



防衛研究所

The National Institute for Defense Studies

より戦略的な多国間安全保障協力・対話の活用に向けて
政策研究部防衛政策研究室 佐竹 知彦

NIDS コメンタリー

第 42 号 2015 年 1 月 20 日

はじめに

2014 年 5 月から 6 月にかけてシンガポールで開催されたアジア太平洋安全保障対話（シャングリラ会合）における安倍首相の基調講演は、地域の安全保障における日本の役割を明確に位置づけたものとして、米国をはじめ地域諸国から好意的な反応を得た。シャングリラ会合を始めとした多国間の安全保障対話における各国首脳の発言はメディアや研究者のブログ、ツイッター等のソーシャルメディアによって瞬時に世界に発信され、その一字一句について様々な場で議論が行われるなど、国際世論の形成にも一定の影響を与えている。また 2010 年に発足した拡大 ASEAN 国防相会議（ADMM プラス）のように地域の防衛大臣同士が一堂に会する機会も増えており、こうした多国間の安全保障協力・対話の戦略的な活用が、日本の安全保障政策の重要課題の一つとなっている。

活性化する多国間安全保障協力・対話

冷戦期の 1970 年から 1989 年までの 20 年間で、日本の防衛大臣（長官）が各国国防大臣と会った回数は、国際会議等での会談を含めてもわずか 18 回であった。これに対し、冷戦後の 10 年間（1990 年-1999 年）でその数は 60 回、さらに 2000 年から 2009 年までの 10 年間では 118 回にまで増加している。また、防衛当局実務者間の協議について言えば、1990 年から 1999 年まで 27 回実施されたのに対し、次の 10 年間で 91 回と、3 倍以上にもなっている¹。近年では、安倍政権が掲げる「地球儀を俯瞰する外交」の下、二国間での防衛交流・協力に加え三国間での会合や 2 プラス 2（外務・防衛閣僚協議）の増加、さらには能力構築支援の取り組みの

強化等により、各国との交流・協力の機会はますます増大している。「防衛外交の時代」と言われる所以である²。

こうした二国間や三国間での防衛交流・協力と軌を一にして増えているのが、様々な多国間演習や民間の参加者も交えた国際会議を含む、多国間での安全保障協力・対話である。1994 年に設立した ASEAN 地域フォーラム（ARF）や 2010 年に発足した ADMM プラスに加え、昨年は東アジアサミット（EAS）においても安全保障に関する外務・防衛の局次長級の国際会議が開催されている。また、防衛省が主催する「東京ディフェンスフォーラム」（1996 年-）、カナダ政府が主催する「ハリファックス国際安全保障フォーラム」（2009 年-）、韓国国防省が主催する「ソウル・ディフェンス・ダイアログ」（2012 年-）、それにインドネシア国防省が主催する「ジャカルタ国際防衛ダイアログ」（2013 年-）といった政府主導の多国間会議に加え、英国の国際戦略問題研究所（IISS）が主催するシャングリラ会合（2002 年-）のような民間主催の会合も頻繁に開催されており、これらの会合に防衛省は大臣や事務次官を派遣している。

多国間演習に関していえば、2009 年から ARF が 2 年ごとに開催している人道支援・災害救援（HA／DR）の実動演習（ARF・DiREx）に加え、2013 年 6 月には ADMM の枠でも初となる HA／DR の多国間演習が開催された。また、こうした大規模な演習とは別に、ASEAN 諸国がそれぞれ主催する比較的小規模な演習も数多く行われており、その都度防衛省・自衛隊にも招待状が届いている。

