

平成24年度国際交流基金日米センター助成事業

防災・災害救援における日米豪協力強化に向けて
—多様な民軍アクターによるアプローチ—

日米豪協力研究会

2013年7月

目 次

はじめに	1
第1章 災害救援に関する日米豪協力の必要性	4
第1節：非伝統的安全保障問題に関する日本の関心	6
第2節：非伝統的安全保障および国境横断的脅威に対する米国の関心	10
第3節：非伝統的安全保障に対する豪州の関心	15
第2章 過去の災害救援活動から学んだ教訓と日米豪協力への含意	21
第1節：米国の経験	21
第2節：豪州の経験	31
第3節：日本の経験	39
第3章 東日本大震災への対応における日米豪協力の教訓と含意	53
第1節：自衛隊と米豪の民軍アクターとの協力・連携の事例から	55
第2節：トモダチ作戦における米日豪の災害救援協力に向けた教訓 －米国の視点から－	67
第3節：将来の日米豪の災害救援協力における論点 －豪州の視点から－	76
おわりに	83
参考文献	86

執筆者および執筆担当

山口 昇（防衛大学校戦略教育室教授／日米豪協力研究会）

はじめに、おわりに

小谷哲男（日本国際問題研究所研究員／日米豪協力研究会）

第1章第1節

福島輝彦（防衛大学校国際関係学科教授／日米豪協力研究会）

第2章第3節

吉富 望（陸上自衛隊研究本部総合研究部第1研究課長／日米豪協力研究会）

第3章第1節

David Fouse（Associate Professor, Asia-Pacific Center for Security Studies）

第1章第2節

Jessica Ear（Associate Professor, Asia-Pacific Center for Security Studies）

第2章第1節

Jeffrey Hornung（Associate Professor, Asia-Pacific Center for Security Studies）

第3章第2節

Paul Barnes（Senior Lecturer, Queensland University of Technology）

第1章第3節、第2章第2節（共著）、第3章第3節

Mark Gower（Adjunct Professor, Queensland University of Technology）

第2章第2節（共著）

2011年3月11日に発生した東日本大震災から2年が経過した。死者・行方不明者約2万人を数えた大規模災害は、防災および災害救援に関する様々な教訓をもたらした。それらの教訓に基づいて防災および災害救援のあり方を改善し、将来起こりうる大規模災害における災禍を緩和することは、東日本大震災における犠牲を無駄にしないための一つの方策であろう。

東日本大震災においては、多くの国々が日本に人的、物的、財政的そして精神的な救いの手を差し伸べた。人的な支援に限っても多くの国の政府組織（緊急援助組織および開発援助組織を含む）、軍、非政府組織（NGO）、企業そして国際機関といった多様な民軍アクターが救援に参画した。近年、アジア太平洋地域では大規模な災害が頻発しているが、東日本大震災で見られたような国内外の多様な民軍アクターによる救援活動は、もはや常態化していると言っても過言ではない。同時に、多様性に富む民軍アクターが努力を統一し、迅速かつ効果的に被災者の苦痛を軽減することの難しさも常に指摘されている。国連によるクラスター・アプローチの有効性は認識されているものの、災害が発生してから同アプローチを立ち上げるまでには時間を要する。このため、発災直後の人命救助・応急復旧段階において、多様な民軍アクターによる国際的な救援活動をいかに効果的に実施するかという課題は、依然として我々の前に横たわっている。

本研究は、アジア太平洋地域における大規模災害に際して、人命救助・応急復旧段階でいかにして迅速かつ効果的な国際的な救援活動を行うかという問題意識から出発した。研究メンバーは、初期的なレビューにおいて日本、米国および豪州の三カ国に着目した。この三カ国は地域における防災・災害救援に参加した豊富な経験と高い防災・災害救援能力を持つ民軍アクターを有し、比較的協力しやすい国家間関係を有している。この三カ国が平素から防災・災害救援面での協力を強化し、必要に応じて他の地域諸国とも協力できれば、大規模災害に際する迅速な救援提供が可能になり、国連のクラスター・アプローチへの移行も比較的スムーズに行えるとも考えられた。そこで本研究では、日本、

米国および豪州をコアにした多様な民軍アクターによる防災・災害救援分野での協力について考察し、その実現に向けた提言を行うことを目的とした。

本研究ではまず、アジア太平洋地域の安全保障環境の視点から防災・災害救援に関して日本、米国および豪州による協力を強化する必要性を検討している。なぜ、他の国々ではなく日本、米国および豪州という三カ国が協力する必要があるのか、なぜ防災・災害救援という分野での三カ国協力が重要なのか、こうした問いに答えを出すことが本研究を進める上で不可欠であろう。

次いで、過去のアジア太平洋地域における大規模災害（東日本大震災を除く）に際して日本、米国および豪州が其々実施した救援の状況を再確認し、各国がどのような教訓を得たのかを振り返る。これによって日本、米国および豪州による協力が可能であるか、効果的であるかを検討した。また日本、米国および豪州を含むより広範な地域諸国による協力の可能性についても検討を加えた。

最後に、東日本大震災において実際に生じた日本、米国および豪州による協力ならびに日本と米国による協力の教訓から、今後の三カ国による協力を強化していくために必要な施策を検討した。この際、三カ国による協力を、より広範な地域諸国による協力に発展させることを念頭に置き、そのための施策についても検討を加えた。したがって、本研究の結論は日米豪三カ国との協力を希望する地域諸国にも受け入れ可能なものとなる。

なお、東日本大震災では地震・津波による被害と並んで、福島第一原子力発電所から放出された放射能による被害も深刻であったが、本研究では日本、米国および豪州による協力ならびに日本と米国による協力がより多く見られた地震・津波による被害への救援活動に焦点を当てている。

本研究は、防衛大学校、日本国際問題研究所および陸上自衛隊研究本部の研究者が結成した日米豪協力研究会が国際交流基金日米センターからの助成を受けて実施した。研究にあたっては、米国のアジア太平洋安全保障研究センター(Asia Pacific Center of Security Studies: APCSS)および豪州のクイーンズランド工科大学(Queensland University of Technology: QUT)から研究者が参加した。また、本研究では東京、ハワイおよびブリスベンにおいてワークショップを開催し、国際的な防災・災害救援に関わっている多様なアクターから意見を聴取した。

本研究は国際交流基金日米センターによる多大の助成なしには完成し得なかつたものであり、同センターには深甚なる謝意を捧げたい。また、本研究への研究者の参加を認め、多大の支援を頂いた防衛大学校、日本国際問題研究所、陸上自衛隊研究本部、アジア太平洋安全保障研究センターおよびクイーンズランド工科大学にも心から感謝したい。加えて、ワークショップにおいて貴重な意見を頂いた国連人道問題調整事務所神戸事務所、日本国際協力機構、日本赤十字社、特定非営利活動法人「ジャパン・プラットフォーム」および豪州民軍センター(Australian Civil-Military Centre: APMC)の関係者各位にも感謝の言葉を述べたい。

本研究は日本、米国および豪州の多様な民軍アクターによる協力に関する研究の第一歩に過ぎない。本研究に対する様々な視点・立場からのコメントや提案は本研究の実現性・実効性を高めるものであり、心から歓迎したい。本研究が今後の三カ国および広範な地域諸国の多様な民軍アクターによる協力強化の一助となれば幸いである。

なお、本研究報告書において述べられている見解は、執筆者の個人的見解であり、執筆者が所属する組織の見解を代表するものではない。

第1章

災害救援に関する日米豪協力の必要性

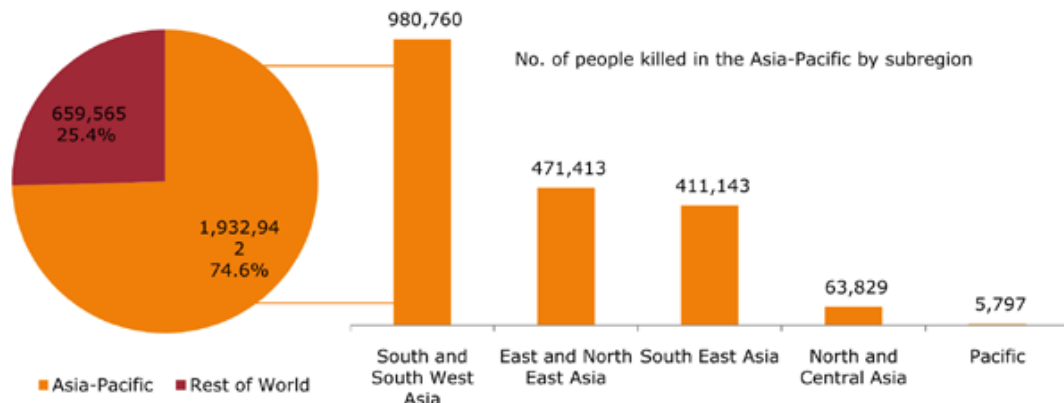
本章は、非伝統的安全保障問題が高まる中で、災害救援に関する3カ国協力に関する日米豪の見解を検証する。アミタフ・アチャリヤ (Amitav Acharya) が主張するように、人間の安全保障という概念の発展はアジア太平洋地域と深い関わりがある。東洋では、この概念は「欠乏からの自由」と概ね捉えられてきたが、西洋では「恐怖からの自由」と捉えられてきた。研究者が安全保障の概念を急激に拡大してきたことにもない、非伝統的安全保障問題の評価は世界規模で行われるようになった。『東アジアの危機：トランスナショナルな課題』(East Asia Imperilled: Transnational Challenges to Security) の中で、アラン・デュポン (Alan Dupont) はエネルギーや食料、水の不足と、HIV 感染、麻薬中毒、そして人身取引の増加が食い止められなければ、「地域の平和と安定にとっても深刻な結果をもたらすだろう」と予測している。

アジア太平洋地域は最も自然災害の被害を受けている。「環太平洋火山帯」に位置していることに加え、サイクロンや台風、洪水、そして火山の噴火の被害に見舞われる。国連アジア太平洋経済社会委員会と国連国際防災戦略事務局による2012年のアジア太平洋災害報告によれば、2011年に災害で被った経済的損失の8割をアジア太平洋地域の国家が被った。日本の大地震とその後の津波と原子力災害および東南アジア（特にタイ）の洪水が年間2,940億米ドルという驚異的な地域的経済損失をもたらした主な要因である¹。しかし、2011年が例外的だったわけではない。国連の報告は、アジア太平洋地域が世界で最も災害が発生する地域であり、またその被害を受けていることを示している。アジア太平洋地域では、1970年から2011年の間におよそ200万人が災害で命を落としているが、これは世界の75パーセントに当たる。最も頻繁に起こるのは気象災害で、最も多くの被害を出している。2000年以降、12億人が1,215回にわたって気象災害の被害に遭い、3億5,500万人が394回の気候・生物的・地理的災害に遭っている。異常気象と気候変動の結果、季節性のサイクロン(ア

¹ “Asia-Pacific Disaster Report 2012,” The United Nations Economic and Social Commission for the Asia-Pacific and the UN Office for Disaster Risk Reduction, accessed online at: <http://www.unescap.org/publications/detail.asp?id=1512>.

アジアと太平洋では台風)の頻度は増えていないが、強度が増しており、地域により大きな損失をもたらす可能性がある。季節性サイクロンの増加はまた、人類にとって深刻な脅威となっている。

図 1. 世界とアジア太平洋の災害被害 1970-2011 年



出典：国連アジア太平洋災害報告 2012 年

非伝統的安全保障課題の認識は、地域主義と多国間主義の実践に新たな光を当てた²。アジア太平洋地域では、ASEAN や ASEAN+3、ASEAN 地域フォーラム (ARF)、アジア太平洋経済協力 (APEC)、そして東アジアサミット (EAS) などの地域機構が、アジア金融危機やマラッカ海峡の海賊問題、SARS の蔓延などの新たな安全保障課題に対応するために重要な役割を果たしてきた。これらの地域的または準地域的取り決めに加えて、2 国間や 3 カ国 (ミニラテラル) の枠組が地域機構の新たな階層を形成し、アジアの地域機構構造の輪郭を形作ってきた。

² Mely Caballero-Anthony, “Nontraditional Security and Multilateralism in Asia: Reshaping the Contours of Regional Security Architecture?” *The Stanley Foundation Policy Analysis Brief*, June 2007: 3, accessed online at: <http://www.stanleyfoundation.org/publications/pab/pab07mely.pdf>.

第1節 非伝統的安全保障問題に関する日本の関心

小谷哲男

日本は非伝統的安全保障課題を最初に認識した国の1つである。軍事大国に囲まれた資源の乏しい島国という脆弱性を克服するため、日本政府は1970年代と1980年代に「総合安全保障」という概念を生み出した。この概念は軍事的な脅威だけでなく、経済やエネルギー、食料、災害などの幅広い事象を対象とし、国家安全保障のために非軍事的手段の活用を提唱した。つまり、日本の平和憲法と現実主義から生まれた概念といえる。

冷戦の終結は、日本が積極的に非伝統的安全保障課題に取り組む道を開いた。湾岸戦争における日本の寛大な金銭的貢献は十分に評価されず、日本は別の国際貢献の道を模索した。そのような中、日本政府は1992年に自衛隊を国連平和維持活動（PKO）に参加させる法律を定めた。1995年には阪神淡路大震災と地下鉄サリン事件を経験し、その年の後半に改定した「防衛計画の大綱」の中で大規模災害への対処が謳われた。2001年の9.11アメリカ同時多発テロの後、日本政府はアメリカ主導の対テロ戦争を支援するために自衛隊の派遣を決定した。そして、2004年の「防衛計画の大綱」の改定では、対テロ作戦と大量破壊兵器の拡散阻止が自衛隊の任務となった。

1. 災害救援任務の増加

アジアは大規模災害の多発地帯である。2004年12月にはインド洋で、そしてより直近では2011年3月に日本で大津波が発生し、自然災害のもたらす被害の大きさと、災害救援と人道支援、復旧、復興の大変さを知らしめた。自然災害が生み出す複雑な状況は、軍、政府、外国および非国家主体による緊急かつ調整された対処を必要とする。

しかし、アジアの多くの国家はそのような複雑な災害状況に対処する準備ができていない。2004年の大津波の際に明らかになったように、地域には大規模災害に対処し、緊急支援、復旧、復興を行う能力が欠けている。災害救援任務は米国や豪州、日本などの主要国や、国際援助機関によって行われた。しか

し、2004年の大津波以降、地域ではより効果的な防災や救援のメカニズムを構築する必要性が共有されるようになった³。このため、ASEANは自然災害の際に被災国に緊急人道支援を行うために、2005年から毎年災害緊急対処シミュレーション演習を行うようになった。他にも臨時の防災演習がARFの枠組で行われ、人道支援における軍と民間の協力を改善しようとしている。APECは緊急対処に関する仮想任務部隊（Virtual Task Force：VTF）を設置し、災害救援に関する調整と地域の緊急災害管理能力の改善を目指している。

地域における災害管理に関する枠組は広がっているが、国家レベルでの能力の改善も必要である。従来、災害救援は軍にとって二次的な任務とされてきた。抑止と国防が軍にとって主要で最も重要な任務である。軍はその自己完結能力によって大規模災害の被害を受け、インフラが崩壊した地域でも支援活動を行うことができる。軍はまた、アクセスが困難な遠隔地で人道支援を行うことができる。軍が災害救援任務を遂行できるのは、戦争をするための訓練を行い、装備を持っているからだ。指揮命令、通信、統合作戦、水陸両用能力、補給、医療支援、搜索救難などは、どれも戦争と災害救援を行うために重要である。つまり、軍が災害救援を効果的に行うためには、優れた戦争遂行能力が必要なのである。実際、日本と米国が3.11の災害後に効果的な災害救援作戦を遂行できたのは、優れた戦争遂行能力を保有しているからである。

日本は地震や津波、台風、洪水などの自然災害の被害を毎年被っている。自衛隊は1954年の創設以来災害救援任務を遂行してきた。既述の通り、1995年の阪神淡路大震災は災害救援作戦に関する転換点だった。日本国民は自衛隊の貢献を深く感謝し、自衛隊のイメージ向上につながった。自衛隊は2004年のインド洋大津波や、2010年のハイチ地震で、国際的な災害救援にも参加してきた。3.11では10万人を動員し、米軍と緊密に協力した。今後30年の間に東京を大地震が襲う可能性が高いため、災害救援は自衛隊の重要な任務であり続ける。2010年の「防衛計画の大綱」では、中国の海軍力の増強への対処と離島での災害救援のために、南西諸島防衛が重視された。

³ Ibid. 5-6.

2. 日米豪災害救援協力の必要性

3.11の大震災直後、米国はトモダチ作戦を実施し、豪州はパシフィック・アシスト作戦を実行した。これらは自衛隊の支援努力の大きな支えとなった。このような3カ国協力が可能になったのは、アメリカという共通する同盟国の存在と、日豪安全保障協力の深化、そして三カ国安全保障パートナーシップの発展によるところが大きい。

長期の経済協力の歴史に基づいて、日本にとって豪州は自然な安全保障協力の主要パートナーである。日豪は地域主義でも共通の利益を有し、APECのような地域経済枠組を共に主導してきた⁴。2国間の安全保障協力は1970年代に限定的ながらも始まり、1990年代に拡大した。自衛隊と豪州国防軍の緊密な協力は1992年-1993年のカンボジアでのPKO活動は、両国の安全保障協力を新たな次元を加えた⁵。1990年代後半には、年次政軍対話、定期情報交換、海軍共同演習、相互艦船訪問、そして海洋監視作戦協力が実施された。

21世紀に入ると、日豪は二国間協力を弾道ミサイル防衛、拡散阻止、そしてテロ対策が加えられた。両国の防衛大臣は防衛交流の覚書に署名し、サマワでは豪州国防軍が自衛隊を護衛した—これは日豪防衛協力を制度化する画期的なできごとだった。日豪外交防衛閣僚協議（いわゆる2プラス2）が2007年に始まり、ここで災害救援に関する様々な取り決めがなされた。

日豪両国がアジアにおける米国の主要な同盟国であるという事実は、両国を密接にした主要な要因である⁶。日豪は共に1996年に米国との同盟関係を強化し、共同安全保障宣言を出した。両国が米国主導の対テロ戦争に参加したことが、両国の安全保障協力を深化させた。日米豪三カ国戦略対話（TSD）が2006年に立ち上がり、2010年には沖縄で、2011年には南シナ海で三カ国共同軍事演習も行った。三カ国はまた米国の年次人道支援プログラム「パシフィック・

⁴ Takashi Terada, "The Australia-Japan Partnership in the Asia-Pacific Region: From Economic Partnership to Security Co-operation?" *Contemporary Southeast Asian Studies*, vol. 22, no. 1, April 2000: 177.

⁵ Desmond Ball, "Whither the Japan-Australia security relationship?" *Austral Policy Forum* 06-32A 21, September 2006, accessed online at: <http://nautilus.org/apsnet/0632a-ball.html/>.

⁶ Tomohiko Satake, "The Background to and Outlook for Japan-Australia Security Cooperation," *The National Institute for Defense Studies News*, August/September 2010, Combined Edition (no. 146), accessed online at: <http://www.nids.go.jp/english/publication/briefing/pdf/2011/146.pdf> 参照。

パートナーシップ」で協力している。

3. 三カ国災害救援協力の見通し

三カ国は民主主義、自由貿易、法の支配、人権保護などの価値を共有している。三カ国はまた、地域の安定、中国へのさらなる関与といった利益も共有している。安倍政権は価値観外交を推進し、米国、豪州、インドとの連携強化を強調している。オバマ政権もアジアへのリバランス政策を通じて、地域への関与を深めようとしている⁷。ギラード政権は、アジアに関する白書を出し、アジア中心の政策を推し進めている⁸。明らかに、今後三カ国の協力がさらに深まる基盤が存在している。

しかし、中国の拡大する存在感が地域における三カ国協力の力学を方向付ける可能性がある。三カ国の能力および在日および在豪州米軍基地の存在により、三カ国の枠組は地域における非伝統的安全保障課題に取り組むだけでなく、中国の平和的台頭を促進するプラットフォームともなり得る。一方で、日米豪はさらなる三カ国協力の強化が中国の拡大と影響を制限するための手段とみなされる可能性に注意すべきである。

三カ国災害救援協力の促進は、そのような誤解や地政学的権力闘争を緩和するのに効果的かもしれない。アジアでは、災害救援における協力は人間の安全保障上の要請であり、国際協力を促進しつつも、摩擦を生み出す可能性が少ないものである。災害救援協力の副産物は親善の促進と参加者間の信頼醸成につながる。インド洋大津波とトモダチ作戦によって、米国の災害救援支援は劇的に米国とインドネシアの関係を改善し、日本における米軍のイメージをアップした。このような災害救援のもたらす効果のため、中国も「平和使命」作戦をアフリカなどで行っている。三カ国災害救援協力を促進することで、日米豪は主導権を発揮し、地域の能力構築に貢献できるだろう。

⁷ Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for 21st Century Defense*, January 2012; Hillary Clinton, “America’s Pacific Century,” *Foreign Policy*, November 2011, accessed online at: http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century 参照。

⁸ Australian Government, *Australia in the Asian Century: White Paper*, October 2012 参照。

第2節 非伝統的安全保障および国境横断的脅威に対する米国の関心

デイビッド・ファウズ

米国政府の国境横断的安全保障課題への関心は2001年9月11日に悲慘な出来事が起こる以前から明白だった。1992年にクリントン政権が発足すると、即ちに政府内に新たなポストを新設することで、「新しい」安全保障問題への関心を示した。新設されたポストには、グローバルおよび多国間問題担当の国家情報官、環境問題担当の国防次官補代理、そしてグローバル問題担当の国務次官が含まれる。国家安全保障会議（NSC）も、グローバルおよび環境問題担当のポストを新設し、NSCの決定過程を通じて環境問題に関する考慮を加えることが想定された⁹。

クリントン政権の1997年度国家安全保障戦略は、国境を越える課題を米国の政策の前面に押し出した。1997年の戦略はテロや不法麻薬取引、武器の密輸、国際組織犯罪、避難民の入国、環境破壊などの国境を越える脅威を「米国の国益に対する脅威」と位置づけ、国家からの脅威や大量破壊兵器がもたらす脅威と同等に扱った¹⁰。しかし、海外への関与に関する国民と議会の支持が低下する時期には、これら政策上の表明と財政および政策イニシアチブとの間にしばしば乖離が見られた。

明らかに、2001年9月のニューヨークとワシントンにおけるテロ攻撃は米国の戦略的思考と非伝統的および国境横断的安全保障課題に取り組む資源を拡大させた。これらの出来事はテロの脅威—そしてテロの温床となる弱小国家の危険—を米国の安全保障政策の最優先課題に押し上げた¹¹。9.11直後、米国は弱小国家が国内および国外からの脅威に対処する能力の構築を目的とする新たな取り組みを次々に打ち立てた。その中には、国務省の再建および安定調整室の設置と、米国国際開発局の「弱小国戦略」が含まれる。そして、9.11以降の米国安全保障政策にとって、国家の安定と統治能力を弱める様々な非伝統的・国境横断的脅威に取り組むため、他国と多角的に取り組まなければならない

⁹ Ann M. Florini and P. J. Simmons, “North America,” in Paul Stares, ed., *The New Security Agenda: A Global Survey* (Tokyo and New York: Japan Center for International Exchange, 1998):62.

¹⁰ *Ibid.*, 61.

