

防衛省・自衛隊の国際的な安全保障協力活動

黒江 哲郎

平成時代が始まった 1989 年はベルリンの壁が崩壊し、東西冷戦が終結した年であり、平成の 30 年間はポスト冷戦時代だったと言えます。その中で国際的な安全保障の課題も大きく変化し、自衛隊の活動もまた大きく変容しました。なかでも、この 30 年の間に自衛隊の海外での活動は飛躍的に増加しました。ここでは、その歴史的経緯と自衛隊の活動の具体的内容に触れた後、令和時代に向けた自衛隊の国際的な安全保障協力活動の在り方を考えたいと思います。

平成初期…国際平和協力業務

平成の 30 年間は、安全保障上の課題の変化に対応して大きく三つの時期に区分できると思います。自衛隊の活動内容も、それに応じて変化し、拡大してきました。

第 1 期(1989～2001 頃)は、冷戦終結直後の 1990 年(平成 2 年)のイラクによるクウェート侵攻と翌年の湾岸戦争の発生を契機として、国連や様々な地域枠組みの果たす役割に期待が集まった時期です。東西冷戦時代には米ソ両大国を頂点にイデオロギー・国家体制の異なる二つの陣営が互いに膨大な核戦力をもって対立していましたが、実はこの東西の対峙構造は領土、資源等の獲得競争や宗教上の対立が先鋭化するのを防ぐ重しのような働きをしていました。東西両陣営ともに核の撃ち合いを含む全面戦争を恐れ、そうした事態へエスカレートしそうな紛争を抑え込もうとしていたからです。しかし、冷戦が終結してこの重しが外れた途端に、もともと世界各地に存在していた対立要因が軍事的な紛争という形で顕在化してしまいました。同時に、冷戦の終結はイデオロギーや国家体制の違いからくる対立を劇的に緩和したため、国際社会における合意形成が一時的にせよ容易になるという効果も併せ持っていました。湾岸戦争は、国連安保理決議に基づき米国を中心とする多国籍軍がイラクからクウェートを解放するために戦ったものであり、紛争解決システムとしての国連が機能した成功例でした。

我が国は憲法の制約により湾岸戦争そのものには参加しませんでした。戦争終了後にペルシャ湾に残された機雷を除去するため海上自衛隊の掃海艇部隊を派遣しました。自衛隊にとっては、これが初めての本格的な海外活動となりました。その後、国際平和協力法が成立し国連平和維持活動(国連 PKO 活動)への参加が可能となるとともに、同時期にいわば海外における災害派遣である国際緊急援助活動へも参加できるようになりました。これらの活動に当たっては、海外での武力行使を原則として禁じている日本国憲法との関係が大きな論点となりましたが、ペルシャ湾での機雷除去や当時の国連平和維持活動は主として紛争終結後に行われ、本格的な戦闘行為に参加するものではないことから、一定の要件の下に参加が許されることとなりました。

国連 PKO 活動は、国連の旗の下、加盟各国から派遣された部隊が紛争終結後の停戦監

視や秩序の回復、復興支援などを実施するもので、戦闘そのものを目的とするものではありません。自衛隊は、1992年(平成4年)に初めてカンボジアに派遣されて以来、これまでにアジア、中東、アフリカなどで15の国連PKO活動等に参加し、施設(土木工事)、通信、輸送などの後方支援活動を行うとともに、現地部隊司令部に要員を派遣してスタッフ業務などを行ってきました。

国際緊急援助活動は、海外における大規模災害に際して国内の災害派遣と同じような救済活動を行うもので、自衛隊はこれまで18の国際緊急援助活動等を行い、主として施設(土木工事)、輸送、衛生・医療などを得意分野として活動してきました。

さらにこの時期には、欧州において既存組織を発展させる形で1995年(平成7年)に新設された欧州安全保障協力機構(OSCE)や、アジアにおいて1994年(平成6年)に開始されたASEAN地域フォーラム(ARF)など多国間対話の場が多く形成され、対話や協力を通じて地域の安定化を図る試みが本格化しました。その後、ARFは年を追って参加国が増加し、各国の外交・防衛当局が一堂に会して安全保障に関する意見交換を行なう場として発展していきました。我が国もアジア太平洋地域の安全保障に係る主要なプレイヤーとしてARFなどの場で積極的に発信を行ってきました。

また、多国間の枠組のみならず二国間でも対話を通じて信頼関係を構築する動きが始まり、1993年(平成5年)に日露海上事故防止協定が締結されるとともに1999年(平成11年)には我が国とロシアとの間で防衛交流に関する覚書が署名され、両国間の信頼醸成が進みました。

