

第2章

スマトラ沖大地震・ 津波をめぐる国際協力 と安全保障

2004年末に発生したスマトラ沖大地震およびインド洋大津波(以下、スマトラ沖大地震・津波)は、アジア太平洋、インド洋諸国に甚大な人的・経済的被害を与えた。それに対し、国際機関をはじめ、各国の軍・政府機関、非政府組織(NGO)、個人に至るまで地球規模での支援が行われた。特に災害初期の緊急救援段階では、各国の軍による支援が目立っていたことが注目される。

地震・津波災害に対する大国の支援は、この地域における国際関係にも影響を与えたとみられる。特に米国は直接的な支援に加え、支援諸国の軍の間で実質的な調整役を果たすことで地域的な評価を上げ、オーストラリアもこれに続いた。一方、地域的影響力を高めようとしている中国は目立った直接的な貢献を示せなかった。

被災地に世界中から集まった軍隊や国際機関、NGOなどさまざまな団体による活動は、いくつかの課題を残した。第1は、軍による災害支援活動の調整にかかわる問題、第2は、被災国に由来する制約と救援活動の円滑・効率性について、第3は、復興再建段階での活動の遅れ、第4は、徐々に進み始めた災害対処を含む非伝統的安全保障問題における東南アジア諸国連合(ASEAN)や、ASEAN地域フォーラム(ARF)などによる地域協力の取り組みについてである。今回の教訓が、今後の大規模災害に対する救援活動に生かされることが期待される。

1 地震・津波の被害と緊急救援活動

(1) 災害の発生と被害状況

2004年12月26日0時58分（世界時）、インドネシアのスマトラ島西方沖のインド洋でマグニチュード9.0の大地震が発生した。また、スマトラ沖からインド領アンダマン・ニコバル諸島にかけての南北1,000kmほどの地域を震源として大規模な余震が継続し、スマトラ島北部などで大きな被害をもたらした。



津波で破壊されたインドネシア・スマトラ島沿岸部
(US Navy photo by Seaman Patrick M. Bonafede)

地震にともなう海底の変位は巨大な津波を引き起こした。大津波はインド洋全域に広がり、東アフリカ沿岸にまで到達した。太平洋地域と異なり、津波の経験が乏しいインド洋沿岸地域では、地域でも各国内でも早期警戒体制が発達しておらず、警報・住民避難の態勢は整っていなかった。このような警戒体制の未整備も手伝い、沿岸諸国に達した津波は各地に甚大な人的・経済的被害をもたらした。

死者・行方不明者は、インドネシア、タイ、マレーシア、ミャンマー、バングラデシュ、インド、スリランカ、モルディブ、ソマリア、ケニア、タンザニア、セーシールの12カ国で約30万人に及んだ。最も犠牲者が多かったのはインドネシアで、スマトラ島北部のナングロ・アチェ・ダルサラーム州（以下、アチェ州）を中心に死者・行方不明者は少なくとも23万人に上った。またスリランカで約3万5,000人、インドで約1万6,000人、タイで約8,000人が犠牲になった。さらに約150万人が家を失い、何らかの助けを必要とする人は約500万人に達した。被害総額は約79億ドル以上と推定されている。

また、津波後も追い打ちをかけるかのように地震が頻発した。2005年3月29日にはスマトラ沖でマグニチュード8.7の地震があり、震源に

近く、12月の地震・津波でも被害を受けていたインドネシアのニアス島を中心に、多くの建物が倒壊して900人を超える住民が死亡した。

(2) 地球規模の緊急救援活動

この大災害のニュースは、すぐさま世界を駆けめぐった。津波到達の瞬間や悲惨な被害の映像が大きく報じられたこと、被災地には国際的に有名な観光地も多く、多数の外国人観光客も被災したことなどから、災害は世界中の関心を集め、多くの支援の手が差し伸べられた。2005年1月6日にはASEANの主催でスマトラ沖大地震・津波支援の緊急首脳会議が開催された。26カ国・機関が参加してジャカルタで行われた会議では、緊急支援、復興支援、災害予防と被害軽減のための国際社会と地

表2-1 スマトラ沖大地震・津波災害における人道援助額 (2005年12月8日現在) (単位:米ドル)

援助国・機関	拠出額	拠出総額に占める割合 (%)	未拠出額
日本	502,579,970	8.2	0
英国	136,128,698	2.2	13,364,408
米国	134,107,148	2.2	217,776,074
ドイツ	129,651,389	2.1	0
カナダ	116,487,566	1.9	0
欧州委員会人道援助局	98,842,102	1.6	68,992,664
ノルウェー	81,468,409	1.3	1,832,061
中国	62,248,729	1.0	1,600,000
フランス	60,359,661	1.0	27,890,183
イタリア	57,864,154	0.9	1,206,273
デンマーク	44,119,185	0.7	0
オランダ	41,666,548	0.7	0
アラブ首長国連邦	41,430,427	0.7	270,000
スウェーデン	41,370,476	0.7	6,466,126
オーストラリア	36,398,508	0.6	8,046,409
フィンランド	32,726,978	0.5	482,509
ギリシャ	31,009,201	0.5	0
国連の非特定財源	30,464,876	0.5	0
ニュージーランド	27,079,695	0.4	1,183,118
スイス	26,361,383	0.4	0
カタール	25,000,000	0.4	0
インド	23,000,000	0.4	0
アイルランド	22,357,836	0.4	8,767,866
スペイン	21,971,308	0.4	0
その他	196,613,478	3.2	207,728,714
民間団体・個人	4,127,818,551	67.1	53,250,000
総額	6,149,126,276	100.0	618,856,405

(注) 拠出額には国連の資金アピールに対する拠出、および国連に報告のあったそれ以外の2国間援助、国際機関に対する援助を含む。

(出所) OCHA 資金追跡サービスより作成。

域の協力が訴えられた。国連は半年間に9億7,700万ドルの緊急支援資金が必要とのアピールを出し、各国は協力を表明した。

2005年12月現在国連に報告されている、世界100カ国の政府と国際機関、民間団体、個人から被災国に直接、または国際機関を通じて拠出された人道援助額は61億ドルを上回っている(ほかに未拠出の表明額が6億ドル)。そのうちの3分の1が個人からの寄付である。日本政府の人道援助額は国家単位では最大の5億ドル以上に上った。200を超える国際機関、外国政府、NGOが人道援助活動にかかわり、35カ国の軍が、約3万人の要員と資産を人道支援に提供した。

