

政策提言

「日本の防衛外交強化に向けて」



政策提言
「日本の防衛外交強化に向けて」

笹川平和財団 安全保障研究グループ

2021年10月

本書の構成について

本書は、笹川平和財団で行っている「日本の防衛外交」事業の研究成果として、防衛外交における喫緊の課題について政策提言を行うものである。提言の作成にあたっては、防衛省・自衛隊の元高官を含む7名の研究者が、それぞれの専門性と問題意識に基づき検討を行い、相互査読や討議を重ねて、計9項目にわたる提言を執筆した。

大きく分けて、提言1～3は戦略的な観点から検討が求められる事項であり、提言4～9が防衛外交の実施にかかわる個別提案によって構成されている。提言の検討においては、防衛外交にかかわる課題を網羅的に取り扱うのではなく、とりわけ重視すべき要素に焦点をあてるようにした。このため、たとえば提言2と提言3においては、防衛外交および戦略的コミュニケーションの観点からそれぞれ国家安全保障会議の役割に触れるなどしている旨を、予め了承いただきたい。

「日本の防衛外交」事業とは

笹川平和財団では、これまで行ってきた日中佐官級交流・日越佐官級交流や日韓退役将官交流といった民間による防衛交流事業を通じた知見の蓄積を踏まえ、質量ともに飛躍的に拡大している日本の防衛外交がもたらす大きな政策的示唆を明らかにすべく、2018年度から防衛外交にかかわる研究事業を行っています。その成果として、防衛外交を積極的に進めるイギリス・フランス・オーストラリア・アメリカ・中国・韓国の計6カ国の海外事例報告書、および防衛外交を概説する報告書を発行しています。

「日本の防衛外交」事業および既刊報告書は、次のウェブサイトをご覧ください。

<https://www.spf.org/security/programs/V20190143.html>

提言タイトル一覧

- 提言1 「防衛外交戦略」の策定を
- 提言2 防衛外交のための省庁横断の司令塔をつくるべき
- 提言3 防衛外交に戦略的コミュニケーションの視点を反映する
- 提言4 共同訓練、共同行動のための早急な枠組み整備を
- 提言5 文民統制の確立に資する能力構築支援の実施を
- 提言6 積極的な装備品の海外移転に求められる知的基盤の拡充が必要
- 提言7 「日本版DCP」の設立を
- 提言8 「インド太平洋ハイブリッド脅威対策センター」を主導すべき
- 提言9 国際平和協力分野での防衛外交を拡充させる

提言者一覧（五十音順）

- 青井 千由紀 （東京大学 教授）
- 伊藤 弘太郎 （キャノングローバル戦略研究所 主任研究員）
- 鶴岡 路人 （慶應義塾大学 准教授）
- 徳地 秀士 （平和・安全保障研究所 理事長、元防衛審議官）
- 西田 一平太 （笹川平和財団 主任研究員）
- 松村 五郎 （元陸将・陸上自衛隊東北方面総監）
- 渡部 恒雄 （笹川平和財団 上席研究員）

前文

はじめに

防衛省・自衛隊による諸外国との安全保障協力は過去10年ほどの間に飛躍的に拡大し、深化した。今ではアメリカ以外の国とも外務・防衛閣僚会合（2+2）を行うようになり、各層において政策協議が行われ、さまざまな防衛協定が結ばれている。また、自衛隊と他国軍との交流あるいは共同訓練・共同演習はコロナ禍においても日常の光景となり、他国軍に対する能力構築支援や用途廃止した装備品の供与など手段も拡充されている。

このような防衛当局間で行われる外交、すなわち「防衛外交（defence diplomacy）」は世界的な潮流でもあり、欧米やオーストラリアそして中国などが、他国の軍事機構との関係を主体的に構築し自らに好ましい影響を及ぼすべく様々な活動を展開している。インド太平洋においては、米中の戦略的な対立が大国間競争の様相を帯び、東アジアのみならず中東から西太平洋にかけての政治的予見性は低下している。このような中、平素からの防衛当局間の関係性の向上を通じ望ましい安全保障環境の形成に取り組むことは、これまで以上に重要になってくる。

