対する伝統的な同盟ではなく、グローバルな公益を追求するパートナーシップとして特徴づけることが可能となるであろう。アフリカの平和と安定への支援は、国際社会においてほぼコンセンサスが得られている数少ない課題の1つである⁵⁴。第三に、アフリカにおける課題の多くはこの地域に特有のものではあるものの、日英間の協力の経験とベストプラクティスは、後にアジアを含む他の地域や状況において活用できる可能性がある。日英両国が、軍事作戦の際の物資供給や輸送の共有を可能にする二国間物品役務相互提供協定（ACSA）の早期締結について協議するなかで、おそらく相互運用性と調整の問題が今後浮上してくるであろう。アフリカにおける協力は、両国が他の地域で密接な協力を行う際の課題を認識し、克服するための貴重な学習機会となるはずである。

SSR は部門横断的であるため、この分野における日英協力は関係省庁・機関が参加するチャネルを通じて追及するべきである。具体的には、両国の国家安全保障会議が協力促進の主導的役割を担う必要があるであろう。また 2015 年 1 月に日英

⁵⁴ この点はおそらく、シリアなどの他の地域でも烈度の高い紛争が頻発しているにもかかわらず、国連 PKO の大部分がアフリカで実施されている理由の1つであろう。

間で初めて開催された外務・防衛閣僚会合も、SSRを含む分野横断的課題に関する協力強化についての協議に適した場となろう⁵⁵。協力の具体的な進展に向けた第一歩は、アフリカやSSRに関するそれぞれの経験を共有することであろう。このプロセスは専門的知見の共有につながるだけでなく、協力のための具体的なニーズと機会を確認するのにも役立つことになろう⁵⁶。両国が実施中の能力構築支援の現場への軍人・自衛官の相互派遣も、相互学習のために有益であると考えられる。

多くの課題はあるかもしれないが、アフリカが抱える問題と、日英両国が直面する制約、両国の協力がもたらす機会を考えれば、アフリカの平和と安定を支援するための日英協力に向けて具体的な行動を可能な限り早い機会に実施することが望まれる。

⁵⁵ 第1回外務・防衛閣僚会合で日英両国は、いずれも分野横断的な性質を持つPKOや人道支援・災害救済活動に関する協力の促進などに合意している。「日英外務・防衛閣僚会合 共同声明 協力分野に関する付属書（仮訳）」、ロンドン（2015年1月21日）。<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000066166.pdf>> アクセス日：2015年6月23日。

⁵⁶ この段階において、研究者が関与する「トラック2」または「トラック1.5」のプロセスは、両国間で客観的な証拠に基づく率直な議論を促進することから特に有益であろう。

第6章

日英防衛装備協力の展望

トレバー・テイラー *

1945年以後の完全な非軍事化・武装解除の時期が終わろうとする1950年代前半から、日本は、国の防衛産業基盤を経済、安全保障の両面にとって重要とみなしてきた。そのため、F-15戦闘機等の主に米国から購入した外国製システムのライセンス生産、および装甲車両や艦艇を含む独自のプラットフォームの形成を通じて、防衛産業の再建を目指した。しかしながら、日本政府は武器輸出を推進しようとはせず、1967年には共産圏、国際連合の制裁対象国、武力紛争当事国に対する武器輸出を禁止する武器輸出三原則を正式に導入した。この武器輸出禁止の対象範囲はその後拡大され、自国の安全保障を大きく依存している米国への特殊な状況下での輸出を除き、事実上いかなる防衛装備品の輸出も認められなくなった¹。

冷戦終結後は、防衛装備のコストや複雑性の増大と日本経済の弱まりから、この方針は次第に存続が難しくなった。政府は防衛産業、特に下請業者の防衛装備品市場への継続的参画を確保するのに苦慮していた²。また、民主化から70年が経ち、日本の政治のメインストリームが、国外での自衛隊の使用や武器輸出、防衛装備品の調達などを含め、他の欧米主要国と同様の安全保障・防衛上の選択肢による恩

* Trevor Taylor：英国王立防衛安全保障研究所（RUSI）教授研究員（Professorial Fellow）。クランフィールド大学（英国防大学）名誉教授。同大で現在も教鞭をとる。英王立国際問題研究所（チャタムハウス）国際安全保障プログラム長、英国国際関係学会会長を歴任。

¹ Yukari Kubota, “Japan’s New Strategy as an Arms Exporter: Revising the Three Principles on Arms Exports,” *RIPS Policy Research Perspectives*, No. 7 (Tokyo: Research Institute for Peace and Security, November 2008); Center for Information on Security Trade Control (CISTEC), “Overview of Japan’s Export Controls,” 3rd edition (Tokyo: CISTEC, 2012). この報告書の第4版は <<http://www.cistec.or.jp/english/export/Overview4th.pdf>> に掲載されている。Martin Fackler, “Japan Ends Decades-Long Ban on Export of Weapons,” *New York Times*, April 1, 2014.

² 防衛省「防衛生産・技術基盤戦略——防衛力と積極的平和主義を支える基盤の整備について」（2014年6月）、1-2頁。（訳者注：本章原文では同文書の英語版が使用されているが、ここでは日本語版を使用する。以下同じ。）

恵を受けるべきだと考えるようになったということでもある³。

2011年から12年にかけて、当時の民主党政権は、防衛装備品に関して、国際的な開発・生産プロジェクトへの参加、平和構築目的の輸出（国連平和維持活動での使用等）、人道上の理由による輸出を認める政策変更を行った⁴。これにより日本は二国間の防衛技術協力協定を締結できるようになり、まず英国およびオーストラリアとこの種の協定を結んだ⁵。

続いて安倍政権は2014年春に、武器輸出三原則等としてとられてきた旧政策の大幅修正を、国家安全保障会議、内閣、政府として承認し、それに代わって、武器輸出に関して、NATO諸国と同様のアプローチを推進し始めることになった⁶。

この新たな武器輸出政策も3つの原則を掲げており、日本が締結国である国際条約等に基づく義務に違反する場合、国連安全保障理事会決議に基づく義務に違反する場合、および紛争当事国への移転となる場合の武器輸出の禁止を明言している。また、輸出先に対しては、兵器の潜在的な誤用を防止できるような十分な武器・技術管理体制を有していることと、国際の平和と安全に対する日本政府の理念に同調していることを条件としている⁷。

