

国際防災協力体制構築の検討 ～アジアを中心に～

研究調査中間報告書

2013 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

【国際防災協力研究会委員一覧表】

役職	氏名	所属・役職
委員長	カタヤマ ユタカ 片山 裕	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 神戸大学大学院国際協力研究科 教授
委員	イシイ マサコ 石井 正子	大阪大学大学院人間科学研究科 准教授
委員	オオエ シンイチロウ 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
委員	オオシマ ケンゾウ 大島 賢三	原子力規制委員会委員
委員	キバ サヤ 木場 紗綾	日本紛争予防センター
委員	クルス カオル 栗栖 薫子	神戸大学大学院法学研究科 教授
委員	クスノキ アヤコ 楠 綾子	関西学院大学国際学部 准教授
委員	サクライ アイコ 桜井 愛子	神戸大学大学院国際協力研究科 准教授
委員	ショウ トモコ ショウ 智子	OYO インターナショナル株式会社
委員	タナカ ヤスオ 田中 泰雄	神戸大学名誉教授
委員	ナカガワ ユウコ 中川 裕子	SEEDS ASIA 事務局長
委員	ナトリ キヨシ 名執 潔	アジア防災センター所長
委員	ムライ マサキヨ 村井 雅清	CODE 海外災害援助市民事務局長
委員	ムラカミ トモアキ 村上 友章	立命館大学イノベーション機構ポストドクトラル・フェロー
委員	ラジブ・ショウ ウ	京都大学地球環境学堂 准教授
研究員	イガ ツカサ 伊賀 司	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

目 次

1. 研究概要（片山裕・伊賀司）	3
2. 検討項目	6
3. 検討項目ごとの成果概要	
3.1. 日本における海外災害救助政策の展開（栗栖薫子・楠綾子）	7
3.2. 政府の緊急対応比較—阪神・淡路大震災と東日本大震災（大江伸一郎）	13
3.3. 自衛隊の国際緊急援助活動の源流—日本型「戦略文化」の形成（村上友章）	18
3.4. 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 （木場紗綾）	22
3.5. 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 （シヨウ智子）	27
3.6. 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）	32
3.7. 国際子ども支援団体による東日本大震災復興支援—組織マネジメント、活動の視 点からの比較分析（桜井愛子）	36
4. 研究全体についての総括（片山裕・伊賀司）	42

1. 研究概要

片山裕・伊賀司

1.1. 研究の目的

近年、従来の予想を超えた広域・複合・大規模な自然災害が頻発している。特にアジア地域に、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¹。

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する。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する。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」の向上を目指す。

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・協力体制を検討する。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、も検討対象となる²。

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する。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する。

1.2. 論点

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 2 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。

1.2.1. ガバナンス

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

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

² 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。

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、防災の分野では 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、企業を想定する。そのうえで、特に日本が関わる国際的な防災ガバナンス（＝国際防災ガバナンス）の近年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う。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たい。

1.2.2. 人材育成

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る。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いたい。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。

1.3. 研究方法

研究会方式をとる本研究では、委員の間で担当するグループを 5 つに分けてそれぞれの担当者を定めて議論を深めていくことを目指した。第一の研究グループは、地方自治体や軍隊を含む政府の諸機関から見た国際防災ガバナンスのあり方を検討するグループである。第二の研究グループは、NGO/NPO から見た国際防災ガバナンスのあり方を検討するグループである。第三のグループは、企業から見た国際防災ガバナンスのあり方を検討するグループである。これらのアクター別に分類された 3 つのグループに加え、「兵庫行動枠組 2005-2015」のレビューや人材育成・活用といったテーマに特に焦点を当てることで、現実的な国際的な防災協力の枠組みや方策について検討するグループを設けた。そして、最後に、これらのすべてを統括し、「ガバナンス」アプローチを用いることによって、国際防災に理論面から取り組むグループである。

2. 検討項目

初年度にあたる平成 24 年度の成果である本中間報告書は、次の 3 つの項目から構成される。第一に、政府の災害緊急支援の歴史的展開に関する検討である。第二に、発災直後の緊急時における自衛隊の活動、および自衛隊と他のアクターとの関係性についての検討である。第三に、国や地域ごとの特性を考慮に入れた防災教育と子ども支援に関する検討である。

まず、政府の災害支援の歴史的展開の検討については、日本の海外に対する緊急災害支援についての検討と、海外から日本に対する緊急災害支援の 2 つの項目に大別される。日本の海外に対する緊急支援については、栗栖薫子・楠綾子委員（3.1.）が執筆を担当する。海外から日本に対する緊急支援については、大江伸一郎委員（3.2.）が執筆を担当する。

次に、発災直後の緊急時における自衛隊の活動、および自衛隊と他のアクターとの関係性についての検討は 2 つの項目に大別される。村上友章委員（3.3.）が災害出動を独自の「戦略文化」として取り入れてきた自衛隊の歴史的過程について執筆を担当し、木場紗綾委員（3.4.）が自衛隊と市民社会組織との協力・協働のあり方について執筆する。

最後に、国や地域ごとの特性を考慮に入れた防災教育と子ども支援に関する検討は 3 つの項目に大別される。まず、ショウ智子委員（3.5.）が、マニラ（フィリピン）、テヘラン（イラン）、カトマンズ（ネパール）で得られたデータを基に、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について執筆する。続いて、中川裕子委員（3.6.）が、ミャンマーとベトナムの事例を考慮に入れながら、日本からアジアへの防災教育の技術移転について執筆する。その後、桜井愛子委員（3.7.）が、組織マネジメント、活動の視点に注目しながら、国際子ども支援団体による東日本大震災復興支援について執筆する。

3.1. 日本における海外災害救助政策の展開

栗栖薫子・楠綾子

3.1.1. 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。

3.1.2. 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 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¹。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²。

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。そこで、1985 年 12 月末の閣議で、当時の安倍晋太郎外相は、「より総合的な形で国際緊急援助体制を整備し、もって国際社会への奉仕活動を強化することにより、わが国が国力にふさわしい国際的責務を果たしていくことが強く望まれている」ことから、「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」ことを発議し、了承された。中曽根康弘内閣が「『国際国家』日本」を掲げていたことも幸いしたのかもしれない。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、最終的には官邸の裁定で 1987 年

¹ 和田章男（1998）45-46 頁。独立行政法人国際協力機構国際緊急援助隊事務局（2009）1 頁。

² 「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）。

8月、「国際緊急援助隊の派遣に関する法律」（Japan Disaster Relief, JDR法）が成立した（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・災害復旧活動に当たるのは、関係省庁などから選出された各分野の専門家である。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。同様の理由で、紛争地は緊急援助の対象外とされた³。

（2）JDR法改正

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、PKO法の成立にともなってJDR法の一部改正案が国会で可決されたことによって、自衛隊の国際緊急援助隊参加への道が開けた（第1回派遣は1998年のホンジュラス・ハリケーン災害）。またこれに先立つ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た⁴。冷戦終結と湾岸戦争を経て、経済大国としての国際貢献のありかたが厳しく問われる時代になって、日本の国際緊急援助活動はその活動範囲と機能を大きく拡大したのである。

3.1.3. 地域・国際公共財の形成へ

（1）国連における防災への取り組み

とりわけ開発途上国では、経済的な制約から資源を防災対策に配分することが難しい。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」（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

³ 和田（1998）46-47頁および229-230頁。大島賢三（2008a）10-13頁。独立行政法人国際協力機構国際緊急援助隊事務局（2009）4-5頁。大島副理事長へのヒアリング。

⁴ 独立行政法人国際協力機構国際緊急援助隊事務局（2009）1頁。

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⁵。

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（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⁶。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（当時）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⁷。

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ぬ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⁸。

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

⁵ 外務省・内閣府（2007）4-6頁。

⁶ 「日本の国際防災協力について」。

⁷ 大島副理事長へのヒアリング。大島賢三（b）、21-23頁。

⁸ 大島副理事長へのヒアリング。

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⁹。

（2）日本の防災協力

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「防災協力イニシアティブ」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¹⁰。

さらに、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・災害復興対策のために 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¹¹。実際には、2005 年度から 2007 年度の 3 年間で、日本政府は 25.3 億ドルの支援を行うことになる¹²。また、9 月には中国主催で「アジア閣僚防災会議」開催された。これはその後、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¹³。

