

Title	日本における大規模災害救援活動と在日米軍の役割についての提言
Author(s)	エルドリッチ, ロバート・D; ウッドフィン, アルフレド・J
Citation	国際公共政策研究. 2006, 11(1), p. 143-158
Version Type	VoR
URL	<a href="https://hdl.handle.net/11094/12056">https://hdl.handle.net/11094/12056</a>
rights	
Note	

*Osaka University Knowledge Archive : OUKA*

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

Osaka University

## 日本における大規模災害救援活動と 在日米軍の役割についての提言

### Recommendations for the Use of American Forces in Japan in the Event of a Large-scale Natural Disaster

ロバート・D・エルドリッジ\*、アルフレド・J・ウッドフィン\*\*

Robert D. ELDRIDGE\*, Alfred J. WOODFIN\*\*

#### Abstract

This article examines the state of Japan's disaster preparedness as it relates to its ability to accept international assistance. It argues that Japan remains unprepared, not only in planning and procedures, but in the mindset that it is capable of handling large-scale disasters on its own without the need for international assistance. It discusses the response to the Hanshin-Awaji earthquake and the measures adopted after that disaster and sees how the new measures were tested at the time of Niigata Chuetsu earthquake. Based on this comparison, it concludes that Japan needs to consider the use of U.S. forces stationed in Japan and then introduces the assets that U.S. forces possess. A list of policy recommendations is included at the end, including the signing of a mutual assistance agreement whereby U.S. and Japanese forces would assist one another in large-scale natural disasters.

**キーワード**：災害、防災計画、国際支援、阪神・淡路震災、新潟中越地震、在日米軍、米海兵隊

**Keywords** : natural disasters, disaster preparation, international assistance, Hanshin-Awaji Earthquake, Niigata-Chuetsu Earthquake, U.S. forces in Japan, U.S. Marine Corps

\* 大阪大学大学院国際公共政策研究科助教授兼同大学院国際安全保障政策研究センター日米同盟部門ディレクター

\*\* 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研究員、米海兵隊少佐

## I. はじめに

2006年1月20日、大阪大学大学院国際公共政策研究科(OSIPP)・国際安全保障政策研究センターは、「12・26インド洋津波から一年 人道支援および大災害における軍民協力の改善にむけて」と題したシンポジウムを開催した。そこでは、様々な経験と職責を持つ国内外9名の報告者が、南、東南アジアに被害を与えた2004年12月26日の地震と津波への対応と、その教訓について意見を交換した。

午後の4つのセッションの大半は、日本が海外の災害にどのように対応してきたのかという議論、つまり、日本の国際貢献論に費やされた。だが、その逆の場合、すなわち、日本国内で大災害が発生し、日本が国際社会から多くの支援を受けるというケースについては、不思議にも議論にならなかった。一つのセッションの司会を務めた筆者(エルドリッチ)も、当初は、あえて、そのような質問を控えた。当然、日本人の報告者や聴衆から質問が寄せられると、期待していたからである。しかし、残念ながらそのような質問がなかったため、最後のパネルディスカッションにおいて、防衛庁統合幕僚監部の報告者に、この問題に言及していただくこととなった<sup>1)</sup>。

先ほど「不思議にも」と表現したが、実は、この問題が議論にならなかったことは、それほど、不思議なことではなかったのかもしれない。第一に、日本人は、自らあらゆる危機に対応できるから、国際社会からの支援などは必要がないと暗黙裡に過信しているからである。第二に、国際社会の真の一員になるためには、海外の災害に対して支援するばかりではなく、海外からの日本国内の災害に対する支援を当惑ではなく感謝の気持で速やかに受け入れることも重要であるという理解が、日本人には、足りないからである。

これら二つの傾向は、日本人特有の文化的先入観を示すものと思われるかもしれない。ある意味では、確かにそうとも言えよう。しかし、別の意味では、上記の傾向は日本に限られた問題ではなく、世界共通の問題なのである(例えば、米国連邦政府のハリケーン「カトリーナ」への対応を見れば、このことは明らかである<sup>2)</sup>)。当シンポジウム参加後、筆者は、これらの傾向が危機管理や防災計画を職務とする関係者にも共有されていることに、懸念を抱いた。そこで、地震と津波への日本の防災体制はどうなっているのか、また、そこでは在日米軍の使用は予定されているのか等について調査することにした。

1) シンポジウムの報告書は: <http://www2.osipp.osaka-u.ac.jp/~cissp/index.html>。この発言は同上の報告書の76ページにある。

2) カトリーナへの対応の教訓については、次の米大統領府の報告書を参照。White House, *The Federal Response to Hurricane Katrina: Lessons Learned* (February 2006), available at: <http://www.whitehouse.gov/reports/katrina-lessons-learned.pdf>.

