

「災害対策をめぐる国際協力の仕組みづくり」

(災害支援国際協力戦略会議)

研究調査報告書

2010 年 3 月



(財)ひょうご震災記念 21 世紀研究機構
研究調査本部 安全安心なまちづくり政策研究群

はじめに

アジア地域は世界の中でも災害多発地域である。死者 2000 名を超える地震だけに限っても、1995 年 1 月 17 日の阪神・淡路大震災、1999 年 9 月 21 日の台湾大地震、2008 年 5 月 12 日の中国四川大地震、2010 年 4 月 12 日の中国青海省地震と、過去 15 年の間に 4 回の大地震が起こっている。

他方、ひょうご震災記念 21 世紀研究機構が所在する神戸市東部の HAT 神戸には、国際防災復興協力機構 (IRP)、国連国際防災戦略事務局 (UN/ISDR)、アジア防災センター (ADRC)、人と防災未来センターなど、国際的な災害支援や災害研究を行う機関が集積している。阪神・淡路大地震以降、急速に進んだこれら機関の機能とそこに蓄積された研究成果をアジア地域の災害対策に役立てることは、日本の外交政策上も、極めて有意義であると考えられる。

そこで、この研究では、アジアを中心とする近隣諸国の災害対策に対してわが国が行いうる国際協力の仕組みづくりに、HAT 神戸が果たすべき役割について明らかにすることを目的とした。

研究は 2 つのサブテーマに分けて行われた。第 1 のサブテーマは、災害対策への国際協力をより広くわが国の外交・援助政策の一環として位置づけ、その中で兵庫県の国際協力のあり方を追究することである。この作業は、当該研究テーマの総論的役割を果たす。以下に報告するのはこの部分の研究成果である。

第 2 のサブテーマは、兵庫県が持つ知的資源をいかにアジアの災害復興に生かせるかを追究するために、HAT 神戸に集積する研究機関および台湾、中国など大震災を経験した国や地域の研究者が共通の課題について忌憚なく意見を交換できる研究者のネットワークを組織することである。そこでの議論を通じては、被災国の復興へ向けた新たな施策が生み出されることが期待される。この部分の成果については、報告書「災害対策をめぐる国際協力の仕組み作りー研究者ネットワークの構築を通じてー」に譲りたい。

第 1 のサブテーマについては、第 1 章に報告するように、HAT 神戸における国際防災・人道支援活動の集積状況を調査し、それらを活用するための方策をめぐって、何人かの識者にヒアリングを行い、さらに 2010 年 2 月、わが国の国際協力の専門家、具体的に災害対策の国際協力に当たっている自衛隊および N G O の代表、さらに四川大地震を経験した中国の研究者を招いて、公開シンポジウムを開催した。

第 2 章では、わが国の国際緊急援助・防災協力体制が時代を追って充実してきているも

の諸外国に比べて不十分にとどまっていることを中心として、現状の分析と日本の貢献のあり方を探究した。そして第3章では、日本の災害対策をめぐる国際協力の課題として、日本は応急対応に瞬発力を発揮するよりも、持続的開発援助の一環として災害復興を長期的に支援する道を選び、煩雑な国際機関の調整を必要としない人材育成に交際協力の重点を置くべきことを主張する。

災害対応をめぐる国際協力は、わが国の平和外交の一環として、また、長期的開発援助と人間の安全保障の観点から、今後ますます重要性を増す分野である。大震災を経験した地の研究機関として、これからも継続的に課題解決に取り組み、実行力を伴った、知的・資金的・事業的・人材的国際協力にあり方について探究していきたい。

本報告書のとりまとめには、五百旗頭真研究調査本部長のご指導の下、楠綾子主任研究員が当たってくれた。研究にご協力いただいた内外の識者を含め、関係者に心から御礼申し上げたい。

財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構
安全安心なまちづくり政策研究群
研究統括 林 敏彦

研 究 体 制

研究責任者 五百旗頭 真

担当研究員 楠 綾 子

研究協力者 大 島 賢 三（国際協力機構副理事長）
火 箱 芳 文（陸上幕僚長）
河 田 惠 昭（人と防災未来センター長）

＊以上、ヒアリング協力者

番匠 幸一郎（防衛省陸上幕僚監部防衛部長）
村 井 雅 清（被災地 NGO 協働センター代表）
楊 団 （中国社会科学院社会学研究所長）

＊以上、シンポジウムのパネリスト

目 次

はじめに	2
研究体制	4
第1章 災害対策をめぐる国際協力の構想	6
第1節 HAT 神戸における国際防災・人道支援活動	6
第2節 外交戦略としての国際防災協力	11
第3節 ヒアリングおよびシンポジウム	13
第2章 国際緊急援助・防災協力体制	24
第1節 緊急援助・防災協力の国際的枠組み	24
第2節 知的世界における日本の貢献	30
第3章 災害対策をめぐる日本の国際協力の課題	32
第1節 日本の国際防災協力の特徴	32
第2節 日本の活動の限界	33
おわりに——今後の展望	36
参考文献.....	37

第 1 章 災害対策をめぐる国際協力の構想

第 1 節 HAT 神戸における国際防災・人道支援活動

1. 国際機関・組織の招致

(財)ひょうご震災記念 21 世紀研究機構の所在地である神戸市の東部新都心 (HAT 神戸) は、阪神・淡路大震災の翌年、1996 年 6 月に、神戸市の土地区画整理事業で着工された。その 1 年前に策定された「神戸市復興計画」のシンボリックなプロジェクトのひとつである。計画の基本方針には、国際的拠点の形成が掲げられた。神戸という街がこれまで培ってきた国際的なイメージを活かし、さらに高めていくために、21 世紀の世界に向けた情報発信拠点を形成することがねらいだった¹。プロジェクトは、神戸市と兵庫県が協議しながら、神戸市が事業主体として基盤整備などを進める一方で、兵庫県が中心地区に新しい都市文明を先導する施設群の整備や誘致に取り組む形で進められた²。

その兵庫県は、阪神・淡路復興委員会の提言を受けて「阪神・淡路大震災記念プロジェクト研究会議」を設置し、「阪神・淡路大震災記念財団アジア太平洋総合政策フォーラム設立構想 (案)」をまとめた。貝原俊民兵庫県知事 (当時) などの念頭には、アメリカの首都ワシントンのスミソニアン博物館のイメージがあったという。防災をはじめ、健康や環境、国際協力、文化などの研究施設や機関がそれぞれ独立した機能を果たしながら、調査研究や事業活動の分野で緊密な連携を図り、全体としてひとつの国際的な複合拠点に高めていくことが理想であった。この壮大な構想の一部は、1997 年に設立された「(財)阪神・淡路大震災記念協会」として結実する³。

その翌年 4 月、HAT 神戸の街開きとともに、まず国際健康開発 (IHD) センタービルが開業、WHO (世界保健機構) 健康開発総合センターも活動を開始した。それ以降、防災や減災、環境、健康や医療福祉、芸術文化、国際交流などさまざまな分野で国際的な広がりをもった施設や機関の整備が進められた。(財)兵庫県国際交流協会の移転・「ひょうご国際プラザ」の開設 (1998 年)、アジア防災センター (Asian Disaster Reduction Center, ADRC、1998 年)、アジア太平洋地球変動研究ネットワークセンター (Asia-Pacific Network for Global Change Research, APN、1999 年)、国際連合人道問題調整事務所 (UN Office for the Cooperation of Humanitarian Affairs, OCHA、2000 年)、国際協力機構 (Japan International Cooperation Agency, JICA) 兵庫国際センター (2002 年)、国連国際防災戦略 (International Strategy for Disaster Reduction, ISDR) 兵庫事務所 (2007 年) などである。さらに 2002 年には、人と防

¹ 神戸市「HAT 神戸 (東部新都心の計画)」

(<http://www.city.kobe.lg.jp/information/project/urban/hatkobe/gaiyou2.html>、2010 年 3 月 16 日アクセス)。

² 貝原 (2009) 176 頁。井筒紳一郎「HAT 神戸 (神戸東部新都心) の整備」同上、181 頁。

³ 辻寛「阪神・淡路大震災記念協会——21 世紀文明の創造への貢献」(財)阪神・淡路大震災記念協会 (2005) 687-706 頁。井筒「HAT 神戸の整備」184-186 頁。

災未来センターも開設された。また、2005年に国連防災会議、2010年にはアジア防災会議が開催されるなど、国際的な防災協力の枠組みを形成する場にもなっている。

これらの国際機関や会議は、兵庫県自身が積極的に誘致したことに加えて、外務省も日本の国際貢献の一環として応援したことによって実現した。たとえば2005年に開かれた国連防災会議は、2001年から2003年まで人道問題担当の国連事務次長を務めた大島賢三氏（現 JICA 副理事長）が、兵庫県と連携しつつ神戸開催の方針を ISDR の場で積極的に推進したことが大きい⁴。こうして、阪神・淡路大震災後の復興計画を基礎に生まれた HAT 神戸は、防災、復興に関する国際的な情報発信の拠点として機能するようになってきたといえよう。

2. 各機関の活動

現在、HAT 神戸に立地する防災・人道支援関連の国際機関の活動内容は次の通りである。

■国際防災復興協力機構（International Recovery Platform, IRP）

国連防災世界会議を契機に、2006年に開設された。災害からの復興に国連機関等が連携して寄与するプラットフォームとして機能することを目指している⁵。

■国連国際防災戦略事務局（UN/ISDR）兵庫事務所

UN/ISDR は、自然災害などから生じた人的、社会的、経済的、環境上の損失を減少させるための活動にグローバルな枠組みを与えることを目的とする。そのために、持続可能な開発に不可欠な要素である、防災の重要性に対する認識を高め、災害からの回復力を十分に備えたコミュニティを建設することを目指している⁶。兵庫事務所は、兵庫行動枠組（後述）の実施を促進するとともに、ISDR の活動をさらに強化・充実させるために開設された。日本政府や日本を拠点とする国際防災関連機関、アジアの防災関連機関との防災協力を促進し、パートナーシップ構築のためにさまざまな活動を実施している⁷。

