

防衛交流・協力の在り方について

真部 朗

序言

近年、我が国の防衛省・自衛隊が他国の軍当局と行う防衛交流・協力の進展は著しい。1990年代半ばからARFへの参加等の安全保障対話・協力が始まり、2000年代以降にはコブラ・ゴールド等の共同訓練への参加が拡大し、2012年からは人材育成等の能力構築支援が開始されている。さらに、2014年からは、TC-90のフィリピン移転等の防衛装備・技術協力が始まっている。

これらの活動は、基本的に、国際社会の平和と安定に寄与するものとの意義付けの下に展開されている。加えて、現政権の下では、「国際協調主義に基づく積極的平和主義」、最近では「自由で開かれたインド太平洋」のビジョンの下で、主要国・地域毎の対処方針に従って行われている。

このように、防衛交流・協力は、実践が急速に進む一方、その意義等については、残念ながら、今日においても外交・安全保障に係る抽象的な方針と国や地域別の各論に止まっている。すなわち、いわば理論と実践の不均衡が続いている状況にある。これを速やかに是正し、防衛交流・協力を適確に位置付け、その新たな次元の発展を目指すことが急務となっているように思われる。

本稿においては、このような問題意識に基づき、必ずしも体系的ではないが、防衛交流・協力の在り方について、今後の議論の手がかりを提示することに努めたい。

防衛交流・協力の意義・目的

以下に記す防衛交流・協力の意義・目的は、網羅的ではないかもしれないが、少なくとも主要なものは含まれているように思われる。なお、記述の順序は、必ずしもその重要度を反映しているわけではない。

(1) 外交・安全保障政策支援

前述のように、少なくとも公式には、防衛交流・協力のほとんどが、外交・安全保障政策のために行われていると言ってよい。もとより、我が国の外交・安全保障政策に沿って防衛省・自衛隊が対外活動を行うことの重要性については、疑問の余地はない。しかしながら、防衛交流・協力の意義・目的がそれに尽きるわけではないこともまた明白である。

(2) 信頼醸成

防衛交流・協力固有の意義・目的の一つが外国軍隊との信頼醸成である。自衛隊と外国軍隊との間には、双方ともに万一の武力紛争に備えた実力組織であるが故に、最も広い意味で常に一定の緊張関係があることは否定できない。信頼醸成は、この

ような自衛隊と外国軍隊が、対話や視察等を通じて相互理解を深め、誤解に起因する衝突、更には武力紛争へのエスカレートの可能性を低下させる行為である。したがって、これは、実力組織間でのみ行われ得る。なお、念のため付言すれば、信頼醸成だけでは武力紛争を防ぐことはできない。それは、意図的な実力行使を止めるものではないからである。

(3) 脅威の顕在化防止

防衛交流・協力が「我が国に直接脅威が及ぶことの防止、脅威の排除及び被害の最小化」(「平成31年度以降に係る防衛計画の大綱について」)に寄与し得ることは、残念ながら広く認識されているとは言い難い。むしろ、それとは別次元の活動と一般的に受け止められているように思われる。この防衛省・自衛隊にとって最も重要な任務に防衛交流・協力が少なからず寄与することが可能であることは、十分に認識される必要がある。

意図と能力が相まって脅威が顕在化すること、すなわち武力攻撃が発生することは、周知の事実である。この脅威の顕在化の防止に主として寄与するのが抑止力であることもまた広く認められている。しかしながら、我が国側の抑止力が不十分である場合又は不十分と脅威が誤認する場合でも、脅威の顕在化が必ず起こるわけではない。脅威の意図は、抑止の有無だけで決まるような単純なものではないからである。武力攻撃に係る国家の意思決定は、より広範な安全保障上の考慮に基づいて行われることが一般的と言える。

例えば、ある国が隣国に対して武力攻撃を行おうとする場合、周辺諸国がこれにどのように反応するかは、その国にとって重要な考慮要素である。仮に、隣国に味方して軍事行動を起こす国があれば、これに対処する必要性が生じる。軍事行動に至らずとも、当該国が兵員の動員等それが可能な態勢を取れば、これに備えて控置兵力の配置が必要となる。そのような場合には、不確実性が増し、攻撃計画は複雑化を余儀なくされ、その分武力攻撃の意思決定は容易でなくなる。

また、武力攻撃に成功したとしても、国際社会の反発を招いて長期に亘る経済制裁が課せられること、あるいは、警戒を強める周辺諸国の急速な軍事力増強や対抗勢力による連合の形成が生ずること等により、その国の安全保障環境は著しく悪化するかもしれない。

このように、脅威は、一方で攻撃が可能と判断しても、他方で、それに伴う政治的、軍事的、経済的リスクや失われる利益が大きすぎると判断すれば、武力攻撃を思い止まるであろう。

脅威に武力攻撃を思い止まらせる可能性を最大化し得る活動が、防衛交流・協力である。脅威がその動向に大きな関心を有する諸国等との関係を我が国が緊密化できれば、少なくとも、誰が味方で誰が敵かに関する脅威の戦略的な計算を複雑化させ、我が国に対する武力攻撃の敷居を上げることができる。

