



Title	自然災害時の救援活動における民軍調整と「国際スタンダード」
Author(s)	赤星, 聖; 渡部, 正樹
Citation	国際公共政策研究. 2014, 19(1), p. 83-97
Version Type	VoR
URL	https://hdl.handle.net/11094/53810
rights	
Note	

The University of Osaka Institutional Knowledge Archive : OUKA

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

The University of Osaka

自然災害時の救援活動における民軍調整と 「国際スタンダード」

International Norms and Standards on Humanitarian Civil-Military Coordination (CMCoord) in Responding to Natural Disasters

赤星 聖*・渡部正樹**

Sho AKAHOSHI*, Masaki WATABE**

Abstract

This paper presents basic international norms and standards that need to be fully understood and applied when managing relationships between humanitarian and military actors responding to natural disasters. Such guidelines related to humanitarian civil-military coordination (CMCoord) include *the Oslo Guidelines* (1994) and *the APC-MADRO Guidelines* (2014). By using case studies from Typhoon Haiyan (the Philippines, 2013) and the Great East Japan Earthquake (2011), this paper examines how the key components of these guidelines are being applied at the operational level, with an emphasis on the critical role played by the United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA).

キーワード：自然災害時における人道支援、民軍調整、オスロ・ガイドライン、APC-MADRO ガイドライン、国連人道問題調整事務所（OCHA）

Keywords：Humanitarian Assistance in Natural Disasters; Humanitarian Civil-Military Coordination (CMCoord); *Oslo Guidelines*; *APC-MADRO Guidelines*; United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA)

* 神戸大学大学院法学研究科博士後期課程；日本学術振興会特別研究員

** 国連人道問題調整事務所（OCHA）神戸事務所長

はじめに

2011年3月11日、甚大な被害をもたらした東日本大震災では、自衛隊が救援活動のために10万人態勢を構築し、字義通り「自衛隊の総力を挙げて」対応に当たった¹⁾。加えて、米軍と自衛隊の協力、「トモダチ作戦」も遂行されるなど、災害直後の救援活動において軍事組織（以下、軍と呼ぶ²⁾）の担った役割は非常に大きいものであった。一方で、アジア太平洋地域に目を転じれば、国際的な支援を必要とする大規模災害には枚挙の暇がない。その中でも最も記憶に新しい事例として、2013年11月8日にフィリピンを襲った台風30号（Haiyan、以下、台風30号とのみ述べる）が挙げられよう。死者約8,000人、被災者約1,600万人³⁾とされるこの台風被害においても、フィリピン政府の要請に応じて、外国軍が初動対応に大きな役割を果たした。例えば、国際連合（国連）人道問題調整事務所（OCHA）の長として国際人道支援を統括するエイモス（Valarie Amos）国連事務次長は、フィリピンにおけるカナダ軍専門チームとのオペレーションについて「現場レベルで行われてきた民軍調整の中で最も効果的であり、将来の災害対応において1つのモデルとなるものであった」と評価している⁴⁾。

このように大規模災害が発生した後の初動対応と被災者支援において、軍が持つ機動力・輸送力・自己完結力が期待される場面は数多い。災害によって社会インフラが破壊され、各地方自治体・民間団体の能力を超える場合、軍は瓦礫撤去や孤立した地域に対する支援物資の輸送といった役割を担い得るためである。一方で、自然災害を含む人道支援に軍が関わることに對しては、現地のNGOなど人道支援機関から懸念が示される場合もある。それは、軍、特に外国軍を展開することにはしばしば政治的・地政学的・軍事的な含意が含まれ⁵⁾、真に被災者のためとなる人道支援自体が遂行できなくなる可能性があるためである⁶⁾。

このようなジレンマを抱えた中で、軍と文民組織の関係性、すなわち民軍関係について提起され得る問いは、軍が人道支援に関連してどのような機能や役割を果たすべきなのか、もしくは果たすべきでないのか、さらには、そのような機能や役割を担うために軍は人道支援機関とどのような関係を構築すべきなのか、という点にある⁷⁾。文民組織と軍の協働が必要とされる領域にはいく

1) 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、7頁。

2) 自衛隊の位置づけには論争があるが、本稿は自然災害対応における自衛隊の役割についても国際的な観点から議論するため、国際法に鑑みて自衛隊も軍として扱う。平成二年十月八日衆議院本会議における中山太郎外務大臣の答弁。

3) EM-DAT, *The International Disaster Database*, <http://www.emdat.be/>, 2014年4月18日閲覧。

4) OCHA, *Philippines: Helping Communities Recover*, 27 November 2013, <http://bit.ly/1oettSb>, 2014年5月3日閲覧。

5) 例えば、東日本大震災時の「トモダチ作戦」について、普天間基地の沖縄県内移設への理解を深めるための「政治喧伝」であるという指摘もある。「存在意義アピールに『不謹慎』—在沖海兵隊が震災支援で」『琉球新報』2011年3月17日、3頁、<http://ryukyushimpo.jp/news/storyid-174865-storytopic-3.html>, 2014年4月22日閲覧。台風30号については、日本政府が自衛隊を過去最大規模で派遣した背景に、台頭する中国に對峙し、東南アジア諸国との連携を深めるという思惑があるとの指摘もある。「過去最大の1000人規模の自衛隊派遣—フィリピン台風災害で」『ウォール・ストリート・ジャーナル日本版』2013年11月15日、<http://jp.wsj.com/article/SB10001424052702304698204579198863482799106.html>, 2014年5月3日閲覧。

6) 自然災害に限らない人道支援に関してはあるが、例えば、緒方貞子『紛争と難民—緒方貞子の回想』集英社、2006年。

7) 上野友也「国際人道支援における自衛隊と民軍関係」『国際安全保障』第38巻第4号（2011年）、80頁。

つかあるものの、先行研究の多くは、平和構築を含む平和維持活動における民軍関係⁸⁾、あるいは複合的緊急事態（complex emergencies）における民軍関係⁹⁾について焦点を当ててきた。しかし、自然災害対応時の民軍関係に関する日本における研究蓄積は依然少ない。「大規模災害と軍事組織」に関する特集を組んだ『国際安全保障』（第41巻第2号、2013年）は稀有な例であるが、専ら軍の役割に焦点が当たり、民軍関係を主眼に置いたわけではない。吉崎は、軍が国際人道システムに依拠することでより効果的な救援活動を行うことが可能だと主張し、災害救援活動における軍の役割を積極的にとらえている¹⁰⁾。上野は、東日本大震災時の宮城県を主な事例として扱い、自衛隊と文民組織（地方自治体やNPO・NGO）との協働の可能性について論じている¹¹⁾。