被災地での緊急救援活動は、現地政府と国際機関、外国政府・軍、NGOなどが協力して進められた。特に被害のひどかったインドネシアのアチェ州では、州都バンダアチェをはじめ、沿岸地域の大部分の集落や道路、橋が津波によって破壊された。救援の核となるべき現地行政・治安担当者もほとんどが死傷し(バンダアチェの行政担当者の8割に当たる2,000人が死亡・行方不明という)、行政機能は失われた。インドネシアのユドヨノ大統領は「国家的災害」を宣言し、現地にインドネシア国軍の救援隊を派遣、被災者の救援、仮設住居建設、物資の輸送・分配、医療、遺体の収容や清掃などの人道支援作戦を行った。オーストラリア、ブルネイ、フランス、ドイツ、インド、日本、韓国、マレーシア、メキシコ、ニュージーランド、オランダ、ノルウェー、パキスタン、ロシア、シンガポール、スペイン、スイス、米国、英国の各軍が、航空・海上輸送、揚陸、医療、土木(道路や橋の復旧)などの分野で復旧活動に協力した。インドネシア国内で活動に参加した兵員は、インドネシア軍が6,178人、外国軍が5,666人に上った。これに加え、約5,000人の国際機関・NGOスタッフも救援活動に参加した。

米国は、エイブラハム・リンカーン空母打撃群を中心とする延べ1万5,000人の兵員をインドネシアに派遣、また病院船マーシーをアチェ沖に展開した。日本は、国際緊急援助隊法に基づき、海上自衛隊の輸送艦「くにさき」補給艦「ときわ」護衛艦「くらま」の3隻と「くにさき」搭載

のエアクッション艇(LCAC) 2隻「くらま」搭載のSH-60Jヘリコプター1機、陸上自衛隊のヘリコプター5機(CH-47JAが3機およびUH-60JAが2機)、航空自衛隊のC-130H輸送機1機など、人員約1,000人をアチェなどに派遣した。これは自衛隊史上最大の海外での救援活動であり、自衛隊の活動として初めての3自衛隊統合運用の試みとなった。

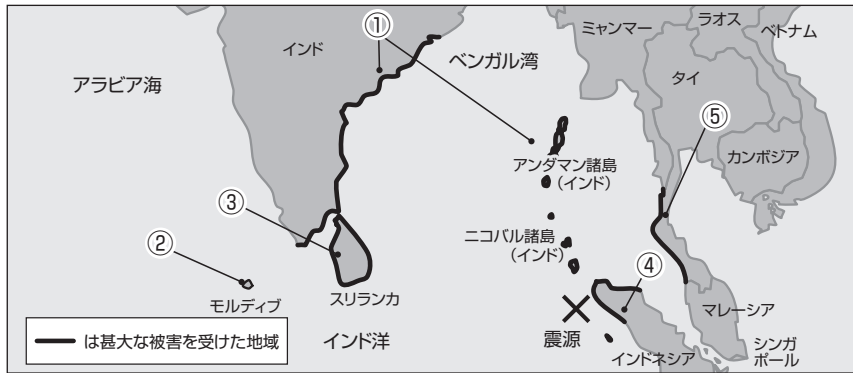
インドネシア政府は緊急救援の期間を3カ月と定め、同国軍は人道作戦を2005年3月で終了させ、その後は新設された文民官庁であるアチェ・ニース復興再建庁を側面支援する役割に回った。これにともない、外国軍も3カ月での活動終了を要請され、3月末までに撤収を完了した。

インドネシア以外の被災国については、スリランカには米国のほか、オーストラリア、オーストリア、バングラデシュ、カナダ、インド、韓国、パキスタン、ロシア、英国の各国軍が、タイにはオーストラリア、カナダ、フランス、米国の各国軍が部隊を派遣した。

2005年3月までに、インドネシアでは68、スリランカで84、タイで35、モルディブで17の国際機関やNGOが活動を行った。国連では国連人道問題調整局(OCHA)、国連難民高等弁務官事務所(UNHCR)、世界保健機関(WHO)、国連児童基金(UNICEF)、国連開発計画(UNDP)、国際移住機構、世界食糧計画(WFP)をはじめとする関連諸機関が支援を実施した。なお、インドは国際機関を除く外国からの援助を謝絶している。また、タイは自国で賄えるとして国外からの資金援助を断った。

外国政府や国際機関による支援は、被災国の要請に基づいて行われた。一方、NGOは独自の判断で支援を実施した。このような大規模な国際支援を有効に進めるためには、支援国・機関の間の調整が不可欠であるが、派遣決定の段階で、その規模や内容について事前に調整がなされているわけではない。ただし、現場では必要に応じて協力・調整が行われた。今回、各国の軍による支援の調整の中心となったのは、米太平洋軍とOCHAであった。米軍は、津波発生直後に、沖縄配備の海兵隊第3海兵機動展開部隊を中核とし、リンカーン空母打撃群を含む、津波被災者救援のための536統合任務部隊(JTF-536)を編成した。これに日本、オーストラリア、

図2-1 スマトラ沖大地震・津波災害における軍による支援活動



① インド

派遣国(被災国を含む)	艦艇	ヘリコプター	固定翼機	その他
インド	47	41	34	
合計	47	41	34	

② モルディブ

派遣国(被災国を含む)	艦艇	ヘリコプター	固定翼機	その他
オーストラリア				医療チーム
フランス	1	1		
インド	5	5	3	医療チーム
パキスタン	2		2	工兵部隊
英国				工兵部隊
合計	8	6	5	

③ スリランカ

派遣国(被災国を含む)	艦艇	ヘリコプター	固定翼機	その他
スリランカ	12	13	5	
オーストラリア				医療チーム
オーストリア			1	医療チーム、浄水ユニット
バングラデシュ	2	3	2	医療チーム、工兵部隊
カナダ				災害救援即応チーム、医療チーム、工兵部隊、浄水ユニット
インド	9	15	6	医療チーム
韓国	1		2	
パキスタン	2		1	
ロシア		1	2	医療チーム
英国	3	2		
合計	29	34	19	

