

## 国際緊急援助

### —国際的ネットワークによる災害対応—

鎌 田 文 彦

- ① 近年、大規模自然災害という人類が直面する難題に対して、被災した国・地域だけでなく、国際的なネットワークをとおして互助により対処しようという動きが強まっている。国際的な協力の必要性が認識され、その実現のための調整メカニズムが国際的に制度化されつつある。
- ② 東日本大震災に際し、我が国は63の国・地域・機関から救援物資を受け入れた。また、93の国・地域・機関が寄付金を寄せ、総額は176億円以上にのぼった。さらに、海外から派遣された29の支援チームが東北・関東の被災地に入り、被災者の捜索・救出、医療支援、復旧支援、専門的助言・調査等の活動を行った。
- ③ 現在、いくつかの国連の機関が、災害救助活動の国際的な調整を行っている。国連人道問題調整部（UNOCHA）は、紛争や自然災害の被害者に対する人道支援を、迅速かつ効率よく実施するために設けられた調整・支援機関である。
- ④ 国連災害評価調整（UNDAC）は、発災直後に現地に入り、被災地のニーズアセスメント、国際支援チームの調整、国際社会への現地情報の発信等の初期対応を行う。国際捜索救助諮問グループ（INSARAG）は、都市型捜索救助の手法とシステムの開発をはかり、加盟チーム間の情報交換を行う世界的なネットワークである。
- ⑤ 東日本大震災に際し、UNDACチームが日本に初めて派遣され、地震、津波、原子力発電所事故についての最新情報を世界に向けて発信すると共に、海外から派遣された捜索救助チームへのサポートを行った。
- ⑥ 我が国の国際緊急援助隊は、被災国・地域への人的援助の中心的役割を担っており、救助チーム、医療チーム、専門家チーム、自衛隊部隊が、被災地の状況に応じて派遣される。我が国の国際緊急援助活動は、INSARAGなどの国連機関との密接な連携のもとに進められている。
- ⑦ 災害直後の緊急支援からその後の中長期的な復旧・復興に至るまで「継ぎ目のない援助」の必要性が、国際緊急援助の課題として内外で認識されるようになっており、我が国でもそのような形での支援を試みている。
- ⑧ 海外で大規模な自然災害が発生した場合、我が国が培ってきた救助・防災のための技術と復旧・復興に向けての経験を総動員して支援の手を差し伸べることは、我が国のソフトパワーを強める意味でも、外交の重要な課題と言えよう。

# 国際緊急援助

## —国際的ネットワークによる災害対応—

外交防衛調査室 鎌田 文彦

### 目 次

はじめに

#### I 東日本大震災に対する海外からの緊急援助

- 1 東日本大震災
- 2 海外からの支援
- 3 支援受入れの課題

#### II 国際緊急援助にかかわる国連機関

- 1 国連人道問題調整部 (UNOCHA)
- 2 国連災害評価調整 (UNDAC)
- 3 国際搜索救助諮問グループ (INSARAG)
- 4 東日本大震災と UNDAC

#### III 我が国の国際緊急援助活動

- 1 国際緊急援助活動の概要
- 2 国際緊急援助の課題

おわりに

はじめに

地球という太陽系の惑星上で生活を営む人類は、地球の構造がもたらす自然現象の恵みを受ける一方で、対応が極めて困難な巨大な変動の影響を被り、日々の生活はもとより生命の維持もままならない状況に、時に追い込まれることとなる。地震、津波、暴風雨、洪水、噴火、干ばつなどの自然災害は、どの国・地域で暮らしていたとしても、程度の差こそあれ、人類に襲いかかるまさに天災であり、それを根本から消滅させることは不可能であろう。

日本列島は複数のプレートが交差する地殻の上にあることから、我が国は世界有数の地震国として知られており、また台風の通り道でもあり、常時自然災害に直面する一方、その対処のために防災・減災の工夫を重ね、世界でも最も進んだ防災の技術と制度を作り上げてきた。

自然災害への対応は、基本的に当該国・地域の政府と社会の役割ではあるが、時に発生する大規模な災害に対しては、現地のみでは対応不能となり、国際的な支援が必要とされる場合がある。我が国は、歴史的に培ってきた高い防災技術、災害救助技術、医療衛生技術等を生かして、これまで大規模自然災害に直面した国・地域に対する支援を行ってきた。一方、1995年の阪神・淡路大震災、2011年の東日本大震災などに際しては、我が国は多数の国・地域からの物的・精神的・人的支援を受けた。

近年、大規模自然災害という人類が直面する難題に対して、当該国・地域だけでなく、互助により対処しようという国際的なネットワークが形成されつつある。国際的な協力関係が必要であるという認識が共有されつつあり、それを実現するための協力・調整メカニズムが国際的

に制度化されつつある。

本稿では、東日本大震災に際して我が国が受けた海外からの支援、国連が主導する国際緊急援助の調整の枠組みの現状、さらには日本の国際緊急援助隊の活動を紹介しつつ、今後ますます重要になると思われる自然災害をめぐる国際緊急援助、防災・減災・災害復興の国際的なネットワークの現状と展望についてまとめることとしたい。

## I 東日本大震災に対する海外からの緊急援助

### 1 東日本大震災

2011年3月11日14時46分に、三陸沖（牡鹿半島の東南東130km付近、深さ24km）で発生したマグニチュード9.0の巨大地震とそれによって引き起こされた大津波により、東北・関東地方沿岸一帯は、壊滅的な被害を受けた。約1年後の2012年2月21日時点における緊急災害対策本部の集約によると、この東日本大震災による人的被害は、死者15,852名、行方不明3,287名、負傷者6,011名にのぼり、建築物被害は、全壊128,716戸、半壊244,991戸、一部破損678,396戸であった。全国の避難者数は、342,509名を数えた<sup>(1)</sup>。地震と津波の影響により東京電力福島第一原子力発電所で深刻な事故が発生したことも含め、日本の災害史上でも未曾有の被害状況であった。

