

大国間競争の下での安全保障協力の戦略的展開と FOIP運用体制の整備

高見澤将林

東京大学公共政策大学院客員教授

FOIPをめぐる最近の動き

「自由で開かれたインド太平洋」(Free and Open Indo-Pacific)(FOIP)というビジョンについては、2016年4月のTICAD VIにおける安倍総理の基調演説において示されたものとされ、この間の様々な情勢の変化や関係国とのやりとりを経て深化・発展し¹、今後とも進化していくものと言うことができる。²

外交青書や防衛白書といった公式な説明文書における最近の整理によれば、FOIPはインド太平洋地域全体に広がる自由で活発な経済社会活動を促進し、地域全体の安定と繁栄を促進することを目指すものであり、その三本柱は、①法の支配、航行の自由、自由貿易等の普及・定着、②経済的繁栄の追求(連結性の向上等)、③平和と安定の確保にあるとされる。また、FOIPは、力による主張ではなく、法の支配に基づく秩序の構築・維持・強化が国際社会全体に貢献するとの認識に立つものであるが、それは一国で実現できるものではない。FOIPは、開かれた包摂的な構想であって、新たな機構の創設や既存機関との競合を意図するものではなく、いかなる国も排除せず、また、各々の

¹ この辺りの経緯については、「外務省 HP から読み解く『自由で開かれたインド太平洋戦略(FOIP)』の理念と実践」(相澤輝昭(2018))を参照。

² FOIPは規範の確認や形成を含む「ルールに基づく国際秩序の維持強化」を目的とする点では明確であるが、その目的故に、様々な施策が何層にも重なって展開されることにより多様なアジェンダ設定が可能になっていると言える。

ビジョンに基づく sense of ownership を喚起しつつ、ビジョンを共有するパートナーと広く協力するものとされている。

2021年3月12日に開催された日米豪印（QUAD）首脳オンライン会合で発出された共同声明において、四首脳は「多様な視点を持ち寄り、自由で開かれたインド太平洋のための共通のビジョンの下で結束している」ことを謳うとともに、「自由で開かれ、包摂的で健全であり、民主的価値に支えられ、威圧によって制約されることのない地域」や「自由で開かれ、アクセス可能で、多様な、そして繁栄したインド太平洋」を目指すとしている。これはFOIPと高い親和性を有するが、同時に「多様な視点」を反映して微妙に異なる力点とより広がりを持ったアジェンダが示されているとも言える。

この4日後に開催された日米外務防衛閣僚協議（いわゆる2+2会合）においては、QUAD首脳会合の成果に言及するとともに、「自由で開かれたインド太平洋とルールに基づく国際秩序を推進していくことへのコミットメント」を新たにしつつ、「中国による、既存の国際秩序と合致しない行動は、日米同盟及び国際社会に対する政治的、経済的、軍事的及び技術的な課題を提起している」との点が強調されている。ここでは、「志を同じくする民主主義国との緊密なパートナーシップのネットワークにより一層強化される」日米同盟とFOIPにより、「ルールに基づく国際体制を損なう、地域の他者に対する威圧や安定を損なう行動」にいかに対応するかという課題が焦点になっている。

欧州においてもインド太平洋に対する各国の関心が高まり、英・仏・独・蘭などがこの地域への関与に焦点をあてた文書を発表している。最近の動きを見ても、英国のIntegrated Review（2021.3.16）において関与強化方針が明示され、欧州連合（EU）においてもインド太平洋協力に関するEU戦略の策定に向けて包括的な報告が採択（2021.4.16）されるなど体制の整備が図られつつある。

本小論では、このような状況を踏まえて様々なイニシアティブが出される中で、日本の戦略構想、具体的には国家安全保障戦略及びFOIPというビジョンを取り入れた2018年の防衛計画の大綱に至る³までの「安全保障協力」の展開過程及び大国間関係に対する認識の変化をたどるとともに、我が国として、戦略構想の見直しを進めるとともに、FOIPを含む施策を効果的に展開する体制を構築するため、いくつかの提言を試みるものである。

