

第 11 章

NATO 相互支援法の成立経緯と ACSA 制度の展開

——多国間ロジスティクス支援態勢の制度的基盤

石原 明德

はじめに

1991 年の海上自衛隊掃海部隊によるペルシャ湾派遣から、すでに 30 年以上の歳月が経過した。冷戦終結後に本格化した自衛隊の海外派遣活動は、1992 年の国際連合カンボジア暫定統治機構 (UNTAC) への国連平和維持活動 (PKO) 派遣を皮切りに、2001 年のインド洋派遣、2004 年のイラク派遣、さらにはスマトラ沖地震に際する国際緊急援助隊の派遣など、多様な実績を積み重ねてきた。とりわけ 21 世紀以降、その活動は枚挙にいとまがないほど拡大している。こうした経緯を踏まえると、今日では自衛隊の海外派遣活動はもはや例外的措置ではなく、常態化した国家安全保障政策の一環として定着したと言えよう。これらの派遣における作戦環境の多くは、同盟国や有志連合諸国との多国間共同作戦 (Multinational Operation) の枠組みの下で実施されてきた¹。

多国間共同作戦下において部隊を円滑に運用するためには、同盟国や有志国との間で物品・役務を相互に提供し合うことを可能とする多国間ロジスティクス (Multinational Logistics) 支援態勢の構築が不可欠である。このような態勢を確立するためには、共に行動する各国との間で、相互支援を可能とする二国間の協定を多層的に整備する必要がある。その基盤となるのが、物品役務相互提供協定 (Acquisition and Cross-Servicing Agreement : ACSA) であり、これは多国間ロジスティクス支援態勢を制度的に支える中核的枠組みであると言える。

冷戦後の自衛隊による海外派遣活動を通じて、ACSA の有用性に対する理解が広く共有されるようになったためか、我が国における ACSA の締結件数は 2010 年代以降、急速に増加する傾向を示している²。

¹ 2025 年 3 月現在、自衛隊が恒常的に有する海外活動拠点はジブチ共和国の施設のみである。このことから明らかなように、自衛隊が単独で展開し得る海外派遣任務は、現状では極めて限定的であり、實際上ほとんど想定し難い状況にあると言える。

² 日米 ACSA は 1996 年に締結され、その後 1998 年、2004 年、2016 年の 3 度にわたり改正が行われた。続いて、日豪 ACSA が 2010 年に締結され、2017 年に改正された。さらに、日英 ACSA が 2019 年、日仏 ACSA および日加 ACSA が 2020 年、日印 ACSA が 2022 年、そして日独 ACSA および日伊 ACSA が 2024 年に、それぞれ締結されている。「日・米物品役務相互提供協定の署名」外務省、2016 年 9 月 26 日、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_003738.html> [2026 年 2 月 11 日最終アクセス、以下同様]; 「安倍総理大臣のオーストラリア訪問」外務省、2017 年 1 月 15 日、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/ocn/au/page16_000012.html>; 「日・英物品役務相互提供協定の署名」外務省、2017 年 1 月 26 日、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_004207.html>

このように、ACSA は現代における多国間共同作戦を支える基盤的な国際協定として広く認識されている。しかし、その史的展開に関しては、米国内法上の根拠法が 1980 年に制定された「NATO 相互支援法 (NATO Mutual Support Act)」であることは知られているものの、その成立の背景や制度改正の経緯については十分に解明されているとは言い難い³。

本章では、NATO 相互支援法に焦点を当て、その制定背景としての新冷戦期における国際政治的文脈、および成立から現在に至る制度的変遷の経緯を検証する。これにより、同法を基礎として発展した ACSA が、今日の多国間共同作戦における円滑な部隊運用を支える基盤的な国際協定として、米国内でいかなる制度的位置づけを有してきたのかを明らかにすることを目的とする。さらに、本研究から得られる歴史的知見を通じて、今後の防衛省・自衛隊における施策の検討に資する一助となれば幸いである。

1. NATO 相互支援法の成立と ACSA 制度の創設

(1) 冷戦期の NATO 軍のロジスティクス

i. 冷戦期の NATO 軍事機構

北大西洋条約機構 (North Atlantic Treaty Organization: NATO) は、世界最大の軍事同盟であり、その成立は冷戦初期におけるソ連の脅威に対抗するための集団防衛体制の構築に端を発している。冷戦終結後、ソ連およびワルシャワ条約機構の解体によって中・東欧地域に生じた安全保障上の「真空地帯」に対し、NATO が掲げた「民主主義、自由、法の支配」といった価値の擁護という理念は、新たな求心力を発揮した。その結果、冷戦後の NATO は、欧州連合 (EU) と相互補完的な関係を形成しつつ、「自由で一体となったヨーロッパ」を支える制度的枠組みとして機能するに至っている。もっとも、2022 年のロシア・ウクライナ戦争によって改めて明らかになったように、NATO の根本的性格は依然として「集団防衛を目的とする軍事同盟」であると言える。

NATO に関する研究は、同機構が本来の結成目的であったソ連の脅威が消滅した後も存続し、その役割を変化させつつ機能を拡張し、加盟国を拡大していったことから、特に冷戦終結以降

；「日・仏物品役務相互提供協定 (日仏 ACSA) の署名」外務省、2018 年 7 月 14 日、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_006238.html>；「日加首脳会談」外務省、2018 年 6 月 8 日、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/na/na1/ca/page4_004118.html>；「日・インド物品役務相互提供協定 (日印 ACSA) の署名」外務省、2020 年 9 月 10 日、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_008742.html>；「日・独物品役務相互提供協定 (日独 ACSA) への署名」外務省、2024 年 1 月 29 日、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/pressit_00000100269.html>；「日・伊物品役務相互提供協定 (日伊 ACSA) への署名」外務省、2024 年 11 月 25 日、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/erp/we/it/pageit_000001_01290.html>を参照。

³ 拙稿を除けば、ACSA 制度に関する日本語による学術的研究は極めて限られている。石原明德「ACSA の変遷——日米二国間から各国間へ」『海幹校戦略研究』第 7 巻第 2 号 (2018 年 1 月) 95-106 頁。

の展開を対象とするものが多い⁴。一方で、冷戦期における NATO の動態に関しては、政治的側面に着目した研究が多数を占めるものの、軍事的側面に焦点を当てた研究は比較的少ない⁵。このため、以下ではまず、冷戦の進行過程と NATO 軍事機構の変容について概観する。

1949 年 4 月に調印された北大西洋条約により発足した NATO は、1951 年に欧州連合軍最高司令部 (Supreme Headquarters Allied Powers Europe : SHAPE) を創設し、初代司令官に第二次世界大戦の英雄であるアイゼンハワー (Dwight David Eisenhower) 米陸軍元帥を任命した。欧州には多国籍連合司令部として、大戦中にアイゼンハワー自身が司令官を務めた連合軍司令部 (Allied Force Headquarters : AFHQ) や連合軍欧州遠征軍最高司令部 (Supreme Headquarters Allied Expeditionary Force : SHAEF) の実績があり、SHAPE の組織はこれらの流れを汲んでいた⁶。

冷戦期の NATO は、結成初期の 1950 年代に軍事機構の骨格を整備した。SHAPE をはじめとする連合戦略・作戦司令部が段階的に開設され、NATO 指揮機構 (NATO Command Structure : NCS) が整備された。これらの連合司令部に勤務する幕僚は各国から派遣され、本国政府の指示に従い任務にあたっていたが、各国軍の制服を着用していても、個々の幕僚はあくまで NATO の一員として行動していた⁷。また、軍事機構の実施部隊として NATO 部隊機構 (NATO Force Structure : NFS) が整備された。NFS には、原則として各加盟国から固有の軍司令部および部隊編成が提供されていたため、NATO 全体の指揮系統と各国部隊の編成との相互関係は、非常に複雑かつ多面的なものとなっていた⁸。

作戦運用の観点から見ると、冷戦期の NATO は NCS の極めて高い統合性の下で指揮統制されており、高度に統合された多国籍連合軍であったと評価できるだろう。

ii. 冷戦期の NATO 軍ロジスティクスの特色

作戦運用面とは異なり、ロジスティクスの観点から見ると、NATO 各国軍は基本的に独立していた。NATO に提供された各国軍はそれぞれ固有の司令部と部隊編成を保持しており、そのロジスティクスについても各国が独自に責任を負っていた⁹。

⁴ 冷戦後の NATO の展開に関しては、吉崎知典、広瀬佳一、田中亮佑、鶴岡路人らによる、多面的な研究が数多く存在する。吉崎知典「米国の同盟政策と NATO——冷戦後の『戦略概念』を中心として」『国際政治』第 150 号 (2007 年 11 月) 115-134 頁; 広瀬佳一・吉崎知典編著『冷戦後の NATO——“ハイブリッド同盟”への挑戦』(ミネルヴァ書房、2012 年); 広瀬佳一「国際環境の変化と NATO の戦略・防衛態勢——『適応』と『保証』をめぐる課題」『戦略研究』第 22 号 (2018 年 3 月) 5-20 頁; 田中亮佑「NATO の改革からみるバルト海地域防衛の変化——2014 年と 2022 年を契機として」『安全保障戦略研究』第 3 巻第 2 号 (2023 年 3 月) 143-161 頁; 鶴岡路人「2022 年 NATO 戦略概念——米欧同盟の現段階」『国際問題』第 715 号 (2023 年 10 月) 29-39 頁。

