

# 国際防災協力体制構築の検討 ～アジアを中心に～

研究調査報告書

2014 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

## 研究体制

委員長	片山裕	(公財) ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究調査本部 政策コーディネーター (神戸大学名誉教授)
副委員長	栗栖薫子	神戸大学大学院法学研究科教授
委員	石井正子	大阪大学大学院人間科学研究科准教授
	大江伸一郎	内閣府政策統括官 (防災担当) 付参事官 (普及啓発・ 連携担当) 付国際防災協力専門官
	大島賢三	原子力規制委員会委員
	小野高宏	三菱商事インシュアランス株式会社 BCP 担当部長
	木場紗綾	在タイ国日本大使館政務部専門調査員
	楠綾子	関西学院大学国際学部准教授
	桜井愛子	神戸大学大学院国際協力研究科准教授
	ショウ智子	OYO インターナショナル株式会社
	ショウ ラジブ	京都大学地球環境学堂教授
	田中泰雄	UTAR (マレーシア) 大学教授 (神戸大学名誉教授)
	名執潔	アジア防災センター長
	中川裕子	SEEDS ASIA 事務局長
	村井雅清	CODE 海外災害援助市民センター理事
	村上友章	立命館グローバル・イノベーション機構専門研究員
	安富淳	一般財団法人平和・安全保障研究所研究員
研究員	伊賀司	(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 (2012 年 4 月から 2013 年 3 月まで)
	富永泰代	(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 (2013 年 4 月から 2014 年 3 月まで)
オブザーバー	川脇康生	前国際復興支援プラット・フォーム上席復興専門官
	西島健治	兵庫県企画県民部防災企画課課長補佐兼防災事業係長
	村田昌彦	人と防災未来センター研究部長
	渡部正樹	国際連合人道問題調整事務所 (OCHA) 神戸事務所長
事務局	柳井政則	(公財) ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究調査部長
	山本弘	(公財) ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究調査部 研究調査課長

## 要 約

本報告書は、公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構が2012年度より2年計画で実施した、共同研究・調査研究テーマのひとつである「国際防災協力体制構築の検討～アジアを中心に」研究会の研究成果をまとめたものである。

研究会は国際機関、日本政府、自治体、NPO・NGO、民間企業、大学関係者で構成され、海外から日本への災害支援受入れ体制を検討し、アジアへの災害協力の展開および国際支援における市民レベルでの防災意識を高める方策に取り組んだ。課題を検討するにあたり、ゲストスピーカーも招聘して研究会を重ね（13回開催）、阪神淡路大震災（1995年）、インド洋大地震・津波被害（2004年）、東日本大震災（2011年）、フィリピン台風災害（2013年）で海外支援に携わった政府関係者、国際機関、企業、人道支援組織から知見を聴取し活動実態を検討し、議論を重ねた。このような知的営為を基に、本報告書は記された。

まず、本報告を政府・自治体、民軍協力、非政府組織、企業の各セクターに大別し、その要約を次に挙げる。

### 1. 政府の災害緊急支援の歴史的展開

第1章では、日本の災害急援、国際防災協力政策について、1980年代に遡り政策形成の過程や変化を促した要因、制約を分析し、日本外交における国際防災協力の意義を考察した。第2章は、阪神・淡路大震災と東日本大震災を比較し、海外支援の受入れに関する国の対応の変化を整理した。海外からの「援受」を経験し関西広域連合の広域防災局を担う兵庫県が、防災先進県として取り組むべき人材育成と、他自治体との知見の共有について提言を行った。

### 2. 自衛隊の「戦略文化」と民軍協力

第3章は政府の海外支援の歴史的展開を、アジアを対象とする支援と海外からの「受援」の両面から考察した。自衛隊が災害派遣を通常任務とする独自の戦略文化は、①災害派遣の制度は地方自治体の要望に沿い、防災政策の現場主義原則を取入れる一方で、基盤的防衛力を中心とする防衛政策の外郭をなすものとして形成された②警察予備隊発足時から献身的な災害派遣活動が徹底されると同時に、伊勢湾台風災害を契機に自衛隊内部に災害派遣を積極的に推進する組織文化が形成された。そして、災害派遣を梃子にして国民的支持を獲得していったことを明らかにした。第4章は災害支援における自衛隊とNGOの現問題を問う。NGOは中立性・不偏性・独立性という非政府組織たる根本的な存在意義、活動理念の侵害を懸念し、自衛隊との協力に消極的である。一方、自衛隊は自治体を介した民・軍の分業・分担による戦略的連携の構築を指向する。課題は、国際平和協力活動における民軍協力のための「オールジャパン」型国際協力体制の考え方の定着にある。第5章では、防

災をめぐるアクターの多国籍化と多様化が当然の事象として認識されるなか、アジアの外交レベルにおいても、防災協力のためのツールの共有や軍と民による共同訓練が導入されてきた。それが各国の防災における軍・文民政府・NGOの役割分担や民主的な防災ガバナンスに、ポジティブな変化を与えうるのかどうかを検討する。

### 3. 国や地域ごとの特性を考慮した防災教育と子ども支援（市民レベルでの防災協力）

第6章ではアジア地域の防災意識調査を通じて国際防災協力の役割を検討した。宗教観・コミュニティ組織等の違いによるリスク認識の特徴を考察し、コミュニティ防災、防災教育活動の経験から減災につなげる工夫と留意点を述べた。第7章はアジアへの防災教育の技術移転を検討した。日本と背景が異なる地域での防災支援では、支援側を含めどのようなアクターがどのような役割を担うべきなのか。日本の経験や教訓を海外諸国と共有する可能性を、ミャンマーとベトナムにおける防災教育の実施・普及を事例に、考察した。第8章では、国際子ども支援団体による東日本大震災における支援について、インド洋大津波における国際人道団体の災害復興支援から得られた課題や提言との比較から分析した。結果、東日本大震災では世界的に資金を調達し迅速な緊急支援体制を展開しながら、復興期に入るとインド洋大津波後の支援同様、人材確保の壁に直面し建設等のハード支援からソフト支援への転換に苦勞し、長期的復興支援のあり方については模索していること等を、明らかにした。

### 4. 企業の国際防災への対応

第9章では、ビジネスセクターが「事業継続計画」、「事業継続経営」を通じて国際防災に重要な役割を果たすという議論は、市場における利潤追求の延長線上に国際防災という公共財への企業貢献の可能性を示す。この両立を具現化するために、企業は広域災害で地域社会の一員としてサプライチェーンの分野で重要な役割を果たし、自治体やインフラ企業等と効果的な官民連携を目指すことが必要となる。そして、官民連携のメカニズムを普遍概念として日本から発信し、災害に強靱な社会構築への貢献を提言した。

### 5. 国際防災協力の枠組みのレビュー

第10章で、兵庫行動枠組みの中で優先行動4「潜在リスク要因の軽減」が最も重要である理由は、その要因の解決なくして減災を十全に成しえないと考えるからである。しかし実際に、世界的に見渡しても優先行動4には、さほど進歩が見られない。そのゆえに、ポスト兵庫行動枠組みの活動指針の議論では、優先行動4に主眼点が置かれるべきと考える。第11章は、日本が国際的防災活動をどう行うべきかを検討した。まず、「防災」が災害に対する脆弱性を最小化する活動である現状を提示し、次に、防災分野の日本のODAとその海外評価を、スマトラ島沖地震を例に考察した。結果、防災科学技術の支援に加え復興の知見を生かす総合的な「災害から学んだ知恵」を基に、世界モデルとなる国際防災活動を行うべきとする。そのために必要な人材像を提起し、その育成の必要性を述べた。

冒頭で研究課題に言及したが、ここでは各課題に相当する章を次に挙げる。

1. 将来の災害に備え海外から日本への支援受入れ体制の改善、「受援力」の向上を目指す：2・3・8章
2. 災害発生時における日本から諸外国への望ましい支援・協力体制を検討する：1・3・4・5章
3. 平時における国際支援のなかで市民レベルの防災意識を高める方策を検討する：6・7・9・10章

(なお、第11章は本報告の総括的位置づけにある。)

それぞれのセクターで検討した結果を照合すると、次のような共通項が見受けられた。

○ 海外支援受入れ：コーディネーション機能の強化とセクター間の連携

- ・被災地のニーズを全体でとりまとめる一元的な管理調整機能の創出の必要性。
- ・物資は入って来る且つ必要とする人もいるにも拘わらず、つなぐ人の不在。
- ・災害発生時、自治体、政府の各省庁、企業、国際機関、NGO等の横断的な役割分担が確立されていない。情報共有のシステムが不足。すなわち、仲介する機能あるいは仲介者の必要性。
- ・災害弱者である子どものニーズを見逃さない。
- ・支援の質がハード面に偏向している現状を、ソフト面へシフトする。
- ・緊急対応から復興へのフェーズのスムーズな移行。

○ 日本から諸外国への支援

- ・被支援国の事情を踏まえての被支援国政府との調整のほか、支援国同士の連携と情報交換のための平時からの訓練や多国間対話の必要性。
- ・仲介者としての日本の役割を強化（当事者間でまとまらない事も、海外の団体や人が入ることによって解決できる事が多々あった）。

上述を検討し、以下の政策提案を行った。

- I. 現地小学校教員を防災専門家として育成する防災教育の支援をおこなう  
次世代への防災教育を通じて親世代に防災意識を浸透させ、コミュニティにおける災害リスクを軽減
- II. 国連人道問題調整事務所が実施するUNDAC（国連災害評価調整）研修に自治体職員が参加、迅速かつ有効な支援活動を展開するノウハウを蓄積し、減災に貢献
- III. 海外支援の受入れの知識と語学力を有する自治体職員を育成し、迅速な受援に貢献
- IV. 海外支援受入れの強力な調整機能とネットワークを有する、縦割り体制を横断する機関の設置
- V. 災害発生時の医療・輸送等の支援にとどまらず、引き続きその国の再建もサポート

# 目 次

はじめに（片山裕） .....	1
<b>第一部 政府の災害緊急支援の歴史的展開</b> .....	3
第1章 日本における海外災害救助政策の展開（栗栖薫子・楠綾子） .....	3
第2章 政府の海外支援受入れの比較—阪神・淡路大震災と東日本大震災（大江伸一郎） ...	17
<b>第二部 自衛隊の「戦略文化」と民軍協力</b> .....	24
第3章 自衛隊の災害援助活動の源流—日本型「戦略文化」の形成（村上友章） .....	24
第4章 国際防災協力体制構築をめぐる民軍協力—自衛隊と市民社会組織の現状と課題（安富淳） ...	34
第5章 アジアの民軍の災害救援協力の潮流とその課題（木場紗綾） .....	44
<b>第三部 国や地域ごとの特性を考慮した防災教育と子ども支援</b> .....	55
第6章 アジア地域の市民の防災意識の特徴や課題に対応した国際防災協力の役割（ショウ智子） ...	55
第7章 アジアへの防災教育の技術移転—ミャンマーとベトナムの事例から（中川裕子） ...	63
第8章 国際子ども支援団体による東日本復興支援 —インド洋大津波に対する国際人道支援の課題をふまえて（桜井愛子） .....	73
<b>第四部 企業の国際防災への対応</b> .....	84
第9章 企業と国際防災（片山裕・小野高宏） .....	84
<b>第五部 国際防災協力の枠組みの見直し</b> .....	94
第10章 Hyogo Framework for Action: Progresses and Challenges in Asia (Rajib Shaw) 94	
第11章 国際協力・防災・復興の枠組み（田中泰雄） .....	109
政策提言（片山裕・富永泰代） .....	118
おわりに（片山裕） .....	125
研究会の活動 .....	126

## はじめに

片山裕

本研究の背景としては、近年、従来の予想を超えた広域・複合・大規模な自然災害の頻発がある。約 23 万人の犠牲者を出した 2004 年末のインド洋津波災害や、約 9 万人の犠牲者を出した 2008 年の中国の四川大地震、さらには 2011 年 3 月の東日本大震災など甚大な被害をもたらした大災害が、アジアには集中している。1979 年から 2008 年の世界全体に占めるアジアの被害状況は、発生件数で世界の約 4 割、死者数の約 6 割、被災者数の約 9 割、被害額で約 5 割にも及ぶという。<sup>1</sup>

こうした状況を踏まえ、本研究は防災の分野で円滑かつ効果的な国際的支援・協力体制を構築するための政策提言を行うことを目的とした。主な検討課題は次の 3 点である。

第一に、東日本大震災の際の経験を中心に、海外から日本への支援受入れ・協力体制の改善について検討した。日本において再び見舞われるかもしれない大災害に備え、海外からの支援・協力に対する「受援」のあり方を再検討し、「受援力」の向上を目指したのである。

第二に、日本からアジアを中心とした諸外国への望ましい支援・協力体制を検討した。日本と被災国との二国間で実施される支援・協力体制だけではなく、現在、アジアで進行中の多国間での災害リスク軽減を目指すレジーム作りに日本がどのように関与していくべきかも検討対象とした。<sup>2</sup>

第三に、市民レベルでの防災意識を高めるための方策について検討した。アジアで今後起こり得る大災害に対し、過去の経験からなにを学習し、その学習成果をどう市民教育プログラムの中に取り込み実践していくかを考察したのである。

防災をめぐる円滑かつ効果的な国際的支援・協力体制の構築という課題に対し、本研究は二つの側面のアプローチから取り組む。一つは「ガバナンス」、もう一つは「人材育成」である。

防災は、利用者が増えても追加的な費用が伴わない非競争性の性質と、対価を支払わない者を便益享受から排除できないという非排除性の性質を持つことから「公共財」として捉えることが可能である。公共財としての防災の提供を第一義的に担うのは中央政府ないし地方自治体である。しかしながら、現在の世界では先進国、途上国を問わず、公的部門だけで防災を担うのは不可能である。加えて、災害の被害は国境を超え複数の国・地域に及ぶだけでなく、その影響もしばしば甚大である。公的部門だけでは担えないのは、政府自身の能力と資源不足のためである。途上国政府がその能力・資源において欠けるところがあるのはいうまでもないが、先進国においても災害が社会や経済に及ぼす負の影響は年々増大している。

経済のグローバル化と消費生活の高度化は、経済と人々の生活の脆弱性をむしろ増加させているのである。2011 年のタイの大洪水は、グローバル化の進行した今日の資本主義に

<sup>1</sup>内閣府防災情報のページ (<http://www.bousai.go.jp/kyoryoku/world.html>、2013 年 2 月 4 日確認)。

<sup>2</sup>アジアで進行中の多国間での災害リスク軽減に対するレジーム作りの一例として、「アセアン地域フォーラム (ARF)」での関係国の合意を挙げることができる。

においては、海外での災害が自国での生産活動に直接の影響を及ぼすことを教えた。もはや一国だけでなく、海外の自然災害に関係国が協力して取り組む必要性が高まっているのである。

その一方で、防災分野では NGO/NPO、企業、国際機関など政府以外のアクターの役割が重要になっている。とりわけ NGO/NPO と企業の防災分野での役割増大は著しい。日本においては、かつてのように政府との対決姿勢を鮮明にする「アドボカシー」型から、政府と協力・協調する「事業系」NGO が増えている。防災分野でも、こうした「事業系」NGO/NPO が着実に力をつけ、防災や復興の現場で活躍している。

企業についていえば、「企業の社会的責任（CSR）」を重視するアプローチが登場する中で企業の防災への貢献が社会的に認識されつつある。企業の側においてもその存続のための備えとして、防災を「事業継続計画（BCP）」の重要な要素として組み入れる動きが加速化した。

つまり、防災分野でアクターの多元化が起こり、防災をめぐるガバナンス（＝防災ガバナンス）のあり方が近年、大きな変化を遂げつつあるのである。こうした国際防災ガバナンスの変化に基づき、本研究は主なアクターとして中央・地方政府、NGO/NPO、企業を想定し、近年の国際防災ガバナンスの変化を明らかにするとともに、その課題についても実践的な提言を行った。すなわち、本研究は公共財としての国際防災を各アクターがどのようにして分担しながら、お互い協力するのか、さらに、そうした協力関係をどう深め、結果的に円滑で効率的な防災を成し遂げるのかを明らかにしようとした。

以上のような防災をめぐるアクターの多元化やアクター間の協力関係の深化は、国際防災についての高度の専門性を備えた人材育成と不可分な関係にある。本研究は、人材育成を直接の研究目的には据えないものの、各分野での専門家がどのような形で国際防災に貢献するのかを、具体的に明らかにすることによって、初心者にも国際防災の専門家になるための道筋（キャリア・パス）を提示する。我が国における国際防災分野での人材不足は深刻であり、この面でも国際社会に貢献できる人材育成の必要性が各方面から叫ばれている。こうした課題を、それぞれの分担者が念頭に置き、専門家になるための準備をイメージできるような記述に心がけた。その一方で、本研究は、それぞれの分野での専門家が、人事面での交流も含め、互いに協力し、さらなる能力向上を果たすための課題が何かについても政策提言を行った。これは「オールジャパン」での国際防災人材育成には、何が制度的な課題となっているか考えるということでもある。

本報告書が、こうした諸課題について理論面、実践面で、ささやかではあれ、貢献を果たしたのではないかと思う。本研究と報告書（昨年度中間報告書と本年度本報告書）の作成に尽力してくれた研究員各位、伊賀司さん、富永泰代さんに心よりの感謝を捧げます。



## 第一部 政府の災害緊急支援の歴史的展開

### 第1章 日本における海外災害救助政策の展開

栗栖薫子・楠綾子

#### はじめに

東日本大震災の経験を経て、日本の災害支援の政策（理念と実行）は対外支援のみでなく支援受入れ体制の(再)検討を視野に入れるなど、大きく変化を遂げつつある。本章ではその前史として、過去 20 年間の日本の国際防災協力および災害救助政策を振り返り、政策形成の過程や変化を促した要因、政策の形成にかかる制約、アクターの動機などを分析する。同時に、日本の防災外交をめぐる外交形成プロセスを追うことで、その課題と日本外交における意義を明らかにしたい。

#### 1. 日本の政策としての国際緊急援助

##### (1) 「国際緊急援助隊の派遣に関する法律（JDR法）」

世界各地で頻発する人道危機や自然災害による被害に対して、日本政府が本格的な救援体制を整えたのは、1980年代に入ってからのことである。1979年10月、カンボジア政府軍による反政府勢力の掃討作戦で多数の難民が発生し、大きな国際問題となった際に、日本では、政府ベースでも民間ベースでも資金援助以外に人的な援助活動を行うシステムが確立されておらず、対応が遅れた。その反省の上に1982年、外務省は、平時から医療関係者を国際協力機構（Japan International Cooperation Agency, JICA）に登録し、海外の災害や難民を対象に迅速に派遣するシステム「国際救急医療チーム（Japan Medical Team for Disaster Relief, JMTDR）」を設立した。<sup>3</sup>1984年にはエチオピアの干魃被災民の救済に、1985年秋にはメキシコ地震、コロンビア火山噴火に対する援助に派遣されている。<sup>4</sup>

多数の死者を出す大規模災害となったメキシコ地震やコロンビア火山噴火などの経験から、外務省では、資金の供与や医療チームの派遣に加えて救助要員の派遣を含めた国際緊急援助体制を整備する必要があるとの議論が強まった。開発途上国の経済・社会開発への支援を通じてその平和と安定に貢献することは、平和国家であり、対外経済依存度の高い日本にとってもっとも重要な責務である。また、そうした協力を通じて「開発途上国の政治的、経済的、社会的強靱性の強化を支援することは、当該国・当該地域、さらには世界の平和と安定に貢献し、ひいては我が国の平和と安定にも資する」。こうした観点から、政府開発援助（ODA）を1986年からの7年間で倍増することが計画されていた時期であった。途上国の災害に対して資金援助を行い、また人的派遣を含む緊急援助体制を整備することも、途上国支援の一環に位置付けられた。<sup>5</sup>

<sup>3</sup>和田章男.1998.『国際緊急援助最前線——国どうしの助けあい災害援助協力』国際協力出版会.45-46

独立行政法人国際協力機構国際緊急援助隊事務局.2009.国際緊急援助事業概要」:1.

<sup>4</sup>国際緊急援助隊事務局「国際緊急援助隊（JDR）のあゆみ」（<http://www.jica.go.jp/jdr/history2.html>、2010年3月26日アクセス）。

<sup>5</sup>『外交青書——我が外交の近況 1986年版』第3章第3節

そこで、当時の中曽根康弘内閣は、1985年12月末の閣議で、関係省庁の幅広い協力を得て新たな緊急援助体制を発足させることを決定した。1986年度予算には国際協力事業団交付金の新規項目として、「災害援助等協力事業費」10億円が計上された。その後、外務省と関係省庁間の2年に及ぶ調整を経て、最終的には首相官邸の裁定で「国際緊急援助隊の派遣に関する法律」(Japan Disaster Relief, JDR法)案が国会に上程され、中曽根内閣末期の1987年8月に成立した(9月公布・施行)。

これによって、海外、とくに開発途上にある海外の地域における大規模な災害に対して、被災国または国際機関の要請に応じて国際緊急援助隊(JDR Team)を派遣し、捜索・救助活動、医療活動、および災害応急対策・災害復旧活動を行うことが可能となった。捜索・救助活動は市町村消防、都道府県警察および海上保安庁の各救助隊から編成される。一方、災害応急対策・災害復旧活動には、関係省庁などから選出された各分野の専門家が当たることとされた<sup>6</sup>。なお、自衛隊の参加については、野党の反対が予想されたためこの時点では見送られた。対決法案にして、そのために本来の趣旨が損なわれるよりは、とにかくベースを作ることが大事だという現実的判断であった<sup>7</sup>。実際、国会審議の過程では、警察の海外派遣が将来的には自衛隊の海外派遣につながるのではないか、といった疑念が公明党議員から表明されている<sup>8</sup>。同様の理由で、紛争地は緊急援助の対象外とされた。

国会で法案提出に際しての基本的な心構えを問われた倉成正外相は、次のように答えている。

…これだけ国際国家日本として経済的に成長した日本といたしましては、やはり大きな災害、また非常に手の行き届かない地域に対する災害等につきまして組織的に対応する必要がある。……この法律の成立によって従来我々が行っておりました〔災害救助〕の活動をより組織的に、より効率的に、そして迅速に活動できるようにいたして、日本という国が本当に世界のそういう自然災害あるいは人的な災害というものについて貢献する国であるというイメージをつくることは私は大変大事なことだと信ずるわけでございまして……。<sup>9</sup>

「国際国家」は、中曽根康弘首相が提唱した概念である。「国際法上の権利と義務を十分に享有しながら、弱小国や最貧国に対し日本は奉仕する。また、アジア諸国に対しては、戦争の賠償はないが、遺憾の意を表して手厚くするという中曽根外交の基本路線」を表現したことばであった。<sup>10</sup>1970年代の石油危機を克服して気づいてみれば経済大国となり、プラザ合意後の円高によってジャパン・マネーの存在感が高まっていた時期であった。その一方で、急激に成長を遂げた日本に対しては、米国を中心に日本異質論が噴出していった。そうした事情を背景に、自民党政権は日本が国力にふさわしい国際的責務を果たす必要があると説きはじめてのだった。そして、従来なら金銭的、物質的援助で済んでいたものがもうそれだけではいけない、人的な援助を増大して「人と人とのつながり」を中心とする援助に移行しなければならない、との意識も生まれていたのである。<sup>11</sup>

(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/1986/s61-1030300.htm>)。

<sup>6</sup>和田、46-47、229-230。

<sup>7</sup>大島賢三.2008.「国際緊急援助隊法のことなど(その1)——伏魔殿に手をつっこむ」『霞関会報』7月号:10-13.「国際緊急援助事業概要」、4-5.大島副理事長へのヒアリング。

<sup>8</sup>たとえば「第108国会衆議院地方行政委員会議録第5号」(1987年5月26日)など。

<sup>9</sup>「第109国会衆議院外務委員会議録第2号」(1987年8月19日)。

<sup>10</sup>中曽根康弘.2012.『中曽根康弘が語る戦後日本外交』新潮社.345-346。

<sup>11</sup>「第109国会衆議院外務委員会議録第2号」(1987年8月19日)。

## (2) JDR 法改正

JDR 法の国会での審議においては、自衛隊の海外派遣への道を開くのではないかと懸念の声とともに、自衛隊の国際緊急援助隊への参加を考えるべきではないかとの議論もあった。民社党の永末英一議員は、自衛隊法第 100 条の 5（「防衛庁長官は、国の機関から依頼があつた場合には、自衛隊の任務遂行に支障を生じない限度において、航空機による国賓、内閣総理大臣その他政令で定める者の輸送を行うことができる」）を引いて、武力行使の目的でなければいわゆる海外派兵ではない、したがって自衛隊法を改正して海外での災害に対して緊急援助ができるようにすればよいのではないかと、国内の災害で自衛隊の能力が必要とされているのに、海外では必要ないというのはおかしいのではないかと、政府に問い質している。<sup>12</sup>自衛隊創設から 30 年以上経ったこの時期には、その災害救助、救援能力は広く認知されるようになっていた。また大規模災害に際しては、軍隊のもつ組織力や装備、技術が有用であることも理解されていたのだ。

しかし、自衛隊も含めた、より大規模で自己完結的な緊急援助隊の派遣を可能とする枠組みが整えられたのは、冷戦終結後のことであった。1992 年 6 月、国連平和維持活動等に対する協力法（PKO 法）と合わせて JDR 法の一部改正案が成立した。改正法では、国際緊急援助隊の派遣に際して必要がある場合、外務大臣は防衛庁長官と協議し、緊急援助活動や人員、機材等の輸送について自衛隊の協力を求めること（第 3 条）、これに基づいて防衛庁長官は、自衛隊の各部隊にそのための活動を行わせることができること（第 4 条）が規定され、自衛隊の国際緊急援助隊参加への道が開けた。

国会審議において改正案の提案理由を問われた宮下創平防衛庁長官は、三点を挙げて説明している。第一に、それまでの活動を通じて、災害の規模によってはさらに大規模な援助隊を派遣する必要があることが明らかになったこと。第二に、被災地において自己完結的な活動を行える体制を充実する必要があること。第三に、輸送手段の改善を図る必要があること。そこで自衛隊の国際緊急援助隊への参加を可能とし、自衛隊の保有する能力を十分活用することによって、日本の国際緊急援助体制のいっそうの充実強化を図るのである<sup>13</sup>。宮澤喜一首相をはじめ政府・自民党は、両法案は日本が平和憲法の枠内でその国力にふさわしい国際的責務を果たすために必要であると強調した。湾岸戦争の「敗北」を経て、日本の「国際貢献」「国際協力」のありかたが厳しく問われるようになったとき、日本は自衛隊の活用にあらたな方向性を見出したのだ。1980 年代から意識に上っていた「人と人とのつながり」を中心とする援助の最大の担い手として、自衛隊は期待された。また 1998 年 4 月には、JICA 医療協力部に設置されていた国際緊急援助室が国際緊急援助隊事務局へと格上げされ<sup>14</sup>、体制強化が図られた。

防衛庁・自衛隊は、すでに国内の災害派遣で実績のある（1）応急治療、防疫活動などの医療活動、（2）ヘリコプターなどによる物資、患者、要員などの輸送活動、（3）浄水装置や給水タンクを活用した給水活動、の分野で、国際緊急援助隊への協力が可能であるとみていた。陸・海・空各自衛隊は、以上の諸活動（単体または複合）を必要に応じて自

<sup>12</sup>同上。

<sup>13</sup>「第 123 国会参議院国際平和協力等に関する特別委員会議録第 10 号」（1992 年 5 月 20 日）。

<sup>14</sup>「国際緊急援助事業概要」1 頁。

己完結的に実施できるような態勢をとるようになった。<sup>15</sup>初めて国際緊急援助隊に参加したのは1998年11月、ホンジュラスのハリケーン災害に対する支援活動であった。このときは陸上自衛隊が医療活動や防疫活動に、航空自衛隊は輸送活動に従事している。派遣対象地域としては想定していなかった遠隔地への派遣であったから、米軍の支援を必要とした局面もあり、また情報収集や外務省・JICAとの連携に課題が残った。それでも防衛庁は、「初の国際緊急援助活動において、中米という遠隔の地で、被災後の劣悪な環境の下、現地の要請に応え、政府及び一般市民から感謝される立派な成果を上げたことは、今後、より安定した安全保障環境の構築に貢献していく上での極めて有意義な第一歩である」と総括している<sup>16</sup>。以後、自衛隊の派遣（輸送業務を含む）は2012年1月までに12件（派遣総数の10%）を数えた。<sup>17</sup>

「安定的な安全保障環境の構築」という視点から国際緊急援助活動がとらえられていることに注目したい。1990年代に入って自衛隊の任務にあらたに加わった国際平和協力業務と国際緊急援助活動は、『防衛白書』においては「国際貢献」と位置づけられた。これが平成7年版からは、「国際社会安定化への貢献」とされ、さらにPKO参加については「安定的な安全保障環境構築のための活動」として理解されるようになった。<sup>18</sup>平成8年版からは、国際緊急援助活動も「より安定した安全保障環境の構築への貢献」を目的とする活動として項目化されている。<sup>19</sup>それは、「平成8年度以降に係る防衛計画の大綱について（新防衛大綱）」（1995年11月閣議決定）に示された考え方だった。「新防衛大綱」は、防衛力の中心的な役割は日本の防衛にあるとしつつ、「近年における環境の変化、特に自衛隊の活動に対する期待の高まりなどを考慮すると、防衛力はより幅広い役割を果たすことを求められていると考えられる」との観点から、防衛力の今後の役割として（1）我が国の防衛、（2）大規模災害など各種事態への対応、そして（3）より安定した安全保障環境の構築への貢献を挙げた。すなわち、「国際平和協力業務の実施を通じ、国際平和のための努力に寄与するとともに、国際緊急援助活動の実施による国際協力を推進する（以下略）」<sup>20</sup>。

経済大国化した日本は、その国力にふさわしい国際的責務を果たさなければならない、国際社会の共通の問題の解決のために国力に応じた貢献をしなければならないという観点が、日本の国際緊急援助のそもそもの出発点であった。「貢献」ということばがもつニュアンスから、当初の緊急援助活動はどちらかといえば国際社会へのお付き合いという感覚が強かったように思われる。それが1990年代半ば以降は、安定的な安全保障環境の創出という、日本自身の主体的な取り組みのなかに位置づけられるようになった。冷戦後においても、日本の生存と繁栄はアジア太平洋地域の伝統的な大国間関係に左右されるところが大きいけれど、大量破壊兵器の拡散やテロリズム、あるいは内戦や災害に起因する難民の発生や貧困・飢餓も地域、さらには国際社会全体の不安定要因となり得る。安定的な安全

<sup>15</sup>『平成5年版防衛白書』第3章第1節

([http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho\\_data/1993/w1993\\_03.html](http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/1993/w1993_03.html))。

<sup>16</sup>『平成11年版防衛白書』第3章第4節

([http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho\\_data/1999/honmon/index.htm](http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/1999/honmon/index.htm))。

<sup>17</sup>国際緊急援助隊事務局「国際緊急援助とJICA」2013年10月

([http://www.jica.go.jp/jdr/ku57pq0000t85pm-att/pamphlet\\_jdr\\_j.pdf](http://www.jica.go.jp/jdr/ku57pq0000t85pm-att/pamphlet_jdr_j.pdf)、2014年2月19日アクセス)。

<sup>18</sup>『平成7年版防衛白書』第2章第5節([http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho\\_data/1995/ara25.htm](http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/1995/ara25.htm))、

第3章第3節([http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho\\_data/1995/ara34.htm](http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/1995/ara34.htm))。

<sup>19</sup>『平成8年版防衛白書』第4章第3節([http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho\\_data/1996/403.htm](http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/1996/403.htm))。

<sup>20</sup>同上、第2章第4節([http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho\\_data/1996/204.htm](http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/1996/204.htm))。

保障環境は日本の生存と繁栄にとって死活的に重要であり、その構築が外交・安全保障政策のひとつの目的とされねばならないと考えられるようになったことで、国際緊急援助活動に対する姿勢も変わったのだった。

## 2. 国際防災協力への積極的取り組み

### (1) 国際的な防災への意識の高まり

災害が起こらないかぎり、防災という長期的観点を必要とする——したがって目の前の利益に直結するもの、あるいは緊急性のあるものではない——分野への予算配分の優先度は低くなりがちである。とりわけ開発途上国では、経済的な制約から防災対策に資源を割くことは難しい。不適切な土地利用計画や環境管理の失敗が災害リスクを増大させることもある。そのため、ひとたび災害が発生すると甚大な被害が生じ、それがさらなる貧困を招くという悪循環に陥ることになる。

開発と災害のこうした関係は、1980年代後半から注目されるようになった。1987年の第44回国連総会は、1990年代を自然災害軽減のための期間とするため、「国際防災の10年」(International Decade for Natural Disaster Reduction, IDNDR)に指定するとの提案を採択した。災害に耐えうる社会を建設して、災害と貧困の悪循環を絶つことが、開発途上国における持続可能な開発の大前提となるとの認識が広く共有されるようになった結果であった。そこで、効果的、効率的に開発途上国の防災能力を強化するために、各国の自助努力や国際支援のみならず、持続可能な開発をテーマとする環境、教育、農村振興など幅広い分野と連携した国際防災協力の推進が必要とされるようになった。<sup>21</sup>

この「国際防災の10年」終了後も、期間中に実施されたさまざまな取り組みを継続するために、1999年11月の国連総会では「国際防災の10年」を継承する国際防災戦略(International Strategy for Disaster Reduction, ISDR)活動を実施するとの決議が採択された。強い災害対応力をもつコミュニティの形成を目指して、国連による国際防災活動の窓口、事務局として関係機関タスクフォースの活動を支援することや、防災に関する意識啓発活動、防災関連情報・知識の提供などを主たる任務とする。ただ、ISDRが当初からその任務に見合った組織を与えられていたわけではない。人道問題担当の国連事務次長として、発足から間もない2001年1月から2003年7月までISDRを担当した大島賢三・JICA副理事長は、ジュネーブに置かれたISDRの事務局が10数名程度の陣容で、さらに国連の通常予算ではなく任意の拠出金で運営されることから、予算の工面に走り回ったと回想している。<sup>22</sup>

それは、国際社会のなかで、日本やドイツなど一部の国では災害への関心が高まりつつあったものの、防災戦略そのものを国際的に考えなければならないという意識はまだ希薄だったことによる。そうした状況が転機を迎えたのは、2002年にヨハネスブルグで開かれた開発戦略の会議であった。災害が発生したあとの救助や復興だけではなく、災害が発生する前に防災の手段を講じなければ、せっかく開発を進めても台風や地震でインフラを破

<sup>21</sup>外務省・内閣府.2007.『日本の国際防災協力』外務省国際協力局.4-6.

<sup>22</sup>五百旗頭真・ひょうご震災記念21世紀研究機構副理事長(当時)、楠綾子による大島賢三 JICA 副理事長へのヒアリング(2009年9月3日、JICA本部)。大島賢三.2008.「国際緊急援助のことなど(その2)——オチャで、お茶を濁す」『霞関会会報』9月号:21-23.

壊されれば元も子もない。開発戦略のなかに防災のコンセプトを入れることは、持続的な開発を実現するためのひとつの重要なポイントではないか。ISDRでのそうした議論が、開発戦略の会議に反映されたのだった。加えて、2004年12月に発生したインド洋大津波は、国際的に防災への意識を一挙に高めることになった。<sup>23</sup>

その直後の2005年1月、神戸で開催された国連防災世界会議には、168カ国の政府代表、国際機関、NGOなど4千人以上が参加する大会議に膨れ上がった。ここで採択された「兵庫行動枠組」は、災害に強い国・コミュニティ構築のために3つの戦略目標を掲げた。第一に、持続可能な開発の取り組みに減災の観点をより効果的に取り入れること。第二に、すべてのレベル、とくにコミュニティレベルで防災体制を整備し、防災力を向上すること。そして第三に、緊急対応や復旧・復興段階においてリスク軽減の手法を体系的に取り入れることである。またこれらを実現するためのより具体的な目的（優先行動）として、①防災を国、地方の優先事項に位置づけ、実行のための強力な制度基盤を確保する、②災害リスクを特定、評価、観測し、早期警報を強化する、③すべてのレベルで防災文化を構築するため、知識、技術、教育を活用する、④潜在的なリスク要因を軽減する、⑤効果的な対応のための備え、事前準備を強化する、が定められた。さらに翌年12月の国連総会では、「兵庫行動枠組」を効果的に推進するための体制として、これまでの国際機関を中心としたタスクフォース（16の国連・国際機関、10の地域機関、8つのNGO）に、各国政府をメンバーに加えた防災グローバルプラットフォームの創設が決定された。<sup>24</sup>

## （2）国際防災協力政策の展開

2005年1月に神戸で開かれた国連防災世界会議で、当時の小泉純一郎首相は「防災協カイニシアティブ」を発表した。「自然災害は、毎年世界各国に様々な形で深刻な被害を及ぼす地球的規模の問題である。度重なる被害により人々の生活や経済社会の開発が阻害される悪循環を断つことは、貧困削減、持続可能な開発を実現する上で最も重要な前提条件の一つである」「災害は人間に対する直接的な脅威であり、グローバルな視点や地域、国レベルの視点とともに、個々の人間に着目した『人間の安全保障』やジェンダーの視点を踏まえて対処することが重要である。また、災害への対処に効果的に協力していくためには、受益者の立場を十分考慮して災害の各段階に応じて対処していく必要がある」との基本認識に立って、「災害予防の開発政策への統合」、「災害直後の迅速で的確な支援」、「復興から持続可能な開発に向けた協力」のそれぞれの段階に応じて、「一貫性のある防災協力の実施」に努力するとの決意を表明している。そして具体的施策として、制度構築や人づくり、経済社会基盤の整備、被災者の生活再建の支援が挙げられた。<sup>25</sup>

その年4月にインドネシアで開かれたアジア・アフリカ首脳会議で、小泉首相は、防災・災害復興対策としてアジア・アフリカ地域を中心に5年間で25億ドル以上の支援を行う方針を明らかにした。<sup>26</sup>実際には、2005年度から2007年度の3年間で、日本政府は25.3

<sup>23</sup>大島副理事長へのヒアリング。

<sup>24</sup>大島副理事長へのヒアリング。外務省・内閣府『日本の国際防災協力』.4-6.

<sup>25</sup>「防災協カイニシアティブ」2005年1月

(<http://www.kantei.go.jp/jp/koizumispeech/2005/01/18initiative.html>)。

<sup>26</sup>「アジア・アフリカ首脳会議における小泉総理大臣スピーチ」2005年4月22日

([http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/17/ekoi\\_0422.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/17/ekoi_0422.html))。外務省国際協力局「防災分野における日本の国際協力」（2008年7月）2頁。

億ドルの支援を行うことになる。<sup>27</sup>また、9月には中国の主催で「アジア閣僚防災会議」が開催された。これは2007年にインド、2008年にマレーシアと引き継がれ、アジア地域における防災協力について政府間で議論する場として活用されている。<sup>28</sup>

こうして、国連防災世界会議を受けて、日本政府は包括的な国際防災協力政策を展開するようになった。インド洋大津波のもたらしたすさまじい被害によって、国際社会において防災の重要性が理解されるようになったことが、日本に追い風となったと思われる。それに加えて、1990年代の終わりごろから「人間の安全保障」に対する国際的関心が高まっていた。日本でも1998年12月に当時の小淵恵三首相が、国連に「人間の安全保障基金」を設置し日本が5億円拠出する用意があることを表明するなど、人間の生存、生活、尊厳を脅かすあらゆる種類の脅威を包括的に捉え、これらに対する取り組みを強化しなければならないと考えられるようになった。<sup>29</sup>防災協力も人間の安全保障の観点から推進されたのではないかと思われる。そして予防・減災、応急対応、復旧・復興のサイクルを一体としてとらえて支援する防災協力のありかたが定式化されたのだった。

このころから、アジア・太平洋地域を構成する各国との防災をめぐる協力関係も徐々に強化されていった。その実績を背景に、福田康夫内閣は2008年8月、「平成21年度わが国の重点外交政策」において、『平和協力国家』として、国際社会の平和と発展への一層の貢献を2009年度の日本外交の一つの柱とすることを表明した。PKOやテロとの闘いなど国際平和協力活動への協力、平和構築分野の人材育成、人間の安全保障の推進と並んで、大規模災害への対応が「貢献」の具体的内容として挙げられている<sup>30</sup>。災害多発国の経験とノウハウの蓄積を基盤とする国際防災協力を、日本の外交戦略の一環に明確に位置づけた点で、福田内閣の外交政策は注目に値するであろう。

### (3) 民主党政権下の国際防災協力

2009年9月に誕生した鳩山由紀夫内閣は、「友愛外交」を提唱するとともに、その具体的目標として東アジア共同体の構築を掲げた。鳩山首相は「友愛」精神を次のように語っている。「今日の世界において、『国家の安全保障』と『人間の安全保障』はますます分離不可能になってきました。様々な国家も、民族も、人種も、宗教も、互いの違いを認めて共生する、つまり『友愛』の理念によって『支え合う安全保障 (shared security)』を実現することこそが、人類を救う道なのです」<sup>31</sup>。この自立と共生の精神を基調に、『開かれた地域協力』の原則に基づきながら、関係国が様々な分野で協力を進めることにより、「[東アジア]地域に機能的な共同体の網を幾重にも張りめぐらせよう」、具体的には「貿易、投資、金融、教育など、広範な分野での協力」を進める<sup>32</sup>ことを、鳩山首相は目指したの

<sup>27</sup>外務省国際協力局「防災分野における日本の国際協力」.1-2.

<sup>28</sup>外務省国際協力局、4.

<sup>29</sup>『平成11年版外交青書』第2章第3節

([http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/99/1st/bk99\\_23.html#2-3-1](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/99/1st/bk99_23.html#2-3-1))。

<sup>30</sup>外務省、2008。「平成21年度我が国の重点外交政策」.1,5.

<sup>31</sup>「第64回国連総会における鳩山総理大臣一般討論演説」2009年9月24日  
([http://www.kantei.go.jp/jp/hatoyama/statement/200909/ehat\\_0924c.html](http://www.kantei.go.jp/jp/hatoyama/statement/200909/ehat_0924c.html))。

<sup>32</sup>「鳩山総理による政策基調講演 アジアへの新しいコミットメント——東アジア共同体構想の実現に向けて」2009年11月15日

(<http://www.kantei.go.jp/jp/hatoyama/statement/200911/15singapore.html>)。

だった。

この東アジア共同体構想に温室効果ガスの 2020 年度までの 25%削減（1990 年比）、そして沖縄の米海兵隊普天間基地の県外移設など、鳩山政権の掲げた外交目標は自民党政権の外交政策を否定しようとしながら、その多くが理念倒れに終わった感がある。ただ、国際防災協力に関するかぎり、鳩山政権は自民党政権までの取り組みを踏襲する姿勢を明らかにしていた。鳩山首相は 2009 年 10 月の所信表明演説で、スマトラ沖地震に際して日本の国際緊急救助隊が世界の先陣を切って活動したことを挙げ、「世界最先端レベルと言われる日本の防災技術や救援・復興についての知識・経験・復興についての知識・経験、さらには非常に活発な防災・災害対策ボランティアのネットワークを〔アジア太平洋〕地域全体に役立てることが今後、より必要とされてくると思っております」と述べた。<sup>33</sup>

岡田克也外相は、鳩山の掲げる東アジア共同体構想のなかに防災協力を位置づけた。2010 年 1 月、外交の基本方針についての所信である。「私たちの政権は、東アジア共同体構想という長期ビジョンを掲げています。具体的には、貿易・投資、金融、環境、エネルギー、開発、災害救助、教育、人の交流、感染症などの分野で、開放的で透明性の高い地域協力を推進してまいります」<sup>34</sup>。折しもハイチでは、首都ポルトープランス近郊を震源とする地震が 22 万人を超える死者を出す大災害となり、この 10 年で最悪の人道危機の一つともいわれる深刻な被害をもたらしていた。地震発生から 4 日後には、国際緊急救助隊の医療チームと自衛隊が派遣されている<sup>35</sup>。2 月には国連ハイチ安定化ミッション（MINUSTAH）に自衛隊施設部隊が派遣された。<sup>36</sup>

インド洋大津波を上回る被害の実態が伝えられるにつれ、日本国内では、日本は国境を越えた災害対策の協力体制作り積極的にあるべきだとの論調が出てきた<sup>37</sup>。またこの地震では、いち早く現地に入った中国の救援隊の活動がテレビに映し出されて注目を集めたが、それは中南米を舞台に中国と台湾が熾烈な争いを繰り広げている実態が表面化した一瞬でもあった。台湾と国交をもつハイチに対して、中国が影響力の拡大をねらったものとみられた。災害支援が外交関係を動かす可能性、あるいは「ソフトパワー」として活用される可能性も視野に入りはじめたのがこの時期であったといえよう。<sup>38</sup>

そうした現状に対する認識を問われた岡田外相は、次のように答えている。

災害復旧支援活動というものが外交政策上非常に重要になってきているのはご指摘のとおりであります。ハイチのときにも、各国が集まって、まさしくそういった災害復旧活動を、いわば競い合うような形で力を入れたということでもあります。もちろん、宣伝の場といよりは、やはりそこで生活している人たちの命、生活、これを日本としてもきちっと守るために力を尽くしていくことが基本だというふうに思いますが、最近、大きな災害も相次いでおりますので、そういう際に、日本としての存在感をきちっと発揮できるような、しっかりとした災害復旧支援活動を行っていきたい。<sup>39</sup>

<sup>33</sup>鳩山首相所信表明演説「第 173 国会衆議院本会議録第 1 号」（2009 年 10 月 26 日）。

<sup>34</sup>「第 174 回国会衆議院本会議録第 4 号」（2010 年 1 月 29 日）。

<sup>35</sup>「JDR 派遣事例」（<http://www.jica.go.jp/jdr/case.html>、2014 年 2 月 21 日アクセス）。

<sup>36</sup>『平成 22 年版防衛白書』第 3 部第 3 章第 1 節

（[http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho\\_data/2010/2010/index.html](http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2010/2010/index.html)）。

<sup>37</sup>たとえば『朝日新聞』2010 年 3 月 22 日社説など。

<sup>38</sup>『朝日新聞』グローブ第 60 号（2011 年 4 月 3 日）など。

<sup>39</sup>「第 174 国会衆議院外務委員会議録第 12 号」（2010 年 4 月 14 日）。



民主党政権の姿勢は、基本的には 2000 年代の取り組みを踏襲したものであり、新たな制度構築を目指したわけではない。ただ、外交政策のなかで災害支援の重要性が高まっており、日本としても存在感を示したいという認識があったことはうかがえるであろう。

#### (4) 東日本大震災のインパクト

8 か月あまりで退陣した鳩山内閣の後を襲って 2010 年 6 月 8 日に成立した菅直人内閣は、普天間問題でこじれた対米関係の再構築が課題であった。さらに 9 月には尖閣諸島近海で海上保安庁の巡視艇に中国漁船が衝突する事件が発生するなど、対中関係でも多難な出発となった。一方、7 月の参議院選挙で与党は過半数を割る敗北を喫し、小沢一郎を台風の眼とする民主党特有の党内抗争に政権基盤の弱体化が加わって、政権運営は困難を強いられた。就任直後の所信表明で「責任感に立脚した外交・安全保障政策」を、改造内閣発足(9月17日)後の所信表明では「主体的な外交の展開」の意思を表明し、地球規模の問題への取り組みの必要性を訴えつつも、一般論にとどまっているのはそのためだろうか。気候変動問題や生物多様性の維持に関する言及がみられる程度で、災害復旧支援や防災に関する言及はない。<sup>40</sup>

しかし、翌年の施政方針演説でも、菅首相は「現実主義を基調にして世界の平和創造に能動的に取り組む外交・安全保障政策の推進」を謳いながら、その具体的内容は米国および周辺諸国との関係にほぼ終始している。地球規模の問題への取り組みについては、核軍縮の推進、テロ対策や PKO、環境問題、アフリカ支援に一言触れるにとどまった。やはり災害復旧支援は登場しない。<sup>41</sup>鳩山前首相との観念の違いはあるにせよ、ハイチ地震の後であることを考えれば、首相自身に災害からの復旧・復興支援や防災に関する国際協力への関心が低かったのではないかと感じざるを得ない。前原誠司外相は、答弁や外交方針の所信表明などで、オーストラリアやインドネシアなどとの災害救援協力を触れることもあった<sup>42</sup>。もっとも、災害救援協力や防災への関心というよりは、安全保障協力の多面的推進という観点からの言及にとどまっているように思われる。

2011 年 3 月 11 日に発生した東日本大震災は、日本の災害復旧支援、さらには国際的な防災協力が外交政策上もつ意味と意義をあらためて考えさせる契機となった。

まず、東日本大震災に際して日本に寄せられた支援は、世界 124 の国・地域および 9 の国際機関に上った。その事実は、戦後日本が行ってきた政府開発援助の意義を実証するものと外務省は理解した。そしてこの震災によって、「日本は世界との関係なしでは生存し得ないということが改めて幅広く認識された。国際社会から提供された支援は、日本がまさに国際社会との相互依存関係の中で自らの安定と繁栄を確保しており、諸外国との強固な友好関係の構築と国際社会に対する積極的な貢献が日本自身のためにもなるということを示している」<sup>43</sup>。それは 2012 年度外務省 ODA 予算を増額する有力な根拠となった。<sup>44</sup>さ

<sup>40</sup>「第 174 国会衆議院本会議録第 35 号」(2010 年 6 月 11 日)、「第 176 国会衆議院本会議録第 1 号」(2010 年 10 月 1 日)。

<sup>41</sup>「第 177 国会衆議院本会議録第 1 号」(2011 年 1 月 24 日)。

<sup>42</sup>たとえば「第 176 回国会衆議院外務委員会議録第 4 号」(2010 年 11 月 12 日)、「第 177 回国会衆議院本会議録第 1 号」など。

<sup>43</sup>『平成 24 年度版外交青書』第 3 章第 2 節

([http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2012/html/chapter3/chapter3\\_02\\_01.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2012/html/chapter3/chapter3_02_01.html)、2014 年 2 月 23 日アクセス)。

らに、その ODA を戦略的に活用するために、防災協力がひとつの柱として位置づけられるようになったのだった。

2011 年 9 月に発足した野田佳彦内閣は、ODA の戦略的活用を首相施政方針演説に盛り込んだ<sup>45</sup>。玄葉光一郎外相は、国会で次のように説明している。「〔2012 年度外務省 ODA 予算の〕内容としては、ODA を活用したパッケージ型インフラ海外展開の促進、グリーン成長の促進、中小企業の海外事業展開支援といった新たな成長への取組や、アフガニスタン支援や防災などの重点項目を中心にめり張りのついた予算の確保に努めました」。予算の増額措置は、「震災支援に対する感謝ということもありますけれども、ここで内向き志向脱却のやはり端緒を開くということが大切だという思いで今回の予算編成にかかわったということをごさいますて、総論に申し上げれば、MDGs、あるいは防災、平和構築、そして……各国際会議に出ていて、日本への信頼というのは、何だかんだ言ってやっぱりあります。特に人間の安全保障というのは、かつての先輩方がある意味編み出した概念であります。一人一人の尊厳を大切にする、そういった人間の安全保障という概念なども踏まえながらこの ODA というものを効果的にかつ戦略的に活用したいというふうに考えております」<sup>46</sup>。

第二に、震災経験の共有が国際社会への恩返しであると同時に、震災経験を踏まえた国際防災協力が日本の使命であるとの感覚が生まれた。2011 年 6 月 25 日に公表された東日本大震災復興構想会議（議長：五百旗頭真防衛大学校）の提言「復興への提言～悲惨のなかの希望～」は、「我が国は、国際社会との絆を強化し、内向きでない、世界に開かれた復興を目指さなければならない」として、「開かれた復興」を復興の 4 つの柱の一つに据えた。そのうえで、「今回の教訓を国際公共財として海外と共有することが必要である。こうして、防災・『減災』の分野で国際社会に積極的に貢献していくことは、我が国が今後果たすべき責務である。復旧・復興過程での教訓を活かして、アジアをはじめとする途上国の人材を育成するなど、人の絆を大切に国際協力を積極的に推進すべきである」と論じた。<sup>47</sup>

