

# **積極的平和主義実現のための提言Ⅱ**

**－ 自由で開かれたインド太平洋のために －**

2020年2月

公益財団法人 笹川平和財団  
安全保障研究グループ

# **積極的平和主義実現のための提言Ⅱ**

**— 自由で開かれたインド太平洋のために —**



## 目 次

はじめに	i
積極的平和主義実現のための提言Ⅱ 要約	v
積極的平和主義実現のための提言Ⅱ 本文	
提言 1 安全保障戦略	
提言 1 - 1 国家安全保障戦略を改訂すべきだ (福島安紀子)	1
提言 1 - 2 日本はインド太平洋の安全保障戦略を持つべきだ (徳地秀士)	2
提言 1 - 3 日本はインド太平洋地域内の各地域の特性に応じた地域戦 略を構築すべきだ (山口 昇)	6
提言 2 国際安全保障協力	11
提言 2 - 1 国際安全保障協力戦略を策定すべきだ (番匠幸一郎)	12
〈コラム 1〉 日本と国際平和協力活動：その法的枠組みと任務の変遷 (番匠幸一郎)	14
提言 2 - 2 能力構築支援大綱を策定し、実施すべきだ (福島安紀子)	15
〈コラム 2〉 現在の国連平和活動が直面する課題 (福島安紀子)	19
提言 2 - 3 国際安全保障協力のための人材の育成と、派遣要領の多様 化・重層化を進めるべきだ (番匠幸一郎)	21
提言 2 - 4 「安全保障協力の積極的な推進」に向けた体制および予算 措置を拡充すべきだ (西田一平太)	25

- 提言 2 - 5 国連PKO等で自衛隊が蓄積してきた経験を更に活かすため、施設科部隊の国際研究拠点（COE）を設置すべきだ（西田一平太）…………… 27
- 提言 2 - 6 国際平和活動に関する研究交流、教育の推進と日本の存在感を世界に示すために、国連大学に平和活動講座を創設し、世界のシンクタンクとのネットワーク化を図り、日本を国際平和活動の中核的研究拠点にすべきだ（福島安紀子）…… 29
- 提言 2 - 7 日本は諸外国と協調して、南シナ海沿岸諸国に対する海上法執行能力構築支援を更に強化すべきだ（中村 進）…………… 30

### **提言 3 宇宙関連事業**

- 安全保障上の国家戦略の観点からの宇宙関連事業を積極的に推進し、他国を主導していくべきだ（永岩俊道）…………… 32

### **提言 4 自衛官の人事制度**

- 政府全体と経済界等の日本社会全体で取り組む自衛官募集制度を導入し、給与面の処遇改善と早期退職による除隊後の生涯生活設計を可能とする自衛隊員の待遇改善を行い、危機的な人員不足に対処すべきだ（香田洋二）…………… 36

### **提言 5 情報戦略**

- 戦略的コミュニケーションの意義を理解し実施体制を整備すべきだ（渡部恒雄）…………… 41

## はじめに

本提言は、笹川平和財団の「積極的平和主義実現のための提言プロジェクト」による2018年9月の提言Ⅰ—我が国を守り抜く防衛大勢の強化—に続く提言Ⅱであると同時に最終提言となる。前回の提言と同様に、本プロジェクトは2013年の日本政府の国家安全保障戦略で示された「積極的平和主義」を遂行するために優先順位の高い政策を提言するものである。

前回は、2018年12月の防衛大綱の改訂を前に、日本の領域防衛についての施策を中心に提言したが、本提言では「国際安全保障協力」についての施策が中心となる。2013年の国家安全保障戦略で定義された「積極的平和主義」という指針は、色あせるどころか、むしろその必要性を増している。ただし「積極的平和主義」を具体的に実行するための施策は十分ではない。そのために、すでに制定から7年が経過した我が国の国家安全保障戦略の改訂も視野に入れている。

「アメリカ・ファースト」のスローガンで2017年に政権に就いた米トランプ政権の政策は、二つの異なる方向から、日本の積極的で戦略的な「国際安全保障協力」を求めている。

一つは、日本の「自由で開かれたインド太平洋構想」と足並みを合わせる形で、2018年に米国防総省が「自由で開かれたインド太平洋戦略」を発表したことだ。この文書では、中国のインド・太平洋地域への軍事・政治・経済的な影響力拡大に対抗して、既存の地域の秩序とルールを維持するために、米国が地域の主要アクターと積極的に協力すべき理由が列挙された。特筆すべきは、同盟国としての日本への期待が大きく示されたことに加え、東南アジア、南アジア、太平洋島嶼国などの協力パートナー国への期待が具体的に示されたことだ。つまり、日米同盟の文脈においても、日本がインド・太平洋地域の関係国に、能力構築支援などの積極的な安全保障協力を行う意義が増している。

二つめは異なる方向からの影響だ。トランプ政権は、「アメリカ・ファースト」のもと、中東地域をはじめとして、世界への軍事・政治の関与を減らす内

向きの姿勢を示している。これはトランプ大統領個人の志向だけでなく、長年にわたる国際関与に疲弊した一部の米国民の意向の反映だと考えられる。経済成長は長期的に停滞しているとはいえ、世界第三位の経済規模を持つ日本は、米国が内向き姿勢を強める中、国際秩序の維持のために汗をかくことが、益々求められている。しかも、それは単なる国際貢献ではなく、既存の国際秩序により大きな利益を受けてきた日本にとって、死活的な国益達成の方策である。

しかるに、2015年に改正PKO法が成立して、より柔軟に国連PKO参加国との軍事面での協力もできるようになったにも関わらず、日本の自衛隊の国連PKO（平和維持活動）への部隊派遣は、2016年の南スーダンへの派遣を最後にゼロのままである。この背景には、国内からの国連PKO活動参加への懸念の増大や、国内政治の要素、ならびに現在のPKO法の制約や矛盾など、様々な理由がある。

本提言は単純に国連PKO派遣を増やすべき、というようなものではない。日本の国際安全保障協力には、政治的、財政的、能力的な制約があるからこそ、その制約を少しでも改善することへの提言と、既存の制約下で知恵を絞って限られた資源の中で、戦略的な国際安全保障政策を行うことの提言がこの本書の主旨である。

例をあげれば、日本の自衛隊にはこれまでの国連PKO派遣で培ってきた施設科部隊の能力という大きな資産があり、現在でも国連PKOを派遣する他国に対して訓練を行っている。このような資産を認識しさらに有効に使うために、本書では国際研究拠点を日本に作ることを提言している。そうなれば、自衛隊が国連PKOに部隊を派遣できていなくても、それなりに有効な貢献ができる。

このような具体的な施策を効果的に発信できるように、本書では国家安全保障戦略を改訂し、新に能力構築支援大綱を定めることを提言する。さらに、これらの政策のボトルネックに、自衛隊の人的資源の確保が厳しい現状があり、自衛隊の人材確保のための提言も合わせて行う。

この冊子で提言した情勢認識や提言は、参加メンバー個人の文責である。しかし、それはバラバラに提言したわけではなく、研究会を重ねて議論をした反

映である。執筆者の意見は、あくまでも個人の意見であり、現在および過去に所属した組織を代表するものではない。本提言が、今後の日本の国際安全保障協力の在り方の一助となれば幸いである。

プロジェクトリーダー 渡部恒雄





# 積極的平和主義実現のための提言Ⅱ

— 自由で開かれたインド太平洋のために —

## 要 約



## 積極的平和主義による国際安全保障協力の実施

### インド太平洋時代の新たな国家安全保障戦略

- インド太平洋地域において、法規範に基づくリベラルな国際秩序を維持するという明確な目標のために戦略を構築すべきで、それを反映した国家安全保障戦略（2013年）の改訂が必要となる。
- 上記の戦略は、インド太平洋の域内の各地域の特性に応じたものになるべきで、それを新たな国家安全保障戦略に反映すべきである。

### 国際安全保障協力のための戦略

- 現在の国家安全保障戦略に記されている構想や指針は妥当なものだが、具体化して実行するためのツールが体系化されていないため、従来の「国際平和協力」の定義を拡大し、「国際安全保障協力戦略」を策定し、新しい国家安全保障戦略に反映させる必要がある。
- 国連PKOの抱えている様々な問題に対処するためには、加盟国の人材育成・訓練が急務であり、自衛隊の持つ施設技術、医療・衛生、情報通信などの蓄積を他国の能力構築のために拡充すべきだ。
- 日本は南シナ海沿岸諸国の海上法執行の能力構築支援に実績を上げてきたが、中国の現状変更の既成事実化のスピードに対応するために一層の強化が必要である。
- 上記の能力構築支援のための資産を効果的に運営し、その成果を国内外に戦略的に発信するために、能力構築支援大綱を策定すべきだ。

### 宇宙での国際協力と自衛隊の人材確保

- インド太平洋地域の公共財として、宇宙監視や衛星による海洋状況監視などの宇宙関連事業を推進して他国を主導していくべきだ。
- 安全保障協力を積極的に行うためには人材の育成が必要だが、自衛隊の人員不足は深刻な状況にあるため、予算措置の拡充とオールジャパンによる抜本的な人材確保のための施策が喫緊に必要だ。

### 情報戦略

- 国際安全保障協力の発信やフェイクニュース対策として、戦略的コミュニケーションの実施体制を整備すべきだ。

## 提 言

### 提言1 安全保障戦略に対する提言

- ① 国家安全保障戦略を改訂すべきだ。
- ② 日本はインド太平洋の安全保障戦略を持つべきだ。
- ③ 日本はインド太平洋地域内の各地域の特性に応じた地域戦略を構築すべきだ。

### 提言2 国際安全保障協力に対する提言

- ① 国際安全保障協力戦略を策定すべきだ。
- ② 能力構築支援大綱を策定し、実施すべきだ。
- ③ 国際安全保障協力のための人材の育成と、派遣要領の多様化・重層化を進めるべきだ。
- ④ 「安全保障協力の積極的な推進」に向けた体制および予算措置を拡充するべきだ。
- ⑤ 国連PKO等で自衛隊が蓄積してきた経験を更に活かすため、施設科部隊の国際研究拠点（COE）を設置するべきだ。
- ⑥ 国際平和活動に関する研究交流、教育の推進と日本の存在感を世界に示すために、国連大学に平和活動講座を創設し、世界のシンクタンクとのネットワーク化を図り、日本を国際平和活動の中核的研究拠点にすべきだ。
- ⑦ 日本は諸外国と協調して、南シナ海沿岸諸国に対する海上法執行能力構築支援を更に強化すべきだ。

### **提言3 宇宙関連事業に対する提言**

安全保障上の国家戦略の観点からの宇宙関連事業を積極的に推進し、他国を主導していくべきだ。

### **提言4 自衛官の人事制度に対する提言**

政府全体と経済界等の日本社会全体で取り組む自衛官募集制度を導入し、給与面の処遇改善と早期退職による除隊後の生涯生活設計を可能とする自衛隊員の待遇改善を行い、危機的な人員不足に対処すべきだ。

### **提言5 情報戦略に対する提言**

戦略的コミュニケーションの意義を理解し実施体制を整備すべきだ。



# **積極的平和主義実現のための提言Ⅱ**

**— 自由で開かれたインド太平洋のために —**

**本 文**





## 提言 1 安全保障戦略

### 提言 1 - 1 国家安全保障戦略を改訂すべきだ。

2013年12月に発表された「国家安全保障戦略」は以後10年程度の期間を想定して作成された。その基本的内容は現在も有効であるが、その後日本を取り巻く安全保障環境は大きく且つ多様・複雑な変化を見せており、同時に策定された防衛大綱もすでに2018年12月に改訂されている。そこで国家安全保障戦略についても当初想定されていたよりも早めに見直しを検討し、今後の変化に積極的に対応できる先見性のある戦略に改訂することを提言する。

#### 国家安全保障戦略改訂のポイント

国家安全保障戦略は、(1)国家安全保障、(2)地域安全保障、(3)グローバル安全保障の3つの次元で考えるべきものであり、様々な論点が考えられるが、それぞれに以下のポイントを検討することを提言する。

- (1) 国家安全保障については2018年9月に本プロジェクトが提言した「積極的平和主義実現のための提言 I - 我が国を守りぬく防衛体制の強化 -」で具体的な提言を参照されたい。日米同盟が日本の国家安全保障戦略の要石であることに変更はないが、その後、トランプ大統領が「日米同盟は不公平だ」(2019年6月)と発言するなどの日米同盟の「片務性」への批判は存在する。日本は過剰反応する必要はないが、対米同盟の今後のあり方を研究する必要があることを明示し、具体的な事例研究、シミュレーション研究、法的整備などに着手することが必要である。また、2018年12月の防衛大綱には急速な技術革新を背景に宇宙・サイバー・電磁波などの新しい分野における能力の追求が記載されており、大局的な見地から国家安全保障戦略に反映させる必要がある。

