

米軍の海外における災害救援と民生活動
－「トモダチ作戦」の外交・軍事戦略的背景－

鈴木 滋

- ① 米国は、東日本大震災を、日米関係にとって極めて重大な機会ととらえていた。今般の「トモダチ作戦」の他にも、ハイチ大地震やスマトラ島沖大地震・インド洋大津波など、米軍が海外において大規模な災害救援活動を行った例は少なくないが、その背景には、軍事・外交戦略との密接な関連性がある。
- ② 災害救援や民生活動などの人道支援が、戦略上の目的を達成する重要な手段と位置づけられていることは、米国の公刊資料や、米軍関係者の証言・論考などから読み取ることができる。ただし、国防総省や軍は、その実施に当たっては、主導機関である国務省を補完する、という抑制的な立場を取っている。
- ③ 米軍による人道支援は、この分野での政府機関全般の法的権限を定めた「1961年海外支援法」や、国防総省の権限のみ定めた個別的な関連諸法令を根拠として実施される。一方、人道支援に関する予算「OHDACA」は、国防総省の維持・運用経費の一部として計上されているが、十分ではない、との指摘もある。
- ④ 米軍の災害救援は、国務省と米国国際開発庁を主体とした、各機関による調整システムの一部として位置づけられており、インド洋大津波の例に見られるとおり、最近は、多国間の活動として実施されるのが通例である。活動は、海上を基盤として行われることが多く、特に海軍や海兵隊が大きな役割を果たしている。
- ⑤ 人道支援の位置づけは、軍事戦略の動向と密接に関係している。冷戦崩壊後、脅威認識の変質に伴い、平和時に行われる軍事活動の意義が注目され、協調的手法により地域関与を促進する「関与戦略」が有力な考え方となった。人道支援は、こういった戦略を支える重要な要素として、各種の戦略報告に記されている。
- ⑥ 太平洋軍や海軍は、自らの組織や任務が、人道支援に適合しているとの認識から、災害救援や民生活動を積極的に推進してきた。各国海軍の国際協調行動を唱える海軍の新戦略は、人道支援の意義を高めているものと思われる。
- ⑦ 米軍の人道支援は、当面、重要作戦のひとつとして実施されていくと見られる。ただし、財政の悪化や、中国の台頭など地域における不確定要因は、活動の位置づけをめぐる展望を不透明なものにしている。一方、地域における自衛隊の人道支援への関わりは、日米同盟のあり方を見ずえる形で進められていくであろう。

米軍の海外における災害救援と民生活動 —「トモダチ作戦」の外交・軍事戦略的背景—

外交防衛課 鈴木 滋

目 次

はじめに

I 海外における災害救援・民生活動の意義と制度的枠組み

- 1 活動の意義—外交・軍事戦略との密接な関連性—
- 2 活動の定義と類型・根拠法
- 3 予算の仕組みと実態

II 災害救援の実施手順と災害救援・民生活動の実例

- 1 災害救援活動の権限所管と実施手順
- 2 災害救援活動・ケース1：インド洋大津波
- 3 災害救援活動・ケース2：ハイチ大地震
- 4 アジア・太平洋地域における民生活動

III 軍事戦略から見た災害救援・民生活動

- 1 冷戦崩壊後の戦略動向と災害救援・民生活動
- 2 太平洋軍の地域戦略「協調的関与」との関係
- 3 海軍の戦略動向における位置づけ

おわりに

はじめに

2011年3月11日に発生した東日本大震災は、津波による被害のほか、福島第一原子力発電所における原子炉事故の影響もあり、これまでに無い複合的かつ広域的な災害として、被災地に深刻な打撃を与えた。この緊急事態に対処するため、政府は、巨大な組織力と装備を有する自衛隊を、救援活動の主力として投入した。自衛隊の参加人員は、最大時で10万7000人にのぼり、およそ1万9200人の被災者を救助するなど、その活動は、顕著な実績を上げた⁽¹⁾。

その一方、今般の東日本大震災では、「トモダチ作戦」と命名された、米軍による救援活動にも、大きな関心が寄せられた。オバマ米大統領が、直ちに支援の意図を表明したことを受けて、米軍は、震災発生直後から被災地への部隊展開を開始、機動力を活かしつつ、行方不明者の捜索・救難、支援物資の輸送・提供といった、広範な救援活動を行った。米軍の作戦規模は、最大で人員2万4000人、航空機189機、艦艇24隻とされている⁽²⁾。また、米軍は、在日米軍司令部の所在する横田基地のほか、防衛省、仙台の陸上自衛隊を拠点とし、自衛隊との間で「かつてない日米連携」を進めた、と言われる⁽³⁾。日米のこうした共同作戦の経験は、周辺事態や武力攻撃事態などに際しても、教訓として反映されるであろう、との見方があり⁽⁴⁾、「トモダチ作戦」の成果は、今後の日米同盟のあり方にも、重要な影響を及ぼすと見られている。

このように、米軍は、東日本大震災に対し、

多大な関心と資源を振り向けて対処したわけであるが、ハイチ大地震（2010年1月）やスマトラ島沖大地震・インド洋大津波（2004年12月）など、最近数年間に限っても、米軍が海外における自然災害に際し、同様の規模で救援活動を行った例は少なくない。その背景には、冷戦崩壊後若干の動揺はあったものの、米軍が、基本的に維持し続けている「関与戦略」という考え方がある。「関与戦略」の核心は、地域各国と協調的な手法で相互信頼を促進しながら、紛争の要因を予防的に管理することであり、この文脈から、平和時に軍が行う「外交的な」活動の意義が重視されている。このため、米軍は、アジア・太平洋や中南米において、災害救援や民生活動（医療やインフラ整備）などの人道支援を、地域の安定化に向けた試みのひとつとして積極的に推進している。

本稿は、海外における米軍の災害救援活動と民生活動について、外交・軍事戦略との関係に留意しつつ、その制度的枠組みと実態を紹介するものである。最初にⅠ章で、これらの活動の意義と定義のほか、法的根拠や予算の仕組みなどを紹介し、Ⅱ章では、災害救援活動の実施手順と、最近行われた米軍の災害救援・民生活動を概観する。次いで、Ⅲ章では、「関与戦略」を基調とする米軍の戦略動向において、これらの活動が占めている位置づけを探ることとし、最後に、本稿の主題が我が国に与える影響という問題も含めて、今後の展望に触れる。なお、本稿における関係者の肩書は、参照文献発表時点のものである。

(1) 活動統計については、「東北地方太平洋沖地震に対する自衛隊の活動状況」防衛省ホームページ <<http://www.mod.go.jp/j/approach/defense/saigai/tohokuoki/news.html>> を参照した。以下、本稿で引用するインターネット情報は、すべて2011年8月7日現在である。

(2) Andrew Feickert and Emma Chanlett-Avery, "Japan 2011 Earthquake: U.S. Department of Defense (DOD) Response," *CRS Report for Congress*, June 2, 2011, p.1. <<http://www.fas.org/sgp/crs/row/R41690.pdf>>

(3) 「『トモダチ』真価問う 震災下の日米同盟」『朝日新聞』2011.4.7.

(4) 福好昌治「地球規模で動いた米軍の災害派遣 『Operation TOMODACHI』」『軍事研究』46巻6号, 2011.6, p.63.

I 海外における災害救援・民生活動の意義と制度的枠組み

1 活動の意義—外交・軍事戦略との密接な関連性—

(1) 「トモダチ作戦」の背景にあるもの

東日本大震災発生から4日後の3月15日、下院軍事委員会即応力小委員会の公聴会で証言したマイケル・シファー (Michael Schiffer) アジア・太平洋安全保障問題、東アジア担当国防副次官補は、「トモダチ作戦」の進捗状況に触れた中で、次のように述べている⁽⁵⁾。「日本及びアジア・太平洋全域における我々の前方プレゼンスは、(今回の震災において)日本側からの緊急支援要請に対する迅速な対処を可能とした。我々は、日本の友人たちから寄せられる、いかなる要請についても、支援を提供するべく、(今後も)迅速な関与を促進し続けていくであろう」。

この証言から窺われるように、米国は、震災を、日米関係にとって極めて重大な機会ととらえていた。この点に関連し、ブッシュ前政権で国家安全保障会議 (National Security Council 以下、NSCと略) 日本・朝鮮部長を務めた、マイケル・グリーン (Michael Green) 米戦略国際問題研究所日本部長は、震災は、日米同盟が前進する新たな機会と方向性を与えた、と述べ、同盟の強化という文脈から、「トモダチ作戦」の意義に触れている⁽⁶⁾。これらの証言やコメントが示唆するとおり、今回、「空前」と称されるほどの規模で、米軍が救援活動を実施した理由と狙いは、「トモダチ作戦」という名称から一般に想起される、人道的なニュアンスや、「同盟国に対する友情」といった言辞だけでは、十分に説明することができないように思われる。

米側には、大規模な救援活動により米軍の「目に見えるプレゼンス」を示すことで、地域の安定や日米同盟の活性化を図る、外交・軍事戦略上の冷徹な視点があったと見るべきではないだろうか。

(2) 戦略目的を達成する手段としての位置づけ

災害救援・民生活動など、海外における人道支援が、米国の外交・軍事戦略と深く結びついていることは、様々な資料から窺われる。そのひとつは、議会調査局 (Congressional Research Service: CRS) が、2008年12月にまとめた『海外での支援活動における国防総省の役割：背景、主要問題、議会にとっての選択肢』と題する報告書である (以下、『CRS報告』と略)。『CRS報告』は、国防総省による海外での支援活動がもたらす利益として、「人道問題を重視する国」(原文は“humanitarian actor”)という対外的な米国のイメージを促進し、外国政府・国民との良好な関係を深めることなどを挙げている⁽⁷⁾。また、『CRS報告』は、海外での人道支援について、国防総省が、米国の安全保障上の目的を達成するための最も重要な手段と見なしていることを、米軍の内部資料に依拠しながら紹介している⁽⁸⁾。このほか、米軍関係者による論考や証言にも、外交・軍事戦略との関連性に触れたものが見られる。太平洋軍法令部門のスタッフを務めるブラッドフォード・バーンズ (Bradford Byrnes) 陸軍少佐は、「人為的及び自然災害は、地域における平和と安定に大きな影響を及ぼすことで知られている。国防総省は、自らの主要任務である、米国の安全維持に影響するため、常に、災害が引き起こす混乱の最小化を図っている」と述べている⁽⁹⁾。また、ショーン・J・スタッ

(5) *Hearing of the Readiness Subcommittee of the House Armed Services Committee*, March 15, 2011.

(6) 「大震災、日米同盟を前進 マイケル・グリーン氏」『読売新聞』2011.4.17.

(7) Nina M. Serafino, “The Department of Defense Role in Foreign Assistance: Background, Major Issues, and Options for Congress,” *CRS Report for Congress*, December 9, 2008, p.18. <<http://www.fas.org/sgp/crs/natsec/RL34639.pdf>>

(8) *ibid.*, p.8.

