

世界法学会・世界法年報 第32号 (2013年3月発行)

国際人道システムの発展と東日本大震災

渡 部 正 樹

国際人道システムの発展と東日本大震災

渡部 正樹
村上 威夫*

目 次

- 1 はじめに
- 2 国際人道システムの発展
 - (1) 自然災害対応の国際法・制度の整備
 - (2) 人道支援改革
 - (3) OCHA が管理する国際支援のための主なツール・サービス
 - (4) 支援受入れ国の法的準備
- 3 東日本大震災における海外支援受入れ
 - (1) 国際社会の対応
 - (2) 日本政府・緊急災害対策本部の対応
 - (3) 法的準備の状況と発災時の対応
- 4 地域内相互支援（グローバル及び国内システムの補完）
 - (1) ASEAN における例
 - (2) 日中韓による災害発生時の相互防災協力
- 5 結 論
 - (1) 人道支援・災害対応システムのあり方
 - (2) 人道支援・災害対応の理念

1 はじめに

本稿では、近年、世界各地で頻発している大規模な自然災害発生時の国際緊急援助に焦点を当て、自然災害に対する国際支援の枠組みとメカニズム、すなわち「国際人道システム」がどのように発展してきたかについて、国際機関とりわけ国際連合（以下「国連」とする）、中でも『国連人道問題調整事務所』

* 前・内閣府防災担当勤務

(United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs: OCHA 「オチャ」と呼称) が果たしている役割を中心に考察する。

その上で、2011年3月に東北地方を襲った東日本大震災に着目し、その際の国際支援の実態を、上に述べた国際人道システムの発展を踏まえつつ、国際社会そして日本国内の両方の観点から検討する。さらに、国連以外の地域内協力の例として、ASEAN (東南アジア諸国連合) 地域、東アジア地域等に見られる地域内協力にも簡単に触れる。

東日本大震災によって、その年日本は世界第3位の「被人道援助国」となった。今後は、援助される側となった経験と教訓を活かし、そして国際人道システムの発展を踏まえた国際災害援助の提供と受入れが必要になるのではないだろうか。本稿はその一助となることを目的とするものである。なお、本稿の論考部分は筆者らの個人的見解であり所属組織を代表するものではない⁽¹⁾。

2 国際人道システムの発展⁽²⁾

(1) 自然災害対応の国際法・制度の整備

自然災害対応に関する「国際法」は、国連総会決議や経済社会理事会決議という形式をとっていることが多い。最初の関連する総会決議は1965年に採択されており、その後も多数の決議が採択されている⁽³⁾。その中でも、1991年に採択された国連総会決議第46/182号は、国際人道支援に関する大原則が確立されたという点で特に重要とされる⁽⁴⁾。

同決議付帯文書第2条では、いわゆる「人道原則 (Humanitarian Principles)」と呼ばれるもののうち、「人道性 (Humanity)」、「中立性 (Neutrality)」、「公平性 (Impartiality)」の文言が見られる。「Humanitarian assistance must be provided in accordance with the principles of humanity, neutrality and impartiality. (人道支援は、人道性、中立性、公平性に基づいて実施されなければならない)」。後に「独立性 (Independence)」がこれに加わるが⁽⁵⁾、人道支援はこれらの人道原則に基づいて実施されなければならないと国際社会に求めている。

同決議においてさらに注目を必要とする点は、災害の影響を受けた国の同意

主権の尊重を強調している点にある。同決議付帯文書第3条には「Humanitarian assistance should be provided with the consent of the affected country and in principle on the basis of an appeal by the affected country. (人道支援は被災国の同意、原則として被災国の要請に基づいて行われるべきである)」と規定されている。これは、原則として被災国の要請または同意がなければ、支援国または機関は、国境を越えて支援に入ることができないことを示している⁽⁶⁾。人道原則と被災国の主権の尊重が、国際人道支援の柱となっているのである。

しかし同決議は、被災国の排他的な国家主権のみを尊重しているのではない。同決議は同時に、被災国がその領域内における人道支援の開始、組織、調整および実施において主な役割 (primary role) を担い、一方で、国連事務総長以下国連が国際社会による人道支援において、指導力を発揮し調整を行うという意味で中心的かつ固有の役割を担うことを求めている。即ち被災国政府には自国内の被災者に支援を届け、災害対応において主要な役割を果たすことを求めており、一方国連が国際社会からの支援を調整するということが同決議において規定されている。