総 計

派遣国(被災国を含む)	艦艇	ヘリコプター	固定翼機
参加国計	137	128	109
米国計	25	57	45
総 計	162	185	154

④ インドネシア

派遣国(被災国を含む)	艦艇	ヘリコプター	固定翼機	その他
インドネシア	28	2	15	
オーストラリア・ニュージーランド	1	6	10	野戦病院、工兵部隊、航空管制
ブルネイ		2	1	野戦病院
フランス、スイス	2	16	2	医療チーム
ドイツ	1▲	2		野戦病院
インド	2▲	1		
日本	3	6	1	医療チーム
韓国	1			
マレーシア	1	2	2	医療チーム、工兵部隊
メキシコ	3			
オランダ			1	野戦病院、航空管制
ノルウェー			2	
パキスタン				野戦病院、工兵部隊
ロシア			4	野戦病院
シンガポール	2	8	5	医療チーム、工兵部隊、航空管制
スペイン	1		3	
英国	1	2	3	
合計	46	47	49	

(注) ▲は内数として病院船1隻を含む。

⑤ タイ

派遣国(被災国を含む)	艦艇	ヘリコプター	固定翼機	その他
タイ	7			
オーストラリア				法医学チーム
カナダ				法医学チーム
フランス			1	憲兵隊
日本			1	駐ウタパオ
合計	7	0	2	

(注) 派遣国の数字には艦載の上陸用舟艇は含まれない。艦載ヘリコプターを含むかは国により異なる。米国については国別の表には含まれていない。

(出所) 米太平洋軍、各国国防省、WFP ホームページなどより作成。

インドがコアグループとして参加し、調整枠組みがスタートした。一方OCHAは、国連が国際人道支援活動の際に軍の支援を受けるための調整権限を持っており、被災国と支援提供国を結ぶ役割を果たした。

2004年12月28日、JTF-536は、多国籍で構成された536合同支援部隊(CSF-536)に発展した。第3海兵機動展開部隊司令官であるブラックマン米海兵隊中將を司令官とし、ウタパオ・タイ海軍基地に司令部が設置された。「統合支援」作戦と名付けられた作戦の目的は、スリランカ、タイ、インドネシアなどの被災国に人道支援・災害救援を行い、生命の損失を最小化し被害を軽減することである。CSF-536には、米国に加えてオーストラリア、オーストリア、カナダ、フランス、ドイツ、インド、インドネシア、日本、韓国、マレーシア、モルディブ、ニュージーランド、パキスタン、シンガポール、スイス、スリランカ、タイ、英国の各国軍と国連、国際機関、NGOが参加し、併設された合同調整センター(CCC)で必要な調整を行った。CSF-536の出先組織としてタイ、スリランカ、インドネシアに合同支援グループ(CSG)が置かれた。またOCHAは現地事務所をタイのバンコクに置き、ウタパオ、インドネシアのジャカルタ、バンダアチェ、ムラボー、メダン、スリランカのコロンボに民軍調整官を派遣した。実際の調整過程は、必要な支援要求が現地で満たされない場合、まず各国に設置されたCSGが調整を行い、それで解消しなければCCCが支援できる国を探すというものであった。参加国・機関は米軍の指揮下に入っているわけではなく、支援自体はそれぞれの判断

で行われた。さらに、CSF-536での調整の枠外で、被災国および国連などの要請により独自に支援を行った国もある。

被災各国の努力や国際的な支援を得て、1月末にOCHAは緊急救援段階がほぼ完了したと表明した。活動を継続する各国の



CSF-536 司令部でのブリーフィングの様子
(Photo by Ms. Kaoruko Seki)

軍や国際機関が輸送手段などの必要を満たすことで、その支援活動が米軍の支援無しに自立的に維持できるとの認識を得て、CSF-536は2005年2月12日までに任務を終了し、米軍は撤収した。国連、米軍とも、今回のCCCによる調整は、非常に円滑かつ有効に働いたと評価している。

2 アジア太平洋の国際関係への影響

(1) 高まった米国の評価

スマトラ沖大地震・津波災害に対する大国の関与は、この地域における国家間の関係にも影響を与えたとみられる。その中で、最も存在感を示したのは米国だといえる。

米国は被災国に対する直接的な支援に加え、各国軍の実質的な調整の役割を果たすことで評価を上げた。1月に表明した米国の人道支援額は3億5,000万ドルだが、5月に議会が承認した津波復興再建基金の額は6億3,100万ドルに及ぶ。特にインドネシアにおいては、空母を含む大規模な部隊派遣や4億ドルの資金援助に加えて、バンダアチェームラボー間の幹線道路修理などの技術援助によって存在感を示した。

津波を経て米国とインドネシアの関係は大きく改善した。米国は、9・11テロ以降の対テロ戦争の「第2の前線」とされる東南アジアの戦略的重要性を認識しており、とりわけ権威主義体制から民主主義国家への移行段階にあり、世界第4位の人口と世界最多のイスラム教徒を抱える東南アジア最大の国インドネシアの安定を非常に重視している。だが米国は、アフغانستانやイラクでの戦争、パレスチナ問題におけるイスラエル支持の姿勢、単独行動主義的な外交政策などから、東南アジア地域の人々から批判的に見られることも少なくなかった。米国としては、地震・津波の被害がさらなる治安の悪化をもたらすのを防止することに加え、緊急救援や復興支援に積極的に関与することで、インドネシアをはじめとするイスラム社会を抱える国々との関係を改善し、米国のイメージを向

上させることを期待していたと考えられる。実際に米国の支援を目の当たりにし、さらに数多くの米国市民が救援募金に協力した事実を知って、インドネシア国民は対米観を大きく変えたという。インドネシアでの世論調査では、65%の回答者が米国を以前より好意的に見ていると答えており、ブッシュ大統領は「インドネシアの多くの人々が今や違った米国を見ていることに勇気付けられる」と述べている。実際にも両国の協力関係は進んだ。2005年5月のユドヨノ大統領訪米で両国は、エネルギー協議や貿易投資交渉の再開に合意した。一方、米国による対インドネシア軍事協力については、2005年2月、米 국무省が、同国が主催する国際軍事教育訓練(IMET)プログラムへのインドネシアの全面的な復帰を認める決定を発表した。さらに米 국무省は、ユドヨノ大統領訪米中の5月に、非殺傷型兵器の禁輸解除を発表した。殺傷型兵器については、米国議会がインドネシアに対する殺傷型兵器輸出の一部について条件を緩和したことを受けて、11月に禁輸解除を発表した。こうして、90年代以降長く冷え込んでいた米国とインドネシアとの関係は大きく前進し始めている。