安全保障協力の展開：国際協力・地域における協力・大国間関係

本稿の目的に照らし、日本における安全保障協力の展開過程について、①米中、米ロ、中ロの大国間関係の展開と中国の動向、②焦点となっている安全保障課題、③安全保障協力の力点とその性格、④安全保障協力を推進する上で重視されている枠組み、⑤「インド太平洋」に至るまでの展開とインドに対する認識という観点から整理を行い、現在の立ち位置を確認することにした。

まず、冷戦期の51大綱は、安全保障協力以前の時代であり、「米・ソ・中三国間に一種の均衡が成立している」という状況の下で、いわば「安全保障」とは日米安全保障条約（体制）のことであり、「協力」とは自国内又は米国との協力という形であったと言える。

冷戦終結後の07大綱においては、「より安定した安全保障環境の構築への貢献」が新たな柱として示されているが、これは国連を中心とする国際協調に基づくグローバルな協力が中心で、「アジア太平洋」への言及はなく、また、

³ 日本は、1976年に防衛計画の大綱（51大綱）を策定して以来、国際情勢の変化等に応じて大綱を見直し、1995年（07大綱）、2004年（16大綱）、2010年（22大綱）、2013年（25大綱）を経て、現在は2018年の計画（30大綱）に従って政策を実施している。なお、2013年には国家安全保障戦略が策定されたことから、25大綱及び30大綱はこの戦略及びその実施状況を踏まえて策定されている。

「周辺地域」に関連するものはあるが、その中身は安全保障対話・防衛交流といった信頼醸成の促進が中心となっている。

16 大綱においては、テロや弾道ミサイルの拡散等の「新たな脅威や多様な事態」への実効的な対応が焦点となっており、「国際社会との協力」が「我が国の安全保障の基本方針」の一つの柱に据えられている。ここで注目すべきは、日米安保体制を基調とする日米の緊密な関係が「アジア太平洋地域の平和と安定」のために重要な役割を果たすとの認識が明示されたことである。また、中東から東アジアに至る地域という表現で事実上インド洋を含む地域における共通の課題（テロ対策や海賊対策など）にも関心が向けられるなど、現在の F O I P に繋がる要素がみられる。なお、ここでは、中国の軍事力近代化や海洋における活動範囲の拡大などの動向には今後も注目していく必要があるとしているが、大国間関係や国際協力については肯定的な認識が基調となっている。

22 大綱においては、「国際社会における多層的な安全保障協力」という柱の下、まず「アジア太平洋地域における協力」が明示され、「国際社会の一員としての協力」がその次に示されている。中国やロシアについては、信頼関係の増進、非伝統的安全保障分野等における協力関係の構築・発展を図る対象とされ、特に中国との関係では、「地域・国際社会の懸念事項」として位置づける一方、「世界と地域のために重要な役割を果たしつつある」との認識も示した上で、戦略的互惠関係の構築の一環として、中国が国際社会において責任ある行動をとるよう、同盟国等とも協力して積極的な関与を行うとされている。ここでは、基本的な価値及び安全保障上の利益を共有する国の協力などと併せ、特に中国に対する関与とヘッジのバランスが重視されていると言える。

25 大綱においては、「安全保障協力の積極的な推進」として、「アジア太平洋地域における協力」と「国際協力」が登場する点は 22 大綱と似た構成であるが、「防衛力の役割」として、「アジア太平洋地域の安定化及びグローバルな

安全保障環境の改善」が掲げられ、その下で各種の安全保障協力に関連する施策が体系的に示されている。また、日米韓・日米豪の三国間の枠組みによる協力関係の強化やインドとの協力を言及するなど地域における協力が一層重視されている。中国については、軍事行動等に対する我が国としての強い懸念が明示されるとともに、戦略的互惠関係への言及がなくなるなどトーンが厳しくなり、中国の肯定的な役割への一般的な期待は述べられているものの、不測事態を防止・回避するための措置に焦点を当てたものとなっている。

