

第7章 日本

「自由で開かれたインド太平洋」に向けた
取り組み

《第7章執筆者》
佐竹知彦

近年日本は「自由で開かれたインド太平洋」(FOIP)構想の下、法の支配や航行の自由に基づく開かれた海洋秩序の維持と強化に向けた政府一体としての取り組みを強化している。防衛省・自衛隊もまた、「自由で開かれたインド太平洋というビジョンを踏まえ、地域の特性や相手国の実情を考慮しつつ、多角的・多層的な安全保障協力を戦略的に推進する」(「平成31年度以降に係る防衛計画の大綱について」)という観点から、FOIPの実現に向けた各種取り組みを推進している。

法の支配や航行の自由といった原則に基づく国際秩序の維持・強化がFOIPの主たる目的だとすれば、そうした構想は決して新しいものではなく、冷戦期から日本が一貫して追求してきた目標である。同時に、インドの台頭や2000年代後半からの中国の海洋進出の強化を受け、FOIPでは海洋の安全保障および海洋民主主義国との連携の強化がこれまで以上に重視されている点にその特徴がある。FOIPはまた、米国主導の既存の秩序の維持・強化を求めた構想であるとともに、日本を含む米国以外の国々の役割の拡大を重視しているという点で、潜在的には「多極化」時代に向けた新たな秩序構想としての側面を有している。

以上の観点から、防衛省・自衛隊は近年海上自衛隊を中心に、インド太平洋地域におけるプレゼンスとパートナーシップの強化を拡大している(以下、陸海空自衛隊については、それぞれ陸自、海自、空自と表記)。また防衛省・自衛隊は地域諸国の能力構築支援や、多国間の安全保障協力への取り組みも強化している。その一方で、厳しい財政状況や人員の不足が続く中、これ以上の事業の拡大は困難であるとの声も一部からは聞かれる。

今後予算や人員が一層逼迫化する中で防衛交流・協力を進めていく上では、全省的な対応や、他省庁との連携の強化が一層重要になっている。また個別の事業のレビューや優先順位付けを行う上では、インド太平洋における防衛協力・交流の長期的な戦略の立案が不可欠である。FOIPにおける韓国や中国の位置付けを検討することも、残された重要な課題の1つである。

1 「自由で開かれたインド太平洋」構想とは

(1) 秩序構想としてのFOIP

「自由で開かれたインド太平洋」とは、日本にとって望ましい地域秩序の在り方を示した日本外交の目的ないし「ビジョン」ともいうべきものである¹。そこにおける目的もしくはビジョンとは、日本が「法の支配を含むルールに基づく国際秩序の確保、航行の自由、紛争の平和的解決、自由貿易の推進」などを通じて、太平洋からインド洋へとまたがる地域を「国際公共財」として自由で開かれたものとする、そしてそれにより、この地域における平和と安定、繁栄を促進することにある²。

ここで挙げられた法の支配や航行の自由といった原則は、第2次世界大戦後、米国を中心に西側諸国が目指してきた自由主義的国際秩序の「運用原則」ともいうべきものである。仮にFOIPがそうした原則や秩序を太平洋からアフリカにまたがる地域にまで根付かせようとする試みであるとすれば、日本がそうした意味での秩序構想を持つのは、必ずしも新しいことではない。むしろ、法の支配や市場経済といった自由主義的価値観に基づく秩序の形成というFOIPの理念は、戦後日本外交が一貫して追求してきた目標もしくはその「座標軸」ともいうべきものであった³。

特に冷戦後、日本が国際社会における新たな役割を模索する中で、自由主義的秩序の維持・強化に向けた貢献が、日本外交や日米同盟の目標としてより明示的に掲げられるようになる⁴。1992年に発表された日本の「政府開発援助（ODA）大綱」は、「開発途上国における民主化の促進、市場指向型経済導入の努力並びに基本的人権及び自由の保障状況に十分注意を払う」ことを援助の実施における「4原則」の1つとして定めていた⁵。また冷戦の終結により先進国のアフリカに対する関心が薄まる中、日本は1993年にアフリカ開発会議（TICAD）を初めて開催し、アフリカの開発や民主化に向けた取り組みを強化した⁶。さらに外務省が1996年に発表した「民主的發展のためのパートナーシップ」（PDD）の下、日

本はアジアのみならず、東欧やアフリカの国々に対しても、選挙支援、国内における法の支配の確立に向けた協力、市民社会の強化、女性の政治参加の拡大などに向けた協力を行ってきた⁷。

しばしばFOIPの核として位置付けられるインドやオーストラリアとの協力も、今に始まったことではない。特に2000年代の初頭から、日本は主として中国の台頭を背景に、オーストラリアやインドとの戦略的な関係を強化してきた。その結果2006年12月には「『日印戦略的グローバル・パートナーシップ』に向けた共同声明」が、2007年3月には「安全保障協力に関する日豪共同声明」がそれぞれ発出され、防衛・安全保障協力を含む2国間関係をさらに促進していくことが確認された。

2007年に安倍晋三首相がインドの国会で行った「二つの海の交わり」と題する演説は、しばしばFOIPの原型を示したものとして多くの文献に引用されている。さらに2013年に発表された「国家安全保障戦略」は、「自由、民主主義、基本的人権の尊重、法の支配といった普遍的価値やルールに基づく」国際秩序の維持と擁護を日本の国益の1つとして明確に位置付け、米国のみならず日本と価値観を共有する韓国やオーストラリア、ASEAN諸国やインドといった国々との関係を強化していくことを目標に掲げた。このように、FOIPの中で強調される自由主義的価値観の擁護やオーストラリア・インドとの協力は、第2次安倍政権に入り突如として生まれたものというよりは、戦後、特に冷戦後の日本が地域の秩序形成への関与を強める中で、継続的に強化されてきたものといえる。

とはいうものの、日本において「インド太平洋」という新たな地域概念が使用されるようになったのは2010年代以降のことであり、その意味でFOIPの登場には、インドの台頭を含む地域における新たな潮流が反映されていることもまた事実である。そうした新たな潮流の1つとして、特に2000年代の後半以降、海洋の安全保障の重要性が上昇してきたことが挙げられる。

