

東アジアの災害対策協力のあり方  
Japan's International Cooperation of Disaster Risk Reduction  
in East Asia

研究調査報告書

2012 年 3 月



(公財)ひょうご震災記念 21 世紀研究機構  
研究調査本部

## ま え が き

本研究が構想された時点では、阪神・淡路大震災の経験を通じて HAT 神戸に蓄積された災害研究のリソースも活用しつつ、災害多発地域としての東アジアに向けて、兵庫県にどのような国際協力ができるのかを検討することが目的とされました。しかし、2011年3月11日の東日本大震災では、海外からの救助隊は25カ国・4国際機関から到着し、救助物資は51カ国・国際機関、義援金は81の国・地域・国際機関から寄せられました。このことは、災害対応における国際協力の広がりを変えて深く認識し、災害時の支援体制と受援体制をともに整備することの重要性を示唆するところとなりました。

そこで本研究では、20世紀以降の東アジアで起きた広域・巨大災害について調査し、緊急時における災害緊急派遣のあり方、地方自治体間の支援と受援のあり方、海外からの支援の効果的な受け入れ方について提言をとりまとめました。合わせて、HAT神戸に集積する国際機関・研究機関の知見を、東アジアを中心とする地域を災害に強い地域に変えるためにどのように役立てることができるかについても考察しました。

本研究が明らかにした支援と受援の仕組み、四川大地震後の復興における対口支援のありかた、東日本大震災で発揮された関西広域連合によるカウンターパート支援方式の評価等は、今後予想される東海・東南海・南海地震への備えとしても、貴重な貢献になるものと信じます。

本研究は、研究会方式によって進められました。研究会にご参加いただいたメンバー各位、ゲストスピーカー、兵庫県関係者に心から感謝申し上げますとともに、研究会の運営と報告書のとりまとめに当たっていただいた穂原雅人主任研究員のご努力に深甚の経緯を表したいと思います。

2012年3月末

ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究調査本部  
研究統括 林 敏彦

## 研究体制

|          |             |                     |
|----------|-------------|---------------------|
| 研究責任者    | 五百旗頭 真      | 研究調査本部長（防衛大学校長）     |
| 担当研究員    | 穉原 雅人       | 主任研究員               |
| 研究会委員    | 林 敏彦        | 研究統括（同志社大学教授）       |
|          | 片山 裕        | 神戸大学大学院国際協力研究科教授    |
|          | 是澤 優        | アジア防災センター所長         |
|          | 村井 雅清       | 海外災害援助市民センター理事/事務局長 |
|          | 栗栖 薫子       | 神戸大学大学院法学研究科教授      |
|          | 楠 綾子        | 関西学院大学国際学部准教授       |
| 研究協力者    | 小山 達也       | 兵庫県企画県民部防災企画課防災事業係長 |
|          | 上野 友也       | 人と防災未来センター主任研究員     |
| ゲストスピーカー | 石井 正文       | 外務省総合外交政策局審議官       |
|          | ロバート・エルドリッジ | アメリカ在沖海兵隊/外交政策部次長   |

## はじめに

阪神大震災から 17 年目を迎え、東日本大震災から 1 年が経った現在も、災害廃棄物（がれき）の処理作業は、まだ続いている。このような広域かつ甚大な被害をもたらす巨大地震において、従来の政府レベル及び被災地の自治体だけの災害対策・体制では、応急時の救急支援から復旧復興時の支援まで、広汎かつ持続的な支援・提携項目に対応できない。国の総合的支援政策を推進するとともに、地方自治体間での連携が不可欠である。

一方、汎アジア地域は依然として災害リスクが継続的に高い状況にある。我が国主導で策定された国際合意「兵庫行動枠組 2005～2015」は、防災・減災に関する包括的な行動指針として、各国の防災政策を推進するうえで、取り組みの中心となっている。その進捗状況について、各国は早期警報や事前準備、応急対応などの災害への備えに関して進捗がある一方で、現代社会が依存している技術システムの複雑さや相互依存による新たなリスクや脆弱性が表面化していることを国際防災戦略 (ISDR) 「国連世界防災白書 2011」の中で指摘している。

また、被災地支援を通じて見えた課題とは、被災地ニーズや災害支援（応援）の受入れ体制への迅速な対応を目的とした「情報の把握」の重要性である。広域かつ被害の甚大な巨大地震や原発事故において、地域特性に応じて目標の明確化と支援方策の具体化が求められている。また、連動地震や首都直下型地震などの危険に備えるために、国境を越えた遠距離地域との協定締結を検討する必要がある。

本研究は、「大災害のような異常な事態には、平時の常識を超えた異例な対応が必要」という考えの道筋をたどり、20 世紀以降の東アジアで起きた広域・巨大災害の対策に着目し、軍事アクターの災害緊急派遣、地方自治体間の遠隔支援による復旧・復興、および 21 世紀社会づくりシンクタンクの果たす役割の事例を取り上げて、より効果的な東アジアの巨大災害対策をめぐり、日本が国際貢献に果たすべき役割、合わせて、兵庫県や HAT 神戸は、大災害で生まれた知見をいかに災害に強い地域づくりにつなげるることについて、政策提言を目的とする。

ひょうご震災記念 21 世紀研究機構  
研究調査本部  
主任研究員 穂原雅人

## 目 次

|                                  |    |
|----------------------------------|----|
| 第一章 大災害の緊急支援をめぐる軍事アクターの役割        |    |
| 1-1 世界軍事アクター中の日本自衛隊の能力.....      | 8  |
| 1. 戦後日本自衛隊とアジア戦争史                |    |
| 2. 自衛隊と災害派遣史                     |    |
| (1) 「災害」定義から見た「自衛隊法」と「災害対策基本法」   |    |
| (2) 自衛隊の災害派遣に関する世論調査結果           |    |
| (3) 自衛隊の海外活動に関する世論調査結果           |    |
| 3. 世界軍事組織による災害派遣（災害救援活動）の位置づけ    |    |
| 1-2 海外軍事組織による日本の災害救援活動.....      | 13 |
| 1. 関東大震災における海外救援の受入れ             |    |
| (1) 「関東大震災」の応急対応の教訓              |    |
| (2) 米国支援を中心とした災害国際協力             |    |
| (3) 外国軍隊の災害救援の受入れの功罪             |    |
| (4) 関東大震災をめぐる日中関係                |    |
| 2. 阪神・淡路大震災における海外の救援活動の受入れ       |    |
| (1) 海外からの支援のミスマッチー国連の証言          |    |
| (2) 海外からの支援要員の受入れと配分調整           |    |
| (3) 課題と今後の改善                     |    |
| 3. 東日本大震災における海外の救援活動             |    |
| (1) 「東日本大震災」の背景                  |    |
| (2) 海外からの救援活動                    |    |
| (3) 米軍「トモダチ作戦」の主な活動              |    |
| (4) 海外支援の受入れをめぐる課題               |    |
| 1-3 中国四川大地震の緊急救援活動.....          | 24 |
| 1. 米軍の四川大地震支援                    |    |
| 2. 4カ国の国際救援隊の受入れ                 |    |
| (1) 日本の救助隊                       |    |
| (2) ロシアの救助隊                      |    |
| (3) シンガポールの救助隊                   |    |
| (4) 韓国の救助隊                       |    |
| 3. 中国軍隊による災害救援活動の評価              |    |
| (1) 「災害派遣」から見た中国軍の「公共性」と「非代替性」   |    |
| (2) 中国国家組織における軍隊の役割              |    |
| (3) 災害救援活動による空軍と陸軍に重大な欠陥         |    |
| (4) 部隊指揮の統括力、各種の専門技術の能力と後方支援力の不足 |    |
| (5) 軍隊による災害支援力と国防費との関係           |    |

|                                  |    |
|----------------------------------|----|
| <b>第二章 大災害における地域防災組織の役割と取組み</b>  |    |
| 2-1 阪神・淡路大震災と東日本大地震からの教訓.....    | 38 |
| 1. 神戸市消防機関の対応                    |    |
| (1)地震直後の管制対応－阪神・淡路大震災消防職員手記      |    |
| (2)救助・救急活動の概要                    |    |
| 2. 東北三県の大規模災害発生時の消防本部の初動活動に関する調査 |    |
| (1)職員の非常招集の基準                    |    |
| (2)職員の招集完了時間                     |    |
| 3. 広域連携による災害支援と災害支援受入れ           |    |
| (1)神戸市広域災害支援マニュアル                |    |
| (2)広域災害支援受入れマニュアル                |    |
| (3)海外支援受入れマニュアル（物的支援、人的支援）       |    |
| 2-2 東日本大震災における関西広域連合の取組み.....    | 46 |
| 1. 被災地対策                         |    |
| (1)応援要員の派遣                       |    |
| (2)情報提供（ボランティア支援マネジメント）          |    |
| (3)避難生活の被災者グループ単位での受入            |    |
| 2. 自治体別による被災地対策のあり方              |    |
| (1)広域連合宮城チームの支援                  |    |
| (2)広域連合岩手チームの支援                  |    |
| (3)広域連合福島チームの支援                  |    |
| 2-3 四川震災復興・対口支援の事例.....          | 59 |
| 1. 中国の地方行政制度                     |    |
| (1)国家の政治と行政機関                    |    |
| (2)地方行政組織と権限                     |    |
| (3)地方税財政と分税制                     |    |
| 2. 「対口支援」の仕組み                    |    |
| (1)四川震災再建「対口支援」                  |    |
| (2)復興対策と復興資金                     |    |
| (3)災害復興の主要任務                     |    |
| 3. 「新北川県城」－集団移転再建の取組み            |    |
| (1)北川県史                          |    |
| (2)再建のプロセス                       |    |
| (3)復興再建の成果                       |    |
| (4)四川大地震の復興に学ぶ－3つの復興手法           |    |
| (5)「新北川県」復興の要因                   |    |
| 2-4 震災復興対策における日中比較.....          | 75 |
| 1. 社会環境と経済環境の相違                  |    |

2. 「対口支援」の相違
  - (1) 発想の違い
  - (2) 行政仕組みの違い
  - (3) 復興対策の違い
  - (4) 共通課題：自治体規模別による支援と受援の「ミスマッチ」
3. 「集団移住」将来的な課題
  - (1) 中国
  - (2) 日本
4. 四川・対口支援の問題点
  - (1) 支援側と受援側の差
  - (2) 全体復興構想という視点の欠如
  - (3) 支援期間の短さ
  - (4) 挙国体制の「落とし穴」

### 第三章 国際的防災拠点—HAT 神戸

|     |                           |     |
|-----|---------------------------|-----|
| 3-1 | 阪神・淡路大震災と HAT 神戸.....     | 81  |
| 3-2 | HAT 神戸のあゆみ                |     |
| 1.  | 国際化の HAT 神戸               |     |
| 2.  | HAT 神戸諸機関の機能              |     |
| 3.  | 組織構築と機能変遷                 |     |
| 3-3 | 国際災害援助の「司令塔」：UNOCHA.....  | 85  |
| 1.  | OCHA の組織と役割               |     |
| 2.  | 「災害」の定義と救助の本質             |     |
| (1) | 災害の定義                     |     |
| (2) | 救助の本質                     |     |
| 3-4 | アジア防災加盟国の 29 カ国の防災体制..... | 87  |
|     | 政策提言 .....                | 89  |
|     | 参考文献 .....                | 91  |
|     | 図表 .....                  | 92  |
|     | 謝辞 .....                  | 106 |

## 第一章 大災害の緊急支援をめぐる軍事アクターの役割

軍事アクターとは、主体システムの外部に存在して、主体との相互作用、特定の目的と役割を持つ存在で、人や組織、外部システムなどを指す。

「災害救助法」は災害の第一対応者を市町村中心としているが、今回の東日本大震災の場合、被災地の市町村自治体が機能不全に陥る事態になり、救援を求めることも受援を図ることもできなかった。また、近隣のまちも被災されているので、近隣市町との相互応援協定は役に立たなかった。それ故、複合・巨大災害により当該地域や自治体の保有する防災・災害救助の能力では十分な対応が出来ない時に、「緊急性」「公共性」「非代替性」を総合的に判断し、「自己完結」能力がある軍事アクターによる人道的観点での災害援助能力が不可欠である。

### 1-1 世界軍事アクター中の日本自衛隊の能力

#### 1. 戦後日本自衛隊とアジア戦争史

日本国憲法を「平和憲法」と呼ぶ理由とは、憲法第9条は「戦争の放棄」、「戦力の不保持」、「交戦権の否認」の3つの規範的要素から構成されているためである。

1950年に朝鮮戦争が勃発した。日本は米軍の後方支援の基地として、国内の事変・暴動等に備える治安警察力の不足を補って対反乱作戦を遂行するために、陸上自衛隊の前身である「警察予備隊」が組織された。同時期、旧海軍の残存部隊は「海上警備隊」として再編した。1952年に警察予備隊は海上警備隊とともに保安庁隷下に入り、それぞれ「保安隊」、「警備隊」に改組された。そして1954年7月1日「自衛隊の任務、自衛隊の部隊の組織及び編成、自衛隊の行動及び権限、隊員の身分取扱等を定める」（自衛隊法第1条）自衛隊法（昭和29年6月9日法律第165号）が施行され、保安隊は陸上自衛隊に、警備隊は海上自衛隊に、新たに領空警備を行う航空自衛隊も新設し、陸海空の各自衛隊が成立した。

自衛隊は設立以来60年間近く、日本平和憲法9条（3原則）および「直接侵略及び間接侵略に対し我が国を防衛することを主たる任務とし、必要に応じ、公共の秩序の維持に当たる」（自衛隊法第3条第1項）を基本として、海外の戦争や地域紛争に直接に参加しなかったため、自衛隊の実戦力（攻防力）はないものと言っても言い過ぎではないであろう。

（表 1-1-1-1 東アジアにおける現代戦争・紛争一覧表）

| 年代              | 名称     | 甲方            | 乙方           | 場所      | 死傷                   |
|-----------------|--------|---------------|--------------|---------|----------------------|
| 1950年～<br>1951年 | チベット紛争 | 中国人民解放軍       | ガンデンポタン      | チベット    | 120万人（チベット総人口の1/5）   |
| 1950年～<br>1953年 | 朝鮮戦争   | 北朝鮮、中国、ソビエト連邦 | 国際連合軍、韓国、米国等 | 朝鮮半島    | 甲方：90万人、乙方：70万人      |
| 1959年～<br>1962年 | 中印国境紛争 | 中国            | インド          | カシミール   |                      |
| 1960年～<br>1975年 | ベトナム戦争 | 北ベトナム、中国、旧ソ連  | 南ベトナム、米国、韓国  | インドシナ半島 | 甲方：117.7万人、乙方：28.5万人 |



|       |        |    |        |                    |                       |
|-------|--------|----|--------|--------------------|-----------------------|
| 1969年 | 中ソ国境紛争 | 中国 | ソビエト連邦 | 珍宝島                |                       |
| 1979年 | 中越戦争   | 中国 | ベトナム   | ベトナム北部             | 中国 2.6 万人、ベトナム 5.2 万人 |
| 1984年 | 中越国境紛争 | 中国 | ベトナム   | 中越国境地域の<br>ベトナム側領域 |                       |

## 2. 自衛隊と災害派遣史

### (1) 「災害」定義から見た「自衛隊法」と「災害対策基本法」

「災害対策基本法」による「災害」定義：「暴風、豪雨、豪雪、洪水、高潮、地震、津波、噴火その他の異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する政令で定める原因により生ずる被害」と定義している（災害対策基本法 2 条第 1 号）。および、災害対策基本法施行令で「放射性物質の大量の放出、多数の者の遭難を伴う船舶の沈没その他の大規模な事故」が定められている（同法施行令第 1 条）。したがって、災害対策基本法上の災害には自然災害以外の原因による災害も含まれる。

「自衛隊法」上の「災害派遣」に対して、「天災地変その他の災害に際して、人命又は財産の保護のため必要があると認める場合」、「事態やむを得ないと認める場合」、「施設又はこれらの近傍に火災その他の災害が発生した場合」には、（救援主力として）部隊等を派遣することができる。また「大規模地震」、「原子力災害」が発生した場合には、（救援補助として）部隊等を支援のため派遣することができる。（同法第 83 条 災害派遣）

従って、「自衛隊法」上の「災害」に対して定義はなく、実務上災害対策基本法の定義とも微妙に異なる。派遣の時期は災害が発生した後に限定していない（「災害に際し」）ため、災害予防のための出動も可能である。つまり、自衛隊は迅速な災害派遣ができるのである。

しかし、なぜ自衛隊による災害派遣の効果が予想より低いのか。その理由とは、国を防衛することを主たる任務の遂行に支障を生じない限度において、かつ、武力による威嚇又は武力の行使に当たらない範囲において、自衛隊が実施することとされるものを行うことを任務とする。（同法第 3 条 自衛隊の任務）即ち、人命救助などの災害派遣や国連 PKO への派遣などの国際平和協力活動は副次的な任務として位置づけられている。

次に、災害派遣専用の部隊という組織は不在である。ただし、海上自衛隊第 71 航空隊（救難飛行艇を装備）のように本来は海上で故障や破壊された飛行機・艦船等の乗員を救助するために創設された部隊が、洋上の船舶の急患・遭難者の救助、小笠原諸島の急患輸送に活用されている例がある。

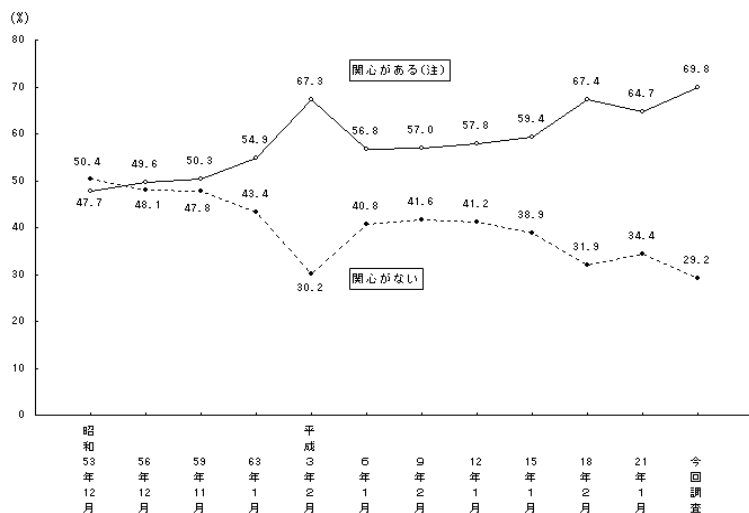
また、災害派遣専用の装備としては「人命救助システム」がある。これは民生用の救助用資機材 1 個連隊（400 人）分をコンテナに収納し、全国で 50 セット以上を各地の駐屯地に保管している。また、自治体の所有物で自衛隊の装備ではないが、空中消火に使う水囊（ヘリコプターから吊り下げ、空中消火に利用）を駐屯地で預かることもある。しかし、今回東日本大震災の原子力による事故に対して、効果を十分に発揮しなかった。

各地域で災害派遣に当たる人員において、陸上自衛隊の場合、即応部隊として全国で約2,700人、実働部隊として北海道を除いて各都府県あたりに500人から1000人が配置されている。大規模災害が起きる場合には、周辺地域および全国から部隊の増強を受け最大で50,000人規模の派遣ができるとされている。(陸上自衛隊の自衛官は約148,000人、災害派遣されない隊員は派遣された補給・装備品の整備・訓練・施設の管理・交代要員としての待機などさまざまな任務についている。)

しかし、未曾有の大災害となった東日本大震災で、自衛隊の災害派遣態勢は創設以来の規模となった。その数、現場だけで10万人、後方で物資補給にあたる兵站要員を加えれば約18万人にもなる。菅直人首相の指示により、陸海空あわせて約24万人の規模からすれば軍事的な常識も無視して「全軍」を被災地に差し向けた。(「常識を越えた自衛隊10万人“全軍”動員」産経ニュース2011.3.17)

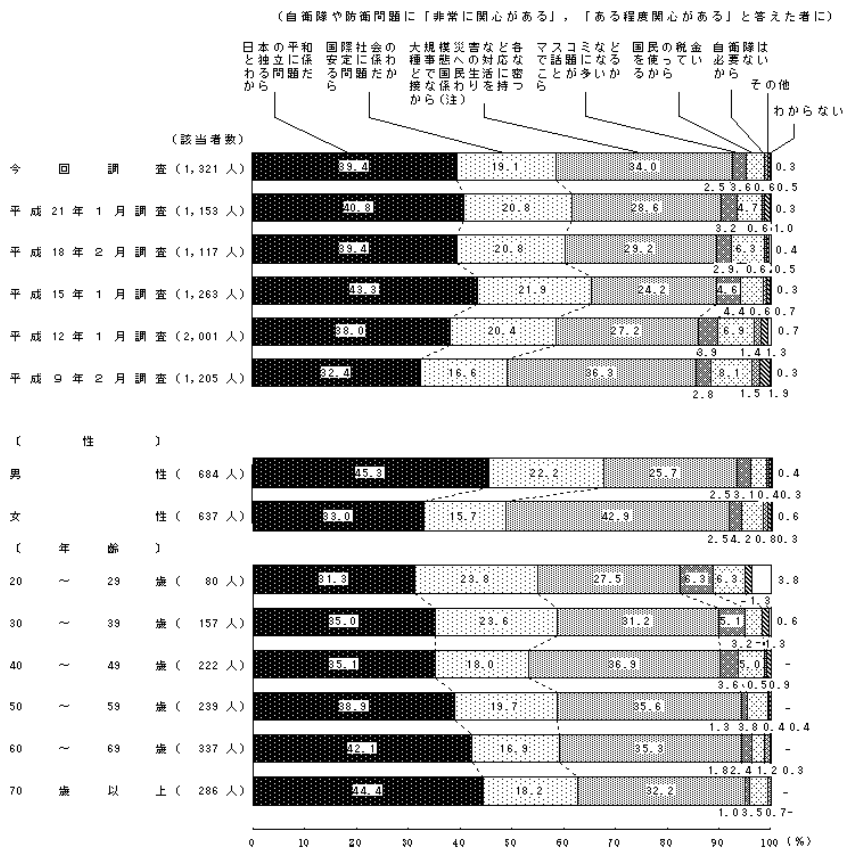
## (2) 自衛隊の災害派遣に関する世論調査結果

内閣府は自衛隊・防衛問題に関する国民の意識を把握し、今後の施策の参考とするために、2012年1月に世論調査を行い、3月10日に調査結果を発表した。「自衛隊・防衛問題に関する世論調査」で、自衛隊や防衛問題に関心があるか聞いたところ、「関心がある」とする者の割合が69.8%、「関心がない」とする者の割合が29.2%となっている。「**関心がある**」とする者の割合が1978年の調査開始以来の最高となった。(表1-1-2-1 自衛隊や防衛問題に対する関心(時系列)内閣府)



(注)昭和58年11月調査までは、「非常に関心がある」と「少し関心がある」の合計となっている。

その理由について、「日本の平和と独立に係わる問題だから」と答えた者の割合が39.4%、「大規模災害など各種事態への対応などで国民生活に密接な係わりを持つから」と答えた者の割合が34.0%となっている。また、「大規模災害など各種事態への対応などで国民生活に密接な係わりを持つから」と答えた者のうちに、男性より女性、若年より中高年の割合が高いという傾向が見られる。(表1-1-2-2 自衛隊や防衛問題に関心がある理由)

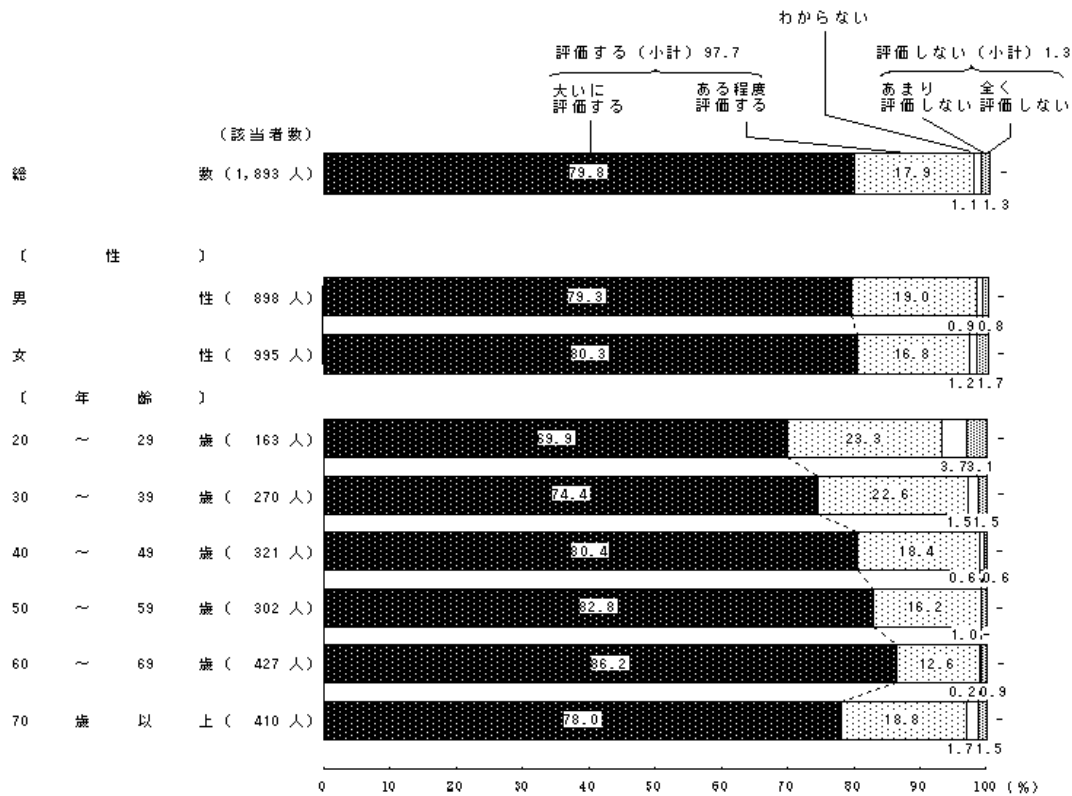
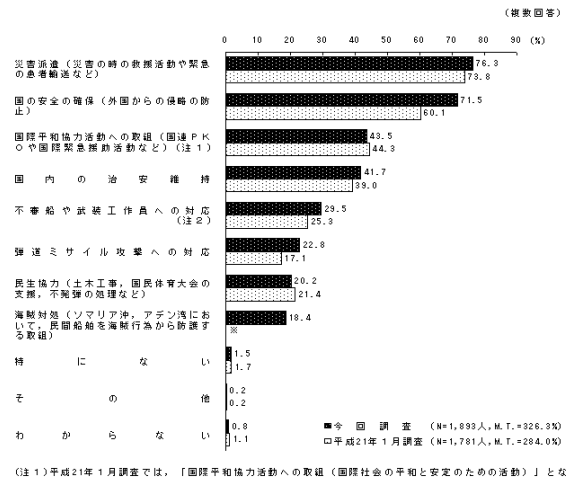
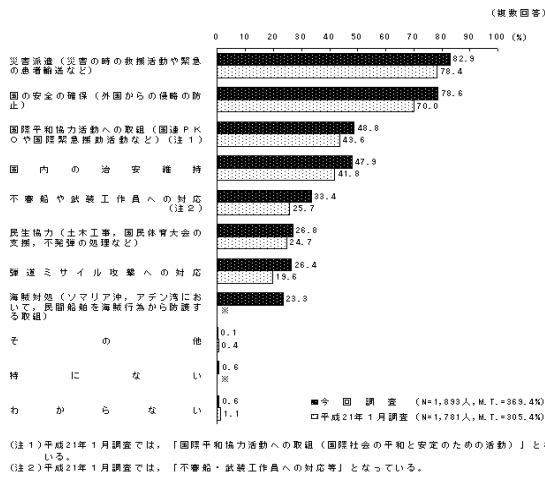


(注)平成9年2月調査では、「災害救助活動などで国民生活に密接な係わりを持つから」となっている。

自衛隊の役割と活動に対する意識について、自衛隊には各種の任務や仕事を与えられているが、自衛隊が存在する目的は何だと思うか聞いたところ、「災害派遣（災害の時の救援活動や緊急の患者輸送など）」を挙げた者の割合が82.9%と第1位になった。(表 1-1-2-3 自衛隊が存在する目的)

自衛隊が今後力を入れていく面について、自衛隊はどのような面に力を入れていったらよいと思うか聞いたところ、「災害派遣（災害の時の救援活動や緊急の患者輸送など）」を挙げた者の割合が76.3%と高くなっている。また調査結果によれば、都市規模別に見ると、「災害派遣（災害の時の救援活動や緊急の患者輸送など）」を挙げた者の割合は小都市で高くなっている。地域ブロック別に見ると、「災害派遣（災害の時の救援活動や緊急の患者輸送など）」を挙げた者の割合は中国で高くなっている。性別に見ると、「災害派遣（災害の時の救援活動や緊急の患者輸送など）」は女性である。(表 1-1-2-4 自衛隊が強化する面)

東日本大震災に係わる自衛隊の災害派遣活動に対する評価について、東日本大震災に係わる自衛隊の災害派遣活動について、どの程度評価するか聞いたところ、「評価する」とする者の割合が97.7%（「大いに評価する」79.8%+「ある程度評価する」17.9%）と「全く評価しない」0%）となっている。都市規模別や性別に見ると、大きな差異は見られないが、「大いに評価する」79.8%のうち、60歳～69歳年齢層の評価が一番高くなっている。(表 1-1-2-5 東日本大震災に係わる自衛隊の災害派遣活動に対する評価)



### (3) 自衛隊の海外活動に関する世論調査結果

これまで自衛隊が海外で行ってきた国際平和協力活動の評価について、「評価する」とする者の割合が87.4%のうち、「ある程度評価する」55.4%となっている。また、自衛隊による国連PKOへの参加や国際緊急援助活動などの「国際平和協力活動」について、どのように取り組んでいくべきか聞いたところ、「現状の取り組みを維持すべきである」と答えた者の割合が61.3%となっている。

### 3. 世界軍事組織による災害派遣（災害救援活動）の位置づけ

「我が国の新しい大規模災害応急対策」の研究結果によれば、自国内の自然災害を所管する中央政府の責任省庁として国防省など軍を指定する国は、確認した範囲では存在しなかった。災害救援を軍の主たる任務とする国は皆無であり、また、**災害救援活動を緊急事態の一部としてではなくそれ単体で軍の基本法上の本来の任務として明示しているのは日本のみと考えられる**。さらに、世界的にそもそも災害派遣が、「公共な秩序の維持」のための活動か「民生支援」なのか不明確かつ双方を含むものであることも指摘されなければならない。しかし、災害救援に軍隊を活用することを完全に禁止する国はなく、小規模な災害及び大規模災害においても災害応急対策以外の局面においては非軍事諸機関の後ろ盾として、大規模災害の災害応急対応の局面においては救援活動の中核として活躍している。

#### 1-2 海外軍事組織による日本の災害救援活動

##### 1. 関東大震災における海外救援の受入れ

###### (1) 「関東大震災」の応急対応の教訓

関東大震災は日本近代国家の建設を急ぎ、着々と先進国へのキャッチアップをする時期に起きた。1868年の明治維新によって近代国家としてスタートした。1904年（明治37年）2月8日-1905年（明治38年）9月5日までに第0次世界大戦(World War Zero)とも言われる日露戦争が起きた。アジアの小さな国が欧米先進国の一角であり、最強の軍事大国ロシアを相手に戦い、ロシアに勝利したということで、世界中が驚いた。1905年9月5日に米国の斡旋によって日露講和条約が結ばれた。その後、1919年の第一次世界大戦ではイギリスと同盟関係にあったので、連合国側として戦勝国になった。このような時期に、首都東京が大震災で壊滅的な打撃を受けた。

「関東地震（1923年9月1日）による被害要因別死者数の推定」（諸井孝文他，2004）の研究結果によって、関東地震による死者・行方不明者は総数105,385名、そのうち火災による死者は91,781名で、死者全体の87.1%を占めることを判明した。関東地震はあらゆる要因による人的被害が過去に起きた最大級の地震であることがわかった。

「災害史に学ぶ：海溝型地震・津波編」（中央防災会議，2011）によれば、1923年の関東大震災の応急対応がとれなかった理由は下記の通りである。a. 消防体制の進歩により、江戸の名物であった大火がなくなったので、住民は大火への備えを忘れ、飛び火を防ぐことを怠ったり、避難が遅れた。b. 水路から電動ポンプを用いて水をくみ上げる仕組みだったため、地震で停電すると使えなかった。c. 軍隊や警察も情報伝達を電話に依存し、それが使えないと組織的な対応が困難になった。即ち、技術進歩への過信から災害への備えが軽視されていたため、被害が拡大したといえる。

###### (2) 米国支援を中心とした災害国際協力

当時の日本政府は外国からの支援を予想していなかった。また、震災で情報網が被災していたこともあり、受け入れに大混乱となる。すなわち、関東大震災の当時には、受援体制という問題意識はなかった。

一方、海外では、地震の報を受けて、多くの国から日本政府に対する救援や義援金、医療物資の提供の申し出が相次いだ。特に米国の支援は圧倒的で、「なお希望品を遠慮なく申出られたし」との通知があった。アメリカやイギリスの軍艦が救援物資や避難民を運んだことも記録に残っている。

「関東大震災と日米外交」(波多野勝, 飯森明子, 1999)の文献考察によれば、大地震の発生と共に、東京・横浜間の電話はすべて不通になった。そのとき神奈川県警察部長・森岡二郎は電話不通を知ると、すぐに海に飛び込み横浜沖に停泊していた東洋汽船「コレア」丸まで泳ぎつき、陸上の様子を無線で打電するよう指示を出した。この無線通信は銚子無線局をへて、福島県無線局が傍受している。福島無線局では局内で唯一、英語ができる局長・米村嘉一郎が午後8時10分にサンフランシスコ、ホノルル、北京、平壤へ関東大震災の災害の第1報を発信した。カリフォルニア州マーシャルの米国無線通信会社に着いた電文は、直ちにワシントンに転送され、更にヨーロッパへ伝えられた。地震発生と同日の午前中にはサンフランシスコで、更に午後にはワシントンで日本の大震災の号外が出された。

アメリカ大統領クーリッジは、直ちに大正天皇に見舞い電報を送るとともに、「陸海軍への出動命令」、「船舶局に対する指示」、「アメリカ赤十字社への呼びかけ」の3つの指示を出した。更に、9月3日、6日の2度にわたり、全米に救済資金寄付の声明を発表した。この大統領による積極的な活動を受けて、震災の翌日には、駐日米大使ウッズが山本首相を訪問し、日本に対する救助を申し出た。

また、出動命令を受けたアメリカ・アジア艦隊の旗艦ヒューロンの艦長ケイガンは、大連の関東庁長官を訪問し、艦隊の一部の提供を申し出て伊集院長官を驚かせた。震災翌日の2日午後には、アメリカ陸軍省からマニラに駐在するフィリピン総督ウッドに対して日本への出動命令が出た。

このようにアメリカ合衆国をあげての日本に対する支援活動が、震災の翌日から展開され始めた。その決定、行動の迅速さと施策の的確さには驚嘆させられる。(p92 表 1-1-2-6 1923年関東大震災とアメリカによる救援活動、執筆者自作)

### (3) 外国軍隊の災害救援の受入れの功罪

「軍隊による災害救援活動の歴史的教訓—関東大震災を例として—」(防衛研究所戦史部第1研究室長 庄司潤一郎) 研究考察によって、関東大震災は、軍隊による世界で初めての国際災害援助活動として記録されている。

関東大震災に対しては、多数の国から支援がなされたが、その内容は、見舞い電報、義捐金、救援物資の送付、軍隊や救護団の派遣であった。軍隊に関しては、米国は大規模な陸海軍を派遣した。英国、フランス、イタリア、中国は艦艇であった。