クリー (Sean J. Stackley) 研究・開発及び調達担当海軍次官補は、本年 (2011 年) 5 月に開かれた上院軍事委員会海軍力小委員会の公聴会に提出した書面証言で、海軍が最近行った、海外での災害救援・民生活動を紹介した後、次のように述べている⁽¹⁰⁾。「我が海軍水兵と海兵隊員は、地球規模の展開により、米国の影響力を投影し、緊急事態への対処を行うほか、世界各国の共有海洋資産が安全に維持される国際環境の構築にも携わっている」。

以上の報告や論考、証言から、海外における米軍の災害救援・民生活動は、外交・軍事戦略上の目的を達成する上で、重要な手段と位置づけられていることが読み取れるであろう。ちなみに、軍事評論家の野木恵一氏は、軍の災害派遣に関する解説記事の中で、「高度の政治的判断による国家安全保障の一環として、軍隊は人道支援や災害派遣の作戦を遂行するといった方がより正確だろう。」と論じているが⁽¹¹⁾、こういった見方は、米国の場合、最も当てはまっているように思われる。

2 活動の定義と類型・根拠法

(1) 国防総省・米軍による活動と役割の定義

ここでは、統合参謀本部 (Joint Chiefs of Staff:

JCS) と国防総省の刊行資料を通して、国防総省や米軍が、海外における災害救援・民生活動について、自らの果たす役割を含め、どのような定義を行っているか、見ていくことにしたい。

統合参謀本部が、2009 年 3 月にまとめた『ジョイント・パブリケーション 3-29 海外における人道支援』と題する刊行物 (以下、『JCS 資料』と略) は、災害救援・民生活動を始めとする、海外での人道支援について、冒頭で次のように定義している⁽¹²⁾。「海外における人道支援は、国防総省が実施する活動に含まれており、通常は、米国国際開発庁⁽¹³⁾ (United States Agency for International Development 以下、本稿では USAID と略) 及び国務省を補助する形で、国防総省が、米本土とその領域ならびに自治領の域外において実施するもので、人道上の被害や疾病、飢餓、窮乏に対する救援または軽減が目的とされる。これは、自然及び人為的災害や風土病に起因する、当該地域住民の生命に対する深刻な脅威や、資産に対する大きな打撃または喪失を救い、影響を軽減するために行われる活動である。米軍による人道支援は、その範囲と期間を限定して行われる。(中略) 状況が切迫している場合、軍の持つ組織力や即応力は、指揮官による迅速かつ効果的な対処を可能とする。し

(9) Major Bradford B. Byrnes, "U.S. Military Support to International Humanitarian Relief Operations Legal/Fiscal Limits & Constraints," *Liaison*, Volume 4, Issue 1, 2008. <http://www.coe-dmha.org/Publications/Liaison/Vol_4No_1/Dept03.htm>

太平洋軍 (Pacific Command) は、米軍が現在設置・運用している 9 つの統合軍団 (Unified Command) の 1 つである。『Liaison』は、太平洋軍の隷下で、災害救援・人道支援について、研究・広報等を行っている「Center for Excellence」の機関誌。引用資料にページは付されていない。なお、太平洋軍には、隷下部隊として、太平洋陸軍 (Army Pacific)、太平洋艦隊 (Pacific Fleet)、太平洋空軍 (Pacific Air Forces)、太平洋海兵隊 (Marine Forces, Pacific) の 4 つがある。

(10) *Statement of the Honorable Sean J. Stackley, Assistant Secretary of the Navy, (Research, Development and Acquisition) before the Subcommittee on Seapower of the Senate Armed Services Committee on Navy Shipbuilding*, May 25, 2011, p.2. <<http://armed-services.senate.gov/statemnt/2011/05%20May/Stackley-McCoy-Galinis%2005-25-11.pdf>>

(11) 野木恵一「現代海軍と人道支援—災害派遣作戦」『世界の艦船』722号, 2010.4, p.105.

(12) Joint Chiefs of Staff, *Joint Publication 3-29/ Foreign Humanitarian Assistance*, 17 March, 2009, Chapter 1 - p.1. <http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/jp3_29.pdf>

(13) 米国国際開発庁は、発展途上国等に対する援助機関であり、その所掌分野は、経済成長、貿易振興、農業開発、HIV/AIDS や他の感染症などを含む健康・保健、紛争予防や人道援助 (災害緊急援助も含む) とされている。「米国国際開発庁」駐日米国大使館ホームページ <<http://japan2.usembassy.gov/j/info/tinfoj-usaid.html>>

かしながら、米軍は、米国が海外における人道支援を実施するに当たって、主たる政府機関とは言えない。通常の場合、軍の役割は、米国及び外国の政府機関や非政府機関（NGO）、政府間機関による支援活動を補完することにある」。なお、本稿で「人道支援」という用語を用いる場合は、統合参謀本部による、以上の定義に従っていることを付言しておく。

このほか、海外における人道支援のうち災害救援に限定し、その定義を記した国防総省関係資料として、国防総省指令（Directive）第5100.46号「海外における災害救援」がある。この指令は、「海外における災害救援とは、海外での自然災害による被災者の被害軽減に用いることができる、迅速な支援をいう」（第3.3条）と定義した上で、活動をめぐる国防総省の基本的な政策に関して、「海外における災害救援については、国務省による救援措置の実施決定を受けた後、初めて参加するのが、国防総省の政策である」（第4.1条）と規定している⁽¹⁴⁾。

先に述べたように、国防総省や軍は、戦略的な見地から、災害救援など、海外における人道支援の重要性を認めていると思われるが、これらの資料を見ていくと、その実施に当たっては、国務省を主導機関として、あくまで補完的役割を果たす、というスタンスで臨もうとしていることが分かる。国防総省や軍が、他機関との関係で、このように抑制的な立場を取っていることについては、様々な要因が考えられるが、一般論としては、諸外国と同様、米国でも、①災害救援を含む人道支援については、国内での同様の事態への対処に準じて、軍ではなく、基本的には、それ以外の政府機関や民間団体等が主導的役割を果たすことが望ましい、②軍の一義的役割は、あくまで国の防衛にある、といった考え方が取られているためと思われる。

（2）災害救援活動の類型と根拠法

米軍による海外での災害救援活動（Foreign Disaster Relief）は、連邦法や大統領命令、国防総省や各軍の内規など、多様な法令を根拠として実施されるが、ここでは、連邦法の関連規定を取り上げつつ、活動の類型について述べる。『JCS資料』は、海外での人道支援実施に関する米国政府機関の法的権限については、「1961年海外支援法」（Foreign Assistance Act of 1961）で規定されている、と述べている⁽¹⁵⁾。この法律は、現在、合衆国法典（United States Code）第22編に法典化されており、同編第2292条(a)項「議会の政策」と(b)項「一般的権限」は、それぞれ、海外における災害救援を重要事項と認める議会の立場や、救援活動の実施に係る大統領の一般的な権限を規定している。このうち、(b)項で規定する大統領の権限には、当然のことながら、軍の派遣も含まれると考えられることから、米軍による海外での災害救援については、この条項が一般的かつ優先的な根拠になるものと思われる。

一方、合衆国法典第10編には、人道支援に関係する国防総省の権限を定めた諸規定があり、同編第404条は、大統領が、国防長官に対し、海外における災害救援の実施を命ずる権限を規定し、実施される救援活動の類型としては、輸送のほか、配給品、役務、設備等の提供を挙げている。なお、この条項は、救援活動着手後48日以内に、大統領が議会に対して、活動実施の承認を求めることも規定しているが、国防総省の関係者には、議会による承認という手続きは、柔軟な対応を阻害することから、活動実施に当たって、この条項が根拠として用いられることは一般的に無い、との見解も存在するようである⁽¹⁶⁾。

合衆国法典第10編には、このほか、国防総

(14) Department of Defense Directive 5100.46, *Foreign Disaster Relief*, December 4, 1975, p.2. <<http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/510046p.pdf>>

(15) Joint Chiefs of Staff, *op.cit.*(12), Chapter 1 - p.4.

省の権限についてのみ定めた、個別的な関連諸規定がある。『CRS 報告』は、もっぱら国防総省の権限として行われる人道支援について、その活動類型を法的根拠との関係で整理しており、それらの根拠規定は、1980年代及び1990年代に整備された、としている⁽¹⁷⁾。なお、この時期、こういった法整備が行われた理由について、当時（1980年代半ば）、会計検査院（General Accountability Office: GAO）が、調査の結果、「国防総省には、人道支援に関する何らの法的権限も無いことが明らかになった」と判断したことを挙げる論考がある⁽¹⁸⁾。『CRS 報告』によれば、国防総省の権限にのみ関係する、個別的な人道支援のうち、災害救援にも関係する活動の類型は次のとおりである⁽¹⁹⁾。

- ・人道支援物資の輸送（第10編第2561条）
- ・軍の航空機や艦船の輸送容量（スペースの空き状態）に応じて行われる、民間から供託を受けた人道支援物資の輸送（第10編第402条）
- ・国防総省が所有する非致死性の余剰物資で、人道支援に活用できるもの等の供与（第10編第2557条）

(3) 民生活動の類型と根拠法

国防総省と米軍は、海外における主な人道支援として、災害救援のほか、民生活動（Humanitarian Civic Assistance Activities）を行う。これは、共同演習や訓練などで米軍が地域展開する際に行われる、巡回診療・インフラ整備等の支援活動である。人道支援物資の輸送などと同様、もっぱら国防総省の権限に係る、個別的な人道支援の範ちゅうに含まれており、その根拠規定は、合衆国法典第10編第401条である。

ただし、その実施については、同条(b)項の規定により、國務長官の承認が必要とされる。実施される支援活動は、米国の他の行政機関による社会的または経済的援助とは重複せず、それらを補完する内容で、相手国住民の基本的な経済的・社会的ニーズに益するものでなければならない（同条(a)項の2）。また、国防長官は、同条(d)項の規定により、上下両院の外交・軍事に関係する4つの委員会に対して、民生活動の実施内容等を報告する義務を負う。

民生活動は、その性格と実施形態において、災害救援とは異なる点が多い。その特徴のひとつは、災害救援が突発的に行われるのに対して、演習や親善訪問・寄港といった、米軍の地域への展開に付随する形で、実施が、あらかじめプログラム化されていることである。この点に関連し、『JCS 資料』は、民生活動は、事前に計画された軍事演習の一環であり、災害救援と異なることを理解しておくのは重要だ、といった記述をしている⁽²⁰⁾。また、『CRS 報告』も同様に、「第401条に基づく活動は、承認を受けた海外での軍事作戦、即応演習、訓練展開などの一部として、部隊司令官の下で広く実施される。」と述べている⁽²¹⁾。

一方、民生活動を特徴づける、もうひとつの重要な性格としては、「人道支援」を名目にしながらも、活動の主な目的が、米軍部隊の練度向上など、むしろ軍事的な観点から導き出されていることが挙げられる。『CRS 報告』は、根拠法である第10編第401条の該当規定に沿って、民生活動のプログラムは、米国と相手国の安全保障上の利益を促進し、活動に参加する米軍兵員の作戦上の即応能力に寄与するものでな

(16) Serafino, *op.cit.*(7), p.34, note(103)

(17) *ibid.*, p.34.

(18) W. Darrell Phillips, "Use of Operation and Maintenance Funds During Deployments," *Armed Forces Comptroller*, Fall, 2006, p.30.

(19) Serafino, *op.cit.*(7), pp.33-35.

(20) Joint Chiefs of Staff, *op.cit.*(12), Chapter 1 - p.9.

(21) Serafino, *op.cit.*(7), p.36.

ければならない、と述べている⁽²²⁾。それでは、民生活動として行われる人道支援とは、どのようなものだろうか。第10編第401条(e)項は、民生活動の類型について規定しているが、『JCS資料』によれば、それは、次に掲げる医療・インフラ整備等の支援活動に限定されることになっている⁽²³⁾。

- ・医療へき地などで行われる、医療、外科、歯科及び獣医科の診療活動や、これに関連する教育、訓練、技術支援等
- ・初歩的な陸上輸送システムの建設
- ・井戸の掘削と基礎的な衛生施設の建設
- ・公共施設の初歩的な建設及び修繕

このように、民生活動は、人道支援による地域の安定化、同盟国・友好国との関係促進、米軍部隊の即応力強化といった、複合的な目的を有している。『CRS報告』によれば、民生活動として実施されるプログラムの件数は、顕著な伸びを示しており、1990年代初頭と2007会計年度の実績を比べると、この間、およそ8倍に増加している。また、最近でも、2005会計年度と2007会計年度を比べると、その数は197件から480件へと、増加率は2倍を超えたという⁽²⁴⁾。こうした急激な増加の背景には、外交・軍事戦略上、この活動が大きな成果をもたらしているという、米軍関係者の認識があるものと思われる。

3 予算の仕組みと実態

ジェームス・シアー (James Schear) パートナーシップ戦略及び安定化作戦担当国防副次官補は、2011年4月12日、上院軍事委員会脅威及び能力小委員会の公聴会に対し、最近の海外における支援活動について書面の証言を提出した。この中で、シアー副次官補は「日本については、救援活動を実施するため、OHDACA予算の使用についてゲーツ (Robert M. Gates) 国防長官の承認を得られるよう、ウィラード (Willard) 海軍大将 (筆者注：太平洋軍司令官) のチームと迅速に連携して動いた。」と述べている⁽²⁵⁾。また、議会調査局が、「トモダチ作戦」をテーマとしてまとめた報告書「2011年日本大地震:国防総省による対処」(2011年3月22日時点)は、「3月12日、ゲーツ国防長官は、太平洋軍に対して、(日本における)災害救援の継続と、活動目的のため、OHDACA予算から3500万ドルを支出することを承認した。」と記している⁽²⁶⁾。なお、4月5日にモレル (Geoff Morrell) 国防総省報道官が行ったブリーフィングによれば、活動経費は、その後、8000万ドルにまで増加した模様である⁽²⁷⁾。ここでいう「OHDACA予算」とはどのようなものだろうか。

(1) 予算の仕組み—「OHDACA予算」とは何か—

1980年代後半から1990年代にかけて、国防総省の権限に係る人道支援の根拠法が整備され、合衆国法典第10編に法典化されてい

(22) *ibid.* 第10編第401条の該当規定は(a)項の(1)である。

(23) Joint Chiefs of Staff, *op.cit.*(12), Chapter 1 - p.9.