³ 武器輸出に関する近年の制約緩和は2つの連続する政権（民主党の野田政権と自由民主党の安倍政権）によって進められたが、この問題は、日本が対外政策に防衛要素を統合することができる「普通の国」になることに関する議論の文脈において捉える必要がある。たとえば次を参照。Lionel Pierre Fatton, “Is Japan Finally a Normal Country?” *The Diplomat*, December 27, 2013. この種の動きを、日本が他国と同様の防衛の選択肢を採用しようとする長期的傾向の一部とみなし、「日本の戦後防衛政策の過程全体が正常に向かう緩やかな歩みだった」とする見方もある。Aurelia George Mulgan, “Japan’s Security Dilemma,” *Security Challenges*, Vol. 1, No. 1, (2005), p. 60, <<http://www.securitychallenges.org.au/ArticlePDFs/vol1no1Mulgan.pdf>>, accessed June 24, 2015. 次も参照。Daisuke Akimoto, “A Theoretical Analysis of Japan’s Changing Security Identity: Through the Application of Analytical Eclecticism,” *EJCJS*, Vol. 13, No. 1 (May 2013), <<http://www.japanesestudies.org.uk/ejcs/vol13/iss1/akimoto.html>>, accessed June 24, 2015.

⁴ Jon Grevatt, “Japan Publishes Guidance for Defence Exports,” *Jane’s Defence Weekly*, January 1, 2014, p. 23.

⁵ Foreign Office et al., “Foreign Secretary Signs Groundbreaking Defence and Security Agreements with Japan,” Press Release, July 4, 2013; Daniel Hurst, “Tony Abbott Describes Japan as ‘Exemplary International Citizen,’” *Guardian*, July 8, 2014.

⁶ Kosuke Takahashi and James Hardy, “Japan Drafts New Export Guidelines,” *Jane’s Defence Weekly*, March 5, 2014, p. 10; “New Arms Export Principles, Guidelines Are Adopted by the Abe Cabinet,” *Japan Times*, April 1, 2014.

⁷ Shannon Dick and Hana Rudolph, “Japan Updates Arms Export Policy,” *Spotlight*, Stimson Centre, April 24, 2014.

日本は依然として、「防衛装備移転三原則」という名の「三原則」を保持しているが⁸、その内容と解釈は大幅に変わったのである。新たな政策はすでに実行に移され始めており、日本はフィリピンとインドネシアに沿岸警備隊用の哨戒艇の供与を決定し、ベトナムにも供与の計画がある⁹。より注目すべきこととして、日本政府は2014年7月に、最終的にカタールに輸出されるPAC-2ミサイル部品の対米輸出を承認した¹⁰。

この輸出管理体制の変化により、2つの可能性が浮上する。第一は、日本で開発・生産される防衛装備の輸出であり、オーストラリアへの日本製潜水艦の輸出、あるいは少なくとも潜水艦エンジン技術の移転の可能性について、すでに本格的な協議が始まっている。

第二は、特に欧州諸国の間ではかねてから一般的になっている国際的な共同開発・生産プロジェクトに、日本もパートナーとして参加できるということである。今回、輸出の可能性が開けたことにより、日本はこの種のプロジェクトの自国側の要素をパートナー国での最終組立のために「輸出」できるようになる。また、実行にはさまざまな障害があると思われるものの、共同プロジェクト成果の非パートナー国への輸出も、パートナー諸国との合意の上に行うことができる。

このようなプロジェクトにおいては、英国が初期の共同パートナーとなる可能性が高いとの見方を日本が示唆していることから、英国政府はこうした協力の実現に特段の関心を有している。日本は米国との二国間協力を求める圧力も認識しているが、これはまた別の、おそらくはさらに厳しい課題を生むことになろう。

⁸ 次を参照。“Speech by Defense Minister Itsunori Onodera to the 13th IISS Asia Security Summit,” Singapore, May 31, 2014, <<https://www.iiss.org/en/events/shangri%20la%20dialogue/archive/2014-c20c/plenary-2-cb2e/itsunori-odonera-be7d>>, accessed July 4, 2015.

⁹ “Speech by Prime Minister Shinzo Abe to the 13th IISS Asian Security Summit,” Singapore, May 30, 2014, <<https://www.iiss.org/en/events/shangri%20la%20dialogue/archive/2014-c20c/opening-remarks-and-keynote-address-b0b2/keynoteaddress-shinzo-abe-a787>>, accessed July 4, 2015.

¹⁰ Bradley Perrett, “A New Source: Japan’s Policy Change on Arms Exports Opens Opportunities for Foreign Partners,” *Aviation Week & Space Technology*, July 28, 2014, p. 26. 他の報道では、このベトリオット・ミサイルには三菱重工業が関与していることが確認されている。次を参照。Anna Fifield, “Defence and Military Manufacture Makes a Comeback as Japan Struggles with its Wartime Legacy,” *Independent*, January 11, 2015; Eric Pfanner, “Japan Inc. Now Exporting Weapons,” *Wall Street Journal*, July 20, 2014; Bradley Perrett, “Japan Allows MHI to Supply PAC-2 Parts to Raytheon,” *Aviation Week & Space Technology*, July 17, 2014.

防衛装備とその輸出

日本の防衛装備開発の潜在能力を過小評価してはならない。日本が極めて強力な科学・技術・製造基盤を有していることは明らかである。エレクトロニクスとコンピュータ技術が多くの防衛能力の基盤となる時代にあつて、日本がエレクトロニクス分野に特に秀でていることは重要である。航空宇宙分野では最近の取り組みとして、（多少遅れはしたもの）川崎重工の新型輸送機 C-2 や、同じく川崎の対潜哨戒機 P-1 の例がある。後者はこの用途のために特に設計された機体で、低高度飛行を維持し長時間任務を遂行する能力を有している¹¹。新明和工業は、独自の第 2 世代大型水陸両用飛行艇 US-2 を開発した。また、日本はレーダー産業にも強みがあり、中国やロシアが開発中の「ステルス性」航空機を検知できるシステムを開発中である¹²。以前の FSX/F-2 支援戦闘機計画には様々な問題があったものの、日本の防衛省は F-35 の後に調達することになる新たな戦闘機の開発に明確な期待を持っている。航続距離、兵器、ネットワーク機能に重点を置いた双発の F-3 構想——センサーとステルス性を重視した F-35 とは対照的——向けのエンジンと機体に関する初期作業に、現在までに約 10 億ドルを投入したと報じられている¹³。この分野における日本の計画は、航空宇宙産業の強化への意欲を反映している。宇宙航空開発機構 (JAXA) が提案している高高度滞空型無人偵察機は民間災害対応が目的とされているが¹⁴、軍事利用の潜在性があるのは明らかであろう。

