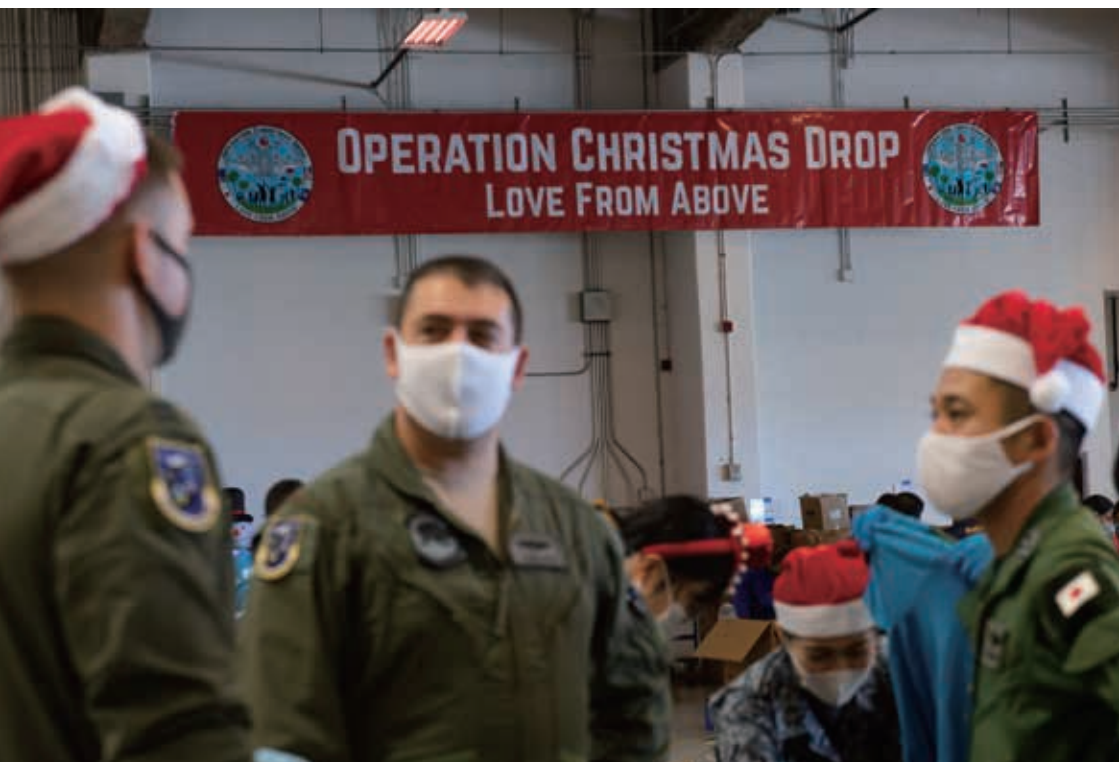


## 「防衛外交」とは何か——平時における軍事力の役割

西田 一平太・渡部 恒雄





## まえがき

本書は、「防衛外交（defence diplomacy）」に関する研究成果である<sup>注</sup>。

近年、各国の防衛当局は自らの有する人的資源や装備品等の軍事アセットを活用して、他国の軍事機構との関係を主体的に構築しようとしている。こうした取り組みは駐在武官や連絡要員による情報収集や関係構築にとどまらず、高官や部隊の交流、共同演習やセミナーの実施、防衛装備品の供与や訓練など多岐にわたる活動から構成され、相手国との距離を縮め自国の影響力やプレゼンスを高めることを目的とする。

これらの取り組みは、一般に「防衛外交」や「防衛関与（defence engagement）」と呼称され、平時における軍隊の役割として、国際社会において有用性が高く評価されている。例えばイギリス（英国）では「国際防衛関与戦略」として概念化され、対外影響力拡大の主要な政策手段として積極的に活用されている。フランスは危機予防を念頭に、軍の対外関与を通じて旧植民地の国々との関係維持を図っている。中国も「軍事外交（military diplomacy）」を標榜してインド太平洋やアフリカでのプレゼンスを高めつつある。

日本においても、冷戦終結後に細々と始まった防衛交流・防衛協力が、今では質量ともに飛躍的に増加している。2012年から他国軍に対する能力構築支援が展開されており、装備品の移転とあわせて防衛省・自衛隊の対外的な政策が注目される。一方で、日本での防衛外交についての政策議論はまだ揺籃期にあり、関連書籍や論文も多くない。このため、笹川平和財団「防衛外交」研究事業では、防衛外交を積極的に進める6カ国（英国、フランス、オーストラリア、アメリカ、中国、韓国）についての事例調査を実施公開してきた。

本書においては、同事業の研究活動で得られた知見をとりまとめ、防衛外交そのものについて論じることにした。読者諸氏が防衛外交について考える一助となれば幸いである。

<sup>注</sup> 防衛外交の英語表記について、本書では特段の理由がない限り英国英語“defence”を用い、“defence diplomacy”とする。

# 日本の防衛外交（旧・民間防衛外交研究）事業 国別事例調査報告書シリーズ一覧

- 1 イギリスの防衛外交・防衛関与——概念の変遷と「英軍ブランド」  
鶴岡 路人 （2018年9月発行）
- 2 フランスの防衛・安全保障協力——世界大の軍事ネットワークを土台とした危機管理  
合六 強 （2018年9月発行）
- 3 オーストラリアの地域防衛関与——南太平洋と東南アジアにおける「足跡」  
佐竹 知彦 （2018年9月発行）
- 4 アメリカの防衛・安全保障協力——大国の戦略と変遷  
渡部 恒雄 （2019年4月発行）
- 5 大国化する中国の「軍事外交」  
山口 信二 （2019年4月発行）
- 6 韓国の「国防外交」——「国家生存」から「多様な国益実現」の手段へ  
伊藤 弘太郎 （2020年6月発行）

## [日本の防衛外交（旧・民間防衛外交研究）事業概要]

本事業は、日本の防衛外交への政策的な示唆を導出することを目的とした研究事業である。通常、防衛外交は政府による活動を指すが、笹川平和財団（SPF）では日本とベトナムとの佐官級人的交流事業を行うなど、民間の立場をいかして日本の防衛外交を補完する役割を果たしている。こうしたことも踏まえ、旧事業「民間防衛外交研究」（2017～18年度）では事業名に「民間」の文字を冠し、防衛外交の先進各国の事例調査と概念整理を行った。SPFでは、ひきつづき防衛分野での人的交流事業を推進する一方、質量ともに飛躍的に拡大している日本の防衛外交により大きな示唆が得られるよう、2019年度より「日本の防衛外交」事業と名を改め、研究活動を行っている。

# 「防衛外交」とは何か

——平時における軍事力の役割

西田 一平太・渡部 恒雄

## はじめに

「防衛外交 (defence diplomacy)」は、軍事アセット (資産) を協調的な活動に用いた外交を意味する。そもそも、これまでの国家の歴史を通じて、軍事力と外交は切り離せないものであった。大国が軍事力の威嚇によって相手国を服従させたり、自国の国益を達成するために、敵国に対抗する国家に便宜的な軍事援助をするといったことは、国家が行う外交の一つであった。ただし国家が、軍事力を対外協力活動に積極的に用いるようになったのは、冷戦終結後の1990年代初頭である。イギリス (英国) では、国防当局と軍による対外関与を自国の安全保障を確保する手段として戦略的に位置づけ、冷戦下に仮想敵国であった中東欧諸国の軍隊に対して積極的な民主化移行支援を行った。近年では、アジアにおいても、艦艇や軍用機を派遣して日本やアメリカ (米国) と共同演習を行うなど存在感を高めている<sup>1</sup>。かたや、旺盛な経済力を背景に国際社会での存在感を高めつつある中国は、ロシアやアジアの権威主義的な体制の国家との軍事協力関係を着実に積み重ねる一方で、国連平和維持活動 (PKO) など国際安全保障への協力を強化している<sup>2</sup>。また、大国間の競争に巻き込まれまいとして、東南アジア諸国連合 (ASEAN) はASEAN地域フォーラム (ARF) やASEAN拡大防衛相会議 (ADMM プラス) など、多層的な枠組みを通じて防衛協力や信頼醸成を深めるなど、生き残り策を図っている<sup>3</sup>。

