

第4章

アジアおよび世界における日本の防衛外交

鶴岡 路人 *

安倍晋三政権が、アジア諸国、さらには世界各国とのパートナーシップを強化するなかで、各国との安全保障・防衛協力は、日本の対外関係における重要な柱として確立しつつある。従来の政治対話や各種協議に加え、2+2（外務・防衛）閣僚会合を含むさまざまなレベルでのPM（political-military）協議、MM（military-to-military）協議（防衛当局間ないし幕僚協議）、自衛隊と他国軍との共同演習、防衛能力構築支援活動、防衛装備協力などの活動が拡大している。これらは、いずれも防衛外交（defence diplomacy）の例である。日本の対外関係の現場への防衛省（文民および自衛官）の関与は、1990年代以降大幅に増大し、日本の防衛外交は新たな段階へ突入している。

本章は、日本の防衛外交の発展、およびそれが日英間の安全保障・防衛関係において果たす役割を検討する。まず、現代の国際関係における防衛外交の性質と役割を概観し、次いで、拡大東南アジア諸国連合（ASEAN）国防相会議（ADMM プラス）をはじめ、日本の防衛外交における最近の展開を検証する。そのうえで、防衛外交の様々な側面において、日英、および日欧のさらなる協力の可能性を検討したい。

防衛外交とは何か

「防衛外交」という語は、日本政府が公式に使用している用語ではない。例えば、防衛省が毎年発行する『防衛白書』では、一般に「防衛交流（defence

* 鶴岡路人：防衛省防衛研究所主任研究官。2005年から2008年まで在ベルギー日本大使館専門調査員（NATO担当）、2013年から2014年までRUSI訪問研究員。ロンドン大学キングス・カレッジで博士号（PhD）取得。欧州の安全保障、日本の外交・安全保障政策、核政策が専門。

exchange)」ないし「防衛協力 (defence co-operation)」といった用語が使用されている¹。各国では、「防衛関与 (defence engagement)」、「軍事外交 (military diplomacy)」、「軍事関与 (military engagement)」等が、防衛外交と同様の意味で使用されることが多い。ただし、いずれの用語についても、国際的に認知された統一的な定義が存在しているわけではない。しかしそれは必ずしも問題ではなく、例えば特定の活動を除外する方向で厳密に定義する必要性は低い。防衛外交の範囲を制限しない方が、様々な意味合いを含蓄できるからである。あえて定義すれば、英国が関連文書で述べるように、ある国が「影響力をおよぼすために、防衛アセットおよび戦闘任務以外の活動」を活用することだと広義に解釈できる²。したがって、各国の防衛当局との政策対話、共同演習、能力構築支援、艦艇による相互訪問、その他さまざまな活動が、すべて防衛外交の一部と解釈できる。

冷戦終結後の欧州では、ソ連に対する抑止と北大西洋条約機構 (NATO) 領域の防衛という、各国の軍隊が果たすべき主要任務の必要性が大きく低下したことから、軍隊の役割を見直す動きが高まった。1990 年代の初期の防衛外交では、旧共産圏の中東欧諸国に対する支援に主眼が置かれ、例えばそれら体制移行諸国における軍隊の民主的統制の確立のための支援などが行われた³。1998 年の戦略防衛見直し (SDR) において英国は、世界に先駆けて防衛外交を前面に打ち出し、それを軍の正式な任務として明記することになった⁴。

近年では、英国政府は「防衛外交」という言葉より、「防衛関与」という表現を使用するようになったが、これは英国政府が、従来の防衛外交の文脈においても、より作戦的な活動（ただし戦闘任務ではない）に重点を置いていることを示している。2008 年からの世界経済危機以降、特に 2010 年の連立政権樹立以降の財政緊縮策により、軍隊を含めた政府のあらゆる分野で予算の効率活用を求める

¹ 例えば、防衛省『日本の防衛—平成 27 年版防衛白書』（防衛省、2015 年）、第 III 部第 3 章を参照。

² UK Ministry of Defence (MoD), "International Defence Engagement Strategy," London, February 2013, p. 1.

³ Andrew Cottey and Anthony Forster, *Reshaping Defence Diplomacy: New Roles for Military Cooperation and Assistance*, Adelphi Papers No. 365 (London: IISS, 2004).

