

国際的な災害復旧活動における軍隊の役割

マーク・フィリップス¹

はじめに

軍事ドクトリンや戦略構想には十分に取り上げられていないが、1997年以來、国際社会史上のどの時期よりも多くの軍事資産が、災害復旧のために世界各地に派遣されている。この傾向は次の4つの要因により、今後も続くと思われる。

1. 戦略的背景、とりわけ国内緊急事態が規模・頻度ともに増していく可能性が高いという事実。
2. 災害の性質が苛酷化の一途をたどり、活動を行う環境が年々厳しく、危険なものになっている。軍隊には他の大半の組織よりも、逆境で適時性をもって活動を行うことに長けている。
3. 市民が、軍隊の存在が与えてくれる安心感を含め、より充実した対応を求める傾向が強くなっている。軍隊の関与が人々を不安にさせるのではないかという危惧は事実無根であることが判明した²。
4. 多くの国の軍隊が近年の、もしくは現在も継続中のアフガニスタンまたはその他の戦闘地域における活動を通じて、国内活動にも適用できる独自の技能と適応力を獲得している。

しかしながら、軍隊の効果的な配備のために現在も対応が必要な課題が数多く残っている。そうした課題をいくつか挙げてみる。

- 軍隊を最後の手段として活用することと、対応に求められる適時性との両立が難しい状況が長らく続いていること

¹ 英国王立統合軍国防安全保障研究所 (RUSI) 研究員。

² だが、一部の国では国際的な軍隊を使うことで住民の過激化が進む可能性もある。

- 被害評価の遅れとこれに伴う支援の提供と要請の遅れ
- 国防予算が年々削減され、規模が縮小し続けている軍隊に課される、いずれも急を争うさまざまな要求を管理する必要性など、配備および活動期間の改善が必要な状況
- 同じ地域で複数の異なる軍隊が活動する際の相互運用性や、軍隊と民間組織（政府組織、非政府組織の双方を含む）との相互運用性に関する課題
- 軍隊において、独自性・複雑性を強める環境（市街地、人間を派遣できない汚染地域、文化の異なる国など）で活動を行うために必要な技能と適応力の獲得が求められるようになっていること
- 軍隊の協力期間が終了したのちに災害復旧活動を継続する上での問題

本論文では、軍隊がこれまで配備されてきた、また今後配備されることになる背景を手短かに紹介するが、主眼はあくまでも軍事的手段を使用することに対するさまざまな問題を克服するための方法に置き、実効性の向上をもたらす能力要件とアプローチを明らかにしていく。

軍隊の戦略的背景と位置

過去 10 年間は、周知のとおり、ほとんどの関心は国際テロの脅威に向けられてきた。だが、テロ攻撃は起きるか起きないかわからない不測の事態であり、特に通信傍受や監視のための技術進歩を勘案すれば、執行機関が防止、発見、妨害できる可能性はおそらく高くなっている。これとは対照的に、自然災害やその他の国内危機は必ず起きるだろう。それでも、危機時に対する復旧や国内緊急事態は一般に「注目される」話題とは見なされず、何か事が起きるまでは、人々が関心を寄せたり、対応をとることはない。そして事が起きたとき、人間は何度も同じ教訓を学ぶことになりがちである。よって、特に次の 2 つの傾向を勘案すると、政府が数ある課題の中でこうした危機に与えている優先順位を見直すことが有益かもしれない。

第一に、自然災害はこれから規模も頻度も増していくだろう。これらの災害には地震、ハリケーン、津波のように、突発的に発生する「閃光型」の事象だけでなく、

供給に混乱をもたらし、結果的に多くの犠牲者を出しかねない酷暑や積雪など、じわじわと進行する「低温やけど型」の事象も含まれる。どちらのタイプの事象についても、防災対策と準備を強化することにより、被害を軽減できる可能性があるが、人口増加の圧力がこうした取り組みを妨げることになりそうだ。例えば、都市化の進行、とりわけ沿岸地域周辺の都市で都市化が進んでいることで、多くの人々が災害の被害を受けやすくなるだろう。都市化の傾向を食い止めたり、後退させることは難しい。

第二に、緊急事態は今後、テロや自然の動向のみならず、さまざまなシステムに内在する圧力や、そうしたシステムそのものの複雑性から生じるようになるだろう。そのよい例が英国の電力網である。2015年まで、英国の電力網は需要を満たすために苦慮することになるだろう。その原因は、インフラの老朽化に加え、社会現象として需要が増加していることにある。また、システムの複雑化が進むと、混乱をもたらす内部エラーやシステム障害が発生するリスクが高まることも忘れてはならない。これが複雑性の特徴である。