30 大綱においては、「安全保障協力の強化」として、「自由で開かれたインド太平洋」というビジョンという表現が明記され、これを踏まえ、地域の特性や相手国の実情を考慮しつつ、多角的・多層的な安全保障協力を戦略的に推進するとの方針が示されている。具体的には、「防衛協力・交流の推進」と「グローバルな課題への対応」という整理⁴の下で、前者において国別・地域別に協力の重点が示されるとともに、後者ではサイバーや宇宙など新たな分野における課題が明示され、その対応に力点が置かれる形となっている。その前提として、日米同盟を基軸として、普遍的価値や安全保障上の利益を共有する国々との緊密な連携を図ることが強調されている。また、大国関係については、「世界的・地域的な秩序の修正を試みる中国やロシアとの戦略的競争が重要な課題である」という米国の戦略認識を引用するとともに、中国について「既存の国際秩序とは相容れない独自の主張に基づき、力を背景とした一方的な現状変更を試み」ているとか、「中国の軍事動向等については、国防政策や軍事力の不透明性とあいまって、我が国を含む地域と国際社会の安全保障上の強い懸念となって」いるといったより厳しい認識を示している。

⁴ 30 大綱では 22 大綱や 25 大綱で使用されてきた「(アジア太平洋) 地域における協力」という表現が取られなくなっている。

以上見てきた安全保障協力の展開過程及びその背景については、以下のとおりまとめることができる。①大国間関係については、16 大綱までの米国の力の優位と既存の国際秩序を前提とした協調的・協力的な時代から、「焦点としての中国」のウェイトが徐々に大きくなり、秩序をめぐる国家間の競争の時代へと移ったことが示されている。②安全保障課題は海上安全保障中心からサイバー、宇宙など複合課題へと広がりを見せている。⁵ ③課題の多様化・複雑化に伴い、多様な目的（現状の維持・回復、積極的な改善とルールの構築、危機管理・信頼醸成など）の下で、性格の異なる措置（協調的・協力的か、競争的か、牽制的・対抗的）が混在するようになってきている。④対応の枠組みについては既存の国際機関・地域機関・同盟関係に加え、普遍的価値や安全保障上の利益を共有する国々との間の協力も含む多様な組み合わせが基本となっている。⑤インドへの言及は中東から東アジアに至る地域の関係国(16 大綱)という形で事実上始まり、次第にインドの重要性に関する認識が深まり、30 大綱では日米印三国間協力の強化も含めた対応へと発展するまでに至っている。

安全保障協力の現状と FOIP における日本の取組との関係

次に外交青書や防衛白書及び関連する説明文書を基にしてこれまでの安全保障協力の実施状況と FOIP における日本の取組を簡潔に比較してみよう。

まず、実績が示されている国をみると、安全保障協力、FOIP とともに東南アジアをはじめ南アジアなども含めて二十カ国程度であり、両者はかなり重なり

⁵ 感染症を含む地球規模課題や経済安全保障的側面については、2013 年の国家安全保障戦略及び 2018 年における「国家安全保障戦略の現時点での評価について」において課題として意識されている。

あっている。また、両者の具体例として示される分野は異なる面も少なくないが、いずれも引き続き海上安全保障が大きなウェートを占めている。一方、宇宙やサイバーについては、FOIPにおける記述は乏しいが、安全保障協力の課題としては、宇宙状況監視（SSA）や宇宙システム全体の機能保証等、サイバーに関する脅威認識の共有、サイバー攻撃対処に関する意見交換、多国間演習への参加等が明示されている。ただし、その充実は今後の課題となっている。また、安全保障協力のメニュー（共同訓練・演習、防衛装備・技術協力、能力構築支援、軍種間交流等）のうち、能力構築支援での実績が積み重ねられているが、最近では共同訓練・演習、寄港、寄航など、平素からのプレゼンスにかかるものの充実・拡大にも力点が置かれている感があり、その実施状況とFOIPの中の港湾・空港の整備には関連性がみられる。なお、防衛装備・技術交流については枠組みの整備が中心で、協力の実現はなお途上にある。

