

海上自衛隊と NGO

— 人道支援／災害救援活動を中心に —

下平 拓哉

はじめに

世界的に有名なNGOである国際環境NGO「グリーンピース」や反捕鯨NGO「シーシェパード」の過激な運動はよく知られており、エコ・テロリストとも呼ばれている¹。その一方で「アムネスティ・インターナショナル」や「国境なき医師団」のように長い歴史と経験を有し、平和構築や人権、環境、貧困対策等の政策決定に大きな影響を与えているNGOもある²。

日本においても、NGOの役割が改めて注目されるようになってきた。特に、東日本大震災においては、震災直後からNGOを中心としたボランティア活動が、被災者の救援等に当たり、半年後にはボランティアセンターの登録・活動者数は延べ76.7万人を超えた³。その活動内容は、物資支援、ボランティア派遣、

¹ James F. Jarboe, "The Threat of Eco-Terrorism," *Federal Bureau of Investigation Congressional Testimony*, February 12, 2002, <http://www.fbi.gov/news/testimony/the-threat-of-eco-terrorism>, Accessed on December 1, 2012。「グリーンピース」は、1971年、アラスカ沖での核実験に12人のカナダ人が船を出して抗議したことを契機に活動を開始し、地球環境問題の中で特に気候変動、海洋生態系保護、オゾン層保護、原子力等の分野で活動している。2005年12月に、南極海で調査捕鯨をしていた日本の捕鯨船の周辺で、「グリーンピース」の船が抗議行動を行い双方の船が接触する事件が発生している。「シーシェパード」は、1977年、海洋生物の保護を目的に設立、アイスランドやノルウェー、日本の捕鯨船等に体当たりで沈没させる等過激な行動を繰り返している。(<http://www.greenpeace.org>, <http://www.seashepherd.org>, 2012年12月1日アクセス。)

² 「アムネスティ・インターナショナル」は、1961年に英国で設立され、世界150の国と地域に300万人以上の会員を擁する世界最大の人権NGOである。その政治的中立性から、最も信頼できる国際組織として高い評価がなされ、1977年にはノーベル平和賞を受賞している。「国境なき医師団 MSF」は、1971年、フランス人医師らが設立、1999年にはノーベル平和賞を受賞し、2011年度は、医師、看護師ら海外派遣スタッフと現地スタッフ計3.5万人以上が、世界70の国と地域で活動している。(<http://www.amnesty.org>, <http://www.msf.org>, 2012年12月1日アクセス。)

³ 東日本大震災復興対策本部事務局震災ボランティア班「震災ボランティア活動の果たし

保健・医療活動等、広範多岐にわたっている。また、民間企業においても、東日本大震災を契機として、危機に際しての事業継続(Business Continuity Management: BCM)や企業の社会的責任(Corporate Social Responsibility: CSR)の重要性が再認識され、社会における民間企業の役割がより注視されてきている⁴。

人道支援活動は、伝統的に文民組織の仕事であったが、近年、軍事組織が人道支援／災害救援(Humanitarian Assistance/Disaster Relief: HA/DR)活動に重点をおくようになってきている。その結果、HA/DRの現場では、軍事組織と文民組織との間で、活動内容の重複や競合、一部においては混乱が生起している。

このような競合や混乱を避けるためには、どのような民軍関係を構築していけば良いのであろうか。民軍関係においては、潜在的にギャップがあり、いかに民軍関係を構築しても、そのギャップは埋めることは難しいと言われている⁵。しかしながら、大規模なHA/DRにおいては、国家の総力を挙げて対応することが必要であり、このギャップは克服しなければならないギャップである。

日本には、500近い数のNGOが存在し、多彩な経験とノウハウを有している。東日本大震災の例を挙げるまでもなく、被災現場では想像を絶する混乱状態に陥り、そこでは政府機関・非政府機関を問わず各組織の強点を活かすことが必要である。HA/DRに係る自衛隊とNGO等との関係についての先行

てきた役割と、今後の政府の取組～東日本大震災から半年を経過して～平成23年9月30日、<http://www.reconstruction.go.jp/topics/volunteer0930.pdf>、2012年12月1日アクセス。

⁴ BCMについては、2004年、英国が「民間緊急事態法2004(Civil Contingencies Act 2004)」を制定し、非常事態への積極的な備えと計画の必要性を訴えたのが端緒である。CSRについては、1990年代後半に、企業がその収益を社会にも還元するのみならず、組織的に環境と社会的側面を改善していくという新しい経営システム論である。(長坂寿久「CSR=企業とNGOの新しい関係(その1)」『季刊 国際貿易と投資』No. 78, Winter 2009, 73-74頁。そこでは、企業と市民の橋渡し役として両者の相互理解を進めるNGOの新たな役割を分析している。)

⁵ Peter D. Feaver and Richard H. Kohn, eds., *Soldiers and Civilians: The Civil-Military Gap and American National Security*, Cambridge, Mass.: MIT Press, 2001; Thomas S. Szayna, Kevin F. McCarthy, Jerry M. Sollinger, Linda J. Demaine, Jefferson P. Marquis and Brett Steele, *The Civil-Military Gap in the United States: Does It Exist, Why, and Does It Matter?*, RAND Arroyo Center, 2007, p. xiii.

