

平成 25 年度研究プロジェクト「主要国の対中認識・政策の分析」
分析レポート

近年におけるオーストラリアの対中姿勢の展開

防衛大学校 福嶋 輝彦

1972 年 12 月の選挙で誕生した労働党政権による年内の国交樹立という電撃的外交以来、オーストラリアの対中国関係は、75 年からの保守連合、83 年からの労働党という政権交代にも関わりなく、順調な発展を遂げていった。1996 年に返り咲いた保守連合政権は、「脱歐入亜」と形容された前労働党政権の方針を切り替えて、アフガン・イラクと続けて派兵して、「有志連合」の忠実な一員としてアピールし、対米同盟を重視する伝統的外交路線に回帰したかに見えた。確かに対中関係においては、政権発足当初は、対中封じ込めの動きに同調したこともあり、北京との間に軋轢を招いたが、その後ハワード（John Howard）首相の主導で関係修復に努め、2003 年にはブッシュ大統領の演説の翌日に、胡錦濤主席を両院議員総会での演説に招くなど、対中関係を重視するという明確なメッセージを発信し続けた。そのため、中国の経済成長に伴う旺盛な資源エネルギー需要に支えられ、豪中貿易は急速な拡大を遂げ、2009 年には中国は日本が 40 年間近く守り続けてきたオーストラリア最大の輸出市場の座に着くに至ったのである。この中国ブームの恩恵を受けて、オーストラリア経済は 1990 年代半ば以降好調を続け、2000 年代を通じて先進国としては異様に高い年 3%前後の成長率を記録することができた。

こうした好材料に支えられて 11 年間君臨した保守連合政権も 2007 年末の選挙では敗れ、外交官出身で流暢に中国語を操るラッド（Kevin Rudd）を首班とする労働党政権が登場したとき、親米派ハワード首相の下でも目覚ましい発展を遂げた豪中関係は、いっそう深化を加速化させるものと見られた。ところが、ラッド政権実質 2 年目の 2009 年に入ると、豪中関係には突如として不協和音が鳴り渡るようになった。鉄鉱石世界 2 位の英豪系鉱山会社リオ・ティント社に対して、中国アルミ会社が株式増資計画を仕掛けると、国益の観点から見た投資の妥当性について所定の審査の手続に入った。ところが、中国国営企業による基幹産業への影響力を警戒したラッド政権は、審査の引き延ばしに出た。そのうちに、リーマン・ショックの打撃から回復基調に入ったリオ・ティント社は、鉄鉱石世界最大手の豪南ア系 BHP ビリトン社との提携を打ち出し、中国アルミ公司による増資話を解消したのである。この背景には、中国国営企業が自国の鉱山会社の経営を支配すること、特にそれによって豪鉱山が産出する資源が中国メーカーに格安価格で投げ売りさせられることに対する、オーストラリア政官界・ビジネス界の強い懸念があったと言われている。これに対して、増資解消の直後に、中国系豪国籍のリオ・ティント社上海駐在員が収賄の容疑で逮捕された。これは同社の敵対的に見える行為に対する報復とも受け取れる事件であり、

それだけリオ・ティント社増資解消への中国政府の強い失望を窺うことができよう。

さらに同年 5 月にラッド政権は、ハワード政権下 2000 年以來 9 年ぶりの『2009 年国防白書』を発表した。この国防白書の内容は、第 1 に 2030 年までには中国の経済力は世界最大規模にまで成長するかもしれない、米国のアジア太平洋地域における軍事的優勢は依然変わりはないだろうが、米国一極の終わりは始まるかもしれないとして、こうしたパワーバランスの変化の下で、誤算などによって地域で主要国間の紛争が起きる可能性を指摘している。第 2 に、こうした事態に備えて、オーストラリアも国防力を拡充しておく必要があるとして、J-35 戦闘機 100 機や現行の倍の潜水艦 12 隻などを新規調達するといった、従来にない野心的な装備計画を打ち出している。

このような記述を備えた 2009 年国防白書は、南シナ海などで中国と周辺東南アジア諸国や米国との間で対立が生じたとき、豪国防軍も加勢することを想定しているかのようにも読める。さらに白書は、中国が不透明なまま軍拡を続けており、現状のままでは台湾併合以上の野心を抱いていると誤解されかねないと、名指しで警告を発している。中国側はこうした内容に不快感を隠さず、発表前に上記の名指しでの警告の部分の削除を要求してきたと言う。

当初親中のと期待された労働党政権による対中警戒的な政策展開の前に、2009 年 8 月頃には中国メディアは、ラッド首相の名を挙げて、反中のと激しい調子でオーストラリアを非難するようになり、豪中関係はハワード政権初期以来の最悪の状態となった。しかし、10 月に大型液化天然ガス供給契約調印に伴い、当時の李克強副首相が訪豪したことを以て、修復に至った。資源エネルギーの安定的確保という実利の前に、中国側から歩み寄りを見せた形となったわけである。

