



EUROPEAN
LEADERSHIP
NETWORK



ASIA-PACIFIC LEADERSHIP NETWORK

アジア太平洋地域の戦略的 リスク低減のための施策—— オーストラリアの視点 ポリシー・ブリーフ

ブレンダン・テイラー

2024年1月

「アジア太平洋戦略的リスク」プロジェクトは、韓国、日本、オーストラリア、英国の政府関係者、専門家、実務家が一同に会して、戦略的抑止、連携の拡大、慎重に練られた核リスク低減外交を進めるための措置を含め、脅威に関する認識の変化が現在の新たな核拡散課題にどのような影響を与え、どんな政策的解決策によってその課題に対処できるかを議論するものです。これは、アジア太平洋リーダーシップ・ネットワーク（APLN）と欧州リーダーシップ・ネットワーク（ELN）の共同プロジェクトです。本稿に記載の見解は著者自身の見解であり、必ずしも ELN や APLN、そのメンバーの見解を反映したものではありません。

著者について



ブレンダン・テイラー
オーストラリア国立大学教授
(戦略研究)、
戦略防衛研究センター所長

アジア太平洋の大国の戦略的関係、東アジアの「発火点」、アジアの安全保障構造の専門家。『*The Four Flashpoints: How Asia Goes to War* (4つの発火点、アジアはどのように戦争に突入するか)』(Black Inc, 2018)、『*Dangerous Decade: Taiwan's Security and Crisis Management* (危険な十年、台湾の安全保障と危機管理)』(IISS, 2019)、『*Asia's New Geopolitics: Military Power and Regional Order* (アジアの新たな地政学、軍事力と地域秩序)』(IISS, 2021)を含む13の書籍の執筆または編集に携わる。『*Survival*』、『*The Washington Quarterly*』、『*Australian Foreign Affairs*』、『*The Pacific Review*』、『*International Affairs*』 and 『*Review of International Studies*』などの一流学術誌に論文を発表。『*Foreign Policy*』、『*The Straits Times*』、『*Nikkei Asian Review*』、『*The Australian*』、『*The Australian Financial Review*』、『*The Interpreter*』、『*East Asia Forum*』、『*The Strategist*』などの刊行物にも論説を寄稿している。

はじめに

もしアジアで大国間の戦争が勃発するとすれば、意図的な行為や政策的な選択ではなく、想定外のエスカレーションまたは「偶発的な衝突」が発端となる可能性が高いというのが、オーストラリアの戦略観測筋の間で支配的な見方である。観測筋の多くは、こうした悲惨なシナリオを防ぐ第一の手段として、抑止戦略の強化を唱えている。だが本稿の主張は、この2つの視点の間に意識されない緊張関係が存在し、抑止戦略は実のところ、想定外のエスカレーションのリスクを低減するどころか、むしろ高めるのではないかというものだ。この緊張関係の解決に向けて、本稿では、オーストラリア政府に対し、アジアにおける危機管理・紛争回避のメカニズムの活性化と再編をさらに重視するよう提案する。この責務を果たすには、インドネシア、フィリピン、シンガポール、韓国、ベトナムを含む域内のミドルパワーによる新たな連合の連携が必要になる。

抑止戦略は、
実のところ、想定外の
エスカレーションの
リスクを低減する
どころか、むしろ
高めかねない。

夢遊病者の ように 無自覚に 戦争に突入

ここ5年の間に、オーストラリアの研究者や政策アナリスト、政府関係者の間では、アジアで大国間の紛争が発生するリスクが上昇しているとの見方が強まっている。

ここ5年間に、オーストラリアの研究者や政策アナリスト、政府関係者の間では、アジアで大国間の紛争が発生するリスクが上昇しているという見方が強まっている。オーストラリア内務省長官（当時）のマイク・ペズックは、この見解に基づき、スタッフに宛てたメモに、域内の緊張の高まりによって自由主義諸国が「戦争の太鼓を再び耳にする」と記した。このメモが流出して2021年4月に新聞の見出しを飾った。¹ オーストラリア政府が2023年4月に発表した「国防戦略見直し（Defence Strategic Review）」も同様に、「80年間で初めて、我々は基本に立ち返り、我々が国家として現在直面する最も高次の戦略的リスクをいかに管理し、その回避を目指すかに関して、第一原理（訳注 最も基本的な命題）に基づくアプローチを採用しなければならない。このリスクとはすなわち、我が国の国益を直接脅かす大規模紛争が域内で起きる可能性である」と述べている。²

こうした懸念は、5年前の時点では、朝鮮半島で大規模な戦争が起きるリスクの高まりに向けられていた。例えば、元国防大臣にして駐米大使のキム・ベズリーは、2018年2月に次のように主張した。「我々は今疑いなく、1953年の朝鮮戦争休戦協定以降で最も危険な状態にある。膨大な死者数、朝鮮半島を越えたミサイル攻撃、広島・長崎以来となる核爆弾の使用など、現代の戦争は想像を超えた帰結を招くおそれがある。長らく現実的なものだったこのリスクは、2018年のドナルド・トランプ大統領就任によって、急激に高まっている」³ ほぼ同じ頃、オーストラリアのケビン・ラッド元首相は、トランプ大統領と金正恩による好戦的な挑発や侮辱の応酬が激しさを増す中で、朝鮮半島で新たな紛争が起きるリスクが「20～25%高まった」と評価した。⁴