しかしながら、日本で開発される戦闘機や複合兵器は、特筆すべき輸出市場が見つからない限り、日本政府にとっても——政治的意義はあったとしても——高価すぎて魅力が消滅してしまう可能性が高い。輸出市場があれば、生産期間を延ばして固定費（特に研究開発費と設備投資費）を分散させることができ、各企業は日本国内の需要が充足された後、国内の新たな（次の世代の）ニーズが出てくるまでの間も、

¹¹ 具体的には、4 基のエンジンを備えるが 2 基のみの使用でも航行でき、翼面積が広い。

¹² Kosuke Takahashi, "Japan to Develop Stealth-Detecting Long-Range Radar," *Jane's Defence Weekly*, October 2, 2013.

¹³ Bradley Perrett, "Japan Prepares Designs for its Next Fighter," *Aviation Week & Space Technology*, November 24, 2014, p. 22.

¹⁴ Bradley Perrett, "JAXA's Prospective UAV Would Respond to Disasters," *Aviation Week & Space Technology*, October 13, 2014, p. 52.

開発と生産に必要なスキルと人材を維持することができる。輸出市場の必要性は欧州の防衛企業の間だけでなく、米国でも明白になっている。C-2の場合、日本のニーズは50機前後に過ぎず、川崎重工業は民間機市場での販売を望んでいる。

だが、現在でも極めて競争の激しい防衛装備の国際市場に日本が単独で参入していくのは容易ではないし、そうしづらい面もある。2015年から日本はP-1哨戒機への英国の関心を探っているが、英国の官庁・政界関係者の多くが米国製のP-8システムに傾いている現状を覆すのは難しいであろう。

日本の防衛装備の多くは高コストと認識されていることに加え¹⁵、装備以外の能力要素の提供という課題もある。防衛装備の賢明な買い手は、装備品を実際に有効に活用するためには、購入する側の軍隊に対する個別ないし集団による訓練が必要であることを認識しており、それには、実際の戦闘に直結する訓練も含まれるのである。さらに、適切な稼働率を維持するためには装備の保守・修理が必要であり、そのためには詳細なサポート文書が求められる。訓練やサポートに関する資料や活動に用いられる言語は、ほぼ間違いなく英語である。日本の商用製品には日本語以外のサポート資料も多く用意されていることを考えれば、日本の防衛産業部門もこのハードルを克服できるかもしれない。しかし、日本政府は哨戒艇の供与先国への沿岸警備活動の訓練その他の支援提供の意思は示しているものの、政府や自衛隊に、国際装備品市場の競合相手がすでに提供している類の訓練やその他の支援を提供する用意が常にあるかどうかは、疑問である。

したがって、日本は形式的に政策を変えはしたが、日本製の装備を購入できる資金に加え、日本製の防衛システムの供給先に対して日本が求めるような、高い政治的評価と良好な統治体制を有する国はほとんど存在しない。これは、日本製部品が一部使われたPAC-2とは次元の異なる問題である。欧州連合（EU）諸国は、輸出国が武器輸出協定の締結前に考慮すべき輸入国の水準に関して基準を定めているが、求められるのはこれらの基準を考慮することのみである。もし、この考慮事項が武器輸出の承認に先立って満たすべき要件に変われば、経済協力開発機構（OECD）加盟国以外との取引はほとんど成立しないだろう。さらに、たとえ日本が

¹⁵ 防衛省「防衛生産・技術基盤戦略」。

販売に前向きな場合でも、輸入国が武力紛争に巻き込まれた場合に、日本が当該装備に関するサポートを拡大できるのか、あるいは継続すらできるのか輸入国が確信を持ってないこともありうる。日本政府の公式な立場では国際紛争当事国への武器供与はしないことになっているが、最も緊急かつ明白に武器を必要とするのは、おそらくそのような国であろう。これに対してフランス、英国、米国に関しては、これらの国から防衛装備の供給を受ければ、危機に際して、それらの国から物理的支援を得られるであろうという購入側の認識から、供給元として選ばれる場合がある。

以上を踏まえれば、日本の防衛装備が世界市場で成功するには、価格と性能の点で明らかな強みを持っていなければならないというのが自明な命題になる。日本はこうした現実を認識しているように見える。だからこそ、国内の防衛生産・技術基盤の文脈において、独自開発の最終製品の輸出にはほとんど関心を示していないのであろう¹⁶。結局のところ国際競争力に関して、日本企業は、主として少量生産の結果として高くなってしまっているコストや価格より、技術的側面に強みがあると防衛省は見ているようである¹⁷。

他方、日本は中国についての懸念から他の域内諸国との関係強化を模索しているため、マレーシア、インドネシア、インド、フィリピン、さらにはベトナム等の諸国との2国間関係強化を目的とした防衛装備品輸出の提案には、かなりの援助的要素を加えることが考えられる。フィリピンへの哨戒艇供与は、このような配慮の表れであろう¹⁸。

日英共同プロジェクトの可能性

輸出による防衛産業基盤強化の見通しは厳しいとすれば、日本が新たな防衛システムの開発と生産において他国、なかでも英国と協力することに関して、どのような可能性があるだろうか。

これは、フォースフィールド分析を用いて検証することができる。これは基本的に、

¹⁶ 同上。

¹⁷ 同上、19頁。

¹⁸ Gavan Patrick Gray, "Japanese Defence Production, National Security and Alliance Relations in the 21st Century," PhD thesis, University of Leicester, 2014, pp. 254, 297, <<https://lra.le.ac.uk/bitstream/2381/29244/1/2014graygp.pdf>>, accessed June 17, 2015.