日本では、従来、上記のような活動を「安全保障協力」や「防衛交流・防衛協力」と称して拡充させてきた。1990年代以降、同盟国である米国との協力関係深化に加えて、英国、フランス、オーストラリア (豪州)、インドおよび東南アジ

ア諸国との間では、首脳・閣僚級のハイレベルから部隊レベルまで各層での交流と協力を常態化させた。近年では、2016年には防衛省として初となる東南アジア地域への関与構想「ビエンチャン・ビジョン」を提唱し<sup>4</sup>、2018年末に策定された「平成31年度以降に係る防衛計画の大綱（防衛大綱）」（30大綱）において、「我が国防衛の基本方針」に、従来の「防衛体制の強化」「日米同盟の強化」に続く3本目の柱として「安全保障協力の強化」を打ち出した。防衛力の新たな役割として、各国との防衛政策の連携を通じた安全保障環境の整備が課せられたのである。

本稿では、日本や世界で展開されている防衛外交の意義と役割について検討を加える。まず、第1節において、防衛外交という概念が成立するまでの歴史的な経緯を振り返り、今日的な意義を考える。第2節では、そのような経緯を踏まえた上で、現代的な防衛外交の定義を試み、目的と活動内容・段階、担い手を整理する。そして第3節では、防衛外交の有用性や国防任務とのバランスなどの課題を検討する。本稿は「防衛外交とは何か」を明らかにする試みであるが、日本の今後の防衛外交へのあり方についての読者の理解を深め、問題意識を喚起するためにも、日本の事例も紹介する。

## I 防衛外交の歴史的経緯

### (1) 冷戦後の防衛外交の進展

「防衛外交」の概念が初めて政策文書に登場したのは、英政府が1998年に発表した「戦略防衛レビュー（Strategic Defence Review: SDR）」である。それ以前にも、在外公館付の駐在武官を通じた外務事務や軍備管理交渉にあたる使節団による活動の他、安全保障対話や部隊間の交流、共同訓練・演習、航空機や艦艇の寄港、途上国の軍隊に対する軍事援助など、防衛外交を構成する活動は行われていたが、それらを包括する政策概念はなかった。冷戦終結後、かつての仮想敵国であった中東欧諸国における軍隊の不満、暴走を防ぎ、民主主義的な原則や価値観の定着などに向けた改革に協力するため、英ブレア（Tony Blair）政権（当時）は、軍備管理、中東欧諸国の改革支援、諸外国への軍事支援を活動の軸とした「防衛外交」を英国軍の任務として付与した<sup>5</sup>。安全保障協力や防衛協力といった実態を示す用語ではなく、それらを通じた相手国への外交的作用に積極的な意

義を認めた点において、防衛外交の概念が導入されたことは画期的であった。

1990年代以降、英国以外の国々でも防衛交流の質および量が飛躍的に高まり、防衛外交の概念は防衛当局による対外施策として採用された。例えば、スペインは2012年に外務省と国防省の共同文書「防衛外交計画（defence diplomacy plan）」を打ち出し、カナダ国防省は「防衛関与プログラム（defence engagement program）」を策定し、その政策評価まで行っている<sup>6</sup>。また、豪州の国防白書では「国際的な防衛関与（international defence engagement）」という用語が用いられ、中国では習近平国家主席が「軍事外交」の重要性を唱えるなど、その概念・用語は広く用いられるようになってきている。

## (2) 冷戦期を通じて形成された防衛外交の下地

軍事交流が国家間の制度として展開されはじめたのは、17世紀の欧州である。その講和条約の名前から、その後ウェストファリア体制と呼ばれる主権国家体制を形成することになる三十年戦争（1618～48年）において、フランスの宰相リシュリューが同盟諸国に軍人を派遣して関係構築と情報収集にあたらせたことに始まる。以後、各国がその方式を採用し、軍事・防衛における官僚機構の発達と植民地建設を背景に、19世紀後半には大使館に駐在武官（defence attaché）を派遣することが慣習化した<sup>7</sup>。駐在武官は国家の軍事的関係の調整を担うようになるが、国際法に裏打ちされた制度として確立するのは、その第7条において外交使節団に陸海空軍の駐在官の任命が定められた、1961年の「外交関係に関するウィーン条約」以降である<sup>8</sup>。

第2次世界大戦後の米ソ冷戦期には、「共産勢力の封じ込め」というイデオロギーと地政学上の戦略達成のために、米国は同盟国と自由主義陣営に属する国家に対して軍事支援を惜しみなく提供した<sup>9</sup>。対外有償軍事援助（Foreign Military Sales: FMS）や対外軍事基金（Foreign Military Financing: FMF）といった現在に至る米国の安全保障協力枠組みの法的根拠や組織形成がなされたのもこの時期である<sup>10</sup>。1949年に設立された北大西洋条約機構（NATO）においては、加盟国間の戦略・作戦・戦術の各層における相互運用性の向上に向けて、部隊構成や装備体系の共通化、運用思想や手続の標準化、加盟国軍の統合化や教育訓練などが進められた。NATOにおけるこうした取り組みは、冷戦後の世界で展開される「防

衛外交」や有志連合による共同作戦の下地を作ったといえるだろう<sup>11</sup>。

一方で、米ソ対立の長期化は、デタント（緊張緩和）を両陣営に求めることになった。米ソは度重なる軍縮交渉と条約締結を行い、1970年代には対話と相互理解を通じて偶発的衝突を回避することを目的に「欧州安全保障協力会議（CSCE）」が設置され<sup>12</sup>、信頼醸成措置（Confidence Building Mechanism: CBM）が制度化された。自らの軍事政策についての透明性向上や規制合意、共通利益の確認を通じた紛争の予防は防衛外交の目的の一つとして現在も有効であり、この時期に行われたソ連およびその同盟国である中東欧のワルシャワ条約機構加盟国との協力関係は、冷戦後の西側による民主化支援の下地にもなった。

### （3）防衛外交の今日的な意義

冷戦終結後に中東欧諸国の民主化移行支援をきっかけに始まった防衛外交は、その後、アフリカや中東などでの地域紛争や不安定化への対応、さらには近年の米中ロの大国間競争を背景に多様化し、より戦略的に用いられるようになってきた。

大きくみて、防衛外交には次の3つの潮流が生まれてきた。

第1は、途上国や脆弱国における治安部門改革（Security Sector Reform: SSR）である。既述の中東欧諸国の民主化移行支援に加え、旧ユーゴスラビア内戦やアフリカなどでの地域紛争での経験が、紛争後の国家再建や新たな武力抗争の予防のための警察や軍など治安組織の重要性を喚起した。これは冷戦期に行われていたような軍事援助、すなわち共産圏ブロックに対抗するために権威主義的な国家であろうが援助を行った「訓練・装備供与（train and equip）」とは根本的に異なる発想である。

SSRで重視したのは、武装勢力や反政府勢力の鎮圧だけではなく、為政者による弾圧や軍当局者による反乱行為を抑制し、軍や警察による市民に対する威嚇や暴力、強制といった人権侵害を排除して、法の統治に基づく公平な社会建設を行うことだ。「良き統治（good governance）」に向けた治安部門強化と改革を図るこのアプローチは、欧米による対テロ戦争、および海賊・武装強盗や大量破壊兵器の拡散など、国境を越えたグローバルな安全保障課題への対応においても継承されている。1990年代には、紛争の予防・再発防止に対する経済・社会開発への



取り組みと相まって、人道支援や危機対応、脆弱国などに対する中長期にわたる安定化支援への軍事の役割が模索され、その後の政治的な取り組みを通じてSSRは国際社会の規範として定着したのである<sup>13</sup>。

