Kobe University Repository : Kernel

PDF issue: 2026-11-13

日本の国際平和協力活動における民軍協力アプローチの課題 : 南スーダン国際平和協力業務とフィリピン国際緊急援助活動から

木場, 紗綾
安富, 淳

(Citation)
国際協力論集,22(1):77-108

(Issue Date)
2014-07

(Resource Type)
departmental bulletin paper

(Version)
Version of Record

(JaLCDOI)
https://doi.org/10.24546/81008110

(URL)
https://hdl.handle.net/20.500.14094/81008110

KOBE UNIVERSITY

日本の国際平和協力活動における民軍協力アプローチの課題：南スーダン国際平和協力業務とフィリピン国際緊急援助活動から

木場　紗綾*
安富　　淳**

Ⅰ　研究の背景と目的

本稿の目的は、近年の日本の国際平和協力活動[1]において政策として推進されてきた、自衛隊と文民アクター（外務省、JICA、国際機関、NGO など）との連携に向けた民軍協力[2]アプローチが現場でどのように機能してきたのかを分析し、その課題を明らかにすることである。

2003 年に開始された日本国政府のイラク支援において政府開発援助（ODA）と陸上自衛隊による人道復興支援を「車の両輪」として連携させるアプローチが採用されて以降、2004 年および 2010 年にそれぞれ改定された防衛計画の大綱にも、外務省、自衛隊、NGO などが一体となって活動することを想定した「オールジャパン」の方針が含まれてきた。2013 年 12 月 17 日に閣議決定された国家安全保障戦略では、国際平和協力活動への一層の積極的な協力が掲げられ、「ODA 事業との連携を図るなど活動の効果的な実施に努める」と記載されている[3]。

日本の民軍協力アプローチの本来の目的は、国際平和協力活動の効率・効果の拡大である。筆者は 2013 年に発表した論文[4]で、日本政府が「オールジャパン」型のアプローチを採用してきた背景を分析したうえで、自衛隊が「民」のステイクホルダーとの連携にあたって何を期待し、どのような利害の調整を行っているかを明らかにすることを目的として、当時、日本の国際平和協力業務の唯一の現場であった南スーダンにおいて、「民軍連携案件」の立案と実施のために設立され

＊神戸大学大学院国際協力研究科研究員、在タイ日本国大使館専門調査員。本稿は所属機関の立場や考えを表したものではない。
＊＊一般財団法人 平和・安全保障研究所研究員。本稿は所属機関の立場や考えを表したものではない。

た現地支援調整所[5]の自衛官に聞き取り調査を実施した。そこでは、彼らが「日本の支援が目に見える形で支援活動の効率が上がり国際社会や現地の裨益者から評価されるような『オールジャパン』案件やNGOとの協力の可能性を追求するように」との本邦[6]からの指示のもと、国連、現地政府、地方自治体、裨益者といった幅広いステイクホルダーの利害を視野に入れた調整に務め、裨益効果の拡大を連携の最大の目的と認識していることが確認された。

「オールジャパン」の捉えられ方はさまざまである。同論文で筆者は、連携は手段であって目的ではないこと、「オールジャパン」型の国際平和協力を過度に追求することは、「ジャパン」以外のアクターとの調整の弊害となりかねないことを強調した。その後、筆者が追加の聞き取り調査を実施した際、国際平和協力活動に従事する複数の自衛官および外務省員が「オールジャパン」を強調しすぎることのリスクに言及した。一部のJICA職員からは「人道主義の原則に基づいて任務に従事している文民に対して『自衛隊と協力せよ』との地に足のつかない号令をかけられても困惑する」、「文民側の実務の実態と自衛隊の態勢や能力を踏まえているとは思えない」との声も聞かれた[7]。

2013年11月にフィリピンに甚大な被害をもたらした台風30号「ハイヤン」（現地名「ヨランダ」）の国際緊急援助活動[8]には、総勢1,180名態勢の自衛隊員が派遣された。活動に従事した陸上自衛隊中央即応集団の自衛官らは、「これまでの国際平和協力活動における民軍協力の考え方である『オールジャパン』の取組みの一環として、日本の援助機関であるJICAや日本赤十字社との連携・協力を模索しなければならないとの心理的プレッシャーは確かに感じたが、現場ではむしろ、フィリピン政府や国連との調整に目を向ける必要があった」、「国連やNGOの手が回らない分野に自衛隊の支援が入ることが重要であると言われており、現地での情報収集に努めた」と、本邦からのプレッシャーよりも現場のニーズに対応することに気を配った経験を振り返る。南スーダンに派遣された経験を有し、自衛隊の国際平和協力活動における民軍協力の戦術を担当する陸上自衛隊中央即応集団司令部民生協力課の持田将貴課長は、「オールジャパン」型アプローチが国際人道コミュニティのルールと乖離する可能性を指摘したうえで、防衛省・自衛隊は、フィリピンの事例を踏まえ、海外での活動を見据えて、平時より経済援助や人道支援に関する基礎知識を一層身につけることが必要であるとの見方を示している。

こうした現場からの知見は、防衛省内局で検討され、政策に反映されているのだろうか。

南スーダンの現地支援調整所の2代目所長（2012年12月～2013年12月）を務めた土屋晴稔一等陸佐は、2014年3月に陸上自衛隊中央即応集団が各省庁関係者、国際機関、NGOなどの職員および研究者を招いて実施した「国際平和協力活動民軍連携研究会（IPCMCS）」において講演した折、冒頭に、

「自衛隊は民との連携をアピールするために連携案件を実施しているわけではない」、「どちらかが犠牲になるような連携であればしないほうがよい」と明言した。同氏は南スーダンにおいて、外務省の草の根・人間の安全保障無償資金協力などによって調達された資材を自衛隊が使用して実施したコミュニティ道路整備、その沿道における JICA のクリーンアップキャンペーン[11] などのいわゆる「オールジャパン案件」の調整責任者を務めた。しかし同氏は、それらは決して自衛隊の都合で行ったものではなく、南スーダンへの裨益効果、ひいては、日本の支援が国際社会や南スーダン社会から評価されることを含めた長期的な国益を見越して、ODA と自衛隊が別々に支援を行うよりも良い結果が得られると判断して実施したものだと述べる。さらに同氏は、自衛隊が国連南スーダン派遣団（United Nations Mission in the Republic of South Sudan：UNMISS）の一員として任務に従事する上で、日本独自の「連携案件」と司令部からの通常の「タスク」とのバランスをいかに保つかという点に注意を払った経緯も説明している[12]。

中央即応集団司令部の司令官や NGO が参加する場において、自衛官の側から文民に対してこのように「民軍協力といっても連携ありきではない」との明確なメッセージが発せられたことはきわめて興味深い。

南スーダンでの国際平和協力活動をはじめとする人道支援・災害救援（Humanitarian Assistance and Disaster Relief：HA/DR）活動の経験を経て、自衛隊の民軍協力アプローチにはより建設的な検討が加えられつつあるのではないか。「オールジャパンの連携実績を作る」ことが目的なのではなく、国際機関や現地政府、NGO などとの調整を経て、現場の事情に合わせて援助の最適化を追求することこそが民軍協力であるとの認識が、自衛隊の間にも共有されつつあるのではないか。だとすれば、そうした自衛隊の意識は、文民アクターにどれだけ共有されているのだろうか。

前掲の 2013 年発表の筆者の論文では、主に自衛隊と NGO を含む人道機関との協力における諸課題について検討した[13]。これに対して本稿では、自衛隊と、文民政府アクターである外務省や JICA との間の民軍協力の制度上の課題に主眼を置いた分析を行いたい。

Ⅱ　分析枠組み：Whole-of-Government アプローチと日本の国際平和協力活動

1．Whole-of-Government アプローチとは

Whole-of-Government アプローチ（Whole-of-Government Approach：WoGA）とは、経済協力開発機構（Organisation for Economic Co-operation Development：OECD）が加盟国に対して提唱している支援の手法である。OECD では「開発援助に加えて人道支援、外交、軍事、司法裁判、再建救済、その他の経済面の各手段を整合的に動かすアプローチ」と定義され[14]、日本では「全政府アプローチ」「総合的アプローチ」などと称されている。同アプローチは、脆弱国家[15] に対して、

限られた財政・人材資源をより効果的・効率的に活用するために、支援国内の担当各省庁が相互に連携・協力する手段であり、イギリス、デンマーク、フランス、ドイツ、カナダなどの欧米諸国を中心に、脆弱国家再建を目的とした平和構築や治安部門改革（Security Sector Reform：SSR）などの分野で採用されてきた。

国際平和協力活動の効率と効果の向上のために軍組織（自衛隊）と文民組織との連携をはかる「オールジャパン」型の民軍協力アプローチは、安全保障、人道支援、経済協力などを担当する複数の省庁が整合性を維持して活動を行うという意味において、広義にWoGAの一部と理解できる。

日本の「オールジャパン」による民軍連携の制度と効果を評価する有力なツールが現時点で不在であるなか、本稿では、欧米諸国を中心とした脆弱国家再建支援におけるWoGAの教訓から帰納される結論および政策提言を援用し、自衛隊による民軍協力アプローチが機能すべき条件を分析したい[16]。

2. WoGAの先行研究と日本の民軍協力アプローチへの応用

本節では、欧米先進支援各国を中心とするWoGAによる脆弱国家再建支援の教訓および政策提言から共通して指摘されている事項を、「WoGAが効果的に機能すべき条件」と捉え、以下の7項目に要約した[17]。

(1) 支援戦略の概念・定義・目的に対する省庁間の合意

支援戦略に対する概念、定義、および目的などについて省庁間で共通理解が得られていない、「脆弱国家」に対する共通理解や定義が欠如しているとの指摘である。例えば、ある国家が脆弱国家と呼べるか否かの統一した見解が得られていない[18]ような状況は阻害要因となる。解決策として、支援の意義、コンセプト、手段といった基本的なガイドラインが省庁間で共有されることなどが挙げられる[19]。

(2) 裨益国ごとの支援戦略の存在

支援方針や戦略は、裨益国独自の政治的背景、文化、裨益国内のアクター（現地政府など）の特徴を熟知した上で、支援先の国ごとに定められるべきであるとの指摘である[20]。どの国にも万能に有効（one-size-fits-all）なWoGAによる支援政策は存在しない。省庁間の連携のための分析や計画策定も、相手国の政治文化、法体制、および財政状況などを考慮して、柔軟に行われる必要がある[21]。具体的には下記4点の注意事項が挙げられる。

① 全体の支援戦略が裨益毎の戦略の一部となっているか、つまり、全体（国家としての支援戦略）と一部（支援国毎の政策）が相互に整合性が維持できているかどうか[22]。

② 支援国内の省庁間協働によるアセスメント。政治・治安・安全保障および開発に関する共同の特定の裨益国に関する課題や政策の協議によって、省庁間のコ

ミュニケーションが図られ、「共通の言語」を使用した情報共有が行われているか[23]。

③ フィールド（裨益国内）で支援国の利益を代表し他のアクターと調整する現地事務所の尊重。現地事務所には支援国の代表が常駐して現場のアセスメントを行い、ロードマップの作成のための裨益国固有の情報を収集し本国へ報告する。現地アクター（現地政府など）や国際機関を含む外部アクターとの交渉も担当する[24]。