同決議を根拠として、国際人道システムを強化すべくいくつかの方策がとられた。例えば人道問題局 (Department of Humanitarian Affairs: DHA) が設置され⁽⁷⁾、後の1998年にはこれが現在の OCHA に改組された。OCHA は国連事務総長が直轄する国連事務局の一部で、緊急時の対応を専門とする。そのトップは人道問題担当事務次長が務めており、日本人としては1996年から1997年は明石康氏、また2001年から2003年まで、大島賢三氏がこの要職にあたった。昨今の OCHA が対応した主な国際的人道危機にはハイチ大地震、パキスタンでの洪水、スリランカの内戦、ソマリア飢餓等が含まれるが、大規模な国際人道支援を要する自然災害や人道危機に、OCHA が多様な人道支援のアクターのコーディネーションにあたっている。

人道支援に携わるアクターには、政府、地方自治体、国連機関、赤十字団体、NGO (Non-Governmental Organization)、軍事組織、民間企業、マスメディア、ボランティア、そして被災者を含む一般市民が含まれる。緊急時対応にあ

たっては、こうした関係者間の円滑かつ効果的なコーディネーションがその成果を大きく左右する。過去を紐解くと、1988年のアルメニアで発生した地震では、ヨーロッパ各国から捜索救助チームが殺到し、アルメニア側と調整のとれない活動を行ったことで、かえって被災国の負担となったこともあった⁽⁸⁾。

OCHA は現地での業務調整、資金動員、情報管理、啓発・理解促進、政策形成（国連総会、安全保障理事会、経済社会理事会との関わりを含む）の五つの機能を果たしている。さらに国連人道機関間の調整および事務総長への諮問を担う Executive Committee for Humanitarian Affairs (ECHA) も設置されており、OCHA のトップである国連人道問題担当事務次長がその議長を務める。

OCHA はニューヨークとジュネーブに本部があるほか、世界各地に47の現地事務所、約2,000人のスタッフを抱える。日本では OCHA 神戸事務所が2002年に設立された。同事務所は2012年1月より、日本にある関係機関とのパートナーシップ強化を通じ、他国の災害対応、人道支援やそのための備えを強化することを目的に再編されている。

国連総会決議第46/182号を基に設立されたものとして、他に機関間常設委員会 (Inter-Agency Standing Committee: IASC) が挙げられる。これは、国際赤十字および主要国際 NGO を含む協議体として、国連総会決議第46/182号に定める形で設立され、国連総会決議第48/57号で確認・支持されたものである。主たる機関間調整のメカニズムとして頻りに協議し、共通の政策マターに関する議論や全体として整合性のとれた対応計画をタイムリーに取りまとめる等の役割を担っている⁽⁹⁾。

最後に、緊急援助調整官 (Emergency Relief Coordinator: ERC) の役割も国連総会決議第46/182号を基に規定された。ERC は、IASC の議長そして OCHA のトップとして、甚大な災害の発生時には、直接リーダーシップを発揮し、各機関間の総合調整にあたる。現在は英国出身のヴァレリー・アモスがこの職を務めている。

(2) 人道支援改革

ここでは、上述の人道支援システムについて、2005年より IASC が「人道

(表1) グローバル・クラスターおよびリード機関

クラスター	リード機関
ロジスティクス・通信	WFP
食糧安全保障	WFP/FAO
教育	UNICEF/Save the Children
キャンプ調整・管理	UNHCR または IOM
仮設住宅	UNHCR または IFRC
水と衛生	UNICEF
早期復興	UNDP
保健医療	WHO
保護	UNHCR