調査の結果、関係者は日本自身の能力を超える大災害において在日米軍を使用することを想定しておらず、その必要性すら認識していないということが、明らかになった。この調査結果は、大変深刻なものである。なぜなら、日本では、関東周辺において大地震が予測されており、さらに、それ以外の太平洋側でも地震とそれに伴う津波の発生が危惧されているからである。

本提言は、上記の懸念と国際社会や在日米軍の支援に対する日本側の受け入れ準備の間に存在すると思われるギャップを指摘することを、目的とする。

## II. 危ない日本

日本には、最も怖いものを「地震、雷、火事、オヤジ」と表現する有名な諺がある。だが、実際のところ、昔に比べれば、雷は怖くないし、日本では木材や紙による伝統的な建築が減少していることから延焼の危険も減っている。家庭内における父親の権限に至っては昔日の面影すらないといっていかもしれない。しかし、こと地震は、依然として不安を掻き立てるものである<sup>3)</sup>。理由はそれなりにある。

地震は、主に地球の表層を形成する約20プレート間の摩擦から生まれ、12ヶ国に被害を与えた2004年12月のインドネシアの地震のように、太平洋沿岸部に津波を起こしうる。これは世界の地震の4分の3が、太平洋を囲む環太平洋火山帯、いわゆるリングオブファイア(Ring of Fire) 沿いに発生するからである。この帯の北西部分に位置する日本は、四つのプレートが交差するところにも位置している。それらは、ユーラシアンプレート、北米プレート、太平洋プレートという巨大な三つのプレートと、それらに比べてやや小さなフィリピン海プレートである。

日本では地震が頻繁に発生している<sup>4)</sup>。例えば、過去10年余の間、日本はマグニチュード6以上の世界地震の960のうちの220(23%)を体験しているのである。

過去100年あまりにおいて、日本で最も被害をもたらした地震は、14万2千人以上の犠牲者を出した1923年の関東大震災(M7.9)、2万2千人の犠牲者を出した1896年の明治三陸地震(その多くは、M8.5の地震が起こした38.2mの津波による犠牲者である)、名古屋周辺に7千人余りの犠牲者を出した1891年の濃尾地震(M8.0)、および6千400人以上の命を奪った1995年の阪神・淡路大震災(M7.3)である<sup>5)</sup>。1927年から1948年の間、その他のM6.8～

3) 小説家の小松左京は、1973年の『日本沈没』において、既に日本の脆さを指摘している。同本は2006年7月に映画として上映される予定。

4) 本稿をまとめた時期(2006年3月)に、日本では、九州、北陸などで相次いで地震があった。

5) 阪神・淡路大震災の経済的なダメージは、日本のGDPの3%に相当した。

M8.1の地震が、さらなる1万6千人の命を奪った。最近で言えば、新潟中越地震(M6.8)が、40年ぶりに新潟を直撃した地震であったが、46名の犠牲者を出し、3000件の家を全壊・焼失・流出させた。また、日本は、他の地域の震災に影響されやすい。例えば、1960年のチリ地震によって津波が東北の海岸を襲った際、139人が死亡した<sup>6)</sup>。

ところで、地震が発するエネルギーの大きさを表すリクタースケールの地震のマグニチュードだが、マグニチュードの場合、1が増えれば、横の変位は10倍、エネルギーが $10^{3/2}$ (すなわち31.6倍)と増加する。従って、M8の地震は、M4の地震の1万倍の横の振幅とされるだけでなく、100万倍のエネルギーも持っている。

日本には98の既知の主要な活断層がある。その多くは、日本人口の約1割が住んでいる非常に密集している東京周辺と、東京と大阪・神戸の間に存在する。このため、M8.0の東海地震の発生の可能性は極めて高く、87%と予想されている。

具体的には、日本政府は、二つの地震を最も懸念している。第一に、東京とその周辺を中心とする東海地震、第二に、それより広い地域に被害を与える東南海・南海地震である。

内閣府防災担当室から入手した資料によれば、東海地震は、「いつ大地震が発生してもおかしくない」とされている。1万人から2万人の犠牲者を出した慶長地震(M7.8)と1707年の宝永地震(M8.6、5,049死者)には102年のブランクがあって、その次の大地震(M8.4安政東海地震と津波、2,658人の犠牲者)とまでには147年の間があった。そこで、内閣府防災担当は、1854年の安政地震以来150年も経ち、なおかつ、1944年の東南海地震(M7.9、1,251死亡者)で歪みが開放されなかったため、東海地方に大地震が起こりうるとみているのである<sup>7)</sup>。また、同担当は、大地震が100~150年の間隔で発生しているため、「今世紀前半での発生が懸念されて」いるとしている<sup>8)</sup>。

災害による死者の数は、様々な対策を講じたために年々に減少しているという説明があるが、同時に、経済的な被害が拡大していることも指摘しておかなければならない。それは、人口の密集と都市への集中により、市民の公共交通機関や通信への依存が格段に高まった結果、近代社会、とくに日本が、災害に対して過去よりむしろ脆弱になったからである。この数年間、日本は、耐震設計の強化、道や広場の拡大、より強度の通信体制の導入といった対策を行ってはいるが、実は、東海、東南海のような大地震に対しては準備不足であるばかり

6) 太平洋地域におけるチリ地震の被害については、Brian F. Atwater, Marco Cisternas V., Joanne Bourgeois, Walter C. Dudley, James W. Hendley II, and Peter H. Stauffer, "Surviving a Tsunami: Lessons from Chile, Hawaii, and Japan," *U.S. Geological Survey, Circular 1187* (1999), <http://pubs.usgs.gov/circ/c1187/> を参照。

7) 内閣府防災担当「我が国で発生する地震」  
[http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/taisaku\\_gaiyou/pdf/hassei-jishin.pdf](http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/taisaku_gaiyou/pdf/hassei-jishin.pdf)