⁴ MoD, "Supporting Essay Four: Defence Diplomacy," in *The Strategic Defence Review* (London: The Stationery Office, 1998).

声が高まった。2013年2月に発表された英政府の「国際的防衛関与に関する戦略 (International Defence Engagement Strategy)」は、戦闘任務以外においても「(英国の) 防衛能力及び防衛アセットをより戦略的に使用すれば、英国にとっての利益を最大化できる」と述べている⁵。端的にいうと、財政難の時代においては、「軍隊から有用性をより多く絞り出さなければならぬのである⁶。特に英国の文脈においては、イラク、アフガニスタンでの作戦が大きな負担となったことを受けて、訓練や教育による能力構築支援といった、低烈度ないし非戦闘任務の増大により、より厳しい任務の必要性を低下させたいとの希望もある。戦闘任務のような本格的な軍事作戦を実施するよりは、防衛関与の方がはるかに安上がりなのである。しかし、防衛外交の取り組みにおける価値や成果をどのように評価するかは、常に難しい問題である⁷。

日本の場合、歴史的背景により自衛隊の役割に重い制約が課されてきたことから、国家の政策手段として自衛隊をより効果的に活用することへの要請は英国ほどには強くないかもしれない。それでも、防衛能力および防衛アセットの活用という考え方は、日本でも受け入れられつつある。

防衛外交⁸、或いは米国でいうところの軍事関与の戦略目標に関して、ブレア (Dennis Blair) 元米国太平洋軍司令官は、民主主義への移行支援、より厳密には、権威主義国家の軍隊に民主主義的信条と民主的行動様式の理解を広めることを強調している⁹。これは、「権威主義国家の民主化運動を促進するのも、許容するのも、弾圧するのも、全て軍隊次第」だからであり、要するに、「民主主義への移行には、軍隊こそ重要」なのである¹⁰。特に、軍隊が自国民に武力を行使せず、血を流さずに民主主義に移行できるかが肝要である。同様に、体制転換や民主化移行後には、

⁵ MoD, "International Defence Engagement Strategy," p. 1.

⁶ Scott Cline, "International Defence Engagement: British and American Experiences," *RUSI Newsbrief*, Vol. 33, No. 4 (July 2013).

⁷ Brendan Taylor et al., *Defence Diplomacy: Is the Game Worth the Candle?* Centre of Gravity Series (Canberra: Australian National University, November 2014) では、豪州のケースを事例に、防衛外交の効率性に関する問題提起がさまざまになされている。

⁸ 自衛隊の軍事作戦への関与には大きな制限が存在することから、本章では「防衛関与」ではなく「防衛外交」を使用する。

⁹ Dennis Blair, *Military Engagement: Influencing Armed Forces Worldwide to Support Democratic Transitions* (Washington, DC: Brookings Institution, 2013).

¹⁰ *Ibid.*, pp. 3-5.

民主的な軍隊、つまり民主的統制を尊重する軍隊の構築が必須となる¹¹。また、民主化が全面的には実施されない状況でも、その国の軍隊が自国民に銃口を向けないように働きかけることは、治安および防衛部門改革の目標として常に重要である。

しかしながら日本の場合、特にアジア地域において防衛外交を進める上で、民主化支援の要素をどの程度組み込むべきか、或いは組み込むことができるかに関し、見解が一致していないように見える。政治レベルでは共通の価値観が強調されることが多いものの、日本の防衛外交の狙いがアジア地域における民主主義の拡大と確立であると明示されたことはない。それでも、1 つ明確なことがあるとすれば、それは、特に東南アジア地域において、基本的な価値観と安全保障上の利益を共有し、また主に中国に端を発する海洋安全保障の諸問題への対処能力の向上した国家群を構築することが、日本の利益だということである¹²。

