



13

日本と豪州

佐竹 知彦

はじめに

冷戦後から今日にかけて、日本と豪州の安全保障関係はほぼ一貫して強化され続けてきた。両国の協力は当初こそ平和維持活動（PKO）や非伝統的な安全保障課題が中心であったが、次第に有事を念頭においた伝統的な安全保障協力にまで拡大した。今や、両国の関係を「準同盟」と呼ぶことは珍しいことではない。それどころか、日豪の協力は少なくとも実態の上では、公式な「同盟」関係に限りなく近づいているとする見方もある。

日豪の安全保障協力は、なぜこれほどまでに強化されたのであろうか。本稿では、主に3つの要因に着目することで、この疑問を解き明かす。それらの3つの要因とは、第一に中国の台頭、第二に米国との同盟関係、そして第三に両国が共有する望ましい国際秩序や地域秩序に対する認識としての「秩序観」である。

冷戦後、特に2000年代以降日豪の安全保障協力が強化された背景に、中国の台頭という国際政治構造レベルでの変化があったことは疑いようがない。特に2000年代後半から中国の国際秩序への挑戦が強まると、日米豪の戦略対話に加え、日豪の間でも安全保障や防衛協力に向けた二国間の協議や制度化が進んだ。日豪はまた、高まる中国への懸念を背景に、それぞれ防衛力の強化に着手した。

その一方で、日豪の対中脅威認識には少なからずギャップも存在した。特に、中国と地理的に離れてはいるものの、強い経済的な繋がりを持つ豪州は、中国を過度に刺激することや東シナ海における日中間の紛争に「巻き込まれ」ることを嫌

う傾向にあった。また歴史問題や尖閣諸島を巡る問題でギクシャクする日中関係とは対照的に、豪州は経済のみならず、政治や軍事面においても、少なくとも表面的には良好な対中関係を維持していた。

こうした日豪間の「チャイナ・ギャップ」にもかかわらず日豪の安全保障協力がほぼ一貫して強化されてきたのは、両国の米国との同盟関係によるところが大きい。日本と豪州は共に、米国からの安全の供与や地域における米軍のプレゼンスの維持に死活的な利益を有しており、そうした同盟や軍事プレゼンスを強化ないし補完する一つ的手段として、日豪の安全保障協力を位置付けていた。また豪州はANZUS（豪州、ニュージーランド、米国）三国安全保障条約を通じて日本や北東アジアの安全保障に関与する可能性が高く、その観点からも日本への防衛関与を必要としていた。

そのことは、必ずしも日豪が米国による「見捨てられ」の不安から安全保障関係を強化してきたことを意味するものではない。日豪は共に、米国中心の「ハブ&スポークス」と呼ばれる二国間の同盟体制に加え、それを基盤とした自由で開かれた国際秩序そのものの維持に強い利益を有していた。両国はまた、自由や民主主義、法の支配といったリベラルな価値観を支持してきた。だからこそ両国は、地域における米国主導の秩序を積極的かつ能動的に支え、その維持と強化を図った。こうした両国に共有された「秩序観」もまた、両国の安全保障協力が強化される上で重要な役割を有していたのである。

以下、本稿ではまず冷戦後の日豪の安全保障協力を時系列的に振り返り、両国の

安全保障協力が「準同盟」と呼ばれるほどの関係にまで発展した経緯を検証する。次に、菅義偉政権以降の日豪の安全保障協力を見ることで、両国の安全保障協力が抱える課題について明らかにし、今後に向けた若干の展望を述べたい。

冷戦後の日豪安全保障協力

1989年12月の米ソ首脳マルタ会談によって冷戦の終結が宣言されると、その翌年の3月には早くも豪州国防省の代表団が日本を訪問し、日本の外務省と非公式の「戦略対話」を開始した。1990年と1992年にはそれぞれ、日本の防衛大臣と豪州の国防大臣が相手国を訪問し、またPKOセミナーや共同訓練の開催を含む防衛交流も開始された。1996年2月には、両国の間で公式の外務・防衛当局間協議および防衛当局間協議も発足した。1997年以降は首脳会談の定例化も決まり、両国の防衛交流や情報交換、地域の安全保障課題についての協力の促進が確認された。

