

## Conclusion

### **THE JAPAN-U.S.-PHILIPPINES CIVIL-MILITARY INITIATIVE**

Peace Winds America launched the Japan-U.S.-Philippines Civil-Military Disaster Preparedness Initiative in 2013 based on several factors. One was that Japan-United States disaster preparedness and response cooperation, though more substantive than in the past, could be strengthened much more. In many areas PWA posited that the two nations could significantly increase their civilian, military, and civil-military cooperation for HA/DR. Another was that the Philippines was the ideal partner for accomplishing the Peace Winds America mission of *strengthening disaster preparedness and response in the Asia Pacific*. The vulnerability of the disaster-prone Philippines, its strong, growing ties with Japan and the U.S., and its promising disaster management system all well positioned it for the Initiative. Third, PWA envisioned the trilateral Initiative as an opportunity for the three nations to strengthen disaster preparedness and response within and among each other. In addition to strengthening the trilateral HA/DR partnership, Peace Winds America surmised the findings, policies, and practices would be applicable to other Asia Pacific nations.

These suppositions have been borne out by the Initiative. While PWA and others widely disseminated the lessons of the 2011 Tohoku tsunami, PWA review found there remain numerous areas for closer Japan-U.S. HA/DR linkages. The unmatched capabilities the two countries bring to the field are still predominantly dispatched and deployed independently. Opportunities for synergy abound. Across the spectrum of disaster preparedness and response, from assistance agencies (USAID, JICA) to military units (CRF, III MEF) to NGOs (Japan Platform and INGOs), PWA found areas where closer communication and collaboration would prove beneficial both for preparedness and response. As Japan and the U.S. commit to their already strong economic and military ties, HA/DR

can and should occupy a central pillar of their cooperation strategy in the region.

The Philippines is an ideal HA/DR partner of Japan and the United States. Politically, culturally, and economically the Philippines has been strengthening its ties with these two strategic partners. Throughout the Peace Winds America Initiative, it became abundantly clear that trilateral HA/DR provides fertile ground for further cooperation. Through the U.S. Visiting Forces Agreement and USAID mission and through the permanent JICA presence of Japan, there is a ready platform for in-depth study of how responses are conducted and how preparedness can be improved. Once Typhoon Haiyan struck, these relationships only deepened.

Finally, the findings of the Japan-U.S.-Philippine disaster preparedness Initiative are limited neither to the Japan-U.S. alliance nor to the trilateral partnership. From the PWA Initiative, a wide range of lessons can be profitably extrapolated to other Asia Pacific nations, particularly the ASEAN member-states, neighbors of the Philippines. From domestic utilization of military forces for disaster response to mechanisms for soliciting U.S. or Japan assistance, regional neighbors can glean much from the Initiative. Indeed the participation of civilian and military representatives from Vietnam in an October 2014 PWA workshop confirmed HA/DR training is not limited solely to the Philippines or to Typhoon Haiyan. Particularly for vulnerable countries that have not recently experienced a mega-disaster, these lessons may well prevent one from occurring.

The trilateral Initiative has been also a validation of PWA methodologies. From feedback, it has been apparent there is no substitute for bringing together a diverse consortium of colleagues to openly review and discuss HA/DR issues. Military and NGO participants separately revealed that PWA workshops were their first opportunity to meet the other, exchange views, and learn capabilities and limitations. Guided by expert partners and high-level policy discussions, these workshops achieved as much to promote networking and relationships as they did for formal training. The workshops and forums also greatly aided – and were aided by – a year-long, in-depth case study. This Haiyan case study anchored the Initiative and provided an essential common ground of

discussion for participants from the Philippines, Japan, United States, and for Southeast Asian nations.

## **LESSONS LEARNED – BEST PRACTICES FOR DISASTER PREPAREDNESS AND RESPONSE**

The experience of Typhoon Haiyan holds many valuable lessons for the Philippines, for the United States and Japan, and for its neighbors in the ASEAN region. Despite the tragic loss of life during Typhoon Haiyan, the Philippines and its regional partners should be encouraged. The Peace Winds America assessments show that even for highly vulnerable nations, *leadership, disaster management frameworks, and implementation of best policies and practices are extremely effective disaster risk reduction tools*. So effective are they that they can eclipse infrastructure and technology-based disaster mitigation approaches.

It is imperative these lessons are learned and acted upon. Speaking at a PWA workshop in January 2014, Philippine Ambassador to Japan Manuel Lopez stressed this need:

Typhoon Yolanda may have been a class of its own, but we fear that it could also very well be the harbinger of a disturbing “new normal.” One need only to watch the news to worry that, in this era of climate change, we will likely experience heretofore unprecedented calamities... Even as we struggle to help the affected communities rise again, the Philippine Government fully recognized that greater attention will have to be paid to mitigation of the impact of climate change, and strengthening disaster preparedness, as this Workshop highlights. Boosting resilience, disaster risk reduction and management will increasingly be crucial to achieving a robust response.

Nations at risk of typhoons or tsunamis need not be at the mercy of natural disasters if they do not possess expensive infrastructure like seawalls. While such structures may have value, they are at best only secondary to basic disaster preparedness and response strategies. The Philippines has demonstratively shown the value of these strategies. For instance, the great loss of life in Tacloban during Haiyan was only partially a failure of the Philippine Atmospheric, Geophysical and Astronomical Services Administration to predict the storm surge. It was equally attributable to fear, reticence and misunderstanding of local citizens who did not wish to evacuate, and to local departments that could not communicate why evacuation was critical. The evacuation

success during Hagupit was therefore not a technological upgrade in forecasting ability, but rather an improved evacuation plan implemented by the whole government, locally and nationally.

Perhaps the most critical lessons learned of Typhoon Haiyan and the PWA Initiative has been the ***need for the combination of competent leadership and thorough disaster management frameworks***. Without strong leadership, frameworks alone will not suffice. They will not be implemented fully or consistently, yielding a disjointed and fragmented response. In this scenario, local executives, individual departments, and responders such as NGOs will freelance without coordination. Conversely, without a management framework, strong leaders will be hamstrung, forced to manage *ad hoc* the disaster response. Where disasters are broad in scope, each regional leader will adopt differing approaches, rendering national-level coordination impossible.

During Haiyan, ***effective leaders in key posts*** were essential. These included Philippine Navy Captain Roy Trinidad at Tacloban Airport, Assistant Secretary Jesus Gary Domingo at the DFA Yolanda Action Center, General Roy Deveraturda and his OCD colleagues at Cebu-Mactan, and Commodore Rafael Mariano at the MNCC-Manila. What these leaders had in common was the ability to fuse the capabilities of numerous stakeholders, whether civilian or military, Philippine or international, government or NGO. They were well versed in core management systems such as the Incident Command System and the cluster system. They demanded information and assessments of needs, and could determine priorities accordingly. Their management was typified by flexibility in the face of changing assessments, resources, and circumstances. While their decision-making was authoritative, they recognized the need for inclusiveness.

Disaster management should be handled at the lowest level, so competent leadership is first needed there. Just as “politics is local,” so too is disaster management local. The Philippines provides an apt example. The *barangay* captain, then chief executive or mayor is the accountable leader. In a disaster spanning two or more municipalities, the next level chief executive – the provincial governor – is accountable. The NDRRM Plan has clearly stated the responsibilities of the local, municipal, and provincial leaders. Through training as well as hands-on

experience, many chief executives have honed their disaster leadership skills. The Department of Interior and Local Government and the Office of Civil Defense are making considerable progress in disaster management training, although it could be further complemented by others, e.g., the UN, JICA, USAID, or even PWA.

Once a disaster transcends the provincial level, it is incumbent upon national authorities to select an appropriate regional leader. At the regional level, disaster leadership tends to be less fixed in advance, but rather dependent on selection and availability. As the Philippine experience demonstrates, the best leaders are those who can best manage the emergency, regardless of their affiliation. Whether civilian or military, nationally or locally-based, a regional commander should be able to provide a common operating picture for the affected area, and unite all responders across agency lines. These were factors in the success of the AFP generals that Philippine leaders prudently selected to be Incident Commanders during Typhoon Haiyan. The Philippines should work to export its expertise in regional disaster management. It can well train its neighbors on the salient aspects of regional-level coordination and the civil-military interagency process during major incidents.

In reviewing past disaster responses, failure or success often depends upon leaders making decisions in rapidly changing circumstances. This ability is predicated upon accurate assessments of changing situations, knowledge of resources and personnel, accountability and flexibility, and knowledge of the local/regional/national systems and procedures. In large disasters the U.S. and Japan have fallen short or could have been more effective in their national responses. However both Japan and the U.S. acknowledge these essential keys—*leadership, a disaster management framework/system, and implementation of best practices.*

Effective disaster response warrants a country-by-country evaluation of their disaster management framework. National disaster centers are now nearly universal throughout Southeast Asia, but vary considerably in their mandates, capabilities, and practices. From PWA trainings and the case study analysis, PWA has highlighted several factors critical for a national disaster management authority to consider as it refines preparedness and response frameworks.