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。1990 年代末から人間の安全保障への関心が高まっていたことに加えて、やはりインド洋大津波のもたらしたすさまじい被害によって、防災の重要性が再認識されるようになったことが大きかったと思われる。あるいは、台頭する中国への対抗という意味合いがあったかもしれない。ともあれ、2005 年ごろを境に、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るとともに、防災協力が日本外交のひとつの手段として位置づけられるようになった。

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

⁹ 大島副理事長へのヒアリング、および 21 世紀文明シンポジウムでの大島副理事長の基調講演。外務省・内閣府（2007）4-6 頁。

¹⁰ 「防災協力イニシアティブ」（2005 年 1 月）

（<http://www.kantei.go.jp/jp/koizumispeech/2005/01/18initiative.html>、2010 年 4 月 20 日アクセス）。

¹¹ 「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」（平成 17 年 4 月 22 日）

（http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/17/ekoi_0422.html、2010 年 4 月 21 日アクセス）。外務省国際協力局（2008）2 頁。

¹² 外務省国際協力局（2008）1-2 頁。

¹³ 同上、4 頁。

強化されていった。その実体を背景に、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¹⁴。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) アジア・太平洋地域の防災協力枠組みづくり

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代交流計画」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¹⁵。

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）などが合意されている¹⁶。その年の12月には、日中韓の東アジア3カ国が、首脳会議において3カ国の防災担当閣僚級会合の開催を合意した。さらに、「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、について協力することなどが盛り込まれた¹⁷。

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

¹⁴ 外務省（2008年）1、5頁。

¹⁵ 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>、2010年4月21日アクセス）。

¹⁶ “Trilateral Strategic Dialogue Joint Statement,” June 27, 2008 (<http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/australia/joint0806-2.html>、2010年4月21日アクセス）。

¹⁷ 外務省「日中韓首脳会議（概要）」（平成20年12月13日）（<http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/australia/joint0806-2.html>、2010年4月21日アクセス）。“China-Japan-ROK Trilateral Summit Trilateral Joint Announcement on Disaster Management Cooperation”（<http://www.mofa.go.jp/region/asia-paci/jck/summit0812/disaster.html>、2010年4月21日アクセス）。

多国間の実動演習が行われるようになった¹⁸。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¹⁹。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²⁰。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 (a) 「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』2008年7月号10-15頁。
- 大島賢三 (b) 「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』2008年9月号、21-27頁。
- 沖田陽介 「国際緊急援助における UNOCHA の援助調整と日本の取り組み——自然災害被災直後の緊急対応を例に」『国際協力研究』22-1（2006年4月）22-31頁。
- 貝原俊民 『兵庫県知事の阪神・淡路大震災——15年の記録』（丸善、2009年）。
- 外務省 「平成21年度我が国の重点外交政策」（2008年8月）。
- 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）。
- 外務省・内閣府 『日本の国際防災協力』（外務省国際協力局、2007年）。
- JICA 国際防災研修センター 『2007年度国際防災研修センター活動報告』（2008年3月）。
- 独立行政法人国際協力機構国際緊急援助隊事務局 「国際緊急援助事業概要」（2009年9月）。
- (財)阪神・淡路大震災記念協会編 『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、2005年）。
- 和田彰男 『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、1998年）。

¹⁸ 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、2013年2月11日アクセス)。

¹⁹ 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>、2013年2月11日アクセス)。

²⁰ 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、2013年2月11日アクセス)。「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_ky.pdf、2013年2月11日アクセス)。

3.2. 政府の緊急対応比較—阪神・淡路大震災と東日本大震災

大江伸一郎

3.2.1. 研究の概要

自然災害は世界各地で頻発しており、その被災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」を差し伸べている。日本も、国際協力機構（JICA）に事務局を構える国際緊急援助隊が、被災地での活動実績を蓄積しており、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。

その一方で、日本は、過去2度の大規模自然災害時に、国際社会から支援を受け入れている。1度目は1995年に発生した阪神・淡路大震災時、2度目は2011年の東日本大震災時である。

本研究では、まず2度の海外支援の受入れを経験する中で、海外支援の受入れに関わる国の対応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。そして最終的には、今後の国の動向と合わせて、自治体がどのような準備を進めておくべきかについても検討する。

3.2.2. 阪神・淡路大震災時

後に述べるように、我が国の防災基本計画に、初めて海外支援の受入れに関する記載がされたのは、平成7年7月改正時である。つまり、防災対策に関する国の基本的な計画に何ら取り決めがなされていない状態で、阪神・淡路大震災時が発生し、海外からの支援を受入れている。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の日本では、もっぱら海外で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手薄であった、と言える。

県庁所在地が激しく被災した兵庫県は、職員・庁舎も被災する中、救助活動や被災者支援等で行政需要が瞬く間に激増し、混乱を極めていた。そこへ、メディア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。

3.2.2.1. 国際捜索救助チームの受入れ

阪神・淡路大震災時に、国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。¹ その受入れに当たって、国は「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、それは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。²

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県職員を通訳に付け、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、被災自治体が救援隊の受入れにあたって職員を割いたと回顧している。³

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。⁴

3.2.2.2. 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、在日米軍による毛布約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、その受入れに際しては、国は「被災自治体の意向を確認した上で」決定している。⁵

しかし、受入れ側の兵庫県では、「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ことから、当時の被災自治体側には、混乱と困難があったことが伺える。⁶

¹ 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「阪神・淡路大震災にみられた国際救助活動のミスマッチ」『地域安全学会論文報告集 No.6』1996年、p.265)

² 国土庁 編「防災白書(平成7年版)」p.63

³ 貝原俊民「大震災100日の記録—兵庫県知事の手記」ぎょうせい、1995年、p.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「阪神・淡路大震災—兵庫県の1年の記録」1996年、p.36)

⁴ 兵庫県・震災対策国際総合検証会議「阪神・淡路大震災 震災対策国際総合検証事業検証報告」2000年

⁵ 国土庁 編「防災白書(平成7年版)」p.63

⁶ 「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

3.2.3. 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て策を講じた。

上に述べたとおり、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、海外支援の受け入れが、「国〔内閣府、外務省、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、海外からの支援助入れの可能性のある分野ごとの対応省庁が一堂に介し、対応方針、支援助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」、「支援助入れ分野毎の対応省庁及び対応方針、海外支援の受け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、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、海外支援の受け入れ時は、緊急災害対策本部内に設置される「海外支援助入れ調整担当」（通称：C7班）が中心となって、関係省庁等との連絡・調整に当たることとされている。

3.2.4. 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、海外支援の受け入れ体制を見直した。そして、その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け入れオペレーションを実施することとなった。

3.2.4.1. 国際捜索救助チームの受け入れ

東日本大震災は、地震の大きさ（マグニチュード）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け入れられた。これは、阪神・淡路大震災時の2チームに比べてかなり多い。これら国際捜索救助チームの受け入れに当たっては、関係省庁の申し合わせでは規定されていない取組みがあった。

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)

(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。⁷ 東日本大震災の被災地では、発災直後から、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は、消防庁と警察庁が分担してその受入れに当たっていた。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、活動場所の割り振り、連絡員の配置などを実施し、活動に協力している。⁸

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地元消防機関が、国際捜索救助チームの受入れを行っている。日本の消防が自治体消防であることから、国際捜索救助チームが被災地で活動する際には、自治体との協働が不可欠である。ここで、被災地外から駆け付けていた緊急消防援助隊が、国際捜索救助チームへの対応はその本来業務ではなかったが、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ている。この措置は、平成10年の関係省庁間の申し合わせには取り決めがなく、発災後に急ぎよ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。⁹

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、被災現場においても決して被災自治体任せとはしないという、国の積極的なスタンスを示したものである。

3.2.4.2. 物的支援の受入れ

東日本大震災に際して、日本は128もの国・地域・機関から物資・寄付金を受領した。¹⁰ 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、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。

⁷ 総務省消防庁資料より (http://www.fdma.go.jp/neuter/topics/fieldList5_5_2.html)

