

ホットライン

第1回 国際災害救援活動に関する日米会議 (US-Japan Civil-Military Disaster Assistance Seminar/Workshop)

日 時 : 2006年7月11-12日
主 催 : 財団法人 日本国際問題研究所、拓殖大学海外事情研究所、米国国際援助庁
場 所 : 在日米国大使館 (東京)

共同モデレーター :

宮川 眞喜雄 日本国際問題研究所主幹
チャールズ・アネンソン 在日米国大使館参事官 (米国国際援助庁)

※ 本会議における日本政府関係者 (防衛庁・自衛隊及び外務省からの出席者) の発言はすべてそれぞれの個人的見解であり、日本政府の公式見解を代表するものではない。

頻発する世界各地の自然災害に対する日米の共同行動を討議

軍民の円滑な協力関係の構築も重要な議題に

日本国際問題研究所は2006年7月11、12日の両日、東京・赤坂の在日米国大使館において、拓殖大学海外事情研究所と米国国際援助庁（USAID）との共催によって「国際災害救援活動に関する日米会議」を開いた。本会議の主たる目的は、昨今のアジア太平洋地域における自然災害に対し、わが国の自衛隊と米軍とがともに支援活動を現場で展開することを通じ、被害国から高い評価を得たことを踏まえ、日米両国の新たな協力の形として、今後これをいかに円滑に進めることができるのかを、実際の関係者の参加の下でぎろんすることにあった。

同会議は今回が初めての開催となるが、本年後半に第2回、来春に第3回の開催を予定している。今回の第1回会議においては、災害救援活動が実際に現場で展開されるまでの派遣準備について議論が行われたが、第2回では、実際の活動中の諸問題について、第3回では、活動の終了から撤収までについて検討することになっている。

さらに、今回の会議で特筆すべきは、政策的・俯瞰的な議論を行うセッション（セミナー：第一日目午前）と、より実務的な検討を行うセッション（ワークショップ：第一日目午後・第二日目全日）の二部構成をとったことである。まず、セミナーにおいて日米両国の国際災害救援活動に関わる法制度や枠組みを検討した上で、ワークショップで、より実践的な討議を行うことによって、実際に大規模災害が発生した際に役立つような議論のあり方を目指した。

同会議には、日米の研究者と実務家（軍や援助機関、外交や安全保障に携わる政府関係者など）双方から多岐に渡る参加者、約60名が参加し、活発な議論を繰り広げた。日本側の主だった出席者としては、森本敏・拓殖大学海外事情研究所所長、難波充典・外務省国際緊急援助室長、紀谷昌彦・外務省国際平和協力室長、吉田丘・国際協力機構（JICA）国際緊急援助隊事務局長らが参加した。その他、近年、海外での緊急援助活動にたびたび従事している自衛隊からも、実際の活動で中心的な役割を果たす1佐から3佐クラスを中心に参加があった。米国側は、USAID、米国太平洋軍（PACOM）、在日米軍などから、これまで実際に災害の現場で救助に携わってきた経験豊富な実務家が多く顔をそろえた。

また、第一日目の夜には、J・トーマス・シーファー駐日米国大使主催のレセプションも開催され、出席者同士が交流を深めた。

【セミナー：アジア太平洋地域における日米の災害救援体制の現状】

第一日目午前に開催されたセミナーでは、日米が国際的な災害時に共同活動に取り組むにあたって考慮しなければならない制度的枠組みや政策形成過程、また政治的な諸問題などについて議論が行われた。

まず、会議の共同モデレーターである、宮川眞喜雄・日本国際問題研究所主幹とチャールズ・アネンソン在日米国大使館参事官より開会の挨拶があり、世界各地で災害が頻発する中で、日米両国が連携していくことの重要性が強調された。

その後、日米双方の報告者によって、アジア太平洋地域で日米が大規模災害発生時に協力を行うにあたっての戦略的・制度的背景が概観された。まず、日本側からは、森本敏・拓殖大学海外事情研究所所長が、アジア太平洋地域の戦略環境および日米で対処すべきさまざまな安全保障上のリスク要因を指摘した後、川上高司・拓殖大学教授が、なぜ、近年の大規模災害においては国際的な協力が必要になってきているのかと分析し、さらに、その中で、特に日米が緊密な協力体制を築いていくことの重要性を議論した。米国側からは、PACOM のボビー・ゴードン人道活動アドバイザーが、主にアジア太平洋地域の安全保障環境と様々なリスクについて、米国の視点からの見解を述べた。