Assessment of the Philippines case shows the criticality of *framework buy-in at all levels*. Under the Philippine NDRRM Plan, the same basic measures and response procedures apply to all levels of government. Such a system can achieve truly robust disaster management, but only if leaders and departments understand and accept the framework for response. Thus in the Philippines this process begins with *barangay* captains, then local executives, then provincial governors, then regional incident commanders, and finally the NDRRMC. At each step the leadership must understand its responsibilities and decision-making authority and recognize how it is to pass on damage and needs assessments and request specific assistance. The particulars of this system are unique to the Philippines, but the principle is broadly applicable.

The case of Typhoon Bopha (locally Pablo) in 2012 provides an apt example of why this scalability is important. The typhoon crossed central Mindanao. As this was a very rare track for typhoons in the Philippines, the Compostela Valley and Davao Oriental provinces were wholly unprepared. In this instance disaster management quickly had to transfer to the provincial, then regional and national levels. While not discarding the principal of local leadership, the Philippine system is strong precisely because it anticipates and plans for this upward progression of leadership and disaster management authority. It is flexible and scalable.

The Philippine example is important because over the past two decades, the ASEAN nations have been devolving more responsibilities and accountabilities to their provinces and municipalities. With this devolution of authority come the responsibilities of both disaster preparedness and response. These capabilities and competencies vary considerably—some are quite strong, yet many local authorities and provinces are weak, with undeveloped response capabilities. Nearly all local and provincial authorities could benefit from assistance with preparedness measures and response best practices.

The Philippines, the UN, Japan, the U.S., and ASEAN could help immeasurably with management training. Municipalities in the Philippines and Japan can demonstrate the utility and value of mutual aid agreements, which proved their worth during the 2011 Tohoku tsunami and in Typhoon Haiyan. Across the whole spectrum of preparedness – including coordination, civil-military interaction,

prepositioning and warehousing, and mega-disaster (worst case scenario) planning – local, municipal, and provincial authorities in the ASEAN region could benefit from further training.

The United Nations, which has wisely opted to focus on strengthening national response capabilities, could expand its training efforts, focusing on local capacity, coordination mechanisms, and the cluster system. This latter system, which has proven hugely effective in humanitarian emergencies, could be significantly improved with better host nation buy-in. As demonstrated in the Philippines, the clusters function best with adept host nation leadership and wide participation not just of UN agencies and INGOs, but domestic departments, NGOs, and the private sector. Similarly, ASEAN and the AHA Centre could prove valuable providing training to the member states in disaster frameworks, coordination mechanisms, and local and provincial preparedness and response. Similarly, ASEAN, the AHA Centre, and the ADMM+ could prove valuable, using their resources to promote Terms of Reference and train partners on the ICS or similar coordination mechanism. (The ADMM+ HA/DR Experts' Working Group is presently studying Terms of Reference for its members.) For both multilaterals, training should emphasize holistic disaster management, capacitating locals both to manage their own disasters and to use regional or national centers appropriately.

The United States and Japan should augment and refine this training. The U.S. National Guard State Partnership Program can be expanded. This Partnership Program could provide further trainings on civil-military logistics during disasters, and also on the Incident Command System. Through JICA and MOFA, and Japan Platform, Japan can provide training on public-private partnerships, use of the private sector in response and recovery, mutual aid agreements, and community-based disaster risk reduction strategies.

Japan, the U.S., and ASEAN members should examine the Philippine framework for guidance on worst case scenario planning. Such planning must be incorporated into national response frameworks. Although the primacy of local leadership should be encouraged, it behooves nations to plan for true calamities. The *assumption* scenario in the new

Philippine National Disaster Response Plan is a good example.<sup>1</sup> While not automatic, it lays out a mechanism for national management when localities are wholly incapacitated. Worst case scenario planning is essential for projected disasters such as a major West Valley Fault quake, or super typhoons. In the West Valley Fault quake, the local Manila mayors will be overwhelmed and cut off. A nationally-directed response, with international assistance, will unquestionably be needed. Nations that have not recently experienced a major disaster would profit by this planning.

The Philippines can also instruct its neighbors on best practices for local disaster risk reduction and response. The 2010 Law (see Chapter IV) mandates five percent of funds set aside for DRR activities, and 30 percent of that amount for response. Such a nationally-mandated mechanism would be of benefit to other vulnerable nations in the region, and could spur the quest for improved local management. At the same time, the NDRRMC through the Office of Civil Defense (OCD) should expand efforts to hold local executives accountable for allocating those funds wisely. With a continual emphasis on worst case scenario planning and a focus on transparency, OCD and its partners can significantly boost local preparedness. Worst case scenario planning should encompass disasters of unforeseen *type*, (e.g., a Manila earthquake), as well as unforeseen *severity* (e.g., Typhoon Bopha).

For regional disaster management centers, ***implementation of a unified coordination mechanism is paramount.*** The Philippines has elected to adopt the aforementioned Incident Command System (ICS). ICS is “a systematic tool used for the command, control, and coordination of emergency response.”<sup>2</sup> Developed by the U.S. Forest Service, it now has been adopted widely in the response community. Whether nations use the actual Incident Command System or an analogue is of secondary importance to ensuring its key principles are adopted. These are a unity of command achieved by the combination of facilities, equipment, personnel, procedures, and communications operating within a common organizational structure. Whether for

---

<sup>1</sup> Government of the Philippines, National Disaster Response Plan (Manila: GRP), 1-5.

<sup>2</sup> U.S. Department of Transportation – Federal Highway Administration, “Glossary: Simplified Guide to the Incident Command System for Transportation Professionals,” Accessed 20 May 2015 at [http://ops.fhwa.dot.gov/publications/ics\\_guide/glossary.htm](http://ops.fhwa.dot.gov/publications/ics_guide/glossary.htm).



Japan, the U.S., or an ASEAN nation, any unified system of disaster coordination should be implementable at all levels of government, scalable, and specific to the nation in question. It should be inclusive and be taught to civilian and military leaders alike. In this realm the Philippines can demonstrate best practices for selecting a command system and implementing it nation-wide.

National disaster management centers should be interagency bodies or have representation from other civilian departments and domestic military forces.<sup>3</sup> Without these linkages the probability of one or more departments “freelancing” and bypassing the coordination of the center becomes great. The leadership of these centers should also be empowered to appoint or select incident commanders during an emergency (whether from their own staff or other department). Finally, *these national disaster management centers should have the budget, staff, and expertise to inculcate and exercise disaster mitigation, preparedness, and response planning from the local to the national level.* Particularly for geographically decentralized nations (such as Indonesia or Malaysia), disaster expertise that resides solely in the capital is insufficient. Local and provincial leaders must be capacitated to manage disasters in and among their localities.

In the realm of national disaster management centers, the Philippines again is leading the way. The NDRRMC – a needed upgrade from the prior NDCC – is not only a robust center with full civil and military buy-in, but also has shown a laudable commitment to continuous improvements. Their ongoing review process, and new disaster plans such as the Hydro-Met National Disaster Response Plan, are testament to this commitment.

The merits of co-location (command and coordination) were made abundantly clear in the case study analysis. National disaster frameworks and management centers should not leave this variable to chance or to be decided *ad hoc*. *Co-location is particularly necessary in cases where military units shoulder disaster response logistics duties.* While joint training and exercises can improve the civil-military interface, there is no substitute for co-located command and coordination centers during disaster. Not only do co-located facilities promote unity of effort and

---

<sup>3</sup> The NDRRM Council and its Operations Center are prime examples here, seamlessly merging civilian departments, military branches, and civil society. See Chapter II.

reduce redundancy, they are also essential to keep discrete responders focused on their areas of comparative advantage. Where joint coordination is not in place, inappropriate tasking may ensue. This may take the form of military units conducting “retail operations” (i.e., passing out relief goods), when they are far more suited to specialized tasks such as debris clearance or search and rescue.

Following Haiyan, the Philippines is well poised to instruct neighbors on the operation and benefits of an integrated logistics chain. The “hub and spokes” model it employed, using Villamor and Cebu-Mactan as hubs, was a notable success for relief operations. Paired with Japan and the U.S. (who employed a similar system during the 2011 Tohoku tsunami), the Philippines can export this knowledge. It would be of particular value to nations such as Indonesia or Malaysia, who have large geographic footprints.

The notion of *comparative advantage* in disasters extends beyond domestic response. Certain responders such as the U.S. military are well versed in thinking of response with regard to their unique capabilities. Yet matching international responders with their comparative strengths or capabilities requires preparedness in advance by both host nation and international responder. Host nation authorities should be furnished with detailed and updated lists of capabilities by their major international partners in advance of disasters. These responders should comprise bilateral partners, ASEAN member-states, UN agencies, and major NGOs.

To facilitate dissemination of capabilities, Terms of Reference (TOR) may be of great use. TOR documents at the national disaster management center can help those authorities craft specific and appropriate requests for assistance. Because they are bilateral documents and contain no binding clauses, they are fully compatible with existing agreements and protocols such as the ASEAN SASOP, the Multinational Forces SOP, and visiting forces agreements. The advantage of TOR documents is that they can facilitate rapid and highly specialized assistance. Where disaster managers on the ground identify needs such as air traffic control, vertical lift, or water purification, the host nation can reach out directly to a known partner, rather than submit a blanket request and wait until it is fulfilled.