「防衛外交」とは何か、なぜ「防衛外交」が必要なのか

防衛外交とは、「主に平時において、自国の外交・安全保障目的の達成に向けて、国防当局ならびに軍の有する資産を他国との協力に用い、自らに望ましい影響を及ぼすこと」（当研究会定義）である。防衛省の行う活動では、安全保障協力や防衛交流・防衛協力として実施される各種活動のみならず、国際平和協力や人道支援・災害救援（HA/DR）など国際活動への部隊・要員の派遣、防衛駐在官（日本以外では駐在武官）や各種要員の配置なども含まれる。イギリス海軍のインド太平洋への空母打撃群派遣が注目を集めたように、軍事力というハードパワーを背景にした防衛外交は、従来の外交とは異なるアプローチを通じて自国の戦略的関心を體現し、独特の外交的役割を担う。

より具体的には、防衛外交は、相互理解や信頼醸成を通じて相手国との友好的な関係を育み、危機管理や共通の関心分野での協力を可能とする。戦略的な利害を共有する国とは、軍事協力枠組みの合意や部隊の相互運用性の向上などを通じて連携強化を図り、作戦運用能力と抑止力を向上させる。たとえば南シナ海など政治的な緊張関係にある地域（海域）での軍事的な共同活動は、周辺国や中国に対するメッセージとして、戦略的コミュニケーションの強力な担い手ともなる。また、多くの新興国・途上国において、軍隊は対外的にも内政的にも影響を及ぼし得る実力組織である。防衛外交は軍対軍の関係において直接的に作用する外交経路を得る

ことにも通じるものであり、能力構築支援や装備品の移転は、相手国との関係を深化させる重要な手段となる。

防衛力を通じた国際関係の構築に意義を認識する諸国家は、自国の影響力を向上させ望ましい安全保障環境を形成するために、防衛力を他国との協力を積極的に用いている。たとえば、アメリカは冷戦期を通じて同盟国・友好国への安全保障協力の枠組みを国家レベルで形成し現在に至り、冷戦後の世界においてはイギリスが防衛外交の名のもとに戦略的な対外軍事協力を展開した。中国では、近年、習近平国家首席が人民解放軍の「軍事外交」を主導している。冷戦後にアメリカ以外の国との防衛交流や国際平和協力活動を本格的に開始した日本も、いまでは防衛の基本方針に安全保障協力の強化を掲げるまでに至っている。

しかしながら、日本の安全保障協力は比較的新しい取り組みであり、未だ発展の途上にある。たとえば、自衛隊の対外活動についての統合的な政策指針や防衛省と外務省などを横断した司令塔機能は存在しない。各種の取り組みにおいても、制度・運用の改善により、さらなる効果が期待される側面もある。このような認識に基づき、本提言書においては防衛外交の喫緊の課題について9つの提言を行う。

2013年に日本がはじめて策定した国家安全保障戦略は「おおむね10年程度」を想定した内容とされていた。既に8年が経過しようという今、日本を取り巻くパワーバランスの変化は当初の見通しよりも激しさを増している。先行きの不透明さが増すなか、日本の安全保障をより確実なものとするためには、防衛外交を通じた平素からの環境整備が必須である。本提言書がその一助となれば幸いである。

提言者を代表して

西田一平太・渡部恒雄

「防衛外交戦略」の策定を

日本による防衛外交・防衛関与が増大するなかで、全体像を示す戦略文書の必要性が増している。国家安全保障戦略や防衛大綱を受け、国家安全保障局（NSS）、防衛省、外務省などを含む政府全体としての「防衛外交戦略」を策定すべきである。それにより防衛外交を日本の対外関係ツールとして明確に位置付け、さらに、達成すべき目標、地理的・機能的優先順位づけ、そのためのアセット、リソースの配分、政府内各部局間の調整・協力の方向を示すことが必要である。

