

地域安全保障アーキテクチャの展開 アジア太平洋からインド太平洋へ

神保 謙

慶應義塾大学教授

地域安全保障の三層構造

2010年代はじめに筆者らはアジア太平洋地域の安全保障を「アーキテクチャ」として捉える重要性を唱えたⁱ⁾。地域安全保障のアーキテクチャとは「力の配分を基本的な構成要素とし、域内の安全保障上の関心を共有する主体のあいだで、明確な政策目標を実現するために形成された、同盟、機能的協力、全域的協力の相互関係からなる全体構造」と暫定的に定義し、アジア太平洋地域の安全保障に関する政策分析の概念として提示した。アジア太平洋には、①米国の二国間同盟とそのネットワーク化（第1層）、②問題領域別に形成されたアドホックな協力（第2層）、及び③全域的な地域安全保障協力（第3層）の3つのレイヤーがあり、この3つの動向を分析概念としながら、それぞれの相互関係を捉えることが重要だと考えたからであるⁱⁱ⁾。

第一は、米国との二国間同盟（ハブ・スポークス関係）とそのネットワーク化である【第一層】。第二次世界大戦後から冷戦期を通じて、米国は二国間同盟システム（日米・米韓・米豪・米比・米タイ関係）を通じて、アジア太平洋地域の安全保障秩序を形成してきた。冷戦後から現代までに「ハブ・スポークス」という米国を中心とした二国間関係は、徐々に同盟国及びパートナー国（スポークス）間の協力や、同盟を基礎とした外部アクターとの協力の拡大などへと発展していった。こうした動向が「ネットワーク化」と呼ばれる現象である。

第二は、問題領域別に多くのアドホックな安全保障協力が形成されていることである【第二層】。問題領域の共有が基礎に置かれるため、力の分布、地理的概念、既存の制度に必ずしも拘束されず、柔軟な協力関係が形成されることに、その特徴がある。例えば、アジア太平洋域内での非伝統的安全保障（災害救援・人道支援・国際組織犯罪や対テロ協力・保健衛生等）をめぐる協力では、域内諸国間で柔軟な協力の束が形成されるようになっている。地域安全保障アーキテクチャの概念でとりわけ特徴的なのは、それまで十分に焦点の当てられてこなかった【第二層】の重要性を表出させたことにある。

第三は、地域安全保障協力の制度化が徐々に進んでいることである【第三層】。アジア太平洋地域には長く包括的な安全保障協力の制度が存在しなかったが、1994年に設立された東南アジア諸国連合(ASEAN)地域フォーラム(ARF)、2005年に設立された東アジア首脳会議(EAS)、2010年に参加国を大幅に拡大させた拡大ASEAN国防大臣会議(ADMM プラス)など、首脳・外相・国防相といったレベルでの定期会合が開催されるようになった。また、2001年に設立された上海協力機構(SCO)や、2002年に首脳会合が設置されたアジア信頼醸成会議(CICA)は、中国・ロシアを中心として中央アジア・南アジア・中東諸国の一部を含む広域の安全保障協力の制度としてその機能を拡大させている。

安全保障アーキテクチャ「三層構造」の変化

地域安全保障アーキテクチャは安全保障環境の変容や、域内プレイヤーの安全保障をめぐる能力と意図によって変容する。冒頭の地域安全保障アーキテクチャによるシステム理解を発表して数年後には、アジア域内においては中国の台頭、そして東シナ海及び南シナ海における領有権の問題や海上での緊張関係を背景として、地域安全保障アーキテクチャには牽制と協力の相互

