

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、本会の統一の見解ではありません。

日米防衛協力の歴史・現状・課題

— 「日米防衛協力のための指針」を通して

研究班 鬼頭健司

1 はじめに

本年4月、岸田首相とバイデン大統領は「日米同盟は前例のない高みに到達」し、「自由で開かれたインド太平洋及び世界を実現するために、日米両国が共に、そして他のパートナーと共に、絶え間ない努力を続ける」¹ことを宣言した。そして、平時及び有事における自衛隊と米軍との相互運用性・計画策定の強化を可能とするため、日米間の指揮・統制の枠組みを向上することを確認した。

さて、大国間競争と言われる現代、世界は分断と対立が深まっている。ロシアのウクライナ侵攻、中国の力による現状変更の試み、北朝鮮の核・ミサイル開発の継続など対立が激化している。こうした中、日本の安全を保つため、日本独自の努力もさることながら日米防衛協力は必要不可欠のものであり、現在、それは強固なものとなり、深化を続けている。しかしながら、こうした強固な協力は一朝一夕にできあがったものではなく、戦後の歴史の中でその時その時の状況に合わせ変化し、現在もその中に

¹ 日米首脳共同声明「未来のためのグローバル・パートナー」(2024年4月10日)
(<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100652148.pdf>)

ある。

そこで、本稿では、日米防衛協力の歴史を振り返り、現状を踏まえ、今後の課題を案出したい。その際の視点として、「日米防衛協力のための指針」を活用する。まず、1978年(昭和53年)に策定された指針を、その前史から振り返り、現行の指針まで整理をする。そして、日米防衛協力の現状を踏まえ、今後の課題を案出する。

2 日米防衛協力の歴史²

まず、最初に日米防衛協力の歴史について、1978年(昭和53年)に策定され、2度改定された「日米防衛協力のための指針」を通して整理をする。

(1) 「日米防衛協力のための指針」(1978年(昭和53年))

(以下、西暦の末尾2桁を使用し、78指針という。以下の指針も同様とする)

78指針について記述する前に、78指針策定に至るまで、日米間でどのような防衛協力が実施されていたかを概観する。従来、78指針が策定されるまで「日米の制服間において、非公式に研究会がなされ、防衛協力に関するメモを作成していたが、それは単なる研究に過ぎなかった」³という見解があった。しかし、近年、当時の日米防衛協力は研究以上の内容を伴っていたと指摘する見解も提示されている。具体的には、日米両国は、そのレベルは不明であるが1950年代前半に共同計画策定を行うことに合意し、1955年(昭和30年)に日本防衛のための共同計画策定を行う上での指針として「連合統合有事計画概要」(Combined Joint Outline Emergency Plan 以下CJOEPと略)を策定した。以降、CJOEPは毎年見直され、1970年代まで継続された⁴。このCJOEPに基づき、共同計画が策定され、自衛隊と米軍の間では共同図上演習が行われ、CJOEPや関連計画が適切であるかの検証がなされていた⁵とされ、単なるメモ以上の内容を伴って

² このテーマに関して、本稿と同様の視点で分析されたものとして、北井邦亮『日米ガイドライン 自主防衛と対米依存のジレンマ』(中央公論新社2024年)が詳しい。また、戦後の防衛政策史における日米防衛協力の位置付けに関して、田中昭彦『安全保障』(読売新聞社1997年)などがある。

³ 板山真弓「『日米防衛協力のための指針』策定以前における日米防衛協力の実態」『国際政治』第188号、77頁

⁴ 板山真弓「日米同盟と信頼—防衛協力の歴史的展開に注目して—」『国際安全保障』第49巻第2号、46頁

⁵ 同上、46頁

いた。

だが、この動きは、日米両政府の公式のものとならなかった。公式とならなかった理由は、徳地秀士によれば、日本国内の政治状況の中では自衛隊と日米安保体制を維持してだけで精一杯であり、作戦協力に本格的に踏み出せる状況になかったと考えられること、日米の防衛当局間の幕僚作業のようなものが公の場で取り上げられ批判にさらされるといったことが起こり、それが「三矢研究」を思い起こさせ関係者が萎縮したと考えられるなど⁶としている。

次に、こうした非公式の日米防衛協力を基礎として、政府間の公式な合意となる 78 指針がどう策定されたかを見ていく。その策定のきっかけとなったのは、1975 年(昭和 50 年)参議院予算委員会における、社会党上田哲議員の質問に対する坂田防衛庁長官の答弁と言われる。その答弁において、従来から日米間の防衛協力の状況に驚き⁷を感じていた坂田長官は、政府レベルの公式な話し合いの下で、日米防衛協力の取り決めを策定する考えを示した。その後、同年 8 月日本側は外務大臣と防衛庁長官、米国側は駐日大使と太平洋軍司令官が参加した日米安全保障協議委員会⁸(Japan-United States Security Consultative Committee 以下 SCC と略)において日米防衛協力を具体的に協議することが示され、翌年の SCC において、日米防衛協力小委員会⁹(Subcommittee for Defense Cooperation 以下 SDC と略)が設置され、そこで約 2 年間かけ 78 指針がまとめられ、1978 年(昭和 53 年)11 月 27 日に SCC で合意された。

この指針の意義は、日米両政府の合意の下、公式に日米防衛協力のあり方が示され、自衛隊と米軍との間で共同作戦計画の研究とその他の作業等の実施が可能となったことである。78 指針は、日本への武力攻撃事態を念頭に、前文のほか、侵略を未然に防止するための態勢、日本に対する武力攻撃に際しての対処行動等、日本以外の極東で日本の安全に重要な影響を与える場合の日米間の協力からなる。

⁶ 徳地秀士「『日米防衛協力のための指針』からみた同盟関係－「指針」の役割の変化を中心として－」『国際安全保障』第 44 巻第 1 号、11 頁

⁷ 防衛省『防衛白書(昭和 51 年版)』、6 頁

⁸ 1960 年(昭和 35 年)に設置され、現在は、日本側は外務大臣・防衛大臣、米国側は国務長官・国防長官が参加。「2+2」と呼称されることが多い。

⁹ 現在、参加者は、日本側は外務省北米局長、防衛省防衛政策局長、統合幕僚監部の代表、米国側は国務次官補、国防次官補、在日米大使館・在日米軍・統合参謀本部・インド太平洋軍の代表者である。