④ 現場レベルにおけるリード・エージェンシーの存在。上記で収集および分析されるべき情報が効果的・効率的に各省庁間で調整する仕組みがあるか[25]。

(3) 支援政策と調整のバランス

支援国の自国の政策と、国連などの国際機関や他国政府、および民間組織を含む外部支援アクター（external actors）との調整のバランスを維持することは困難である。先行研究では、支援国が国際機関や他の外部アクターとの調整に気を遣いすぎると、自国の支援政策や実施形態があまりにトップダウンになってしまうというジレンマ、その結果として、現地政府やコミュニティから得たインプットを抽出して政策形成に反映させる機会を失うリスクが示唆されている[26]。また、外部アクターとの調整に対する過剰な意識は、支援国の内部アクター間の支援政策の整合性を乱す原因を作ってしまう。逆に、支援国が自国の政策に一貫性を持たせるために上記(2)のような国内での戦略形成を優先させると、各省庁が外部アクターと個別に連携や調整を行う際に柔軟性を失ってしまう[27]。

(4) 支援国の本部－現場間の指揮統制の一貫性

本部（本国省庁機関）および現場（本国から裨益国に派遣された機関）との間における指揮統制の一貫性の欠如に関する指摘である。

脆弱国家支援のために関連省庁と調整し策定した政策・方針・目的・意義といった政策基盤が、現場に派遣された省庁担当者の間でも同一に理解されているとは限らない[28]。むしろ、本部での政策が現場において本部の期待通りに執行されていることは稀であり、政策と執行では大きな乖離がある[29]。

本部・現場間の指揮系統に関する一貫性の欠如の理由として、組織内での能力管理（knowledge management）や二者間のコミュニケーションの不足が挙げられる[30]。特に、民主化促進、市民組織の能力開発、人権保護、警察改革といった治安部門に関するプロジェクトが、過去の事例を研究することなく実施され、本部と現場での指揮命令系統が混乱し、支援プロジェクトが滞るのみならず裨益者に対し危険を及ぼす状況を作り出す懸念が挙げられている[31]。

このような問題を改善するために、情報統合部署を設置し、情報を中央に集積し各関係省庁に分配報告するシステムを形成して誤解や不信感も回避するなど、本部と現場の間の

コミュニケーション・インフラの整備などが提言されている[32]。ただし、特定の省庁と他の連携省庁との関係が、請負・下請けの関係にならないよう注意する必要がある[33]。WoGAにおいては参加する省庁がすべて平等なパートナーであるという認識が必要である。

(5) 裨益国・裨益者のニーズ理解と説明への努力

裨益国内の現地政府およびコミュニティからの協力および支持の獲得の重要性も指摘される[35]。支援国は現地アクターに対し、支援の趣旨や目的を明確に説明して、受け入れてもらうための継続的な交渉、現地の実情や政治的環境を把握して行う必要がある。この際、支援国の省庁間で一貫性のある政策・手段が維持されていないと、現地アクターとの交渉が崩壊し、信頼が崩壊する危険性がある。短期的な結果を見える形でプレゼンスを強調しつつも、長期的なプロセスを受け入れてもらえる長期的な成果のロジックをどれだけ説明できるかが、WoGAによる支援の成功の鍵を握っている[36]。

(6) リード・エージェンシーの存在と機能

リード・エージェンシーの存在とその機能の重要性は、先行研究でたびたび言及されている。リード・エージェンシーは、①支援国と外部アクターの調整、②支援国内の省庁間の調整、③裨益国内で活動する現場アクター間の調整、という3つのレベルにおいて、関連省庁を牽引する役割を担うことが望ましい。支援段階においてが様々なアクターが様々な役割と目的と利益を抱えて別々のタイミングで参加してくるため、各機関の利益や価値観の均衡を維持することがリード・エージェンシーの課題となる。

(7) 支援国の人材

開発、ガバナンス、法の支配、治安などの個別の専門家は存在するが、それらを汎分野的に連携させるノウハウを有する人材は少数である[37]。担当者の異動の頻度が高いために特定の部署で得た知識や経験が蓄積されない事例が多く報告されている。WoGAを機能させるには、支援国内の省庁間はもちろん、現地政府や国際機関とも交渉ができる人材の確保が重要である。たとえば省庁間出向制度の充実を通じ、実務的な人事交流ではなく、高度な知識や経験を有し、出向先と戦略レベルで議論できる人材を育成することが求められる。

Ⅲ 問題設定と方法論

1. 本稿の問い

活動の効果や支援国のプレゼンスの可視化を目的とし、省庁間の協力や調整によってより戦略的な支援を実施しようとする「オールジャパン」あるいは「自衛隊とODAとの連携」といった日本政府の国際平和協力政策は、上記「Whole-of-Governmentアプローチ」の一形態と考えられる。

では、現在の日本の民軍協力アプローチは、

前章で挙げた「WoGA が機能するための条件」に適合し、支援の効率・効果を高める制度に設計されているであろうか。もしそうでないとすれば、何が問題なのだろうか。これが、本稿の問いである。

2. 先行研究から見る「オールジャパン」が機能する条件

日本の国際平和協力活動における民軍協力アプローチを広義の Whole-of-Government と理解した上で、先の 7 つの条件に当てはめてみると以下のようになる。

条件①「支援戦略の概念・定義・目的に対する省庁間の合意」は、支援内容の理解一致を問題としている。日本においては、国際平和協力活動の意義や目的が外務省、防衛省、自衛隊、JICA および NGO などの関連機関による統一理解が図られているかどうか、国際平和協力活動に関する戦略文書や他国の研究といった公開文書をもって関連アクターに共通理解を促す努力がなされているかが検討材料となろう。

条件②「裨益国ごとの支援戦略の存在」は、支援国内のアクター間において、Whole-of-Government というアプローチそのものの理解が不十分である場合の問題を提示している。日本政府の「民軍協力」や「自衛隊と ODA との連携」という概念が、防衛省・自衛隊、外務省、内閣府、JICA などのアクターから共通の理解を得られているか、外務省や JICA のアセスメントや国別援助計画を反映した支援方針が自衛隊と共有されているかなどが検討されるべきである。

条件③「支援政策と調整のバランス」は、国際機関や他国との調整が自国の支援戦略の一貫性と両立しないジレンマを指摘している。日本の国際平和協力活動に当てはめるならば、南スーダンの現場で行われた国際機関・多国間での交渉結果が、本邦の政策と乖離してはならないことを意味している。また、支援政策との一貫性を維持した上で国際社会のアクターとの交渉に臨むような能力を有する人材が派遣されているかどうかも検討の対象となる。

条件④「支援国の本部－現場間の指揮統制の一貫性」は、特に、防衛省と自衛隊、外務省と大使館、JICA 本部と現地事務所などの間で指揮統制に一貫性が常に維持されている必要があることを意味する。能力管理や情報共有のためのインフラ構築など、コミュニケーションを担保する方策の存在が重要となる。

条件⑤「裨益国・裨益者のニーズ理解と説明への努力」は、自衛隊が展開する裨益国やコミュニティにおいて、政府や住民から活動を開始・維持するために十分な理解と信頼を得られているかどうかがという視点を提起する。

条件⑥「リード・エージェンシーの存在と機能」は、国際平和協力に関わる諸アクターを指導する省庁あるいは機関が存在し機能している状態を指す。上記条件④で提示されたように、本邦と現場（裨益国内）の双方で「オールジャパン」の諸アクターを取りまとめ、他

のアクターを牽引する役割する中心となる機関が存在するかどうかである。

条件⑦「支援国の人材」は、上記①から⑥のすべてに密接に関連している。民軍協力アプローチが機能するためには、防衛省と外務省、JICA、あるいは国際人道支援機関、NGOなどの利害やロジックを理解し、日本国内での議論を深めつつも外部アクターとの調整ができる人材を育成する仕組みづくりが必要不可欠となる。

3. 仮説：日本型「民軍連携アプローチ」の制度上の課題

Ⅰで述べたように、日本政府は南スーダンでの国際平和協力業務において、自衛隊に対し、国連からのタスクを待つだけではなくみずから案件を形成することを推奨し、約300名の施設隊とは別に約20名もの隊員から成る現地支援調整所を別途設立するという、他国に例をみないオペレーションを展開した。国連の平和維持活動に参加する各国は、国連から与えられたマンデートを順守し、国連から指示されたタスクを遂行することを要求される。現地政府や国際機関からの支援要請は一元的に国連に寄せられ、国連がそれらの要請を受けるかどうかを判断したうえで、タスクとして各国軍に振り分ける。つまり、現地のニーズは国連において管理されることが前提となっている。しかし南スーダンの日本隊は、現地政府機関や国際機関、NGOなどに個別にアプローチしてニーズを発掘し、国連に要請をするように提案する、あるいは、国連のタスクとは別にボランティアとして民生支援活動に参加する、といったように、UNMISSだけでなく相手国政府やNGOとの個別交渉を行う戦術も採用してきた。南スーダンのようにすべてが不足している紛争地においては、現地で支援を必要としている機関のニーズのすべてが国連に要請されるわけではなく、また、国連から与えられるタスクのすべてが日本隊の得意分野に合致しているとは限らないため、こうした戦術が必ずしも誤りであるとは言えない。むしろ、UNMISSが日本隊の案件発掘のイニシアティブに感謝を表明する場面も複数あり、UNMISSは各国軍のタスク外でのボランティア活動も推奨していたという[38]。

南スーダンにおける現地調整所の調整・交渉アプローチがこのように一定の成果を上げた背景には、外務省やJICAによる南スーダンの「国づくり」という援助方針と自衛隊の活動目的が一致していたこと（条件②③）、防衛省内局および中央即応集団司令部から現場に対し、民軍連携を追求すべき目的について明確な指揮命令があり、本邦と現場との間の密な連絡体制（条件④）が構築されていたことがある。土屋晴稔元所長は、ODAやNGOと連携することで自衛隊とその他の活動の効果が相乗的に上がる案件を形成するよう本邦から指示を受けていたと述べている[39]。現地支援調整所で任務を遂行する自衛官は、自衛隊の活動地域と文民アクターの活動地域が地域的に隔離していること、短期的な成果を求める活動の多い自衛隊と中・

長期的な視野で活動する他の国際人道支援アクターとの調整が困難であること、自衛隊とNGOとの文化の相違などに直面しつつ、民軍協力によって裨益効果と広報効果とを最大限に高めたいという日本側の事情と現場のリアリティとの調整（条件③）を行いながら、案件を形成してきた。また、UNMISSや現地政府、現地の供与団体にも説明を行ってきた（条件⑤）。その結果、国連および南スーダンの政府や自治体からも日本隊の「独自案件」の効果が評価されるに至った。

しかし、南スーダンの事例がそのまま他の場面に当てはまるとは限らない。日本の省庁間において、国際平和協力活動における民軍連携の概念や目的に対する合意（条件①）が十分になされているとは言い難い。特に、土屋元所長らが現場で経験した、活動の分野や地域、タイムフレームが異なるアクター同士の調整の困難さ、国益と現場のリアリティとのバランスを保つための方策、自衛隊の海外での活動の制限などを踏まえたレビューは、決して十分とは言えない。

国際人道コミュニティには「人道支援は人道性、中立性、不偏性の原則に基づいて行われなくてはならない」、「軍との協力は最後の手段（last resort）である」との規範がある[40]。吉崎が自衛隊の災害救援への関与の条件として公共性、緊急性、非代替性の3点を挙げるように[41]、本来、軍による人道支援活動は、大規模輸送など民にはできない分野、あるいは治安上の問題などから民のアクセスが困難な地域に限定され、軍の役割は補完的であるべきである。しかし、PKO5原則などによって自衛隊の海外派遣が法的に厳しく制限されている日本においては、自衛隊の国際平和協力活動が上記3条件に沿って実施されているとは言い難い[42]。南スーダンにおいては、自衛隊が派遣される以前からJICAや日本のNGOが拠点を設けていた。

