

国際緊急援助活動における民軍関係



統合幕僚学校 国際平和協力センター

研究員 川 嶋 隆 志

目次

はじめに.....	1
1 民軍間の調整の必要性.....	3
(1) なぜ、民軍間で調整が必要なのか。.....	3
(2) 自衛隊における民軍関係の考え方.....	3
2 民軍関係に関する国連・軍等の考え方.....	5
(1) UN-CMCoord（人道支援のための民軍調整：シムコード）.....	5
(2) UN-CIMIC（国連PKOにおける民軍調整）.....	5
(3) CMO（米軍の民軍作戦）.....	6
(4) CIMIC（NATOの民軍協力）.....	6
(5) 民生協力活動.....	6
3 国際緊急援助活動における民軍調整.....	8
(1) 現地で活動する主な関係組織.....	9
(2) 現地で適用されるガイドライン.....	24
(3) 現地での調整メカニズム.....	26
4 日本における国際緊急援助体制.....	29
(1) 国際緊急援助.....	29
(2) 国際緊急援助隊の派遣・緊急援助物資供与の検討・実施手続き.....	35
5 自衛隊派遣の流れ.....	36
(1) JICAの活動.....	36
(2) 自衛隊の活動.....	38
(3) 活動に係る調整.....	40
6 おわりに.....	44
略語一覧.....	45

本研究は、諸外国における国際平和協力への取り組みに関する国際平和協力センターの調査・研究の一環として行ったものであり、防衛省・自衛隊、統合幕僚監部等の見解等を示したものではありません。

はじめに

本論は国際緊急援助活動における民軍関係の意義及び役割について、防衛省・自衛隊の活動に関係する内容に焦点をあてて概説するものである。

これまで自衛隊部隊が参加した国際緊急援助活動は20活動であり（2019年2月現在）、そのうち自然災害に起因した被害への援助活動は16活動である。援助活動の多くは航空輸送と医療活動が主な活動であるが、被害の状況によっては、2013年のフィリピン台風被害に対する派遣のように陸上・海上・航空自衛隊の統合任務部隊を派遣する態勢がとられている。また、海上自衛隊が参加した多国間共同訓練 RIMPAC2018 においては、HADDR¹（人道支援・災害救援）が訓練内容に取り込まれているなど、自衛隊の活動において、被災国への人道支援・災害救援は重要な活動の一つとなっている。

災害救援の現場では様々な組織が活動しているため、それぞれの活動内容や活動地域等を調整しなければならないが、そこでは国際人道支援についての枠組み、ガイドライン等の国際的に確立した基準とルールが定められ、自衛隊が被災国で活動するに際しても、この枠組み等に従って活動することが求められる。この枠組みを理解するにあたって最も重要となるのが民軍関係を理解することである。

この民軍関係に関して教育することは、防衛省・自衛隊が行う教育の中でも、被教育者に対して理解させることが困難なものの一つである。その理由は、①国内の災害救援においては自衛隊が担ってきた役割が大きく、「自然災害等への人道支援は文民が実施するという原則」と「災害救援において自衛隊が果たす役割」の関係に対する認識が希薄であること、②民と軍との関係を示す類似の概念が存在し、状況（平時、平和活動、戦時）や軍隊の任務によって、民軍間の関係性が著しくことなるため、混同しやすく、理解を複雑にさせていること、③被災国において調整する組織は、被災国政府、自治体、国際機関、支援国からのチーム・軍、NGO等と多種多様であることから、自衛隊の活動に関する主要な組織について把握しなければならないこと、④国内の災害派遣の場合とは全く異なる被災国での調整メカニズムを理解しなければならないこと²、⑤

¹ Humanitarian Assistance/Disaster Relief

² 東日本大震災では、日本政府は国際支援の受け入れを決定し、先進国で初めて OCHA が管理する UNDAC チームを受け入れた。ただし、UNDAC の役割は、①海外への情報発信、②国際捜索救助チームの調整支援、③国際支援受入れに関する日本政府への助言、と限定的であった。OCHA は民軍調整に直接関与することはなく、災害対策基本法に基づき地方自治体を中心となって、自衛隊、NGO、ボランティア団体との調整を行った。もっとも、被災により自治体の機能が著しく低下したうえ、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。本震災では資金・物資・捜索救助・医療チーム・軍等、多くの国際支援が寄

自衛隊の活動に関するガイドラインとはどういうものなのか、理解しなければならないこと、⑥何よりも、被災国での国際支援受入表明から、代表的国際機関の活動内容、支援国からのチームの到着、日本からの国際緊急援助活動の実施、そして自衛隊の派遣を含んだタイムラインを説明した資料がなく、全体像をつかみにくいこと等が主な理由として挙げられる。

こうした特性を踏まえて、本論では最初に民と軍が調整をして活動する必要性について言及する。

次に民軍関係についてどのような考え方があるか整理するため、国連、米軍、NATO 及び自衛隊における概念について整理する。

以上のとおり民軍関係の意義及び基本的な概念等を整理した上で、2013年に行われたフィリピンでの国際緊急援助活動を基に作成した国際緊急援助活動の設問及び JICA³ 及び自衛隊の実際の活動状況を用いて、災害救助において基本となる国際的な枠組み、ガイドライン及び日本政府と自衛隊の各視点から、実際に行われている民軍調整の状況について説明する。

せられ、政府間協力、国際機関からの支援、赤十字・赤新月社の支援、民間企業ベース協力および NGO／市民社会間の協力等、さまざまな形態をとったが、いずれもその受け入れ、調整（特に被災地ニーズとのマッチング）及び実施で多くの課題が指摘された。日本赤十字国際人道研究センター「東日本大震災と国際人道支援研究会提言書」によると、「国際標準として確立しているさまざまな調整手法」が必ずしも実践されなかった、あるいは実践される素地が日本になかったという点が、東日本大震災の教訓として指摘されている。

³ Japan International Cooperation Agency

1 民軍間の調整の必要性

(1) なぜ、民軍間で調整が必要なのか。

自然災害や紛争等への人道支援は、原則として文民が実施するものであり、本来は軍が主となって活動するものではない。しかし、①人道危機の長期化と複雑化、②自然災害の頻発及び大規模化、③紛争の形態及び当事者の多様化、④人道支援形態の多様化が進む現状においては、人道支援への対応が文民だけでは困難となり、軍の能力が重要な役割を果たすようになってきている。

また、活動現場においては、多数の人道支援アクター⁴が存在している。このため、それぞれの活動目的を達成するために調整を通じて競合や重複を避けることが各アクターのパフォーマンスを最大化する上で不可欠となっている。

以上のように、自然災害や紛争等の人道支援において、文民だけでは対応できない場合、軍が活用されるのであり、その際、民軍双方のパフォーマンスを最大化するために民軍間の調整が必要なのである。

(2) 自衛隊における民軍関係の考え方

しかしながら、自衛隊における民軍関係の考え方は、上記の人道支援への対応というよりも、本来任務である防衛及び国際平和協力に対する認識により直接的に起因している。

自衛隊は、国際社会の平和と安定が我が国の平和と安全に密接に結びついているとの認識の下、国際的な安全保障環境を改善するために国際社会が協力して行う国際平和協力活動に取り組んでいる。自衛隊の行う国際平和協力活動は、国際社会の平和と安全については、軍事面のみならず、様々なアプローチが必要であるとの考え方の下、外交と一体のものとして、政府全体として総合的に取り組むこととされている。それと同時に、非政府文民部門とも協力していくことが必要である。

また、防衛省・自衛隊は、国内のみならず、国外においても、国民の生命・財産を保護するための活動を行っている。これらの活動は政府の基本的な役割であるため、防衛省・自衛隊を含む関係機関が適切な役割分担の下、相互に連携し、政府が一体となって総合的に対応することが重要である。

⁴ 「アクター」とは、(活動の)当事者のことをいう。

このようなことから、自衛隊は、海外活動を行う際には、できる限り政府機関を含む文民部門との連携・協力を図ることとしている。

特に、自衛隊が海外で活動する場合には、我が国の領域において活動する場合と比較して、相対的に部隊展開や後方支援に制約が生じることは不可避である。このような際に海外で既に活動実績のある文民部門との連携・協力を行うことは、部隊運用を円滑に進める上で有益であり、かつ重要である。

そのため、自衛隊は、被災地で救援活動する文民部門や現地の民間部門の支援を得ることにより、効率的かつ効果的な活動の実施に努めている（例：被災民とのコミュニケーションをとるための通訳の雇用）。

他方で、自衛隊は、厳しい環境の下である程度自活できる能力を有しており、被災地で救援活動を行う文民部門がこのような自衛隊の能力を必要とする場合には、積極的に支援を行っている。

本論の主題である外国における災害救援活動の実施に当たっては、文民が主導し、軍が支援するとの考え方にに基づき、文民と軍がそれぞれの特性、能力に応じて連携することとされている⁵。

以上のように、防衛省・自衛隊は日本政府の一部として民軍での調整を重要視しているが、昨今の自然災害の大規模化やこれらが地球規模の問題であるという認識の下、国際緊急援助活動の現場は国連機関をはじめ、数多くの国際的アクターや他国が関わる場となっている。したがって、民軍関係について理解する上では、これに関わる国際的に標準とされる考え方（下記2参照）及び国際緊急援助活動の現場で協力する可能性の高い民軍アクター及び基本とされるガイダンス等（下記3参照）について、ある程度の知識を得ておく必要がある。

⁵ 首相官邸 HP「自衛隊の海外活動における文民部門との協力」https://www.kantei.go.jp/jp/singi/shin-ampobouei2010/siryou/hosoku_bunmin.pdf

2 民軍関係に関する国連・軍等の考え方

ここでは、国際緊急援助活動・国際平和維持活動に関係する UN-CMCoord と UN-CIMIC を中心に説明を行うが、混同しやすい類似の概念として、米軍の民軍作戦（CMO）や NATO の民軍協力（CIMIC）、自衛隊の民生協力活動について説明する。

(1) UN-CMCoord⁶（人道支援のための民軍調整⁷：シムコード）

自然災害や複合緊急事態における文民向けのガイドラインである UN-CMCoord Field Handbook によると「人道危機において、人道の原則を保護・促進し、競合を避け、矛盾を軽減し、適当な時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」と定義されている⁸。つまり、UN-CMCoord の目標は、①軍と文民組織の競合回避、②一貫した対応の確保、③共通目的の追求（可能な場合）である。

この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共有計画の作成があげられている⁹。

自然災害をはじめとする人道危機に際して日本が行う国際緊急援助活動において、国際機関、各国政府機関人道支援組織、NGO 等と自衛隊との間で行われる活動の調整はこれにあたる。

(2) UN-CIMIC¹⁰（国連 PKO における民軍調整¹¹）

国連 PKO における軍事部門と文民部門及びその他の文民セクターとの連絡調整を円滑にする軍の幕僚機能である¹²。国連 PKO における民軍調整は、文民アクター、特に「現地政府」が「和平プロセスを推進することが可能な環境を創出すること」を目的としている。後述する米軍の CMO や NATO の CIMIC が「軍」の「軍事活動を円滑にする」ための人心掌握（winning hearts and minds）を行なっているのに対して、国連 PKO における民軍調整（UN-CIMIC）は現地人の能力や自信を改善するために行われている国連 PKO の文民部門のパフォーマンスを高め、マンデート（任務）達成に寄与するものである。NATO 型 CIMIC が有する「軍への支援」機能はない。

⁶ United Nations Humanitarian Civil-Military Coordination

⁷ 「民軍連携」という訳語をあてる場合もあるが、OCHA 神戸事務所長（当時） 渡部正樹氏によると、「民軍連携」という訳語を当てた場合、対象地域の安定化（Stabilization）を目的とする軍事オペレーションとの区別が困難になることから、「人道支援のための民軍調整」と訳することがふさわしいとのことである（防衛省陸上自衛隊中央即応集団における講演「自然災害時の国際救援活動と民軍調整～防衛省／自衛隊への提言」講演者：渡部正樹氏）

⁸ UN-CMCoord Field Handbook v1.0 p. 7

⁹ Ibid

¹⁰ Civil-Military Coordination in UN Integrated Peacekeeping Missions

¹¹ UN-CIMIC の根本的な目的は、文民組織及びパートナー（特に受入国政府）が和平プロセスを進展可能な状況・機会を可能な限り生み出し、これを最大限に活用すること、その結果としてミッションの目標を達成することである。これには民軍が連携して活動するのみならず、軍とは連携関係にない文民組織が活動できるよう Humanitarian space（人道的空間）を作る概念を含むものと考えられる。したがってここでは、Coordination を「連携」とは訳さず、より中立的な概念である「調整」と訳している。

¹² Policy Civil-Military Coordination in UN Integrated Peacekeeping Missions (UN-CIMIC) p. 2

(3) CMO¹³ (米軍の民軍作戦)

「軍事作戦を円滑に進めるために、友好的、中立的、敵対的な作戦領域において、文民組織（政府機関、NGO、現地当局、現地住民）との間で、関係を構築し、維持し、影響力を行使し、またはこれを利用する指揮官の活動」¹⁴をいう。

CMOの目的は、米国の国家目標追求を支援すること、軍事作戦の効率性を高めること、軍事作戦が文民にもたらすマイナスの影響を縮減すること、の3つである¹⁵。

(4) CIMIC¹⁶ (NATOの民軍協力)

「NATO司令官と文民組織（現地住民、現地政権、国際機関や国際NGO、各国の諸機関）との間で、作戦目標の遂行を支援する目的で実施される連携及び協力」¹⁷をいう。

CIMICの短期的目的は、NATO司令官が自己の任務を遂行するため、担当地域内の文民当局・文民組織・住民との間で、十分な協力関係を結びかつ維持することであり、これには文民が計画する活動への直接支援が含まれる。CIMICの長期的目的は、NATOの軍事作戦上の目標の達成を支える諸条件を創出し、また保持することに貢献することである¹⁸。

(5) 民生協力活動

自衛隊の民生協力活動とは、国際平和協力活動等を円滑に実施するために行う、当該活動が実施される外国の住民その他の関係者の理解及び協力を確保するために行う活動をいう。

民生協力活動の具体例としてはイラク復興支援における自衛隊の活動が挙げられる。

イラク復興支援における自衛隊の主たる任務は、医療、給水、公共施設の復旧・整備などを通じた人道復興支援そのものであり、対外調整係が任務とする「交渉」は、これらの任務を円滑に実施するために、中・長期的視点から現地の復興支援全体を見据えた「交渉」であり、現地の将来の絵姿までを具体的に描いた活動であったとされている。

こういった点から、イラク復興支援における民生協力活動は、米軍のCMOやNATOのCIMICが目的とする「軍事活動を円滑にすること」ではなく、現地人の能力や自信を改善するための国連PKOの文民部門のパフォーマンスを高めるために行われるUN-CIMICに近い活動であったといえる¹⁹。

¹³ Civil Military Operations

¹⁴ JP 1-02, Department of Defense of Defense Dictionary of Military and Associated Terms, p. 8

¹⁵ Joint Chiefs of Staff, Joint Doctrine for Civil-Military Operations(Joint Publication 3-57), 2001.