その骨子は、

- ① 侵略を未然に防止するための態勢
 - ・日本は適切な規模の防衛力を保持
 - ・米国は即応部隊を前方展開し来援し得る兵力を保持
 - ・日本防衛のための共同作戦計画の研究と共同演習・訓練を実施
- ② 日本に対する武力攻撃に際しての対処行動等
 - ・日本に対する武力攻撃がなされるおそれのある場合、共通の準備段階を定め必要と認める作戦準備を実施。必要な場合、調整機関を開設
 - ・日本に武力攻撃がなされた場合、日本は限定的かつ小規模な侵略を独力で排除。独力で排除困難な場合、米軍の協力をまって排除
- ③ 日本以外の極東で日本の安全に重要な影響を与える場合
 - ・情勢の変化に応じ随時協議

である。

この指針を受け、1項、2項に基づく研究項目として、①共同作戦計画、②作戦上必要な共通の実施要領、③調整機関のあり方、④作戦準備の段階区分と共通の基準、⑤作戦運用上の手続、⑥指揮及び連絡の実施に必要な通信電子活動に関し相互に必要な事項、⑦情報交換に関する事項、⑧補給、輸送、整備、施設等後方支援に関する事項と整理された。3項に基づく研究項目は、米軍に対する便宜供与のあり方とされた。1項、2項に基づく研究は、共同作戦計画を優先し、わが国に対する侵略の一つの態様を設想した上で1981年(昭和56年)に概成され、84年(昭和59年)に一応の区切りがついている。また、共同作戦計画の研究の一環として、シーレーン防衛共同研究も実施され、一定の前提の下における日米のシーレーン防衛能力の検証を実施し、シーレーン防衛構想、共同作戦要領に関する日米相互理解の増進などの成果が得られ、1986年(昭和61年)にこの作業は終了した。その他、インターオペラビリティ(相互運用性)、日米指揮調整機関、情報交換に関する事項、共通の作戦準備等が研究された。3項に基づく研究作業も行われた。

さらに、この指針を契機として、日米間の共同演習・訓練が開始、あるいは活発となっていった。具体的には、陸上自衛隊が、初めての共同訓練として、1981年度(昭和56年度)から通信訓練と指揮所訓練を実施した。海上自衛隊は、78指針策定前から対潜訓練や掃海訓練を中心とした共同訓練を実施してきたが、1980年(昭和55年)からはリムパックへ参加している。航空自衛隊は、1978年(昭和53年)から共同の戦

闘機戦闘訓練を実施している。また、統合演習として、1986年(昭和61年)2月、初めての統合指揮所演習を実施した。

(2) 「日米防衛協力のための指針」(1997年(平成9年))

まず、97指針が策定された背景を概観する。1989年(平成元年)11月ベルリンの壁が崩壊し、同年12月マルタ島において米ソ首脳により、冷戦の終結が宣言された。冷戦構造が崩壊し、世界が新秩序を模索し始めた1990年(平成2年)8月、イラクがクウェートに侵攻し湾岸危機が勃発した。翌年1月米軍を主体とする多国籍軍が攻勢作戦を開始し、2月にクウェートを解放したが、この後、こうした地域紛争や民族紛争が頻発するようになった。一方で、この時期、大国間戦争が生起しないことを前提に米国は前方展開戦力を削減していった。

しかしながら、東アジアでは、1993年(平成5年)3月に北朝鮮が核兵器不拡散条約(NPT)からの脱退を宣言し、同年5月には弾道ミサイルの発射実験を行い、翌年6月には国際原子力機関(IAEA)からの脱退も宣言した。こうした北朝鮮の動きに対し、米国は軍事行動の検討に着手したとも言われる¹⁰が、1994年(平成6年)10月に「米朝枠組み合意」が締結され、この危機(朝鮮半島危機)は棚上げされた。この間、日米関係の懸案は経済問題、貿易摩擦であり、日米防衛協力はあまり顧みられることもなかった¹¹。この状況に危機感を抱いたナイ国防次官補は、1995年(平成7年)ナイ・レポートと呼ばれる「東アジア戦略報告」を発表し、日米関係を「米国の太平洋安全保障政策及びグローバルな戦略目標の基盤」と位置づけた。日本も、冷戦後の安全保障政策を模索する中、朝鮮半島危機のインパクトは大きく、朝鮮半島有事の際の対米支援が検討されたが、自衛隊による後方支援など多くの課題が浮き彫りになった。

こうした状況を踏まえ、日米両国に日米同盟の再確認が必要と認識され、日米間で各種調整がなされ、1996年(平成8年)4月の橋本首相とクリントン大統領による「日米安保共同宣言」において、日米同盟が「冷戦期において、アジア太平洋地域の平和と安全の確保に役立ち」、冷戦後も「日米同盟が持つ重要な役割を再確認」した。そして、この宣言の中で、両首脳は、78指針の見直しの着手に合意し、日本周辺事態における日米間の協力に関する研究促進の必要性を示した。これを受け、同年6月に、指

¹⁰ 福田毅「日米防衛協力における3つの転機－1978年ガイドラインから「日米同盟の変革」までの道程－」『レファレンス』平成18年7月号、158頁

¹¹ 同上、158頁

針の見直し作業の主体である防衛協力小委員会(SDC)を改組し見直しが開始され、1997年(平成9年)9月、97指針が日米安全保障協議委員会(SCC)で了承された。

この指針の意義は、冷戦後の日米同盟漂流と形容された状況から、同盟が再確認され、アジア太平洋地域の平和と安全のための、日米防衛協力の方向性が示されたことである。97指針は、日本への武力攻撃事態だけではなく、周辺事態(日本周辺地域における事態で日本の平和と安全に重要な影響を与える場合)における協力について策定され、平素からの協力、日本に対する武力攻撃に際しての対処行動等、周辺事態における協力等からなる。