本稿の目的は、既存の国際スタンダードや国際人道システムに焦点を当てて、自然災害対応における民軍関係を考察することにある。それによって先行研究とはやや異なる、あるいは補完的な論点を提示し、自然災害時の民軍関係に関する議論を深めるための一助となることを期待する。すなわち、吉崎論文に対しては、国際人道システム自体が軍の関与に対して一定条件のもとでより慎重な検討を要請する国際規範に立脚していること、また上野論文に対しては、自衛隊と文民組織の協働関係を考える上で、国際人道システムが重要な示唆を与え得るということなどである。

そのために、第一に、国際スタンダードに即して「民軍調整」という概念を検討する。本稿において「国際スタンダード」とは、OCHAが中心となって、あるいは各国政府や地域機構が策定した国際人道支援（とりわけ、民軍調整）に関する規範的文書や指針、救援体制・システムを含んだ総合的な束を指すこととする。第二に、台風30号と東日本大震災というアジア太平洋地域で近年発生した大規模災害を事例として、国際スタンダードに照らしながら実際に民軍調整がどのように行われたのかを記述する。最後に、自然災害時の救援活動と民軍調整の課題について、主に日本の文脈から考察する。アジア太平洋地域において外国軍の関与を含む国際支援を必要とする自然災害が頻発し、また日本も潜在的にそのようなリスクを抱えている。日本が自衛隊を海外派遣する場合には、円滑な救援活動を実施するためにも国際スタンダードをよく理解し吸収しておくことの必要性は極めて大きい。また今後外国軍の受け入れが必要な場合に備えて日本国内での自然災害時における民軍調整のあり方を検討する際には、東日本大震災の教訓や日本の特性を踏まえつつも、日本を含め国際的に合意された規範に基づく国際スタンダードを一つの参照点とすることには一定の合理性が

8) 上杉勇司編『国際平和活動における民軍関係の課題』IPSHU研究報告シリーズ No. 38、2007年；上杉勇司・青井千由紀編『国家建設における民軍関係—破綻国家再建の理論と実践をつなぐ』国際書院、2008年などを参照。

9) 例えば、Thomas G. Weiss, *Military-Civilian Interactions: Humanitarian Crisis and the Responsibility to Protect*, 2nd edition (Lanham: Rowman & Littlefield, 2005); Christian M. Huber, *Civil-Military Humanitarianism during Military Intervention: On Different Conditions for Civil-military Coordination and Cooperation in Humanitarian Operations before and after 9/11* (Saarbrücken: VDM Verlag Dr. Muller, 2008); 上野、前掲論文などを参照。「複合的緊急事態」とは、日本語で言ういわゆる「複合災害」とは本質的に異なり、「国内外の紛争の結果、国家権威が全面的にあるいはかなりの程度崩壊し、そのために、単独の国連機関や既存のプログラム範囲を超えた対応を必要とする危機」のことを指す。ReliefWeb, *Glossary of Humanitarian Terms* (OCHA: New York, 2006), p. 15.

10) 吉崎友典「人道支援・災害救援と軍事組織—国際安全保障の視点から」『国際安全保障』第41巻第2号（2013年）、7-9頁。

11) 上野友也「東日本大震災の災害対応—自衛隊・企業・市民組織との協働に向けて」『国際安全保障』第41巻第2号（2013年）、32、41-42頁。

認められよう¹²⁾。いずれにせよ、一人でも多くの被災者を救うべく、効率的・効果的かつ国際規範に則った救援活動を行うためには、民軍関係を自然災害対応という観点から改めて考察する意義は極めて大きいはずである。

第一節 民軍調整と国際スタンダード

(1) 「民軍調整」とは何か

人道支援における「民軍調整 (Humanitarian Civil-Military Coordination : CMCoord)」は、「人道危機において、人道原則を遵守・促進し、競合を回避し、非一貫性を最小化し、適切な場合には共通の目的を追求するために必要となる、文民組織と軍の対話や相互作用」と定義され、国際人道支援で活用される一つの枠組みである¹³⁾。国連システムにおいては、OCHAが人道支援に関する民軍調整のマנדートを与えられている。OCHAの活動は、①被災地での活動調整、②情報管理、③コミュニケーションと啓発・理解促進、④資源動員、⑤政策形成の五つに分類されるが¹⁴⁾、民軍調整は「被災地での活動調整」の重要な一部として位置付けられる。OCHAが民軍調整に携わる契機となったのは、OCHAの前身であり、自然災害などの支援調整を行っていた国連災害救済調整事務所 (UNDRO) が、1991年に国際緊急支援における軍および民間防衛資産 (MCDA) の使用に関する指針形成を各国から要請されたことに由来する¹⁵⁾。現在では、OCHA内に設置された民軍調整課 (CMCS) がフォーカル・ポイントとして民軍調整に関する主要な責任 (primary responsibility) を担うと後述するオスロ・ガイドラインでは規定されている¹⁶⁾。

ここで、「民軍調整」という概念を今一度検討してみたい。上杉は、民軍関係について「民軍調整」、「民軍協力」、「民軍作戦」という三つの概念を用いて整理している¹⁷⁾。民軍協力と民軍作戦はともに、文民組織と軍が共同で活動を展開するという「積極的な姿勢」を含意している。加えて、民軍調整の概念を使用している国連平和維持活動局 (DPKO) も、近年の国連事務総長による統合ミッションの推進といった動きを受けて¹⁸⁾、軍の積極的な関与が平和維持活動の成功に資するという態度を示している¹⁹⁾。このように、軍は作戦遂行のため、DPKOなどの国連機関は包括的な平和構築を行う上で軍の役割に積極性を見出しているために、文民組織と軍の関係性については「統合」が望ま

12) 東日本大震災と国際人道支援研究会「提言書」『人道研究ジャーナル』第3号付録 (2014年)。

13) OCHA, *Civil Military Relationship in Complex Emergencies: An IASC Reference Paper*, June 2004, p. 11.

