

# 第3回 国際平和と安全シンポジウム

『大規模自然災害後の災害救援における民軍連携』

平成25年12月6日（金）

ベルサール新宿グランドコンファレンスセンター  
（住友不動産 新宿グランドタワー 5階 Room A・B・C）

防衛省 統合幕僚学校 国際平和協力センター

パネリスト等の発言は個人の見解であり、所属する組織の見解を示すものではありません。

## 主催者挨拶

統合幕僚学校長

海将 伊藤 俊幸



今年で3回目を数える「国際平和と安全シンポジウム」は、国連又は他の国際的枠組みによる国際の平和と安全のための活動における最先端の懸案事項、課題と将来的方向性について、防衛省・自衛隊のみではなく、官・民・学で問題点を共有し、相互理解を深め、質の高い国際貢献の実施に結びつけていくことを目的としています。

そのため、シンポジウムには、優れた専門家と著名な研究者をお招きして、緊急かつ具体的な課題から、潜在的で多面的な課題について、洞察に満ちた講演と討議をいただいております。実務において指導的地位を経験された方々と学術的分野による分野横断的なアプローチは、私たちにとって国際社会の幅広い文脈の下で行われる、現在および将来の平和活動についての深い見通しをもたらししてくれるものです。

本年度のシンポジウムでは、「大規模自然災害後の災害救援における民軍連携“Civil-Military Coordination in Relief of Large-scale Natural Disasters”」というテーマを取り上げてみました。

災害救援活動が、国際社会にとって必要不可欠な取り組みであることは、先月、フィリピンが超大型台風の直撃を受け、壊滅的な打撃を被った状況を見ても明らかであります。

しかし、災害救援活動自体も様々な課題を内在しております。まず、国際社会が被災国に支援の手を差し述べる枠組みも、被災国政府の受け入れ意思次第であります。今回のフィリピンにおける大規模災害では、フィリピン政府からの要請に基づいて、多数の国から、軍や民間団体等が展開しておりますが、過去にも大規模災害の後に、外国からの、特に外国軍隊の支援が受け入れられなかったケースもあります。

さらに、ひとたび被災国からの要請に基づいて派遣した後でも、そこには、多様なアクター間の調整という課題があります。数多くある課題の中から、今回のシンポジウムでは、「民と軍の連携」という課題に焦点をあてました。そこには、大規模災害後の救援活動では、機動力、輸送力、情報収集力等といった軍ならではの機能、能力が果たす役割がますます重要になりつつあるという背景があります。

軍の支援はあくまでラスト・リゾートであるとのガイドラインはありますが、一人でも多くの人命を救出するという本来の目的のためには、軍の機能、能力を有効に活用するという視点も有意義であると思います。

多国間の相互支援、民軍の柔軟な連携という分野での有識者であるコルフ中将による基調講演、軍との連携に関して主義主張、組織原理の異なる団体の方々によるパネル討議等を通して、災害救援活動、関連する研究に貢献することができれば幸いです。

はじめに

統合幕僚学校（国際平和協力センター）が主催する“連続シンポジウム「国際平和と安全シンポジウム」”を今年も開催できますことは、統合幕僚学校全職員の大いなる喜びであります。本シンポジウムが、国際平和と安全を希求するための活発な議論の場となり得ていることは、平成22年3月の当センター新編以来、偏に部内外の多くの方々からの御支援の賜であり、一同深く感謝しております。

近年、スマトラ沖やハイチ等における大規模地震が発生し、また、わが国においても東日本大震災が発生するなど、世界各地において大規模な自然災害により極めて甚大な被害がもたらされています。

また、最近の豪雨や台風による気象災害は、地球温暖化等の影響から、国内外ともに被害がより甚大化し、発生頻度も増加しつつあります。日本各地における今年の台風や大雨被害、先月レイテ島を襲った台風30号の被害の甚大さは、私たちの記憶に新しいところです。

わが国は、1987年に国際緊急援助法を施行して以来、被災国の要請により国際緊急援助活動を行ってきました。1992年の法律改正により、自衛隊による活動が可能となり、医療活動や援助物資の輸送等の活動を行ってきました。

近年の国際的な救援活動は、被害の甚大化で救援規模・範囲が増大し、また、迅速で大量投入などの救援ニーズから、その活動は、国際諸機関やNGO等の文民の活動にとどまらず、多くの場合は、諸外国の軍の活動も必要となってきています。昨今の国際緊急援助活動では、これらの複数のアクターが有機的に統合されなければ、国際的な救援活動の効果的な遂行は不可能であります。