その骨子は、

① 指針の目的

- ・より効果的かつ信頼性のある日米協力を行うための堅固な基礎を構築
- ・日米両国の役割並びに協力及び調整の在り方についての一般的な大枠及び方向性を提示

② 基本的な前提及び考え方

- ・日米安保条約等の権利及び義務と日米同盟関係の基本的枠組みは変更せず
- ・憲法上の範囲内で、専守防衛、非核三原則等の基本的な方針に従って実施
- ・国際法の基本原則と国連憲章等の国際約束に合致
- ・立法上、予算上又は行政上の措置は義務づけないが、日米両国政府が各々の判断に従い、具体的な政策や措置に適切に反映させることを期待

③ 平素から行う協力

- ・情報交換及び政策協議
- ・安全保障面での種々の協力
- ・日米共同の取組み(共同作戦計画や相互協力計画についての検討)

④ 日本に対する武力攻撃に際しての対処行動等

- ・日本に対する武力攻撃に際しては、日本が主体となって防勢作戦を行い、米国がこれを補完・支援
- ・自衛隊と米軍は整合性を保ちつつ、陸・海・空部隊の統合運用を行い、航空侵攻対処、周辺海域の防衛、着上陸侵攻対処など機能別の作戦構想により対処
- ・自衛隊と米軍は、弾道ミサイル攻撃に対応するために密接に協力し調整。米軍は、必要に応じ、打撃力を有する部隊の使用を考慮

⑤ 周辺事態における協力

- ・日米両国が各々主体的に行う活動における協力
 - ア 救難活動及び避難民への対応措置
 - イ 捜索・救難
 - ウ 非戦闘員退避活動
 - エ 経済制裁の実効性を確保するための活動
- ・米軍の活動に対する日本の支援
 - ア 施設の使用
 - イ 後方地域支援（補給、輸送、整備、衛生、警備、通信、その他）
- ・運用面における日米協力
 - ア 警戒監視 イ 機雷除去 ウ 海・空域調整

⑥ 日米共同の取組み

- ・計画についての検討並びに共通の基準及び実施要領等の確立のための共同作業
- ・日米間の調整メカニズム

である。

この指針では、日本に対する武力攻撃や周辺事態に円滑かつ効果的に対応できるように共同作戦計画等について検討を行うとともに、準備のための共通の基準と共通の実施要領等を確立することを目的として、日米の関係機関が関与する包括的メカニズムを構築した。また、緊急事態において、それぞれの活動に関する調整を行うために、日米の関係機関が関与した調整メカニズムを平素から構築することとした。

また、日本政府はこの指針の実効性を確保し、日本の平和と安全を確保するための態勢の充実を図るため、1997年(平成9年)4月、「日米防衛協力のための指針実効性の確保について」の閣議決定を行い、法的側面を含めて政府全体として検討し、必要な措置を適切に講ずることとした。そして、成果として、1999年(平成11年)5月に以下の法律が成立し、協定が承認された。

- ・「周辺事態に際して我が国の平和及び安全を確保するための措置に関する法律」
（「周辺事態安全確保法」）
- ・日米物品役務相互提供協定を改正する協定（日米 ACSA）
- ・自衛隊法の一部を改正する法律（自衛隊法第100条の8）（在外邦人等の輸送）

さらに、船舶検査活動については、周辺事態安全確保法案の国会審議の過程で別途立法措置をとるという前提で、法案から削除されていたが、2000年(平成12年)11月に、船舶検査活動法として成立した。

また、包括的メカニズムの下、わが国への武力攻撃や周辺事態に対する、共同作戦計画や相互協力計画の検討などの共同作業が実施された。日米共同訓練も活発化し、インターオペラビリティ（相互運用性）を向上するとともに、日米の共同対処能力を高めた。

(3) 「日米防衛協力のための指針」(2015年(平成27年))

次に、15指針の策定であるが、そこに至る間に日米防衛協力上、大きな動きがあったので、まずはそれについて整理する。2000年前後から、米国は国際テロや「ならず者国家」を当面对処すべき脅威と考え、その対処のために米軍の態勢等の見直しを開始した。具体的には、予測困難な非対称脅威に対し、先端技術の導入等により米軍の即応展開能力を増強し、戦略・戦術を非対称脅威に適したものにしようとして試みた。態勢の見直しも、ドイツや韓国の大規模な地上兵力の配備を削減すると同時に、紛争地に隣接する地域に小規模な拠点を確保し紛争地へ迅速に兵力を投射できる態勢を構築しようとした¹²。その影響は、同盟国日本との関係へも及び、2002年(平成14年)から日米安全保障協議委員会(SCC)で各種協議が実施された。

その協議の進め方は、第1段階として、アジア太平洋地域の平和と安定の強化を含む日米間の共通戦略目標を確認し、第2段階として、共通戦略目標を達成するための日米の任務・役割・能力を検討し、第3段階として兵力態勢の再編を検討するものであった。第1段階としての共通戦略目標は、2005年(平成17年)のSCCでとりまとめられ、そこでは、国際テロや大量破壊兵器及びその運搬手段の拡散を脅威ととらえ、アジア太平洋地域においても、このような脅威が発生しつつあることを確認した。

その後、第2段階、第3段階の各種検討が進み、2007年(平成19年)のSCC文書「同盟の変革：日米の安全保障及び防衛協力の進展」で日米防衛協力の方向性が整理された。そこでは、共通戦略目標を再確認し、任務・役割・能力として①自衛隊の国際平和維持活動、国際緊急援助活動及び周辺事態への対応の本来任務化、②二国間の化学・生物・放射線・核防護の作業部会の設立、③弾道ミサイル防衛(BMD)及び運用能力の強化、BMDシステム能力の向上を取り決めた。兵力態勢の再編としては、2006年(平成18年)5月の「再編実施のための日米ロードマップ」を着実に実施することが確認された。こうした動きは、指針の改定に匹敵するものであったと評価できる。