¹⁶ Civil Military Cooperation

¹⁷ JP1-02, op. cit, p. 8.

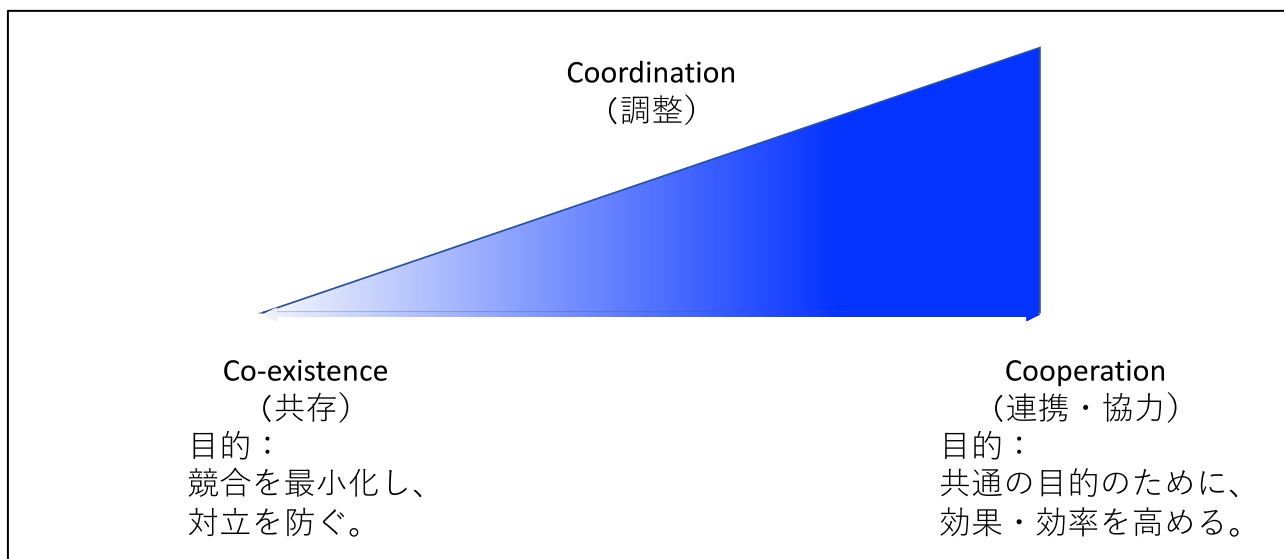
¹⁸ NATO, AJP-9, paras.102-103.

¹⁹ 榮村佳之「イラク復興支援における民生協力活動の実践と教訓」『国際安全保障』第38巻第4号、40頁

以上のように、民軍関係については、組織毎、異なる目的や機能を想定しているが、共通しているのは、民軍間で何らかの調整を行うということである。しかし、調整といってもその内容には幅があり、民軍間の調整・競合を最小化し、対立を防ぐことを目的とした調整（共存）から、共通の目的のために民軍間相互の調整によって各主体の活動の効果・効率をたかめるもの（連携・協力）まで幅広い。

以下の図は、こうした民軍調整における民軍間相互の関与の度合いを示すイメージ図であり、下表は、この概念を用いて各民軍調整の特徴を比較したものである。

民軍調整の射程



出典：UN-CMCoord Field Handbook を参考に筆者作成

民軍関係の概念の対比

民軍関係の概念	調整の実施主体	特徴
UN-CMCoord (人道支援のための民軍調整)	OCHA 等の人道機関	共存から連携・協力まで幅広い (ただし、民軍の係わり方に慎重)
UN-CIMIC (国連 PKO における民軍調整)	国連 PKO 軍事部門	共存から連携・協力まで幅広い
イラク復興支援における 民生協力活動	自衛隊	共存から連携・協力まで幅広く想定
CMO (米軍の民軍作戦)	米 軍	主として連携・協力を指向 (軍事活動を円滑にすることを主眼)
CIMIC (NATO の民軍協力)	NATO	

出典：筆者作成

次項の設問には国際緊急援助活動に係わる数多くの主体が登場するが、各主体がどのような民軍調整に依拠し、また、どのような活動上の方針や制約があるか。これらの点に留意しながら読んでもらいたい。

3 国際緊急援助活動における民軍調整

本項では、国際緊急援助活動における民軍調整がどのような流れで行われているか、2013年、フィリピンにおける国際緊急援助活動を基に作成した設問を用いて解説する。

設問は、読者が現場に派遣された「統合任務部隊の幕僚」としての視点から考察できるように、一般的に現場で用いられる略称等で表記（青字部分）している。設問を読んで「統合任務部隊の幕僚」として、派遣部隊指揮官等に現在の状況（青字の用語も含めて）について報告できるか、まずは、考察してもらいたい。

設 問

20XX年11月8日、猛烈な勢力をもつ台風30号はアジアのA国中部を直撃し、死者約8,000人、被災者1,600万人等の被害をもたらした。発災の翌日、A国は国際支援受入を表明した。

OCHAは**UNDAC チーム**を即日A国に派遣し、**UNDAC チーム**は、A国の入国に使用される国際空港にレセプションセンターを、被災地に**OSOCC**を設置した。**INSARAG**による調整支援により**国際USAR チーム**がA国に派遣され、派遣された各国の**国際USAR チーム**はレセプションセンターにて、チームの登録を行い、**OSOCC**にて、被害状況、被災地入りした**国際USAR チーム**の情報やニーズの確認を行い、救助活動を開始した。**OCHA**が運営する電子掲示板**VOSOCC**では、各国等の災害援助担当者の中で被害情報、支援情報についての意見交換が行われている。

OCHAは必要な支援分野を特定した上で、その分野ごとに調整を行う**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とった。A国政府と**リード・エージェンシー**が中心となり、クラスター・ミーティングが行われ、現地政府、**国際USAR チーム**、国際機関、NGO等による活動の全体調整が行われ、支援活動が展開されている。

A国による周辺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**MCD A**活用に関するガイダンスを発表した。同ガイダンスは**オスロ・ガイドライン**及び**APC-MADRO 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5つの基準を満たすこととA国政府と直接協議を行うことを条件として**MCD A**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

周辺国軍の到着に伴い、11月15日には捜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民軍調整が開始され、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、A国陸軍が**MNCC**を設置した。

A国政府の要請を受けて、日本においては、**JICA**が国際緊急援助隊（救助チーム・医療チーム）を直ちに展開し、また、外務大臣と防衛大臣の協議の結果、自衛隊による国際緊急援助統合任務部隊を編成し、護衛艦、補給艦、輸送機をはじめとする約1,200名の部隊を派遣し、医療活動、防疫活動、救助物資の輸送を行うこととなった。

貴官は、「統合任務部隊の幕僚」として派遣されたところである。派遣部隊指揮官に対して、（1）現地で活動する主な関係組織、（2）現地で適用されるガイドライン、（3）現地での調整メカニズムについて報告しなければならない。

（『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」』を参考に作成）

設問について幕僚として報告できたであろうか。おそらく、読者の大半は用語の意味も分からず、とまどったのではないだろうか。しかし、国際緊急援助活動の現場に派遣された場合、本設問を読み終えたときと同じ知識のレベルで調整業務及び部隊運用を開始しなければならないということをまずは理解してほしい。特に、現地で調整業務または部隊運用に従事する「幕僚」、「現地運用調整所の担当」、被災国及びその周辺国の「防衛駐在官」は、民軍調整の知識が必須である。また、実際に現場で活動する人道支援団体の関係者からは、防衛省・自衛隊内における「人道支援のための民軍調整」に関する基本的考え方、民軍調整に関する知識・知見を、防衛省・自衛隊内でシステムチックに継承・発展させていくメカニズムを組織的に整備することが必要との意見が挙げられている²⁰ことも十分認識しておく必要がある。それでは解説に移る。

国際緊急援助活動の現場では、被災国政府、国際機関、支援国のチーム・軍および NGO 等の多数の組織が、被災者を救助するために活動している。自衛隊の部隊が現場に派遣された場合には、被害に対する人道支援を迅速かつ無駄なく行うために、被災国政府を始めとする様々な組織と調整し、迅速、的確、効率的に任務を遂行することが求められる。

災害救助の責任は一義的には被災国政府が負うものであり、調整メカニズムも必ずしも同一ではないが、被災国政府と OCHA の調整によって設置される調整メカニズムが基本形として定着しつつあることから、この調整メカニズムの流れについて概説し、自衛隊部隊の派遣に至るまでの流れを説明することで、国際緊急援助活動における民軍調整について言及する。

(1) 現地で活動する主な関係組織

ア UNOCHA²¹ (国際連合人道問題調整所)

UNOCHA は自然災害や紛争による被害に対する人道支援を迅速かつ無駄なく行うための調整機関として設立された国際連合本部事務局の一部局である。

UNDRO²² (国際連合災害救済調整官事務所) 及び DHA²³ (国際連合人道問題局) を母体とし、1992 年に国際連合総会決議 46/182 によって設立された。一般的には略称である OCHA (オチャ) と呼ばれている。本部はニューヨーク及びジュネーブにある。

²⁰ 防衛省陸上自衛隊中央即応集団における講演「自然災害時の国際救援活動と民軍調整～防衛省／自衛隊への提言」講演者：渡部正樹氏

²¹ United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs

²² Office of the United Nations Disaster Relief Coordinator

²³ Department of Humanitarian Affairs

OCHA 自体が支援物資を配布したり、直接医療サービス等を提供することはないが、人道支援の政策立案、人道援助に関する提言・理解促進、被災地などの情報収集・管理・提供などを行う。OCHA の役割は、さまざまな自然災害・紛争災害の場で人道援助活動を効率的に行えるようにするために、他の国連・国際機関や政府と協力して調整することである。OCHA 内に設置された CMCS²⁴（民軍調整課）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を担う²⁵。

OCHA は、他の人道支援機関とともに、1991 年の国連総会決議 46/182 で採択された人道性・中立性・公平性と、2003 年国連総会決議 58/114 で追加された独立性の 4 つで構成された「人道原則」を実践している。

人道原則の内容は以下のとおりである²⁶。

人道性	人々が苦難に陥っている場合、必ず対処しなければならない。人道支援活動の目的は、人命救助と健康を守り、人間の尊厳を守ることである。
中立性	人道支援アクターは、対立しているどちらか一方の当事者に荷担しては成らない。また政治的、人種的、宗教的、イデオロギー的性質を持った論争に加わってはならない。
公平性	人道支援活動は、必要性という観点に基づいてのみ行わなければならない。国籍、人種、ジェンダー、宗教的信念、社会的地位または政治的意見等に基づくいかなる差別もしてはならない。
独立性	人道支援活動は、政治的、経済的、軍事的、その他の目的のいかなる立場にも左右されることなく、自立性を保って行わなければならない。