作用がみられた。

まずは2015年前後の地域情勢についてもっとも注目すべきは、米オバマ政権が追求した「リバランス」政策である。オバマ政権は、国防戦略のアジア太平洋地域へのリバランスを明確化し、アジア太平洋地域の安全保障の土台としての同盟関係を強調するとともに、パートナー国との協力を拡大することを謳ったⁱⁱⁱ。米「国家軍事戦略」等の記述に基づけば軍事態勢の再構築にあたっては「地理的な分散、作戦上の強靱性、政治的な持続性」という3つの鍵となる概念が提示されている^{iv}。このなかで提示された「地理的な分散」とは、北東アジアのみならず広域アジア全般に米軍の作戦アクセスを可能とするプレゼンスを意味する。これは米軍部隊の常駐だけでなく、ローテーション配備や共同訓練など「より動的な性格を含むプレゼンス」を含む概念となっていた^v。

この中で2015年4月に発表された「日米防衛協力の指針」では、日米両国が「平時から緊急事態のいかなる段階においても、切れ目のない形で、日本の平和及び安全を確保するための措置をとる」と明記され、シームレスな同盟協力を推進するとともに、他の同盟国やパートナー国との協力を強化することが謳われた^{vi}。2014年6月の米豪首脳会談は、オーストラリアと米国がより緊密な防衛・安全保障協力を行うことが合意され、同年8月の米豪閣僚会議(AUSMIN)では、米豪戦力態勢協定が締結された^{vii}。同協定は、ローテーション配備される米海兵隊に対する法的基盤と財政負担の枠組みを提供し、その他の米軍部隊とオーストラリア軍との共同訓練・演習を強化することを謳った。2014年5月に米国とフィリピンは「防衛協力強化協定」(EDCA)を締結し、米比共同軍事作戦の強化とフィリピン国軍の能力向上を謳った^{viii}。この中で米国は、フィリピンへの米軍のローテーション配備を強化し、フィリピン国内の施設建設を可能にすることや、両国が人道支援・災

害救援を中心とする活動を強化し、二国間の訓練の機会をさらに拡大することが目指されている。

まとめると【第一層】においては、米国と同盟国との関係が深化するとともに、米国の作戦アクセスを担保するための「地理的分散」が模索された。また同盟国が直面する海洋安全保障上の課題については、同盟国自身の対処・管理能力の向上が目指されると同時に、パートナー国（特に ASEAN 沿岸部諸国）に対する能力構築支援が重要な課題として浮上した。

【第二層】では①人道支援・災害救援(HA/DR)と②海洋安全保障の二つの領域におけるアドホックな協力が進展した。2013年11月8日にフィリピン中部を襲い甚大な被害をもたらした台風「ハイエン」に対しては、実に約20か国の軍当局者が災害復旧と人道支援のために被災地域に派遣された。米軍は空母ジョージ・ワシントンや揚陸艦ジャーマン・タウンなどを派遣し、陸上で活動する海兵隊、支援した海空軍は最大時に13,000人規模に拡充された。アジア域内における大規模な自然災害は一定の頻度で発生する蓋然性を考えれば、HA/DR分野の域内協力はさらに進展することが予想される。またこうした協力がアドホックな形態にとどまらず、【第一層】【第三層】の中で常統化・制度化が図られていく方向性も強まっている。

地域安全保障協力の制度化【第三層】においてもっとも発展したのは「ASEAN 国防相会議」(ADMM)及び拡大 ASEAN 国防相会議(ADMM プラス)である。2013年に開催された ADMM では、ASEAN 各国の国防相が、HA/DR 分野での協力を深めるため、域内の兵站支援枠組みを設立することで合意した。ASEAN 各国の国防当局が燃料、食糧、水などを相互に融通し、廃棄物処理で協力するといった調整を想定している。

また、2013年8月の ADMM プラス会合では、従来の3年毎から2年毎の会合開催とし、ADMM プラスに参加する国防当局者がより緊密に協力する

基盤を形成することに合意した。また、HA/DR、海洋安全保障、防衛医学、対テロ、PKO、地雷処理の6分野で専門家会合(EWG)を設立させた。これらの協力をさらに実効的に推進するため、ADMM プラス参加各国による共同演習が企画・実施されることとなった。