また、この時期、日米防衛協力に関し、上記とは別の次元で大きな動きがあった。

¹² 同上、163頁

それは、2001年(平成13年)9月に発生した米国同時多発テロを受けた、自衛隊の実運用である。このテロを受け、日本政府の対応は迅速であった。まず、米軍の行動への支援である。国連安保理決議第1368号において、今回のテロは「国際の平和及び安全に対する脅威」であり、これに対応する米軍等に対して、医療、輸送・補給等の支援活動を実施するために、自衛隊を派遣するための枠組みを作った。具体的には、テロ対策特措法が同年10月29日可決成立した。その後、同法に基づく基本計画及び実施要項が作成され、海上自衛隊によるインド洋上での米艦艇への給油などの協力支援活動と被災民救援活動が、また、航空自衛隊による米軍物資の輸送が実施された。

わが国における米軍施設・区域等の警備も強化された。具体的には、これらの施設・区域等については、従来警察により警備されていたが、同時多発テロという事態を踏まえ、テロ攻撃を未然に防止し、万一の場合に、その被害を局限する必要が認識された。そのため、治安出動が下令されるに至らないような事態における米軍施設・区域等の警備に、自衛隊を派遣できる枠組みを定めた改正自衛隊法が同年10月29日可決成立した。これにより、陸上自衛隊は部隊内での訓練のほか、在日米軍施設・区域等で巡察、車両の点検、不審者侵入対処などの訓練を実施した。

また、2003年(平成15年)のイラク戦争後、国連安保理決議第1483号を踏まえ、イラクの復興などのために、自衛隊等による人道復興支援活動や安全確保支援活動を可能とするイラク人道復興支援特措法が同年7月26日に成立した。その後、自衛隊の派遣検討がなされ、同年12月26日に航空自衛隊C-130輸送機が派遣、翌年1月16日に陸上自衛隊部隊が派遣され、イラクとクウェートにおいて人道復興支援活動と安全確保支援活動に従事した。この派遣は直接米国・米軍を支援するものではなかったが、米国は早くから「ブーツ・オン・ザ・グラウンド」(現地への部隊派遣)を求めており、その要望に応えるものであったと言える。これらの動きを見ると、日米防衛協力に関して、指針の見直しではなく、各種協議や自衛隊の活動により、深化していったと評価できる。

次に、本題である97指針の見直しの動きについて記述する。見直しのきっかけであるが、中国の軍事活動が活発化する一方で、米国の東アジアへのコミットメントへの不安から、日本側から指針の見直しを水面下で打診したとされる¹³。公式には、2012年

¹³ 三百菟拓「『2+2』の質的变化による日米同盟強化への影響—九〇年代から新「日米防衛協力のための指針」策定まで」『国際政治』第206号、125頁

(平成 24 年)末に、97 指針の見直しの検討が安倍首相から小野寺防衛大臣に指示された。翌年 2 月の日米首脳会談においても、安倍首相からオバマ大統領に対し、「安全保障環境の変化を踏まえ、97 指針の見直しの検討を進めたい」旨述べられ、同年 10 月の安全保障協議委員会(SCC)において、防衛協力小委員会(SDC)に対して、97 指針の変更に関する勧告を作成するよう指示され、2014 年(平成 26 年)までに 97 指針を見直すこととなった。見直しの目的として、①日米防衛協力の中核的要素として、日本に対する武力攻撃に対処するための同盟の能力を確保すること、②日米同盟のグローバルな性質を反映させるため、テロ対策、海賊対策、平和維持、能力構築、人道支援・災害救援、装備・技術の強化といった分野を包含するよう協力の範囲を拡大すること、③共有された目標及び価値を推進するため、地域の他のパートナーとのより緊密な安全保障協力を促進すること、④協議及び調整のための同盟のメカニズムを、より柔軟で、機動的で、対応能力を備えたものとし、あらゆる状況においてシームレスな二国間の協力を可能とするよう強化すること、⑤相互の能力の強化に基づく、二国間の防衛協力における適切な役割分担を示すこと、⑥宇宙及びサイバー空間といった新たな戦略的領域における課題を含む変化する安全保障環境において効果的、効率的かつシームレスな同盟の対応を確保するため、緊急事態における二国間の防衛協力の指針となる概念を評価すること、⑦共有された目標を達成するため、将来において同盟の強化を可能とする追加的な方策を探求すること¹⁴とされた。そして、2014 年(平成 26 年)7 月に「日米防衛協力のための指針見直しに関する中間報告」が公表され、翌年 4 月に 15 指針が SCC で了承された。

この指針の意義は、平時から緊急事態まであらゆる段階における日米間の抑止力と対処力を強化し、より力強い同盟とより大きな責任の共有のための戦略的な構想を明らかにするものであった。

その骨子は、

① 防衛協力と指針の目的

- ・切れ目のない、力強い、柔軟かつ実効的な日米共同の対応
- ・米国は、引き続き、核戦力を含むあらゆる種類の能力を通じ拡大抑止を提供

② 基本的な前提及び考え方

- ・97 指針と同様の考え方

¹⁴ 防衛省『防衛白書(平成 28 年版)』、230－231 頁

- ③ 強化された同盟内の調整
 - ・あらゆる状況に対して同盟調整メカニズムを活用
 - ・強化された運用面の調整
 - ・共同計画の策定
- ④ 日本の平和及び安全の切れ目のない確保
 - ・平時からの協力措置（情報収集・警戒監視・偵察、防空・ミサイル防衛、海洋安全保障、アセットの防護、後方支援等）
 - ・日本の平和及び安全に対して発生する脅威への対処
 - ・日本に対する武力攻撃への対処行動
 - ・日本以外の国に対する武力攻撃への対処行動
 - ・日本における大規模災害への対処における協力
- ⑤ 地域の及びグローバルな平和と安全のための協力
 - ・国際的な活動における協力
 - ・三か国及び多国間協力
- ⑥ 宇宙及びサイバー空間に関する協力
- ⑦ 日米共同の取組
 - ・防衛装備・技術協力
 - ・情報協力・情報保全
 - ・教育・研究交流

