

## 米軍における HA/DR の変遷

石原 敬浩

### はじめに

東日本大震災におけるトモダチ作戦を通じ、米軍の人道支援・災害救助活動 (Humanitarian Assistance / Disaster Relief: HA/DR) について、我が国でも広く知られるようになった。米軍による、同盟国日本における未曾有の災害に対する、大規模な人道支援作戦であるが、米軍にとって、HA/DR 活動は同盟国に対してのみ実施されるものではない。後述するように、創設以来そのような任務は数多く実施してきており、またその意義、位置づけも時代によって変化しているように見える。そこで、本稿では、米軍における HA/DR が時代とともに如何に変化してきたのかを概観し、何故そのような変化してきたのか、その背景にある要因を検証する。

結論を先に述べれば、米軍は、創設以来、人道支援、災害派遣に関する任務を実施していたが、冷戦期を通じその外交的効果を認識し、現代でいうところのスマートパワーとして活用してきた。冷戦後、90年代にその活動が広まり、ブッシュ政権において、さらに制度化が図られ、効率的かつ効果的な人道支援活動が実施されるようになった。その背景には、メディアを通じた世論・議会の動向、ハリケーン「カトリーナ」、インド洋津波<sup>1</sup>等の経験が活用されている、というものである。

なお、用語としての「人道支援・災害救助活動」(HA/DR)であるが、一般的に日本で考えられる災害派遣とは異なり、人為的な災害(内戦等)による被災者に対する支援も含む幅広い作戦概念であり、文書によってはHAとDRは同じものとして取り扱っているものもある<sup>2</sup>。したがって、本稿ではこの種活動の総称としてHA/DRを取り扱うこととする。

<sup>1</sup> 2004年12月に発生した、インドネシア・スマトラ島沖大地震及びインド洋津波。

<sup>2</sup> 例えば、2001年に公表された統合ドクトリンにおいては、“foreign disaster relief,’ the equivalent term of ‘foreign humanitarian assistance’ is used throughout this publication.”と記述されている。“Joint Tactics, Techniques, and Procedures for Foreign Humanitarian Assistance” Joint Publication 3-07.6, 15 August 2001, pI-3.

## 1 HA/DR 活動の概要

### (1) 米軍による HA/DR 活動の実績

西欧諸国における軍隊の任務は、主として対外的な脅威に対応することであり、国内の秩序維持等は、警察等の治安機関が対応することが原則と考えられてきた。米軍においても陸、海、空軍、海兵隊等の連邦軍（Federal Troops）は主として対外脅威への備え、州兵（National Guard）が進化した民兵（Militia）として、また、連邦軍の予備として存在している<sup>3</sup>。このように、本来、外敵に備える存在である米軍であるが、創設以来HA/DR等様々な任務に従事してきた。

例えば、陸軍はしばしば大統領の命により、社会騒擾の際の秩序維持、連邦法律の実施を側援してきており、台風・地震・洪水等災害時の救援活動は、20世紀になってとくに重要になってきたとされている<sup>4</sup>。

また、米海軍は、4万人が死亡した1908年のマーテニク島ペレー火山の噴火、1906年のサンフランシスコの地震、8万人が死んだ1908年のシシリーでの地震、10万人が死亡した1923年の関東大震災など自然災害による被害者に対し、食糧、衣料、医薬品などを迅速に供給する等、様々な役割を果たしてきた<sup>5</sup>。

米国では、第二次大戦後、海外における災害救助活動(foreign disaster relief)についても、関連法が逐次成立し、他国における文民による支援活動を含め、徐々に制度化されていった<sup>6</sup>。米軍が第二次大戦後実施したHA/DR任務の主なものは、ベルリン空輸(1948年)、北西イランの地震関連の支援作戦(Operation IDA, 1962年)。13万9000人の被害を出したバングラデシュの台風関連支援(Operation SEA ANGEL, 1991年)。イラク国内におけるクルド人難民キャンプの設営と食糧支援(Operations PROVIDE COMFORT I and II, 1991-1996

<sup>3</sup> 清水隆雄「米軍の出動－民警団法とその例外－」『レファレンス』2007年8月、8、11頁。

Jennifer K. Elsea, “The Use of Federal Troops for Disaster Assistance: Legal Issues,” CRS Report for Congress, RS22266, September 16, 2005, p1.

<sup>4</sup> ロバート・コークリー「米国陸軍」岩島久夫『アメリカ国防・軍事政策史』（日本国際問題研究所、昭和58年）75頁。

<sup>5</sup> 同上、96頁。

<sup>6</sup> Gaines M. Foster, “The Demands of Humanity: Army Medical Disaster Relief,” Center of Military History, United States Army, WASHINGTON, D.C., 1983.

