

湾岸およびインド洋地域の 安全保障と日本

Japan's Commitment for the Regional Security in the Indian Ocean and the Gulf

石黒 大岳*

In this paper, first we look back at the activities of the JMSDF in the Indian Ocean and the Gulf for the past 10-20 years from the view-point of contributions to security in the regions, and Japan's defence and diplomatic policies. In addition we would like to consider the situation that Japan has currently been placed in, or the primary factors of the change of power balance caused by China's foreign expansion and US gradual troop reductions, and economic conditions and energy supply problems after the earthquake disaster, as well as the returning of the LDP Administration. Each of these affects Japan's defence and diplomatic policies, and Japanese approach to Gulf countries is to be precisely understood in this context.

For Japan, the importance of relationships with Gulf countries will surely increase in the foreseeable future. However the immediate addition of the JMSDF's force in the Indian Ocean and the Gulf Region is difficult. So Japan's role in regional security will probably be depending on the licensing of technology to India and Gulf countries, plus the construction of collaborative systems devoted to the training and support of highly proficient personnel . China will have a competitive relationship with Japan over access to the energy supply sources and the markets in Gulf countries, and it will be necessary to employ such systems for the purpose of international trust building and preventing of any free-ride.

* ジェトロ・アジア経済研究所 地域研究センター中東研究グループ

Hirotake_Ishiguro@ide.go.jp

はじめに

本稿は、まず、過去 10 年余りのインド洋および湾岸地域における海上自衛隊の活動について、当該地域における安全保障への貢献と日本の外交防衛政策のなかでの位置づけという観点から振り返る。そのうえで、現在の日本が置かれた状況、すなわち中国の対外膨張とアメリカの段階的な兵力削減というパワーバランスの変化、経済状況と震災後のエネルギー供給問題、自民党政権の復活といった要因が日本の外交と防衛の政策決定に如何なる影響を及ぼしているのか、日本から湾岸諸国へのアプローチは日本の外交・防衛政策においてどのように位置づけられているかを検討したい。

1. 海上自衛隊の海外派遣

1990 年代以降、日本政府は、冷戦後の新たな国際秩序の構築に貢献するひとつの方法として自衛隊の海外派遣を推進してきたが、憲法第 9 条に基づく武器使用と集団的自衛権の制限や国民の反対から、自衛隊の海外派遣は政治的な困難に直面してきた。1991 年の湾岸戦争終結後の海上自衛隊掃海部隊の派遣を嚆矢として、湾岸およびインド洋地域は断続的に海上自衛隊の主要な海外派遣先となっているが、これらの地域への海上自衛隊の派遣は、アメリカを中心とする国際社会の要請に応える形でアドホックに実施されてきたものであり、日本としての独自の戦略的な観点からこれらの地域へ一貫的に関与してきたというものではなかったといえる。

1991 年の湾岸戦争は、第二次世界大戦以来、自衛隊（海上自衛隊）を海外へ派遣する最初の機会となった。当時の自民党政権は 1990 年 8 月にイラクがクウェートを侵攻したとき、アメリカの求めに応じて多国籍軍に参加する可能性を追求した。しかしながら、自民党の一部と社会党が、多国籍軍への参加は憲法が禁止する集団的自衛権の行使に抵触することを理由に反対したため、自衛隊の派遣を可能とするのに必要な法案を成立させることができなかった。政府は多国籍軍への参加の代わりに、約 13 億ドルの戦費負担を決定したものの、軍事的貢献を欠いたことについて国際的な批判を受けることとなった。そのため、日本政府は 1991 年 3 月に自衛隊法に基づいて戦闘終了後のペルシャ湾への掃海部隊の派遣を命じ、その後、国会で 1992 年 6 月に自衛隊部隊の海外派遣について規定した国連平和維持活動への協力に関する法律を可決成立させ、掃海部隊の派遣を継続させた。海上自衛隊の掃海部隊の派

遣は、その任務遂行能力の高さを示すことで、軍事的貢献として大きな評価を得た。湾岸戦争での多国籍軍への参加をめぐる経験は、日本の政策立案者に、軍事的貢献も含めた国力に応じた国際安全保障体制の構築に関与する方法について、大きな教訓を残した。

