



防衛研究所

The National Institute for Defense Studies

多国間安全保障アーキテクチャにおける「シナジー」概念 ——ASEANを中心としたHADR協力を手掛かりに

政策研究部グローバル安全保障研究室

石原 雄介

NIDS コメンタリー

第 47 号 2015 年 6 月 24 日

はじめに

2015年4月27日のASEAN首脳会議議長声明は、ASEANの各種関連会合や域外国を含めた様々な多国間協力枠組みが発展する中で、今後、これらの諸種制度間の「シナジー」を高めることが重要であるとの認識を改めて示した。「シナジー」とは近年ASEANの各種関連会合やその成果文書において頻繁に言及される政策概念であり、ASEANを中心とする様々な多国間協力枠組みが乱立する現状を踏まえ、これらの枠組み間の役割分担、相乗効果、重複回避、整理等を図る必要があるとのASEANの問題意識を体現した言葉といえるだろう。その背景には、地域の枠組みの整理作業を通じて、ASEANの中心性を維持、強化する狙いが見え隠れする。本コメンタリーでは、各種枠組み間の相乗効果を高める「シナジー」概念について、実務的な議論と各種取組みが最も活発に展開している人道支援・災害救援（HADR）分野の動向を手掛かりに検討を行う。

1. HADR分野におけるシナジー

2013年10月にバンダリセリブガワンにおいて行われたASEAN首脳会議は、「防災にかかる協力強化のためのASEAN宣言」を発出し、この中で、災害を巡る協力を進めるための方策の一つとして、ASEAN災害担当大臣会合（AMMDM）、ASEAN国防大臣会合（ADMM）、拡大ASEAN国防大臣会合（ADMMプラス）、ASEAN地域フォーラム（ARF）、東アジア首脳会議（EAS）等の枠組みがそれぞれ進める災害関連の活動間の「シナジー」を高めることが重要である点を強

調した。一般論として、災害にかかる各種協力が、防災担当省庁、警察、外務当局、軍等さらには国際機関や民間団体等様々なアクターが参加する「混みあった」分野である以上、各アクターがそれぞれ進める縦割りの多国間協力枠組み間の「シナジー」を高めること自体は特に不自然なことではないといえるだろう。ただ、このような「当たり前」ともいえる認識をここ数年ASEANが繰り返し強調するようになった背景には、近年ASEAN10カ国及び域外国の国防当局間の多国間協力とその役割が目に見えて高まっていることがあげられる。

もともとASEANにおける災害協力は、2004年末に発生したインド洋沖地震・津波の経験を大きなきっかけとして、翌2005年7月に「ASEAN防災緊急対応協定（AADMER）」が調印された後に（批准作業完了・発効は2009年）、主に文民省庁間の協力として発展してきた。その後AADMERを制度的バックボーンとして、ASEAN防災会議（ACDM）の監督のもと、災害対応に係る調整を担う地域国際機関であるASEAN防災人道支援調整センター（「AHAセンター」）（2011年）を設置し、さらに協力活動の基本的な共通活動基準を定めた標準運用作業書（SOP）である「SASOP」（2009年）を策定するなど、具体的な協力が進展してきたといえよう。しかし、AHAセンターが文民アクター間の活動調整のみを守備範囲とし、またSASOPが軍に係る第6章が抜け落ちた状態で策定されたことから、ASEANの国防当局がAADMERのプロセスに実質的に関与してきた形跡は見られなかった。

ところが、その後ASEAN10カ国や域外国の国防当局間協力が、2006年のADMM開始、2

010年のADMMプラス開始、またASEAN国防参謀長非公式会合（ACDFIM）の公式会合への格上げ決定（2015年）という形で具体的に発展すると、HADR分野における軍当局の多国間協力が、上記のAADMERとは別のプロセスとして急速に制度化されていくこととなった。実際、ASEANの国防当局間協力は各種の具体的な協力を進めつつあり、そのもっとも野心的な例としては、2015年3月のADMMにおいて採択された、災害発生時の運用協力を高めることを目的とする「ASEAN即応群」構想があげられるだろう。同構想は、ASEAN各国があらかじめ登録した部隊を、災害発生時にいわば「ASEANの部隊」として活動させることをめざし、平素において必要な共同訓練やSOPを含む各種合意文書の作成等を目指す内容となっている。これらのイニシアチブに加えて、さらに、2013年末に発生した超大型台風「ハイエン/ヨランダ」を受けたフィリピンにおける国際的なHADR活動は、軍の役割や軍軍・民軍調整の重要性を改めて想起させるものとなった。このような近年の動向を踏まえ、ASEAN各国やASEANを中心とする多国間枠組みにおいて進められる災害関連協力プロセスの全体像の中で、どのように国防当局間協力を位置づけ、全体の「シナジー」を高めていくのかが具体的な課題として浮上してきたといえるだろう。