第2は、二国間・多国間での防衛当局の関係強化である。冷戦終結は、それまで防衛当局間関係を有していなかった国との連携や、敵対していた国との関係を協力的なものに再構築することを可能とした。日本の例でいえば、日米安全保障条約に基づく米国との防衛協力および海上自衛隊に編成される練習艦隊の遠洋練習航海と防衛大学校への海外留学生の受け入れを除くと、1990年代以前の防衛交流は「散発的」であった<sup>14</sup>。これが1990年代中盤から飛躍的に増加する。近隣国では、ロシアとの防衛当局間の実務者協議が1996年に開始され、1972年の国交回復後から断続的に行われてきた中国との防衛交流は、1998年の閣僚級相互訪問での合意を経て本格的に開始された。韓国とは、1990年代中盤以降、艦艇の相互訪問や緊急時の連絡体制の整備などが行われるようになった。他のアジアや欧州各国との交流実績や形態・実施主体の多様化を踏まえ、2007年には「防衛交流の基本方針」として体系化された指針が出されるようになった<sup>15</sup>。

また湾岸戦争など1990年代に勃発した地域紛争に対して、有志連合や国連PKOの枠組みを通じて、それまで接点が乏しかった国々の軍隊が共同活動を展開することになった。現場での協力関係の積み重ねは、防衛当局間での接触や協議を通じた相互理解を促進し、双方の関心が重複する分野においてさらなる交流や協力を可能にした。例えば、日本と豪州は、カンボジア国連PKOや東ティモール国連PKO、イラク復興支援などを通じて協力を深化させてきた。これを踏まえ、2007年には首脳間で「安全保障協力に関する日豪共同宣言」を発表し、現在に至る緊密な協力関係を築いている。

さらに、海外での活動を展開する際には、アフリカや中東などの部隊受け入れ国や、補給・通過を行う周辺国との良好な関係構築と地域での情報収集が必要となる。したがって、自らの国際活動を可能とするための防衛交流も活発に行われるようになった<sup>16</sup>。

第3は、防衛外交に、より戦略的な意義を求める近年の傾向である。特に2010年代には、ロシアによるクリミア併合や中国による南シナ海での人工島建設など、国際秩序に対する一方的な現状変更の試みや拡張主義的な行動が活発になり、米

欧や日本・豪州といった既存の国際秩序の現状維持を求める国々との対立構造が明確になった。中ロに対して、米国とその同盟国、および価値観を共有するパートナー国は相互の防衛協力関係を緊密化させている。インド太平洋地域においては、日米豪や日米印、そして日米豪印（クアッド）による安全保障対話や協力の枠組みが形成され、共同訓練・演習を通じて相互運用性を高めるとともに、中国の海洋進出を監視し現状変更の試みを牽制する活動が展開されている。近年は英仏など欧州の国々もこの動きに呼応してアジアでの軍事協力に参加している<sup>17</sup>。

このような状況において、各国とも東南アジア諸国との交流や協力を積極的に進めており、情勢認識の共有（提供）や能力構築支援を行い、地域への軍のアクセスを確保することを通じて、地域全体の抑止力の向上を図っている。加えて、米海軍は「航行の自由作戦（Freedom of Navigation Operation: FONOP）」を展開することで、南シナ海などでの国連海洋法条約に反する中国の領有権と領海の主張を認めない姿勢を示し、日本も海上自衛隊艦艇の長期行動（インド太平洋方面訓練）を通じて、周辺国との交流や協力を交えながら地域における常続的なプレゼンスを確保し、地域秩序の維持のための協力活動を行っている<sup>18</sup>。

このように、防衛外交は冷戦終結後の世界において重要性が認識されて発展し、今日の世界においては、より戦略的な意義を持つ手段として関係国間で認識されつつある。

## II 防衛外交の定義・概要

### (1) 防衛外交の「定義」

冒頭に述べたように、「防衛外交」という概念を政策文書で初めて用いたのは英国である。その後、各国の政府文書や専門家の論文などにおいて、「防衛外交／国防外交」、あるいは同様の概念を表す「軍事外交（military diplomacy）」「防衛関与（defence engagement）」「軍事関与（military engagement）」などの用語が用いられるようになってきた。それらが示す内容は、駐在武官のように外務に就く軍人や軍備管理の代表団による活動など狭義に捉えられる場合もあるが、多くは各層における防衛当局間の交流・政策協議、艦船や航空機の寄港と親善交流、部隊間での交流や親善・共同訓練、武器供与、能力構築支援など多岐にわたる活動

が含まれる包括的なものである。また、国連PKOや多国籍軍による安定化作戦への参加など、戦闘行為に至らない軍事オペレーション（実任務）も防衛外交に含める考え方がある<sup>19</sup>。これは、実任務を通じて他国軍との連携や相互運用性を深め、派遣先地域へのアクセスの確保や関係国における自国のイメージを形成する重要な手段となるからだ。

防衛外交を説明するにあたり、最も頻繁に参照される定義はコッティ（Andrew Cotty）とフォスター（Anthony Foster）によるものであろう。これによると、防衛外交とは「平時における外交・安全保障政策の手段として、軍隊および関連機構（主として国防当局）を協力的な用途で使うこと」とされる<sup>20</sup>。ただし、この定義は対外的な政策手段としての軍事力の適用を表しているに過ぎず、その対象や目的は示されていない。また、「平時」という定義にも留保が必要だ。例えば、ある正面において戦闘行為が発生していたとしても、それ以外の国々に対する防衛外交は継続し、自国の政策や行動に対する理解や支持獲得のために強化されることもあるからだ。

「防衛外交」の手段として軍事力というハードパワーを使う際には、制裁や強制の適用ではなく、友好関係や多国間協力の構築というソフトパワー的なアプローチで安全保障環境の改善を達成する側面をもつ。ただし、多国間協力の構築については、例えば、南シナ海における米軍と自衛隊による日米相互運用能力の強化や周辺国軍との共同演習は、同地域での中国の人工島建設と軍事拡張を牽制するシグナルでもあり、ハードパワーの行使ととらえられる側面をもつ。つまり防衛外交は、軍事力というハードパワーを用いるがゆえに、友好や協力というソフトなアプローチにおいても、必然的に力の誇示という要素が含まれてくるのである。

このような既往の定義や用法をもとに、本稿では、防衛外交を次のように定義する。

「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で用い、自らに望ましい影響を及ぼすこと」。

防衛外交で用いられる資産には、国防当局の有する施設・装備品・資器材・部隊要員といった有形資産だけではなく、国防にかかる各種の協定や合意の形成、

共同訓練・演習の実施、教育および技能訓練の提供などの経験の蓄積という無形資産も含まれる。軍が有する運用や技術・ノウハウ、自国の地理的特性や優位性、さらには自国の軍隊の持つイメージも動員して相手に働きかけるのである<sup>21</sup>。

防衛外交に明らかに含まれないものは、戦争あるいは戦闘に至る恐れのある強制行為や敵対行動である。他方で、インド太平洋地域で近年展開されている日米豪印を中心とした多国間協力の強化は、既存の海洋国際秩序を多国間で維持するという協調的な要素と、その秩序に挑戦している中国に対抗する牽制的な要素の両方を持つ防衛外交の一形態として考えることができる。

## (2) 防衛外交の「目的」

各国の実施する防衛外交の目的は多岐にわたり、その優先度も異なるが、最も体系化されている英国、そして最も幅広い国際安全保障協力を行っている米国の取り組みを参考にすると、おおむね6通りに分類が可能である（図表1）。

第1に、初期の段階での「理解と関係構築」である。ハイレベルの政策対話から現場レベルの部隊交流に至る人的交流を通じて相互理解を育み、多層な関係を構築することで、安全保障環境の認識を共有し協力的な対応を促す土壌を形成する。自国が関わる外交事案がある際には、自国の立場への理解や国際場裡における支持の表明や支援を得られるような効果が期待される。