3回目を迎える今年のシンポジウムでは、視点を災害救援の場に向け、「大規模自然災害後の災害救援における民軍連携」をテーマとし、国連の関連事務所、軍の活動現場、人道支援機関及び学術的なそれぞれ異なった視座から本テーマを多角的に捉えることとしました。

本日は、前NATO北東軍団司令官でドイツ陸軍のコルフ中将、国連人道問題調整所の渡部氏、国際協力機構の柳沢氏、国境なき医師団のウグ・ロベルト・ニク氏、シビックフォース及びピースウィンズ・ジャパンの大西氏をお招きしております。また、パネル討議におけるモデレーターには大阪大学から星野教授をお招きし、併せて最後に総括講演として取りまとめをいただきます。

御参加いただく皆様に心から御礼申し上げます。

平成25年12月6日

実行委員長：空 将 補 深瀬 尚久  
事務局 長：1等陸佐 小橋 史行  
編集委員長：1等海佐 林 秀樹

## プログラム

“大規模自然災害後の災害救援における民軍連携”

- 10:00 – 10:35 開会挨拶等：主催者挨拶 海将 伊藤俊幸  
(防衛省統合幕僚学校長)  
事務局説明
- 10:45 – 12:00 基調講演：ライナー・コルフ（独陸軍中將）
- 13:30 – 15:10 パネル討議  
モデレーター：星野俊也  
(大阪大学大学院公共政策研究科研究科長)  
パネリスト：ウグ・ロベルト ニク  
(国境なき医師団  
プロジェクトマネージャー（緊急デスク）)  
大西健丞  
(公益社団法人 Civic Force 代表理事、  
特定非営利活動法人ピースウィンズ・ジャパン  
代表理事兼統括責任者)  
柳沢香枝  
(独立行政法人国際協力機構（JICA）  
東・中央アジア部長)  
渡部正樹  
(国際連合人道問題調整事務所（OCHA）  
神戸事務所長)
- 15:30 – 16:00 総括講演：星野俊也（大阪大学大学院公共政策研究科研究科長）
- 16:00 – 16:20 閉会挨拶：海将 伊藤俊幸（防衛省統合幕僚学校長）

## ライナー・コルフ 中将



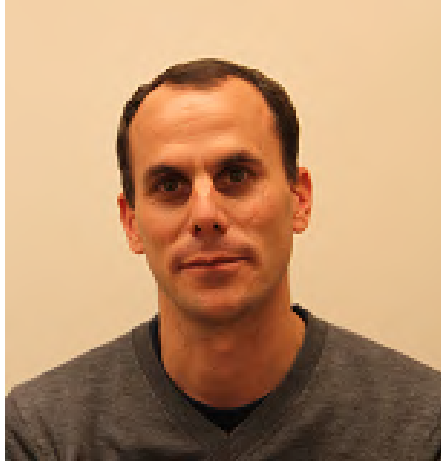
\*\*\*\*\*

### 多国籍軍団ドイツ軍部隊司令官 兼 ドイツ陸軍司令部軍編成担当将官

ドイツ陸軍における主な経歴：

- 1973年：第2防空大隊勤務 (カッセル)
- 1975年：第3防空連隊隷下 第3防空大隊小隊長 (ハンブルグ)
- 1979年：第3防空大隊情報将校 (ハンブルグ)
- 1980年：第11防空連隊第4中隊長 (アキム／ブレーメン)
- 1985年：陸軍指揮幕僚大学 28期指揮幕僚課程 (ハンブルグ)
- 1987年：ドイツ連邦国防省  
陸軍幹部人事管理部門勤務 (ボン)
- 1989年：第2機甲旅団 作戦部長 (ブランシュバイク)
- 1992年：空中機動軍隷下 第4機械化歩兵師団人事部長  
(レーゲンスブルグ)
- 1993年：第11装甲防空砲兵連隊長 (アキム／ブルーメン)
- 1995年：ドイツ連邦国防省  
陸軍幹部人事管理部門勤務 (大佐級人事担当) (ボン)
- 1998年：陸軍指揮幕僚大学 指揮幕僚課程主任教官 (ハンブルグ)
- 1999年：ドイツ連邦国防省  
陸軍幹部人事管理部門勤務 (大佐級及び将官級人事担当) (ボン)
- 2001年：第18装甲旅団長 (ノイミュンスター)
- 2005年：ドイツ連邦軍人事庁 下士官担当人事部長 (ケルン)
- 2009年：NATO北東軍団司令官 (ポーランド・シチェン)
- 2013年：多国籍軍団ドイツ軍部隊司令官／  
ドイツ陸軍司令部軍編成担当将官 (ボン／シュトラウスベルク)