多くの国々で軍が少なからぬ政治的発言力を有している世界の現状に鑑みれば、そのカウンターパートである防衛省・自衛隊による防衛交流・協力が脅威の顕在化を防ぐ上で果たし得る役割は、決して過小評価できるものではない。

なお、防衛交流・協力は、間接的に脅威の能力にも影響を与えることができる。例えば、脅威が第三国から軍事技術を導入しようとする場合には、その第三国に当該技術の提供を差し控えるよう働きかけることが可能である。もっとも、当該技術の取得に係る脅威の意志が強固であれば、仮に第三国による技術提供を妨げたとしても、脅威は独自開発を含む他の供給源を追求するであろう。したがって、そのような働きかけの効果は、脅威による当該技術の入手を遅らせること等に止まると見るべきであろう。

(4) 新たな脅威出現の防止

我が国にとって脅威は少ないほうが望ましいことは言うまでもない。しかしながら、安全保障環境は常に流動的であり、新たな脅威出現の可能性も否定できない。このため、安全保障環境を安定化するための継続的な努力は欠かせない。防衛交流・協力は、この面でも少なからぬ役割を果たし得る。脅威の能力を構成するのは主として軍であり、これと直接の関係を構築できるのは、防衛省・自衛隊のみである。各国の軍と友好・信頼関係を築き、更にはその能力構築に寄与すれば、その国が我が国の脅威となる可能性を将来にわたり最小化することが期待できよう。

(5) 防衛態勢の強化

相手国によっては、防衛交流・協力が我が国自身の防衛態勢の強化につながることもあり得る。例えば、我が国より優れた装備・技術を有する国との協力を通じてその装備・技術を導入する途が開かれ得る。逆に、我が国の装備・技術を他国が導入すれば、我が国の防衛産業基盤の強化につながる。また、共同訓練等を通じて、優れたドクトリン、戦術等を導入する機会が得られる可能性もある。これらもまた、防衛交流・協力が有する固有の意義と言えよう。

(6) 同盟国等との関係強化

同盟国等との関係強化は、一般的には外交・安全保障目標であるが、抑止力を同盟国等に少なからず依存又は期待する我が国においては、防衛の重要課題でもある。防衛交流・協力は、同盟国等と共同で行う場合には、単独で行うより大きな効果が期待でき、また、協働を通じて同盟国等との関係を強化し得る。これも、防衛交流・協力の意義・目的の一つに挙げられよう。ただし、共同プログラムの策定には綿密な調整が必要なため、単独で行うよりも時間や労力といったコストもまた大きいことには注意が必要である。共同プログラムの策定・実施に当たっては、費用対効果を事前に十分見極めるべきであろう。

(7) 情報収集

防衛交流・協力のいわば副産物として、対象国の内情や第三国の動向について貴

重要な情報が得られることがある。関係が深まれば深まるほどそのような機会は増える。これが防衛交流・協力の意義の一つであることは事実であろう。しかしながら、これを目的として防衛交流・協力を行うことは、本末転倒であり、適切とは言い難い。もっとも、防衛交流・協力の任にある者は、得られた情報の取扱いについては、必要最小限の教育訓練を受けておくべきであろう。

対象国等の選定等

防衛交流・協力の対象となるべき国、地域又は機関をどのように選定し、優先順位を付けるかは、次の課題である。基本的には、当然のことながら、前述の意義・目的に従って行われるべきであろう。

外交・安全保障政策支援については、言うまでもなく、外交・安全保障上の優先順位に従うことになる。例えば、「自由で開かれたインド太平洋」のビジョンであれば、インド太平洋諸国・地域が防衛交流・協力においても優先的な対象となろう。

信頼醸成については、論理的には、自衛隊部隊が活動中に接近する可能性のある全ての他国軍が対象となる。しかしながら、實際上高い優先順位を与えるべきは、脅威や我が国の周辺地域の軍当局であろう。前者は信頼醸成の本来の趣旨からして当然であり、後者は必然的に自衛隊部隊との接近機会が多くなるからである。

脅威の顕在化防止については、まず、脅威の安全保障上の関心についての分析・評価が必要である。これは情報部門の支援を得て行われるべきことであり、その結果を踏まえて対象国の選定、優先順位付けが行われることとなる。言うまでもないが、脅威が重視する国に対して高い優先順位が付与されよう。

新たな脅威の出現防止については、主として我が国周辺地域の諸国に高い優先順位が付けられるべきであろう。地政学的に見て、脅威となり得るのは、主として当該地域の諸国だからである。もとより、我が国周辺地域外であっても、近年の軍事技術の発展動向を踏まえれば、長距離ミサイルやサイバー攻撃を含む戦力投射能力を有する国々の動向には注意が必要であり、そのような国々も優先的な対象となり得よう。いずれにせよ、安全保障環境の広域的な分析・評価を踏まえ、対象の選定や優先順位付けが行われる必要がある。