10年後、2001年の9・11事件発生後の日本政府の対応は、政策立案者らが過去の経験と教訓から学んだことを示したものであった。小泉政権は、アメリカの反テロキャンペーンにいち早く支持を表明し、「不朽の自由作戦」に参加することを決定した。具体的には海上阻止活動（OEF-MIO）への参加とアフガニスタンでの米軍の作戦に後方支援を提供するために、テロ対策特別措置法をわずか27日間の国会審議で可決成立させ、2001年11月に海上自衛隊の部隊をインド洋へ派遣した。防衛省によると、インド洋における海上自衛隊の派遣中（2001年12月から2007年10月まで）の任務実績は、有志連合に属するアメリカとイギリス、フランス、ドイツ、パキスタン、カナダ、ニュージーランド、オランダ、イタリア、スペイン、ギリシャの艦船に対し、延べ794回、合計49万キロリットルの燃料給油を行った¹。小泉政権の後を継いだ安倍政権（第一次）は、「安倍おろし」を狙った民主党の反対によってテロ対策特別措置法の更新ができず、2007年9月に安倍内閣は総辞職し、海上自衛隊の後方支援活動も中止された。安倍政権を継いだ福田政権は、テロ対策特別措置法に代わるものとして補給支援特別措置法を成立させ、同法での規定期間が終了するまでの間、2008年1月から2010年1月まで、海上自衛隊の派遣を再開させた。

日本政府は、国会において海上阻止活動への参加の根拠となる特別措置法の更新が難しくなるなかで、海上自衛隊の活動をインド洋ソマリア沖・アデン湾での海賊行為防止活動へとシフトさせた。福田政権の後を継いだ麻生政権は、ソマリア沖での海賊行為を阻止するための国連安保理決議1816号が2008年6月に採択されたのを受け、海上自衛隊が海賊対処活動へ参加できるよう法案の策定に向けた自民党と民主党との超党派的な協議に取り組み始めた。法案作成は、海上自衛隊が第151合同任務部隊（CTF-151）へ協力することを念頭にすすめられた。日本政府は、国連安保理決議1863号が採択されるとすぐさま2009年1月に海上自衛隊を派遣することを決めたが、集団的自衛権や武器使用の制約について、憲法との整合性を確保するために以下の2段階アプローチをとった。第1段階では、防衛大臣が、自衛隊法

¹ 防衛省「自衛隊活動の実績」

http://www.mod.go.jp/j/approach/kokusai_heiwa/terotoku/pamph_03.pdf (2013年4月25日)

82 条に規定された海上警備行動に基づき、日本関連の発送、貨物運送に保護を提供する目的で 2009 年 3 月に海上自衛隊の部隊派遣を命じた。しかしながら、現行の自衛隊法では自衛隊員に逮捕権が認められていないため、海上保安官が同行した。第 2 段階では、麻生政権が、海上自衛隊が外国船にも保護を提供できるよう、2009 年 6 月に新しい海賊対処法を成立させ、防衛大臣が、新法に基づいて海上自衛隊の部隊派遣を命じた。ただし、新しい海賊対処法においても、海上自衛官には司法警察権を与えないことにしたため、引き続き海上保安官が海上自衛隊の特別警備隊員（SBU）とともに派遣部隊に加わっている。海賊対処活動への海上自衛隊の派遣は、国益と国際社会の主要なメンバーとしての貢献という観点から、2009 年 8 月の総選挙の結果誕生した民主党政権においても継続された。

湾岸およびインド洋地域への海上自衛隊の派遣は、10 年以上継続しているが、国際安全保障への取り組みに対する日本の関与を十分に示すことに成功しているといえよう。また、OEF-MIO と CTF-151 参加国との共同作戦への海上自衛隊の参加は、海上自衛隊および日本の政策立案者に対し、有益な効果をもたらしている。すなわち、海上自衛隊が多国籍連合に参加し、共同作戦行動を遂行するノウハウを取得したことによって、日本の政策立案者および海上自衛隊自体が自衛隊の海外運用能力を向上させることができた。加えて、自衛隊の海外運用能力の向上は、日米の同盟関係を強化するとともに、多国籍連合の参加国との間における軍事面での信頼醸成を促進する効果ももたらした [吉田 2011, 16-17]。国際社会に対しても、日本は多国間での安全保障体制に貢献するとともに、国益として重要なインド洋におけるシーレーンの安全を確保する意志を示す効果があったといえる。また、海上自衛隊による湾岸およびインド洋地域でのプレゼンスの継続は、直接的に意図したものではないかもしれないが、湾岸諸国に対して日本が戦略的な結びつきを重視しているとのメッセージを発する効果をもたらしているといえよう。

湾岸およびインド洋地域への海上自衛隊派遣の継続は、日本政府にとってはさまざまな制約のなかで冷戦後の国際安全保障体制に対し国力に見合った貢献という国際社会からの要求に応えるために取りうる数少ない選択肢のひとつであった。また、結果的には日米軍事同盟の双務性向上というアメリカの要求を満足させることができた。日本の政策立案者にとっては、湾岸およびインド洋地域を非戦闘地帯とみなすことで、これらの地域への海上自衛隊の派遣が、憲法によって制限された集団的自衛権や武器使用に抵触していないと説明すること

ができた。さらに、エネルギー資源の供給を湾岸諸国にほぼ全面的に依存していることを考えると、これらの地域において海上輸送ルートの安定と繁栄にコミットすることは、日本の国益に合致しており、国民を納得させ、海上自衛隊の海外派遣に対する国民の理解を得ることもできるものであった。