- (2) 地域安全保障については、従前からの東アジア、アジア太平洋地域における協力から、インド太平洋地域協力に変化した。インド太平洋地域の安全保障協力の重要性が域外国も含めてこれほど議論されたことはなく、日本の協力の方向性を具体的に明示することが必要である。インド太平洋地域の重要性は提言 1 – 2 で提言する。
- (3) グローバル安全保障について、日本が積極的平和主義の実現に取り組むにあたり、国家安全保障戦略の中に「国際安全保障協力戦略」を含めることを提言する。日本が国際安全保障協力活動において何ができないかについてはすでに国際機関やグローバル社会で周知されている一方で、日本は何ができるか、何をやる用意があるかは、十分には理解されていない。したがってグローバル安全保障のために日本が何をやるのかを明確に示し、戦略的に発信することが肝要である。国際安全保障協力戦略の概要は提言 2 – 1 で詳述する。
- (福島安紀子)

### **提言 1 – 2 日本はインド太平洋の安全保障戦略を持つべきだ。**

インド太平洋の問題の図式は、米国vs中国でもなければ、日米vs中国でもない。法規範に基づくリベラルな国際秩序vs力に基づく権威主義なのである。「インド太平洋」の視点だけで全てをカバーすることはできないが、「インド太平洋」が海洋国家・日本にとって重要な視点であることは間違いないだろう。この機会に日本は国家安全保障戦略を見直して、インド太平洋安全保障戦略を持つべきなのである。

#### **1. 「アジア太平洋」から「インド太平洋」へ**

「国際協調主義に基づく積極的平和主義」は、日本の国家安全保障の基本理念である。このことは、2013年の「国家安全保障戦略」において明らかである。当時は、新冷戦、米中貿易戦争などという言葉は人口に膾炙しておらず、米国

はオバマ政権下でアジアへのリバランスを進めており、インドではモディ政権は誕生していない。中国は一帶一路構想を未だ提唱していないし、アジア新安全保障観も出していない。台湾は中国寄りの馬英九政権の下にあった。

2013年の「国家安全保障戦略」の重点は「アジア太平洋」にあった。日本が掲げる理念や、日本の国益と国家安全保障の目標を語る際にも、日本を取り巻く安全保障環境を語る際にも、グローバルなパワーバランスの変化を受けた「アジア太平洋」地域の安全保障環境に焦点を当てて論じている。日米同盟の意義・役割も、主として日本と「アジア太平洋」地域との関連で論じられている。また、「国際社会のパートナーとの外交・安全保障協力の強化」の記述も、基本的には「アジア太平洋」地域の内か外かを基準として構成されている。

しかしながら、今、「アジア太平洋」は、急速に「インド太平洋」によって置き換えられつつある。「国家安全保障戦略」にも2013年の「防衛計画の大綱」にも「インド太平洋」という言葉はないが、2018年末に策定された新たな「防衛計画の大綱」では「アジア太平洋」は姿を消し、全て「インド太平洋」によって置き換えられた。日米同盟の意義・役割もいつの間にか「インド太平洋」の文脈で語られており、日米同盟は静かに再定義された。また、2018年12月に改訂された現「防衛計画の大綱」では、「安全保障協力の強化」は、「自由で開かれたインド太平洋構想（ビジョン）」を踏まえたものとなっている。

## 2. 「インド太平洋」の戦略的概念

「インド太平洋」は、地理的概念だけではなく、戦略的概念として用いられる。例えば、インドのナレンドラ・モディ首相は、2018年シャングリラ会合における演説で、「インド太平洋」を両方の意義で用いている。日本は戦略的概念としての「自由で開かれたインド太平洋」の概念をよく考える必要がある。

日本政府の打ち出した「自由で開かれたインド太平洋構想」とは何か。安倍晋三首相が2016年8月のTICAD VIの基調演説でその考え方を提唱し、その後、外交青書等でこのビジョンについての解説がなされているが、その輪郭は何となく理解できるが明確にはなっていない。このビジョンは、①法の支配、

航行の自由、自由貿易等の普及・定着、②経済的繁栄の追求、③平和と安定の確保を三本柱としているから、安全保障戦略の側面が含まれていることは否定すべくもないが、包括的な安全保障戦略とはいえない。

オバマ政権の政策を否定するトランプ政権下の米国も、結局は「インド太平洋」の旗を掲げてこの地域に「リバランス」せざるを得なかった。2017年の米国国家安全保障戦略および2019年6月の米国防省「インド太平洋戦略報告」では、米国のインド太平洋ビジョンはいかなる国をも排除しないとしつつも、中国とロシアを「修正主義国家」と位置付け、対決姿勢をより明確にしている。

モディ政権のインドも、モリソン政権のオーストラリアも日米のインド太平洋構想に協力姿勢を示すが、それぞれの地理的環境や中国との関係を反映して、自ずとニュアンスは異なっている。それは、日米豪印の外交当局の調整の場である日米豪印4か国枠組み（Quad）の会合の結果概要が、4か国の統一的な文書として発出されたことがなく、重要と思われる事項について異なる4つの文書が別々に発出されるということからも明らかである。

米中間で板挟みになることを恐れるASEANは、米国のインド太平洋戦略とは距離を保ってきたが、2019年6月、ASEAN内部における昨年来の議論を踏まえて「インド太平洋に関する見通し」を発表した。このきわめて抽象的な言に満ちた文書においては、対話と協力を強調するとともに、ASEANの中心性を重視し、かつ、経済を重視するASEANの姿勢は明確であり、米国のインド太平洋戦略とは相当趣を異にする。

「インド太平洋」は今日の流行語であり、共通のキーワードになりつつあるが、日米豪印やASEANがこの概念で意味するところは自ずと異なるものである。また、ASEANが「インド太平洋に関する見通し」の中で「より広域のアジア太平洋地域及びインド洋地域」を「インド太平洋」と言い換えていることにも現れているとおり、「アジア太平洋」も意義を失ったわけではない。「アジア太平洋」がどちらかと言えば陸と海をつなぐ概念であるのに対して、「インド太平洋」はインド洋と太平洋という二つの大洋（海）をつなぐ概念である。日本もどちらがこの地域の特徴をよりの確に表しているかを考える必要がある。

また、ASEANの定義ではインド洋は「アジア太平洋」に包含されていないように見えるが、それは「アジア太平洋」の一般的な理解ではない。海の連結性を考慮すれば海洋国家・日本にとって「インド太平洋」はきわめて魅力的な概念であると言えるが、「インド太平洋」だけですべてが論じられる訳ではない。例えば、日米同盟をはじめとする米国中心の同盟ネットワーク（かつてハブとスポークの関係と言われたもの）について、これをインド太平洋地域の同盟ネットワークととらえるには無理がある。

つまり「インド太平洋」という旗印を掲げることによって何を指すのかという基本的な論点について、日本はその答えを明確にして、それをもとに米豪印やASEAN諸国など関係諸国と共通の基盤を築いていくことが求められている。

### **3. 日本のインド太平洋安全保障戦略の必要性**

2013年に策定された「防衛計画の大綱」は2018年末に見直され、日本は、新しい「防衛計画の大綱」の下で防衛政策が進められている。改訂の主たる理由は、「大綱」の言葉でいえば、「我が国を取り巻く安全保障環境は、極めて速いスピードで変化」し、「国際社会のパワーバランスの変化は加速化・複雑化し、既存の秩序をめぐる不確実性は増大」し、「宇宙・サイバー・電磁波といった新たな領域の利用の急速な拡大は、陸・海・空という従来の物理的な領域における対応を重視してきたこれまでの国家の安全保障の在り方を根本から変えようとしている」からである。

今日の国際的な安全保障環境は、新冷戦、体制間競争、リベラルな国際秩序の動揺等の言葉で表現されるきわめて深刻な事態である。「防衛計画の大綱」見直し時の日本政府の説明によれば、既に2013年の国家安全保障戦略は、安全保障環境の大きな変化をうけた現下の国家安全保障上の課題について、「引き続き中長期的方向性を見定める必要はあるものの」という留保は付けながらも、「全体として見れば、本戦略で示された基本的な認識の枠内にあると考えられる」としている。そして、「本戦略で示された、我が国が掲げる理念、国益及び国家安全保障の目標は依然として妥当であり、戦略的アプローチの必要

性・重要性に変わりはない」とも述べている。

しかし、こうした認識は、2018年の「防衛計画の大綱」に示された厳しい情勢認識である「これまでに直面したことのない安全保障環境の現実」と本当に整合するのであろうか。法規範に基づくリベラルな国際秩序を牽引してきた原動力たる米国が秩序を揺るがし始めているこの現実は、2013年当時の認識の範囲内なのだろうか。

戦略とは、どこからどこへどうやって行くのかという問いに対する道標である。どこへ行くか、また、いかなる方法でそこに到達するかという点についての考え方が変わらないとしても、出発点がズレてきたのであれば、それに合わせて戦略は再構築される必要がある。

日本政府の「米国は、依然として世界最大の総合的な国力を維持する国」という認識は基本的には正しいし、それ故に、日米同盟基軸の方針は現実的かつ妥当なものであり続けるだろうが、国際社会も米国も大きな変化を続ける今日、日米同盟の在り方は変化して当然である。「インド太平洋」という文脈の中で新たな定義付けを行うことの意義はそこにある。

既に、2013年の「国家安全保障戦略」と2018年の新たな「防衛計画の大綱」との間には無視できないズレが生じていることは、人々の指摘するところとなっているが、単にズレを修正するというのではなく、「これまでに直面したことのない現実」にどう対応するか、明確な指針が必要である。

(徳地秀士)

**提言 1 - 3 日本はインド太平洋地域内の各地域の特性に応じた地域戦略を構築すべきだ。**

日本は、米国と緊密に協力しつつ「自由で開かれたアジア太平洋 (FOIP)」構想をきめ細かく実現していくため、同構想が対象とする地理的な範囲内にある個々の地域がそれぞれに異なった地政学的・経済的な特性を持っていることを勘案し、それら地域毎の安全保障戦略を構築すべきである。日本として持つ

べきより広範な「インド太平洋の安全保障戦略」は、これらの地域戦略を含むものとすべきである。

## 1. 地域安全保障戦略の必要性

FOIPが対象とする北東アジア、西太平洋・東シナ海、南シナ海・南太平洋、インド洋、中東・アフリカ東部は、それぞれに地政学的・経済的に異なった特性を持っており、また、地域毎に異なったプレイヤーが影響力を行使していることから、日本として、地域毎に異なった安全保障上の取り組みを進めていく必要がある。

これらの地域は、中国の「一帯一路」構想と重複する部分も多く、中国との協力が可能で、それが望ましい地域・分野と逆に競争・対立の蓋然性が高い地域・分野とが混在している。また、これらの地域は、かつて「不安定の弧」と呼ばれた地域とも重っていることから、域内安全保障上の不安定要因にきめ細かく対応する必要性が高い。

## 2. 地域戦略策定上の各地域の特性

### (1) 北東アジア

北朝鮮の非核化は最優先事項であり続け、このための既存の枠組み（六者協議や国連決議など）を再活性化することは喫緊である。同時に日米両国や韓国にとって、北朝鮮による核・ミサイルなどの軍事的挑発の脅威を除去する努力の必要性は依然として極めて高い。一方、米朝関係、南北関係、さらに日韓関係は、これまでにない速度と大きさで変化しつつあり、変化の影響も深刻であり得るため、緊張を持って動きを注視していくことが必要である。

### (2) 西太平洋・東シナ海

尖閣を巡る日中間の緊張は予断を許さないが、この地域における海洋安全保障上の力のバランスは、いまだに日本及び米国側にとって有利と考えることができ、いわば抑止が機能し得る地域と言える。一方、台湾の視点に立て



ば、状況は極めて困難になりつつある。とは言え、中国としても様々な理由から近い将来にこの地域で政治的・軍事的な対立や紛争が起きることは望ましくなく、いわば緊張した手詰まりの状態を維持することは可能と考えられる。

