

第5章

アフリカの平和・安定に向けた日英協力

神宮司 覚 *

アフリカの平和と安定は、この地域における紛争や不安定化が国際社会全体に影響を及ぼしうることを考えれば、重要な課題である。たとえば2013年1月にはアルジェリアのイナメナスにあるガス精製プラントが武装集団の襲撃を受け、日本人10名と英国人6名が死亡した¹。また、アフリカにおける政情不安は、地中海を中心として発生している大規模な移民とそれに伴う危機的状況の根本原因の1つともなっており、欧州連合（EU）は複雑な人道上および安全保障上の課題に直面している²。さらに2013年12月に始まった西アフリカでのエボラ出血熱の蔓延では、国境を超えうる国際的な脅威であるとの認識は遅れ、ボランティアや支援の一環として現地に派遣されていた欧米の医療従事者が感染し、一部は死亡する結果となった³。国際的なつながりの深化に伴い、地球の反対側での出来事に無関心でいることはこれまで以上に難しくなっている。

日本と英国はこれまで様々な分野や地域において重要なパートナーとしての関係を築いてきたが、アフリカの平和と安定の構築に関する協力の可能性については十分に模索されてきたとはいえない。日英両国が直面する政治的、財政的制約とアフリカ情勢の複雑さを考えると、アフリカの安全保障により効果的かつ効率的に貢献したい

* 神宮司覚：防衛省防衛研究所研究員。主な専門分野はアフリカの紛争と平和構築。外務省での勤務を経て2013年4月より現職。慶應義塾大学大学院法学研究科政治学専攻修士課程およびロンドン大学キングス・カレッジ戦争学研究科修士課程（紛争・安全保障・開発学専攻）修了。

¹ 事件の詳細については、たとえば、Statoil, “The In Amenas Attack,” Report of the Investigation into the Terrorist Attack on In Amenas, 2013, <<http://www.statoil.com/en/NewsAndMedia/News/2013/Downloads/In%20Amenas%20report.pdf>>, accessed June 23, 2015 を参照。

² Jeanne Park, “Europe’s Migration Crisis,” CFR Backgrounders, Council on Foreign Relations, <<http://www.cfr.org/migration/europes-migrationcrisis/p32874>>, accessed June 23, 2015.

³ BBC News, “Ebola: Mapping the Outbreak,” June 19, 2015.

と望むのであれば、両国間の一層の協力が必要である。本章では、現在のアフリカが直面する課題を分析し、同地域に対する日本と英国のアプローチを検証したうえで、治安部門改革（SSR）と能力構築が日英協力の有望な分野となりうることを指摘する。

本章は4つの部分から構成される。まず、アフリカにおける2つの主要な安全保障課題として、武力紛争および非伝統的な安全保障上の脅威を概観する。次に、アフリカの平和と安定に対する日本および英国のアプローチについて考察する。ここでは両国のアプローチがそれぞれ直面する制約や限界を明らかにし、日英協力の必要性を指摘する。最後に、特にSSRおよび能力構築分野での協力が、アフリカ諸国がみずから持続可能なやり方で課題を解決するのを支援するだけでなく、日英が直面する制約の克服にもつながることを指摘する。結論では、なぜ今アフリカでの協力を始めるべきか、また協力をどのように進めていくべきかについて考察する。

アフリカの安全保障課題

アフリカには政治・経済・社会・環境面で条件の異なる50以上の国々が存在し、単一の「アフリカ情勢」を簡潔に示すのは不可能である。それでも、いくつかの大きな傾向を見出すことはできる。なかでも主要な安全保障上の課題として2つを指摘できる。すなわち長引く武力紛争、そして非伝統的な安全保障上の脅威である。

第一に、武力紛争の数は人口比でみれば減少しているが⁴、紛争とそれによる犠牲者の絶対数は依然として高い水準にあり、近年ではむしろ増加している。2014年には武力紛争の発生数が2013年と比較して12.9%増加し⁵、また同時期において紛争に起因する死亡者の数はほぼ1万人増加した(31%増)⁶。アフリカにおける紛争は、「非国家紛争とそれによる犠牲者」が多いことが特徴であり⁷、一般の市民への攻撃の大部分は民兵勢力によるものである。アフリカは他の地域より紛争が起こりやすいと

⁴ Jakkie Cilliers, "Africa's Conflict Burden in a Global Context," *ISS Paper*, No. 273 (October 2014), pp. 7-9.

⁵ *Ibid.*, p. 5; Armed Conflict Location and Event Data Project (ACLED), "Conflict Trends Report," No. 33 (January 2015), p. 1.

⁶ *Ibid.*, p. 2.

