

平成17年度 政策評価書（総合評価）

担当部局：運用局運用課

実施時期：平成17年10月～18年3月

制度等名：国際緊急援助活動

政策分野：自衛隊の効果的な運用

内 容：

(1) 評価を行う目的

平成4年、「国際緊急援助隊の派遣に関する法律（昭和62年法律第93号）」（国際緊急援助隊法）の一部が改正され、自衛隊による国際緊急援助活動及び国際緊急援助活動を行う人員又は当該活動に必要な機材等の輸送を行うことが可能となった。以来、自衛隊は現地で移動、宿泊、給食、給水、通信、衛生等の支援が受けられない場合でも、その装備や組織、平素からの訓練等の成果を活かし、自己完結的に救助活動、医療活動等の国際緊急援助活動を行う態勢を維持してきた。

これまで、防衛庁・自衛隊は8件の国際緊急援助活動等を実施してきており、そのうち4件は最近2年間で実施しているものであり、平成16年12月に甚大な被害をもたらしたインドネシア・スマトラ沖大規模地震及びインド洋津波に際しては、過去最大規模となる陸・海・空自衛隊の部隊派遣を行う等、防衛庁・自衛隊としては国際緊急援助活動に積極的に取り組んでいる。

これらの背景を下に、これまでの国際緊急援助活動の現状を把握・分析するとともに、当該業務を今後一層効果的に行うための方策等について検討する。

(2) 政策等の目的

「平成17年度以降に係る防衛計画の大綱について」において、国際緊急援助活動を含む国際平和協力活動について、国際的な安全保障環境を改善するために主体的かつ積極的に取り組んでいくこととしている。

(3) 政策の手段

平成4年の国際緊急援助隊法の一部が改正されてから、平成18年までに自衛隊は8件の国際緊急援助活動等を実施している。

最近では、タイ（平成16年12月）、インドネシア（平成17年1月）、ロシア近海（平成17年8月）及びパキスタン（平成17年9月）へ自衛隊を派遣している。

評価の内容

1 制度等の効果

(1) 現状

現在の自衛隊の国際緊急援助活動の実施態勢については、平成4年の国際緊急援助隊法の改正（自衛隊による国際緊急援助活動の追加）に伴い、「国際緊急援助活動等実施の態勢整備方針」として策定され、平成7年と平成11年の改正を経て現在に至っている。

別紙 「国際緊急援助活動等実施の態勢整備方針」

(2) 現状の分析

過去最大規模となる自衛隊部隊の派遣となったインドネシア・スマトラ沖大規模地震及びインド洋津波被害を例に、自衛隊の国際緊急援助活動の現状を分析する。平成16年12月に発生したインドネシア・スマトラ沖大規模地震及びインド洋津波被害に際しては、死者、行方不明者併せ27万人とも言われている甚大な被害が発生したこともあり、我が国を含む20数カ国が医療や輸送等の援助部隊を派遣し、また、国連を含む多数の国際機関やNGOが援助活動を実施したが、これを契機に、大規模災害に対しては国際社会が協調して援助活動に取り組むという機運が高まり、平成17年10月に発生したパキスタン大地震に際しても、我が国をはじめ、米国やNATO加盟国等が輸送等の援助部隊を派遣し、援助活動を実施した。

国際緊急援助活動は、海外の地域、特に開発途上にある海外の地域において大規模な災害が発生し、又は正に発生しようとしている場合に、当該災害を受け、若しくは受けるおそれのある被災国政府等の要請に応じて国際緊急援助隊を派遣し、救助活動、医療活動、災害応急対策及び災害復旧のための活動を実施するものであり、突発的に海外の地域で発生する災害に対して被災国政府が必要とする援助機能を保持した部隊を迅速に派遣することが極めて重要となる。

しかしながら、平成16年12月26日に発生したインドネシア・スマトラ沖大規模地震及びインド洋津波被害に際しては、翌日の27日にタイ政府から要請を受け、その翌日（28日）にインド洋における任務を引継ぎ帰国途上にあった海上自衛隊の部隊を派遣して捜索・救助活動を実施したものの、最も甚大な被害のあったインドネシアに対しては、支援要請があったのが1月3日で、支援ニーズ調査も必要であり、また、本邦から現地までの艦艇による輸送に物理的に約2週間を要したこと等から主力部隊の現地における活動開始が発災から約1ヶ月後の1月26日となった。

このように国際緊急援助活動を実施した結果として得られた教訓事項としては、「迅速な派遣」及び「効果的な援助活動の実施」との観点から、意志決定期間の短縮化、移動期間の短縮化、各自衛隊による柔軟な援助活動の実施、各国軍、関係機関等との連携の強化があり、その内容は以下のとおり。