インド太平洋と「安全保障アーキテクチャ」

2020年代以降の地域安全保障の重要な変化は「インド太平洋」概念の台頭である。インド太平洋は、インド洋と太平洋をつなぐ広域概念として2000年代半ば頃から注目されていた。その後、日本政府や米国政府が2016~17年に打ち出した「自由で開かれたインド太平洋戦略」などに裏打ちされ、インド、オーストラリア、ASEANや欧州を含む新たな磁力として位置づけられるようになった。

安全保障からみたインド太平洋という地域概念にも重要な背景があった。中国の軍事的台頭と海洋進出(東シナ海・南シナ海・インド洋)は、日米豪印そして一部の東南アジア諸国に安全保障上の課題の共有と収斂をもたらしていた。互いの重視する海域の安全保障上の課題を参照しながら、戦略対話や合同演習が盛んに実施されるようになった。また米太平洋軍は西太平洋からインド洋までの広域が責任区域(AOR)であり、主要な同盟国・パートナー国の連携は戦略的統合性を高めている。米太平洋軍は2018年6月に「インド太平洋軍」に名称を変更し、名実ともにインド太平洋地域における役割を誇示することとなった。

米国防省が発表した『インド太平洋戦略報告』(2019年6月)は、インド太平洋が米国の将来にとり「最も重要な地域(most consequential theater)」であり、米国防省も「第一義的戦域(primary theater)」と位置付けている^{ix}。日本政府が提起した「自由で開かれたインド太平洋」構想である。日本の主導

した概念は、「2つの大陸」（アジアとアフリカ）及び「二つの大洋」（太平洋とインド洋）の交わりを地理的範囲に据えながら、基本原則の推進（法の支配・航行の自由・自由貿易の定着と普及）及び経済的な繁栄の追求（物理的連結性・人的連結性・制度的連結性）が掲げられ、平和と安定の確保については特に能力構築支援と人道支援・災害救助(HA/DR)分野を推進することが謳われた^x。

インド太平洋構想の台頭は、欧州各国にも地域的関与の新たな磁場をもたらした。フランスは2019年6月に「フランスとインド太平洋における安全保障」という政策文書を発表し、インド太平洋に海外領土と広大な排他的経済水域(EEZ)を有し、地域の安全保障と地域諸国の戦略的自主性の強化を図っている^{xi}。また、イギリスも5カ国防衛取極(FPDA)によるコモンウェルス諸国間との安全保障上の連携を保ちつつ、インド洋・マラッカ海峡・南シナ海への海軍艦艇の派遣や共同演習の機会を増加させている。

そして東南アジア諸国連合(ASEAN)も、2019年6月の首脳会議で「インド太平洋に関するASEANの展望(outlook)」を発表した^{xii}。紆余曲折を経て採択されたASEANの「展望」は、インド太平洋の連結性・包摂性を重視し、大国間対立の抑制を唱え、自らの中心性と仲介者としての戦略的役割を重視する内容となった。海洋協力の項目では、安全保障、航行・航空の自由の確保にも言及した。

以上の展開を地域安全保障アーキテクチャからはどのように評価できるだろうか。インド太平洋には【第1層】の米国の同盟関係が、インド太平洋全域に制度的に拡大していくという動向は直ちに見出すことはできない。また【第3層】における全域的な地域安全保障協力（例えばASEAN地域フォーラム:ARFやASEAN拡大国防相会合:ADMMプラス）について、すでにインド（以上ARF/ADMMプラス）、パキスタン、スリランカ(以上ARF)など南ア

ジア諸国が参加していることから、すでに実態としてのインド太平洋の地域協力枠組みが準備されていたとみることもできる。しかし、ここでも「インド太平洋」の全域的枠組みとして安全保障協力を制度化する（例えば ADMM プラスと ARF の参加国を同一化する）べきという域内諸国のコンセンサスがあるわけではない。