¹¹ The Bush Administration’s National Security Strategy of 2002, accessed online at: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/nsc/nss/2002/>参照。

いことは自明となった。

1. 多国間協力の地政学的障害：アジア太平洋における国際的緊張

現実主義者や安全保障の概念を拡大することに懐疑的な者たちは、政府が想定される様々な脅威の中から優先順位をつける必要性を強調し、概念を拡大する問題点を指摘してきた。また、冷戦の終結が過大評価されており、大国間の対立は時代遅れとはなっておらず、むしろ循環パターンの下降時期にあるだけで、いずれ再燃するとみる向きもある。これらの観点は、台頭する国家とならずもの国家が今後も国際秩序に挑戦をし続け、政策決定者がこれらの脅威から目を背けて自らを危険にさらしているという前提に立っている¹²。

非伝統的および国境横断的脅威に新たな焦点を当てることは、近年の伝統的な国家間の緊張の高まりによって否定される。そのような緊張の高まりが最も明白となっているのがアジア・太平洋地域である。領土や主権をめぐる問題がアジア・太平洋では広がっており、少し例を挙げるなら、インドとパキスタンのカシミール問題、中印国境紛争、北朝鮮と韓国との北方限界線（NLL）、日本がロシア、韓国、中国、台湾と直面する領土問題、南シナ海における領土・排他的経済水域の重複などがある。北朝鮮の核開発計画や韓国に対する小規模攻撃、中国の南シナ海・東シナ海での領土主張の新たな強硬姿勢、そして長年続く台湾問題も地域の懸念材料であり続けている。

アジア・太平洋地域は過去 10 年めざましい成長を遂げ、それにもなって地域の多くの国で軍事予算が急速に増加し、場合によっては未解決の領土や主権をめぐる紛争に拍車をかけている。アジアの防衛支出額はヨーロッパのそれを 2012 年末までに追い抜くと予想されており、大規模な経済危機がない限り減少する見込みはない¹³。最近の傾向として、アジア太平洋の先進国は装備を更新しているだけでなく、最新の軍事プラットフォームを購入している。中国

¹² John Mearshimer, "Disorder Restored," in Graham Ellison and Gregory T. Treverton, eds., *Rethinking America's Security: Beyond Cold War to New World Order*, (New York: W. W. Norton, 1992).

¹³ Joachim Hofbauer, Priscilla Hermann and Sneha Raghavan, "Asian Defense Spending 2000-2011: A Report of the CSIS Defense-Industrial Initiatives Group," Center for Strategic and International Studies, October 2012, accessed online at: https://csis.org/files/publication/121005_Berteau_AsianDefenseSpending_Web.pdf

などは対衛星・対ネットワーク技術も開発している。

地域の緊張をさらに高めているのは、多くの国で高まるナショナリズムで、それが先に触れた領土紛争や軍拡を助長している。アジア太平洋の急速な経済成長と発展は大衆の期待を高め、地域の領土や主権をめぐる紛争を和らげるのに必要な妥協を難しくすることがある。経済成長はまたエネルギー・鉱物資源の需要を高め、紛争の火に油を注ぐ。経済統合で前進しても、アジア太平洋地域は国家間の緊張がくすぶり、紛争の可能性が政策決定者にとって大きな懸念材料となっている。

2. 米国のリバランス

アジア太平洋の地戦学的重要性に鑑み、オバマ政権は2011年11月に戦略的焦点を中東の戦争からアジア太平洋に再調整することを発表した。リバランスは米国内外から中国の軍事的封じ込めを狙ったものと批判を受けているが、実際には外交、経済、財政、そして安全保障に関する諸策から成り立っている。米国と地域の同盟国は中国の接近阻止・領域拒否（A2/AD）能力を懸念し、リバランスはこの問題への対応でもあるが、ワシントンの新たな取り組みは主に外交および経済を通じて地域への関与を深めることを意図している。「フォーリン・ポリシー」誌への寄稿で、ヒラリー・クリントン国務長官は新たな政策を次のようにまとめた。「われわれの課題は6つの行動指針、つまり、2国間同盟関係の強化、中国など台頭する国家との協力関係の深化、地域多国間制度への関与、貿易と投資の拡大、広範囲に及ぶ軍事プレゼンス、そして、民主主義と人権の拡大である¹⁴」

米国はこのように中国との協力関係を深めつつ、伝統的な2国間同盟の強化と地域への多国間制度を通じた関与という大風呂敷を広げたやり方を目指している。鍵となるのは、同時に多様な関係を構築するための基盤となる領域である。地域で戦略的な関係を構築する際に基盤となり得る領域として米国が目指するのが災害救援である。2004年の12月に東南アジアで米国が行った災害

¹⁴ Hillary Clinton, "America's Pacific Century," *Foreign Policy*, November 2011, accessed online at: http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/10/11/americas_pacific_century?page=0,1

救援の取り組みは、米国と多くの地域国家の関係を改善するのに役立った。このため、2007年以降災害救援は米国軍事戦略文書の中心的概念となっている。米国は今日では地域で様々な災害救援演習を行っており、その中にはマニラの中心部を実際に襲った大規模地震に基づき、2010年8月にアジア太平洋地域の16カ国と行った「パシフィック・エンデバー」演習が含まれる。米国は今日、地域における災害救援協力の向上を安全保障協力全般の鍵と見なし、長年の同盟国および将来的なパートナーとの関係をさらに高める手段としている。

3. 災害救援：多国間安全保障協力の土台作り

米国は9.11以降アジア太平洋をないがしろにしてきたと批判されているが、米国が非国家主体を主要な安全保障上の脅威と強調したことは、テロに懸念を持つ中国やロシアなどの大国と米国が戦略的課題における様々な見解の相違があっても相互に関与をする安定した枠組を提供する結果をもたらした¹⁵。多くの専門家が、地域協力は他の非伝統的および国境横断的安全保障課題に基づいて拡大されるべきと提案している¹⁶。しかし、時にはアジア太平洋における協力をさらに進めるのに役立つと考えられた非伝統的および国境横断的安全保障課題が、伝統的な戦略問題と重複し協力を困難にすることもある。たとえば、水やエネルギーなどの資源問題は多国間協力を可能とする共通の懸念材料のように思える。しかし、多くの場合、資源問題における協力は関係国間の領土をめぐる紛争のために複雑なものになってしまう。偽造や密輸問題はある国では経済的ニーズと相反し、ある国では政治制度に汚職が蔓延しているため意味のある協力が大変難しいことがある。対照的に、重要な非伝統的安全保障問題の中で、多くの国が脅威を感じているのが人道支援や災害救援である。次節が示すように、この分野での協力は他の分野より政治的に実行可能なだけでなく、アジア太平洋では必要とされている。

¹⁵ Shirley Kan, "US-China Counter-Terrorism Cooperation: Issues for US Policy," CRS Report for Congress, May 12 2005, accessed online at: www.fas.org/sgp/crs/row/RS21995.pdf 参照。

¹⁶ たとえば、Amitav Acharya, *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the problem of regional order*, 2nd ed. (Routledge, 2009)参照。

4. 災害救援における米日豪協力：アジア・太平洋の広範な安全保障協力の基盤を構築

上記の傾向に合わせる形で、日本や中国、韓国を含む多くのアジアの軍事大国は自然災害や感染症拡大の際に即応する部隊を整え始めている。不幸なことに、これらの取り組みは、2004年のインド洋大津波で関係国が担当区域の選定や活動を誇示することに気を取られたように、多くの場合十分に調整されていない。アジア太平洋地域の災害管理に携わるすべての関係者の中で協力を高める努力がなされなければならない。関係者には政府、災害救援担当機関、地域の市民社会団体、国際機関、そして主要な域外国が含まれる。多様な関係者間の協力を向上する取り組みが提案され、実施されたものもあるが、まだまだ障害が残っている。

競合する利益を抱えた国家間で災害救援に関する取り組みを調整する際の政治的問題以外にも、計画や実践を通じてのみ解決しうる多くの実際的な問題がある。相互運用性は危機において様々な国の軍隊が共同で動く際に重要な問題となる。相互に連絡を取り合うシステムの開発や情報共有のやり方は、これまでの災害救援作戦ですでに死活的であることが実証されている。災害救援に関する米日豪三カ国協力に関して本報告書で提示される提言は、すでにこの分野において三カ国の安全保障関係や過去の災害救援作戦を通じて構築された経験に依拠しており、地域の他の国にも災害救援に関する効果的な連携を拡大する基盤を提供することができる。

第3節 非伝統的安全保障に対する豪州の関心

ポール・バーンズ

1. 背景

国家安全保障に対する脅威が冷戦期における従来型の脅威から進化してきたという認識は、一般的に受け入れられた主張である。全災害を脅威対象とする観点からは、これらの進化した脅威は金融市場やグローバル経済に対する阻害、地政学的出来事、サプライ・チェーンの断絶、また食糧安全保障や、場合によっては農業輸出市場に影響を与えるバイオセキュリティの脅威という形で現れるかもしれない。これらの脅威は人間の行動の度合いに比例したものだが、たとえば異常気象や地震活動などは防ぐことができない。後者の分類の出来事が発生すると、人々の生活や地域経済に重大な損害を与えることになり、通常はインフラが急激な被害を受けることにともなって、被害が持続する。たとえ綿密な準備計画があったとしても、甚大な損失は気候の変動性というという不確かな性質に関連して主要な問題であり続ける。

アジア太平洋地域において大きな被害が出る可能性は、人口の密集、インフラシステムの集中および東南アジア沿岸部を中心とする地域経済活動によってさらに高まるだろう（アジア開発銀行 2009 年）。自然災害が地域の重要な課題であるというのは、東南アジア諸国連合（ASEAN）の多くのメンバー国が「環太平洋火山帯」¹⁷の内部または近隣に位置しているため当然である。たとえば、2004 年のインド洋（アジア）大津波は 12 カ国に影響を与え、28 万人の犠牲者と 140 米億ドルの損害を出した¹⁸。

豪州は「環太平洋火山帯」に地理的に属していないが、外交、経済、人道支援の観点からコミットしている。ASEAN との連携強化とアジア太平洋経済協力（APEC）における積極的な役割にもかかわらず、豪州は長期に及び米国との地政学的なつながりと、近年では日本との連携を急速に発展させ、ハイレベルでの公式な関与を通じて貿易から安全保障に及ぶ様々な相互利益に関わる

¹⁷ 環太平洋火山帯は、452 の火山で構成され、世界の 75 パーセントの活火山と休眠火山が集中している。

¹⁸ Swiss Re “Natural catastrophes and man-made Disasters in 2004,” *Sigma*, vol.1, 2005: 1-40.

問題を扱うようになっていく。

災害による危機的状況は国家の経済力を麻痺させ、災害状況の規模と性質と事後への対応能力次第では「解決困難な問題」(Wicked Problems)となる¹⁹。災害の規模と損害が、被害を受けた経済圏の災害対処能力より勝っている場合、近隣国や同盟国の援助が必要となる。2011年には地震と津波、そして原子力災害の組み合わせが日本に前例のない解決困難な問題を突きつけ、その結果、同盟国が援助を行うことになった。

2. 非伝統的安全保障問題に関する豪州の経験

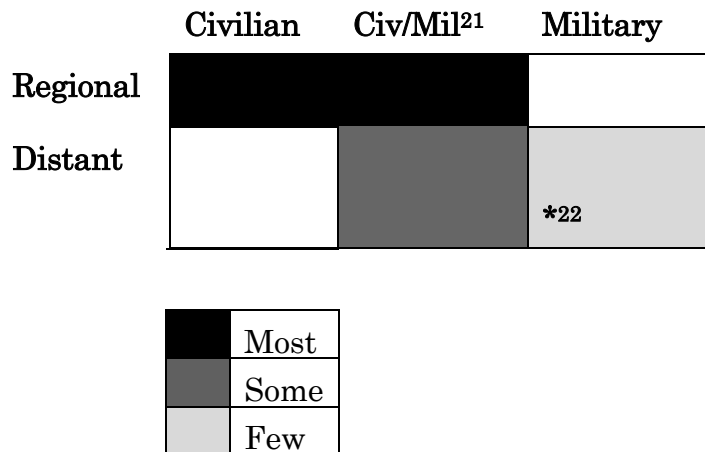
長年にわたる国連の平和維持活動への参加に加え、過去数年間豪州はオセアニアから北及び南アジア、そして西アフリカに及ぶ地域で、災害救援やそれに関連する一連の活動に積極的に関わってきた。関与した多くのケースにおいて、豪州はより大きな地域国家としてアジア太平洋で近隣諸国を援助する主導的な役割を務めてきた。そのような活動を通じて、豪州は地域の人道支援活動に軍事的能力および資源を割く、最も積極的な国家の一つと認識されるようになった²⁰。

近年では、軍の派遣は人間の安全保障や人道支援活動から本格的な災害救援に及ぶようになっていく。アフガニスタンやイラクにおける国際治安支援部隊を除けば、豪州の支援活動はほとんどの場合地域的関与を重視し、図1で示すとおり、民間または民軍混合チームで実施されている。

¹⁹ H. W. J. Rittel & Melvin M. Webber., “Dilemmas in a General Theory of Planning,” *Policy Sciences*, vol. 4, 1973: 155-169.

²⁰ S. Wiharta et. al., “The effectiveness of foreign military assets in a natural disaster response,” Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI), 2008.

図 1: 近年の豪州の海外災害救援パターン



著者作成

このように地域内対処活動を重視するのは、おそらく豪州軍が持続的な兵力投入に使える規模と能力に起因するが、近隣諸国の防災対策や計画能力構築に長年貢献してきた結果であると理解されるべきである。このような立場は、長年にわたって連邦政府の中心的政策である。このような見方は、2010年から2011年にかけて東南アジア（インドネシア、フィリピン、ベトナム）および太平洋島嶼国に対してこれまでで最も多い1億豪ドルという豪州の危機削減予算が使われたことによっても明らかである。このような取り組みが、豪州を国連国際防災戦略（UNISDR）への9番目の資金拠出国としている。

独自の人道支援および人間の安全保障活動に加えて、豪州はマレーシア、シンガポール、ニュージーランド、そして英国間の海洋安全保障および防空に関する5カ国防衛取極め（FPDA）の積極的な参加国であり、この取極めは災害救援作戦分野における即応体制、能力構築そして相互運用性を重視している。その重要性について懐疑的な見方もあるが、地域各国の共同能力と相互運用性の維持は自然災害における即応能力につながる。重要なことに、このような緩い地域各国の連携は信頼醸成と協力の向上にも有益である²³。

東南アジアとの関与に加えて、豪州はFRANZと呼ばれる三カ国枠組を通じ

²¹ 「民軍」という用語は、ここでは文民警察と都市型捜索救難サービスを含む。

²² この欄は、豪州国防軍のアフガニスタンでの国際治安支援部隊（ISAF）への関与に基づく。

²³ T. Huxley, “The future of the Five Power Defence Arrangements,” *The Strategist*, November, 2012, accessed online at:

<http://www.aspistrategist.org.au/the-future-of-the-five-power-defence-arrangements/>

てフランスおよびニュージーランドと南太平洋およびオセアニア地域における様々な事態に対処するために緊密に協力している。FRANZ 合意は 1992 年に締結され、締約国は「地域におけるサイクロンなどの自然災害での救援作戦に必要な資源の有効活用のために情報交換」をすることになっている。サイクロンは南太平洋地域に被害を与える主要な自然災害であるが、FRANZ は早期警戒や共同対処・復旧作業における調整が必要な様々な事態に対処するために効果的なシステムとなっている²⁴。

注目すべきは、上記の活動すべてにおいて豪州は民間の第一対応者、政府、および軍のバランスを取っている。このバランスは被災地と被害者のニーズおよび目的と必要な能力の行使が慎重に考慮されていることを示している。

3. 非伝統的安全保障対処における協力拡大の可能性

豪州の経験は民軍グループの混成チームによる地域内対処を重視してきたことを示しているが、豪州は APEC や ASEAN 地域フォーラム (ARF) などにおいても積極的に活動してきた。同様に重要なことは、戦略的安全保障政策における日本および米国との歴史的に強いつながりである。いわゆる米国の「リバランス」が注目を浴びているが、実際は豪州国内において長期にわたる米豪協力が存在している。さらに、米国艦船の豪州東岸および西岸訪問は長年にわたって常態化している。米海兵隊と米空軍の豪州北部へ半恒久的なローテーション配備は、おそらくこれまでの協力関係を大幅に強化するものではないだろう。

たとえば、豪州軍と米軍は長年にわたって共同訓練演習を行っている。タリスマン・セーバー (Talisman Sabre) 演習の目的は両軍の相互運用性の向上であるが、2007 年の演習の大部分は人道支援と災害救援における共同展開能力に焦点が当てられた²⁵。豪州、米国、日本の間の正式な協力はこれまで APEC

²⁴ Commonwealth Secretariat, *Review of international mechanisms for disaster relief, rehabilitation, and reconstruction*, 1999, accessed online at: http://www.thecommonwealth.org/shared_asp_files/uploadedfiles/%7BE4049D36-92C9-4800-B47B-08067BF23EDB%7D_CCGE992.pdf

²⁵ C.M. Perry, et. al., "Finding the Right Mix" (Disaster Diplomacy, National Security, and International Cooperation), The Institute for Foreign Policy Analysis, 2009.

と ASEAN の枠組で行われてきたが、2007 年の日豪安全保障共同宣言を通じて相互の義務が拡大され、災害救援を含む優先的な協力分野について両国が合意するに至った。この協力拡大の重要な要素となったのは、イラクのインフラ復旧のために自衛隊の部隊を豪州兵が護衛するという形を通じて始まった豪州軍と自衛隊の協力関係である。インド洋における多国籍海洋活動に対する日本による補給支援などの協力は、両国の関係拡大の文脈で重要な出来事であるし、両国の共同軍事訓練の機会も増大している。日豪安全保障共同宣言は日豪両国の長期的な関係において比較的新しい出来事であるが、両国間の関係は日米同盟のような同盟関係のレベルには達していない²⁶。

豪米日三カ国の枠組は、2007 年後半にインドを含めた四カ国の構想に拡大されたが、この四カ国枠組は豪州が同年離脱したため長続きしなかった。当時豪州が直面した問題は、地域における主要な経済パートナーが安全保障における主要パートナーとは一致しないということで、この点は現在でも変化していない。このように、安全保障上のコミットメントの拡大と豪州の国益をバランスさせることは大変難しい問題に直面することになった²⁷。

中国問題を正面から取り上げることなしに様々な合意を進めるためには、日米豪の災害救援の多国間における価値を重視することが効果的である。2004 年の地震と津波被害への多国間対処は、地域諸国が救援と安心を被災者に提供できる例となった。平和維持と平和構築、そして災害対処の能力と経験に鑑み、三カ国が様々な事態において協力する効果的手段を構築することは論理的である。そのような協力は他のアジア諸国によって様々な意味に捉えられるだろうが、迅速で調整された人道支援と災害支援が被災地にもたらす利益は懸念を払拭することになるだろう。しかし、地域主義的観点から、豪州はバランスを取った立場を取らざるを得ない。次の課題は、北アジアおよび東南アジアのパートナーと連携しながら、三カ国が民軍協力におけるそれぞれの経験と能力を持ち寄り、対話と相互努力を通じて誤解や対処能力の欠如という問題を解決す

²⁶ T. Terada, "Evolution of the Australia-Japan Security Partnership: Towards a Softer Triangle Alliance with the United States?" IFRI Centre for Asian Studies, Paris, 2010.

²⁷ W. T. Tow, "The Japan-Australia Joint Declaration on Security Cooperation and Asia-Pacific Strategic Geometries," 2007, accessed online at: <http://nautilus.org/apsnet/the-japan-australia-joint-declaration-on-security-cooperation-and-asia-pacific-strategic-geometries/#axzz2PDaa5zkd>

ることである。

既述の通り、広範囲の災害のような「解決困難な問題」は「連携」対処が必要となる。このため、ASEAN や APEC のような枠組における三カ国の行動に関する合意は、アジア太平洋地域の災害救援能力を向上し維持するための有効な手段である。

第2章

過去の災害救援活動から学んだ教訓と日米豪協力への含意

日米豪三カ国災害救援協力の枠組を構築するには、それぞれの国の災害救援の経験の全体像を把握しておくことが必要である。そこで本章では、三カ国それぞれの災害救援における強みと過去の国際災害救援活動の経験に学んだ教訓を抽出することを試みる。そうすることにより、三カ国が災害救援で協力していくとどのような潜在力があるのか、また、この協力関係をいかにアジア太平洋地域全体に敷衍させていくことができるか、理解するうえでの基本的知識を提示していく。

第1節 米国の経験

ジェシカ・イヤー

いかなる自然災害であれ、米国がいったん関与すれば、救援作業に投入される資源とマンパワーが目に見えて増大するのは、明らかである。大規模災害に際して米国が支援の手を差し延べようと強い政治的意思を見せるのは、災害救援に外交政策上の高い優先順位を置くことを国家戦略と定めているからである²⁸。加えて、国防総省も人道支援・災害救援を活動目標のコアの一つに位置づけている²⁹。人道支援活動に米国が関与すると災害への対応に様々な利点をもたらすものの、一方で救援活動に参加する当事者の数が増えれば、調整や協力をめぐる課題が発生してくる。そこで過去の教訓を辿ってみると、能力や調整過程の統合、被災地のガバナンスの改善、救援当事者間のコミュニケーション情報管理の向上といった課題が浮上してくる。それゆえ米日豪の三カ国は、

²⁸ *The State Department Quadrennial Diplomacy and Development Review and the Department of Defense Quadrennial Defense Review*, 2010. 米国は開発の文脈で、人道支援を対外援助の主要優先順位の一つに格上げした。

²⁹ 2005年には国防総省指令 3000.5 が出され、復興安定が改めて米軍の本務と定められた。それに続く2009年の国防総省訓令は、米軍による安定化活動への支援は人道的救援を含むと、より具体的に定義している。米国防総省による『21世紀のシーパワーのための協力戦略』も、災害救援を六つの海軍コア能力のうちの一つと位置づけている。U.S. Department of Defense, *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower* (Washington DC: Pentagon October 2007)

過去の救援活動から導かれた共通の教訓に学び、改善に向けて協力して取り組むべきである。そうすれば、三カ国間の互換性が増し、災害への対応の有効性を極大化させることにつながる。またそうした協力は災害救援以外の分野での能力の増進にも資するであろう。

1. 民軍統合調整

2004年12月26日、過去10年間で第4位の強度の地震が、インドネシアのアチェ州沖合の海底で発生した。M9.3の地震は東南・南アジア14カ国で22万8千人の生命を奪った。推定災害総額は100億ドルで、同時に発生した津波は250万人近くもの人々の生活に被害をもたらし、記録的な額の見舞金が世界各国政府や諸機関、個人から寄せられた³⁰。

米国その他14カ国の軍が被災地に参集して、過去に例を見ない規模の救援を展開した。津波発生の数日後には米国は被害が深刻なインドネシア、スリランカ、タイの三カ国に対して、統合救援作戦（Operation United Assistance: OUA）を立ち上げた。海上では海軍艦艇25隻、コーストガードのカッター1隻、45機の航空機、58機のヘリが動員された³¹。こうして東南アジア各地で延べ1万5千人以上もの米軍事要員が救援活動に当たったのである³²。

各地での津波による甚大な被害の報が国際社会に届くと、国連諸機関を始めとして、他の国際機関や3,600以上にも上るNGOが支援を申し出た³³。国連その他人道支援諸機関は直接津波の被害を受けた被災地に散らばっていったが、米国による統合救援作戦はもっぱら、こうした国連主導の支援活動からは地理的に離れた場所に留まっていた。これは作戦そのものが海上主体と定めら

³⁰ “The Tsunami Legacy; Innovations, Breakthroughs and Change,” The Tsunami Global Lessons Learned Project Steering Committee, 2009.