²⁴ Civil-Military Coordination Section

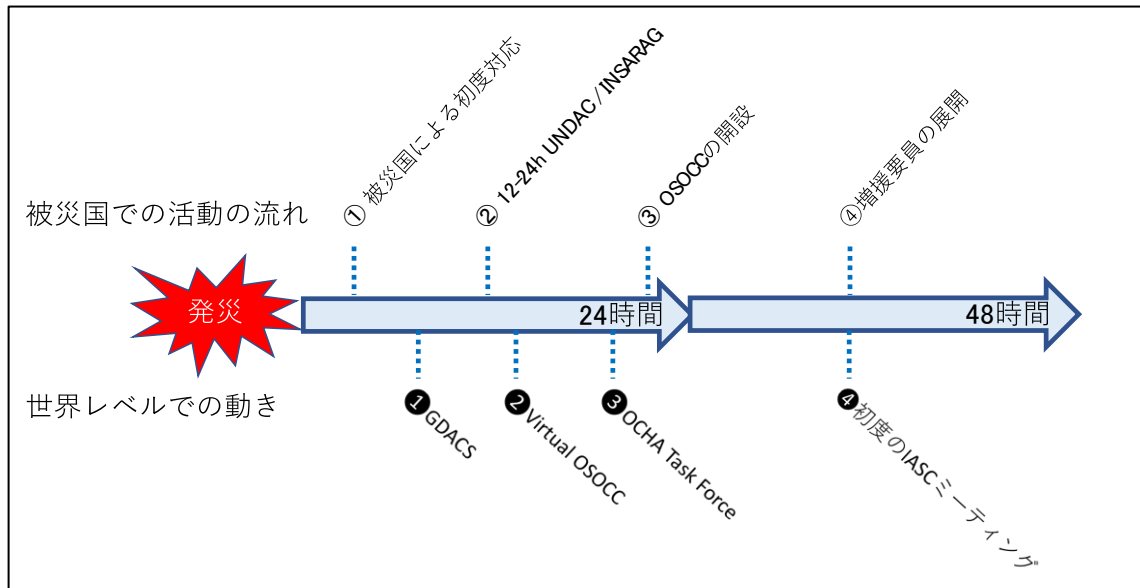
²⁵ OCHA 「Oslo Guideline」 22-23 頁

²⁶ OCHA HP 「アジア太平洋地域における災害対応 国際緊急援助のためのガイドブック」 11 頁

https://www.unocha.org/sites/unocha/files/dms/ROAP/Promotional%20Materials/Asia_Disaster_Guide_Japanese.pdf

自然災害における災害発生時から 48 時間以内の OCHA の活動は以下のとおり²⁷。

自然災害における災害発生時から 48 時間以内の OCHA の活動



出典：UN-CMCoord Field Handbook を基に筆者作成

(ア) 被災国での活動の流れ

- ① 災害発生時の初度対応は被災国が行う。
- ② 12～24 時間以内に UNDAC²⁸チーム（国連災害評価調整チーム）を現地に派遣する。INSARAG²⁹（国際捜索救助諮問グループ）による調整支援により国際 USAR³⁰チーム（都市型捜索救助チーム）が現地に派遣される。
- ③ OSOCC³¹（現地活動調整センター）が開設される。
- ④ 増援要員が展開する。

(イ) 世界レベルでの動き

- ① 国際的な援助が必要な自然災害が発生して数分以内に、GDACS³²（世界災害警報調整システム）の加入者に自動アラートが送信される。
- ② Web 上の VOSOCC³³（バーチャル現地活動調整センター）に災害情報が提供される。
- ③ OCHA の Task Force が編成される。
- ④ 最初の IASC³⁴（機関間常設委員会）ミーティングが開かれる。

²⁷ United Nations 「UN-CMCoord Field Handbook」 57 頁

²⁸ United Nations Disaster Assessment and Coordination

²⁹ International Search and Rescue Advisory Group

³⁰ Urban Search and Rescue

³¹ On-Site Operations Coordination Centre

³² Global Disaster Alert and Coordination System

³³ Virtual On-Site Operations Coordination Centre

³⁴ Inter-Agency Standing Committee

GDACS（世界災害警報調整システム）のホームページ画面

The screenshot shows the GDACS homepage with the following content:

- Header:** GDACS logo, navigation links (HOME, ALERTS, VIRTUAL OSOCC, MAPS & SATELLITE IMAGERY, KNOWLEDGE, ABOUT), and a disclaimer.
- Latest news:** 'SAT activation' and 'Flood in Afghanistan - EC/ECHO daily map'.
- World Map:** A global map showing disaster alerts with icons for earthquakes, floods, and droughts.
- Event Lists:**
 - EARTHQUAKES:** South Of Kermadec Islands (8.7M), Chile (8.7M), South Of Kermadec Islands (8.7M), Papua New Guinea (8.6M), West Chile Rise (8.6M), Philippines (8.7M), Papua New Guinea (8.9M).
 - TROPICAL CYCLONES:** HALEH-19 (category 5) - 07 Mar 18:00.
 - FLOODS:** Iran, Islamic Republic of (-07 Mar 00:00), Pakistan (-07 Mar 00:00), Afghanistan (-08 Mar 00:00).
 - VOLCANOES:** No Volcanoes events in the past 4 days.
 - DROUGHTS:** Southern Africa-2018 (-07 Mar 22:17), Hispaniola-2018 (-07 Mar 22:17), Eastern Australia-2018 (-07 Mar 22:17), Venezuela-2019 (-07 Mar 22:17), Central America-2018 (-07 Mar 22:17), Colombia-2018 (-07 Mar 22:17), Southern Brazil-2018 (-07 Mar 22:17), USA Southwest-2018 (-07 Mar 22:17).
- Virtual OSOCC:** Brazil Minas Gerais tailings dam burst (-26-Jan-2019), Tsunami in the Sunda Strait Indonesia (-23-Dec-2018), Terremoto 7.6 Ecuador (-22-Feb-2018).
- Maps and satellite imagery:** Flood in Afghanistan - UNITAR-UNOSAT - Potentially Damaged, Flood in Afghanistan - EC/ECHO daily map, Flood in Peru - EC/ECHO daily map.

出典：GDACS HP

IASC（機関間常設委員会）は1992年に設立された国連人道機関やNGOパートナー、国際赤十字社などが関わるコーディネーション、政策協議、意思決定のための主要なグローバルフォーラムである。IASCの事務局はOCHAに設置されている。

常設メンバー機関として、FAO, OCHA, UNDP, UNFPA, UN-HABITAT, UNHCR, UNICEF, WFP, WHOが参加し、常任招待機関として、ICRC, ICVA（International Council of Voluntary Agencies）, IFRC, Inter Action, IOM, OHCHR, World Bankなど国内外の人道支援関連機関が参加している。議長は、緊急援助調整官（人道問題担当国連事務次長）である。

主な任務は、以下のとおり。

- ・人道政策における組織横断的な事項の協議
- ・人道支援政策における機関間の任務の調整
- ・人道支援における共通な倫理的枠組みの協議
- ・IASC外での団体に対する共通な人道支援原理の提唱
- ・マンダートのギャップ及び任務能力の欠如の確認
- ・人道問題における人道機関の論争及び不都合の解決がある。

イ INSARAG（国際搜索救助諮問グループ：インサラグ）

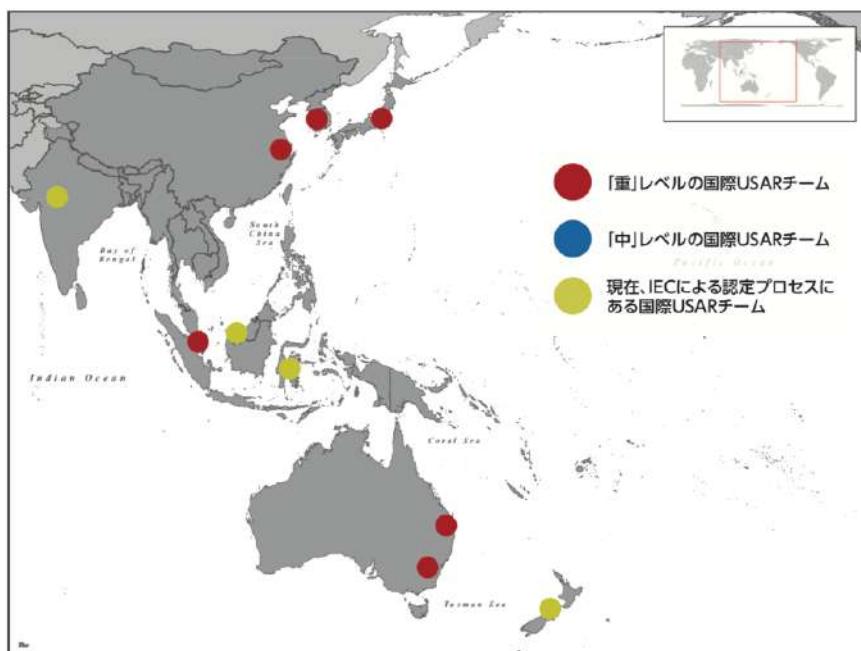
国際 USAR チーム（下記ウ参照）の活動調整を行う機関であり、OCHA を事務局として発足した。INSARAG は、国際 USAR チームの情報交換等の連携を図り、国際的に広く受け入れられる搜索救助の方法とシステムの開発を通じて救助活動の効率を高めることを目的としている³⁵。

ウ 国際 USAR チーム（都市型搜索救助チーム）

緊急時において救助や医療支援の訓練を受けたエキスパートで構成されている。チームは災害が発生してから 24～48 時間以内に活動を開始することができる。国際 USAR チームの派遣・受入は、①二国間で決められる場合、②OCHA が管理する INSARAG による調整支援を通じて行われる場合がある。INSARAG と連携して国際 USAR チームを受け入れる場合、INSARAG 外部評価（IEC）が厳密に規定した能力と機能を備えたチームが派遣されることになるため、同チームが活動する際に国際的に合意された基準や手順を遵守することが期待できる³⁶。

なお、日本の国際緊急援助隊の救助チームは、最高評価の「重（ヘビー）」の能力評価を受けている（下記 4 参照）。

アジア太平洋地域の IEC が認定した国際 USAR チームをもつ国々



出典 アジア太平洋地域における災害対応 国際緊急援助のためのガイドブック

³⁵ 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期対応を例に—」『国際協力研究』Vol.22 No.1（通巻 43 号）2006.4、24 頁

³⁶ OCHA HP「アジア太平洋地域における災害対応 国際緊急援助のためのガイドブック」37 頁

https://www.unocha.org/sites/unocha/files/dms/ROAP/Promotional%20Materials/Asia_Disaster_Guide_Japanese.pdf

エ UNDAC（国連災害評価調整：アンダック）チーム

大規模災害対応の初期段階において、迅速で的確な情報を国際社会に伝え、被災地における国際緊急援助活動の調整を支援するため、OCHA が派遣する専門家チームのことをいう。

チームは被災国の要請により派遣され、災害の状況および支援ニーズを迅速に把握し、被災国政府が国際救援を円滑に受け入れるための調整を行うことを目的として OCHA により召集される。

UNDAC チームは、各国の防災専門家及び OCHA、UNDP³⁷（国連開発計画）、WHO³⁸（世界保健機関）、UNICEF³⁹（国連児童基金）等、国連の人道援助機関で構成され、OCHA ジュネーブ本部によって運営されている。

UNDAC チームの活動の流れは以下のとおりである⁴⁰。

派遣前	<ul style="list-style-type: none">・ OCHA をはじめとする国連諸機関の職員その他、諸外国の政府や国際機関等の職員が、OCHA 主催の専門のトレーニングを受けた後、待機メンバーとして登録される。
災害時	<ul style="list-style-type: none">・ 大規模災害発生後半日～24 時間以内を目標に、被災国政府や現地 UNRC⁴¹（国連駐在調整官）の要請に基づき、派遣可能な専門家を OCHA が選考、国連職員として現地に派遣。・ 被災国の UNRC（国連駐在調整官）の指揮の下、各国政府や国際機関等による緊急援助活動の調整について被災国政府をサポートし、円滑で効率的な支援活動が行われるよう努める。・ 大規模災害発生直後に、OCHA から参加国政府等を通じて登録メンバーにアラートメッセージを送付（対応可能メンバーの把握）・ 被災国政府・UNRC からの支援要請を受け、メンバーを現地派遣（発災後半日～24 時間以内での到着が目標）

³⁷ United Nations Development Programme

³⁸ World Health Organization

³⁹ United Nations Children's Fund

⁴⁰ 内閣府 HP「国連災害評価調整（UNDAC）チーム養成トレーニングの実施について」
<http://www.bousai.go.jp/kohou/oshirase/h15/030313undac.html>（2019 年 1 月 5 日 09:30 閲覧）

⁴¹ United Nations Resident Coordinator

	<ul style="list-style-type: none"> ・国際 USAR チーム受け入れ空港において、レセプションセンターを設置し、各国チームとのコンタクトを確立 ・被災国政府・国連機関等との情報交換を実施 ・被災地における簡易な災害アセスメントの実施 ・各種援助機関の活動状況に関する情報交換・支援活動の調整、必要に応じ OSOCC（現地活動調整センター）を設立 ・要請に応じ、国連諸機関の援助プログラムをまとめた国際アピールのとりまとめを支援 ・初期援助段階から復旧・復興段階への円滑な受け渡しを行う等
派遣後	<ul style="list-style-type: none"> ・OCHA 本部におけるブリーフィング、国際機関等への活動報告等を行う。