さらにラッドは、中国の台頭にもう 1 つ新たな手を打っていた。それはアジア太平洋共同体 (APC) という、アジアに欠けている安全保障協力のための多国間地域機関の設立を提唱して、米国のアジア太平洋地域へのエンゲージの場を用意しようとしたことである。APC 構想自体は実を結ばず、2010 年 6 月には党内の造反により、ラッド自身が党首の座から引き下ろされたが、後継のギラード (Julia Gillard) 首相の下でも、ラッドは外相として閣内に残留し、2011 年 11 月にオバマ大統領が訪豪した折に、米海兵隊のダーウィン配置の受け入れという形で、米国のアジアへのリバランス戦略をサポートする役割を演じた。さらに翌 12 月には、オバマとメドベージェフの米口の大統領がバリ島で開催された東アジア首脳会議 (EAS) に初めて参加し、その場で南シナ海における領土紛争も協議されるようになり、ラッドの APC 構想は実質的に成就したのである。

中国通ではあるものの、中国に関しては「容赦ないリアリスト」であることを自認するラッド首相・外相の主導で、オーストラリアの労働党政権は、中国、特にその国営企業による、鉱山など自国の基幹産業への投資を一定の規制の下に置く一方で、米国のアジアへのリバランス戦略を促進し、台頭する中国に対してヘッジする政策を採用したわけである。その意味では、中国にとってラッド影響下の労働党政権は、米国の前では忠実な同盟国と

しての立場を堅持したものの、中国に対してもきわめて友好的な姿勢を前面に押し出したハワード政権よりは、厄介な存在であったと言える。

ところが、首相の座への振り返りをめぐるギラードとの党内抗争に敗れたラッドは、2012年2月に外相の職からも放逐される。すると、その後ギラード政権の対中スタンスは、ラッド主導のそれから微妙な修正を見せるようになる。外交への関心の低さを否定しなかったギラードであるが、首相に就任してからは、成長するアジアとの関係の親密化に改めて力を入れることを重視し始めた。こうして2012年10月に発表されたのが、300ページ以上にも及ぶ『アジアの世紀白書(ACWP)』であった。この執筆に中心的役割を担ったのが前財務次官を始めとするエコノミストや財界人であったことから窺われるように、ACWPは中国やインドなど成長するアジア諸国とオーストラリアとの経済関係のいっそうの拡充・深化を主眼としていた。その一方で、中国の台頭は歓迎するし、その軍拡は経済成長に伴う自然で正当な帰結であり、その結果生じる戦略環境の変化にも米中の2大国は柔軟に対処するであろうと楽観的な観測を打ち出している。総じてACWPでは、中国の台頭をオーストラリアにとっての経済的好機と捉える姿勢が顕著であり、2009年国防白書の対中警戒的なトーンは封印されたのである。さらに2013年4月に訪中したギラード首相は、豪中間で「戦略的パートナーシップ」関係を構築し、年次首脳会談・外相会談・経済相会談を開催することに合意した。これに対して国内メディアは、米中選択を排除し、豪米同盟と豪中経済関係の両立を導いた外交的勝利として、きわめて好意的な評価を見せた。

こうしてギラード政権はラッド前首相が敷いた路線から、中国寄りの路線に切り替えたように見えるが、ここで対中戦略的パートナーシップの翌5月に発表された『2013年国防白書』の内容に注目したい。2013年白書は、予想される将来における地域の安定の鍵が米中関係にあると捉え、米国のリバランス戦略を後押しすることの重要性を認識しつつも、中国の成長は歓迎する、オーストラリアにとって米中選択は不可避ではない、中国を敵としてアプローチしない、と言い切っており、ACWPのトーンを引き継いでいるように見える。ところが、2013年白書の大きな特徴として、「インド太平洋」という戦略弧の出現を指摘しており、海洋環境が主体のその戦略弧の中心に位置し、オーストラリアの北に近接する東南アジア、中でもインドネシアとのパートナーシップの重要性を強調している点が挙げられる。それに関連して白書は、「インド太平洋」における不確実性に伴い相応の貢献に備えるべきとして、自国のパートナー国への攻撃や強要に対抗するため、オーストラリア国防軍が通常戦に従事する可能性にも言及している。この記述は、再三重要性を強調しているインドネシアなどを巻き込む形で緊張が高まった場合に、オーストラリアが近隣国を支援していく用意があることを表したものと考えられよう。2013年国防白書は2009年白書と違って、対中警戒的な表現は慎み、中国を敵視しない姿勢を明確にしている一方で、地域で緊張が高まった事態にヘッジするため、米海兵隊のダーウィン受け入れに象徴されるように、米国のリバランス戦略を後押ししつつ、インドネシアを始めとして日本や韓国、インドなどと地域安全保障協力のネットワークを構築しようとする方針を打ち出している。

