

## 防衛力の外交的役割

### ～「自由で開かれたインド太平洋」構想の実現と発展に向けて～

益子侑也

#### はじめに

冷戦終結後のグローバリゼーションや相互依存に伴い、21世紀の安全保障上の課題や役割は国際テロリズム・大量破壊兵器の拡散・地域紛争・気候変動といった非軍事的・非伝統的な要素が強くなり、国家間の大規模戦争は過去のものになると思われていた。米国は戦略的競争相手であった中露とも協調して対テロ戦争を遂行し、NATOはロシアを「戦略的パートナー」に位置付けて信頼醸成を図り、自衛隊も91年のペルシャ湾派遣を皮切りに国際平和協力に携わるなど「戦争以外の軍事作戦」や「協調的安全保障」が注目されていた。しかし、ロシアは国際法を破って14年にクリミア半島を併合、22年にはウクライナへの全面侵攻に踏み切った。中国は不透明かつ急速な軍拡を進め、国際法を無視して南シナ海・東シナ海等での現状変更を試みている。北朝鮮は国連決議に違反して、核開発や弾道ミサイル発射を繰り返している。中国やロシアといった国際法を反故にする権威主義・専制主義的な現状変更勢力に対し、地政学的に最前線である自由民主主義国家の日本には国際法というルールに基づく国際秩序を維持する役割が求められている。

第2次安倍政権で掲げられた「自由で開かれたインド太平洋（FOIP）」構想は、まさに普遍的価値を基調とし、ルールに基づく国際秩序の維持を目指すものであり、同盟国・同志国の理解を得て大きく進展してきた。一方で、先に指摘したようにロシア・ウクライナ戦争や2020年代に生起すると指摘される台湾有事等、国際秩序を保つルールは崩壊し始めている。習近平国家主席、ウラジミール・プーチン大統領、金正恩総書記は力の信奉者であり、力には力で対抗する、防衛力と一体的な外交も欠かせない。国家安全保障戦略は「抜本的に強化される防衛力は（中略）外交の地歩を固めるものとなる」としているが、防衛力を外交の裏付けだけでなくツールとしても活用することが必要ではないか。

本論は、再び訪れた国家間競争の時代にあって、我が国が進むべき道である自由民主主義・ルールに基づく国際秩序の維持・地域の安定のために必要な我が国の外交戦略について、主に安全保障の視点から論じることを試みるものである。

#### 1. 防衛力の外交的役割

外交は外交当局の所掌業務であるが、防衛当局の行う外交は「防衛外交（Defense Diplomacy）」等と呼称される。「砲艦外交」といった言葉があるように、時代を問わず、

軍事は外交と密接な関係・一体性を有しているが、軍事を対外協力に積極的に用いる政策概念として防衛外交が初めて登場したのは、'99年の英国の「戦略防衛レビュー」である。自衛隊は発足初期より練習艦隊の親善寄港を行っており、近年は能力構築支援事業や人道支援等、防衛外交が積極的に展開されるようになってきた。

## 2. 同志国・友好国との防衛外交

まず、同志国・友好国との防衛外交についてである。準同盟国とも評されるインド太平洋地域の「特別な戦略的パートナー」であるオーストラリア、QUADの一員であり戦略的・地政学的に重要な位置にあるインド、国際秩序維持のための積極的な役割を果たすべくインド太平洋への関与を深める英国、インド太平洋地域に海外領土を擁するフランスといった同志国との間では、ACSA<sup>1</sup>やRAA<sup>2</sup>、戦闘行動を含む共同訓練、連絡官の派遣、国際平和協力における多国籍部隊での活動、防衛装備・技術協力等が行われており、軍事的な連携は相当深化している。

他方、中国の脅威圏内にあるアジア諸国との間では、人道支援といった非軍事的分野における協力・能力構築支援事業が中心であり、軍事的連携はまだ不十分な段階にある。引き続き、能力構築支援等の実績を積み重ねることで、信頼関係を深化させ、戦闘行動を伴う共同訓練、共同による海洋状況把握、情報共有、防衛装備の輸出等に繋げていくことが望まれる。