以来、朝鮮半島情勢に大きな改善は見られなかった——むしろ、北朝鮮による核・ミサイル・他の軍事能力の進展によって間違いなく大幅に悪化した——にも関わらず、近年のオーストラリアの専門家や政界関係者の焦点は、台湾をめぐる米中紛争の可能性に移行している。例えば、オーストラリアのペニー・ウォン外務大臣は2023年4月にナショナルプレスクラブで会見を行い、「台湾有事は誰にも悲劇をもたらすだろう。真の勝者は生まれないことを我々は知っている」と主張した。⁵ そのわずか3カ月後、ジュリー・ビショップ元外務大臣は同じプレスクラブにて、「戦略地政学および軍事的な意味における相対的な力の変化」⁶ に起因する台湾有事のリスクの高まりを、オーストラリア、アジア太平洋地域、および国際社会全体の急速で破壊的な変化を促す4つの「大きな流れ」のひとつにあげた。

「臆病な国」というオーストラリアの昔からの呼び名に相応しく、この国の研究者らは、大国間の紛争の引き金になりそうな要因を長年議論してきた。⁷ こうした研究の一部は国際的な注目と賞讃を浴びている。例えば、オーストラリアの歴史学者ジェフリー・ブレイニーは1970年代初めに、戦争の原因を扱った疑いなく最も有名な論文において、大国間の紛争はしばしば、戦争を始めた国が意図せぬ結果を招くが、この種の紛争は歴史的に、国家の指導者による意図的で意識的な決定の産物であったと論じている。別の言い方をすれば、ブレイニーの見解に基づく「偶発的な戦争」や「想定外の紛争」といった事態は生じ得ないだろう。⁸ だが、ブレイニーと同時代の研究者コーラル・ベルは、異なる持論を展開した。

ベルは、国家間の一連の危機を通じて事態が意図せずして手に負えない状況に発展する「危機の地すべり（crisis slide）」という概念を編み出した。

この一連の危機の結果として意思決定者の選択肢が狭まり、大抵は大規模な紛争に到るのである。同じく1970年代初めの著作で、ベルは、第一次、第二次世界大戦の勃発前にも、こうした「危機の地すべり」が生じたと主張した。⁹

アジアにおける大規模紛争のリスクの高まりを指摘する、オーストラリアの現在の観測筋は、基本的に、ブレイニーよりベルの解釈を支持している。意識的で合理的な判断の産物としてではなく、誤解、誤算、事故の結果として紛争にエスカレートする可能性が高いというのが、観測筋のもっぱらの見立てである。例えば故デズモンド・ボールは、2014年11月に発表した先見的な論文において、北東アジアの軍事技術面の力学が、「意図せざる小規模な紛争さえもエスカレートさせる」動機を生み出していると主張した。¹⁰ ボールの見解によると、一方の当事国が、敵対国が自国に対し緊急的に大規模な軍事行動をとる計画があると認識した場合——その認識が正しいかを問わず——、現代のC4ISR（指揮、統制、通信、コンピュータ、情報、監視、偵察）能力の脆弱性のせいで、当該当事国が武力を行使するリスクが高まるという。自国のC4ISR能力が、相手の軍事行動の標的になりそうな場合はなおさらである。¹¹ 同様に、米国で活動するオーストラリア人研究者のフィオーナ・カニンガムも、エスカレーション抑止の脆弱性をめぐり、米中が正反対の見解をとっているせいで、危機が、核の使用を含む本格的な紛争に発展するリスクが劇的に高まっていると考えている。¹²

オーストラリアの分析筋は、朝鮮半島と台湾両方に関してこのような主張を展開してきた。例えば、元オーストラリア国防軍最高司令官のクリス・バリーは、北朝鮮と米国の緊張が高まっていた2017年9月、当時の状況を、各国指導者が「夢遊病者のように無自覚に」¹³ 世界大戦へと突入した、第一次大戦前夜のヨーロッパになぞらえた文章を残している。バリーが使った「夢遊病者」という表現は、同じくオーストラリアの歴史家クリストファー・クラークの著書から直接引用したものだ。第一次世界大戦勃発の経緯を考証して賞を受けた同著は、大戦が始まった原因を、自分の行為は計算に基づくものだと思いながら、結局は無意識に恐怖を引き起こした弱い指導者の行動に求めた。¹⁴ バリーは、現代の朝鮮半島でも同じように、2人の「政治音痴」で「誇大妄想的な指導者」——トランプと金——が、誤算や偶然、稚拙な判断による挑発が招く行動によって不測の結果をもたらす可能性があると考えている。バリーによれば、米国が、拡大核抑止による保証の信憑性を同盟国に示したいと望む一方で、北朝鮮に関する確実な情報が不足しているせいで、こうした危険が一層高まっているという。クラークの過去の喩えと同様に、この一触即発の状況が戦争に発展すれば、中国、日本、場合によってはロシアを含む他の大国が、いずれの国も望まないが、大局的な戦略的判断の都合で結局は逃れられない紛争に巻き込まれる可能性がある、というのがバリーの考えである。

オーストラリアの研究者で元国防相高官のヒュー・ホワイトも、同じくクラークの「夢遊病者」理論を支持している。実際、著名な『Quarterly Essay』誌に発表された彼の三部作のうち最後の論文は、「Sleepwalk to War: Australia's Unthinking Alliance with America（戦争へ続く夢遊病——無思慮な豪米同盟）」と題されていた。¹⁵ 特に台湾有事の可能性に言及して、別の場でも述べているように、ホワイトは、長年係争が続く人口2400万人の台湾島を中心に据えた今後の国際秩序の在り方をめぐり、米中は古典的な覇権争いを繰り返していると考えている。