ウグ・ロベルト ニク



\*\*\*\*\*

国境なき医師団

プログラム・マネージャー（緊急デスク）

ウグ・ロベルト ニク

国境なき医師団（MSF）スイス緊急デスク所属のプログラム・マネージャーとして、フィリピン・パナイ島で台風援助にあたる 40 名のチームを調整。1997 年より MSF に参加し、アジア、アフリカ、中米各地で多くの職責を務めている。地震（イラン 2004 年、パキスタン 2005 年）、津波（スリランカ 2005 年）、洪水（モザンビーク、メキシコ 2007 年、スリランカ 2010 年）、サイクロン（ミャンマー 2008 年）などの自然災害対応の経験も豊富である。スイスの EIG ジュネーブで建築を、ヌシャテル大学で水と衛生についての学位をおさめる。ニューヨークのフォーダム大学で人道援助についてのコースを終了。スイス出身。

2013 年 11 月 29 日現在



おおにし けんすけ  
大西 健丞



\*\*\*\*\*

**公益社団法人 Civic Force 代表理事**

**特定非営利活動法人ピース ウィンズ・ジャパン代表理事／統括責任者**

**特定非営利活動法人ジャパン・プラットフォーム理事**

**特定非営利活動法人チャリティ・プラットフォーム理事**

1967 年、大阪市生まれ。上智大を卒業後、英国ブラッドフォード大学の大学院に留学し、国際政治・安全保障学修士課程で紛争解決、人道介入を学ぶ。在学中、研究テーマとしたイラク北部・クルド人自治区での人道介入の実際を見るため現地を訪問。オックスファムなど欧米の NGO の大規模な活動ぶりに感銘を受け、NGO への就職を志す。

1994 年、NGO アジア人権基金に入り、イラク北部担当調整員に。同基金が資金難でイラクから撤退したのを受け、その事業を引き継ぐ形で 96 年に他の 2 人のスタッフとともにピース ウィンズ・ジャパンを設立した。モンゴル、インドネシア、コソボ、東ティモールなどへと活動を拡大し、紛争地や自然災害の被災地で難民・被災者らの支援を行ってきた。

日本の NGO が緊急支援の初動資金の調達に苦しむ状況を改善するため、政府、経済界などに協力を求め、ジャパン・プラットフォーム（JPF）の設立を主導。2000 年、初代の評議会議長に就任した。現在は理事。

その後もイラク戦争下での緊急支援、スマトラ島沖地震・津波の被災者支援などを指揮しながら、講演・シンポジウム・メディアなどを通じ積極的に発言。2006 年 2 月、10 年余の NGO 活動をまとめ、初の単著である『NGO、常在戦場』を出版。

2009 年 12 月から鳩山政権「新しい公共」円卓会議の委員として、民間による大規模災害への対応プラットフォームを構築し、支援物資、サービス、物資輸送等、迅速で効果的な支援を行う、企業やボランティアをコーディネートする民間主導のプラットフォームを提唱した。さらに JPF をモデルにアジア太平洋地域の防災力・緊急対応力強化のための地域機関 Asia Pacific Alliance for Disaster Management を提唱し、設立。現在 CEO を務める。

著書：

『NGO、常在戦場』徳間書店 2006 年 2 月

『平和政策』有斐閣 2006 年 10 月（共著）

『国際緊急人道支援』ナカニシヤ出版 2008 年 9 月（共著）

ほしの としや  
星野 俊也



\*\*\*\*\*  
大阪大学大学院国際公共政策研究科研究科長・教授  
大阪大学総長補佐（国際問題担当）

専門は国際関係論。特に、国連研究、国際安全保障、人間の安全保障、紛争解決・復興人道支援・平和構築、日米関係、アジア太平洋の安全保障、インテリジェンス、紛争と文化遺産保護。

1959 年、群馬県生まれ（53 歳）。上智大学外国語学部卒。学術修士（東京大学）。国際公共政策博士（大阪大学）。在米日本大使館専門調査員、プリンストン大学ウッドロー・ウィルソン・スクール客員研究員、財団法人日本国際問題研究所主任研究員、聖心女子大学及び白百合女子大学非常勤講師、大阪大学大学院国際公共政策研究科助教授、スタンフォード京都センター・フェロー、豪ウーロンゴン大学客員研究員などを経て現職。