⁷ Cilliers, "Africa's Conflict Burden in a Global Context," p. 10. ここで「非国家紛争」とは、紛争当事者である2つの武装勢力がいずれも政府軍ではない紛争を指す。

考えるのは誤りだが⁸、武力紛争は同地域におけるミレニアム開発目標の追求に大きな影響を及ぼしてきた⁹。このように、武力紛争は依然としてアフリカが直面する最重要課題の1つであり、非国家武装勢力の横行への対処は特に重要である。

国際社会からの支援の必要性は引き続き高い。国連平和維持活動（PKO）とその要員の大半は、現在アフリカに展開している。またそれと同時に、これらの活動へのアフリカ諸国からの貢献は——国数、要員数ともに——着実に増加してきている。アフリカ諸国からの派遣要員数は過去10年で2倍以上に増加し、2014年には世界の派遣要員総数の50%近くを占めるに至った¹⁰。アフリカ連合（AU）も、ソマリアにおけるミッション（AMISOM）をはじめとしてアフリカ主導の活動を実施してきた。アフリカの平和と安全保障に対するアフリカ諸国自身のコミットメントの増大は、アフリカ平和安全保障アーキテクチャ（APSA）の発展を通じて制度的にも進歩してきた¹¹。この「アフリカの問題へのアフリカ自身による解決」の追求は、アフリカの治安部門の能力構築の必要性を一層増加させている。

第二に、非伝統的な安全保障上の脅威——感染症、自然災害、組織犯罪など——も深刻な課題となっている。たとえば、2013年にはアフリカで5歳未満の子ども43万7,000人がマラリアで死亡した。この数は、同年の武力紛争による全死亡者数のほぼ15倍に当たる¹²。西アフリカでのエボラ出血熱の爆発的流行は、最終的には国際社会から強力な支援が行われたにもかかわらず、1万人を超える死者を出す

⁸ Scott Straus, "Wars Do End! Changing Patterns of Political Violence in Sub-Saharan Africa," *African Affairs*, Vol. 111, No. 443 (March 2012), pp. 179-201.

⁹ World Bank, *World Development Report 2011: Conflict, Security and Development* (Washington, DC: World Bank, 2011), pp. 60-65.

¹⁰ United Nations Peacekeeping Statistics, <<http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/>>, accessed February 19, 2015. 派遣要員数および国数は2014年12月現在の数値であり、2004年12月のものと比較している。

¹¹ アフリカ平和安全保障アーキテクチャの概要については、以下を参照。Alex Vines, "A Decade of African Peace and Security Architecture," *International Affairs*, Vol. 89, No. 1 (January 2013), pp. 89-109.

¹² World Health Organization, *World Malaria Report 2014* (Geneva: World Health Organization, 2014), p. 36; ACLED, "Conflict Trends Report," p. 2. アフリカはマラリアによる被害が最も大きい地域であり、2013年には全世界のマラリアによる5歳未満の子どもの死亡者数の96%を占めている。

結果となった¹³。干ばつ、洪水、サイクロンなどの自然災害もアフリカの情勢不安と開発の遅れの一因となっており、たとえば2013年には被災者数は492万人、被害額は約2億3,000万米ドルにのぼった¹⁴。自然災害が最も起こりやすいアジア地域と比べればアフリカの被害はそれほど深刻ではないが¹⁵、自然災害は開発への取組に悪影響をもたらすだけではなく、自然災害の影響に対するレジリエンスが比較的欠如している現状では、自然災害がアフリカの情勢不安の大きな要素の1つともなっている。さらに、海賊行為や人身売買、ドラッグ・天然資源・武器の不法取引などの組織犯罪増大への懸念も増大している。アフリカの社会において組織犯罪がもたらす影響は概して非常に複雑だが、違法な物品——とりわけ小型武器——の取引や売買が武力紛争や犯罪活動を助長し、しばしば経済発展を阻害する結果となっていることは確かであろう。たとえばマリ北部で活動する武装集団は、リビアで備蓄されていた兵器を闇市場経由で入手している¹⁶。また、ソマリア沖での海賊行為は、観光客数の減少や漁業活動の阻害を通じて近隣諸国の経済に悪影響を及ぼしている¹⁷。

これらの安全保障課題は相互に関連している。感染症や自然災害そのものは通常は人災ではないが、政府がこうした災害に対処する能力がない、あるいは対処する意志を持たない場合、影響を受けている一般市民の目から見た政府の正当性は損なわれ、将来の紛争の種を蒔く結果となりかねない。アフリカの平和と安定により効果的かつ効率的に貢献するには、諸問題の分野横断的な性質を理解することも必要となろう。

¹³ World Health Organization, "Ebola Situation Report – 25 March 2015," <<http://apps.who.int/ebola/current-situation/ebola-situation-report-25-march-2015>>, accessed April 1, 2015.

¹⁴ Debarati Guha-Sapir, Philippe Hoyois and Regina Below, "Annual Disaster Statistical Review 2013: The Numbers and Trends," Centre for Research on the Epidemiology of Disasters, 2014, pp. 27-28.

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ Holger Anders, "Expanding Arsenals: Insurgent Arms in Northern Mali," *Small Arms Survey 2015: Weapons and the World* (Cambridge: Cambridge University Press, 2015).

¹⁷ World Bank, "The Pirates of Somalia: Ending the Threat, Rebuilding a Nation," 2013.