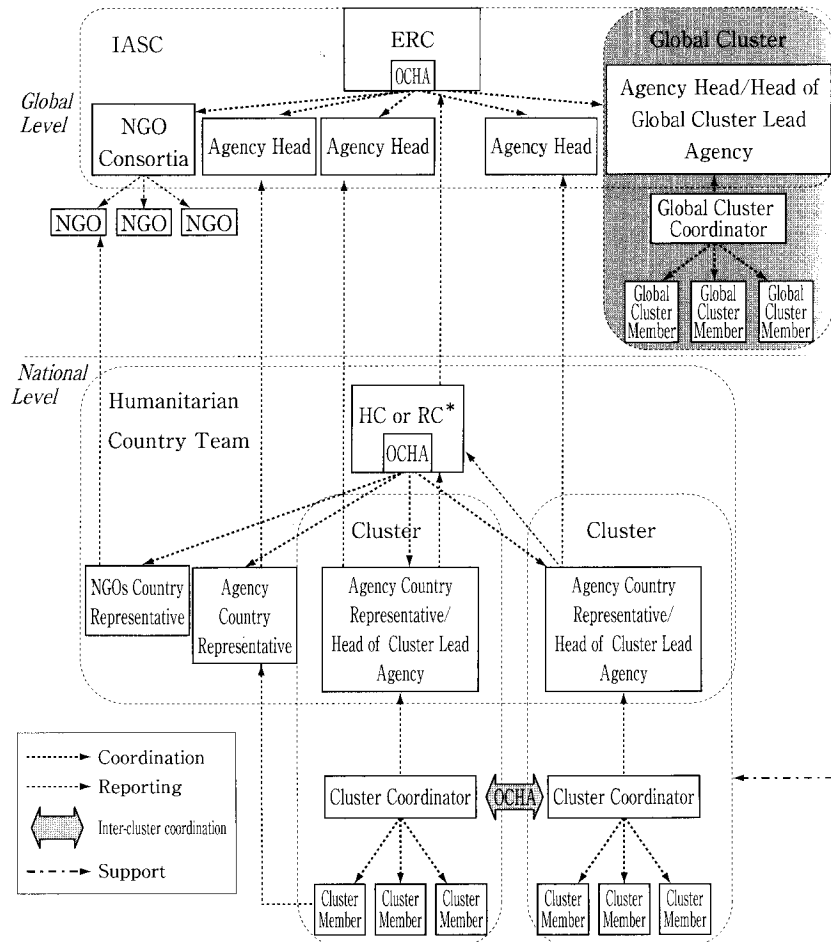
(IASC 資料を基に筆者が作成)

支援改革 (Humanitarian Reform)」と称して、「予見性 (Predictability)」、 「説明責任 (Accountability)」及び「パートナーシップ」という観点から国際社会による人道支援の改善を試みている動きを紹介する。

まずは人道調整官 (Humanitarian Coordinator: HC) の設置である⁽¹⁰⁾。人道調整官は、原則として、当該国で活動する国連機関のうち、緊急時対応にあたった経験がありもっともシニアな国連職員が任命される。次に、クラスター・アプローチ (Cluster Approach) と人道カントリーチーム (Humanitarian Country Team: HCT) という概念の導入が挙げられる⁽¹¹⁾。まずクラスターアプローチであるが、これは、分野毎のニーズ調査、優先順位付け、対応計画作成等をクラスターリード機関が中心となって取りまとめ、その責任を明確にするとともに、支援の届かないギャップや重複を避けることを目的としている。クラスターアプローチは国毎に導入され、クラスターリード機関も国毎の事情に従って柔軟に定められることとなる。ちなみにグローバルレベルでのクラスターおよびリード機関は、上記の表1のとおりである。

人道カントリーチームは図1にあるとおり、クラスターシステムを基盤として国連人道機関並びに国際人道 NGO から成るもので、人道調整官がこれを率

(図1) 国際人道支援調整メカニズム



*RCは国連常駐調整官 (Resident Coordinator) を指す。

(Inter-Agency Standing Committee (IASC), *Handbook for RCs and HCs on Emergency Preparedness and Response* (Geneva, 2010). を基に筆者が作成)

いる構造となっている。

次に CERF (Central Emergency Response Fund: 中央緊急対応基金) の確立であるが、これは国連総会決議第46/182号で、国連事務総長の下に既に設立

されていた中央緊急回転基金 (Central Emergency Revolving Fund) を中央緊急対応基金 (Central Emergency Response Fund) に強化・拡大したものである⁽¹²⁾。これにより突発的な大規模災害の発生に対して資金面での機動的な対応が可能となった他、いわゆる「忘れられた危機」と呼ばれるようなドナーの注目が集まりにくい、あるいは長期化した人道状況に対応するための資金手当ても改善された。

またパートナーシップという点では、タイムリーかつ柔軟性のある拠出やニーズに基づく支援を定めた「グッドヒューマンитарイアンドナーシップ (Good Humanitarian Donorship)」や、国連と NGO 間のパートナーシップ原則 (Principles of Partnership) も合意された⁽¹³⁾。