また、「ハイブリッド型」災害という概念も想定しておく必要がある。「ハイブリッド型紛争」という言葉がよく聞かれるようになってきているが、これは国家アクターと非国家アクターの能力の曖昧化または収束が進み、同じ活動地域の中で慣習的な手法と非慣習的な手法が同時に使われている状況を指す。この概念は災害状況にも同じく適用可能である。一つの国または地域に複数の災害が同時に発生する可能性があるし、自然災害は重要な二次的または三次的影響をもたらす場合もあり（日本が経験したように、地震が津波を引き起こし、原子力発電所が混乱に陥るなど）、テロリスト、過激派、犯罪組織などの非国家アクターが、自然災害がもたらした空白や混乱状態に乗じてその地域に入り込んでくることもある。

さまざまな事象がより大きく、同時発生的になり、複雑化を強めるこの背景の下においては、対応する民間機関の指揮統制の枠組みや、広い地域全域で実効性ある活動を展開する民間組織の能力では太刀打ちできなくなる可能性がますます高まっている。例えば、緊急時対応できる通信ネットワークの帯域幅が狭い国が多い。通信能力が制限されている以上、大規模な危機が起きれば、さらに低下するだ

ろう。

また、防衛力は進歩し続けている。ここ5年かそれ以上の期間に作戦の需要に応えるために軍事技術は急速に進歩し、その結果、軍隊は他の行政政府部門、政府機関、非政府組織など、あらゆる機関を上回る最先端の能力を備えるようになった。こうした能力には、幅広い戦略的・戦術的空輸能力、監視・偵察能力、情報収集・統合・開発、指揮・統制・通信、探知・除去能力、医療支援などが含まれる。こうした状況に加え、厳しい財政状況が続いているため、他の組織が支出を控え、特にアフガニスタンやその他の地域における活動が縮小されるなか、防衛力に一定の能力の提供を担ってほしいと望むようになる可能性が高い。このような状況が、災害対応に軍隊を活用するのが当然という環境を生み出しそうである。

軍隊の災害対処を実効性あるものにするには

軍隊は日常的には使われない、民間組織にとっては開発と維持費用が非現実的なまでに高く、訓練に時間がかかりすぎるような高度な能力を維持するのにふさわしい立場に在るだろう。けれども、こうした能力の配備が災害対処で実効性を発揮するために必要なことは何だろうか？

2000年にモザンビークを襲った洪水とサイクロン、2004年にハイチを襲った洪水と熱帯性台風ジーニー、2004年のインド洋大津波、2005年のパキスタン地震をはじめ、膨大な数の災害を分析した結果、軍隊による対応の実効性を左右する6つの要因が明らかになった³。

- 適時性——特に軍隊の到着と活動開始が遅かった場合、代替の民間組織の配備を妨げたり、遅らせたりする結果になり、実質的に対応を妨害することになりかねない。
- 配備された（軍事）資産が適切であること——その状況のニーズを満たしてい

³ Sharon Wiharta, Hassan Ahmad, Jean-Yves Haine, Josefina Lofgren and Tim Randall, *The Effectiveness of Foreign Military Assets in Natural Disaster Response*, Stockholm International Peace Research Institute, 2008.

ると同時に、その地域の文化的・政治的背景にふさわしいものでなければならない。

- 効率性——軍事資産が現場でどの程度活用しやすいか、また軍事資産がより幅広い国際緊急援助活動にどれだけうまく連携しているか。
- 受け入れ国の「受容力」——つまり、その国が大量の軍事資産と人員の供給を容易に受け入れ、その国の災害対処機関に海外からの支援を調整し、効果的に活用する力があること。
- 復旧活動に参加しているさまざまな組織（軍隊、民間政府、国際組織、非政府組織）が、情報の共有や、異なる組織文化間で協力し合い、連携していること。
- 民間の資産より概ね費用が高い軍事資産を活用するために、実行性ある資金調達メカニズムを開発すること。資金不足により軍隊の使用が制限されたり、派遣国または被災国に負担がかかったりしないこと。現在、多くの国が経済危機に苦しんでいることを思えば、この課題の達成はさらに困難になる可能性がある。

また、2011年に発生した東日本大震災などの災害を分析した結果、軍隊の貢献が必要な災害復旧を行う上で実効性を発揮するためには、次の条件が必要であることが判明している⁴。

- 自己完結——全自衛隊から召集された人員で構成された自己完結型の運用チームで、複数の軍隊が共同で活動しながら高度な相互運用性を発揮し、対応の遅れにつながりかねない人員の増強をほとんど行う必要がないこと。このようなチームをつくる手段のひとつに、予備自衛官をもっと活用することがある。その人材は、民間における職責で身につけた特殊な技能を備えていることが多く、こうした技能が危機対応に非常に役立つ。防衛省はこうした民間人の技能に対

⁴ David Rubens, *Great Eastern Japan Earthquake, March 11th 2011: A Preliminary Report on the Japanese Government's Disaster Response Management*, May 2011.