日本のアフリカへのアプローチ

日本にとって、アフリカは地理的にも心理的にも遠い大陸である¹⁸。このため日本のアフリカへの関与は、貿易、投資、開発支援など経済的な面が中心である。冷戦終結以降、日本は主に国連 PKO と政府開発援助（ODA）を通じてアフリカの平和と安定への支援を拡充してきたが、その規模は他地域へのものと比べると引き続き控えめなものにとどまるであろう。これは日本が複数の制約に直面しているためである¹⁹。

日本のアフリカへのアプローチ——そしてアフリカの平和・安定に対する支援の目的や指針——は、2013 年の「国家安全保障戦略」や「平成 26 年度以降に係る防衛計画の大綱」、2015 年の「開発協力大綱」をはじめとする政策文書に示されている²⁰。「国家安全保障戦略」では、「戦略的資源を豊富に有し、経済成長を持続しているアフリカは有望な経済フロンティアであると同時に国際社会における発言権を強めて」いるとの認識に基づき、「アフリカの発展と平和の定着に引き続き貢献する」としている²¹。また、「積極的平和主義」の原則に基づき、「PKO 等に一層積極的に協力する」と明言している²²。

しかしながらアジア太平洋や中東など、日本の防衛やエネルギー安全保障に直接的にかかわる地域と比べるとアフリカの重要性は相対的に低いこと、また自衛隊の海外展開は政治的にセンシティブな問題であることが、日本のアフリカに対するアプローチに重要な制約を課している。そのため、現在自衛隊による海外での活動はアフリカおよびその周辺のみ集中しているが、PKO 等の平和活動に対する規模面での大

¹⁸ 2014 年の世論調査によると、日本人の 26.2% がアフリカ諸国に対して親しみを感ずると回答した一方で、親しみを感ぜないとする者は 64.2% にのぼった。内閣府政府広報室「外交に関する世論調査」（2014 年 10 月）。<<http://survey.gov-online.go.jp/h26/h26-gaiko/index.html>> アクセス日：2015 年 6 月 22 日。

¹⁹ 安定化の取組みにおける日本の制度的制約一般については、以下を参照。Chiyuki Aoi, “Japan and Stabilisation: Contributions and Preparedness,” *RUSI Journal*, Vol. 156, No. 1, (February/March 2011), pp. 52-57.

²⁰ 閣議決定「国家安全保障戦略について」（2013 年 12 月 17 日）、閣議決定「平成 26 年度以降に係る防衛計画の大綱について」（2013 年 12 月 17 日）、閣議決定「開発協力大綱について」（2015 年 2 月 10 日）。

²¹ 閣議決定「国家安全保障戦略について」、24 頁。

²² 同上、26 頁。

幅な拡大は難しいであろう²³。

アフリカへの自衛隊派遣を伴う国際平和協力活動は、これまで限られた地域において少数の要員によって実施されてきた。自衛隊員は1993年のモザンビークから現在の南スーダンに至るまでアフリカでの活動に従事してきたが、これまでの活動は、国連の枠組み内での人道支援か兵站面での支援に概ね限られてきた。この点を踏まえれば、ソマリア沖での（国連の枠組み外の）海賊対処活動への自衛隊の参加は、日本による関与の多様化に向けた重要な一歩といえる。しかし、海賊対処活動の法執行的な性質と、国外の紛争に巻き込まれるリスクはほぼ皆無であることを考えるならば、ここでの経験がアフリカの平和と安定に対する日本の基本的なアプローチに大幅な変更をもたらすとは考えにくい。

ODAは、アフリカの安定に向けた日本の支援策のうち1つの、そしてより大きな柱である。たとえば、2013年の第5回アフリカ開発会議（TICAD V）では、日本はサヘル地域の安定化のため総額100億ドルの支援を約束した。さらに、安倍晋三首相は2014年にアフリカ諸国を歴訪した際に、AU主導の中央アフリカ国際支援ミッション（MISCA）への300万ドルの支援を含む「アフリカの紛争・災害に対応する」ための3億2,000万ドルの支援を表明した²⁴。日本はアフリカ各地のPKO訓練センターに対しても、訓練施設の建設・修復、機材の提供、専門家の派遣を通じて支援を行っている²⁵。日本のODA実施機関である国際協力機構（JICA）もアフリカにおける平和構築を支援している。たとえば、コンゴ民主共和国の警察やジブチの沿岸警備隊などのアフリカ諸国の法執行機関に対する能力構築や改革の支援などを

²³ PKO派遣規模拡大への日本国民からの支持が少ないことも、アフリカへの日本のPKO派遣要員数増加を一層難しくさせている。最新の世論調査によれば、国民の過半数（55.5%）が、日本は国連PKOにこれまで程度の参加を続けるべきだと考えている一方で、これまでに以上に積極的な参加を支持するのは25.5%にとどまっている。内閣府政府広報室「外交に関する世論調査」。

²⁴ 「『一人、ひとり』を強くする日本のアフリカ外交」、安倍晋三内閣総理大臣スピーチ、アディスアベバ（エチオピア）、（2014年1月14日）。<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000023954.pdf>> アクセス日：2015年6月22日。

²⁵ 日本は2008年から、エジプト、ガーナ、ケニア、マリ、ルワンダ、ベナン、ナイジェリア、南アフリカ、カメルーン、エチオピア、タンザニア、トーゴのPKO訓練センターに対してこれまで総額約3,660万ドルの支援を行っている。外務省「ケニア国際平和維持訓練センター及びエチオピア国際平和維持訓練センターへの自衛官の派遣」（2014年9月26日）。<http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_001277.html> アクセス日：2015年6月23日。