そして2012年からは、人道支援改革をさらに深化すべく IASC Transformative Agenda (トランスフォーマティブ・アジェンダ) として、大規模災害時対応における十分なリーダーシップ確保と、人道調整官と人道カントリーチーム間の説明責任の強化、並びにクラスターを中心とした調整プロセスの合理化等が進められているところである⁽¹⁴⁾。

(3) OCHA が管理する国際支援のための主なツール・サービス

次に、こうした国際人道システムがうまく機能するために開発され、特に OCHA が災害発生時に実施または提供する、国際支援調整のためのツールやサービスについて紹介する。

国連災害評価調整チーム (United Nations Disaster Assessment and Coordination Team: UNDAC. 「アンダック」と呼称) は、各国や国連機関の災害対応の専門家から編成されるチームで、災害の発生直後に OCHA により被災地に派遣される。被災地では OSOCC (On Site Operation Coordination Centre: 現地活動調整センター. 「オソック」と呼称) を立ち上げ、国際支援の調整という観点から被災国政府をサポートする。事前に訓練を受け、自給自足で活動できるチームが12から48時間以内に派遣可能となっており、通常2週間程度の活動を展開する。1993年に設立され、2002年の国連総会決議第57/150号で承認を受けた⁽¹⁵⁾。

国際搜索救助諮問グループ (International Search and Rescue Advisory Group: INSARAG. 「インサラグ」と呼称) は、都市域における搜索救助チーム間の連携を図り、共通の手法やシステム開発などを通じ、被災地における円滑な搜索救助活動を目指すものである。拘束力はないものの、INSARAGガイドラインが制定されており、被災地で活動する国際搜索救助チームは、このガイドラインに沿った活動をとることが求められている。OCHA が事務局となって1991年に設立され、やはり国連総会決議第57/150号で承認を受けている⁽¹⁶⁾。

統一アピールプロセス (Consolidate Appeals Process: CAP) は、ドナーが人道支援に必要な資金供与先を決定するための共通文書である。クラスター毎に人道ニーズ・参加機関等がまとめられており、国連総会決議第51/194号に基づき、OCHA が取りまとめることとなっている⁽¹⁷⁾。

その他にも、シチュエーションレポート⁽¹⁸⁾、共同ニーズ調査⁽¹⁹⁾、調整支援活動のための追加要員派遣 (スタンドバイキャパシティ)⁽²⁰⁾、人道目的のための文民部門と軍事部門との調整支援 (UN-CMCoord)⁽²¹⁾、Financial Tracking Service⁽²²⁾などが挙げられる。このように人道支援、緊急時対応をできるだけ効果的かつ一貫性の取れたものとするための様々なサービス及び機能を、国連加盟国や国際人道機関を代表して OCHA が担っている。

(4) 支援受入れ国の法的準備

ここまで述べてきたように、人道支援を提供する国際社会の側では、支援に関するルールの標準化や共通の枠組づくりが進められてきた。一方、このような国際支援を円滑に受け入れるための各国における国内法令の整備、いわゆる法的準備 (legal preparedness) については、一部の特定分野⁽²³⁾を除いてこれまであまり進んでいなかったが、近年になり一定の進展が見られた。具体的には、2007年の第30回赤十字・赤新月国際会議において、「国際的な災害救援及び初期復旧支援に関する国内における円滑化及び規制のためのガイドライン (Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance)」(通称 IDRL ガイドライン)

が採択された⁽²⁴⁾。同ガイドラインはその後国連総会でも支持された⁽²⁵⁾。

IDRL ガイドラインは、自然災害時の国際支援受入れに関する国内の法的準備を促進するための非拘束的な指針である。被災国及び支援主体の責務等を明らかにするとともに、救援活動にあたっての支援主体へ提供すべき種々の法的便宜を提示している。例えば、ビザ・就労許可の特例、外国の医師資格等専門的資格の取扱、関税の免除、手続書類の簡素化、車両登録の特例、通信機器使用の特例、医療機器・医薬品の持込みの特例等である⁽²⁶⁾。

IDRL ガイドラインを作成した国際赤十字・赤新月社連盟 (IFRC) は、ガイドラインに則った各国の法的準備状況を順次分析するとともに、国連・OCHA 等と連携しながらモデル法の制定準備を進めている⁽²⁷⁾。