³¹ Bruce A. Ellerman, *Waves of Hope: The U.S. Navy's Response to the Tsunami in North Indonesia*, Naval War College Newport Papers, No. 28, Feb 2007, accessed at: <http://www.usnwc.edu/Publications/Naval-War-College-Press/Newport-Papers/Documents/28-pdf.aspx>

³² “Wall of Water, U.S. Troops Aid Tsunami Victims,” U.S. Defense 2005 Year in Review; accessed at: <http://www.defense.gov/home/features/2006/2005yearinreview/article2.html>

³³ “The Indian Ocean Tsunami, A Case Study Investigation by NATA RTO SAS-065 Part Two: The Case of ACEH and North Sumatra,” March 24, 2008; accessed at: http://www.dodccrp.org/files/case_studies/Tsunami_case_study.pdf

れていたためであり、重要な打ち合わせは作戦の指揮を取る米海軍空母エイブラハム・リンカーンの艦上で行われた。艦艇への物理的アクセスが難しく、乗船前のセキュリティ・チェックも厳しかったため、連絡や調整のための会合への文民の参加が少なくなってしまう結果を招いた³⁴。逆に当時は、国連が集団的災害救援活動への軍隊の参画を促すような定められた枠組を有していなかった。常設省庁間委員会（IASC）が人道支援の効果を増進させ、組織間のパートナーシップを強化するような「クラスター・アプローチ」を打ち出したのは、2005年の津波以後のことであった³⁵。クラスター・アプローチでは、ある分野の支援業務で協力する際には、指定された主導機関が報告義務及び責任説明を負う。こうして協力の仕組みを明確化することによって、この方式は軍と他のアクターが互いの能力を補完し合う道を開いたのである。

いかなる協力の際でも、透明で説明可能なシステムは役務の重複という無駄を排除でき、支援の統合化を円滑にするが、それでも多層的な協力に伴う困難には依然として改善の余地がある。災害発生直後の緊急事態の中で、アクター間の利害が異なっていると、文民機関の間で、民軍間で、軍同士の間で、更には外国の救援隊と被災地の受け入れ側の間にさえ、誤解を生むリスクが大きくなる。誤解が放置されると、不信や相互の悪いイメージが根づいてしまう。例えば津波への救援活動の際には、NGOは（ある意味では本質にも近いのだが）、資金集めには目に見えるのと実績を上げるのが一番として、支援に加わせると、強引に首に突っ込んでくるので、厄介な存在というイメージがつきまとった。外国の軍隊は被災地の文化やコミュニティ特有の事情を十分に汲み取ることをしなかったため、救援物資を配給する際に、むしろ危害を加えに来たのではと恐れられることもあった。更に国連諸機関は身動きが鈍く、数多くの機関

³⁴ *Waves of Hope: The U.S. Navy's Response to the Tsunami in North Indonesia.*

³⁵ 「クラスター」とは、避難先提供や医療など、様々な分野の人道支援活動に従事する国連・非国連人道支援機関のグループである。クラスターは、上下水道・公衆衛生、教育、初期復旧、緊急時通信、食料確保、保護、保健、キャンプ運営、緊急避難先提供、栄養、ロジスティクスの11の分野に分かれている。それぞれのクラスターごとに、主導機関と説明責任が明確に規定されており、人道支援活動の調整がやりやすくなっている。こうしたクラスターは、ある分野で明確な人道的ニーズが存在し、その分野に対応できるアクターが一定数おり、支援受け入れ国政府が調整支援を必要としているときに、構築される。クラスターは、十分に適切な人道支援が行われていることの説明責任を有し、そのための連絡先も明示している。クラスターは、国際人道支援アクターと、支援受け入れ国政府、地方政府、地元コミュニティとの間にパートナーシップを形成する。 ; accessed at:

<http://www.unocha.org/what-we-do/coordination-tools/cluster-coordination>

を束ねていく権威も能力も欠けていると見られることもある。形式についてであれ、機能についてであれ、活動文化についてであれ、互いの機関に対する偏見や誤解が生じてしまうと、共に働こうとする気持ちを阻害し、萎えさせてしまい、非効率な資源運用やタスクのくり返しを起しやすくなる。その結果、被災の激しい地域への救援の遅れにつながりうる³⁶。

派遣された部隊はこうした不十分な状況の下で苦勞したものの、協力体制に改善が見られ、オペレーションとしては成功と評価された。米軍が治療した患者数は2,238名に上り、合計2,400万重量ポンドの物資を運搬した³⁷。最も重要なことには、この時の派遣を通じて、米国は災害救援のための協力における優先事項として、計画、教育、実施といった分野を強化するようになった。OUAは災害救援活動のための米軍の大規模即応態勢に向けての起爆剤となったのである。2004年津波での教訓に学んで米国は、受け入れ被災国や他国の軍隊、主要人道支援機関などとの協力を重視するようになり、地域におけるより統合された災害救援の枠組と、被害軽減と災害対応能力の増強につながるような非常時計画の構築を強調するようになったのである。災害救援のノウハウと災害への実践的対応能力を増進させるため、講習、訓練、シミュレーションなどの民軍教育も優先的に実施されるようになった。こうしたイニシアチブは、人道支援団体のコミュニティや関心、国連クラスター・アプローチのような活動枠組などへの理解を深めることに主眼を置いたのである。

2. 災害ガバナンス体制

スマトラ沖津波に数年先立って、米国内でも関係省庁間での多層的な協力の必要性を認識して、2002年に自然災害をめぐる国土安全のための国家戦略(NSHS)と国家対応計画(NRP)が発表されるに至った。NSHSとNRPの目標は、それまで連邦政府の災害対策が個別に策定されてきたのを改め、災害

³⁶ “The Indian Ocean Tsunami, A Case Study Investigation by NATA RTO SAS-065 Part Two: The Case of ACEH and North Sumatra,” March 24, 2008.; accessed at: http://www.dodccrp.org/files/case_studies/Tsunami_case_study.pdf

³⁷ Defense link, “DoD Relief Efforts Fact sheet Summary,” February 14, 2005; accessed at: <http://www.pacom.mil/special/0412asia/factsheet.html>.

管理のための全分野を取り込んだ全国共通のシステムを構築することと、すべての救援活動参加者のためのプロトコルと手続を標準化することの2つであった。しかし、米国の災害管理のための新しい戦略と計画は、各省庁レベルで実施に移されたわけではなかったため、そのため法的権限をめぐる混乱、官僚主義の陥穽、能力不足といった問題が起こりうるものが想定されていなかったのである³⁸。

2005年8月にハリケーン・カトリーナが米国南部を襲い、メキシコ湾岸諸州に大きな被害の爪あとを残した。ハリケーンは歴史あるニューオーリンズ市に大洪水をもたらし、1,300人の犠牲者を出し、70万人が家を失い、被害総額は1,480万ドル以上にも上った³⁹。家屋・建物への被害という点では、カトリーナは米国史上最悪の自然災害となったのである⁴⁰。ハリケーン・カトリーナへの初期対応には主に州と地方自治体が当たり、連邦政府は補助的な役割しか果たしていなかった。米国では自然災害への対応は伝統的に州政府の責任とされていたので、連邦制度特有の権限の分離は過剰な権力の集中を避けるためであったが、カトリーナによる災害に対応するうえでは却って障害となったのである。

カトリーナによる被害は甚大で、自治体や州の機能が停止した地区も出てきた。すると被災した州政府から救援要請が出されないという事態も起こり、連邦による支援制度が発動されず、そのため生死を分ける初期対応に遅れが生じた。さらに、州管轄の救援機関の訓練や専門技能が十分でなく、支援の遅れに拍車をかけた。被災地に駆けつけた連邦救援機関は、搜索救助、法執行や避難といった、本来なら州政府や地方政府が担当する業務に、無計画のままで取り組まなければならず、難航した⁴¹。連邦諸機関は州の緊急事態対応業務を代行

³⁸ 2002年11月に米国議会は、国家安全保障省（DHS）を設立した。ジョージ・ブッシュ大統領は、米国の国家安全保障を強化するため、DHSが国の政策・優先順位・ガイドラインを設定するイニシアティブを取り、連邦・州・地方政府が自然災害や緊急事態に備え対応するのに、全国一貫したアプローチを提供すべきことを提議した。

³⁹ Andy Newman, "Hurricane Sandy vs. Hurricane Katrina," *The New York Times*, January 1, 2013

⁴⁰ "The Federal Response to Hurricane Katrina Lessons Learned," February 2006. 暴風雨により、ミシシッピ川とポンチャートレーン湖の水位は27フィートの高さに達した。洪水は30万戸の家屋を破壊し、70万人が住居を失った。カトリーナはまた地域の電力インフラも破壊し、250万人の住民が停電の被害を受けた。通信網も被災し、300万以上の電話回線とラジオ・テレビ局の半数が機能不全に陥った。浸水、740万ガロンもの石油流出による汚染、下水の逆流、家屋や工場から流出した有害な化学物質、糞尿などの環境・公衆衛生状態の悪化により、飲料水の確保や下水処理に多大な支障が生じた。

⁴¹ *Ibid.*

する能力も経験も訓練も欠いていたので、連邦政府は動かせるだけの装備や要員を緊急出動させて災害に対処しようとした。

そこで中央政府は、国防省の即応待機部隊、州兵、及び沿岸警備隊の要員・通信インフラ・ロジスティクス・計画立案などの能力に頼った。カトリーナへの対応支援では軍事的リソースと能力が重要な役割を果たしたが、連邦法と国防省の政策上の制約から、せつかくの即応待機部隊も各州からの支援の指示待ち状態に置かれた。このため危機の初期の重要な段階での国防省のリソースの投入を遅らせることとなった。支援の要請からアセスメント、認可、物資の割り当てに至るまでには 21 段階の官僚機構内工程を踏むことになっており、このような手続きを簡素化し、州や自治体当局からの要請がなくてもリソースを投入できるような状況を予め想定しておく必要が痛感された⁴²。官僚主義が横行し、多くの機関は国家安全保障省（DHS）と連邦緊急事態管理庁（FEMA）からの訓令を受けてからは、それぞれ独自の権限で決定を下し行動に移した。このため作業の重複や手続の混乱が生じ、救援がいつそう遅れることになった。こうした非効率性が積み重なってくると、世論やメディアからはジョージ・W・ブッシュ大統領のリーダーシップと運用手腕を厳しく批判する声が高まったのである⁴³。

多くの国や国際機関が海外から支援をオファーしても、それが受け入れられるのに大変な困難に遭遇したので、苛立ちを強めた国際支援団体から連邦政府も批判を浴びた。カトリーナによる甚大な被害を目の当たりにして 150 もの国や国際機関が救援活動への要員派遣や、8 億 5,400 万ドルにも上る寄付金や物資・サービスの供与を申し出た⁴⁴。そうした援助の一部は赤十字や民間財団などの手を経て、被災地での救援活動の場に届いたものの、受け入れの返答が寄せられなかった支援のオファーが何百もあった⁴⁵。支援が受け入れられなかった背景には、初期対応におけるロジスティクスの困難、手続の混乱による遅れ、

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*

⁴⁴ “Foreign Aid to U.S. for Katrina Relief,” Associated Press, September 10, 2005, accessed at: http://www.msnbc.msn.com/id/9282598/ns/us_news-katrina_the_long_road_back/

⁴⁵ “Accepting Disaster Relief from Other Nations: Lessons from Katrina and the Gulf Oil Spill,” Backgrounder, February 17, 2011; accessed at: <http://www.heritage.org/research/reports/2011/02/accepting-disaster-relief-from-other-nations-lessons-from-katrina-and-the-gulf-oil-spill>

寄付を申し出た国との外交関係の欠如、米国法の下での特定の寄贈行為の合法性など、様々な要因が絡んでいた。しかし、米国の官僚主義と多くの省庁にまたがった冗長な認可プロセスが、援助の受け入れ能力を大きく低下させたことに注意すべきである。米国政府の公式報告書は、外国からの援助の管理を改善すべき問題として認識しており、外国からの支援の円滑化に向けて既存の政策・計画・手続を改定するよう省庁に対して勧告している⁴⁶。

2004年津波に対する米国の対応では国際的な調整過程を改善する必要性に焦点が当てられたが、カトリーナは国内でのあらゆるレベルでの政府の災害ガバナンスのプロセスを改善すべきという教訓を残したのである。さらには、カトリーナの教訓から、米国内での様々な救援活動において、多様なアクターから支援を受け入れられるよう、「レッド・テープ」と呼ばれる官僚主義的な瑣末な手続を抑えた、効果的なメカニズムの必要性が強調されるようになったのである⁴⁷。カトリーナの事例は、連邦と州の間で統一された救援計画の欠如が、人間の安全保障に甚大な影響を残し、政治的にも大きなコストをもたらすことを物語っていた。優れた災害ガバナンスには、連携の取れた対応に向けた良く練られた計画だけでなく、足りなさそうな部分や準備の行き届いていない部分を探り出すための、多くのアクターによる訓練が必要とされるのである。こうした点についてハリケーン・カトリーナは、米国内にコンセンサスをもたらし、世論の後押しを受けて連邦政府は、将来の災害支援により大きな役割を担い能力を発揮すべきことになった。ハリケーン・カトリーナとその教訓は、米国がより良い災害ガバナンスのメカニズムを開発し、それに向けてすべてのレベルの政府を横断する形で国内訓練を統合していく方向への改革の触媒となったのである。

3. コミュニケーションと情報管理

災害発生前であれ後であれ、災害対応プロセスにおいて、多くの関係機関の活動を調整していくには、コミュニケーションと情報管理を向上させる必要が

⁴⁶ “The Federal Response to Hurricane Katrina Lessons Learned,” February 2006.

⁴⁷ *Ibid.*

ある。このことが明らかとなったのが、M7.0の震災が首都ポルトープランスを壊滅状態に陥れた2010年1月のハイチ地震への対応のときである。この地震では23万人が亡くなり、160万人が住居を失い、200万人以上が被害を蒙った⁴⁸。世界の最貧国の一つであるハイチの政府は、震災の壊滅的打撃により機能不全に陥り、災害に対応できなかった。ハイチの地理的・政治的重要性から、国際社会の支援も受けつつ、米国政府は当初から大規模な災害派遣を行った。震災への米国の対応を決めるうえで、ハイチの地理的近接性と歴史的関係の緊密性は重要な要因として働いた。米国は他のどの国にも増して巨額の資金援助を供与し、史上最大規模の救援活動を展開した⁴⁹。その結果、オバマ大統領が「全政府型」アプローチと呼んだように、米国国際開発庁（USAID）の主導の下に、多くの機関やアクターが協力して救援に当たった。

ところが、「全政府型」アプローチの下で、関心を持った議会部局や政治家も協力に加わろうとしたために、そこでの調整作業は、米国のコミュニケーション・情報管理システムによって却って複雑化した。ハイチ救援活動では、情報管理に関係する分野で二つの制約が浮かび上がった。そこで交わされるデータは救援計画や活動に関する決定に限られていたのに対して、政治家から色々なデータや情報を上げるようにとの要請がひっきりなしに寄せられたために、体系的なデータ収集に支障をきたした。政府高官からの頻繁な情報提供要求によって、救援機関が常に問い合わせに回答することを強いられ、そのための情報を追い求めることを余儀なくされ、現場での救援活動に集中することを阻害した⁵⁰。米軍、NGO、国連、USAID、その他多くの救援機関が大量の現地情報を収集したものの、米国政府は関係機関の間でのデータ及び情報共有に向けて調整を試みようとしなかった。救援の必要性についての現地調査も、様々な機関ごとに異なる方法を用いて行われたので、これまたタイムリーな情報共有に向けて情報を仕分けて標準化するうえで障害となった。以上のような理由により、救援機関の間でのコミュニケーションの円滑化に向けて、より効果的な中央でのデータ及び情報管理システムの構築にいつそうの努力が重ねられる

⁴⁸ “Independent Review of the U.S. Government Response to the Haiti Earthquake, Final Report,” United States Agency for International Development, March 28, 2011

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ *Ibid.*

ようになったのである。

4. 三カ国協力への意義

安全保障協力には協働を促す多くの分野があるが、災害救援は国際協力を増進させる格好の場であり、手段であると広く認められている。単独であれ、同盟国との協力の下であれ、米国は過去 10 年の間に大規模自然災害への対応に大きく貢献してきた。これまで述べてきた災害の教訓は、救援活動における米国の国内的・国際的調整プロセスを改善させるうえで重要なきっかけとなったが、災害対応の経験はまた、米国がいかなる国際共同活動も支えうるだけの高い災害救援能力を有していることを証明した。こうした大規模対応を通じて米国は、その災害調整プロセスを進化させ、その民軍装備を駆使して救援隊に十分なロジスティクス能力を提供し、情報コミュニケーションを改善するのに努めてきたのである。

米国、日本、豪州は、条約や宣言という強い絆で結びついており、日豪両国は海外での災害救援活動において米国の重要なパートナーである。当然のことながら、豪州や日本といった国との災害救援対応の調整を進めていくことは、「多くの人命を救い、被災を和らげる⁵¹」のみならず、三カ国間の交流を増大させ、能力を強化し、互換性を高め、災害も含めて様々な種類の人道的脅威に対応する機会を生み出す。三カ国災害救援対応の効率を高めるには、それぞれの国が協力促進の媒介として教育や訓練に力を入れていかねばならない。文民であれ軍人であれ安全保障の実務家は、災害救援への理解を共有していれば、よりうまく協働できる。地域の実情や協力の枠組、競合する関係者の利害を知っておけば、誤解を防ぎ、調整を容易にするのに助けとなる。派遣前に予めパートナーシップを組み合う演習をしておけば、互換性が増す。加えて、国内災害ガバナンスの枠組と管理計画に、国際的パートナーからの支援を予め想定して組み込んでおくべきである。一本化された明確な災害対応枠組が用意されていれば、支援をオファーする段階で国際的パートナー同士が互いの災害対応能

⁵¹ Humanitarian Code of Conduct, International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies; accessed at: <http://www.ifrc.org/en/publications-and-reports/code-of-conduct/>

力とその限界を理解し合うのを助け、調整作業を格段に容易にすることができる。ハリケーン・カトリーナへの対応の事例のように、連邦・州・地方政府の役割と責任を理解することなしには、パートナー国は米国連邦機関が縛られた制約に気づかず、特に国際支援のオファーに反応がないことを怠慢と受け取るかもしれない。国同士の関係に水を注すような苛立ちや誤解を避けるには、互いのユニークなガバナンスと調整枠組への理解を深める必要がある。

災害救援に焦点を定めた年次演習は、軍事能力と対外支援の統合を図ろうとするものであるが、国連機関や ASEAN、独自に開拓した災害救援手法を有する NGO など他のアクターも戦略の一体性とプロセスの互換性のためのパートナーとして考慮に入れるべきであり、それらの手法も試みるに値するであろう。

災害救援対応の調整を改善するには、多層的アプローチが必要である。調整の第 1 段階は、各国の国内災害救援枠組を改善することであり、第 2 段階は能力の最適化と理解の共有に向けて、災害救援機関とその国際パートナー同士が教育と訓練を重ねることである。最後は、国連や地域災害救援管理枠組を構築しつつある ASEAN のような外部プロセスを、三カ国災害救援協力と統合させる段階となる。そうすることによって、互いのコミュニケーションと情報の交換も円滑化されるであろう。

過去の巨大災害では多くの教訓が学ばれたが、災害救援活動とそれをめぐる協力には、三つの共通の課題が依然残されている。三つの課題とは、州の災害ガバナンス及び管理体制、利用できる国内能力と外国支援の最大限活用、コミュニケーション・情報の共有・多数アクター間の調整の円滑化である。災害対応は被災国の現地で始まるが、被災の程度が一国の対応能力を上回るときは、国際社会が支援に備えている。米日豪の場合には、リソースと能力そのものは問題がないが、実際に迅速かつ効果的に人命救済に対応できる能力にはまだまだ改善の余地がある。相矛盾する、もしくは不明確なガバナンスや管理体制に起因する遅延、非効率な能力の利用、不十分な情報調整は、多くの人命というコストをもたらしかねず、被災を長期化させる恐れもある。それゆえ、米日豪で災害救援活動と協力の改善に焦点を当てることは、三カ国間の緊密な関係においても最高級の長期的恩恵をもたらすと同時に、アジア太平洋地域にとってもその意義は大きい。

第2節 豪州の経験

ポール・バーンズ／マーク・ガウアー⁵²

災害が起こる可能性を意識すると、理想的には破壊をもたらすような激しい天候に耐えられるよう建物を設計するなど、危険な箇所を補強する「防止」と、災害が起きたとき取るべき行動を備えておく「準備」といった能力を培っておくことにつながる。こうした災害対策能力は先進国では既に備わっているのかもしれないが、発展途上国では不足しているかもしれない。

とはいえ大規模災害が地域で起こり、しかも、被害が広範囲に及べば、災害救援のための動員はしばしば短時間の間に行わなければならない一方で、人的被害が甚大で、インフラも壊滅的打撃を受けている奥地に救援隊が向うには、かなりの時間を取られることもある。このような規模の災害救援活動には少なからぬ労力が求められ、十分な対応能力を開発し、持続させる必要がある。

1. 近年の豪州の経験

前章で触れたように、近年豪州による被害救援のための民軍派遣は、人間の安全保障や人道支援から、フル規格の災害救援へと変化してきた。以下は、個別の被害救援活動の事例である⁵³。

(1) 2003年7月：ソロモン諸島地域支援ミッション（RAMSI）

ソロモン諸島政府の要請に応じて、平和及び安全保障構築のために2003年7月に派遣され、法執行や司法、民主的ガバナンス、経済開発などの分野で支援した。ブーゲンビルや東ティモールといった治安回復に焦点を定めた派遣と違って、RAMSIは外務貿易省（DEAT）の主導の下に、警ら活動に重点を置き、それに「軽武装の」豪州軍（ADF）が加わった。RAMSIへの参加15カ国の一員として、豪州はミッションを主導し、文民要員、警察要員、軍事要員

⁵² 本節で記述されている内容は、一部は災害救援に関与した多くの豪国防軍要員への聴き取りに基づいている。

⁵³ <http://www.defence.gov.au/op/index.htm>

を派遣し、資金面でも援助した。派遣要員は、外務貿易省、財務省、税関国境警備庁、豪州国際開発庁（AusAID）、豪州連邦警察から構成され、ADF が彼らの業務を補助した。

（2）2004 年 12 月：スマトラ沖地震及び津波

スマトラ沖大津波に際しての豪州政府の人道支援プログラムの一環として、ADF はインドネシア政府を支援した。ADF は 2004 年 12 月 28 日から北部スマトラとアチェ州で津波災害救援を始めた。

豪州が提供した支援活動は、ADF、AusAID、緊急事態管理庁（EMA）、などを中心とした協力体制の下で行われた。水・テント・医薬品・毛布などの緊急支援物資を被災地に輸送し、供与する支援を展開した。アチェ州の州都バンダ・アチェでは、ADF は水の浄水施設を敷設し、豪・ニュージーランド合同軍団（ANZAC）の野営病院を設営した。被害の激しかったバンダ・アチェ公立病院用地に設けられた野営病院では豪州軍、ニュージーランド軍の医務官が共同で感染症対策や外科手術に携わった。