実施している。しかし、平和・安定の分野における開発援助の規模と実績は、その重要性への認識の高まりにもかかわらず、依然としてインフラ開発や医療など他分野の活動と比べると小さく、自衛隊活動との連携も限定的なものにとどまっている²⁶。また、「開発協力大綱」では日本の極めて深刻な財政状況を踏まえ、ODA 拡大への言質を慎重に避けているが²⁷、ODA 総額が増えることがなければ、他地域・分野で実施中の活動を減らすことなくアフリカの平和と安定の構築・定着への支援を拡大するのは困難であろう²⁸。

このように、最近の政策文書で示された内容にかかわらず、少なくとも短期的には、日本のアフリカに対する控えめなアプローチが根本的に変わる可能性は低い²⁹。現在の日本が直面する政治的・財政的制約を考えるならば、自らの資源を最も効果的かつ効率的に使用するためにも、英国を含む他国とのさらなる協力の可能性を模索する必要があるであろう。

英国のアフリカへのアプローチ

日本の控えめな関与に比べると、英国は多くのアフリカ諸国とより密接な関係を維持している。たとえば、いくつかのアフリカの国に対しては通常兵器の輸出を行っている。また、2000年にはシエラレオネに、2011年にはNATOの作戦を通じて、リビアに対する軍事介入を行った。こうした類の関与を日本が行うことは、見通しうる将来において、ほとんど考えられないことである。しかし、このようなより強い関与にもかかわらず、英国のアフリカへのアプローチも日本と同様の制約に直面している。したがって、英国にとっても日本を含む他国との協力を強化することは、アフリカにおける影響力と利益の維持に資するものとなると考えられる。

²⁶ 南スーダンではODAと自衛隊の活動の連携事例がみられたものの、この種の協力が今後どのような形で継続され、あるいは拡大されるかについては明らかではない。外務省「南スーダンにおけるODA事業と自衛隊の活動との連携」(2013年2月1日)。<http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/25/2/0201_03.html> アクセス日：2015年6月22日。

²⁷ 閣議決定「開発協力大綱について」、11頁。

²⁸ 2013年の2国間ODA総額のうち、サブサハラ・アフリカ地域向けの占める割合は15%未満であり、またこの比率が今後拡大することを示唆するものはない。外務省国際協力局編『政府開発援助(ODA)国別データブック2014』(昭和情報プロセス、2015年)、178頁。

²⁹ 日本の安全保障政策における総体的な継続性については、本報告書の第1章を参照。

安定化は、脆弱国家に対する英国のアプローチにおける重要な1つの側面である。2011年の「海外安定化戦略」(BSOS)の定義によると、安定とは安全保障と開発に資する様々な要素を包含する幅広い概念である³⁰。この概念の下で、各省庁——特に国際開発省(DfID)、外務省、国防省、内務省——は安定化ユニットとともに、省庁横断的な資金メカニズムである紛争・安定・安全保障基金(CSSF)を通じて統合的な形で機能することが期待されている。安定化の取組の一環として、2014/15年度末の時点で英国のODAの30%が紛争影響国や脆弱国家に対して振り向けられている³¹。また、2015年4月には「紛争プール」に代わるかたちでCSSFが設置され、予算規模は年間10億ポンドへと増額された。

アフリカはこれらの資金の最大の受益者となっている。2013年には英国の2国間ODAの54%に加え、当時の「紛争プール」の数あるプログラムの中で最大の割合がアフリカに対して振り分けられた³²。またアフリカで使われた「紛争プール」資金の中では、SSRと平和構築の2つが最大の使途であった³³。DfIDが実施した治安・司法改革支援に関する最近のレビューによると、当該分野の対外援助総額は2000/01年度の1,000万ポンドから2013/14年度には5,300万ポンドにまで増大しており、現在進行中の大規模案件上位10件のうち6件がアフリカを対象としている³⁴。

またSSRと密接に関連するのが、アフリカ諸国の軍の能力構築である。これまでに南アフリカ、ガーナ、ケニアなどの各国で、英国の軍事アドバイザーが将校の訓練を行ってきた。冷戦期の訓練ミッションは西側ブロックとの関係維持を目的としていたが、近年の取り組みは、対象国の同意に基づいた国際的防衛関与の幅広い目標、

³⁰ Department for International Development (DfID), Foreign Office and Ministry of Defence (MoD), "Building Stability Overseas Strategy," July 19, 2011, p. 5.

³¹ HM Government, *Securing Britain in an Age of Uncertainty: The Strategic Defence and Security Review*, Cm 7948 (London: The Stationery Office, 2010), p. 44.

³² DfID, "Statistics on International Development 2014," October 2014, p. 23; *Hansard*, House of Lords, June 24, 2014, Col. WS107, "Conflict Prevention: Funding," <<http://www.publications.parliament.uk/pa/ld201415/ldhansrd/text/140624-wms0001.htm>>, accessed February 12, 2015.