日本国際連合協会理事、国連 UNHCR 協会理事、日本国際連合学会、国際安全保障学会理事、中国・内蒙古大学客座教授、神戸女子大学非常勤講師などを兼任。2011 年に稲盛財団イナモリフェロー（第 9 期）。

2006 年 8 月から 08 年 8 月まで外務省出向（国際連合日本政府代表部公使参事官）、その間、コロンビア大学国際公共問題大学院客員学者を兼任。

主な著書・論文に、*Asia's Emerging Security: Reconciling Traditional and Human Security* (co-authored, The United Nations University Press, 2000)、『グローバル・ガバナンス—政府なき秩序の模索』（共著、東京大学出版会、2001 年）、『国際危機学—危機管理と予防外交』（共著、世界思想社、2002 年）、『人道危機

と国際介入—平和回復の処方箋』（共著、有信堂、2003年）、『アジア太平洋の多国間安全保障』（共著、日本国際問題研究所、2003年）、*Containing Conflict: Cases in Preventive Diplomacy* (co-authored, Japan Center for International Exchange, 2003)、「人間の安全保障と日本の国際政策」、国際安全保障学会『国際安全保障』第30巻第3号（2002年12月）、『イラク戦争と自衛隊派遣』（共著、東京経済新報社、2004年）、『日本の東アジア構想』（共著、慶応義塾大学出版会、2004年）、『日本の安全保障』（共著、有斐閣、2004年）、『紛争と復興支援—平和構築に向けた国際社会の対応』（共著、有斐閣、2004年）、『大量破壊兵器の軍縮論』（共著、信山社、2004年）、『グローバル・ガバナンス—「新たな脅威」と国連・アメリカ』（共著、日本経済評論社、2006年）、『平和政策』（共著、有斐閣、2006年）、「平和構築の時代—日本がリードする人間の安全保障+国家機能の再建」『外交フォーラム』2006年11月号、*Global Governance and Japan: The International Architecture* (Co-authored, Routledge, 2007)、“The Peacebuilding Equation: Human Security and Rebuilding the Functions of Government”, *Gaiko Forum* (Winter 2007)、『国際公共政策入門』（共著、大阪大学出版会、2008年）、「紛争予防と国連—国連平和構築委員会の活動を中心として」『国際協力研究』第24巻第1号（通巻47号特別号、2008年4月）、「国連・平和構築・日本—国連平和構築委員会の活動を中心として」『国際公共政策研究』第13巻第1号（2008年9月）、「多国間主義とグローバリズムの間で—国連研究の展開と課題」日本国際連合学会『国連研究の課題と展望』（2009年6月）。“Peacebuilding & Human Security in Fragile States,” *Japan Spotlight*, Vol.28-No.6 (November/December 2009, Japan Economic Foundation), *Regional Dynamics and Institution Building in East Asia* (co-authored, Kyung Hee University Press, 2010), 『東京財団政策研究：国連の刷新と日本の対国連外交の戦略的展開に向けて』（共著、東京財団、2011年5月）、『南部アジア』（共著、ミネルヴァ書房、2011年）、“How We Can Share Hope with Africans”, *Japan Echo* (December 2011- January 2012、『平和構築・入門』（共著、有斐閣、2011年）、外務省『外交・安全保障関係シンクタンクのあり方に関する有識者懇談会報告書』（共著、外務省、2012年）、*New Approaches to Human Security in Asia* (Co-authored, Ashgate: forthcoming, 2012)、U.S.-Japan Peacebuilding Cooperation: Roles and Recommendations toward a Whole-of-Alliance Approach (Co-edited: Institute for Foreign Policy Analysis, 2012), (with Haruko Satoh) “Through the looking glass? China's rise as seen from Japan,” *Journal of Asian Public Policy*, Vol.5 No.2, 2012, *US-Japan Peacebuilding Cooperation: Roles and recommendations toward a Whole-of-Alliance Approach* (co-authored, IFPA, 2012)、「『保護する責任』と国際社会の正義」『国際政治』（2013年1月）、『国際機構論』（共著、ミネルヴァ書房、2013年）、『日本の外交』（共著、岩波書店、2013年）ほか多数。