3 東日本大震災における海外支援受入れ

(1) 国際社会の対応

本節では、これまでに述べた国際人道支援システムとその発展を踏まえ、2011年3月11日に発生した東日本大震災に対して、国連を中心とする国際人道支援システムがどのように関わったのかについて見ていくこととする。

東日本大震災は、これまで主に国際支援をする側であり続けた日本が、国際的に見ても大規模な国際支援を受ける側になったという点で非常に特異な災害であった。日本は163の国から支援のオファーを受け、そのうち126カ国からの支援を受け入れた。特に災害の発生直後には29カ国から搜索救助チーム、医療チーム、専門家チームが日本に派遣され、63カ国から支援物資が送られた⁽²⁸⁾。

また日本は人、物のみならず、資金援助についても受け入れた。政府ベースでの支援で2.2億ドル、民間・個人からの支援を加えると少なくとも7.2億ドルの支援が、国際社会から寄せられた⁽²⁹⁾。この数字は、ソマリア、スーダンに続き2011年における世界で3番目の「被人道支援国」となったことを示している。

なお、国際機関では WFP (World Food Programme: 世界食糧計画) が物資輸送のためのロジスティックス、UNICEF (United Nations Children's Fund: 国連児童基金) が日本ユニセフ協会を通じた子供への教育支援、UNHCR (United Nations High Commissioner for Refugees: 国連難民高等弁

務官事務所) がソーラーランプの配布, IOM (International Organization for Migration: 国際移住機関) が外国人居住者向け情報提供やプロテクション支援を実施した。また ICRC/IFRC (国際赤十字委員会/連盟) も日本赤十字社をサポートした。加えて福島原子力発電所事故関連では, FAO (Food and Agriculture Organization: 国連食糧農業機関), WHO (World Health Organization: 世界保健機関), IAEA (International Atomic Energy Agency: 国際原子力機関) が日本政府に対して技術的アドバイス等を提供した⁽³⁰⁾。

OCHA は, 日本政府からの要請に基づき UNDAC チームを東京に派遣した (3月13日到着)。しかし他国への派遣に比べて今回はその活動範囲としては限定的で, 例外的な対応であったことに留意しなければならない⁽³¹⁾。今回の UNDAC に求められた業務は, 人道状況および支援ニーズ等の情報収集・分析をし, 正確かつ客観的に, また英語で海外向けに情報発信すること (シチュエーションレポートの発出を含む), さらに諸外国から次々に到着した国際搜索救助チーム間の調整支援, そして国際支援の受入れについて, 日本政府に助言をすることであった。

UNDAC 及び OCHA のチームは, 特に, 不要な国際支援の「津波」が到来するのを避けるべく, 支援を提供する側に対して, 「事前の受入れ調整」と「支援実施の自己完結」という明確な基準を設け, それを海外の支援機関にメッセージとして伝えるなど, 客観的かつ専門的な立場からの世界への情報発信に貢献した⁽³²⁾。特に, 行方不明者の搜索や原発事故の収束に引き続き取り組む中, 国際社会の支援を断るようなメッセージを日本政府が直接打ち出すことが困難な中, 重要な役割を担った。例えば, 3月17日付で発出されリリーフウェブ (ReliefWeb) に掲載されたシチュエーションレポートの第6報 (及びそれ以降の各報) では, 日本政府の声明を引用する形で, 救援物資を事前の調整なく送付することや, NGO の被災地での活動は当面控えて欲しい旨のメッセージが掲載された⁽³³⁾。さらに, 発災後2週間程度が経過し, 救助活動がある程度落ち着いてきた段階で, OCHA は, 自らの宮城県への現地調査及び日本政府との協議を踏まえ, 28日付のシチュエーションレポート第14報において, さらなる国際支援や海外支援物資のニーズは限られており, 日本政府の要請に

基づくもの以外は避けるべきである旨を表明した⁽³⁴⁾が, これは, 日本政府に成り代わっての事実上の「打ち止め宣言」の役割を果たした。

(2) 日本政府・緊急災害対策本部の対応

日本における国際支援受入れについては, 1995年の阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ, 海外支援の受入れ体制・手続が防災計画に明確化されていた。まず, 1995年に防災基本計画が改定され, 国は海外からの支援を受け入れる場合に, 必要な諸手続などについてあらかじめ定めておくことが求められるとともに, 実際の災害発生時の情報伝達の手順などが新たに規定された。

