

人道支援・災害救援と軍事組織

—国際安全保障の視点から—

吉 崎 知 典

序論

近年、大規模災害における救援・復興支援活動に軍事組織が積極的に関わる傾向が強まっている。インド洋、パキスタン、ハイチでの大地震では、自衛隊を含む各国の軍事組織が国際的な救援活動に参加した。また2011年3月11日の東日本大震災に際して、自衛隊は10万人を超える態勢で救援活動に従事する一方、米国の「トモダチ作戦 (Operation Tomodachi)」を通じて米軍と密接に協力した。大規模災害における救援活動が多国間で行われる中で、国際協力の必要は高まるばかりである。他方で、軍事組織による活動が「人道的空間」を脅かすことへの危惧も示されており、この分野における民軍関係の構築も急務であろう^①。

このような近年の動向を踏まえ、本特集では大規模災害における軍事組織の役割とその課題を検討する。もとより、軍事組織は国家の防衛や治安確保を主な任務として創設されており、国際緊急援助といった人道支援・災害救援 (humanitarian assistance and disaster relief: HA/DR) の任務は「非伝統的な任務」と位置づけられる場合がある^②。これとは対照的に、自衛隊のように、災害派遣が国民から最も高い評価を得て、任務として定着している事例もある。こうしたさまざまな評価があるという現象をどう理解するべきであろうか。これが第1の論点である。

次に、軍事組織による活動は他の行動主体 (アクター) とどのような関係を築くべきであろうか。インド洋津波や東日本大震災が示すように、大規模災害への対処には、現地政府や地方公共団体をはじめとして、国際機関、地域機構、国際部隊、非政府組織 (NGO) という多様なアクターが参加する。わが国でも国際緊急援助活動を含む、HA/DRを進める上で、「オール・ジャパン」という視点で民軍連携を推進する思潮が認められる^③。しかし、その一方で、軍事

組織と民間組織の垣根を越えた、民軍連携や民軍協力が当然のものとなされてきたわけではない。むしろ歴史的に見れば、人道支援の独立性を確保し、人道活動の「政治化」や「軍事化」を避けるため、文民主導の人道支援活動を軍事組織による活動から峻別するという考えが基本であったといえる⁽⁴⁾。ここでは民軍間の分離こそが人道支援の基本となり、軍事組織への依存は「最後の手段」とされる⁽⁵⁾。こうした相対立する見解をどう評価するべきであろうか。これが第2の論点である。

本稿はこの2つの問いを軸に考察し、本特集号の導入とするものであり、次のような構成をとる。第1節では、HA/DRにおける軍事組織の役割について、これまでの先行研究や、実務家が活用しているガイドラインを紹介する。第2節では、災害対処に軍事組織がどのように関わるように変化したのか、地球規模と地域という2つのレベルで検討する。もとより軍事組織は自国の国土防衛を主たる任務とするが、その枠を大きく越えたHA/DRに、どのような戦略的利益があるかを考察する。第3節では、軍事組織がHA/DRの分野でいかなる役割を担うかを扱う。ここでは、マネジメント研究の成果を踏まえつつ、「目に見える」機能と「目に見えない」機能へと二分し、整理を試みる。前者の「目に見える」機能とは、軍事組織の能力や資産を医療・衛生、施設、食料といった分野で活用することを指す。後者の「目に見えない」機能とは、軍事組織の存在感、その運用経験や情報やネットワークがもたらす、ある種の「安心感」に着目する。つまり、軍事組織のハード・ウェアとソフト・ウェアの両面から、議論を再構築してみたい。こうした議論を踏まえつつ軍事組織が今後、HA/DRの分野で果たすべき役割について展望する。

1 HA/DRにおける軍事組織の役割—先行研究と活動ガイドライン

国際的な紛争や危機はそれぞれが独特であるといわれるが、大規模災害も同様であろう。それぞれの災害が固有の背景から発生し、災害対応も多種多様であり、その結果として異なった影響を地域や世界に与える。大規模災害における軍事組織の役割についても、実務的視点からまとめたハンドブックやガイドライン、事例研究は多数あるが、それらを包括する研究は意外と数が少ない。そうした中、2004年のインド洋津波への国際緊急援助を皮切りに、本格的な研究が始まった。これまでで最も包括的な研究として、ストックホルム国際平和研究所(SIPRI)が刊行した報告書『自然災害への対応における在外軍事資産