平成中期…テロとの闘いに対する支援活動

第2期(2001～2010年代後半)は、2001年(平成13年)9月11日に発生した911米国同時多発テロ事件を契機として、テロとの闘いが国際社会全体の課題となった時期です。アルカイダを始めとする国際テロ組織が世界各地でテロ事件を引き起こし、シリア内戦に乗じて勢力を伸ばしたグループが2014年(平成26年)にはイスラム国の樹立を宣言するに至りました。これに対し、米国を中心として各国が協力し、アフガニスタンやイラクなどでテロとの闘いが展開されました。我が国も、国際社会と協力しアフガン戦争の際の補給支援活動、イラク戦争後の復興支援活動などを行い、テロとの闘いを支援しました。

補給支援活動は、アフガン戦争の際に、各国の海軍艦艇がインド洋上でテロリストやその資金源である麻薬、あるいは武器などの海上輸送の取り締まりを行っているのを支援するため洋上給油を行ったものです。この活動は、武力紛争終了後に行われる国連PKO活動などとは異なり、武力紛争の最中に多国籍軍の作戦そのものを支援する活動でした。

これに対して、イラク復興支援活動は、イラク戦争が終わった後にイラク東部のサマワ地区の復興を支援するため給水、医療、輸送などを行ったものです。しかし、イラクではフセイン政権が打倒された後も暫定統治機構に対する自爆テロなどが相次ぎ、事実上の内戦状態が継続しました。このため、陸上自衛隊は約3年間、航空自衛隊は約5年間、それぞれ危険と隣り合わせの厳しい活動を余儀なくされました。

インド洋やイラクにおける活動はいずれもテロ組織や武装勢力との遭遇もあり得る危険な状況の中で行われましたが、自衛隊は周到な準備と慎重な行動により一発の銃弾も撃つことなく無事に任務を達成しました。

さらに、ソマリアの政情不安を反映して 2000 年代に入りソマリア沖・アデン湾で海賊行為が多発したのに対し、2008 年(平成 20 年)に国連安保理決議が出されたのを契機として各国海軍が協力して海賊行為の取り締まりを開始しました。我が国も、民間の船舶運航会社や船員組合から強い要望があったことをも踏まえ、2009 年(平成 21 年)に海上自衛隊の艦艇と航空機の派遣を開始しました。現在も海上自衛隊は、海賊対処行動として各国と協力しながら船団の直接護衛や一定エリアの監視などを行っています。

平成後期…海外における活動の多様化(キャパシティビルディング、装備技術協力など)

第 3 期(2012 頃～2019)は、ウサマ・ビン・ラーディンの殺害やイスラム国の衰退を経てテロとの闘いが徐々に下火になっていったのと入れ替わりに、中国の台頭を筆頭として北朝鮮の核ミサイル開発や大国ロシアの復活などにより新たなパワーゲームの様相を呈し始めた時代です。

我が国周辺においては、2014 年(平成 26 年)以降、中国が他国と係争中の南シナ海のサンゴ礁を埋め立てて軍事施設化を強行するなど力による一方的な現状変更を図る動きを活発化させ、域内諸国の不安と懸念を招いています。

こうした動きがある一方、アジア太平洋地域においては、1990 年代半ばに開始された ARF をはじめとする多国間対話の場が発展を遂げ、各国の国防大臣が集まる ASEAN 国防相会議(ADMM)や拡大 ASEAN 国防相会議(ADMM プラス)が定期的開催されるなど地域の安定化のための努力が着実に積み重ねられています。

また、従来から我が国は多国間対話だけでなく域内諸国との間の二国間対話にも力を注いでおり、オーストラリア、インド、ASEAN 諸国、韓国などの友好国・パートナー国のみならず、ロシアや中国との間でも相互理解・信頼醸成のための対話を実施しています。

最近では多国間や二国間の場において、単なる対話にとどまらず災害救援やその訓練など実動を伴う協力が実施されるようになってきました。我が国は、このような安全保障協力の一環として能力構築支援(キャパシティビルディング)、装備技術協力、多国間・二国間の共同訓練等を積極的に実施してきました。

能力構築支援(キャパシティビルディング)は、対象国との話し合いに基づき、平素から継続的に安全保障・防衛分野における人材育成支援や技術支援を行って、対象国の能力を向上させる取り組みのことで、具体的には、人道支援・災害救援(HA/DR)、地雷・不発弾処理、防衛医学、航空安全、海洋安全保障などの分野で、防衛省・自衛隊の能力を活用し対象国関係者に対する支援を行っています。防衛省・自衛隊は、2012 年(平成 24 年)以来、ASEAN 諸国やモンゴル、ジブチなど 15 か国・1 機関に対してこうした事業を実施してきました。