⁸ 合田克彰「海外からの救助隊受入」『近代消防』、平成23年12月号、p.67

⁹ 内閣府資料より (http://www.bousai.go.jp/3oukyutaisaku/higashinohon_kentoukai/6/naikakufu1.pdf)

¹⁰ 外務省資料より (<http://www.mofa.go.jp/mofaj/saigai/pdfs/bussisien.pdf>)

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、本来であれば中間取りまとめを担うべき被災県を通さずに、ニーズのマッチングを行ったことを意味する。国が人手を割いて、市町村に直接「売り込み」を行ったことで、結果的に被災県の業務負担を軽減することとなった。

3.2.5. 今後の予定

かつては阪神・淡路大震災の教訓を踏まえて関係省庁の申し合わせがなされたように、現在は東日本大震災の経験を踏まえた海外支援の受入れの円滑化について、内閣府（防災）が中心となって検討を進めている。

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実需としての側面があると同時に、平時からの外交関係の延長線上にある側面も否めない。外交が国の専管事項である以上、海外支援の受入れについても、国が中心的役割を果たすべきである。阪神・淡路大震災後の見直し作業時、たとえば先に見た平成7年の防災基本計画の修正でも、そのアイデアはすでに表れており、今後の検討作業においても、この考え方は継続されるものと思われる。

最終報告に向けては、まずは今後の国の動向を整理した上で、海外支援を受け入れる自治体の側が講ずべき対応についても検討したい。

3.3. 自衛隊の国際緊急援助活動の源流—日本型「戦略文化」の形成

村上友章

3.3.1. 研究の目的と背景

東日本大震災(2011年)やスマトラ沖津波災害(2004年)などで明らかになったように、今日、大規模災害における各国軍隊の連携が顕著となっている。こうした軍の機能は、国家間紛争を想定した近代的な軍隊や、冷戦終結後に頻発した内戦介入を想定した「ポスト・モダン」の軍隊の役割とも異なる新たな役割(「ポストモダンパートⅡ」の軍隊の機能)として、注目されている(山本吉宣「国際システムの変容と安全保障」)。とりわけ、国家間関係が緊張し、なおかつ、災害が多発するアジアにおいては、災害救援活動(演習等も含む)を通じた各国軍の協力態勢が、地域の秩序維持と安定に寄与しつつある。

もともと、自衛隊は従来から災害派遣を重要な任務に取り入れてきた(自衛隊法83条)。戦前の軍部支配の記憶が生々しかった1950年代の創設当初、陸上自衛隊への国民の支持を得るに苦慮した吉田茂首相は、国内の災害救援にその正当性を求めた。その結果、災害派遣は、自衛隊法に明記されることになり、都道府県知事の「要請派遣」を基本とする活動が定着していった。それは、「現場主義」原則を重視する日本の「防災政策」にも合致するものであった。そして、1960年の日米安保条約改定によって、在日米軍が「直接侵略」への対処を行うことが定められるに至った結果、国内の課題へと重心を移した陸上自衛隊の活動は、自ずと災害派遣へと傾斜していった。

その後、全国で治水対策が進められたことにより、地方の風水害が減少する一方、都市部に人口が集中したことで、大規模地震に対する危機感が高まった。だが、高度経済成長期を通じて、自衛隊が、「現場主義」原則を超えて、中央政府によるトップダウンを基調とした大規模地震対応に本格的に着手することはなかった。自衛隊の中には、軍事組織が災害救援活動に傾斜していくことに違和感があった。一方、革新自治体の中には、災害対応においてすら、自衛隊とは一線を画そうとする動きがあった。そして、何よりも、伊勢湾台風(1959年)から冷戦終結に至るこの時期、1,000人以上の死者を出した災害が発生しなかったことが大きかった。

だが、6,434人の死者を出した阪神・淡路大震災(1995年)は、自衛隊の災害派遣活動に根本的な見直しを迫った。それまでに自衛隊は国民的正当性を獲得してきており、災害派遣はもはや自衛隊の正当性の源泉としての役割を終えていたかのようでもあった。しかし、伊勢湾台風以来のこの大規模災害は、地震などの自然災害に極めて脆弱であるという日本列島の与件を、あらためて日本社会に再認識させることになった。その結果、大規模災害対策は、ここによく、自衛隊の中で極めて重要な位置を与えられるに至ったのである。

そして、9・11同時多発テロ事件以降の、「存在する自衛隊」から「機能する自衛隊」へ

の変容は、自衛隊の災害派遣体制にも波及した。陸上自衛隊が「動的防衛力」を志向する組織へと変容した結果、災害に対しても、従来以上に機動的な対応が可能となったのである。そのことは、2011年3月に発生した東日本大震災への対応において、実証された。

以上のように、災害派遣は、吉田茂の指導の下、戦後社会に根強かった反軍感情を押しよくし、自衛隊の正当性を獲得するべくはじめられた活動であった。したがって、自衛隊が社会の中に定着すると、吉田はその晩年には、災害派遣を「自衛隊存在理由の本筋ではない」と批判した。だが、その後も、国内災害に対する自衛隊の活動は極めて高い支持を受け、なおかつ、1992年から可能となった自衛隊の海外における災害派遣（国際緊急援助活動）も、高い評価を受けている。そして、こうした国際的な災害救援活動は、国際秩序の安定と維持においても重要な役割を担いつつある。

このように、国内外における正当性獲得のために軍事組織の重要な機能の一部に災害救援活動を認めてきた日本独自の「戦略文化」は、現代の国際的潮流を先取りしたものと再評価することも可能であろう¹。そこで、本研究は、自衛隊の国内外の災害派遣活動の歴史的展開を「制度」と「運用」から考察し、どのようにして災害派遣を重視する「戦略文化」が形成されてきたのかを考察する。

3.3.2. 分析視角

本研究は、歴史研究であり、未発見の一次資料の収集や関係者へのインタビューを精力的に行う。天災の多い日本においては、陸上自衛隊の災害派遣の歴史は古く、それに対する国民の期待も今に始まったわけではない。長らくの間、陸上自衛隊は、「憲法第九条」と「日米安全保障条約」に規定された外交・防衛政策（いわゆる「吉田路線」）の下、それが軍事組織であるという理由だけでは正当性を獲得できなかった。戦力不保持の原則を謳い、戦後平和主義の拠り所となってきた「憲法第九条」は、陸上自衛隊の存在意義を根本から揺さぶるものであったし、もう一方の「日米安全保障条約」も、在日米軍の圧倒的なプレゼンスとの関係において、陸上自衛隊の存在意義を常に問うものだったからである。その際、陸上自衛隊に国民的正当性を付与し、それを戦後日本社会に定着させていった活動こそ、災害派遣であった。

自衛隊の国内の災害派遣の根拠となっている法律は、自衛隊法 83 条である。同条は、第一に、災害派遣が、まずもって都道府県知事からの要請に基づくものと定める（「要請派遣」）。第二に、しかし、「特に緊急を要」する場合には、都道府県知事からの「要請を待たないで」、防衛大臣またはその指定する者（命令権者：方面総監、師団長、旅団長、駐屯地司令）が

¹吉崎知典「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、2012 年）。「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）『戦略論』（勁草書房、2012 年）を参照。

部隊を派遣することもできると定める（「自主派遣」）。

本研究では、国内においては「要請派遣」と「自主派遣」を大きな柱とする災害派遣に特有なシビリアン・コントロールの「制度」がどのような経緯で形成され、いかに「運用」されてきたのかを中心に、陸上自衛隊の災害派遣を警察予備隊時代にまでさかのぼって検証していく。

他方、こうした長年にわたる災害派遣は、1992年以降は、海外にも拡がりを見せている。そこで、本研究では、従来の災害派遣活動で培われた「戦略文化」が自衛隊の国際緊急援助活動にどのように反映されているのかを明らかにし、さらには、災害救助を通じた他国軍の活動と連携が東アジア地域の安定にもたらす意義をも考察する。本研究は2部構成を取りたいと考えている。自衛隊の災害派遣活動を、①国内平面（自衛隊法83条に基づく）と、②国際平面（国際緊急援助隊法に基づく）において考察したい。