意志決定期間の短縮化

12月26日の発災後、12月30日頃にはインドネシアでの甚大な被害状況が逐次判明し、31日には2名を出張によりウタパオ基地の米軍司令部等に派遣して、国緊隊派遣の必要性を認識したが、インドネシア政府からの要請がないこと、緊急

援助の細部ニーズが不明なことから、派遣の意思決定には至らず、1月3日のインドネシア政府からの支援要請及び4日の外務省との協議を受け、準備指示を発出して先遣チームを派遣し、細部ニーズ等を確認した後、5日に航空自衛隊、7日に陸上・海上自衛隊の派遣命令を発出し、この間、10日～12日間を要した。被災国政府の要請については如何ともし難い面があるものの、その様な中でも迅速に派遣を決定するためには、被害状況や支援ニーズの早急な把握が必要となる。

移動期間の短縮化

陸上・海上自衛隊の主力部隊は、輸送艦へのヘリ、車両等の搭載を実施した後、12日に本邦からの移動を開始し、24日に現地に到着し、この間12日間を要した。一方、陸上自衛隊の応急医療チームは、14日に航空自衛隊輸送機等で移動を開始し、16日に現地に到着し、この間2日間であった。海上自衛隊の輸送艦による移動は、時間を有するが、大量の輸送等が可能であり、陸上自衛隊の部隊装備品等の輸送には有効であることから、大規模な陸上自衛隊の部隊を派遣するにあたっては、航空自衛隊の輸送機及び海上自衛隊の輸送艦等の特性を活かし、適宜に組み合わせた移動が有効となる。

また、陸上自衛隊のCH-47を移動期間短縮のため、米軍輸送機(C-5)で輸送することを当初は追求したものの、輸送機に搭載するための分解組立等の経験がなく時間がかかると予想されたこと、現地の被害等が大きく地上の活動基盤が得られず、海自輸送艦を活動基盤とする必要があったこと等から、米軍輸送機での輸送を断念した。移動期間を短縮するためには米軍機(C-5等)や民航機(An-124)等を活用することは有効であり、搭載要領についての事前研究が必要となる。

各自衛隊による柔軟な援助活動の実施

国際緊急援助活動等実施の態勢整備方針(通達)においては、現地における援助活動は陸上自衛隊の部隊のみが実施し、海上・航空自衛隊の部隊は本邦から現地までの輸送をすとしていているところ、タイでは、海上自衛隊の護衛艦等が捜索・救助活動を実施し、インドネシアでは、航空自衛隊の輸送機による航空幹線輸送を実施し、また、現地における活動中に新たに重機等の海上輸送所要が発生したことから、陸上自衛隊の活動を支援していた海上自衛隊のLCAC等により対応した。海上・航空自衛隊の部隊についても、本邦から現地までの輸送のみならず、現地における援助活動を実施できるよう検討が必要であり、また、計画・準備していた以外の事項についても、状況に応じて柔軟に対応することが必要となる。

また、陸上・海上・航空自衛隊の部隊が協同して活動すること等から、初めて統合連絡調整所を設置して、所要の統合調整を実施し、各自衛隊部隊間の調整、各国軍等との調整等に資するとともに、庁としての判断に必要な情報収集を実施した。必要に応じて統合連絡調整所を設置することは有効であり、平素からの準備が必要となる。

各国軍、関係機関等との連携の強化

タイの米軍司令部等から、各種情報の提供、助言を始め、航空幹線輸送の調整、施設・通信・輸送支援の提供等を受け、また、JICA(国際協力機構)、IOM(国際移住機関)からは、インドネシアにおいて通訳、車両輸送等の支援を受けた。国際緊急援助活動においては、米軍等の各国軍の他、国連、外務省(大使館)・JICA、NGO等の関係機関と連携して活動する場面が多く、これら関係機関との平素からを含めた緊密な連携、調整が必要となる。

方策及び今後の対応

2 方策等の検討

インドネシア・スマトラ沖大規模地震及びインド洋津波被害に対する国際緊急援助活動において得られた教訓事項、更には、パキスタン大地震被害に対する国際緊急援助活動の成果を踏まえ、以下についての方策を検討し、「迅速な派遣」及び「効果的な援助活動の実施」ができるよう国際緊急援助活動等の実施態勢を整備しているところ。

意志決定期間の短縮化

迅速に派遣を決定するためには、被害状況や支援ニーズを早急に把握し、自衛隊の国際緊急援助隊を派遣して効果的な援助活動が実施できるか判断し、また、その判断に基づき被災国政府に積極的に自衛隊の派遣をオファーすることが必要であることから、発災後、自衛隊の国際緊急援助隊の派遣が予想される場合、内局及び各幕の要員を現地に出張させ、救援活動のニーズ等について情報収集することを「国際緊急援助活動等実施の態勢整備方針」に追加するとともに、平素から要員の指定等を行い、迅速に出国できるよう準備。

