

防衛省・自衛隊による 能力構築支援の課題 —「パシフィック・パート ナーシップ」における 米軍の経験から学ぶ—

木場 紗綾*
安富 淳**

はじめに：研究の背景と目的

2014年5月にシンガポールで開催された第13回アジア安全保障会議（シャングリラ・ダイアローグ）の基調講演において、安倍晋三総理大臣は、今後の日本の東南アジア諸国連合（ASEAN）諸国への支援として、「政府開発援助（ODA）、自衛隊による能力構築支援、防衛装備協力など、日本がもついろいろな支援メニューを組み合わせ、ASEAN諸国が海を守る能力を、シームレスに支援してまいります」と述べた¹。これを受け、同年9月に外務省は「海洋安全保障・災害救援能力構築支援セミナー」を開催し、東南アジア諸国より海洋安全保障・災害救援に関わる関係者（外務省、国防省、軍、沿岸警備隊など）を招聘して、上記で挙げられた①ODA、②防衛省・自衛隊による能力構築支援、③防衛装備協力（防衛装備品移転）を日本の新たな支援パッケージとして紹介した²。また翌2015年12月にも、そのフォローアップとして「海洋安全保障能力構築支援セミナー」を開催した³。

しかし、上記の3パッケージの戦略的活用、特にODAと自衛隊の活動との組み合わせの実現には、制度上、いくつもの課題がある。本稿では、上記の安倍総理大臣の講演で提示されたなかでも特に「防衛省・自衛隊による能力構築支援」を取り上げ、同事業がさまざまな制度的な制約から、想定されている目的を実現するに至っていないことを指摘し、その原因を明らかにする。

本稿の構成は以下の通りである。

* 同志社大学政策学部助教。2015年3月まで神戸大学大学院国際協力研究科研究員。

** 一般財団法人 平和・安全保障研究所主任研究員。

第1章では、能力構築支援が事業化されるに至った背景を論じる。本事業は民主党政権下の2010年12月に「防衛政策の大綱」に初めて明記され、翌年より予算化されてきた。当初の目的と経緯を、関係者へのインタビューをもとに分析する。

第2章では、現行の能力構築支援の制度が、アジア太平洋地域を中心とした国際社会からのニーズに応える設計になっているかどうかを、先行研究及びインタビューをもとに、①ODAとの連携、②二国間関係への配慮、③類似事業との統合的活用、という3つの観点から検討する。

第3章では、上記の制度設計が実際のアジア太平洋における多国間防衛協力の現場で具体的にどのように反映されているかを、米軍との比較の観点から論じる。米海軍の主催する「パシフィック・パートナーシップ」への参与観察をもとに、自衛隊が多国間ミッションを最大限に活用する機会を逃していること、ひいては、2010年の「防衛計画の大綱」で想定されていた①支援対象国の能力向上による安全保障環境の改善、②支援対象国との二国間関係の強化、③米国やオーストラリアをはじめとする他の支援国との関係強化、④防衛省・自衛隊および日本全体への信頼向上、といった目的を十分に達成できずにいることを指摘する。

最後に第4章として、本研究の結論と提言をとりまとめる。

第1章 防衛省・自衛隊による能力構築支援の概要

1. 自衛隊による能力構築支援とは

能力構築支援はキャパシティ・ビルディング (capacity building) の邦訳であり、開発援助の世界では90年代以降、広く使用されてきた概念である。特に技術協力のアプローチとして、先進国が支援対象国に技術や知識を一方向的に移転する従来の手法への反省から、支援対象国自身の問題解決能力を高めることが主眼とされてきた (Bergs and UNDP 1993)。国連開発計画 (United Nations Development Program: UNDP) は、「能力 (キャパシティ)」を、個人、組織、社会・制度が相互に影響を与えながら集合的に発展するものと定義する (UNDP 1994, 1998)。日本でも、国際協力機構 (JICA) 研究所が2005年、キャパシティ・ビルディングの概念整理とアセスメント・ツールをまとめた報告書を作成し、2008年にはハンドブックを発行している。そこではUNDP同様、「能力 (キャパシティ)」が「制度や政策・社会システムなどを含む多様な要素の集合体」と位置付けられており、それは「途上国の主体的な努力」によって向上していく、とされている (JICA 研究所 2005, 2008)。

本稿で取り上げる防衛省・自衛隊による能力構築支援は、これらよりも狭く定義されている。平成26年度防衛白書は、防衛省・自衛隊による能力構築支援を「平素から継続的に安全保障・防衛関連分野における人材育成や技術支援などを行い、途上国自身の能力を

向上させることにより、地域の安定を積極的・能動的に創出し、グローバルな安全保障環境を改善するという発想に基づく取組」としてしている⁴。以降、本稿でもこの定義を用いることとする。

上述の平成 26 年度防衛白書によると、能力構築支援の目的は、①支援対象国の能力向上による安全保障環境の改善、②支援対象国との二国間関係の強化、③米国やオーストラリアをはじめとする他の支援国との関係強化、④防衛省・自衛隊および日本全体への信頼向上、の 4 点である。具体的な支援内容については詳述するが、モンゴルや東ティモールなどのアジア各地の軍人を日本に招聘しての短期セミナーの実施や、自衛官をアジア各地に派遣して装備品の維持・整備技術に関する教育を実施するなどの人材育成事業が主となっている。

本事業の最大の特徴は、第一に、支援の担い手が防衛省・自衛隊である点、第二に、想定される支援対象が軍または軍人である点である。支援は、外務省の所轄する ODA とは別に、防衛省の予算によって、多くの場合は自衛官らによって行われる。そして現制度においては、沿岸警備隊をはじめとした文民政府機関、市民組織などへの支援は能力構築支援に含まれない。つまり、支援対象国自身の防衛能力、事態対処能力の向上に期待し、それを技術的に支援するという方向性は広義のキャパシティ・ビルディングと同様であるが、UNDP や JICA 研究所が想定している「制度や政策・社会システムなどを含む多様な要素

の集合体」への包括的な関与を通じて内発性を高めるといった要素は含まれていない。本制度で想定されているのは、あくまでも、自衛隊から相手国の軍組織への (military to military) 支援のみである。

なお、米国、英国、オーストラリア、カナダ、ニュージーランドなどの軍組織も東南アジアに対して能力構築支援を実施しているが、その定義は各国によって異なる。一般的に、士官学校や国防大学への留学生受け入れや語学教育は能力構築支援の範囲内であると認識されている。米国は、フィリピンやタイといった同盟国への軍事顧問団の派遣、装備品供与、共同訓練についても能力構築支援と定義している⁵。

2. 開始の経緯とその背景

防衛省・自衛隊による能力構築支援が最初に明文化されたのは、民主党政権下の 2010 年 (平成 22 年) 12 月に閣議決定された「防衛計画の大綱」であった。そこでは、「国際社会の責任ある一員としての努力」という文脈のなかで、日本がアジア太平洋地域の安全保障環境の一層の安定化のために適切な役割を果たすために、非伝統的安全保障分野を中心に、自衛隊が保有する能力を活用した協力を推進することが謳われている。同時に、グローバルな安全保障環境の改善のため、平和構築や停戦監視を含む国際平和協力活動に積極的に取り組むとともに、自衛隊の能力を活かし、国際テロ対策、海上交通の安全確保や海洋秩序の維持、破綻国家等の能力構築支援