実際にASEANはHADR分野において民軍それぞれが進める多国間協力枠組み間のシナジーを高めることを目的に「ジョイントタスクフォース」を設置するなど、実務的な作業に着手しつつある。このような中で、「シナジー」を高めるための具体的な検討事項として以下少なくとも3つの要素が議論されているといえよう。

2. HADRにおけるシナジー： 多国間枠組み、常設機関、SOP

多国間枠組み間のシナジー

第1の論点は、多国間枠組み間のシナジーである。すでに論じたとおり、災害に関する協力はASEAN関連の各種会合において追及されているが、この

文脈で近年特に議論の対象となっているのがARFとADMMプラスの間の「シナジー」であり、2013年8月の第2回ADMMプラスの議長声明においても本件が具体的に言及された。

1994年に設置されたARFは信頼醸成、予防外交、紛争解決という三段階アプローチを通じて地域の安全保障環境を安定化させることを目指す野心的な目標を掲げてきた。しかし、これらの概念の定義、適用範囲や発展の速度を巡って加盟国間の不一致が見られたこともあり、三段階アプローチは停滞が続いた結果、ARFは「トークショップ」に陥っているとの批判もなされている。このような中、関係国間の個別分野における具体的協力を促進し、ARFを行動指向型の枠組みとしてさらに活性化していくべきとの意見が長年各国関係者から提起されてきた。こうした問題意識の下、災害救援分野においては、1997年以降開催されてきたARF災害救援に係る会期間会合（ISM-DR）に加えて、2009年以降隔年でARF災害救援実動演習（DIREX）を実施するようになった。

ARFによるこうした取り組みについては、確かに上述の三段階アプローチに拘泥し、「トークショップ」に陥るとの懸念に一定程度こたえるものであると言えるが、他方でDIREXにおいてたびたび実施されてきた航空機や艦艇等のアセットによる訓練「展示」については、費用対効果の観点から批判的な見方も存在する。今後、ARFの実動演習が、国際災害救援に資するより一層実質的な意義のある演習として成熟しなければ、将来的に、人的、財政的資源またアセットを投入する軍を含めた災害関連省庁のコミットメントを継続的に確保することが難しくなる事態も考えられるだろう。

2010年に設置されたADMMプラスはHADRに関する専門家会合（HADR・EWG）による国防当局の実務者間の議論をベースとして、同じく災害救援に関する協力の在り方を検討し、また2013年6月にはブルネイにおいて実動演習（FTX）を実施しており、また2016年9月に同じく実動演習・指揮所演習が企画されている。2016年9月の訓練は、現在ADMMプラスHADR・EWGが作成を進める災害における軍同士の行動要

領・連携要領をまとめた SOP の内容を検証することを大きな目的としており、単なる交流を超えたより実務的な意味が付与されているといえるだろう。

このような中、ADMM プラスと ARF が、共に災害救援に関する会議体を有し、また実動訓練等の活動を行う中で、二つの枠組みの間で「シナジー」を高めることが重要なアジェンダとして浮上しつつある。一見すると、両者の「シナジー」を高めること自体に大きな問題は無いようにみえるかもしれない。ADMM プラスは国防当局が主導する枠組みである以上、災害救援における軍同士の協力に資する協力活動が行われている一方で、ARF は国防当局にとどまらず、外務当局や援助機関等の様々なアクターが幅広く参加する枠組みであり、その意味で民軍間の連携強化が焦点であるとの整理もできるだろう。しかしながら、このような「ADMM プラス＝軍軍協力、ARF＝民軍連携」のようにわかりやすい「棲み分け論」を前提として両者のシナジーを図り、両枠組みの活動や議論の連携、調整を図っていくアプローチをとることは必ずしも簡単ではない。なぜなら、ARF 加盟国の中には、ADMM プラスに参加していない国や機関も数多く存在しており、これらの諸国・機関がはたして ADMM プラスの活動を前提として、どこまで ARF の活動調整に前向きになるのかは控えめに言って不確実だからである。