第2に、「民主化および民主化支援」、すなわち民主的体制への移行期にある国の国防・治安当局および軍に対する改革支援である。前述したが、防衛外交の概念が発達することになった冷戦後の英国・NATOによる中東欧諸国への国防セクターの制度改革支援はまさにこの目的のために行われた。現在でも途上国では軍が市民への人権侵害や圧制の手段として使われることがあり、欧米諸国は、軍の政治化を防ぐ規律強化のための教育支援や、国防組織構築（Defense Institution Building: DIB）といったプログラムを通じた相手国の国防当局全体の能力向上を図っている<sup>22</sup>。

第3に、「紛争予防と危機管理」である。周辺国や仮想敵国、緊張関係にある国との間で軍事の透明性を高め、継続的な交流を通じて相手に対して攻撃的な意図がないことを理解させ、信頼醸成ができるよう相手国の脅威認識を低下させるように働きかける。また、偶発的な紛争や衝突の予防とそのエスカレーションの管

理、行動規範など政策枠組みの合意を通じて地域の安全保障環境を安定させる。さらに、旧植民地や自国の安全保障や国益に直接的な影響を及ぼしうる域外国との関係においては、同盟や防衛協定の締結を通じて有事の自国民保護や安定化支援など、自国軍による介入が可能な状態を維持する。

第4に、「地域安定化に向けた能力向上」である。国内外に不安定要因のある国に対して国境管理や治安維持などに用いる装備品や能力構築支援を提供するとともに、国防組織が民主的統制の下に高度な技能とプロフェッショナリズム（職業倫理感）を備えた組織となるよう支援する。また、相手との交流や協力を通じて地域情勢や軍事、地勢・施設状況などについて理解を深め、共同訓練・演習を通じて相互運用性を高めるとともに地域への展開能力を確保するなど、自国の能力向上を図る。

第5に、「アクセスおよびプレゼンスの確保」である。国連PKOや災害救援などの国際任務、海外領土や戦略的に重要な地域や海域での共同訓練、沿岸国への艦

図表1 防衛外交の目的

目的	内容（例）
理解と関係構築	<ul style="list-style-type: none"> <li>安全保障環境の認識共有</li> <li>協力的な対応を促す関係構築</li> </ul>
民主化および民主化支援	<ul style="list-style-type: none"> <li>国防改革支援</li> <li>民主的統制強化</li> </ul>
紛争予防と危機管理	<ul style="list-style-type: none"> <li>信頼醸成、予防措置などの導入</li> <li>防衛協定などの締結</li> </ul>
地域安定化に向けた能力向上	<ul style="list-style-type: none"> <li>能力構築、国防組織構築支援</li> <li>地域理解、展開能力の確保</li> </ul>
アクセスおよびプレゼンスの確保	<ul style="list-style-type: none"> <li>利害関係者としての存在感の向上</li> <li>地域関与の土台確保</li> <li>安心供与、発言権の向上</li> <li>事態発生時の迅速な対応</li> </ul>
経済利益の確保	<ul style="list-style-type: none"> <li>防衛産業の活性化</li> <li>中長期的な関係構築</li> </ul>

出所：英政府文書“International Defence Engagement Strategy”などを参考に筆者作成。

船・航空機の寄港などを通じて、その地域における利害関係者としての存在感を向上させる。海外拠点の設置や関係国との相互補給支援の取り決めなどを通じて、常続的な地域関与と活動領域の拡大を図る。これらのコミットメントを示すことで、関係国（同盟国・パートナー国・周辺国）への安心供与や国際社会における発言権の向上を図る。また、精度の高い情報収集や周辺国との平素からの協力関係の構築を可能とするため、事態発生時に速やかな対応を行うことが可能となる。

そして第6に、「経済利益の確保」である。装備品の対外供与（売却）および付随する保守点検や技術指導などを通じて、自国の防衛産業の生産性向上と国防費の削減、雇用の維持拡大を図る。また、装備品の移転は相手国との中長期的な関係構築にもつながる。

### （3）防衛外交の「活動内容・段階」

防衛外交に含まれる活動は、相手国との関係向上のために政策的に進められるものと、部隊の任務に基づく活動に伴う関係構築に区分できる。

政策的に進められる防衛外交には、ハイレベルでの政策合意の他に、各種の要員派遣や相互訪問といった人的交流、多国間安全保障対話の主催または参加、部

図表2 政策的に進められる防衛外交

政策	内容（例）
政策合意	声明や宣言・合意文書の発出、同盟・各種防衛協定の締結など
要員派遣	駐在武官、連絡要員、エンベッド、文民、留学生
相互訪問	高官訪問、実務者協議、部隊訪問（寄港・親善交流など）
多国間安全保障対話（主催・参加）	アジア安全保障会議（シャングリラ会合）、ミュンヘン安全保障対話
能力向上支援	治安機構改革、民主的統制、国防組織構築、教育支援、能力構築支援、留学生受け入れ
装備協力	共同開発、技術移転、輸出、供与、貸与
訓練・演習	親善訓練、共同訓練・演習

出所：筆者作成

図表3 部隊の任務に基づく活動に伴う防衛外交

部隊の任務に基づく活動	内容（例）
多国籍の軍事活動への参加を通じた他国軍との連携	人道支援・災害救援（HA/DR）、国連PKO、安定化作戦、対テロ作戦、瀬取り監視、海賊対処
独自の軍事行動を通じた他国軍との関係構築	柔軟抑止選択肢（FDO）、艦艇長期行動、訓練航海、海外拠点のローテーション
海外基地・拠点を通じたホスト国や関係国との関係強化	在ジブチ日本国自衛隊拠点

出所：筆者作成

隊関係者も交えての能力向上支援や装備協力、部隊間での訓練・演習と多岐にわたる（図表2）。

部隊の任務に基づく活動に伴う防衛外交には、多国籍の軍事活動への参加を通じた他国軍との連携や、海外での軍事行動や拠点の運用に伴う他国軍との接触や相手国政府との関係強化が挙げられる（図表3）。例えば、2001～10年に海上自衛隊がアフガニスタンでの対テロ戦争の支援のため、インド洋で有志連合に洋上補給活動を行った際の米軍以外の参加国軍との連携などの対外的な軍事活動に付随した諸活動は、重要な防衛外交の一つといえる。

現実的にこれらの活動の実施にあたっては、段階的な関係構築が求められる。この過程は、大きく4つのフェーズ（段階）に分類可能であり、次段階に移行するにしたがい相互の信頼が高まり、協働の度合いも高くなる（図表4）。

第1段階は関係構築そのものである。政府高官の訪問などをきっかけとして相手国との交流への関心を表明し、駐在武官の配置、親善訪問や政策協議といった活動を重ねることで相互の防衛政策や態勢などの理解を深める。また、軍事的に対立する可能性がある相手とは、相互交流や対話を継続することで信頼醸成を試みる。

第2段階では、多国間の海洋安全保障協力や国連PKOへの参加など、第1段階で特定された共通の関心分野での協力が行われる。多国間の軍事活動での協力を通じて既に一定の関係が構築されている場合は、当該分野での知見共有なども行われる。この段階では、人道支援・災害救援（HA/DR）などの非伝統的安全保障