ホワイトによると、「米中いずれも戦争を望んでいないが、衝突の可能性があることが、自国の広義の戦略的目標に資すると考えている」という。¹⁶ 彼の論理に基づくと、中国の大局的な戦略的目標は、米国の座を奪いアジア——今や世界で最も経済的に活発な地域——の盟主になることであり、対して米国は、第二次大戦以降この地域で謳歌してきた支配的な地位を保ちたがっている。米中ともに、自国の大きな目標を貫くために戦争も辞さないと言明しているが、ホワイト曰く、この発言の狙いは主として、戦わず退却するよう相手を説得することにあるという。とはいえ、伴う危険の大きさを考慮すると、米中いずれも実際に戦争を始めるとは考えにくい。緊張が高まり続ければ、最終的に米中は、屈辱的な退却か開戦かの選択に直面する、とホワイトは考えている。武力による台湾防衛の意志を双方が明確にしている以上、台湾をめぐる戦争になる可能性が高いだろう。古代ギリシャのペロポネソス戦争にまで遡る、過去の権力政治の推移を参考にして、ホワイトは、米中は、アジアでの自国の総合的な戦略的地位を決定的に損ないかねない屈辱的な譲歩よりも、紛争を選ぶ可能性が高いと評価している。

抑止が 支配的に

近年はオーストラリア政府内でも、想定外のエスカレーションが起きる危険の高まりがある程度認識されている。例えばターンブル政権は、2017年の「外交政策白書」において、サイバー領域における伝達不足や紛争へのエスカレーションのリスクを低減するために、信頼醸成措置の推進を約束した。¹⁷ 2020年11月以来、オーストラリアは、核リスク低減をテーマとするASEAN地域フォーラム (ARF) のワークショップの共同議長 (フィリピンと共同) も務めてきた。¹⁸ ペニー・ウォン外務大臣は、次第に緊張が高まる米中対立が紛争に発展するのを防ぐ「ガードレール」設置のため、バイデン政権からの要請に応じるよう中国政府に公式に求めた。ウォン外務大臣は、この話題を非公開の場で中国側に持ちかけさえしたと報じられている。¹⁹ 前述のナショナルプレスクラブでのスピーチで、特に台湾をめぐる紛争を回避し安定性を保つには、「外交による戦略的再保証」²⁰ と軍事的な抑止のバランスをとる必要があるとも発言した。アンソニー・アルバニーズ首相も、そこまで踏み込みはせずともウォン大臣に同調し、2023年6月にシンガポールで実施された IISS (国際戦略研究所) 主催のシャングリラ対話の貴重講演において、「それだけでは十分ではないが (この種の) ガードレールが絶対に必要だ」と述べた。²¹

実際のところ、近年はオーストラリアの外交防衛政策において、再保証と外交よりも抑止が格段に重視されてきた。確かに抑止は、オーストラリアの戦略的構想において長年維持されてきた考え方である。例えば1986年に発表された「国防戦略見直し」は、抑止を国防計画と軍事態勢立案の出発点とすることに警告を發しつつ、抑止はそれでもオーストラリアの総合的な国防戦略の有益な一要素となり得るもので、突き詰めれば、抑止を綿密な計画・準備の最終的な成果にすべきだと述べている。²² オーストラリアの著名な戦略アナリストであるロス・バベッジは、2000年代後半にさらに大胆な主張を展開し、オーストラリアへの攻撃を試みる「アジアのあらゆる大国の片腕をもぐ」²³ 能力を与えてくれる「攻撃的抑止」という戦略を唱えた。

10年以上棚上げされた末、2020年7月にモリソン政権が発表した「国防戦略アップデート」では、抑止という概念が再び脚光を浴び、オーストラリアの国益に反する行動の抑止が国防計画の三大目標のひとつに盛り込まれた。²⁴ 続く2023年4月の「国防戦略見直し」は、丸々一章を使って抑止を取り上げ、それ以外の章では、オーストラリアが高次の脅威に対する防衛能力を強化するため既に実施している (または現在実施中の) 対内的、対外的なバランスを維持するための幅広い措置の概要を説明している。²⁵ 対内的には、同国史上初めて年間国防支出が500億豪ドルを越える見込みとなる一方、政府は、原子力潜水艦や長距離ミサイルを含む新しい強力な軍事能力を獲得する意向も明らかにした。²⁶ 対外的には、米日をはじめ既存の同盟関係やパートナーシップを大幅に強化するとともに、2021年9月に発足した三国間パートナーシップである米英豪安全保障協力 (AUKUS) や、復活した日米豪印戦略対話 (QUAD) などの新たな提携関係を推進している。²⁷

近年のオーストラリアの外交防衛政策では、再保証と外交より抑止が格段に重視されてきた。

リスク低減

オーストラリアの観測筋のほぼ全員とは言わずとも、かなりの部分が、抑止をアジアにおける大国間の戦争を防ぐ唯一の実行可能な手段だとみなしている。2023年2月、著名なアナリストらが共同で、紛争リスクの高まりを意識した声明を発表し、「オーストラリアは危機の時代に備えねばならない。我が国が強くなれば、中国から見た戦争のコストとリスクの上昇によって、紛争の抑止が促されるだろう。紛争回避の鍵は抑止である」と述べた。²⁸ とはいえ、こうした評価は相手国の合理的な計算を前提としており、抑止によって、想定外のエスカレーションの危険が低下するどころか、むしろ増大しがちである点を見落としている。前述のように、オーストラリアの分析筋の間では、想定外のエスカレーションがアジアの大国間紛争の引き金になる可能性が高いと広く考えられていることを踏まえると、これは、現在のオーストラリアの外交戦略政策に、認識されていない緊張関係が存在することを意味する。