### (3) 南シナ海・南太平洋

我が国にとって南シナ海を経てインド洋からペルシャ湾にいたる海上交通路は生命線であり、これら海域における航行の自由を確保することは死活的な利益である。

日米両国との共存が不可避の西太平洋・東シナ海と異なり、南シナ海における中国は、政治力・経済力・軍事力においてはるかに弱小な諸国（ASEAN沿岸国、太平洋島嶼国）を相手として影響力拡大を図ることができる。一方、南シナ海が南北二千キロ、東西千キロほどの一種の内海であることを勘案すれば、沿岸国が自国の領域、周辺海域およびその上空において秩序を維持する能力を持てば、いかなる国であれ傍若無人に振る舞うことは困難となる。ASEAN沿岸国に対して海洋安全保障に関する能力構築を行うことの意味は大きい。

近年、南シナ海における人工島の建設や海軍・海上法執行機関の挑発的行為など、この地域における中国の活動が「ルールに基づく国際秩序」への挑戦と捉えられたことから、米国をはじめとする国際社会の反発を呼んだ。この結果、いわゆる「航行の自由」作戦など、中国の主張を否定する動きを誘発し、米国のみならず英、仏、豪などのパートナーが「ルールに基づく国際秩序」を明示的に擁護する活動に参加することとなったのは歓迎すべき傾向である。

太平洋島嶼国に対する域外からの影響力は近年特に流動的である。特に我が国、米国、中国、オーストラリアが政治・経済面にどのような影響力を持つのかというバランスの推移を注意深く見守る必要がある。

#### (4) インド洋

マラッカ海峡以西のインド洋においては、インド亜大陸の地政学的な影響が大きく、また、同地域の東縁を画するオーストラリアの影響力も大きい。近年、いわゆる「真珠の首飾り」として中国が築きつつある海洋活動拠点群が将来軍事的に利用されることが懸念される一方、それらの拠点のほとんどがインドの海空軍および中距離弾道ミサイルの強い影響下にあるという点も留意すべきである。

この地域における軍事プレゼンスに着目すれば、米海軍力の強大さは引き続き決定的な要因である。一方、ソマリア沖における海賊対処などの国際的ミッションのため、米国のみならず、欧州各国、中国、我が国も常続的なプレゼンスを維持しているという点は、海洋安全保障に関する国際協力の可能性と利害対立が顕在化する危険性の両面を持っている。

#### (5) 中東・アフリカ東部

持続可能な成長という目標は、この地域にとって極めて重要である。このためには、まず、この地域の安全・安定を確保し、その上で、健全な投資によって経済成長を目指すことが不可欠である。

「一帯一路」構想に基づくインフラ投資によって、いわゆる「負債の罠」が生じ、中国の影響力が肥大化することが懸念される。さらに、利益を生じない不健全な投資によって破綻国家が出現するような状況になれば、成長の前提である安全・安定自体が損なわれることに留意すべきである。

### 3. 地域戦略策定に際して留意すべき事項

#### (1) 米国との協力と調整

日米同盟を国際的公共財として機能させるためには、インド太平洋地域における米国との協力と調整は不可欠である。この際、米国がリードすべき場合だけでなく、日本がリードすることが望ましい場合（例えばミャンマーに対する関与では米国よりも日本の方が政策上の自由度が高い）、あるいは、

域内のプレイヤー（例えばASEANやそのメンバー国）がリードすることがより効果的である場合があることを勘案し、柔軟にリーダーシップを発揮していくことが必要である。

(2) 2国間、3国間、4国間、多国間の多様な枠組みの活用

いうまでもなく日米同盟は日本にとって最も重要な2国間関係である。

一方、ASEAN地域フォーラム、拡大ASEAN国防相会議（ADMMプラス）、APECなどの多国間枠組みも日本の外交政策上重要な役割を果たしてきた。さらに、近年では、案件によってはミニラテラルと称される3国間、4国間の枠組みが有効に機能するケースも多くなっている。FOIPを目指す戦略・政策を実現する上で、これらの国際的な枠組みを柔軟に活用すること、場合によっては複数の枠組みをオーバーラップさせることが重要である。

(3) 中国との関係管理

台頭する中国とどのような関係を持っていくべきか、また、中国が標榜する「一帯一路」構想とFOIP構想との競合・協調をどのように管理していくかという問題は、極めて重要である。この際、日米間、あるいはその他の友好国と日本の間で中国に対する温度感が異なる場合が多いことに留意すべきである。特に、日米間においては対中姿勢に関する相違についての対話と情報交換を続けることが不可欠である。なお、このような相違を活用する機会があること、例えば米国がアプローチし難い案件について日本が中国との対話の糸口を作り得る場合があることに意を用いなければならない。

(4) 域外の安全保障パートナー国との協力

英仏などの欧州諸国がこの地域に対する関心を高めていることを肯定的に評価すべきである。特に、航行の自由をはじめとする既存の「ルールに基づく国際秩序」を維持するためにこれら域外諸国がこの地域に関与することは望ましく、日本としてもこれら諸国との協力の方途を考えていくべきである。

#### 4. まとめ

日本として「インド太平洋の安全保障戦略」を持つべきであることは、提言 1 - 2 で指摘した。本項は、そのような戦略の一部として、同戦略が対象とする広大な地理的範囲をいくつかに分けた地域戦略を策定する上での糸口を提供することを狙いとしており、今後より深い議論を行う必要がある。

(山口 昇)

### 提言 2 国際安全保障協力

#### 国際安全保障協力戦略がなぜ必要なのか

日本の国際安全保障協力活動の重要な要素の一つが国連平和維持活動 (PKO) を含む国際平和活動 (PO) である。国際平和活動に日本が参加することには各種国内世論調査でも支持されている。しかしながら日本がなぜ国際平和活動に参加するのかを踏まえなければしっかりとした活動を展開することはできない。主に以下の3点が重要である。

第1にグローバル化がすすむ現在の世界で、国家安全保障と国際安全保障は不可分になっている。国際社会の平和と安全に寄与することは日本と日本人の安全保障につながる。したがって国際安全保障へ日本が責務を果たすことは慈善事業ではなく、国際社会の平和と安全を維持することは日本自らの安全のために行う活動である。

第2に世界第三位の経済大国の日本は、応分の責任を果たすことが期待されており、目に見える形での国際安全保障協力活動は日本の国際的な地位向上に寄与する。今後日本がグローバル社会からの応援や支援を必要とするような事態、あるいは国際関係においてリーダーシップを発揮する場合には、諸外国からの支援を期待することができる。

第3に国際安全保障協力活動に従事することにより、その活動に参加する国々や人々と協力と相互信頼のネットワークを構築することができる。このネットワークにより国際安全保障に関する最先端の情報を入手することができる。

早期の対応策を可能にする。また、自衛隊が国際平和活動、国際海賊対処活動、HADR（人道支援・災害救援）などの国際安全保障協力活動に参加する際、他国軍とのネットワークが構築される。これにより、実際のオペレーションや各種演習などを通じて指揮統制を含めたインターオペラビリティ（相互運用性）を向上させることができる。これは平時、有事の際の日本の国家安全保障のためにも有用である。

（福島安紀子）

### **提言 2 - 1 国際安全保障協力戦略を策定すべきだ。**

世界各国が国際安全保障協力を積極的に取り組み、協力を志向する中で、我が国としての国際安全保障協力に関する考え方や方向性を「国際安全保障協力戦略」として整理・策定し、具体的な活動内容を含めて明示することが必要である。それにより、国際機関や諸外国に対し、日本は何を行おうとしているのか、また、何が期待できるかを戦略的に発信することが可能となり、積極的平和主義の実践に寄与することになる。

#### **1. 国家安全保障戦略を具体化する体系の欠如**

2013年に策定された「国家安全保障戦略」においては、我が国がとるべき国家安全保障上の戦略的アプローチとして、「安定した国際環境創出のための外交の強化（第4章第1節）」、「国際社会の平和と安定のためのパートナーとの外交・安全保障協力の強化（第3節）」、「国際社会の平和と安定のための国際的努力への積極的寄与（第4節）」、「地球規模課題解決のための普遍的価値を通じた協力の強化（第5節）」と、我が国としての外交努力や国際平和協力の推進、不拡散・軍備管理等に関する積極的な姿勢が広範に記述されている。

しかしながら、この「国家安全保障戦略」に記載されている構想や方針を具体化して実行に移すための戦略と政策は体系化されていない。例えば、外交政策、防衛政策、人道支援、開発協力、環境問題への対応等、実施すべき事業や

テーマが細分化され、実行が求められるが、外務省、防衛省等の関係省庁はじめ、産学官民の多くのプレイヤーを、施策を進める具体的な方策が示されていない。日本の関係プレイヤーが、長期的なビジョンに立脚して多層的・有機的に連携しながら、「戦略」的に施策を推進するための具体的な方策を示すために、日本の国際安全保障協力に関する「戦略」を「国家安全保障戦略」に基づいて策定する必要がある。

また、従来使用して来た「国際貢献」や「国際平和協力」の概念と法的枠組みは、我が国として今後推進すべき国際安全保障協力に関する領域のすべてをカバーするものではなくなってきた。例えば、主要国で提唱される「防衛外交」、「軍事外交」、「国際防衛関与戦略」、「対外軍事援助」などに加え、近年自衛隊が活発に取り組んでいる「多国間防衛協力」、「能力構築支援」、「防衛装備技術協力」、「人道支援・災害救援」等は、日本の今後の国際安全保障協力の重要な要素であり、これまでの「国際平和協力」の定義を拡大させ、「国際安全保障協力戦略」を策定することが望ましい。

## 2. 「国際安全保障協力戦略」の内容と構成要素

上記のような問題意識のもと、我が国としての「国際安全保障協力戦略」を策定するに際しては、以下のような項目を含ませるべきだろう。

- 中長期的な安全保障環境認識と国際的な安全保障協力に関する潮流
- 我が国の国際安全保障協力に関する根拠（制度、法的枠組み）、特性（制約含む）
- 我が国としての国際安全保障協力に関する意義、方針事項
- 国際安全保障協力に関する具体的な業務、事業内容
- 能力構築支援大綱の策定と実施（提言2-2）
- 国際安全保障協力に関する関係省庁の責任と役割
- 国際安全保障協力と政府開発援助（ODA）との連携
- 国際安全保障協力に関する国連等国際機関、諸外国との協力、連携要領
- 国際安全保障協力に関する国内外のNGOや産民学との協力、連携要領

- 国際安全保障協力に関する国内基盤の整備、強化
- 国際安全保障協力に関する情報発信、知的基盤の強化等

(番匠幸一郎)

## 〈コラム1〉日本と国際平和協力活動：その法的枠組みと任務の変遷

我が国、特に自衛隊が国際的な任務に参加することは、戦後の国際的な安全保障環境や自衛隊をめぐる国内の政治環境等もあり、長くタブーとされてきた。しかしながら、米ソ対立の冷戦構造が崩壊することによって国際環境は大きく変化し、我が国としても国際平和のために様々な協力が求められることとなった。ここでは、1990年に湾岸戦争への対応から始まった、我が国の国際平和協力活動が、現在までどのように推移、進化して来たのかを簡単に振り返る。

**第1段階**は、1990年代、我が国の国際平和協力活動の揺籃期と言えるだろう。冷戦後の国際環境の変化を受けて、湾岸戦争への協力を企図した「国連平和協力量案」は、イラクのクウェート侵襲から2か月後の1990年10月に国会に提出されたものの廃案となった。しかし、翌91年1月に開始された湾岸戦争が4月には停戦となり、同月には海上自衛隊の掃海部隊がペルシャ湾に派遣され、これが自衛隊創設以来初めての海外での任務となった。92年には、新たに提出された「**国際平和協力量法（PKO法）**」に基づき、初めて陸上自衛隊の施設部隊が「**国連カンボジア暫定機構（UNTAC）**」へ参加した。そして、95年に策定された「07防衛大綱」においては、防衛力の役割に関し「我が国の防衛」に加え、「大規模災害等各種の事態への対応」と、「より安定した安全保障環境の構築への貢献」として国際平和協力活動が正式に位置づけられ、自衛隊の任務の一つとして明確に認識されるようになった。

**第2段階**は、2001年の「9.11」米国同時多発テロと、その後の「テロとの国際的な戦い（GWOT）」を受けた、派遣形態の変化と任務の深化であろう。同年に「**テロ対策特措法**」が制定され、海上自衛隊は、従来の国連PKOとは異なる米

国を中心とする多国籍の有志連合の枠組みの下で、2007年までインド洋での各国艦船への燃料補給等の協力支援活動に従事した。また、2003年3月にはイラク戦争が勃発し、5月の主要戦闘終結宣言の後に策定された「**イラク人道復興支援特措法**」に基づき、陸上自衛隊は2006年まで、航空自衛隊派遣部隊は2009年まで、イラクにおける人道復興支援活動や輸送活動など、より烈度の高い任務を担うこととなった。