年)、ロシアを含む旧ソ連諸国、中・東欧諸国への救援物資の輸送、ボスニアでの医療支援、ソマリア、エチオピア、及び旧ユーゴスラビアへの救援物資の輸送と安全確保、ルワンダの人道危機への支援(Operation SUPPORT HOPE、1994年)、ハリケーン「ミッチ」に関連した一連の中米諸国への支援(Operation FUERTO APOYO、1998年)、コソボ及びアルバニアにおける人道危機への支援(Operation SHINING HOPE、1999年)、モザンビークにおける洪水対処及び医療支援(Operation ATLAS RESPONSE、2000年)、インドネシア・タイ・スリランカに対する津波支援(Operation UNIFIED ASSISTANCE 2005年)、パキスタン地震救援(2005年)、ロシア侵攻後のグルジア支援(Operation ASSURED DELIVERY 2008年)等があり<sup>7</sup>、その災害の原因に係わらず、幅広い支援活動を行っていることが理解できる。

## (2) 対外支援活動の変遷

米国が外国に対して支援する「対外支援活動」には、開発支援や軍事援助、そして HA/DR 等、様々な枠組みが存在する。

米軍の対外支援活動で、法的に救援物資の輸送が議会で認められたのが1986年、米海軍戦略文書に「米海軍が人道支援作戦を遂行する」という表現が現れたのが1989年である<sup>8</sup>。人道支援(HA)活動として、病院や学校の建築、改築や給水支援、防疫活動、災害救助(DR)の準備が予算化されたのはFY1996であり、80年代後半から90年代、冷戦末期からポスト冷戦期、ここが一つの転換点となった、とされている<sup>9</sup>。

米国全体の HA/DR の変遷を分析するため、米議会調査局が予算の面から過去30年間を対象に検討したのが図1であり、人道支援予算が90年代後半から増加傾向にあることが読み取れる。

<sup>7</sup> Joint Publication 3-29, “Foreign Humanitarian Assistance,” 17 March 2009, pp I-1-2.

<sup>8</sup> “USN conducts humanitarian assistance ops (1989)” Peter M. Swartz with Karin Duggan, “U.S. Navy Capstone Strategies & Concepts (1970 – 2009), CAN, February 2009.

<sup>9</sup> “Information Paper Programs Directorate Humanitarian Assistance, Disaster Relief & Mine Action Division, Subject: DoD Humanitarian Assistance (HA)” <http://www.dsca.mil/programs/HA/2011/HA%20september%202010.pdf>, Accessed on September 20, 2011.

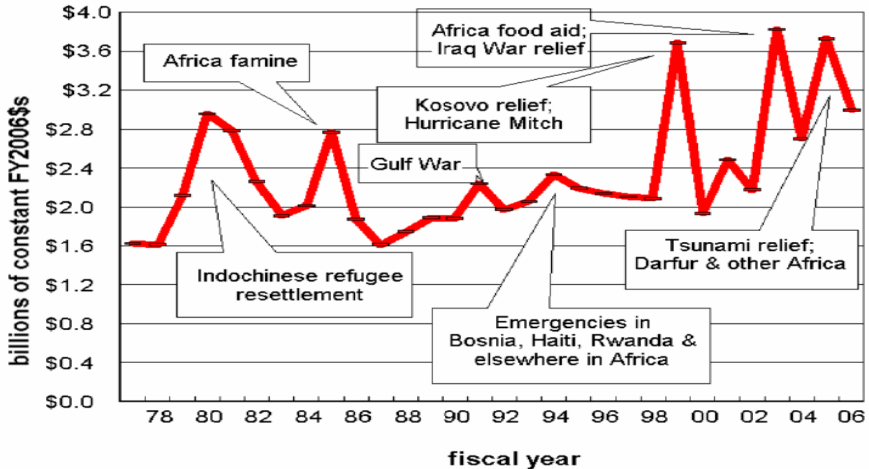


図1：人道支援予算変化（出所：“International Crises and Disasters”<sup>10</sup>, p.5）

同報告書によれば、大きなトレンドとして過去20年間に人道支援関連予算が増加傾向にあり、さらに1999年以降の特別な数年が突出している、と分析されている<sup>11</sup>。

また、同報告書では、HA活動は支援(relief)、復興(rehabilitation)、食糧支援(food assistance)、難民支援プログラム(refugee programs)、補給・作戦支援(logistical and operational support)に分類でき、政府機関のうち、米国国際開発庁(The U.S. Agency for International Development :USAID)<sup>12</sup>、国務省、国防省がその中心となり活動している、とされている<sup>13</sup>。

<sup>10</sup> Rhoda Margesson, “International Crises and Disasters : U.S. Humanitarian Assistance, Budget Trends, and Issues for Congress,” Updated May 3, 2007, CRS Report for Congress RL33769, p.6.

<sup>11</sup> Ibid., p.5.