装備技術協力としては、現在フィリピンに古くなった海上自衛隊の練習機を供与し、フィリピ

ン軍の海上監視能力の向上に協力しています。このケースでは、自衛隊の装備を供与するだけでなく、要員の教育訓練や機体の維持整備などに対する支援をパッケージで実施し、相手国軍隊の能力の向上に寄与しています。

多国間や二国間の共同訓練は冷戦終結後に増加の一途をたどり、現在、陸・海・空各自衛隊はさまざまな国との間で、人道支援・災害救援(HA/DR)や非戦闘員退避活動(NEO)を目的としたものから戦術技量の向上を目的とするものまで多様な訓練を行っています。

こうした活動は、大規模災害などに対する各国の対応能力の向上に寄与し、ひいては各国の統治能力の強化につながっています。これによりアジア太平洋地域、さらには国際社会全体の安定化が図られると同時に、大国による一方的な現状変更の動きに対する牽制にも役立っています。

自衛隊の海外派遣と法的制約

平成時代の 30 年間には自衛隊が海外で活動する機会が飛躍的に増えましたが、そこに至る道のは平坦ではありませんでした。当初、最も大きなハードルとなったのが日本国憲法の解釈に基づく法的制約でした。

自衛隊が海外で活動することについては「海外派兵(武力行使の目的をもって武装した部隊を他国の領土、領海、領空に派遣すること)は、一般に自衛のための必要最小限度を超えるものであって、憲法上許されない」(昭和 55 年 10 月 14 日衆議院榑崎弥之助議員質問主意書に対する答弁書)とされてきました。戦前の軍の行動に対する強い反省にかんがみ、必要最小限度の自衛権行使のみを認め、海外での武力行使は原則認めないこととしたのです。こうした考え方は、自衛隊が創設された昭和 29 年に参議院本会議においてなされた「自衛隊の海外出動を為さざることに関する決議」に表れています。決議は「本院は、自衛隊の創設に際し、現行憲法の条章と、わが国民の熾烈なる平和愛好精神に照し、海外出動はこれを行わないことを、茲に更めて確認する。」というものです。

一方で、武力行使の目的を持たずに部隊を他国へ派遣するいわゆる海外派遣に関しては、「憲法上許されないわけではない」(昭和 55 年 10 月 28 日衆議院稲葉誠一議員質問主意書に対する答弁書)とされ、法律に根拠規定さえあれば可能と解されていました。しかし、実際には海外派遣の根拠規定は少なく、実例も多くありませんでした。もちろん、国連 PKO 活動への参加の根拠規定は存在せず、派遣を実現するには立法措置が必要でした。

ちなみに、私が入庁して間もない昭和 50 年代後半頃には、海自艦艇が遠洋航海などの教育訓練の際に外国に寄港していたものの、教育訓練以外では 1965 年(昭和 40 年)にマリアナ諸島付近の海域で台風により多数の日本漁船が遭難した際に自衛隊法の災害派遣の規定を根拠として海自艦艇が派遣された例が目を引きくらいでした。これは、海外で活動する差し迫ったニーズが乏しかったことに加え、冷戦時代の防衛政策の重点が自衛隊の運用よりも防衛力整備に置かれていて、海外活動の可能性や必要となる要件などについて必ずしも真剣に検討されなかったことも理由の一つだったと思われます。

PKO 五原則等による法的整理

憲法の考え方と矛盾をきたさずに国連 PKO 活動参加を可能とするためには、派遣された自衛隊部隊が国家間の武力衝突に関与しないような条件を設定する必要があります。このため、様々な検討の末、国際平和協力法では自衛隊が国連 PKO 活動等に参加する場合にはいわゆる PKO 五原則を満たすべきこととされました。五原則とは、①紛争当事者の間で停戦の合意が成立していること、②紛争当事者が当該国連 PKO 活動等の受け入れとこれへの自衛隊の参加に同意していること、③当該国連 PKO 活動等が中立的な立場を厳守すること、④これらの原則のいずれかが満たされなくなった場合に自衛隊は撤収できること、⑤自衛隊の武器使用は要員の生命等を守るために必要な最小限度のものに限られること、です。これらの原則が満たされていれば、その現場には国家間の武力紛争は存在せず、自衛隊が戦争に巻き込まれたり他国と交戦したりする危険が排除される、ということです。

