

# 災害救援を通じた東南アジアの軍の組織変容：民軍協力への積極的姿勢の分析

木場 紗綾\*  
安富 淳\*\*

## I 研究の目的

### 1. はじめに

本研究は、東南アジアにおいて近年、軍が主体となって民軍協力の制度化を推進している事象に着目し、その理由を分析するものである。

近年、東南アジアにおいては、災害救援分野における民軍協力(civil-military cooperation)が一種のトレンドとなっている。2004年のスマトラ沖地震・インド洋津波以降、東南アジア諸国連合(ASEAN)の枠組みを利用した国際会議において、人道支援・災害救援(Humanitarian Assistance and Disaster Relief: HA/DR)分野での多国間協力が議論されてきたのは周知の事実である。東南アジア各国は、大規模災害発生時の外国からの支援受け入れには依然として慎重であり、外交上の理由から歓迎はするも、負担となるので要請はしない(welcome but not appeal)傾向が強い<sup>1</sup>。しかしながら、AHAセンター(ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance [ASEAN 防災人道支援調整センター])を通じた防災能力強化や演習を通じた知見の共有は着実に進んできている。

その一方で注目されるのは、各国の軍組織が、災害救援分野における国際協力を念頭においた多国間演習や研修を充実させてきている点である。軍が主体となって実施するHA/DRの演習や研修の場には、地方自治体や国内の防災組織だけでなく国際機関や国際NGO(非政府組織: non-governmental

\* 神戸大学大学院国際協力研究科研究員(現:同志社大学政策学部助教)。

\*\* 一般財団法人 平和・安全保障研究所研究員。本稿は所属団体の立場や考えを表したものではない。

organizations) が招かれるようになり、軍と国際人道支援コミュニティ (international humanitarian community) とが災害対応の現場においてどのように協力するべきかが議題とされるようになってきた。これらは決して一部の軍幹部や国防大臣の属人的な決定によるものではなく、東南アジアの複数の国において共通してみられる現象である。つまり、国際的な災害救援活動を通じて各国の国軍に組織変容が起こっているとみることができる。本稿では、こうした国軍を主体として起こっている変化の理由と過程を分析したい。

## 2. 東南アジアにおける軍を主体とした民軍協力：その新しさ

民軍関係 (civil-military relations) が文民政府機関や文民政治家、市民社会組織と軍の関係を表す包括的な概念である一方で、民軍協力 (civil-military cooperation) は、国連人道支援機関や NGO などと軍との協力関係を指して使われることが一般的である。軍の非戦闘任務の文脈の中で、大規模災害時の災害派遣、緊急人道支援、国連平和維持活動における文民アクターとの協力のあり方についての議論が発展してきた。具体的には、複合型

PKO (peacekeeping operations) の増加を受け、軍の人道支援分野への進出を背景として、政府機関、地方自治体、国際機関、NGO などと軍との間に、協力や調整を必要とする状況が生まれてきた<sup>2</sup>。

本稿で扱う軍を主体とした民軍協力の特徴は、以下の二点に集約される。

第一に、その舞台として多国間協力が想定されている点である。

吉崎 (2005) は民軍関係を、国際・国内の二つのレベルで整理している (表)。従来、東南アジアにおいて議論されてきたのは、各国軍の国内での活動、特に、従来、軍が大規模に資源を投入してきた国内治安維持のための人心掌握戦略としての民生支援、すなわち (1) の領域であった。これに対し、本研究が着目するのは、(2) および (4) に相当する民軍関係である。各国の軍が、大規模災害時の多国間救援活動の場で国際機関や NGO と調整を行ったり他国軍を自国に受け入れたりする場合を想定し、文民組織との付き合い方を学ぶための演習・研修の機会を設けていることは、この数年にみられる新しい現象である。

2004年のスマトラ沖大地震を受け、ASEAN加盟国は2005年、地域における

表：民軍関係のレベル

		文民組織	
		国内	国際
軍事組織	国内	(1) 国内における政軍関係	(2) 伝統的な人道支援活動
	国際	(3) 伝統的な民軍作戦	(4) 国連の民軍調整や NATO の CIMIC

出典：吉崎 (2005)

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 on Management and Emergency Response : AADMER) に署名 (2009 年に発効) し、各国外務省が主管する ASEAN 地域フォーラム (ARF) の枠組みでも、2005 年にはマレーシア、2011 年にはインドネシア、2013 年にタイにおいて ARF 災害救援演習 (ARF-DiREx) が開催されてきた。

本研究で注目したいのは、こうした各国の政府機関による災害協力以外に、軍および国防当局も、多国間協力のための独自の枠組みと文書の策定を進めてきた点である。外国軍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) や「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) はその一例である。

これらは軍主導の演習にも反映されている。2013 年にブルネイで開催された ASEAN 国防相会議 (ADMM) の災害実動演習だけでなく、米国太平洋艦隊主催の多国間人道援助演習「パシフィック・パートナーシップ」、米軍とタイ国軍<sup>3</sup> が共催する多国間共同訓練「コブラ・ゴールド」などの複合的な共同演

習にも、国際災害救援の訓練項目が含まれるようになった。また、これらの演習には各国の文民政府機関に加え、国連機関や国際 NGO も招聘される傾向が続いている。

さらに、2013 年 11 月に台風「ハイヤン」がフィリピンに甚大な被害をもたらし、複数国の軍が救援活動に参加して以降は、災害救援の演習において、多国間支援調整所 (Multi-national Coordination Center : MNCC)、軍と国際機関や NGO を繋ぐ民軍活動センター (Civil-Military Operations Center : CMOC) や共同指揮命令センター (Joint Command-and-Control Center : CCC) の運用に関する机上演習や研修が組み込まれることが通例となっている<sup>4</sup>。タイ国軍とマレーシア国軍が 2014 年 4 月にタイで開催した「ASEAN HA/DR 演習」では、国際連合人道問題調整事務所 (UN Office for Coordination of Humanitarian Affairs : UNOCHA) や国際赤十字赤新月社連盟の参加のもと、MNCC を想定した 4 日間にわたる机上演習が行われた<sup>5</sup>。

こうした域内の災害協力において特に注目されるのはベトナム人民軍の動向である。ベトナムは従来、他国軍の受け入れを容認しないことはもちろん、ベトナム人民軍の海外での活動も禁止してきたが、2014 年以降、ASEAN の枠組みのなかでの HA/DR 分野での多国間協力に強い関心を示し始めている。ベトナム人民軍は、2014 年 2 月にタイで実施された「コブラ・ゴールド」に初めてオブザーバーとして参加し、同年 3 月にインドネシア

で実施された多国間海上訓練「コモド」には海軍の病院船を派遣した。同年3月8日に発生したマレーシア航空機不明事件では、中国、米国、シンガポールの航空機や艦船がベトナム領海内での捜索活動を行うことを認可した。さらに同年6月には、ベトナム中部の港湾都市ダナンに、米国太平洋艦隊主催の多国間人道援助演習「パシフィック・パートナーシップ2014」の入港を受け入れた<sup>6</sup>。米国との防衛協力を慎重な姿勢を示してきたベトナム人民軍が、アジア太平洋地域での多国間の枠組みでのHA/DR協力には関心を示しはじめていることは近年の大きな変化である。

第二の特徴は、軍みずから積極的に文民組織に対して民軍協力を呼び掛け、法制度や政策の変更まで迫っている点である。タイ国防省<sup>7</sup>は2013年、国内向けツールとしての「災害対応における民軍調整に関するガイドライン」を起草し、同年11月には、陸・空・海軍の関係部署、外務省、内務省、保健省、タイの国内NGO、国際機関、外交団を招いて3日間のワークショップを開催し、文民参加者からの意見を募った<sup>8</sup>。

