



防衛研究所

The National Institute for Defense Studies

防衛外交の時代

地域研究部米欧ロシア研究室 主任研究官 鶴岡 路人

NIDS コメンタリー

第 35 号 2013 年 10 月 15 日

防衛外交とは何か

防衛外交 (defence diplomacy) の発展は、今日の国際関係における大きな特徴の一つだといえる。まさに防衛外交の時代である。防衛外交について単一的な定義は存在しないものの、おおむね、軍隊及び国防当局が有するその他のアセット (文民含む) の、平時における、信頼醸成等の戦略的関与、対話、民主的な軍民関係を広めるための活動、各種能力構築支援等の総称であり、国家が有する外交・安全保障政策のツールの重要な一部分との位置づけになる。各国国防当局間の国際関係といいかえてもよい。

冷戦期にも、東西対立の文脈で、自陣営諸国への軍事支援は、さまざまな形で、特に米ソによって大規模に行われてきた。しかし、近年目指されていることは、特定の紛争・戦争における片方への肩入れとは全く文脈を異にしており、今日の防衛外交が新しい所以である。加えて、量的及び機能的な拡大が顕著である。各国軍隊間の国際交流は、従来から一定程度存在したが、その量が急増するとともに、友好目的の純粋な交流を超えて、民主主義的価値観の促進や能力構築支援等、対象となる分野が拡大している。

その結果、国際関係全体の営みにおいて、防衛外交が占める割合が大きくなりつつある。それは、従来の外務当局を中心とする外交にも将来的に影響を有する現象だといえる。そこで本稿では、防衛外交という、日本語では必ずしも確立しているようには見えない言葉を軸に据え、なぜ今それが注目されるのか (注目される必要があるのか)、そしてどのような役割が期待されているのかを検討し、その上で日本の防衛外交の課題についても考えてみたい。

なぜ今、防衛外交か——その特徴

なぜ今、防衛外交かを考えるにあたっては、防衛外交の有する特徴がその出発点となる。つまり、その他の外交手段——外務当局間の外交や首脳レベルの外交——では果たせないどのような役割が防衛外交に期待できるかということである。

第一に、そもそもの認識として、狭義の外務当局間以外の外交は、すでに広範に存在している現実を確認する必要がある。それは、決して新しい存在ではない。経済外交という言葉はすでに定着しているし、国際通貨問題に関する主として財務当局による通貨外交等もある。加えて、より個別分野では、環境外交、エネルギー外交、資源外交、さらに位置付けの異なるものとして、皇室・王室外交やスポーツ外交も存在する。そうしたなか、防衛外交は必ずしも特殊なものではなく、各国の国防当局間に一種の国際関係が形成されているのは、自然なことである。すなわち、防衛外交を考えることは、ゼロから何か新しいことを始めるのではなく、現実としてすでに行われていることに改めて意味を付し、その方向性を規定することである。量的・質的变化により、そうした作業の必要性が増大したのだといえる。

第二に、世界を見渡してみたとき、世界の多くはいまだにいわゆる発展途上国、ないし権威主義体制であるか、民主主義への移行過程にあるのが現実である。そして、それらの多くにおいて、軍隊及び国防当局は、国内的に強い影響力を有しているのである。大統領や首相といった指導者とも密接な関係にある。日本の近隣、特に近年重要性の高まる東南アジア諸国連合 (ASEAN) 諸国のなかにも、そのような国が少なく

ない。そして、そうした諸国と関係を構築する場合、国防当局とのチャンネルが不可欠になる。相手国の国防当局へのアクセスにあたっては、こちらも国防当局である方が効果的である。加えて、多くの途上国において、軍隊は、最も近代的でプロフェッショナルな組織であり、軍隊の組織としての基本的構造は、かなりの程度国際的に統一されている。これらの点に着目し、民主的な民軍関係の促進や能力構築支援を行うのが、今日の防衛外交の基礎である。

