

日米同盟における人道支援・災害救援活動（HA/DR）協力：政治的シグナルと3つの協力モデル

jcie.or.jp/japan/gt/dr-aps/2014/p01.html

日米同盟と災害救援

中間報告

古賀 慶 南洋工科大学助教（本プロジェクト研究協力者）

日米同盟は現在、軍事同盟という枠組みを超え、人道支援・災害救援（HA/DR）を通して国際公共財としての役割も担ってきている。2004年のスマトラ沖地震の災害救援協力でHA/DRに対する高い能力を示していたが、その後日米両国がHA/DR機能拡張を大きく推し進める契機となったのは、2011年3月11日の東日本大震災であった。

「トモダチ作戦」と日米協力

東日本大震災の特徴は、日本が被災国になったことにある。[警察庁のデータ（2014年1月現在）](#)によると、人的被害は約18,500人（死者数は15,884人、行方不明者数は2,640人）、建物被害は全壊・半壊の合計が40万戸弱に上った。経済被害は、[2011年の内閣府からの試算](#)によれば約16兆9,000億円に上る。この数字は、2011年国内総生産（GDP）の約3.6%にあたり、[日本の教育機関への公的支出がGDPの約3.6%（2010年）](#)、[防衛費が1%程度](#)ということと比較すれば、その規模の大きさは容易に想像がつく。

このような状況において、日本は国際社会から多くの支援を受けた。約864億円にもなる資金・物資援助、人的支援が復旧活動を後押しし、日本は復旧・復興に向けての[長期的ロードマップ](#)を提示するまでに至ることができた。しかしその中でも、特に同盟国である[米国の支援](#)は大きかった。「トモダチ作戦」の下、人的支援はもとより空母や輸送ヘリ等の軍事アセットを十分に活用し、迅速な被災者救援、被災地の復旧作業を行い、さらに原発事故への対処に関する協力等、包括的な支援活動を行った。また、被災国と支援国、という関係の中でも日米両国が危機的な状況の中で災害対応方針の調整を進めることができたのは、日米同盟という枠組みが狭義の「軍事同盟」を超え、多様な事態への対応能力を高めてきた結果でもあり、改めて同盟のHA/DR機能の高さも証明した。

この経験を基に、日米両国はHA/DR活動を同盟の主要アジェンダの一つとして取り上げていくことになる。2011年6月の「[日米安全保障協議委員会共同発表](#)」（日米2+2）では、国際的な災害予防・災害救援の協力を強化することや、HA/DR等を多国間枠組みで協力推進をすることが奨励されており、2013年10月の[日米2+2](#)にも、世界における自然災害に対する対応を日米両国で調整・協力が強調されている。2013年12月に公表された日本初の「[国家安全保障戦略](#)」の中でも、大規模自然災害に対する日本自身、そして日米同盟を通じたシームレスな対応能力向上が目標とされている。日米両国はHA/DR活動において必要とされるハード・ソフトの両面で対応能力を備えていることから、それら目標の実現可能性は高い。災害時に重宝されるKC-130Jハーキュリーズ、V-22オスプレイといった輸送ヘリに加え、自衛隊はヘリ搭載型護衛艦、米軍はロナルド・レーガン空母のような輸送能力の高い軍事アセットを保有し、さらに東日本大震災等の災害支援で培った知識や経験の蓄積があるためである。



アジアにおけるHA/DR協力

また、日米同盟のHA/DR能力を活かすことは、アジア地域にとっても有益である。ここでは、「アジア」を日本、中国、韓国、北朝鮮、モンゴル、台湾、東チモール、ASEAN諸国を含めた地域に限定するが、同地域は世界の中でも最も自然災害の多い地域のひとつとされている。ベルギーの[ルーベン・カトリック大学災害疫学研究所](#)