などに取り組むことが書かれている⁶。同大綱に添付された図（図1）においても、第一にアジア太平洋地域の安定、第二にグローバルな安全保障環境の改善というそれぞれの分野において、自衛隊の能力を生かした協力が

想定されていたことが伺える。さらに同大綱には、防衛省が作成したとみられる「能力構築支援とは」というカラー刷りの資料が挿入されており（図2）、この新しい仕組みに関する説明が加えられている。

防衛力の役割の変化				
51大綱	07大綱	16大綱	22大綱	
防衛力の役割	災害救援等	より安定した安保環境構築への貢献 -PKO、国際緊急援助活動 -安保対話、防衛交流等	国際安保環境改善への主体的・積極的な取組 -国際平和協力活動の本来任務化 -安保対話、防衛交流	グローバルな安保環境の改善 -国際平和協力活動への取組 -軍備管理軍縮、能力構築支援 -テロ対策・海上交通の安全確保等
	侵略の未然防止・侵略対処 (限定小規模侵略独力対処)	大規模災害等各種の事態への対応 -大規模自然災害・テロ -周辺事態	新たな脅威・多様な事態への実効的対応 -弾道ミサイル -ゲリラ・特殊部隊等 -島嶼部侵略 -ISR、対領侵、武装工作船等 -大規模・特殊災害等	アジア太平洋地域の安保環境の一層の安定化 -防衛交流、域内協力 -能力構築支援
		我が国の防衛 -侵略の未然防止 -侵略対処	本格的侵略事態への備え (最も基盤的な部分を確保)	実効的な抑止・対処 -周辺海空域の安全確保 -島嶼部攻撃 -サイバー攻撃 -ゲリラ・特殊部隊 -弾道ミサイル -複合事態 -大規模・特殊災害等
				※本格的侵略事態への備え (不確実な将来情勢変化への必要最小限の備えを保持)

図1 防衛力の役割の変化「防衛計画の大綱」（2010）16ページより




能力構築支援とは




目的 近年の国際情勢の変化に伴い、人道支援・災害救援、海賊対処等の非伝統的安全保障分野における課題に国際社会が一致して取り組むことが不可欠となっている。そのため、自国の防衛能力といった従来の伝統的安全保障分野における施策に加え、非伝統的な脅威や不安定性に対し、開発途上国の対処能力を向上させるための支援を行い、自らその解決策を講じるよう促す。

分野 非伝統的安全保障分野
(人道支援・災害救援、海賊対処、地雷・不発弾処理等)

内容 開発途上国等の軍又は軍人の対処能力向上(キャパシティ・ビルディング)を支援

具体例 専門家の派遣、研修員の受入れ等

従来の政策

防衛省・自衛隊は、国際平和協力活動の一環として、①国連PKO、②国際緊急援助活動、③ソマリア沖・アデン湾における海賊対処活動等を行ってきた。
こうした活動は、紛争や大規模災害など実際に生じた安全保障上の問題への「**事後**」な対応。

能力構築支援

「**平素**」から**継続的**に非伝統的安全保障分野における人材育成や技術支援等を通じて途上国自身の対処能力を向上させるという取組を行うことにより、**地域内における安定を積極的・能動的に創出し**、国際的な安全保障環境を改善するという、**新たな発想に基づく取組み**。

図2 能力構築支援とは「防衛計画の大綱」（2010）17ページより（原文はカラー）

これを受け、翌 2011 年、防衛省防衛政策局国際政策課に「能力構築支援室」が新設され、東南アジアを中心としたアジア太平洋地域において、現地ニーズ調査が実施された。それを踏まえ、本格的な能力構築支援事業が開始されたのは 2012 年であった。いずれも民主党政権期の出来事である。

事業は、2012 年 12 月の第一次安倍政権発足後も引き継がれた。2014 年 12 月に閣議決定された国家安全保障戦略においては、能力構築支援のさらなる戦略的活用が謳われている。また、同時期に閣議決定された現行の「防衛計画の大綱」や中期防衛力整備計画においても、能力構築支援を推進し、対象国と支援内容を拡充していく方針が明記されている。

さて、では、2010 年の「防衛計画の大綱」に能力構築支援が含まれたのはなぜだろうか。この点に関し、筆者は当時政権を担当していた民主党の国会議員および関係者、外務省、防衛省の当時の担当部局の幹部らに聞き取りを実施した。その結果、明らかになったのは以下の 2 点である。

第一に、能力構築支援は、ODA を一元的に所管する外務省にできない分野への支援を拡大することを念頭に立ち上げられた。外務省のある幹部は、「以前より、外国の軍組織から日本政府に対し、具体的な援助の要請があったが、既存の ODA の枠組みでは、軍組織を対象とした支援を実施することはできない。防衛省としても、平和維持活動 (PKO) や緊急災害支援などの『国際平和協力活動』以外の文脈で他国に技術支援を行うスキーム

は持ち合わせていなかった。そうした制約の中で生まれたのが能力構築支援であった。」と述べる⁷。2011 年 3 月 10 日に開催された「第 12 回防衛省政策評価に関する有識者会議」においても、防衛省国際政策課が「ODA で拾えない部分を拾っていくことを念頭に置いて」立ち上げた制度であるとの発言を行っている⁸。

第二に、その開始にあたっては、防衛省、外務省、そして民主党内部で具体的な合意が形成されていたわけではなかった。閣議決定の直前の 11 月 30 日に民主党内で取りまとめられた「防衛計画の大綱の見直しにあたり民主党の基本姿勢 (ママ)⁹」には、能力構築支援に関する言及はない。当時、民主党に非公式な顧問として関与していた学識者は、「当時の党幹部とその側近の学識者が防衛省に働きかけ、党主導の体裁を維持する形で提案した政策のうちの一つであったのではないかと述べる¹⁰。当時の民主党関係者は、「まだそれほど中国による東南アジア海洋諸国への牽制の動きが活発化していなかった当時 (2010 年) において、アジア太平洋における海洋安全保障協力を強化したい海上幕僚監部と、鳩山政権が提唱した『東アジア共同体構想』¹¹ が互いに無害な形で一致した結果ではなかったか」と振り返っている¹²。また、当時陸上幕僚監部にてアジア太平洋諸国との共同訓練の調整を担当していた陸上自衛官は、「その頃、日本と東ティモールとの間で政治的ハイレベルの会談が行われた際、東ティモール側より、独立以来の日本の支援に謝意を

表明した上で、日本の自衛隊が活動終了時に現地国政府に対して譲与した道路建設用機材やプレハブ式建物などの資機材が老朽化しているとの言及があり、それに対し、自衛隊が整備のノウハウを提供できないかとの議論が防衛省内であったことを記憶している」と述べている¹³。

いずれにしても、本件が民主党の発案という体裁をとって当時の防衛省に受け入れられたことは確かであろう。その後、実施段階においては、外務省の一部課室より「防衛省がODAの類似業務を行うのではないか」との懸念が示されたものの、実施方法や内容について外務・防衛両省の課長級による会議が設置され、両省で協議を行う仕組みが整えられた¹⁴。