続いて, 1998年に定められた, 「海外からの支援受入れに関する関係省庁連絡会議申し合わせ」では, 支援分野ごとの対応省庁と受入れにあたっての具体的な手続きの流れが規定された。

さらに, 2009年度に行われた緊急災害対策本部マニュアルの改定では, 大規模災害の発生時に災害対策基本法に基づいて設置される緊急災害対策本部について, その事務局機能の一部として海外支援受入れ調整担当の部門 (通称 C7班) を置くことを規定した。これに基づき, 東日本大震災の海外支援受入れにあたって, C7班が設置されることとなった。

東日本大震災発生時における C7班の人員体制は, マニュアルにおおむね沿って当初4名 (内閣府, 外務省, 法務省及び消防庁の各職員) で開始したが, その後最大16名体制まで拡充された。特に外務省からは, 発災数日後に管理職 (参事官クラス) が班長として派遣された。

C7班の任務は, 支援受入れの検討, そして受入れを決定した場合の関係省庁との連絡調整である。災害発生直後から1週間程度は搜索救助チームなどの人的支援の受入れに注力し, その後は救援物資の受入れ調整を中心に対応した。災害発生から約2ヶ月後の5月9日に, C7班の業務を縮小し, 他班とともに機能を集約化した。

国際搜索救助チーム等の人的支援の受入れに関しては, おおむね次のような手順を踏んだ。第一に, 受入れ前の体制等の確認, 次に受入れ省庁の割り当て, 入出国手続きの円滑化, そして必要に応じて被災地までの輸送支援等に関する

関係省庁との連絡調整及び協力要請の実施である。

他方、物資支援の受入れに関しては、具体的には、外国政府等から寄せられた支援の申し出に基づいて、被災市町村等におけるニーズを調査・発掘し、そのマッチングを実施するとともに、必要に応じて国内輸送や一時保管に係る支援も実施した。

東日本大震災への対応を通じて得られた実務上の教訓点は、内閣府「東日本大震災における災害応急対策に関する検討会」において報告されているが⁽³⁶⁾、その中の主なものを取り上げると次の通りである。

まず、人的支援関係では、災害発生直後には被災地のニーズを把握することが困難であったことを踏まえ、今後は海外からの受入れを速やかに国レベルで判断し円滑に被災地に送り込むための事前準備が必要である。ただし、今回の災害では、税関、入国審査、検疫(CIQ)は比較的スムーズに行われた。

物資については、スペックや数量、到着のタイミング等が明確でない外国からの支援物資を国内供給分に混ぜることが困難であったこと、また、国内輸送・一時保管に係る経費の負担者が明確でないことが問題となった(結果的に大部分は支援の提供国が負担した)。今後の災害に備えて、海外からの救援物資を円滑に国内輸送等するための経費負担のあり方について検討が必要である。

これまでの政府図上訓練においても、海外支援の受入れがシナリオの中に組み込まれてきたものの、今回の経験を踏まえてより実践的な内容となるよう検討する必要がある。各国際捜索救助チームには、外務省職員がリエゾンオフィサーとして同行したが、リエゾンオフィサーの装備品や役割については、今後マニュアルなどの形で業務内容を定式化すべきである。

また、受入れにあたっての混乱を防ぐため、支援受入れの要件をできるだけ事前に明確化し、災害発生時にすまやかに提示できるように準備すべきである。同時に日本の支援受入れ体制について諸外国との間で平時から情報共有を図る必要がある。特に、在日米軍による支援については、あらかじめ調整の窓口・枠組を設けておくことが望ましい。

(3) 法的準備の状況と発災時の対応

日本は、1995年の阪神・淡路大震災の際にも、スイス及びフランスからの救助隊を受け入れるなど海外支援の受入れを行ったが、ニーズとのミスマッチが生じるなど反省点も多かった⁽³⁶⁾。このため、前述の通り、防災基本計画に海外支援の受入れに関する規定を新設するとともに、関係省庁の申し合わせや緊急災害対策本部の事務局体制の整備などを行ってきたところである。

また、阪神・淡路大震災を受けて2005年12月に災害対策基本法が改正され、災害緊急事態が布告されるなど所定の要件を満たす場合に、海外支援を緊急かつ円滑に受け入れるため、法律によらず政令によって受入れのための措置を取ることができるという規定(法109条の2)が新設された⁽³⁷⁾。