ANZAC の野営病院では 2 月 20 日に最後の処置を終えて、施設の運営をインドネシアの医療機関に託し、その活動を AusAID が支援することとなった。豪州海軍の揚陸艦カニンブラが 1 月 31 日に陸軍工兵隊の一部を被災地へ送り届ける一方、救援復興作業の洋上支援ロジスティックス基地としての役割を果たした。

（3）2005 年 10 月：パキスタン地震

地震の被害を受けた地域に対して、豪州政府は救援復興活動への支援を提供した。AusAID は現地／国際 NGO と国際機関を補助し、緊急人道支援に努める一方で、より長期的な視野に立った教育・保健支援活動も行った。ADF の総合医療看護チームは野営で救援医療活動を行った。医療スタッフは主として陸軍から召集されたが、一部は空軍総合医療看護チームからの支援を受け、陸軍のブラックホーク・ヘリ部隊は医療支援チームを遠隔地に輸送するのに貢献した。

(4) 2009年9月：西スマトラ地震

西スマトラの州都パダンの近くを震源とする激しい地震に対して、豪州は資金援助と DFAT・AusAID・AFP・州政府要員派遣で対応し、インドネシア人自身の手による救援・復旧活動のための資材を提供したりした。AusAID はまた、インドネシアの地方政府機関への支援などに供与される救援・復興資金援助も担当した。

ADF は三軍すべてが要員と資材を提供した。陸軍は医療要員、工兵、ロジスティクス・後方支援担当要員を提供した。海軍は医療空輸支援及び資材支援を担当した。空軍は資材支援と物資空輸などの役割を担った。最後にクイーンズランド州消防救助チームが文民による捜索救助要員を提供した。豪州の全政府型対応の調整は、現地で組織された「統合タスクフォース」を通じて進められた。

(5) 2009年9月：サモア・米領サモア・トンガ津波

サモア・米領サモア・トンガが地震に続いて津波の被害に襲われると、豪州は EMA や ADF から医療要員、緊急事態専門家、資材支援要員などを派遣した。空軍は医療・避難要員を派遣するとともに、救助装備や緊急支援物資の空輸などに当り、ニュージーランドの要員や支援資材の輸送を実施した。海軍は揚陸艦と要員を提供し、AusAID による建設・救援機材など援助物資の配送に貢献した。

(6) 2010年7月：パキスタン洪水

パキスタン洪水に際しては、資金援助と空軍による被災地への支援物資の配送に加えて、ADF と AusAID はパンジャブ州コット・アデューに統合医療タスクフォースを派遣した。統合医療支援の下で野営病院が設立され、民軍の医師や看護師が業務に携わる一方、ADF 要員が支援や空輸などに当った。文民医療チームの派遣は、法務省管轄下の EMA や AusAID、保健高齢化問題省の連携の下で行われた。被災の深刻さが判明すると、豪州は国連とパキスタン政府、人道支援及び復興活動に従事する豪州の NGO に追加の資金援助を約束した。

上記の事例は、豪州の災害救援活動が伝統的に民軍共同で行われ、しばしば文民機関の指導下に遂行されるという傾向を裏付けている。これらの豪州救援隊派遣の背景には、協働と臨機応変をコアと位置づけ、組織的・文化的多様性を挺子に、先を見越して多機関での対応を支援するという、深い政策的視野がある⁵⁴。

2. 教訓

多機関アプローチを呼びかけてきたものの、それでも留意すべき、多くの教訓を経験してきた。それらは災害救援に特定されるわけではないが、広範囲に渡る活動の経験から学んだことであり、また豪州救援隊が派遣された場所に限定されるわけでもない。これらの教訓は大きく、①救援の必要性の確認、②災害救援物資の調達（加えてサプライ・チェーンの維持）、③被災地の必要に応じた救援施設設立の優先順位づけの方法、④稀少な航空及び海上ベース装備の活用、の四分野に分かれる。以下では、それぞれの教訓について詳しく述べていく。しかし、スマトラ沖津波への対応から学んだことで、非常に重要な教訓であるものの後から考えればごく当たり前のこととしては、救援からの撤退時の引き継ぎについて、災害派遣を始めた初期のうちに計画を立てておくことが挙げられる。

津波から学んだもう一つの注意事項としては、早い段階でしっかりした計画を練って被災地に入っていくことも重要であるものの、実際に救援活動を始めるにあたって現地の情勢に応じて計画を修正しうること、つまり、文化的な感性を認識することも等しく重要である⁵⁵。

(1) 災害救援の必要性の確認

被災地が実際にどれだけの支援を必要としているのか、活動の様々な段階で

⁵⁴ *Strengthening Australia's Conflict and Disaster Management Overseas*, The Asia Pacific Civil-Military Centre of Excellence, 2010 Commonwealth of Australia.

⁵⁵ D. Chalmers, "Coordinating Response in Complex Emergencies - Lessons from the 2004 Tsunami," presentation at the 8th International Lessons Learned Conference (ILLC): Sydney, Australia, December 3-6, 2012.

どれくらいの優先順位を与えればいいのか決定するには、救援隊派遣前に被災国駐在の豪州大使館や領事館スタッフと連絡を取り合っ​​て被害状況を把握し、被災地で NGO やその他の救援機関とコミュニケーションを密にして現地の生の情報を入手することが不可欠である。そのため、豪州派遣隊が被災国駐在の豪州大使館スタッフ（あるいは現地人職員）からサポートを受けられれば、以下のような利点を見込むことができる。

- ① 被害や被災地の住民のニーズに関する正しい情報を予め入手できるので、最適な派遣隊構成と装備を整えることができる。
- ② 救援・復興隊員の被災地適応度が高くなり、装備も活動のそれぞれの段階に見合った適切なものが動員され、派遣隊が現地で地に足のついた活動を展開できる。
- ③ 派遣隊の心理的・肉体的安全と持続性が高まる。これは常に検討を要する課題であり、親身のサポートが必要である。救援物資の配給段階で、救援隊員の身が危険にさらされ、保護が必要となることもしばしば起こりうる。

2005 年パキスタン地震の際の体験談によれば、医療・人道支援機関が活動している場所に、武装した軍事要員のプレゼンスがあることは、それまで懸念材料と見られてきたかもしれないが、被災地の住民はそうは受け取っていない。このような証言は、国際 NGO がこうした派遣隊と必ずしもじっくり行っていないことを示唆している。

（2）災害救援物資の調達

豪州の過去の災害救援の経験から、救援活動の全局面を通じて、ロジスティクスとサプライ・チェーンが効果的に確保され続けることが緊要である。救援物資の調達という点では、以下のような教訓が報告されている。

- ① 救援物資、とりわけ災害グッズを戦略的地点に備蓄しておくことは、検討に値する。腐食を防止できるような倉庫に格納しておくだけでなく、こうしたグッズは種別に保管しておき、使用頻度の高いグッズを容易に補充できるようにしておくとい。
- ② 配送品に電子タグを付けておくと、支援物資や機器が被災地に搬送され行

き渡る状況を迅速にかつ可視的に把握できる。このことによって、供給の計算と記録にかかる人的労力を節約することができる。

(3) 稀少な航空輸送力の確保と運用

空輸は小回りが効き速いものの、手配が大変で、コストも高く、離着陸施設と専門的な積み卸し業務を必要とする。効果的で持続可能な空輸体制の確保には、有能な航空チームと長距離空路運輸能力が不可欠である。輸送計画が効果的で航空機形態をうまく管理できれば、航空機の形態を往路と復路で変えたり、支援物資の末端までの輸送を見据えた連携を確保し、航空機不在時には物資搬送機器操縦や給油の訓練を行ったりして、稀少なリソースを最大限に運用することが期待できる。C-130やC-17のような多用途の航空機は、様々な用途に柔軟に活用できるが、機内レイアウトの変更に、12時間近くかかるという難点がある。この点を見越して、積載計画に影響を及ぼすような遅れが出ないように気を配ることが必要である。

(4) 軍・NGO・文民機関の協力

どの救援機関でも一定の能力は持っているものの、必要とされるすべての能力を兼ね備えている機関はないので、支援の「連合 (coalition)」が必要となってくる。効果的な調整、協力、理解が確保されていれば、いかなる連合であれ総力を結集したときの効果は、様々な機関、国の救援部隊や地元団体などの個を単純に足し合わせたときよりもはるかに大きくなる。ところが、このような「有志連合」は往々にして、事前に計画を立て、訓練を行うこともなく、救援活動当事者の中で自然発生的に構築されてきたのが現状である。要員や装備の協調性や共通性が重要なのは明白であるが、それに加えて効果的な災害救援に向けては以下の点が重要である。

- ① 文民、軍、外国の救援隊の間でのコミュニケーションと調整
- ② 集団的な災害救援活動のための標準作業手続 (SOP) の策定
- ③ SOP に沿った災害救援能力訓練
- ④ 民軍機関にまたがる効果的なリエゾン能力の開発
- ⑤ 災害救援活動専用のマニュアル・装備の開発及び配備

このようなレベルまで視野に入れた相互理解や協力は、特定の救援活動を想定して、事前に報告・指令・管理・調整のラインを確立することにより、最も大きな効果を上げることができる。つまり、「連合」参加者の中で実際に災害が起きる前から、一定レベルの共同訓練・シミュレーション・計画立案などの演習を積んでおくわけである。このような訓練に投資しておくことで「連合」の強味と弱点を認識することにつながり、それに応じて装備や能力の改善がもたらされる。例えば、個々の救援機関は独自の通信・医療・法的対応・計画立案能力を有しているが、効果的な救援活動のためには合理化を進めて重複を減らし、ただでさえ稀少なリソースの無駄を少なくする必要がある。

3. 将来の三カ国協力強化に向けて

豪州によるこれまでの災害救援地域支援の事例から、将来の災害に際して対応のスピードと効果を改善する方策がいくつか浮かび上がってくる。特に大きなメリットをもたらすと思われるのは、以下の二点である。

- ① 関係各国から NGO、政府、軍機関が参加して、共同で事前計画や訓練に取り組む共通の場を設けること。この作業は、通信・指令・管理のプロトコルや、全体的な事前の活動調整などをカバーする必要があるが、空輸支援の調整は特に重要である。
- ② 民軍を跨いだ日豪の救援機関の間で相互の言語習得の機会が増大すれば、緊急時対応の際の計画立案及び活動に向けて大きなメリットになる。他の地域諸国との協力においても、言語スキルの向上は同様のメリットをもたらす。

三カ国間での災害救援協力の基盤となっているのは、日米豪が貿易関係で長い歴史を共有し、安全保障の分野でも二国間、三国間で重要な関係を構築していることである。同様に APEC 構成国として、三カ国はともに人間の安全保障から緊急事態対応、サプライ・チェーン持続といった問題に至る多岐にわたった能力開発の分野で、北東・東南アジア諸国のパートナーと協働してきた。

加えて、三カ国はそれぞれ災害救援の分野での民軍の高度に規律ある能力を

共有していることから、三カ国が平時あるいは緊急時いずれにおいても、人間の安全保障や復興に向けて協働してきたことも不思議ではない。どんなに高い能力を有する国でも、その能力を越える災害に見舞われたときには、自力で対応するには限度があることからすれば、災害による破壊に備え対応するために協力することは、それ自体だけでも好ましいことである。日米豪三カ国は、協力して助けを必要とする人々を支援する歴史を共有しているのであるから、今後も災害救援の分野で協力する能力を深化させていくことは、好ましいだけでなく論理的でもあり、積極的に追求していくべきである。

1. 日本の災害救援の発展

日本は地震、台風、火山の噴火など、自然災害が多い国である。そのため、自衛隊がこれまで自然災害対策に高度な能力と経験を蓄積してきたことは、驚くに値しない。実際、自衛隊の災害派遣の歴史は、その前身の警察予備隊が派遣された1951年に遡る。以来、自衛隊は今日まで、32,000回延べ730万人を動員してきており、国内での災害派遣は自衛隊の最も頻繁な活動の一つとなっている。従って、自衛隊は災害救援で相当レベルの能力と経験を蓄積してきた。ところが、特筆すべきことに、その災害派遣活動は1990年代までは日本国内に限られてきたのである。

実際、日本の国際災害救援活動は、経済大国としての地位にふさわしい国際的責任を果たす試みに由来している。1980年に日本はカンボジア難民の救援のために初めて医療チームを海外に派遣した。この時期は、インドシナ難民がボートピープルとして日本近海にも到来し、日本政府が史上初めて難民の定住受け入れを始めた時期と重なっている。これらの措置は、日本が東南アジアの平和と安定、繁栄に積極的にコミットしていくことを謳った、福田赳夫首相の「マニラ・ドクトリン」の精神にも沿ったものであった。

このようにカンボジア難民救援のための医療チーム派遣は、日本の救援能力を国際社会に広く提供しようとする試みというよりは、日本も国際的責任を果たしているという政治的便宜という性格の方が強い。実際、医療チームの派遣は他国に比べて遅れ、そのため滞在期間は却って長引き、コストも膨れあがり、連携も不十分という結果を招いた。こうした課題を克服するため、外務省、国際協力機構（JICA）、登録された医療スタッフから構成される国際緊急医療チームが1982年に設立された。その後日本の医療チームは、1980年代にエチオピアの飢饉、ラテンアメリカの地震や火山の噴火などの現場に派遣され、搜索

⁵⁶ 本節では、国際協力機構、財務省、統合幕僚監部については、それ以前の組織名のときの記述においても、混乱を避けるため、現在の名称をそのまま援用して記載している。

救助チームや専門家チームも加えるべきとの機運が生まれてきた⁵⁷。

こうして国際緊急援助隊の派遣に関する法律が1987年に制定された。同法の下で、外務省からの要請を受けて、捜索救助チーム、医療チーム、建築や公衆衛生などの専門家チームから構成される、日本緊急援助隊（JDRT）の派遣を、JICAが統括することになった。同時に、被災地への緊急支援物資の提供もJICAが担当するようになった。JDRTの海外派遣をめぐっては、国内で異論を挟む声は起こらなかった。1985年のプラザ合意後の円高とそれに続くバブル期を経て、恐らく急速に人気が高まった海外旅行の経験なども影響しているのであろうが、日本国民も遅まきながら自分たちの生活水準が本当にリッチであると自覚し、日本が世界で困っている多くの人々に積極的に手を差し伸べるべきである、との考えに共鳴するようになったのである。1980年代を通じて財務省は緊縮財政路線を敷いたが、防衛費と政府開発援助費は、予算の伸びを抑えるゼロ・シーリングから「聖域」扱いされた。こうして1990年代には日本が世界一の援助供与国に成長したのも不思議ではない。しかし、こうした国際協力への動きは経済大国としての国際的責任を担うための受動的な対応でしかなかった。JDRTの活動は次第に包括的で活発になっていったが、その規模は依然として小さいままで、より大規模で自己完結型の支援の必要性と、輸送能力の不足という、新たな課題に直面したのである。これらの問題を克服するには、日本国民はいくつかの大きなハードルを越える必要があった。

日本国内で自衛隊の海外派遣が真剣に議論されるのには、1990年のイラクによるクウェート侵攻まで待たねばならなかった。ところが、突然降って湧いた問題を前にして、国民は自衛隊のペルシア湾岸派遣をめぐり建設的な議論を展開することができず、世論は賛否両論に分かれ、そのため社会党を中心とした野党によって国連平和協力法案は国会で廃案となってしまった。

対イラク湾岸戦争で国連多国籍軍に参加できず、日本は130億ドルもの資金援助を拠出しても、国際社会では敬意はおろか謝意さえ寄せてもらえない現実を前に、日本のエリートはこれを「湾岸ショック」と捉え、国民も何かしなければとの思いは共有した。平和主義者は自衛隊の海外派遣に依然として強い反対を唱え続けていたが、資金援助であれ、非軍事的人的支援であれ、「国際貢

⁵⁷ 柳沢香枝「日本の国際緊急援助隊三〇年を振り返る」『外交』第7巻、2011年5月、pp. 56-57.

献」をしていかねばならないことについては、日本国内でコンセンサスが成立したのである。その結果 1992 年に日本政府は、海上自衛隊掃海部隊のペルシア湾派遣と PKO 協力法への支持を国会で確保することができたのである。

これらと同時に JDRT 法も改正され、自衛隊を国際緊急支援活動に派遣することが可能になり、特にそれまで不足していた輸送、給水、防疫といった分野での活動が補強されることが期待された。国会の審議でこの法改正に対して、PKO 協力法に依然激しい反対を唱えていた共産党でさえ、まったく異論を挟まなかったことは、それだけ国民が国際緊急支援活動への日本の積極的参加を受け入れるようになってきたことを物語っている。

1995 年の阪神淡路大震災は、日本の災害救援を今日のような形態に導くうえで、二つの重要な意義をもたらした。それまでは、革新系首長の都道府県の中には、自然災害に見舞われたときでさえ、軍に来てほしくないとの理由で、自衛隊に出動要請を出すのをためらうことがあった。兵庫県知事が地元の自衛隊に災害派遣を要請するまでに時間がかかったのも、こうした風習に慣れきっていたからではないか、と指摘する声も出た。社会党委員長であった村山富市首相も、震災への対応が鈍かったとの批判を浴びた。こうした教訓に学んで、震災の 2 ヶ月後のオウム真理教による地下鉄サリン事件に、自衛隊化学防護隊を派遣するなど適切な処置をしたことも併せて、日本政府と国民は、災害が起こったときには直ちに自衛隊に出動を要請すべき、と強く認識するに至ったのである。関連法も改正され、災害などの被害が深刻で、地元都道府県知事などが自衛隊に正式の災害派遣要請を発せられなさそうなきときには、地元の自衛隊指揮官等の判断で派遣できるようになった⁵⁸。

阪神淡路大震災の第二の意義は、それまであまり関心がないとされてきたボランティア活動に、多くの国民が参加しようとするきっかけとなったことである。神戸の街の壊滅のニュースは、全国各地から予想を超える数のボランティアを現場に引き寄せた。バブルが弾け、日本人の間には、金銭的欲望を追い求めるのは止めて、他人に優しくなりたいという気持ちが高まっていたのである。ところが、多くのボランティアは手ぶらで被災地に入ったため、却って地元住

⁵⁸ 「災害派遣などのしくみ」『防衛白書』2006 年版、第 3 章、第 1 節。 accessed at: http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2006/2006/html/i3251000.html

民の足枷になったケースもあった。つまり、日本国民は、他人を助けたいという思いは強くしたものの、そのための知識も経験も欠いていたのである。

こうして日本社会では初めて、ボランティア活動をやりたいものの、そのやり方がよくわからない人々を束ねていく NGO の能力が認識されるようになった。同時に援助予算が縮小を余儀なくされ続け、政府開発援助の質の改善を求められていた外務省は、その援助政策で NGO をフルに活用するようになった。これらの状況から、日本の災害救援の特徴の一つである、NGO との協働への道が開けたのである。

2. 自衛隊の国際緊急支援活動の発展

前述のように、国内での活動の蓄積から、自衛隊は災害救援に高度の能力を有している。文民レベルでも、捜索救助、医療、専門家といった部門が、国内外での活動から技能と経験を蓄積してきた。しかし、自衛隊は海外での活動に後発的に参加を始めたので、日本では全政府横断型の協働を展開するには、まだまだ多くのやるべきことがあった。実際、国連平和維持活動で自衛隊要員が JICA のスタッフと陸上において本格的な連携を始めたのは、ごく最近の南スーダンでのことである。

とはいえ、そんな日本の災害救援活動でも、アジア太平洋地域の他の国にも応用できるようなユニークな特徴を備えている。表 1 は、自衛隊の国際緊急支援活動の一覧である。

表 1：自衛隊の国際緊急支援活動

時期	派遣先	災害	主な活動内容
1998 年 11～12 月	ホンデュラス	ハリケーン	医療・防疫・空輸
1999 年 9～11 月	トルコ	地震	仮設住宅海上輸送
2001 年 2 月	インド	地震	テント等空輸
2003 年 12 月～2004 年 1 月	イラン	地震	テント等空輸
2004 年 12 月～2005 年 1 月	タイ	津波	海上捜索

2005年1～5月	インドネシア	津波	医療・防疫・海空輸
2005年8月	ロシア	潜水艦事故	救助
2005年10～12月	パキスタン	地震	空輸
2006年6月	インドネシア	地震	医療・防疫・空輸
2009年10月	インドネシア	地震	医療
2010年1～2月	ハイチ	地震	医療・防疫・海空輸
2010年8～10月	パキスタン	洪水	海空輸
2011年2～3月	ニュージーランド	地震	空輸

出典：『防衛白書』各号から筆者が作成。

(1) 1998－2003年：自衛隊の学習期

1998年のホンデュラスのハリケーンによる災害は、自衛隊が国際緊急支援に初めて携わった事例であるが、その派遣を可能にしたJDRT法の改正から6年の月日を過ぎていた。当時の駐ホンデュラス日本大使の証言によると、自衛隊救援部隊受け入れの用意はあるかとの大使の質問に対して、ホンデュラス大統領が医療チームと防疫チームの派遣を強く要望してきたとのことである。日本政府内では、JDRT法の改正は本来自衛隊を近隣のアジア諸国への派遣することを想定したものであり、ホンデュラスはその範囲を超えており遠すぎる、との議論も交わされたと言う⁵⁹。それでも、ホンデュラスへとはるばる自衛隊が派遣されたこと自体、この活動が国際貢献に向けての政治的外交的配慮に基づくものと考えられる。

陸上自衛隊からの派遣部隊は、JICAのスタッフによる通訳と航空自衛隊のC-130H輸送機による支援を受けながら、医療活動と防疫活動を円滑に進めた。それでもホンデュラスでの活動は自衛隊に多くの教訓を残した。第一に、災害派遣に平素から要員選定などの準備を進めておくべきで、特に被災地の状況など各種の情報を収集することが重要である。第二の教訓は、ホンデュラスへの空輸は基地の使用許可など、米空軍の支援があったからこそ可能になったのであり、後の派遣を考えると近隣を越えて遠方への派遣の可能性を検討しておく

⁵⁹ 伊藤昌輝「国際緊急援助隊：自衛隊初の派遣ホンジュラスへ」『ラテンアメリカ時報』No.1396、2001年秋号、pp. 29-30.