3. 代表的な事業例

現在までに実施されてきた能力構築支援には主に以下の2種類がある。

第一は、防衛省事務官や自衛官、NGOなどから成るチームを対象国に派遣して講義や実習を実施する事業である。東ティモールにおいては、2012年以降、メテナロ基地などに自衛官を派遣し、人道支援・災害救援分野の能力向上に寄与する装備品の維持・整備技術に関する長期の人材育成事業を行ってきた。またカンボジアでは2013年以降、カンボジア国家平和維持・地雷処理爆発性残存物除去センターに対し、道路建築などの施設分野に関する長期の人材育成事業を実施してきた。

第二は、相手国の軍の実務者を日本国内の教育訓練などに招聘する事業である。これまでに防衛省・自衛隊は、ベトナム、モンゴルおよびインドネシアから軍の実務者を招聘した。たとえば2013年には、ベトナム国防省およびモンゴル軍参謀本部から将官を含む実務者を招聘し、自衛隊のPKO分野・潜水医学分野・衛生分野の取組について紹介した。同年11月、陸自東北方面隊の震災対処訓練に、ADMMプラス人道支援・災害救援専門家会合(EWG)の新旧共同議長国であるラオスおよびベトナムの軍からオブザーバーを招聘し、訓練を紹介した。また、2013年2月にはインドネシア海軍、2014年3月にはベトナムおよびモンゴルから実務者を招き、自衛隊の海洋学分野・飛行安全分野・施設分野の取組について紹介した。

第2章 能力構築支援の戦略的活用のための制度的課題

このように、防衛省・自衛隊は2012年より、支援対象国の軍組織のみをターゲットとした人材育成を実施してきた。規模は小さいが、いずれも相手国の軍組織が求めている能力へのノウハウを提供して自助努力を助けることで、支援対象国の能力向上のみならず、日本との二国間関係の強化が期待できる分野である。また、アジア太平洋地域に同様の支援を実施している米国やオーストラリアなどとの協力の可能性も大きい。

能力構築支援を通じて期待されるこれらの成果の実現には、アジア太平洋地域の各国か

らの、安全保障面、そして援助面でのニーズの的確な把握が不可欠である。本章では、それらのニーズと現行の制度を、先行研究及びインタビューをもとに、① ODA との戦略的連携、② 二国間関係への配慮、③ 類似事業との統合的活用、という3つの観点から比較し、分析する。

1. 能力構築支援と ODA との戦略的連携

アジア太平洋地域の海洋安全保障環境の安定のためには、ソフト（技術協力）とハード（機材供与や工兵活動、資金協力）を合わせた活動が必須となる。慶應義塾大学の神保謙は、日本は能力構築支援の一貫として、フィリピンなどに海上保安庁の巡視艇を供与し、防衛装備移転三原則を柔軟に活用しながら、多様なハードウェアの供与と、指揮通信能力や情報収集・解析機能の向上のためのソフトウェア支援を並行して実施するべきであると指摘する。さらに、軍民共用で使える港湾・空港の整備に ODA によるインフラ開発支援、信用保証や長期ローンを組み込むことも必要であると述べる（政策シンクネット 2015）。

しかし、現状では ODA と能力構築支援をこのような総合的に組み合わせることはほぼ不可能である。2015 年に「開発協力大綱」が閣議決定されて以降も、ODA の実施は外務省に一元化されている。自衛隊は支援対象国に対し、施設を作って供与することももちろん、中古の機材を供与することもできない。先述の東ティモールの例のように、日本が国

連平和維持活動に参加し、相手国と交換公文を締結した場合に限っては、「経済及び技術協力のための必要な物品等の外国政府等に対する譲与等に関する法律」に基づく譲与が可能となるが、能力構築支援の枠組みではそれは許可されない¹⁵。物品や財産の無償での供与は、「経済及び技術協力のため必要な物品等の外国政府等に対する譲与等に関する法律」を根拠とする ODA 案件に該当するためである¹⁶。そして後述の通り、ODA のスキームでは、日本政府が支援対象国の軍組織に対して資材供与を行うことは「開発協力大綱」では禁止はされていないものの、実際にはハードルが高い。つまり ODA による外務省から文民組織への（civilian to civilian）援助か、能力構築支援による防衛省・自衛隊から軍組織への（military to military）支援しか現実的ではないのである。上記で神保が提案している「能力構築支援としてフィリピンに海上保安庁の巡視艇を供与」することは、海上保安庁が文民組織であるかぎり、制度上は不可能であり、日本政府はこれを ODA による有償資金協力の一環として実施した¹⁷。

実際には、特に非伝統的安全保障分野においては、事態対処の鍵を握るアクターが軍と文民の混成チームであることは容易に想定されよう。人道支援・災害救援分野の対処能力向上に資する車両や装備品の維持・整備を担うのは軍だけではなく内務省や地方自治体である場合も多い。気象海洋業務や潜水医学分野も同様である。

現行の制度では能力構築支援による人材育

成の対象は軍に限定されており、外務省は、軍と文民の混成チームに対してODAを供与することにはまだまだ消極的である。「開発協力大綱」の規定では、「開発協力の実施に当たっては、軍事的用途及び国際紛争助長への使用を回避する。民生目的、災害救助等非軍事目的の開発協力を相手国の軍又は軍籍を有する者が関係する場合には、その相手国の軍又は軍籍を有する者が関係する場合には、その実質的意義に着目し、個別具体的に検討する」とされているが、軍民共用で使える港湾・空港の整備のような案件にODAを戦略的に活用するには現実的には高いハードルがある。

本制度の立ち上げ直後から案件形成に携った防衛省のある幹部は、2014年6月の段階で、「能力構築支援のための予算や人員は限られており、設備や資金の譲渡ができないなど法的根拠も弱いなかで、相手国のニーズにひとつひとつ答える形で案件を積み上げてきた」と述べた¹⁸。外務省側で能力構築支援事業に関する協議を担当してきた幹部も、「現行法のもとではODAも防衛協力も実施の際に制限が多く、何か大きなことを提案しようとするとならざるを得ない」と述べる¹⁹。

本稿の冒頭に引用した、2014年シャングリラ・ダイアログでの安倍総理大臣の「3つの支援パッケージ」宣言は、実務家の間に根付いているようには見受けられない。防衛省・外務省間だけでなく、官邸や国家安全保

障会議も含めたハイレベルでの基本的な合意や長期的戦略のための具体的なメカニズムは作られていない。

2. 二国間関係への配慮

日本の防衛・外交問題を専門とするシンガポール国立大学東アジア研究所上席研究員のLam Peng Er氏は、能力構築支援を戦略的に活用するには、防衛省・自衛隊のなかでアジア太平洋の個別の国々の政情や制度に対する理解を高めることが必要であると述べる²⁰。1. で挙げたような外務省と防衛省の間の調整問題やODAと安全保障政策とを統合させた戦略の不在は、米国をはじめ、どの国にもある程度共通してみられるが、日本の抱える問題はむしろ支援対象の国や地域への無知(ignorance)であると同氏は分析する。日本の防衛省・自衛隊の支援は「艦船を出したい」、「自衛隊による国際平和協力を対外的にPRしたい」といった支援する側の都合に基づいており、外務省が開示している各国情勢や援助の政治的インパクトについて学ぼうとしないことに根本的な問題があるというのである。