For the Philippines and ASEAN member-states in general, TORs are attractive because they can allay fears regarding military responses. Nations without a Visiting Forces Agreement (VFA) may hedge or balk at allowing military assistance in disasters (as occurred in 2008 in Myanmar during Cyclone Nargis). TORs ensure each host nation is fully aware of the resources and personnel to be dispatched during a disaster. They can vet and approve these resources in advance and can set the conditions and timeline for exit and other sovereignty safeguards, such as force protection. Because of the undeniable advantages the U.S. military and the Japan Self-Defense Force can bring in a disaster, it is of definite benefit of regional nations to plan for such deployment. The Philippines should lead by example, demonstrating the value that bilateral Terms of Reference documents can bring.

Many of the nations in Southeast Asia presently conduct large-scale military-to-military exercises. Typically conducted in partnership with the United States, these exercises include *Balikatan* in the Philippines, *Cobra Gold* in Thailand, and *Keris Strike* in Malaysia. They can include thousands of military personnel. While defense is their primary focus, all now embrace a disaster or humanitarian component. These exercises build rapport and relationships and enable practice on joint deployments, field interoperability, communications and logistics overlaps, and unified command.

Yet the limitations of these exercises should be acknowledged. While some include other nations, civilian agencies, UN family members, or NGOs, this inclusion is rarely substantive. The non-military participants are observers. The sheer number of military personnel precludes meaningful joint training on civil-military coordination and cannot provide a true focus on local civilian-led disaster response techniques. These large-scale exercises should maintain their humanitarian components, but the nations in question should also broaden their civil-military HA/DR training. Training such as those provided by PWA are smaller in scale and maintain parity between military and non-military participants. They acknowledge the key role of the military while emphasizing the need for civilian-led responses. PWA trainings are inclusive, incorporating and empowering leaders from small NGOs, a wide diversity of government departments, key UN agencies, the private sector, and a range of regional

nations. To the nations of ASEAN, such trainings – of small size and modest expense – could well complement exercises such as *Cobra Gold*.

## **JAPAN AND THE UNITED STATES – STRENGTHENING THE ALLIANCE, STRENGTHENING HA/DR PARTNERSHIPS**

In its 2011-2013 Japan-U.S. Initiative, Peace Winds America found the resurgent Japan-U.S. security alliance held great promise for close future cooperation in overseas HA/DR operations. Japan and the U.S. have demonstrated their cooperation through their regular civilian and military exercises, and through the combined response to the 3/11 Tohoku tsunami. As Kurt Tong, then Deputy Chief of Mission for the U.S. Embassy in Tokyo said at a PWA workshop, “One of the most visible aspects of the alliance’s contribution to the region is our cooperation on humanitarian assistance and disaster response.” Still, two nations could well benefit from streamlining their humanitarian assistance and disaster relief activities.

The previous PWA 2011-2013 Initiative concluded that while Japan and the U.S. individually harbor significant capabilities for overseas response, their mechanisms for interoperability, information sharing, and joint decision-making were lacking. National Defense Academy Lt. General Noboru Yamaguchi noted that the 1997 Guidelines for Japan-U.S. Defense-Cooperation called for the creation of a peacetime bilateral coordination mechanism. However, he said, the creation of such a mechanism has continued to lag and its establishment was “overdue homework for the two governments.”<sup>4</sup> Particularly in light of the excellent civil-military tsunami response, failure to capitalize upon its lessons would be a missed opportunity.<sup>5</sup>

Through the PWA trainings, forums, and research of the present Japan-U.S.-Philippines Initiative, it is clear that while the capacity of the two nations is undiminished, ***work remains to realize the potential of the partners mounting a coordinated response.*** An assessment of the Japan

<sup>4</sup> Quoted in Jon Ehrenfeld and Charles Aanenson, *Strengthening the Alliance: HA/DR Cooperation in the Asia-Pacific*, (Seattle: PWA, 2013), 204.

<sup>5</sup> Lt. General Noboru Yamaguchi, JGSDF (Ret.), remarks at “Strengthening the U.S.-Japan Alliance -Recommendations and Findings of the Japan-U.S. Civil-Military Disaster Preparedness Initiative,” Tokyo, 25 July 2013.



U.S. Navy Rear Admiral Hugh Wetherald shakes hands with JMSDF Rear Admiral Hisanori Sato, Commander of the Japanese Joint Task Force, aboard the helicopter destroyer *JDS Ise* (DDH-182). This cooperation during Haiyan response set an example for future joint HA/DR operations. (U.S. Marine Corps photo by Lance Cpl. Cansin Hardygritag/Released.)

and U.S. response to Typhoon Haiyan showed largely non-overlapping actions and response measures taken in the Philippines. While the JSDF did initially use U.S. Marine assistance to connect and coordinate with the host nation, subsequent HA/DR activities were largely separate. There were instances of coordination – such as the JMSDF accepting the landing of MV-22 Ospreys on the *JDS Ise* or the JSDF dispatch of liaison officers to the *USS George Washington* – but these were largely tactical, not strategic partnerships.

It is not realistic, i.e., politically or legally feasible, to fully interlock the overseas disaster response activities of the U.S. and Japan. Each must be separately requested by the host nation and each is guided by its own policies, its unique capabilities, and a host of specific decisions made on a case-by-case basis, such as the deployment of military assets. Yet PWA has found that once the host nation requests both nations, the two countries could streamline operations, reducing redundancy, and capitalizing upon their shared abilities and expertise.

Joint Japan-U.S. disaster collaboration could begin at the needs assessment phase. The response to Typhoon Hagupit demonstrates that Japan has embraced the concept of joint civil-military assessment teams, an important step. These Japan teams and their counterparts from USAID and PACOM should have a mechanism for establishing rapid liaisons. In the early days of a disaster, critical assessment requirements such as helicopters may be limited. Since these initial assessments are by nature rough and designed to provide a broad picture of damage and needs, a combined initial assessment could suffice for the governments of Japan and the U.S. A shared assessment could then empower like agencies – such as JICA and USAID – immediately to begin strategizing logistic factors such as on-the-ground information sharing, shared C-130 flights, and planning response areas. Thus events such as the redeployment of the JSDF in Haiyan from Cebu to the harder-hit Samar/Leyte region could be avoided. Since needs assessments are informational documents only, they in no way commit Japan or U.S. responders to a particular course of action. But they offer the opportunity for enhanced Japan-U.S. cooperation with the host nation.

In the realm of logistics the *two nations could significantly improve their collaboration on the ground*. The willingness of Japan to use military assets such as its destroyer/helicopter carriers, hovercraft, and C-130s makes it a natural partner of the U.S. The JMSDF should train to use its maritime fleet not only command posts for Japanese forces, but as combined coordination centers for civil and military stakeholders. (These stakeholders should encompass NGOs, as Captain Shimodaira recommended.) This capability would mirror that of the U.S. Navy carrier strike groups and could potentially open new areas to combined international civil-military coordination. In archipelagic nations such as the Philippines or Indonesia, such capability could drastically improve HA/DR outcomes.

At the same time the JGSDF – led by the Central Readiness Force – should increase its ability to provide ground coordination. The CRF should focus on two areas. First, CRF should establish and maintain closer cooperation with all JSDF branches in order to provide a unified command-and-control architecture. Top leaders within the JGSDF, JMSDF, or CRF should arrive at the scene empowered to

establish a single strategic command. Beyond tactical considerations (such as JMSDF helicopters transporting goods to shore), this central command could provide high-level linkages with U.S. peers and could use its authority to approve joint tasking and common operational areas. Second, the CRF should improve its ability to coordinate with host nation civilian and military authorities. Such improvement warrants in-depth training on country-specific disaster coordination mechanisms and the appropriate decision-makers. Peacetime dispatch of liaison officers to relevant bodies such as the Armed Forces Philippines (AFP) and the Office of Civil Defense (OCD) would prove most beneficial during the actual time of disaster.

The platform and legal basis for the cooperation suggested above comes ultimately from the Treaty of Mutual Security and Cooperation, but more specifically from the Guidelines for U.S.-Japan Defense Cooperation. These Guidelines, updated in April 2015, lay out the mandate for overseas HA/DR cooperation between Japan and the U.S.:

When the two governments conduct international humanitarian assistance/disaster relief (HA/DR) operations in response to requests from governments concerned or international organizations in the wake of large-scale humanitarian and natural disasters, the two governments will cooperate closely to provide mutual support, as appropriate, maximizing interoperability between participating United States Armed Forces and the Japan Self-Defense Forces. Examples of cooperative activities may include mutual logistic support and operational coordination, planning, and execution.<sup>6</sup>

The Defense Guidelines further state that Japan-U.S. defense cooperation can also include peacekeeping, training and exercises, logistic support, intelligence, maritime security, and partner capacity-building. While the Guidelines are an important basis for HA/DR collaboration, they do not mandate specific mechanisms or procedures. It is therefore incumbent upon DOD, PACOM, JSDF, MOD, USAID and State, MOFA and JICA to establish these specifics. Any discussion of HA/DR collaboration should include a categorization of unique capabilities, and raise the possibility of expanding these. Although now limited to heavy lift, medical care, and water purification, the JSDF has many other potential unique capabilities, particularly in engineering.