べきことである。このことは災害救援活動能力の改善だけでなく、自衛隊の自
体の能力向上という点でも好ましい。第三に、防衛庁、自衛隊、外務省、JICA
といった災害救援関係省庁間の連絡と協力を密接にすることが重要である⁶⁰。

以上の教訓はどれも当たり前のように見えるが、このこと自体が自衛隊にと
ってホンデュラスが国際緊急派遣活動の本当の始まりであったことを、如実に
物語っている。これらの教訓は直ちに学習されたようで、1999年版から防衛
白書は、陸海空自衛隊が自己完結型の国際緊急援助活動を今後も展開していく
という方針に言及するようになった⁶¹。

1999年にトルコに地震が起ると、トルコ政府は日本政府に対して、95年
の神戸震災時に使用された仮設住宅の提供を求めてきた。海上自衛隊の輸送部
隊は、エジプトのアレクサンドリアに補給のための寄港をただけで、23日間
連続という海自史上初の連続航海の末に、イスタンブールに仮設住宅を輸送す
ることができた。海自のクルーにとってコンテナ輸送は初めてで、積荷の崩れ
に常に気を配るなど苦勞が多い航海であったが、無事全うすることができた⁶²。
ホンデュラスでの活動と同様、このトルコへの輸送も、国際緊急支援活動への
派遣が、新たな体験による自衛隊の能力向上に役立った事例と考えられよう。

2001年初頭にインドのグジャラート州が地震に見舞われたときには、イン
ド政府は当初医療支援を日本政府に要請してきた。しかし、日本の先遣隊の調
査により、被災地での医療支援は十分行き届いており、むしろ州政府は家を失
った被災民のためのテントを必要としていることを伝えてきた。そこで、空自
のC-130H輸送機がテントや毛布といった救援物資を搬送したが、このとき異
なる数種類のテントの設営方法を地元のスタッフに教えるため、陸自の要員も
派遣された。これらの要員は現地日本大使館やJICAのスタッフとの密接な協
力によって、地元民とのコミュニケーションを保つことができた。同時にイン
ド海軍による国際観艦式参加のため、地震発生日に出港した海自の護衛艦も、

⁶⁰ 「ホンデュラスでの活動」『防衛白書』1999年版、第3章第4節。 accessed at:
http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/1999/honmon/frame/at1103040202.htm

⁶¹ 「国際緊急援助活動への取組」『防衛白書』1999年版、第3章第4節。 accessed at:
http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/1999/honmon/frame/at1103040200.htm

⁶² 「トルコ共和国における国際緊急援助活動に必要な物資の輸送」『防衛白書』2000年版第4章第2節。
accessed at: http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2000/honmon/frame/at1204020202.htm

支援物資を輸送しインド海軍に引き渡した⁶³。このインド地震への対応は、自衛隊が遠方への国際緊急支援活動への自制から次第に解き放たれて、陸海空自衛隊の統合活動に移行しつつあることを物語っている。それからほぼ3年後の2003年12月にイラン南西部で地震が起こった際には、航空自衛隊のC-130Hが再び、シンガポールのJICAの倉庫に備蓄してあったテントや毛布などの緊急支援物資の空輸に起用された⁶⁴。徐々にではあるが着実に日本政府は、国際緊急支援活動における全政府アプローチを学習し始めたと言えよう。

(2) スマトラ沖津波とハイチ地震：能力の向上

2004年12月のスマトラ沖地震とインド洋津波への自衛隊の対応は、1千名以上の要員を動員し、史上最大規模の国際緊急支援活動となった点で画期的であった。タイ政府の要請に応じて、インド洋での給油活動から帰還途中の海自艦艇がプーケット島沖合で捜索救助活動に入り、海上を漂流する50体以上の遺体を発見した。2005年1月にはインドネシア政府の要請を受けて、自衛隊は被災の激しかったアチェ州に部隊を派遣した。このとき史上初めて自衛隊のヘリが海外に派遣された。陸自のCH-47JA輸送ヘリとUH-60JA多用途ヘリや、海自のSH-60J搭載ヘリが、捜索救助、被災の激しい奥地への救援物資の輸送など様々な任務に当たった。さらに、海自の艦艇が陸自のヘリを輸送しただけでなく、陸自の医療支援・防疫部隊の洋上活動拠点となった。国際緊急支援活動に陸海空の三自衛隊と統合幕僚監部のすべてから要員が参加したのも、これが初めてであった⁶⁵。このようにインド洋津波は、自衛隊がより柔軟で効果的な統合活動のシステムを開発していく契機となったのである。

実際、その数カ月後の2005年10月にパキスタンのカシミール地方が地震に襲われた際に、空自のC-130H輸送機が陸自のヘリを空輸し、陸自のヘリは現

⁶³ 「インド地震に際しての国際緊急援助活動」『防衛白書』2001年版、第4章3節。accessed at: http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2001/honmon/frame/at1305020202.htm

⁶⁴ 「イラン南東部地震に際しての国際緊急援助活動」『防衛白書』2004年版第4章3節。accessed at: http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2004/2004/html/164331.html JICAは、シンガポール、ヨハネスブルグ、フランクフルト、マイアミの世界4カ所の倉庫に災害救援物資を備蓄している。柳沢、p. 58.

⁶⁵ 「インドネシア・スマトラ島沖大規模地震及びインド洋津波に際しての国際緊急援助活動」『防衛白書』2005年版第4章1節。accessed at: http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2005/2005/html/17415300.html

地で救援物資の搬送や遠隔地で被災した住民の避難などの業務に就いた⁶⁶。翌2006年5月のインドネシア・ジャワ島中部の地震の折りには、日本政府は震災発生2日後に自衛隊要員をインドネシアに派遣する決定を下した。2009年にスマトラ島西部でまたもや大地震が起こった際にも、自衛隊医療チームは発生5日後には現地入りして治療に当たった。こうして自衛隊救援チームの動員スピードも格段に改善した。

2010年1月のハイチにおける大地震は、自衛隊の国際緊急支援活動のもう1つの転機となった。首都ポルトープランスの空港では民間航空便の離着陸が停止されたので、空自は訓練目的で米国に滞在していたC-130H輸送機に、フロリダとポルトープランスの間で空輸に当たるよう指令した。C-130HはJDRTの医療チームを被災地に送り届ける一方、ハイチから避難を希望する被災民を米国に輸送した。これは自衛隊のリソースの柔軟な運用が、救援部隊の迅速な派遣を助けた事例である。続いて、自衛隊医療チームが先に現地入りしていたJDRTから業務を引き継いだ。自衛隊医療チームは3週間で3千人近くの患者の治療に当たった後に、今度は業務を日本赤十字の医療チームに引き継いだ。協働は日本の他の機関だけに留まらず、自衛隊の救援活動は米軍やカナダ軍、国際NGOとも連携した⁶⁷。

20万人以上という甚大な犠牲者数に鑑み、現地の復興と安定化というより困難な作業に取り組むため、国連はその構成国に対して、かねてから展開していた国連ハイチ安定化ミッション(MINUSTAH)への増派を求めてきた。日本政府はこれに積極的に反応し、2週間後には自衛隊増派部隊がハイチでの活動を開始した。2007年の陸自の中央即応集団の設立や海外ミッションへの待機態勢の整備などにより、これは自衛隊の海外PKO派遣に至るまでの記録的な速さとなった⁶⁸。MINUSTAHの下での自衛隊の活動は非常にユニークで、倒壊した建物や家屋の解体や瓦礫の除去などの通常の緊急人道支援活動に従事しただけでなく、国連PKO要員と地元住民との間の信頼醸成を目的とした、

⁶⁶ 「パキスタン等大規模地震に際しての国際緊急援助活動」『防衛白書』2006年版第5章1節。accessed at: http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2006/2006/html/i5155000.html

⁶⁷ 「ハイチでの国際緊急援助活動」『防衛白書』2010年版第3部第3章1節。accessed at: http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2010/2010/html/m3313300.html

⁶⁸ 「国連ハイチ安定化ミッション」『防衛白書』2011年版第3部第3章3節。accessed at: http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2011/2011/html/n3332000.html

瓦礫除去後の公園の整備や孤児院の再建といった国連クイック・インパクト・プロジェクト（QIP）にも取り組んだ⁶⁹。自衛隊はそれ以前の PKO 活動でも、被災後の復興と自立に不可欠なこうした民生支援活動にめざましい実績を上げていた。結局 2013 年 2 月に撤退するまでに、自衛隊派遣部隊はブルドーザーやパワーショベルなど使用した重機を、ハイチ側担当機関に引き渡した。それ以前の PKO 活動と同様に、これらの部隊は引き渡しの前に、地元スタッフに機器の取り扱いだけでなく、メンテナンスや修理などの技術も教えていた⁷⁰。また MINUSTAH の QIP では特筆すべきことに、自衛隊部隊は土木作業で日本の NGO ピース・ウィンズ・ジャパンと連携しており、これは平和維持活動における自衛隊と日本の NGO の初の協働の事例となった。また防衛省もその技官を派遣し、他の支援国が手を付けていなかった建物の耐震性などの診断に高い技能を発揮し注目された⁷¹。地震が多い国として、耐震建築は災害救援のみならず防止においても日本が強みを発揮する分野である。

3. 自衛隊の国際緊急支援活動の特徴

以上のような日本の国際災害救援活動、特に自衛隊によるそれが進化してきたプロセスからは、いくつかの特徴を抽出することができる。第一に、海外展開の経験のなさや自衛隊に課された政治的制約のゆえに、日本の国際災害救援は先進国としてはかなり遅れて開始されたものの、日本は着実に経験を重ね、一旦派遣されると様々な教訓を学習し、その災害救援能力も派遣ごとに漸進的に改善されていった。特に自衛隊にとっては、ハイチやトルコへの長距離輸送活動は、その能力と自信を向上させるうえで大きな助けとなった。着実な成果が先例として蓄積されていくと、日本の世論も国際緊急支援活動への自衛隊要員の派遣に支持を寄せるようになった。インド洋での対テロ給油活動やイラク

⁶⁹ 外山聖子「国連 PKO の QIPs と緊急・人道支援」内閣府国際平和協力本部事務局、2013 年 1 月 11 日。accessed at: http://www.pko.go.jp/PKO_J/organization/researcher/atpknow/article038.html

⁷⁰ 「ハイチ国際救援隊隊旗返還式」防衛省公式 Facebook サイト。accessed at: <https://www.facebook.com/media/set/?set=a.507877315941354.1073741833.383046131757807&type=1>

⁷¹ 「国連ハイチ安定化ミッション」『防衛白書』2010 年版第 3 部第 3 章 1 節。accessed at: http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2010/2010/html/m3312200.html

での復興支援活動に自衛隊派遣の先例があったことは、スマトラ沖津波の際に日本政府が大規模自衛隊災害救援部隊を派遣する決定を下しやすくしたと考えられる。

第二に、自衛隊が災害救援の経験を蓄積するにつれて、政府の災害への対応も迅速化し、より柔軟で洗練されたものになっていった。災害の多い国として、JDRT は特に地震の際の災害救援に相当の能力を持っている。日本の文民災害救援チームの最大の弱点が輸送部門であっただけに、自衛隊の国際緊急支援活動の主たる機能が、高い能力を有する輸送部門に集中したのも不思議ではない。経験に学習して、自衛隊はスマトラ沖津波を嚆矢として、国際緊急支援活動への輸送における統合運用を開始した。2010年のパキスタン洪水の際には、空自の C-130H 輸送機と海自の輸送艦が、陸自の UH-1 多用途ヘリと CH-47 輸送ヘリや救援物資を搬送したのである⁷²。

第三に、ハイチの事例で示されたように、自衛隊は災害救援における民生支援という新しいタイプの技能も開発した。実際、自衛隊がこの分野での優秀さを見せたのは、ハイチが初めてではない。国連東ティモール支援団 (UNMISSET) に派遣された自衛隊部隊は、国連平和委維持活動としては初めて紛争後の民生支援という難しい任務に取り組み、見事成功させた。2002年から東ティモールで自衛隊部隊は、復興支援だけでなく、学校施設や農業インフラの修復といった民生支援にも、現地に持ち込んだ重機をフルに利用した。特に自衛隊部隊は地元スタッフや住民に重機の訓練を施し、撤退前に東ティモール人に引き渡したときに、彼らがそれらを操縦し修理できるようにすることを非常に重視した。こうした民生支援活動への評価はきわめて高かったので、東ティモール政府は自衛隊の活動の継続を望んだが、日本政府は 2004 年に撤退を決定した。すると、2003年に自衛隊を退官した要員などを中心に日本地雷処理・復興支援センター (JDRAC) という NGO が設立され、2005年から JDRAC が東ティモールにおける陸自部隊の活動を引き継ぐことになった。その活動は地雷処理、住宅建設、自動車修理などをカバーしているが、重要なのは、JDRAC は地元住民にサービスを提供するだけでなく、自衛隊部隊が行ったように地雷処

⁷² 「パキスタンにおける洪水災害に際しての国際緊急援助活動」『防衛白書』2011年版第3部第3章3節。accessed at: http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2011/2011/html/n3333000.html

理、建設、修理などの専門的スキルを東ティモールの政府スタッフや住民に教育していることである⁷³。JDRAC は次に能力構築支援の一環として、東ティモール軍の工兵の訓練を請け負う野心を持っている。

実際、日本の国際災害救援活動は、「全政府型」のみならず、NGO や財界も巻き込んだ「オール・ジャパン」に向けた発展の結果、短期の被災地救援から長期の能力構築に至るまで、様々な地元の需要に対応できるように大きく柔軟性を増した。2005 年のパキスタン地震は、自衛隊が国際緊急支援活動で、JICA や JDRT、国際移民機関などと密接に連携して全政府型アプローチを展開した初めてのケースとなった。このとき日本の文民スタッフは、特に自衛隊のヘリのクルーに通訳のサービスや、宗教上や現地独特の慣習などについての助言を提供したりした⁷⁴。そして前述の通り、ハイチでは自衛隊部隊と日本の NGO が協働を始めたのである。

日本の NGO はユニークな特徴を持っている。日本政府が財政支出削減の必要に迫られる中で、災害救援を含む国際協力で日本の NGO が役割を果たす余地が広がっていった。ところが、日本の NGO は規模が小さく、財政基盤も限られているという弱点を抱えている。他方、日本の NGO は人種・宗教・文化などの障壁を超えて協働する高度の柔軟性を発揮しており、その代表格とも言える特定非営利活動法人アムダ（Association of Medical Doctors of Asia: AMDA）は、日本だけでなく主としてアジアを中心とする他国の医療スタッフを平等の立場で統合して、緊急支援のネットワークを拡げている⁷⁵。日本の NGO はボランティア・サークルとして始まったものが多く、目的さえ共有できれば様々な相手と協働することを厭わない。この点において、団体独自のアドボカシーを追求する傾向の強い西洋型の NGO よりも日本の NGO の方が、民間協働のネットワークを、特に文化的に多様なアジアで拡大していくうえで柔軟かつ効果的に駆使できるかもしれない。

2003 年のイラク戦争は、日本の個々の NGO が取り組むには、あまりにも事

⁷³ JDRAC の活動については、「東ティモール PKO10 周年—成果と課題—」『防衛学研究』第 48 号、2013 年 3 月、pp. 81-93 を参照のこと。

⁷⁴ 「パキスタン等大規模地震に際しての国際緊急援助活動」前掲の通り。

⁷⁵ 「AMDA の緊急救援活動」AMDA ウェブサイト。accessed at: <http://amda.or.jp/content/content0048.html>

が大きすぎた。そこで、ジャパン・プラットフォーム（JPF）が設立され、小規模の NGO を「オール・ジャパン」に束ねて活動を展開することになった。以来 JPF は災害救援など国際協力活動において、NGO のネットワークを築き上げていく役割を果たしてきた⁷⁶。重要な展開として、日本経団連も企業の社会的責任を担う一環として、NGO の活動を支援することに関心を示し始めたことが挙げられる。ここでも JPF は経団連と連携して、企業ドナーと NGO とのマッチメークの役割を果たした⁷⁷。こうしたネットワーク支援を通じて、小規模な日本の NGO でも国際災害救援活動における「ニッチ」を埋めていくのに、大きな潜在力を持ちうるかもしれない。事実、こうした団体は東日本大震災の際にも重要な役割を果たしてきたのである。

4. 日本の災害救援と三カ国協力への意義

日本が国際災害救援活動を始めたのは 1980 年代と遅く、それも経済大国としての責任を果たすという外圧に対応してのものであった。海外派遣への政治的制約のゆえに、自衛隊のそれへの参加には更に 1998 年まで待たねばならなかった。後発国として、日本の災害救援派遣は遅く、単発的で、小規模であった。それでも、日本はそれ自体のユニークな災害救援のスタイルを発展させていった。JDRT と自衛隊が、特にスマトラ沖津波のような大規模派遣のような、救援の経験を蓄積するにつれて、日本は全政府型のみならず、NGO や財界など民間も活動も加えるようになった。こうした「オール・ジャパン」方式を通じて、国連ハイチ安定化ミッションの例に示されるように、日本は災害復興のための民生支援で実績を上げたのである。

この日本式の災害救援は、米国と豪州との三カ国協力にもいくつかの意義をもたらす。第一に、後発ではあるが、日本は経験を重ね、独自のユニークなノウハウを開発しながら、自然災害の際の有能な支援国として成熟してきた。自

⁷⁶ 「JPF の活動」 ジャパン・プラットフォーム・ウェブサイト。accessed at: <http://www.japanplatform.org/activity/>

⁷⁷ 日本経済団体連合会社会貢献推進委員会「東日本大震災における経済界の被災者・被災地支援活動に関する報告書—経済界による共助の取り組み—」2012年3月。accessed at: <http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2012/011.html>

衛隊の海外派遣への政治的制約にもかかわらず、日本の国民も災害救援や平和維持のための国際派遣を受け入れるようになり、既述の通り、実績を重ねるにつれて、自衛隊、JDRT、他の日本の救援アクターは独自のユニークな技能やノウハウを開発してきた。その練達と実績からすれば、2004年のスマトラ沖津波の際にも三カ国が最大規模の貢献国の一角を占めたように、日本がアジア太平洋地域における災害救援の主導的アクターとして、米国や豪州に連なるのはごく自然な展開であろう。

第二に、米国がアジア太平洋リバランス戦略を展開するにつれて、豪州のプレゼンスは災害救援における地域協力を促進するうえで非常に重要な意味を持つ。仮に日本と米国だけでこうした地域協力を提唱しても、それは中国封じ込めの意図と誤解されるリスクが大きい。その点、豪海軍艦艇は西側諸国としては初めて、2010年に中国海軍艦艇と実弾発射も含めた共同演習を行った⁷⁸。さらに、豪陸軍も2011年に2008年の地震で大きな被害を受けた四川省で人民解放軍と協働災害救援訓練を行っている⁷⁹。日本と豪州は、アジア太平洋経済協力（APEC）のように、長いこと連携してアジア太平洋における地域協力の構築に中心的な役割を果たしてきた。日豪両国は、こうした地域協力を進める際に、地道で漸進的なアプローチに徹してきたからこそ、きわめて多様性の高い地域での調整が可能となってきた。災害救援の分野においても、豪州は地域協力に向けて日米と地域の橋渡しの役割を果たすことができる。豪州は米海兵隊を受け入れたダーウィンでの米国とインドネシアとの三カ国共同演習に賛成しているし、それへの中国の参加にも関心を示している⁸⁰。インドネシアのユドヨノ大統領は、米海兵隊がダーウィン基地を使用するのも災害救援目的ということで了解している⁸¹。それゆえ、日本も地域災害救援協力に向けての豪州の主導にフォローすべきであるが、経済協力においてそうであったように、ここでもやはり地道で漸進的な手法に徹した方がよいであろう。

⁷⁸ Department of Defence, “Unique naval exercise underway”, *Defence News*, 24 September 2010, accessed at: <http://www.defence.gov.au/defencenews/stories/2010/Sep/0924.htm>

⁷⁹ Department of Defence, “Joint Australia – China Disaster Relief Exercise ends”, *Defence News*, 09 December 2011, accessed at: <http://www.defence.gov.au/defencenews/stories/2011/dec/1209b.htm>

⁸⁰ Geoff Kitney & Greg Earl, “Defence deal with Indonesia”, *Australian Financial Review*, 03 July 2012

⁸¹ Greg Earl & John Kerin, “SBY visit touches on US base”, *Australian Financial Review*, 29 June 2012.

この点において、第三には、三カ国協力を中心に地域災害救援協力を促進させるうえで、日本はNGOや財界も動員しながら、東ティモールやハイチの例に示されるように、民生支援や能力構築の分野で大きな貢献ができる。援助機関も含めて日本の救援担当者は、被援助側の自立を重視する傾向が強く、自らの技能を現地に伝えることを厭わない。これは災害からの復興を導く点において非常に重要である。災害救援では、米国は迅速で巨大規模の反応に強味を持ち、豪州はアジア太平洋地域における全政府アプローチでの救援活動に実績を積んできた。そこで日本のユニークな手法は、三カ国協力を基盤に災害救援の地域的ネットワークを拡充していくうえで、補完的な役割を担うことができると考えられる。

第3章

東日本大震災への対応における日米豪協力の教訓と含意

本章は、2011年3月11日に発生した東日本大震災への対応に焦点を当てている。日米豪は、この震災への対応の中で小規模ではあるが初めて実質的な協力を行った。2004年に発生したインド洋大津波への対応においては、日米豪の様々な民軍の救援アクターが被災地で共存し、国際的な災害救援協力の一翼を担ったが、日米豪による際立った協力は見られなかった。東日本大震災における日米豪協力は成功したと評価できるが、その内容は限定的なものであり、国際的な協力の大部分は日米（自衛隊と米軍）との協力であった。とはいえ、長年の同盟国である日米間でも共同災害救援作戦においては多くの齟齬や混乱が生じた。したがって、本章では日米豪協力のみならず日米協力の教訓をも踏まえて、将来の日米豪協力への含意を見出そうと試みている。

なお、東日本大震災は日本という災害対策が比較的進んだ先進国であり、米国と同盟関係にあつて国内に多くの米軍を駐留させている国で生じた。このため、本震災における日米協力あるいは日米豪協力に関わる教訓は、日本に限定された特殊なものともみなされかねない。そのため本章では、得られた教訓をアジア太平洋地域における将来の日米豪協力にも適用できる含意へと発展させるよう努めている。

ちなみに、東日本大震災への対応において福島第1原発事故への対応は国際協力の重要な場面であった。しかしながら、そこから得られる教訓には核関連技術に関するものも多くあり、その分野は本研究の枠外であることから、本章では言及することを避けている。

本章の著者は、米軍および豪州軍による支援に言及している。米軍による支援作戦は Operation Tomodachi（トモダチ作戦）と呼ばれている。トモダチ作戦において米軍は、米太平洋艦隊司令官ウォルシュ提督（Admiral Walsh）の指揮下に統合支援部隊（Joint Support Force : JSF）を設置した。JSFは司令部を米空軍横田基地に置き、ピーク時の戦力は人員16,000名、艦艇15隻、航空機140機であった。JSFは捜索・救難、輸送、瓦礫除去、仙台空港復旧など

の広範な支援を実施した⁸²。豪州軍による支援は、**Operation Pacific Assist**（パシフィック・アシスト作戦）と呼ばれている。この作戦で豪州軍は戦略空輸任務部隊を横田基地に派遣し、3機のC-17輸送機が23回のフライトを実施し、豪州から日本に捜索・救難要員や救援用機材を輸送するとともに、日本国内で人員、資機材（自衛隊員、自衛隊の装備品を含む）を輸送した⁸³。

⁸² 防衛省『防衛白書 2011年版』2011年8月、19頁。

⁸³ Australian Government, Department of Defence, *Operation Pacific Assist*, accessed at <http://www.defence.gov.au/op/pacificassist/>

第1節

自衛隊と米豪の民軍アクターとの協力・連携の事例から

吉富 望

1. 日米、日米豪協力の教訓

効果的な国際的民軍連携について考える時、関係国・機関の間における協力・連携のための枠組みの有無やその内容は重要な要素である。加えて、相異なる組織文化を持つ機関同士が協力・連携するためには、共通のノウハウが必要となる。また、異なる機関が相互に補完しつつ協力・連携の実を上げるにあたっては、関係機関が必要な能力を有していることが不可欠である。言い換えれば、能力の低い機関は主要な協力・連携のパートナーたりえない。このように「枠組み」、「ノウハウ」および「能力」は効果的な国際的民軍協力・連携について考察する際の視点となりえる。このため本稿では、これらの三つの視点から東日本大震災への対応における自衛隊による米・豪の民軍アクターとの協力・連携の教訓を考察する。