例えば第1次安倍政権下で発表され、しばしばFOIPとの類似性が指

摘される「自由と繁栄の弧」構想は、FOIP同様自由主義的な秩序をユーラシア大陸の外縁に沿って広めていくものであったが、そこでは中央アジア・コーカサス、トルコ、さらには中・東欧やバルト諸国といった、大陸に位置する地域への関与が強調されていた⁸。これに対しFOIPでは、東南アジアや南西アジア、さらには東アフリカの沿岸国まで、海洋に面した国々の連結性の向上やそれらの国々に対するインフラ支援、防衛協力などが前面に出されている⁹。

その背景に、2000年代後半からの中国の海洋進出の拡大があることはいうまでもない。特に中国が海洋における軍の行動を質量共に急速に拡大するのみならず、尖閣諸島周辺における公船や軍の活動の活発化、並びに南シナ海における人工島の建設といった動きにより、力による現状の一方的な変更を求めてきた。こうした中国軍の動きは、航行の自由や安定的なシーレーンの利用を脅かすものとして、日本においても深刻な脅威としてとらえられてきた。2012年に安倍首相が個人名で発表した論文では、中国が南シナ海を「内海化」しようとしていることを厳しく非難し、米国に加えオーストラリアやインドといった海洋民主主義国家との協力を強化することで、ルールに基づく秩序の維持と強化を図っていくという構想が示されていた¹⁰。

もっとも、FOIPは中国の「封じ込め」を狙ったものではない。むしろ、2012年12月の発足以降、安倍政権は一貫して2010年の尖閣沖漁船衝突事件によって悪化した対中関係の修復に努めてきた。その結果、尖閣諸島など東シナ海の海域において緊張状態が生じていることについて異なる見解を有していることを認めつつも、対話と協議を通じて情勢の悪化を防ぐことを確認した2014年11月の日中「四項目の合意」に達した。また、2015年1月には、日中間の海上連絡メカニズムの構築に向けた協議が再開され、同メカニズムは2018年6月に運用が開始された。2018年10月の安倍首相の訪中時には、経済分野や海洋の安全保障を含む多くの分野で日中間の協力を進めていくことが合意された。2019年6月の日中首脳会談では「日中関係が正常な軌道に戻り、新たな発展を得つつあること」

が確認されたほか、「日中新時代」を切り開いていくとの決意が両首脳によって共有された¹¹。同年8月には次官級の日中戦略対話がおおよそ7年ぶりに再開されている。

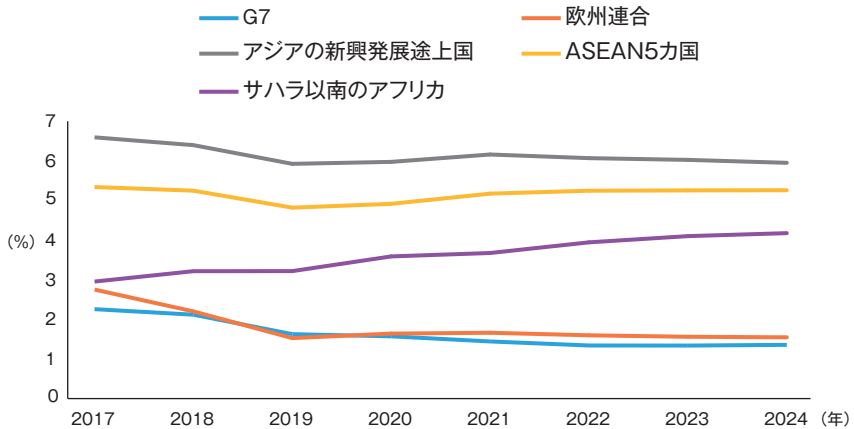
このように、日本は一方でFOIPという構想の下米国やその同盟国、地域諸国との連携を強化しつつ、他方でそうした関係を梃に、中国との関係の改善を図ってきた。そもそもFOIPの目的があくまでも法の支配を含むルールに基づく国際秩序の確保、航行の自由、紛争の平和的解決、自由貿易の推進といった自由主義的秩序の諸原則であるとするならば、それらを尊重・遵守する限りにおいて、中国もFOIPの重要な構成国の1つとして位置付けられることになる。

その限りにおいて、FOIPは特定の国に対抗することが目的ではなく、むしろ地域のあらゆる国を取り込んでいくことで、ルールに基づく包摂的な秩序を形成していくことを目指した構想である。安倍政権が一方で日米豪印の協力により中国に対する力の均衡を図りつつ、他方で中国への関与を重視しているのは、以上の文脈の上で理解されるべきであろう。両者は決して相矛盾した政策ではなく、むしろFOIPという包摂的な秩序構想を実現する上で、共に欠くことのできない要素として位置付けられているのである。

（2）多極化時代における新たな秩序を求めて

秩序構想としてのFOIPが注目を浴びる今一つの原因は、日本が米国以外の国々との連携を強化する必然性が、かつてなく高まっている点に求められる。アジアの多くの国々が急速な経済成長を遂げる中、中国のみならず、インドや韓国、そして東南アジア諸国の地域におけるプレゼンスが高まっており、こうした傾向は今後も続くことが予想される（図7-1）。それら成長著しい国々のダイナミズムを取り込むという意味でも、日本が米国のみならず地域において拡大しつつある新興国家や域内・域外の国々との連携を強化することは、FOIPを実現する上でも必要不可欠となっている。