2. 日本と湾岸諸国の関係

湾岸諸国は、日本国内の石油消費量の約 90%を供給しており、湾岸地域の平和と安定の維持が日本にとって重要であることは明らかである²。しかしながら、日本と湾岸諸国との関係は経済的なつながりに限定され、2000年代半ばまでは、外交的な関心や優先度は比較的低い水準にとどまっていた。その背景として、政府として積極的に湾岸地域の平和と安定に関与するよりは、紛争リスクを回避し、石油の供給国の分散化（脱中東化）を図っていたこと、また石油価格が低価格であったため、もはや石油を戦略物資ではなく市場で調達可能な商品とみなしていたことが挙げられる。1991年の湾岸戦争終結後における海上自衛隊の初めての海外展開は、湾岸諸国と日本との軍事的な関係の出発点となったが、一時的なものにすぎなかった。

9・11事件は、湾岸諸国に向けた日本の外交・防衛政策上の関心の大幅な拡大につながった。既に述べたように、小泉首相は迅速なアメリカへの支援表明と対応を実施し、OEF-MIOの参加を決定したが、このことは寄港先および補給拠点として定期的に湾岸諸国との相互交流を促すこととなった。海上自衛隊は、バーレーンに置かれた合同海上部隊（CMF）の本部を兼ねるアメリカ第5艦隊の司令部に連絡調整官2名を配置し、アメリカ、イギリスとの掃海演習への参加や訓練航海でバーレーンを拠点とした。2012年に、日本はバーレーンとの間で、湾岸諸国では初めてとなる防衛協力協定を締結した。バーレーンとの防衛協力協定は、日本がバーレーンを湾岸諸国における安全保障面での主要な拠点として認識したこと

² 外務省「外交青書 2012」

http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2012/html/chapter3/chapter3_03_01.html (2013年4月25日)

を反映しているといえよう³。

日本政府は 2000 年代半ば以降、湾岸諸国との政治的、経済的パートナーシップ強化とともに、防衛協力についても並行して強化を推進している。中国やインドなど新興国の石油消費量の大幅な増加による石油価格上昇は、戦略物資としての石油の重要性を日本の政策立案者に再認識させた。とくに、中国の台頭は、石油輸入における競合だけでなく、その海上進出のあり方がインド洋におけるシーレーンでの自由と安全の確保に対する懸念を惹起させ、湾岸およびインド洋地域との関係強化の原動力となった。2006 年 11 月、麻生外務大臣はスピーチで「価値観外交」すなわち、普遍的価値に基づく新たな外交方針を提唱した⁴。この新しい外交方針において、麻生外相は中東地域の安定の極として湾岸諸国に言及した⁵。麻生イニシアチブは、高レベルの政府高官による相互訪問を奨励し、日本側から閣僚級の訪問が相次ぐこととなった。2007 年 5 月には安倍首相が財界代表団を伴って、サウジアラビア、アラブ首長国連邦、クウェート、カタルを訪問し、アブダビでは寄港中の海上自衛隊の海外派遣部隊を激励した。

対照的に、民主党政権では、鳩山首相が中国への配慮から価値観外交を取りさげ、海上自衛隊の海外派遣の継続にも消極的であった。その結果、民主党政権下では閣僚レベルの湾岸諸国への訪問が滞り、政務次官レベルにとどまった。同時期に中国や韓国が閣僚クラスの湾岸諸国訪問に積極的であったのとは対照的である。例外的に 2012 年 1 月に玄葉外相がサウジアラビア、アラブ首長国連邦、カタルを訪問したが、それは東日本大震災後の復興支援への謝意表明と燃料供給の継続要請のためであった。東日本大震災後の湾岸諸国からの多大な支援は、日本に対して湾岸諸国の存在感を示すこととなった。湾岸諸国の積極的な支援の背景には、麻生イニシアチブで促進された積極的な外交関係の成果に負うところもあり、低調

³ 湾岸諸国との軍事的な関係としては、日本は 2004 年、イラクのサマーワへ駐留するにあたり、クウェート、イラクと地位協定を締結した。この地位協定の締結は、第二次世界大戦後の日本にとってアメリカ以外の最初の例となった。

⁴ 外務省「『自由と繁栄の弧』をつくる 広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」http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/18/easo_1130.html (2013 年 4 月 23 日)

⁵ 外務省「麻生外務大臣演説 私の考える中東政策」http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/19/easo_0228.html (2013 年 4 月 23 日)