である。

特に、この指針では、ほぼ同時期に整備された平和安全法制¹⁵との一体的な関係が見て取れる。具体的には、日本以外の国に対する武力攻撃への対処行動の項が設けられ、米国または第三国に対する武力攻撃に対処するため、日米両国は緊密に協力することとされ、「自衛隊は、日本と密接な関係にある他国に対する武力攻撃が発生し、これにより日本の存立が脅かされ、国民の生命、自由及び幸福追求の権利が根底から覆される事態に対処し、日本の存立を全うし、日本国を守るため、武力の行使を伴う適切な作戦を実施する」とされている。これは、平和安全法制で新設された存立危機事態における自衛隊の任務であり、平和安保法制の整備により日米防衛協力が強化されたと

¹⁵ 平和安全法制整備法と国際平和支援法からなり、2015年（平成27年）9月19日に成立し、翌年3月29日に施行されている。

言える。さらに、この指針にあるアセット防護を具体化するため、自衛隊法に米軍等の部隊の武器等の防護に関する規定が新設された。

また、共同計画の策定に関しては、78 指針における「共同計画の研究」との表現から、97 指針では「共同計画の検討」へ進み、15 指針では「共同計画の策定」との表現に深化している。

以上、日米防衛協力の歴史を、指針を通して見てきたが、それぞれの時代における安全保障環境に日米が対応しながら、当事者の努力により防衛協力が深化してきたと言える。冷戦期における日本防衛のための協力から、冷戦後の「同盟漂流」という時期を経て、アジア太平洋の平和と安定のための協力まで、日米防衛協力は拡大・深化を遂げてきている。

3 日米防衛協力の現状

米国は 2022 年(令和 4 年)、国家安全保障戦略で冷戦後は終わり、大国間の競争が進行中であるとの認識を示し、同年の国家防衛戦略で同盟国との関係を重視する統合抑止¹⁶を推進すると述べている。日本も同年、国家安全保障戦略で地政学的競争が激化しているとし、国家防衛戦略で同盟国・同志国等と協力・連携して抑止するとしている。このように、15 指針策定以降、日米防衛協力の重要性は増している。

また、世界を見ると、国益、政治体制や価値観などにより国家が結びつき、国家群同士の対立や分断が深まっている。特に、2022 年(令和 4 年)2 月の国連常任理事国であるロシアによるウクライナ侵略は世界に衝撃を与え、この侵略を通じて、ロシアと中国、ロシアと北朝鮮の軍事的協力関係が強まっている。東アジアに目を転じて、中国は力により国際秩序を作り変えようと企図し、北朝鮮も核・ミサイル開発を継続している。日米両国は、中国を戦略的挑戦と認識し、北朝鮮を強く非難している。

こうした情勢下、日米防衛協力は、指揮・統制の枠組みの向上、宇宙・サイバー・電子戦・情報戦を含む領域横断作戦における協力、2022 年(令和 4 年)に国家安全保障戦略や国家防衛戦略で保有が認められた反撃能力の効果的な運用での協力など幅広くかつ具体的に進展している。

¹⁶ 領域間の結合や同盟国との結合などの能力のシームレスな組み合わせにより、敵対者に、敵対的な活動のコストがその利益を上回ると確信させることにより侵略を抑止するアプローチ(防衛省『防衛白書(令和 6 年版)』、55 頁)

以下、防衛協力の具体的な現状について、15 指針の項目を主体に整理¹⁷する。

まず、15 指針にある「日本の平和及び安全の切れ目のない確保」に関する協力の現状である。情報収集・警戒監視・偵察活動の協力に関しては、2022 年(令和 4 年)に米軍無人機 MQ-9¹⁸が海自鹿屋基地への一時展開を開始、この MQ-9 を含む日米で収集した情報を分析する日米共同情報分析組織を横田基地に設置した。

防空・ミサイル防衛の協力としては、米軍から早期警戒情報を受領するとともに、米軍がわが国に配置しているレーダー情報やイージス艦情報などの共有を図っている。

アセット防護に関しては、前述した通り 2015 年(平成 27 年)の自衛隊法改正により、米軍等の部隊の武器等防護が可能となり、翌年には「自衛隊法第 95 条の 2 の運用に関する指針」が定められ、米軍に対する防護が開始された。

後方支援の協力は、2016 年(平成 28 年)に新たな日米物品役務相互提供協定(ACSA)が署名され、日常的な活動のために米軍施設に一時的に滞在する米軍に対しても適用可能となった。

宇宙に関する協力としては、「日米宇宙協力ワーキンググループ」が設置され、宇宙政策・戦略に関する連携、日米宇宙運用部隊間の協力、低軌道衛星コンステレーションに関する議論など宇宙協力について幅広く議論されている。運用面の協力では、航空自衛隊が宇宙状況把握(SSA)システムを効果的に運用するための情報共有の具体化を進めている。また、米軍が主催する机上演習へ参加するとともに、米国宇宙コマンド多国間宇宙調整所へ自衛官を派遣している。

サイバー空間に関する協力では、15 指針策定前から設置されていた「日米サイバー防衛政策ワーキンググループ」で幅広く、専門的・具体的な検討を行っている。また、2019 年(平成 31 年)4 月の日米安全保障協議委員会(SCC)で、場合により、サイバー攻撃が日米安保条約第 5 条の武力攻撃にあたることを確認している。運用面の協力では、各種日米共同演習でサイバー攻撃対処訓練を実施している。

日米共同の取組として、防衛装備・技術協力関係の深化がある。2023 年(令和 5 年)①共同研究・開発の迅速化やサプライチェーン強化の枠組みへの署名、②有償援助調達の合理化を実現する枠組みの進捗状況の確認を実施している。また、本年 6 月、日