米国と同盟国が中国に対し強固な抑止戦略を強めた時期には、確かに海と空で危険な接近が急増している。ラ・トロブ大学の研究者レベッカ・ストレイティングによると、例えば2010～2022年の期間には、アジア太平洋の海域を航行する艦艇や民間商船の間で79件の警戒すべきインシデントが発生している。²⁹ 近年は、中国とオーストラリアの軍艦艇や航空機が関わる異常接近が何件か発生し、2019年5月にはオーストラリア陸軍の攻撃用ヘリコプターが夜間演習中に中国の漁船からレーザー照射を受け、2022年6月には中国軍の戦闘機がオーストラリア軍機にフレアと小さな金属片（チャフ）を射出し、2023年11月には中国軍の駆逐艦が、オーストラリア軍のフリゲート艦 HMAS トゥーンバの潜水士が水中で作業中にソナーを作動させて、潜水士が音波を浴びる事態を招いた。³⁰

冷戦に関する戦略理論で知られるトーマス・シェリングは、1960年代に「偶発的な」戦争——冷静な熟慮でなく不注意やパニック、誤解、誤った警報から起きる戦争——は、実は抑止と無関係なものではなく、抑止の問題と考えるべきである」と述べて、抑止と想定外のエスカレーションの関連性を明らかにした。³¹ シェリングは実際、戦争のリスクを意図的に作り出し、脅した側自身もその脅しを最終的に実行に移すかどうか完全に制御できないようにすることで、抑止としての脅しの信憑性を高められる可能性がある、と主張した——これが、彼が「予測不能であることを本質とする脅し」と名づけたことで知られる力学である。³² しかしながらシェリングは、偶発的な紛争のリスクを低減させ抑止を安定させる、多様なリスク低減措置——「時間かせぎの仕組み、安全装置、ダブルチェック・諮問手順、警報や伝達ミスに備えた慎重なルール、および無許可の発射や予期せぬ事態につながる性急な反応を防ぐ全般的な制度と仕組み」³³ ——を導入することも提唱した。そして、万が一戦争が勃発した場合も、敵対国同士が確実にコミュニケーションをとれるようにすることが決定的に重要である点を強調した。³⁴

1962年10月のキューバミサイル危機を契機として、米ソはこうしたリスク低減措置を採用するようになった。この一触即発の事態が起きた翌年、周知のように米ソは、危機回避に向けて両国間の速やかなコミュニケーションを促すために、ホットライン——正式名称「ダイレクト・コミュニケーションズ・リンク（DCL）」——の開設に合意した。³⁵

オーストラリアの観測筋のほぼ全員とは言わずとも、かなりの部分が、抑止をアジアにおける大国間の戦争を防ぐ唯一の実行可能な手段だとみなしている。

10年後となる1972年5月、米ソは、両国海軍艦艇が近接した海域を航行する際に危険な接近が起きるリスクを軽減する目的で「海上衝突防止協定（INCSEA）」に署名した。この協定は期待通りの効果を生み、米ソ艦艇の衝突事故が大幅に減少した。この成功にヒントを得て、のちに、1998年に米中間で結ばれた「軍事海洋安全強化のための協議機構設立に関する協定」などの類似のメカニズムが生まれた。³⁶

アジアで想定外のエスカレーションが発生するリスクが高まっているという見方が広がっているにも関わらず、オーストラリアの観測筋は今のところ、この種のリスク低減措置にほとんど熱意を示していない。例えばヒュー・ホワイトは、米中間の「ガードレール」設置を支持するウォン外務大臣の発言を受けて、「米中間の根本的な課題が現在のよう未解決である限り、両国が対立のエスカレーションを抑制する措置に合意する見込みは極めて低い。ウォン大臣は、このことを間違ひなく理解している。彼女はまた、2年以内に米国に新政権が誕生し——または前政権が復活し——米中合意の見込みがさらに低くなるおそれがあることも、承知しておかねばならない」³⁷ 元政府高官で政策アドバイザーのリチャード・モードも、これに同調し次のように述べている。「中国は、個別のガードレール設置にも乗り気ではない——ガードレールの存在によって、中国から見れば挑発的な米国の行動が正当化されることを恐れているのだ。例えば中国は、南シナ海でのインシデントの管理を望んでおらず、ただ米国をこの海域から追い出したがっている。危機回避のためのホットラインも、さして役に立たない。例えば中国は、1月に偵察気球事件が起きた際、米軍トップからの電話をとらなかった。電話に出れば、危機の存在を認めることになるからだ。中国政府の世界観に基づくと、中国が危機を作ることは決してなく、他の国が過剰反応しているだけなのだ」³⁸

ローウィー国際政策研究所のサム・ロゲビーンは、近年刊行した著書『*The Echidna Strategy*』において、オーストラリアが新たに採用した抑止態勢に伴うリスクを認めようとしている。ロゲビーンの主張によると、オーストラリアが中国本土の標的を攻撃する軍事力を構築することで、紛争発生時に中国がオーストラリアへの対応をエスカレートさせる可能性が飛躍的に高まり、結果的に、オーストラリアは危険で不利な立場に追い込まれるというのだ。豪中の力の非対称性を踏まえると、オーストラリアはこうした応酬の結果、必然的に苦境に立たされるだろう、と言うのが彼の言い分である。特に中国が、オーストラリアによる中国本土への攻撃を受けて、圧倒的な軍事力で対抗するしかない状態に追い詰められればなおさらである。ロゲビーンは、冷戦時に欧州が採用した「非攻撃的抑止（non-offensive defence）」戦略や台湾のいわゆる「ヤマアラシ山戦略」を参考にして、オーストラリア政府に対し、中国本土を攻撃する能力をきっぱり否定し、自国の領土やより地理的に近接した他の利益を守るための防衛力の構築に、資源と労力を集中させるよう求めている。³⁹ だがここでもやはり、シェリングが提案したようなリスク低減措置は、ロゲビーンが提案する、軍事に重点を置く解決策に含まれていない。