外国の軍隊は、救援物資と避難民の輸送、自国居留民の搜索、医療支援、通信などに従事した。他方、警戒中の日本海軍が米国艦艇を追尾するという緊張事態が発生したため、山本内閣は9月11日、食料(米を除く)その他の必需物資の提供は受け入れるが、人の派遣は「言語風俗等ノ関係上錯綜ヲ来タス虞」があるため、既に実施中のもの以外は辞退する

との閣議決定を行うとともに、翌日外国艦艇の品川入港禁止を通告、寄港地を横浜に限定した。首都圏に多数存在する東京湾要塞、軍需工場などの軍事機密の保全を意図しつつ、外国の好意も配慮した窮余の策であった。

米国による救援活動は他国と比較して圧倒的であり、その貢献は高く評価されている。一方、上陸した米国の救護団のなかには、要塞専門など各兵種を網羅する 42 名の将校がおり、写真撮影などの情報活動を行っていた事実も指摘されている。その際の震災と火災の関連に関する調査が、のち太平洋戦争の日本本土空襲作戦の立案において、焼夷弾の製造・改良として参考にされたとまで言われている。(NHK 取材班編『その時歴史が動いた 第 5 巻』KTC 中央出版、2001 年)

また、当時、高速戦艦として注目されていた日本連合艦隊旗艦の「長門」は、東京に急行する際、英国巡洋艦に追尾され、その結果、秘匿していた速力が解析され、3 年後の大正天皇崩御時と同様、震災時に頻繁に出された暗号が、英米両国によって解読される好機となってしまったのである。

一方、「世界」(2007 年 6 月号、「世代を超えて語り継ぎたい戦争文学」) 要約によると、日露戦争の歴史影響あるいは、社会主義と資本主義というイデオロギーの壁が原因であろうか。日本陸軍はずっとロシアが仮想敵国であった。関東大震災の時にもソ連から救援物資を積んだ船が横浜に来たが、「お引き取り下さい」と言って、救援の受入れを拒否した。

#### (4) 関東大震災をめぐる日中関係

当時の中国から日本への支援などについては、波多野勝、飯森明子著『関東大震災と日米外交』に詳しい記述があり、現在の日中関係を考えるうえでの示唆を得ることができる。

当時の中日関係において、第一次世界大戦後の日本軍による青島占領や五・四運動の勃発のため緊迫していたが、中国は人道主義と国際主義の精神から惜しみなく支援の手を差し伸べている。中国からの援助は約 166 万円とアメリカとイギリスに次いで多かった。

当時、中国は中華民国が建国されたとはいえ、軍閥の内紛状態であった。日本との関係は 1915 年の二十一カ条要求を受け、1919 年には五・四運動が起き、排日気運が高い時期であったが、外交問題と日本への人道的支援は別ものとして、北京政府は、義捐金 20 万円のほか、米などの運搬や防穀令(国内の米・小麦などの海外流出の禁止)の解除、救援物資の船などといった支援を行った。そのほか、愛親覚羅溥儀から 10 万円、張作霖から義捐金や小麦や牛、曹錕や徐世昌、段祺瑞主催の救済同志会からなど、各政治勢力からも日本との関係密度を競うかのように義捐金などが送られた。民間でも、救援団体が組織され、排日運動は中座され、慰問や義捐金を集める運動が活発化した。救援団や食料、集められた救援物資は震災発生から 2 週間後、船で神戸へと到着した。

この震災中に朝鮮人暴動のデマが広がり、数多くの朝鮮人や中国人や日本人も間違われて自警団などによって殺害され、外交問題となった一方で、日本側はこの予想外の中国からの支援に驚き、この震災と支援がきっかけで、一時日中間の緊張関係に緩和の時期がもたらされた。

当時、中国の官民挙げての支援活動を日本のメディアも報じていた。『大阪朝日新聞』は、9月13日の社説で、良き隣国である中国民衆の思いやりに感謝し、「中国人がこれほど熱心に日本人の災難を助けてくれるとは、夢にも思わなかった。今回の中国人の機敏な行動に驚嘆し、中国人の高誼に感謝する」と書いた。

中国人民の支援に謝意を表すために派遣された「国民答礼団」は、10月20日に次のように謝意を表している。「このたびの貴国民のわが国震災に対する深い同情と、貴会の医療隊派遣協力に、わが国国民は非常に感動させられました。今回、上海訪問に際し、感謝の念を申し述べるとともに、今後の中日両国民の友好親善関係が一層深まることを心から希望します」東京の復興への取り組みが一段落した1930年3月、日本政府は、重光葵代理公使を通じて口上書を中華国民政府に渡し、震災当時に中国側から受けた支援に対し感謝の意を表した。（「中国網日本語版(チャイナネット)」 2011年4月8日 掲載より）

## 2. 阪神・淡路大震災における海外の救援活動の受入れ

### (1) 海外からの支援のミスマッチー国連の証言

1995（平成7）年1月17日5時46分、阪神・淡路大震災が発生した。東北から九州にかけて広い範囲で揺れが生じた。この地震により、死者・行方不明者6,433人、住宅の倒壊、高架橋の倒壊、生活と工業用水道の断水、停電、都市ガス供給の停止、電話の不通など、都市生活に欠かせないライフラインの被害が生じ、極めて深刻な被害をもたらした。

阪神・淡路大震災の海外支援について、国連人道問題局（DHA: United Nations Department of Humanitarian Affairs）が報告書『日本の阪神淡路（神戸）大震災1995年1月17日地震、現場の救援、国際的な反応』をまとめた。（[The Great Hanshin-Awaji (Kobe) Earthquake in Japan 17 January 1995 – The Earthquake, On-Site Relief and International Response] DEPARTMENT OF HUMANITARIAN AFFAIRS DHA, GENEVA, DHA/95/141）

国際捜索救援（SAR）チーム派遣の申し出に対する日本政府の返答は、「申し出に感謝します。我が国のチームを動員しており、十分なスタッフを確保できています。現段階では、国際チームの援助の必要はありません」であった。

現場での国際SARチームについて、以下のように記録している。

スイスチームは、まず捜索現場の特徴についてブリーフィングを受けた。ほとんどが崩壊した木造家屋で、余震によって二次災害の恐れがあることなど。実際の捜索現場に案内されて彼らは初めて、これまで経験のない捜索現場であることを認識した。日本人のレスキューチームにとっても、捜索犬と一緒に仕事をするのは、初めてのことだった。

また、スイスの捜索犬に生存者を発見させるためには、人は離れなければならなかった。その後、捜索犬と調教師だけが現場をくまなく探す。犬が何らかの反応を見せてから、ガレキの撤去、そして生存者の発掘を始めることができるのだった。

こういった作業工程は、その現場の住人や、ガレキに埋もれている人の家族、そして日本のレスキュー隊員をいらだたせた。住民は、彼らの家族がどこに寝ていたかをすでに把



握しているし、日本のレスキュー隊員は、崩壊した様子から、生存者がいる可能性のある空間がどこなのかを想定することができた。

現場にいた日本人は、捜索犬が探し終えるのを待たずに、即座に生存者を探して掘り出す作業を始めることを望んだ。住民は叫んだ：「レスキュー隊は一体、何をしているんだ。命を助けてくれるのではないのか。犬が捜索を終える前に家族は死んでしまう。」

日本人のレスキュー隊員は、これらの捜索犬は、広い地域で、ほんのわずかな手がかりをもとに生存者を捜し出す事に適していると判断した。雪崩、地滑り、RC または SRC 商用ビルの崩壊現場で、生存者がどこにいてもおかしくない場合には、捜索犬の活躍が最も期待できるだろう。しかし捜索に向けた「異なった技術」への日本の期待はすぐに消え、失望に変わった。

フランスチームは、何軒かの家を巻き込んだ大規模な地滑りの現場に誘導された。日本側は、捜索犬が、このタイプの現場に適していると考えた。フランスのチームは、この現場での作業に落胆した。というのも、地滑りから 4 日も経過している段階では、土砂の下に生存者がいる可能性がほとんどないと彼らは考えたからだ。すべての遺体を収容するまで、日本のレスキューチームはその現場での捜索終了を宣言することはできない。結果的に、この難局では、捜索犬が役に立つと期待した。フランスのチームは、彼らにとって馴染みのある SRC や RC 建物の倒壊現場に行くように依頼された。しかしながら、地震から 4 日が経過し、それらの限られた現場は、既に捜索が終了していた。

「阪神・淡路大震災教訓情報資料集」(第 1 期・初動対応(地震発生後初期 72 時間を中心として) 1-04. 救助・救急医療【04】諸外国からの救援)の報告書によれば、阪神・淡路大震災時における海外からの救援活動等の人的・物的支援については、震災当日(1 月 17 日)より諸外国からの支援申し入れが相次いだ。2 月 9 日までに 70 カ国・地域と 3 国際機関からの申し入れ、最終的に 76 の国・地域、国連、WHO、欧州連合からの申し入れ支援があり、被災自治体の意向を確認した上で、44 の国・地域(9 月 1 日)の支援の受け入れを決定した。(p93 表 1-1-2-7 阪神・淡路大震災の 100 日対応 執筆者自作)

その中には、海外からの医療チーム派遣、医薬品提供の申し入れもあり、緊急避難的措置として医療行為を認めるなどの対応がはかられたが、医薬品については国内基準との関係で受け入れられなかったものもあった。

その原因について、「被災地の医療ニーズ」が風邪、消化不良、過労や慢性疾患に対する医療であったのに対し、支援側は骨折等の救急医療の提供を主眼としていたためのミスマッチもあった。(例)米カリフォルニアからの医療 NGO チームが、骨折・火傷治療の機材を整えて到着したが、その時点ではすでに重傷患者は病院に収容済みであり、避難所での風邪、過労、慢性疾患の診察が必要であったため、医療技術が役立たないことに苛立って海外マスコミに不満を訴えたという例があった。

また、「海外医療チーム」は、問診のため日本人医師・通訳などの付き添いが必要だったり、日本語と外国語の 2 種類のカルテが必要だったという問題もあった。(例)フランスに

本拠を置く NGO「世界の医師団」(MDM) から派遣された医師は、AMDA の協力を得て被災地入りしたものの、補助のために AMDA 医師 1 名、通訳 1 名、フランス語が堪能な調整員 1 名の計 3 名による補助が必要であり、またカルテを日仏両語で備える必要があったことが指摘された。[西川智「阪神・淡路大震災でみられた国際救援活動のミスマッチ」『地域安全学会論文報告集 No. 6』(1996/11), p. 268]

「医薬品の服用量」について、米国ボランティア団体より送られた医薬品が、薬事法上の規定に合わなかったため受け入れられず、海外メディアに「薬も拒否」と誤解を受けた面もあった。米国ボランティア団体「アメリカアーズ」より送られた鎮痛剤が、日本国内の許容量を大幅に超えていたため配布できず、緊急用備蓄にまわすこととしたが、アメリカアーズ側の判断でフィリピンへ転送されることとなった。[読売新聞大阪本社『阪神大震災』読売新聞社(1995/10), p. 209] 参照。

### (2) 海外からの支援要員の受入れと配分調整

「阪神・淡路大震災の総括・検証に係る調査」(応急段階／応急生活支援／海外からの応援：海外からの支援要員の受入れと配分調整 内閣府 防災教訓) の報告書によれば、震災直後より、海外から人命救助のための支援申し入れがあったが、受け入れ体制が整わなかったことなどから、支援受け入れは数日後となった。政府非常災害対策本部に外務省は入っておらず、支援受入の窓口・判断体制も不明確だったため、震災直後の支援受入の判断には時間を要した。

スイスからの救助犬の受入に関する国の対応については、[小里貞利『震災大臣特命室震度 7 と闘う男たちの記録』読売新聞社(1995/8), p. 37]にある。これによると、17 日夕刻、スイス大使館から外務省を介して救助犬派遣の打診を受けた国土庁は、兵庫県の意向をもとに、一度「受け入れる体制にない」と返答。翌日、国土庁・消防庁からの相談にもとづいて、農水省により救助犬の検疫を事実上省略することが可能となる措置がとられ、スイスへの派遣要請が出された。そこから同書著者は、検疫が障害となって支援受入が遅れたのではなく、現地の受入体制(案内要因の確保、支援者の宿泊所の確保等)が整わなかったためとしている。

また、海外救助隊の受け入れに関する現地の戸惑い、外交的配慮を優先する地元で配慮しない受け入れに対する問題点の指摘については、[読売新聞大阪本社『阪神大震災』読売新聞社(1995/10), p. 206-207]にある。

### (3) 課題と今後の改善

- ・海外からの受入に関する国・地方公共団体等関係機関の役割分担や費用負担等
- ・被災地域における海外からの支援要員の活動支援体制(宿泊・移動の確保、通訳等)
- ・海外に対する適切な情報提供(被害情報、被災地域のニーズ等)
- ・地域防災計画に沿って対応する。(兵庫県)
- ・神戸市地域防災計画防災対応マニュアルの中で、海外からの救援物資受け入れについて適切な対応を行うために、「海外支援受け入れマニュアル(物的支援)」を定めており、責任と役割分担を明確にしている。(神戸市)

### 3. 東日本大震災における海外の救援活動

#### (1) 「東日本大震災」の背景

まず、国内の状況において、東日本大震災は、先進国の中で真っ先に人口減少する成熟国家となったときに発災した。それ故、改良復旧後も、被災住民の高齢化と人口減少が進み、表面上は復興しても、まちに活気がないのである。

次に、近年のアジア情勢を見ると、GNPにおいて日本を抜いて世界第二位になることが確実視されている経済力を背景に、長大な海岸線を有し、14の隣接国との国境問題を解決し、海洋進出の体制を完整した中国は、今や海洋国家への道を歩き始めたようである。

最近の日韓関係について、外務省北東アジア課（平成23年11月）は、竹島をめぐる問題、いわゆる従軍慰安婦問題、北朝鮮問題などの問題を抱えながら、共に米国の同盟国である最も大切な隣国として、文化交流、国際経済のさらなる連携強化を目指している。

そして、震災後も、国家間に協力の側面と対立の側面が並存する状況に変化はない。中国やロシアが大規模支援を提供する一方で、震災後間もなく日本周辺での軍事的な監視行動を実施していることはその一例である。世界各国からの支援は多くの場合深謝すべき人道的意図に発しており、緊張関係や相互不信を一定程度緩和する効果を持ちうるが、それにより国家間の根本的な対立点が解消するわけではない。

2012年には、米国、中国、台湾、韓国、ロシアといった日本にとって重要な国々が一斉に政権移行を迎える。今年から来年にかけて、国内政治が対外政策を左右する微妙な時期にあることに留意が必要だと指摘されている。（「東日本大震災後の外交・安全保障―危機の今こそ堅実で時宜を得た対外政策を―」政策シンクタンク PHP 総研，2011年4月22日）

#### (2) 海外からの救援活動

参議院事務局企画調整室が主催した「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～」(外交防衛委員会調査室 中内康夫，2011.6 No. 317)の調査によれば、東日本大震災に対して、これまでに197の国・地域、国際機関から支援の申し出がなされている。1995年1月17日に発生した阪神・淡路大震災の際には、77の国・地域、国際機関から支援の申し出がなされたが、今回はそれを大きく上回る状況となった。

これらの中には、日本が政府開発援助（ODA）等を通じて支援してきた多くの開発途上国が含まれており、アフガニスタンやハイチのように紛争や大地震の被災などで現在厳しい状況にある国からも、「日本国民が、今まで助けてくれたことを決して忘れない」（アフガニスタンのカルザイ大統領）として支援の申し出がなされている。

東日本大震災で大きな被害を受けた日本に対し、国連に加盟する191ヶ国の国および幾つかの国や地域、約43の国際機関等からの支援の申し入れや見舞いの言葉があった。（p98表 1-1-2-8 東日本大震災の国際軍事協力 執筆者自作、p99表 1-1-2-9 東日本大震災の外国援助隊 執筆者自作）

### (3) 米軍「トモダチ作戦」の主な活動

今回の震災は、在日米軍が、「トモダチ作戦」と名付けた迅速かつ大規模長期間にわたる支援活動及び自衛隊とも連携しつつ、積極的な支援活動を行ったことが注目されている。

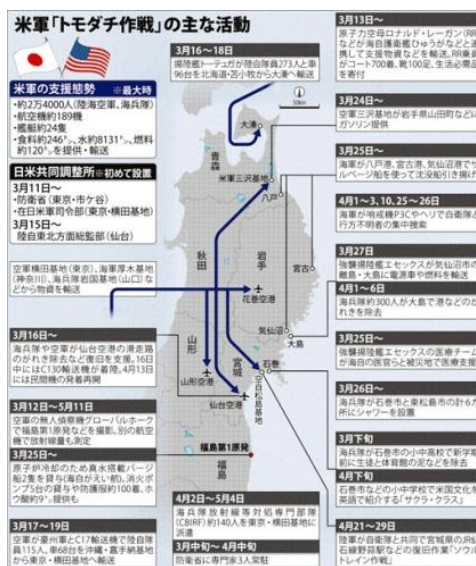
「東日本大震災に対する自衛隊等の活動～災害派遣・原子力災害派遣・外国軍隊の活動の概要～」(外交防衛委員会調査室 笹本浩, 2011. 6) の調査研究によって、震災発生当日の3月11日夜、松本外務大臣は、ルース駐日大使に対し、在日米軍による支援を正式に要請した。これを受け、米軍は最大時で人員2万名以上、艦船約20隻、航空機約160機を投入した活動(「トモダチ作戦」)を実施した。さらに、米国政府は、在日米軍による活動以外にも、米国際開発庁(USAID)等を通じて、緊急援助隊や原子力専門家の派遣、緊急物資や原子力防護服等の提供、寄附金の拠出等の支援も行っていたという。

米軍は、統合支援部隊(JSF)を組織し、司令官には在日米軍司令官(中将)よりも格上の太平洋艦隊司令官のウォルシュ海軍大将を任命した。陸・海・空・海兵隊から、最大人員20,000名以上、原子力空母ロナルド・レーガンを含む艦船約20隻、航空機約160機が参加した。米軍の支援に当たっては、防衛省本省、自衛隊の統合任務部隊司令部(陸上自衛隊東北方面総監部(仙台駐屯地))、在日米軍司令部(横田基地)の3カ所に日米調整所が設置され、日米の担当者により活動の調整が行われた。

活動状況としては、海軍艦船の艦載ヘリコプター等による非常食等の輸送の実施、在沖縄の第31海兵機動展開部隊搭載の揚陸艦エセックス等による支援物資の輸送・提供のほか、同部隊による陸軍、空軍と共同での仙台空港の復旧作業等が実施された。その後、陸軍の部隊は、JR仙石線のガレキ撤去作業も行った。空軍は、空軍機による人員・物資の輸送も実施した。これらの活動の実績としては、食料品等約280t、水約770万リットル、燃料約4.5万リットルを配布したほか、貨物約3,100tの輸送を行った事が記録されている。

また、米軍は、海上自衛隊等と共に4月1日から26日までの間に3回にわたり被災地の沿岸部で行方不明者の集中捜索を行った結果、合計289の遺体を発見した。なお、米軍のトモダチ作戦の経費は、最大8,000万ドル(約68億円)とされている。

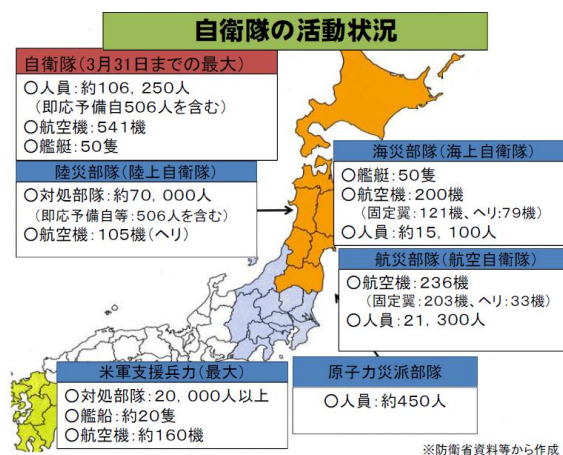
東電福島第一原発事故への米軍の対応は、原子炉の冷却支援のために、東電に対して消防車2台の提供を行ったほか、放射能防護衣約100着の提供、消火ポンプ5台、淡水を搭載したバージ(はしけ)2隻等の貸与等である。また、空軍の無人偵察機グローバルホーク等が撮影した画像等を日本政府に提供したほか、米本土の海兵隊放射能等対処専門部隊(CBIRF)約150名が横田基地内に待機し、自衛隊との共同訓練を実施した。(図1-1-2-1 米軍「トモダチ作戦」の主な活動)



その他外国の軍隊による支援としては、オーストラリア軍及び韓国軍によるものがある。オーストラリア軍は、同国空軍の C-17 輸送機により同国からの救助隊員 75 名及び救助犬 2 匹の輸送を実施したほか、我が国国内において、救援物資と陸上自衛隊第 15 旅団（那覇）の車両等の輸送を実施した。韓国軍は、同国空軍の C-130 輸送機により同国からの救助隊員 102 名及び救援物資の輸送を実施した。

「東日本大震災への対応に関する教訓事項について（中間取りまとめ）」（防衛省，平成 23 年 8 月）では、次のように述べていた。

本震災において、防衛省・自衛隊は、10 万人を越える過去最大規模の態勢を構築し、また、原子力発電所事故への対応、災害時における統合任務部隊の編成、即応予備自衛官・予備自衛官の招集、米国によるトモダチ作戦をはじめとする諸外国との協力など、数多くの活動・対応を実施した。（図 1-1-2-2 東日本大震災の自衛隊の活動状況）



今回の取りまとめは、自衛隊による活動が福島第一原子力発電所事故への対応など引き続き継続しているところではあるが、震災発生から約半年が経過することもあり、関係者の記憶が今なお鮮明なうちに、現時点における今般の震災への対応で得られた教訓事項を中間的に整理し、今後の震災等の災害への対応を主としつつも、我が国有事を含む各種事態に対する防衛省・自衛隊の対応能力の強化に資することを目的として作成したものである。

「各国との協力ー日米共同」について、その 1 は、まず、防衛省（市ヶ谷）、在日米軍司令部（横田）、陸自東北方面総監部（仙台）に設置した日米調整所は、米軍の支援に係る総合的な調整機能を発揮した。具体的に、米軍は統合支援部隊を編成して、自衛隊と緊密に連携し、大規模な「トモダチ作戦」の下、人道支援、災害救助その他の活動を実施した。日米の共同による活動を調整する日米調整所は、ガイドラインの調整メカニズムに準じる形で設置した。次に、当初、調整所要に比し、日米調整所の体制が不十分であり、各調整所の役割等が不明確な状況や防衛省の対米窓口が不明確な状況も生じた。具体的に、逐次要員を増加して体制を強化し、情報共有のカウンターパートについては、逐次整合性を確保した。内局、各幕等から市ヶ谷、横田及び仙台に合計約 80 名の要員を配置した。震災当初、対米窓口が案件により異なっており、米側にとって不明確な状況が生じた。

これら日米調整所を中心とする意思疎通及び運用調整により、日米共同による活動は大きな成果を得たと言える。（将来の各種の事態への対応に係るモデルとなり得る）大規模災害に際して、調整メカニズムの運用開始や日米調整所の設置がガイドラインで明確にされ

ているわけではないため、調整メカニズムの在り方や日米調整所の位置付けについて今後検討が必要である。次に、各日米調整所の人員・機能の増強についての検討及び機能の明確化に加え、情報共有・調整のためのカウンターパートの整理が必要である。

その 2 は、複合的な非常事態・災害に対する要領の未整備の問題点がある。即ち、国内災害対処のための日米共同要領が具体化されていないため、自衛隊と米軍の役割・任務・能力の明確化に時間を要し、発災当初には、米軍の準備が一部整っていたにもかかわらず、直ちに支援を開始できない。そして、震災対応における関係省庁を含む政府全体の日米調整の枠組み整備に課題がある。具体的に、震災対応に関して、日米共同による活動は十分検討されていない。米軍の人道支援・災害救援の要請内容は、主として統合任務部隊司令部や統幕内で検討を行った。良かったことは、原発災害対応に関しては、日米の関係者による会議が発足して以降は、円滑な調整を実施した点である。その他、東北防衛局による語学職職員等の派遣問題がある。具体的に、東北方面総監部へ派遣し、日米調整所における連絡調整業務や会議等における通訳業務等を実施した。米軍の活動に同行し、米軍と現地関係者等との連絡調整の支援や、米軍の活動のアフターケアを実施した。

上記を踏まえて、国内災害における日米の役割・任務・能力を明確にして、相互に支援できるような共同要領を具体化すべきであり、また、防災訓練への米軍の一層の参加の検討が必要である。そして、日米調整所と緊急災害対策本部を通じた関係省庁との連携強化や、大規模災害に関して、発災当初より日米の関係省庁が一堂に会する場を設置するよう検討が必要である。語学職職員等の活動により、米軍の円滑かつ効果的な活動に貢献すべきである。今後も、米軍による災害救援活動に際して、現地関係機関との調整等のため、当該職員等の積極的な投入・活用が適当である。

「各国との協力ー日米共同」を通して、海外からの支援受入れに際し、個別の状況に応じて柔軟に対応する。各国軍からの支援受入れに際し、関係省庁との密接な連携の必要性を認識した。特に、ニーズとのマッチング、他国軍の活動状況の把握、軍同士との連携に課題がある。自衛隊と緊密に連携し、様々な支援を実施した他国軍隊がある一方、支援ニーズとのマッチングに時間を要したり、マッチングできないなどといった例も存在する。他国軍の活動状況をリアルタイムで把握したり、軍同士で活動を綿密に調整する要領に課題がある。また、各国武官から自衛隊の活動状況や原発の状況について、ブリーフィングの要請あるため、求めに応じて、在京の各国大使館付武官に対してブリーフィングを実施した。

これまでの教訓と今後の改善点について、まず、関係省庁と連携し、各国からの支援受入れをより円滑に実施するための態勢や要領について、更に検討が必要である。次に、人道支援、災害救援等における他国軍との更なる連携の強化を図ることが必要である。また、軍軍間のニーズに応じて調整所を設置することなど、円滑な調整の要領について検討が必要である。最後、世界的に注目度の高い事案については、早期に英語資料を準備し、迅速なブリーフィングが必要である。



#### (4) 海外支援の受入れをめぐる課題

参議院事務局企画調整室が主催した「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～」(再掲)の調査によって、次のように提示していた。

海外からの支援受入れについて、阪神・淡路大震災の際には、緊急援助隊が帯同してきた災害救助犬の検疫・通関に時間を要したことが批判された。今回の東日本大震災における政府の対応については、農林水産省消費・安全局動物衛生課は、阪神大震災時の反省を踏まえ、弾力的な検疫ルールを制定した。地震発生後直ちに、当省から外務省等の関係省庁に救助犬の手続きに関する情報を積極的に提供し、綿密に連携することで、災害救助犬の速やかな検疫・通関を実施している。韓国、シンガポール、ドイツ、スイス、メキシコ、オーストラリア、米国、英国、オランダの9か国から、計46頭を受け入れた。なお、3月27日までに、全ての救助犬が帰国と説明した。(2011年4月11日)従って、今回の災害救助犬に対する検疫・通関は速やかに行われたことを判明した。

一方、「海外から支援続々 日本側調整に時間 申し出がし切れず」『読売新聞』(平23.3.28)、『頑張れ日本』130か国超 受け入れ態勢課題』『日本経済新聞』夕刊(平23.3.31)は、多数の国・地域等から支援の申し出がなされているにもかかわらず、その人員や物資の受入れ先がなかなか決まらないことが問題として指摘された。

この点を国会で問われた松本外務大臣は、海外からの支援は受け入れるとの方針で調整に当たっているが、「ニーズに合わない、マッチングができていないものをいきなり持ち込むことは被災現場の負担になる」との認識も示し、今回の震災では被災地が広域に及んでいることもあり、各地ごとのニーズを的確に把握し、それに対応できる国・地域の人員や物資を適切を選んで受入先を決めるという意味でのマッチングが一つの課題であったとの考えを示している。(第177回国会衆議院外務委員会議録第4号4頁(H23.3.30)、参議院外交防衛委員会会議録第1号14頁(H23.3.25)、参議院外交防衛委員会会議録第2号(H23.3.30)等)

このマッチングの問題は、医療支援チームの受入れにおいても議論となった。(第177回国会参議院外交防衛委員会会議録第5号13～14頁(H23.4.14)等)厚生労働省は、東日本大震災の発生から3日後の3月14日付で事務連絡を被災地地方自治体に通達し、日本の医師免許がなくても、外国人医師による被災地での医療行為を認める見解を示している。(厚生労働省医政局医事課「外国の医師免許を有する者の医療行為の取扱いについて」H23年3月14日)しかし、30カ国以上から医療支援チーム派遣の申し出がなされているが、これまでのところ、イスラエルのチームが宮城県南三陸町で活動を行ったほか、ヨルダン及びタイのチームを福島県立医科大学が受け入れたのみとなっている。

言語や文化の異なる外国の医療支援チームの受入れを不安視する自治体が少なくないことも理由の一つと言われているが(「海外医療チーム声かからず」『朝日新聞』H23.4.12)、その点への対応も含め、外務省、厚生労働省、自治体、医療機関といった関係機関の連携・調整の在り方が今後の課題となろうと指摘している。

### 1-3 中国四川大地震の緊急救援活動

#### 1. 米軍の四川大地震支援

米ロなど 16 カ国の軍が支援物資を提供した。中国国務院新聞弁公室の記者会見で 2008 年 6 月 11 日午後、人民解放軍と武装警察の担当者が、四川大地震での各々の救援活動の最新状況について、国内外の記者の質問に答えた。

国防部の胡昌明報道局長（大佐）は、これまでに支援物資の提供を受けた国として、まず米国、ロシア、ベルギー、韓国、セルビア、イスラエル、ルーマニア、ドイツ、ベラルーシ、ウクライナ、モンテネグロ、フィンランド、シンガポール、ポーランドを挙げ、さらに「ベトナムとモンゴルからも一定の形を通じて資金援助があった」と説明。「これはこうした国々の国防当局と軍の、中国の人民と軍への深く厚い友情、ヒューマンイズムの表れだ」と述べた。また、これまでに 27 カ国の国防省と軍の指導者から見舞いの書簡を受け、14 カ国の国防当局と軍からさまざまなルートを通じて、テント、食品、薬品、発電機など多くの支援物資の提供を受けたことを紹介した。（「人民網日本語版」2008 年 6 月 12 日）

米軍が四川大地震の被災地に提供する 70 万ドル相当の支援物資が 18 日、成都の双流国際空港に到着した。海外の軍隊からの支援物資は今回初めてであった。（写真 1-1-3-1 中国側を代表して米国側の人道的な緊急支援物資に感謝する国防外事弁公室の関友飛・副主任(右)「人民網日本語版」2008 年 5 月 19 日）



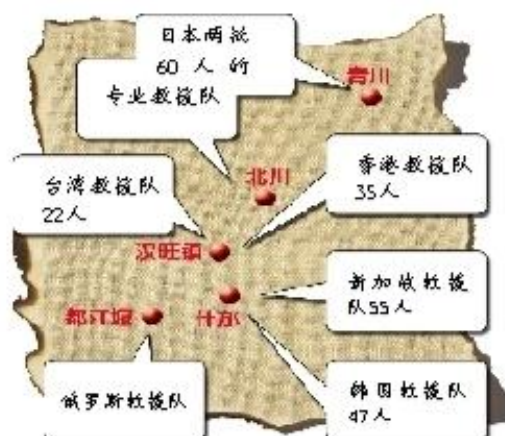
#### 2. 4 カ国の国際救援隊の受入れ

災害救助専門の日本救援隊 31 人が 16 日午後 3 時 30 分頃、各地を経由してようやく四川省青川県の中心地・城喬庄鎮に到着し救援活動を始めた。被災地に国際救援隊が入るのは今回初めて。日本の救援隊は電磁波人命探査装置やガス漏れ検知装置などを装備している。同日午後 7 時頃、第 2 陣の 29 人も成都に到着し、その足で青川県に向かった。

ロシアの救援隊も同日午後 5 時 30 分頃、成都の双流国際空港に到着。ロシア側は今回、国内外で地震救援活動の豊かな経験をもつ専門の救助スタッフや医師を含む 50 人を派遣し、救助犬や専門の救助機材も持ち込んだ。この救援隊は到着後、さっそく被害の深刻な綿竹市の支援に向かった。



韓国とシンガポールの救援隊もすでに成都入りし、什邡市に駆けつけたという。これまでに日本とロシアのほか、韓国、シンガポールからの救援隊の全てまたは一部が被災地に入った。(図 1-1-3-1 四川大地震の国際緊急援助隊分布図)



このほか、同日午後2時の時点で中国の税関は支援物資17陣の入国手続きを手早く行った。食料、海事衛星電話、呼吸機、血液透析機、使い捨て注射器などを含むこれらの支援物資は

北京、上海、成都、広州を經由して送られてきた。(「人民網日本語版」2008年5月17日)

### (1) 日本の救助隊

日本の救助隊は地震の後最初に中国入りした外国の救助隊だ。第一陣の救助隊スタッフは16日早朝3時に成都に到着、その後夜を徹して400キロ離れた青川県に向かった。日本の救助隊に同行した外交部新聞司参事官の李文亮氏によると、日本の救助隊は通知を受けてから集結し、出発するまでわずか6時間以下しかかからなかった。日本の救助隊団長の小泉崇氏も、今回の中国への出動は国際救助チームの20年以上の活動でも最も素早い部類に入ると述べている。

李文亮参事官は次のように語っている。「一組の親子の遺体を見つけた際に、遺体の状態を最大限に保つために日本の救助隊員は機械の使用を断念し、手で遺体上の瓦礫を一つずつ取り除けていった。若い母親が最後の瞬間に自分の赤ん坊を全力で守ろうと背をかかっていた姿勢を見て、多くの隊員が涙をこぼし、中国の母親はすごいと感嘆していた。」また被害者が女性である点を踏まえて、遺体を包むときに細かい花模様の収容袋を特に選んだという。

中国と外国の救助隊員は緊密に協力して力を合わせた。日本の救助隊は中国の救助隊員とともに探査機を使って生存者を捜索。隊員の島田一郎氏は今回の特殊な協力は忘れがたいものだと語っている。「解放軍の笑顔を見て…まるで私たちを兄弟のように見てくれているのを感じた。今回の救助活動は非常に光栄で、また意義もあった。」(写真 1-1-3-2 北川中学で救助活動にあたる日本の救助隊。「人民網日本語版」2008年6月3日)



## (2) ロシアの救助隊

127 時間の間瓦礫に閉じ込められていた 61 歳の女性が 5 月 17 日、ロシアの救助隊員に発見され、体の上の鉄筋コンクリートの瓦礫が 1 平方メートルにわたって切断された。ロシアの救助隊員が生存者の意識があることを確認してからわずか 10 数分で、2 つの階の間に挟まれていたこの女性を救出した。生存者が救出された時、ロシアの救助隊員は感情を抑えきれずに互いに抱き合い、涙を流した。救急車が女性を乗せて現場を離れる際には、現場近くの民衆が次々に救助隊員に握手を求めてきたという。

ロシアの救助隊員は海事衛星電話、マイクロウェーブ、超マイクロウェーブの 3 種類の通信設備や GPS システムを携え、救助スタッフのヘルメットに付けられたカメラを通じて現場の映像がリアルタイムにモスクワ本部に送られ、隊員間も無線機で随時連絡がとれるようになっている。救助隊は先進的な捜査・救援設備を持つだけでなく、ロシアとシンガポールの救助隊は専門の救援用車両やドライバーも引き連れ、生存者救出のために貴重な時間を捻出した。(写真 1-1-3-3 音響探知機で生存者を探すロシアの救助隊員。「人民網日本語版」2008 年 6 月 3 日)