■国連地域開発センター（United Nations Centre for Regional Development, UNCRD）防災計画兵庫事務所

1971年に設立された UNCRD（本部：名古屋市）の地域事務所として、1999年に開設された。兵庫行動枠組の実現に向けて調査研究、助言、情報普及活動、トレーニングなどを行い、開発途上国の地域開発担当者の計画立案、実施能力の向上を目指している⁸。

■国連人道問題調整事務所（UNOCHA）神戸

⁴ 貝原（2009）177頁。大島賢三 JICA 副理事長へのヒアリング（2009年9月3日）。

⁵ 国際防災復興協力機構ホームページ（<http://www.recoveryplatform.org/jp/>、2010年4月14日アクセス）。

⁶ ISDR ホームページ（<http://www.unisdr.org>、2010年4月14日アクセス）。

⁷ ISDR 兵庫事務所ホームページ（<http://www.adrc.asia/ISDR/index.html>、2010年4月14日アクセス）。

⁸ UNCRD 防災計画兵庫事務所ホームページ（<http://www.uncrd.or.jp/ja/offices/index.htm>、2010年4月14日アクセス）。

OCHA は、紛争や自然災害による被害に対する人道支援を、国際社会が迅速かつ効率よく実施するための調整・支援機関である。その役割のひとつに、人道援助関係者に必要かつ信頼できる情報を提供するためのインターネット上の人道情報サイト、Relief-Web の運営があり、OCHA 神戸がアジア・太平洋地域をカバーする機能をもっている⁹。

■アジア防災センター (ADRC)

アジアの 28 カ国をメンバーとする ADRC は、メンバー国の防災能力の強化、人々が安心して暮らせる地域づくり、持続可能な開発を可能にする社会づくりを目的とする。そのため、災害情報の収集・共有、人材育成、コミュニティ防災など防災能力向上のための事業を展開するとともに、アジアにおける防災関係者の人材交流など多国間ネットワークづくりを進めている¹⁰。

■独立行政法人防災科学技術研究所・地震防災フロンティア研究センター (Earthquake Disaster Mitigation Research Center, EDM)

都市部を中心とする地震災害の軽減を目指す先導的な研究を目的として、1998 年 1 月に開設された。医療システムの防災、情報技術を活用した震災対応・危機管理、災害軽減科学技術の国際展開に向けた学際的で実践的な研究を進めている¹¹。

■アジア太平洋地球変動研究ネットワーク (APN) センター

アジア太平洋地域における地球変動研究を推進し、途上国の研究への関わりを深め、また科学者と政策決定者との連携を深めるために、加盟国政府（21 カ国が加盟）で構成されるネットワークとして 1999 年に神戸に設立された。気候、生態系、土地利用、大気、陸域および海域における変化などに関する研究活動の支援や、開発途上国の科学的能力の開発、科学と政策の連携、啓発などに取り組んでいる¹²。

■国際協力機構 (JICA) 兵庫国際センター

海外技術研修の受け入れ、青年研修、ボランティアの送り出し、教育支援などを行っている。また国連防災会議を受け、2007 年に兵庫県の提案で国際防災研修センター (Disaster Reduction Learning Center) を設置し、HAT 神戸の諸機関と連携しつつ防災分野の人材育成を推進している¹³。

■人と防災未来センター

国の支援の下に兵庫県が開設、運営は(財)ひょうご震災記念 21 世紀研究機構によって行われている。阪神・淡路大震災の経験を語り継ぎ、その教訓を未来に生かすことを通じて、災害文化の形成、地域防災力の向上、防災政策の開発支援を図り、安全・安心な市民協働、減災社会の実現に貢献することを目的としている。また、世界的な防災研究の拠点として、災害全般に関する有効な対策の発信地となることを目指

⁹ OCHA 神戸ホームページ (<http://ochaonline2.un.org/Default.aspx?alias=ochaonline2.un.org/japan>、2010 年 4 月 14 日アクセス)。

¹⁰ アジア防災センターホームページ (http://www.adrc.asia/top_j.php、2010 年 4 月 14 日アクセス)。

¹¹ EDM ホームページ (<http://www.edm.bosai.go.jp/default.htm>、2010 年 4 月 14 日アクセス)。

¹² APN ホームページ (<http://www.apn.gr.jp/newjp/indexj.htm>、2010 年 4 月 15 日アクセス)。

¹³ JICA 兵庫ホームページ (<http://www.jica.go.jp/hyogo/index.html>、2010 年 4 月 15 日アクセス)。

している¹⁴。

■兵庫県こころのケアセンター

阪神・淡路大震災を契機に、被災者のトラウマや、その結果として生ずる PTSD などが復旧・復興のひとつの側面として注目されるようになったことを受け、「こころのケア」に関する研究や研修、相談・診療などの拠点として開設された。研究、人材育成・研修、相談・診療のほか、情報発信や啓発活動を行っている¹⁵。

■兵庫県災害医療センター

阪神・淡路大震災の教訓と経験を実践に生かすために、病院機能と情報指令センター機能をもつ病院として 2003 年に開設。高度救命救急センターおよび基幹災害拠点病院として救急医療と災害医療を行うとともに、研修・研究・訓練の実施、医療資機材・医薬品などの備蓄に務めている。

HAT 神戸に集積する国際機関の機能は、大きく次の 4 つにまとめられる。第一に、復興に関する手法・ツールの開発や、知識・情報の集約、発信機能である。第二に、災害の発生や被害状況に関するリアルタイムの情報の収集・発信機能である。第三に、災害関連分野の研究機能である。防災・危機管理、災害医療、心のケアというすぐれて実際の分野に理論的枠組みを与える作業が行われているのである。そして第四に、こうした分野にかかわる人材育成の機能である。防災対策から災害対応、復興にいたるまで、すべての段階が網羅されており、その意味では、HAT 神戸は災害関連分野の知的拠点であるといえよう。

3. 連携体制

では、上述の諸機関の間にどのような連携が存在するだろうか。

2002 年 4 月に人と防災未来センターが発足してまもなく、河田恵昭センター長の呼びかけで、人と防災未来センター、アジア防災センター、JICA 兵庫国際センター、OCHA 神戸、国連地域開発センター防災計画兵庫事務所、地震防災フロンティア研究センターの 6 機関が集まり、半年後に相互の連携協力を目指す「国際防災・人道支援協会」(DRA) を設立すべく、協議を開始した。世界各地で大規模な自然災害や人為的な災害が多発し、しかも、それらの災害が環境や経済、文化などさまざまな要因が複合的に絡んで多様化、複雑化の様相をみせつつある。そこで、HAT 神戸に集積する防災や人道支援、保健、医療、環境など災害に関わる国際的な諸施設や諸機関が有機的な連携を図り、国際的な防災・人道支援活動に関する取り組みを協同して推進することによって、それぞれの機関がその機能をより効果的に発揮し、国際社会に積極的な貢献をすることがそのねらいだった。

DRA はその年 10 月に発足し、現在は上記 6 機関に新しく 12 の機関（ひょうご震災 21 世紀研究機構、アジア太平洋地域変動研究ネットワークセンター、WHO 健康開発

¹⁴ 人と防災未来センターホームページ (<http://www.dri.ne.jp/index.html>、2010 年 4 月 15 日アクセス)。

¹⁵ 兵庫県こころのケアセンターホームページ (<http://www.j-hits.org/index.htm>、2010 年 4 月 15 日アクセス)。

総合研究センター、こころのケアセンター、地球環境戦略研究機関関西研究センター、国際エメックスセンター、日本赤十字社兵庫県支部、兵庫耐震工学研究センター、国際防災復興協力機構、神戸海洋気象台、ISDR、国際復興支援プラットフォーム）を加えて 18 機関で構成されている。会長は貝原俊民ひょうご震災記念 21 世紀研究機構理事長。またオブザーバーとして、内閣府、外務省人道支援室・国際緊急援助室・地球環境課、兵庫県、兵庫県国際交流協会、兵庫県立大学、兵庫県立美術館が参加している。

2003 年のアジア防災会議で、DRA は「国際防災・人道支援シンポジウム」を開催し、以後、メンバーによるワークショップを通じての意見交換、情報共有の場として活用されている。その意味では、DRA は多様な構成メンバーを緩やかに繋ぐ役割を果たしているといえよう。その反面、DRA には統合機能は与えられていないため、構成メンバーによる統一的な意思決定や行動は容易ではない。18 の参加組織はそれぞれ管理者が異なるし、OCHA や ISDR のような国連機関は、「いかなる組織の下に入ることもなく、他の機関の役割を侵すこともない」という原則に基づいて活動しなければならないから、DRA の指揮下で行動することは不可能なのである。現時点では、DRA を通じて構成メンバーが緩やかに連携する以上の行動は難しいであろう。

ただ、復興に関する知識の共有・蓄積や情報発信、また防災分野の人材育成などについては、国際防災復興協力機構（IRP）や JICA 兵庫国際センターを中心に組織間協力が進展しつつある。