同じころにまとめられた外務省国際協力局の「平成 23 年度国際協力重点方針」も、「〔官民一体となった『開かれた復興』の〕実現に資するため ODA を活用することを平成 23 年度の最優先課題」に挙げ、「今回の震災に際して示された各国からの信頼に応えるため、我が国の国際的コミットメントを誠実に実現していくための支援等を実施する」ことを重点領域のひとつに設定した。具体策として、「世界各地で今後も発生し得る災害や紛争に対しては、今次震災で世界各国が我が国に示した支援に恩返しする意味でも、我が国の防災・震災対策の知見・経験も十分活用する等、国際機関とも連携しつつ、引き続き積極的に国際社会に対する緊急・人道支援活動等を実施する」。<sup>48</sup>

「人道支援」の考え方は、7 月、外務省（担当は河原節子・緊急人道支援課長）の発表

<sup>44</sup>政府全体の ODA 予算は 1998 年度減少している。外務省「ODA 予算」2014 年 2 月 (<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/yosan.html>、2014 年 2 月 23 日アクセス)。

<sup>45</sup>「第 180 回国会衆議院本会議録第 1 号」（2012 年 1 月 24 日）。

<sup>46</sup>「第 180 回国会参議院政府開発援助等に関する特別委員会議録第 3 号」（2012 年 3 月 27 日）。

<sup>47</sup>東日本大震災復興構想会議「復興への提言～悲惨のなかの希望」2011 年 6 月 25 日 (<http://www.cas.go.jp/jp/fukkou/pdf/fukkouhenoteigen.pdf>)。

<sup>48</sup>外務省国際協力局「平成 23 年度国際協力重点方針」2011 年 6 月 ([http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/pdfs/23\\_jyuten.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/pdfs/23_jyuten.pdf))。

した「我が国の人道支援方針」のなかで、災害対策と難民などへの支援をあわせた概念として提示されている。

人道支援とは一般に、人道主義に基づき人命救助、苦痛の軽減及び人間の尊厳の維持・保護のために行われる支援をいう。難民、国内避難民、被災者といった最も脆弱な立場にある人々の生命、尊厳及び安全を確保し、一人一人が再び自らの足で立ち上がれるよう自立を支援することがその最終的な目標である。このため我が国としては、人道支援は、緊急事態への対応だけでなく、災害予防、救援、復旧・復興支援等も含むものとして認識している。人道支援は、人間の安全保障を確保するための取組の一つである。人間の安全保障は、人間一人一人に着目し、生存、生活及び尊厳に対する脅威から人々を守り、それぞれの持つ豊かな可能性を実現するために、保護と能力強化を通じて個人の自立と持続可能な社会づくりをめざす概念である。我が国は、人間の安全保障を外交政策の柱の一つに掲げる国として、人道危機をめぐる近年の状況変化を踏まえつつ、人道支援を適切かつ積極的に行っていく。<sup>49</sup>

そのうえで基本原則や具体的取組、効率性および迅速性重視の方針が示された。具体的取組については、自然災害の発生に際して迅速に国際緊急援助隊を派遣する、緊急援助物資を供与するといった従来の方針に加えて、平素からの取り組みとして防災協力が挙げられた。

我が国は、これまで様々な災害を経験し、耐震・防災の備えをソフト・ハード両面で行ってきた国として、東日本大震災を含む自らの災害経験から得た防災に関する豊富な知見及び教訓を、国内の防災体制に活かすとともに、我が国に温かい支援の手をさしのべてくれた国際社会とも共有しつつ、国際的な防災の取組に引き続き貢献していく。<sup>50</sup>

「我が国は唯一の被爆国であり、未曾有の大震災の被災国でもあります。各国の先頭に立って核軍縮、核不拡散を訴え続けるとともに、原子力安全や防災分野における教訓や知見を他国と共有し、〔震災への支援に対して〕世界への恩返しをしていかなければなりません」<sup>51</sup>。この野田首相の所信表明演説（2011年9月）は、以上の流れを踏まえたものであったろう。さらに、2012年7月初旬に東北地方で開催された世界防災閣僚会議は、防災の重要性が国際的に確認される機会となった。外務省はこの会議を次のように評価している（太字は原文）。<sup>52</sup>

(1) 世界で毎年2億人が被災（犠牲者の9割が途上国の市民）し、自然災害による経済的損失が年平均1000億ドルを超える中、防災の重要性を国際的に再確認。**防災の主流化と強靱な社会の構築に向けた、国際社会の政治的コミットメントを表明**した。そのための主要な要素として、高齢者、女性、障害者など脆弱層への配慮を含む人間の安全保障、ハードとソフトの効果的組合せによる対応、国と地方、官と民、地域の違いなどの垣根を越えた広範な連携などが提示され、「**21世紀型の防災**」を提案することができた。

(2) 2015年に開発分野の羅針盤である「ミレニアム開発目標(MDGs)」と防災分野の国際指針である「兵庫行動枠組」が期限を迎える中、**ポストMDGsに防災を位置づけ、実効的なポスト兵庫行**

<sup>49</sup>外務省「我が国の人道支援方針」2011年7月1日

<sup>50</sup>外務省「我が国の人道支援方針」2011年7月1日

([http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jindo/jindoushien2\\_1\\_1.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jindo/jindoushien2_1_1.html)、2014年2月23日アクセス)。

<sup>51</sup>「第178回国会衆議院本会議録」2011年9月13日。

<sup>52</sup>外務省「世界防災閣僚会議 in 東北（概要と評価）」2012年7月4日

([http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kankyobousai\\_hilv\\_2012/gaiyo.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kankyobousai_hilv_2012/gaiyo.html))。

動枠組を策定していくとの国際社会の努力の方向性が明確になった。

(3) 日本として、国際社会の防災分野の取組を主導していく決意を表明した(2013年からの3年間で30億ドルの支援を行うことを表明)。また、多くの外国要人が復興に向けた努力を進める被災地を訪問する機会となった。

防災の重要性とそのための国際協力の必要性は、2000年代半ごろから国際社会のなかで共有が進んだひとつの認識であった。そうした国際的潮流に3.11の経験が相互作用して、「防災の主流化」「強靱な社会の構築」という概念が形成されたと考えられる。これと軌を一にして、防災協力は日本の国際協力の前面に押し出されるようになった。『平成24年度外交青書』は、「日本の強みをいかした外交」に「震災の経験」を挙げた。「震災での経験とそこから得られた教訓を世界と共有することは日本が果たすべき責務である」。「国際協力の分野における防災の主流化を進めていく。……防災能力の向上は、国際社会全体にとって重要な課題になっている。日本は、東日本大震災を含む大規模災害の経験から得られた教訓を国際社会と共有し、また、各国の努力を支援することで、災害に強い強靱な社会づくりに貢献する方針である」<sup>53</sup>。

### 3. アジア太平洋地域の防災協力枠組みづくり

冷戦の終結後、アジア太平洋地域においては米国を一方の軸とする二国間関係だけではなく、地域構成国の二国間、多国間の安全保障協力関係が形成され、あるいは深化している。くわえて、この地域は世界有数の自然災害多発地帯であった。中国の軍事大国化が地域の不安定要因となっていることはまぎれもない事実であるが、地震・津波災害や風水害はより蓋然性が高い。国際防災協力への関心の高まりと地域特有の事情を背景に、実体としての安全保障協力を基盤として、防災協力の枠組み作りが進んだ。

2007年1月に開催された第2回東アジア首脳会議(EAS)において、日本政府は、アジア防災センターが実施する学校での防災教育、地方行政官に対する防災研修など4案件について、日ASEAN統合基金(Japan-ASEAN Integration Fund, JAIF)を活用して総額300万ドル規模を支援する方針を表明した(2008年4月始動)。また2009年4月には、緊急援助物資を備蓄する目的でJAIFに1,300万ドルの追加資金を投入することや、災害の評価・分析に当たる人材の育成、JAIFを活用したASEAN域内の災害時情報通信システムの構築、今後5年間で約300名に防災分野の研修を実施すること、「21世紀東アジア青少年交流計画」を通じてEAS諸国の若者に防災に関する日本の取組を体験する機会を提供すること、などから成る支援策を発表している。<sup>54</sup>

東日本大震災後の2011年11月、インドネシアのバリ島で開かれた日・ASEAN首脳会議は、「共に繁栄する日本とASEANの戦略的パートナーシップの強化のための共同宣言」(バリ宣言)と「行動計画」(2011—2015)を採択した。日本とASEANが、5つの戦略の下で両者の協力を一層強化することを謳ったものである。すなわち、「地域における政治および安全保障協力の強化」「ASEAN共同体構築に向けた協力

<sup>53</sup>『平成24年度外交青書』第1章第2節

([http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2012/html/chapter1/chapter1\\_01.html#h01\\_14](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2012/html/chapter1/chapter1_01.html#h01_14))。

<sup>54</sup>外務省「安倍総理の東アジア協力案件」(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/eas/pdfs/anken.pdf>)。

の強化」「日本と ASEAN の紐帯を強化するための双方向の連結性の強化」「より災害に強靱な社会の構築」「地域の共通課題及び地球規模の課題への対処」であった<sup>55</sup>。

日米豪の 3 カ国間では、2008 年 6 月の日米豪閣僚級戦略対話において「戦略対話共同ステートメント（アジア太平洋地域における人道支援・災害救援）」が発表された。ここでは、防災と緊急対応をめぐる協力関係の強化や、3 カ国間協力および人道支援・災害救援に関する情報交換を円滑化するためのガイドラインの策定（12 月に採択）などが合意された<sup>56</sup>。2007 年には、日米豪の協力関係を補完するものとして日豪間の安全保障協力関係の強化が確認された。3 月に発表された共同宣言は、「アジア太平洋地域及びそれを越える地域における共通の戦略的利益に係る問題についての協力及び協議を強化する」ことを明らかにし、協力の分野として国境の安全、軍縮・不拡散、テロ対策、戦略的情報交換などと並んで「災害救援を含む人道支援活動」を挙げた<sup>57</sup>。この年 6 月以降は、定期的に外務・防衛閣僚会議（2 プラス 2）が行われるようになった。第 1 回 2 プラス 2 では、共通の戦略的課題への取り組みや防衛協力の推進、テロおよび大量破壊兵器の不拡散への対処のほか、災害救援に関する協力についても協議され、両国間で人道支援分野における共同訓練及び交流を実施することが決定されている。<sup>58</sup>

日中韓 3 カ国間でも、2008 年 12 月に開かれた首脳会議では、防災担当閣僚級会合の開催が決定された。「3 カ国間防災協力に関する共同発表」には、総合的な防災体制の整備、災害に対する脆弱性の低減および被害の極小化のための対策・体制の整備、国・地方・コミュニティ各レベルでの効果的な防災対策の強化について、協力を推進することなどが盛り込まれた。<sup>59</sup>

一方、ASEAN 地域フォーラム（ARF）においては、2009 年 5 月から災害救援をテーマとした多国間の実動演習が行われるようになった<sup>60</sup>。東日本大震災直後の 2011 年 3 月末には、日本とインドネシアの共催で実動演習が行われている。<sup>61</sup>この年 7 月に開かれた ARF 閣僚会合では、東日本大震災の経験を経て地域としていっそうの防災協力を進めることが合意された。議長声明は、災害救援オペレーションの遂行にあたり軍・民間の調整を確保する「全政府」アプローチを発展させることの重要性、ARF 以外の地域主要機関における災害管理および対応に関するアジェンダを考慮に入れる必要性、ASEAN 国防相会議（ADMM+）や東アジア首脳会議（EAS）など既存の地域メカニズムとの相乗効果および

<sup>55</sup>「第 14 回日・ASEAN 首脳会議 議長声明（骨子）」2011 年 11 月 18 日  
([http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/asean/j\\_asean/shuno\\_14th\\_gsk.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/asean/j_asean/shuno_14th_gsk.html))。

<sup>56</sup>“Trilateral Strategic Dialogue Joint Statement,” June 27, 2008  
(<http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/australia/joint0806-2.html>)。

<sup>57</sup>「安全保障に関する日豪共同宣言」2007 年 3 月 13 日  
([http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/australia/visit/0703\\_ks.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/australia/visit/0703_ks.html))。

<sup>58</sup>「日豪外務・防衛協力会議共同発表 2007（仮訳）」  
([http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/australia/visit/0706\\_kh.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/australia/visit/0706_kh.html))。

<sup>59</sup>外務省「日中韓首脳会議（概要）」2008 年 12 月 13 日  
(<http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/australia/joint0806-2.html>)。"China-Japan-ROK Trilateral Summit Trilateral Joint Announcement on Disaster Management Cooperation"  
(<http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/jck/summit0812/disaster.html>)。

<sup>60</sup>外務省「ARF 災害救援実動演習への我が国の参加について」2009 年 3 月 27 日  
([http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/21/3/1189807\\_1094.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/21/3/1189807_1094.html))。

<sup>61</sup>外務省「ARF 災害救援実動演習の開催について」2011 年 4 月  
(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/asean/arf/arf-direx2011/gaiyo.html>)。

調整を追求すること、そして人道支援および災害救援能力に関する設備やセンター間のネットワーク構築を促進していくことを確認した。<sup>62</sup>ARFを中心に、地域的な防災協力活動の枠組みや共通の規範、ルールが構築されつつある。

## 参考文献

- 大島賢三.2008.「国際緊急援助隊法のことなど（その 1）——伏魔殿に手をつっこむ」『霞関会報』7月号:10-15.
- 大島賢三.2008.「国際緊急援助のことなど（その 2）——オチャで、お茶を濁す」『霞関会報』9月号:21-27.
- 沖田陽介.2006.「国際緊急援助における UNOCHA の援助調整と日本の取り組み——自然災害発災直後の緊急対応を例に」『国際協力研究』22-1: 22-31.
- 貝原俊民.2009.『兵庫県知事の阪神・淡路大震災——15年の記録』丸善.
- 外務省 2008 「平成 21 年度我が国の重点外交政策」.
- 外務省国際協力局.2008.「防災分野における日本の国際協力」.
- 外務省・内閣府.2007.『日本の国際防災協力』外務省国際協力局.
- JICA 国際防災研修センター.2008.『2007 年度国際防災研修センター活動報告』.
- 独立行政法人国際協力機構国際緊急援助隊事務局.2009.「国際緊急援助事業概要」.
- (財)阪神・淡路大震災記念協会編.2005.『阪神・淡路大震災 10 年 翔べフェニックス——創造的復興への群像』(財)阪神・淡路大震災記念協会.
- 和田彰男.1998.『国際緊急援助最前線——国どうしの助けあい災害援助協力』国際協力出版界.

---

<sup>62</sup>外務省「第 18 回 ARF 閣僚会合概要」2011 年 7 月 23 日  
([http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/asean/arf/arf11\\_kk.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/asean/arf/arf11_kk.html))。「第 18 回 ARF 閣僚会合議長声明の骨子」  
([http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/asean/arf/pdfs/state1107\\_kv.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/asean/arf/pdfs/state1107_kv.pdf))。

## 第2章 政府の海外支援受入れの比較—阪神・淡路大震災と東日本大震災

大江 伸一郎

### 1. 研究の概要

自然災害は世界各地で頻発しており、その被害の程度が甚だしい場合、各国政府はレスキューチームや救援物資等の、いわゆる「支援の手」を互いに差し伸べる。日本も、国際協力機構(JICA)に事務局を有する国際緊急援助隊が、海外被災地での活動を行っており、その様子はメディアを通じて、広く国民にも知られている。また、国のみならず、兵庫県等の地方自治体が、被災地にテントや毛布等の救援物資を提供する場合もある。

一方、日本自身も、大規模自然災害時には、国際社会から支援を受け入れている。近年では、1995年に発生した阪神・淡路大震災時と2011年の東日本大震災時である。

本研究では、まず、日本がこれら2度の海外支援の受入れを経験する中で、その対応ぶりがどのように変化しているかを時系列に沿って整理する。具体的には、①1995年の阪神・淡路大震災時の受入れでどのような問題が発生したのか、②その後どのような見直しが行われたのか、そしてその見直しを受けて、③2011年の東日本大震災時には、どのようなオペレーションが実施されたのか、を順に概観する。続いて、東日本大震災後の国の見直し動向を概観し、地方自治体である兵庫県が、今後どのように準備を進めておくべきかを提言する。

### 2. 阪神・淡路大震災時

我が国の災害対策の根幹となる防災分野の最上位計画である防災基本計画に、初めて海外支援の受入れに関する記載がなされたのは、平成7年7月の改正時である。つまり、防災基本計画に何ら取り決めがなされていない状態で、阪神・淡路大震災が発生し、海外からの支援を受入れた。海外被災地における日本の国際緊急援助活動は、早くも1970年代後半から開始されており、1987年には「国際緊急援助隊の派遣に関する法律」も制定されていることを鑑みれば、阪神・淡路大震災が起こるまで、日本では、もっぱら海外の被災国を支援することを重視し、自国が海外から支援されることへの備えは後手に回っていたと言える。

県庁所在地に甚大な被害を受けた兵庫県は、職員・庁舎も被災し機能低下を引き起こす中で、救助活動や被災者支援といった行政需要が瞬く間に急増し、混乱を極めていた。そこに、メディア等を通じて震災の被害情報に接した諸外国からの支援の申出が、国を通じて相次ぐこととなった。

#### 2-1 国際捜索救助チームの受入れ

阪神・淡路大震災時に、日本が政府として受け入れた国際捜索救助チームは、スイス災害救助隊とフランス災害救助特別隊の2か国であった。<sup>63</sup> その受入れに当たって、国は

<sup>63</sup>この他、NGOを通じた民間救助隊としてイギリス国際救助隊も被災地に入っている。また、実際には派遣に至らなかったが、ロシア、イスラエル、アルジェリア、ドイツ、ハンガリー、シンガポール等15か国からの派遣の申出があった(西川智.1996.「阪神・淡路大震災にみられた国際救助活動のミスマッチ」)

「救助隊の被災地への輸送や通訳の手配等について協力を行った」が、必ずしも被災自治体の負担を十分に軽減しうるものではなかった。<sup>64</sup>

たとえば、貝原・兵庫県前知事は、「外国からの救助隊の窓口となる神戸市の職員に余裕のないことは十分に承知できたので、私は急いで、英語、フランス語に堪能な職員を通訳に付け、現地での案内には、県警本部の警察官と県職員をあてて、バックアップすることとした。」と、著書の中で、被災自治体が救助隊の受入れにあたって職員を割いていたと回顧している。<sup>65</sup>

また、震災から5年が経過した平成12年4月に取りまとめられた震災対策国際総合検証会議の検証提言総括においても、「スイス、フランス隊の場合、地元の消防・警察とも対応者の捻出が負担となった」と分析・評価されており、また検証委員の一人からは「政府機関は、被災地機関の負担を軽減するため、後方業務面での支援を行う必要がある」との提言がなされている。<sup>66</sup>

## 2-2 物的支援の受入れ

阪神・淡路大震災に際して、国際社会からは、国際捜索救助チーム等の人的支援のほか、多くの救援物資が被災地に届けられた。当時の防災白書によれば、日本は、在日米国による毛布約5万7千枚をはじめ、メキシコ、タイ、韓国等26か国から、多くの救援物資を受け入れている。また、その受入れの可否について、国は「被災自治体の意向を確認した上で」決定している。<sup>67</sup>

しかし、実際に海外からの支援物資を受入れた兵庫県では、「国側の窓口は外務省と国土庁であったが、最初は官房総務課で調整されていたが、あとになると各地域担当課、それぞれの大使館からの意向で直接連絡が入ってくることもあった。官房を通じて物資の一時的送付自粛を要請していたが、あまり機能していない。」「救援物資の内容によって、受け入れに庁内担当課との協議が必要であるが、仕事が増えるためか敬遠されることが多い。」との記録が残っている。当時の被災自治体で、混乱と困難が生じていたことが伺える。<sup>68</sup>

## 3. 阪神・淡路大震災後の見直し

このような阪神・淡路大震災の経験を糧とし、国は次の大規模災害に備えた策を講じた。まず、上述したとおり、平成7年の防災基本計画の修正において、海外からの支援の受け入れについて定めた。修正後の防災基本計画では、海外支援の受入れが、「国（内閣府、外

---

『地域安全学会論文報告集』第6号：265。）。

<sup>64</sup>国土庁 編. 2005. 「防災白書（平成7年版）」. 63.

<sup>65</sup>貝原俊民. 1995. 『大震災100日の記録－兵庫県知事の手記』 ぎょうせい. 36.

兵庫県の記録によれば、それでもなお「警察、消防の第一線機関において救助隊に関する知識・情報の不足、経験等の違いなどもあって受け入れにとまどいが見られた」とある。（兵庫県編. 1996. 「阪神・淡路大震災－兵庫県の1年の記録」. 36.）

<sup>66</sup>兵庫県・震災対策国際総合検証会議. 2000. 「阪神・淡路大震災震災対策国際総合検証事業検証報告」

<sup>67</sup>国土庁 編. 63.

<sup>68</sup>「第1回多文化共生の推進に関する研究会」（平成24年2月27日、主催：総務省）にて兵庫県が提供した参考資料「西田メモ（阪神・淡路大震災当時の国際交流課参事の記録）」より。また、同メモには、「事務的には、義援金の手間がかからなくてよい」との、極めて率直な現場の意見が記されている。

([http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000153820.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000153820.pdf))



務省、農林水産省、警察庁等)は、被災地等に過大な負担をかけさせない」ことに留意しつつ、「海外からの支援を受け入れる場合に必要な諸手続きについては、あらかじめ定めておくものとする。」としている。

その後、平成10年1月には、海外からの支援受入れの可能性のある分野ごとの対応省庁が一堂に会し、対応方針、支援受入れ手続き等を定めた関係省庁間の申し合わせを作成した。その内容は、「防災基本計画の関連規定に基づいて」、「支援受入れ分野毎の対応省庁及び対応方針、海外支援の受入れに関する手続きの流れについて」予め定めるものとなっている。

この申し合わせの内容は、その後、政府の緊急災害対策本部事務局運営マニュアルにも反映されており、海外支援の受入れ時は、緊急災害対策本部内に設置される「海外支援受入れ調整担当」が、関係省庁等との連絡・調整に当たることとされた。

#### 4. 東日本大震災時

このように、国は、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえて、海外支援の受入れ体制を改善した。そして、神戸の震災から16年後に発生した東日本大震災時には、阪神・淡路大震災を上回る数の国際捜索救助チームと救援物資の受入れのオペレーションを、この見直し結果に基づいて実施した。

##### 4-1 国際捜索救助チームの受入れ

東日本大震災は、地震の大きさだけでなく、続いて発生した津波による被害、そして福島原発事故による被害といった複合災害的な要素もあって、災害救助法が適用された市町村数が阪神・淡路大震災のそれを超える、極めて広域的な災害であった。そして被災地には29の国、地域、機関から派遣された救助隊・専門家チーム等が受入れられた。これは、阪神・淡路大震災時の2チームに比べて格段に多い。これら国際捜索救助チームの受入れに当たっては、関係省庁の申し合わせでは規定されていない取組みも行われている。それらを以下に概観する。

##### (1) 緊急消防援助隊による受入れ対応

緊急消防援助隊は、阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、大規模災害等において被災した都道府県内の消防力では対応が困難な場合に、全国の消防機関相互による援助体制を構築するため、平成7年6月に創設された制度である。<sup>69</sup> 東日本大震災の被災地では、震災直後から、全国各地の消防隊がこの緊急消防援助隊として活動していた。

海外から到着した国際捜索救助チームに対しては、消防庁と警察庁が分担して、被災現場での受入れに当たった。このうち消防庁に割り振られたチームについては、この緊急消防援助隊が、活動場所の割振りや連絡員の配置などを実施し、海外の捜索救助チームの活動に協力している。<sup>70</sup>

上述のように、阪神・淡路大震災時は、自らも被災している被災地の消防機関自らが、国際捜索救助チームの受入れを行っていた。これに比べて、東日本大震災時には、被災地

<sup>69</sup>総務省消防庁資料より ([http://www.fdma.go.jp/neuter/topics/fieldList5\\_5\\_2.html](http://www.fdma.go.jp/neuter/topics/fieldList5_5_2.html))

<sup>70</sup>合田克彰.2011.「海外からの救助隊受入」『近代消防』12月号:67.

外から駆け付けた緊急消防援助隊が、(国際捜索救助チームへの対応は、決して彼らの本来業務ではなかったものの、)その任に当たったことは、被災自治体の負担軽減に貢献したことは想像に難くない。

#### (2) 外務省リエゾンの派遣

東日本大震災では、被災地に国際捜索救助チームが足を踏み入れる際には、外務省が、救助チームの被災地での活動を支援するため、同省職員をリエゾンオフィサー(連絡員)として、それぞれの部隊に同行させた。このリエゾンオフィサーは、平成10年の関係省庁間の申し合わせでは取り決めがなく、発災後の必要性に迫られて急きょ実施された制度であったが、現場レベルでの連絡調整が円滑になったとして、関係者の間で高く評価されている。<sup>71</sup>

上述のように、阪神・淡路大震災時は、被災自治体である兵庫県が、限られた職員を通訳や現地案内等として国際捜索救助チームに帯同させている。これに対して、外務省が職員を帯同させた東日本大震災の事例は、海外支援の受入れは国が窓口となる以上、被災地においても決して被災自治体任せにはしないという、国の積極的なスタンスを示したものと言える。

#### 4-2 物的支援の受入れ

東日本大震災時、日本は128もの国・地域・機関から物資・寄付金を受領した。<sup>72</sup>あらかじめ定められた国の緊急災害対策本部事務局業務マニュアルでは、外交ルートを通じた海外からの支援の申入れがあった場合は、緊急災害対策本部内の海外支援受入れ担当(C7班)が、政府現地対策本部もしくは被災県災害対策本部を通じてニーズ等を照会し、マッチングが成立した後に受入れを決定することとなっていた。

しかし、被災者に近い立場にある被災市町村レベルでのニーズが、ホームページ等を通じて徐々に判明し始めたことから、C7班では、班員数を急きょ大幅に増加させ、直接に被災市町村へマッチング要請を行う手法を採用した。これは、国自らが、海外から受け入れる支援物資と被災地のニーズとのマッチング作業を行ったことを意味する。国が人手を割いて、被災市町村と直接調整を行ったことで、中間自治体である被災県の業務負担を軽減することができた。

### 5. 東日本大震災後の日本政府の総括・見直し作業

国は、東日本大震災が突き付けた経験と教訓を総括するため、平成23年10月、中央防災会議内に「防災対策推進検討会議」を立ち上げた。同会議では、以後9か月にわたって計13回の会議を重ね、平成24年7月に最終報告を発表している。同報告では、震災時の海外支援の受入れを検証結果として、国は「大規模災害になれば、海外からの支援を円滑により広く受け入れることが不可欠であるため、人員・物資のマッチング、受入れ判断や受入れ手続の明確化等について外国政府等との調整を行い、海外からの円滑な支援の受入

<sup>71</sup>内閣府資料より([http://www.bousai.go.jp/3oukyutaisaku/higashinohon\\_kentoukai/6/naikakufu1.pdf](http://www.bousai.go.jp/3oukyutaisaku/higashinohon_kentoukai/6/naikakufu1.pdf))

<sup>72</sup>外務省資料より(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/saigai/pdfs/bussisien.pdf>)

れ体制の整備を図るべきである。」と総括している。<sup>73</sup>

また、同会議の検討期間中にあたる平成 23 年 12 月には、内閣は、東日本大震災以後初めてとなる防災基本計画の見直し作業を行っており、海外からの支援の受入れについても加筆・修正を行っている。

その中で、平時における災害予防の活動として、「○国〔内閣府、外務省、消防庁、警察庁、防衛省〕は、海外等からの支援（在日米軍からの支援を含む。以下同じ。）について、即座に到着が可能であるか、被災地等に過大な負担をかけない自己完結型であるかなどを、発災前にあらかじめ個々の支援機関について調査し、その情報の蓄積を図っておくものとする。○国〔内閣府等〕は、あらかじめ海外等からの支援の受入れの可能性のある分野について検討し、受入判断、受入手続、人員・物資のマッチング方法など、その対応方針を関係省庁において定めておくものとする。○国〔内閣府、外務省、農林水産省、消防庁、警察庁、防衛省等〕は、海外等からの支援を受け入れる場合に必要な諸手続等について、あらかじめ定めておくものとする。」との 3 項目を新設した。<sup>74</sup>

内閣府では、この防災基本計画の改正等を踏まえ、現在、関係省庁との間で具体的な海外支援の受入れの円滑化に向けた見直し作業を進めている。

## 6. 兵庫県への政策提言

このような国における動向を踏まえ、本論では次の 2 項目を県に提言したい。

### 6-1 海外支援の受入れの知識を有する職員の育成

上述したとおり、これまでの日本において、海外から実際に支援を受入れた災害事例は数少ない。このことは、職員にすれば、海外支援の受入れのオペレーションを実際に経験する機会が少ないことを意味する。そのため、今後再び大規模災害が発生し、海外からの支援を受け入れるに至った際にスムーズな受援を行うためには、日ごろから意識的に人材を育成しておく必要がある。

兵庫県では、現在、内閣府(防災)に筆者を含め 2 名の県職員を派遣している。特に筆者が配属されている「国際防災協力専門官」のポストには、過去に 6 人の県職員が計 10 年以上にわたって出向している。そして、国が政府図上訓練を行う際は、「海外支援受入れ担当班」に配属されており、訓練とは言え、海外支援の受入れのオペレーションを経験できる貴重な場となっている。<sup>75</sup>

他方、日本は海外で災害が発生した際に積極的な支援を実施しているが、その実施機関である国際協力機構（JICA）の国際緊急援助隊事務局へも、兵庫県はこれまでに 5 人の県職員を派遣している。派遣職員は、海外支援の実務に従事し、国際的な支援スキームや専門知識を身に着けている。

このように、阪神・淡路大震災時に海外支援の受入れを実体験した兵庫県は、その後、

---

<sup>73</sup>同報告は内閣府ホームページで入手が可能。海外支援の受入れについては 26 頁に記載。

([http://www.bousai.go.jp/kaigirep/chuobou/suishinkaigi/pdf/saishuu\\_hontai.pdf](http://www.bousai.go.jp/kaigirep/chuobou/suishinkaigi/pdf/saishuu_hontai.pdf))

<sup>74</sup>防災基本計画は、内閣府ホームページで入手が可能。引用箇所は 31 頁等に記載。

([http://www.bousai.go.jp/taisaku/keikaku/pdf/kihon\\_basic\\_plan.pdf](http://www.bousai.go.jp/taisaku/keikaku/pdf/kihon_basic_plan.pdf))

<sup>75</sup>筆者自身も、平成 26 年 1 月 14 日に東京都内で実施された「平成 25 年度政府図上訓練」に、海外支援受入れ班の一員として参加し、約 6 時間にわたる訓練に従事した。

国における海外支援の受援担当機関（＝内閣府（防災））と支援担当機関（＝JICA 国際緊急援助隊事務局）に継続的に職員を派遣することで、海外への支援・海外からの受援両面での人材の蓄積が続いている。防災先進県である兵庫県は、今後も両機関への派遣を継続し、通常の県業務では得ることが難しいこれらノウハウの蓄積を続けるべきであると考えられる。<sup>76</sup>

## 6-2 兵庫県が有する知見の提供

兵庫県の地域防災計画には、すでに海外からの支援受入れについての記述があり、その内容は、「基本的に国において判断されることから、国と十分連絡調整を図りながら対応することとする」とある。これは、上述のとおり、昨今の国の動向に照らして妥当な内容となっている。<sup>77</sup> 今後は、発災時の海外支援の受入れがよりスムーズに行われるように、同計画上は「国」又は「外務省等」とだけ表記されている箇所について、具体的にはどこの省庁を指すのか（外務省か、内閣府（防災）か、消防庁か 等）を把握し、支援内容（人的支援・物的支援）毎に具体的なイメージをあらかじめ有しておくことが望ましい。

その上で、兵庫県には、阪神・淡路大震災時に海外支援の受入れ実務を経験した職員が今なお現役で勤務していること、さらには上述のとおり、内閣府・JICA への出向経験者が蓄積されていることも踏まえれば、他の自治体と比べて、海外支援の受入れにおけるノウハウを多く有していることから、今後は、この知見を他自治体に向けて発信し、共有することが重要である。特に、兵庫県が広域防災局を務める関西広域連合において、より積極的なスタンスを示すべきであると考えられる。たとえば、現行の「関西広域連合 応援・受援実施要綱」では、海外からの支援の受入れに関する関西広域連合並びに応援府県の業務は「情報共有」のみとなっているが、兵庫県のようにこの分野での優位性を持つ自治体にあっては、「知見を有する職員の応援派遣」等を検討しておくことも可能であろう。

## 7. 最後に

緊急時に海外から受入れる支援には、被災地で不足している人的・物的資源を補完する災害対応としての側面があると同時に、平時の外交関係の延長線上で判断される一面があることもまた真である。時に外交的判断も求められる海外支援の受入れについて、発災後は混乱を極めている被災地に過重な負担をかけないためにも、国が中心的な役割を果たすことは極めて合理的である。このため、実際に海外からの支援を受け入れた2度の大震災後の見直しでは、国が中心となって必要な調整を行う方向での検討が行われている。

しかし、被災自治体も海外支援の受入れに当たって終始無関係では有り得ず、必ず関与が求められる。このため、自治体の側でも、（滅多に発生しない業務とはいえ）海外支援の受入れの為の備えをしておくことが必要である。

兵庫県は、19年前の阪神・淡路大震災で、実際に海外支援の受入れを行った経験を有し

<sup>76</sup>また、可能であれば、県職員を UNOCHA が実施している国連災害評価調整（UNDAC）研修に参加させることも、国際支援に精通した人材育成に有益と思われる。

（<http://www.unocha.org/what-we-do/coordination-tools/undac/overview>）

<sup>77</sup>東北大学大学院法学研究科の学生グループによる調査研究「東日本大震災を契機とした自然災害における国際支援の在り方についての検討」によれば、海外支援の受入れについて、現在も地域防災計画上に規定を有していない都道府県もある。

ており、その後の中央省庁等出向による人材の蓄積もある。今後も、経験の継承と新たな人材育成を継続することに加え、この分野での蓄積が少ない他自治体への知見の提供に取り組むことが、防災先進県としての責務であろう。

## 第二部 自衛隊の「戦略文化」と民軍協力

### 第3章 自衛隊の災害援助活動の源流—日本型「戦略文化」の形成

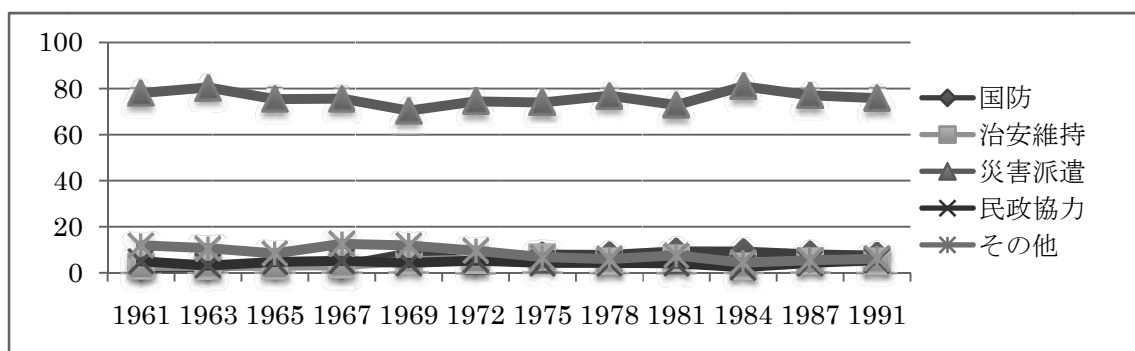
村上友章

#### 1.はじめに—研究の目的と背景

本報告書では、第一部において日本政府の災害緊急支援の歴史的展開を、主としてアジアを対象とする「支援」と、海外からの「受援」の両側面から考察した。その際にも明らかになったように、近年の大規模災害の大きな特徴の一つは、救援・復興支援活動に軍事組織が積極的に関わる傾向が強いことであり、日本政府の「支援」と「受援」を強化する際には、こうした世界的な潮流を踏まえる必要がある。そこで、第二部では、国際防災ガバナンスの担い手としての軍事組織（主として自衛隊）を取り上げ、国際的視点からそれが市民社会や各国政府とどのように協力・協働することが望ましいかという点につき考察を進める。こうした作業は、阪神・淡路大震災において、自衛隊の初動の遅れの責任の所在をめぐる激しい論争の舞台となった被災地・兵庫県とは無縁ではあるまい。

まず、第三章では、「民軍協力」、「国際防災協力」の新動向に迫る第四章と第五章の議論の準備作業として、自衛隊の災害救援活動の歴史的背景を明らかにしておきたい。<sup>78</sup>軍事組織が災害という非伝統的な安全保障に従事することは、地震や台風が多発する地理的自然的環境に置かれた日本においてはすでに馴染み深いものである。軍事組織の災害救援に対する国民の期待は古くから高く、例えばすでに戦前に、寺田寅彦が、仮想敵国に備える狭義の国防概念の枠を超え、「一国の運命に影響する可能性の豊富な大天災に対する国防策」の必要性を説いたことは有名である（寺田寅彦「天災と国防」『経済往来』1934年11月）。こうした国民的傾向はさらに戦後は著しく、内閣府（旧総理府）が1961年から実施している自衛隊に関する世論調査では、国民の多くが「自衛隊の活動の中で一番役に立ってきたと思うこと」に災害派遣を挙げてきた（図1）。2000年代以降は東アジアの国際環境の悪化に伴い、外国からの侵略防止への期待が高まっているものの、依然として災害派遣を自衛隊の主要な目的とする意見は根強い。

図1 自衛隊の活動の中で一番役に立ってきたと思うこと

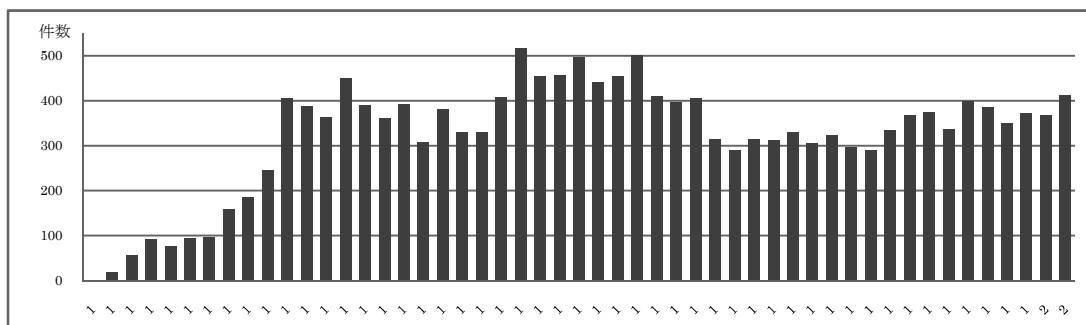


出典：総理府世論調査から筆者作成。

78本論は、村上友章. 2013. 「自衛隊の災害派遣の史的展開」『国際安全保障』41巻2号を本報告書用に大幅に改変・加筆したものである。本稿も合わせて参照願いたい。

こうした自然災害の多発する日本列島で育まれた国民的期待に応えるべく、旧軍は関東大震災をはじめ大小様々な災害に出動していたことで知られる。さらに自衛隊は、その前身たる保安隊時から災害派遣を重要な任務に取り入れており（保安庁法 66 条および自衛隊法 83 条）、相当な実績を積んできた（図 2）。

図 2 警察予備隊、保安隊、自衛隊の災害派遣件数（1951～2001 年）



出典：国立公文書館蔵「災害派遣状況抄録」等より筆者作成。

このような災害救援に対する国民的期待と、それに応えてきた自衛隊の組織的な経験は、災害派遣を軍事組織の通常任務とし、自衛隊が地元住民を献身的に支援する日本独特の「戦略文化」を形成している。そして、こうした「戦略文化」は、自衛隊の国際緊急援助活動においても、日本流の「ソフトパワー」として機能する可能性を秘めているといわれる（詳細は、四章・五章を参照のこと）。<sup>79</sup>そこで、本章では、こうした日本型の「戦略文化」の形成過程を自衛隊草創期に注目し、「制度」・「運用」・「国民的支持」の 3 つの要素に分けて明らかにする。

## 2. 災害派遣の「制度」の形成

### (1) 自衛隊法 83 条

最初に制度的な側面から災害派遣の「戦略文化」の形成過程を見ておきたい。災害派遣は、自衛隊法をはじめとする制度的枠組みが準備されるとともに定着してきた（表 1）。

表 1 災害派遣の主要な制度的枠組み（冷戦期）

年	制度	内容
1952 年	警察予備隊の「出行」に関する準拠	「出行」の意義や手続きを規定
1952 年	保安庁法 66 条	「要請派遣」「近傍派遣」を規定
1954 年	自衛隊法 83 条	「自主派遣」を規定
1961 年	第二次防衛力整備三カ年計画	「災害救護」重視を明記
1976 年	防衛計画の大綱	平時の防衛力の役割として災害派遣を重視
1978 年	自衛隊法 83 条改正	「地震防災派遣」を追加規定

<sup>79</sup>吉崎知典.2012.「大規模災害における軍事組織の役割」防衛省防衛研究所編『平成 23 年度安全保障国際シンポジウム報告書』防衛研究所。「戦略文化」という用語は、安全保障研究では広く用いられているが、ここでは単純に、「ある国の戦略が構成される際に、その重要な要因となる歴史的・文化的伝統」と定義しておきたい。「戦略文化」については、ジョン・ベイリス他・石津朋之（監訳）.2012.『戦略論』勁草書房を参照。

こうした種々の災害派遣制度の中でも、とりわけ重要なのが、その派遣手順を規定した「自衛隊法」（あるいはその前身の「保安庁法）」と、災害派遣の防衛政策における位置づけを行った「防衛計画大綱」（あるいはその前身の「防衛力整備計画）」であろう。

まずは、自衛隊法 83 条の成立過程を振り返っておこう。1950 年に国内治安維持を目的として創設された警察予備隊には、未だ災害派遣に関わる規定はなかった。だが、災害救援の国内需要は高く、1951 年のルース台風災害を皮切りに警察予備隊は災害救援に出動するようになった（当時は災害派遣を「出行」と呼称した）。そこで、1952 年 3 月 3 日には「警察予備隊の『出行』に関する準拠」（以下、準拠と略記）が示達された。準拠は、「（自然災害が発生し）そのため一般行政機関の通常業務の運営が妨げられ、国民の生命、財産及び公共の福祉に直接の被害が及び」「急速な予備隊の出行を必要とする場合」には、警察予備隊部隊を出動することとした。自衛隊の災害派遣の基準は「非代替性・公共性・緊急性」とされているが、すでに、この準拠の中でこれらの基準が全て示されていることは注目されよう。1952 年に保安隊が発足した際には、この準拠が取入れられる形で、保安庁法 66 条に「災害派遣」が明記され、1954 年に自衛隊が発足した際には、これに修正を加えた規定が自衛隊法に盛り込まれるに至った（83 条）。

これら一連の災害派遣規定を検討する際に考慮されたのが、警察予備隊では内閣総理大臣にのみ集中していた部隊派遣の意思決定を、現場レベルにまで広げることであった。警察予備隊令では、一地方の災害にも内閣総理大臣の命令を必要としていたが、その手続きは慎重に過ぎ、現場に即した迅速な救援活動は困難であった。<sup>80</sup>通常、災害対応も含む危機管理においては、まず現場（地域）に近いところに権限が与えられ、そこでの対処が要請される（「現場主義」）。<sup>81</sup>当時の防災政策も、この現場主義に立脚し、原則として災害救助を都道府県知事の役割と規定していた（1947 年成立の災害救助法等）。そこで、こうした防災政策における現場主義原則が、保安隊および自衛隊にも取り入れられていったのである。

その経緯を具体的に見ておこう。第一に、保安庁法では、都道府県知事の要請に基づく災害派遣が可能となった（「要請派遣」）。警察予備隊令には、都道府県知事が災害救助を要請しても警察予備隊が出動しなければならない法的根拠はなかった。これに対しては、風水害に悩む都道府県知事には不満があり、1952 年に全国知事会は「非常災害対策法要綱」の中で、都道府県知事が警察予備隊に災害出動を求めることができるよう、政府に要望した<sup>82</sup>。こうしたことから、保安庁法 66 条 1 項に「要請派遣」の規定が設けられ、これが自衛隊法 83 条にもそのまま継承されたのである。その際、都道府県知事の要請に基づく災害派遣の命令権者も、警察予備隊では内閣総理大臣のみとされていたのが、保安隊では保安庁長官に、自衛隊では方面総監・管区総監・駐屯地先任部隊長にまで拡大されていった。<sup>83</sup>

第二に、自衛隊法 83 条では、「特に緊急を要し」、「（都道府県知事の）要請を待ついとま

<sup>80</sup>保安庁保安局編. 1953. 『逐条保安庁法解説』立花書房. 53.

<sup>81</sup> 五百旗頭真「危機管理—行政の対応」朝日新聞大阪本社「阪神・淡路大震災誌」編集委員会編. 1996. 『阪神・淡路大震災誌』朝日新聞社 332-333；竹中平蔵、船橋洋一編. 2011. 『日本大震災の教訓』東洋経済新報社. 304.

<sup>82</sup> 風間規男. 2002. 「災害対策基本法の制定—防災政策ネットワークの形成」『近大法学』第 50 巻第 1 号：16.

<sup>83</sup> 陸上幕僚監部「災害派遣に関する訓令の説明書」1954 年 10 月 28 日『災害派遣関係法規』国立公文書館蔵.



がないと認められるときは」、防衛庁長官もしくはその指定する者（方面総監・管区総監・駐屯地先任部隊長）の独断で災害派遣を決定できることにもなった（「自主派遣」）。警察予備隊でも、駐屯地近傍の災害救援については、地方自治体の要請が無くとも部隊の派遣が可能となっていた。<sup>84</sup>これは保安庁法において「近傍派遣」として規定されることになったが、災害派遣の実践の中から、さらに近傍ではない災害に関しても、事態に即応するべく、現地部隊の独断での出動が認められるようになっていた。<sup>85</sup>

このように防災政策における現場主義原則に即応するべく、「要請派遣」「自主派遣」「近傍派遣」を柱とする自衛隊法 83 条は成立したのであった。一般的に、この都道府県知事の要請を基調とする自衛隊法 83 条は、「地方自治体の意志に反して国家が一方的に、自衛隊をその地域に出動させることを避ける目的でできたという側面がある」と指摘される。<sup>86</sup>だが、その成立過程からは、むしろ、自衛隊の迅速な災害派遣を求める地方自治体の要望に応じて、この規定が設けられていたことが理解されるのである。つまり、自衛隊法 83 条は、当時、災害救援の現場で協働していた自衛隊と地方自治体の合作であったといえよう。この条項が、自衛隊の恣意的な災害派遣を抑制するために設けられたという通説は、1960 年代以降に革新自治体が登場し、それらが自衛隊との防災訓練等に否定的な態度を取るようになったことに影響された解釈であろう。

## （２） 防衛政策の中の災害派遣

以上に述べたように、時々の災害の特性に合わせて、現場主義と全体責任という危機管理の原則に相応しつつ、災害派遣手続きの制度化が進められた。その一方で種々の防衛計画においては、災害派遣が防衛政策の中に確固たる地位を占めていった。

第一に、1961 年 7 月、池田政権が 1962 年度から 5 年間の防衛力整備を方向づける「第二次防衛力整備三カ年計画」（二次防）を決定し、そこに「国土、国民に密着した防衛力とするため、災害救護、公共事業への協力等民生協力面の施策及び騒音防止対策を重視するものとする」という一次防にはなかった項目を加えた。日米安保中心主義を明確にした池田政権の防衛構想の下、自衛隊はその役割を「在来型兵器の使用による局地戦以下の侵略」対処に限定された。そこで防衛庁は、自衛隊の存在価値を国民に認めてもらう手段として災害派遣に注目し、それを二次防の重要施策に取り入れたのである<sup>87</sup>。このように災害派遣は、戦後日本の防衛構想の外郭をなすものであった。

この二次防を受けて、自衛隊は、6 個管区隊（1 管区隊 12,700 人）と 4 個混成団という米軍を模した編成から、13 個師団（1 師団約 9,000 人）編成に変えられた。その目的は、基礎単位である師団を小型化し、それを山川に細かく分断された日本の地理的特性に応じて分散配置し、災害派遣や治安出動を迅速化させることにあった。<sup>88</sup>

第二に、1976 年に三木武夫内閣は新たに防衛計画の大綱を策定し、防衛力の存在自体による抑止効果を重視した基盤的防衛力構想を発表した。その際、災害派遣は、平時における基盤的防衛力の重要な役割の一つに位置づけられた。こうして防衛計画の大綱が「国内

<sup>84</sup> 警察予備隊総隊総監部「警察予備隊の出行について」『災害派遣関係法規』国立公文書館蔵。

<sup>85</sup> 陸上幕僚監部「災害派遣に関する訓令の説明書」『災害派遣関係法規』国立公文書館蔵。

<sup>86</sup> 志方俊之.1995.「災害時における自衛隊の役割」渡辺実編『震災そのためのために（I）』国会資料編纂会。

<sup>87</sup> 佐道明弘.2006.『戦後政治と自衛隊』吉川弘文堂.72.

<sup>88</sup> 田中明彦.1997.『安全保障』読売新聞社.203-204.

のどの地域においても、必要に応じて災害救援等の行動を実施し得る」体制構築を目指した結果、自衛隊1個連隊が各都道府県レベルに分散配置されることになった。それは、地形区画に沿って平均的に部隊を配置し、静的な抑止力を確保しようとした基盤的防衛力の方向性と軌を一にするものでもあった。<sup>89</sup>

### 3. 災害派遣の「組織文化」の形成

#### (1) 求められた隊員像

こうして自衛隊法と防衛計画の大綱によって制度化が進められた災害派遣は、実際にはいかに運用され、それを通じて、どのような組織文化が自衛隊に定着したのであろうか。後述するように、警察予備隊以来の災害救援活動は、旧軍がもたらした軍事組織への国民的な反発を和らげ、自衛隊に対する国内的正当性を確保するために始められた活動であった。そのため、災害派遣の運用にあたっては、それに従事する隊員の姿勢について、細かな指示が徹底された。例えば、先述の警察予備隊の「出行」を定めた準拠（1952年）には、隊員に次のような心得が示されていた。<sup>90</sup>

出行時の活動は奉仕的なものであるから、一般民に対し威圧的な言動は厳にこれを慎み、その信頼と感謝をうけるよう行動しなければならない。

このような心得は、以下のように保安隊にも継承されていく。<sup>91</sup>

派遣部隊は労苦をいとわず活動し、国民一般の感謝と信頼を受けるようにしなければならない。

自衛隊発足時にすでに警察予備隊や保安隊は30件以上の災害派遣を経験していたが、その際、隊員たちは以上の心得に忠実であり、被災者もそれを多としたようである。そのことは警察予備隊の出行に関する以下の自己評価（部外秘）にも明らかであろう。<sup>92</sup>

出行の最大の成果は予備隊に対する国民の認識を新たにしたことである。従来国民の予備隊に対する感情は必ずしも好ましいものではなかったが、出行を通じてこの感情を好転させ、将来の予備隊の育成に好影響をもたらすこととなった。

もちろん、以上の心得が隊員個人の行動にどれだけの影響を与えたのかはさらに詳しい考察が必要ではある。だが、少なくともこうした心得が理想とした被災者に献身的な災害派遣活動の文化が、その後の自衛隊に定着していったことは確かであろう。たとえば、1966年に台風で壊滅的被害を受けた山梨県足和田村（現富士河口湖町）に災害派遣された自衛隊の活動を、毎日新聞の記者は次のように伝えている。<sup>93</sup>

降続く雨の中で、隊員は黙々と働いた。埋没家屋の周囲をバケットローザーやブルドーザーが動き回った。手や足の一部が見つかると、あとはスコップや手で土を掘った。遺体を傷つけてはいけない、という配慮からだという。「たしかこの辺にいる。もう一度掘ってくれ」と訴える遺族。隊員たちは遺族の納得のいくまで何回も掘返した。

このように、東日本大震災で注目された自衛隊の被災者目線の組織文化は、こうした長年に渡る災害派遣の経験から育まれたものであり、それは警察予備隊創設当初から意図的

<sup>89</sup>防衛庁編.1977.『防衛白書』.

<sup>90</sup>警察予備隊総隊総監部「警察予備隊の出行について」1952年3月『災害派遣関係法規』国立公文書館蔵.