## (3) シンガポールの救助隊

シンガポールの救助隊に同行した外交部アジア司の孫向陽処長によると、シンガポールの救助隊は意思疎通と交流の便宜上、中国系の黄浩泉氏を隊長にし、隊員の大部分も中国語が話せる者を選んだという。遺体捜索の際には隊員はほとんど遺体と顔が触れるくらいの近くで作業した。

救助現場では生存者の兆候を探すために、瓦礫の傍らで日夜を徹して待つ家族の期待の眼差しに応じて救助隊員は黙々と大きな努力を払い、「諦めず、放棄しない」という精神は現場の多くの人に感動を与えた。





什邡市紅白鎮のある宿舎でシンガポールの救助隊員は 1 人の中年女性が瓦礫の中に閉じ込められていることを知った。探査機器で何度調べても生命反応はなく、また建物も深刻な被害を受けて 45 度の角度に傾き、度重なる余震で随時倒壊する恐れがあった。

「理屈で言えば救助隊員は安全面を考えて作業を中断することもありえたが、ずっと傍を離れない被害者の家族を見て、救助隊は何も言わずに搜索を再開した」と孫向陽氏は救助隊の行動を賞賛した。(写真 1-1-3-4 什邡市紅白鎮で救援活動を行うシンガポールの救助隊。「人民網日本語版」2008 年 6 月 3 日)

#### (4) 韓国の救助隊

「子供が最後に両親の顔を見ることができた事を、皆さんと韓国の救助隊に心から感謝します。」これは韓国の救助隊が命の危険を冒して、西藏（チベット）で兵役についている若者の父母の遺体を捜し出した後に、この若者の伯父が外交部アジア司の随員の張浩源氏に送ったショートメッセージだ。

「現場は大変危険で、救助の難易度は大きかったが、若者が最後に一目両親に会うために西藏からはるばる遠距離を帰ってきたことがわかると、韓国の救助隊員は被害者の遺体を必ず捜し出すと最終的に決定した。」張氏は当時の情景を淡々と語ったが、潤んだ目はこの若い外交官の内心の揺れを隠すことはできなかった。



張氏によると、韓国の救助隊は帰国前に数十万元の価値のある救助用機材を現地政府に贈っただけでなく、設備の操作担当者に簡単なトレーニングも実施し、また現地の被災者のテント敷設も手伝った。(写真 1-1-3-5 什邡市蓋華鎮の宏達化工工場で搜索を行う韓国の救助隊「人民網日本語版」2008 年 6 月 3 日)

### 3. 中国軍隊による災害救援活動の評価

中国国内で重大な自然災害に見舞われた際、中央人民政府、各地方行政機構、および被災地住民の最も信頼できる拠り所は軍隊であり、今回の四川大地震においてもそれは例外ではなかった。大地震発生後、中央人民政府は緊急支援対策プログラムに沿って行動をとった他、軍隊も同様に被災地内外で緊急支援対策プログラムに沿って非軍事的な自然災害救援活動を開始した。「人民に奉仕し災害から人民を救う」という中国人民解放軍の軍隊創設の理念が、救援活動に対する軍隊の原動力となったため、大地震発生時の人民解放軍の対応は非常に高度かつ迅速であった。

今回の四川大地震における中国軍隊による救援活動を検証し、その課題を明らかにし、最高軍事当局と政府の政策決定機構が最重要事項として修正を加えれば、人民解放軍の近代化過程における重要な試練と飛躍となるだろう。

### (1) 「災害派遣」から見た中国人民解放軍の「公共性」と「非代替性」

最近の数十年で最大の自然災害である 2008 年 5 月 12 日の四川大地震において、中国全体、社会、人民の行動は世界レベルでも卓越していた。あらゆる卓越した行動を見せた人民大衆や機関の中でも、二つの輝かしい明星（スター）がいた。第一は首相の温家宝である。彼は親しみやすい人柄で災害救援活動を行い、まぎれもない政治上の明星（スター）となった。ただし、卓越した地位と名声のある温家宝に比べて、彼の管轄下の各レベルの政府、とりわけ中央以下の関連部門の行った行動は多少見劣りするものであった。四川の地元政府のある部門、とりわけ教育を管轄する機関は、大地震で生徒を大量に死傷させたことで地元の大衆の批判を受けている。

また、中国人民解放軍の各部隊、武装警察部隊および消防部隊を含む中国軍隊もまた、地震災害の最も輝かしい星々（スター）であった。温家宝首相のように主に個人の魅力で称賛を得たのとは異なり、解放軍は全体のイメージで全中国、および全世界の感激と共感を獲得したのである。世界各地で中国の軍事力の発展を注視し監視する人にとって、5. 12 四川大地震における中国軍隊のミクロ的な救援行動は彼らの予想をはるかに上回るものであった。全体的に言えば、今回の四川大地震における中国軍隊の救援行動は、中国軍隊がもはや世界でも第一流の軍隊となっていることを証明した。この中で最も突出していたのは、第一に中国軍隊の精神力、次に中国軍隊の戦略行動力、最後に個人と集団の行動力を含む中国軍隊の戦術執行力である。

2008 年 5 月 12 日四川大地震発生後、解放軍と武装警察部隊は 13 万の兵士を四川の救援にむけて緊急出動させた。出動部隊は成都、済南、蘭州、北京、広州軍区からの海軍、空軍、第二砲兵と武装警察などの大きな部門、また海軍陸戦隊、空挺部隊十五軍、各軍区の特種兵部隊などの 20 余りに及んだ。世界においても前例のない大規模な非戦闘軍事行動が被災地で全面的に展開された。10 数万の大軍隊が半径数千キロ内の各地から被災地に駆けつけ、軍隊動員規模と機動距離、指揮の統一、業務の統括などは本質的に大規模な戦争の任務と等しく、戦闘対象が敵軍ではなく大地震による社会的混乱であったにすぎない。

大規模に軍隊を用いて災害救援活動を行った初期の段階では、軍隊の主要目的は人命救助であったが、普通の戦争と唯一異なる点は火力を使用しないということであった。戦争時において最重要となる軍隊の機動と人員の配置は、災害救援活動においても完璧に行われた。今回の四川大地震における中国軍隊の活動は、外部の軍事分析家に以下の点を示した。一、中国の国家体制において中国軍隊が重要な地位にあること、二、中国軍隊が優れた戦略行動力



をもつこと、三、中国軍隊が団結力と高い士気をもつこと、四、中国軍隊が迅速な対応能力をもつこと、五、中国軍隊は同時にいくつもの重大な危機に対応する能力をもつことである。ただ同時に、中国軍隊におけるある種の欠陥をもさらけ出すことにもなった。(図 1-1-3-2 四川大地震の中国兵力派遣分布図)

四川大地震で中国軍隊が用いた兵力は一度の戦争の規模に匹敵した。冷戦終結後地球レベルで発生した大規模軍事行動と比較すると、1991年の第一次湾岸戦争は規模の大きさと関わった人員と組織構造の大きさにおいては勝っていたが、米軍がフセインを打倒した2003年の第二次湾岸戦争でさえ、その規模と機動力は、今回の四川大地震で中国軍隊が見せた救援行動の規模と機動力には及ばなかった。また、中国が四川の災害救援で用いた軍事力は、台湾、ミャンマー、朝鮮半島など中国軍隊の各主要戦略対象区域において軍事準備力を下げないという前提の下、中国各戦区から臨時に動員させたのであった。このことは現段階において中国の軍事力がすでに「同一時期に異なる戦場でいくつもの大型局部戦争に対応できる」能力をもっていることを示している。また、こうした大規模戦争の軍事力は現在米国を除けば中国だけがもっている。異なる点は米国が全地球を範囲とした作戦を立てているのに対して、中国は東北アジアの中国国土内外での内線作戦であるということである。今日の世界ではロシアでさえもこうした規模の戦争能力をもっておらず、その他の西洋国家や日本は言うまでもない。インドやイラン、パキスタンなどの第三世界の軍事強国は相応数の兵員を動員できるものの、その軍事行動の速さと強さは中米両国の軍事力とは比較にならない。

軍事力の結集と兵力の配置という数量化、外在化ができる軍事領域において中国軍隊は優れているだけでなく、精神面においても。諸外国の軍事力と比べ大きく勝っている。今回の四川大地震において、中国軍隊の見せた戦闘意志、士気と団結精神はいずれもこの軍隊が誕生するや他のあらゆる軍隊よりリードし、戦場で遭遇するすべての敵を圧倒するほどの精神力を示した。歴史上、クセノフォンからナポレオンというトップレベルの西洋の軍事司令官で、軍隊の精神力と戦闘意志が戦争の勝敗を決定するということを認めないものはいない。物質と技術を最高至上のものと崇める米軍の将校や政府筋が行った戦史研究を含め、歴史上の戦争に関する古典研究では、軍隊の精神力が戦争の勝敗を決定する重要な要素であることを認めている。

中国人民解放軍はまさに強い戦闘意志と特殊な精神力をもった軍隊である。人民軍の本質、歴史上中国社会における軍隊の地位および中国近代化過程における軍隊の役割を次のように決定づけた。すなわち、今日の中国国家体制の中で、外部の覇権大国および台湾独立勢力など中国の国家利益の損害を企てる敵国に対抗する役割とともに、現在の中国の国家システムで最も結集力と管理力がすぐれた機関として、中国社会の大黒柱という役割である。

中国国内政治において中国人民解放軍が優位に位置づけられていることで、国内の大きな自然災害の際、中央人民政府、各地の行政機構および被災地人民の最も頼れる拠り所は

人民軍であると見なされており、今回の四川大地震でもそれは例外ではなかった。地震発生後、中央人民政府が緊急支援対策プログラムに沿って行動を開始した他、軍隊も同様に被災地内外で緊急支援対策プログラムに沿って非軍事・災害救援活動を始動させた。人民に奉仕し災害から人民を救うという中国人民解放軍の創設理念は災害救援に対する軍隊の精神的原動力となった。中国軍隊は単純に派遣されるに従って災害救援に参加したのではなく、災害から人民を救うこと自体が中国人民解放軍の創設理念であり、中国軍隊という名称にはその理念が根本に存在するのである。自然災害発生時において中国人民解放軍の反応が非常に強烈で敏速であるのは、人民を救助し保護することこそが軍隊の創設理念であるからなのだ。この点からも、中国人民解放軍はすでに平和時にも大規模災害救援活動を行うことのできる、世界でも最も有効な軍隊であり、この分野では世界のどの軍隊も中国軍隊には及ばないといえよう。

## (2) 中国国家組織における軍隊の役割

近代国家はいくつかの中核的な基盤構造からなっているとされる。西洋を起源とする標準的な近代国家は主に以下の中核的な仕組みを有している。一、政府と法体系、二、市場経済体系、三、貨幣金融体系、四、市民社会体系、五、教育と科学技術の発展体系、六、国家武装兵力体系である。西洋国家が中世の末期以降、他の文明の追随を許さず抜きん出ることができ、19世紀と20世紀には世界システムの中心となって国家モデルの模範になることができたのは、以上のような近代国家の基盤構造において、世界でも最も先進的な制度を作り上げたからである。また西洋文明の発展過程において、他の文明に対する西洋文明の軍事的優勢こそが、西洋文明が他の文明を追い越した最重要要因だったのである。

中国が強大な近代国家になる過程で、同時期に近代国家に必須とされる各仕組みの基盤構造を構築しなかった。そして、あらゆる中国の仕組みの中で最も優れ、またかつての中国革命の成功、中国の国家建設の成功、中国社会の構築を導いた最重要制度の一つが中国の軍隊であった。建国経緯から社会の基本精神、社会の基盤構造および社会の各種保障を含む現代の中国のすべては、本質的に中国革命の過程で国家の中核的な基盤構造となる軍隊—中国人民解放軍がその源となっているのである。

改革開放後の30年来、改革開放の前期には、国家戦略の目標が徹底的に変化し、中国人民解放軍は史上最大の戦略混乱期と停滞期に陥った。しかし、中国の外からの圧力、とりわけ西洋軍事力支持下の台湾独立（中台分裂）派勢力によって、中国の軍隊は再び強い原動力を得た。こうして前世紀90年代以降、中国の軍隊は新たに戦略目標を定め、経済発展の過程で軍事建設のモデルチェンジに必要な物や技術を得ることができたが、中国人民解放軍の政治方針と基本精神は大きく変化が見られなかったため、中国社会の内部でさまざまな意見も聞かれた。

多くのいわゆる“民主派”人士は中国軍の“国家化”と“非政治化”を中国の今後の国家方針とすべきだと述べたが、改革開放期間を通じて中国共産党が決して譲らない点は、中国人民解放軍を中国共産党の指導下に置くことであり、中国人民解放軍の創設原則と軍

隊精神を堅持することであった。しかし、こうした高邁な政治的理想を固持する態度は、今回四川大地震で大きな被害を受けた際、中国共産党と中国人民解放軍が全世界の執政力と戦略機動力を軽視しているという印象を与えた。

### (3) 災害救援活動による空軍と陸軍に重大な欠陥

今回の四川大地震は中国西南部の山の多い地域であった。通常この地域は地政学と軍事地理学では重大な戦略軍事行動の場所とは見なされない。交通ルートがなく入りにくいいため、大規模な軍事行動に適さないのである。しかしながら、現在人類のもつ軍事破壊力をはるかに上回る大地震が起き、軍隊の機動力の発揮が困難な状況の中、救援活動が展開された。

5月12日14時28分地震発生から13日6時30分まで、一日足らずの間に、解放軍と武装警察は救援活動のために兵員16760人を送り込んだ。内訳は解放軍11760人、武装警察5000人である。解放軍は13日に11420人の兵員を飛行機で成都付近まで送り、さらには一日における出動飛行機数、出動便数、派遣兵力数いずれも解放軍史、中国航空史上最多という記録を作った。13日、総参謀部は済南軍区、成都軍区と空軍に被災地緊急支援のため34000余人を送り、航空、鉄道、機械機動手段によってさまざまなルートから被災地に入った。

地震に見舞われた汶川地域は地滑りで土地に裂け目ができ交通が遮断されていた。救援部隊は陸路による移動が緩慢になり、総参謀部に指令を受けて、先に輸送機で湖北駐在の落下傘部隊を派遣し、四川の汶川、理県、茂県、北川などの被害が大きな被災地で適当な場所に落下させた。同時に、“鉄の軍”と呼ばれる済南軍区のある集団軍のある参謀所属の“葉挺独立団”180人の兵士が13日13時中国航空大型旅客機で飛び立ち、四川汶川被災地での中国“鉄の軍”落下作戦を開始した。14日13時03分、空軍イヤー76型輸送機は汶川地域で15人の落下を成功させた。済南軍区のある参謀所属の5000人も14日午前空路で四川地震被災地に入ったが、これは中国軍隊の歴史上最大の航空救援活動であった。

一つの軍隊の戦力は主として二つの中核的な軍事力からなっている。すなわち軍隊の火力と機動力である。四川大地震は敵軍と戦うという真の戦争ではなかったため、中国の火力の能力は今回の大地震では示すことはできなかったが、被災地が閉鎖された山間地域であったため交通ルートが限られていた上に、災害によって道路と通信システムが壊滅したため、今回の災害救援は中国軍隊の機動力と搜索能力に対して厳しい試練となった。今回軍隊が災害救援に参加した初期、最も必要とされたのは中国軍隊の各種の機動力、とりわけ空軍の大規模な戦略的長距離輸送力および陸軍の戦場航空機動能力であった。

しかし、まさにこの二つに中国軍隊の重大な欠陥があった。地震発生後、全国各地の軍隊と物資をいち早く被災地に届けるために、空軍の大規模な戦略的長距離輸送力が必要とされた。ところが、大型部隊と物資の輸送には、緊急手配された民間航空機のみが用いられていた。これは中国空軍の戦略的航空輸送力が極めて低いことを示している。実際、民間の航空システムと比較すると、中国空軍の戦略的航空輸送力は非常に低く、中核となる



装備はロシアから導入した旧式大型飛行機である上に、数量も限られている。したがって臨時の際には地方の一般の民間旅客機に緊急航空輸送を任せるしかないのである。

民間輸送機と軍用輸送機は設計理念上根本的に異なるため、民間機はより被災地に近い野戦飛行場を用いることができず、また貨物積み下ろし設備を含む民間空港の地上設備しか使えないために、大型の救援機械設備、軍事装備、工事機械などの貨物の積み下ろしは独力で行うしかない。旅客機で運ばれた部隊と物資は成都双流空港などのいくつかの大型民間空港を使用せねばならず、空港の各種機能は飽和状態となり、より多くの部隊を空路で被災地に緊急配置することが困難となった。

今回、空路で戦略的長距離移動を行った救援部隊はわずか数万人であった。しかも重い軍事装備や弾薬の補充は必要ないにもかかわらず、空軍の輸送力はおそまつであった。本当に戦争が起きた場合、部隊の必要となる戦略的輸送規模は今回の震災救援活動より大幅に上回るはずであり、現段階では中国空軍の戦略的輸送力は戦争に全然対応できない。中国



軍隊の戦略的航空輸送能力の欠陥は結局中国の国家戦略構想力と戦略思考力の低さによるものであり、中国航空工業が大型軍用輸送機を製造することができないことが原因なのである。(写真 1-1-3-6 災害救援ヘリ)

今回の災害救援で空軍航空輸送能力不足の問題が明らかになったことで、今後中国国産の軍用大型飛行機の生産が急速に促進されるであろう。国産の大型軍用輸送機があれば、中国空軍は戦略航空輸送能力が大幅に増強され、将来同様の災害救援活動を行う際、すぐに軍隊人員を被災地に送りこむことができる。また、被災地で緊急に必要とされる工事機械、野戦通信、後方勤務保障設備を迅速に効果的に目的地に届けることができる。中国が大型軍用飛行機の作戦能力を開発することによって、将来起こりうる戦争において前線への兵員と装備物資の高速輸送が可能となるだけでなく、理想的な大型空中戦が可能となる。空中戦のために改装した事前警報機、パトロール機、給油機、サイバー戦飛行機などの装備を通じて、中国軍隊の作戦力は大幅にレベルアップできる。

今回の四川大地震で明らかになったもう一つの問題は中国軍隊機動力であり、これは主に中国陸軍の戦区空中機動力に関わっている。本質的に、軍事の近代化を不断に推進する大国の陸軍は、戦区の空中機動作戦力の開発に力を注いでいるものである。この趨勢が陸軍装備にもたらした最大の変化は、陸軍装備における各種ヘリコプターの役割が最重要に位置づけられたことである。今日の技術条件の下では、近代的な陸軍にとって、将来の戦場で最も価値のある陸軍装備はもはや大型戦車や大型大砲などの大規模な地上装備ではなく、火力と機動力を兼ね備えた軍用ヘリコプターなのである。技術と装備の持続的更新を



主とする新型陸軍は、伝統的陸軍に比べて、空中機動力と火力がきわめて優れているのである。

今日、全世界の130余りの国と地域が、3.8万機、200型余りの軍用ヘリコプターを有するが、米軍だけでも9800余機、20型余りの軍用ヘリコプターをもっており、全世界の軍用ヘリコプター総数の四分の一を占めている。他国と比べると、米軍の軍用ヘリコプターは最も先進的で、種類も豊富で数も多い。陸・海・空・サイバー戦が一体化された戦争で空と地を連結させる紐帯として、米軍のヘリコプターは近年の局地戦争できわめて重要な機能を発揮した。米軍は全世界で率先してこうした軍事力の転換を行ったが、各種新型作戦とヘリコプターによる支援を中心として構築された米軍陸軍戦区の火力と機動力は、今後米国陸軍の作戦力の要となるであろう。

現在、中国陸軍の航空兵、海軍艦隊、海軍陸戦隊、空軍、武装警察部隊には軍用ヘリコプターを配置しているが、他国と比較すると種類は乏しく数も少ない。中国は1986年陸軍航空兵が成立して以来、軍用ヘリコプターの研究開発と導入が進められ、20年余りを経て、フランスのドーファンシリーズ、ロシアミルシシリーズ、アメリカのシコルスキーSシリーズなど、これを基礎として直8、直9、直11シリーズなどのヘリコプターが開発された。しかし、中国軍用ヘリコプターの最大の問題は第一に数量が極めて不足していることである。中国の陸軍系統全体におけるヘリコプター総数は200機にも及ばず、中国軍隊全体における各種のヘリコプター総数全部を合計しても500機ほどである。また現段階では中国は年間およそ60機のヘリコプターしか製造できず、ヘリコプターの数と力の欠陥が、中国の軍事近代化と経済社会の近代化における重大な戦略的欠陥となっている。今回の四川大地震の救援活動において、被災地の短距離航空機動救援力の不足が救援活動のネックとなった。

今日、中国陸軍が外国の軍隊に立ち後れている最大の分野は陸軍軍用ヘリコプターの数量と性能であり、この理由は各軍隊の歴史や伝統と軍隊の戦略任務の違いによってある程度は説明がつく。しかしながら、近代的軍隊に必須の高水準軍事武器装備として、中国の軍隊が外国の軍隊とりわけ米国のヘリコプターの数と質の面で大きく立ち後れていることは説明がつかない。中国と米国の軍隊のヘリコプター数の差は、両国の軍事戦略および軍隊における技術とハイテク装備のあり方を表しているが、軍事思想と軍事技術の差だけで中米両軍の軍用ヘリコプターの大差を説明することはできない。最大の要因は中米両国における戦略産業の技術水準の差および中米両国における軍事の投資水準の差にある。

ヘリコプターは近代的な陸軍では最も高額な軍事設備である。国家が莫大な資金を投入してはじめて強大な軍用ヘリコプター部隊の組織が可能となるが、軍事費においては中国軍隊と米国軍隊との間には大きな格差がある。現段階で中国の軍事費は米軍の軍事費とは比較にならないために、陸軍への莫大な資金投資が必要となる軍用ヘリコプターに関して、中米両軍に大差が生じるのである。今回の四川大地震後、もしこの戦略の差が徹底的に修正されなければ、近未来における中国国防は真の目標と方向を失ってしまう。平和時に軍

隊の技術設備への投資が足りないのであれば、戦争時や非常時になれば、我々は自らの命で代価を払わねばならない。四川大地震でもし中国の軍隊に何千ものヘリコプターがあれば、軍隊の災害救援の効率と成果もまったく異なったものになったであろう。

#### (4) 部隊指揮の統括力、各種の専門技術の能力と後方支援力の不足

今回中国軍隊が災害救援のために緊急出動したのは、主として平時は作戦任務を遂行する野戦部隊の兵士たちであった。彼らが現場に到着後、最初に行ったことは被災地の秩序回復あるいは被災者の救助であった。しかしどの被災地の現場においても、最も重要な生命救助は外部の力によってなされたのではなく、現場での生存者と部隊兵員によって行われた。1976年中国唐山大地震後の統計データによれば、救助された人の80%近くは自力で助かったか、地元の駐在軍と公安消防団などの地震現場の組織機構によって助かったとされている。今回の四川大地震で救助された人の数量統計は正式に発表されていないが、国内外のこれまでの大地震での割合とそれほど変わらないであろう。つまり、外部から被災地の現場部隊に派遣しても地震による廃墟から人命救助ができるわけではないということである。人命救助は主に地震現場の民衆や地元の部隊によってなされるのである。

被災地に緊急派遣された部隊が真に力を発揮できるのは軍隊を運用する強い行動力である。野戦での医療救護、被災後の二次災害の撲滅と防護、道路の回復と各種インフラ設備の回復、通信システムの復興、復興後の大規模疾病と大衆への医療、各種生活必需品の供給保障と分配、および被災地の社会秩序回復などの面で、軍隊の規律と専門知識を活かして、被災地の安定に決定的な役割を果たすことができる。以上のような高いレベルの専門技術、専門装備や特殊設備が必要な任務を行う時、軍隊の工事部隊、通信部隊、医療部隊、防疫部隊および後方部隊が自らの専門能力と実行力、機動力を結合させれば、被災地各地において被災後残された商業や民間および政府の力では行うことのできない救援任務を行うことができるのである。

したがって、根本的には中国軍隊が可能な緊急災害救助活動は大きくは二つである。まず、第一は被災者の人命救助である。この段階で最も重要なのは兵士の派遣人数と現場入りする時間であり、技術水準や設備水準は二の次である。またこの段階では、原則的に被災後三日以内という厳しい制限時間がある。これを過ぎると大規模の人命救助が不可能となり、次なる任務は被災地の生存者の救助と移動、各種被災地救援とインフラ設備の復興である。この過程においては、近代的な軍隊がもつ軍事工事技術、医療救護能力、人工衛星による捜索や特定地域への航空感知能力そして軍隊特有の各種戦場通信や外界との通信能力などを含む情報技術は、災害発生時と災害発生後の救援活動に非常に役立つこととなる。

しかし、今回の四川大地震の被災地現場では、中国軍隊は依然として技術や装備の資源よりも人的資源に頼っていた。政治的責任感と迅速な動員能力によって、ただちに被災地へ大量の兵士を派遣し救援を行ったが、こうした専門技能と同様に力を発揮できる技術救援の分野では、緊急医療救援と被災後の伝染病の防止を除いて、通信の回復、被災後の生

活システムの復興、とりわけ被災地の情報収集と伝達などの軍隊の得意分野では、中国軍隊は今回それほど力を発揮していなかった。その大きな原因は災害で各種の交通・通信手段が破壊され、軍事専門設備をただちに被災地に運送できなかったことによる。

軍事衝突の可能性が低下しつつある今日、軍隊は各種の緊急災害救援活動を軍事準備活動の中に組み入れ、軍隊の工兵部隊、船橋部隊、対化学兵器防御部隊、野戦医療部隊、通信兵と連勤部門は相応の軍備レベルを保つべきであろう。なぜなら自然災害が起こると、彼らこそが災害救援の最も有効な部隊なのであるからだ！人命救助が中心となる被災直後の数十時間を過ぎると、こうした軍隊の被災地緊急救援システムは災害救援と二次災害の防止に最も大きく貢献することができよう。

今回の四川大地震被災地における救援活動では、軍隊の戦闘力の最重要要素の一つである軍隊の後方支援においてもそれほど大きな作戦力が見られなかった。軍隊が大量の兵士を被災地に緊急派遣した後、後方支援部門は軍隊と被災地の双方の要求に十分に答えることはできなかった。最初に被災地救援に入った部隊は自身の食料などの基本的な生活保障が不足しており、被災地の人々にそれ以上の保障を提供できるはずもなく、後方支援部門は被災地に大規模な物資運搬活動を行うことができなかったのである。また、被災地の外に山のように積まれた大量の救済物資が準備されていたにもかかわらず、後方支援部門はこれらの管理を行わなかった。現地の地方政府も適当なルートと救援物資の管理経験が足りなかった上に、被災前からの中国社会の腐敗によって一般の人々が地元政府の救援物資提供システムに懐疑的であったこともあり、本来被災地における物資管理と供給に中心的役割を担うはずの軍隊後方支援部門がしかるべき役割を果たせなかったのである。

この他、今回の四川震災救援活動では、軍隊における各部門間の指揮の統一および軍隊サイドと現地の政府サイドとの指揮の統一が十分ではなかった。結局、軍隊に対し政府側の温家宝首相が「自分たちで（勝手に）やりなさい」という言葉が発せられるほどに、軍と政府の指揮の統一・協力は不十分であったといえる。

#### (5) 軍隊による災害支援力と国防費との関係

今回の四川大地震は近年世界において震度、壊滅度、死傷者数のいずれもが非常に大きな自然災害であった。もし自然災害による損害という観点のみから見れば、大地震が一瞬でもたらす損害は核兵器の数千倍に相当する。大規模な核戦争は未だ人類の想像の中のみ存在し、実際には起こっていないため、四川大地震は人類社会が遭遇した最大の外的災害であるといえよう。この災害の規模と影響の範囲は通常の戦争や普通の核爆発よりも大きく、地球上の大都市で大規模な核爆発でも起こらなければこれほどの大きな損害は被らない。しかし、人類社会は未だ大規模の核戦争の経験がもたない。

したがって、ある社会がこうした規模の外的自然災害に遭った時、その社会のあらゆる長所と弱点が浮き彫りにされ、それが現実に現れる。中国が今回の四川大地震に対して行った緊急措置は、開放された近代社会が大規模災害に対して行う正常な措置であった。また、中国の伝統文化などの多くの中国独特の優位な条件がある中、中国軍隊が震災救援で

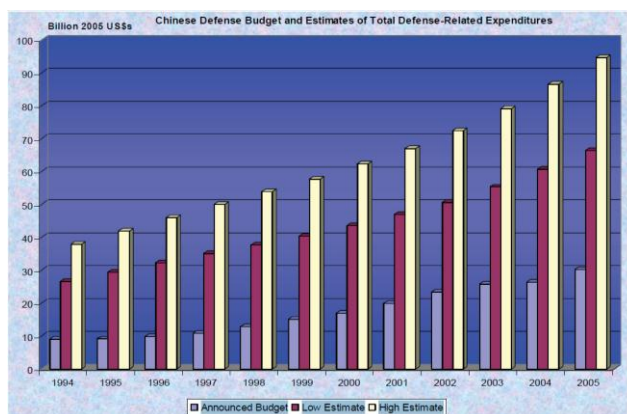
大きな役割を果たしたのは国家と社会体制の必然的な結果であったといえよう。

いずれにせよ全体的に言えば、今回の四川大地震における中国軍隊の卓越した行動は、中国に対して懐疑的または批判的な西洋メディアを含む全世界に知られるところとなった。とはいえ、震災救援活動が進展するにつれて、近代的な大国の軍事力の標準、とりわけ中国の軍事的ライバル国家の国防水準から見れば、中国軍隊の力はいまだ不十分であることが明らかになった。ただ、軍隊がこうした不十分であった点について自らの不備を総括し反省することは、今後の中国軍隊の建設に貴重な経験となるにちがいない。

本質的に言えば、震災救援活動の初期において見られた中国軍隊の弱点は、主に構造的、時代的なものであった。すなわち時代と中国の国家体制による影響が大きく、中国軍隊自体の構造上の欠陥によるものではない。そのため今回の四川大地震での救援活動の過程で中国軍隊に見られた欠陥は、今後中国軍隊の建設と国際近代化が進む中で修正することができよう。この意味から言えば、今回四川大地震の救援活動に参加した中国軍隊は中国軍隊特有の長所をより強化するだけでなく、これまで見えなかった弱点を修正する機会を得たことになる。したがって、中国軍隊が理性をもって開放的で科学的な国防近代化建設戦略を推進しさえすれば、中国軍隊の近代化の歴史において、2008年の四川大地震は大きな意義をもつ転換期となる。

四川大地震の救援活動を行う過程で、中国軍隊の長所が十分に示され、将来の戦争で発揮しうる巨大な威力が示されたとともに、中国軍隊のある種の欠陥も明らかになった。ある軍事分野においては、中国軍隊は世界第一流の軍隊には大いに立ち後れていることがわかった。ただし、こうした格差は本質的なものではなく、修正し補うことができる。本質的には、現段階で中国軍隊が世界第一流の軍隊に立ち後れている最大の原因は中国国防費の投入不足にあるといえる。

中国国防白書によれば、2006年中国国防費の支出は2979.31億元、およそ当年の国民総生産（GNP）の1.42%である。国務院が第十回全国人民大会第五次会議で示した2007年度中央予算案の国防費予算額は3509.21億元である。国防費予算額は前年度予算より529.9億円の増加、17.8%の増大であり、当年の全国財政支出予算の7.5%



を占めた。しかし、ストックホルム平和研究所（SIPRI）が『ストックホルム国際平和研究書 2007年鑑』の中で、正確な統計によるものではないが、世界全体の2006年全世界の軍事費支出総額は1.2兆米ドルで、2005年度より3.5%増大したと指摘している。年鑑ではまた、2006年度の全世界の軍事費支出のうち、米国は5287億米ドルで、全世界の軍事費支出総額のおよそ46%を占め、第二位は英国で592億米ドル、第三位はフランスで531億米

ドルであると指摘している。中国の国内総生産（GDP）は世界の 8-9%を占めるが、軍事費は 4%を占めるにすぎず、今後軍事費を増大する力は十分にある。近年、国家の経済発展と財政収入の増大が見られる中、国防費は適度に増加されてはきたが、増大幅は小さく、補足的に増大されたにすぎない。（図 1-1-3-3 中国国防費）

しかしながら、世界で最も強大な軍事力を誇る米国は GDP の約 5%、政府予算の約 30%を軍事費に投入している。中国は米国とは異なり、強大な軍事力で全世界の軍事的覇権を維持する必要性はないとはいえ、軍事費の水準を世界の平均水準に合わせる必要がある。今回の四川大地震で示された中国軍隊の種々の欠陥は、本質的には長期にわたり国防近代化をおろそかにした結果であり、もし将来戦争になってから明らかになったのであれば、中国の国家利益に莫大な損失を被ることになっただろう。

そのため、今回の四川大地震で明らかになった中国軍隊の基礎的な欠陥が、最高軍事当局と政府の政策決定機構によって重要視され、ただちに修正されるならば、中国人民解放軍に崇高の敬意を払い、中国人民解放軍が中国人民の利益の最大保護者であることを切に願う人にとっては、今回の四川大地震は中国人民解放軍の近代化過程における重要な試練と激励と見なすことができよう。もし今回の震災救援活動で見せた各種の欠陥に対して、軍隊がただちに行動し修正するならば、中国の国家と人民にとっては大変喜ばしいことである。そうなれば、将来中国軍隊が再び災害救援の緊急出動の必要があった時、優れた軍事的・政治的伝統をもち、軍事力と専門軍事装備を強化し続けて更に強くなった軍隊を見ることができるであろう。このような軍隊がいてくれることは中国人民の幸福となるであろう。今回の四川被災地で中国軍隊がすばらしい行動ですでにそれを証明したといえる。（「対中国軍隊在四川大地震救災的戦略評価」（高岩、2008年6月4日）より和訳）

## 第二章 大災害における地域防災組織の役割と取組み

### 2-1 阪神・淡路大震災と東日本大地震からの教訓

#### 1. 神戸市消防機関の対応

##### (1) 地震直後の管制対応－阪神・淡路大震災消防職員手記

阪神・淡路大震災地震直後の管制対応について、消防職員手記（後藤 陽・神戸市消防局本部・司令課、1995年3月号掲載）より、「その日、本部庁舎内には司令課員が13名、その内、監督者1名と係員4名が管制室で勤務に就いていた。そして、7名が待機室で仮眠中、私一人が事務室で執務していた。話が少し出来過ぎの感はするが、気象台から提供された平成6年中の地震情報を各消防署に送付するための作業を行っていたのである。皮肉にもその直後に神戸を大地震が襲うとは予想もしなかったが……。

その時、轟音と共に身体がグラッとふらついた。庁舎全体は大きく揺さぶられている。天井から埃が舞い、あちこちでガラガラと音がする。廊下の照明は停電し非常灯だけとなる。防火扉が音をたてて閉まる。身体は南北方向に倒れそうなくらいだ。とうとう立っていられなくなり腰を下ろすと廊下を滑り始めた。この時、腕時計を見ると5時46分。

揺れは20秒位で収まった。通路にロッカーが倒れて出られないのだ。やがて、管制室に13人全員が揃ったのは2分後である。」

「地震発生とほぼ同時に、118回線ある119受信専用回線が全て受信状態となった。それ以降も、119番通報は止むことなく鳴り続いた。受信件数は7時までに441件、17日は6,922件であった。

管制室では、長田管内での建物火災を受信し、第2出動を指令操作中に他の火災通報を受信したため同時多発火災であると判断し、それぞれの所轄で対応させる方針をとった。その間にも、各消防署には火災や救急を求める駆け込み通報が殺到したが、全部隊が出動しているため、情報通信勤務員は市民に対して理解が得られるよう懸命に現在の状況の説明にあたった。