³³ Sam Perlo-Freeman, "The United Kingdom," in Olawale Ismail and Elisabeth Sköns (eds), *Security Activities of External Actors in Africa* (Oxford: Oxford University Press, 2014), pp. 92-93.

³⁴ Independent Commission for Aid Impact, "Review of UK Development Assistance for Security and Justice," No. 42, March 2015, p. 6, <<http://icai.independent.gov.uk/wp-content/uploads/2015/03/ICAI-Report-UK-Development-Assistance-for-Security-and-Justice..pdf>>, accessed June 24, 2015.

すなわち能力構築を通じた紛争予防、平和維持能力の向上、テロや兵器拡散（通常・非常兵器を含む）への対策、不法取引・海賊行為への対策の達成に資するものであり、またこれらの目標はすべて、他国の安定と英国の安全・繁栄のために必要であると考えられている³⁵。アフリカの軍の能力構築を通じた APSA の支援は、その代表例である。シエラレオネでは、同国の軍隊が 2009 年にダルフール国連・AU 合同ミッション（UNAMID）に、2013 年には AMISOM に参加するのを可能にするうえで、英国が主導して提供された訓練プログラムが重要な役割を果たした。

これらの多様な関与の一方で、アフリカの平和と安定の促進への英国のアプローチには制約も存在する。第一に、そして最も根本的なこととして、アフリカ（特にサブサハラ・アフリカ）は英国にとって戦略的重要性が比較的小さいという点である。このため、多くのアフリカへの資金援助は、必ずしも直接的な英国の国益に根ざすものではなく、むしろ人道上および開発上の関心に起因している。この傾向はブレア政権下で特に顕著になったが、2010～2015 年までの保守党・自由民主党の連立政権でも続いていたと思われる³⁶。特に地政学のおよび歴史的な理由から英国がより大きな利害関心を有しているウクライナや中東地域で情勢不安と不透明性が継続する現状では、英国がアフリカに大規模かつ長期的な軍事的展開を行うのは難しいであろう。このことは、国連 PKO への英国の貢献が小規模にとどまっていることにも示されている³⁷。これは、英国が国連よりも NATO やその他の枠組みを好んでいることも一因かもしれないが、同時に、サブサハラ・アフリカは「戦略的重要性が比較的小

³⁵ MoD and Foreign Office, “International Defence Engagement Strategy,” February 2013.

³⁶ Tom Cargill, “More with Less: Trends in UK Diplomatic Engagement in Sub-Saharan Africa,” Africa Programme Paper, AFP PP2011/13, Chatham House, May 2011, pp. 7-8; Julia Gallagher, “Healing the Scar? Idealizing Britain in Africa, 1997–2007,” *African Affairs*, Vol. 108, No. 432 (2009), pp. 435-51.

³⁷ 世界各地に展開する英国の PKO 要員 288 名の大半はキプロスへの派遣であり、アフリカのミッション（マリの MINUSMA、コンゴ民主共和国の MONUSCO、南スーダンの UNMISS）には 14 名のみの派遣にとどまっている。UN Department for Peacekeeping Operations, “UN Mission’s Summary Detailed by Country,” May 31, 2015, <http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2015/may15_3.pdf>, accessed June 24, 2015. また、以下も参照。Adrian Johnson, “After Afghanistan: A British Military Return to Peacekeeping,” paper presented at the NIDS International Symposium on Security Affairs, November 5, 2014, <<http://www.nids.go.jp/english/event/symposium/e2014.html>>, accessed June 22, 2015.

さい地域」であるという英国の政策決定者の見方も反映している³⁸。このことはアフリカにおける危機対応型の——シエラレオネでの場合のように——短期的な軍事介入の可能性を排除するものではないが、アフガニスタンやイラクを経た現在、政治的コストの高い大規模かつ長期の軍事的関与は難しいであろう。

第二に、英国のアフリカ関与には財政上の制約も重くのしかかっている。2010年の「国家安全保障戦略」に明記されているように、「最も喫緊の課題は、わが国の財政を持続可能な状態に戻すこと」である³⁹。その大部分がDfIDの所管であるODA支出は、過去数年の間に国民総所得の0.7%という国際的に合意された目標に達するところまで増加したが、英国の対外関与に携わる他の2つの機関（国防省と外務省）は近年の歳出削減の影響を被ってきた。緊縮政策が必ずしも英国のアフリカからの撤退につながるとは限らないが、それでも少ない資源をめぐる省庁内あるいは省庁間での競争があるなかでは、アフリカに対する現在の支援水準が保証されているわけではない。少なくとも、アフリカの平和と安定への英国のアプローチの効果と効率性にはこれまで以上に厳しい視線が注がれることになるだろう。

日本、英国とアフリカの平和・安定

民主主義、人権、法の支配といった基本的価値を日英が共存していることを考えれば、安定・開発分野での両国間の協力は潜在的には幅広い分野で可能なはずである。日英の協力は、両国が直面する制約の克服に資するだけでなく、両国のアフリカへのアプローチの実効性を高める可能性がある。本章の残りの部分では、日英協力の潜在的な分野としてSSRと能力構築に焦点を当てる。

英国はSSRの概念的発展と実際の活用の面で重要な役割を果たし、アフリカにおけるSSRの取り組みに多額の資金を投入してきた。特にシエラレオネに対して行わ

³⁸ David Curran and Paul D Williams, "Peacekeeping Contributor Profile: The United Kingdom," October 2014, <<http://www.providingforpeacekeeping.org/2014/04/03/contributor-profile-the-united-kingdom/>>, accessed June 24, 2015. 以下も参照。Perlo-Freeman, "The United Kingdom," pp. 89-91.