(1) 枠組み

東日本大震災への対応における自衛隊と他国軍との関係には三つのタイプがあった。第一のタイプは自衛隊と米軍との関係である。日米両国は日米安保条約に基づき、自衛隊と米軍の協力に関わる様々な枠組みを構築している⁸⁴。日米間の調整メカニズムは1997年に締結された日米防衛協力のための指針において定められた。この調整メカニズムは日本に対する武力攻撃に日米が協力して対処するために創出されたものであるが、東日本大震災への対応における自衛隊と米軍との協力においても適用しうるものであった。例えば、震災後に自衛隊と米軍が立ち上げた三つの日米共同調整所（Bilateral Coordination Center: BCC）は、日米防衛協力のための指針において定められた調整メカニ

⁸⁴ 日米間の枠組みとしては、日米防衛協力のための指針（1978年、1997年）、日米物品役務相互提供協定（1996年）、軍事情報包括保護協定（2007年）などが構築されている。

ズムの一つであった⁸⁵。とはいえ、災害救援における BCC の任務や役割分担、業務実施手順などは事前に定められていなかったため、自衛隊と米軍の間の調整が円滑化するまでに一定の時間を要した。

第二のタイプは自衛隊と韓国、タイ、イスラエルおよびフランスからの軍との関係である。これらの諸国の軍は自衛隊と迅速かつ円滑に協力するための枠組みを有していない。平時にあつては、準備のための時間が十分に確保できるため、自衛隊とこれらの諸国の軍隊の協力は可能であるものの、突発的な災害に伴う混乱した状況下では、迅速に調整して協力することは困難であった。

第三のタイプは自衛隊と豪州軍との関係である。日本と豪州は同盟国ではないが、両国は 2007 年に安全保障協力における日豪共同宣言を締結しており、これは日本が米国以外の国と初めて締結した安全保障協力に関する文書である。加えて、豪州軍は国連軍地位協定に基づき主要な在日米軍基地を使用する権限を有している⁸⁶。この協定によって豪州軍の C-17 輸送機は、東日本大震災の直後に在日米軍基地を利用して日本国内で活動することが可能となった。また、米軍と豪州軍は ANZAS 条約に基づく強固な同盟関係を有している。したがって、米軍は日本および豪州との二国間同盟関係を活用して自衛隊と豪州軍の仲介役となることができた。このことは、自衛隊、米軍および豪州軍は米軍を要とする協力の枠組みを構成しうることを意味している。したがって、アジア太平洋地域における米国の同盟国たる韓国、タイおよびフィリピンも、米国を要として日本あるいは豪州との間で、より緊密な協力関係を構築することが可能と言えよう。

自衛隊と民間との関係全般に関して、確立された民軍連携の枠組みは存在しない。日本における民軍連携の大半は、自衛隊と中央政府および地方自治体との連携である。自衛隊は、援助機関や民間企業と一定の連携を行っているが、非政府組織 (NGO) との連携は僅かである。したがって、日本では全ての民軍アクターが努力を一体化できるとは言えない。日本において民軍連携が不活発である理由は、公的な災害救援メカニズムにある。災害対策基本法によれば、

⁸⁵ BCC は防衛省、在日米軍司令部および統合任務部隊 (仙台) に設置された。

⁸⁶ 日本政府は、1954 年 6 月、国連軍の日本国内における地位及び日本政府において与えられるべき待遇を規定する国連軍地位協定を締結した。現在、朝鮮国連軍が使用できる施設として独自のものは無いが、同地位協定に基づき日本政府の同意を得て、7つの在日米軍施設・区域の使用が認められている。

都道府県知事は災害時に人々の生命・財産を守る責任を有している。被災地の都道府県知事は、通常、災害救援活動を調整するための災害対策本部を設置するが、本部の構成員は都道府県庁の関連部局、警察、消防、日本赤十字、自衛隊などの公的機関である。日本国内の民間企業、NGO および国際協力機構（JICA）は災害対策本部の公式メンバーではなく、海外の援助機関、民間企業、NGO などもメンバーとはなれない。このように、日本では国内外の全ての民軍アクターが一堂に会して調整する公的な場は存在しない。こうした災害救援メカニズムは、日本国内の災害において日米豪の民軍アクターが円滑な協力・連携を図る上で制約になったと言えよう。

（2）ノウハウ

自衛隊と米軍は、日米安保条約に基づく様々な会議や演習を通じて協力のためのノウハウを共有してきた。自衛隊と豪州軍に関しても、会議および演習を通じて相互理解と相互運用性を高めつつある⁸⁷。また、日米豪の海軍および空軍による共同演習はすでに実施されている⁸⁸。しかしながら、これまでの自衛隊、米軍および豪州軍の協力上の焦点は戦闘であったため、自衛隊と米軍はお互いの災害救援の能力や手順を理解していなかった。特に、救援活動の主体となった陸上自衛隊は、米海軍、米空軍および米海兵隊の作戦についてほとんど知識がなかった。このため、日米共同統合作戦となった東日本大震災への対応において誤解や混乱が生じる結果になった。陸上自衛隊に限らず、海空自衛隊と米軍においても異軍種に対する理解が不足していたことは、災害対応における円滑な調整および迅速な対応を困難にした。

民軍連携のノウハウに関しては、日本国内での自衛隊と地方自治体等との連携の経験に基づく一定のノウハウが存在するが、国際的な民軍連携に関するノウハウは存在しない。なぜなら、日本社会は災害救援における国際的な民軍連携の必要性を認識していなかったからである。しかしながら、東日本大震災への対応の中で国際的な民軍連携が成功した例もあった。大津波で甚大な被害を

⁸⁷ 陸上自衛隊のイラク派遣の際、豪州軍は陸上自衛隊と協力して、その安全を確保する上で重要な役割を果たした。

⁸⁸ 日米豪の海軍は2012年6月と9月に、空軍は同年2月に共同演習を実施している。

受けた仙台空港の復旧活動では、主要なアクターであった自衛隊、米軍、空港当局および地元の建設業者が急遽、一堂に会してお互いの知見や能力を示してそれぞれの役割を調整した。こうして国際的な民軍アクターの努力が統一され、円滑な連携が実現したことが、仙台空港が復旧活動開始の僅か五日後には再開できた理由の一つであった⁸⁹。この事例は、日本においても国際的な民軍連携が実現し得ることを示している。とはいえ、東日本大震災では日本の民間セクター、特に地方自治体が海外の援助機関や NGO などの受け入れに不慣れであることが明白となった。

(3) 能力

一般的に、軍は災害救援に活用できる様々な能力を有している。搜索・救難、医療、食糧・水の供給、建設などの軍の能力は民間セクターと共通であるが、軍の能力の中で最も特色のあるものは輸送能力である。東日本大震災では地震と津波による被害が甚大であったため、被災地における陸上交通は完全に麻痺した。海上・航空輸送に関しても、地震と津波で被災地の港湾および空港の施設・機材が大きな被害を受けたため、民航機や民間船舶の運航は不可能となった。したがって、自衛隊、米軍および豪州軍が有する軍用輸送機、大型ヘリ、揚陸艇、ホバークラフトなどの特殊な装備による海上・航空輸送は不可欠であった。

また、海上自衛隊、米海軍および米海兵隊は被災地の沖合に停泊した空母、ヘリコプター搭載艦艇、揚陸艦等によって洋上の救援プラットフォームを構成した。このプラットフォームからはヘリコプター、上陸用舟艇などが搜索・救難、医療、民生支援、施設復旧などのための輸送業務を行った。被災地の多くの港湾は津波によって甚大な被害を受けたため、洋上プラットフォームは海からの輸送において主要な基地となったのである。また、洋上プラットフォームは陸上基地に比べて迅速に立ち上げることが可能であり、被災地にとっても輸送業務のための場所、人員、器材、物資などを受け入れるという負担を軽減することができた。

⁸⁹ 「日米官民をひとつにした『ミスター・カサマツ』という男」、プレジデント、2011年7月18日、166-169頁。

東日本大震災の救援に際しては、航空輸送も大きな役割を果たした。米空軍および豪州空軍の C-17 輸送機および航空自衛隊と米空軍の C-130 輸送機は中・長距離の空輸を実施し、多数の人員と大量の物資（重器材を含む）を被災地の外から運び込んだ。幸いにも航空自衛隊、米空軍および豪州空軍は能力の高い中・長距離輸送機を多数保有しており、その搭乗員・地上要員は東日本大震災の救援期間中、高い頻度で輸送機を運航することができた。また、被災地における陸上交通が大きく阻害される中、ヘリコプターは短距離の輸送において極めて有用であった。幸いにも自衛隊は多数の大型・中型ヘリコプター（CH-47、CH-53、UH-60、UH-1 など）を有しており、米軍も多くのヘリコプターを投入できた。

東日本大震災の救援における民軍連携について考えるとき、自衛隊が本来は民間セクターが実施すべき活動にも深く関与せざるを得なかったことを指摘しておきたい。これは、多くの地方自治体が本来なすべき業務を実施する能力を欠いていたことに起因する。自衛隊は被災者や避難所に関する情報を集め、救援物資の仕分けを行い、犠牲者を埋葬するなどの未経験の業務も行った⁹⁰。これらは地方自治体の責任において為されるべき業務であるが、被災地の地方自治体は、その施設の多くが被災し、職員を失い、救援・復旧のための膨大な業務を抱えて機能不全と能力不足に陥っていた。こうした自治体の支援を行った結果、自衛隊は捜索・救難、輸送、瓦礫処理などの自衛隊の能力を生かした業務に焦点を当てることができなかった。

言うまでもなく、民間アクターもまた、災害救援における特有の能力を有している。したがって、民軍双方のアクターの効果的な連携無くしては災害救援が全体として機能しない。既に述べたように、被災下での海上・航空輸送は軍特有の能力であるが、それが効果的に発揮されるためには民間アクター側にも相応の能力が必要である。東日本大震災の直後、水、食糧、燃料、毛布、テント、衣類などの膨大な量の救援物資が日本国内外において急遽集められた。これらの救援物資は、主として海上・航空輸送によって被災地に届けられた。しかしながら、日本の民間アクター（政府、地方自治体、援助機関など）は東日

⁹⁰ 『朝日新聞 電子版』（2011年4月4日）は、自衛隊によるご遺体埋葬の課題を報じている。
<http://www.asahi.com/special/10005/TKY201104030233.html> 2013年1月10日閲覧。

本大震災のような大規模災害に備えた救援物資を備蓄していなかった（救援物資提供能力は低かった）。もし、日本に大規模な救援物資の備蓄があれば、東日本大震災の被災者は、より迅速に必要な救援物資を得られたであろう。大規模な救援物資を準備することは民間アクターの役割であり、被災地に迅速かつ十分な物資提供を行う上で、民間の物資備蓄（救援物資提供能力）と軍の物資輸送能力との連携は不可欠であろう。

2 日米・日米豪協力の教訓に見る含意

ここでは、東日本大震災における日米、あるいは日米豪協力から得られた教訓を元にして、今後の日米豪協力の可能性と課題を明らかにし、より効果的な協力に向けて日本が講ずるべき施策を提言する。

(1) アジア太平洋地域での災害救援のための日米豪協力の可能性

東日本大震災における自衛隊、米軍および豪州軍による協力は、総じて言えば大いなる可能性を秘めていると言えよう。「枠組み」の観点からは、三カ国の軍の関係は日米同盟、米豪同盟および発展しつつある日豪間の安全保障協力関係から構成されており、アジア太平洋地域における最も強固な政治的・軍事的枠組みの一つになりうると言えよう。加えて、三カ国の軍は共同訓練を通じて相互運用性を向上させつつあり、物品役務相互提供協定（Acquisition and Cross-Servicing Agreement: ACSA）に基づき、災害救援活動において必要となる物資や役務を相互に提供できる。

「能力」の観点からは、自衛隊、米軍および豪州軍は地域において最も近代化されており、災害救援に関する豊富な経験を有している。特に、迅速、大量、長距離の海上・航空輸送力に関する自衛隊、米軍および豪州軍の能力は極めて高い。海上輸送に関しては、三カ国の海軍は空母、ヘリコプター搭載艦艇、揚陸艦、病院船による洋上プラットフォームを立ち上げることができる。米海軍は、太平洋地域に洋上プラットフォームとして利用できる5隻の空母、4隻の強襲揚陸艦、3隻のドック型輸送揚陸艦と6隻のドック型揚陸艦および1隻の病院船を保有している。海上自衛隊は現在、2隻の全通甲板型ヘリコプター搭

載護衛艦と 3 隻の輸送艦（ヘリコプター、大型ホバークラフト搭載可能）を保有しており、近い将来には、より大型の全通甲板型ヘリコプター搭載護衛艦 2 隻を就役させる予定である。また、豪海軍は 2 隻の大型揚陸艦（キャンベラ級）を 2014 年と 2015 年に就役させる予定である。これらの艦艇が構成し得る洋上プラットフォームは、極めて強力な海上輸送拠点となるであろう。

航空輸送力に関しては、航空自衛隊、米空軍および豪州空軍は多数の C-130 中型輸送機を保有している。加えて、米空軍と豪州空軍は世界でも最も先進的な大型輸送機である C-17 輸送機を保有している。更に、航空自衛隊は初めての大型輸送機である C-2 輸送機を近い将来に保有する予定である⁹¹。これらの輸送機は災害救援のために優れた長距離・中距離輸送力を提供する。同時に、自衛隊、米軍および豪州軍は多数の大型・中型ヘリコプターを保有しており、米海兵隊は MV-22 を日本に展開している。MV-22 の優れた高速性と長い航続距離は、災害に際しての航空輸送力を強化することができる。

また、日米豪三カ国の民間セクターの能力に関しては、日本国際協力機構（JICA）、米国国際開発局（USAID）および豪州国際開発局（AusAID）は災害救援に習熟しており、三カ国の赤十字、NGO および民間企業も災害救援に関する高い能力を有している。これらの機関は必要に応じて自国および他国の機関（軍を含む）と連携するものの、日米豪三カ国での連携の枠組みは存在せず東日本大震災への対応においても連携の事実は確認できない。しかしながら、日米豪三カ国の軍が有する高い能力と、同じく三カ国の民間セクターの高い能力の連携が実現すれば、その相乗効果が極めて高いことは想像に難くない。

更に、日本、米国および豪州の地理的位置はアジア太平洋地域における三カ国による協力の効果を高めうるであろう。日本は地域の北部に、豪州は南部に、米国（ハワイおよびグアム）は地域の東部に位置しており、それぞれの国が災害救援のためのハブ（物資備蓄基地、活動拠点等）を保有すれば、アジア太平洋地域全域に対し、協力して迅速な緊急人道支援を提供することが可能である。

⁹¹ C-2 輸送機の詳細については航空自衛隊ホームページを参照のこと。
<http://www.mod.go.jp/j/approach/hyouka/seisaku/results/22/jizen/sankou/03.pdf>, 2013 年 2 月 1 日閲覧。

(2) 課題

「枠組み」の観点からは、自衛隊、米軍および豪州軍は地域の他の軍に比べて強固な安全保障上の結びつきを有している。しかしながら、三か国の軍が協力して迅速に対応するための強固な枠組みは存在しない。自衛隊と米軍は同盟関係にあり、調整のために BCC を設置することができるものの、BCC は事態発生後に設置される。米軍と豪州軍に関しては、多くの豪州軍人が米軍の中で勤務しているが、両軍の間の常設の調整機関は存在しない。こうした調整体制では突然の災害に対して自衛隊、米軍および豪州軍の協力が効果的に行われるまでには時間を要することは明白である。被災者は迅速な支援を求めているが、現在の日米豪協力の枠組みは支援の迅速性に欠けている。三か国の間の民軍連携に関しても協力のための枠組みは存在しない。このため、民軍連携は現場レベルでの臨機の調整に頼っている。こうした調整では、多様な民軍アクターによる迅速かつ効果的で組織的な努力の統一は困難であろう。

「ノウハウ」の観点からは、自衛隊、米軍および豪州軍はお互いに相手方の災害救援における能力や手順に関して十分な知見を持っていなかった。そのため、救援活動を行うまでにお互いの能力や手順に関する質問や説明などで時間を費やすことが多かった。自衛隊、米軍および豪州軍が協力して災害救援を行うための共通のノウハウを確立するためには、相互理解を深めることが出発点となろう。一方、三か国の間の民軍連携に関しては、事態はより深刻である。自衛隊、米軍および豪州軍は似通った文化を有しており、協力も比較的容易である。しかしながら、民と軍の文化ギャップはしばしば連携上の阻害要因となる。国内における民軍連携ですらこの文化ギャップは克服困難であることから、国際的な民軍連携ではこのギャップは重大な問題となりうる。更に、民間セクター相互の文化ギャップも存在する。したがって、民軍アクターが参加する融合センターは、民軍連携のためのノウハウを発展させるために不可欠である。米国と豪州には民軍間の融合センター (Center for Excellence) として、ハワイに所在する災害管理・人道支援センター (Center of Excellence in Disaster Management & Humanitarian Assistance: DMHA) ⁹²およびキャンベラに所

⁹² DMHA については下記のホームページを参照のこと。 <http://coe-dmha.org/>. 2013年1月7日閲覧。

在する豪州民軍センター (Australian Civil Military Centre: ACMC)⁹³が存在する。一方、日本には民軍連携を促進するための組織は存在しない。このため、日本の民軍アクターの多くは相互に連携するための知見、経験および共通言語を有していない。

「能力」の観点から見ると、大震災の直後における大きな問題の一つは情報収集能力の不足であった。日本の民軍アクターは大震災の直後、地上と空中から大規模な情報収集活動を実施したが、被災地の状況を把握するまでに時間を要した。自衛隊に関しては、全天候かつ継続的な情報収集手段に欠けていたため、自衛隊は被災地上空を飛行する米軍の RQ-4 グローバルホークからの情報を必要とした。日米豪による災害救援に際しては、自衛隊および豪州軍として米軍に過度に依存しないためにも適切な情報収集手段を保有する必要がある。

また、緊急時における輸送に関しては、自衛隊、米軍および豪州軍は相応の海上・航空輸送能力を有している。とはいえ、アジア太平洋地域は海洋を主とする広大な地域である。加えて、地域の発展途上国の中には十分な空港インフラを有しない国もある。更に、この地域の沿岸部には多くの人口密集地があり、大規模な津波による被災者の数は膨大となる。こうした人々を迅速に救援するには海上輸送が極めて重要である。例えば、2004年のインド洋大津波の際には、甚大な被害を受けたスマトラ島北部には適切な空港が無かったため、海上輸送が大きな役割を果たした。しかしながら、一般的な海軍艦艇の速力は 20～30kt であり遠方の被災地に到着するまでには時間を要する。この観点から高速船 (High Speed Vessel: HSV) は 35～45kt で航行できることから迅速な海上輸送が可能である。しかしながら、この地域では米海兵隊が 1 隻を保有するのみである。航空輸送に関しては、東日本大震災において大きな問題は生じなかった。しかしながら、今後、アジア太平洋地域で発生する大規模災害に伴う広範囲の被災地を考えると、空港が無い状況下での長距離かつ迅速な航空輸送が必要とされる際のヘリコプターの行動半径の短さと低速力は問題となりうる。この際、通常のヘリコプターよりも行動半径が大きく、速力の早い MV-22 は一つの解決策となろう。現在、米海兵隊のみがこの地域で MV-22 を保有している。したがって、自衛隊および豪州軍が HSV および MV-22 を保有するこ

⁹³ ACMC については下記のホームページを参照のこと。 <http://acmc.gov.au/>. 2013年1月7日閲覧。

とにより、両国の海上・航空輸送が高速化し、日米豪による災害救援に際しては相互に支援することが可能となる。

民間アクターの能力、例えば災害救援物資の備蓄については、世界有数の経済大国であり、災害対策に関する長い歴史と知識を有する日本においてすら不十分である。したがって、アジア太平洋地域の発展途上国の災害対策が貧弱であることは想像に難くない。現時点では、地域には災害に備えた大規模な救援物資の備蓄基地が三か所存在する。それらは、マレーシアのスバンに所在する国連人道支援物資備蓄庫（United Nations Humanitarian Response Depot: UNHRD）⁹⁴、豪州のブリスベンに所在する緊急物資供給倉庫（Emergency Supply Chain Warehouse）⁹⁵および JICA がシンガポールで運営する緊急備蓄である。

（3）提言：日本としての今後の施策

提言①：日本に常設の災害救援協力センター（Center of Excellence for Disaster Relief）を設立

このセンターは、アジア太平洋地域における災害の発生直後に、日米豪を含む多国間の民軍アクター、ならびに日本国内の民軍アクターによる連携を強化することを目的とする。平素においてこのセンターは日本国内および米豪を含む地域諸国の民軍アクターの相互理解と連携の促進に寄与する。このセンターは、日米豪を主体とし、参加を希望する地域諸国の様々な民軍アクターから派遣されたスタッフで構成され、民軍連携に関する教育・訓練、情報共有および研究に従事する。また、必要に応じて日本国内での災害救援に関する政府・地方自治体の防災計画作成を支援する。このセンターは、米豪との連携のためにハワイの DMHA およびキャンベラの ACMC と協力する必要がある。

日本における災害に際して、このセンターは増強スタッフによって機能を強化される。このセンターは政府・地方自治体を支援するのみならず、海外から

⁹⁴ 国連人道支援物資備蓄庫については、下記のウェブサイト参照のこと。

http://www.hrdlab.eu/?page_id=102&phpMyAdmin=175c4d22fcc0tb0ce17c, 2013年2月1日閲覧。

⁹⁵ 緊急物資供給倉庫については、下記のウェブサイト参照のこと。

<http://webfw.oxfam.org.au/explore/conflict-and-natural-disasters/features/faster-disaster-response>, 2013年2月1日閲覧。

の民軍アクターに対して、受け入れ、滞在および日本国内の民軍アクターとの連携に関する支援を提供する。また、東日本大震災で露呈した日本の民間セクター、特に地方自治体の災害対処能力の低さを民軍連携に関するトレーニングを通じて改善することも、このセンターの視野に含まれる。

提言②：日本に大規模な救援物資備蓄基地を設置

アジア太平洋地域においては、マレーシア、シンガポールおよび豪州に大規模な救援物資備蓄基地が存在する。これらに加えて日本にも大規模な救援物資備蓄基地があれば、日本を含む北東アジアにおける災害に迅速に対応することが可能となり、地域全域を四つの救援物資備蓄基地でカバーできるようになる。日本における大規模な救援物資備蓄基地は、C-17、C-5、IL-76、C-2などの大型輸送機が離発着可能な3,000m級の滑走路に隣接して設置する必要がある。日本の元防衛大臣である北澤俊美氏は沖縄県宮古島市の下地島に所在する下地島空港を国際的な災害救援ハブにするよう主張している⁹⁶。

また、日本における救援物資備蓄基地は津波、洪水、火山噴火、豪雪などの災害からの安全が確保されていることが必要である。更に、救援物資備蓄基地は主要な港湾に近接していることが望ましい。したがって、沖縄の那覇空港および西日本の日本海側に所在する主要な空港は候補地となろう⁹⁷。

なお、大型ヘリコプターの離発着が可能な大型貨物船に救援物資を搭載して洋上あるいは港湾に停泊させておく方法も一考に値する。この方法であれば陸上に救援物資備蓄基地を新設するための用地取得などの労力を省けるとともに、災害発生時には当該船舶を直ちに被災地の沖合に移動させて救援活動を実施することが可能となる。

提言③：自衛隊の災害救援機能強化（情報収集機能および海・空輸送機能）

RQ-4 グローバルホークなどの長時間在空可能な無人偵察機システムは、昼夜や天候の如何にかかわらず24時間以上の連続的な情報収集が可能である。また、AAV-7などの水陸両用車は水や瓦礫で覆われた地域での情報収集や人命

