

安全保障を 考える

ここに掲載された意見等は、執筆者個人のもので、本会の統一的理解ではありません。

秩序形成における防衛力の役割

研究班 松村五郎

1 はじめに

2007年1月、自衛隊法第3条が改正され、「国際連合を中心とした国際平和のための取組への寄与その他の国際協力の推進を通じて我が国を含む国際社会の平和及び安全の維持に資する活動」が、自衛隊の任務として明記された。この条文にあるように、これによって、国連の平和維持活動（PKO）への参加だけでなく、国際平和に資する国際平和協力活動全般が本来任務とされたのである。

それでは、この本来任務化を契機として、自衛隊の組織体制や日頃の態勢は、どのように変化したのだろうか。組織の面では、同年3月、陸上自衛隊に中央即応集団が設立され、国外に派遣された部隊の指揮を執ることになるとともに、その指揮下に国際活動教育隊が新編され、派遣予定の部隊や人員に対する教育訓練を行うこととなった。また、2010年3月には、統合幕僚学校の下に国際平和協力センターが設立され、国際的な水準でPKO司令部要員等を養成する態勢が整えられた。

これら一連の組織の新編は、本来任務化によって後押しされた側面もあり、これによって国際平和協力活動に関する自衛隊の教育訓練の態勢が充実したのは確かである。しかし、実際に行われている国際平和協力活動そのものが、本来任務化によって充実する等、何らかの変化があったのかというと、必ずしもそうではないように思われる。

また、本来任務化によって、国際平和協力活動のための専用装備を取得する等の防衛力整備も可能になったはずであるが、そのような動きは進展していない。例えば、陸上自衛隊のイラク派遣時には、宿营地警備のために民生品を活用した各種警戒監視装置や無人機が導入され、活動中の全車両の位置を指揮所のスクリーン上で把握できるシステムも活用されたが、これらの装備はイラク派遣終了後には用済みとなり、その運用成果を踏まえて装備を更に改善し、以後の国際活動に積極的に活用するということは行われていない。

法律上本来任務化されたとは言っても、実際に国家の防衛を考えた上で、国際平和協力活動等のニーズがそれほど高くはないということであれば、このような現状にも領けよう。しかし、本当にそうなのであろうか。

2010年に制定された「国家安全保障戦略」においては、「国際協調主義に基づく積極的平和主義」が理念として高く掲げられ、この考え方は、昨年末に制定された「平成31年度以降に係る防衛計画の大綱」（以下、「大綱」と記す）にも反映されている。防衛の目標の一つとして、「我が国にとって望ましい安全保障環境を創出する」ことが掲げられ、安全保障協力の強化によってグローバルな課題に対応していくことが謳われているのである。

このような流れから言えば、本来任務化された国際平和協力活動等を通じて、望ましい国際秩序を形成していくために本来防衛省・自衛隊が果たすべき役割は、現状以上に大きいのではないだろうか。

本稿では、以上のような問題意識の下に、まず国家防衛上の秩序形成の位置づけについて考察した上で、そのために日本が取るべき具体的手段と防衛力の役割を明らかにし、結論として、その役割を効果的に発揮していくための方策を提言したいと思う。

2 国家防衛における秩序形成の位置づけ

今回の「大綱」においては、防衛の目標として、次の3項目が明示された。

- ① まず、平素から、我が国が持てる力を総合して、我が国にとって望ましい安全保障環境を創出する。
- ② また、我が国に侵害を加えることは容易ならざることであると相手に認識させ、脅威が及ぶことを抑止する。
- ③ さらに、万が一我が国に脅威が及ぶ場合には、確実に脅威に対処し、かつ、被害を最小化する。

この3項目は、冷戦終結直後の1990年代に、米国において冷戦後の安全保障のキャッチフレーズとしてしばしば用いられた「Shape—Deter—Hedge」という考え方とほぼ同じものだと考えられ、本稿では、以後これらを「秩序形成」「抑止」「事態対処」と呼称することにする。

「我が国にとって望ましい安全保障環境を創出する」ということと「秩序形成」ということの間には、若干乖離があるのではないかとの意見もあろう。しかし「我が国にとって望ましい」ということをよく分析してみれば、それは単に軍事侵略を受けない環境ということにとどまらず、日本が掲げる「自由で開かれたインド太平洋」構想にも示されているように、「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」などが確保された国際秩序や地域秩序の形成が求められていることは明らかである。