ある方向への変化を支持する要因と、それに抵抗する要因を特定する手法である。

第一に、極めて具体的な問題だが、日本で論議を呼んでいた新たな特定秘密保護法（英国の国家秘密保護法にほぼ相当する）が2014年末によく施行されたことにより、共同事業において日本に引き渡される機密情報のセキュリティに関する英国その他の欧米諸国からの信用が増すと考えられる¹⁹。

第二に考慮すべきは、日本と英国の基本的な類似点である。両国とも大きな島国であり、その地理的条件ゆえに、国民は諸外国について島国特有の見方を持っている。英国には「海峡に霧が出れば、大陸は切り離される」という、大方の英国人の考え方を端的に表した古い表現がある。また、チェルトン（Simon Chelton）が指摘するように、日本と英国は国連で類似の投票行動をとる傾向がある²⁰。両国とも確固とした製造業の伝統と、20世紀初めに防衛面での協力を成功させた歴史を持つダイナミックな民主主義国である。1904年から1905年の日露戦争での日本の勝利は、英国から獲得した海軍技術に多くを負っていたのである²¹。これはかなり昔の事例だが、日本では忘れられていない。さらに、両国の防衛予算は同程度の規模で、どちらも厳しい状況にある。したがって両国政府には、防衛調達において相互に利益となる新たな協力の方法を受け入れる姿勢が求められている。

第三に、英国はかねてから、特に航空宇宙分野で、主要な防衛装備体系の開発・生産の固定費を捻出できないことを自覚していた。1965年の「プラウデン報告²²」は、すでに、英国には将来の戦闘機を国内で独自に開発できる資源がないと指摘していた。そのため、英国は従来から共同プロジェクトの機会を模索する用意があり、

¹⁹ たとえば以下を参照。Jonathan Soble, "Japan Passes Controversial Secrecy Law," *Financial Times*, December 8, 2013; Justin McCurry, "Abe Defends Japan's Secrets Law that Could Jail Whistleblowers for 10 Years," *Guardian*, December 10, 2014; Jeff Kingston, "Abe's Secrets Law Undermines Japan's Democracy," *Japan Times*, December 10, 2014; "Japan Secrecy Law Takes Effect Amid Protests," *Al Jazeera*, December 10, 2014.

²⁰ Simon Chelton, "Japan's Security: In Search of New Partners," *RUSI Journal*, Vol. 157, No. 3 (June/July 2012), p. 32.

²¹ たとえば以下を参照。Chiharu Inaba, "Military Cooperation under the first Anglo-Japanese Alliance," in Phillips O'Brien (ed.), *The Anglo-Japanese Alliance, 1902-1922* (London: Routledge, 2004), especially pp. 65-66.

²² 正式の表題は次のとおり。*Report of the Committee of Inquiry into the Aircraft Industry Appointed by the Minister of Aviation under the Chairmanship of Lord Plowden, 1964-65* Cm 2853 (London: Her Majesty's Stationery Office, 1965).

実際に多くのケースでそのような道を選んできた。防衛調達全体に関して日英両国は、同じ苦しい立場にあると見ることができる。工業・技術先進国として、両国は似たような判断を迫られている。いずれの国も、費用のかかる国家プロジェクトを実施するのか、雇用や外国為替、そしていうまでもなくサポートの外部依存に関して問題をはらむことを承知のうえで、他国から開発済み製品を購入するのか、あるいは、開発と生産、場合によってはサポートまでを他国と共同で行うのかのいずれかを選択せざるを得ない。オフセットやライセンス生産は他国からの購入に伴う不利益をいくらか緩和できるかもしれないが、これらの選択肢は概して著しいコストと、時にはリスクをも伴う。英国では米国からの装備品購入で成功した事例も少なくないが、それでも、防衛調達の専門家の間では、米国の輸出管理規制への対処に係る諸問題が広く認識されている。

チャーチル (Winston Churchill) は、政治において民主主義は最悪の制度だが、他のいかなる選択肢よりもましだと指摘した。英国はその歴史的実践が示すように、防衛装備協力に対してこれと同じ見方をしてきた。つまり、共同プロジェクトは最悪のやり方だが、他の選択肢よりはましなのである。事実、英国は適切なパートナーとの共同プロジェクトには基本的に前向きで、主として欧州諸国との共同プログラムに調達資金のほぼ4分の1を投入している²³。

ただし、第四の考慮点がこの英国のスタンスに歯止めをかけている。欧米では最先端システムに関しては共同開発・生産が「主流」になっていると日本は理解しているが²⁴、英国の防衛調達関係者の間には、共同プロジェクトは管理が不十分な場合が多いことや、パートナー数が多いほど意思決定に不要な遅れが生じやすくなることを懸念する声が少なくない。したがって、国際共同開発・生産のパートナーについては、賢明で決断力と熱意があり、(当該装備品の完成に) 英国と同等の緊迫感を持っていると確信できる相手が優先されるのが現在の傾向である。このため、軍隊の有用性に関する発想が似ているとみなされているフランスとの協力の優先度が高い。つまり、合意されたスケジュールと内容への日本側のコミットメントと軍事的

²³ European Defence Agency, "Defence Data Portal," <<http://www.eda.europa.eu/infohub/defence-data-portal/United%20Kingdom/year/2012>>, accessed January 6, 2014.

²⁴ 防衛省「防衛生産・技術基盤戦略」、3-4 頁。

必要性に対して確信が持てない限り、英国が日本との大型共同プロジェクトに踏み切る可能性は低い。

第五に、現時点では、日英が共同開発システムによって充足できそうな目立った国家的ニーズはないように見える。その一因は、2010年に発足した英連立政権が承認済みプロジェクトの件数と規模を、全体として調達可能なところまで縮小することに注力したためである。その結果、新規プロジェクトには以前ほど関心が向けられなくなり、結果として、英国が現在実施中の大規模な開発プロジェクトはほとんどない。さらに、英国では共通のニーズの特定に役立つ主要同盟国との連絡ネットワーク——二国間ベース、および NATO や欧州防衛機関（EDA）を通じた多国間ベースのもの——が確立されているが、この面での日英間の仕組みの構築ははるかに遅れている。