図7-1 GDP成長率の推移（予測）



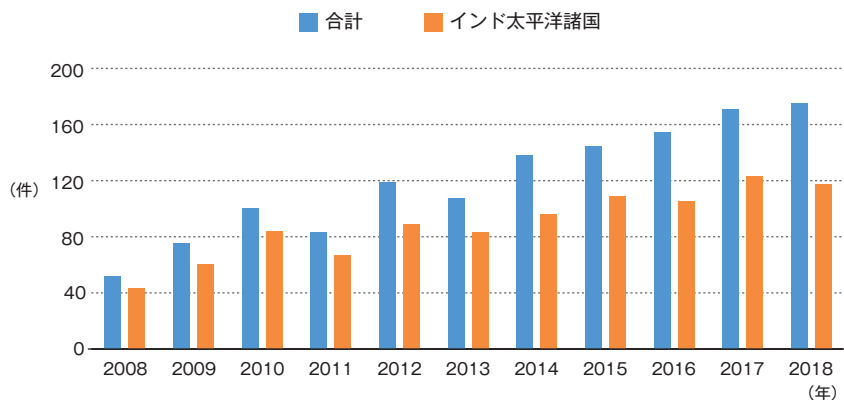
（注）実質GDP。2019年以降は予測。新興途上国は中国、東南アジア、南太平洋、太平洋島嶼国を含む30カ国。ASEAN5カ国はインドネシア、マレーシア、フィリピン、タイ、ベトナム。

（出所）International Monetary Fund, *World Economic Outlook Database*, October 2019.

上記の観点から、日本は特に2000年代以降、安全保障・経済両面における戦略的パートナーシップの多角化を図ってきた。安全保障面においては、オーストラリアやインド、ASEANといったインド太平洋諸国との防衛交流の強化を図るとともに、英国やフランスといった欧州諸国との共同訓練や諸外国との防衛装備・技術協力など、防衛力を積極的に活用した取り組みを推進することで、ルールに基づくインド太平洋秩序の強化を図っている（図7-2）。日本はまた、軍事情報包括保護協定（GSOMIA）や物品役務相互提供協定（ACSA）の締結により、自衛隊とこれら国々の軍の間の相互運用性の強化を図ってきた（表7-1）。さらにオーストラリアや英国とは、自衛隊と豪軍・英国軍が相互訪問した際の行政的、政策的および法的手続を改善する円滑化協定（仮称）の交渉を進めており、共同運用および演習のさらなる円滑化が図られている。

重要な点は、こうした安全保障協力の多角化が、日米同盟の重要性を低下させるものではなく、むしろ同盟の強化につながるということである。日本がいくら米国以外の国々との安全保障協力を強化したからと

図7-2 防衛交流・協力の件数（2008～2018年）



（注）米国を除く。また防衛交流・協力には、首脳、防衛首脳などのハイレベル交流、防衛当局者間の定期協議、部隊間の交流、3カ国の訓練（日米豪、日米韓など）が含まれる。

（出所）防衛省『防衛白書』各年版より執筆者作成。

いって、それは現状では米国との同盟関係の「代替」にはなり得ない。むしろ、米国の同盟国もしくはパートナー国との協力の強化を通じて日本が地域秩序の維持に向けた米国の役割の一部を肩代わりすることは、米国の負担の軽減にもつながり、結果として日米同盟をはじめとした地域における米国の同盟体制を底面から補強することになる。すなわち、「アジア太平洋」においては自明とされてきた米国の一極体制が揺らぐ中で、日本はより広範な地域における多様なアクターとの連携を通じて米国の役割を補完することで、米国の主導する秩序の維持もしくは強化を図っているのである。

とはいえ、今後米国のリーダーシップが未来永劫続くと考えるのも、また非現実的である。仮に米国の相対的なパワーの縮小が今後も続く場合、日本は他の民主主義国とともに、米国がこれまで担ってきた役割の一部を「代替」していく必要が生じる。その結果、冷戦型の米ソ（もしくは米中）二極構造や、冷戦後型の米一極構造とも異なる、より多極化した秩序が将来的に生まれる可能性も否定できない。それは米中「新冷戦」に替わる新たな秩序像としても、積極的な意義を持つものであろう。

表7-1 地域諸国との各種安全保障取り決め

	安全保障 共同宣言/ 共同声明	外務・防衛 閣僚協議 (2プラス2)	物品役務相 互提供協定 (ACSA)	秘密軍事情 報保護協定 (GSOMIA) / 情報保護 協定 (ISA)	2国間の 共同訓練	防衛装備品・ 技術移 転協定
オーストラリア	○ (2007)	○ (2007-)	○ (2010)	○ (2012)	○ (陸海空)	○ (2014)
英国	○ (2017)	○ (2015-)	○ (2017)	○ (2013)	○ (陸海空)	○ (2013)
インド	○ (2008)	○ (2019)	△	○ (2015)	○ (陸海空)	○ (2015)
フランス	×	○ (2014-)	○ (2018)	○ (2011)	○ (海)	○ (2015)
カナダ	○ (2010)	×	○ (2018)	×	○ (海)	×
韓国	×	×	△	○ (2016)	○ (海)	×
インドネシア	×	○ (2015-)	×	×	○ (海)	△
フィリピン	×	×	×	×	○ (海)	○ (2016)

(注) カッコ内は発表／開始／締結された年。△は交渉中。

(出所) 防衛省『防衛白書』各年版より執筆者作成。

こうして、FOIPは既存の秩序を維持するための手段であると同時に、潜在的には多極化時代に向けた新たな秩序構想としての意味を有しているのである。

2 防衛省・自衛隊の取り組み

(1) 海洋におけるプレゼンスとパートナーシップの強化

前節で検討したように、海洋の安全保障と航行の自由の確保はFOIPの中核的な要素であり、そのために海自はインド太平洋地域におけるプレゼンスとパートナーシップを近年拡大している。そもそも海自は2000年代以降、テロや海賊といった非伝統的脅威の台頭や地域におけるパワーバランスの変化を踏まえ、中東・アフリカまでを作戦海域としてとらえ、(1980年代に日本がシーレーン防衛の範囲として掲げた) 1,000海里(1,852km) を越えたシーレーンの安全確保の強化を図ってきた¹²。