また「大綱」において示されているように、「政治、経済、軍事にわたる国家間の競争」が「多様な手段により、平素から恒常的に行われ」る、「グレーゾーンの事態」や、「いわゆる『ハイブリッド戦』のような、軍事と非軍事の境界を意図的に曖昧にした現状変更の手法」が、安全保障上の脅威として立ち現れてきている今、このような秩序の形成そのものが、国家安全保障において大きな意義を持つようになってきた。中国が本年7月に公表した国防白書の中で、米国の同盟政策を一方的に指弾し、自国にとって望ましい新しい世界秩序の形成を目指すと言明していることに鑑みればⁱⁱ、「自由で開かれた」秩序形成の重要性はますます高まっていると言えよう。このような情勢も踏まえ、本稿においては、敢えて「秩序形成」という用語を用いることとした。

二つ目である「抑止」については、冒頭に「また」という接続詞が使われていることから分かるように、時間的には「秩序形成」と同時に達成されるべき目標である。その中には、主として平素からの戦力の増勢と維持によって達成される静的な一般抑止（general deterrence）と、紛争発生危険が増大するのに対応して態勢を変化させたり、臨機の戦略的コミュニケーションを発揮することで達成される動的な緊急抑止（immediate deterrence）ⁱⁱⁱの両方が含まれると考えるべきであろうが、いずれにしても「秩序形成」に比べると、特定の脅威対象に直接働きかけることを狙っている。

防衛力の目標として三つ目に掲げられている「事態対処」については、「抑止」との関係で、大きく二つのカテゴリーが含まれていると解される。平素からの「抑止」が破綻した結果として起きる侵略に対する事態対処と、そもそも「抑止」が働かないテロ、国際的違法行為、伝染病のパンデミック、大規模災害などの非伝統的な脅威への

事態対処である。

「hedge」という英語は、後者のニュアンスが強いが、これは冷戦直後の一時期、もはや大規模な軍事侵攻が起きることは考え難いという雰囲気があったためである。現時点においては、このようなナイーブな考え方はほぼ影を潜めるようになってきた。しかしそれにもかかわらず、今度は先に述べたように、「抑止」を迂回する手段としての「グレーゾーンの戦い」や「ハイブリッド戦」が注目されるようになってきたことから、後者の意味での事態対処も重要性を増してきており、この場合には「抑止」よりも「秩序形成」との関係が強くなる。以後、この点が本稿の焦点となることから、前者の事態対処を「大規模侵攻対処」、後者を「各種事態対処」と呼称して、使い分けすることにしたい。

さて、これら三つの防衛の目標と防衛力の関係を考えた時、従来から整備されてきた伝統的な意味での防衛力は、「大規模侵攻対処」を想定したものであり、このような防衛力を整備することで「抑止」を達成し、国家の安全を確保することを目指したものであった。

それでは、これでカバーされない「秩序形成」及び「各種事態対処」のための防衛力というのは、どのように考えたらよいのであろうか。従来は、「大規模侵攻対処」の防衛力の方が、「秩序形成」や「各種事態対処」の防衛力よりも、量的には圧倒的に多く必要で、質的にも高度なので、前者を整備しておけばすべてに対処できると考えられてきた。

しかし、国家防衛という最終目的を、「秩序形成」「抑止」「事態対処」という三つの目標を達成することを通じて成し遂げると考えた時、その時々安全保障環境に応じて、それぞれの目標への重み付けや、目標達成の要領は、変化して然るべきであろうし、それに依じて各目標への資源の配分も変えるべきであろう。

現時点および今後の安全保障環境を考えた場合に、引き続き従来の考え方で対応することが、果たして妥当なのだろうか。国際平和協力活動等を本来任務と位置づける法改正がなされたのは、国内事情のみならず、このような国際環境の変化を反映しての側面もあったと考えられる。今や、従来防衛力に加えて更に、「秩序形成」を狙いとした防衛力もまた、新たに必要とされているのではないだろうか。

しかし現状を見ると、必ずしもそのような防衛力の構築が進められているとは言えない。それが体系的な検討の上での妥当な結論なのか、あるいは未だ検討が不十分な領域なのか、それを検証するため、次節では防衛の目標としての「秩序形成」を達成

するにはどのような具体的手段が必要なのかについて改めて検討してみたい。

3 秩序形成の具体的手段

国家の防衛に資する国際秩序や地域秩序の形成とは、具体的にはどのようなことを指すのであろうか。大きくは次の三つの分野があると考えられる。

第1の分野は、安定的な国際社会を維持していくための国際規範の形成と維持である。現在の国際社会において、ほぼすべての国が認めている基盤となる国際規範が、国連憲章であることは明らかであろう。国連憲章第2条は、すべての加盟国に「武力による威嚇又は武力の行使」を禁じており、これが基盤となる最も重要な国際規範であることは論を待たない。

しかしそうとは言っても、国家の防衛上大切な国際規範は他にもたくさんある。一例として分かりやすいものを挙げれば、航行の自由を初めとする一連の海洋に関する国際規範があろう。1994年に発効した国連海洋法条約は、国連加盟国の9割近い国が批准するとともに、非締約国である米国も事実上これに従っており、海洋の利用に関しては、国際的な規範が成立していると言える。この規範の実効性を維持するためには、平素から各国に規範遵守のための具体的な行動が要求される。