8) 同上。

か、そもそも、大地震発生時の東京での被害を低く予測さえしているようなのである。

例えば、東京都の関係者は、2002年のOSIPP共催の会議において、東京で大規模な地震が発生した場合、死者7,000人を想定していると報告した<sup>9)</sup>。東京の人口は、1,200万人と神戸の10倍である。その神戸ですら6,436名の死者がでたことを考えると、東京都が想定する数字は信頼性を欠くといわざるを得ない<sup>10)</sup>。早計に10倍という計算をしなくとも、死者が7,000人を超過することは必至であろう<sup>11)</sup>。現在、日本政府は、13,000人の犠牲者という数字を利用しているが、それでも現実的には低い見積もりである<sup>12)</sup>。さらに、筆者が、このことを担当者に尋ねたところ、「様々な計算方法がある」と、質問そのものを軽視するような回答が返ってきたのであった。

我々筆者らは、担当者が正しいと祈りたい。だが、予測が狂った場合に備えた準備をも、平生からしておかなければならないのである。

### Ⅲ. 考え方および計画におけるギャップ

しかし、準備するのは、非常に困難である。なぜなら、大災害発生時の実際の被害と、それに対する日本側の考え方、計画には多くのギャップが認められるからである。「はじめに」で触れているように、他の先進国そしておそらく発展途上国でも共通しているかもしれないが、日本は、自国で災害に対応ができるため、国際支援を必要としないと過信している。さらに、筆者は、防災担当者や防災計画に詳しい研究者や専門家にインタビューを行った結果、日本政府関係者は在日米軍の協力にすら潜在的な必要性をあまり認めず、その協力を遠来の「国際支援」という視点からしか眺めていないことを、明らかにした。すなわち、日本の防災計画の中には、在日米軍の人員およびその基地の活用は、盛り込まれていないのである。これを象徴するように、阪神・淡路大震災の国際支援に関する最も詳細な報告書は、横田基

9) 同会議は、米国のInstitute for Foreign Policy Analysisとの共催であった。最終報告書については、James L. Schoff, *Crisis Management in Japan and the United States* (Dulles: Brassey's, 2004) を参照。

10) 人口密度で言えば、東京は神戸の倍である。すなわち、神戸では2759/km<sup>2</sup>に対して、東京は 5655/km<sup>2</sup>。

11) エルドリッチが、その低い見積もりについて、その代表に質問した。彼は、非公式にはその疑問が正しいことを認め、東京都は「都民にパニックを起こさない様に」意図的に低い数字を用いていると説明した。阪神・淡路大震災の直後に発表されたある論文は、同様に、政府の公の数字を「お役所のおとぎ話(Official Fairy Tale)」と否定している。Kyoko Chinone, "The Tokyo Earthquake: Not 'If' but 'When'," *Tokyo Business Today*, April 1995, p. 9. 同誌は、阪神淡路震災や日本の防災計画についていくつかの大変参考になる論文を掲載している。米スタンフォード大学の土木関係の教授Haresh C. Shahの研究によれば、関東にM7.9の地震が再び直撃したら、「3万から6万の死者および8万から10万人の負傷者を出し、2.1から3.3兆ドルの経済的な被害を起こす可能性がある」と指摘している。シャの研究については、<http://www.stanford.edu/dept/news/pr/96/960110greatquake.html>を参照。

12) 『防災に関してとった措置の概況 平成17年度の防災に関する計画』(刊行した場所と時期は明記されていないが、550ページの当報告書は、2005年1月21日から始まった162回通常国会のために作成されたものと思われる)。

地で待機していたトラック12台や在沖第三遠征軍といったアメリカ合衆国の支援の申し出は殆ど紹介せず、わずかに最後に言及しているのみなのである<sup>13)</sup>。

後述するように、以上の説明は、日本がかつて国際支援を受け入れてこなかったことを意味するものではない(新潟県中越地震の際には、在日米軍は、ビニールシートを用意して横田基地から輸送するなど、ロジスティックスを提供した)。だが、実際のところ、在日米軍の支援受入れは、あくまで限定的なものであり、なおかつ緩慢であった。つまり、在日米軍基地は日本国のものであるにもかかわらず、災害時においては、重要な資産として利用されないばかりか、見なされてもいないのである。大震災—自らの対応能力を超える地震や津波—に襲われた際、果して日本は、米軍の支援を要請し受け入れる体制をとっているか—今、答えが必要であれば、それはおそらく「No」であろう。

振り返れば、「外」の支援の受入れに対する思考停止は、別のエピソードにも現れていた。すなわち、兵庫県知事による自衛隊への協力要請が遅れた一件である。日本の行政機関は、国際支援の受入れどころか、自国の防衛組織の効果的使用についてすら速やかに決断できなかったのである<sup>14)</sup>。

アメリカ合衆国からの支援申し出以外に、スイス、フランス、ロシア、イスラエル、シンガポールなど、他の15カ国からも、捜索救援隊の申し出はあった。その中には、震災発生から数日以内に到着した救援隊もあったが、彼らは、日本の官僚機構が抱える問題に直面することとなった。長年日本に在住し、米国の貿易代表庁の日本部長を務めこともあるグレン・フクシマは、「日本官僚の政策決定過程が多層的であるが故に、世界各地からの支援申し出への素早い対応が困難となった。リスクを避けたがる日本の官僚は、日本人の『特殊性(uniqueness)』に配慮した審査等、時間の掛かる手続きを省き、薬品、救援隊、捜索犬を迅速に受け入れるような決定は下さなかった。これらの手続きの一部は後に無くなったが、既に犠牲となった人々にとっては遅すぎた」と批判している<sup>15)</sup>。