災害からの復興に、国連機関等が連携して寄与するプラットフォームとして機能することを期待された IRP は、ISDR やアジア防災センター、国連開発機構（UNDP）と協力して復興の事例の収集、国際的な分野別復興ガイドラインの作成、情報発信などを行っている¹⁶。一方 JICA と兵庫県は、2007 年に「国際防災研修センター（Disaster Reduction Learning Center, DRLC）」を設立し、日本の被災経験や教訓、防災の知見を活かして、開発途上国で防災に携わる人材を育成するための事業を展開している。より具体的には、防災分野研修の総合調整、防災分野研修の実施、防災分野研修における人的ネットワークの構築とその活用、防災分野研修にかかる人材など活動資源のデータ整備の整備とその効果的な活用、防災分野研修にかかる調査研究の実施などであり、これらは人と防災未来センター、UNCRD、EDM、ADRC、災害医療センター、こころのケアセンターなど関係機関との連携で実施されているのである¹⁷。

このように、プラットフォーム的な役割をもつ機関が組織され、そこに集う各自がそれぞれの特性を生かしつつノウハウや情報を提供できるようなシステムが構築された場合には、HAT 神戸の諸機関は集合体としての強みを発揮できるようである。とりわけ、情報発信や人材育成など、指揮命令系統をそれほど必要としない分野は、比較的協力が容易なのである。出自の異なる機関が参加することによって生まれるノウ

¹⁶ “International Recovery Platform—A Global Catalyst for Better Recovery” (October 2007), 国際防災復興協力機構ホームページ (<http://www.recoveryplatform.org/jp/>、2010 年 4 月 14 日アクセス)。

¹⁷ 国際防災研修センターホームページ (<http://www.drlc.jp/japanese/>、2010 年 4 月 20 日アクセス)。JICA 国際防災研修センター（2008）3 頁。

ハウと情報の蓄積を活かしたユニークなプログラムが、今後も期待される。

第2節 外交戦略としての国際防災協力

1. 「防災協カイニシアティブ」

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¹⁸。

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¹⁹。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²⁰。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²¹。

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であろう。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。

¹⁸ 「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> (2010年4月20日アクセス)。

¹⁹ 「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。

²⁰ 外務省国際協力局(2008)1-2頁。

²¹ 同上、4頁。

2. 「平和協力国家」

このころから、日本とアジア・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しだいに強化されている。まず ASEAN との関係では、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²²。

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²³。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²⁴。アジア・太平洋地域全体を包括する取り組みでは必ずしもないけれども、部分集合的に地域での防災協力が進んでいる状況である。

こうした実体を背景に、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²⁵。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。福田内閣がもう少し存続しておれば、神戸に集積する防災関連のさまざまな国際機関が、日本の外

²² 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）。

²³ “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）。

²⁴ 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）。

²⁵ 外務省（2008 年）1、5 頁。

交資源として活用される機会になったのではないかとと思われる。ただ、防災、災害時の緊急対応、復旧・復興をめぐる国際協力の重要性は、今後もさらに増すであろう。日本がより効果的で包括的な支援、協力体制を考える必要性は決して失われてはいないのである。

第3節 ヒアリングおよびシンポジウム

当機構の本研究プロジェクトは、以上のような観点を出発点として始まっている。今年度は、防災や緊急支援、復旧・復興に取り組む人材、資金、知識、技術などの分野における国際協力の仕組みを考えるための土台として、まず災害時の緊急支援や防災の国際的枠組み、日本の協力の現状を明らかにすることを研究の中心とした。調査は主として国際防災協力に関わる専門家・機関へのヒアリングを通じて実施した。

ヒアリングの対象は以下の3氏である。

① 大島賢三（JICA 副理事長）氏

実施日：2009年9月3日

会 場：JICA 本部

実施者：五百旗頭真（（財）ひょうご震災記念 21 世紀研究機構副理事長）

下村恒雄（（財）ひょうご震災記念 21 世紀研究機構調査課長）

楠綾子（（財）ひょうご震災記念 21 世紀研究機構主任研究員）

質問事項：

（1）国際防災協力における JICA の活動について

世界各地で災害が発生した場合に JICA はどのような活動を行っているのでしょうか。

またその際、自衛隊や国連諸機関、NGO とはどのように連携していますか。

（2）「防災協力イニシアティブ」について

- ・ 日本政府は、環境と開発の両立を図る持続可能な開発のためには、災害に強い社会や国づくりを進めることが不可欠であるとの観点に立って、2003 年第 58 回国連総会で国連防災会議の神戸市での開催を提案しています。このような考え方は、いつごろ、どのような経緯で生まれたのでしょうか。
- ・ 2005 年国連防災会議で日本政府が提唱した「防災協力イニシアティブ」は、どのようにして形成されたのでしょうか。
- ・ 2005 年以降、国際防災協力が日本外交の活動領域のひとつとして本格的に取り組まれるようになったように見受けられますが、それはなぜでしょうか。

（3）日本の国際防災協力活動は、他の諸国の活動と比較してどのような特徴があるのでしょうか。また、今後の国際防災協力活動でもっとも求められているものはなんのでしょうか。

（4）兵庫の地には、国内外のさまざまな防災関係機関が置かれていますが、その

集積にどのような機能が期待されるでしょうか。

② 火箱芳文（陸上幕僚長）氏

実施日：2009 年 10 月 7 日

会 場：防衛省陸上幕僚監部

実施者：五百旗頭真（（財）ひょうご震災記念 21 世紀研究機構副理事長）

下村恒雄（（財）ひょうご震災記念 21 世紀研究機構調査課長）

楠綾子（（財）ひょうご震災記念 21 世紀研究機構主任研究員）

質問事項：

- （１）自衛隊の国際的な援助活動の前提として、国内での救援活動についてはじめにうかがいます。
 - ・ 国防が自衛隊の主要な任務と思われませんが、災害から国民を救出し支援する活動は、防衛省自衛隊組織にとってどのように位置づけられてきたのでしょうか。
 - ・ 戦後日本における自衛隊の災害救援活動の概況をお教えてください。
- （２）災害救援のため自衛隊の海外派遣が始まった事情について
国際緊急援助隊の派遣に関する法律（JDR 法。1987 年成立、1992 年改正）と 1992 年の PKO 協力法とは、どのような関係にあるのでしょうか。また、自衛隊の任務はどう定義され、防衛省・自衛隊はどのような対応を開始したのでしょうか。
- （３）実際の海外活動は 1998 年のホンジュラスからと聞きますが、その経緯をお聞かせください。初めての経験は順当に進んだのでしょうか。
 - ・ 国内での救援活動との相違について
 - ・ 自衛隊はカンボジア PKO（UNTAC）をすでに経験していますが、それとの比較において、災害救助活動はどう異なるのでしょうか。
- （４）以後、自衛隊の海外での救助活動の種別や拡がりと、時期的な変容進展があれば御教示下さい。
- （５）国際緊急援助における自衛隊の活動について
海外で災害が発生して自衛隊が派遣される場合、どのようなプロセスを経て自衛隊の派遣が決定されるのでしょうか。
また、派遣の規模や活動の種類はどのようにして決定されるのでしょうか。
- （６）軍民協力について
被災地の救援や復旧活動の場で、自衛隊は国際緊急援助隊の他のチーム（救助チーム・医療チーム・専門家チーム）とどのように連携していますか。また、連携することによってどのような活動が可能になるのでしょうか。
- （７）自衛隊の国際防災協力活動は、他の諸国の活動と比較してどのような特徴があるのでしょうか。また、今後の国際防災協力活動でもっとも求められているものはなんなのでしょうか。
- （８）今年 8 月に陸上自衛隊は PACC・PAMS の会議を東京で開催されました

が、その概容について御教示下さい。防災をめぐる国際協力の意義をどのようにお考えでしょうか。また、今後どのように進めようとしているのでしょうか。こうした活動における日本の役割及び各国の対応などについて御教示下さい。

- (9) 兵庫の地には、国内外のさまざまな防災関係機関が置かれていますが、その集積にどのような機能が期待されるでしょうか。

③ 河田恵昭（（財）人と防災未来センター長）氏

実施日：2009年11月28日

会 場：（財）ひょうご震災記念 21 世紀研究機構

実施者：五百旗頭真（（財）ひょうご震災記念 21 世紀研究機構副理事長）

下村恒雄（（財）ひょうご震災記念 21 世紀研究機構調査課長）

質問事項：

- (1) 先生ご自身および人と防災未来センターが行ってきた国際分野での活動についてご教示ください。
- (2) 世界各地の災害について、データを集積し、分析を加え、対処を考案しているのはどのような機関でしょうか（学会、研究所、政府機関、国際機関など）。また、情報や知識の面での国際的連携は緊密でしょうか。
- (3) 世界各地の災害に際して、救援活動を行う国外の機関にはどのようなものがあるでしょうか。それぞれの特徴や問題点をご教示ください。
 - ・ 国際機関
 - ・ 外国政府機関
 - ・ 研究所・専門家
 - ・ INGO
- (4) 日本では JICA を実施主体とする災害への国際救援活動が行われていますが、その機能や体制をどのようにみておられますか。
- (5) 1990 年代末より、自衛隊も海外での災害救援活動に加わるようになりましたが、それについてはどうみておられますか。

また、今年 8 月の東京での PACC・PAMS 会議において、陸上幕僚長は、災害時の協力について事前に登録し、迅速な救援を行うための国際提携の構築を提案し、多くの国の参謀長の賛同を得ていました。このような試みについてはどう思われますか。
- (6) 災害をめぐる国際協力について、日本は今後どのような役割を果たしうるでしょうか。知的な分野、実際の救援活動の双方についてお考えを承りたく存じます。
- (7) 兵庫の地には、国内外のさまざまな防災関係機関が置かれていますが、その集積にどのような機能が期待されるでしょうか。

