

日米同盟における人道支援・災害救援活動：「トモダチ」作戦の教訓

jcie.or.jp/japan/gt/dr-aps/2013/p01.html

日米同盟と災害救援

中間報告

山口 昇 防衛大学校教授（本プロジェクトシニア・アドバイザー）

はじめに

2011年3月11日に発生した東日本大震災から2年と半年が過ぎた。日本を襲った未曾有の災禍に際して国際社会が日本に差し伸べた支援を忘れることはできない。約160の国及び地域を代表する政府ならびに40を超す国際機関が救援を申し出、各国から24に及ぶ救援チームが派遣された。米国による支援はこの中であって破格のものであり、人員約2万人、艦艇約15隻、航空機約140機からなる米軍部隊が「トモダチ」作戦と命名された救援活動に参加した。米軍及び自衛隊にとって史上最大の共同作戦となった「トモダチ」作戦から学んだ教訓は数多く、将来の日米同盟を考える上で示唆に富んでいる。

日米同盟の信頼性ということを改めて考える

「トモダチ」作戦を通じて学んだことの第一は日米同盟の信頼性、特に米国が日本に提供する抑止力の信憑性を巡る問題である。米海軍の空母「ロナルド・レーガン」をはじめとする大艦隊が三陸沖に展開し、陸海空軍及び海兵隊の米軍人が自衛隊員とともに救援活動に従事する姿は印象的であった。日本国民にとっては米国が頼もしい同盟国であることを実感させ、周辺諸国に対しても日米関係の強固さを表す明らかなシグナルとして伝わったはずである。「トモダチ」作戦が佳境にあったころ、日米同盟の信頼性を疑う日本人は極めて少なかったのではないか。逆に、日本に対してなんらかの野心を抱く国にとっては、日本に手を出せば米軍が介入するであろうことはほぼ確実に見えたと考えて間違いはなさそうである。



日本として米国の抑止力に依存できるのか、あるいは、いざという時に米軍は来援してくれるのかという疑問に対する答えは、日米関係全般がどのような状態にあるのかという点に帰する。民主党政権初期の一時期、沖縄の基地問題を巡って両国政府間に深い溝ができた時期があった。そのような時期に日米同盟の信頼性を問うたとすれば、その答えは2011年3月とはまったく違ったであろう。

日米同盟の信頼性に大きな影響を及ぼすもうひとつの要因は、日本あるいは日本人自身が自らを守る気概があるのか否かという点である。福島第一原発の事故処理に際しても、米国は支援を惜しまなかった。しかしながら、3月12日から15日にかけて1号炉、2号炉、4号炉があいついで爆発を起こした際、米政府の中には、日本政府としての事故処理に取り組む真剣さに疑問を呈する向きがあったといわれる。その迷いを吹き飛ばしたのは、自衛隊、警察及び消防関係者が行った決死の給水活動であった。爆発を繰り返す原子炉の上空から自衛隊のCH-47大型ヘリが空中放水し、消防車が原子炉の際まで近接して炉内に給水する姿は、日本人自身が問題に正面から取り組む強い意思の現れとしてとらえられ、これをみた米政府が支援に本腰をいれたと考えても不思議ではない。日本の防衛ということに置き換えて考えてみれば、日本自身が自らを守る強い意思を示してはじめて、同盟国の青年が生命を賭けてくれるという、ごく当たり前のことである。

軍事組織特有の情報・通信能力を人道支援災害救援活動に活用する

自衛隊や米軍は、その他の機関と異なり、まったく社会インフラがない地域で行動することを前提とした自己完結性を持っている。輸送、整備、補給、医療、通信などのネットワークを自ら構築しながら作戦するのが常だからである。「トモダチ」作戦においてもこの自己完結性がものを言ったが、中でも情報・通信に関する能力の重要性は特筆に値する。

3月11日の地震と津波により固定・携帯電話局や光ファイバなどの伝送路が破壊され、あるいは電話局が電源を失ったことにより、被災地のほぼ全域において固定・携帯電話が使用できない状態となった。三陸海岸においては、リアス式地形のために孤立した市町村の被災状況を把握することが困難であり、隣接した市町村の間で情報を共有することも不可能であった。被災後二週間を経た3月下旬、被災地域における生活支援の重要性が増していたが、孤立した村落の何処で、どのような支援が、どの程度必要かといった点についてきめ細かく把握することは困難であった。また、支援する側をみても、自衛隊や消防、各国から現地に入ったNGOや国際機関など多様なアクターが活動していたが、それぞれが持っている支援能力に関する情報を共有することも不可能であった。その結果、県の倉庫に物資が集積されていれも、輸送手段の不足や被災地におけるニーズ情報不詳のため、避難所に必要な物資が届かないという事例も散見された。



