

第3章

日本

検証・動的防衛力

2012年12月に行われた第46回衆議院議員総選挙の結果、自由民主党（自民党）が過半数を獲得し、自民党・公明党による連立政権が発足した。安倍晋三自民党総裁を首班とした新内閣は、民主党前政権時代に作成された防衛計画の大綱（大綱）の見直しと中期防衛力整備計画（中期防）の廃止を決定した。これを受け、現在大綱の見直しに向けた検討作業が進められている。

新たな大綱を作成する上で、民主党政権時代に策定された大綱を詳細に検討し、その利点と問題点を浮き彫りにすることは不可欠である。こうした観点から、本章では2010年12月に閣議決定した「平成23年度以降に係る防衛計画の大綱」（以下「2010年大綱」）で目標とされた「動的防衛力」の構築に向けた取り組みを検証することで、新大綱作成に向けた論点および留意点を明らかにしたい。

はじめに、南西諸島方面における防衛態勢の強化の進捗状況を検討する。そこでは特に、2010年大綱で強調された平素からの持続的な情報収集・警戒監視・偵察（ISR）活動に加え、自衛隊の機動展開やより烈度の高い紛争にも備えることで、事態の変化に応じたシームレスな抑止・対処能力を強化していく必要性が論じられよう。また2012年4月および12月に行われた北朝鮮によるミサイル発射事案と日本の対応を事例に、弾道ミサイル攻撃への対処能力についても検討する。

次に、主として日米が進める「動的防衛協力」に焦点を合わせることで、2010年大綱策定後の日米同盟の変化について明らかにする。また日米間で「役割・任務・能力」（RMC）の検証や、日米防衛協力の指針（ガイドライン）の見直しの検討が開始されたことを踏まえ、日米同盟が抱える長期的な課題について考察する。

さらに、2010年大綱が掲げるアジア太平洋における多層的な安全保障協力の強化について、特に安全保障協力のネットワーク化、途上国への能力構築支援、そして海洋の秩序維持という3つの分野に焦点を合わせ、それぞれの進捗状況および論点を提示する。また、2012年初頭より開始された国連南スーダン共和国ミッション（UNMISS）での自衛隊の活動

を検討することで、今後の自衛隊による平和維持活動（PKO）およびグローバルな活動に向けた課題と論点を明らかにする。

最後に、2010年大綱における動的防衛力という概念が、民主党政権発足以前からの防衛政策と多くの面において共通点を持つことを明らかにする。そのうえで、新大綱の策定に当たっては、これらの要素を総合的に検討したうえで進められるべきであるという本章の結論を提示する。

1 実効的な抑止と対処

(1) 南西諸島方面の防衛態勢の強化

2010年大綱は、「自衛隊配備の空白地域となっている島嶼部について、必要最小限の部隊を新たに配置するとともに、部隊が活動を行う際の拠点、機動力、輸送能力および実効的な対処能力を整備することにより、島嶼部への攻撃に対する対応や周辺海空域の安全確保に関する能力を強化する」ことを目標に掲げた。日本が実際に行っている南西諸島方面における防衛態勢強化の方針も、こうした特徴を強く反映したものとなっている。

南西諸島方面の防衛において特に重視されているのが、平素からの持続的なISR活動である。日本領有の島々の周辺における外国艦船、航空機の動きを常時監視するとともに、日本の領海への侵入および領空侵犯といった行動が生起する可能性についても事前に察知することで、自衛隊や海上保安庁などが一体となり、島嶼部などへの攻撃の未然防止や事態発生時の迅速対処を行うことが可能となる。このような観点から、これまで防衛省・自衛隊は島嶼部における沿岸監視部隊の配置に向けた取り組みや、レーダーの設置、換装といった装備面での充実に加え、既存の装備の運用を効果的に行うことで、この地域におけるISR能力の総合的な向上を図ってきた。

以上のようなISRの強化は、事態の早期察知を可能にすることで抑止力の信頼性を高める効果を持つ一方、平時と有事の間の中間領域である

「グレーゾーン」事態（『東アジア戦略概観 2011』第8章参照）を超えたより烈度の高い紛争事態を抑止し、かつ抑止に失敗した場合に紛争に実効的に対処するためには、事態の変化に応じた迅速かつシームレスな対処能力を一定程度強化しておくことが必要となる。

こうした観点から、中期防は島嶼部における初動を担任する陸自部隊の配備に向けた事業着手や統合輸送能力の向上などにより、事態発生時の迅速な対処体制の整備や、自衛隊の機動展開能力の向上を図ることを明らかにしていた。ところが、ISR能力の向上に比べ、実効的な対処能力の強化に向けた取り組みが進んでいるとはいえない。例えば防衛省は東日本大震災への対応における教訓事項などを踏まえ、機動展開における民間輸送力の活用についても検討を進めていたが、依然として具体策は明らかになっていない。また、よりシームレスな対処能力を強化する上で、自衛隊と海上保安庁や米軍との連携を、共同訓練の実施などにより一層強化していく必要がある。

もう一つの論点は、自衛隊による水陸両用作戦能力の強化であろう。現在、島嶼奪回作戦などは長崎県佐世保市に駐屯する西部方面普通科連隊が行うことが期待されているものの、同隊は米海兵隊のような強襲揚陸能力を持たない。そのため、米軍との共同訓練などを通じて陸自の水陸両用作戦能力、特に独自の島嶼奪回能力や、後続部隊のための陣地確保といった能力の強化が図られている。その一環として、防衛省は2013年度より、4両の水陸両用車を参考品として購入することを予定している。

もっとも、自衛隊が水陸両用作戦能力をどこまで強化すべきかについては、専門家の間でも意見が分かれるところである。そもそも、南西諸島の島々は地形的に水陸両用車の運用には適さないことから、空挺部隊や軽装甲の部隊による機動展開により重点をおくべきであるという意見も存在する。また仮に離島を一時的に占拠されたとしても、自衛隊および米軍が海上優勢、航空優勢を失わない限り占領部隊の補給線を断つことが容易であるために、本格的な強襲上陸は不要との声も聞かれる。他方で、たとえ一時的にはあっても、国土の一部が占拠されることは政

治的に許容し難いことから、最低限の強襲揚陸能力の必要性を指摘する声もある。また、陸自による水陸両用作戦は島嶼防衛のみならず、国際平和活動や災害時における被災地支援においても有効であるとの主張もある。

結局のところ、上記の問題は南西諸島防衛において想定される事態とは何なのか、またそこにおいて、陸自にどのような役割が求められるのかというより戦略次元での検討なくして解決し得ないであろう。そのためには、陸自のみならず、海自や空自、そして海上保安庁や米軍などとも連携して、南西諸島防衛に向けた総合的なシミュレーションを行い、それに基づく形で水陸両用作戦の役割を明らかにする必要がある。

また島嶼防衛力の強化には、防空態勢の強化も必要である。特に近年南西方面でのスクランブル（緊急発進）が急増していることを踏まえれば、那覇基地における戦闘機部隊を1個飛行隊から2個飛行隊に改編する計画を、着実に進める必要があるであろう。さらに、基地へのミサイル攻撃に対応するためには、この地域におけるミサイル防衛態勢の強化を進めていくことが肝要である。

より長期的には、単に「島を守る」という発想だけでなく、南西諸島方面の防衛を、想定されるより烈度の高い紛争事態のなかに位置付けることも必要であろう。例えば、接近阻止・領域拒否（A2/AD）脅威に対抗する米国の取り組みと連携しつつ、南西の島嶼部を重要な戦略要衝として位置付け、対潜水艦戦能力の向上や弾道ミサイル防衛（BMD）能力の強化といった取り組みに加え、基地の堅牢化、迅速な滑走路修復能力の向上、重要な軍事施設の埋没化または分散などによって、自衛隊および米軍の基地や施設の「強靱性」を高めることも一案であろう。2010年大綱においても、「自衛隊が動的防衛力として抑止・対処において有効に役割を果たせるよう、基地機能の抗たん性を確保する」ことが掲げられていたが、こうした目的に向けて具体的な施策が進んでいるとはいえない。