安定的な海上交通路を確保するためには、地域の特性や環境を知る必

要がある。また広大な海域におけるシーレーンの防衛を単独で行うことは不可能であるため、米国やその友好国に加え、沿岸国との協力を強化することで、これらの国々と日常的に相互運用性を強化しなくてはならない。加えて、南シナ海やインド洋に自衛隊の艦艇が常に存在することは、日本として地域に関与する意志を関係各国に明確に伝えるという効果を持つ。

以上の観点から、2017年以降、海自は毎年「いずも」や「かが」といった大型の護衛艦を含む艦艇によるインド太平洋地域の長期派遣行動を行っている。2019年4月には「平成31年度インド太平洋方面派遣訓練部隊」(IPD19)として護衛艦「いずも」と「むらさめ」が横須賀を出港し、東南アジアやインド洋の各地をおよそ3カ月かけて訪問・寄港し、地域諸国との親善行事を行ったほか、これらの国々や米豪をはじめとした友好国との共同訓練などを各地で実施した(図7-3)。

図7-3 平成31年度インド太平洋方面派遣訓練部隊 (IPD19) の活動



(注) 地図中の数字は、それぞれの活動が行われたおおよその場所を示す。

(出所) 防衛省ホームページより執筆者作成。

またこうした活動とは別に、海賊対処行動で派遣された護衛艦や海自の遠洋練習航海部隊などによる地域諸国への寄港・共同訓練なども頻繁に行われている。2019年9月からは海自の掃海艦艇部隊が約3カ月間にわたり、アジア太平洋からインド洋を長期巡航する訓練（「インド洋方面における海上訓練」）が初めて開始された。掃海母艦「ぶんご」と掃海艇「たかしま」および乗員計約180人で編成された部隊は、巡航中ベトナム、フィリピン、マレーシア、バングラデシュ、モルディブ、インドに寄港し、各地で各国海軍などと掃海、潜水など各種訓練を行った¹³。

インド太平洋地域における海自の活動の活発化に伴い、地域諸国や米国、友好国の軍を含む共同訓練の機会も増大している。2019年5月には九州西方から南シナ海に至る海域で、IPD19で派遣された「いずも」と「むらさめ」が、米、インド、フィリピン海軍艦艇との間で初の共同巡航訓練を実施した。同月には同じく「いずも」と「むらさめ」がインドネシア・スマトラ島西方のインド洋上で、フランス海軍の原子力空母「シャルル・ド・ゴール」と初めて共同訓練を行ったほか、豪海軍と米海軍の艦艇も加わり、日仏豪米による初の共同訓練も実施された。さらに同月には本州南方からグアム島周辺に至る海空域で、護衛艦「ありあけ」と「あさひ」が日米豪韓による共同訓練「パシフィック・ヴァンガード」に参加している。6月にはオーストラリア・クイーンズランド州のショールウォーター・ベイ演習場などで開催された米豪実動訓練「タリスマン・セーバー19」に初めて海自が参加した。

また近年では、海自のみならず陸自や空自、さらには海上保安庁も積極的にインド太平洋での活動に参加している。例えばIPD19には、2018年3月に新設された陸自の水陸機動団が初めて参加し、地域諸国との親善行事などに参加した。また空自は、2国間・多国間の共同訓練への参加や輸送機の国外運航訓練などを通じて、地域における自衛隊のプレゼンスの強化に貢献している。さらに2019年6月には海自と海上保安庁による共同訓練が、初めて南シナ海で実施された。

以上に加え、近年新たな潮流として指摘できるのが、太平洋島嶼国へ

の関与の強化である。そもそも、この地域で軍を持つのはパプアニューギニア、フィジー、トンガの3カ国しかなく、東南アジアや南アジア諸国に比べ、南太平洋諸国への防衛省・自衛隊の関与は、一部の能力構築支援事業を除いてこれまで極めて限定的であった。ところが、近年中国が経済・政治そして軍事面においても同地域において影響力を強める中、同地域への関与の強化が重要な課題として浮上している。

2019年8月には「タリスマン・セーバー19」を終えて帰国途中の海自へり搭載護衛艦「いせ」と輸送艦「くにさき」がパプアニューギニアの首都ポートモレスビーに寄港し、同国軍との親交を深めた。同月には海自の遠洋練習航海部隊による仏領ポリネシアとフィジーへの寄港も行われている。さらに9月にはニューカレドニアで行われている人道支援・災害救援（HA/DR）に関するフランス軍主導の多国間共同訓練「赤道19」に、統合幕僚監部および統合幕僚学校から3人が派遣されたほか、10月には海自の遠洋練習航海部隊と空自によるU-4多用途支援機の国外運用訓練に参加中の陸海空自衛官が揃ってパラオを訪問し、日パラオ外交関係樹立25周年式典に参加した。また空自は12月、ミクロネシア連邦で米豪ニュージーランド空軍とともに毎年実施している人道支援・災害救援共同訓練「クリスマス・ドロップ」を実施した。

これらの活動に加え、2019年12月27日に国家安全保障会議および閣議において決定した、中東地域における日本関係船舶の安全確保に関する政府の取り組みに基づき、中東地域における自衛隊による情報収集活動のため、海賊対処部隊の固定翼哨戒機P-3Cを活用するとともに、護衛艦「たかなみ」を派遣した。自衛隊による情報収集活動の地理的範囲は、オマーン湾、アラビア海北部およびバブ・エル・マンデブ海峡東側のアデン湾の三海域の公海（沿岸国の排他的経済水域を含む）とされ、その活動期間は2020年12月26日までを予定している¹⁴。

このように、インド太平洋における自衛隊の活動が急速に拡大する中で、その主体となる海自では、艦艇数や乗員および後方支援要員を含む人員の数に不足が生ずることへの懸念も生じている¹⁵。また近い将来に

日本周辺の安全保障環境が緊迫化した場合、日本周辺地域の警戒監視やミサイル防衛のためにより多くの艦船や哨戒機を配備しなくてはならないため、インド太平洋における活動が縮小することも考えられる。海自はすでに海賊対処に派遣される護衛艦の数を2隻から1隻に減らしたほか、2019年には人手不足により1965年以降続けられている南極観測活動から撤退を検討していることも報じられた¹⁶。