自衛隊は、被災後1週間で10万人を超す救援部隊を展開したが、それに平行して、部隊が展開する三陸地方全般をカバーする通信網を整備した。気仙沼、陸前高田、大船渡、釜石、大槌、宮古などの津々浦々十数カ所にマイクロ波による多重無線可搬局（NTTの固定電話と同種のもの移動型）を配置して通信網を構成した。これらの約三分の一は3月13日までに、残りの大半は16日までに構成を完了している。自衛隊はこれらの可搬局を中心として100-200回線の有線電話網を設置して部隊間の連絡を確保した。さらに前方においては、車載型や個人用の無線機を使用して通信を維持した。米軍は、三陸沖に展開した艦艇を介してグローバルな情報・通信インフラに接続し、被災地の状況をデータベース化してきめ細かく把握した。

被災地における通信インフラが壊滅することは大規模災害においては常態といえる。このような状況にあって、軍官民、国際機関など様々な救援機関が、現地の救援ニーズにマッチした活動を円滑に行うためには、情報・通信インフラを代替しつつ、これを回復していくことが極めて重要である。特に救援活動の初期において軍事組織が持つ情報・通信能力を活用して、救援活動におけるデマンド側及びサプライ側双方の情報共有を支援することは重要である。

国際関係を管理する上で人道支援・災害救援活動の場を活用する

人道支援・災害救援という分野における国際協力は、アジア太平洋地域における国際関係を管理するためのツールとしても有益である。東日本大震災に際しては、中国や韓国を含む域内各国から救援の手が差し伸べられた。前年9月、尖閣諸島周辺において中国漁船が海上保安庁の巡視船に衝突するという事故が起きて以来、日中両国は緊張関係にあったが、中国は大震災後の救援活動のためにレスキュー部隊を派遣するとともに病院船の提供を申し出た。韓国も同様の支援をオファーしている。このような人道支援・災害救援活動は、無害で取りつきやすく、かつ有益な共通の場（common ground）を提供し、緊張関係にある国家相互の不信感を和らげ信頼を醸成する効果を生む可能性を持っている。例えば日米両国が台頭目覚ましい中国に対して協力的に関与する上では、この分野は最適の場のひとつとなり得る。

また、米国のコミットメントを維持するという観点からも、人道支援・災害救援活動の分野における域内諸国との協力を深めていくことの意義は大きい。そもそも、東アジアは、地震、津波、台風といった自然災害に対して脆弱な地域であるため、災害救援に関する国際協力を進めることは必要かつ比較的容易でもある。米国は、これまでも東南アジア諸国との間で実際の災害救援活動や平素の準備のための訓練などを積極的に行ってきた。このような分野で域内諸国と米国の協力態勢が強化されれば、地域全体として米国のプレゼンスをより積極的に受け入れる環境を醸成することができる。

国際的な人道支援・災害救援活動において、米軍や自衛隊が保有する独特の能力を活用することの意味が大きいことは既に述べた。日米両国の政府・非政府機関が保有する災害救援能力も高い。日米両国が人道支援・災害救援活動の分野での協力を深め、これを中核として、韓国やオーストラリアなど米国との同盟関係を有する諸国、さらには中国を含む域内諸国を含めた形で、協力を拡大していけば、アジア太平洋地域における自然災害による被害を極限するとともに、地域内協力の機運を増大するという効果を生むことも期待できる。



日米共同作戦のための調整メカニズムを強化する

「トモダチ」作戦を通じて、日米間の作戦調整のやり方に関するモデルを得たことは、日本の防衛にとって最も重要な教訓のひとつである。2011年6月21日、松本外務大臣、北澤防衛大臣、クリントン国務長官及びゲイツ国防長官は、日米安全保障協議委員会（いわゆる2+2）文書「東日本大震災への対応における協力」を発表した。以下、同文書の日米調整に関する部分を抜粋する。