従来の日本の民軍連携アプローチにおいては、運用面でも人材面でも制限の多い自衛隊の海外活動の現実を理解した上での省庁間の議論が欠けているのではないか[43]。もし仮に今後も日本が、軍組織の本来の専門分野ではない国際協力活動やそのための調整機能 ― 国際機関との高度な調整やニーズの把握 ― あるいは、文民アクターにもできる分野の活動 ― 国際緊急援助活動における医療活動など―を自衛隊に担わせるのであれば、従来自衛隊の側から提示されてきた「民ができない分野をいかに軍が補完するか」という発想だけではなく、「自衛隊に欠けている技能をいかに民が補完するか」という視点も必要となろう。単に情報共有のシステムを作るだけでなく、国際機関との仕事の進め方や語学力といった、従来自衛隊が優先的に訓練に採りいれていなかった分野の技能をいかに高める制度設計を行うか。もしそれが困難なのであれば、大使館員やJICA職員など国際協力の知識と経験を有する文民が自衛隊の活動を支援すべきなのか否か。本邦レベルでどのような省庁間の議論と政策的合意が必要なのか。

自衛隊と文民アクターとの連携が逆に効果

や効率を阻害する可能性もあるとの自衛隊内部の意識や国際人道コミュニティからの批判も受け止めた上でのこうした議論がないままに「オールジャパン」の言葉が独り歩きすれば、民軍協力の効果を阻害することにもなりかねない。

本邦においてこの点が制度的に改善されない限り、日本の民軍協力のアプローチが国際平和協力活動の現場で効果的に機能することは困難であろう。これが本稿の仮説である。

4. 方法論

上記の仮説を検証するため、本稿では、2013年11－12月に実施された、台風30号「ハイヤン」への自衛隊の緊急支援活動において日本の民軍協力アプローチがいかに機能したかを分析する。

国連による平和維持活動や多国籍軍がすでに活動を展開している場合を除き、大規模災害の救援活動においては、多国軍の活動に指揮命令系統は存在しない。各国は受入国との二国間あるいは多国間の合意に基づいて人員派遣を決定し、現地では受入国政府および国際機関と調整を行う。

各国の民アクターおよび国際機関NGOなどは、現地活動調整センター（On-site Operations Coordination Centre：OSOCC）およびその傘下のクラスター会議において情報を共有し、活動の分野や地域の調整を行うことが想定される。大規模災害が発生すると、国連人道問題調整所（United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs：UNOCHA）は発災直後の被災状況を把握してその後の援助を調整するための国連災害評価調整チーム（United Nations Disaster Assessment and Coordination：UNDAC）を派遣する。UNDACはUNOCHAの指揮の下、現地で国際援助チームのための受け入れ・撤収センター（Reception and Departure Centre: RDC）とOSOCCを順次設置する。

他方、他国の軍組織は、受入国の軍組織が立ち上げる多国間支援調整所（Multi-National Coordination Centre：MNCC）において調整を行うことが想定される。MNCCとOSOCCとの間には、民軍調整センター（Civil-Military Operations Centre: CMOC）ならびに統合指揮センター（Joint Command and Control Centres: CCC）が置かれ、各国および各国際機関は、OSOCCかMNCCのいずれかの傘下でニーズと支援の調整を行うことが期待される[44]。

2013年のフィリピン国際緊急支援活動においては、日本の自衛隊は、輸送機およびヘリによる輸送、医療活動、防疫活動を実施した。輸送ニーズはマニラの国軍本部に設置されたMNCCで調整され、医療ニーズはセブの統合運用調整所およびタクロバンのOSOCCの傘下の保健クラスターに情報が集約されていたことから、自衛隊はMNCCとOSOCCという2つの国際的な枠組みに基づいて活動することが求められた。

軍組織のみで構成されるMNCCでの調整はともかくとして、OSOCCのような国連人道支援コミュニティでの業務経験をほとんど有

していない自衛官らは、現地でどのように業務を行ったのだろうか。大使館やJICAは自衛隊をどのように支援したのだろうか。自衛隊は南スーダン同様、MNCCやOSOCCの枠組みを越えて現地の政府機関と直接交渉し、独自にニーズを発掘したのだろうか。だとすれば、MNCCとの間に何らかの支障は生じなかったのだろうか。

むろん、圧倒的に支援が不足している発災直後の被災地においては、国連の調整や現地政府からの正式な支援要請を待つことなく、支援国の政府機関やNGOが直接に被災地の地方自治体やNGOに出向いて支援ニーズを確認することは稀ではない。MNCCの機能を見極めたうえでMNCC以外のネットワークを維持することも各国軍の戦術としては重要である[45]。そのため、本稿は決して、自衛隊はMNCCやOSOCCにおける調整のみに集中すべきであると述べているわけではない。ただ、MNCCやOSOCCを通すとしても現地政府やNGOに直接接触するとしても、いずれの場合においても、ニーズの調整と活動内容の決定には一定の知識やマネジメントの技能が必要とされる。日本の国際緊急援助活動はその点において自衛隊をどこまで「政府一体となって」活用することができたのだろうか。

筆者は上記の問いを明らかにするため、フィリピン国際緊急援助活動に従事したJICA関係者と自衛隊員、自衛隊の活動を支援した外務省員、当時MNCCに配置されていたフィリピン国軍の担当者へのインタビューを実施した。先行研究を踏まえ、インタビューは下記の4項目に沿って行った。

① 現場における民軍協力の実態
② 現地政府や国際機関との調整にあたった自衛隊の人材
③ 民軍協力と「オールジャパン」への意識
④ 本邦レベルにおける防衛省－外務省－JICA間の合意形成

インタビューは2013年12月から2014年4月にかけ、基本的には日本にて実施した[46]。

Ⅳ 台風30号「ハイヤン」に対する自衛隊の国際緊急援助

1. 国際緊急援助隊の態勢

日本政府の国際緊急援助隊は3つのチームから構成された[47]。

第一は2013年11月11日から12月9日までレイテ島タクロバンにて活動を実施した医療チームである。政府は11月10日に外務省・JICAより各1名から成る調査チームを派遣、11日に医療チーム第一次隊を派遣した。なお、これに先立ち、フィリピンに大型台風が上陸することが明らかになった7日より、JICAコンサルタントが、国際機関などとの調整のためUNDACに出張という形で派遣されていた。医療チームはもっとも被害が甚大であったレイテ島タクロバン市およびその周辺で3次隊まで活動し、12月12日の帰国までに3,357名を診療した。

第二は、専門家チームである。都市計画、

復興計画、油除去などの専門家が、被災地が復興フェーズに切り替わる12月の初旬に派遣されている。

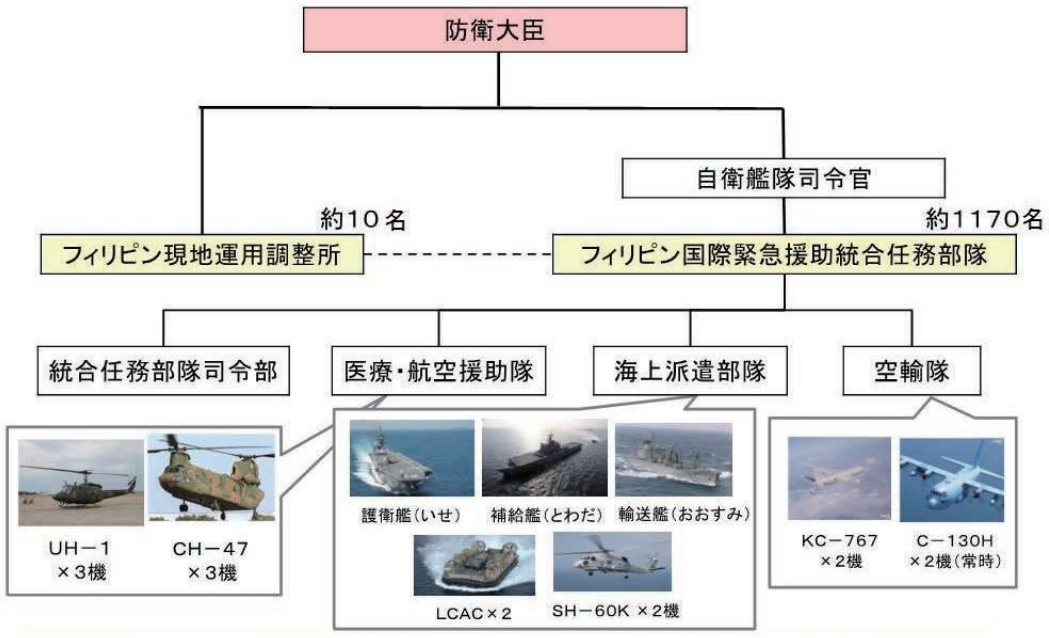
そして第三が自衛隊部隊である。表のとおり、政府は11月12日、被害の甚大さに鑑み、自衛隊を国際緊急援助隊として派遣することを決定した。これを受け、約50名の自衛隊員がマニラおよびセブに派遣され、11月15日にセブ島北部にて医療活動を開始した。同日、大幅増員が決定され、22日に1,180名態勢の自衛隊が、護衛艦「いせ」、輸送艦「おおすみ」、補給艦「とわだ」を中心とした部隊編成でレイテ島に到着した。C-130輸送機やKC-767空中給油・輸送機による医療資材や避難民の輸送活動も実施された（第1図）。自衛隊部隊の活動は「サンカイ（SANKAY：ビサヤ語で友達）作戦」と名付けられた。

このうち本稿では、第三の自衛隊の活動に焦点を当てて、現地においてどのような機関との調整、ニーズ分析が行われたかを分析する。

2. 自衛隊の医療支援活動

① 現場における民軍協力の実態

第2図は、台風30号「ハイヤン」の救援活動における多国間民軍任務調整の仕組みを示したものである。UNOCHAをはじめとした国連機関はタクロバン市の競技場に拠点を構え、OSOCCも同じ場所に設けられていた。他方、マニラの国軍司令部内には多国間支援



第1図　フィリピン台風被害への自衛隊派遣部隊の編成
出所：防衛省ウェブサイト「フィリピン国際緊急援助活動について」
http://www.mod.go.jp/j/press/news/2013/11/15d.pdf