フィリピンでも同様の計画が進んでいる。フィリピン国軍は2010年以降、災害救援に限らず国内治安維持分野においても文民政府機関やNGOと対立するのではなく協調するとの路線変更を明確にしており（Rodulfo-Veril 2014：135-136）<sup>9</sup>、特に地方自治体や地域のNGOと共に、過去数年の災害における教訓を取りまとめた（Armed Forces of the Philippines 2014）。フィリピン災害救援

センター司令官を務める大佐は、歴史的に文民組織が軍の活動に口を出しにくい文化がある東南アジアの国々では、軍の側が進んで協力のオプションを提示することが効果的であると述べている<sup>10</sup>。これらは、少なくとも2010年以前にはみられなかった現象である。

### 3. 本稿の問い

東南アジアにおいては、伝統的に、軍が国内の災害救援に主導的な役割を果たしてきた。いまさら、文民政府とその役割を分担したり、NGOや国際機関の意見に耳を傾けたりすることは、軍の活動を阻害する要因となりかねない。また、欧米の基準をもとに活動する国連人道支援コミュニティを軍の演習に招き入れれば、軍の非民主的体制に対する批判の糸口を与えてしまうことにもつながりかねない。そのようなリスクを負ってまで、軍はなぜ、文民セクターとの協力を積極的な姿勢を示し始めたのだろうか。これが本稿の問いである。

よくきかれるひとつの仮説は、軍にとって民軍協力は、あくまでも軍の活動をスムーズにするための戦略のひとつにすぎないとの見方であろう。東南アジアの軍は、国際機関やNGOとの協働に積極的な姿勢を対外的にアピールすることで、国民や国際社会からの信用を得ながらも、他方では軍主導による活動体制を維持できる環境をつくることのできる（Daño-Luna 2004：91, Kiba and Hall 2014）。しかし、軍はそれだけの目的のために、敢えて、メディアや一般国民の目に触れにくい多

国間演習や国際的なガイドライン作りにこれだけの資源を投入するであろうか。近年の軍の文民セクターとの協力への積極的な姿勢は、国防政策に関わる一部の軍幹部や司令官の戦略レベルでみられるわけではなく、軍全体の総意として現れている。従来、東南アジアの軍の活動として重要であった国内治安維持のための民軍協力は、特定の司令官の方針によって左右される側面が強かった。しかし、大規模な多国間演習へ参加方針やその内容は、軍および国防省の合意に基づくものである。つまり、近年の変化は、軍の組織変容として捉えることができる。

そこで本研究では、そうした軍の組織変容を引き起こす要因を分析する組織社会論の先行理論を参考に、この問いへの仮説を導くこととした。

## II 理論的アプローチと分析枠組み

### 1. 外部環境の変化にあわせた組織構造の適合化

組織の変容を説明する第一の理論は、コンティンジェンシー理論である。組織は、生存<sup>11</sup>を脅かしかねない不確実性<sup>12</sup>をもたらす環境の変化が起こると、それを削減し回避しようとして組織の内部構造を適合化させる(Thompson 1967)。組織に期待・要求される成果内容、規模、役割、技術が、時代や場所、関与するアクターの特性、科学技術の発展状況などの外部要因によって変容するとき、組織はそれに応えようと内部構造(戦略、人事、組織体系、予算規模など)を変化させる。そ

うした変化のための手段のひとつが、他組織との連携による資源(労働力、資金、情報など)の補填である<sup>13</sup>。

### 2. 制度への同調

第二の説明は、制度同調理論である。制度は、共有され反復されると、それ自身が合理的で正当であると自明視され、組織構造にとって適切かつ必要と容認されるようになる。また、他組織に対しても共通の制度が浸透するように圧力をかけて同調させようとする拡散的特徴がある(Zucker 1987)。DiMaggio and Powell (1983)らは、組織は共通の制度に同調することによって目標達成の手続きを正当化し、その結果、組織間の制度構造が類似し結束力が向上する「同型化」現象を観察している。

組織は、確立された制度をより普遍的なものとするために他の組織にも同調を求めるようになる<sup>14</sup>(Meyer and Rowan 1977)。こうして、制度はさらに多くの組織に共有され、拡散される。

組織の同型化の代表的な行動の一つは、組織間競争である(Hannan and Freeman 1977)。組織は市場において資源や市場の獲得のために競争を通して、より迅速に、より優位な制度への同型化を進め他組織より優位性を確保しようとする。また、組織は、市場のみならず、社会的・政治的な正当性を確保し信頼性を獲得することでも、比較優位性を確保しようとする(競争的同型化)(Carroll and Delacroix 1982)。同型化は、より大きな

権力を有する組織から政治的または文化的な圧力により強制的に行われることがある（強制的同型化）（DiMaggio and Powell 1983）。

### 3. 非伝統的安全保障における「軍の実効性」 基準の多様化

第三の説明は、非伝統的安全保障・非戦闘活動における「軍の実効性（military effectiveness）」への理解の変化である。

非伝統的安全保障分野における軍の役割<sup>15</sup>が拡大するにしたがって、「軍の実効性」を軍組織の役割を外的脅威から国家を防衛する機能的要請（functional imperatives）を中心として捉える従来の理解は変化してきた<sup>16</sup>。Huntington（1957）は軍の実効性を、政治と一線を画し政治的に中立となり政治からの命令に服従することでプロフェッショナリズム（軍（将校）の暴力管理技術、国家安全保障に対する責任、および軍事職業独自の団体性の3要因からなる）を極大化できることとした。これに対し、Janowitz（1960）は、軍自身も社会的な組織であるため、政治に無関心であることは不可能であると主張する。同人によれば、軍は、自制能力を有する倫理観および専門性が社会に適合する能力を備える「社会的要請（social imperatives）」に基づいた組織であることが重要であり、社会の価値にみずからを統合していくことが課題である。この場合の軍の実効性は、政治との距離ではなく社会との統合性により決定される。

非伝統的安全保障分野における軍の役割が拡大するにしたがって、軍の実効性に普遍的

な基準は存在せず、その時代や場所におかれた戦略文脈に適合した「効果」が求められるという議論が発展してきた。Posen（1984）は、軍が文民からの期待・要求に適合させて役割を果たすのは組織の必然であり、戦略環境の変化により、軍に求められる意義・役割および効果は変化してくると説明した<sup>17</sup>。Nielsen（2005）も、普遍的な「軍の実効性」は存在せず、より総合的な社会および国際環境の視点から、軍は内部構造、装備、訓練技術はもとより社会がその時代や場所で必要とするイデオロギーや規範の実現を反映させる適合性を有しているか否かで実効性が評価されると説明している。

### 4. 分析枠組みと仮説

以上の3つの理論的アプローチを土台として軍の組織変容の理由および過程を説明すると、東南アジア諸国の軍による民軍協力促進の主な要因として、少なくとも以下の3つの仮説が導き出されよう。

#### 【仮説1：非伝統的安全保障にあわせた軍の適合化としての文民との協力】

Thompsonらのコンティンジェンシー理論は、近年の軍の組織変容の説明にも援用できよう。自然災害の規模や頻度の増大や国境を越える気候変動の問題などの非伝統的な脅威は、軍に求められる役割および機能を拡大・変化させてきた。それによって、軍は文民組織とのより密接な協力を迫られるようになってきた<sup>18</sup>（Mychajlyszyn 2006）。Egnell（2009）

は、とりわけ平和支援活動や人道支援活動において、軍が広範で多量の情報に対応していくためには、官僚組織や民間組織との密接な連携が必要不可欠であると強調する。軍はそのために、文民政府組織を見下したり制圧したりするのではなく、予算の適正化、透明性の確保、情報公開などにも同意して文民組織と協調することが求められる。