東日本大震災の際、JICA 東京に置かれた UNDAC の様子



被災地情報を得るため、頻繁に海外救助チームが立ち寄った。
出典 国際協力機構（JICA）

オ OSOCC（現地活動調整センター：オソック）

災害対応の中心となる被災国の現地対策本部を支援するために、UNDAC メンバーを中心として被災地に設置される国連の機能の一つである。OSOCC は被災国内に設置され、到着した国際 USAR チームの受け入れや、国際 USAR チーム間の調整を支援する。災害発生直後、OSOCC は主に被害状況、被災地入りした国際救助チームの把握と活動サイトの振り分けを行う。その後、OSOCC は保健、衛生など各分野の状況とニーズの把握を行う。

国際 USAR チームは OSOCC で登録し、自らのチーム陣容や可能な支援などを OSOCC に伝えることが求められる。OSOCC は現場の状況、災害対応に携わる国内及び国際的な関係者の活動、及びロジスティックス手配等に関する基本情報を国際 USAR チームに提供する。

OSOCC とは別に、被災国の入国に使用される国際空港には UNDAC メンバーによってレセプションセンターが設置され、到着したチームの登録が行われる。この情報は OSOCC にも共有されるため、活動しているチームを把握することが可能となっている⁴²。

設置された OSOCC



出典：OCHA HP

⁴² 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期対応を例に—」『国際協力研究』Vol.22 No.1（通巻 43 号）2006.4、25 頁

カ VOSOCC (バーチャル現地活動調整センター)

VOSOCCはOCHAが運営する災害支援情報のウェブサイトRelief webからアクセスすることのできる電子掲示板である。災害発生直後の緊急期に各国・各機関の災害援助担当者はVOSOCCを通じて被害情報、支援の情報についての意見交換をすることができる⁴³。VOSOCCを利用して被災国政府が捜索救助に関する支援を要請しているかどうかを確認し、様々な国際USARチームの到着や位置をいち早く知ることができる。特に地震のような災害では被災直後の段階で、災害の規模や被災国の海外からの支援要望等の情報を得ることは困難である。しかしながら、こうした情報の遅れは支援の遅れにつながり、一刻も早い対応が必要となる災害援助において致命的となる。こうした問題を軽減するため、VOSOCCに被災国を含む各国担当者が情報を持ち寄り、各自の判断に使用しているのである⁴⁴。

Virtual OSOCC の画面



出典：Virtual OSOCC HP

⁴³ 新潟中越地震の際、いち早く情報をつかんだ他国の担当者がVOSOCC上で地震の発生を世界に伝え、これに対し日本からは「被害はあったが、国内のみで対応が可能であり、海外からの支援は必要ないと思われる」旨をVOSOCC上で回答している。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期対応を例に—」『国際協力研究』Vol.22 No.1 (通巻43号) 2006.4、28頁

⁴⁴ 同上、27-28頁

キ MNCC⁴⁵（多国間調整所）

MNCCは被災国の軍組織が立ち上げる軍の活動の調整所である。被災地域から上がってきた様々なニーズの受入窓口をMNCCに一元化し、MNCCを通じて各国軍と調整し、救援部隊を適時・適所に振り分け、効果的な支援活動を行うことを目的としている⁴⁶。

MNCCとOSOCCとの間には「人道支援軍事作戦調整センター」（Humanitarian Military Operations Coordination Centre: HuMOCC：ヒューモック）又は「民軍調整センター」（Civil-Military Operations Centre: CMOC：シーモック）及び「統合指揮センター」（Joint Command and Control Centre: CCC）が置かれ、各国及び各国際機関は、OSOCCかMNCCのいずれかの傘下でニーズと支援の調整を行い、効果的な支援活動を行うことが期待されている。

ネパールでのMNMCC⁴⁷（多国間軍事作戦調整所）における調整の様子（2015年）



出典：陸上自衛隊

⁴⁵ Multi-national Coordination Center

⁴⁶ 木場紗綾・安富淳「日本の国際平和協力活動における民軍協力アプローチの課題：南スーダン国際平和協力業務とフィリピン国際緊急援助活動から」『国際協力論集』第22巻第1号、86頁

⁴⁷ Multinational Military Operations and Coordination Center

ク HuMOCC（人道支援軍事作戦調整センター：ヒューモック）

HuMOCCは被災国が立ち上げる民軍調整を行う調整所であり、OSOCCとMNCCの間に置かれる。HuMOCCは、OSOCCから上がってくる人道支援団体からのMCDA（軍及び民間防衛資産）⁴⁸利用に関する要請に対して精査し、優先順位をつけ、MNCCへ支援要請を行う。MNCCはこの支援要請に基づき、各国軍の任務分担の調整を行う。

このHuMOCCは、2015年4月のネパール大地震の際、MNMCC（注47参照）に併置され、人道支援組織、ネパール軍、他国軍、警察間における連絡・調整の円滑化に寄与した。このHuMOCCにより、救援活動に従事する民と軍との間での情報共有及び人道支援組織によるMCDAへのアクセスが容易となった。

2017年にRCG⁴⁹（アジア太平洋における人道支援のための民軍調整のための地域協議グループ）が自然災害における民軍調整の検討成果として発表した「緊急事態における人道支援のための民軍調整：予見可能モデルに向けて」⁵⁰によると、アジアの自然災害ハイリスク5カ国（バングラデシュ、インドネシア、ミャンマー、ネパール、フィリピン）国別の被災時における民軍調整モデルが示されており、各5カ国とも、HuMOCCが民軍調整の中核として位置づけられている。

ネパールでのHuMOCCにおける調整の様子（2015年）



出典：OCHA HUMANITARIAN CIVIL-MILITARY COORDINATION Issue No.5 May-June 2015

⁴⁸ Military and Civil Defence Assets

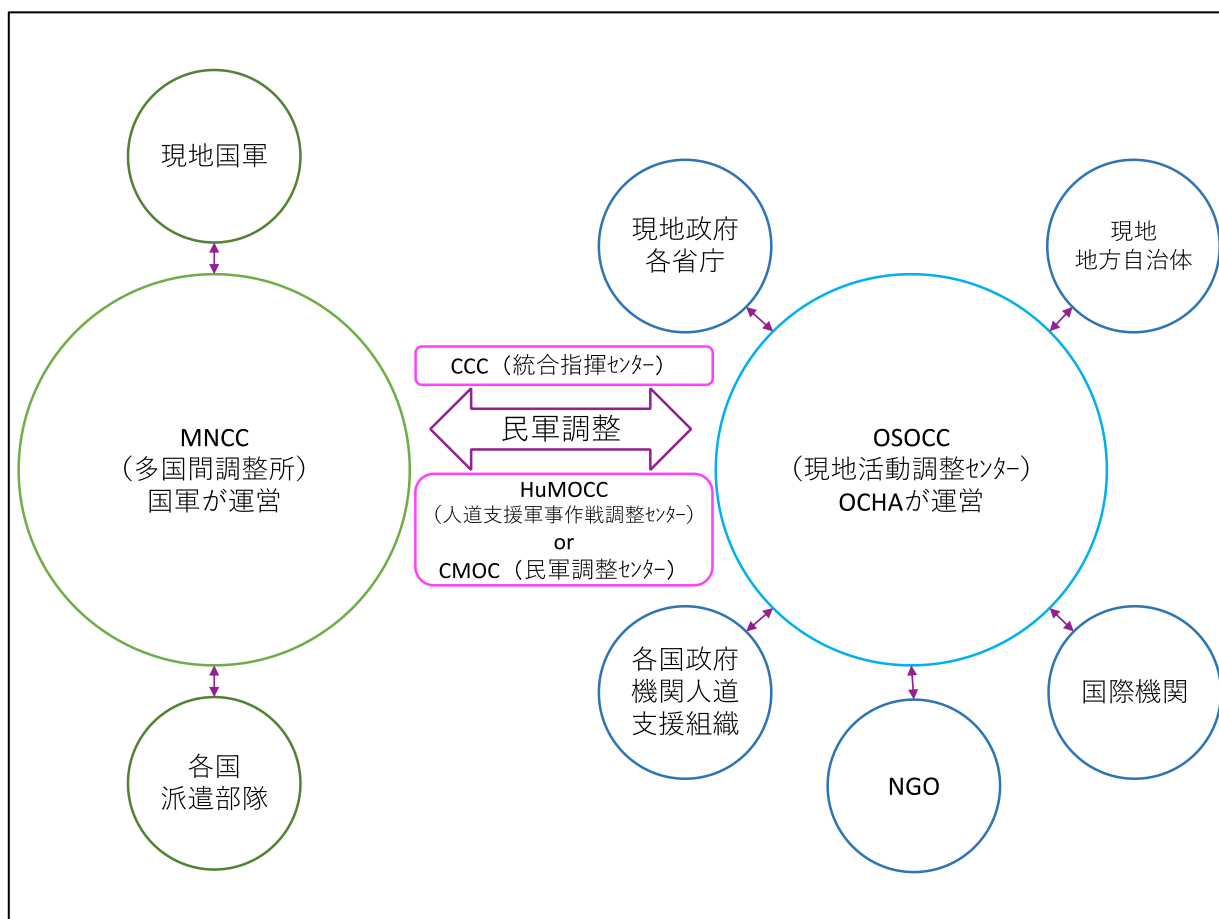
MCDA（軍及び民間防衛資産）は、「人道支援目的で外国軍と民間防衛組織が提供する、統一規格の資産やサービス」を指す。これらには、「救援要員、機器（陸海空の輸送・通信機器等）、供給物資やサービス（保健医療支援、セキュリティー・サービス等）」が含まれる。MCDAは、国際的合意によって別途規定されない限り、被災国や国連に対して「無償」で提供される。

⁴⁹ Regional Consultative Group on Humanitarian Civil-Military Coordination for Asia and the Pacific

⁵⁰ Humanitarian Civil-Military Coordination in Emergencies: Towards a Predictable Model

各調整所（センター）の設置は、被災国政府の判断によって異なっており、また、各調整所で行われる調整内容も同一でないことから、こういった調整所が設置されているのか、支援活動を実施するに際して、どの調整所で調整しなければならないのか、確認することが必要である。

各調整所・支援組織等の一般的関係



出典：筆者作成

ケ 現地で活動する主な国際機関等

組織の名称	組織の概要	被災国での活動の一例
UNDP 国連開発計画 	貧困の根絶や不平等の是正、持続可能な開発を促進する国連総会と国連・経済社会理事会の管轄下にある補助機関 ⁵¹	<ul style="list-style-type: none"> ・雇用創出・現金報酬プログラム（建物の倒壊等で発生した瓦礫撤去などの仕事に、震災で生活手段を失った現地の住民を雇用）の提供 ・長期的復興計画の作成
UNICEF 国連児童基金 	全ての子どもが公平な機会を得られる世界を目指して活動する国連総会の補助機関	<ul style="list-style-type: none"> ・飲料水キット、衛生キット、浄水器機、学校用仮設テント、教材などのセットの配布
WFP ⁵² 国連世界食糧計画 	飢餓のない世界を目指して活動する国連総会の補助機関	<ul style="list-style-type: none"> ・災害支援拠点の立ち上げ ・食糧・物資の空輸 ・食糧や他の支援物資の輸送ルートの整備
UNHCR ⁵³ 国連難民高等弁務官事務所 	紛争や迫害により故郷を追われた難民・避難民を国際的に保護・支援し、難民問題の解決を目指して活動する国連総会の補助機関	<ul style="list-style-type: none"> ・緊急テント、簡易ベッド、蚊帳、ソーラー電気等の提供
FAO ⁵⁴ 国連食糧農業機関 	世界の農林水産業の発展と農村開発に取り組む国連の専門機関 ⁵⁵	<ul style="list-style-type: none"> ・種子や肥料の提供 ・貯蔵施設や灌漑施設、漁村の回復における緊急復興支援
WHO 世界保健機関 	全ての人々が可能な最高の健康水準に到達することを目指して活動する国連の専門機関	<ul style="list-style-type: none"> ・感染症対策、監視、発生時の対応




⁵¹ 補助機関とは「国連総会の決議によって設立された国連の内部機関で国連総会への報告が義務づけられている国際機関」のことをいう。

⁵² World Food Programme

⁵³ Office of the United Nations High Commissioner for Refugees

⁵⁴ Food and Agriculture Organization of the United Nations

⁵⁵ 専門機関とは「経済・社会・文化・教育・保健その他の分野で国際協力を推進するために設立された国際機関で、国連との間に連携協定を有し、国連と緊密な連携を保っている国際機関」のことをいう。

<p>IOM⁵⁶ 国際移住機関</p> 	<p>世界的な人の移動（移住）の問題を専門に扱う国連の関連機関⁵⁷</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・仮設住宅の建設、救急センターの建設
<p>IFRC⁵⁸ 国際赤十字赤新月社連盟⁵⁹</p> 	<p>各国赤十字・赤新月社の連合体。自然災害・緊急災害時の被災者及び国内避難民等に対する救援活動を主な任務とする人道主義団体</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・被災国赤十字社・赤新月社への資金提供 ・被災国周辺国の地域事務所からシェルター、給水、衛生、通信の各分野の専門家や活動コーディネーターの派遣
<p>Save the Children セーブ・ザ・チルドレン</p>  <p>Save the Children</p>	<p>子どもの支援活動を行う民間・非営利の国際組織</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・パートナーNGO と被害状況に関するアセスメントを実施