<sup>91</sup>保安庁「保安隊の災害派遣に関する訓令」1952年10月『災害派遣関係法規』国立公文書館蔵.

<sup>92</sup>陸上幕僚監部総務課文章班隊史編さん係編.1958.『警察予備隊総隊史』大蔵省印刷局.213.

<sup>93</sup>毎日新聞社編.1969.『国民と自衛隊日本の平和と安全』毎日新聞社.141.

に始められたものだったのである（後述）。

## （2）旧軍出身者の葛藤と災害派遣の定着

もっとも、発足当初の自衛隊や防衛庁内部の中に、軍事組織が災害派遣のような非伝統的安全保障に関与することに抵抗がなかったわけではない。とりわけ陸上幕僚監部（陸幕）の旧軍出身者を中心に「ともすれば災害派遣は自衛隊の任務としては次等に属するものという感じ」が存在したという。<sup>94</sup>こうした災害派遣に消極的な考えを払拭したのが1959年に発生し、死者・行方不明者5,098人という未曾有の大災害となった伊勢湾台風災害であった。

このとき、過去最大の1万人規模の追加派遣をめぐり、陸幕内部の災害派遣積極論と消極論が鋭く対立した。消極論を代表したのは旧軍出身者であり、「要するに部隊は、極端に言えば戦争するためにあるんだ、災害派遣は本来の任務ではない、という論理」で、追加派遣に消極的であった。<sup>95</sup>これに対して積極的に1万人規模の派遣を主張したのは、大森寛陸幕副長（旧内務省出身）であった。現地視察を通じて派遣部隊の不足を痛感した大森は、「自衛隊は単に直接・間接の侵略に対し武力をもって国家・国民を守るのではなく、このような災害時に最大限に復旧に協力して国民の生命財産を守ることにもまた大切な使命である」と力説し、陸幕内の消極論を押し切って、1万人規模の追加派遣を実現したのである。<sup>96</sup>

この1万人規模の追加派遣を通じて、伊勢湾台風災害において自衛隊は国民から高い評価を受けるに至った。そのことが自衛隊内部の意識変化に与えた影響は大きかった。たとえば、伊勢湾台風災害直後に現地の第10混成団司令部防衛担当者は次のように述懐した<sup>97</sup>。

従来災害派遣に関する自衛隊の考え方として「止むを得ない」場合実施するといったやや消極的な考え方であったが、逐次積極的に実施するという方向に移行しつつある。

こうした伊勢湾台風を契機とする災害派遣積極論の台頭は、災害派遣の実際の運用にも影響を与えていく。たとえば、自衛隊法83条に明記された自衛隊の独断による「自主派遣」の運用である。従来、この「自主派遣」に関しては、「きわめてデリケートであって、ややもすれば誤解を生じ且つ政治的社会的問題を起し易いので特に留意することが必要」とされ、その運用には慎重な判断が求められていた<sup>98</sup>。だが、1960年2月に防衛庁は、各部隊に対して「ことが人命の緊急救助に関する場合は特に時機を失してはならない」と「自主派遣」の積極的運用を通達した。これを受けてか、「県知事の要請がおくれる場合においても自らの判断によって対処し、即時強力即応に遺憾ないように」との指示を部隊に徹底する師団も現れていた（第12師団）。<sup>99</sup>

そして実際にも、この「自主派遣」が運用されたケースも見られた。1964年6月16日に発生した新潟地震において、第12師団（相馬原）隷下の第30普通科連隊（新発田市）が、ラジオ放送を頼りにして、新潟県の要請を待ついとまもなく直ちに部隊を新潟市に派遣したのである。この「自主派遣」の発動の結果、自衛隊は救援に不可欠な交通路を早期

<sup>94</sup>陸上幕僚監部.1975.『災害派遣行動史伊勢湾台風』国立国会図書館蔵.153.

<sup>95</sup>朝雲新聞社編集局編『波乱の半世紀陸上自衛隊の50年』朝雲新聞社.224.

<sup>96</sup>陸上幕僚監部.1975.『災害派遣行動史伊勢湾台風』155.

<sup>97</sup>同上.501.

<sup>98</sup>陸上幕僚長「災害派遣の訓令の説明書」1954年10月『災害派遣関係法規』国立公文書館蔵.

<sup>99</sup>陸上幕僚監部.1976.『災害派遣行動史新潟地震』130.

に復旧することができた。<sup>100</sup>こうした経験から陸幕は、「大規模の災害が推測される特に緊急な事態においては、状況把握後、派遣勢力、装備等を決定するのでは時機を失すおそれがあり、ある程度の見とおしにより一見過大と考えられる勢力を早期に派遣し、全地域同時制圧的に対処することが民心の安定、復興意欲振起の面からも有利である」との教訓すら導き出すに至った。<sup>101</sup>

#### 4. 災害派遣の「国民的支持」の形成

##### (1) 吉田茂の意図

以上のような「制度」とその「運用」を通じ、自衛隊内に災害派遣を通常任務とする組織文化が育まれてきたが、それは、人道的な目的からだけで始められたわけではない。警察予備隊創設から自衛隊発足まで政権を担った吉田茂は次のように証言する。<sup>102</sup>

国民が自衛隊を心から支持し、これに信頼するように仕向けるにはどうしたらよいかと考え、まず地方民の利益に沿うようにすることが肝要だと思った。たとえば、大水が出た、暴風が吹いた、大火事が起こったというような際には、自衛隊が出動する。(中略) そうすることによって、自衛隊国民のためになるもの、頼もしいものと思わせるようにしたい、とそう考えてそのように指示した。

吉田政権が警察予備隊の出行を開始したのは、この証言にあるように、警察予備隊に対する国民的な支持を獲得しようとしたからであった。その主要な目的は、75,000人の隊員を収容する営舎(駐屯地)を確保するためであった。全国の駐屯地確保は警察予備隊の主要課題の一つであったが、問題は、駐屯地誘致を進める地方自治体の首長らが、旧軍に対する住民の嫌悪感から落選を余儀なくされていたことであった。そこで警察予備隊本部では、後藤田正晴警備兼調査課長を中心に、「旧軍とは違うのだ」ということを国民に認識してもらうために、警察予備隊を積極的に災害救援に出動させることを決定した。<sup>103</sup>先に引用した証言にあるように、吉田が災害出動の目的をとりわけ、「地方民の利益」に置いたことには、こうした政治的理由があったのである。

その後、吉田政権が意図したように、自衛隊は災害派遣を通じて国民的支持を獲得していった。1965年の総理府(現内閣府)の世論調査によれば、災害派遣は自衛隊に対する国民の印象をよくした最大の要素であった(表2)。そして、世論調査からは、1960年代半ば以降、自衛隊に対して好印象を持つ層が、悪印象を持つ層を引き離していったことも分かる(図2)。<sup>104</sup>以上のことから、自衛隊が国内で一定の理解を得るに際し、災害派遣が大きな役割を果たしていたことがわかる。その後、国民の大半が評価する自衛隊の活動は、「国防」ではなく、「災害派遣」となっていく(図3)。このように、軽軍備・経済中心主

<sup>100</sup>陸上幕僚監部「新潟地震災害派遣実施の概要」1964年9月16日『災害派遣記録3』国立公文書館蔵.12-13；陸上幕僚監部.1976.『災害派遣行動史新潟地震』130.

<sup>101</sup>陸上幕僚監部「新潟地震災害派遣実施の概要」1964年9月16日『災害派遣記録3』国立公文書館蔵.12-13.

<sup>102</sup>吉田茂.1998.『回想十年・2』中央公論社.177-178.

<sup>103</sup>後藤田正晴.1998.『情と理—後藤田正晴回顧録・上』講談社.120.

<sup>104</sup>本稿では、1967年以降の調査から加えられた「悪い印象を持っていない」と「よい印象を持っていない」という回答項目について、前者は「よい」の回答に含め、後者は「悪い」の回答に含めている。図2に中で、1965年の調査と1967年の調査に大きな変化が見られるのは、この回答形式の変更も影響している。

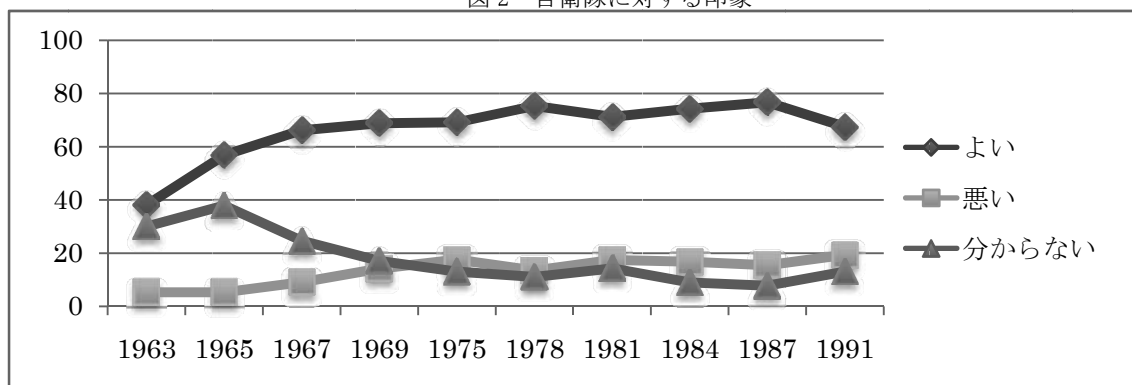
義の吉田路線が定着した時期に、災害派遣も国内社会に根づいていったのである。

表2 自衛隊によい印象を持ったのはなぜか（複数回答可能）

オリンピック・国体等の支援	16%
演習見学や部隊等の見学	1.7%
自衛隊員との交際から	2.2%
自衛隊員の善行	3.5%
災害派遣（患者輸送なども含む）	31.2%
部外工事（土木工事など）	7%
その他	2.6%
わからない	2%

出典：総理府「自衛隊の広報及び防衛問題に関する調査」1965年11月。

図2 自衛隊に対する印象



出典：総理府世論調査から筆者作成。

## （2）災害派遣に対する危惧

このように災害派遣が重要な契機となって自衛隊は国内社会に受容された。その結果、国民的な強い支持を受けた災害派遣を通常任務とする日本独等の戦略文化が形成されていったのである。

しかし、こうした戦略文化に対しては、少なからぬ違和感も表明されていた。警察予備隊に災害救援活動を導入した当の吉田本人がその晩年、「（災害派遣は）自衛隊の存在理由の本筋ではない。このことが、忘れられ勝ちとなりはせぬかを、私はむしろ恐れる」と嘆息していたのである。<sup>105</sup>こうした違和感は吉田のみに止まらず、陸幕内にも少なからず共有されたものだったようである。たとえば、先述の「防衛計画の大綱」策定と合わせて、災害派遣を自衛隊の「主たる任務」に格上げする構想が表明されたことがあったが、陸幕

<sup>105</sup>吉田茂. 1991. 『世界と日本』中央公論社. 199-200.

幹部が難色を示し、実現するには至らなかった。<sup>106</sup>陸幕は、国民世論が自衛隊の存在意義を「国防」よりも「災害派遣」に見出す傾向を続けていることを憂慮し、こうした世論を背景にして、災害派遣を主要任務にしようとする政治的な動きが活発になることを警戒していたのである。<sup>107</sup>

こうした非伝統的安全保障分野である災害派遣を自衛隊の主要任務とすることへの反発は、その後も防衛庁・自衛隊内部で燻り続けた。その背景には、災害派遣の定着と同時に、必ずしも「非代替性・公共性・緊急性」に該当しないような事案にまでその対象が拡大されることに対する自衛隊側の危惧があった。先述したとおり、自衛隊は創設当初より各地方自治体に分散配置されたため、地域との関わりが密接であった。その結果、地元政治家の利益誘導に使用されかねないこともしばしばあったようである。佐久間一元統合幕僚会議議長は次のように証言している。<sup>108</sup>

災害派遣も、特に政治家の思惑とかいろいろなことあるんですね。それは私も聞いています。現役時代に。たとえば、水害か何かで「畑に大きな石がゴロゴロしているから除いてくれ」という話があったり、「そんなのできない」ということで断っているんですけどね。線の引き方が非常に難しいですね。陸上自衛隊がいちばん苦勞していると思います。(中略)私はとくに政治家の思惑で自衛隊が使われるということがあってはならないと思いますけれども、その線の引き方が難しい。

このような現場の窮状に加え、冷戦終結後には、自衛隊が国連平和維持活動（PKO）等の国際貢献に関与するようになったことから、災害派遣廃止論すら唱えられるようになった。その急先鋒は元防衛事務次官で細川護熙政権の「防衛問題懇談会」委員も努めるなど、防衛政策に強い影響力を持ち続けた西廣整輝であった。再び佐久間の証言を引用しておきたい。<sup>109</sup>

西廣さんは自衛隊のあり方というのを相当シビアに見ておられまして、私が（統合幕僚会議）議長のとときに、いきなり予告があって来られて、いわゆる防衛問題懇談会の始まる半年ぐらい前ですーもっと前か。要するに、「自衛隊の体制を変えなきゃいかん。もっと中身のある、本当に軍隊らしい軍隊にしくちやいかん。余計な仕事は捨てるべきだ。災害派遣なんかやめるべきだ」と、彼はずっとそういう意見ですよ。コンパクトにして、中身のあるものにしくちやいかんと。

彼は、確かに戦後の防衛政策をやっていますから。たとえば陸上自衛隊の駐屯地が、いまは幾つか知りませんが、当時は159箇所。あれは、地方自治体の防災能力がないから各県に全部ばらまかれたんだと。しかし、もう地方自治体がこれだけ力をつけたのだから、そんなものやめるべきだと。

以上のように冷戦期には、献身的な災害派遣を当然とする戦略文化が形成されたが、その一方で、防衛庁・自衛隊内部には、災害派遣に自衛隊が深く関与することに対する反発も少なからず存在したのである。

<sup>106</sup>『読売新聞』1975年10月5日。

<sup>107</sup>陸上幕僚監部『災害派遣行動史伊勢湾台風』455。

<sup>108</sup>防衛省防衛研究所戦史部編.2007.『佐久間一オール・ヒストリー 下巻』防衛省防衛研究所.131。

<sup>109</sup>同上.112。

## 5. おわりに

本章は、自衛隊が地元住民を献身的に支援する日本独特の戦略文化を形成していることに注目し、これを自衛隊草創期に注目し、「制度」・「運用」・「国民的支持」の3つの要素に分けて考察した。その結果、①災害派遣の制度は、地方自治体の要望に沿い、防災政策の現場主義原則を取入れる一方で、基盤的防衛力を中心とする防衛政策の外郭をなすものとして形成されて来たこと、②警察予備隊発足時から献身的な災害派遣活動が徹底されると同時に、伊勢湾台風災害を契機に自衛隊内部に災害派遣を積極的に推進する組織文化が形成されたこと、③①と②を通じて、自衛隊は災害派遣を梃子にして国民的な支持を獲得していったこと、を明らかにした。東日本大震災等での自衛隊の活動に顕著であった、自衛隊の献身的な被災者支援を行う戦略文化は、歴史的に根深い伝統なのである。

以上の考察から、少なくとも3つの政策的含意が導き出せる。第一に、戦略文化の活用である。自衛隊の献身的な災害救助活動があったからこそ、反軍意識の根強い戦後社会においてすら、自衛隊は国民的支持を獲得できた。そうであれば、こうした活動を通じて育まれた戦略文化は、多様な地域への順応が求められる国際的な人道支援・救援活動においても、日本流の「ソフトパワー」として機能しうるであろう。<sup>110</sup>

第二に、戦略文化の継承である。現在、自衛隊は、国際平和協力や周辺事態への対応などを通じ、冷戦期の基盤的防衛力（「存在するだけの自衛隊」）から動的防衛力（「機能する自衛隊」）を志向しつつあり、今や「国防軍」への再編も提唱されるに至った。本章で明らかにしたように、災害派遣は、自衛隊に国民的支持を与え、基盤的防衛力を正当化するための活動でもあった。したがって、自衛隊が軍事組織としての国内的正当性を獲得し、従来の防衛政策を見直すことになれば、本章が考察した戦略文化は、少なからぬ変容を迫られると思われる。そのことを自覚しつつ、長年に渡り培われたよき戦略文化は意識的に継承されなければなるまい。その機会を増やすためにも、自衛隊は、国内のみならず国際的な災害救援活動にも積極的に従事することが望まれよう。

第三に、地方自治体の責任である。本論の最後に論じたように、歴史的には、冷戦終結後に災害派遣廃止論が提唱されたことすらあった。1995年の阪神・淡路大震災は、こうした議論を一掃し、むしろ、大規模な自然災害への対応は、冷戦終結後の新たな自衛隊の役割として重視されるに至った（「平成8年度以降に係る防衛計画の大綱」）。こうした傾向は、東日本大震災以降にさらに顕著であるようにも見える。しかし、自衛隊とて割ける資源に限界があり、今後は、どの分野を優先・重視するかが鋭く問われることになろう。<sup>111</sup>このように見れば、災害派遣の戦略文化は貴重ではあるが不変ではない。したがって、全国知事会がかつて保安隊・自衛隊の「要請派遣」を積極的に提案したように、防災の責任主体である地方自治体も、独自の視点から自衛隊の災害派遣の在り方につき積極的に発言し、その戦略文化の活用と継承に関わるべきであろう。

<sup>110</sup>吉崎知典.2012.「大規模災害における軍事組織の役割」防衛省防衛研究所編『平成23年度安全保障国際シンポジウム報告書』防衛研究所.86-87.

<sup>111</sup>蓑原俊洋編.2011.『ゼロ年代日本の重大論点外交・安全保障で読み解く』柏書房.177.

## 第4章 国際防災協力体制構築をめぐる民軍協力—自衛隊と市民社会組織の現状と課題

安富 淳

### 1. 導入

本章は、災害救援における自衛隊と市民社会組織（NGO）<sup>112</sup> 間の協力体制構築の課題を考察する。自衛隊（軍）が災害救援活動において NGO との協力に対して、何を課題とし、どのような政策をもって今後展開しようとしているのか、自衛隊・軍の視点から民軍協力<sup>113</sup>を考察する。

国内及び海外における災害救援及び国際平和協力活動において自衛隊・軍との協力の可否、協力範囲、安全確保に関して NGO の視点から多く議論されている。他方、自衛隊・軍の視点から論じる機会は限定的かつ部分的であり、またそのような議論には NGO 側からの見解が踏まえられていないことが多い。このような背景から、本章では、まず NGO の視点からの民軍協力の課題を整理した上で、それらに対する自衛隊・軍による解釈を整理し、今後の民軍協力体制構築の課題を明らかにしたい。

### 2. NGO の視点からの民軍協力の課題

NGO は国際平和協力活動及び災害救援活動において自衛隊・軍との協りに消極的である。主因として NGO が活動理念として保持している「中立性・不偏性」の侵害への懸念、独立性の弱体化、及び活動資金獲得への影響の3つが挙げられよう。

#### (1) NGO の「中立性・不偏性」への侵害の懸念

NGO は、軍組織との協力を通して、NGO が人道支援活動の中核的な理念である「中立性・不偏性」が侵害される危険を懸念している。軍組織が人道目的で物資配布している行為を、反政府勢力や敵対している民族が地元住民を味方につける行為として解釈し、NGO がそのような活動を行う軍組織と連携することによって、NGO の支援活動は人道目的ではない別の目的で行われていると解釈される可能性がある。NGO がひとたびそのような解釈をされると、現地住民や武装勢力からは脅威とみなされ攻撃対象となったり、現地住民からの支援のための協力を得ることが不可能となる。結果として、NGO の支援活動の中立的な立場が危ぶまれ、また、非武装である NGO 要員は格好の攻撃対象となり、安全確保が絶望的となり要員が活動地域にアクセスすることが不可能となる。<sup>114</sup>したがって支援対象者に支援物資・サービスの提供が不可能となる。NGO にとってこれらの事態は致

---

<sup>112</sup>本章では、市民社会組織（civil society organization: CSO）のうち、非政府組織（Non-governmental organization: NGO）、特に海外で活動する国際 NGO を対象とする。日本では一般に国内の医療や福祉サービス分野で活動する組織を NPO、海外で活動する団体を NGO と称している傾向がある。

<sup>113</sup>国際平和協力活動での民軍協力の文脈において、「協力」の定義に関し、田中は、「併存 coexistence」、「調整 coordination」「協働 cooperation」「統合 coherence/integration」に分類し、後者に向かうほど理想的だと論ずる。田中由佳子.2012.「国際平和協力活動における包括的アプローチとは」山本慎一、川口智恵、田中有佳子編著『国際平和活動における包括的アプローチ—日本型協力システムの形成過程—』内外出版.67—101.

<sup>114</sup>株式会社三菱総合研究所.2010.『平和構築活動における民軍関係に関するリファレンスガイド—NGO の事例を中心に』（平成 21 年度外務省委託）



命的である。<sup>115</sup>

NGO にとって、支援活動地において軍と同一視されると、事業の効率が上がるどころか、また NGO 要員の安全が確保されるどころか、却って自らを危険に晒し、活動地へのアクセスが遮断され事業が停止してしまうリスクを負うこととなる。このようなリスクを伴う軍との協力は、NGO にとって魅力的な選択肢にはならない。

### (2) 「非政府」組織としての独立性・独自性の弱体化

NGO は、「非政府」として特定の国家の外交政策や行政組織の方針に影響されない独自の理念に立脚した活動指針に基づき、活動地の状況や支援内容に鑑みながら柔軟にかつ迅速に支援することを重要なアイデンティティとしている。軍組織との協力は、そのような NGO 独自の活動理念や支援方針の一貫性を弱体化し、軍組織の支援作業の「下請け」役となることにより、その独立性・独自性を損失することを危惧している。

NGO は、活動が行政の「下請け」役となることに大きな抵抗を感じる傾向にある。NGO が行政府の単なる「エージェント（代理人）」として行政サービスを安価で提供する組織であったり、政府からの運用資金を確保・維持しようとするあまり、政府に対する批評や反対意見を控え、非政府としての客観性と独自性を失っている NGO が増加していると警告する指摘もある。<sup>116</sup>

このような理由から、NGO の一部には、支援物資に日の丸などの特定の国旗を刻印したステッカーを貼ったり、支援要員の作業服に国旗や政府資金出資であることを識別するマーク（例えば日の丸や ODA のマークがプリントされた T シャツなど）の使用を拒絶したり、政府の活動広報に利用されることを避け、特定の国益のために貢献していると考えられることを回避する組織も存在する。

更に、NGO の中には、そもそも軍組織による活動は軍事作戦の一つである「Relief Operation」と位置づけ、軍組織による目的や内容は NGO による人道的支援の意図と根本から異なるものとして解釈し区別するものもある。<sup>117</sup>また、軍組織による支援活動は NGO が重視する現地の文化やジェンダー、社会的弱者への配慮や視点を欠くと批判する NGO も存在し、こうした視点は、NGO の活動理念や基盤を揺るがし、NGO の独自性の弱体化に繋がる要因と捉えている。

このような懸念は、多くの NGO にとって、自らの存在意義や活動理念に逆行しかねなく、軍組織との協力への強いインセンティブとはなりにくい。

### (3) 活動資金獲得への影響

NGO にとって、資金獲得は組織生存のための最重要事項であり、時には人道支援や災害救援といった活動原則より優先され、事業の効果よりも重要視される。<sup>118</sup>NGO は事業資金を法人や個人からの寄附行為や会費徴収、また外務省や国際協力機構（JICA）などの

<sup>115</sup>長有紀枝.2008.「NGO の視点から見た民軍関係の視点」、上杉勇司・青井千由紀編『国家建設における民軍関係—破綻国家再建の理論と実践をつなぐ—』国際書院。

上杉勇司編.2007.『IPSHU 研究報告シリーズ研究報告 No.38 国際平和活動における民軍関係の課題』広島大学平和科学研究センター、

<sup>116</sup>例えば、藤岡美恵子、越田清和、中野憲志編著.2006.『国家・社会変革・NGO』新評論を参照。

<sup>117</sup>長.2008.

<sup>118</sup> Alexander Cooley and James Ron, 2002. “The NGO Scramble: Organizational Insecurity and the Political Economy of Transnational Action,” *International Security* vol.27, No.1, September.

久保田徳仁.2007「民軍関係研究の隣接分野—文化と価値観の差異」『IPSHU 研究報告シリーズ研究報告 No.38 国際平和活動における民軍関係の課題』広島大学平和科学研究センター。

助成金等から獲得している。したがって、NGO にとって、軍組織との協力することによって、このような資金提供者によってどのように評価されるかということは極めて重要である。すなわち、NGO による軍組織との協力を会員が支持しなかったり、軍組織との協同活動によりその中立性や独立性に関して疑義が呈された場合、軍組織と協力する特定の事業の継続のみならず、NGO の組織全体の運営にも大きな影響を及ぼす可能性がある。

日本に本部を置く多くの国際協力 NGO にとって、政府資金や助成金は大規模な支援活動のための主要な財政基盤となっている。このような NGO にとって、政府資金の下で軍組織と支援活動を実施するには困難が伴う。政府資金下で実施する NGO は、資金運営、支援効果、要員の安全対策を含む事業運営体制及び成果に関して政府に対する説明責任を負う。事業立案時、実施時及び終了報告時において、軍組織との協力による支援の効果（NGO 単独で行うことよりもより効果があることの説明）、事業予算の軍・NGO 間での割り振り（支援事業のどの経費をなぜ NGO が負担するかに関する説明）、要員の安全確保対策や支援の中立性・不偏性の担保など、多くの追加説明を課せられることになり、そのための行政処理に費やす運営コストは高価になる可能性がある。運営コスト及び上述したような中立性・不偏性及び独立性への損害のリスクを冒してまで軍組織との協力をして得られる NGO の利益が大きくないと判断されれば、この活動形態に対して消極的にならざるを得ないであろう。

### 3. 軍の視点からの民軍協力

民軍協力に関して、自衛隊は NGO とは対照的で比較的積極的に考えているようである。本節では、自衛隊が NGO との協力を積極的に示す背景、軍との協力を消極的な NGO による理論に対する反応、及びその解決策について論じる。

#### (1) 自衛隊の「戦略文化」

自衛隊による国内の災害救援活動は、日本国民より幅広く堅い支持を得ており<sup>119</sup>、国内における災害救援は軍事組織の任務として定着しつつある。<sup>120</sup>したがって、諸外国では人道支援・災害救援活動は「非伝統的な任務」として軍事組織の新たな任務として取り扱われることが多いが、自衛隊に関しては、あえて「新たな任務」として位置づけられたことはない。<sup>121</sup>

第三章で村上論文が述べたように、災害派遣が警察予備隊創設時から軍組織としての国民支持を獲得するための必要かつ重要な手段として、国内の災害派遣態勢を確立するためシビリアン・コントロールを徹底させ地方自治体からの要請主義に基づく防災態勢を築き、それを我が国の防衛体制の基盤の一部としてきたという経緯があり、災害派遣は防衛態勢の一部としての戦略的位置づけとしても定着してきた。<sup>122</sup>吉崎は、国内で地元住民の信頼と支持を培ってきた災害派遣に対する軍の役割をめぐる日本の「戦略文化」は、諸外国が

<sup>119</sup>内閣府による調査によると、東日本大震災における自衛隊の対応に、97.7%が高評価と回答している。また、今後自衛隊が最も取り組むべき分野として、76.3%が災害派遣と回答した。内閣府「平成 23 年度『自衛隊・防衛省に関する世論調査』」。 <http://www8.cao.go.jp/survey/h/23/h23-boei/2-4.html>

<sup>120</sup>吉崎知典.2013.「人道支援・災害救援と軍事組織—国際安全保障の視点から」『国際安全保障』第 41 巻第 2 号。

<sup>121</sup>吉崎.2013.

<sup>122</sup>村上友章.2013.「自衛隊の災害派遣の史的展開」『国際安全保障』第 41 巻第 2 号

懸念する災害派遣時における軍の「政治化」や「軍事化」には、自衛隊には該当しないと論じている。<sup>123</sup>

自衛隊の国際平和協力活動における民軍協力のあり方として、「オールジャパン」型国際協力体制の考え方が定着しつつある。「オールジャパン」型国際協力とは、日本政府が JICA や海外に展開する邦人企業、自衛隊、日本に拠点をもち海外で活動を展開する国際 NGO を含めた日本人アクターによって実施する事業を指す。2003 年 12 月に開始されたイラク復興支援では「車の両輪」という表現を用いながら自衛隊の活動と政府開発支援 (ODA) を連携させた国際平和協力活動が本格的に開始され、ODA で提供された医療機器を自衛隊が機器の使用方法やそれを使用した医療技術指導を行うなど民軍協力の具体的な活動事例が見られるようになった。<sup>124</sup> 2011 年 7 月に発表された「PKO のあり方に関する懇談会」<sup>125</sup> の中間報告書において、自衛隊の ODA との戦略的効果的な連携のため NGO を含めた文民組織との協力を進めるため「オールジャパン」で取り組むべきであると指摘された。<sup>126</sup>

「オールジャパン」型国際平和協力活動の体制は自衛隊によるハイチや南スーダンの活動で反映されている。例えば 2010 年 1 月のハイチ大震災後に国連安定化ミッション (MINUSTAH) に派遣された自衛隊は、国連の即効事業 (Quick Impact Project: QIP) と日本国大使館が出資する「草の根・人間の安全保障無償資金協力」を混合させて孤児院を建設したり、NGO が行う公園造成事業を自衛隊が支援するという事業を実施した。<sup>127</sup> 国連南スーダンミッション (UNMISS) に派遣された自衛隊は、「オールジャパン」体制を強化させる目的で現地支援調整所を設置し、日本国大使館、JICA、日本の NGO との連携による国連の事業として実施するように調整する機能を新規に盛り込んだ。この成果として、たとえば、自衛隊は ODA を利用しジュバの地方政府と連携して道路整備事業を実施した。

国際平和協力活動における官民一体となった「オールジャパン」による体制は自衛隊による海外の災害救援活動方針の基盤ともなりつつある。それは 2013 年 11 月から派遣された台風 30 号に伴うフィリピンに対する国際緊急支援活動「サンカイ作戦」の例においても顕著である。11 月 15 日に被災地タクロバンに入った国際緊急援助隊の副団長は、被害状況を「想像以上にひどい被害だ。これだけの規模の災害なのでオールジャパンで支援しなくてはいけない」と述べ、大規模な災害救援には民間組織との連携が不可欠であることを示唆している。<sup>128</sup> また、同年 12 月 26 日にフィリピンに派遣された国際緊急援助隊による総理官邸における総理表敬を受け、安倍首相は自衛隊のフィリピンに対する支援活動の

---

<sup>123</sup>吉崎.2013。

<sup>124</sup>山口昇.2009「平和構築における自衛隊の役割—政策の変遷とその背景となった論点」防衛省防衛研究所『平成 20 年度安全保障国際シンポジウム 平和構築と軍事組織：21 世紀の紛争処理のあり方を求めて』。

<sup>125</sup>新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会「新たな時代における日本の安全保障と防衛力の将来構想—『平和創造国家』を目指して—」2010 年 8 月。

<sup>126</sup>内閣府「『PKO の在り方に関する懇談会』中間取りまとめ」平成 23 年 7 月 4 日。

<sup>127</sup>浦上法久.2012.「ハイチ派遣を契機とした日本型協力システムの形成」、山本慎一、川口智恵、田中有佳子編著『国際平和活動における包括的アプローチ—日本型協力システムの形成過程—』内外出版.192-213.

<sup>128</sup>時事ドットコム「日本医療チームが本格始動—「オールジャパンで支援」—比台風」2013 年 11 月 15 日。 <http://www.jiji.com/jc/zc?k=201311/2013111500428>

成果について、「オールジャパンの力を改めて感じた」と表現し、自衛隊単独の支援のみならず日本の民間組織との協力が成果に導いたことを示唆している。<sup>129</sup>

以上のように、国際平和協力活動における自衛隊による民軍協力政策として定着しつつある「オールジャパン」体制は、海外における災害救援活動にもその解釈と実践が拡大される傾向にあり、NGO との協力も含む「オールジャパン」体制は新たな自衛隊の「戦略文化」となりつつあるといえる。

## (2) NGO の「中立性・不偏性」に対する疑義

軍組織にとって NGO が懸念する「中立性・不偏性」に対して軍の見方は否定的である。松木は、そもそも軍は自国の政治手段として紛争後の安全保障の枠組みの中で活動する組織であり、派遣元国の国益のためにプレゼンスを示すという役割を常に担っているために、軍の実施する支援において、はじめから NGO が重要視する「中立性・不偏性」を保証することは困難であると指摘している。<sup>130</sup> 小柳は、アンゴラやルワンダなどの現代紛争において人道支援組織が攻撃対象となったことを事例に、NGO が中立性を主張することによって安全を確保するアプローチはもはや機能せず、支援自体が危険に晒される可能性があると主張している。<sup>131</sup>このような背景から、松木は、軍は逆にこうしたリスクに晒されている NGO の要因や支援物資の輸送の安全を確保すべきであると指摘している。<sup>132</sup>更に、小柳は、NGO は軍と協力してもしなくとも、紛争当事者や武装勢力が救援物資を軍事物資に転用・横流しして長期化や複雑化を招く原因となってしまう「国際人道支援のジレンマ」<sup>133</sup>に直面することは避けられず、であれば NGO はむしろ軍と連携すべきであり、国連の承認や派遣要請を受けて正当化された軍組織が NGO を保護すべきであると主張する。

134

## (3) 独自性・独立性の弱体化に対する対応

NGO が軍と協力することによる独自性・独立性への弱体化を懸念していることに対して、軍は、軍・NGO がそれぞれ持つアセット（物理的及び能力的資産）を分業的に活用すべきであるので独自性・独立性への懸念は該当しないと考えている。例として、小柳は、防災や大規模災害の救助に関する知識、人材、機材などを有しない NGO は現地・草の根レベルにおける情報提供、人的ネットワーク、通訳などの強みを活かし、自衛隊が実施する大規模支援を補填する体制であれば連携が円滑に行われると説明している。<sup>135</sup>また、石原は、イラク復興支援で自衛隊単体では長期に渡る大規模な復興支援が実施できなかった教訓から、自衛隊は国際医療機関、民間企業及び NGO との連携を通して、医療機器の維持管理や施設整備を含めた長期的・包括的な計画を策定すべきとの教訓を指摘している。

<sup>129</sup>首相官邸ホームページ「フィリピンへの国際緊急援助隊による表敬」2013年12月26日。

[http://www.kantei.go.jp/jp/96\\_abe/actions/201312/26hyoukei\\_phil.html](http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/actions/201312/26hyoukei_phil.html)

<sup>130</sup>松木泰憲.2010.「医療分野の民軍協力について一軍による医療支援の意義とは一」、『防衛研究所紀要』第2巻第2・3合併号

<sup>131</sup>小柳順一.2010.『民軍協力（CIMIC）の戦略：米軍の日独占領からコソボの国際平和活動まで』芙蓉書房出版

<sup>132</sup>松木.2010.

<sup>133</sup>Anderson, Mary.1999.*Do No Harm: How aid can support peace or war*, Boulder, Colombia, Lynne Rienner Publishers.

上野友也.2001.「緊急人道支援のディレンマに関する一考察：ソマリア・ボスニア・ルワンダにおける武力紛争の事例を中心に」『法学』第65巻第4号(東北大学法学会).

<sup>134</sup>小柳.2010.

<sup>135</sup>小柳.2010.

## (4) 「軍の役割は『最後の手段(last resort)』であるべき」規範への理解

自衛隊の海外における災害救援活動指針は、「軍事資産の活用は『最後の手段』」とするオスロガイドラインに準拠している。オスロガイドラインは、自然災害救援時の軍事資産の活用について、人道支援が人道性・中立性・公平性の原則に則り、文民組織による代替策がなく、緊急の人道的ニーズを満たしうる場合に限り「最後の手段」として活用されることを定めた規範である。<sup>137</sup>

防衛省が2010年に発表した「自衛隊の海外活動における文民部門との協力」では、「自衛隊は海外活動を行う場合は、できる限り文民部門との連携・協力を図ることとしている」とした上で、「海外の災害救援活動における文民部門との協力にあたっては、文民が主導し、軍が支援するとの考え方にに基づき、文民と軍がそれぞれの特性・能力に応じて連携することが重要である」としており、<sup>138</sup> オスロガイドラインに準拠した方針をとっていることを示している。また、国内における自衛隊の災害派遣に関しては自衛隊法第83条に派遣体制が定められており、公共性（公共の秩序を維持するために人命・財産を社会的に保護する必要があること）、緊急性、及び非代替性（自衛隊の部隊が派遣される以外に適切な手段がない状態）の3つの原則を満たす場合に都道府県知事から防衛大臣等に派遣要請を受けて派遣することができるとしており、文民組織による代替策がなく人道ニーズを満たしうる場合に限るという点において軍事資産の運用は「最後の手段」とするオスロガイドラインに準拠している。

他方で、軍事資源の利用を「最後の手段」とすべき原則を再検討すべきとの指摘も少なくない。例えば、松木は、オスロガイドラインは、軍の特性や文化について「作戦優先」、「柔軟性不足」、「現地文化への配慮欠如」といったNGO側による批判に基づいて作成されたものであり、軍事資産の利用を最後の手段とすべきとの論拠とはなりえないと論じている。<sup>139</sup>また民軍相互の機能を相互補完的に統合して人道支援から復興までの長期ロードマップを含んだ総合的な資産・資金運用を目指すべきで、NGOが軍事資産の利用を「最後の手段」と捉えること自体が問題であると強調する。<sup>140</sup>今村は、東日本大震災の事例から、被害規模に比例して人命救助や被災者支援に軍の能力に対する必要性が高まり、自衛隊の災害派遣機能を迅速かつ効率的に運用するためには「最後の手段」の原則を再考すべきと主張している。<sup>141</sup>また、東日本大震災の被害地の一部では地方自治体自体が被災した

<sup>136</sup>石原雄介「3.11 震災と国際支援—米国、オーストラリア、韓国の支援活動を振り返って」『防衛研究所ニュース』2011年5月号。

<sup>137</sup>UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, Oslo Guidelines: Guidelines on the Use of Foreign Military Civil Defense Assets in Disaster Relief. 更に「MCDA 行動指針」、スフィア・スタンダード及び「IASC 参考文書」などでも軍の役割は「最後の手段」であるべきと指摘している。Guidelines on the Use of Military and Civil Defense Assets to Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies, March 2003. 「スフィア・スタンダード」（コア基準2「調整と協働」ガイダンスノート）は、民間団体による人道支援活動に対する行動指針であり、「いかなる軍との連携は人道機関のために行われ人道機関に主導され、軍との明確な区分を確保すべきである」と定めている。

<sup>138</sup>防衛省「自衛隊の海外活動における文民部門との協力」2010年4月。

[http://www.kantei.go.jp/jp/singi/shin-ampobouei2010/siryu/hosoku\\_bunmin.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/shin-ampobouei2010/siryu/hosoku_bunmin.pdf)

<sup>139</sup>松木.2010.

<sup>140</sup>松木.2010.

<sup>141</sup>今村英二郎.2013.「災害救援活動における民軍連携」『防衛学研究』第49号。

り、膨大な行政文書の処理のために行政機能が不全になった背景を例に挙げ、このような状況の場合、文民主導に固執すればそれだけ救援が遅れるため文民主導に拘る必要はないとも主張している。<sup>142</sup>前に吉崎が述べた、「(東日本大震災での事例から) 日本では自衛隊による災害救援活動が政治化・軍事化に繋がることはない」ことの根拠として、「最後の手段であるという人道支援の原則を理解しつつも、軍事組織が最初に対応する状況が実際にあったが、自衛隊の存在及び活動内容は、住民に不安を煽ることはなく逆に安心感をもたらした」と説明している。<sup>143</sup>すなわち、これらの主張は、「最後の手段」や「文民主導」による軍事資産の運用は状況次第では災害救援活動にとって障害になりかねないことを示唆している。吉崎は、軍事資産運用の「最後の手段」と現実期待される即効性の関係は自衛隊にとって「ジレンマ」であり、原則からの乖離行動は決して歓迎されるものではないものの軍事組織が持てる能力を活用し救出できる生命・財産があればそれを活用することは人道支援の精神に合致することであると主張している。<sup>144</sup>

#### 4. 民軍協力体制構築と課題

前節では、災害派遣における民軍協力に対する NGO 及び軍の視点からそれぞれの視座を考察した。NGO は概して軍との協力には懐疑的な見方が強く、自衛隊は比較的積極的であり、双方の主張は並行している状態といえる。自衛隊はこのような事態を改善するため、どのような手段を最善と考えているか、またどのような点が課題となるであろうか。

最も実現的と考えられるのは、分担・分業による相互補完的な関係の構築である。松行は、軍と NGO が主従関係ではなく、お互いに自由度を残しつつも共通の目的を達成しようとする関係を構築・維持しようとする「戦略的連携」を目指すほうが自衛隊・NGO 双方にとって最も建設的だと提唱している。<sup>145</sup>同様に、小柳も、二者間の関係のうち考えられる、①自衛隊が NGO に支援を提供する、②自衛隊が NGO からの支援を受ける、③自衛隊と NGO が協働する、の3つの形態のうち、③が最も現実的で効果的な成果を生むことができ、NGO が選択する行動戦略には軍隊の指揮下で活動することは想定せず、NGO の自立性をあくまでも確保しながら軍の「傍ら」で取り組むような体制は、支配的ではなく対等の関係を作り出すことが可能であり最善策であると提言している。<sup>146</sup>ハイチや東日本大震災における NGO との協力活動を検証した今村もハイチでの復興支援及び東日本大震災復興活動において自衛隊と NGO の関係が「協調的」であったのは、ハイチでは時系列的な分業の実施を実現し、東日本大震災においては人命救援・被災者支援を時系列的及び機能的に分担し相互補完するように調整を行ったからだを指摘している。<sup>147</sup>

「戦略的連携」の構築のためには、平素からの緊密な交流、持続的な人間関係の構築が重要であることは論を俟たない。NGO 主催の各種イベントや自衛隊主催の災害派遣訓練等に互いに参加し相互の特性・能力の理解を深めたり、地域防災計画に基づいて自衛隊と

<sup>142</sup>今村.2013.

<sup>143</sup>吉崎知典.2012.「大規模災害における軍事組織の役割：日本の視点」『大規模災害における軍事組織の役割』、平成 23 年度安全保障国際シンポジウム、防衛省防衛研究所.

<sup>144</sup>吉崎.2012.

<sup>145</sup>松行泰夫.2002.「組織間学習論」白桃書房.

<sup>146</sup>小柳.2010.

<sup>147</sup>今村.2013.

連携可能な NGO の登録や協定の締結を促進するなどの相互努力が必要であろう。<sup>148</sup>実際、防衛省・自衛隊は災害派遣における NGO との協力に関する机上訓練や研究会を定期的の実施している。例えば、陸上自衛隊中央即応集団民生課は 2007 年より、国際平和協力活動の従事者、関連要員、及び NGO を招集しロールプレイ訓練や講演を通して民軍協力の課題を学ぶ研修活動を毎年実施している。<sup>149</sup>

更に、「戦略的連携」を構築するためには、地方自治体は自衛隊と NGO の協力を実現させるための仲介役として機能すると期待されている。上野は、これまで国内の災害派遣において、NGO との連携はほとんどなかったが、東日本大震災後の救援活動では、地方自治体が自衛隊と NGO の 3 者の役割分担やタイミングなどについて調整を行ったため支援活動が円滑であったと地方自治体の役割を強調している。<sup>150</sup>上野は更に、このモデルは今後の大規模災害においても継承されるべきと評価している。<sup>151</sup>

以上のように、自衛隊は、NGO の懸念点を現実的に回避できる相互補完的な機能を果たすべく分担・分業により相互の距離を確保しつつ、その仲介及び調整役を地方自治体にゆだねるという選択肢は国内災害救援活動における民軍協力のために効果的であり、今後「協調的」な民軍の「戦略的連携」のモデルとしていくことが考えられよう。

他方で、海外における災害救援活動に国際平和協力活動の「オールジャパン」体制をそのまま応用することには課題が残る。

第一に、活動対象国内で NGO を含めた文民組織と連携を促進する「オールジャパン」体制とは、イラク復興支援以降、官邸及び防衛省が主導して推進してきた「国策」である。ハイチや南スーダンで活動する自衛隊は、国策実現の期待に応えるため現場の自衛隊は文民組織との協力案件の発掘及び執行を実現しなくてはならない立場に置かれながらも現場においては民軍協力実現のための方針やガイドラインを定めるには至っておらず、オペレーションレベルでその都度連携を模索することを余儀なくされている。<sup>152</sup>海外での災害救援活動において、トップダウンによる民軍協力を前提とした活動体制に対する高い期待(圧力)は、オペレーションレベルでは NGO を始めとする文民組織との協力を常に模索する空気を作り出しかねず、救援活動の効率性や即効性に却って支障を来す可能性も排除できない。

第二に、「オールジャパン」体制は、現地メディア、住民、及び本国の国民に対して、「顔の見える支援」を実施しようとする傾向がある。<sup>153</sup>「オールジャパン」という国策を活動地で実現させようとする自衛隊(日本隊)は、その活動意義や効果に関して現地及び本国の高い国民支持を得ようとするため、メディア等に対して支援内容の露出度の高いもの

---

<sup>148</sup>小柳.2010.

<sup>149</sup>「国際平和協力活動セミナー(International Peace Cooperation Activity Seminar: IPCAS)」では国連 PKO が展開した仮想国で、国連、国際 NGO、現地政府、現地国軍などをシナリオに基づきロールプレイを通して文民組織と軍組織の相互の考え方を理解する演習を実施している。2014 年より IPCAS は内容を拡充され「国際平和協力活動民軍連携研究会(IPCMCS)」と改称された。

<sup>150</sup>上野友也.2013.東日本大震災の災害対応—自衛隊・企業・市民組織との協働に向けて『国際安全保障』第 41 巻第 2 号.

<sup>151</sup>上野.2013.

<sup>152</sup>木場紗綾・安富淳.2013.「自衛隊による「オールジャパン」型国際協力の課題：NGO との連携の事例から」『国際協力論集』第 21 巻第 1 号.

<sup>153</sup>木場・安富.2013.

を意識的に選択しようとする。<sup>154</sup>どの軍組織も活動内容を周知するための PR 活動は必要ではあるも、民軍協力を前提とした海外活動方針は、自らの活動主体の「顔を見せる」ことに固執する危険があり、こうした自衛隊のメンタリティは、救援活動で重要だが「顔が見えにくい」支援の優先度を下げる危険性は否めない。

第三に、「オールジャパン」は、海外で展開する日本の文民組織アクターとの連携を促進する体制である。自衛隊は、オペレーションレベルでは、日本のアクターとより連携を深めようと努力する。支援対象国内では日本のアクター以外も当然活動しており、日本以外のアクターとの連携の可能性のほうがより効果的・効率的である場合も発生するであろう。オールジャパン体制で日本アクターとの連携を意識するあまり、他の好機を逃してしまふ事態は回避されなければならないであろう。同時に、日本以外のアクターとの連携を深化させるためには、普段からの隊員の外国語などの技能の習得も重要になるであろう。

このように、オールジャパン体制は海外での災害救援活動における民軍協力を促進するには真に適した体制であるか再検討する必要がある。

## 5. 結論

本章では、国際防災体制構築における民軍協力の観点から、自衛隊及び NGO 間の協力について双方の視点から課題との方針について考察した。NGO は、軍組織との協力によって中立性や独立性といった非政府組織たる根本的な存在意義や活動理念が侵害あるいは弱体化するような形態は決して選択しないであろう。他方、自衛隊は NGO の懸念を理解するも、その論理には疑義を呈している。両者の隔たりは双方の活動指針や理念の「妥協」・「譲歩」といった手段では解決困難であろう。だからこそ、自衛隊は、現実的な選択肢として地方自治体を介した民・軍の分業・分担による「戦略的連携」の構築を今後目指すべきモデルと捉え始めているようである。同時に、海外での救援活動における民軍協力を「オールジャパン」体制を適応させるためにはそれに伴う課題への取り組みが今後急務となっていくであろう。

## 参考文献

- 今村英二郎. 2013. 「災害救援活動における民軍連携」『防衛学研究』第 49 号.
- 石原雄介. 2011. 「3.11 震災と国際支援—米国、オーストラリア、韓国の支援活動を振り返って」『防衛研究所ニュース』5 月号.
- 上杉勇司編. 2007. 『IPSHU 研究報告シリーズ研究報告 No.38 国際平和活動における民軍関係の課題』広島大学平和科学研究センター.
- 浦上法久. 2012. 「ハイチ派遣を契機とした日本型協力システムの形成」山本慎一、川口智恵、田中有佳子編著『国際平和活動における包括的アプローチ—日本型協力システムの形成過程—』内外出版:192-213.
- 長有紀枝. 2008. 「NGO の視点から見た民軍関係の視点」上杉勇司・青井千由紀編『国家建設における民軍関係—破綻国家再建の理論と実践をつなぐ—』国際書院.

---

<sup>154</sup>木場・安富.2013.



- 株式会社三菱総合研究所. 2010. 『平和構築活動における民軍関係に関するリファレンスガイド—NGOの事例を中心に』(平成21年度外務省委託).
- 上野友也. 2001. 「緊急人道支援のディレンマに関する一考察: ソマリア・ボスニア・ルワンダにおける武力紛争の事例を中心に」『法学』第65巻第4号(東北大学法学会).
- 上野友也. 2013. 「東日本大震災の災害対応—自衛隊・企業・市民組織との協働に向けて」『国際安全保障』第41巻第2号.
- 木場紗綾・安富淳. 2013. 「自衛隊による「オールジャパン」型国際協力の課題: NGOとの連携の事例から」『国際協力論集』第21巻第1号.
- 久保田徳仁. 2007. 「民軍関係研究の隣接分野—文化と価値観の差異」『IPSHU 研究報告シリーズ研究報告 No.38 国際平和活動における民軍関係の課題』広島大学平和科学研究センター.
- 小柳順一. 2010. 『民軍協力(CIMIC)の戦略: 米軍の日独占領からコソボの国際平和活動まで』芙蓉書房出版.
- 田中由佳子. 2012. 「国際平和協力活動における包括的アプローチとは」山本慎一、川口智恵、田中有佳子編著『国際平和活動における包括的アプローチ—日本型協力システムの形成過程—』内外出版:67-101.
- 防衛省. 2010. 「自衛隊の海外活動における文民部門との協力」4月.  
<[http://www.kantei.go.jp/jp/singi/shin-ampobouei2010/siryu/hosoku\\_bunmin.pdf](http://www.kantei.go.jp/jp/singi/shin-ampobouei2010/siryu/hosoku_bunmin.pdf)>
- 松木泰憲. 2010. 「医療分野の民軍協力について—一軍による医療支援の意義とは—」『防衛研究所紀要』第2巻第2・3合併号.
- 松行泰夫. 2002. 「組織間学習論」白桃書房.
- 村上友章. 2013. 「自衛隊の災害派遣の史的展開」『国際安全保障』第41巻第2号.
- 山口昇. 2009. 「平和構築における自衛隊の役割—政策の変遷とその背景となった論点」防衛省防衛研究所『平成20年度安全保障国際シンポジウム 平和構築と軍事組織: 21世紀の紛争処理のあり方を求めて』.
- 吉崎知典. 2012. 「大規模災害における軍事組織の役割: 日本の視点」『大規模災害における軍事組織の役割』、平成23年度安全保障国際シンポジウム、防衛省防衛研究所.
- 吉崎知典. 2013. 「人道支援・災害救援と軍事組織—国際安全保障の視点から」『国際安全保障』第41巻第2号.
- Cooley, Alexander and Ron, James. 2002. "The NGO Scramble: Organizational Insecurity and the Political Economy of Transnational Action," *International Security* vol.27, No.1, September.
- Anderson, Mary. 1999. *Do No Harm: How aid can support peace or war*, Boulder, Colombia, Lynne Rienner Publishers.