しかしながら、グレーゾーン事態から低烈度の紛争（島嶼侵略）、そして高烈度の紛争（エアシーバトル）へと事態がエスカレートする中で、

それぞれにおいて隙のない態勢を作ることは、侵攻国にとっての紛争のコストを高めることにもつながり、結果としてグレーゾーンにおける侵攻国の挑発的行動を未然に抑止することにもつながるであろう。他方で、南西方面における防衛力の現状を急速に変更したり、相手国の行動を声高に非難することは、この地域における緊張を不必要に高めることにもつながりかねない。南西諸島方面の防衛態勢の強化はあくまでも穏やかに、かつ粛々と進められることが求められるゆえんである。

(2) 弾道ミサイル攻撃への対応

2003年12月にBMDシステムの整備が閣議決定されて以降、日本はBMDシステムの強化を着実に進めてきた。2012年3月までに、4隻のスタンダード・ミサイル(SM-3)搭載イージス艦および16個高射隊のペトリオットPAC-3の配備、4基のFPS-5レーダーおよび7基のFPS-3レーダーの能力向上を図り、「平成17年度以降に係る防衛計画の大綱」(以下「2004年大綱」)の別表に定める整備目標が達成された。防衛省は引き続きBMDシステムの整備を進めることとしており、当面の目標として新たに2隻のイージス艦にBMD能力を付与することや、1個高射隊のPAC-3改修を行うことなどを挙げている。また2012年3月に完了した府中の航空総隊司令部の在日米軍横田基地への移転に併せ、同基地に「共同統合運用調整所」が設置されるなど、BMDに関する日米の司令部組織間での連携も強化されている。

以上の経緯で整備されてきた日本のBMDシステムは、2012年4月および12月に行われた北朝鮮による「人工衛星」と称するミサイルの発射により、あらためてその真価を問われることになった。北朝鮮は、1998年と2009年の過去2度にわたり日本の本土上空を通過するミサイルの発射実験を行ったが、いずれの場合もミサイルは東北地方の上空を飛び越え、太平洋上に落下した。これに対し、2012年のミサイル発射事案で北朝鮮が事前に国際機関に通報したルートによると、ミサイルの1段目が韓国西方の沖合、2段目がフィリピン・ルソン島の東方沖合に落下する

図 3-1 2012年12月に北朝鮮が発射したミサイルの推定飛翔経路



(出所) 防衛省資料。

予定であったことから、防衛省は沖縄本島に加え、先島諸島に自衛隊の部隊を初めて展開することとなった。

すでに報道などで明らかなように、2012年4月の事案に際しては、ミサイル発射後の官邸対策室（危機管理センター）および国民への情報伝達という点で、防衛省を含む政府の対応は課題を残した。情報伝達が遅れた原因として、2009年のミサイル発射に際して防衛省が行った誤報への反省などから、米軍による早期警戒情報（SEW）のみならず、自衛隊のレーダーで確実にミサイルを捕捉したのちに情報の伝達を行うという「ダブルチェック方式」が採られたことや、防衛省と内閣官房による事前訓練のシナリオで、発射直後に落下することが想定されていなかったことなどが挙げられる。

以上の反省点を踏まえ、2012年12月12日に北朝鮮が同様のミサイル発射実験を行った際には、防衛省はSEWが入り次第、即座に官邸危機管

理センターに連絡を入れ、その後も同センターと緊密な情報共有を行った。また4月の事案の際には発信されなかった全国瞬時警報システム「Jアラート」と、発信はされたものの自治体への伝達が大幅に遅れた専用回線メール「エムネット」についても、12月の際には発射後速やかに全国の市町村に向けて発信されるなど、情報伝達はほぼ円滑に行われたといえる。

また、4月の事案に際しても、自動警戒管制システムを含む BMD システムの運用面に関しては、ほぼ支障なく遂行されたといえる。防衛省はミサイル発射直後の午前7時40分頃何らかの飛翔体の発射および軌道に関する SEW の受信を確認しており、その情報は横田基地の航空総隊司令部や市ヶ谷の中央指揮所でも表示された。また、現地の部隊やイージス艦に対しても SEW の素早い伝達が行われた。さらに4月および12月の発射実験にあたり、米軍はイージス艦や弾道ミサイル監視船を含む大規模な部隊の展開を行ったといわれており、こうした観点からも日米の連携は緊密なものであったと考えられる。

もっとも、今回の対応はいくつかの条件が容易にクリアできたことによる成功である面も否定できない。例えば、沖縄や先島諸島への PAC-3 の輸送において活用された民間船については、仮に再度事案が発生した際にも必ず使用できる保証はない。また、中期防において予定されている沖縄への PAC-3 の配備について、早急に実施し、南西諸島への展開期間の短縮による即応態勢の充実を図る必要がある。

また、特に有事における国民への情報伝達および安心感の提供を考慮に入れた場合、たとえ発射が失敗した場合であっても、レーダー探知できることが望ましい。この観点から、4月のミサイル発射後に防衛省が発表した「北朝鮮による『人工衛星』と称するミサイル発射事案に係る検証及び対応検討チーム報告書」（以下「検討チーム報告書」）は、4月の事案では SM-3 搭載艦のみを3隻配備したのに対し、今後 SM-3 未搭載艦を含むイージス艦を4隻展開できる態勢を確保するよう努め、米軍などのイージス艦との連携も勘案しつつ、発射地点の周辺海域を含め北朝鮮

により近い海域への艦艇の配置も検討すべきこと、また米軍のイージス艦の配置位置を含めた米軍との連携および米軍からの情報の活用について、さらに深く検討しておく必要性を指摘している。

さらに検討チーム報告書は、日韓および日米韓の間で、弾道ミサイル対処を目的とした情報共有を行うためのさらなる協力体制の強化を進める必要性を指摘した。実際、韓国は黄海にイージス艦・世宗大王を展開し、ミサイルの飛翔、墜落の追尾に成功したとされる。また韓国側にとっても、日本のイージス艦がとらえた弾道ミサイルの軌道や、哨戒機が探知した各種の艦艇の動向などに関する情報は有用であると考えられる。

検討チーム報告書で提起された点のいくつかについては、すでに2012年中に進展がみられた。例えば2012年9月の日米防衛相会談において、米国の2基目のXバンドレーダーであるAN/TPY-2レーダーの配備の在り方について、将来における追加的配備の可能性も含め調整していくことが合意された。さらに防衛省では、赤外線センサーの研究を通じて、弾道ミサイルの早期探知能力の向上を図る検討を進めている。他方で、韓国との情報共有については、依然として見通しが立っていない(第3節参照)。このように、2012年の北朝鮮による2度にわたるミサイル発射事案への対応を通じ、日本のBMDシステムの実効性が一定程度証明されたと同時に、特に同盟国や友好国との連携という点で、さらなる課題も浮き彫りになったといえよう。

2 日米の動的防衛協力に向けた取り組み

(1) 日米同盟の深化と拡大

2012年4月27日、民主党政権の発足以降4度目となる日米安全保障協議委員会(「2+2」)「共同発表」が公表され、在日米軍再編計画の調整が決定された。共同発表の第1のポイントは、海兵隊の沖縄からグアムへの移転と、その結果として生ずる嘉手納以南の土地の返還の双方を、普天間飛行場の代替施設に関する進展から切り離して実施することを決定

したことである。2006年5月に発表された「再編の実施のための日米ロードマップ」では、これらの要素がすべて「パッケージ」とされており、普天間飛行場の移設が進まない限り、海兵隊のグアム移転や嘉手納以南の土地の返還が行われることもないとされていた。今回の合意により、グアムを戦略的拠点とする米国の新たな軍事戦略と、それに基づく米軍再編が一層加速するとともに、沖縄の負担軽減に向けた取り組みが前進することが期待される。