大島副理事長のヒアリングに際しては、JICA 国際緊急援助隊事務局・地球環境部の職員 5 名の方に、火箱幕僚長のヒアリングに際しては陸上自衛隊幕僚監部広報室、幹部学校、研究本部の職員 3 名の方に同席いただき、情報や資料を提供いただいた。ヒアリングにご協力いただいた 3 氏に加えて、職員の方々にもあらためて感謝申し上げたい。

さらに、以上のヒアリングから得られた成果などをもとに、2010 年 2 月には当機構主催の公開シンポジウムを開催し、国際防災協力の現状や日本の協力のありかたについて、広く市民に情報を提供する場を設けた。

21 世紀文明シンポジウム「災害をめぐる国際協力の仕組みづくり」

開催日：2010 年 2 月 26 日

会 場：ANA クラウンプラザホテル神戸

後 援：朝日新聞社、神戸新聞社、NHK 神戸放送局

内 容：（１）主催者挨拶

貝原俊民（（財）ひょうご震災記念 21 世紀研究機構理事長）

（２）基調講演「災害をめぐる国際協力の仕組みづくり」

大島賢三（JICA 副理事長）

（３）パネルディスカッション

コーディネーター

五百旗頭 真（（財）ひょうご震災記念 21 世紀研究機構副理事長）

パネリスト

番匠幸一郎（防衛省陸上幕僚監部防衛部長）

村井雅清（被災地 NGO 協働センター代表、CODE 事務局長）

楊団（中国社会科学院社会学研究所長）

河田恵昭（人と防災未来センター長）

各氏の発言要旨：

・基調講演（大島氏）

最近のハイチ大地震や 2005 年のインド洋大津波など、われわれが体験的に理解できるように、過去 60 年間に自然災害、とくに気象災害は増えてきている。地震災害は気象災害に較べて頻度は少ないが、そのぶん対策が後回しになる傾向がある。とりわけ開発途上国の場合、防災分野に予算を回す余裕はほとんどないというのが実情であり、いきおい被害は大きくなる。さらに、都市への人口の集中や気候変動が被害を拡大しているという事情もあろう。むろん、災害の増加にともなって被災者・被害額も増大している。災害の発生件数、被災者数、被害額のいずれにおいても、もっとも被害が大きいのはアジア地域である。

大規模災害が発生した場合には、国際的な緊急援助としてまず WFP（世界食糧計画）や UNICEF、UNDP（国連開発計画）など、人道支援を任務としている国

連機関やその他国際機関が動き出す。各国の援助機関や救援チーム、日本なら JICA や国際緊急援助隊も現地に派遣される。それから、国際赤十字委員会や国境なき医師団、日本では CODE（海外災害援助市民センター）といった NGO/NPO が参加する。さらに、災害の規模が大きくロジスティクスが困難をきわめるような場合には、各国の軍が出動して救援活動や医療活動に従事する。

このように、大規模な災害が発生すると、被災国には世界各国からさまざまな組織や部隊が集まり、さながらオリンピックのような様相を呈することもある。しかし、手法や考え方の異なる組織が混乱した現場に一度に到着すると、その調整はえてしてうまくゆかない。たとえば 1988 年のアルメニア地震では、各国の援助が殺到してアルメニア政府が対応できないという状況が発生し、大きな教訓を残した。また人道支援とはいえ、国によっては海外からの援助が非常に難しい問題を引き起こすこともあり得る。さらに、1991 年にイラク国境でクルド人が難民化したケースも、緊急援助の難しさという点で教訓を残すことになった。

こうした問題を契機として、1991 年末の国連総会では「国連の緊急人道支援における調整の強化」（国連決議 46/182）が採択された。この文書では、国際的な緊急人道支援の基本原則がまとめられている。第一に、被災国の主権を尊重すること。第二に、犠牲者に対する救援は、一義的には被災国が役割を果たすべきであるということ。第三に、緊急援助から復興、開発というプロセスができるだけ途切れることのないよう、連続して行う必要があること。そして第四に、国連がさまざまな救援組織の調整に中心的役割を担うこと。そこで設けられたのが、事務次長レベルの緊急支援調整官（ERC）や組織間常務委員会（IASC）、人道問題局（DHA、のちの人道問題調整事務所＝OCHA）である。国際的な緊急人道支援問題が発生すると、国連の関係機関や NGO の代表団体が IASC の場で議論し、それを ERC が議長としてとりまとめていくという仕組みが整った。

実際の現場では次のように支援が行われる。まず、被災国では現地対策本部が立ち上げられる。一方国際社会は、OCHA が中心になって被災国に 48 時間以内を目途に、早ければ 24 時間以内に数名の専門家チーム（あらかじめ登録された各国の災害専門家で構成——日本人は現在 5 人が登録）、国連災害評価調整チーム（UNDAC）を派遣し、このチームが現地に現地活動調整センター（OSOCC）を立ち上げる。そして、諸外国や NGO から派遣されてくるさまざまな救援チームは、通常は現地国やその近辺の国際空港に設置された Reception/Departure Center (RDC) に登録する。その情報が UNDAC に伝えられ、OSOCC で全体の調整が図られることになっている。加えて 1994 年には、大規模災害における軍または準軍事組織と文民との関係について、「オスロガイドライン」が制定された。軍隊組織が緊急援助活動に参加するときには、こうした広く受け入れられたガイドラインを尊重し、それに沿って活動するという原則が確立している。

次に防災について。阪神・淡路大震災から 10 年を経た 2005 年、第 2 回国連世界防災会議が神戸で開催された。この会議で採択された「兵庫行動枠組」は現在、

国際社会における防災行動指針として位置づけられ、国際防災戦略（ISDR）システムのなかで推進されている。具体的には、災害に強いコミュニティを構築するために、①持続可能な開発の取り組みに減災の観点をきちんと取り入れること、②国あるいはコミュニティのレベルで防災体制を整備し、防災力を向上させること、③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、の3点が戦略目標として掲げられた。そして、この目標に基づいて5つの具体的な行動指針が定められている。これらの多くは、日本がいろいろな災害経験を踏まえてノウハウとして蓄積してきたものであるとあってよい。その意味では、日本の体験と知恵は世界に共有されているのだ。

JICAの協力について簡単に触れておきたい。まず緊急対応の段階では、国際緊急援助隊を派遣するとともに、JICAが海外に保有している4カ所の備蓄倉庫から援助物資を被災者に届ける。その段階が終わると、倒壊したインフラの再建や被災者の心のケアなど、ハード・ソフト両面から復旧・復興作業を行う。そしてこれらに劣らず重要なのが、災害による被害の抑止・軽減への取り組みであろう。ハザードマップ作りや防災計画の策定、防災関連の組織や人材の能力強化、早期警報システムの構築といった活動である。これらをひとつのサイクルととらえて、切れ目のないようにできる範囲のことをやっていく必要があるという観点から、JICAは防災協力に取り組んでいる。

最後に、今後の課題について。まず国際社会における課題は、ひとつは気候変動に起因する自然災害にどう対応していくかである。2つめは、開発のための計画づくりに「防災」を積極的に組み入れていくこと。「兵庫行動枠組」のさらなる実施が必要である。もうひとつは、災害時の調整機能を強化することである。アジア・太平洋地域は災害多発地帯であるにもかかわらず、防災にせよ緊急援助にせよ、協力、調整の枠組みがまだ整っていないといわざるを得ない。そこで、国際防災関係の諸機関が結集した神戸がもつ能力を生かしていくことが重要である。

日本にとっての課題も多い。先進国として、また災害多発国としてどのようにすればより効率的な協力ができるか。JICAのような組織が緊急援助と復興、開発援助の間の人道支援ニーズをどのように埋めていくことができるか。国際緊急援助体制は近年、非常に整備されてきているが、ロジ能力の面ではいろいろな工夫の余地がある。さらに、日本自身が被災国となった場合に、わが国として対外的な調整をどのようにするか。災害をめぐる国際的な取り組みに、日本がさらにより貢献ができるような提言がこの神戸の地から出てくることを期待したい。

・ パネルディスカッション

【番匠氏】

陸上自衛隊の主たる任務は、日本国の平和と独立を守ることにある、その他公共の秩序の維持に当たるといった任務のひとつに災害救援がある。災害救援の主体は第一義的には地方自治体や住民であり、自衛隊は二義的な、補助的な役割を果た

すものとして位置づけられているにすぎない。しかし、自衛隊ほど災害、防災に深くコミットしてきた、またこれからもするであろう軍事組織は世界でも類をみない。災害救援については、国内についても国際についても、自衛隊はより大きな役割を与えられるべきではないかと考えている。

国内の災害については、災害対策基本法第 3 条に基づき自衛隊法第 83 条に災害時の自衛隊の出動が規定されている。この災害派遣は、都道府県知事から要請を受けて派遣する要請派遣と、要請を受けるいとまがないときには自分たちで判断して出動する自主派遣、あるいは隣の駐屯地で火災が起きた場合に消火に行くなどの近傍派遣といった形態をとる。派遣に際しては、次の 3 点が要件となる。第一に、差し迫った必要性があること（緊急性）。第二に、公共の秩序を維持するために必要性があること（公共性）。第三に、自衛隊以外の手段がないこと（非代替性）である。

一方、国際的な災害協力については、はじめて国際緊急援助活動を行ったのが平成 10 年、ホンジュラスのハリケーン災害である。それ以降、最近ではインド洋津波、パキスタン大地震、ジャワ島中部地震、パダン沖地震などにヘリコプター部隊や医療部隊を派遣した。アジア・太平洋地域は災害が非常に多く、大きな犠牲を出している地域である。それだけに、自衛隊は災害救援の仕事に真剣に取り組むべきだと思う。