⁹⁶ 『宮古毎日新聞』2011年5月27日。

⁹⁷ 南海トラフ地震に伴う津波を考慮すれば、福岡空港や長崎空港は候補となろう。

救助を実施することができる。更に、放射線、細菌、化学物質などで汚染された地域でも行動できる装備も必要であろう。こうした装備の導入による自衛隊の情報収集機能の強化は、災害発生直後において民間アクターの情報収集機能が十分に発揮できない状況下でも被害状況や被災者の状況を早期に把握する上で重要な手段となろう。なお、自衛隊は RQ-4 グローバルホークの導入を計画しているとの報道があり⁹⁸、陸上自衛隊は既に AAV-7 水陸両用車の購入計画を有している⁹⁹。

海上輸送に関しては、多数の人員と大量の物資を運搬できる大型の高速輸送船（HSV）は災害救援に有用であり、導入が検討されるべきであろう。航空輸送に関しては、MV-22 の速力、行動半径および搭載量は既存のヘリコプターのそれを凌駕しており、加えて陸上基地および洋上プラットフォームからの運用が可能であることから、災害救援時の輸送能力強化の一環としてその導入を検討すべきであろう¹⁰⁰。

⁹⁸ 『日本経済新聞 電子版』2012年10月14日。

http://www.nikkei.com/article/DGXNASFS13008_T11C12A0PE8000/ 2013年2月12日閲覧。

⁹⁹ 防衛省「我が国の防衛と予算：平成25年度概算要求の概要」

<http://www.mod.go.jp/j/yosan/2013/gaisan.pdf> 2013年3月3日閲覧。

¹⁰⁰ 『産経ニュース』（2012年12月30日）によれば、防衛省は既にMV-22の導入に関する検討を行っている模様である。<http://sankei.jp.msn.com/politics/news/121230/plc12123022090012-n1.htm> 2013年1月6日閲覧。

第2節

トモダチ作戦における米日豪の災害救援協力に向けた教訓 —米国の視点—

ジェフリー・ホーナン

自然災害に際して軍は、災害救援作戦を期待される存在である。米軍は、その優れた能力を生かして災害救援作戦の第一線に立つことが多い。2011年3月11日に日本が災害に見舞われた時、米国はトモダチ作戦によって日本を支援した。トモダチ作戦は自衛隊が米軍と共同作戦を実施した最初の機会であった。豪州軍は米軍以外で唯一、日本に対して災害救援を提供した軍であったが、その多くは米軍を通じて実施されたものであった¹⁰¹。トモダチ作戦は、米日同盟が緊急事態においても機能することを証明したものの、自衛隊と米軍が直面した重大な課題は多くの重要な教訓をもたらした。これらの教訓を吟味することによって、今後のアジア太平洋地域での災害救援作戦における日米豪協力において、三カ国が直面する課題を洞察することができよう。

1. 協力のための枠組み

米国の視点から見ると、トモダチ作戦の成功は国家間の協力関係に依存している¹⁰²。米国との関係の密度という視点で見た国家間の協力枠組みを分類すると、図1のように整理できる¹⁰³。

本節は、公開されている情報および著者による自衛隊、米軍関係者に対する匿名インタビューに基づいている。また、著者の APCSS の同僚である Doug Krugman 海兵隊少佐、Carleton ”Shifu Dong” Cramer 海軍大佐（退役）および Reese “Rusty” Evers 空軍中佐から災害救援作戦に関して多くの示唆を得た。

¹⁰¹ 豪州空軍は、米国統合任務部隊の空輸作戦および航空任務命令（air tasking orders）に組み入れられていた。

¹⁰² 米軍は、24 隻の艦艇、189 機の航空機および約 24,000 名の兵員を派遣した。

¹⁰³ 図1の作成に協力してくれた Carleton ”Shifu Dong” Cramer 海軍大佐（退役）に感謝する。

図 1：国家間の協力枠組み

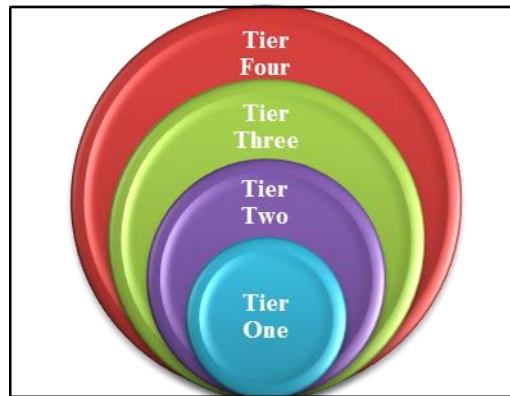


図 1 の中央に位置する第 1 階層 (Tier One) は米国と同盟関係にあり多数の米軍の軍人や部隊を駐留させている日本と韓国である。第 2 階層 (Tier Two) はアジア太平洋地域における他の米国の同盟国である豪州、フィリピンおよびタイである。第 2 階層は米国と緊密な関係にあり、米軍との訓練・演習に関して長い歴史があるものの、多数の米軍を駐留させている訳ではない。第 3 階層 (Tier Three) は米国と同盟国ではないものの米軍との訓練・演習の経験がある国であり、ブルネイ、バングラデシュなどが含まれる。第 4 階層 (Tier Four) は米国との同盟国ではなく、米軍との訓練・演習の経験もない国であり、中国やミャンマーなどが含まれる。

国家間の協力枠組みは、トモダチ作戦の教訓を他国との災害救援協力に適用する際に重要な考慮事項となる。トモダチ作戦は第 1 階層にある日本において実施された作戦であり、その教訓は一義的に第 1 階層の国で適用できる特殊なものである。日本には大規模な米軍のプレゼンスが存在し、長期間にわたって米軍との共同訓練・演習が実施され、様々なレベルで連絡幹部が交換され、様々なレベルでお互いの部隊やシステムに関する一般的な理解がある。第 1 階層から離れるにつれて、災害救援における米軍との協力は難しくなる。特に、米軍との共同訓練・演習が少なくなると、お互いに相手の能力に関する理解が低下し、協力のために必要となる手法が進化しない。そして最も重要なことは、直ちに支援を期待できる駐留米軍が存在しないことである。以下、トモダチ作戦から得られた多くの教訓を精査し、アジア太平洋地域における災害救援において米日豪が効果的に協力する際の困難性を明らかにする。

2. トモダチ作戦の教訓と今後の課題

災害救援を命じられた軍の部隊は被災地域、被災者、残存するインフラなどに関する情報を収集する。この情報収集・監視・偵察（ISR）は、災害救援にあたっての意思決定における指揮・統制（C2）のために不可欠である。日本の場合、自衛隊は大規模な災害発生時の情報収集・監視・偵察のための部隊を保有していないため、米第5空軍（5AF）は大規模な支援を行った。特に、米軍はRQ-4 グローバルホーク無人偵察機およびU-2 偵察機を展開させて被災地の状況、特に福島第1原子力発電所の状況を把握した。

この情報に基づき、日米は対応要領を決定しなければならなかった。この際、輸送に関して自衛隊の能力は、必要とされる人員、装備、援助物資を輸送するには不十分であったが、ここで米国への支援要請に関して食い違いが表面化した。多くの場合、自衛隊側は支援要請を確定するのに手間取る一方で、米軍が投入できる部隊について知りたがった。米軍側は、支援要請に応じうる能力・資源を決定するために状況を把握することを優先した。米軍には当初、自衛隊から要請を受け、最も効果的な支援要領を決定する公式な手順が無かったことが事態をより悪化させた。そのため、米軍の各軍種はそれぞれが発見した支援ニーズに対応して行動したことから、支援が特定の場所に集中し、支援を受けられない場所が生じる結果となった。こうして、米軍の救援部隊は効果的に運用されなかった。

共同訓練・演習の長い歴史を有する米日間の災害救援で生じた問題点は、災害救援のアクターを米日豪へと拡大するにあたって、自衛隊と豪州軍が共同訓練・演習を初めて日が浅いことに起因する問題が生じる可能性を示している¹⁰⁴。欠如しているのは、支援の受給に関する共通の手続きのみならず、初期の支援ニーズと提供可能な対応能力に関する共通の認識である。これらの欠如のため、米日豪がその能力を比較優位的に用いることができないか、一つの地域に支援が集中し、他の地域が支援の空白となるリスクが増加する危険性がある。

これらの問題は兵站の分野にも存在する。兵站においては、どのような支援

¹⁰⁴ 例えば、豪州空軍は日本への支援に際し、自衛隊の装備をC-17輸送機に搭載する上で困難に直面した。これは、豪州空軍が自衛隊の装備とその積載方法について承知していなかったためである。

が実行中であるか、どのような部隊・支援が今、どこに所在し、いかにしてそれらを必要とされている場所に届けるかを知ることが重要である。災害救援における兵站は、異なる軍種が損害を受けたインフラや機能に直面している中では、どの国にとっても困難なものである。災害救援に参画する国が増えれば、兵員や物資を提供する軍種や資源が増加し、兵站の困難性は幾何級数的に増大する。支援国は、被災国にどのように支援を届けるかを計画するのみならず、自国がどのような物資や装備を保有すべきか、それらをどこに配置すべきかを決定し、パートナー国の能力の比較優位性、パートナー国が役割を果たす上で十分かつ適切な訓練を行っているかなどを確認する必要がある。

トモダチ作戦の期間中、日本と米国は日本の他の地域から救援物資を集めて被災地において配分するための業務調整を実施した。この業務は既存の米日の軍事施設で構成されるハブ・スポーク構造を利用して実施され、日本全国から救援物資が東北地方の基地、駐屯地および民間空港に輸送された。そこからは、自衛隊が物資を配送した。しかしながら、情報ギャップに起因する多くの問題が発生した。問題の中には、米日間の情報システム・装備の差異に起因するものもあったが、トモダチ作戦の初期においては、多くの場合、手順に問題があった。特に、情報を集約して情報要求 (Requests for Information: RFIs) を発出する場所が一か所ではなかったことは大きな問題であった。このため、何が必要で、何が利用可能で、どこに何が所在しているのかを知ることができず、どのような情報要求を発出すべきかを決定することが困難であった。この問題は兵員の動きを管理することをも困難にした。自衛隊と米軍は、それぞれの兵員の動きを管理する責任を負っていたが、絶え間ない兵員の動きによって兵員に関する現況報告が遅れ、兵員数も混乱する結果を招いた。米軍側では、指揮官による頻繁な口頭命令 (Verbal Orders of the Commanding Officer: VOCOs) のために状況は一層複雑であった。日本の被災状況は深刻であったため口頭命令によって多くの特殊な技能を持つ兵員が動員されたが、その多くは兵員把握システムの範疇外であった。このため、全ての兵員数を正確に把握することが困難になり、兵員に必要な部隊、物資、輸送手段を適切に確保することも困難になった。インフラの大部分が機能している先進国の一地域でもこのような問題が生じたことを考えると、インフラが破壊された発展途上国において米日豪

が部隊や物資を輸送する場合、特に、日本と豪州はこうした場面での協力に関して経験が少ないので、より深刻な混乱と困難が予想される。

通信も、米日豪が協力する際に大きな問題となろう。トモダチ作戦においては、自衛隊が民間の通信ネットワークに大きく依存したため、日米間の通信システム自体に大きな問題が生じた。米軍は米国政府が秘密情報の授受のために用いている秘匿インターネット・プロトコル・ルーター・ネットワーク (Secret Internet Protocol Router Network: SIPRNet) に依存していた。これは、米軍にとっては有用であったが、日本側はこれにアクセスすることはできなかった。このため米軍は、秘匿されていない電話、Eメール、多目的のインターネット・ポータル通信サービス (All Partners Access Network (APAN)、 Harmonie Web、Intellipedia など) に大きく依存せざるを得なかった。通信手段が多岐にわたったため、意思疎通に時間を要したり、意思疎通が困難になったりした。また、情報の集約点が存在せず、情報のアップデートが不完全で、全ての救援アクターが全てのサイトにアクセスできないといった問題も混乱を助長した。この結果、一つの情報源で得た情報が他の情報源で得た情報と整合しなかったり、情報を確認するために時間を要したり、部隊の位置に関する認識が食い違ったりといった事態が発生した。更に問題となったのは、タイムリーに周知されるべき情報が遅れて配布されたことであった。こうした混乱は、豪州軍を加えることで一層悪化することが予想できる。米日豪は NATO 加盟国が共有している秘匿インターネット・プロトコル・ルーター (CENTCOM Regional Intelligence Exchange System: CENTRIX と呼ばれている) を構築するか、もしくは APAN のようなインターネット・ポータルを共有することに合意しなければ、トモダチ作戦において生起した問題と同様の問題が、米日豪共同の作戦でも再現されるであろう。

いかなる作戦でも、それを円滑に実施するためには明確な指揮機構が必要である。米国による通常の災害救援および米国の災害救援計画では、必要な資源の限られた発展途上国で実施することを念頭に置いているため、米国が作戦のイニシアチブを取ることとなっている。しかし、トモダチ作戦は全く事情が違っていた。トモダチ作戦は統治機構とインフラが健在している先進国において実施され、そこでは災害対応チームは多数所在するものの、それらは能力を欠

いていた。そこで米国は、日本によるイニシアチブを支援できるような態勢を取った。この際、在日米軍（US Forces Japan: USFJ）は作戦能力のある司令部を有していなかった¹⁰⁵、米軍としてはこれに依存することはできなかった。そのため太平洋軍（PACOM）は、災害救援を目的とした指揮・統制機能を立ち上げるために兵員と資源を増派して第 519 統合任務部隊（Joint Task Force-519: JTF-519）にこの任務を与え、USFJ を統合支援部隊（Joint Support Force: JSF）へと拡大した¹⁰⁶。JSF と JTF-519 は日本の統合幕僚監部と緊密に協力し、東北に設置された日本の統合任務部隊と連携した¹⁰⁷。自衛隊と米軍の円滑な共同のため、三つの日米調整所（Bilateral Coordination Center: BCC）が日米の要員をもって編成され、通信と作戦調整の集約点となった¹⁰⁸。

しかしながら、トモダチ作戦における枠組みを米日豪協力に当てはめるには多くの課題がある。最も大きな課題は指揮系統である。米軍のみが太平洋軍、JSF、JTF-519、JTF-505、第 3 海兵機動展開部隊（III MEF）、第 5 空軍および第 7 艦隊の間の複雑な指揮・統制関係を有している。米軍は各部隊の役割と責任を明確化するために時間を要し、自衛隊側も同様の業務を行っていた。米日豪共同作戦を考えると、様々なシナリオにおける指揮・統制関係を明確化する必要がある。このため、アジア太平洋地域におけるシナリオを決定し、太平洋軍に対して事態が発生した際の JTF 司令官の権限を明らかにするよう求める必要がある¹⁰⁹。これには、指揮・統制上必要となる兵員と資源をどこから確保し、いかにして増派するかを計画することも含まれる。この計画は、特に米日豪が単一の作戦司令部を有する共同統合任務部隊を設立して三カ国で主要な役職を分担する場合には、米日豪が同時並行的に行う必要がある。しかし、こうした計画を立案する際には、法的な問題を明確にして合意するために多大の時間を要する。臨機の枠組みはトモダチ作戦では機能したものの、米国の前方プレゼンスが無く、日本および豪州に迅速な対応が求められる地域における

¹⁰⁵ USFJ には作戦の計画に必要な幕僚、経験および装備が不十分であった。

¹⁰⁶ JSF は、米国市民の避難を支援する任務を与えられた JTF-505 でもあった。

¹⁰⁷ 米太平洋艦隊司令官の Patrick Walsh 海軍大將は JSF 司令官となり、第 3 海兵機動展開部隊（III MEF）、第 5 空軍および第 7 艦隊を指揮した。陸上自衛隊東北方面總監の君塚陸将は統合任務部隊・東北（JTF-Tohoku）の指揮官となり、航空自衛隊の航空総隊および海上自衛隊の横須賀地方隊を指揮した。

¹⁰⁸ 東京に設置された二か所の BCAT は戦略レベルであり、仙台の BCAT は作戦レベルであった。

¹⁰⁹ 米軍は朝鮮半島有事などの緊急事態に応じて指揮官を準備している。しかしながら、異なる地域、異なるレベルでの災害救援についても考慮する必要がある。

災害に救援に際しては、多くの問題を孕むであろう。

第 2 の課題は法律的側面である。BCC は臨機の対応であった。現在の日本の法律では米日間の防衛協力は緊急事態への対応に限られたものであったが、それは自然災害を除くものであった。臨機に設置された BCC では BCC 相互の通信や役割・責任などに問題が生じたため、これらの事項を明確にして作戦を実施する部隊の能力を決定するのに時間を要した。こうした臨機の BCC の課題に鑑みれば、豪州が加わった三カ国による調整所 (Trilateral-CC: TCC) は、米日豪が兵員や資産を有しない国における災害救援において様々な問題を生じるであろう。TCC に関する法的基盤が無ければ、三カ国は任務、役割および能力 (roles, missions and capabilities: RMC) を明確化し、どの国が TCC に要員を派遣するかを決定することができない。つまり、トモダチ作戦で実施されたような臨機の手段に依存すれば、問題が多いことは明らかである。

BCC の経験から、パートナーたる軍の間での効果的なコミュニケーションに関わる二つの問題点が明らかになった。第一の問題点は言語である。BCC では日本語を話すことのできる米国人と英語を話すことのできる日本人が重要な役割を担った。このため、米日ともに少数の要員が重い負担を負うこととなり、豪州も同様の問題に直面した。米日豪協力において正確なコミュニケーションを行うためには、米豪に日本語を話すことのできるより多くの要員が、日本には英語を話すことのできるより多くの要員が全ての部隊で必要となる。第 2 の問題点は軍事略語であった。国および軍種で様々に異なる軍事略語は BCC および現場の部隊において混乱をもたらした。装備・物資に関する要請文書に記された軍事略語の意味を確認するために多くの時間が費やされ、結果的に対応が遅れることもあった。異なる軍事略語を持つ豪州軍が加われば、混乱は拡大するであろう。

これらの問題が解決されなければ、災害救援に不可欠である航空・海上輸送作戦にも重大な問題が生じるであろう。特に、トモダチ作戦では表面化しなかったが、米日豪協力を複雑化させる二つの懸念を指摘できる。

第一の懸念は、他国の領海・領空に入る際の法的許可である。災害救援では救援国と受け入れ国との間で膨大な調整が必要となる。トモダチ作戦では米軍が既に日本に駐留していたため、これは問題とならなかった。米国にとって、

豪州などの第2階層 (Tier Two) の国における災害救援でも、手順が既に定められているので、これは問題ではない。第3階層および第4階層における災害救援では、米国は直ちに部隊を投入する必要があるがあっても、受け入れ国から法的許可を得るまでに数週間を要する場合もある。日本や豪州は、これらの国との演習や相互調整の経験がないため、法的許可を得ることは更に困難であろう。米国もミャンマーやインドネシアにおいて同様の問題に直面した。被災国毎に事情は異なるものの、仮に被災国が米日豪のいずれか一国の受け入れを拒否した場合、残りの二国が臨機の手法で対応することになるだろう。

被災国によって受け入れが許可された場合にも、米日豪は第二の懸念である部隊防護に対処する必要があるであろう。米軍は、窃盗からテロ攻撃に至る脅威からの部隊防護を訓練している。災害、海賊、強奪、暴動などに直面している国で災害救援に反対する勢力に直面することは考えにくいだが、米軍は救援物資が到着する港湾、空港および目的地までの輸送経路における脅威を経験している。このため、米軍は安全確保陣形、荷卸し中の艦船や航空機の防護、車列の編成などで対応している。日本の憲法解釈では、集団的自衛権を行使できないため、米軍や豪州軍が攻撃を受けていても自衛隊はそれを防護することはできない。したがって、米日豪は共同防護計画を立案することはできない。一方、米軍と豪州軍は共同防護計画を立案することは可能であり、自衛隊のために地域防護のための計画を立案せねばならない。自衛隊が海外で活動する際の日本の法制度は複雑であるため、部隊防護のための計画を整備するには時間を要するであろう。

3. 結論

トモダチ作戦は成功しなかったとの議論は見られないが、その成功を第1階層以外の国における米日豪協力による災害救援に適応するには限界がある。トモダチ作戦における成功は、日本が大規模な米軍のプレゼンスを受け入れ、両軍にとって馴染みのある比較的狭い地域で作戦が実施されたという環境における特殊なものであった。この事実を看過することはできない。米軍の兵員と部隊は日本に駐留していた。加えて、自衛隊と米軍は長期にわたって共同訓

練・演習を実施してきたが、その結果、両軍はお互いの能力や文化を知ることができた。それでも、両軍はこれまで述べたような問題点に直面した。アジア太平洋地域での災害救援における米日豪協力、特に日豪協力では全ての重要なファクターが欠落しており、三カ国は大きな問題に直面することが予期できる。

異論もあるが、米日豪協力に関する難しい問題は日本と豪州が共同訓練・演習を実施し、非戦闘任務に関する計画を共同で立案し、調整メカニズムを確立することで緩和できるであろう。災害救援は戦闘よりも生起する確率が高いが、米日豪はそのための準備をほとんどしていない。様々な準備を進めれば、能力に関する相互理解のみならず、災害救援における役割と責任も明確になるであろう。例えば、米日豪による太平洋グローバル航空管理セミナー (Pacific Global Air Management Seminar) は、米日豪が戦略的な空輸に関する相互運用性のギャップを認識するための基本的な枠組みとなっている。また、防衛当局者が米日同盟と米豪同盟の強みと弱点を認識することで、米日豪協力を形成する際にギャップがどこに所在し、二つの同盟関係がいかにして寄与できるかを明らかにすることができよう。

訓練・演習が重要であることは言うまでもない。しかし、軍があらゆる事態に備えていても、実際の事態では様々な混乱や突発事態が生起する。長年に及ぶ訓練・演習にもかかわらず、自衛隊と米軍はトモダチ作戦において深刻な課題に直面した。更に重要なことには、災害救援が第3階層および第4階層の国で生起する確率が高く、米日豪は距離の制約 (tyranny of distance) に苦しむこととなろう。米日豪が救援部隊を被災地に移動させても、部隊の受け入れは遅れ、兵站は制限され、コミュニケーションは制約され、被災国に関する知見は不十分であろう。効果的な米日豪による災害救援協力を行うためには、事前に為すべきことが数多く存在するが、とにかく何かは手を付けねばならない。予期される米日豪協力の課題を認識することが最初の一步である。

第3節

将来の日米豪の災害救援協力における論点 —豪州の視点—

ポール・バーンズ

災害による大規模な被害に対する初期対応と復旧に際しては、ほとんどの国が軍の規律と能力に依存する。こうした国際的な傾向は存在するものの、軍による国外への救援に関しては、依然として慎重な考察と対応が求められるであろう。この問題は、将来の日米豪による災害救援協力においても中心的な課題となろう。

東日本大震災における日米豪協力に関しては、様々な課題と同時に今後のアジア太平洋地域における災害救援能力の強化に資する多くの可能性を指摘できる。更に、日米豪三カ国の協力を強化することにより、地域としての災害救援能力の向上を支援することが可能になる。以下、こうした点について具体的に述べる。

1. 教訓適用の可能性

(1) 要請を待つか、主導的に動くか

世界の他のほとんどの国と同様に豪州も、東日本大震災に伴う地震、津波、そして福島第一原発事故と、次々と起こっていく複合災害による壊滅に戦慄を覚えながら見守っていた。豪州政府は、震災発生後数時間後には日本政府からいつ支援要請が来ても出動できるように C-17 輸送機を待機させた。さらに政府内で協議の結果、初期対応として捜索救助チーム（救助犬とその調教師を含む）を既に待機態勢に入っていた C-17 輸送機で派遣することがケビン・ラッド外相と松本剛明外相（ともに当時）の間で合意された。在日豪州大使館は、東日本大震災の発生から 1 時間以内に C-17 輸送機による空輸の準備を要請していた¹¹⁰。空輸する人員・物資やフライトプランは「日本政府が何を求めている

¹¹⁰ Gellel, T. (2011) “An Australian Defence Force Perspective of the Humanitarian Assistance and Disaster Relief Response to the 11 March 2011 Great East Japan Earthquake and Tsunami, and Nuclear Crisis,” at a NIDS International Symposium on Security Affairs, November 9, Tokyo: http://www.nids.go.jp/english/event/symposium/pdf/2011/e_04.pdf.