⁵⁶ International Organization for Migration

⁵⁷ 国連の関連機関とは「国連との間で連携協定を結んでいないが、総会、安全保障理事会または経済社会理事会へ報告を行う等、国連と密接な関係にある国際機関」のことをいう。

⁵⁸ International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies

⁵⁹ 赤十字には、①ICRC（赤十字国際委員会）、②IFRC、③各国の赤十字・赤新月社の3つの機構がある。一般的にICRCは紛争下で人道支援を行い、IFRCは各国赤十字社・赤新月社の要請を受け、自然災害で活動している。

コ 現地で活動する日本の機関等

組織の名称	組織の概要	被災地での主な活動
<p>JICA 独立行政法人国際協力機構</p> 	<p>外務省所管の独立行政法人。政府開発援助（ODA）の実施機関の一つであり、開発途上地域等の経済及び社会の開発もしくは復興または経済の安定に寄与することを通じて、国際協力の促進並びに日本及び国際経済社会の健全な発展に資することを目的とする。主な業務内容は以下のとおり。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 開発途上国への技術協力 ・ 有償資金協力 ・ 無償資金協力 ・ 国民等の協力活動の促進 ・ 海外移住者・日系人の支援 ・ 技術協力のための人材の養成及び確保 ・ 調査および研究 ・ 緊急援助のための機材・物資の備蓄・供与 ・ 国際緊急援助隊の派遣 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国際緊急援助隊（救助・医療・感染症対策・専門家チーム）の派遣 ・ 緊急援助物資の供与
<p>JAPAN PLATFORM ジャパン・プラットフォーム</p> 	<p>迅速かつ効率的な支援を実施するため、NGO・経済界・政府が対等なパートナーシップのもとに連携し、単独ですばやく包括的に支援する財政基盤等が十分でない日本の加盟 NGO を、さまざまな形で支援する中間支援団体。約 80 の賛助企業・団体をはじめ、個人サポーターからの支援を集めるハブとなり、各得意分野をもつ 42 の加盟 NGO とともに支援活動を行う。</p>	<ul style="list-style-type: none"> ・ JPF 加盟 NGO により JPF 助成事業として支援活動を実施 ・ モニタリング・評価

(2) 現地で適用されるガイドライン

設問で示したとおり、一般的に OCHA は外国軍の MCDA 活用に関するガイダンスを発表し、外国軍の MCDA 活用はこのガイダンスに基づいて行われる。2013 年のフィリピンの台風による被災時においては、OCHA はオスロ・ガイドライン（下記ア参照）を基礎とした「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」を発表している。

また、アジア太平洋地域においては、大規模自然災害が多発しているアジア太平洋地域の実情を反映させるため、APC-MADRO ガイドライン（下記イ参照）が、オスロ・ガイドラインを補うものとして作成されている。これは 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）」における地域の関係各国並びに各機関との議論の成果として作成されたものである。

この 2 つのガイドラインについて説明する。

ア オスロ・ガイドライン（Oslo Guidelines）⁶⁰

同ガイドラインは、「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ガイドライン」のことを指し、1994 年に OCHA が中心となり、45 カ国と 25 の関係国際機関が参加して作成した指針である。（1994 年初版、2006 年改訂、2007 年再改訂）。災害時の国際緊急援助に関する原則をまとめたものであり、国連機関による自然災害時における外国軍の MCDA の活用の原則を規定している。

同ガイドラインでは以下の 6 原則を規定している。

- ①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
- ②MCDA は「最終手段(last resort)」として利用されるべきであること
- ③MCDA 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
- ④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
- ⑤MCDA の活用は期間と規模を明確に限定すること
- ⑥MCDA を供与する国々は人道原則を遵守すること

軍関係者が特に認識しておかなければならないのは、上記②の「最終手段(last resort)」としての MCDA の利用、つまり、災害援助における主体は、文民組織であり、「軍」の活用は、代わりとなる文民組織が存在しない場合にのみ限定されるべきという原則である。

同ガイドラインでは、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

⁶⁰ Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief

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、の3条件をすべて充足した場合に、「最終手段」としてのMCDAが活用可能であると規定している⁶¹。

イ APC-MADRO ガイドライン⁶²

同ガイドラインは「自然災害対応における外国軍資産の活用に関するアジア太平洋地域ガイドライン」を指し、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。本ガイドラインは、被災国の軍隊が初度対応組織としての大きな役割を担うことが多く、近年大規模自然災害が多発しているアジア太平洋地域の実情を反映させるため、人道支援における軍の役割を考慮した内容となっている。

そのため、APC-MADRO ガイドラインは、以下のとおり、人道支援における軍の役割についてオスロ・ガイドラインを補完するものとなっている。

	オスロ・ガイドライン	APC-MADRO ガイドライン
規定内容	<ul style="list-style-type: none"> ・国連機関による MCDA の活用 	<ul style="list-style-type: none"> ・各国、人道支援機関、地域機構等による MCDA の活用 ・軍との調整メカニズム
軍による直接支援 ⁶³	<ul style="list-style-type: none"> ・最終手段である場合 	<ul style="list-style-type: none"> ・最終手段という用語は用いず、軍による直接支援の可能性を認めているが、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、緊密に協力すべきこと」を軍に対して要請
人道原則	<ul style="list-style-type: none"> ・人道性 (Humanity) ・中立性 (Neutrality) ・公平性 (Impartiality) 	<ul style="list-style-type: none"> ・人道性 (Humanity) ・中立性 (Neutrality) ・公平性 (Impartiality) ・独立性 (Independence) ・害を与えない (Do no Harm)

このように、APC-MADRO ガイドラインは、軍との調整メカニズム、被災国や人道支援コミュニティ等との協力、独立性・Do no Harm 原則など、権限の所在や主体間の調整

⁶¹ 赤星聖・渡部正樹「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」」『国際公共政策研究』第19巻第1号、89頁

⁶² The Asia-Pacific Conferences on Military Assistance to Disaster Relief Operations “Asia-Pacific Regional Guidelines For The Use Of Foreign Military Assets In Natural Disaster Response Operations”

⁶³ オスロ・ガイドライン及びAPC-MADRO ガイドラインは、軍による人道支援への関与について、①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」、②救援物資及び人員の輸送等を行う「間接支援」、③道路補修、空域管理、電力供給等を行う「インフラ整備」の3つの支援があることを記載している。

を明示することによって、外国軍の活動によって被災国の主権が脅かされることがないようにしたものである。

特に軍関係者は上記のうち2つの原則、①「独立性」（人道支援団体と軍との協力が軍事目的ではなく、あくまで人道目的に沿って行われ、軍の設備等の使用その他の協力を要請するかは人道支援団体が独自に判断する）、②「Do no Harm」（援助によって現地社会に害を及ぼさない）について深く理解して支援活動を行う必要がある。

自衛隊の国際緊急援助活動の実績をみても、その多くはアジア・太平洋地域へ派遣されていること及び同ガイドラインが軍が人道支援で役割を果たすための指針となっていることを踏まえるならば、自衛隊の関係者はAPC-MADROガイドラインを通じて、民軍の調整メカニズムや軍が活動するにあたっての指針について、熟知しておく必要がある。

（3）現地での調整メカニズム

各調整センター等の関係については前述したとおりである。こうした調整所の傘下においては、各機関等の活動の競合・重複等を避け、支援活動の効果を高めるため、クラスター・アプローチという調整メカニズムが使用される。

クラスター・アプローチとは、人道支援活動に際して、国連人道機関が個別に活動するのではなく、クラスター（支援分野）毎（例：食料安全保障、キャンプ調整及び運営、早期復旧、教育等）にリード・エージェンシー（主導機関：WFP、UNHCR、UNDP、UNICEF等）を指定し、リード・エージェンシーを中心とする人道機関間のパートナーシップ構築により、現場における支援ギャップに対応しつつ支援活動の効果を高めるためのアプローチである⁶⁴。

クラスター・アプローチの目的は、分野毎のニーズ調査、優先順位付け、対応計画作成等を各リード・エージェンシーが中心となって取りまとめ、その責任を明確にするとともに、支援の届かないギャップや重複を避けることである⁶⁵。このため、各リード・エージェンシーが中心となって、クラスター・ミーティングが行われ、現地政府、国際USARチーム、国際機関、NGO等による活動の全体調整が行われ、支援活動が展開されている。

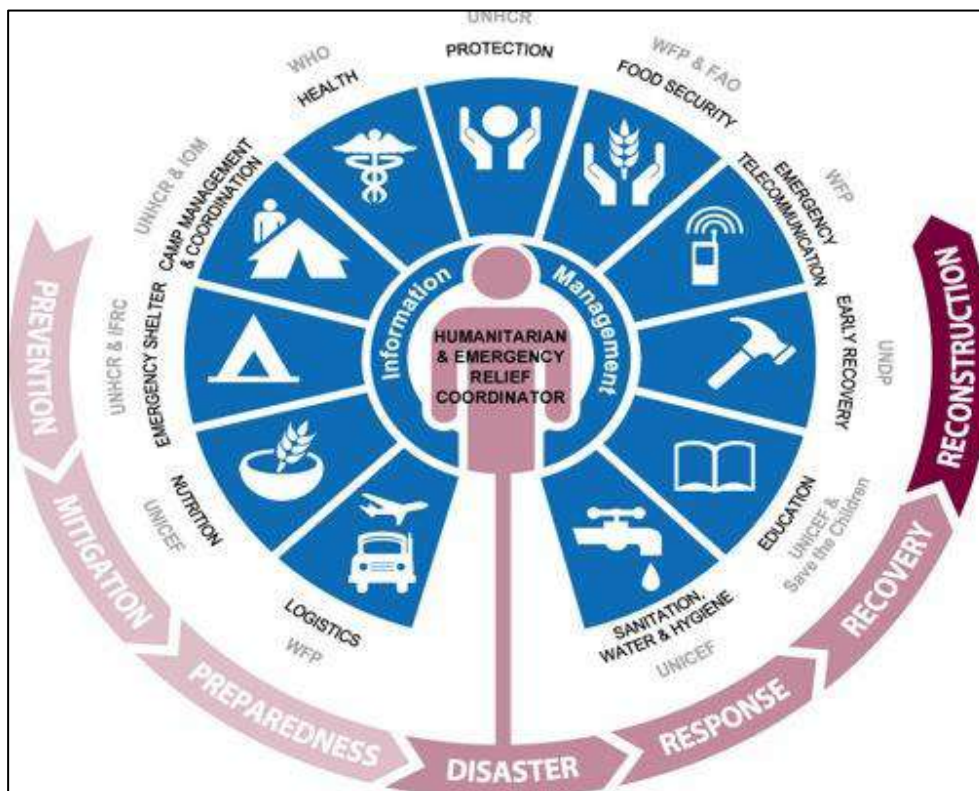
このクラスター・アプローチは、2005年10月に発生したパキスタン等大地震の際に試験的に導入された。

⁶⁴ 外務省 HP「緊急・人道支援 国際機関を通じた援助用語説明」

https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jindo/jindoushien2_2y.html（2019年1月5日10:30閲覧）

⁶⁵ OCHA HP「国際人道システム」<https://www.unocha.org/japan/国際人道システム>（2019年1月6日08:30閲覧）

クラスター・アプローチのイメージ図



出典：OCHA ホームページ

IASC が、以下のクラスター及びリード・エージェンシーを決定している。ただし、被災国の実情にあわせて、クラスターの数やリード・エージェンシーは異なることに注意する必要がある⁶⁶。

⁶⁶ 外務省 HP 「緊急・人道支援 国際機関を通じた援助用語説明」
https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jindo/jindoushien2_2y.html (2018年12月5日09:00閲覧)

クラスター及びリード・エージェンシー

クラスター		リード・エージェンシー	
1	食料安全保障 (Food Security)	FAO/WFP	
2	キャンプ調整及び運営 (Camp Coordination/ Management)	IDP ⁶⁷ (紛争起因)	UNHCR
		災害時	IOM
3	早期復旧 (Early Recovery)	UNDP	
4	教育 (Education)	UNICEF / Save the Children (英)	
5	緊急シェルター (Emergency Shelter)	IDP (紛争起因)	UNHCR
		災害時	IFRC
6	緊急通信 (Emergency Telecommunications)	処理 (Process)	OCHA
		データ (Data)	UNICEF
		セキュリティ (Security)	WFP
7	保健 (Health)	WHO	
8	輸送 (Logistics)	WFP	
9	栄養 (Nutrition)	UNICEF	
10	保護 (Protection)	IDP (紛争起因)	UNHCR
		災害時	UNHCR/OHCHR/ UNICEF
11	水と衛生 (Water, Sanitation and Hygiene)	UNICEF	

出典：外務省ホームページ

以上のように、(1) 現地で活動する主な関係組織、(2) 現地で適用されるガイドライン、(3) 現地での調整メカニズムを見てきた。自衛隊の部隊が現場に派遣された場合には、被害に対する人道支援を迅速かつ無駄なく行うために、被災国政府、国際機関、支援国のチーム・軍およびNGO等の多数の組織と調整を円滑に行うことが極めて重要となる。したがって、こういった調整所が設置されているのか、個々の救援活動のリード・エージェンシーはどの組織が担当しているのか、また、適用されるガイドラインの内容はどうなっているのか、を把握しておく必要がある。