五原則という形で法的な整理がなされるまでには様々な案が検討され、部隊や要員を自衛隊とは別の組織に所属させた上で派遣するいわゆる「別組織論」も提唱されました。しかし、国内的に「自衛隊ではない」と称したとしても、外国から見れば自衛隊の要員の活動であることは一目瞭然であり、それを別の名前で活動させることでかえって不信感を持たれることにもなりかねません。さらに、防衛庁(当時)に勤務している身としては、自衛隊が露骨に日陰者扱いされている印象を受けて強い反発を感じました。今ではこうした滑稽な議論はさすがになくなりましたが、当時は政府内でも公然と自衛隊を忌避する傾向があったため、我々の先輩が非常に苦労していました。それだけ戦後日本の軍事アレルギーが強かったということだと思います。

また、テロ対策特措法や補給支援特措法、さらにイラク人道復興支援特措法などにおいては、国連 PKO 活動参加五原則と同様の趣旨でいわゆる「非戦闘地域」(現に戦闘行為が行われておらず、かつ、そこで実施される活動の期間を通じて戦闘行為が行われることがないと認められる地域)の概念が導入され、非戦闘地域で活動している限り自衛隊が憲法に禁じられた武力の行使に及ぶ恐れはない、と整理されました。

自衛隊はなぜ安全に活動できたのか

法的な整理が出来ても、実際に部隊を海外へ派遣する際には「隊員が危険な目に遭うのではないか」、「死傷者が出るのではないか」という心配や懸念の声が多く上がりました。

そもそも国連 PKO 活動などの活動は多くの場合紛争が終了した直後に開始されるため、現地には武装勢力の一部が残って活動を続けていたり、当局の態勢が整わなかったりして治安が回復していないケースが往々にして見受けられます。治安の乱れは武装解除や政治プロセスの停滞を招き、それがまた一層の治安悪化を招くという悪循環に陥りかねません。そうした危険な環境下での復興活動であるからこそ、組織力があって自らを守ることが出来る上に文民を守ることにも可能な軍隊が活用されるのです。

余談ですが、イラクへの自衛隊派遣が検討されていた時期に二名の日本の外交官がテロ

により殉職するという痛ましい事件が発生しました。その際、ある外交官が「自衛隊が海外へ派遣される際には(武装組織であるにも拘わらず)安全確保について入念な検討がなされるのに、徒手空拳の外交官が危険な場所で命を賭して活動していることに注意が払われないのは割り切れない」と漏らしていたのを覚えています。極端な軍事アレルギーは、自衛隊を盲目的に軍事的活動から遠ざけようとする風潮を生み、ともすれば「安全な場所にしか自衛隊は派遣しない」といった議論につながり、「危険な場所だからこそ自衛隊を派遣する」という本質が忘れられがちでした。引用した外交官の言葉は、外交活動に伴う危険性が顧みられないことを嘆くだけでなく、自衛隊を巡るこうした矛盾をも指摘したものでした。

ともあれ、自衛隊が危険をはらむ海外活動を本格的に開始してから30年近くになりますが、幸いなことにこれまで一度も発砲したことはなく、また戦闘による殉職者を出したこともありません。これにはいくつかの理由があると思われます。

第一の理由は、法律に定められた派遣の細かい要件とその厳格な運用です。自衛隊を海外に派遣する際には、前節で述べたように法律に定められた五原則やかつての非戦闘地域の要件、あるいは「現に戦闘行為を行っている現場」ではない場所の要件が満たされる必要があります。このため政府は、紛争当事者の間で本当に停戦合意があるのか、当事者が国連PKO活動の受け入れや自衛隊が展開することに同意しているのか、その国連PKO活動が中立的なものか、あるいは派遣される場所で現に戦闘が行われていないか等々について現地調査を含めて検討した上で派遣を判断してきました。こうした慎重なプロセスをきちんと踏んだ結果、イラクやシリア、南スーダンなど危険な地域に派遣されたにもかかわらず、自衛隊の部隊は武力紛争に巻き込まれることなく、他国の軍隊と衝突することもなく活動を重ねてくることが出来たのです。イラクでは散発的に自衛隊の宿营地へ迫撃砲弾が撃ち込まれる事案が発生しましたが、これらはテロリストの攻撃というよりは部族間の勢力争いに端を発した牽制の色彩が濃いものだったと言われていています。これなども、テロ発生の危険性について念入りに事前調査を行った成果と言えるでしょう。