<sup>12</sup> 在東京米国大使館HPによれば、「米国国際開発庁 (USAID) は、経済的、社会的な発展をめざして努力をしている発展途上国や移行国の人々を助けることを使命としている。米国国際開発庁の活動はアメリカ政府の主要な海外援助の一翼であり、アメリカ国民が持っている、“恵まれない人々を助けたい”という人道的感情や道徳的な価値感を強く反映し、また外交の重要な手段も担っている。」とされており、外交手段の一つと位置づけられている。

<http://japan2.usembassy.gov/j/info/tinfoj-usaid.html>、2011年9月21日アクセス。

<sup>13</sup> Margesson, “International Crises and Disasters,” CRS Report for Congress

近年の世論の関心动向を確認するため、“humanitarian assistance disaster relief us military”をキーワードとし、インターネット検索<sup>14</sup>した結果が、図2である。

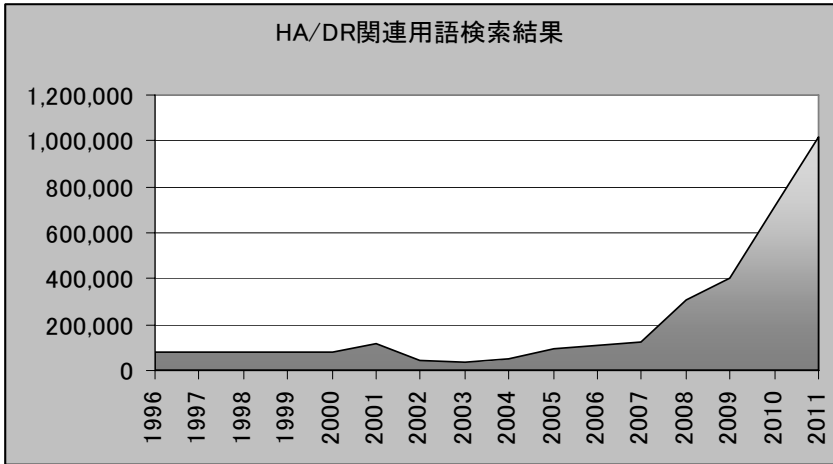


図2：検索エンジンによる検索結果(筆者作成)

あくまで検索件数のデータであるが、明らかに 2000 年代中盤以降に増加傾向が見られ、近年関心が高まっていることが読み取れる。

例えば、この時期、ブッシュ政権の対アフリカ支援は約6倍に増加しており、その内訳はHIV対策を含む人道支援関連の増加が要因とされており、その政策を巡っての議論がなされたりもしている<sup>15</sup>。

予算の増加傾向、世論の関心の高まり、法整備の面から、HA/DR が重要視されるようになってきたという傾向は明らかである。

RL33769, p.5.

<sup>14</sup> 検索エンジン、Googleを使用し、検索オプションで各年の1月1日から12月31日を検索期間としてヒットした件数を調査した、調査日2011年7月10日

<sup>15</sup> \$1.3billion(FY2001)が\$7.3billion(FY2009)に増加したとされている。

Princeton N Lyman, Stephen B Wittels. “No Good Deed Goes Unpunished”, *Foreign Affairs*. New York: Jul/Aug 2010. Vol.89, p.74.

### (3) 米軍活動の根拠法規及び支援内容

米軍の海外における人道支援活動の主たる根拠となっているのが、海外支援法（Foreign Assistance Act of 1961, as amended, in Title 22: FAA）であり、これは友好国に対する支援について、行政府にその包括的な権限を示し、国務省に法律の範囲内での政策指針、プログラム策定を認めたものである。このプログラムは大きく分けて、安全保障支援(security assistance)と開発支援(development assistance)とに分けられており、相対的に米軍の役割は小さなものである<sup>16</sup>。FAAは1961年に制定され、1996、1999、2000、2003年に修正されている<sup>17</sup>。軍の役割としては、米軍の行動を定めた合衆国法典第10編及び22編（Title 10, USC and Title 22）において、各種軍事支援が規定されており、さらに各年の国防歳出法（annual DOD appropriations acts）により予算の裏付けが与えられる。従って、事前の国務省との綿密な調整が不可欠であり、また、関係省庁との連携も不可欠であるとされている<sup>18</sup>。

さらに、国防省内では、長官指示（DOD Directive (DODD) 5100.46）に基づき基本方針、次官補、統参議長等の権限と責任、予算執行の手順等が定められている<sup>19</sup>。

以上のような権限に基づき、自然災害に限らず、人為的災害に際しても、2,300カロリーの低価格人道支援レーション（low-cost humanitarian daily rations）の提供のような食糧支援や輸送支援等の人道支援が実施できるのであるが、基本的に軍の役割は支援である。あくまで国防省が担当するのは緊急事態の安定化までの部分であり、例えば道路、橋梁の修繕は含むが再建築は担当しない等の制約がある。

また、FAA第506条<sup>20</sup>に基づき、年1億ドルを上限として、大統領が緊急に軍の支援が必要と認めた場合、軍需物資を提供できる<sup>21</sup>。

<sup>16</sup> “Joint Publication 3-29, Foreign Humanitarian Assistance,” 17 March 2009, I-4.