### 1. 本章の目的

2004年スマトラ沖地震、2008年サイクロン・ナルギス（ミャンマー大水害）、2011年東日本大震災、2013年台風ハイヤンなど、この10年の間にアジア地域では発生した大災害においては、かつてない規模で各国の軍や国際機関、国際NGO、企業などの多国籍のアクターが出動した。「防災ガバナンス」を担うアクターの多元化・グローバル化は、アジアのどの国においても、もはや当然の事象として認識されるようになってきたと言えるだろう。

これらの多様なアクターがより効率的に防災・災害救援の分野で調整・分業・協力するためにはどのような条件が必要なのだろうか。この課題は、自然災害のみならず人災を含む「災害支援・人道支援」（Disaster Relief/Humanitarian Assistance：以下HA/DR）の分野で、国連人道問題調整事務所（UNOCHA）をはじめとする国際人道機関を中心に議論され、国際法や制度、各種ガイドラインが整備されてきた<sup>155</sup>ほか、二国間・多国間の平時の政策対話においても議論されてきた。

本章では、近年の防災をめぐる国際的な環境の変化が、アジアの各国の防災政策（policy）や災害救援の現場での調整（operation）、さらには防災のための備え（preparation）にどのように反映されてきたのかを、防災をめぐる東南アジアの政軍/民軍関係<sup>156</sup>や役割分担の変化という観点から分析する。筆者はタイ、フィリピン、インドネシアの3ヶ国において防衛当局と軍へのインタビューを中心とした調査を実施したが、<sup>157</sup>本稿では紙面の都合上、HA/DRを通じた多国間協力を特に重視し、かつ、伝統的に国軍の政治的影響力の強いタイのみを事例として取り上げ、その変化に注目する。そのうえで、軍を含む多様なアクターが民主的な防災ガバナンスに寄与しうる条件を考察し、日本がアジアでの国際的な支援・協力体制の構築に貢献するための提言を行う。

### 2. アジアの多国間防災ガバナンスの構築と日本

アジアの防災ガバナンスと東南アジアの政軍/民軍関係の分析は、日本の防災政策を論じる上で2つの意義を持っている。

第一に、今後日本がアジア、とりわけASEAN諸国との防災協力・防災対話を深化させるうえで、同地域における軍の役割の特徴および動態を把握することはきわめて重要であ

<sup>155</sup>渡部正樹.2013.「国際人道システムの発展と東日本大震災」『世界法学会・世界法年報第』32号.

<sup>156</sup>政軍関係も民軍関係も英語ではcivil-military relationsとされることが多い。前者は文民政府機関や文民政治家と軍の関係、後者は国連人道支援機関やNGOなどと軍との関係を指すことが一般的である。

<sup>157</sup>現地調査は、日本財団Asian Public Intellectuals Collaborative Grant“Comparative Analysis on Military-NGO Cooperation Policies in Asia”（研究代表者：木場紗綾、研究分担者：安富淳委員ほか5名、2013年6月～2014年5月）の助成を受けて実施した。また、筆者は2013年5月より在タイ日本国大使館専門調査員としてタイ国防省およびタイ国軍の開催する会議やワークショップなどに出席の機会を得た。ただし、本稿における意見にわたる部分は筆者の個人的見解であり、いかなる団体の意見をも表明するものではない。

る。

東南アジアの複数の国々では伝統的に軍が災害救援・復興に大きな役割を果たしてきた。<sup>158</sup> 民主的な防災ガバナンスの確保のためには、文民政府と軍との役割分担や指揮命令系統を規定する制度の存在と国内におけるコンセンサスが不可欠である。インドネシア、フィリピン、タイといった国々では、民主化以降、国軍改革を含む治安部門の制度的改革とシビリアン・コントロール（文民統制）の強化が議論されてきたが、防災における軍の役割については、必ずしも国民的コンセンサスが得られているとは言えない状況にある。

他方、アジア太平洋地域全体における HA/DR 分野の協力への多国間対話や防衛協力の機会は、近年、急増している。アジア太平洋地域における多国間安全保障協力の伝統は浅いが、2004年のインド洋津波を契機として、一国だけでなく地域全体での災害対応が必要であるとの認識が共有され、2005年には地域における防災協力を法的に義務化する ASEAN 災害管理・緊急対応協定（ASEAN Agreement Disaster Management and Emergency Response : AADMER）<sup>159</sup>への署名が行われ、2009年にすべての加盟国が国内批准を終えて発効した。<sup>160</sup>

自然災害という共通の安全保障上の脅威が認識されるにつれ、HA/DR を触媒とした共通の災害対応ツールの整備や共同訓練も進められてきた。1994年から開催されている ASEAN 地域フォーラム（ARF）では、ASEAN 加盟国の他、26ヶ国と EU がメンバーとなり、外務当局と防衛当局の代表者が出席する政府間会合で、災害救援分野における協力体制が議論されている。2005年にはマレーシアにおいて第1回 ARF 災害救援演習（ARF-DiREx）が開催され、以降、2011年にはインドネシア、2013年にタイで同演習が実施された。

同時に、外国からの支援を受け入れる場合の共通枠組み「自然災害対処において外国軍の施設を利用する際のアジア太平洋地域ガイドライン」（Asia-Pacific Regional Guidelines For The Use of Foreign Military Assets in Natural Disaster Response Operations）<sup>161</sup>や「地域の待機制度および統合災害対処・危機対処活動の統合標準作業手続」（Standard Operating Procedure for Regional Standby Arrangements and Coordination of Joint Disaster Relief and Emergency Response Operations : SASOP）<sup>162</sup>などの制度化が進んできている。<sup>163</sup>2008年のナルギス大洪水においては初めて ASEAN

---

<sup>158</sup>たとえばフィリピンでは、防災を担当する政府機関と並列して、軍政である国防省内の民間防衛（Civil Defense）担当部署に防災部門が設置されており、災害発生時には政軍間の調整が行われてきた。インドネシアでは、2004年のインド洋大地震を経た2007年災害法（Disaster National Law No.24）により、災害救援は文民政府の指揮命令下にて行うべきであると規定され、2008年に設置されたインドネシア国家防災庁（BNPB）がすべての調整任務を担っている。しかし、大規模災害において文民政府機関や地方政府が対応できない場合は知事は軍に臨時司令官としての任務を要請することができ、また、その要請前であっても、軍は独自の判断で出動することができる。（2014年1月13日、BNPBのシャムスル議長に対しての、筆者および安富淳委員によるインタビュー。）

<sup>159</sup><http://www.asean.org/images/2012/publications/AADMER%20WP%202011.pdf>

<sup>160</sup>2013年5月7日、タイにおける ARF-DiREx 専門家セッションにおける ASEAN 事務局および AHA センターによる講演資料“ASEAN’s Mechanism on Disaster Management and Emergency Response.”

<sup>161</sup>[https://ochanet.unocha.org/p/Documents/APC-MADRO%20Draft%20Guidelines%20V8.0%20%2823%20Novem ber%202010%29.pdf](https://ochanet.unocha.org/p/Documents/APC-MADRO%20Draft%20Guidelines%20V8.0%20%2823%20Novem%20ber%202010%29.pdf)

<sup>162</sup><http://www.aseansec.org/publications/SASOP.pdf>

<sup>163</sup>吉崎知典. 2012. 「大規模災害における軍事組織の役割—日本の視点—」防衛省防衛研究所『大規模災害における軍事組織の役割』.87.

から災害支援派遣が行われ、翌 2009 年には ASEAN 事務局が人道支援調整を担うことに加盟国外相らが合意し、2011 年の AHA センター（ASEAN Coordinating Center for Humanitarian Assistance on Disaster Management）の開設に至った。

災害救援における域内協力はこれ以外にも、2006 年に開始された ASEAN 国防相会議（ADMM）、2010 年に開始された拡大 ASEAN 国防相会議（ADMM プラス）、さらには東アジア首脳会議（EAS）でも議論されている。<sup>164</sup>

ただし東南アジア各国は、大規模災害発生時の外国からの支援受け入れには依然として慎重であり、外交上の理由から歓迎はするも、負担となるので要請はしない（welcome but not appeal）傾向が強い。よって、ASEAN 諸国の防災協力は、実際の災害発生時の協力というよりも、AHA センターを通じた能力強化や訓練を通じた知見の共有が主となっている。<sup>165</sup>

こうした地域的枠組みが各国の防災体制策に及ぼす影響を検討することは、多国間での災害リスク軽減を目指すレジーム作りへの日本の関与を考える上できわめて重要であろう。

第二に、伝統的に軍の政治的影響力が強い国々において、HA/DR を媒介として進みつつある近年の民軍協力の取り組みは、日本政府の国際緊急援助や自衛隊の国際平和活動、さらには日本の NGO の緊急支援・開発支援といった海外での活動に重要な示唆を与える。第四章「国際防災協力体制構築をめぐる民軍協力—自衛隊と市民社会組織の現題」で安富が論じているように、従来の日本の民軍協力は、国際平和協力活動や海外への緊急支援の文脈といった海外で展開される自衛隊の活動を政府開発援助（ODA）や NGO の支援活動と結びつける「オールジャパン」での政策を後押しするものとして推進されてきた。しかし、日本の NGO の側は、自衛隊との協力にはどちらかという消極的であった。特に国際平和協力活動においては、①軍が人道支援に関与すると「中立性」、「不偏性」が阻害される、②NGO が軍と協力すると、軍と同一視されて裨益者からの信頼を失い、人道支援を必要としている人々に適切な支援を届けることができなくなるリスクがある、という 2 つの理由から、NGO にとっては軍との協力は「最後の手段（last resort）」であるべきであるとの規範が根強かった。イラク戦争以降、日本政府が自衛隊の国際平和協力活動と ODA とを「車の両輪」と位置付けるような「オールジャパン」による国際平和協力を政策として推進し、広報してきたことに対しても、NGO の側からは、それらに「組み込まれる」ことで NGO としての活動が制限されること、独立性を失うことへの懸念や拒絶感が強調されてきた。<sup>166</sup>

しかしこの数年間で、軍による HA/DR 活動をめぐる国際的な環境は大きく変化してきた。西欧諸国では、軍による災害救援活動の意義は軍の「新たな任務」として注目されるようになった。吉崎は、冷戦の終結によって明確な「敵」を想定しなくなった米欧のよう

---

<sup>164</sup>ADMM プラスでは、ASEAN 加盟国の他、日本を含む 8 ヶ国が参加して、大規模災害時の国際協力を想定した合同演習も実施されている。また、2007 年から米海軍が主体となって行われているパシフィック・パートナーシップは、災害時の各国政府、軍、国際機関、NGO などとの調整の円滑化を図るため、医療活動や文化活動を行う枠組みである。さらに、多国間共同訓練の場でも、HA/DR 分野に特化した訓練が実施されている。米国とタイの共催による「コブラ・ゴールド」（自衛隊は 2005 年から参加）では、射撃訓練や在外邦人等輸送訓練のほか、医療支援活動が実施されている。

<sup>165</sup>前掲資料“ASEAN’s Mechanism on Disaster Management and Emergency Response.”

<sup>166</sup>木場紗綾・安富淳. 2013. 「自衛隊による「オールジャパン」型国際協力の課題：NGO との連携の事例から」、『国際協力論集第 21 巻第 1 号（神戸大学大学院国際協力研究科）』。

な国々が、イラクやアフガニスタンの例にみられるように遠征軍としての戦略空輸や兵站支援を重視してきたが、そうした能力や資産が「期せずして」災害救援に合致し、グローバルな災害救援が軍組織の新たな任務として脚光を浴びるようになったと論じている。<sup>167</sup> 日本も例外ではない。国内の災害救援は自衛隊の伝統的任務であったが、近年では自衛隊はその能力を海外での救援活動に提供している。2010年1月に発生したハイチ大震災では「人道的な国際救援活動」の枠組みで国連ハイチ安定化ミッションに自衛隊施設部隊のべ2,200人を派遣してがれき除去や道路の補修事業を行い、2013年11月にフィリピンに甚大な被害をもたらした台風ハイヤンにおいては国際緊急援助隊としては過去最大規模となる1,180人の自衛官を派遣して輸送などにあたらせた。こうした国内外の災害救援の現場で、軍組織と国際NGOが「出会う」ことはごく当然の現象となっており、日本も、従来想定していたような、自衛隊とODAやNGOを結び付けて「日本の顔を見せる」ための狭い範囲の民軍協力の理解を超えて、グローバルなアクターと共に防災を含むHA/DRに関わるための訓練・準備に取り組む必要がある。

同時に日本のNGOも、東南アジアの民軍関係のダイナミズムから学ぶ必要がある。軍は人道支援を行うべきではない、NGOは軍に協力すると中立性を失ってしまう、といった原則論ではなく、どのような条件があれば軍とNGOはより建設的な関係を築けるのか、災害救援の現場で期せずして起こった軍とNGOの「出会い」は、後の各国の政軍/民軍関係にも変化をもたらすのか、といった長期的かつグローバルな視点を持つことが重要である。

結論を先取りすれば、日本においてはより一層の平時からの政府—自衛隊—国際組織—NGOなどの間での対話や交流が必要であり、他方で東南アジア諸国においては、伝統的に強力な権限を有する国軍がそのマンパワーやアセットを民主的な方法で災害救援に生かすためのルールや「民」との対話が不可欠となる。多国籍訓練などの場で国を超えた民軍の意見交換が行われることも、国内の民軍関係を深化させる刺激となりうる。

従来の研究では、自衛隊はNGOとの協力を国内外に広報できる「成果」と見なしており、東南アジアの軍はNGOとの調整のインセンティブが低い傾向にあったが、本稿では、防災を通じた民と軍の「出会い」が及ぼす影響に着目する。災害救援や演習といった場での多国間の民軍協力は、それ自体が目的である以上に、各国の政軍/民軍関係をより深化させるための機会とも捉えることができよう。

### 3. 分析枠組みと調査手法

本研究では、過去10年間の防災に関わるアクターの多様化が政軍・民軍関係に与えてきた変化を、タイ、インドネシア、フィリピンを事例として、次の3点から調査した。

第一は民主的ガバナンスを支える法制度である。①国軍の任務としての災害救援の位置づけ、②災害発生時の文民政府と軍との役割を定めた法制度および調整メカニズム、③軍の人道支援を規定するガイドラインやNGOとの協働指針を定めたガイドライン、の3点につき、過去10年間の変化という観点から、各国の法令を調査した。

---

<sup>167</sup> 吉崎知典. 2013. 「人道支援・災害救援と軍事組織—国際安全保障の視点から—」『国際安全保障』第41巻第2号:10.

第二は、平時における軍・官・民の対話のメカニズムである。①地方自治体と軍、地元住民組織、NGO などが災害に備えて共通の避難場所を定めたり避難訓練を実施したり緊急連絡網を作成したりする機会、②国軍が民間機関の主催する国際会議などに参加する機会、③国軍が実施する自国および多国間での訓練に官や民のアクターが参加する機会、がこの 10 年間で変化したかどうかを、政府刊行物、文献、および国防関係省庁・国軍担当部署、NGO への聞き取りによって調査した。

第三は、国防当局および国軍兵士の意識である。①国軍が災害救援を担うことへの自己意識、②文民政府との理想的な役割分担のイメージ、③NGO への見方、の 3 点につき、各国の国防関係省庁・国軍担当部署への聞き取りを実施した。

本稿では紙面の都合上、タイのデータのみを記載する。調査は 2013 年 1 月から 2014 年 1 月にかけて実施した。

#### 4. 国際防災ガバナンスの変化と政軍/民軍関係への影響：タイ

##### (1) 民主的ガバナンスを支える法制度

タイ王国憲法は、安全保障のみならず国王を元首とする民主主義制度統治の護持と国家開発のための軍隊の保有を規定しており、タイ国軍は、国土防衛と国内治安維持のほか、国家開発と災害救援も本来任務としている。<sup>168</sup>

大規模災害発生時の軍の発動には首相の承認が必要であるが、局地的な災害の場合、内務省から任命される市長が各方面部隊の司令官に要請をすることで軍の発動が可能となる。

2007 年防災法によると、平時の防災の主管を内務省防災局 (Department of Disaster Prevention and Mitigation: DDPM) であり、大規模災害時には首相直轄の国家防災委員会が設置される。しかし DDPM は、災害救援が国防省および国軍に主導されていることを認めている。軍の災害救援にかかる政策は軍政である国防省政策計画室が、実働は陸軍の災害救援センターが、全国規模での訓練は国軍最高司令部訓練部が担当している。災害救援センターは陸軍の全国 4 つの方面軍の傘下に地方事務所を設けており、DDPM 地方事務所と並列で、地方レベルで調整を行うシステムとなっている。同法に基づき、災害ごとに、災害救援のオペレーションを民軍間で調整するセンターが設置される。

国防省は 2013 年、「災害対応における民軍関係に関するガイドライン」を起草し、2015 年の施行を目指して文民政府機関や内外の NGO、国際機関などから意見を募っている。2013 年 11 月には同省はパタヤにおいて DDPM、保健省、外務省、在タイ各国大使館、米国太平洋軍の Center for Excellence in Disaster Management and Humanitarian Assistance、タイ赤十字をはじめ在タイの NGO などを招き、草案への意見を募る 3 日間のワークショップを開催した。<sup>169</sup>草案は国防省ウェブサイト (<http://www1.mod.go.th/civ-mil/>) に掲載予定である。

同ガイドラインの策定を担当する国防省政策計画室民生課のボーワン大佐は、ガイドラインに盛り込む重点項目として「災害救援関連の省庁の各部署間の横の連携を円滑にする

<sup>168</sup>第 77 条「国は王制、独立、主権及び領土の保全を護持しなければならない、独立、主権、安全保障、王制、国益及び国王を元首とする民主主義制度統治を護持し国家を開発するために軍事力、武器、および必要かつ十分な最新技術を保持しなければならない。」

<sup>169</sup>2013 年 11 月 13-15 日。筆者は在タイ日本国大使館専門調査員として出席。

ための、軍と官と民との各組織構造の整理とカウンターパートの確認」および「過去に軍の所有するアセットを使用したいと NGO から要請を受けた経験に基づき、重機などを民間に開放する際の規定の作成」を挙げている。いずれも、2011年に発生した大洪水において特に政府や NGO からのニーズが高かったためであるとする。<sup>170</sup>

他方で同氏は、民軍協力ガイドラインの策定自体は、2011年洪水以前に、2009年2月にタイで開催された ADMM プラスにおいて非伝統的安全保障に向けた ASEAN の軍組織と市民社会組織との協力に関するコンセプトペーパー（ASEAN Defense Establishments and Civil Society Organizations Cooperation on Non-traditional Security Concept Paper 2009）<sup>171</sup>が発表されて以降、タイ国防省として優先的に取り組んできた課題であり、タイのガイドラインが ADMM にも貢献できることを望んでいると述べている。<sup>172</sup>

上記ワークショップで分科会のファシリテーターを務めた空軍民生課のウェラチョン大佐も、ASEAN における制度やツールづくりの議論がタイ国軍に及ぼした影響を強調する。

タイ国軍は2011年の洪水において NGO から多くの要請を受けたため、ニーズ・アセスメントの統一フォームを作成し、軍と NGO との情報の共有化を図るべきであるとの意識が共有された。しかしそれ以前に、2009年に ASEAN で合意された「自然災害対処において外国軍の施設を利用する際のアジア太平洋地域ガイドライン」（Asia-Pacific Regional Guidelines For The Use of Foreign Military Assets in Natural Disaster Response Operations）および2009年に起草され改訂が続けられてきている「地域の待機制度および統合災害対処・危機対処活動の統合標準作業手続」（Standard Operating Procedure for Regional Standby Arrangements and Coordination of Joint Disaster Relief and Emergency Response Operations : SASOP）を受けて、タイ国内でも同様のガイドラインを早急に策定すべきであるとの機運がタイ国軍の中で高まっていた。<sup>173</sup>

## (2) 平時における軍・官・民の対話のメカニズム

ポーワン大佐によると、タイ国防省は2011年洪水の以前から、NGO と年間2～3回の共同ワークショップを実施してきた。主な目的は意見交換および人脈形成であるという。2013年11月のワークショップの閉会式では、同氏は参加者に向かって次のように呼びかけた。

軍とシビリアンが同じ言語で話す努力が必要であり、こうしたワークショップを通じて互いが友人になり、軍とシビリアンとのギャップをできるかぎり埋めていくことが重要である。知り合った参加者のメールアドレスを交換しあい、Facebook に登録しあい、友人を作るところから始めよう。<sup>174</sup>

地方レベルでは、陸軍の災害救援センターと DDPM の地方事務所との調整の下で合同

<sup>170</sup>2013年11月5日、筆者および安富淳委員によるインタビュー。タイ国防省にて。

<sup>171</sup><[http://www.adpc.net/cso/Downloads/CD/Documents/2ADOPTED%20Concept\\_Paper\\_ASEAN\\_Defence\\_Establishments\\_and\\_CS0.pdf](http://www.adpc.net/cso/Downloads/CD/Documents/2ADOPTED%20Concept_Paper_ASEAN_Defence_Establishments_and_CS0.pdf)>

<sup>172</sup>2013年11月5日、筆者および安富淳委員によるインタビュー。タイ国防省にて。

<sup>173</sup>2013年11月13日、パタヤで開催された International Workshop on the Guideline for Civil-military Coordination in Disaster Response にて、筆者よりインタビュー。

<sup>174</sup> International Workshop on the Guideline for Civil-military Coordination in Disaster Response , 2013年11月13-15日。筆者は在タイ日本国大使館専門調査員として出席。

演習が年に2回から3回実施されている。村落の避難訓練などは軍とは別に独自に行われている例が多いものの、軍は広域避難場所や緊急連絡先の共有を呼び掛けている。

軍主催の多国間共同訓練に NGO が参加する事例も増えている。米国との多国間共同訓練コブラ・ゴールドは大規模災害を想定した医療支援や退避訓練に文民を参加させており、2013年5月にタイと韓国の共催によりタイで実施された第3回 ARF 災害救援演習 (ARF-DiREx) では、国際機関の参加が呼び掛けられた。2014年4月から5月にかけてマレーシアとタイとの共催で実施予定の HA/DR 訓練 (ASEAN Disaster Exercise: AHEX) では、演習地の地元自治体をはじめ、国際赤十字などの国際 NGO、タイ国内の医療支援 NGO からの参加が奨励されており、2013年11月に実施された初期調整会議には複数の NGO が出席した。<sup>175</sup>同時に、国軍が、ビジネス団体や NGO など民間機関の主催する防災に関する会合、国際フォーラムなどに招かれて参加する機会も多い。

2011年の洪水発生時に陸軍災害救援センター情報部に勤務していたジャクラウイット大佐は、「タイ陸軍はかねてから災害対策や医療支援、農村開発といった民生支援の経験を有し、住民と接触する心の準備ができているため、住民の側も、見知らぬ NGO やボランティアに来てもらうよりも軍に助けてもらうほうが幸せであろう」と述べる。同氏はその根拠として陸軍の訓練制度を挙げ、タイ国軍では災害救援とは別に、文民公務員や地方住民への接触の仕方について学ぶ機会を重視しており、陸軍幹部学校の中には文民公務員と共に互いの思考回路の相違やコミュニケーションの方法を学ぶ課程がある、と述べる。<sup>176</sup>

同氏を含め、陸軍を中心とする複数の軍人が、タイ国軍は開発を含む民生支援を伝統的な主要任務としてきたことから、災害救援に限らず、民軍協力は軍の基礎訓練および幹部訓練のカリキュラムの中に含まれているし、シビリアンと机を並べて農村開発について学ぶ機会を与えられることさえあると述べた。

### (3) 国防担当省庁および国軍兵士の意識

国防省および軍人へのインタビューの中では、災害救援における軍の役割を縮小すべきである、軍の人道支援への関与を見直すべきである、文民政府の役割を強化すべく制度を変更すべきであるとの意見は聴取されなかった。この点は、フィリピンおよびインドネシアとの最大の違いであった。先の国防省政策計画室のボーワン大佐は、

法律上は、軍は災害救援活動において側面支援を行うことが理想ではあるが、タイの現実として、国軍が初期対応を担っていることは事実である。だからこそ、軍の活動の実際 (practice UNDACTION) を直視し受け入れたうえで、災害救援における軍の役割と行動規範をガイドラインによって定め、法律と現実のギャップを埋める必要がある。

と述べている<sup>177</sup>。国防省がガイドラインの起草を主導することをどう考えるか、との筆者の質問に対し、同氏は明確に「文民政府に能力とマンパワーがないのだから国防省が担当することが現実的である」と回答した。空軍民生課のウエラチョン大佐も、「軍は DDPM や NGO よりも優れたニーズ・アセスメントのツールを有しており、それを文民が使用できるように共有化するのがガイドライン策定の意義である」と、かつて軍が担ってきた災

<sup>175</sup>2013年11月28日、チャチュンサオ県にて実施。筆者は在タイ日本国大使館専門調査員として出席。

<sup>176</sup>2013年11月4日、筆者および安富淳委員によるインタビュー。タイ陸軍のTV局チャンネル5にて。

<sup>177</sup>2013年11月5日、筆者および安富淳委員によるインタビュー。タイ国防省にて。



害救援の方法論を政府や NGO が踏襲するべきであるとの見方を明確にしている。<sup>178</sup>

調査に応じた軍人の全員が、災害救援においては政府・地方政府よりも NGO よりも軍に比較優位性があることを強調していた。2011 年の洪水発生時に陸軍災害救援センター情報部に勤務していたジャクラウィット大佐は、地方有力者や政治家の判断が恣意的であることを次のように批判する。

2011 年洪水では、川の水量が増すにつれて、被災が見込まれる地域の政治家などが、個人的に軍人に連絡し、自分の政治的影響力が及ぶ場所を優先的に活動してもらえよう依頼してくるということが発生した。これは軍にとって、非常に頭の痛い話である。現場の人間はどこを優先して活動を行えばよいか判断が難しく、当該場所の上級士官が判断を行うことになるが、上記のような政治的影響力がその判断に及ぶということは、現実によくあることである。これは災害救援・防災という観点から、また、倫理的な観点からも問題である。軍はできるだけ地方自治体を通じて政治的恣意性が入らないように調整することを心掛けている。<sup>179</sup>

同センターのアピデート大佐も、NGO の調整能力を批判し、軍の比較優位を強調する。

文民組織は、行動を始めるための行政手続きに時間をかけすぎため、活動が遅い。NGO は、軍に協力を提案してくることはなく、軍のアセットが必要になった時に支援を求めてくるだけである。概して、文民組織は軍に対して協力的ではない。そのため民軍の調整には大きな空白が存在する。たとえば、複数の NGO と軍が同じところを同じように支援し、救援物資が重複して配布されることがある。この問題は、NGO 側にあると考える。NGO は軍に歩み寄るようなことはしない。彼らは自分の能力と機材を過信しているところがある。そもそも、タイでは自然災害救援に関する活動の分野で NGO の規模も能力も小規模で影響力も弱い。自然災害で大きな被害が発生すると、住民は、真っ先に救援にくるのは軍であると期待しているし、それが自然な国民感情となっている。<sup>180</sup>

他方、複数の軍人が、伝統的な軍の役割であった災害救援に「軍の新たな存在意義」を見出していることも興味深い。アピデート大佐は、

2012 年のタイの洪水から学んだ教訓の一つは、タイ国の脅威は、軍事的な要因のみならず、非伝統的な脅威がタイの安全保障をこれまでにないスケールで脅かしているということに認識したことであった。自分はスーダンにおける PKO に参加した後、現在の部署に配置され、陸軍は銃を所持する以外の方法で人々を救い、国民の生活の質を向上させることができるのだと考えるようになった。民軍協力というテーマは自分にとって大きなチャレンジである。近年、国民の軍に対する印象やイメージは決して良いものではなかったが、2011 年の洪水での軍の救援活動によって、印象は改善されたと考えている。

とも述べている。<sup>181</sup>チュラロンコン大学政治学部のスラチャート教授も、2011 年洪水におけるタイ国軍の活躍が、2006 年のクーデター、2010 年の「赤シャツ鎮圧」などで悪化していた国民の軍へのイメージを回復させたことから、軍は災害救援へのより積極的な関与を通じて国民からの支持獲得をはかるインセンティブを有していると分析する。<sup>182</sup>陸軍第

<sup>178</sup>パタヤで開催された International Workshop on the Guideline for Civil-military Coordination in Disaster Response にて、筆者よりインタビュー。

<sup>179</sup>2013 年 11 月 4 日、筆者および安富淳委員によるインタビュー。タイ陸軍の保有する TV 局「チャンネル 5」にて。

<sup>180</sup>2013 年 11 月 4 日、筆者および安富淳委員によるインタビュー。陸軍司令部内災害救援センターにて。

<sup>181</sup>2013 年 11 月 4 日、筆者および安富淳委員によるインタビュー。陸軍司令部内災害救援センターにて。

<sup>182</sup>2013 年 8 月 1 日、筆者よりインタビュー。チュラロンコン大学にて。

三方面軍民生課のスケッチ大佐も次のように述べる。

北部や南部で軍が実施する村落開発事業や医療事業は国境線の防衛と治安維持のための心理戦のひとつであるが、災害は突発的なものであるから、民心獲得の手段であるとは考えていない。国民を救助するのは軍の責務である。しかし、災害救援を通じて「国民のための軍人」というイメージが定着すれば、結果的に軍は活動を実施しやすくなる。<sup>183</sup>

なお、タイにおいては、軍人がシビリアン・コントロールを尊重する姿勢を示すことは、国軍の戦略文化といってよい。筆者の出席したワークショップでは、国防省制服組および陸軍、海軍の軍人らが「国軍は、防災においては側面支援者であり、指導者ではない」、「我々はファシリテーターとして知見を共有したい」と繰り返し述べていた。

## 5. 結論：国際防災ガバナンスの課題

タイをはじめ、東南アジアの軍組織では、冷戦期のゲリラ戦や国内紛争の経験から、軍が民心を掌握するための国内治安維持・国土防衛の心理作戦のひとつとして村落開発や保健・医療、教育までも提供する「民生支援」の蓄積があり、それが災害対応においても機能してきた歴史がある。こうした歴史を経た軍の戦略や役割意識は、数年で変化するものではない。ただ、防災をめぐる国際協力の実践や演習を通じ、軍の作戦としての民軍協力が、より民主的な形に転換しつつあるという特徴をみることができる。タイ国防省および国軍最高司令部は、近年のアジアでの HA/DR 分野での国際協力の機運をもとに、国内での民軍調整ガイドラインの起草に着手し、多国間共同訓練に非戦闘部門である HA/DR の要素を積極的に取り入れ、タイ国内外の NGO の参加を推奨するなどの新たな取り組みを始めた。国防省のポーワン大佐が述べているように、ASEAN の枠組みのなかでタイ国軍が「新たな任務」として HA/DR 分野での民軍協力を活路を見出したという点は見逃せない。チュラロンコン大学政治学部のスラチャート教授は、従来、タイにおいて防災は軍による庇護と民間防衛（civil defense）としての内務省の役割から理解されてきたが、タイ国防省が ASEAN における様々な多国間対話を通じて民軍調整（civil-military coordination）という概念を身につけ、成長してきたと評価する。<sup>184</sup>

しかしこれらの対話や協働の枠組みは依然として軍主導のイニシアティブであり、インタビューで明らかになったように、軍の側は、国軍のオペレーション向上、国民からのイメージ向上といった効果に関心を抱いている。民間との対話が国軍そのものに変化をもたらすには、長い時間を要するであろう。

災害救援現場や共同演習での民軍の「出会い」は、各国の軍と民の関係を成熟させるための機会である一方、文民の軍への依存を強めたり、軍の支持獲得や広報に利用されたりと、逆に民主的ガバナンスの基盤が揺るがされ、民軍の役割分担に関するコンセンサスがいつまでも確立されない事態を引き起こす危険性も孕んでいる。2004年インド洋地震で壊滅的な被害を被ったパンガー県バンナムケン村では、住民による防災組織が軍の復興支援の「押し付けがましき」や「汚職の可能性」を指摘していた。<sup>185</sup> NGO の数が多く、左派系の市民団体が軍に強い不信を抱いているフィリピンや、民主化後も軍と企業の癒着が問

<sup>183</sup>2013年10月17日、筆者よりインタビュー。ピサヌローク県陸軍第三方面軍司令部にて。

<sup>184</sup>2013年11月25日、筆者よりインタビュー。チュラロンコン大学にて。

<sup>185</sup>2013年7月28日、筆者よりインタビュー。バンナムケン村にて。

題とされているインドネシアでは、こうしたリスクは大きな課題として残っている。

防災ガバナンスを担うアクターの多様化、グローバル化という共通の条件のもとでも、政軍・民軍関係の頭れかたは国によって異なる。篠田が指摘するように「民軍関係」研究において民軍の連携・協調・協力に焦点を合わせる場合、普遍的理想ではなく現実に即した実務的な姿勢に基づきつつ、効率論に走らないように、各国の伝統や軍の戦略文化に沿う形で、防災ガバナンスがより民主的で透明性の高い方向にシフトしていくための方策が、国ごとに講じられなくてはならない。<sup>186</sup>また、第三章で村上が論じているように、各国軍の戦略文化は正しく理解され、各国政府および外交・安全保障政策に適切に反映されるべきである。国際的な規範のなかでは、防災に対するタイ国軍の役割は過剰にすぎるかもしれない。また、2013年にフィリピンに甚大な被害をもたらした台風ハイヤンに日米をはじめとする多くの国が軍組織を派遣したことは、中国への牽制を目論む安全保障上の戦略であるとする見方もある。しかし重要なことは、救援活動や訓練を通じての各アクター間の「出会い」と調整のプロセスが、この地域に形成される多国間防災レジームのための資産となる可能性を踏まえつつ、各国の政治的制約や条件の中で、もっとも効果的な対話・調整・連携の方法を探求することであろう。国際防災協力においては、「政府」の側の多様性（政、官、軍）と、「市民社会」の側の多様性（企業、ローカル NGO、国際 NGO など）、さらには、各国の多様性を正しく理解し対話することが不可欠である。日本は、従来の狭義の「オールジャパン」を主眼とした民軍協力ではなく、支援先の国や地域の制度やアクターの多様性、NGO の多様性や組織制約を十分に理解する必要がある。海外に活動を展開する日本の NGO もまた、軍組織を批判するだけでなく、軍のインセンティブを理解しつつ、NGO 側の事情を説明し、建設的な対話を行うことが求められている。

自衛隊と NGO の人材交流や共同訓練は、日本以外の場所で活動することを想定し、できるだけ国際的なアクターを招いて行われるべきである。防衛省が 1996 年から ARF 参加国の防衛当局間の会合として毎年主催している国際会議「東京ディフェンス・フォーラム」や、陸上自衛隊が 2002 年からアジア太平洋地域の軍人を招聘して実施している「アジア太平洋地域多国間協力プログラム」(Multinational Cooperation program in the Asia Pacific: MCAP) はその好例である。2013 年台風ハイヤンの被災者救済のために国際緊急援助統合任務部隊とあわせて同島に設置されたフィリピン現地運用調整所に派遣され、後にフィリピン国軍司令部から「軍民協力勲章」を授与された陸幕防衛部国際防衛協力の土屋克弘二等陸佐は、各国軍との調整のためフィリピン国軍本部（キャンプ・アギナルド）に赴いたところ、米・英・カナダからの担当者に MCAP 参加者が含まれており、MCAP での机上訓練や交流が、現地でのスムーズな連携の原動力になったと述べている。<sup>187</sup>国際防災人材の育成という視点からも重要な証言であろう。

2013 年 12 月に東京で開催された「日 ASEAN 特別首脳会議」では、日本から ASEAN 諸国へのより積極的な防災協力が提案された。また、日本は 2014 年 4 月より、ADMM プラスの HA/DR 専門家会合の共同議長国をラオスと共に務める予定である。MCAP のような国際的な共同演習を含む平時からの民軍の交流の重要性は、今後、より一層高まるであろう。

<sup>186</sup>篠田英朗.2007.『民軍協力問題』についての考察』上杉勇司編『IPSHU 研究報告シリーズ研究報告 No.38 国際平和活動における民軍関係の課題』広島大学平和科学研究センター. 31.

<sup>187</sup>『朝雲』2014 年 1 月 2 日.

## 参考文献

- 篠田英朗.2007.『民軍協力問題』についての考察」上杉勇司編『IPSHU 研究報告シリーズ研究報告 No.38 国際平和活動における民軍関係の課題』広島大学平和科学研究センター
- 木場紗綾・安富淳. 2013. 「自衛隊による「オールジャパン」型国際協力の課題：NGO との連携の事例から」、『国際協力論集』第 21 巻第 1 号(神戸大学大学院国際協力研究科).
- 吉崎知典. 2012. 「大規模災害における軍事組織の役割—日本の視点—」防衛省防衛研究所『大規模災害における軍事組織の役割』
- 吉崎知典. 2013. 「人道支援・災害救援と軍事組織—国際安全保障の視点から—」『国際安全保障』第 41 巻第 2 号
- 渡部正樹.2013. 「国際人道システムの発展と東日本大震災」『世界法学会・世界法年報』第 32 号.

### 第三部 国や地域ごとの特性を考慮した防災教育と子ども支援

#### 第6章 アジア地域の市民の防災意識の特徴や課題に対応した国際防災協力の役割

ショウ 智子

##### 1. 本章の背景と目的

2005年に神戸で開催された、国連世界防災会議では、防災分野のMDGsとも言われる国際的指針である兵庫行動枠組み（Hyogo Framework for Action:HFA 2005-2015）が示された。HFAの5つの柱のうちの一つは、知識管理と防災教育であり、全てのレベルで防災文化を構築するため、知識、技術、教育を活用する<sup>188</sup>こととされ、コミュニティ防災や防災教育の重要性が明確に示され、重要性の認識も急速に広まった。兵庫県にとっても、阪神淡路大震災から10年目の節目を迎え、復興過程の検証、教訓の世界への発信という大きな役目を担った。

東日本大震災では、日本の構造物対策による被害抑止、防災教育、地域コミュニティを中心とする共助などによるソフト対策による被害軽減のそれぞれとこれらの組み合わせが奏功した事例が鮮明となった。

2012年7月の世界防災閣僚会議 in 東北では、強靱な社会の構築には、防災教育等を通じ個人の能力強化を図ることが必要であること、防災教育などの手段を通じ「自助」の意識を高めることにより、自然災害が発生した際に自らの命と安全を守ることが可能となることが確認された。また、防災の優先順位を上げ、防災のための適切なガバナンス機構を確保し、十分な財政資源を割り当てることにより、あらゆるレベルの公共政策において、防災を主流化する必要性が強調された。

日本では、2013年1月から東日本大震災対応の復興特別所得税が導入され、公共財としての防災支出の意識が今後は深まっていくと思われる。事後に使う支出よりも事前に支出しておくことの効果をさらに強調することにより、公共財としての財源確保の必要性の認識も国際的な理解が進むものと考えられる。フィリピンでは、防災予算として地方自治体の年間予算の5%を割り当てている。以前は復旧復興にのみ使用できる予算であったが、現在は事前対応にも活用できるようになっている。

さらに、2012年10月の防災と開発に関する仙台会合における財務大臣・世界銀行総裁共同ステートメントにおいても、国際開発援助において、深刻化している災害について対策を推進する国々の努力を支援すること、災害に弱い途上国が災害に強い社会を構築できるようにするため、例えば日本に蓄積されたノウハウや専門性を活用して、技術支援や財政的な支援を強化すること、防災の取組を支援するための知見とパートナーシップを広めることの重要性が強調された。

##### 2. 途上国の防災支援の動き

###### (1) 日本の上位政策

<sup>188</sup>国連防災世界会議プログラム成果文書 . 2005. 「災害に強い国・コミュニティの構築：兵庫行動枠組 2005-2015」

ODA 白書によれば、日本の ODA の重点課題として、①貧困削減、②持続的成長、③地球規模の問題への取組、④平和構築の 4 つの柱があり、その中の③地球規模の問題への取組には、環境、エネルギー、防災の 3 分野が挙げられている。①貧困削減については、低開発国が中心的なターゲットであるが、地球規模の問題への取組については、低開発国から中進国まで網羅している。

例えば、国際協力機構（JICA）による国別の援助方針での防災の扱われ方は、ネパールなどの後開発途上国では、持続可能な経済成長のための社会基盤・制度整備の目標の中で防災対策を行っており、開発レベルがネパールよりも上のフィリピンでも脆弱性の克服や生活・生産基盤の安定・強化を図るべく、災害に対応するソフトを含むインフラ整備の中で、防災支援を行っている。

一方、イランやトルコなどの開発レベルが高い国では、原油の安定供給のため、あるいは、互恵的なグローバルパートナーとしての関係強化のために、防災支援を行っている。最近の国際協力機構の支援内容を見ると、土木インフラ系の防災インフラ整備など莫大な資金を要するものよりは、防災計画策定や応急対応計画策定支援も多くなっており、さらにトルコに見られるように、教育省などをカウンターパートとする防災教育などのソフト的な防災支援も行われるようになっている。

また、国土交通省の動きとしては、防災技術の海外展開に関し、「インフラシステム輸出戦略」（5/17 決定）等に基づき、東日本大震災等の過去の災害経験で培った我が国の防災に関する優れた技術や知見を活かし、アジアを中心とする新興国の防災機能の向上に寄与するとともに、そのインフラ需要を取り込む方針としている。そのための取組の一環として、日本の防災技術の海外展開をより有効に進めるため、産学官で連携し、災害発生時の協働内容も含め、平常時から防災に関する協力体制について対話を進めることにより、相手国政府等のニーズと、主に民間が有するニーズの適切なマッチングを図る「防災協働対話」<sup>189</sup>を展開している。目的としては、災害の経験や知識を共有し、防災上の課題に対応して協働することにより、日本国とトルコ共和国双方の災害管理能力を持続的に強化することである。

協力の内容としては、①住宅、建築物、都市及び道路に係る地震防災対策、②洪水対策及び地すべり対策を含む水災害対策、③関係主体の啓発を通じた地域防災力の強化、④災害リスクの軽減及び減災、⑤情報通信技術などが挙げられており、③は防災のソフト的支援分野と考えられる。

近年では、タイ、インドネシアなどで、直近では 2014 年 1 月に太田国土交通省大臣とトルコ国アタライ副首相との間で、防災協働対話に関する協力意図表明文書を締結した。

また、東日本大震災以降は、防災を世界に発信するという 1 章が設けられ、東日本大震災の教訓を世界と共有することが大きく謳われている。

## (2) JICA の防災政策

実際の防災支援の現場では、JICA の前身である国際協力事業団が 2003 年に「防災と開発」の調査研究<sup>190</sup>を実施し、今後の JICA 事業への示唆として、すべての開発への防災の視

<sup>189</sup>両国の産学官が協働して、防災上の課題に対応した技術や解決策を追求するものであり、国土交通省では国別に展開を図ることとしている。

<sup>190</sup>座長は河田恵昭、委員は林春男など、筆者はコンサルタントとして参画。『防災と開発—社会の防災力の向上を目指

点の付加を報告書の結論の一つに位置付けている。つまり、「今後の開発には予め防災の要素を織り込んでいくことが求められており、開発と防災は一体として取り組むべき課題である。開発事業における防災への配慮は、短期的な視点からは、単なるコスト増とみられ、計画に防災を盛り込むことが困難な場合が多いが、災害によるリスクをコストとしてみることで、すなわち社会資本を守ることによる便益についても、評価の対象項目とするなど、防災に関する指標も逐次整備していくことが今後の課題である」としている。

JICAの課題別指針防災(2009)においても、開発のあらゆる側面において、防災の観点を取り込むための努力、すなわち防災の主流化を進めていくことが明確に謳われてから4年が経過し、JICAの防災案件は構造物対策を主とするハード志向からハードとソフトの組み合わせへの移行や防災教育やコミュニティ防災などのソフト面に特化した案件形成などに、軸足を移してきた。また、昨今は、防災計画策定といった上位計画よりもさらに上流の防災政策に関する防災のための適切なガバナンス構築のための支援を戦略的に行っていくようになってきている。これらの支援は、構造物対策を比べて、費用対効果を考えると今後も採択しやすい内容であると考えられる。

表1 国別援助方針および事業展開計画にみる防災支援の特徴

国名	援助の基本方針 (大目標)	重点分野 (中目標)	開発課題 (小目標)
ネパール	後発開発途上国からの脱却を目指す持続的かつ均衡のとれた経済成長への支援	持続可能な経済成長のための社会基盤・制度整備 ■内容 国民生活の改善のため、環境、防災に配慮しつつ、社会基盤・制度整備を支援	■協力プログラム名 環境・気候変動・防災対策プロ ■協力プログラム概要 気候変動への緩和、適応のための再生可能エネルギーの導入、温室効果ガスの削減及び防災技術の向上
フィリピン	「包摂的成長」の実現に向けた支援	脆弱性克服と生活・生産基盤の安定 ■内容 自然災害、気候変動などの環境問題、特に貧困層へ影響が大きい各種リスクに対する脆弱性の克服及び生活・生産基盤の安定・強化を図るべく、災害に対応するソフト含むインフラ整備	■協力プログラム名 災害リスク軽減・管理プログラム ■概要 ハード(防災インフラ)およびソフト(住民避難対策、制度強化)の両方の観点からの支援。地方自治体(LGU)の能力踏まえ、組織強化への支援。本邦の経験を踏まえ、インフラの耐震化促進、災害リスク啓発
イラン	【外交政策特記事項】 世界第2位の石油及び天然ガス埋蔵量を有し、我が国の主要な原油供給国	持続的経済発展の支援 ■内容 世界10位以内の経済力を有する「先進的民主主義国」となるとの計画を踏まえ、持続的経済発展に向けた支援。特に、防災・災害対策支援	■協力プログラム名 地震防災プログラム ■協力プログラム概要 非常時の政府・自治体の体制整備、建物の耐震化、コミュニティ防災の確立など
トルコ	互恵的なグローバル・パートナーとしての関係強化	持続的経済発展の支援 ■内容 世界10位以内の経済力を有する「先進的民主主義国」となるとの計画を踏まえ、持続的経済発展に向けた支援。特に、防災・災害対策支援	■協力プログラム名 防災・災害対策能力の向上プログラム ■概要 防災に係る行政機能の強化、市民啓発活動研究能力向上、災害に強いまちづくり等の支援を通じた防災力向上

出典：JICA 国別援助方針(2012)および事業展開計画(2011)をもとに筆者作成

### 3. 分析枠組みと調査手法

このような政策レベルでの動向を踏まえ、本章では、特にコミュニティ防災や防災教育に着目して、アジア地域を広く捉え、さまざまな政治体制、市民社会参画の度合いの異なる国、防災意識や価値観にも影響を与える宗教も異なる、ネパールのカトマンズ、フィリピンのマニラ、イランのテヘランで防災支援活動を行った経験をもとに、公助、共助、自助の観点から、市民レベルの防災意識の特徴を考察し、防災先進国である日本としては、

してー』(2003)

どのような国際防災協力支援がありうるのかについて、コミュニティ防災および防災教育の観点から提言することを目的としている。

具体的には、市民の防災意識調査結果から、リスク認識について分析し、実際に活動を実施した際の事実に対して考察を加え、リスク認識の向上の方法、災害準備につなげるための方法を分析した。さらには、このような結果を踏まえ、日本の防災支援として、どんなことがコミュニティ防災、防災教育の観点から強みとして考えられるのかについて、提言を行っている。

#### 4. 共通する防災意識の特徴

活動を行った地域では、災害の経験が多い地域であっても、災害知識（特に、災害発生メカニズム、災害対策）に乏しく、漠然と災害を怖がり災害が起こらないことを祈る。あるいは災害について語ることを嫌う傾向が見られた。災害経験の多い国であっても、被災の実態を政府が過小に発表し、災害の記録や防災関係者の対応記録などを十分に残さず、人々の間でも、悲劇は早く忘れようとする意識から、被災体験の伝承が圧倒的に少ない。災害からの教訓を十分に活かし切れずに、次の災害を迎えてしまう。

この背景には、第一に、学校での防災教育が十分に行われておらず、一般の人々の防災の知識レベルもさることながら、先生が防災を正しく教えられる程十分な知識を持ち合わせていないこと、特に地震の場合は、発生頻度が低いと、十分な履歴が残っていないことも多く、研究者でさえも間違った認識を持っていたり、間違った知識が一般に認知されていることもある。地震の場合は、起震装置を持つ途上国はかなり限定的であり、地震の揺れの現象についても認識が低く、災害時の適切な対応について、正しい広報が十分に行われている例も非常に少ないことなどが挙げられる。災害を具体的にイメージできないために、具体的な対応や対策へと考えが及ばないことが多い。対策をしたいと思うものの、どのような対策を行えば良いのか全くわからない、あるいは、あまりにもわからないことが多すぎて、何から手を付けてよいかわからない、と考える者も多い。

1999年にマルマラ地震を経験したトルコであっても、国民教育省発行の生活の教科書には、身の処し方として、机の横に頭を抱えてしゃがむようイラスト付きで解説している<sup>191</sup>。建築構造の考慮なしに、地震発生時に建物のドアの下が他の場所よりも安全であると考えた人々もカトマンズ、テヘラン、マニラで見られた。地震の揺れ方や建物崩壊のメカニズムを再現できないがために、身の処し方も正しい情報を伝達できていないと考えられる。

また、防災教育を阻害する要因としては、宗教から由来する諦念観、運命論などがある。文化はそこで生活する人の思考や認知に影響を及ぼし、固有のパターンに近づけようとする。リスクに対する認知や態度の様式も文化の影響と無関係ではなく、リスクの認知は文化に規定される<sup>192</sup>。宗教の信仰心が篤い国では、災害を神の思し召しと考えており、宗教



図 身の処し方を教える挿絵  
(出典：トルコ国民教育省生活1年生教科書)

<sup>191</sup>トルコ国民教育省発行生活教科書1年生。2005。

<sup>192</sup>Douglas and Wildavsky. 1982.