の有効性』⁽⁶⁾がある。この研究は国連人道問題調整室（UNOCHA）の委託調査による成果であり、モザンビークの洪水とサイクロン（2000年）、ハイチ洪水・熱帯性暴風（04年）、インド洋津波（04年）、カシミールのパキスタン統治区域における地震（05年）の4つの事例研究がなされている。その白眉といえるのは、インド洋津波の事例である。被災後、16カ国の外国政府から軍事資産が提供され、14の国連専門機関、38の現地組織、そして195の国際人道組織が3カ月間の救援活動を行った。かつてない規模の活動には75機のヘリ、41隻の船舶、43機の固定翼、3万人以上の人員が参画し、現地での民軍調整は困難を極めたという。従来、国際緊急援助を進める上で軍事的能力の活用を「最後の手段」とする原則があるが、インド洋津波後の救援活動は、こうした常識を根底から揺さぶった。大規模災害における軍事組織の役割は再評価を余儀なくされ、これが新たな出発点となった（同報告書における軍事組織の役割についての分析については、後述する）。

軍事・安全保障の視点から研究としては、米ランド研究所の『アジア太平洋地域における国防省災害救援活動の教訓』⁽⁷⁾がある。同研究ではミャンマーのサイクロン（2008年）、インドネシア・西スマトラのパダン地震（09年）、パキスタンの洪水（10年）、東日本大震災とトモダチ作戦（11年）という4つの事例が扱われており、アジア太平洋地域に限定して見れば、SIPRI報告書の続編として位置づけられる。この報告書は、アジア太平洋各国の空輸・海輸能力を比較するなど、軍事能力や資産を重視した報告書となっている⁽⁸⁾。

HA/DRを扱いながら、特に日米協力に焦点を絞ったものとして、ピース・ウィングズ・アメリカが編集した『同盟の強化—アジア太平洋地域における人道支援・災害救援の態勢』⁽⁹⁾がある。この研究ではインド洋津波（2004年）、ミャンマーのサイクロン（08年）、四川大地震（08年）、スマトラ地震（09年）、ハイチ地震とパキスタン洪水（10年）、クライストチャーチ地震と東日本大震災（11年）が分析対象となっており、特に米太平洋軍が携わってきたHA/DR活動を詳しく扱っている。

アジア太平洋地域に限定しても、事例研究は数多く存在する。例えば、インド洋津波については、日米協力の視点から分析したものとして、ジェームズ・ショフ編『危機にあって一日米の民軍災害救援調整』等⁽¹⁰⁾があり、その問題関心は東日本大震災後のトモダチ作戦へと引き継がれることとなる。

複合震災であった東日本大震災については、地震、津波、福島第1原発事故を扱った書籍や報告書が夥しい数、出版されているが、安全保障という視点か

ら見て示唆に富むのは以下のものであろう。まず震災当時を知る上で、北澤俊美防衛大臣、折木良一統合幕僚長、君塚栄治陸上自衛隊東北方面総監（いずれも当時）らの回想は必読であろう⁽¹¹⁾。災害派遣活動の概要については、防衛省がまとめた「東日本大震災への対応に関する教訓事項」の「中間取りまとめ」⁽¹²⁾と「最終とりまとめ」⁽¹³⁾が全体像を提示してくれる。

また、福島原発事故についても報告書が多数刊行されているが、福島原発事故独立検証委員会の調査・検証報告書、および同報告書を編んだ船橋洋一の『カウントダウン・メルトダウン』が自衛隊や米軍の活動を克明に描き出している⁽¹⁴⁾。

日米協力については前掲のランド研究所とピース・ウィンズ・アメリカの報告書が詳しいが、災害救援の「国際協力」という視点からは、日米豪協力も見逃せない⁽¹⁵⁾。なかでも、日豪連携を担当したティモシー・ジェレル陸軍大佐（当時・在京豪大使館の国防武官）の論文「3月11日 東日本大震災および核危機への人道支援・災害救援対応に関する豪州国防軍の視点」は、米豪両国軍の関係が日豪連携への道を開いた様を描いている。

こうした災害救援における民軍連携は多様な形をとり、全体像を把握することは容易ではない。その点、米平和研究所（USIP）が編纂した『国際機関、非政府機関、軍の平和作戦・救援作戦ガイドブック』は平易にまとめられており、米軍の指揮命令系統、そして主要な軍事装備品に至るまで紹介されている⁽¹⁶⁾。また、こうした国際緊急援助活動の全容については、コッポラ（Damon Coppola）の『国際災害救援論序説』⁽¹⁷⁾が豊富なデータを含み、参考になるだろう。

最後に、HA/DRは被災地での活動が中心となるため、実際の現場で活用されているガイドラインやマニュアルも概観しておこう。国連の活動において、自然災害については『災害救助における在外軍事・民間防衛資産の活用に関するガイドライン』⁽¹⁸⁾、いわゆる「オスロ・ガイドライン」が適用される。また、人道危機を含む複合事態（complex emergencies）については、いわゆる「MCDAガイドライン」が適用される⁽¹⁹⁾。こうしたガイドラインはUNOCHAやReliefWebのホームページに詳しい情報が提供されている⁽²⁰⁾。これらによれば人道支援は人道、中立性、公平性の原理に従うものであり「外国の軍事資産は、文民組織による代替策がなく、軍事資産のみが極めて重要な人道的ニーズを満たし得る場合に限って要請されるべき」と定められる。つまり、軍事的能力の活用は「最後の手段」と位置づけられているのである。