こうした多国間の安全保障協力・対話においては、地域の問題について何ら実質的な議論がなされて

おらず、単なる「トーク・ショッパ」に過ぎないという批判も根強い。また ASEAN 諸国を中心に行われている多国間の演習についても、単なる「見せ物」として終わっており、自衛隊の戦術・技量の向上にはほとんど役に立っていないという声もある。実際、ASEAN を中心とした会合では PKO や自然災害等の分野において参加国から多くのイニシアチブが提案される一方、そうしたイニシアチブの多くが手つかずのまま放置されていることも多い。また、ASEAN 主導の災害救援演習は、基本的には AHA センター（ASEAN 防災人道支援調整センター）を中心とした多国間での対処を目標としているが、実際の災害時には米国を中心とした有志国が中心となって対応にあたっており、演習の掲げる理想と実際のオペレーションの間には依然として大きな溝が存在する。

他方、こうした会合を純粋に国益追求のための機会として捉えるならば、多国間の安全保障対話は、より実質的な議論が行われる二国間・三国間の防衛協議を進めるための格好の場を提供していると言うこともできる。毎年シンガポールで開催されるシャングリラ会合のサイドラインで、日米や日米韓、日米豪の防衛相会談が開催されるのは、そのよい例であろう。また ASEAN 諸国が主催する多国間での演習への参加は、同地域における日本のプレゼンスを示す上で重要な役割を果たしており、日本のソフト・パワーの向上にも貢献している。

多国間の安全保障協力は、途上国の能力構築支援という観点からも重要である。例えば、2014 年より日本は ADMM プラスにおける HA/DR 専門家会合（EWG）の共同議長国をラオスと共に勤めているが、EWG の運営や開催を通じて、ラオスを初めとした ASEAN 諸国に自衛隊の HA/DR に向けた取り組みや、演習のノウハウなどを伝えることが可能である。特にラオスは近年洪水等の被害により HA/DR を重視しており、この分野で多くの経験とノウハウを持つ日本への期待は現場レベルでも数多く寄せられている。こうした活動は、一見すれば日本の安全に直接影響が及ばないようなものと思われるが、ASEAN 加盟国の間の発展の格差を解消し、その一体性と強靱性を支援するという意味で、長期

的には地域の安定と繁栄に資するものであり、シーレーンを初めこの地域に多くの安全保障上の利益を持つ日本にとっても死活的に重要な意味を持っている。

さらに、冒頭で挙げたシャングリラ会合のように、近年の多国間での安全保障対話は、自国の防衛・安全保障政策を発信し、その正当性を主張するための重要な機会としても活用されている。例えばシャングリラ会合の場で日本や米国、豪州といった国々が法の支配や航空・航行の自由といった基本的な原則を主張していくことは、自由で開放された秩序を維持するためにこれらの国々が団結していることを象徴的に示すものであり、単なる「国際世論の形成」以上の重みをもつであろう。また、「積極的平和主義」というワンフレーズの下に日本の安全保障政策を説明することは、たとえその内容が必ずしも目新しいものではないとしても、米国をはじめとした地域諸国に日本の安全保障の変化を印象付けるものであり、地域における日本の安全保障上の役割の拡大に対する支持を取り付ける上で、一定の効果を発揮したものと思われる。

相手国を説得するために、軍事力や経済力のみならず「言葉」の力がますますその重みを増す「ワード・ポリティクス」の時代において、多国間の安全保障対話は、自国の安全保障政策に対する相手国の理解を獲得し、より有利な国際環境を創出する上で重要な役割を果たしている。その意味において、防衛省が参加する多国間安全保障対話も、今や立派な「防衛外交」のツールの一部となっているのである。

より戦略的な多国間安全保障対話の活用

以上の点を踏まえ、防衛省が今後多国間の安全保障協力・対話に取り組むうえでの課題を提示したい。第一に挙げられるのが、より戦略的な多国間安全保障対話の活用に向けた取り組みの強化である。2013年12月に策定された「国家安全保障戦略」では、アジア太平洋地域におけるパートナーとの外交・安全保障協力の強化や地域問題の解決のために、アジア太平洋経済協力会議（APEC）やEAS、ASEAN+3（日中韓）、ARFやADMMといった地域協力の枠組みを積極的に活用することが掲げら