によっては、災害は天罰としてとらえる向きも少なからずある。災害に関するデータが十分ではないこともその背景にあるものの、災害前のリスクを把握しようとはせず、災害後も政府の責任回避から、振り返りや検証などが十分に行われているとは言い難く、抵抗感を示されることもある。

## 5. 防災意識調査の結果

カトマンズ、マニラ、テヘランにおいて、防災意識調査を行った。いずれの地域においても、防災知識と教育レベルまたは所得レベルは相関していることがわかった。災害は神の仕業であると考える人は、宗教によってばらつきがあり、ヒンズー教が多いカトマンズでは3割弱でそれほど多くないのに対して、キリスト教が多くを占めるマニラで95%超、イスラーム教が9割以上を占めるテヘランでは、59%となっている。

防災活動の第一歩として、災害や防災の知識を持ち、次に自分の住んでいる地域のリスクについて知り、リスク認識が高ければ、より我が事として真剣に考え、災害準備につながるかと考えている。その中で、災害準備につながる鍵となる、リスク認識は非常に重要な因子であると考えており、自分の自宅が損壊する、あるいは、人生の中で自分が災害に遭う可能性があるかと捉えていることは、防災活動を行う上での前提条件としては、好条件であると考えている。地震は、洪水、地すべりなどの土砂系の災害と比べ、発災頻度が低く、体験することもなかなかなく、いくら地震の切迫性を数値で示しても、実感が非常に薄く、できるだけ地震については、考えないようにしようとする意識が働き、地震への備えに対する意識づけは、他の災害と比べて非常に難しいと実感している。

このことを踏まえると、自宅の損傷があると考える程のリスク認識を持っている人は、全ての都市で7割近くあることは特筆に値する。人生の中で、自分が災害に遭遇すると考える率も、マニラ、テヘランで7割以上ある。災害は神の仕業であると考える率が3割弱であった、カトマンズは、災害に遭う可能性が46%と他都市と比べて低い。いずれの都市でも地震の切迫性が科学的にも懸念されているため、カトマンズは、識字率の低さもあり、広報が行き届いていないことも考えられる。

耐震改修の意志は、いずれの都市も半数を超えていた。特にカトマンズでは、建設費の10%程度のアップであれば、安全な住宅に住みたい、そのための予算アップは可能であると答えている。テヘランについては、ペルシャ絨毯は財産と考えており、絨毯を火災保険にかけている人もいる。テヘランでは住宅ローンも普及しており、耐震建物に対する優遇ローンがあれば、耐震性の高い住宅を選択すると考える人も72%あった。

市民に興味のある防災活動を聞くと、救命救助、応急手当などは、上位にランクされる傾向がある。テヘラン、カトマンズの結果は、第1位は救命救助であった。赤十字や赤新月社などが研修を行っていることもあり、防災といえば、応急対応の訓練をまずは思い浮かべる人が多い。防災という緊急対応のテクニックを学ぶものという考え方が主流である。また、日本のように防災訓練を行っておらず、訓練がどんなものかをイメージできる人は少ない。防災訓練について説明をすると、参加したいという意向を示されることも多い。

カトマンズは、他の都市に比べて、防災の知識は一般市民に広まっていないと考えられ、まずは意識啓発に参加したいと考える人も2割以上となっている。コミュニティでの防災

計画を策定し、地域で互助能力を高め地域防災力を高めようとするような活動は、洪水常習地域では、認知されているものの、カトマンズのような伝統的な互助の考え方がある地域であっても、取り組むべき活動として取り上げられることが少なく、数値としては、殆どあらわれていない。

特筆すべき宗教由来の留意点としては、ヒンズー教の場合、下位カーストの人達とは、水・食べ物を共有したくないと考える人が多く、避難場所を他のカーストと共有できると考える人はわずか10%程度となっている。

表2 調査地域の状況

	カトマンズ	マニラ	テヘラン
宗教	ヒンズー教 宗教心篤い	カトリック教	イスラーム教 宗教心篤い層あり
前回の地震	1934 1988	1937	1830
ガバナンス	政府弱体 外助依存 市民組織活発	政府と市民社会バ ランス	強権国家 市民社会未発達
コミュニティ 参加	非常に活発 インフォーマルな市 民組織、血縁組織も 多い	活発 バランガイ 登録された市民組織 多い	殆どない 自治体の末端組 織を形成中

出典：筆者

表3 防災意識調査からの特徴

	カトマンズ	マニラ	テヘラン
地震の経験	58%	47.6%	23.9%
災害は神の仕業	31.1%	95.3%	59%
リスク認識			
自宅の損傷	69%	73%	69%
災害に遭う	46%	72%	82.6%
耐震改修意志	78%	63%	51.4%
			優良住宅ローンあれば 耐震改修する72%
興味ある防災活動	救命救助 22.8% 意識啓発 22.5% 訓練教育 14.9% 建築許可 11.4% 防災計画 7.9% 建物強化 5.1% 避難訓練 2.8%	NA	救命救助 47.4% 応急手当 24.0% 避難訓練 11.6% 火災訓練 9% 建物強化 6.4% 訓練教育 6.0% 防災計画 1.4%
特記事項	同一カーストのみ水、食物、避難場 所を共有10.9%	有事の際、地域社会の助け 合い(共助)期待できる	防災対策は政府、自治体 の責任との認識多い
避難場所	空地 56% 学校 19%		一部学校の地下

出典：筆者

## 6. 防災意識調査を踏まえた、コミュニティ防災活動実施からの経験

防災意識調査の結果からは、自宅の損傷の可能性や人生の中で災害に遭遇する可能性は比較的高かった。また、耐震改修の意志も高い数値が示された。しかし、実際には、災害準備が進んでいない。また、防災意識調査の結果を踏まえ、コミュニティ防災活動を実施しても、本当に対策をすぐにとることができる人は少ない。

非常持ち出し袋などは、コミュニティ防災活動を実施した後に準備を進めることは比較的容易であった。しかし、地震防災対策の本質である耐震改修を行える人は非常に少ない。集合住宅であれば、さらに合意形成が難しい。個人の住宅であっても、ローンの優遇があれば、借りるといふ人々は7割を超えているが、実際には、制度設計を国の施策として進めていくことが必要であり、日本の経験を共有していくことは大変重要である。

そもそも、リスク認識の低い人達に対しては、多少災害の実態を伝え、防災知識を伝達する際には、災害準備を進めないと自分が後で困る、ということを受容して頂けるよう、被災映像や実体験などを紹介して、ある程度のショックを与えることも必要である。また、我が事と思わない人も少なからずおり、科学的な根拠に基づいたデータに基づいた発生確率の伝達、科学的な根拠に基づいた説得力のある、地域のリスク評価について周知していくことは、人々の受容へとつながった。

地震防災では、例えば、P波・S波などの物理的な現象、対策であれば建物の耐震性など難解なものも多く、いかにして親しみやすく伝えることが大事であり、当初興味を持たなかった人達も、6-7回集まるような集会でも、難しいこともわかりやすく実感を持って伝えることで、興味を持ったようで、1回目のワークショップよりも2回目以降のワークショップの出席者が増えていった。近所の人や知人を誘い合わせ、口コミで出席者が後々増えていった。日本の実体験に基づく事例や教訓は、情報として貴重なものであり、反応や反響が良かった。

また、地震防災の対策に繋げるためには、多くの時間を過ごす自宅の耐震性を高めることが鍵となる。耐震性の知識、コストとの関係についても興味を持って受け入れられ、納得しやすい材料となった。耐震実験などにより、自分で気づき、納得するプロセスが非常に重要であった。

日本のような自治会組織は、マニラやカトマンズなどで、地縁や血縁関係の組織が見られ、互助的活動が行われる素地がある地域は、コミュニティ防災活動も比較的受け入れ易かった。しかし、テヘランのように結社が容易でなく、旺盛な個人主義や独立心などの気質のある地域では、共助を高める活動を成功させるのは、非常に難しい。既存の組織や地域のリーダーが存在していること、リーダーに対する住民の信頼の度合いにより、コミュニティ防災活動の成否が決まることを経験した。

## 7. 結論：日本の防災協力の役割

日本の防災協力としては、まずは地域のハザード、リスクについて、技術的な根拠に基づく評価を行い、計画に反映し、市民に周知していくことが考えられる。具体的には、リスクの認識の段階では、被害想定的手法、リスクの理解を深める段階では、災害のさまざまな現象を簡易な実験やモデルなどを使っての実体験、体験を踏まえての我が事としての実感をもたらすことが重要である。科学的な知識をわかりやすく理解してもらう様々なツールを用いて、興味を引き付けることが必要であり、日本の防災教育や住民教育の事例を適用することが可能である。

我が事として、重要なことだと認識してもらうのに、非常に効果的であった、日本の数多くの被災経験からの普遍的な経験の共有、例えば、災害の貴重な映像資料を用いた災害現象や災害が引き起こす被害の状況、先人からの伝承、被災者の体験談等の教訓の共有な

どがある。対処行動の誘発に関しては、対策の有無による結果の違いを映像で目の当たりなすることで効果を実感させることが必要である。日本には、技術力を駆使した実験データや実験映像があり、これらを対策実施に向けて効果的に活用できることは、日本の優位な点であると考えられる。

特に、日本が防災研究のために投資した研究機関の研究施設、実験装置、観測の基礎的なデータ蓄積の実績、人と防災未来センターの防災博物館を核とした防災教育、専門家研修、震災関連データベース構築や語り継ぎのノウハウや情報ネットワークの構築、防災計画立案への地域コミュニティの参加、行政とメディアの連携など、防災施設の集積拠点ならではの兵庫の取り組み、豊富な経験、教訓を日本の先進的な取り組みとして発信できる。

さらに、防災計画立案へのコミュニティの参加は、非常に重要であり、参加型の計画立案も貴重であるが、地域の情報を行政に伝えるという重要なプロセスでもある。このような時間がかかるものの、地道な普段からの人間関係の構築が緊急時に奏功すること、そのノウハウなどを伝えていくことが重要である。

これらを踏まえた防災技術協力支援することは、すなわち、アジア地域で防災の主流化を普及させ、定着していくことにつながっていくと考えている。

## 参考文献

- 国連防災戦略.2005.国連防災世界会議 プログラム成果文書「災害に強い国・コミュニティの構築：兵庫  
行動枠組み 2005-2015」 骨子.
- 国際協力事業団 国際総合研研究所.2003.「防災と開発—社会の防災力の向上を目指して」
- 国際協力機構.2012.「ネパール国国別援助方針」 国際協力機構
- 国際協力機構.2012.「フィリピン国国別援助方針」 国際協力機構
- 国際協力機構.2011.「イラン国事業展開計画」 国際協力機構
- トルコ国民教育省.2005.「生活教科書 1 年生」
- Douglas M. and Wilddavsky, A..1982. “Risk and Culture: An Essay on the Selection of Technological  
and Environmental Dangers. Berkley”, University of California Press

### 1. 研究の目的と背景

東日本大震災以降、過去の災害の経験と教訓を「国際公共財」として、世界の国々と共有することが国際社会で呼び掛けられている。特に開発途上国は自然災害の被害が国の成長に多大な影響を及ぼすため、防災のノウハウを得ることは非常に有益である。中でも、防災教育の充実の必要性は東日本大震災の数ある教訓の中でも特に重要なものであり、防災先進国を自負する日本がこの未曾有の大災害の教訓を世界に共有することは、大変有意義な国際貢献である。2012年7月に仙台で開催された「世界防災閣僚会議」においても、自然災害発生時に具体的な行動がとれるような効果的な防災教育の普及の必要性が強調され、東日本大震災の教訓の発信についても言及されている。

しかし、多くの開発途上国における公教育の現状は、資金や人材不足などの影響により、基礎的な教科学習でさえままならない状況にある。ベトナムでは、教員は低い待遇で副業を持たないと生活できない者が多く、またカリキュラムが過密な上に、国際社会からは学校で教えるべきこととして、防災教育以外にも、環境教育、エイズ教育等々さまざまな期待が寄せられている。また、ミャンマーでは、生徒の数に対して教員の数も学校の部屋数も少なく、午前と午後に分けて学年ごとに授業をしているところも多い。また、多くの農村部の学校では校舎も粗末なものが多く、例えば地震の危険性がある地域では、日本のような地震時の対応（机の下にもぐったりすること）が必ずしも子供の命を救うことにつながる可能性もある。国連の資料によると、ネパールの子供が地震により学校で被災するリスクは、日本の子供が学校で被災するリスクの約400倍もあるという調査結果も出ている。<sup>193</sup>ヒマラヤ山脈のふもとに位置する首都カトマンズは特にいつ大きな地震が来てもおかしくないと言われているが、都市部も農村部でも、建物は日干しレンガをつみきのように積み上げたものが多く、耐震性が全く考慮されていない建物が大半といっても過言ではない。

このように、災害（disaster）は、同じような規模のハザードが発生しても、その国の災害への備えの程度や、地域の地理的特性や社会状況によって受けるインパクトは非常に異なる。よって、防災は地域固有の対策が必要になる。日本とは社会的、文化的、政治的、経済的など背景が全く異なる地域で災害の教訓を「国際公共財」として共有する際に、支援側を含めどのようなアクターがそれぞれどのような役割を担うべきなのか。

本報告では、防災教育の実施とその普及に焦点をあて、日本の経験や教訓をどのような形で海外の国々と共有できるのか、その可能性について、ミャンマーとベトナムを事例として考察する。

### 2. 日本の教訓

---

<sup>193</sup>GHI and UNCR.ed .2001.“Global Earthquake Safety Initiative”

日本は自他ともに認める防災先進国であり、日本の防災はこれまで大きな災害に見舞われるたびに常に進化してきた。特に伊勢湾台風後の災害対策基本法の制定、また阪神淡路大震災後の「行政の限界とコミュニティ力の発見」は日本の近代における防災の歴史上、大きな転換点となった。そして、2011年の東日本大震災を受けて、日本の防災はまた大きく進化しようとしている。東日本大震災については世界銀行をはじめ、さまざまな団体がその教訓についてとりまとめようとしているところである。<sup>194</sup>大震災の教訓は多岐にわたるが、そのうち最も重要なものの一つと考えられるのは、「リスク対処能力向上の必要性」であり、それに関連しての「防災教育の重要性の再確認」である。津波防災においてハード対策の象徴であった岩手県の田老地区の防潮堤が地域住民に一種の安心感と津波はこないという感覚をもたらしたことと、継続的な防災教育を受けていた釜石市の小中学生が時に大人を巻き込みながらもそれぞれの状況に即した避難行動をとっていたことは、マスメディアの効果もあり防災教育の重要性を鮮明に人々に印象づけるものとなった。

防災教育は、決して災害に関する知識の丸暗記のことではない。防災教育は、災害時にいかに自分の命を守ることができるか、取得した知識や情報を使って「実際の行動」に移せるかどうかにかかっている。兵庫県教育委員会は、阪神淡路大震災後、兵庫の新しい防災教育として、人間としての在り方生き方にせまる「心」、科学的な理解を深める「知」、防災リテラシーを深める「技」の3つの能力を養うものとして捉えている。<sup>195</sup>命を大切にし、共生の心をはぐくむ「心」が入っていることにより、防災教育とは人間教育の一環としてとらえられていることが大きな特徴である。また、東日本大震災の被災地である宮城県気仙沼市ではこれまで、日本政府が提案しユネスコが推進する「持続発展教育(ESD)」の枠組みの中で環境教育や防災教育に力を入れてきた。ESDとは、体系的な思考力や情報収集・分析能力、コミュニケーション能力などを育むことによって、持続可能な社会づくりのための担い手づくりを目指している。<sup>196</sup>つまり自分のまわりや社会で起こっていることについて自分で考え、それをいかに行動に移していくかという教育である。東日本大震災を受けて、気仙沼市においても防災教育や復興教育をこのESDの枠組みの中で新たにとらえようとしている。

防災教育は地域社会、いわゆるコミュニティにおいてとりわけ重要である。なぜなら小さな子供と違って大人は過去の経験に引きずられてしまい、適切な防災行動をとることが往々にして難しいからである。ある地域に数十年住んでいたとしても、かえってその数十年の経験と記憶が正しい判断の邪魔をすることもあり得る。ゲリラ豪雨や大型台風の増加など近年の気象災害は気候変動の影響によりこれまでと違った対応が求められる。地震は、数百年単位のサイクルでの発生リスクを考慮しなければならない。また、都市環境は数十年で大きく変わっており、自分が今住む土地が以前どのような場所であったかによって隠れた災害リスクが存在する可能性もある。災害リスクが全くないところはない中で、いかに地域の災害リスクを知り、それに備え、災害時に正しい行動に結びつけることができるかどうか重要になってくる。そのための情報収集や分析能力、それをベースにした適切なアクションが災害時に求められる。阪神淡路大震災以降、コミュニティ防災の重要性が

---

<sup>194</sup>IBRD/WB . 2011 . “The Great East Japan Earthquake: Learning from the Megadisasters”*Knowledge Note*– Executive Summary, Washington D.C. : International Bank for Reconstruction and Development /The World Bank

<sup>195</sup>兵庫県教育委員会編.2006.「学校防災マニュアル(改訂版)」兵庫県教育委員会,神戸

<sup>196</sup>文部科学省ホームページより (<http://www.mext.go.jp/unesco/004/004.htm> 2013年2月9日閲覧)

認識され、日本全国で自主防災組織が結成されている。しかし、その活動実態はかなり濃淡があるのが現状である。また、職場と家が遠く離れているライフスタイルが大勢を占める中、日中地域にいるのは、お年寄りや主婦そして子供ばかりである。都会であればその傾向はさらに強い。しかし、その状況がうまく機能することもあることがわかってきている。阪神淡路大震災後、小学校区単位での防災福祉コミュニティ（防コミ）を推進してきた神戸市消防局によると、子供の参加が多いところは防コミ活動が活発なことがこれまでのデータから明らかであり、地域が学校や子どもとともに防災活動に取り組むことが防災活動の活性化に役立つと指摘している。

日本の学校や地域でのこのような防災教育やコミュニティ防災の経験や課題は、これまでほとんど国内での共有にとどまってきた。おそらく日本にとっても他国にとっても日本の防災力はイコールその高い技術力であって、防災教育やコミュニティ防災の日本での教訓や経験が他国に有益だという考えがあまり及ばなかったというのがその原因ではなかったかと考えられる。ましてや日本にとっての利益など想像もできなかったであろう。しかし、この意識は東日本大震災の影響で今後大きく変わっていくのではないかと推察する。というのも、今回、遠く離れた異国での自然災害がまわりまわってなんらかの形で自分にも影響を与える可能性が認識されたのだ。言うまでもなく、東日本大震災とタイの大洪水によるサプライチェーンの寸断がビジネスセクターに与えた影響が大きい。世界のあらゆる国や地域での適切な防災対策、そしてそれを推進していくためのベースである防災意識の向上は、その国の利益のみならず日本の利益にもつながるといことが徐々に認識されはじめたのではないだろうか。

### 3. 防災教育の共有の事例—ミャンマー

日本の防災の教訓を、社会や文化が異なる他国に伝えていく事例として、筆者が所属する日本の NGO（SEEDS Asia シーズアジア）による防災教育支援の事例から考察したい。はじめにミャンマーの事例からみてみたい。ミャンマーでは、2008年5月、超大型サイクロンのナルギスが南部のデルタ地域を襲い、死者行方不明者 138,373 人、建物やインフラ倒壊などによる損失は 41 億ドル<sup>197</sup>という甚大な被害をもたらした。このような未曾有の被害の背景には、気候変動によるサイクロンの進路の変化や巨大化、官民ともに低かった災害への備え、情報伝達の遅れ、国際支援の遅れや支援受け入れの混乱、沿岸地域のマングローブ消失による高潮の被害などが指摘されている。ナルギスの被害をうけて、ミャンマー政府は海外からの支援を受けながら防災体制づくりを本格的にスタートし、ナルギスの翌年 2009 年には、国家防災計画草案（Myanmar Action Plan for Disaster Risk Reduction・MAPDRR）をまとめた。<sup>198</sup> 2012 年には正式に国家防災計画として政府承認され、その年に発足した新政府組織に対応した形で改定されている。<sup>199</sup> MAPDRR では、2015 年までの行動計画として、防災の制度化、リスク・アセスメント、防災教育や啓発、

<sup>197</sup>Post-Nargis Recovery and Preparedness Plan, A report prepared by the Tripartite Core Group comprised of representatives of the Government of the Union of Myanmar, the Association of Southeast Asian Nations and the United Nations with the support of the Humanitarian and Development Community, Myanmar 2008

<sup>198</sup> MAPDRR は国連機関、アセアン、Asia Disaster Preparedness Center (ADPC)の支援で策定されている。

<sup>199</sup>Ministry of Social Welfare, Relief and Resettlement, Relief and Resettlement Department. 2012. “Myanmar Action Plan on Disaster Risk Reduction (MAPDRR)

防災の主流化など7つのコンポーネントが挙げられている。200災害に対する知識不足や備えの欠如がナルギス被害拡大原因の根本にあることを考えると、7つのコンポーネントの中で最も重要で基本的なものがコミュニティや学校における防災教育の実施、防災意識の向上であろう。

ミャンマーで一般市民の防災意識を高め、防災や減災に取り組んでいくには課題も多い。一つは、教育体制の問題である。ミャンマーはアジアの国の中でもベトナムと並び最も識字率が高いことで知られ、15才から24才の若者の識字率は96%である。201しかし、初等教育最終学年までの在籍率が75%、さらに中等教育に進む学生は、男子で49%、女子で52%と決して高くない。202これは、政府の教育予算が低く、授業料以外の金銭的負担が親にのしかかってくるため、貧困層の子供が初等教育で教育を終わらざるをえないことが大きな原因と考えられる。また、政府の教育予算の低さは、教育施設の不備、教員の待遇の低さ、教育大学の教員の質の低さなどの問題につながり、教育大学の学生の科目の知識の低さと相まってミャンマーの教育現場の大きな問題となっている。203 SEEDS Asia では、2008年から防災関連事業をミャンマーで実施しているが、活動を通してわかったことの一つに、中等教育以上の教育を受けた人でさえ、ミャンマーが北半球と南半球いずれに位置しているか理解していない人が多いという事実である。これは、読み書き算盤という生活をしていく上での基礎知識については、公教育や僧侶による学校（いわゆる寺子屋）によって国民の中で広く教育されてきているものの、その他の科目は教員の質や教育ツールの不足によってまだまだ不十分であることの表れである。2つ目の問題は、インフラの問題である。防災教育だけで災害時にすべての命を救うのは不可能である。ナルギスで多くの命が奪われたデルタ地域は見渡すかぎり高台もなく平野部が延々と続くのみというところばかりである。大規模災害の際に避難することができる場所の確保は大変重要であるが、そのような避難先があるところはほとんどない。ミャンマーは津波のリスクも高く、避難シェルターの設置は急務である。またナルギスで緊急支援が遅れたことの一つにデルタ地域へのアクセスが非常に悪いことも原因の一つと考えられている。道路などの基本インフラ整備が経済成長のみならず、防災力向上にも不可欠な要素である。3つ目の問題は、行政職員のキャパシティとマンパワー不足である。2009年のMAPDRR制定後、政府は海外の支援を受けながら様々な防災の取組を実施しているところである。しかし、行動計画で示された事業を実施していくための人材が圧倒的に不足しているのが現状である。

このような状況の中、防災教育に関しては、教育省が2010年から総合学習の時間である「生活科—Life Skill」の中で、防災教育を取り入れることを決定している。これに伴い、教育省がユネスコの協力のもと、教員用の防災教育研修用教材「リソースパック」を開発し、順次教員研修を実施している。また、防災教育ワーキンググループ（Disaster Preparedness and Response Education Working Group—DPRE Working Group）が設置され、ミャンマー教育省、ユニセフなどの国連機関、国際NGOなどが加盟し、防災教育事業についての活動の調整やそれぞれの事業の共有が図られている。ただ、ミャンマーで

---

200Government of Myanmar. 2009. “Myanmar Action Plan for Disaster Risk Reduction”

201UNESCO. 2010. “Education for All Education assessment 2010”.

202UNESCO.2010.

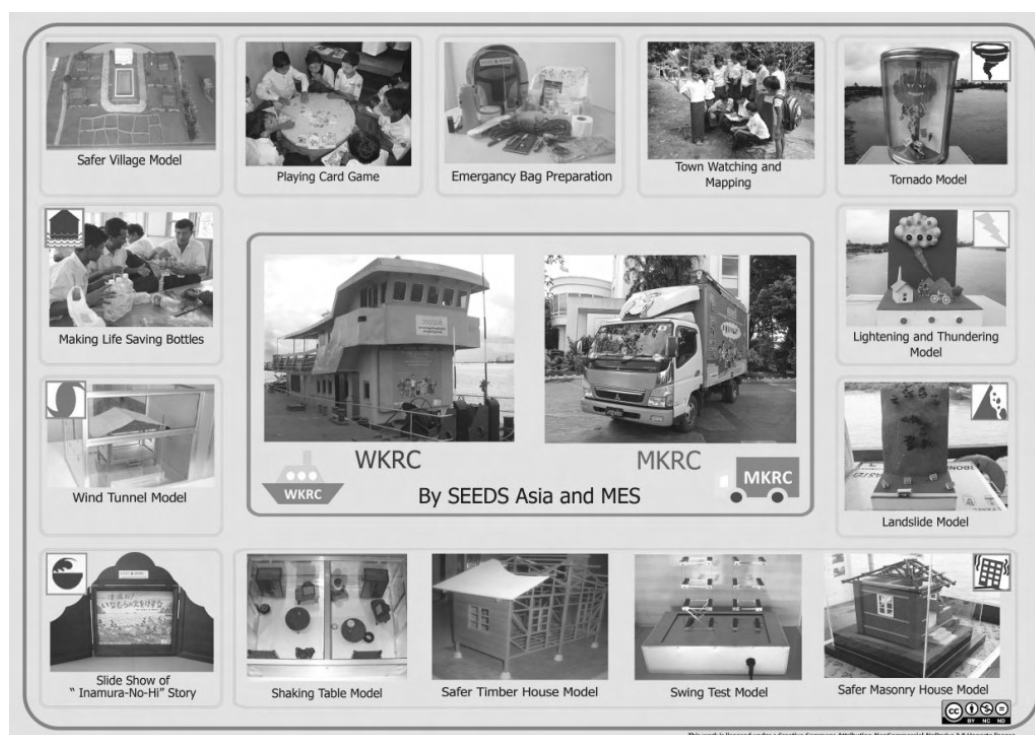
203増田知子. 2010. 「ミャンマー軍事政権の教育施策」 工藤年博編「ミャンマー軍事政権の行方」調査研究報告書アジア経済研究所



の防災教育への支援はナルギス後にいくつかの国際NGOによって実施されたものの、継続して実施されているものはSEEDS Asiaを除いてほとんどない。以下、その活動について取り上げる。

### 3-1. 移動式防災教室 (Mobile Knowledge Resource Center - MKRC)

移動式防災教室とは、4トントラックと船にそれぞれ災害のしくみなど災害のことや防災のとりくみがわかる様々な教材や模型を搭載し、訪問した村々で防災研修を実施する取組である。その際、事前にその地域の学校の教員と地域の教育行政官向けに防災研修を別途実施し、研修を受けた者と弊団体のスタッフがともに生徒に防災授業を実施するというプロセスを踏んでいる。これは、2010年から「生活科」で防災教育が導入されたものの、教員への指導要領の伝達や教員自身の防災知識の低さから、どのような授業を実施すべきか、ということで現場に混乱があったため教員に防災教育の一例を示すことができるとともに、外部団体が直接生徒に教えず地元の教員が一度研修を受け、直後に生徒に対して授業を実施することで教員の防災教育実施能力が向上し、防災教育の持続性が担保されることを期待したからである。防災教育に対する現場の混乱は、弊団体が実施した防災に関する事前のアンケート調査からもうかがえる。公立の小学校教員に対して防災教育研修を実施するに際して事前にアンケート調査を取ったところ、地震やサイクロンなどの災害の発生メカニズムを知らないと答えた教員は、26%から30%おり、災害のメカニズムを知らないと答えた教員のうち、92%~97%は防災研修を今まで受講したことがないことがわかったのである。<sup>204</sup>



移動式防災教室と搭載している教材やモデル

<sup>204</sup>Shikada, Mitsuko et al. 2012. "Reaching the Unreachable: Myanmar experiences of community-based disaster risk reduction" in Rajib Shaw ed. *Community-Based Disaster Risk Reduction, Community, Environment and Disaster Risk Management Volume 10*, Emerald

移動式防災教室は基本的に一つの村（学校）に1日のみ訪問する。しかし、その1回の訪問がその後の地域の教員、生徒、地域住民に様々なプラスの効果をもたらしていることがわかっている。まず、防災研修の前後に実施するアンケート調査では、参加者の災害のしくみや防災に関する知識は、飛躍的に向上している。また、第三者機関による移動式防災教室のインパクト調査では、防災研修や防災授業のあと、緊急持ち出し袋を家庭で準備したり、家族や隣人に防災について伝えるなどの事例が多々確認された。<sup>205</sup>この成果には様々な理由が考えられるが、まず、防災授業のプログラムが一方通行の講義スタイルだけではなく、わかりやすいポスターや模型を使ったり、タウンウォッチングなどのまち歩きをしたりと、体験型の学習が取り入れられていることが大きい。これは、弊団体の防災教育に対するアプローチとして、防災教育は知識をつめこむだけのものではなく、実際に防災行動を起こすことができる人材を育てることを目標としているからである。<sup>206</sup>また、現地で絶大な人気をほこる漫画家の協力により、トラックや船ならびに教材に漫画家によるイラストを取り入れていることも、親しみをもって防災について学ぶきっかけづくりとして役立っている。

移動式防災教室が長く続いている要因には、さまざまな関係者との調整と現地の学校の負担をできるだけ少なくする配慮も関係している。教員や教育行政職員への事前の防災研修は、各郡にある教育局（Township Education Office）で月1回実施されている月次ミーティングの機会を利用しているため、研修に参加するために別途教員や行政職員に集まってもらう必要もなく、追加コストもかからない。また、移動式防災教室を効果的に実施し、かつ、国の取組をサポートするため、2012年からは教育省およびユネスコと防災教育普及のための調整・実施協力をしている。教育省が開発した「リソースパック」は、作成したものの、それを使った教員への防災研修は、資金不足や人材不足で難航しているのが現状である。そこで、弊団体が教育省による教員への防災研修を支援し、「リソースパック」による防災の基本についての研修を教育省のリソースパーソンにより実施したあとで、移動式防災教室での研修も実施し、教員の防災教育への理解をより一層深めるとともに、実際の「生活科」での授業のサポートを実施している。

このようにミャンマーにおける防災教育の展開では、一般住民や行政官の防災知識の圧倒的な低さをできるだけ向上させるため、都市部だけではなく特にナルギスの被害にあったデルタ地域の農村部を中心に、「広く、浅く」できるだけ多くの人に防災の基本を知ってもらう活動を実施してきた。2013年12月末現在で、移動式防災教室により防災トレーニングを受けた人数はのべ26,176人に達する。

#### 4. 防災教育の普及の事例—ベトナム

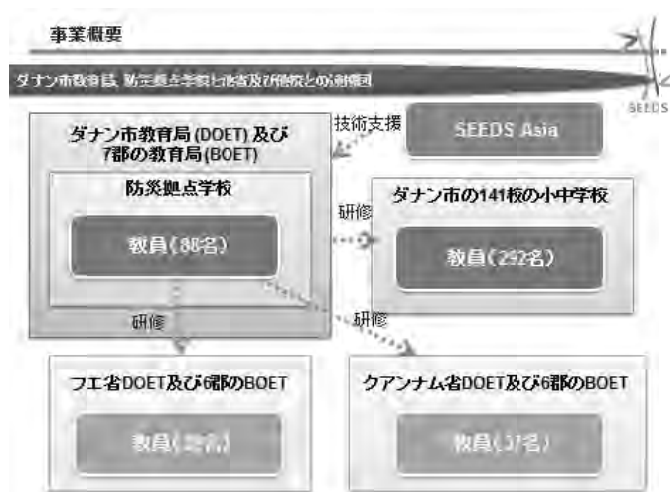
次にベトナムの事例を示したい。ベトナムは風水害が多く、特に中部は毎年のように台風の襲来に見舞われている。近年は気候変動の影響で、大型台風の発生も多く、またこれまでと違う時期に台風が発生するなど、過去の災害をもとにした防災対策では不十分になってきている。また、ベトナムは地震があまり発生せず、住民の地震に対する意識は非常

<sup>205</sup>SEEDS Asia.2011“External Evaluation Report”

<sup>206</sup>SEEDS Asia の防災教育は、京都大学が開発した「KIDA モデル」をベースに開発、実施している。SEEDS Asia.2010.“Reaching the Unreachable – Mobile Knowledge Resource Center”

に低いものの、津波のリスクは存在する。<sup>207</sup>ベトナムは、国、省、県、郡と行政システム（人民委員会）がきちんとしており、郡の下にある村レベルまで、災害時の情報伝達は比較的スムーズにとられる体制がある。政府は 2007 年に国家防災戦略を策定し、さまざまな施策を実施している。中でも、2013 年には防災法が国会承認を得て、これにより防災への予算の配分、防災専門の行政職員の配置等が可能になった。また、教育分野では、2020 年までに学校カリキュラムの中に防災を取り入れることが決まっており、2015 年の教科書改訂に向けて、教育省がこの事業に取り組んでいるところである。<sup>208</sup>このように着実に防災への取組は向上しているものの、毎年風水害により多くの犠牲者を出していることから、地方レベルでの防災教育やコミュニティ防災の普及が求められている。

このような中、SEEDS Asia は、2010 年から 3 年間、中部ダナン市においてダナン市教育局をカウンターパートに防災教育事業を実施した。ダナン市ではそれまで、環境教育は課外授業の中で多くの学校が取り入れてきていたが、防災教育はあまり実施されていなかった。しかし、前述のようにダナン市が位置する中部地域は台風被害が多く、また、自然災害による死者のうち子供が占める割合も比較的高いため、防災教育に対するニーズは高く、これは事業実施前の学校長や教員へのアンケート調査からも明らかであった。ダナン市での事業は、7 つある各郡に防災拠点学校を設置し、学校や行政とのネットワークをつくり、教員に対して防災教育研修を実施することによって、学校の防災教育実施能力の向上を目指した。そもそもベトナムでは、防災教育といえば避難訓練をすること以外にイメージがわからない教員がほとんどである。そのような防災拠点学校の教員向けに、防災の基本知識、日本で実施されている防災教育の事例などを学ぶ教員研修を実施したのち、各学校ごとに防災授業実施のアクションプランづくり、その後に生徒に対する防災授業の実践を支援した。教員研修を受け、防災授業を実施した防災拠点学校の教員は、その後、ダナン市の残りの 141 校の教員、隣のフエ省、クアンナム省の教育局および学校教員、ダナン市の教員養成校の生徒などへの防災研修を実施した。防災に限らず国や国際 NGO などにより教員研修は多く実施されるが、多くの場合研修した後のフォローがないため、研修をうけた内容を効果的にその後の授業などにとりいれていくことはよほど優れた教員でないと難しい。SEEDS Asia 事業では、2 年間の事業の中で研修後 2 回の防災授業実施をフォローし、また防災拠点学校の教員が教える側となり、ダナン市の他の教員やフエ省などの教員に研修を実施するという経験をつんだ。これにより、中部ダナン市内で防災教育に関するリソースパーソンが育った。今後防災教育を普及させていくという国の計画があるにもかかわらず防災教育を教えることができる人材に限られる中、現地でそ



<sup>207</sup>UN/ISDR. 2009. “Global assessment report on disaster risk reduction”

<sup>208</sup>Social Republic of Vietnam. 2007. “National Strategy for Natural Disaster Prevention, Response and Mitigation to 2020”

の人材が育ったことの意義は大きいと考える。

ベトナムでは、3年間の事業を通して、関係者からさまざまな反応が寄せられた。まず、教育訓練省が、国の施策の先行事例ということで本事業に大変興味を持ち、何度もダナン市視察および事業関連のワークショップに参加していただいた。その際、ダナン市教育局や教員に対し、国の防災教育に関する今後のビジョンや現状について説明をしていただき、ダナン市教育局や学校の防災教育に対するモチベーションの向上につながった。本事業の成果物である「防災教育モジュール」および「教員のための防災教育実施ハンドブック」は教育訓練局のカリキュラム改訂担当行政官にも共有された。教員からは、教員研修による防災教育の知識を得たことに加え、事業実施中、教育局と7つの拠点学校でワーキンググループをつくり、防災授業の実施の仕方など話し合う学校間や他校の教員との横のつながりができたことが評価された。また、事業終了時のアンケート調査で明らかになったことは、防災拠点学校の教員が防災授業を実施したことによるポジティブな変化として、生徒からの信頼感が増したと感じる教員が半数にもなっており、これまで比較的一方通行の講義形式の授業が主流だったベトナムで、参加型、体験型の学習方法が、教員、生徒ともに非常に好意的に受け止められていることがわかった。また、生徒に関しては、学校で受けた防災の知識を家に帰り親や親せきに話しているケースが多々あり、学校で防災授業のことを知った親たちが、学校の教員に、とても良いことなので是非続けてほしいという要望が全ての防災拠点学校にあげられていたことが、のちにわかった。この報告はダナン市教育局にもあがり、防災教育の重要性を再認識した教育局は、ダナン市人民委員会に防災教育の必要性を訴え、事業終了時には、人民委員会に2年間で1500万円の予算請求をし、人民委員会もそれに同意し、事業終了後少なくとも2年間はダナン市の独自予算で防災教育を継続実施することが決まった。

## 5. まとめと提言

日本のNGOによるミャンマーとベトナムでの防災教育支援について概観した。実際に支援の当事者として活動する中で、防災教育の技術支援のあり方について考えたこと、気付いたことを以下にまとめ、提言としたい。

### 5-1. 現地オーナーシップと人材育成

事業を実施するうえで大切なことの一つに現地関係者のオーナーシップの確保がある。初めにも触れたが、防災の特徴はその対策を標準化することが非常に難しく、それぞれの国や地方の地理的、気候的、社会的、経済的状況などを考慮し、その地域固有の対策が必要なことである。よって、より良い防災対策のためには、その地域の人々が主体となって考え、計画し、実行していかなければならない。そこで重要になってくるのが、人材育成である。防災教育の分野においては、特に教育行政官や学校教員の人材育成は非常に重要である。ただ、日本からの支援として、日本の制度や教育内容または教育方法を直接現地に持ち込むことは、先に述べた理由から適切ではない。日本の経験を共有したとしても、そこから現地にあったものにカスタマイズすることが不可欠である。また、人材育成についても日本から一方的に上から目線で教えるということではなく、共に事業を実施する中で学びあう姿勢や環境づくりが重要であろう。開発途上国で事業をしていると、こちらが学ぶべき

ことも多々あることに気づく。例えばベトナムの教員が開発した防災ゲームや授業方法などは、日本の学校が防災授業を取り入れる際にも非常に参考になるものが多い。逆に、日本から学びたいこととして、ベトナムでは、防災教育という専門分野の内容だけではなく、防災教育を実施するにあたり日本の教育行政がどのように学校を支援しているか、他の専門機関とどのように連携しているのか、予算をどのように確保しているかなど、防災教育を続けていくための具体的なやり方について学びたいとの声が、行政職員からよく聞かれた。また教員からは、机間巡視などの日本ではおなじみの授業手法なども防災教育とセットで知ることができ、教員の能力向上に大変有益だったという声も多かった。

以上のことから、人材育成分野において日本からの支援、特に地方自治体が貢献できることは多々あるのではないかと考える。東日本大震災において、被災した地方自治体を日本全国の地方自治体が職員を派遣し支援したことは記憶に新しい。特に阪神淡路大震災を経験した職員の派遣は被災自治体にとって非常に有益であったと推察する。防災教育を先進的に進めている地方自治体が、アジアをはじめとする諸外国の地方教育行政に対して支援、貢献できることは多いと考える。事例であげたミャンマーとベトナムの事業については、いずれの国からも国および地方行政のカウンターパートや教員を日本に招へいし、兵庫県、神戸市をはじめ気仙沼市、西条市、東京都や新宿区などで防災の取組について視察し、意見を交換した。この本邦研修はただ漠然と参加するのではなく、実際に自国で防災事業を実施する中での参加であるため、目的もはっきりし、帰国後には事業に対するより深い理解が得られ、本来の事業に有益であった。また、この本邦研修はミャンマー人やベトナム人にとって有益であるだけでなく、日本側にとっても改めて自分たちが日本で実施している防災の取組を見つめ直す大変良い機会を提供しているように思う。

## 5-2. 関係アクターとネットワーク

アジアのさまざまな地域で防災事業を実施し、また、東日本大震災後の支援も経験して感じることは、防災の成果とは究極的には「つながりづくり」であるということである。防災が機能するためには、さまざまな関係アクターがバランスよくつながっていないなければならない。東日本大震災後の日本では自治体同士また自治体と企業、NGOなどが災害時の事前協定を結ぶなど、つながりづくりが活発である。つながっていたからこそ支援が早く届いたり、孤立せずにすんだ事例があったからである。多くの開発途上国で防災が機能していない原因の一つが、つながりができていないことに起因する。都市と地方のつながり、役所間のつながり、行政とコミュニティのつながり、などである。サイクロン・ナルギスで多くの被害者がでたのは、避難指示などが適切に出されず、またそれが末端の村々まで届かなかったことも、国民の災害・防災知識の欠如に加えて大きな原因の一つであった。しかし、ミャンマーではその後 MAPDRR をベースに政府も関係者とのネットワークづくりに動き出していることは前章のとおりである。DPRE や政府、国連、NGO などからなる防災ワーキンググループでの調整もその一つである。

しかし、コミュニティレベルにおいて、つながりづくりはまだまだである。例えば、移動式防災教室で訪れたコミュニティに研修後しばらくしてモニタリングのため再訪問したところ、安全な建物づくりに関する研修を受講した地域住民の一人がその村に建設される寺院のコミュニティ側の委員に選ばれ、建築プランの調整時に災害に強い建物づくりにするよう建築業者をはじめとする関係者に説き、より安全な寺院が建設された、という事例

があった。しかし、これはたまたまそのコミュニティそして研修に参加した住民が、そのようなつながりをもっていただけからこそ実現したことである。ミャンマーの多くのコミュニティでは、防災研修を受け、地域で何かしたいと思っても行政のどこに話を持っていけばよいのかもわからず、一般に地方行政官の防災知識も決して高いものではない。サイクロン・ナルギスから5年以上がたち、政府の施策も進み、防災について理解する人々が出てくる中、ミャンマーでは今後つながりづくりの支援が重要になってくると思われる。一方、ベトナムでは防災教育支援を通して、防災拠点学校同士、教員同士のネットワークがつけられた。学校間の横のつながりはあるようでない。このつながりによって教員同士お互いに学びあい、相談し合える環境ができたことはベトナム事業の大きな成果の一つととらえている。

ネットワークという観点からは、外部者だからこそできる支援、仲介者になることが重要であると感じている。当事者間ではなかなかまとまらないことも、外部者特に海外の団体や人が入ることによって解決できることは多々ある。その際に防災という分野において、日本という国が持つ印象は圧倒的に良く、日本からの支援、日本から防災について学びたいという声は色々な国でよく聞く。そのような観点からも日本からの防災の支援ということ強く印象づける支援は非常に効果的であると考え。例えば、大規模災害が発生すると地域のインフラは壊滅的な被害が発生する。日本政府も JICA を通してインフラ再建支援を実施することが多い。このような場合、日本が得意なハードの支援プラス、ソフトの支援が連携してできれば非常に有益ではないかと考える。いわゆるパッケージ型支援である。多くの海外ドナーは、緊急支援時は緊急物資配布など目に見える支援ができるため、そのような支援に集中して資金提供をすることが多い。しかし、だからこそ、日本の支援としてもっと息の長い、より中長期的な復興の手助けができれば、ドナーサイドの都合ではなく、被災国や被災地域にとってより効果的な支援ができるのではないかと考える。例えば、災害後に学校校舎が倒壊した地域があれば、学校を災害に考慮した形で建築し、その際、どのような建て方が災害に強いかの OJT が技術者向けに実施できる。また、完成した学校で教員や学生向けに、また、学校周辺の地域住民を対象に防災教育を実施することができれば、学校という地域のインフラを避難所とすることによって様々な防災教育の拠点とすることができる。その際、本邦研修などで実際に日本に来て、日本の優良事例を示すことで、自国に帰ってからの活動への示唆も与えることができるとなお良い。現地でのネットワークづくりに役立つうえ、日本側も、政府、自治体、NGO、企業、大学・研究機関などが協働できるチャンスであると考え。

## 第8章 国際子ども支援団体による東日本復興支援—インド洋大津波に対する国際人道支援の課題を踏まえて

桜井愛子

### 1. 背景と目的

世界各地で大規模な自然災害が発生した場合、日本は国際緊急援助隊の派遣や、国連等を通じた緊急人道支援を行うなど、さまざまな形で人的、物的、資金的な支援を行ってきたが、今回の東日本大震災でこうした支援を受け入れる側になった。外務省の発表によるとこれら支援には、緊急援助隊、医療支援チーム、復旧支援チーム等の派遣、緊急物資や総額175億円以上の寄付金(2012年12月末)、在日米軍による支援、海外NGO等による支援などが含まれる。また、国際開発センターによる調査では、海外からの金銭的支援は174カ国・地域から合計約1,640億円(2012年3月末時点)、としている。その内訳を支援主体別の実績で見ると、政府・国際機関からの支援が件数では全体の1割に相当する143件、金額ベースでは3分の1にあたる約560億円である。その一方、政府・国際機関以外からの支援は、支援件数では全体の9割に相当する1,250件、金額ベースでは3分の2にあたる約1,080億円となっている。国際開発センターは、これら海外からの支援の内容を分析し、今後の途上国における大規模自然災害時における国際協力の取組みに向けた教訓の第一として、「国を超えた支援の受け渡しが、政府・国際機関といった公的關係から以上に、民間企業やNGO、団体等の市民社会全体を包含した形で行われていた。こうした傾向は、途上国で発生した大災害においてみられるが、今回の災害においてもこのことが改めて確認された」としている。<sup>209</sup>

このように東日本大震災においてはこれまで海外での支援を中心に行ってきた国際NGOや日本国内の国際協力NGOが新たに災害対応活動に多数参加したことが特徴である。国際協力NGOセンター(JANIC)の報告(2012年)によると、震災発生直後に活動を開始した国際協力NGOは5団体、発災から72時間でプラス14団体、最終的に2011年11月までに合計59団体が今回の大震災に何らかの活動を行ったという。これは、JANICに加盟する非営利団体全体の37%に相当し、そのうち震災以前に別の国内災害対応を行っていた団体は、23団体(40%)、残りの34団体(60%)は初めての国内対応活動であった。こうしたNGO等による支援は、ボランティア団体等による支援とあわせて、「自助、共助、公助」に加えた「N助」として高く評価されている。

本章では、東日本大震災における被災地支援を行った国際協力NGO・団体の中でもとくに、国際的に子ども支援を行う団体として、国際NGOであるセーブ・ザ・チルドレン・ジャパン(SCJ)、ワールド・ビジョン・ジャパン(WVJ)、プラン・ジャパン(PJ)、に加え、日本ユニセフ協会の活動を中心に、その支援活動や支援体制について分析を行う。これら団体は日本では公益法人として活動しているが、本部を日本に置かない国際団体・機関であり、子ども支援を活動の目的のひとつに掲げ、国際的ネットワークの中で活動を行っている(以下、これら団体を総称して国際子ども支援団体と呼ぶ)。東日本大震災では、彼らは独自の国際的な資金調達ネットワークから資金を調達し、日本の支部や姉妹機関を通して緊急・復興支援を行っている。本章で国際NGOを中心としながら日本ユニセフ協会を含めた理由は、国際的な緊急人道支援においては国連機関である

<sup>209</sup>国際開発センター.2013.「東日本大震災への海外からの支援実績のレビュー調査」.

UNICEF が緊急教育支援や子どもの保護の観点から世界各地の現場において重要な役割を担っていること、東日本大震災において UNICEF 自体は日本政府からの要請がなく正式な活動を展開していないが、公益財団法人としての日本ユニセフ協会が UNICEF と協力しながら支援活動を展開していることから、他の団体とあわせて分析の対象とした。

子どもの権利条約は (i) 差別の禁止、(ii) 子どもの最善の利益、(iii) 生命・生存・発達への権利、(iv) 意見を聴かれる権利を 4 つの基本原則として掲げ、緊急事態においてもこれら原則は守られるものであるとしている。子どもは社会的に弱い立場にあることから、緊急時には保護される必要があるが、子どもは緊急事態下にあっても常に発達し続けているのであり、いかなる人道対応においても、発達段階に応じて子どもたちが有するさまざまな、そしてその子ども特有のニーズが考慮されなければならないとし、緊急・復興プロセスでは子どもの意見に耳を傾け、子どもとともに復興プロセスを進めていくべきであると考えている。子ども支援団体は子どもの権利条約に基づき、これまでスマトラ沖大地震・インド洋津波後にも子どもを対象とした支援活動に取り組んでいる。

本章の目的は、これら国際子ども支援団体による東日本大震災における支援について、2004 年のインド洋大津波における国際人道団体の災害復興支援との比較を通じて、先進国である日本と途上国における支援の間でどのような共通点、相違点があったのかを明らかにしていくことである。本章は、以下のように構成されている。まず、途上国での災害後の緊急支援での活動を踏まえ、とくに 2004 年のインド洋大津波後の国際人道支援活動について、実際に東日本大震災で復興支援に携わった国際子ども団体も参加した Tsunami Evaluation Coalition (TEC) の行った評価の枠組みと評価結果を概観し、インド洋大震災の災害支援活動にどのような課題が見られたのかについて理解する。その上で、次に国際子ども支援団体が東日本大震災の緊急・復興支援にどのように取り組んだのかを、これら団体のマネジメント面(組織体制、人材、財源等)、ならびに活動内容から把握する。その上で、東日本大震災における国際子ども支援団体の活動における課題を、インド洋大津波後に指摘された課題等と比較し、国際子ども支援団体が東日本大震災における復興支援活動を通じて得られた成果と課題を明らかにする。

東日本大震災に関する既存の公開資料、先行研究のレビュー、関係者へのインタビュー等を通じて得られた情報、さらに筆者自身の東日本復興支援事業での経験から得られた情報をもとに、本章は構成されている。先進国における大規模災害で、国際人道支援団体等が活動を展開する事例は限られている。UNICEF と WVI にとっては第二次世界大戦後の復興における支援以来の日本での支援活動であり、SCJ と PJ においては初めての大規模な国内支援事業となる。今回の東日本大震災での国際子ども支援団体の経験を検証することは、先進国における災害復興支援の在り方、災害弱者である子ども支援の在り方を考えるうえで重要な示唆となると同時に、今後の防災ガバナンスの改善に寄与すると考えられる。

## 2. 途上国での国際人道支援団体による災害緊急・復興支援活動とその課題

本節では、国際子ども支援団体の途上国の活動の事例として、セーブ・ザ・チルドレンの 2011 年の活動展開について概観し、続いて 2004 年のインド洋大津波における国際人道支援に対する評価枠組みとそこから導かれた課題について検討していく。

国際子ども支援団体のひとつ、セーブ・ザ・チルドレン(SC)は、2011 年、年間 16 億ドル規模の活動を全世界で展開し、緊急人道支援(全支出の 32%)、教育支援(同 21%)、健康、栄養支援(13%)、子どもの保護(12%)、子どもの貧困、生計支援(6%)、HIV/AIDS 支援(4%)、子どもの権利ガバナンス(3%)等の分野で活動している。このように、自然災害と紛争後の支援をあわせた、



緊急人道支援は、SC にとって最大の活動分野であり、2011 年には東日本大震災での復興支援のみならず、東アフリカの干ばつ等を含め、世界 39 カ国で 53 件の自然災害と紛争後の人道支援を行い、760 万人の子どもたちを支援している。また、最近の大規模自然災害への支援として、例えば、2010 年 1 月のハイチ大地震に対しては、発災 1 年間で健康・栄養、教育、子どもの保護、シェルター、食糧、生計、公衆衛生等の分野への支援に総額 8,700 万ドルを投じ、2015 年までに 1 億 7,500 万ドルの資金調達を行い、支援を継続していくとしている。また、2004 年 12 月のインド洋津波に対しては、5 カ年で 2 億 8400 万ドルの支援をインドネシア、スリランカ、インド、タイ、ソマリアの 5 カ国で行った。国ごとに支援の内容は異なるが、例えば総支援額の 64% を展開したインドネシアでは、緊急支援として、建設、健康、教育、子どもの保護、生計支援、防災・減災分野での支援を展開している。セーブ・ザ・チルドレン・インターナショナルとしては、東日本大震災への緊急・復興支援は、全世界で行う災害支援活動のひとつなのである。

途上国の場合、災害発生前から、国際 NGO 等は国連等の国際機関とともに支援活動を広く展開しており、その存在が政府関係者や当該国内で広く認知されているケースが多い。災害や紛争の緊急時の人道支援においては、「国家機能が麻痺したり、制限が生じることによって、多くの異なる外部のアクターや組織が関与する中で、迅速性が求められ、外部アクターとしての援助実施主体の影響が高まる。緊急時には NGO を含む援助実施主体『援助する側』と『援助される側』との関係の持ち方は、通常の支援の際よりも被災社会に様々な影響を及ぼしうる」<sup>210</sup> という。通常、途上国で緊急人道復興支援を行う場合、当該国政府、国際機関、NGO 等が協調し、農業、キャンプコーディネーション、早期復興、教育、緊急シェルター、緊急時の通信、保健、ロジスティック、栄養、保護、給水・下水・衛生の 11 の「クラスター」と呼ばれる領域ごとに主導機関を任命し、責任体制を確立する調整の枠組みの中で支援が行われる。「クラスター制度」は、人道支援にかかわる 8 つの国連諸機関を構成メンバーとする、人道機関間常任委員会 (IASC) により、実際に危機が起こった場合に活動のオーバーラップやギャップを防ぐと同時に、説明責任を強化することを目的に設立された。例えば、UNICEF と SC は、教育クラスターの共同議長を務めている。先の SC の国際的な災害支援活動では、こうしたクラスター制度の下で、活動が行われている。

国際的には、世界での災害、紛争後の緊急支援においては、透明性 (transparency)、説明責任 (accountability)、質 (quality) の確保が重要な課題である。国連や国際人道支援団体等は、実際の経験や教訓を踏まえて、災害、紛争後の緊急支援に関するルールや基準設定、その改善に長きにわたって取り組んでいる。例えば、1972 年に設立された人道対応のためのステアリング・コミッティ (The Steering Committee for Humanitarian Response: SCHR) は、災害対応の有効性の基準やインパクトを明確に示した「国際赤十字、赤新月運動、災害救援を行う NGO のための行動規範」(Code of Conduct for the International Red Cross and Red Crescent Movement and NGOs in Disaster Relief) を 1994 年に採択している。また、緊急援助の原則である中立性と公平性が問題視された 1994 年のルワンダ危機への対応への反省を受けて、一連の緊急対応の基準や規範、ネットワーク (Sphere Project, Humanitarian Accountability Partnership: HAP, Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action: ALNAP、等) が定められた。

さらに、2005 年 2 月、インド洋大津波への国際支援に関する教訓を明らかにするために、OCHA、UNDP、UNICEF などの国連機関に加えて、国際協力機構 (JICA) などの二国間援助機関、国際赤十字、World Vision 等の国際人道支援団体が資金を提供して、津波評価同盟

<sup>210</sup> 桑名恵. 2012. 「緊急期の東日本大震災支援における日本の NGO の外部者性からの考察」『人文学研究』8:99.