表：防衛省・自衛隊による国際緊急援助活動

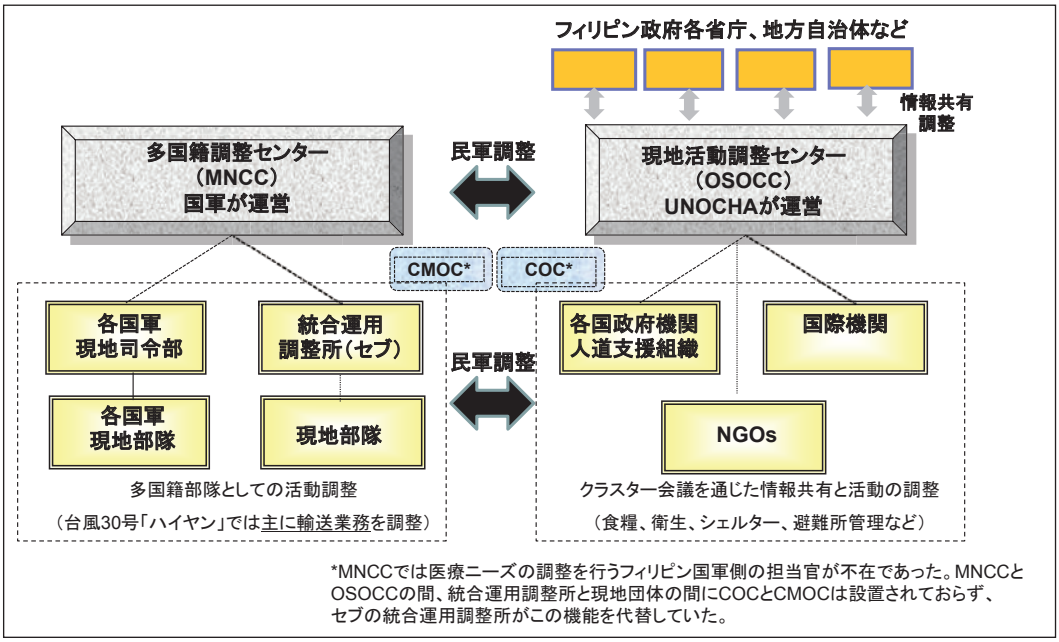
	大使館・JICA	防衛省・自衛隊
11 月 7 日	JICA コンサルタントが UNDAC に出張という形でフィリピン入り。	
11 月 8 日		台風 30 号「ハイヤン」がフィリピンに上陸。
11 月 9 日	JICA コンサルタントがタクロバン市入り。	
11 月 10 日	フィリピン政府より医療チーム派遣の要請。外務省・JICA より各 1 名から成る調査チームが派遣される。	
11 月 11 日		防衛省・自衛隊の先遣調査チームが派遣される。
11 月 12 日		防衛大臣が「国際緊急援助活動の実施に関する自衛隊行動命令」を発出、国際緊急援助隊自衛隊部隊が編成される。約 50 名が順次現地入り。
11 月 13 日		KC-767 輸送機が医療資機材をセブに輸送。
11 月 14 日		ヘリコプター部隊が日本国内で移動を開始。
11 月 15 日		自衛隊部隊がセブ島北部で医療支援活動開始。
		フィリピン政府からの具体的な活動受入れに係る表明により、防衛省・自衛隊が活動の態勢拡充を決定。
11 月 18 日		C-130 輸送機により、マニラと被災地との間で救援物資や燃料、避難民の輸送を開始。
11 月 19 日	在フィリピン日本国大使館がレイテ島のタクロバンに臨時事務所を設置。	
11 月 22 日		1,180 名態勢の自衛隊部隊が、護衛艦「いせ」、輸送艦「おおすみ」、補給艦「とわだ」を中心とした部隊編成でレイテ島周辺に到着。 KC-767 輸送域による小牧＝セブ間の定期輸送を開始。
11 月 24 日		自衛隊部隊がヘリを活用したセブ島北部での医療活動を開始。
	自衛隊部隊と大使館臨時事務所がタクロバン市衛生調査官からニーズを調査、ホバークラフト上陸地点探索。	
11 月 25 日		自衛隊部隊が本格的な航空支援活動を開始。
	自衛隊部隊と大使館臨時事務所が防疫活動の実施場所を選定。	
11 月 26 日	専門家チーム（都市計画、復興計画、防災計画など）先遣隊が日本を出発。	自衛隊部隊医療チームがタクロバン市の避難所で防疫活動を実施。

	大使館・JICA	防衛省・自衛隊
11月27日	自衛隊部隊医療チームが医療活動(予防接種)を開始。大使館臨時事務所とともに、保健省次官補、東ビサヤ地域局長らと協議、モバイルクリニックの派遣ニーズ調査。	
11月28日	自衛隊部隊と大使館臨時事務所がモバイルクリニックの候補地3ヶ所を視察。	
11月29日	自衛隊部隊と大使館臨時事務所がモバイルクリニックの実施を最終決定。	
11月30日		レイテ島マッカーサーのバランガイ・バトゥーグにてモバイルクリニックによる診療活動を実施。
12月2日	専門家チーム（都市計画、復興計画、防災計画など）本隊が日本を出発。	
12月4日	専門家チーム（油除去）が日本を出発。	
12月12日	JICA医療チーム活動終了。	
12月13日		フィリピン政府との協議を踏まえ「国際緊急援助活動の終結に関する自衛隊行動命令」発出。
12月18日		自衛隊部隊による活動終了。
12月20日		全隊員帰国。

出所：防衛省ウェブサイト「フィリピン国際緊急援助活動」、防衛省報道資料、および筆者インタビューをもとに筆者作成
http://www.mod.go.jp/js/Activity/IDR/IDR_philippines.htm

調整所MNCCが設置され、米国、英国、豪州をはじめとする13カ国の軍から代表者が派遣され、各国の活動状況の報告と共有、現地情勢やニーズに関する連絡、空輸支援の調整が実施された。セブには、被災地を含むビサヤ地域を管轄する司令部の管理の下、現地での調整を実施する統合運用調整所が置かれていた。国軍司令部民事局の副長で統合運用調整所に派遣されていたロドルフォ・サンチャゴ准将は、民軍調整を行うCMOCやCCCの設置案はあったものの、実際には設置されず、統合運用調整所が事実上その役割を果たしたと述べている[48]。

第1図のとおり、自衛隊は国際緊急援助統合任務部隊のほかに現地運用調整所を設置し、調整を主たる任務とする要員を派遣していた。防衛省・自衛隊は2012年、国際緊急援助隊の活動の実施に係る自衛隊の態勢を見直した際に「現地における統合運用体制のより一層の強化のため、各国部隊および関係機関との運用等に関する調整を行う態勢」を明確化しており、今回の要員派遣はその方針に合致するものである[49]。調整要員はマニラのMNCC、セブの統合運用調整所、マザーシップ（艦船）上、およびタクロバン市に派遣され、それぞれのレベルで調整を行うことが期待されていた。マニラの国軍司令部に設置されたMNCCにはフィリピン国軍側から医療



第２図　台風 30 号「ハイヤン」の救援活動における多国間民軍任務調整の仕組み

出所：陸上自衛隊中央即応集団司令部民生協力課、フィリピン国軍本部民生局、フィリピン陸軍災害対応ユニットへのインタビューをもとに筆者作成。

支援の担当者が派遣されていなかった[50]ことから、自衛隊は、輸送は MNCC、防疫と医療は OSOCC の保健クラスターという 2 つの多国間調整の枠組みのもとで活動することが求められた。自衛隊の調整要員らがマザーシップ上での調整に労力を割く必要があったこと、OSOCC のような国連の枠組みの下での多国間調整業務の経験を有する人材の数が十分でなかったことから、医療活動については、主に大使館が国際機関や現地政府、自治体との調整任務を全面的に支援した。

11 月 19 日、在フィリピン日本国大使館は、レイテ島のタクロバンに臨時事務所を設置した[51]。マニラの大使館の大森摂生公使が所長、滑川博愛・外務省開発協力企画室課長補佐が副所長を務め、駐マレーシア日本国大使館の防衛駐在官も同事務所に派遣された。同臨時事務所には、邦人保護活動などを担当する領事部門と、自衛隊の緊急支援活動を補佐する部門が設けられ、滑川副所長と駐マレーシアの防衛駐在官が後者を担当した。滑川副所長は 2009 年から 2011 年にかけて在フィリピン日本国大使館の経済班に所属し、ODA を含む経済関係の業務を担当した経験をもつ。

JICA の調査チームは台風 30 号「ハイヤン」の上陸 2 日後 の 11 月 10 日に日本を発っており、まずマニラの保健省においていち早くニーズ調査を開始している。また、自衛隊国際緊急援助隊も発災当初から派遣を想定しつつ、防衛省・自衛隊の先遣調査チームを

11月11日には派遣している。JICA医療チームのマンデートには、自衛隊と活動を共にするとの方針はないものの、JICA医療チームと自衛隊部隊との間で現地の医療ニーズに関する情報交換を行ったり、JICA医療チームがOSOCCの保健クラスター会議を紹介したりすることはあったという。同クラスター会議には、初期の頃よりJICA医療チームおよびJICAに派遣されていた在マニラの日本大使館の経済部書記官が出席していた。

臨時事務所の滑川副所長は、自衛隊がレイテ島で実施した防疫活動、予防接種、モバイルクリニック（移動式診療所）のすべてにおいて、大使館臨時事務所に派遣されていた職員が自衛隊に同行してニーズの発掘と現地政府との調整を実施したこと、週に数回行われていたOSOCCの全体クラスター会議にも出席しつつ、防疫や予防接種については、保健省の東ビサヤ地域保健省局長から担当者を紹介されたため、独自に現地政府や国際機関との調整を実施したことを明らかにしている。OSOCCはどちらかというと各国・各団体がそれぞれの有する機能やアセットを紹介する場であり、需要と供給が一致した段階で交渉が1対1に移ることは珍しくなかったという[52]。

自衛隊部隊の第一の活動である防疫活動については、自衛隊はすでに防疫活動を想定して装備・設備を持参していたことから、大使館臨時事務所がタクロバン市の衛生調査官にコンタクトをとり、防疫活動のニーズの有無を確認した。この衛生担当官は、滑川副所長らが市庁舎を訪問した際に直接、声をかけてきたという。その後、大使館臨時事務所と自衛隊で市内を視察し、タクロバンで最も大きな避難所の一つであったコンベンションセンターに防疫のニーズを把握したのちに日程を決めた。防疫スプレーを噴射する際の避難民の一時退避についてはタクロバン市が担当するとの調整がなされた。

防疫活動のための資材や運搬車両を陸に揚げるためのホバークラフトの上陸地点の探索においても、大使館臨時事務所は自衛隊を支援している。上陸には広い浜辺スペースが必要であり、現地視察の結果、防疫活動の直前に、フィリピン政府の国有地の浜辺に上陸することが決定された。

第二の活動は予防接種であった。滑川副所長によると、タクロバンにおける予防接種のニーズはWHOによって把握されており、自衛隊は予防接種の用意があると申し出たところ、フィリピン政府も了解の下、WHOが指定した避難所を対象に、はしかとポリオなどのワクチンの予防接種を実施することが決定された。

第三の活動であるモバイルクリニックについては、防疫活動の終了した翌日に臨時事務所と自衛隊がフィリピン保健省次官補、東ビサヤ地域保健省局長と面会し、ニーズの聴取を行ったという。フィリピン側からはレイテ島の東中部にあるマヨルガ、マッカーサー、アブヨグの3つの町が候補地として提示された[53]。この情報を受け、翌日、臨時事務所長、副所長、自衛隊は合同チームを組んで候補地への現地視察を実施し、町長および町役

場の職員、特に保健担当者に面会した。視察の目的は、現地でニーズの把握および、モバイルクリニックチームを派遣する際にヘリコプターを着地させられるか否かといったロジスティックス面の確認であった。その結果、3つの候補地のうち2つの町では、それぞれ、すでに「国境なき医師団」が活動している、中国の支援が入っていることが明らかとなり、自衛隊は、差し迫ったニーズはないと判断した。残る1つのマッカーサー町では、町長と役場職員と面会したところ、医師が町に1名しかおらず、奥地のバランガイ（barangay：フィリピンの最小行政単位）への医療支援が不足していることが先方より伝えられた。一行はその足でバランガイ・バトゥーグを訪問し、体調不良を訴える住民が多くいることを確認し、自衛隊は11月29日にバランガイ・バトゥーグの支援を最終決定、翌30日にチームを実際に派遣した。

このように、自衛隊部隊の3つの医療支援の活動を決定する過程では、現地政府機関や自治体との橋渡し、OSOCCのクラスター会議への紹介、現場でのニーズ調査、および通訳という点で、大使館臨時事務所が決定的な役割を果たしていた。その理由としては、自衛隊がかつてない規模で到着したこと[54]、また、OSOCCとMNCCとの間の民軍調整が必ずしもスムーズでなかったことが挙げられよう。原則的には、OSOCCとMNCCの間で民軍調整が行われるべきであり、OSOCCに参加する民アクターが実施できない活動を「最後の手段（last resort）」である軍が実施すべきである。しかし実際は、輸送はMNCC、それ以外の活動はOSOCCのクラスターで議論され、両者を繋いでいたのは数名のフィリピン国軍の民軍調整担当官だけであったという。セブの統合運用調整所で外国軍の受け入れを担当した国軍本部民生局副長のサンチャゴ准将は、OSOCCとMNCCの関係は「調整というより分業」であり、特に医療・保健分野についてはMNCCが日本を含む他国軍の活動を調整・フォローすることが困難な体制にあった、フィリピンにとって今後の大きな課題の一つである、と述べている[55]。

