

アジア・太平洋地域の災害救援における国際協力

チョン・ジンゲアン¹

はじめに

国際社会の責任ある一員として、韓国は歩兵部隊の派遣や、医療・工兵部隊など他部隊の支援を通じて国連平和維持活動（PKO）に積極的に参加し、国連レバノン暫定駐留軍（UNIFIL）に 369 人、国連ハイチ安定化ミッション（MINUSTAH）に 242 人など 11 のミッションに合計 611 人の軍事要員を派遣している。PKO への参加規模は、世界の平和と安全保障への政府の貢献意欲の表れであり、従って国際社会における自国の地位向上につながる。

海外災害救援活動への韓国の軍事組織派遣の根拠は、2009 年に発布された「国連平和維持活動参加に関する法律」であり、同法には、政府と国際機関の合意に従い、議会の承認を待たず暫定的に最大 1,000 人の軍事要員を派遣できると規定されている。軍事組織の海外派遣とは通常、国連の PKO ミッションを指す。韓国政府が国連 PKO ミッションと関係なく海外被災地に部隊を派遣する場合、政府は議会の承認を得なければならない。従って、迅速な対応が求められる緊急時に直面して、韓国政府は、速やかだが規模の限られた軍事関与（大統領の越権行為として国会が異議を唱えない程度の規模）か、時間はかかるが、議会での正式な審議を経たより大規模な軍事関与のいずれかを選ぶべきではなかった。当然ながら、政府は国会の承認を経ない道を選び、国会で与党と非公式協議を行った後、国防部が有する航空輸送機・海上輸送艇のみを派遣した²。これに対し、アメリカの軍事派遣政策はより柔軟で容易となっている。国連人道問題調整部（UNOCHA）からの派遣要請は、オスロ・ガイドラインに従って対応される。災害救援を目的とする軍事組織派遣の基準は、a) 被害規模が、被災国および国際社会の対応力を上

¹ 韓国国防大学 PKO センター教育訓練部長。

² James L. Schoff and Choi Hyun-Jin, "Reform Locally, Act Globally? Crisis Management Trends in Korea," *Academic Paper Series*, April 08. Volume 3. No. 3.

回る、b) 文民機関・組織が軍事組織による支援を要請している、c) 軍事組織による支援が、文民組織には行えない性格のものである、という点にある³。

海外災害救援活動への韓国の軍事組織派遣は憲法により制限されているが、2004～2008年のイラクでの師団創設、2004～2005年のスマトラ島沖地震による津波への軍事支援、2010年ハイチ地震での日韓 PKO 部隊による復興作業など、韓国軍は度々災害救援に協力した経験を持つ。グローバル平和活動イニシアチブ (GPOI)、ASEAN 地域フォーラム (ARF)、多国間作戦強化チーム (MPAT)、「カーン・クエスト」などの国際災害救援フォーラムや訓練にも参加している。

韓国の海外災害救援制度

近年、世界各地で人道的要請が大幅に増大している。韓国は、迅速かつ効果的な人道支援の提供を主な重点課題に定めている。この目的に向け、ニーズ対応型の政策を採用し、早急な支援が必要だが自らそれを行う能力に欠ける国々に率先して手を差し伸べている。効果的な支援を行うため、韓国政府は様々な面で指導力を発揮し、国家レベルでは2007年に海外緊急救援法を設置、これにより2008年5月のミャンマーのサイクロンおよび中国の四川大地震という2つの災害に効率的に対応できた。また韓国は、特に ASEAN+3、ASEAN フォーラム、日中韓3カ国協議を通じて、アジア太平洋地域の災害対策・緊急時対応の枠組み策定においても重要な役割を果たした。国際レベルでは、中でも OCHA ドナー・サポート・グループ (OSDG) および国連人道作業部会 (HLWG) のメンバーとして、国際連合および他の関係多国間組織との協力を強めてきた。

消防防災庁が、国際支援部隊や国際協力団のメンバーを含む政府緊急救援隊を率いた。海外緊急援助法が成立した2007年、政府の海外援助取り組みが待望の増加傾向を見せた。この法的根拠に基づき、外交通商部は、災害が生じた場合、被害の大きさに応じて人道的支援の方法および規模を決定できる。同法により、政府の海外救援予算も拡大した。

³ Research Project on Development Assistance in the 2010 fiscal year, “Research on military deployment systems and case studies for disaster relief in major countries.”