¹⁷ ここでの事実関係は、防衛省『防衛白書(令和 5 年版)』による。

¹⁸ 中高度・長時間滞空型の無人偵察機。高い監視能力をもつとされる。

米防衛産業協力・取得・維持整備定期協議¹⁹が開催された。

以上、日米防衛協力の現状についてトピック的な部分を 15 指針の項目により整理した。国家安全保障戦略では、「日米の戦略レベルで連携を図り米国と共に、外交、防衛、経済等のあらゆる分野において日米同盟を深化」するとし、国家防衛戦略では、「米国との同盟関係は、我が国の安全保障政策の基軸であり、(中略)日米両国は、その戦略を整合させ、共に目標を優先付けることにより、同盟を絶えず現代化し、共同の能力を強化」することとされている。また、日本の防衛力の強化が、米国の能力のより効果的な発揮に繋がることが期待され、より緊密な防衛協力が図られ、日米同盟の抑止力・対処力が向上しているのが現状である。

4 日米防衛協力の課題

次に、日米防衛協力の今後の課題について考察する。ここでは、2点取り上げる。1点目は、同盟調整メカニズムの更なる実効性の向上についてである。この課題は、本年4月岸田首相が訪米した際、「同盟の指揮・統制の向上」として米国と確認された議題と関連するが、本稿では、このテーマを 15 指針の視点から整理する。2点目は、拡大抑止の信頼性の向上である。15 指針には、「米国は、引き続き、その核戦力を含むあらゆる種類の能力を通じ、日本に対して拡大抑止を提供する」とある。昨今は、拡大抑止は核兵器だけでなく、通常兵器も抑止する能力と概念整理されることが多いが、ここでは、15 指針において、具体的に記述されなかった拡大「核」抑止の信頼性について考える。

(1) 同盟調整メカニズム(ACM)の実効性

まず、15 指針における ACM であるが、日米合同委員会(JC)、局長級・課長級・担当級からなる同盟調整グループ(ACG)、統合幕僚監部とインド太平洋軍からなる共同運用調整所(BOCC)と各自衛隊・米軍各軍間の調整所(CCC s)から構成されている²⁰。このメカニズムでは、平時から緊急事態までのあらゆる段階における、自衛隊及び米軍により実施される活動に関連した政策面及び運用面の調整を行い、適時の情報共有や共通の情勢認識の構築・維持を行うものとされる。15 指針での特徴として、①平時から利

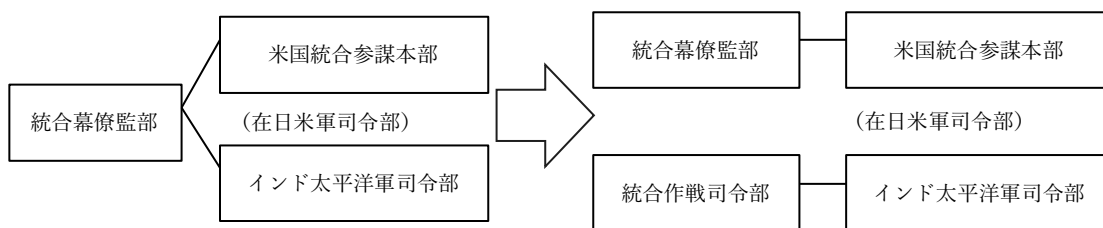
¹⁹これは、共同開発、共同生産、共同維持整備の連携する優先分野を特定し、互恵的かつ長期的に重要な能力の需要を満たすことを目的としている。

²⁰ 防衛省『防衛白書(令和5年版)』、336頁

用可能、②日本国内の大規模災害やインド太平洋地域やグローバルな協力でも活用可能、③日米の政府全体にわたる調整が可能となるなど、97 指針に比較して切れ目のない実効的な調整が可能となった。

先ほど触れたように、現在この同盟調整に大きな動きがある。日本側では 2024 年度（令和 6 年度）末に統合作戦司令部が新編され、米国側も指揮統制の枠組みの向上が計画²¹されている。在日米軍の改編についての報道もあるが、現段階では不明であるため、日本側を主体に同盟調整の強化を簡単に整理する。従来、統合幕僚長はカウンターパートとして米統合参謀本部議長、インド太平洋軍司令官と調整を実施していた。統合作戦司令官が新設されると、この司令官がインド太平洋軍司令官と調整を担任することになり、政戦略と運用の調整系統が整理されることが期待される。JC や ACG の位置付けや役割が変化するのか、米側の改編がどうなるかなど、今後注視していく必要があるが、同盟調整の更なる実効性の向上が図られるであろう。

これを、簡単に示すと、



在日米軍司令部の位置づけが不明確のため、()とした

である。

同盟調整について首脳級でのテーマになるなど大きな進展があるが、ここでは組織構造的な視点ではなく、実態的な視点から日米調整について考えてみたい。それは、調整にあたり、カウンターパートの持っている権限を常に意識することである。現在進行しているように、カウンターパート間の組織構造の改善を図ることは重要であるが、それぞれの国家における自衛隊と米軍の位置づけ、役割、任務、能力が相違する以上、カウンターパート間でそれぞれの権限が一致し、それぞれの調整所で日米調整が完結できるとは限らない。米国側では調整所で調整した事項が即実行に移されるこ

²¹ インド太平洋軍は、同盟国と情報、統合火力に関してネットワークを構築することを計画している。

(<https://www.pacom.mil/Media/News/News-Article-View/Article/3615783/us-indopacom-joint-mission-accelerator-directorate-reaches-initial-operating-ca/>)

とも、日本側では上級組織に確認が必要な場合がある。特に、インド太平洋全体を責任地域とするインド太平洋軍と、国土防衛を主体に考える自衛隊との間でカウンターパート相互での齟齬が生まれないように確認することが必要である。今後、日本もスタンドオフ能力を保有し、反撃能力の行使が可能となる状況において、目標選定と優先順位の決定、スタンドオフ能力の配分、反撃能力の行使のタイミングなどは、日本では政府決定事項となるであろう。一方、米国は戦域を担当するインド太平洋軍司令官が権限を保有している場合もあれば、大統領の決心が必要な場合もある。また、先ほど触れたように、インド太平洋軍は指揮統制の枠組みの向上として、同盟国との情報や火力のネットワークの構築を計画しており、このネットワークが同盟調整メカニズムやそれぞれの調整所での具体的な調整へ、どう反映されるのかについても注視する必要がある。