今回の合意の背景には、アジア太平洋において「地理的により分散し、運用面でより抗堪性があり、政治的により持続可能」な態勢づくりを進める米国の軍事戦略がある。共同発表によれば、沖縄およびグアムにおける米海兵隊の部隊構成の調整に伴い、実戦部隊を含む約9,000人の海兵隊員が家族とともに沖縄から日本国外に移転することになる。また移転する海兵隊のうちおよそ4,000人はグアムに移転するが、残る約5,000人はハワイやオーストラリアなどにローテーションで展開することになる。こうした態勢づくりにより、地域全体の抑止・対処能力の向上を図る米国と、抑止力を維持しつつ沖縄の早期かつ目に見える形での負担軽減を求める日本の利益が合致したことで、今回の合意が実現した。

共同発表はまた、地域の平和と安定および繁栄を促進するための新たなイニシアティブとして、米国が訓練や演習を通じて、日本は政府開発援助(ODA)の戦略的な活用によって、それぞれ地域の同盟国およびパートナー国の能力構築支援に取り組むことを明記した。日本にとってODAの戦略的活用自体は特段新しいアプローチであるとはいえないものの、それが安全保障政策の文脈から「再構成」されることは、防衛省が独自に進める能力構築支援(次節第2項参照)とも相まって、日本の地域安全保障政策に新たな厚みを与えるものと思われる。さらにそうした試みを日米の役割分担の中に位置付けることで、より効率的かつ効果的な途上国への支援が可能となるであろう。

「2+2」に続いて開催された日米首脳会談では、「未来に向けた共通のビジョン」と題する日米共同声明が発表され、日本が「動的防衛力の構

築」を、米国が「アジア太平洋を重視する戦略」を、それぞれ着実に実行していくことが確認された。共同声明はさらに、2011年6月に発表された新たな「共通の戦略目標」に基づき、テロ、大量破壊兵器の拡散、海賊といったグローバルな課題に加え、法の支配の強化や、宇宙・サイバー空間といった「死活的に重要な空間」の保護・発展にも取り組むことが表明された。さらに首脳会談では、「共通の戦略目標」でも言及された民生用原子力協力や、クリーン・エネルギー・イニシアティブといった新たな分野においても、日米が協力を進めていくことが明らかにされた。このように、「2+2」および日米首脳会談などを通して、日米は既存のコミットメントの促進によって同盟協力を「深化」させるのみならず、その協力分野および地理的範囲のさらなる「拡大」を図っている。

(2) 動的防衛協力の3つの柱

2011年10月の日米防衛相会談で、一川保夫防衛相とレオン・パネッタ国防長官は「部隊の活動を活発化させ、両国のプレゼンスと能力を示していく、動的な日米防衛協力を進めていく」ことで一致した。日米の動的防衛協力は、部隊の運用を重視した動的防衛力の考え方を、日米防衛協力にも適用したものである。そこにおいては、事態が生起する前から日米が能動的に協力し、また平時から緊急事態に至るまで、両国が迅速かつシームレスに協力することが重視されている。これにより、平素から部隊の活動レベルを向上させ、日米の意思、能力、抑止力、そしてプレゼンスを相乗的に強化・明示するとともに、日米韓や日米豪などの3カ国間の防衛協力や、多国間の枠組みの中での日米協力を含む重層的な防衛協力を推進していくことが期待されている。

日米の動的防衛協力の具体策としては、「適時かつ効果的な共同訓練」、「共同の警戒監視・偵察活動」、「施設の共同使用」という3つの柱が挙げられる。第1の「適時かつ効果的な共同訓練」の例としては、例えば2011年7月に南シナ海上で行われた日米豪の共同訓練や、2012年6月に朝鮮半島南方沖で開催された日米韓の共同訓練が挙げられよう。それまで日

米豪の共同訓練は九州西方や沖縄周辺海域で行われてきたが、南沙諸島などの領有権をめぐる地域諸国の間で緊張が増す南シナ海において行われたのは、これが初めてであった。日米韓の共同訓練に関しては、これまで米ハワイ沖や日本海で捜索・救難（SAR）訓練が数回実施されてきたが、米空母が参加し、3カ国が艦艇を投入して行う本格的な軍事訓練は初めてであった。同訓練の2カ月前には北朝鮮が「人工衛星」と称するミサイル発射実験を行っており、また同国による3度目の核実験の可能性などが取りざたされるなかでの訓練となった。

日米豪、日米韓の両訓練は、ともに3カ国の相互運用性や通信能力の向上を図ることが目的とされ、必ずしも大規模な訓練と呼べるものではなかった。にもかかわらず、訓練のタイミングおよび場所などを工夫することで、近隣諸国に対するある種のメッセージを発する効果を持っていたと考えられる。また日米豪の共同訓練の開催の前後、米国はフィリピンやベトナムとの軍事演習を実施しており、日米韓の訓練の直後には、北朝鮮海域に近い黄海で韓国との合同演習を行っている。このように、米国が3カ国訓練と連動する形で2国間の訓練を行うことは、米国とその同盟国によるメッセージに相乗効果をもたらすと同時に、米国が目指す効率的で柔軟なプレゼンスとも合致するところである。

第2の柱である「共同の警戒監視・偵察活動」に関しては、例えば2005年10月に発表された「日米同盟：未来のための変革と再編」の中でも、「二国間の安全保障・防衛協力において向上すべき活動の例」の一つとして挙げられるなど、日米間で継続的に協議されてきた問題である。2012年8月に開催された森本敏防衛相とパネッタ国防長官の日米防衛相会談では、日米が滞空型無人機（UAV）に関する協力を行うことが明らかにされた。これまで防衛省は滞空型UAVの導入を度々検討してきたものの、予算の制約や管理上の問題などからその都度見送ってきた経緯がある。仮に長距離、長時間、高高度の飛行が可能な滞空型UAVを活用できれば、日本周辺はもとより、より広範な地域での洋上哨戒・情報収集が可能になる。

日米の動的防衛協力の第3の柱は、「施設の共同使用」に関する協力である。「2+2」共同発表では、グアムおよび北マリアナ諸島連邦において、日米が訓練場を共同使用する方針が明らかにされた。同方針の一義的な意義は、島嶼防衛に向けた訓練場の確保である。南西諸島方面の防衛態勢の強化に伴い、島嶼防衛を想定した自衛隊による訓練は近年増加する傾向にあるが、国内においては、離島防衛に不可欠な水陸両用作戦訓練などを行う十分な演習地を確保できていない。こうしたなか、将来的に自衛隊と米軍がグアムおよびテニアンにおいて基地を共同使用することになれば、日米間での訓練機会の一定程度の増大が見込まれるであろう。

実際に、2012年8月21日からおよそ1カ月の間、グアムおよびテニアンで陸上自衛隊の西部方面隊と沖縄に司令部を置く米第3海兵遠征軍との間で、島嶼防衛を想定した共同訓練が実施された。こうした試みは、将来的に実戦部隊を含む9,000人の海兵隊が沖縄から国外に移転する中で、自衛隊がより主体的に島嶼防衛を行うための能力の構築に資するものと思われる。

もっとも、単なる島嶼防衛力の強化を目的とした訓練場の確保ということであれば、それは既存の同盟協力の延長に過ぎない。むしろ、より重要な点は、以上の試みが訓練場の確保のみならず、将来的に自衛隊と米軍が共同して、グアムを「拠点化」する可能性を秘めていることである。すでに海上自衛隊と航空自衛隊はグアム方面で訓練を行っており、これに陸上自衛隊が加わることで、自衛隊と米軍の相互運用性の向上が図られると同時に、米国の新たな軍事戦略の拠点となるグアム周辺における自衛隊のプレゼンスが一層高まることになる。報道などによれば、テニアンにおかれている米軍施設を拠点として、当面は陸海空の統合部隊からなる自衛隊の訓練部隊をローテーションで展開す

することも検討されている。さらに同施設は、オーストラリアなど友好国の部隊との訓練にも活用される可能性があるという。

自衛隊と米軍によるグアム周辺地域の「拠点化」は、平素からの協力により日米の相互運用性を強化するのみならず、沖縄からグアムにかけての西太平洋における両国のプレゼンスを高めることで、この地域における日米の警戒監視・偵察能力の強化をもたらすかもしれない。また、そうした拠点をベースとしつつ日米がオーストラリアや韓国などとの共同訓練を行うことで、安全保障協力のネットワーク化（第3節第2項）を推進することが可能となる。加えて、日本国内における施設の共同使用や国外での日米の共同訓練機会の増大は、国内で米軍施設や訓練を受け入れる自治体の負担を大きく減らすことにもつながるであろう。このように、動的防衛協力における3つの柱は、相互に関連することで、日米同盟の軍事的能力や政治的持続性を相乗的に強化するとともに、地域の安全保障環境を安定化することが期待されているのである。