また、ADMM プラスが実務的な意義のある各種活動を行いつつあることを前提に、ARF における HADR 協力を実質的に軽視するといったアプローチも考えられよう。このアプローチ自体は両枠組みの現状を反映した現実的な考え方とも言えなくもないが、他方で、災害救援が民軍双方からアクターが参加するオペレーションである以上、民軍のアクターが広く参加する ARF の潜在的な重要性を否定することはできないだろう。（実際、本年 5 月にマレーシアで実施された第 4 回 D i R E x においては自衛隊や J I C A が民軍混成チームとして参加し、同演習を民軍連携の訓練機会として活用していく方向性が確認されたとも評価できよう。）

更に、この状況を複雑にしている新たな要素が、ASEAN 自身の演習の増大である。ASEAN は

ARDEX、AHX といった災害救援に関する演習を近年実施しており、さらにこれらの枠組みに日本を含めた域外国の参加を募っていることから、ますます ARF や ADMM プラスにおける演習との差異が分かりにくくなっている。このように、ARF、ADMM プラスに加えて、ASEAN 自身の HADR 関連演習の登場を踏まえ、今後の演習スケジュールや演習の内容・企画等について相互の調整と情報共有を図るために、2015 年 4 月にクアラルンプールにて米豪馬三国主催の「ARF 複数年戦略演習企画ワークショップ（MYSEP）」が開催され、増大する演習の交通整理を目指す努力が開始されている。

常設機関のシナジー

第 2 の論点は、常設機関の間の連携や役割分担を巡る「シナジー」である。すでに述べた通り、AADMER の枠組みの下、ASEAN は文民アクターの活動調整を行う AHA センターをジャカルタに設置して、ASEAN 域内の国際的な災害救援活動において調整機関としての役割を果たすことを目指している。AHA センターは ASEAN 10 カ国が提供する人材から構成され、平素においては災害に潜在的に関連する状況をモニタリングしつつ、災害発生時または災害発生が見込まれる場合は事前に被災地に ASEAN 緊急対応評価チーム（ERAT）と呼ばれるチームを派遣し、被害アセスメントや現場の調整、ASEAN による支援受け入れの迅速化等の役割を果たすとされる。2013 年 11 月のフィリピン台風災害支援の際において AHA センター及び ERAT のパフォーマンスがまだまだ「発展途上」であったとの評価も一部にはあるが、ASEAN は長期的に AHA センターを AADMER の「運用上のエンジン」として育てていく意向であり、日本を含む域外国も AHA センターの能力向上のための各種支援に取り組んでいる。

他方、AHA センターの役割は、これまで国連人道問題調整事務所（UNOCHA）が果たしてきた役割と重複する部分が多いとの指摘もきかれる。UNOCHA も、災害時には現地にチームを派遣し、文民アクター間の調整を行い、また被災国

政府の調整を支援する等の役割を担っており、アジア太平洋事務所（ROAP）をタイに構えている。上記のフィリピン台風災害支援の際もチームを派遣し、文民アクター間の調整のハブとして機能した。このため、文民アクターの調整者としてUNOCHAは関係団体の間で相当の認知と評価を得ており、AHAセンターとの棲み分けや連携を期待する向きもある。

くわえて、シンガポール政府が主導して2014年9月に立ち上がった地域HADR調整センター（RHCC）が登場したことで、常設機関の棲み分けがますます重要な論点として浮上している。RHCCは、シンガポールが主導し、同国のチャング2センターに設置された常設機関で、平素における災害関連情報のモニタリング、災害救援アクター間を結ぶ通信ネットワークの提供、さらに必要に応じて現地に「前方展開」し、現場の調整を行うこととされる。もっともRHCCは基本的に軍同士の活動を調整することを目指すとされていることから、AHAセンターやUNOCHAとは責任範囲が異なるとの整理が可能と理解する向きもあるが、今後AHAセンターが民軍調整を含めた軍による災害救援活動に関連する役割を果たす方向で責任範囲が拡大する見通しであることから、やはりAHAセンターとRHCCの役割重複のリスクは払しょくされていないといえる。いずれにしても、調整のハブを名乗る機関が乱立すれば、災害救援活動の混乱の原因ともなりかねず、まずはこれらの機関同士で連携や役割分担の議論が深まることが期待される。