ミャンマーやタイ、カンボジア、インドネシアといった東南アジアの新興国は文民による軍の民主的統制に大きな課題を抱えており、安全保障案件にかぎらず通常の援助においても、支援の受け手が軍なのか民なのか曖昧なケースが存在する。2016年2月、筆者がタイ国防省政策計画局に対し、日本の能力構築支援について説明を行った際、先方は、

「我が国においては、能力構築支援は文民が受けるものである、軍は装備品には関心があるが、能力はすでに充分である。災害対処能力が不足しているのは内務省や地方自治体であるため、自衛隊はむしろ、それらの文民組織を支援すべきである」と発言した²¹。こうした国々に対して支援を実施するには、防衛省単体によるニーズ調査だけでなく、広く二国間関係の文脈からの検討が不可欠である。

3. 能力構築支援とその類似事業との統合的活用

キャノングローバル戦略研究所の本多倫彬(2016)は、南スーダンのような国では国軍の動向が国家再建の鍵を握っているとし、現行の日本のODAでは「国軍への教育」が実施不可能であるからこそ、自衛隊の参加する国連PKO派遣部隊が、まず「軍隊の設立と再建の支援」を実施し、その後のPKO部隊撤退時には「能力構築支援」を使って支援を引き継ぐことを提案している。

そのためには防衛省内での部署を超えた経験と教訓の共有、調整が必要となることは言うまでもない。しかし、現在、防衛省防衛政策局国際防衛課能力構築支援室が担当している能力構築支援案件はアジア地域に限定されている。一方で、防衛省・自衛隊による他国軍への人材育成事業はアフリカなど他の分野でもすでに行われている。

図3は、防衛省・自衛隊による国際協力に関わる活動とその法的根拠を一覧にしたものである。

自衛隊法3条によって自衛隊の本来任務に位置づけられている国際平和協力活動(国連PKOの司令下で実施する国際平和協力業務、外務大臣からの要請に基づき防衛大臣命令で自衛隊も出動する海外での緊急災害援助)²²は、ともに、現地での人道支援活動を伴う。緊急災害援助は数週間で終了するが、国連PKO活動は数年にわたることが多く、ハイチや南スーダンにおいては、自衛隊施設部隊と大使館、JICAやNGOとの協力が模索さ

事業名称	主な法的根拠
国際平和協力業務 1992-	国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律 (1992)
国際緊急援助 1992-	国際緊急援助隊の派遣に関する法律 (1987)
イラク人道復興支援特措法に基づく活動 2003-2009	各種特別措置法
旧テロ対策特措法に基づく協力支援活動、補給支援特措法に基づく補給支援活動 2001-2010	
ソマリア沖・アデン湾における海賊対処 2009-	海賊行為の処罰及び海賊行為への対処に関する法律 (2009)
能力構築支援 2011-	自衛隊法、防衛省設置法ほか
PKOセンターへの自衛隊講師派遣	
国連PKO工兵部隊マニュアル作成、専門家会合 2013-	
アフリカの早期展開事業(重機使用研修) 2015-	
訓練における人道支援	

図3 能力構築支援の類似案件(筆者作成)

れてきた。特に南スーダンでは、相手国の「国づくり」に寄与することを主眼に、自衛隊は、JICAが建設を支援した職業訓練校の研修生に対して、自衛隊宿営地内で自動車整備に関する知識・技術を教授したり²³、日本のNGOの支援の下で外食産業の職業訓練を受けている研修生らを一定期間、自衛隊の宿営地の食堂にインターンとして受け入れたり²⁴と、いわゆる開発援助における広義の「キャパシティ・ビルディング」に積極的に関与してきた。

能力構築支援の開始前から実施されているPKOセンターへの自衛隊講師派遣、2013年から開始された国連PKO工兵部隊マニュアル作成および東京での専門家会合、2015年に日本で初めて開催された国連との共催による国連平和維持活動教官養成訓練²⁵などは、いずれも、自衛官が他国の軍人に対して実施する人材育成事業である。現在、これらは防衛省統合幕僚学校国際平和協力センターの主管となっており、能力構築支援事業には含まれない。

また、2015年9月には、「アフリカの早期展開事業」として、陸上自衛官11名が、東アフリカのPKO要員派遣国に対して重機の操作や整備の教育を行うためにケニア国際平和支援訓練センターに派遣された²⁶。能力構築支援事業と酷似しているが、対象が国連の施設であるため、防衛省内部部局の整理においては、本件は能力構築支援室の主管する事業ではないとされる。

さらに自衛隊は、タイで開催される多国間

共同訓練「コブラ・ゴールド」、第3章で詳述する米海軍太平洋艦隊主催の多国間ミッション「パシフィック・パートナーシップ」などでは、訓練との位置づけで国際協力に類似する活動を行ってきた。感染症や災害医療に関する専門家会合において自衛官が現地の文民医療従事者や公衆衛生ボランティアに講習を行ったり、無料診療を実施したり、日本の施設部隊が、タイやフィリピンなどの受入国の工兵部隊とともに小学校の校舎を建設したりといった活動が、「訓練」の枠組みの中で実施されてきた。

このように、防衛省・自衛隊が実施する国際協力に類似する案件はさまざまな分野で実施されてきており、そのなかには能力構築支援に近いものも存在する。防衛大学校への留学生受け入れなどの教育・訓練まで含めると、能力構築支援に似た案件はさらに広がる。実際、これら類似案件との混乱は、防衛省内部にも見られる。能力構築事業の開始直後の2011年3月に開催された「第12回防衛省政策評価に関する有識者会議」議事録によると、防衛省企画評価課は、従来から防衛省が実施してきたアフリカのPKOセンターへの講師派遣や防衛大学校への留学生の受け入れを能力構築支援と捉える発言をしている²⁷。

本多の提案するような国際平和協力活動と能力構築支援とのシームレスな連携・引継ぎのためには、能力構築支援室が2011年以来実施してきたアジア太平洋地域における各種案件と、統合幕僚学校や内局人事教育局が担当してきた他の人材育成案件、そして各種の

国際平和協力活動を整理し、それぞれの教訓やノウハウを共有することが必要であろう。

第3章 「狭義の能力構築支援」による機会 の損失：米軍主催の多国間ミッシ ョンの事例から

本章では、上記の制度設計が実際のアジア太平洋における多国間防衛協力の現場で具体的にどのように反映されているかを、米軍との比較の観点から論じる。取り上げる事例は、米海軍太平洋艦隊主催の「パシフィック・パートナーシップ」における自衛隊の活動である。

「パシフィック・パートナーシップ」は、2004年のスマトラ沖地震・インド洋津波への災害派遣を機に米軍が始めた人道支援・災害救援 (humanitarian assistance and disaster relief: HA/DR) の能力向上のための多国間事業で、米軍を主体とした艦艇がアジア太平洋地域の複数の国々を毎年訪問し、各国の軍や政府機関、ホスト国の自治体、医療機関、現地 NGO や国際 NGO などとの協力・調整を通じて災害救援活動の円滑化のための教訓を得ることを目的としている。複数国の軍民の医師や技師、看護師による調整と信頼醸成のプロセスが重視されており、例年、ホスト国の実際の患者を対象とした艦艇での外科手術や屋外での無料診療活動が連日展開される。