⁵ 冷戦期の NATO の展開に関する通史としては、佐瀬昌盛や金子譲らの研究があるものの、軍事的側面に限定して論じたものとは言い難い。佐瀬昌盛『NATO 21 世紀からの世界戦略』(文芸春秋、1999 年); 金子譲『NATO 北大西洋条約機構の研究——米欧安全保障関係の軌跡』(彩流社、2008 年)。

⁶ 石津朋之、フランク・ライヒヘルツァー編『日独戦史共同研究 2019-2021——日本とドイツ 20 世紀の経験』(防衛研究所、2022 年) 194 頁。

⁷ 同上。

⁸ 同上、195 頁。

⁹ 冷戦期の NATO におけるロジスティクスの原則は、各加盟国が自らの部隊に関する責任を負うというものであった。そのため、NATO としての役割は、同盟軍全体のロジスティクス要件の策定とその遵守の確保に主眼

NATO では加盟各国の主権が相応に尊重されており、各国の独自性は経済力や軍事産業力に直結する装備面において顕著に現れていた。1978 年の欧州軍事情勢を伝える日本のメディア報道では、NATO 軍の装備の多様性や各国独自のロジスティクスの非効率性が指摘され、ロジスティクス面での相互運用性の課題が当時の NATO 諸国間における共通の問題認識の一つであったことが示されている¹⁰。加盟各国がそれぞれの主権に基づき独自に兵力を整備した部隊の集合体である NATO 軍は、結成当初から構造的に相互運用性が低下しやすい特性を有していたと言える。この特性は結成当初から認識されており、相互運用性の強化に向けた取り組み自体も初期段階から試みられていた¹¹。

冷戦の産物である NATO にとって、最も重要な政治的課題は核問題であった。冷戦期、地上戦力において常に劣勢にあった NATO にとって、核戦力による抑止は不可欠であった。しかし、核戦力は経済的・心理的に大きな負担を伴うため、これに関する諸問題は加盟諸国間で最も高度な政治的課題であり続けた。このように、加盟各国の首脳レベルで取り扱われる核問題に対して、通常戦力に関する課題は二義的な位置付けに置かれていた。特に 1967 年に採用された柔軟反応戦略 (Flexible Response) 以前は、英国や西独を中心とする欧州加盟諸国にとって、通常戦争の長期化を計画することは、核兵器使用の可能性が低いと相手に示すこととなり、抑止力を損なうと考えられていた¹²。欧州加盟諸国が核抑止力という大局的政策に注力している限り、ソ連の侵攻を阻止するための相互運用可能な通常戦力の整備は、二次的な重要性にとどまって

が置かれていた。“NATO’s role in logistics”, NATO, <<https://www.nato.int/en/what-we-do/deterrence-and-defence/natos-role-in-logistics>>.

¹⁰ 1978 年に産経新聞で欧州軍事情勢を解説した牛島昭彦は、デタントから新冷戦への移行期における緊迫した情勢や、通常戦力で劣勢にあると NATO が認識していた状況を伝えている。牛場昭彦・佐藤一段『日本の安全を考える 3——緊迫するヨーロッパ防衛線』(サンケイ出版、1979 年) 43-47 頁。

¹¹ 1949 年 10 月 19 日、米・英・仏の三国の軍事代表者により構成される NATO 常設グループ (Standing Group) から北大西洋軍事委員会 (North Atlantic Military Committee) に発簡された「北大西洋地域の防衛に関する戦略概念 (The Strategic Concept for the Defense of the North Atlantic Area)」では、同盟の協力措置として以下の 8 項目が掲げられた。実行可能な限りの軍事教義および手順の標準化 (Standardization, insofar as practicable, of military doctrines and procedures)、望ましい場合における共同訓練演習の実施 (Conduct of combined training exercises, when deemed desirable)、計画されている NATO 防衛計画およびそれに伴う作戦に必要な諜報情報およびデータの収集・交換 (Compilation and exchange of intelligence information and data peculiar to the conduct of contemplated NATO defense planning and operations)、相互に関心のある軍事施設の建設、保守および運用における協力 (Cooperation in the construction, maintenance, and operation of military installations of mutual concern)、計画されている防衛計画の実施に必要な、相互に関心のある保守・修理・サービス施設の標準化 (Standardization of maintenance, repair, and service facilities which will be of mutual concern in the event contemplated defense plans have to be implemented)、実行可能な限り、共通防衛計画で策定された作戦で使用する軍事資材および装備の標準化 (Standardization, insofar as practicable, of military material and equipment for use in operations as developed by common defense plans)、平時における共通防衛要件の促進のための軍事作戦権の取り決めにおける集団協力 (Collective cooperation in arranging for military operating rights, in peacetime, in furtherance of common defense requirements)、各国の法的制限および行政上の制約の範囲内で、実行可能な限り新兵器の研究開発および新たな戦闘方法の開発に協力する (Cooperation, insofar as practicable and within the legal limitations and administrative restrictions of each country, in research and development of new weapons and in the development of new methods of warfare)、このように、NATO は結成初期から相互運用性の強化に向けた取り組みを講じていた。M.C.3, “Memorandum by the Standing Group 19 October 1949,” NATO, <<https://www.nato.int/docu/stratdoc/eng/a491019a.pdf>>.

¹² Christoph Bluth, “Reconciling the Irreconcilable: Alliance Politics and the Paradox of Extended Deterrence in the 1960s,” p. 94.

いた¹³。冷戦期における通常兵器のロジスティクス面での相互運用性強化に関する取り組みは、ブリュッセルに拠点を置く同盟の官僚機構における実務的な政策課題にすぎず、特に加盟各国の経済力や軍事産業力に直結する装備面での標準化が主要な関心事項であった¹⁴。

iii. 新冷戦の開始と NATO 軍ロジスティクスの相互運用性強化

1970 年代末、デタントの崩壊により東西対立は急速に再燃していた。新冷戦へと移行しつつあったこの時期、デタントの恩恵を享受していた NATO 欧州加盟諸国は、ワルシャワ条約機構軍に対して地上戦力の通常兵器において大幅な劣勢に立たされていた¹⁵。

1976 年 6 月 11 日、NATO 防衛計画委員会 (Defence Planning Committee : DPC) は、ワルシャワ条約機構軍に有利な力関係の変化が継続していることを確認し、自軍能力向上のために、協力訓練、通信、ロジスティクスを含む防衛任務の合理化・専門化活動の拡大や、軍事装備の研究・開発・生産における標準化と協力について議論した。その結果、DPC は「北大西洋理事会 (North Atlantic Council : NAC) の支援のもと、通信、弾薬の互換性、航空機の再武装、燃料など特定の優先分野における同盟能力向上を目指して設置された装備の相互運用性に関する特別委員会の生産的な取り組みを歓迎する」との最終表明を公表し、NATO としてロジスティクス面での相互運用性向上への取り組みを強化する方針を示した¹⁶。

翌 1977 年 5 月に DPC が表明した「閣僚指針・1977」では、「ソ連軍事力の着実な増強は、推定で GNP 比 11~13% (NATO 平均の 3 倍) に達する防衛費配分および実質値で年率約 5% の防衛支出増によって支えられている」と記されており、当時の軍事情勢分析が西側諸国に大きな衝撃を与えていたことが示されている。さらに DPC は、1978 年 5 月 19 日と 5 月 30 日、そして 1979 年 12 月 12 日に発表した最終声明においても、ロジスティクス面での相互運用性強化に関する取り組みの強化を改めて表明した¹⁷。

このように、デタントの崩壊は NATO 欧州加盟諸国に危機感を喚起し、NATO 軍の通常戦力

¹³ Matthew Ford & Alex Gould, "Military Identities, Conventional Capability and the Politics of NATO Standardization at the Beginning of the Second Cold War, 1970–1980," *The International History Review*, vol. 41, no. 4 (2019), p. 775.

¹⁴ 1950 年に同盟国間の標準化を促進するため、NATO 標準化政策調整委員会 (Standardization Policy and Coordination Committee: SPCC) が設置されて以降、運用面および装備面での NATO の標準化が進められた。しかし、装備面での標準化が本格的に進展したのは、NATO 欧州加盟諸国が通常戦力の強化を進めた 1970 年代末から 1980 年代にかけてである。地上戦用通常兵器、特に小火器を中心とした標準化の進展については、前述の Ford および Gould の研究が詳しい。

¹⁵ 1978 年 6 月、金丸進防衛庁長官の NATO 訪問に同行した産経新聞記者の牛場昭彦は、当時の NATO がワルシャワ条約機構軍に対して、特に地上戦力における通常戦力で圧倒的に劣勢にあると認識していたことを伝えている。『緊迫するヨーロッパ 3』20-33 頁。

¹⁶ NATO 防衛計画委員会 (Defence Planning Committee : DPC) は、各国の国防大臣で構成される NATO 軍事機構の協議機関であった。一方、北大西洋理事会 (North Atlantic Council : NAC) は各国の文民代表で構成される同盟の最高意思決定機関であり、各国の経済力や軍事産業力に直結する防衛生産に関する調整権限は、1950 年末に NAC の所掌へ移管されていた。Lord Ismay, NATO, "The First Five Years: 1949–1954," NATO, 1955, p. 40.