2013年10月31日現在

やなぎさわ か え  
柳 沢 香 枝



\*\*\*\*\*

#### 独立行政法人国際協力機構東・中央アジア部長、明治大学兼任講師

長野県出身。ジョンス・ホプキンス大学高等国際問題研究大学院（SAIS）にて修士号（国際関係）取得。

JICAにて発展途上国に対する支援戦略の策定や、国づくり・人材育成のためのプロジェクトの実施に携わる。2009年10月から国際緊急援助隊事務局長として、日本政府が行う災害緊急援助の実施を総括。海外での災害に対し、規模やニーズに応じ救援チームの派遣や物資の供与により支援を展開。国連を中心とする人道アクターとの連携・調整強化のための議論に参加。東日本大災害では国連災害評価調整チームの受入れも担当。2012年7月から現職。東日本大震災の経験をもとに、国内災害への対応を改善するための研究会を人道支援に携わる有志とともに結成。現在提言をとりまとめ中。

#### 関連論文、著作

- 「日本の国際緊急援助隊30年を振り返る」『外交』、外務省、Vol7、56-63頁、2011年5月
- 「外国からの人道支援～実際とその調整」、西澤匡史・杉本勝彦・鵜飼卓編著『命を守る―東日本大震災・南三陸町における医療の記録』、へるす出版、138-143頁、2012年
- 『大災害に立ち向かう世界と日本―災害と国際協力』、編著、佐伯印刷、2013年

わたべ まさき  
渡部 正樹



\*\*\*\*\*

#### 国連人道問題調整事務所 神戸事務所長

早稲田大学政治経済学部卒業。ロンドンスクールオブエコノミクス（LSE）修士課程修了（発展途上国における社会政策・プランニング専攻）。海外経済協力基金（現在の国際協力機構（JICA））、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）、国連人権高等弁務官事務所（OHCHR）に勤務。2008年5月より、国連人道問題調整事務所（OCHA）のニューヨーク本部でスリランカ内戦及び東日本大震災を担当。2012年1月より現職。共訳書：新戦争論（メアリー・カルドー著、岩波書店）。

## 災害救助におけるドイツ連邦国防軍と NATO の役割

ライナー・コルフ（ドイツ陸軍中將）

自然災害は、我々の生活に壊滅的な影響を与える甚大な事象である。現代の技術をもってしても、自然災害をコントロールすることはできない。このことを十分認識した上で、ドイツの国内外での災害救助活動におけるドイツ連邦国防軍の役割について概略を述べることとする。

連邦国防軍が災害救助活動を行うようになったのは、50 年以上前に遡る。1962 年 2 月の北海大洪水では、ハンブルグが特に被害を受けたが、この時が連邦国防軍の初の災害救助活動であった。ベルギー、オランダ及び英国からの NATO 軍のほか、25,000 人以上のドイツ軍人が活動に当たった。

以下の災害を例に、連邦国防軍が、当局、救助機関、市民と共に、どのようにドイツ国内の様々な災害に対処したかを説明することとする。

- ー北海大洪水（連邦国防軍が 1,100 人以上を救助）
- ーリュネブルガーハイデの森林火災（1975 年、8,000 ヘクタール焼失）
- ーシュレースヴィヒ＝ホルシュタイン州の雪害（1978-79 年）

以下の災害を例に、特に災害救助活動への軍の投入に関して、ドイツが受ける特別な制約についても光を当てることとする。

- ーエシェデ鉄道事故（1998 年、死者 101 人）
- ーエルベ川洪水（2002 年）

講演後半では、国際災害救助活動という面での、NATO 及び同盟国の対応オプションについて述べることとする。

以下の災害を例に、災害支援に関する NATO 独自の特徴的な活動の問題点を見ることとする。

- ーパキスタン地震（2005 年、死者 70,000 人以上）

災害支援という面での NATO の機関としての欧州大西洋災害対応調整センター（EADRCC）の重要性、NATO レベルで災害救助が以下に機能するか、及びそれにはどのような課題が伴うかについて光を当てることとする。

災害救助はどのように進められるのか、誰が部隊を出すのか、救助物資はどう運ばれるのか、誰が国際部隊の投入の費用を負担するのか。国際社会は大きな課題ーとりわけ財政的なーに直面しているのである。

## 『大規模自然災害後の災害救援における民軍連携』

### プレゼンテーション要約：国境なき医師団 (MSF)

(2013年12月6日)

自然災害の発生にあたり、国内の法秩序の維持に責任があるのはその国の政府である。MSFが災害援助活動を実施してきた国々の多くで、国軍は救助救援活動の中核を担ってきた。

日本においても、東日本大震災発生後、自衛隊はただちに、民間機関が提供できない規模の物資・人材を救援活動に動員し、震災後も数カ月現地に留まり、数々のサービスを提供した。被災国の軍隊は、その国の機関であることから、災害援助において一定の役割を果たす正当性を持っているが、外国から救援活動目的で派遣される軍隊は同様の正当性を持たない。