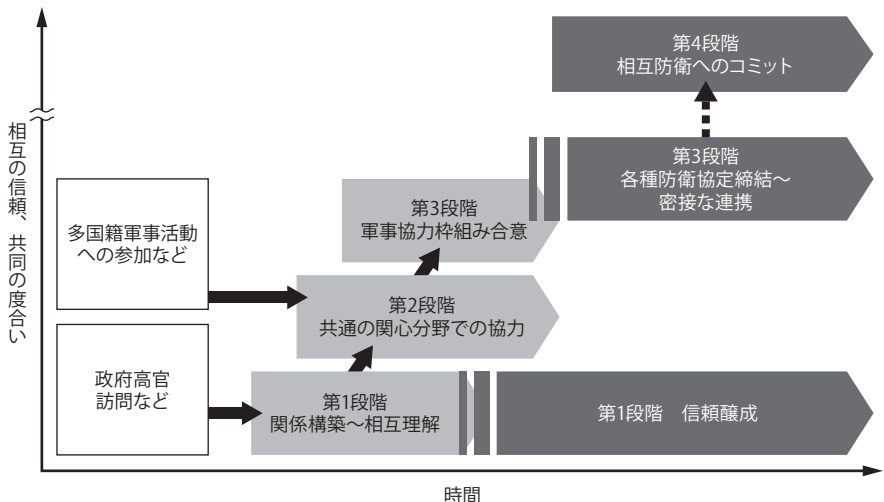
分野の協力や共同演習、能力構築支援や装備品移転協力の実施も含まれる。

第3段階では、協力の制度化が行われる。まず、防衛協力の覚書や共同宣言の発出を通じた協力の枠組みが定められる。これにより、以降の活動の方向性が提示され、国防当局・各軍での防衛外交が計画的に行われるようになる。次に、国家間でのパートナーシップの引き上げなどの政治的な機運と併せて、情報保護や物品役務相互提供（ACSA）、装備品・技術移転、相互訪問の円滑化などの防衛協定の締結が行われる。ハイレベル協議をはじめ各層での交流の定期化、連絡調整官の派遣など、より密接に連携した軍事協力活動を行うようになる。共同訓練・演習を通じて相互の運用性を高め、共通の脅威への対処に向けた連携強化が期待される。

第4段階は、同盟など条約に基づいた相互の防衛へのコミットである。第3段階からは相当の飛躍があり、かつ対象となる国も限定される。

実際には4つの段階の境界は曖昧であり、例えば日米同盟の歴史のように、必ずしもこのような段階を踏まない関係もある。また、国連PKOやHA/DR、その他の多国籍の軍事協力活動などの実任務に参加することで、相手国との関係が強化される場合もある。

図表4 防衛外交の段階



出所：筆者作成



#### (4) 防衛外交の「担い手」

防衛外交は、さまざまな担い手によって実施される。国防当局では、国防大臣を長としたシビリアン（非軍人）の防衛官僚と各軍の幹部・要員が連携して、ハイレベル協議から部隊間交流、装備品移転や能力構築支援など具体的な案件を形成する。各軍ではトップ（大將級）による交流をはじめ、参謀（幕僚）間の対話である「スタッフトークス」などを通じて相互認識や能力把握を行うとともに、訓練や演習、あるいは作戦活動を共にする。これらの活動を調整するために、国防当局や各軍に国際政策や対外プログラムを担当する部署が設置される。

相手国や派遣先の調整は各国大使館付の駐在武官（日本の場合、防衛駐在官）などを通じて行われる。特に、駐在武官は外交官の地位を与えられた軍事専門家であり、任国との防衛外交で中心的な役割を担う。その役割は幅広く、本国政府の安全保障政策や軍事に関する関心事項を伝達するとともに、軍事当局関係者らとの関係構築を行い、相手国軍に関する情報や地域の安全保障の動向を把握し、大使および本国政府への報告（助言）、各種協力の調整などを行う。

駐在武官とは異なる人的資源の活用として、連絡要員（liaison officer）の派遣、あるいはエンベッド（embed）と呼称される形式での要員の派遣がある。連絡要員は、外国軍との共同の作戦活動などの実施に向けて参加国軍から派遣される幹部要員であり、その名の通り派遣先司令部と自国の間において「緊密で継続的な物理的コミュニケーション」を行う最も一般的な手法である<sup>23</sup>。連絡要員に加えて参謀（幕僚）として従事する司令部要員が派遣されることもある。エンベッドは、米英、米豪など、緊密な関係を有する同盟国間で行われる形態で、相互の合意に基づき、相手国の国防当局・軍の組織（または軍事作戦）に自国要員を出向させる。例えば、2013年に豪州がエンベッドした軍人は米太平洋軍の副司令官（運用）ポストを担い、2018年に同国が米国に派遣した580名の軍事要員の過半数はエンベッドであった。彼らには米軍の要員と同等の権限が付与された（“entrusted with full operational control”）<sup>24</sup>。連絡要員とエンベッド要員は、駐在武官とは異なる役割であるものの、軍事専門家としての活動を通じて防衛外交の重要な役割を担う。

防衛外交を実施する上では、軍種ごとの特性があることも重要だ。軍隊の基本構成は、陸上兵力を主体とする「陸軍」（他に海兵隊、国境警備隊や国内治安を担

う州兵 [米]・郷土防衛隊 [英] など)、海上兵力を主体とする「海軍」、航空兵力を主体とする「空軍」がある。最近では作戦の統合化が進み、所属軍種を横断した取り組みも進んでいるが、軍隊同士の交流では、その与えられた任務、機能や文化に基づき、同軍種の間で行うものが主流である<sup>25</sup>。防衛外交における、陸海空の軍種特性は次の通りである。

- 陸軍種：「占有力」を最大の特徴とし、大規模な陸軍の動員は周辺国を警戒させる<sup>26</sup>。しかしながら、国連PKOなど平和活動において、陸軍種は小規模な兵力を対立する勢力の間に展開することで停戦状態を確保することや、医療や給水など地域住民のニーズに応えることができる。また、武器を保持して領土に入国することが前提となるため他国軍との大規模共同演習などは容易に行えないものの、幅広い能力を有する陸軍種は、相手国との共通の関心分野において能力構築支援を提供することなどが可能である。さらに、途上国では国内の治安維持のため陸軍が主体となることが多く政治的影響力大きい。陸軍出身の軍人・元軍人が国防大臣など国政要職に就任することもあり、戦略的な関係構築の観点でも陸軍種間の交流は重視される。
- 海軍種：「海軍外交 (Naval Diplomacy)」との呼び名があるように、海軍種は古くからの防衛外交の実践者として各種の国際法上の特権を有し、かつ国際的な規範意識が成熟している。その特性は、「機動性」「多目的性」「柔軟性」「持続性」「国際性」にあり、公海上に展開する艦艇により、寄港を通じた親善交流、海難事故や自然災害時の捜索・救援支援活動、他国軍との共同演習や共同作戦などさまざまな任務を、併行あるいは連続して担うことができる<sup>27</sup>。これらと組み合わせた形で、係争地近傍を航行するなど、自らの政治意思を体現する示威的行動も可能である。
- 空軍種：即応性と機動性に特殊な優位性があり、国際任務や災害救援・自国民救出の活動の際に要員・物資を迅速に輸送できる。他方で、高度の科学技術と長期にわたる防衛力構築の努力を要することから、対象国によって防衛外交のアプローチが異なる。例えば、米欧や日本・豪州など装備・教育が高水準な国々の間では、戦闘機による共同訓練・演習やACSAなどを通じた相互運用性の向上が図られている。能力形成途上の国に対しては、レーダーや

中古航空機などの装備移転を行い、運用教育・能力構築支援を通じて中長期的な関係を構築していくのが一般的だ。

防衛外交の実施主体は政府に留まらない。自国の装備品を海外に展開するには官民双方の努力が必要であり、軍需企業による国際兵器エキスポへの出展や相手国での営業活動が求められる。また、シンクタンクや大学などによる民間交流（トラック2）や政府関係者や軍人を交えた官民交流（トラック1.5）は、政府関係者が個人として参加し、官の立場を離れて自由な発言をすることで、創造的な議論を可能とする。官民の幅広い取り組みは、参加者間の関係構築を促すだけでなく、報告書や提言の形で各国の政策関係者の認識共有や安全保障政策の形成に影響を及ぼす。

例えば、アジア地域の信頼醸成と安全保障協力の推進を掲げて活動を展開するアジア太平洋安全保障協力会議（CSCAP）は非政府機構でありながらも、地域の政治・安全保障についての政府間協議体であるARFと連携している<sup>28</sup>。大規模なトラック1.5会議には、地域の安全保障課題について影響力を持つアジア安全保障会議（シャングリラ会合）やミュンヘン安全保障会議などがある。いずれも民間主催であるが、各国の首脳や国防大臣、軍高級幹部が多数参加する権威ある国際会議として知られ、本会合にあわせて個別の二国間・多国間のハイレベル協議も多数行われる。日本においては、非政府組織の日本財団がミャンマー軍将官と自衛隊との交流事業を、笹川平和財団が日中および日越の佐官級交流や日韓退役将官交流の事業を行っており、政府間交流ではなしえない多彩な交流の機会を提供している<sup>29</sup>。