第三に、上述と関連して、政治的危機において決定的に重要な役割を果たすのが軍隊である。アラブの春と呼ばれた中東・北アフリカ諸国における一連の政変においても、内戦や国内における大規模な流血の事態が回避されるか否かは、各国軍隊の動向次第であった。エジプトとリビアの政変における軍の役割の違いは象徴的である。また、例えばアジアにおいても、ミャンマーの民主化プロセスにおいては、軍の動向が鍵となる。平時における働きかけに加え、有事におけるコンタクトの観点でも、軍隊・国防当局とのチャンネルは、政治的重要性を有するのである。冷戦後世界において、他国の民主化支援は一つの大きな潮流となったが、選挙実施のための支援に加え、各国国内において民主化の成否を大きく左右する軍に着目することは、防衛外交の大きな存在理由の一つである。

なお、防衛外交とは、1998年に英国のブレア政権が発表した「戦略防衛レビュー（SDR）」で、英国の防衛政策の主要任務の一つに据えられた概念であり、それ以降、一般に使われる言葉になった。その基礎は、冷戦後、NATOへの加盟を希望する旧東側諸国に対する、NATO加盟基準の達成、なかでも特に軍の民主的統制の確立や、相互運用性向上のための各種支援であった。米国においては、従来から戦略的関与（strategic engagement）や軍事的関与（military engagement）と呼ばれているものであるが、基本的な中身と方向性は、防衛外交と同じだと考えてよい。

防衛外交の役割

さて、そのような防衛外交において、具体的に何を目指すのか。第一の、最も初歩的な段階は、各レベル

での対話である。まずは対話を重ね、お互いを知ることが、信頼醸成の第一歩となる。その上でなければ、能力構築支援のプログラムを開始することも、部隊間交流を計画することもできない。しかし同時に、対話の実施は、先方の要路に対して恒常的なインプットを行う観点で、最初の一步以上の実質的な役割を有し続ける点にも留意が必要である。

この点では、二国間の対話に加え、多国間の会合を通じたものの役割と比重も増大している。多国間の参謀総長（CHOD）会議や、各軍種の参謀長会議は、例えばアジア太平洋地域においてもすでに発展している。加えて、拡大 ASEAN 国防相会議（ADMM プラス）のような枠組みも活発化している。これらを通じて定期的に顔を合わせることで、「対話の文化」、ひいては「協力の文化」が醸成されるのである。これは、冷戦後の NATO とロシアを含む旧東側諸国との関係においても同様であり、さまざまな枠組みが形成されるなかで、対話をすることが当たり前の光景の一部になり、多くの国が最終的に NATO に加盟した。単なる「トークショップ」に見えるものでも、それを継続することの意義は過小評価されるべきではない。また、そこには外務当局間の対話とは異なる視点が加わることも期待されている。

第二に、近年拡大しているのが、能力構築支援である。平和構築の文脈では、国防部門改革（SSR）と呼ばれるものであり、相手国軍隊（及び SSR においては警察等を含む。）の体制整備や、場合によっては装備の提供を含めて、基礎的な能力の向上が支援対象となる。軍を相手にした支援は軍自らが行うというのは、単純ではあるが一つの確実な方法であろう。

この分野で経験を蓄積してきたのは、米国以外には特に NATO である。旧東側諸国が NATO 加盟基準を満たすための支援として構築された平和のためのパートナーシップ（PfP）は、当時はそのような言葉は使われなかったものの、その本質は能力構築支援であり、これこそが、上述のとおり英国の防衛外交概念の基礎となった。そして、今日の NATO と非加盟国との関係であるパートナーシップ政策においても、中心に据えられているのは「パートナーシップ・ツールズ」

と呼ばれる能力構築のための多数のプログラムである。旧東側諸国支援での経験の蓄積が、北アフリカ、中東、さらにはアフガニスタン等への支援に応用されているのである。なお、日本の防衛省・自衛隊は、2012年度から、主に東南アジア諸国を対象とした能力構築支援を開始した。

特に NATO の文脈において、こうした支援の最終到達点は、国際的な平和作戦への参加が可能になるレベルの能力構築、及び相互運用性の向上であり、NATO や国連、有志連合等の枠組みにおいて、ともに作戦に参加することが想定される。米軍のいうパートナー能力構築 (building partner capacity) も同様の趣旨である。