米国の救援活動は、沖縄の第3海兵機動展開部隊をはじめ、展開可能な資産が近くにあったことで可能となったが、それだけではない。諸外国軍との協力・調整の実施についても「コブラ・ゴールド」演習や、米太平洋軍が主催する多国籍立案増強チーム(MPAT)プログラムを通じて、災害救援を含む「戦争以外の軍事活動」(MOOTW)における多国籍軍活動の準備・経験をすでに備えていた。コブラ・ゴールドは82年に米・タイ間で始まり、2000年よりシンガポールを加え、近隣諸国をオブザーバーに迎えて毎年行われている合同軍事演習である。近年、演習の主眼は平和強制や非戦闘員救援、災害救援などの戦争以外の任務に移っている。2005年には日本の自衛隊も正式参加した。MPATは、99年の東ティモール問題を教訓に2000年よりスタートした多国籍任務部隊司令部を迅速に編成・増強するための枠組みで、危機対応の迅速化、相互運用性の改善、任務効率の改善、一体性の向上を目的に、定期的なワークショップや標準作業要領(SOP)の作成を行っている。参加国は33カ国に及び、

国連や国際機関、NGOも参加している。想定される多国籍部隊は必ずしも米国が主導するものではないが、今回は米国中心の枠組みとなった。これらの枠組みを活用して、米国は地域安全保障協力において一歩先んじていることを実践で示したといえる。

(2) その他の支援国の評価

米国と並んで評価を上げたのはオーストラリアであろう。同国は、99年の東ティモールへの多国籍軍の中心となったことや、2002年のバリ島爆弾テロで多数の犠牲者を出したことを受けて、ハワード首相がテロへの先制攻撃論を打ち出したためにインドネシアとの関係は冷却化していた。津波発生後、オーストラリアはいち早くユドヨノ大統領と接触して救援を申し出た。1月には5億豪ドルの無償資金援助を表明し(後に同額の無利子借款を加えて10億豪ドルとなった)、艦艇や輸送機、ヘリコプターを派遣した。オーストラリアにとって最も近い隣国であるインドネシアの安定は、自国の安全保障に直接影響する重要な問題である。両者の関係は、津波救援を経て大きく好転した。2005年4月にオーストラリアを訪問したユドヨノ大統領は、同国の政府と国民に謝意を表明し、域内で同国の参加の是非が議論されていた、2005年末に予定されていた東アジア首脳会議への同国の参加を支持した。その後、ASEAN+3(日中韓)諸国との間で正式に参加が合意されたことは、オーストラリアにとって大きな外交上の得点となった。

日本は、巨額の無償資金援助と、タイとインドネシアに自衛隊を派遣して救援活動を行い、地域における評価を上げた。特にヘリコプターやLCACによる機動力を生かした輸送支援と医療・防疫を中心とする自衛隊の活動は、インドネシア政府と被災住民に高く評価された。カンボジアや東ティモールでの国連平和維持活動(PKO)に加え、今回の災害救援でインドネシアや他の軍隊と現場で活動した実績は、この地域における自衛隊の認知度を向上させ、日本が国際安全保障環境を改善するための活動でも地域に貢献できることを示す一つの例となった。それとともに

に、情報収集や統合調整の重要性など、この分野での活動を遂行する上で今後の大きな経験となったといえる。一方、日本の大規模な支援活動は、外交目標である国連安全保障理事会の常任理事国入りを意識しているとの見方もあった。2005年の国連改革論議では、日本の常任理事国入りに対する支持はあったものの、最終的に日本を含む4カ国のG4提案に対し、インドネシアをはじめとする東南アジア諸国から明確な支持は得られなかった。しかし、日本の地域的貢献の積み重ねは、将来的に日本が地域における政治的役割を確立する上での基盤となるだろう。

中国は、津波発生直後に6,000万ドルの資金援助を表明し、救援物資や医療チーム、捜索チーム、犠牲者のDNA鑑定チームを派遣した。世界的な「援助競争」ともいえる救援活動が行われている状況の中では、同国の支援は目立つものではなかった。また、軍を派遣しなかったことは、政権が地域安全保障協力において中国軍を関与させることへの慎重さを表しているとも、あるいは、国外における人道危機に際して、実地に救援部隊を展開させる能力や経験が、空海軍に不足しているともみることができよう。東南アジアや南アジアにおいて地域的影響力を高めようとしている中国だが、津波災害への直接的対応に限ってはそれほど大きな貢献を行うことができず、米国やオーストラリアに一步後れをとった。

ただし、中国は資金援助や直接的な支援よりも、津波早期警戒システムや災害情報の交換、観光の再興など復興再建における協力プログラムを重視しており、必ずしも中国の地位は低下していないとの見方もある。中国は津波支援においてタイへの援助を重視しているほか、ミャンマーへの最大の支援国であると伝えられるなど、津波支援を、自国にとって戦略的に重要な国に振り向けているようにみられる。2005年4月、中国はインドネシアと戦略的パートナーシップを宣言し、復興支援のため計8億ドルの借款を供与する方針を示した。また、ミサイル技術の共同開発を含む軍事技術交流で合意するなど、東南アジア諸国との関係を強化しようとする積極姿勢をとり続けている。

一方、中国と対照的なアプローチをとっているのがインドである。イ

インドは自国が大きく被災したにもかかわらず、自国に対する支援の申し出を断り、スリランカ、モルディブ、インドネシアに、艦艇16隻、ヘリコプター21機、人員1,800人という規模の軍による支援を行った。また米国が主導する国際的な軍事支援のコアグループにも参加した。このことは、大国としての威信と地域の安定に一定の責任を有するという姿勢を誇示することによって、東アジアにおいても主要なプレーヤーとして関与したいというインドの意図をも感じさせる。そして実際にその能力があることをも示している。