韓国政府の海外災害救援制度は、首相を議長とする官民共同委員会から構成される。外交通商部は、海外緊急援助部隊を組織し、海外緊急援助のための政府・NGO による合同協議会を開催することができ、外交通商相は国防部に軍事輸送車両の提供を求めることもできる。

* 軍用機・軍用艇を用いた救援物資の輸送支援

災害	地域	輸送機・輸送艇	期間	輸送物
スマトラ島沖地震による津波	スリランカ	C-130 (1)	04 年 12 月	医薬品 (5.2T)
	スマトラ島チャラン、スリランカ (ゴール)	LST (2)	04 年 12 月～05 年 3 月	機材 (22T) 飲料水
フィリピン地滑り災害	ピリアモール空軍基地	C-130 (1)	06 年 3 月	毛布 (7.5T)
インドネシア・ジョグジャカルタ地震	ジョグジャカルタ	C-130 (1)	06 年 1 月	テント (7T)
中国・四川地震	四川	C-130 (3)	08 年 5 月	テント (26.6T)
カンボジア・台風 16 号	レガーナ	C-130 (1)	09 年 11 月	生活必需品 (7T)
ハイチ大地震	レオガネ		10 年 3 月～現在	PKO (240)

海外災害救援制度の改善に向け、韓国政府はいくつかの課題を抱えている。海外緊急救援制度整備に向けた韓国の主な課題は、次の通りである。

- a) 軍用輸送機での支援に向けた標準マニュアル作成
- b) 海外緊急救援に関する計画策定、情報データベース設置
- c) 海外緊急救援ミッションの範囲拡大
- d) 海外緊急救援ミッションに向けた政府全体での訓練実施
- e) 海外緊急救援法施行令の改正

ケーススタディ

2004 年 12 月インド洋津波

2004 年 12 月 26 日、マグニチュード 9.0 の地震がインドネシアのスマトラ北部西方沖で発生し、この地震による巨大津波がインド、タイ、マレーシア、インドネシア、スリランカ、モルジブ、東アフリカの沿岸に甚大な被害をもたらした。諸外国と同様、韓国も当初は被害規模の把握と自国民の安否確認に努め、他国と同じく、政府の対応を調整するため 12 月 26 日付けで外交通商部内に対策本部を設置した。だが、国際救援活動に韓国軍が参加するかどうかは、アメリカや日本ほど明確ではなかった。憲法に基づき、実質上いかなる目的であれ、韓国軍の海外派遣には国会の承認が明確に必要であると解釈されたのだ。

12 月 31 日、政府はまず医薬品 7 トンを積んだ輸送機 C-130 をスリランカに派遣した。1 月 14 日には、同地域に、保健福祉部と国内 NGO 数団体が用意した医薬品その他の緊急支援物資を、4,300 トンの揚陸艦で運んだ。海軍は 1 月 27 日にも、医薬品・飲料水を含む救援物資 88 トンを輸送できる揚陸艦を再びスリランカに派遣した。

韓国の軍事組織海外派遣方針に基づき、軍事部隊の派遣は国会の承認を得た場合に限定される。従って、輸送機および海軍揚陸艦は、輸送を目的として被災国に派遣された。

イラク（クルディスタン）の地方復興支援チーム

地方復興支援チーム（PRT）は、アメリカおよび韓国の文民組織・軍事組織から構成され、そのため 2 種類の指揮系統が生じた。意思統一を確認する象徴として、チームリーダーの地位は韓国、副リーダーの地位はアメリカに与えられ、両職ともに上級外交官が就任した。