### III 防衛外交の留意点

#### (1) 有効性について

防衛外交の有効性についての議論では、一般的に効果測定の難しさが挙げられる。共同演習や海賊対処、能力構築支援など目的と実施内容が明確な活動については、評価指標を設定することで一定の効果を確認することは可能である。しかしながら、個々の交流や協力そのものからは、相手に対して「自らに望ましい影

響」をどの程度及ぼすことができたのか、直接的な評価をし難いのが現実である。また、防衛外交の対象となる国は、当然ながら自らの国益や安全保障上の目的に沿って各国との防衛外交を行っており、こちら側が思い描いたような展開とはならないことは多々ある。

したがって防衛外交による国家間の戦略的な関係構築に過度な期待を抱くべきではない、という指摘もある<sup>30</sup>。極端な例かもしれないが、日韓は北朝鮮という脅威を共有し、ともに米国と同盟関係を結び、軍レベルの協力関係を長い年月をかけて構築してきた。にもかかわらず、昨今の歴史認識問題などに根差した両国の政治対立により関係は大きく停滞している。防衛外交の限界を示すものともいえる。

しかし、これまで検討してきたように防衛外交にそれなりの意義があるのも、もう一方の現実である。この課題に対し、防衛外交を積極的に行う国では政策マトリックスやロジックモデルなどを用いて、その有効性を高める努力をしている<sup>31</sup>。目標に対する経路・手段を明確化した枠組みを用いることは、多岐にわたる関係者間で共通理解を育んでいくことにも活用できる。客観的な分析を行うため、研究機関など第三者への評価の外部委託や政府の独立機関による審査が行われる場合もある<sup>32</sup>。

## (2) 防衛任務とのバランス

グローバルに軍事アセットを展開して防衛外交を行っている米国はともかく、各国による防衛外交の地理的範囲は、自国（および海外領土）周辺地域、旧植民地や歴史的な関係を有する地域、安全保障上重視する地域における活動が主なものとなる。また、対象となる国は、同盟国、パートナー国、潜在的脅威である国、それ以外の国に大きく区分され、個別の関係に基づき二国間あるいは多国間の交流や協力が行われる。それにしても、これらの調整や計画は複雑なものとなるため、専門部署の設置が必要となる。また、多くの国との防衛外交の深化は好ましいものであっても、その活動に充てることのできる部隊・要員・予算は限られている。裾野が広い防衛外交と、軍隊によってのみ果たしうる防衛任務とのバランスをどうとるかは極めて悩ましい問題である。防衛外交の拡大が現場の部隊に過度な負担となり、国防任務に支障をきたすことになっては本末転倒だからだ。

そうならないためには、複数国との協力における優先順位の判断が重要だ。日本にとって米国や他の先進国の軍隊との高レベルの共同訓練は、相互の能力向上と運用性を高め、政治的にも高度な意味合いを持つことが多い。他方、相手国軍の装備水準や練度が低い場合には、共同訓練を通じて得られる自国側の軍事的な利益は限定的なものとなる。しかしその相手国との連携強化自体が外交目的に叶う場合も多々ある。このあたりの総合的判断が難しい。

加えて防衛外交のコストについても検討が求められる。国防予算の削減など財政的な制約があった英国では、既存の軍事アセットを通じて行われる防衛外交は、戦闘任務と比して安価であり、多様な用途に対して有効に活用できる効率的な手段として認識されていた<sup>33</sup>。しかしながら、政府方針に基づき実施された能力構築支援の事例では、現場の活動への政治的・文化的配慮の欠如と不十分な資源投入により失敗に終わった事例も報告されている。報告書では、軍事介入よりもコストがかからないからといって、防衛外交は「手軽な選択肢 (easy option)」として認識されるべきではないという警鐘が鳴らされている<sup>34</sup>。

### (3) 戦略的コミュニケーション

防衛外交で実施される活動の多くは、相手国との関係を段階的に向上させるには有効なものだが、対話や交流そのものがそれだけで劇的な成果をもたらすものではない。それぞれの活動が外交政策目標に基づいて検討され、部隊による行動とその行動自体のメッセージ性、また行動を意味づける説明が一貫性のある形で提示され、はじめて効果が期待できる。これは「戦略的コミュニケーション (Strategic Communication: SC / StratCom)」と呼称され、定義はそれぞれで異なるものの、米国、英国、NATOなどが政策概念として採用している。日本においても防衛大綱 (30大綱) で言及され、関心が高まっている<sup>35</sup>。

戦略的コミュニケーションは、主に一般市民向けの広報活動であるパブリック・ディプロマシー (広報外交) と同義ではない。行動や言葉、イメージやシンボルを組み合わせ、相手国または関係国政府関係者、その国民などを対象にメッセージを発し、それを通じて自らの政策意思を理解させ、こちらが望む行動を導き出す試みである。一言でいえば「相手に対する影響を企図したコミュニケーション手段の意図的な活用」である<sup>36</sup>。軍隊という目に見えるパワーの行動と同

期させ、一貫性のあるメッセージを構築して伝達することで、そのメッセージの信憑性を高め、相手の認識や行動の変化を促す説得手段といえる<sup>37</sup>。

防衛外交は、物理的な軍事力（ハードパワー）を使用しながらも、強制力ではない形で相手の行動を変えるソフトパワー的な効果を期待するものであるため、戦略的コミュニケーションを適切に用いることは、その成否を大きく左右する要素である。防衛外交の実施においては、その企画段階から戦略的コミュニケーションによる効果的なナラティブ（受け手を意識した語り口）形成や実施評価について検討することは必須であるといっていだろう<sup>38</sup>。

#### (4) 要員について

防衛外交を多層的に多方面で展開するにあたり、事業の企画調整や評価の他、国際的な折衝を行う人材の育成も必要になる。一般的に、駐在武官経験者を別として、多くの軍人は相手国について必ずしも豊富な知識を有さず、外交の専門的訓練を施されてはいない。それでも交流は成立するが、相手国との言語や文化的な違いを理解しなければ、相互理解の程度は限定的であり効率的ではない。パートナー国への能力構築支援では、支援を行う側が相手を見下したような態度をとらないような外交的配慮も必要となる。

一方で、部隊レベルでの交流では、国防という任務を共有し類似した階級組織にある軍人同士、あるいは陸海空それぞれの文化を共有する軍種だからこそ、腹藏のない対話ができるという利点もある。ただし、交流においては相手側が親近感を意識的に演出して、企図する方向に誘導されるリスクもあり、相手との距離のとり方などに専門的な知見も求められる。要員への外交的な教育と訓練は必須であり、外務当局との連携による職業外交官の支援も必要になるだろう。

### 結びにかえて——今後日本がすべきこと

本稿では、「防衛外交とは何か」を理解することを目的に、その歴史的経緯、定義と概要、留意点について検討した。冷戦の終結を機に始まった防衛外交が、地域の特性や安全保障環境の変化に伴い変様し、近年ではより戦略的な意義を高めている。防衛外交の目的や活動内容、担い手は広範囲にわたっており、関係構築

にもさまざまな段階がある。そして有効性の検討、国防任務とのバランス、戦略的コミュニケーションの使い方など、防衛外交の実施においては留意すべき点も多い。

インド太平洋地域では、今後、米中の大国間競争が深まるにつれ、域内外のアクターによる防衛外交がしたたかに展開されるだろう。日本でも、米国とその同盟国・パートナー国との連携、中国やロシアに対する牽制や信頼醸成、ASEAN諸国との関係向上、そして国際的な世論形成のために、防衛外交という手段がますます重要になるはずだ。同時に日本周辺の安全保障環境は厳しさを増すため、自衛隊が防衛外交に割り当てられるアセットも限られてくる。