研究については、中村太・小柳順一の研究があり、そこでは、自衛隊と災害 NPO はそれぞれ独自の組織文化を有しており、その異質性を弱めるための地方自治体の役割の大きさを指摘している⁶。しかしながら、東日本大震災の例を見ると、巨大地震と津波の被害により、陸上インフラが瞬断し、発災直後に、肝腎の地方自治体機能の一部が喪失してしまった。もとより、いかなる困難な状況下にあっても、人命救助の黄金期間と言われる発災後 72 時間を無駄にすることは許されない。そして、日本の大都市の大半が海に面しているのである。ここに、機動性及び柔軟性に優れた海上自衛隊と多彩な能力を有する NGO との協力の余地がある。つまり、陸上の災害対策本部が機能的に運用できるまでの間、少なくとも人命を救助できる可能性がある限り、海上自衛隊と NGO は、それぞれの特徴を活かし合うことが重要である。それでは、HA/DR の初動において、海上自衛隊は NGO とどのような関係を維持すればよいのであろうか。

本稿では、まず NGO に係る概念を整理し、次に、民軍協力に関し多くの実績を残し、その際の留意事項等を体系的に整理している米統合ドクトリンにおける民軍関係の要点を明らかにした上で、東日本大震災における NGO の活動実績と課題を分析し、最後に、海上自衛隊と NGO のあるべき関係について考察する。

1 NGO の概念

NGO(Non-Governmental Organization)は、非政府組織であり、主に国際協力を行う市民組織である。時代や国の状況によって、その定義は多様であり、米国では一般に「民間ボランティア組織(Private Voluntary Organization: PVO)」と呼ばれている。国際 NGO「プラン」や国際人権 NGO「ヒューマン・ライツ・ウォッチ」等、代表的な NGO を見れば判るように、明確な理念の下、その活動分野は人道、飢餓救済、環境等多様である⁷。もともとは、国連と民間

⁶ 中村太、小柳順一「自衛隊と災害 NPO のパートナーシップ—アメリカの災害救援をてがかりに—」『防衛研究所紀要』第 5 巻第 3 号、2003 年 3 月、25 頁。中村らは、防災活動や災害救援を目的とする NPO を災害 NPO と略称している。

⁷ 「プラン」は、1937 年に英国で設立され、68 ヶ国で子供の保護、緊急支援を目的に活動し、地域の自立を目指している。「ヒューマン・ライツ・ウォッチ」は、1978 年にヘル

団体との協議について定めた国連憲章第 71 条で使われたのが始まりと言われているが、第一次世界大戦後の国際的混乱状況下、政府または市民社会双方の要請で NGO が設立され、以後その活動は拡大している。1960 年代以降は世界的な開発援助の潮流から、時代のニーズを踏まえた NGO が飛躍的に成長している。NGO の活動資金は主として民間企業がもたらしており、設立資金や研究助成等柔軟性に富んだ協力をし、その額も年々増加している。

次に、NPO(Non-Profit Organization)については、非営利組織で、主に国内の地域社会で活動する組織である。利益を目的としない組織であり、営利を目的とする企業とは対立をなす概念である。また、非営利の政府組織とも区別されるため、民間非営利組織と限定的に理解できる。NPO の組織的特徴も、その多様性にある。規模、法人格の有無、事業内容、活動地域、収入構造等、様々な点で、多様性が認められる。活動分野についても、人権や文化、環境、教育、医療、海外援助等、多彩である。企業が利益の追求を目的とするのに対し、NPO は利益を上げるのではなく、一定の理念の下、それぞれが目指す目標の実現のために活動している点に特徴がある。その目標は「ミッション」と呼ばれ、その内容を定義したものを「ミッション・ステートメント」として明示しており、定期的に目標となる「ミッション」を確認しながら、活動している。

NGO と NPO については、それぞれ非政府、非営利のボランティアであり、活動内容は基本的に同じである。つまり、政府でも企業でもない民間団体と言える。NGO と NPO という名称は、元来、幅のある概念であり、国際的にも正確な区別は難しい。そもそも、これらの概念は生じた背景が異なるため、明確な線引きができる対立概念というわけではなく、「非政府」である点を強調した場合が NGO であり、「非営利」である点を強調した場合が NPO と言うように理解できる。すなわち、実質的には、同様の組織体である。一般に、日本において、両者が使い分けられる場合には、国内で非営利の活動を行う民間団体を広く NPO と呼び、そのうち海外支援事業等、国家や国境を越えて非営利の社会的な活動を行う民間団体が NGO とされている。ここで、ボランティアとは、

シンキにおいて設立、世界の人々の権利と尊厳を守ってきた。1997 年にノーベル平和賞を受賞するとともに、2008 年のクラスター爆弾禁止条約の策定でも主導的役割を果たした。(http://plan-international.org、http://www.hrw.org、2012 年 12 月 1 日アクセス。)

自発的な発意に基づいて、活動に対する金銭的な見返りを求めずに行なわれる社会的な活動、またはそのような活動に参加する人を意味する。すなわち、NPOとは組織を表した呼び名であるのに対し、ボランティアは、個人の活動または個人に対する呼び方ということが出来る。そして、NGOやNPOの活動にとって、ボランティアが重要な役割を担っているのである。したがって、本稿ではNGOをこれらの組織団体の総称として使用する。

国境を越えて活動するNGOの中で、人権、平和、環境、開発等、地球的規模での援助活動を行う民間団体について、特に国際協力NGOと呼ぶことがある。国際化が進むとともに、こうした活動は増加しており、活動の場も広がってきている。年間予算が20億円を超えているものから、数百万円以下という小規模な団体も多く存在する。

また、環境NGOと言われる自然保護やリサイクルに取り組むNGOの活動も、環境保護意識の高まりとともに活発化しており、有名なNGOとしては「世界自然保護基金」や公益財団法人「日本自然保護協会」等がある⁸。こうした巨大な環境NGOが存在する一方で、地域社会に密着した小規模なリサイクルグループも数多く存在する。1992年の地球サミットでは、政府の対等なパートナーとして位置づけられ、社会的な地位を確立することとなり、その後、1997年の地球温暖化防止京都会議では、環境NGOが大きな役割を果たしたことは、よく知られている。