(3) 今後の課題——動的防衛協力を超えて

2012年8月3日に行われた日米防衛相会談では、2005年に日米間で合意された「日米同盟：未来のための変革と再編」のなかで提起された日米のRMCに関する協議を推進し、両国の防衛協力・役割分担の在り方を検討していくことが確認された。さらに翌月の防衛相会談においても、日米がRMCに加え、1997年のガイドラインについて、今後必要な研究・議論を行っていくことが合意された。パネッタ国防長官は、最終的にこの見直しのプロセスが、ガイドラインの見直しにつながることを示唆している。RMCに関する協議やガイドラインの改定に向けた協議は、少なくとも1~2年にわたるプロセスとなることが予想されている。

日米両国の役割分担の在り方を検討する上では、今後日米同盟がどのような方向に向かうべきかという、長期的な展望に立った議論は避けては通れない。ひとつの論点として、同盟の対象を日本周辺における国家間の対立を中心とした伝統的な脅威により焦点を当てるか、それとも(従

来のように) 非伝統的な脅威を含むグローバルな領域にまで拡大するかという問題がある。

冷戦後の日米同盟は、1996年の日米安保共同宣言や1997年のガイドラインの見直し、そしてその後の「テロとの闘い」における協力などを経て、その対象を「日本の防衛」から「アジア太平洋」、そして「グローバルな協力」へと拡大してきた。特に自衛隊によるイラク復興支援協力やインド洋における給油活動、そしてスマトラ沖地震などの各種災害における日米間の協力は、国際秩序を支えるインフラとしての日米同盟の重要性を印象付けるものであった。他方、日本の防衛に直結した問題に関する日米協力(例えば、周辺事態や南西諸島防衛における協力)は、グローバルな分野における協力ほど変化していないことがしばしば指摘される。周辺事態に関しては、現行のガイドライン策定当初には想定されていなかった事態も多く発生しており、その概念そのものを見直す必要性も指摘されている。

特に近年日本周辺における安全保障環境が悪化していることを鑑みれば、地域で台頭する脅威への対応という日本の死活的な利益に関わる分野での協力を強化することは当然であろう。RMCに関する協議やガイドライン見直しに関する議論も、基本的にはこうした日本周辺における安全保障環境の変化を念頭に置いたものであるということが出来る。特に南西方面や西太平洋周辺における日米の役割分担の明確化は急務であり、すでに見たように日米の動的防衛協力も、一義的には日本周辺における抑止力や対処能力の強化を目的としている。

その反面、グローバルな課題や非軍事的領域における日米間の協力は、決して日本が直面する地域的な課題への対処と矛盾するものではない。例えば、東日本大震災という「非伝統的安全保障」課題への対応で示された日米の強い結束は、結果的に伝統的な脅威に対する同盟の抑止力向上につながったといえる。また、グローバルな領域で日本が積極的に貢献することは、自由で開放的な国際秩序を維持する上での米国の負担を減らすことにもつながり、米国の日本防衛へのコミットメントを強化す

ることになるであろう。その意味で、既存の協力を深化させると同時に、さまざまな分野に同盟協力を拡大していくことは、同盟の基盤を強化し、その抑止力を向上する上でも必要不可欠である。RMCやガイドラインの見直し、そして集団的自衛権の行使に関する議論も、地域的な脅威への対応という側面に矮小化することなく、「国際秩序のインフラ」としての日米同盟というより広い文脈から議論が行われることが期待される。

動的防衛協力も、潜在的にはそうした日米同盟の「深化」と「拡大」双方の要素を併せ持つものである。例えば、グアム周辺における米軍との訓練によって水陸両用作戦能力を強化した自衛隊が、米軍やその他の同盟国・友好国の軍隊とともに、人道支援・災害救援（HA/DR）やPKOといった分野において、これまで以上に幅広い協力を行っていくことが可能になるであろう。またより長期的には、この地域における共同訓練に友好国や他の地域諸国を招くことで、日米の同盟協力をより開かれたものにしていくことが可能になるかもしれない。仮にこうした形での日米同盟の「拡大」が実現すれば、動的防衛協力の先にある、日米同盟の新たな姿が示されることになるであろう。

同盟協力の拡大という観点からすれば、サイバー空間や宇宙空間での協力の強化も重要である。すでに日米間ではサイバー・セキュリティに関する戦略対話も実施されており、また2012年4月に行われた日米首脳会談後に発表された「日米協力イニシアティブ」では、両国が宇宙状況監視の分野で多様な協力措置をとることが明らかにされた。サイバー空間や宇宙空間の安定的な使用は日米のみならず、国際社会全体にとって死活的に重要な問題であり、こうしたグローバルな公共空間における日米間の協力は、今後一層その重要性を増すものと思われる。

3 アジア太平洋における多層的な安全保障協力

(1) 防衛交流から多層的な安全保障協力へ

2010年大綱は、アジア太平洋において2国間・多国間の安全保障協力

を多層的に組み合わせてネットワーク化することが、日米同盟とも相まって、日本がこの地域の安全保障環境の一層の安定化に効果的に取り組むうえで必要不可欠であるとしている。同方針に従い、日本はこれまでオーストラリア、韓国といった米国の同盟国に加え、東南アジア諸国連合(ASEAN)諸国、インド、モンゴル、ロシアや中国との関係強化にも取り組んできた。また日本は、拡大ASEAN国防相会議(ADMMプラス)などの多国間枠組みにも積極的に参加することで、アジア太平洋における多層的な安全保障協力の推進を図っている。

多層的安全保障協力の重要性が増している背景として、日本が諸外国と行っている防衛交流や防衛協力が、安全保障の課題が多様化したことに伴い冷戦期に比べはるかに活発化していることが挙げられる。防衛庁で国際企画課長を務めた廣瀬行成九州防衛局長(執筆当時)の論文「日本の安全保障・防衛交流の歴史」によれば、冷戦時代、同盟関係にない国との防衛交流に対して防衛庁はきわめて抑制的な態度をとっていたこともあり、防衛庁長官が米国以外に外国訪問を行ったのは、西欧が4回、アジアは3回しかなかった。またこの間の外国からの国防相の受け入れも、西ドイツおよびフランスの2回のみであったという(米国を除く)。

冷戦後、安全保障の脅威が多様化したことなどにより、米国のみならず近隣諸国との対話の拡充の必要性が認識されるようになった。平成7年版の防衛白書では、初めて「安全保障対話・防衛交流」の語が用いられ、大臣レベルから防衛駐在官、留学生、研究者といった各レベルにおける人的交流に加え、遠洋練習航海や教育訓練などの機会、諸外国の艦艇の訪日の際の親善訓練が「防衛交流」の手段として位置付けられることになった。

こうしたなか、2007年4月には、防衛省において、「防衛交流の基本方針」が公表された。同方針は、冷戦後日本の防衛交流が活発化していることを踏まえ、防衛省が主体的・積極的に防衛交流・防衛協力を推進していくために、今後の基本的考え方や方向性を示し、またそれを実現していくための枠組みを初めて体系的に示したものであった。

もっとも、基本方針で示されている防衛交流の意義・目的は、「基本的な相互理解及び信頼・友好関係の増進」や「安全保障上の諸課題への対応」といった、あくまでも一般的なものに過ぎず、これらの交流・協力を駆使して日本がどのような具体的目標を達成すべきかという「戦略」まで論じたものではなかった。これに対し、日本が推進する「多層的安全保障協力」には、こうした2国間・多国間で行われる防衛協力を有機的に組み合わせることで、自由で開放された国際秩序を能動的に創出するという、一定の戦略性が見て取れる。特に近年日本が推進するアジア太平洋における多層的安全保障協力においては、以下の3つの分野に重点が置かれているものと思われる。