(24) Serafino, *op.cit.*(7), p.38.

(25) *Statement for the Record, James Schear, Deputy Assistant Secretary of Defense, Partnership Strategy & Stability Operations, Senate Armed Services Subcommittee on Emerging Threats and Capabilities*, April 12, 2011. 引用資料にページは付されていない。<<http://armed-services.senate.gov/statemnt/2011/04%20April/Schear%2004-12-11.pdf>>

(26) Andrew Feickert and Emma Chanlett-Avery, "Japan 2011 Earthquake: U.S. Department of Defense (DOD) Response," *CRS Report for Congress*, March 22, 2011, p.1. <<http://fpc.state.gov/documents/organization/159781.pdf>> この報告書は、何度か更新されている。最新版は、注(2)で引用した6月2日時点のものである。

(27) "DoD News Briefing with Geoff Morrell from the Pentagon," April 5, 2011. <<http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=4805>>

ることについて述べてきたが、それらの活動は、「海外人道、災害及び民生支援」(Overseas Humanitarian, Disaster, and Civic Aid) と総称されており、略称としては「OHDACA」が用いられている⁽²⁸⁾。こういった根拠法上の概念に対応し、関連活動の諸経費に充てるため、毎会計年度、国防総省の所管予算として計上されているのが「OHDACA 予算」である。ちなみに、第10編で規定されている諸活動について、それまで個々に計上されていた予算を統合し、新たに「OHDACA 予算」という形で運用し始めたのは、1996会計年度からとされている⁽²⁹⁾。なお、国防総省で「OHDACA 予算」を所管するのは、パートナーシップ戦略及び安定化作戦担当国防副次官補と「防衛安全保障協力庁」(Defense Security Cooperation Agency: DSCA) とされている⁽³⁰⁾。DSCAは、外国に対する軍事

援助、人道支援等を管轄する、国防総省の外局である。

国防総省の所管予算には様々な費目があるが、「OHDACA 予算」は、活動経費に当たる運用・維持経費 (Operation and Maintenance) の中に含まれており、国防総省の予算説明資料によると、人道支援プログラム、災害救援、地雷除去支援の3費目がある⁽³¹⁾。人道支援プログラムには、災害救援関連の活動も含まれているようであり、「災害救援」費目との境界は明確でない。また、人道支援プログラムには、自然災害以外の緊急事態 (内戦・飢餓など) や、紛争後の国家再建過程における支援活動なども含まれていると考えられるが、民生活動が含まれているかどうかは、必ずしも判然としない。この問題については、次項で改めて述べる。

表1は、最近10年間に計上された「OHDACA

表1 OHDACA 予算額の推移 (最近10年間)

(単位: 100万ドル)

会計年度	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
総額	58.4	59.0	59.0	*61.5	63.2	103.3	83.2	109.9	108.0	107.6
内訳	地雷処理	15.0	10.0	10.0	10.0	5.1	5.1	5.2	5.2	5.0
	人道支援	28.4	39.0	39.0	42.3	43.2	41.0	78.1	84.7	82.8
	災害救援	15.0	10.0	10.0	10.0	10.0	17.2 **40.0	***0.0	20.0	20.0

(注) 額は各会計年度の当初予算として国防総省が計上したもの。「災害救援」の費目名は、2008会計年度までは「(Foreign) Disaster Relief Assistance/ Emergency Response Fund」、2009会計年度以降は「Foreign Disaster Relief Initiative」となっている。なお、国防総省監察室 (Office of Inspector General) が、2008年6月にまとめた報告によると、1990会計年度に、国内外の災害救援や緊急事態対応のため、国防総省が他の連邦機関・地方自治体等に対する支援として支出した経費を償還するための基金「防衛緊急事態対応基金」(Defense Emergency Response Fund) が設置されている。当初予算として1億ドルが充てられたが、国防総省監察室の調査によれば、2007年5月末時点で、このうち8470万ドルが国防総省による海外の災害救援活動のため支出されたという。国防総省監察室報告は、そのほか、「OHDACA」と「防衛緊急事態対応基金」の関係についても述べており、「OHDACA」は、「防衛安全保障協力庁」(DSCA) が所管する、償還措置のない予算であり、国防総省が海外での災害救援を実施する場合は、まず「OHDACA」から支出し、「防衛緊急事態対応基金」からの支出は最終的手段 (last resort) とされるべきだ、としている。Department of Defense, Office of Inspector General, *Defense Emergency Response Fund*, Report No. D-2008-105, June 20, 2008, pp.1, 12-13. <<http://www.dodig.mil/Audit/reports/fy08/08-105.pdf>>

* 2006会計年度の総額 (61.5) と内訳の計 (62.3) が合致していない理由は不明。

** 2008会計年度予算では、災害救援に充当できる予算として「パートナーシップ能力構築」という費目に4000万ドル分が追加されている。同年度予算要求資料は、この点について、大規模災害では、「OHDACA」予算の多くが災害救援に振り向けられるため、補正予算編成まで、他の「OHDACA」予算費目に大きな影響が及ぶ事態を回避する必要から、前もって複数年度の災害救援関連予算 (水・毛布等救援物資の購入) を設ける、といった説明をしている。

*** 2009会計年度予算では、「災害救援」が「Foreign Disaster Relief Assistance/ Emergency Response Fund」と「Foreign Disaster Relief Initiative」の両費目に分類され、いずれも計上額は「0.0」となっている。この理由について、同年度予算要求資料は、前者については、「人道支援」費目に統合されたことを挙げ、これに代わって新たな費目となった後者については、前年度 (2008会計年度) 予算で、上記のとおり、複数年度予算として計上され、3年間は災害救援目的での運用が可能となったため、当該年度の新規要求分は不要と判断した、といった説明をしている。なお、次年度以降は新規要求が継続されている。

(出典) 国防総省ホームページ掲載 各会計年度「国防総省長官官房予算要求資料: 運用・維持経費概要」及び「2010会計年度補正予算要求資料」、「2005会計年度補正予算要求資料」から、筆者が作成。参照資料が多岐にわたるため、一例として、2012会計年度の資料名とアドレスを示す。

Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller), *Operation and Maintenance Overview, Fiscal Year 2012, Budget Estimates*, February, 2011. <http://comptroller.defense.gov/defbudget/fy2012/fy2012_OM_Overview.pdf>

(28) 文献により、「Overseas Humanitarian, Disaster, and Civic Assistance」と表記されることもあり、一定していない。ここでは、注(31)で引用した資料に従った。

(29) W. Darrell Phillips, "Can We Help? DoD Humanitarian Assistance Programs," *Air Force Journal of Logistics*, Volume 34, Number 1 and 2, July, 2010, p.18.

予算」の推移をまとめたもので、3費目の中で最も割合が高いのは人道支援プログラムである。ここ3年間の数字を見ると、総額は1億ドルを超えるレベルで推移しており、災害救援経費にも2000万ドルから3000万ドルが充てられている。ただし、大規模災害などでは、当初の予算額では十分な対応が困難となる一方、災害救援への支出増により、それ以外の「OHDACA予算」に影響が及ぶこともあり得る。そういった場合には、2005会計年度のように補正予算が編成される。このときの予算は、前年(2004年)12月に起きたスマトラ島沖大地震・インド洋大津波を受けて編成されたもので、本来的な「OHDACA予算」に3600万ドルのほか、特に救援活動のため、2億2600万ドルの予算が、陸・海・空軍、海兵隊の運用・維持経費として追加計上された。また、ハイチ大地震後に編成された2010会計年度補正予算でも、「OHDACA予算」と各軍の救援経費を合わせ、6億5500万ドルが追加計上されている。

2003会計年度と最新の2012会計年度を比較してみると、「OHDACA予算」は、総額、災害救援関連経費とも、着実に伸びてきている。しかし、米軍関係者の中には、予算額は十分ではない、という見方が少なくないようである。前出のバーンズ陸軍少佐は、「OHDACA予算」の基本的な性格について、「議会が、いたって少額の予算を支出するに止めていることで、国防総省による人道支援及び災害救援任務は、極めて限定的に行われている。この予算がOHDACAと呼ばれるものである。」と、批判的に論評している⁽³²⁾。先に述べたとおり、海

外での人道支援において、国防総省の役割は、国務省や他機関による活動の補完として位置づけられている。活動実施に当たり、国防総省が、他機関との関係で抑制的な立場にあることは、予算面でも一定の制約を課していると言えるだろう。

(2) 民生活動予算と「OHDACA予算」の関係

民生活動に充てられる予算は、概して「OHDACA予算」と区別されることが多い。『JCS資料』は、「第10編第401条に基づく民生活動の経費は、関連する軍事活動に付随し、特にその活動実施のため歳出される予算(各軍の運用・維持経費)から支出されなければならない。」と述べている⁽³³⁾。また、国防総省命令(Instruction)第2205.02号「民生活動」にも同様の規定が見られる(第4条e.)⁽³⁴⁾。このほか、米軍の法務関係者であるダレル・フィリップス(Darrell Phillips)は、OHDACAに分類される活動と民生活動には重要な相違点がある、と述べた上で、次のように記している⁽³⁵⁾。「民生活動の諸計画は、各戦闘部隊の司令官が所管する運用・維持経費を用い、演習や現に進行中の軍事活動と結びついた形で実施されなければならない。これに対し、人道支援は、「OHDACA予算」を用い、独立した形で実施される」。

これらの文献によると、民生活動では、「OHDACA予算」とは別の予算枠が用いられていることになる。その理由としては、民生活動が、先に述べたとおり、その性格・形態において、災害救援等と異なる点が多いことが考えられよう。ただし、「OHDACA予算」を解説

(30) *ibid.*, p.21.

(31) Office of the Under Secretary of Defense (Comptroller), *Operation and Maintenance Overview, Fiscal Year 2012 Budget Estimates*, February, 2011, p.78. <http://comptroller.defense.gov/defbudget/fy2012/fy2012_OM_Overview.pdf>

(32) Byrnes, *op.cit.*(9)

(33) Joint Chiefs of Staff, *op.cit.*(12), Appendix B - p.8.

(34) Department of Defense Instruction 2205.02, *Humanitarian and Civic Assistance (HCA) Activities*, December 2, 2008, p.3. <<http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/220502p.pdf>>

(35) Phillips, *op.cit.*(29), p.21.

した、国防総省による毎会計年度の予算説明資料を参照すると、この予算を構成する「人道支援プログラム」から、民生活動が除外されていることを、明確に窺わせる記述は見られない。また、フィリッパスには、第10編第401条に基づく活動は、一定部分は各軍の運用・維持経費から、残りは「OHDACA 予算」から支出される、と述べている論考もある⁽³⁶⁾。これによると、民生活動予算と「OHDACA 予算」の関係には、明確に切り分けできない、あいまいな領域も存在する可能性がある。

(3) 国務省による活動経費の償還

米軍による海外での人道支援については、国務省が、国防総省の所管予算から一旦支出された活動経費を償還する仕組みが存在すると見られる。前記国防総省指令第5100.46号によれば、米各軍は、国防総省を通して、海外において実施した災害救援活動の経費を、国務省へ償還要求する、とされている(第7.1条)⁽³⁷⁾。この規定は、人道支援活動では、国務省が主導的役割を担い、国防総省は補完的役割に止まるという原則に対応しているものと思われる。しかし、国防総省や米軍による人道支援に対して、こういった償還措置が、実際にどの程度適用されているのかは、明らかでない。

II 災害救援の実施手順と災害救援・民生活動の実例

1 災害救援活動の権限所管と実施手順

ここでは、主に『JCS 資料』に依拠して、米軍が海外で行う救援活動の考え方と手順について述べるが、その前に、国防総省において、救援活動をめぐる権限の所管は、どのように定め

られているのか、という点に触れておく⁽³⁸⁾。

(1) 国防総省における権限の所管

『JCS 資料』によれば、国防総省において、海外での人道支援に係る政策や予算の全般的な調整を行うのは長官官房 (Office of the Secretary of Defense) である。個別の権限者としては、政策担当国防次官が、最も重要な責務を有していると見られる。同次官は、人道支援の実施に関し、軍事的な観点から行われる政策の立案に全般的な責任を負う。そのほか、主な権限者としては、世界的安全保障問題 (Global Security Affairs) 担当国防次官補が挙げられる。同次官補は、海外での救援活動に関する政策と立法計画を所管する。また、連合、平和維持活動 (PKO) 及び多国間作戦担当国防副次官補は、関連政策の実施を監視する役割を負う。関連予算に係る主たる権限者は、先に述べたとおり、「防衛安全保障協力庁」である。なお、前記国防総省指令第5100.46号によれば、国務省による災害救援要請に対する決定や、救援活動に参加する場合の政策や手続きの立案、それらの全般的な実効性に対する評価といった、諸々の重要な権限は、国際安全保障担当国防次官補が所管することになっている(第5.1条)⁽³⁹⁾。ただし、『JCS 資料』には、同次官補の権限に関する記述は特に見られない。

(2) 災害救援活動の実施手順

海外における米軍の災害救援活動は、2つの基本的な原則と考え方に従って、その実施手順が定められている。ひとつは、国防総省と米軍は、国務省・USAID による主導の下で、それを補完する役割を果たすという原則、そして、もうひとつは、この原則に従って、国務省やそ

(36) Phillips, *op.cit.*(18), p.30.