³⁹ HM Government, *A Strong Britain in an Age of Uncertainty: The National Security Strategy*, Cm 7593 (London: The Stationery Office, October 2010), p. 14, para. 1.9.

れた支援は、投入された資源の量と10年以上にわたった支援の期間の面で際立っている⁴⁰。シエラレオネでは、SSRの取り組みが成功したことに加えて、英国の能力構築の取り組みは貴重な「教訓」をもたらし、他のアフリカ諸国への支援実施に生かされている。たとえばリビアでは、2013年9月に開始された治安・司法・国防プログラムにおいて、包括的で政府横断的なアプローチを重視する姿勢が明らかに見て取れ、警察・司法・防衛部門の改革と能力構築から軍備・武器管理や国境管理の支援まで多岐にわたる。しかし、英国はSSRに関して豊富な経験と専門知識を有しているとはいえ、必ずしもそこでの成功が保証されているわけではない。SSRの成否の実績が様々であることは、支援の計画段階から実施に至るまでさらなる改善が必要であることを示唆している⁴¹。また、この種の支援の効果は現地の治安情勢に大きく依存しており、実際にリビアに対する英国の支援は2014年に急遽中断されることとなった。

一方、日本のSSR関連の取り組みはこれまでJICAと外務省が主導しており、警察や司法などの特定の分野に重点を置いている。外務省は国連を通じ、主としてPKOの文脈で軍事面に関わる能力構築支援も提供している。その中にはPKO訓練センターに対する支援や、2014年に表明された機材や訓練の提供を通じたアフリカの軍の早期展開能力の構築を目指す新たな支援パッケージが含まれる⁴²。一方で防衛省は2012年以降、人道援助・災害救援、海洋安全保障、PKO等の分野における能力構築支援を実施しているが、これまでのところアジア諸国の数カ国のみに対して行われてきた。こうした近年の取り組みの一方で、政府横断的な調整、特に防衛省と外務省・JICAとの間の協力については、英国に比べるとまだ十分に発達していない。これはSSRに関する一貫した戦略、あるいは包括的な経験が不足していることが一因であると思われる。

⁴⁰ シエラレオネにおけるSSRと英国の役割については、たとえば以下参照。Paul Jackson and Peter Albrecht, *Reconstructing Security after Conflict: Security Sector Reform in Sierra Leone* (Basingstoke: PalgraveMacmillan, 2011).

⁴¹ Independent Commission for Aid Impact, "Review of UK Development Assistance for Security and Justice."

⁴² この新たな支援パッケージは、米国のイニシアティブ「アフリカ平和維持部隊即応パートナーシップ」を支持するかたちで提供される。『PKOに関するハイレベル会合』安倍総理スピーチ(2014年9月26日)。<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000053989.pdf>> アクセス日: 2015年6月23日。

このように日英間で違いはあるものの、アフリカにおいて SSR に関する日英協力を模索すべきと考えられる理由は3つある。第一に、多数の要員提供を行うことは日英ともに難しい現状において、SSR 支援は PKO やその他の軍事的な介入に比べて、必要とされる要員数が比較的少なくて済むことである。第二に、政治的・財政的負担を分担することにより、両国は投入資源の量を維持しながら支援のポートフォリオを拡大することができることである。これによって、リスク——治安情勢の悪化や現地パートナーの消極的対応など——の分散を行う一方で教訓を学ぶ機会の拡大を図ることができる。そして第三に最も重要な点として、SSR と能力構築は現在のアフリカの安全保障上の諸課題に対応するうえで最も適した方法であることが挙げられる。

既に述べたとおり、アフリカでは多くの非国家型の国内紛争が発生し、一般市民に多数の死傷者が出ている。そしてそのほとんどのケースで、軍・警察を含むアフリカの治安機関が最も必要としているのは高烈度の戦闘を遂行する能力ではなく、政治的あるいは犯罪的暴力から一般市民を守ることを通じて現地住民に安心を供与し、自らの正当性を確立する能力である。また、文民の保護が最近の PKO ミッションの中心的な要素となっているなかで、この種の能力は PKO においても求められている。

さらにアフリカの治安機関は非伝統的な安全保障課題に対処する能力も必要とされている。自然災害や感染症への対応の主たる責任は他の政府機関にあるが、治安関連機関、特に軍が有するスキルや資源への需要はこれまで以上に高まりつつある。エボラ出血熱の感染拡大に際しては英米仏などの各国が、医療施設の建設や必要機材の輸送を支援するために現地に対して軍を派遣した。この支援が役立つものであったことは確かな一方で、こうした外部からの支援は到着が遅すぎたため最大限の効果を発揮できなかったケースもあることが伝えられている⁴³。このことは、一刻を争う緊急事態にアフリカの国々が自らで迅速かつ効果的に対応できるように、現地

⁴³ Kevin Sieff, "U.S.-Built Ebola Treatment Centers in Liberia are Nearly Empty as Outbreak Fades," *Washington Post*, January 18, 2015; Norimitsu Onishi, "Empty Ebola Clinics in Liberia Are Seen as Misstep in U.S. Relief Effort," *New York Times*, April 11, 2015.