インド太平洋で展開されている安全保障協力の中核にあるのは、米国の同盟・パートナーシップ関係の活動の地域的展開【第1層】と、インド太平洋域内諸国の二国間・多国間での非制度的・アドホックな協力の拡大【第2層】とみるべきだろう。海洋安全保障、能力構築支援、防衛装備・技術協力をめぐる各国の共同訓練・演習や、ハイレベル交流・軍種間交流が活発に展開され、徐々に定例化・制度化が進んでいることが、インド太平洋の安全保障協力の現地点といえる。

第1層：米国の同盟・パートナー関係の地域的展開

2019年4月に開催された日米安全保障協議委員会(2+2)は、日米両国は日米同盟が「インド太平洋地域の平和、安全及び繁栄の礎」と位置づけつつ、「『自由で開かれたインド太平洋』という共通のビジョンを実現する」ことを強調した^{xiii}。同委員会の「ファクトシート」内の項目「III 自由で開かれたインド太平洋のためのパートナー国との協働」では、①東南アジアにおける多国間協力へのコミットメント(ASEAN との共同訓練・演習、能力構築、防衛装備・技術協力等)と ASEAN 関連の枠組みの支持、②日米豪3カ国協力(東南アジア及び太平洋島嶼国での三か国共同演習及び能力構築の重要性)、③日米印関係(マラバールやコープインディア等の共同演習)、④日米豪印の4カ国の取り組みの定期化という4つの関係性を強調した^{xiv}。

これまでも日米安全保障協議委員会では「3カ国及び多数国間の協力」で域内諸国との安全保障及び防衛協力の重要性を掲げてきたが、上記共同発表

ではインド太平洋を地域概念の中軸に掲げながら日米印協力及び日米豪印（クアッド）協力を踏み込んで言及したことに特徴を見いだすことができる。その基盤となっているのは、3カ国協力及びクアッド協力を形成する日米豪・日米豪印それぞれ二国間の安全保障関係の進展である。米国と同盟国との「ハブ・スポークス」関係から、2000年代以降に徐々に「スポークス間協力」が形成されたことが、インド太平洋広域の連携を生み出す素地となっていた。

日米印3カ国の安全保障協力の主軸に位置付けられる海上共同訓練「マラバール」は、元々は米印二国間の演習だったが、2015年に日本が正式に加わった。同演習では日米印による対空戦、対水上戦、機雷戦訓練、掃海特別訓練等を実施し、互いの海軍・海上自衛隊の相互運用性の向上を図っている。

日米豪印（クアッド）協力も徐々に実体化している。2017年11月にはフィリピン・マニラで実に10年ぶりとなる日米豪印外交当局による局長級戦略対話が開催された。2019年5月の同協議では「定期的な協議を継続する意思」が確認されている^{xv}。また2018年1月にはインドで日本の河野克俊統合幕僚長、米太平洋軍のハリス司令官、インドのランバ参謀長委員会委員長、バレット豪州海軍本部長が一同に集う国防当局間のクアッド対話が実現した。さらに2019年9月には米・ニューヨークでの国連総会に際し、日米豪印4カ国が初の外相会談を開催した^{xvi}。

第2層：領域別のアドホックな安全保障協力の拡大

インド太平洋の安全保障協力のもうひとつの動向は、分野別・領域別のアドホックな協力が拡大していることである。とりわけ海洋協力及び人道支援／災害救援(HA/DR)に関する協力は、第1層の同盟・パートナー国間の協力を超えて、意思と能力を共有する国々の間で展開されていることに特徴がある。インド太平洋域内各国は、とりわけ軍当局者同士の協議の拡大や、共同

訓練・演習への参加を通じて、互いの相互運用性を向上させ軍の能力と練度を高めるとともに、安全保障上の懸案に対する相互関係の拡大（懸念国との協力の拡大）やヘッジング（懸念国に対する対抗能力の拡大）としても役立っている^{xvii}。