化した関係を再活性化させるためのメッセージであった可能性も指摘できよう。

3. これからの10年——2024年への展望

2024年に向けた湾岸およびインド洋地域の安全保障と日本の関与にして、日本を取り巻く状況のなかから4つの観点に基づいて検討したい。今後の10年に向けて明らかなトレンドとしては、大国間のパワーシフトの進行が挙げられる。すなわち、財政的な問題に起因するアメリカの兵力の削減および再編と、中国の台頭、とくに不透明な軍備増強と、海軍の積極的な西太平洋とインド洋への進出姿勢、東シナ海および南シナ海での周辺国との対立は、これまで米軍が肩代わりしてきた軍事的な負担を日本が自ら担う必要性に迫られていることを想起させる。また、経済情勢や2011年の大震災と津波災害以降のエネルギー供給の問題、すなわち原子力発電所の再稼働の問題は、日本が、引き続き湾岸諸国からの石油や天然ガスに依存せざるをえないことを示唆している。2012年に政権復帰した自公政権は、集団的自衛権の容認に向けた憲法解釈の修正を推進するスタンスをとっている。これらの状況に鑑み、以下では、(1)米軍の再編、(2)領土拡張主義的な中国の対外進出、(3)東日本大震災後のエネルギー供給、(4)政権復帰した自公政権の対外政策についてそれぞれ検討したい。

(1) 米軍の再編

「グローバルな態勢の見直し」(Global Posture Review: GPR)に伴う米軍再編は、以下の2つの問題で日本に関連している。第一は、「不安定の弧」における米軍の偏在を解消すること、第二は、同盟国での米軍の駐留についての負担の軽減である。日本政府とアメリカ政府は、両国の外相と防衛相(国務長官と国防長官)で構成される日米安全保障協議委員会(SCC)、いわゆる「2+2」を設置し、2005年10月に「日米同盟：未来のための変革と再編」と題された報告書を発表した。端的に言えば、この報告書は在日米軍再編のアウトラインを示したものであった⁶。その後、SCCは2006年5月に沖縄の米海兵隊航空基地の移設などの事項を記載した、より具体的な合意文書である「再編実施のための日米のロードマップ」を

⁶ 外務省 “Security Consultative Committee Document U.S.-Japan Alliance: Transformation and Realignment for the Future,” <http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/security/scc/doc0510.html>

発表した⁷。SCCで合意されたロードマップによると、日米関係の双務性の強化は、米軍の再配備によって生じる空隙を自衛隊の人員で補充し、日米両軍の統合運用の推進を意味するものであった。この意味で、海上自衛隊の湾岸およびインド洋地域への派遣と、麻生イニシアチブによる「価値観外交」は、このアウトラインに従って実施されてきたことが読み取れる。麻生イニシアチブで述べられた「自由と繁栄の弧」が、「不安定の弧」と同じ地域を指す言い換えであることから、容易に推察できる。

日米同盟の将来の展開経路を規定するSCCのアウトラインに基づく再編は、いくつかの困難に直面している。困難な問題のなかでも最大の争点は、日本国憲法によって制限されている集団的自衛権の行使である。これまで、日本政府は憲法第9条の実践的な解釈と自己防衛の範囲を拡大することによって、この問題を回避してきた⁸。しかしながら、解釈の幅を広げることが、憲法を死文化させるだけでなく、際限のない米軍からの軍事的貢献の要求を拒否できなくなる懸念も生じさせよう。日本が今後もSCCのアウトラインに従うとすれば、憲法改正は避けられなくなる可能性が高いと考えられる。また、沖縄の米海兵隊航空基地（普天間基地）の移転に関する問題では、民主党政権の対応が混乱をもたらした。鳩山首相は、2006年に自公政権と、アメリカ、沖縄県との間で調印された、普天間基地の名護市辺野古への移転合意を覆そうとした。最終的に鳩山首相は、もとの辺野古移転に同意したが、鳩山政権の一貫性のない政策と対応は、沖縄の人々やアメリカの政策立案者の間に、日本政府への不信感を引き起こす結果となった。また、鳩山政権によって日米同盟にもたらされた混乱は、東シナ海での中国の挑発を招くことにもつながった。民主党政権の対応は、2012年末に政権復帰した自民党に、日本の安全保障にとって、SCCによるアウトラインに従うことがより堅実な選択であると改めて認識させたといえる。

(2) 領土拡張主義的な中国の対外進出

台頭する中国は、日本にとっては良いビジネスパートナーであるとともに、不愉快な隣人

⁷ 外務省 “United States-Japan Roadmap for Realignment Implementation,”
<http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/security/scc/doc0605.html>

⁸ 首相官邸「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」報告書
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/anzenhosyou/houkokusho.pdf> (2013年4月24日)