また、現代においては、大規模災害の直後から国際人道組織が被災地に展開し、被災状況や当該国政府、軍の活動の様態を世界中に発信する。SNSなどを通じてただちに拡散されるこれらの情報は、軍にとっても重要な資源であろう。国際人道コミュニティの仕組みや支援のメカニズムを理解することも、軍の生存戦略とみることができる。

### 【仮説2：同調としての国際的規範の受け入れ】

軍は、前章で挙げた ARF や拡大 ASEAN 国防相会議（ADMM プラス）のような多国間協力の現場や共同演習において、「オスロ・ガイドライン」<sup>19</sup> のような国際人道支援の規範や、ドナーとしても同盟国としても重要な存在である西側民主主義国の軍隊の規範に直面する。制度同調理論の観点から考えると、軍にとっては、すでにできあがっているこうした制度に対して反駁するよりも、むしろ同調する方が合理的である。したがって、東南アジアの軍は、権威主義的で保守的な体質を保ちながらも、少なくとも対外的には、透明性の確保、文民統制の確立、NGO との協力、

関連省庁との情報交換、人権への配慮などを効果的にアピールし、支援を受けるために競い合い、国際的な信頼を獲得しようと努める。各国の軍によるこうした民主化進展（あるいは進展のアピール）や国際化（あるいは国際化のアピール）は、東南アジア域内においてこれらの規範の正当性をますます強める結果となる。

### 【仮説3：相対的価値観の拡散による軍内部の価値基準の変化】

他国の災害救援の現場や多国間演習に参加した軍人らは、他国の軍組織の社会的要請に基づく役割や「軍の実効性」が多様であることを認識する。文民との協力や国際人道コミュニティへの理解が軍の能力のひとつとして国際社会で評価されることを経験した軍人らは、自国に戻り、その価値観を拡散させる。東南アジア地域における非伝統的安全保障分野での多様な需要が認識され、「軍の実効性」が主観的なものであるとの認識をもつ軍人が増えると、それらが軍の人事評価基準や訓練項目に反映され、軍内部の価値基準が変化する。つまり、戦闘能力だけでなく、援助の公正さ、人権への配慮、透明性、国際化といった価値観が、軍の価値基準として自発的に採用されるようになる。

## Ⅲ 実証

### 1. 方法論

上記の3つの仮説を検証するため、筆者らは、タイ、フィリピン、インドネシア、ベト

ナムの軍組織に関する資料調査および聞き取り調査を実施した。聞き取り調査は2013年4月から2015年3月にかけて、各国の国防担当省庁、軍、国防大学、国防研究所、NGO、文民研究者、災害担当の文民政府機関に対し、対面インタビュー形式で実施した。また、筆者の木場は2013年5月から2015年3月まで在タイ日本国大使館に勤務しており、業務上、タイ国軍が主催する演習や国際会議、研修に出席する機会を得、それらの参与観察からも本研究への貴重な示唆を得た。

## 2. 仮説1：非伝統的安全保障にあわせた軍の適合化としての文民との協力

タイにおいては、本仮説を明確に裏付ける資料が存在する。プラユット現首相（前陸軍司令官）は2008年に国防大学を修了するさいに記した「非伝統的脅威」と題する論文において、自身が実施した文民有識者や退役軍人へのインタビューの記録を詳述し、大規模自然災害やサイバーテロリズム、国境を越える犯罪など複雑化する安全保障環境への対応、想定外の事態への対応には、文民組織との協力が不可欠であることを論じている（Chan-ocha 2008）。同論文に引用されているチュラロンコン大学のパニタン准教授（現国防大臣顧問）は、同著のように軍人が政治家や有識者にアプローチしながら軍の役割をどのように補完するかを分析する手法は近年、タイの国防大学や国防研究関連機関において主流になっていると述べる<sup>20</sup>。

また、第I章の2.で述べた「災害対応に

おける民軍調整に関するガイドライン」の起草を担当するタイ国防省政策計画室民生課大佐は以下のように述べる。

法律上は、軍は災害救援活動においては側面支援を行うことになっているが、タイの現実として、国軍は初期対応を担っている。だからこそ、軍の活動の実態（practice and action）を直視し受け入れたうえで、災害救援における軍の役割と行動規範をガイドラインによって定め、法律と現実のギャップを埋める必要がある<sup>21</sup>。

この説明は、軍にとっての民軍協力ガイドラインの作成は、政治家の定めた民主的な法律に軍を適合化させていくための方策であることを示している。

インドネシア国家防災庁（BNPB）の長官（退役陸将）によると、90年代は、軍とは戦争のための組織であるというのが同国の軍人の共通認識であったが、2004年のスマトラ沖地震を含む域内での大規模災害の現実に直面し、非伝統的脅威を認識するようになり、いまや、将官のみならず若手将校のレベルにおいても非伝統的脅威への対応の重大性は認識されているという<sup>22</sup>。インドネシア国防省の将官は、伝統的な軍の戦略のひとつである「軍は住民と密接に協力することが活動上の最大の武器となる」との概念が、民主的な法律との兼ね合いとの観点から再度見直されるようになったとも述べる。民主化後の2000年代前半、軍の役割や組織を改革するための法改正が行われ、現行の2007年防災法は災



害救援における軍の機能は文民の指揮下に置かれるべきであると定めている。同人によると、法律と現実とに隔りがある中で、国内では、災害救援に限らず様々な分野での軍と文民セクターとの協力をガイドライン化するための協議が行われてきた。ガイドライン自体はまだ完成していないものの、この過程においてはユドヨノ大統領（当時）みずからが公式会合を主宰し、文民からの意見が寄せられた<sup>23</sup>。

ベトナム人民軍は先述の通り、2014年以降、従来は禁じられていた自国領域内での軍事演習を一部認めるようになった。ベトナム外務研修所の専門家とベトナム社会科学院の専門家は共に、ベトナム政府は多発する災害や、南シナ海問題をはじめとする伝統的安全保障分野の複雑さに対処するためにASEAN域内での多国間協力に対する姿勢を急速に変化させていると述べる。兩人によると、近年の軍の姿勢の変化は、首相の発言や決定に従ったものであるという<sup>24</sup>。政府はここ数年、共産党大会において承認された「積極的国際統合」の実現に向けたガイドラインを策定しており、そこでは、経済活動だけでなく安全保障分野においても、二国間・多国間協力を推進することが謳われている（Do 2014）。ベトナム人民軍の変化は、こうした政治決定に呼応している。

他方、南シナ海問題を背景に、2014年に米国との間で「比米防衛協力強化に関する協定（Enhanced Defense Cooperation Agreement：EDCA）を締結したフィリピ

ンにおいては、深刻な伝統的脅威と非伝統的脅威が共存しており、軍は伝統的脅威に資源を集中させるために、人道支援・災害救援の任務を手放し、文民組織に移管したがるという変化がみられる<sup>25</sup>。2010年、社会福祉開発省は、災害救援や民生支援に軍のマンパワーや車輛や重機を使用することは、一見、コストが安いように見えるが実際は維持費がかさむため民間のアセットを使うよりも予算が増大するとの非公式な調査結果を出した<sup>26</sup>。国軍は同調査に協力しており、軍の業務を文民に移管すべきという提案にも同意している<sup>27</sup>。

フィリピン国軍情報部のアコップ大佐も、2010年に発表した国軍の役割の見直しに関する論文で、従来、軍部と文民政治家は対立するゼロサムの関係であったが、現代においては、軍はむしろ、文民政府と密に協力してその期待に応えるために柔軟にその役割を見直し変革すべきであり、文民が対応することのできないような非伝統的脅威の新しい領域への対応能力を高めるべきであると述べている（Acop 2010）。