また、2001年には国際平和協力量法が改正され、**平和維持隊（PKF）本体業務の実施が可能**となり、2007年には、国際平和協力活動が自衛隊法に規定される本来任務となった。国連でも、2000年の「ブラヒミ報告」を受けて、伝統的なPKOの在り方が、より積極的・強制的な方向へ変化する時期でもあった。我が国としては、2002年から2004年まで「**東ティモールPKO**」（UNTAET, UNMISSET）へ施設部隊が、2010年には国際緊急援助隊派遣に引き続く「**ハイチ安定化ミッションPKO**」（MINUSTAH）へ、創設間もない中央即応集団隷下の中央即応連隊等が派遣された。一方で、96年から長年派遣されてきた「**ゴラン高原における兵力引き離し監視隊**」（UNDOF）が、シリア情勢の悪化に伴う派遣条件の変化により、2013年1月に任務を終了することとなる時期でもあった。

**第3段階**は、2015年の「**平和安全法制**」の成立から現在に至る段階である。「平和安全法制」においては、従来認められていなかった「駆け付け警護」、「宿営地の共同防衛」、「任務遂行のための武器使用」を可能とする「PKO法」の改正や、多国籍軍部隊等への後方支援などを可能とする「**国際平和支援法**」等の法的枠組みが整備され、これまで以上に国際社会の平和と安定のために貢献することが可能になった。

他方、法的枠組みの整備は行われたものの、2017年5月には「南スーダン共和国ミッションPKO」(UNMISS)の部隊派遣が終了し、約25年継続・発展してきた日本の国連PKOへの部隊参加は行われていない。しかしながら、派遣規模の多

寡にかかわらず、我が国の国際平和協力活動は、制度、能力、態勢、いずれの面でも進化してきたと言えよう。

(番匠幸一郎)

## 提言2-2 能力構築支援大綱を策定し、実施すべきだ。

日本のこれまでの国連PKOへの能力構築支援の貢献は、国連事務局や要員派遣国からは一定の認知と評価がなされている。この資産を今後さらに生かし、能力構築支援を戦略的に拡充するため「能力構築支援大綱」の策定を提言する。

### 1. 国連PKOの大きな課題は人材育成

現在の国連PKO(平和維持活動)あるいはPO(平和活動)は様々な課題を抱えている。(コラム2「現在の国連平和活動が直面する課題」19頁参照)これを克服するには加盟国への国際平和活動のための人材育成・訓練が鍵となる。本来、PKO派遣国は派遣前に十分な訓練を実施する義務があるにも関わらず、訓練が不十分なまま派遣する事例が少なからずあり、問題となってきた。そのため、国連事務局や他の加盟国が、PKO派遣国が十分に任務を果たせるように、また要員の安全を確保できるように能力構築訓練を担うようになっている。2019年3月に国連本部で開催されたPKO閣僚会議においても、「能力構築」が主要議題の一つとして取り上げられた。

日本は、国連と支援提供国が連携して、PKO要員派遣国に対して、訓練を実施する「三角パートナーシッププロジェクト(TPP)」に、工兵マニュアルの作成などの能力構築支援を実施してきた。この能力構築支援を戦略的に拡充するため、日本は「能力構築支援大綱」を策定すべきである。日本のこれまでの能力構築支援は補正予算で実施してきた部分も多く、能力構築支援を戦略的に展開するための資金的な裏づけが弱かった。通常予算で安定的に実施できるようにし、ニーズ即応型の支援をできるようにすべきだ。



これまで、能力構築支援の対象国は当初はアジア、次にアフリカが中心であった。今後はPKOに熱心な中南米諸国（アルゼンチンにはPKO訓練センターがある）や、フィジーやパラオなどPKOに取り組んでいる太平洋島嶼国への支援も、オーストラリアやニュージーランドとの協力も視野に入れ、拡充すべきだ。

## 2. 能力構築支援大綱の内容と構成要素

「能力構築支援大綱」に盛り込む内容は以下の分野となろう。日本は、これまでも、PKO派遣国の施設・建設分野の要員を対象に訓練を実施してきたが、2018年より医療・衛生分野の訓練も実施している。今後はこれらに加え、情報・通信、輸送統制分野についても検討すべきだ。

### (1) 工兵・施設・建設分野

日本は、国連PKOにおいてカンボジア、東ティモール、南スーダンなどの国連ミッションに参加し、施設分野で貢献してきた。それと合わせて現地で使用した重機などの装備品を、可能な場合には撤収の際に引き渡してきている。その際に操作や整備などの能力構築支援も実施してきた。この部分は日本の能力構築支援の中核となるだろう。

また、民間企業との連携も今後は視野に入れる必要がある。2014年に定められた防衛装備移転3原則のもとで、防衛装備品の譲渡や供与について可能性が広がり、日本の重機などのメーカーとの協力も期待できる。そのためにはODA予算の活用も視野に入れるべきだ。その場合、アンタイド無償資金では、日本企業が落札できないので民間企業にメリットがないため、タイド無償資金に切り替えることにより企業がスケールメリットを期待できるように工夫する必要があるだろう。このような措置を講ずることにより、装備協力において不可欠な部品供給やアフターサービスも充実することができる。

### (2) 医療・衛生分野

近年国連PKO要員の死者が増加傾向にあり（コラム2「現在の国連平和

活動が直面する課題」19頁参照)、これが加盟国、特に先進国の部隊派遣を難しくしている。現在、国連では、医療、特に応急医療の充実が進められている。例えば、イギリスは南スーダンでのPKOにおいて前方展開医療チームを派遣し緊急医療搬送のためのヘリを8機派遣しているが、応急救護チームを派遣しているベトナムへは、能力構築支援として「助言、補助、メンタリング」からなる支援パッケージを提供している。イギリスはベトナムの医療関係者を活用しながら、ヘリの運用はオーストラリアに依頼するなど複数国間の協力も実現しており、日本が学ぶべきモデルの一つである。

日本は2019年よりウガンダのエンテベで医療分野の能力構築支援のパイロットプロジェクトを実施しており、国連事務局から高く評価されている。日本には国連PKOミッションに参加経験もある優れた医療関係者（ドクター、ナース、救命士など）の人材がいるため、国連事務局への出向を検討し、そのリーダーシップのもとで実際に日本の医療・衛生分野での能力構築を推進させることは可能である。

### (3) 情報・電気通信分野

2014年の国連PKOに関する技術とイノベーション専門家パネル最終報告書に基づき、PKO要員の通信技術訓練のための通信学校がウガンダのエンテベに設置されている。情報通信技術のPKO派遣前訓練については、国連本部に1名、エンテベに5名のスタッフを配置し、PKOのICTレベルの向上に尽力している。しかしながら、PKO要員（軍、警察を含む）の中には無線すら使ったことのない要員も少なくなく、派遣前の訓練が重要である。日本は国連の使用機材との互換性の問題などで、この分野の能力構築支援は難しいという事情はあるが、ウガンダの訓練所への機材提供や講師派遣などの協力の余地はあり、検討すべき分野だ。

### (4) PKOインテリジェンス (Peacekeeping intelligence)

国連においてはPKOインテリジェンスの必要性は長く認識されてきたが、

加盟国の中にインテリジェンスに対して疑念を抱く国があり、加盟国の合意がなかなか成立せず、実現しなかった。ブラヒミ報告で戦術的インテリジェンスの必要性が指摘され、HIPPO（ハイレベル独立パネル）報告においても強調され、国連マリ多元統合ミッションのマンデート更新の際に「PKOインテリジェンス」の文言が盛り込まれた。

2017年、国連平和活動局（DPO）の局長室にPKOインテリジェンス調整チームが新たに設置された。現在2名で構成されているが、1名は日本人の文民（シビリアン）職員で、「インテリジェンス方針」の作成・改訂を中心に勤務している。このようにPKOインテリジェンスは加盟国からの部隊派遣ではなく、文民を含む個人派遣の人材が担っている。これらの業務には情報分析能力のある人材が求められている。今後はドローンやUAV（無人機）を用いた情報収集も増えると予想され、この面でも日本が能力構築支援に参画できる余地は十分にある。

#### (5) 航空・輸送統制分野

航空分野はこれまでも日本に協力が要請されてきた分野であり、検討に値する。輸送統制は国連PKOでは不可欠な要素であり、日本は1993-1995年に国連モザンビーク活動（ONUMOZ）に輸送調整部隊を派遣した実績があり、人材育成に貢献できる分野である。

#### (6) 選挙監視

平和構築の要とされる選挙において、選挙監視・支援の専門家を育てて派遣することは検討されるべきだ。選挙は一回だけの実施で政治体制が民主化されるような容易なものではなく、辛抱強い支援が求められる。ある英国人の専門家の助言によれば、「選挙支援なら日本に頼れる」となるような目標を設定して、これに能力構築支援を組み合わせることができれば、日本らしい平和構築への貢献となるだろう。

## (7) 能力構築支援の貢献度を認知させるメカニズム

上記のような能力構築支援を日本が実施するにあたり、その貢献が国連において認知されるメカニズムが必要である。現在、国連平和活動では派遣要員数で貢献度のランキングが行われているが、能力構築支援についても予算、派遣人数、受講者数などの数値化により加盟国の貢献を認知するメカニズムを作るように働きかけるべきだ。国連のDPOでは、現在、このような問題意識を持って検討中のようであり、日本がこの議論をリードすべきだ。

(福島安紀子)

### 〈コラム2〉現在の国連平和活動が直面する課題

#### 【変容する国連平和活動】

2020年現在、国連のアイコンの一つとされてきたブルーヘルメット、すなわち国連平和維持活動（PKO）はミッション数が減少し、危機に瀕していると指摘する国連関係者は少なくない。その理由としてPKOの対象となる紛争の減少を指摘する向きもあるが、PKOを派遣すべき紛争地は戦闘が再発するなど危険が高まっているためにミッションの新設も難しくなり、また現地が安定化する前にミッションの撤退が決定される場合も増えているという声もある。

その背景にはPKOミッションでの死者の増加があるとされている。1948年に国連平和維持活動が始まって以来約4000名が命を落としており、そのうち約1000名が攻撃を受けて、死亡している。直近では2013年から2017年までのPKOでは202名が攻撃を受けて死亡している。2018年、2019年と死者は減少しているが、危機感が残る。

2017年末にアントニオ・グテーレス国連事務総長の依頼を受けてハイチとコンゴ民主共和国で国連軍司令官を務めたブラジルのドス・サントス・クルスは現代の紛争においてPKO要員のリスクを低下させる方策を調査した。この検討結果は「**国連PKO要員の安全性の向上に関する報告書**」（通称クルス報告書）にまとめられ、「平和維持はリスクの大きな活動」として、より強靱な武力

行使の能力を十分に持つ憲章第7章型PKOの派遣が不可欠と提言した。

PKOのマンデートは、**停戦監視型**から総合的なガバナンス支援を含む**複合型**そして現在の文民保護型までを含む多次元型に変化し、換言すれば**国連憲章第6.5章型から7章授權型**、さらにはアフリカ連合（AU）などの地域機関とのハイブリッド・ミッションの**国連憲章第7.5章型ないしは8章型**にまで変容している。また、PKOの対象に内戦の場合が増えているだけに、政治的にどう解決するかが重要となり、安定化が盛んに強調されている。

研究者の間ではこのような活動の変容を受けてPKOよりも**平和活動（peace operations PO）**という総称が一般的であるが、一部の加盟国は従来のPKO 3原則に固執し、あくまでPKOという呼び方が現在も用いられている。何れにせよ任務は停戦監視から現地の安定化のための支援が多くなり、かつ平和執行型、そして行政の支援という形も包含するなど変容している。

#### 【PKO 3原則】

国連関係者や識者は国連の伝統的なPKO 3原則はすでに紛争地の実態から乖離しているとの認識を示している。特に紛争当事者の同意の取り付けは、紛争当事者がテログループにまで拡がってお