防衛態勢の強化については、部分的にせよ我が国よりも優れた軍事能力を有する国又は我が国の装備技術等の導入に関心を有する国が対象となる。具体的には、前者については一部の欧州諸国等、後者については、防衛予算を増やしつつある一方既存の装備体系が十分に確立していない一部のアジア諸国等に高い優先順位が付与されることとなろう。

同盟諸国等との関係強化については、まず同盟国等との協議を通じて共通の防衛交流・協力対象国を把握する必要がある。次に、共同プログラムの可能性についての協議と並行して対象国の絞り込みを行うこととなろう。

以上のように、意義・目的毎に導かれる対象国等は、実際には相当程度重複するであろう。そうした対象国等に統一的な優先順位を付ける必要は必ずしもないと思われるが、あえて

付ける場合には、外交・安全保障政策支援の観点よりも、我が国の防衛の観点から決められるべきであろう。防衛交流・協力は、防衛当局が行うものであり、本来防衛当局の固有の任務のために活用されるべき活動だからである。

防衛交流・協力の手段

防衛交流・協力には、多種多様な手段がある。防衛交流について言えば、閣僚級のハイレベルから実務レベルに至る対話や部隊の相互訪問があり、更に「2プラス2」のような外交当局と共同で行う安全保障対話もある。防衛協力について言えば、共同訓練、能力構築支援、防衛装備・技術協力等が二国間又は多国間の枠組みで行われている。

これらを適切に組み合わせて目的達成に努めるべきこととなるが、その際最も重視すべきは、対象国等のニーズである。これと無関係に行う防衛交流・協力は、長続きしないか、あるいは、形骸化する。ただし、対象国のニーズを受け身で聞いていればよいというわけではないことには注意を要しよう。例えば、近代的な軍隊の建設途上にあるような国では、自らのニーズの把握が必ずしも的確でないことがあり得る。そのような場合には、まずニーズの把握を支援する必要がある、しばしば積極的な提案が有効となる。

いずれにせよ、重要なことは、相手の立場に立って協力を追求するという姿勢である。戦略的には我が国の国益追求であることは否定できないにせよ、具体的な協力の場においては、このような姿勢がないと相手の信頼は得られない。この点は、同一国を巡って脅威との間で協力競争的状况が生じるような場合、仮に物量での劣勢があってもある程度はそれを補い得るという意味でも重要である。

多様な手段の中で最も効果的なものの一つは、装備・技術協力であろう。我が国との関係でこの分野の協力に無関心な国はほとんどないと言ってよい。また、他国に装備・技術を一端供給すれば、その維持整備や更新を通じて長期的な関係を築くことができる。他方、この分野は、新規参入が極めて困難な分野でもある。装備品の採用基準や採用プロセスは各国毎に異なる。単純に優秀な装備・技術であれば、採用に至るというわけではない。個別具体的な案件ごとに的確な情報収集とそれを踏まえたきめ細かな対応が必要とされる。

装備・技術協りに劣らず有力な手段は、能力構築支援である。特に軍組織の近代化に努めている諸国に対しては、極めて有効である。人材育成プログラム等を通じて対象国の軍当局と長期的に緊密な基盤的關係の構築が期待できる点で、他の手段にない強みがあると言える。

今後の課題としては、装備・技術協力と能力構築支援とを長期安定的に実施していくための体制構築が重要である。どちらも防衛協力の最も有効な手段である一方、単発的、短期的ではその効果が十分に発揮されない性格を持つ。このため、具体的には、民生分野におけるODAと同様な制度、例えば、DCC（Defense Capabilities Cooperation）の創設が必要と考えられる。DCCは、防衛省・自衛隊の装備・技術協力及び能力構築支援関連部門を企画部門とし、新たに創設されるべきJICAと同様の組織を実施部門として構成されるべきである。

う。我が国の財政状況が厳しい中でこのような新制度を設けることには少なからぬ困難があることは明らかなが、前述のように、防衛交流・協力が我が国の防衛上有する大きな意義に鑑みれば、十分見返りのある投資と言えよう。

結言

本稿で記した防衛交流・協力の意義・目的を全て「国際社会の平和と安定に寄与する」ものと位置付けることは、概念的には不可能ではないであろう。その意味では、特段新しい議論を提起したわけではないが、概念が認識を規定しがちであることを考慮すれば、「国際社会の平和と安定」のような抽象的な概念だけでは、防衛交流・協力の本質的な部分が十分に認識され難くなることは否定できないように思われる。実際、防衛省・自衛隊内においてさえ、防衛交流・協力は、外交の真似事であって、防衛省・自衛隊にとっては余技に過ぎないといった誤解が無きにしもあらずのように見受けられる。このままでは、防衛交流・協力は、その本来の重要性にふさわしい扱いを受けないまま、中途半端な存在であり続けることになろう。防衛交流・協力について、早急に正しい認識を広め、これに対する一層の理解と支持を得るための関係者の奮起を期待したい。