¹⁷ "Final Communiqué," 19 May 1978, NATO, <<https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/1978/05/18/final-communication>>; "Washington Summit Final Communiqué," 30 May 1978, NATO, <<https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/1978/05/30/washington-summit-final-communication>>; "Final Communiqué," 12 December 1979, NATO, <<https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/1979/12/12/final-communication>>.

強化の一環として、ロジスティクス面での相互運用性向上の取り組みを加速させた。

(2) NATO 相互支援法の成立過程

i. NATO 相互支援法に至るまでの米連邦議会の動き

このような欧州情勢を受け、米国防総省は 1978 年 3 月 16 日、「北大西洋条約機構諸国の陸軍・空軍・海軍の合理化、標準化、相互運用性および有効性を促進するための法案 (A bill to further the rationalization, standardization, interoperability and effectiveness of the land, air and naval forces of the North Atlantic Treaty Organization countries)」を策定し、下院軍事委員会委員長チャールズ・メルビン・プライス (Charles Melvin Price) を通じて、下院に提出した¹⁸。同法案は HR11607 号とされ、同日下院軍事委員会に付託された¹⁹。審議に際しては、下院軍事委員会内に「NATO 標準化・相互運用性・即応性に関する特別小委員会」が設置され、23 回にわたる公聴会が開催されて審議が重ねられた²⁰。

同法案の審議中である 5 月 23 日、修正案として「友好的な外国政府や国際機関からの資産またはサービスの取得に関連して、防衛装備品に関する協力を促進するため、およびその他の目的で特定の法律の適用を免除するよう合衆国法典第 10 編を改正する法案 (A bill to amend title 10, United States Code, to authorize waiver of application of certain laws in connection with the acquisition of property or services from friendly foreign governments and international organizations to facilitate cooperation relating to defense equipment, and for other purposes)」が、プライス下院軍事委員会委員長を通じて提出された。同法案は HR12837 号とされ、HR11607 号法案と一体として審議されたが、結果として第 95 議会中には成立せず廃案となった²¹。

HR11607 号法案および HR12837 号法案の審議が難航した理由は、これらの法案が米国の国防調達に関する規定である国防調達法 (Armed Services Procurement Act) や武器輸出管理法 (Arms Export Control Act) に抵触する可能性があったことにある。当時の米国の関連規定は、在外米軍に対するロジスティクス支援についても、基本的に米軍自らが調達することを前提とする法体系となっており、NATO 加盟諸国からロジスティクス支援の提供を受けたり、物資やサービスの相互提供を行う場合であっても、米国内における米国防総省と民間企業との契約に適用され

¹⁸ 米国では行政権は法案提出権を有しておらず、大統領であっても策定した法案を直接議会に提出することは認められていない。このため、各行政機関が策定した法案の立法化にあっては、両院いずれかの議員を介し議会提出を依頼することではじめて立法化が可能となる。松橋和夫「アメリカ連邦議会上院における立法手続」『レファレンス』640号(2004年5月)7-36頁。

¹⁹ H.R.11607 法案の詳細は次のとおり。“H.R.11607—A bill to further the rationalization, standardization, interoperability and effectiveness of the land, air and naval forces of the North Atlantic Treaty Organization countries.95th Congress (1977–1978),” Congress, <<https://www.congress.gov/bill/95th-congress/house-bill/11607>>.

²⁰ 1978年5月11、22、25、31日、6月1、6–8、14–15、21–22、29日、7月3、5–7日、8月16日、9月19、21日、10月10日、11月24日、12月5日に公聴会が開催された。“House Hearing, 95th Congress—NATO standardization, interoperability and readiness and H.R. 11607 and H.R. 12837: hearings before the Special Subcommittee on NATO Standardization, Interoperability, and Readiness of the Committee on Armed Services, House of Representatives, Ninety-fifth Congress, second session,,” GPO, <<https://www.govinfo.gov/app/details/CHRG-95hrg307100>>.

²¹ Ibid.

のと同じ法的要件に準拠することが求められていた。これらの法案は、米軍と NATO 加盟諸国軍とのロジスティクス面での相互運用性向上を目的とした野心的な内容であり、経済・軍事産業に直結する装備面での加盟諸国との標準化や、現場部隊間におけるロジスティクス運用の円滑化に関する権限を米国防総省に与えるものであった。従来、米国では自国の経済・軍事産業に大きな影響を及ぼす他国への装備移転に関する権限は国防総省にはなく、有償軍事援助 (Foreign Military Sales : FMS) に関する権限は国務省 (Department of State : DOS)、商行為としての武器輸出である直接調達 (Direct Commercial Sales : DCS) に関する権限は商務省 (Department of Commerce : DOC) が保有していた。この既存の枠組みとの調整が大きな障害となったため、第 95 議会が会期末を迎える 1978 年中には法案成立の決着がつかなかったものと考えられる。

ii. 「1979 年 NATO 相互支援法案」提出と米連邦議会での審議

続く第 96 議会は 1979 年 1 月 15 日に開催されたが、同年 6 月 26 日、プライス下院軍事委員会委員長は新たに「1979 年 NATO 相互支援法案」(North Atlantic Treaty Organization Mutual Support Act of 1979) を下院に提出した。この法案は、経済・軍事産業に直結する装備面での標準化と、現場部隊間でのロジスティクス運用の円滑化を切り離し、DOS・DOC との権限整理が比較的容易な後者に限定した内容であった。法案は HR4623 号として下院軍事委員会および外交委員会に付託された。同法案審議中の 10 月 12 日には、HR4623 号に関連する修正案として、「米国法典第 10 編を改正し、国防長官が NATO の軍隊の即応性向上のため特定の協定を締結することを認める法案」(An act to amend title 10, United States Code, to authorize the Secretary of Defense to enter into certain agreements to further the readiness of the military forces of the North Atlantic Treaty Organization) が、下院 NATO 小委員会議長ダン・ダニエル (Dan Daniel) により提出された。同法案は HR5580 号とされ、HR4623 号と一体として審議が進められた。さらに 10 月 19 日には、米会計検査院長 (Comptroller General of the United States : GAO) から、HR4623 号および HR5580 号に対し、同盟国からのロジスティクス支援や物品・役務の相互提供に限定した場合の国防調達法および武器輸出管理法の例外規定について整理した修正所見が提出されている²²。両法案は 1979 年 12 月 3 日に下院で修正可決され、その後の審議も順調に進み、1980 年 7 月 25 日に上院を通過した。1980 年 8 月 4 日、カーター (Jimmy Carter) 大統領の署名により、合衆国公法 96-323 (Public Law 96-323) 「NATO 相互支援法 (NATO Mutual Support Act)」として成立した。これを受け、合衆国法典第 10 編第 138 章「北大西洋条約機構物品役務相互提供協定 (North Atlantic Treaty Organization Acquisition and Cross-Servicing Agreements)」が制定されている。

このように、NATO 相互支援法は、新冷戦初期の 1970 年代末に進められた NATO 軍の通常戦力強化に関する様々な取り組みの一環として法制化され、1980 年に成立したものである。当時の首脳レベルでの主要な政治課題であった核問題や、閣僚レベルで議論されていた装備面の標準化問題とは異なり、政治的注目や経済・軍事産業面での関心を大きく集めることはなかつ

²² “B-156489 Comments on H.R. 4623, NATO Mutual Support Act of 1979”, GAO, <<https://www.gao.gov/assets/b-156489-088573.pdf>>.