こうした事態を踏まえ、防衛省は従来の護衛艦に比べ小型で多機能な新型護衛艦の建造や哨戒艦の導入といった装備面での手当に加え、「省人化」や「複数クルー制」（クルーを、ある1つの艦艇に固定的に組みませず、複数の艦艇の間で交替させて当該艦艇を運用する制度）の導入などにより、より効率的な任務の遂行に力を入れ始めている¹⁷。また自衛隊の活動を支える人的基盤を一層強化していく観点から、若年定年制自衛官の定年年齢の引き上げや、女性自衛官のさらなる活躍の推進を図っている¹⁸。

今後少子化の進行により隊員不足の一層の深刻化が懸念される中、適切な人員の確保やその練度の維持は、喫緊の課題である。また諸外国に寄港した海自の艦艇の補給や整備などを支援する体制を確立するには、防衛省のみならず全政府的もしくは民間の航空会社を含む官民一体となった協力を進めていく必要がある。こうした点に加え、海外に基地や施設を保有する米国や英国などとの連携を強化することで、インド太平洋におけるより効率的かつ効果的なプレゼンスとパートナーシップの拡大を図っていくことが求められている。

（2）能力構築支援

2011年に防衛省防衛政策局の国際政策課に「能力構築支援室」が新設されて以降、防衛省・自衛隊は主として東南アジア諸国を対象とした能力構築支援活動を強化してきた。近年はその対象国、分野共に拡大の傾向にあり、2019年7月の時点で15カ国・1機関を対象に、多岐にわたる分野で支援が行われている（表7-2）。

表7-2 防衛省・自衛隊が実施した能力構築支援（国別・事業別件数）

国／事業	海洋学	国際航空法	防衛医学	施設	不発弾処理	搜索救難	DXO	飛行の安全	軍楽隊育成	HA/DR	車両整備	艦船整備	潜水医学	航空救難	サイバー	航空気象	日本語教育	計
インドネシア	7	1																8
ウズベキスタン			2															2
カザフスタン			2															2
カンボジア				8	1													9
スリランカ			1			2												3
タイ		1					2	2										5
バブアニューギニア									12	1								13
東ティモール				1							11							12
フィリピン		1	2	1						2		2						8
ブルネイ										1								1
ベトナム		1			1		4	4		1			8	3	2			24
マレーシア		1								3								4
ミャンマー		1								5			5			8	2	21
モンゴル			5	9														14
ラオス					1					5								6
ASEAN										3								3
計	7	6	12	19	3	2	6	6	12	18	11	2	13	3	2	8	2	131

（注）2019年7月時点。

（出所）防衛省ホームページより執筆者作成。

前述のとおり、太平洋島嶼国への関与は、能力構築支援においても重要な課題の1つである。防衛省・自衛隊は2014年からHA/DRと音楽隊の支援を行ってきたバブアニューギニアにつき、2019年10月、オーストラリアにて英国が開催した軍楽祭「ロイヤル・エディンバラ・ミリタリー・タトゥー」に参加したバブアニューギニア軍楽隊への演奏技術指導を行うなど、現行の取り組みの強化に努めている。

また能力構築を目的としたセミナーも多く開催されている。2019年3月にはベトナム海軍を対象とした潜水医学セミナーが開催され、防衛医科大学校、海自潜水医学実験隊、海自横須賀病院の医官が、米海軍の医官とともにベトナム海軍の潜水医学分野の能力構築に努めた。同月にはベトナム人民軍サイバー・セキュリティ要員15人を招へいし、2017年に

続き2度目となるサイバー・セキュリティ・セミナーも実施された。セミナーでは、陸自通信学校の教官が暗号および認証、ファイアウォールおよび侵入探知システムについて教育したほか、民間の講師によるインシデントレスポンスに関する教育も行われた。5月にはマレーシア（ポートクラン）を訪問した海自護衛艦「いずも」艦上にて、マレーシア軍関係者ら45人に対し、HA/DRセミナーも開催されている。

また近年の潮流の1つとして、2016年11月に防衛省が発表した「ビエンチャン・ビジョン」で強調されたように、個別の支援国のみならず、ASEAN全体への支援の強化が挙げられる。例えば2019年1月から2月にかけて東京で実施された「第2回人道支援・災害救援（HA/DR）に関する日ASEAN（東南アジア諸国連合）招へいプログラム」では、その一環として防衛研究所内でHA/DRに関する机上演習（以下、TTX）が実施され、ASEANおよび陸自の参加者による活発な議論が行われた。7月には同じくASEAN全加盟国およびASEAN事務局から参加者（佐官級）を招いた「第1回プロフェッショナル・エアマンシップ・プログラム」が実施され、日ASEANの空軍種間での信頼醸成や国際法に係る共通認識の促進が図られた。こうしたセミナーやTTXの開催は、日ASEAN協力の強化やASEANの一体性確保という点に加え、航行の自由や法の支配といった、日本が重視する基本的な原則や規範の普及という点においても、重要な意義を持っている。

他方で、単発のセミナーやTTXの開催だけでは、支援対象国の能力の持続的な向上には結びつかない場合もある。理想的には、セミナーやTTXの開催を含む長期的な計画を立案した上で、特定の分野に関する支援対象国の集中的な能力の向上に取り組む必要がある。2015年から12回にわたり、4年余りかけて実施されたパプアニューギニア軍楽隊の育成は、その良い先例となるであろう。案件自体は小さなものであっても、それは防衛省・自衛隊が他国軍の組織の編成や強化に直接的に関与した、初の事例であった。また能力構築支援の効果を適切にフォローアップしていく上では、例えば外部の機関の支援を受け、事業に対する現地の報