中国がリスク低減措置を実質的に受け入れる用意があるかをめぐっては、懐疑的な見方が根強いが、少なくとも3つの理由からこの疑念をさらに詳しく検討してみる価値がある。

第一に、中国は危機管理の理論と実践に関する経験が今も比較的乏しいことに留意する必要がある。危機管理という分野において、欧米は数世紀と言わずとも、少なくとも過去数十年にわたる経験に頼ることができる。⁴⁰ 対して、中国の研究者や実務家は、ハーバード大学の社会学者アラスデア・イアン・ジョンストンが記しているように、1990年代後半および2000年代初めようやく危機管理を本格的に学び始めた。危機管理への関心は、もっぱら、1995～96年の台湾海峡危機、米国によるベオグラード市内の中国大使館誤爆、2001年4月に中国軍戦闘機が南シナ海上空で米軍の偵察機と衝突したEP-3事件などの、一連の米中対立に突き動かされて生まれたものだった。これ以降の期間に極めて大量の文献が作成されたが、その大半は米国の危機管理研究に直接ヒントを得たものである。⁴¹ 加えて、危機管理分野に携わる中国人研究者は、例えば中国政府の複雑な意思決定プロセスや細分化されたインテリジェンス組織が、米中の効果的な危機管理を妨げる一因であることを認識するなど、自国を省みて批判する能力を持つことを示してきた。とはいえ、こうした見方が中国政府上層部にどの程度浸透しているかは、不明である。⁴²

第二に、2023年11月の友好的に見えた首脳会談で、中国は少なくとも、1年以上凍結されていた軍事対話の再開に合意したにもかかわらず、⁴³ 「ガードレール」設置を求めるバイデン政権の呼びかけに消極的な態度をとり続けている。だが、この姿勢は必ずしも不変ではなく、特に大きな戦略的危機に応じて時とともに変化するかもしれない。例えばソ連は冷戦初期に、危機管理・回避メカニズムに同じくためらいを見せた。それが前述のように、キューバミライス危機を重大な転機として、1963年にハイレベルなホットラインが開設されたのだ。超大国同士が同盟国の代わりに期せずして交戦するおそれがあった1967年の第三次中東戦争をはじめとする以降の危機では、このメカニズムが有効に活用された。⁴⁴

第三に、米中の危機管理・回避メカニズムを重視しすぎると、中国が広い意味でのリスク低減措置を既に受け入れている事実が見えにくくなる。例えば2022年7月には、中国の王毅外務大臣とベトナムのファム・ビン・ミン副首相によるハイレベル会談を通じて、両国間の漁船事件を管理するホットラインの開設を急ぐことに合意した。⁴⁵ 2023年5月には、5年前に合意されていた日中防衛当局間ホットラインが稼働した。⁴⁶ 2023年6月、中国とシンガポールも両国防衛当局をつなぐホットライン——正式名称は「安全保障防衛電話リンク (secure defence telephone link)」——を新たに開設することに合意した。⁴⁷ 南シナ海での偶発的な衝突のエスカレーションを防ぐことを目的とした、中国と東南アジア諸国連合 (ASEAN) のホットラインについても合意が得られ、このメカニズムを検証する計画が進んでいると報じられている。⁴⁸

現在および将来アジアで危機が発生するリスクを低減するには、中国の同意を取り付けることが間違いなく重要である。その理由は、中国の経済的、戦略的な比重が大きだけでなく、域内で長期化している多くの領土紛争に、中国が直接関わっているからでもある。とはいえ、中国以外の地域大国も巻き込む必要がある。

中国がリスク低減措置を受け入れる用意があるかをめぐり根強い疑念を、詳しく検討してみる価値がある。

これは特に朝鮮半島について言えることであり、朝鮮半島は根強い歴史的な敵対意識、軍事力の複雑なバランス、戦火が広がりやすい戦略的な位置——「水の阻止能力 (stopping power of water)」と呼ばれる現象のため、地上の国境を挟んだ紛争は海上の紛争より短期間でエスカレートしやすい——せいで、想定外のエスカレーションが起きるリスクが依然として高い。⁴⁹ こうした本質的な課題にもかかわらず、朝鮮半島のリスク低減措置は脆弱な状態にある。南北初のホットラインが設置された1971年9月以降、50以上のリスク低減措置が実施されてきた。⁵⁰ しかし残念ながら、緊張が高まるとこうした措置が中断される傾向が見られる。2020年6月に一連の措置が中断され、北朝鮮が韓国との全ての連絡を一方向的に遮断した2023年4月にも再び中断された。⁵¹ 同様に韓国も2023年11月、北朝鮮による軍事偵察衛星の打ち上げを受けて、金正恩と文在寅が2018年9月の南北首脳会談で交わした「南北軍事合意」(CMA)の効力を一部停止した。北朝鮮もこれに対抗して、数日後に南北軍事合意を完全に破棄した。⁵²

政策提言： ミドルパワー が協力する 時が来た？

アジア全域で戦略的な対立が激化するなか、想定外のエスカレーションが起きるリスクが高まっている。オーストラリアの戦略観測筋の間でも、このリスクが広く認識されている。しかしながら、この認識と、オーストラリアの外交・国防政策に現在見られる抑止を一層重視する姿勢の間に緊張関係があることが十分意識されていない。この緊張を解決するために、オーストラリアは政策として、抑止のさらなる重視と、想定外のエスカレーションや偶発的な紛争のリスクを低減するための危機管理・回避メカニズムの一層の擁護をバランスよく両立させるべきである。

アルバニーズ政権は、米中間の「ガードレール」設置に向けた米国の取り組みを公式に支持しているが、これは、オーストラリア政府が緊張関係の存在にある程度気づいていることを示すものだ。だが、想定外のエスカレーションが起きるリスクは米中関係のみにとどまらず、特に朝鮮半島や台湾海峡に関して、域内における他のリスク低減措置の活性化や、可能であれば見直しに一層大きな注意を向ける必要がある。