<sup>17</sup> “Joint Publication 3-07.6, Joint Tactics, Techniques, and Procedures for Foreign Humanitarian Assistance”, 15 August 2001, p.I-2、統合ドクトリンではこの4回を記載しているが、議会報告書では毎年のように修正が実施されている。“Legislation on Foreign Relations Through 2002”, JULY 2003, U.S. House of Representatives, U.S. Senate, U.S. Government Printing Office, Washington D.C.: 2003.

<sup>18</sup> JP 3-29 I-4.

<sup>19</sup> DoD Directive 5100.46, "Foreign Disaster Relief", December 4, 1975.

<sup>20</sup> Section 506 (a) (1) of the Foreign Assistance Act of 1961.

<sup>21</sup> Margesson, “International Crises and Disasters” CRS Report, RL33769, pp.9-10.

これらの支援内容を含め、米軍活動の根拠法規、権限と責務等を詳述しているのが、統合ドクトリンであり、実施する各作戦の内容は以下のとおりである<sup>22</sup>。

#### 海外人道支援 (Foreign humanitarian assistance: FHA)

任務の範囲は軍事作戦全般に亘るが、通常は危機対応及び限定的即応作戦 (limited contingency operations) であり、以下の任務が主たるものである。

#### 救援任務 (Relief Missions)

救援物資の配布を含む作戦であり、通常はNGO(nongovernmental organization) やIGO(intergovernmental organization)がその任に当たるが、能力不足により実施できない場合、米軍が配布支援する。また、緊急処置として人命・財産の保護、応急的衛生施設・シェルターの設置、食糧及び医療措置の提供を含む。

#### 難民支援任務 (Dislocated Civilian Support Missions)

難民 (dislocated civilian) という用語は国防省では広義に使用されているおり、紛争や自然・人為的災害による被害者である難民 (displaced person)、避難民 (evacuee)、国内避難民 (internally displaced person: IDP)、生活難民 (migrant)、亡命者 (refugee)、無国籍者 (stateless person) を含む。通常国連やIGOとNGOが、難民キャンプを設置するが、要請があれば米軍は難民キャンプの支援に関し当面の処置として、キャンプ設定 (camp organization: 基礎的な設置、調整)、難民保護 (provision of care: 食糧、供給支援、医療、および保護)、移動支援 (placement: 他国、他施設等への移動) を実施する。

#### 安全確保任務 (Security Missions)

この任務には、FHA態勢確立のための環境設定を含み、支援の提供に安全かつ実用的な港湾、空港、道路、および鉄道が不可欠である。被援助国が提供できず、安全確保の要請がある場合もあり得る。救援物資が配給されるまでの確保や保護、輸送部隊の武装警護 (protection and armed escorts)、難民、他国軍、NGO、およびIGOの安全確保を含む。

---

<sup>22</sup> JP 3-29 I-6~I-8.

### 技術支援及び支援機能 (Technical Assistance and Support Functions)

通信機能回復、支援物資供給流通管理、港湾業務、基地機能支援、救急医療、捜索救難(SAR)、及び人道的地雷除去の支援等である。この技術支援はアドバイス、選択された訓練、査定、役務提供若しくは機材の提供となる。

### 国家的被害管理 (Foreign Consequence Management)

故意、不作為のCBRNE(chemical, biological, radiological, nuclear, and high-yield explosives)攻撃対処支援

一義的には当事国の責務であるが、国防長官等の命により実施する。

以上のような各種作戦を、受入国、関係省庁と調整の上、個々の災害や状況に応じて実施するのである。作戦レベル以下ではさらに詳細な計画があり、現場の状況に応じて、具体的な各種活動が実施されている。

米軍として統合のHA/DR関連ドクトリンは2001年に、“Joint Publication 3-07.6, Joint Tactics, Techniques, and Procedures for Foreign Humanitarian Assistance”として公刊されたが、2009年に他省庁やNGOとの協力関係見直し等を受けて“Joint Publication 3-29, Foreign Humanitarian Assistance”、として修正版が発表された。また、海軍でも独自に作戦レベルでのHA/DR実施要領として、2005年のスマトラ沖地震・インド洋津波の教訓を踏まえた<sup>23</sup> “Navy Warfarr Development Command(NWDC) TACMEMO 3-0.7.6-05, Humnitarian Assistance/Disaster Relief(HA/DR) Operations Planning”を2005年8月に定めている。

なお、これらに基づく実際の作戦の細部については別稿に委ねる。

## 2 HA/DR 変化の背景分析

HA/DR が変化した転換点とその要因について、冷戦期における影響力確保

---

<sup>23</sup> 第1章において「このTACMEMOは2005年のインド洋津波支援作戦を含む過去教訓、観察をもとに、派遣指揮官が考慮すべき事項、意思決定について、包括的チェックリストとしてではなく、指揮官・幕僚のHA/DR作戦における留意事項をまとめた物である。」と記述されている。“Navy Warfarr Development Command(NWDC) TACMEMO 3-0.7.6-05, Humanitarian Assistance/Disaster Relief(HA/DR) Operations Planing” August 2005, Department of the Navy, p.1-1.