この国際緊急援助活動については、陸上自衛隊は約 300 人体制で臨んでいる。常時、先遣隊は 48 時間以内、主力部隊は 5 日以内に派遣できる態勢にある。災害が発生すると、医療部隊やヘリコプターを中心とする航空部隊、飲料水を供給する給水部隊などが、任務や災害の種類に応じて派遣されることになる。時間軸とのバランスをとりつつ、また任務、災害が発生した場所に応じて、人命救助、生活支援、復興支援という自衛隊に求められる役割を、柔軟かつ適切に果たすことを目指しているのである。ただし、自衛隊の物資の輸送能力や語学能力などまだまだ課題も多く、これからは物心両面にわたってさまざまな準備が必要になるだろう。

自衛隊はこの 20 年、国際的な分野でさまざまな取り組みをしてきた。自衛隊がどのような分野で役割を果たすことができるのか、ポジティブに考えなければならぬと思う。国民の生命と財産を守るのと同様に、いま世界で失われていく命をどのように守っていくかは重要な問題であるし、自衛隊のもつ即応性や組織力、あるいは自己完結能力を使って、日本の代表として貢献することを目指していかなければならない。

なかでも、即応性の向上と、各国軍や国際機関、政府、NGO などとの調整や連携が重要である。アジア・太平洋地域は、災害多発地帯であるにもかかわらず、現在は各者を調整するフレームワークが存在しない。そこで今後の取り組みとして、まず各国がそれぞれなにができるかをあらかじめ登録しておく兵力登録制度と、多国間の調整メカニズムの確立を提唱しているところである。災害や人道的

な問題は、政治的対立を超えた非常に重要な課題である。そして、こうした災害をめぐる国際協力が、アジア・太平洋地域を含めた国際社会の平和と安定へとつながっていくのではないだろうか。

【村井氏】

海外災害援助市民センター（CODE）は、市民によって支えられている組織である。まず一人ひとりに向き合うこと。緊急支援ではなく、復興支援を主たる活動領域とすること。援助の届きにくい地域や人を優先的に支援する。また、その地域の宗教・文化・伝統を尊重する。こうした理念に基づいて活動を展開している。ごく小さな支援活動ではあるが、プロジェクトを通じて人と人とは必ず繋がるということを確信している。阪神・淡路大震災を経験した「普通の市民」として、まだまだ努力は必要だし財源も厳しいけれども、われわれの経験や知見を海外の被災地に伝えることの意義は大きい。

「ボランティア元年」と呼ばれた阪神・淡路大震災で注目すべきは、2ヶ月間に集まった100万人のうち、6～7割が初心者だったということだと思う。なんの経験もない人たちが、救命救出や水の配給、炊き出しなどライフラインと呼ばれる活動から始めて、今日までじつに多彩な活動を展開してきた。かれらがいたからこそ、阪神・淡路大震災の復興はここまで来たといっても過言ではない。そして、このときのボランティア活動が契機となって成立したのが、非営利特定促進活動法である。2009年12月末時点で38,997団体が法人として認められている。

ただ、日本のNGOは海外のNGO/INGOに較べて非常に財政規模が小さい。そのためもあって、人材育成のシステムが不十分である。また、NGOはそれぞれ個性も我も強く、相互に有用なネットワークが構築されているとはいいいがたい。こうした課題に対しては、Japan Platformがある程度有効な解答を与えつつあるといえよう。

さて、われわれのような国内の災害ボランティアは、災害が発生するとすぐに現場に出かけるということが定着してきた。しかし、これからは、数ではなくむしろ質が問われなければならないと考えている。被災者に寄り添い、つぶやきを聞きながら、アドボカシー（代弁）をしていく。われわれは、被災者のくらしの再建につなげていくための道筋として、被災者の代弁をしながら提案をするという活動を行っているところである。

15年前、市民とNGOの「防災」国際フォーラムは、「神戸宣言」を発表した。「被災地の私たちは、自ら『語り出す』『学ぶ』『つながる』『つくる』『決める』行動を重ね、新しい社会システムを創造していく力を養っていくことから、私たち自身の復興の道を踏みだしていくことを、強く呼びかける」。15年経って、この一步が踏み出せたのかどうかかわからないけれども、いまでもこの言葉を忘れないようにしながら、新しい社会システムを作る一端でも担えればということで頑張っている。これからは、緊急対応に加えて復興過程における人道憲章を国際社会のなかで作る必要があるのではないかと思う。われわれの活動がその一助にな

ればと思っている。

【楊氏】

四川大地震のあと、中国では復興支援の枠組みとして Public Private Partnership (PPP)モデルができた。政府、社会、企業、NGO——2008 年は中国におけるボランティア元年と呼ばれる——の各分野が協力し、震災復興のために資源や人力を投入する。国の主導の下に社会が参加し、支援し、市場によって推進される援助のシステムであるといわれている。地震発生後、国はすぐに法規を公布し、再建の総責任は省の政府レベルに、再建計画の実施の責任主体は、県など地元の政府に置くことを定めた。また、東部、中部地域の省や都市に四川省の被災地や陝西省、甘粛省を割り当て、1 対 1 で救済するシステムを作り上げた。

国際社会からもたくさんの支援を受けた。資金や物資だけではなく、救援や減災、再建の経験が得られたことは大きい。とりわけ、(財)ひょうご震災記念 21 世紀研究機構の林敏彦研究統括など専門家との交流を通じて、復興基金をはじめ貴重な経験を聞かせていただいた。また、台湾を加えて日中台の情報ネットワークも作った。

災害の救援活動は、世界各国、全人類の共同責任である。とくにアジアの国々の責任は大きい。国際社会には、すみやかな意思決定と即時の対応が可能な救援システムが必要だと思う。その意味で、日本の復興基金は日本の経験から生まれた知恵の結晶であり、国際社会にとっても大きな貢献になると思う。たとえば NGO を長期的に育成し、その活動を支えるには、安定した財源が必要である。国際社会に財団法人方式による救済基金を設置しておけば、非常に効果的なプラットフォームになると思う。

【河田氏】

アジア・太平洋地域は災害の多発地帯であり、研究者としてこれにどう貢献するかは大きな課題である。この 4 月、関西大学に開設される社会安全学部・研究科は、研究機関の国際防災協力の枠組みについてわれわれが温めてきた構想が反映された組織である。

1970 年代から 2000 年まで、アジアで発生した災害は世界の 40～50%、死者は 90%以上、被災者数は年によって異なるが 75～100%、経済被害は 40～85%を占める。こうした「アジア型」の被災は、次のような特徴をもつ。第一に、人的被害の割合の多さに比べて経済被害の割合が少ない、すなわち貧しい国が被災しているということである。第二に、人的被害の割合の多さは、都市に人口が集中していることが原因である。第三に、都市の災害脆弱性が大きくなっていることが、人的被害の増加の要因となっている。第四に、将来的にも災害による犠牲者数は減らず、かつ巨大化する危険性があるということ。インド洋大津波が典型であろう。

このままでは、自然災害がアジアの都市域で発生すれば、必ず巨大災害となる。なぜなら、住民のリスクに対する意識は低く、都市に適切な行政のガバナンスが

ない。また、有効な防災技術開発が組織的に行われてはいない。したがって、個人個人が災害に対応せざるを得ない状況になっている。さらにインフラ整備、とくに ICT 関連が未熟である。このような理由から、アジアでもっと大きな災害が発生することが懸念されているのである。

社会安全学国際研究拠点構想の背景には、こうした現状認識がある。日本に総合的な判断のできるシンクタンクが非常に少ないことも問題であろう。そのために、たとえば JICA の実践的活動は理論的に支えられず、激しい社会変動に追いつかないのである。情報を蓄積するだけでなく、学問的に整理し知恵を生み出すような仕組みが必要だ。

われわれの構想する国際研究拠点は、社会安全学領域を創設し、いかなる災害や危険に対しても社会を安全に保つというミッションをもっている。そのミッションを実現するために、次のような事業を柱とすることを考えている。第一に、サイバー社会安全システムの開発である。第二に、太平洋大学連合 (APRU) や東アジア研究大学協議会 (AEARU) に加盟している 100 以上の大学 (議長大学は京都大学) を利用して、社会情報安全ネットワークを開設する。第三に、神戸に立地する国際的な健康、環境、減災の実務機関と連携し、実践的な活動を行う。8 年前に人と防災未来センターが設立されたことで、そのベースはすでに形成されつつある。

つまり、関西大学や京都大学、あるいは研究ユニットとしてはアジア・太平洋地域の大学連合がバーチャルな研究機構を作って、学際融合的な研究を行う。そしてその知恵となるサイバー社会安全情報システムを構築して、効果的な安全マネジメント、あるいは健康、環境、減災に関する国際実務機関と連携した活動に取り組む。そこに社会安全学を確立したい。

研究プログラムとしては、鍵を握る要素が 4 つある。第一に、サイバー社会情報システムを創造するためにさまざまな分野の知識を融合すること。第二に、高い研究生産性を備えた環境下で優秀な研究者を採用すること。第三に、社会安全学に適した新しい研究ネットワークの構築。そして第四に、オン・デマンド方式で社会安全学に関するウェブを活用した研究講義を公開すること。

こうした研究組織を基盤として、国際援助は「できる援助」から「すべき援助」に変えていかなければならない。ダムや橋、道路などハコモノといわれる公共インフラを整備するだけでは、防災にはならないのである。その地域の人々の生活をどう豊かにするか。このプロセスが入っていない事業は必ず失敗する。そうした反省から生まれた知恵を取り入れたサイバー社会安全情報システムを構築し、その知恵を借りながら、人材育成を兼ねて途上国の問題に取り組むという視点が出てきたのである。

そこで、われわれは、APRU や AEARU のネットワークや国際防災機関のネットワークを使って、社会安全学が対象とする課題に挑戦しようとしている。HAT 神戸には国際防災・人道支援協議会 (DRA) が設置されている。神戸に結集した