14) OCHAの活動については、渡部正樹・村上威夫「国際人道システムの発展と東日本大震災」『世界法年報』第32号 (2013年)、195-215頁；川村真理「国連人道問題調整事務所の機能と組織化—統合・調整機能とその正当化」坂元茂樹・葉師寺公夫編『普遍的国際社会への法の挑戦』信山社、2013年、565-602頁；沖田陽介「国際緊急援助におけるUNOCHAの援助調整と日本の取り組み—自然災害発災直後の緊急対応を例に」『国際協力研究』第22巻第1号 (2006年)、22-31頁；OCHAウェブページ (<http://www.unocha.org/>) などを参照のこと。

15) OCHA, *Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief, Draft Revised edition*, August 2000, p. 5.

16) OCHA, *Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief* [hereafter, *Oslo Guidelines*], Revision 1.1, November 2007, p. 22.

17) 上杉勇司「民軍関係の基本概念」上杉・青井編『前掲書』、24-26頁。

18) UNSG, *Note from the Secretary-General: Guidance on Integrated Missions*, 9 February 2006.

19) DPKO, *Civil-Military Coordination in UN Integrated Peacekeeping Missions (UN-CIMIC)*, October 2010, p. 1-7.

しいとする立場が存在する²⁰⁾。

しかしながら、OCHAは、当該ミッションの政治的な文脈を見定めることが必要だとして、「統合」についての安易な議論には慎重である²¹⁾。その背景には、OCHAが他の人道支援機関とともに実践し、普及してきた「人道原則」がある。人道原則は、1991年に国連加盟国のコンセンサスで採択された国連総会決議46/182で規定された人道性・中立性・不偏性と、2003年同決議58/114で追加された独立性の四つから成る²²⁾。具体的には、被災者の生命や尊厳を守ることが人道支援の主たる目的であり（人道性）、対立する当事者の紛争を激化させることなく（中立性）、被災者に公平に支援を提供し（不偏性）、これらを遂行するために、人道支援機関はいかなる政治的関係からも独立した立場を堅持する（独立性）という旨を規定している。軍が人道支援に関与することによって、人道支援の中立性や独立性が失われることになれば、被災者へ支援を届けるための人道的空間の維持が困難になり、結果として人々の生命を守ることを目的とする人道支援が遂行できない状況に陥る²³⁾。

一方で、OCHAは、軍が人道支援において重要な役割を果たすことも強く認識している。冒頭でも述べたように、文民組織に比べて、軍の持つ機動力・輸送力は道路の瓦礫撤去や救援物資の輸送や状況把握といった局面において優位性を持つ。このように軍と文民組織の間には多様な関係性があることに鑑みれば、「協力」という積極的な側面だけでも不十分であり、「分離」という消極的な側面のみでも不十分である。したがって、OCHAは自然災害時の被災者救援は人道支援機関と軍の「共有された責任（shared responsibility）」であることを強調する。その上で、被災者の生命と尊厳を守ることを第一の目的として、並存・棲み分けから連携・協力まで幅広い関係性を指し示すことができる「民軍調整」という概念がより適切だとする立場をとる²⁴⁾。あくまでも文民組織と軍の相互対話を促すツールとしながらも、状況に応じてその関与の程度を変化させ、関係性を構築するというアプローチが現実的であると考えるのである（図1を参照）。

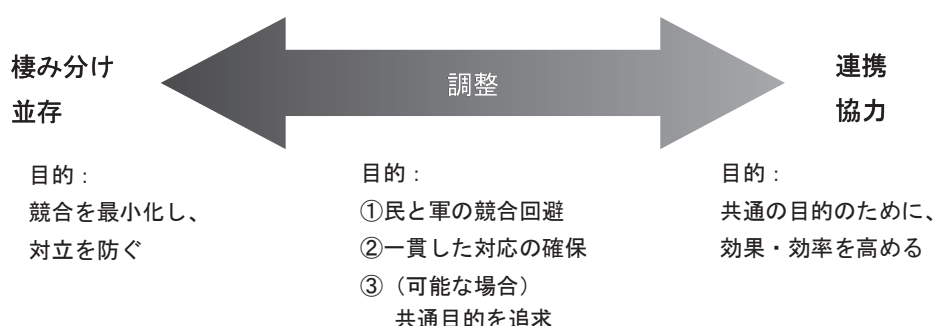


図1 「民軍調整」の射程（OCHA, *What is UN-CMCoord?* 2013を参考に著者作成）

20) 青井千由紀・上杉勇司「国家建設における民軍関係の分析枠組み」上杉・青井編『前掲書』、49頁。

21) OCHA, *OCHA on Message: Integration, Structural Arrangement*, March 2012, p. 2.

22) UN Doc., A/RES/46/182, 19 December 1991; A/RES/58/114, 17 December 2003.

23) OCHA, *OCHA's Structural Relationships Within An Integrated UN Presence*, 1 May 2011.

24) OCHA, *What is UN-CMCoord?* Training & Partnership Programme, 2013.

このような民軍調整について、OCHAは、①軍と文民組織の競合回避、②一貫した対応の確保、③（可能な場合には）共通目的の追求という三つの目標を設定し、これら目標を達成するための手段として、①情報共有、②役割分担、③共同計画の作成を挙げている²⁵⁾。具体的には、軍関係者との対話を行うための民軍調整センターの設置、専門知識を持つ民軍調整官の派遣、MCDA活用に関する助言の提供、政策形成とその訓練・アドボカシーなどが挙げられ、OCHA民軍調整課が国・地域・国際の各レベルにおいて民軍調整をサポートしている。

（２）自然災害対応における民軍調整を規定するガイドライン

前述のように、OCHAの役割には、「政策形成」と「啓発・理解促進」活動がある。自然災害対応における民軍調整についても、OCHAは、人道支援に関する議論の場（フォーラム）や専門知識、実践・経験の提供を通じて、各国政府や人道支援機関とともに、政策指針を形成しその普及活動を行ってきた²⁶⁾。国連機関による外国軍のMCDA活用を規定する国際スタンダードの一つとして、次の「オスロ・ガイドライン」が挙げられる。