り、不可能に近い。実際は加盟国であるホスト国の同意を取り付けて派遣しているのが現状である。このような変化を受けて新たな3原則を改訂すべしとの議論は国連内外において繰り返し行われているが、加盟国の意見が収斂しない。ブラヒミ報告でもHIPPO報告でもPKO3原則の改訂が試みられたが改訂には至らなかった。一方、3原則が現状と乖離しているためにかつてはモーゼの十戒のように唱えられていた3原則が言及されなくなっているとの見方が示されている。そもそもPKOは国連憲章にも明記されていないので現状に合わせて解釈すれば良いという考え方である。

#### 【PKOへの新たなイニシアティブ】

上記のような状況を踏まえ、2018年3月にはグテーレス国連事務総長が「PKOのための行動(Action for Peacekeeping : A4P) イニシアティブ」を発表した。また、同年9月に「国連PKOに関する共同コミットメント宣言」を出し、「予測可能で十分かつ持続可能な資金を含め、国連PKOに対する支援増大を促した。そして、これに対する支持表明を加盟国に求めた。2020年1月現在で152カ国が支持を表明している。この共同宣言では、PKOのステイクホルダーの間でマンデートとその実施をめぐる協議を強化するため、軍事・警察要員派遣国、安保理、国連事務局間の三角協力に関する既存の政府間コミットメントを履行することを挙げた。また、「女性・平和・安全保障」アジェンダおよびその優先事項を履行する和平プロセスにおける女性の参画を強調した。あらゆる形態の性的搾取・虐待(SEA)に対する国連のゼロ・トレランス政策を打ち出した。さらに加盟国が国連平和活動に派遣する要員が国連PKO業務遂行のための能力を身につけて派遣されることを求めた。

このA4Pについては政治的なモメンタムを持続させるために2019年10月に「チャンピオン」という各項目についての責任国を決めて、推進することとなり、日本はパフォーマンス・アカウントビリティを担当している。

#### 【PKOの抱える課題】

上記を勘案するとPKOが直面している課題とし

て以下の5つが浮き彫りになる。

- ① 期待と現実のギャップ：PKOの装備と訓練が紛争の現状と乖離して不足しており、これを改善しなければ期待されている国際平和活動の成果はあげられない。
- ② 文民保護：PKOの役割が停戦監視から紛争地の平和構築、平和定着といういわば国づくりにまで広がり、和平合意後も繰り返して戦闘が再発することが少なくないことから、文民保護、避難民の保護さらには紛争地に対する人道援助が重要な部分をなすようになっている。
- ③ 政治的解決：PKOを含む国連の平和活動全般の効果を上げるためには紛争予防から紛争の収拾、平和の定着まで政治的解決策がますます重要性を高めている。
- ④ 連携・接続：国連のPKOへのリソース不足から他の機関、国連の場合アフリカ連合(AU)など地域機関や開発を含む他関連組織との連携・接続の実現が必要である。
- ⑤ 女性の活躍：性的搾取と虐待(SEA)のリスクの低減とともに女性PKOの様々なレベルでの活躍の場を広げることで脆弱な立場にある女性や子供にも手の届く支援の実現が必要である。

これらの課題にと取り組むべく国連のPKOに関する議論の場も設けられている。

国連本部においてオバマ前アメリカ大統領の呼びかけにより2014年、2015年にPKOサミットが開催された。その後PKOに関する閣僚級会合が2016年(ロンドン)、2017年(バンクーバー)、2019年(ニューヨーク国連本部)において開催されている。次回は2021年に韓国で開催予定である。日本も、2015年以降、すべての会合において共催国としての役割を果たしている。このような会議の場では、部隊派遣、軍の待機制度や緊急展開部隊(rapid reaction forces)、などへの協力が呼びかけられ、空輸、医療など支援部隊(enablers)への協力、装備品の供与またSEA対策への協力が求められている。

その背景には派遣先の紛争再燃と合わせてPKO要員の練度が低く、本来守ることができるはずの自らの生命を守ること、また紛争影響地では文民の保護も十分にできていないことが夙に指摘され

ている。PKO要員のモラルが低く、これが要員による性的搾取・虐待事案（SEA）の増加にもつながっている認識がある。

2019年3月末に国連で開催されたPKO閣僚会議（PKO Ministerial）の議長サマリーでは、国連PKOの最大の課題は、①パフォーマンス、②文

民保護、③女性・平和・安全保障の3つとされたことにも体现されている。

このような推移を考えると軍や文民を派遣する国々の中で自ら十分な訓練ができない国々に対して能力構築支援ことの重要性が痛感される。

（福島安紀子）

### 提言2-3 国際安全保障協力のための人材の育成と、派遣要領の多様化・重層化を進めるべきだ。

「積極的平和主義」を推進するためには、国際社会の要請や任務の特性に応じ、従来のように一定の規模を重視した部隊派遣のみならず、先進国としての我が国の特性を発揮できるような高度な能力を必要とする分野への派遣を推進する必要がある。このような国際安全保障協力活動への派遣要領について、多様化と重層化を図り、国際的な存在感の向上を図るべきである。そのためには、軍事・非軍事のそれぞれの分野において、国際水準で任務を遂行しうる専門性と一定の経験を有する人材育成を、中長期的観点から行うことが必要だ。

#### 1. 背景と問題意識

1992年、日本の自衛隊が「国連カンボジア暫定機構」（UNTAC）へ施設部隊として600名、停戦監視要員として8名を、初めて派遣した。以来、今日に至るまで、PKOや人道支援としての国際平和協力業務やテロ対策特措法やイラク人道復興支援特措法等に基づく協力支援活動等、国際社会の期待や果たすべき役割の変化に対応するために、国内の法的整備や資源の充当により、国際安全保障協力を遂行してきた。（日本の部隊派遣の歴史についてはコラム1「日本と国際平和協力活動：その法的枠組みと任務の変遷」14頁参照）

しかしながら、派遣環境の整備に反比例して、派遣人員の数は減少の方向にあり、現在PKOの部隊派遣は行われていない。広義の国際平和協力活動として見ても、海賊対処行動のために派遣されている海上自衛隊の艦艇・航空機部隊

と、それを支援するための陸上自衛隊の部隊が100名弱にとどまっている。また、個人派遣も、「国連南スーダンミッション」(UNMISS)へ4名の司令部要員と、2019年4月からエジプト・イスラエル間の停戦監視を任務とするシナイ半島の「多国籍部隊・監視団(MFO)」に司令部要員として派遣されている2名の自衛官、国連本部のPKO局への自衛官、事務官と極めて限定的な実績となっている。このような現状に至る背景には以下のような事情が考えられる。

第1に、従来日本が参加して来た冷戦後の国連PKOの在り方が質的に変化して来たことである。内戦終結から停戦合意、民主的選挙による新しい政権の発足までの暫定的国家建設のプロセスを複合的に支援する国連PKOにおいて、日本は施設部隊によるインフラ整備などで貢献し、高い評価を得てきた。しかしながら「ブラヒミ報告」以降進められている国連PKOの質的变化や、派遣ミッションそのものの減少と任務の変化により、日本が部隊として一定規模で参加しうる形でのPKO自体が少なくなっている。

第2に、我が国を取り巻く安全保障環境が、厳しさを増していることである。近年、自衛隊は、我が国周辺の安全保障環境に対応するため、平時からの周辺海空域を中心とする警戒監視態勢を強化するとともに、南西地域への部隊配置や水陸機動団の新編、弾道ミサイル対処態勢の強化、宇宙・サイバー・電磁波領域等新たなドメインへの対応など、本来任務である我が国の防衛のための事態対処と抑止体制の強化に取り組まなければならない環境にある。そのため、かつてのような数千人規模で派遣体制を維持は厳しい状況にある。

しかしながら、このような背景にあっても、我が国としては国際安全保障協力を停滞させるべきではない。「国際協調主義に基づく積極的平和主義」を国家戦略として掲げ、これまでの累次の国際的な平和協力活動を通じて得られた、我が国に対する国際的な信頼と期待を低下させることは、日本の国益に反する。将来にわたった国際安全保障協力を継続していくために、国際安全保障協力の人材を育成・確保し、最大限に活用すべきである。

## 2. 国際安全保障協力のための人材育成・確保と活用の方策

### (1) 専門家の戦略的な育成と経験者、有資格者の増大

1990年代から国連PKO等の自衛隊の国際任務が拡大した結果、自衛隊内においても海外での任務を経験した人材が増えてきた。例えば、ゴラン高原でのPKOである国連兵力引き離し監視隊（UNDOF）には3等陸佐を隊長とする若手幹部が多数参加し、その後の派遣任務における基幹要員として活躍する機会も得られ、UNDOFを「国際平和協力の学校」と称したこともあった。また、様々な任務を通じての海外経験は、国際社会への視野を広げ、各国の関係者との人間関係構築にも非常に有益な機会となる。近年の派遣機会の減少は人材育成の機会を失うことにもなる。積極的平和主義を推進する上からも、様々な機会を活用して、未来を担う多くの若い人材に経験の機会を与えるとともに、国際任務に従事できる有形無形の資格を有する人材の戦略的な育成を図っていくべきである。

### (2) 関係省庁の連携強化と文民（警察含む）の積極的参加

積極的平和主義は、軍事分野に限定されるものではない。安全保障の果たすべき領域は拡大しており、国連PKOにおいても、国家建設に加え、人道支援、開発援助、治安部門改革、武装解除、戦争犯罪対応など、軍事組織と司法、警察等法執行機関、開発援助機関などが一体となって取り組む、非常に広範な協力が求められることになっている。国際平和協力業務は、外務省と防衛省の専管という発想ではなく、全省庁が取り組むべき課題と考える必要がある。

### (3) ミッション司令官を含む、司令部等での基幹要員の参加拡大

これまで、日本は国連PKOの司令官ポストに自衛官を就任させたことはない。しかしながら、平和安全法制の整備や経験者の増加に伴い、指揮官や主要幕僚のポストに就任できる人材は、自衛隊の中にも相当数育っていると思われる。それらの人材を、今後、PKOの司令官ポストに、戦略的かつ積極



的に派遣する努力をすべきである。なお、米国は伝統的にPKOへの部隊派遣は行っていないが、司令部要員は継続的に一定数派遣しており、欧州主要国などとともに、独自の存在感を出している。もはやPKOの参加規模の多寡に拘泥することは建設的ではない。参加の質、影響力の向上に注力することが重要である。

#### (4) 女性の参加の拡大

2012年の第2回国連PKOサミットにおいて、安倍首相は我が国として女性要員の派遣数の増加について言及した。PKOにおけるジェンダー問題の重要性は近年ますます高まっており、日本としても、女性自衛官の一層のPKO参加や国際機関におけるジェンダー担当部局への派遣など、国際任務への参加機会を増やすべきである。なお、諸外国においては女性隊員のための訓練にも力を入れているが、各国に女性要員の数が少なく、イスラム教の国では女性は単独では派遣できず必ず2名一緒に展開させなければならないなどの制約があり、実際の派遣人数の増加には繋がっていない。しかし、エンテベの通信学校の卒業生が徐々にフィールドに展開し始めている。性的搾取・虐待（SEA：Sexual Exploitation and Abuse）対策や文民保護の面からも女性PKO要員の育成が求められており、PKOへの派遣でSEAの面で評価の高い日本が貢献できる可能性は高い。

#### (5) 自衛官OB等の経験者や有資格者の活用

近年のPKO等の派遣機会の減少による人材育成の制約を考える時、退官した自衛隊員や外交官等OBの活用は有効な対策として検討されるべきである。例えば、自衛官の定年は、一佐（大佐）で満56歳、二佐以下は満55～54歳と、他の公務員や企業に比較しても若い。これまで様々な海外任務や能力構築支援の教官要員等の実務を経験した人材が、定年によって公務員の身分を失い、公務や国連等の公的任務に就く資格を喪失することは、国家にとっての有益な資源を見過ごしていることになる。一般的に、経験豊富な隊

員は、業務の知識、ノウハウはもとより、事態対処のための安全対策や幅広い人的ネットワークを持ち、期待に応えうる任務遂行が可能と思われる。諸外国においては、一旦退役した後でも軍人や公務員の身分を付与して、現役として活用している例も多い。日本も、退官後においても引き続き一定期間を派遣任務に従事することが可能となるような枠組みを整備するとともに、身分に関する人事や褒賞の制度、人材のプール制度、スキル維持回復のための研修体制などの仕組みを整備することが必要である。

(6) NGO、民間企業との連絡による人材育成、確保

国際安全保障協力の概念や内容が拡大する中、これらの業務に従事する人材は、自衛官や公務員に限定されない、より広い範囲から能力本位で確保されるべきである。また、上記のOB活用においても、国際任務への派遣前、派遣からの復帰後や、派遣待機の間安定した勤務環境を維持できるような、NGO、民間企業との連携を取りうることは有益である。