消防力を遥かに超える災害発生件数に対して、現状の施設及び人員を活用し、対応するしかなす術はなかった。」

「そこで、非常招集を発令すると同時に、防災指令発令時に於ける『災害多発時の運用マニュアル』に切り換えることを決意し、通知する。これは水防活動時に於けるマニュアルであるが、地震に対するマニュアルが整備されていないため、応急的にこれを準用したのである。更に、火災の防御が何よりも優先されるとの判断により、火災指令を優先する。

これに伴い、管制室で受信した119番通報はそのまま署に指令され、一時的な車両運用は署に委ねられる。そして、管制室は、本部機能としての業務を遂行することになる。まず、非常招集の伝達と被害状況の把握に努めた。

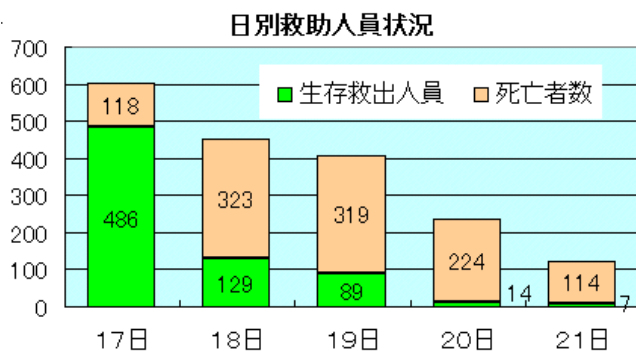
当初は監視テレビシステムがダウンしており、テレビ放送も受信不能であったため市内

全域の災害状況が掴めず苦慮した。係員が持ち込んだ携帯ラジオが唯一の情報源であった。そこで、市役所1号館の24階展望室へ偵察隊を派遣して、市内の状況を確認することを思いつく。偵察隊の情報から市内で20数件の炎上火災が発生していることが判明する。」

「6時50分、警防部長が参集し管制室に本部指揮所を開設する。」

## (2) 救助・救急活動の概要

消防救助隊は各担当地区の多数生き埋め現場(西市民病院等)へ出動し、他都市応援隊、警察、自衛隊とともに、救出活動を行った。木造家屋の倒壊においては、エンジンカッター、チェーンソー等の資器材が救出に役立ったが、その数量は不足していた。



ビル倒壊現場においては、従来の救助資器材(削岩機等)での活動は困難を極め、クレーン車等重機が必要であった。しかし、建設業者等も被害を受けていたことに加え、交通渋滞により、現場到着が非常に遅れた。また初期段階では、現有消防力では手がまわらず、そのため、市民自らの手で、家族、近隣住民の救出活動が行われ多数の人々が救出された。

(図 2-2-1-1 阪神・淡路大震災日別救助人員状況)

地震発生直後から、多数の負傷者が消防署に駆け込んできたため、消防署では応急救護所を開設し、救急隊員がトリアージを行い応急手当がなされた。また重症者については、救急隊により、医療機関へ搬送した。

市内の医療機関のうち、市立西市民病院、宮地病院が倒壊し、中山病院、高橋病院が焼損する等の被害を受けた。その他の病院においても、建物損傷、停電、断水等で手術等の医療処置が不能となった病院が多数あった。そのため、各救急隊において、受入病院の情報収集に努めた。

また、高度医療が必要な患者の転院搬送や救急搬送が集中した病院からの転院搬送が多数発生した。転院搬送等、市内の医療機関だけでは対応が困難であったため、周辺都市への遠距離搬送を行わなければならなかった。

さらに、20数万人に及ぶ被災者を収容している避難者からの救急要請件数も多数あり、救急出動件数は通常の3~4倍となる日が続いた。

## 2. 東北三県における大規模災害発生時の消防本部の初動活動に関する調査

平成23年11月30日より、総務省消防庁「大規模災害発生時における消防本部の効果的な初動活動のあり方検討会」において、東日本大震災における消防本部の活動状況調査をもとに、地震等による災害が複合的かつ同時多発した際の、消防本部の効果的な初動活動のあり方及び具体的に各消防本部がとるべき方策等について検討を行った。



東日本大震災の被害が大きかった岩手県、宮城県及び福島県内の各消防本部における初動活動の状況及び消防計画等について調査を行った。

#### ①調査対象・期間

対象消防本部：36 消防本部中、岩手県内消防本部 12 消防本部、宮城県内消防本部 12 消防本部、福島県内消防本部 12 消防本部である。(沿岸部を管轄する消防本部は 15 消防本部)

調査期間：平成 23 年 8 月 18 日～9 月 9 日

#### ②調査内容・結果

地震や津波に対する事前計画等の策定状況について

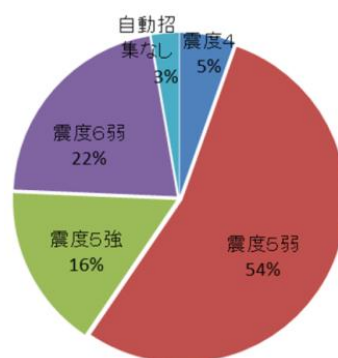
地震や津波に対する消防本部の活動を定めた計画やマニュアル等については 70%の消防本部が地震に対する計画を持ち、沿岸部を管轄する 15 消防本部の 67%が、津波に対する計画を策定している。具体的に、地震時の計画等を策定している消防本部 25 本部、津波時の計画等を策定している消防本部 10 本部、沿岸部を管轄とする 15 消防本部中 10 本部となっている。

課題として、津波に対する事前計画等の策定沿岸部を管轄する消防本部においては、津波災害を踏まえた事前計画等の策定が必要である。また、東日本大震災を踏まえて、各消防本部における事前計画等の再確認や見直しが必要である。

#### (1)職員の非常招集の基準

地震の震度により自動的に職員が招集する体制となっており、自動招集の基準として最も多いのは震度 5 弱である。

(図 2-2-1-2 消防職員が自動招集となる震度)

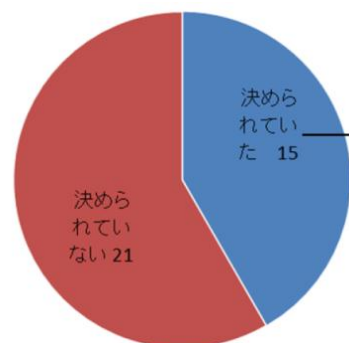


#### 情報管理体制における災害情報の収集

災害情報の収集に関して事前に計画を策定している消防本部は 27 本部あり、そのうち 22 本部が計画どおり実施できた。しかし、計画が機能しなかった主な理由として、災害情報を収集中に津波が襲来した、および通信施設等が損傷し、必要な情報の受信、発信が出来なかったためである。

#### ▲被害状況を確認すべき場所やルートについて

地震発生に伴い、被害状況を確認すべき場所やルートについて、36 消防本部うち、事前に決められていた消防本部は 15 本部、決められていない消防本部は 21 本部であった。また、計画どおりに場所やルートを確認できなかった主な理由として、沿岸の被害が甚大であり、沿岸部の状況確認を優先したため、震災後、すぐに救助要請等が入り、活動が開始されたため、浸水、瓦礫等で目的地に入れなかったためである。(図 2-2-1-3 被害状況を確認すべき場所やルートの事前計画)

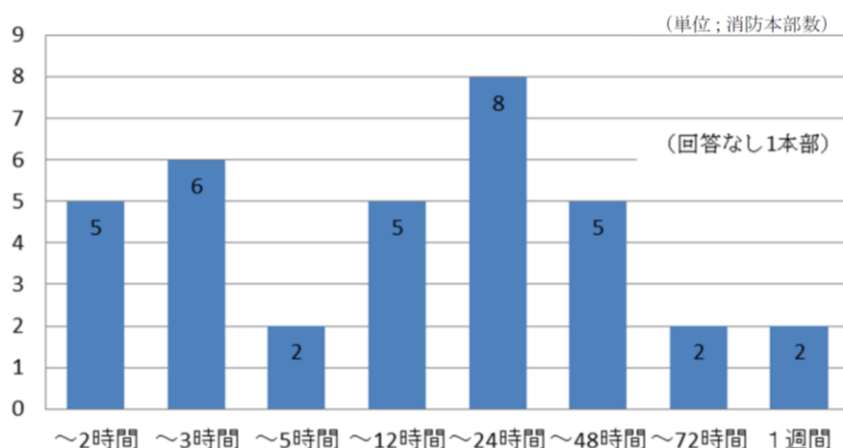




一方、確認すべき場所やルートが決められていない場合の主な確認方法について、任意ルートでの巡回を実施、各市町村の担当者及び消防団を通して確認、招集する非番職員から被害状況を確認、市対策本部からの情報入手である。

▲管内の災害状況把握に要した時間について

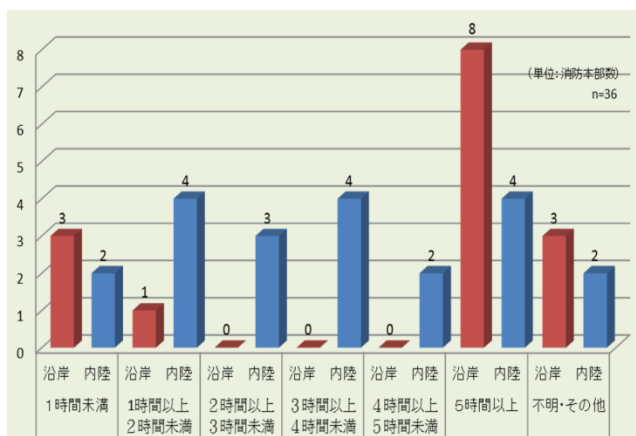
管内の災害状況の把握については、3時間未満に把握できたとする消防本部が11本部あったが、3時間以上を要した消防本部は24本部となっている。(図 2-2-1-4 災害状況把握に要した時間)



(2) 職員の招集完了時間

「大規模災害発生時における消防本部の効果的な初動活動のあり方検討会(第2回)」(平成24年1月19日)「災害対応体制の確立等」(資料3)より、地震発生後、職員の非常招集が完了した時間を見ると、約39%(14本部)が3時間未満で消防署所等へ招集を完了している。全体の平均は7時間40分で、沿岸部を管轄する消防本部(回答があった12本部)は平均14時間28分であり、全体平均の約2倍の時間を要している。

その理由とは、地震発生直後に津波が発生し、参集途中で被災した消防職員もあり、招集に伴う職員の安全確保や、参集方法について課題とする消防本部が多く、また、電話回線が途絶し職員の安否確認に時間を要したことから、職員への連絡方法を課題とする消防本部がある。招集場所を居住地直近の署所としている消防本部では、職員の通常時の勤務場所でないことから、個人装備品の不足や部隊編成上の人員の偏りが生じたことを課題としている。(図 2-2-1-5 職員の招集完了時間)

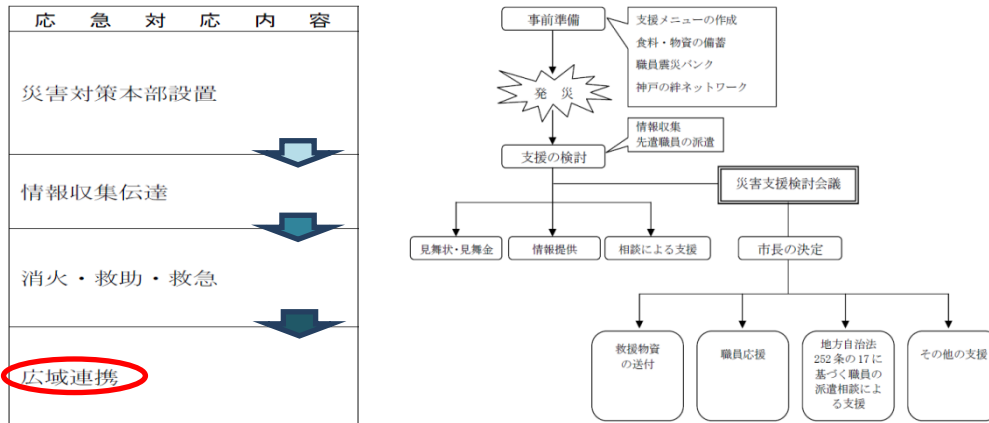


### 3. 広域連携による災害支援と災害支援受入れ

#### (1) 神戸市・広域災害支援マニュアル

「神戸市地域防災計画－防災対応マニュアル」（神戸市防災会議、平成 22 年度）より、甚大、広域災害発生時等において、被災市町からの職員や物資等に関する応援要請の集約、被災していない府縣市町村への応援要請・応援先の配分等の地域間調整を担い、広域全体の防災に関する機能を発揮できるよう、広域応援を実施する手順を取りまとめた。（図 2-2-1-6 応急対応内容－「広域連携」）

・ 広域災害支援マニュアル（図 2-2-1-7 事務処理のフロー）



(2) 広域災害支援受入れマニュアル（図 2-2-1-8 国内支援の受入れ、図 2-2-1-9 海外支援の受入れ）



#### 関西広域連合・広域災害支援

「関西防災・減災プラン案（総則編：地震・津波災害対策編）」より、

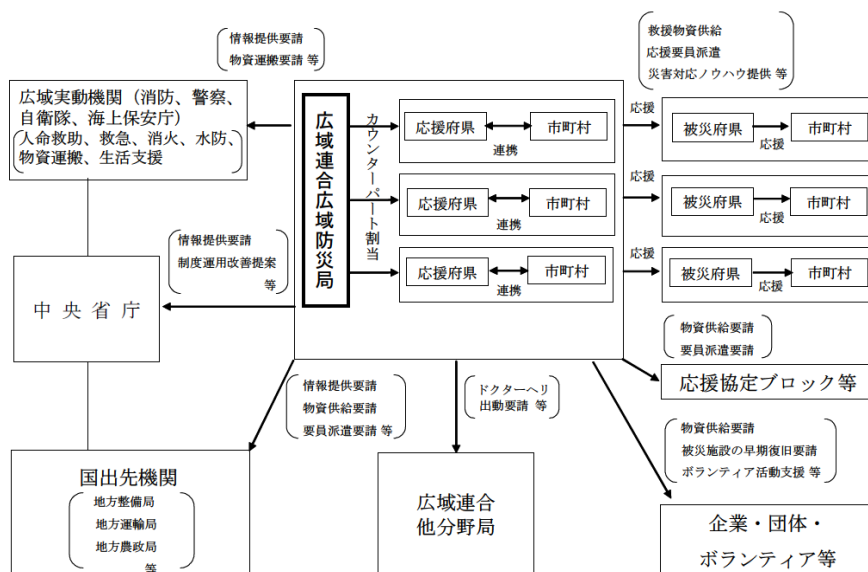
・ 広域連合の役割

広域連合は、大規模広域災害が発生した際には、関西圏域内の応援・受援の調整、全国

からの応援に対する受援の調整、及び関西圏域外への応援の調整を行う。また、平常時から、国、関係機関・団体等と連携を図るとともに、防災・減災力の向上を図るための事業の企画・実施を行う。

・ 応援・受援の調整

災害の規模が大きく、被害が甚大で被災府県・市町村だけでは対応できない場合において、国や関係機関・団体等と連携を図りながら広域連合が構成府県内外の広域的な応援・受援の調整を行い、関西が一体となって災害対策を実施する。(図 2-2-1-8 国、広域連合、府県、市町村等の連携)



・ 災害への対応

広域連合が対応すべき災害は、被害が複数府県にまたがり、または単独の府県でも被害の規模が甚大で、広域的な対応が必要とされる大規模広域災害である。

広域連合は、被災した地方自治体が実施する緊急・応急対策や復旧・復興対策を支援するため、関西圏域内外の応援の受入調整を実施する。また、そのために、いち早い初動体制を確立し、情報や支援ニーズを的確に把握する。(図 2-2-1-9 災害対応のタイムテーブル)

・ 情報収集・整理

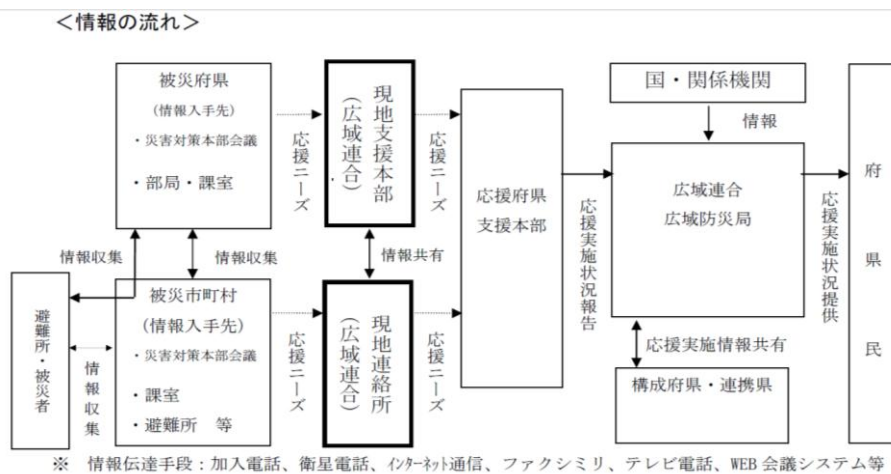
応急対応期には、被災自治体は災害対応業務に忙殺されることとなる。そのなかで、円滑な応援・受援が実施されるよう、広域連合は、構成府県及び連携県とともに職員を派遣して現地支援本部・現地連絡所を開設し、被災自治体はもとより、緊急・応急対策を実施す

| 時期            | 被災地等の主な対応  | 広域連合の対応  |
|---------------|--|--|
| 初動期           | <ul style="list-style-type: none"> <li>避難誘導、消火、水防等、被害防止活動</li> <li>情報の収集と共有</li> <li>人命救助・救急医療の実施</li> <li>避難者対策の実施(災害時要援護者への支援を含む)</li> <li>物資・燃料等の緊急輸送</li> <li>道路等公共施設の緊急対策</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>情報収集体制の確立</li> <li>緊急派遣チーム(先遣隊)の派遣</li> <li>応援・受援体制の確立</li> <li>救援物資の供給調整</li> <li>応援要員の派遣・受入調整</li> <li>広域避難の受入調整</li> <li>ボランティアの活動促進</li> <li>帰宅困難者への支援</li> <li>広域的な災害廃棄物(がれき等)処理の推進</li> </ul> |
| 応急対応期(避難問題)   | <ul style="list-style-type: none"> <li>生活物資の供給</li> <li>被災者の健康対策の実施(感染症対策、健康・栄養調査、衛生対策等)</li> <li>被災者のこころのケアの実施</li> <li>遺体の安置、葬送</li> <li>被災者の生活支援</li> <li>広域避難の実施</li> <li>災害廃棄物の処理</li> <li>生活衛生対策の実施</li> <li>ライフラインの応急復旧</li> <li>災害ボランティアの受入</li> <li>海外からの支援の受入</li> <li>学校の教育機能の回復</li> <li>応急仮設住宅の整備・確保</li> <li>道路等公共土木施設の応急復旧</li> </ul> |  |
| 復旧・復興期(仮設住宅期) | <ul style="list-style-type: none"> <li>復興計画の策定・復興財源の確保</li> <li>インフラ施設等の復旧・復興</li> <li>恒久住宅への移行支援</li> <li>生活再建支援</li> <li>経済・雇用再生</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>復興戦略の策定</li> <li>被災自治体の復興業務への支援</li> </ul>  |

る関係機関や全国から応援に入っている自治体等との調整を行う。

応援府県は、次の手順で具体的な応援に必要な情報収集を行うとともに、収集した情報の整理を行う。まず、現地支援本部（府県庁）及び現地連絡所（市町村）からの情報入手体制を確保する。次に、被災自治体災害対策本部、被災自治体との連絡会議、応援派遣職員等からの情報入手など被災地からの情報収集・伝達体制を確立する。そして、応援府県は、応援実施状況を広域連合に報告する。

広域連合は、応援府県の応援実施状況をとりまとめ、構成府県及び連携県と情報共有を行うとともに、府県民に情報提供を行う。また、広域連合は、政府現地対策本部で得られた情報を集約した上で、構成府県及び連携県に提供し情報共有を図る。（図 2-2-1-10 被災状況と応援ニーズなどの情報入手の流れ）



・ 応援ニーズ収集の災害対策（支援）本部と現地事務所の設置

＜災害対策（支援）本部＞

広域連合及び応援府県は、災害対策（支援）本部を設置したときは、必要に応じて被災府県の災害対策本部等との連携及び支援ニーズに係る情報収集や応援活動のため、被災府県に現地支援本部を、現地連絡所を被災市町村に設置する。

現地支援本部及び現地連絡所の開設及び運営については、被災府県の業務に負担をかけることを旨とし、原則として自給自足によるものとする。設置場所については、原則として被災自治体の庁舎内とするが、それが望めない場合には、近隣の建物、又は仮設テント等に対応する。（図 2-2-1-11 現地支援本部（被災府県庁内等）の機能）

〔主な業務〕

- i 被災自治体災害対策本部や課室、避難所などから応援ニーズの把握
- ii 全国から応援に入っている自治体の応援情報の取りまとめ
- iii 応援ニーズの応援府県への伝達、応援の調整及び実施
- iv 有効な応援を実施するための被災自治体との定期的な意見交換の場の設定
- v 被災自治体、全国から応援に入っている自治体と NPO との避難所支援、救援物資などの課題別の定期的な情報交換の場の設定の働きかけ。

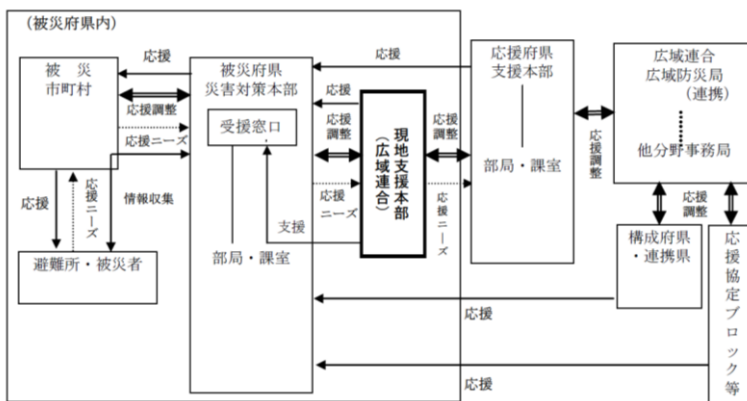
<現地事務所>

大規模広域災害の場合は、甚大な被害を受けた地域からは、情報が入ってこない。そのため、積極的に情報収集を行う必要がある。広域連合及び応援府県が現地事務所を設置し、情報収集にあたるとともに、被災市町村が行う災害対応を支援する。また、当該現地事務所においては、被災府県が被災市町村に設置する現地連絡所との連絡調整にあたる。(図2-2-1-12 現地連絡所(被災市町村役場内等)の機能)

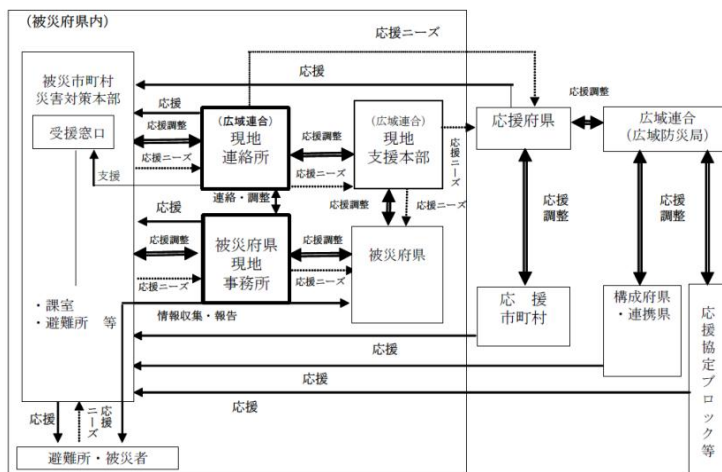
〔主な受援業務〕

- i 応援を受け入れるための受援窓口の設置
- ii 可能な範囲で、現地支援本部等の設置のための場所、机、椅子等の提供
- iii 現地支援本部等応援に入っている自治体等との定期的な意見交換の場の設定
- iv その他主な受援業務に協力

<現地支援本部(被災府県庁内等)の機能>



<現地連絡所(被災市町村役場内等)の機能>



(3) 海外支援受入れマニュアル(物的支援、人的支援)

「関西防災・減災プラン案(総則編)」(関西広域連合広域防災局, 平成24年1月12日)によって、広域連合を通じ、他の構成府県及び連携県、協定等を締結している他ブロック、国、全国知事会などと連絡・調整を行い、必要な要員の確保を行う。



## 2-2 東日本大震災における関西広域連合の取り組み

### 1. 被災地対策

#### (1) 応援要員の派遣

16年前の阪神・淡路大震災の経験と教訓を活かし、広域連合の構成府県が集まり、関西が一つにまとまり、被災地の避難者へのこころのケア対策、全国から集まるボランティアの調整、建物の応急危険度判定、土木・建築、農林水産等の技術者等の派遣などを行った。

#### (2) 情報提供（ボランティア支援マネジメント）

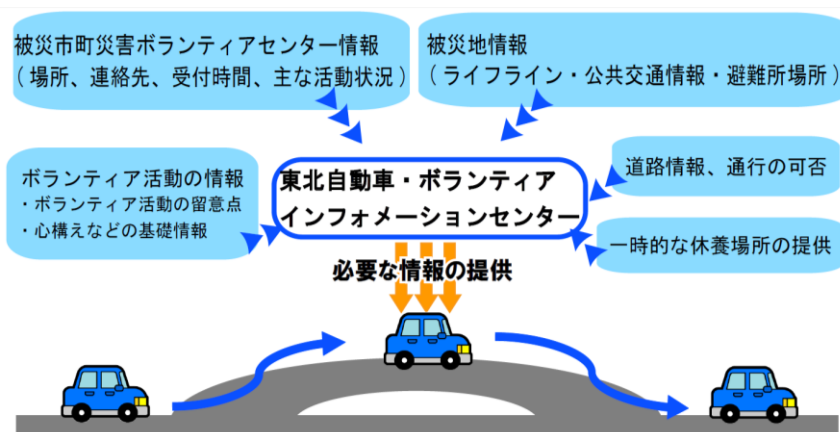
- ・ボランティア・インフォメーションセンター開設

東日本大震災の被災地へのボランティアニーズの増加と石油等の供給安定に伴い、2011年4月20日～5月15日のゴールデンウィーク期間中を中心にバス、マイカー等高速道路を利用したボランティアの急増に備えて、東北道の旧泉料金所の跡地を利用して、「東北自動車・ボランティア・インフォメーションセンター」を設置した。センターでは、東北各市町の災害ボランティアセンターから、現地ニーズ等最新情報を提供することにより、ボランティアの有効活用を推進した。（図 2-2-2-1 VIC の位置）（図 2-2-2-2 VIC 被災地情報提供システム）

設置主体・運営は兵庫県、兵庫県社会福祉協議会・ひょうごボランタリープラザである。また、被災地の宮城県、宮城県社会福祉協議会、関西広域連合、NEXCO 東日本東北支社、株式会社日本旅行東北などの協力を得た。

- ・業務内容（ボランティア関連情報の提供）

- 被災市町 VC の所在地、連絡先、担当者等
- ボランティア活動のニーズ
- 道路状況
- 宿泊施設の案内等
- ボラ活動の留意事項等の配布、一時的休養場所の提供、運営スタッフ6名程度



### (3) 避難生活の被災者グループ単位での受入

#### ・阪神・淡路大震災の教訓

阪神・淡路大震災では、地震直後に16万4,000人ががれきの下敷きになり、8割の人は自力で脱出したが、3万5,000人が生き埋めになった。そのうち、近隣の住民が救出した2万7,000人の8割が生存していたが、消



防・警察・自衛隊が救出した約8,000人の半数が亡くなった（平成15年版防災白書より）。その理由とは、特に災害発生から24時間以内の救出は、生存率が高く、家族や近隣の人達が力を合わせ多くの人命を救ったことによる。（図2-2-2-3 阪神・淡路大震災で市民による救助者数）

「災害対応能力の維持向上のための地域コミュニティのあり方に関する検討会」（消防庁 国民保護・防災部 防災課 平成21年3月）によれば、大規模災害時に避難所の設置運営において、地域内に住んでいる地方公共団体の職員が少なく、実際的には近隣住民が開設する方が早いことから、町内会とか自治会に避難所の立ち上げや運営を支援してもらうこととなっている地方公共団体も数多くある。

また、震災で家を失い、経済的に自力での自宅再建が困難だったり、支援を受けられる家族がいない被災者らは避難所→仮設住宅→災害復興公営住宅（復興住宅ともいう。）と移りすんでいった。特に身寄りのない高齢者などは自ら新たな住宅を見つけることが困難な場合が多く、災害復興公営住宅は住民の高齢化率が高くなった。

仮設住宅や復興公営住宅の建設、入居者の選定の際、震災前の地域コミュニティをあまり考慮しなかったことが高齢者の孤立の原因のひとつとして指摘され、その後教訓として、災害復興において地域のつながりが重要視されるようになった。

#### ・コレクティブハウジング（協同居住型集合住宅）

「防災まちづくりのための3つの力」（小林郁雄）では、阪神・淡路大震災で多くのものがなくなったが、いくつか新たに生まれたものもある。なかでも「ふれあいセンター」、「コレクティブハウジング」、「まちづくり協議会」の三つは、阪神大震災復興において生まれ、後世に伝えるべき智慧（仕組み）である。

「コレクティブハウジング」とは、都市における集合住宅の一つの型式として、個人生活のプライベートな領域の他に共用生活スペースを設けた協同居住型集合住宅のこと。もともとは北欧で生まれた居住スタイルといわれている。複数の家族が共同の台所等を使い、家事・育児を分担し、助け合うスタイルがつくられる。これにより、高齢者・単身者等のさまざまな世代間で豊かなコミュニティが生まれるとされている。（図2-2-2-4 神戸市・芦屋市／高齢者・障害者向けケア付地域型仮設住宅ーコレクティブハウジング）

#### ・災害復興グループハウスの供給

兵庫県は従前居住地や仮設住宅で形成されたコミュニティを維持できるよう、災害復興公営住宅においてコレクティブハウジングを取り入れた。（『阪神・淡路大震災復興誌第2



卷』(財) 阪神・淡路大震災記念協会, p144-145)

応急仮設住宅入居者で、福祉的なサービスが必要と見込まれる者に、生活援助員が常駐する災害復興グループハウスを整備・供給する事業に対して、1戸当たり 600 万円を限度に、補助を行った。(平成 10~11 年度) [財団法人阪神・淡路大震災復興基金事業案内]

さらに、気心の知れた応急仮設住宅の入居者同士が同一団地に入居できるよう、新築住宅においてグループによる応募を受け付けた(グループ構成は 10 世帯が上限)。[『阪神・淡路大震災復興誌第 3 巻』(財) 阪神・淡路大震災記念協会, p193]

今回の東日本大震災の避難者などの受け入れにおいて、兵庫県では、県住宅供給公社の住宅の中から選定し、1 地域において 50 戸以上の戸数を提供できる団地をまとめ、宮城県、気仙沼市、石巻市、南三陸町を対象として、グループ(コミュニティ等)単位での一時移転の受け入れを行った。

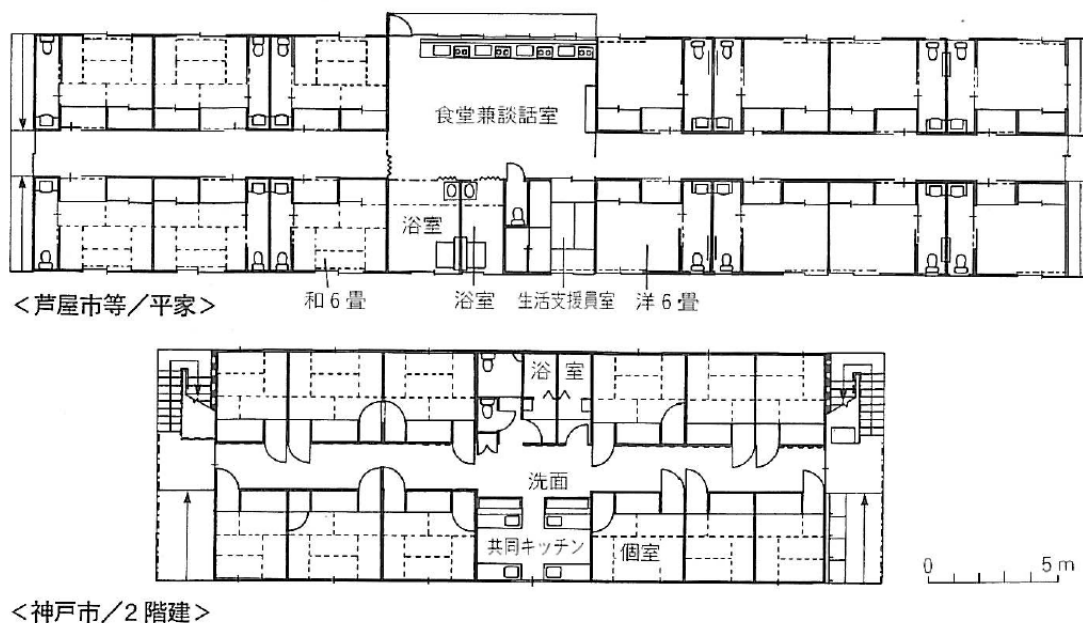


図 1 高齢者・障害者向けケア付地域型仮設住宅の平面図

## 2. 自治体別による被災地対策のあり方

東北地方を中心に、観測史上最大となる M9.0 の大地震が 3 月 11 日に発生し、甚大な被害をもたらした。関西広域連合の構成府県が集まり、3 月 13 日に応援をすることを決定した。そのため、関西広域連合及びその構成府県は、東北地方太平洋沖地震の被災地・被災者に対して、持てる力を結集し、支援メニューを早急に提示し、現地のニーズに応えつつ、以下のとおり、積極的に取り組んだ。

### ①被災地対策

関西広域連合は被災地、被災者対策に対して、早急に「避難生活を支えるための支援」に取り組む。これらの支援を迅速かつ的確に行うため、関西広域連合は構成府県と協働し

東日本大震災対応 関西広域連合の支援体制

3月13日、広域連合委員会を開催し、各構成府県が担当する被災県を決めて支援するカウンターパート方式を採用



◆ 現地連絡所の設置

| 被災県   | 設置場所  | 設置時期           | 担当府県        |
|---|---|----------------|-------------|
| 宮城県   | 宮城県庁内   | 3月14日(月) 10:30 | 兵庫県、鳥取県、徳島県 |
|   | ※ 3月20日に現地連絡所を現地支援本部に改組<br>(気仙沼市、南三陸町、石巻市に支援本部を設置(3/23))<br>※ 11月1日より現地連絡員を設置(気仙沼市、南三陸町、石巻市など)  |                |             |
| 岩手県   | 岩手県庁内   | 3月14日(月) 17:00 | 大阪府、和歌山県    |
|   | ※ 4月1日より岩手県庁周辺のオフィスを借りて現地事務所へと拡充<br>※ 5月9日より遠野市役所内に現地事務所を開設<br>※ 11月1日より沿岸広域振興局釜石合同庁舎内に現地事務所を開設 |                |             |
| 福島県   | 会津若松合同庁舎内   | 3月16日(水) 9:30  | 滋賀県、京都府     |
|   | 福島県庁内   | 3月16日(水) 13:00 |             |
| ※ 福島県現地連絡所は原発事故の関係で設置時期が3月16日となった。<br>※ 6月25日をもって福島県庁に連絡所を統合。 |   |                |             |

て、特に被害の大きな福島県、岩手県、宮城県に対し、主として京都府と滋賀県は福島県、大阪府と和歌山県は岩手県、兵庫県と徳島県と鳥取県は宮城県を中心に「カウンターパート方式」支援する。なお、各被災県に関西広域連合の「現地連絡所」を開設し、被災地のニーズを的確に把握し情報を広域連合に集約することにより、以後の支援内容について協議のうえ構成府県で効果的な支援を行う。(図 2-2-2-5 関西広域連合の東北支援体制)、(図 2-2-2-6 関西広域連合の現地連絡所の設置)