のツールとしての認識、インド洋津波、ハリケーン「カトリーナ」が与えた影響を分析し、その背後にある国内・外世論への影響、それを活用した戦略的コミュニケーションという枠組みについて説明する。

## (1) 冷戦期

1961年9月4日に成立した海外支援法(FAA)に基づき、ケネディ大統領(President John F. Kennedy)は対外援助の統括官庁として、同年11月3日に、USAIDを設立した。これは、マーシャルプラン以来の米国の対外援助政策に関する構造的不具合を解消するためであったとされている<sup>24</sup>。

同法の第9章(国際人道支援)<sup>25</sup>は、大統領に対し、海外における人道支援任務に関する幅広い権限を与えるものであり、これに基づき1993年クリントン大統領は、初めてUSAIDを海外における自然・人為的災害救助の調整官庁に指定した<sup>26</sup>。

では、冷戦期にどのようにHA/DRが位置づけられ、実行されていたのであろうか。例えば、ニクソン政権における安全保障に関する文書(National Security Decision Memorandum)においては、発展途上国に対して、安全保障・人道・開発支援を支援の3本柱と位置づけ、米国の国益確保の手段としている<sup>27</sup>。

逆に、ソ連の人道支援を脅威視していた例が、1970年のペルーの災害である。ソ連がペルーの災害に対し、大規模な空輸作戦を計画、アイスランド、カナダ、キューバ、ベネズエラ等を経由しての飛行を予定し、領空通過の申請を実施した。空輸の量は、61機のAN-12、4機のAN22といった膨大な数の輸送機が8~10日間にわたって輸送するという計画であった。米国は、ソ連がこの活動を通じて世界展開できる空輸能力を誇示しようとしていると分析し、その結果としてソ連の人道支援がペルー世論に好ましくない影響を与えることを懸念して

<sup>24</sup> “USAID History” USAID HP, [http://www.usaid.gov/about\\_usaid/usaidthist.html](http://www.usaid.gov/about_usaid/usaidthist.html), Accessed September 21, 2011.

<sup>25</sup> Chapter 9—International Disaster Assistance.

<sup>26</sup> Rhoda Margesson, “International Crises and Disasters: U.S. Humanitarian Assistance, Budget Trends, and Issues for Congress”, CRS Report for Congress, RL33769, May 3, 2007.

<sup>27</sup> Henry A. Kissinger, “National Security Decision Memorandum 7611. Washington, August 10, 1970.” Foreign Relations of the United States, 1969-1976, Volume IV, Foreign Assistance, International Development, Trade Policies, 1969-1972, Document 136.

いた<sup>28</sup>。

冷戦期において、マーシャルプランにルーツを持つ海外援助という枠組みの中で規定された HA/DR は、ソ連の同種活動への対抗意識もあり、影響力確保の手段として認識されていたと言えよう。

## (2) ハリケーン「カトリーナ」による影響

2005年8月ハリケーン「カトリーナ」がアメリカ南部を襲い、ニューオーリンズでは市内80%が水没し、通信断絶、警察の機能不全、市内や避難所での略奪横行という、大規模な惨事を引き起こした<sup>29</sup>。この災害対処において、現役軍隊の災害派遣における大統領権限に関し、秩序維持、生命・財産の保護活動に関しての許容される機能について問題が生じた。軍隊が出動したにも係わらず、法的制限により十分な活動ができなかった、と問題になったのである<sup>30</sup>。

スタッフォード法 (Robert T Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act: Stafford Act) は、州知事の依頼による軍隊の災害派遣使用を認めているが、法執行は、通常、民警団法 (Posse Comitatus Act: PCA) によって禁止されているのである<sup>31</sup>。

大規模な災害の発生時には、連邦政府と州・地方政府間の迅速な協力体制構築が重視されており、これらの支援体制については、スタッフォード法によって定義されている。同法は一般的な災害のみならず、テロ攻撃などの意図的・人為的な災害も想定しており、その内容は3つのプロセス (災害発生直後、そ

<sup>28</sup> Theodore L. Eliot, Jr. "Memorandum for Mr. Henry A. Kissinger, Subject: Soviet airlift to Peru," July 3 1970, Department of State.