の能力を強化することの重要性を示唆している⁴⁴。ソマリア沖での海賊対処の事例においても、当事国の海洋安全保障に係る能力強化の重要性が示唆される。すなわち、現在の国際的なミッションが効果的であることは確かだが、そこには莫大なコストがかかっている⁴⁵。

SSRと能力構築分野への日本の貢献は、法的・政治的制約のため、ガバナンスの向上、警察・司法部門の改善、あるいは治安機関のなかでも施設・工兵など戦闘能力に直接関わるもの以外の分野での支援活動に限られるかもしれない⁴⁶。しかしながら、こうした支援の重要性を過小評価すべきではない。治安部門のガバナンス向上はSSRの成功の鍵であり、警察・司法改革の必要性も再三指摘されてきたことである。日本にはSSRにおけるこれらの分野に存在する支援ギャップを埋めるという重要な支援が可能である。

さらに、軍の施設・工兵分野の能力の向上はアフリカの治安向上に資する可能性もある⁴⁷。アフリカでは「脆弱あるいは小規模な治安機関」と「劣悪なインフラと困難な地勢」が相まって、非国家型の武力紛争が頻発する要因となってきた⁴⁸。また、迅速かつ簡便な解決策ではあっても、一般市民に対する誤った使用のリスクをはらむハイテク装備等の提供とは異なり、施設・工兵分野の能力構築支援は比較的問題と

⁴⁴ 当事国の対応能力が高ければ感染症の爆発的流行そのものを防ぐことができ、軍の関与の必要はない。しかし、日英を含む多くの先進国においても自然災害その他の状況への対応において自国の軍に大きな役割を求める場合が多いことを考えれば、発展途上国における軍の能力構築は依然として重要であろう。Albrecht Schnabel and Marc Krupanski, *Mapping Evolving Internal Roles of the Armed Forces*, SSR Paper 7 (Geneva: Geneva Centre for the Democratic Control of Armed Forces, 2012).

⁴⁵ 2014年の国際的な海賊対処活動の費用試算によれば、2013年と比べれば25%減少したものの、軍艦、航空機、無人機の配備に7億米ドル以上を要した。Matthew R Walje et al., "The State of Maritime Piracy 2014: Assessing the Economic and Human Cost," *Oceans Beyond Piracy*, <<http://oceansbeyondpiracy.org/sites/default/files/attachments/StateofMaritimePiracy2014.pdf>>, accessed June 23, 2015.

⁴⁶ 現在国会で審議されている国際平和協力の改正案は、自衛隊がPKOやその他国連に承認されたミッションにおいて国防改革に関するより幅広い分野に従事することを可能とする。しかし、自衛隊がアフリカ等において他国の戦闘能力向上を直接的に支援することは、依然として政治的にほとんど考えにくいことであろう。

⁴⁷ アフリカの文脈ではないものの、軍隊の施設・工兵能力の構築の重要性については、以下参照。Christopher K Tucker, "Afghanistan Needs an Army Corps of Engineers," *National Interest*, April 16, 2014.

⁴⁸ Cilliers, "Africa's Conflict Burden in a Global Context," p. 12.

はなりにくい⁴⁹。加えて、施設・工兵能力は、国内的には反政府勢力その他の非国家武装集団の辺境地域での鎮圧に大きく役立つ可能性があると同時に、対外的にも、アフリカでの PKO へのアフリカ諸国自身の参加が増えつつあるなか、その効果的な実施に極めて重要な能力である⁵⁰。

また軍の施設・工兵分野の能力は、インフラ開発を通じて経済発展にも寄与することが可能である。日本を含むドナー国はアフリカ各地で多くの大型インフラ開発プロジェクトを支援してきたが、その対象はしばしば都市部や資源の豊富な地域、主要な港や空港に集中する傾向がある。その結果、農村部や紛争地域のインフラは未発達のまま残されてきた⁵¹。世界銀行の試算によれば、脆弱国家が増大するニーズを満たして経済成長を促進するためには、GDP の 3 分の 1 以上をインフラ開発に投入する必要がある。具体的には、こうした国では電気、灌漑、交通、水道・衛生設備、情報技術といった資金が必要とされている⁵²。原則としては、文民当局や民間企業がこの分野の主導的役割を担うべきではあるものの、特に治安が不安定な地域においては、軍の施設・工兵部隊が投資ギャップを埋める一端を担うことも可能であろう。また軍の施設・工兵分野のスキルを向上することを通じて、軍が熟練技術者の供給源となり、それによって自国の発展に寄与できる可能性もある。さらに施設・工兵分野のスキルを得ることによって、退役あるいは動員解除された一部の軍人の市民生活への円滑な復帰を促進し、コミュニティ・レベルでの安定にも寄与しうる可能性がある⁵³。

⁴⁹ Danielle Beswick, "The Risks of African Military Capacity Building: Lessons from Rwanda," *African Affairs*, Vol. 103, No. 451 (2014), pp. 212-31.