【カウンターパート方式】

3月13日の広域連合委員会で決定したカウンターパート方式、具体的には大阪府と和歌山県が岩手県、兵庫県と鳥取県と徳島県が宮城県、滋賀県と京都府が福島県を支援した。この方式は、広域連合委員会での議論の中から生まれたもので、広域防災局による総合調整の下、構成府県がペアを組み、被災地の状況やニーズ等を踏まえ、互いに連携しながらスピーディに支援を実施するものである。

今回の東日本大震災の支援において、迅速かつ機動的で持続性を持った責任ある支援を実現できたことから、被災地はもとよりマスコミ等からも高い評価を得た。また、この方式は、後に全国知事会の物資支援においても採用され、今回のような大規模広域災害に対する支援のあり方に一石を投じることができた。

全国知事会では、東日本大震災を踏まえ、事務局体制などさまざまな見直し作業を行っているが、その一つとして、広域連合の実施したカウンターパート方式による支援等を参考にしながら、「全国都道府県における災害時等の広域応援に関する協定」の改定に着手している。

② 支援物資等の提供

非常食、毛布、仮設トイレなどに加え、阪神・淡路大震災の被災地としての経験等から、必要性が高いと思われるブルーシート、ポリタンク、ベビー用品等、きめ細かい視点で支援物資を提供していく。

③ 応援要員の派遣

避難者へのこころのケア対策、全国から集まるボランティアの調整、建物の応急危険度判定等のための職員のほか、復旧・復興段階では、土木・建築、農林水産等の技術者等の派遣などについても対応していく。

④ 避難生活等の受け入れ

府県営住宅の提供、高齢者、入院患者等の災害弱者の病院や施設への紹介、転入学手続きの簡素化による学童の受け入れ等、これらの受け入れ窓口の開設も検討する。

## (1) 広域連合宮城チームの支援

「現地連絡所開設」において、3月14日から宮城県庁（20日に現地支援本部に改組）、3月23日に気仙沼市、石巻市、南三陸町に支援本部を設置した。また、県職員、市町村職員等による総括、<sup>①</sup>担当、保健・医療・福祉、仮設住宅、教育支援、ボランティアコーディネート、避難所運営、ガレキ処理、市町村業務支援等の担当者を構成された。



専門的知識技術を有した職員の派遣において、兵庫県から震災・学校支援チーム(EARTH)、こころのケアチーム(精神科医・保健師・看護師)、家屋被害認定士チーム、徳島県から教育分野支援要員、医療・保健・福祉担当、鳥取県から災害応援隊の支援を行った。(図2-2-2-7 関西広域連合宮城チーム仕組み)

ボランティア活動支援において、兵庫県はボランティアバス、東北自動車道旧泉本線料金所跡地を利用した東北自動車道ボランティアインフォメーションセンターの設置(4/20～5/15)、地域物産による被災地の産業支援—徳島県の「新鮮なっ！とくしま」号、鳥取県の「ゲゲゲの鳥取県応援団」による炊き出し支援、特産のスイカ、二十世紀なし等の提供である。

また、被災者の受入れに対応として、徳島県・鳥取県生活資金支援(30万円/世帯)等。

### ①「震災経験を生かした」宮城県における兵庫県の支援活動

#### a. 宮城県北部沿岸市町支援本部の設置(被災地の課題解決を直接支援)

宮城県庁内に設置した関西広域連合・兵庫県現地支援本部に加えて、被災地の現場ニーズに即応するため、宮城県北部沿岸3市町(気仙沼市、石巻市(女川町、東松島市の支援を含む)、南三陸町)に支援本部を開設し、被災市町の支援ニーズ調査、避難所の巡回・運営ノウハウの伝達、市町行政機能の回復、保健・医療・福祉対策、仮設住宅等住宅対策、ガレキ処理等環境対策、ボランティアコーディネートなど専門的な相談・対応を実施することにより被災地の課題解決を直接支援する。

#### b. 真の復興のための3つの柱を重点に支援(「東日本大震災発生から1年を経過して—被災地へのメッセージ」兵庫県 平成24年3月12日)

真の復興のためには、被災者の元気や自立を引き出すきめ細かな支援が必要である。兵庫県は、次の3つの柱を重点に支援に取り組んでいる。

##### 第1は、住民主体のまちづくり、コミュニティ再生への支援。

阪神・淡路大震災の復興過程で育った専門家や実践活動リーダー等を引き続き派遣し、復興まちづくりや地域コミュニティの立ち上げを応援する。また、都市計画や市街地再開発の技術職員等の被災自治体への中長期派遣を継続する。

第2は、被災者のこころの復興への支援。

児童相談所職員等の派遣により児童生徒のこころのケアにあたるほか、震災経験を踏まえて技術を培ってきた園芸療法や音楽療法等を実施する。ボランティアグループ等による交流イベントや芸術家等による芸術文化活動の支援など、被災者に元気づける取り組みを継続する。

第3は、兵庫県内に避難されている方々への支援。

県内避難者登録制度のもと迅速な情報提供に努めながら、住宅の提供や保育料減免等の生活支援、緊急雇用就業機会創出基金を活用した就業支援等を引き続き行う。また、被災農業者・被災漁業者の受け入れを支援する。

## ②「企業復興サポート」宮城県における徳島県の支援活動

### a. 被災地への官民連携型の支援体制

被災地の需要に応じて、医療・保健・福祉の「トータル的な支援」を実施し、行政、大学、民間・団体が一体になった「支援体制」を構築する。

### b. 「被災企業サポートセンター」設置

東日本大震災により、直接的な被害を受けた企業はもとより、間接的に影響を受けた企業も対象に含めて、「幅広い分野」でサポートするため、各種支援をパッケージとして取りまとめるとともに、「被災企業サポートセンター」を設置。具体的な支援内容について、次のようになる。(図2-2-2-8 徳島県の企業支援仕組み)

| ○ 東日本大震災被災企業サポートプログラム   |  |
|---|--|
| 東日本大震災により、直接的な被害を受けた企業はもとより、間接的に影響を受けた企業も対象に含めて、「幅広い分野」でサポートするため、各種支援をパッケージとして取りまとめるとともに、「被災企業サポートセンター」を設置。 |  |
| <b>被災地からの「工場・事業所移転支援」</b>   |  |
| ○助成制度の新設等(対象:製造業・情報通信関連業)<br>○徳島県への視察旅費の負担(1社当たり3人まで)<br>○従業員の住居移転先を紹介                                      |  |
| <b>被災企業に対する「技術支援」</b>   |  |
| ○工業技術センターの機器使用料・試験分析手数料の減免(平成23年度)<br>○工業技術センターの起業家支援室・共同研究室の無償提供(入居から1年間)                                  |  |
| <b>被災企業等に対する「販路開拓支援」</b>  |  |
| ○被災企業等を「徳島ビジネスチャレンジメッセ」に推薦(無料出席)<br>○被災企業等に「徳島ビジネスチャレンジメッセ」の特許技術プレゼンテーションの機会提供                              |  |
| <b>被災地からの「ふるさと回帰支援」</b>   |  |
| 被災地からの「Uターン者」を対象に:<br>○創業資金の一部を補助(上限50万円は30万円)<br>○創業に同行・貸し室・有利な条件で提供                                       |  |
| <b>被災企業からの相談窓口の設置</b>   |  |

### ○被災地からの「工場・事業所移転支援」(産業立地課)

次の項目に関し、ワンストップサービスにより受入支援体制の充実を図る。

- ・助成制度の新設等(対象:製造業、情報通信関連業) <「徳島県東日本大震災被災企業関連補助要綱」(製造業用)を新設>
- ・徳島県への視察旅費の負担(1社当たり3人まで)
- ・従業員の住居移転先の紹介

### 【新設する助成制度(製造業用)の特徴】

- ・県内に住民票を移動させた従業員を新規地元雇用者とみなし補助対象とする。
- ・1年目のリース経費を100%以内、その後4年間は50%以内で補助することにより、初期費用の軽減を図る。
- ・補助対象に建物改造費等の固定資産取得費以外の経費を含めることで、柔軟な対応が可能とする。
- ・3年間の期限付きで施行する。

### ○被災企業に対する「技術支援」(新産業戦略課)

- ・工業技術センターの機器使用料・試験分析手数料の減免(平成23年度)
- ・工業技術センターの起業家支援室・共同研究室の無償提供(入居から1年間)



- 被災企業等に対する「販路開拓支援」（新産業戦略課）
  - ・被災企業等を「徳島ビジネスチャレンジメッセ」に招聘（無料出展）
  - ・被災企業等に「徳島ビジネスチャレンジメッセでの特許技術プレゼンテーション」の機会提供
- 被災地からの「ふるさと回帰支援」（地域経済課）
  - 被災地からの「UIJ ターン者」を対象に、
  - ・開業資金の一部を補助（上限 50 万又は 30 万円）
  - ・開業に向け、「貸し室」を有利な条件で提供

③「リバイバルプランーフレンドシッププログラム」宮城県における鳥取県の支援活動

○住まいの支援

- ・県営住宅等の提供、次に該当する被災者の方に県営住宅、職員住宅を提供。

対象者：東日本大震災に伴い、地震、津波等により居住していた住宅が損傷し、「り災証明書」を取得している世帯（者）またはインフラの寸断などにより

**がんばろう日本！鳥取県リバイバルプラン**

フレンドシッププログラム ～鳥取県への避難をお考えの皆さまへ～

|   |   |
|---|---|
| <p style="writing-mode: vertical-rl; background-color: #800000; color: white; padding: 5px; font-weight: bold;">県外の皆さまへの対策</p> <p><b>住</b> 住まいの支援</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 県営住宅等を提供します</li> <li>● 県内ホテル・旅館における受入を行います</li> </ul> <p><b>活</b> 避難後の生活の支援</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 避難後の当面の生活費を支援します</li> <li>● 市町村と連携した生活支援を行います</li> </ul> <p><b>雇</b> 雇用の支援</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 県・市町村の非常勤職員として雇用します</li> <li>● 被災地の農林漁業者の就業を支援します</li> <li>● 県内の民間企業が雇用と住宅の支援を行います</li> <li>● 県とハローワークが連携した就業支援を行います</li> </ul> | <p><b>育</b> 教育の支援</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 保護者を亡くした避難児童生徒に入学支度金を支給します</li> <li>● 児童生徒の転入学の相談窓口を設けています</li> <li>● 幼児児童生徒に緊急的な就学支援を行います</li> </ul> <p><b>福</b> 社会福祉施設・医療施設の利用の支援</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 介護や医療などが必要な方の受入を行います</li> </ul> <p><b>産</b> 事業継続・生産基地移転の支援</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>● 工場の生産活動の継続、生産基地の移転を支援します</li> </ul> |
|---|---|

長期にわたり自らの住家に居住できなくなった世帯（者）。平成 23 年 3 月 11 日時点において福島県に居住し、東京電力福島第一原子力発電所の事故の影響により避難されている世帯（者）。また、局地的に放射能の積算被ばく線量が許容量を超えるおそれがあるとして国が特定する地域（特定避難勧奨地点：ホットスポット）に居住していた世帯（者）。

入居期間：原則として 1 年以内（更新については柔軟に対応）

家賃等：家賃は全額免除、敷金・連帯保証人は不要

生活用具：風呂、ガスコンロ、照明設備、寝具等は鳥取県が準備する。

光熱水費・共益費等：原則として自己負担（※一部免除を検討中）

- ・市町村営住宅、雇用促進住宅についても提供可能。
- ・一時的に県内ホテル・旅館における受入を行う。

○避難後の生活の支援

- ・避難後の当面の生活費を支援

被災地から避難して本県に居住された場合に、民間の寄付と県費を合わせた形で「東日本大震災避難被災者生活支援金」として支給し、生活再建を支援する。

- ・支給額：1 世帯につき 30 万円（単身者 15 万円）
- ・市町村と連携した生活支援は、生活資金・児童、生徒の教育機関への受入、行政手続き、税に関する相談、メンタルケア、医療、介護などがある。

#### ○雇用の支援

- ・青森県、岩手県、宮城県、福島県、茨城県、栃木県、千葉県、新潟県及び長野県内の災害救助法適用地域に所在する事業所を離職した方又は当該地域に居住していた方で、鳥取県内に避難された方に対象として、県・市町村の非常勤職員として雇用。
- ・被災地の農林漁業者のニーズ（「雇用就業」又は「自営就農」）に応じ、鳥取県内における農林水産業への就業を支援。
- ・鳥取県内の民間企業が被災者を雇用（最長3年間）雇用するとともに住宅(社宅)提供
- ・県内の鳥取・倉吉・米子の各ハローワークに「特別相談窓口」を開設、被災者向けに、ハローワークによる出張相談（就業・雇用保険）を行う。

#### ○教育の支援

- ・保護者を亡くした避難児童生徒に入学支度金を支給（小学校、中学校、特別支援学校（小・中学部）10万円／人、高等学校・特別支援学校（高等部）・高等専門学校・専修学校（高等課程）20万円／人）
- ・幼児児童生徒に緊急的な就学支援

幼稚園（公・私立）に就園する幼児に要する保育料の軽減。被災した幼児の保護者への支援を実施した市町村に対して助成を行う。（公立：20,000円～79,000円／人、私立：46,800円～303,000円（所得に応じ））

小・中学校（国・公・私立）の児童生徒に要する学用品、通学費、学校給食費、医療費等の支援被災した児童生徒の保護者への支援を実施した市町村に対して助成を行う。

【上限額】 小学校：1～5学年・・・14万円程度、6学年・・・16万円程度

中学校：1～2学年・・・20万円程度、3学年・・・26万円程度

高等学校等（国・公・私立）の生徒への奨学金の貸与被災した生徒向けの貸与枠を拡大。

貸付額：月額18,000円～35,000円（無利子）

#### ○社会福祉施設・医療施設の利用の支援

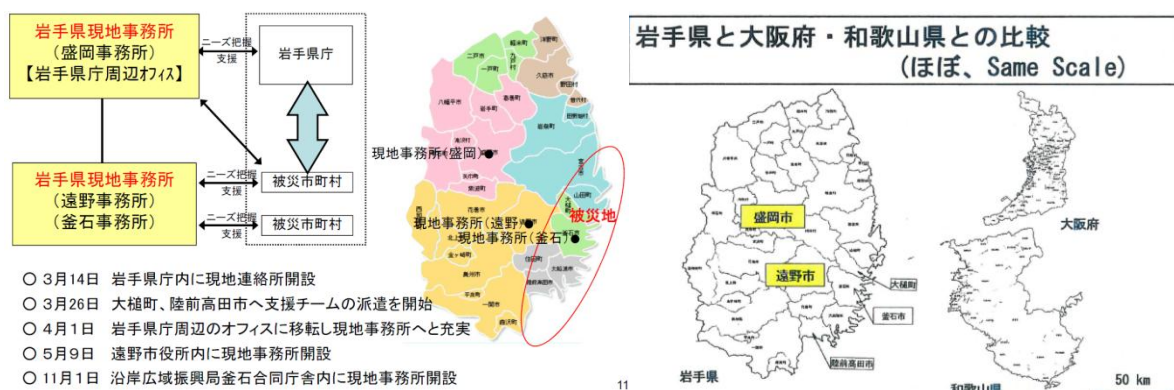
- ・社会福祉施設等（計約400人）受入期間：6ヶ月以上

#### ○事業継続・生産基地移転の支援

- ・鳥取での生産活動の継続をバックアップする。緊急避難やリスク分散のための工場等の移転をトータル支援。一時的な工場移転には、『最大5千万円』助成。恒久的な移転・新設には、『最大50億円』助成。
- ・水産業関連施設の移転を新たに支援。（図2-2-2-9 鳥取県の復興支援仕組み）

### (2) 広域連合岩手チームの支援

3月14日、岩手県庁内に現地連絡所を設置した。4月1日からは、岩手県庁周辺にあるオフィスを借り上げて現地事務所へと拡充し、支援のさらなる充実を図った。岩手県庁が所在する盛岡市は、今回大きな津波被害を受けた沿岸都市とは離れており、物資の搬送等に時間を要していた。そのような中、内陸部にあり沿岸部まで陸路で1時間、防災ヘリコプターで15分という立地条件にある遠野市に、自衛隊や警察、消防、医療チームが集結し、



救援・救助活動を展開していた。そのような状況を踏まえ、5月9日、遠野市役所内にも現地事務所を開設し、自衛隊やボランティアなど様々な活動と緊密に連携しながら支援を行った。

さらに、被災地の状況や被災地からの要望等を踏まえ、11月1日、遠野市から被災地により近い釜石市にある岩手県沿岸広域振興局釜石合同庁舎内に現地事務所を移し、避難所の運営支援、健康相談、復旧・復興活動など被災地のニーズ等に即したきめ細かい支援を実施している。(図 2-2-2-10 関西広域連合岩手チーム支援の仕組み)

#### ①「貸付金制度を創設」岩手県における大阪府の支援活動

・東日本大震災における被災地支援および多様な支援メニューによるボランティア活動を実施するため、国の「新しい公共支援事業」を活用して、府と府内の大学・専門学校、NPO等と連携し、実行委員会を7月15日に設立し、被災地支援事業を行った。

活動内容を被災地に提案し、現地とのマッチングを図ることにより、ニーズに迅速に対応した多様な人材を派遣する。

実施期間：平成23年7月から24年3月まで

派遣回数：10回程度

活動内容：マッサージ、保育支援、高齢者介護支援等

参加ボランティア：大学・専門学校等の学生を中心としたグループほか

・「貸付金制度を創設」

大阪府では、東日本大震災により災害救助法の適用となった地域等の避難者に対して、府内へ避難された際、当座の生活費に充当していただくため、「生活福祉資金（緊急小口資金）」「生活復興支援資金」による貸付制度を運用し、被災者への支援を行った。

##### a. 「生活福祉資金貸付（緊急小口資金）に関する特例措置」

この制度は、低所得者、障がい者または高齢者の世帯を対象に、資金の貸付と民生委員等による必要な生活支援を行うことにより、経済的自立等を図り、安定した生活を送れるようにすることを目的とする。

貸付対象：指定された地域から、大阪府内へ避難してきた世帯。また、大阪府内の府営住宅等に当分の間（1か月以上）居住し、連絡が取れる世帯。

貸付金限度額：1世帯当たり原則10万円～20万円以内。



貸付の方法：（据置措置）貸付の日から1年以内、（償還期限）1の据置期間経過後2年以内。

b. 「生活復興支援資金貸付に関する特例措置」

東日本大震災で被災され、大阪府内へ避難された方々の世帯（低所得世帯）に対して、生活の復興に一時的に必要な経費に充てていただくため、大阪府社会福祉協議会を通じて、生活福祉資金貸付に関する特例措置として「生活復興支援資金」の貸付を行う

貸付の対象世帯：府内に避難し、当分の間（今後1か月以上）府内に居住する予定で、当面の生活費及び生活再建のための一時的経費を必要とし、償還の見込みのある低所得世帯（被災により低所得世帯となった場合を含む）。

貸付金限度額：一時生活支援費：1か月あたり20万円以内（単身世帯は15万円以内）で6か月以内。生活再建費：80万円以内。

貸付の方法：据置期間について、一時生活支援費は原則として、最終貸付日から1年以内。生活再建費：原則、貸付日から1年以内。償還期限について、据置期間の据置期間経過後10年以内（ただし、貸付額が50万円以内の場合は5年以内。）貸付利子について、連帯保証人がある場合は無利子、連帯保証人なし場合は年利1.5%。

② 「農水産業支援」岩手県における和歌山県の支援活動

- ・「岩手県に和歌山産物を届けようプロジェクト」

～和歌山県産南高梅の梅干しを被災者約12,000世帯にお届け～

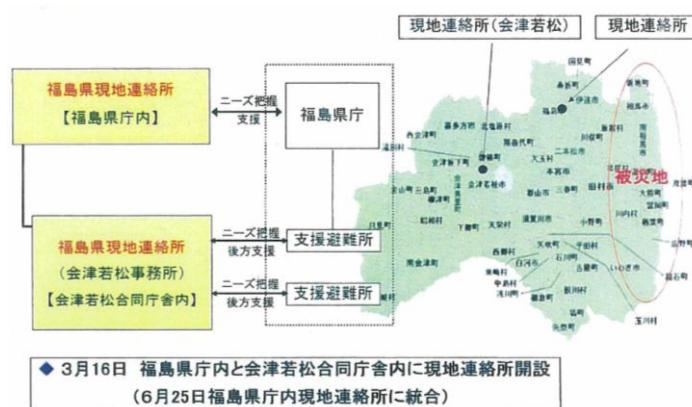
～和歌山県産温州みかんを被災者約13,320世帯にお届け～

- ・水産漁業の復興支援

大船渡水産振興センターへ漁港関係職員を派遣、宮古土木センターへ海岸・港湾関係職員を派遣、放置艇や船外機等を大船渡市漁業協同組合等に提供、放置艇8隻、ディンギーヨット1隻、船外機9基等。

(3) 広域連合福島チームの支援

滋賀県・京都府からの共同声明（滋賀県・京都府からのメッセージ）：「福島県民の皆さまへ（共同声明文）」（平成23年3月16日）では、「京都府、滋賀県は、福島県からは少し離れておりますが、歴史的にみると、日本の中心であった京の都／松平容保との繋がりや、近江商人／蒲生氏郷との繋がりなど、縁の深いところです。また水、食料（米、野菜、肉など）もたっぷりと提供させていただける農村部もあります。電気や生活エネルギーも十分確保できます。」「京都府と滋賀県は地元の市町村と協力をして、福島県からの被災住民の皆さまの避難先を確保し、その移動手段、生活物資、生活場所、子弟の教育環境、医療などの確保をお約束い



たします。」とアピールした。(図 2-2-2-11 関西広域連合福島チーム支援の仕組み)

#### ①「積極的な情報収集」福島県における滋賀県の支援活動

「東日本大震災」における滋賀県の支援活動(365日の記録)[滋賀県東日本大震災災害支援本部平成24年3月]により、滋賀県では、発災2日後の3月13日に「関西広域連合の緊急声明」により京都府とチームを組み、福島県を支援することとなり、翌日には先遣隊を派遣した。現地には数カ所の支援拠点を設置し、合わせてのべ500人の職員派遣を行ってきた。今年3月まで県内市町もそれぞれに被災地の受け入れや被災地支援を行った。

また、「この活動記録は、発災から1年の節目として、本県の支援活動を取りまとめ、「東日本大震災における滋賀県の支援活動(365日の記録)」として保存するとともに、人的支援活動を通じて得た経験を大切に、その記憶を風化させることなく、今後の災害活動での活用を図ることを目的とする」ということである。

#### ○支援体制

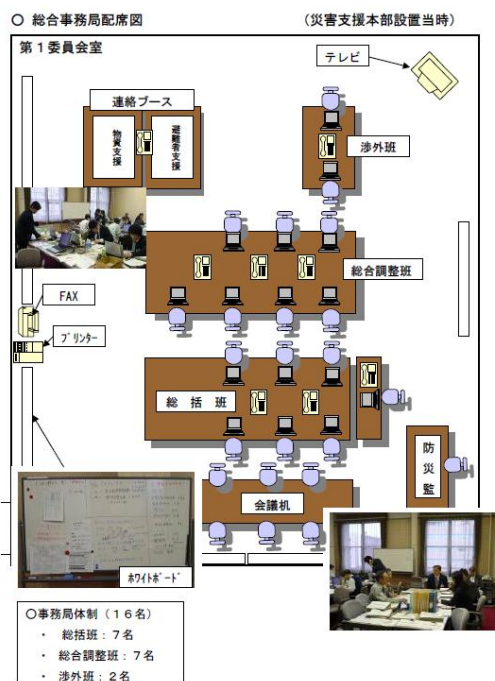
##### ・災害支援本部の設置と運営

3月11日に発生した東日本大震災における被災地および被災者を支援するため、「滋賀県東日本大震災災害支援本部」を3月16日に設置した。「滋賀県東日本大震災災害支援本部設置要綱」では、災害支援組織と所掌事務について、次のことを定める。

「支援本部」に、本部長、副本部長、本部員、連絡員および現地連絡所職員のほか、必要な職員を置く。本部長、副本部長には副知事をもって充てる。本部長は、支援本部の事務を総括し、本部長に事故があるときはその職務は副本部長が代行する。被災地である福島県内に現地連絡所を設置し、必要な職員を置くことができる。現地連絡所の所掌事務は、被災状況とニーズの把握、および支援本部との連絡調整とする。

支援本部に「本部員会議」を置く。本部員会議は、本部長、副本部長および本部員をもって組織する。本部員会議は、本部長が招集し主宰する。本部員会議は、被災地に関する情報を共有し、支援方針等を決定する。(図 2-2-2-12 滋賀県支援本部配席図)

本部員会議に、本部員会議で決定された方針に基づく支援を実行するため、「連絡調整会議」を置く。連絡調整会議は、防災危機管理監、防災危機管理局副局長および連絡員を持って組織する。連絡調整会議は、防災危機管理監が招集し、主宰する。防災危機管理局副局長は、防災危機管理監を補佐し、防災危機管理監に事故があるときはその職務を代行する。連絡調整会議は、被災地に関する情報を共有し、支援のために必要な調整を行う。



支援本部の事務を処理するため、「総合事務局」を防災危機管理局および総合政策部企画調整課に、本部員を構成する部局に部局事務局を置く。

・現地連絡所の設置と活動

3月13日に「関西広域連合の緊急声明」により京都府とともに福島県を支援することが決定、現地連絡員（先遣隊）を派遣する。先遣隊（現地連絡員派遣第1班）は現地連絡所職員2名（企画調整課1名、防災危機管理局1名）から編成し、被災地における応援項目等の要望把握および情報収集を行う。14日に先遣隊が県庁をPM4時30分に出発し、新潟



県庁にPM11時頃に到着。(福島県の原発事故の状況から、新潟県庁において情報収集を行った。)16日PM1時頃に福島県庁に到着。現地連絡所を設置し、情報収集を行う。

第2班から第19班(3月18日～4月15日)までは、会津若松市(会津若松合同庁舎)と福島市(福島県自治会館)の2箇所にて現地連絡所を設置し、情報収集を行った。その後、第20班から第67班までは、本県の支援する避難所が福島県庁周辺となったことから、現地連絡所を福島県自治会館に一本化して情報収集を行った。(図2-2-2-13 滋賀県の宮城県現地連絡所の位置)

福島県災害対策本部員会議からの情報収集と本県災害支援本部への報告を行う。主に関西広域連合として毎回出席、福島県災害対策本部員会議における主な情報収集事項：福島県環境放射能測定結果、被害状況(人的、物的被害)、避難者の状況(一次避難、二次避難、県外避難状況)、応急仮設住宅の着工状況、福島第一原子力発電所の状況、鉄道等ライフラインの状況、福島県知事や各部局からの報告等の聴取を行った。

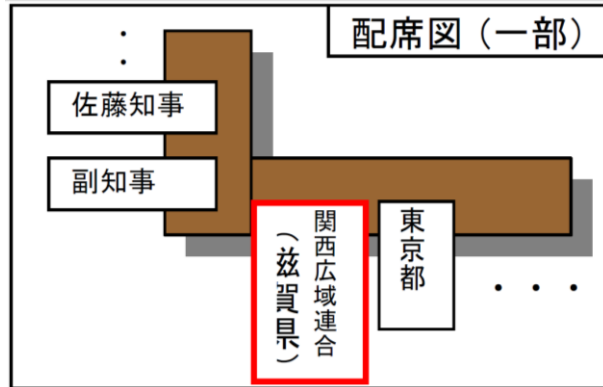
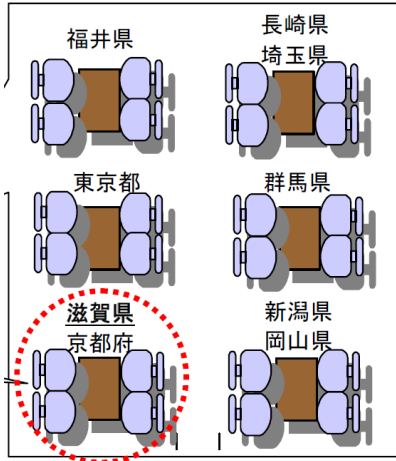
次に、福島県災害対策本部との連絡調整、ニーズの把握：福島県からの物資ニーズの把握と受入先調整、地元マスコミへ本県の取り組み内容を情報提供、福島県災害対策本部各班とのホットラインの構築、福島県災害対策本部員との顔の見える関係構築、福島県災害対策本部と支援体制の見直し調整、福島県産の物産を本県で販売する場合のルート開拓等。

福島県への資料提供：本県の災害支援の取り組みを災害対策本部等において照会、「滋賀で過ごしませんか。」として本県における避難者の受入をPR、本部員会議において、風評被害対策として『「滋賀から福島県へ」観光ツアー推進事業』の紹介を行った。

他には、避難所派遣職員に対する後方支援(避難所運営における必要物品の調達等)、本県へ避難を希望される方への対応(面談、電話相談等)、本県へ避難を希望される方へのニーズ把握と受け入れ先調整、本県からのマスコミ(新聞社やテレビ局等)や議員団の視察対応等、京都府および応援県(東京都、埼玉県、群馬県、新潟県、福井県、岡山県、長崎県等)との顔の見える関係構築を行った。(図2-2-2-14 福島県現地連絡所：福島県自治会

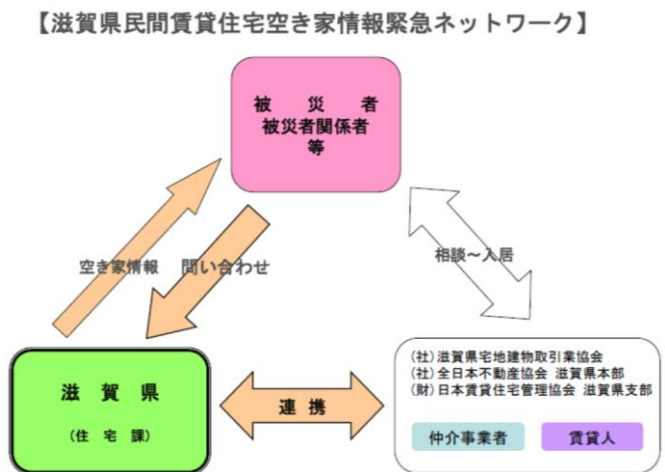
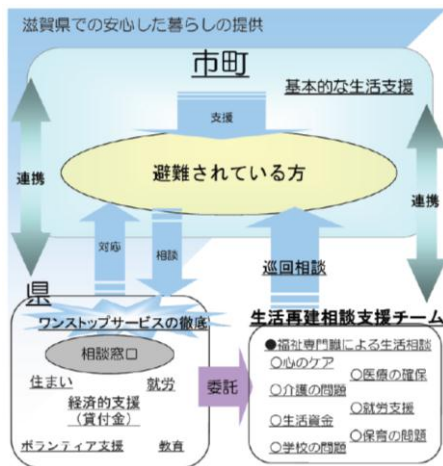
館フロアー配置図)、(図2-2-2-15 佐藤福島県知事を本部長とした福島県災害対策本部会議の配席図)

○フロアー配置図



○受入支援の仕組み

滋賀県への避難相談窓口・避難後の生活相談窓口（健康福祉政策課）として「ワンストップ相談窓口」の開設および「巡回訪問」による支援を行った。また、県住宅課を窓口として、公営住宅の提供のほか、「滋賀県民間賃貸住宅空き家情報緊急ネットワーク」を構築し、空き家情報の提供や入居者負担の軽減等の協力を要請した。同様に、特定団体に所属していない住宅の貸し主に対して、空き家情報の提供や入居者負担の軽減等の協力をお願いできる民間賃貸住宅を募集した。(図2-2-2-16 受入れの「ワンストップ行政サービス」仕組み) (図2-2-2-17 滋賀県民間賃貸住宅空き家情報緊急ネットワーク)



○風評被害対策

風評被害対策として、観光ツアー、農産物販売などを行った。平成23年6月18日(土)に大津プリンスホテル1階ロビーにて、風評被害に苦しんでいる産直産地を応援するために、「ファザーリング全国フォーラムin しが震災復興チャリティフォーラムー産直産地応



援フェア」(協力：生活協同組合コープしが) 福島県などの新鮮野菜等の販売を実施し、多くの参加者に野菜などを購入してもらえ、安全性をアピールできた(男女共同参画課)。風評被害に苦しむ福島県観光産業を支援するとともに、被災地の復興にむけて地域の元気を取り戻すため、福島県内で開催される観光イベント等の推進を支援するボランティアツアーを実施した。また、支援気運盛上げ等のため、推進協議会を設け滋賀県から福島県への旅行(「滋賀から福島へ行こう!」)を推進した。(観光交流局)

## ②「研究機関との連携」福島県における京都府の支援活動

### ○学術方面からも復興支援

2011年11月2日に京都府が京都大学と実効ある復興支援を目的とした協定を締結し、京都大学と福島県間の連絡調整を行い、原発事故に伴う放射性物質の除染など、現地の課題について、最先端の研究成果を活用し、被災地のニーズに合致したきめ細かい支援を行った。

### ○地域防災計画の見直し検討状況

京都府に大きな影響を与える地震には、東海・東南海・南海地震と府内および周辺の活断層による直下型地震がある。これらの地震発生によって、地震・津波・原子力が重なる複合災害や複数府県におよぶ広域災害などに対応するため、計画の見直しに着手し、今回の経験を生かし、他府県との応援・受援計画などの策定と検討を行った。

対策強化の主な内容について、環境放射線モニタリング体制は現在の7カ所から23カ所に増設、初期被ばく医療機関は現在の5医療機関から16医療機関へ、放射線測定結果を公表、府内産農畜水産物や府内に流通している食品の放射性物質を検査し、結果を公表するなど。(図2-2-2-18 京都府環境放射線モニタリングポスト設置地点)



## 2-3 四川震災復興・対口支援の事例

### 1. 中国の地方行政制度

#### (1) 国家の政治と行政機関

##### ① 中央行政機関

国家の政治・行政機構は、全国人民代表大会、国家主席、国務院、人民法院、人民檢察院、中央軍事委員会等から構成されている(憲法第3章)。

各機構の概要は次のとおりである。

- ・全国人民代表大会…国家の最高の国家権力機関(憲法第57条)。

- ・ 人民法院…国家の裁判機関（憲法第123条）。
- ・ 人民検察院…国家の法律監督機関（憲法第129条）。
- ・ 中央軍事委員会…人民武装力の最高統治権をもつ国家の軍事指導機構（憲法第93条）。

#### ○全国人民代表大会

全国人民代表大会（以下、「全人代」という。）は、国家の立法権を行使する最高の国家権力機関である（憲法第57条、第58条）。国権は全て人民に属し（憲法第2条第1項）、その人民が国権を行使する機関が全人代である（同第2項）。全人代は、省、自治区、直轄市及び軍隊が選出する代表によって構成され、その任期は5年である（憲法第59条第1項、第60条第1項）。大会は、全人代常務委員会の招集により、毎年1回開催され（憲法第61条）、慣習的に毎年3月頃に開催されている。

#### ○国家主席

国家主席は、全人代によって選出される。その被選挙権は選挙権及び被選挙権を有する満45歳以上の中国公民である。また、その任期は、5年で、2期を超えて連続して就任することができない（憲法第79条）。国家主席の主な職権は次のとおり（憲法第80条、第81条）。法律の公布、國務院の総理、副総理、國務委員、各部部長、各委員会主任、会計検査長及び秘書長の任免、等。