また、「大綱」において防衛における新領域として注目されている宇宙、サイバー、電磁波というエリアにおいても、技術的な能力向上に国際規範の確立がキャッチアップしていくことが非常に重要であるという点が、国際的に注目されている。更には、地球温暖化とも相俟って、北極圏や南極圏の開発についても、各国が関心を高めており、無秩序な競争が始まる前に、何らかの国際規範を形成していくことが大切だとの認識が高まりつつある。これらはすべて、各国の国益と密接に結びついており、それぞれに関する規範の形成と維持は、国家防衛のための秩序形成という観点からも重要な意義を持っている。

秩序形成の第2の分野は、軍事的な脅威形成の未然防止である。軍事的な脅威が、能力と意図から成っているという観点から考えてみると、まず脅威となる能力を生じさせないための物理的な措置として、軍備管理や軍事活動制限の協定が考えられる。また敵対的な意図を減じる、あるいは誤解によって増大することを防ぐための措置としては、情報交換等による透明性の強化、防衛交流等による信頼醸成及び共同訓練等による信頼強化が考えられよう。

相互の物理的な能力の制限には、脅威削減の具体的効果が期待できるが、それを成

り立たせるためにも、互いに脅威とならないという信頼関係が重要である。そのように考えると、透明性確保や信頼醸成・強化のための各種の努力も、決して軽く見てはならない重要な分野である。

もちろん透明性確保や信頼醸成から信頼強化までには、かなり大きな幅がある。領土問題等の具体的な係争案件を抱え、潜在的な対立関係にある国家間においては、少しずつ対話や交流の分野を広げて信頼を醸成していくことが重要となる。これに対して、友好関係にある国の間では、最終的には実質的な情報共有や共同訓練を行うことも視野に入れ、国際問題解決や地域安定維持の基盤となる強固な信頼関係を強化して、脅威形成の未然防止に寄与することが目標となろう。

秩序形成の第3の分野は、国際紛争の要因となり得るような不安定要因の排除である。規範形成の項で述べたように、国連憲章は「武力による威嚇又は武力の行使」を禁じているとは言え、実際には国際的な武力紛争は生起している。生起した武力紛争の拡大を防ぐとともに收拾を確実なものとするため、国連や他の地域機関等によるPKOが数多く編成され、成果を上げてきた。

PKOのように、紛争そのものを封じ込めることは不安定要因排除の最たるものであるが、それ以前にも、紛争に発展しそうな不安定な状況を安定に向かわせるための各種の努力がある。大量破壊兵器の拡散防止、統治能力や治安能力育成のための能力構築支援、テロや国際的違法行為を防止するための取り締まり、経済協力による開発援助、地域の安定に資する人道援助/災害救援などがそれに含まれるだろう。

4 秩序形成のための防衛力の役割

さて、前節で網羅した3つの分野において、国家として国際的な秩序形成に具体的に参画していくに当たって、防衛力はどのような役割を果たしていくべきなのだろうか。冒頭で述べたような問題意識から、ここでは、一般論としてではなく、日本の自衛隊が現在の国際環境において果たしていくべき役割について、各種の制約も考慮した上で考察してみたい。そしてこの際、自衛隊が行う個々の活動を列挙するというよりも、そのために保持すべき能力に注目することで、日本が保有すべき防衛力の最適化に向け、何らかのヒントが得られるようなアプローチを取ってみたいと思う。

まず、秩序形成の第1の分野である国際規範の形成と維持における防衛力の役割について見てみよう。海洋、宇宙、サイバー空間、電磁波環境、極地という各エリアにおいて、規範を形成し維持していくためには、まずそれぞれのエリアでの現況をリア

ルタイムで把握する能力が重要となる。昨今注目を集めている海洋状況監視 (MDA : Maritime Domain Awareness) や宇宙状況監視 (SSA : Space Situation Awareness) についても、これに資するものとの捉え方もできよう。

海洋監視については、現状でも海上自衛隊が相当な能力を持っているが、その他のエリアについては、今後必要な能力自体を研究し、具体的に能力化していくことが求められる。このような能力化とその実際の運用に当たっては、それぞれの分野に関連する省庁や機関等と連携して実施していくことが不可欠であり、そのための統制調整メカニズムも含めて、トータルな能力を構築していく必要がある。

もちろんこれらの能力は、ハイブリッド戦が常態となる今後の「大規模侵攻対処」においても重要な役割を果たすので、そのための研究開発によって得られた能力を規範維持にも活用していくことができる。ただし、ロシアがサイバー・電磁波領域の攻撃をクリミア併合やウクライナ内戦で使用したと言われることや、中国によるなし崩し的な南沙諸島の軍事拠点化推進に鑑みれば、大規模侵攻の生起時のみならず、平素からこれらの能力をどう生かして規範維持に貢献していくかも大きな課題であろう。