滑川副所長は自衛隊の活動を振り返り、改善されるべき2点を挙げている。第一は、工兵部隊と重機のニーズが高かったにもかかわらず自衛隊がこれを事前に把握して持ち込むことができなかったことである。緊急支援活動が終了した後に政府ODAを実施する場合にどのようなニーズがあるかを調査することも臨時事務所の任務であったことから、滑川副所長が自治体の首長、中央省庁（特に社会開発福祉省）、国際機関などに接触し、幅広いニーズを調査したところ、シェルターと農業復興支援のニーズが最も大きいことに加え、軍の工兵部隊に期待する声が聞かれたという。具体的には、タクロバン空港で滞っていた支援物資を次の目的地に移動させるためのグラウンド・ハンドリング、特にフォークリフトを運転できる人材が必要であるとの声、瓦れき除去のための重機が必要であるとの声が、フィリピン国軍、国際機関から聴取

された。第二は、自衛隊の医療活動が最初に活動を開始したのはセブ島北部であり、もっと被害の甚大なレイテ島に上陸するまでに時間を要したことである。

第一の点は、制度設計上、すぐに改善することは困難である。「国際緊急援助隊の派遣に関する法律」に明記されている緊急援助活動は、①救助活動、②医療活動（防疫活動を含む）、③その他災害応急対策および災害復旧のための活動である[56]。自衛隊の活動として想定されているのは防疫を含む医療活動と物資・人員・機材などの輸送活動であり、工兵部隊の派遣は現時点では想定されていない[57]。また、日本国内で国際緊急援助隊の待機部隊要員を輸送艦の停泊する港に移動させるには通常でさえ数日を要するところ、仮に重機を輸送艦に積載するとなれば、従来以上に現地到着までの時間が長くかかることが想定される。つまり、たとえ早期に相手国から具体的なニーズが寄せられたとしても、軍組織が臨機応変にアセットを取り揃えてそれに対応した出動態勢を組めるとは限らないのである[58]。

そのような制限があったとしても、滑川副所長は第二の点につき、「現地の状況、ニーズをより迅速に的確に自衛隊にインプットするために、外務省として現地にもっと早く入って支援ニーズを調査していれば状況は変わっていたのではないか」と指摘する。

この点について外務省南東アジアⅠ・Ⅱ課の酒井学課長補佐（三等陸佐）は、防衛省あるいは自衛隊もJICAに倣い、発災前に出張として現地に赴き、自衛隊の出動を想定した上で情報を収集する体制を作ることが重要であると指摘している。自衛隊を派遣するには外務大臣との協議が必要であるが、出張という形で自衛官あるいは防衛省内局の担当官を現地に派遣できるような制度にすることは調整次第では可能であろう、仮に災害が想定よりも小規模で自衛隊の出動の必要がなく、その出張が空振りに終わったとしても、費用対効果を考えれば、自衛隊の視点でニーズを見極められる人材を初動段階で派遣しておくことが望ましいと同補佐は述べている[59]。

② 現地政府や国際機関との調整にあたった自衛隊の人材

自衛隊が現地での調整業務を重視していたことは、国際緊急援助統合任務部隊のほかに現地運用調整所を設置し、約10名が派遣されていたことからも推測できる。

陸上自衛隊中央即応司令部民生協力課の持田将貴課長は、同課からは民軍連携調整要員として民軍協力の基礎知識を有する3名が派遣され、タクロバン市、マニラのMNCCおよびマザーシップに配置されていたものの、平時からHA/DR分野における国際協力について学んでいない隊員らは、突然に多国間調整の任務を命じられても対応できない、例えば、国連のクラスター制度やオスロ・ガイドラインといったHA/DRの知識のない隊員に調整を任せることはできず、民軍協力上のリスクが非常に大きい、と述べる。また、本来、軍事組織と人道援助（文民）組織は、考え方や行動様式が必ずしも一致しない。ややもす

れば、人道支援の現場において、民軍相互に誤解や齟齬を生起する可能性もある、そのため、今後は現場任せにならないよう、日本の国際平和協力活動の拡大を見据え、平時からの幅広い人材育成が今まで以上に必要であると述べる[60]。

滑川副所長は、「自衛隊員として国際平和協力活動に従事するとなると、少なくとも日本の国際協力の基礎知識を有していることが望ましい。自衛隊は現場で複数のチームに分かれて行動するので、すべてを大使館がフォローできるわけではない。国際感覚をもつ自衛官を一層養成することは今後の課題なのではないか」と述べる。同氏はフィリピンの中央省庁間の情報共有不足の可能性を認識していたため、自衛隊が保健省と直接交渉して医療活動を実施すると国軍側は心証を悪くするのではないか[61]との懸念があり、板挟みにならないように常に気をつけていたとも述べている。在フィリピン大使館に勤務経験を有する同氏が、現地事情を踏まえながら自衛隊の調整能力を気遣っていたことが確認できる。

防衛省陸上幕僚監部防衛部防衛課国際防衛協力室長の笠松誠一等陸佐は、陸上幕僚監部が2002年からアジア太平洋地域の軍人を招聘して毎年実施している「アジア太平洋地域多国間協力プログラム」（Multinational Cooperation Program in the Asia Pacific: MCAP）への参加経験を有する隊員がマニラのMNCCに派遣されていたことが、調整を牽引したと指摘する[62]。MNCCに派遣されていた米国、英国、カナダからの軍人にもMCAP参加者が含まれており、MCAPでの机上訓練や交流の経験が、現地でのスムーズな連携の原動力になったという[63]。自衛隊員のHA/DRの知識や調整技能を高めるための、平時の高める平時の方策の一つとして注目されよう。

他方、民生協力課に勤務経験を有する外務省南東アジアⅠ・Ⅱ課の酒井課長補佐（三等陸佐）は別の見方を示している。同氏は、制度を工夫することで調整の効果を向上させることも可能であるとし、

> *調整要員を増やすことだけでは解決にはならないのではないか。日本の国際平和協力活動は従来、実際の活動に従事する人員に比べて後方部隊や調整要員の人数が多いという特徴があった。国際社会・国際機関からの信頼を高めるために重要なのは、派遣部隊の中で実際に人道支援や復興活動に従事する隊員の比率を高めること。防衛省あるいは自衛隊の人間がJICAとともに先遣隊として参加するなどして、早期かつ大局的な情報収集および調整が行える態勢を整えることにより調整能力の向上は可能である。この際、既に現地国軍等とのパイプを有し、外務省員として活動している当該国の防衛駐在官がその機能を最大限に発揮できるよう、本邦から若い二佐や三佐など、防衛駐在官の手足となって働ける若い人材を送るなどすればより一層効果的である。*

と提案する[64]。外務省との調整の効果を最大化する制度設計が必要であるとの指摘は、きわめて興味深い。

③ 民軍協力と「オールジャパン」への意識

陸上自衛隊中央即応集団司令部民生協力課の持田課長は、国際平和協力活動における民軍協力にあたっては、従来から「オールジャパン案件」重視との考え方を自衛隊では一般的に保持しており、その心理的プレッシャーから、現場の自衛官らは手探り状態で連携の可能性を探る努力を続けてきたと述べる。ただし、同課長自身は、現場における人道支援上のニーズが最優先であり、「オールジャパン」としての連携を無理に推進する必要はないとの立場をとっている。過去の民軍協力上の成功例として、ハイチにおいては、JICA医療チームが先行した数日後に自衛隊部隊が入り、1ヶ月後にはそれを日本赤十字社に引き継ぐというフェーズごとの分業が行われたことから、今回はそれを教訓として、自衛隊は日々の活動や翌日の活動予定をJICA（国際緊急援助隊事務局）と日本赤十字社（国際救援課）にメールで相互の活動状況を共有していたという。「無理に連携しようとするのではなく、自衛隊員がクラスター会議に出る予定を伝え、何かあれば協力したいと申し出る形にしていた。日本のアクターとの協力よりも、現地政府や国連との調整のほうが喫緊の課題であった」と同課長は述べる[65]。

滑川副所長は、自衛隊は軍組織としての役割を認識しており、活動実績を作ることよりも、自衛隊でなければできないニーズが本当にあるのかを意識していたと評価する。たとえば自衛官らは、モバイルクリニックを派遣した先のバランガイの住民の疾患が台風と直接関係しているのか、あるいは慢性的なものなのかを見極めようとしていたという。

国際緊急援助隊の送り出しを担当した外務省関係部局のある幹部は、「連携の目的が見失われてしまうほどに『異論なくオールジャパンで連携』することが自己目的化するような雰囲気をつくるべきではない」と述べる[66]。

連携すること、「オールジャパン」での支援を目指すことの目的が何なのか、常に心に留めておく必要がある。もし、連携のための調整コストが高すぎて日本政府の支援の効果を犠牲にしてしまう可能性が高いのであれば、無理をして連携する必要はない。日本の国際緊急援助隊の文民チームは、被災地の状況にもよるが、ロジスティックスも含め比較的高い自己完結能力を有しており、かなり厳しい状況であっても、文民から成る救助チームや医療チームは、現地のJICA事務所や在外公館の支援を受けながら援助活動を実施することができる。また、緊急援助物資供与についても、海外6ヶ所の保管場所[67]に備蓄している物資を独自のアレンジメントにより被災地に輸送する仕組みを整えている。「オールジャパン」を優先すること自体が目的であれば自衛隊がそれらの輸送を担当することも考えられようが、それはあくまでもその方が効率的、効果的であると考えられる場合に検討されるべき

ものである。

しかし同氏は、コストのかかる連携はすべきでないと考えているわけではない。

（中略）…今回のフィリピン台風の際に、日本の企業や自治体からの支援物資を自衛隊が輸送機で現地に運ぶという「連携」を初めて実施した。この輸送を実施するにあたり、寄付者が負うべき責任の確認、通関書類、現地の空港からの輸送手段、現地団体への受け入れの確認など、輸送の前後に解決すべき課題は山のようにあった。今回はその作業を外務省と防衛省・自衛隊および在フィリピン大使館が連携して実施した。

困った人を助けたいという気持ちは、人間の最も崇高な性質である。それは国際関係においても言えることであり、日本の善意の人々からの寄付をなんとか日本政府の努力で現地に届けたいと考えるのは自然なことである。外務省側はもちろん膨大な作業をしたが、それでも、それをして良かったと考えている。

「人はパンのみにて生くるに非ず」と感じながら従事するのが人道支援である。その国際的な共感が、人道支援・災害救援における外交的価値であることを忘れてはならない。

同氏の発言は、支援効率を高めるための日本国内の政府機関の連携は必要不可欠であるとしながらも、国際協力は現場のリアリティだけでなく各国の国内政治や外交のリアリティを反映されるものであるという点に言及している点に特徴がある。日々、防衛省・自衛隊や他政府組織、国際機関、NGO などとの調整を経験している外交官が、このように、コストがかかるならば連携はすべきでないと切り捨てるのでもなく、しかし、「連携ありき」であってはならない、「オールジャパン」と支援効果がトレード・オフになってはならない、と、さまざまな立場に配慮しながら今後の課題を見据えていることは、きわめて興味深い。

人道支援の現場を知る外務省員が外務省による自衛隊への支援態勢の強化を提案しているのに対し、今回の緊急援助隊の JICA 医療チームの派遣に関わった人物は、次のように述べる[68]。