今日、日本の防衛外交・防衛関与を律する政府文書としては、国家安全保障戦略（2013年12月）と防衛計画の大綱（2018年12月）が存在する。このうち後者は、「防衛力が果たすべき役割」のなかに「安全保障協力の推進」を明記し、「共同訓練・演習、防衛装備・技術協力、能力構築支援、軍種間交流等を含む防衛協力・交流を戦略的に推進する」とした。これは大きな一歩だったと評価でき、共同訓練をはじめとする防衛外交・防衛関与の近年の拡大の土台を提供している。しかし、防衛大綱はあくまでも防衛省・自衛隊の活動に焦点を当てた文書であり、国家としての戦略文書ではない。

防衛省において防衛大綱の下位文書としては、「防衛協力・交流の戦略的な実施について」と題された事務次官通達（2020年8月4日）が存在する。しかし、これは「戦略」ないし「戦略の方針」を示すものではない。文字通り「実施について」の文書であり、検討委員会や作業部会といった防衛省内の意思決定のための組織の創設を定めるにとどまっている。

日本に求められるのは、国家の対外関係ツールとして、国益実現のために、自衛隊を中心とする防衛当局が有する手段を活用するという発想の確立である。そのためには、防衛省の枠を超えた文書が必要になる。少なくともNSSと外務省の参加が不可欠な所以である。武器輸出を含む防衛装備協力を一体として捉えるのは当然のこと、開発援助や政治対話などとの連携も視野に入る。オールジャパンの対外関係に、防衛省・自衛隊を位置付け、国家として持てるツールを最大限に効率よく活用することが求められる。「防衛外交戦略」の策定は、その基盤となるものである。

同時に「防衛外交戦略」では、達成すべき目標、地理的・機能的優先順位付け、そのためのアセット、リソースの配分などが明示される必要がある。これに基づき、必要な予算の確保を可能にすることも、戦略文書策定の重要な目的の一つである。

（鶴岡 路人）

防衛外交のための省庁横断の司令塔をつくるべき

オールジャパンで防衛外交を効果的に行うためには、省庁横断の司令塔の機能を作ることが不可欠である。とくに外務省と防衛省の垣根を超えた司令塔が必要だが、単なる調整ではなく、予算も含めた省庁間の垣根を超えた企画と執行が必要となる。具体的には、既存の役所横断・調整組織である国家安全保障局（NSS）に「安全保障協力班」を新たな担当部署として設置することと、外務省と防衛省に明確な受け皿を設置することも重要だ。

防衛外交の実施は、防衛省だけで完遂する性質のものではない。防衛外交の先進諸国の事例をみても、国防当局と外務当局などの関連機関の緊密な協力が不可欠である。イギリスでは防衛関与は、戦略策定から遂行まで、外務省と国防省が共管している。アメリカの対外防衛協力は、事案の性質に併せて、例えば、国防総省が予算を支出する事業を国務省が担当するものや、その逆など、柔軟な体制を取っている。このように効果的で柔軟な防衛外交を行うには、既存の役所横断・調整組織であるNSSに「安全保障協力班」を新たな担当部署として設置するなどして、防衛省・外務省・国土交通省・総務省・厚生労働省・経産省・財務省などの総合調整を行う必要がある。

NSSが設置されて以来、外務省と防衛省および海上保安庁の間での連携は飛躍的に進んできており、その省庁間調整の垣根は下がってきている。現在、装備品移転や能力構築支援などの安全保障協力の価値が高まり、経済手段を外交・安全保障目的に使う「エコノミック・ステートクラフト」と呼ばれるような経済安全保障の領域の重要性が増し、NSSには経済班が設置されている。このような中、海上法執行能力やサイバー防衛能力の支援を管轄する国土交通省や総務省、パンデミックやバイオテロ協力に必須な厚生労働省、そして経産省、財務省という経済官庁との調整が防衛外交には不可欠である。これらの総合調整を視野に、NSSに省庁横断の指令塔を作る必要がある。そして、外務省と防衛省には防衛外交を緊密に調整する明確な受け皿が必要であり、具体的には外務省総合政策局の国際平和・安全保障協力室と、防衛省防衛政策局の国際政策課のそれぞれに、「安全保障協力調整官」という担当官を設置するなどの措置が必要だろう。