3.3.3. 達成目標

国内外の自衛隊の災害派遣を歴史的に考察する本研究は、「安全保障」・「防災」・「地方自治」・「国際関係論」などを横断する学際的研究たらざるをえない。だが、各分野において、本研究テーマは周辺の課題であり、分野を横断した研究は充分には進められていないのが現状である。

たとえば、「安全保障」研究では、自衛隊の設立や発展の経緯は、国家安全保障の観点から実証的に明らかにされている（佐道明広『戦後政治と自衛隊』、柴山太『日本再軍備への道』等）が、その主要な活動領域であった災害派遣については意外なほど研究が進んでおらず（例外的研究として、吉崎知典「大規模災害における軍事組織の役割」）、その歴史的経緯に関する研究は皆無といってよい状況である。また、その他の分野においては、「防災」研究では、東日本大震災以降、自衛隊の役割が注目されてきてはいるが、その歴史的経緯に関しては未だ周辺的な関心事項である（中央防災会議「災害教訓の継承に関する専門調査会」等）。国内の自衛隊の災害派遣に際しては、都道府県知事のイニシアティブが重要であるが、この問題に関しては、「地方自治」研究において取り上げられたことはほとんどない（風間規男「災害対策基本法の制定」）。自衛隊の国際緊急援助活動は、「国際関係論」に関わるテーマであるが、ここでも十分な研究は進んでいない（武田康裕「インド洋津波緊急援助と国際社会」等）。

以上の研究状況をふまえ、本研究では、新資料の発掘や関係者への証言といった一次資料の蒐集を重視する歴史研究のアプローチを取り、今後の分野横断的研究の基礎作業としていきたいと考えている。

3.3.4. 予想される政策的含意

本研究の政策的含意は以下の 3 点（地方自治体レベル、国レベル、国際レベル）に要約される。第一に、地方自治体に対する政策的含意である。東日本大震災が明らかにした防災政策の主要問題の一つには、地方自治体の大規模災害に対する脆弱性が挙げられている。これを本研究との関係で見れば、東日本大震災の際には、人命救助や物資輸送にとどまらず、自衛隊は、地域住民の需要の把握（生活必需品の聞き取り調査）など、本来、地方自治体の実施が期待されていることまで業務を拡大せざるを得なかった。こうした業務拡大にまつわる種々の問題に関しては、自衛隊側は高い関心があるが、地方自治体側のそれは希薄であると言わざるを得ない。こうした地方自治体と自衛隊の認識の相違は歴史的に形成されたものである。したがって、本研究が明らかにする自衛隊と地方自治体との関係の歴史的経緯は、今後、地方自治体と自衛隊が相互にその連携を検討する際に、共有されるべき重要な基礎知識となるはずである。

第二に、政府に対する政策的含意である。冷戦期の「基盤的防衛力」から冷戦後は「動的防衛力」を志向するに至った自衛隊は、国際平和協力や周辺事態への対応などを通じ、その性格を大きく変えつつあり、今や「国防軍」への再編も提唱されるに至った。だが、国内外の環境変化に即応し変化することは当然の要請としても、その創設時以来、培われた組織文化の中でのよき伝統は、自衛隊は、正しく認識し継承して行かなければなるまい。そのことは、長年の経験から培われた自衛隊の住民への配慮が、被災地に感銘を与えた東日本大震災の事例からも明らかであろう。災害派遣の「戦略文化」を考察する本研究は、変わりゆく自衛隊の中で継承すべきアイデンティティを提示するものである。

第三に、国際レベルでの政策的含意である。現在、大規模災害救援活動をめぐる各国軍の協力関係は、アジア地域における安定的な秩序形成の重要な一角を占めつつあり、その中で、災害救援を得意とする自衛隊の果たしうる役割も大きい。その際、海外における災害派遣も含む国際平和協力活動（PKO 等）は、こうしたよき伝統に支えられて、現地住民から高い評価を受けていることは重要である。本研究は、こうした自衛隊の強みを提示するとともに、それを資産として東アジアに形成されうる各国軍間の多国間防災レジームの可能性も明らかにする。

3.4. 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

木場 紗綾

3.4.1. 研究の目的と背景

東日本大震災を受け、市民社会組織との協力、とりわけ NGO との協力に対する強化が、我が国の防衛省・自衛隊で議論されてきている。他方、国連 PKO ミッションによる紛争後の平和構築・復興としての自衛隊による貢献、および紛争国・ポスト紛争国での自衛隊と NGO との協力・連携の在り方もこの 10 年の間にさまざまに議論・実践されてきた。

紛争地での平和構築における自衛隊と NGO との協力例はきわめて限定的であるも数例存在している。他方、東日本大震災における自衛隊派遣での国際 NGO 及び国内の災害 NPO との協力・連携例は多く存在しており、自衛隊はそれらを通じて多くの成果・教訓を得てきた。今後の自衛隊の貢献においていっそうの NGO との協力強化が期待される。

こうしたなか、日本を含むアジア太平洋各国の発災時の緊急支援の阻害要因となりうる問題を、日本を含む複数国の民軍それぞれの組織構造、および過去の事例から分析し、平時における軍の災害管理と市民社会との協力のありかたを提言する必要がある。軍組織と市民社会組織との関係においては、従来、軍による「民」の認識ギャップ、信頼問題、民軍間の調整問題、組織構造などが指摘されてきた。これらを具体的に分析することで、平時からの民軍の頻繁な接触と言語の共有による互いの影響力行使、軍のガバナンスの弱さを補完する民から軍に対する「信頼」の醸成のための具体策を提言することが可能である。

また、国際防災協力体制の構築においては、アジア諸国と災害支援を共有（提供／受け入れ）していくために必要な連携の「枠組み」がそれぞれのアクターによってどのように異なるのかを明らかにし、現実的に可能な連携のありかたを政策レベルで提言することも必要であろう。すでに各方面より、政・官・軍・民間企業、市民団体によって、国際協力の「枠組み」が異なることが指摘されており、こうしたギャップをどのように埋めていくのか、具体的な改善策の提示が期待されている。

こうした議論を受け、本研究では、アジアにおける国際防災協力体制の確立にあたり、軍組織と市民社会組織の相互理解および協力関係がきわめて重要であるとの認識から、我が国の自衛隊と NGO との関係を取りあげる。防衛省・自衛隊内部で議論されている民軍協力は、連携そのものに焦点が置かれているきらいがある。本研究では、課題を明確化し、その上で連携のための政策を提言していきたい。

3.4.2. 分析視角

本研究では、「自衛隊は NGO との協力にどのような課題を抱えているか」を明らかにす

ることを目的とする。従来、自衛隊と NGO は思想的に相容れないものであるとする見方が根強く、また、自衛隊と NGO では組織基盤・アセット・文化などが違いすぎることから、NGO との協力は「適材適所」、つまり分業的な協力によってのみ実施可能であるとの見方が主流を占めてきた。これに対して本研究では、問題は思想や組織文化ではなく、防衛省および自衛隊が優先としている民軍協力の概念そのものが NGO との協力のための弊害となっていることを指摘したい。すなわち、民生支援または民軍協力について、軍（自衛隊）からの視点と NGO からの視点が大きく異なっており、そうした「認識ギャップ」が協力の阻害要因となっていることを指摘したい。

3.4.3. 手法

本研究では、自衛隊・NGO 間の協力を携わった経験をもつ自衛隊、NGO 両方の関係者からのインタビュー調査、自衛隊の中央即応司令部の民生支援担当課および研修担当課へのインタビュー調査、ならびに筆者がすでに参与観察の一環として出席してきた自衛隊と NGO との共同演習の内容などから、自衛隊と NGO との「認識ギャップ」を明らかにする。具体的な内容は以下のとおりである。

(1) アジア太平洋地域多国間協力プログラム (MCAP) の分析および関係者への聞き取り調査

陸上自衛隊では 2002 年から、アジア太平洋地域の各国より陸軍の少尉から大佐までを招へいして意見交換等を実施する「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)」を毎年実施している。筆者は 2012 年 9 月に開催された MCAP21 に参加した。テーマは、「大規模災害対処のための陸軍種としての平素の取り組み」で、国連関係機関および国際 NGO がオブザーバーとして参加した。仮想国 (M 国) が大震災に見舞われ、地方自治体が機能不全に陥った際の軍の役割、民軍協力、現場でのステイクホルダーの調整のありかた、他国軍の支援を受け入れるさいの留意点について机上訓練を行い、下記のような点が指摘された。