震災発生後、被災者の救助、捜索等のために自衛隊員が一時10万人規模で動員され、また全国からボランティアが被災地に入るなど、官民を挙げての災害対応がなされ、復興への努力は現在に至るまで営々と継続されている。

(1) 緊急災害対策本部「平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震(東日本大震災)について」(平成24年2月21日)p.2.首相官邸ホームページ <<http://www.kantei.go.jp/saigai/pdf/201202211700jisin.pdf>> (なお、本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2012年3月1日である。)

## 2 海外からの支援

情報通信技術の発達により、東日本大震災の被災状況は、テレビニュースやインターネット情報の形で、ほぼリアルタイムで全世界に伝えられ、多数の国・地域・国際機関から、我が国に対してお見舞いや支援の表明が寄せられた。

### (1) お見舞い

2011年5月2日現在で、254の国・地域・国際機関から、我が国に対してお見舞いのメッセージが寄せられた<sup>(2)</sup>。その中には、アフガニスタン、スーダン、パプアニューギニア、東ティモールのように、過去に我が国がそれぞれの国で実施した援助と支援に言及しつつ、東日本大震災に際し、我が国への協力を惜しまない旨を表明する国も見られた。例えば、東ティモールのグスマン首相の総理大臣宛てのお見舞いでは、「最も親しい友好国の1つとして、これまで東ティモールに対して惜しみない支援と友情を示してくださった貴国に対し、できる限りの支援をする用意があります」と述べ、「心からのお悔やみと連帯を表明する」としている<sup>(3)</sup>。多数の国からの支援の意思表示には、政府開発援助（ODA）等をとおして進めてきた我が国の海外協力の蓄積が反映されていると言えよう<sup>(4)</sup>。

### (2) 物資支援・寄付金

2012年2月6日時点で、東日本大震災に対して、163の国・地域及び43の機関が、一般的な支援や人的支援・物資支援・寄付金などによる

支援の意図を表明している。うち、63の国・地域・機関から、我が国は救援物資を受け入れた。また、93の国・地域・機関が寄付金を寄せ、その総額は176億円以上にのぼった<sup>(5)</sup>。

また、我が国政府は、在日米軍に対して、震災対応への支援を要請し、米軍は最大時で人員2万名以上、空母・艦船約20隻、航空機約160機を投入して、大規模な支援活動（「トモダチ作戦」）を実施した。例えば、米空母「ロナルド・レーガン」ほか7隻が、仙台沖で、非常用食糧約3万食を米軍ヘリにより海自艦船に輸送し、その後自衛隊が宮城県気仙沼市、石巻市にそれを輸送するという日米共同の対応がなされた。またオーストラリア空軍機も、日本国内での輸送支援等を実施した<sup>(6)</sup>。

### (3) 救助隊・専門家チームの派遣

東日本大震災発生後、世界各国・地域から被災者救出のためのレスキュー隊、負傷者治療のための医療支援チーム等の派遣の申し出が寄せられた。また、福島第一原子力発電所事故に対処するための専門家チームも来日した。我が国は、震災後、各国・地域・機関から派遣された緊急援助隊、医療支援チーム、復旧支援チーム、国際機関の専門家チームなど29チームを受け入れた。これらのチームは、東北・関東地方の被災地に入って被害者の救出・捜索、医療支援、復旧支援、専門的助言・調査等の活動に従事した（表1参照）<sup>(7)</sup>。

表1に見られるとおり、各国・地域の多くの

(2) 「お見舞いの表明のあった国、地域、国際機関一覧」（平成23年5月2日18時現在）外務省ホームページ <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/saigai/pdfs/omimai.pdf>>

(3) 同上

(4) この点については、中内康夫「東日本大震災に対する国際的支援の受入れ—190を超える国・地域等からの支援表明への対応」『立法と調査』317, 2011.6, p.65 参照。

(5) 緊急災害対策本部 前掲注(1), pp.129-136; 「諸外国等からの物資支援・寄付金一覧」（2012年2月6日）外務省ホームページ <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/saigai/pdfs/bussisien.pdf>>

(6) 緊急災害対策本部 同上, p.125; 「各国・地域等からの緊急支援」外務省ホームページ <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/saigai/shien.html>>

(7) 緊急災害対策本部 同上, pp.126-128; 「諸外国・地域・国際機関からの救助チーム・専門家チーム等受入れ日程一覧」（平成24年1月30日）外務省ホームページ <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/saigai/pdfs/ukeyirenittei.pdf>>