FOIP運用体制の整備と今後の戦略展開に求められる役割：施策の総合展開

今後更に大国間競争が強まり、FOIPのアジェンダが広がり、関心を持つ国が増大することが見込まれる中で、制約の多い日本の状況を考慮すれば、FOIPのより効果的な運用が求められている。国際的に関心の高いFOIPの発展過程を取り入れ、その目的に資する施策を体系化することができれば、各種の施策について、国内、同盟、二国間、有志国間、地域や国連などの国際的なメカニズムなど様々な場を通じ、我が国の考え方の発信、情報と計画の共有、リスクの分散、優先度に応じた主導性の確保と負担軽減、調整の効率化、資源配分の適正化、協力の習慣の確立など幅広い効果が得られるものと考えられる。そのためには様々な分野をつなぐ戦略的な思考と既に進められている関連施策や事業の「見える化・発掘・体系化」を図り、我が国としての優先順位を定めることが極めて重要であり、以下のような施策を推進していく必要がある。

1 国家安全保障戦略の見直しと F O I P 関連施策の位置づけの明確化

国家安全保障戦略は、普遍的価値（自由、民主主義、基本的人権の尊重、法の支配）を掲げ、開かれた国際経済システムの下での経済大国として、また、「開かれ安定した海洋」を追求する海洋国家として日本を位置づけるとともに、広範な国家安全保障上の課題を明示⁶し、「国家安全保障の確保のための戦略的アプローチ」としてこうした課題に多層的に対応するための方針が述べられている。現に F O I P や QUAD 共同声明において使用されているキーワードの多くは、国家安全保障戦略において国際的な課題として認識され、考え方も似かよっていることから、これらは相互に親和性の高いものであると言える。

7

国家安全保障戦略は 10 年程度の期間を念頭に 2013 年に策定されたものであり、その見直しが必要な時期を迎えていることから、この見直し過程におい

⁶ ①パワーバランスの変化及び技術革新の急速な進展、②大量破壊兵器等の拡散の脅威、③国際テロの脅威、④国際公共財（グローバル・コモンズ）（海洋、宇宙空間、サイバー空間等）に関するリスクの拡散・深刻化、⑤「人間の安全保障」に関する課題（貧困、格差の拡大、感染症を含む国際保健課題、気候変動その他の環境問題、食料安全保障、更には内戦、災害等による人道上の危機等）、⑥リスクを抱えるグローバル経済（一国の経済危機が世界経済全体に伝播するリスクの高まり、財政問題の懸念や新興国経済の減速等、保護主義的な動き、貿易ルール作りに消極的な姿勢、資源ナショナリズムの高揚、資源獲得競争の激化等）

⁷ インドの戦略的重要性に関しては、インド太平洋や QUAD についての明示的な言及はないものの、我が国との普遍的価値と戦略的利益の共有、パワーバランスの変化の担い手、インド洋を含むシーレーン、世界最大となる人口・高い経済成長・潜在的経済力、影響力の増大といった形で言及しており、また、日米韓、日米豪、日米印といった三か国間の枠組みを積極的に活用するとされている。