## 3. 台湾との防衛外交

その中でも、台湾との防衛外交は台北事務所への防衛省職員（文官）の派遣程度に留まっており、台湾有事に備えた防衛外交の促進は欠かせない。台湾と与那国島はわずか110 kmしか離れておらず（戦闘機で5分程度の距離・PAC-2の射程内）、台湾への太平洋方面からの攻撃経路上にあり、米軍の前方基地化や来援を拒むための戦略的要衝でもある南西諸島は自動的に戦域に含まれることとなる。従って、日台間での「同士討ち」といった不測の事態を避けるための海空連絡メカニズムの開設から始め、共同捜索救難訓練、NEO<sup>3</sup>の計画・訓練、防空情報の共有、特殊部隊同士の交流と段階的に協力関係を構築するとともに、それらを円滑に進めるための自衛官（武官）の台北事務所への常駐が必要である。「一つの中国」政策はあるが、建前上は「不測の事態を回避するためや人道上の施策」であり、その原因を作っているのは中国に他ならない。

## 4. ハードパワーとしての防衛外交

防衛白書や戦略三文書<sup>4</sup>では「防衛外交」という言葉は用いられておらず、あくまで「防衛交流」や「防衛協力」と表現されている。防衛外交は同志国・友好国との信頼醸成や関係構築といったソフトパワー的な概念（まさしく「協力」や「交流」）だが、そ

れと表裏の関係で現状変更勢力に対する牽制や圧力といったハードパワーの一面もある。

自衛隊は FOIP 実現に向けた取り組みとして、インド太平洋方面派遣訓練 (IPD) や、米国の「航行の自由作戦」に類する活動、二国間・多国間共同訓練等を南シナ海で実施している。

IPD では、中国が権利を主張し、潜水艦の聖域化を試みる南シナ海において、護衛艦が対潜水艦戦訓練も含む長期間の活動を行い、ブルネイ、マレーシア、フィリピン、ベトナムといった中国と領土係争を抱える国に寄港した。IPD はただの訓練ではなく、アジア諸国に対する安心供与としてのソフトパワーと中国に対するハードパワーの両面を持った防衛外交であり、FOIP という外交目標を実現するために防衛力が使用されている事例である。

海軍のプレゼンス発揮における象徴的なアセットは空母であり、海上自衛隊は IPD に回転翼機を運用するための全通甲板を備えるいずも型護衛艦を参加させている。海上自衛隊はいずも型での F-35B の運用能力を獲得するが、英軍はクイーン・エリザベス級空母において、米軍はワスプ級及びアメリカ級強襲揚陸艦において F-35B を運用しており、豪軍のキャンベラ級強襲揚陸艦は F-35B の潜在的な運用能力を有している。FOIP の実現に向けて足並みを揃える同盟国・同志国は F-35B とその母艦を保有している。この相互運用性と「空母」のプレゼンスを生かさない手はなく、日米英 (豪) による F-35B とその母艦を用いた共同訓練は、南シナ海においてプレゼンスを一層高めることができよう。

より直接的な外交メッセージを発する軍事力の使用は「航行の自由作戦」である。米国の行う「航行の自由作戦」は『航行及び上空飛行の自由その他の適法な海洋利用の権利を侵害し得る過剰な主張に対抗する活動』と説明される。「航行の自由作戦」は国務省が作成したリストに基づいて国防総省が実施する共同作戦であり、外交と防衛の一体運用といえよう。海上自衛隊が南シナ海において『航行の自由作戦』を実施したと報じられたことがあるが、護衛艦は中国の主張する領海には入っておらず、無害通航権の行使はしていない。FOIP は国連海洋法条約等のルールに基づく理念であり、そのルールには中国が否定する無害通航権も含まれる。今後は中国の主張する領海内を護衛艦に無害通航させることで、中国の国際法に基づかない主張を明確に否定する本質的な「航行の自由作戦」を実施すべきである。