次に、日米それぞれにおいて、大規模災害発生時に軍民協力を行う際に必要となってくる法的・政治的手続きや政策形成過程についての検討が行われた。まず、日本側からは、高橋祐一・防衛庁運用局運用課国際協力室部員（当時：現在、防衛庁人事教育局人事計画・補任課、補任第3班長）が日本の軍民協力体制に関して、特に自衛隊の災害時の派遣にあたっての法的枠組み（国際緊急援助法など）や世論の動向などについて報告した。さらに今後の課題として、限られた予算や人員のなかで自衛隊にとって第一義的な任務である国防と国際緊急援助活動のような国際平和協力活動との間でうまくバランスを取っていくことや、災害発生時に迅速な行動をとるため自衛隊の輸送体制を米軍との協力により強化することの重要性を指摘した。続いて、片原栄一・防衛庁防衛研究所主任研究官が、より大きな日本の安全保障・防衛政策の枠組み（憲法や自衛隊法との関連、また日米同盟の全体的な枠組みなど）の観点から日本の国際災害救援活動のあり方を論じた。さらに、片原氏は、自衛隊の国際的な役割の拡大やそのための自衛隊側の派遣体制充実の必要性（特に輸送能力の向上や病院船の取得など）、軍民協力のためのドクトリンや組織構築の必要性、また、政府内の各省庁間および政府と非政府機関との連携の強化の必要性についても政策提言を行った。さらに、松村五郎・防衛庁統合幕僚監部運用第2課長（1等陸佐）が、自衛隊の国際緊急援助活動などに関する基本計画について報告を行い、具体的にどのような仕組みによって、大規模災害時に自衛隊が派遣されるかを紹介した。

一方、アネンソン参事官が米国側の軍民協力体制について報告を行った。同参事官は、主にUSAIDの役割（とりわけ、国際的な災害発生時に中心的な役割を果たすOFDA [Office of Foreign Disaster Assistance]）について説明を行い、さらに、軍民協力における問題点として、「組織文化」の克服やそれぞれの責任の明確化などを指摘した。

続いて、米国に本部を置く医療活動中心のNGO・International Medical Corps（国際医療隊）のステイブン・トムリン氏が、非政府機関が災害救援活動の現場で果たす役割について報告した。

セミナーは、国問研・宮川主幹の総括によって締めくくられた。

【ワークショップ：具体的な日米協力の諸問題の検討（その1）】

第一日目午後より開始されたワークショップでは、全体での討議だけでなく参加者の二つのグループに分けて議論するセッションを加えることで、より具体的・実践的な問題を洗い出すことを目的として開催された。まず、冒頭でアネンソン参事官よりワークショップの目的やグループ分けについての説明が行われた後、日米双方がこれまで行った国際的な災害救援活動

の事例研究が行われ、実際の活動現場で生じうる諸問題の検討やそこから得られた教訓について議論が行われた。まず、日本側からは、山田伊智郎・防衛庁統合幕僚監部国際協力室長（1等陸佐）から、パキスタン地震、スマトラ沖の津波、またジャワ島地震の3つの例が取り上げられ、具体的にどのような流れで日本からの救援活動が行われたが詳細に報告された。さらに、特に災害発生時に自衛隊が迅速な活動をとるために解決すべき様々な問題点が指摘された。

米国側からは、米国第3海兵遠征団のジェーム・ルヴァルカバ中佐がスマトラ沖の津波とジャワ島の地震の事例を中心に報告し、それらの経験から得られた数々の教訓が指摘したが、その中でも活動の成功に欠かせない要素として災害の現場で活動する様々なアクターが情報を共有することの重要性が特に強調された。

続いて、参加者は二つの日米混合グループに分けられ、日米双方の事例研究について、改善すべき問題やその解決のための方策について、活発な議論が繰り広げられた。

グループ討議終了後は再び全体セッションに戻り、それぞれのグループの代表が結果について報告した。

次に、PACOMのステイブ・マッチェスキ大佐が、日米双方の事例研究の結果について講評を行った。

【ワークショップ：具体的な日米協力の諸問題の検討（その2）】

会議第2日目の午前は、まず、米国のエド・スミス退役陸軍中將からの報告から開始された。現在、ハワイにあるアジア太平洋戦略研究センターの理事を務めるスミス氏は、かつてアフリカの二カ国（ルワンダ、ブルンディ）において軍民協力の最前線を指揮した経験から、災害時の軍民協力の諸問題について報告が行われた。スミス氏は自身の経験を踏まえ、特に、軍民それぞれの異なった「組織文化」のギャップを埋める努力や緊急時に迅速に対処するための準備態勢充実の必要性を力説した。