そのような中で、日本が防衛外交を効果的に実施するには、自国の外交政策上の目標と手段についての包括的な理解と体制整備が不可欠であり、適切な評価による資源配分も求められる。英国では、防衛外交についての戦略文書や統合ドクトリンの策定を通じて、関係省庁の共通理解を深め、全政府的な政策が遂行できるようになった<sup>39</sup>。日本が見習うべきお手本といえる。

笹川平和財団では、2020年2月、本稿の筆者2人も参加して国際安全保障協力についての政策指針の策定を政府に提言した<sup>40</sup>。それにより、英国のように防衛外交の戦略目標を設定し、長年にわたり日本が行ってきた防衛交流と国際安全保障協力のアセットを整理し、政策の遂行のために省庁間の連携を促す契機になるはずだ。日本が今後も拡大し続ける外交と安全保障協力のニーズに振り回されることなく、限られた軍事アセットを有効に活用して国益を守るために、戦略的で効果的な防衛外交の検討が今こそ必要だ。

- 1 NHKニュース「英海軍 上陸作戦で自衛隊と初の共同訓練へ アジア太平洋地域関与強化狙う」2018年8月3日。なお、英国は、2021年中に空母「クイーン・エリザベス」を中心とした空母打撃群を東アジアを含む地域に展開する計画である（防衛省「第4回日英外務・防衛閣僚会合（「2+2」）」2021年2月3日 [[https://www.mod.go.jp/j/approach/exchange/area/2021/20210203\\_gbr-j.html](https://www.mod.go.jp/j/approach/exchange/area/2021/20210203_gbr-j.html)]）。
- 2 山口信治「大国化する中国の『軍事外交』」笹川平和財団民間防衛外交研究事業国別事例調査報告書シリーズ5（笹川平和財団、2019年4月）。
- 3 東南アジアでは早くも2010年ごろから地域における防衛外交のあり方について議論が行われている。例えば、“Conference Report: Defence Diplomacy in Southeast Asia,” S. Rajaratnam School of International Studies, Nanyang Technological University, 30 Nov. 2010 ([https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2014/07/ER101130\\_Defence\\_Diplomacy\\_SEA.pdf](https://www.rsis.edu.sg/wp-content/uploads/2014/07/ER101130_Defence_Diplomacy_SEA.pdf))。
- 4 西田一平太「日本の対ASEAN防衛外交：ピエンチャン・ビジョンとは何か？」笹川平和財団「国際情報ネットワーク分析 IINA」2018年8月24日 (<https://www.spf.org/iina/articles/nishida-asean-economy.html>)。
- 5 英国の防衛外交およびその歴史的経緯については、次に詳しい。鶴岡路人「イギリスの防衛外交・防衛関与——概念の変遷と『英軍ブランド』」笹川平和財団民間防衛外交研究事業国別事例調査報告書シリーズ1（笹川平和財団、2018年9月）。
- 6 Government of Canada, “Evaluation of Global Engagement/Military Diplomacy,” May 2018 (<https://www.canada.ca/en/department-national-defence/corporate/reports-publications/audit-evaluation/evaluation-global-engagement-military-diplomacy.html>)。
- 7 Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces (DCAF), “Defence Attachés,” *DCAF Backgrounder*, Jul. 2007 (<https://www.files.ethz.ch/isn/38583/dcaf-backgrounder-defence-attaches.pdf>)。
- 8 外交関係に関するウィーン条約第7条（使節団職員の任命）では、「派遣国は、使節団の職員を自由に任命することができる。使節団付きの陸軍駐在官、海軍駐在官又は空軍駐在官の任命については、接受国は、承認のため、あらかじめその氏名を申し出ることを要求することができる」とされている（外務省「外交関係に関するウィーン条約」 [[https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/pdfs/B-S39\(2\)-0335\\_1.pdf](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/pdfs/B-S39(2)-0335_1.pdf)]）。
- 9 この一環で、米国はベトナム戦争に巻き込まれていく。その際に南ベトナム政府の勢力として参戦した韓国の目的は米国をアジアに引き留めることであり、これを「国防外交」「軍事外交」と呼称していた。本稿で用いる「防衛外交」とは異なる捉え方であるものの、積極的な軍事関与を通じて同盟国を引き留めるという点においては現代にも通じる。詳しくは次を参照。伊藤弘太郎「韓国の国防外交」笹川平和財団日本の防衛外交事業国別事例調査報告書シリーズ6（笹川平和財団、2020年6月）。
- 10 渡部恒雄「アメリカの防衛・安全保障協力——大国の戦略と変遷」笹川平和財団民間防衛外交研究事業国別事例調査報告書シリーズ4（笹川平和財団、2019年4月）3-4頁。
- 11 パートナー国の相互運用性向上による便益や課題については、次の報告書に詳しい。“Chapter Two: A Broad Definition of Interoperability,” Myron Hura, Gary McLeod, Eric V. Larson, James Schneider, Daniel Gonzales, Daniel M. Norton, Jody Jacobs, Kevin M. O’Connell, William Little, Richard Mesic, et al., *Interoperability: A Continuing Challenge in Coalition Air Operations*, RAND Corporation, 2000.
- 12 後の「欧州安全保障協力機構（OSCE）」。
- 13 “SSG (Security Sector Governance)/SSR (Security Sector Reform),” Geneva Centre for Security Sector Governance (DCAF) (<https://www.dcaf.ch/about-ssgr>)。



- 14 1990年以前の防衛大臣レベルでの交流は、受け入れでは1970年のスイス他韓国・中国・西ドイツ（当時）の4カ国に留まり、訪問では1978年の防衛庁長官の欧州を皮切りに20年強の間に10カ国・1機関（NATO）を数えるのみである。これら初期の日本の防衛交流については、次に詳しい。廣瀬行成「第3章 日本の安全保障・防衛交流の歴史」秋山昌廣・朱鋒編『日中安全保障・防衛交流の歴史・現状・展望』（亜紀書房、2011年）。
- 15 防衛省「防衛交流の基本方針について（事務次官通達）」2007年4月13日（[http://www.clearing.mod.go.jp/kunrei\\_data/a\\_fd/2007/az20070413\\_03923\\_000.pdf](http://www.clearing.mod.go.jp/kunrei_data/a_fd/2007/az20070413_03923_000.pdf)）。
- 16 西田一平太「自衛隊の中東派遣の歴史と意義」安全保障・外交政策研究会、2020年5月（<http://ssdpaki.la.coocan.jp/proposals/52.html>）。
- 17 例えば、フランス軍事省の発行する「フランスおよびインド太平洋地域の安全保障」ではインド太平洋地域でのフランス軍のアセット展開形跡が年度別に確認できる（[https://jp.ambafrance.org/IMG/pdf/la\\_france\\_et\\_la\\_securite\\_en\\_indo-pacifique\\_-\\_2018-jpn.pdf?25260/a39ac45d774ce539b65abebdd8fded4e61a5c7b9](https://jp.ambafrance.org/IMG/pdf/la_france_et_la_securite_en_indo-pacifique_-_2018-jpn.pdf?25260/a39ac45d774ce539b65abebdd8fded4e61a5c7b9)）。
- 18 海上自衛隊のウェブサイトでは、これら訓練の概要を動画や多数の写真とともに紹介し、活動の意義について広報している。例えば、「護衛艦『いずも』『さざなみ』の長期行動（2017年）」（<https://www.mod.go.jp/msdf/operation/cooperate/izumo-sazanami/>）。
- 19 ただし、欧米では日本のように武器の使用による活動区分を厳密に設けるものではなく、安定化作戦には対反乱など戦闘行為も含みうる。
- 20 Andrew Cottey and Anthony Foster, *Reshaping Defence Diplomacy: New Roles for Military Cooperation and Assistance*, Adelphi Paper, No. 365, Oxford University Press for IISS, 2004, p. 6.
- 21 鶴岡「イギリスの防衛外交・防衛関与——概念の変遷と『英軍ブランド』」。
- 22 渡部「アメリカの防衛・安全保障協力——大国の戦略と変遷」。
- 23 US Army Combined Arms Center, “Commander and Staff Guide to Liaison Functions,” No. 20-05（<https://usacac.army.mil/sites/default/files/publications/20-05.pdf>）。
- 24 Georgina Aceituno, “Australia enhancing engagement, influence and defence capability on a budget: How embedding defence personnel supported national strategy during the Gillard Government,”『海軍幹部戦略研究』第9巻第2号（2019年12月）、海上自衛隊幹部学校（<https://www.mod.go.jp/msdf/navcol/SSG/review/9-2-s/9-2-7.pdf>）。
- 25 例えば、海上自衛隊の航空戦力（固定・回転翼機）が交流するのは、同じ海軍種の航空部隊関係者であり、空軍や陸軍のヘリコプター部隊ではない。一方で、米海兵隊のように、予算区分上は海軍省に属しているものの陸上兵力（land component）と識別される兵力もある。軍種としても米海兵隊は陸軍や海軍などと同列に位置づけられており、日本でのカウンターパートは陸上自衛隊と指定されている。
- 26 防衛大学校・防衛学研究会編『軍事学入門』（かや書房、1999年）。
- 27 海上自衛隊「第1章 海上自衛隊とは」（海上自衛隊職種ガイダンス）（<https://www.mod.go.jp/msdf/recruit/occupation/pdf/01.pdf>）。
- 28 ARFは各国の外務当局を中心とした機構であるが、各国軍や国際機関が参加する大規模な災害救援実動演習（ARF-DiREx）など「トークショップ」を越えた活動も行っている（外務省「ASEAN地域フォーラム（ASEAN Regional Forum: ARF）概要」2018年8月〔<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000278942.pdf>〕）。
- 29 例えば、笹川平和財団の日越佐官級交流では陸海空の軍種横断的な交流や文化研修などを含めた包括的なプログラムを提供し、双方の「多層的な理解」を促すようにしている（笹川平和財団「自衛隊の『即応体制』を視察 日越佐官級交流でベトナム人民軍代表団」2019年7月10日〔<https://www.spf.org/spfnews/information/20190710.html>〕）。