これらも、環境の変化に合わせた適合化の一種とみなすことができよう。

### 3. 仮説2：同調としての国際的規範の受け入れ

国際人道支援コミュニティでは、いわゆる「オスロ・ガイドライン」や「MCDAガイドライン」<sup>28</sup>にあるように、軍との人道支援を「最後の手段（last resort）」とする規範が共有されている。東南アジアの軍の伝統とはお

およそ相容れない規範であるが、筆者らの聞き取り調査においては、少なくともタイとフィリピンの軍人らは、上記ガイドラインの内容を承知しつつ、「我が国には我が国のやり方がある」との見方を提示した。タイ国軍最高司令部作戦部統合訓練室の大佐は以下のように述べる。

「オスロ・ガイドライン」の遵守は当然であり、軍は文民アクターの活動を最大限尊重する。タイ国軍はADMMやARFのような国際的な防衛交流の場を通じて、国際人道システムの仕組み、国連のクラスター・アプローチを学んでいる。だからこそ、タイ国軍は多国間共同訓練にUNOCHAや国際赤十字を招き、彼らからのコメントを歓迎している。とはいえ、国連のガイドラインは東南アジアの現実には則していないと考える。だからこそ我々はASEANのやり方(ASEAN way)を議論する必要がある<sup>29</sup>。

2013年台風「ハイヤン」の際にセブで外国からの支援受け入れを担当したフィリピン国軍司令部民政部副長の准将は以下のように述べる。

国連人道システムのガイドラインが必ずしもアジア各国に適合するとは限らない。我々は米国と共同演習をする際には、「オスロ・ガイドライン」などの国連文書を参照しつつも、民軍調整については独自の想定をしている。万一、フィリピンに大規模災害が発生したとして、国連が想定するような一般的な多国間調整所を設

置することは現実的ではない。なぜなら、フィリピンが他国軍の支援を受け入れる際には、米軍がすべてを仕切ることは明白だからである。フィリピンにとっては、どのように国連や文民アクターと調整するかよりも、どこまで米軍に頼るかを議論し制度化する方がずっと現実的な問題なのである。…(中略)台風「ハイヤン」の際、フィリピン国軍は敢えて、既存のガイドラインの規定にあるような「民軍活動センター(CMOC)」を設けることはしなかった。結果的には民軍間のリエゾンを担当する人物はいたのだが、国連やASEANのガイドラインに縛られて、名称のみが一人歩きするような事態は避けなかった。ガイドラインはあくまでも参考文書である。ASEAN諸国は、各国の現実に則して現場の判断をすればよい<sup>30</sup>。

特徴的なのは、タイ国軍もフィリピン国軍も、このように国連の規範に同意はしないとしつつも、参照・引用は行っている点である。タイ国軍とマレーシア国軍が2014年4月にタイで開催した「ASEAN HA/DR演習」に先立って開催された同演習の初動計画会議(2013年11月)、最終計画会議(2014年1月)においては、タイ軍みずから、「オスロ・ガイドライン」や「MCDAガイドライン」に関する勉強会を他国軍に対して実施し、フィリピンから参加した軍人がそれに補足を行った<sup>31</sup>。これらは、オブザーバーとして同席していた欧米諸国の武官団、国際機関、およびNGOに対するアピールであろう。

こうした「本音と建前」の態度をとる東南

アジアの軍に対し、米軍が行っている支援はユニークである。米国太平洋軍傘下の「災害対処と人道支援に関する賢人センター (Center for Excellence in Disaster Management and Humanitarian Assistance : CFE-DMHA)」は、東南アジア地域での民軍協力に関する各種ガイドラインの策定会議や多国間共同演習のシナリオ立案会議などに、CFE-DMHA 勤務の退役軍人や米国の民間軍事会社から出向中の退役軍人らを派遣し、国際規範から逸脱しない範囲で東南アジア独自の環境に合った文書や訓練計画を策定できるよう助言している<sup>32</sup>。CFE-DMHA は ASEAN が国際的な規範を理解しやすいように研修ツールやガイドブックを作成し、大規模災害発生時には各国軍のコンタクトポイントとして情報を集めて発信し、教訓のとりまとめを行う<sup>33</sup>。特に民軍調整に関するノウハウを蓄積しており、インターネットを活用した域内のネットワークング、情報共有の強化を支援する。

タイ、フィリピン、インドネシア、マレーシア、シンガポールなどの国防省および国軍は CFE-DMHA との連絡体制を築いており、軍が国内外で主催する公開・非公開の勉強会やワークショップに、しばしば CFE-DMHA 職員の派遣を要請している。同センターもまた、アジア太平洋地域の軍人らを、ハワイで開催される HA/DR の研修や机上演習などに招待している<sup>34</sup>。

フィリピン国軍司令部民生部長を務める大將は、「東南アジアの軍組織にとって、国連

機関の規範に従うことはさほど重要ではないが、こうした米軍からの支援に対応できるように組織を変化させることは重要である」と述べる<sup>35</sup>。

そして、各国の軍は、CFE-DMHA から資源を獲得するために、他国との競争を意識している。フィリピン国軍司令部民生部副長の准将は、タイとマレーシアが 2014 年に ASEAN HA/DR 演習を共催したことについて、以下のように述べる。

本来なら、このような多国間共同訓練は、フィリピン国軍が最初にホストしたかったところである。フィリピンは 2013 年に「ハイヤン」を経験し、意図に反して、国際社会の支援を受け入れざるを得なかった。しかし、それはフィリピン国軍の無力さを表しているわけではない。あれだけの規模の台風に襲われて、自国のみで対処できる国など存在しない。米国でも対応できなかったであろう。フィリピン国軍はあのとときの経験、受け入れの際のさまざまな課題を躊躇せずに国外に公開し、発信しようとしている。この意味で、タイやマレーシアよりもフィリピンのほうが、ASEAN のなかで重要な役割を占められると考える。次回の訓練の可能性について、ぜひ米軍 CFE-DMHA に相談してみたい<sup>36</sup>。

この発言から読み取れるのは、フィリピン国軍が、米軍からの支援を得て自国で共同演習を開催したいとの意図を有しており、米軍の支援を受けるために、情報公開という民主的な制度に同調し、それをアピールしている

点である。

CFE-DMHA は、先述のタイ国防省による「災害対応における民軍調整に関するガイドライン」の起草にも、退役軍人を派遣して助言を行ってきた。起草を担当したタイ国防省政策計画室民生課の大佐は、同ガイドラインが ASEAN 国防大臣会合（ADMM）のルール作りの模範とされることに期待を寄せている<sup>37</sup>。同ガイドラインに関する国際ワークショップ（2013年11月）でファシリテーターを務めたタイ空軍司令部民生課大佐も、ガイドライン制定の最大のインセンティブは、ASEAN での民軍協力に関する議論の中でタイが主導的立場を占めることであったと述べている<sup>38</sup>。また、タイとマレーシアが共催した ASEAN HA/DR 演習の最終計画会議（2014年1月）の場において、タイ国軍最高司令部作戦部の中将は、「タイは ASEAN の HA/DR 分野で主導的役割を果たすため、今後もぜひ多くの共同演習や国際会議をホストし、国際機関や NGO を招聘したい」と述べている<sup>39</sup>。こうした場で協調と国際化の姿勢を明言する姿勢<sup>40</sup>や、いったん確立された規範を正当化するために他国の軍にも同調を期待するような姿勢は、同型化の一種とみてよいであろう。

インドネシア国軍は、従来、特に国際 NGO がインドネシア領域内での災害救援に参加することに対して、テロリスト入国のリスクなどの安全保障上の理由から、ネガティブな見方を示してきた<sup>41</sup>。しかし一方で、インドネシア国防省の将官は、AHA センター