こうした二国間・多国間の合同訓練・演習は、①米軍が主導する多国間枠組み（コブラゴールド・パシフィックパートナーシップ・カーンクエスト等）、②域内諸国が主導する枠組み（コモド、カカドゥ、ラ・ペルーズ、ASEAN 諸国間の各種共同訓練等）、③中国との相互関係の拡大を主旨とする共同訓練（中国・ASEAN 共同海洋演習/海軍図上演習、中国・タイ・マレーシア共同演習等）など、多岐にわたっている。さらに、艦艇が遠洋航海する際に沿岸国と実施するアドホックな合同訓練や、寄港先で防衛交流を推進する戦略的寄港もプレゼンスオペレーションの一環として拡充されている。

こうした二国間・多国間の機能的協力が全域的な地域安全保障協力（第3層）の基盤となる。拡大ASEAN国防相会議(ADMMプラス)においては、HA/DR、海洋安全保障、防衛医学、対テロ、PKO、地雷処理の6分野で専門家会合(EWG)を設立させた。その後、ADMMプラスは防衛医学実動演習、災害救助演習、海上共同訓練など実動演習を拡大させている。実際のHA/DRが必要とされる局面で、ADMMプラスが実効的な役割を果たすにはまだ程遠いが、アドホック協力で培われた実績と経験を地域で共有する枠組みが形成されていることは重要である。

第2層の安全保障協力の中で、近年重要性を増しているのが能力構築支援（キャパシティビルディング）である。能力構築支援はパートナー国の国防分野での能力を向上させる活動を広く指す概念である（防衛省は「安全保障・技術関連分野における人材育成や技術支援」と焦点を絞った定義をしている）^{xviii}。能力構築支援が重要な政策として浮上した背景には、非伝統的安

全保障領域（人道支援・災害救援・海賊・越境犯罪等）における中小国の自律的役割の増大、海上安全保障における当該国の法執行機関・海洋状況把握(MDA)能力の強化の重要性の高まりがあると考えられる。

こうした中で日本政府は中期防衛力整備計画のなかで「インド太平洋地域の各国等に対して、その能力向上に向けた自律的・主体的な取組が着実に進展するよう協力することにより、相手国軍隊等が国際の平和及び地域の安定のための役割を適切に果たすことを促進」することを盛り込んだ^{xix}。とりわけフィリピン沿岸警備隊(PCG)の海上法執行能力強化のための巡視船供与、スリランカ沿岸警備庁及びジブチ沿岸警備隊に対して巡視艇供与、インド太平洋地域の沿岸国の海洋安全保障能力分野の能力構築支援等のために約5億ドルの支援（3年間）を約束したことなど、特記すべきであろう。

おわりに

アジアの安全保障を地域安全保障アーキテクチャから捉え直す試みは、安全保障システムの目的・機能・役割をカテゴリー化し、その相互作用を把握する分析枠組みを提供している。こうした議論はとりわけ欧州の安全保障との対比において、北大西洋条約機構(NATO)の集団防衛体制及び、任務拡大・加盟国拡大・機構改革や、欧州連合(EU)及び欧州安全保障協力機構(OSCE)の相互関係が果たす役割との差異を位置付けることが可能である。近年のアジア域内における安全保障協力の進捗を「アジア版 NATO」として位置付けることは、実態に即していないばかりでなく、現在のアーキテクチャ変化の胎動を捉える妨げになるだろう。

インド太平洋の安全保障のアーキテクチャはその胎動の途中にあり、まだその全体像を論じる段階に達していない。ただ「インド太平洋」が徐々に主要プレイヤーに政策概念として受容され普及したことを通して、戦略的空間

としての収斂が生じていることは事実である。今後のインド太平洋におけるアーキテクチャの形成は、域内における二国間・多国間の安全保障協力とその制度化の進捗にかかっていると見えよう。