日本は2007年の開始当初から自衛官を派遣、2010年からは海上自衛隊の「おすみ」型輸送艦と陸海空3自衛隊混成医療支援チー

ムなどを派遣して本格的に参加してきた。これは、2009年11月15日、当時の鳩山総理大臣がシンガポールでの「アジアへの新しいコミットメント—東アジア共同体構想の実現に向けて—」と題する講演において「日本は来年、自衛艦を『友愛ボート』と名付けて民間人や NGO の人たちも乗せ、太平洋・東南アジア地域で医療活動や文化交流などを行います。これは米国が2007年から行っている『パシフィック・パートナーシップ』への参加となります。米国、豪州、インドネシアなどと共に働き、現地の人々の役に立てることを期待しています。」との構想を発表し、2010年1月の第174回国会における施政方針演説において改めて「パシフィック・パートナーシップ」への参加を発表したことに端を発している²⁸。この経緯により、防衛省は2010年以降毎年、日本の災害 NGO、医療 NGO からの参加も募り、公募に応じた文民を自衛官とともに「パシフィック・パートナーシップ」に派遣して医療活動などを実施するプログラムを運営している。

筆者は2015年7月18日から24日にかけて、フィリピンのパナイ島ロハス市で実施された「パシフィック・パートナーシップ2015」を視察し、参加した米軍、自衛隊、フィリピン国軍、NGO、現地医療関係者、自治体職員などにインタビューを行った。米海軍は1,000の病床と12の手術室、2機の搭載ヘリなどを備える全長272メートルの病院船「マーシー」(USNS Mercy) をミクロネシア連邦、フィジー、パプアニューギニアに寄港させた

のちにフィリピンに到着した。日本からはロハス市でのミッションに対し、自衛隊医療要員約30名、陸上自衛隊施設要員約30名、NGOに所属する民間の医療従事者約10名が参加し、「マーシー」に寝泊まりしながら、船上および陸上での活動に参加した²⁹。

1. 米軍の能力構築支援戦略

パシフィック・パートナーシップのすべての活動の現場を視察して評価を行う任務をもった米海軍の評価官³⁰によると、米軍は、「パシフィック・パートナーシップ」に3つの目的を持っている。

第一は、災害対応のための態勢づくり(readiness)である。「パシフィック・パートナーシップ」を多国間での災害対応訓練と見立て、米軍が、将来アジア太平洋地域で起こりうる災害に対してどのような対応能力を身につけたかが評価基準となる。

各国から参加している軍人やNGOらは、毎日、複数のチームにも分かれ、「マーシー」船上での外科手術、屋外での無料診療活動、自治体との共同防災訓練、現地医療関係者との意見交換会、看護学校でのシンポジウム、現地NGOとの意見交換会、台風で被害を受けた小学校の校舎建設、バスケットボール大会、ブラスバンドによる音楽会など、同時並行的に行われるさまざまな活動に従事する。そのなかでも、現地で最も注目されたのは医療行為であった。

あらかじめ国際医療NGOのスクリーニングを受けた患者、地元の外科病院から紹介状

を受け取っていた患者は順に「マーシー」に案内され、手術を受けた。また、ロハス市内では、大規模災害時の多数傷病者(mass causality)への対応訓練としての無料診療会が開催された。会場には、朝早くから多くの住民が詰めかけた。彼らは医療施設を受診する金銭的余裕のない「本当の」患者である。ラジオ報道などで無料診療の告知を知って集まった人々は毎日、千人以上にのぼり、実際の災害現場のような押し合いへし合いの光景が繰り広げられた。「パシフィック・パートナーシップ」に参加した各国の医療関係者らは、何も無い広場に集合した後にチーム編成を決め、テントやブースを設営し、受付を設置し、患者の優先順位を議論し、いかにスムーズに患者を誘導するかを検討し、診療と処方を行うといった一連の流れを、実動訓練によって体験する。

同市内では、工兵部隊の訓練も行われた。米軍、フィリピン軍、自衛隊、マレーシア軍などが協力して、2013年の巨大台風「ハイヤン」で実際に壊滅的な被害を受けた小学校の校舎を約2週間で再建した。ここでも、いかに現地の土着のノウハウ(左官技術など)を生かしつつ多国間で効率的に箱モノを作るかという点が、訓練効果として重視される。

「パシフィック・パートナーシップ」の第二の目的は能力構築支援である。米軍がホスト国の災害対応能力に見合う、そしてそれを高めるための活動を提供できたかどうかの評価基準となる。日本と異なり、米軍は、能力構築支援の受け手を軍組織に限定していな

い。これは、UNDP の定義通り、国の能力とは個人、組織、社会・制度が相互に影響しあって発展すべきであるとの概念に基づいている。先出の米海軍の評価官によると、米国からの一方的な医療サービスの提供や教育ではなく、それらを通じていかに地元の自治体や医療関係者、教育機関、NGO などとの意見交換を行い、内発的な能力構築のための支援ができるかという点が重視されるという。

無料診療サービスは、米軍の用語では Community Health Engagement と呼ばれている。米軍は、「マーシー」船上での手術に適さないと判断された患者、高血圧や糖尿病などの慢性疾患の患者など、「パシフィック・パートナーシップ」期間中には対応できないと判断される患者に対しては、応急的な措置と生活上の助言を行った上で、すでに現地で活動している国際 NGO や USAID などの援助機関に情報共有を行い、当該地域での医療ニーズが持続的に満たされるようにフォローアップを実施する。そのために「マーシー」にはアメリカ合衆国国際開発庁 (USAID) の職員や複数の国際 NGO 団体も同乗しており、USAID は長期的な医療インフラの視点からニーズ調査を行っているという。

工兵活動についても、校舎そのものの完成が重要なのではなく、ホスト国の工兵や文民エンジニアが、多国間ミッションを通じて、よりよい建築資材や災害に強い建築デザインを学ぶこと、ひいては災害医療の専門家との連携による効果的なインフラ支援まで視野に入れることが長期的な目標とされている。

第三の目的は「パートナーシップ」である。米軍とホスト国の軍民の関係者、あるいは米軍と他の参加国との相互交流の質が評価される。この場合のパートナーシップとは、同盟国との連携強化やアジア太平洋におけるプレゼンスの向上、民心掌握などを指しており、日本語では「防衛交流」の用語に近い。

評価官によると、パートナーシップの深化にはホスト国の専門職や公務員、地元の名士といった社会に影響力を有するアクターとの交流が不可欠である。米軍は「パシフィック・パートナーシップ」の期間中、公衆衛生や歯科、臨床工学などのテーマ別の専門家による意見交換 (Subject Matter Expert Exchange : SMEE) セミナーを連日のように開催し、現地の医師や技師、市役所の保健担当官らとの交流を図った。現地の看護学校では各国の看護師らによるシンポジウムが開催された。また、人道支援・災害救援に関する机上訓練や意見交換会には、自治体の消防、警察、救援チームをはじめ、ロータリー・クラブやカピス州の NGO 連合など、地元の市民社会のリーダーらが招かれた。さらに、国際移住機関 (IOM) をはじめとする国連人道支援機関からのフィードバックも行われた。