SOPのシナジー

第3の論点は、SOPのシナジーである。すでに述べた通り、AADMERの枠組みの下、ASEANは「SASOP」と呼ばれる災害救援活動に係る標準手続きを定めた文章を保持しているが、これには軍に関するコンテンツが欠落しているという問題がある。実は、軍の活動に係るSOPの議論自体は、ASEANの国防当局間協力のプロセスにおいて相当程度進みつつあり、軍が作成するSOPと既存の「SASOP」の「シナジー」が重要な論点として浮上しているといえよう。ASEAN国防当局

が検討を進めるSOPのコンテンツはもともとシンガポールとインドネシアが災害救援協力に係る共通理解を文書化したことを皮切りに、これをベースとしてASEAN10カ国の軍が共有するSOPとして発展させることを目指すものである。すでに、2011年のACDFIMにおいて検討が進んだこともあり、2015年3月のADMMにおいてようやく第1次ドラフトが承認されることとなった。今後は、ADMMが承認したドラフトSOPがSASOPの内容として承認されるのかが注目される。

これと並行して、現在ADMMプラスHADR・EWGにおいては、「ADMMプラス標準運用作業書（SOP）」の作成が進められており、SASOP並びにASEAN国防当局によるSOPとの内容の「シナジー」をどのように図っていくのが重要な論点として浮上している。ASEAN各国や域外国が参加する幅広い国際的な災害救援が頻繁に行われる状況において、相互間の整合性に欠ける、あるいは内容に齟齬のある複数のSOPが乱立する事態が生じれば、オペレーション上の混乱の要因ともなりかねない。このような観点から、「ADMMプラス標準SOP」は、ASEANのSOPの内容を前提に、重複するコンテンツを盛り込まず、ASEANのSOPと整合的で、かつその内容を補完する追加的なコンテンツの開発に努めている。具体的には、2013年11月のフィリピン台風災害救援の際に活用された、各国軍の活動調整を促進する「多国間調整所（MNCC）」の立ち上げや運営に係る標準作業手続に関するコンテンツの作成が議論されている（MNCCに係る詳細なコンテンツはSASOP第6章案に含まれていない）。このようなSASOPを補完するアプローチは、ASEAN中心性の原則とも整合性のあるものである。

さらに、ASEAN関連会合が作成を進める諸種SOPは、ASEANあるいは地域の文脈を超えた「シナジー」を検討する必要があるだろう。具体的には、国際的に広くHADR関連の基本文書として認知されている「オスロガイドライン」やUNOCHA・ROAPが主導するAPC-MADRO、さらには、ADMMプラス参加国の多くが参加する米

太平洋軍主導のMPATプロセスで作成されたMNF-SOPといった諸文書とどのように棲み分けや整合性を図っていくのが重要な検討事項であるものと思われる。繰り返しになるが、各種SOP間の整合性の欠如や内容の齟齬はオペレーション上の混乱を誘発しかねない。もっとも、例えば、「オスロガイドライン」やMNF-SOPが掲げる災害救援における軍事力の「最終手段（last resort）」という指針はアジアにおいて必ずしも広く受け入れられているわけではなく、地域特有の状況をどのように文書に反映するべきか、あるいはすべきではないのかといった調整上の論点を、各種のSOP作成にあたって検討する中で、既存の政策文書等との整合性についても議論やコンセンサス形成が促されることが期待される。