表1 諸外国・地域・国際機関からの救助チーム・専門家チームの活動状況

国・地域名	チーム構成	到着出国	活動場所	備考
1 韓国	スタッフ5名、救助犬2頭、救助隊102名	3/12-3/23	宮城県仙台市	3/23 撤収
2 シンガポール	スタッフ5名、救助犬5頭	3/12-3/17	福島県相馬市	3/15 撤収
3 ドイツ	救助隊41名、救助犬3頭	3/13-3/19	宮城県南三陸町	3/15 撤収
4 スイス	救助隊27名、救助犬9頭	3/13-3/19	宮城県南三陸町	3/16 撤収
5 米国	救助隊144名、救助犬12頭	3/13-3/19	岩手県大船渡市、釜石市	3/19 撤収。別途、原子力関係の専門家等45名派遣、一部活動継続中
6 中国	救助隊15名	3/13-3/20	岩手県大船渡市	3/20 撤収
7 英国	救助隊69名、プレス8名、救助犬2頭	3/13-3/19	岩手県大船渡市、釜石市	米国と共に行動。3/17 撤収
8 ニュージーランド	先遣隊7名、救助隊45名	3/13-3/19	宮城県南三陸町	3/18 撤収
9 国連災害評価調整(UNDAC)	災害調整専門家7名	3/13-3/23	東京 (JICA)	3/23 撤収
10 国連人道問題調整部 (UNOCHA)	災害調整専門家3名	3/13-4/2	東京 (JICA)	UNDAC チームを引き継ぎ活動。4/2 撤収
11 メキシコ	救助隊等12名、救助犬6頭	3/14-3/19	宮城県名取市	3/17 撤収
12 オーストラリア	救助隊75名、救助犬2頭	3/14-3/21	宮城県南三陸町	3/19 撤収
13 フランス	救助隊134名 (モナコ11名含む)	3/14-3/27	宮城県名取市、青森県八戸市	3/23 撤収
14 台湾	救助隊28名	3/14-3/19	宮城県名取市、岩沼市	物資輸送も行う。3/18 撤収
15 ロシア	救助隊156名	3/14-3/22	宮城県石巻市	3/18 撤収
16 モンゴル	救助隊等13名	3/15-3/21	宮城県名取市、岩沼市	3/19 撤収
17 国連世界食糧計画(WFP)	物流支援要員25名	3/15-7/31	東京、宮城、岩手、福島	可動式倉庫設営、ニーズ調査等。7/31 撤収
18 イタリア	調査員6名	3/16-3/21	東京	3/21 撤収
19 インドネシア	救助隊11名、医療・事務要員4名	3/18-3/27	宮城県気仙沼市、塩釜市、石巻市	3/23 撤収
20 南アフリカ	救助隊45名	3/18-3/27	宮城県岩沼市、名取市、石巻市、多賀城市	3/25 撤収
21 国際原子力機関(IAEA)	放射線計測専門家チーム、沸騰水型原子炉専門家、IAEA調査団等39名	3/18-6/2	東京、茨城、福島	IAEA調査団18名は福島第一原発事故の調査実施(5/24-6/2)
22 国連食糧農業機関(FAO) / IAEA	食品モニタリング専門家チーム4名	3/26-4/1	福島、茨城、栃木、群馬、東京	4/1 撤収
23 トルコ	救助隊32名	3/19-4/11	宮城県利府町、多賀城市、石巻市、七ヶ浜町	4/8 撤収
24 イスラエル	医療支援チーム53名	3/27-4/11	宮城県栗原市、南三陸町	4/10 撤収
25 インド	災害対応隊46名	3/28-4/8	宮城県利府町、女川町	4/6 撤収
26 ヨルダン	医療支援チーム4名	4/25-5/12	福島県内	福島県立医科大学を拠点
27 タイ	医療支援チーム4名	5/6-6/3	福島県内	福島県立医科大学を拠点
28 スリランカ	復旧支援チーム15名	5/12-6/1	宮城県石巻市	6/1 撤収
29 フィリピン	医療支援チーム	6/28-7/11	岩手、宮城	7/11 撤収

(注) 各救助隊は先遣隊、本隊等に分かれて入国している場合があるが、表では第一陣の到着日を表記している。  
 (出典) 緊急災害対策本部「平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震(東日本大震災)について」(平成24年2月21日) pp.126-128. 首相官邸ホームページ <<http://www.kantei.go.jp/saigai/pdf/201202211700jisin.pdf>>; 「諸外国・地域・国際機関からの救助チーム・専門家チーム等受入れ日程一覧」(平成24年1月30日) 外務省ホームページ <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/saigai/pdfs/ukeirenittei.pdf>> をもとに、筆者作成。

救助隊は、救助犬を帯同してきた。阪神・淡路大震災の際、緊急援助隊の救助犬の検疫・通関に時間がかかったことが問題となったが、今回はその教訓が生かされて、速やかな検疫・通関が実現した<sup>(8)</sup>。

### 3 支援受入れの課題

我が国は、海外から寄せられた真摯な支援の申し出を受け、これまでの経験も活かして、その助力を最大限活用しながら被害者の救出・捜索、医療・生活支援、復興にあたってきたわけであるが、この過程について今後検討すべき課題がいくつか提起されている。

(8) 中内 前掲注(4), p.67.

東日本大震災では、被災地が広範囲に及び、被災状況が地域ごとに異なり、各地域の支援ニーズは多様であった。地域ごとのニーズに応じた物資を届け、必要とされている援助を実施するための調整に長い時間を要し、多くの海外からの支援の申し出に対し、迅速に対応することができなかったことが問題として指摘されている<sup>(9)</sup>。援助とニーズの「マッチング」の問題は、この間の支接受入れのプロセスを検証のうえ、今後はその経験を活かすための検証が求められている。

また、各国・地域の緊急援助隊は、地震によって崩壊した建物に取り残された要救助者を、発災後 96 時間（生存可能性の高い 72 時間とも言われる）のうちに救出するオペレーションを基本として活動するが、東日本大震災のような津波災害では、建物が海水に流されることから建材の空間ができにくい状況となる。被災地までの移動に時間を要することも含めて、津波災害における国際緊急援助隊の支接受入れのあり方について、各チームの経験を踏まえながら検討する必要が指摘されている<sup>(10)</sup>。

海外から寄せられた支援に我が国として衷心からの謝意を表しつつ<sup>(11)</sup>、そうであるからこそ支接受入れのあり方についての検討を今後とも継続して深めて行く必要がある。