フィリピンの医師や看護師、自治体職員の基礎能力は総じて高いため、これらは能力構築支援というよりも「パートナーシップ」のための交流活動と位置付けられていた。意見交換セミナーに参加したフィリピン人らはプログラム終了後、米軍より一人ずつ参加証書

を受け取り、写真撮影の機会を得た。さらに、「マーシー」艦上へのツアーにも招かれた。彼らは米軍の案内で船内設備を見学し、各国から参加している軍人らと食堂でコーヒープレイクを楽しみ、米ドルしか使えない艦内売店で「マーシー」のTシャツやマグカップなどの記念品を購入し、米軍に対するプラスの印象を胸に刻み付けて下船する。

なお、現地の有力者を対象とした「パートナーシップ」のための意見交換セミナーは従来、米軍が主導していたが、2015年にはオーストラリア、カナダ、ニュージーランドの軍チームがそれぞれ1セミナーずつの企画・進行を担当することになった。

米海軍の評価官は、「交流を通じ、現地の有力者が米軍や参加国に対してよい印象を抱き、今後の訓練や実動の場で協力してくれることを期待する。次以降の『パシフィック・パートナーシップ』には、彼ら文民がフィリピンから参加し、米軍とともに第三国を訪れてファシリテーターとしての活動に関わってほしい」と述べる。また、こうした有力者らの経験値が高まれば、フィリピンの中央政府や自治体が災害対応のための予算や人員、アセットを増やす、市民社会との対話をより重視する機運が高まるなど、UNDPなどが提唱する広義の「キャパシティ・ビルディング」の観点からもプラスの影響が現れるとも述べている。

こうした説明からは、米軍が、フィリピンの制度や文化を熟知した上での戦略を立てていることが伺える。もちろん、米軍がフィリ

ピンをはじめ東南アジアで行ってきた伝統的な民生支援（Civil Military Operation）の手法を能力構築支援として昇華させたという歴史的背景が前提ではあるが、受入国の軍の能力も文民の能力も一緒に育成することが米国の国益に合致するとの整理は、UNDPによるキャパシティ・ビルディングの概念整理とも一致しており、USAIDやNGOといった開発援助のアクターからみてもわかりやすく、同時に、軍のイメージアップを図りたい軍の参加者らにも受け入れやすい枠組みであろう。

2. 自衛隊にとっての「パシフィック・パートナーシップ」

これに対し、自衛隊は「パシフィック・パートナーシップ」を能力構築支援とは位置付けていない。現在、自衛隊が同事業に参加する法的根拠は、①防衛交流（防衛省設置法第4条第1号：防衛及び警備に関すること）、②教育訓練（防衛省設置法第4条第9号：所掌事務の遂行に必要な教育訓練に関すること）の2点である。

ホスト国での医療活動や工兵活動は、教育訓練に必要な行為として整理されている。現状においては、自衛隊は、米軍と異なり、自らの活動を外務省やJICAの長期的な援助戦略と関連づけることがほとんどできていない。このような状況下では、訓練や防衛協力の名の下での局地的なグレーゾーンの医療行為や工兵活動といった人道支援活動によって、局地的かつ断片的に「自衛隊の存在感」

をPRすることに終始してしまうリスクがある。

では、なぜ自衛隊は本事業を能力構築支援として位置付けることができないのか。防衛省・自衛隊関係者によると、前章で述べたODAとの兼ね合いが問題となるためだという。現行の制度では、防衛省・自衛隊が、文民を対象として人材育成を行うことはできない。それはJICAの技術協力の領域に属するからである。

軍組織が人道支援に関与する際の基本原則である公共性・緊急性・非代替性に照らし合わせると、自衛隊が緊急性の低い国や地域で、文民組織に代わって医療などのサービスを提供することは、むしろ不適切であろう。しかし、米軍がすでに明確に整理しているように、サービスの提供をきっかけとして現地の専門家らと意見交換を行い、相手国の軍のみならず文民政府機関や市民団体の能力を包括的に支援していく広義の「キャパシティ・ビルディング」は、「防衛交流」や同盟国との連携強化と不可分の関係にある。

「友愛ボート」構想から始まった「パシフィック・パートナーシップ」への自衛隊の参加であるが、米軍の整理しているその意義は、日本の防衛省・自衛隊が能力構築支援の目的として位置付けている①支援対象国の能力向上による安全保障環境の改善、②支援対象国との二国間関係の強化、③米国やオーストラリアをはじめとする他の支援国との関係強化、④防衛省・自衛隊および日本全体への信頼向上、の4点のいずれにも合致している。

毎年、多くの予算を充てて自衛隊やNGOを派遣している本事業を能力構築支援として整理することができれば、米軍のみならず、オーストラリアなどからの参加者と同様に、もっと効率的・効果的に多国間ミッションの機会を活用することができるのではないだろうか。

第4章 結論と提言

本研究の結論は以下の3点である。

第一に、民主党政権下の2010年に「防衛計画の大綱」に明記された能力構築支援の背景には、当時はODAでは、軍組織を対象とした支援を実施することはできず、防衛省として他国軍に技術支援を行うスキームが必要であるとの問題意識があった。

第二に、2011年に事業化された日本の能力構築支援は、支援国の軍組織のみを対象としており、社会のさまざまなアクターの能力を包括的に向上させることを主眼とした開発援助における「キャパシティ・ビルディング」概念とは異なっている。外務省と防衛省との間で実務レベルの調整は行われてきたものの、ODAとの戦略的統合活用や外務省との情報共有のためのメカニズムは不十分であり、防衛省・自衛隊内部には、支援相手国に対する十分な情報収集を行うリソースも存在しない。さらに、アフリカのPKOセンターへの自衛隊講師派遣など、防衛省・自衛隊が行ってきた既存の人材育成事業との整理や教訓の共有という点でも大きな課題がある。

第三に、軍組織のみを支援対象とし、

ODA との戦略的な連携を図ることができない日本の能力構築支援の現状の制度設計では、アジア太平洋における安全保障および非伝統的安全保障のニーズに十分に対応することが困難である。このことは、同地域で展開されている米国をはじめとした同盟国・友好国との多国間ミッションの戦略的な活用にも弊害をもたらすリスクがある。

ODA と、防衛省・自衛隊による支援との役割分担や統合的活用は、実務レベルでも政治レベルでもすでに過去 20 年以上も議論されてきた課題³¹であり、一朝一夕に解決策を見出すのは困難であろう。しかし、制約はあっても、現行制度の中で、能力構築支援をより効果的に活用することは不可能ではない。たとえば、次の 2 点が考えられる。