20 あまりの国際的な実務機関が、それぞれの組織の機能を最大限に発揮できるようにするための機関であり、事務局が人と防災未来センターに置かれている。この連携を活用し、実践的な研究成果を世界に向けて発信することが、被災地神戸の大きな責務ではないかと思う。その前提として、各機関・組織がそれぞれ責任をもって活動できる範囲を明確にするとともに、自前でできる能力、財源をもつことが必要になろう。

3 件のヒアリングとシンポジウムから明らかになったことは、第一に、日本の国際緊急援助活動や国際防災協力の現状とその特徴である。第二に、そうした日本の活動の限界である。そして第三に、アジア・太平洋地域における災害時の国際協力システムの必要性である。以下の 2 章では、この 3 点について少し詳しくみておきたい。まず第 2 章では、国際緊急援助や国際防災協力の現状や、その枠内で行われる日本の協力活動の現状を整理する。第 3 章では、日本の活動の諸特徴と限界や、アジア・太平洋地域における災害時の国際協力システムの必要性について検討する。

第 2 章 国際緊急援助・防災協力体制

第 1 節 緊急援助・防災協力の国際的枠組み

1. 国際緊急援助体制

国連人道問題調整事務所（OCHA）を中心とする現在の国際緊急援助システムは、1990 年代に入ってから整備されたものである。きっかけのひとつは、1988 年にアルメニアで発生した大地震であった。このとき、各国の救助チームが次々に被災地に押しかけた結果、アルメニア政府が捌ききれず現地が大混乱に陥ったのである²⁶。1991 年末の国連総会で採択された「国連の緊急人道支援における調整の強化」（国連決議 46/182）は、国際的な緊急人道支援の基本原則のひとつに国連がさまざまな救援組織の調整に中心的役割を担うことを挙げた。これを受けて設置されたのが、事務次長レベルの緊急支援調整官（Emergency Relief Coordinator, ERC）や組織間常務委員会（IASC）、人道問題局（DHA、のちの OCHA）である。国際的な緊急人道支援問題が発生すると、国連の関係機関や NGO の代表団体が IASC の場で議論し、それを ERC が議長としてとりまとめていくという仕組みが整った²⁷。

実際に大規模災害が発生すると、OCHA はまず 48 時間以内を目途に、早ければ 24 時間以内に、被災国に国連災害評価調整チーム（UN Disaster Coordination Center, UNDAC）を派遣する。UNDAC は、1993 年に設置された OCHA の一機関であり、災害発生直後の被災状況の把握とその後の援助の調整を行うことを任務とする。災害が発生すると、あらかじめ登録された各国の災害専門家のうち出動可能な要員がすみやかに被災地に入り、被害状況や支援ニーズを把握する。状況によっては国際社会に支援を要請し、支援受け入れに当たっての調整などを行う仕組みである。現在は世界各国から約 180 名が登録している。欧米各国が中心であり、日本人の登録者は 8 名にとどまっているうえ、現時点で実際に UNDAC チームの構成員として被災国に派遣された例もない。

支援受け入れの調整を行う場合、UNDAC チームは現地に現地活動調整センター（On-Site Operations Coordination Center, OSOCC）を立ち上げ、各国・機関の情報を集約し調整作業を行う。WFP や UNICEF、UNDP などの人道支援を任務としている国際機関や、各国の援助機関や救援チーム、NGO などは、この OSOCC で被害状況やニーズを把握するとともに、自らのチームの陣容や可能な支援などを OSOCC に伝えることが求められる。また、被災国やその近辺の国際空港には Reception/Departure Center (RDC) が設置され、派遣された救援チームが随時登録される。その情報は UNDAC に伝えられ、OSOCC で全体の調整が図られることになっている²⁸。

国連決議「国連の緊急人道支援における調整の強化」によると、以上のようなシス

²⁶ 大島 JICA 副理事長へのヒアリング。

²⁷ 21 世紀文明シンポジウムでの大島副理事長の基調講演（2010 年 2 月 26 日）。

²⁸ 大島 JICA 副理事長へのヒアリング。沖田陽介（2006）25 頁。

テムを通じた国際緊急援助は、基本的には被災国の要請に基づいて展開されるのが望ましい。被災国の主権を尊重するためである。しかし、それでは現実に起こっている被害の実態を反映しないケースも生じる。たとえば 2008 年にミャンマーを襲ったサイクロン災害では、多数の死者を出す被害が出ているにもかかわらず、外国の介入を嫌うミャンマー政府は当初、国際支援を拒否した。国家主権を尊重すれば、被害はさらに拡大し、深刻な人道危機が発生することもあり得る。そこに暮らす人々の人権が侵害されるのである。被災国の要請に基づく支援は、あくまで原則として捉えられるべきなのであろう²⁹。

UNDAC と同じく OCHA の管轄下で、国際搜索救助チームによる援助活動の調整を行うのが、1991 年に発足した国際搜索救助諮問機関（International Search and Rescue Advisory Group, INSARAG）である。UNDAC が被害状況の把握や各国からの援助の調整作業を行うのに対して、この INSARAG は、都市部における搜索救助（Urban Search and Rescue, USAR）チーム間の連携を図り、国際的に広く受け入れられる搜索救助の方法とシステムの開発を通じて救助活動の効率を高めることを目的としている。2005 年からは、各国の救助チームをその人員、装備、能力などによって軽（Light）・中（Medium）・重（Heavy）に分類し、能力を十分に有しているチームとそうではないチームとを区別することによって、当該チームが能力に見合った活動ができるよう被災国での活動サイトを選定しようとの試みが始まった。それが窮極的には、被災国の調整業務などの負担を軽減すると期待されているのである³⁰。

Heavy Team に認定されるためには、交代制で 36 時間継続して救助できる体制や、厚さ 30 センチのコンクリートの瓦礫に穴を開けて救出するといった都市型災害に対応できる能力など、高い技術力が必要となる。この Heavy Team として登録されているのはされているのは 11 チームに過ぎない（2009 年 9 月現在）。日本チームは 2010 年 3 月に認定試験を受け、合格したところである。日本チームの場合、基本構成は団長 1 名（外務省）、副団長 4 名（警察庁、消防庁、海上保安庁、JICA より各 1 名）、医療班 5 名（医師 3 名・看護師 2 名、後述の国際緊急援助隊（JDR）医療チームに登録されている隊員のうち、医療班登録に向けた研修を終了した者から選定）、構造評価専門家 1 名、通信班 2 名（警察庁）、業務調整員 7 名（JICA など）、中隊長 2 名・小隊長 4 名・隊員 36 名（警察庁、消防庁、海上保安庁）、救助犬ハンドラー 5 名・救助犬 4 頭（警察庁）で、合計 67 名＋4 頭である（括弧内は所属省庁）³¹。

規模においても数においても増加の一途をたどっている自然災害に対して、国際緊急援助の現場は、このようにより迅速でより効果的な支援体制の構築に向けて制度化が著しく進んでいる。そのなかで、各国には国際標準を満たした活動の展開が求められつつある。

²⁹ 21 世紀文明シンポジウムでの大島副理事長の基調講演。

³⁰ 沖田（2006）24 頁。

³¹ 大島 JICA 副理事長へのヒアリングおよび JICA 職員への問い合わせ（2010 年 3 月 17 日）。

2. 日本における国際緊急援助体制の整備

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³²。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³³。

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³⁴。

しかし、それからまもなく、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ることになる。1992年6月、PKO法の成立とともに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

³² 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。

³³ 「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)。

³⁴ 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。

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³⁵。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. 日本の緊急援助活動の現状

世界のどこかで大規模な災害——自然災害、または紛争に起因しない人為的災害——が発生すると、通常は、被災国または国際機関が在外公館などを通じて、日本政府に援助が要請される。それを受けて外務省は、財務省をはじめ関係省庁と協議のうえ派遣を決定し、JICA に派遣命令を下す。そこで JICA は、医療チームまたは救助チームで構成される国際緊急援助隊を編成し、被災国に派遣する。すなわち、日本の国際緊急援助は要請が基本であり、要請を受けて動き出す仕組みである。

救助チームには現在、9 都道府県警察の機動隊約 440 名、62 自治体消防本部の救助隊約 600 名、そして海上保安庁特殊救難隊員および同庁の船舶・航空機に乗り組む海上保安官約 600 名が登録している。警察、消防、海上保安庁それぞれ月ごとの当番が決まっており、当番に当たっている人員が出動する。一方医療チームには、医師が約 240 名、看護師約 380 名、薬剤師約 40 名、医療調整員として約 190 名あまりが登録している(2009 年 9 月現在)。また、JICA は世界 4 カ所(シンガポール、マイアミ、ヨハネスブルグ、フランクフルト)に備蓄倉庫をもっており、大規模な災害が発生するとそのうちもっとも近い拠点からテント、毛布、発電機などの援助物資を被災国に輸送する。毎年使い残した予算で必要な物資を購入し、備蓄しておくのである³⁶。

以上の体制で組織される国際緊急援助隊は、1987 年度から 2009 年度までの 22 年間に計 98 件派遣された。そのうち救助チームは 13 件、医療チーム 46 件、専門家チーム 31 件、自衛隊が 8 件である。また援助物資の供与はその約 4 倍、381 件に上っている。たとえば 2009 年度は、猛烈な台風の被害に見舞われた台湾(死者・行方不明者 180 名)に調査チーム(2 名)と専門家チーム(5 名)が派遣されるとともに、簡易水槽、プラスチックシート、浄水器、発電機などの物資が供与された。また、フィジー、ソロモン諸島、コロンビアの洪水、ボリビアのデング熱、メキシコの新型インフルエンザに対しては物資の供与が行われている³⁷。