道や反応を調べることも考えられる。

より長期的には、支援国や事業の優先順位を決めるための、長期的な戦略の立案が求められている。前述のとおり能力構築支援事業はその対象地域・分野共に拡大傾向にある一方で、基本的に支援対象国のニーズに基づく事業を行ってきたことから、支援の対象や優先順位に対する日本としての方針や目的が、しばしば曖昧になる傾向にあった。こうした中、事業や対象国の拡大を一段落させつつ、今後3～4年を見据えた腰の据わった計画を作成する必要性も指摘されている。そこにおいては、急速に変化する日本周辺の安全保障環境を踏まえ、能力構築支援の意義を再検討し、過去の事業のレビューなどを行うことで、日本にとって真に必要な事業やその優先順位を明確化することなどが考えられる。その意味で防衛省・自衛隊による能力構築支援事業は、2011年以降の「黎明期」を経て、新たな段階に入りつつあるといえることができる。

(3) 多国間の安全保障協力

冷戦後の1994年にASEAN地域フォーラム（ARF）が創設されて以降、アジア（インド）太平洋地域には地域諸国の信頼醸成や予防外交を念頭に置いた多国間の安全保障枠組みの強化に向けた気運が高まった。2000年代初頭からの東アジア共同体に向けた議論の高まりを経て2005年に創設された東アジア首脳会議（EAS）には北東アジア諸国やASEAN諸国に加え、インドやオーストラリア、ニュージーランド（後に米国とロシア）も加わったことで、インド太平洋諸国が安全保障問題を含む地域の共通課題に向けた取り組みを首脳レベルで協議する枠組みも整った。

とはいえ、これらは各国の外交部門が主体となって生まれた取り組みであり、地域の安全保障問題への対処に向けたより実践的な協力を行う上では、防衛部門が中心となった枠組みが求められるところであった。こうした中、将来的なASEAN共同体の発足を念頭に、2006年にASEAN国防相会議（ADMM）が発足すると、2010年にはADMMに域外諸国（日、米、豪、ニュージーランド、印、中、韓、露）を加えた拡

大ASEAN国防相会議（ADMMプラス）も発足し、インド太平洋地域における国防部門を中心とした多国間の安全保障枠組みが初めて生まれた。ADMMプラスは大臣級の会合や高級事務レベル会合の下に6つ（後に7つに増加）の専門家会合（EWG）が設けられ、主として非伝統的安全保障問題に関する参加国の議論や演習などが実施されている。

ADMMプラスはまた、インド太平洋地域におけるASEAN域外国を含む唯一の公式な防衛大臣会合であることから、防衛省・自衛隊は一貫してこれを重視してきた。防衛大臣会合は当初原則として3年に一度を予定していたものの、2013年以降2年に一度、2017年以降は毎年開催されている。2019年11月には第5回ADMMプラスがタイで開催され、出席した河野防衛大臣が日ASEAN防衛協力のモメンタムを一層加速させていくための取り組みの端緒として、2016年に発表された日ASEAN防衛協力の指針である「ビエンチャン・ビジョン」のアップデート版である「ビエンチャン・ビジョン2.0」を発表した。同ビジョンでは、「法の支配」の貫徹、海洋安全保障の強化、自然災害などの非伝統的脅威への対処の3つを重点とする協力の方向性は引き継ぎつつ「心と心の協力」「きめ細やかで息の長い協力」「対等で開かれた協力」という「日ASEAN防衛協力に係る実施3原則」の下、より実践的な防衛協力を通じてASEANの強靱性を強化し、もってASEANの中心性と一体性に貢献していくことを目指すものである。同ビジョンではまた、開放性や透明性、包摂性といった「インド太平洋に関するASEANアウトルック」に示された理念が、日本が掲げるFOIPの構想と「基本的な考え方において通底」していることが強調された¹⁹。

同ビジョンで示されたASEANの中心性や一体性、強靱性の強化などは新たなイニシアティブというよりは、1970年代に日本がASEANの対話国となって以来、一貫して追求してきた目標である。冷戦期、そうした努力は主に外交・経済的手段によって行われてきた。冷戦後、非伝統的安全保障課題の台頭により、日本とASEANの防衛面での接触は徐々に拡大することになる。2016年の「ビエンチャン・ビジョン」や2019年

の「ビエンチャン・ビジョン2.0」は、そうした拡大しつつあるASEANとの防衛交流・協力を、日本の対ASEAN協力の明確な手段として位置付けたものとして評価できる。

また防衛省・自衛隊はADMMプラス以外の多国間枠組みにも活発に参加している。1月にはインドで三度目の開催となる「ライシナ・ダイアローグ」に統合幕僚長が初めて参加し、ハリー・ハリス米太平洋軍司令官（当時）、ティモシー・バレット・オーストラリア海軍本部長およびスニル・ランバ・インド軍参謀長委員会委員長とともに、インド太平洋の海洋安全保障に関する議論を行った。6月には毎年開催される「アジア安全保障会議」（シャングリラ会合）に岩屋防衛大臣（当時）が出席し、FOIPのビジョンに対する各国の賛同を呼びかけた。さらに10月には今年で11回目となる「日ASEAN防衛当局次官級会合」が開催され、「地域の安全保障情勢」、「インド太平洋を巡る構想：自由で開かれた地域秩序に向けて」および「地域の防衛協力に向けたASEANの取組」の3つのテーマについて、出席者の間で意見交換が行われた。