(CRED) のデータによると、この地域における1980 - 2011年までの自然災害数は2,214 (全世界の22%)、死者数が596,481名 (全世界の23.8%)、被災者数は約32億 (全世界の55%) に上る。その中でも東南アジアは地震、台風による大規模な自然災害の脅威に晒されており、主要なもので言えば2004年のスマトラ沖地震、2008年のサイクロン・ナルギス、そして2013年11月にフィリピンを襲った台風30号 (ハイヤン) が挙げられる。

災害による被害は地域の不安定要因となるだけでなく、経済成長に対する障害にもなる。この認識はアジア地域では既に共有されており、地域の災害レジリエンス (復旧力) を高めることが喫緊の課題となっている。ASEAN地域フォーラム (ARF)、拡大ASEAN国防相会議 (ADMM Plus) といったASEANを中心とした多国間枠組みを基盤に、指揮所演習や実動演習がメンバー国間で行われているのは、その表れである。これらの活動は、ASEANが主導する多国間地域協力の枠組みの下で行われているが、十分な軍事的アセットを保有するのは、やはり日本や米国といった経済力・軍事力の高い国家であり、その比較優位を否定することはできない。実際に、東南アジアでの災害発生からの「臨界期」 (critical period) と言われる48-72時間以内の国際社会からの支援活動の多くは、米国、日本、オーストラリアといった国家によって行われている。

HA/DR機能強化と政治的シグナル

それでは、日米が主導してアジア地域のHA/DRの枠組みを構築していくことが、アジア地域の安定に繋がるのであろうか。単にHA/DR活動を能力ベースで考えるのであれば、日米主導の協力は自然災害に対処するための一つの有益な選択肢となり得る。しかし、その際にアジア地域に向けて送ることになる政治的シグナルを考慮しなければ、いたずらにアジア諸国間の緊張を高めてしまう恐れがある。

ここで言う政治的シグナルとは、「HA/DR機能の強化に伴う日米両国間の政治的・軍事協力により意図的・付随的に関わらず発せられる、他国に対する政治的なシグナル」のことを指す。例えば、日米両国がHA/DR枠組み構築を「アジアにおける地域公共財の強化」と位置づけたとしても、中国はそれを米国のアジアへのリバランシング戦略の延長線上、そして進化しつつある日本の対中政策の一環として認識し、日米両国のバランシング行為として懐疑的に見る可能性がある。つまり、政治的・軍事的協力を行う側 (日米) の意図と、その受け手 (中国) の解釈は必ずしも一致するとは限らず、最悪の場合には意図せずに地域の政治的安定を崩すことにもなりかねない。この事態を避けるために対話を通じた「再保証」 (reassurance) は重要な手段となり得るが、その際にはHA/DR協力枠組みの強化や構築へのインプリケーションに十分な注意を払う必要がある。

以上の点を念頭に、どのような協力枠組み構築が考えられるか、目的別に異なる3つの協力モデル (理念型) について見ていくことにする。

3つの協力モデル

第1のモデルは、アジア地域における「非伝統的集団安全保障」という枠組み構築に向けて、日米同盟が貢献していくことである。特徴としては、地域内の特定の国家を排除しない包含性を持ち、メンバー間における地域規範やルールを設定していく。最終的には自然災害等の非伝統的安全保障における危機が発生した際にメンバー国が被災国に対して迅速な支援を行えるようにすることを目的とする。現時点では、ASEANのADMM-Plusのような地域枠組みを基盤とし、ルール作りをコンセンサスや多数決によって進めていく形式をとる。