という両方の側面があるといえる。とくに西太平洋とインド洋の平和と安定の維持において、米海軍の能力に挑戦しようとする中国海軍の戦略に特徴づけられる中国の領土拡張主義的な対外進出が近隣諸国への明確な脅威となっていることは明らかであろう。中国海軍が設定しているとされる「第一列島線」や「第二列島線」、アメリカに対して、ハワイを境界に米中二国間で太平洋を分割し、西太平洋を中国が管理するという提案は、日本が中国の支配下にある前提に基づいているかのように見え、日本の政策決定者および保守系のメディアにおいて、看過しがたい脅威として受け取られている。中国海軍はインド洋においても「真珠の首飾り」と呼ばれる戦略を進めているとされており、シーレーンへの潜在的な脅威も懸念されている⁹。台頭する中国を念頭に、2005年5月には、日本、アメリカ、オーストラリアが閣僚レベルでの「三カ国戦略対話」(TSD)を設立した。小泉首相と安倍首相はTSDについて「中国の台頭に対抗するために3つの主要な民主主義国が結集するための重要な手段」とみなした [Hughes 2009, 20]。安倍首相は、世界最大の民主主義国であるインドの参加を提案し、チェイニー米副大統領の支持を得て、TSDは2007年5月に四カ国戦略対話(QSD)へと進化した。民主党の鳩山政権とオーストラリアのケビン・ラッド労働党政権は、2009年に中国の異議を考慮してQSDから撤退した。QSDは中国の異議に対して、公式には中国にも参加のためのドアは開いたままにしているという立場を採っていたが、日本の民主党政権やオーストラリアのラッド政権の融和的な態度は、かえって中国の挑発的な行動を許すこととなった。ASEAN諸国、とくにフィリピンとベトナムは、日本が中国に対して軍事的にカウンターバランスとしての役割を果たすことに期待を示すようになったが、QSDは再開されていない。しかしながら、日米豪印の四カ国は相互の軍事協力の強化をすすめており、西太平洋およびインド洋地域の安全保障枠組みを形成するうえで重要なアクターとなっている¹⁰。

⁹ US Department of Defence, “Annual Report to Congress: Military Power of the People’s Republic of China 2007,” <http://www.defense.gov/pubs/pdfs/070523-China-Military-Power-final.pdf>; National Institute for Defence Studies Japan, *NIDS China Security Report 2011*, http://www.nids.go.jp/publication/chinareport/pdf/china_report_JP_web_2011_A01.pdf; Gertz, Bill. “Inside the Ring,” *Washington Times*, August 17, 2007; US Department of State, “Remarks at the Foreign Policy Group’s “Transformational Trends 2013” Forum,” <http://www.state.gov/secretary/rm/2012/11/201235.htm>

¹⁰“Philippines backs rearming of Japan,” *Financial Times*, December 9, 2012, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/250430bc-41ba-11e2-a8c3-00144feabdc0.html#axzz2S23qiUYD>

中国の台頭は、西太平洋や東南アジアでの対立を引き起こしているが、目をインド洋で展開されている海賊対処活動に転じてみると、湾岸およびインド洋地域での地域安全保障の枠組みと中国との協力の可能性の基盤を見出すことができる。日本の政策立案者は、湾岸諸国やアフリカ諸国に天然資源を求める中国のインド洋への進出を、日本の国益にとって不可欠なシーレーンへの脅威と見なしつつある。また、インド洋やアフリカにおいて中国が平和維持軍の派遣によってプレゼンスを高めていることは、日本が海上自衛隊の派遣を継続するうえで刺激となっている。とくに、中国がアデン湾へ駆逐艦を派遣することを決定したというニュースは、中国がこの機会をアメリカとの連携を高めるために利用するかもしれないとの不安を日本の政策決定者に引き起こし、派遣に慎重な海上自衛隊を麻生首相が説得して、2008年12月の海賊対処活動への海上自衛隊の派遣決定へとつながった [Hughes 2009, 87]。

日本はインド洋に海上自衛隊の艦隊を派遣し、中国との対抗を念頭にインドとの安全保障協力を強化したが、一方で、日本とインドは、海賊対処の現場レベルにおいて中国海軍との共同作業を開始した。2012年2月、中国国防省は日本とインドとの合同護衛パトロールの開始を発表した¹¹。この合同護衛パトロールは2010年9月のSHADE (Shared Awareness Deconfliction) 会議以降、CTF-151 参加国と個別に海賊対処活動に参加している国との間で護衛の期間と範囲の調整が続けられ、2011年9月の同会議後に、日印中3カ国での合同護衛の試験運用を開始したものであった¹²。3カ国間の合意内容は護衛のエスコートを3カ月毎の交替制で担当し、その順番をアルファベット順で行うというものであった。実際に2012年1月から合同護衛パトロールが開始された時には中国がエスコートを担当し、続いて4月

¹¹ “China, India, Japan to cooperate on naval escorts,” *People’s Daily Online*, February 24, 2012, <http://english.peopledaily.com.cn/90883/7739033.html>; *Thaindian News*, February 24, 2012, http://www.thaindian.com/newsportal/uncategorized/china-india-japan-to-cooperate-on-naval-escorts_100599892.html