最後に、今回の提言内容とは政策レベルで大きく次元が異なるため蛇足となるが、そもそもの問題意識として、これらの機能の必要性を理解して後押しする首相、防衛大臣、外務大臣をはじめとする政治指導者のリーダーシップが必要であることを指摘したい。政党レベルでも、自民党のケースでいえば、政務調査会の国防部会と外交部会のそれぞれの所属議員に防衛外交という問題意識を共有させる必要もでてくるだろう。

(渡部 恒雄)

防衛外交に戦略的コミュニケーションの視点を反映する

日本が防衛外交を戦略的に運用していくためには、そのメッセージ性に着目しつつ、防衛外交を「戦略的コミュニケーション」として運用していく必要がある。国家安全保障局（NSS）に局次長を長とする政府戦略コミュニケーション中枢を置き、戦略レベルで日本の外交・防衛問題全般の戦略的コミュニケーションを総括させる。さらに、防衛外交の戦略上の位置付けを明確にし、計画、運用、評価全ての段階において、その戦略的コミュニケーション機能の一貫性を担保する司令塔的な役割を担わせるべきだ。

「戦略的コミュニケーション（Strategic Communications）」は、外交・安全保障政策の達成に向けて、言葉や行動などを意図的に用い、対象とする相手に対する作用を促す手段である。防衛外交は、その活動を通じて、他国に自らの意思と能力を伝え、さらには国家間の関係や国際連携を形作る、重要なコミュニケーションの要素である。

日本の場合、防衛計画の大綱（2018年12月）によって、戦略的コミュニケーションは、防衛の目標第一に挙げられる「望ましい安全保障環境の創出」の達成の上での役割を与えられている。しかし、日本の防衛において、戦略的コミュニケーションの運用は十分とは言えない。従って、NSSに政府戦略コミュニケーション中枢を設け、そこにおいて戦略的コミュニケーションを総括すべきである。政府戦略コミュニケーション中枢は、局次長を長とし、NSSの各班の上部に位置付けられ、内閣官房の組織として政府の各省庁が行う全ての戦略的コミュニケーションを調整する。それにより、防衛外交の戦略的位置付けを定義し、その戦略的コミュニケーションとしての役割を担保する。防衛外交の実施者は、防衛外交の活動が、政治目的の達成に向けて効果的な作用を及ぼすよう、対象となる国や組織を念頭に戦略的コミュニケーション計画を当初より立て、中枢との調整の上、省庁間運用の一貫性を担保する。

また、防衛省内で防衛戦略コミュニケーションの観点から自衛隊の活動を総括できる組織体制を整備する。防衛政策局内に「防衛コミュニケーション室」を置き、防衛省・自衛隊のコミュニケーションを戦略的観点から、他省庁との調整を踏まえて総括する。コミュニケーションの専門家を防衛省内に養成すべく、防衛省官僚・自衛官の国内外の専門教育課程への派遣、統幕学校や防衛大学校での講座を開講すべきだ。

（青井 千由紀）

共同訓練、共同行動のための早急な枠組み整備を

日本国内での外国部隊との共同訓練にあたっては、地位協定などの枠組みの欠如が問題になっている。豪州との間では円滑化協定（RAA）が大枠合意されているが、作業のスピードは遅い。同種の枠組みをインド太平洋への関与を拡大している英国やフランスにも広げ必要があるなか、作業をいかに迅速化できるかが問われる。加えて、より大規模なクロスデッキングや交換幹部の拡充のための枠組み整備も求められる。

日本国内で米国以外の外国部隊と共同訓練を実施するにあたり、地位協定に準じる法的枠組みの欠如は重大な問題である。事故が発生した際などの対応がアドホックなものにならざるを得ないからである。豪州との間の円滑化協定（RAA）は大枠合意の段階にある。同種の枠組みを、近年共同訓練の機会が増えている英国とフランス、そして将来的にはインドなどに広げることで法的基盤を整備することが求められる。

豪州とのRAA締結に時間を要する背景には、豪州側の事情もあるものの、日本側でこの戦略的必要性への理解がなかなか浸透しない現実がある。首相官邸を含む政治のリーダーシップと同時に、関係省庁における安全保障上の必要性へのマインドが求められる。各国との共同訓練や共同行動が日本にとってより重要になっている以上、枠組み整備は日本の国益であり、一連のプロセスを迅速化させる必要がある。