た。その理由は、本法により米国防総省に与えられた権限が、あくまで現場部隊レベルでの相互運用性向上に限定されていたことにあった。

iii. NATO 相互支援法の成立と NATO 諸国との ACSA 制度の創設

1980 年に成立した NATO 相互支援法は、合衆国法典第 10 編第 138 章を制定し、NATO 加盟諸国軍との ACSA に関する権限を米国防総省に付与した²³。同規定により国防総省に付与された権限は、NATO 機構および加盟諸国軍との間で、ロジスティクス支援、補給、役務 (logistic support, supplies, and services) の相互提供に関する協定を締結する権限と、協定に基づき米軍と NATO 機構および加盟諸国軍の間で行われるロジスティクス支援・補給・役務の相互提供に際し、米国の調達関係法規の適用を除外する権限であった。ここでいうロジスティクス支援、補給、役務とは具体的に、糧食、宿舎、輸送 (空輸を含む)、燃料、油脂、潤滑油、被服、通信、医務、弾薬、基地運営支援 (および基地運営に付随する建設)、保管、施設の使用、訓練、補用品・構成品、修理・保守支援、較正、港湾支援 (food, billeting, transportation (including airlift), petroleum, oils, lubricants, clothing, communications services, medical services, ammunition, base operations support (and construction incident to base operations support), storage services, use of facilities, training services, spare parts and components, repair and maintenance services, calibration services, and port services) の相互提供を指す。これらの物品・役務は、武器輸出管理法 (Arms Export Control Act) 第 38 条 (a)(1) に基づき公布された合衆国軍需品リストにおいて「重要軍需品 (significant military equipment)」として指定されていないものであり、汎用車両やその他の非致命的軍需品の一時的使用 (temporary use of general purpose vehicles and other nonlethal items of military equipment) も含まれる。誘導弾や戦闘機など、FMS や DCS により米国から各国軍に有償援助、商業販売される主要装備品は、合衆国軍需品リストにおいて重要軍需品として指定されていることから、DOS、DOC が所管する外交、貿易の権限に大きく踏み込むほどの内容とはされておらず、現場部隊の運用性向上のために必要な消耗品や役務のみに限定されていた。

同法の権限および制定過程から考えると、成立時に想定されていた ACSA の主な運用対象は、欧州正面の NATO 加盟諸国領域内に展開される増援米軍部隊と現地国 (Host Nation) 軍部隊間の支援であったと考えられる。従来、在欧米軍は必要な各種ロジスティクス支援を現地国企業から直接調達していた。しかし規定上、在欧米軍は米国の調達関連法規に従い、現地国企業と直接契約を締結せざるを得なかった。このため、米国の調達法規を自国企業に準拠させられることは、現地国企業や住民から見れば主権侵害とも受け取られ、欧州加盟各国政府の不満の要因となっていた。紛糾した HR11607 法案および HR12837 法案の審議中に行われた公聴会では、在欧米陸軍 (U.S. Army, Europe: USAREUR) 最高司令官ブランチャード米陸軍大将 (George S. Blanchard) および在欧米空軍 (U.S. Air Forces in Europe: USAFE) 司令官ポーリー米空軍中將 (John W. Pauly) が、現地国から受けている米国調達関連法規への不満を具体的に述べており、在欧米

²³ “10 USC Ch. 138: Cooperative Agreements With NATO Allies And Other Countries,” Office of the Law Revision Counsel, <<https://uscode.house.gov/view.xhtml?path=/prelim@title10/subtitleA/part4/chapter138&edition=prelim>>.

軍司令官が直面していた法的制約と運用上の課題が明確に示されている²⁴。

欧州に駐留する米軍は、共に作戦を行う同盟国軍の領土内に存在しているため、同盟国の不満を解消し、部隊運用を円滑化する制度の必要性を強く認識していた。NATO 相互支援法が国防総省に与えた装備取得に関する権限は、現場部隊の運用性向上に必要な消耗品類に限定されており、現地国の経済・軍事産業に直結する主要装備品の取得については従来の規定が維持されていた。そのため、現地国の不満を完全に解消するものではなかったと考えられる²⁵。しかし、HR11607 法案および HR12837 法案の公聴会において、現地司令官である両将軍が指摘した部隊運用に直結する現場部隊間のロジスティクス支援上の不具合は、相当程度解消されると見込まれた。このため、本制度は部隊運用の円滑化と相互運用性の強化において、極めて有用な仕組みであった。

2. 新冷戦下での NATO 相互支援法と ACSA の制度改正

(1) 新冷戦の激化と NATO 諸国との ACSA 制度の運用

i. 新冷戦の激化と米軍の軍備拡張

1970 年代末から 1980 年にかけての NATO 相互支援法成立の過程と歩調を合わせるかのように、新冷戦は一層厳しさを増していった。NATO 相互支援法成立後の 1981 年 1 月、レーガン (Ronald Reagan) が米国大統領に就任すると、対ソ強硬策を採り、大規模な軍備拡張を推進した。レーガン政権は 1983 年 1 月 17 日に、軍事のみならず経済・政治分野を含む総合的な対ソ戦略を規定する初の戦略文書『U.S. Relations with the USSR』(National Security Decision Directive 75 : NSDD75) を策定し、核戦力と通常戦力の双方にわたる大規模な対ソ軍備拡張を実施した。この過程で、レーガン政権下では NATO 諸国の重要性が強調されるとともに、極東の戦略的重要性も併せて重視されていた²⁶。

1980 年代、米国は大規模な軍備拡張を実施した。核戦力面では、大陸間弾道ミサイル MX、戦略爆撃機 B-1B、オハイオ級弾道ミサイル潜水艦、巡航ミサイルが開発・配備され、ソ連の中距離核戦力 (Intermediate-range Nuclear Force : INF) である SS-20 に対抗するため、パーシング II ミサイルの英、西独、伊への配備が計画された。通常戦力においても、1970 年代から開発が進められていた各種兵器の開発・配備が急速に進行した。M1 戦車、M2 歩兵戦闘車、MLRS 多

²⁴ “House Hearing, H.R. 11607 and H.R. 12837,” pp. 1481-1488.

²⁵ NATO 相互支援法では、経済・軍事産業に直結する主要装備品に関する取得権限は国防総省の権限から除外された。そのため、現地国企業が米軍の主要装備品の域外調達 (Off Shore Procurement : OSP) に関与する際に適用される米国調達関連法規の準用義務は維持され、現地国から主権侵害と受け取られる可能性のある枠組み自体は存続していた。しかし、1970 年代以降、米軍による主要装備品の OSP は実施されなくなっており、現地国企業が米軍の主要装備品契約に直接関与する機会がなくなったことも、現地国の不満の鎮静化に寄与したと考えられる。

²⁶ “NSDD 75 on U.S. Relations with the USSR,” FAS, <<https://irp.fas.org/offdocs/nsdd/nsdd-75.pdf>>.

連装ロケットシステム、ニミッツ級原子力空母、タイコンデロガ級イージス巡洋艦、ロサンゼルス級攻撃型原子力潜水艦、早期警戒管制機（AWACS）、第 4 世代戦闘機 F-15 および F-16 など、現在でも米軍戦力の中核を支える兵器群が、この時期に急速に配備された。

ACSA の目的は、NATO 同盟軍内部におけるロジスティクス面での相互運用性向上にあり、あくまで同盟軍内の部隊運用上の必要に資する軍事協定であると考えられる。そのため、国際協定を所管する外交当局である国務省ではなく、前述の通り、国防総省に協定締結権が付与されていた²⁷。

1982 年には、NATO 相互支援法に基づき制定された合衆国法典第 10 編第 138 章に基づく初の ACSA が締結された²⁸。この年に締結された ACSA は 3 件であり、そのうち 1 件がノルウェーとの協定であったことが確認されている²⁹。その後、NATO 諸国との ACSA は 1987 年までに累計で 9 件に達した³⁰。

1980 年代中盤に入ると、新冷戦は一層深刻化していた。レーガン政権による核戦力・通常戦力双方の大規模軍備拡張は継続され、東側の戦力増強も依然として続いていた。こうした軍備増強が続くなか、1981 年 11 月に米ソ間で INF 交渉が開始されたものの、進展は遅々としていた。さらに 1983 年 3 月、レーガン政権が戦略防衛構想（Strategic Defense Initiative : SDI）を策定し、ソ連側の強い反発を招いたことにより、INF 交渉は停滞した。その間、欧州加盟各国では反核世論が形成されつつも、新核戦力である地上発射型巡航ミサイル（GLCM）やパーシング II ミサイルの配備が着々と進められていた。

東西対立が激化した新冷戦期における首脳レベルの高度な政治的課題は、デタント期にも増して核問題にあった。欧州正面の軍事情勢は両陣営の首脳にとって主要な関心事であり、双方が核戦力の増強を続ける中での INF 交渉が焦点となった。また、デタント期において閣僚レベル以下の課題であった装備面の標準化についても、NATO 軍の共同装備である AWACS の導入や、加盟諸国への新世代戦闘機 F-16、新防空システムであるペトリオットの配備など、通常戦力の増強と装備面の標準化が閣僚レベルでも議論される課題となった³¹。

²⁷ “Defense Logistics Agreements: DOD Should Improve Oversight and Seek Payment from Foreign Partners for Thousands of Orders It Identifies as Overdue,” GAO, <<https://www.gao.gov/assets/gao-20-309.pdf>>.

²⁸ Ibid.

²⁹ 2005 年 6 月 8 日に改訂された「ノルウェーの備蓄および強化に関する覚書」中に、1982 年 8 月 20 日に締結された ACSA の適用が記載されている。“Memorandum Of Understanding (MOU) Governing Prestockage And Reinforcement Of Norway,” DOS, <<https://2009-2017.state.gov/documents/organization/180656.pdf>>.

³⁰ 2020 年 4 月に GAO が提出した検査報告書によれば、ACSA 締結対象国 104 か国のうち、国防総省は 78 か国については対象国指定前に議会へ通知していたものの、残る 26 か国についてはその記録を保持していなかったことが判明した。報告書は、国防総省に ACSA 協定に関する文書化された記録管理手続きが欠如している点を指摘している。また、米国政府は各国との ACSA 協定のすべてを公開対象としておらず、個々の協定の締結時期や具体的内容を完全に確認することはできない。“Defense Logistics Agreements,” GAO.