第一に、現場での「調整」の困難さと重要性について共通認識が得られた。具体的には、軍が国連機関や NGO の装備を過小評価していること、指揮命令系統が異なりすぎてその場での判断が求められる災害救援の現場での両者の調整が不可能であること、同じ COP (Common Original Picture) をみても軍と民ではニーズアセスメントの手法が異なることなどが確認された。これらについては、平時からの交流の重要性、WHO やスフィア・スタンダードを盛り込んだ統一テンプレートの作成などが提案された。

第二に、軍による災害救援活動を当然視している国とそうでない国、国民の軍への信頼が高い国と低い国、NGO が活発な国とそうでない国など、国による認識の差異が確認された。民軍協力の位置づけも、「軍の作戦をスムーズにするためのもの」なのか、「民の生活

支援そのもの」なのか、各国の軍組織の位置づけによって異なることが観察された。

また、外国軍のメディアへの露出に対する国民感情の問題（派遣国の納税者に対しては説明責任を果たす必要があるが、受け入れ国の国民、特に被災者には配慮が必要である点）も指摘された。

ただ、MCAP では、参加する「民」側アクターを国連と NGO に限定しており、災害緊急支援および防災に携わる内閣府、自治体、大使館関係者などの多様な「民」の事情をじゅうぶんに汲み取ることができていなかった。国際支援の軍事的意味でなく外交的意味、地方自治体の基本的機能の整理と自衛隊の正統性などについて話せる「民」からのリソース、道路会社、鉄道会社、運輸会社など民間企業、国際 NGO だけでなく、地方に根差した市民社会組織（社会福祉協議会、消防団、ボランティア協会など）をも巻き込んだ研修が望まれる。また、「政府」が一枚岩ではない点（政と官の違い）についても留保が必要である。本研究では、MCAP の研修内容を設計した中央即応集団の担当者らにさらなる聞き取りを行い、具体的な改善策を提言したい。

(2) 国際平和協力活動セミナー（IPCAS）の分析および関係者への聞き取り調査

陸上自衛隊中央即応集団国際活動教育隊では、自衛官と NGO 職員の合同演習を毎年実施している。筆者は 2012 年 12 月に開催された研修に参加した。仮想の紛争国におけるシナリオが設定され、その国の軍組織、日本の自衛隊、および市民社会組織（国際 NGO、日本の NGO）など、各自が役割を与えられ、ロールプレイを行いながら互いの距離の取りかたやニーズ、民から軍への期待と軍から民への期待のギャップなどの課題を認識し、よりよい協力関係を模索する演習である。ロールプレイの結果、安全に関する情報共有は軍と民は協力できたが、軍の望んでいた民生支援は NGO 側のニーズと合致せず、さらに、ほぼ全ての NGO が望んでいた「文民保護」を、護身以外の武器使用を認められていない日本の自衛隊は果たすことができないというギャップが認識された。

本研究では、IPCAS の演習内容を設計した国際活動教育隊自衛隊の担当者らにさらなる聞き取りを行い、本演習で積み上げられてきた実績と知見を纏め、今後の民軍協力への課題を提起したい。

(3) 防衛省国際協力課へのインタビュー

民軍協力および「オール・ジャパン」は、防衛省・自衛隊の重要なスローガンとなっている。本研究では、そもそも日本の防衛省が「民軍協力」をどのように定義しているのか、すなわち、それは民心掌握の文脈を含むのか、共存（Civil-Military Coordination）という意味なのか、具体的な連携策まで模索するのか、あるいは緊急人道支援や民生支援（Civilian Aid）を指すのか、といった点を明らかにする。そのうえで、我が国の民軍協力政策がどのように策定され、現場のオペレーションおよびストラテジーに反映されてきたのかを確認する。なお、民軍協力が政策として明文化されている一次資料は以下のとおりである。

防衛・安全保障に係る懇談会報告書（2002）
PKO 本来任務の追加（国際協力）（2007）
中央即応集団の設置（2008）
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（2010）
PKO の在り方に関する懇談会（2011）

(4) 民生支援および民軍協力に従事した経験のある自衛官へのインタビュー

上記のような「民軍協力政策」は、現場で緊急災害支援や平時の民軍協りに携わる隊員にはどのように認識されているのかを、インタビューによって確認する。具体的には、市民社会組織との連携の実務的必要性を感じる場面およびその課題につき、中立性及び不偏性、コミュニケーション、民と軍のそれぞれが持つアセット、望ましい協力像などについて聞き取りを行う。

(5) 市民社会組織へのインタビュー

本研究ではさらに、上記のように防衛省が推進してきた民軍協力政策が、市民社会組織の側からはどのように受容されているのか、あるいはされていないかを、国際 NGO および国内の NPO への聞き取りによって明らかにする。具体的には、中立性と Last Resort 規範（軍による人道支援は最後の手段であるべきとの規範）、人道支援のジレンマ及びアクセス問題、NGO の組織制約と生存戦略、という 3 つの観点からインタビューを実施する。

そのうえで、軍と市民社会組織のそれぞれの立場から見た「民軍協力のギャップ」をまとめ、互いの利害や目的がどこですれ違っているのか、あるいは一致しているのかを分析する。特に、国益という視点、組織の利害の違い、「オール・ジャパン」への固執、国際協力および裨益効果に対する考え方・捉え方の違いが、民軍協力を阻害する要因となっていることを提示し、具体的な解決策を模索する。

3.4.4. 予想される政策的含意

本研究は、当研究会が防災をめぐる円滑かつ効果的な国際的支援・協力体制の構築に向けて取り組む 2 つのアプローチ、すなわち「ガバナンス」と「人材育成」の両方において政策提言を行う。

国際防災協力体制構築をめぐるには、「防災という公共財をだれがどのように負担するのか」というテーマに答えることが求められている。本研究は、国際防災協力において、各国の軍・政・官およびさまざまな市民社会組織の各アクターの役割と連携はどうあるべきかを、民軍協力の議論と実践を踏まえた含蓄から提言することができる。アクターの多様化する国際防災協力において必要なのは、「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）、および互いの影響力に注目

することである。

また、上記のような自衛隊と NGO の共同演習の分析は、国際防災に貢献しうる人材育成という観点からも求められている。上記演習に「民」側から参加者した人材は、いずれも、国連、外務省、内閣府、JICA、国際 NGO など多様な職場での経験を積んでおり、豊富な海外駐在経験を有している。自衛隊からの参加者も、海外活動経験を有する人材が多く、実務レベルで、緊急人道支援、緊急災害支援、防災といった現場で具体的に何が求められているのかを議論する貴重な機会となっている。このような「組織を超えた人的交流」は日本ではまだまだ少なく、たいへん先進的で重要な取り組みである。「軍－民」だけでなく、「官－民」あるいは「政－軍」関係の理解や深化にも適用可能なモデルケースであり、国際防災の専門家になるための道筋（キャリア・パス）を提示するうえでの貴重な蓄積となる。自衛隊が実践してきたような「NGO との共同演習」は、外務省と NGO、あるいは JICA と NGO、自治体と NPO の間でも適応可能な枠組みであり、分析の価値があると考えられる。

さらに本研究は、「オール・ジャパン」での国際防災人材育成における制度的な課題にも言及する。「オール・ジャパン」が国策として打ち出されてきた背景を、政府の懇談会ならびに防衛大綱策定過程から分析し、防衛省のポリシー・レベルおよび現場の自衛隊員らが「オール・ジャパン」をどのようにとらえているかをインタビューから明らかにすること、さらに、「オール・ジャパン」が市民社会組織との連携や国際社会の一員としての活動のうえでどのように効果を発揮できるのか、逆に障害になるのかといった分析を行うことで、政策提言への一助としたい。

3.5. 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

シヨウ智子

3.5.1. 研究の背景と目的

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¹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

¹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 2005-2015」骨子 2005年。

ることの重要性が強調された。

一方、実際の防災支援の現場では、国際協力機構（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²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年が経過した。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いる。これらの支援は、構造物対策を比べて、ODAの選択と投資の潮流にも沿ったものとなっている。