## II 国際緊急援助にかかわる国連機関

表 1 の項番 9、10 にあるとおり、震災直後に国連から、国連災害評価調整（United Nations Disaster Assessment and Coordination, 以下 UNDAC）チーム及び国連人道問題調整部（United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, 以下 UNOCHA）チームが日本に派遣された。これらの国連機関は、現在、人道支援活動及び災害救助活動の国際的な調整を行っており、東日本大震災に際しても、世界に向けての情報発信や緊急援助チームの活動調整に大きな役割を果たした。また後述のように、我が国は、国際緊急援助活動を実施するにあたって、これら国連機関と密接な連携をとっている。この章では、これら国際緊急援助にかかわる国際機関を紹介する。

### 1 国連人道問題調整部（UNOCHA）

#### (1) UNOCHA の概要

UNOCHA は、紛争や自然災害の被害者に対する人道支援を、迅速かつ効率よく実施するための調整・支援機関として設けられた国連機関であり、弱い立場におかれて援助を必要とする人々の生命と尊厳を守るために設立された。組織としては国連事務局に所属しており、NGO などを含む国連の枠を超えた幅広い人道支援の調整役の機能を担っている<sup>(12)</sup>。

(9) 同上, pp.67-68.

(10) これらの論点については、沖田陽介「東北地方太平洋沖地震—国連災害評価調整チーム（UNDAC）の活動について」『自然災害科学』30(2), 2011, p.280 参照

(11) 日本政府や国会は、東日本大震災に際して寄せられた海外からの支援に対して、様々な機会をとおして謝意を表明している。例えば、菅首相（当時）は、2011 年 4 月 17 日付『ワシントン・ポスト』紙に「日本—復興、そして再生への道」と題する文章を寄稿し、同文章はその後計 76 か国・地域の 156 メディアに掲載された（2011 年 5 月 27 日現在）。外務省ホームページ <[http://www.mofa.go.jp/mofaj/saigai/souri\\_kikou.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/saigai/souri_kikou.html)> 参照。また、国際的支援に対する感謝の決議を、衆議院は同年 4 月 22 日に（衆議院ホームページ <[http://www.shugiin.go.jp/itdb\\_annai.nsf/html/statics/topics/ketugil10422\(2\)-1.html](http://www.shugiin.go.jp/itdb_annai.nsf/html/statics/topics/ketugil10422(2)-1.html)>）、参議院は 4 月 15 日に（参議院ホームページ <<http://www.sangiin.go.jp/japanese/ugoki/h23/110415-1.html>>）、全会一致で議決した。

(12) OCHA 神戸（国連人道問題調整部神戸事務所）ホームページ <<http://ochaonline2.un.org/Default.aspx?tabid=3876>>

1991年の湾岸戦争を契機として発生したクルド難民危機をきっかけとして、国連は「複合的人道危機」に対する対応能力を強化することとし、1992年に人道問題局（Department of Humanitarian Affairs：DHA）を設立した。この部門が、1997年の国連改革の一環として、調整機能と包括的な戦略策定機能を強化する形で改組されて、UNOCHAが組織された<sup>(13)</sup>。

現在のUNOCHAの長は、ヴァレリー・エイモス（Valerie Amos）人道問題担当国連事務次長兼緊急援助調整官が務めている。エイモス事務次長は、英国で長くアフリカの貧困撲滅と開発の問題に取り組み、黒人女性として初めて入閣して国際開発大臣を務めた。2010年9月から現職に就いている<sup>(14)</sup>。2010年現在、本部と現地を合わせて、2,000名弱のスタッフが、52か国、151のオフィスで活動している<sup>(15)</sup>。

## (2) UNOCHAの機能

UNOCHAは、国際人道支援の強化のために、次のような活動を行っている。

- ① 国連本部及び現地における国際人道支援活動の総合調整
- ② 国際社会への人道支援アピールの発出
- ③ 人道支援分野における問題提起・理解促進
- ④ 紛争や災害に関するタイムリーな情報提供（「リリーフウェブ」<sup>(16)</sup>）
- ⑤ 人間の安全保障の推進、CERF（中央緊急対

応基金）<sup>(17)</sup>の運営・管理<sup>(18)</sup>

このうち、「リリーフウェブ」は、人道支援活動に関する情報、紛争や災害が発生している現地の状況分析などを、正確かつ迅速に政府機関やNGOコミュニティなどに提供するネット上のサイトであり、国際緊急援助における不可欠のツールとなっている。

また、UNOCHAは、国際的な災害支援調整にとって極めて重要なメカニズムであるUNDACとINSARAG（International Search and Rescue Advisory Group, 以下INSARAG）の事務局機能を担っている（これらの組織については後述）。

## (3) 我が国とUNOCHA

我が国は、様々な国際機関やNGOが活動する人道支援において、UNOCHAが担うニーズ把握と調整の機能は不可欠との認識のもとに、UNOCHAの活動を積極的に支援する方針をとっている。2010年の、我が国のUNOCHAへの拠出額は約499万ドルであり、拠出国の中で9位であった（ちなみに、1位スウェーデン約2769万ドル、2位米国約2168万ドル、3位ノルウェー約1993万ドル）。<sup>(19)</sup>

## 2 国連災害評価調整（UNDAC）

UNDAC（アンダック）は、UNOCHAの管轄下に置かれる国際緊急対応のためのメカニズム

(13) 中満泉「国連人道問題調整室（OCHA）」内海成治ほか編『国際緊急人道支援』ナカニシヤ出版、2008、pp.36-38。なお、この時、人道支援分野は、平和と安全、開発、経済社会と並んで、国連の4つの主要活動分野とされた（人権は、4つの分野を横断する重要事項とされた）（同、pp.43, 54.）。

(14) “The Under-Secretary-General and Emergency Relief Coordinator.” UNOCHA ホームページ <<http://www.unocha.org/about-us/headofOCHA>>；外務省国際協力局緊急・人道支援課「国連人道問題調整部（UNOCHA）の概要」（平成23年12月現在）外務省ホームページ <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jindo/pdfs/unocha.pdf#search='UNOCHA'>>

(15) 前掲注(12)

(16) ReliefWeb <<http://reliefweb.int/>>

(17) Central Emergency Revolving Fund. 各国からの任意拠出による基金で、迅速性が必要な資金調達や資金の不足している人道危機に優先的に支出される。中満 前掲注(13)、pp.51-52.