このアプローチには、二つの利点があげられる。まず、日米同盟の軍事アセットの使用が、多国間で決められたルールによって規定されることになり、同盟の行動を懐疑的に見る国々が少なくなることである。同盟がルールに縛られることは、「コストリー・シグナル」 (シグナルの送り手が、相手からの信頼性を勝ち取るために、コストの高い行動を取るという意図の伝達行為) を発していると認識されやすいため、他の国々とも信頼醸成も行いやすくなるという点が挙げられる。加えて、ルールを構築し、HA/DRの地域メカニズムが強化されれば、災害時にメンバー国間での政治的な調整、例えば他国軍の被災国内への受け入れ許可を迅速に進めることができる。また、実動演習等を通して相互運用性の向上も期待できる。つまり、コストリー・シグナルを発することにより政治的・戦略的な思考を二次的なものとし、メンバー国はHA/DR協力そのものに集中することができるのである。そして、これらの利点を十分に活かすことができれば、災害時に被災国からの支援許可手続きをより一層簡易化させれば、準自動的な支援を行うことにも繋がる。

しかしながら、この枠組みには課題もある。その中でも最も大きな障害とは、ルール構築がスムーズに進まない

ことであろう。アジア地域においては未だ「国家主権」の壁が高く、2008年のハリケーン・ナルギスの被害を受けたミャンマー政府が国際社会からの支援受け入れを渋った経緯に見られるように、他国の介入に対して慎重になる国が少なくない。ルール作り自体が遅延すれば、高い迅速性を持つ日米の能力が十分に発揮されることができず、結果として政治的な妥協によって実質的な災害救援が犠牲にされてしまいかねない。そうなれば地域枠組みによる支援行動は、極めて非効率なものになってしまう。

第2のモデルは、HA/DRを日米同盟の対中戦略として組み込むことである。ここでは主に二つの相反する戦略が考えられる。一つは軍事的に台頭する中国に対抗する「バランス」に重点を置くものとするものであり、もう一つは中国との軍事協力を促進させる「エンゲージメント」を焦点とするものである(注1)。

前者の場合、HA/DRにおける軍事的な協力・能力向上を行うことにより抑止力を高め、地域の勢力均衡を調整・安定化させることを目的とする。メンバーに関しては日米同盟をコアとし、パートナーシップを結ぶことによって準排他的な形で同盟網を張り巡らす一方、バランスの対象となる中国に対しては排他的となる。同盟国やパートナー間のコミュニケーション・チャンネルの拡大、相互運用性の向上に専念し、この枠組みは伝統的・非伝統的安全保障問題の双方に対応することを目指す。後者の「エンゲージメント」に関しては、軍事力を高めつつある中国をパートナーとして受け入れ、日米同盟とともにHA/DR機能向上を行っていくことを目的とする。現在、中国は病院船「和平方舟」を保有し、独自の地域におけるHA/DR活動を発展させてきている。日米両国が中国と協力することは、HA/DR機能の強化のみならず、中国の軍事透明性の向上や、定期的な政策調整による信頼醸成に繋げていくことが可能となる。

しかしこれらの枠組みにも課題も多い。「バランス」を行えば、日米主導・準排他性という時点でコストリー・シグナルは送りにくくなる。中国がそのHA/DRの枠組みに対して懐疑的な認識や政治的な不満を表明すれば、大国政治に巻き込まれることを恐れる他のアジア諸国が日米主導の枠組みに賛成する可能性は低くなる。最悪の場合、HA/DR機能強化どころか、アジア地域を協力・非協力の国家郡に分断し、日米中の勢力対立を助長してしまう可能性もある。「エンゲージメント」においては、日米中の各国がコストリー・シグナルを互いに発信できることが考えられるが、そのコストの割合は平等ではなく、政策調整やルール構築が困難になる可能性が考えられる。例えば、日米間の軍事的な相互運用性が既に高いことを理由に日米が主導することになれば、中国にとっては軍事的な貢献度も低下することになり、さらには日米の下での協力ということで政治的なコストは高くなるため、日米中間の調整が困難になることが予想される。また、実質的に日米と中国の政治的緊張が高まりあらゆるコミュニケーション・チャンネルを閉じてしまった場合、緊急時の政策調整はいっそう困難となるであろう。