こうした国際機関の指針に加えて、各国軍のマニュアルも情報源として貴重

である。例えば、米国防省指令第5100.46号「海外救援活動」⁽²¹⁾といった文書もホームページに掲載され、教育訓練から被災地の現場に至るまで幅広く活用されている。

2 軍事組織とHA/DR——変化の背景

こうした先行研究や実務家ガイドラインを踏まえつつ、次に、軍事組織が災害救援に積極的に関与するようになった背景について検討したい。ここでは地球規模のレベルと、地域のレベルの2つに分けて考察する。

(1) 地球規模のレベル

地球レベルの変化として、①グローバル・ガバナンスや「人間の安全保障」への関心、②情報通信（IT）革命による影響という2点を指摘できるだろう。

第1に、軍事組織によるHA/DR活動は、急速に進展するグローバル化の影響を受けている。グローバルな秩序にあって、大規模災害で被災した住民を支援することは、秩序の「公共性」という視点から必要となるだろう。地球温暖化や異常気象によって、こうした自然災害の頻度と裂度がいっそう深刻になっていることを踏まえれば、災害対処は人類共通の利益と位置づけられるだろう。例えば『人間の安全保障委員会報告書』⁽²²⁾では、自然災害への対処を含む人道救援活動は、治安、復興と再建、和解と共存、統治と能力強化という4分野と並んで重視されている。また、干魃、洪水、飢饉といった自然災害は人道的危機と連動して複合事態と化し、いっそう状況を悪化させる場合がある⁽²³⁾。

こうした中、緊急援助関係の支出は増大傾向にあり、欧州連合（EU）では過去10年間で額が6倍になったといわれる。注目すべきは、その中でNGOによる活動への依存が増大している点である。例えば過去20年間、緊急援助物資のうち国連機関（世界銀行や国際通貨基金を除く）による輸送を、NGOの輸送が追い越したといわれる⁽²⁴⁾。

以上のようなリベラルな国際秩序観によれば、自然災害対処は国際秩序の維持に必要な機能と位置づけられる⁽²⁵⁾。例えば、第1期オバマ（Barack Obama）政権下で国務省政策企画室長を務めたスローター（Anne-Marie Slaughter）は、その著『国際秩序』の中で、実務（regulators）、司法（judges）、立法（legislators）の各担当者間で、すでに垂直的・水平的なネットワークが秩序を形成しつつあると指摘する。HA/DRに世界各国の専門家、NGO、そして軍事組織が参画しているのは、こうした実務的ネットワークの拡大を反映するものであろう。

地球規模のレベルで第2に指摘すべきは、IT革命によって、被災地の窮状が「見える」ようになったことである。決壊する河川、破壊された橋梁、水没する家屋、救出される被災者、残された瓦礫の山——こうした被災地の現状は、鮮烈な映像とともに地球規模で伝播する。IT革命によって、被災地が可視化されることにより、軍事組織の活動は次の3点で影響を受けている。第1に、被災地支援の緊急性が視聴者の心に強く刻印されるため、軍事組織の持つ能力を最大限に活用すべきとの動きにつながることである。被災時から「72時間」において、軍事組織の持つ戦略的輸送、搜索救助、上空からの情報収集といった能力は、他のアクターでは担保しにくい。第2に、IT革命によって被災地がほぼリアルタイムで見えるようになったことにより、現場で危機管理に携わる担当者として、一般の国民とのタイムラグは急速に縮小される。他方、参加するアクターの数が拡大し、その多数のアクターの間連携や調整が複雑となる。とりわけ、人道支援のための国際組織やNGOの要望に応えることは、軍事組織にとって大きな課題となる。というのも、軍事組織が追求する明確な「指揮・命令 (command and control: C2)」は、人道組織が追求する緩やかな「協力と連携 (cooperation and coordination: C2)」と対立するからである。そして第3に、ツイッター、フェイスブック、YouTubeに代表されるソーシャルメディアの拡大により、軍事組織による活動の一举手一投足が瞬時に映し出されることとなった点も見逃せない。その情報は個人の通信端末やパソコンを通じて瞬時に発信されるものとなり、かつてのように政府から国民に向かって一方的に発信するというスタイルを大きく越えるものへと変貌したといえる。

以上のような変化——人道支援の緊急性、広範な民軍連携、メディアの拡大——によって、軍事組織による救援活動は、住民の視線を意識するのみならず、他のアクターとともに人道支援原則を踏まえることを求められる。こうした視点を平素からの教育訓練に盛り込み、また政府による「戦略的コミュニケーション」の必要性もかつてないほど高まっているといえる。