国際緊急援助体制の下で、自衛隊は主として医療(防疫を含む)、航空および給水活動を担う。「自衛隊国際緊急援助活動等基本計画」に基づき、陸上自衛隊は最大 280 名の派遣部隊を、半年ごとに各方面隊に持ち回りで指定し、48 時間以内に出動できるように待機態勢を維持している。同様に航空自衛隊は C-130 を 2 機、海上自衛隊も補給

³⁵ 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。

³⁶ 同上、6 頁。大島副理事長へのヒアリング。

³⁷ 「国際緊急援助実施件数(『国際緊急援助隊の派遣に関する法律』施行以降の実績)」、「2008、2009(平成 20、21)年度国際緊急援助体制による国際緊急援助隊派遣及び物資供与実績」独立行政法人国際協力機構国際緊急援助隊事務局(2009) 54-55 頁。

艦を1隻待機させており、相手国のニーズに応じて統幕が組み合わせを決定する。国連などからの要請、日本としての国際平和協力業務実施計画の作成、閣議決定という手続きを踏む必要のあるPKOとは異なり、国際緊急援助活動は迅速な派遣を可能とする態勢がある程度整備されているため、被災国からの要請を受けてから短期間で部隊を送り出すことが可能である³⁸。

「ボランティア元年」といわれた1995年、阪神・淡路大震災で被災地に駆けつけたボランティアは、2ヶ月で約100万人に上ったという。しかも、その6～7割が初心者であったという事実は、市民社会の成熟を物語るものといえよう。そして震災後も、NGO/NPOの数と活動領域は着実に増えつつあり、海外で災害が発生するとすぐさま被災地に入り、住民に対するさまざまな支援活動を展開するNGOもある。たとえば、阪神・淡路大震災をきっかけにして災害救援を目的に設立された海外災害援助市民センター（CODE、神戸市兵庫区）の場合、2008年5月の四川大地震では震源地に近い北川県に入り、瓦礫の片付けや仮設住宅の建設、村の総合活動センター計画の立案などに従事した。アフガニスタンやハイチでも活動している。「人と人とは必ず繋がる」という信念と、人々に寄り添ってつづやきを聞き、それをアドボカシー（代弁）することに徹するという意思が、CODEのようなNGOを動かしているのである。こうしたNGOの活動を通じて、「新しい社会システム」が創造される可能性も生まれている³⁹。

官尊民卑の風潮と、NGO/NPO自身の反政府、反体制的な気分は、これまで官とNGO/NPOが良好な関係を築くのを妨げてきたように思われる。それがやはり阪神・淡路大震災のころから、互いに共同作業を通して学習を重ねるなかで、ある程度相互補完的で建設的な関係が構築されてきているといえるのではないだろうか。現在では、外務省やJICAとNGO/NPO、あるいは自衛隊とNGOとの協力関係も進みつつある。たとえばJapan Platformへの外務省の資金協力や、陸上自衛隊のMCAP（アジア太平洋地域多国間プログラム）へのNGOの参加がその顕著な例として挙げられよう。

4. 国際防災協力——防災への関心の高まり

アメリカのハリケーン・カトリーナやミャンマーのサイクロン被害などで体験的に理解できるように、過去40年間の記録をみても自然災害、なかでも気象災害の増加傾向は著しい。地震災害は気象災害に較べて頻度は少ないが、そのぶん対策が後回しになりがちである。とりわけ開発途上国では、経済的な制約から資源を防災対策に配分することが難しく、そのため、災害が甚大な被害を引き起こし、さらなる貧困を招いているという悪循環がみられる。また、不適切な土地利用計画や環境管理の失敗などのように、人間活動が災害リスクを増大させているという面もある⁴⁰。2010年1月に発生したハイチ大地震が、死者20万人あまりというすさまじい被害を出したのはその顕著な例であろう。200年に1回の割合で大地震を引き起こす断層が首都近くに存在することがわかっていながら、人口の集中と耐震性の弱い建築物の乱立が放置されて

³⁸ 火箱芳文陸上幕僚長へのヒアリング（2009年10月7日）。

³⁹ 21世紀文明シンポジウム・パネルディスカッションでの村井氏報告。

⁴⁰ 21世紀文明シンポジウムでの大島副理事長の基調講演。

きたのである。

開発と災害のこうした関係が注目されるようになるのは 1980 年代後半である。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⁴¹。

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⁴²。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・現 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⁴³。

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⁴⁴。

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

⁴¹ 外務省・内閣府 (2007) 4-6 頁。

⁴² 「日本の国際防災協力について」。

⁴³ 大島副理事長へのヒアリング。大島賢三 (b)、21-23 頁。

⁴⁴ 大島副理事長へのヒアリング。

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⁴⁵。現在は、各国、地域、国際それぞれのレベルで「兵庫行動枠組」の実施が促進されている段階である。

第 2 節 知的世界における日本の貢献

防災や災害対策をめぐる国際協力は、知的世界においてもっとも進行しているといえるかもしれない。主権の問題がつねに国家間協力に影を落とす政治外交の世界とは異なり、研究者・研究機関という非国家主体や個人が主役となる知的世界においては、基本的知識や認識の共有と国境を越えた協力が容易なのであろう。そのなかで日本は、いわば災害先進国として主導的役割を果たしている⁴⁶。

大規模な災害が発生すると、OCHA の Relief-Web や世界各地の研究機関のもつ情報や解析結果がインターネットを通じてリアルタイムで入手される。相互に情報を共有するネットワークが構築されているのである。たとえば津波の場合、ハーバード大学や東京大学地震研究所が震源の深さや断層面の角度、断層の面積などを解析し、その情報をもとに、人と防災未来センターは津波が襲っている地点やその程度を予測する。環太平洋地域とインド洋については、コンピューター・グラフィックスのシミュレーションで、1 時間あまりで津波の被害が解析されるという。

そうした情報をもとに、日本の研究者たちは調査隊を組織し、文部科学省に調査費を申請する。地震については東大地震研究所を中心に、津波については河田恵昭人と防災未来センター長を中心に調査隊が組織され、調査費には科学研究費のうち突発災害調査費、または予備費が充てられる仕組みである。その一方で、インターネットを通じて、日本がインセンティブをもって災害調査を行うことを告知し、全世界の研究機関に参加を募る。そして現地で研究者の多国籍部隊が組織され、調査の範囲や役割分担が決定されるのである。

知的世界の情報は、それ自体が学術的な価値をもつだけでなく、緊急援助の現場や防災の分野にとっても重要性をもつ。前者については、たとえば余震や津波の正確な情報がなければ、二次災害で支援部隊に犠牲者を出すことになりかねない。また、災害に関する情報は、とくに途上国で災害が発生したときには、どうしても遅れがち

⁴⁵ 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。

⁴⁶ 以下の記述は、河田恵昭人と防災未来センター長へのヒアリング（2009 年 11 月 28 日）に基づいている。

になる。その場合、学術分野の出す予測がより効果的な救助活動の展開に有用であろう。

後者については、防災対策の立案や国際的な防災協力に、知的世界は科学的、技術的な観点からの知見を提供することができる。たとえば、インド洋大津波のあと、関係各国間でこの地域に早期津波警報システムの設備を導入することが検討されたけれども、設備の維持が困難であることから導入は見送られ、代わりに防災協力の充実が合意された。それは学界の提案を踏まえての決定であったという。

このように、知的世界と行政や NGO、第一線部隊との協力関係は、今日では緊急援助や防災対策の立案に不可欠な要素である。そして、あらゆる災害について日本はトップレベルの情報を提供し、学術調査をリードすることで、国際防災協力の分野に貢献している。それが日本の国益にも繋がっていると考えてよいであろう。

第 3 章 災害対策をめぐる日本の国際協力の課題

本章では、今年度を実施したヒアリングとシンポジウムから、国際緊急援助や防災分野における日本の国際協力の特徴と問題点を整理する。

第 1 節 日本の国際防災協力の特徴

大規模な災害が発生すると、メディアには、その直後から被災地に入り、瓦礫の下敷きになった人々の救出や家を失った人々への救援活動を活発に展開する国際部隊の様子が映し出される。72 時間が勝負といわれる人命救助の世界は、それだけメディアの注目を集めやすいのであろう。ところが、その現場に日本の部隊の姿がみられることは滅多にない。そのため、日本の緊急支援はもたついた印象を与え、メディアの非難に曝されるのが通常である。

JICA を中心とする日本の国際緊急支援体制が、人命救助を得意としていないのは事実である。それは、日本政府が厳密に要請主義の原則に立っているという要素が大きい。国際緊急援助隊を出動させるに当たって、まず相手国との間に明確な協定を結んでおこうとするのである。ただ年初のハイチ大地震のように、政府機関も壊滅的な打撃を受け、相手国は要請を出すことすら不可能という事態もあり得る。したがって今後は、被災国の政府機能が麻痺しているということも想定して援助隊の派遣の仕組みを再検討する必要がある。しかし、より根本的には、日本の国際防災協力活動の強みが持続性と包括性にあることが国民にあまり理解されていないように思われる。人命救助という緊急を要する、なおかつ瞬発力を要する、その意味で派手な活動とは性質がやや異なる息の長い支援と、現地の人々の観点に立った救援活動が、日本の活動の中心を構成しているのである。