活動の形態も活動フェーズも異なる自衛隊に対して、ぎりぎりの人手で活動している JICA の医療チームが支援ニーズなどの情報を提供することは難しい。そもそも文民チームと自衛隊部隊を包含する国際緊急援助隊というナショナルチームにとっての連携の目的が明確にされる必要がある。文民の側にとって、連携がコストになる（少なくともそのように感じられる）ような連携、それ自体が自己目的化した「連携」はすべきでない。民軍連携はより効率的、効果的な人道援助のための一つの手段に過ぎない

のであって、その逆ではない。

同氏はまた、今回の台風30号「ハイヤン」への緊急援助においては「オールジャパン」への明示的なプレッシャーはなかったし、現場の自衛官もおそらく無理な連携は不可能だと認識していただろう、としながらも、仮に、「オールジャパン」の掛け声だけが先行するのだとしたら、本部と現場での調整コストが増大し、援助活動の最適化がなされず、むしろ結果的に緊急援助の効果が阻害される危険もあると警告を発する。

フィリピンに勤務経験を有するJICA経済基盤開発部兼経済基盤開発部の落合直之参事役も、「自衛隊がODAと何を目的に連携するのかを具体的に明確にした上で連携を議論する必要がある。諸外国の例にもあるように、治安上文民のアクセスできない地域で自衛隊が活動し、自衛隊が撤退した後にJICAなどのODAが復興・開発支援を引き継ぐという分業が想定されるが、現実は必ずしもそうでない。このような現実を踏まえた上で何が両者にとってメリットなのかをしっかりと議論しなくてはならない」と指摘している[69]。

なお今回は、自衛隊・大使館が日本のNGOに積極的にアプローチした事例は見受けられなかった。フィリピンには主に開発分野で多くの日本のNGOが現地に拠点を設けて活動していただけでなく、発災後は ジャパン・プラットフォーム[70]も迅速に出動を決定し、日本のNGOが支援活動を展開していた。しかし、南スーダンなどでの国際平和協力業務に比較し、国際緊急援助隊の活動はフェーズが短いためか、滑川副所長によると、自衛隊と日本のNGOとの間では、特段の調整や情報交換は行われなかった[71]。

④ 本邦レベルにおける防衛省－外務省－JICA間の合意形成

大使館臨時事務所による自衛隊の活動支援は現場でのアドホックな判断に依るところが大きく、邦人保護については本省の領事局海外邦人安全課から指示があったものの、自衛隊部隊への支援に対しては、本省から具体的な方針の提示があったわけではない。現場の判断で自衛隊の活動を全面的に補佐してきた滑川副所長は、防衛省・自衛隊の側に海外広報の準備が手薄であったことを指摘する[72]。臨時事務所は広報活動も担当しており、フィリピンのプレスと第三国プレスについては、平素よりネットワークを有していた大使館の広報担当を通じて臨時事務所が情報を発信した。また、臨時事務所としても現地で活動するフィリピンおよび第三国プレスと独自にコネクションを作り、情報発信を行った。自衛隊は邦人プレスに対しては広報をしていたが、実際に現地で防疫活動やモバイルクリニックの活動を実施するさいには、現地メディアへの告知や記録映像の保存、および活用が重要となる。その点において、自衛隊と外務省が本邦レベルでもっと戦略的な広報戦略を議論し、意思の統一を図り、現場に指示することができたのではないかとの指摘である。

前出の外務省幹部は、米国のように文民統制が徹底されている国であれば、災害救援においても USAID が主導権を握り、タスクを軍に割り振る、といったことができるのだろうが、と、日本の現状では、JICA や外務省がリード・エージェンシーの役割を果たすことは難しいことを示唆している[73]。

陸上自衛隊中央即応集団司令部民生協力課の持田課長は、南スーダンやフィリピンの現場を経験した自衛官の知見が、中央即応集団だけでなく、広く防衛省や外務省、JICA とも共有されるようなシステムが構築されることに期待を寄せる。同課は国際平和協力活動における民軍協力に最も多くの経験を蓄積していると思われるが、中央即応集団の内部の課室にすぎないため、外務省や JICA と、オペレーション以外で、政策に関わる議論や情報共有を交わすことは不可能である。一方、防衛省内局には民軍協力を直接に管轄する課室が存在しない。

V　結論

本稿では、日本の民軍協力アプローチがフィリピンでどのように機能したのか、あるいは機能しなかったのかを、欧米をはじめとする他国の Whole-of-Government アプローチから帰納的に導かれた教訓と比較しつつ分析してきた。冒頭に述べたように、日本の民軍協力アプローチの本来の目的は、他国の Whole-of-Government アプローチ同様、活動の効率・効果の拡大である。日本の自衛隊による国際平和協力活動は、各機関が現場のニーズを正確に把握し、迅速に適切なアセットを投入し、スムーズな国内の省庁間や多国間の調整を実施できる制度設計を伴っているだろうか。

聞き取りを通じて明らかになったことは以下の 4 点である。

第一に、HA/DR の実務に関わる自衛隊、外務省、JICA の関係者の間に、南スーダンなどでの「オールジャパン」を実現する心理的プレッシャーや案件形成の苦労、いわば「オールジャパン疲れ」を経て、連携の本来の意味を改めて問い直す気運が高まってきたことがうかがえる。連携が「連携のための連携」になってはならないとの意識は、自衛隊、外務省、JICA それぞれにおいてみられる。自衛隊を含む国際緊急援助隊の関係者らが、先行研究の条件③「支援政策と調整のバランス」として挙げられていたような、国連の枠組みを尊重することと日本政府としての支援の実績を追及することのバランスに配慮していたことも明らかになった。これは、日本の民軍連携アプローチが現場サイドにおいて成熟しつつある兆候としてとらえることができる。

第二に、自衛隊の多国間調整能力（条件⑦「支援国の人材」）の課題が、派遣される自衛隊が国際人道コミュニティのルールや仕組みを理解しておくべきとの意見は、自衛隊内部からも、文民アクターの側からも提示されている。MCAP などの平時の多国間共同訓練が、多国間調整に必須である HA/DR の知識や多国間調整の技能や経験を有する自衛隊の

人材の育成に生かされている事例はみられつつも、防衛省の中で同分野の技能向上のための優先順位が引き上げられているとは言えない。

第三に、実務に携わった外務省職員が、国際協力に関わる自衛隊の技能を外務省が補完することに前向きな姿勢を示しているのに対し、国際緊急援助隊の派遣に関わった実務者は、連携を行うことを前提とするのではなく、人道原則に従い、現場ニーズへの最善の充足のためにケースバイケースでの判断を行うべきであると強調している。防衛省、外務省、JICA の連携について、本邦でのレベルで合意形成（条件①）がなされていないことがうかがえる。

それと関連して第四に、現地大使館や JICA による支援方針と協力体制に関して、本邦から現場への具体的な方針が示されていなかった。さらに、国際協力のエキスパートである文民（大使館員）がこれを支援するとのイニシアティブは現場主導で行われたものであり、本部－現場間の指揮統制の一貫性（条件④）がなく、リード・エージェンシー（条件⑥）も不在であった。

これを受けて筆者らは、結論として、下記2点を提案したい。

第一に、もし、日本政府が今後も自衛隊の国際平和協力活動を拡大・深化させる方針を続けるのであれば、国家安全保障戦略に謳われる自衛隊と ODA との連携や国際平和協力活動の戦略的活用といった大きな政策と、南スーダンやフィリピンのような現場を繋ぐ明確な指針が本邦で作られるべきである。そして、そこには省庁間の合意が不可欠である。どういった条件下であれば自衛隊と ODA の協力は望ましいのか、どういった場合は「連携より重視しなくてはならないものがある」のかといった議論が外務省内でも防衛省内でも欠如している状態では、省庁間の連携は機能せず、民軍連携アプローチが現場で効果を上げることは難しいのではないだろうか。

第二に、各省庁内部、あるいは省庁間の協議においては、外務省、JICA の関係者が指摘しているように、文民からみた自衛隊のアセットの使いづらさ、相手国からのニーズに臨機応変に対応できない軍組織による人道支援活動の限界、海外で調整を担当できる自衛官の人材不足といった、現場で連携を阻害している要因が分析されるべきである。先行研究にも示されているように、そして聞き取りからも明らかになったように、国益の遂行とアクター間の利害調整を両立させることは支援国にとっての大きなジレンマである。自衛隊および各政府機関は、民軍協力アプローチに否定的な国際機関や NGO などの文民アクターからの建設的な批判をも受け止める覚悟で、より現実に即した議論を行う必要がある。

なお最後に、今回実施したインタビューの中では、外務省職員の側から、自衛官の調整能力の不足を指摘するというよりもむしろ、自衛隊の高い統制能力を評価する意見 ― 援助の質への配慮、モノを渡すだけではなく技術を伝えなくてはならないという意識、汚職への高い危機意識、相手国のオーナーシップ

の尊重といった意識は、自衛隊の中に広く共有されているとの声 ― が聞かれたことを特筆しておきたい。台風 30 号「ハイヤン」の際にフィリピン国際緊急援助統合任務部隊指揮官を務めた海上自衛隊第 4 護衛隊群司令の佐藤壽紀海将補は、フィリピンへ向かう洋上で「少しでも早く、日本規格の高品質な救援活動を提供する」との目的を掲げたと述懐している[75]。自衛隊による国際平和協力活動が開始されてから 21 年が経つなかで、さまざまな法的制限はあれども、自衛隊の中には一定の知見や経験が蓄積されているはずである。「オールジャパン」の見直しを契機として、民軍調整の経験を有する防衛省・自衛隊、外務省、JICA、国際機関、NGO などの人道支援従事者らの率直な意見が本邦に反映され、今後の国内外での省庁間・組織間の議論の深化の基盤となることを期待したい。

【謝辞】

両筆者は兵庫県のシンクタンクの一つである「公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構」（五百旗頭真理事長）の国際防災協力体制に関する研究会に委員として参加しており、本稿の執筆にあたっては、同機構の研究会の議論から多くの示唆を得た。

また両筆者は「アジア太平洋地域多国間協力プログラム（MCAP12）」（陸上幕僚監部主催、2012 年 9 月 25-28 日）、「平成 24 年度国際平和協力活動セミナー（IPCAS）」（陸上自衛隊中央即応集団国際活動教育隊主催、2012 年 12 月 18-19 日）、「国際平和協力活動民軍連携研究会 (25IPCMCS)」（陸上自衛隊中央即応集団主催、2014 年 3 月 4 日）に参加の機会をいただき、国際平和協力活動に従事する自衛隊と外務省、国際機関、NGO などの文民アクターとの間の実務的な課題に関する実りある議論の場に参加することができた。

本研究調査の一部は、日本財団 Asian Public Intellectuals Collaborative Grant “Comparative Analysis on Military-NGO Cooperation Policies in Asia”（研究代表者：木場紗綾、研究分担者：安富淳ほか 5 名、2013 年 6 月～ 2014 年 5 月）および JSPS 科研費 26380209 の助成を受けて実施した。

本稿の執筆にあたっては、陸上自衛隊研究本部の土屋晴稔一等陸佐、陸上自衛隊中央即応集団司令部民生協力課の持田将貴課長（二等陸佐）、外務省国際協力局開発協力企画室の滑川博愛課長補佐、同省南東アジア第Ⅰ・Ⅱ課の酒井学課長補佐（三等陸佐）、JICA 経済基盤開発部兼経済基盤開発部の落合直之参事役をはじめ、自衛隊、防衛省、外務省、JICA の方々より貴重なお話をお伺いした。この場を借りて、関係各位に謝意を表したい。