この時期に豪州が日本に接近した一つの理由は、日米同盟の存在である。豪州の政策当局者は、冷戦後も日本が米国の同盟内に留まり続けるよう日本に対して働きかけを行っていた。それは冷戦後も引き続き米軍のプレゼンスの維持を求める豪州にとって、死活的に重要なことであった。また特に1995年から96年にかけての台湾海峡危機以降、豪州の政策決定者の一部には、将来的な中国の台頭を見据え、日本を含む民主主義国家との安全保障関係の強化を図るといった戦略的発想も存在した。このように、日米同盟を軸とした米国の地域プレゼンスの維持や、将来的な中国の台頭に対する「ヘッジ」という

観点から、豪州は日本へのアプローチを強化した。

これに対し日本の政策決定者の中に、そうした戦略的発想は希薄であった。日本にとって豪州の重要性は、米国の同盟国であり西側陣営の一員であるという一般的事実に加え、PKOや核軍縮・核不拡散等の地域・国際的な関心の共有であった。特に湾岸戦争以降国際秩序への参画の強化を図っていた日本にとって、日本の地域的な役割の拡大を積極的に支援する豪州の存在は貴重であった。すでに1991年版の『外交青書』では、日本が地域そしてグローバルな問題に取り組んでいく上で、豪州が日本にとって「かけがえのないパートナー」であるとの認識が示されていたのである。

それゆえこの時期における日豪の直接的な安全保障協力を後押ししたのは、中国の直接的な脅威への対抗というよりも、むしろ地域やグローバルな課題に向けた協力であった。特に2001年の米国における同時多発テロ事件の勃発以降、日豪は米国主導の「テロとの闘い」に積極的に貢献し、その中でテロ対策や大量破壊兵器の不拡散に向けた実務的な関係を強化した。また2002年以降の東ティモール平和維持活動、2004年12月のインドネシア・スマトラ沖地震後の人道支援・災害救援活動、そして2005年のイラク人道復興支援活動における自衛隊と豪州軍の直接的な協力は、両国の安全保障協力の強化に向けた機運を高めた。

その後2000年代中頃より中国の台頭がより顕在化するにつれ、日本の中でも豪州との協力を戦略的な文脈から捉える発想が強まった。2006年9月に首相となった

安倍晋三は「価値観外交」を掲げ、米国に加え豪州やインドといった民主主義国家との連携の強化を図った。安倍首相やその周りの外交アドバイザーたちによって推進された日米豪印の協力は、明確に中国を念頭に置いた地政学的な発想に基づくものであった。2007年3月には「安全保障協力に関する日豪共同宣言」が発出され、両国が多様な分野で協力を強化していくことが謳われた。

豪州もまた、将来的な中国の台頭に対する「ヘッジ」として、あるいは地域における米国の軍事的なプレゼンスをより強固なものとするという観点から、日本との安全保障協力の強化を積極的に推進した。その一方で、豪州のジョン・ハワード政権は中国との経済関係の強化にも力を入れており、中国を過度に刺激することについては慎重であった。ハワードの次に首相となった労働党のケビン・ラッドもまた、対米同盟の強化や日米豪の安全保障協力の強化には積極的であったものの、中国を不必要に刺激するとして、安倍首相の提唱した日米豪印の安全保障協力には参加しないことを表明した。

皮肉なことに、中国の対外的な強硬姿勢が定着したのはその直後のことであった。2008年以降中国は継続的に尖閣諸島周辺海域に船舶を派遣し、同年12月にはそのうちの2隻が初めて日本の領海に侵入した。2009年3月には、南シナ海の公海上で5隻の中国艦船が、米海軍の調査船「インペッカブル (USNS Impeccable)」に異常接近し、妨害行為を行った。同年4月に豪州は、中国の急速な軍事力の近代化と透明性の欠如に対して前例のない強い警鐘を鳴らす新たな国防白書を発表し、「戦力2030」と呼ばれる大幅な軍事力の強化に着手し