する理解を深め、勤務条件を緩和するなど、活用を促す手段を考える必要がある。

- 即応 — 数時間のうちに配備が可能。その際、前線の指揮所を設置するために必要なすべての設備を運び、その基地が今後の作戦や活動の中央指揮所の役割を果たす。
- 多機能 — 部隊は予め明確に決められたいくつかの作業だけを行うのではなく、どのような要請にも順応し、対応できなければならない。予め決められた作業は、現場で出会う状況であまり役に立たない可能性が高い（状況が急速に変化する可能性があるときは特にそうである）。
- 自主対応 — 災害対応は本質的に、部隊が自らの指揮系統や本部から離れて活動することが多い。従って隊員は自分がいる環境を自分で評価し、その結果に基づいて迅速に意思決定を行う必要がある。もし配備された部隊が常に情報を指揮系統のトップへと伝え、そこで決定が行われるのを待ち、その決定を危機地域の現場に身を置いていない指揮官や司令部の人員のもとに伝えることを常に求められたなら、次の「遠隔管理の基本3原則」に悩まされる可能性が高い。すなわち、意思決定者が現場から離れた場所にいればいるほど：
 - i. 上級司令官／司令部の人員が現場の要求を理解しにくくなる。
 - ii. 行われた意思決定が無効または実地に不適切なものとなりやすくなる。
 - iii. 意思決定が行われる頃には、状況が変わってしまい、命令が的外れなものになる。

つまり、隊員には演習だけでなく、活動中も、より多くのリスクに寛容である必要がある。

軍隊による対応の課題を克服する — 今後の能力要件への影響

軍隊を災害対処に効果的に活用する基準を満たすことが課題となってきた。

政治的・戦略的レベルでは、1994年の「オスロ・ガイドライン」が提示した（軍の活用は）最終手段という原則と、適時性が必要であることは、本質的に両立が

難しい。民間の選択肢にすべてあたってみたあとで軍隊の支援を要請することなど、本当にできるのだろうか。予想にたがわず、各国政府の間には、この原則を違うやり方で解釈する傾向が見られた。多くの国が軍事力の独自の性質に焦点を当てることを選び、その結果、召集の手段に使っている。

しかしながら、軍事資産の提供または活用の要請は、今でも災害の規模、メディアの報道や圧力、そうした軍事資産の有効性、外交および歴史的関係をはじめ、数々の要因に左右される。具体的に軍隊の支援を要請されるまで対応しない国もあれば、災害援助要請に喜んで対応する国もある。米国だけが、国際的な災害援助と人道支援に、軍隊を派遣するという明確な方針を打ち出している。

これまで、(特に基地協定やその他の作戦・活動を通じて、駐留軍を置いている地域で) 承認を待たずに軍事資産を配備・派遣するという方法が試されてきた。これは評価の遅延による影響を打ち消すのに役立つかもしれない。災害の予測や予報が向上すれば、先を見越した事前の配備がやりやすくなるだろう。しかしながら、こうした資産を実際に活用するには、まだ派遣国からの政治的承認が必要であるため、これだけではおそらく不十分である。状況が刻々と変化して、起きていることの全体像が上層部の意思決定者に伝わるまで時間がかかる状況においては、このことが対応の遅れにつながる可能性がある。あらゆる要請または申し出は現場の状況評価に基づいて行いが、米国のような先進国においてさえも(ハリケーン・カトリナ発生時)、本来あるはずの被害評価を行う能力、または少なくともそうした評価を伝える能力が損なわれる場合があることが経験によって明らかになった。被災した国が自力で評価や要請を迅速に行えるはずはない。それゆえ現地または地域に駐屯する司令官に、配備に関するより大きな裁量を与えるべきかどうかを検討する価値があるだろう。米国はこのやり方を採用しており、最善策の一つである。外部の軍隊が、詳細な被害評価とニーズ評価の作成を支援する役割もこれから大きくなるだろう。この課題をすぐに実行するために、早急にこのような認可が必要ではないか。