さらに、特定非営利活動法人「国際協力NGOセンター (Japan NGO Center for International Cooperation: JANIC)」や米国の「インター・アクション」等、NGOの活動を取りまとめているNGOも多数存在している。JANICが発行している「国際協力NGOダイレクトリー」には、民主的な意思決定機構があり、事業内容や財政状況等を公開し、1年以上の活動実績がある300余りのNGOが掲載されている⁹。また、米国国際開発庁 (United States Agency for International Development: USAID) は、米国政府に国際協力NGOとして登録しているNGOの事業規模や財務情報を集計し、「国際協力NGOレポート (Report of American Voluntary Agencies Engaged in Overseas Relief and

⁸ <http://wwf.panda.org>、<http://www.nacsj.or.jp>、2012年12月1日アクセス。

⁹ <http://www.janic.org/ngodirectory>、2012年12月1日アクセス。

Development Registered with the U.S. Agency for International Development: VolAg Report) 」として公表している¹⁰。

これらから分かることは、NGO には共通して、確固たる理念があるということである。したがって、NGO は理念で動く組織と言え、また、それに基づく確固たる「ミッション」を明示していることから、任務で動く組織である海上自衛隊との共通項があると総括できる。

2 米統合ドクトリンにおける民軍関係

9.11 テロ以降、軍が紛争地において人道支援活動を実施することが顕著になってきており、米国では、人道援助の供与と復興支援が、政治的に決定的な重要性を帯びるようになってきた¹¹。それに伴って、NGO と軍の任務の明確な切り分けは徐々に曖昧になってきている。NGO と軍との関係はいかなるスタンスを取るべきかという問題は、欧米、特にヨーロッパの NGO 間で長年議論されてきた。アフガニスタン等の紛争地に展開する NGO としては、「オックスファム」や「セーブ・ザ・チルドレン」が有名であり¹²、治安の確保にしても人員や物資の輸送にしても、軍とのかかわりを完全に避けて活動することが現実には難しくなっている¹³。また、NGO と軍との関係が、日本の NGO にとって切実な問題となってきたのは、2003 年に開始された軍民専門家チームを一体化させた新たな形態の「地域復興チーム(Provincial Reconstruction Team: PRT)」が活動するようになってからである。

このような状況を踏まえ、米国では軍の立場から厳格な指針を定めている。米統合参謀本部 JP3-29 「海外における人道支援(Foreign Humanitarian Assistance)」によれば、パキスタン大地震のような大規模自然災害に対して米国は、国務省、国防省、USAID が一体となって、災害救援に当たるように定

¹⁰ http://idea.usaid.gov/sites/default/files/attachments/volag2011_0.pdf、2012年12月1日アクセス。

¹¹ Abby Stodard, "With us or against us?: NGO Neutrality on the line," *Humanitarian Exchange Magazine*, issue 25, December 2003.

¹² <http://www.oxfam.org>, <http://www.savethechildren.org>、2012年12月1日アクセス。

¹³ 大西健丞『NGO、常在戦場』徳間書店、2006年、239-240頁。

められ、その中心的組織が統合軍指揮官であると規定されている¹⁴。そこでは、あくまでも被災国に対する支援は、補完的な立場であることと、災害救援の初動に優れ、災害救援に多くの経験を有する NGO との調整及び協働の重要性が強調されている¹⁵。

米軍が、文民組織との関係に関する活動原則としてまとめたものが、2001年2月の米統合参謀本部 JP3-57「民軍活動のための統合ドクトリン(Joint Doctrine for Civil-Military Operations)」であり¹⁶、2008年7月に米統合参謀本部 JP3-57「民軍活動(Civil-Military Operations)」として改定され、民軍活動を「軍が、文民組織(政府、NGO、現地当局、住民を含む。)との間に関係を確立し、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」と定義している¹⁷。

また、2005年11月、米国防総省指示(DOD Directive)3000.05「安定化、治安、移行及び復興作戦に対する軍事的支援(Military Support for Stability, Security, Transition, and Reconstruction (SSTR) Operations)」により、民軍協力の促進が指示されている¹⁸。

そして、2009年3月20日に改定された米統合参謀本部 JP1「米国防軍ドクトリン(Doctrine for the Armed Forces of the United States)」は、米統合ドクトリンの総則的存在であり、統合作戦を実施するための指揮統制等がまとめられているが、その第7章には、省庁間調整、政府内調整とともに、NGOとの調整について記載されている¹⁹。その核心は、統合軍指揮官は、単に他の組織との競合を減らすだけでなく、時には他の組織の能力を引き出し、時には自己の能力を提供することにある。そして、NGOとは、作戦前及び作戦後を含む

¹⁴ Joint Chief of Staff, *Joint Publication 3-29: Foreign Humanitarian Assistance*, March 17, 2009.

¹⁵ *Ibid.*, p. I-1, pp. II-28-30.

¹⁶ Joint Chiefs of Staff, *Joint Doctrine for Civil-Military Operations*, February 08, 2001.

¹⁷ Joint Chiefs of Staff, *Joint Publication 3-57: Civil-Military Operations*, July 08, 2008.

¹⁸ U. S. Department of Defense, *Directive 3000.05: Military Support for Stability, Security, Transition, and Reconstruction (SSTR) Operations*, November 28, 2005.