た。豪州の中では、同白書の厳しい対中認識に異論を唱える声もあったが、最終的にそうした対中認識を後押ししたのは、他ならぬ親中派と目されていたラッド首相その人であった。

その結果、日豪の緊密な連携は2009年9月に日本で民主党政権が誕生して以降も継続的に強化された。2010年5月には物品役務相互提供協定 (ACSA) が、2012年5月には情報保護協定 (ISA) が締結されるなど、日豪の安全保障協力の制度化が進んだ。2011年3月の東日本大震災において、豪州は4機保有するC-17輸送機のうち最大3機を日本に派遣し、米国と共に支援活動を展開した。その後日本が南スーダンPKOに自衛隊を派遣することを決定すると、豪州は軍の要員2名を南スーダンに派遣し、自衛隊の任務遂行に関する情報の提供や、国連を含む関係機関との連絡調整支援のための連絡業務に従事させた。

日本の民主党政権と豪州の労働党政権はまた、米国のアジア太平洋「リバランス」を支持するとともに、東シナ海や南シナ海における中国の力による現状変更に対する懸念を共有し、国際社会における「法の支配」や「ルールに基づく秩序」の重要性を強調していた。2012年6月に豪州で初めて開催された外務・防衛閣僚協議 (2プラス2) 後に発表された共同声明は、「ルールに基づく国際秩序」への中国の責任ある建設的な参画を求めるとともに、日豪が航行の自由や紛争の平和的解決といった海洋における規範の遵守を促進していくことが確認された。このように、対中脅威認識や中国との関係に「ギャップ」はあれど、米軍のプレゼンスの維持や、それによって支えられるルールに基

づく秩序の維持と強化という点において、両国の方向性は完全に一致していたのである。

それゆえ2012年12月に安倍首相が再登板した際、日豪の安全保障協力は既に相当程度強化されていた。それでも、安倍首相がいなければ日豪の関係が今日ほどに強化されていたかは定かではない。安倍首相は豪州のトニー・アボット首相と共に日豪の関係を「特別な戦略的パートナーシップ」に格上げし、共同訓練の拡充を図るとともに、防衛装備・技術協力に向けた協力—とりわけ、豪州の次期潜水艦の共同開発に向けた取り組み—を強力に推進した。安倍首相とアボット首相はまた、2007年以降交渉が進められてきた日豪経済連携協定（EPA）交渉を妥結させるなど、経済面を含む包括的な関係の強化に取り組んだ。

安倍首相とアボット首相が取り組んだ潜水艦の共同開発に向けた協力は、2016年4月に豪州がフランス製の潜水艦を次期潜水艦に選定したことで、挫折に終わった。日本の潜水艦が選ばれなかった原因として、技術・能力面でのミスマッチに加え、日本側の経験不足や米国の後押しが欠如等が指摘されている。日本の一部からは潜水艦の共同開発を通じて自国の「虎の子」である技術が漏洩することを恐れる声があり、逆に豪州の一部からは日本企業の熱意や海外生産能力を疑う声があった。また日本側は当初ダウングレードした「そうりゅう」型潜水艦の案を提示し、これが豪州側の失望を買う大きな原因となったとも言われている。潜水艦協力が挫折した根本的な要因は、こうした双方の相手国に対する信頼感の欠如にあった。

それでも、中国による既存秩序への挑戦が続く以上、両国の安全保障協力は継続的に強化された。2017年1月にはACSAが改定され、人道支援や災害救援活動以外の局面にも適用されることが決定した。同月に米国で新たに大統領となったドナルド・トランプが環太平洋パートナーシップ協定（TPP）からの脱退を表明すると、安倍首相と豪州のマルコム・ターンブル首相は自由貿易体制の維持とTPPの存続に向けて緊密に協力し、その結果2017年3月には環太平洋パートナーシップに関する包括的及び先進的な協定（CPTPP）が署名された。2017年10月に日本の河野太郎外相が日米豪印の安全保障対話の再開を発表すると、豪州の与野党はそれを全面的に支持した。この日米豪印戦略対話（QUAD）はその後、日本が掲げる「自由で開かれたインド太平洋（FOIP）」構想の中核として定着することになる。