第二に、派遣に当たって希望者による精鋭部隊を編成し、武器使用などの厳しい訓練を課すとともに、幅広く現地の情報を入手してその土地の習慣・文化に至るまで精通し、現地ですれどに巻き込まれないよう周到に準備してきたことがあげられます。こうした努力により、派遣された自衛隊部隊はみな一様に高いプロフェッショナリズムを発揮して任務を遂行するとともに、現地の文化・慣習を尊重して住民と良好な関係を保ち、隙を見せずに注意深く行動することが出来ました。常に緊張感を持って規律正しく整齐と行動している部隊は失敗を犯すことも少なく、武装勢力や犯罪者から見ても手を出しにくい存在だったと言えるでしょう。

第三は、上に述べた第二の理由とも関連する重要な点なのですが、派遣された自衛隊の部隊は与えられた任務をこなすだけでなく、様々な工夫をこらして地域住民等と交流を深め、深い信頼関係を作ってきたということです。自衛隊は、これまで主として道路補修や給水など現地住民に歓迎されやすい復興支援活動を担当してきましたが、これに加えて、例えば重機の操作について現地住民に職業訓練を施したり、活動が終了し撤収する際には使用した重

機を現地政府に寄贈したりするなど、きめ細かい支援に力を入れてきました。さらに、派遣部隊ごとに知恵を絞ってスポーツ、文化などの交流イベントを行い、住民との幅広い交流にも努めてきました。こうした努力の結果、現地の住民の中に自衛隊に対する理解者、支持者が増え、自衛隊が安全に活動できる環境が作られてきたと言えるでしょう。

第四に、自衛隊が専門性の高い得意分野で活動してきたことです。一般に国連隊や多国籍軍部隊は、治安維持や停戦監視のほか、現地のインフラや経済活動の復興支援などを任務とし、参加各国の軍隊が様々な業務を分担して活動しています。歩兵が主体となっていく治安維持や停戦監視を行い得る国はたくさんありますが、高度技術がものをいう通信や輸送、施設工事などの後方支援業務は限られた先進国しか実施できません。自衛隊は、海外任務を開始した当初から一貫して専門性の高い後方支援分野を担当してきました。その結果、歩兵部門などと違って最前線で活動する機会が少なく、危険に遭遇する機会も相対的に少なくて済んだという側面があります。

今後の活動を考える視点

自衛隊が国連 PKO 活動への参加を開始して以来 30 年余が経過しました。この間、我が国はテロとの闘いへの支援活動や海賊対処活動をも経験し、更に 2015 年(平成 27 年)に制定された平和安全法制により海外で自衛隊が海外で活動し得る幅は大きく広がりました。また、二国間や多国間の枠組みを通じた諸外国との防衛交流事業は年を追うごとに拡大し、それらの一環として行われる自衛隊による能力構築支援事業(キャパシティビルディング)の機会は飛躍的に増加しました。これに加えて、最近では様々な国々から防衛省・自衛隊による装備技術支援に対して多くの期待が寄せられています。

他方で、法的には海外活動の余地が広がったにもかかわらず、自衛隊部隊の海外派遣件数は増加していません。現在は海上自衛隊がソマリア沖・アデン湾における海賊対処活動とアラビア海等における情報収集活動を実施しているだけとなり、国連 PKO 活動に対する部隊派遣は 2017 年(平成 29 年)に南スーダンから撤収して以来途絶えています。国際社会への貢献の度合いを国連 PKO 活動等への参加件数や参加人数で評価しようとする向きには、こうした最近の我が国の活動は物足りないものと映っているかも知れません。

また、国際社会においては、この 30 年間に国際紛争を国連や有志国を中心とする多国間の枠組みで解決しようとする試みが繰り返されてきましたが、最近の先進民主主義諸国における自国第一主義の拡大とともに多国間主義、国際協調主義が後退する兆しが見え始めました。特に、冷戦後の国際秩序の形成と維持にリーダーシップを発揮してきた米国が、国際社会の秩序維持に対する関心を失いつつあることに対しては大きな懸念が寄せられています。

こうした複雑な流れの中で、今後我が国はどのような考え方で国際的な安全保障協力活動に取り組んでいくべきなのでしょう。この点については、自衛隊が海外活動を行う目的と姿勢、自衛隊の能力、現地で実施する業務内容、派遣先の地域、我が国周辺の安全保障環境など様々な切り口から考える必要があります。

質の高い支援の実施による持続的安定の実現

インド太平洋地域さらには国際社会全体の平和と安定は、我が国の平和と安全を実現する前提であり、これに寄与することは我が国の安全保障に直結すると言っても過言ではありません。このため、紛争や大規模災害などの影響で不安定化する恐れのある国や地域に対し復旧・復興のための支援を行うとともに、当該国・地域が持続的に成長・発展を遂げ再び不安定化しないよう手助けを行っていく必要があります。防衛省・自衛隊が国際的な安全保障協力活動を行う目的は、派遣される国の持続的な発展と安定化を支援することにより当該地域ひいては国際社会全体の安定化を図ることにあると言えます。