参考文献

上杉勇司・青井千由紀編（2008）『国家建設における民軍関係―破綻国家再建の理論と実践をつなぐ―』国際書院

沖田陽介（2006）「国際緊急援助における UNOCHA の援助調整と日本の取り組み―自然災害発災直後の緊急機対応を例に―」『国際協力研究 2006 年 4 月　Vol22.No.1（通巻 43 号）』JICA 研究所

笠松誠（2014）「多国間枠組みに進化した『トモダ

チ作戦』Ⅱ」、外務省『外交 Vol.24（2014年3月）』時事通信出版局、pp. 71-74
木場紗綾・安富淳（2013）「自衛隊による「オールジャパン」型国際協力の課題：NGOとの連携の事例から」『国際協力論集第21巻第1号』神戸大学国際協力研究科、2013年7月
久保田徳仁（2007）「民軍関係研究の隣接分野―文化と価値観の差異」、上杉編前掲書
小柳順一（2005）「緊急人道支援のディレンマと軍隊の役割：国際人道組織との協働連携に関連して」、『防衛研究所紀要第8巻第1号』2005年10月
佐藤壽紀「『オペレーション・サンカイ』を指揮して」、外務省『外交 Vol.24（2014年3月）』時事通信出版局、pp. 68-70
山本慎一、川口智恵、田中有佳子編著『国際平和活動における包括的アプローチ―日本型協力システムの形成過程―』内外出版、pp.67-101
吉崎知典（2012）「大規模災害における軍事組織の役割―日本の視点」、防衛省防衛研究所『平成23年度安全保障国際シンポジウム　大規模災害における軍事組織の役割　報告書』（2011年11月）
Bello, Walden. 2006. The rise of relief and reconstruction complex. *Journal of International Affairs* 59, 2 (Spring/Summer): pp. 281-296.
Below, Alex and Anne-Sophie Belzile. 2013. Comparing Whole of Government Approahces to Fragile States, *BIGS Policy Papers* No. 3.
Cilliers, Jakkie. 2006. "New Interfaces between security and development" *New Interfaces between Security and Development: Chanting concepts and approaches*, Stephan Klingebiel (Ed.), Deutsches Institut für Entwichlungspolitik; pp.93-105.
Conflict Research Unit, Netherlands Institute of International Relations "Clingendael". 2008. "Towards a Whole-of-Government Approach to Security Sector Reform", Conference background paper.
de Coning, Cedric. 2008. "Civil-military coordination and complex peacebuilding systems", in *Civil-military cooperation in post-conflict operations: emerging theory and practice*, edited by Christopher Ankersen, Routledge.
Farrell, Lawrence Jr. 2005. "Military not the only solution to gaps in disaster response". *National Defense* (December).
Fitz-Gerald, M. Ann. 2004. "Addressing the Security-Development Nexus: Implications for Joined-up Government", *Policy Matters Enjeux Publics*, Vol. No. 5, July 2004.
Hall, Rosalie and Anita Cular. 2010. Civil-military relations in disaster rescue and relief operations: Response to the mudslide in southern Leyte, Philippines. Scientia Militaria: *South African Journal of Military Studies* 38,2: 62-88.
JICA研究所 (2008)『脆弱国家における中長期的な国づくり－国のリスク対応能力の向上にむけて』。
Madiwale, Ajay and Kudrat Virk. 2011.Civil–military relations in natural disasters: a case study of the 2010 Pakistan floods. *International Review of the Red Cross* 93,884: pp. 1085-1106.
Organisation for Economic Co-operation Development (OECD). 2006. *Whole of Government Approach to Fragile States: DAC Guidelines and Reference Series*, A DAC Reference Document.
Patrick, Stewart and Kaysie Brown. 2007. *Greater than the Sum of its parts? Assessing "whole of government" approaches to fragile states*, International Peace Academy.
Sheller, Mimi. 2012. The islanding effect: post-disaster mobility systems and humanitarian logistics in Haiti. *Cultural Geographies* 20, 2: pp. 185-204.
Stteppurtat, Finn and Lauren Greenwood. 2013. "Whole-of-Government Approaches to Fragile States and Situations", *DIIS Report 2013*: 25.
Tschirgi, Necla. 2005. *Security and Development policies, untangling the relationship*, International Peace Academy.

注

1　国際平和協力活動は、2007年に自衛隊の本来任務に位置づけられた。2014年5月現在までに日本の自衛隊が従事した活動は、①国連平和維持活動（PKO）への協力をはじめとする国際平和協力業務、②日本国外の災害の大規模災害に対処する国際緊急援助活動、③旧イラク特

措法に基づく活動ならびに旧テロ特措法に基づく活動、④旧補給支援特措法に基づく活動（インド洋で海上阻止活動に参加する国への補給活動）の4種類がある。

2　民軍協力（civil-military cooperation）は幅広い意味で使われる概念であるが、日本においては、防衛省・自衛隊の海外での活動に際しての外務省、内閣府、JICA、NGO、国際機関などの「民」アクターとの協力を指すことが多い。ここでいう「民」とは文民を指しており、官－民を比較する際の「民」ではない。よって本稿では、外務省と自衛隊の協力も「民軍協力」と称している。

3　国家安全保障戦略　www.cn.emb-japan.go.jp/fpolicy_j/nss_j.pdf

4　木場紗綾・安富淳「自衛隊による「オールジャパン」型国際協力の課題：NGOとの連携の事例から」『国際協力論集第21巻第1号』神戸大学国際協力研究科、2013年7月。

5　南スーダンにおける日本隊の「現地支援調整所」は、派遣体制の見直しを受けて2013年4月に廃止され、通常の施設部隊に統合されることとなった。

6　防衛省内部部局、統合幕僚監部、中央即応集団司令部も含めた「本邦」を指す。

7　匿名を前提としたインタビュー。

8　国際緊急援助活動とは、海外で大規模な災害が発生した際、「国際緊急援助隊の派遣に関する法律」に基づき派遣される国際緊急援助隊が行う活動を指す。自衛隊部隊の派遣の必要があると認められるときは、外務大臣と防衛大臣の協議に基づき、国際緊急援助隊として自衛隊部隊が派遣される。

9　両筆者参加。

10　詳細は、防衛省・自衛隊ウェブサイト「南スーダンにおける自衛隊の活動とODAの連携案件について」http://www.mod.go.jp/j/press/news/2013/02/01a.html　を参照。

11　詳細は、JICAウェブサイト「オールジャパンでの取り組み（自衛隊、NGOとの連携）」http://www.jica.go.jp/south_sudan/office/activities/all_japan.html　を参照。

12　なお筆者は同氏より別の機会にも、対面インタビューおよび書面で、「オールジャパン案件」形成の目的や意図、その効果について具体的に説明をいただいた。

13　木場・安富前掲書。

14　Organisation for Economic Co-operation Development (OECD), *Whole of Government Approach to Fragile States: DAC Guidelines and Reference Series, A* DAC Reference Document, 2006. 日本語訳は、JICA研究所『脆弱国家における中長期的な国づくり―国のリスク対応能力の向上にむけて―』2008年3月。

15　OECDは、「脆弱国家（Fragile States）」を「治安維持、正当性のある政治機構、適切な経済管理、および国民が裨益する社会サービスを提供するための、国家の能力または意志の欠如している状況」と定義している。OECD, 2006.

16　むろん、この分析枠組みには多くの制限が存在する。第一に、WoGAが脆弱国家支援における支援国内の「全政府」の省庁間の調整を分析しているのに対し、自衛隊の民軍協力アプローチは政府のみならずNGOや民間企業などを含む民間組織との連携も含んでいる。第二に、WoGAの先行事例研究の多くは欧米諸国を中心に蓄積されてきたため、組織文化、政治的背景が異なる日本にそのまま適用しない結論もあることが予想される。第三に、脆弱国家に対する支援の事例研究からの教訓が、例えば本稿で取り上げるフィリピンの様な非「脆弱国家」に対する支援には必ずしもあてはまるとは限らない。第四に、WoGAによる長期的な国家再建の取り組みである脆弱国家支援の事例の教訓を、国際緊急援助活動のような短期的な活動に必ずしも応用できるとは限らない。しかし、上記のような複数の制限や限界があるとはいえ、現在の「オールジャパン」型民軍連携アプローチに対する評価ツールが不在な状況の下、WoGAによる脆弱国家支援に関する先行研究は、現時点においては有効な手段であると位置づけられよう。

17　WoGAによる脆弱国家支援に関する先行研究は、以下を参照した。①複数の支援国を対象とした包括的な教訓研究、②主要支援国の事例を個別に検証し、教訓と政策提言を提供した研究、③SSRの政策研究のうち、特に治安部門改革と開発分野との連携（Security-Development Nexus）に関する研究。①はOECD, *Whole of Government Approach to Fragile States: DAC Guidelines and Reference Series*, A DAC Reference Document, 2006 および、Stewart Patrick and Kaysie Brown, *Greater than the Sum of its parts? Assessing "whole of government" approaches to fragile*

states, International Peace Academy, 2007; Finn Stteppurtat and Lauren Greenwood, "Whole-of-Government Approaches to Fragile States and Situations", *DIIS Report*, 2013: 25, 2013; JICA研究所、『脆弱国家における中長期的な国づくり—国のリスク対応能力の向上にむけて—』、2008年3月を検証した。②は、ドイツ(Alex Below and Anne-Sophie Belzile, Comparing Whole of Government Approahces to Fragile States, *BIGS Policy Papers*, No. 3, May 2013)、オランダ(Conflict Research Unit, Netherlands Institute of International Relations "Clingendael", "Towards a Whole-of-Government Approach to Security Sector Reform", *Conference Background Paper*, April 2008)の各事例研究を参照した。③は、Ann M. Fitz-Gerald, "Addressing the Security-Development Nexus: Implications for Joined-up Government", *Policy Matters*, Enjeux Publics, Vol. No. 5, July 2004; Jakkie Cilliers, "*New Interfaces between security and development", New Interfaces between Security and Development: Chanting concepts and approaches*, Stephan Klingebiel (Ed.), Deutsches Institut für Entwichlungspolitik, 2006, pp. 93-105を主に参照した。

18 Patrick and Brown, 2007, p. 128; Stteppurtat and Greenwood, 2013, p. 24.

19 OECD 2006, p. 25. 例として、オーストラリアでは支援プログラム白書を発行し、オーストラリアが目指す開発支援の形としてWoGAを維持していく旨記載し、その手法や理念を説明している。また、イギリスやオーストラリアでは、脆弱国家に対する理解と脆弱国家に対する支援にはWoGAが必須である旨を説明した政策ペーパー(policy statement)を発行し、一般に広報するとともに関連省庁に周知した。OECD, 2006, p. 25; Conflict Research Unit, Netherlands Institute of International Relations "Clingendael", "Towards a Whole-of-Government Approach to Security Sector Reform", Conference background paper, April 2008, p. 2.

20 OECD, 2006, p. 26.

21 Below and Belzile, 2013, p. 37. これまでの教訓から、過剰な目標や期待成果、理想やビジョンのみの記載を回避し、裨益国の現状に沿ったきわめて現実的にすべきとも指摘する。Stteppurtat and Greenwood, 2013, p. 26.