第一は、PKO での教訓や経験をアジア太平洋地域での能力構築支援に生かすことである。紛争地と安定した東南アジアとでは文脈は異なるが、自衛隊はハイチや南スーダンなどで、外務省・大使館や JICA、国際人道支援組織、NGO などとの調整・連携を実現してきた（上杉ほか 2016）。必ずしも本省レベルでの合意や大戦略がなくとも、現地での活動を通じて信頼を醸成し、互いの組織文化や制度を学び、現場レベルで情報交換のチャンネルを構築していく、自衛隊が PKO で蓄積してきたそうしたノウハウや知見はぜひとも能力構築支援の立案や実施に反映されるべきである。「パシフィック・パートナーシップ」のような多国間ミッションにおいても、現地事前調査に従事する自衛官先遣チームが中心

となって、防衛省の調整のもと、現地の日本大使館や JICA や NGO と早い段階から情報共有を行い、自衛隊が同ミッションで実現できないことをそれらの組織に引き継いだり、逆に ODA の枠組みではできない支援を自衛隊がミッションの合間に実施したりすることが検討されてもよいのではないだろうか。それは十分に、既存の防衛省設置法の「教育訓練」の枠組みの中で実施可能である。

第二は、人材支援をめぐっての各種団体との連携である。アジアへの人材育成は、JICA のような援助機関だけではなく、さまざまな団体がさまざまなレベルで実施している。笹川平和財団は 2014 年度から 3 年計画で、日本とアジア諸国の現役または退役国防関係者に交流の場を提供し、相互理解の促進と安全保障分野での信頼醸成を図る目的で韓国との「退役将官交流」とベトナムとの「現役佐官交流」を実施している³²。また、日本財団は 2014 年より、「日本ミャンマー将官級交流プログラム」としてミャンマー軍の幹部を招聘している³³。2015 年からは、海上保安庁、日本財団、JICA、政策研究大学院大学の共同事業として、インドネシア、マレーシア、フィリピン、ベトナム、日本の 5 カ国の実務家に対して海上保安分野の修士課程「海上保安政策プログラム」が提供されている。防衛省・自衛隊には、こうした組織との連携や情報共有を深め、役割分担を議論しつつ、他国の軍に対し、シームレスかつ戦略的な人材育成支援のプランを構築していくことが望まれる。

【謝辞】

本研究は、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、2014-2017 年度）および公益財団法人りそなアジア・オセアニア財団国際交流活動助成「日本と東南アジアの防災協力：国際緊急援助の送り出しと受け入れにかかる多国間枠組みと国内調整の課題」（研究代表者：木場紗綾、2015-2017 年度）の助成を受けて実施した。

本稿の執筆にあたっては、防衛省防衛政策局国際政策課および統合幕僚監部の方々より、多くのご協力をいただいた。また、「パシフィック・パートナーシップ 2015」に参加された自衛官および日本の NGO の方々、ならびに米軍、フィリピン軍の方々からは、大変貴重なお話をお伺いした。

また、両筆者は 2016 年 3 月 10-11 日にフィリピンのマニラで開催された国際会議、“Tracing the Contours of a Rapidly Changing East Asia: Issues and Perspectives”（フィリピン・デラサール大学、国際交流基金共催）において本研究成果の一部を報告する機会を得、本稿の執筆にあたっては、同会議での議論から多くの示唆を得た。

この場を借りて、すべての関係各位に謝意を表したい。

参考文献

半田滋（2012）『3.11 後の自衛隊—迷走する安全保障政策のゆくえ』岩波書店。
Bergs, E. and UNDP (1993), *Rethinking Technical*

Cooperation: Reforms for Capacity-Building in Africa, UNDP.

UNDP (1994) *Capacity Development: Lessons of Experience and Guiding Principles*.

UNDP (1998) *Capacity Assessment and Development in a Systems and Strategic Management Context*.

JICA 研究所（2005）『開発途上国廃棄物分野のキャパシティ・ディベロップメント支援のために』。

JICA 研究所（2008）『キャパシティ・アセスメント・ハンドブック—キャパシティ・ディベロップメントを実現する事業マネジメント—』。

上杉勇司・藤重博美・吉崎知典・本多倫彬編（2016）『世界に向けたオールジャパン：平和構築・人道支援・災害救援の新しいかたち』内外出版。

政策シンクネット（2015）「日本の安全保障政策、3つの視点 慶應義塾大学総合政策学部准教授 神保謙」2015 年 5 月 22 日、<<http://thinknet.org/theme02/2015052201.html>>

神保謙（2012）「東南アジアにおける海洋安全保障のためのキャパシティ・ビルディング」『守る海、繋ぐ海、恵む海—海洋安全保障の諸課題と日本の対応—』日本国際問題研究所。

山下光、飯田将史（2015）「国際社会における能力構築支援—米中を事例として—」『防衛研究所紀要第 17 巻第 2 号』。

本多倫彬（2016）「南スーダン国連 PKO と能力構築支援の連携を」キャノングローバル戦略研究所 外交・安全保障コラム、2016 年 2 月 10 日。

注

1 外務省ウェブサイト「第 13 回アジア安全保障会議（シャングリラ・ダイアログ）安倍内閣総理大臣の基調講演」<http://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/nsp/page4_000496.html>

2 国家安全保障局（NSS）、経済産業省、防衛省が出席しブリーフィングを行った。概要は外務省ウェブサイト「海洋安全保障・災害救援能力構築支援セミナーの開催」（概要）<http://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/nsp/page22_001583.html>

3 概要は外務省ウェブサイト「海洋安全保障能力構築支援セミナーの開催」（結果）<http://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/nsp/page3_001514.html>