---

<sup>6</sup> Government of Japan, *The Guidelines for U.S.-Japan Defense Cooperation* (GOJ): Tokyo, 27 April, 2015), 20.

As these agencies establish and refine procedures for joint HA/DR operations, civilian agencies should remain well represented in the process. Cooperation between the JSDF and U.S. military is already extremely robust, but in disaster response they technically operate under the leadership of MOFA and the USAID/State Department, respectively. Training, exercises, and policies designed to foster closer HA/DR operations should take this factor into account. A worthwhile step would be training to establish a joint operations center in the disaster-affected nation. Such a center would be located in the capital of the host nation and would include leaders from the main Japan and U.S. responding agencies. A single point of coordination in the host nation – with linkages back to ministries in Tokyo and Washington – would greatly improve interoperability on the ground. Operationally, Japan and the U.S. should plan to co-locate this center with the host nation coordination center in order to better streamline response and the provision of international assistance.

As Japan improves patterns of coordination with the U.S., it is also reinforcing its HA/DR credentials within Southeast Asia. As the co-chair of the HA/DR Experts Working Group of the ASEAN Defense Minister Meeting Plus (ADMM+), Japan is exceptionally positioned to capitalize upon Japan's unique abilities. Presently the Working Group is focused on three areas: creating a civil-military SOP, reviewing legal issues around international HA/DR assistance, and designing tabletop and field training exercises. Wisely, co-chair MOD is attempting to craft an SOP that will reinforce, but not overlap with existing guidelines such as the Multinational Forces (MNF) SOP or the ASEAN Standby Agreement SOP (SASOP). According to MOD, its approach is to “emphasize the need for synergy among all these existing HA/DR activities,” focusing on procedures, information sharing, military-to-military coordination, and protocol reconciliation.<sup>7</sup>

The efforts of MOD through the ADMM+ should be streamlined with MOFA/JICA ongoing capacity-building initiatives. Where JICA has a presence on the ground – such as at OCD in the Philippines – it can pass along new SOPs and best practices emerging from MOD and the

---

<sup>7</sup> Yusuke Ishihara, MOD, remarks at Peace Winds America Policy Forum, 19 December 2014.



ADMM+. In this way ASEAN nations will be more fully prepared to work with Japan during severe disasters. Particularly for nations that have not experienced a major disaster recently, such as Vietnam, this information during the preparedness phase could significantly improve its requests during the response phase. Japan is well suited to exhibit leadership in this realm and should strive to ensure its various responders – JICA, JSDF, Japan Platform – present a unified and coherent message to its vulnerable neighbors in Southeast Asia.

On their end, Japan and the United States can greatly assist their ASEAN neighbors with the formulation of Terms of Reference. Not only do TORs hold great promise for the sovereign host nations, but for the responders as well. Military disaster response is expensive. The U.S. military response to the 2004 Indian Ocean tsunami was estimated to cost USD six million a day.<sup>8</sup> TORs would allow the U.S. and Japan to hone narrowly on their unique capabilities, reducing the likelihood of a large dispatch of unspecialized troops. In this way a TOR would more speedily procure needed resources during a disaster, all while minimizing sovereignty concerns and increasing the cost effectiveness to PACOM or the JSDF.

Japan and the United States have jointly and separately stated their commitment to disaster preparedness, and to the Philippines as well as to the ASEAN region. Japan is expanding its activities through JICA while revising its Official Development Assistance charter to include military contributions. The United States continued apace with its “rebalance” toward the Pacific. Together they have committed to including humanitarian assistance and disaster response as a pillar of their strategic alliance.

To some observers, there may be other, more pressing needs for joint Japan-U.S. cooperation than HA/DR. The geopolitical standoff over South China Sea territories or deproliferation on the Korean peninsula may seem to trump disaster response. Yet HA/DR holds the potential to be a significant and long-term source of close cooperation and partnership for the two allies. In the words of Seiji Kihara, Parliamentary Vice Minister for Foreign Affairs of Japan, “PWA programs which

---

<sup>8</sup> Bruce A. Elleman, *Waves of Hope: The U.S. Navy's Response to the Tsunami in Northern Indonesia* (Newport: Naval War College, 2007), 23.

involve various stakeholders will help strengthen cooperation between Japan and the US and to contribute to peace and stability of this region.” Without detracting from other regional priorities, HA/DR builds patterns of military and civil-military cooperation that hold immense value. As the threat of disasters in the region grows ever more pronounced, now is the time for Japan and the United States to recommit to a durable, dynamic, and effective partnership for overseas disaster preparedness and response.

## 結論

### 日・米・フィリピン民軍災害支援対策イニシアチブ

ピースウィンズ・アメリカ(PWA)はいくつかの要因に基づいてこの日・米・フィリピン民軍災害支援対策イニシアチブを2013年に立ち上げた。要因の一つとして、日米間の防災対策と災害対応のさらなる実質的な協力の強化を図ることである。両国は多くの分野にてHA/DR(人道支援/災害救援活動)における民間、軍隊、および民軍協力をより大幅に強化することができるとPWAは確信している。さらなる要因として、フィリピンは**アジア太平洋地域における防災対策と災害対応の強化**というPWAのミッションの達成可能な理想的なパートナーであるからだ。フィリピンは災害多発地域で脆弱性があることや日本および米国との成長著しい結び付き、さらに同国の有望な災害管理システムは、当イニシアチブにて分析する価値があるに相応している。PWAは当三国間のイニシアチブをそれぞれの国内および三国間の国際的な防災対策と災害対応の強化に好適なチャンスであると予見することが第三の要因である。三国間におけるHA/DRパートナーシップの強化に加えて、そこから得られる知見、その方針、および実践が他のアジア太平洋諸国に対して適応可能であろうとPWAは推測している。

これらの推定は当イニシアチブの実施によって導かれたものである。2011年の東日本大震災での教訓の多くは拡散されているが、まだ日米間ではいくつか密接なHA/DR連携の可能性が存在することが分った。両国の比類の無い優れた能力は残念ながら依然としてまだ散発的に発揮され、展開されている。まだ相乗効果の可能性は数多く存在しているのだ。救援機関(USAIDやJICA)から軍隊(CRF, III MEF)、さらにNGO(ジャパン・プラットフォームおよびINGO)に至るまでの防災対策において、より密接なコミュニケーションと協力体制が防災対策と災害対応の両面において有益であることを確証できた。また、日米両国がすでに保有している強力な

経済的および軍事的な結束に全力を傾注し合うなか、この地域におけるHA/DRは、両国の協力戦略の心柱として担うことが可能であり、またそうあるべきである。

フィリピンは日米の理想的なHA/DRにおけるパートナーである。それは、フィリピンが政治的、文化的、および経済的に、日米の戦略的パートナーとしての結束をそれぞれ強化してきたからである。本イニシアチブを通じて、三国間HA/DRは更なる協力のための豊かな土壌を提供するものであることがますます明瞭になった。「訪問米軍の地位に関する米比協定」とUSAID(米国国際開発庁)ミッションを通じ、また日本からはJICAが継続的に存在していることにより、どのようにして支援活動が行われ、いかに防災対策が改善され得るかの調査のプラットフォームがすでに存在している。台風ハイエンがフィリピンを襲ったとき、これらの関係はさらに深くなった。

最後に、このイニシアチブに関する知見は、日米協力や日・米・フィリピンの三国パートナーシップだけに限られない。多くのこの教訓が他のアジア太平洋諸国、特にフィリピンの隣国であるASEANメンバー諸国の利益として幅広く活用されることが可能である。国内の災害支援に軍隊と協働することから、米日の救援を要請するメカニズムに至るまで、地域隣国は本イニシアチブから多くの知見を見つけることができる。事実、ベトナムの民軍両者の代表が2014年10月に行われたPWAワークショップに参加したことは、HA/DRは単にフィリピンや台風ハイエンだけを対象とするものではないことを確認することができた。特に近年は巨大な天災を経験していない災害多発地域では、将来イニシアチブで学んだ教訓が役立つ可能性を持っている。

この日・米・フィリピンのイニシアチブはPWAのワークショップ・フォーラム形式という方法論の有効性の証明にもなった。イニシアチブで収集した多くのフィードバックからは、多様な背景を持つ諸国にとってHA/DR問題をオープンに検討し、討議する上でこれに優る方法は無いことが明らかになっている。軍隊およびNGOの参加者らは、PWAの開催したワークショップが彼らにとって相手国の当事者らと会い、意見を交換し、そして互いの能力と限界を学んだ初めての機会であったと、それぞれ率直な感想を述べるのできる機会でもあった。専門家のパートナーと高レベルのポリシー・ディスカッションで構成されたこれらのワークショップは、ネットワークと関係を促進する上で、正式な訓練に優るとも