また、このような目的を我が国一国の力で実現することはもとより不可能であり、多国間主義、国際協調主義に基づく各国の協力が不可欠です。我が国は、多国間の枠組みによる紛争解決、被害復旧・復興の必要性を訴えるとともに、自らも率先してこうした活動に参加する必要があります。

その際、自衛隊ならではの質の高い活動を通じて派遣先国の安定化を実現し、復興・自立を支援するだけでなく、それらのノウハウを支援各国と共有していくことも重要です。これまで自衛隊は、多くの場合に欧米諸国の軍隊と一緒に海外活動を実施してきましたが、現地住民の間では圧倒的に自衛隊への信頼感が高かったと聞きます。自衛隊は、他国の軍隊と異なり、単に「施しを与える」のではなく「自助・自立を助ける」という観点で支援活動を行っています。こうした考え方が現地の人々に寄り添って一緒に問題点と解決策を考えようという姿勢に表れ、現地における自衛隊への信頼につながっているのです。

また、国連 PKO 活動に参加した自衛隊の部隊は、施設工事などの任務を超えて、現地に重機を寄贈したり住民に重機の操作や整備などの職業訓練を実施したりしてきました。こうした努力の結果、自衛隊が撤収した後も現地住民自身が道路工事や工事用機材の修理が出来るようになり、派遣先国の自助・自立につながっています。

こうした自衛隊特有の質の高い活動を各国と共有し、いわば国際スタンダードとすることが多国間協力活動全体に対する信頼感の向上につながり、ひいては多国間主義、国際協調主義の新たな発展につながっていくものと考えます。

自衛隊が担うべき業務分野

今後の海外活動については、まず自衛隊の能力を最大限に生かせる業務を中心に実施することが重要です。既に述べた通り、自衛隊はこれまで衛生・医療、給水、施設、通信、輸送など高度技術が必要な後方支援分野、言わば自衛隊の得意分野で活動し、国連や他の国際機関、各国軍隊などから極めて高い評価を得てきました。

また、他国要員の教育訓練も極めて重要な活動です。我が国の派遣部隊が、質の高い活動、士気の高さ、規律正しさ、さらには現地への溶け込みといった形で派遣先国の持続的な安定化に寄与してきたことは前述した通りです。そうしたノウハウを他国と共有し国際協力活動

全体の質を向上させていくためにも、我が国は教育訓練支援を重視していく必要があると考えます。

さらに、自衛隊の活動の効果をより高めるためには、我が国の政府開発援助(ODA)など他の援助事業との連携を図ることが重要です。現在アフリカ諸国で行っている国連早期展開支援事業やフィリピンへの海上自衛隊練習機の供与と操縦・整備支援のパッケージ事業などは、国連や相手国に機材を供与し、併せて支援対象国の要員を教育するというもので、まさにこの方向性に合致するものです。

海外活動を行う際の留意事項

他方で、海外活動については、自衛隊の要員、装備など現実の能力等を踏まえて考える必要があります。

まず、派遣される部隊が現地で適切に活動するためには、我が国からの十分な補給支援が必要不可欠です。派遣先が日本から遠く離れるほど補給支援は難しくなりますし、派遣される部隊の規模が大きくなるほど補給支援も交代要員の確保も困難が増します。我が国は深刻な少子高齢化に直面しており、自衛隊も人手不足に悩まされていることを考え併せれば、海外での活動は基本的に少人数で効率的に行うことを目指す必要があります。

さらに、派遣された部隊の運用にどのくらいの自由度や柔軟性があるのか、という点も重要です。例えば、国連 PKO 活動に参加する場合には、業務内容や派遣人員数など全て国連と調整する必要があり、自国の都合を優先することは困難です。現地での活動についても国連の指図の下で行われますので、日本の希望やニーズに基づいて部隊が動ける訳ではありません。国連の旗の下で活動する以上その指図を受けるのは当然のことですが、南スーダンの治安状況が一時悪化した際に、国連 PKO 活動に派遣されていた自衛隊の部隊が在留邦人の救出活動に当たれなかったのは一つの反省材料だと思われま

す。最後に、派遣を決める際には、我が国周辺の安全保障環境をも勘案する必要があります。例えば、現在のように中国の台頭や北朝鮮の挑発的な行動により周辺地域の軍事的緊張が高まっているような環境下で海外活動を実施する際には、我が国の防衛に問題が生じないよう派遣の規模や態様について慎重に判断する必要があります。