前章で述べたように、大規模な自然災害が頻発する近年、国際社会においては自然災害が持続可能な開発の達成を妨げ、人間の安全保障を阻害することが強く認識されるようになった。災害を避けることはできないが、災害に備え、被害をある程度軽減することは可能である。むしろ災害が発生した場合には、迅速な応急対応と復旧・復興対策が必要であるが、そもそも社会全体を災害に耐えうる構造にする取り組みが求められている。そうした観点に立って、日本政府は、減災・予防、災害発生後の応急対応、復旧・復興を「防災サイクル」としてとらえ、各段階での取り組みが必要であるとする。具体的には、国や地域の開発計画と個々の開発プロジェクトに防災の観点を取り入れると同時に、防災教育や災害に強いコミュニティの育成など「防災」の意識を社会に根付かせる努力をする。また、減災の取り組み、災害発生後の緊急支援に向けた準備を行う。さらに、復興段階でもリスク低減の観点を取り入れ、災害の悪循環を防ぐ。こうした切れ目ない支援が、日本の国際防災協力の第一の特徴として挙げ

られる。

第二に、日本の国際防災協力は途上国に対する息の長い支援を特色とする。たとえば、1991年にピナツボ火山が噴火し、大量の溶岩が噴出した直後は、各国の救援隊が「南極の基地みたいに張り付いた」。現在でも雨が降ると火山噴出物が流出し、下流域に被害を与えているが、現在でも支援活動が続けているのは JICA のみである⁴⁷。政府開発援助（ODA）の伝統に加えて、おそらく毎年の予算の獲得を理由に既存の事業が継続され、予算が粛々と消化されるという政府内政治のパターンがたまたま幸いしている例であろう。

第三に、自衛隊の緊急援助活動に典型的にみられるように、日本の防災協力は住民のニーズを最優先し、住民の視点に立った支援を基本とする。それは、自衛隊の置かれてきた環境に由来する特色かもしれない。戦後に生まれた自衛隊は、反戦・反軍感情の強い国民の厳しい視線につねにさらされてきたために、力の行使にはきわめて抑制的であった。地域住民の理解を得る努力を積み重ね、災害派遣のたびに真摯に被災者の救出・支援に取り組む姿勢が少しずつ評価を得てきたのである。また、日米安保条約の下で戦争の蓋然性がほとんどなかった戦後日本においては、国内における最大の脅威は自然災害であったといえよう。したがって、災害対策の充実と災害発生時の救助活動や被災者に対する支援は、広い意味での安全保障であり、国防に劣らず重要な任務であった。戦後日本の自衛隊のユニークな経験が、日本の防災協力の特徴を構成しているのである。そして、そうした観点で自衛隊が行ってきた災害派遣は、持続可能な開発や人間の安全保障の概念に基づく今日の国際防災協力にも適合的であるといえよう。

第2節 日本の活動の限界

とはいえ、日本の国際防災協力にはなお問題がある。ひとつは、とりわけ国際緊急支援において深刻な問題となるが、ロジスティクスの貧弱さである。国際緊急援助隊が災害発生直後に迅速に現地入りできないのは、先述のように日本政府が要請主義を採っていることに加えて、JICA が援助隊を現地に運ぶ自前の手段をもたないためである。チャーター機をチャーターする協定は結んでいるものの、専用機で現地に乗り込んでいくスイスなどに比べてスピードの点では劣ってしまう。また、現地で活動する隊員を支えるロジ能力にも改善の余地はある⁴⁸。自衛隊と連携し、その輸送力や現地での活動能力を活用することができればよいが、軍隊の入国となると国家主権の問題が絡んで難しい場合もある。自衛隊の輸送能力自体がまだ限界が大きい。ロジスティクスの貧弱さは、緊急援助のスピードと規模を制約する大きな要因になっている。

もうひとつは、国際的な緊急援助システムの中核に関与できる人材が不足していることである。たとえば災害が発生した直後から被災地に入り、現地での救援活動を調

⁴⁷ 河田人と防災未来センター長へのヒアリング。

⁴⁸ 大島 JICA 副理事長へのヒアリング。

整する国連災害評価調整チーム（UNDAC）に登録されている専門家は欧米が中心であり、日本の専門家は少ない。しかも現在に至るまで実際に UNDAC で被災地に派遣された日本人は存在しないという事実が、災害時の緊急援助が欧米主導で行われてきたことを物語っている。国際機関の中枢で勤務する日本人職員の乏しさは、この分野に限ったことではないけれども、国際防災協力における日本の経験と知恵をより効果的に活用するためには、中枢機能に日本自身が参与する必要があるだろう。

以上の問題点とは別に、ヒアリングやシンポジウムでたびたび指摘されたのは、アジア・太平洋地域には、災害時の国際協力に関する地域的な枠組みがないという事実である。アジア・太平洋地域は世界のなかでも自然災害のきわめて多い地域であり、近い将来もその傾向は変わらないであろうと予想される。もともと地域全体が洪水などの気象災害や地震の発生しやすい環境にあることに加えて、地球温暖化や人口増大、都市化といった人為的要素が、災害の発生件数を増大させ、必然的に被害の拡大を招いている。しかも、自然か人為かを問わず、いくつかの災害が同時発生する複合災害、巨大災害になる可能性も否定できない。さらに、アジアの多くの国では防災への取り組みが遅れているのが実態である。

前章で述べたように、1990 年代に入るところから、国連を中心とする国際緊急援助システムが次第に整備され、また国際社会でも持続可能な開発の一環として防災への関心が高まったこともあって、近年では、災害が発生すればただちに国際機関や各国の援助チーム、NGO などの支援が始まるようになった。しかし、より迅速で効果的な緊急援助やその後の復興支援を行い、また各国の支援チームや諸組織が次々に現地への飛び込んでくることによって生じる混乱を回避するためには、各国・組織間の調整メカニズムが必要である。

2009 年 8 月に東京で開催された太平洋地域陸軍参謀総長会議（Pacific Armies Chiefs Conference, PACC）・太平洋地域陸軍管理セミナー（Pacific Armies Management Seminar, PAMS）の場で陸上自衛隊が提案したように、軍隊の事前登録制度を整備することはひとつの有力な案であろう⁴⁹。輸送能力にすぐれ自己完結的な軍隊は、応急対応の局面では有力な戦力となるが、他国の軍隊を領域内に入れることには、多くの国家は躊躇する。災害時の相互派遣について事前に了解があれば、軍隊の運用はスムーズに行われるであろう。すでにアセアン地域フォーラム（ASEAN Regional Forum, ARF）においては、2008 年から 2009 年にかけて、災害時の軍隊の出動について机上演習や実働演習が行われている。また、学術分野においては、学術分野と実践機関を包括する国際ネットワークの構築が検討されている⁵⁰。

災害時の緊急支援や軍隊の相互派遣についてあらかじめ合意を形成し、地域的な協力システムを構築しておくことによって、迅速かつ効果的な対応が可能となる。自然災害は、倫理観や政治的立場の違いに左右されない、政治性の低い問題であるため、軍隊間の協力も含めて国家間協力は比較的容易であろう。そして、そうした協力の経

⁴⁹ 火箱陸上幕僚長へのヒアリング。

⁵⁰ 21 世紀文明シンポジウムでの河田人と防災未来センター長の発言。

験が、域内の信頼醸成を促進することも期待される。地域全体を包括する安全保障システムの構築に繋がっていくかもしれない。

おわりに——今後の展望

今年度は、HAT 神戸に集積する防災関係の国際機関を活用した国際協力の仕組みを考えるための土台として、まず国際防災協力の現状を明らかにすることに努めた。ヒアリングやシンポジウムなどを通じて、災害時の緊急支援や防災協力に関する国際的枠組みの発展のプロセスや現在のシステム、日本の国際防災協力の実態について理解することができた。来年度は今年度の成果を基礎に、国際協力の仕組みを検討し、具体的な提言をまとめる作業を行うことになる。

ひとつの方向性を提示しておきたい。JICA や OCHA など、HAT 神戸に集積する防災・減災、人道支援、気候変動、健康・医療などに関わる国際機関は、国連、日本政府、兵庫県などさまざまな管轄下にある。その間に協力体制を構築することは容易ではない。各機関の独立性を維持しつつ、それぞれがもつノウハウや情報を活かして緩やかな連携体制を築くことがもっとも現実的であると思われる。そうした枠組みが効力を発揮するのは、厳格な指揮命令システムを必ずしも必要としない人材育成であろう。実際、現在 JICA やアジア防災センターなどを中心に、各機関の協力の下で開発途上国などを対象とする防災教育や防災研修について、充実したプログラムが提供されている。

これに加えて、UNDAC 要員など、防災協力に関わる国際機関のマネジメント要員を育成するプログラムや、NGO の人材育成の支援プログラムを実施することは可能ではないだろうか。災害多発国として防災・減災への取り組みに豊かな伝統をもつにもかかわらず、日本は国際緊急支援体制の中核機能に関わる人材に乏しい。また、日本の NGO は財政基盤に不安を抱えているのが通常であり、自力で人材育成をまかなう能力を十分に備えていない組織も多い。

ヒアリングでもシンポジウムでも、しばしば協調されたのは「知恵」と「経験」の重要性であった。経験を伝える、知恵を生み出す、知恵を共有する。その意味で、人材育成は防災協力のきわめて重要な部分を構成する。とりわけ、阪神・淡路大震災を経験した神戸は、その経験とそこから生み出された知恵を活用したユニークな人材育成が可能であろうし、またそれが求められているように思われる。

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——自然災害発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)。

「災害対策をめぐる国際協力の仕組みづくり」
(災害支援国際協力戦略会議)
報告書

◆発行

(財)ひょうご震災記念 21 世紀研究機構
研究調査本部 安全安心なまちづくり政策研究群

〒651-0073 神戸市中央区脇浜海岸通 1 丁目 5 番 2 号

TEL : 078-262-5579 FAX : 078-262-5593

<http://www.hemri21.jp/kenkyusyo/index.html>

平成 22 年 3 月