れた。

今後は、こうした目標を具体的にいかなる手段によって達成するのか、またこうした目標を効率的に達成する上では、二国間や三国間での防衛交流・協力とどのように連携していくか、あるいは異なる地域枠組みをどのように組み合わせしていくべきなのかといった、現場レベルでのより具体的な戦略を構築し、実践していく必要がある。例えば、米国やオーストラリアとの関係を強化していく上で、多国間の安全保障協力・対話をどのように活用するか、また近年二国間のレベルでは関係が停滞している韓国や中国についても、多国間の安全保障協力・対話の機会を利用して、どのように対話の糸口を探るか、といった問題である。さらにASEAN内で頻繁に開催されている多国間の軍事演習についても、どの国が主催するどの演習にどれだけの規模で参加すべきか、といった点は、本来であればこうした総合的な戦略との絡みで議論されるべきであろう。

また、多くの多国間安全保障協力・対話をより有機的に活用する上では、外務省との連携と役割分担が必要不可欠である。これまで二国間の防衛交流・協力、特に日米関係以外の分野における防衛省と外務省の連携は、管見の限りそこまで強くなかったように思う。だが、「防衛外交」の時代において外交はもはや外務省の専権事項ではなくなっており、米国以外の国々との防衛交流・協力や、多国間会議等での発言においても、外務・防衛間でのより緊密な連携が求められている。

この点に関して、2013年12月に発足した国家安全保障会議（NSC）の役割は大きいように思われる。NSCは定期的に各省庁の課長級を集めて政策調整会合を開催しているが、こうした会合を通じて、外務・防衛がより頻繁に情報共有や政策の調整を行うことで、多国間の安全保障協力・対話においてもより戦略的な防衛外交を展開することが可能となるであろう。

人員・予算面での強化

第二の課題として挙げられるのが、増加する各国への訪問や国際会議の機会に対応するための、人

員・予算面での強化である。例えば、防衛省が地域の安全保障協力の核として重視している ADMM プラスには、テロ対策、PKO、人道支援・災害救援といった非伝統的安全保障問題の分野ごとに 6 つの専門家会合（EWG）が存在しており、それぞれの議長国（2 カ国）が年に平均 1～3 回ペースで EWG を開催している。単純に計算すれば、1 年で 6～18 回、2 カ月に 1 回～3 回のペースで会議が行われていることになる。また ADMM プラスは EWG だけでなく、課長級のワーキング・グループや高級事務レベル会合（SOM）、それに二年に一度開催される大臣級の本会合があり、また演習等を開催する場合にはそのための準備会合も頻繁に開催される。これらに ARF や EAS 等の他の国際会議等を加えると、多い時にはほぼ毎週のように何らかの国際的な会合や会議等が開かれていることになり、その都度ロジ面における調整や人員を派遣しなくてはならない。

このような急増する防衛外交の機会に対応するためには、相応の能力と語学力を持った人材が一定程度必要となるが、実際には数少ない人材がこれらの仕事を一手に引き受けているのが現状であり、人員面での強化が急務である。

同様に、自衛官の国際会議等への積極的な参加も今後ますます必要となるであろう。そもそも ADMM プラスの EWG は軍事・防衛の「専門家」である各国の軍人が主体となって参加するものであり、実際にはほとんどが制服を着た軍人が参加し、専門的な見地から議論を行っている。日本も近年では自衛官による参加が増える傾向にあるものの、その数は内局の事務官と比べまだまだ少ない。軍事面における各国の信頼醸成や透明性の向上といった防衛外交の本来の趣旨からいえば、演習だけでなく多国間会議等に自衛官が積極的に参加し、発言を行っていくことが望ましい。

また、増大する多国間での安全保障協力・対話に見合うだけの予算（特に外国旅費）の確保も重要である。もちろん、昨今の厳しい財政事情を考えれば、

多国間の安全保障協力や対話だけに重点的に予算を配分することは困難である。その意味でも、既存の国際会議や演習について、その優先順位をつけたリ、内容の重複する会議やイニシアチブについてはその整理統合を求めていくことが必要となる。他方で、真に必要なある会議や演習に「予算不足」で参加できないというような事態は、何としても避けるべきであろう。