⁵⁰ Arthur Boutellis and Adam C Smith, "Engineering Peace: The Critical Role of Engineers in UN Peacekeeping," International Peace Institute, New York, January 2014.

⁵¹ Vivien Foster and Cecilia Briceño-Garmendia (eds), *Africa's Infrastructure: A Time for Transformation*, Africa Development Forum Series, Agence Française de Développement and the World Bank, 2010, pp. 3, 8.

⁵² この報告書では、各部門のインフラ開発の経済的および社会的目標を設定している。たとえば、水道・衛生設備部門の目標はミレニアム開発目標（すなわち、安全な飲料水と基礎的な衛生設備を利用できない人々の割合を半減させること）であり、エネルギー部門の経済的目標は供給が需要を満たすことである。これらの目標の詳細については *Ibid.*, p. 52 を参照。

⁵³ Diane E Chido, *Civilian Skills for African Military Officers to Resolve the Infrastructure, Economic Development, and Stability Crisis in Sub-Saharan Africa* (Carlisle: Strategic Studies Institute, 2011).

結論——アフリカ関与における日英の連携に向けて

アフリカにおける現在の安全保障上の諸課題と、日英両国が同地域における関与を拡大するうえでの限界を踏まえれば、両国は SSR と能力構築の分野での協力をアフリカにおいて模索すべきである。しかし、なぜ日本と英国はアフリカにおいて連携を追求すべきなのであろうか。また、この協力は具体的にどのように進めるべきだろうか。

先に述べたように、サブサハラ・アフリカは日英いずれにとっても必ずしも優先度の高い地域ではない。短期的には、アジア太平洋や中東など、他の戦略的に重要な地域での協力の方が両国の直接的な利益になるかもしれない。しかしながら、次の3つの理由から、アフリカにおいてさらなる協力の可能性を追求する価値がある。第一に、中国をはじめとする新興国のアフリカにおけるプレゼンスの増大に伴い、日英のアフリカ諸国との関係はこれまで以上に大きな重圧にさらされている。日英協力は関与の実効性を高めることで、両国のアフリカとの結びつきを強化するのに役立つであろう。第二に、日英は協力の地理的範囲を広げることで、日英協力を特定の敵対国に対する伝統的な同盟ではなく、グローバルな公益を追求するパートナーシップとして特徴づけることが可能となるであろう。アフリカの平和と安定への支援は、国際社会においてほぼコンセンサスが得られている数少ない課題の1つである⁵⁴。第三に、アフリカにおける課題の多くはこの地域に特有のものではあるものの、日英間の協力の経験とベストプラクティスは、後にアジアを含む他の地域や状況において活用できる可能性がある。日英両国が、軍事作戦の際の物資供給や輸送の共有を可能にする二国間物品役務相互提供協定（ACSA）の早期締結について協議するなかで、おそらく相互運用性と調整の問題が今後浮上してくるであろう。アフリカにおける協力は、両国が他の地域で密接な協力を行う際の課題を認識し、克服するための貴重な学習機会となるはずである。

SSR は部門横断的であるため、この分野における日英協力は関係省庁・機関が参加するチャネルを通じて追及するべきである。具体的には、両国の国家安全保障会議が協力促進の主導的役割を担う必要があるであろう。また 2015 年 1 月に日英

⁵⁴ この点はおそらく、シリアなどの他の地域でも烈度の高い紛争が頻発しているにもかかわらず、国連 PKO の大部分がアフリカで実施されている理由の1つであろう。

間で初めて開催された外務・防衛閣僚会合も、SSRを含む分野横断的課題に関する協力強化についての協議に適した場となろう⁵⁵。協力の具体的な進展に向けた第一歩は、アフリカやSSRに関するそれぞれの経験を共有することであろう。このプロセスは専門的知見の共有につながるだけでなく、協力のための具体的なニーズと機会を確認するのにも役立つことになろう⁵⁶。両国が実施中の能力構築支援の現場への軍人・自衛官の相互派遣も、相互学習のために有益であると考えられる。

多くの課題はあるかもしれないが、アフリカが抱える問題と、日英両国が直面する制約、両国の協力がもたらす機会を考えれば、アフリカの平和と安定を支援するための日英協力に向けて具体的な行動を可能な限り早い機会に実施することが望まれる。

⁵⁵ 第1回外務・防衛閣僚会合で日英両国は、いずれも分野横断的な性質を持つPKOや人道支援・災害救済活動に関する協力の促進などに合意している。「日英外務・防衛閣僚会合 共同声明 協力分野に関する付属書（仮訳）」、ロンドン（2015年1月21日）。<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000066166.pdf>> アクセス日：2015年6月23日。

⁵⁶ この段階において、研究者が関与する「トラック2」または「トラック1.5」のプロセスは、両国間で客観的な証拠に基づく率直な議論を促進することから特に有益であろう。