さらに、JICAは、強靱な社会となるための支援には、リスク削減戦略をベースに改善、リスクコミュニケーション、および多重防御・付加価値（リダンダンシー）という3つの視点を一体的に取り込んだアプローチを目指している³。



図 強靱な社会に向けた三位一体支援のアプローチイメージ（JICA 2011）

ただし、広い意味での防災の主流化の観点からは、防災案件主導ではなく、開発事業に防災の視点を反映させるといった分野横断的なアプローチは、今後の課題といえる。

² 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して—』（2003）

³ プロジェクト研究調査「地震・津波に対する効果的アプローチの検討」中間報告書（2011）

このような政策レベルでの動向を踏まえ、国際防災協力体制構築の検討という大きな研究枠組みの中、日本からアジア諸国に対する防災支援・協力体制を明らかにすることを目的としている。本研究では、特に、コミュニティ防災や防災教育に着目して、アジア地域のさまざまな政治体制、市民社会参画の度合いの異なる国で、防災キャパシティアセスメント調査の結果や防災支援活動を行った経験をもとに、市民レベルでの防災意識を高めるために市民レベルの防災意識の現状や特徴、防災意識向上のための教育や活動がどのように行われているかをガバナンス、市民社会参画の度合い、宗教観などから分析する。また、日本との比較において、どのようなことが優位で、どのようなことを補完していくべきか、防災先進国日本としては、どのような国際防災協力支援がありうるのか、などについて、日本の戦略、兵庫県の戦略としての視点から提言することを最終的な目的としている。

3.5.2. 分析の視点

途上国の場合、災害経験の多い国であっても、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ある。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、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、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、特に地震防災の場合は、発生頻度が低いため、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。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⁴。建築構造の考慮なしに、地震発生時に建物のドアの下が安全であるとの記述も割と多くの国で見られる。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。

⁴ トルコ国民教育省発行生活教科書1年生（2005）



図 身の処し方を教える挿絵
(トルコ国民教育省生活1年生教科書)

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⁵。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、特にイスラーム教では、災害は天罰としてとらえられている。データが十分ではないことなどもあるものの、災害前のリスクを把握しようとせず、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い。

リスク・コミュニケーションの CAUSE モデル⁶では、まずは、信頼を確立した上で、リスクの存在に気づき、リスクの理解を深め、さらに対策を理解するという段階を踏んだ後、対処行動を誘発していくという段階的なステップを提案している。

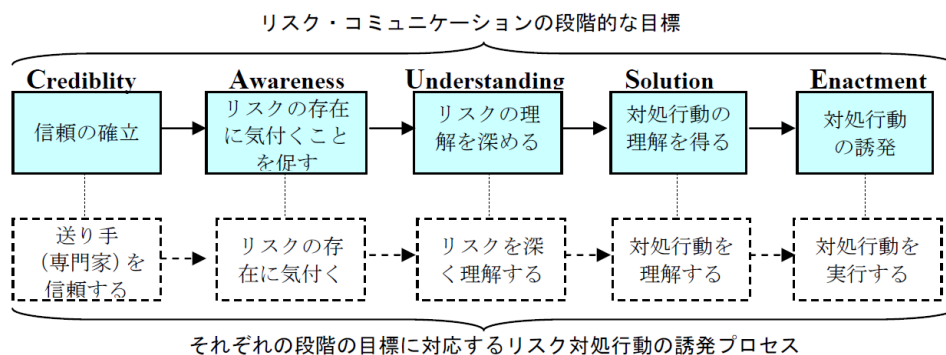


図 CAUSE モデル (藤井聡 2007)

マニラ、テヘラン、カトマンズなどにて実施した防災意識調査や現場でのコミュニティ防災活動の結果から、被災経験、防災知識、防災意識、災害準備の特徴や関係性を整理する。特にガバナンスに着目して、政府の力、市民の政府への信頼、市民社会の成熟度・活動状況、外助の度合いを分析の視点とする。宗教観についても、これらの3都市では、キリスト教、イスラーム教、ヒンズー教とそれぞれの文化の相違を分析の視点として、これらの違いを考察する。特に、リスク・コミュニケーションの段階的な目標に従って、最終

⁵ Douglas and Wildavsky (1982)

⁶ Rowan (1994)

的には対処行動を誘発するように、各ステップでの活動や達成されるべき成果についても段階を追って検証する。

3.5.3. 達成目標

被災経験、防災知識、防災意識、防災行動の特徴や課題に関連し、災害多発国の日本として、国際防災協力を行うにあたり、日本の優位性が認められる。CAUSEモデルの各段階での目標を達成するために、日本の防災協力として、途上国に貢献できる内容を整理する。

社会状況の異なる3都市のケーススタディを踏まえて、アジア諸国への支援、防災支援協力を行う上での着眼点を示し、第一には日本の防災や国際協力分野の実務家に対して、日本の防災支援に関して有意義な示唆を与えることを達成目標とする。

3.5.4. 予想される政策的含意

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。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。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、被災者の体験談等からの教訓の共有などがある。対処行動の誘発については、対策の有無による結果の違いを映像で目の当たりにすることで効果を実感させること。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。

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することを考えている。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。

3.6. 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

3.6.1. 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、エイズ教育等々様々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も多く、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¹。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。防災は、よって、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、開発途上国側はそこからどのように自国での防災の普及につとめていけばよいのか。また、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。

本研究では、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研究の対象として考察する。本中間報告では、東日本大震災や阪神・淡路大震災からの日本

¹ GHI and UNCRD, “Global Earthquake Safety Initiative”, 2001

の教訓を概観し、今後の研究の方向性について示したい。

3.6.2. 日本の教訓

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、様々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²。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から、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とらえている³。命を大切に、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⁴。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

² IBRD/WB “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, 2011

³ 兵庫県教育委員会「学校防災マニュアル（改訂版）」兵庫県教育委員会，神戸，2006

⁴ 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）

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が重要になってくる。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うことが徐々に認識されはじめたのではないだろうか。

3.6.3. 今後の研究について

先の項でふれた日本のこれまでの防災教育の教訓や課題を海外にむけて発信し共有する際、やはり重要なのは、防災に関する知識をただ与えるだけではなく、いかに自分で考え行動につなげられるようなものにするかという点である。防災教育の成果としての防災リテラシーとはどういうものであるべきか、まずはこれまでの研究を整理し、提言したい。

また、冒頭で述べたように、日本と開発途上国では社会的、経済的、文化的そして地理

的環境は大きく異なる。そのような中で、いかにして防災教育の取組を持続的なものにするかということも重要な点である。防災に関するアクターは日本もまた国際的にも徐々に変わってきている。日本では、防災を主導するのは、阪神・淡路大震災までは「行政」と考えられてきたが、その後、阪神・淡路大震災を経て今度は「行政とコミュニティ」の協働がうたわれ、そして東日本大震災後の今は、防災は企業や学校を含め「誰もが防災マネジャー」、というところまで変わってきた。様々なアクターが存在する中、どのアクターとどのように協働することが効果的なのか。またどのような課題があるのかについて、日本の NGO のミャンマーとベトナムでの実践を事例に考察する予定である。

3.7. 国際子ども支援団体による東日本大震災復興支援—組織マネジメント、活動の視点からの比較分析

桜井愛子

3.7.1. 研究の背景と目的

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、様々な形で人的、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。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、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。こうした海外からの支援に加えて、今回の東日本大震災では、これまで海外での支援を中心に行ってきた国際協力 NGO が新たに国内の災害対応活動に参加し、その数が飛躍的に増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。東日本大震災の被災地において、こうした NGO 等による支援は「自助、共助、公助」に加えた「N 助」として高く評価されている。

本研究では、東日本大震災における国際協力 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、日本ユニセフ協会に焦点を当てた分析を行う(以下、これら団体を総称して国際子ども支援団体と呼ぶ)。本研究で、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 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、公益社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。また、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。

本研究では、国際子ども支援団体を中心に、第一に対象とする団体が東日本大震災の緊急・復興支援にどのようなアプローチで取り組んでいるのか、先行研究で示された分析枠組みを用いて、これら団体のマネジメント面(組織体制、人材、財源等)の分析を行う。第二に、復興支援活動の内容を検証し、これら団体が子どもの支援という観点から東日本大震災においてどのような役割を果たしたのか、各団体間の活動比較や、団体の東日本での復興支援活動と海外での復興支援活動の比較を通じて検証する。これら分析を踏まえて、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とともに、途上国等の海外の災害復興支援での活動と、先進国である日本での活動との間でどのような共通点、相違点があったのかを考察していきたい。