劣らない効果をもたらした。このようなワークショップとフォーラムはまた、一年間のケーススタディを大いに支えてきたと同時に逆に支えられる結果ともなった。この台風ハイエンにおけるケーススタディは、本イニシアチブの根幹となり、フィリピン、日本、米国、および東南アジア諸国からの参加者にとって必須な共通の討議の場を提供するものとなった。

## 教訓：防災対策と災害対応の成功事例

台風ハイエンでの経験は、フィリピン、米国および日本、さらにASEAN地域の近隣諸国にとって、多くの教訓を与えた。台風で多大な人命を失ったことはとても残念なことだったが、フィリピンとその近隣パートナー諸国は将来の災害救援において学びがあったことを忘れてはならない。それは、ピースウィンズ・アメリカのイニシアチブによる分析で、自然災害に脆弱な諸国にとってすら、リーダーシップ、災害管理フレームワークやベストポリシー、そしてそれらの実践こそが非常に有効な災害リスク低減ツールとなることを示しているからである。それらの手段は、インフラと技術に基づく減災アプローチをもはるかに凌ぐほど有効である。

これらの教訓を学び、そしてそれを実行に移すことが必須である。2014年1月に行われたワークショップにてマニュエル・ロペス駐日フィリピン大使はこの必要性を強調していた。

台風ヨランダ(台風ハイエンのフィリピンでの名称)は、そのクラスとして典型的な巨大さだったが、我々が恐れるのはそれが今後起こり得る「新状態(ニューノーマル)」の前触れかも知れないということである。我々が今経験しつつある気候変動において、今まで経験したことのないような災害が降りかかってくることを心配しながら、今後ニュースを見つめなければならない…今回の災害で苦難に見舞われている地域が再建されるように援助している最中も、フィリピン政府としてはより大きな注意を気候変動の影響を低減する努力に向け、このワークショップが指摘するような防災対策の強化を図らなければならないだろう。そして、回復力の増強、災害リスクの低減や救援管理は、頑健な災害対応を達成する上でますます重要になってくるだろう。

台風や津波のリスクに曝される国々は、防波堤のような高価なインフラ設備を持たなければ、天災に振り回されるだけだという必然性はない。そのようなインフラ設備はそれなりの価値はあるものの、基本的な防災対策や救援戦略に比べればせいぜい2番手の重要性しかない。フィリピンはこれらの戦略の価値を目に

見える形で示した。例えば、台風ハイエンの最中にタクロバン市で発生した人命の膨大な損失の原因としては、フィリピン大気、地球物理および天文学サービス行政局が暴風雨の高まりを予想しきれなかった要因はその一部に過ぎない。それと同程度の責任が、恐怖、遠慮および誤解のせいで退避に踏み切らなかつた地元の市民や、退避の必要性を伝えなかつた地元の政府機関にある。したがって台風ハグビット時の退避の成功は、予想能力の技術的改良がその理由ではなく、むしろ国家および地方政府が改善された退避計画を実施した結果である。

台風ハイエンを通して本イニシアチブで学んだ最も重要な教訓は、**有能なリーダーシップと徹底した災害管理フレームワークの組合せの必要性**であろう。強いリーダーシップの欠けたフレームワークは十分に機能しない。そのようなフレームワークでは、十分にまたは着実に実施することが不可能であり、救助活動は支離滅裂な、ばらばらなものとなってしまふ。そのシナリオにおいては、地元の執行者、個々の部門、およびNGOのような支援対応を行うアクターが、不統一に勝手に動いてしまうだろう。逆に、管理フレームワークが無い場合、強いリーダーが身動きできなくなつてしまひ、無理に対応しようとして場当たりの指示を下すことになってしまふ。災害が広範囲に渡つた場合、異なるリーダーたちがそれぞれ勝手な手法を採用すると、全国レベルで統一された対応をすることが不可能になる。

台風ハイエンの場合、**重要な各ポストに有能なリーダー**がいたことが鍵となつた。それらのリーダーとしては、タクロバン空港にいたフィリピン海軍のロイトリニダッド大佐、DFAヨランダ・アクション・センターにいたロイ・デヴェラターダ次官補、およびセブ・マクタン地域にいた彼のOCDの同僚、およびMNCC-マニラ基地のラファエル・マリアーノ提督が挙げられる。これらのリーダーたちに共通していたのは、文官・武官、フィリピンまたは外国、政府またはNGOなどの区別を問わず、様々な分野の責任者たちの能力をうまく統合する力を持っていたことである。彼らは災害管理における核心的存在、例えばインシデント・コマンド・システムやクラスター・システムについて詳しい人物たちだつた。彼らには情報とニーズの評価を求め、それに従つて優先順位を付ける能力があつた。彼らの管理に共通した特徴は、刻々と変化する判断、人的資源、および状況に直面して、柔軟性を保ち得る能力であつた。彼らは決

断においては威厳を保ち、しかも部下の人心掌握が必要であることを知っていた。

災害管理は、最も被災地に近い地元レベルから取り扱われねばならず、有能なリーダーシップはまずそのレベルで発揮される必要がある。「政治は地元が基本」というルールは、災害管理に於いても同じで、指示は地元からスタートする。フィリピン人はその点で模範的である。バラングイ(フィリピンの最小地方自治単位の名称)キャプテンまたは首長は責任を持つリーダーである。災害が二つまたは三つの地区にまたがっている場合、次のレベルの責任者(例えば知事)が責任を負う。NDRARM計画は地方自治体、市単位の地自体、および県や州単位の自治体の各レベルのリーダーの責任を明確に定めていた。訓練並びに実務体験を通じて、多くの首長がリーダーシップ技能を磨いていた。内務省および地方政府と国防省は、例えば国連、JICA、USAID、さらにはPWAまで含む外国の機関の援助により更に洗練される余地が残っていたにせよ、災害管理訓練においてかなりな進歩を実現していた。

ひとたび災害が州のレベルまでくると、国が適切な地方のリーダーを選任する責任を負うことになる。地方レベルにおいては、災害リーダーシップは前もって決められていることは稀であり、実際の選択範囲に応じて決められる。フィリピンの経験が示すところによれば、最善のリーダーは、誰がどの組織に属しているかよりも、誰が緊急事態の管理能力が最も高いかで決められるべきである。文官か武官、国の役人か地方政府の役人のいずれかに拘わらず、地方の司令官は、管理する地域の運営に統一された指令体系を適用し、命令系統の部下全体を掌握できなければならない。彼らは台風ハイエンの時に慎重に指揮司令官として選ばれたフィリピン人リーダーであり、フィリピン軍の将軍に成功をもたらした因子である。また、フィリピンは地方の災害管理に関するその経験を近隣国に共有する努力をするべきである。それは重大な災害において地方レベルでの特徴的な態様において、また民軍間のプロセスに関して、隣国の教育上、大いに役立つからだ。

過去の災害における対処を検討する上で、失敗と成功は、急速に変化する状況に対処して下されるリーダーの決定に依存する。この能力は、変化しつつある状況の正確なアセスメント力、資源と労働力の理解力、責任と柔軟性、および地方と全国における対応システムに関する知識に基づいている。米国および日本は共

に、甚大な災害に遭って国としての対応で不十分な結果を経験している。しかし、米国および日本は共に、これらの基本的な鍵とは、リーダーシップ、災害管理フレームワークや対応システム、およびベストプラクティスの実施の必要性を認識していることである。

効果的な災害対応は災害管理フレームワークの国別評価の根拠となる。国の災害管理センターは東南アジア全体にわたりほぼ同等であるが、その目標、能力、および実行指針においてかなりの差がある。防災対策と救援フレームワークの改善を考察するためにPWAはトレーニングとケーススタディを分析し国家の災害管理当局のいくつかの要因を取り上げている。

フィリピンにおける災害のアセスメントでは、**フレームワークに対するいかなるレベルでの同意**が最も重要であることが分った。フィリピンのNDRRM計画の下では、同じ基本的な手段と対応処置があらゆるレベルで適用されている。このようなシステムは真に強固な災害管理を実現することができる、ただし、リーダーと部局が対応のためのフレームワークを理解し、受け入れることがその条件となる。かくして、フィリピンにおいては、このプロセスは**バランガイ**のリーダーから始まり、続いて市長、次に州知事、さらに広域の指揮司令官、そして最後にNDRRMCという段階が設けられている。各ステップにおいて、リーダーはその責任と決定権限を理解し、損害およびニーズのアセスメントを如何にして次々と転嫁すべきか、さらに特定の支援を要求すべきかを認識しなければならない。このシステムの具体的な詳細はフィリピン独特なものだが、基本理念は広く適用することができる。

2012年における台風ボファ(地元名パブロ)は、このスケールビリティ(プロセスの拡張性)がなぜ重要かを知る上で適当な実例となる。この台風はミンダナオの中央を横切った。これはフィリピンの台風として非常に稀な例であるので、コンポステラ・バレーとダバオ・オリエンタル州は全く防災準備がされていなかった。この場合、災害管理は迅速に、州単位から広域単位へ、そして更に国レベルまで広げて行かなければならなかった。フィリピンのシステムは、ローカル・リーダーシップの制度を捨てることなく、リーダーシップと災害管理責任の上向きの連鎖を見通して計画されていること、正にその故に強固なのである。高い拡張性とはローカル