「オスロ・ガイドライン」²⁷⁾ 同ガイドラインは、1994年に45の国と25の機関の代表者から成る国際会議において策定された指針である。オスロ・ガイドラインは、国連機関による自然災害時における外国軍のMCDAの活用原則を規定していることに留意する必要がある。同ガイドラインでは、第一に、被災国の同意と要請に基づいてMCDAは利用されるべきであること、第二に、MCDAは「最終手段（last resort）」として利用されるべきであること、第三に、MCDAの活用にあたっては人道的性格を維持すべきであること、第四に、人道支援と軍事目的という機能と役割を明確に区別すること、第五に、MCDAの活用は期間と規模を明確に限定すること、第六に、MCDAを供与する国々は人道原則を遵守すること、という六つの原則が規定され²⁸⁾、あくまでもこのガイドラインでは外国軍との協力には慎重な立場をとっている。

オスロ・ガイドラインの活用にあたって特に問題となるのは「最終手段」の解釈である。ここでいう「最終」とは時系列的に最後に用いられるということを必ずしも意味しない。自然災害によって社会インフラが破壊された場合、地方自治体やNGOといった文民組織が被災地で活動できず、軍が「最初」の対応者となる可能性も大いに存在する。したがって、①文民組織の資源では対応が難しい特定の能力や資源を必要とする場合、②能力・利用可能性・適宜性という観点からの必要性を充足し、固有の利点がある場合、③文民組織の能力を補完する目的で活用される場合、これら三つをすべて満たした際に、「最終手段」としての外国軍のMCDAが活用可能であるとオスロ・ガイドラ

25) OCHA, *OCHA on Message: Civil-Military Coordination*, November 2013, p. 1.

26) 本稿で紹介する民軍調整に関するガイドラインの多くは、OCHAウェブページ（<http://www.unocha.org/what-we-do/coordination-tools/UN-CMCoord/publications>）から入手できる。

27) OCHA, *Oslo Guidelines*. 正式名称は注16を参照のこと。

28) Ibid., p. 14.

インでは規定されている²⁹⁾。

本稿が射程とする日本を取り巻くアジア太平洋地域では、OCHAアジア太平洋地域事務所（タイ・バンコク）が、当該地域における民軍調整に対する理解を高めようと試み、また各国軍や人道支援機関が民軍調整について議論するフォーラムの設定やその補佐などを行っている。アジア太平洋地域には様々な災害対応枠組みがあり³⁰⁾、効果的な災害対応のためにはそれらの調和・調整が必要になるが、特にOCHAが事務局となって開催されてきた「災害救援活動に対する軍事的支援に関するアジア太平洋会議（APC-MADRO）」は注目に値する。この会議自体が調整のための試みの一つとして位置づけられるほか、地域の関係各国並びに各機関との議論の成果として、地域内の共通理解を構築するため「APC-MADROガイドライン」が作成されている。この他、日本の陸上自衛隊が主催し人道支援・災害救援に関して各国軍が議論する「アジア太平洋地域多国間協力プログラム（MCAP）」で活発な議論も行われている³¹⁾。加えて、「東南アジア諸国連合（ASEAN）拡大国防相会議（ADMM+）」といった場でも人道支援・災害救援における軍の役割が議論されることが頻繁にある³²⁾。

「APC-MADROガイドライン」³³⁾ APC-MADROガイドラインは、2004年のスマトラ島沖地震・津波災害での教訓をもとにして作成されたオスロ・ガイドラインの補完的政策文書である。同ガイドラインの作成にあたっては、人道支援改革（2005年）導入以降の国際人道システムの発展を参照しつつも、アジア太平洋地域の実情を反映させることに重点が置かれている³⁴⁾。また、APC-MADROガイドラインは、法的拘束力を持たず各国政府や人道支援機関に自発的な協力を促すための指針であり、環境の変化によって変化しうる「生きた文書（living document）」として位置づけられている。具体的には、自然災害対応における原則や概念を明示した後（第一章）、いわゆるクラスターアプローチなど国際人道システムにおける国連機関・人道支援機関・地域機構の位置づけを整理し（第二章）、被災国・支援国・国連機関などの役割と責任を明確化し（第三章）、軍との調整に関してその方法・構造、関係性を規定している（第四・五章）。

APC-MADROガイドラインは、オスロ・ガイドラインをどのように補完しているのだろうか。第一に、オスロ・ガイドラインは国連機関によるMCDAの活用を規定していたのに対し、APC-MADROガイドラインは各国や人道支援機関、地域機構といった幅広いアクターによるMCDAの

29) OCHA, *Foreign Military and Civil Defence Assets in Support of Humanitarian Emergency Operations: What is Last Resort?* April 2012, p. 1.

30) 同地域で適用される国際スタンダードをまとめたものとして、OCHA ROAP, *Disaster Response in Asia and the Pacific: A Guide to International Tools and Services* (Bangkok: OCHA ROAP, n.d.).

31) OCHA神戸事務所「アジア太平洋地域で災害時の民軍調整を強化」2013年11月7日、<http://bit.ly/1c68bmC>, 2014年5月21日閲覧。

32) なお2014年からは、日本がラオスとともにADMM+の人道支援・災害救援専門家ワーキンググループ共同議長を務めている。

33) OCHA, *Asia-Pacific Regional Guidelines for the Use of Foreign Military Assets in Natural Disaster Response Operations* [hereafter, *APC-MADRO Guidelines*], Version 8.01, 14 January 2014.

34) *Ibid.*, p. 5.