(Tsunami Evaluation Coalition、以下 TEC)が設立された。TEC は、①津波被災国への国際支援のコーディネーション、②津波への対応に関するニーズ調査の役割、③津波対応の地元や国の能力へのインパクト、④津波への対応における緊急援助→復興→開発のリンク、⑤津波支援に対する資金提供の 5 つの分野について個別の評価を行っている。これら分野は、人道支援においてかねてからシステム上の弱点として知られた分野であり、評価の観点から支援のインパクトよりも、支援のプロセスに重きを置いている点が特徴である。TEC 評価レポートは、津波災害に対する国際支援は、被災国の困窮した状況にあった人々を助けたことに役に立ったとする一方で、オーナーシップ、キャパシティ、支援の質、そして資金の観点で、改善の余地があったとしている。

まず、オーナーシップについては、多額の資金調達が得られたことにより、資金提供者やメディアや資金提供国の国民向けの「対外的な」説明責任は果たしていた一方で、被災国の人々や、他の援助機関や被災国政府に対する「横方向」の説明責任が十分でなかったと指摘し、支援機関が十分な説明責任を被災国政府や住民に果たさないことが、地元政府や人々の能力を無視した活動となり、彼らのオーナーシップを低下させていたことを指摘している。

次に、キャパシティに関しては、緊急フェーズから復興プロセスに移行した後、特に深刻な問題として生じているとしている。具体的には、複雑で多様な復興のニーズに応えることのできる経験のある適切な人材の不足、現地のニーズに対する社会経済的な文脈と復興プログラムの間での整合性に関する認識不足、これまで組織として経験したことのない分野への参入、支援団体、コミュニティ、政府、民間企業間の連携不足等を挙げ、これら分野において支援団体の能力が十分でなかったことにより、復興プログラムが不適切で非効率なものになったとしている。さらに、支援の質について、人道支援の原則では、支援は必ずニーズ調査に基づいて決められ、これらニーズに比例した支援でなければならないとしているが、そのニーズ調査自体の質にばらつきがみられ、その結果として、国際支援が実際の被災した人々の求めるものとは必ずしもなっていないことが示された。資金調達の観点からの課題としては、現在の任意の緊急時の支援資金調達方法では、資金提供側は政治的計算やメディアからの圧力によって支援の決定を行う場合もあり、ニーズに比例することも、現地のキャパシティ向上につながることもない、不公平で不平等な資金の流れを生むことになると指摘している。

これらを受け、TEC レポートは、国際人道支援コミュニティは支援を提供することから、コミュニティが自ら救援や復興の優先事項を決められるようサポートすることへと、根本的な方向転換をしなければならない、と提言している。関係機関との連携・協働の強化、被災地の人々のエンパワーメント、被災地の人々のオーナーシップ向上や参加の促進、支援者のみならず被災地の政府や人々に対する説明責任の向上、資金の使途やプロセスについての透明性の確保の観点から、支援団体自身のスタッフや組織の緊急対応能力を向上することが必要であると指摘している。とくに、被災地の政府や人々への説明責任を十分に果たし、地域を最もよく理解する地元の人々が主体的に救援や復興活動にあたることができるように支援することによって、被災地域の政府や人々のオーナーシップが高まり、より効率的で効果的なやり方で資金が使われるようになるとしている。<sup>211</sup>

---

<sup>211</sup> Tsunami Evaluation Coalition. 2007. “Synthesis Report: Expanded Summary: Joint Evaluation of the International Response to the Indian Ocean Tsunami”.

表1 主要子ども支援団体による東日本大震災復興支援の概要

団体名	ワールド・ビジョン・ジャパン:WVJ	プラン・ジャパン:PJ	日本ユニセフ協会	セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン:SCJ
支援期間	2011年3月～2014年3月末予定(3年間)	2011年3月～2012年6月。以降限定的活動。	2011年3月～	2011年3月～2016年3月末(5カ年)
裨益者数	33市町村でのべ141,054人	2万4000人	緊急支援物資を除き、321,874人	30の市町村で65,000人以上
支援総額	43億8707万円。2011年度はこのうち50%を支出。2012年3月、募金受付終了。	2011.3.-2012.3 1億8375万5000円	46億1979万0339円(2013年1月7日現在) 募金受付は13年3月末で終了予定	2011年度12億711万8156円 総予算55億円、2012年度18億円
収入内訳	海外WVパートナーシップ寄付70.9%、日本国内の募金寄付23%	寄付金100%	国内募金68% 海外からの募金29%	国内企業、個人からの寄付、募金ならびに海外SCで集められた企業、個人寄付。比率はNA。
主要支援企業	ダイエー、イトーヨーカドー、セブン&アイ・HD、良品計画、山崎物流、住友倉庫、イオンリーテール、西川産業、コジマ、ソーラーフロンティア、山崎製パン、スタートゥデイ、東京海上日動火災保険、P&Gジャパン、不二家、等	森永製菓、ソニー株式会社、クライスラー日本、学研ホールディングス、イオン、キャンノ、味の素、等	電通、博報堂、JTB 東京、竹中工務店、アキレス、イオン、コンパースフットウェア、東レインタナショナル、アメリカン航空、意ケア・ジャパン、製番、ソニー、タカラトミー、等	サントリーホールディングス、デイングス、ソニー、エポニック、メルク、ゴールドマン・サックス、ブルガリ、ブレナス、BMW、ウォールマート、ユニリーバ・ホールディングス他
主要な分野、プログラム	【緊急期】 緊急支援物資、学校再開支援、コミュニティキッチン、おかず給食支援、子どもたちの心のケア 【復興期】 子ども支援、雇用確保と生計向上、子どもを守る防災支援、仮設住宅や周辺コミュニティづくり、福島県被災者支援	【2011年度】 緊急支援物資、学校再開支援、心のケア、子どもたちのためのスペース、子どもたちの声の発信 【2012年4月～】 心理社会的支援に関する広報・啓発活動、防災、復興における「こども参加」に関する開発教育、事務局体制づくり	緊急支援物資、保健栄養支援、教育支援、心理社会的ケア、子どもの保護、子どもにやさしい復興計画	初動・緊急支援、教育支援、子どもの保護、子どもにやさしい地域づくり、コミュニティ・イニシアティブ

(出典：各団体のHP、活動報告書等より抜粋し、筆者作成)

### 3. 国際子ども支援団体による東日本大震災復興支援

#### (1) 活動内容

国際子ども支援 4 団体による東日本大震災に対する復興支援の概要は、表1に示されている。東日本大震災では、いずれの団体も震災直後より子どもの権利の保護・尊重の観点から、子どもについてはとりわけ安心と日常性を感じられる支援が求められるとして、子どもたちの日常性回復のため子どもたちが安全に遊ぶことのできる場所の確保、災害の被害に遭った子どもたちの心理的な回復のための支援、子どもたちの「日常」で大きな割合を占める学校を通じた教育機会や質の回復に向けた支援、等を展開している。PJ や SCJ は、避難所や仮設住宅の集会所における子どもに優しいスペースを設置し、保護者が安心して子どもたちを預け、子どもたちが思い切り体を動かして遊べる安全な場所を提供している。学校再開支援は、いずれの団体も手掛けた支援であり、文具や学習道具、ランドセル等の物資の提供を行っている。また、ユニセフ協会、SCJ、WVJ ともに学校給食センターが被災し、完全給食を提供できなくなっている中で、給食補助食やお弁当の提供、食器等の提供を行い、WVJ とユニセフ協会については給食センターの再建支援もあわせて行っている。学用品の支援については、災害救助法で定められている災害救助基準に基づき支給されており、国際 NGO 等の支援でありながら、国内法を尊重した支援が行われている点が特徴的である。これら教育物資支援の提供にあたっては、宮城県については日本ユニセフ協会、WVJ、SCJ、PJ、JPF に加え宮城県スポーツ健康課・義務教育課が参加する「子ども支援会議」が設置され、支援対象エリアの調整、支援物資内容の調整等を行っていた。

「子ども支援会議」は、緊急フェーズから復興フェーズへ移行した 2011 年 8 月以降は、これら支援物資の調整から、子どもの「心のケア」、食住環境、学習環境の整備、乳幼児・親、保護者への支援などを柱とする定期意見交換の場として継続されている。子どもの復興プロセスへの参加は、どの団体でも取り組んでいる活動であるが、例えば SCJ では、震災直後の 2011 年 5 月より「Hear Our Voice! 子どもたちの声～子ども参加に関する意識調査～」を行い、9 割の子どもが「自分のまちのために何かしたい」と考えていることから、石巻市、陸前高田市、山田町において「子どもまちづくりクラブ」を結成し、子どもたちによる地域の復興計画に対する考えや、まちづくりプランを作成、発表を支援している。ユニセフ協会では、『大槌町子どもの公園づくり』、『相馬の子どもが考える東日本大震災』等を通じた支援を行っている。

それぞれの団体による特徴的な活動として、ユニセフ協会については海外での実績を活かして、乳幼児健診や予防接種の支援などの保健支援、子どもの保護の観点から子どもへの暴力防止に向けた支援等を行い、PJ は特に「子どもの心のケア」を重点に置いた活動に取り組み、心理社会プログラムの専門家が海外から参加し、子どもを支える大人たちに「子どもの心のケア」の方法を伝えるためのプログラムを展開している。WVJ では、子ども支援に加えて、care giver である保護者の雇用確保と生計向上、SCJ では学童への支援を行っている。WVJ や SCJ は、被災地の防災教育に関する支援も手掛けた。

#### (2) 組織体制

東日本大震災において活動を行った国際協力 NGO の強みとして、①緊急対応可能な経験の蓄積、②災害時の迅速な活動展開を支えるネットワーク、③緊急対応可能な資金調達力、④被

災地への長期間のスタッフ派遣、の4点が明らかになっているが、<sup>212</sup>同じ視点から国際子ども支援4団体の東日本大震災の支援体制を概観していく。

まず、①緊急対応可能な経験の蓄積について、SCJとWVJが震災後、海外の緊急人道支援部門の外国人スタッフが来日し、緊急支援活動にあたった。また、ユニセフ協会、SCJ、WVJいずれも海外のプロジェクトで活躍している日本人スタッフを震災対応スタッフとして配置し、緊急支援体制を整えている等、組織として緊急対応可能な人材や経験を世界的なネットワークの中で蓄積していたことが、迅速な支援の展開を可能にしている。②迅速な活動展開を支えるネットワークとして、ユニセフ協会は、全国に25ある「協定地域組織」である生活協同組合のネットワークを活かして、緊急時の物資調達ならびに配送を行うなど、国内でのユニセフへの知名度や震災前までに構築された国内でのネットワークを活用して、活動展開を支えた。SCJは、日本での初めての本格的な支援活動であったが、仙台を拠点とする団体理事の協力で発災直後の被災地訪問や事務所の確保について混乱期の中でも比較的早い段階で実現できたという。③資金調達力に関して言えば、いずれの団体も1億円以上を調達している。JPF(ジャパン・プラット・フォーム)が今回の震災において2012年11月現在で69億円の資金を調達しているが、WVJ、ユニセフ協会については、それぞれ40億円を超える規模の資金を国内、世界的な独自のネットワークを通じて調達している点が特筆すべきであろう。そして、集められた資金をもとに、震災直後より、支援活動を開始している。④震災から3年を迎える現在、被災地で事務所を構えているのは、SCJだけであるが、いずれの団体も、震災当時から1年以上の長期にわたる支援活動を展開していた。とくにSCJは5年間、WVJは3年間を活動期間として定め、現地スタッフを採用し、被災地に現地事務所を開設するなどして長期間の支援活動にコミットしている。現地から撤退した後も、WVJ、PJは東京から支援活動を継続している。その一方、日本ユニセフ協会は、震災にあわせて帰国したUNICEFの日本人スタッフ数名を本部からの出向という形で被災地に派遣し、現地ニーズの把握、支援体制の構築に努めた後は、ユニセフ協会スタッフが中心となって活動を行い、2012年末で現地事務所を各県のユニセフ協会に引き継いでいる。<sup>213</sup>

このように国際子ども支援団体は、資金、組織、人材の面から、東日本大震災の被災地での支援体制を迅速に整えることが可能であったことがわかる。

#### 4. 東日本大震災復興支援からの課題

これまでのところ、インド洋大津波の緊急・復興支援時における国際支援団体の活動評価の枠組みと課題ならびに提言、東日本大震災における国際子ども支援団体の活動内容、支援体制等、について概観してきた。本節ではこれまでの分析を踏まえて、東日本大震災における国際子ども支援団体の取組みと国際的な災害対応での取組みとの比較の観点から、今回の東日本大震災における国際子ども支援団体の取組みへの課題について論じていきたい。

##### (1) オーナーシップ、資金調達、調整機能

まず、言及しなければならないのが、途上国での大規模自然災害の場合と異なり、東日本大震災は先進国日本での災害であり、基本的には日本政府と地方自治体が主体となって日本の災害

<sup>212</sup>桑名、「緊急期の東日本大震災支援における日本のNGOの外部者性からの考察」96-97.

<sup>213</sup>日本ユニセフ協会へのヒアリングによる。

マネジメント体制の中で、緊急・復興支援が行われ、国連や支援団体、現地政府との間に「クラスター制度」が適用されていないことである。これにより、今回の震災では、むしろ、国際子ども支援団体の活動で共通してみられたアプローチは、組織のミッションである子どもの権利の尊重に加えて、政府や地方自治体の機能が回復し、法律や資金を含む復興体制が整うまで支援の届かない分野を担う「行政の補完」としての役割を果たすことであった。

「行政の補完」とは、あくまでも支援を行う主体は行政であり、国際子ども支援団体の役割はその行政を補完するものであるとの位置づけである。この意味では、被災国政府のオーナーシップが尊重された形で支援が行われていると言えよう。SCJ では、震災後 1 年を前に、2012 年 1-2 月に、団体としての支援プログラムの進捗評価を外部の評価メンバーを招聘して行っているが、筆者が関係した教育セクターに限って言えば、現地のニーズを把握し、現地の背景事情を踏まえた支援が行われていることが、被災地の教育委員会や学校に対するヒアリング調査から明らかになっている。その一方で、行政と連携し、行政の補完機能を果たすことで公平性を重視する方針に従うことになり、例えば、被災した地域の学校の給食支援を行う場合、被災の度合いに関わらず、すべての地域の学校、そして児童生徒に対して同じ内容の支援を行わなければならない、個々の学校や被災した児童生徒のニーズに合ったきめの細かい支援まではできない等の制約は生じている。

SCJ は、震災発生直後、行政や他団体が一般向けの被災者向けの支援に忙殺されるなか、いち早く子どものニーズを特定し、そのための活動を立ち上げることができたこと、復興プロセスに子どもが参加する機会を提供し、おとなたちに子どもの意見や視点を伝えたこと、行政、企業、地元の市民団体とのパートナーシップを組み実施できたこと、等々を評価しつつも、子どものニーズが見逃されがちで、日本における子どもの権利に対するアドボカシー（啓発）活動の更なる強化が必要である、と主張している。<sup>214</sup> 子どもの権利の尊重を目指す団体として、被災地の復興支援で行政の補完としての役割を果たしながら、被災地の子どもたちの権利を尊重した環境づくりを目指すという使命を掲げる団体のミッションに関わる活動をどのタイミングでどのようなバランスをとって実施していくか、難しい判断が必要とされたことが明らかになっている。

今回の東日本大震災の教訓として、日本政府と世界銀行は「大規模災害から学ぶ—東日本大震災からの教訓」をまとめているが、この中で、改善できる分野のひとつとして、女性、高齢者、子どもなどの災害弱者への配慮が不足していることを挙げ、特殊なニーズを持つ人々を含めて、被災者すべての緊急対応および復興のニーズを把握するには、性別、年齢および障害の有無に応じて細分化されたデータの収集が必要となる等を指摘している。<sup>215</sup> 今回、国際子ども支援団体が日本で初めて大規模に支援活動を展開したことにより、国際的な人道支援の観点から、日本の災害マネジメント体制の改善に向けた方向性が示されることとなったのではないだろうか。

国際協力センターとともに東日本大震災発災時、国際的な対応窓口となったジャパン・プラットフォーム (JPF) がまとめた報告書では、義捐金として現金で個人を支援する方法ではなく、支援活動を行う NGO などの団体や分野を特定した支援をのぞむ傾向の高い、海外ドナー等が支援先を選定する際に、被災地のニーズを全体でとりまとめ一元的に管理調整する機能が不在であったこと、税の優遇措置等の理由から、知名度の高い国際 NGO への寄付に行きつくことが多かったと

<sup>214</sup> 特定非営利活動法人国際協力 NGO センター (JANIC). 2012. 「東日本大震災と国際協力 NGO—国内での新たな可能性と課題、そして提言」: 37-38.

<sup>215</sup> 世界銀行. 2012. 「教訓ノート 3-6 災害弱者支援」『大規模災害から学ぶ—東日本大震災からの教訓』.

いう。<sup>216</sup> 本章で対象とする国際子ども支援4団体が軒並み1億円以上の寄付金を集めている背景には、自らの組織の国際ネットワークからの資金調達だけでなく、日本で支援先を探そうとする際の企業の事情、そして支援先選定のための情報提供や一元管理調整を行う機能の不在も含まれている。

その一方で、海外での知名度とは別に、ユニセフ以外の団体については、日本での認知度が低かったことから、まず自分たちが何者でありどのような支援を行うことができるのかを、被災地の関係者に説明し、信頼を獲得する必要があったことが最も努力した点であったという。例えば、WVJは、「やろうと思えばいくらでもニーズがあり、行政との住み分けを含めて、どこからどこまでを自分たちで行うのかの見極めが難しかった」という。<sup>217</sup> 多額の資金が世界各国から集まる中、海外からの募金者の期待と日本の被災地の現場におけるニーズとのミスマッチをどう克服すべきか、被災国として被援助側に立つことによって初めて、国際子ども支援団体の日本人スタッフは、これまでの海外支援の中では経験したことのない、ドナーからのリソースをつなぐ役割と現地ニーズを拾う役割という、「二重の機能」<sup>218</sup>の中での葛藤に直面した。この葛藤は、被災地で支援を必要とする人々の立場に立つからこそ生じるものであり、その意味では現地の人々のオーナーシップの尊重や配慮は行われていたと言えるのではないだろうか。

## (2) キャパシティ、支援の質

黒田(2013)は、日本の国際協力NGOによる東日本大震災復興支援について、JANICの情報をベースに活動、寄付、連携に焦点を当てた分析を行っているが、その中で、一部ではあるが、寄付金の予想以上の流入が一組織の年間予算をはるかに上回ることになり、寄付金を使い切れないという事態が発生し、その結果として、ばらまきに近い形で寄付金をつかってしまう、あるいは被災地で新規プロジェクトを次から次に立ち上げるといったことも初期の段階では起きていたことを指摘している。<sup>219</sup>

SCJでは、2011年秋以降、教育、子どもの保護、子どもに優しい地域づくりの3つの子ども支援分野で、戦略目標や、優先活動を定め、緊急支援から復興支援への移行を図った。とはいえ、多額な資金を期限内に、ドナーの意向を踏まえ、現地のニーズに合った形で支出していくためには、建物の建設や物資の支援といったハード面での支援に偏りがちで、企画力や専門性、人手をより多く必要とするソフト面での活動に取り組むことが難しい状況も見られた。SCJは、緊急支援が一段落を見せた2011年夏に、5年間の復興支援活動展開のための組織体制について青写真を描き、これに基づき、組織・人材の拡充に取り組み、震災後1年間については資金管理や海外企業向け広報の分野で海外のSCオフィスからスタッフを受け入れる、国内での継続した人材募集を図るなどの努力を通じて、組織基盤の強化に取り組んでいるが、想定した全てのポストを埋めるだけの十分な資質を持った人材を確保することが難しいという現実もある。<sup>220</sup>緊急から復興へのフェー

---

<sup>216</sup> 桑名恵.2012.「国境や組織を超えた連携」,中村安秀・石井正子編「垣根のない連帯と共感—特定非営利法人ジャパン・プラットフォーム 東日本大震災における海外からの支援に関する調査事業報告書」:20-29.

<sup>217</sup> JANIC, 102.

<sup>218</sup> 桑名.「緊急期の東日本大震災支援における日本のNGOの外部者性からの考察」.101.

<sup>219</sup> 黒田かおり.2013.「国際協力NGOと東日本大震災—被災地と世界をつなぐ—」桜井政成編著『東日本大震災とNGO・ボランティア—市民の力はいかにして立ち現れたのか』:127-149.

<sup>220</sup> 筆者の体験に基づく。

ズの移行後に、人材確保の面で困難に直面した点では、インド洋大津波対応での TEC レポートの指摘と同様である。こうした組織基盤強化のアプローチとは別に、ユニセフ協会については、復興支援チームが最大でも 10 名程度にとどまり、原則、直接支援は行わず、協力団体を間接的に支援するアプローチをとっている。<sup>221</sup> このように、出口戦略も見据えた支援の方法、組織体制の整備などについては、団体ごとにそれぞれ試行錯誤している。また、国際人道支援には、先述のように Sphere Standard や HAP 等の国際的な基準が存在しているが、こうした基準が急ごしらえの組織では、スタッフの間で共有されず、十分に活用できなかったことも指摘されている。<sup>222</sup>

さらに事業実施の方法には直接実施と間接実施があるが、支援が永続的でない以上、どのように持続可能な支援を行うかも課題のひとつである。例えば SCJ ではセクター別の直接事業実施を過去 2 年間大規模に展開してきたが、直接実施に加え、コミュニティ・イニシアティブという活動目的ごとのファンドを設立し、現地の団体に資金を提供、必要に応じて組織基盤強化のための技術支援も行うなどの間接的な事業実施を通じて現地の活動母体の強化を支援している。こうした間接支援のアプローチは、インド洋大津波対応からの教訓として学んだ、「支援を提供することから、コミュニティが自ら復興の優先事項を決められるようにサポートすること」との方針にも合致するものである。また、海外での知名度や税優遇等の理由から、海外からの集中した支援金を、広く国内、とくに被災地で活動する団体のキャパシティ向上や活動の持続的展開に資すると考えられる。

## 5. おわりに

本章では、国際子ども支援団体による東日本大震災における支援について、2004 年のインド洋大津波における国際人道団体の災害復興支援から得られた課題や提言との比較から分析している。東日本大震災において、これら団体はグローバルネットワークを活用して資金を調達し、迅速な緊急支援体制を展開しながら、日本人スタッフを中心に現地のニーズを踏まえ、「行政の補完」としての役割を果たしながら現地のオーナーシップを尊重した支援を提供することが可能であったことが明らかになった。その一方で、調整機能の不在により、海外からの資金がこれら団体に集中してしまったこと、国際基準が実際の支援では十分に活用されなかったこと、復興期に入ってから人材の確保の壁に直面し、建設等のハード支援からよりソフト支援への切り替えについては各団体がそれぞれ模索していることが明らかになった。海外からのドナーからリソースを現地につなぐ役割と、現地のニーズやキャパシティの向上に努めるという、自国での災害対応ならではの「二重の機能」の間での葛藤の経験を通じて、今後の災害支援がより改善されることが期待される。

## 参考文献

- セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン. 2011.「東日本大震災緊急・復興支援事業 6 か月レポート」.
- セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン. 2011.「東日本大震災緊急・復興支援事業レポート」.
- 日本ユニセフ協会. 2012.「東日本大震災緊急・復興支援活動 1 年レポート—子どもにやさしい復興をめざして」.

---

<sup>221</sup>ヒアリング情報に基づく

<sup>222</sup>JANIC、113.



プラン・ジャパン. 2012.「東日本大震災緊急・復興支援活動報告(2011年3月～2012年3月)」.

プラン・ジャパン. 2011.「2011年度プラン・ジャパン年次報告(2010年7月～2011年6月)」.

ワールド・ビジョン・ジャパン. 2012.「東日本大震災緊急復興支援12か月活動レポート」.

Save the Children. 2011. “Haiti’s Children One Year Later: A Country at a Crossroads”.

UNICEF. 2007. “The Participation of Children and Young People in Emergencies: A Guide for Relief Agencies,  
Based on Experiences in the Asia Tsunami Response”.

## 第四部 企業の国際防災への対応

### 第9章 企業と国際防災

#### 第1節 国際防災に果たすビジネスの役割：試論

片山 裕

#### はじめに

「事業継続計画（BCP）」の普及に見られるように、防災・減災において企業が果たす役割は近年、ますます重要視されているが、本節では、この問題を、公的部門（本研究会での表現では「国際公共財」の提供ないし負担）における企業の役割という文脈において考察してみたい。

#### 1. 問題の所在

「防災」とりわけ「国際防災」は、企業の本来の目的、公平な市場での利潤追求活動とどのように結びつくのであろうか、これが、本論で扱う最も重要な「問い」である。

この「問い」は次の2つの「問い」に分けられる。一つは企業の社会的責任論でしばしば論じられるように、市場社会における私企業の利潤追求活動と「公益」への貢献との間には、どのような課題があるのかという、それ自体、きわめて大きな「問い」である。2つ目は、「公益」のなかでも、とりわけ国境を越えた公益（国際公共財）が私企業の本来の利潤追求活動と、どのような関連をもちうるのかという「問い」である。

この2つとも、限られた紙幅で論じるには大きすぎる問題であるが、国際防災の文脈に沿いながら論点整理を試みたい。

#### 2. 企業と公益との関わりについての議論

##### (1) 近年の傾向

企業による寄付行為は、メセナやフィランソロピー活動として日本では1980年代半ば頃から盛んになったが、「義務的な寄付」から「戦略的な寄付」への転換を遂げつつある。

新たなアプローチとしては事業の成功と善行の実践の両立を目指す動き（ビジネスの目標を支援するような社会的な課題や、主力の製品や市場に関連する課題を選択し市場シェアを引き上げ、市場浸透率を高め、好ましいブランド・アイデンティティを構築）がある。

従業員にとっての魅力度や労働意欲の向上と離職率の低下、コストの削減（e.g. ごみの削減、原料の再利用、リサイクル）、投資家や金融アナリストに対するアピール力の強化が期待される。

こうした議論の多くは、現在、「企業の社会的責任（Corporate Social Responsibility：CSR）」として様々な観点から展開され、研究も蓄積されている。

##### (2) 理論的な問題点

しかしながら理論的にみたととき、問題はそう簡単ではない。なぜなら、企業は「株主」と「従業員」に対して責任を負う（経営者の観点からは、企業体、株主、従業員）のであり、公平な市場での競争（比較優位の確立）によって利潤追求を行う。こうした責任を果たすことこそが企業の最大の社会的な責任であり、この基本線を離れ、企業の活動と公的な利益とを直接的に結びつけることは、一種の社会主義としてネオ・リベラリズムの立場からは強く批判される。<sup>223</sup> それによれば、市場における競い合いによって企業は社会的責任を果たすべきであって、反市場的、反競争的色彩を帯びる利他的主義的な行動を企業に求めることは基本的に排除される。

### (3) グローバル経済下での新たな問題

このように、企業の利潤追求活動と公益実現への貢献との両立は、本来的な困難さをはらんでいたことに加え、1970年代から始まったグローバル経済の急速な進展は、新たな困難さをもたらした。それは、市場経済における民主主義の前提条件であった、企業の利益と従業員の利益との幸福な両立、さらには資本主義経済の発展と国民の福祉との幸福な両立が疑わしくなってきたという深刻な事態である。ライシュは、それを資本主義における主要なプレーヤーが、「経営者」vs「従業員(組合)」から「投資家」vs「消費者」へと、パラダイム転換したためと説明する。<sup>224</sup>すなわち、経営者は短期の投資効果を求める投資家のより強い圧力にさらされるが、グローバル化によって所得水準の切り下げに苦しむ産業労働者も、一消費者としては、海外からのより安い輸入品を支持して自らの首を絞める。他方で、彼らの貯蓄、年金資金は投資ファンドを通じ、短期的利益を求めるため、産業の空洞化がさらに加速化されるという悪循環である。<sup>225</sup>

こうした中、「暴走する資本主義」へのささやかな修正を行っているのが、大企業による公益活動といえなくもない。しかし、ライシュによれば、「企業の社会的責任」に沿った活動を展開できるのは、オーナー企業がほとんどで、その理由も Accountability の点で株主からの圧力が弱いからである。つまり彼らは、企業の利潤追求の点で「企業の社会的責任」を果たすことがプラスの「因果関係」があることを証明する圧力が一般企業に比べて弱い。だから、そうした活動に従事できる余裕があると、ライシュはするのである。<sup>226</sup>

### (4) 地域社会への強い傾斜

ところで、「社会的責任」に熱心な企業の Best Practice は「地域」への貢献がほとんどである。その理由は、おそらく2つある。一つは企業利益と地域社会への貢献は Tangible であるがゆえに、両者の矛盾が際立たない、あるいは両者の両立が可能であると思われやすいこと。

---

<sup>223</sup>(参考)ミルトン・フリードマンの「企業の社会的責任」論は、その典型である。「企業の社会的責任はその利益を獲得し、増大させることである(The Social Responsibility of Business is to Increase Its Profits)」。ただし、「法令及び倫理慣習によって成り立っているルールに従っている限り」。

<sup>224</sup>ロバート・B・ライシュ. 2008. 『暴走する資本主義』東洋経済新報社. 第2章「超資本主義への道」.

<sup>225</sup>ライシュ, 第2章「超資本主義への道」.

<sup>226</sup>ライシュ, 第5章「民主主義とCSR」.

これは、ハイエクやミルトン・フリードマン的には、「錯覚」あるいは企業利益と公益との混同である。因みに、こうした錯覚や混同には、ハイエクによれば根拠がある。「開かれた社会(市場)」における「閉じた社会(部族社会)」の残滓ないし「逆襲」であって、「閉じた社会」では個人の目標追求よりも全体のそれが優先され、分配的正義、利他的正義が強調されやすいのである。ともあれ、こうした理由によって、民間企業が「防災」「減災」「災害復旧」に貢献する場合も、そのほとんどが、地域社会との関連においてである。

#### (5) ステークホルダー論

企業は様々なステークホルダーをもつ。より広いステークホルダーは社会全体(の構成員)であるが、より直接的には契約によって結ばれている経済主体、具体的には労働者、金融機関、顧客等である。フリードマン的なネオ・リベラリズムとカント的な義務論との「妥協」点ともいえる。

ただ、このステークホルダー論においても、依然として曖昧さは残り、企業の社会的責任をめぐる論争には終止符は打てない。企業は、ステークホルダーの利益を無視し、経済的合理性の要請から行動することは、つねにありうるのである。<sup>227</sup>

### 3. 「国際防災」と私企業

他方、一企業が地域のみならず、国境をも越えた国際防災に貢献するのか、あるいはできるのか、「企業の社会的責任論」では、その道筋をつけることが困難であるといわざるをえない。それには、おそらく、別のアプローチが必要である。

この点で参考になるのが環境マネジメント向けの SPEC を定めた ISO1400 シリーズである。これは、環境負荷の軽減を目的とした事業者の経営手法についての SPEC を民間の団体が定め、個々の企業はそれを順守することにより、製品の付加価値を高め、最終的にはエンド・ユーザーがそれを評価してより高いコストを負担するという仕組みである。

この基準をクリアするためのコストは市場での公平な競争の中で、価格に反映され負担されるので、企業の利潤追求と、環境負荷軽減という公益追及との間には矛盾がない。

ISO はエンド・ユーザーだけでなく中間的なユーザーもコストを負担するが、企業と公益との議論では、従来、「ステークホルダー」の一つとしてしか位置づけられなかった「消費者」がむしろ「プリンシパル・エージェント」論の「プリンシパル」のような位置を与えられる。果たして、こうした「発想の逆転」には、どの程度の妥当性(市場経済における公平な競争という文脈において)をもちうるのであろうか。その点で、残念ながら、まだ十分な理論的考察が蓄積されているとは、いいがたい。

---

<sup>227</sup> 安倍政権の規制改革会議が議論する「解雇条件の見直し(緩和)」は、その一例であろう。実際、こうした解雇条件の緩和は、格差社会を助長すると批判されるが、市場原理に立てば、企業の競争力を高めるだけでなく、厚く保護された中高年の解雇を容易にすることにより若年層の雇用を促進するという効果が期待されるのである。

#### 4. 「事業継続計画 (BCP) 」あるいは「事業継続経営 (BCM) 」

ISO を防災の分野に適応したのが、BCP である。そのことは、2012 年に ISO22301 事業継続計画 (要求事項) が発行されたことをみても、明らかである。ただし BCP が ISO と異なるのは、エンド・ユーザー重視では必ずしもない点である。

BCP が対象とするのは、企業がその危険に晒されている様々なリスク(自然災害から伝染病、コンピュータ・テロ)である。経済のグローバル化によって海外での災害・事故が一企業にも深刻な影響を与えるようになったことが、その背景にある。本論の問題意識との関連で重要なのは、BCP であれば、企業の防災へのコミットメントは地域社会を超え、海外での災害にも及ぶという点である。次節が、国際防災と企業との関係を BCP に特化して論じているのは、まさにそのためである。

#### 5. BCP の課題

こうして、われわれは、ようやく、国際防災において企業が果たす役割という問題意識において、BCP を論じる地点に到達した。しかし、結論を先取りしていえば、BCP には希望のもてる点と、そうでない点との双方が共存している。

希望がもてるのは、ISO 同様、BCP (BCM) 導入そのものが、コンサルタント業界、損害保険業界においてすでにビジネス分野となりつつあることである。これは、公平な市場における企業の防災(国際防災を含む)へのコミットメントを高めていることのよい幸先であるようにみえる。特に、損害保険業界、IT 業界、金融業界、不動産業界、建設業界、警備業界などが、この分野に真剣な関心を向け始めているのはきわめて重要である。

その一方で、懸念も残る。ISO が当初、企業の利潤追求と公益への貢献との両立という点で期待されながら、現在では、企業イメージ向上の一手段としてしか扱われていないのと同様の困難さが BCP にも待ち構えているかもしれない。

BCP が形式化、形骸化せず、実質を伴ったものとなるためには、当然、課題も多い。環境問題同様、リスク回避と短中期の利潤追求との関係に依然として多くの曖昧さが残るがゆえに、企業の選択には多様な幅がある (フリーライダーから高い公共財負担まで) のである。この曖昧さをどのように透視化させ、公共財提供に貢献した企業が利潤追求の点でも報われるようになれるかの、これが、おそらく実践面での課題である。

#### 参考文献

フィリップコトラー、ナンシー・リー (恩蔵直人監訳) .2007. 『社会的責任のマーケティング : 「事業の成功」と「CSR」を両立する』 .東洋経済新報社.

ロバート・ライシュ. 2008. 『暴走する資本主義』 . 東洋経済新報社. (原著、2007 年).

楠茂樹.2010. 『ハイエク主義の「企業の社会的責任」論』 勁草書房.

## 第2節 企業の国際防災への取組

小野高宏

### 1. 社会における企業の役割

企業は雇用を創出し法人税を払い地域経済を支え、地域社会の一員として地域の持続可能性を確保する上で大きな役割を果たしている。これは何も平時のことだけではなく、災害時には被災した社員や取引先社員、住民に対して救援物資や避難スペースを提供するなど、資源や資本を多く有する分、その役割が一層重要となる。発災後にはインフラの復旧や住民の雇用の確保など生活環境の維持改善に、企業活動は不可欠と言える。効果的な災害対応には自治体、住民、企業といった各メンバーが企業間連携や官民連携などを促進させることでそれぞれの役割分担を遺漏なく日頃から検討しておく努力が必要となる。

### 2. リスクマネジメントの重要性

最近の社会は大規模な自然災害の頻発、法制度の改定、CSR 要求、IT 化の促進、雇用形態の変化、サプライチェーンの多様化、アウトソースの促進など、組織の外的・内的要素共に複雑化多様化してきているといえる。このような環境において企業は、これら複雑化するさまざまなリスクが顕在化した場合の影響を最小限に抑制する方策を、検討する必要性に迫られている。

リスクとは ISO 国際標準化機構が 2009 年に改訂した ISO ガイド 73 「リスクマネジメント - 用語」において「目的に対する不確かさの影響」と定義されている。リスクが顕在化した場合には正負両方の影響を及ぼす可能性があるという意味であるが、これは企業活動に照らして読み替えると利益を生むこともあれば損失を被ることもあるということになる。企業にとってリスクマネジメントとは組織運営を安定的に持続可能なものとすべく、これらのリスクが顕在化した際の影響をコントロールするための経営管理手法であるといえる。企業はどのようなリスクに曝されているのか。これは企業の置かれた環境や状況に大きく左右されるが、それぞれのリスクが顕在化する可能性、顕在化した際の影響度、制御できているレベルなどを評価軸に、リスクを発見して評価することが一般的である。そして、優先順位を付けて、これらのリスクをコントロールするための対策を検討して実行することになる。企業を取り巻くリスクを分析、評価する過程において、発生頻度の高いリスクを優先的に取り上げて対策を検討する中で、大型台風や巨大地震といった数十年周期の自然災害については対策が後回しとなる傾向が強い。これはリスクの評価における影響度の考慮が不十分であることと、数十年に一度の事象に対して巨額の投資を伴う対策を行う必要が果たして今あるのか、という考えに基づくことが多く、投資の費用対効果が見えにくいという特徴によると思われる。

### 3. 自然災害リスクについて

最近の自然現象は地球温暖化の影響や地殻変動の活発化などにより、世界中で大きな猛威を振るい甚大な被害をもたらしている。

近代化の流れの中で地球上では大規模な自然災害によって多くの市民が犠牲となり、死亡者、被災者といった人的な被害は増加の傾向にあった。これは工業の発展などにより急速な都市化が進み、人口が農村部から都市部に移動したり、また貧富の差が拡大して貧困層が河川下流の低地に密集する一方で、河川の治水対策や建物の耐震対策、インフラ整備などが間に合っていない脆弱な状況下、災害に見舞われてしまったことで被害も甚大になるといった悪循環間が繰り返されてきた為と言われている。しかし、自然災害の予知や予報の技術革新、早期警報の仕組みや通信連絡技術の向上、建築基準法などの災害対策関連法整備、市民の意識の向上、都市整備などの努力により、先進国における 1990 年代以降の自然災害による死亡リスクは減少傾向にある。国連は 1990 年代を国際防災の 10 年と制定、国際社会において災害リスク軽減への取り組みを進め、死亡リスクは途上国においても徐々に低減効果が出てきている。

その一方で近年先進国を中心として大きな話題となるのは、自然災害による経済的な被害の大きさである。自然災害による経済損害額は、増大の一途をたどっている。これは急速な都市化や工業化による沿岸部へ工場等の集中、工場の設備の高度化・高額化、工業団地などの産業集積といった企業資産の集中化、住宅などの個人資産の高額化・集中化によってエクスポージャーが急増、自然災害が発生した場合の被害も大きくなるという理由によるものである。

#### 4. 災害時における企業の役割とは

災害が発生した際に、企業が担う役割であるが、まず地域を守る一員となることである。2011 年 3 月 11 日に日本で発生した東日本大震災では、災害対策基本法によって防災計画を具備していたはずの多くの自治体が被災して機能を失い、本来行うべきだった地域の初動対応から復旧活動に大きな支障を来したことから、自治体と民間企業の更なる連携の必要性が教訓となった。

市民社会におけるステークホルダーの担う責任と役割は、経済発展と共に密接に絡み合い相互依存関係にあることは明白である。企業は雇用を創出し地域経済を支え、地域の持続可能性を確保する上で大きな役割を果たしている。この役割は平時のみならず、地域において災害発生時の初動対応や復旧といったフェーズでも極めて重要となる。例えば初動対応では、被災した住民に対して救援物資や避難場所を提供する、また住民が瓦礫の下敷きになったりした場合には、捜索救助活動に際し企業が保有する重機等のリソースを提供することで自治体の活動を支援することが可能となってくる。また電力やガス、上下水道といった市民社会の活動を維持するために必要不可欠なインフラの運営全般、あるいは一部分を民間企業が担っている場合も多い。

企業が求められる役割と機能を発揮して社会のレジリエンスの維持に貢献する為には、企業自体が災害に対してレジリエンスである必要がある。一方で企業だけが災害に強くても果たせる役割には限度があり、企業が支援するあるいは企業を支援する自治体やインフラ企業なども、同時にレジリエンスでなければ意味が無いことになる。

また、復旧から復興といった中長期なフェーズにおいては、従業員でもある住民の安定的な雇用が精神的、経済的な安心を提供することで、地域の健全性維持のためにも重要で地域の早期復興には欠かせない要素となる。

そしてもう一つはサプライチェーンに組み込まれる視点である。2011年の東日本大震災では、直接被災していないものの全国の多くの中小企業が、取引先と共に連鎖倒産に直面した。また2011年10月にタイで発生した洪水では、アジアのデトロイトとも呼ばれるタイ・アユタヤ地区の自動車産業集積地が水没、大きな被害を受け数か月に亘り生産停止を余儀なくされた。この災害によりタイの被災工場と取引のある世界中の自動車関連企業が部品供給停止で生産ラインを止めざるを得ず、また、それが原因となって生産不能となった完成車の台数減少に引き摺られた別の関連部品工場も生産を止めるなど、多くの関連企業が大きな経済的なダメージを受けた。このことから企業はたとえ自社が直接被災しなかったとしても、取引先などのサプライチェーンについても考慮しておく視点の重要性を再認識すべきであることがわかる。

先に述べたように、企業は地域を守る一員であり、常に地域の各メンバーと連携しておく必要があるのであるが、企業にとっては更にサプライチェーンという視点が重要となることを、企業のみならずとも、地域の各メンバーにおいても十分理解を示しておくことが望ましい。

そして、企業は自治体に加えて、電力、ガス、水道、鉄道、交通、病院、学校、などの社会インフラ、そして住民と共に、地域の一員でもあり、企業活動は地域の他のメンバーと相互に依存関係にある。また企業はサプライチェーンの一部を担っていることが多いため自身が被災しなくても取引先の被災によって少なからず影響を受け、それによって企業が立地する地域社会に影響を与えることもある。このメカニズムは、業種や業態、社会のシステムの違いによって多少の影響は受けるものの、普遍的な概念として考えることができるのではないかと。そして、この概念モデルを必要に応じてカスタマイズした上で、途上国に展開することで、災害に強い地域を徐々に広げていくことが可能となり、世界中でこのような地域ネットワークをフラットに結べば、災害にレジリエントな社会の構築に向けた国際防災への貢献が可能となるだろう。

## 5. 企業はどう備えるべきか

内閣府・防災担当は災害における各フェーズを防災サイクル（平成17年度防災白書）として「予防・減災→事前準備→災害→対外応急対応→復旧・復興→予防・減災……」と定めている。このことは企業にも置き換えることができ、それぞれのフェーズにおいて重点的に達成すべき目標と、取り組むべき項目について、事前に決めておいて的確に実行できるように準備・練習しておくことが望ましい。地震などの大災害の発災直後に行うべきことは人命安全の確保であり、安否の確認、捜索救助、負傷者の治療などが優先されることとなる。黄金の72時間という言葉があるように、大怪我をしたり瓦礫の下敷きになったりした場合、人間の生存率の限界は72時間と言われおり、発災後の初動対応は一刻を争い、企業単独であるいはファスト・レスポnderと呼ばれる警察消防などの緊急対応機関と協力して、または活動を阻害しないなどの留意が大切である。

また建物や設備といった資産の安全確認や破損個所の応急修理手配など、安全に滞在して事業活動の維持再開を果たすための活動も重要である。

企業活動で収益を確保する点については、人命などの安全が確保した次に検討しておくべき課題となる。被災した場合でも、操業停止や事業中断を引き起こし経営基盤を揺るが



すような大きな影響を与えるような状況に至らないよう、事前に対応すべき事項を検討しておく必要がある。これらのリスクは、操業停止による収益の減少といった財務的な損害のみならず、取引先や市場からの評価を大きく下げることによって顧客を失い、マーケットシェアの縮小を余儀なくされ、企業価値の低下を惹起することとなる。災害が発生した場合でも限られた人員、設備などで、真に供給の必要な製品やサービスについては操業を止めない、あるいは許容される期間内で速やかに復旧するための対策を検討しておく必要がある。これを BCP 事業継続計画と呼び、災害に強い組織に必要な経営戦略の一つとなっている。

現在、この BCP 事業継続計画の手法については国際標準化に向けた検討が進んでおり、2012 年には ISO22301 事業継続計画（要求事項）が発行され、世界中で翻訳され普及が進んでいる。

## 6. 日本政府の地震防災戦略と首都直下地震の被害想定

政府は東京首都圏で東京湾北部を震源とするマグニチュード 7.3 の巨大地震が発生した場合に死者約 11,000 人、建物全壊 850,000 棟など甚大な被害と、最大で約 112 兆円の経済損害を想定している。東日本大震災後、政府と東京都は想定地震と被害推定についての見直しを行っている。

2005 年、内閣総理大臣を座長とする中央防災会議は、首都中枢機能の継続性の確保、死者数の半減、経済被害額の 4 割減少を目的として「首都直下地震対策大綱」を策定し住宅・建築物の耐震化率 90%、家具の固定率 60%などの目標を設定している。さらに民間企業における BCP 事業継続計画の導入率目標を大手企業 100%、中堅企業 50%に定め、内閣府は「事業継続ガイドライン（第 1 版）2005 年」を作成するなど BCP 事業継続計画策定に向けた普及促進活動をスタートしている。経済産業省からは IT に焦点を当てた「事業継続計画策定ガイドライン 2005 年」、中小企業庁からは「中小企業 BCP 策定運用指針～緊急事態を生き抜くために 2006 年」、また各自治体や商工会議所、業界団体からも多くのガイドラインが策定され、企業における BCP 事業継続計画の認知度は飛躍的に向上し大きく普及することとなった。内閣府が実施する実態調査でも結果に反映している。

2008 年：大企業（2 割）中堅企業（1 割）→2011 年：大企業（5 割）中堅企業（2 割）  
2012 年に発行された ISO22301 事業継続計画（要求事項）を受けて、更に関心の高まりが予想される。

## 7. 東日本大震災からの教訓

2011 年 3 月 11 日に東北沖で発生した東日本大震災では、多くの尊い命が失われ、企業活動にも大きな支障を来した。帝国データバンクの『「東日本大震災関連倒産」の動向調査：震災後 1 年間集計』によると計 10,757 人を雇用する 656 社の民間企業が 1 年以内に倒産している。しかし、東北地方に立地していた企業は 79 社、全体の 12%に過ぎずほとんどは全国に点在する中小企業であり、倒産理由はサプライチェーンの中断による「間接的な損失又は損害」であったことから、中小企業においても BCP の策定にサプライチェーンの視点を盛り込む必要性が認識されている。

また東日本大震災では、地域を守るべき自治体の多くが被災して機能を喪失し、震災直後の初動対応のみならず、住民データの流出・紛失などにより復旧復興に必要な手続きが停滞するという事態となった。この時も、民間企業はインフラ復旧などで大きな役割を担っており、自治体と民間企業の更なる連携の必要性が認識された。

また、首都圏では震度 6 強、23 区でも全域で震度 5 弱を観測したことにより、鉄道各社は結果的に大きな損傷がなかったものの、万一に備えて一斉に点検作業に追われて運行停止となり、多くの帰宅困難者が駅周辺や道路に滞留、混乱に陥った。東京都はこの事態を重く捉え、大規模災害が実際に発生した場合に備えて帰宅困難者対策条例を 2012 年に制定、民間企業に対してむやみに社員の帰宅を許可しないよう求めるなど、都市災害特有の計画策定に向けた留意点が新たに示されている。

更に多くの企業で策定済みであった BCP 事業継続計画が十分に機能しなかったとも言われている。これには以下のような理由が挙げられよう。

- ・ 被害が想定よりもはるかに大きかったために対応が出来なかった。政府が公表していた被災シナリオの内容を鵜呑みにして、それ以上の対策を講じていなかったこと。
- ・ 訓練を十分に行っていなかったので満足な対応ができなかった。BCP 事業継続計画を一応策定はしていたものの、内容の見直しが出来てなく、人事異動などで十分に対応すべき内容が社内に浸透されていなかったこと。

このような点を踏まえて、企業は BCP 事業継続計画の取組姿勢を次のように見直す必要がある。

- ・ 定期的な訓練と継続的な研修等により BCP 事業継続計画の有効性を常に確実にする。
- ・ 戦略の策定において「災害重視」から「影響重視」の観点へパラダイムを転換する。BCP の策定にあたり、特定の災害についての対策という発想からどのような事象が発生すると組織に影響を及ぼすのかについて検討し、その影響を最小限に食い止めるための BCP はどうあるべきかについて記した内容にするべきである。
- ・ 取引先、委託先など利害関係者の依存関係について詳細に把握しサプライチェーンにおける中断リスクを一層重視する。

## 8. 国際防災への提言

2011 年に日本の企業は東日本大震災とタイの洪水といった 2 つの巨大な災害を経験し、地域の防災力に向上にむけた企業の役割、地域の他のメンバーと連携して取り組む重要性について再認識を余儀なくされた。また個として企業については BCP 事業継続計画を、また自治体については業務継続計画をそれぞれブラッシュアップさせる必要性を実感し、さらに相互の依存関係に踏み込んで策定しなければ意味が無いということを強く認識した機会となった。また、間接的な損害を含めた社会全体の経済被害を軽減させるためには、サプライチェーンの観点を忘れてはならないことを改めて知ることとなった。

今後、来るべき大災害に備えるために、これまでの失敗を大いに反省して、教訓を活かし、地域で官と民が連携する仕組みを促進させて日本を更に強靱な国とすると共に、その手法を導入した場合の効果を検証した上で、標準化して災害に対して脆弱であろう国や地域へ、その定着に向けて展開することが可能ではないだろうか。そのためには官民それぞれの組織が個として防災力を高めると同時に官民連携に関する一般的な概念について、認

知度の向上、普及促進、定着化、そして導入後の効果の検証といったメカニズムと併せて検討することが重要と思われる。もちろん人材育成プログラムや資格制度を導入する是非や、リソースが不足する中小企業の参画をどう促すのか、などについても重要なテーマになるであろう。そして、最も大切なことは、誰がリーダーシップを持って官民連携というテーマに取り組めば効果的な推進が可能なのか、国家レベルなのか、その場合は所管官庁はどこになるか、地域レベルの場合にはどういう体制が望ましいか、また企業についてはどの部署が担うべきか、などといった議論が必要となる。

2005年1月に兵庫県神戸市で開催された国連防災世界会議では、168か国、78地域と国際機関、161NGOが参加し、「防災を持続可能な開発及び貧困削減の政策、計画、事業に取り入れる」、「国・ローカルレベルでの実施・防災の促進に焦点をあて、二国間、多国間、地域、国際レベルでの協力を推進」、「人道分野及び開発分野から防災減災に取り組む」といった関連から兵庫行動枠組 HFA2005－2015 を採択し、災害に強い国、コミュニティの構築に向けて3つの戦略目標と5つの優先行動を決定している。

#### 【戦略目標】

1. 持続可能な開発の取組に減災の観点をより効果的に取り入れる
2. 全てのレベル、特にコミュニティレベルで防災体制を整備し、能力を向上する
3. 緊急対応や復旧・復興段階においてリスク軽減の手法を体系的に取り入れる

#### 【優先行動】

1. 防災を区に、地方の優先課題に位置付け、実行のための強力な制度基盤を確保する。
2. 災害リスクを特定、評価、観測し、早期警報の能力を向上する。
3. 全てのレベルで防災文化を構築するため、知識、技術、教育を活用する。
4. 潜在的なリスク要因を軽減する。
5. 効果的な対応のための備え、事前準備を強化する。

当時採択された兵庫行動枠組 HFA2005－2015 においては特段、官民連携あるいは民間セクターの役割に直接的に言及した記述はない。現在、来年以降に検討される HFA2 に向けた議論が始まっているが、民間企業の役割と官民連携の重要性に関する項目が明示的に盛り込まれ、世界中でレジリエントな社会に向けた建設的で有意義な議論が展開されることが望ましい。

## 参考文献

- 明石康・大島賢三.2013.『大災害に立ち向かう世界と日本』佐伯印刷
- Asian Disaster Reduction Center. 2011. “BCP Status of the Private Sector in the APEC Region 2011”.
- World Bank. 2012. KNOWLEDGE NOTE 2-4CLUSTER 2: Nonstructural Measures Business Continuity Plans
- Takahiro Ono. 2012. “Business Continuity Planning Status of the Private Sector in the Asia Pacific Region” *Journal of Disaster Research* Vol.7No.4:386-391

## 第五部 国際防災協力の枠組みの見直し

### 第10章 Hyogo Framework for Action: *Progresses and Challenges in Asia*

Rajib Shaw

#### 1. Introduction

Disaster risk reduction has evolved over time. While back in 1960 and 1970s, disasters were considered as extreme events, 1980s, saw the strong pledge on pre-disaster preparedness, which led to the United Nations International Decade of Natural Disaster Reduction [1990-1999]. However, the first half of the decade focused mainly on government actions, till the 1994 Yokohama Conference and the “*Yokohama Plan of Action for a Safer World*,” which was possibly the first official document agreed by the UN member states which strongly emphasized the role of communities and non-government organizations in the disaster risk reduction approaches [IDNDR 1994]. The following year, in 1995, the world saw the devastation of the Great Hanshin Awaji Earthquake [popularly known as Kobe earthquake], which shook Japan, one of the most disaster-prone as well as prepared country. The aftermath of the disaster had a long lasting recovery process, and Japan’s concept of civil society or NGO’s involvement was changed quite drastically [Shaw and Goda 2004].