4 平成 26 年度防衛白書「能力構築支援をはじめとする実践的な多国間安全保障協力の推進」。

5 2015 年 7 月 23 日、米海軍太平洋艦隊計画部中佐へのインタビュー。

6 「防衛計画の大綱」（2010）47-48 ページ。

7 匿名を条件としたインタビュー。2014 年 12 月 3 日。

8 「第 12 回防衛省政策評価に関する有識者会議」議事録、2011 年 3 月 10 日。「実は ODA との関

- 係では、ODAは軍に対する支援は一切できないことになっておりますので、我々がやろうとしているキャパシティ・ビルディング支援というのは、ODAで拾えない部分を拾っていくということを念頭に置いています。ODAでは、例えば治安機関ですとかコストガード、こういうものについては今、支援ができるようになっております。しかしながら、軍隊に対して直接支援することについては、外務省とも随分調整したのですけれども、これは非常に難しい。それが一つの背景になりまして、こういう制度を立ち上げようと思立ったところでございます。』
- <<http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/meeting/seisaku/gijiroku/gijiroku12.pdf>>
- 9 <<https://www.dpj.or.jp/download/4129.pdf>>
- 10 匿名を条件としたインタビュー。2016年3月8日。
- 11 2009年11月15日、鳩山総理大臣はシンガポールにおいて「アジアへの新しいコミットメント—東アジア共同体構想の実現に向けて—」と題する講演を行った。
- 12 匿名を条件とした文書インタビュー。2016年3月26日。
- 13 匿名を条件としたインタビュー。2016年2月15日。
- 14 外務省幹部への、匿名を条件としたインタビュー。2014年12月3日。
- 15 なお、現在までに、支援対象国が資材を調達するという条件で、能力構築支援の副産物として施設が完成した事例は存在する。たとえばモンゴルでは、陸上自衛官らがモンゴルの工兵部隊に対し、PKOセンター敷地内道路構築教育を実施した。
- 16 さらに、軍を対象とした支援においては、基本的に、その成果やインパクトについて情報開示を要求できないことも念頭に置く必要がある。相手国の軍を相手にODA同様の透明性を確保することはほぼ不可能であろう。将来、仮に部分的に防衛省・自衛隊財産譲与が可能になったとしても、モニタリングや評価をどのように担保すべきかという点が大きな課題となる。
- 17 「フィリピン沿岸警備隊海上安全対応能力強化計画 (Maritime Safety Capability Improvement Project for the Philippine Coast Guard)」供与限度額187.32億円、2013年12月13日締結。
- 18 2014年6月27日、筆者インタビュー。
- 19 2014年12月3日、匿名を前提に筆者インタビュー。
- 20 2016年3月10日、筆者インタビュー。
- 21 2016年2月20日、筆者インタビュー。
- 22 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。今日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。
- 23 通称「さくらプロジェクト」。自衛隊による職業訓練は2015年に実施。
- 24 「南スーダンの若者3人、陸自PKO部隊に“入隊”」『朝雲新聞』2013年6月20日。非営利活動法人日本紛争予防センターの実施する職業訓練の研修生3名が約1ヶ月間、宿营地食堂で調理実習を行った。
- 25 2015年10月に実施。防衛省統合幕僚学校国際平和協力センターウェブサイト<<http://www.mod.go.jp/js/jsc/jpc/about/action.html#a1505>>
- 26 防衛省・自衛隊ウェブサイト「国連アフリカ施設部隊早期展開プロジェクトへの講師派遣について」<<http://www.mod.go.jp/j/press/news/2015/09/03a.html>>
- 27 「第12回防衛省政策評価に関する有識者会議」議事録、2011年3月10日。<<http://www.mod.go.jp/j/approach/agenda/meeting/seisaku/gijiroku/gijiroku12.pdf>>
- 28 2010年1月の第174回国会における施政方針演説「人道支援のため米国が中心となって実施している『パシフィック・パートナーシップ』に、今年から海上自衛隊の輸送艦を派遣し、太平洋・東南アジア地域における医療支援や人材交流に貢献してまいります。」しかし半田(2012)によると、鳩山総理大臣は2009年11月のシンガポールでの講演の3ヶ月前の9月にすでに防衛省に対し、「パシフィック・パートナーシップ」に艦船を参加させるように指示を出していたという。
- 29 防衛省・自衛隊ウェブサイト「パシフィック・パートナーシップ2015への参加について」(2015年5月25日)<<http://www.mod.go.jp/j/press/news/2015/05/25a.html>> なお、「パシフィック・パートナーシップ2015」一団はロハス市を離れた後スービックに寄港して艦上手術と交流活動を行い、日本はスービックでのミッションに対し、海上自衛隊約150名と補給艦「ましゅう」を参加させた。
- 30 行政学の博士号を有する海軍中佐。インタビューは2015年7月21日と23日に、「マーシー」艦内にて実施した。
- 31 小泉政権下の2002年12月18日に発表された「国際平和協力懇談会」報告書には、「紛争の解決、緩和には、軍事的、あるいはPKOなどの政治的なアプローチだけでは不十分であり、ODAを含めたより包括的なアプローチこそが重要」

とされている。(国際平和協力懇談会『『国際平和協力懇談会』報告書』、2002年12月18日)

- 32 笹川平和財団ウェブサイト「日本アジア安保防衛交流」

<https://www.spf.org/spaf-j/projects/project_16326.html>

- 33 日本財団ウェブサイト「将官級訪日団が防衛省・自衛隊基地を訪問 自衛隊・ミャンマー軍の交流プログラム (2015.08.19)」

<<http://www.nippon-foundation.or.jp/news/pr/2015/86.html>>

Challenges of Capacity-Building Assistance Programme by the Ministry of Defense and the Japan Self-Defense Forces - Learning from the US military's experiences in the *Pacific Partnership 2016*

KIBA Saya^{*}
YASUTOMI Atsushi^{**}

Abstract

This article identifies three major challenges in Japan's Capacity-Building Assistance (CBA) – conducted under the MoD/JSDF providing the militaries in the Asia-Pacific region with training and education in the field of non-traditional security.

First, the current legal system confines the CBA to be a military-to-military assistance scheme dismissing any assistance to foreign civilian officers and agencies. Any development assistance to civilian individuals and authorities falls under the responsibility of the Official Development Assistance (ODA) which is administered by the Ministry of Foreign Affairs (MoFA). The revised 2015 Development Charter continues to prohibit the ODA assisting foreign militaries. Moreover, under the current laws, the JSDF is principally not allowed to provide any civilian (and defense) equipment with foreign militaries. Nor is it able, under the present CBA scheme, to construct buildings and local infrastructures and grant to foreign militaries. These limits have hindered the CBA from comprehensive defence assistance targeting civilian/military blended counterparts. The CBA needs comprehensive programmes that require extended coordination with other agencies such as the MoFA.

Secondly, the CBA's strategy is absent. There is a critical lack of strategic views amongst the MoD and JSDF on political impacts that the CBA could bring forth. The current CBA is designed in such a way that the MoD/JSDF collects information on the requests from the militaries of the Asia-Pacific region and construct programmes to meet their demands. The current CBA programme designing method does not well correspond to Japan's strategic interests of today, but it rather simply is adapting

* Assistant Professor, Faculty of Policy Studies, Doshisha University.

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

itself to their demands.

Thirdly, the CBA only targets the militaries of the Asia-Pacific region. There are other ongoing assistance programmes similar to the CBA but administered under other authorities and given to other states than in the Asia-Pacific. These similar and related programmes that are fragmented within various agencies in Japan need to be coordinated and integrated to attain maximum effectiveness.

The examinations of the *Pacific Partnership 2016* compare how the US military and the JSDF utilised the opportunity for capacity-building activities to the Philippine civilian and military counterparts. The US's experiences illustrate that the presence of a clear effectiveness evaluation matrix built based on its strategic assessment in the Philippines has given the US military flexible approaches to the assistance. The JSDF's activities, on the other hand, under the legal restrictions, are confined to only a few types of assistances within the humanitarian field. Such limit has discouraged the current CBA activities involving civilian individuals and authorities abroad. The international recognition on the JSDF's activities thus remains minimal.

In order to overcome these challenges, the existing legal frameworks primarily need large-scale revisions. Whilst such requires considerable time and efforts, other measures could be taken under the present condition. First, the CBA programmes need to integrate the institutional memories of Japan's recent peacekeeping efforts; Japan has ample experiences and knowledge on the JSDF's efforts of collaborating with its civilian agencies including MoFA, Japanese embassies abroad, Japan International Cooperation Agency (JICA), humanitarian aid organisations, and non-government organisations (NGOs). The CBA strategy needs a re-design so that the CBA's efforts by the JSDF could be consistently channeled into subsequent assistance projects to be continued by these civilian agencies. A new CBA strategy could also include collaboration with other private agencies that provide foreign militaries and security-related officers with training and education, such as those organised by the Sasakawa Peace Foundation and the Japan Foundation.