対外発信力強化の手段として

最後に、これは防衛省だけの問題ではないが、多国間の安全保障対話における対外発信力の強化を挙げたい。数年前から、日本でも「パブリック・ディプロマシー（広報文化外交）」の名の下で、外務省や国際交流基金が中心となって日本の対外発信力強化の取り組みが行われてきた。だが、こうした取り組みはどちらかと言えば日本語や「ポップ・カルチャー」などの「ソフト」な分野における発信力強化が中心であり、防衛・安全保障政策などの「ハード」な分野における対外発信への意識は、つい最近まで全般的には希薄であったように思う。その結果、海外の研究者等からは日本の安全保障政策に関する英語での情報源が少ないことが折に触れて指摘され、また国際会議やネット上における日本に対する根拠のない「右傾化」論や、「軍国主義化」といった批判も野放しにされてきた。

先の「国家安全保障戦略」が「国家安全保障政策の推進に当たっては、その考え方について、内外に積極的かつ効果的に発信し、その透明性を高めることにより、国民の理解を深めるとともに、諸外国との協力関係の強化や信頼醸成を図る必要がある」ことを指摘し、官邸を司令塔とした、政府一体としての戦略的な情報発信の必要性について言及したのも、以上のような現実を考慮に入れてのことであろう。実際に、政府は対外広報に関する組織改編、国際広報予算の増加、ソーシャル・ネットワーキング・サービス（SNS）の活用などを通じて、省庁横断的な対外広報外交の強化を図っている³。

こうした点を踏まえ、防衛省でも増加する二国

間・多国間での防衛交流・協力の機会を活用し、折に触れて日本の防衛政策の意図や目的について説明を行っていくとともに、「法の支配」に基づく国際秩序の重要性について、地域諸国の間で共通規範の形成を図っていく必要がある。その際、平和国家としての戦後日本の歩みや、地域安全保障協力への積極的な関与といった点を含め、防衛省として、日本の安全保障に関してどのような方針の下、いかなるメッセージを打ち出していくかという点について、必要であれば民間の有識者も交えた形で基本戦略を作成し、その周知徹底を行っていくことが必要であろう。この点においても、NSC や、官邸に設置された国際広報強化連絡会議の果たす役割は大きいように思われる。

最後に、海外で行われている安全保障に関する国際会議等への支援も重要な課題である。東南アジアで毎年開催されているある国際会議では、伝統的に「日本セッション」が設けられ、日本の有識者等を招いて安全保障問題について講演を依頼していたが、日本政府からの資金援助が減ったことでその存続が危ぶまれているという話を聞いたことがある。同会議は地域の政策決定者や有識者が毎年 400 名近く集まる大規模な国際会議であり、対外発信力強化という観点から見れば、日本に関するセッションが消滅することは大きなマイナスである。今後はこうした会議にもより戦略的に支援を行っていくとともに、外務省や防衛省からも高官を派遣するなどして、日本の安全保障政策の積極的な対外発信を行っていくことが肝要であると思われる。

（平成 27 年 1 月 7 日脱稿）

¹ 以上の数字は、廣瀬行成「日本の安全保障・防衛交流の歴史」『日中安全保障・防衛交流の歴史・現状・展望』（亜紀書房、2011 年）の表（96-97 頁）に依拠している。

² 鶴岡路人「防衛外交の時代」NIDS コメンタリー（2013 年 10 月）

³ 金子正史「転換期を迎える日本のパブリック・ディプロマシー」『国際問題』No.635（2014 年 10 月）、45 頁

プロフィール

profile



**政策研究部防衛政策研究室
教官
佐竹 知彦**

専門分野：同盟研究、アジア太平洋の安全保障、日本の安保・防衛政策

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, 6522）

FAX：03-3713-6149

※ 防衛研究所ウェブサイト：<http://www.nids.go.jp>