¹⁹ Joint Chiefs of Staff, *Joint Publication 1: Doctrine for the Armed Forces of the United States*, March 20, 2009.

全作戦期間を通じて調整が必要としている²⁰。

さらにその細部については、米統合参謀本部 JP3-08「統合作戦における組織間調整(Interorganizational Coordination During Joint Operations)」によるとされている²¹。これは、2011年6月24日に2006年版を改定したもので、全政府アプローチ、戦略的コミュニケーション、プライベートセクター、統合任務部隊等が付け加えられた。全体の構成は、第1章：組織間調整の基礎、第2章：組織間調整の実施、第3章：国内的考慮事項、第4章：対外的考慮事項であり、NGOについては、三ヶ所にわたって記載されている。

まず、米国においては年間2.5億人にも及ぶNGOが支援に従事している。NGOは、危機に対して迅速かつ効果的に対応できる能力を有しているため、民間と軍がしなければならぬ労力を減らす、すなわち、部隊指揮官が作戦に専念できる余地が増えるとしている。そして、NGOと軍は、思想的な相違と異なった義務を有しているが、短期的目標は非常によく似ている。したがって、共通の土台を持つことが最重要であるとしている²²。

また、国内的考慮事項においては、「国家災害ボランティア機関 (National Voluntary Organizations Active in Disaster)」というフォーラムが紹介され、そこでは、災害に対する準備、対応、復興というサイクルにおける知識と資源の分配を図っている²³。

そして、対外的考慮事項としては、NGOの役割とNGOに対する軍の支援について論述し、NGOは、世界中の人道支援が必要なところにおいて支援しており、特に自然災害については、国連人道問題調整事務所 (UN Office for Coordination of Humanitarian Affairs: UNOCHA) の「オスロ・ガイドライン(Oslo Guidelines)」に基づいて、民軍関係を調整している²⁴。

このように一連の統合ドクトリンでは、オスロ・ガイドラインをはじめとして人道主義の原則が厳格に規定されている。このガイドラインの経緯について

²⁰ Ibid., p. VI-1.

²¹ Joint Chiefs of Staff, *Joint Publication 3-08: Interorganizational Coordination During Joint Operation*, June 24, 2011.

²² Ibid., p. II-16.

²³ Ibid., p. III-18.

²⁴ Ibid., p. IV-12.

分析してみると、1990年代以降、紛争地域や災害地域における民軍関係について、UNOCHAや赤十字国際委員会(International Committee of the Red Cross: ICRC)、関係するNGOを含んだ人道機関間常任委員会(Inter-Agency Standing Committee: IASC)等により、いくつかの指針やガイダンスが示されていることが分かる。

1994年5月、国連人道問題局(Department of Humanitarian Affairs: DHA)が中心となって、45ヶ国と25の国際機関が集まり、「災害救援における軍と民間防衛資産の活用に関するガイドライン(Guidelines On The Use of Foreign Military and Civil Defence Assets In Disaster Relief – “Oslo Guidelines”)」²⁵を作成した。「オスロ・ガイドライン」では、国際災害救援支援の際の迅速かつ効果的な軍及び民間防衛資産(Military and Civil Defence Assets: MCDA)の活用を行うための基本原則を定めており、2007年に改定されている。

また、2003年3月には、UNOCHAが「複合緊急事態における国連人道活動のための軍と民間防衛資産の活用に関するガイドライン(Guidelines On The Use of Military and Civil Defence Assets To Support United Nations Humanitarian Activities In Complex Emergencies)」(以下、MCDAガイドライン)を策定し、軍隊に協力を求める場合の六つの基準を示している²⁶。

- ① 軍事的資産の使用要請は、政治的な当局からではなく、人道・現地調整官が人道上の配慮のみに基づいて決定する。
- ② 軍及び民間防衛資産は、最後の手段として人道援助機関に利用される。つまり、軍事的資産は、文民の側に代替措置がない場合に、緊急の人道的ニーズを満たすために実施する。
- ③ 例え軍事的資産を活用したとしても、人道活動は文民の性格と特徴を保つ。軍事的資産は軍の統制下に残るものの、人道活動の全般的な権限と統制は人道援助機関が保持しなくてはならない。このことは、軍事的資

²⁵ United Nations, DHA, “Guidelines On The Use of Foreign Military and Civil Defence Assets In Disaster Relief,” May 1994, Rev. 1.1, November 2007.

²⁶ United Nations, OCHA, “Guidelines On The Use of Military and Civil Defence Assets To Support United Nations Humanitarian Activities In Complex Emergencies,” March 2003, p.9.

産が文民の指揮統制下に入ることを意味しない。

- ④ 人道活動は、人道援助機関が実施しなくてはならない。軍事組織は人道活動を支援する役割はあるが、本来業務における人道援助機関と軍事組織の役割と任務を明確に差別化するため、可能な限り、直に人道援助を施してはならない。
- ⑤ 軍及び民間防衛資産を活用する際には、予め期限と規模を明確にし、今後どのように文民への移譲を進めていくのかを明らかにする。
- ⑥ 人道活動を支援するために軍事要員を派遣している各国は、国連行動規範(UN Codes of Conduct)と人道原則を遵守しなくてはならない。

さらに、2004年6月、IASCが発行した「複合緊急事態における民軍関係－IASC 参考文書(Civil-Military Relationship In Complex Emergencies – An IASC Reference Paper－)」(以下、IASC ペーパー)では、いかなる場合でも軍との関係には慎重を期さねばならないとした上で、同じ地域に存在する軍隊とどう関わっていくかを規定しており、次の十三の原則が示されている²⁷。

- ① 人道主義、中立性、不偏性
- ② 脆弱な人々への人道的なアクセス確保
- ③ 現地の人々からの認知
- ④ 差別を廃しニーズに基づいた支援
- ⑤ 人道的活動における民軍の峻別
- ⑥ 人道的活動における独立性の確保
- ⑦ 人道機関職員の安全確保
- ⑧ 相手に危害を与えないこと
- ⑨ 国際法の遵守
- ⑩ 現地の文化や慣習の尊重
- ⑪ 紛争当事者の合意
- ⑫ 軍への協力は最後の手段
- ⑬ 軍への依存回避

²⁷ United Nations, OCHA, “Civil-Military Relationship In Complex Emergencies – An IASC Reference Paper–,” June 28, 2004, pp. 8-10, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4289ea8c4.html>, Accessed on December 1, 2012.