また、中国海軍がロシア海軍と共同で津軽海峡を横断する等、中国海軍や中国公船が我が国の周辺を航行する事例が起こっている。国連海洋法条約は軍艦に対しても他国領海内の無害通航を認めており、法執行や威嚇行為等を伴わない限りは合法的な活動である。FOIP はこれらの海洋の自由を守るための構想である。中国が挑発や牽制の意図を持って行動しているのは明らかだが、FOIP の精神に則って「中国の行動は国際法に基

づくものである」と発信することで（警戒監視や情報収集は当然行うとして）、我が国の現状維持勢力としての立場を世界に示すとともに、中国の面子を潰すことができるのではないだろうか。併せて、我が方も国際法上合法である無害通航を中国領海内で実施する。これに中国が反発すれば、中国の主張が二重基準であると世界に自ら示すことになり、反発しなければ中国世論の矛先は中国政府に向かう。いずれの選択肢も中国政府にとっては好ましいものではなく、今後の我が国周辺での軍事活動を慎重にせざるを得なくなる可能性がある。力の信奉者であり、面子を重んじる中国に対しては、明確な意思の伝わる行動を起こすことが抑止につながるのではないだろうか。

## 5. 防衛装備品の海外移転

政府は防衛装備品移転三原則の見直しを掲げている<sup>5</sup>。ただでさえ利益率の低い防衛装備品だが、輸出となれば生産ラインや部品供給の強化、輸出先におけるメーカーサービス等が必要となるため、リスクが高いのも事実である。日本産装備を輸入する軍にとっては、「Military to Military」としての自衛官の意見も求められるため、メーカーだけのやり取りでは輸出は困難であろう。防衛駐在官には、情報収集や信頼醸成のみならず、防衛装備品のセールスも役割として与えるべきである。

防衛装備品の輸出は、当然ながら国家プロジェクトとして進めるべきである。国の資金面での補助、一般競争入札の見直し、防衛企業分野ごとの集約、いわゆる「工廠」の制度等を検討すべきだろう。輸出品目についても、既にフィリピンやタイ等での使用が確認されている3t半トラックや高機動車<sup>6</sup>、世界的にも高いシェアを誇る建設機械の派生装備としての施設器材等<sup>7</sup>を足掛かりにしてはどうだろうか。そもそも輸出以前に、国内の防衛産業は崩壊寸前であり、一刻も早い対策が求められる。

また、防衛装備の海外移転については正式採用としての輸出だけでなく、今日、西側諸国がウクライナに装備を供与しているような形態も想定される。M2 ブラッドレー歩兵戦闘車、レオパルト 2A6、対戦車誘導弾ジャベリンといった現有装備が供与されただけでなく、ゲパルト対空戦車や地対空誘導弾ホークといった退役済みの旧式装備も供与された。現有装備の供与は自国の防衛アセットそのものを削る行為であり、退役装備の方が供与のハードルは低い。しかし、自衛隊は国家防衛戦略（旧・防衛計画の大綱）の定数に基づいて装備を保有しており、退役装備は基本的に保管することなく廃棄している。自衛隊で退役が進む多連装ロケットシステム M270、155 mm榴弾砲 FH-70、地対空誘導弾ホークは、既にウクライナへの供与が行われた装備であり<sup>8</sup>、易々と廃棄するのは勿体ない。退役装備について、定数の枠外で保管できる仕組みと予算が必要である。ロシア・ウクライナ戦争においては、両国とも大きく消耗しながらも、退役後に保管していた予備兵器も投入することで継戦能力を維持しており、退役装備の保管は他国への供与に備えるのみならず、自国の防衛力にも直結するものである。