次項で述べる日本の体制も、こうした国際的な調整メカニズムを前提としたものとなっており⁶⁸、多種多様な災害状況に対する必要な支援を効率的・適時・適切に行えるようになっている。

⁶⁷ Internally Displaced Persons

⁶⁸ 防衛省・自衛隊は2012年、国際緊急援助隊の活動に係る自衛隊の態勢の見直しを行い、「現地における統合運用体制のより一層の強化のため、各国部隊および関係機関との運用等に関する調整を行う態勢」を明確化している。

4 日本における国際緊急援助体制

(1) 国際緊急援助

国際緊急援助には、①国際緊急援助隊の派遣（人的援助）、②緊急援助物資の供与（物的援助）、③緊急無償資金協力（資金援助）があり、災害規模や被災国等からの要請内容に基づいて、いずれか、又は複数を組み合わせて行っている。

日本の国際緊急援助



出典：外務省 HP を基に筆者作成

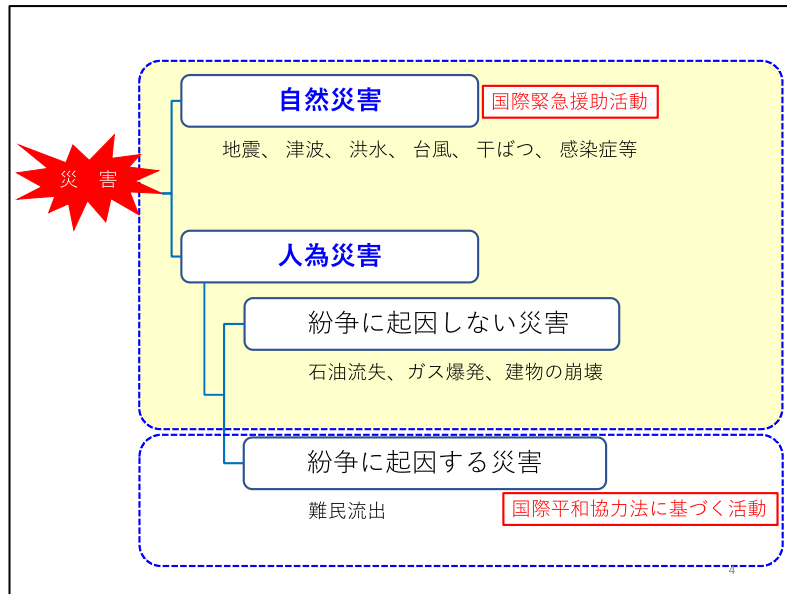
国際緊急援助隊の派遣や緊急援助物資の供与の対象となるのは、自然災害（洪水、サイクロン、台風、地震、火山噴火、感染症等）及び人為的災害（石油・ガスタンクの爆発、火事等）であり、紛争起因災害は対象としていない⁶⁹。

緊急無償資金協力については、自然災害や人為的災害に加え、紛争起因災害も対象としている⁷⁰。

⁶⁹ 紛争起因災害については、国際平和協力法に基づく活動にて対応することとされている。

⁷⁰ 外務省 HP「緊急・人道支援 国際緊急援助」https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jindo/jindoushien2_3.html (2019年1月6日 09:30 閲覧)

対象となる災害



出典：JICA ホームページを基に筆者作成

ア 国際緊急援助隊

国際緊急援助隊⁷¹は災害の種類や規模、被災国の要請に応じて、以下の5種類のチームを単独ないし組み合わせて派遣している。

(ア) 救助チーム

被災地での被災者の捜索、発見、救出、応急処置、安全な場所への移送を主な任務としている。チームは、外務省、警察庁、消防庁、海上保安庁、JICAに登録している医療班、構造評価専門家、そしてJICAの業務調整員で構成されている。政府の派遣決定後、チャーター機等を活用して、迅速に日本を出発する準備を整えている。

2010年には、INSARAGによる、能力評価（INSARAG External Classification：IEC）を受検し、三段階の評価のうち最高分類である「重（ヘビー）」の評価を受けた。また2015年には、更新評価（INSARAG External Re-Classification：IER）を受検し、再び「重（ヘビー）」の評価を受けている。

⁷¹ 「国際緊急援助隊の派遣に関する法律」（昭和62年9月16日法律第93号）は外務省所管の法律である。

(イ) 医療チーム

医療チームは、被災者の診療にあたりるとともに、必要に応じて疾病の感染予防や蔓延防止のための活動を行う。メンバーは個人の意志で登録している医師、看護師、薬剤師、医療調整員の中から選ばれるのに加え、外務省職員や JICA の業務調整員から編成される。

(ウ) 感染症対策チーム

2014年に西アフリカで感染が拡大したエボラ出血熱への対応を踏まえ、2015年10月に新たに設立された。本チームは感染症に関する幅広い支援を実施するため、「疫学」、「検査診断」、「診療・感染制御」、「公衆衛生対応」の4つの専門機能と、自己完結型の活動を行うための「ロジスティック」を合わせた5つの機能から構成される。

(エ) 専門家チーム

専門家チームは、建物の耐震性診断や、火山の噴火予測や被害予測など、災害に対する応急対策と復旧活動について被災国政府へ助言を行う。また新たな感染症に対して、被害の拡大を食い止めるため助言を行うこともある。チームは、災害の種類に応じて、関係省庁、地方自治体や民間企業の技術者・研究者などで構成されるほか、JICA から業務調整員が同行する。

(オ) 自衛隊部隊

大規模な災害が発生し、外務大臣が「特に必要があると認める」場合、外務大臣は防衛大臣と協議を行い、自衛隊部隊が派遣される。自衛隊部隊は、艦艇・航空機を用いた輸送活動、給水活動、医療・防疫活動を行う⁷²。

⁷² JICA HP「国際緊急援助隊 (JDR) について」<https://www.jica.go.jp/jdr/about/jdr.html> (2019年1月5日 11:30 閲覧)

国際緊急援助隊各チームの概要

派遣チーム	編 成	活動内容	派遣期間
救助チーム 	<ul style="list-style-type: none"> ●外務省、JICA、警察、消防、海上保安庁 ●約70名。 	<ul style="list-style-type: none"> ●地震等により生じた倒壊建物から被災者の捜索・発見、救出、安全な場所への搬送を含む救助活動を行う。 ●活動サイトは、被災国対策本部と協議し決定する。 	1週間～ 10日程度
医療チーム 	<ul style="list-style-type: none"> ●外務省、JICA、医師、看護師、薬剤師 ●約23名 	<ul style="list-style-type: none"> ●診療所を開設し、被災者に対する応急診療活動を行う。 ●活動サイトは、被災国関係機関と協議して決定する。 	2週間程度
感染症対策チーム 	<ul style="list-style-type: none"> ●外務省・JICA、医師、看護師、薬剤師 ●チームの構成は個別事案による 	<ul style="list-style-type: none"> ●感染症による被害を最小限に抑えるための活動を行う。 ●活動内容及びサイトは、被災国関係機関と協議し決定する。 	個別事案による
専門家チーム 	<ul style="list-style-type: none"> ●関係省庁（14省庁）等の専門家 ●参加人数は事案により大きく異なる 	<ul style="list-style-type: none"> ●災害発生の制御、災害の拡大防止のために専門的な助言・指導等を行う。 	2週間程度
自衛隊部隊 	<ul style="list-style-type: none"> ●陸、海、空の自衛隊から自己完結的な機能を備えた部隊を派遣する。 ●規模は派遣部隊の状況による 	<ul style="list-style-type: none"> ●過去、救助、医療活動、緊急援助物資の輸送等の実績がある。 	2週間～ 2ヵ月程度 (過去の実績に基づく)

出典：外務省 HP

イ 自衛隊の準備態勢

国際緊急援助活動の平素からの待機の態勢は以下のとおりである。

活動内容としては、医療活動・輸送活動・給水活動を、活動期間としては概ね3週間を想定している。そして、第1波（空自：C-130H×2機、陸自：医官2名等による活動を行い得る規模）を派遣命令後48時間以内に出発、第2波（陸自：UH-1×3機、CH-47×3機、追加的に医官11名等による活動を行い得る規模、海自：輸送艦（LST）×1隻、補給艦（AOE）×1隻、護衛艦（DD/DDH）×1隻、空自：C-130H×6機（第1波で派遣した2機を含む。））を派遣命令後5日以内に出発できる態勢を整えている⁷³。また、15（平成27）年4月から、P-3C哨戒機による捜索活動の要請があった場合、迅速に対応できるよう態勢を整備した⁷⁴。

⁷³ 防衛省 HP「国際緊急援助隊法に基づく自衛隊の活動」

http://www.mod.go.jp/j/approach/kokusai_heiwa/pdf/law_jdr.pdf（2019年1月8日05:00閲覧）

⁷⁴ 防衛省 HP「国際緊急援助活動への取組」『平成30年版防衛白書』

<http://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2018/html/n32303000.html>（2019年1月8日04:00閲覧）

自衛隊の準備態勢

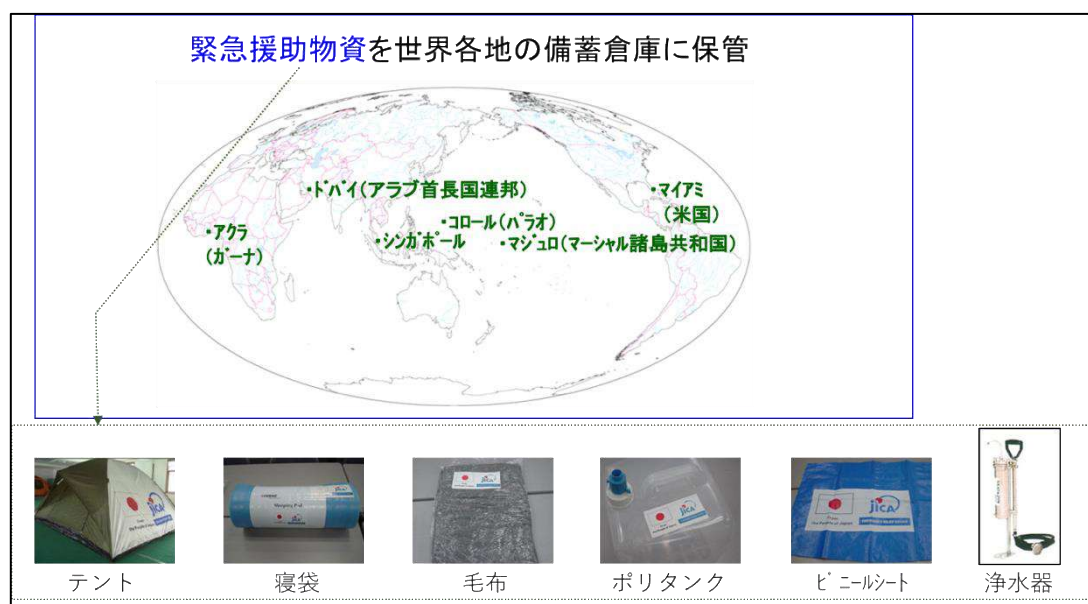


出典：筆者作成（写真は陸上自衛隊・海上自衛隊・航空自衛隊 HP から引用）

ウ 国際緊急援助物資供与

JICAは被災地の救援や復旧活動を支援するために緊急援助物資を供与を行っている。JICAの緊急援助物資は、被災直後に最も必要とされるテント、スリーピングパッド、プラスチックシート、毛布、ポリタンク、浄水器の6品目を中心に被災地のニーズに合わせて提供している。この緊急援助物資は被災地最寄りの備蓄倉庫から迅速に輸送され、被災者のもとに届けられる。JICAは、緊急援助物資を、シンガポール（シンガポール）、マイアミ（米国）、ドバイ（UAE）、アクラ（ガーナ）⁷⁵、マジュロ（マーシャル）⁷⁶、コロール（パラオ）⁷⁷にある6カ所の倉庫に備蓄している⁷⁸。