(番匠幸一郎)

**提言 2 - 4 「安全保障協力の積極的な推進」に向けた体制および予算措置を拡充するべきだ。**

望ましい安全保障環境の創出に向けて各国との安全保障協力を更に推進していくためにも、各軍種において防衛交流・防衛協力を担当する部署を設立あるいは拡充するとともに、自衛隊の本来任務の遂行に支障が出ないような適切な予算措置が必要だ。

**1. 自衛隊の国際的な活動の拡大**

1995年の「防衛計画の大綱」以来、国連PKOを通じた国際貢献や二国間・多国間での防衛交流・防衛協力を通じた安全保障環境の改善に向けた方針が打ち出され、各種の取組みが進められてきた。2018年の防衛大綱では、「我が国

の防衛の基本方針」として「我が国自身の努力」、「日米同盟の強化」に続いて「安全保障協力の積極的な推進」が挙げられるようになり、より能動的に防衛力を活用していく方針が示された。法的には、2015年の平和安全法制により自衛隊の国際活動領域が拡充された。また、実務的な協力においても、他国軍の能力構築支援や装備品の移転が可能になってきている。更には、閣僚級・次官級協議や各自衛隊トップによる各国とのハイレベル交流がより緊密に行われるようになり、同盟関係にある米国以外の国との防衛協力に向けた文書が続々と交わされている。英仏やオーストラリアなどとは情報保護協定、物品役務相互提供協定、防衛装備品・技術移転協定なども締結されている。これらを踏まえ、近年では二国間および多国間における当局者協議や部隊間交流の実施件数が飛躍的に高まっている。

## 2. 予算措置の拡充と担当部署の整備の必要性

日本の安全保障協力は、質量ともに今後益々増加していくことが見込まれるが、それらを推進する体制や予算措置は十分に整っていない。体制面においては、例えば、陸上自衛隊では、2017年の組織改編において陸上幕僚監部内に、米国および他国との防衛交流や安全保障環境の安定化に資する協力を推進する「防衛協力課」を設置した。また統合幕僚監部では、海賊対処などでの運用面の国際協力を所掌する「国際協力室」の他に、防衛計画部に各国・地域との安全保障協力を担当する防衛交流班が置かれている。一方で、防衛交流・防衛協力のニーズが高まりつつある海上自衛隊と航空自衛隊においては、それぞれの幕僚監部に専属の部署は存在しない。若干の担当者が、各国との間で常時多発的に発生・進行する案件を調整しているのが実態である。

本来であれば、望ましい安全保障環境の創出に向けて、各軍種では中長期的な防衛協力の方針や国際活動を構想することも求められるものと思われるが、現状どの程度余力が残っているのかは疑問である。このため、政府間のハイレベルでの合意を受けた後の、安全保障協力の運用実務に繋げていく部署の整備が喫緊の課題である。

また予算面においても、手当てが不十分な恐れがある。内局が実施する交流や能力構築支援事業のほか、従前に計画されている諸外国との共同演習等に係る費用を除いては、各自衛隊が実施する安全保障協力そのものに資する予算措置はされていないのが実態である。このため、増加する防衛交流・防衛協力のニーズに対応するため、各自衛隊では外国旅費などから費用を捻出している。海外での共同訓練においては教育訓練費や燃料費の一部を充てて実施することもあり、このことは部隊が予定する年度の練成訓練に係る予算を圧迫することにもつながりかねないとの声もある。中期的には有事の際の対応能力にも影響が及ぶことが懸念されるため、無理の無い予算措置の検討が求められる。

なお法的には既に防衛省設置法の第4条（所掌事務）に「所掌事務に係る国際協力に関すること」が追加されている。「安全保障協力の積極的な推進」が適切かつ効果的に実施されるよう、財務省など関係機関の理解を得て相応の手当てをしていくことが望ましい。

（西田一平太）

**提言2-5 国連PKO等で自衛隊が蓄積してきた経験を更に活かすため、施設科部隊の国際研究拠点（COE）を設置するべきだ。**

これまで自衛隊に培ってきた国際平和活動の知見を活かし、国連PKOや海外での災害対応などにおける施設科部隊の練度を維持するためにも、国際平和活動における施設科部隊の中核的研究拠点「国際施設科COE」を陸上自衛隊施設学校内に設置すべきだ。

**1. 懸念される日本の国際平和協力の蓄積の先細り**

1992年に国際平和協力が制定されて以来、陸上自衛隊は施設科をひとつの軸として延べ約20000人の要員を派遣してきた。その活動は、国連や各国部隊の活動基盤を整備するだけではない。紛争後の社会の復興に向けた道路や橋梁など社会インフラの整備や災害で倒壊した家屋の解体など多岐にわたり、

その働きは国連でも高く評価されてきた。また、これらを通じて得た知見は、国連工兵部隊マニュアルの策定や改訂で日本が作業部会の議長となって取り纏めるなどしているほか、近年ではアジアやアフリカの各国部隊に対する能力構築支援も積極的に行っている。

しかしながら、国連南スーダン共和国ミッション（UNMISS）を最後に、2017年6月以降は施設科部隊の派遣は行われていない。近い将来の派遣の見通しもないなか、今後は国際平和活動における部隊派遣のノウハウや施設科部隊の技量の衰えが懸念される。また、日本が得てきた国際的な評価や対外的な影響力にも陰りが出てくることが懸念される。

## 2. 国際施設科の設置が必要

このような損失を避け、かつ「我が国が得意とする分野」である施設科を積極的に活用していくために、国際平和活動における施設科部隊の中核的研究拠点、「International Engineering COE (Center-of-Excellence)」（国際施設科中核的研究拠点）を日本国内に設置すべきである。この研究拠点では、国際平和活動への施設科部隊の派遣を行う他国とともに、国連PKOの展開や災害救援など非国連ミッションにおける国際的な工兵活動や拠点防衛についての概念形成・教育訓練・教訓導出・対外発信などを行い、かつモバイルチームの派遣を通じたミッション活動地への支援も行えるような基盤を提供する。

また、現地情報収集や拠点警衛のほか、宿営地の共同防護や部隊警護など、他国部隊との共同活動が求められる付帯領域における知見共有も可能となる。このことを通じて、たとえ自衛隊部隊が現場に派遣されていなくても常に最新の現場情報や知見が日本に集積され、国際平和活動の重要な一角を占める施設部隊での日本の存在感を示すことができる。

なお、陸上自衛隊に「国際工兵センター（仮称）」を設立する構想もあるように聞くが、日本のみによる活動には限界があるため、このような機関は国際的に開かれた拠点であることが望ましい。この点において、24のCOEを持つNATO方式が参考になる。NATOのCOEは当該分野に関心を有する加盟国政府

からの資金拠出と要員派遣から成立しており、負担は分散しながらも高い効果を狙った活動が可能となっている。

「国際施設科COE（仮称）」においても、米豪や欧州といった基本的価値観や能力を共有する国のほか、韓国、ベトナム、インドネシアなど施設科の対外派遣を実施あるいは予定する国と共同で運営できることが望ましい。

（西田一平太）

**提言 2 - 6 国際平和活動に関する研究交流、教育の推進と日本の存在感を世界に示すために、国連大学に平和活動講座を創設し、世界のシンクタンクとのネットワーク化を図り、日本を国際平和活動の中核的研究拠点にすべきだ。**

日本は国際平和活動に積極的に貢献してきているが、法律制あるいは政治的に制約があることが周知され、そのイメージが実際の活動を凌駕している傾向がある。日本を国際平和活動のCenter for Excellence（中核的研究拠点）にすることを旨とする中で、積極性を示すことができる。

東京にある国連大学に平和活動講座を創設することにより、日本が国際平和活動に関する人材育成と研究をリードするとともに、同大学に学部レベル、及び大学院レベルの国際平和活動に関する寄付講座を創設し、国際平和活動の教育、研究のセンターとすべきだ。国際平和活動は紛争地の平和や安定が確保しにくく、多くの課題を抱えているが、ミッションの経験を蓄積し、将来の活動に活かすことが不可欠である。あわせてますます複雑化するミッションの軍事要員、警察要員、文民要員の育成に取り組むことは積極的平和主義実現の一助となろう。この講座に日本人、外国人の両方をうけ入れることで内外の人材を集積する。

また、国連に対して提言している世界のシンクタンクと連携して、国際平和活動の研究を継続する体制を作る必要がある。国際平和活動に関する研究や議論は、国連事務局内のみでは限界があり、同様に積極的に取り組んでいるEU

(欧州連合)、AU (アフリカ連合) にも限界がある。それを埋めているのが、米国のSSRC (Social Science Research Council) などの民間シンクタンクの政策提言であり、提言が実際に採用されることも多い。国連大学と日本のシンクタンクが、積極的に国際平和活動について研究し、世界の各種の研究プロジェクトとネットワークづくりができれば、日本の重要な国際安全保障協力の一つとなる。

(福島安紀子)

**提言 2 - 7 日本は諸外国と協調して、南シナ海沿岸諸国に対する海上法執行能力構築支援を更に強化すべきだ。**

近年の南シナ海沿岸諸国における海上保安機関の相次ぐ設立に伴い、船舶の供与や技術指導等の支援要請が質的・量的に増加している。これを受けて、海上保安庁は2017年に海上保安国際協力推進官を責任者とする10名体制の能力向上支援の専従部門 (海上保安庁モバイルコーポレーションチーム : MCT) を発足させるなど、巡視船艇の供与や海上における法執行能力構築の支援を行ってきた。しかし、現在の南シナ海における中国の現状変更の既成事実化に向けたスピードに対応するためには、更なる巡視船艇の供与やMCTの増員等による沿岸諸国に対する能力構築支援を一層強化すべきである。

## **1. 南シナ海沿岸国の喫緊の課題**

日本国内では、南シナ海における中国の人工島の軍事拠点化に象徴される現状変更に向けた強引な行動は、航行の自由をめぐる米中の軍事的対立の文脈で論じられることが多い。

一方で沿岸国にとっての国益は、航行の自由よりも島嶼等の所属に関わる主権、管轄権に起因する開発、漁業等の経済的利益にある。米シンクタンクのCSISは、南シナ海において中国の漁船団には1隻以上の中国軍艦、または海警局の巡視艇がほぼ必ず付き添い、係争中のどの島からも一定の距離を維持し

ている衛星画像を公開している。さらに、中国の人工島整備は軍事拠点化にとどまらず、棧橋などは当然に海警局の拠点にもなる。そうだとすると、中国海警局は、急速な船艇の増勢と相まってその行動範囲は今後ますます拡大されていくことが容易に想像できる。

海上法執行組織（以下、CG）は、一般に軍事機能を併せ持つが、CGの軍事的活動と法執行活動は厳格に区別されなければならない。しかし、中国海警局の行動は、法執行手続きにおいて、たびたび民主的警察の執行限度を超えることが指摘されている。さらに、中国においては2013年、2018年と相次いで海上法執行機関の改編がなされたが、2018年の改編においては、従来国務院と中央軍事委員会の二重指揮下にあった人民武装警察が中央軍事委員会の指揮下に一元化され、国家海洋局が領導管理していた海警部隊と関連機能の全てがその人民武装警察部隊に移管された。そして、異常な速さで巡視船艇の増勢を図るなか、通常の上法執行ではおよそ必要とされない76ミリ砲を搭載した1万トンを超える大型巡視船2隻を就役させている。

このように、中国は海警局の軍事組織化を進める一方、警察比例の原則などを担保すべき法執行に関する手続法は未制定のままであり、いわば「ならず者警察」の状態が続いている。

そこで懸念されるのは、沿岸国と中国との間に海上で問題が起きた場合に、弱小のCGしか持たない沿岸国は軍艦を派遣せざるを得ず、中国側に軍事的対応で対抗する口実を与え、事態が軍事衝突にエスカレートする危険が高まる。こうした危険を低減させるために、南シナ海沿岸諸国に対するCGの充実強化が必要である。

## **2. 日本が能力構築支援を強化させる必要性**

南シナ海沿岸諸国のCGに対する支援は、日本に限らず、南シナ海の不安定化を懸念するアメリカ、フランス、オーストラリアが船舶の供与や搜索救助やテロ対策の講習等の支援を行っている。こうした域外国の支援の背景には、中国の力による現状変更の既成事実化を阻止することによって南シナ海の安定を