がジャカルタに置かれていることはインドネシアの災害協力への努力の顕れであると述べたうえで、インドネシアが ADMM の枠内で災害時の軍アセットの使用に関するコンセプトペーパーの作成をリードしてきたこと、EU や NATO のシステムを参考に「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」（SASOP）に域内の軍事アセットとコンタクトポイントの一覧表を掲載するように働きかけたのはインドネシアであると述べる<sup>42</sup>。このように、自国の安全保障環境や制度とは別のレベルで、自国軍が ADMM をリードし、地域の共通枠組みの策定に積極的な姿勢を示したいという意図はインドネシアにも共通している。

CFE-DMHA が「オスロ・ガイドライン」を下敷きに、しかし東南アジアの軍を過剰に束縛しない範囲で支援を行っていることが、東南アジアにおいてはより優位な制度として認識され、各国の軍が比較優位性を確保しようと振舞っていると解釈することができよう。頻繁に東南アジアを訪れている CFE-DMHA 訓練課の退役軍人は、「域内のベスト・プラクティスの実績を評価することが、HA/DR 分野での国際協力にあまり積極的ではないベトナムや、国軍の役割が肥大化しているタイの軍隊の体質改善につながる」と述べている<sup>43</sup>。軍が主体となり、同盟ではなく「制度への同調」という形で他国軍の組織変容を期待する動きは、東南アジアにおいてはきわめて新しい現象である。

#### 4. 仮説3：相対的価値観の拡散による軍内 部の価値基準の変化

上記の「同調」仮説はどちらかといえば対外的イメージを気にかけての変化という側面が強かったが、本仮説は、たとえ軍が内心では規範に同調していなくとも、「軍の実効性」に対する価値観の多様性を軍が認識することで内部変化を遂げるとするものである。

本仮説を裏付けるひとつの事例は、東南アジアの軍が、西欧民主主義諸国で共有されてきた規範である「オスロ・ガイドライン」を補完するために、アジア太平洋型の規範を策定してきたことであろう。2004年のスマトラ沖地震の教訓をもとに作成され、現在進行形でアップデートが行われ続けている「災害救援活動における軍の支援に関するアジア太平洋会議（Asia-Pacific Conference on Military Assistance to Disaster Relief Operations：APC-MADRO）」のガイドラインは、東南アジアを含むアジア太平洋地域の軍の実態を強く反映させた内容となっている。その最大の特徴は、同地域において伝統的に軍が災害救援を担ってきた経緯に鑑み、「軍のアセットの利用は最後の手段である」との記述を避け、軍の関与を否定するところからスタートするのではなく、軍が人道支援の規範に従い、文民政府機関やNGOと緊密に調整する必要性を記している点である<sup>44</sup>。APC-MADROは従来、UNOCHAがロジスティックを担当し、各国軍人はホストではなく一律に参加者であった<sup>45</sup>。そこでは、軍は演習のようにホスト役を競ったり、予算と人員を動員したり

する必要はない。西側民主主義国の顔色を窺い、すでに確立された制度に従う必要もない。UNOCHA アジア太平洋事務所の民軍調整担当官は「スマトラ沖地震以降、アジア太平洋の軍は、国際会議や演習、研修を通じて域内で価値観とルールをつくりあげ、徐々に共有してきた」と評価している<sup>46</sup>。

もう一つの事例は、仮説2.で引用した、多国間演習をホストしたいと述べるフィリピン国軍司令部民生部副長が、同じ会議の席上、タイの将官らの前で、「フィリピンはHA/DR先進国である」と発言したことである<sup>47</sup>。

民軍協力については、ASEAN諸国はお互い学びあう関係にあるが、やはりフィリピン国軍がもっとも民主化の度合いが高いのは間違いない。我が国のNGOの数を見よ。我が国のメディアのやかましさを見よ。これだけうまく市民社会と付き合っているアジアの軍が他にあるだろうか<sup>48</sup>。

多国間演習や研修の場での軍人によるこうした発言は、周辺国の軍の価値観をも変化させていく。国際会議の場で「フィリピンはHA/DR先進国である」との言葉をきいていた駐タイ・インドネシア武官は、タイ将官らの前で以下のように述べた。

スマトラ沖地震の際は、外国からの支援受け入れ表明が評価されるなどと思ってもみなかった。それは軍にとって恥であると思っていた。ところがフィリピンの軍人は、受け入れ経験を

積極的に広報しているのではないか。これは新しい動きだ<sup>49</sup>。

これは、民軍協力の分野で自国軍が「先進的」であることを対外的にアピールすることで、外国軍の受け入れをせざるを得なかった自国軍の「弱み」を転化するフィリピン軍人の価値観が、他国の軍に影響を与えた証左である。HA/DR 分野においては、軍の実効性の基準は一律ではない。非伝統的脅威のなかでも特に、自然災害や地球規模での気候変動は、先進国に対してもリスクとして残りつづける課題である。目的や規範を異にする軍組織が災害救援や各種演習を通じて交流する機会が増加するなかで、軍の価値基準は変化していく。

タイ国軍最高司令部作戦部統合訓練室の室長を務める少将は、タイでは、大佐から少将への昇進のための面接試験では、司令官らから、国際的な非伝統的安全保障分野への関心と理解度、国際機関との勤務経験、英語力に関する質問が行われるようになってきていると述べている<sup>50</sup>。同少将の部下である大佐は、「数年前までは、軍は災害救援において主導的な役割を占めるべきであるというのが軍の中での当然の常識であったが、最近では、少なくとも最高司令部においては、そのような発想はもはや時代遅れで内向的（domestic）であるとの見方が、国際畑での勤務経験をもつ佐官の間に広がりつつある」と述べる<sup>51</sup>。

#### IV 結論

本研究では、近年、東南アジアの軍組織が災害救援分野における民軍協力に対して積極的な姿勢をみせるようになったのはなぜかという問いを立て、組織社会学の先行研究から導き出される理論的仮説を検証するための聞き取りを実施してきた。その結果をまとめると以下ようになる。

第一に、民軍協力への軍の関心の高まりは、非伝統的安全保障にあわせた軍の適合化として説明することができる。東南アジアにおける非伝統的な脅威、あるいは非伝統的・伝統的な脅威の複合事態は、軍に求められる役割および機能を変化させてきた。軍はそれに対応して組織の存在意義を守るため、新しい資源調達先や新しい目的を求めて、国内の政治リーダーや有識者とのより密接な協力、国際人道コミュニティとの協調を、みずから志向するようにすらってきた。

第二に、近年の東南アジアの軍組織の変化は、組織の「同型化」現象として説明することができる。従来は彼らにとって敬遠すべき存在であった透明性、文民統制、情報公開といった西側民主主義国の規範が、多国間演習や研修を通じて東南アジアにおいても「それを尊重する姿勢を示すことが自国軍の国際的信頼の向上に結び付くようなルール」であるとして認識されてきた。

第三に、各国の軍がこの時期に一斉に組織的に民軍協力への積極的な姿勢を示すようになったのは、各種の多国間演習や台風「ハイヤン」の救援活動を通じて、「軍の実効性」

の評価基準は絶対的なものではないとの認識が各国に拡散した結果であるといえる。「ハイヤン」の救援活動において不本意ながら他国軍を受け入れざるを得なかったフィリピン国軍が、多国間軍事演習の場で自国を「HA/DR 先進国」とアピールし、災害救援においては「市民社会とうまく付き合える国軍」であることが重要であると述べたことがインドネシアの軍人にとっては「新しい」価値観の発見であったように、また、タイ国軍の人事評価の基準が変化しているように、災害救援の経験が各国の軍組織の価値観を変化させる可能性が証明された。