(37) Department of Defense Directive 5100.46, *op.cit.*(14), p.6.

(38) 本項では、主として次の資料に依拠して記述し、適宜、他の参考文献も含め、煩雑にならない程度で引用した。“Chapter 1. Overview,” “Chapter 2. Organization and Interagency Coordination,” Joint Chiefs of Staff, *op.cit.*(12)

(39) Department of Defense Directive 5100.46, *op.cit.*(14), pp.3-4.

他の国内行政機関、NGO、政府間機関等による活動との連携・調整を最大限図っていく、という考え方である。このように、人道支援の実施に当たり、関係各機関の間で行われる活動内容の調整を重視する考え方を、「活動の一元化」(Unity of Effort)と呼んでいる。『JCS資料』は、「人道支援における『活動の一元化』は、すべての手段が共通の目的に向けられることを可能とする。海外での人道支援において、『指揮の一元化』は不可能としても、『活動の一元化』に対する要請は、最も重要な問題となろう。」と述べている⁽⁴⁰⁾。

前述のとおり、国防総省指令第 5100.46 号に関連規定があるが、米軍による災害救援活動は、国務省の実施決定を待ち、その要請を必要とする。この点について、『JCS 資料』は、「人命の損失を防ぐため行われる緊急的な対処を除き、軍による海外での人道支援は、通常、国務省による要請と、被災国駐在の外交使節団長（筆者注：大使や公使）及び USAID との調整を経た場合にのみ実施する。」と述べている⁽⁴¹⁾。海外で大規模な災害が発生すると、外交使節団長または被災地域を管轄する国務次官補は、次に掲げる 3 つの条件が満たされた場合、救援活動が必要である旨、宣言する。

- ・救援活動の実施が、被災国の対処能力を超えていること
- ・被災国政府が、米国による支援を要請し、また、それを受け入れる用意があること
- ・救援活動の実施が、米国の国益に寄与すること

宣言は、USAID に属する「海外災害支援局」(Office of US Foreign Disaster Assistance 以下、OFDA と略) と国務省に伝達され、国務省・政府として、災害救援を実施することが決

定される。これを受けて、国務省は、国防総省に対し、活動に係る要請を行う。この結果、軍を含む救援活動の実施が決定されると、NSC は、関係機関による活動調整を担う「国際災害救援に係る特別調整官」(Special Coordinator for International Disaster Assistance) に対し、「国際開発及び人道支援に関する NSC 政策調整委員会」(International Development and Humanitarian Assistance NSC Policy Coordination Committee) という名称の会合を開くよう指示する。同委員会は、国務省及び国防総省の上級レベルの代表者、外交使節団長、USAID の代表者、その他関係各機関の長から構成される。その役割は、救援活動に関する包括的な戦略を策定するほか、参加各機関に対して、それぞれ果たすべき任務を付与することである。なお、「特別調整官」という役職には、USAID 長官が充てられるが、この仕組みは、災害救援活動における USAID の主導性を示す一例と思われる。

活動の大まかな実施方針等が決まると、軍に対して、大統領から派遣命令が発出される。この場合の命令系統及び、国防総省以外の他機関との調整関係などを示したのが、図 1 である。軍への派遣命令は、大統領から国防長官、統合参謀本部議長を通して、被災地域を管轄する地域統合軍団 (Geographical Combatant Command)⁽⁴²⁾ の司令官へ、さらに、その隷下で、救援活動実施のため、特に編成される統合任務部隊 (Joint Task Force) の指揮官へ、という系統で伝えられる。この間、図 1 で示すとおり、最上級のレベルでは国防長官と USAID 長官、活動現場のレベルでは統合任務部隊指揮官と OFDA など、様々な組み合わせで、国防総省と国務省や USAID は、活動に係る調整を随時行う。このように、米軍の災害救援活動は、国務省と

(40) Joint Chiefs of Staff, *op.cit.*(12), Chapter 1 - p.2.

(41) *ibid.*

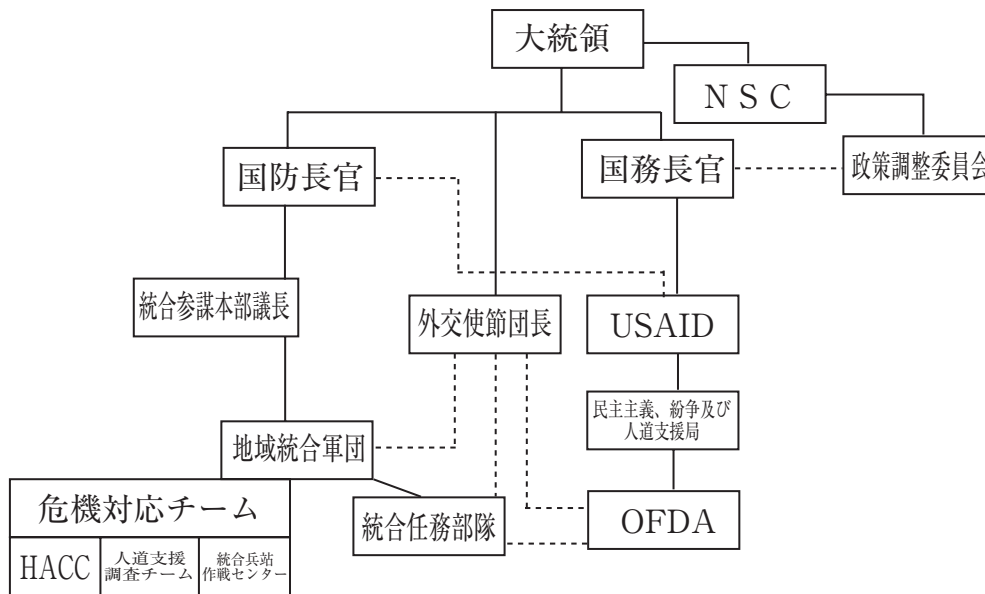
(42) 現在編成されている米軍の地域統合軍団には、注(9)で紹介した太平洋軍団のほか、欧州軍団 (European Command)、米本土・北米を管轄する北方軍団 (Northern Command)、中南米を管轄する南方軍団 (Southern Command)、中東を管轄する中央軍団 (Central Command)、アフリカ軍団 (Africa Command) がある。

USAID を主体とした、各機関による調整システムの一部として位置づけられている点に特徴がある。

実際に救援活動が開始されると、「活動の一元化」という考え方は、より具体化され、概念(モデル)上は、米軍と他機関との連携を図る上で、いくつかの連絡・調整組織が立ち上げられるこ

とになっている(図2を参照)。その中には、米軍の活動組織として設置されるものと、米軍以外の主体が設置するものがある。前者には、「人道支援調整センター」(Humanitarian Assistance Coordination Center 以下、HACC と略) と、「民軍活動センター」(Civil-Military Operations Center 以下、CMOC と略) がある。HACC は、

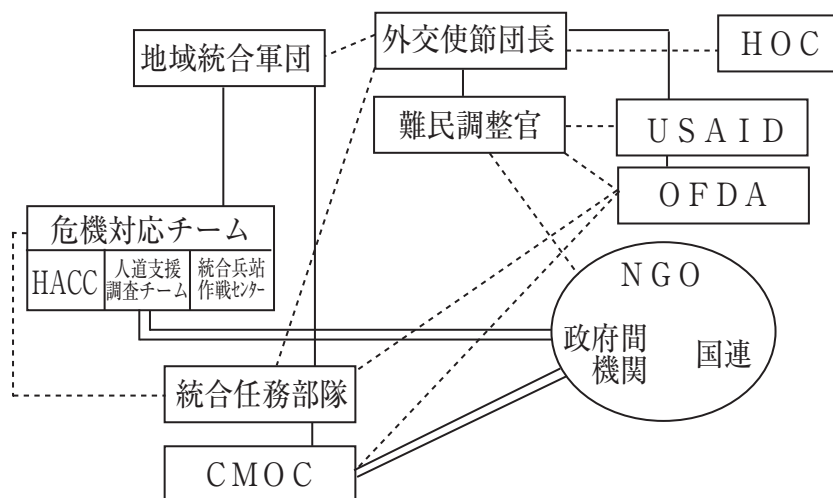
図1 人道支援活動における指揮系統と省庁間の調整関係



(注) 実線は指揮系統を示し、破線は調整関係にあることを示す。

(出典) "Figure 2-1. Interagency Coordination for Foreign Humanitarian Assistance," Joint Chief of Staff, *Joint Publication 3-29 / Foreign Humanitarian Assistance*, 17 March, 2009, Chapter 2 - p.3. <http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/jp3_29.pdf> を参考に、筆者作成。

図2 人道支援活動における活動主体と調整組織との関係



(注) 実線は指揮系統を示し、破線は調整関係、二重線は協力関係にあることを示す。

(出典) "Figure 2-3. Coordination at the Joint Task Force Level," Joint Chief of Staff, *Joint Publication 3-29 / Foreign Humanitarian Assistance*, 17 March, 2009, Chapter 2 - p.20. <http://www.dtic.mil/doctrine/new_pubs/jp3_29.pdf> を参考に、筆者作成。

初動の段階で地域統合軍団司令官により設置されるが、活動の進捗に伴い、CMOCが設置された段階で、その役割を終える。CMOCは、統合任務部隊指揮官により設置され、OFDAなどと緊密に連携しながら、他機関との活動調整を行う。CMOCが、救援活動に係る政策の立案や、活動全般の指揮を行うことはない。これらに対し、後者には、「人道的活動センター」(Humanitarian Operations Center 以下、HOCと略)がある。HOCは、通常、被災国政府または国連などの指示により設置され、救援活動に係る全般的な戦略調整などを行う、より上級レベルの組織とされている。

2 災害救援活動・ケース1：インド洋大津波

くわしくはⅢ章で後述するが、米軍は、地域戦略を構成する重要な要素として、海軍力を活用した、多国間の協調的支援活動に大きな関心を向けている。米軍の、こういった問題への関心は、冷戦崩壊後間もない時期から表面化していたが、2004年末に発生したスマトラ島沖大地震・インド洋大津波(本稿では、以下、単に「インド洋大津波」と記す)は、これを改めて強めるきっかけとなった。この点に関連して、海軍大学校教官のジェームス・クラスカ(James Kraska)は、地域における非正規型の脅威に対し、各国との協調的な手法で対処を図ろうとする、現在の米海軍戦略は、どのようにして現れてきたのか、という問いを投げかけた上で、「おそらく最初の大きな変化は、2004年のアジアにおける大津波であったろう。」と述べ、その後の軍事戦略に及ぼした影響の大きさを強調して

いる⁽⁴³⁾。

(1) 地震・津波被害と救援活動の概要

ここでは、主に『ニューポート・ペーパーズ 28 希望の波—北部インドネシアにおける津波への米海軍の対処—』(以下、『ニューポート・ペーパー』と略)と題する海軍大学校の刊行物に依拠して、インド洋大津波における米軍の救援活動を概観する。

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の巨大地震が発生し、最大で高さ20メートルを超える津波が、東南アジア、南アジアの広い地域を襲った。この地震・津波による死者・行方不明者は30万人以上に達したと見られ、観測史上最悪の津波被害とされている⁽⁴⁴⁾。ブッシュ大統領は、被災国の要請に応じ、太平洋軍に対して救援活動を開始するよう、指令を下した。作戦は「統合された支援」(Operation Unified Assistance)と命名され、救援部隊として特に編成された「合同支援部隊536」(Combined Support Force 536 以下、「CSF536」と略)が、活動を行うこととなった⁽⁴⁵⁾。ブッシュ大統領は、12月29日、救援活動経費として3500万ドルの支出を承認していたが、12月31日までに、この額は3億5000万ドルにまで膨れ上がった⁽⁴⁶⁾。

なお、地震発生直後の12月28日、太平洋軍は、すでに救援部隊として、沖縄駐留第3海兵遠征軍の司令官であるロバート・ブラックマン(Robert R. Blackman Jr.)中將の下に、「統合任務部隊536」(Joint Task Force 536 以下、「JTF536」と略)を編成していたが、2005

(43) James Kraska and Brian Wilson, "The Global Maritime Partnership and Somali Piracy," *Defense & Security Analysis*, Volume 25, Number 3, September 2009, p.226.