Post 1995 was a period when there had been several changes in risk reduction arena. Bringing the lessons of Kobe that, neighbors helped each other the most, community focused issues came strongly. Multi-stakeholder and multi-disciplinary evolution was more emphasized at global and regional forum. The need of pre-disaster mitigation measures was emphasized. Post 1995 also saw a few major disasters like 1999 Taiwan Earthquake, 1999 Turkey Earthquake, 2001 Gujarat Earthquake [India]. All these events highlighted the need of mainstreaming risk reduction in the local and national development policy. It also saw the establishment of the ISDR [International Strategy for Disaster Reduction], as the key coordinating UN [United Nations] body for disaster risk reduction.

Then, came the 2004 Indian Ocean Tsunami, another turning point of risk reduction arena. One event killed more than 200,000 people from more than 65 different countries. The highest death toll was reported in Indonesia, Sri Lanka, India, Maldives and Thailand. This called for global help in post disaster response and recovery. In the following year, in 2005 [which was the 10<sup>th</sup> year anniversary of Kobe Earthquake], Hyogo Framework for Action [HFA: 2005-2015] was adopted in the 2<sup>nd</sup> World Conference on Disaster Reduction [WCDR] in Hyogo, Japan. This was a landmark event and framework, in the sense that for the first time, the disaster field got a measureable framework, which can monitor the progress in the risk reduction approaches in countries and communities.

## 2. Hyogo Framework for Action: An Overview

UNISDR mobilizes and coordinates a vibrant network and partnership called ISDR stem, which consists of numerous organizations, governments, inter-governmental and non-governmental organizations, international financial institutions, scientific and technical bodies and specialized networks, UN agencies, civil society and private sector (Figure 1). All of these stakeholders have essential roles in supporting nations and communities in DRR (Matsuoka 2013)

The ISDR system's objective is to generate and support a **global DRR movement** and to build "a culture of prevention" in societies as part of sustainable development. In pursuit of this objective, the ISDR system partnership coordinated by UNISDR secretariat supports nations and communities to implement HFA, raises disaster reduction profile in organizational priorities and programs as well as builds a stronger, more systematic and coherent international efforts to support national disaster reduction efforts. The UNISDR secretariat

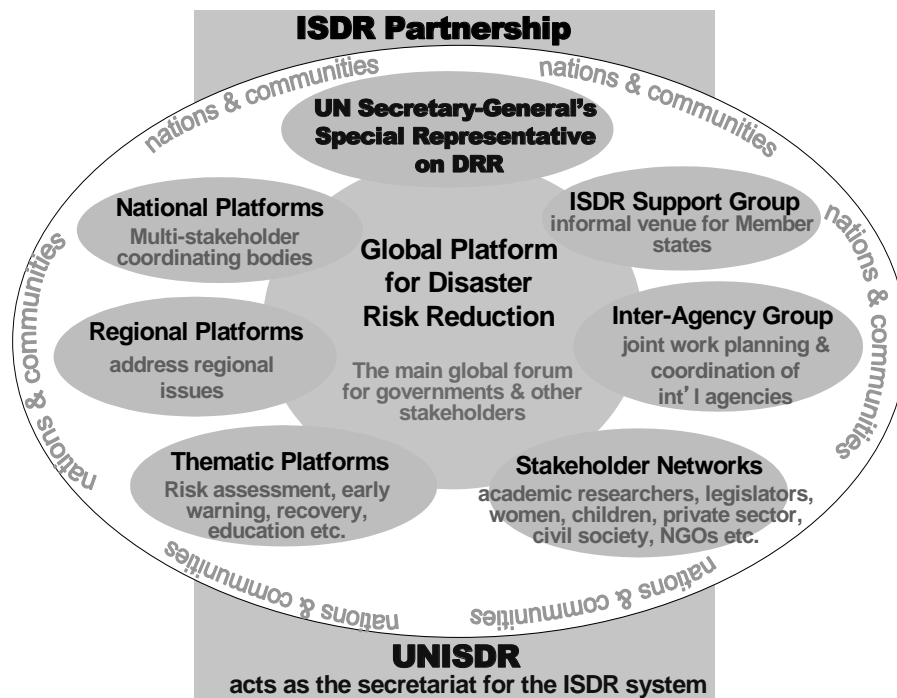


Figure1. Elements consisting ISDR Partnership (Source: UNISDR, 2012)

supports the ISDR system in HFA implementation, and coordinates international efforts on DRR, including the organization of a Global Platform every two years. UNISDR advocates for greater investment and the integration of DRR into policies and programmes for climate change adaptation, and informs and connects people by providing practical tools and publishing the Global Assessment Report on DRR, an authoritative analysis of global disaster risk. UNISDR also supports the monitoring of HFA implementation.

“Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters” was formulated as a comprehensive, action-oriented response to international concern about the growing impacts of disasters on individuals, communities and national

development. Based on careful study of trends in disaster risks and practical experience in DRR and subjected to intensive negotiations during 2004 and early 2005, the HFA was finally brought to fruition and adopted at the 2<sup>nd</sup> United Nations World Conference on Disaster Reduction (January 2005 in Kobe, Hyogo, Japan). It was endorsed unanimously by all the United Nations Member States at the United Nations General Assembly in the same year (Matsuoka, Sharma & Shaw, 2011). The expected outcome of the HFA is substantive reduction of disasters losses in lives and in the social, economic and environment assets of communities and countries. This is further elaborated into the below three Strategic Goals and five Priorities for Action (UNISDR, 2005).

*HFA Three strategic goals:*

- i) The more effective integration of disaster risk considerations into sustainable development policies, planning and programming at all levels, with a special emphasis on disaster prevention, mitigation, preparedness and vulnerability reduction;
- ii) The development and strengthening of institutions, mechanisms and capacities at all levels, in particular at the community level, that can systematically contribute to building resilience to hazards; and,
- iii) The systematic incorporation of risk reduction approaches into the design and implementation of emergency preparedness, response and recovery programmes in the reconstruction of affected communities.

*HFA five priorities for action:*

HFA Priority 1: Making disaster risk reduction a priority,

HFA Priority 2: Improving risk information and early warning,

HFA Priority 3: Building a culture of safety and resilience,

HFA Priority 4: Reducing the risks in key sectors, and

HFA Priority 5: Strengthening preparedness for response.

Through the Priorities 1 to 5, HFA recommends a set of actions to help implement comprehensive DRR.

### **3. Progress of Risk Reduction Paradigm in Asian Region**

As mentioned earlier, Asia has seen several devastating effects of natural disasters over past 10 years. This also prompted to different legislative measures in Asian countries. A number of recent reports and literature supported the accelerated paradigm shift from response to disaster risk reduction in different countries, especially in Asia. Below are several examples in Asia's national policies recognizing the need and the on-going paradigm shift (Matsuoka 2013).

- India enacted the country's first Disaster Management Act in 2005 with the following key features: each state and district is required to develop a body responsible to manage issues concerning disasters; more power is dissolved from the national level to the states and districts level; and stronger efforts to enhance the preparedness and capacity of communities to increase the country's action for disaster preparedness and mitigation (Joerin, 2012).
- The Pakistan's National Disaster Management Ordinance was promulgated in December 2006. The National Disaster Management Authority (NDMA) was established and assigned to manage complete spectrum of all types of disasters through a paradigm shift, where they moved away from response and relief oriented approach and adopted a disaster risk reduction perspective from local government level upwards (Government of Pakistan, 2006).
- The Bangladesh National Plan for Disaster Management 2005-2006 specified "Our future direction is to ensure we achieve a paradigm shift in disaster management from

conventional response and recovery to a more comprehensive risk reduction culture” (Government of Bangladesh, 2005).

- Indonesia passed the Disaster Management Law in 2007 and also possessed other disaster risk reduction policy and regulatory frameworks. Several ancillary regulations derived from the Law have also been enacted at the national as well as regional levels. Nearly all ministries have developed policy frameworks that contain mitigation aspects. State Ministries’ strategic plans for 2010-2014 have also factored in DRR and CCA that aims at ensuring their commitment towards both issues (Government of Indonesia, 2011).
- The Philippine’s National Disaster Risk Reduction and Management Plan 2011-2028 (NDRRMP) mentioned that “the enactment of Republic Act 10121 otherwise known as the Philippines Disaster Risk Reduction and Management Act 2010 has led the bases for a paradigm shift from disaster preparedness and response to disaster risk reduction and management” (Government of the Philippines, 2011).
- Lao PDR’s latest draft National Disaster Management Plan 2012-2015 specified that “the plan has been developed on the basis of a national vision and mission to reduce the vulnerability of all the people of the Lao PDR to the effects of natural, environmental and human induced hazards to a manageable UNDACceptable humanitarian level by bringing a paradigm shift in disaster management from conventional response and relief practice to a more comprehensive risk reduction culture” (Government of Lao PDR, 2012).

Very recently, the Government of Vietnam has recently promulgated the Law on Disaster Preparedness and Prevention, which will be taken into effect from May 2014. It is highlighted in the new law that disaster risk reduction will be integrated into policies and plans at all levels. One of its prioritized components is capacity building of communities and all related organizations in disaster preparedness and response. In addition to the roles and responsibilities of the government and its various components, the new law clearly identifies the rights and obligations of both citizens and organizations in disaster preparedness and prevention. It encourages the participation of citizens, civil society, community leaders and the private sector in disaster risk reduction policy-making processes at all levels. In particular, the law set up a whole chapter specific on International disaster assistance. Through that, the Government and its components call for international assistance provided in line with humanitarian objectives. The formulation of the new law will draw needs on the development of different directions and documents to further direct and explain in details the articles in the law. This helps to establish institutional structures and to allocate financial resources for the implementation process in the near future (Government of Vietnam 2014).

The HFA is also measured based on the progress reports submitted by the country governments. The recent Global Assessment Report [GAR 2013] has made comparison of the HFA progress areas over past three bi-annum reports [Figure 2]. Figure 3 shows the progress in the Asia-Pacific region for the HFA-4.

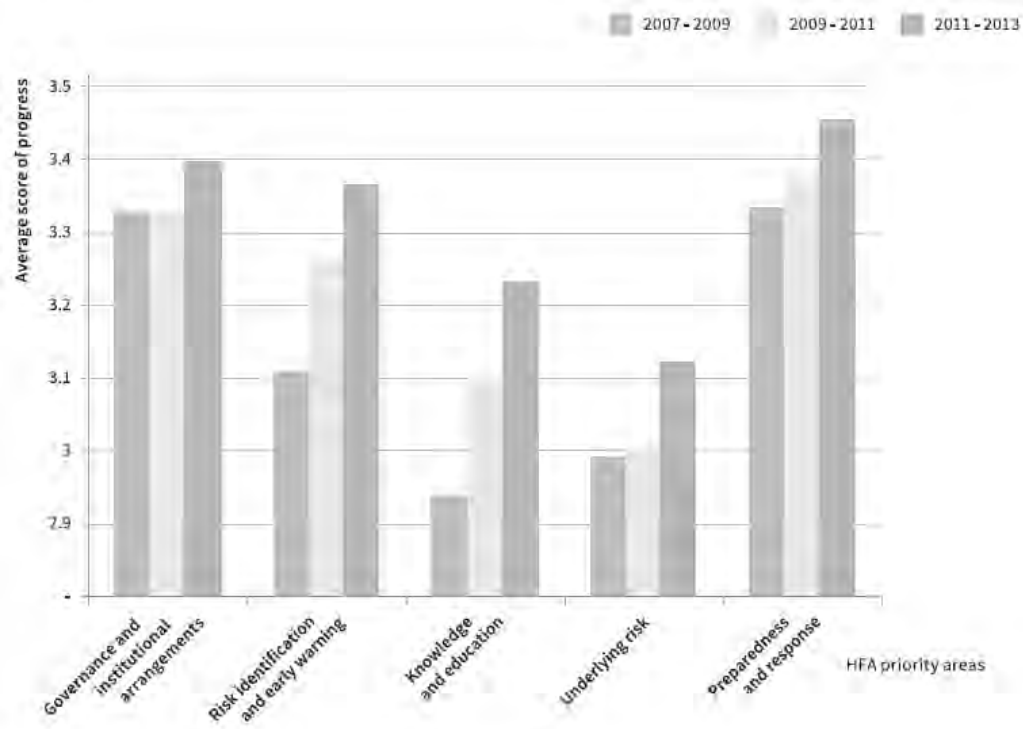


Figure 2. Global progress of HFA priority areas [Source: GAR 2013]

The periodic progress of HFA tells us several things about the health of disaster risk reduction as an evolving subject. As obvious, HFA 5 has always got priority historically in the disaster management context. The progress has been steady, and highest among the five priority areas. As mentioned above, several countries have adopted the legal framework, many countries have established disaster management institutions, and thereby the HFA 1 progress has also been steady. Significant progress is also seen in recent years for HFA 2, which is risk assessment. Different new tools and technologies are used, evolved, and practiced on risk assessment for disaster reduction. Interestingly, HFA 3 did not get that much priority at the initial stage. Training, capacity building, education are longer-term invisible impacts, and need time for its actual practice. However, the “*Safer school campaign of ISDR [2006-2007]*” has been able to bring this issue to highest level of government and policy attention in most countries. Tremendous progress is observed in HFA 3 over past several years.



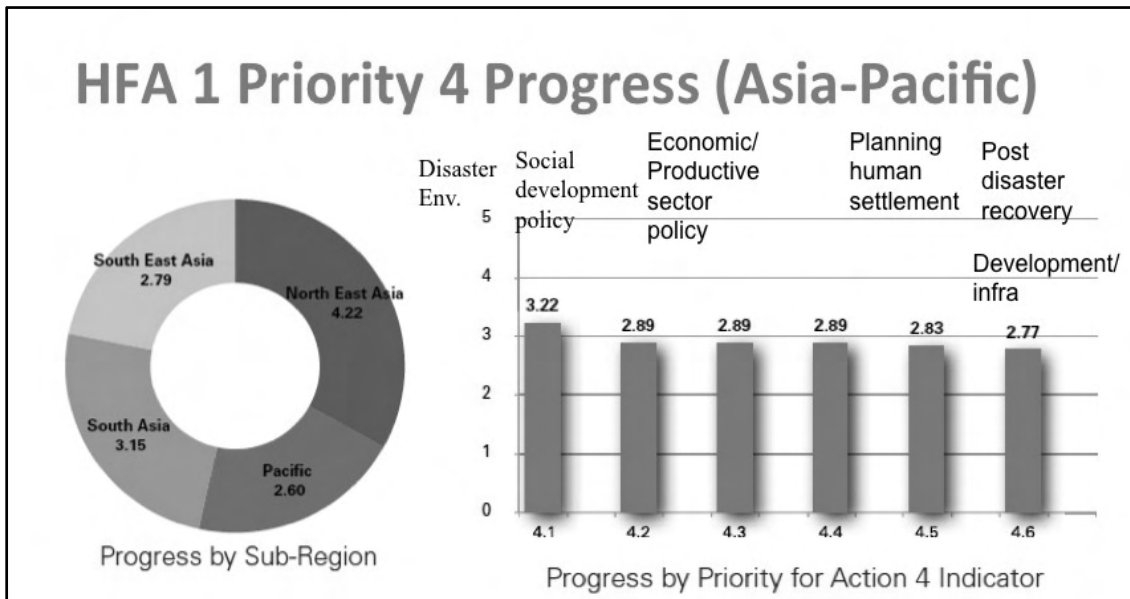


Figure 3. Asia Pacific progress of HFA priority areas

[Source: UNISDR 2013: HFA in Asia-Pacific 2013 Regional Synthesis Report 2011-2013, p. 45]

However, the key challenge for HFA remains in the priority area 4, which is “*reducing underlying risk factors*”. There has been least progress in this priority area globally and regionally. Figure 3 shows the reasons for this least progress. HFA 4 consists of six different indicators: disaster environment linkages, social development policy, economic / productive sector policy, post disaster recovery and development and infrastructure related issues. Most of these indicators cross the traditional boundaries of risk reduction and disaster paradigm. In most cases, it is linked to other ministries or development, where the disaster risk reduction focal ministries have very little say. However, HFA 4 priority area is of utmost importance, because without addressing these vital issues, disaster risk reduction cannot be achieved fully. Therefore, in the post HFA discussion, key emphasis is being put on this priority area.

#### 4. Focus on Local Actions and Communities

It is argued in substantive literatures that Disaster Risk Reduction [DRR] is important and essential in local level. Almost 25 years back, Maskrey (1989) made strong arguments for community based approach in disaster management. After that, different literatures and cases of disasters documented, argued and advocated for risk management at the local level (Victoria, 2003, 2009, Shaw and Okazaki 2003, Shaw 2012, Shaw 2014). However, the definition of local varies from authors, context and countries. Some people argue that anything below national can be termed as local, however, in some cases, it is the local level governments where the focus should be, and in other cases, it is the sub-city or village or community level, where the emphasis of the risk management should be. Policies and practice on DRM, which is the key theme of this chapter needs some attention on this regard. While

policies can be made in the government level [at administrative level: either province or city], the practices need to be taken at the community and household levels. Thus, in defining the local DRM, there needs to be a clear link between the local governments and local communities, irrespective of the country and context in the Asia Pacific region.

Community based disaster related activities are termed differently over time. Over more than 100 years ago, before the existence of most of the states, people or communities were taking care of themselves through collective actions during the disasters (Shaw 2014). After the formation of state, government based disaster risk reduction program started, which failed to serve the needs of the people and communities. Over last 20-30 years, we are now again talking on the need of CBDRR. Thus, community based approach is not new. Rather, we are going back to the old and traditional approaches of risk reduction. Community Based Disaster Management (CBDM) has been a popular term in later 1980s and 1990s, which gradually evolved to CBDRM (Community Based Disaster Risk Management), and then to CBDRR (Community Based Disaster Risk Reduction). CBDRM and CBDRR are often used with similar meaning, with enhanced focus on “risk,” however there still exists a thin line of distinction. While CBDRR focuses more on pre-disaster activities for risk reduction by the communities, CBDRM focuses a broader perspective of risk reduction related activities by communities, both during, before and after the disaster (Shaw 2012).

The Community-based Disaster Risk Reduction (CBDRR) approach has been taken by NGOs as a common approach to build resilient communities in their DRR efforts (Izumi and Shaw 2012). The approach has been initially implemented in the developing world by NGOs followed by international organizations like the International Federations of Red Cross and Red Crescent. The approach is now increasingly promoted among local governments in order to strengthen the links between the official disaster management system and community-based organizations (Kafle and Murshed, 2006). There are many case studies of DRR projects with community-based approaches by NGOs and local governments, and there are many variations as well (Heijmans, 2009).

## **5. Future Potentials of Risk Reduction Approaches**

With the above discussions, and based on the experiences in the Asia Pacific regions, following are ten suggested future directions/ approaches/ focus areas for risk reduction policy development, research and implementation.

- **Resilience concept:** Over years, the concept of resilience is becoming popular. Resilience can be defined in different ways. However, the key idea is to develop a non-disruptive system, which can absorb the external shocks or stresses [like disasters] without much disturbances in the operation. The concept of resilience is also to cope with the dynamic change in the system. Thus, the growth [different levels of growth from economic to social to environmental] with resilience is the key issue.
- **Local governments and local actors:** As emphasized over years of evolution of risk reduction field, local governments, local stakeholders and local communities play important roles in decision-making and implementation of risk reduction measures. Institutionalizing the local participation in disaster risk reduction is the key future

focus area.

- **Private sectors involvement:** Private sectors have been involved in some ways in disaster risk reduction, mostly after the disaster as a recovery process. So far, most of the private sectors have played roles as CSR [Corporate Social Responsibilities]. However, there has been increasing awareness on the roles of corporate sectors in risk reduction as core businesses. Business development opportunities should be promoted in due course.
- **Complex disasters:** The East Japan Earthquake and Tsunami has demonstrated that earthquake, tsunami and nuclear accident can make a complex disaster scenario. Cascading effects of natural disasters on other industrial hazards need to be thought out carefully.
- **Silent disasters:** Over recent past, there have been many silent disasters, which do not get that much of media attention, however, they have affected people and communities severely. Most of them have roots to climate related phenomena. Thus, climate change issues also affect communities in a creeping way, apart from the mega events like major typhoons floods etc.
- **Silent pockets in mega disasters:** In post disaster scenario, it is often found that some areas got severe media attention, resulting in excessive number of aid agencies and supplies of relief materials. However, there exists small towns and villages within the mega-disaster affected areas, which are rather silent pockets, and do not get that much attention, and need help the most. In the post disaster situation, this needs to be considered carefully.
- **Ecosystem management / Coastal zone management:** Ecosystems, especially in the fragile areas like coast, small island, high mountains, play a vital role in risk reduction. A proper balance of ecosystem management helps the local communities to be more resilient to the risk reduction measures.
- **Adaptation as a public good:** In 2012, the ministerial meeting on disaster risk reduction in Sendai, Japan has promoted risk reduction as international public goods. Keeping the same view, and looking at the gradual increase of attention from the climate change adaptation sectors, it may be wise to consider adaptation mechanism as a public service or public good.
- **Social mobilization in urban context:** Urban areas are becoming more vulnerable. Urban risks are becoming more complex, and there are several important players in urban risk reduction. However, the most important issue is how to mobilize the

urban citizens [especially the urban elites as well as urban informal settlers] in a collective way for risk reduction. There is a strong need for social mobilization to develop concerned citizens in the urban areas for well-informed risk reduction measures.

- **Urban rural linkages:** To reduce the urban risk effectively, it is important to develop an urban-rural linkage, to strengthen the resilience in the supply chain system, especially focusing on different types resource dependency [like water, food, energy, labor etc.]. A good growth in the peri-urban or surrounding rural areas can reduce the risk in the urban areas significantly.

Finally, as the post HFA process, the Asia-Pacific region have identified to focus on the following seven key areas and questions (Aryabandhu 2013), which will be discussed till the middle of the year 2014 [till the Asian Ministerial Meeting on Disaster Risk Reduction to be held in Bangkok, Thailand, in June 2014], and bring the recommendations to the third World Conference on Disaster Reduction [WCDR] to be held in 2015 in Sendai, Japan.

1. Building community resilience: turning vulnerability into resilience  
*Key question: What actions are required to build the resilience of communities?*
2. Integration: Sustainable development, climate change and disaster risk reduction  
*Key question: Where, at what level and how has the integration of DRR, climate change and sustainable development proved more efficient and effective?*
3. Local level action  
*Key question: What enables local level action for DRR and resilience building?*
4. Women as a force in resilience building, gender equity in DRR  
*Key question: What are the measures required to facilitate an enhanced role for different groups of women in DRR and resilience building?*
5. Reducing exposure/underlying risk factors  
*Key question: How can decision-making be improved to reduce human and economic exposure systematically?*
6. Strengthening risk governance UNDAC accountability  
*Key question: How to strengthen risk governance mechanisms UNDAC accountabilities for DRR and resilience building?*
7. Incentivizing DRR in the private sector  
*Key question: How can the private sector have incentives to reduce disaster risk in their investment decisions?*

## References

- Aryabandhu M. 2013. Consultations towards a post 2015 framework for disaster risk reduction [HFA2], in ISDR Asia Pacific Partnership Meeting, November, 2013, Bangkok, Thailand.
- GAR. 2013. Global Assessment Report in disaster risk reduction, available at:

- <http://www.unisdr.org/we/inform/publications/33013>  
 Government of Bangladesh. 2005. Disaster Management Bureau Strategic Plan 2005-2006, Disaster Management Bureau, Bangladesh Government
- Government of Pakistan. 2006. National Disaster Management Ordinance, available at: <http://ndma.gov.pk>
- Government of the Philippines. 2005. National Disaster Risk Reduction and Management Plan 2011-2028, the Office of the Civil Defense, available at:  
<http://www.preventionweb.net/english/professional/news/v.php?id=28964>
- Government of Lao PDR. 2011. National Disaster Management Plan 2012-2015, available at:  
<http://hubasia.org/library/national-disaster-management-plan-2012-2015>
- Government of Indonesia. 2011. Indonesia National progress report on the implementation of the Hyogo Framework for Action (2009-2011), available at  
[http://www.preventionweb.net/files/15941\\_idn\\_NationalHFAprogress\\_2009-11.pdf](http://www.preventionweb.net/files/15941_idn_NationalHFAprogress_2009-11.pdf).
- Government of Vietnam . 2013. "Law on Disaster Preparedness and Prevention" (in Vietnamese). Document number 33/2013/QH13 issued on 19 June 2013 by Vietnamese National Congress, Hanoi, Vietnam, accessed on 8 January 2014 from  
<http://thuvienphapluat.vn/archive/Luat-phong-chong-thien-tai-nam-2013-vb197310.aspx>
- Heijmans, A. 2009. The Social Life of Community-Based Disaster Risk Reduction: Origins, Politics and Framing, Disaster Studies Working Paper 20, Aon Benfield UCL Hazard Research Center
- IDNDR. 1994. Yokohama Plan of Action for a Safer World, accessed from  
[http://www.unisdr.org/files/8241\\_doc6841contenido1.pdf](http://www.unisdr.org/files/8241_doc6841contenido1.pdf) accessed on 23<sup>rd</sup> of December 2013.
- Izumi T. and Shaw R. 2012. Effectiveness and challenges for an Asian NGO network for disaster reduction and response, accepted for publication in *Risk, Hazards and Crisis in Public Policy*, 2(2): 1-16
- Joerin, J. 2012. Enhancing Climate-related Disaster Resilience of Urban Communities in Chennai, India, a thesis submitted for the fulfillment of PhD, International Environment and Disaster Management Laboratory, Graduate School of Global Environment Studies, Kyoto University, Japan
- Kafle S. K. and Murshed Z. 2006. Community-Based Disaster Risk Management for Local Authorities: Participant's Workbook, Pathumthani: Asian Disaster Preparedness Center (ADPC)
- Maskrey A. 1989. Disaster Mitigation: A Community-based Approach. Oxfam, Oxford.
- Matsuoka Y. 2013. Implementation of Hyogo Framework for Action to Enhance Urban Disaster Resilience in Makati, Philippines, PhD Thesis, Kyoto University.
- Matsuoka, Y., Sharma, A., & Shaw, R. 2011. Linking Resilience Planning to Hyogo Framework for Action at Local Level, Climate Disaster Resilience in Local Governments, Community, Environment and Disaster Risk Reduction, 6, 129-147 Emerald Group Publishing Limited
- Shaw, R. 2014. Kobe earthquake: turning point of community based risk reduction in Japan, in *Community Practices for disaster risk reduction in Japan*, ed. Shaw R. Tokyo: Springer Publisher. 21-31.
- Shaw, R. 2012. *Community Based Disaster Risk Reduction*, UK: Emerald Publisher. 402.
- Shaw R. and Goda K. 2004. "From disaster to sustainable community planning and development: the Kobe Experiences," *In Disaster*, 28 (1): 16-40.
- Shaw, R. and Okazaki K. 2003. Sustainability in Grass-roots initiatives: focus on community based disaster management, Kobe: UNCRD Publication. 99.
- UNISDR . 2005. Hyogo Framework for Action 2005-2015: Building the resilience of nations and communities to disasters, Geneva, Switzerland, available at:  
<http://www.unisdr.org/eng/hfa/docs/Hyogo-framework-for-action-english.pdf>
- UNISDR. 2012. UNISDR counts the cost of 20 years of inaction on climate change and risk reduction, Press release on 13 June 2012, UNISDR, Geneva, Switzerland, available at:  
<http://www.unisdr.org/archive/27162>
- UNISDR . 2013. *HFA in Asia-Pacific 2013 Regional Synthesis Report 2011-2013*: 45.

本文訳：兵庫行動枠組みの歩みと挑戦

#### 1. はじめに

減災は時を越えて進展してきた。1960年代、1970年代、災害は極めて特別な事象と考えられたが、1980年代には災害の事前準備が広く認知されるようになり、国連国際防災の十年[1990-1999]へとつながった。1994年の横浜会議（第1回国連防災世界会議）までは主として政府主導であったが、この会議で初めて減災の取り組みに非政府組織 NGO の役割を強調した「横浜行動計画」に、国連加盟国が賛成の意を表明した。1995年、阪神・淡路大震災の甚大な被害を世界は目の当たりにし、そしてそれは、最も災害を受ける傾向にあり且つ最も災害に備える国のひとつで

ある日本を揺るがした。その応急対応・復旧過程で、NGO に対する日本の考え方は抜本的に変化を遂げた (Shaw and Goda 2004)。

1995 年以降は防災にいくつかの変化が見られた時期であった。隣近所が互いに助け合うという阪神・淡路大震災の教訓から、市民社会に焦点を当てた問題が強く出てきた。内外のフォーラムでは多数の関係者と学際的に進めることがより一層強調された。災害に対する事前準備とリスク削減の必要性が強調された。その後、1999 年には台湾とトルコで、2001 年にはインドで地震が発生した。これらの災害を通じて、防災の主流化が政策の最重要点となった。減災を目的とする国連機関の主たる調整組織として、国連国際防災戦略事務局が設立された。

2004 年のインド洋大地震・津波災害が災害リスク削減の転機となった。20 万人以上の犠牲者を出し 65 か国あまりに及ぶが、犠牲者が最も多かった国はインドネシア、次いでスリランカ、インド、モルジブ、タイと続く。救援・復旧には地球規模の援助を要した。阪神・淡路大震災から 10 年目の 2005 年、第 2 回国連防災世界会議で兵庫行動枠組みが採択された。これによって初めて、各国・諸地域で減災に取り組む進捗をモニター可能とする尺度が出来たという意味で、画期的な枠組みかつ出来事であった。

## 2. 兵庫行動枠組み：概観

国際防災戦略事務局は国際防災戦略システムと呼ばれる国家、国際機関、NGO、国際金融機関、科学技術団体、国連各機関、民間団体など多くの機関から構成される強力なネットワークと、パートナーシップを調整する (図 1)。これらの全関係者は減災において国々や地域を支援する極めて重要な役割がある (Matsuoka 2013)。

国際防災戦略システムの目的は、地球規模的な減災運動を支援、推進し、持続可能な開発の要である社会に「防災文化」を創ることにある。この目的を遂行するため、国際防災戦略事務局によってコーディネートされた国際防災戦略システムの提携者は、兵庫行動枠組みを実行するために国々と諸地域を支援し、国レベルの優先事項や計画を勘案した災害リスク削減のプロファイルを提起し、また国家の災害リスク削減対策を支援するため体系的で首尾一貫した国際的取り組みを構築する。国際防災戦略事務局は、兵庫行動枠組みの実行において国際防災戦略システムをサポートし、2 年ごとの防災グローバルプラットフォーム (世界会議) 開催を含め、減災の国際的取り組みをコーディネートする。国際防災戦略は、減災の概念に基づき気候変動対策の推進を唱導し、実用的な技術の提供と災害リスク削減の信頼に値する研究成果である国連防災白書の出版を通じて、人々に知らせ意思の疎通を図っている。国際防災戦略事務局はまた兵庫行動枠組み実施状況のモニタリングを支援する。

「兵庫行動枠組み 2005-2015」は個人、コミュニティ、国家の発展にかかわる災害の衝撃が増大することについての国際的関心に対し、包括的な行動指向の取り組みとして練り上げられた。災害リスク削減と減災の最新の研究動向そして 2004 年から 2005 年初までのインテンシブな交渉をもとに、兵庫行動枠組みは第 2 回国連防災世界会議で採択された (2005 年 2 月、於神戸市)。それは同年、国連総会においても満場一致で採択された (Matsuoka, Sharma & Shaw, 2011)。兵庫行動枠組みの期待される成果は、生命そして社会的経済的財産と環境的財産を奪う災害の削減を実現することにある (UNISDR, 2005)。

兵庫行動枠組み 3 つの戦略目標

- i) 持続可能な開発の取り組みに防災の観点をより効果的に取り入れる。
- ii) 災害対応能力を体系的に高めるために、すべてのレベル、特にコミュニティレベルで制度、仕組み、能力を開発強化する。
- iii) 被災したコミュニティの復興に際し、リスク軽減アプローチを緊急時の備え、応急対応、復興プログラムの設計、実施に計画的に取り入れる。

兵庫行動枠組み 5 つの優先行動

- 1 災害リスクの軽減。
- 2 リスクの特定、評価、監視と早期警戒を強化する。

- 3 安全と災害に対する抵抗力を培う。
- 4 潜在的リスク要因の軽減
- 5 災害への備えの強化

優先行動 1 から 5 までを通じて、兵庫行動枠組みは包括的な減災の履行を促進する。

### 3. アジア地域における減災の進捗状況

先述のようにこの 10 年間、アジア地域では自然災害の惨禍をみた。それは、アジア諸国に今までとは異なる手段を考える契機となった。最近の報告書には、さまざまな国とくにアジアで、減災へのパラダイムシフトが支持されたとある。国の政策にパラダイムシフトの必要性が認められた事例を、次に挙げる (Matsuoka 2013)。

- インドは国として初の災害対策法を 2005 年に制定した。各州、各地方に災害に対して責任を持つ部署を設置、国を挙げて強力で減災を促進するために、防災とコミュニティの能力を高める努力をする (Joerin, 2012)。
- パキスタンの災害対策法は 2006 年に公布された。国家災害管理局が設立され、あらゆる種類の災害にパラダイムシフトを通じて対処する。災害の応急対応指向であったものから減災の取り組みへの移行がみられる。(Government of Pakistan, 2006)。
- バングラディッシュの災害管理国家計画 2005-2006 は、「我々が将来的に目指す方向は、旧態依然とした復旧からより包括的な減災文化へと災害管理をパラダイムシフトすることにある」(Government of Bangladesh, 2005)。
- インドネシアは 2007 年に災害法を可決し、またこれとは別の減災に関する政策がある。いくつかの法律からの補足的な法規が国レベルと地方レベルにある。殆どすべての省庁が減災の観点を含む政策的枠組みを作り上げた。2010-2014 戦略では両方の問題に取り組む目的で減災と CCA を盛り込んでいる (Government of Indonesia, 2011)。
- フィリピンの減災・管理計画 2011-2028 では次のように述べている。「フィリピン減災対策法 2010 は、防災から減災というパラダイムシフトを基本に発令された (Government of the Philippines, 2011)。
- ラオスの最近の草案である国家災害管理計画 2012-2015 は、「災害管理において旧態依然とした災害への応急対応と救援活動から、より包括的な減災文化へパラダイムシフトすることにより、自然、環境、人が引き起こすハザードの影響を減少させ、ラオスのすべての国民からその脆弱性を減じ、適切で好ましい人道的水準へ導くことが、この計画における国家のビジョンと使命である。」(Government of Lao PDR, 2012)。

ベトナム政府は防災法を公布し 2014 年に施行する。強調すべきは、減災の考えが政策と計画すべてのレベルに結び付けられた新法で、防災の観点からコミュニティとすべての関係する組織を作ることを可能とする。政府とその関係部署の役割と責任に加え、新法は国民と組織の権利と義務を防災の観点から明確に結び付けて考案された。減災政策を作る過程で、市民、民間、コミュニティ・リーダー、プライベートセクターの参加をすすめる。特に、新法は国際災害援助について特別に一章を設けている。それによれば、政府とその関係部署は、人道的目的で提供される国際支援を頼むとある。近い将来、その実行に当たり機構の設立と財源の割り当てが必要である (Government of Vietnam 2014)。

兵庫行動枠組みは、政府が提出する進捗報告書をベースに評定される。国連防災白書 2013 年版 [GAR 2013] に、過去 3 年ごとの兵庫行動枠組みの促進地域の比較がある (図 2)。図 3 は兵庫行動枠組み・優先行動 4 (潜在リスク

の軽減)についてアジア・太平洋域内での進捗状況を示す。兵庫行動枠組みの進捗は、健全に減災が進められていることをいくつか示している。兵庫行動枠組み・優先行動 5 は災害対策上、常に優先され、その進捗状況は確かに優先行動の中で最も進んでいる。先述のように、幾つかの国々では法的枠組みを採用し、多数の国々で災害対策の組織が設立され、兵庫行動枠組み・優先行動 1 の進捗も確かである。近年、大きな進歩が優先行動 2 (リスクの特定)にもみられる。今までとは異なる新技術や方法が採用され、減災を目標とするリスク・アセスメントを実行している。優先行動 3 は初期段階で成果が現われ難い。訓練や教育は息が長く見え難いものであるから、かたちになるまで時間がかかる。しかし、「学校施設の安全活動キャンペーン 2006-2007」は大きな成果を挙げ、多くの国々から注目された。優先行動 3 における多大の進歩がこの数年で見受けられる。

兵庫行動枠組みの真の挑戦は優先行動 4 の潜在リスク要因の軽減であるが、世界的にほとんど進捗が見られない。図 3 はその理由を示す。優先行動 4 は災害環境のリンケージ、社会開発計画、経済生産セクター、復興とその関連インフラストラクチャーの問題等 6 の指標がある。これらの指標のほとんどは、減災パラダイムと旧態依然とした領域の接点にある。多くの事例では、それが減災に殆ど言及しない他省と結びついている。しかし、優先行動 4 が一番重要である。なぜなら、この問題を主張しなければ、減災が十全に達成できないからである。ゆえに、ポスト兵庫行動枠組みの議論で主眼点となるべきは、優先行動 4 である。

#### 4. コミュニティ防災の行動目標

減災が重要かつローカルレベルで不可欠と主張する論文がある。およそ 25 年前、A. Maskrey が災害管理の取り組みを基にしたコミュニティについて上梓した(Maskrey 1989)。その後、さまざまな論文や災害の事例が記され論じられ、ローカルレベルにおけるリスク・マネージメントを唱導した (Victoria, 2003, 2009, Shaw and Okazaki 2003, Shaw 2012, Shaw 2014)。が、ローカルの定義は著者、状況、国でさまざまであった。或る者は、国家の下にあるものは何でもローカルと称し、また幾つかの事例では地方レベルの政府をローカルと言い、別の事例では村やコミュニティレベルをローカルと称し、リスク・マネージメントが主張された。防災対策と実行は本章の主たるテーマであるため、この点に注目する必要がある。政策は政府レベルで作成され、一方、実行はコミュニティや世帯レベルに要求される。ローカルレベルの防災に限っていえば、ローカルガバメントとローカルコミュニティの間に明確なつながりが必要である。

災害関連活動に基づくコミュニティは時を越えてさまざまに称される。百年以上前ほとんどの国が存在する以前、災害時には民やコミュニティが協力して自分達で助け合った (Shaw 2014)。国家が形成されると減災計画を基にする政府が発足したが、民やコミュニティの要求に奉仕するものではなかった。この 20-30 年ほど、我々は再度減災を基本としたコミュニティの必要性を論じている。このように、コミュニティをベースとした取り組みは、今に始まったことではない。むしろ、我々は減災の伝統的な取り組みに戻っている。「災害管理を基礎としたコミュニティ」というタームは 1980 年代後半から 1990 年代に流布し、それはしだいに防災対策を基本としたコミュニティ CBDRM と減災を基本としたコミュニティ CBDRR を包含した。両者は同じ意味に使われるが、少しの差異がある。CBDRR はコミュニティによる防災をよりフォーカスし、CBDRM は災害の後先と最中を含めたコミュニティのリスク削減というより広い観点がある (Shaw 2012)。

減災を基本とするコミュニティづくりは、通常、NGO によって減災に取り組む強靱なコミュニティ造りがなされている (Izumi and Shaw 2012)。その活動は国際赤十字社のような国際組織の後押しによって、主に NGO が開発途上国で展開する。政府の災害対策とコミュニティ・ベースとの連携を強化するために、その取り組みは現在、地方政府で進められる (Kafle and Murshed, 2006)。NGO、地方政府によるコミュニティ・ベースの減災取り組みのケーススタディが多くあるが、さまざまな偏差もまた存在する (Heijmans 2009)。

#### 5. 防災対策のさらなる可能性



上述より、アジア太平洋地域における経験を基に将来の方向性、取り組み、減災を促進する重要問題、調査、実行について次の10項目を挙げる。

- 1.レジリエンスの概念:ここ何年かの間にレジリエンスのコンセプトはよく知られるようになった。レジリエンスはさまざまな方法で規定される。が、その考えの中心は、不安や動揺をあまり伴わずに災害のような外的衝撃や、ストレスを吸収する非破壊的なシステムを開発することにある。レジリエンスのコンセプトはまたシステム上の大きな変化を阻止することにある。ゆえに、レジリエンスをとまなう経済から社会・環境まで、あらゆるレベルにおける成長が、重要な課題である。
- 2.地方政府とその関係者:防災分野でここ何年間か強調されているが、地方政府とその関係者、コミュニティは意思決定と防災対策の実施に大きな役割を担う。減災における地方の参加者を組織化することは、将来的に重視すべき問題である。
- 3.プライベートセクター: プライベートセクターは、主に災害復興過程で、いくつかの方法で防災の取り組みに含まれてきた。さらに、それは法人の社会的責任という役割がある。そしてますます防災に協力する要因としての役割と意識を高めている。事業を発展させる機会をしかるべき過程の中で促進されるべきである。
- 4.複合災害: 東日本を襲った地震と津波は、地震、津波、核の事故が複雑な災害を引き起こすシナリオを証明してみせた。他の産業への危険に対して自然災害がもたらす影響は、注意深く研究する必要がある。
- 5.黙殺された災害: このところメディアが取り上げないという意味で黙殺された災害が多く発生し、人々とコミュニティに深刻な影響を与えた。これらの災害の多くは気象に関連する。ゆえに、大洪水や大型台風のような大災害とは別に、気候変動問題もまたコミュニティに深刻な影響を及ぼしている。
- 6.巨大災害で黙殺される孤立地帯:大災害に見舞われた小村等がメディア攻勢にさらされた後、過剰な支援物資が届く状況がしばしばみられる。しかし実際は、メディアに注目されない、閉ざされたような小さな地域ほど救援を必要とする。災害後を考える時、ここに述べたニーズを考慮すべきである。
- 7.エコマネージメント / 海岸地帯の管理: エコシステム、特に海岸、小島、高山地帯の崩れ易い所では、防災の役割は極めて重要である。エコシステム対策の適切な舵取りが、ローカルコミュニティを防災対策で一層強靱にすることを助長する。
- 8.公共財として: 2012年仙台で開催された世界防災閣僚会議は、国境を越えた公益として防災を議場に乘せた。増加する気候変動に注意を向けるならば、防災を公共財として取り上げることは賢明である。
- 9.都市部における社会的動員: 都市部は一層脆弱さを増している。都市部のリスクはより一層複雑となっており、都市部の災害リスク削減にかかわる重要ないくつかの役割を担う人々がいる。そのなかで一番重要な問題は、都市部を構成する全住民を、災害リスク軽減のためにいかに動員するかということである。都市部の住民に防災対策を十全に周知し、推進することが強く求められる。
- 10.都市と農村部の連携: 効果的に都市部の災害リスクを減少させるには、都市部と地方の連携を促進することが重要である。そのためには、サプライチェーンシステム、特に、あらゆる種類の物資（水、食料、エネルギー、労働力等）を他者から求める行動を重点的に取扱い強化する。都市部周辺地域の成長が都市部のリスクを大きく削減できるのである。

最後に、ポスト兵庫行動枠組みの過程として、アジア太平洋地域は次に挙げる7つの問題をフォーカスする (Aryabandhu 2013)。これらの問題は2014年半ばまで議論され(2014年6月バンコックで開催される国際防災閣僚会議まで)、2015年に仙台で開催される第3回国連防災世界会議で取り上げられるであろう。

1. レジリエントなコミュニティをつくる: 脆弱性から強靱性へ  
重要問題: そのために求められる行動は何か?
2. 統合: 持続可能な開発、気象変動と減災  
重要問題: どこで、どのようなレベルで、いかにして減災と気象変動そして持続可能な開発の統合がより効果

的に立証されるのか?

3. ローカルレベルの行動

重要問題: 減災と持続可能な開発のために、ローカルレベルで何ができるのか?

4. 減災における男女平等、レジリエンスの構築に女性ができること

重要問題: 減災とレジリエンスの構築に、さまざまな女性の役割を促進するために求められる対策は何か?

5. 潜在的リスク要因

重要問題: 人、経済を危険にさらすことを体系的に減じるには、意思決定がどのように改善されるべきか。

6. リスク制御の強化とアカウンタビリティ

重要問題: 減災とレジリエンスの構築に向け、リスク制御の機能をどのように高めることが可能か。

7. プライベートセクターにおける減災の動機付け

重要問題: プライベートセクターが投資を決定する際に、どうすれば災害リスクを軽減する動機付けが可能であるのか。

## 1. はじめに

本文では、日本の国際的防災活動への取り組み方について考えてみますが、我々が国際協力として防災活動をどう行うべきか、防災活動を実施する上で何に着目すべき等について検討します。私の国際的防災活動に対する論点としては、まず、我が国がこれまで経験した数多くの災害から学び取った知恵を最大限に活用すべきことと、同時にそれらの知恵を日本の国際外交へ有効活用すべきであるという点です。また防災の知恵の活用のためには、この分野に精通した人材育成が急務であるのも、十分に理解されるべきと思います。

最初に、日本が災害から得られた知恵を、現在どのように国際防災活動に活用しているかを考察しますが、そのためには世界の防災分野での国際協力の現状を理解することが重要です。なお国際的防災協力の現状を理解する上で、防災から減災へ「パラダイムシフト」が如何に起こったかを認識することが重要と考えます。このため、まず防災活動の「パラダイムシフト」について説明し、次に防災分野での世界各国の国際支援の比較を行います。国際支援の比較では、日本のODA及び先進各国の支援状況を分析し、大災害への国際支援の例として、2004年のスマトラ津波災害で甚大な被害を受けた、インドネシアのアチェ州での国際的支援の状況を考察します。

次節では、世界的な防災活動の変遷を検討していますが、現在は日本語の「防災」、英語ではDisaster Risk Reduction (DRR)の表現は、広く防災と減災を統合したものと認識されています。この現状に至った経緯は、後で述べるように、国連により2005年に「兵庫行動枠組(Hyogo Framework for Action, HFA) 2005-2015」が採決されたためです。来年の2015年には、その後の取り組み期間を目指した新しい活動指針が確立されることとなっています。このため、2015年以降の活動指針を議論することが、現状では非常に重要となっています。後続の節では日本が過去の災害から学んだ知恵について考察することとし、最後に、これらの議論を背景として、我が国が防災分野での国際協力を実施する上で、確保が不可欠となる人材資源と、急務となる人材育成について、考えてみたいと思います。

## 2. 国際的防災活動での「パラダイムシフト」

まず20世紀末の十年での国際的防災活動の代表は、「国際防災の十年」IDNDR (International Decade for Natural Disaster Reduction)と言えます。本活動は、地震学の学術分野から提唱され、日本・モロッコの提案で1987年の国連総会で承認されました。世界的防災活動として実施されたIDNDRは、主に防災科学技術を用いた自然災害の防止(Prevention)を目指した活動です<sup>228</sup>。すなわち、20世紀には自然災害防止に関する科学技術が大きく発展したにもかかわらず、一般社会の防災活動での科学技術の利用が充分でなく、両者のギャップを狭めるべきとして、防災科学技術の活用が強調されました。なお、本活動への我が国の貢献は大きく、ジュネー

<sup>228</sup>土岐賢三.1989.「国際防災の十年 (IDNDR)」『自然災害科学』第8巻第1号:34-40.

岡崎健二.2006.「国際防災10年とRADIUSプロジェクト」『建築防災』6月号:22-28.