ⁱ 神保謙・東京財団「アジアの安全保障プロジェクト」編著『アジア太平洋の安全保障アーキテクチャ：地域安全保障の三層構造』（日本評論社、2011年）

ⁱⁱ 米オバマ政権で展開された「リバランス政策」において、アジア太平洋の地域安全保障アーキテクチャがどのように変化したか、以下の考察も参照。拙稿「アジアの安全保障アーキテクチャ：米中対峙の中での地域安全保障の三層構造の変化」『東亜』第581号（2015年11月）。

ⁱⁱⁱ U.S. Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense* (January 2012)

^{iv} U.S. Department of Defense, *National Military Strategy of the United States of America* (February 2011) p.8.

^v 防衛省防衛研究所『東アジア戦略概観』同上、206頁。

^{vi} 「日米防衛協力のための指針」（2015年4月27日）外務省ホームページ <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000078187.pdf>

^{vii} Australian Government, Department of Foreign Affairs and Trade, "AUSMIN Joint Communique 2014" <http://dfat.gov.au/geo/united-states-of-america/ausmin/Pages/ausmin-joint-communicue-2014.aspx>

^{viii} The Official Gazette, The Government of Philippines, "Document: Enhanced Defense Cooperation Agreement between the Philippines and the United States" <http://www.gov.ph/downloads/2014/04apr/20140428-EDCA.pdf>

^{ix} U.S. Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnership, and Promoting a Networked Region* (June 1, 2019).

^x 外務省「自由で開かれたインド太平洋に向けて」（2019年6月）URL: <https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000407642.pdf> (2019年10月25日アクセス)

^{xi} French Ministry of Defense, "France and Security in the Indo-Pacific" (2018 Edition, updated in May 2019); French Ministry of Foreign Affairs, "French Strategy

in the Indo-Pacific: For an Inclusive Indo-Pacific” (updated in August 2019).

xiii ASEAN Secretariat, “ASEAN Outlook on the Indo-Pacific” (June 2019) URL: https://asean.org/storage/2019/06/ASEAN-Outlook-on-the-Indo-Pacific_FINAL_22062019.pdf (2019年10月25日アクセス)

xiii 外務省「日米安全保障協議委員会共同発表（仮訳）」（2019年4月19日）
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000470737.pdf> (2019年10月25日アクセス)

xiv 外務省「2019年日米安全保障協議委員会ファクトシート」は同上文書に添付されている。

xv 外務省「日米豪印協議」（2019年5月31日）URL: https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_007482.html

xvi 日米豪印（クアッド）による安全保障協力の進展には、慎重な見方もある。拙稿「『インド太平洋戦略』と沈黙するクアッド協力」（キャノングローバル戦略研究所コラム、2018年6月13日）

URL: https://www.canon-igs.org/column/security/20180613_5088.html

xvii Scott W. Harold, Derek Grossman, Brian Harding, Jeffrey W. Hornung, Gregory Poling, Jeffrey Smith, Meagan L. Smith, *The Thickening Web of Asian Security Cooperation: Deepening Defense Ties Among U.S. Allies and Partners in the Indo-Pacific* (RAND Corporation: Santa Monica, 2019)

xviii 能力構築(capacity building)をめぐる米国防省の定義は、“Targeted efforts to improve the collective capabilities and performance of the Department of Defense and its partners”と記載され『合衆国法典』第10編 (title10) 第16章「安全保障協力」を根拠とするかなり広範な概念である。U.S. Department of Defense, “QDR Execution Roadmap: Building Partnership Capacity” (22 May 2006). 防衛省の定義については、防衛省『平成30年度版防衛白書』を参照した。

xix 防衛省「中期防衛力整備計画（平成31年度～平成35年度）について」（2018年12月18日）

URL: https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline//2019/pdf/chuki_seibi_31-35.pdf