第六に、日本政府は英国やその他の国との装備協りに明らかな関心を表明しているものの、日本企業はこの分野での経験がほとんどなく、しかも米国企業のことはよく知っていても、英国の防衛関連企業についてはそれほど知識がないのが現状である。また、日本は、国際共同開発・生産に関して、「[国家間の調整や事業管理に多大な労力が必要となる場合が多い²⁵]」ことを認識しているものの、欧米諸国の視点からは、日本の政府機構全体が、この種の共同プロジェクトの成功に必要な、公式・非公式双方の無数の問題を十分に理解しているかどうかはまだ判然としない。防衛共同プロジェクトには、防衛、外交、財務、貿易・産業の各省庁に加え、輸出管理当局も関与することになる。したがって、防衛装備協力において検討しなければならない以下のような問題をいくつかでも指摘しておくことは有用であろう。

- プロジェクトの法的または正式な根拠となるものは何か。政治的拘束力はあっても法的拘束力はない覚書か、あるいは議会による批准と国連への登録が必要な国際条約か。
- プロジェクトはどのような段階に分かれ、装備品のライフサイクルのどの段階が共同活動の対象となるのか。当初合意の対象は開発段階のみか、あるいは開発と生産が1つのパッケージに含まれるのか。最近の欧州のプロジェクトでは、稼動段階

²⁵ 同上、8頁。

まで共同活動に含めるよう求める圧力が増しているが、これは容易ではないことが明らかになっている。日本では2015年4月に公的部門の契約期間の上限が5年から10年に延長されたことで、自由度が広がっている。

- どのような技術上および契約上の要件体系を用いて、当該プロジェクトによって充足されるべきニーズ全体を規定するか。また、この過程で民間部門に課される義務は何か。
- プロジェクトのパートナー間での作業の分担は何を根拠とするか。広く用いられているが費用がかさむ場合も多い「公平な見返り (*juste retour*)」原則（プロジェクト成果の予想引き取り量に応じて資金拠出額と作業負担量を割り振る）を適用するのか、あるいは遂行能力が最も高いと判断される企業に契約を付与するのか。日本は従来、防衛装備の調達に際しては国内の優先供給業者と協力してきており、一般競争入札はほとんど活用できてこなかった²⁶。加えて、日本が国際的な共同プロジェクトへの参加を検討する動機は国内防衛産業の強化である。このため、共同プロジェクトにおいても、競争入札が大きな部分を占めることには前向きでない可能性がある。
- 技術的知的財産の権利や移転について、どのような規定を設けるのか。双方（すべて）のパートナーに、各国レベルで装備の保守・改良ができるだけ情報が提供されることを想定するのか、あるいは提供されない情報も一部存在することになるのか。関連する問題として、2つの別々の予備部品供給源を設けるのは非経済的と思われる場合、紛争の際やシステムの使用頻度が増した場合の確実に迅速な供給に対応するために、どのような取り決めを行うのか。
- 参加国への納品、つまり、どのシステムをいつ各国に納品するのかをどのように取り決めるのか。共同プロジェクトの開始と実施における問題の1つは、参加する両国に共通のニーズはあっても、完成品を必要とする緊急度が異なる場合があることである。これは通常、当該共同プロジェクトが最終的に満たす予定の機能に用いられている既存の装備が存在することが理由である。

²⁶ 同上、10頁。

- プロジェクトから撤退する場合について、どのような取り決めるのか。ある2カ国が一連の共同活動にコミットし、相互依存の立場を受諾した後に、一方が撤退を決めた場合、残る参加国が過剰な追加費用を要せずにプロジェクトを完了できるように、撤退する側は所有する知的財産の使用を許可するべきだとの議論がある。英国その他の欧州諸国がこの種の撤退条項を求めた場合、日本は同意できるだろうか。
- 共同プロジェクトの管理について、官民双方のレベルでどのような取り決めるのか。欧州では、正式な国際機関である共同装備協力機構（OCCAR）に多くの責任を移転することを含め、いくつかのモデルが生まれている。他方、日本が実質的な関心を持つ中距離空対空ミサイル「ミーティア（Meteor）」については、主として英国がパートナー国を代表して管理を行っている。
- 共同活動として生産された装備の第三者への輸出について、どのような取り決めるのか。この点は日英両国にとって、様々な理由で特に重要と考えられる。この種の合意事項に適用される覚書は通常公開されないが、欧州の一般的な取り決めは、すべてのパートナーに共同プロジェクトの輸出を拒否する権利を認めるとの公式な立場をとっているように見える。ただしこれに付随して、各パートナーはこの拒否権を行使せず、輸出の妥当性についての互いの判断を信頼するというのが、非公式だが広く認められた慣行となっている。関連する問題として、共同プロジェクトのマーケティングはどの国や企業が主導し、世界のどの地域で行うのかという点がある。防衛輸出管理政策に関しては、日本と欧州の考慮事項はいくぶん重点が異なるものの、概ね矛盾はない。したがって共同プロジェクトの輸出体制の構築は、難しいとしても考えられないとまではいえないだろう。

以上に加えて、2つの政治的問題も考慮に入れる必要がある。その第一は、米国の姿勢に関係する問題である。日英が両国の防衛産業構造を強化し、英国軍と自衛隊が装備品に関して米国への依存度を減らすために協力するとした場合、米国はどのように反応するだろうか。このような問い自体が、答えを示唆している。英国の防衛調達関係者の間には、連邦議会を含めた米国政府は通常、国内防衛産業の利益を守ろうとするだろうとの強い認識がある。したがって日英両国は、（特に大規模なプロジェクトに関して）協力を始める場合に、米国の反対を受ける覚悟ができるかという問題に留意する必要がある。

第二は中国に関係する問題である。日中関係が悪化し続けた場合、英国政府は、結果として中国市場での経済的機会を失うと判断されるとしても、日本との防衛装備協力に進んで乗り出すであろうか。ドイツの場合、中国は同国にとって経済的に極めて重要な国であるため、この点が一層大きな問題になる。英国が日本との防衛協力を検討するのであれば、対中関係への潜在的な影響を慎重に考慮する必要があるのは確かである。

結論

日英両国の民主制、経済、技術面の主だった状況を見れば、両国には防衛装備に関する協力の緊密化を図る現実的な機会がある。今後 20 年のうちに、両国が幅広いプロジェクトにおいて協力するようになることは、決して考えられないことではないし、日本が欧州その他の多くの OECD 諸国と防衛装備協力を始める可能性もある。