- 30 Hugh White, “Grand expectations, little promise,” Brendan Taylor, John Blaxland, Hugh White, Nick Bisley, Peter Leahy and See Seng Tan, *Defence Diplomacy: Is the game worth the candle?*, Australian National University, 2014.
- 31 例えば、以下がある。カナダ国防省の政策評価“Evaluation of Global Engagement / Military Diplomacy”のロジックモデル (Annex C) や評価モデル (Annex D)、スペイン国防省の政策文書“Defence Diplomacy Plan”で示される“Correlation between Instruments and Aims (35-37頁) ”、米ランド研究所の報告書“Assessing the Value of U.S. Army International Activities”のEnds-Ways Matrix (36頁)。
- 32 米国では、会計検査院 (GAO) による米軍の能力構築支援に関する評価報告書が公開されている。“Building Partner Capacity: Key Practices to Effectively Manage Department of Defense Efforts to Promote Security Cooperation,” U.S. Government Accountability Office, 14 Feb. 2013(<https://www.gao.gov/products/GAO-13-335T>).
- 33 鶴岡路人「アジアおよび世界における日本の防衛外交」ジョナサン・アイル、鶴岡路人、エドワード・シュワーク編『国際共同研究シリーズ12 グローバル安全保障のためのパートナー——日英防衛・安全保障関係の新たな方向』(防衛研究所、2015年) 52-53頁。
- 34 James Chandler, *UK International Defence Engagement Strategy: Lessons from Basingbourn*, Chatham House, 2016(<https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2016-04-25-uk-international-defence-engagement-basingbourn-chandler.pdf>).
- 35 「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」「積極的な共同訓練・演習や海外における寄港等を通じて平素からプレゼンスを高め、我が国の意思と能力を示すとともに、こうした自衛隊の部隊による活動を含む戦略的なコミュニケーションを外交と一体となって推進する」(防衛省「平成31年度以降に係る防衛計画の大綱について」)[<https://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/guideline/2019/pdf/20181218.pdf>]。
- 36 Chiyuki Aoi, “Japanese Strategic Communication: Its Significance as a Political Tool,” *Defence Strategic Communications*, Volume 3, NATO Strategic Communication Centre of Excellence, Autumn 2017, p. 73; 青井千由紀「防衛外交と戦略的コミュニケーション」(笹川平和財団での講義、2020年7月28日)。
- 37 味崎利光「我が国の戦略的コミュニケーション (SC) の現状と今後とるべき方策について——防衛省・自衛隊を中心に」『エア・パワー研究』第6号 (2020年1月)、航空自衛隊幹部学校航空研究センター。
- 38 青井千由紀『戦略的コミュニケーションと防衛外交 (仮題)』(渡部恒雄、西田一平太編『日本の防衛外交 (仮題)』[勁草書房、近刊予定] 所収)。
- 39 戦略文書としては“International Defence Engagement Strategy” (2013年版、2017年版)、統合ドクトリンとしては“Joint Doctrine Note 1/15: Defence Engagement” (2015年) がある。
- 40 笹川平和財団「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洋のために」2020年2月 (<https://www.spf.org/global-data/user33/proposal2JJPY.pdf?20200721110608>)。



[執筆者略歴]

## 西田 一平太

にしだ いっぺいた

笹川平和財団安全保障研究グループ主任研究員

英ロンドン政治経済学院大学院修了（開発学修士）。民間企業勤務を経て、国際NGO「国境なき医師団」にて南スーダン、リベリアなどの紛争地で活動。帰国後、内閣府平和協力本部事務局研究員。東京財団研究員（2011～16年）を経て、16年10月笹川平和財団に移籍、18年6月より現職。対外援助と安全保障協力、脆弱国支援等に関する政策研究を行う。法政大学、青山学院大学にて非常勤講師も務める。著作に「日本の対ASEAN防衛外交：ピエンチャン・ビジョンとは何か？」（笹川平和財団「国際情報ネットワーク分析 IINA」2018年8月24日）、「『良き統治』によるテロ克服を」（『外交』第35号 [2016年1月]）、*The Quad Plus: Towards a Shared Strategic Vision for the Indo-Pacific*（編著、2015年Wisdom Tree）、「ODA大綱改定への安全保障の視座からの提言」（共著、2014年東京財団）など。

## 渡部 恒雄

わたなべ つねお

笹川平和財団安全保障研究グループ上席研究員

1988年東北大学歯学部卒業後、歯科医師となるが、社会科学への情熱を捨てきれず米国留学。1995年ニュースクール大学で政治学修士課程修了。同年、ワシントンD. C.の戦略国際問題研究所（CSIS）入所。主任研究員等を経て2003年3月より上級研究員。2005年4月に日本に帰国。以来、CSISでは非常勤研究員を務める。三井物産戦略研究所主任研究員、東京財団政策研究ディレクター兼上席研究員などを経て、2017年10月より現職。著書に『2021年以後の世界秩序——国際情勢を読む20のアンゲル』（2020年新潮社）、『グローバル時代のアジアの国際協力——過去・現在・未来』（共著、2020年芦書房）、『大国の暴走——「米・中・露」三帝国はなぜ世界を脅かすのか』（共著、2017年講談社）、『「今のアメリカ」がわかる本 最新版』（2013年三笠書房）、『二〇二五年 米中逆転——歴史が教える米中関係の真実』（2011年PHP研究所）など多数。

---

## 公益財団法人笹川平和財団 安全保障研究グループ

### 日本の防衛外交事業 報告書

「防衛外交」とは何か——平時における軍事力の役割

発行 2021年3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>

---

掲載論文の見解は執筆者個人のものであり、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。



# 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

<https://www.spf.org>