(18) 外務省国際協力局緊急・人道支援課 前掲注(14)

(19) 同上

であり、1993年に創設された。UNDAC チームは、発災直後に災害を受けた国の政府や国連人道問題担当事務次長等の要請により現地に入り、被災地のニーズアセスメント、国際支援チームの調整、国際社会への現地情報の発信等の初期対応を行う<sup>(20)</sup>。

UNDAC チームは、あらかじめ UNOCHA に登録されたメンバー4名から10名ほどで構成され、派遣期間は1週間から3週間ほどである。UNDAC チームは、被災地に現地活動調整センター（On-site Operations Coordination Centre, 以下 OSOCC）を設け、ここで各国の緊急援助チームの情報を集約し、OSOCC（オソック）を訪問したチームには地図や最新の被災状況などを提供する。各チームの活動場所、活動状況を把握し、活動場所の振分けなども行う<sup>(21)</sup>。

1993年の創設以降、2010年12月までに、UNDACは90か国で、総計207の緊急対応ミッションを遂行した<sup>(22)</sup>。

### 3 国際搜索救助諮問グループ（INSARAG）

INSARAG（インサラグ）は、都市型搜索救助（Urban Search and Rescue : USAR）の方法とシステムの開発をはかり情報交換を行う世界的なネットワークである<sup>(23)</sup>。

1988年のアルメニア地震の際、日本をはじめとして世界各国がこぞって救助チームを派遣したが、その活動が現地のニーズと合致せず、かえって災害救助活動全体の進展を阻害してしま

うという事態が発生した。INSARAGは、その反省を踏まえて1991年に設立された<sup>(24)</sup>。

INSARAGは、アジア・太平洋、中東・欧州・アフリカ、アメリカの3地域グループに分かれて、会合や訓練を行っている。また、2010年9月には、79か国、8国際機関が参加するグローバル会合が神戸市で開催され、「INSARAG HYOGO 宣言」が採択された<sup>(25)</sup>。

これらの活動をとおして、INSARAGでは、これまでに国際搜索救助活動に関するガイドラインの策定、現地での作業結果を表示する共通のマーキング手法<sup>(26)</sup>の開発などの成果を挙げてきた。また2005年以降、INSARAGでは、国際搜索救助チームを、その能力や規模等に応じて、「軽（ライト）」、「中（ミディアム）」、「重（ヘビー、最高水準）」の3段階に認定する「INSARAG 外部評価（INSARAG External Classification, 以下 IEC）」を実施しており、2010年末時点で15チームが「重」、6チームが「中」の認定を受けている。日本の国際緊急援助隊救助チームは、2010年3月に実施されたIECで「重」認定を受けた<sup>(27)</sup>。

我が国は、IECにトライし、またグローバル会合を主催するなど、INSARAGに積極的に関与し、この分野での国際交流を重ねている。

### 4 東日本大震災と UNDAC

#### (1) 日本への UNDAC チームの派遣

UNOCHAは、東日本大震災直後から日本への UNDAC 派遣の検討を開始し、震災翌日の3

(20) “UNDAC.” UNOCHA ホームページ <<http://www.unocha.org/what-we-do/coordination-tools/undac/overview>>

(21) 沖田 前掲注(10), p.281.

(22) *op.cit.*(20)

(23) “INSARAG - International Search and Rescue Advisory Group.” UNOCHA ホームページ <<http://www.unocha.org/what-we-do/coordination-tools/insarag/overview>>; 沖田陽介「国際緊急援助における UNOCHA の援助調整と日本の取り組み—自然災害発災直後の緊急期対応を例に」『国際協力研究』22(1), 2006.4, p.24.

(24) 同上; 山田好一・野村留美子「国際緊急援助隊（JDR）」内海ほか編 前掲注(13), pp.135-137.

(25) 深澤良信「INSARAG（国際搜索救助諮問グループ）グローバル会合 神戸にて開催」『近代消防』49(1), 2011.1, pp.162-164.

(26) 搜索救助活動の重複を避けるために、「搜索済み」、「生存者反応なし」などの搜索結果や活動したチームに関する情報を現場に残す共通の手法。山田・野村 前掲注(24), p.136.

(27) 前掲注(23)

月12日には7名のメンバーの派遣を正式決定した。日本にUNDACが派遣されたのは、初めてのことであった<sup>(28)</sup>。

このUNDACチームは、インドのアージュ・カトーチ (Arjun Katoch) 氏<sup>(29)</sup>がリーダーを務め、スウェーデン、韓国、日本等からのメンバーで構成され、3月13日から活動を開始した<sup>(30)</sup>。UNDACチームは、外務省とも密接に連携しており、外務省は3月14日付のプレスリリースで、災害マネジメントの専門家等からなるUNDACチームの到着と活動の開始を伝え、今後被災状況、日本政府・各国チームの対応にかかる状況把握や評価、国連としての情報発信を行うことを発表した<sup>(31)</sup>。

## (2) UNDACチームの活動

UNDACチームは、被災状況、国内の対応と国際支援の現状、国際支援に対するニーズに関する情報を正確に発信することを重視し、活動期間中、地震、津波、原子力発電所事故についての最新情報を、“Situation Report”にまとめて、ほぼ毎日、前述の「リリーフウェブ」<sup>(32)</sup>に掲載した<sup>(33)</sup>。