<sup>29</sup> 浦島充佳訳「ハリケーン・カトリーナ (A) : ニューオーリンズでの「ビッグワン (大災害)」の備え」C15-06-1843.0、「ハリケーン・カトリーナ (B) : ニューオーリンズにおける「超大災害」への対応」C15-06-1844.0、ハーバード大学ケネディ行政大学院ケースプログラム、<http://dr-urashima.jp/pdf/sai-4.pdf>、2011年8月15日にアクセス。87頁に及ぶ詳細な経過概要であり、その中で軍隊出動の根拠、組織間 (FEMA等) の問題に関する見解も含め、整理し提示されている。

<sup>30</sup> Jennifer K. Elsea, "The Use of Federal Troops for Disaster Assistance: Legal Issues," CRS Report for Congress, RS22266, September 16, 2005, p.1、議会調査局は、ハリケーン・カトリーナ問題について関連法間の問題点を抽出し、議会への報告という形で報告している。

<sup>31</sup> Jennifer K. Elsea, "The Use of Federal Troops for Disaster Assistance: Legal Issues," CRS Report for Congress, RS22266, September 16, 2005, p.1.

の後の対応、災害からの復旧・復興)に大きく分類されている<sup>32</sup>。

一方、法執行に軍を使用することを禁止するというのは、伝統的に確立された軍事部門と文民部門の分離原則を具体化したもので、その規定は次のとおりである。

合衆国法典第18編第1385条 陸軍及び空軍の民警団としての使用  
憲法又は議会制定法により明示的に認められた場合及び状況を除き、*posse comitatus* (民警団)として又はその他法律を執行するため、陸軍又は空軍の一部を故意に使用する者は、本編に基づき罰金若しくは2年以下の拘禁刑、又はその双方を科す<sup>33</sup>。

この規定は、当初、陸軍及び空軍を民警団として使用することを禁止するものであったが、後日、海軍及び海兵隊にも適用されることとされた。これは、処罰法としての体裁をとっているが、その成立経緯から見ても、より重要な国家方針を示した規定と解釈されており、軍事部門と文民部門(非軍事部門)を分離するというマグナカルタ以来のアングロ・アメリカンの伝統的原理を具体化したもので、軍と法執行とを分離し、軍を通常法の執行(*civil law enforcement*)に使用してはならないという法原則を宣言した米国の統治形式の基本方針と解釈・説明されている<sup>34</sup>。

その背景にある考え方は、米国は独立までは英国の植民地であり、植民地の治安維持等には、民警団等で十分対応可能、そのため外国と戦うための軍隊は必要なく、植民地への侵略に対する防衛は宗主国たる英国の軍隊が担うものとされていた。また、入植者たちにとり、平時においては常備軍が存在することそれ自体が脅威であり、それは専制政治の手段となって人民を弾圧し、または常備軍自体が反乱を起こし、政府を転覆させるような存在になり、人民の自由を奪いかねないと考えられていた。このような考えは、一般の入植者だけでなく、政治指導者にも共通するものであり、常備軍を持つ場合でも小規模のものとし、軍隊は文民に従属させるべきであると考えられていたのであった<sup>35</sup>。

<sup>32</sup> 和田恭「米国の災害対策におけるITの役割」『ニューヨークだより』2011年4月、8頁、<http://www.ipa.go.jp/about/NYreport/201104.pdf>、2011年8月12日アクセス。

<sup>33</sup> 清水「米軍の出動」13頁。

<sup>34</sup> 村上暦造・森征人「海上保安庁法の成立と外国法制の継受——コーストガード論」、山本草二『海上保安法制』三省堂、2009年、38-39頁。

<sup>35</sup> 清水「米国の国内出動」『レファレンス』8頁。

一方、この法の制約と現場での要求について、現場における独断専行で軍の指揮官が秩序維持に当たった過去の事例も、米議会調査局報告では紹介されている。

「1906年のサンフランシスコ地震と火災に際し、太平洋軍の将軍が、自己のイニシアチブにより、文民当局支援のため隷下部隊を出動させ、略奪防止および連邦ビルの保護に当たらせたと<sup>36</sup>、秩序維持に独断で軍を使用した事例を紹介しつつ、国防省のドクトリンではスタッフォード法の適用宣言以前においても、即時対処権限 (Immediate Response Authority) に基づき、「人命救助・保護、または重大な物的損害を緩和する」必要があると認めた場合、各指揮官に資源の投入および文民組織への支援が認められていることを述べ、解決の必要性を説いている<sup>37</sup>。

このように、ハリケーン「カトリーナ」で問題となった、災害派遣時の軍隊による全面的な支援が困難という問題状態を改善するため、2006年10月に成立した「2007年国防歳出法」の1076条は、「反逆、国内の暴力、謀議」等により、「州の権限では、公共の秩序の維持ができなくなった」場合、大統領は「公共の緊急事態」を宣言し、「公共の無秩序状態」を「鎮圧」するため、州知事やその他地方公共団体の長の承認を得ることなく、軍隊を派遣し、州兵をその管理下に置くことができるとされている。緊急事態の態様として、「自然災害の発生、流行病等による公衆の深刻な健康上の非常事態、テロリストによる攻撃、テロ事件の発生、州の現状および国の財産に対する侵害」が例示されており、これらの規定は、ハリケーン「カトリーナ」による被害者への対応に不手際であったことや、テロ攻撃等を意識していると分析されている<sup>38</sup>。