¹² “India, China, Japan to coordinate anti-piracy patrols,” *Defence Forum India*, <http://defenceforumindia.com/forum/foreign-relations/31158-india-china-japan-coordinate-anti-piracy-patrols.html>; “India, China, Japan join hands for anti-piracy operations,” *Thaindian News*, March 15, 2012, http://www.thaindian.com/newsportal/uncategorized/india-china-japan-join-hands-for-anti-piracy-operations_100604615.html および統合幕僚監部運用部でのインタビュー(2013年9月10日)

からインド、7月から日本が担当した¹³。このような現場の指揮官レベルでの協力は、紛争を回避し、地域大国間の信頼醸成の促進に寄与するものである。また、海賊対処という共通目的、換言すればシーレーンの安全確保が経済的利益に不可欠であるという認識の共有と、現場の指揮官レベルでの相互信頼関係の構築が、やがて各国の軍事指導力や政策立案者に規範的な効果を及ぼしうる可能性に鑑みて、将来の湾岸およびインド洋地域における地域安全保障枠組みの構築においても重要な取り組みであるといえよう¹⁴。

(3) 東日本大震災後のエネルギー安定供給

東日本大震災によるエネルギー危機は、改めて石油などの化石燃料が戦略物資として重要であること、そして、その主要な供給国である湾岸諸国との関係の重要性を日本の政策立案者に思い起こさせることとなった。2011年3月、福島第一原子力発電所の被災後、54基の商業発電用原子炉のうち53基が、安全点検のため停止した後、再稼働できない状況が続いている。震災以前の日本の電力供給は、平均して約30%を原子力発電に依存していたため、これが一気に停止したことにより2011年の夏には電力危機が叫ばれ、節電の取り組みが進められた¹⁵。2012年には、原子力発電への依存度は、わずか2%に急減し、その分は火力発電によって賄われたが、その結果、石油および天然ガスへの依存度が高まった。クウェート、サウジアラビア、カタールからの石油の寄付やLNGの追加供給は、この意味で非常に貴重なものであり、日本の政策立案者に対して、湾岸諸国との緊密かつ永続的な関係を育成することの重要性を認識させた。

現在、新たな地震災害への懸念と強い市民の反対に遭って原発の再稼働は困難な状況であるため、日本は、少なくとも今後10年間は火力発電に依存し続けることになるであろう。

¹³ “China, India, Japan cooperate well on int'l naval escorts,” *People’s Daily Online*, March 30, 2012, <http://english.peopledaily.com.cn/90786/7774107.html>

¹⁴ “China’s Navy Gathers Good Will Off Somalia,” *International Business Times*, July 4, 2012, <http://www.ibtimes.com/chinas-navy-gathers-good-will-somalia-721310> 実際には合同護衛パトロールには外洋へ展開して間もない中国海軍を既存の海軍間の協力的な枠組みの中に引き込み馴致させる意図があったことも指摘されている。(佐世保地方総監部でのインタビュー、2013年9月26日)

¹⁵ 電気事業連合会

http://www.fepc.or.jp/about_us/pr/sonota/_icsFiles/afieldfile/2012/06/13/kouseihi_2011.pdf

また、再生可能エネルギーへの転換も図られてはいるが、主要な電力供給源となるにはまだ時間を要するであろう。火力発電に関しては、その燃料としてアメリカから手頃な価格でのシェールガスの輸入が開始される見込みであるが、アメリカ側の国内産業との兼ね合いから、どこまで安定して供給可能か不明瞭な部分もある。仮にシェールガスの輸入が本格化したとしても、日本国内での需要をすべて賄えるわけではなく、依然として湾岸諸国からの化石燃料の供給に依存せざるを得ないことは明らかである。新興国における需要が増大していくなか、湾岸諸国からの化石燃料の供給を安定して維持していくためには、湾岸諸国に対して継続的に日本のプレゼンスを示すとともに、シーレーンの安全確保へ関与する必要がある。そのための手段のひとつとして海上自衛隊を海賊対処活動に派遣することは、日本にとって国益にかなう政治的に意義のある政策である。

(4) 政権復帰した自民党の対外政策

2012年12月の総選挙で自民党が勝利した結果として発足した第二次安倍政権は、第一次政権時に掲げた「自由と繁栄の弧」と「開かれた、海の恵み」という旗の下で、今後10年の基本的な外交・防衛政策の方向性を規定するであろう。安倍首相は2013年1月にベトナム、タイ、インドネシアを訪問した際に、以下の日本外交の5つの新しい原則を発表した¹⁶。

1. 思想、表現、言論の自由すなわち人類が獲得した普遍的価値の保護
2. 最も重要なコモンズである海において、力によらない、法とルール of 支配の確立
3. 自由でオープンな、互いに結び合った経済の追求
4. 文化的なつながりの充実
5. 若い世代の交流促進

上記の外交原則、いわゆる「安倍ドクトリン」は既に述べた麻生イニシアチブにあった「価値観外交」の復活を意味している。安倍ドクトリンのねらいは、太平洋とインド洋の安全と繁栄を確保するため、日米同盟に基盤を置き、海上民主主義国かつ自由資本主義国であ