また、UNDACチームは、前述のOSOCCを東京に設置した。OSOCCは、通常は被災地の中心に設けて、国際捜索救助チームの活動場所の振分けや調整を行い、全チームが参加するミーティングを行うことなども通例となってい

るが、東日本大震災の場合は被災地域が広範囲にわたるため、災害対応の中心である東京に置くこととしたのである。東京のOSOCCは、各チームの活動状況の把握とコンタクトポイントの確認を行い、複数の援助チームがOSOCCを訪問して、情報の収集を行ったという<sup>(34)</sup>。UNDACチームの活動は3月23日に終了し、UNOCHAメンバーがその業務を引き継いで、4月2日まで活動を継続した<sup>(35)</sup>。

UNDACチームは、海外への情報発信という点で、きわめて大きな成果を挙げた。一方、前述のとおり、今回の活動過程をとおして、津波という災害種への国際緊急援助チームの活動の有効性の問題、派遣・受入れの時期についての問題など、今後検証すべき課題が存在することが指摘されている<sup>(36)</sup>。

## Ⅲ 我が国の国際緊急援助活動

### 1 国際緊急援助活動の概要

以上紹介してきた国際的な緊急援助のシステムを踏まえて、我が国は国際緊急援助の枠組みを制度化し、諸外国・地域の災害への支援活動を展開している。

我が国の国際緊急援助は、「人的援助」、「物的援助」、「資金援助」の3つのカテゴリーに分けられる<sup>(37)</sup>(図1参照)。

(28) 沖田 前掲注(10), p.280. なお、この論文の筆者である沖田陽介氏は、国際協力機構 (JICA) 国際緊急援助隊事務局の勤務経験を有し、日本で活動したUNDACメンバー7名の中の一人であった。氏の実体験に基づくこの論文は、UNDACの活動の実際を知るうえで、極めて貴重な記録である。

(29) カトーチ氏は、UNOCHAで、UNDACやINSARAGの事務局機能を果たす部門の長を10年間務めた経歴を持つという。同上, p.282.

(30) 同上, pp.282-283.

(31) 「国連災害評価調整 (UNDAC) チームの到着」(平成23年3月14日) 外務省ホームページ <[http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/23/3/0314\\_09.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/23/3/0314_09.html)>

(32) “Japan: Earthquake and Tsunami - Mar 2011.” ReliefWeb <<http://reliefweb.int/disaster/eq-2011-000028-jpn>>

(33) 沖田 前掲注(10), pp.283-284.

(34) 同上, pp.284-285.

(35) 同上, p.283. また、表1参照。

(36) 同上, p.286.

(1) 人的援助

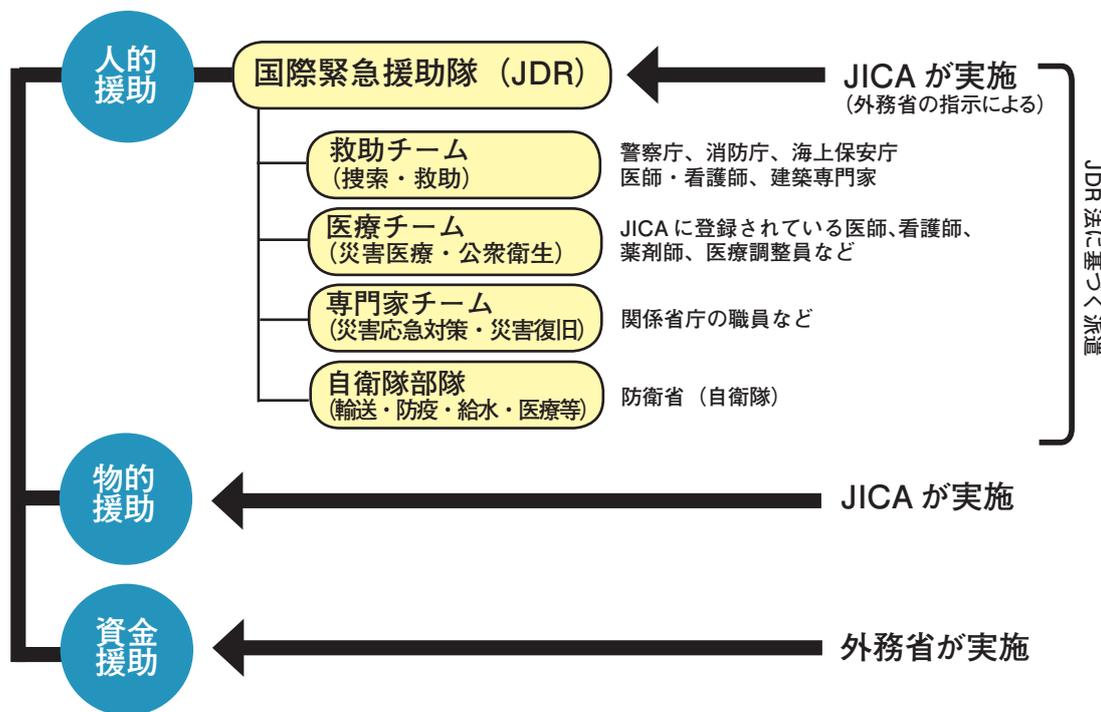
人的援助において中心的役割を担うのが「国際緊急援助隊（Japan Disaster Relief Team：JDR）」である。国際緊急援助隊は、1987年に公布・施行され、1992年に改正された「国際緊急援助隊の派遣に関する法律」（昭和62年法律第93号。通称JDR法）に基づいて運用されている<sup>(38)</sup>。

国際緊急援助隊には、救助チーム、医療チーム、専門家チーム、自衛隊部隊の4種類があり、被災地の状況に応じて、派遣されるチームが決められる<sup>(39)</sup>（実際の派遣事例については、表2参照）。