#### ○國務院

國務院、すなわち中央人民政府は、全人代の執行機関、最高の国家行政機関であり（憲法第85条）、日本の内閣に相当するものである。國務院は、総理、副総理、國務委員、各部部长、各委員会主任、秘書長らによって構成され、その任期は5年である（憲法第86条、第87条）。総理は、国家主席の指名に基づき全人代で選出され、国家主席により任免される（憲法第62条第1項第5号、第80条）。

國務院では、総理責任制が実施され、総理は國務院の活動を指導するとともに、國務院を代表して全人代及びその常務委員会に対して責任を負い、かつ活動を報告することとされている（憲法第86条第2項、第92条）。

國務院の主な職務は次のとおり（憲法第89条）。

ア 憲法及び法律に基づき、行政上の措置を定め、行政法規を制定し、並びに決定及び命令を發布すること

イ 全人代又はその常務委員会に議案を提出すること

ウ 各部及び各委員会の任務及び職責を定め、その活動を統一的に指導すること

エ 国民経済・社会発展計画及び国家予算を編成し、執行すること

オ 教育、科学、文化、衛生、体育、計画出産、民政、公安、司法行政、監察等の行政活動を指導し、管理すること、等。

#### ②中国共産党

全人代と國務院のほかに大きな力を持っているのが共産党組織である。中国の執政党であり、中華人民共和国憲法序言に「中国は共産党が指導する」旨明記されている。

2005年末現在党員は約7,080万人おり、総人口に占める比率は約5%である。党組織は中央から地方まで国家機関と並行して存在しており、党委員会などの党組織が各種政策の企画・実施や人事管理など多くの面で、国家機関を指揮・指導している。また、その組織が職場、学校及び住民自治組織等、地域の隅々にまで張りめぐらされている。これらの仕組みは、「対口（部門）指導体制」「党管幹部体制」と呼ばれる。

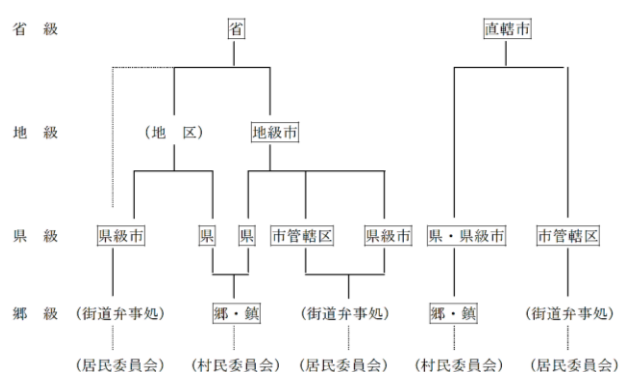
・対口（部門）指導体制…国家機関に対応する機関を各級党委員会の中に設置し、党機関が当該国家機関を直接指導する仕組み。これにより、党機関が決定し、国家機関が実行するという関係が築かれている。

・党管幹部体制…国家機関の主要な人事権を全て党機関が掌握する仕組み。国家機関のポストについては、全て幹部職務名称表に基づき、どの党機関が任命権を持つかが決められている。法律上の任命手続きは、党による人事を追認するものに過ぎないものとさえ言われている。各地方にも各級党委員会など党組織が設置されている。（参考：中国研究所編『中国年鑑2006』267頁）

## (2) 地方行政組織と権限

### ① 地方行政階層

地方国家機関としては、地方各級人民代表大会、地方各級人民政府、地方各級人民法院、地方各級人民検察院、特別行政区等がある。すなわち、中国においては、「地方公共団体」というべき法人格のある団体はなく、地方各級人民代表大会や地方各級人民政府等は、それぞれの地域を所管する国家権力機関と位置付けられており、中央国家機関との関係は、「中央と地方の職権の区分は、中央の統一的指導の下で、地方の自主性と積極性を十分に発揮させるという原則に従う（憲法第3条第4項）」こととされている。



中央国家機関との関係は、「中央と地方の職権の区分は、中央の統一的指導の下で、地方の自主性と積極性を十分に発揮させるという原則に従う（憲法第3条第4項）」こととされている。

地方行政は、基本的に省級、地級、県級、郷級の4つの階層（級）に分けられる。日本が都道府県と市町村の2層制をとるのに対し、中国は、省級、地級（地区級）、県級、郷級の4層制をとっている。各級毎にそれぞれ議会、行政、司法機関を有しながらも、各機関は中央機構及び上級機構の指導下にある。また、「市」という行政区画が、省級（北京市などの直轄市）、地級、県級の階層にそれぞれ存在する（例：「△省○市☆区」「△省○市☆県」「△省○市☆市」など）のも日本とは大きく異なる点である。（図2-2-3-1 中国の地方行政区画）

- ・[省級]には、省、自治区、直轄市がある（憲法第30条第1項第1号）。
- ・[地級]には、地級市、自治州がある（憲法第30条第1項第2号、第2項）。地級市の中に「計画単列都市」とされているものがある。この名称は、経済及び社会発展の諸項目に



ついて省の計画から独立し、単独で全国計画に編入されることに由来している。2007年3月現在、大連市（遼寧省）、寧波市（浙江省）、アモイ市（福建省）、青島市（山東省）、深圳市（広東省）の5都市がこれに該当する。

自治州では、憲法及び民族区域自治法（以下「民族自治法」という。）で民族自治が保障され民族自治を主体に運営される。行政機構において通常の地級市と大きな差は無いものの、少数民族が多く居住していること、地級市と比較して人口密度が低く、農牧業が主体であるところが多いなどといった相違点がある。

なお、省級の人民政府は、必要がある場合には、国务院の承認を経て、派出機関である「地区」を設立することができ（地方各級人民代表大会及び地方各級人民政府組織法（以下「組織法」という。）第68条第1項）、これも地級である。

地級市・自治州の設置、行政区画は、国务院により承認される（憲法第89条第1項第15号、国务院行政区划管理に関する規定第4条第1項第2号）。

・[県級]には、県、自治県、県級市、市管轄区がある（憲法第30条第1項第2号、第2項）。一級上の地級が一定の条件を満たした場合にのみ存在するのに対し、県級は、どの地域にも必ず存在する地方の最も基本的な行政単位である（日本で言うところの市町村のような存在と言える）。

・[自治県]とは民族自治を行う県級の行政区画であり、県と異なるところは、例えば人民代表大会に一定数の当該少数民族の代表が割り当てられることなどである。

県と県級市の違いは、県が農村部に多く存在するのに対し、県級市が都市部に多く存在する点にある。

なお、北京市など直轄市に設けられている管轄区は、区長等の人事格付けでは、地級に位置付けられるものの、区の人民代表が直接選挙で選出（地級市の人民代表は県人民代表による間接選挙）されるなど、行政管理上は実質的に県級地方である県と同程度に取り扱われている。

・[郷級]には、郷、鎮、民族郷がある（憲法第30条第1項第3号）。郷級のうち、鎮は商工業を中心とし、人口が比較的集中している区域に設けられる。鎮の設置基準は、県政府の所在地であること、人口2万人以上でそのうち非農業人口が10%以上であること、2万人以下の場合には非農業人口が2千人以上のいずれかに該当することである。

また、民族郷とは、少数民族の居住する地域に設置する郷級行政区で、民族地域自治の重要な一部分を成すものであり、少数民族の人口が全体の30%を超える場合に民族郷の設置を申請することができる。

郷、鎮、民族郷の設置、行政区画の変更は、省級人民政府が決める（憲法第107条第3項、国务院行政区划管理に関する規定第5条）。

## ②組織と権限

地方各級の人民政府は、地方の各級国家権力機関の執行機関であり、地方の各級国家行政機関である（憲法第105条）。

全国の地方各級人民政府は、国务院の統一的指導下にある国家行政機関であり、全て国务院に従うこととなる（憲法第89条第1項第4号、組織法第55条第2項）。これは地方人民政府が当該地方における国家権力の執行機関として、当該地方人民代表大会（以下、「地方人代」という。）が決議した議案と制定した地方法規を実行しながら、併せて、国家行政機関として、国务院や上級人民政府の指導と命令を遵守しなければならないことを意味している。つまり、中国の地方人民政府は、日本の地方公共団体の執行機関としての性格と国の地方行政機関としての性格を併せ持つと言える。

なお、中国における法律上の人民政府とは、地方公共団体の執行機関の組織全体を指す日本とは異なり、地方人民政府の指導者のみを指す。

・省人民政府は、業務の必要及び効率的に仕事を進める原則に基づき、必要な業務部門を設立する。各業務部門（第4節に後述）は、省人民政府の統一的指導を受け、かつ、法律又は行政法規の規定により国务院の主管部門の業務指導又は指導を受ける（組織法第64条、第66条）。

・省人民政府は、法律に定める権限に基づいて、省内における経済、教育、科学、文化、衛生、体育及び都市・農村建設の各事業並びに財政、民政、公安、民族事務、司法行政、監察、計画出産その他の行政活動を管理し、決定及び命令を發布し、行政職員の任免、研修、考課及び賞罰を行う（憲法第107条）。また、国务院から任されたその他の事項を処理すること。省人民政府は、法律、行政法規並びに省の地方性法規に基づき、規則を制定し、国务院及び省人代常務委員会に届け出ることができる。この場合、省人民政府の常務会議又は全体会議の討議を経て決定する必要がある（組織法第60条）。

・県人民政府は、県長（県級市では市長、市管轄区では区長、以下同じ。）、副県長（副市長、副区長、以下同じ。）、局長、科長等から構成される（組織法第56条第2項）。

県人民政府の活動は県長により主宰される。また活動に係る事項の最終決定権は県長に属するとともに、県長はその決定に全ての責任を負わなければならない（憲法第105条、組織法第62条）。

県人民政府は、業務の必要及び効率的に仕事を進める原則に基づき、必要な業務部門を設立する。各業務部門（第4節に後述）は、県人民政府の統一的指導を受け、かつ、法律又は行政法規の規定により国务院及び上級地方政府の主管部門の業務指導又は指導を受ける（組織法第64条、第66条）。

・県人民政府の職務・権限は、省級・地級人民政府同様、県人代及び県人代常務委員会の決議並びに国务院の決定及び命令を執行すること、行政措置を規定し決定及び命令を公布すること、所属する各業務部門及び郷級人民政府の活動を指導することなどである。但し、規則の制定等に関する権限は無い。

### (3) 地方税財政と分税制

#### ① 予算の仕組みと予算外資金

中国の国家財政は、中央財政と地方財政からなり、中央政府と地方政府がそれぞれの役

割分担に応じて税財源を中央と地方に区分する分税制によって運営されている。

この分税制の下、中央政府が主に国家の安全保障、マクロコントロール等に関する分野の歳出を担い、地方政府が主に地域の管理、地域社会・地域経済の発展に関する分野の歳出を担い、これに伴う税財源として各税目が中央税・地方税・共有税に分類されている。

また、広大で多様な国土において、基本的な行政サービスを確保し、地域間のバランスを図るための仕組みとして、転移支付制度なども導入されている。

予算に関する基本法は、「中華人民共和国予算法」（以下、「予算法」という。）であり、予算年度は、暦年（1月1日～12月31日）である（同法第10条第1項）。

予算は、中央、省級、地級、県級、郷級の五階層（五級）に分けられ（同法第2条第1項）、それぞれの各級地方政府が予算を編成し上級政府が下級政府を指導する。中央政府予算（以下、「中央予算」という。）は中央各部門の予算により構成され（予算法第4条第1項）、地方予算は各省・自治区・直轄市の「総予算（当該級政府予算＋全ての下級政府予算の累計）」で構成される（同法第5条第1項）。

なお、中国では、一般的に「国家予算」といった場合には、中央予算と地方予算を合計したもののことを言う。

・ 予算外資金は、中国に特有のものとして、「第二の予算」とも言われる予算外資金の存在がある。これは、現在では、「予算外資金管理試行弁法」に基づく資金ではあるが、国家機関やそれに準じる団体が、機関の経費補填のために各種費用を徴収し、弾力的に運用してきたものである。公平かつ効率的な管理、透明性の確保、規模の適正な範囲内への抑制といった面で、課題が指摘されている。

## ②地方税制

中国の税目は、その性質と作用に基づき、流通税目、所得税目、資源税目、財産税目、特定目的税目、行為税目、農業税目の7種類に分類される。

- ・ 流通税目：増値税、消費税、営業税、関税を含む。
- ・ 所得税目：企業所得税、外商投資企業及び外国企業所得税、個人所得税を含む。
- ・ 資源税目：資源税、都市土地使用税。
- ・ 財産税目：建物税、都市土地建物税。
- ・ 特定目的税目：都市維持建設税、耕地使用税、土地増値税、車輛取得税
- ・ 行為税目：車船税、船舶トン税、印紙税、契約税

・ 農業税目：従来から農村における主要な税目として、農業収入に対し課税される「農業税」や農業特産品に課税される「農業特産税」が存在していたが、農民負担の軽減、農民収入の増加、農村の振興等を目的として、農業税が段階的に（2004年黒龍江省・吉林省で、2005年河北省・山東省・雲南省を除く全省で）、2006年1月からは全国全ての67省において廃止された。また、これらと並行して、2004年に農業特産税（葉タバコを除く）、2005年に牧業税が廃止された。農業税目の中で、現行徴税されているのは、葉タバコ税のみである。

### ③分税制と政府間財政調整

○分税制：中国の税財政制度は社会や経済状況に応じて改革されてきており、分税制導入直前（～1993年）は、地方政府が徴収の主体となり、税収の一定額を中央政府に上納すれば、残りは地方に留保されるという制度（財政請負制）がとられていた。これは、地域開発や財政収入確保の面で、地方政府にとってインセンティブのある制度であり、大幅な自主権を持った地方政府は、地方における地域開発と財政収入確保に積極的に取り組んだ。

しかし、経済成長を遂げた東部沿岸地域と開発がそれ程進んでいない中西部との地域間格差が拡大するなどの社会問題が発生した。また、全国財政収入に対する中央政府財政収入の割合が低いこと（1993年22.0%）もあって、中央政府がこれらの問題に対応することが困難な状態となっていた。

そこで、中央政府は、中央財政の強化、経済のマクロコントロール能力の向上、そして地域間格差の是正を主な目的として、1994年に分税制を導入した。

○政府間財政調整：分税制導入と同時に、地方政府のそれまでの税収の一部を保障することを目的とした「税収返還制度」が導入された。また、地域間格差の是正及びナショナルミニマムの確保を目的とした「転移支付制度」の充実の取り組みが進められている。更には、専項性転移支付もある。

・税収返還：1994年の分税制実施、2002年の所得税共有税化に対応して、従前の地方政府の収入を保障し、かつ一定範囲で新たな収入増加分を地方に返還するというものである。

・財力性転移支付：中央政府から地方政府への転移支付のうち、地域間格差の是正を主な目的として行われるものを財力性転移支付と言う。

・民族地区転移支付：財力性転移支付の一環として、民族自治地域特有の困難に対応し、民族自治地域の経済・社会発展を目的として、2002年の西部大開発実施と同時に導入されたのが、この民族地区転移支付である。対象は、5自治区、3民族省（雲南省、青海省、貴州省）、その他8自治州（四川省内の自治州など）である。転移支付額は、当該地域の増値税増加率に基づき算定され、その用途は、地方政府の自由とされている。

○専項性転移支付：中央政府から地方政府への財源移転のうち、用途を特定して行われるものを専項転移支付という。これは、地方政府が、中央政府からの委託事業や中央政府との共同事業などを実施する際に行われ、日本の国庫支出金に似ているものである。主な分野は、社会保障、基本建設、農業、教育分野であり、専項転移金額の内訳を見ると、それぞれ27%、21%、14%、7%となっている（2005年）。

専項転移支付による資金は、一度所管官庁に交付され、その具体的な配分や運用についての明確なルールが存在せず、所管官庁（例えば、社会保障分野では労働社会保障部、基本建設では国家発展改革委員会など）の裁量により決定されている。そのため、配分や用途が不透明であるとの指摘もある。

分税制導入後、国家財政収入のうち中央財政収入が占める割合は着実に上昇している。このことは、一般性転移支付による財源移転の拡大、地域間格差を是正するための国家プ

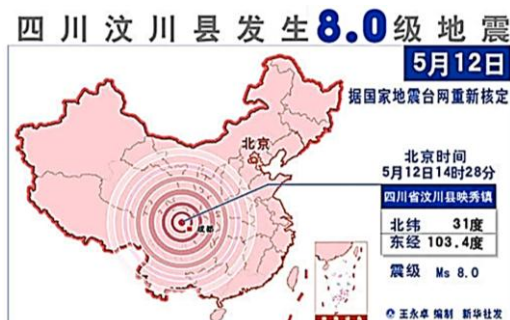
プロジェクト（2000年西部大開発、2004年東北振興、2005年中部崛起）を実行するための財源確保のために、一定の効果があつたことを示している。

## 2. 「対口支援」の仕組み

### (1) 四川震災再建「対口支援」

中国中西部に位置する四川省アバ・チベット族チャン族自治州汶川県で現地時間2008年5月12日14時28分にMs 8.0地震が発生した。

名古屋大学の山中佳子准教授の解析によると地下の断層は長さ約120km、幅約40kmにわたる範囲で大きく動いたとみられ、1995年の阪神・淡路大震災を招いた断層は長さ40～50kmとみられることから今回の断層は長さで2倍以上、地震のエネルギーは約20倍に相当するとみられるという。また、筑波大学の八木勇治准教授らは、長さ約250kmにわたる断層が2段階にわけて動いたとする分析結果を出している。地表近くで最も大きくずれ震源近くでは地表に約7mの段差が現れているとみられ、地震の破壊力は阪神大震災の30倍にもなるという。



中国地震局は、「汶川地震 (wènychuān dìzhèn)」という名称を基本として、中国国内の報道などでは、歴史的事件の名称でよく用いられるような、発生日に基づいた「512大地震」とも呼んでいる。また「四川大震災」などとも呼ばれる。(図2-2-3-2 四川大震災)

#### ① 「汶川地震震災復興対口支援（1対1の支援）案」

2008年6月16日の「新華社」報道によると、国務院弁公庁は「汶川地震震災復興対口支援（1対1の支援）案」は、6月18日に公表された。1対1の支援を行う省・直轄市は19で、期間は3年。

支援案では、各地の経済発展水準と地域発展戦略に基づき、中央政府が統一して調和のとれた計画案配を行い、東部と中部の省・直轄市が地震被災地を1対1で支援する。支援を行うのは広東省、江蘇省、上海市、山東省、浙江省、北京市、遼寧省、河南省、河北省、山西省、福建省、湖南省、湖北省、安徽省、天津市、黒竜江省、重慶市、江西省、吉林省。(図2-2-3-3 対口支援の支援省・市の位置図－「四川大震災の災害像の実体と復興政策の理念と現実」宮入興一)



国家地震局による汶川地震の震度区画と四川省による被災県（県級市）の被災状況に基づき、四川省の18の県（市）、甘肅省、陝西省の被害が深刻な地域を支援する。「一つの省が被害の大きい一つの県を支援する」原則に基づき、支援する側の経済力と支援を受ける側の被災状況に合わせて、合理的に能力を配置し、1対1の支援メカニズムを構築する。

・支援の組み合わせ

山東省－北川県、広東省－汶川県、浙江省－青川県、江蘇省－綿竹市、北京市－什邡市、上海市－都江堰市、河北省－平武県、遼寧省－安県、河南省－江油市、福建省－彭州市、山西省－茂県、湖南省－理県、吉林省－黒水県、安徽省－松潘県、江西省－小金県、湖北省－漢源県、重慶市－崇州市、黒竜江省－劍閣県、広東省（主に深圳市）－甘肅省の被害が深刻な地区、天津市－陝西省の被害が深刻な地区。（図2-2-3-4支援と受援の省・市・中央機関の1対1の関係）

②財政支援の限度

「汶川地震震災復興対口支援案」では、支援を行う省・直轄市の年間の支援の物資と活動量は、前年度の地方財政収入の1%を下回らないよう考慮し、具体的な内容と方法は支援を受ける側と十分に協議して決めることを明確に定めている。（図2-2-3-5 対口支援の仕組み）



③復旧支援原則、方法と内容

支援方法は、ハードとソフト、輸血と造血、現在と長期の展望を組み合わせることを堅持し、人力・物力・財力・知力等多様なパワーを動員し、被災地域住民の基本的な生活条件を優先的に解決する。

- a. 計画の編制、建築の設計、専門家によるアドバイス、プロジェクト建設・監理等のサービスを提供する。
- b. 都市・農村住民の住宅を建設・修繕する。

- c. 学校・病院・ラジオ・テレビ・文化・スポーツ・社会福祉等の公共サービス施設を建設・修繕する。
- d. 都市・農村の道路、上下水道、ガス供給、汚水・ゴミの処理等のインフラを建設・修繕する。
- e. 農業・農村等のインフラを建設・修繕する。
- f. 機械設備・機材工具・建築材料等を提供・支援する。教師となる人材・医務人員を選抜派遣し、人材養成を行い、異なる地で学校・託児所に入れ、労務の輸入・輸出、農業科学技術等のサービスを提供する。
- g. 市場化の運営方式に基づき、企業の工場建設投資を奨励し、商業・貿易・流通等の市場サービスインフラを建設し、経営性のインフラ建設に参加する。

対口支援の双方協議のその他内容：末端政権の建設は中央・地方財政が主として手配し、各レベルの党・政府機関の事務施設は対口支援の範囲には組み入れない。具体的な内容・方式は支援される側と十分協議のうえ確定する。

## (2)復興対策と復興資金

### ①6つの災害復興政策（新華網北京電2008年6月18日）

- a. 中央財政は復興基金を設立し、地方財政・社会的な義捐金・対口支援・銀行貸出と統一的に企画・誘導しながら、都市・農村住民の倒壊家屋、公共サービス、インフラ再建、農・工業の生産回復を重点的に支援する。
- b. 被災が深刻な地域の企業・単位・個人の税・行政手数料等の負担を軽減し、企業の速やかな生産回復を促進し、被災の深刻な地域のインフラ・家屋・建築物等の再建に優遇税制を与える。さらに、社会各界の地震対策・災害救助・災害復興・就業促進支援を奨励する税制政策を実施する。
- c. 金融機関のサービス機能を速やかに全面回復し、被災地域に傾斜した貸出政策を実施し、重点インフラ・中小企業・三農発展に対する貸出を強化する。
- d. 就業援助の展開に力を入れ、地震災害による就業困難者を就業援助の適用範囲に速やかに組み入れ、ゼロ就業家庭における少なくとも1人の就業を優先的に保証する。
- e. 産業支援政策と土地鉦産資源政策を採用し、被災地域の生産回復を支援し、産業構造を調整する。
- f. 粳の最低購入価格政策を整備し、被災地域の穀物市場を安定化させ、生活困難者への食糧供給を保障する。食糧と農業生産財への直接補助政策を被災地域に適切に傾斜させ、食糧生産と農民の増収を促進する。

### ②復興資金の調達

人民日報 2008年6月25日によると、財政部長謝旭人は、補正予算の内容につき、以下のように説明した。

2006年、中央財政は中央予算安定調節基金を設置しており、現在1032億元が使用可能である。この一部を災害復興基金の設置に振り向ければ、正常な予算執行に影響を与えず、



今年の災害復興需要を適切に充足することができる。

今年の700 億円の災害復興基金は、4 方面から資金を調達する。

i. 年度予算に影響を与えることを回避し、2008 年の中央予算均衡を維持するため、中央予算安定調節基金1032 億元のうち600 億元を組み入れる。

ii. 車両購入税から 50 億元を組み入れる。

iii. 宝くじ公益金から 10 億元を組み入れる。

iv. 国有資本経営予算から 40 億元を組み入れる。

この基金の主要な用途は、a. 災害により倒壊・損壊した民間家屋の再建補助、b. 学校・病院・政府機関・事業単位の再建、c. 交通・電力・都市上水道・汚水処理・ガス供給・損害を受けたダム等のインフラ再建、d. 農林水産業、工業生産、商業流通の回復及び震災後の地質災害対策・移民搬送等の方面の支出である。災害復興基金の使用状況は、全人代及び常務委員会に報告する。

中央・地方財政は災害復興計画の全体構想に基づき、更に制度を健全化し、災害復興基金予算管理・資金分配使用方法を早急に制定し、予算拘束を強化し、基金の資金調達・分配・使用を規範化し、地震対策・災害救助・災害復興の資金交付・使用への監督管理を強化し、資金・物資の分配・使用の透明度を高めることにより、横領・着服・流用を防止する。（「四川大地震と中国経済(3)」田中修、2008年6月27日）

### (3) 災害復興の主要任務

次の6点とされる

a. 都市・農村住民の毀損した家屋の修繕・再建を際立って位置づけなければならない。農民の住宅再建は、十分農民の希望を尊重し、農家の自力再建・政府の補助・社会の扶助の組み合わせを実行しなければならない。都市住民の住宅再建は、都市の総体計画の基礎の上に、低家賃住宅・エコノミータイプの住宅・普通に分譲住宅を早急に建設しなければならない。住宅の再建は科学的に場所を選択し、規範的に建設し、安全・経済的・適切・土地節約を旨としなければならない。

b. 交通・通信・エネルギー・水利・市政等インフラの回復・再建においては機能の回復を第一とし、地質条件と都市・農村の分布に基づき、配置を合理的に調整し、現地の都市・農村計画と経済発展計画とリンクさせ、保障能力を増強しなければならない。

c. 資源を整合的に使い、配置を最適化し、大衆の生活に密接に関係する学校・病院等公共サービス施設の回復・再建を重視し、建設を基準化し耐震基準を引き上げ、プロジェクトの建築の質を確保しなければならない。

d. 市場により誘導し、環境の受容能力・産業政策・就業の需要に基づき、被災企業の現地における再建、他の地へ移転しての建設、閉鎖を合理的に手配しなければならない。

e. 市場を安定化させ、供給を保障し、需要を満足させ、人の安全を図り、就業を促進するという要求に基づき、被災者の基本的な生活保障と生産回復に重要な役割を果たす市場サービス施設を優先的に回復再建し、市場サービス体系の機能を回復しなければならない。

f. 自然を尊重し、ルールを尊重し、科学を尊重することを堅持し、防災・減災システムを確立・整備し、生態保護・環境対策を強化し、人口・資源・環境の協調的な発展を促進しなければならない。

### 3. 「新北川県城」－集団移転再建の取り組み

#### (1) 北川県の歴史

北川羌族自治州（ほくせん-チャンぞく-じちけん）は、1400年あまり前に北周武帝により天和元年（566年）に建てられた。四川盆地の北西部に位置し、綿陽市から72km、成都から186kmの距離にある。北川羌族自治州は綿陽市に属し、下に3鎮13郷を統括している。そのうち民族郷は11郷で、郷・鎮総数の69%を占めている。面積は2867.83km<sup>2</sup>。県人民政府は曲山鎮にあり、3鎮（曲山、擂鼓、通口）、16郷（桂溪、香泉、貫嶺、禹中、壩底、小壩、片口、白什、開坪、都壩、馬槽、墩上、青片、漩坪、白坭、陳家壩）、1民族郷（桃竜チベット族）を統括。

全県には278の村、1381の村民グループ、17の住民委員会および49の住民グループが設けられている。全県では4万4343世帯、16万1107人を有しており、その内訳は、男性8万4333人、女性7万6774人。都市部戸籍人口は1万8500人で、総人口の11.5%を占める。チャン族、チベット族、回族、ミャオ族、リー族、ウイグル族などの少数民族の人口は8万1370人で、総人口の50%を占めており、そのうちチャン族の人口は7万7240人で少数民族総人口の94%を占めている。2003年7月6日、中国国務院は北川県を廃止し、四川省北川羌族自治県の設立を認可した。（「北京週報日本語版」資料）

2008年5月12日の四川汶川大地震（M8.0）で壊滅的な被害を受け、まちの全体はほぼ廃墟になった。そこで「新たな北川県」が計画され、旧跡地から20kmほど離れた位置に新しい街が建設された。

#### (2) 再建のプロセス

震災13日後の5月25日に、山間部の北川旧県城はほぼ廃墟化され、居住に適さなくなったため、現地を再建することが難しいと判断にたつて、中央と地方政府は旧県城全体の移転と新県城の建設を決定した。「再造一个新北川（新しい北川を再建しよう!）」というスローガンを発表し、唯一の移転再建を行った。

6月8日に中央政府が「四川大地震後の復興再建に関する条例」を公布し、即日施行した。条例は北川県を含め、被災地復興再建の総合計画を策定することや「一対一支援」のような全国規模の支援体制を構築することなどを規定している。7月3日に「一対一支援」体制による北川県とペアリングした山東省政府では、「山東省援建北川工作指揮部」を設立した。9月に北川県文化観光局が「北川震災後観光産業再建工作方案」を打ち出した。「観光復興」への道へと進もうとしてきた。12月に中央政府の住宅・都市農村建設部、四川省政府は、北川県が所属する綿陽市政府が提案した新北川県城再建総体計画の方案を審議に通過した。2009年3月30日、四川省政府が「新北川県城再建総体計画」を審議に通過した。

2009年5月に新北川県城の建設工事が始まった。中国中央政府は2020年まで12年計画をたてた。新県城計画建設総面積は7万km<sup>2</sup>、計画人口は7万人。2010年まで3.2万km<sup>2</sup>を完了し、約3万人の住民が新県城に入居した。そして、旧県城の全域を地震遺跡として保存することとなった。現在、震災記念碑や記念館などが設立され、一つの観光スポットとして全国に知られている。

### (3) 復興再建の成果

#### ① 復興の全体像

「人民網日本語版」2011年5月10日によると、温家宝総理（中共中央政治局常務委員）は7日から9日にかけて四川大地震の被災地の復興状況を視察。9日午後に都江堰市で会議を召集し、重要な談話を発表した。

温総理は「四川大地震後の復興事業は決定的な勝利を収めた。『各世帯に住宅と仕事を提供、全住民を保障、施設改良、経済発展、環境改善』の復興目標をほぼ実現し、被災地には天地を覆すような変化が生じた。復興事業の巨大な成果によって、社会主義制度の優越性が存分に体现され、『一方が困れば、八方が支援する』との優れた伝統が集中的に示され、中華民族の団結力と求心力が改めて顕示された」と強調した。

温総理は四川省、陝西省、甘粛省の復興事業と各支援担当省（直轄市）による支援事業を十分に評価。「復興の主要任務はすでに完了した。被災者の住環境は著しく改善し、公共サービス・施設水準は大幅に高まり、インフラ機能は著しく向上し、産業発展は再生的飛躍を成し遂げた。被災地の経済・社会発展と大衆の基本的な生産・生活条件は被災前の水準を上回り、大きな飛躍を成し遂げた」と指摘した。

温総理はまた「復興の成果をさらに打ち固め、発展させ、被災地の内生的発展力の強化を加速し、被災者の現実的な困難と長期的な生計の問題をしっかりと解決し、災害対策能力を踏み込んで強化し、自ら奮起して素晴らしい新郷里をしっかりと建設しなければならない」と強調した。

「産経ニュース」2012年2月24日の報道によると、中国四川省の魏宏副省長は北京で24日記者会見し、2008年の四川大地震の復興事業が終了したと宣言した。復興費用の総額は四川省全体で約1兆7千億元（約21兆7千億円）という。ただ大地震後に起きた災害などのため、ごく一部の事業で工事が続いているとしている。魏副省長は、約540万世帯、約1200万人分の住宅改修を成功させ、地震による失業問題も解決したと強調。また被災地の住民の生活レベルは地震前よりも改善したと述べた。

2011年の四川省の域内総生産（GDP）は07年の約2倍に拡大し2兆元を超えた。震災前の07年と比べると、2011年の地方政府の歳入は2.3倍に増えた。都市部、農村部ともに住民の1人当たりの可処分所得は1.7倍に拡大した。

また、魏副省長は「被災地の経済の水準は震災前を上回った」と報告した。原動力となったのは外資への積極的な門戸開放だと語り、2011年に受け入れた海外直接投資（FDI）は過去最高の110億ドル（約8860億円）だったと紹介した。

## ②北川県の実績

[経済]2011 年全県GDPは23.44 億元になり、2008 年より46.1%上昇した。地域産業（農業・工業・観光業）において、面積34000㎡の北川維斯特（WEST）農園（山東寿光野菜産業グループ・北川維斯特農業発展会社）を開拓した。四川西南大学、南京野生植物研究所から協力を得て、お茶、コンニャクなど地域特色商品の開発を推進した。そのきっかけで、2万人の就職機会を提供したと共に、農産商品のネットマーケットも開発した。工業では、面積14000 ㎡の北川山東産業団地を建設し、現在30企業駐在している。これで1万人の就職機会を提供した。2010年工業増加値（industrial added value）は震災前の3.9 億元から4.41 億元。観光業では、羌民族文化を中心テーマに新しい観光スポット、ツアールートを作成した。

[交通]被災地と外部とのアクセスを回復のため地震で切断された道路の修復・新築を行った。新県城内はスローライフのための道路ネットワークを整備し、非車道は35%以上、車道は45%以下。速度制限。バリアフリーに配慮する。

[福祉・生活・職業]一人の平均緑化面積16㎡。景観整備が行われている。住宅地区、養老院、病院、商業街、小中高の教育施設が整備された。医療施設、老人ホーム、住民活動室などの整備を行い、心的ケアに配慮した。住宅政策は、国の資金で「安置房」を建設した。面積補助、低い売価の設定を行い、賃金補助などの補助制度を実施した。就職政策は、失業者は地元で成立した社会企業か山東省の企業に就職することができる。（写真2-2-3-1 羌族風建築様式の北川新県城の繁華街）、（写真2-2-3-2 北川県永昌小区のそばにある市場）、（写真2-2-3-2 バasketボールをする永昌小学校5学年の生徒たちー2枚）





#### (4) 四川大地震の復興に学ぶー3つの復興手法

「地域から見る日本経済 【第21回】」（小峰隆夫、日本経済研究センター会報、2011.6）の考察結果によれば、「復興手法」という点では、3つの興味深い試みがある。

第1は、「1対1方式」の支援である。これは、経済的に豊かな19省・直轄市と被災自治体を1対1で組み合わせて支援するという方式である。豊かな地域ほど、被害の大きな地域を支援するという組み合わせにした。この結果、各自治体が支援を競い合う形となり、復興が円滑に進んだという説明であった。

第2は、被災地を遺跡として保存するという手法である。北川地域で最も被害が大きかった地域は、地域全体がそのまま保存されており、有料で見物できるようになっている。つまり、学校、役所、住居、商店等を含む町全体が地震によって倒壊した。倒れかけた建物は鉄骨で支えたりする補修をし、中はほぼそのまま保存されている。地震によって生じた道路の段差やひび割れもそのまま。橋が途中から消えており、向かい側の橋の途中部分は、滝となって水が流れ落ちているというスペクタクルな光景を見ることがもできる。地震による悲惨な実態を知る上で大迫力の“見もの”であることは間違いない。

第3は、再建の過程でエコ・シティをつくるという試みが行われていることである。具体的に、1日1時間ライトを消す、クリーン・エネルギーの比率を高める、エコ関連産業の発展を図る、エコの日を制定する、研究センターをつくるといった方策を進めているということであった。

#### (5) 「新北川県」復興の要因

「東アジアにおける災害復興の文化戦略—中国・韓国・日本の比較研究—」（石塚高秋、等、Jan, 2012）では、次のように分析した。

##### ①ガバナンス

北川県復興のプロセスを振り返ってみると、中国特色的強い点は、中央政府が中心的な役割を果たした点である。中央政府による復興計画の迅速な策定や「一対一支援」のような中国独自の災害支援制度の構築などは優れた点だと思われる。中央政府を中心に国を挙げて、全国の力、資源、資金を被災地に支援し、復興事業を行ってきたため、復興の基本任務は迅速に達成することができた。しかし、中央政府が意思決定を行うため、住民の合意による民間の計画づくりへの参画がほとんど見られず、克服すべき課題として残している。