これらの調査結果から得られる知見とは何か。

第一に、軍の災害救援へのコミットメントは、必ずしも軍の民主化や文民統制を阻害するわけではない。「オスロ・ガイドライン」をはじめとした従来の西欧型の規範は、軍の人道支援への関与は極力避けるべきであるとしてきた。しかし、本実証研究からは、各国の軍組織が災害救援をきっかけに国際人道コミュニティの論理を学び、西側民主主義国の規範にさえ適合するために組織変容を遂げていることが明らかになった。むしろ、軍が非伝統的脅威を口実に国内権力を独占したり、文民政府の政策や活動を軽視、妨害したりする状況は避けるべきである。ただ、本稿では、各国軍の災害救援へのコミットメントは文民統制にとって必ずしもマイナスであるとは言えない点、むしろ、軍のこの分野への関与が、政軍間・民軍間の議論を活発化させる糸口と

なってきた点、軍と文民機関の役割分担や災害救援における軍のマネートが法に明示され、政策に反映される契機すら作り出してきた点を指摘したい。

第二に、東南アジアの軍組織は、ASEANの隣国の動向にきわめて敏感である。特に、フィリピン軍とタイ軍との間の対抗意識は注目に値する。米軍からの支援を得たい、自国軍がアジア太平洋地域のルール作りをリードしたいとの思いが、両国の国軍の民軍協力への積極的姿勢を後押ししている。仮にそれが軍のパフォーマンスであったとしても、こうした軍同士の相互プレッシャーが、軍の組織変容の契機であることは確かである。そして、米軍がすでにそのメカニズムに気づいて支援を行っている点も見逃せない。

本稿ではあくまでも、軍を主体とした組織変容や民軍協力の制度化の動きを分析したのみである。東南アジアにおける民軍協力の制度化は始まったばかりであり、本研究で扱った「変容」は、軍の伝統的な体質の変化を示すものでも、民主的統制の向上に寄与するものでもない。今後の研究では、この地域の多国間での災害救援の蓄積はそれぞれの軍の制度改革や政軍関係の変化に結びつくのかを分析したい。

## 謝辞

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 2638209「非伝統的安全保障分野の防衛協力と東南アジアの文民統制：米国の能力構築支援を中心に」（研究代表者：木場紗綾、研究分担者：安富淳、2014年4月～2017年3月）の助成を受けて実施した。また、本稿の執筆にあたっては、タイ、フィリピン、インドネシア、ベトナムの軍人、研究者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

Acop, Dencio. 2006. "Assessing the Expanded Role of the Armed Forces of the Philippines in Nation-Building." *Asia-Pacific Social Science Review*, Vol 6, No 2.

Aldrich, Howard E. 1979. *Organizations Evolving*. Sage Publications.

Armed Forces of the Philippines. 2014. *AFP Operations in the Wake of Typhoon HAIYAN* (2014年1月22-23日に東京でピースウィンズアメリカが主催したワークショップ“The Japan-U.S.-Philippines Civil-Military Disaster Preparedness Workshop: Lessons Learned from Typhoon Haiyan”において発表されたスライド) <http://peacewindsamerica.org/readiness/civil-military-initiative/january-disaster-preparedness-workshop/>

Bland, Douglas. 1999. "A unified theory of civil-military relations", *Armed Forces and Society*, Vol. 26, No. 1, Fall, pp. 7-26.

Blau, Peter M. and Marshall W. Meyer. 1987. *Bureaucracy in Modern Society*, Random House.

Brooks, Risa and Elizabeth Stanley. 2007. *Creating Military Power: The Sources of Military Effectiveness*, Stanford University Press.

Caroll, Glenn R. and Jacques Delacroix. 1982. "Organizational mortality in the newspaper industries of Argentina and Ireland: an ecological approach." *Administrative Science Quarterly*. 27 (2), pp. 169-198.

Chan-ocha, Prayuth (Boonrod Srisombut ed.) 2008. *Gong-tap-Thai-gab-phai-kuk-kam-rub-baeb-mai* (Non-Traditional Threats), Political

Science Association, Kasetsart University.

Clunan, Anne. 2008. "Globalization and the Impact of Norms on Defense Restructuring," in Thomas Bruneau and Herald Trinkunas (eds.), *Global Politics of Defense Reform*, Palgrave MacMillan, pp. 37-42.

Cook, Karen S., and Emerson, Richard M. 1978. "Power, equity and commitment in exchange networks." *American Sociological Review*, 43, pp. 721-739.

Crozier, Michel. 1964. *Bureaucratic Phenomenon*. University of Chicago Press.

Daño-Luna, Maribel. 2014. "Civil-Military Operation: Models of Institutional Engagement in the Philippines" *Security Sector Reform: Modern Defense Force Philippine*, Ateneo de Manila University (ADMU) Department of Political Science.

Desch, Michael. 1999. *Civilian Control of the Military: The Changing Security Environment*. The Johns Hopkins University Press.

DiMaggio, Paul, and Walter Powell, 1983. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review*, 48, pp. 147-160.

Do Son Hai, "International integration of Viet Nam: From theory to practice" ベトナム共産党政治局ウェブサイト Diplomatic Academy of Viet Nam 掲載論文. 2014年5月26日。

Egnell, Robert. 2009. *Complex Peace Operation and Civil-Military Relations: Winning the Peace*, Routledge, London.

Emerson, M. Richard. 1962. "Power-Dependence Relations", *American Sociological Review*, 27, pp. 31-41.

\_\_\_\_\_. 1981. Social exchange theory. In *Social psychology: Sociological perspectives*. Edited by Morris Rosenberg and Ralph H. Turner, New York: Basic Books, pp. 30-65.

Feaver, Peter. 1998. "Crisis as Shirking: An agency theory explanation of the sourcing of American civil-military relations", *Armed Forces and Society* 24 (3), pp. 407-434.

Hannan, Michael T. and Freeman, John. 1984. Structural Inertia and Organizational Change. *American Sociological Review*. 49: 149-64.

Hawley, Amos. 1968. Human Ecology in: Sills, D.L. (ed.) *International Encyclopaedia of the Social Sciences*. New York: Macmillan, pp. 328-337.

Huntington, Samuel. 1957. *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*. New York: Belknap Press.