移動期間の短縮化

具体的な現地ニーズが確認できてから部隊を編成して派遣していたのではかなりの時間を要することから、現地において援助活動を実施する部隊を派遣命令後48時間以内に派遣する第1波として派遣するため、災害が発生した際に必ずニーズがあると考えられる医療活動について、医官2名を含む応急医療チームを第1波としてあらかじめ準備することを「国際緊急援助活動等実施の態勢整備方針」に追加するとともに、平素から要員の指定や携行物品の集積等を実施し、迅速に派遣できる態勢を維持。

また、ヘリ等の国際緊急援助隊が使用する装備品を現地に速やかに輸送するためには、航空機による輸送が有効であるが、航空自衛隊のC-130輸送機で輸送できるヘリコプターは陸上自衛隊の多用途ヘリ(UH-1)までであることから、陸上自衛隊の輸送ヘリ(CH-47)等を現地まで輸送するためには更に大型の輸送機を確保する必要があり、米軍機(C-5等)や民航機(An-124)等を活用するため、ヘリコプターの大型輸送機への搭載要領についての検討を現在実施しているところ。

各自衛隊による柔軟な援助活動の実施

各自衛隊派遣部隊の相互関係について、協同を基本としているところ、統合運用体制への移行も踏まえ、援助活動を効果的に実施するため、統合任務部隊を編成して陸上・海上・航空自衛隊を一元的に指揮して国際緊急援助活動を実施する場合を「国際緊急援助活動等実施の態勢整備方針」に追加するとともに、必要に応じて、現地に統合連絡調整所を開設し、関係機関や外国軍軍隊との連絡調整を一元化して実施することを「国際緊急援助活動等実施の態勢整備方針」に追加。

これまでは現地における援助活動は陸上自衛隊の部隊のみが実施し、海上・航空自衛隊の部隊は本邦から現地までの輸送をするとしているところ、スマトラにおける国際緊急援助活動において、海上・航空自衛隊による援助物資等の輸送ニーズが明らかになったことから、そうした輸送活動をあらかじめ海上・航空自衛隊の機能に加えるため、海上自衛隊の機能に被災地における援助物資等の輸送を、航空自衛隊の機能に被災地における援助物資等の航空輸送を「国際緊急援助活動等実施の態勢整備方針」に追加して、平素からその態勢を準備し、また、海上自衛隊派遣部隊としては、被災地での援助物資等の輸送活動等を実施する

ためには、指揮・統制能力を強化する必要があるとともに、護衛艦に搭載されているSH-60は現地到着後速やかな飛行が可能であることから現地到着後速やかな偵察・情報収集に活用して迅速な活動開始に寄与するため、海上自衛隊の現在の態勢（輸送艦1隻、補給艦1隻）に護衛艦（DD/DDH）1隻を「国際緊急援助活動等実施の態勢整備方針」に追加して、平素からその態勢を準備。

また、昨年10月から12月に実施したパキスタンにおける国際緊急援助活動において、陸上自衛隊の多用途ヘリ（UH-1）による航空輸送の効果が把握できたことから、陸上自衛隊が指揮・偵察用としての準備していた多用途ヘリ（UH-1）×2機を、航空輸送用としての多用途ヘリ（UH-1）×3機（運用機2機+予備機1機）に「国際緊急援助活動等実施の態勢整備方針」を変更して、平素からその態勢を準備。

各国軍、関係機関等との連携の強化

国際緊急援助活動においては、国連、外務省（大使館）・JICA、NGO等の関係機関と連携して活動する場面が多く、これら関係機関との緊密な連携、調整が必要となることから、平素から連絡窓口を明らかにし、発災後速やかに連絡が取れる態勢を確立するとともに、これら関係機関との会同等を実施することにより、相互の認識を共有。また、陸上自衛隊の国際緊急援助隊指定部隊は、待機任務に指定される前に部隊としての総合訓練を実施して、その実効性を高めているところ、当該訓練にJICAの担当者等の見学を受入れ、現地における医療活動に関する訓練等を実際に見てもらおうということを通じて、理解の促進を図っている。

3 今後の対応

インドネシア・スマトラ沖大規模地震及びインド洋津波被害を受けた各国においては、そもそも津波というものに対する認識が無く、その対応についても確立していなかったことから、甚大な被害が発生したと考えられる。今後津波警報システムが導入されれば、同地において同様の災害が発生しても、同規模の被害が発生するとは限らないが、災害というものはその発生を予測し、被害を抑制するには限界があることから、国際協力の推進のために国際緊急援助活動の待機態勢を適切に維持することは重要である。

また、移動期間の短縮化など引き続き具体的な検討を要するものについては、「迅速な派遣」及び「効果的な援助活動の実施」の観点から継続的に検討を行い、更に良い態勢が案出できた段階で、その都度所要の変更を行うように勤めることが重要である。

その他の参考情報