³¹ 例えば、DPC（国防計画委員会）が 1986 年 5 月 22 日に公表した最終声明では、1987 年から 1992 年までの軍事目標として、軍事力の持続性、統合防空、インフラ整備、新興技術の活用、援助を含む通常防衛力の向上に向けた協調的アプローチが掲げられていた。このように、閣僚会議では経済的・軍事産業的影響の大きい装備面の課題が中心的な議題として取り上げられていた。“Final Communique,” 22 May 1986, NATO, <<https://www.nato.int/en/about-us/official-texts-and-resources/official-texts/1986/05/22/final-communique>>.

ii. 1980 年代中盤までの NATO 軍の実働演習と ACSA 制度の有用性検証

1950 年代以降、NATO 軍は定期的の実働演習を実施していた。しかし、1960 年代に東側陣営が「プラハの春」の際に行ったように、実働演習を隠れ蓑としてチェコへの軍事介入を実施した事例もあり、こうした演習はしばしば奇襲攻撃の準備と受け取られる危険をはらんでいた³²。そのため、実働演習は偶発的な交戦や、場合によっては核戦争へと発展する危険を伴う、極めて緊張度の高い行為であった。しかし、軍事計画の立案においては、自軍の能力を正確に把握・検証するために、実際の部隊行動を伴う実働演習は不可欠である。1980 年代中盤にかけては、東西間の軍事的緊張が最高潮に達しており、核問題や軍備拡張問題といった首脳・閣僚レベルの政治的課題の陰で、軍事部門でも各種課題の検証が精力的に進められた。その結果、NATO 軍は過去最大規模となる実働演習を繰り返し実施するに至った。

1980 年に実施されたアノラック・エクスプレス 80 (Anorak Express 80) 演習以降、極北ノルウェーへの米海兵隊展開を想定した実働演習が繰り返し行われた。その結果、演習を通じて明らかになった課題に対し、さまざまな改善策が急速に講じられた。特に、米海兵隊の展開所要時間を短縮するためには、重装備をノルウェーに事前配備する必要があるとの認識が高まり、1981 年 1 月 16 日には米国とノルウェーの間で増援米海兵隊装備の事前配備に関する覚書 (MOU) が締結された。これを受け、1982 年 11 月には最初の装備である弾薬の事前配備が開始されている³³。この米海兵隊装備のノルウェー事前配備計画と、増援部隊として展開する米海兵隊に対するノルウェー軍の支援体制の必要性は、1982 年 8 月 20 日に締結されたノルウェーとの ACSA の成立を促進した主要な要因であったと考えられる³⁴。

さらに、1969 年以降毎年実施されていた西独への増援部隊展開実働演習「リフォージャー (Reforger)」は、1980 年代に入るとその規模を一層拡大した。とりわけ、リフォージャー 83 の一環として 1983 年 11 月に実施された「エイブル・アーチャー 83 (Able Archer 83)」演習では、東西両陣営の緊張が極度に高まり、核戦争寸前の危機的状況にまで達したとされている³⁵。

さらに、1984 年 9 月から実施された「ライオンハート 84 (Lionheart 84)」演習では、冷戦期における英軍最大規模の兵力が参加し、西独への大規模な部隊展開が実施された。このように、1980 年代前半には米本土をはじめとする各地から欧州正面への兵力展開を伴う実働演習が繰

³² 1968 年 6 月 18 日に開始されたワルシャワ条約機構軍の軍事演習「シュマヴァ」により、ソ連軍および同機構加盟 4 か国軍はチェコスロヴァキア国境付近に集結した。その後、8 月 20 日にこれらの部隊はチェコスロヴァキアへ軍事介入を行い、「プラハの春」と呼ばれる自由化運動を武力によって阻止した。清水聡『『プラハの春』をめぐる国際政治の展開——東ドイツ政治外交と『ソ連・東欧圏』の再編』『Aoyama Journal of International Studies』(2017 年) 142–143 頁。

³³ Brian Donlon, “An “Entirely Different Ballgame,” The Marine Corps and NATO Exercises in Artic Norway, 1978–86,” Marine Corps University Press, Sep 2023, <<https://www.usmcu.edu/Outreach/Marine-Corps-University-Press/MCH/Marine-Corps-History-Winter-2023-24/An-Entirely-Different-Ballgame/>>; Joseph H. Alexander, “The Role of U. S. Marines in the Defense of North Norway,” *Proceedings*, May 1984, <<https://www.usni.org/magazines/proceedings/1984/may/role-of-us-marines-defense-north-norway>>.

³⁴ “MOU NORWAY,” DOS.

³⁵ エイブル・アーチャー 83 演習については、米英ソの機密解除文書に基づく Nate Jones 編の著作が詳しい。Nate Jones (ed.), *Able Archer 83: The Secret History of the NATO Exercise That Almost Triggered Nuclear War*, (The New Press, 2016).

り返し行われていた。ライオンハート 84 演習には、米・英・蘭・西独軍など NATO 諸国軍の地上・航空要員計 131,565 名が参加し、そのうち 57,700 名の NATO 将兵が空路および海路で英国からライン川東岸のハノーファーおよびヒルデスハイム付近、東独国境に近い NATO 演習場へ実際に展開した³⁶。

1980 年代における米軍の軍事的関心は、主として欧州正面に向けられていた。当時、冷戦下の欧州では、核戦力の行使さえ排除されないほど東西間の軍事的緊張が高まっていたが、その緊張の高さゆえに実際の軍事衝突は発生しなかった。いわゆる新冷戦期において、1980 年代中頃までに米軍が実施した軍事行動は極めて少数かつ小規模であり、1981 年のリビアとの交戦、1982 年から 1984 年にかけてのレバノン多国籍軍 (Multinational Force in Lebanon : MLF) 派遣、1983 年のグレナダ侵攻、そして 1986 年のリビア空爆が主な事例である。これらの軍事行動のうち、1986 年のリビア空爆でのみ出撃拠点が NATO 域内の航空基地であったが、それ以外はいずれも NATO 域外で実施された。このため、NATO 相互支援法に基づき締結された ACSA が、これらの軍事行動において実際に活用されることはなかったと考えられる³⁷。

当時実施された欧州正面への兵力展開実働演習は、大規模な部隊の実際の展開行動を伴うものであり、演習参加部隊が実際に展開先へ移動する形で行われた。部隊運用を支えるロジスティクスの観点から見ると、実際の部隊展開に伴う各種支援の準備は「実戦と大きく変わるところがない」性質のものであり、そのため、実戦時に発生し得る多様な課題を演習過程で可視化できる、極めて有効な演習であったと考えられる³⁸。

NATO 相互支援法の成立以降に繰り返し実施された欧州正面への兵力展開実働演習の中では、ACSA の運用は演習の主要課題として位置づけられていたわけではないものの、同法に基づき実施可能となった ACSA の有用性が、演習中における実際の制度適用を通じて実地に検証されたことは疑いないだろう。

iii. 1987 年の NATO 相互支援法と ACSA の制度改正

ACSA 制度の根拠法である合衆国法典第 10 編第 138 章には、公布後の 1981 年および 1985 年に、制度運用上の不備を是正することを目的とした小規模な改正が加えられている³⁹。

³⁶ Drew Middleton, "British Start War Games on Continent," *New York Times*, September 18, 1984, <<https://www.nytimes.com/1984/09/18/world/british-start-war-games-on-continent.html>>.

³⁷ これらのうち、レバノン MLF は、NATO 構成国である英・伊および当時 NATO 軍事機構から脱退中であった仏との多国籍共同作戦であった。しかし、この作戦は NATO 域外で実施された軍事行動であり、当時の規定上、ACSA を活用することは不可能であった。

³⁸ 1980 年に実施されたノルウェーへの米海兵隊の展開実働演習の結果を受け、1981 年には米海兵隊装備のノルウェーへの事前配備に関する MOU が締結され、翌 1982 年には事前配備の開始およびノルウェーとの ACSA 締結が実現した。実働演習によって明らかとなった極地環境下での米海兵隊の能力不足に対する是正措置は、当時の軍事情勢において極めて緊要な課題と認識された結果、迅速に実施されたものと考えられる。このように、実働演習は自軍の能力把握と検証に極めて有効な手段であったといえる。"MOU Norway," DOS.

³⁹ 1985 年の改正では、NATO 調達機構との間で主要装備品の共同調達プログラムを推進する旨が追加され、在欧米軍には欧州で共同生産された弾薬などを ACSA により取得する権限が付与された。しかし、米軍からの弾薬等の供給については、これらが合衆国軍需品リスト上の主要装備に該当するため、認められなかった。10 USC Ch. 138.