平素から国際秩序維持のために違反行為を監視し、その情報を各国と共有していくためには、防衛上の秘密保全との両立も課題となる。その点を考慮した上で、どのような情報を、どのような仕組みで共有するのかについて、考え方を確立した上で、それに相応しいシステム等を構築していく必要がある。

また、これらの監視能力を保持した上で、国際規範の形成と維持のために次に必要となるのは、規範形成のための国際会議等において知的貢献できる知見を持つ人員の派出と、規範維持のための具体的活動への参加である。具体的活動としては、米海軍の「航行の自由作戦」のような海洋における行動がイメージアップしやすいが、今後はサイバー攻撃や平素からの電磁波妨害などの不当な行動に対して、それを直ちに検知・阻止するとともに、その証跡を明らかにして国際問題として提起するための人的・物的能力などについても、そのノウハウも含めて獲得していく必要がある。

次に第2の分野である軍事的脅威形成の未然防止であるが、軍備管理、防衛交流及び共同訓練等のために、特別に何らかの防衛力が必要になるとは、一般的には考えられてこなかった。むしろ、対人地雷禁止条約など軍備管理・軍縮の取り決めによって、防衛力が制限を受けるというイメージの方が大きいと思われる。

しかし、本当に安全保障環境を向上させる軍備管理の取り決めを実効的なものにするためには、それが本当に守られているかどうかを検証することが重要であり、その

ためには軍事情報収集能力を含む各種の検証手段が大きな役割を果たす。情報交換や防衛交流による信頼醸成においてもそうであるが、相手が言っていることが、実際に本当のことであるとわかることで信頼は強化されるのであり、そのためには検証できる能力が不可欠なのである。

検証の実効性を確保するため、具体的にどのような能力が必要になるかはそれぞれの軍備管理の枠組みによって変わってくるが、いずれにせよ軍事情報収集能力の構築に当たっては、今後の軍備管理の進展動向も踏まえておくべきである。具体的には、人工知能（AI）を活用した兵器の制限や、中国等も含めた新しいINF条約^{iv}に向けた動向などにも留意して、今後日本としてどのような寄与をすべきなのか、また可能なのか、検討を始めておく必要がある。

また友好国間においては、防衛交流を深化させる中で、軍備管理の検証や秩序維持の各種活動の能力を向上させるために、共同訓練や能力構築支援を実施していくことも考えられ、そのためには防衛力整備に当たって、各国とのインターオペラビリティや技術・装備移転の可能性を一定程度考慮しておくことも重要である。

最後に第3の分野である不安定要因の排除であるが、まさにこの分野においてこそ、特にこのために設計された独自の能力が必要となる。「大規模侵攻対処」のためには、侵攻する敵を直ちに撃滅する能力が求められるが、PKOや国際的違法行為の取り締まり等の国際平和協力活動に求められる能力は、これとはやや異なる。

このような分野では、まず対象を確実に識別した上で、禁じられた行為を行わないよう警告、場合によっては説得し、それでも効果がない場合に実力でこれを排除するという段階的な能力が必要となる。もちろん、識別から排除までをごく短時間で終わらなくてはならない場合もあるが、それでも既に侵略行為が発生している場合の発見即撃破とは異なる能力が求められるのである。

例えば、「大規模侵攻対処」における防御陣地における警戒と、PKOにおける宿営地等の警戒をイメージすれば、その違いを理解することが容易になろう。陣地を失うことが国土の喪失を意味する防御において、大きな火力を持った敵と対峙する場合には、「撃たれる前に撃つ」というのが大原則である。しかし、多数の民間人が存在しているのが常態である国際平和協力活動においては、対象をしっかりと識別した上で、また与えられた任務の遂行のために真にやむを得ない場合に相手を撃つことになる。

このように異なるタイプの任務を遂行するための対処能力は、「大は小を兼ねる」というわけにはいかないし、情報収集については、国際的に広く共有できるシステムを

構成しなくてはならない。したがって、各種装備についても、両任務に共通して使用できるものと、国際平和協力活動のために独自に持つべきものを区別した上で、現場での運用要領に関する検討を踏まえて、開発・取得していくべきであろう。

情報収集のための装備や、情報処理・共有システムについては、「大規模侵攻対処」のために開発された最先端の情報装備を、国際平和協力活動において各国と共通で使用することには、秘密保全上大きな壁がある。しかし、国際平和協力活動用として別途に情報装備を開発するとなれば経費もかかるため、民生品の無人機、各種カメラ・センサー、警備システム等をできるだけ活用してシステムを組んでいく工夫も必要となるだろう。イラク派遣の際に実際に自衛隊が実施したように、民生品をうまく組み合わせれば、低コストでかなり効果的なシステムを構築できると思われる。この場合に必要とされるのは、経費よりもむしろ研究と検証のためのマンパワーである。