¹⁶ 外務省 “The Bounty of the Open Seas: Five New Principles for Japanese Diplomacy,” http://www.mofa.go.jp/announce/pm/abe/abe_0118e.html

るオーストラリア、インド、ASEAN 諸国などとの協力関係の強化にある。とくに、日本は積極的に QSD の枠組みを、ASEAN 諸国を含む地域の安全保障の枠組みへと拡張することを試みているようにみえる。

第二次安倍政権で示された日本外交の方針において、湾岸諸国は単なる化石燃料の供給国としてではなく、地域の安全保障のための戦略的パートナーとして位置付けられるようになった。安倍首相は、2013年4月末から5月の連休にかけて6年ぶりにサウジアラビア、アラブ首長国連邦を訪問し、共同で包括的パートナーシップに関する共同声明を発表した¹⁷。そのなかで注目されるのは、安全保障対話だけでなく防衛協力の拡大強化にも踏み込んだ点である。以前に麻生イニシアチブにおいて湾岸諸国とトルコが中東地域の安定の極として戦略的パートナーと位置付けられていたが、防衛協力の推進は戦略的パートナーシップの具体的な一歩を踏み出したということであろう。安倍政権によって想定される防衛協力の内容は多様であるが、中心となるのは海軍への協力となろう。各国海軍または設置が検討されているGCC合同海軍に対して、合同訓練や能力向上のための装備の提供と人材開発支援が、アメリカとの協調活動やCMFの枠組みを通して提供されることになるであろう¹⁸。

いずれにせよ、日本政府は、以下の理由から、今後10年間も湾岸およびインド洋地域において、海賊対処活動への関与を継続することとなるであろう。第一に、海上自衛隊はCMFにおいて主要参加者の一角を占めており、ジブチに拠点を設置するなど、この地域において日本の明確なコミットメントとプレゼンスを示している。確かに海賊そのものの事件発生事案は大幅に減少傾向にあるが、ソマリアの政治経済状況が改善しない限り、ほぼ半永久的に海賊対処活動は継続されることが想定されている¹⁹。第二に、海賊対処活動への参加は、日本にとって、国際社会から求められる国力に応じた国際安全保障体制への軍事的な貢献を示すうえで、効果的な手段である。第三に、日本がインド洋のシーレーンの安全確保に関与す

¹⁷ 外務省 “Japan’s Ties with the Middle East in a New Age of Synergy, Mutual Prosperity, and Cooperation,” <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000004096.pdf>

¹⁸ World Security Network, “GCC decides to form joint naval force,” October 28, 2009, <http://www.worldsecuritynetwork.com/Terrorism-Broader-Middle-East/Gulf-in-the-Media/GCC-decides-to-form-joint-naval-force>

¹⁹ 統合幕僚監部運用部でのインタビュー(2013年9月10日)、佐世保地方総監部でのインタビュー(2013年9月26日)

ることは、重要な国益を維持し、日本のプレゼンスを維持し、さらに湾岸諸国へ戦略的な関係を維持する意思があることを示すメッセージとなっている。海賊対処活動への参加は、国益に鑑みて国民の支持を獲得できるものであり、憲法によって制限された集団的自衛権や武器使用の制限への抵触も回避可能なものである。第四に、海賊対処活動への参加は、多国籍連合で行う共同作戦の経験を蓄積し、海上自衛隊の海外運用能力を向上させるため、また、日米軍事同盟やその他の地域大国との協力を強化するための良い機会である。第五に、多国籍連合内での共同作戦を実行した経験は、現場の指揮官レベルでの信頼醸成を促進し、参加国間の軍事指導者と政策立案者に良好な規範効果をもたらさう。自衛隊の海外派遣には集団的自衛権や武器使用に関する憲法上の制約といかに整合性をとるかが常に問題となるが、海賊対処活動のための湾岸およびインド洋地域への海上自衛隊の派遣は、日本の政策立案者にとって政策実施にかかるコストに比べれば政治的効果の高い政策として選択されよう。

おわりに

本稿では、海上自衛隊の海外派遣とインド洋および湾岸地域における安全保障との関わりを振り返ったうえで、今後 10 年の日本の外交と防衛政策におけるインド洋および湾岸地域の位置づけに影響を及ぼさう、日本を取り巻く状況について検討を進めてきた。2024 年までを見通すと、日本にとって湾岸諸国との関係は重要性を増していくであろう。そのためには、日本のプレゼンスを継続的に可視化してゆく必要がある。最も簡明な方法は首脳や閣僚クラスの定期的な往訪であり、2013 年の 3 度にわたる安倍首相の湾岸諸国歴訪の意義は大きい。また、この歴訪において湾岸諸国との合意事項に、海上交通路の安全および海賊対処を含む海上安全保障の確保のための安全保障対話と防衛協力の促進が盛り込まれたことは、インド洋および湾岸地域における安全保障に、今後も日本が関与してゆく姿勢を示したものと見えよう。