実働演習の検証結果を通じて、NATO 相互支援法に基づき導入された ACSA 制度の有用性は、1980 年代中頃までに国防総省内で広く認識されるに至ったと考えられる。前述のとおり、レーガン政権下では NATO 諸国との協調に加え、極東地域の戦略的重要性も強調されていた。こうした背景のもと、NATO 同盟軍の部隊運用においてロジスティクス面での相互運用性向上に大きく寄与する ACSA 制度の有効性を認識した国防総省は、その適用対象を非 NATO 諸国へと拡大する方針を模索した。

1987 年 3 月 25 日には、後にクリントン政権で国防長官を務めるレスリー・アスピン (Leslie Aspin Jr.) 下院軍事委員会委員長により、防衛関連法に技術的修正を加える法案 (A bill to make technical corrections in certain defense-related laws) が提出された⁴⁰。本法案は、1987 年国防総省権限法および 1987 年国防総省歳出法の特定条項に対して、技術的・事務的な修正を加えるものであり、その中には NATO 相互支援法に基づく ACSA 協定の締結対象国を非 NATO 諸国にまで拡大する内容が含まれていた。法案は HR1783 号「1987 年国防技術修正法」(Defense Technical Corrections Act of 1987) として下院軍事委員会に付託され、同年 3 月 31 日に下院を、4 月 10 日には上院を通過するなど、順調な審議過程を経た。1987 年 4 月 21 日、レーガン大統領の署名により合衆国公法第 100-26 号 (Public Law 100-26) として成立し、これにより合衆国法典第 10 編第 138 章の条文が改正された。

この改正によって、同章の名称は従来の「北大西洋条約機構物品役務相互提供協定 (North Atlantic Treaty Organization Acquisition and Cross-Servicing Agreements)」から、「NATO 同盟諸国および他の諸国との協力協定」(Cooperative Agreements with NATO Allies and Other Countries) へと改称された。ACSA の適用対象を非 NATO 諸国にまで大幅に拡大したこの 1987 年改正は、国防総省にとって実質的な権限拡大を意味したといえる。しかし、この改正過程においては、1970 年代末の NATO 相互支援法制定時に見られたような議会での活発な審議は行われなかった。当時、1986 年 11 月の中間選挙でレーガン政権の与党である共和党が上下両院で多数派の地位を失っていたことも、その一因であった⁴¹。1987 年国防技術修正法は、野党・民主党所属のアスピン下院軍事委員会委員長によって提出された。当時の米連邦議会は、行政府を共和党が、議会を民主党が掌握するいわゆる「ねじれ」状態にあり、政権与党にとって法案の成立は容易ではなかった。しかし、同法案はそのような政治的状況下にもかかわらず、順調に審議・可決を経て成立している。この制定経緯から考えると、ACSA 制度の軍事的有用性が、各種実働演習などを通じて実地で確認され、国防総省のみならず、野党である民主党内の国防関連議員にも広く理解・支持されていたことが推察される。

1987 年 3 月 26 日、NATO 相互支援法の改正を受けて、国防長官室 (Office of the Secretary of Defense : OSD) は同改正に関する MOU を発出した。この MOU では、国防総省に付与された諸権限のうち、調達資格決定権限、ACSA 協定の交渉権限、さらに複数軍種にまたがる実施取

⁴⁰ “H.R.1783 – Defense Technical Corrections Act of 1987 100th Congress (1987–1988),” Congress, <<https://www.congress.gov/bill/100th-congress/house-bill/1783/cosponsors>>.

⁴¹ 「外交青書 我が外交の近況」外務省、1987 年、<<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/1987/s62-30301.htm>>.

極め (Implementing Agreement : IA) の締結権限を統合参謀本部議長 (Chairman of the Joint Chiefs of Staff : CJCS) に委任することが定められた。また、各軍種長官 (Secretaries of the Military Departments) には、調達実施権限および単一軍種に限定される実施取極めの交渉・締結権限が付与された。

(2) 改正 NATO 相互支援法による非 NATO 諸国への ACSA 対象国の拡大

i. 1980 年代における米中央軍管轄地域諸国との ACSA

1987 年改正 NATO 相互支援法により ACSA の対象国が非 NATO 諸国へと拡大されたことを受け、その具体的な運用として、OSD は、エジプト、イスラエル、日本、韓国の 4 か国を最初の非 NATO 締結対象国として指定した。また、OSD から権限の委任を受けた CJCS は、各地域統合軍に対し、ACSA 締結に関する交渉権限をさらに委任した⁴²。

この結果、従来 ACSA に関与していた地域統合軍は、NATO 同盟領域を管轄する米欧州軍 (U.S. European Command : USEUCOM) のみに限られていたが、その対象は他地域を管轄する各地域統合軍にまで拡大され、各地域統合軍においても協定締結交渉が進められることとなった。もっとも、管轄地域内の対象国との交渉権限は各地域統合軍に委任されたものの、NATO 同盟内部での軍事協定とは異なり、同盟関係にない国との協定締結交渉は外交交渉の性格を帯びるものであった。また、同盟関係にある国であってもそれぞれ政治的・軍事的状況が異なるため、実際の協定締結交渉の進展は一律ではなく、各国の事情に応じて個別に進められた。

中東地域を管轄する米中央軍 (U.S. Central Command : USCENTCOM) は、1987 年 12 月 14 日に CJCS から、USCENTCOM 管轄地域内の ACSA 締結対象国に関する MOU を受領した⁴³。当時の USCENTCOM の管轄地域内で最初に対象国に指定された国は、OSD が示したエジプトに加え、サウジアラビア、バーレーン、オマーン、ヨルダン、ケニア、ソマリアの 7 か国であった。USCENTCOM では管轄地域内の各国との交渉を進めるため、1989 年 3 月 20 日に ACSA の実施要領規定である「米国と米中央軍管轄地域内の各国政府間のロジスティクス、相互ロジスティクス支援」(Logistics, Mutual Logistics Support Between the United States and Governments of Countries Within the USCENTCOM Area of Responsibility) を発簡した。本規定では、ACSA の実施にあたっての文書書式、用語の定義、請求書式、英語／アラビア語の発注／受領書などの文書書式、ACSA 償還時の価格設定及びガイドライン、実施時のチェックリストなど、実務レベルの標準的実施要領を定め、現場部隊レベルでの ACSA 制度運用を可能とする細部規定を整備した⁴⁴。

USCENTCOM は、その管轄地域内の対象国との ACSA 協定締結を積極的に模索したが、各国の政治状況により交渉は順調には進展せず、1988 年 2 月 11 日に USCENTCOM が ACSA 締

⁴² 同上。

⁴³ 同上。

⁴⁴ 同上、7 頁。

結交渉開始を議会報告した諸国は、サウジアラビア、バーレーン、オマーン、ヨルダンを含む計 5 か国だけに留まった⁴⁵。結果的に、1989 年 12 月の冷戦終結時点までに USCENTCOM 管轄地域内で ACSA が締結されたのは、ヨルダン 1 国のみであった⁴⁶。

ii. 1980 年代における米太平洋軍管轄地域諸国との ACSA 及び類似協定

米太平洋軍 (U.S. Pacific Command : USPACOM) 管轄地域でも ACSA 締結交渉が進められたが、同軍管轄地域は日米同盟、米韓同盟など米国を中心とする二国間同盟群のハブ・アンド・スポーク同盟システム (Hub-and-Spokes Alliance System) という複雑な同盟関係下にあるため、各国との交渉はそれぞれの国情に合わせ外交交渉を中心に進められている。

USPACOM 管轄地域の中で 1987 年に OSD が非 NATO 諸国として最初に ACSA 締結対象国に指定していた日本に対し、実際に協定締結の申し入れが行われたのは 1988 年 5 月の第 18 回日米安全保障事務レベル協議においてであった⁴⁷。同協議は、日米双方の外交・防衛当局合同の協議であり米太平洋軍が単独で実施したものではなかった。このように、日本との ACSA 締結交渉は、当時の日本の国情に合わせ外交関係の中で進められた。日本との ACSA の締結交渉は、当時の日本の政治状況下では冷戦中の 1980 年代には進展しなかったが、冷戦後に日米同盟再定義の機運が生じると急速に交渉が進展し 1996 年には最初の協定が成立している⁴⁸。

また、1987 年に OSD が日本と並び非 NATO 諸国として最初に ACSA 締結対象国に指定していた韓国についても、1988 年に ACSA 締結交渉が開始されたことが議会に報告されている。当時の米韓同盟体制下では、米軍人が指揮官を務める米韓連合軍司令部 (ROK/U.S. Combined Forces Command : CFC) が韓国軍の作戦統制権を掌握しており、米軍と韓国軍との共同作戦体制は極めて緊密であった。こうした背景のもと、韓国とは ACSA に類似する枠組みとして相互ロジスティクス支援協定 (Mutual Logistics Support Agreement : MILSA) が締結されている⁴⁹。1988 年 6 月 8 日に締結された米韓 MILSA (Mutual Logistics Support Between the United States Forces and the Republic of Korea Forces) は、ACSA と同様に合衆国法典第 10 編第 138 章を法的根拠としていた。誘導弾や主要兵器が適用除外とされる点も ACSA と共通していたが、運用上

⁴⁵ 1987 年に OSD が非 NATO 諸国として最初に ACSA 締結可能国に指定していたエジプトとの締結は 2021 年のことである。また、エジプトと同じく非 NATO 諸国として OSD が最初に ACSA 締結可能国に指定していたイスラエルとの締結交渉開始は 1997 年であり、1998 年に ACSA が締結されている。“United States and Egypt Sign Military Logistics Cross Servicing Memorandum of Understanding,” Egypt Defence Expo, <<https://www.egyptdefenceexpo.com/news/united-states-and-egypt-sign-military-logistics-cross-servicing-memorandum-of-understanding>>; “Defense Acquisition and Cross-Servicing Agreement Between the United States of America and Israel,” DOS, <<https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/02/12930-Israel-Defense-Acquisition-and-Cross-Servicing-2.9-10.1998.pdf>>.