(44) 三宅和久「特集 スマトラ沖地震で死者・不明30万人」共同通信社編『世界年鑑2005年版』共同通信社, 2005, p.33.

(45) Lieutenant Colonel James Daniel, "Operation Unified Assistance: Tsunami Transitions," *Military Review*, January/February, 2006, p.50.

(46) Bruce A. Elleman, *Naval War College Newport Papers 28 Waves of Hope: The U.S. Navy's Response to the Tsunami in Northern Indonesia*, Newport, Rhode Island: Naval War College Press, February, 2007, p.10. <<http://www.usnwc.edu/Publications/Naval-War-College-Press/Newport-Papers/Documents/28-pdf.aspx>>

年1月3日、部隊名は「CSF536」に変更された。部隊名の「統合」が「合同」に変わった理由は、救援活動が、米軍に止まらず、我が国やオーストラリアなど、各国の部隊が参加する多国間作戦として実施されることになったためである⁽⁴⁷⁾。「CSF536」は、太平洋軍司令官の指揮下で、活動地域ごと（タイ、スリランカ、インドネシア）に3つの「合同支援グループ」（Combined Support Group）を設け、各国部隊のほか、国務省、USAID、国連、NGO等と調整を行いつつ、活動を進めたが、こういった調整の複雑さにより、「CSF536」の活動は、極めて微妙で困難なものになったという⁽⁴⁸⁾。なお、これら「合同支援グループ」は、先に述べた連絡調整組織のCMOCに該当する役割を果たしたとされている⁽⁴⁹⁾。

3か国にわたる広い地域で活動が行われたことによって、米軍の作戦規模は巨大なものとなり、地震発生から2週間後となる2005年1月12日の時点で、艦船25隻、固定翼機45機、ヘリ58機が投入され、被災地への救援物資の提供は220万ポンドに達した⁽⁵⁰⁾。作戦は、海軍が主導する形で進められ、空母「エイブラハム・リンカーン」を始めとする「空母打撃群」（Carrier Strike Group）、強襲揚陸艦などから構成される「遠征打撃群」（Expeditionary Strike Group）のほか、軍事海上輸送軍団（Military Sealift Command: MSC）に所属する、病院船や給兵艦など多くの補助艦船が参加した⁽⁵¹⁾。『ニューポート・ペーパー』の追録は、米軍の活動経過

を時系列でまとめているが、これによると、1月下旬に、タイとスリランカを管轄する「合同支援グループ」の活動が終結し、2月初旬には「空母打撃群」が活動海域を離れたことになっている。この時点で、米軍の救援活動は、実質上終結したと見られるが、病院船「マーシー」による医療活動などは、3月中旬まで続けられたようである⁽⁵²⁾。

(2) 救援活動の戦略的な意味合い

『ニューポート・ペーパー』は、インド洋大津波での救援活動がもたらした成果として、大要、次の諸点を挙げている⁽⁵³⁾。

- ・活動の拠点が海上に置かれたことで、陸地に大規模な兵員を展開した場合に懸念される、現地住民との摩擦（宗教上の問題などに起因するもの）を最小限に抑えられたこと
- ・ヘリなどによる、海上から陸地への人員・装備の投入で、交通やインフラの基盤に乏しく、政府機能が失われている被災地での救援活動を効果的に行えたこと
- ・かねて、緊張をはらんでいたインドネシアとの関係を改善する機会をもたらしたこと⁽⁵⁴⁾
- ・米軍プレゼンスの誇示によって、台頭する中国に、地域の空白を埋めさせるような事態を招かないという意図を、各国に対し、改めて保証できたこと

これらの成果は、アジア地域における米国の外交・軍事戦略に対し、無視できないインパクトを与えたものと思われる。その第1点は、各

(47) *ibid.*, p.8.

(48) *ibid.*, pp.28-30.

(49) Daniel, *op.cit.*(45), p.50.

(50) Elleman, *op.cit.*(46), p.27. なお、220万ポンドは、トンに換算すると約997トンになる。

(51) “Table 1: List of U.S. Naval Units Active in Operation Unified Assistance,” *ibid.*, p.33.

(52) “Appendix: Chronology of the Tsunami Disaster and Humanitarian Response,” *ibid.*

(53) *ibid.*, pp.101-117.

(54) 米国は、1999年に起きたインドネシア国軍による東ティモールでの人権侵害を契機として、インドネシアへの軍事援助を停止していたが、インド洋大津波救援活動を経て、2005年11月、6年ぶりにこれを再開した。松井和久「対外関係 米・豪との蜜月時代へ」アジア経済研究所『アジア動向年報 2006』アジア経済研究所、2006、p.417；松井和久「対外関係 テロ対策を軸に展開する対米・対豪関係」アジア経済研究所『アジア動向年報 2005』アジア経済研究所、2005、p.421。

国の部隊や国連・NGO等との合同作戦が大規模に行われたことを教訓として、米海軍の地域戦略が、その後、多国間の活動を重要テーマとする方向へ傾斜していくきっかけになったこと、第2点は、災害救援活動が地域各国との外交関係に及ぼす影響の大きさや、海上を基盤とする戦力投射（シー・ベISING）という考え方の有効性が、米軍関係者に認識されたことである。なお、こうした米海軍の戦略動向については、Ⅲ章で後述する。

今般の東日本大震災でも、同盟活性化との関係が論じられているように、災害救援活動が外交に与える影響は注目されている。また、被災地でインフラや行政機能が打撃を受け、陸上交通網を活用した支援が難しくなったことなどから、米軍による救援活動は、主として海上から行われた。米軍関係者の証言等に、その間の事情を示したものは特に見られないが、インド洋大津波の救援活動から米軍が得た成果は、「トモダチ作戦」における戦略的意図や、作戦上の概念などに反映された可能性も考えられる。

3 災害救援活動・ケース2：ハイチ大地震

(1) 地震被害と救援活動の概要

ここでは、主に軍事専門誌『ミリタリー・レビュー』に掲載された、米陸軍関係者の論考に依拠して、ハイチ大地震における米軍の救援活動「統合された対処」(Operation Unified Response)を概観する。2010年1月12日、ハイチの首都ポルトープランス郊外で、マグニチュード7.0に達する巨大地震が発生した。こ

の地震による被害は、死者約31万6000人、負傷者約31万人、倒壊住宅10万5000戸、損壊住宅20万8000戸とされている⁽⁵⁵⁾。

米軍は、「海外における災害救援としては史上最長・最大の活動」を展開し、その規模は、ピークを迎えた2月1日の時点で、兵員2万2000人、航空機58機、艦船23隻に及んだという⁽⁵⁶⁾。活動は、中米を管轄する南方軍(Southern Command)による指揮の下、「ハイチ統合任務部隊」(Joint Task Force-Haiti 以下、「JTF-H」と略)によって行われた。空母「カール・ヴィンソン」や強襲揚陸艦、病院船「コンフォート」などが投入され、インド洋大津波のケースと同様、海上からの救援活動が大規模に実施された。全般的には、海兵隊が「JTF-H」の中核となり、主導的に活動を行った、とされる⁽⁵⁷⁾。米軍は、水260万リットル、糧食およそ7,700トンなど救援物資のほか、100万人以上の住民に非常用シェルターを提供した⁽⁵⁸⁾。

ハイチ大地震のケースでも、国務省・USAIDが主導する原則と、「活動の一元化」という考え方は、救援活動を貫くキーワードとなった。オバマ政権は、USAIDを主導的機関とする、政府全体の統合された活動として救援を実施するよう、関係機関に対し指針を発していたという⁽⁵⁹⁾。全活動期間を通して、米軍は、より大きな人道支援・災害救援のネットワークにおける、補完的な一要素に止まったと見られている⁽⁶⁰⁾。なお、「JTF-H」は、内外諸機関との調整を進める組織として、30人以上の要員から成る「人道支援調整室」を設置している⁽⁶¹⁾。

(55) 「ハイチにおける大地震」2011.7. 外務省ホームページ <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/haiti/earthquake/pdfs/110701_shien_gaiyo.pdf>

(56) Lieutenant General P. K. Keen et al., "Foreign Disaster Response: Joint Task Force-Haiti Observations," *Military Review*, November-December, 2010, p.85.

(57) 陸戦学会海外部会「ハイチ地震に際する米軍の活動」『陸戦研究』2011.3, p.69.

(58) 同上, p.72.

(59) Keen et al., *op.cit.*(56), p.92.

(60) *ibid.*, p.95.

(61) *ibid.*, p.91.

(2) 救援活動の戦略的な意味合い

米軍が、ハイチ大地震に対し、兵員2万人を超える空前の規模で、救援活動を展開した狙いは何処にあったのだろうか。一般論としては、ハイチは、米本土に近接する地理的な条件にあるため、同国が不安定化することに伴い、予測し難い脅威が米国に及ぶ可能性に対する懸念があったものと思われる。前出のバーンズ陸軍少佐が、災害は、地域の平和と安定、米国の安全に大きな影響を与える、と述べていたことを想起されたい。米軍は、ハイチ大地震を、何よりも自らの外交・軍事戦略に係る重要事態と受け止めていたのではないだろうか。ちなみに、この点に関連して、軍事評論家の田岡俊次氏は、次のような見方を示している⁽⁶²⁾。「米国が救援隊を大量投入したのは、ハイチに米国民4万人以上が在留し、自国民を救助する必要があるうえ、『裏庭』であった中南米で反米、あるいは離米的政権が増える中、米国の存在感を示し、友好関係を回復する機会でもあるためだろう」。

4 アジア・太平洋地域における民生活動

ロバート・ウィラード (Robert F. Willard) 太平洋軍司令官は、2011年4月14日、下院歳出委員会軍事小委員会に対し、管轄地域の軍事情勢について書面証言を提出したが、同司令官は、その中で民生活動についても、「(地域に対する) 関与計画」(Engagement Program) という言葉を用いて、次のように言及している⁽⁶³⁾。「太平洋軍がこの地域で運用している2つの重要な関与計画は、『パシフィック・パートナーシップ』と『パシフィック・エンジェル』である。それ

らの計画は、パートナー国の活力を築くことにより、地域の安定を促進するように策定されており、被災管理 (Consequence Management) や民生活動及び人道支援、災害救援の分野において進展を遂げつつある、多国間の力量や能力に焦点を当てている」。

米軍の民生活動は、医療やインフラなど、地域における社会的ニーズを満たすことで、災害や貧困等に起因する不安の芽が、脅威として顕在化することを事前に防止する目的で行われている。ここでは、民生活動の実例として、ウィラード司令官が言及した2つの計画を取り上げるほか、民生活動を伴う多国間演習「CARAT」についても紹介する。

(1) パシフィック・パートナーシップ

太平洋艦隊 (Pacific Fleet) の関連サイトは、「パシフィック・パートナーシップ」(Pacific Partnership 以下、「PP」と略) の概要や経緯・活動ニュースなどを掲載している。それらの資料によれば、「PP」は、地域諸国との関係促進、パートナー国や人道支援に関わる国際的な機関との相互運用性 (interoperability) 強化のため、毎年実施される人道支援・民生活動とされている⁽⁶⁴⁾。「PP」は、2006年に開始され、2011年の活動で第6回目を迎える。なお、太平洋軍の準機関誌『アジア・パシフィック・ディフェンス・フォーラム』に掲載された、海軍関係者のレポートは、「PP」計画が導入されたきっかけとして、インド洋大津波の救援活動に触れている⁽⁶⁵⁾。このときの活動は、米海軍の地域戦略に大きな影響を与えており、「PP」開始の背景

(62) 田岡俊次「特ダネ記者魂 機敏な中国の救援、中米に存在感示す。日本はまた出遅れ」『AERA-net.jp』2010.1.26. <http://www.aera-net.jp/magazine/soul/100126_001423.html>

(63) *Statement of Admiral Robert F. Willard, U.S. Navy, Commander, U.S. Pacific Command, Before the House Appropriations Committee, Subcommittee on Defense on U.S. Pacific Command Posture*, 14 April, 2011, pp.16-17. <http://www.pacom.mil/web/PACOM_Resources/pdf/TestimonyofAdmRobertWillardUSNavy-14April2011.pdf>

(64) "Pacific Partnership Mission" <<http://www.cpf.navy.mil/pp11/ppmission.shtml>>

(65) Forum Staff, "International Mission Visits 5 Countries: Pacific Partnership Joins Militaries with Nongovernmental Organizations," *APD Forum*, Volume 34, Issue 4, 2009, p.29.