いうまでもなく、問題の一部は、海外救援チームが自ら招いたものであった。例えば、彼らは、日本の救援チームの有する能力を正確に評価しない割には、その地域についての知識に欠けていたし、日本語も自由に使えなかったのである。また、上記の日本政府の問題の中には、誇張され、真実かどうかに関係なく、噂となって広まってしまったものもあった。し

13) 米国の支援受入れについての詳細は、阪神・淡路大震災の対応に関わった日本在住の米陸軍の関係者から提供された。報告書については、河田恵昭「海外からの応援部隊の受け入れの課題とあり方」兵庫県企画管理部防災局防災企画課震災対策国際総合検証会議事務局『阪神・淡路大震災 震災対策国際総合検証事業検証報告書』、272頁を参照。

14) 阪神・淡路大震災以来の10年余り、その教訓の研究や政府の対応への批判に関する論文は数多い。最も早く発表された一つは、野田信夫「『例外状態』における国家」『諸君!』(1995年3月号)、40-47頁を参照。

15) Glen S. Fukushima, "Lessons from the Quake," *Tokyo Business Today*, April 1995, p. 48.

かし、いくら政府が、メディアが悪いと批判したところで、政府の国際支援の受入れやその他の対応が大きく誤ったものであったことまでは否定できない。この点で、筆者に、今なお鮮烈な印象を残すエピソードを引用しておきたい。それは、阪神・淡路大震災の二、三週間後だった。そのころ、筆者は、米国のNGOのAmeriCaresの代表の通訳をし、被災地を案内していた。タクシーの車中、この問題や米国の支援申し出について彼と話をしていたが、おもむろに運転手が我々の方に振り向き、こう語ったのである。「我が政府が大変恥ずかしいことをした。日本人にとってアメリカが如何に重要かを改めて感じている」。

#### IV. 国際支援の受入れの申し合わせ

災害や国際支援の受入れをめぐる対応に関して、国民や国際社会から批判を浴びた日本政府は、危機管理体制を大幅に見直すこととなった。この見直しを促進するために、政府は、防災問題懇談会を3月28日に設置した（これは東京地下鉄にサリンが散布された「オウム真理教事件」の約一週間後のことであった）。その6月に、災害対策基本法が一部改正され、そして7月には、防災基本計画が、制定された1963年以来、初めて改正された。なお、9月には同懇談会が、防災対応を改善するための提言を行っている。

国際支援の受入れに関しては、懇談会は、大規模災害時、受入れの判断・迅速な対応がとれるように事前に十分な準備をしておくことを勧告した。そして、1998年1月20日、即ち阪神・淡路から3年後、「海外からの支援受入れに関する関係省庁連絡会議申し合わせ」という合意がなされたのである。次の図、および表3が示すように、政策決定や受入れ物品、その関係省庁を決めるやや具体的な手続きが作成された。

図1は、内閣府防災担当より入手した、海外から支援申入れを受けた場合、被災地の地方公共団体及び関係省庁のニーズ等を踏まえ、非常災害対策本部等における一連の流れを图示したものである。

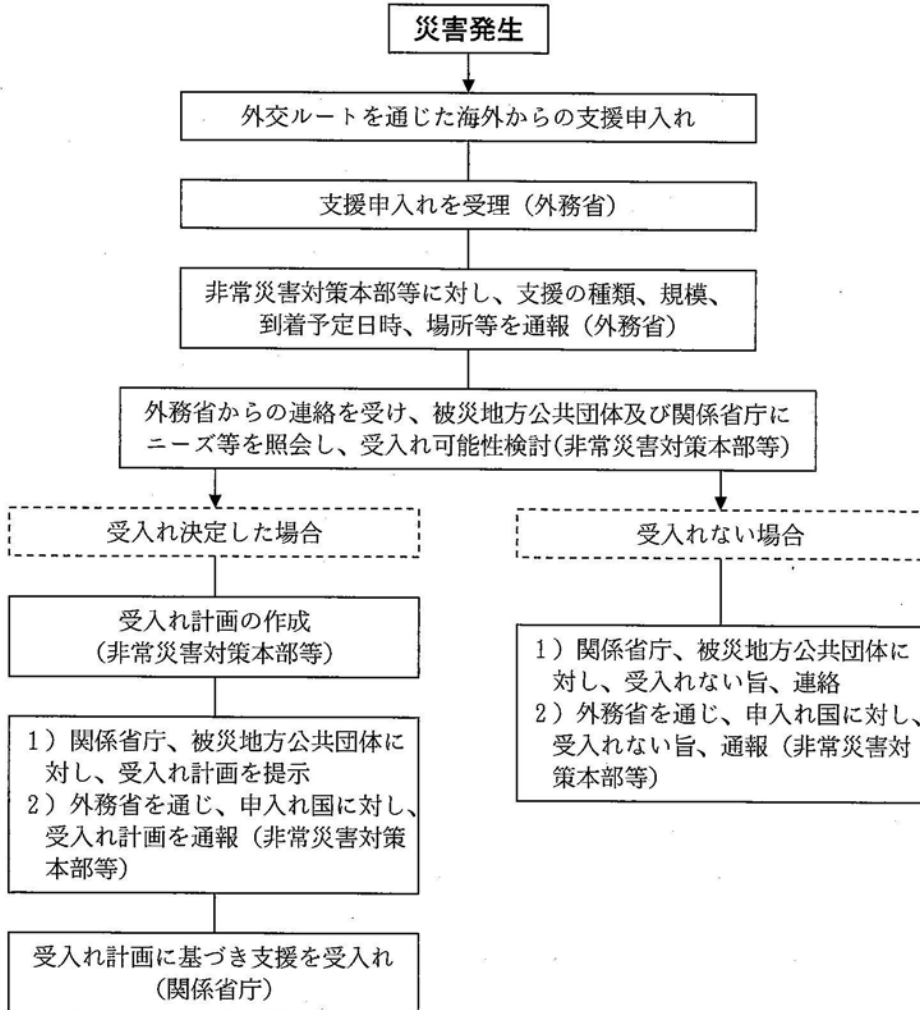
比較的に分かりやすい流れではあるが、果たして大災害という危機状態において連絡と調整が上手くできるのか等、この図に書かれていないところこそ問題が隠されていると思われる。同様に、状況を把握し、迅速かつ賢明な決断をすることはそう簡単なことではない。特に、様々な能力を有する多数の国々から申入れがあった場合、なおさら困難であろう。もちろん、海外からの支援は重要であり、欠かせまい。ところで、このように時間のかかりそうな厄介な過程を考えれば、在日米軍を利用し、国・県・地方自治体が在日米軍の持っている災害救援・人道支援に関係する能力を平生から知ることの重要性がうかがわれるであろう。