レベルから国家レベルまでの柔軟な対応が敏速に可能なシステムであるといえる。

過去20年間にわたってASEAN諸国ではフィリピンにおける州や市などの地方自治体に次から次へと責任とアカウントビリティを委譲して来ていた故に、このフィリピンの例は大変重要なのである。この権限委譲には、防災対策と救援処置の両方の責任がそれに伴って移動する。これらの能力や力量は大きく異なる。それは、かなり強い能力を持つ者もいるが、多くの市や州レベルの行政官は救助活動能力が未熟であり、能力が弱い。そのような彼らにとって、防災対策と救助活動の最善の成功事例は役立つはずである。

フィリピン、国連、日本、米国、およびASEAN諸国にも、マネジメント訓練は大いに役立つはずである。フィリピンや日本の地方都市は、台風ハイエンや2011年の東北地方太平洋沖地震の津波の時に実証された相互援助協定の便宜と価値を披露することができる。協調活動、民軍協力、予備配置や倉庫保管、およびメガ災害(最悪事態シナリオ)計画を含む様々な広範囲の防災対策は、ASEAN地域の村や町レベル、市レベル、および州レベルなどの各レベルの地方自治体政府にとって更なる訓練として学ぶべきものが少なくないだろう。

個別の国家的救助対策に的を絞ったのは国連としては賢い選択だったろうが、さらに地方自治体政府に的を絞り、協力メカニズム、およびクラスター・システムに訓練の範囲を広げることも可能である。人道主義的見地に立った場合、緊急事態に対して大変効果的であることが証明されたこの後者のシステムは、被災国から更に前向きの同意が得られたことで大幅な改善が実現した。フィリピンにおいて実証されたように、クラスターは被災国のリーダーシップが機敏に動き、国連機関やINGOだけでなく、国内の諸機関、NGO、および民間セクターなど、広範囲に適用されたときに最も良い効果を発揮する。同様に、ASEANおよびAHAセンターは、災害フレームワーク内のメンバー国に対して訓練、協力メカニズム、および市・州の地方自治体への防災対策や災害対応を提供することで、貴重な役割を果たすことができる。さらに、ASEANおよびAHAセンター、およびADMM+は、彼らが持つ資源をTORの促進およびICSやその他の類似協力メカニズムのパートナーの訓練に利用することで、貴重な役割を果たすことができる。(ADMM+HA/DRエクスパート・ワーキング・グループは現在、メンバー規約を検討中

である。)これら両多国間機構の場合、訓練は全体論的な災害管理を協調すべきであり、それによって地方自治体が彼ら自身の災害を管理するだけでなく、地方および国立のセンターの資源の適切な活用を可能にするように仕向けるべきである。

国連と日本はこの訓練を拡大し、改善に努力すべきである。米国防軍パートナーシップ・プログラムは拡大可能である。このパートナーシップは、災害時の民軍兵站支援、および緊急司令システムに関する拡大訓練を提供することができる。JICAおよびMOFA、並びにジャパン・プラットフォームを通じて、日本は公共・民間パートナーシップ、緊急援助および復興活動における民間セクターの利用、相互援助協定、およびコミュニティーベースの減災戦略に関する訓練を提供することができる。

日本、米国、およびASEANメンバー諸国は、フィリピンのフレームワークを最悪事態に対する計画に関するガイダンスとして検討すべきである。そのような計画は国別のレスポンス・フレームワークの中に組み入れられていなければならない。地方自治体の裁治権は助長されなければならないが、一方、国家には深刻な災害に対応する計画を持つように促さなければならない。新しいフィリピン国家災害対応計画の中の仮定シナリオはその良い例である。<sup>1</sup> 自動的ではないが、それは地方自治体が壊滅した場合の国家管理のメカニズムを規定している。最悪事態に対する計画は、ウエストバレー活断層大地震やスーパー台風などの予想される災害に対しては無くてはならないものである。ウエストバレー活断層地震がおきれば、マニラ市長は完全に外部との連絡が途切れるだろう。そのときには、疑いなく国際援助に支援された、国家の指揮の下における対応が必要になるだろう。近年は巨大な天災を経験していない諸国にとって、この計画が参考になることは疑いない。

フィリピンは、地方災害リスク対策および災害対応に関する最善事例についても近隣諸国に教示することができるだろう。2010年法(第5章参照)は5%の資金をDRR活動資金として準備しておくこと、そしてその30%は災害対応資金とすることを義務付けている。そのような国家的に義務付けられたメカニズムは他の近隣諸国においても必要であり、地方自治体の管理の改善も促すことになるだろう。同時に、NDRRMCは民間防衛局(DCD)を通じて地方

<sup>1</sup> フィリピン国政府、国立災害対処計画(National Disaster Response Plan Manila:GRP)、1-5。

自治体にそれらの資金の有効利用を義務付ける努力を拡大すべきである。最悪事態シナリオの計画を絶えず強調し、透明性に焦点を絞ることで、OCDとそのパートナーたちはローカルの防災レベルを大幅に向上させることができる。台風ボファの例に見るごとく、最悪事態シナリオの計画は誰も見たことの無いタイプ(例えばマニラ地震)、または誰も見たことの無い激しさ(例えば台風ボファ)の災害を含んでいるものでなければならない。

地域災害管理センターにとって、**統合調整メカニズムを実現することは重要である**。フィリピンは前述のインシデント・コマンド・システム(緊急司令システム、ICS)の採用を決定した。ICSは「緊急対応時の命令、指揮、調整に使用される組織上のツール」である。<sup>2</sup>元は米国森林局で開発されたものだが、現在では多方面の緊急対応部門で使用されている。その基本的概念が採用される限り、実際にインシデント・コマンド・システムそのものが採用されるか否かは、重要ではない。共通の組織構造のなかで運営される施設、設備、人員、手順、およびコミュニケーションの組合せから得られる統一的な管理である。日本、米国、またはASEANメンバー国において、災害時における調整のための何らかの統一システムが政府の全てのレベルにおいて採用されるべきか、拡張性があるか、可能か否かは別の問題であるそれは全面的に採用が必要であり、民政部門および軍部のリーダーの両方に等しく教えられるべきである。この領域に於いて、フィリピンはコマンド・システムの選択とその全国的な実施に関して最良の実施例を提示することができる。

米国災害管理センターは省庁間連絡機関であり、民政部門または国内軍部の代表も含む者とする。<sup>3</sup>このようなリンクとなる機関が無いと、省庁のいずれかが当センターをバイパスし、自分勝手な「フリーランス」が横行することになってしまう。これらのセンターは災害時において(自らのスタッフまたは他の部門から)司令官を選択し、指名する権限を与えられなければならない。最後に、これらの**国家災害管理センターは災害軽減、防災対策、および救援計画をローカルレベルから国家レベルまで教え込み、訓練するための予算、スタッフ、および専門的技術を持つべきだ**。特に地理的に分

<sup>2</sup> 米国運輸省一連邦道路管理局、「用語集Simplified Guide to the Incident Command System for Transportation Professionals(運輸業者のためのICSの簡便ガイド)」, 2015年5月20日アクセスによる [http://ops.fhwa.dot.gov/publications/ics\\_guide/glossary.htm](http://ops.fhwa.dot.gov/publications/ics_guide/glossary.htm)

<sup>3</sup> NDRRM評議会とそのオペレーションセンターはここで民政部門と軍部、さらに民間とを隙間無く結合する主要な事例である。第II章参照。

散度が高い国家(例えばインドネシアまたはマレーシア)については、首都だけに存在する災害専門技術では不十分である。市長や州知事らは彼らの地域における災害を管理するための能力を与えられていなければならない。

国立災害管理センターの領域において、フィリピンは再びリーダーの役を務めている。NDRRMC(前組織であったNDCCから必要に応じて更新された組織)は民政部門・軍部両方から認められた唯一の強固なセンターであり、継続的な改善努力を続けている称賛すべき存在である。その継続的な再検討プロセスおよび新しい災害対策計画、たとえば、Hydro-Met National Disaster Response Plan(水害・気候災害全国対応計画はそのような努力から生まれている。

コ・ロケーション(司令部および調整部の統括)のメリットは、すでにケーススタディの分析で明らかにされている。国立災害対策フレームワークと管理センターは、この変数を偶然や場当たりの決定に任してはならない。**コ・ロケーション(co-location)は、軍部が災害対応のロジスティクス業務を他の部局と分担する場合は、特に必要である。**合同訓練と演習は民軍インターフェースの改善に役立つ一方で、災害時のコロケーションとしての司令部や調整部の代替となるものは何もない。コロケーション施設は、努力統合と重複削減を促進するだけでなく、応答者(司令に従う者)のそれぞれに彼らの得意分野に集中して従事させるのに役立つ。合同作業が行われないところでは、不適切な作業配分が生じる可能性がある。これは軍隊が本来得意な特殊作業、たとえば、残骸の後片付け作業や生存者の捜索や救出の代わりに、「小売り作戦」(すなわち、救援物資の支給作業)に従事するなどの形態をとることもあることを意味する。