て、様々な政策を有機的に結び付け、FOIPを含む政策の効果的な展開や課題への取組を検討することが重要である。したがって、戦略の見直しスケジュールを定めた上で、そのスコープをこれまでより広げ、日本政府内において最近見直しが行われたもの（海洋基本計画や宇宙基本計画など）、2021年に見直しが行われているもの（科学技術・イノベーション基本計画や統合イノベーション戦略、サイバーセキュリティ戦略など）、その策定について提言のあるもの（経済安全保障戦略など）、同盟国・二国間（2+2文書など）や有志国間で進行している各種の共同作業を総覧する形で作業を計画的に進めていくことが肝要である。戦略の策定やFOIP推進のための体制強化と併せ、重なり合う諸施策全体を俯瞰する形での作業方針⁸を予め示すことが有用と考えられる。また、この過程を通じ、他分野の戦略や計画についても検証を行い、安全保障協力やFOIPをめぐる政策的・制度的課題⁹を明らかにして施策化への展望を示すとともに、各国との意見交換の材料として活用することも考えられる。

2 FOIP関連データベースの整備：サイロの打破、DXの活用、専従要員 FOIPを推進する過程で明らかになっている課題の一つは、幅広い関連施

⁸ 平和安全法制の制定に当たり、その方針的な文書を予め閣議決定で示し、それを具体化する形で、広範にわたる法案策定作業が整合的に進められたケースが参考となる。なお、バイデン政権は、本年中にも予定されている国家安全保障戦略の策定に先立ち、2021年3月に暫定的な指針を発出している。

⁹ 議論すべき課題の例としては、軍事的色彩を有するインフラ支援の在り方、ファンドの活用を含む物資や役務の供与における柔軟性の確保、装備・技術協力を進めるためのインセンティブの確保、関係国間におけるスタッフや専門要員の交流促進のための体制整備や官民協力の充実などが考えられる。

策の統合であるが、そのためにはそれぞれの政府内、官民、国内外の幅広いデータの共有と関係者リストを通じた Community の形成と Community 間の連携が必要である。まず重要なのは国内におけるオールジャパンの体制整備と専従要員の確保であり、これにより、sense of ownership と政策的優先順位の明確化、部門を越えた関連施策の把握、整合性の確保と重複の回避を図ることができる。また民間主導で進められているものであっても、こうした体制が整備されることにより、埋もれている事業に焦点を当てることで、いわば都市鉱山を発掘し、より効率的で効果的な実施体制の構築が可能となる。特にデジタル・トランスフォーメーション（DX）が遅れている日本国内においては、こうした観点を踏まえたデータ（プロジェクト、ヒト、モノ、カネ、技術、情報）の蓄積・共有を進め¹⁰、国力の強化に繋げることが重要である。¹¹ 国際的な連携に関しても、例えば SDGs のような先進的な例を参考に、チェックリストの活用を図り、広がりをもった形で関係者間のニアリアルタイムでの情報共有と協力の習慣を確立するための体制作りを推進すべきであろう。

3 日本としての優先分野の特定

F O I P のアジェンダの拡大に伴い、日本として優先すべき分野の特定とそれをどこまで日本が主導して担うか、また優先分野であっても当該課題に深い関心をもつ国との協力関係の拡大による効率化をいかに図るかについて考え

¹⁰ 人工知能（AI）や情報通信技術を活用したオンライン作業により、若者、女性、OB 職員などに協力を求め、短期集中的に推進することも考えられる。

¹¹ 統合イノベーション戦略推進会議における「安全・安心」のためのシンクタンク機能に関する検討に際しては、データは国力・共有財産であるという認識の下で、横断的に各種施策と統合させていくことが重要と考えられる。

ておく必要がある¹²。そのような前提に立てば、日本が置かれている状況、特に中国の coercive な姿勢により、尖閣諸島や台湾をめぐる我が国周辺環境が厳しさを増していることを考慮すべきであり、安全保障協力としても情報の共有やプレゼンスに関連する活動及びエスカレーション防止のための信頼醸成措置の強化に力点を置く必要がある。その中心は海上安全保障になるが、宇宙、サイバーも含めて、空港・港湾・海底ケーブル・データセンターなどのインフラの整備、多様な共同訓練・演習の実施・拡大・効率的な連携、情報共有の質・量・速度の拡大、装備技術協力の推進を図ることが重要である。また、欧州諸国も含めてこうした協力を進めることが地域の平和と安定や地域的・国際的な対応能力の向上につながる。同時に、特に中国との間では、こうした施策と並行して、政策、意図、能力に関する安全保障対話と透明性の向上を推進し、二国間及び多国間の双方の文脈において不一致点を含む相互理解の増進を図りつつ、共同して取り組み得る課題を見出す努力を継続していく必要がある。