(i) 救助チーム

救助チームは、被災者の捜索、発見、救出、応急措置、安全な場所への移送を主な任務としている。チームは、外務省、警察庁、消防庁、海上保安庁、国際協力機構（JICA）などの隊員により構成され、状況に応じて30名から100名が派遣される。政府の派遣決定後、迅速に日本を出発できるよう（被災国の要請後24時間以内の出発が原則）、待機メンバーを登録しており、その数は2011年5月現在で約1,600名にのぼる<sup>(40)</sup>。国際緊急援助隊が設立された1987年以降、17回の派遣実績がある。

図1 日本の国際緊急援助体制



(出典)「日本と国際緊急援助」国際協力機構（JICA）国際緊急援助ホームページ <<http://www.jica.go.jp/jdr/japan.html>>

(37) 山田・野村 前掲注(24), p.122.

(38) 1992年のJDR法改正により、自衛隊の国際緊急援助隊への参加が可能となった。また、同年制定された「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律」（平成4年法律第79号。通称PKO法）とJDR法の対応範囲について、紛争に起因する災害はPKOが、それ以外の災害（自然災害、ビル倒壊などの人為的災害）は国際緊急援助隊が対応するとの整理がなされた。「国際緊急援助隊 発足の経緯と沿革」国際協力機構（JICA）国際緊急援助ホームページ <<http://www.jica.go.jp/jdr/history.html>>

(39) 以下の、各チームの活動については、山田・野村 前掲注(24), pp.122-127；「国際緊急援助隊（JDR）とは」国際協力機構（JICA）国際緊急援助ホームページ <<http://www.jica.go.jp/jdr/about.html>> 参照

(40) 内訳は、都道府県警察の機動隊約440名、自治体消防本部の救助隊599名、海上保安庁特殊救難隊員など約600名、医療班隊員35名、建築専門家隊員8名などである。「国際緊急援助隊（JDR）とは」 同上

表2 国際緊急援助隊 (JDR) の最近の派遣事例概要

発災年月日	派遣国	被災状況	JDR の活動概要
2010年1月12日	ハイチ	首都ポルトープランス近郊でマグニチュード7.0の地震発生。死者22万2517名、負傷者31万928名、被災者300万人以上。	調査チーム3名(1/14-29)、医療チーム26名(1/16-29)、自衛隊部隊183名(1/16-2/18)派遣。3000万円相当の緊急援助物資をハイチ政府に供与。 震源地近くの看護学校敷地内で医療活動実施。8日間に延べ534名の治療を行う。
2008年5月12日	中国	四川省成都の北西90kmの汶川県を震源にマグニチュード7.9の地震発生。死者6万9227名、行方不明者1万7923名、負傷者37万4643名。	救助チーム第1陣32名(5/15-21)、同第2陣29名(救助犬3頭)(5/16-21)、医療チーム23名(5/20-6/2)派遣。6000万円相当の緊急援助物資を中国政府に供与。 派遣決定後6時間での迅速な出発、第2陣は初めてチャーター機を利用。救助チーム活動終了後、医療チーム派遣、さらに7月には復旧・復興調査団派遣。救助から医療、復旧・復興へと包括的なアプローチを実施。
2006年5月27日	インドネシア	古都ジョグジャカルタでマグニチュード6.3の地震発生。死者約5,800名、負傷者約13万8000名。	医療チーム先遣隊7名(5/28-6/10)、同本隊19名(5/29-6/10)、自衛隊部隊264名(5/30-6/21)派遣。2000万円相当の緊急援助物資をインドネシア政府に供与。 先遣隊の派遣によるスムーズな活動開始。最大の被災地パントゥール市の大規模病院と連携しての医療活動実施。巡回診療実施。復興支援調査担当2名も参加し、復旧・復興へ向けたシームレスな援助を試みる。
2003年5月21日	アルジェリア	死者約2,200名に達する大規模地震発生。	救助チーム第1陣18名(5/22-29)、同第2陣(43名+救助犬2頭)(5/23-29)、医療チーム22名(5/25-6/7)、専門家チーム7名(6/12-19)派遣。 5/23深夜、トルコチームと協力して、倒壊したホテルの瓦礫の下から行方不明の従業員を救出、1名の生存が確認される。医療チームの献身的な活動が高く評価される。専門家チームは、建築物の耐震診断、建物補強方法、社会インフラの復興計画策定等についてアルジェリア政府に助言。
2003年2月～	ベトナム、中国	【ベトナム】 2/23ハノイに到着したアジア系米国人男性が重症の呼吸器疾患により3/12死亡。以後同様の症状の患者が増加。世界保健機関(WHO)は、この疾病を「重症急性呼吸器症候群(SARS)」と命名し、「緊急注意喚起」を発する。4/28制圧宣言。 【中国】 2002年冬から2003年初夏にかけてSARS猛威を振るうが、その後収束。	【ベトナム】 専門家チーム第1陣3名(3/16-25)、同第2陣3名(3/26-4/1)派遣。 ハノイで、ベトナム保健省やWHOと連携しつつ、SARS発生状況に関する情報収集・分析、治療方針と防御態勢について助言・指導を行う。 【中国】 専門家チーム4名(5/11-16)派遣。 北京の日中友好病院で、ベトナムの経験を踏まえた活動実施。

(出典)「JDR 派遣事例」国際協力機構(JICA)国際緊急援助ホームページ <<http://www.jica.go.jp/jdr/case.html>> をもとに筆者作成。