東南アジア諸国では、シンガポールが1億ドルの支援を約束し、いち早く航空機やヘリ、艦艇など軍部隊を派遣した。特に、最も震源地に近く打撃を受けたスマトラ島西岸のムラボーでの救援活動は高く評価された。シンガポール軍とインドネシア軍の関係は以前から密接である。同国軍の迅速な展開には、外交ルートに加え、演習などで日ごろから培われた軍人同士のネットワークを生かした情報収集、派遣先での調整が大きく貢献したという。またシンガポール軍は、支援のため自国を通過する外国軍に対し便宜を図るとともに、津波によって変化した海岸線などの情報を提供することで安全な任務遂行に協力した。これまで、東南アジアで突出したシンガポールの近代的軍事力は、周辺国に疑念を持たれていた面があるが、その役割は、救援活動によって好意的に評価されるようになったとみる者もいる。

またマレーシアも自国の被災が比較的軽微だったことから、地理的・文化的に近いアチェ支援を重視した。当初インドネシア側に承認された3カ月の期限を超えて軍の派遣を継続し、アチェ復興のマスタープラン作成への協力を申し出るなど、マレーシア政府のインドネシア支援の熱意は大きかった(結局マレーシア軍は他国同様に撤収し、同軍が建設中だった救援センターの運営は同国のNGOに引き継がれた)。シンガポールやマレーシアの軍人はインドネシア語に近いマレー語に堪能なため、現地での円滑な意思疎通に役立った。また、東南アジア諸国や日本の支援関係者が、西洋の一部の関係者に比べて現地の文化・慣習を理解し、

尊重しながら活動したことは、現地当局から好意的に評価されている。

東南アジア諸国の援助は各国個別のイニシアティブで行われたが、1月6日の緊急首脳会議でのアピールを除けば、ASEANが津波救援でまともな行動したことはなかった。表立った批判はみられないものの、アジア通貨危機、東ティモールに続き、今回もASEANが有効な行動をとれなかったとの失望を表明する者もいる。それに対し、現在のASEANは危機に際し即応的行動をとる組織として想定されてはいないと指摘する見方もある。しかしながら今回の被害の甚大さは、ASEANが今後何らかの共同行動をとる必要性を認識するに十分だったとはいえる。

3 災害救援における国際協力の課題と対応

(1) 軍による災害救援活動とその調整

一般に軍隊の特性として、自己完結性、機動性、明確な指揮系統、迅速かつ大量の動員力などが挙げられる。これらの点は、戦争だけでなく災害対処にも極めて有効である。初期の緊急救援段階における搜索救難、人員や物資の輸送、医療、防疫、必要な道路や橋の再建などで、軍は被災自治体や文民機関を支援する役割を果たす。通常は緊急救援段階が過ぎれば、復興再建は文民機関や民間が主導することになり、軍隊の活動は徐々に縮小すると考えられる。国際支援の場合も、軍は要請に応じて被災国の軍民機関を補完することになるが、国内災害と異なり、各国軍の活動はあらかじめ明確な指揮系統の下に位置付けられているわけではない。そのため、軍や国際機関などの援助者間の調整が非常に重要となる。

94年に当時の国連人道問題局(DHA)が策定した「災害救援における軍および民間防衛資産の活用に関するガイドライン」(オスロ・ガイドライン)は、国際災害救援支援の際の迅速かつ効果的な、軍および民間防衛資産(MCDA)の活用を行うための基本原則を定めている。これによると、MCDAを活用した支援活動は、2国間ベースでもOCHA(当時は

DHA)の枠内でも行うことができるが、いずれにしても被支援国の要請あるいは同意が必要とされている。また、支援活動は被支援国の救援活動を補完するもので、派遣される要員の安全確保についての全般的な責任は被支援国にあり、支援要員は原則非武装であることが規定されている。加えて、95年に策定された「MCDA レファレンス・マニュアル」(以下、「マニュアル」)では、災害に際して軍による支援が必要な場合は、合同・統合任務部隊(CJTF)を設置し、CJTF 指揮官が作戦上の指揮を行うこととされている。一方、CJTF に部隊を派遣する各国も、自国の部隊に対する指揮統制権を保持するとともに、自国部隊に対する管理・兵站支援を行うことになっている。

スマトラ沖の津波災害救援では「マニュアル」にある CJTF の役割を担ったのは CSF-536 であり、派遣された各国部隊の活動の調整を行ったが、それぞれの部隊に対する統一的な指揮権が CSF-536 にあったわけではない。「マニュアル」にあるように、CJTF を編成し、国連主導の指揮・調整機構を立ち上げるには時間がかかり、初動救援の即応性に課題がある。さらに、特定の国に自国部隊の指揮権を委ねることにも、主権上の問題がある。今回のように、各国が初動救援を優先して先に救援部隊を派遣し、その後に緩やかな連携と調整機能を持たせた方法は、即応的な対処としては有効であったといえよう。

結果として、今回の津波災害救援の国際活動においては、国連など国際機関と各国軍の協力・調整は円滑に行われ、特に摩擦は生じなかったといわれる。しかし、誰が国際活動を主導し調整役となるかについては、津波発生直後に論議となった。ブッシュ大統領は、米国に日本、オーストラリア、インドの4カ国(後にカナダ、オランダが加わった)がコアグループとして救援を主導するとの考えを示したが、これに対し欧州諸国は、国連を中心とする支援を行うべきだとして反対した。結局1月6日の首脳会議までに国連主導の流れが決まり、コアグループは発展的に解消したが、米国は、CSF-536 で OCHA とともに実質的な調整の場を提供した。一方、国連の諸機関は初期段階において実効的な対応の調整を

取ることができなかつたとみる者もある。その一因は、難民問題における UNHCR のような、一元的かつ実効的に仕切る組織が災害救援において存在しないことにあるという指摘もある。

防衛庁が主催し、主にアジア太平洋地域から 23 カ国・機関が参加した 2005 年 6 月の東京ディフェンス・フォーラムでは、津波支援を経た軍の災害救援活動とその教訓について議論が交わされたが、その中で意見が分かれた点は、多国籍の活動を主導・調整すべき主体、事前調整の必要性、単一指揮系統の必要性であった。まず、救援の初動において軍の役割が重要であることには意見の一致が見られたものの、軍が災害救援の中心となるべきかどうかについては、一部の賛同意見に対し、軍はあくまで文民活動を助ける役割であるとの意見、UNICEF や WHO など国連機関も急速に独自の緊急展開能力を持ちつつあり、必ずしも軍の資産に全面的に依存しなければならないわけではないとの意見も出された。