MSFは通常軍隊や武装勢力との関係確立に非常に慎重である。いわゆるコンプレックスエマージェンシーの状況においては、軍と人道援助団体それぞれの目的の違いから利害関係が生じるとの考えから、軍隊との協力を拒絶する。

軍隊は標準的な人道機関がもちえない能力をもっていることをMSFは認識している。それと同時に、MSFは、人道援助機関は軍隊と同時に被災地域へのアクセスを許可されるべきであると考ええる。治安維持は重要であるが、人命救助と救済活動は優先事項であるべきである。人道援助機関、とくに救命にかかわる医療活動を行う機関は、できるだけはやく現場へのアクセスを許可されなくてはならない。

自然災害はしばしば外国政府の思惑にも利用される（例：人心掌握の手段としてなど）。その結果、自然災害への対応は、必ずしも被災者の真のニーズに合致したものでないこともある。フィリピン台風への対応をみれば明らかであるが、あのような災害が、もし地政学的利点のない場所で発生していたら、あれほど国際社会の注目を集めただろうか。災害対応において、ニーズと援助のつり合いがとれているか、ということも、注視すべき点である。



## 大規模災害への対応における経験と挑戦

大西健丞（Civic Force 代表理事、Peace Winds Japan 代表理事）

初めて国内の災害支援に取り組んだ 2004 年の新潟県中越地震の際、Peace Winds Japan は大手スーパーのイオングループと協力して避難所を運営したが、大きな課題に直面した。一つは地元行政機関との事前の調整不足、もう一つは企業セクターと協力する仕組みの欠如だ。

その経験をもとに、行政や企業を含むさまざまなセクターとの間で活動の調整役を担う組織として設立したのが Civic Force だ。各セクターが資金、人材、物資、情報などを出し合い、対等に協力することで、より効果的でスピーディーな緊急支援を可能にすることをめざしている。さらに、米軍や自衛隊との連携の可能性も探った。2010 年の Pacific Partnership への参加は、その一歩だった。

そうした災害対応準備を進めている途上で、東日本大震災が起きた。CF と PWJ は、ヘリコプター会社との事前協定に基づいて震災翌日からヘリによる調査を始め、その後、引っ越し会社のトラックを借りて総計 380 トンの救援物資を三陸沿岸の被災地に届けた。気仙沼の離島、大島には、島民の足を支えるフェリーの就航を支援した。

東日本大震災では、新たな課題が見えた。そもそも日本の政府や地方自治体が主導した災害対策本部は、被災者支援において私たちのような民間団体と協調することを想定しておらず、満足な対応計画もなかった。加えて、たとえば米軍が支援に駆け付けた際、災害対策本部も自衛隊も英語でのコミュニケーション能力が低いために、情報共有や協力体制の構築が十分にできなかった。今後の災害対応では、英語力にも長けた NGO がコーディネーションを担うようにすれば、官民間、日米間の連携がもっとスムーズに進むのではないか。

私たちはいま、アジア太平洋地域に目を向け、域内の災害対応システムを構築しようとしている。アジアは世界の中でも災害の多発地域であり、災害による被災者や死者の多くが集中している。各国の政府、ビジネスセクター、NGO によるプラットフォームの構築を支援し、さらにそのプラットフォーム同士が連携・協働する。日本のほか韓国、インドネシア、フィリピン、スリランカが

参加し、「Asia Pacific Alliance for Disaster Management」として昨年秋に立ち上がった。当初は日本に本部機能を置き、新しい国際機関として活動する予定だ。

APA は民間主体の組織だが、将来的には物資・人員の輸送、病院船の活用などの面で、軍との協力の可能性も探っていきたいと考えている。民軍協力はこれまでも人道支援における課題の一つだったが、大規模災害対応は協力を前進させるのに格好のテーマといえる。

## 災害救援における民軍連携 - 政府の実施機関の立場から

独立行政法人国際協力機構 柳沢 香枝  
(元 JICA 国際緊急援助隊事務局長)

### 1. 日本政府の国際緊急援助の概要

- 日本政府の国際緊急援助（人道支援）の歴史は 1979 年に開始されたカンボジア難民支援に遡る。その後いくつかの変遷を経て現在の形に至る。
- 現在の日本政府の国際緊急援助は、政府自身を実施するもの、国連機関等を経由して行うもの、NGO への資金援助を通して行われるものの 3 形態。政府自身を実施する国際緊急援助は、人員の派遣、救援物資の供与、無償資金の供与の 3 形態。
- このうち人員の派遣については、法律に基づいて実施されているが、この法律には、「被災国または国際機関の要請に応じて」派遣されると明記されている。（国連総会決議 46/182 に先んじる。）