しかしながら、様々な可能性に目を凝らせば、これが実現されるためには、いくつもの重要な課題に対処しなければならないことも明らかである。例えば大卒の問題の観点では、日本は官民の多くの部門において共同プロジェクトの諸次元についてさらに学ぶ必要があり、政府は協力の際の望ましい条件について検討し、さらにおそらくは交渉しなければならない。加えて、中国と米国の予想される反応についても考慮し、対応しなければならない。日英ともに、協力の恩恵だけでなくリスクをも考慮した上で、協力プロジェクトの結論に至らなければならないのである。英国防省の現首脳部は、共同プロジェクトをこれまで以上に効果的に管理できるようにしたいと考えている。

賢明で理に適う協力分野が 2 つある。まずは化学・生物防護技術に関する協力。次に、おそらくは欧州のシステム、すなわちミューティア・ミサイルへの日本の技術の導入である。前者は 1 年以上前から静かに進行中であり、後者については関係企業

の間で可能性が模索されている²⁷。日英はともにF-35戦闘機を導入予定であることから、F-35へのミーティア搭載について両国が共同で米国およびロッキード・マーティン社と交渉できる可能性が出てくる。このような地味ながら決して小さくないステップを通じて、政府レベルでは相互の調達体制についての理解が深まり、産業界レベルでは実質的な結びつきが強まるだろう。複雑性管理という幅の広いテーマを扱う論者は、小幅で実験的なステップを推奨している。このアプローチは、各パートナーは貴重な教訓を学んでいる間はいかなる失敗にも耐えられると指摘している²⁸。防衛装備協力は、政治、技術、軍事、財政の各面において長期にわたって多数の利害関係者がからむ多数の考慮要件を伴うものであり、まさに「複雑性」の範疇に入る。それでも、近い将来のどこかの時点で、日英両国は1つの試金石とすべく、意義ある旗艦的な共同プロジェクトに着手するかもしれない。

²⁷ Bradley Perrett, "Japan, Britain to Collaborate on Meteor Guidance," *Aviation Week*, July 17, 2014; Andrew Chuter, "London Meeting Signals Closer UK-Japan Ties," *Defense News*, January 23, 2015; "Amphibious Aircraft to Submarines: Defense Equipment, Technology Japan Hopes to Export," Fox Business (Associate Press), May 13, 2015, <<http://www.foxbusiness.com/technology/2015/05/13/amphibious-aircraft-to-submarinesdefense-equipment-technology-japan-hopes-to/>>, accessed June 25, 2015.

²⁸ たとえば次を参照。Michel Syrett and Marion Devine, *Managing Uncertainty: Strategies for Surviving and Thriving in Turbulent Times* (London: The Economist, 2012), chapter 4, pp. 84–86, <https://media.economist.com/sites/default/files/pdfs/store/Managing_Uncertainty.pdf>, accessed June 25, 2015; McKinsey and Company, "Disruptive Entrepreneurs: An Interview with Eric Ries," April 2014, <http://www.mckinsey.com/insights/high_tech_telecoms_internet/disruptive_entrepreneurs_an_interview_with_eric_ries>, accessed June 25, 2015. Van den Heuvel らの見解は、失敗を起業家の人生の避けられない一部とみなす一例であり、「ビジネスの現実である。ほとんどは成功しないのだ」と表現している。次を参照。Maritza van den Heuvel, Joanne Ho and Jim Benson, *Beyond Agile: Tales of Continuous Improvement* (Seattle, WA: Modus Cooperandi Press, 2013), p. xxiii.

終章

日英協力の課題と行方

鶴岡 路人

日本と英国は自然なパートナー（natural partners）として、二国間の安全保障・防衛協力の強化を模索している。本報告書の各章が議論してきたように、日英両国が関心を共有する分野は数多く存在し、このことが日英関係の更なる発展に向けた基盤となっている。特に、両国はアジア地域への関与、海洋安全保障、防衛外交への取り組みの他、アフリカ諸国および防衛装備に関する協力を強化していくことが可能である。また、本報告書では触れられなかったが、サイバーや宇宙、インテリジェンスにおいても日英協力への期待が高い¹。欧州とアジアの間の安全保障上の連結性が高まるなか、日本と英国の安全保障における相互依存関係も深まっており、この方向は今後も続くことが予想される。だからこそ、日英の安全保障協力は、単なる選択肢の1つではなく戦略的要請なのである。

本報告書は今日的課題に焦点を当てているものの、国際的な諸課題に対応するための日英協力には長い歴史があること、すなわち、それは今日急に浮上したものではないことも指摘しておく必要がある。二国間の戦略的関係としては、20世紀初頭の日英同盟の例もあるが、第二次世界大戦後においても英国は、経済面でも政治面でも、日本にとって欧州における最も重要な対話と協力の相手であった²。2000年代半ばに入ると、イラクを舞台に日英間の作戦上の協力が実現した。日本が人道・復興支援活動のために自衛隊を派遣した同国南部のサマワの治安維持を、英国軍が

¹ サイバー協力については、Mihoko Matsubara, “Countering Cyber-Espionage and Sabotage: The Next Steps for Japanese–UK Cyber-Security Co-operation,” *RUSI Journal*, Vol. 159, No. 1 (February/March, 2014) 等を参照。

² 第二次世界大戦後の日英関係のあゆみについては、Hugo Dobson and Kosuge Nobuko (eds), *Japan and Britain at War and Peace* (Abingdon: Routledge, 2009); Philip Towle and Nobuko M Kosuge (eds), *Britain and Japan in the Twentieth Century: One Hundred Years of Trade and Prejudice* (London: I B Tauris, 2007); 細谷千博、イアン・ニッシュ監修、木畑洋一、イアン・ニッシュ、細谷千博、田中孝彦編『日英交流史 1600-2000 (2) —政治・外交 II』(東京大学出版会、2000年) 等を参照。

担当していたからである。この事例は、日英両国が、具体的な防衛協力という新たな段階へ踏み出す大きな一歩になったが、これが円滑に実現した背景にも、両国間の長年にわたる対話や協力の積み重ねがあったといえる。