JICAの緊急援助物資備蓄倉庫及び緊急援助物資主要6品目



出典：JICA ホームページを基に筆者作成

⁷⁵ 世界食糧計画（WFP）が運営する国連人道支援物資備蓄庫（United Nations Humanitarian Response Depot：UNHRD）

⁷⁶ 現地国のために設置された現地備蓄倉庫。現地備蓄倉庫から他国に物資を放出することは想定されていない。

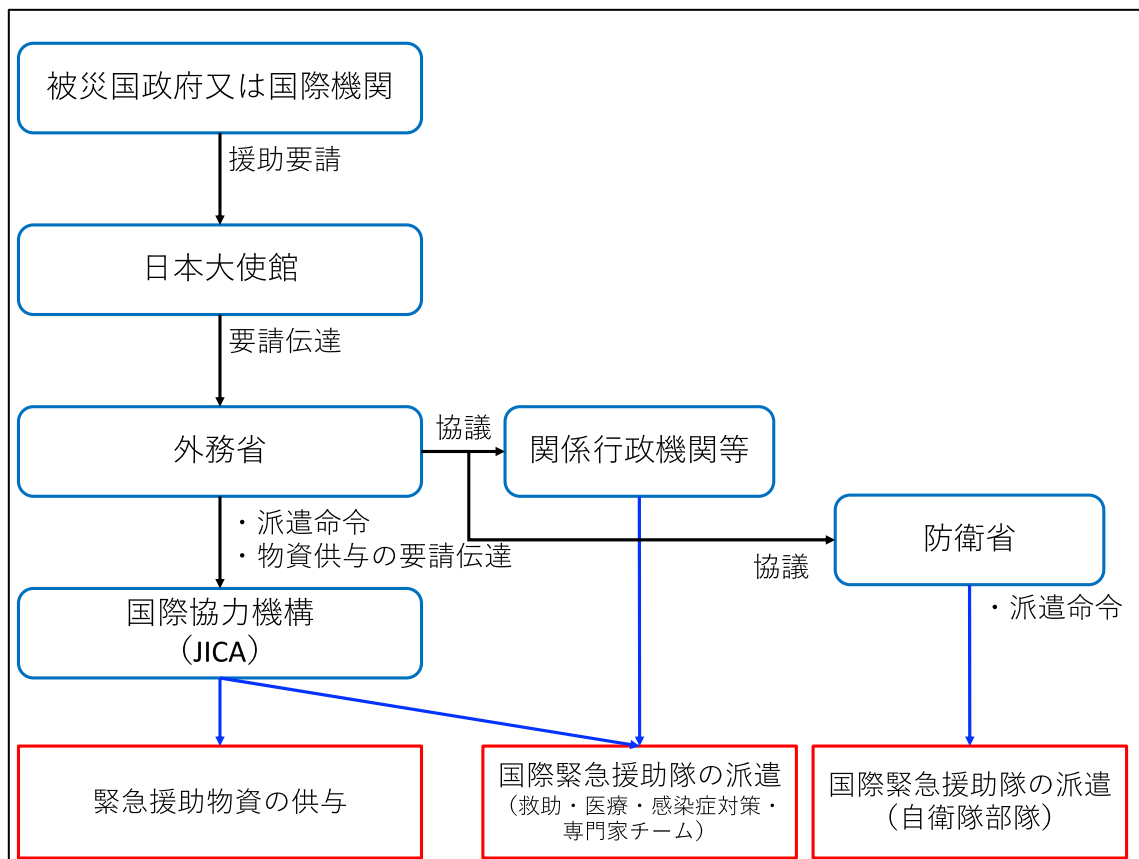
⁷⁷ 同上

⁷⁸ JICA HP「国際緊急援助物資供与」<https://www.jica.go.jp/jdr/about/supply.html>（2019年1月7日 22:00 閲覧）

(2) 国際緊急援助隊の派遣・緊急援助物資供与の検討・実施手続き

海外で大規模な災害が発生し、被災国政府または国際機関等から我が国に対して「援助要請」があった場合⁷⁹、外務省は要請の内容、災害の規模・種類等に応じて緊急援助の内容などについて検討を行い、関係行政機関等⁸⁰との協議を経て国際緊急援助活動を実施する。援助要請から実施までのプロセスは以下のとおりである。

国際緊急援助隊派遣・緊急援助物資供与の流れ



出典：筆者作成

⁷⁹ 「国際緊急援助隊の派遣に関する法律」第一条

⁸⁰ 内閣府、警察庁、総務省、消防庁、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、資源エネルギー庁、国土交通省、気象庁、海上保安庁、環境省、防衛省の14省庁をいう（「国際緊急援助隊の派遣に関する法律」別表）。

5 自衛隊派遣の流れ

ここでは、2013年の台風被害に際して行われたフィリピン共和国における台風被害に対する国際緊急援助を例として、国際緊急援助の全体像及び自衛隊の派遣の流れについて説明する。

国際緊急援助活動の一般的な流れ（地震の場合）



出典：筆者作成（写真は海上自衛隊・航空自衛隊・統合幕僚監部・外務省 HP から引用）

（1）JICA の活動

ア UNDAC メンバーの派遣（被災直前～直後）

台風がフィリピンを直撃する直前に、UNOCHA から要請を受け、日本の招集の窓口機関である JICA が UNDAC メンバーを 1 名被災地に派遣した。UNDAC メンバーは、被害の初期評価のほか、国際支援の調整等を行い被災国政府を支援した。さらに日本からは、被災直後にもう 1 名 UNDAC メンバーを派遣した。

イ 調査チームの派遣（11 月 10 日）

11 月 10 日、フィリピン政府から緊急援助が要請される見込みとなり、外務省員、JICA 職員各 1 名からなる調査チームを派遣。現地の情報収集・対応方針の検討、緊急援助隊の受け入れの準備を行った。

ウ 国際緊急援助隊・医療チーム（1次隊）の派遣（11月10日）

11月10日、フィリピン国政府から日本政府に対し緊急支援が要請されたことを受け、日本政府は、関係省庁等との協議に基づき国際緊急援助隊の派遣を決定。これを受け JICA は、11日から医師・看護師・医療関係者等 27 名からなる国際緊急援助隊・医療チーム（1次隊）を派遣した。

エ 物資供与（11月15日）

フィリピン政府からの物資供与の要請を受け、JICA は、11月15日に、現地で必要性が高い物として要請された、テント、プラスチックシート、スリーピングパッド、発電機、浄水器、水など 6,000 万円相当の物資供与を決定。JICA はこれらを直接被災地に届けるとともに、使用方法の実演・説明などを行った。

オ 国際緊急援助隊・医療チーム（2次隊）の派遣（11月20日から12月3日まで）

医療チーム派遣の結果、引き続き医療支援のニーズが確認されたため、医療チーム（2次隊）30名を11月20日から12月3日まで派遣した。合計で約1000名の診療を行い、帰国した。

カ 早期復旧を支援するための国際緊急援助隊・専門家チームの派遣（11月26日から12月19日まで）

フィリピン政府が復旧に取り組む中、これを支援するための専門家チームの派遣を11月26日から開始した。専門家チームは、国土交通省、独立行政法人水資源機構、JICA 等から構成され、防災計画、都市計画といった観点から調査を行い、復旧支援のためのアドバイスをフィリピン側政府関係者に行った。専門家チームは調査結果をフィリピン政府と共有した上、12月19日に帰国した。

キ 国際緊急援助隊・医療チーム（3次隊）の派遣（11月29日から12月12日まで）

医療チーム（2次隊）の派遣の結果、被災地において引き続き医療ニーズと支援の必要性が確認されたため、医療チーム（3次隊）24名を11月29日から派遣。約1300名の患者を診療し、12月12日に帰国した。

1次隊から3次隊までの累計患者数は、約3300名となった。

ク 油流出事故対策のための国際緊急援助隊・専門家チームの派遣（12月4日から13日まで）

被災地の医療支援のニーズとは別に、台風の影響により座礁したバージ船から、パナイ島東部の海岸に850キロリットルの重油が流出した事故が起こり事態の対応が必要となった。このため、海上保安庁及びJICA からなる専門家チーム5名を12月4日から13日まで派遣し、油の流出状況調査と防除方法に関する先方政府機関へのアドバイスを行った⁸¹。

⁸¹ JICA HP「フィリピン共和国における台風被害に対する国際緊急援助（まとめ）」
<https://www.jica.go.jp/information/jdrt/2013/20131227.html>（2019年1月6日05:00閲覧）

(2) 自衛隊の活動

フィリピン政府から日本政府に対する要請を受け、日本政府は、11月12日、外務大臣との協議に基づき、防衛大臣は自衛隊による国際緊急援助活動を実施することを決定した。

ア 国際緊急援助隊の編成・派遣（11月12日）

11月12日、防衛省・自衛隊は、医療チーム要員を含む50名の国際緊急援助隊を組織し、同日以降順次フィリピンに派遣。到着後、医療チームはタクロバン、セブなどにて医療活動を実施した。

イ 統合任務部隊の編成・派遣（11月14日から12月13日まで）

11月14日、フィリピン政府からさらなる要請を受けたこと及び現地の被害状況にかんがみ、15日には体制を拡充することとなった。マニラにフィリピン現地運用調整所を設置するとともに、国際緊急援助活動では初となる統合任務部隊を組織し、過去最大規模となる約1,100名態勢で同国における救援活動を実施した。

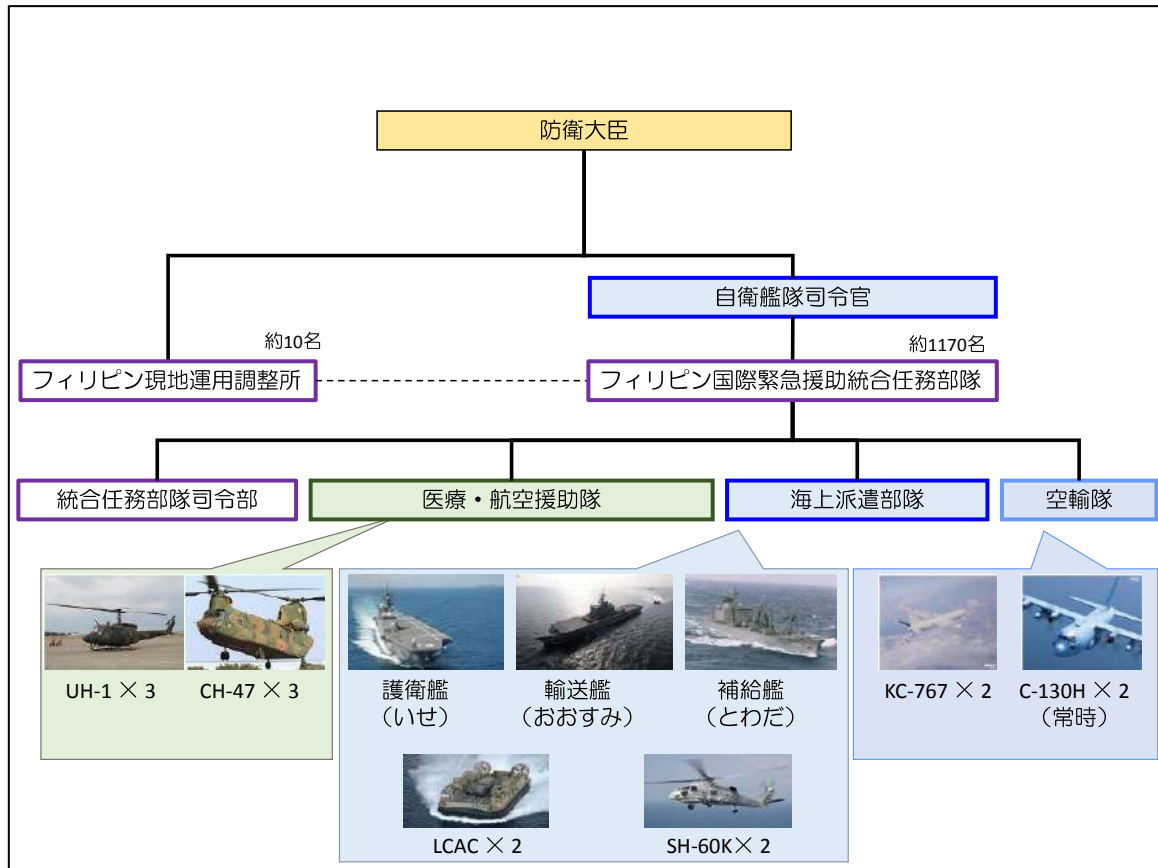
フィリピン現地運用調整所では、大使館・JICAと密接に連携を図るとともに、マニラに設置された多国間調整所などにおいてフィリピンの関係機関や関係国との調整などを行ったほか、海自護衛艦「いせ」と英空母「イラストリアス」との間で相互に連絡幹部を派遣し、密接な連絡・調整を行った。また、日米間および日豪間の物品役務相互提供協定（ACSA）に基づき、国際緊急援助活動においては初となる物資などの相互提供を行った。具体的には、空自C-130H輸送機が米空軍から液体酸素の補充を受けるとともに、海自補給艦「とわだ」が豪艦艇へ艦船軽油の洋上補給を実施した。

フィリピン国際緊急援助統合任務部隊は、統合運用のもと、のべ2,646名の診療、のべ11,924名へのワクチン接種、約95,600㎡の防疫活動、約630トンの物資の空輸、のべ2,768名の被災民の空輸などを実施した。

同年12月13日、フィリピン政府との協議を踏まえ、防衛大臣は同活動の終結に関する命令を発出し、約1か月間の活動を終了した⁸²。

⁸² 防衛省 HP「フィリピン共和国における台風被害に対する国際緊急援助活動」
http://www.mod.go.jp/j/approach/kokusai_heiwa/philippines/（2019年1月7日05:00閲覧）