日本の新しい防衛外交

自衛隊ないし防衛省全体としての国際的関与である防衛外交は、日本ではまだ新しい現象である。2007 年 1 月に防衛庁が防衛省に格上げされたが、それ以前の防衛庁による対外安全保障政策への関与は限定的だった。長らく、防衛庁の主たる任務は、自衛隊の管理だと考えられていたのである。主に憲法上の制限があることから、安全保障分野においては、国際の平和と安全のための活動に関しても、日本の国際的役割は低く抑えられてきた。冷戦期においては、安全保障面では米国との同盟の運用のみに傾注していればよく、それ以外の国との関係は、不要どころか、日米同盟と両立しないとさえ考えられていたのである。廣瀬行成防衛省審議官は論文のなかで、栗原祐幸防衛庁長官（当時）による、「わが国は、憲法の枠内で必要最低限の防衛能力を保持するということなので、アメリカ以外の国と防衛上の緊

¹¹ この点に関しては、Zoltan Barany, *The Soldier and the Changing State: Building Democratic Armies in Africa, Asia, Europe and the Americas* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2012) 等を参照。

¹² Martin Fackler, "Japan is Flexing its Military Muscle to Counter a Rising China," *New York Times*, November 26, 2012 等を参照。

密な関係を持つことは慎まなければならない」との1987年の発言を引用している¹³。優先度が低いために単に手がまわらないのではなく、「慎まなければならない」とは、当時の発想、そして今日との違いを示している。

こうした状況は1990年代に変化し始め、2000年代にさらに急激に変化することになる。この時期、米国以外との二国間関係に加え、政務レベルを含め、防衛省・自衛隊関係者の出席する国際会議の数が、アジア地域および世界レベルの双方で急激に増加することになる。例えば、アジア太平洋地域には、西太平洋海軍シンポジウム（WPNS）、太平洋地域陸軍参謀総長等会議（PACC）など、参謀総長、幕僚長、その他軍首脳級による定期的な会合枠組みがすでに多数存在している。この種の様々な定期会合は、アジア太平洋諸国のネットワークや相互理解の構築の他、おそらくは各国軍隊間の信頼醸成にも重要な役割を果たしている。しかし、このようなさまざまな接触が、参加国間の政治的関係や戦略的関係にどの程度結びついているかは、実際のところ明確ではない。これは日本以外にも当てはまるが、多国間枠組みでの会合への参加が増加するなかで、各国レベルにおいてどのような一貫した防衛外交戦略を形成できるかは、非常に難しい課題になっている。

英国国際戦略研究所（IISS）主催のアジア安全保障会議（シャングリラ対話）もまた、アジア地域、ひいては世界各国の国防相が参加する年次フォーラムとして、国防相同士が定期的に顔を合わせる場所を提供するという重要な役割を果たしている¹⁴。日本の場合、防衛大臣に加え、自衛隊トップの統合幕僚長が出席することが慣例になっており、会議の場を活用し、日米や日米韓、日米豪などの、二国間、三国間防衛相会合を多数実施している。

日本のADMMプラスへの参加は、日本の防衛外交の拡大を示す非常に顕著な例である。最初の閣僚会合は2010年に、二度目は2013年に開催されたが、ADMMプラスは、「国防相会議」との名称にもかかわらず、活動の中心は国防相会合自体ではなく、分野ごとに設置された専門家作業部会（EWG）における各国

¹³ 廣瀬行成「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）、94頁。

¹⁴ David Capie and Brendan Taylor, "The Shangri-La Dialogue and the Institutionalization of Defence Diplomacy in Asia," *Pacific Review*, Vol. 23, No. 3 (July 2010).

軍の間の実務的な協力である¹⁵。現在は、海洋安全保障、対テロ、人道支援・災害救援（HA/DR）、平和維持活動（PKO）、防衛医学、地雷処理（人道的地雷対策活動）の6つのEWGが活動している。日本は2011年から2014年までの第1期で、防衛医学EWGの共同議長国をシンガポールとともに務め、現在はHA/DR・EWGでラオスと共同議長国を務めている。

共同議長国間の協力の強化は、ADMM プラスにおける最も顕著な成果の1つである。日本の場合、防衛医学EWGで共同議長を務めたシンガポールと密接な協力関係を構築し、数多くの会合を共に準備し開催した。また、日本が現在、HA/DR・EWGでラオスと共同議長国を務めていることは、同国が中国の影響を強く受けていると考えられるとの事情からも、戦略的に重要である。同様に、第1期で対テロEWGの共同議長国をインドネシアと務めた米国は、このことにより、世界最大のイスラム国家とテロ問題で緊密に連携するという非常に貴重な機会を得ることになった。