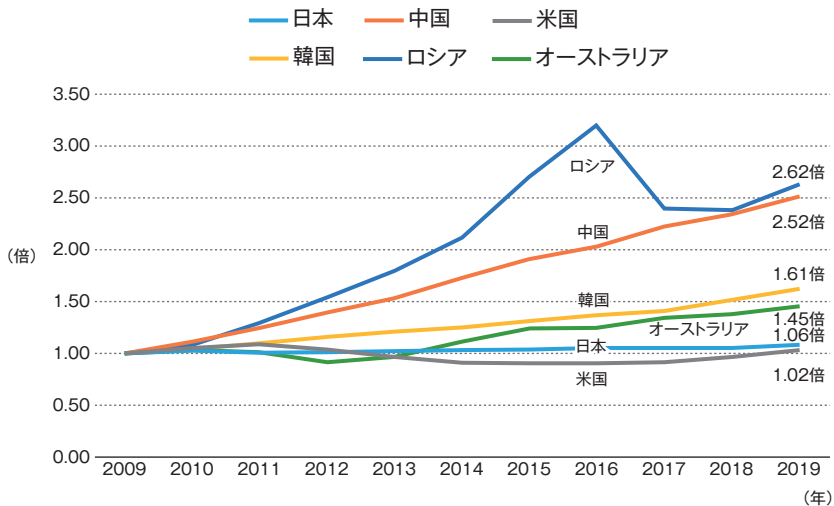
このように、安全保障問題をめぐる多国間の枠組みが活性化する中で、こうした協力枠組みに日本がどのように向き合っていくべきかという問題が、あらためて問われている。例えば、ADMMプラスに7つ存在するEWGのうち、日本が2020年よりベトナムとともに共同議長国を務めるPKO・EWGに加え、どの分野を重点事項として取り組んでいくべきか、またサイバーや宇宙といった「新たな領域」における安全保障の重要性が一層高まる中で、そうした実態を多国間の安全保障協力の中でどのように反映させていくべきか、あるいは香山フォーラムのように、近年中国が力を入れつつある中国主導の多国間の枠組みに、防衛省・自衛隊としてどのように関わっていくべきか、といった問題である。予算や人員上の制約により、これまでのように事業を拡大し続けることが一層困難になる中で、能力構築支援同様、多国間の安全保障協力もまた、国際情勢や日本の変化を踏まえ、防衛省・自衛隊としての長期的な戦略を再検討する時期に入ってきているといえよう。

3 「自由で開かれたインド太平洋」に向けた課題

(1) より効率的かつ効果的な防衛交流・協力に向けて

すでに見たように、秩序構想としてのFOIPの実現に向け、防衛省・自衛隊はインド太平洋地域における活動を急速に拡大しているものの、そこには予算や人員不足といった多くの制約も存在する。日本政府は第2次安倍内閣の誕生以降一貫して防衛費を増額してきたが、他の主要国と比較して、その伸び率は依然として低い水準にある。またインド太平洋地域でより大規模な能力構築支援などを行う上では、2015年の「開発協力大綱」によって初めて認められた他国軍への政府開発援助（ODA）の活用なども考えられるが、その目的は災害救援などの非軍事用途に限定されており、軍にODAを供与することへの慎重な意見も依然として根強い。

図7-4 主要国の国防費の変化（2009～2019年）



(注) 各国毎に、2009年度の公表国防費を1とした場合の、2010年度以降の各年の公表国防費との比率（小数点3位を四捨五入）をグラフにしたもの。

(出所) 防衛省『防衛白書』2019年、244頁。

こうした中、2019年9月には日本政府がODAを活用して自衛隊の使用
する人命救助システムをフィリピン軍に供与する調整に入ったことが
報じられた²⁰。仮に同事業が実現すれば、自衛隊が使用する機材をODA
で他国軍に供与する初の事例となる。ODAの活用を含め、装備品の供
与を含むより戦略的な防衛協力を遂行する上では、外務省や経産省をは
じめとした他省庁や国家安全保障局とも緊密に連携していくことが求め
られる。

また前節で検討したように、能力構築支援や多国間の安全保障枠組み
の事業をより効率的なものとしていく上では、インド太平洋地域におけ
る防衛交流・協力そのものの方針や戦略を不断に検討していく必要がある。
こうした問題意識から、かつて防衛省では防衛副大臣を委員長とし、
日ASEANの防衛協力に関する検討および今後の進め方について協議す
る「日ASEAN防衛協力検討委員会」が開催されたことがある²¹。防衛省
内で、特定の国および地域との間における防衛協力について、省内横断
的な委員会が設置されたのは異例であった。今後は、インド太平洋諸国
を対象に同様の委員会や何らかの検討体制を設けることも、1つの方向
性として考えられるであろう。

(2) インド太平洋諸国とのさらなる連携の強化に向けて

今後、インド太平洋諸国との連携を深めていく上では、共同訓練や各
種取り決めの締結などを通じて自衛隊と相手国の軍との相互運用性をさ
らに強化していく必要がある。特にオーストラリアやインド、インドネ
シアといったインド太平洋地域の要衝に位置する国々との連携の強化は、
喫緊の課題である。

2019年9月には豪空軍のFA18戦闘機6機が日本を訪問し、空自との間
で「武士道ガーディアン」と呼ばれる共同訓練が初めて開催された。ま
たインドとの間では「マラパール」のような毎年開催される共同訓練に
加え、2018年10月に合意された「日本国海上自衛隊とインド共和国海軍
の間の協力の深化に係る実施取決め」の下、海自とインド海軍との間で

船舶情報を含めた情報交換の運用が開始されるなど海洋状況把握の分野における2国間協力が進められている。2019年11月には、日印間で初となる外務・防衛閣僚会合（「2+2」会合）が開催され、日印間でACSA締結に向けた交渉の大幅な進展が歓迎されるとともに、早期の交渉妥結に対する期待が表明された。さらにインドネシアとも、5月に同国を訪問した海自とインドネシア海軍の共同訓練が実施されるなど、関係の強化が進められている。

2015年9月に閣議決定し、2016年3月に施行された「平和安全法制」は、こうした日本と地域諸国の関係強化に寄与するものである。特に「存立危機事態」における集団的自衛権の部分的行使の容認は、米国のみならず、日本と密接な関係にある第3国に対する武力攻撃が発生した場合に一定の条件の下で日本が自衛権を行使することを可能とした。その一方で、集団的自衛権の行使は「日本の存立が脅かされ、国民の生命、自由および幸福追求の権利が根底から覆される明白な危険がある」場合に限定されることから、日本と同盟関係にある米国以外の国に対する攻撃が「存立危機事態」として認定される可能性は、現実には相当限定されるとの見方もある²²。そのことは、日本が将来的に地域の国々により深いレベルで安全保障上の協力を進める上での1つの障害になるかもしれない。