22 Conflict Research Unit, April 2008, p. 3.

23 OECD, 2006, p. 28.

24 Conflict Research Unit, 2008, p. 7.

25 OECD, 2006, p. 41.

26 Patrick and Brown, 2002, p. 136.

27 Patrick and Brown, 2002, p. 135.

28 Patrick and Brown, 2002, p.78.

29 Tschirgi 2005, p. 13.

30 Ann M. Fitz-Gerald, 2004, p. 21.

31 Tschirgi 2005, p. 13.

32 OECD, 2006, p. 37.

33 OECD, 2006, p. 41.

34 Patrick and Brown, 2002, p. 129.

35 Patrick and Brown, 2002, p. 122.

36 Conflict Research Unit, 2008, p. 5.

37 Patrick and Brown, 2002, p. 131.

38 2014年3月7日、土屋晴稔元所長に対する筆者インタビュー。

39 2014年4月4日、当方からの問い合わせに対し、書面による回答。

40 UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, Oslo Guidelines: Guidelines on the Use of Foreign Military Civil Defense Assets in Disaster Relief, Guidelines on the Use of Military and Civil Defense Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies, March 2003(MCDA行動指針), Civil-Military Relationship in Complex Emergencies- An IASC Reference Paper, June 2004(複合的緊急事態での民軍関係:IASC参考文書)、スフィア・スタンダード(コア基準2「調整と協働」ガイダンスノート)など。

41 吉崎知典「大規模災害における軍事組織の役割—日本の視点」、防衛省防衛研究所『平成23年度安全保障国際シンポジウム 大規模災害における軍事組織の役割 報告書』(2011年11月)74ページ。

42 本稿では扱わないが、東南アジアにおいては大規模自然災害の救援活動においては軍は慣習的に主要かつ一義的な役割を担ってきた(Madiwale and Virk 2011, 1089)。それ以外の国であっても、松木が指摘するように、軍の海外での活動は、それがいかに人道支援であれども、自国の国益のためという目的意識から逃れることはできない(松木2010)。ベリョとシェラーはそれぞれ、大規模災害時に外国軍が持ち

込むアセットや機動力、ロジスティックなどは災害救援に重要な役割を果たす一方、それらの支援が地政学的な外交・軍事関係と切り離して考えることはできないと指摘する（Bello 2006, Sheller 2012）。シェラーは、ハイチ大震災に際しての各国の救援活動が、同国および近隣諸国の移民政策や国境問題と密接に関係していることを指摘しており（Sheller 2012, 187）、ベリョは、スマトラ沖大地震の際の米国からインドネシアへの支援がいかに米軍の対テロ戦争への意図に沿ったものであったかとの分析を展開している（Bello 2006, 282）。

43　2012年に刊行された山本慎一ほか編著『国際平和活動における包括的アプローチ―日本型協力システムの形成過程―』は日本の省庁間の調整機能、とりわけハイチと南スーダンにおけるシステム形成を高く評価している。しかし、同書は省庁横断的な対話のメカニズムの形成と、現場で「オールジャパン」の連携案件が実施されたことのみを評価しており、自衛隊と外務省、JICAとの間の協力メカニズムを具体的に分析しているわけではない。

44　これらは2005年に署名された、ASEAN地域の防災協力を法的に義務化するASEAN災害管理・緊急対応協定（ASEAN Agreement Disaster Management and Emergency Response：AADMER）や、外国からの支援を受け入れる場合の共通枠組み「自然災害対処において外国軍の施設を利用する際のアジア太平洋地域ガイドライン」（Asia-Pacific Regional Guidelines For The Use of Foreign Military Assets in Natural Disaster Response Operations）、「地域の待機制度および統合災害対処・危機対処活動の統合標準作業手続」（Standard Operating Procedure for Regional Standby Arrangements and Coordination of Joint Disaster Relief and Emergency Response Operations：SASOP）などの文書に沿って、ASEAN地域フォーラム災害救援演習（ARF-DiREx）やASEAN国防相会議（ADMM）災害救援演習などの机上訓練に、多国間調整のモデルとして採用されている。

45　たとえば、2006年にフィリピンのレイテ島南部を襲った地すべりへの支援活動におけるフィリピン国軍と文民政府機関の連携について調査したホールとクラーは、当時、外国軍の支援受け入れに関するオペレーションはフィリピン国軍が独占しており、外国軍にとって民との唯一の接点は国際赤十字であったこと、外国軍が見ず知らずの土地に救援活動に入る際の基準やバックアップ体制が存在しないこと、フィリピンの文民政府機関が外国軍のアセット（とりわけ通信手段）にアクセスするさいのルールが存在しなかったことを指摘している（Hall and Cular 2010）。この場合は、各国軍がMNCCを通さずに直接、現場で支援のマッチングを図る戦術のほうが効果的であったことは事実であろう。

46　インタビューは録音しておらず、筆者が書き取ったものを後日ご本人に確認いただき、修正したものを本稿に収録している。ご協力いただいた方々には、改めてその誠意に感謝と敬意を表したい。なお、個人名を出すことに合意してくださった方々については、それぞれに躊躇いがあったと推察されるが、本稿の目的をご理解いただいたことに特に感謝したい。

47　本稿では国際緊急援助隊の活動のみを扱うが、日本政府は人的支援の他にも、5,610万ドルのODAを供与している。国際機関を通じた緊急無償資金協力3,000万ドルのほか、プラスチックシートなどの緊急援助物資が提供された。

48　筆者インタビュー。2014年4月7日。フィリピン国軍司令部にて。

49　防衛省・自衛隊ウェブサイト「国際緊急援助活動等の実施に係る自衛隊の態勢について」http://www.mod.go.jp/j/press/news/2012/05/31b.html

50　サンチャゴ准将に筆者インタビュー。2014年4月7日、フィリピン国軍司令部にて。

51　同事務所は、この日以前に邦人保護を目的として設置されていた大使館連絡事務所を格上げする形で設置された。

52　筆者インタビュー。2014年3月6日。ただし、自衛隊が医療活動のためのアセットを持ち込んでいたことから、UNOCHAも全体像を把握するために自衛隊の装備や人員数を知りたいと述べており、UNOCHAの担当官、自衛隊、大使館臨時事務所の間で3者協議を行ったこともあったという。

53　保健省の説明によると、それより北の地域にはすでに他国政府やNGOが支援を実施していたという。

54　なお、1,080人のなかには艦上の任務を担当する乗員も多く含まれていた。実際に現地に上陸して活動を行った防疫隊、医療隊は一部である。

55 サンチャゴ准将に筆者インタビュー。2014年1月30日、バンコクにて。および2014年4月7日、フィリピン国軍司令部にて。
56 「 国際緊急援助隊の派遣に関する法律」http://law.e-gov.go.jp/htmldata/S62/S62HO093.html
57 なお防衛省・自衛隊は「国際緊急援助隊の派遣に関する法律」に基づき派遣される国際緊急援助隊の活動の実施に係る自衛隊の態勢について、2012年に見直しを行っており、これまで実績のない給水援助活動に従事する人員の効率化や各国部隊および関係機関との調整を行う態勢の明確化、行動命令発出前にニーズの調査を行う先遣調査チームとして医療人材を派遣することの考慮、C-130に加えて政府専用機、空中給油機、民間輸送機などの活用を考慮するような輸送計画見直しなどを行った。詳細は、防衛省・自衛隊ウェブサイト「国際緊急援助活動等の実施に係る自衛隊の態勢について」http://www.mod.go.jp/j/press/news/2012/05/31b.html
58 なお、台風30号「ハイヤン」救援活動に参加した他国軍の例では、米軍は空母や艦船を派遣し、海水の淡水化や支援物資の輸送を担当したが、自衛隊が到着した頃にはすでにUSAIDに役割を委譲し、撤退を開始していた。豪軍は医療チームを送り、発災直後、タクロバン市内に手術のできる病院が2つしかない状況の中、空港脇に2つの手術室を有する35名収容可能な仮設医療施設を建設し、整形外科、一般外科などの12名の医師、看護師、薬剤師を派遣した。中国海軍はベッド300床と手術も可能な医療船と83名の医者を派遣した。（ただし、喫水の関係上港に停泊することができず、海岸から2マイル離れた沖に停泊しており、患者をヘリで船まで連れていく方式をとっていた。）
59 筆者インタビュー。2014年3月6日。
60 筆者インタビュー。2014年3月5日。
61 自衛隊はMNCCを通さずに行った医療活動についても、フィリピン国軍側に報告をしていたが、フィリピン国軍も防衛医療チームを擁していることから、なぜ軍ではなくWHOや地方自治体と組むのか、と指摘される可能性が懸念されたという。
62 笠松誠「多国間枠組みに進化した『トモダチ作戦』Ⅱ」、外務省『外交 Vol.24（2014年3月）』時事通信出版局、p.73.
63 新聞『朝雲』2014年1月2日。
64 筆者インタビュー。2014年3月6日。
65 筆者インタビュー。2014年3月5日。
66 筆者インタビュー。2014年3月6日。
67 具体的には、フランクフルト（ドイツ）、シンガポール、マイアミ（米国）、アクラ（ガーナ）、ドバイ（UAE）、スバン（マレーシア）の6カ所の倉庫に備蓄されている。（『国際緊急援助とJICA』http://www.jica.go.jp/jdr/ku57pq00000t85pm-att/pamphlet_jdr_j.pdf より）
68 匿名を条件とした電話インタビュー。2014年4月2日。
69 筆者インタビュー。2014年3月6日。
70 NGO、経済界、政府が対等なパートナーシップの下、三者一体となり、それぞれの特性・資源を生かして連携し、難民発生時・自然災害時の緊急援助をより効率的かつ迅速におこなうためのシステム。外務省の予算および企業・市民からの寄付金が、国内のNGOの緊急援助の活動資金に充当される。詳しくはジャパン・プラットフォームのウェブサイト <http://www.japanplatform.org/> を参照。
71 筆者インタビュー。2014年3月6日。
72 筆者インタビュー。2014年3月6日。
73 筆者インタビュー。2014年3月6日。
74 筆者インタビュー。2014年3月5日。
75 佐藤壽紀「『オペレーション・サンカイ』を指揮して」、外務省『外交 Vol.24（2014年3月）』時事通信出版局、2014年、p. 68.

Challenges in Japanese Approaches to Civil-Military Cooperation – Cases in the International Peace Cooperation Missions in South Sudan and the Philippines

KIBA Saya*
YASUTOMI Atsushi **

Abstract

This article analyses challenges to the recent Japanese approaches to civil-military cooperation between the Japan Self-Defense Forces (JSDF) and civilian actors such as the Ministry of Foreign Affairs (MoFA), the Japan International Cooperation Agency (JICA), international organisations, and non-governmental organizations (NGOs) in two recent International Peace Cooperation Missions: the peace support operations in South Sudan (2011-) and the disaster relief operation in the Philippines after Typhoon Haiyan (2013).

The studies on the Whole-of-Government Approach (WoGA) suggest that their lessons learnt can be a useful instrument to analyse the current Japanese approaches to civil-military cooperation. Seven criteria are raised to evaluate their effectiveness.

The authors' examinations in the two missions identified some crucial challenges to the practice of civil-military cooperation on the field level. Coordination for operational role-sharing between the JSDF and the Embassy was not formally arranged but rather depended on a personal and ad hoc basis. This resulted from the fact that there is little shared understanding nor a formal agreement amongst the ministries and agencies in the capital over the procedures and protocols allowing the field staff (domestic actors operating in the field such as the JSDF, Embassy staff, JICA agents, etc.) to effectively coordinate between the military and civilian actors. Whilst the 2013 National Security Strategy (NSS) promotes civil-military cooperation (effective usage of the ODA in International Peace Cooperation Missions), no

* Researcher, Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University / Advisor, Embassy of Japan in Thailand.
** Researcher, Research Institute for Peace and Security.

formalised policy nor practice guidelines have yet to exist for the ministries and the field staff for civil-military coordination. This contradicts the findings of the WoGA lessons-learnt studies. Measures thus must be taken to ameliorate the present missing link between the civil-military cooperation strategy on the national level and the implementation policy on the field level.