対処能力に関しては、対象勢力の移動を妨げる応急機動障害なども含む、広い意味での非致死性対処装備の導入が有効であると考えられる。住民保護等のためにやむを得ない場合であっても、PKO等の活動において対象勢力を死に至らしめることは、その場は切り抜けたとしても、長い目で見ればかえってPKO要員等の安全を損なうことになる可能性が高く、それが憎悪の連鎖に繋がって紛争そのものを激化させる危険さえ生む。そのような装備の開発には、それなりのコストがかかるが、研究開発予算や人的資源のごく一部でもこれに振り向ければ、成果は期待できる。

自衛隊がこのような情報装備や対処装備を保有して、それを国際平和協力活動の現場で生かすことができる態勢を整えた暁には、日本からの参加部隊がこれを使って活動するのみならず、その装備を国連や国際機関に拠出して、国連PKOや各種国際活動の能力を高めることに貢献できる上、更には派遣予定国の軍隊に対してその使用法を教育するという形的能力構築支援も可能になり、日本の国際的な安定化努力への貢献能力は、大きく高まるであろう。

以上ここまで述べてきたような役割を果たすために、「大規模侵攻対処」に資する防衛力に加えて、更に付加的な防衛力を整備することについては、疑問の声もあろう。前述した3つの防衛の目標、「秩序形成」「抑止」「事態対処」の中で、防衛力が主体的な役割を担うのは、あくまでも「事態対処」なканずく「大規模侵攻対処」であり、限られた防衛予算の中で防衛力整備を行わなくてはならない以上、この分野に集中すべきで、このための能力さえしっかりしていれば、「抑止」は自ずと達成され、それで十分だとの意見である。

この考え方に従えば、残る「秩序形成」に関してはあくまでも外交が主役となるべきで、防衛力は外交上要請されるアド・ホックの一時的任務に、その都度対応できればよいのであって、特にそのための防衛力を整備する必要はないということになる。実際、今回の「大綱」でも、理念を記述した前半部分では「秩序形成」の意義を唱えているにもかかわらず、具体的な防衛力整備の指針を記述した後半部分では、防衛力整備の対象を「大規模侵攻対処」に限定する考え方から脱していないようである。

確かに、自衛隊法の改正により国際平和協力活動等が本来任務化された際にも、「直接侵略及び間接侵略に対しわが国を防衛する」という「主たる任務の遂行に支障を生じない限度において」という前提が設けられた。しかし、「秩序形成」「抑止」「事態対処」が、国家防衛を全うするために必要な3重の防壁であることを考えれば、「秩序形成」のための努力が、「抑止」や「事態対処」の支障になってはならないのは当然であるとしても、防壁の一つとして平素から応分の役割を果たし、しっかりと防衛の一角を担わなくてはならないのも、また当然であろう。

前述したように、「秩序形成」「抑止」「事態対処」への重み付けは、その時々国際環境によって最も効果的に国家の防衛が達成できるよう、変化して然るべきものである。力による現状変更の企てが目立つようになり、平時と有事の境界が不明確ないわゆるグレーゾーンの事態への対処が重要視される今日、国家防衛における「秩序形成」の意義はますます増大している。問題は全体の中での配分のバランスであり、防衛力の一部は「秩序形成」に寄与するように設計されるべきであるにもかかわらず、現在の日本の防衛力整備は、あまりにそれを軽視しているのではないだろうか。

法律上は国際平和協力活動が本来任務化されて10年以上が経つ。予算の上でも、研究開発や教育訓練の面でも、「秩序形成」に焦点を当てた防衛力の造成のために、全体から見れば僅かではあっても然るべき資源を配分し、防衛力を活用した「秩序形成」の取組が、継続的かつ体系的になされるようにすべきであると考ええる。

現状がそうっていないのには、それなりの理由があろう。そもそも「事態対処」を主眼として設立された防衛省（旧防衛庁）・自衛隊の内部からは、「秩序形成」にも勢力を割くべきだとの議論は生まれにくい。国家安全保障全体のバランスを考えて、その中で自衛隊に担わせるべき役割とそのため能力を確定していくためには、外交と防衛の両方を考慮した上での統一的な政策判断がなくてはならないのである。このような考え方に立って、次節においてその実現のための具体的な方策を提言したい。