オーストラリアのペニー・ウォン外務大臣が、「ガードレール」設置を求めるバイデン政権の要求に応えるよう中国側に要請したと報じられている。これには希望が持てるが、オーストラリアには、この責務を単独で担うだけの外交的な影響力が不足している。むしろオーストラリア政府は、大国間の紛争が——特に核の使用にまでエスカレートした場合——もたらし得る想像を超えた人的、経済的な対価を考慮して、こうした紛争の回避に我が国と同じく関心を持つアジアの他のミドルパワーと連携すべきである。この新たなミドルパワー連合には、インドネシア、フィリピン、シンガポール、韓国、ベトナムを含むことができるだろう。ここで考慮すべき興味深い問題は、英国もこの連合に力を貸し、それによって英国がいう「インド太平洋傾斜 (Indo-Pacific tilt)」をさらに本格化できるかである。域内の一部のミドルパワー（具体的にはインドネシアとマレーシア）が、AUKUS に消極的な姿勢を見せているため、慎重な検討が必要となる。⁵³ とはいえ、英国が米国に対して持つ大きな影響力や、域内の他の場所、特に東南アジアの一部における「ソフトパワー」の影響力を踏まえると、英国の関与は可能性として考慮する余地がある。⁵⁴

ミドルパワー連合は手始めに、現在アジアにある危機管理・回避メカニズムの棚卸しを行えるだろう。一部の（または全ての）関係国の一流学術機関やシンクタンクの協力によって、この作業を行えるかもしれない。棚卸しによって、今ある域内のリスク低減措置の全体的な概要を把握し、現在も稼働しているものと停滞しているもの、重複の可能性のある分野や、将来的に力を入れるべき分野を明らかにできるだろう。

この棚卸しを通じて、アジアのミドルパワー連合は、どの危機管理・回避メカニズムを活性化するのが有益か優先順位を決定することができる。分かりやすい例として、2015年11月にシンガポールで行われた歴史的な首脳会談で、中国の習近平主席と台湾の馬英九総統が合意した兩岸ホットラインをあげることができる。台湾周辺での中国軍の艦艇・航空機の活動が活発化するなど、中台間の緊張が急激に高まっているにもかかわらず、2016年半ばに独立派の蔡英文政権が発足して以来、このホットラインは休止している。⁵⁵ 同様に、ミドルパワー連合は、とりわけリスク低減措置が最も必要とされる緊張が高まった時期

オーストラリア政府は、大国間の紛争の回避に同じく関心を持つアジアの他のミドルパワーと連携すべきである。

に、朝鮮半島での南北間メカニズムの一層安定的な活用を訴えることもできるだろう。

ミドルパワー連合を通じて、新たな危機管理・回避メカニズムを策定すべき分野を見つけ出すことができる。ひとつの候補は、リスク低減措置が切実に必要とされながら、実際にはほぼ存在しないサイバー分野である。例えば、サイバー機能の軍事目的での利用（およびその禁止）について、新たなガイドライン——または「交通規則」——を策定できるかもしれない。

最後に、この連合は、既に乱立する域内安全保障構造にさらに「ミニラテラル（小数国間）」な枠組みを加える代わりに、東アジアサミット（EAS）、拡大ASEAN 国防相会議（ADMM プラス）、ASEAN 地域フォーラム（ARF）などのアジアの既存の多国間枠組みを通じて、連合としてのアジェンダを協力して推進できるだろう。