図るという意味が読み取れる。

日本は「自由で開かれたインド太平洋構想」の下、南シナ海沿岸国のカンボジア、フィリピン、インドネシア、マレーシア、ベトナムの各国に巡視船艇を供与するほか、海上保安庁が、法執行実務に限らず、救難防災、海洋汚染防止、水路測量、海洋環境保全など、幅広い分野での能力構築支援を行い高い評価を受けてきており、この支援を強化することへの期待は高い。

また、国際社会においては、海上法執行における民主的手続きの要求が高まる一方、南シナ海沿岸諸国の中には、テロや政府ゲリラ対策のためにCGが軍事的機能を発揮せざるを得ない場合もあるため、軍事と警察の機能の峻別は特に重要である。この点、日本の海上保安庁は民主的な法執行手続きに習熟する世界有数のCGであり適任である。さらに、他の支援国に比べて地理的にも近く継続的かつ安定した支援が可能である。

しかも、太平洋とインド洋が直接接する海域は南側の一部であり、主要航路のほとんどが南シナ海を経由している。この意味から、南シナ海はインド太平洋地域における航路という観点から重要なチョークポイントである。南シナ海を経由する航路に多くの海上輸送を依存する日本にとって、その安定化のための能力構築支援に貢献することは、日本の死活的な国益にもかなうものである。

(中村 進)

### **提言 3 宇宙関連事業**

安全保障上の国家戦略の観点からの宇宙関連事業を積極的に推進し、他国を主導していくべきだ。

2013年の「国家安全保障戦略」は、宇宙空間の安定的利用の確保及び安全保障分野での活用の推進を日本が採るべき戦略的アプローチの一つとして位置づけている。これらの政策の推進は、結果的に地域の国々に有用な社会インフラを日本主導で提供することに繋がり、日本の積極的平和主義を推進する上での目玉の施策となる。

2018年の防衛計画の大綱において、真に実効的な防衛力を構築するために必要な、「宇宙、サイバー及び電磁波等の新たな領域」での優位性の獲得が死活的に重要であるという認識が示されたが、宇宙領域における能力、情報収集、通信、測位能力等の向上のため、速やかに関連の事業を推進し、諸々の宇宙関連事業を積極的に推進して、他国を主導していくことが必要だ。

## 1. 宇宙状況監視（Space Situational Awareness : SSA）による貢献

宇宙状況監視は、多層的抑止及び宇宙コントロールの基盤と位置付けられている。日本政府は2013年から開始された「宇宙に関する包括的日米対話」においてSSAに関する日米の協力に向けた協議を開始するとともに、2014年には「日米宇宙状況監視協力取極」が合意された。

2018年の防衛計画の大綱において、航空自衛隊に宇宙監視に係る専門部隊を発足させることが決定されている。ただし、地上からの観測では人工衛星の詳細な外観や動向まで把握することは困難であり、特に静止軌道等の高軌道上で発生している事態等の掌握は困難である。米国空軍はすでに宇宙配備宇宙監視衛星を打ち上げるとともに、静止軌道上SSAプログラム衛星数個を打ち上げて運用している。カナダ空軍も2013年からSSA用小型人工衛星を打ち上げ、米国宇宙監視ネットワークに対する情報提供を行っている。

2019年7月、宇宙に関する包括的日米対話第6回会合において、双方は、SSA、STM及び軌道上サービスや能動的デブリ除去を促進するための取組、SSAデータの相互運用性の改善や更なる共有を可能とするための取組、行動基準、ベストプラクティス及び行動規範の発展を支援する進行中の取組について議論を進めていくことが合意された。これらを実現するためには、今後、日米で宇宙状況監視に係る相互補完体制構築を積極的に推進していく必要がある。

航空自衛隊の保有している航空警戒管制ネットワークはその精度及び信頼性の高さから、日米共同作戦の遂行上、米国から極めて高い評価を受けているが、宇宙空間においても自前の高い情報価値を有するSSA能力等を保持することができれば日米双方を利する貴重なカードとなり得る。

また、宇宙デブリ等の宇宙監視や次に述べる海洋状況監視を統括運用するインド太平洋域宇宙監視センターを設立し、日本が宇宙活用に係る地域のリーダーシップを積極的に執っていくということも日本の今後の宇宙戦略上有用である。

## 2. 海洋状況監視（Maritime Domain Awareness : MDA）による貢献

海洋交通の安全確保は通商国家日本の命脈である。日本はその安全確保の相当部分を米国等他国の努力に依存してきたが、米国民の内向きな意識の反映もあり、トランプ大統領は日本の自助努力を強く求めている。今や、日本自身の海洋交通路の安全保障のためには、自ら相応の役割をリアルタイムで果たす必要が出てきている。

そのような中、非伝統的安全保障について、宇宙を利用した海洋状況監視（MDA）の分野で、日本の宇宙システムを活用しつつ米国の関連能力を強化、補完することができれば、双方の国益に叶うこととなる。また、インド太平洋地域の関係国と情報を共有する枠組みや社会インフラを主導的に構築・提供することができれば、地域国の日本に対する期待感も更に高まる。

我が国の海洋状況把握とは、我が国の海洋安全保障、海上安全、海洋環境保全、海洋産業振興及び科学技術の発展等に資する海洋に関連する多様な情報を集約・共有することにより、海洋の状況を効果的かつ効率的並びにリアルタイムで把握することである。

特に我が国の安全保障の観点から、所用海域での危機・脅威をグローバルかつリアルタイムで把握しうる運用体制を確保することが重要であり、幅広く、宇宙も利用した海洋情報一元化を追求すべきである。

現在、300総トン以上の船舶には船舶自動識別装置（AIS）の搭載が義務付けられているが、このAIS情報と夜間・悪天候時にも使用可能な合成開口レーダー搭載衛星の組み合わせ等により各種の情報を総合することで、日本主導の積極的な海洋監視網体制を構築することができる。

海洋状況把握に係る宇宙監視・リモートセンシング体制に係る関係国との連携強化を積極的に図る必要もある。海洋状況監視は、広域の海洋安全保障上の

観点から、国家安全保障局がイニシアティブをとり、防衛省が主幹する形で、かかる体制を整えるべきである。

### 3. 日本が米国をはじめとする関係諸国と宇宙において協力する利点

#### (1) 日本が米国、フランス、カナダ等と宇宙において協力する利点

同盟国米国との連携強化は当然であるが、宇宙能力を有する国々との緊密な連携は諸々利点となることが多い。宇宙空間の特性として、地球を周回する宇宙物体の継続的な監視体制をそれらの能力を保有する関係国と緊密に連携して構築することにより、SSA運用能力の更なる向上を期待できる。さらに、衛星地上設備、(衛星管制局、データ転送拠点等)の分散配置により、衛星の運用能力(衛星管制、データダウンロードおよび抗たん性)の向上が可能となる。

衛星へのホステッド・ペイロード等、1基の衛星を友好国間で共同開発及び運用することで、衛星整備に係る経費の分担を図ることが可能となるとともに、1基の衛星を複数の国家が所有することで、抑止力の強化が期待できることとなる。

#### (2) インドとの宇宙活用に係る連携の強化

インド太平洋地域において、宇宙領域における活動に最も高い関心を持っている国は、米国を除けば、インドである。宇宙分野における米国との協力に加え、インドとの連携強化も欠かせない。インドにおける宇宙開発の大きな特徴は、宇宙空間を社会・経済開発の社会インフラを展開する新しい場と位置付け、宇宙開発を行ってきたことである。この結果、現在のインドは世界でも有数の規模の通信衛星群及び地球観測衛星群を保有するに至っている。加えて最近では安全保障目的の宇宙利用が活発化する傾向がみられるようになった。特に中国による2007年の人工衛星破壊実験はインドの宇宙安全保障に関する考え方に大きな影響を与えたとみられている。

インドは、現在、軍事通信衛星を含めて13基の通信衛星を運用しており、また、独自の衛星測位システムであるインド地域測位衛星システム(IRNSS)を

運用している。IRNSSは、現在、静止衛星3基を含む7基の人工衛星によってインド全域及び周辺地域の測位及び計時機能を提供するシステムとなっている。

日印は月面探査事業において今後連携をとることを明らかにしているが、インド太平洋域における宇宙安全保障に関し、インドはその宇宙開発に関するポテンシャルと戦略的な地勢から、中国、ロシアを睨む戦略的パートナーとして位置づけるにふさわしい国であると考ええる。

(永岩俊道)

#### **提言4 自衛官の人事制度**

政府全体と経済界等の日本社会全体で取り組む自衛官募集制度を導入し、給与面の処遇改善と早期退職による除隊後の生涯生活設計を可能とする自衛隊員の待遇改善を行い、危機的な人員不足に対処すべきだ。

自衛官数と募集・採用の現状は極めて深刻で、このまま推移した場合、将来の任務遂行が困難となる事態が確実に予測される。我が国が積極的な国際安全保障協力を行う上でも、大きなボトルネックとなる。自衛隊生来の懸案ともいえる慢性的なこの問題を解決するため、政府全体と民間企業を含む、日本社会全体が参画する自衛官募集制度を導入すべきだ。

募集制度の見直しと並行して、若年定年および任期満了退職という自衛官に避けられない早期退職制度に伴う、除隊後の生活安定と生涯生活設計の処遇改善を実施する体制整備により、入隊希望者を増やす努力が必要だ。特に自衛官給与を、危険かつ厳しく制約の多い自衛官の業務内容に見合う水準まで引き上げることが重要だ。

### **1. 現状分析**

#### **(1) 自衛官数の推移**

自衛隊の人員不足は慢性病にも例えられる「改善の兆しが見えない、自衛隊を蝕む深刻な問題」であり続けてきた。各部隊では人員不足に起因する各種の

問題や矛盾をやりくりして、かろうじて任務や業務を遂行しているのが現状である。その裏では慢性化した人員不足に対する「声なき押し殺した悲鳴」が上がっているが、最近、ようやくその苦しい現状を裏付ける「若者が来ない！『自衛隊員募集』の深刻現場、ネットやアニメで募集活動を強化するが…」(東洋経済オンライン)、「焦点：自衛隊に迫る『静かな有事』、少子化で採用難」(ロイター)などの報道がなされるようになった。

以下の表－1は過去15年間の5年間隔での自衛隊数の変化である。この15年間で、陸自は定員で約1万2千人、現員で約1万人、海・空自は定員自体の規模が小さいこともあり、数は少ないものの、定員減はそれぞれ2千人を超えている。これは大綱別表で定める各自衛隊の整備目標ともいえる基幹部隊数とは別に、自衛官数上、陸自で1個師団プラス1個旅団、海自で1個護衛隊群、空自で1個航空団に相当する部隊が自衛官の現員減少に編成できないことを意味する。現状は、各部隊本来の任務遂行能力の低下に目をつぶり、部隊充足率の低下によりかろうじて部隊数を確保しているにすぎない。

表－1

		陸自	海自	空自	統幕	合計	当初防衛予算
H14年度	定員	163,330	45,826	47,280	1,854	258,290	4兆9,392億円
2002年度	現員	148,226	44,375	45,483	1,722	239,806	
(2003.3.31)	充足率	90.8%	96.8%	96.2%	92.9%	92.8%	
H19年度	定員	153,220	45,716	47,313	2,398	248,647	4兆7,815億円
2007年度	現員	138,442	44,088	45,594	2,187	230,291	
(2008.3.31)	充足率	90.3%	96.4%	96.4%	91.2%	92.6%	
H24年度	定員	151,063	45,517	47,097	3,495	247,172	4兆6,453億円 (最小年度予算)
2012年度	現員	136,573	42,007	42,733	3,213	224,526	
(2013.3.31)	充足率	90.4%	92.3%	90.7%	91.9%	90.8%	
H29年度	定員	150,856	45,363	46,942	3,993	247,154	4兆8,676億円
2017年度	現員	138,126	42,289	42,785	3,589	226,789	
(2018.3.31)	充足率	91.6%	93.2%	91.1%	89.9%	91.8%	
H29年度と H14年度の 増減	定員	-12,474	-463	-338	+2,139	-11,136	-716億円
	現員	-10,100	-2,086	-2,698	+1,867	-13,017	

資料源：該当年度の『防衛白書』

## (2) 自衛隊の増加するミッションと現行の政府施策の矛盾

自衛隊のような軍事組織における人的要素は代替の利かない決定的に重要なものだ。しかも、2018年に策定された防衛計画の大綱（以下、大綱）で示した「多次元統合防衛力」や「領域横断作戦」、そして宇宙、サイバーそして電磁波等、新たな分野での自衛隊の能力を世界水準に保つために不可欠の諸施策は必然的に人員増を伴う。さらに本提言が示した積極的な国際安全保障協力も人員増を要請するものだ。