3. 日本の地域政策上のインプリケーション

ASEANが進める「シナジー」は、アジア太平洋における日本の防衛外交にとっても重要なインプリケーションを有している。第1に、日本は「シナジー」の文脈で積極的な役割を果たすことにより、地域アーキテクチャにおけるASEAN中心性に対してさらに厚みのある支援を行うことができる。既述の通り、ASEANが主導する「シナジー」の第1の眼目は、ASEANの統合と中心性を高めることにある。各種の会合の整理は、ASEAN事務局の調整作業量を縮減し、また過大な会議体の削減を通じて、他のより重要な問題にASEANがより一層リソースを配分することを企図している。また、SOPの作成や調整機関の発展をASEAN主導で進めることで、これらの分野における議論においてもASEANの中心性を固めることを目指していると言えよう。日本は、2013年11月のフィリピン台風災害支援においては、輸送機や輸送艦を含む1100名規模の統合任務部隊を派遣するなど、これまで我が国国内のみならずアジア太平洋地域のHADR活動に積極的に取り組んできた実績と知見を有する。また現在ARFのISM-DR及びADMMプラスHADR・EWGの双方において

共同議長国を務めており、HADR分野における「シナジー」を進めるうえでイニシアチブを発揮するポジションにある。また、ASEANが検討を進める「ASEAN即応群」構想においても、ODAや能力構築支援を通じた支援を行うことを将来的に検討できるかもしれない。

第2に、「シナジー」の議論は、多国間イニシアチブにおけるルール作りに発展する潜在性を秘めている。「シナジー」を目指すうえで具体的な措置として、会合や活動間の補完性の向上や過剰な会合の縮減等が検討されているが、これらの議論を進めるうえで、不可避免的に「どのような観点から各種枠組みの整理を図るべきか」との指針や原則に関する議論が重要であることは言うまでもない。すでに論じたASEANの中心性はそのような原則の一つであるともいえるが、それ以外にも、例えば演習の企画においては、「実際の演習実施時期から逆算して、いつ頃までに演習の企画概要を地域諸国に通告すべきか」、「演習の目的を設定する際の判断基準は何か」、「他の枠組みで行われている演習との整合性をどのように図るべきか」、「似たような演習との時間的な間隔をどの程度空けるべきか」、「演習の成果をどのようにフォローアップしていくべきか」といった実務上の論点についても指針を固めていく必要がある。このような諸種の指針が地域のコンセンサスとして固められていけば、それは既存の活動の調整や整理を検討する際の「ものさし」としてだけではなく、将来的に多国間枠組みにおいて何らかの協力イニシアチブの提案を行う際に考慮されるべきルールとしての役割をも果たすことになるだろう。このことは、中国をはじめとしてアジア諸国の国力が増大し、各種のイニシアチブが積極的に打ちだされる中で、無原則に新たな枠組みや演習、あるいは政策文書が乱立することを防ぐことにつながるかもしれない。すなわち、「シナジー」の議論を通じて確立されたルールを重要な基盤として、今後は、「ルールに基づくイニシアチブ」とも呼べる指針が具体化する可能性もあるだろう。

第 3 に、「シナジー」への取組は、有志諸国（like-minded countries）との協力、特に米豪両国との関係を強化するうえで重要なアイテムとなるかもしれない。本稿が検討した HADR 分野に絞って言えば、米国はアジア太平洋地域を含めて HADR 活動において大きな役割を果たしてきた実績ある大国であり、さらに、2014 年の米 ASEAN 防衛担当大臣非公式会合において、HADR 分野に特化した形で今後の協力の在り方を議論するなど、ASEAN との HADR 協力にも積極的な姿勢

を見せている。また、豪州は、東アジア首脳会議（EAS）の枠組みにおいて防災協力を積極的に進めてきた国である。HADR 分野においてこのような政策を有する米豪両国と共に、地域アーキテクチャの「シナジー」に取り組むことが今後三国間協力の具体的なアイテムとして浮上する可能性があるだろう。

（平成 27 年 6 月 15 日脱稿）

プロフィール

政策研究部グローバル安全
保障研究室
石原 雄介

専門分野：アジア太平洋の安全保障、日
豪・日米豪関係

本欄における見解は、防衛研究所を代表するものではありません。
NIDS コメンタリーに関する御意見、御質問等は下記へお寄せ下さい。
ただし記事の無断転載・複製はお断りします。

防衛研究所企画部企画調整課

直 通：03-3713-5912

代 表：03-5721-7005（内線 6584、6522）

FAX：03-3713-6149

※ 防衛研究所ウェブサイト：<http://www.nids.go.jp>