⁴⁶ “Report to Congress Concerning Acquisition and Cross-Servicing for Fiscal Year 2018 Activities, Office of the Under Secretary of Defense for Acquisition and Sustainment,” USD (A&S), <https://www.google.com/search?q=Jan-2019-DoD-Acquisition-and-Cross-Servicing-Report&rlz=1C1GCEO_enJP1040JP1043&oq=Jan-2019-DoD-Acquisition-and-Cross-Servicing-Report&gs_lcrp=EgZjaHJvbWUyBggAEEUYOTIHCAEQABjvBTIHCAIQABjvBTIHCAEQABjvBTIGCAQQRRg80gEJMjA2MGowajE1qAIIsAIB&sourceid=chrome&ic=UTF-8>.

⁴⁷ 藤井治夫「ACSA と有事の日米安保」『軍事研究』第 31 巻第 12 号 (1996 年 12 月) 108 頁。

⁴⁸ 拙稿「ACSA の変遷」95-106 頁。

⁴⁹ “Mutual Logistics Support Between The United States Forces and The Republic of Korea Forces,” USFK, <<https://www.usfk.mil/Portals/105/Documents/Publications/Regulations/USFK-Reg-12-16-Mutual-Logistics-Support-Between-the-US-Forces-and-the-ROK-Forces.pdf>>.

の細部においては、MILSAの方がやや広範な適用権限を認めていた⁵⁰。

このほか、USPACOM 管轄地域においては、1988 年 2 月 11 日にオーストラリア、フィリピン、タイとの ACSA 締結交渉の開始が議会に報告されている。これらの国のうち、オーストラリアとは 1989 年 11 月 4 日に「防衛ロジスティクス支援協力に関する協定 (Agreement between the Government of Australia and the Government of the United States of America concerning Cooperation in Defense Logistics Support : CDLSA)」が締結され、さらに 1990 年 8 月 30 日には、同協定は「物品役務相互提供協定 (Acquisition and Cross-Servicing Agreement : ACSA)」へと改定・発展している⁵¹。

3. 米国での冷戦後の ACSA 締結件数の飛躍的増大と ACSA の位置づけ

(1) 冷戦後の ACSA 締結件数の飛躍的増大と冷戦後の作戦環境

1980 年の NATO 相互支援法の制定により制度化された ACSA は、1987 年の改正によって非 NATO 諸国にも締結対象を拡大し、1990 年までには韓国、オーストラリア、バーレーンを含む計 12 件の協定が締結されるまでに拡大していた⁵²。ACSA は、冷戦期における同盟国間の円滑な部隊運用を目的として成立・発展した制度であったが、その冷戦は 1990 年、突如として終結を迎えた⁵³。

冷戦後の米国の軍事活動は、冷戦期に想定されていた部隊運用環境とは大きく異なる状況下で展開された。戦術核兵器の使用すら想定されていた冷戦期と比べ、軍事行動の規模は相対的に縮小したものの、湾岸戦争やイラク戦争といった比較的大規模な戦闘行動が繰り返されたほか、平和維持活動や人道支援、災害救援など、非伝統的安全保障領域における小規模な軍事活動も頻繁に実施されるようになった⁵⁴。

⁵⁰ Ibid. 米陸軍大学校が公表した報告では、米太平洋軍の有効な活動のためには ACSA 及び MILSA の活用が不可欠とされている。Patricia Matlock, “Acquisition Cross-servicing and Mutual Logistics Support in the Pacific,” U.S. Army War College, <<https://apps.dtic.mil/sti/pdfs/ADA494797.pdf>>.

⁵¹ タイとの ACSA は 2003 年に改訂されているが、最初の協定締結年は明らかではない。また、フィリピンについては、2007 年に MILSA として締結されている。“13-1001-Australia-Defense-Logistics-Extens-and-orig-Agrmt.pdf,” DOS, <<https://www.state.gov/wp-content/uploads/2019/02/13-1001-Australia-Defense-Logistics-Extens-and-orig-Agrmt.pdf>>; “Agreement between the Government of Australia and the Government of the United States of America concerning Acquisition and Cross-Servicing, done at Canberra on 9 December 1998,” Australasian Legal Information Institute, <<https://www.austlii.edu.au/au/other/dfat/ATNIA/1999/3.html>>; <<https://2001-2009.state.gov/documents/organization/96734.pdf>>; “Mutual Logistics Support Agreement (RP-US-01) Between The Department of Defense of The United States of America and The Department of National Defense of The Republic of The Philippines,” DOS, <<https://2009-2017.state.gov/documents/organization/132080.pdf>>.

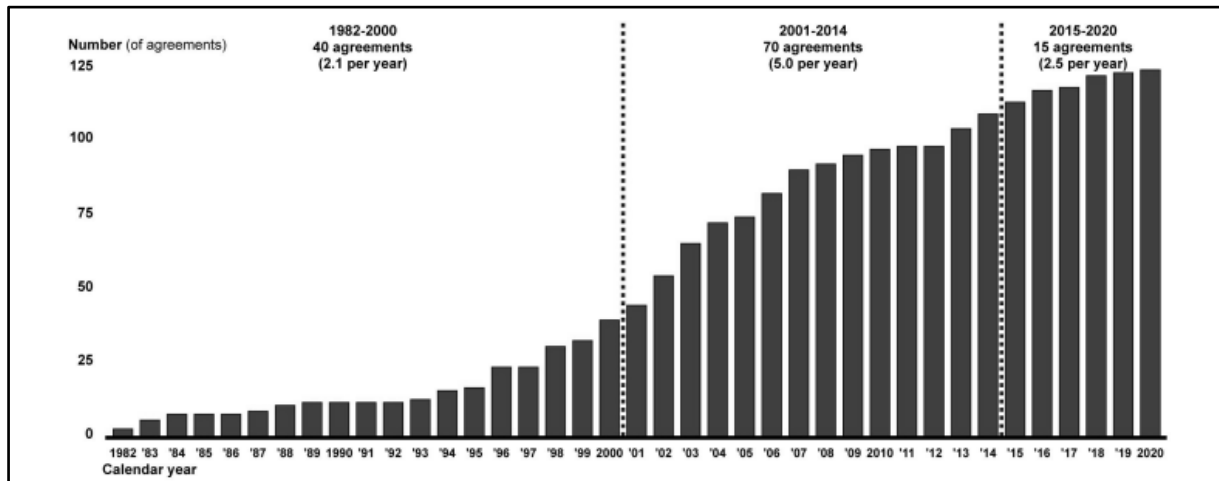
⁵² 類似協定である米韓 MILSA を含む。

⁵³ “Defense Logistics Agreements,” GAO.

⁵⁴ 1991 年のバングラデシュ台風被害への支援 (Operation SEAANGEL)、1991–1996 年にかけて実施されたイラク国内でのクルド人難民キャンプ設営および食糧支援 (Operations PROVIDE COMFORT I and II)、1994 年のルワンダ人道危機支援 (Operation SUPPORT HOPE)、1998 年のハリケーン「ミッチ」に伴う中米諸国への一連の支援、1999 年のコソボおよびアルバニアでの人道危機対応 (Operation FUERTO APOYO)、2000 年のモザンビークにおける洪水被害への救援・医療支援 (Operation ATLAS RESPONSE)、2005 年のインドネシア・タイ・スリランカに対する津波支援 (Operation UNIFIED ASSISTANCE) やパキスタン地震救援、2011 年の東日本大震災支

このように、冷戦後の米軍による部隊運用は多国間共同作戦の枠組みで実施されることが一般的となり、作戦環境の変化に対応する形で ACSA の締結件数も飛躍的に増加した。表 1 に示すとおり、冷戦終結時の 1990 年に累計 12 件であった ACSA 締結件数は、2000 年には 40 件、2010 年には 98 件、そして 2020 年には 125 件に達している⁵⁵。

表 1 1982 年から 2020 年までの米国の ACSA 締結件数



(出所) “Defense Logistics Agreements: DOD Should Improve Oversight and Seek Payment from Foreign Partners for Thousands of Orders It Identifies as Overdue,” GAO, <<https://www.gao.gov/assets/gao-20-309.pdf>>

冷戦終結後の多国間共同作戦において、円滑な部隊運用を実現するためには、米軍と行動を共にする同盟国や有志国軍との間で相互にロジスティクス支援を行える、多国間ロジスティクス支援態勢の構築が不可欠であった。

このような状況は、冷戦後に自衛隊が海外派遣活動を開始した日本の状況とも軌を一にしており、ACSA の締結件数が増加した傾向にも共通点が見られる。

米国における冷戦後の ACSA 締結件数の飛躍的な増大は、まさに多国間共同作戦下での部隊運用上の要請に対応したものであり、米国が多国間ロジスティクス支援態勢の整備に注力してきたことを示すものと言えよう。

(2) 米国における ACSA の位置づけ

i. 米国における ACSA 制度の性格

今日、ACSA 制度は多国間共同作戦下における円滑な部隊運用を支えるうえで、不可欠な制

援 (Operation TOMODACHI)、2013 年のフィリピン台風被害支援 (Operation DAMAYAN) など、冷戦後の米軍は平和維持活動、人道支援、災害救援といった非伝統的安全保障領域における多国間共同作戦を頻繁に実施した。

⁵⁵ “Defense Logistics Agreements,” GAO.