本研究は、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をもとに行われている。先進国における大規模災害で、国際協力 NGO が活動を展開する事例は限られている。UNICEF と WVJ 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し、国内外に発信することは、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。

3.7.2. 国際子ども支援団体による東日本大震災復興支援の比較分析

東日本大震災において活動を行った国際協力に関わる NGO の 4 つの強みとして、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が先行研究から明らかになっている(桑名、2012 年 a)。

①緊急対応可能な経験の蓄積については、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。②の迅速な活動展開を支えるネットワークについては、SCJ については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。一方、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いる。③の資金調達力について、JANIC 報告によると、参加団体でアンケートに回答した 51 の団体のうち、収入、支出についても 1 億円以上の団体が 3 割前後（収入 16 団体、支出 14 団体）を占めている。日本ユニセフ協会は、JANIC の調査対象となっていないが、他の 3 団体はいずれもこれら 1 億円以上を調達することができた大型の団体グループにあてはまる。JPF(ジャパン・プラットフォーム)が今回の震災において 2011 年度 10 月末現在で 60 億円の資金を調達しているが、WVJ、SCJ、ユニセフ協会については、各団体で 40 億円を超える規模の資金を世界的な独自ネットワークを通じて調達し、国際協力団体の中でも大規模に支援活動を展開している。④については、いずれの組織も 1 年以上の長期にわたる支援活動を展開しており、とくに SCJ や WVJ については積極的に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。とくに WVJ は 3 年間、SCJ は 5 年間の事業展開をコミットし、現地事務所ベースの支援を継続している。PJ は、2012 年 6 月で被災地を拠点とする活動から東京からの支援活動に切り替えている。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。

それでは、これら団体はどのような支援活動を行っているのか。子どもの権利条約に基づいた緊急人道支援のこれまでの海外での活動例としては、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、等が挙げられる。今回の東日本大震災では、いずれの団体も震災直後から、子どもの権利の保護・尊重の観点からの支援を行っている。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、スペースの運営管理を行うスタッフの研修を行い、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、食器等の提供を行っている。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。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がある。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んでおり、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、雇用確保と生計向上、子どもを守るための防災支援を行っている。SCJ では、先述の「子どもまちづくりクラブ」に加え、学童への支援や被災地の防災教育に関する支援を行っている。

3.7.3. 考察ならびに今後の方向性

これら団体の途上国等の海外で活動と、先進国である日本で災害復興支援を行う際とは、どのように役割が異なるのか、日本での支援を行った成果や課題は何なのか？

援助が受益者にたどり着くまでには、その原資を提供するドナーから、援助実施主体を通じ、現地社会との接触の中で受益者が選定され支援が届けられるという長い連鎖を経ている。このプロセスは単なる援助の流れではなく、「援助する側」と「援助される側」の間の複雑な力関係を伴ったものと考えられる。さらに、援助の「資源に関する情報」はドナー側に、「ニーズに関する情報」は受益者側という形で情報の所在が分断されており、これら関係は非対称の力関係に基づいている。とくに、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という（桑名、2012a）。

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、教育や栄養、保護、保健等の 1 1 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。例えば、UNICEF とセーブ・ザ・チルドレンは、教育クラスターの共同議長を務めている。今回の震災では、このようなクラスター制度を通じた調整機能は行われなかった。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としていた。例外的に、教育物資支援の際、宮城県で調整のための「子ども支援会議」が立ち上がっている以外は、各団体間の情報交換は頻繁に行われ、支援エリアの調整等は行われたものの、各団体は独自のネットワークを利用して現地に支援に赴き、被災地をまわって現地のニーズを把握し、子どもの権利の尊重という団体のミッションに適合する活動を中心に行っている点が、海外での支援のアプローチと大きく異なる点である。ユニセフ協会を除く団体については、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が、その一方で現地での支援活動を通じて認知度向上の成果にもつながったという。その中で **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。また、**WVJ** は多額の資金が世界各国から集まる中、募金者の期待と現場の希望のミスマッチをどう克服すべきか、これまでの支援を行う側の役割に加え、今回初めて支援を受ける側に立ったことによる課題を指摘している。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しての二重の機能の中での葛藤である。

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。一方、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。出口戦略も見据えた支援の方法などについて、各団体ごとにそれぞれ現在進行形で試行錯誤している点であろう。

SCJ は、復興支援活動の成果として①震災発生直後で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、②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、③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、を挙げている。その一方で課題としては、救援・復興支援全体から見れば、子どものニーズが見逃されたり軽視されがちであったりする傾向は根本的には変わっておらず、アドボカシー活動の更なる強化が必要であるとしている。子どもの権利の尊重を目指す団体として、現地のニーズに対応するのみならず、子どもの権利の観点（ライツ）に基づくニーズを発掘していく使命も持っている。こうした中で、被災地の復興支援で行政の補完としての役割と、組織の活動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という。

以上に指摘した成果と課題はこれまでの調査研究で明らかにされた点であるが、今後さ

らに以下の視点からの調査研究を継続し、提言に向けた視座を強化していく予定である。

- (1) 潤沢な資金力を持ち大規模に事業を展開する国際 NGO／団体の東日本大震災の復興支援と、日本の国際協力 NGO や国内 NGO との現地での関係や国内の NGO からみた国際 NGO に対する評価についてもヒアリング等を通じて盛り込んでいく。
- (2) 調整機能の不在が東日本大震災で明らかになった課題のひとつであるが、これら団体はこの点についてどのように考えているのかについての情報収集をさらに行い、検証する。
- (3) 子どもの権利の保護・尊重という観点からの今回の東日本大震災で得られた教訓・課題は何か？各団体これら課題の改善、解決に向けて今後どのような取組を行おうとしているのか？啓発や政策提言を含めた活動をさらに理解し、海外での活動との比較を行う。

参考文献

- 桑名恵(2012a)「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』No.8、pp.95-108。
- 桑名恵(2012b)「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』、pp.13-20。
- 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(2012)「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」
- 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」
- INEE (2004). *Minimum Standards for Education in Emergencies, Chronic Crisis and Early Reconstruction*.
- Save the Children (2008). “Delivering Education for Children in Emergencies: A Key Building Block for the Future”.
- Save the Children (2006). “Child Rights Perspective in Response to Natural Disasters in South Asia: A Retrospective Study”.
- UNICEF(2007). “The Participation of Children and Young People in Emergencies: A Guide for Relief Agencies, Based on Experiences in the Asia Tsunami Response”.

4. 研究全体についての総括

片山裕・伊賀司

4.1. 研究成果についての全体総括

研究計画初年度にあたる平成 24 年度の研究会では、5 つに分けたグループのうち、政府の諸機関から見た国際防災ガバナンスのあり方を検討するグループと、NGO/NPO から見た国際防災ガバナンスのあり方を検討するグループの報告を中心に研究会を開催し、①政府の災害緊急支援の歴史的展開、②自衛隊の「戦略文化」と民軍協力、③国や地域ごとの特性を考慮に入れた防災教育と子ども支援といった 3 分野での具体的な成果を得ることができた。

4.1.1. 政府の災害緊急支援の歴史的展開

日本政府が本格的な災害緊急支援の体制を整えたのは 1980 年代からだが、その間に災害緊急支援政策は理念の面でも、実践の面でも大きく変化してきた。

栗栖と楠は、過去 20 年間の日本の海外への災害緊急支援政策を対象に、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している。政府は「国際緊急援助隊の派遣に関する法律」(JDR 法)を 1987 年に制定し、日本としての災害緊急支援の体制を整えたが、1990 年代から 2000 年代にかけて地域・国際公共財としての国際防災協力体制の構築にも積極的に関与していくこととなった。その成果が、2005 年に神戸で開催された国連防災世界会議で採択された「兵庫行動枠組」の採択や、東アジア首脳会議 (EAS) や ASEAN 地域フォーラム (ARF) での各国との防災分野での緊密な連携につながっている。