また、国連は、民軍間の連携協力を「国連シムコード (Civil Military Coordination : UNCMCoord) ²⁸といたった文民組織と軍との関係を律するハンドブックを作成しており、人道活動が中立・公平原則に依拠しつつも、人道緊急事態において軍事組織が果たすべき役割があることを認めている。

このMCDAガイドラインとIASCペーパーに共通しているのは、人道性と中立性と不偏性といった人道主義の原則に基づいていることである。そして、人道主義的対応をさらに進めるために、品質と説明責任への考慮を自主的規範として導入しているのが、「スフィア・プロジェクト (Sphere Project)」である²⁹。1997年に、人道援助を行うNGOのグループと国際赤十字・赤新月運動によって、人道援助の主要部分全般に関する最低基準を定めるために開始され、その目的は、災害に影響を受けた人々へ提供される支援の質を向上し、説明責任を果たせるようにすることである。特に、人道対応期間に焦点を当て、被災者の緊急の生存ニーズを満たす行動を網羅し、広範な普及をねらっており、このスフィアの原理は、次の二つの信念に基づいている。

第一に、災害や紛争の被災者には尊厳ある生活を営む権利があり、したがって、援助を受ける権利があること。

第二に、災害や紛争による苦痛を軽減するために実行可能なあらゆる手段が尽くされるべきであること。

この二つの信念に基づき、「スフィア・プロジェクト」は、人道憲章の枠組みを作り、生命を守るため、①給水・衛生・衛生促進、②食糧の確保と栄養、③シェルター・居留地・ノン・フードアイテム、④保健活動、からなる四つの主要セクターを定め、それぞれの最低基準を確認している。

このように、米軍は統合ドクトリンや国連の各ガイドライン等において、NGOと軍の関係には厳格な人道主義の原則が貫かれており、また、NGO側も、より具体的な規定を有していることが分かる。

²⁸ United Nations, OCHA, “United Nations Civil-Military Coordination Officer Field Handbook,” Version E 1.1, 2008.

²⁹ <http://www.sphereproject.org>, 2012年12月1日アクセス。

3 東日本大震災における NGO の活動実績と課題

それでは、NGOが具体的にどのような活動を実施することができるのか、東日本大震災を例にその活動実績と課題について分析してみる。東日本大震災による被害は想像を絶するもので、その対応は困難を極めた。海外の紛争や災害における緊急人道支援においてNGOが培った経験・ノウハウは、東日本大震災においても、迅速かつ効果的な支援の原動力となった。地震と津波による被害は地方自治体等の組織機能を一部喪失させたが、認定NPO法人「ジャパン・プラットフォーム(Japan Platform: JPF)」が有するプラットフォーム機能が発揮した「つなぐ力」が、その状況を補完する上で大きな役割を果たした³⁰。被災地の地方自治体、行政機関、民間企業、NGO等と現場のニーズをつなぐことで、迅速かつ効果的に被災者へ支援が届けられるメカニズムが構築された。その中で大きな役割を果たしたのが、NGOであった。

2011年3月11日発災の翌日、JPF、「ピースウィンズ・ジャパン」、「アドラ・ジャパン」、「チャリティ・プラットフォーム」がパートナーを組み、公益社団法人「シビック・フォース」を通じて、ヘリを被災地に飛ばした。その後、物資の配布や炊き出し、災害ボランティアセンターの運営等の多くを担った³¹。

災害支援のプロフェッショナル NGO である「シビック・フォース」は、災害発生時に、一人でも多く、そして早期に救助するために、平素から行政、企業、NGO 等との緊急即応体制を進めている。その柱は、「ヒト」、「モノ」、「資金」、「サービス」を提供し合い、「調整」し協力関係を作っていくこととしている。例えば、ヒトでは、経験豊富な各種 NGO が参加すること、モノでは、水や食糧、衣糧、生活用品の提供、サービスでは、ヘリによるレスキュー隊、トラックによるロジスティック支援、医療のエキスパート派遣、トレーラーハウスやコンテナハウスの提供等を想定している。

それでは、東日本大震災における NGO の主な活動実績について、物資支援、ボランティア派遣、保健・医療活動に分けて概観した上で、NGO 活動の課題について検討してみる。

³⁰ <http://www.japanplatform.org>、2012年12月1日アクセス。

³¹ <http://www.civic-force.org>、2012年12月1日アクセス。

(1) 物資支援

特定非営利活動法人「アドラ・ジャパン」は、キリスト教精神を基盤とし、世界各地において人間の尊厳回復と維持を実現するため、国際協力を行っている³²。その方法は、各国アドラ支部とパートナーシップを築きつつ、人種・宗教・政治の区別なく、全人的援助と自立を図る支援を継続していくことである。