参考文献

- 1 See Andrew Greene, 'Home Affairs Secretary Mike Pezzullo warns "drums of war" are beating in a message to staff', *ABC News*, 26 April 2021, <https://www.abc.net.au/news/2021-04-26/mike-pezzullo-home-affairs-war-defence-force/100096418#>
- 2 Australian Government, *National Defence: Defence Strategic Review* (Canberra, ACT: Commonwealth of Australia, 2023), p.17.
- 3 Kim Beazley and L. Gordon Flake, 'North Korea's missile stand-off', *Australian Foreign Affairs*, issue 2, February 2018, pp.27-28.
- 4 Kevin Rudd, 'Chances of a second Korean War between 20 and 25 percent', *Sydney Morning Herald*, 3 September 2017, <https://www.smh.com.au/opinion/chances-of-second-korean-war-between-20-and-25-per-cent-20170903-gy9znq.html>
- 5 Senator the Hon. Penny Wong, Minister for Foreign Affairs, 'National Press Club Address, Australian interests in a regional balance of power', 17 April 2023, <https://www.foreignminister.gov.au/minister/penny-wong/speech/national-press-club-address-australian-interests-regional-balance-power>
- 6 The Hon. Julie Bishop, 'Australia and the World', Australian National University Australian Studies Institute 2023 Annual Lecture, National Press Club of Australia, 26 July 2023, <https://ausi.anu.edu.au/events/australia-and-world-2023-annual-lecture-hon-julie-bishop>
- 7 This characterisation is most often associated with the title of a book written by a former head of the Australian Department of Foreign Affairs. See Alan Renouf, *The Frightened Country* (South Melbourne: MacMillan, 1979).
- 8 Geoffrey Blainey, *The Causes of War* (New York: The Free Press, 1973), p.144-145.
- 9 Coral Bell, *The Conventions of Crisis: A study in Diplomatic Management* (London, Oxford and New York: Oxford University Press for the Royal Institute of International Affairs, 1971), pp.14-15.
- 10 Robert Ayson and Desmond Ball, 'Escalation in North Asia: A Strategic Challenge for Australia', *The Centre of Gravity series*, November 2014, <https://sdsc.bellschool.anu.edu.au/experts-publications/publications/1825/escalation-northeast-asia-strategic-challenge-australia>
- 11 Ibid.
- 12 Fiona S. Cunningham and M. Taylor Fravel, 'Dangerous Confidence? Chinese Views on Nuclear Escalation', *International Security*, vol.44, no.2, Fall 2019, pp.61-109.
- 13 Roger Bradbury, Chris Barrie and Dmitry Brizhinev, 'The West is sleepwalking to war with North Korea', *Australian Financial Review*, 3 September 2017, <https://www.afr.com/opinion/the-west-is-sleepwalking-to-war-with-north-korea-20170903-gy9o3w>
- 14 Christopher M. Clark, *The Sleepwalkers: how Europe went to war in 1914* (New York: Harper, 2013).
- 15 See Hugh White, 'Sleepwalk to War: Australia's Unthinking Alliance with America', *Quarterly Essay*, issue 86, 2022.
- 16 Hugh White, 'Reality Check: Taiwan cannot be defended', *Australian Foreign Affairs*, issue 14, February 2022, p.7.
- 17 Australian Government, *2017 Foreign Policy White Paper*, <https://www.dfat.gov.au/publications/minisite/2017-foreign-policy-white-paper/fpwhitepaper/pdf/2017-foreign-policy-white-paper.pdf>
- 18 See Assistant Minister for Foreign Affairs, The Hon. Tim Watts, 'Remarks to ARF Nuclear Risk Reduction Workshop', 22 March 2023, <https://ministers.dfat.gov.au/minister/tim-watts/speech/remarks-arf-nuclear-risk-reduction-workshop>
- 19 Andrew Tillet, 'US, China need guardrails to manage tensions: Wong', *Australian Financial Review*, 7 December 2022, <https://www.afr.com/politics/federal/us-china-need-guardrails-to-manage-tensions-wong-20221207-p5c4jt>
- 20 Wong, 'National Press Club Address, Australian interests in a regional balance of power.'
- 21 Prime Minister of Australia, The Hon. Anthony Albanese MP, Speech to the IISS Shangri-La Dialogue, 3 June 2023, <https://www.pm.gov.au/media/iiss-shangri-la-dialogue>
- 22 *Review of Australia's defence capabilities*, Report to the Minister for Defence by Mr Paul Dibb (Canberra: Australian Government Publishing Service, March 1986), p.36.
- 23 Ross Babbage, 'Learning to Walk Amongst Giants: The New Defence White Paper', *Security Challenges*, vol.4, no.1, Autumn 2008, p.18.
- 24 The other two being 'to shape Australia's strategic environment' and 'to respond with credible military force when required.' See Australian Government, Department of Defence, *2020 Defence Strategic Update* (Canberra: Commonwealth of Australia, 2020), pp.24-25.
- 25 Australian Government, *National Defence*, pp.37-40.
- 26 Andrew Tillet, 'Submarine bill swells as defence spending shoots past \$50b', *Australian Financial Review*, 9 May 2023, <https://www.afr.com/politics/federal/submarine-bill-swells-as-defence-spending-shoots-past-50b-20230504-p5d5ht#:~:text=Establishing%20the%20bureaucracy%20and%20training,first%20time%20in%202023%2D24>
- 27 For further reading see Charles Edel, 'The AUKUS Wager', *Foreign Affairs*, 4 August 2023, <https://www.foreignaffairs.com/united-states/aucus-wager>