(2) 地域協力の枠組み⁽²⁶⁾

これまで概観したように、地球規模で災害対処への関心が高まっているが、なかでも近年、世界の被災人口の約6割を占めるアジア太平洋地域での関心は高い。この地域にはインフラ整備や政府による対処能力が不十分な国家が多く、インド洋津波 (2004年)、パキスタン地震 (2005年)、インドネシア地震 (2010年) の事例では、外国の軍事組織への依存が高くなった。英ウィルトン・パーク国際会議の報告書は、国内災害において民軍を分離する国と、民軍を協力さ

せる国があると分類しているが、アジア太平洋地域では軍主導の民軍協力が多いといえる⁽²⁷⁾。

加えて、アジア太平洋では、地域の安保協力メカニズムも脆弱であり、対話をベースとした紛争の平和的解決への道も見えにくい。また、自然災害に起因して人道危機へと発展する事例も認められる。災害対処が地域共通の関心事であることを踏まえれば、東南アジア諸国連合（ASEAN）を中心とした制度的アーキテクチャの強化は有効であろう⁽²⁸⁾。例えば、ASEAN地域フォーラム（ARF）が取り組んでいる災害救援実動演習（ARF-DiREx）は、搜索・救助訓練、医療活動、建設・復旧活動、被災者輸送訓練といった分野での能力構築を指向している。この枠組みに沿って、日本の能力構築支援は、各国の強靱性や復元力を高めつつ、中長期的な開発と連動させることを目指している。すでに、日本はインドネシアと2011年3月の第2回ARF-DiRExを共催し、2013年5月の第3回ARF-DiRExにも参加した。また2013年6月、ASEAN拡大国防大臣会議（ADMM-Plus）の演習として初めてHA/DRと防衛医療合同演習がブルネイで開催され、米国や中国もこの演習に参加するなど、地域としての広がりを持ち始めている。こうした実動演習は、ASEANが推進している「自然災害対処において外国軍の施設を利用する際のアジア太平洋地域ガイドライン」を基礎としており、国連のオスロ・ガイドラインにも準拠する⁽²⁹⁾。こうした制度化の試みが、具体的な地域安保の改善へとつながるためには時間を要するが、自然災害への取り組みがアジア太平洋地域で共通の対処枠組みを提供していることは確かである。

3 大規模災害における軍事組織の役割

すでに「先行研究」の部分で触れた通り、軍事組織が大規模災害で果たす役割について研究がなされているが、実務的な視点から細分化されているため、その分類は複雑であり、全体像が把握しにくい⁽³⁰⁾。そこで本稿は、マネジメント研究の成果を取り入れつつ、軍事組織の持つ「目に見える（tangible）」機能と「目に見えない（intangible）」機能とに二分し、分類の簡素化を試みたい⁽³¹⁾。前者の「目に見える」機能とは、国連やNGOが採用しているクラスター分類に沿って、医療、施設、輸送といった機能別に軍事組織として対応することを意味する。後者の「目に見えない」機能とは、現地の住民に「安心感」を提供するというものである。軍事組織は元来、治安確保の目的から設立され、装備や保有し、訓練を行う。大規模災害という国家的難局にあつて、住民に安心感

を提供する機能は軍事組織に特有のものとされるが、その意味を探ってみたい。

(1) 軍事組織の持つ「目に見える」機能

以下に見るように、軍事組織は、国連が設定している「クラスター制度 (cluster system)」に沿って人道支援・救援を担当すれば、活動の効率化につながるだろう。その理由は、クラスター制度へと発想を切り替えることにより、軍事組織が提供できる能力や資産に基づく「供給主導 (supply driven)」から、現地の「需要主導 (demand driven)」へと転換することが可能となるからである。

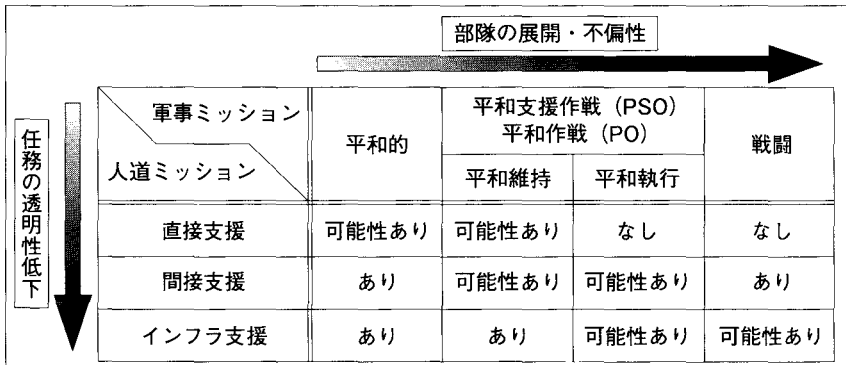
現在のような国連クラスター制度は、2004年のインド洋津波後、医療などの人道支援が比較的円滑に調整された経験から生まれた⁽³²⁾。前述のように、被災後に国際機関、現地政府機関、NGOを含む調整プロセスが肥大化し、その調整コストも膨大なものとなった。その経験を踏まえて生まれたクラスター制度は、パキスタン地震での救援活動、東チモールおよびハイチの国連PKOでも採択されている。クラスター制度では、国連として人道支援、災害救援、平和作戦を担当するにあたり、分野毎に主導する機関を指定し、その機関を中心として調整することが求められる。国連の想定するクラスターとして、人道危機においては10分野が想定されており、輸送、緊急通信、キャンプ調整・運営、緊急避難、保健・衛生、栄養、水と衛生、教育、早期復旧、避難民の保護における主導機関があらかじめ指定されている⁽³³⁾。この国連のクラスター制度に対応して、国際人道NGOが参加する「スフィア・プロジェクト (The Sphere Project)」でもこの分類を採用し、軍事組織との連携がなされている⁽³⁴⁾。軍事組織による協力方式は、クラスターに応じて自ら設計することが合理的となる。