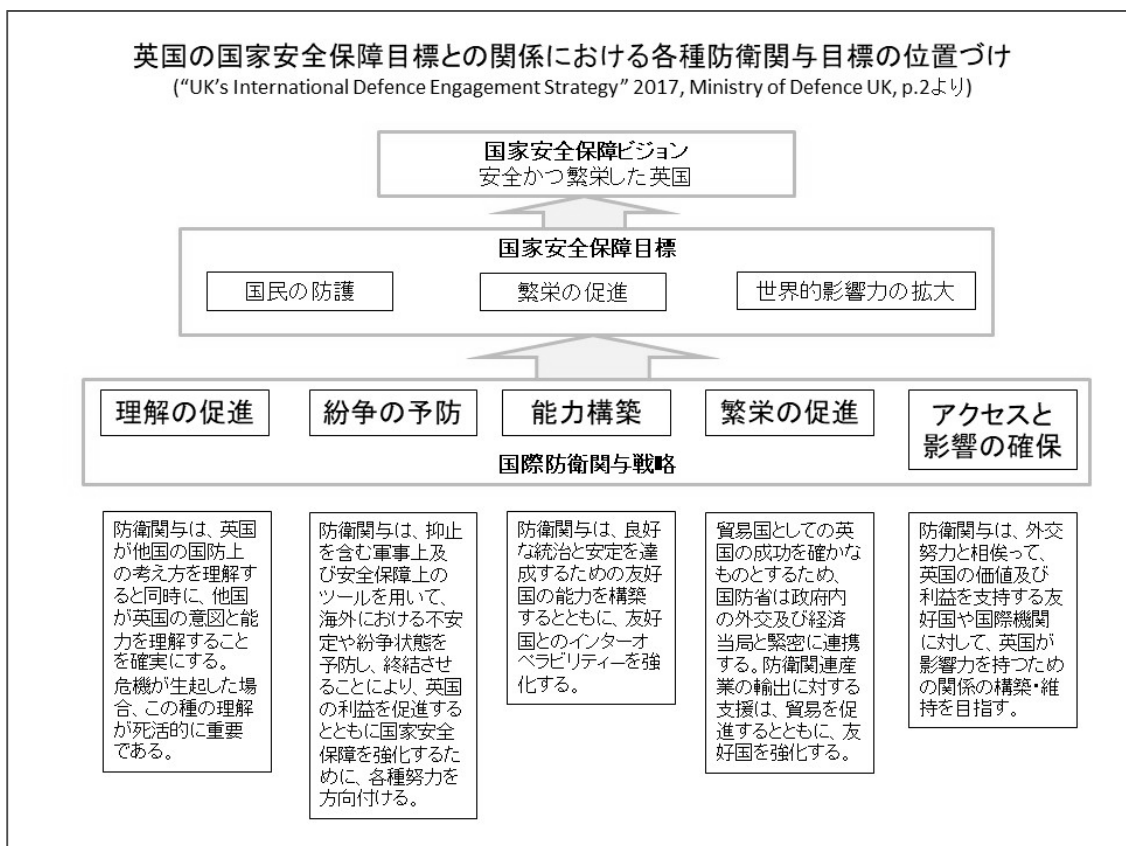
5 効果的に役割を發揮するための提言

(1) 国としての基本方針の確立

前節で述べたように、「秩序形成」において防衛力が果たすべき具体的な役割は、外交、防衛、必要に応じ、経済、社会的要因も加味した上で、国家全体として決定されるべき事項である。そのためにはその基本的な考え方が確立されなくてはならないが、この点で参考になるのがイギリスの「国際防衛関与戦略」である。^{vi}

この文書は、イギリスにおいて国防省と外務省が連名で作成・公表している文書で、2013年に初めて公表され、2017年に新版に改訂された。位置づけとしては、「国家安全保障戦略」の下で、その部分となる戦略を策定したものである。その概要は図1に示す通りであり、国家安全保障目標に資する防衛関与の目標として、理解の促進、紛争の予防、能力構築、繁栄の促進、アクセスと影響力の確保の5つを掲げ、それぞれを具体的に達成するための手段について、体系的な位置づけを行っている。

図1



ここで重要なのは、冒頭に国防大臣と外務大臣両者の署名がある通り、この文書が国防省と外務省の共同で作成されていることである。すなわちイギリスという国家と

日本においては、2014年1月に国家安全保障局（NSS）が設立され、これによって国家として外交政策と防衛政策を連動させて国家安全保障を推進していく体制が一段と充実した。ここで提言するような「基本指針」を策定するにあたっては、このNSSが、取りまとめ役として重要な役割を果たすことになる。しかし、ここで注意しなければならないのは、NSSが「基本方針」を定めて、防衛省と外務省に上から指示するような形にしてはならないということである。