### 2. これまでの災害緊急援助における民軍連携の事例

- 国外の災害対応に自衛隊が派遣される場合、派遣の意思決定は外務大臣と防衛大臣の協議によってなされるが、派遣が決定した後の動員や現地活動は防衛省に任されている。このため、政府が派遣する民軍が連携して国際支援を行うための枠組（組織や人員）やしくみ（共同計画の作成）は存在しない。
- これまでの民軍連携は、災害発生後にアドホックに行われてきている。最近の例ではハイチ地震（合同ニーズ調査、文民の輸送、医療支援の引き継ぎ）、ニュージーランド地震（文民の輸送）などがある。
- 海外の軍との連携については、ホスト国の軍による警護（インド洋津波、パキスタン洪水）、第 3 国 PKO による警護（ハイチ地震）などがある。

### 3. 外国軍の活用及び民軍連携に関する課題。

- 日本国内には自衛隊に対する政治家やメディア、一般国民の過剰な期待がある。阪神大震災や東日本大震災を経て、災害救援において自衛隊が果たす役割について、日本国民の認識は大いに高まった。しかしこのことはともすると自衛隊の機能に対する過大評価と、文民の人道支援に対する過小評価につながりがちである。
- 人道援助に関わる文民組織には伝統的に軍に対する不信感があるが、軍に対する期待が高まるにつれ、そうした不信感が助長され、あたかも文民と軍が競争関係にあるような反応を引き起こすことがある。このことは健全な民軍連携の妨げとなる。また、軍・民双方がお互いの能力や機能を十分理解していないことや、組織文化の相違も、民軍連携の阻害要

因となっている。

- 国際的にも、災害における外国軍の活用について統一認識があるとは言いがたい。「オスロガイドライン」は、国連が実施する人道支援に軍が加わる場合に限定した内容が多い。このため、軍が果たすべき（果たすべきでない）役割についての解釈は国によって異なる。また軍の活用が「最後の手段（ラストリゾート）」である点についても、時系列的なものなのか、機能的なものなのかについて、解釈に幅がある。
- 災害現場における民軍調整についても統一的な形態は定まっておらず、災害の性格や被災国政府のキャパシティにより様々な形がとられている。その両極端の例は、被災国政府及び軍が調整機能を発揮したパキスタン洪水と、外国軍と国連が主導的役割を果たしたハイチ地震に見ることができる。また軍がクラスター会議に出席すべきか、という点についても、議論が分かれている。

#### 4. ますます激甚化する災害へのより良い対応に向けて

- フィリピンを襲った台風 30 号（Haiyan）に見られるように、気候変動の深刻化に伴い、自然の猛威は激甚化し、災害に対して脆弱な国に甚大な被害を及ぼすようになってきている。このような状況に対応するためには、民・軍が力を合わせて対応する必要がある。
- その第一は、民と軍とが平時において交流を深め、相互の能力や文化についての理解を促進することである。このような交流を通じて形成された人的ネットワークは災害発生時に大きな力を発揮する。
- 第二は、災害救援に必要な様々なアクション（破壊されたインフラの応急復旧、ロジスティクス、感染症サーベイランス、食料配給、上水やトイレの供給等）に関し、国際的な基準に基づく技術ガイドラインを開発し、それを民・軍ともに周知することである。更に民・軍とも自らの救援メニューを固定せず、それぞれの役割に応じて機能の拡充に平時から取り組むことも重要である。
- 第三は被災国との関係の強化である。各国政府や国連が災害多発国の政府、軍、NGO 等と平時に合同訓練を行うことにより、実際の災害において円滑な調整とオペレーションが可能となる。
- 最後に、政治家やメディアへの「教育」も重要である。軍の派遣は政治的・外交的にも大きな意味を持つが、軍も人道支援の一要素として、被災者の救援を第一に貢献すべきことへの理解を促進する必要がある。

## 大規模自然災害後の災害救援における民軍連携」

### 国連人道問題調整事務所（OCHA）

[www.unocha.org/japan](http://www.unocha.org/japan)