こうして、両国の政権交代や指導者の交代にもかかわらず、日豪の安全保障協力は冷戦後ほぼ一貫して強化されてきた。その背景には、中国の台頭に加え、米国との同盟関係、そして両国に共有された「秩序観」が存在した。特に中国の台頭は、例えそれが両国に喫緊かつ直接的な脅威をもたらすものでなかったとしても、米国が主導する「ルールに基づく秩序」そのものに対する明確な挑戦として受け止められていた。そうした秩序に多くの恩恵を受けてきた日豪両国は、米国の地域プレゼンスを積極的に支えるとともに、軍事面に留まらない広範かつ多様な協力を強化することで、既存秩序の維持と強化を図ってきたのである。

日豪安全保障協力の課題

2020年9月の安倍政権の退陣後も、日豪の安全保障協力は依然としてその高いモメンタムを維持している。同年11月にはおよそ8年間にわたり交渉の続いていた日豪の円滑化協定(RAA)が「大枠合意」され、2022年1月に日豪の首脳により正式に署名された。さらに2021年6月以降、共同訓練等の機会を通して自衛隊が米軍のみならず、豪州軍の武器等を防護することが可能となった。RAAは2023年8月に発効し、同月豪州で行われた「F-35米豪展開訓練」および日本で行われた「日豪共同訓練(武士道ガーディアン23)」で初めて適用された。

2022年10月に発表された日豪間の新たな安全保障共同宣言は、日豪が両国の主権および地域の安全保障上の利益に影響を及ぼし得る緊急事態に関して相互に「協議」し、また「対応措置を検討する」ことまでもが宣言に盛り込まれた。これは、太平洋上の危機に対し協同で協議・対応することを定めたANZUS条約の第3条および第4条の文言を模したものであり、条約上の義務こそないとは言え、両国の関係強化を象徴するものであった。法的拘束力はないとは言え、日本がこの種の約束を米国以外の国と行ったのは初めてのことである(後に、英国とも同種の文言を含む宣言を発出した)。

このように、日豪の「準同盟」関係をより実質的なものとする動きが両国の間で進んでいるものの、同時にそこには課題も多く存在する。その第一が、日本の安全保障政策における法的な制約である。例えば自衛隊による他国軍の武器等防護はあくまでも「我が国の防衛に資する活

動」に限定されていることから、日本有事や朝鮮半島有事はともかくとして、南シナ海における有事等がこれに該当するかは明らかではない。また、自衛隊による武器等防護はあくまでも「武力攻撃に至らない侵害から防護するための、きわめて受動的かつ限定的な必要最小限の武器の使用を認めるもの」に過ぎない。それゆえ、この枠組みのもとで外国軍から攻撃された豪州軍を守るために、自衛隊が武器を使用することはできない。

さらに、自衛隊法第95条の2はその第1項において「現に戦闘行為が行われている現場で行われるものを除く」と規定しており、同項の警護が米軍等による「武力の行使と一体化」しないことを担保している。要するに、自衛隊法第95条の2に基づく外国軍の武器等防護とは平時もしくは「グレーゾーン」事態における非国家主体からの攻撃を想定したものであり、有事における共同対処を想定した「同盟」協力とは別のものである。自衛隊がそうした協力を行う上では「存立危機事態」が認定される必要があるが、その頃には既に戦闘の趨勢が決まっているかもしれない。

第二に、自衛隊と豪州軍の運用面における連携の強化である。前述の2021年6月の日豪2プラス2では、両国の閣僚が「現実世界に即した防衛協力を深化させる」ことで合意した。実際、両国は上述した法制面での体制強化に加え、自衛隊と豪州軍の相互運用性の強化に向けたさらなる動きを強めている。2021年6月に航空自衛隊が豪州空軍と空中給油に関する覚書に署名し、翌年4月の共同訓練でその適合性確認試験に成功したことは、その一つの例であろう。また2022年12月の日豪