4 課題の集積するサイバー空間をめぐる問題への対応

欧州諸国を含む関係国のインド太平洋（F O I P）への関心の高まりの中で浮上している重要な課題の一つがサイバー空間に関わる問題への対応である。特にサイバー空間の公共化、重要インフラ防護の緊要性、サイバー空間が他分野に与える影響の大きさ、digital 監視を含む中国の digital シルクロードや5Gをめぐる動きなどとの関連を考慮すれば、日本としてもこの分野を重視する必要がある。また、日本におけるDXの遅れ、サイバー空間における国際的な

¹² この場合、主導国の関与の深さ、国連等の国際的枠組みに期待できる程度、民間の果たし得る役割の大きさ等を考慮して、優先度の高い分野であっても日本の役割として政治的支援やノウハウの提供等に力点を置く方法も考えられる。

ルール作りをめぐる動向¹³を考慮すれば、FOIPは協力戦略としても、競争戦略としても、また我が国の主張について国際的に発信し、自身が学び、自らの改革を徹底するための場としても有効である。サイバーセキュリティ戦略2021の効果的な実施や制度的課題の検討を推進するという観点からもFOIPを通じて日本の立場を積極的に打ち出し、この分野に対する資源配分の拡大を図るとともに、欧州を含む多様な国との協力の機会を広げることが重要である。

また、サイバー空間を巡る問題は、我が国が安全保障協力として重視すべき平素からの情報の共有やプレゼンスに関連する活動及びエスカレーション防止のための信頼醸成措置の強化と密接に関連している。いわゆるハイブリッド戦やインフルエンsovレーションについての多様な経験を有する欧州諸国においては、国際ルールの確立という観点からも深刻な課題として受け取られている。我が国としても、東シナ海や南シナ海における「既存の国際秩序とは相容れない独自の主張に基づき、力を背景とした一方的な現状変更」に対応する上で、これらの要素はますます重要性を増しており、FOIPの運用においても、戦略の検討においても特に重視されるべき分野であろう。

国力の強化とルールに基づく国際秩序の形成に向けた「勢い」の創出

¹³ サイバー空間をめぐるルール作りについては、国連の場において政府専門家会合（GGE）により過去十数年にわたり検討が深められてきたが、西側とロシア・中国の考え方の基本的な違いが露わになってきていた。2019年にはロシア・中国が主導する形で、GGEとは別に公開の作業部会（OEWG）を設置する決議が成立し、両者が並立する形で作業が進められてきた。その行方が注目されていたが、紆余曲折を経て妥協が成立し、協力・競争・対峙の要素が入り交ざった形で、それぞれ2021年3月及び5月に報告書が取りまとめられた。

意味のある戦略構想や計画を立案し、それらを実効あらしめるためには、内外情勢の行く末についての国民の理解を深め、我が国の置かれている状況について客観性と *sense of urgency* をもった形で認識を共有することが重要である。その上で国際競争に生き残るのに必要な処方箋を作り、厳しい諸制約であってもこれを克服するため、ある程度の負担とリスクを厭わずに国力強化のために前向きな転換を行うことが不可欠である。成功のカギは日本自身がたとえ限定された分野であっても目に見える形でポジティブな結果を出し、ルールに基づく国際秩序の形成に向けて「守り」に入ったり、「対抗」に偏ったりすることなく「勢い」を創出することにある。FOIPに注目が集まり、コロナ禍において前例のない施策が試されている現在の状況をどう活かすかは、日本の積極性と持続的な「必死さ」にかかっていると考える。