米国は、駐留軍などを置いていない地域に先を見越した迅速な配備を行うことの重要性を認識しており、有効な対応をするためには、軍事資産やその他の対応機

関を72時間以内に配備する必要があると述べている。この目的のために、さまざまなスキルを備えた「緊急対応部隊（CCP）」の設置を進めている。CCPは小規模で、迅速に配備可能な96人編成の部隊で、指揮、統制、連絡の各能力を兼ね備えている。9人編成と14人編成の2つの配備可能な評価チームも抱えており、このチームは24時間から48時間以内に現地に赴く。72時間以内に残りの隊員が配備され、人員増強が図られる。この部隊はこれ以上増員せず、不眠不休で任務にあたるように指定されている⁵。彼らは国際的に、最善策の規範となっている。

しかしながら、先を見越した（より迅速な）軍隊の配備は未だに——例えそれが被害評価のための配備であっても——さまざまな不確定要素に左右される。そうした要素をいくつか挙げてみる。

- 領空通過権と基地設置権について、隣接する国々と交渉しなければならない場合がある。
- 配備された軍隊の地位を明確化する必要がある。
- 初期評価に続いて、適切な資産をスタンバイさせるか、迅速に再配備を命じる必要がある。
- 軍隊は現地政府やその他のアクターと共に、連携しながら効率的に作業できなければならない。
- 軍隊は対象国という特定の状況で活動できる必要がある。

つまり、軍隊資産の実効性ある配備には二国間の良好な外交関係、同盟関係、またはパートナーシップが必要になるということだ。

外交関係は、包括的な地位協定に合意をとりつけ、災害対処において適時性のある軍隊の配備を促すために活用すべきである。国家間連合は軍隊間の相互運用性を築くために有用である。そして、これらの取り決めを通じて実施される訓練や演習には、非政府組織の参加をこれまで以上に促すことができるし、またそう

⁵ CCPは専属小部隊保護資産を持っていないが、環境によっては、必要になる可能性がある。

すべきである。国家間連合は実際に、災害復旧活動全体の枠組みとして機能できるといふ意見もある。だが2005年のパキスタン地震における北大西洋条約機構(NATO)の経験では、統合部隊が現地に入っているのに、関係国らはまだ国家の許可を得なければならず、これが軍事資産の配備の遅れにつながったことがわかる(複数の二国間主義が重なった、いわゆる「マルチバイラテラリズム」の問題)。このため、各国は災害復旧に軍事資産を提供する際は二国間の取り決めで行うことを好んでおり、今後もその傾向は続くだろう。だからと言って、協力と相互運用性の文化や指揮・統制の共通性を予め、共同訓練や共同基準の策定を通じて育む上で、同盟関係や地域機構が果たす重要な役割が無効になることはない。同盟関係や地域機構は「相互運用性ハブ」の機能を果たすべきである。

国家間連合と地域機構は情報共有を通じて、軍事資産の配備促進に大きく貢献することもできる。実効性ある対応に関する最大の課題のひとつは、被害やニーズを適切に評価し、その結果に基づいて適切な能力を明らかにすることである。対応までにかかる時間の改善を図るには、各国が国家レベルのリスク評価を策定することで、脅威や危険を特定し、発生可能性と影響に従ってそれらに優先順位をつけ、民間の対応能力と不足している部分を評価することが重要だ。こうしたリスク評価を二国間、またはNATO(およびNATOの提携活動)のような既存の国家間連合や東南アジア諸国連合(ASEAN)のような地域機構を通じて多国家間で共有し、各国がさまざまな国の緊急対応能力にどのような障害があるのか把握できるようにすることができる。こうしたリスク評価では仕上げとして、不足部分を埋めるために、災害復旧の取り組みに他国が活用できそうな軍事力の情報共有またはデータベースの作成を行うべきである。その情報には軍事資産の状況(配備/非配備、修理中、故障中など)も含め、必要に応じて任務の再割り当てがより迅速に行えるようにする⁶。ハイチでは、経験に基づいて、この部分がある程度進歩させている。他の国々

⁶ 以前の国際連合人道問題調整事務所(OCHA)軍事・民事資産記録(MCDA Register)には不備があると考えられており、各国はあまり広く利用したり、更新したりしていなかった。おそらく、あまりに範囲が広すぎて、官僚主義的だったことが原因だろう。もっと規模が小さい地域レベルのデータベースのほうが成功しやすいのではないか。

も同様の取り組みを行うべきである。アフガニスタンでの活動のための資産記録システムに似た部分があるかもしれない。続行中の作戦から兵力が撤収されれば、兵站管理や軍事資産管理システムを他の目的に活用することができる。