阪神・淡路震災以降の危機管理体制見直しにおける、もう一つの重要な進展は、支援受入



れ分野とそれに対応する省庁を明確にしたことである。内閣府防災担当が作成した図3は、支援受入れ可能性の分野と対応省庁を紹介するものである。

図1 海外支援の受入れに関する手続きの流れ<sup>16)</sup>



実は、上記の図が示す支援受け入れ分野の大半は、在日米軍が提供できる（そして人道支援活動に既に実際に実施している）ものである。しかし、上図の各省庁の割当に見られるように、日本政府は、支援活動の主体を主に文官（つまり非軍事）と見なしている。唯一の分野でのみ防衛庁に対応が任されているが、それは、救援隊やその物資が日本に到着した後、

16) 「海外からの支援受入れに関する関係省庁連絡会議申し合わせ」1998年10月20日作成。

表1 海外からの支援受入れ可能性のある分野の対応省庁

支援受入れ分野		対応省庁
① 捜索・救助（救助犬を含む）		警察庁
		消防庁
		農林水産省（検疫関係）
		法務省（入国手続関係）
② 医療	医療スタッフ	厚生労働省 法務省（入国手続関係）
	医薬品、医療用具	厚生労働省
③ 技術援助（施設の応急復旧等）		国土交通省
		農林水産省
		法務省（入国手続関係）
④ 避難者の収容（応急仮設住宅、テント等の供与（設営を含む）等）		厚生労働省
⑤ 食糧		農林水産省
⑥ 飲料水		厚生労働省
⑦ 生活必需品（毛布・衣類等）		経済産業省
⑧ 情報伝達用機材		総務省
⑨ 輸送支援	外国政府等が航空機、船舶等により行う、支援人員・物資等の輸送（海外から日本への輸送、日本国内の輸送）	国土交通省、海上保安庁、警察庁
	バス、トラック等の輸送機材の海外からの提供	国土交通省、警察庁
	緊急輸送関係省庁が実施する日本に到着した支援人員・物資等の被災現地への輸送	緊急輸送関係省庁（国土交通省、海上保安庁、防衛庁、消防庁、警察庁）
⑩ 油防除		海上保安庁
⑪ 金銭支援（義援金）		内閣府
⑫ その他	①～③以外の人的支援又は人的支援を伴う支援に係る入国手続関係	法務省
	通関手続	財務省

それらを被災地に輸送することのみである。つまり、政府の国際支援受入れの一連の流れの中に、在日米軍が組み込まれていないばかりではなく、防衛庁でさえ、ごくわずかな分野でしか任務が与えられていないのである。さらに、外務省は、上記の図には一切登場せず、その任務は、危機の最初期での非常災害対策本部と外国政府との間の連絡に限定されてしまっているのである。

2004年10月の新潟県中越地震は、この新しい体制を試す機会を提供した。だが、モンゴルから毛布520枚、韓国から飲料水の1万瓶の2リットルボトル、米国からのビニールシートの1万枚（そして5万ドルの援助金や10万ドル分の救援物資の輸送支援）という物資の支援があった他は、経済的援助のみであった。新しい体制は真の意味では未だ試されていないのである。日本で大規模災害が発生する前に、日米両国、特に在日米軍と自衛隊が上記の計画に欠落する部分を埋め合わせる努力を払うべきであるというのが、筆者の見解である。そこで、次節では、大規模災害時に在日米軍が提供できる資産を説明したい。

## V. 即時使用可能な財産としての在日米軍とその基地

米軍が日本に駐留する隣人でありながら、「国際支援」として扱われ、官僚的なプリズムから見られているのは、防災計画の決定的な問題であると筆者らは強調している。この状況は、次のいくつかの理由で非合理的かつ自滅的なものだと考えている。

第一の理由は、時間の問題である。この問題は、搜索救難活動の初期の段階で特に重要である。地震のような災害発生直後には、時間が決定的な意味を持つ。迅速に救出されなければ、瓦礫の下にいる被害者は死ぬことになる。米軍（と自衛隊）の基地は非常に優れた搜索救難隊を保有する。彼らは、救難活動の全ての対応に備えているが、任務は基地とその人員に限定されている。基地外の地域に協力が必要とされたとしても、彼らは、政治と行政の問題に巻き込まれてしまうことになる。従って、彼らが、迅速に対応することができ、なおかつ、地元の救援活動との間に摩擦が生じないためには、事前に、協定を結び、地元の政府関係者との関係を築いておくことが必要なのである。