このように、ハリケーン「カトリーナ」問題に関して、議会での討議を含め、国内での議論が高まり、結果として軍隊の人道支援任務に対する注目が高まり、重要性が認識され、法改正が実施されたのであった。

### (3) インドネシア・スマトラ島沖大地震及びインド洋津波の影響

2004年12月26日インドネシアのスマトラ島沖で、マグニチュード9の巨大地震が発生、地震が引き起こした高さ数～10m級の大海津波がインド洋沿岸の

<sup>36</sup> Jennifer K. Elsea, “The Use of Federal Troops for Disaster Assistance: Legal Issues,” CRS Report for Congress, RS22266, September 16, 2005, p.6.

<sup>37</sup> Jennifer K. Elsea, “The Use of Federal Troops for Disaster Assistance: Legal Issues,” CRS Report for Congress, RS22266, September 16, 2005, pp.5-6.

<sup>38</sup> 清水「米軍の国内行動」20頁。

10か国以上を襲いインドネシア17万人弱、スリランカ4万人弱、インド1万数千人、タイ数千人以上などの死者を出す災害であった。

この災害に対し、米軍は“Operation Unified Assistance”作戦を実施、海軍は空母アブラハム・リンカーンを含む20隻の艦艇を派遣、85機の航空機が生存者への救援物資の配給等に従事した。

この作戦ではインドネシア、タイ、スリランカからの支援要請に対し、日本、ニュージーランド、独、仏、豪、中、英、印、シンガポール等の部隊が野戦病院の運営、工兵業務、航空輸送等に従事、この作戦を通じ多国籍の協力体制が構築された。最初の米艦が、北東アジア海域から現場に到着したのは1月6日であり、数日中に全艦艇が集結した。これには潤沢な補給物資と真水浄化装置を搭載した6隻の事前集積船、病院船も含まれており、病院船はNGOや他省庁の関係者の活動拠点としても効果を発揮した。米陸軍もハワイやタイ、韓国、米本土から司令部要員や特別支援チーム、輸送ヘリ等を派遣し医療支援、避難、補給物資の支援等に従事した<sup>39</sup>。

これらの諸活動を、米国防省ではインターネット上に「インド洋津波関連HP」として特設コーナーを設け、米軍の活動や現地の状況を詳細に伝え、さらに、現地でのインドネシア人からの感謝も伝えている<sup>40</sup>。また、現地でも積極的にメディアへの取材対応を実施した。これは後に、米国への好感度向上という、大きな効果が得られることとなったのである。具体的に、63%のインドネシア人は津波後1年経過しても米国の対応に好評価を与えており、また対米好感度は2003年5月が15%であったものが、2005年1月には38%へと急上昇したのである<sup>41</sup>。

自然災害に対する迅速、積極的な支援というものは、多くの人々に好印象を与える作戦である。対テロ戦争でイスラム諸国での悪印象が高じていた米国にとって、当初から意図していたかは不明であるが、その効果が如実に現れた作戦であった。

---

<sup>39</sup> “Operation Unified Assistance,” Global Security HP  
<http://www.globalsecurity.org/military/ops/unified-assistance.htm>,  
Accessed September 21, 2011.

<sup>40</sup> United States Department of Defense HP, “U.S. Force Aid Tsunami Relief Efforts in Southeast Asia,”  
<http://www.defense.gov/home/features/tsunami/>, Accessed September 21, 2011.

<sup>41</sup> “2006 Poll: Humanitarian Relief Sustains Change in Muslim Public Opinion,”  
Terror Free Tomorrow HP, <http://www.terrorfreetomorrow.org/articlenav.php?id=82>,  
Accessed September 21, 2011.

#### (4) 戦略的コミュニケーションとしての認識

戦略的コミュニケーション (Strategic Communication) という言葉が、米国の戦略文書等で散見される。今回分析の対象とした統合ドクトリン2001年版ではメディア・広報の項目で、米軍が実施する作戦や意図を周知徹底させる重要性を説きながら、強調文字で**The way to effectively orchestrate these strategic communication efforts is laid out in Presidential Decision Directive (PDD) 68, International Public Information (IPI) . . .** (下線筆者、以下同じ)と論述している。また、2009年版でも改定趣旨の項で“Establishes entirely new/revised sections on strategic communications and civil affairs and removes these sections from Chapter II, . . . and places them in Chapter IV”<sup>42</sup>と述べられている。また、国防長官の指針 (DOD directive) においても方針の中に一項目設定し、一元的広報に留意している<sup>43</sup>。

米国の戦略的コミュニケーションを研究した矢野哲也によれば、米国は近年のアフガニスタンやパキスタンでの作戦等の影響から、米国が同分野を重視していると分析し、白書の分析を通じ「同報告が初めてソフト・パワーに言及し、米政府は国際危機にあたって、国連、EU、日本、中国、インド以上にその国際的信用を保持し、それを自国の国益のみならず人道上の責務の履行に役立ててきたと述べていることは、ナイ (Joseph S. Nye, Jr) やコヘイン (Robert O. Keohane) が提唱してきたソフト・パワーというものを政府も注目し始めたことの表れと見ることができるであろう。」と論述している<sup>44</sup>。

---

<sup>42</sup> JP 3-29 iii.