東日本大震災への対応は、アドラ設立以来、最大の事業規模となり、約9億5,400万円6事業を実施した。初動の対応としては、宮城県亘理郡山元町において、災害対策本部職員等約100人に対し炊き出し支援を実施した。また、生活必需品の提供については、宮城県東松島市等被災者4,320世帯、福島県田村市等9市町村延べ26,683世帯に実施し、福島県立小・中・高校を対象にした学校備品の提供や、自転車の寄付、制服支援等も行っている。さらに、宮城県山元町の仮設住宅住民1,030世帯等に対しては、被災地において共助を含めたコミュニティづくりのため、住民のニーズ把握や見守りの活動を実施している。

これらの物資輸送には、移動手段が欠かせない。株式会社「高橋ヘリコプターサービス」は、官民が連携し、現場主導の態勢を構築するため「シビック・フォース」と連携した。東日本大震災では、支援の窓口となる地方自治体が被災し、機能の一部が喪失してしまったため、NGOは地方自治体をサポートしながら、同時に被災地のニーズに応えた。臨機応変な活動が可能な民間だからこそ把握できるニーズもあり、そのニーズに応じていくために、民間ヘリ会社を活用する意義も大きかった。

中央政府、地方自治体、大企業、中小企業、NGO、それぞれに状況に応じてできることが異なり、各得意分野を共有し合う関係づくりを、今後早急に作っていくことが重要である。

(2) ボランティア派遣

一般社団法人「ピースボート災害ボランティアセンター(PBV)」は、阪神淡路大震災後、15年以上にわたり、トルコ、台湾、パキスタン、新潟、四川省等における大地震、スリランカの津波、ハリケーン「カトリーナ」等、世界中

³² <http://www.adrajpn.org>、2012年12月1日アクセス。

の自然災害被災地で緊急救援活動を行っている³³。

これまでに蓄積された災害ボランティア派遣活動と国際緊急救援活動の経験を土台に、発災後、PBVは、いち早く大規模なボランティアを組織し、宮城県石巻市等において、炊き出しや泥かき、物資配布、避難所への支援等に当たった。外国人ボランティアや企業ボランティア等も積極的に受け入れ、1日当たり約200人のボランティアにより、刻々と変わる現地ニーズに合わせた多様な支援活動を展開した。PBVは国境を越えた災害支援活動の担い手でもあり、すでに、世界約50ヶ国から400人を越える国際ボランティアを受け入れている。

(3) 保健・医療活動

特定非営利活動法人「国際保健協力市民の会シェア」は、健康で平和な世界を全ての人のとわかちあう(シェア)のために、草の根の立場から行動を起こした医師・看護師・学生等が中心になり、1983年に結成された国際保健NGOである³⁴。すべての人が心身ともに健康に暮らせる社会を目指し、保健医療支援活動を、タイ、カンボジア、東ティモール、南アフリカ、日本で進めている。

発災後、宮城県名取市での緊急支援の後、気仙沼市において自宅・避難所・仮設住宅への巡回訪問や健康相談を中心に、保健医療支援活動を行った。3月下旬気仙沼市において、地元の医師、介護事業者等や県外医療支援チームが協力して結成された「気仙沼巡回療養支援隊」の健康相談班に参加し、在宅被災者、主に高齢者や母子等を巡回訪問しての安否確認や健康相談、乳幼児健診の案内や在宅ケアの側面支援等を行った。6月からは仮設住宅、小規模避難所の訪問も開始した。巡回訪問で得られた安否情報及び健康相談の結果等を記録・整理し、気仙沼市の行政関係者をはじめ、地元の医療介護事業者とも情報を共有しつつ、ニーズに応じた支援を行った。

特定非営利活動法人「チャリティ・プラットフォーム」は、心理臨床をライフワークとしており、2008年3月よりNPO法人「メンタルサポート・ネットワーク」の代表として、子育てに関わるメンタルケアを行っている³⁵。発災後、

³³ <http://pbv.or.jp>、2012年12月1日アクセス。

³⁴ <http://share.or.jp>、2012年12月1日アクセス。

³⁵ <http://www.charity-platform.com>、2012年12月1日アクセス。

福島県における育児中の母親のメンタルケア、全国 6,000 団体を超える NGO とのコミュニケーション網、250 社を超える企業と寄付先の懸け橋となっている。

(4) NGO 活動の課題

これらの活動がどのような NGO でも実施できるかといえば、決してそうではないであろう。NGO の活動については、国際基準が厳格に定められており、その遵守度と実績が、一つの指標を与えてくれるであろう。例えば、緊急時に即応する実働部隊(Implementation)と言える「ピースウィンズ・ジャパン」は、ICRC と国際的な NGO が協力してまとめた「国際赤十字・赤新月運動及び災害救援を行う NGO のための行動規範 (Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief)」に署名している³⁶。これには、人道的見地を最優先する、政府による外交政策の手段として行動しない等の、援助に携わる者としての基本的な姿勢が示されている。また、「スフィア・プロジェクト」をはじめとする国際的に認められた援助の基準を参考にして事業計画を立て、援助の質を保つように努めている。

いかなる組織も、実際に動かなければ機能しないのは当然のことである。そのような観点から、一時的な混乱状態におかれた東日本大震災において、意志のある多数の NGO 集団を組織として機能させる上で有効であったのが、様々な組織を受け入れるプラットフォーム機能である。

ここで、NGO と日本政府、経済界が共同で設立した国際人道支援組織である JPF の存在に着目してみる。JPF は、34 の NGO が加盟し、海外で災害が発生した際、日本の NGO が緊急援助を迅速に展開できるよう主に資金面でサポートする団体で、ハイチやスリランカ、パキスタン等で救援実績がある。2000 年の発足以降、37 の国や地域で総額 219 億円による 755 の支援事業を実施してきた。