事前調整の必要性については、各国軍が事前に派遣規模や資産などを調整してより効率的な協働ができるようにすべきとの意見があった。それに対し、災害救援では迅速性が死活的に重要であり、まずは、出せる国や国際機関が事前調整なしでも自発的に展開すればよい、そのため支援内容や派遣地域の重複などの非効率性はやむを得ず、派遣後の調整が有効に行われることの方が重要だとの意見もあった。特定の国や機関が単一の指揮官となるべきかについても、軍の特性としてその方が活動しやすいという意見に対し、その合意形成や編成に時間がかかり現実的ではないとの反論があった。

このように見方が分かれ、北大西洋条約機構 (NATO) や欧州連合 (EU) のような多国間同盟や共通安保防衛政策を持たない現状にみると、アジア太平洋地域においては、単一の指揮系統の下に置かれる地域共同の災害対応部隊のような構想は現実的ではないと考えられる。各国が自発的に参加し調整する形の現在のメカニズムは現実には即しているといえよう。その中で、米太平洋軍が実質的に果たしている調整役としての機能は重要であるといえる。

ただし、米国が常にその役割を果たせるかには疑問もある。例えば米国の国益上、関心の低い地域での災害、あるいは米軍の展開能力の限界を超える災害が発生した場合や、米軍がすでにほかの軍事・人道危機に関与している場合は、その機能が提供されるのか確実ではなく、代わりに災害救援活動を主導する国が必要となる。例えば南太平洋の島嶼国で起こった災害には、オーストラリアが中心的な役割を果たすことが想定されよう。

インドネシア・アチェ州ムラボーで国際緊急援助活動に従事する陸上自衛隊ヘリコプター
(写真提供・共同通信社)

もう一つの調整役である国連の機能もより強化されるべきであり、特に軍民調整の研修への参加など、OCHAの調整プロセスに各国がより熟達すること、待機リストへの資産登録を増やすことなどが求められよう(今回の災害支援では、同リストに基づき、スイス軍のヘリコプターが直接国連の使用に供された)。

なお、今回の救援活動の反省として、派遣された軍同士に現場での横の連携がなく、各国が孤立して活動していたとの見解もあった。CCCのような上位における調整枠組みは有効だが、それに加えて、より円滑で実効的な支援のためには、政府・軍、国際機関、NGOにおいて実際に救援活動に従事する組織・職員が平時から意見交換や共同訓練によって意思疎通を円滑にしておくことが有益であろう。

(2) 被災国による制約と救援活動

災害救援の責任は基本的に被災国政府にあり、外国(国際機関やNGOを含む)からの支援は被災国の同意を前提とすることは現在広く受け入れられている。しかし、被災国の当局が被災により十分機能できなかったり、あるいはもともと能力が不足していたりする場合や、被災国が紛争下にある場合など、さまざまな理由で外国の支援活動に制約が加えられることがある。

被災国政府が迅速に必要な救援を行えない場合、外国から援助隊や物資の受け入れに同意しても、ビザや通関など国内手続きに時間を要し救援開始が遅れることもある。また、救援隊が第三国を経由したり領空を通過したりする際に必要な手続きもある。こういった手続きをあらかじめ2国間、多国間で合意しておくことは、迅速な救援の実施において有効だろう。

より困難な問題は、被災国の政治的な理由あるいは安全保障上の理由による制約である。今回の被災地には紛争地帯が含まれていたことから、外国の支援実施にも影響があった。

インドネシアのアチェでは、インドネシアからの分離独立を唱える「自由アチェ運動」(GAM)と国軍の間に29年間にわたり紛争が続いており、津波発生時、アチェは文民非常事態下に置かれていた。インドネシアは外国軍や一部の国連機関に対し、活動期間を3カ月に制限し、外国人には国軍のエスコートを義務付けた。国軍は外国人に対する制限の理由として、GAMによる攻撃や脅迫など不測の危険から援助関係者を守るためであることを挙げている。また、外国人が居続けることで、宗教・文化的に現地社会の平穏に与える影響を懸念する者や、軍事的な情報収集をされる恐れから、国家安全保障上も望ましくないと考える者もいた。

スリランカでは、タミル人少数民族の武装組織「タミル・イーラム解放の虎」(LTTE)と政府軍との間に約20年にわたる紛争が行われてきた。2002年2月に停戦が成立したが、和平交渉は2003年4月から中断している。津波によりLTTEが実効支配する北部・東部地域にも甚大な被害が出たが、外国からの救援物資の分配を統制する政府とLTTEが対立し、救援に影響が出た。国連事務総長のLTTE支配地域への視察も政府の要請で中止された。

インドは外国の援助を断ったが、アンダマン・ニコバル諸島など、初期においては救援が行き届かない地方も多かったと報じられている。2001年に2万人の死者を出したインド西部地震の際、海外からの援助を数多く受け入れた結果、インド政府の対応について海外から多くの批判

が出た。インドが外国の援助を断った理由は、今回も同様の批判が生じることを懸念したためであるとの報道もあった。

また軍事政権下のミャンマーでは、政府が当初被害の詳細を公表せず、外国の援助も断ったため、数千人の犠牲者が出ているのではないかとの推測がなされていた(国連などの調べで死者は60～80人、直接の被災者は5,000～7,000人と推定されている)。反対に、今回被災した国のなかでも、ソマリアのように、救援を主導し、援助者の安全を保護すべき政府が実質的に存在せず、救援は襲撃の危険の中、国際機関やNGOの手に任されていた例もある。