以下終章では、日英両国のパートナーシップを今後さらに追求する上での、主な課題を検討しつつ、将来を展望するための要素を探ることにしたい。

期待と認識をいかにコントロールするか

第一の課題は、期待と認識のコントロールである。本報告書の多くの著者が指摘する通り、近い将来において英国がアジア地域における軍事的プレゼンスを大幅に引き上げるとは、その能力に鑑みても困難である。したがって、英国が同地域で積極的且つ直接的に軍事的役割を果たすことを、日本が期待することはできない。同時に、日本に関しても、平和安全法制が整備されても、中東であろうとアフリカであろうと、日本の自衛隊が英国軍と共に対等なかたちで国際的な戦闘任務に参加することは考えられない。さらに、防衛装備協力に対する日本側の姿勢は、英国の一部が期待するよりも慎重であり続ける可能性が高い。だからこそ、日英両国が協力し、多大な利益を得られる分野は数多く存在することは踏まえつつも、期待をコントロールすることが常に求められるのである。同時に、そうした期待を形成する基礎となる認識——互いに対する認識と国際環境の認識——も重要な鍵となる。この期待と認識のありようを検討することで、日英協力の課題と展望がみえてくるのである。

日英の間に認識の差が見られる対象としては、真っ先に中国が挙げられる。日英両国は、ルールに基づく国際秩序を維持するうえで、中国の台頭が根本的な問題を投げかけていることについては概ね一致している。しかし、アイル（Jonathan Eyal）が本報告書の序章で述べているように、この問題にいかに対応すべきかについては合意が存在していない。日英両国の認識の差は、第一に、地理的要因によって説明できるだろう。日本は中国の隣国であるが、英国にとっての中国は地球の裏側である。そのため、例えば中国の公船による領海侵入といった、日本が日常的に直面する中国関連のさまざまな問題に英国が遭遇することは、ほとんどないのである。日本では、中国との関係において英国が、地政学や安全保障上の考慮を犠牲にし

て、経済的利益のみに躍起になっているとの疑念や批判の声が多い。端的に言って、英国は中国に甘すぎると考えられている。英国政府は、中国が提唱するアジアインフラ投資銀行（AIIB）への参加を G7 諸国として最も早く表明したが、これを不満に感じた日本人は多く、英国の経済利益至上主義の新たな象徴だと受け止められた。同様に英国の一部には、歴史認識の問題を含めて、中国に対する日本の姿勢が強硬すぎるという懸念が存在する。さらに、日中間の緊張に関して英国では、日本の側につくのか、中国の味方をするのかの選択を日本に常に迫られているとの感覚が強く、これは、英国にとって居心地のよいものではない。互いのこのような認識は完全な誤解ではなく、多少なりとも真実を含んでいることは否定できないが、当然のことながら、現実はより複雑である。例えば、南シナ海や東シナ海における中国の一方的な行動については、それが将来、英国の利益に直接影響する可能性があることから、英国においても懸念が強まりつつある。同じく、日中関係には明らかな緊張状態がある一方で、同時に、協力的要素も多く存在するのである。

だからこそ、日英両国は、互いがどのように認識されているかを十分に理解することが大切なのであり、それは期待と認識をコントロールする上で不可欠な第一歩となる。対中関係において日本が、軍事的側面にばかり着目し、柔軟性に欠ける対応をしていると認識されることは、日本の利益にならない。同様に、経済的利益にしか関心がないと捉えられてしまうことは、英国自身にとっても不利益なのである。日英間では、これまであまり知られていない側面、例えば日中関係における協調の側面や英中関係における安全保障上の考慮を、今後は意識的に発信することが求められているのではないか。そうした努力を通じて、それぞれが相手国に何を期待しているのかも明確になる。この点では、日中間で紛争が発生した際に、日本は、英国が直接的な軍事面での役割を果たすこと期待しているわけではないことを改めて指摘する必要がある³。それにより、軍事支援が想定されないのであれば意味がないとの、日英協力に関する誤った理解を正すことができるかもしれない。

³ Michito Tsuruoka, "The UK, Europe and Japan: Forging a New Security Partnership," *RUSI Journal*, Vol. 158, No. 6 (December 2013), pp. 59-60.

相互の認識の問題に関連しては、ケネディ（Robert F. Kennedy）のいう「われわれ自身が他国の靴をはいてみる」ことの重要性が挙げられる⁴。これは、1962年のキューバ危機の教訓として指摘されたものであり、米国とソ連という冷戦における敵対国家間関係を前提としていた。しかし、国によって見方が異なること、そしてそれを乗り越えるためには、相手の立場になって考えることが必要だとの指摘は普遍的である。不満や批判を相手国に向ける前に、世界の見方は多様であることを理解しなければならないのである。英国にとって、拙速ないし不用意に日本に肩入れし、対中関係を悪化させることは好ましくなく、日中対立に巻き込まれたくないと考えるのは当然であり、驚くに値しない。同様に、2014年に発生したウクライナ危機への日本の対応は、英国を含め、クリミア半島やモスクワに地理的に近い国々とは必然的に異なっている。日本政府としては、ウクライナ危機が原因でロシアとの関係が必要以上に阻害されることは望んでいないのである。

クリミア半島やウクライナ東部におけるロシアの行動、および東シナ海や南シナ海における中国の行動は、ともに、「力による現状変更」の試みと解されている。そうである以上、原理原則としてそれに反対する立場からは、「ロシアには厳しく、中国には甘く」（または「ロシアを懲罰しつつ中国には宥和」）という選択肢も、「中国には厳しく、ロシアには甘く」（または「中国を懲罰しつつロシアには宥和」）という選択肢も、責任ある立場にはなり得ない。英国政府が前者を、日本政府が後者の立場をとったとしたら、いずれも無責任の誹りを逃れることはできないだろう⁵。さらにいえば、実態はともあれそのように見られること自体がすでに不利益であり、避けるべきことなのである。このことへの意識を高めるのが不可欠な第一歩となる。各国の政策は、地域や分野を超えて広範囲にわたり相互依存しているのであり、政策において一貫性を示すことへの要請は高まっているのである。そのようななかで互いの認識は形成され、国家間関係にも影響を及ぼすのである。両国が直面する課題に関して、日英両国政府

⁴ ロバート・ケネディ（毎日新聞社外信部訳）『13日間——キューバ危機回顧録』（中公文庫、2014年）、105頁。英語版ではこれが終章のタイトルに使われている。原文は「the importance of placing ourselves in the other country's shoes」。