## ②コミュニティ

政府が復興のリーダーシップを発揮した一方、北川県の復興を含めて四川大地震後の被災地復興事業のプロセスでは、従来と比べて変化を示す点として、個人ボランティアやNGOも被災地の救援と復興に大きな貢献をなした。特筆すべきなのは、インターネットを利用して寄付の呼びかけ、ボランティアの募集など各種の情報の流れを元に、全国から300万人ものボランティアが被災地に赴いたことである。従来の国の指導による全国動員とは異なった草の根からの活動が大規模に活発したことから、四川大地震は、中国のボランティア活動の発展の契機ともなった災害であったと言えるであろう。中国における国家と社会の関係の変容が見られるとも指摘されている。

## ③観光産業

北川県の復興ではもう一つ特徴的なことは、観光復興が行われてきたことである。計画主体は北川县政府である。元々北川県は「羌」という中国の少数民族の自治県である。地震前、山間に位置する旧市街地は避暑地として観光客が集まるところでもあった。震災で羌民族の伝統様式の住宅は甚大な被害を受けた。羌民族の特色文化を保護するために新北川県では村を建ち上げた。この村のシンボルは「碉楼」という高い四角の塔で周囲を長方形の建物が取り巻く羌族独特の建築様式である。さらにこの民族特色を資源化して羌民族風致区を定めた。現在、多くの北川住民がこの地区の博物館、飲食店で働いている。

また、旧北川県では、地震遺跡が記念館として整備され、犠牲者をとらう石碑があり、哀悼の意を捧げる場所になっている。一つの「観光」スポット（防災教育拠点）ともなっている。2010年観光客は46.49万人に達し、観光収入2.05億元。震災前の102.97%となった。

## ④地域イメージ

復興事業のスローガン「再造一个新北川（新しい北川を再建しよう!）」はマスコミやインターネットを通じて全国に知れわたった。復興の目的はもとより良い新しいまちをつくることも伝えられた。

昔の北川は小さな民族風情観光地ではあったが、豊かな観光資源を持つ四川省の中では、四川省では目立たない存在であった。しかし逆に、地震でその名は全国に知られわたる事となった。清華大学都市ブランド研究室が大衆を対象に行った北川県の地域イメージに関する調査の結果によると、100%の被調査者が「どうやって北川を知った」の質問には「地震で」と答えた。地震で有名になったため、北川県の地域イメージには「地震のまち」、「被災地」などマイナスイメージが多かった。2011年2月、新北川県は始動した。北川県は地震で付けられたマイナスイメージから脱出し、地域の特色である羌民族文化を活かして新しいイメージを創ることを決めた。3月から4月、北川县政府は清華大学都市ブランド研究室の協力で、新北川県のシンボルマーク（新北川城市標識）のデザイン制作を行った。大学は五つの案をインターネットで公表し、全国の投票を行った。12万人が投票を参加し、一番人気で多くの





方から選ばれたシンボルマークは図のとおりである。(図2-2-3-6 北川県のシンボルマーク)

シンボルマークの意味：昔から羌族は多くが高い山の上で暮らしているため、「雲の中の民族」と呼ばれている。シンボルマークは「雲」の図案を中心にデザインされた。雲の色は羌族の伝統衣装の青である。このことから羌族の伝統や文化を地域のシンボルとしていくことが分かる。

## 2-4 震災復興における日中比較

四川大地震を経てきた3年間の復興の過程を振り返り、そこで得られた教訓と課題を整理することは、東日本大震災からの復興を推進するうえにおいて、重要な示唆を与えてくれるに富むものと思われる。

### 1. 社会環境と経済環境の相違

中国のように経済全体が高成長している中での復興は、日本のような経済全体が閉塞状況にある中での復興に比べて圧倒的好条件であったことは間違いないだろう。

### 2. 「対口支援」の相違

#### (1) 発想の違い

[中国]

温家宝総理は2011年5月7日から9日にかけて四川大地震の被災地の復興状況を視察。9日午後に都江堰市で会議を召集し、重要な談話を発表した。「復興事業の巨大な成果によって、社会主義制度の優越性が存分に体现され、「一方が困れば、八方が支援する」との優れた伝統が集中的に示され、社会主義の協力精神が改めて顕示された。」と強調した。

また、党中央の宣伝担当の李長春常務委員が震災報道会議を緊急招集し、人民日報、新華社、中央テレビ(CCTV)などに現場報道を促す一方、中央、地方の党と政府が救援に全力を挙げていることや、軍、武装警察、公安部隊の身を挺した被災者救助の感動の場면을宣伝すること、社会の世論を正しく導くこと、などを指示した。

従って、地震当日から始まったCCTVの24時間生放送は、被災の惨状と懸命の救助活動を生々しく伝え、全国に同情の嵐を呼び、空前の支援活動が起こった。また、地震直後、現地に向かった温家宝首相、胡錦濤主席の動向や演説をトップで扱い、繰り返し報道した。同時に軍などの英雄的な救助活動報道も急増した。

しかし、被災民が求めるのは、一刻も早い救援であり、指導者の慰問や演説ではない。それをテレビ視聴者の多くも感じている。香港紙は、胡氏の視察で救助活動が2時間中断、被災者が怒っているとも報道した。

[日本]

「カウンターパート方式」の意義について、「災害の初動ではどうしても支援が1カ所に集中してしまう。支援の空白期間や空白場所を作らないことがそもそもの狙いだった。府県ごとに担当の被災県を割り当てたことで、市町村や民間の支援も連鎖して続いた。継続的に支える輪が広がった。」と答えた「広域災害に備え、協定を/関西広域連合長・井戸敏三兵庫知事に聞く」(河北新報社2012/04/03)

## (2) 行政仕組みの違い

「関西広域連合の「カウンターパート方式」の支援とは」（金坂成通研究員、政策シンクタンク PHP 総研）の分析によると、

〔中国〕 中国政府は震災後約1ヶ月で、トップダウンで復興条例を作り、ペアリングを決めた。

〔日本〕 関西広域連合が自主的な支援を「マッチング」したといえる。つまり、東日本大震災から2ヶ月以上経ってもなお、国からの支援自治体への財政措置は確かなものとなっておらず、全国から広く行われている自治体間支援は、未だに支援自治体の善意に基づくものに留まっているのである。

関西広域連合は、一対一の支援を充実強化するため、「東日本大震災に関する緊急提案（第2次）」で、政府に対して、特定の被災自治体と特定の自治体を組み合わせて復興支援を行う仕組みづくりを提言した。また、被災市町村の負担軽減を狙い、災害復旧事業を他の自治体が代行できる制度の創設を提案した。

将来的には、関西広域連合のような広域行政体が、平時より域内のいくつかの自治体の意向を調整して、被災自治体とマッチングする仕組みを作っておくことが有効である。また、全国的な調整においても広域行政体同士が調整すれば、最適な自治体間マッチングを行うことができる。今後も起こりうる広域災害に対して、自治体間で長期的かつ継続的に支援できる体制を作ることが、求められている。

## (3) 復興対策の違い

〔中国〕 支援する自治体は復旧から復興にいたるまで3年間、物的・人的支援を含め前年度財政収入の1%以上を支援することとする。対口支援の主な内容は、復興計画の作成、学校、病院、文化・スポーツ、社会福祉などの公共施設の整備、都市インフラ施設の建設、企業投資・工場建設の奨励、商業流通などの市場サービス施設の建設、など。

〔日本〕 復興住宅の再建が進めば、新たなコミュニティづくりや高齢者支援、ビジネス創造などさまざまな取り組みが欠かせない。そこで、阪神の経験を被災地に伝え、地元のリーダー育成の支援を行う。役所のほか、民間の人々もつなげるよう、阪神大震災時のノウハウを被災地になじむ仕組みに変化させて活用する。

## (4) 共通課題：自治体規模の違いによる支援と受援の「ミスマッチ」

### 〔日本〕 支援の評価と課題

応援に行った職員によるワークショップで応援活動の評価を聞いたところ、うまくいったこととしては、阪神・淡路大震災の経験と、被災地からの神戸に対する信頼や共感をあげるものが多くあった。また、応援職員をバックアップする機能や自己完結するための装備など、応援についてのノウハウが、蓄積されていることが感じられる。反面、17年前の知識だけではうまくアドバイスできなかったこと、津波や原発といった災害事象の違いについて、戸惑いがみられる。さらには、自治体規模の違いからくる判断・決定権といったもの、受け入れの窓口、指揮命令する役割などを受け入れ側の問題も指摘されている。

## 受援力と受援計画

今回の災害では、小規模な市町村が多かったことや幹部職員も犠牲になっていることから、受け入れ側の課題として、受援力や受援計画が指摘されている。

受援力という言葉は、内閣府のパンフレットでは、ボランティアを地域で受け入れる環境・知恵などのことをさしている。しかし、このことは、ボランティアに限らず被災地の行政にも言えることであろう。支援を受け入れて、それをうまく使いこなす力が必要なのである。

この受援力を高めるために、あらかじめ、災害が起これば、どのように事態が推移し、または、どの業務を優先して行うか等、事業の継続の有無といったことも問われる。

何を優先し、何を後にするのか、その決断ができるように日頃から業務内容を細かく把握しておかなければならない。また、通常の業務を減らして震災業務に対応するにしても、不足する人員の想定や他都市からの応援職員をうまく配置して、ミスマッチを無くし、どのように効率よく応援してもらうかなどの受援計画を作っておくことが必要になっている。

地域防災計画だけでは災害への対応はできない。復興へのプロセスや住んでいるところのハザードを知って、万一の時の復興まちづくりを考えておく「事前復興計画」づくり、リスクを最小限にする「事業継続計画」、そしてそれと連動した形での災害時の「受援計画」、この3つの計画があって初めて、これからの災害対応を強固なものにしていくのだと考える。

### 3. 「集団移住」将来的な課題

[中国]：新北川県城は唯一の移転再建であり、国家指導者はじめ各界の関心を呼んでいる。旧北川県城の人口は3万5000人だったが、新県城は計画段階で7万人と想定し、5年以内に5万人を超える見込みだ。また、新県城の人口構成は旧県城とは大きく変わる。旧住民のほかに周辺農民の転入を促進し、また、経済の活性化、産業のレベルアップをはかるために、他都市からの転入者の比率を高め、一流の都市の建設を目指している。全く新しい都市に生まれ変わる新県城の管理体制について、韓貴均北川羌族自治州宣伝部長は次のように説明した。「農民が一晩のうちに市民に変わるわけですから、彼らの資質を高め、新しい技能を身に付けてもらうことが主要な課題です。固有の習慣と都市管理のギャップを埋めるために、少しずつ指導し、適応してもらわなければなりません。都市管理局を新設し、全国からエキスパートを集めたいと思います」。(人民中国インターネット版)

[日本]：関西が広域災害に備える上で、東北こそ重要な地域の一つ。災害が連動せず、万一の際はバックアップしてもらえる。東北の復旧・復興は始まったばかりだが、協定締結は将来的な課題だと思われる。

### 4. 四川・対口支援の問題点

体制の特徴のひとつは、支援側は行政単位で2 ランク下の受援側を支援するという仕組

みである。なお、中国の行政区分は、まず省・直轄市があり、以下、市、県、鎮、郷、村からなるため、例えば省が市を支援するという形をとる。したがって、財政規模に余裕を持って支援が実施できる。四川大地震では、支援側は前年の財政収入の約1%の資金援助を3年間行うことに加え、必要な人材・資材、設備、経費を負担し、復興計画策定から復興支援事業まで、全ての分野において支援が行われた。

しかしながら、震災復興対口支援については、以下のような問題点も指摘されている。

#### (1) 支援側と受援側の差

受援側より高い行政単位の支援側を中心として臨時の行政体制が組織化されるため、現場では様々な軋轢が生じている。

特に、支援側と受援側で、復旧・復興の利益・目標の相違がある。支援側と受援側は、「震災復興」という基本目標で一致しているが、行政業績の審査体系と立場が異なる。支援側の省は、省内の企業利益を優先するため、被災地の大部分の再建事業は受援側の県に立地しない企業が引き受けることも多い。また、支援期間が3年と限定されているため、限られた期間・資金・範囲で最大限に「任務」を完成することが目標である。これに対して、受援側は、持続可能な復興のための自立した行政体制の整備をしなければならない。そのため双方は利益・目標に一定の相違が発生する。

#### (2) 全体復興構想という視点の欠如

各被災地における「受援側/支援側」の財政収入比の差が大きいため、1人当たり対口支援資金額が被災地間で大きく異なっている。それゆえ、復旧・復興事業は、同じ事業であっても、被災地間で建設規模などが明らかに異なる。また、公道に面し、マスコミに注目されるような事業が重視され、山間部や少数民族地域の復旧・復興が遅れているところもある。さらに、支援側の企業は必ずしも支援を真に必要としている地域で事業を展開するとは限らない。(表2-2-4-1 2007年度全国省・市の対口支援の財政収支比較)

#### (3) 支援期間の短さ

震災復興対口支援は、3年間で主に都市と農村の住宅、公共サービス施設および都市基礎サービス施設の新築建設事業を行う。特に、公共サービス施設の水準は、震災前に比べて大幅に上がる。しかし、受援側の財政収入増が期待できない短期間であることから、受援側が3年後以降にそれらの維持運営を実施するのは困難であろう。

支援期間が終了すれば、行政支援の資源投入は明らかに減少すると考えられる。四川大地震では、支援側と受援側の間に経済的協力関係がもともと存在していなかったため、経済支援は支援期間終了とともに途絶えることになりかねない。現在、支援側の撤退に伴い、復興事業計画が崩れつつある事例も少なくない。行政支援から市場経済支援の切り替えが課題とされている。

| 対口支援方<br>(★受援方) | 財政収入<br>(万元) | 財政支出<br>(万元) | 人口<br>(万人) | 1人当たり<br>財政収入(元) | 1人当たり<br>財政支出(元) | 1人当たり<br>財政収入比 | 1人当たり<br>財政支出比 |
|-----------------|--------------|--------------|------------|------------------|------------------|----------------|----------------|
| 山東省             | 16,753,980   | 22,618,495   | 9,367      | 1,789            | 2,415            | 5.23           | 1.05           |
| ★北川県            | 5,178        | 36,776       | 16         | 342              | 2,299            |                |                |
| 広東省             | 27,858,007   | 31,595,703   | 9,449      | 2,948            | 3,343            | 2.52           | 1.05           |
| ★汶川県            | 12,302       | 33,278       | 11         | 1,172            | 3,169            |                |                |
| 浙江省             | 16,494,981   | 18,067,928   | 5,060      | 3,260            | 3,570            | 38.35          | 1.92           |
| ★青川県            | 2,115        | 46,141       | 25         | 85               | 1,861            |                |                |
| 江蘇省             | 22,377,276   | 25,537,217   | 7,625      | 2,935            | 3,349            | 2.50           | 1.86           |
| ★綿竹市            | 60,253       | 91,091       | 51         | 1,175            | 1,776            |                |                |
| 北京市             | 14,926,380   | 16,495,032   | 1,633      | 9,140            | 10,101           | 6.57           | 5.02           |
| ★什邡市            | 59,954       | 86,803       | 43         | 1,391            | 2,014            |                |                |
| 上海市             | 20,744,792   | 21,816,780   | 1,858      | 11,165           | 11,742           | 8.97           | 6.06           |
| ★都江堰市           | 75,828       | 117,984      | 61         | 1,245            | 1,937            |                |                |
| 河北省             | 7,891,198    | 15,066,482   | 6,943      | 1,137            | 2,170            | 2.81           | 1.02           |
| ★平武県            | 7,566        | 39,808       | 19         | 405              | 2,129            |                |                |
| 遼寧省             | 10,826,948   | 17,642,805   | 4,298      | 2,519            | 4,104            | 11.45          | 3.97           |
| ★安県             | 11,208       | 52,800       | 51         | 220              | 1,035            |                |                |
| 河南省             | 8,620,804    | 18,706,135   | 9,360      | 921              | 1,999            | 2.06           | 1.62           |
| ★江油市            | 39,355       | 108,482      | 88         | 448              | 1,234            |                |                |
| 福建省             | 6,994,577    | 9,106,446    | 3,581      | 1,953            | 2,543            | 4.38           | 2.47           |
| ★彭州市            | 35,483       | 81,807       | 80         | 446              | 1,029            |                |                |
| 山西省             | 5,978,870    | 10,499,228   | 3,393      | 1,762            | 3,094            | 4.69           | 1.06           |
| ★茂県             | 4,099        | 31,960       | 11         | 376              | 2,932            |                |                |
| 湖南省             | 6,065,508    | 13,570,310   | 6,355      | 954              | 2,135            | 1.59           | 0.51           |
| ★理県             | 2,701        | 18,941       | 5          | 600              | 4,209            |                |                |
| 吉林省             | 3,206,892    | 8,837,597    | 2,730      | 1,175            | 3,237            | 2.66           | 0.78           |
| ★黒水県            | 2,604        | 24,478       | 6          | 441              | 4,149            |                |                |
| 安徽省             | 5,436,973    | 12,438,342   | 6,118      | 889              | 2,033            | 1.26           | 0.50           |
| ★松潘県            | 5,100        | 29,568       | 7          | 708              | 4,107            |                |                |
| 江西省             | 3,898,510    | 9,050,582    | 4,368      | 893              | 2,072            | 5.13           | 0.68           |
| ★小金県            | 1,388        | 24,449       | 8          | 174              | 3,056            |                |                |
| 湖北省             | 5,903,552    | 12,773,257   | 5,699      | 1,036            | 2,241            | 6.17           | 1.88           |
| ★漢源県            | 5,396        | 38,164       | 32         | 168              | 1,189            |                |                |
| 重慶市             | 4,427,000    | 7,683,886    | 2,816      | 1,572            | 2,728            | 4.09           | 2.07           |

|      |           |            |       |       |       |       |      |
|------|-----------|------------|-------|-------|-------|-------|------|
| ★崇州市 | 25,558    | 87,718     | 67    | 384   | 1,319 |       |      |
| 黑龙江省 | 4,404,689 | 11,872,711 | 3,824 | 1,152 | 3,105 | 19.86 | 2.82 |
| ★剑阁県 | 3,927     | 74,387     | 68    | 58    | 1,102 |       |      |
| 四川省  | 8,508,606 | 17,591,304 | 8,127 | 1,047 | 2,165 |       |      |

#### (4) 挙国体制の「落とし穴」

中国においては、行政と政治、権限と財源が中央政府に一元化されている中央集権によって、全国規模の人的・物的資源が動員され、総合的に支援体制構築がなされる。しかしながら、この挙国体制において、人的・物的資源投入や資金調達に関して、法制度の整備や組織外の第三者による監督体制は遅れている。また、情報公開や報道・言論の自由等についての問題点も依然として残っている。挙国体制による震災復興対口支援であることは、同時に挙国体制自体の課題も引き継いでいるのである。

以上のように、四川大地震においては、震災復興に関する広域連携という新手法がとられたが、支援側と受援側の考え方の違い・全体的な視点の欠如・支援期間の短期性など、わが国の震災復興にも重要な視点も提示されることとなった。



### 第3章 国際的防災拠点—HAT 神戸

2010年、執筆者が、HAT神戸に設置されDRA協議会との連携の中で活動を進めている研究機関、行政組織、NPO団体及び国連の18機関が有する機能を調査した際に、「実戦レベル」での連携や海外からの緊急時・復興時支援の受入れ体制はまだ不十分だと感じて、次のように述べた。

「最後に、1995年の阪神・淡路大震災で6,434名の死者が出た。そのうちの約8割の死者は緊急援助を待てない即死だったことが分かった。一方で海外からの緊急救助隊の反応は早かったが、それをうまく扱えないので役立てない教訓を得た。

震災後15年を経て、わが国の自治体は国際援助の受け入れ体制はまだ万全な備えには程遠い。国際防災に協力している日本が、果たして自国はいざという時に本当に大丈夫でしょうか。そのことについてはまだまだ今後考えていく必要がある。」

「情報共有をめざして—巨大災害対策をめぐる国際協力の仕組みづくり—」 権原雅人  
研究情報誌「21世紀ひょうご」, 2010 第9号, トピックス, pp75-82.

2011年3月11日に東日本大震災が起きた。HAT神戸に設置された機関を再検証することとなる。

#### 3-1 阪神・淡路大震災と HAT 神戸

阪神・淡路大震災から17年が経過した。現在、我が国の高度で先進的な防災ノウハウと防災体制は、世界平和・安全な共生社会の実現にとって必要不可欠な存在である。

1989年にわが国をはじめ世界155カ国が共同提案した「国際防災の10年」決議が国連総会にて採択され、翌年から開始した。そして、

1994年にわが国の招請により国際防災の10年世界会議は横浜で開催し、「より安全な世界に向けての横浜戦略」を採択した。さらに、2003年12月の第58回国連総会では我が国のイニシアティブのもとに提案された「国連防災世界会議(WCDR)」に関する決議案が採択され、2005年1月の阪神・淡路大震災から10年間、兵庫県神戸市で開催し、より実効性の高い防災指針の検討が行われ、以後の各国や国際機関等が実施すべき防災施策の優先事項がとりまとめられ「兵庫行動枠組2005-2015」が採択された。

我が国はこの一連の活動に取り組むことによって、阪神・淡路大震災等から得た教訓を国内外へ発信し、日本の高度・先進的な防災体制を世界へアピールしつつ、今後、予想以上に災害の広域化・複合化・長期化時代を迎えている私たちの地球において、より災害に強い行政・コミュニティの構築に向けて、国際防災協力への貢献を目指している。

ここで、我が国有数の世界防災・減災の一大拠点であるHAT神戸に設置され、DRA協議会としての連携の中で活動を進めている研究機関、行政組織、NPO団体及び国連の諸機関が各の有する機能を活かしながら、緊密な連携を強化し国際平和協力国家としての日本の役割を果たしていくことを、主目的としている。



### 3-2 HAT 神戸のあゆみ

#### 1. 国際化の HAT 神戸

日本国内各地に設置された 34 カ所の国連機関(事務所を含む)は、東京(15)、兵庫(8)、横浜(4)、千葉(1)、富山(1)、名古屋(1)、大阪(1)、滋賀(1)、広島(1)、福岡(1)にある。兵庫県にある 8 カ所の国連機関はすべて HAT 神戸に集められている。また、国連、アジア地域、国の中央省庁および兵庫県の共同出資(資金・人材)より設置した国際関連機関も合わせて、HAT 神戸に 18 の国連・国際機関が設置されている。人と未来防災センター前に国連旗、日章旗、県旗、機構旗を同時に掲揚していることは、「神戸の夜景」、「南京町」、「異人館」と並び、関西阪神地域の独特な風景とも言われる。(図 3-3-2-1 日本にある国際機関及び施設執筆者自作)(写真 3-3-2-1 国際拠点 HAT 神戸 執筆撮影)



#### 2. HAT 神戸諸機関の機能

HAT 神戸(ハットこうべ)は、「Happy Active Town」の頭文字を組み合わせた神戸市東部新都心の愛称である。当区域は、摩耶山の南側に西郷川と生田川の間、神戸市中央区東部および灘区西部臨海部に位置する東西約 2.2km、南北約 1.0km の範囲である。これにより、1993 年の大規模工場の遊休化に伴う土地利用転換に合わせ、95 年の震災により甚大な被害を受けた市街地の住宅や産業等の各種都市機能の受け皿となる市街地復興の先導的役割を担い、周辺地域と有機的な連携を図りながら、東部インナーシティ全体の活性化を推進している。さらに、神戸という港都市がこれまで培ってきた、極めて高い国際イメージを生かし、現在の HAT 神戸に設置された国連国際関係の 18 機関、団体を連携し、世界に向けて、21 世紀における「安全で安心できる共生社会の構築」に関する政策提言、情報発信拠点として形成されている。(図 3-3-2-2 HAT 神戸にある国際機関及び施設 執筆者自作)



国際、国内の政治・経済・金融及び兵庫県政の流れの中で、(公財)ひょうご震災記念 21 世紀研究機構(Hem21)が設立された 1972 年から 2010 年現在に至るまでの約 40 年間、特に阪神・淡路大震災後 15 年間のあゆみを背景として、HAT 神戸の諸機関が、どのように連携していたかに着目した。各機関の「沿革」、「ニュースレター」、「研究報告書」などから、「機能によるグループ分け」と「社会ニーズによる役割分担」を行うと、次のようになる。

まず、HAT 神戸にある諸機関の有する機能によって、4つのグループに分類できる。

①「環境情報提供」グループ (APN、EMECs、神戸海洋気象台)：世界閉鎖性海域の環境の保全と適正な利用およびアジア太平洋地域の地球変動による気象、地震、津波、火山活動などに関する情報を発表・提供する。

②「防災技術開発」グループ (EDM、E-Defense)：都市部における耐震、防災の技術開発、検証および実践的研究活動を行う。

③「災害救援活動」グループ (OCHA 神戸、WHO 神戸センターWKC、JRCs 兵庫県支部、HEMC、HITS)：災害救援に関する迅速的、効果的な人道援助、健康維持、こころケア実施を行う。

④「政策提言・人材育成」グループ (IRP、UNISDR 兵庫事務所、Hem21、UNCRD 防災計画兵庫事務所、IGES 関西研究センター、JICA 兵庫国際センター、DRI、ADRC)：政策統括、組織連携、人材育成、防災・減災文化発信を推進する。(図 3-3-2-3 HAT 神戸にある国際防災・人道支援協議会 (DRA) 執筆者自作)



### 3. 組織構築と機能変遷

次に、世界の発展、安全・安心な社会の取り組みのニーズに応じて、HAT 神戸に設置された諸機関の役割を3段階に分ける。

第一段階では、70年代初～90年代半ばまで「都市開発と環境問題」を中心とした世界の動きがあった。国際開発戦略10年(第2～4次)、日本の「列島改造」ブーム(72年)、大阪万博(70年)、つくば科学万博(85年)、日本GNP世界一位(86年)、日本ODA出資世界一位(89年)などの主な出来事を伴い、兵庫県では、第2次県勢振興計画策定(70年)、瀬戸内海環境保全知事・市長会議発足(71年)、神戸市営地下鉄(名谷～新長田間)開業、神戸ポートピア博覧会(81年)、大鳴門橋開通(85年)、播磨へりポート開港(89年)、世界閉鎖性海域環境保全会議の開催(エメックス90)などを行った。従って、(財)21世紀ひょうご創造協会(Hem21前身、72年)、アジア太平洋地球変動研究ネットワーク(APN、90年)、国際エメックスセンター(EMECs、94年)が発足した。

第二段階では、95年～2004年まで「耐震・防災の技術開発」及び「震災復旧・初期復興」を中心とした日本の動きがあった。また、日本は世界の「防災協力」の推進を先導した。

阪神・淡路大震災の教訓から判明したことだが、1982年以前に建てられた建物に対して十分な耐震補強が遅れたため、この大震災に当たり広範囲にわたって倒壊・全半壊になった。震災直後、科学技術庁「地震防災フロンティア研究」の一環として、独立行政法人防災科学技術研究所・地震防災フロンティア研究センター(EDM、01年)、同研究所・兵庫耐震工学研究センター(E-Defense、04年)が兵庫県三木市で世界最大級の実大三次元震動破壊実験施設を建設した。

そして、「アジア防災政策会議」に多国間防災協力の推進を日本側が提唱（神戸、95年）、第54回国連総会「国際防災戦略(ISDR)」の実施を決議し、「国際防災の10年」記念シンポジウムを開催（東京、99年）、「世界防災会議2001」を開催（兵庫県、01年）、21世紀において「都市災害への対応」「気候変動が引き起こす災害への対応」に取り込む「アジア防災会議2003」の開催（神戸、03年）を行った。また、世界最長の吊り橋の明石海峡大橋が開通（98年）、淡路花博「ジャパンフローラ2000」を開催することによって、震災復興の様子を世界にアピールした。

また、HAT神戸に世界保健機関(WHO)健康開発総合研究センター(WHO神戸センターWKC、96年)、効果的な人道援助のための国連人道問題調整事務所(OCHA)神戸事務所(00年)、日本赤十字社(JRCS)兵庫県支部事務局・神戸赤十字病院・兵庫県赤十字血液センター合同庁舎・兵庫県災害医療センター(03年)、全国初の拠点施設とした兵庫県こころのケアセンター(HITS、04年)をオープンした。

さらに、国際協力機構(JICA)兵庫国際センター(02年)は、隣接するアジア防災センター(98年)、OCHA神戸、国連地域開発センター(UNCRD)防災計画兵庫事務所(99年)、人と防災未来センター(DRI、02年)などの防災関係機関との密接な連携の下、防災対策やまちづくりの分野での研修をはじめとする国際協力事業も一層推進することを行った。

第三段階では、2005以降～2010年現在に至るまで、160ヶ国以上の参加のもと、兵庫県神戸市で開催されていた国連防災世界会議は、災害早期警戒システムの構築など今後10年間に取り組むべき5つの優先分野をまとめた「兵庫行動枠組」などを採択した。行動枠組は、2015年までに①防災の統治力、②災害リスクの特定と早期警戒、③防災教育、④災害リスクの軽減、⑤復旧への備えの分野の取り組み目標を明示した。

各国政府（特に防災に関する国内委員会）、国際機関、地域機関、NGOなどISDRシステムのパートナーとともに、「兵庫行動枠組」の実施推進、フォローアップ支援を、グローバル、地域、国、地方、コミュニティレベルでの実施、国際防災活動の連携、防災・減災文化の構築を推進するために、兵庫県で開催された国連防災世界会議の開催事務局として、国連国際防災戦略事務局(UNISDR)兵庫事務所が開設(05年)。また、同年に災害からの復興に国連機関等が連携して寄与するプラットフォームとして機能することを目指し、国際防災復興協力機構(IRP)が設立された。その後、「財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構」を開設し、理事長貝原俊民が就任(Hem21、06年)した。

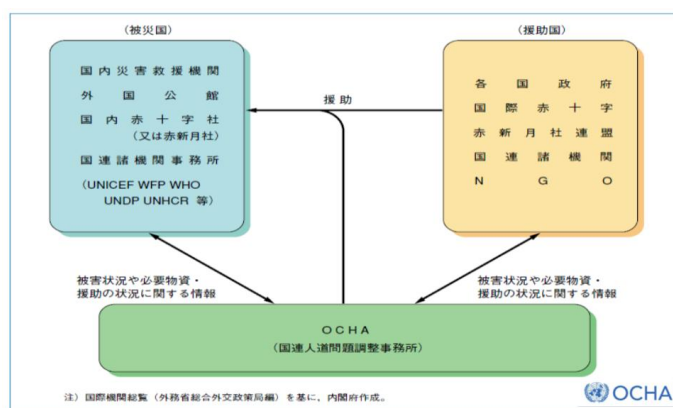
阪神・淡路大震災から15年目を迎え、兵庫行動枠組採択から5年の2010年には、APN/兵庫県共催：「CO<sub>2</sub>25%削減ー国境を越えてー低炭素社会の実現を目指してー」、日本国政府、国連国際防災戦略事務局(UNISDR)及びアジア防災センター(ADRC)の主催により「アジア防災会議2010」を開催。また、IRP事務局、内閣府、兵庫県、アジア防災センター(ADRC)、国連国際防災戦略事務局(UNISDR)、国連開発計画(UNDP)、国際労働機関(ILO)、世界銀行(WB)、国際赤十字・赤新月社連盟(IFRC)：「国際復興フォーラム2010～しなやかな復興から持続的発展へ～」を開催した。





そして、OCHA の主な役割は、①国際人道支援の調整、②人道支援に関わる政策の立案及び策定、③紛争や自然災害によって生じる人道上の諸問題の提起、④人道支援に関する情報の管理である。

OCHA は本部及び現地レベルで、人道支援活動の調整会議を開催し、情報の収集・管理・提供を行うとともに、国連統一アピール（CAP）のとりまとめや国連緊急対応資金（CERF）の管理運営などの重要な役割を果たしている。自然災害に対しては、緊急事態に24時間対応できる体制を整えており、国連自然災害調査調整（UNDAC）チームの派遣や現地活動調整センター（OSOCC）の運営も行う。



また、リリーフウェブ（ReliefWeb）や IRIN、HIC を通じて、人道支援に不可欠な情報を発信し続けている。（図 3-3-3-2 OCHA 組織の国際援助活動の体制 執筆者自作）

日本では、1999 年に HAT 神戸に OCHA 神戸事務所が開設された。2001 年にリリーフウェブ神戸事務所は、世界 3 ヶ所に在る事務所の一つとして、アジア・太平洋地域での拠点を置き、24 時間体制で災害情報や災害援助情報発信を担っている。

## 2. 「災害」の定義と救助の本質

「災害」の概念は、主に各種法令中の災害の定義、災害の規模、災害の緊急性を含め、人道的救助・援助実施、法規成立および防災計画の根拠を位置づける。

### (1) 災害の定義

OCHA 及び国際防災戦略 (ISDR, 1999) は、国際的視野で公平かつ中立的な人道支援を促進・調整する立場から、【DISASTER (災害)】について、次のように定義している。“A serious disruption of the functioning of a community or a society causing widespread human, material, economic or environmental losses which exceed the ability of the affected community or society to cope using its own resources.”（【和訳】広範囲にわたる人的、物的、経済および環境上の損失による社会又はコミュニティ機能の深刻な混乱で、被災国が自国の能力を超えて対応できないため、外国の支援を必要とするもの。）つまり、「要請」主義に基づいた国際的支援の必要性を強調した。しかし、被災国が「要請」しないまたは「要請」できない場合として、難民、避難民の流出や、国境に越えたインフルエンザの大流行などが全世界に深刻な影響を与えるような案件が考えられる。

一方、日本では、「災害という用語は、一般的には人間の社会的生活や人命が、異常な自然現象のような外力により急激にかく乱され被害を受けた場合の原因と結果を合わせた趣旨で用いられている（『新日本の災害対策』災害の定義）」。また、「災害、その他の異常な自然現象又は大規模な火事若しくは爆発、その他その及ぼす被害の程度においてこれらに



類する政令で定める原因により生ずる被害をいう（『災害対策基本法』第2条）」と定義されている。他には、研究分野、対災組織によって、17種の法令中に災害を規定している。

対災において、「国土並びに国民の生命、身体及び財産を災害から保護するため、防災に関し、国、地方公共団体及びその他の公共機関を通じて必要な体制を確立し、責任の所在を明確にするとともに、防災計画の作成、災害予防、災害応急対策、災害復旧及び防災に関する財政金融措置その他必要な災害対策の基本を定めることにより、総合的かつ計画的な防災行政の整備及び推進を図り、もって社会の秩序の維持と公共の福祉の確保に資することを目的とする。」（『災害対策基本法』）

日本の諸法令中の「災害」に関する規定では、異常な自然現象のような外力災害又は火事若しくは爆発、その他その及ぼす被害の程度について、「急激にかく乱され被害」、「大規模な被害」しか言及していないので、どんな規模の対策体制または人的・物的・資金的援助計画立案をすればいいのか、特にどの程度の被害が、能力を超えた対応できない案件となるのか等、判断基準を明確にしていなかったため、災害が起きた場合には、ケースバイケースとなり、結局は復興にさまざまな課題が残ってしまった。

#### (2) 救助の本質

国内において、『災害救助法』第2条：「この法律による救助は、都道府県知事が、政令で定める程度の災害が発生した市町村（特別区を含む。）の区域内において当該災害にかかり、現に救助を必要とする者に対して、これを行なう。」

『消防組織法』（第1条）：「消防は、その施設及び人員を活用して、国民の生命、身体及び財産を火災から保護するとともに、水火災又は地震等の災害を防除し、及びこれらの災害による被害を軽減するほか、災害等による傷病者の搬送を適切に行うことを任務とする。」消防機関が市町村では唯一の第一線実働部隊として、災害に対処してきた経緯、社会経済の進展に伴う消防機関に対する住民の期待などから、「災害」を判断し、救助活動を実施する。「災害」の概念を流動的に解釈であって、比較的規模の大きい災害を対象とする災害対策基本法のそれよりも広く、比較的小規模な事故などをも含むと解されている。