栗栖と楠の海外への災害緊急支援と対を成すのが、大江の海外から日本への災害緊急支援受け入れの検討である。大江は、日本がこれまで経験した過去 2 度の大規模な国際社会からの支援受け入れの経験、すなわち、阪神・淡路大震災と東日本大震災の時の海外からの支援受け入れ時の政府の対応を比較の観点から検討することで、今後の大規模災害に備えて国がとるべき対応と同時に、災害支援受け入れの現場となる自治体の対応についても提言を行うことを目指している。阪神・淡路大震災時には海外からの災害支援受け入れについて国の取り決めが何もなされていなかったために、メディアを通じて被害情報に接した諸外国からの支援の申し出が相次ぎ、国際搜索救助チームの受け入れや物的支援の受け入れをめぐり、被災自治体の兵庫県が混乱することとなった。東日本大震災時には阪神・淡路大震災の教訓を踏まえて、消防庁・警察庁による国際搜索救援チームの割り振り、外務省リエゾンの派遣、緊急災害対策本部内 C7 班による支援物資のマッチング活動など被災自治体の業務負担を軽減する取り組みが行われた。

4.1.2. 自衛隊の「戦略文化」と民軍協力

東日本大震災やスマトラ沖津波災害に見られるように、今日、大規模災害における軍隊の役割は顕著なものとなり、各国の軍隊間の連携はもとより、NGOに代表される市民社会組織と軍隊との協力・協働に関心が集まっている。

日本の自衛隊は、軍隊の固有の任務である国防に加えて、自衛隊法 83 条によって設立当初から災害派遣を重要な任務としてきた点で独自性を有している。村上は、自衛隊の国内外の災害派遣活動の歴史的展開を「制度」と「運用」から考察し、どのようにして災害派遣を重視する日本独自の「戦略文化」が形成されてきたのかを明らかにしようとする。こうした日本独自の「戦略文化」の形成過程を明らかにしていく中で、大規模災害時の地方自治体と自衛隊との間のお互いの業務の範囲や連携のあり方、自衛隊が育んできた「戦略文化」を東アジアにも拡大して多国間防災レジームの形成につなげていく可能性なども検討される。

他方、大規模災害時の自衛隊と NGO との協力関係は近年、議論が始まったところである。木場は「自衛隊は NGO との協力にどのような課題を抱えているか」という問いを立てる中で、大規模災害時の時に焦点となる民軍協力の概念について、自衛隊と NGO の間では異なる認識の下で捉えられていることを指摘する。この自衛隊と NGO の民軍協力をめぐる「認識ギャップ」の問題を明らかにするために、木場は自衛隊と NGO との共同演習である「アジア太平洋地域多国間協力プログラム」(MCAP) の分析や、防衛省、自衛隊、市民社会組織へのインタビューなどを実施し、軍・政・官と、市民社会組織とのあるべき連携の仕方を提言する。

4.1.3. 国や地域ごとの特性を考慮に入れた防災教育と子ども支援

日本は自他ともに認める防災先進国であり、日本の防災は大災害に見舞われるたび常に進化してきた。阪神・淡路大震災では「行政の限界とコミュニティ力の発見」がなされ、東日本大震災では「リスク対処能力向上の必要性」と「防災教育の重要性の再確認」がなされている。こうした防災をめぐる歴史的転換を踏まえ、地域、学校や NGO が取り組む防災教育や子どもへの支援はどうあるべきか、さらに、日本の防災教育の経験や教訓をどのように開発途上国に伝えていくべきかが重要な課題として浮かび上がっている。

しかしながら、中川が指摘するように、災害は、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ため、防災は地域固有の対策が必要となる。防災教育も同様である。特に途上国の一部では、ショウ智子が指摘するように、災害経験が多くても、災害知識に乏しく、漠然と災害を怖がり、災害について人々が語ることを嫌う傾向も見られる。また、政治体制の問題から、政府の災害の発表が過少となったり、防災記録の蓄積が十分に残らな

い可能性もある。そこで、ショウ智子は、マニラ（フィリピン）、テヘラン（イラン）、カトマンズ（ネパール）で得られたデータを基に、防災意識を高めるために市民レベルの防災意識の現状や特徴、防災意識向上のための教育や活動がどのように行われているかをガバナンス、市民社会参画の度合い、宗教観などから分析し、防災先進国日本としては、どのような国際防災協力支援がありうるのか、などについて、日本の戦略、兵庫県の戦略としての視点から提言することを目指している。中川も、東日本大震災を経て企業や学校を含めて「誰もが防災マネジャー」となり、多様なアクターが防災教育に関わるようになった現状を踏まえつつ、ミャンマーとベトナムという固有の文化や地域性を持つ諸国に、日本の NGO がどのようなアクターと協働して防災教育を進めていくべきかを考えようとしている。

他方、東日本大震災の復興支援では国際協力 NGO が新たに支援に加わって重要な役割を果たしたことから、「自助、共助、公助」に加えて「N 助」が注目されることとなった。中でも、セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン（SCJ）をはじめとする国際子ども支援団体は、主に途上国での豊富な活動経験を背景に、東日本大震災の復興支援でも存在感を示した。桜井は、経験の蓄積、広いネットワーク、資金調達力、継続的なスタッフ派遣といった国際子ども支援団体の強みを指摘する一方で、今回の東日本大震災の復興支援の経験は、幾つかの問いや課題を投げかけるものであったと指摘する。国際子ども支援団体の通常の途上国での活動と、先進国での復興支援における活動ではどのような役割の違いがみられたのか。国際子ども支援団体が本来のミッションとする子供の権利尊重のための（ライツ・ベースの）活動と、これらの団体が被災地で実際に行った行政の補完活動との間のバランスをどのようにとるのか。こうした問いや課題に基づいた啓発や政策提言が今後求められる。

4.2. 今後の課題

以上のような平成 24 年度の研究成果を踏まえ、次年度の課題となるのは、①アクターとしての企業の国際防災に対する取り組みの分析、②既存の国際防災協力の枠組みや方策に対する現実的な見直し作業、③国際防災をめぐるガバナンス理論の構築、である。

①の企業の国際防災に対する取り組みについては、本報告提出後の 2013 年 3 月に第八回国際防災協力研究会を開催する予定であり、そこで、企業の国際防災への取り組みの現状とともに、課題や提言についての報告が予定されている。

②の既存の国際防災協力の枠組みや方策に対する現実的な見直し作業については、本年度中に、研究会委員のラジブ・ショウによる「兵庫行動枠組」のレビューが報告されたが、来年度ではさらに、本研究のアプローチである「ガバナンス」と「人材育成」の観点から国際的な防災協力の枠組みを見直す必要がある。

③の国際防災をめぐるガバナンス理論の構築に関しては、東日本大震災やスマトラ沖津

波災害のような大災害において、各アクター間の協力・協働関係が実際に見られているものの、妥当な理論的な構築は未だ不十分なままである。平成 24 年度の研究会の報告で、防災ガバナンス理論構築のための材料が収集されており、来年度の研究会ではそれをまとめる作業に入る予定である。

4.3. まとめの方向

平成 24 年度中の研究成果と今後の研究課題と予定を踏まえ、本研究の最終報告書は以下のような構成をとる予定である。

はじめに：国際防災協力体制構築に向けて—防災ガバナンスと人材育成の視点から

第一部 政府の災害緊急支援の歴史的展開

第一章 日本における海外災害救助政策の展開

第二章 政府の緊急対応比較—阪神・淡路大震災と東日本大震災

第二部 自衛隊の「戦略文化」と民軍協力

第三章 自衛隊の国際緊急援助活動の源流—日本型「戦略文化」の形成

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状と課題

第三部 国や地域ごとの特性を考慮に入れた防災教育と子ども支援

第五章 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

第六章 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

第七章 国際子ども支援団体による東日本大震災復興支援—組織マネジメント、活動の視点からの比較分析

第四部 企業の国際防災への対応

第五部 国際防災協力の枠組みの見直し

(a)兵庫行動枠組みの評価とレビュー

(b)人材育成の観点からみる国際防災協力

(c)ジェンダーの観点からみる国際防災協力

おわりに：提言と今後の課題