Janowitz, Morris. 1960. *The Professional Soldier:*



- A Social and Political Portrait*. The Free Press: New York.
- Jepperson, Ronald, Alexander Wendt, and Peter Katzenstein. 1996. "Norms, identity, and culture in national security", in Peter Katzenstein (ed.), *Culture and National Security*, Columbia University Press, pp. 33-75.
- Kiba, Saya and Rosalie Arcala Hall. 2014. "Regional Cooperation on Civil-Military Coordination in Disaster Response: Crisis or Opportunity?" *Security Sector Reform: Modern Defense Force Philippine*, Ateneo de Manila University (ADMU) Department of Political Science, pp. 155-174.
- Korb, Lawrence J. 1984. "How well can we fight? For how long?" in Stephen J. Cimbala (ed.) *National Security Strategy: Choices and Limits*, Praeger.
- Lawler, Edward J. and Yoon Jeongkoo. 1993. "Power and the emergence of commitment behavior in negotiated exchange," *American Sociological Review*, 58, pp. 465-481.
- \_\_\_\_\_. 1996. "Commitment in exchange relations: test of a theory of relational cohesion", *American Sociological Review*, 61, pp. 89-108.
- Millett, Allan R. Williamson Murray, Kenneth H. Watman. 1986. "The Effectiveness of Military Organizations," *International Security*, 11 (1), Summer, pp. 37-71.
- Moskos, Charles. 1973. "The emergent military: civilianized, traditional, or pluralistic," *Pacific Sociological Review* 16.
- \_\_\_\_\_. 1992. "Armed Forces in a Warless Society," Juergen Kuhlmann and Christopher Dandeker (eds.) *Armed Forces after the Cold War*, Munich: Sow, pp. 1-19.
- Moskos, Charles and James Burk. 1998. "The Postmodern Military" in James Burk (ed.) *The Adaptive Military: Armed Forces in a Turbulent World*, Transaction Publishers, pp. 163-182.
- Mychajlyszyn, Natalie. 2006. Ch. 7, "Putting Policy into Practice: Integrating Post-Conflict Operations", in Sarah Jane Meharg (ed.) *Helping hands and loaded arms: navigating the military and humanitarian space*, pp. 163-190.
- Nielsen, Suzanne. 2005. "Civil-military relations theory and military effectiveness", *Public Administration and Management*, 10 (2), pp. 61-84.
- Posen, R. Barry. 1986. *The Sources of Military Doctrine: France, Britain, and Germany Between the World Wars*, Cornell Studies in Security Affairs.
- Rodulfo-Veril, Melanie. 2014. "AFP Regional Security and Defense Cooperation" in Jennifer Santiago Oreta ed., *Security Sector Reform: Modern Defense Force Philippine*. Ateneo de Manila University (ADMU) Department of Political Science.
- Scott, Richard. 1988. *Organizations: Rational, Natural and Open Systems*, 4th ed. Prentice Hall.
- Smith, Rupert. 2008. *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World*, Vintage.
- Thompson, James D. 1967. *Organization in Action, Social Science Bases of Administration Theory*, McGraw-Hill, New York.
- Tversky, Amos, and Daniel Kahneman. 1974. *Prospect theory: an analysis of decision under risk, Science*, 1975, pp. 1124-1131.
- 赤星聖、渡部正樹 (2014) 「自然災害時の救援活動における民軍調整と『国際スタンダード』」『国際公共政策研究第19巻第1号』83-97頁。
- 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。
- 吉崎知典 (2005) 「国際紛争と民軍協力」『防衛研究所ニュース 2005年5月号』。

#### 合意文書、ガイドライン

- ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response <<http://www.asean.org/images/2012/publications/AADMER%20WP%202011.pdf>>
- ASEAN Defense Establishments and Civil Society Organizations Cooperation on Non-traditional Security Concept Paper 2009 <[http://www.adpc.net/cso/Downloads/CD/Documents/2ADOPTED%20Concept\\_Paper\\_ASEAN\\_Defence\\_Establishments\\_and\\_CSO.pdf](http://www.adpc.net/cso/Downloads/CD/Documents/2ADOPTED%20Concept_Paper_ASEAN_Defence_Establishments_and_CSO.pdf)>
- Asia-Pacific Conference on Military Assistance to Disaster Relief Operations (APC-MADRO) "Asia-Pacific Regional Guidelines for the Use of Foreign Military Assets in Natural Disaster Response Operations" <<https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/Guidelines-APC-MADRO-Final.pdf>>
- Standard Operating Procedure for Regional Standby Arrangements and Coordination of Joint Disaster Relief and Emergency Response Operations : SASOP <<http://www.aseansec.org/publications/SASOP.pdf>>
- The Guidelines on the Use of Military and Civil Defense Assets in Disaster Response (Oslo Guidelines)

## 注

- 1 2013年5月7日、タイで開催された ARF-DiREx 専門家会合における ASEAN 事務局および AHA センターの講演 “ASEAN’s Mechanism on Disaster Management and Emergency Response” および 2014年1月29日、AHA センターへの筆者インタビュー。
- 2 協力、調整の形態はさまざまである。たとえば、戦場や復興支援などの活動領域において軍事作戦の一環として文民組織に対して行う活動を指す Civil-Military Operations (CMO, 米軍が採用)、国際的な人道支援や平和活動において文民組織と軍事組織が共通の目的や個別の目的の実現のために互いが共に活動を展開する場合を想定した Civil-Military Cooperation (CIMIC, NATO が採用)、国連 PKO 局の採用する、国際的な人道援助や平和活動において文民組織と軍事組織とが各々の個別の目的の実現のために、あるいは双方の活動の齟齬・摩擦・矛盾を減らすため実施する Civil-Military Coordination (CMCoord, 国連 PKO 局が採用) など、その主体やレベルにさまざまな種類がある (上杉、青井 2008: 23-26)。
- 3 タイの軍隊の正式名称は Royal Thai Armed Forces であるが、本稿ではタイ国軍と表記する。
- 4 2014年4月30日、タイ国軍最高司令部作戦部統合訓練室大佐への筆者インタビュー。
- 5 日本の自衛隊からも7名が参加。筆者の木場は2013年5月から2015年3月まで在タイ日本国大使館に勤務しており、業務として同机上演習に出席した。
- 6 米海軍ウェブサイト [www.navy.mil/submit/display.asp?story\\_id=81496](http://www.navy.mil/submit/display.asp?story_id=81496) より。海上自衛隊輸送艦「くにさき」もダナンに入港した。ベトナム政府は国内外のメディアの取材も認可したが、ベトナム人民海軍の演習参加は直前に取りやめられた。
- 7 タイでは国防省に文官は存在せず、すべて軍人であるため、本研究では、国防省を軍組織の一部と位置付けている。
- 8 筆者の木場は当時、在タイ日本国大使館に勤務しており、同ワークショップに出席した。
- 9 特に2010年に発表された国内治安維持計画に市民社会との協調の方針が盛り込まれたことは注目されている。Internal Peace and Security Plan (IPSP) “Bayanihan” 2010, [http://www.army.mil.ph/ATR\\_Website/pdf\\_files/IPSP/IPSP%20Bayanihan.pdf](http://www.army.mil.ph/ATR_Website/pdf_files/IPSP/IPSP%20Bayanihan.pdf)
- 10 2014年4月6日、筆者インタビュー。
- 11 ここでいう生存とは組織存在の根本の源泉であるという組織行動の基本概念を指す。Scott (1988) は、組織は生存しようとする社会集団であり、生存自体が目的とする有機体であると説明する。組織結成の当初の目的が達成されたり、あるいは反対に目的が達成しなかったり、資源調達先が変更されたりといった課業環境の変化に直面すると、組織は、新たに目的を設定したり資源調達先を別の手段で見出したりして、その存在意義を持続させようとする (Blau and Meyer 1987)。
- 12 ここでいう不確実性とは、組織の課業種、規模、構造のいかんにかかわらず、組織自らによって予知や統治 (制御) が困難あるいは不可能な環境下で主体の目的遂行を阻害する諸要因を指す。組織にはこれらを最大限回避しようとする認識が常に働く (Tversky and Kahneman 1974)。不確実性は、組織の生存を脅かす要因である。逆に、不確実性に対して対処する能力を有する組織は相対的に強力な権力を持つ、すなわち、不確実性は組織行動の源泉となる (Crozier 1964)。
- 13 Thompson (1967) は、変化の激しい環境下では相手組織との取引過程や内容に誤解や齟齬がより生じやすくなるので、限定した相手組織との連携を確認している組織は業績が高いと分析している。特に同一の組織相手との取引を繰り返すことにより、相手組織の行動や思考に関する情報をより多く収集することが可能となる。このような関係が構築されると、取引時の誤算や考え違いを回避でき、環境が変化した際にも柔軟な交渉を行う (Emerson 1962; Emerson 1981; Cook and Emerson 1978)。取引相手に関する情報が多ければ多いほど相互信頼が醸成され、より環境の変化に応じた柔軟な交渉が可能となる (Lawler and Yoon 1993, 1996)。
- 14 Meyer and Rowan (1977) は、共有された制度の実際の機能や効率は別問題であり、ここでは、制度の正当性が組織によっていかに認知されているかが重要であると指摘している。
- 15 Moskos らは、冷戦後の複合的な安全保障環境における新たな役割に求められる軍の構造、主要ミッション、および技術・能力などが変化し拡大したと論じ、このような軍隊を「ポストモダンな軍隊 (postmodern military)」と称する (Moskos and Burk 1998; Moskos 1992; and Smith 2008)。
- 16 従来の「軍の実効性」の定義には以下がある。「命令された目的、とりわけ戦争に勝利することを達成することができたかに関する評価 (Korb 1984)」、「単に戦争に勝利することのみならず、勝利に要したコストや資源を考慮した評価 (Milett, Murray, and Watman 1987; Snider and Watkins 2002)」、「戦争の勝利に要した経済・社会・政治的な負担などの複合的要因を考慮した評価 (Clunan 2008)」。これらの理解では、軍の有効性は、軍をいかに政治から中立させ機能的義務を遂行させるかが評価の決定要因とな