活用、また軍との調整メカニズムについて規定している。第二に、軍による被災者に対する「直接支援」についてより明確なガイダンスを提供している。軍による人道支援への関与には、被災者に対して救援物資やサービスを直接提供する「直接支援」、救援物資の輸送などを担当する「間接支援」、道路の瓦礫撤去などを行う「インフラ支援」という三つの形態がある³⁵⁾。オスロ・ガイドラインでは原則として、事例ごとにそして「最終手段」である場合に限って直接支援を認めている³⁶⁾。一方で、アジア太平洋地域では、自然災害後の救援活動で往々にして軍が「最初」の対応を担うこともあり、各アクターは軍が担う役割の大きさについて認識を共有している。そのため、APC-MADROガイドラインでは、誤解を招きかねない「最終手段」という概念を文面上ではあえて用いず、軍による直接支援の可能性を認めつつも、活動の無制限な拡大に歯止めをかけるため、被災国や人道支援コミュニティの助言に従い、また緊密に協力すべきであることを軍に対して要請している³⁷⁾。第三に、「最終手段」の位置づけとも関連して、人道原則の一つとして「害を与えない (Do No Harm)」原則を追加し、軍が関与することで生じる負の影響を（意図せざる結果であったとしても）生じさせないよう軍に対して要請している³⁸⁾。

第二節以降では、台風30号と東日本大震災における救援活動を例に、自然災害対応における民軍調整の実際を、第一節で紹介した国際スタンダードを念頭に整理していきたい。

第二節 台風30号 (Haiyan) における救援活動と民軍調整

(1) 災害の状況と国際的な緊急対応³⁹⁾

2013年11月8日、台風30号は、中心付近の風速が65メートル、最大瞬間風速が90メートルと猛烈な勢力を保ったままフィリピン中部を直撃した。台風30号では、低い中心気圧の影響から高潮も発生し、沿岸部の家屋は壊滅的な被害を受けた。この結果、死者は約8,000人、被災者は最大1,600万人、また430万人以上が国内での避難を強いられた。

台風がフィリピンに上陸する前日の7日、フィリピン国連常駐人道調整官は、フィリピン国家災害リスク軽減・管理評議会 (NDRRMC) に必要があれば国際的な支援を行う用意があるという申し出を送り、これを受けて、NDRRMC事務局長は国連災害評価調整チーム (UNDAC) の受け入れを承諾した⁴⁰⁾。直撃後は、既に現地に入っていたUNDACチームが各国救援チームの受け入れ調整を支援した。OCHAは、人道ニーズや対応状況、支援の間隙・課題を取りまとめたシチュエーショ

35) OCHA, *Oslo Guidelines*, p. 7; *APC-MADRO Guidelines*, p. 6.

36) OCHA, *Oslo Guidelines*, p. 15.

37) OCHA, *APC-MADRO Guidelines*, pp. 3, 8.

38) *Ibid.*, p. 5.

39) 本項の記述は以下のウェブページを参照した。OCHA神戸事務所「フィリピン台風被害：OCHAによる緊急対応」2013年11月22日、<http://bit.ly/RXxuzp>, 2014年5月16日閲覧。

40) OCHA, *Philippines: Typhoon Haiyan Situation Report, No. 1*, 7 November 2013, p. 1.

ンレポートを発信し(11月22日までは毎日発出)⁴¹⁾、情報共有を図ることで調整活動の円滑化を促進した。さらに、資金動員という面では、11月11日に緊急アピールを発表し、国連全体として向こう6ヵ月間で約300億円の拠出を加盟国に求める一方、人道支援の初動体制を円滑に立ち上げるためOCHAが管理する中央緊急対応基金(CERF)から約25億円の拠出を行った。加えて、必要な支援分野を特定したうえで、その分野ごとに調整を行うためのクラスターを立ち上げ、人道支援機関が支援分野ごとに役割を分担することで、全体として人道支援が円滑に行われるような措置を取った。

(2) 台風30号救援活動における民軍調整

同救援活動においては各国軍も援助を申し入れ、日本の他、オーストラリア、カナダ、中国、韓国、ニュージーランド、シンガポール、イギリス、アメリカなど15カ国の軍が、災害救援活動を行った⁴²⁾。自衛隊については、11月12日にフィリピン政府からの要請を受けて行動命令が発出され、フィリピン国際緊急援助隊を編成して、全体で約1,200名の部隊と護衛艦や補給艦、輸送機を派遣し、医療活動、防疫活動、救援物資の輸送などを行った⁴³⁾。

以下、台風30号救援活動において行われた民軍調整についてOCHAの取り組みを中心に記述する。まずフィリピン政府による各国軍への支援要請を受け、OCHAは11月12日、当該災害対応に特化した外国軍のMCDA活用に関するガイダンスを発表した⁴⁴⁾。同ガイダンスはオスロ・ガイドラインを基礎として国際規範をより具体化したものであり、人道原則の遵守と人道支援自体の文民性を担保することを要請した。その際、以下の五つの基準を満たすこととフィリピン政府と直接協議を行うことを条件としてMCDAは活用されるべきであるとされた。

- ①人道支援機関の能力を補完するものであること
- ②特定の必要性を満たす目的で利用されるべきであること
- ③限定された期間内でのみ利用されるべきであること
- ④対応能力や適時性という観点から固有の利点をもたらすものであること
- ⑤被災国の負担となってはならないこと

各国軍の到着に伴い、11月15日には搜索救助活動や支援物資の配布をサポートすることを目的とした事実上の民軍調整が開始され⁴⁵⁾、18日にはより効率的な各軍間での情報交換や調整を行うため、フィリピン陸軍が多国間調整センター(MNCC)を設置した⁴⁶⁾。MNCCは各国軍間の調整を行う場であったが、OCHAは民軍調整官をMNCCに派遣することで、人道支援機関と各国軍の間をつな

41) 全てのシチュエーションレポートは、OCHAが管理する情報ポータルサイトであるリリーフウェブ(<http://reliefweb.int/>)から入手可能である。

42) OCHA, *Philippines: Foreign Civil-Military Snapshot*, 23 November 2013.

43) 防衛省『フィリピン国際緊急援助活動について』平成25年11月15日、2頁。

44) OCHA, *Guidance on the Use of Foreign Military and Civil Defence Assets, Typhoon Haiyan (Yolanda), Philippines*, 12 November 2013.

45) OCHA, *Philippines: Typhoon Haiyan Situation Report, No. 10*, 16 November 2013, pp. 1-2.

46) OCHA, *Philippines: Typhoon Haiyan Situation Report, No. 13*, 19 November 2013, pp. 5-6.