このクラスター制度の妙は、食料や医療といった専門分野による縦割りを意識的に作る点にある。民軍間では組織文化が異なり、お互いに行動をともにする機会もないため、直接的に民軍間の協力を求めてもかえって摩擦が起きやすい。他方で、国が違っても軍と軍、NGO同志では意思疎通が図りやすい。もし専門家相互の意思疎通が容易であるならば、軍やNGOを問わず、分野別のクラスターを設定すれば実務協力への心理的な抵抗は少なくなる。そして、時間の経過とともにクラスター別に成果が上がれば、漸次、このクラスターを解消して統合してゆく。クラスター制度とは、国際緊急援助活動での混乱や失敗を踏まえて生まれたものであるといえる。

国連としての支援活動は、国連人道問題調整室によれば、次のように3つに区分できる。すなわち、①現地住民へ救援物資を手渡しする「直接支援」、②救援物資や要員の輸送を担当する「間接支援」、③道路補修、空港の運営、救

援用の発電等といった活動全般を支援する「インフラ支援」の3種類に区分できる。図1に示したように、人道・軍事ミッションの性格によって、民軍連携の形は多様である。全体的な傾向として、治安が良い状況では人道活動の基本原則が満たされるため軍との提携は容易であり、災害対処がこれに相当する。他方、治安が悪化するにつれて民軍連携の幅はどんどん狭まる。また、インフラ支援のように活動の政治性が薄いものほど、民軍協力の可能性は広がるといえる。

図1 人道支援組織と軍事組織の連携（国連民軍調整／UN-CMCoordによる）



出典 UNOCHA, *United Nations Civil-Military Coordination Officer Field Handbook*, Version E. 1.1, The United Nations, 2008, p. 14.

(2) 軍事組織の持つ「目に見えない」機能

次に、軍事組織の「目に見えない」機能とは、現地における「安心感」の提供（リアシュアランス）である⁽³⁵⁾。これは、制服を着た軍人が被災地に展開することを通じて、行政府が救援や復興に関与（コミット）することを象徴する。シェリング（Thomas Schelling）が指摘するように、「（軍事組織による）コミットメントはパートナー、敵、そしてまったく知らない人の期待を変える」⁽³⁶⁾。組織論の専門家として、福島原発事故に関する民間事故調の検証委員を務めた野中郁次郎は、軍事組織によるコミットメントについて、「現場では、自衛隊と米軍の統合作戦が最後の砦の役割を遂行し、その協調関係が米国の積極支援を引き出した」と高く評価している⁽³⁷⁾。現場に安心感をもたらす機能は、軍事組織が災害事態よりもはるかに劣悪な状況で行動するよう制度設計がなされているという事実から生まれる。図1に示した通り、軍事組織は和平が崩れて、平和執行活動を担当し、戦闘に従事することを想定して制度設計がなされており、それに必要な装備や訓練を保持しているからである。

4 むすびにかえて―「大規模災害と軍事組織」特集の梗概

以上の考察を踏まえて、冒頭の問いに対する若干の回答を試みたい。まず、人道支援・災害救援を新たな任務と捉えるか、それとも伝統的な任務と捉えるかは、各国の軍事組織の置かれた環境に左右される。米欧のように、冷戦終結に伴って明確な「敵」を想定しなくなった諸国は、イラクやアフガニスタンでの作戦に象徴されるように、遠征軍としての戦略空輸や兵站支援を重視し始めた。遠征作戦に求められる能力や資産は、期せずして、軍によるHA/DR支援に合致する。のみならず、こうしたグローバルな任務を担当することが時代の要請であり、可視化された被災地の窮状に対応することは、軍事組織の新たな任務として脚光を浴びることとなった。他方、アジア太平洋地域では、各国の軍事組織が自らHA/DRに携わる傾向が認められ、これは冷戦期も冷戦後も変わらない現象であるといえる。以上を総合すれば、HA/DRを新しい任務と見るか伝統的任務として見るかは、各国の戦略文化に影響されるということもできよう。