続いて、第一日目の午後と同様、参加者は二つの日米混合グループに分かれ、それぞれ災害の現場で、どのような流れによって活動がすすめられていくかについて、具体的な時間の流れ（Timeline）のシミュレーションが行われた。シミュレーションの具体的な方法としては、参加者それぞれに災害救援活動で実際に必要になる様々な行動（例：情報の収集やトレイの設置、国際機関への支援要請）が書かれたカードが手渡された後、個々の参加者が自分の持っているカードに書かれた活動は災害発生時から何日目に取りられるべき行動かを予想して、壁に貼られた大きな紙にそれぞれ貼り付けていくというものだった。すべてのカードが貼られた後、USAIDの担当者が順次正解を示しながらカードを並べ替えていくと、正しい位置にカードを貼った参加者から大きな歓声があがったり、意外な正解に驚きの声があがったりと、和気あいあいとした雰囲気の中かでシミュレーションが進められた。

その後、全体セッションに戻り、PACOMの軍民活動課に所属するチャック・ネルソン氏が、派遣準備の段階において必要となる手段や情報について報告した。具体的には、連携を取る必要のある諸機関にどのようなものがあるかという問題や、また、情報収集の行い方について説明が行われた。

昼食をはさんで午後の部では、USAIDのケイト・ストーン氏及びアンジェラ・シャブノウ

氏が、災害救援活動の現場における諸問題について、詳細なブリーフィングを行った。具体的には、活動の参加する諸アクター間の関係や現場で必要になるニーズや情報、また、NGO や国際機関との関係などの問題が議論された。

その後、参加者は日米の国ごとに二つのグループに分けられ、架空の大規模災害を想定し、どのような行動を取るべきかという仮想シミュレーションが行われた。与えられたシナリオは、「ファンタジア」という実際には存在しない国において大規模な洪水が発生したという筋書きであり、そのような事態が発生した場合に取るべき行動について検討が行われた。これまでの研修の成果もあり、参加者からはどのような行動を取る必要があるのかについて次々と発言がなされ、非常に活発な討議となった。

仮想シミュレーション終了後は、全体セッションに戻り、日米それぞれのグループでの検討結果が報告された。

この後、共同モデレーターの宮川主幹とアネンソン参事官、さらに、参加者を代表して用田和仁・防衛庁統合幕僚監部運用部長（陸将）、難波充典・外務省経済協力局国際緊急援助室長、PACOM のマツチエスキ大佐、米国第3海兵遠征団のルヴァルカバ中佐から、会議についての講評が行われた。その中で、国際的な災害時における日米協力の緊密化を図るとともに円滑な軍民協力をすすめていくことの重要性があらためて強調された。その一方で会議の内容について、比較的米国側の報告が多かったことが指摘され、第2回以降は日本側からの報告を増やす必要があるとの認識も示された。

最後に共同モデレーターの2名が参加者への謝意を述べつつ会議の終了を宣言するとともに、次回会議についても協力を得られるよう参加者に要請した。



今回の会議を通じて、特に強調されるべき成果は、世界各地で頻発する大規模災害への危機感、そして日米で共同行動する必要性についての共通認識を参加者たちの間に広めたことだろう。一方で、米国において軍民協力体制がかなり進んでいるのに対し、日本側の体制づくりは未だ発展の途上にあり、今後一層努力する必要性が浮かび上がったように見受けられた。その中で印象的であったことは、通常あまり交流する機会のない援助関係者と自衛隊関係者とが会議中の討議を通じて、また休憩時間や食事時の雑談などに親しく交わり、交流を深めていたことである。米国側から繰り返し指摘されたように、軍民協力の現場では双方の異なった「組織文化」がしばしば円滑な活動遂行の阻害要因となる。その意味で、日米の軍民双方の政策担当者が一同に会する場となった今回の会議は、わが国の軍民協力関係の向上に向けて、貴重な機会を提供したといえるだろう。

（報告：藤重博美 日本国際問題研究所研究員）