事態に応じて柔軟に選択される抑止措置(FDO)としての訓練・演習に関しても、個々の訓練・演習がどの程度の影響を及ぼすかにより、どの調整所で決められるのか一概に言えない。同じ訓練・演習でも、事態の推移により影響の程度が変わるため、日米でどの調整所でどこまで決定できるのか、常に意識することが重要である。いずれにせよ、円滑かつタイミングを失することのない実効的な調整のため、平素から綿密に調整事項を定め、日米相互の理解を向上させていくことが重要である。

(2) 拡大「核」抑止の信頼性

まず、わが国周辺の核・ミサイルの配備状況である。中国は、2021年(令和3年)には400発の核弾頭を保有し、2030年(令和12年)までに1000発、2035年(令和17年)には1500発の保有が可能であると言われている²²。その運搬手段であるミサイルに関しては、大陸間弾道ミサイル(ICBM)、潜水艦発射弾道ミサイル(SLBM)、中距離弾道ミサイル(IRBM)、準中距離弾道ミサイル(MRBM)、短距離弾道ミサイル(SRBM)などといった射程の異なる各種のミサイルを保有し、液体燃料推進方式から固体燃料推進方式へ更新し、残存性や即応性の向上を図っている。特に、中国は中距離核戦力(INF)全廃条約の枠外であり、その規制対象であった射程500～5500kmの地上発射型のミサイルを保有しており、これらの多くは通常・核両方の弾頭を装着可能とされる。現在、中国はIRBM(射程3000-5500km)を500発、MRBM(射程1000-3000km)を1000発保有している

²² 防衛省『防衛白書(令和5年版)』、61頁

と指摘されている²³。

次に、北朝鮮であるが、約 20 発(全体としては 45-50 発分の核弾頭を生産するだけの核分裂性物質を貯蔵)を保有している²⁴とされる。今後、「核武力を質的・量的に最大限のスピードで強化するとの方針」²⁵の下、核弾頭の一層の小型化を図っていくと見積もられる。ミサイルに関しては、中国と同様に様々な種類と射程のミサイルを開発、発射を繰り返している。特に、発射の秘匿性・即時性の向上、弾道ミサイル防衛の突破能力の向上を図りつつ、複数の同時発射・短い間隔の連続発射、異なる場所からの発射による同一目標への弾着などの運用技術の向上を企図している。

このように、わが国周辺の核・ミサイルの状況は厳しくかつ複雑であり、その脅威は増大している。核兵器を保有しないわが国としては従来以上に、米国の拡大「核」抑止の信頼性向上のために、米国との協力を深化させる必要がある。

この深化の方向性として、拡大「核」抑止の協議を充実・発展させることがある。現在、日米の協議の場としては、15 指針で規定されている同盟調整メカニズム(ACM)・共同計画策定メカニズム(BPM)と日米拡大抑止協議(EDD)などがある。EDD は、拡大抑止の維持・強化のあり方を議論するための定期的な場として、2010 年(平成 22 年)に設立されている。日側は外務省北米局参事官、防衛省防衛政策局次長が、米側は国務省・国防省の次官補代理が共同議長を務め、自衛隊、米戦略軍、インド太平洋軍、在日米軍の担当者が参加し、年に 1~2 回開催されている。この場では、わが国周辺において「核戦力が多様化・拡大するにつれて、一層深刻化・複雑化する核リスクに対応する、戦略的な軍備管理及びリスク低減に関するアプローチについて議論」され、省庁間机上演習も実施されている²⁶。

さて、本題の拡大「核」抑止協議の充実・発展の方策である。これに対しては、すでに各種提案²⁷がなされているが、ここでは、2 点提案する。1 点目は、EDD を次官級へ、

²³ U.S. Department of Defense “Military and Security Developments Involving the People’s Republic of China 2023”、p.67

²⁴ 防衛省『防衛白書(令和 5 年版)』、102 頁

²⁵ 同上、104 頁

²⁶ 外務省 HP「日米拡大抑止協議」(令和 5 年 12 月 7 日)

(http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/pressit_000001_00067.htm)

²⁷ 各種提案として、小川清史「核抑止力向上に向けた「日米安保条約機構」設立の提唱」『安全保障を考える』765 号、笹川平和財団「日米同盟の抑止力強化」『アジア戦略イ

必要により閣僚レベルへ格上げすることである。なお、本年7月28日に拡大抑止に関する日米閣僚会合（日本は外務大臣・防衛大臣、米国は国務長官・国防長官）が開催されたことは評価できるが、今後、閣僚レベルでの定期的な会合の枠組みが構築されるかは不明である。核の問題は、日本においては政治的に機微なテーマである一方、わが国を取り巻く核・ミサイルの状況を鑑みると、日米の閣僚等のレベルで定期的に議論できる枠組みを構築することが、内容もさることながら他国への戦略的なメッセージとして、また、日本国内の拡大「核」抑止への信頼性の向上として重要である。

2点目は、EDDの議論をACM・BPMにおいて反映することである。EDDで議論した内容をACM・BPMを活用して、具体的な共同対処や共同計画の策定へ反映する。特に、BPMの中で、EDDの議論内容を具体的に反映することにより、平時から日本への武力攻撃事態まで拡大「核」抑止を意識した、切れ目のない実効的な共同計画が策定できるであろう。とりわけ、15指針の中で扱われている、弾道ミサイル防衛と拡大「核」抑止との関係も整理でき、対処の実効性が向上する。