(2) 多層的安全保障協力における3つの分野

ア 安全保障協力のネットワーク化

第1の分野は、米国の同盟国であるオーストラリアや韓国、フィリピンを含む地域における友好国との関係を強化し、安全保障協力の「ネットワーク化」を進めることである。米国を含む形での安全保障協力の「ネットワーク化」は、伝統・非伝統的な安全保障問題を含む、地域におけるさまざまな問題への対処能力を強化すると同時に、域内諸国との協力も推進し、戦略対話や訓練を通じて米国の地域における柔軟かつ安定的なプレゼンスを確保することで、地域における米国の関与を維持することにもつながる。

このうち最も進展しているオーストラリアとの協力に関しては、グアムにおける日米豪の共同訓練(2月)、日豪の情報保護協定(ISA)の署名(5月)、そしておよそ5年ぶりとなる日米豪の防衛相会談の開催(6月)など、2012年中にもいくつかの進展が見られた。特に2012年9月、およそ2年ぶりに開催された第4回日豪外務・防衛閣僚協議(日豪「2+2」)後に発表された成果文書では、47項目もの多岐にわたる協力事項が列挙されており、それらは実質的には日豪の「共通戦略目標」ともいえるべきものであった。また、日豪「2+2」に先立ち、南スーダンでの国連

PKO（第4節第2項参照）に派遣している陸上自衛隊の現地支援調整所に、豪軍の連絡調整要員2人が配置されるなど、両国の実質的な協力も進んでいる。

日豪の安保協力の今後の課題は、PKOやHA/DRにおける協力などこれまで進められてきた協力に加え、新たな分野における協力をいかにして進めていくかという点にある。例えば日豪「2+2」で発表された協力事項には、サイバー・宇宙空間における脅威に対処するための協力や、防衛科学技術分野における協力の促進など、多くの新たな項目が盛り込まれていた。これまでの協力に比べ、新たな分野における協力にはより高度な情報共有や意思疎通が求められるものも多く、その意味で両国間での一層緊密な協議が必要とされている。また、日豪の安保協力はその重要性に比して国民的な理解が進んでいるとは言い難く、研究者間の交流などを通じて両国の協力を底上げしていく必要もある。

安全保障協力のネットワーク化においては、オーストラリアに加えフィリピンとの関係にも進展が見られた。2012年4月には、米国とフィリピンが実施している合同軍事演習「バリカタン」の図上演習に、自衛隊が初めて参加した。今回で28回目を迎えた同演習には、自衛隊のほか、豪軍や韓国軍も初めて参加した。さらに7月には森本防衛相とヴォルテル・ガズミン国防相の会談が行われ、ハイレベル交流などの防衛交流の促進やHA/DRなどの分野における協力の推進を目的とした「防衛協力・交流に関する意図表明文書」に署名した。12月に誕生した自民党の新政権もフィリピンやベトナム、シンガポールといった国々との連携を重視しており、今後もこうしたアジアにおける海洋諸国との協力を強化していくものと思われる。

他方、同じく米国の同盟国である韓国との関係については、紆余曲折が見られた。2012年6月には日米韓の防衛相会談や3カ国で初の本格的な海上訓練が実施される（第2節第2項参照）など、2012年の前半にかけて日韓の安全保障協力はきわめて良好な雰囲気のもと進められていた。ところが、6月29日に東京で予定されていた日韓間の秘密情報保護

協定の署名は、韓国側の国内事情により突如として延期された。その理由として、大統領選が近づく中で与野党対立が激化し、秘密情報保護協定の交渉についても与党が「秘密裡」に処理しようとしたとの批判が野党側から噴出したことなどが挙げられている。こうした批判を受け、韓国大統領府は7月6日に日韓間の秘密情報保護協定締結手続きに透明性などの点で問題があったと結論付ける調査結果を公表した。2012年12月現在、同協定締結のめどは立っていない。

もっとも、2国間での防衛協力の強化はそもそも時間を要するものである。日豪間においてすら、ISAは2012年によく署名されたものであり、2010年に署名された物品役務相互提供協定(ACSA)についても、日本側の国内事情により発効までに2年以上を要した。韓国との間では歴史問題を含むさまざまな問題が存在するものの、ほんの数年前まで日韓で秘密情報保護協定の締結など考えられなかったことを思えば、防衛協力の進展は明らかである。したがって、長期的な視点から見れば、日韓防衛協力を含む安全保障協力のネットワーク化は着実に進んでいるといえよう。

そこにおいて鍵となるのは、米国の存在である。日豪間の安保協力の多くが米国を含む3カ国での協力や、日米、米豪協力の延長として強化されてきたように、日韓の間でも、米国を介することで協力が容易になる。例えば2012年にも行われた日米韓3カ国での共同訓練や、閣僚級の戦略対話をより頻繁に実施することができれば、日韓間での協力も次第に深まっていくであろう。特に米国はアジア太平洋に「リバランス」する中で、地域の秩序を維持するための同盟国間の協力をますます重視しており、こうした機会を積極的に活用することが、安全保障協力のネットワーク化を進めるうえできわめて重要になると思われる。もちろん、日韓2国間での信頼醸成に向けた絶え間のない努力が必要であることは言うまでもない。

イ 能力構築支援

第2の分野は、開発途上国への専門家の派遣やこれらの国々の研修員の受け入れなどを通じた、非伝統的な安全保障分野における能力構築支援である。第2節第1項で見たように、外務省はODAの戦略的活用によって、東南アジア諸国に対する巡視船の供与などを検討している。これに対し、現時点での防衛省による能力構築支援の特徴は、ODAでは支援することができない軍またはその関連機関を支援対象とするとともに、法的制約から装備品の供与を行えないことから、人材育成というソフト面に重点を置き、より長期的な観点から途上国の能力を向上させる試みである点にある。

2011年4月に防衛省の国際政策課に新設された能力構築支援室では、東南アジアをはじめとした開発途上国の現地調査や具体的な支援ニーズの把握・分析を行い、防衛省・自衛隊が実施すべき能力構築支援の分野や態様に関する調査研究などを実施した。これを受け、2012年には具体的な支援対象国および支援内容を決定し、本格的な能力構築支援事業が始まった。初年度となる2012年度には、カンボジアと東ティモールに対し自衛官を含む要員を派遣し、それぞれ道路構築と車両整備などに関する人材育成支援を行っている。また、ベトナム、インドネシアおよびモンゴルといった国々に対しても、セミナーなどの小規模な支援を行っている。今後は、こうした取り組みを継続しながら、パプアニューギニア、トンガなどの太平洋諸国も対象としていくことが検討されている。

モンゴルについては、日・モンゴル外交関係樹立40周年にあたる2012年1月に一川防衛相が同国を訪問し、ロブサンワンタン・ボルド国防相との間で防衛協力・交流に関する覚書に署名するなど、近年防衛省がその関係強化に力を入れている国の一つである。同会談では日本による能力構築支援のほかに、PKOや災害対策などの分野でも両国の協力を進めていくことが確認された。さらに同年11月にはウランバートルで初の日・モンゴル防衛次官級協議が開催され、双方が今後とも防衛交流を促進していくことで一致した。また太平洋諸国との防衛協力の強化は、防

衛省にとっても重要な試みであり、これらの国々との関係が深いオーストラリアやニュージーランドなどとの協力が欠かせない。加えて、ODAの戦略的活用における外務省との連携を強化することで、これらの地域に対するより効率的な能力構築支援が可能となるであろう。

途上国への能力構築支援との関連では、ADMM プラスの下で防衛省が進めている、HA/DR における医療分野での協力について意見交換を行う、防衛医学に関する専門家会合 (EWG) での取り組みも注目に値する。2011 年 4 月に開催された拡大 ASEAN 国防相会議高級事務レベル会合 (ADSOM プラス) では、防衛医学 EWG の共同議長を、シンガポールとともに日本が担当することが決定された。