次に、HA/DRで軍事組織が果たす役割とはどのようなものだろうか。軍事組織が他のアクターと連携する際、「目に見える」機能として、軍事的な能力・資産をクラスターごとに提供する方法がすでに定着しつつある。また軍事組織の「目に見えない」機能として、住民に安心感を与えることが指摘できるが、その機能は軍事組織がHA/DRにどの程度コミットしているかによって左右される。つまり、軍事組織の活動や士気が、現地での評価を左右するのはいうまでもない。

最後に、本特集号に収録する各論文の内容を紹介したい。まず、村上友章の「自衛隊の災害派遣の史的展開」は、災害派遣が警察予備隊創設時から国民的支持を獲得する上で必要な活動であったことを、一次史料を駆使して検証している。当時、警察予備隊令には災害派遣の規定がなく、内閣総理大臣による治安出動の規定を援用する以外に手段はなかった。その点を踏まえ、保安庁設置の時点で地方公共団体からの「要請主義」へと移行した。そして、自衛隊は各都道府県レベルで1個連隊を分散配備するという方向性の中で、わが国の防災システムの中に組み入れられる。こうした全国規模での災害派遣態勢は、1976年に採択される基盤的防衛力構想と軌を一にするものとなる。村上論文は、自衛隊の災害派遣の変遷を辿ることを通じて、防衛力整備構想の外郭を描くという新しい視点を提示している。

上野友也の「東日本大震災の災害対応」は、現地対策本部での筆者の経験を

踏まえつつ、わが国の防災システム全体の中で自衛隊の災害派遣の位置づけを再評価する試みである。上野は、津波によって被災自治体の行政機能が麻痺するという例外的状況の中で、自衛隊の組織力と機動力を評価すると同時に、時間の経過と状況の変化に応じて、徐々に民間の能力を活用するという視点を強く打ち出している。そして民間業者が復旧し、政府の調達スキームが軌道に乗るにつれて、避難所への物資配送、遺体配送等といった各分野で民間への業務移管が進められた様態を鮮やかに描き出している。このように、復旧・復興の状況変化に応じて、企業やNPO・NGOなどの事業体との連携を進め、自衛隊の災害対応任務を縮小するというプロセスは、軍事組織への過度の依存を回避する上で貴重であろう。

秋山信将の「原発危機における自衛隊・日米同盟」は、戦後最大の国家的危機にあって、日米両国の軍事組織と同盟が果たした役割を克明に描いている。地震と津波による全電源喪失、原子炉における炉心溶融、水素爆発といった「想定外」の事態が進行する中、自衛隊は「国家意思の象徴」としての活動を余儀なくされた。もとより自衛隊は原子力災害において発電所敷地内での活動を予定していなかった。しかし深刻化する原発危機の中、輸送ヘリによる空中からの散水は、自衛隊が危険を顧みず活動することを内外に印象づけたのであった。また、原発危機はワシントンとの「同盟管理」にも暗い影を落としていた。米軍による救援・復興のためのトモダチ作戦は震災直後から展開していたが、核セキュリティに対する認識のずれによって、フクシマをめぐる日米協議は当初、激しい摩擦を生じた。この点、日米同盟の協議メカニズムにおける課題が広く認識されることとなった。

日米共同の災害救援という視点は、続く上杉勇司の論文「沖縄県における大規模災害に対する『減災八策』」で、より具体的に検討されている。自然災害の多発する日本では、地方公共団体のレベルでも防災措置が求められるが、沖縄には次の2点で固有の特徴がある。まず、本土から地理的に離れているため災害救援に海上・航空輸送に全面的に依存することである。次に、減災のための重要インフラが米軍の管理下にあるため、ワシントンとの全面的協力が求められることである。この2点を踏まえれば、軍事組織による沖縄での災害救援を想定した場合、海上・航空自衛隊のみならず、在日米軍による輸送力にも期待することになる。そのため沖縄に所在する日米共通の能力や資産を「公共財」として位置づけ、より包括的なネットワーク構築が求められるといえるだろう。

(よしざき ともり 防衛研究所 理論研究部長)