加えて、特に先進諸国間で近年急速に発展しているクロスデッキングや交換幹部の拡充などに対応するための枠組みの整備も急務である。日本においてクロスデッキングは、艦載ヘリコプターによる他国艦艇への着艦を意味することが多いが、米欧豪の間では、ヘリコプターとその運航・整備要員などをまとめて一定期間他国艦艇に派遣し、共同行動する運用が日常化し、それをクロスデッキングと呼ぶことが多い。日本側からの要員・装備の他国艦艇への派遣はハードルが高いとしても、受け入れの可能性は検討する必要がある。例えば米インド太平洋軍主導のパシフィック・パートナーシップなどでも、クロスデッキングが大規模に実施されている。これは、単独で艦艇を派遣できない諸国の参加を確保する有効な手段になっている。この点での日本の役割への期待も小さくない。

交換幹部については、欧州内や米国と英、仏、豪などの緊密な同盟国との間で、将官級を部隊の副司令官などとして交換し合う試みが定着している。日本がそうした枠組みに参加することは短期的には想定されていないように見えるが、米国のみならずその他諸国へのハイレベルを含む派遣にいかなる課題が存在するか、それらを乗り越えるためには何が必要かを精査しておく必要がある。そのためには各国の事例を分析することが出発点になり、それは、先進諸国の軍隊間の協力形態の最先端を確認する作業でもある。

（鶴岡 路人）

文民統制の確立に資する能力構築支援の実施を

防衛外交の1つの重要なツールである能力構築支援の一環として、防衛省・自衛隊は、民主的な体制が脆弱な発展途上国における文民統制（シビリアンコントロール）の確立と、ルールに基づく国際秩序の安定化に資するよう、軍隊の内部において、文民統制に関する認識を高めるような教育を行い、意識改革を促すべきである。

軍の文民統制が機能することは、民主制の確立のための重要な基盤である。また、軍隊が文民指導者の民主的統制に違背し民心と遊離すれば、地域の不安定化と混乱にもつながることは、2021年2月のクーデター以降のミャンマー情勢を見ても明らかである。

民主的体制が危機に陥れば、今日のような体制間競争の時代にあっては中国などの権威主義体制につけ入る隙を与えることにもなり、法の支配の原則を基盤とした、ルールに基づく国際秩序は更に不安定化する。それは、ルールに基づく国際秩序という観念が、欧米の民主的政治体制をモデルとするものだからである。世界各国における民主政治の後退や停滞はこうした国際秩序観に悪影響を及ぼし、それは日本の安全保障にも大きく影響する。

現代日本では、文民統制は制度・運用両面で確立して自衛隊に内在化し、自衛隊は国民と共に歩む存在となっている。これは、自由と規律を重んじ国民の信頼を裏切らない「立派な軍隊」をつくるべく実施されてきた隊員教育の大きな成果でもある。こうした成果は、発展途上国に対する能力構築支援にも活かされるべきである。

これまでの能力構築支援は、災害救助、整備等の技術的項目が中心であったが、今後は、相手国の軍内部で文民統制に関する認識を高めるような教育も交えるなどして推進すべきである。これには軍同士の交流プログラムや留学生受け入れ等の場も活用すべきである。

文民統制の在り方は国ごとに異なるものであり、また、外からの押しつけにはならないが、技術的知見の伝授だけで立派な軍隊ができる訳ではない。文民統制は国会なども含めた国全体の制度の問題であるとともに政治の在り方の問題でもあり、防衛当局の能力構築支援だけで可能になるわけではないが、自衛隊には、軍の内部における意識に直接働きかけることができる強みがある。

こうした支援は、文民統制が確立していることを自衛隊自らが日本国民に示すという意義もあるし、地域の安定化及び法の支配の原則を基盤とした国際秩序の維持強化に向けて欧米諸国と協力することで国際社会全体に寄与することにもなると考える。

(徳地 秀士)