2プラス2では、自衛隊のF-35戦闘機を将来的に豪州に巡回展開させることが検討されていることも発表された。

もっとも、こうした訓練をいくら積み重ねたところで、実際の有事における両国の連携が深まるとは限らない。有事においてこうした協力が真に機能するためには、起こり得るシナリオを念頭においたより詳細な計画が必要となろう。目下、日米間の「防衛協力に関する指針」や「同盟調整メカニズム」に相当する文書・枠組みは日豪間には存在しない。こうしたプランニングの部分で両国の協力の詳細を詰めていくことは、有事において日豪ないし日米豪の協力がうまく機能する上で、重要な作業となる。

最後に、地域関与の更なる強化である。防衛面における日豪の関係強化は確かに重要だが、それだけが両国の安全保障協力の姿ではない。むしろ、既に見てきたように、両国はPKOや核軍縮・不拡散、そして気候変動対策やエネルギー安全保障を含む、多様な分野で協力を行ってきた。そうした地域の秩序維持やその強化に向けた協力は、中国の台頭によって既存秩序が揺らぐ中において、一層その重要性を増している。特に基礎体力の劣る地域の小国は中国の影響を正面から受けやすく、実際いくつかの国は既に中国の影響下に置かれているとの見方もある。中国による地域秩序の「塗り替え」を防ぐためには、地域の先進民主主義国家であるところの日豪がその協力を核としつつ、域内外の有志国と共に東南アジアや太平洋地域における小国に対する支援を強化すべきであろう。

おわりに

2022年2月のロシアによるウクライナ侵攻は、その8年前に起きたロシアのクリミア侵攻と併せ、世界に衝撃を与えた。二度の大戦を経て国際社会が紡ぎあげてきた国家間のルールや規範が、国連安保理の常任理事国によっていとも簡単に破られたことにより、まるで世界は19世紀以前の姿に逆戻りしたかのようであった。こうした中、欧州諸国のみならず日本や豪州、そして韓国といったインド太平洋に位置する国々もまた、戦後の「ルールに基づく秩序」の維持を図るべく、ウクライナに対して積極的な支援を行っている。

仮に欧州で力による現状変更が進めば、その影響は遅かれ早かれインド太平洋地域にも及ぶことになろう。だからこそ日本や豪州は、欧州諸国と共にウクライナを支援し、ロシアに制裁を加えることで力による現状変更を食い止めようとしている。それはロシアと同じように力による現状変更を目論む中国に対して、重要なメッセージとなるであろう。ロシアのウクライナ侵攻により、「ルールに基づく秩序」がこれまで以上に動揺する中で、そうした秩序を擁護するものとしての日豪の安全保障協力の真価が問われているのである。

参考文献

佐竹知彦（2022）『日豪の安全保障協力—「距離の専制」を越えて』勁草書房

佐竹知彦（2023）「大国間競争の中の豪州—同盟と地域の狭間で」増田雅之編『大国間競争の新常態』インターブックス

Tomohiko Satake (2023), “Japan-Australia Security Cooperation: Domestic Barriers to Deeper Ties,” *Stimson Commentary*, <https://www.stimson.org/2023/japan-australia-security-cooperation-domestic-barriers-to-deeper-ties/>

佐竹 知彦（さたけ・ともひこ）

青山学院大学国際政治経済学部准教授



慶應義塾大学法学部卒業後、同大学大学院法学研究科修士課程、オーストラリア国立大学太平洋アジア研究所博士課程修了（国際関係論）。2010年防衛研究所入所、2015年より同主任研究官、2023年より現職。その間、防衛省防衛政策局国際政策課部員（多国間の安全保障担当）、慶應義塾大学法学部非常勤講師、オーストラリア国立大学豪日研究センター客員研究員、法政大学グローバル教養学部非常勤講師、一橋大学法学部非常勤講師等を歴任。2021年には外務省の主催する「第9回太平洋・島サミット」に向けた有識者会合の委員を務める。最近の著書として、『日豪の安全保障協力—「距離の専制」を越えて』（勁草書房、2022年）など。