ぐ接合点としての役割を果たした。また、被災各地で活動している外国軍と人道支援機関間の調整を行うため、マニラ・セブ・タクロバン・ロハス・オルモック・ゲイウアの各市にOCHA職員を派遣し連絡ポイントなどを設置した。

台風30号における初期の救援活動には、災害規模の特定や被災者への支援物資の輸送という点で軍の持つ機動力・輸送力が大きな役割を果たした⁴⁷⁾。大小様々な島から成るフィリピンは、台風通過後に橋や船が破壊されたことで多くの孤立地帯が生じた。例えば、NGOであるAction Against Hunger (ACF) はパナイ島の孤立地帯にいる約2,000人の子どもと200人の妊産婦に栄養食品を配布するため、カナダ国軍災害支援対応チームが所有するヘリコプターを活用した。ACF職員のシュナイダー (Charlotte Schneider) は、「ヘリコプターがなければ、支援を求める人々のもとにたどり着くことができなかった」と述懐している⁴⁸⁾。自衛隊も、延べ2,646人の診療、延べ11,924人へのワクチン接種、約95,600平方メートルの防疫活動、約540トンの物資の空輸、延べ2,327人の被災者の空輸を実施した⁴⁹⁾。

発災後二週間が経つと、各国軍が中心となって行った瓦礫の撤去などによって、支援物資や支援団体を被災地に運ぶことを可能にする道路が再開し、人道支援機関による被災地での活動が本格化した。その頃になると、被災地に展開していた各国軍は移行計画を策定し、フィリピン政府や人道支援機関に対して災害救援業務の引き継ぎを行う準備を始めた⁵⁰⁾。他方で、それ以降に到着する外国軍に対しては復旧活動に資するようなサポートを行うことが求められることとなった。自衛隊も、12月20日には緊急援助隊全員が帰国している⁵¹⁾。

このような台風30号救援活動における民軍調整は一定程度の評価を得た。しかし、オスロ・ガイドラインやAPC-MADROガイドラインが規定した「理想的」な民軍調整と現実との間には乖離があったことも事実である。12月2日には、同救援活動から得られた民軍調整に関する教訓を取りまとめる作業が早くも開始された⁵²⁾。タクロバン市の民間防衛室とOCHAの共催によるハイレベル民軍調整会議では、国・州・ローカルの各レベルで民軍調整に関する理解を向上させる必要があり、また人道支援で利用可能な軍事能力について共通理解を形成していくことが重要であると指摘された。そして、2014年3月25日には、NDRRMCやフィリピン陸軍、オーストラリア政府、世界食糧計画、そしてOCHAらが取りまとめた当該救援活動に関する「事後レビュー」が発表されている⁵³⁾。この中では実際の教訓を踏まえ、①中央政府レベルで民軍調整メカニズムを確立すること、②国内・国際の両レベルにおいて災害即応メカニズムとして民軍調整に関する意思決定過程や作業

47) OCHA, *Philippines: Typhoon Haiyan Situation Report, No. 18*, 27 November 2013, p. 3.

48) Irene Ogrodnik, "Canadian Forces Deliver Food to 2,000 Isolated Children in Philippines," *Global News*, 29 November 2013, <http://globalnews.ca/news/998305/canadian-forces-deliver-food-to-2000-isolated-children-in-philippines/>, 2014年5月21日閲覧。

49) 防衛省「フィリピン共和国への国際緊急援助活動の終結について」2013年12月13日、<http://www.mod.go.jp/j/press/news/2013/12/13b.html>, 2014年5月3日閲覧。

50) OCHA, *Situation Report, No. 18*, p. 3.

51) 防衛省「フィリピン共和国への国際緊急援助活動の終結について」。

52) OCHA, *Philippines: Typhoon Haiyan Situation Report, No. 20*, 3 December 2013, p. 8.

53) *After Action Review on the Humanitarian-Military/Police Coordination and the Use of Foreign Military Assets in Response to Typhoon Haiyan/Yolanda, Philippines*, 25 March 2014.

工程を制度化しておくこと、③外国軍を国内展開させる際、能力のある民軍調整連絡官を派遣すること、④（適切な場合には）民軍調整に関して人道支援機関と共通戦略を策定すること、⑤支援物資や輸送ルートを単純かつ目に見えるかたちで追跡できるシステムを設置すること、⑥民軍調整に伴う能力開発のための投資を行うこと、という六つの提言が発表されている。

第三節 東日本大震災における救援活動と民軍調整

（１）災害の状況と国際的な緊急対応⁵⁴⁾

2011年3月11日、日本観測史上最大のマグニチュード9.0の地震とそれによって発生した津波が東北地方を中心とした太平洋側沿岸部を襲った。さらには、福島第一原子力発電所における原子力災害によって、災害の様相はさらに複雑化することとなる。同震災による死者は15,884人、行方不明者は2,633人、そして最大で約47万人が避難し、2014年3月11日時点で、なお避難を強いられる人々がおおよそ27万人いるとされている⁵⁵⁾。

このような大規模災害に直面し、当時の日本政府は国際支援の受け入れを決定したが、その中にはOCHAが管理するUNDACチームの受け入れも含まれていた。ただし、東日本大震災において、UNDACチームが担った役割は限定的であった。具体的には、①被災地の人道状況や支援ニーズといった情報を収集・分析し、正確かつ客観的な情報を英語で海外に発信すること、②国際搜索救助チーム間の調整支援、そして③国際支援受け入れに関する基準などについて日本政府に助言を行うことであった。他方、国際的な民軍調整について直接OCHAが関与することはなかった。

（２）東日本大震災救援活動における民軍調整

東日本大震災での救援活動において、国連は民軍調整について直接には関与することなく、災害対策基本法で災害対応の責任を担うとされる地方自治体を中心となって、自衛隊やNGO・ボランティア団体との調整を行った⁵⁶⁾。自衛隊は、自衛隊法83条を根拠として、公共性・緊急性・非代替性という三つの要件を満たした場合に災害派遣がなされる⁵⁷⁾。東日本大震災における自衛隊の活動は、①人命救助活動、②輸送支援活動、③生活支援活動の三つに分類できるが、自衛隊と文民組織との調整という観点から以下簡単に整理してみたい⁵⁸⁾。

54) 本項の記述は以下の論文を参照した。沖田陽介「東北地方太平洋沖地震—国連災害評価調整チーム（UNDAC）の活動について」『自然災害科学』第30巻第2号（2011年）、279-287頁；渡部・村上、前掲論文、204頁。

55) 緊急災害対策本部『平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）について』2014年3月11日；警察庁『東日本大震災と警察—平成23年 回顧と展望』2012年3月、3頁。