- ① 自衛隊は、その歴史上、最大の災害救援活動に従事している。この努力を支援するため、米国は、「トモダチ作戦」の下、人道支援、災害救援及びその他の活動を実施した。この大規模な共同対応の成功は、長年にわたる二国間の訓練、演習及び計画の成果を実証した。
- ② 自衛隊及び米軍は、市ヶ谷、横田及び仙台に、日米両国の要員が配置され、意思疎通及び運用調整の中心としての機能を果たした日米調整所を立ち上げた。この経験は、将来のあらゆる事態への対応のモデルとなる。
- ③ 原子力発電所事故への対応には、両国の政府及び民間部門の専門家並びに日米両政府の複数の省庁が関与した。その経験は、リアルタイムの情報共有、効果的な調整及び複合的な非常事態への包括的な政府全体としての対応を促進するための二国間および多国間のメカニズムの重要性を示した。

1997年に見直された「日米防衛協力の指針（いわゆるガイドライン）」は、「(1) 計画についての検討を行うとともに共通の基準及び実施要領等を確立するため、包括的なメカニズムを構築する」とともに、「(2) 緊急事態において各々の活動に関する調整を行うため、両国の関係機関を含む日米間の調整メカニズムを平素から構築しておく」と謳っている。ここでいう「包括的なメカニズム」は平素から様々な事態に関する計画を検討するためのいわば準備のためのメカニズムであり、「調整メカニズム」は実際に危機に対応する際のメカニズムである。これらのメカニズムの必要性については強く認識されていたものの、実際、自衛隊以外の各省庁や地方自治体を含めた広範なメカニズムがどのような形になるのかという点に関して合意を得ることは困難であった。

「トモダチ」作戦は、活動した部隊の規模や機関、さらに活動を支えるための後方支援の所要量といった側面において、日本防衛のための作戦に匹敵するものであった。日米合計で12万人の兵力、600機の航空機、70隻以上の艦艇が一ヶ月以上にわたってともに作戦したのである。6,000人の負傷者を手当てし、15,000体の遺体を取り扱い、ピーク時には47万人におよぶ避難者を支援したことを考えれば、日本を防衛するための作戦との差は、日々大量の弾薬を消費するか否かくらいである。

東日本大震災後の日米調整は、中央司令部から救援活動の現地にいたる多層にわたって、シームレスな面の形で行われた。市ヶ谷、横田、仙台に連絡チームが派遣されて調整所が設けられた他、空母ロナルド・レーガンなどの艦艇や救援活動の第一線においても相互に連絡官を派遣することなどによって緊密な協力が図られた。先に引用した2+2文書が「将来のあらゆる事態への対応のモデルとなる」としているのは正鵠を射ている。また、福島第一原発事故の収拾に関する日米政策調整の過程は、自衛隊及び米軍だけでなく、関係諸機関を含めたメカニズムを考える上で多くの示唆を残している。

結び

「トモダチ」作戦は教訓の宝庫である。上に述べた四点は、ほんの一部に過ぎないが、特に最後の点、すなわち日米調整のためのメカニズムを構築しておくことは喫緊である。朝鮮半島を巡る問題をはじめとして、我が国周辺における情勢は予断を許さず、20世紀以来の伝統的な軍事安全保障に対する配慮を欠いてはならないからである。

この点、東日本大震災でみごとに機能した日米間の調整メカニズムを制度として残すことは、誇りを持って果たすべき責務である。同時に、人道支援・災害救援活動における国際協力といった非伝統的な分野において日米同盟が果たすべき役割についても意を用いる必要性は高い。軍事力の本質が自国を他国から防衛することにあるのは言をまたないが、近年、そのような国家同士、あるいは場合によっては敵対するかもしれない軍隊同士が、テロや海賊といった国家以外の主体に対して協力する場面が増えていることも事実だからである。

さらに、日本が国際社会において果たすべき責任という点にも想いをいたさねばならない。東日本大震災は、日本人にとって未曾有の災禍をもたらすのと同時に、日本が持っている国際社会との関わりの強さを見せつけるものでもあった。同盟国である米国、隣国である韓国及び中国、さらには、これまでODAなどで日本が経済援助してきた開発途上国の多くを含む世界各国から差しのべられた援助の手は記憶に新しい。今なお世界有数の経済大国である日本として、他国の災禍を目にする時、身の丈に見合った手厚い支援の手を差し伸べることは義務ですらある。