次項で詳しく述べるように、日本が国際的な秩序形成に実効的に携わっていくためには、中央と現場の両方における防衛省・自衛隊と外務省・外交官の緊密な連携が不可欠である。これを律するための「基本方針」を策定する上では、それぞれの現場がこれまでの経験を踏まえた上で納得できる方針にしていくことが重要となる。作成に当たっては、防衛省と外務省の当局者同士で、十分に意見を擦り合わせ、意見の相違がある部分については納得いくまで議論を尽くすべきである。防衛省側においては、現場のオペレーションを所掌する統合幕僚監部の参画も欠くことができない。その上で、最終的にはその方針を政府としてオーソライズし、自衛隊に対して任務として明確に示す形になることが望ましい。

さてその内容であるが、これまで述べてきた「国際規範の形成と維持」「軍事的な脅威形成の未然防止」「国際的な不安定要因の排除」という3つの分野において、防衛力をどのように活用していくかの大方針を示したうえで、具体的な各種手段をいかなる優先順位の下に、どのように体系的に組み合わせていくかを示していくことになる。

この際、これが単に考えられる事項の列挙に終わるのではなく、優先して実施していくべき項目の重み付けを明確にすることが重要である。それがあって初めて、自衛隊が実際に保持すべき体制や態勢も明らかとなり、そのための具体的な防衛力整備や教育訓練が可能となるからである。

そのためには、この方針がいったん確立された後に、それが頻繁に変わるようなことがあってはならないが、かといってこれが硬直化して国際情勢の変化についていけないようなことになってはならない。細部については毎年の見直しを実施しつつ、5～10年に一度は、それまでの成果をフィードバックしつつ、最新の情勢に合わせて改訂していくことが望ましいだろう。

(2) 外務省と防衛省の緊密な連携

提言の第2は、中央と現場における外務省と防衛省の緊密な連携である。日本がどのように国際秩序の形成にかかわっていくのか、地域や案件ごとの具体的な外交政策

の中で、防衛力をもって実施する部分が明確に位置付けられ、実際にうまく噛み合っ
てそれぞれの努力が吻合されていくためには、方針が示されるだけでは不十分であり、
日常的な担当部局や現場部隊・要員間の連携が欠かせない。

例えば、アメリカがPKOのための能力構築支援のプログラムとして全世界で実施
して成果を挙げている国際平和作戦イニシアチブ（GPOI）は、米 국무省の政治軍
事局（Bureau of Political-Military Affairs）が予算要求し運営している事業であるが、
実際の能力構築支援の実務は軍の部隊が担っている。国連や地域機関のPKO等を米
国としてどのように支援するかの政策レベルで 국무省が大枠を作り、具体的な内容は
国防省隷下の軍部隊がノウハウを蓄積して効果的な活動を実施しているのである。

日本においても、イラク派遣の際にはサマーワの自衛隊宿営地の中に外務省の現地
事務所が置かれ、自衛隊の復興支援活動と連携した政府開発援助（ODA）が現地で
の緊密な連携の下に実施され成果を挙げた例があるが、これはイラク派遣時だけの一
時的かつ局地的な試みで終わってしまった。その後も、日本のNGO等の活動も含め
て、いわゆるオールジャパン連携を目指す動きはあるが^{viii}、なかなか体系的なものに
はなっていないのが現状である。

具体的には、前項で提言した方針を作成した上で、海洋・宇宙・サイバー・電磁波
に関する規範形成、軍備管理、能力構築支援、PKOなどの案件ごとに、場合によっ
ては地域ごとに、防衛省と外務省でプロジェクトチームを作り、それぞれの進め方を
具体的に擦り合わせていくべきであろう。この際、それぞれに関連する各省庁、各機
関の代表もこのチームに加えて、連携を図っていくことも重要である。

例えば、海洋に関しては海上保安庁、宇宙に関しては宇宙航空研究開発機構（JA
X A）、サイバーに関しては内閣サイバーセキュリティセンター（NISC）及び警察
庁、各地域への関与に関しては国際協力機構（JICA）、電磁波環境については総務
省、極地については文部科学省との連携が欠かせないし、PKOについても近年文民
警察に関するニーズが高まっていることを考えると警察庁の参画が必要であろう。

（3） 運用研究の実施と装備品の開発・取得

さてここまで指摘してきたように、今までの防衛力整備において、自衛隊が国際秩
序形成に資する任務を行うための専用装備の整備を行ってこなかったことは、その必
要がなかったからというよりも、防衛省内でそのようなインセンティブが働いてこな
かったからという面が強い。国際情勢に応じて、一時的に国際協力活動の任務が付与
されたとしても、それはあくまで一過性のものであり、恒常的な任務の一部として防

衛省が主体的・積極的に取り組むものだとの考えは生まれてこなかったのである。

しかし前項までで提言したように、防衛省と外務省の間で、自衛隊の秩序形成における役割について認識が摺り合わされ、それが政府の方針として明確に示された暁には、この事情は変わってくる。任務がはっきりと付与された以上、それを効果的に実施するための装備や教育訓練にも、一定の投資をしていくことが当然となろう。