台風ハイエンの去った後、フィリピンは隣国の援助隊を指揮して統合されたロジスティクス・チェーンの利点を活用する十分な準備ができていた。彼らが展開した「ハブ・アンド・スポーク(hub and spokes)」モデルは、ヴィラモアとセブ・マクタン地域をハブとして使った救出作戦において目覚ましい成果を挙げた。日本と米国(2011年の東北地方太平洋沖地震の津波の時に同様なシステムを活用した)と協力することで、フィリピンはこの知識を外に共有することができるだろう。これは対象地域が広大な、インドネシアやマレーシアには格別優れた価値を提供するであろう。

災害における**比較優位**という概念は、国内対応の垣根を越えて展開される。一部の応答者、たとえば米国軍人は、彼らのユニークな能力に関連して対応策を考えることに長けている。しかし、外国の対応者が彼らの得意な技能を生かすためには、被災国と外国の対応者の両方にそのための準備が必要である。被災国の当局は主な外国のパートナーの詳細な最新の能力リストを、災害が発生する前に渡されていなければならない。対応者は、双方のパートナー、ASEANのメンバー国、国連機関、および主要NGOなどから構成されていなければならない。

能力を簡単に伝えるためには、Terms of Reference (業務指示書、TOR)が便利である。TORが国の災害管理センターにあれば、当局が特定の、適切な救援要請を発行する上で役立つ。それらの書類は二者間文書であり、何ら拘束条件を含んでいないので、既存の契約やプロトコル、例えばASEAN SASOP、多国軍SOPと完全に適合する。TOR文書の利点は、それらが迅速で高度に特殊な支援を簡単にすることにある。現地にいる災害管理者が、たとえば、航空管制、垂直リフト、または浄水化などのニーズを指摘すると、被災国はブランクエットリクエストを発行し、それが充たされるのを待つのではなく、直接既知のパートナーに連絡することができる。

フィリピンとASEANメンバー国にとっては、軍隊の対応で感じる恐れをTORが和らげてくれるため受け入れやすい。訪問米軍協定(VFA)を持たない国は、災害における軍隊の支援を辞退したり、尻込みする傾向がある(2008年にサイクロン・ナルギスに襲われたミャンマーの場合など)。TORは各被災国が災害時に派遣される資源と人員を十分に吟味することを確実にする。彼らは事前にこれらの資源を吟味して承認し、出国の条件と日時やその他を設定し、主権の安全条件を確保することができる。米軍と日本の自衛隊は、災害時における彼らの圧倒的な優越性の故に、そのような展開は当該地域国にとって絶対に有利である。二国間業務指示書(TOR)文書がもたらす価値を論証することによりフィリピンは諸国を主導すべきである。

東南アジア諸国は現在大規模な軍隊同志の演習を行っている。通常は米国とのパートナーシップにより行われるこれらの演習には、フィリピンのバリカタン(Balikatan)、タイ国コブラゴールド(Cobra Gold)、およびマレーシアのケリスストライク(Keris Strike)などが含まれる。これらの演習には何千人もの兵士が参加する。彼

らが注目するのはもちろん軍事演習であるが、今では全てが災害または人道的な要素を中心としている。これらの演習は調和と互いの結び付きを築き、共同作戦、戦場相互活動の可能性、コミュニケーション、およびロジスティクス業務のオーバーラップ、および統合司令の練習を可能にするものである。

一方、これらの演習の限界についても理解しておかなければならない。一部は他の諸国、民政機関、国連系団体、またはNGOを含む場合があるが、それは通常限定的である。通常は軍人以外の参加者はオブザーバーである。軍人の参加者数が絶対的に多いため、民軍協調に関する十分な相互訓練は無理であり、地元の民間人主導の対応テクニックに真に焦点を絞ることはできない。これらの大規模演習は人道的構成要素が維持されるべきであるが、問題となる諸国は彼らの民軍HA/DR訓練を拡大すべきである。PWAが提供する訓練はスケールが小さく、軍人と非軍人の比率が同等なのが特徴である。PWAは文民の災害対応の必要性を強調する一方で、軍人の主要な役割を認めている。PWAの提供するトレーニングは、包括的、協調的、また小規模NGOからのリーダー、広範囲の政府機関、主要な国連機関、民間セクター、および近隣諸国からの参加者を支持している。ASEAN諸国にとって、小規模で、費用があまりかからない、そのような訓練は、コブラゴールドのような演習に対する補完となり得る。

## 日本と米国：同盟を強化し、HA/DRパートナーシップの強化

2011-2013年に実施された日・米民軍災害支援対策イニシアチブにおいて、PWAは日米安全保障の再生が海外HA/DR作戦のために近い将来大いに期待できることを見出した。日米は定期的な軍民演習を通じて、また、東日本大震災における協働支援を通じて相互協力を実証してきた。当時の在東京米国大使館の大使代理カート・トング氏がPWAの実施したワークショップに参加したさいに述べたように、「当地域に対する協力の寄与の最も明瞭な様相の1つは我々の人道的支援と災害救援における協力である。」さらに、両国は人道的支援と災害救援から大きな利得を得ることができる。

2011-2013年のイニシアチブにおいて指摘されたように、日米両国は海外での災害対応においてそれぞれ独自に優れた能力を

持っているにも関わらず、相互運用機能、情報共有、および合同意思決定に関する彼らのメカニズムには不足がある。防衛大学の山口元陸将は1997年「日米防衛協力のための指針」において平時における二国間調整メカニズムの創立の必要性について言及した。しかしながら、そのようなメカニズムの構築は遅れており、「両国政府の出し遅れた宿題」となっている。と山口元陸将は述べている。<sup>4</sup>特に、東日本大震災においては両国の民軍共同の対策が見事だっただけに、その教訓を生かせなかったことは機会の喪失と言うべきである。<sup>5</sup>

PWAの日・米・フィリピン・イニシアチブでの訓練、フォーラム、および研究において、両国の能力が低下しつつあるという事実は無いが、**協力的な対応のための両国の能力発揮はまだ不十分であると言える**。台風ハイエンに対する日米の対応の評価によれば、フィリピンにおいて主として非重複行動と対応手段がとられたことが示されている。当初、陸上自衛隊は米国海兵隊の支援を得てフィリピン側とつながり、協力を行った。が、それ以降のHA/DR活動はほぼ独立的に行われた。協力が行われた例、たとえば、海上自衛隊がMV-22オスプレイの護衛艦「いせ」への着艦を許したこと、陸上自衛隊が連絡将校を米海軍空母ジョージワシントンに派遣したこと、などもあったが、これらは主として戦術的なものであり、戦略的パートナーシップではない。

米国と日本の海外災害対応を完全に固定化してしまうことは、政治的または法律的に、現実的ではない。それぞれの国は、被災国によって独立的に要請され、独自の方針、特有な可能行動、およびケース・バイ・ケースに行われる一連の決定、たとえば軍事アセットの配備命令、などに従って導かれなければならない。にもかかわらず、ひとたび被災国が両国に要請を行った後、両国は重複を排除し、共有する機能とそれぞれ得意な能力を最大限に利用して作戦の合理化を実施することができることをPWAはこのイニシアチブから学んだ。

日米合同災害救援の協働はニーズ・アセスメントの段階からスタートさせることができる。台風ハグピットへの対応を例とする

<sup>4</sup> ジョン・エーレンフェルドおよびチャールズ・アーネンソン共著、同盟の強化：アジア太平洋地域におけるHA/DR 協力 (Seattle:PWA, 2013 / .204)

<sup>5</sup> 自衛隊(元)陸相山口昇氏は、「日米同盟の強化―日米民軍防災対策構想の提案と知見」2013年7月25日東京において、以下のように述べている。



米国海軍ヒュー・ウェザルド少将と統合任務部隊指揮官、海自第4護衛隊群司令 佐藤寿紀海将補。海上自衛隊ヘリコプター搭載護衛艦「いせ」に乗艦し握手を交わす。台風ハイエンでの両国間における協働支援活動は将来のHA/DR任務は模範となるだろう。(U.S. Marine Corps photo by Lance Cpl. Cansin Hardyegritag/Released.)