56) 「災害対策基本法」（昭和三十六年十一月十五日法律第二百二十三号、最終改正平成二十五年六月二十一日法律第五十四号）第五条、また第五章「災害応急対策」以下を参照。ただし、震災で自治体の能力は著しく低下していたうえ、民軍調整システム構築の必要性を認識していない自治体が多かったとされる。

57) 田村重信・高橋憲一・島田和久編『日本の防災法制（第2版）』内外出版、2012年、161頁。

58) 以下の記述は、上野「東日本大震災の災害対応」、33-41頁；防衛省『最終取りまとめ』；防衛省『防衛白書（平成24年度版）』佐伯印刷、2012年、206-213頁に依拠した。

人命救助活動 自衛隊は行政機関による救助者数の7割を占める約2万人を救助し、防衛省自身も被災者捜索や人命救助活動は一定の成果を挙げたと評価している。これは、自衛隊が持つ偵察能力や輸送能力が効果を発揮した結果であり、特に自衛隊が保有するヘリコプターは被害状況の把握や救助活動に役立った。また、遺体の回収・埋葬でも大きな役割を果たした。一方で、自衛隊部隊間また地方自治体など関係機関との間での情報共有・連携に課題があったとも指摘されている。

輸送支援活動 人命救助活動と同様に、ヘリコプターは孤立地域に残る被災者に対する支援物資の輸送に際して有効に機能した。加えて、災害派遣医療チーム（DMAT）は自前の輸送手段を持たないため、自衛隊の輸送能力を活用することで被災地での医療救援活動を行った。これらは、文民組織の限界を軍が補完した活動だと指摘できよう。一方で、陸上輸送活動においては、自衛隊の輸送スキームと民間企業による輸送活動が併存し、複雑な物流システムが構築されたため、包括的な物流の把握が困難になり、物資の滞留や避難所への物資輸送に混乱が生じた。この点は、民軍調整が当初必ずしもうまく機能していなかったことを示すもののだといえ、防衛省自身は、民間の輸送能力を災害時に活用するためそのあり方や調整の方法を検討する必要があると指摘している。

生活支援活動 東日本大震災では、自衛隊による生活支援は、とりわけ震災直後の被災者の生活に不可欠なものとなり、NGOやボランティア組織と自衛隊との協働関係が大きく前進したと言われる。自衛隊は、給水・給食支援、燃料支援、入浴支援、医療支援、道路啓開といった支援を被災自治体の要望を踏まえて行った。また、宮城県では被災者支援に向けた民軍関係の組織化が図られ、行政が主催する被災者支援4者連絡会議（後に、被災者支援調整会議）に、自衛隊は、宮城県、宮城県災害ボランティアセンター、政府現地対策本部と共に参加し、NGOや地方自治体と情報共有や役割分担について議論することで、効率的な支援活動調整を試みた。例えば、炊き出し活動については、自衛隊とボランティアが支援する箇所が重ならないように調整したり、また両者が重なる地域では、自衛隊が主食を、ボランティアが副食を提供するなどの役割分担を図った。

東日本大震災の救援活動における自衛隊の活動に対しては、行政機能が低下した自治体が生じる状況下で自衛隊がどのような役割を担うべきかという問いが常に提起されていた。確かに、国連は東日本大震災における民軍調整について直接には関与していない。しかし、本稿が依拠する国際スタンダードの観点からは、以下の二つを論点として提示できよう。

第一に、災害派遣における自衛隊本来の役割をどう捉えるかという課題である。日本では、自衛隊の存在意義として「災害派遣」を挙げる人が82.9%おり、また今後力を入れていく面についても「災害派遣」と答える人が76.3%と最も高い割合を占める⁵⁹⁾。ここには、日本における自衛隊の位置

59) 内閣府「自衛隊・防衛問題に関する世論調査」平成24年1月、<http://www8.cao.go.jp/survey/h23/h23-bouei/2-4.html>, 2014年5月3日閲覧。

づけが歴史的にまた法律的に特殊であったこともあり、防衛省（庁）・自衛隊自身がその役割・意義を広く示すために、これまで災害派遣に積極的であったという背景がある⁶⁰⁾。現実にも、自衛隊が災害救援において担ってきた役割は非常に大きい。一方で、このような期待は、災害救援における自衛隊に対する民間や行政の過度な依存状態を生みかねない。東日本大震災においては、「非代替性」要件を広く解釈し、実際のニーズと人道的見地から自衛隊が遺体の運搬・埋葬や移動浴場の設置などを行ったが、これらが文民組織では代替できない他の支援業務を圧迫したのではないかとする指摘もある⁶¹⁾。

民軍調整の最大の目的は、被災者を救済しその苦しみを和らげること、すなわち人道原則における「人道性」を担保することにある。したがって、国際スタンダードの観点からは、被災者の救済こそが自衛隊と文民組織が「共有して持つ責任」であると認識したうえで、災害の規模に即して、そして日本の文脈に合わせて、自衛隊と文民組織の関係性を柔軟に構築していくことが求められる。この際、自衛隊側は支援の文民性を担保し、計画作成や質の担保を文民側が主導することを⁶²⁾、文民側は自衛隊側のロジック及び組織文化を正しく認識し⁶³⁾、両者の間で相互対話を平時より行っておくことが肝要である。とりわけ、自然災害対応の責任を担う地方自治体は意識して民軍調整システムを構築しておく必要があろう。また、文民組織と自衛隊の適切な役割分担を考えるうえでは、自衛隊がより自らの優位性を発揮し得る分野に資源を注力することを可能にするためにも、行政や民間組織の側にも必要とされる能力をより高めておくことが要請されるのであり、議論の対象は決して自衛隊が有する能力のみに留まるべきではない。自衛隊と文民組織が「共に」考えていくべき課題であろう。

第二の論点として、このような自衛隊と文民組織の役割を考慮したうえで、具体的に活動を行う際に文民組織と自衛隊が連携するためのノウハウ・能力をどのように構築・活用するかという課題がある。この点では、国際社会がこれまで蓄積してきた経験と、これに基づいて確立されてきた国際人道システムから多くの重要な示唆を引き出すことができよう。東日本大震災時の国際支援受け入れに携わった関係者から構成される「東日本大震災と国際人道支援研究会」は、東日本大震災の教訓を国際的観点から総括し、国内と国際の壁をできるだけ取り払うための「提言書」を2014年3月に発表した⁶⁴⁾。この中では、①国際支援受け入れの体制づくり、②国際的に有効な知見の活用、③人材の確保と育成に関する提言が示されている。東日本大震災においては、外国軍を含め国際支援受け入れのメカニズムが必ずしも十分には整備されておらず、また自衛隊だけではなく行政および民間の災害対応責任者の間でも、人道支援に関する国際的な規範や規則に対する知識が不足して

60) 村上友章「自衛隊の災害派遣の史的展開」『国際安全保障』第41巻第2号（2013年）、20-24頁。

61) 「埋葬、自衛隊頼み 災害派遣で初、通常支援へ影響懸念」『朝日新聞』2011年4月4日、<http://www.asahi.com/special/10005/TKY201104030233.html>、2014年5月10日閲覧。

62) OCHA, *Oslo Guidelines; APC-MADRO Guidelines*.