神戸事務所長 渡部正樹

#### **OCHA の役割と民軍調整（Civil Military Coordination）**

- 国連人道問題調整事務所(United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs)は、国連事務局(UN Secretariat)の一部で、政府・国連機関・赤十字・NGO など人道支援に関係する諸アクターを調整する役割。
- 人道問題担当国連事務次長(UN Under-Secretary-General for Humanitarian Affairs)のヴァレリー・エイモス(Valerie Amos)が OCHA のトップ。広く人道コミュニティーを束ねる緊急援助調整官(Emergency Relief Coordinator)も兼務。
- OCHA が食糧や医療といった支援・サービスを直接被災者に提供することはない。OCHA の業務は、①被災地での活動調整(Field Coordination)、②情報管理(Information Management)、③コミュニケーションと啓発・理解促進(Communications/Advocacy)、④資源動員(Resource Mobilisation)、⑤政策形成(Policy Development)の5つ。即ち各アクターが支援の重複やギャップを避け、最大限力を発揮できるようにすること。
- OCHA には、人道支援のための民軍調整の役割が与えられている (Humanitarian Civil Military Coordination)。その目的は、①民(Civilian)と軍の競合回避、②一貫した対応の確保(coherence and consistency)、③（可能な場合に）共通の目的を追求。
- 必要なことは、①情報共有(Information Sharing)、②役割分担(Task Division)、③共同計画作成 (Joint Planning)。この目的を達成するために被災地に軍民調整官を派遣。
- 平時の役割：自然災害時の軍事設備 (Defense Assets) 活用について定められたオスロ・ガイドライン (Oslo Guidelines) <sup>1</sup>などの普及やトレーニング。文民部門と軍事部門の対話を普段から促進しておく必要性（例：シミュレーションの実施）

<sup>1</sup> Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil Defense Assets in Disaster Relief

## フィリピン台風 30 号災害への OCHA による対応

- フィリピン政府の要請にしたがって、OCHA は発災直後から以下の活動を実施。
  - ❖ 国連災害評価調整チーム（UNDAC）を被災地に即日派遣。各国救援隊の受入調整支援。タクロバン等に現地活動調整センター（On-Site Operations Coordination Center : OSOCC）を設置し、調整会議の開催・運営。
  - ❖ OCHA フィリピン事務所に大規模応援派遣。民軍調整専門家の他、ニーズ調査、被災コミュニティとのコミュニケーション（Communications with Disaster Affected Communities）、ウェブポータル・データベース管理や地図作成、メディア対応等の分野で現地での調整を支援。
  - ❖ 人道ニーズ、対応状況、ギャップや課題などを簡潔にまとめたシチュエーションレポート（Situation Reports）を発信。
  - ❖ 発生後 3 日で、緊急アピール(Flash Appeal called ‘Philippines Haiyan Action Plan’) を取りまとめ、国際社会に対して向こう 6 ヶ月間でおおよそ 350 億円(USD348Mil.)の拠出を要請。
  - ❖ この間、国連人道機関のための初動活動資金を手当てすべく国連中央対応基金（Central Emergency Response Fund: CERF）から約 25 億円（USD25Mil.）を供与。
- 食糧、仮設シェルター、ロジスティックス、医療など、支援調整が行われるクラスター（Clusters）毎にニーズを把握、優先順位付けと共通の対応計画を練る。軍による救援にあたっては、このような国際人道支援の調整メカニズムを予めよく理解しておく必要性大。

## フィリピン台風 30 号災害対応における民軍調整

- 大量の瓦礫や通信の寸断でロジスティックス面でのニーズが膨大（物資輸送、重機、通信機器、電源供給等）。
- 軍の活動であったとしても、人道性（Humanity）・中立性(Neutrality)・公平性(Impartiality)・独立性(operational independence)という人道原則

(humanitarian principles)と人道支援自体の文民性(civilian nature of humanitarian aid)を堅持する必要性。

- この為、フィリピンに特化した軍事装備 (Military and Civil Defense Assets : MCDA) 活用に関するガイダンスを OCHA が発表。そこではオスロガイドラインを遵守し、フィリピン政府と協議を通じて実施することを条件に、特に以下の 5 点を強調。
  - ❖ 人道支援機関の能力を補完 (complement) するものであること
  - ❖ 特定の必要性 (specific requirement) を満たす目的に利用されるべきであること
  - ❖ 限定された期間内 (limited duration) でのみ利用されるべきであること
  - ❖ 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 (unique advantages in terms of capability and timeliness)
  - ❖ 被災国の費用負担となってはならないこと (no cost to the affected state)
- フィリピン陸軍が各国軍との調整を行うための Multinational Coordination Center (MNCC) を設置。OCHA が派遣した民軍調整官が MNCC と人道支援機関間の調整センターをつなぎ、各クラスターを支援。