また、FOIPのビジョンに韓国や中国をどのように位置付けていくかという問題は、その重要性に比して議論が進んでいないのが現状である。韓国については、2018年10月の韓国主催国際観艦式における自衛艦旗をめぐる韓国側の否定的な対応や、同年12月に発生した韓国海軍駆逐艦による海自哨戒機への火器管制レーダーの照射事案など、日韓の防衛交流・協力に悪影響を及ぼす課題が生じている。その一方で、米国との同盟関係や日本にとっての朝鮮半島の地政学的な重要性ゆえに、日本にとって韓国との協力が戦略的に極めて重要であることに変わりはない。また韓国は近年、「新南方政策」により東南アジアやインドへの関与を強めている。このような機会を積極的に活用し、多国間の協力枠組みなどを通じて韓国との幅広い分野での防衛協力を進めることは、FOIPを実現す

る上でも重要な要素となるであろう。

これに対し中国とは、近年の日中関係の改善により、2012年以降途絶えていた防衛交流が大きく改善している。2019年4月には海自の護衛艦「すずつき」が海自艦艇としては約7年半ぶりに訪中し、中国人民解放軍海軍成立70周年を記念した中国主催の国際観艦式に参加した。また、併せて実施されたハイレベルシンポジウムには、約5年半ぶりの訪中となった海上幕僚長が出席し、中国海軍をはじめ、参加海軍高官との意見交換を行った。さらに10月には中国海軍ミサイル駆逐艦「太原」が中国艦艇としては10年ぶりに日本を訪問し、東京湾以南の海域で海自の護衛艦「さみだれ」と縦隊、横隊、陣形など編隊航行や信号灯通信の海上合同訓練を行った。

第1節で検討したように、FOIPは中国を排除した概念ではなく、むしろ究極的には中国をその重要な構成国として迎え入れることを念頭に置いている。そうだとすれば、こうした中国との防衛交流を進めていくこともまた、秩序構想としてのFOIPの実現に向けた重要な取り組みであるということができよう。その一方で、中国は尖閣諸島沖を含む日本周辺での軍や公船の活動を弱めていないばかりか、むしろ一層活発化させている。2019年に入ってから、中国の公船はほぼ毎日のように尖閣諸島周辺の接続水域に接近し、領海侵入を繰り返している。また権力の集中を進める習近平政権は、言論・信仰・学問の自由や少数民族の弾圧、社会の監視体制の強化など、FOIPの理念とは逆行する動きを強めている。

以上の状況を踏まえ、今後2国間・多国間の防衛協力・交流を一層進めていく上では、FOIPの理念やビジョンを地域諸国と共有していくことが必要となるであろう。そのためには共同訓練や装備品協力といった「ハード」な協力のみならず、留学生の受け入れや派遣といった「ソフト」な交流も重要な要素となる。例えば日本同様インド太平洋への関与を強化しているオーストラリアは「防衛協力計画」の下、東南アジアや太平洋島嶼国を中心に、毎年700人以上の軍関係者を各国から留学生として受け入れてきた²³。これらの留学生の多くが帰国後各国の軍で重要な地

位を占めることから、留学生の受け入れはオーストラリアの他国に対する防衛面での関与の貴重な手段となっている。

日本でも、防衛大学校や自衛隊幹部学校、防衛研究所などを中心におおむね毎年100人以上の各国軍関係者を留学生として受け入れており、言語の問題などあるものの、こうした協力を今後も強化・拡大していく必要がある。また学生を迎え入れるだけでなく、インド太平洋諸国の軍の大学や指揮幕僚課程を含む教育機関に防衛省の人材を積極的に派遣していくことも考えられよう。こうした人材の交流や育成は、共同訓練や防衛装備品の供与といった物的資源を用いた協力に比して相対的に低いコストでの実施が可能であり、またFOIPの理念や原則を地域に広げていく上でも、今後ますます重要になっていくものと思われる。

(注)

- 1) 外務省「自由で開かれたインド太平洋」2019年11月21日。
- 2) 外務省「自由で開かれたインド太平洋」。
- 3) 佐々江賢一郎「インド太平洋の新しい国際秩序と日米中関係」『外交』Vol. 53、2019年、20頁。
- 4) 外務省「日米安全保障共同宣言－21世紀に向けての同盟－（仮訳）」1996年4月17日。
- 5) 外務省「2 旧・政府開発援助大綱（1992年6月閣議決定）」1992年6月30日。
- 6) 外務省「TICAD I（第1回アフリカ開発会議）『東京宣言』アフリカ開発に関する東京宣言（仮訳）21世紀に向けて」1993年10月6日。
- 7) 外務省「民主的発展のためのパートナーシップ（PDD）～Partnership for Democratic Development～」。
- 8) 外務省「『自由と繁栄の弧』をつくる」2006年11月30日。
- 9) 外務省「自由で開かれたインド太平洋」。
- 10) Shinzo Abe, “Asia’s Democratic Security Diamond,” December 27, 2012.
- 11) 外務省「日中首脳会談・夕食会」2019年6月27日。
- 12) 武居智久「海洋新時代における海上自衛隊－JMSDF in the New Maritime Era－」『波濤』第34巻第4号、2008年11月、2-29頁。
- 13) 海上自衛隊「インド洋方面における海上訓練」。
- 14) 外務省「中東地域における日本関係船舶の安全確保に関する政府の取組について」2019年12月27日。
- 15) 『朝日新聞』2019年4月29日。

- 16) 『産経新聞』2019年4月28日。
- 17) 防衛省「自衛艦のクルー制について（通達）」2017年11月1日。
- 18) 防衛省「自衛官の定年年齢の引上げについて」2018年12月21日。
- 19) 防衛省「第5回日ASEAN防衛担当大臣会合（概要）」2019年11月17日。
- 20) 『産経新聞』2019年9月23日。
- 21) 防衛省「第1回『日ASEAN防衛協力検討委員会』の開催について」2018年12月22日。
- 22) 2017年3月14日の第193回国会衆議院本会議における安倍首相答弁。
- 23) 佐竹知彦『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」』
笹川平和財団、2018年、6頁。

第7章担当：佐竹知彦