イラク州別治安管理（PIC）政策に従い、2007 年 5 月にクルディスタンの治安権限はクルディスタン地域政府に委譲されたため、ザイトゥン部隊は復興活動に移った。同部隊はまず、復興事業の中核を担う民生旅団 2 個を設置し、2006 年の駐

留数削減プロセスの中で、これを民生部門（G-5）と軍民協力部門である CIMIC に再編した。民生部門は経済発展、人道的支援および社会・文化事業を担当する一方、CIMIC はインフラや基幹施設の再建を受け持った。民生部門は、ザイトゥン病院での医療サービス、職業訓練センターを通じた雇用促進、テコンドー教室、クルド語学校および他のスポーツ・文化イベントの提供を通じて、地域民の人間としての基本的欲求に対するニーズに応えた。復興に関しては、CIMIC が学校や基本医療施設、道路、用水路などの地域を基盤とする施設・インフラの整備を行った⁴。

イラク派遣から学んだ教訓は、派遣前の綿密な準備が欠かせないという点である。準備には、政府・軍・民間組織間の協力体制だけでなく、初期配置から撤退の全段階にわたる詳細かつ実行可能な派遣計画も含まれる。加えて、派遣部隊は精鋭兵で構成し、派遣後すぐに役立つ現実的で実際の訓練を受けさせるべきだ。第二の要因として、派遣先の国の意見を尊重し、個人的利益より公益を優先させることが欠かせない。復興活動の遂行に当たっては、現地の切実な要請に最初に対応し、女性・子ども・高齢者のための事業を推進すべきである。様々な現地組織と調整し協調することで、地域安定化・平和・復興活動を首尾よく達成できるだろう。

2010 年 6 月のハイチ共同復興活動

6 月 8 日から、日韓国際救援隊は、ポルトオーブランスとレオガネの中間に位置するカルフル地域と同じエリアで活動した。両国の救援隊で協力して、倒壊した学校の撤去を行った。両国のトラックには日韓双方の国旗が描かれ、日本と韓国が協力して復興支援活動にあたっていることをアピールした。共同での撤去作業は 7 月 1 日に完了。7 月 7 日には、日韓救援部隊と学校関係者が撤去後の学校跡地で解散式を行い、子どもたちが感謝の歌を披露した。さらに、復興活動での協力を進めるため日韓両国が互いに訪問した。海外の PKO ミッションで日本と韓国が協力したのはこれが初めてであり、アジアにおける今後の PKO での協力の好例となった。2009 年の日韓首脳会談で「未来志向的な成熟したパートナー関係」を発展さ

⁴ Goo Soon KWON, Civil-Military Cooperation of the U.S.-led Post-conflict Reconstruction in Iraq: The Case Study of the Regional Reconstruction Team for Iraqi Kurdistan, 2011.

せる合意が交わされたが、ハイチにおける日韓協力はまさにその格好の例に当たる。だが、これはあくまでもハイチ到着後の現地における戦術・軍事レベルの協力にすぎず、派遣前の調整はなかった。

アジア・太平洋地域の災害救援における国際協力

民間人道支援機関と軍事組織の協力は、海外への軍事組織派遣の増大に伴って生じた大きな課題のひとつである。軍事要員と民間アクターとの文化・優先順位・行動様式の違いが、特に軍民間の情報共有に影響を与えている⁵。前述のように、現地の情報伝達体制自体が機能せず、正確な情報が不足するために、災害発生直後の数日間が最も協力を行いにくかった。

効果的な援助対応を行うには、国際協力の仕組みの整備と迅速な対応能力の開発が求められる。ケーススタディに基づき、ここに国際協力を推進するためのいくつかの手法を提案する。