⁵ この関連性については、Hans Kundnani and Angela Stanzel, “If Xi Does a Putin,” *Berlin Policy Journal*, May 21, 2015; Michito Tsuruoka, “Mutual Support and Common Interests in Asia and European Neighborhoods,” *Policy Brief*, German Marshall Fund of the United States, April 2015等を参照。

間で行われているさまざまなレベルの協議は、双方に対して「他国の靴をはいてみる」機会を提供することが期待されている。

互いの地域の最良のパートナーであり続けるために

2012年4月にキャメロン（David Cameron）英首相が来日した際、日英両首脳は、「（日英は）アジアおよび欧州それぞれにおいて、相手国の最も重要なパートナーである」と謳った⁶。両国が互いの地域に他にも重要なパートナー国を有することに鑑みれば、これは非常に大胆な声明だった。とはいえ、日本にとっての英国が、政治面でも経済面でも、長年にわたり欧州で第一のパートナーに位置付けられてきたことは間違いなく、英国経由で欧州全体との意思疎通を図ろうとすることもしばしばである。それに対して英国の場合、日本がアジアにおいて最も長い歴史を有するパートナーであることは事実であるものの、輸出市場および海外直接投資先として、少なくとも数量的な観点では日本より中国の方が重要な国であることはほぼ間違いない。しかし英国は、中国との間で基本的な価値観を共有していない。国際関係における中国の重要性が高まるにつれ、中国が引き起こす政治的、経済的、軍事的挑戦の規模は大きくなり、その結果、類似の価値観を共有する信頼できるパートナーとしての日本の役割は、むしろこれまで以上に明確になる構造にある。

ここで問われるべきは、日本と英国が、それぞれにとっての、欧州およびアジア太平洋地域の最良のパートナーであり続けられるかである。安倍晋三首相の積極的な外交政策や安全保障政策は、英国をはじめとするパートナー諸国に好意的に受け取られている。頻繁な首脳外交や平和安全法制の整備は、安倍政権の対外政策における重要な要素であり、「積極的平和主義」にも資するものである。平和安全法制等により、さまざまな安全保障課題に対処するための、防衛面を含めたより積極的な国際的関与が可能になると期待されている。こうした取り組みは、日本と英国との戦略的パートナーシップを強化する基礎になり得るが、それが中長期的に継続できるか否かによって、このパートナーシップがどこまで発展できるかが

⁶ 外務省「日英両国首相による共同声明（仮訳）——世界の繁栄と安全保障を先導する戦略的パートナーシップ」、東京（2012年4月10日）。

規定されることになろう⁷。

英国では、特に2015年5月の総選挙を前に、自国の外交政策が目標とするレベルに関する議論が活発化した。そこでは、国際的関与に対する英国のコミットメントが低下しているのではないかと見られ、国の内外で、懸念と批判を呼ぶことになった⁸。日本では、英国が今後とも世界、特にアジアと欧州への積極的な関与を継続することへの期待が高い。とりわけ、英国が欧州連合（EU）離脱という選択をせず、EUに残留することが、経済面でも政治面でも極めて重要だと捉えられている⁹。これは党派的な判断ではない。日本をはじめとする海外のパートナーにとっては、大陸欧州と良好な関係を有し、欧州経済の活性化と、EU全体の外向き志向を確保するために主要な役割を演じる英国が望ましいのである。これは自明であり、欧州において孤立し、小さな影響力しか持ち得ないような英国では魅力が低下してしまう。日本についても同様のことがいえる。英国としては、近隣諸国と安定的で強力な関係を構築し、アジア地域で主導的役割を担っている日本が望ましい。歴史問題等の地域特有の問題に忙殺されるようでは、日本は自らのパワーに見合う影響力を行使することが難しくなり、それは英国の利益にもならないのである。

日英が今後も互いの地域における最良のパートナーであり続けるには、国際的関与において目標とするレベルについて、それぞれの国内で、新たなコンセンサスを形成する必要がある。日本では、平和安全法制に注目が集まったが、これは安全保障・防衛問題、なかでもそうした分野における日本の対外関与の問題への意識と関心を高める契機になった。英国では、2015年5月の総選挙を受けて、新たな国家安全保障戦略と戦略防衛・安全保障見直し（SDSR）が策定される予定であり、その過程では、アジアを含め、あるべき対外関与のレベルについての議論が深まることが期待されている。

⁷ この点については、例えば、John Swenson-Wright, "UK Election Notes: Foreign Policy Opportunities – Security Cooperation with Japan," Chatham House, April 2015. も参照。

⁸ "Little Britain," *The Economist*, April 4, 2015; Steven Erlanger, "Britain's Drift from the Global Stage Becomes an Election Issue," *New York Times*, April 27, 2015 等を参照。

⁹ Michito Tsuruoka, "Japan," in Almut Möller and Tim Oliver (eds), *The United Kingdom and the European Union: What Would a "Brexit" Mean for the EU and Other States around the World?* (Berlin: German Council on Foreign Relations, 2014).

発行者 防衛省防衛研究所

〒153-8648 東京都目黒区中目黒 2-2-1

TEL: 03-5721-7005 (内線 6588)

FAX: 03-3713-6149

Email: planning@nids.go.jp

Website: <http://www.nids.go.jp>

ISBN: 978-4-86482-035-6

防衛研究所は、防衛省の研究・教育機関であり、防衛・安全保障に関する調査研究、幹部自衛官および事務系幹部職員の教育を行っています。

本書は、防衛研究所が英国王立防衛安全保障研究所（RUSI）と実施した共同研究の報告書です。英語版は RUSI から刊行されています。本書で表明されている見解は、各執筆者個人のものであり、防衛研究所や防衛省、RUSI その他、執筆者の所属する組織を代表するものではありません。

Copyright © 2015 The National Institute for Defense Studies

表紙写真：キャメロン英首相と握手する安倍総理（2014 年 5 月 1 日、ロンドン）

〈出典：首相官邸ホームページ (http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/actions/201405/01uk.html)〉

本書の全部または一部について、形態や手段を問わず、複製、情報検索システムによる保管、転送を行う場合には発行者からの書面での許可が必要です。

翻訳協力・印刷：株式会社アーバン・コネクションズ



ISBN : 978-4-86482-035-6

平成 27 年 9 月発行