即ち、ギラード政権も経済最重視の親中国的路線に切り替えたわけではなく、国防戦略の根幹は大きく変わっていないと受け止めてよいだろう。

2013年9月の選挙ではラッド派とギラード派との間の党内抗争に明け暮れた労働党が予想通り敗れ、アボット（Tony Abbott）自由党党首を首班とする保守連合政権が6年ぶりに登場した。アボット政権はまだ成立して3ヵ月あまりにしかないが、輸出市場トップ3である日中韓3国との自由貿易協定（FTA）の早期締結を提唱し、12月には早くも韓国とFTA合意に至り、北東アジアとの貿易・投資の促進を重視する方針を掲げている。ことに新FTAでは韓国からの投資への審査基準を大きく緩和しており、同様の投資緩和措置をかねてから強く望んできた中国に対しては、前向きのシグナルを送ったことになる。

ところが、その一方で保守連合新政権は、10月の日米豪3国戦略対話（TSD）外相会談では、東シナ海での一方的・強要的行為に反対するという共同声明に合意した。さらに11月の中国による東シナ海での一方的な防空識別圏設定に対しては、外相が中国大使を召還して、公式に反対の意を伝えている。日中の対立に肩入れする危険な行為ではとの懸念の声に対して、アボット首相は「われわれは日本の強力な同盟国だからだ」と言い切ったほどで、安全保障では日米豪の同盟関係を重視する姿勢を明確に表している。

ここまで見てきたように、今日のオーストラリアでは豪米同盟を安全保障の根幹に据えるという点では、保守連合と労働党の如何を問わず超党派合意が成立している。その系として、アボットの日本「同盟国」発言に世論が強い反応を見せなかったことから窺われるように、日豪の防衛協力を重視することも自然なこととしてオーストラリア国民は受け入れているとみてよい。とはいえ、日中の対立において日本を支持して旗幟を鮮明にするかという点に関しては、自国から離れた場所での紛争に進んで巻き込まれることになるのではないか、中国という最大の顧客国を軽んじることにつながるのではないか、尖閣諸島を一方的に国有化して中国を刺激したのは日本の方ではないか、と懸念する声も少なくない。

このようなアボット政権の親日的な姿勢に、日本はどう反応すべきであろうか。日米豪での共同演習など高度の防衛協力は、ラッド＝ギラード労働党政権の下でも、粛々としかし着実に実績を重ねてきた。ことさら声高に連携を叫んで、いたずらに中国を刺激する必要はあるまい。但し、保守連合政権が中国の防空識別圏に異論を唱える最大の理由として掲げているのが、海空域の自由航行という海洋通商国家の存続に関わる原則である。同じ海洋通商国家の日本にとっても、海空域の自由航行は国民経済を左右する死活的利益である。そこで日本としては、今回の防空識別圏のように、自由航行の原則を無視するかのよう中国の行動に対して、尖閣諸島という日本固有の領土への侵害に抗議するだけでなく、中国も含むアジア太平洋地域に大きな経済的恩恵をもたらしてきた、自由航行に代表される開放的経済システムを維持するという立場から異を唱えていくことが得策であろう。そうすれば、米豪とも足並みを揃えやすだけでなく、韓国やASEAN諸国など地域の他の主要国に安全保障協力を呼びかける際にも効果的であろう。往々にして現在の尖閣をめぐる日中の軋轢は、オーストラリアのメディアでは、ともに強力なナショナリストが主導し、

国家の誇りと威信をかけた深刻な対立に発展しているとのイメージで受け取られがちである。このような主張には、両国の対立においては、中国だけでなく、例えば尖閣諸島の一方的国有化のように日本にも非がある、というニュアンスが内包されている。せっかくアボット保守連合政権が日本に理解を示す言説を発しているのだから、それに呼応して、日本は領土だけに固執しているわけではなく、地域の共通の利益も等しく守ろうとしていることを、もっと強調していく必要があるのではないだろうか。

*本レポートについて、詳しくは以下を参照されたい。

福嶋輝彦「2009年国防白書に見るオーストラリア労働党政権の外交・安全保障政策」『防衛学研究』第43号、2009年3月。

福嶋輝彦「対米同盟と中国市場の狭間で 中国の台頭に対応するオーストラリア」『国際安全保障』第39巻第2号、2011年9月。

福嶋輝彦「オーストラリアの『アジア太平洋共同体』構想」渡邊昭夫編『アジア太平洋と新しい地域主義の展開』千倉書房、2010年、第9章。

福嶋輝彦「米中に揺れるオーストラリア ギラード労働党政権の外交・安全保障政策を中心に」『国際問題』No. 628、2013年1・2月。