防衛医学の分野はこれまで政策レベルでの議論があまり行われておらず、新規開拓の余地が大きい分野である。また、自衛隊はこれまで PKO や国際緊急援助活動における数多くの医療支援活動などを通じて、防衛医学に関する豊富な経験を培ってきた。特に自然災害の場合には医療活動のニーズが高く、自衛隊は EWG などを通じて東日本大震災における医療活動の経験などを地域諸国に伝えることが可能となるであろう。2011 年 7 月にシンガポールで開催された第 1 回防衛医学 EWG 会合に続き、2012 年 7 月に東京で開催された第 2 回会合では、防衛医学分野における多国間の相互運用性の向上を目的に、HA/DR 活動時における医療支援に関する机上演習が行われた。2013 年には実動演習も予定されており、今後同分野における各国の協力がますます深まることが予想される。

ウ 海洋の秩序維持

第 3 の分野は、海上における武力紛争の抑止、テロや海賊など犯罪行為の取り締まり、大量破壊兵器の不拡散、海難救助といった問題に加え、海洋に関する各種国際条約や国際慣習法などのルールの順守・促進といった問題を含む、海洋の秩序維持に向けた取り組みである。自衛隊の海賊対処部隊が活動するソマリア沖・アデン湾では依然として海賊によ

る被害が確認されているほか、南シナ海においても南沙諸島の領有権などをめぐって国家間の緊張が高まっている。さらに東シナ海においても、日本周辺における中国の海洋活動が活発化する中で、中国海軍のヘリコプターや固定翼機が自衛隊の護衛艦に異常接近する事案も発生するなど、海洋における国家間の予期せぬ衝突の危険性が増している。

こうしたなか、2012年6月のIISSアジア安全保障会議(シャングリラ会合)で「海洋の自由を守る」と題する演説を行った渡辺周防衛副大臣は、アジア太平洋地域の安定した海洋秩序の構築のため、①大原則としての「航行の自由」、②現場のマナーとしての「グッドシーマンシップ」、そして、③地域の各国との実務協力の重要性、を指摘した。ここでいうグッドシーマンシップとは、すべての船乗りが当然身に付けるべき慣習やマナーを指し、「利害やイデオロギーの違いによって影響されるものではなく、現場における不確実性を引き下げ、無用な事態の発生を避けるための普遍的なもの」とされる。

特に海上においては、船舶の大きさや用途、運動性能などが大きく異なるうえ、海域の広さや船舶交通の混雑の度合い、地形や風潮流など自然環境などによって状況が大きく左右される。そのため、陸上交通のような具体的なルールの設定が困難な点も多く、こうした良き慣行としてのグッドシーマンシップが極めて重要となる。言い換えると、グッドシーマンシップは国連海洋法条約などによって定められた大枠としてのルールや規範を、現場レベルで支えるための枠組みである。

こうした観点から、防衛省はアジア太平洋諸国の海軍によって構成される西太平洋海軍シンポジウム(WPNS)や、ADMMプラスの専門家会合において、グッドシーマンシップの普及を積極的に推進している。またこれと並行する形で、外務省はASEAN諸国と東アジア首脳会議参加国によって構成されるASEAN海洋フォーラム(AMF)拡大会合の開催に向けて積極的なイニシアティブを取り、2012年10月にはその第1回会合が開催された。

もっとも、こうした海洋秩序の維持に向けた多国間での取り組みには、

合意形成上の困難からくる限界がある。例えば、WPNSが2003年に作成し、日本が推進するグッドシーマンシップの主要な根拠にもなっている「海上における予期せぬ遭遇のための規範」については、2012年9月のWPNS本会合で公式文書として採択される予定であったものの、加盟国の同意が得られず採択が見送られた。またAMF拡大大会合のように、日本がこの問題に対し積極的なイニシアティブをとることに、あからさまな抵抗を示す国も存在する。

その意味で、こうした多国間での取り組みに加え、2国間ないし3国間のレベルでも海洋の秩序維持に向けたより実践的な取り組みを進めていく必要がある。例えばインドとの間では、2012年6月に日本の相模湾において、海自とインド海軍との間で戦術運動やSARに関する初の共同訓練が行われた。日印間ではすでに海上保安庁とインド沿岸警備隊との間で訓練が実施されているほか、2012年4月の第6回日印外相間戦略対話において、海上安全保障を中心に広く海洋の問題を扱う事務レベルの「海洋に関する対話」の立ち上げで一致するなど、海上安全保障に関する協力が強化されている。

また、特に日本周辺の海域における予期せざる衝突やエスカレーションの回避という観点からすれば、近年その海洋活動を活発化させている中国との対話を進めていくことが急務である。その意味で、2012年6月に北京において、2010年9月以降延期されていた日中防衛当局間の海上連絡メカニズムに関する共同作業グループ協議が再開されたことの意義は大きい。作業グループによる協議の結果、日中双方は、海上連絡メカニズムが不測の衝突を回避し、両国防衛当局間の相互信頼と実務協力を増進させるとともに、両国の戦略的互惠関係の包括的な発展を推進することに資するとの認識で一致した。さらに作業グループは、年内に同メカニズムの一部運用を開始することでも合意した。協力の内容として、具体的には①現場で互いの船や航空機が交信する周波数の確認、②両国防衛当局間でのホットラインの創設、③協議の定例化、などが想定されていた。

ところが、以前より進められていた東京都による尖閣諸島の購入計画の実現可能性が強まったことなどを受け、2012年9月に政府が尖閣諸島の国有化を発表すると、中国政府はこれに激しく反発し、また中国国内では尖閣諸島の国有化に抗議する激しいデモが勃発した。こうしたことを受け、2012年12月現在、海上連絡メカニズムの運用開始に向けた具体的な見通しは立っていない。こうした中、中国は尖閣諸島周辺に派遣する海上法執行機関の船の数と頻度を増加させるなど、日本周辺における海洋活動をますます活発化させている。

このように、日中間の海上における紛争のリスクが高まるにつれ、人民解放軍のみならず、中国の海上法執行機関などを含む多層的な危機管理メカニズムの構築が喫緊の課題となっている。例えば、2012年5月には日中の局次長級をトップとする初の「日中高級事務レベル海洋協議」が開催され、日本の海上保安庁や中国の農業部・国家海洋局などを含む日中両国の海洋関連機関が一堂に会し、海洋の各方面における両国間の協力や交流などに関して意見交換を行った。今後は日中間でこうした危機管理メカニズムや防衛交流をさらに促進すると同時に、非伝統的な安全保障分野を含むさまざまなレベルにおける協力を深めていくことで、相互の信頼醸成を図っていく必要がある。

このように海洋の秩序維持に関する協力を2国間・多国間の枠組みを通して中国と進めていくことは、中国軍の軍事的透明性や海上でのマナーの向上を促進し、ルールと法の支配に基づく国際秩序に中国を組み込んでいくことにもつながる。また中国側にとっても、こうした協力は自衛隊に対する不信任感を払拭する重要な機会となろう。さらに日中間の防衛交流や協力は、対中軍事交流を促進している米国の方針とも合致しており、日米同盟とも矛盾するものではない。日中関係の動向は2国間のみならず、アジア太平洋全体の安定にとっても大きな影響を与えるものであり、両国の防衛交流・協力の進展は新大綱の下でも継続されることが期待される。

4 自衛隊のグローバルな活動

(1) 20周年を迎えた自衛隊の国際平和協力活動

2012年は、国際平和協法力の成立および国際緊急援助隊派遣法の改正（自衛隊派遣を追加）から、ちょうど20周年にあたる。この間、自衛隊はカンボジア（1992～1993年）や東ティモール（2002～2004年）におけるPKOを含む14の国際平和協力業務に加え、世界各地で発生する災害に対応する13の国際緊急援助活動に参加するなど、海外における活動の実績を着実にあげてきた（2012年12月現在）。2001年には国際平和協法力の一部が改正され、いわゆる平和維持隊（PKF）本体業務の凍結が解除されたほか、自衛隊が「自己と共に現場に所在する……その職務を行うに伴い自己の管理の下に入った者の生命又は身体」の防衛のために武器を使用することが新たに可能となった。さらに2007年には国際平和協力活動が自衛隊の「本来任務」として初めて位置付けられるなど、今や自衛隊のグローバルな活動は国防や災害派遣と並ぶ、その主要な任務の一つとなっている。