まずは、「国家規範の形成と維持」「軍事的な脅威形成の未然防止」「国際的な不安定要因の排除」の3分野で自衛隊が実施すべきオペレーションの具体的な内容について、運用研究を行って明らかにしていく必要があるだろう。例えば、海洋・宇宙・サイバー・電磁波の各領域における平素の監視活動、PKOや国際的違法行為の取り締まりのための現地活動などについて、自衛隊が実際に活動する内容を具現化して、そのために必要な能力を導き出すのである。

その上で、必要とされる具体的な装備を想定し、その中でこれまで「大規模侵攻対処」のために整備してきた装備では対応できない部分を確定して、その空白を埋める装備を明確化する。これを体系的に把握した上で、民生品で達成できるものは導入し、研究開発が必要なものはそれに着手することになる。先に述べたように、情報収集・共有のための装備や、各種の非致死性対処装備などは、その有力候補となるだろう。

自衛隊が実際にこのような装備を保有し、教育訓練に取り入れて戦力化すれば、自衛隊が現地に展開してそれを実際に使用するばかりではなく、装備を提供した上で、国連等の能力強化や部隊派遣候補国の能力構築支援に貢献することも可能となろう。

また今まで自衛隊の体制では、実際に現地で国際平和協力活動に従事した隊員が帰国した後は、再びこれに関連した業務につくことは非常に稀であり、経験を積んだ人材を育成・活用していくことは困難であった。しかし、ここで提言したような運用研究や装備開発が行われるようになれば、国際平和協力活動の分野で専門性を持つ人材を体系的に育成していく可能性も開けてこよう。

これらはいくまでも「大規模侵攻対処」のための装備開発・教育訓練に比べれば、予算面でも人員面でも、ごく僅かな比率を占めるに過ぎないであろう。しかし、僅かではあってもこれが明確に位置付けられることで、「秩序形成」「抑止」「事態対処」のすべての役割を、欠落なくバランスよく達成可能な自衛隊になるのである。

6 おわりに

国連は、現在グテーレス事務総長の下で国連改革を図っており、その中で平和・安

全保障分野を開発分野や人権分野とどのように緊密に連携させるかが大きな課題となっているという。今後日本国内においても、そのような分野間の連携という大きな文脈の中で、自衛隊の活動を位置付けていくことは益々重要になってくるだろう。

各国はこのような趨勢に敏感に反応しており、従来からそのような意識をもって防衛外交政策を推進してきたアメリカ、イギリス、フランス等に加えて、近年では特に中国も、軍隊の活動を「一帯一路」の外交政策の中に組み込んで、自国に有利な「秩序形成」に、軍隊を積極的に関わらせようとしている。^{viii}

そのような趨勢の中で、日本としても、自由で開かれた、法の支配に基づく国際秩序の形成に向けて、防衛力の具体的な役割を明確に位置付け、そのための体制整備を行っていくことが、喫緊の課題だと考えるのである。

-
- i 外務省ホームページ、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/page25_001766.html。
- ii 『新時代的中国国防』英語版、”China’s National Defense in the New Era”, First Edition 2019, The State Council Information Office of the People’s Republic of China, July 2019.
- iii Patrick M. Morgan, “Deterrence -A Conceptual Analysis-”, Sage Publication Inc., 1977, pp.25-43.
- iv INFとはIntermediate-range Nuclear Forcesの略であり、したがって「INF条約」は通常、「中距離核戦力全廃条約」と訳されるが、実際に米ソ間で結ばれていた条約は、射程が500kmから5,500kmまでの中距離の弾道ミサイルと巡航ミサイルの廃棄を定めたものであり、核弾頭そのものは対象としていない。
- v 松村五郎「国連PKOの今後と日本の役割」、『安全保障を考える』第753号（安全保障懇話会、2018年2月）。
- vi “UK’s International Defence Engagement Strategy”, Ministry of Defence UK, 2017.
- vii 上杉勇司・藤重博美・吉崎知典・本多倫彬編『世界に向けたオールジャパン —平和構築・人道支援・災害救援の新しいかたち—』（内外出版、2016年）。
- viii 山口信治『大国化する中国の「軍事外交」—民間防衛外交研究事業国別事例調査報告書シリーズ5』（笹川平和財団、2019年）。

[筆者プロフィール]



松村五郎（まつむらごろう）

1981年 東京大学（工学部）卒業。
同年陸上自衛隊幹部候補生として入隊、
部隊勤務等を経て、米陸軍戦略大学留学
（戦略学修士取得）、幹部候補生学校長、
第10師団長、統合幕僚副長、東北方面
総監を歴任し、2016年退官。