また、先ほど述べた通り、周辺地域には、わが国を射程に収める、核搭載可能な地上発射型の中距離ミサイルが多数存在する。一方で、わが国にはこの種のミサイルは配備されていない。こうしたミサイル配備の不均衡な状態の中で、中距離ミサイル攻撃への抑止を考えた場合、まず、拒否的抑止²⁸として弾道ミサイル防衛は重要であり、引き続き整備を実施する必要がある。次に、懲罰的抑止²⁹として米国の核戦力のわが国へのコミットメントを、あらゆる場を通じて確認していく。これが拡大「核」抑止の中心部分であり、様々なレベル・機会での信頼性の向上に努めることが重要である。

さらに、こうした中距離ミサイル攻撃への抑止を向上するため、NATOの核共有制度を導入する案もあろうが、戦略環境や政治的な状況の相違する日本では困難であろう。そこで、米国の地上発射型の中距離ミサイルを日本へ配備することを提案する。日本

ニシアティブポリシー・メモランダム#1』2018年、村野将「米中「相互確証破壊」時代の到来－日本に高まる「核の脅し」のリスク」『新潮社 Foresight』

(<https://www.fsight.jp/articles/-/495409>)などがある。特に、村野論文から多くの示唆を得た。

²⁸ 特定の攻撃的行動を物理的に阻止する能力に基づき、敵の目標達成可能性に関する計算に働きかけて攻撃を断念させるもの。

²⁹ 耐えがたい打撃を加える威嚇に基づき、敵のコスト計算に働きかけて攻撃を断念させるもの。

も、中距離ミサイルとしての能力をもつであろう 12 式地対艦誘導弾(SSM)能力向上型や島嶼防衛用高速滑空弾などのスタンドオフ防衛能力を整備していくが、米国が開発中の極超音速兵器(事実上の中距離ミサイル)などを配備し、その運用を BPM で検討することにより、地上発射型の中距離ミサイルの配備の不均衡を是正し、拡大「核」抑止への信頼性を向上できる。また、この極超音速兵器の配備が、戦略的コミュニケーションとして日本周辺国へのメッセージとなるであろう。

次に、拡大「核」抑止の信頼性の向上の議論から外れるが、注視すべき点として、今後、核弾頭を 1500 発保有するであろう中国と、新戦略核兵器削減条約(新 START)³⁰で戦略核弾頭の上限が 1550 発に制限されている米国との間で、長期的には戦略的安定性が成立し、「安定・不安定のパラドックス」³¹が日本周辺において生じる可能性がある。すなわち、米国と中国の間で核兵器保有国同士の相互脆弱性による安定性が生起する中で、日本周辺における通常戦争以下の紛争生起の蓋然性が高まる怖れがある。この状況を考えると、グレーゾーン事態³²から米国の関与の状況(関与の有無を含めて)を確認し、関係各機関を含めて日米で認識を合わせ、対処要領を具体化していくことが、従来以上に重要である。

5 おわりに

以上、「日米防衛協力のための指針」を通して、日米防衛協力の歴史と現状を考察し、課題として同盟調整メカニズムの実効性と拡大「核」抑止の信頼性の向上を案出した。

最後に、今後の日米防衛協力³³について 2 点述べたい。1 点目は、日米防衛協力を基

³⁰ 米ロで 2010 年(平成 22 年)に締結。2026 年(令和 8 年)まで延長したが、ロシアは 2023 年(令和 5 年)履行停止を表明した。

³¹ 核レベルで相互脆弱性に基づく安定性が成立することで、通常戦争以下のレベルでの挑発行動等が生じやすくなること(栗田真広「日米同盟の抑止態勢をめぐる現状と課題」『調査と情報』第 860 号、8 頁)

³² 領土、主権、海洋を含む経済権益などについて主張の対立があり、少なくとも一方の当事者が、武力攻撃に当たらない範囲で、実力組織などを用いて、問題にかかわる地域において頻繁にプレゼンスを示すことなどにより、現状変更の試み、自国の主張、要求の受入れを強要する行為が行われている状況(防衛省『防衛白書(令和 5 年版)』、33 頁)

³³ 日米防衛協力という表現は、最近では日米共同の抑止・対処と表現されることが多い。ここで述べることは、日米共同の抑止・対処に近いが、本稿の整理として日米防衛協力という表現を用いる。

礎とした、東アジア地域の安全保障態勢の構築である。現在、東アジアの安全保障態勢は、ハブアンドスポークと形容される、米国と日本を含む東アジア諸国等との2国間同盟等で成り立っている。それぞれの国の力、国民意識、歴史的背景などからこうした態勢が形成されている。しかし、大国間競争の時代となり、厳しく、複雑かつ流動的な東アジアの安全保障環境を考えると、現状の安全保障態勢の強化が必要である。このため、日米防衛協力を基軸として、いわゆる同志国を巻き込んだ多国間の安全保障態勢の構築を推進すべきである。NATO型の同盟体制も考えられるが、それぞれの国が置かれた状況からすると、日米豪印戦略対話（QUAD）や豪・英・米の安全保障枠組み（AUKUS）などを活用しながら、加えて多国間の戦略対話や訓練・演習を積み上げることが現実的であり、実効的である。日米防衛協力の質的深化を進めつつ、面的広がりを追求することが重要である。

2点目は、指針策定の意義について、改めて検討することである。本稿で見てきたように、日米防衛協力は、まず指針によりその方向付けをして、日本の法改正などを経ながら、共同計画を策定し、その具体化を図り深化してきた。現在、日米防衛協力の課題は、運用の実効性の向上や共同計画などの具体化であり、特に、宇宙、サイバー、電磁波などの領域や、無人機や人工知能などの技術での協力を、迅速に進めることが緊要である。このため、どのようにしたら、こうした協力が深化できるのか、その視点から現指針を評価し、今後の指針策定の意義について、策定の必要性も含め議論する必要がある。

本稿が、今後の日米防衛協力を考える上で、建設的な視点が提供できていれば幸いである。

[著者プロフィール]



鬼頭健司（きとうけんじ）

1988年（昭和63年）東京大学（経済学部）卒業

同年陸上自衛隊に入隊

陸上自衛隊幹部候補生学校長、東部方面総監部幕僚長、第6師団長を歴任し、

2023年（令和5年）退官