63) 『平成26年度以降に係る防衛計画の大綱』2013年12月17日閣議決定、11頁。ここでは、自衛隊の災害派遣活動が安全保障上の一つの手段として位置付けられている。

64) 同「提言書」は、日本赤十字国際人道研究センターウェブページ（<http://www.sure.co.jp/jrc/ihs/index.html>）より入手可能である。

いたと指摘される⁶⁵⁾。

特に民軍調整について同提言書は、①外国軍の受け入れは、オスロ・ガイドラインなどの国際的に確立した基準とルールに則って、文民で対応できない場合の「最終手段」として受け入れることを検討すること、②文民組織・自衛隊の双方が災害救援活動を行うことを前提として、支援分野ごとの情報共有と調整メカニズムを確立すべきであることなどを勧告している⁶⁶⁾。今後、日本が国際支援の受け入れも視野に入れた国内災害対応能力を強化する際には、行政のみならず様々なアクターを巻き込んだ災害対応メカニズムをより体系化しておくことが重要と考えられる。その際、既存の国際人道システムや国際スタンダードを参照点とすることには一定の合理性があろう。

おわりに

東日本大震災や台風30号といったような大規模自然災害では、特に発災直後において、NGOや地方自治体などの能力が制限されてしまうことがある。この場合、軍が持つ機動力・輸送力・自己完結力は災害救援において大いに役立つ。しかし、自然災害下であっても、軍の派遣また受け入れには政治的・軍事的な考慮が働く可能性が高い。したがって、国連総会決議46/182に規定される人道原則が十分遵守・尊重され、かつあくまでも被災者救済のために軍が有効活用されることを担保するために「民軍調整」という枠組みが必要とされる。

このように国際スタンダードの観点から自然災害時の民軍調整を議論したが、本稿の限界として以下の点が挙げられる。第一に、OCHAなど文民の視点に主に依拠しており、軍側の視点を十分に盛り込めていない。すでに指摘したように、軍は人道支援機関とは異なる論理で救援活動を行うことになる。そのような違いを軍と文民組織の双方が理解し合うためにも、被災者救済こそが「共有して持つ責任」だと認識したうえで、相互に対話を積み重ねることが必要になろう。第二に、既存の国際スタンダード自体に対する批判的な検討が十分含まれていない。「生きた文書」として自らを位置づけるAPC-MADROガイドラインのように、各事例の積み重ねによって、「被災者のための救援とは何か」について不断に検証し、より適切な国際スタンダードを構築していく必要がある⁶⁷⁾。第三に、本稿で紹介したガイドラインは、いずれも外国軍の活用に関するものであり、自国軍のオペレーションを規定する上で、これらを一方的あるいは画一的に押し付けることを意図したものではない。よって、各国・地域の文脈に即した政策指針を策定していく必要があろう。このような限界を認識しつつ、災害時の人道支援ができる限り多くの被災者の力となるためには、多角的観点から、また様々な立場の関係者がともに冷静かつ現実的な議論を行うことが必要であり、国際

65) 「提言書」、20頁。本稿の主眼ではないが、米軍との連携においても問題点が指摘されており、日米運用調整官の設置など制度化が進められている。防衛省『最終取りまとめ』、19頁。

66) 「提言書」、23、28頁。

67) このような取り組みの一つとして、効果的な人道支援を行うべく国際人道システムの変容を志向する「世界人道サミット (<http://www.worldhumanitariansummit.org/>)」が2016年にトルコ・イスタンブールにて開催される予定である。

スタンダードに焦点を当てた本稿がその一つの出発点になり得よう。

またこのような議論を推進する上では、自然災害救援における民軍調整について更なる研究の蓄積が求められる。今後は、民軍調整について、各種国際スタンダードが規定する「理想」と実際の運用に関する「現実」との乖離をさらによく吟味し、被災者救済の観点から必要なギャップを埋めていくための方策について検討すべく個別に事例分析を蓄積していくことが求められよう。特に民軍調整のプロセスをさらに詳細に吟味し、人命救助など人道目的に照らしてその有効性を評価する実証分析が望まれる。同時に、本稿ではOCHAの役割に焦点を当てたが、人道支援組織と軍という異なる性質を持つ両アクターが関係を構築するにあたり、国際機関（とりわけ、国連機関）がどのような役割を果たしうるのかといった議論も深めていくことが肝要である。こうした際、自らの実践経験を共有し得る実務家と大局的な観点から諸課題を分析する研究者が、相互に学びあう作業が不可欠となる。そしてこうした努力こそが、より効率的・効果的かつ、真に被災者のためとなる人道支援を構想することにつながるだろう。自然災害対応における国際支援の受け入れと提供の双方を経験した日本には、この観点からも独自の貢献を国際社会から求められているのではなかろうか。

【補記】

本論文を発表するにあたって、星野俊也先生より『国際公共政策研究』をご紹介頂き、草稿段階では上杉勇司先生（早稲田大学）、上野友也先生（岐阜大学）、政所大輔先生（神戸大学）、吉富望先生（陸上自衛隊）より貴重なコメントを頂いたことに感謝申し上げます。なお、本稿で表明されている見解は筆者のものであり、所属先の公式な見解を必ずしも反映するものではない。また、本稿の執筆にあたって、赤星は平成25年度、26年度文部科学省科学研究費補助金（特別研究員奨励費）による助成を頂いた。