第三に、防衛外交のさらなる役割として、相手国の民主的な民軍関係構築、すなわち民主化のための支援がある。ただし、これについては、力点の置き方やアプローチに関して、先進国の側でも各国で若干の相違が存在する。米国はこれを前面に押し出す度合いが高く、それこそが防衛外交の究極的な目的であると考えられることが多い。欧州諸国においても基本的な方向性は同じであるが、米国に比べて直接的影響力に限られるケースが多いため、最終的な目標は共有しつつも、より間接的なアプローチをとることが多いように見える。

日本の防衛外交

防衛省・自衛隊においては、防衛外交との用語は基本的に使われていない。それに該当するものとしては、防衛交流・防衛協力、さらには防衛対話等がある。指し示している対象はほとんど同じだが、例えば防衛交流には、語感として、戦略的目標よりも交流自体を目的とするような響きがある。

防衛省における防衛交流の基本文書としては、2007年4月に策定された「防衛交流の基本方針について」と題された事務次官通達が存在する。防衛交流が「質的に深化し、量的に拡大する趨勢」を受けて、従来の信頼醸成を超えて、より具体的な協力関係の構築が課題になったとの認識に基づく文書である。その後、例えば2010年12月に策定された現行の防衛計画の大綱

では、防衛交流・防衛協力について、従来の大綱以上に詳細な記述が行われているため、基本的な内容は、おおむね大綱にとって代わられた形になっている。

それでも、日本の防衛政策、さらには外交・安全保障政策全般において、防衛外交をどのように位置付け、活用していくかについての、より戦略的な議論の必要性は、高まりはしても、低下することはないように思われる。その過程においては、近年国際的に注目の高まっている能力構築支援の位置付けを改めて考えることも必要になるかもしれない。

加えて、自衛隊部隊の海外派遣は、国連の平和維持活動の枠組みであっても、有志連合であっても、また、海上自衛隊の練習艦隊の外国訪問であっても、自衛隊という組織を通じた日本像の投影である。防衛当局間の対話や部隊間交流、多国間演習、能力構築支援に加えて、これらを全体のなかでどのように活用できるかも、防衛外交の全体像を考える上では欠かせない視点である。また、他国の民主化を促すという側面を、日本としてどこまで前面に出すかについても検討が必要であろう。

なお、本稿では、従来必ずしも認知度の高くなかった防衛外交に光を当てる目的で、外務当局による外交と対置させてきた。しかし、特に能力構築分野において、政府開発援助の安全保障分野での戦略的活用、及び外務省や国際協力機構 (JICA) によるSSR支援と防衛外交が表裏一体の関係にあることはいまでもない。防衛外交の展開には、国内における関係省庁、機関との間の調整・協力が不可欠である。

日本における防衛外交は、歴史が浅く、従来はあまり活発でなかった。しかし、日本との防衛外交へのアジアを中心とした関係諸国の期待は非常に高いのが現実である。そのため、日本の外交・安全保障政策、さらにはより広い対外関係全般において、防衛外交は、今後大きく発展する余地がある。それは、安倍政権が掲げる「積極的平和主義」を支える一つの柱にもなり得る。そのためにも、まずは防衛外交自体への関心と理解の高まりが求められる。

【主要参考文献】

Andrew Cottey and Anthony Forster, *Reshaping Defence Diplomacy: New Roles for Military Cooperation and Assistance*, Adelphi Paper, No. 365 (Oxford: Oxford University Press for IISS, 2004)

Dennis Blair, *Military Engagement: Influencing Armed Forces Worldwide to Support Democratic Transitions: Volume I, Overview and Action Plan* (Washington, DC: Brookings Institution Press, 2013)

(2013年10月4日脱稿)

プロフィール

profile



鶴岡 路人

地域研究部米欧ロシア研究室
主任研究官／英王立防衛安全
保障研究所 (RUSI) 訪問研究
員

専門分野：欧州国際政治、NATO、EU

本欄における見解は、防衛研究所を代表するものではありません。
NIDS コメンタリーに関する御意見、御質問等は下記へお寄せ下さい。
ただし記事の無断転載・複製はお断りします。

防衛研究所企画部企画調整課

直 通：03-3713-5912

代 表：03-5721-7005 (内線 6584,6258)

F A X：03-3713-6149

※ 防衛研究所ウェブサイト：<http://www.nids.go.jp>