- 28 Alan Finkel, Peter Jennings, Lavina Lee, Mick Ryan and Lesley Seebeck, 'Red Alert: Joint Expert Statement Independent National Security Review', *Sydney Morning Herald* and *The Age*, February 2023, https://www.smh.com.au/interactive/hub/media/tearout-excerpt/14565/communique_Day2.pdf
- 29 Rebecca Strating, 'Assessing Military and Non-Military Incidents at Sea in the Asia-Pacific', Asia-Pacific Leadership Network (APLN), July 2023, <https://www.apln.network/projects/maritimeincidents/assessing-military-and-non-military-incidents-at-in-the-asia-pacific>
- 30 See Euan Graham, 'Australian pilots hit with lasers during Indo-Pacific exercise', *The Strategist*, 28 May 2019, <https://www.aspistrategist.org.au/australian-pilots-hit-with-lasers-during-indo-pacific-exercise/>; Rachel Clun and Sumeyya Ilanbey, "'Escalation of overt aggression": Chinese fighter jet fired flares at Australian RAAF plane', *Sydney Morning Herald*, 5 June 2022, <https://www.smh.com.au/politics/federal/australian-plane-in-very-dangerous-incident-with-chinese-fighter-jet-20220605-p5ar55.html>; and Australian Government, Deputy Prime Minister and Minister for Defence The Hon. Richard Marles MP, 'Unsafe and unprofessional interaction with PLA-N', Media Release, 18 November 2023, <https://www.minister.defence.gov.au/media-releases/2023-11-18/unsafe-and-unprofessional-interaction-pla-n>
- 31 Thomas C. Schelling, *Arms and Influence* (New Haven and London: Yale University Press, 2020), pp.229-230.
- 32 Thomas C. Schelling, *The Strategy of Conflict*, 2nd ed (Cambridge, MA and London: Harvard University Press, 1980), pp.187-203.
- 33 *ibid*, p.231.
- 34 *ibid*, pp.263-264.
- 35 For further reading see Desmond Ball, 'Improving Communications Links between Moscow and Washington', *Journal of Peace Research*, vol.28, no.2, May 1991, pp.135-159.
- 36 For further reading see David F. Winkler, 'The Evolution and Significance of the 1972 Incidents at Sea Agreement', *Journal of Strategic Studies*, vol.28, no.2, April 2005, pp.361-377.
- 37 Hugh White, 'Penny Wong's next big fight', *The Monthly*, April 2023, <https://www.themonthly.com.au/issue/2023/april/hugh-white/penny-wong-s-next-big-fight>
- 38 Richard Maude, 'Why China relations need the guardrails on them', *Australian Financial Review*, 14 April 2023, <https://www.afr.com/policy/foreign-affairs/why-china-relations-need-the-guardrails-on-them-20230412-p5czyb>
- 39 Sam Roggeveen, *The Echidna Strategy: Australia's Search for Power and Peace* (Collingwood, VIC: La Trobe University Press, 2023), pp.161-166.
- 40 For further reading see Schelling, *Arms and Influence*, pp.260-264.
- 41 Alastair Iain Johnston, 'The Evolution of Interstate Security Crisis-Management Theory and Practice in China', *Naval War College Review*, vol.69, no.1, Winter 2016, pp.29-44.
- 42 For further reading see Michael D. Swaine, 'Crisis Management and the Taiwan Situation: Chinese Views and Conflict Avoidance', *Chinese Leadership Monitor*, issue 76, Summer 2023, <https://www.prcleader.org/post/crisis-management-and-the-taiwan-situation-chinese-views-and-conflict-avoidance>
- 43 'Joe Biden and Xi Jinping rediscover the joy of talking. Good', *The Economist*, 16 November 2023, <https://www.economist.com/china/2023/11/16/joe-biden-and-xi-jinping-rediscover-the-joy-of-talking-good>
- 44 See Eszter Simon and Agnes Simon, 'Trusting Through the Moscow-Washington Hotline: A Role Theoretical Explanation of the Hotline's Contribution to Crisis Stability', *Journal of Global Security Studies*, vol.5, issue 4, October 2020, pp.663-667.
- 45 Teddy Ng, 'Vietnam agrees on fishing hotline with China but pace of trade "slow"', *South China Morning Post*, 14 July 2022, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3185236/vietnam-agrees-fishing-hotline-china-pace-trade-slow>
- 46 Michael Macarthur Bosack, 'The significance of the new Japan-China defense hotline', *The Japan Times*, 19 May 2023, <https://www.japantimes.co.jp/opinion/2023/05/19/commentary/japan-commentary/china-japan-hotline/>
- 47 Lim Min Zhang, 'Singapore, China ink pact to set up bilateral defence hotline', *The Straits Times*, 1 June 2023, <https://www.straitstimes.com/singapore/singapore-china-ink-deal-to-set-up-bilateral-defence-hotline>
- 48 Nana Shibata and Bobby Nugroho, 'ASEAN and China aim for South China Sea "hotline" trial in 2023', *Nikkei Asia*, 10 March 2023, <https://asia.nikkei.com/Politics/International-relations/South-China-Sea/ASEAN-and-China-aim-for-South-China-Sea-hotline-trial-in-2023>
- 49 John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York: W.W. Norton & Company, 2001), pp.114-119.
- 50 For further reading see Chung-in Moon and Seung-Chan Boo, 'Hotlines between Two Koreas: Status, Limitations, and Future Tasks', *Journal for Peace and Nuclear Disarmament*, vol.4, no.51, 2021, pp.192-200.
- 51 Jon Herskovitz and Sangmi Cha, 'North Korea cuts phone link with South after slamming "traitors"', *The Japan Times*, 10 April 2023, <https://www.japantimes.co.jp/news/2023/04/10/asia-pacific/north-korea-cuts-phone-link/>
- 52 Colin Zwirko, 'North Korea scraps military deal with South, vows to deploy weapons to border', *NK News*, 23 November 2023, <https://www.nknews.org/2023/11/north-korea-scraps-military-deal-with-south-vows-to-resume-all-activity/>

- 53 For further reading see Susannah Patton, 'Are Australia's neighbours ready for AUKUS?', *Australian Financial Review*, 3 March 2023, <https://www.afr.com/policy/foreign-affairs/are-australia-s-neighbours-ready-for-aukus-20230301-p5colo>
- 54 See Thomas Wilkins, "'Tilting" the balance: An evaluation of Britain's strategic approach to the Indo-Pacific', *International Political Science Review*, 9 October 2023, <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/01925121231195605>
- 55 Ben Lewis, 'China's Recent ADIZ violations have changed the status quo in the Taiwan Strait', *Asia Unbound*, 10 February 2023, <https://www.cfr.org/blog/chinas-recent-adiz-violations-have-changed-status-quo-taiwan-strait>

欧州リーダーシップ・ネットワーク（ELN:European Leadership Network）は、政治・安全保障課題への現実的な解決策の提案に取り組む約 200 名の現旧の欧州指導者によるネットワークによる、欧州全体にまたがる超党派的な独立 NGO です。

核軍縮・不拡散アジア太平洋リーダーシップ・ネットワーク（APLN：Asia-Pacific Leadership Network for Nuclear Non-Proliferation and Disarmament）は、アジア太平洋諸国の政治、外交、軍事分野の現旧指導者および政府高官、研究者、オピニオンリーダーによるネットワークです。

Contact

欧州リーダーシップ・ネットワーク（ELN）およびアジア太平洋リーダーシップ・ネットワーク（ALN）により 2024 年 2 月に出版されました。

European Leadership Network (ELN)
8 St James's Square
London, UK, SE1Y 4JU

Asia-Pacific Leadership Network (APLN)
4th fl., 116, Pirundae-ro, Jongno-gu
Seoul, ROK, 03035

@theELN | europeanleadershipnetwork.org
@APLNofficial | apln.network

Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 に基づき公開されています。

© The ELN and the APLN 2024

ここに記載の見解は著者自身の見解であり、必ずしも ELN や APLN、そのメンバーの見解を反映したものではありません。



EUROPEAN
LEADERSHIP
NETWORK



APLN
ASIA-PACIFIC LEADERSHIP NETWORK