その間、国際平和協力活動に対する国民の理解と支持は着実に増大した。2011年10月に内閣府によって行われた世論調査では、日本のPKO参加について「これまで以上に積極的に参加すべき」と答えた人の割合が、「これまで程度の参加を続けるべき」と答えた人と併せ80%を超えており、「参加すべきだが、出来るだけ少なくすべき」（10.4%）および「参加すべきではない」（1.0%）と答えた人の割合を大きく上回った。このことは、例えば1990年に読売新聞が行った世論調査において、自衛隊を「一切海外へ派遣すべきではない」と答えた人の割合が40%近くに達し、また「国連の要請があれば、自衛隊を派遣してもよい」と答えた人の割合がわずかに23%弱であったことを考えると、隔世の感がある。今日において、自衛隊の国際平和協力活動は、多くの国民の間で当然のこととしてとらえられているということができよう。

2010年大綱でも「人道復興支援を始めとする平和構築や停戦監視を含

む国際平和協力活動に引き続き積極的に取り組む」ことが明記され、自衛隊によるグローバルな安全保障環境の改善は自衛隊が目指す動的防衛力の重要な一要素として位置付けられている。もっとも、その後の東日本大震災の発生による災害リスクに対する認識の高まりや、東アジアにおける国際情勢の不透明化などにより、自衛隊は国際平和協力活動を含むグローバルな活動に対する関与を縮小し、国民の安全に直結した日本周辺における懸念への対応や、国内における自然災害などへの対処にその重心を移すべきであるという声も少なくない。こうした声に応える意味でも、自衛隊がグローバルな安全保障に貢献することの意義、およびそうした活動に自衛隊を派遣するための基準については、新大綱作成の段階で今一度吟味されるべきであろう。

(2) 自衛隊の南スーダン派遣

2011年9月より、政府は南スーダンおよびその周辺国に事前調査団を数次にわたって送り、治安を含む現地情勢などの調査を行った。その結果、2011年12月20日に、政府は南スーダンのPKOに陸上自衛隊の施設部隊330人などを派遣する実施計画と関係政令を正式に閣議決定した。これを受け、2012年に入ると現地支援調整所（後述）の輸送調整要員や陸自の先遣隊員らが順次南スーダンに向けて出発した。また、陸自が現地で使用する資器材などの輸送活動も開始された。2月には陸自の主力部隊約120人が首都ジュバに自衛隊機で到着し、4月より本格的な活動を開始した。

同年4月にはスーダン軍と南スーダン軍の間で国境地帯の原油権益をめぐる軍事衝突が勃発し、治安の悪化が懸念されたことを受け、翌月、防衛省は南スーダンの治安状況を調べる調査団6人を現地に派遣した。調査の結果、田中



現地の子供たちとゴミ拾いをする自衛隊の隊員
(写真：統合幕僚監部)

直紀防衛相は南スーダンでの自衛隊の活動を継続する意向を表明し、5月11日に陸自施設部隊の2次隊(約330人)派遣のための行動命令を発出した。これを受け、6月より陸自の2次隊が順次南スーダンに到着し、同月中に1次隊との交代を完了させた。また7月に国連安全保障理事会において、UNMISSの活動期間を2013年7月まで延長する決議(第2057号)が採択されたことを受け、日本政府は10月に自衛隊の派遣期間を1年延長(2013年10月31日まで)することを閣議決定した。2012年末現在、南スーダンでは約350人の自衛隊員が活動し、道路やインフラ整備などの施設作業を行っている。

今回のミッションでは、自衛隊の「一大兵站作戦」といわれるほどの大規模輸送が展開された。特に活動拠点となる南スーダンの首都ジュバは、ケニア・モンバサ港から陸路で約2,000 kmも離れており、またジュバの空港には防衛省がチャーターしたウクライナの民間輸送機アントノフ124のような大型機は着陸できないため、隣国のウガンダに着陸後陸路や中型機を用いて空路でジュバまで輸送する手段がとられた。およそ800 kmの陸上輸送のルートは未舗装路も多く、またこれほどの長距離輸送は自衛隊の国際活動では初めてであった。こうした困難にもかかわらず、陸海空に加え民間の輸送手段などを適切に組み合わせた結果、今回の大規模輸送は大きな混乱もなく、成功裡に終わったといえる。

もう一つの特徴は、自衛隊のPKO活動では初の試みとして「現地支援調整所」が設立されたことである。停戦監視や内戦後の復興を担う従来型のPKOとは異なり、南スーダンのPKOは国づくりを一から支援する新しい形の活動である。そこにおいては、自衛隊が国連の指図を受けて任務にあたる中で、国連や南スーダン政府、非政府組織(NGO)などと連携して現地の具体的なニーズを調査し、作業案を主体的に形成・提案することが求められている。現地支援調整所は南スーダンの首都ジュバに本部を置き、ウガンダにも班を設けて派遣施設部隊が行う活動に関する調整などを行っているほか、国際協力機構(JICA)をはじめ、国連難民高等弁務官事務所や世界食糧計画など現地の国際機関とも協議を

行っている。

さらに、ハイチ PKO に続き南スーダン PKO でも重視されているのが、各省庁や民間が一体となって情報共有や意思決定における連携を強化した、オールジャパンとしての取り組みである。具体的には、2010年10月から2011年7月にかけて開催された、政府の「PKOの在り方に関する懇談会」が中間取りまとめにおいて、① ODA を含む外交活動との戦略的かつ効果的な連携を推進すること、② NGO を含め、人道支援や社会経済の復興・開発に従事する文民と自衛隊部隊の現場における活動調整などの民軍協力を推進すること、③平素からの関係府省庁間の情報共有体制を確立すること、などを指摘している。ハイチ PKO では、現地で自衛隊が JICA や日本赤十字、そして NGO などと、医療活動や施設の解体・建設などにおいて緊密な連携を行った。

南スーダンにおいても、自衛隊が、草の根・人間の安全保障無償資金協力などによって調達された資材を使用して、生活道路を整備したり、防衛省から委託された民間企業が陸自宿営地の設営や、上下水道、電気配線の設置を手掛けたりするなど、官民一体となった取り組みが積極的に行われている。またジュバの政府連絡事務所では、外務省、防衛省、内閣府、JICA などの関係者が定期的に集まり、情報交換などを行っている。こうしたオールジャパンでの取り組みにより、これまで以上に効率的かつシームレスで継続性のある活動が可能となることが期待されている。

(3) 今後の課題

このように、自衛隊は国際平和協力活動においても、より迅速かつ効率的な活動を目指した取り組みを行っている。特に国づくりのような民生分野での協力を重視した自衛隊の国際平和協力活動は、「平和国家」としての日本を国際社会にアピールし、その「ソフトパワー」（国家としての魅力）の向上を図るうえで、一定の役割を果たしている。また、第2節第1項でも述べたように、自衛隊のグローバルな活動は強固な日米同盟

の維持という観点からも、重要な意義を持っている。

今後の課題としては、PKOなどの活動における目的をいかにしてできるだけ短期間で達成し、また目的達成後は速やかに撤収して次に備えることができるかという、「出口戦略」の問題が挙げられる。特に南スーダンで行われている国づくりのような事業の場合、その終了時期を明確に示すことは困難であることから、こうした出口戦略を常に意識した活動が求められる。

自衛隊の出口戦略が機能した一つの例として、2010年2月に自衛隊が派遣され、2012年8月にその撤収が決定された、ハイチPKOが挙げられる。ハイチPKOでは、がれき撤去や道路補修、耐震診断、建設業務などのほかに、ブルドーザーなどの重機操作を現地の人々に教える人材育成支援（「絆プロジェクト」）を自衛隊が行うことで、現地の人々が自らの手で復興を進める能力の構築を図った。また、ハイチでは基準が変更された武器輸出三原則等の適用第1号として、現地の人々に自衛隊が使用していた重機の一部が提供された。このように、現地の人々による自立的な復興および開発を促すことで、自衛隊のより円滑な任務の遂行が可能となる。