被災国ごとに異なる特定の環境で軍隊が活動できるようにするための要件に関して、多くの軍隊が同じく、近年の対反乱作戦を通じて得た幅広い経験とスキルを活用することができる。例えば、さまざまな文化を理解する必要性や、民間人が近くにいる場所で作戦を展開することが必要な状況や、地域社会ごとに異なるニーズを特定できなければならないこと、死者の分析・調査を行うために法医学の技能が有用なことなどがある。これらの技能を維持し、拡充していくべきだ。わかりやすく言えば、隊員には国家の歴史や政治だけでなく、人類学などの分野も教え、社会がどのように機能するのかを理解してもらい、その知識をさまざまな国にすぐに適用できるようにすべきだろう。

文化的な問題の他に、軍隊が配備される可能性の高い環境はそれぞれ独自の課題をつきつけてくるだろう。軍隊には他の大半の組織よりも、厳しく極端な状況で活動するための経験や能力が多く備わっているが、もっと準備を強化しなければならない特定の課題が今後出てくるのは明らかである。そうした課題を下にいくつか挙げてみる。

- 都市化の動向によって、災害の発生率が高まっていく。また、都市化によって、軍隊が今後、市街地に配備され、作戦を展開する可能性も高まるだろう。しかしながら、英国陸軍の経験を見ると、この分野は現在、訓練においてかなり手薄になっている。都市に対する理解を深め、状況把握力を高めること、軍隊の都市環境における持久力、指揮・統制の分散化、国内環境でうまく運航できる必要性、兵士の市街地における機動性、場合によっては地下環境を使いこなせるようにする必要性、市街地における搜索救助などが課題である。
- 自然災害がもたらす二次的な健康への影響には、伝染病、疾患、CBRN（化学・生物・放射性物質・核兵器）などがある。軍隊はこのような背景の下で、適切な探知、防御、ワクチン（未知の病気に対しても）などの能力を持って、

活動を展開する必要があるだろう。このため、汚染地域では例えば無人航空機（UAV）のような無人システムを、これまでよりはるかに多く活用する必要があるかもしれない。

具体的な能力分野

この分析に基づいて、軍隊はもっと反応性を高め、より複雑で危険な地域で活動できるようになる必要があり、民間当局では維持しきれないことが多い能力/技能を特定し、育成していくことを、民間では抱えきれない規模で行っていかねばならない。次の総合的な能力分野を優先するべきである。

- 無人プラットフォームを含む情報・監視・偵察（ISR）資産を活用することにより、複雑で、規模が大きく、複数の地点で起きる危機の状況把握を提供する。次なる課題はISRを通じてリアルタイムで収集した情報を実際に処理して活用することである。分析担当者をサポートするための要件にもっと注目する必要がある。
- 冗長性ある通信および指揮統制能力を提供し、（できれば空から陸までの資産を通じて）民間組織の能力向上を図る。
- 兵站業務の調整と専門知識の提供を拡大する。
- 破損した国民生活基盤であるインフラを復旧するための技術支援を提供する。
- 戦略的・戦術的な空輸を行う。
- 屋外診療所や、病人を治療の受けられる場所に避難させる「医療避難」の取り組みなどを通じて、基本的な医療インフラを確立するなど、膨大な数の死者や負傷者への対応をサポートする。

しかしながら、自然災害に被災した国はこうした能力に依存するようになる場合が多いことを注意しておく。このような依存ができあがると、軍隊資産が撤退すると、中・長期的に緊急対応を維持することが困難になりかねない。そのため、統合移行・終了計画を共同で策定することに、かなりの労力を割くことが重要だ。英国

が「民間の能力への訓練と兵站支援 (Training and Logistic Support to the Civil Power)」という分野にさらなる支出をして、例えば NATO のような地域機構や国家間連合を通じて、災害に襲われる前に民間組織の能力を強化することも有意義である。

結論

軍隊は危機時の対応活動に独自かつ重要な貢献を行っているが、さまざまな課題があるために潜在的な有効性を発揮できていない。災害が今後、規模、頻度、被害の大きさを増していくなかで、国家や民間対応機関が軍隊に頼る場面が多くなる可能性が高い。よって、防衛資産の適時配備をさらに促すことが必要になるだろう。これを達成するためには、災害が起きる前に統合リスク評価を策定する、迅速に配備できる共同調整所を設立する、国家間連合の合同訓練や演習を通じて相互運用性の課題を克服する、軍隊に市街地や汚染地域、異なる文化を持つ地域で作戦を展開する技能を持たせることなどが考えられる。