註

- (1) 筆者の視点については次を参照。吉崎知典「大規模災害における軍事組織の役割——日本の視点」、防衛省防衛研究所編『大規模災害における軍事組織の役割 2012年10月、71-87頁。
- (2) 例えば、人道的介入における多様な評価については次を参照。Nicholas J. Wheeler, *Saving Strangers: Humanitarian Intervention in International Society*, Oxford University Press, 2000.
- (3) 例えば、防衛省は、「自衛隊の行う国際平和協力活動は、外交と一体のものとして、政府全体として総合的に取り組む必要があると同時に、非政府文民部門とも協力していくことが重要」と指摘する。防衛省「自衛隊の海外活動における文民部門との協力」2010年4月、1頁、www.kantei.go.jp/jp/singi/shin./siryou/hosoku_bunmin.pdf。また「オール・ジャパン」としての取り組みについては、次を参照。PKOの在り方に関する懇談会「『PKOの在り方に関する懇談会』中間取りまとめ」内閣府、2011年7月4日。
- (4) 非戦闘員である住民を保護するという必要から民軍を分離する視点は歴史上、根強いものがある。これは救助活動に携わる軍事組織が非武装を基本とする点にもつながる。歴史的な背景については次を参照。Geoffrey Best, *Humanity in Warfare*, Columbia University Press, 1980, pp. 1-29.
- (5) 文民に対する組織的な殺戮が繰り返されてきた歴史を踏まえ、文民保護を論じる視点として次が示唆的である。Hugo Slim, *Killing Civilians: Method, Madness, and Morality in War*, Columbia University Press, 2008.
- (6) SIPRIの報告書は次の通り。Sharon Wiharta et al., *The Effectiveness of Foreign Military Assets in Natural Disaster Response*, SIPRI, 2008.
- (7) Jennifer D. P. Moroney, Stephanie Pezard, Laurel E. Miller, Jeffrey G. Engstrom, and Abby Doll, *Lessons from Department of Defense Disaster Relief Efforts in the Asia-Pacific Region*, RAND, 2013.
- (8) ランド研究所の報告書には、付録（Appendix）として、アジア太平洋諸国9カ国について、戦略空輸能力と海上ヘリの能力比較がなされている。2012年時点で、戦略空輸能力で能力が高い順に、インド、中国、豪、日本、タイ、マレーシア、インドネシア、韓国、バングラデシュとなっているが、「将来的には日本、インド、そしておそらく中国は新しい輸送力を保有する」と評価している。海上ヘリ輸送力では能力の高い順に、中国とインドネシア、日本、インド、韓国、タイ、豪州、バングラデシュとなっている。Ibid., pp. 123-130.
- (9) Jon Ehrenfeld and Chuck Aanenson with Tsuneo Watanabe, and Noboru Yamaguchi, *Strengthening the Alliance: HA/DR Preparedness in the Asia-Pacific*, Peace Winds America, 2013.
- (10) James Schoff, ed., *In Times of Crisis: Global and Local Civil-Military Disaster Relief Coordination in the United States and Japan*, IFPA, 2009。ロバート・エルドリッジ、村上友章編『12・26インド洋津波から一年一人道支援および大災害における軍民協力の改善に向けて』大阪大学大学院国際公共政策研究科・国際安全保障政策研究センターシンポジウム報告書、2005年。
- (11) 北澤俊美『日本に自衛隊が必要な理由』角川書店、2012年；折木良一「東日本大震災における自衛隊の役割」防衛研究所編『大規模災害における軍事組織の

- 役割』2012年、9-16頁；君塚栄治「東日本大震災と自衛隊」『軍事史学』第48巻第1号、2012年6月、4-9頁。また現場の活動については、東北方面総監部政策補佐官であった須藤彰が記した『自衛隊救援活動日誌—東北地方太平洋地震の現場から』扶桑社、2011年が詳しい。
- (12) 防衛省「東日本大震災への対応に関する教訓事項について（中間取りまとめ）」2011年8月。
 - (13) 防衛省「東日本大震災への対応に関する教訓事項（最終取りまとめ）」2012年11月。
 - (14) 福島原発事故独立検証委員会『福島原発事故独立検証委員会 調査・検証報告書』ディスカヴァー・トゥエンティワン、2012年；船橋洋一『カウントダウン・メルトダウン 上・下』文藝春秋社、2013年。
 - (15) ティモシー・ジェレル「3月11日 東日本大震災および核危機への人道支援・災害救援対応に関する豪州国防軍の視点」防衛研究所編『大規模災害における軍事組織の役割』2012年、45-57頁。Athol Yates and Anthony Bergin, *More than Good Deeds: Disaster Risk Management and Australian, Japanese and US Defence Forces*, ASPI Special Report, December 2011.
 - (16) Pamela Aall, Daniel Miltenberger, and Thomas G. Weiss, *Guide to IGOs, NGOs and the Military in Peace and Relief Operations*, United States Institute for Peace Press, 2000.
 - (17) Damon P. Coppola, *Introduction to International Disaster Management*, 2nd ed., Butterworth-Heinemann, 2011. David Alexander, *Principles of Emergency Planning and Management*, Terra Publishing, 2002も参照。
 - (18) UNOCHA, *Oslo Guidelines: Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief*, Rev. 1.1, November 2007.
 - (19) UN-IASC, *Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies*, Rev. 1, January 2006.
 - (20) UNOCHA, “Humanitarian Civil-Military Coordination: Publications,” www.unocha.org/what-we-do/coordination-tools/UN-CMCoord/publications.
 - (21) Department of Defense Directive, No. 5100.46, “Foreign Disaster Relief,” July 6, 2012. Department of Defense Support to Foreign Disaster Relief (Handbook for JTF Commanders and Below), GTA 90-01-030, July 13, 2011も参照。
 - (22) 人間の安全保障委員会報告書『安全保障の今日的課題』朝日新聞社、2003年、113頁。
 - (23) David Keen, *Complex Emergencies*, Polity, 2008, p. 3.
 - (24) Thomas G. Weiss, *Civil Military Interactions: Humanitarian Crises and the Responsibility to Protect*, 2nd ed., Rowman & Littlefield, 2005, pp. 20-21.
 - (25) 人道危機と自然災害という事態の性格に差こそあるが、災害救援は「保護する責任（R2P）」の発想に通じるものがある。
 - (26) 日米安全保障協議委員会「日米同盟—未来のための変革と再編」2005年10月29日を踏まえ、日米両国は平時より必要な措置を構築してきたといえる。『福島原発事故と危機管理—日米同盟協力の視点から』笹川平和財団、2012年9月、40頁。
 - (27) Report on Wilton Park Conference 994, “The Use of Military Assets in the Humanitarian Response to Natural Disasters: 28-30 September 2009,” www.wiltonpark.org.uk/wp-content/uploads/wp994-report.pdf.