例えば、山口県にある米海兵隊岩国航空基地の主要事件搜索救難隊（Major Incident Response Search and Rescue Team）は、岩国市との間で相互支援協定を2002年3月28日に締結した。この協定によって、岩国市は、24名以上の経験豊富で、よく訓練を受け、完全に装備され、常に準備を整えている救難隊員による災害救援を期待できるようになった。

岩国市の関係者が、この救難隊を地元の財産として考えるのは自然なことである。それは、基地が市内にあるからだけではなく、海兵隊によって管理されている基地の消防隊員の大

半は日本人であり、岩国の市民であるからである。近隣地域に住み、近所の友人や家族を救出することになるかもしれない救援隊を、「国際支援」として考えるのは非合理的である。他の基地も、同様の能力を持つ捜索救難隊を擁するが、周辺の地方自治体には、相互支援協定を結んでいないところが多い。

医療支援はもう一つの課題である。上記の捜索救難活動のように、これを有効に実施するには、早期に医師を被災地に派遣しなければならない。捜索救難活動隊と違って、軍医療は、比較的長く配備される。軍医療は、柔軟に、機動的に、そして、能率的に、多くの患者に対応しなければならないため、優れた設備を持ち、優秀なスタッフを持つ。多くの場合、被災地に迅速に到着することが可能であり、数時間内に起動できるのである。

例えば、米海軍マーシー級の病院船の能力を考えよう。各船には、1,000床のベッド、12の手術室、放射線医学施設、医療実験室、線体軸断層撮影装置などを持っている。数機のヘリや、また、接岸する埠頭から搬送されて来た患者に同時に対応できる。同船は、一たん配備されると、90日間は再補給の必要はなく、電気、飲料水、下水などで自活可能だ<sup>17)</sup>。民間の病院は、震災を生き残ったとしても、ここまでは自活できない。主要な都市のほとんどが海からアクセスできる島国日本でこそ、このような船が非常に貴重な財産たりえるのである。米陸軍も、移動可能な大型トラックに医療施設を積み込み、到着後直ぐ機能することができる。

軍関係者の間では、「素人は戦術を語り、職業人はロジスティックスを語る」という格言がある。前述したように、軍は、表1（そのうち、2から10までは殆どはロジスティックスの問題）が示すロジスティックス任務に独特な能力をもっている。軍のロジスティックスは、インフラが僅かしか残されていないか、あるいは、存在しない場所で機能できるようになっている。大災害後の都市は、まさに同様な状態に直面するため、軍のロジスティックスが求められるのである

まず、最初に必要とされるのは、被災地へのアクセスを確保することである。それは、救援隊が入り、被害者、避難者の脱出を可能とするためである。工兵は、近づきにくい場所に短時間で接近する能力を持つ。大型機械をもっている工兵は、道を通すために障害物を除去し、必要であれば橋を作り、更にインフラの復興や物品の交換ができるような訓練を受け、経験を積んでいる。

救援活動において、被災地へのアクセスを確保する最も重要なツールはヘリである。災害の専門家は、およそ、ヘリの重要性には言及するが、なぜか、そのことが軍のヘリこそ重要

17) インド洋の地震と津波に対応した米海軍マーシー級の病院船については、<http://www.globalsecurity.org/military/systems/ship/tah-19.htm>を参照。

であることを意味することに、無自覚である。言い換えれば、軍のヘリは、リフトやその他の特殊な能力を持つが、民間のヘリはそれらを持っていない。そもそも民間のヘリは、その数も比較的少なく、小型である。したがって、小さい災害においても、すぐに酷使されてしまう。これに対して、軍は、多数の乗員と担架を搭載することが可能な数多くのヘリを持つ。軍のヘリは、往復で数時間を飛ぶことができ、軍船や一時的な燃料補給場で補給もできる。軍のヘリは、搜索救難隊や、多くの供給物を運搬することもできる。サッカーグラウンドや駐車場のよう平坦地で支援を行うことができる。さらに、海兵隊の新しいMV-22機は、これらのヘリの能力に加えて、固定機のスピードをも有する。

もちろん、ヘリやその他の軍の飛行機は、通過の許可、空域、航空管制などが必要である。災害によって民間の航空管制が運用不可能になっていけば、米軍は、民間航空管制が再び機能するまで、一時的にレーダーや管制設備を設置し、航空管制のサービスをも提供することができる。

被災地へのアクセスが確保され、搜索救難活動や医療が行なわれていけば、次に必要となるのは、中期的な生活支援である。すなわち、被災者に対する食料、飲料水、服、避難所等の提供である。工兵や兵站は、この分野においても優れた役割を果たすことができる。まず、軍は、大量の食料や飲料水を被災地まで輸送することができる。MREレーションは、簡単に運ぶことが可能であり、食堂ができるまで人々に十分な栄養を与えることができる。24種類の完全な食事のMREレーションがある。各MREには、1300kcalが含まれるため、割合体型が大きく活動的な大人でも、一日二つのMREだけで生きることができる。なお、最近のMREは比較的美味しい。また、ボトルの水を提供する以外にも、米軍が提供できる船は、自ら水を蒸留する機能を持つ。