(ii) 医療チーム

医療チームの任務は、被災者の診療・診療補助、必要な場合は疾病の感染予防・蔓延防止である。メンバーは、医師、看護師など民間のボランティアが中心で、登録メンバー<sup>(41)</sup>の中から通常20名程度が派遣される。医療チームは、国際緊急援助隊の中でも、最も歴史が古く、JDR法施行前の1979年にカンボジア難民支援

に派遣されたのを嚆矢とする。これまでに51回の派遣実績がある。

(iii) 専門家チーム

専門家チームは、各種災害に際し、その専門知識を生かして応急対策や復旧活動についての助言と指導を行うことを任務としている。派遣される災害の種類は多く、地震、津波、洪水はもとより、公衆衛生、油流出、火山活動、森林

(41) 2011年5月現在で、登録メンバーは、医師260名、看護師415名、薬剤師48名、レントゲン撮影・受付などを行う医療調整員214名の総計937名である。同上

火災などにも派遣された。チームは、災害の種類に応じて、関係省庁や地方自治体から推薦される技術者や研究者により構成される。これまで34回の派遣実績がある。

#### (iv) 自衛隊部隊

自衛隊部隊は、大規模な災害が発生し、特に必要がある時に派遣され、大掛かりな緊急援助活動、船舶・航空機を用いての輸送活動、防疫活動などを行う。これまで12回の派遣実績がある。

#### (2) 物的援助

被災地の救援のために、我が国から被災国政府に緊急援助物資を供与する場合があります、その事務はJICAが担っている。JICAでは、①シンガポール（アジア・太平洋地域対象）、②フランクフルト（中近東・東欧・北部アフリカ対象）、③マイアミ（中南米対象）、④ヨハネスブルク（南部アフリカ対象）の世界4か所に備蓄倉庫を置き、要請に応じて迅速に援助物資を被災地に輸送する体制を整えている。この備蓄倉庫には、被災直後に最も必要となる8品目の物資（テント、毛布、プラスチックシート、スリーピングマット、発電機、浄水器、簡易水槽、ポリタンク）が常備されており、現地の必要に応じて品目を選択して輸送する<sup>(42)</sup>。

#### (3) 資金援助

自然災害や内戦等による被災者・難民等を救済するため、外務省が緊急の資金援助を行う場合があります。被災国政府に直接供与する場合と被災地で緊急援助活動を行う国際機関に供与する場合があります<sup>(43)</sup>。

## 2 国際緊急援助の課題

以上のように、我が国の国際緊急援助隊は、被災国政府または国際機関の要請に基づき、迅速に、自己完結的に、また国際機関や各国緊急援助チームと協調しながら、自らのミッションの実現をはかっている<sup>(44)</sup>。

一方、2004年2月に発生したスマトラ沖大地震・インド洋津波災害を契機として、災害直後の緊急支援からその後の中長期的な復旧・復興に至るまで「継ぎ目のない（シームレス）援助」の必要性が、国際緊急援助の課題として内外で認識されるようになった。すなわち、「災害サイクル」に応じて、①災害応急対応フェーズ、②復旧・復興フェーズ、③防災・減災フェーズに至るまで、それぞれのフェーズに即応するシームレスな援助への取組みが課題とされるようになったのである<sup>(45)</sup>。

このような点を踏まえて、我が国は、2006年5月にインドネシア・ジャワ島中部で発生した大地震災害への緊急援助にあたっては、復興支援調査担当2名がチームに参加して、震災後の復旧・復興に向けてのニーズを調査し、初等中等教育、保健医療、水道分野に重点を置いた復旧・復興支援の方針をいち早く表明して、インドネシア政府の高い評価を得た<sup>(46)</sup>。

また、2008年5月に発生した中国西部大地震の際は、まず救助チームが現地に入って活動し、その後入れ替わって医療チームが現地の医療事情を踏まえた活動を行い、さらに7月には復旧・復興のための調査団を派遣して、緊急救援能力の強化や心のケアに関するプロジェクトに取り組むなど、包括的なアプローチによる支援を実施した<sup>(47)</sup>。

このようなシームレスかつ包括的な支援が、

(42) 山田・野村 前掲注(24), pp.128-129.

(43) 同上, p.129.

(44) 同上, pp.132-137.

(45) 同上, p.137.

(46) 同上, pp.137-138; 「JDR 派遣事例」国際協力機構 (JICA) 国際緊急援助ホームページ <<http://www.jica.go.jp/jdr/case.html>> なお、表2参照。

今後ますます求められることとなろう。

おわりに

以上見てきたように、自然災害発生時の国際緊急援助については、UNOCHA等の国連機関を中心とした調整が行われ、対応についての国際的な共通理解が形成されつつあり、また救助技術・手法等の開発が進められている。我が国は、今後とも、そのような国際的な枠組みに準拠しつつ、そのプロセスへの関与を強めることが求められよう。

また、今後とも、国内で災害が発生して、海外からの支援を受ける立場となることは、将来において想定されることであるだけに、これまでの支援受入れのプロセスを検証し、円滑な受

入れのための準備を整えておくことは、防災対策の一環として必要なことと思われる。

一方、不幸にして海外で大規模な自然災害が発生した場合、今後とも我が国が培ってきた救助・防災のための技術と復旧・復興に向けての経験を総動員して支援の手を差し伸べることは、我が国の外交にとっての重要な課題と言えよう。そのような努力の積み重ねが、東日本大震災に際して世界各国がこぞって援助を申し出てくれた背景となった。JICAホームページが語るように、国際社会においても、「困ったときはお互いさま」なのである<sup>(48)</sup>。我が国のソフトパワーを強めていくためにも、なお一層この分野での実績の構築が求められよう。

(かまた ふみひこ・専門調査員)

---

(47) 同上

(48) 「日本と国際緊急援助」国際協力機構（JICA）国際緊急援助ホームページ <<http://www.jica.go.jp/jdr/japan.html>>