- (28) 「シャングリラ会合2013 小野寺防衛大臣スピーチ」防衛省、2013年6月1日、www.mod.go.jp/j/press/youjin/2013/06/05b.pdf.
- (29) このガイドラインに基づく標準作業手続きとして、ASEAN, *SASOP: Standard Operating Procedure for Regional Standby Arrangements And Coordination of Joint Disaster Relief and Emergency Response Operations*, November 2009, www.ascansec.org/publications/SASOP.pdfもある。
- (30) 前出のSIPRI報告書では、次の7点に要約している。①情報収集・分析、②活動予算、③補給支援能力、④緊急展開可能な要員、⑤装備、輸送、重機、インフラ支援能力、⑥効率的な決定メカニズム、⑦「制服」がもたらす「安心感」である。Wiharta et al., *The Effectiveness of Foreign Military Assets in Natural Disaster Response*. 国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) 編『緊急対応ハンドブック (第2版)』2000年では、軍事組織の役割として、情報支援 (特に上空からの情報)、人道支援物資の輸送、要員の安全確保 (避難)、人道支援活動への治安確保を掲げている。また、英国の海外開発研究所 (ODI) の研究では、医療施設、補給支援、インフラ、専門的な施設整備、大規模な計画能力、搜索、救命・救急医療等が指摘されている。Victoria Metcalfe, Simone Haysom and Stuart Gordon, *Trends and Challenges in Humanitarian Civil Military Coordination*, HPG Working Papers, Overseas Development Institute, May 2012, p. 17.
- (31) David J. Teece, *Dynamic Capabilities and Strategic Management: Organizing for Innovation and Growth*, Oxford University Press, 2009.
- (32) 詳しくは、SIPRI報告書 (Wiharta et al., *The Effectiveness of Foreign Military Assets in Natural Disaster Response*) を参照。
- (33) UNOCHA, *United Nations Civil-Military Coordination Officer Field Handbook*, Version E. 1.1, The United Nations, 2008, pp. 125-126.
- (34) スフィア・プロジェクトによるクラスター分類は、技術支援 (水、衛生、食料、避難所他)、横断的分野 (児童・老人生活支援、障害者支援、ジェンダー、精神的バックアップ、HIV・AIDS/環境問題・地球温暖化・災害予防)、スフィアの基準 (教育、生活、経済復興)、人的資源 (早期復旧、キャンプ運営の調整、送金プログラム) に分けられている。詳しくは次を参照。スフィア・プロジェクト『人道憲章と人道支援活動における最低基準』2011年、www.refugee.or.jp/sphere/The_Sphere_Project_Handbook_2011_J.pdf.
- (35) 災害派遣は軍事組織に対するイメージを一変させることもある。日本共産党中央委員会の元文化部長であった山下文男は、岩手県陸前高田市に入院中に東日本大震災で被災し、九死に一生を得て救出された。「僕はこれまでずっと自衛隊を憲法違反だと言いつけてきたが、今度ほど自衛隊を有り難いと思ったことはなかった」と語り、自衛隊配給の毛布を大事そうに抱きしめたという。佐野真一『津波と原発』講談社、2011年、52-57頁。
- (36) Thomas C. Schelling, *Strategies of Commitment and Other Essays*, Harvard University Press, 2006, p. 1.
- (37) 福島原発事故独立検証委員会『福島原発事故独立検証委員会 調査・検証報告書』400頁。