東日本大震災においても、JPF は十分に機能した。資金も活動拠点もない中、JPF として初となる大規模災害への国内出動であった。発災後から 3 時間と経

³⁶ <http://www.ifrc.org/en/publications-and-reports/code-of-conduct>、2012 年 12 月 1 日アクセス。

たずに、JPFの加盟団体と企業へ支援開始の情報発信を始め、5時間後にはJPF加盟団体が東北に向けて走り出し、6時間後には企業から最初の支援金が届いた。支援金は想像を超えるスピードで集り、1ヶ月後には20億円を超えている。また、2012年3月までの1年間で、約3千社の企業と約4万人の個人から、合計約70億円の支援金が集まり、すでにその80%はJPF加盟団体を通じて支援活動に活用されている。

もともと、国際的プラットフォームの位置づけにあったJPFは、このように国内においても十分に機能したのである。そして、国内におけるNGOのプラットフォームである「シビック・フォース」は、東日本大震災で経験した「連携の力」を次の災害でも最大限活かすため、洋上救難や災害派遣のプロである海上自衛隊のような組織・関係者との連携を進めつつ、次の災害に向けた準備を進めている³⁷。

東日本大震災の被害は、未曾有のものであったが、世界に目を向けると、同種の緊急事態は多発している。これまで発展途上国の人々に限定して支援してきた国際協力NGOも、東日本大震災を契機に国内にも目を向けるようになり、NGOの活動は、より双方向かつ多角的になっている。JPFの設立により、外務省、経団連、NGO、民間財団、学識経験者、メディアが一体となって緊急支援を行う枠組みが形成された。海上自衛隊も、こうした枠組みとの連携も積極的に検討すべきであり、緊急支援の重要な担い手であり、「つなぐ力」「連携の力」を有するNGOとの連帯感を深め、国民の理解を得る必要がある。最も重要な課題は、これらの組織間の調整をどのようにとっていくかにあり、また政府や地方自治体の機能が喪失するような緊急事態において、いかに海上自衛隊の能力が発揮、活用できるか、その存在意義が問われているのである。

4 HA/DR 初動における海上自衛隊と NGO

「日本郵船は海運の資源とノウハウを生かし、『ジャパン・プラットフォーム

³⁷ 「海上自衛隊との連携—救難飛行艇 US-2 の構造を知る」海上自衛隊幹部学校、2012年6月12日、<http://www.civic-force.org/activity/activity-899.php>、2012年12月1日アクセス。

ム』と組んで援助物資の無償輸送を行った。日本国内の企業・団体から提供された食糧、医療機器、生活用品など、合わせて 6500 万円分の物資が、日本郵船の船によってスリランカとインドネシアへ運ばれ、現場で活動する NGO の手で被災者に届けられた。」³⁸これは、2004 年のスマトラ沖地震に際しての「シビック・フォース」代表理事の大西健丞氏の言であり、ここに、HA/DR における海上自衛隊と NGO のあるべき関係の手掛かりを見出すことができるのではないであろうか。その核心は、いかにそれぞれの組織の資源とノウハウを活かすかにある。

(1) HA/DR 初動時に必要なこと

HA/DR において、NGO とともに活動する際、海上自衛隊に最も期待されている役割の第一は、海上プラットフォームの提供、すなわち、シー・ベーシング機能の発揮である³⁹。大規模災害に伴い地方自治体機能が喪失し、陸上インフラが破壊され、現場へのアクセスが制限されるような混乱状態においては、海からのアプローチは極めて有効である。東日本大震災の教訓を踏まえれば、特に、津波によって陸から寸断された島嶼や半島部、孤立した地域に対するアクセスの確保には有効である。より具体的には、「ひゅうが」型護衛艦であれば、生活インフラごと移動できるという災害時には最重要な機能を常時保有し、各組織間の調整を一元的に実施する司令部機能を有するとともに、自衛隊のみならず、警察や消防、NGO 等のヘリを一元的かつ集中的に運用することができる航空機基地機能を発揮することが可能であり⁴⁰、HA/DR の初動において極めて有効である。

第二に、C4I 能力を活用しての情報共有である。多彩な経験とノウハウを有する NGO の初動の早さを全面的に活用し、特に被災者情報を正確に把握することが最重要である。大規模災害に際しては、国家を挙げての対応が求められ、

³⁸ 大西『NGO、常在戦場』237頁。

³⁹ 大規模災害におけるシー・ベーシングの有効性については、下平拓哉「東日本大震災における日米共同作戦—日米同盟の新たな局面—」『海幹校戦略研究』第1巻第2号、2011年12月、50-70頁。

⁴⁰ 下平拓哉「『ひゅうが』型護衛艦を含む部隊運用コンセプト」『波濤』通巻第210号、2010年9月、63-67頁。

防衛省自衛隊も速やかに統合任務部隊 (Joint Task Force) を編成する必要がある。しかしながら、調整機構の立ち上げに時間を要した場合、喫緊の初動対応に影響を及ぼしかねない。自国の安全を保つためには、自分の意志と力で速やかに対応することが必要であり、海上自衛隊は、初動において全力を投入し、早期に状況調査 (Fact Find) を行うとともに、各組織に連絡員 (liaison) を派遣することが肝要である。