<sup>43</sup> “5.2. The Assistant Secretary of Defense (Public Affairs) is responsible for developing, coordinating, and transmitting to the Joint Chiefs of Staff, the Military Departments, the Unified and Specified Commands, and the other DoD Components, policy guidance for public affairs activities in connection with foreign disaster relief.” DoD Directive 5100.46, “Foreign Disaster Relief,” December 4, 1975.

<sup>44</sup> 矢野哲也、「米国のストラテジック・コミュニケーション (SC) 政策の動向について」、防衛研究所紀要第13巻第3号 (2011年3月) 5頁、[http://www.nids.go.jp/publication/kiyo/pdf/bulletin\\_j13-3\\_1.pdf](http://www.nids.go.jp/publication/kiyo/pdf/bulletin_j13-3_1.pdf)、2011年9月21日アクセス。原文では“A strategic communications program must be created, made more effective, and resourced.” “White Paper of the Interagency Policy Group’s Report on U.S. Policy toward Afghanistan and Pakistan,” p.2, [http://www.whitehouse.gov/assets/documents/Afghanistan-Pakistan\\_White\\_Paper.pdf](http://www.whitehouse.gov/assets/documents/Afghanistan-Pakistan_White_Paper.pdf), Accessed September 21, 2011.

HA/DRが国内外の広報や、様々なレベルにおけるコミュニケーションの重要な資産として認識されていることは、前述したインドネシアでの世論調査結果からも裏づけされており、また、各ドクトリン等の文書からも読み取ることができるのである。これらのことから、米軍はHA/DRをスマートパワー<sup>45</sup>としての活用するようになってきた、と説明できよう。

### 3 結 論

HA/DR 作戦を、リアリズムの立場で説明すれば、災害による被害からの復旧、復興が滞ることが、地域の混乱を招き、秩序の崩壊、貧困の連鎖等、安全保障上のリスクとなり得るので、早期に対処し、混乱を収束させることにより、自国の国益を擁護する、というようになるであろう。

また、リベラルの立場から説明すれば、人権や人間の安全保障といった観点から、如何なる地域、国民であれ、人道的に支援すべきである、という説明ができよう。

どちらの立場の人にも、ある程度納得できる説明可能な作戦であるというのが HA/DR の大きな特徴である。

冷戦後、存在意義を説明する必要がある軍としては外側をソフトな「人道」という皮で包み、内側には「国益」のしっかりした核を持つ「HA/DR」という作戦は、軍の作戦遂行能力確保あるいは装備調達に有効なものであり、米国の対外政策の遂行、スマートパワーの行使に最適の分野であると認識されている、と言えよう。

民主主義国家においては世論、議会の支持が軍の活動に重要な影響を及ぼす要素である。そのような中で、近年 HA/DR は幅広い層に受け入れられる活動として、広く認知されてきており、ある種「錦の御旗」的な役割を果たしている。

米軍は、創設以来実施してきた人道支援任務に関し、スマートパワーとして

---

<sup>45</sup> ハードパワーとソフトパワーを組み合わせた概念、“Smart power is neither hard nor soft—it is the skillful combination of both. Smart power means developing an integrated strategy, resource base, and tool kit to achieve American objectives, drawing on both hard and soft power.”, CSIS Commission on Smart Power, “A smarter, more securer America”, Coauthors: Richard L. Armitage, Joseph S. Nye, Jr., CSIS, 2007, p7, [http://www.nyu.edu/brademas/pdf/csi...1106\\_csissmartpowerreport.pdf](http://www.nyu.edu/brademas/pdf/csi...1106_csissmartpowerreport.pdf), Accessed September 21, 2011.

関下稔「オバマ政権の新外交戦略と日米同盟—スマートパワー・戦略的パートナーシップ・体制的従属国—」『立命館経営学』第48巻第4号、2009年11月、5頁。

の使用法を意識し、制度化を進め、巧みに遂行していると言えるのではないだろうか。

物理的破壊力を本来の業とする軍隊が、HA/DR という分野にある程度の重点を置き、積極的に貢献するような変化が起きつつある事は、山本吉宣が述べている「ポスト・モダン・パート2」というトレンドの中での必然とも言えるのかもしれない。

軍隊の使命、あり方については時代の要請、国際システムの変化という大きな分析も重要であり、ニーズに合わせて変化するものであると言えよう。