るか」に基づいていた。

航空機と緊急救助チームの入管受け入れおよび C-17 輸送機が一定期間内日本空域で輸送支援業務に携わることは、比較的順調に実施された。米国による輸送支援と業務を統合せずに日本側の搬送の方に焦点を絞るという豪州軍指揮官の決断により、自衛隊との密接な協力関係を構築する必要性が認識された。そこで注目に値する事項が二点ほどある。第一に、日本側の災害対策活動を直接支援したいという要望の結果、効率性を保つためにも C-17 輸送機は航空自衛隊基地を拠点に活動する必要があった。ところが、航空自衛隊基地のエプロンの舗装面が C-17 輸送機の重量に耐えられないのではないか、という懸念が報告された。実際、航空自衛隊基地の舗装面は補強を施されたものが少なく、当時の航空自衛隊の大型機運用能力には限界があったかもしれない。また、航空自衛隊の側でも C-17 輸送機に慣れていなかったため、全面的な協力態勢を敷くことにためらいがあるとの指摘があった。その結果、C-17 輸送機の運航は米軍の飛行計画と統合させ、活動拠点を米軍基地にすることとなった。

第二の問題は言語の壁である。陸上自衛隊の装備の輸送支援は歓迎されたが、C-17 輸送機に自衛隊要員となじみのない物資を積載する作業では、早急な対処が必要になった。幸いなことに豪空軍から日本語を話せる中佐が派遣されており、彼女が自衛隊側カウンターパートとの連絡役を担って豪空軍の積載担当者を手助けすることで課題は解決された。たまたま日本語を話せる将校が派遣されていたことのもう 1 つの利点は、彼女が日米豪三カ国による太平洋グローバル空軍運営セミナー (PGAMS) を経験していたことであった。2007 年に始まったこのプログラムは、災害救援のための戦略空輸に向けて日米豪三カ国空軍の間での協働を強化することを狙いとしていた。この種の交流の重要性が証明されたことになり、より広範な民軍協力も視野に入れたこの種の交流は今後も続けていくべきである。

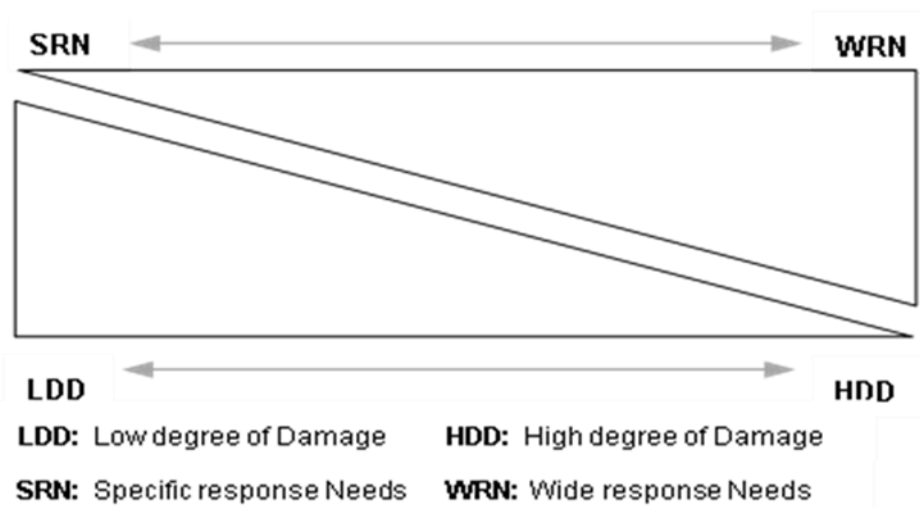
これらの課題にも拘わらず、C-17 輸送機は日本に 2 週間滞在を続け、23 回の発進を記録し、人道支援の一環として食料や飲料水など支援物資や装備を被災地に届け続けた。この派遣を通じて C-17 輸送機とそのクルーは合計 450 トンの支援物資、41 台の自衛隊車両、135 名の自衛隊要員、45 トンのボトル飲

料水、そして仙台空港の滑走路の瓦礫除去用特殊機器を輸送した¹¹¹。

被害が甚大な場合、被災国政府は早期の状況把握が困難なため、二次被害、三次被害への対処を要求される。今となつては、当時、救援のために何が必要であったかは明らかである。しかし、この報告書で繰り返し述べられているように、事前に緊急支援物資を備蓄し、空輸する準備をしておくことは可能であるが、被災国がこうした支援を公式に受け入れるか否かが重要な鍵となる。

豪州にとっての大きな教訓の一つは、自衛隊と豪州空軍は相互運用性を欠いており、C-17 輸送機は自衛隊の隊員や日本側の物資を空輸する場合であっても米軍との調整を必要としたことである¹¹²。将来における日米豪三カ国による災害救援を発展させるためには、対応の迅速性を高める必要がある。そのためには、被災地の状況に応じて何をいかにして援助するかという点に関する国家間の取り決めを事前に定めておく必要がある。こうした取り決めを検討する際には、被害評価と救援所要を関連させた図 2 に示す概念上の枠組みが有用であろう。

図 2 損害と救援ニーズとの関係



¹¹¹ この部分で依拠した情報は、豪空軍要員からの匿名のコメントと以下の資料に拠っている。Gellel, T. (2011) An Australian Defence Force Perspective of the Humanitarian Assistance and Disaster Relief Response to the 11 March 2011 Great East Japan Earthquake and Tsunami, and Nuclear Crisis, (Tokyo, Japan; NIDS International Symposium on Security Affairs, November 9); accessed at: http://www.nids.go.jp/english/event/symposium/pdf/2011/e_04.pdf.

¹¹² 豪州空軍の輸送機搭乗員も自衛隊の空輸手順を承知していなかった。

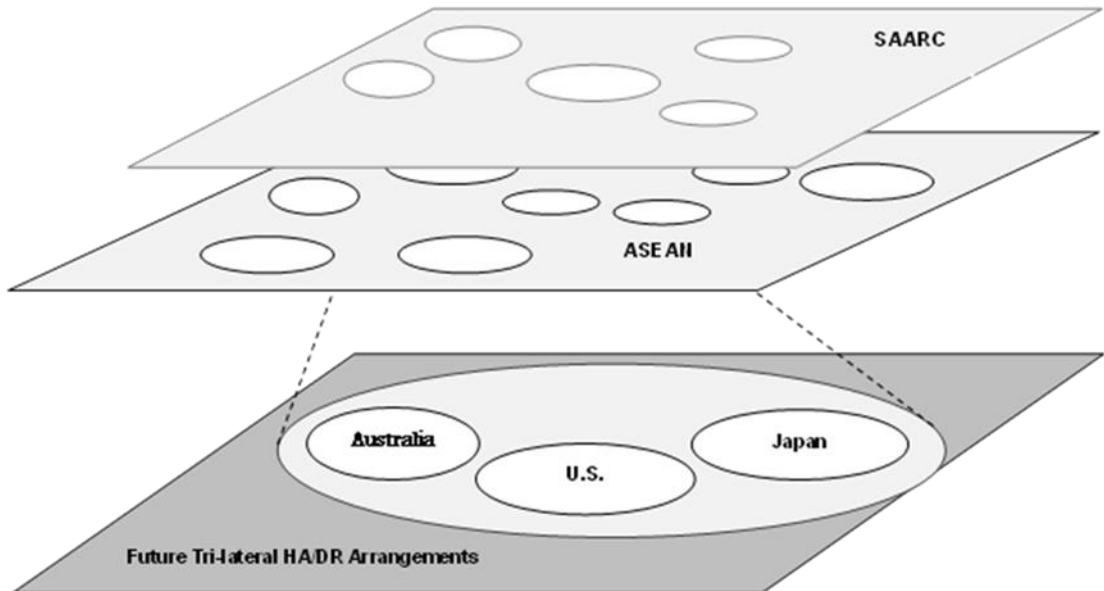
この枠組みでは、被害が小さい場合（LDD）には特定分野の支援が必要となるが、被害が甚大な場合（HDD）には多様な支援が必要となり、広域に及ぶ物資輸送網が構成されることとなる。いずれにせよ、被災国と救援国が努めて具体的に協議しておくことが極めて重要であり、それが救援の迅速性を左右するであろう。

東日本大震災における豪州の救援作戦（Operation Pacific Assist）から得られる含意の一つは、将来の災害救援活動を迅速に実施するため、事前に提供できる援助の内容を明らかにし、援助物資を被災国の領空を通過して空輸する許可手続きを定めておく必要があるということである。これによって、救援国が被災国と連携して救援の迅速性を向上させることが可能となろう。また、救援に直接携わる要員と救援計画を立案する要員の緊密な調整も重要である。このため、要員の交流や訓練の拡大が求められよう。こうした多様なレベルでの連携拡大は被害が甚大で広範な救援を必要とする状況において、特に重要となろう。図2に示した枠組みは絶対的なものではないが、様々な「被害の程度」と「救援所要」に柔軟に対応するためには、どのような準備が必要かという問いに答える上で有効であろう。

（2）日米豪協力の波及効果：地域への拡大

本稿における第二の論点は、日米豪による災害救援協力がアジア太平洋地域における多国間協力に及ぼす影響である。特に、日米豪が保有する技術や能力を多国間協力システムに接続させることにより、日米豪が広範な地政学的文脈にわたって地域に関与することが可能になるという利点には注目すべきであろう。図3は日米豪協力の波及効果がいかにして生まれるかを表現している。

図3 日米豪協力の波及効果



アジア太平洋地域では、様々な経済的な連携が進められている。日米豪が三カ国間の災害救援協力を多国間協力へと発展させていくことは、地域諸国にとっても興味のあるものであろう。例えば、日米豪はアジア太平洋経済協力

(APEC) のメンバーであり、東南アジア諸国連合 (ASEAN) 諸国とパートナー関係にある。また、日本は ASEAN+3 に含まれている。

日米豪協力の更なる連携の可能性は、ASEAN メンバーの 10 か国に日本、中国、韓国、インド、豪州およびニュージーランドを加えた東アジアサミットにある。これら諸国が災害救援に関する討議の場を持つことにより、完全ではないものの、ある程度効果的な災害救援に関する調整が実現することも考えられる。日米豪三カ国が主導することは、アジア太平洋地域において災害救援能力を普及させる上で理想的な方法である。南アジア地域協力連合 (South Asia Association for Regional Cooperation: SAARC) 諸国との連携も、日米豪協力の波及効果に含まれるであろう。日米豪は近年、SAARC 諸国における災害救援に参画しており、SAARC におけるオブザーバーの地位を得ている。SAARC 諸国にとって日米豪との緊密な連携による防災・災害救援能力の発展は、大きな利益となるだろう。

ASEAN 諸国への災害救援能力の普及の成果は、すでに目に見える形で表れている。2004 年のインド洋大津波の教訓から、ASEAN は 2005 年に包括的な災害管理・緊急事態対応協定（Agreement on Disaster Management and Emergency Response: AADMER）の締結に向けた動きを始めている¹¹³。AADMER の枠組みおよび 2010 年－2015 年の行動プログラムは、下記の災害管理の四分野に関して具体的なロードマップを描いている。

- ・ 危険分析、早期警報および監視
- ・ 予防および被害極限
- ・ 準備および災害救援
- ・ 復旧

ASEAN 災害管理委員会（ASEAN Committee on Disaster Management: ACDM）は、AADMER の枠組みの下でこのロードマップを管理するとともに、ASEAN のパートナー諸国および他の国際機関との連携を担当している。

ACDM は、2010 年－2012 年の戦略行動計画において下記のような多くの計画を実施項目として掲げている¹¹⁴。

- ・ 緊急迅速分析チーム（Emergency Rapid Assessment Team: ERAT）構想の創設
- ・ 地理情報システム（Geographic Information System: GIS）を利用した早期警報のための災害情報共有プラットフォームの開発
- ・ 災害復旧訓練の企画
- ・ ASEAN 人道支援センター（ASEAN Humanitarian Assistance Centre: AHA Centre）の一部として ASEAN 資源センター（ASEAN Resource Centre）を開設

日米豪が ASEAN の災害管理機構との広範な連携を深めることによって、災害による被害を軽減するための多国間協力が一段と加速されるであろう。

¹¹³ ASEAN (2010) “ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency Response, Work Program for 2010 - 2015” at <http://www.asean.org/resources/publications/asean-publications/item/asean-agreement-on-disaster-management-and-emergency-responce-work-programme-for-2010-2015>

¹¹⁴ Costea, A. and Felicio, T. (2013) Global and Regional Mechanisms of Disaster Risk Reduction and Relief: Review, Evaluation, Future Directions of Integration at <http://www.cris.unu.edu/fileadmin/workingpapers/20051021102742.O-2005-12.pdf>

2. 将来に向けた提言

(1) 日米豪協力強化のため

- ・ 日米豪の多様な民軍アクター相互の連絡をより頻繁にする。
- ・ 災害救援時に豪州軍機による日本領空の飛行を迅速に許可するための合意を形成する。この際、必要に応じて日本における関連法制を改正する。また、日米豪の航空機が相互に領空を飛行することを可能にする。
- ・ 日米豪が他国を救援する場合、あるいは日米豪が相互に救援する場合のいずれにおいても、C4I機能（指揮、統制、調整、通信、情報）におけるシームレスな日米豪民軍アクターの一体化のため、共通的な行動規定を確立する。

(2) アジア太平洋地域への波及効果拡大のため

- ・ 地域における災害救援に備えて、AHAセンター、APEC緊急事態準備ワーキンググループ（Emergency Preparedness Working Group）などの既存の組織との対話を活性化する。
- ・ 災害直後の対処要領、ニーズの把握、業務手順、作戦の優先順位を定める方法、指揮・統制の取り決めなどに関する適切な多国間合意に基づく具体的な国家／省庁間協力の枠組みを創設する。

おわりに

山口 昇

この研究プロジェクトから数多くの貴重な教訓が導き出されたが、災害救援での連携を通じて日米豪三カ国が安全保障協力を進めていく上で特に重要となる四つの点がある。

第一に、災害救援という分野は、将来におけるアジア太平洋地域の安全保障にとって大きな役割を果たし得るということである。特に域内諸国間における安全保障協力を進めていく上で、災害救援は無害で取り付きやすく、かつ極めて有益な共通の場（**common ground**）を提供する。そもそもアジア太平洋地域は自然災害多発地帯であり、災害救援の必要性が高いことは本報告書の中でも頻繁に指摘してきた。一方、近年、域内諸国の経済的な発展は目覚ましいものがあり、この結果、災害救援に関する諸国の能力も自然に高くなり、他国の災害を救援するポテンシャルも上がってきた。同時に、発達した経済が自然災害によって被る被害の影響も大きくなり、協力の必要性も増大してきたと言える。また、日米豪三カ国は、それぞれに災害救援を行う能力が高く、その能力を有効に活用することが地域全体にとって有益であると同時に、三カ国が相互に協力することによってさらに高い能力を発揮できる。米国の軍、政府、非政府機関が持つ災害救援関連能力は極めて高く、たとえば、海空輸送力に支援される緊急展開能力や地球規模に展開している **C4ISR** 能力は他の追随を許さない。一方、日本及び豪州は、米国に続く能力の高さを持っていると同時に、地理的なアドバンテージを有している。日本は、(米国の同盟国である韓国とともに)北東アジアにあって、相当規模の米軍に対して前方プレゼンスのための施設区域を提供している。特に、海空軍及び海兵隊の救援投射能力をホストしているため、米軍がアジア太平洋地域全域に展開する上での貴重な足がかりを提供している。豪州もまた、ダーウィンにおいて米軍の前方展開を支援することとしており、これにより特に東南アジアや南西アジアに対する米国のアクセスは容易になる。

第二に、米国のアジアに対するコミットメントを確保（維持）するという観

点からも、災害救援を域内安全保障協力における焦点のひとつとする意味は大きい。クリントン前国務長官が述べたように、「米国はイラクでの戦争を終え、アフガニスタンから撤収しつつある今転換点に立っており」、アジアに対してバランスを回復しようとしている。この施策は、豪州、韓国、日本をはじめとする域内の同盟友好国にとっては、アメリカの政治的コミットメントと軍事的プレゼンスを通じて安全保障を確保する上で望ましいことである。この点、中国を含むアジア諸国と良好な関係を構築し維持することは、米軍のプレゼンスを継続する上でも望ましく、実際の災害救援活動や平素の準備のための災害救援協力を米国が積極的に関与することによって米国のプレゼンスをより積極的に受け入れる環境を醸成することができる。

第三に、台頭する中国との間で建設的な関係を構築するためのツールとして災害救援を活用する余地が大きいということである。中国が台頭するのは自明であり、問題は、そのような中国との間でポジティブな関係を構築するために何をなすべきかという点にある。本報告書の中でも述べた通りであり、日米豪三カ国間協力が対中封じ込めの一環と誤解される可能性がある。このような誤解は、中国が安全保障上強い不安感を持つことから安全保障のジレンマを惹起し、アジア太平洋地域の安全保障環境に大きな負の影響与え得る。米国はそのような誤解を避けるため様々な説明を繰り返してきた。例えば、クリントン国務長官は、2012年4月10日にアナポリスで講演した際、「米国としてアジアにおける新冷戦に直面している訳ではない」また、「米中関係が効果的なものにならなければアジア太平洋地域の平和と繁栄は実現できない」と述べている。しかしながらこのような説得努力は奏功しているとは言えない。中国、なかんずく人民解放軍との関係を改善する上で、災害救援における協力をツールとして使うことを考えるべきである。近年、中国政府及び人民解放軍は国際的な平和維持活動や国際災害救援に積極的に取り組み始めている。たとえばハイチ地震に際し人民解放軍は、現地に展開していたPKO部隊を中心として日米豪を含む他国の軍や援助機関と協力して救援活動を行った。日米豪三カ国が災害救援における協力を際して、中国の警戒や懸念を呼び起こさないためには、日米豪協力という形、あるいは日米、米豪、日豪という組み合わせで災害救援に関して協力する場合に、努めて開放的 (inclusive) で、穏健 (benign) なものと

することが重要である

第四点は、東日本大震災から学んだやや技術的な教訓である。災害救援に関する国際協力においては、多様な国から軍、政府、非政府機関、また、国際機関など様々なアクターが派遣されて活動する。東日本大震災では、また、支援ニーズも多様であることが明らかになった。福島において原発対処が緊急課題であった一方、三陸のリアス式海岸では文字通り津々浦々で被災状況が異なり、救援ニーズも大きく異なっていた。これらの経験から明らかになったことは、多様な救援機関が提供する支援と被災地におけるニーズとをマッチさせることの重要性であり、そのためには、情報共有のためのネットワークが不可欠である。この点、一般論を言えば、軍隊の指揮通信組織が最も包括的で自立性が高い。特に、被災地において情報通信インフラが破壊されているようなケースでは、他の関係機関が軍隊が構成する民軍協力調整所にプラグインすれば緊急用のネットワークができる。2004年のスマトラ沖津波や2010年のハイチ地震のケースは、まさにこの通りであり、米軍などの各国軍派遣部隊の指揮通信組織が中核となり、いわば関係機関の間を繋ぐ神経となって救助活動を調整した。一方、東日本大震災のケースでは、被災地の市町村の多くが機能を失ってはいたが中央政府は無傷であり、各県の対策本部も県庁に設けられ、中央との連絡も確保されていた。とはいえ、被災地の通信インフラは津波によって完全に破壊されており、いわば国から県まではコミュニケーションが維持されていたが、その先、被災地や前方で救援活動にあたる諸機関の間には、連絡の手段がなく、ニーズと救援オファーをマッチさせることが困難であった。他方、軍の組織、例えば自衛隊や米軍が調整や連絡の中心となることはなく、その通信連絡能力を活用することもなかった。被災地における情報通信ネットワークの構築は極めて重要な問題である。情報通信インフラや統治機能が崩壊しているケースは勿論、先進国において、一部インフラが生存している場合におけるネットワークの構築についてあらかじめ検討しておくことも重要である。

参考文献

Alm Deogsong, et.al., “The Case for Establishing a Civil-Military Disaster-Relief Hub in Northeast Asia”, The National Bureau of Asian Research, Seattle, Asia policy, no. 14, July 2012: 51-58.

“Civil-Military Lessons Learned in the response to the 2011 Great East Japan Earthquake”, Center for Excellence in Disaster Management & Humanitarian Assistance, Liason, vol. V, 2012.

CSIS Task Force and Keidanren, Partnership for Recovery and a Stronger Future: Standing with Japan After 3-11, (Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, November 2011), accessed online at: http://csis.org/files/publication/111026_Green_PartnershipforRecovery_Web.pdf

Feickert, Andrew and Chanlett-Avery, Emma ,Japan 2011 Earthquake: U.S. Department of Defense (DOD) Response, (Washington, D.C.: Congressional Research Service, June 2, 2011); accessed at: <http://www.fas.org/sgp/crs/row/R41690.pdf>.

Gellel, Timothy, An Australian Defence Force Perspective of the Humanitarian Assistance and Disaster Relief Response to the 11 March 2011 Great East Japan Earthquake and Tsunami, and Nuclear Crisis, (Tokyo, Japan; NIDS International Symposium on Security Affairs, November 9, 2011); accessed online at: http://www.nids.go.jp/english/event/symposium/pdf/2011/e_04.pdf.

Yates, Athol and Bergin, Anthony, “More than good deeds: Disaster risk management and Australian, Japanese and US Defence forces”, Australian Strategic Policy Institute, Special Report, no. 143, December 2011.

Tatsumi, Yuki, the Great Eastern Japan Earthquake: “Lessons Learned” for Japanese Defense Policy, (Washington, D.C.; Stimson Center, November 2012); accessed online at:
http://www.stimson.org/images/uploads/research-pdfs/Yuki_1.pdf.

Wilson, Rockie, Operation Tomodachi: A Model for American Disaster Response Efforts and the Collective Use of Military Forces Abroad, (Harvard University, January 2012); accessed online at:
http://dtlweb.au.af.mil/exlibris/dtl/d3_1/apache_media/L2V4bGlicmlzL2R0bC9kM18xL2FwYWNoZV9tZWRpYS81NDU5MA==.pdf

(公財) ひょうご震災記念 21 世紀研究機構 「災害対策をめぐる国際協力の仕組みづくり」 2011 年 3 月。

吉富望 「自衛隊と米軍の協力における日米共同調整」 『大規模災害に際する国際／軍官民協力－東日本大震災における実相と教訓－』 防衛大学校紀要（社会科学分冊）第 105 輯（24.9）別冊、3－11 頁。

防衛省 「東日本大震災の対応に関する教訓事項（最終取りまとめ）」 2012 年 11 月 <http://www.mod.go.jp/j/approach/defense/saigai/pdf/kyoukun.pdf>.