にも、そういった戦略動向に係る経緯があったと思われる。

「PP」には、米軍のほか、他の米国政府機関、アジア・太平洋地域各国の軍、国際 NGO など多様な主体が参加しており、国際的な民軍協調活動としての性格を備えている。2011 年は、太平洋諸国を活動地域とし、トンガ、バヌアツ、パプア・ニューギニア、東ティモール、ミクロネシア連邦の各国で、4 月から 7 月まで実施された。参加機関としては、オーストラリア、ニュージーランド、日本、フランス各国の部隊と、「プロジェクト・ホープ」など 8 つの国際 NGO が挙げられている⁽⁶⁶⁾。「PP」は、医療・技術・インフラ関連の支援活動として実施されており、今回（2011 年）の活動では、およそ 3 万 9000 人に対する医療・歯科診療を行った。また、過去 6 年間の活動実績を総計すると、延べ 25 万人以上の住民に医療・歯科診療などを行ったほか、15 か国において、150 件以上の技術プロジェクトを完成させている⁽⁶⁷⁾。

(2) パシフィック・エンジェル

アジア・太平洋における米軍の人道支援は、海軍力を主軸として行われているが、「パシフィック・エンジェル」(Pacific Angel) は、太平洋空軍 (Pacific Air Forces) が主催する民生活動である。このプログラムは、医療や災害救援などの分野における地域各国の能力向上を目的としており、「PP」と同じく、医療・技術・インフラ関連の支援活動として実施されている。活動の詳細は必ずしも明らかでないが、空軍の関連ニュースなどを参照すると、地域を区

切って、年間何度か、実施されている。昨年 (2010 年) の場合は、フィリピン、ベトナム、スリランカ、バングラデシュで行われており、フィリピンにおける活動では、1 万 4000 人の住民に医療支援を施したほか、小学校教室の整備プロジェクト 2 件を実施している⁽⁶⁸⁾。

(3) 海上多国間演習「CARAT」

米海軍は、東南アジア諸国との協調的関係を促進し、各国の軍事能力向上に寄与するため、1995 年から域内諸国との間で、毎年、2 国間ベースの共同演習を実施している。これが、「協調、海上即応及び訓練」(Cooperation Afloat Readiness and Training: 以下、「CARAT」と略) と呼ばれている多国間演習のプログラムである。参加メンバーは、ブルネイ、マレーシア、フィリピン、シンガポール、タイ、インドネシアの 6 か国であったが、2010 年から、カンボジアとバングラデシュも参加するようになっていく⁽⁶⁹⁾。参加国は、軍事的なパートナーシップを強めるだけでなく、自然災害の発生で、その必要性が示された人道的活動に係る能力向上という面でも、演習に大きな期待を寄せているという⁽⁷⁰⁾。

このような事情から、「CARAT」では、災害救援、民生活動など人道支援に関連した計画が実施されている。一例として、フィリピン軍との間で、2011 年 6 月から 7 月にかけて行われた「CARAT」では、演習海域に面するパラワン島で、医療・歯科診療などの民生活動が実施された⁽⁷¹⁾。このときの演習は、中国による領有権主張をめぐる、緊張が高まる南シナ海情勢に

(66) “Mission Partners” <<http://www.cpf.navy.mil/pp11/partners.shtml>>

(67) R. David Valdez, “Pacific Partnership Arrives in Hawaii, Completes Humanitarian Mission,” 2011.7.22. <http://www.cpf.navy.mil/PP11/news/jul21_PP11_HawaiiMission.shtml>

(68) Genieve David, “Thousands helped as Pacific Angel ends in Philippines,” 2010.3.2. <<http://www.pacaf.af.mil/news/story.asp?id=123192840>>

(69) Andrew Meyers, “CARAT 2010: Expanding the network,” *All Hands*, September, 2010, p.15.

(70) *ibid.*

(71) Commander Task Force 73 Public Affairs, “U.S., Philippine Navies Join for CARAT Exercise in Palawan,” June 23, 2011. <<http://www.c7f.navy.mil/news/2011/06-june/031.htm>>

対応したものであったとも言われるが、米軍とフィリピン軍は、地元小学校の訪問といったイベントを行うなど、地域の安定をにらんで、協力関係の喧伝に努めている⁽⁷²⁾。

Ⅲ 軍事戦略から見た災害救援・民生活動

1 冷戦崩壊後の戦略動向と災害救援・民生活動

これまで、米軍の災害救援・民生活動が、外交・軍事戦略と密接に結びついていることに触れてきた。ここでは、冷戦崩壊後に発表された、米政府の代表的な戦略報告等に依拠しながら、軍事戦略の動向と災害救援・民生活動との関係が、今日までどのように推移してきたのか、という問題を検討する。

(1) ブッシュ・シニア政権の戦略転換

冷戦崩壊に伴う軍事戦略の転換は、ブッシュ・シニア政権によって行われた。新たな戦略像として示されたのが、ブッシュ大統領による「アスペン演説」(1990年8月)と、チェイニー国防長官の名で発表された「地域防衛戦略」(1993年1月)である。「アスペン演説」は、冷戦崩壊後の軍事戦略を形作る新たな要素を初めて明らかにした。ブッシュ大統領は、演説の中で、冷戦後の世界では、欧州への切迫した脅威と、世界規模の紛争がもたらす危険が軽減され、米軍の戦力水準は、地域紛争と平和時のプレゼンスに対する必要性により形成される、と述べ、ソ連崩壊を踏まえた脅威認識の質的な変化を示している⁽⁷³⁾。

一方、「地域防衛戦略」でも、戦略立案の力点が、ソ連による世界規模の脅威から、より顕在化する可能性が高い地域的脅威への対処に移行したことが謳われている⁽⁷⁴⁾。こういった基本的な認識を背景として、「地域防衛戦略」は、4つの大きな柱を掲げているが、米軍の海外への「前方プレゼンス」(Forward Presence)は、そのひとつとされている。「前方プレゼンス」の目的は、米国のコミットメントや影響力の促進、侵略の抑止、地域における安定の強化、危機に対する初動対応能力の提供などで、これを通して行われる活動には、麻薬取締や人道支援など、平時における軍事作戦が含まれる⁽⁷⁵⁾。「地域防衛戦略」は、これらの活動が持つ意義に着目しており、軍事演習や人道支援などを対象として、今後、平時における軍事力の新たな運用方式を検討していく必要がある、とも述べている⁽⁷⁶⁾。

(2) 「平和時の関与」という概念と人道支援

ブッシュ・シニア政権の戦略転換に伴い、「平和時における軍事力の運用」という概念が、重要なテーマとして現れてきたことには、どのような背景があったのだろうか。冷戦崩壊後、軍事戦略が、地域的脅威への対処を重視する方向に変化したことは、軍隊の役割や活動に対する認識の変化をもたらした。地域における紛争や脅威を未然に防止するため、軍の役割を多方面に拡大し、有効に活用することで、地域の安定を図る考え方が、米軍関係者の中で力を得ようになったのである⁽⁷⁷⁾。防衛研究所の中村好寿氏は、このような考え方を「平和時のかわり合い」と呼び、地域安定化のため行われる対外

(72) 「米比連携アピール 中国にらみ『地域安定に貢献』」『毎日新聞』2011.6.29.

(73) 拙稿「もうひとつの『東アジア戦略報告』—米太平洋軍の地域戦略をめぐる最近の論考から—」『レファレンス』551号, 1996.12, p.44.

(74) Secretary of Defense, Dick Cheney, *Defense Strategy for the 1990s: The Regional Defense Strategy* (AD-A268979), January, 1993, p.5. <<http://www.dtic.mil/cgi-bin/GetTRDoc?AD=ADA268979&Location=U2&doc=GetTRDoc.pdf>>

(75) *ibid.*, p.14.

(76) *ibid.*, p.15.

的な非軍事領域における諸活動として説明している⁽⁷⁸⁾。本稿では、中村氏の著作や、米軍の公式文書に類出する「Peacetime Engagement」という原語を参考に、「平和時の関与」という用語を用いる。

米軍が、新たな役割として「平和時の関与」に視点を向け始めたことで、戦争以外の局面で行われる活動の有用性が、本格的に議論されるようになった。この結果、米軍の新たな作戦上の概念として、統合参謀本部の公式文書などによって定式化されたのが、「戦争以外の軍事作戦」(Military Operations Other Than War 以下、「MOOTW」と略)と呼ばれるものである。中村氏は、米軍は、「平和時のかかわり合い」について説明する際、しばしば「MOOTW」という概念を使用している、と述べた上で、「MOOTW」に含まれる活動として、災害救助、医療活動、国土建設援助などを列挙している⁽⁷⁹⁾。ただし、「MOOTW」は、在外自国民の救出など、活動によっては戦闘行動を伴う作戦でもある、とされる⁽⁸⁰⁾。従って、「平和時の関与」として行われる活動と、「MOOTW」の範ちゅうが完全に一致することはないが、人道支援をめぐる米軍の役割が拡大していく過程で、「MOOTW」という概念は、一定の役割を果たしたものと考えられる⁽⁸¹⁾。なお、災害救援については、「平和時の関与」との関係性を明確に定義することが難しい。例えば、2001年度の『国防報告』では、災害救援を「平和時の関与」を超えた危機対応活動のひとつとしているが⁽⁸²⁾、他の参照資料

には、「平和時の関与」に含まれる活動と見なすものもある。本稿では、戦争に至らない状況を、広い意味での「平和時」と解し、米軍による災害救援は、民生活動などと同様、「平和時の関与」に含まれるとの前提で記述することとする。

ちなみに、志方俊之帝京大学教授は、「平和時の関与」という概念に関連して、「冷戦時代にも軍人の交流や人道的救援活動は行われたし、対テロ活動や平和維持活動もあった。何も冷戦が終わったから急に出現した軍事力の任務ではない。ただ冷戦時代には、米軍がこれらに直接関与する機会が少なかったことや、大規模戦争の抑止という主要な任務の影にそれらの活動が目立たなかっただけである。」との指摘をしている⁽⁸³⁾。人道支援は特に新しい活動ではない、との志方教授の見解は、基本的に正しい。ただし、冷戦崩壊後の新たな戦略環境に適應すべく、米軍が、その重要性を新たな文脈の中で「再発見」したことについては、以後の戦略動向に及ぼした影響との関係で、無視できない意味合いがあったと思われる。

(3) 「関与戦略」の推進と同時多発テロの影響

クリントン政権は、ブッシュ・シニア政権の方針を基本的に継承し、米軍による「平和時の関与」をさらに促進する構想を打ち出した。1995年2月に大統領府が発表した戦略報告『関与と拡大の国家安全保障戦略』(National Security Strategy of Engagement and Enlargement

(77) 拙稿 前掲注(73), p.46.

(78) 中村好寿『抑止力を越えて—2020年の軍事力—』時潮社, 1996, p.129.

(79) 同上, pp.129-130.

(80) 森川一朗「MOOTWの自衛隊への適用について」『鵬友』26巻5号, 2001.1, p.16.

(81) なお、「MOOTW」という用語は、現在、より今日的な作戦概念とされる「安定化作戦」(Stability Operations)に代わっている。Corri Zoli and Nicholas J. Armstrong, "Post-9/11 Stability Operations: How U.S. Army Doctrine Is Shaping National Security Strategy," *Prism*, Volume 2, Number 1, 2010.12, p.119, note⁽⁴⁰⁾

(82) William S. Cohen, Secretary of Defense, *Annual Report to the President and the Congress*, 2001, p.8. <<http://www.dod.mil/execsec/adr2001/index.html>>

(83) 志方俊之「米国の安全保障政策と日米安保体制の再定義—ナイ・イニシアチブを中心に—」『国際問題』431号, 1996.2, pp.59-60.