第1期のEWGの活動で最も特筆すべき成果の1つは、2013年6月にブルネイで行われた防衛医学およびHA/DRの合同実動演習である。この演習には、中国、米国、日本、インドを含む各国から部隊が参加した。日本と中国は、それぞれ、防衛医学EWG共同議長国、およびHA/DR・EWG共同議長国として、共に運営委員会に参加し、演習の成功に向けて協力し合った。日中関係にはさまざまな問題があるものの、自衛隊と中国人民解放軍が現場において協力する貴重な機会となった。

ASEAN 諸国の多くでは、防衛当局（国防省ないし国軍）が現在も国内政治において主要な役割を果たし、大統領などの指導者に近い。それゆえ、防衛当局との対話が極めて重要なのである。是非はともかく、他の多くの政府機関よりも防衛当局が政府内で大きな影響力を有している国もある以上、日本としては、この現実を踏まえ、彼らに直接働きかける必要がある。このことは、ミャンマー、タイ、ベトナムに特に当てはまるだろう。このような活動と並行し、防衛省は2012年以降、拡大する日本の防衛外交の新しい柱として、能力構築支援を実施している。この支援活動の規模や範囲は限定的で、2012年には予算わずか1億5,900万円でスタートし、2013

¹⁵ Michito Tsuruoka, "An Era of the ADMM-Plus? Unique Achievements and Challenges," *PacNet*, No. 69, Pacific Forum CSIS, September 2013.

年には2億2,500万円、2014年でも2億3,600万円だが、この事業の長期的な戦略的狙いは明確である。つまり、支援対象国との関係を強化しつつ、最終的には、それら諸国が自国防衛のための能力を向上させ、特にアジア太平洋地域の海洋領域において力の空白が発生しないようにすることである¹⁶。このような活動を実施する背景には、東南アジア諸国の海洋安保における能力の欠如が、中国の一方的行動を可能にする環境を作り出してしまったのではないかととの考えがある。つまり、フィリピンやベトナムの海上能力がより高ければ、それら諸国に対する中国の行動はより慎重なものになっていたはずだとの理解である。なお、能力構築支援においても、日本は、豪州および米国との二国間協力や三国間協力を重視している¹⁷。

日本の防衛外交には、この他、防衛装備品協力と武器輸出という新たな要素があるが、これらは能力構築支援とも密接に関連している。日本政府は近年、政府開発援助（ODA）を介してフィリピンとベトナムに巡視船を提供する決定を行っている。厳密には軍事援助ではないものの、このような支援は、「ODAの戦略的活用」として捉えられており、武器輸出三原則の変更を受けて容易になった。東南アジアの一部諸国は、日本製の装備品の導入に関心を示しており、今後、もし日本からの輸出が行われる場合は、輸出された装備品の操作方法などの指導や訓練の提供も、併せて必要になる可能性が高い。日本は、武器輸出に関しては新参者であり、この種の活動に関する知見はほとんど持ち合わせていない。同時に、政治面、戦略面での各国への関与と武器輸出をどのように調整し、全体戦略を築いていけるかについても、さらに考える必要があろう。武器輸出は単なる売買で完結するものではなく、今後は広く防衛外交、さらには日本の外交全般の枠内に位置付けていくことが求められている。

¹⁶ Ken Jimbo, "Japan Should Build ASEAN's Security Capacity," *AJISS Commentary*, No. 150, Association of Japanese Institutes of Strategic Studies, May 2012; Nobuhiro Aizawa, "Japan's Strategy toward Southeast Asia and the Japan-U.S. Alliance," *Strategic Japan Working Papers*, Center for Strategic and International Studies, April 2014.

¹⁷ Ken Jimbo, "Japan-US-Australia Cooperation on Capacity Building in Southeast Asia," in Yuki Tatsumi (ed.), *US-Japan-Australia Security Cooperation: Prospects and Challenges* (Washington, DC: Stimson Center, April 2015). 2015年5月に米ニューヨークで開催された日米2+2閣僚会合でも言及されている。US Department of State and Government of Japan, "Joint Statement of the Security Consultative Committee – A Stronger Alliance for a Dynamic Security Environment: The New Guidelines for Japan-U.S. Defense Cooperation," media note, April 27, 2015.