紛争地が被災した場合に、被災国政府と反政府勢力が敵対する地域や、後者の支配地域で外国が支援を与えることには、援助の中立性という問題がある。被災国政府が外国の支援を「利敵行為」とみなして活動を制限することがあり、反対に、援助を行う外国軍が被災国の軍と同一視されて、敵対勢力から攻撃を受ける可能性もある。また、国際機関やNGOも、支援実施のために軍の資産を使えば、同様に敵視される事態も考えられる。実際にアチェでは国際機関関係者が攻撃を受けた例や、陸上自衛隊のヘリコプターが危害を加えられる恐れがあったことから輸送任務を中止した例があった。OCHAは2004年の「複合的緊急事態における民軍関係」と題する参考文書の中で、人道援助実施において軍の資産を利用するのは「やむを得ない場合に限るべき」と述べている。ある米コラムニストは、スマトラ沖大地震・津波災害での米軍の活動ぶりから「米軍は災害救援において、NGOとのさらなる連携を図るべきだ」との意見を述べたが、国際医療NGO「国境なき医師団」の幹部は「軍の兵站の価値は認識するが、軍との協力は、人道支援組織が援助を待つ人々の元へたどり着くために必要な中立性や独立性を損なう恐れがある」としてその考えに反論している。

加えて、被災国が十分な救援を行えないにもかかわらず外国の援助を求めることもしない場合、国際社会は被災者の生命を救うためにいかなる行動をとるべきかという問題も、いわゆる「人道的介入」の一つの課題として残るだろう。

(3) 滞る復興再建活動

被災から約3カ月～半年を経て、支援活動の焦点は被災者の生命を守る緊急救援から、破壊された生活基盤やコミュニティーの再建といった長期的な復興再建活動に移っている。再建活動の内容は各国の被災状況により異なるが、例として仮設住宅の建設や収入手段の提供(漁船の提供、職業訓練など)、学校の再開、上水道、病院、港湾施設の整備などが挙げられる。タイのプーケット島やモルディブの一部など、復興が順調に進み、観光客が戻り始めている地域もあるが、さまざまな問題から復興が滞っている地域も多い。

問題の第1は、被災地の治安である。スリランカでは、2005年6月にクマラトゥンガ大統領とLTTEの間で復興支援協力が合意され、LTTEも参加した復興資金の共同運用が実現されるかにみえたが、仏教徒勢力や与党連合のシンハラ人民族主義政党が激しく反発、連立を離脱した同党の訴えにより、スリランカ最高裁は資金運用枠組みの合憲性を判断するまでの間、同枠組みの履行凍結を命じた。8月にはカディルガマル外相が暗殺されたことにより非常事態が宣言されたため、復興プロセスは滞った。11月の大統領選挙で対LTTE強硬派のラジャパクサ新大統領が就任したこと、から、和平プロセス自体の破棄も懸念されており、復興にはさらなる曲折が予想される。

インドネシアのアチェでは、津波を契機に水面下で行われていた和平交渉が進展し、2005年8月に和平協定が締結された。これにより、ようやく復興活動を行う下地が整い始めたといえるが、復興の成否は、国軍とGAM双方の停戦遵守、GAMの武装解除とインドネシア治安当局の撤退が履行されることで地域社会の安全が回復するかにかかっている。

第2の問題は、多くの被災国における汚職や縁故主義などの不正や、行政機関の官僚主義、能力不足などによる非効率性である。そのために支援が被災者に満足に届かない、あるいはプロジェクトの進行が遅れるという例が多い。

インドネシアでは、地方の首長が国からの被災者向けの支援金を流用あるいは横領した例が報じられている。援助物資が官僚主義のはざまで適切な管理がなされずに港に放置されて盗難にあったり、海外からの援助金が議会の承認待ちで支出許可が遅れたりするなど、関連諸官庁間の連携のまずさもある。復興再建活動を調整するアチェ・ニース復興再建庁のクントロ長官は、アジア通貨危機後のインドネシアの銀行再建に力を発揮した清廉な人物といわれ、汚職を厳しく取り締まる姿勢を明確にしているが、自らの組織の末端でも復興事業にまつわる贈収賄の例が数多く報告されている。また援助側の国や機関が、被援助国の汚職体質に不信感を抱き、資金の利用の透明性、説明責任を求めていることも、復興事業の進展を遅らせる一因となっている。UNDPなど一部の国連機関は、復興支援庁が立ち上がるまで、インドネシア政府当局との協力を忌避していたほどである。スリランカでも、会計検査長官が議会に報告した中で、大規模な援助の不正流用があることや、行政機関の非効率性から外国からの援助額の13.5%しか利用されていないと明らかにしている。

第3に、復興活動の進展状況は地域や分野によって大きく差がある。アチェでは州都バンダアチェに復興資源が集中する一方、他の地域の復興は最低限にとどまっているところもある。社会インフラ再建の動きは進み始めているが、住宅問題は深刻で、アチェでは被災後1年たっても、6万人以上がテント生活を続けている。仮設住宅建設の遅れに加え、土地所有の証明書類が失われた、借地人だったなどの理由で、被災者が元の居住地に帰れないなど、被災者の生活再建は遅れている。親を失った孤児や被災者の心のケアなど、長期的に取り組まなければならない問題も多い。

資金面では、国連は、今後4～5年の中期的スパンで復興資金が約50億ドル不足すると計算している。被災地の復興再建のためには今後も国際社会が継続して関心を払い、また支援を行うことが必要である。

復興再建の遅れは治安の悪化も招いている。マラッカ海峡では、津波直後に激減した海賊被害が再び増加し、津波により生活の糧を失ったスマトラ北部の漁民が海賊に転じているのではないかとの推測もなされて

いる。漁船や漁業活動の支援などにより被災者の生活手段を早期に回復することが、海賊の発生を抑制し地域の安全を高めることにもつながると考えられる。

(4) 非伝統的安全保障問題への地域的取り組み——東南アジアの例

今回の地震・津波災害においては、環太平洋諸国では確立し長年運用されている津波早期警戒システムが、インド洋沿岸地域には存在しなかったことが被害を拡大する一因となった。太平洋地域では、国連教育科学文化機関の一組織である政府間海洋学委員会(IOC)の後援により、太平洋津波警戒システムに関する国際調整グループを通じて68年より津波対策協力が行われている。インド洋地域でも、IOCが中心となり、地域諸国の参加により、2006年7月までにインド洋津波警戒・被害軽減システムの運用開始を目指して現在調整が進められている。