以下、『95年安保戦略』と略)は、その代表例と言えよう。『95年安保戦略』の特徴は、世界の問題に積極的に関与し、繁栄の機会を拡大することを米国の国益と見なす一方、民主主義の促進を、安全保障や経済発展と同列の重要な目標としている点にある⁽⁸⁴⁾。その狙いは、経済的繁栄と民主主義の拡大によって、脅威や紛争の要因を封じ込めることにあり、このため、米国の地域への関与が求められることとなる。このような基本的認識を背景として、『95年安保戦略』は、米軍が投入される事態を、3つのカテゴリーに分類している。第1は、米国の重大な国益が関係する事態、第2は、これに準じる形で米国の国益に脅威が及ぶ事態、そして第3は、人道上の重要な利益に関係する事態である⁽⁸⁵⁾。米軍が関与する主要な局面として、人道支援に係る事態が挙げられたことは、クリントン政権の戦略観を端的に示していると言えよう。また、『95年安保戦略』は、民主主義と人権の促進という国家目標と、人道支援との密接な関係に言及し⁽⁸⁶⁾、協調的な手法による多国間主義の促進を唱えている⁽⁸⁷⁾。一方、『95年安保戦略』は、脅威が顕在化した場合の抑止と、戦闘による打破の必要性も強調しており⁽⁸⁸⁾、「平和時の関与」に止まらない、多面的な性格を宿した戦略観であることを示している。

クリントン政権のこうした「関与戦略」を代表する戦略報告としては、このほか、1995年に統合参謀本部がまとめた『米国の国家軍事戦略』(National Military Strategy 以下、『95年軍事戦略』と略)がある。『95年軍事戦略』の副題は「柔軟かつ選択的な関与の戦略」である。ま

た、「戦略を構成する要素」という章では、「抑止及び紛争予防」、「戦闘及び勝利」の前に「平和時の関与」を配する構成が取られている。これらの事柄は、「関与戦略」に沿って、米軍の新たな役割を示すという問題意識を示唆している。ここで「平和時の関与」として紹介されている活動は、軍事交流、国家建設支援、安全保障援助、災害救援を含む人道支援、麻薬取締及び対テロ作戦、PKOの6類型である⁽⁸⁹⁾。ただし、『95年軍事戦略』は、冒頭で、米軍は、何よりも、戦闘に勝利するために存在し、組織され、訓練を受け、装備されているという基本的事実を忘れてはならない、とも述べている⁽⁹⁰⁾。こういった原則が、ことさら強調されているのは、米軍の人道支援に対する従来の位置づけが、依然として維持されていることを、同時に示したものと見えよう。

クリントン政権では、一貫した方針として「関与戦略」が採られた。しかし、その後、ブッシュ・ジュニア政権の下で発表された戦略報告の記述は、それまでとは異なる趣を見せるようになる。同時多発テロ(2001年9月11日)から1周年となる2002年9月に発表された『米国の国家安全保障戦略』には、地域への関与といった考え方を伺わせる記述や、人道支援に関連した特段の語句や表現は見られない。そのほか、2005年に発表された『米国の国家軍事戦略』では、米本土の防衛が再優先事項であるとの認識が示されているが⁽⁹¹⁾、人道支援に関連した記述などは、特に確認できない。2002年度以降に発表された『国防報告』でも、そうした問題をめぐる記述は、基本的に抜け落ちた状態である。ブッ

(84) 同上, pp.56-57.

(85) President Bill Clinton, *A National Security Strategy of Engagement and Enlargement*, February, 1995, p.12. <<http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/nss/nss-95.pdf>>

(86) *ibid.*, p.24.

(87) *ibid.*, p.8.

(88) *ibid.*

(89) Joint Chiefs of Staff, *National Military Strategy of the United States of America: A Strategy of Flexible and Selective Engagement*, 1995, pp.8-9. <<http://www.au.af.mil/au/awc/awcgate/nms/nms1995.pdf>>

(90) *ibid.*, p.1.

シュ・ジュニア政権の戦略動向において、このような傾向が現れた背景には、同時多発テロを契機として進められた「対テロ戦争」では、脅威への対処手段として、軍事攻撃への傾斜が急であったことから、関与による脅威の予防的管理という考え方に、政権の関心が向きにくい事情があったものと推察される。

(4) ブッシュ・ジュニア政権の路線転換と「関与戦略」への接近

しかしながら、ブッシュ・ジュニア政権は、2期目を迎えた2005年以降、クリントン政権における「関与戦略」に近い方向へ、徐々に路線を転換していった。その間の事情について、米国の有力シンクタンク「戦略及び予算評価センター」(Center for Strategic and Budgetary Assessment: CSBA)が、2008年3月、海軍が発表した戦略報告を題材にまとめた「21世紀海軍力への協調的戦略：その評価」と題するレポート(以下、「CSBAレポート」と略)は、「2004年から2005年にかけて、米国の戦略思考における重要な転換が起きた。」と述べている⁽⁹²⁾。

「CSBAレポート」は、その背景として、イラクやアフガニスタンにおける作戦が泥沼化し、米国世論の支持を失ったことや、これらの作戦に要する戦費が急速に膨れ上がったこと、度重なる部隊派遣が、陸軍や海兵隊に大きな負荷を与えたことなどに言及し、その結果、それまでの(脅威に対する)予防戦争や米国主導の「有志国連合」といった考え方に代わって、より多様な脅威への備え、強力な世界規模のパート

ナーシップ構築、より間接的な戦略的アプローチといったアイデアが魅力的と考えられるようになった、と解説している⁽⁹³⁾。

一方、「CSBAレポート」は、そのような戦略思考の変化は、2005年の戦略報告「国家防衛戦略」と、これを受けて発表された、2006年の「4年ごとの防衛見直し」に明確な形で反映されている、と述べている⁽⁹⁴⁾。ここでは、後者の内容を概観していくことにしたい。

国防総省が2006年2月に発表した『4年ごとの防衛見直し(QDR)報告』(Quadrennial Defense Review Report 以下、『06年QDR』と略)で目を引く点は、「長い戦争を戦う」と題した第1章で、イラクとアフガニスタンでの作戦に続いて、「人道支援と早期予防措置」という項が設けられていることである。『06年QDR』は、危機の悪化を事前に予防し、(災害等での)被害を初動段階で緩和することは、米国の価値観と国益に叶う、との認識を示しつつ、こういった考え方と関連付ける形で、インド洋大津波と、2005年10月に発生した、パキスタン北部地震における救援活動の実績を紹介している⁽⁹⁵⁾。なお、「CSBAレポート」は、『06年QDR』が、最近行われた軍事作戦に照らして、他国との協調を重視している点にも注意を促し、2006年QDRは、安全保障政策における「新たな協調的段階」が始まったことを告げた、とも述べている⁽⁹⁶⁾。

このように、ブッシュ・ジュニア政権下でも、脅威の事前予防や人道支援の重要性、協調的な戦略手法など、「関与戦略」を想起させるテー

(91) Joint Chiefs of Staff, *The National Military Strategy of the United States of America: A Strategy for Today; A Vision for Tomorrow*, 2004, p.2. <<http://www.defense.gov/news/Mar2005/d20050318nms.pdf>>

(92) Robert O. Work and Jan van Tol, "A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower: An Assessment," *Backgrounder*, March 26, 2008, p.10. <<http://www.csbaonline.org/wp-content/uploads/2011/03/2008.03.26-Cooperative-Seapower-Strategy.pdf>>

(93) *ibid.*

(94) *ibid.*

(95) U.S. Department of Defense, *Quadrennial Defense Review Report*, February 6, 2006, pp.12-13. <<http://www.defense.gov/pubs/pdfs/QDR20060203.pdf>>

(96) Work and Tol, *op.cit.*(92), pp.11-12.

マに触れた戦略報告が発表されることとなった。その背景には、インド洋大津波の救援活動における経験、イラク戦争が欧州などの同盟国との間で紛糾を呼び、一国主義的な政策アプローチに批判が集まったこと、イラクにおける米軍の活動が、その後、国家再建支援に移行した経緯などから、地域への関与という考え方や、国際的な協同行動として行われる人道支援の重要性と有意性が、改めて認識されたという事情が考えられよう。なお、ブッシュ・ジュニア政権を引き継いだオバマ政権の「関与戦略」に対するアプローチについては、本稿末尾で述べることとする。

2 太平洋軍の地域戦略「協調的関与」との関係

(1) 太平洋軍における「関与戦略」の現状

太平洋軍が管轄するアジア・太平洋地域は、軍事・経済など多様な領域にわたって、米国の国益に直結している。また、この地域では、インド洋大津波の例が示すとおり、自然災害や人道的な危機が頻発する傾向もあり、各国の間では、米軍による各種の支援や関わりを必要とする事情もあると見られる。冷戦崩壊後、米軍は、アジア・太平洋を「関与戦略」の実践に適合した地域ととらえ、「平和時の関与」を強めてきた。2009年4月、オバマ政権下で、太平洋軍がまとめた『米太平洋軍の戦略—パートナーシップ、即応力、プレゼンス—』と題する政策パンフレットは、米軍と同盟国、パートナー国は、地域の安定を脅かしかねない、多様な挑戦に直面しており、それらの挑戦には、集団的に多国間で問題への対処を図る手法を採ってきた、と述べた上で、こういった考え方を、(他国との) パートナーシップ、(軍の) 即応力、(前方) プレゼン

スに基づく戦略としている⁽⁹⁷⁾。クリントン政権における戦略文書と比べると、多少、用いられている言葉や言い回しに相違は認められるものの、基本的に、「関与戦略」が継承されている痕跡を確認することができよう。

(2) 太平洋軍における「関与戦略」の原型—「協調的関与」—

太平洋軍が、今日まで継承してきた「関与戦略」には、その原型と位置づけられる考え方が存在する。それは、クリントン政権において太平洋軍司令官を務めたチャールス・ラーソン(Charles R. Larson) 海軍大将が打ち出した、「協調的関与」(Cooperative Engagement) と呼ばれる戦略である⁽⁹⁸⁾。ラーソンは、1993年4月21日、上院軍事委員会公聴会に書面証言を提出し、「協調的関与」の概要を述べている。これによれば、「協調的関与」とは、平和時の関与及び参与、危機状況における抑止及び(各国との) 協調、戦闘での勝利を目的としており、前方プレゼンス、強力な同盟関係、そして危機対処(能力) という3つの方法で、これらの目的を達成する戦略である、とされている⁽⁹⁹⁾。前記太平洋軍パンフレットの副題と、ラーソンが言及している3つの方法は、内容的にほぼ重なり合っていることが読み取れる。

このように、「協調的関与」は、平和時から戦闘に至る多様な局面で、それぞれの事態に実効的な対処を図ることを狙いとした戦略と言える。前記『95年安保戦略』とも内容は類似しているが、この戦略の下で求められる対処行動は、事態に応じて変わることが想定されており、災害救援や民生活動など「平和時の関与」とされる活動は、戦略の目的や手段の一部に過ぎない。しかし、それらの活動が、協調的な手法による

(97) United States Pacific Command, *Strategy: Partnership, Readiness, Presence*, April, 2009, p.3. <http://www.pacom.mil/web/pacom_resources/pdf/pacom%20strategy%2002APR09.pdf>

(98) 拙稿 前掲注(73), pp.43-44.

(99) *Prepared Statement by Adm. Charles R. Larson, USN, Commander in Chief, U.S. Pacific Command, before the Committee on Armed Services, United States Senate*, April 21, 1993, p.304.