日本の防衛外交と英国、欧州

安倍政権の掲げる「地球儀を俯瞰する外交」の主な特徴の1つは、アジア太平洋地域を超えた活動である。この文脈で経済・貿易面のみならず、外交・安全保障面においても、中東や欧州との関係が重視されるようになった。欧州とは、パートナーシップ確立の基礎となる基本的な価値観を共有しており¹⁸、安倍政権における「民主主義外交（democracy diplomacy）」の重要部分を構成している¹⁹。

日欧間の安全保障・防衛協力は、必ずしも一般の注目を浴びないが、実際には過去10年ほどで、自衛隊と欧州各国の部隊との作戦上の協力が深まっている。9.11テロ以降のインド洋における補給活動、イラクでの人道・復興支援活動、ソマリア沖・アデン湾での海賊対処などが好例である。しかし、実態として進んでいるにもかかわらず、日欧の安全保障・防衛協力の実像は、本件に日常的に取り組む政府関係者や専門家という限られた者以外にはほとんど知られていないのが現実であろう²⁰。

過去の作戦協力（インド洋、イラクでの活動）や継続中の取り組み（海賊対処）に鑑みると、日本が英国を含む欧州と優先的に取り組むべき主要分野の1つは相互運用性である。自衛隊、なかでも特に海上自衛隊および航空自衛隊は、米軍との相互運用性が非常に高いと考えられている。しかし、これが同じく米国と同盟関係にある欧州諸国の軍隊との相互運用性にどの程度自動的に転換されるかは不明確である。日本と欧州はまず、相互運用性が（米国を通じてすでに）十分なレベルに到達している分野と、そうでない分野を正確に特定しなければならない。その上ではじめて、課題が明らかになるのである。加えて、相互運用性の問題はハード面、すなわち装備品だけで技術的に解決できるわけではない点にも留意が必要である。同時に重要なのはソフト面、例えば法制度、人的要素、組織面、各種の手続きであり、結局のところ、組織としての仕事の仕方全体が問われることになる。日本と欧州との間で相互運用性が欠けているとすれば、それは特に後者のソフト面だと思われる。

¹⁸ Michito Tsuruoka, "The UK, Europe and Japan: Forging a New Security Partnership," *RUSI Journal*, Vol. 158, No. 6 (December 2013).

¹⁹ Daniel M Kliman and Daniel Twining, *Japan's Democracy Diplomacy* (Washington, DC: German Marshall Fund of the United States, July 2014).

²⁰ Tsuruoka, "The UK, Europe and Japan," pp. 59-62.

相互運用性を向上させる主たる手段の1つは、共同訓練・演習の実施である。日本の自衛隊は、アデン湾やソマリア沖での海賊対処の文脈において、欧州連合（EU）部隊やNATO部隊とすでに共同訓練を複数回実施している²¹。2015年1月にロンドンで開催された初回となる日英2+2閣僚会合では、二国間共同訓練および演習の実施に両国が合意した²²。また、二国間で物品役務相互提供協定（ACSA）の締結に向けた交渉を迅速に進め、合同演習を含む実務協力を実施しやすくすることでも合意した。日本にとって英国とのACSAは、米国、オーストラリアに次いで3カ国目の協定になる見通しである。防衛外交の観点からは、この種の共同演習が有する政治的・外交的側面にも着目する必要がある。つまり、共同演習を通じて互いの理解を深め、相互運用性を向上させることは、二国間の緊密さを対外的に示す戦略的メッセージにもなるのである。

英国においてアジアへの防衛関与に対する関心が高まっていると同時に、日本では欧州との関係強化の取り組みが進んでいる。英海軍では、特に艦艇数と兵員数の減少が続き、能力も全体として低下傾向にあるものの、スエズ運河以東、特にペルシャ湾岸地域やインド洋の政治・安保情勢を無視するわけにはいかないとの機運が、当初は専門家の間でのみであっても高まりつつある²³。この観点では、英国政府が日本の海上自衛隊へのリエゾン要員を派遣したことは、意味のあるものだった（横須賀の米国第7艦隊に派遣されたリエゾン——英海軍中佐——が、海上自衛隊へのリエゾンを兼務した）²⁴。これが可能になった背景には、日米と米英がともに極めて緊密な関係にあることが挙げられる。同初代リエゾンは、英紙とのインタビューのなかで、欧州・アジア間には「距離の問題」があることを認めつつも、英国はアセットをアジア