インド洋および湾岸地域における安全保障の中心となる海上安全保障の確保において、海上自衛隊の果たす役割への期待は増すであろう。しかしながら、海上自衛隊の展開能力は既に現段階で手一杯であり、派遣部隊の増派は困難であるため、今後の役割としては関係国との人的交流と連携の深化とそのための枠組みづくりが主要なものとなろう。湾岸諸国との間では、展開中のOEF-MIO有志連合やNATO軍との連携のもとに、技術ライセンス供与や合同

演習等を通じての人材の育成と支援に焦点をあてた協力枠組みの構築が思案される。インド洋における海上利用の自由とシーレーンの安全確保については、既存の日米豪印の連携とともに、インドがイニシアチブを発揮しつつある多国間海軍訓練に継続的に参加し、艦艇訪問などを通じた現場レベルでの人的交流を重ねていくことが、信頼醸成につながるであろう²⁰。資源確保においては競合関係にあるものの、インド洋におけるシーレーンの安全確保によって利益を共有する中国をいかにインド洋および湾岸地域における安全保障の枠組みに組み込めかという問題については、日印中3カ国による海賊対処活動での共同パトロールおよび護衛調整を通じた信頼構築が解決の糸口となろう。湾岸およびインド洋地域の安全保障における日本の役割は、現場レベルでの信頼構築に裏打ちされた、湾岸およびインド洋地域における地域安全保障枠組みづくりに主体的に関与していくことにある。

²⁰ インド海軍はインド洋海軍シンポジウム(Indian Ocean Naval Symposium: IONS)を創設し、現在東南アジアから湾岸およびアフリカ東岸を含むインド洋沿岸 35カ国が加盟している。日米はオブザーバー参加国であるが中国は参加していない。[武居 2008, 21-22]、防衛省「〈解説〉 海洋安全保障に関する取組」http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2012/2012/html/nc2159.html (2013年 10月 28日)。

《主要参考文献》

- 公益財団法人日本国際問題研究所 2013 「アジア（特に南シナ海・インド洋）における安全保障秩序』（平成24年度外務省国際問題研究・提言事業報告書）
- 武居智久 2008 「海洋新時代における海上自衛隊」『波濤』199号 2-29.
- 吉田正紀 2011 「海上自衛隊による国際活動の実践と教訓：ペルシヤ湾における掃海活動とインド洋における補給活動を中心に一」『国際安全保障』38巻4号 5-20.
- Ahmad, Talmiz. 2013. "Sino-Indian Maritime Cooperation in the Indian Ocean: Implications for the GCC." The Emirates Center for Strategic Studies and Research:
http://www.ecssr.ac.ae/ECSSR/print/ft.jsp?lang=en&ftId=/FeatureTopic/Talmiz_Ahmad/FeatureTopic_1647.xml
- Bush, Richard C. 2010. *The Perils of Proximity: China-Japan Security Relations*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Gause III, F. Gregory. 2010. *The International Relations of the Persian Gulf*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hughes, Christopher W. 2009. *Japan's Remilitarisation*. New York: Routledge.
- Kotani, Tetsuo. 2011. "Lifeline at Sea: Japan's Policy toward the Indian Ocean Region." *Journal of the Indian Ocean Region* 7 (2), 220-234.
- Kunju, M. M. 2004. *Japanese Policies in the Middle East*. New Delhi: Trust Books.
- Miyagi, Yukiko. 2008. *Japan's Middle East Security Policy: Theory and Cases*. London: Routledge.
- Soeya, Yoshihide, Masayuki Tadokoro and, David A. Welch, eds. 2011. *Japan As a 'Normal Country'?: A Nation in Search of Its Place in the World*. Toronto: University of Toronto Press.
- Takai, Susumu and Kazumine Akimoto. 2000. "Ocean-Peace Keeping and New Roles for Maritime Force." *NIDS Security Reports* 1 (March), 57-79.
- Tsunekawa, Jun et al. 2005. "Energy and Security." *NIDS Security Reports* 6 (September), 1-37.
- Ulrichsen, Kristian Coates. 2011. *Insecure Gulf: The End of Certainty and the Transition to the Post-Oil Era*. New York: Columbia University Press.
- Yoshihara, Toshi and James R. Holmes. 2011. "Don't Expect Much from Japan in the Indian Ocean." *Journal of Military and Strategic Studies* 13 (2), 1-17.
- Combined Maritime Forces, <http://combinedmaritimeforces.com/> (2013年10月28日最終閲覧)
- GlobalSecurity.Org, <http://www.globalsecurity.org/military/agency/navy/c5f.htm> (2013年10月28日最終閲覧)
- Ministry of Defence, *Defence of Japan 2012 (Bouei Hakusho)*,
http://www.mod.go.jp/e/publ/w_paper/2012.html (2013年4月24日最終閲覧)