部隊派遣と要員派遣

最近の国連 PKO 活動については、業務の範囲が伝統的な停戦監視などから文民保護や治安維持などに広がる傾向があります。また、国連 PKO 活動のみならず多国籍軍の活動も、地理的にはアフリカ・中東地域で実施されるものが多く見受けられます。国連 PKO 活動や多国籍軍の活動に自衛隊の部隊を参加させる場合には、我が国が置かれている地政学的状況に加え補給支援の容易性や要員確保の困難性を考え、地理的には我が国近傍のインド太平洋地域を中心に考えるのが望ましいものと思われま

す。これに対して、どうしてもアフリカ・中東地域へコミットすることが必要な場合には、部隊派遣

ではなく、部隊指揮官や幕僚のポストに少数の要員を派遣することを優先して考えるべきです。今や先進国の多くは、派遣人数を増やすよりも部隊の指揮や組織管理の経験、高度技術を生かした後方支援など先進国ならではの分野で実質的に貢献することを目指しています。我が国も海外活動を開始してから既に20年を超えた訳ですから、我が国にしかできない少人数の専門家による先進国型の貢献にシフトしていくべき時期だと考えます。

こう述べた上で、仮に安定的な環境の下で要員が経験を積めるような条件の良い国連PKO活動等があるのであれば、部隊派遣を追求する意義があるものと考えます。具体的には、情報、通信、施設、輸送、衛生医療など得意分野の活動が可能で、国連からも派遣先国からも高いニーズが寄せられ、派遣規模は少なくても済み、派遣先国の治安も安定しているといった環境であれば、要員に海外活動の経験を積ませる上で有意義な活動となるでしょう。

能力構築支援と装備技術支援

ここまで主として多国間の活動を念頭に置いて記述してきましたが、地域や国際社会全体の安定のためには二国間の対話や協力も重要な役割を果たします。自衛隊はこのような観点から様々な国々と部隊の相互訪問、研究交流、親善訓練などを実施してきましたが、なかでも効果的なのが能力構築支援(キャパシティビルディング)活動です。

能力構築支援(キャパシティビルディング)活動は、国連などが介在することなく我が国と相手国との二国間の申し合わせによって実施が決まるため、協力分野や派遣人員数、派遣期間などについて比較的柔軟に決め得るという利点があります。さらに、こうした活動は、紛争直後の危険な状態ではなく通常の平穏な状況の中で実施されるため、要員が危険にさらされる心配もありません。

また、能力構築支援(キャパシティビルディング)の実施を通して我が国と支援対象国との間の二国間関係は必然的に緊密なものとなる上に、米国、オーストラリア、英国などの先進国と協力し合いながら活動するケースも多いため、これらの支援国軍隊との関係も緊密化するという効果を期待できます。

能力構築支援(キャパシティビルディング)については、各国のニーズも多いことから、他の支援国とも協調し、補完しあいながら、今後さらに効果的に進めていく余地があるものと思われます。

また、装備技術支援についても同様の効果が期待できますが、こちらはまだ緒についたばかりで、各国のニーズとのマッチング、装備の供与にかかる費用負担、要員教育や整備支援の対応の可否など解決すべき論点が数多く存在します。しかし、各国が様々な潜在的ニーズを有している分野でもあるので、課題を解決しつつ着実に装備技術支援の拡大を図っていくことが望ましいと考えます。

近年の中国による南シナ海での一方的な埋め立て、軍事基地化の強行といった手荒な行動に対応するためには、それぞれの周辺国が能力を向上させて中国による一方的な現状変更を簡単には許さない態勢を構築していく必要があります。さらに、それらの国々が互いに団

結して反対の声を上げていくことで中国も一方的な行動を控えざるを得ない状況が形成されていきます。我が国としても、こうした各国の努力を外交や能力構築支援(キャパシティビルディング)、装備技術支援などの形で支援し、地域の安定化に貢献していくべきであると考えます。

海上自衛隊艦艇・航空機の中東派遣

ところで、2020年(令和2年)1月、政府は航行安全対策の一環として日本関係船舶の安全確保に必要な情報を収集するため、海上自衛隊の艦艇・航空機を中東地域に派遣することを決定しました。これは、イランの核開発問題を巡る米国とイランの対立などを原因として中東地域の緊張が高まり、2019年(令和元年)6月には日本関連船舶が何者かに攻撃される事案が発生したことなどを受けた措置です。