第一に、合同訓練・シミュレーションは災害救援に有用な手法である。アジア太平洋地域では、災害救援に関する会議や訓練が多々実施されている。国内、二国間または多国間の枠組みの中での民間部門、軍事部門間の合同計画策定および合同訓練を通じ、国内および国際的な人道支援・災害救援への対応能力を大幅に高められる⁶。「コブラ・ゴールド」、「カーン・クエスト」、ASEAN 地域フォーラム (ARF) 災害救援訓練、多国間作戦強化チーム (MPAT) として知られる、毎年実施される軍事訓練により、たとえば津波への国際的な対応力はスピード、効率ともに大きく向上した。ARF 災害救援訓練は、2011 年 3 月 15～19 日にインドネシアのマナドで実施された。ASEAN 地域フォーラム災害救援実動演習 (ARF Direx) 2011 は、戦略・作戦・戦術面で ARF 加盟国の軍民機関間の協力推進および相互運用性向上に寄与した。これら全ての面での国家および機関間の軍民協

⁵ The Stockholm International Peace Research Institute, *The Effectiveness of Foreign Military Assets in Natural Disaster Response*, 2008.

⁶ In Times of Crisis, *Global and Local Civil-Military Disaster Relief Coordination in the United States and Japan, An IFPA Project Interim Report*, 2007.

力の有効性が、災害救援能力を高める上で鍵となる。実動訓練 (FTX) は、都市型災害救援 (USAR)、陸上作戦、海上作戦、航空作戦から構成され、3月16～18日に実施された。また開会式典の後、15日に北スラウェシ州で実動訓練の実演が行われた。合計 3,575 人 (インドネシアから 3,530 人、他の ARF 加盟国から 45 人) が FTX および HCA に参加した。訓練は成功に終わり、「安全第一、事故ゼロ」が達成された。韓国は、多国間の危機対応計画策定・訓練を推進するためこのような既存のプログラムを大いに活用する機会を手にしている。たとえば ARF の災害救援における外国軍および民間防衛資産の活用に関する自主的なモデル協定は、韓国の海外緊急救援制度を整備する上で非常に建設的である。「(A) 序文、(B) 軍および民間防衛資産 (MCDA) 運営における諸原則の管理および維持、(C) MCDA 運営の特権および免責、(D) 識別および武器、(E) MCDA 運営のコスト要件、施設および情報連携、(F) 被災国内の移動および現地経済との関わり、(G) 紛争解決、(H) 本取り決めの地位」から成るこのモデル本文を、韓国が災害救援のため軍事組織を海外派遣する際の標準作業手順にすることができる⁷。

第二に、海外軍事組織派遣の地位に関する多国間または二国間協定により、災害救援時の動員速度が大幅に向上した。軍事組織の地位協定や、海外軍事組織派遣の基本的側面を網羅した覚書などの標準書式を活用するなど、この分野には引き続き改善の余地がある。主な課題として、基地使用権、港湾使用権、地位協定、領空通過承認、簡易ビザ、入国許可などが挙げられる。タイおよびシンガポールとの前方作戦拠点協定により米軍の迅速な対応が可能となったのは、動員速度向上の格好の例となった。

2011 年 3 月 11 日の東日本大震災後、日中韓の三カ国首脳会談が開催された。三カ国は、以下の内容を含む「防災協力」を発表した。

⁷ Co-chairs' Summary Report, ASEAN Regional Forum Disaster Relief Exercise (ARF DiREx) 2011 Manado, Indonesia, March 15-19, 2011.