積極的な装備品の海外移転に求められる知的基盤の 拡充が必要

我が国の防衛外交戦略に防衛装備品輸出政策を明確に紐付け、我が国の外交・安全保障上の利益に叶う我が国の防衛産業の国際化を目指すために、技術的な側面のみならず、国際的な防衛産業市場動向などを把握するための知的基盤を確立すべき。

装備品輸出による我が国防衛産業の活性化は、単に経済的な利益を得られるだけでない。相手国への装備品輸出を通じた訓練支援や関連技術協力などによる高いレベルでの信頼関係の構築が可能となり、相手国との政治的な関係強化にもつながることから、我が国の防衛外交をより深化させるために必要不可欠な要素である。我が国では2014年に防衛装備品移転三原則が制定されて本格的な装備品輸出時代の到来が期待された。しかしながら、現時点での完成装備品の輸出成果としては、2020年8月にフィリピンとの間で契約が成立した防空レーダーのみに留まっている。

装備品輸出を防衛外交にとって重要なツールとするためには、完成装備品だけではなく、関連部品などの幅広い品目を輸出できるように、業界全体として世界に売り込む体制作りが求められる。そこで、2000年代に入ってから装備品輸出額を大きく伸ばしてきた韓国の取り組みが参考になる。そこから得られる教訓は、装備品の国際市場での競争力を得るためには、相手国の需要を掘り起こすマーケティング活動や世界の防衛産業市場動向分析を行う政府組織や官民の研究機関にある知的基盤の存在が、韓国の輸出拡大に大きく貢献しているという事実である。

本年4月27日に首相官邸で行われた「統合イノベーション戦略推進会議」では、経済安全保障の観点から独自技術流出を防ぐために、調査分析を行うシンクタンク組織新設方針を決定したとされる。こうした組織の活動は国家として当然持つべき機能である。しかし同時に、日本の独自技術を守ることだけに専念するのではなく、機密性の高い技術であっても信頼できる相手国との技術保護メカニズムを構築した上での装備品輸出を積極的に実施すべきである。これは世界の防衛産業市場において、国際共同開発が盛んに行われているトレンドにも合致する。我が国防衛産業の国際化を図るための新たな制度設計には、技術そのものを把握する自然科学と国際情勢や各国の政治社会動向を分析する社会科学双方の観点からの調査分析を可能とするシンクタンク機能を創出することによって、我が国の安全保障に資する知的基盤とすべきである。

(伊藤 弘太郎)

「日本版DCP」の設立を

日本がより戦略的、能動的かつ柔軟に防衛外交を実施するためには、陸海空の各自衛隊および内部部局が必要に応じて歳出に用いることのできる予算が必要だ。具体的には、オーストラリアの「防衛協力計画（DCP）」のような体系的なプログラムを検討すべきだ。

防衛外交は、国防当局間での各層での政策協議や相互訪問・交流から、部隊レベルでの共同訓練・演習、国際任務における連携活動、開発途上国の軍に対する能力構築支援・装備協力など多岐にわたる活動によって構成される。他方、防衛外交のための体制、予算および手段は十分とは言い難い。現行の防衛大綱が強調する「安全保障協力の強化」を実現し、今後見込まれる防衛外交の所要増加により戦略的に対応するには、質と量の両面において、これらの拡充が求められる。

とりわけ、予算体系を整えることは喫緊の課題であろう。現時点では各自衛隊に安全保障協力を目的とした予算費目は存在しない。米国との共同訓練・共同演習など従前に計画される経費は別として、増加する諸外国軍との交流や共同活動など、個別に発生するニーズに対しては各費目から都度融通し対応している。柔軟ではあるが、戦略的とは言い難い。さらには、このままでは自衛隊の本来任務にも影響を及ぼしかねない。他方、内局の能力構築支援事業は、予算化されてはいるものの座学や実習に用いる備品を提供できず、効果が限定される。