一方で、政府や防衛省は、大綱に定める新任務を遂行するための自衛官の増員には言及していない。募集難は、問題としては認識するものの、政府や防衛省は根本解決を諦めているようにさえ映る。このため、各自衛隊は大綱に示された新たな分野への配員を可能とするため、既存部隊の人員を削減し、その分を新たな分野に振替ることによりかろうじて所要を賄っていると推察される。しかしこの振替手法では、新編部隊及び隊員を差し出す既存部隊の双方で、それぞれの定員を確保できず、自衛隊全体での能力低下は避けられない。

根本的な解決策は、自衛官の定員と現員増しかない。しかしこれは政府の基本方針である公務員定数・人件費削減に反し、自衛官の募集難という現状から、2018年の大綱と中期防には盛り込まれなかった。

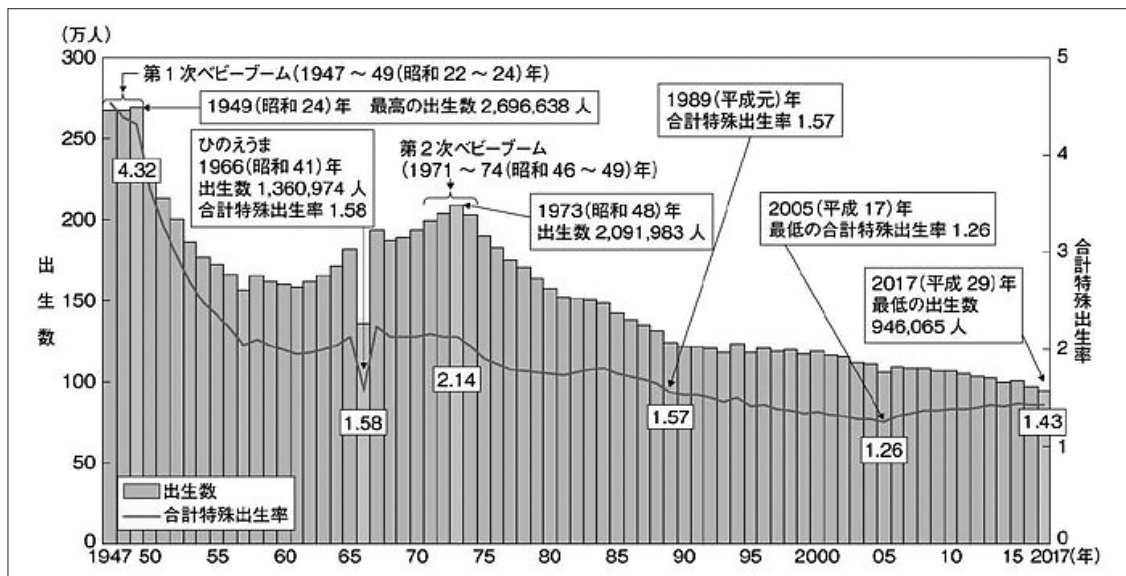
## (3) 募集対象者数（出生者数）の減少

自衛官募集の大前提となる我が国の年間の出生数は、第1次ベビーブーム期（1947-49）には約270万人、第2次ベビーブーム期（1971-74）には約210万人であったが、1975年に200万人を割り込んで以降、減少し続けてきた。1984年に150万人を割り込み、1991年以降は増加と減少を繰り返しながらも減少傾向のまま推移している。2016年は1899年の統計開始以来、初めて100万人を割った。（図-1参照）

現在の主たる募集対象者が生まれた2000年前後の出生者数約130万人は、かつて日本経済が高度成長期に入り、自衛官募集が民間企業求人と激しく競

合したことによる最大の募集危機だった第2次ベビーブーム期の出生者数約210万人と比較しても、約60%に過ぎない。過去の自衛隊史上最大の募集危機時をも著しく下回る募集環境が現実だ。出生者数の漸減傾向を考慮すると、将来にわたって自衛官の厳しい募集環境が好転する見込みはない。

図-1



画像出典：『令和元年版 少子化社会対策白書<概要>』内閣府、令和元6月、2頁  
<https://www8.cao.go.jp/shoushi/shoushika/whitepaper/measures/w-2019/r01pdfgaiyoh/pdf/01gaiyoh.pdf>

#### (4) 自衛官の処遇改善の立ち遅れ

深刻な自衛官募集難の理由は、処遇の面からも考える必要がある。自衛官は各種事態への即応体制維持の観点から、平素から24時間勤務体制を原則とするとともに自衛隊法55条により指定場所に居住する義務を負っている。また、部隊行動の秘匿上、募集対象年齢の若者にとっては不可欠な行為となっているスマートフォンやインターネットへのアクセスが著しく制約されることが常である。自衛官は一般社会人に比べて著しく厳しい制約の下での勤務を遂行しているのである。その制約に加え、自衛官は他の職業と比較して極めて危険度が高い勤務環境にある。



にもかかわらず、自衛官の処遇の基本となる給与は、民間企業の同レベルの社員の給料と比較すると、それに見合うだけの処遇がなされていない。(表－2参照) 自衛官の場合、衣食住は官費・官給であることは考慮すべきではあるが、自衛官の給与体系の現状は、自衛官募集の大きな制約となっていることは明白である。

表－2

高卒程度	自衛官候補生(任期制隊員)	一般曹候補生(「曹」を養成)	民間企業
	130,800円	166,500円	161,300円
大卒程度	幹部候補生/3尉		民間企業
	222,000円/244,800円(大卒3尉)*		203,400円
	243,100円(大学院卒)/252,800円(大学院卒2尉)*		231,400円 (大学院卒)

資料源：公務員総研、2018.11.17、<https://koumu.in/articles/1132>

\*公務員総研2018.4.27、<https://koumu.in/articles/768>

### 3. 具体的な対策

#### (1) 募集難の解決のためにオールジャパンの取り組みを

政府が直ちに取り組むべきことは、防衛省・自衛隊のみの募集努力では問題を解決できない現実を直視して、自衛官募集難を構造的に解決することである。そのために従来のかたちにとらわれない新たな発想に基づく抜本的施策を講じる必要がある。

大綱では、防衛力の中核である自衛隊員の人材確保と能力・士気の向上は「防衛力の強化に不可欠」と指摘したうえで、採用層拡大に加え、自衛官の定年年齢の引き上げや女性自衛官の活用などにより人材確保を進める方針を示している。このような各種の方策を実施することは当然だ。しかし、このような防衛省と自衛隊による部内的措置は、小手先の工夫の域にとどまらざるを得ず、自衛官数維持とその前提となる自衛官募集難の根本的解決策となりえない。

容易な答えはないが、問題解決のために現在の我が国社会全体の人材募

集・就職活動関連の規則や合意を横断的に考慮した政府（関係省庁：防衛省、文科省、厚労省、総務省、財務省等）を中心とした経済界、教育界、報道界等、自衛官募集に関係するすべての機関横断的なオールジャパンとしての取り組みを始めなければならない。

## (2) 自衛官の勤務実態を反映した処遇改善

先に述べた一般社会人と比べて厳しい束縛と危険な任務に見合う処遇として、自衛官の給与体系を改善すべきだ。具体的には、若年定年および任期満了退職という自衛官に避けられない早期退職制度に伴う除隊後の生活安定と生涯生活設計の基礎となる、現代社会に適合した処遇改善を実施する必要がある。その際、特に、同一年齢層年収の単純比較において全国平均よりわずかに上回るだけの自衛官給与を、業務内容に見合う水準まで引き上げる。給与体系に加えて、生命を賭して任務にあたる自衛官に対する市民社会から評価と尊敬という要素も重要であることは言うまでもない。

(香田洋二)

### **提言 5 情報戦略**

戦略的コミュニケーションの意義を理解し実施体制を整備すべきだ。

フェイクニュースが跋扈し、国家間を往来する情報の戦略的重要性が質的かつ劇的に変化している中、我が国の国際安全保障協力政策の意図を世界に明確に伝えることは喫緊に必要な課題である。また、世界の秩序崩壊を目指す国家・非国家のリビジョニスト勢力による負のコミュニケーション戦略を的確に把握して、それを中和していくために、国民への啓蒙や教育を含む政府一体の戦略的コミュニケーションの実施体制を整備すべきである。

#### **1. 戦略的コミュニケーションとは何か**

戦略的コミュニケーションとは「国益に戦略的な効果をもたらすため、狙っ

た相手の意見や態度を変えることを目的にした外交、安全保障政策の実施。言語、イメージ、行動（あるいは非行動）などを使用する」（ネビル・ボルト、英キングスカレッジ戦略コミュニケーションセンター所長）ことである。2018年に発表された現行の防衛計画の大綱は、「総合的な防衛体制の構築」の項で、「我が国が有するあらゆる政策手段を体系的に組み合わせること等を通じ、平素からの戦略的なコミュニケーションを含む取組を強化する」と謳っている。現実的に「戦略的コミュニケーション」の必要性は急速に高まっている。

## 2. 日本が行うべき戦略的コミュニケーション

本書が提言した日本の国際安全保障協力は、ただ遂行するだけでは不十分で、その目的と意義を、明確かつ戦略的な方向性と一貫性したロジックを持って世界に発信する必要がある。「有言実行」により、その効果を倍増させることになるからだ。特に、日本の能力と役割が期待されている構築支援などは、被支援国からは感謝されることが多いのだが、日本が行っている継続的な努力は、効果的で戦略的なメッセージの発信なしには、国際舞台では過少評価される。

これは、日本のソフトパワー構築のためにマイナスであるとともに、納税者である日本国民の継続的な支持を得る上でも不利である。日本国外に対しても、日本国民に対しても、国際安全保障協力について、理解されるような明確な戦略を策定し、包括的で戦略的なコミュニケーションを行うことが肝要だ。例えば、2017年に「国際防衛エンゲージメント戦略」（International Defense Engagement Strategy）を定めている英国に倣い、日本も同種の戦略の明示とそれに沿った情報発信が必要となる。本書が提言する「国際安全保障協力戦略」（提言2-1、12ページ）と「能力構築支援大綱」（提言2-2、15頁）はその目的に資する。

他方、戦略的コミュニケーションの重要性は、防衛的な意味でも高まっている。現在の世界は、インターネット上での「フェイクニュース」の氾濫や、国際秩序の維持に無関心な自国ファーストのポピュリスト政権の誕生と、それらのポピュリストに対するロシアなどからの誘導工作の影響が明らかになってい

る。サイバーおよび非サイバーにおける「情報戦」が厳しさを増している現在、攻撃的な情報戦への政府間連携による対処、および市民社会への啓蒙と教育が、喫緊の必要性を持ってきている。

日本がまず行うべきは、世界で繰り広げられている情報戦の全容を正しく理解するための政府職員と市民のリテラシーを形成することだ。現在、日本政府では、首相の下に国家安全保障局が設置され、サイバー領域での防衛を含む関係省庁との政策調整を担っている。国家安全保障局の中に、サイバー防衛とは別に、日本の戦略的な情報発信、および悪意のあるフェイク情報への対処の双方の機能を持たせる、戦略コミュニケーション担当の機能を作り、政府の一体的な対応を促進することが第一歩となるだろう。

(渡部恒雄)

[執筆者] 掲載順

渡部 恒雄 笹川平和財団 上席研究員 (プロジェクトリーダー)

福島 安紀子 青山学院大学地球社会共生学部教授

徳地 秀士 笹川平和財団米国 特別研究員

山口 昇 笹川平和財団 参与 (元陸上自衛隊研究本部長)

番匠 幸一郎 元陸上自衛隊西部方面総監

西田 一平太 笹川平和財団 主任研究員

中村 進 笹川平和財団 特別研究員 (元海上自衛隊幹部学校主任研究開発官)

永岩 俊道 元航空自衛隊航空支援集団司令官

香田 洋二 元海上自衛隊自衛艦隊司令官

[積極的平和主義実現のための提言プロジェクト 事務局]

山之氏 舞 笹川平和財団 アシスタント

## 積極的平和主義実現のための提言Ⅱ –自由で開かれたインド太平洋のために–

2020年2月発行

編 著 者 渡部 恒雄、中村 進

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

印刷／製本 大東印刷工業株式会社

Copyright © The Sasakawa Peace Foundation, 2020 Printed in Japan

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。

 笹川平和財団