自衛隊派遣部隊の編成



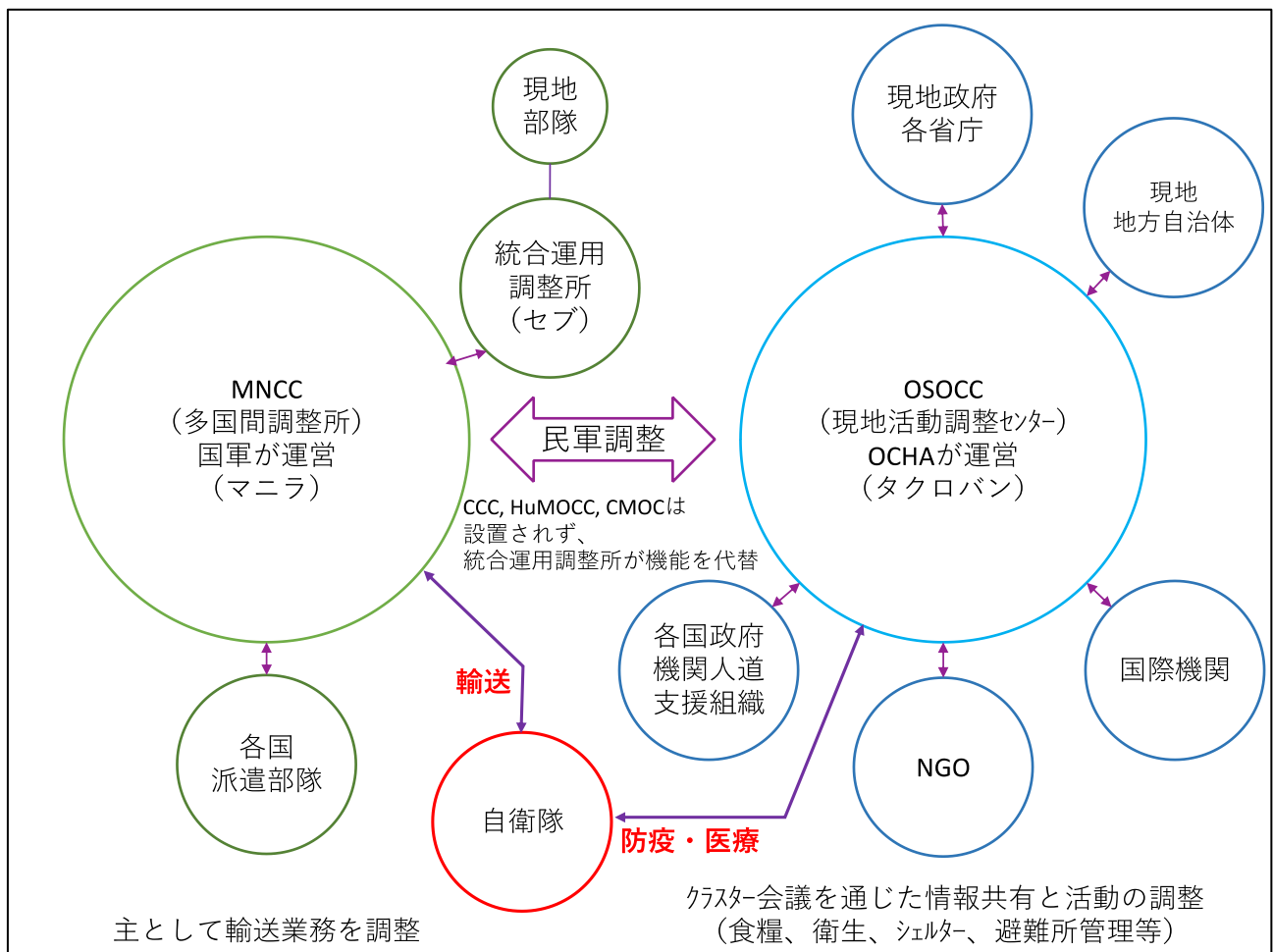
出典：防衛省 HP「フィリピン国際緊急援助活動について」を基に筆者作成

(3) 活動に係る調整

ア 現地の調整の仕組み

現地に設置された調整所の状況は次のとおりである。OSOCCはタクロバン市に設置され、OCHAをはじめとする国際機関も同市に拠点を構えていた。MNCCはマニラの国軍司令部に設置され、米国、英国、豪州をはじめとする13カ国軍と、各国の活動状況の報告と共有、現地情勢やニーズに関する連絡、空輸支援の調整が実施された。セブには、現地での調整を実施する統合運用調整所が設置された。ただし、民軍調整を行うCMOCやCCCは設置案はあったが、設置されず、統合運用調整所が事実上その役割を果たした。

台風30号被害によるフィリピン救援活動における調整の仕組み



出典：「日本の国際平和協力活動における民軍協力アプローチの課題：南スーダン国際平和協力業務とフィリピン国際緊急援助活動」を基に筆者作成

イ 自衛隊の調整状況

他方、自衛隊は、フィリピン現地運用調整所をマニラに設置し、調整要員をマニラの MNCC、セブの統合運用調整所、タクロバン市に派遣した。

自衛隊は①医療活動、②防疫活動、③輸送機及びヘリによる輸送を実施した。マニラの MNCC にはフィリピン国軍側から医療支援の担当者が派遣されていなかったことから、自衛隊は、輸送は MNCC、防疫と医療は OSOCC の保健クラスターという 2 つの多国間調整の枠組みで活動することが求められた。自衛隊の調整要員が統合任務部隊司令部での調整に労力を割く必要があったこと、OSOCC のような国連の枠組みの下で多国間調整業務の経験を有する人材の数が十分でなかったことから、医療活動については、主に大使館が国際機関や現地政府、自治体との調整任務を全面的に支援した。

在フィリピン日本国大使館は、11 月 19 日に、レイテ島タクロバンに臨時事務所を設置し、自衛隊の緊急支援活動を補佐する部門が設けられ、副所長と駐マレーシア防衛駐在官が担当となった。同事務所は、自衛隊がレイテ等で実施した防疫活動、予防接種、移動式診療所において、職員が自衛隊に同行して、ニーズの発掘と現地政府との調整を実施、OSOCC の全体クラスター・ミーティングに出席しつつ、防疫や予防接種については、保健省から担当を紹介されたため、独自に現地政府や国際機関との調整を実施している。

本活動における OSOCC は各国・各団体がそれぞれの有する機能やアセットを紹介する場として機能することが多く、需要と共有が一致した段階で交渉が 1 対 1 に移るという調整の方法がとられることも多かった⁸³。

⁸³ 木場紗綾・安富淳「日本の国際平和協力活動における民軍協力アプローチの課題：南スーダン国際平和協力業務とフィリピン国際緊急援助活動」『国際協力論集』第 22 巻第 1 号、90～92 頁

各調整所と自衛隊の活動の概要



出典：筆者作成（写真は陸上自衛隊・海上自衛隊・航空自衛隊・統合幕僚監部 HP から引用。地図のスケールとの関係で端末輸送経路を一部省略）

自衛隊部隊の医療支援（防疫活動、予防接種及び移動式診療所）の活動を決定する過程では、現地政府機関や自治体との橋渡し、OSOCCのクラスター・ミーティングへの紹介、現地でのニーズ調査及び通訳という点で大使館臨時事務所が重要な役割を果たした。その理由としては、自衛隊がかつてない規模で到着したこと、OSOCCとMNCCとの間の民軍調整が必ずしもスムーズでなかったことが挙げられている⁸⁴。

以上のとおり、自衛隊が国際緊急援助活動を行うに際しては、現地のニーズの調査と他救援組織との役割分担を明確にすることが極めて重要であり、現地政府機関、自治体、国際機関、各国政府機関、自治体、国際機関、各国政府機関人道組織、NGO、現地国軍及び各国派遣部隊との調整の成否が、活動の成否に直結する。それと同時に、本論で提示した1頁余りの設問の状況が、いかに多くの組織による多様な活動が行われ、かつ各組織の

⁸⁴ 同上、93頁

持つ能力や制約、様々なガイドライン等による条件が入り交じる、凝縮された複雑なものであるかについて、設問に続く解説を通じてご理解いただけたことと思う。

したがって、特に調整の窓口となるであろう自衛隊の「現地運用調整所の担当」及び自衛隊派遣部隊の「幕僚」、そして、調整の支援にあたるであろう被災国及びその周辺国の「防衛駐在官」は、①被災国で活動する主な関係組織、②被災国で適用されるガイドライン、③被災国での調整メカニズムについて、基本形を十分に理解しておく必要がある。

6 おわりに

国際緊急援助活動における民軍関係について、その意義、概念、国際的な枠組み、ガイドライン及び日本政府、自衛隊の各視点から順を追って説明してきた。自衛隊が当該活動を行うに際して理解しておかなければならないのは、文民部門が援助活動の中心的アクターであり、自衛隊による支援はあくまでも、文民のみでは対応が困難な初期の混乱期における支援が中心であり、しかも文民部門が足りない場合に不足分を補うものであるということである。そして、人道支援組織の活動が軌道に乗るにつれ、軍の活動は縮小しなければならない。したがって、国際緊急援助活動における民軍調整においては、このことを念頭に置きながら、被災国における被害状況に対して、文民部門が実施可能な支援内容及び被災国に設置される調整メカニズムを理解し、真に自衛隊に求められており、かつ、現地で実施可能な支援を特定することによって、効果的な支援を行う必要がある。

また、本論で扱った国際緊急援助活動では、被災国住民を迅速に救援するという目標を民軍で共有しやすいことから、民軍の調整・協力が同じ方向に向きやすい。これに対し、国連PKOのように長期間にわたって被災国住民を支援する活動においては、活動期間の長短及び目標の相違等の影響を受けやすく、民と軍との関係性はより複雑となる。例えば、NGOの性格によっては、軍との間に明確な線引きをして活動するものから、目的達成のために軍との協力もいとわれないものまで異なる。このような場合、協力対象との間関係性に即した適切な人道的空間（Humanitarian Space）を十分に配慮する必要がある。これについては、別の機会に論じる。

略語一覧

ACSA	Acquisition and Cross Servicing Agreement (物品役務相互提供協定)
AOE	Fast combat support ship (補給艦)
APC-MADRO	Asia-Pacific Conferences on Military Assistance to Disaster Relief Operations (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)
CCC	Joint Command and Control Centre (統合指揮センター)
CIMIC	Civil Military Cooperation (民軍協力)
CMCS	Civil-Military Coordination Section (民軍調整課)
CMO	Civil Military Operations (民軍作戦)
CMOC	Civil-Military Operations Centre (民軍調整センター)
DD	Destroyer (汎用護衛艦)
DDH	Helicopter Destroyer (ヘリコプター搭載護衛艦)
DHA	Department of Humanitarian Affairs (国連人道問題局)
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations (国連食糧農業機関)
GDACS	Global Disaster Alert and Coordination System (世界災害警報調整システム)
HA/DR	Humanitarian Assistance/Disaster Relief (人道支援・災害援助)
HuMOCC	Humanitarian Military Operations Coordination Centre (人道支援軍事作戦調整センター)
IASC	Inter-Agency Standing Committee (機関間常設委員会)
ICRC	International Committee of the Red Cross (赤十字国際委員会)
ICVA	International Council of Voluntary Agencies (国際ボランティア機関評議会)
IDP	Internally Displaced Persons (国内避難民)
IEC	INSARAG External Classification (国際搜索救助諮問グループによる能力評価)
IER	INSARAG External Re-Classification (国際搜索救助諮問グループによる更新評価)

IFRC	International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies (国際赤十字赤新月社連盟)
INSARAG	International Search and Rescue Advisory Group (国際搜索救助諮問グループ)
IOM	International Organization for Migration (国際移住機関)
JICA	Japan International Cooperation Agency (独立行政法人 国際協力機構)
JPF	JAPAN PLATFORM (ジャパン・プラットフォーム)
LST	Tank Landing Ship (輸送艦)
MCDA	Military and Civil Defense Assets (軍及び民間防衛資産)
MNCC	Multi-national Coordination Center (多国間調整所)
MNMCC	Multinational Military Operations and Coordination Center (多国間調整所)
NGO	Non-Governmental Organization (非政府組織)
(UN) OCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (国連人道問題調整所)
OHCHR	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights (国連人権高等弁務官事務所)
Oslo guidelines	Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief (オスロ・ガイドライン)
OSOCC	On-Site Operations Coordination Centre (現地活動調整センター)
RCG	Regional Consultative Group on Humanitarian Civil-Military Coordination for Asia and the Pacific (アジア太平洋における人道支援のための民軍調整のための地域協議グループ)
RIMPAC	Rim of the Pacific Exercise (リムパック：環太平洋合同演習)
UN-CIMIC	Civil-Military Coordination in UN Integrated Peacekeeping Missions (国連 PKO における民軍調整)
UN-CMCoord	United Nations Humanitarian Civil-Military Coordination (人道支援のための民軍調整)
UNDAC	United Nations Disaster Assessment and Coordination (国連災害評価調整)

UNDP	United Nations Development Programme (国連開発計画)
UNDRO	Office of the United Nations Disaster Relief Coordinator (国連災害救済調整官事務所)
UNFPA	United Nations Population Fund (国連人口基金)
UN-HABITAT	United Nations Human Settlements Programme (国連人間居住計画)
UNICEF	United Nations Children's Fund (国連児童基金)
UNRC	United Nations Resident Coordinator (国連駐在調整官)
UNHCR	The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (国連難民高等弁務官事務所)
USAR	Urban Search and Rescue (都市型搜索救助)
VOSOCC	Virtual On-Site Operations Coordination Centre (バーチャル現地活動調整センター)
WFP	World Food Programme (国連世界食糧計画)
WHO	World Health Organization (世界保健機関)