日本がより能動的かつ柔軟に防衛外交を実施するためには、インド太平洋での共通課題である海洋安全保障や法の支配といった重点分野における協力推進を念頭に、諸外国軍との連携活動の実施や、教育訓練支援、装備品および備品の供与などに用いることのできる国際安全保障協力の予算を設けるべきであろう。その際に参考とすべきはオーストラリアの防衛協力計画（Defence Cooperation Program, DCP）である。同国の経済規模（GDP）は日本の4分の1強、国防予算は日本の7割に満たない規模であるが、DCPでは、年間約60～120億円の予算を投じて、東南アジア諸国・太平洋島嶼諸国を主たる対象にして新造哨戒艇および中古航空機・艦艇の供与や豪州での教育訓練の提供などを弾力的に行っている。同国に倣い、防衛省・自衛隊でも安全保障協力を体系化した「日本版DCP」について、予算化も含めて検討すべきである。

（西田 一平太）

「インド太平洋ハイブリッド脅威対策センター」を主導すべき

日本の防衛省／自衛隊及び外務省が主導して、多国間組織としてのインド太平洋ハイブリッド脅威対策センターを設立し、インド太平洋地域における各種ハイブリッド脅威に関する情報収集・共有、分析・研究、対策検討、図上演習支援等を実施することで、同地域における新しい安全保障環境への多国間対応を積極的に推進していくべきである。

近年、「正面切った戦いに訴えることなしに特定の戦略目標を達成するため、多次元のアプローチを運用する」(Ong Wei Chongシンガポール南洋理工大学准教授)という形でのハイブリッド戦、あるいはグレーゾーンの戦いが、インド太平洋地域でも深刻な懸念対象となりつつある。具体的には、正規軍以外の偽装勢力やサイバー・電磁波・宇宙などの新技術を使用した従来型ではない軍事的手法と、貿易・援助などの経済手段、影響工作・情報操作など認知領域の手段を含む非軍事的手法を巧妙に組み合わせて目的を達成しようとする新たな脅威が台頭してきた。

従来の防衛外交は、共同訓練のように、軍事的能力向上に直接資するものと、防衛対話・部隊交流のように、信頼醸成等を通じて国際安全保障環境の安定化を目指すものという二つの類型が主流であったが、近年は、上記ハイブリッド脅威の台頭により、軍事と非軍事にまたがって各国間で実質的な協力を進める防衛外交の第3類型とも言える分野の重要性が増している。

日本がこの分野における防衛外交を積極的に進めていくツールとして、防衛省／自衛隊及び外務省が、インド太平洋地域の有志国と共同でインド太平洋ハイブリッド脅威対策センターを設立し、そのセンターに設立国に限らない幅広い国の政府、軍、大学、シンクタンク等から専門家を招聘して、この地域のハイブリッド脅威に関する①情報の収集・共有、②アカデミックな分析・研究、③対策に関する共同検討、④各国の対処能力向上に資する図上演習支援を実施することが有効である。またEU及びNATOが加盟国中の有志国と共に設立した欧州ハイブリッド脅威対策センター (Hybrid CoE : The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats) と連携することで、その有効性は更に高まるであろう。

(松村 五郎)

国際平和協力分野での防衛外交を拡充させる

日本の国際影響力を高め、ルールに基づく国際秩序を維持するためにも、国際平和協力の分野における協力を拡充させる。特に、国連平和維持活動（PKO）のミッション遂行能力の向上は喫緊の課題であり、日本は、航空輸送支援や関連装備品の供与など、新たな貢献を通じて二国間・多国間の防衛外交を同時に追求すべきだ。

国連PKOなど多国籍の軍事活動への参画は、防衛外交において重要な一角を占める。相応の負担を負いプレゼンスを示すに留まらず、国益にも影響しかねない地域紛争の拡大を未然に防ぎ、自国の国際的地位と影響力を高めることで、望ましい安全保障環境を整える。加えて、実任務を通じた運用経験の獲得、地域へのアクセス確保や情報収集、他国軍との連携機会提供といった利点もある。

このうち、国連はルールに基づく国際秩序を体現する場であり、安全保障理事会や総会での議論・決議は日本の安全保障に直結する。この点においてPKOへの貢献は重要だが、現在の日本の現場への関りは司令部要員の派遣などに限定されている。他方、近年の国連PKOでは、輸送をはじめ、施設・衛生・C4ISRといった現場活動を遂行する上で不可欠となる要素の強化を特に必要としている。これらの分野で優位性を持つ日本は、新たな貢献の機会をより積極的に模索すべきだ。