我が国は、退役装備等を自国の防衛力に支障のない範囲でウクライナに供与し、ウクライナの領土奪還と勝利に貢献すべきである。ルールに基づく国際秩序の維持を果たすためにも、力による現状変更の成功例を作らせてはならない。姿勢だけでなく、国際秩序の破壊行為を打ち砕く行動こそが、中国の現状変更を思い止まらせることに繋がるであろう。

## おわりに

最後に、FOIP 構想に「自由と繁栄の弧」を融合し、発展させることを提唱したい。FOIP 構想はインド太平洋に面したシーパワー同士の連携を強調しており、そこには中国とロシアの分離（対露融和）の意図が伺えた。しかし、ロシアが現状変更勢力であることが明確になり、中露が戦略的な連携を取る以上、海洋国家に限らず、「自由と繁栄の弧」において協力が示されていた北欧諸国やバルト三国、中・東欧諸国、中東といったリムランドに位置する国々も巻き込んだ中露封じ込め戦略へ発展させる必要がある。中国と陸上国境を接する国々との協力は、中国の海洋リソースへの投資を妨害し、多正面を強要することにも繋がる。

本論では軍事の視点から論じたが、リムランドや太平洋諸島諸国には後発開発途上国や新興国が多く、普遍的価値の定着、自由民主主義の成熟、軍の近代化には経済成長も欠かせない。普遍的価値に基づく ODA の運用、我が国の有するクリーンで効率的な石炭火力発電技術の輸出（安価な石炭は後発開発途上国や新興国にとって魅力的である）といった方策が考えられる。

武居智久 元海将は我が国の防衛外交を「外務省内および防衛省内で所掌する部局が別々である」と指摘している<sup>9</sup>。国家安全保障戦略が防衛政策と外交政策を示したものであるように、軍事と外交は安全保障の両輪である。両者の接点としての具体的な活動の一つが防衛外交であり、さらには DIME と呼ばれるように経済や情報も安全保障の要素である。防衛外交のみならず、「航行の自由作戦」や防衛装備の海外移転、ODA を行うにしても、国家安全保障会議を司令塔として、脅威認識に基づく（ハードパワーを意識した）一貫した戦略のもとに外交を展開する仕組みを設けていくことを期待したい。

## 脚注

1. 物品役務相互提供協定
2. 円滑化協定
3. 非戦闘員退避活動
4. 国家安全保障戦略、国家防衛戦略（旧・防衛計画の大綱）及び防衛力整備計画（旧・中期防衛力整備計画）

5. NHK「浜田防衛相 「防衛装備移転三原則」など見直し検討進める考え」  
<https://www3.nhk.or.jp/news/html/20230224/k10013989761000.html>  
(令和5年3月18日取得)
6. スクラップ後に海外で再生されていると考えられる
7. 中型ドーザ、掩体掘削機、資材運搬車等
8. 多連装ロケットシステム M270 は英国、ドイツ、イタリアが供与。155 mm 榴弾砲 FH-70 はエストニア、イタリアが供与。地对空誘導弾ホークは米国、スペインが供与。
9. 渡部恒雄、西田一平太『防衛外交とは何か 平時における軍事力の役割』株式会社勁草書房、令和3年11月、100頁

## 参考文献

1. 防衛省『令和3年版防衛白書』防衛省、令和3年7月
2. 防衛省『令和4年版防衛白書』防衛省、令和4年7月
3. 防衛大学校安全保障学研究会『新訂第5版 安全保障学入門』株式会社亜紀書房、平成30年9月
4. 渡部恒雄、西田一平太『防衛外交とは何か 平時における軍事力の役割』株式会社勁草書房、令和3年11月
5. 内閣官房『国家安全保障戦略』  
<https://www.cas.go.jp/jp/siryou/221216anzenhoshou/nss-j.pdf>
6. 内閣官房『国家防衛戦略』  
<https://www.cas.go.jp/jp/siryou/221216anzenhoshou/boueisenryaki.pdf>
7. 内閣官房『防衛力整備計画』  
<https://www.cas.go.jp/jp/siryou/221216anzenhoshou/boueiryokuseibi.pdf>