と、日本側は合同民軍アセスメントチームのコンセプトを、重要なステップとして理解した。同時に、日本側チームとその相手である USAID および PACOM からの米国側チームは緊急連絡網のメカニズムを構築するべきである。災害の初期においては、重要なアセスメントの必要性、例えばヘリコプターが限られているなどといった初期評価は、その特性として大まかなものであり、よって生じた損害とニーズの大まかな情報を提供することを目的に設計されているので、日米両国政府にとって総合的な初期評価が得られればその目的を達成することができる。共有された評価は次に、JICA や USAID のような機関を動かして、直ちに陸上での情報共有、C-130 の共同運行、および陸上での対応地域の計画のよロジスティクスの戦略を開始可能にする。したがって、台風ハイエンの場合では、陸上自衛隊をセブ地区からもっと被害がひどいサマール/レイテ地域へ移動させるような無駄を省くことができる。ニーズ・アセスメントは単なる情報文書であり、それは日米いずれの対応者に対しても特定の行動をとることを約束させるものではない。



しかしながら、それは日米の共同作戦を強化するための機会を被災国に対して提供するものである。

ロジスティクス領域において、**日米両国は地上における協力を大幅に改善することができる**。日本がその軍事アセット、例えば駆逐艦/ヘリコプター母艦、ホーバークラフト、およびC-130を利用することに積極的であることは、日本が自然に米国のパートナーとなることを意味している。海上自衛隊はその自衛艦隊を日本の防衛のための指揮本部であるだけでなく、民軍関連機関のための合同協力センターとして利用するように訓練すべきである。(これらの関連機関には下平一等海佐が提案したように、NGOも含めるべきである)この機能は米国海軍空母打撃群が持つものと同等なものもあり、可能性としては合同国際民軍協力への道を開くものである。フィリピンやインドネシアのような列島国家においては、そのような機能はHA/DRの結果に格段な改善をもたらし得るものである。

同時に、自衛隊においても、中央即応集団(CRF)を先頭に、地上での調整能力の強化をするべきである。また、CRFは次の二つの分野に焦点を絞るべきである。第一に、合同指揮および管理組織を提供するために、CRFは自衛隊の全部門と密接な協働体制の設立と維持が必要である。そして陸自、海自またはCRFのトップの指揮官たちは、単一の戦略司令部を設立するために災害現場に集結すべきである。そうすると、戦術的条件(たとえば、艦艇から陸地まで物資を輸送するための海自のヘリコプター)以外には、この中央司令部は米国の同僚との間にハイレベルの通信回線を設置し、自己の権威を利用して共同戦略の分担と担当領域を決定することができる。第二に、CRFは被災国の民政・軍部の各当局とCRF自身との協力関係を改善すべきである。それにより、その国独特の災害協力メカニズムおよび適切な意思決定者に対して綿密なトレーニングが確保されるからだ。平時からリエゾン・オフィサー(連絡官)をフィリピン軍および民間防衛局(DCD)に送り込んでおくことは、災害時において最も効果的であろう。

上記に勧告した協力の法的根拠とプラットフォームは、最終的には日米相互協力および安全保障条約に基づくものであるが、より具体的には日米防衛協力のための指針に基づくものである。これらの指針は2015年4月15日に更新されており、日米間での海外におけるHA/DR協力のための委任された権限を並べたものである。

大規模な人道主義的および自然的災害が発生した場合に、それに関心をもつ政府または国際機関からの要請に応じて両国が行う人道主義的支援/災害救助(HR/DR)作戦を実施する場合、両国政府は共同支援を提供するために適切な方法で密接に協力し、参加する米国軍隊と日本国自衛隊の間の相互運用機能を最大化する。協力活動には、共同ロジスティクス支援とオペレーションの調整、計画、および実行が含まれる。<sup>6</sup>

防衛協力のための指針はさらに、日米防衛協力はまた、平和維持、訓練および演習、ロジスティクス、情報活動、海上警備、およびパートナーの能力向上を含むことができると述べている。指針はHA/DR協力の重要な基礎であるが、それは特定のメカニズムまたは手順を指定するものではない。したがって、合衆国国防省、合衆国太平洋軍(PACOM)、自衛隊、防衛省、合衆国国際開発庁(USAID)および合衆国務省、外務省およびJICAがそれらの具体的な内容を設定する義務を負う。HA/DR協力に関する全ての討議は、特有な可能行動の種類を含み、その可能行動の拡張の可能性を討議すること。現在では、重量物リフト、医療、および浄水に限定されているが、自衛隊はその他の様々な可能行動、特にエンジニアリングにおける能力の可能性を秘めている。

これらの部門が共同HA/DR作戦を設定し、精緻なものとする一方で、民政部門もこのプロセスに十分な代表者を送り込んでいなければならない。自衛隊と米国軍部の間の協力は既に非常に強固なものとなっているが、災害対応においては、彼らは理論的にはそれぞれ外務省およびUSAID/国務省の指示に従わなければならない。密接なHA/DR戦略を促進するように設計された訓練、演習、および方針はこの点を念頭においていなければならない。災害を生じた国に合同作戦センターを設置するための訓練を実施することが望ましいステップの1つである。そのようなセンターは被災国の首都の近くに置かれ、日米両国の主要な対応部局からのリーダーを含まなければならない。被災国内に置かれた唯一の調整点からは東京およびワシントンの各部局へのリンクが張られることによって、地上の相互運用機能が大幅に改善される。戦略としては、日米両国はこのセンターを被災国の協力センターと共に合同で設置し、対応活動と国際支援の提供の合理化を図らなければならない。

日本は米国との協力のパターンを改善する一方で、東南アジアにおける自国のHA/DRに対する信用を補強しつつある。ASEAN防

<sup>6</sup> 日本国政府、日米防衛協力のための指針 (GOJ:2015年4月27日、東京)、20。

衛大臣会議プラス(ADMM+)のHA/DR専門家によるワーキング・グループの共同議長として、日本は日本特有の能力を有効に利用する上で非常に有利な立場にある。現在そのワーキング・グループは3つの分野に焦点を絞っている。国際HA/DR支援に関する法律的な問題を検討し、机上および現場の訓練演習を設計して、民軍SOPを創立すること賢い副会長MODは、多国籍軍(MNF)SOPまたはASEAN待機協定およびSOP(SASOP)のような既存のガイドラインを補強するが、それらと重複しないようなSOPを作ろうとしている。MODによれば、そのアプローチは、手順、情報共有、軍隊間協力、および相乗効果調停に焦点を絞って、「全ての既存のHA/DR可能行動における相乗効果の必要性を強調する」ことである。<sup>7</sup>

ADMM+を介しての防衛省の努力は外務省/JICAの進行中の能力構築構想によって合理化されるべきJICAは地上に於いてはその存在感を示している—例えばフィリピンにおけるOCDが、JICAはMODおよびADMM+から出現する新たなSOPおよびベストプラクティスを伝達することができる。こうしてASEAN諸国は、激しい災害の中でさらに完全に日本と活動する準備が整えられる。特に近年巨大な天災を経験していない国、例えばベトナムにとって、防災対策段階のこの情報はその国が緊急対策段階に遭遇した時にその国の要求を大幅に改善する結果となり得る。日本はこの領域においてリーダーシップを発揮する可能性を強く持っており、自国の対応者、例えばJICA、自衛隊、ジャパン・プラットフォームが統一的な一貫性のあるメッセージを東南アジアの近隣諸国に発するよう努力すべきである。

一方で、日本と米国は二国間業務指示書(TOR)を作成することによってASEAN近隣諸国を大いに支援することができる。両国は被災国家だけでなく、支援関連者たちに対してもよりよい取り決めを提供することができる。軍部の対応は高価につくものである。2004年のインド洋津波に対する米軍の対応は1日当たり600万ドルかかった。<sup>8</sup>TORによって、日米両国はそれぞれの特徴を生かすことが可能になり、戦力にならない大量の部隊を派遣するなどといった無駄を避けることができる。このようにして、TORは必要な人材や資材を速やかに入手し、一方では被災国の主権に関

<sup>7</sup> 石原雄介、防衛省、Peace Winds America Policy Forum, 19 December 2014における発言

<sup>8</sup> Bruce A. Elleman(ブルース・ラーマン、Waves of Hope:The U.S. Navy's Response to the Tsunami in Northern Indonesia (Newport:Naval War College, 2007), 23.

する懸念を最小限度に抑え、PACOMまたは自衛隊に対する費用の有効性を向上させることができる。

日本と米国は共同で、または単独に防災対策への公約をフィリピン、並びにASEAN地域向けに言明している。日本はJICAを通じた活動を拡大しつつ、ODAに軍事力の貢献を含むように改訂が行われている。米国は太平洋に向けた「リバランス」の歩みを急ピッチで行っている。両国は揃って彼らの戦略的提携の支柱としての人道的援助と災害援助に公約している。

一部のオブザーバーには、HA/DR以外にもっと緊急なニーズのある日米協力の形態が見えるかもしれない。南シナ海領域の地政学的対立または朝鮮半島における非核化問題が2国間における災害救助の障害となるかもしれない。しかしそれでも、HA/DRはこの二つの同盟国の重要かつ長期的な親密な協力とパートナーシップの根源となる可能性を持っている。木原誠二(元)外務省政務官の言葉によれば、「様々な利害関係者が関与しているPWAプログラムは日米間の協力を強化し、それによってこの領域の平和と安定に寄与する。」他の地域的優先事項の重要性を減じることなく、HA/DRは膨大な価値を持つ軍事と民軍協力の形態を構築している。この領域に災害の脅威が今まで以上に明奇なりつつある今こそ、日米は海外における災害対策や災害救援活動において、持続性のある、ダイナミックでそして効果的なパートナーシップ関係を保つことを再度宣言すべきである。