ブでのIDNDR本部設置及び事務局員派遣などが行われました。一方、IDNDR活動以外でも、国連による国際社会の災害への取り組みは盛んに行われていましたが、その活動は主に災害復旧支援のための緊急援助や人道的支援からなるものでした。すなわち、20世紀末の国際的防災活動は「災害発生時の緊急援助・支援」と、「科学技術による自然災害の防止(Prevention)」が主であったと言えます。

また20世紀末の1990年代は、自然災害への対応と関係して、地球温暖化対策も国際社会の大きな関心事項でした。1992年にはブラジルのリオで国連環境開発会議（地球サミット）が開催され、地球環境保護や、持続可能な開発(サステナビリティ)、さらには貧困の解消も含めて、総合的な取り組みによる国際協力が目標となりました。この国連による地球問題に対する総合的な取り組みは、当時の国連事務総長のアナン氏の主導によるミレニアム開発目標（MDG: Millennium Development Goal）に連携するものとなります。一方、国連としての防災活動は、20世紀末の「国際防災の十年」IDNDRから、21世紀の国際防災戦略ISDR (International Strategy for Disaster Reduction) と引き継がれます。

以上のように、最初は科学技術の専門家集団から提案され、災害の防止技術を主体として始まった国際的防災活動は、世紀を超えてその形態が変遷し始めます。特に1995年の我が国の阪神・淡路大震災は、それまでの災害防止(Prevention)の考えを大きく揺るがし、大災害時には被害を最小化することが「防災」の主目標となります。すなわち、防災から減災へのパラダイムシフトであり、災害を減少させるためには、災害リスクの主要因である社会の脆弱性を、人的努力で最小化する必要があるのです。この災害リスクの最小化のためのメカニズムを端的に表現したものが、以下の方程式です。

$$\text{Risk (災害リスク)} = \text{Hazard (災害外力)} \times \text{Vulnerability (脆弱性)}$$

ここで注意すべきことは、脆弱性の内容です。複雑な社会の脆弱性の最小化のためには、インフラ整備のように技術的対応なものから、防災教育のように社会的及び人的対応なものまで、総合的な社会の取り組みが必要となることです。このように社会の脆弱性を減らすために総合的な問題解決するには、他分野の国連活動（特に環境開発、ミレニアム開発目標MDG）の方針と歩調を同じくする必要があります。従って、先述の2015年以降のポスト兵庫行動枠組みを考えるには、これら国連での関係活動の方向性を熟知する必要があります。

### 3. 防災分野での国際支援

本文の冒頭で私の論点の中心として、防災の知恵を日本の国際外交へ有効活用すべきと述べました。日本はこれまで発展途上国への国際外交として、巨額のODAを投資して、先進国のOECDメンバーとして大きな役割を果たしてきました。特に1990-2000年には、我が国の経済発展を基に、世界一のODA投資額の国となり、日本の世界への貢献度は高く評価されていました。しかし、その後の経済成長鈍化（失われた十年、二十年）のため、図-1に示すように現在は世界第5番目となっています。<sup>229</sup>特に、アフリカやアジアにおける中国の開発援助活動は目覚ましく、日本の世界貢献の陰が薄くなっている感もありま

---

<sup>229</sup>外務省、web ページ「ODA とは？ ODA 予算・実績 ODA 実績」

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/jisseki.html>

す。一方、防災分野での日本の ODA による貢献度を調査してみると、出資額の比較では世界トップの貢献をしていることを示す海外のレポートがあります。<sup>230</sup>本レポートでは、OECD に報告されている ODA 事業支出から防災・減災に関するものを抽出しており、人道的援助と開発事業の中から、2006-2010 年間の DRR 関係支援の総累計額を国別に比較しています。レポートの結果は図-2 に示す通りです。図-2 から分かるように、日本の防災関係の ODA 支援は他国に比べて突出しており、2006-2010 年の 5 年間の日本の ODA 累計額 48,922 百万ドルの 4% に相当しています。ちなみに、統計算出期間の 2006-2010 年は国際防災活動の規範となる「兵庫行動枠組」が批准された 2005 年以降の 5 年間であり、

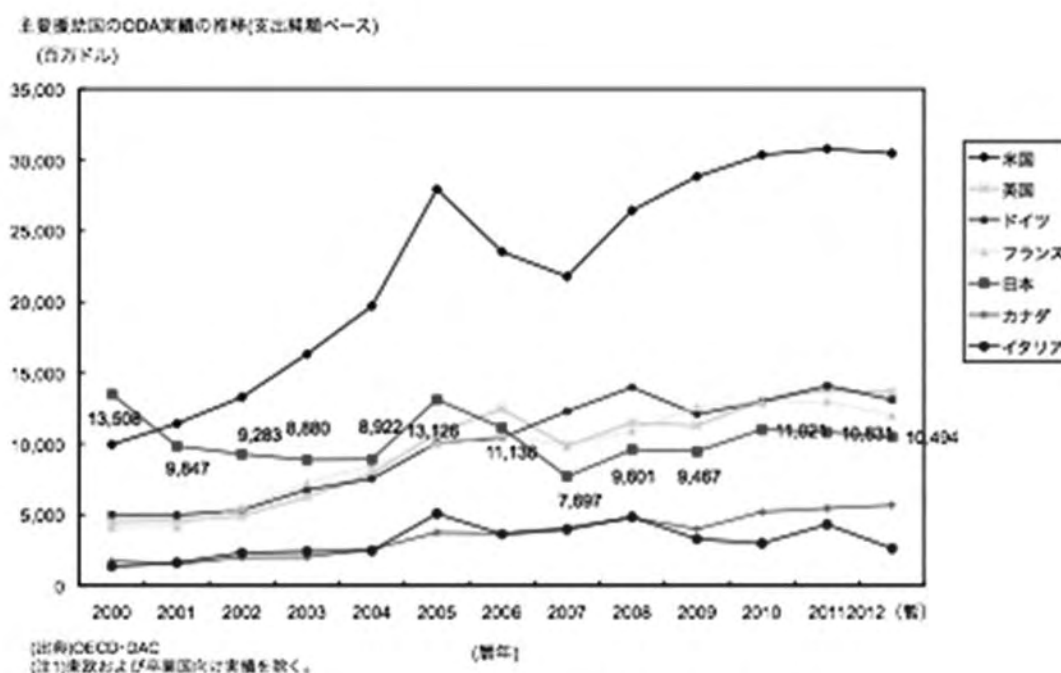


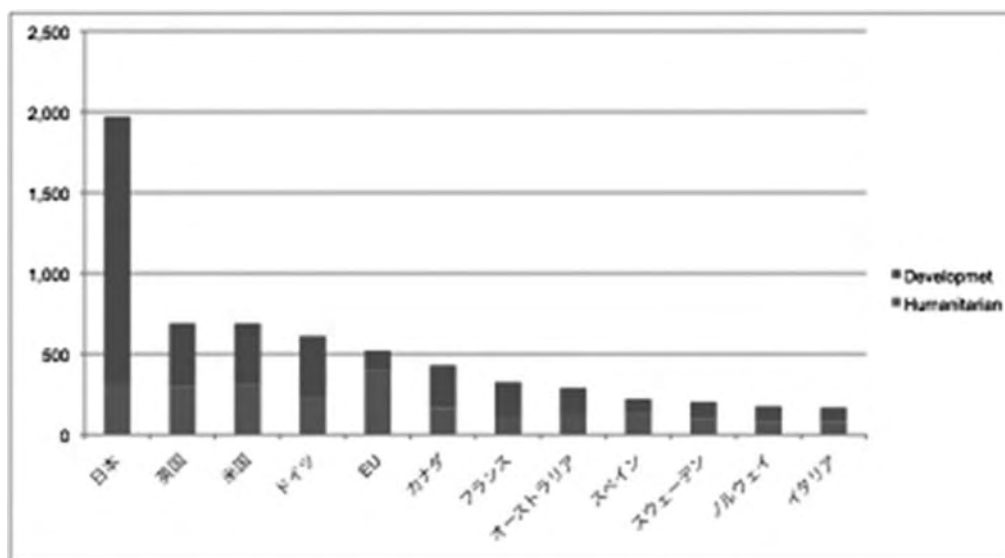
図-1 世界のODA支出額の変遷(ODA白書に加筆)

ちょうど 2004 年 12 月に発生したスマトラ津波災害からの復興期間とも重なります。このためか、スマトラ津波災害の最大被害国インドネシアの隣国のオーストラリアが多額の支援を行っています。また、日本の支援の特徴としては開発関係の支援額が多く、特に 2 国間協定によるものが卓越しています。

なお図-2 のデータで注意すべき点は、防災と減災を含めた、ハード的インフラ整備やソフト的防災教育等の事前準備(prevention&preparedness)を包括する、いわゆる DRR を意味する「防災」分野での ODA 出資額を評価することは、非常に難しいことを理解する必要があります。つまり OECD への支出額報告において、事業種別の区分けに曖昧な点もあり、

<sup>230</sup>Dan Sparks.2012.” Aid investments in disaster risk reduction - rhetoric to action,” *Global Humanitarian Assistance Briefing Paper, October* : 13-14.

防災支援に関する支出額算定は非常に複雑で、不正確にならざるを得ないと、出典のレポートでも述べられています。このハード的支援とソフト的支援との境界が見えにくくなるのは、「防災」分野での ODA の特徴であり、ともすれば支援の成果が見えやすいハード的支援が多くなることの原因と考えられます。



図一 2 世界各国の防災関係ODA支出の比較 (支出額：百万ドル)

上記の数字から日本の防災支援への貢献度の大きさは良く分かるのですが、この貢献度の大きさが、災害の被災国ではあまり実感されていない場合もあることに注意すべきと思います。上述のスマトラ津波災害で甚大な被害を受けた、インドネシアのアチェ州での災害復興の事例から、日本及び諸外国からの支援がどのように現地復興に関与したかを検討します。なお、スマトラ津波によりアチェ州では約16万人以上が亡くなったとされ、その内の約10万人は州都のバンダ・アチェ市で亡くなったとされます。当時のバンダ・アチェ市は人口が約30万人以下の都市でしたから、約三人に一人が津波により命を亡くすという大惨事でした。また津波災害以前のアチェ州は、反政府軍と政府軍との間で内戦状態で統治機能が麻痺していましたが、津波により双方にあまりに多くの犠牲者が発生したため、内戦に停止協定が結ばれ、統治機能の回復も含めてゼロからの災害復興が行われました。

インドネシアでのスマトラ津波災害からの復興の特徴は、海外からの支援が非常に大きかったことです。災害復旧必要額は約62億ドルと推定され、それに対し海外の政府関係から23億ドル、NGOから19億ドル、インドネシア政府が22億ドル、合計64億ドルの供出があったと報告されています。<sup>231</sup>実に災害復旧費用の3分の2ほどが、インドネシア政府以外により供出されています。またNGOの果たした役割は非常に大きく、バンダ・アチ

<sup>231</sup>Masyrafah, Harry and McKoen Jock MJA. 2008. "Post-Tsunami and Effectiveness in Ache Proliferation and Coordination in Reconstruction" *The Brookings Global Economy and Development Working Paper 6*: 6.

ェ市において、数多くの仮設及び恒久住宅が NGO 団体により建設されたことは、良く知られています。残念ながら、都市整備等には経験の乏しい NGO 団体が集団移転の住宅建設プロジェクトに関わり、漁業を主業とする地元住民の生活復興には不適切な場所への集団移転も行われたため、建設された多くの住宅に、現在では使用されていないものが出てきているのが問題となっています。ただ、NGO の経験不足だけがこのような問題を生じたのではなく、現地に派遣された NGO の担当者は、限られた期間内に、寄付された多くの支援金で成果を挙げる必要があったため、拙速な住宅建設が行われざるを得なかったとも言えます。

アチェ州の復興支援において、現地で非常に大きな役割を果たした枠組みが、国連開発計画や世界銀行等が中心となった、**MDF (Multi Donor Fund)** と呼ばれる復興基金です。<sup>232</sup>先述のように、アチェ州は被災時には、ほぼ無政府状態であったため、復旧・復興主導の役割を果たす政府機関として、インドネシア政府はBRR(Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi) と呼ばれる復興組織を設立しました。海外から寄せられた多くの支援金を公正に使用するため、地方政府に替わってBRRに現地復旧・復興の総指揮が託され、2005-2008年の4年間設置という期限付きで災害復旧・復興が行われました。なお、BRRはスマトラ津波の翌年の2005年3月に発生した、近隣のニマス島地震災害の復旧・復興事業も託されています。

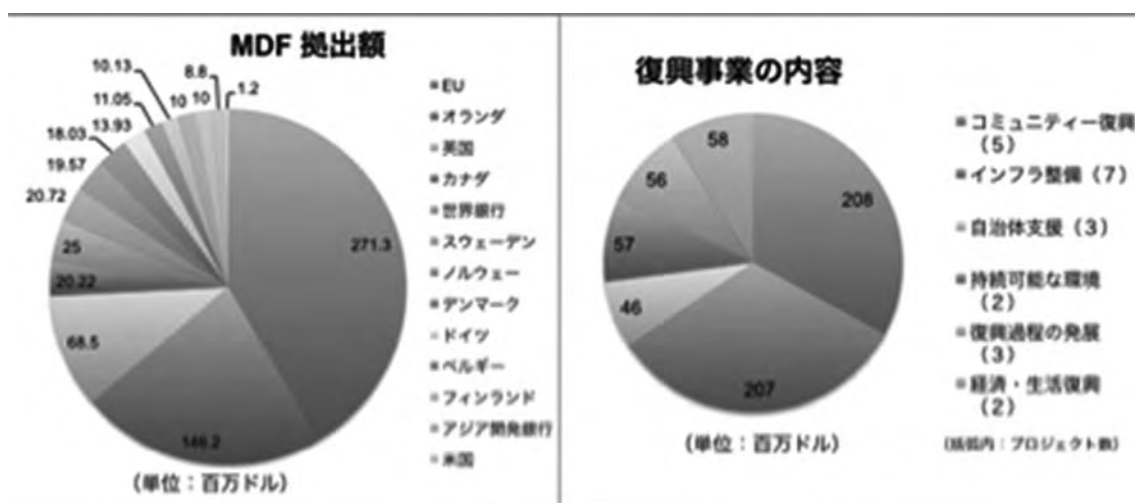


図-3 MDF基金への拠出国と実施復興事業

2008年にBRRがその機能を終了した後、現地での復興事業は新設のアチェ州政府や関係機関で行われることとなり、海外からの支援金は先述のMDF基金という形で継続使用されました。MDF基金の総額約6.5億ドルの使用が終了したのは2012年末であり、2005-2012年までの8年間に渡り、アチェ州の復旧・復興に寄与しています。図-3に示すように、MDFの拠出は13カ国と2国際組織で、日本は入っていません。同様にインドネシアに巨額の支援を行った、

<sup>232</sup>Multi Donor Trust Fund For Aceh and Nias, [www.multidonorfund.org](http://www.multidonorfund.org)

隣国オーストラリアも参加せず、最大支援国の米国もごく小額での参加となっています。しかしながら、MDFの支援は8年間という長期間での復興に供用されたため、地域社会での認知度及び依存度は非常に高かったと言えます。特に防災教育や、防災関係の人材育成に携わった地元のシャークアラ大学津波災害研究所の教育・研究活動は、MDFの財源が全てであったといっても過言ではないと言えます。残念ながら2012年末にMDFが終了したため、その以降のソフト的な防災教育や人材育成の活動は非常に限定的なものになっています。

日本政府のアチェ州への支援は、バンダ・アチェ市の海岸部に津波避難ビルを3カ所で建設、市街地のマーケット等の商業施設ビルの建設など、投資額は大きいハード的な支援が多いのが特徴です。地方自治体支援では、シャークアラ大学に防災研究のための建物が兵庫県民からの寄付金で建設されています。上記のMDFに日本が参加しなかった理由は、グループ全体として支援金が活用されると日本独自の支援事業を実施できなくなるためなど、MDF参加は検討されたが見送られたようです。いずれにせよ、MDF基金がアチェ州の復興の方向性に大きな影響を与えたのは確かで、それに対して日本の関与は限定されたと言えるでしょう。MDFによる復興事業は、図-3のように6分野に分かれた23のプロジェクトで実施されました。詳しい内容は、MDFのウェブサイトから詳細な報告書を見ることが出来ますが、事業内容はコミュニティ復興やインフラ整備と呼ばれる分野で、住宅、道路、学校等の建物など、最初の4分野はハード的建設プロジェクトで約80%以上の支出です。<sup>233</sup>残りの2分野で、防災体制の整備や経済・生活復興事業が実施されています。阪神・淡路大震災においては、地元経済の復興は震災直後から、兵庫県などの地方自治体が独自に資金を築いて実施してきました。アチェ州のMDF基金の場合は、内戦等の事情で地方自治の機能が消失していたことでもあります。震災直後5年後の2009年からようやく経済・生活復興事業が開始されています。今年の2014年で震災十年ですが、漁業者が多いバンダ・アチェ市では未だに鮮魚加工施設が不足しているなど、地元経済の復興には問題が多いと言えます。

#### 4. 過去の災害から学んだ知恵

日本は防災先進国であるとの認識は、国の内外を問わず広く認知されている事実と言えます。防災先進国とは何かと考えた場合、地震緊急速報や高度な耐震設計の技術などの、科学技術的レベルの高さはもとより、国民の災害に対する抵抗力・復元力・耐久力と呼ばれる「レジリエンス」の高さも相当なものだと思います。この背景には、古くは関東大震災、あるいは第二次世界大戦以降の復興、近くは19年前の阪神・淡路大震災、3年前の東日本大震災等の過去の経験から、国全体が災害大国で生き抜くすべを蓄積してきた結果だと言えます。大災害を経験するたびに、それ以降に二度と同じ過ちを犯さないという強い思いと行動の歴史が積み重なって、ある種の「災害文化」が形成されたと言えます。

前節で検討した日本の防災分野での国際協力ODA事業の内容では、防災科学技術に立脚した事業、例えば津波避難ビルや津波警戒システムの導入等が数多く実施され、防災技術の知識による国際協力が主たるものであると言えます。一方で、災害に対する「レジリエンス」

---

<sup>233</sup>Multi Donor Trust Fund For Aceh and Nias, [www.multidonorfund.org](http://www.multidonorfund.org)



を高めるために必要な知見の活用については、はるかに事業例が少ないと思えます。この理由を考えると、防災科学技術といった工学・理学的知識と、災害からの復旧・復興を通じて得られる社会科学・人文的知見との間には、その価値を評価する方法と結果が大きく異なることが、一つの原因と考えられます。前者では、過去の知識の蓄積からその精度の向上が確実に達せられ、また向上・達成することが目標（価値）であるのに対して、後者では災害のケースごとに、その歴史・社会・文化の発展状況に応じた価値判断が行われ、また判断された価値についても、関係者（ステークホルダー）によって評価が大きく異なる場合があるためと言えます。

例えば阪神・淡路大震災では町づくりに関して、神戸市の行政側と被災住民との間で、様々な交渉と調整が必要でした。典型的な例としてよく参考となるのが、火災で多くの家屋が焼失した長田区御蔵地区の復興です。結果として、火災時の安全確保のために通行道路を拡張された新しい町は、防災上より安全となったが、元のコミュニティの気風や住民構成が大きく変化したため、自助・共助が活発に行える強いコミュニティ作りは再出発が必要でした。また長田区大橋商店街では、大規模な都市再開発事業が行われ、焼失した商店を新設ビルに移転して、商業地区の再生を図りましたが、19年が経過した今も震災以前のにぎわいは戻らず、多くの商店の経営が困難になっています。当時の神戸市の都市再開発計画通りに、生活・経済復興が達成されていないのです。同様の問題は、東日本大震災後の復興事業においても生じることが懸念されています。例えば三陸海岸地域の多くの市や町では、震災後に国が提示した防潮堤のかさ上げ事業と、漁業を主業とする生活空間の確保との間で、最適解を模索する大変困難な調整が行われています。大規模な経済投資が必要な防潮堤建設と、安全性が向上する生活空間で投資に見合った経済復興が可能となるかが問われています。長期に放射線汚染の影響が残る福島での復興は、三陸海岸以上に予測がつかない問題が今後も発生してくると思われます。復興に関わるステークホルダーの間で、復興事業の是非について議論が交わされ、ある程度の合意形成が得られたときに、採択事業が良い結果をもたらすと信じて前に進むのです。合意形成の過程での互いの考えを尊重するプロセスが重要と言えます。

まさに災害復興の過程は、単に災害前の状況に復帰するだけの復旧とは大きく異なり、災害発生時点から被災社会が未来選択できるあらゆるケースの中から、科学的知識を基に最善の状況判断から、社会が一ケースのみを選択するのです。その選択結果について、長い時間をかけて歴史的価値の判断が下されるのです。しかも、災害復興は被災した当事者のみならず、世代を超えて社会に影響を及び続けることとなります。災害復興の成否は、選択時の社会情勢のみならず、その後の中・長期的な変化にも影響を受けます。このような復興過程で得られる社会科学・人文的知見を、他の国や地域の災害において活用するには、復興過程の全方位的な記録の集積と、ステークホルダー間の調整・合意過程を整理・記録し続ける努力が必要でしょう。記録の積み重ねが歴史となり、文化の形成に繋がると言えます。防災分野での国際支援を考えた場合、防災科学技術といった工学・理学的知識と、災害復興を通じて得られる社会科学・人文的知見の両方を融合した、災害に対する知恵を世界発信することが非常に重要であると思えます。防災KnowledgeからWisdomの活用へと変化が必要です。このような災害から得た知恵を駆使して、被災した生活・経済空間を被災前より優れたものに変化させる復興を、実施可能な仕組みが必要と考えます。日本では、阪神・淡路大震災で得た経験を、東日本大震災の復興に生かそうとする、地域間の連携が活発ですが、同じ様な相互協力を国際的な連携で実施できるよう、仕組みづくりの検討が必要だと考えます。この

ためには、現在の「兵庫行動枠組」の中ではあまり強調されていない災害復興を注視するよう、2015年以降のポスト兵庫行動枠組で検討されるべきです。過去の復興経験の国際的比較研究や、復興を通じて得られた知恵の共有が実施できるような仕組みを構築し、国際間で災害文化が醸成されるべきでしょう。

## 5. 必要な人材像とその育成

ここでは上記に述べたような、防災科学技術の知識と災害復興からの知見を融合した災害からの知恵を、世界で共有し発信できるような人材像について考えてみたいと思います。ただし、両分野の知識と知見の融合と言っても、簡単な道筋ではないことは過去の学術研究の発展の歴史からも明らかです。融合への道程の厳しさも十分に認識して、人材育成に取り組まなければなりません。

まず防災科学技術の知識活用の代表例である、地震工学の教育・研究成果の防災への活用状況について振り返ります。地震工学の分野は、理学系の地球物理・地震学・地質学等の専門分野、工学系の建築・土木工学の耐震工学／地震地盤工学、施設関係のライフライン地震工学等、多岐に渡ります。それぞれの専門家が防災に関して連携し始めたのは、1995年の阪神・淡路大震災以降です。それまでは日本には地震工学会は存在せず、各分野が独立的に活動していましたが、阪神・淡路大震災の甚大な被害を受けて、ようやく理学と工学の連携、またそれぞれの学域内でも建築や土木など、異分野間の連携と融合が始まったのです。建築と土木の間では耐震設計の考えに多少の差がありましたが、阪神・淡路大震災のような頻度が少ない大地震に対して、通常地震をレベル1とし、大地震をレベル2とする考えが導入されました。つまり、レベル2のような大地震については、構造物の一部損壊を許すが、構造物内の人命は守るというものです。しかし、同様に頻度が少ない大地震で発生する大津波に対しては、2011年の東日本大震災が発生するまで、レベル1及び2津波の考えは防潮堤の設計（つまり津波に対する設計高さ）に導入されておらず、あの福島原子力発電所の重大事故に至ってしまいました。もし、レベル2津波の考えが導入されて防潮堤が設計されていれば、大津波の防潮堤の越波は想定内となり、あの忌まわしい停電事故、さらには放射能汚染には至らなかったと言えます。工学分野でも、構造・地盤等の専門域と津波の専門域では、大きな壁があったのです。

一方、復興の進め方に関する知見や研究は、防災科学技術の歴史に比べて、遥かに新しいと言えます。先述のように、復興にどのような方策を選択すべきかは、被災地の政治・経済・歴史・文化等々、非常に多くの要因と判断で異なる選択肢が存在し、異なるステークホルダーでは判断価値が異なります。また、ある一つの復興策が選択されても、その後の社会情勢の変化による影響を受けるなど、復興の成否と方法論との関係について、簡単な結論を得ることは非常に困難とされます。復興策の選択に至るプロセスで、ステークホルダー間で互いの考えを尊重して信頼関係を構築しながら、最善の復興策を採択することが重要と考えます。このような復興事業のプラン作成から最終完成、完成事業の社会へのインパクトについて、丁寧な記録と分析を継続し、異なる災害との比較が出来るようにすることが、この分野で最も重要なことでしょう。我が国では、阪神・淡路大震災以降に復興研究に関する学会が形成され、関係研究者により非常に活発な活動が行われています。災害大国である我が国の、戦前・戦後を通じた長い復興経験は、発達途上の海外諸国においても、社会の歴史的発展と

復興策の是非を検討する上で、価値があるものと考えられます。従って、我が国全体で本分野での研究促進への支援、例えば復興記録の編纂・情報発信や、復興事業に対する経済・法律・歴史等々の多岐に渡る分野の研究者の人材育成は特に重要です。

上記の議論から、防災の科学技術分野での変遷を見ても分かるように、災害に関係する多彩な分野間での情報及び意見交換が行われ、各研究者が社会全体の安全性を追求し、自らの研究のみならず他分野へもクリティカルな視点を持つことが重要と思われれます。学術分野の深化が進めば進むほど、各分野での先端研究の価値に評価が集中する傾向がありますが、社会の安全を考える場合、社会を構成する多数の学術分野の相互評価と、全体系としての安全性への貢献度について、何らかの評価が行われる必要があると考えます。

防災科学技術の知識と災害復興からの知見を融合した、災害から学んだ日本の知恵。この「災害から学んだ知恵」を日本の国際外交へ有効活用するためには、これらの知恵を生み出す各臓器の健全性の評価と、身体を全体系を評価するシステムがあつてこそ、他国が参考にしようとする「災害から学んだ知恵」になると思います。今後も、災害大国の日本には、大災害が襲来することになりますが、出来るだけ早急に、世界が参考とするような「災害から学んだ知恵」を作り、集積していく体制と人材確保が望まれる次第です。

## 参考文献

土岐憲三.1989.「国際防災の十年 (IDNDR)」『自然災害科学』第8巻第1号.

岡崎健二. 2000.「国際防災10年とRADIUSプロジェクト」『建築防災』6月号.

外務省、web ページ「ODA とは? ODA 予算・実績 ODA 実績」

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/shiryo/jisseki.html>

Masyrafah, Harry and McKeon, Jock M.J.A.2008.” Post-Tsunami and Effectiveness in Proliferation and Coordination in Reconstruction,” *The Brookings Global Economy and Development working paper 6* : 6.

Multi Donor Trust Fund For Aceh and Nias, [www.multidonorfund.org](http://www.multidonorfund.org)

Sparks, Dan.2012. ”Aid investments in disaster risk reduction - rhetoric to action,” *Global Humanitarian Assistance Briefing Paper, October*:13-14.

本章では、国際防災協力体制の構築の検討というテーマに基づいて第1章から第11章、および研究会で検討したことをふまえ、提案を次に述べる。

## 1. 現地小学校教員を防災専門家として育成する防災教育の支援をおこなう 次世代への防災教育を通じて親世代に防災意識を浸透させ、コミュニティにおける災害リスクを軽減

国際防災協力の基本姿勢は、減災に資することにある。そのためには、平時から災害リスク軽減に取り組むことが肝要である。しかし、その実現には幾多の困難を伴う。第6章の調査結果によれば、災害が多発する地域であっても災害知識に乏しく、災害について語ることを嫌う現実がある。また、災害経験の多い国であっても、被災の実態を政府が過小に発表し、災害の記録が十分に残されず、人々の間でも悲劇を早く忘れようとする意識から、被災体験の伝承が圧倒的に少ない。結果、災害からの教訓を十分に活かすことなく次の災害が発生し、悲劇の再生産となる。この背景には、学校での防災教育が十分でないこと、教師の防災に関する知識の欠如、一般の人々にも防災知識が殆どないことがある。特に地震の場合、発生頻度の低さから十分な履歴が残されず、研究者でさえ間違った認識を持ち、間違った知識が一般に認知されている場合もある（第6章第4節・第5節参照）。

だからこそ防災支援では、学校における防災教育の実施と普及が最も重要な取り組みのひとつといえよう。その課題は、学校を通じて防災教育のすそ野を広げ水準を上げ、一人ひとりが身を守り生きるために地域へどのように繋げ広げるか、ということにある。

ここに、第7章第4節「防災教育の普及の事例」を挙げ、提案を説明する。

### 活動の主な内容

- ・基本的に活動が実施される国の言葉を用いて防災教育を行う。
  - ・主たる活動の場を小学校に設定し、現地小学校教員が防災の授業を行う。
  - ・防災拠点校を設置、防災拠点校の教員を対象とする防災教育研修の実施
  - ・研修を受けた防災拠点校の教員が、研修終了後は研修を実施する側になって、防災拠点校に指定されていない学校教員、教員養成校の生徒、また、隣接する自治体の教育局および学校教員に防災教育の研修を実施（本文69頁の図参照）。
  - ・研修の実施後、複数回にわたり、研修内容を効果的に取り入れることができるよう授業を見届ける。
  - ・生徒の能動性を基調とした活動
- cf. 防災教育が始められる以前の授業は、教師の話を生徒が拝聴する一方通行・受動型の教育形態
- ・ビジュアルな手法を採用：例）ハザード現象の理解と救急処置法、  
救援袋作り等実践的な対応の理解等
  - ・移動式教室：学校へ行く機会に恵まれず、読み書きが不自由な子ども達が対象。

### 防災教育研修の実施によって得られた成果

- ・拠点校の教員が仲介者となり、学校間、他校の教員とのつながりを生み学び合いの機会が得られ、話し合える環境を創出した。
- ・防災拠点校の教員が研修の実施を通じて、防災教育の「リソースパーソン」として育っていった。

## 学校の防災教育が地域社会に与えた影響

- ①子どもたちが防災授業で学んだ事を親や親せきに伝えた。
- ②親たちも啓蒙され防災教育の理解者となり、市民の間で防災教育の重要性の認識が高まった。
- ③ ②の現状が教育局に報告され、市は防災教育の予算措置に踏み切った。

上述は、NGOによる「防災教育を学校というシステムの中に入れ且つ行政を巻き込んだ」活動の成功例である。ここで注目すべき次の2点を挙げる。まず、日本人のスタッフが「黒子」に徹する姿勢である。次に、現地語を使用して（通訳を介せず）防災教育を行う講師に、現地の小学校教員を充て、子たちにわかりやすく説明する役割を十全に果たした。防災知識が子どもから親へ伝えられ、社会的効果を生み出した。その背後には、主催者であるNGOが仲介者として当事者間でまとまらない事も解決し、重要な役割を担った。

支援国の住民に主体性を持たせ海外の団体や人物が「黒子」に徹し、次世代への防災教育を通じて親世代に防災意識を浸透させ、コミュニティにおける災害リスクの軽減に貢献するこの活動は、海外支援のあり方のひとつの方向性を提示した。このメソッドを通じて、アジアの別の地域に防災教育の普及活動を支援することを提案する。

## II. 国連人道問題調整事務所が実施するUNDAC（国連災害評価調整）研修に自治体職員が参加、迅速かつ有効な支援活動を展開するノウハウを蓄積し、減災に貢献

国際防災協力体制構築を検討するうえで、どのようにすれば減災に資する人材を育成できるのか。本報告書では、海外支接受入れに際し、緊急時の調整・連携の役割を担う国連人道問題調整事務所 OCHA が実施するUNDACの研修に参加し、国際支援に強い人材を育成することを提案する。<sup>234</sup>

### ・UNDAC 研修と登録、登録の更新

- ・入門研修(UNDAC Induction Course)は毎年、世界各地で開催、研修期間は2週間。
- ・使用言語は英語である。
- ・研修内容は座学と実習に大別される。前者はUNDACの主たる使命と言われる国際支援のコーディネーション、インフォメーション・マネージメントとアセスメントについて学ぶ。後者では、たとえば災害発生後直ちに負傷者を病院に搬送し、病院側とのやり取りを学ぶ疑似体験など、極めて実地的な活動が紹介される。
- ・研修後、参加者はUNDACへ登録する。この登録によって災害発生時にはOCHAから連絡を受け、UNDACチームの一員として通常2週間程度の救助活動に参加。

---

<sup>234</sup>UNDAC（United Nations Disaster Assessment and Coordination 国連災害評価調整）とは、国連人道問題調整事務所が実施または提供する国際支援調整のためのサービスを行うことを任務とする。UNDAC要員は各国や国連機関の災害対応の専門家から編成される。

災害発生直後に国連人道問題調整事務所がUNDAC要員を被災地に派遣し、国際支援の調整という観点から被災国をサポートする。すなわち、UNDACは国際人道システムがうまく機能するために開発されたシステムである。特に研修について、高田洋介氏（UNDACチームメンバー）に御教示を頂いた。

- ・登録の更新：2年ごとに研修（UNDAC Refresher Course 再教育講座、期間1週間）を受けることによって更新される。

この更新制度によって、突然に災害地へ派遣される場合も、世界各地から集まったメンバーには「顔見知り」が多く、滞りなく活動ができる仕組みになっている。

もし、研修に参加しなければ、登録は更新されない。

上述から、研修目的が災害救助の普及を目指す啓蒙活動ではないと認識する必要があるだろう。

現在、日本全国におけるUNDAC要員は数名しかいない。過去にもUNDAC要員の資格を取得した日本人は幾人かいたが、担当部署を異動し、海外の災害現場で活躍する機会がなく、研修を再受講できず能力の維持・向上の機会なく、登録の抹消に至った。

重要なことは、UNDAC派遣要員に選定された者は、5年、10年という長いスパンで継続して研修を受講する。すなわち、常に一人その道に精通した県職員を備えておくことを提案する。そのため、研修関連の係費はもとより、入門研修2週間および登録更新の研修1週間のあいだ職場を離れることを十全に考慮した「UNDAC研修派遣制度」、さらに災害発生時に被災地で活動する場合、約2週間の派遣期間に対応する「UNDAC要員災害派遣制度」の設置を提案する。国際防災協力体制を構築するための不可欠な要素の一つとして、そして国際貢献から、UNDAC研修に参加しグローバルな支援活動が展開できる人材の育成を提言する。

### III. 海外支援の受入れの知識と語学力を有する自治体職員を育成し、迅速な受援に貢献

海外からの支援を政府が要請して国際救援隊が被災地に入った場合、通訳がなければたちまち活動が滞り迅速な支援は望めない。災害発生という非日常のなかで、言語・文化・慣習の異なる人と人が直接に出会う状況を考慮に入れた、受入れ体制をどのように構築するのか。海外支援の人的受入れには不可避の検討課題がある。<sup>235</sup>

実際に、英語での現場状況の最新情報が、日本語のそれに比較して遅れるため、情報発信の時間差が生じる。それがまさに迅速な支援の障壁となり、深刻な事態を引き起こす。

#### ・災害発生時におけるコミュニケーションツールとしての「言語問題」

東日本大震災発生当初、政府から英語による発信が限られ、世界は日本の状況に関する情報を欲していた。政府の要請に基づき、国連人道問題調整事務所が派遣したUNDACは、日本政府と協議の上、また、国際支援受入れに関する条件等を、正確かつ客観的に専門の立場から英語で対外発信する役割を担った。

東日本大震災では、29の国、地域、機関から派遣された救助隊・専門家チーム等が受入れられた（第2章第4節参照）。人的支援オペレーションでは、外務省が「リエゾンオフィサー」（以降「リエゾン」と表記する）を全ての海外救援チームに配したことが、大きな特徴であった。

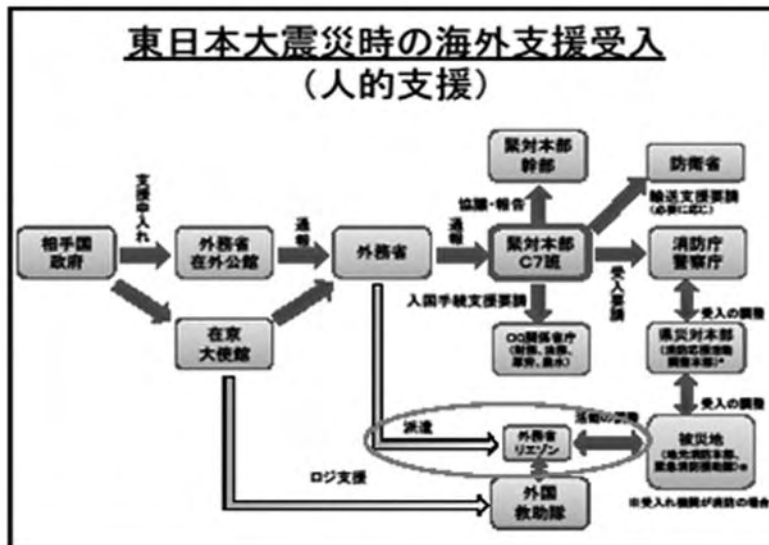
---

<sup>235</sup>一般に、海外支援は物的支援と人的支援に大別される。前者は海外からの支援物資（缶詰・飲料水・毛布等）の運送（空港から被災地まで）、保管場所の確保、被災地の物的ニーズとのマッチングなど調整機能の問題と深くかかわる重要な課題がある。が、ここでは「人」にフォーカスする。

リエゾンオフィサーとは海外救援チームと災害対応側の自治体の通訳兼調整役を担う外務省職員。全ての海外からの支援チームに、その国の文化と言語に通じた1～2人の「リエゾン」が、海外救援チームが来日する日程に合わせ、成田空港到着—活動地—空港出発まで付き添い、救援活動先の自治体と相談しながら支援を進めた（図1の精円参照）。

海外救援チームと受け入れ側の自治体との意志疎通を阻むことになれば、活動に支障をきたす。双方にとって「リエゾン」は、異なる文化価値を仲介する役割を果たしたといえる。

図1. 「東日本大震災時の海外支援受入（人的支援）」



出典：内閣府「緊急災害対策本部（被災者生活支援特別対策本部）におけるC7班の活動」

しかし、今後の災害に備え本当に「リエゾン」だけでよいのか。被災自治体も海外救助隊との関与が求められ、「受援」に備える必要がある（第2章第7節参照）。実際に、海外からの救援隊が被災地に入るには日本語のコミュニケーション手段しかないのが現状であり、それが迅速な支援の障害となる。<sup>236</sup> 「リエゾン」は人数に限りがあり、上図のように被災地の自治体と外国救助隊の仲介役を担当する。家屋倒壊の現場では、海外救助隊員に直接問いかけられる事態も発生した。現職の自治体職員で足りない場合を想定すべきである。とは言え、平時の国際交流とは異なるため、一般に通訳を募ることは難しい。たとえば、出産・育児のため退職した、被災経験のある語学に堪能な元職員を緊急災害時の「通訳」として登録するなど、緊急時に即戦力となる人材の確保も必要である。

#### ・海外支援における知識と実習

現在、内閣府（防災）の「国際防災協力専門官」のポストに県職員が出向し、「政府図上訓練」で県職員は「海外支援受入れ担当班」の配属となり、海外支援の受入れのオペレーションを経験できる貴重な機会を得ている（第2章第6節参照）。このように、海外からの「受援」の知識や活動の経験を蓄積し、内閣（受援担当機関）との関係の継続性は重要である。また、政府が国連に援助を要請した場合、先述の国連人道問題調整事務所 OCHA

<sup>236</sup>寺内ゆりや.2012.「東日本大震災における国際支援受入れに関する考察」石井正子編『垣根のない連帯と共感：特定非営利法人ジャパン・プラットフォーム東日本大震災における海外からの支援に関する調査事業報告書』.41- 42.

がその役割をになうため、平時より OCHA と連携の枠組みを検討し、このように OCHA をはじめ 10 以上の国際機関が設置されている HAT 神戸を活用する。

確かに、国際支援を受入れた災害現場でコーディネーション、ロジスティクス等を英語でできる人材の育成が必須である。しかし、それだけでは十全とは言えない。支援を受ける「こちら」の意見と支援する「あちら」の意見の不一致を表出させ、共に活動するにはどうするか、真剣に考え議論する姿勢が求められる。それはまた、すべての人が恩恵を受け一人ひとりの生活を守るためのニーズをとりに行くシステムの構築にかかわる問題である。同時にそれは、「こちら」の文化・慣習を超えて、新たなる地平を切り開く方策を考察することと不可分であるといえよう。

#### IV. 海外支援受入れの強力な調整機能とネットワークを有する、縦割り体制を横断する機関の設置

我が国は、災害基本法など法制度と、中央地方の各レベルでの枠組みは整えられている。その一方、問題や弱点がないわけではない。阪神・淡路大震災（1995 年）では、情報を含めて発災後の対応が拙かったという反省、東日本大震災（2011 年）においても、福島を含む東北地方の被災地で、数々の献身的な活動が展開された中で、危機対応、避難、被災者救援に数々の課題を残したことが伝えられた。何か人的・構造的・組織的なことで、すなわちソフト面で改善すべき問題があるとするれば、何であろうか。<sup>237</sup>

2 年に亘る研究会、本報告書のそれぞれの章で検討した結果を照合すると、次のような共通事項がみうけられた。

**被災地のニーズを全体でとりまとめ一元的に管理調整されていない。災害発生時の自治体、中央政府の各省庁、企業、国際機関、NGO 等のセクター横断的な役割分担が確立されておらず情報共有のシステムが不足しているなど、現制度の調整機能の欠落、セクター間の連携に課題がある。それが、災害弱者である子どものニーズを見逃す結果となって表出する。「人道支援」の基準がない。<sup>238</sup> 支援の質がハード面に偏りソフト面の活動に取り組むことが難しい。さらに、緊急対応から復興へのフェーズの移行が難しい。**

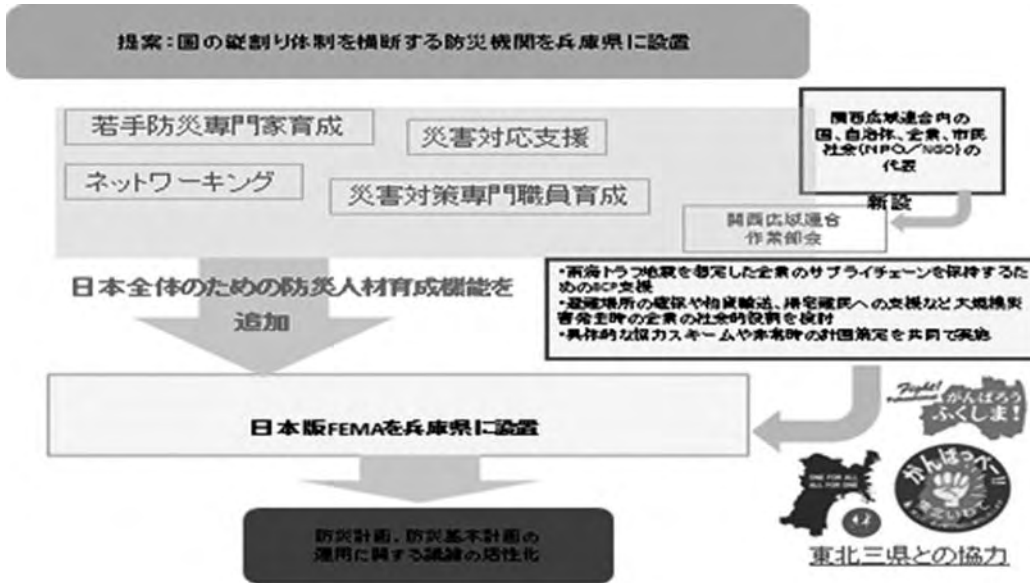
実際、先に挙げた図 1「海外支援受入れ（人的支援）」のマニュアルの中に、国際機関、国際 NGO、企業は含まれていない。当研究会は、これらを含めた海外支援受入れの強力な調整機能とネットワークを有する、縦割り体制を横断する機関の設置を提案する（図 2 参照）。なぜなら、巨大地震や地球温暖化による大規模災害の増加と激甚化が不可避であるとするれば、従来の「ビジネス・アズ・ユー・ジュアル」や「アドホック的対応」では、国民の

<sup>237</sup>大島賢三委員が本研究会に寄せた「3・11の教訓を抱きしめて—危機管理体制の強化と原子力安全文化の醸成」（2014 年 3 月末『外交』掲載予定の書き下ろし原稿）の中から、本研究会のメンバーの多くの認識と一致する箇所を引用した。

<sup>238</sup>人道支援の国際基準について、たとえばスフィア・スタンダード（正式名称：人道憲章と災害援助における最低基準）がある。それは、被災者が受けるべき支援の最低限の基準について国際的な標準化を目指すものである。1 人の人間が必要な最低限の水と衛生、食料と栄養、トイレ、避難所の面積等の基準や食料以外の物資、保健等の観点から具体的に定めていることが特徴である。また、子供や女性についての特別なニーズについて規定—たとえば、共同洗濯場と入浴施設について、女性と少女に設置場所や数量、器具のデザイン等、意見を求め相談して決める。



図 2. 「海外支援受入れの強力な調整機能とネットワークを有する縦割り体制を横断する機関」



出典：国際防災協力体制構築の検討研究会

利益を十分に守れないからである。<sup>239</sup>災害対応は一義的に基礎自治体（市町村）の責任とされているが、激甚で広域にわたると基礎自治体の対応力を超える。備えの強化・充実が急務である。その柱はオールジャパンで、次に挙げるソフト面での強化であろう。

- ① 一定規模の災害プロ人材の組織化
- ② 知識・経験の蓄積、研修・訓練の充実、災害研究の実務反映
- ③ 「統一的な計画・マネジメント手法」の確立

<sup>239</sup>Bosner, Leo .2012. "Can Japan Respond Better to its Next Large Disaster?" *The Asia-Pacific Journal, Vol 10, No 1*. 米国連邦緊急事態管理庁（FEMA）のベテランOBである著者が東日本大震災の1年弱後に被災地に入り、多数の関係者(中央と地方の政府関係者、市町村職員、自衛隊、NPO 団体、消防、大学、私企業、ボランティア等)と討論、聞き取り等を行いレポートにまとめた。それによれば、極めて困難な状況下、日本政府の関係当局、民間団体等による献身的な支援活動に高い賞賛を惜しまないしつつ、災害プロの目から見た具体的な問題点を、次のように率直に指摘し、

- ・中央レベルでの対応策が各省庁別にバラバラで政府全体としての総合対応プランがない。
- ・中核となる内閣府防災担当部局の人材は優秀だが、人事ローテーションのため訓練された経験を重ねたプロ人材に欠ける。
- ・地方レベルも同じく、県や市町村の担当者も往々にして訓練や知識を欠き、効果を上げきっていない。
- ・政府と現場活動者の間のコミュニケーションが不十分。
- ・対応が一方的(トップダウン)で混乱や効率の妨げとなる。

そのうえで次のように提言する。

- ・国家レベルで通用する総合災害マネジメントシステムの導入。
- ・災害時の対応責任者を明確にし、対応戦略を練り、災害マネジメントの専門家を養成。

また、似たような問題意識からか、原子力規制委員会設置法（2012年6月）に合わせ採択された参議院附帯決議に、次の一項があるのは興味深い。

政府は、(中略)原子力災害を含む大規模災害へのより機動的かつ効果的な対処が可能となるよう、大規模災害に当たる政府の組織の在り方について、米国のFEMA等も参考に抜本的な見直しを行い、その結果に基づき必要な措置を講じるものとする

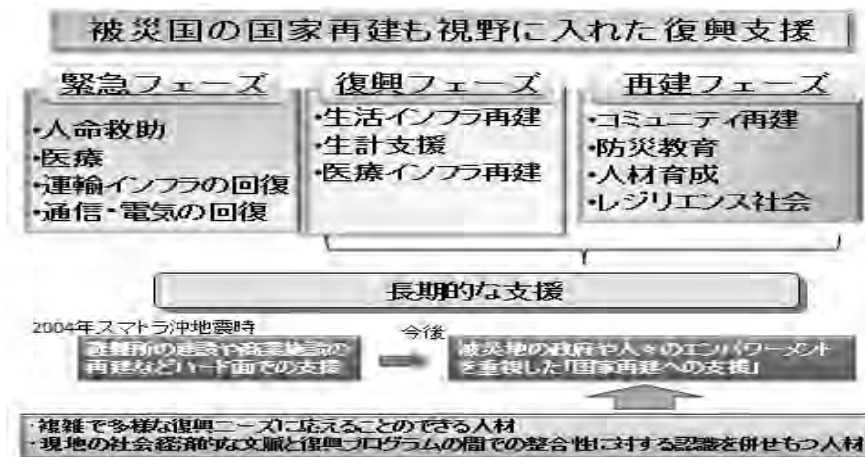
2013 年末に「国土強靱化法」が議員立法でつくられた。「日本版 NSC」もできた。大規模災害は、国家・国民の安全保障にも係る問題である。まずは NSC の下に、災害専門組織の設立とソフト面の充実を目標にした内外専門家チームによる検討会を立ち上げ、「日本版 FEMA」の可能性を含め、我が国にふさわしい災害危機管理体制の効果策に向けた検討開始が望まれる。

## V. 災害発生時の医療・輸送等の支援にとどまらず、引き続きその国の再建をサポート

スマトラ沖地震（2004 年）で甚大な被害を受けたインドネシアのアチェ州での災害復興では、日本はバンダ・アチェ市の海岸部に津波避難ビルを 3 ヶ所で建設、市街地のマーケットなどの商業施設ビルの建設などに支援を行ったため、金額面ではその貢献が大きかった。

しかし、国連開発計画や世界銀行等が中心となった MDF（Multi Donor Fund）と呼ばれる復興基金に参加しなかったため、その存在感が現地社会では、支援金額ほどには感じられていない。その理由は、日本独自の支援事業を行うためというものであった（第 11 章第 3 節参照）。結果として、日本の支援はハード面に特化し、コミュニティの再建、防災教育や人材育成などといった面での貢献で見劣りがしたことは否めない。

図 3. 「国際防災協力体制」



作成：木場紗綾委員

災害関連支援は、一般に、発災直後の緊急フェーズから復興プロセスに移行した場合に、深刻な問題が生じるとされる（第 8 章第 2 節参照）。それは、複雑で多様な復興のニーズに応えることのできる経験のある適切な人材の不足、現地のニーズに対する社会経済的な文脈と復興プログラムの間での整合性に対する認識不足などの理由のためである。日本は、この分野においても、被災地の政府や人々のエンパワメントを重視した再建支援をさらに一層心がけるべきである。

## おわりに

片山裕

「国際防災協力体制構築の検討」研究会は、研究会の委員だけでも 16 名にのぼり、ひょうご震災記念 21 世紀研究機構研究調査本部が、これまでに組織した共同研究でも最大規模のものとなった。加えて、ゲストスピーカーにお呼びした講師の先生方も多種多様で、その都度話題となっている問題について、現場感覚に富んだお話をしていただき、実に贅沢な共同研究会であった。そうした多彩な人材を共同研究の代表者として十分生かし切れたかどうかについては、いささか不安なしとしないが、東京から来られた講師の先生方も驚かれる高い水準の議論を毎回交わしたとの自負はもっている。

本報告書は、そうした 2 年間に及ぶ共同研究の成果の一部である。この他にも、委員の先生方は、学術雑誌に、すでに少なからざる公表論文を発表されている。それだけでなく、本研究会の成果は、1 年以内に商業ベースで出版することを現在計画中である。できれば、そのすべてではなくとも、エッセンスを英語でも出版し、広く国際社会に向けて発信したいと考えている。

さて、本共同研究にはいくつかの「目玉」が存在するが、その一つは災害をめぐる民軍協力の研究である。先の東日本大震災の際における米軍及び自衛隊の活躍にみられるように、大規模災害において軍事組織が果たす役割は極めて大きい。しかし、この問題を論じることは、少なくとも学会や NGO 関係者の間では意図的に避けられてきた観がある。本研究会は、敢えてこの問題を真正面から論じた。それが村上委員、安富委員、そして木場委員の報告である。いずれも、今後の国際防災における軍民協力研究に重要な研究論文になるものと確信している。

次の「目玉」は、主にアジア地域に対する国際防災支援の第一線で活躍している大学関係者、NGO 代表、そしてコンサルタント会社職員に、その経験に基づき、市民レベルでの防災協力において、何が可能か、何が最重要課題であるかを議論した点である。ショウ智子委員、中川裕子委員、櫻井愛子委員、そしてラジブ・ショウ委員は、いずれもこの分野での第一人者である。

さらなる「目玉」は、国際防災においてビジネスセクターが果たす役割とその可能性について本格的に論じることであった。その一端が、小野高宏委員の研究によってなされているが、座長でもある片山の怠慢によって、ビジネスセクターのもつ可能性が十分議論されたとは言い難いことが、反省点であり、心残りでもある。これについては、商業出版の段階で捕捉したいと考えている。

さて、本報告の総括であり結論でもあるのは第 11 章の田中康雄委員による「国際協力・防災・復興の枠組み」である。田中委員は、現在、日本の ODA が大幅に減少する中で、今後、国際社会で重要な役割を果たすことができるのが防災分野での国際支援であるとす。この国際防災の分野でも、日本はこれまでハード面での支援に傾いてきたが、これからはソフト面、とりわけ人材育成に力を注ぐべきであり、そうすれば、仮に ODA が減っても日本は国際社会における尊敬される地位を保つことができると、力強く結論づけている。この結論は、本共同研究の委員全員が広く共有する認識でもある。

## 研究会の活動：研究会開催の記録

	年月日	報告者	題目
1	2012.6.1.	片山 裕	今後の研究会のアジェンダ、進め方について
2	2012.6. 22.	ショウ ラジブ	日本と諸外国における国際防災協力の現状と課題
3	2012.7.27.	石井正子	国際人道支援の経験を活かして：東日本大震災における ジャパン・プラットフォームの活動
4	2012.10.12.	片山裕	研究会全体のコンセプト、中間報告書について
5	2012.12.6.	安富淳 木場紗綾 村上友章	自衛隊から見た民軍協力：近年の民軍協力訓練の事例から NGO から見た民軍協力：公共性、緊急性、代替性 last resort 規範 自衛隊の災害派遣制度の確立 1945-1964
6	2013.1.18.	桜井愛子	国際協力 NGO による東日本大震災復興支援：組織、活動 の観点からの比較分析
7	2013.1.25.	河原節子（前外務省 緊急・人道支援課長）	東日本大震災における海外支援受け入れ：教訓と課題
8	2013.3.23.	小野高宏 片山裕	レジリエントな社会に向けた民間企業の役割 国際防災に果たすビジネスの役割
9	2013.5.7.	渡部正樹	国際人道システムとガバナンス
10	2013.7.19.	栗栖薫子・楠綾子 大江伸一郎	日本における海外災害救助政策の展開 政府の海外支援受け入れ対応の比較：阪神・淡路大震災と 東日本大震災
11	2013.8.1.	ショウ智子 中川裕子	アジア地域の市民の防災意識の特徴や課題に対応した国際防災 協力の役割 アジアの防災教育の技術移転：ミャンマーとベトナムの事例から
12	2013.10.10.	田中泰雄	災害復興から防災を考える
13	2013.12.25.	滑川博愛（外務省 国際協力局開発協力 企画室）	フィリピンの台風災害と日本及び各国からの緊急支 援活動：タクロバン市の現場で考えたこと

参考：1. 報告者はおもに委員、オブザーバーである。研究会の進捗に合わせ、ゲストスピーカーを招聘した。

2. 執筆を担当する委員はすべて研究会で報告をおこない、出席者と活発な討論が展開された。

3. ゲストスピーカーを招聘するにあたり、括弧に記した部署での御経験に基づく報告をお願いし、  
たいへん貴重な御発表をたまわった（第7回研究会、第13回研究会）。

4. 「研究体制」参照