第3のモデルは、日米両国が「同盟管理」を円滑に行うことを主な目的とし、その手段としてHA/DR機能を高めしていくことである。具体的には、HA/DR協力という分野で、政府・民間間のコミュニケーションをさらに促し、軍事相互運用性を向上させ、今後の同盟維持・発展に資することを目指すものである。このアプローチでは、日米同盟における役割・責任分担の明確化、同盟の効率化が進むとともに、アジア地域により強固な支援体制を提供することができる。今後さらなる震災が予想されている日本における危機管理・被害管理も高めることができる。結果として、両国内における同盟の信頼性も向上させることができる。

しかし、このアレンジメントは二国間関係のみに焦点を当てているため、対外的な政治的シグナルも送り手からは中立となり、受け手の解釈は政治的コンテキストに委ねられる。例えば、日米中の関係が良好であるときには地域の安定に資するものとして比較的ポジティブに捉えられる可能性があるが、他方で関係が悪化している際には、日米が特定国家に対する「バランス」としてネガティブに考えられることもある。また、二国間での調整を優先するため、ASEAN等が推進している多国間HA/DR枠組みとのさらなる調整が必要となる。

HA/DR協力強化へのベスト・ミックス

以上、三つの協力モデルの利点・欠点から分かることは、日米同盟のHA/DR機能強化において、コストリー・シグナルを送りつつ、日米両国がその能力を最大限発揮させることには困難を伴いやすいということである。地域枠組みやエンゲージメントの中に日米同盟のHA/DR機能を組み込もうとすれば、それ自体がコストリー・シグナルとして捉えられ、域内諸国には許容されやすいものとして認識されるが、他方でルールや政治的に行動が制約されるため、同盟の能力を十分に発揮することが難しい。逆に、日米同盟を軸に機能強化や行動を起こせば、能力を発揮させることができる一方、その意図にかかわらず特定国家にはバランス行為として捉えられかねない。そうな

ると、HA/DR自体を政治化させてしまうことになる。

しかし、これは困難を伴うものであっても不可能ということではない。実際に、現在はアジア地域におけるHA/DR体制は発展段階にあり、日米両国からは明確なシグナルが発せられているわけではない。もちろん、日米同盟のひとつの目標として災害対応を含めた様々な分野での日米関係を磐石なものとし、同盟の抑止力や対処能力を向上させていくことは一つの目標とされており、これはbalancing行為としてみなされる可能性もある。しかしながら、他方でengagementも進めており、ADMM-Plusにおいては2013年6月に日米中を含むメンバー国間でHA/DR演習が行われたし、日米2014年夏季に行われるHA/DRを含む多国間軍事演習「リムパック（RIMPAC）」に米国が中国を招待し、中国も本格的な参加を目指しているという。現在の日中間の政治的な緊張を考えれば、このようなengagementの要素が対立的な政治的シグナルを一定程度、中和しているのであろう。



このような発展プロセスにおいて、今後アジア地域が目指すべき方向は、戦略環境を安定させつつも、地域的な災害レジリエンスを高めていくことにある。つまり、困難ではあるが、日米同盟が協調的な政治的シグナルをアジア諸国に、特に中国に送ることのできる環境整備を行うことである。そのためには、「同盟管理」を主眼として日米両国がHA/DR機能強化を進めると同時に、ASEANが牽引する多国間枠組みをとおしてHA/DR協力のルール構築を進め、信頼醸成を促す多国間外交、中国との二国間、日米中との三カ国間外交を展開するように努めるといった、三つの協力モデルのベストミックスを目指すことが重要になってくるであろう。

(注1) ここでは、ヘッジ戦略を「balancing」「engagement」の2つの要素が組み込まれていることと考える。Evelyn Goh, "Understanding 'Hedging' in Asia-Pacific Security" PacNet, No. 43, August 31, 2006.

古賀 慶

南洋工科大学（シンガポール）人文・社会科学部助教。タフツ大学フレッチャースクールより博士号取得。ハーバード大学ベルファーセンター研究員を経て、2013年より現職。