他国軍に対する航空輸送支援はその有望な選択肢のひとつだ。例えば、オーストラリア空軍は国連PKOに派遣されるベトナム軍要員と資器材の空輸支援を行うことで、二国間・多国間の防衛外交を実施している。日本も国連PKOの即応能力の向上に向けて航空自衛隊の輸送機を登録しており、これを活用してインド太平洋地域からの航空輸送支援を早々に実現すべきであろう。

また、国連では「装備品貢献国」の枠もできている。衛生や施設・輸送などの装備品を多く有している日本は、平和貢献・国際協力の推進に資する活動として、国連PKOへの装備移転を進めるべきだ。退役する装備品を国連仕様にして、国連PKOへの参画意欲を持つ国々に供与することで、二国間・多国間の防衛外交を強化するのも一案である。

既に日本は、国連を通じた能力構築支援「三角パートナーシップ・プログラム（TPP）」を主導し、資金提供や教官派遣などを通じて各他国の要員訓練を行っている。協力国を増やすとともに、輸送支援や装備移転と絡めた協力案件を検討していくことが期待される。

（西田 一平太）

【関連書籍のご案内：勁草書房より近日出版予定】

「防衛外交とは何か ―平時における軍事力の役割―」

渡部恒雄・西田一平太 編

序章 防衛外交がなぜ日本に必要なか (西田一平太・渡部恒雄 笹川平和財団)

第Ⅰ部 防衛外交の論理

第1章 防衛外交とは何か (西田一平太・渡部恒雄 笹川平和財団)

第2章 防衛外交の潮流と課題 (鶴岡路人 慶應義塾大学)

第3章 戦略的コミュニケーションと防衛外交 (青井千由紀 東京大学)

第Ⅱ部 日本の防衛外交

第4章 防衛省・自衛隊が行う防衛外交

防衛省の行う防衛外交 (徳地秀士 平和・安全保障研究所)

陸上自衛隊の防衛外交 (松村五郎 元陸将・東北方面総監)

海上自衛隊の防衛外交 (武居智久 元海将・海上幕僚長)

航空自衛隊の防衛外交 (荒木淳一 元空将・航空教育集団司令官)

第5章 活性化する日本の防衛外交

日本の豪州への防衛外交 (佐竹知彦 防衛研究所)

日本の対ベトナム防衛外交 (庄司智孝 防衛研究所)

韓国に対する日本の防衛外交 (伊藤弘太郎 キヤノングローバル戦略研究所)

国際平和協力における日本の防衛外交 (西田一平太 笹川平和財団)

防衛外交における民間シンクタンクの役割 (西田一平太 笹川平和財団)

第Ⅲ部 先進各国の取り組み

第6章 イギリスの防衛外交・防衛関与 (鶴岡路人 慶應義塾大学)

第7章 フランスの防衛・安全保障協力 (合六強 二松学舎大学)

第8章 オーストラリアの地域防衛関与 (佐竹知彦 防衛研究所)

第9章 アメリカの対外防衛・安全保障協力の歴史と現状 (渡部恒雄 笹川平和財団)

第10章 中国の「軍事外交」 (山口信治 防衛研究所)

第11章 韓国の「国防外交」 (伊藤弘太郎 キヤノングローバル戦略研究所)

終章 日本の防衛外交の現状と将来に向けての提言 (西田一平太・渡部恒雄 笹川平和財団)

公益財団法人笹川平和財団 安全保障研究グループ
日本の防衛外交研究事業 政策提言
【日本の防衛外交強化に向けて】

発行 2021年10月

発行者 公益財団法人笹川平和財団

〒105-8524 東京都港区虎ノ門1-15-16 笹川平和財団ビル

電話：03-5157-5430 | URL：<https://www.spf.org>

本書に掲載している各提言の見解は執筆者個人のものであり、所属機関および笹川平和財団の見解を代表するものではありません。
無断転載、複製および転訳載を禁止します。引用の際は本報告書が出典であることを明記してください。



〒105-8524 東京都港区虎ノ門 1-15-16 笹川平和財団ビル

URL : <https://www.spf.org>