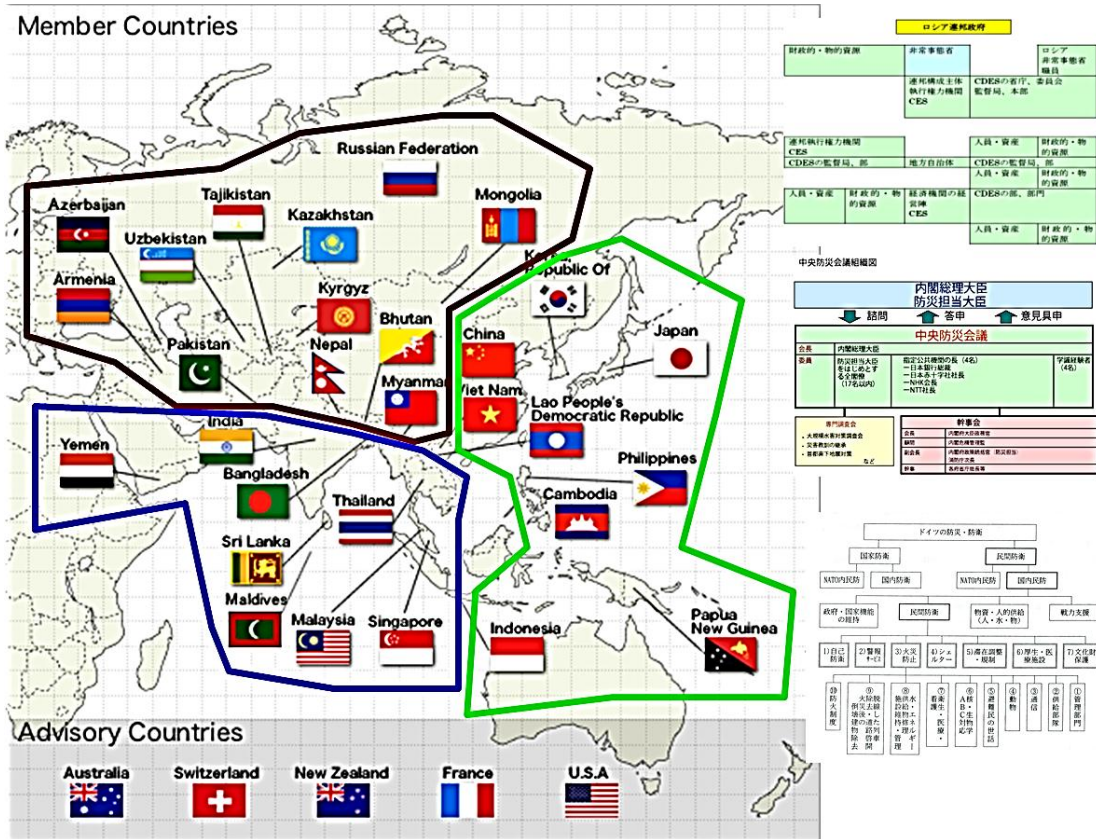
一方、国際緊急援助に関する主な法律である『国際平和協力法』（PKO 協力法）、『国際緊急援助隊の派遣に関する法律』（JDR 法）には、災害に関する定義が設けられていない。援助の対象になる災害かどうかの判断は、「要請」の有無が基準となる。

### 3-4 アジア防災加盟国の29カ国の防災体制

アジア防災センターは、アジアにおける多国間防災協力の推進に関する日本の提案を基に、アジア各国の合意により、1998年7月にHAT神戸に設置された。同センターは、現在、29ヶ国のメンバー国及び5ヶ国のアドバイザー国により組織されている。

兵庫行動枠組では、共通する災害リスクを抱える地域レベルでの防災協力を強化する必要性が掲げられた。アジアにおける地域センターとしてアジア防災センターは、防災情報の共有、人材育成及び地域コミュニティの防災力向上を活動の柱に、兵庫行動枠組のアジ

アでの推進を主導している。(図 3-3-4-1 ADRC を通じた地域防災協力 29 ヶ国の地域分布 執筆 筆者自作)



具体的には、これまでの優良事例等の提供、衛星データを利用した災害情報の提供・共有、メンバー国からの外国人研究員招聘、総合防災行政セミナーの開催、地域コミュニティ・住民参加を促すツールの開発・普及等を行っている。また、毎年、メンバー国等によるアジア防災会議を開催し、兵庫行動枠組の推進状況に関する情報や意見の交換を行っている。(p101 図 3-3-4-2 「アジア防災加盟国の 29 カ国の防災体制一覧表」 執筆 筆者自作)

## 政策提言

(1) 研究では、文献考察、研究会方式とともに、アメリカによる国際救援活動のあり方について、次のように提示した。

①緊急支援のために設置された米軍「調整所」は総合的な調整機能を発揮した。今後の各調整所の役割分担をより明確化が必要であることを明らかにした。

②米軍による海外災害救援活動に必要な 3 つの条件とは、a. 救援活動の実施が、被災国の対処能力を超えていること。b. 被災国政府が、米国による支援を要請し、また、それを受け入れる用意があること。c. 救援活動の実施が、米国の国益に寄与することである。

③より効果的な支援活動を進捗するために、a. 災害発生後直ちに陸海軍への出動命令。b. 救済事業のための民間船舶局への協力。c. アメリカ赤十字社が陸海軍と共に即時出発。d. 支援現場の総責任者による被災国政府、被災地自治体に意思疎通。e. 被災国政府の受入れ方針に対するきめ細かく配慮し行動することが判明した。

日本で起きた災害救援において、1923年関東大震災から2011年東日本大震災に至るまで、米国の海外災害救援の人的支援のあり方とは、「即応性を第一優先とする」、「意思疎通及び運用調整」、「細かい配慮する行動」により、支援活動に大きな役割を果たしたことを明らかにした。「トモダチ作戦」方式は将来の各種の事態への対応に係るモデルとなり、米軍による海外災害救援活動を実施する条件およびより効果的な支援活動を展開するための手段を参照し、日本の東アジア災害対策協力のあり方になり得る。一方、大規模災害に際して、海外支援の円滑な受入れのために、日本政府、地方自治体、被災地現場に役割分担を明確化する「国際調整所」を設置し、情報共有・カウンターパートの調整が必要である。

(2) 研究では、東北三県自治体の復興担当者へのインタビュー、および中国四川大地震における「対口支援」に関する現地調査をもとに、災害対策における広域連携のあり方を取りまとめた。

すなわち、①中国四川大地震後の「対口支援」は、四川大地震の震災復興で導入され復興の大きな原動力となった支援方式である。しかし、支援側の財政力による支援力の差や被災地の地域性による持続可能な復興などの課題がまだ残っている。②関西広域連合の「カウンターパート方式」は、支援の偏りを防ぎ、長期間にわたって責任を持って取り組むことを主目的とする。また、支援側の県において、得意分野を生かした分野別の連携の仕組みによる支援派遣のシステムづくりを実施することが期待されている。

戦後の日本経済発展の中で「職縁社会」が支配的になっていったことから、「地縁社会」が脆弱化しつつあり、高齢化した人口減少社会に入っていく中で、災害リスクが継続的に高いことが懸念されている。兵庫県は、県内の市町村、企業、大学、国際防災機関および復興シンクタンクとの得意分野別の連携の仕組みを構築し、カウンターパート方式による応援体制が市町レベル、自治会レベル、コミュニティレベルにまで広げ、よりきめ細かな支援によって、地域力の回復と向上ができるまちづくり方策を取ることが必要である。

(3) 国際防災・人道支援協議会（DRA）では、阪神・淡路大震災からの教訓を生かした災害時対応のあり方や安全安心を基本的価値とする社会の仕組みづくりを明らかにする「地域の安全安心」とともに、日本型福祉社会構築の制度設計を考える「長寿国につぼん活性化」、さらに、わが国が国際平和協力国家として歩んでいくための「国際社会への貢献」等を喫緊の課題として、国内外機関・地方自治体・大学の実務担当者や有識者による研究会メンバーを構成し、分野横断的・実践的な政策研究を推進してきた。21 世紀の成熟社会を先導する政策提言に取り組むとしている。

20 世紀以降の日本は関東大震災、阪神・淡路大震災、東日本大震災という三大震災を経験した。大災害発生の際に、国内外機関・地方自治体間の連携と協力の仕組みは不可欠なものである。それ故、国際防災・人道支援協議会（DRA）の下に、より効果的な政策提言を行うためには、兵庫県の実務レベルの行政担当者は HAT 神戸研究機関の研究者との交流ネットワークを構成し、分野横断的・実践型の研究体制を整備することが必要である。

(4) 災害救援活動を自衛隊の基本法上の本来の任務として明示しているのは世界中で日本のみである。従って、東アジアにおける次の大災害に備えるために、「国内外の地域との連携・協力の枠組みづくり」のもとに、災害に強い安全安心な地域づくりをすべきである。

## 参考文献

### 第1章

1. 「災害救助法」昭和22年10月18日法律第118号
2. 「自衛隊法」昭和29年6月9日法律第165号
3. 「災害対策基本法」昭和36年11月15日法律第223号
4. 「自衛隊・防衛問題に関する世論調査」内閣府 平成24年1月
5. 「我が国の新しい大規模災害応急対策」大規模災害応急対策研究会編、平成8年9月20日  
ぎょうせいp193
6. 「関東地震（1923年9月1日）による被害要因別死者数の推定」諸井孝文他，2004
7. 「災害史に学ぶ：海溝型地震・津波編」中央防災会議，2011
8. 「関東大震災と日米外交」波多野勝，飯森明子，1999
9. 「軍隊による災害救援活動の歴史的教訓－関東大震災を例として－」防衛研究所戦史部  
第1研究室長 庄司潤一郎
10. NHK取材班編『その時歴史が動いた 第5巻』KTC中央出版、2001年
11. 「日本の阪神淡路（神戸）大震災1995年1月17日地震、現場の救援、国際的な反応」（[The Great Hanshin-Awaji (Kobe) Earthquake in Japan 17 January 1995－The Earthquake, On-Site Relief and International Response]DEPARTMENT OF HUMANITARIAN AFFAIRS DHA, GENEVA, DHA/95/141)
12. 「阪神・淡路大震災教訓情報資料集」第1期・初動対応（地震発生後初期72時間を中心として）1-04. 救助・救急医療【04】諸外国からの救援
13. 「阪神・淡路大震災でみられた国際救援活動のミスマッチ」『地域安全学会論文報告集 No. 6』西川智、1996/11、p. 268]
14. 「阪神・淡路大震災の総括・検証に係る調査」応急段階／応急生活支援／海外からの応援：海外からの支援要員の受入れと配分調整 内閣府 防災教訓
15. 「東日本大震災後の外交・安全保障－危機の今こそ堅実で時宜を得た対外政策を－」政策シンクタンクPHP総研，2011年4月22日
16. 「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～」外交防衛委員会調査室 中内康夫，2011. 6 No. 317
17. 「東日本大震災に対する自衛隊等の活動～災害派遣・原子力災害派遣・外国軍隊の活動の概要～」外交防衛委員会調査室 笹本浩，2011. 6
18. 「東日本大震災への対応に関する教訓事項について（中間取りまとめ）」防衛省，平成23年8月

### 第2章

1. 「関西防災・減災プラン案（総則編）」関西広域連合広域防災局、平成24年1月12日
2. 『阪神・淡路大震災復興誌第3巻』（財）阪神・淡路大震災記念協会、p193

表 1-1-2-6 1923 年関東大震災とアメリカによる救援活動

| 対比    | 日時  | 9月2日  | 9月3日～4日  | 9月5日   | 9月6日  | 9月8日   | 9月11日  | 9月11日以降～10月初   | 10月11日                      |
|-------|---|---|--|--|---|--|--|--|-----------------------------|
| 政府    | 1923年(大正12年)9月1日<br>11時55分大正関東地震(M7.9)発生<br>20時10分四国救助を(物)要請<br>神奈川県警本部<br>長・森岡二郎が無<br>断より被災状況<br>を近隣市に通報、<br>応援を求めた。 | 日米関係協力に関する打診及び<br>アメリカによる国際支援を要請  | 駐日米大使館を拠点とし、陸軍中佐<br>を責任者に任命、震災の受入れ政策<br>を策定  | 米海軍が日本上陸し、医療<br>活動、物資運送の援助開始   | 米船舶による救援物資を日本に<br>到着、本格的な救済活動の展開  | 米の日本支援使節の総責任者<br>による日本外務省に要請到達   | 日本政府は四国救助の受入れ<br>方法を決定<br>米軍の対応(人的支援)  | 日本政府は四国からの援助<br>について次の3点を決めた。<br>①米を除く各種ほか物資の提<br>供は喜んで受ける。ただし事前<br>に交渉がある場合には、日本か<br>ら希望を出す場合もある。②人<br>員派遣は『高野重信等の関係上<br>継続をきたす真実があるため併<br>進する。ただしすでに出来した<br>ものについては外務省が適宜<br>措置をとる。運搬船の提供も<br>同様に前進する。③被災地の<br>『秩序安寧を保持する』におい<br>て緊要』のための輸送入船は、<br>日本側で調査の上、軍員の上陸<br>を許可を行う。 | 10月11日<br>米海軍一行 301<br>名が帰国 |
| 軍隊    |   |   |  |  |   |  |  |  |                             |
| 政府    | クレーリッヅ大<br>使領は大正天<br>皇に見舞い電<br>報を送った。   | (1)駐日米大使館が山本重相<br>を訪問し、日本に対する援助を中<br>し出した。(2)支援に3つの指示を<br>出した。①陸海軍への出動、②船<br>船局(民間)に救済事業のための<br>件機、③アメリカ赤十字社が海<br>軍と非に即時出発。 | (1)駐日米大使館が市原市長・<br>水田秀次郎を訪問して援助を中<br>し出した。(2)アメリカ大使館はシカゴ<br>に滞在中であったアメリカ赤十字<br>本部委員長ヘインに代わり、委員長<br>代理フェイサーに震災への義捐金<br>集めを指示、全米に救済緊急寄付の<br>声明を発表。 | ニューヨーク州知事スミス<br>は、義捐金募集の声明を出<br>し、5日の新聞に「日本を助<br>けよう！」という全面広告を<br>出した。 | 【民間】サンフランシスコを出港<br>した「アレンダント・タフト」号<br>を横浜港に到着し、20日までに<br>日本に到着したアメリカの船舶<br>は19隻にのぼっていた。 | (1) フィリピン駐屯軍司令官ジ<br>ョージ・リードは、自ら輸送船に<br>野戦病院を乗せて日本に向かっ<br>た。(2)アジア艦隊司令官アン<br>ダーソンとラッズ 駐日アメリカ<br>大使、日本外務省顧問ムーアと会<br>談し、アメリカの意向と彼の任務<br>を日本の外務省に伝えていた。そ<br>の4点の内容は、①日本政府に準<br>じし、アメリカ政府と国民の同情<br>と敬意を示すこと②必要に応じ<br>て、横濱地獄に在るアメリカの軍<br>艦及び船影が、無給の便宜を四<br>国からの各種物資の運送、近隣諸<br>国からの各種物資の運送輸送を<br>おこなうこと③必要に応じて、こ<br>れらの物資は日本政府に支払い<br>を要せずアメリカが支弁するこ<br>と④日本政府から特別な要求の<br>ない限り、物資の輸送に際する<br>すべてを要行すること。 | (1) フィリピン駐屯軍と赤<br>十字のスタッフによる救<br>援団を組織し、東京と横浜<br>に医療病院を建設。(2)武<br>装兵士の上陸と武器の輸<br>送を禁止し、整備を必要<br>とする場合には、日本側<br>に要請。(3) 9月 25<br>日にはベック兵隊 750 兵の<br>横濱セント病院が完成し<br>て日本赤十字社に引き継<br>がれ、10月11日には東京<br>の聖路加病院跡地にベッ<br>ク兵隊 400 兵のセント病院<br>が作られ、トイスター院長<br>に引き渡された。 | 日本におけるすべて<br>の仕事を終った米<br>海軍一行 301 名<br>は、関西地方を離れ<br>行して、神戸からフィ<br>リピンへ帰国。  |                             |
| アメリカ側 |   |   |  |  |   |  |  |  |                             |

【参考文献】◇「関東大震災と日米外交」波多野勝、飯森明子 ◇「震災に対する各国の同情と之に対する報察」日本陸軍参謀本部 9月22日付 ◇「1923 関東大震災」『災害救助の継承に関する専門調査会報告書』  
中央防災会議、【第1編】平成18年(2006年)7月、【第2編、第3編】平成20年(2008年)3月。  
(公財) ひょうご震災記念 21世紀研究機構・研究調査本部 穂原雅人 2012.2.9













表 1-1-2-8 東日本大震災における国際軍事救援活動

| 日時<br>対応 | 2011年(平成23年)3月11日<br>14時46分東北地方太平洋沖地震(Mw.9)が発生  | 12日  | 13日  | 14日   | 15日   | 16日   | 18日   | 22日   |   |
|----------|---|--|--|---|---|---|---|---|---|
| 外務省      | 14:50 防衛省<br>災害対策本部<br>設置(本部長:<br>防衛大臣)   | 14:52 岩手県<br>知事から東北<br>方面総監に対<br>し、災害派遣要<br>請。<br>海上自衛隊自<br>衛艦隊(司令<br>部・神奈川県横<br>須賀市)の倉本<br>要一司令官が<br>「臨時」緊急命<br>令を全国部隊<br>に発令。  | 15:00 同地震へ<br>の対応のため、松<br>本剛副外務大臣<br>を長とする緊急<br>対策本部を設立。<br>初めて東京・市ヶ<br>谷「日米調整所」<br>を設置(第1ヶ<br>所)。<br>15:25 東北方面<br>自衛艦隊(仙台)27<br>名人員は出発し<br>、災害派遣要請<br>から災害派遣要請<br>から災害派遣要請 | 15:00(14日)<br>東北方面総監を<br>長とする統合<br>任務部隊を編<br>成予定)   | 17:00 防衛大臣<br>現職(統合任<br>務部隊編成)<br>統合任務部隊指<br>揮官に岩塚栄治<br>中将が任命され<br>た。統合任務部<br>隊の編成により、防<br>海空3自衛隊で<br>個別に行われて<br>いた指揮系統が<br>一元化された。 | 17:57 空自給<br>水庫10両が<br>福島第2原発<br>に到着、作業開<br>始   | 午後、防衛総監<br>を組織した長島<br>昭久氏主筆の<br>職員は福山哲郎<br>ほか、梅野雄<br>三と伊藤哲朗<br>内閣危機管理<br>監、防衛省、外<br>務省、原子力安全・保<br>安院、資源エネ<br>ルギー庁、文部<br>科学省、厚生労<br>働省などの局<br>長クラス、東電<br>の武藤栄副社<br>長らが参加。米<br>側はスミアル<br>ト駐日公使、在<br>日米軍副司令<br>官、NRCやエネ<br>ルギー省担当<br>者が参加した。 | 官邸構にある<br>内閣府ビルの<br>一室で日米政<br>策調整会議の<br>初会合が開か<br>れた。日本側か<br>らは統括役の<br>福山副防長官<br>ほか、梅野雄<br>三と伊藤哲朗<br>内閣危機管理<br>監、防衛省、外<br>務省、原子力安全・保<br>安院、資源エネ<br>ルギー庁、文部<br>科学省、厚生労<br>働省などの局<br>長クラス、東電<br>の武藤栄副社<br>長らが参加。米<br>側はスミアル<br>ト駐日公使、在<br>日米軍副司令<br>官、NRCやエネ<br>ルギー省担当<br>者が参加した。 |   |
| 日本側      | 14:52 岩手県<br>知事から東北<br>方面総監に対<br>し、災害派遣要<br>請。<br>海上自衛隊自<br>衛艦隊(司令<br>部・神奈川県横<br>須賀市)の倉本<br>要一司令官が<br>「臨時」緊急命<br>令を全国部隊<br>に発令。 | 9:20 原子力災<br>害派遣司令<br>福島第1原発<br>のオフサイト<br>センターに80<br>名を派遣  | 17:57 空自給<br>水庫10両が<br>福島第2原発<br>に到着、作業開<br>始  | 13:15 米軍レス<br>キューチーム46<br>名を3次から大<br>船艦に搬送(自衛<br>隊) | 統合任務部隊<br>指揮官の岩塚<br>栄治中将が米<br>軍第3海兵連<br>隊中隊長と<br>ラック中尉と<br>の間で乗換の<br>調整会議を行<br>った。  | 米原子力規制委<br>員会(NRC)担当<br>者らが官邸内の<br>危機管理センタ<br>ーの一棟の原子力安<br>全・保安院や東電<br>担当者が結める<br>「連絡室」に常<br>駐。 | 午後、防衛総監<br>を組織した長島<br>昭久氏主筆の<br>職員は福山哲郎<br>ほか、梅野雄<br>三と伊藤哲朗<br>内閣危機管理<br>監、防衛省、外<br>務省、原子力安全・保<br>安院、資源エネ<br>ルギー庁、文部<br>科学省、厚生労<br>働省などの局<br>長クラス、東電<br>の武藤栄副社<br>長らが参加。米<br>側はスミアル<br>ト駐日公使、在<br>日米軍副司令<br>官、NRCやエネ<br>ルギー省担当<br>者が参加した。 | 官邸構にある<br>内閣府ビルの<br>一室で日米政<br>策調整会議の<br>初会合が開か<br>れた。日本側か<br>らは統括役の<br>福山副防長官<br>ほか、梅野雄<br>三と伊藤哲朗<br>内閣危機管理<br>監、防衛省、外<br>務省、原子力安全・保<br>安院、資源エネ<br>ルギー庁、文部<br>科学省、厚生労<br>働省などの局<br>長クラス、東電<br>の武藤栄副社<br>長らが参加。米<br>側はスミアル<br>ト駐日公使、在<br>日米軍副司令<br>官、NRCやエネ<br>ルギー省担当<br>者が参加した。 |   |
| 政府       | 14:52 岩手県<br>知事から東北<br>方面総監に対<br>し、災害派遣要<br>請。<br>海上自衛隊自<br>衛艦隊(司令<br>部・神奈川県横<br>須賀市)の倉本<br>要一司令官が<br>「臨時」緊急命<br>令を全国部隊<br>に発令。 | 韓国支援チー<br>ム、シンガーボ<br>ーム支援チー<br>ムを搬送(自衛<br>隊)   | 朝、原子力空母<br>カナルボワイ<br>ーガンが三陸沖<br>に到着。   | 13:15 米軍レス<br>キューチーム46<br>名を3次から大<br>船艦に搬送(自衛<br>隊) | 統合任務部隊<br>指揮官の岩塚<br>栄治中将が米<br>軍第3海兵連<br>隊中隊長と<br>ラック中尉と<br>の間で乗換の<br>調整会議を行<br>った。  | 米原子力規制委<br>員会(NRC)担当<br>者らが官邸内の<br>危機管理センタ<br>ーの一棟の原子力安<br>全・保安院や東電<br>担当者が結める<br>「連絡室」に常<br>駐。 | 午後、防衛総監<br>を組織した長島<br>昭久氏主筆の<br>職員は福山哲郎<br>ほか、梅野雄<br>三と伊藤哲朗<br>内閣危機管理<br>監、防衛省、外<br>務省、原子力安全・保<br>安院、資源エネ<br>ルギー庁、文部<br>科学省、厚生労<br>働省などの局<br>長クラス、東電<br>の武藤栄副社<br>長らが参加。米<br>側はスミアル<br>ト駐日公使、在<br>日米軍副司令<br>官、NRCやエネ<br>ルギー省担当<br>者が参加した。 | 官邸構にある<br>内閣府ビルの<br>一室で日米政<br>策調整会議の<br>初会合が開か<br>れた。日本側か<br>らは統括役の<br>福山副防長官<br>ほか、梅野雄<br>三と伊藤哲朗<br>内閣危機管理<br>監、防衛省、外<br>務省、原子力安全・保<br>安院、資源エネ<br>ルギー庁、文部<br>科学省、厚生労<br>働省などの局<br>長クラス、東電<br>の武藤栄副社<br>長らが参加。米<br>側はスミアル<br>ト駐日公使、在<br>日米軍副司令<br>官、NRCやエネ<br>ルギー省担当<br>者が参加した。 |   |
| 軍隊       | 14:52 岩手県<br>知事から東北<br>方面総監に対<br>し、災害派遣要<br>請。<br>海上自衛隊自<br>衛艦隊(司令<br>部・神奈川県横<br>須賀市)の倉本<br>要一司令官が<br>「臨時」緊急命<br>令を全国部隊<br>に発令。 | 7:30 海自(横<br>須賀)と米海軍<br>第7艦隊に<br>よる共同捜索<br>救護活動(調整<br>中)<br>20:00 北方<br>方面隊の人員、車<br>両を米艦艇に<br>よる搬送(14<br>日以降で調整<br>中)<br>韓国軍の先遣<br>隊を派遣し、14<br>日から空軍<br>輸送機C130で<br>救助隊や自衛<br>隊の持ち帰機<br>などを搬送。 | 朝、原子力空母<br>カナルボワイ<br>ーガンが三陸沖<br>に到着。   | 13:15 米軍レス<br>キューチーム46<br>名を3次から大<br>船艦に搬送(自衛<br>隊) | 統合任務部隊<br>指揮官の岩塚<br>栄治中将が米<br>軍第3海兵連<br>隊中隊長と<br>ラック中尉と<br>の間で乗換の<br>調整会議を行<br>った。  | 米原子力規制委<br>員会(NRC)担当<br>者らが官邸内の<br>危機管理センタ<br>ーの一棟の原子力安<br>全・保安院や東電<br>担当者が結める<br>「連絡室」に常<br>駐。 | 米原子力規制委<br>員会(NRC)担当<br>者らが官邸内の<br>危機管理センタ<br>ーの一棟の原子力安<br>全・保安院や東電<br>担当者が結める<br>「連絡室」に常<br>駐。   | 午後、防衛総監<br>を組織した長島<br>昭久氏主筆の<br>職員は福山哲郎<br>ほか、梅野雄<br>三と伊藤哲朗<br>内閣危機管理<br>監、防衛省、外<br>務省、原子力安全・保<br>安院、資源エネ<br>ルギー庁、文部<br>科学省、厚生労<br>働省などの局<br>長クラス、東電<br>の武藤栄副社<br>長らが参加。米<br>側はスミアル<br>ト駐日公使、在<br>日米軍副司令<br>官、NRCやエネ<br>ルギー省担当<br>者が参加した。                                       | 官邸構にある<br>内閣府ビルの<br>一室で日米政<br>策調整会議の<br>初会合が開か<br>れた。日本側か<br>らは統括役の<br>福山副防長官<br>ほか、梅野雄<br>三と伊藤哲朗<br>内閣危機管理<br>監、防衛省、外<br>務省、原子力安全・保<br>安院、資源エネ<br>ルギー庁、文部<br>科学省、厚生労<br>働省などの局<br>長クラス、東電<br>の武藤栄副社<br>長らが参加。米<br>側はスミアル<br>ト駐日公使、在<br>日米軍副司令<br>官、NRCやエネ<br>ルギー省担当<br>者が参加した。 |

【参考文献】◇「平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震に対する自衛隊の活動状況」防衛省、など

(公財) ひょうご震災記念21世紀研究機構・研究調査本部 穂原雅人より作成 2012.2.20



表1-1-2-9 東日本震災の外国援助隊

| A     | B                       | C     | D  | E  | F   | G       | H    | I            | J                    | K                           |
|-------|-------------------------|-------|----|--|---|---------|------|--------------|----------------------|-----------------------------|
| 国・地域名 | 連係機関                    | 地理位置  | 旗章 | チーム名称・構成   | 所属  | 派遣期間(日) | 人数   | 到着先          | 活動場所                 | 政府・現地との連携                   |
| 1     | 韓国<br>110名              | 東アジア  |    | 外交連絡官(1名)・システム運用主任(1名)と救助隊22名  | 外交連絡部   | 3.12    | 2.14 | 羽田一着陸        | 宮城福祉会                | 警備庁/防衛省                     |
| 2     | シンガポール<br>110名          | 東アジア  |    | 災害救助隊(10名)・The National Fire Service (1名)と救助隊25名   | 国家の消防隊 / 消防隊員   | 3.12    | 2.14 | 成田一着陸一着陸     | 福島福祉会                | 警備庁/防衛省                     |
| 3     | ドイツ<br>110名             | 欧州    |    | 消防隊本部(17名)・Technische Hilfswort 41名、救助隊25名   | 内務省中部消防本部   | 3.12    | 2.15 | 成田           | 宮城福祉会                | 消防庁                         |
| 4     | スイス<br>110名             | 欧州    |    | 人道支援隊(SHAK)・Sein-Hammannstrasse 14a 1327名、救助隊25名   | 警察隊力付(DC Team 2000)   | 3.12    | 3.16 | 成田           | 宮城福祉会                | 消防庁                         |
| 5     | 米連邦<br>110名             | 北アメリカ |    | ワシントン州(TF1)・Virginia Task Force 172名と救助隊25名<br>カリフォルニア(TF2)・California Task Force 2172名と救助隊25名 | 米連邦消防隊 (USAR) / 米連邦消防隊 (USAR)                                   | 3.13    | 3.19 | 青森県三好空港      | 岩手県人形倉、盛岡市           | 消防庁/警察庁/防衛省、大震災対策本部(消防)との連携 |
| 6     | 中国<br>110名              | 東アジア  |    | 中国消防隊(25名)と救助隊25名  | 中国消防隊、武警消防隊   | 3.13    | 3.30 | 羽田           | 岩手県人形倉               | 消防庁/防衛省、大震災対策本部(消防)との連携     |
| 7     | 英国<br>110名              | 欧州    |    | 国際捜索救助隊(ISAAR)・International Search and Rescue (ITSD)・2009年、フランスと救助隊25名(DLA)・I.D. UK           | 米連邦消防隊 (USAR) / Department for International Development        | 3.13    | 3.17 | 三好基地         | 岩手県人形倉、盛岡市           | 防衛省/消防庁、大震災対策本部(消防)との連携     |
| 8     | ニュージーランド<br>110名        | オセアニア |    | 消防隊25名<br>レスキュー一部25名   | 消防隊 (NZCCME) / Ministry of Civil Defence (Emergency Management) | 3.13    | 3.18 | 成田           | 宮城福祉会                | 消防庁                         |
| 9     | UNDAC<br>UNOCHA<br>110名 |       |    | 災害調査専門家25名<br>災害調査専門家15名   | UNDAC / UNOCHA  | 3.13    | 3.14 | 成田           | JICA東京 / JICA東京      | 外務省/JICA                    |
| 10    | イタリア<br>110名            | 北アメリカ |    | レスキュー一部25名、救助隊25名  |   | 3.14    | 3.17 | 成田           | 宮城福祉会                | 警備庁                         |
| 11    | オーストラリア<br>110名         | オセアニア |    | 緊急調査25名、救助隊25名   | 消防隊員 (DMS/Emergency Management Australia)                       | 3.14    | 3.19 | 成田           | 宮城福祉会                | 消防庁                         |
| 12    | フランス<br>110名            | 欧州    |    | 災害救助隊(DMS)・Corps Mondial de Secours(25名)   | 内務省   | 3.14    | 3.20 | 羽田一着陸        | 宮城福祉会、青森県人形倉         | 警備庁                         |
| 13    | 台湾<br>110名              | 東アジア  |    | 中華民国消防隊(International Headquarters S.A.S. Taiwan)・消防救助隊長及び救助隊25名                               | 消防救助隊(NVO) / 内務省消防隊   | 3.14    | 3.18 | 羽田           | 宮城福祉会、岩手県人形倉         | 警備庁                         |
| 14    | ロシア<br>110名             | 東欧    |    | ロシア中央救急救助隊(10名)・Central Assistance Russian Team of International Firefighters(25名)と救助隊25名      | 消防隊、内務省(消防) / 災害調査(消防) / 災害調査(消防) (EMERCOM)                     | 3.14    | 3.16 | 成田(25名) / 成田 | 宮城福祉会(岩手県) / 岩手県(青森) | 警備庁                         |
| 15    | モンゴル<br>110名            | 東アジア  |    | レスキュー一部25名   | モンゴル消防隊   | 3.15    | 3.19 | 成田           | 宮城福祉会、岩手県人形倉         | 警備庁                         |
| 16    | UNOCHA<br>110名          |       |    | 被災地調査員25名  | UNOCHA  | 3.15    | 3.21 | 成田           | 東京、宮城、岩手、福島          |                             |

(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構・研究調査本部 編集

2011年10月1日作成



















## 謝 辞

本報告書は、筆者が（公財）ひょうご震災記念21世紀研究機構研究調査本部主任研究員在職中に研究成果をまとめたものである。

当機構研究調査本部長五百旗頭真先生、研究統括林敏彦先生には研究指導責任者として、本研究の実施の機会を与えて頂き、研究内容のご指導を賜わった。ここに心から深く感謝の意を表す。

そして、神戸大学大学院法学研究科教授片山先生、CODE海外災害援助市民センター理事/事務局長の村井雅清様、アジア防災センター長是澤優様、神戸大学大学院法学研究科教授栗栖薫子先生、関西学院大学国際学部准教授楠綾子先生には本研究会の委員として、兵庫県企画県民部防災企画課防災事業係長小山達也様、人と防災未来センター研究員上野友也様には本研究会の研究協力者として、ご助言と資料をいただくとともに本研究報告の細部にわたりご指導を頂いた。ここに心から深く感謝の意を表す。

また、本研究会のゲストスピーカーとして、お越し頂いた外務省総合外交政策局審議官石井正文様、アメリカ在沖海兵隊/外交政策部次長ロバート・エルドリッジ様にも貴重なご助言を戴いた。ここに心から深く感謝の意を表す。

また、本研究の第1章では、筆者は日本の外交、軍事、防災に関する資料および上記の研究会の内容を踏まえて、独自に構成した。第2章では、CODE海外災害援助市民センター村井雅清様、兵庫県防災企画課小山達也様に資料を提供して頂き、国連地域開発センター（UNCRD）防災計画兵庫事務所研究員、現在、人と防災未来センター研究員斉藤容子様から有益なご助言を頂いた。また、同機構研究統括林敏彦先生、林万平様に同行し、東北宮城被災地でのフィールドワークおよび宮城県復興企画担当者へのインタビューに基づいて、調査成果をまとめた。第3章では、筆者はHAT神戸に設置された防災関連機関に関する資料を収集、整理したり、担当者への訪問したうえで、独自に構成した。

本研究報告の特筆すべきこととして、筆者は当機構前理事長の貝原俊民様に同行させて頂き、中国四川、北京を訪問した際、貝原前理事長のシンポジウムの原稿翻訳、会談通訳および「大災害からの創造的復興」（貝原俊民著、中国社会科学出版社）原稿を中国語に翻訳した経験を活かして、本報告書の枠組みを構成した。ここに深く感謝の意を表す。

また、同機構内田貞雄副理事長、丹羽修副理事長、計盛哲夫主任研究員から有益なご助言を頂いた。本研究調査本部研究統括野々山久也先生、桜井靖久主任研究員、永田夏来主任研究員、武内智彦主任研究員、羽瀧貴司主任研究員、安藤文暁研究員、調査課千賀浩史部長、西田慎太郎課長、吉岡淳治課長補佐、太田洋子様、細田知佳様には研究遂行にあたり日頃より有益なご討論ご助言を頂いた。本報告書の作成及び訂正に携わってくださった秋朔海様、山口かおる様に対して多大なる感謝の意を表す。

本研究の研究遂行には当機構の研究費により成り立っている。

「東アジアの災害対策協力のあり方」研究担当・主任研究員  
穂原雅人 (Akihara Masato)  
deng@mail.goo.ne.jp