度となっている。多国間ロジスティクス支援態勢の基盤を成す ACSA 制度なしに部隊運用を行うことは、もはや不可能であると言っても過言ではなく、その有用性や必要性に異を唱える軍事ロジスティクス関係者 (Military Logistician) は存在しないだろう。

1980 年に制定された NATO 相互支援法は、デタント期から新冷戦期へと緊張が高まる中、NATO 同盟軍の通常戦力強化策の一環として導入された。同法に基づき創設された ACSA 制度は、現場部隊レベルでの円滑な共同作戦を実現するうえで極めて有効であることが明らかとなり、冷戦期にはその締結対象が非 NATO 諸国にまで拡大していった⁵⁶。

NATO 相互支援法の制定経緯からも明らかのように、米国における ACSA 制度は、共同作戦下における同盟国軍現地部隊間の円滑な部隊運用を確保するという、純粋に軍事的所要に基づく協定として誕生した。制度運用の想定も、欧州正面において増援兵力として展開する米軍部隊に対し、NATO 加盟国の現地部隊が支援を行うという形態を前提としており、現地部隊間での相互支援を円滑化することを目的に設計されたものであった。

また、法規上は軍事当局に ACSA 協定の締結権が付与されていたものの、対日協定締結交渉の経緯にも見られるように、非 NATO 諸国との締結交渉は主として外交当局が担っており、外交当局の既存権限が全面的に軍事当局へ移管されたわけではなかった。

すなわち、ACSA 制度はあくまで同盟国軍との共同作戦における現地部隊間の部隊運用上の必要に応じ、消耗品や役務の相互提供を可能とする権限を軍事当局に与えた制度であり、経済・軍需産業分野に影響を及ぼすような主要装備の譲渡権限までを含むものではなかった。

以上の経緯からすれば、米国にとっての ACSA 制度は、共同作戦における同盟国・同志国軍の現地部隊間の円滑な部隊運用を主眼とした純粋な軍事協定であり、その基本的性格は制定当初から今日に至るまで大きく変化していないと考えられる。

ii. 冷戦後の作戦環境に適合していた ACSA の制度特徴

一般に、長期的に外国に駐留する軍隊に対する現地国からのロジスティクス支援は、地位協定などの個別協定に基づいて実施される場合が多い⁵⁷。前述のとおり、米国は冷戦期においてすでに ACSA 制度の有用性を認識しており、そのために締結対象国の拡大が進められたことは疑いない。

しかし、ACSA の締結件数の推移を見る限り、同制度の真の有用性が米国において強く認識されたのは、多国籍共同作戦という作戦環境での部隊運用が不可欠となった冷戦終結後であったと考えられる。

⁵⁶ ACSA の根拠規定である合衆国法典第 10 編第 138 章は、1990 年代以降も断続的に小規模な改正が行われてきた。しかし、1987 年改正のような抜本的な制度改編は実施されておらず、近年の改正は主として情勢の変化に対応する限定的な修正にとどまっている。10 USC Ch. 138.

⁵⁷ 一例として、日米安全保障条約に基づく在日米軍の円滑な駐留のために定められた日米地位協定が挙げられる。「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第 6 条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定 (日米地位協定) 及び関連情報」外務省、<<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/kyoutei/index.html>>。

冷戦後に ACSA の締結件数が飛躍的に増大した要因は、まさに ACSA 制度が冷戦後の新たな作戦環境に高い適合性を有していたことに求められる。他国軍とのロジスティクス支援に関する協定を締結するにあたり、必ずしも ACSA 形式を採用する義務は存在しない。前述のように、長期的な部隊駐留を前提とする場合には、地位協定のような枠組みが採用されることも多く、各国の状況や目的に応じて多様な制度形態が選択され得る。このような状況のなかで、ACSA 制度という枠組みに有用性が見いだされた理由は、冷戦後に頻繁に実施された軍事活動の多くが PKO や人道支援・災害救援活動など、いわゆる非伝統的安全保障領域に属するものであったことに起因する。

これらの活動は、十分な事前準備期間を確保できないまま突発的に実施される場合が多く、比較的少数の即応兵力が多国籍共同作戦下で運用される形態をとることが一般的であった⁵⁸。

「静的」な性格を有し、長期間にわたって継続する部隊駐留の場合には、各国の状況に応じて最適な協定形態を模索する時間的余裕が存在する。

しかし、冷戦後に頻繁に実施された軍事活動の多くは、十分な事前準備の余地がない「動的」な性格を持つ PKO や人道支援・災害救援活動などであった。

ACSA 制度は、こうした共同作戦中の現地部隊間における運用上の必要に応じ、限定的な範囲で消耗品・役務の相互提供を認めた協定であり、そのロジスティクス支援機能が明確に規定されている。

このため、同盟国や有志国にとっても受け入れやすい国際協定として広く認知されるに至ったと考えられる。

冷戦期における NATO 相互支援法の制定およびその後の改正過程のなかで、同法が政治的に大きな関心を集めることはほとんどなかった。しかし、この NATO 相互支援法によって制度化された ACSA 制度は、冷戦後の多国籍作戦環境下においてその真の有用性が認識され、現在では 100 を超える国々との間で協定が締結されている。もし当初の立法関係者がこの現状を知っていたならば、その予想を超える制度発展に少なからぬ驚きを覚えたであろう。

おわりに

1996 年に日米 ACSA が締結されてから、まもなく 30 年を迎えようとしている。筆者は、締結直後の 1997 年、硫黄島における最初期の日米 ACSA 適用事例での現地部隊ロジスティクス主務担当者として実務に従事した。当時は新制度導入に伴う制度運用上の課題も多く、「生みの苦しみ」を実感したものだが、今日の自衛隊関係者にとっては既に過去の出来事として語られ

⁵⁸ 2011 年の東日本大震災における支援活動では、当時西太平洋上で行動中であったロナルド・レーガン空母打撃群が直ちに支援任務に投入されたように、人道支援・災害救援活動では、現場近傍で行動中の部隊が急遽派遣される形態をとることが多い。このため、人道支援・災害救援活動任務では、事前準備の時間的余裕を持たないまま部隊運用を強いられる事例が少なくない。

るものであろう。

現在、ACSA 制度は自衛隊の活動において必要不可欠な制度として定着している。もはや常態化した自衛隊の海外派遣や、日本周辺を含む日米共同訓練などの二国間訓練において、円滑な部隊運用を実現するための計画立案には ACSA の適用を前提とすることが不可避となっている。

本章では、このように現代の多国間共同作戦を支える基盤的な国際協定として位置づけられる ACSA について、その法的基盤である米国の「NATO 相互支援法」の成立経緯および制度改正の過程を明らかにした。同法は 1980 年代の新冷戦期という国際環境のもとで制定され、冷戦下の作戦環境に適応する制度として発展を遂げたが、むしろ 1990 年代以降の冷戦後における多国間共同作戦の展開において、その真価を発揮した。

今日、自衛隊は平時における共同訓練や非伝統的安全保障領域での活動を通じ、ACSA の適用事例を数多く積み重ねてきた。特に、日常的な部隊運用に不可欠な燃料補給における適用事例は多く、現場指揮官やロジスティクス担当者にとって、ACSA は主要作戦資材の確保に欠かせない「部隊運用上の基幹制度」として定着しているといえる。

他方で、このような制度運用の拡大は、有事における誘導弾などの主要装備の取得にも ACSA を適用した取得が可能との誤解を生むおそれがある。しかし、ACSA は本質的に「現場部隊レベルでの円滑な部隊運用支援」を目的とする制度であり、その制度設計思想から見て、米国が誘導弾等の戦略的装備品の譲渡権限を地域統合軍レベルに委任するとは考え難い。

有事においても、主要装備の取得は FMS や DCS を通じて行うことが制度的には可能である。しかし、誘導弾をはじめとする防衛力の中核的装備については、引き続き自前の防衛力整備を粘り強く進めていくことが、現実的かつ持続的な安全保障政策の基盤となるであろう。