- る。Feaver (2003) は、政軍関係をプリンシパル・エージェント理論を基盤に、軍の忌避行動の発生条件を分析し、それをいかに防止できるかが軍の実効性を決定すると論じた。Desch (1999) は、脅威の強弱と国内政治の安定性が文民統制の強弱に関連することを分析した。
- 17 Aldrich (1979) が「組織をコントロールする最も重要な要素は他の組織である」と論じたように、軍組織にとっても、文民組織との関係は、軍の組織構造に変化を及ぼす最も重要な要因となる。文民組織の置かれた社会、経済、政治的な環境が変化すれば、軍との関与で求められる利益、政策、規範なども必然的に変化する (Jepperson et al. 1995)。
  - 18 Brooks (2008) も、今日の環境に適合するには、軍は政治リーダーとの対話を通して、多様な意見を自由に討議できる環境づくりが不可避であると主張する。
  - 19 The Guidelines on the Use of Military and Civil Defense Assets in Disaster Response (Oslo Guidelines)
  - 20 2014年10月11日、筆者インタビュー。
  - 21 2013年11月15日、筆者インタビュー。
  - 22 2014年1月13日、筆者インタビュー。
  - 23 2015年1月13日、筆者インタビュー。
  - 24 2014年9月16日、筆者インタビュー。
  - 25 2014年1月28日、フィリピン国軍司令部民生部副長の准将への筆者インタビュー。
  - 26 2014年4月9日、フィリピン福祉開発省コンサルタントへの筆者インタビュー。
  - 27 2014年1月28日、フィリピン国軍司令部民生部副長の准将への筆者インタビューおよび2014年4月6日、フィリピン陸軍災害対応ユニット司令官の大佐への筆者インタビュー。
  - 28 2003 Guidelines on the Use of Military and Civil Defense Assets to support UN Humanitarian Activities in Complex Emergencies (MCDA Guidelines)
  - 29 2014年1月29日、筆者インタビュー。
  - 30 2014年4月7日、筆者インタビュー。
  - 31 筆者の木場は当時、在タイ日本国大使館に勤務しており、同会議に出席した。
  - 32 2014年4月30日、ASEAN HA/DR 演習に参加するためにタイに出張していた同センターの退役軍人2名に対し、筆者インタビュー。
  - 33 関連文書は同センターのウェブサイト <<https://www.cfe-dmha.org/>> からすべてダウンロード可能である。
  - 34 2014年4月30日、ASEAN HA/DR 演習に参加するためにタイに出張していた同センターの退役軍人2名およびタイ、フィリピン、インドネシアからの軍人参加者に対し、筆者インタビュー。
  - 35 2014年10月18日、筆者インタビュー。
  - 36 2014年1月28日、筆者インタビュー。
  - 37 「2009年2月にタイで開催された ADMM プラスにおいて非伝統的安全保障に向けた ASEAN の軍組織と市民社会組織との協力に関するコンセプトペーパー (ASEAN Defense Establishments and Civil Society Organizations Cooperation on Non-traditional Security Concept Paper 2009) が発表されて以降、タイ国防省は民軍協力ガイドラインに優先的に取り組んできた。タイのガイドラインが ADMM に貢献できることを望んでいる。」(2013年11月5日、筆者インタビュー)。
  - 38 「(民軍協力制度化の) 発端は2011年の洪水以前。2009年に ASEAN で合意された『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』および2009年に起草され改訂が続けられてきている『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』を受けて、タイ国内でも同様のガイドラインを早急に策定し ASEAN を主導すべきであるとの機運が国軍の中で高まっていた。」(2013年11月14日、筆者インタビュー)。
  - 39 2014年1月27日。筆者の木場は当時、在タイ日本国大使館に勤務しており、同会議に出席した。
  - 40 なお、ベトナム国防研究所の大佐は、ベトナム人民軍は国際スタンダードを意識していると述べ、近年の多国間演習への参加実績について積極的に説明している (2014年9月16日、筆者インタビュー)。
  - 41 2014年1月13日、インドネシア国家防災庁 (BNPB) 議長への筆者インタビューおよび2014年1月29日、在タイ・インドネシア武官へのインタビュー。
  - 42 2014年1月13日、筆者インタビュー。
  - 43 2014年4月30日、筆者インタビュー。
  - 44 オスロ・ガイドラインと APC-MADRO の違いについては、赤星、渡部 2014: 89-90 にも詳しい。
  - 45 同会議には米軍 CFE-DMHA と NATO が出席して助言を行っている。
  - 46 2014年10月17日、UNOCHA アジア太平洋事務所がバンコクで開催した Humanitarian Civil-military Coordination Workshop にて。筆者の木場は当時、在タイ日本国大使館に勤務しており、大使館より同ワークショップに出席した。
  - 47 2014年1月28日、筆者同席。
  - 48 2014年1月28日、筆者インタビュー。
  - 49 2014年1月28日、筆者同席。
  - 50 2015年3月3日、筆者インタビュー。
  - 51 2015年3月2日、筆者インタビュー。

# Organizational Changes in the Militaries of Southeast Asia: Civil-Military Cooperation in Disaster Relief

KIBA Saya\*  
YASUTOMI Atsushi\*\*

## Abstract

Why do the militaries in some states in Southeast Asia become more committed to civil-military cooperation in disaster relief (DR) activities? These militaries have traditionally played dominant roles in DR, distancing themselves from cooperation with civilian organizations like non-governmental organizations (NGOs), state and local authorities, and international humanitarian agencies. Such attitude has recently changed. These militaries conduct DR exercises with civilian organizations aiming at more effective cooperation between the two sectors. They have even produced their own version of civil-military cooperation guideline for DR particularly emphasizing the active military roles – still respecting but altering the conventional Oslo Guidelines (indicating the military should be used at the last resort) – with closer cooperation with civilian organizations.

Where do such changes come from? Changes to more committed cooperation with civilians may disturb their tradition in which the military has remained a dominant player in DR. More open policy with civilian organizations may also mean an increase of risks of external demands for respect for rule of law, more transparency, and protection of human rights, which may lead to unwelcome internal reforms within the military. Why do these militaries change their policy at the expense of such risks?

Organizational change theories provide us with useful hints to this question. They explain that organizations adapt their internal structures to changes in their external

---

\* Assistant Professor, Doshisha University. (She was a researcher of Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University, when this article was written.)

\*\* \* Researcher, Research Institute for Peace and Security.

environment. Cases in the militaries of Southeast Asia (Indonesia, the Philippines, Thailand, and Vietnam) were studied. The authors suggest three major reasons: (1) adaptation to military demands in the non-traditional security environment; (2) isomorphic changes by international norms that compel democratic control including transparency, civilian control, and rule of law; and, (3) response to extended interpretations of “military effectiveness” more suited to the DR environment, thereby requiring wider military capabilities to meet their social imperatives.