(2) 「現場力」と「地域力」の融合

海上自衛隊が、現場の状況に応じて、海軍力の特性である即応性、柔軟性、自己完結性、機動性をいかんなく発揮する作戦能力は、現場においてともに活動する人々の能力と相まることによってはじめて生きた力、すなわち「現場力」とも言うべきものになるであろう。そして、その「現場力」とともに、合わせてその地域が有する潜在的な「地域力」を活性化させることが重要である。市民による自発的な行政参加や行政機関と市民団体による協働のまちづくりを推進するための原動力となる「地域力」が、今日ますます注目されてきている。この「現場力」と「地域力」をつなぐ接着剤として期待できるのが、NGOである。軍とは中立性を保ちながら人道支援するというのがNGOの原則であるが、現実世界を考えた場合、軍との関係は避けては通れない問題となってきた。NGOに大きく貢献が期待できるものは、初動の速さとノウハウである。また、自衛隊が対応できなかった部分をカバーできる相互補完関係にある。医療関係者や建築士等を含めたスタッフの派遣や訓練、想定プランの作成、また不足するヘリや船舶を活用した援助物資の輸送等も可能である。

(3) 動く組織の必要性

海上自衛隊も、NGOも、ともに活動していく上で必要なことは、動く組織として活用することであり、限定された資源の中で一層の効率化を図ることである。東日本大震災の大きな教訓の一つは、予想外、想定外の事態にも備えなければならないということである。そのためには、「戦力外を戦力にする」着眼が必要である⁴¹。したがって、支援可能な組織には、自発的に、可能な期間に、

⁴¹ NGO「シビック・フォース」代表理事・大西健丞氏とのインタビューによる。2012

可能な場所に、可能な範囲で参加すればよく、特に、初動においては支援内容や派遣地域のある程度の重複といった非効率性はやむを得ないものである。そして、迅速な初動の後には、早期に調整態勢を確立させていくことが重要である。HA/DRを調整する強力な司令部機能をマルチアクターによって構築し、数多くの組織を戦力化させ、調整していくことにより、拡張性のある重層的な方策を模索することが可能となる。

(4) 民軍協力の推進

最後に、民軍関係のギャップを埋めるために必要なことについてまとめてみる。第一に、人命救助第一という共通の価値観の共有である。多くの人命を救うためには、利益の増進とコストの削減を進めることが必要であり、そのためには民軍協力は不可欠である。民軍協力の可能性と限界として、活動期間が限定されていれば協力は容易であるが、活動期間が未定の場合、協力は難しくなる。活動地域が2004年のスマトラ沖地震のように被災地へのアクセスが悪く、軍事組織の輸送能力に頼らざるを得ない場合、必然的に民軍協力関係は構築されやすい。また、活動の枠組みが単純であれば、軍及び文民組織の利得構造は簡単であり、協力は容易であるが、活動の枠組みが複雑になれば協力も難しくなることに留意しなければならない。

第二に、平素における軍の有用性とその有効活用である。軍の有用性が本来的に「戦争における勝利」から平素からの「国際秩序の維持」まで幅広く拡大する中で、HA/DRの問題は、軍事組織だけで解決できる問題ではなくなってきている。軍のアセットだけで対応することは不可能であり、文民組織との協力は必要不可欠である。しかしながら、多様なアクターが存在すればするほど、協力は難しくなる。だからこそMPAT(Multinational Planning Augmentation Team)のような多国間の取り組みを一元化するシステムや多国間訓練において⁴²、平素から各国軍隊間の意思疎通を図る必要があり、これに国連、国際機関及びNGO等、関連組織が一体となって取り組むことが重要である。そして、

年8月3日。

⁴² <http://www.mpat.org>、2012年12月1日アクセス。米太平洋軍は、多国間協力を円滑に進めるための標準手続(Standing Operating Procedures: SOP)を策定している。

これらを踏まえることによって、「任務の組織である海上自衛隊」と「理念の組織であるNGO」の協働は達成することができるのである。

おわりに

未曾有の大規模災害に際しては、国家を挙げての対応が求められる。もし、東日本大震災を上回るような事態が生起すれば、かつてない規模の支援が必要となるであろう。HA/DRにおいては、「必要な人に必要な支援を」実施することが基本であり⁴³、海上自衛隊のみでは限界があり、また海上自衛隊のみの問題ではないことは明白である。今後、無限の潜在力を有しているNGOや企業の力が、新たな可能性を拓き、特に多様性を特徴とするNGOは、組織間の接着剤として大いに期待できる。

HA/DRにおける海上自衛隊とNGOの関係とは、民軍関係のギャップを乗り越えて協働することにより、海上自衛隊が発揮する「現場力」と地域が有する「地域力」を融合させることができるところにある。そして、変化する現場のニーズを正確に捉え、国家の総力を最大限かつ効率的に発揮できるように、時間的、地理的、能力的に柔軟に役割分担をしていくことが肝要である。

海上自衛隊に最も期待されていることは、長年培った「現場力」を発揮することであり、その根源が、海上プラットフォームにある。今後は、アジア太平洋地域における大規模災害発生時に、各国・地域の企業、NGO、行政が各組織の壁を越えて連携することで、それぞれが持つヒト、モノ、資金、情報を各国間で共有・活用し、より迅速で効果的な支援を目指す組織体である「アジアパシフィックアライアンス(Asia Pacific Alliance)」⁴⁴との連携も模索していくことが必要であろう。そして、HA/DRの実効性を高めるためには、リアリティある空間での訓練こそが必須なのである。

⁴³ 大西『NGO、常在戦場』243頁。

⁴⁴ 2012年10月22日～25日に、インドネシアで実施された「第5回アジア防災閣僚級会議」において、NGO「シビック・フォース」代表理事の大西健丞氏が提案、現在、日本、韓国、インドネシア、フィリピン、スリランカがメンバーとなっている、<http://apadm.org>、2012年12月1日アクセス。