より長期的には、工兵は、テントやプレハブの施設、食堂、お風呂やトイレ、発電機、水の浄化、医療施設、消防署、電話などの通信施設、そしてレクリエーション施設などを含む臨時的な街を建設することができる。筆者（ウッドフィン）は数ヶ月間にわたってこのような臨時的な施設で生活したことがあるが、最初の段階は基本的なサービスしか提供できないが、徐々に心地よい施設になる。避難者が元の家（町）に戻ると、この臨時的な施設は撤去できる。

中、長期的な支援を行うためには、大きな輸送能力が必要だ。軍は、このようなロジスティックスの要請に対応できる。上記で述べた必要とされるロジスティックスの装備は、すでに事前集積船（Maritime Prepositioning Force, MPF）に搭載している。このMPFは必要なら、被災地まですぐに動くことができる。このような船以外にも、米軍は、利用可能な空港に数多くの輸送機で人員や物品を搬送可能である。このように、表3に記載されている支援

可能性の分野のほとんどは米軍がすでに行っている活動であり、しかも、米軍は、他の組織以上の役割を果たすことができるかもしれない。とりわけ、ロジスティックスの分野では、そうであろう。

ところで、米軍を日本の防災計画の準備に事前に参加させるもう一つの利点は、米軍には、救援活動、人道支援およびロジスティックスにおいて豊かな経験があることだ。防災計画に米軍を参加させれば、これらの経験を活かすことができるのである。

例えば、米軍のMPFに関する体験は注目されるべきである。日本は、将来の被災地に想定される地域に緊急物資を集積しているが、これらの倉庫は同じ災害に影響されやすいため、破壊されなくても、周辺住民の役にしか立たない。この予測される状況に対して、米海軍と米海兵隊の兵站の例を参考にすれば、日本は、事前にいくつかの貨物船に食料、飲料水、毛布、避難所、医療等を搭載し、それらを津波の被害を受けない港湾に待機させ、災害発生の直後に被災地に向かわせることが可能となる。また、必要が生じたら、それらを海外に派遣することもできる。軍のロジスティックス関係者は、このような準備をするために、何をすればよいか、どのように維持し、どういった訓練や計画が必要なのかといった知識を持っているのである。

米軍は、さらに、もう一つの貢献が可能である。それは、若くて、積極的で、勤勉な大勢のマンパワーの提供である。救難活動や障害物の除去作業が求められる災害の初期段階においては、とりわけ、マンパワーが重要である。また、それらは、中・長期的に必要とされる、避難所での物資の配布作業にも役に立つ。なぜなら、重労働となる物資の配布は、現場の仕事に追われる救援隊にはその余裕がないし、負傷したり、大災害にショックを受けてパニック状態にあったりする住民にとっても手に余る作業だからである。しかし、軍が提供するマンパワーは、自分の食料、宿舎等を持つために自活可能であり、したがって長期にわたる滞在も可能なのである。むろん、任務が終了すれば、早期の撤退も可能である。

日本から見れば、災害救援で米軍を利用するには、二つの問題があろう。まず米軍には、独自の防災計画があり、日本側の防災計画と調整されていないため、それらが実施される際に、衝突しかねない。（これは軍だけの問題ではない。NGO、NPOなどの国際支援団体の支援計画も、日本の防災計画に合致するとは限らない。）これは、災害への対応に追われる政府と被災地で現場の指導に当る人々にとって、不要な摩擦となりかねない。もう一つ想像しうる問題は、言葉の壁である。例えば、米軍の関係者の多くは、日本語を喋らないため、被災地に到着しても十分な救援ができないと思われる。

しかし、事前の準備と調整とによって、これらの問題は、解決可能であろう。例えば、事前に調整を行っておけば、災害時に米軍に同行する通訳官や渉外関係者が、米軍が具体的に

どのような任務にあたるのかということを事前に把握しておくことも可能であろう。特に、日本語での会話が可能であり、なおかつ、日本での生活経験を持つ海外地域専門士官 (Foreign Area Officers) たちは、災害時において、重要な役割を果たしうる存在であり、可及的速やかに貴重な財産として利用すべき人材である。

言葉の壁や手続きの違いを解決するためには、米軍が語学や地域専門家を同行させることに加えて、もう二つの方法がある。第一に、先述した阪神・淡路大震災の教訓について研究報告書をまとめた河田博士の提言である。現在、2002年4月に創設された、人と未来防災センター長を務めている河田博士の提案は、1987年に成立し、その後4回ほど修正されてきた「国際緊急援助隊の派遣に関する法律」を改正し、日本隊員が外国隊員と一緒に行動できるようにするというものである<sup>18)</sup>。具体的に、河田博士は次の提言を行っている。「問題は、海外からの救援隊の受け入れである。これに伴うあらゆる事項を被災自治体に準備させることは基本的にやめるべきである。むしろ肩代わりできる組織を新たに用意すべきである。現状では、『国際緊急援助隊の派遣に関する法律』等を改正し、国内外でも活動できるようにし、名前を『災害緊急援助隊』と改め、所管を内閣官房内閣安全保障・危機管理室に移すべきである」<sup>19)</sup>。筆者らは、国際緊急援助隊が、米軍（在日の兵力および海外から応援する兵力）と一緒に行動する際、同種のモデルを用いることができると考えている。

同報告書に紹介されているように、国内調整と予防対策に進展はあったものの、残念ながら、上記の提言そのものは未だに採択されていない。河田博士によれば、実現できれば、「風土、文化、生活慣習に不案内な外国からの救援隊に対して、マンツーマン的な支援対応によって、初動の効果を上げることができる」という。さらに、河田博士は次のように説明する。「現状の国際緊急援助隊は警察官、消防隊員、海上保安官がそれぞれ500名ずつ、計1,500名が登録されているが、海外への出動経験のない、もしくは少ない隊員が圧倒的に多い。このため、国内での海外援助隊への支援活動で海外からの外国隊員と一緒に行動することが海外派遣訓練につながる」。