地域への関わりという、この戦略の全体的な特徴を体現してきたことは確かであろう。前方プレゼンスは、「協調的関与」の中核として、それらの活動を支える役割を果たしたと言える。なお、災害救援については、前述のとおり、「平時の関与」に括れる活動なのか、不明な点も少なくないが⁽¹⁰⁰⁾、いずれにしても、「協調的関与」という考え方は、地域戦略における、災害救援や民生活動の位置づけに大きな影響をもたらしたと思われる。

3 海軍の戦略動向における位置づけ

インド洋大津波やハイチ大地震、そして今般の東日本大震災など、大規模な自然災害に対する救援活動において、米軍は、海軍力を効果的に運用してきた。ここでは、米海軍の戦略動向を概観しながら、災害救援・民生活動との関係を探っていききたい。

(1) 冷戦後米海軍戦略の基調「フロム・ザ・シー」

ブッシュ・シニア政権下の1992年9月、米海軍と海兵隊は、冷戦崩壊後の状況を展望した、新たな戦略報告『フロム・ザ・シー』(From the Sea)を連名で発表した。『フロム・ザ・シー』は、旧ソ連海軍を主な脅威と想定した外洋作戦の構図から脱却し、近海・沿海からの戦力投射によって、海軍力を多様な作戦環境に適応させるという、冷戦後の米海軍戦略における基調を形作ったと見られている。『フロム・ザ・シー』は、冒頭で海軍力の特性について、次のように述べている⁽¹⁰¹⁾。「これら海洋における能力は、大統領が国家安全保障政策で明らかにした前方プレゼンスと危機対応任務を果たすには、特に適したものである」。冷戦崩壊後の米軍事戦略は、

地域的脅威への対応を主軸とする方向にシフトしたが、その中核となる要素は、「地域防衛戦略」や「協調的関与」に見られるとおり、前方プレゼンスと危機対応能力であった。『フロム・ザ・シー』は、そのような冷戦後戦略に、海軍力が極めて適合したものと謳っているわけである。

こうした海軍力の特性は、「海から陸への」新たな作戦に反映されており、『フロム・ザ・シー』は、海軍の前方プレゼンスが持つ機能・役割として、米国の対外イメージの具現や外交関係の強化などに加え、演習や人道支援など「平時の関与」に関連した諸活動を挙げ、「海軍部隊は国際協力の形を取り易いユニークな存在である。」とも述べている⁽¹⁰²⁾。そこには、人道支援など、その多くが多国間の協調行動として行われるような活動にこそ、海軍力の存在意義が示される、という認識が窺われる。

『フロム・ザ・シー』が提示した、海軍力の新たな運用概念は、その後、クリントン政権下で、1994年に発表された海軍・海兵隊の戦略報告『フォーワード・フロム・ザ・シー』(Forward From the Sea)でも、ほぼそのまま引き継がれた。『フォーワード・フロム・ザ・シー』は、海軍力の役割を「平時の前方プレゼンスに基づく活動」、「危機対応」、「地域紛争対処」の3段階に分けているが、こういった複合的な戦略観は、太平洋軍の「協調的関与」が示していたものでもある。このうち、「平時の前方プレゼンスに基づく活動」の箇所では、「海軍力は、米国の外交政策における不可欠でユニークな道具である。」と、『フロム・ザ・シー』よりもさらに直截な形で、海軍力の政治的側面に言及した上で、海軍の前方展開戦力が、人道支援・災害救援に貢献し、積極的な成果を残していることを紹介している⁽¹⁰³⁾。また、後にジェイ・ジョン

(100) 例えば、ラーソンの議会証言では、「危機状況における協調的関与」の一例として、1991年のバングラデシュ暴風被害における救援活動を挙げている。ibid., p.306.

(101) 藤木平八郎訳「米海軍／海兵隊白書『海から(陸)へ“From the Sea”』』『国防』42巻2号, 1993.2, p.48.

(102) 同上, pp.50-51.

(103) John H. Dalton, Secretary of the Navy et al., “Forward… From the Sea,” *Marine Corps Gazette*, October, 1994, p.33.

ソン (Jay L. Johnson) 海軍作戦部長が『フォワード・フロム・ザ・シー』の内容を解説した論文でも、海軍力の政治的機能や、平時に果たす役割が強調されており、「平時の関与」について述べた箇所では、災害救援や各種訪問活動などを紹介しながら、海軍が外交活動を支援する機能を担っている事情に触れている⁽¹⁰⁴⁾。

(2) 新たな協調的海軍戦略の登場—「1000隻海軍構想」と「海洋安全保障」概念

クリントン政権において、海軍は、「平時の関与」を重視する視点から、災害救援や民生活動を促進してきたが、その後、ブッシュ・ジュニア政権が、対テロ戦争を経て「関与戦略」に接近し始めた2005年に入ると、新たな海軍戦略の動向が現れてくる。2005年9月に開かれた第17回「国際海軍力シンポジウム」において、マイケル・マレン (Michael Mullen) 海軍作戦部長は、野心的な海軍戦略を発表した。このときの基調講演で、マレンは、現在直面する脅威は、海賊問題のように、国家の枠を超えた、国際的な「海洋安全保障」(Maritime Security)に関係しており、一国での単独対処は不可能であるため、その規模や構成を問わず、あらゆる同盟国やパートナー、関係国海軍との協調によって、それらの問題に対処していく必要がある、と述べ、こういった考え方を「1000隻海軍構想」(Thousand-ship Navy)と命名、提唱した⁽¹⁰⁵⁾。マレンが提唱した「1000隻海軍構想」には、「各国の合同海軍」(Navy of Navies)、あるいは「世界的海洋パートナーシップ」(Global Maritime Partnership)といった呼称もあるが、その骨子は、海賊や麻薬取引、大量破壊兵器関連物資の移転といった、海洋を舞台とする脅威に対する

警察的活動を、各国海軍による国際協調行動として行うことにある。なお、海軍の関係者は、こうした協調行動によって守られるべき、各国共有の利益を「世界的な海洋資産」(Global Maritime Domain)と呼んでいる。

マレンの構想は、冷戦崩壊後の海軍戦略を特徴づけてきた、協調的手法による地域関与という考え方を継承しながら、戦略上の重要テーマとして「海洋安全保障」への対処を強調したものと言えるだろう。「国際海軍力シンポジウム」における講演で、マレンは、災害救援については、各国海軍による協力活動の例として、インド洋大津波の一件に触れている程度であるが、海軍が、国際協調の重視に踏み込んだことは、結果的に、災害救援や民生活動の位置づけも高めているものと思われる。

2007年10月には、海軍・海兵隊のほか沿岸警備隊の連名で、『21世紀海軍力への協調的戦略』(A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower)と題する戦略報告が発表された。この報告には、マレンが「1000隻海軍構想」で示した問題意識の多くが反映されており、「海洋安全保障」や多国間協調といった問題に言及した箇所が頻出する。人道支援・災害救援についても、戦略を達成する6つの核心的能力 (core capabilities) のひとつに挙げられており、「複数の政府機関及び多国間で行われる活動の最前線」という表現で、その意義が評価されている⁽¹⁰⁶⁾。こうした海軍の戦略観は、2010年に発表された戦略報告『海軍作戦概念2010：海洋戦略の遂行』(Naval Operations Concept 2010: Implementing the Maritime Strategy)でも引き続き示されており、人道支援・災害救援については、その重要性に対する認識の現れか、1章

(104) Admiral Jay L. Johnson, "The Navy Operational Concept: Forward... From the Sea," *Sea Power*, May, 1997, pp.17-18.

(105) Admiral Michael Mullen, "Key Note Address: A Global Network of Nations for a Free and Secure Maritime Commons," John B. Hattendorf et al., eds., *Seventeenth International Seapower Symposium, Report of the Proceedings, 19-23 September, 2005*, U.S. Naval War College, 2006, pp.3-8. <<https://www.usnwc.edu/getattachment/a56bf61f-f637-4391-a9d1-7e261146b3ed/ISS17>>

分の記述が充てられている。ここでは、人道支援・災害救援活動の形態が事態の発生前後に区分されており、前者は、「安全保障には直結しないかもしれないが」米軍が地域の住民に広く関わっていく機会を与え、後者は、危機対応における海軍遠征戦力の存在意義を示す、といった記述をしている⁽¹⁰⁷⁾。

おわりに

2010年5月、オバマ政権による『国家安全保障戦略』が発表された。基本的な戦略観を示した「第2章・戦略的アプローチ」には、「包括的関与の追求」と題する項が含まれており、孤立主義からの脱却や、同盟国・パートナーとの協調を謳う一方、米軍と地域各国との交流を強めていく方針を示している⁽¹⁰⁸⁾。また、統合参謀本部が本年（2011年）2月に発表した『米国国家軍事戦略』は、これほど直接的な記述にはなっていないが、随所で各国との協調をめぐる問題に触れており、人道支援・災害救援については、パートナー国のニーズを満たし、場合によっては潜在的敵性国との信頼醸成構築の機会を提供するほか、米軍による（地域共有資産への）アクセスや、各国との関係を獲得し維持することを助ける、と述べている⁽¹⁰⁹⁾。オバマ政権に

おいて、「関与戦略」は新たな段階を迎えたと見ることができるのではないだろうか。

災害救援等を含む、米軍の人道支援は、他機関の補完という基本的な役割から派生する、法令・予算面での制約を受けつつ、当面は、「再生」した「関与戦略」の下、重要な作戦のひとつとして実施されていくものと思われる。ただし、活動の前提となる米国の財政事情は、これまでになく悪化している。今般の債務上限引き上げに伴い、最悪の場合、今後10年間で最大1兆ドルに及ぶ国防予算が削減される可能性すら指摘されており⁽¹¹⁰⁾、予算状況が極度に悪化すれば、「平和時の関与」に関連した諸活動などは、深刻な影響を被ることも考えられる。

また、「関与戦略」や、最近の協調的軍戦略については、中国の台頭が及ぼす影響など、地域における不確定要素との関係を考慮する必要もあるだろう。すでに、アジア・太平洋などでは、地域における影響力の確保をめぐる、米国と中国のせめぎ合いが激化する徴候も現れている⁽¹¹¹⁾。ちなみに、米国の有力シンクタンクであるハドソン研究所（Hudson Institute）のセス・クロプシー（Seth Cropsey）上級研究員は、外交問題評議会（Council on Foreign Relations）とのインタビューで、明言は避けながらも、「中国の意図が不明確、かつ、軍事能力が増強され

(106) James T. Conway, General, Marine Corps et al., *A Cooperative Strategy for 21st Century Seapower*, October, 2007. <<http://www.navy.mil/maritime/MaritimeStrategy.pdf>> 他の「6つの核心的能力」とは、前方プレゼンス、抑止、制海（シー・コントロール）、戦力投射（パワー・プロジェクション）、海洋安全保障の5つである。なお、引用資料にページは付されていない。

(107) James T. Conway, General, Marine Corps et al., *Naval Operations Concept 2010: Implementing the Maritime Strategy*, 2010, p.47. <<http://www.navy.mil/maritime/noc/NOC2010.pdf>> ここで、前者の活動例として挙げられているのは「パシフィック・パートナーシップ」などの民生活動である。

(108) President Barack Obama, *National Security Strategy*, May, 2010, p.11. <http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf>

(109) Joint Chiefs of Staff, *The National Military Strategy of the United States of America: Redefining America's Military Leadership*, February, 2011, p.15. <http://www.jcs.mil/content/files/2011-02/020811084800_2011_NMS_-_08_FEB_2011.pdf>

(110) 「債務上限法成立で米国防予算、削減圧力増す」『日本経済新聞』2011.8.5.

(111) 米国は、太平洋諸国への中国の影響力拡大に対抗するため、パプア・ニューギニアに USAID の現地事務所を開設したほか、国務省・太平洋艦隊など省庁横断チームが域内諸国を訪問するなど、この地域への関与を強めている。「米、太平洋諸島に急接近 中国の動きを警戒」『日本経済新聞』2011.7.29.

た場合の（米国における）政治的結果」という表現で、中国の台頭という問題が、何らかの形で災害救援活動に与える影響を示唆する発言を行っている⁽¹¹²⁾。既述のとおり、「関与戦略」や「協調的関与」という考え方は、複雑で多面的な戦略観を宿しているが、地域の安全保障環境が不透明さを増していった場合、「平和時の関与」とされる活動の意味合いが、脅威に対する抑止や対抗といった側面を、より強めていく可能性も否めない。これらの要因は、災害救援・民生活動の位置づけをめぐる、今後の展望を不透明なものにしていると言えるだろう。

翻って、米軍がアジア・太平洋地域で進めている人道支援は、我が国の安全保障政策と、どのような関係を有しているであろうか。東日本

大震災での「トモダチ作戦」は、「災害・人道支援」という新たな領域での日米協力の可能性を示唆した。自衛隊は、毎年、米軍が主催する前記「パシフィック・パートナーシップ」に参加しており、NGOも含め、各国・各機関と協調しながら、医療活動や文化交流などを実施している⁽¹¹³⁾。また、防衛省は、東南アジア各国での災害救援、海賊対処などに係る技術指導を進めることを検討していると伝えられる⁽¹¹⁴⁾。自衛隊の災害救援・民生活動や「海洋安全保障」への関わりは、今後、米軍の地域戦略と関連しながら、日米同盟のあり方を見すえる形で進められていくであろう。

（すずき しげる）

(112) Seth Cropsey (Interviewee), Senior Fellow, Hudson Institute, and Jonathan Masters (Interviewer), Associate Staff Writer, CFR, "Disaster Relief in a Dangerous World," March 22, 2011. 引用資料にページは付されていない。<<http://www.cfr.org/united-states/disaster-relief-dangerous-world/p24463>>

(113) 「アジア太平洋地域の平和と安定に貢献！パシフィック・パートナーシップ 2011」『政府広報オンライン』<<http://www.gov-online.go.jp/closeup/20110711.html>>

(114) 「防衛省、東南アで技術指導 海上安保の関係強化」『日本経済新聞』2011.7.23.