また、迅速かつ効率的な派遣目的の達成という意味では、前述のオールジャパンによる取り組みも欠かせない。ハイチPKOでは、自衛隊がJICAより引き継いだ医療支援活動を、復興支援型の活動を行う日本赤十字へと引き継ぐことで、自衛隊の早期撤収が可能となったといわれる。さらに、現地政府や国際機関のみならず、現地で活動を行っているNGOに活動の一部を引き継ぐことも考えられる。このような、官民共同による復興支援や経済支援を通じて、派遣任務の早期完遂を目指すと同時に、活動の持続性を担保することで、支援の終了に伴う負の影響を最小限にすることが可能となるであろう。

重要なことは、こうした自衛隊の出口戦略の構築が、あくまでも任務の円滑な遂行およびより効率的かつ活発なPKOへの貢献という全体像の下で行われるべきであり、これにより自衛隊のグローバルな活動その

ものが縮小することがあってはならないという点である。自衛隊が世界各地での任務に機動的に対応する必要性が今後ますます高まっていく中で、自衛隊の出口戦略は次なる「入口」を常に意識したものであるべきであろう。

迅速な目標の達成には、同盟国や友好国との協力も重要である。例えば米軍は南スーダンの現地国連司令部に5人程度の要員を派遣しており、南スーダン軍にも顧問を出していることから、米軍との連携によって情報収集を進めることも可能であろう。また、日本はすでに現地支援調整所にオーストラリアからの連絡調整員を2人受け入れており、情報共有や連絡調整の効率化を図っている。さらに2012年9月に南スーダンPKOへの工兵の派兵を決定した韓国とも、情報交換などを含む何らかの協力関係を構築することも考えられる。すでに自衛隊は韓国軍と東ティモールやハイチでのPKOなどで協力を行っており、こうした分野で協力の実績を積み重ねていくことは、日韓両国の全般的な防衛協力の進展にも寄与することであろう。

以上の点に加えて、法整備の問題も検討すべき課題として挙げられる。「PKOの在り方に関する懇談会」中間取りまとめが指摘するように、特に近年のPKOでは、当事者間の停戦合意を支える平和維持のみならず、紛争直後から展開し、場合によっては実力の行使を伴う文民保護や、当事国政府が安定的な平和を回復するまでの間における暫定的な安全の提供および長期的な平和構築が重要課題になっている。これに対し、現行の国際平和協力法（以下「PKO協力法」）は2001年の改正以来手つかずで、こうしたPKO活動の性質の変化を反映しているとは必ずしもいい難い。こうしたことから、同懇談会においても、PKO参加5原則の見直しや自衛隊による任務への警護任務の追加、他国に対する後方支援業務の拡充および武器使用基準の見直しなどが提言された。

こうした提言を受け、政府はPKO協力法の改正を視野に入れた本格的な検討に着手した。PKO協力法の改正に向けた検討事項には、「紛争当事者」の範囲や「停戦合意要件」の有無といった一般的なものから、宿

営地などの共同防衛や「駆け付け警護」（自らの生命または身体の危険が存在しない場合に、その所在地から離れた場所に駆け付けて、他国の軍事要員などを防護するために武器を使用すること）、そしてPKO協力法に基づき派遣された自衛隊による、PKO以外の活動を行っている米軍などへの物品・役務の提供といったこれまでの活動で課題となった個別具体的な論点を含む、13にわたる多様な論点が含まれている。2012年12月の時点において、民主党政権は今後20年を見据えPKOの弾力的な運用を可能にするため、法改正の要否を含めて慎重に検討中としていた。

しかしながら、日本が今後もPKOを主要な安全保障政策の一環として位置付けるのであれば、PKO協力法の改正は避けて通れない。確かに、2012年12月現在において、南スーダンで活動する自衛隊が「駆け付け警護」を行うような局面は生じていない。他方、南スーダンに限らず、今後のPKO活動で国際機関やNGOなどとの連携の機会が増えた場合、治安の悪化で国際機関の職員や民間人らから警護を求められる機会が増える可能性もある。また、他国の部隊との宿営地の共同防衛や他国部隊への物品・役務の提供なども、PKOで同盟国や友好国との連携が深まるにつれその必要性が高まることも考えられる。防衛省・自衛隊によるより実質的な国際平和活動の実現に向けた法的整備が望まれるところである。

5 新たな防衛大綱の作成に向けて

本章で検討した動的防衛力は、2010年大綱において初めて登場した概念であるため、民主党政権時代の防衛構想としてのイメージが強い。ところが、その内容を詳細に見れば、民主党政権発足以前から続いてきた防衛政策と多くの面において共通点があることがわかる。例えば、動的防衛力の代名詞とも言える「即応性・機動性」や「シームレスな（切れ目のない）対応」という点については、自民党・小泉政権時代に作成された2004年大綱においても強調されていた。また、同じく自民党の麻生

政権下で発足した有識者懇談会である「安全保障と防衛力に関する懇談会」の報告書においても、「平時と有事の間にあるグレーな領域における事態が焦点になりつつあること」などから、「防衛力の『存在による抑止』（静的抑止）に加えて、平素からの活動を通じた『運用による抑止』（動的抑止）を重視していく必要が高まっている」として、動的防衛力の基盤となる考え方が提示されていた。

自衛隊による「南西シフト」や、米国との同盟の強化ないし安全保障協力のネットワーク化、そしてグローバルな安全保障環境の改善への取り組みの強化も、民主党政権以前から継続して行われてきた政策である。その意味で、2010年大綱によって提示された動的防衛力という考え方は、これまでの政策から切り離されて突如として生まれた概念ではなく、むしろそれまでの防衛政策の体系化もしくはその発展形としてとらえることが妥当であろう。

そもそも、冷戦後の国際秩序がますます流動化していくことを踏まえれば、国際秩序に対する「静的」アプローチであった基盤的防衛力から、日本にとって望ましい国際環境を「動的」に構築することを目指した動的防衛力への転換は、時代の流れに沿ったものであったともいえる。また、社会保障費の増大などによる極端な緊縮財政下における防衛政策という点を踏まえれば、防衛力の実効性を追求し、「選択と集中」を進めていくという方向性は、好むと好まざるとにかかわらず、不可避的なものである。

重要なことは、こうした国際環境の変化への対応としての防衛政策が、政権交代後も継続的に発展してきたという点にある。そもそも、国の根幹をなす安全保障政策が政権が交代するごとに抜本的に変わってよいはずもない。実際、多くの先進民主主義国では、個別の政策における力点の差こそあれ、党派を超えて安保政策が策定・継承されている。冷戦時代の日本では与党と野党がほぼ180度異なる安全保障政策を主張していたことを踏まえれば、冷戦後はじめて本格的な政権交代を果たした民主党政権が、政策の継続性にも配慮しつつ現実的な防衛政策を立案したこ

との意味は大きい。

もちろん、2010年大綱に問題がないわけではない。例えば動的防衛力の方向性そのものを支持しつつも、それを実現するための予算面や人員面での裏付けに乏しいという点は、2010年大綱発表直後から多くの論者によって指摘されてきた問題である。また本章でもたびたび指摘したように、2010年大綱で掲げられながら、実現されていない重要課題は多い。加えて、2011年3月の東日本大震災における大規模な複合災害の発生など、2010年大綱策定時には必ずしも想定されていなかった事態も発生している。

今後の方向性としては、以上の点を踏まえ、2010年大綱に基づく防衛力整備の達成状況ないし大綱作成後に生まれた変化を吟味しつつ、2010年大綱で欠落していた要素の補完という点に力点が置かれるべきであろう。とくに、2010年大綱作成のプロセスで掲げられ、検討することになっているいくつかの課題、例えば、PKO参加の在り方の検討や、いわゆる日本版NSC（国家安全保障会議）の創設などについて具体化していくことは、日本の安全と世界の平和を達成するために必要不可欠である。このように、過去との連続性と新たな状況への対応の両面を意識しつつ、各施策の着実かつ迅速な実施を図ることを重視して、党派性やイデオロギー対立を超えた「オールジャパン」での取り組みにより議論を深めていくことが、新たな大綱作成のプロセスにおいて肝要であるものと思われる。