筆者らは、このような河田博士が述べた理由に賛同し、そこに、それなりに十分な理由を認めるものである。なぜなら、河田博士の提言を実行すれば、米軍と地元の救援活動の間に相乗作用が生まれると考えられるからである。この問題を克服するもう一つの方法は、自衛隊、とりわけ陸上自衛隊と直接一緒に作業をすることである。彼らは、英語の力を持ち、また災害救援活動に経験があるからである。

18) 同法律は、<http://www.houko.com/00/01/S62/093.HTM>に掲載されている。

19) 河田恵昭「海外からの応援部隊の受け入れの課題とあり方」258頁。

## VI. 提言

米軍からの支援を制度化し、それがタイムリーかつ有効であることを確保するために、筆者らは次の提言を行う。

- 1) 米国と日本が、日米のどちらかの国の対応能力を超える震災に、支援を行うという「災害における相互支援と協力に関する協定」(仮名)を締結すべき。この協定はアメリカ合衆国大統領と日本国総理大臣によって署名されるべきである。なお、毎年、両政府高官の間で防災計画、評価、最近の対策、教訓、対応能力などを互いに紹介すべき。
- 2) 今後の日米間の合同演習には、東海および東南海地震と津波のシナリオを盛り込むべき。これによって、米軍が支援する際の問題とそのタイミングが明確になる。さらに、2004年のインド洋の津波等その他の災害から得られた教訓を、神戸にある人と未来防災センターや国連人道問題調整事務所の代表から聴取することができる。
- 3) これらの合同演習、協議と計画において、役割と任務の分担を決めなければならない。米軍が自衛隊と共に活動するのか、それとも(河田が提言する)災害緊急援助隊、地方自治体やその他全ての救援従事者と一緒に行動すべきか。
- 4) 日本政府は被害想定やその対策をはじめ、SOPが更新される度に、英語の翻訳を用意し、各国大使館に配布すべき。
- 5) 同様に、内閣府は、被害想定、防災対策などを定期的に米国大使館をはじめ、各国大使館にブリーフィングするべき。
- 6) 日本政府は、関係する地方自治体が近くのと在日米軍とどこまで合同防災計画を立てたかを確認すべき。
- 7) 在日米軍、特に災害において支援するために直接に派遣されている部隊幹部が最も被害を受けるであろう地域を訪問し、現地自治体との交流をはかるべき。その訪問先としては、1995年阪神・淡路大震災の被災地(神戸)や最近の被災地の新潟を含むべき。なお、東京では、災害の想定と対策にあたる関係者との会議を設けるべき。
- 8) 地理的な条件のため、岩国(四国が防壁となる)と沖縄(最南端に位置する)は、東南海の地震と津波から救われ、被害を受けないと考えられる。防衛などの作戦ニーズに支障がない限り、日本政府に施設を最大限に提供する検討を行うべき。



## VII. 結論

これまでに検討してきたように、将来、日本が自国の対応能力を超える大規模災害に遭遇する可能性は、極めて高い。しかし、現在、政府による防災計画には在日米軍が組み込まれておらず、関係者すら、その必要性をあまり認識していない。筆者はその状況を早急に改善するべきであると考えます。

米軍は、日本に駐留しており、最新技術をはじめ、人道支援のための輸送やその他の能力、経験、人員を有する。日本は、これを可及的速やかに貴重な資産として活用すべきである。良き隣人とは、危機にあるとき、お互いに助け合うものである。筆者らは、日本が米国にとっても大切な友人あるいは隣人であると考えており、カトリーナのような米国での災害においては特に重要な役割を果たしてくれると考えている。そのため、上記の協定は、相互的なものでなければならない。上記の提言は、もっぱら日本国内の災害に言及するものとなっているが、提言が対象とする災害は決してそれに限定されるものではない。

日米関係は常に変化し、進化そして成熟化している。しかし、こと災害支援の分野に至っては、未だ両国の努力が認められないのである。今後は、せめて、阪神・淡路大震災の時のように、日本が国際支援を拒否するといった過ちは繰り返し見たくないものである。もう一つ見たくない過ちがある—日本航空123便墜落時の救援活動において発生した知られざる事件である。同機が御巣鷹山に墜落した数分後、実は、米軍のヘリが厚木基地から事故現場に急行していたという。だが、理由は不明だが、そのヘリは、途中で日本政府の指示を受けた米軍当局に帰還するように命令されたのであった。残念ながら、自衛隊などの救援隊が事故現場に到着したのは、翌朝のことであった。結局、事故現場に残されていたのは、四名の生存者のみであった。墜落を生き抜いたにもかかわらず、気温の低さから犠牲になった人々もいたようである。日本政府にプライドをかなぐり捨てる少しの勇気があれば、事故直後に到着できたはずの米軍ヘリが、その生存者を助けることもできたという。不幸にもこのような悲劇が発生してしまったとき、政府は、人々の命を救い、苦しみを和らげるために、活用できる資産の全てをそこに投入しなければならない。本提言において、述べてきたように、在日米軍は、正にこのような日本の資産なのである。筆者らは、日本政府がこの事実を速やかに認識せんことを望むものである。