活動の内容は、オマーン湾からアラビア海北部、アデン湾にかけての公海上で艦艇・航空機により情報収集活動を行うというもので、情勢が変化して更なる措置が必要と認められる場合には海上における警備行動の命令を発令して日本関係船舶を保護することも視野に入っています。また、我が国が従来からイランとの友好関係の構築に努力してきたこと、引き続きこの良好な関係を維持する必要があることなどを踏まえ、米国が主導する海上安全イニシアティブには参加せず、互いに情報を共有し合う関係にとどめることとしています。

この活動は、中東に石油の大部分を依存している我が国として自国関連船舶の安全航行を確保するために行っているものであり、ここまで扱ってきた海外活動とは厳密に言えば異なります。しかし、他国との情報共有を通じて各国が行っている努力に寄与・協力することが可能ですし、他国の艦艇とともに当該海域にプレゼンスを示すことで多国間協力による安定化の試みに寄与することも期待できます。

余談ですが、本件派遣についても「危険だ」、「武器使用権限が不足している」、「今回の危機は米国がイラン核合意から一方的に脱退したために起きたものであるにもかかわらず、米国の言うなりに自衛隊を派遣するのは不適切だ」、「ホルムズ海峡を越えてペルシャ湾まで入るべきだ」など様々な方向からの批判がありました。しかし、危険だからと言って何も手を打たないのは、日本向けの石油を積んだ民間のタンカーに「自己責任で危険な海域を航行せよ」と言うに等しく極めて無責任な態度と言わざるを得ません。武器使用権限の点についても、派遣される部隊は適切な命令さえ下令されれば国際法で許される最大限の対応が可能ですので不足とは言えないでしょう。また、米国と一定の距離を置いて対応していることは上に述べた通りであり、「言うなり」の批判も当たりません。活動海域については議論があるところですが、あくまでも状況に合わせて必要性を判断しながら柔軟に対応すべきものと考えます。

遠い夢

最後に、日本らしい、日本人らしい国際安全保障協力の在り方について触れます。

私の友人のある大使によると、経済支援について欧米諸国と議論になった時に「戦後70年

たって、欧米が支援を続けてきた中東アフリカ諸国と、日本が支援してきたアジア諸国を比べてみてほしい。前者はいまだに援助を当てにしているだけの国が多いのに対して、後者はとっくにテイクオフして今や世界経済の一つの中心になっている。これは、援助対象国の自立を助けるという日本の方針が成功したからだ」と言うと相手は黙ってしまうそうです。これは、日本が「自立を助けることこそが本当の人助けだ」と考えて経済援助を行ってきたということであり、欧米諸国の援助にはない日本人らしい思いやりの効果が発揮されたものだと言えるでしょう。おそらく、政府機関だけでなく海外に進出している多くの民間企業もこれと同じような想いで活動しているのではないのでしょうか。私は、このように「本気で他者を思いやる」ことを自然に実践できるのは日本人の国民性だと思っています。

東日本大震災の際、被災した人たちが列を作って整然と援助物資を待っている姿が世界を感動させたことは、多くの方の記憶に残っているものと思います。大抵の日本人は、他人を押しつけてまで自分だけ早く物資を手に入れたいという風には考えません。

さらに、2018年(平成30年)にロシアで行われたサッカーW杯で、日本人サポーターは試合後にスタンドのゴミ拾いをして世界のサッカーファンを驚かせましたし、日本代表チームが去った後のロッカールームがチリーつなくきれいに片づけられていたことも話題になりました。こういう事は我々日本人にとって当然のことですが、他国からは称賛する声が多数寄せられます。これも日本人らしい他人への思いやりの表れと言えるでしょう。

ここに挙げた例はみな他人を思いやり、「和」を大事にする日本人の国民性、日本人らしさ、日本らしさから生まれたものです。しかし、昨今の国際社会では、国内の分断を背景にとかく自国ファーストを主張する国が目立ちます。それが国際協調を軽視する風潮につながり、国際社会全体をギスギスさせているように感じます。こうした自国第一主義は、日本人の国民性とは相いれません。多国間主義、国際協調主義こそ日本が主張していくべき考え方だと思います。

私は30数年間防衛省で仕事をし、国際関係などを出来るだけリアルに見るように教えられ、自分でもリアリストであろうと努めてきました。しかし、この点については夢を見たいと思っています。自衛隊の海外活動や政府の経済援助、あるいは日本企業の海外での活動などを通じて、世界各国の一人でも多くの人たちに日本らしい考え方、日本人らしい思いやりを共有してもらいたい。とてつもなく長い時間がかかるかも知れませんが、それが出来たら、このギスギスした国際関係も改善され、国と国との争いも減るのではないかと期待し、夢見しています。

(以上)