²¹ 外務省「日・NATO 海賊対処共同訓練」、報道発表（2014年9月26日）、NATO Allied Command Operations, “NATO and Japan Counter-Piracy Forces Strengthen Relations,” News Release, November 28, 2014; 外務省「日・EU 海賊対処共同訓練」、報道発表（2014年10月17日）。

²² HM Government and Government of Japan, “Joint Statement Annex: Areas for Cooperation,” UK-Japan Foreign and Defence Ministerial Meeting, London, January 21, 2015, para. 3.

²³ James Rogers, “European (British and French) Geostrategy in the Indo-Pacific,” *Journal of the Indian Ocean Region*, Vol. 9, No. 1, (June 2013); Gareth Stansfield and Saul Kelly, “A Return to East of Suez? UK Military Deployment to the Gulf,” *RUSI Briefing Paper*, 2013 等を参照。

²⁴ Joshua Karsten, “US-UK Navies Build Alliance in the 7th Fleet,” NNS141215-01, US Navy, December 15, 2014.

で展開する「能力を確実に保持している」とし、「そのため、この複雑な地域と、そのなかでの同盟関係に対する十分な理解を構築し、維持することが極めて重要である」と述べている²⁵。つまり英国は、「日本との戦略的同盟関係」により、「確実な足がかり」を得ることができるのである²⁶。

英国は、限界はあるとしても、今後海軍によるアジア太平洋地域への艦艇派遣頻度を上げることに前向きで、その能力もあるとすれば、オーストラリア、特にダーウィンが英豪二国間の協力のみならず、日英豪の三国間協力、または日英豪米の四国間協力においても、新たなハブになる可能性がある²⁷。防衛能力構築活動における提携も期待できる。また、防衛装備品に関する協力も、政治および安全保障上のパートナーシップ全体と密接に関連しており、防衛外交の文脈で捉えることが可能である²⁸。

結論

日本の防衛外交は新たな局面を迎えているものの、それは、日本の「(再)軍国主義化」とは程遠い。防衛省・自衛隊は、日本の国際的関与によりやうく直接的に関わるようになったが、日本の国際的関与の全体像に占める割合は依然として小さく、近い将来にこれが劇的に変化する可能性も低い。つまり、防衛外交は、日本の対外関係の新たなツールとして期待される一方、他の政策ツールと比べ、その役割は依然として限定的なのである。ただし、新興分野であるがゆえに発展の余地は大きく、また、英国をはじめとする信頼できるパートナーとの協力が重要になるのである。

日英の安全保障・防衛協力の将来を規定するのは、第一に、安倍政権下の積極的な対外関係の構築が長期的に持続可能であるか否か、第二に、イラクおよびアフガニスタン戦争での経験により国際的関与に疲弊しているように見える英国が、今後

²⁵ Julian Ryall, "Why a Royal Navy Officer is Serving with the Japanese," *Daily Telegraph*, April 24, 2015.

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Michito Tsuruoka, "Japan-Europe Relations: Toward a Full Political and Security Partnership," in Yuki Tatsumi (ed.), *Japan's Global Diplomacy: Views from the Next Generation* (Washington, DC: Stimson Center, March 2015), p. 49.

²⁸ 日英装備協力の詳細な議論については、テイラー (Trevor Taylor) の本巻第6章を参照。

もアジアを含む世界の幅広い地域に関与し続けられるか否かである²⁹。結局のところ防衛外交は、国際安全保障に関与し続けたいという政治的意思がその国にあるか否かに大きく左右される。日英両国が国際安全保障への一定の関与を続ける限り、日英による防衛外交は世界において貴重な役割を担うことになるであろう。

²⁹ John Swenson-Wright, “UK Election Notes: Foreign Policy Opportunities—Security Cooperation with Japan,” Chatham House, April 23, 2015 等を参照。