1. 日中韓は、以下の原則を確認した。
 - a. 災害の被害を最小限にするため、情報交換を通じて災害リスクの軽減を強化する。
 - b. 三カ国のいずれかで甚大な災害が発生した場合には、被災国の状況およびニーズの所在を確認した上で、被災国の要請に応じて、緊急援助部隊の派遣および物資支援を最大限速やかに行う。
2. 具体的には、日中韓で以下の取り組みを推進していく。
 - a. 訓練の実施・能力の向上
 - b. 災害発生時の迅速かつ円滑な意思疎通の確保⁸

災害発生後に発表された合意であるとはいえ、この取り決めは災害救援時の協力に取り組む上で非常に有益である。この合意は、三カ国の災害救援協力に向けて極めて有用なきっかけになるだろう。

第三に、外国軍事組織間の協力・調整では、迅速で確実な情報共有が必要不可欠である。情報管理は軍民協力にとって最重要課題だが、この一見簡単な目標が関係者によって多少異なる内容を指す場合もある。情報管理は、OCHA が実施するのが最も望ましく妥当だと考えられ、多くの組織にとって、軍民協力を一層進めるには、OCHA を通じて危機に対応するパートナー間の情報提供法・管理法の標準化を促すことが何よりの優先事項となる。入って来る大量の情報を統合し、現場の全アクターにそれを伝達する能力は、日常の活動でも役に立つ。ケーススタディで被災国政府と議論した結果、時には海外 NGO より海外軍事組織と連携する方がやりやすい場合もあったことが判明した。その理由のひとつとして、国際 NGO に比べ総じて海外の派遣部隊の方が数が少なく、彼らが持ち込む資産の数も比較的少ないことが挙げられる。被災国政府からは、軍は階層構造であるため司令官の指示が部隊の全要員に徹底されるという意見も聞かれた。また、インターネットは情報交換を行う上で最も便利な手段だが、軍事組織は災害救援活動中、情報セ

⁸ 日本外務省「防災協力」（2011 年）。

キュリティ優先の姿勢を緩和する必要があるかもしれない。

結論

現在は近代軍の大半が、災害救援を活動の重要な一部とみなし、迅速な対応、医療支援・後方支援・航空輸送・支援物資配布の実施、自然災害の防止および自然災害からの復興を世界規模で行っている。人道支援コミュニティには、自然災害時の救援において軍事資産は適切な役割を果たすことができるという認識が広がりつつある。軍・民間・警察の全アクターが、互いの相乗効果を発揮できるよう各々の活動を調整して力を結集すれば、個々で達成できる以上に多くを実現できるだろう。調整の仕組みには、情報交換、共同計画、相互支援、継続的な調整・フィードバックなどが含まれる。だが民間人道支援機関のアクターは、平時でさえ軍事組織との密接な連携に警戒感を抱くことが多い。

調整上の課題を克服するため、以下にいくつかの提案を行う。

- － 全ての軍事組織は、「軍事組織による人道支援の諸原則」に従わねばならない。
 - a) 目的を見失わない
 - b) 「負担」をかけない
 - c) 他の組織の活動分野で主導権を取らない
 - d) 人道支援団体はパートナーであり、障害ではない
 - e) 人道的な問題は、適切な調整部門に問い合わせる
 - f) 調整を実践する⁹
- － 定期的にシミュレーションと訓練を実施すべきである。GPOI、「コブラ・ゴールド」、MPAT、「カーン・クエスト」、ARFなどの訓練やフォーラムは、被災国が喫緊の優先課題を明らかにするのに役立ち、また援助提供国はこれらの場を通じ、国際貢献上の要請に合わせた調整を行うことができるだろう。

⁹ United Nations, Standardized Generic Training Modules (SGTM) 9, Humanitarian Assistance.

-OCHA は、国連災害評価調整 (UNDAC) チームの技能・専門知識を拡充し、軍民連携・物流・情報の専門家を加えるべきである。災害の影響初期評価のため、他の主要パートナーとともにこれら専門家を派遣することができる。国連は、UNDAC チームのメンバーを増やし災害多発地域の国々の代表がさらに多く参加できるようにするため、資金基盤の整備などの措置を講じる必要がある¹⁰。

¹⁰ The Stockholm International Peace Research Institute, The effectiveness of foreign military assets in natural disaster response, 2008.