この津波対策の例が示すように、今回被災した地域に住む人々やコミュニティの安全は、必ずしも単一の国家によって提供できるとは限らない。この地域における地域協力の一つの核をなすASEAN諸国では、97年のアジア通貨危機で明らかになった経済システムの脆弱性や、麻薬取引、人身売買、不法移民、海賊、伝染病、環境破壊などの「国境を越える問題」が、隣国間あるいは地域全体で協調して対処すべき非伝統的な安全保障上の挑戦との見方がこの10年ほどで共有されてきた。今回の津波の経験で、地域諸国は災害についても協力の必要性を強く認識したといえよう。

津波災害を受けて、2005年7月のASEAN外相会議では、災害管理・緊急対応に関するASEAN協定が締結された。ASEAN諸国は災害の早期警戒や被害管理協力のために、人道援助・災害管理調整センターを設置すること、災害救援協力のSOPを作成すること、地域的な災害救援・即応に利用可能な軍民要員や機材などの資産の待機体制を自発的に報告すること、災害当事国の要請と統制に基づきそれらの資産を利用可能とすることなどで合意した。その準備として、2005年9月には初の多国間即応演習がマレーシアで実施され、マレーシア、シンガポール、ブルネ

イなどの消防、防災、民間防衛機関が部隊を派遣した。

また、ARFでは、2005年5月の第2回ARF安全保障政策会議（ビエンチャン）において、災害被害管理における能力開発を推進することや、組織の指揮統制や文民支援者との連絡・引き継ぎなどに関してセミナーを行うことなどが合意された。さらに、2000年を最後に中断していた「災害救援に関するARFインターセッショナル会合」が、津波を契機に2005年11月に再開された。来年のARF閣僚会合に向け、災害時の民軍協力などに関する提言を提出する予定である。

これらの動きに加えて、従来は敬遠されてきた、ASEAN諸国間での軍事協力の芽も育ち始めている。2004年9月のASEAN陸軍司令官会議（ジャカルタ）では、テロや災害などの非伝統的脅威に対する各国軍の協力の必要性が訴えられた。また、2005年8月には、インドネシア、マレーシア、シンガポールのマラッカ海峡沿岸3カ国にタイを加えた4カ国の国軍司令官が、同海峡の安全確保策について協議した。2006年には、初のASEAN国防相会議も予定されている。軍同士の交流において、災害救援は各国の利害の対立が少なく、協力が容易な分野として今後進展が見込まれよう。

さらに災害以外の分野でも、2003年に猛威を振るった重症急性呼吸器症候群（SARS）や、2004年以降流行地域が拡大し、ヒトへの爆発的感染が恐れられている鳥インフルエンザなどの感染症問題、呼吸器疾患で死者も出ているヘイズ（煙害）の問題なども、直接国民の生命を脅かす人間の安全保障問題として包括的、地域的な対処が必要であろう。人間の安全保障への対応は、近年日本が積極的に取り組んでいる分野である。特に自然災害が多発し、防災大国としての経験が豊富な日本は、この分野での地域協力の推進役をこれまで以上に果たすことが期待されよう。

2005年10月8日、南アジアでマグニチュード7.6の大規模な地震が発生し、パキスタンやインドで8万人に迫る死者・行方不明者が生じている（解説参照）。スマトラ沖大地震・津波に対する支援の経験や教訓が生かされて、多くの人々が救われ、両国間の紛争解決にもよい影響を与えることが望まれる。

パキスタン等大地震

2005年10月8日、南アジアのパキスタン北部でマグニチュード7.6の大規模な地震が発生した。11月22日現在、パキスタンで約7万3,000人が死亡、隣接するインドで約1,300人が死亡または行方不明となり、家を失った人は300万人以上にのぼる。最も甚大な被害を受けた地域はパキスタン北部のアザド・ジャンムー・カシミール地方と北部辺境州だった。

パキスタン政府と軍の救援対応は早かったが、険しい山岳地帯の集落が多く、もともと交通の不便だったところに地震で道路が寸断されたため、救援物資を徒歩やラバで運ぶしかないなど、救援の実施には多大な支障がともなった。そのため、外国からの支援で最も必要とされたのはヘリコプターによる物資・傷病者などの空輸であり、内外合わせて125機以上のヘリコプターが活動を行っている。道路などの復旧や物資の分配はパキスタン軍が行い、外国政府・軍、国際機関からの支援は輸送支援に加えて、緊急救援物資やテントの提供や医療支援の分野で行われている。

日本は国際緊急援助隊の救助チームと医療チームが地震発生直後から現地で活動したほか、陸上自衛隊のヘリコプター6機と航空自衛隊のC-130H輸送機、150人による輸送支援活動を行った(11月24日終了)。また米軍はヘリコプター23機、人員1,200人体制で支援を行っている。

しかし場所によってはいまだに援助の手は行き届いていない。発生からひと月たっても、車両が入れない一部の集落ではテントなど最低限必要な物資も届かない例がある。12月に入り雪が降り始めたことで、寒さや物資輸送の滞りから、さらに犠牲者が増加することが憂慮されている。

救援・復興に必要な費用については、パキスタン政府が見積もる52億ドルに対し、11月19日にイスラマバードで行われた支援国会議では、58億ドルの支援が表明された。ただし現在拠出されているのは2億ドルのみであること、支援額の多くが無償供与ではなく借款であることから、将来の財政への負担を懸念する見方もある。

一方、地震を契機にインド・パキスタンの対立関係には変化が見られる。被災したカシミール地方は両国が独立以来領有権を主張し、紛争が続いてきた土地である。1949年の第1次印パ戦争停戦時に引かれた実効支配線(LoC)を挟んで両国は対峙し、住民は分断されている。2005年4月にはLoCを越えて両国を結ぶバスが開通するなど、雪解けのムードはあったが、地震後の11月から、両国は5カ所でLoCを開放して救援物資の交換を行うとともに、被災親族訪問のための住民往来を認めた。この間、10月29日にはニューデリーで60人以上が死亡する連続爆弾テロがあり、インドはパキスタンを拠点とするイスラム過激派の関与を疑ったが、地震救援の交流は予定どおり進められている。

また南アジア諸国の地域枠組みである南アジア地域協力連合も、11月12日ダッカで行われた首脳会議で、インド洋大津波やパキスタン地震を受けての災害対応メカニズム構築で合意するなど、地域的取り組みにも着手しつつある。