一方、主な分野についての法的準備及び東日本大震災の発生時の対応状況は次頁表のとおりである。

表2にあるように、救助犬の持込みや関税の免除など、法令であらかじめ定められた事項については発災当日に通知を行っている。また、その他の分野についても、発災後数日から1週間の間には特例措置や緊急避難措置を認める通知を発出している。

このほかの分野も含め、東日本大震災に際して講じられた特例措置や緊急避難措置の実態を詳しく分析し、必要な法令への反映を行っていくことが求められる。

4 地域内相互支援(グローバル及び国内システムの補完)

これまで国連、特にOCHAを中心とした人道支援システムについて見てきたが、最後に地域内における災害時相互支援について簡単に触れることとした。災害発生直後の緊急期に即座に支援を届けることができるよう、グローバルあるいは国家レベルのみならず、平時からの地域内協力が進められているという例を示すことがその目的である。

(1) ASEANにおける例

2005年7月、ASEAN Agreement on Disaster Management and Emergency

(表2) 東日本大震災における海外支援受入れのための法的準備及び対応状況

分野	事前の法令の定め及び東日本大震災での対応状況
救助犬の受入れ	<ul style="list-style-type: none"> 犬等の輸入検疫規則（農林水産省令）第4条第5項において、係留中の犬等が災害救助のため必要である場合一時的に動物検疫所の敷地外に出させることができる旨規定。 農林水産省は、3月11日の大震災発生後、同日付で通知を發出し、災害救助犬の弾力的な検疫ルールに関する情報を改めて周知⁽³⁸⁾。
国際救助隊による医薬品の持込み	<ul style="list-style-type: none"> 厚生労働省は、大震災の発生後、3月14日付で通知を發出し、海外緊急援助部隊が国内未承認品を含む医薬品等を携行して医療の提供を行うことが想定されるところ、書類がなくても通関手続を行うよう税関に対して依頼⁽³⁹⁾。
外国人医師による医療行為	<ul style="list-style-type: none"> 厚生労働省は、3月14日付で通知を發出し、被災者に対し必要最低限の医療行為を行うことは、刑法第35条に規定する正当業務行為として違法性が阻却されうるとの所管課見解を周知⁽⁴⁰⁾。
関税等の免除、通関書類の簡素化	<ul style="list-style-type: none"> 関税定率法第15条第1項第3号において、慈善又は救済のための寄贈物品に対しては特定用途免税が適用される旨規定。 財務省は3月11日付で通知を發出し、法令に基づき免税とする旨を周知するとともに、通関手続に係る書類の簡略化を通知。
救援物資としての医薬品の通関	<ul style="list-style-type: none"> 厚生労働省は3月18日付で通知を發出し、被災者向けの医薬品等の支援物資に関して、当分の間、書類の確認をせず通関させるよう税関に対して依頼⁽⁴¹⁾。
救援物資の検疫	<ul style="list-style-type: none"> 農林水産省は3月18日付で通知を發出し、緊急支援物資の輸入にあたっての書類や検査内容の簡略化を検疫所に指示。

Response (ASEAN 防災・緊急対応協定, AADMER) が、ASEAN 全加盟国によって署名された。AADMER は、この地域における、災害に強い社会を目指した、地域協力のためのフレームワークである。この AADMER の具体的実施のために作成されたのがワークプログラムであるが、災害対応の実務家からなる、ASEAN Committee on Disaster Management (ACDM) が、同協定またはワークプログラムの実施責任を負い、大臣・次官級からなる Conference of Parties (COP) で同協定の実施状況を評価する仕組みとなっている⁽⁴²⁾。

同時に ASEAN 事務局内の災害管理人道支援部 (Disaster Management and Humanitarian Assistance Division) が、同協定に基づいてアハセンター (ASEAN Coordinating Centre for Humanitarian Assistance on Disaster Management: AHA Centre) を設立している。同センターは地域内のリスクアセスメント、災害緊急支援のスタンバイアレンジメントの促進、UNDAC にならった ERAT (Emergency Rapid Assessment Team) の派遣も含めた、緊急時の災害評価の実施等に携わっている。同協定の内容の確実な実施のためにも、今後は同センターの能力強化が課題と言えよう。国際的基準に基づいて地域レベルでの対応能力を強化すべく、同センターの能力強化には OCHA も積極的に関与している⁽⁴³⁾。

(2) 日中韓による災害発生時の相互防災協力

2011年5月22日に東京で開かれた第4回日中韓サミットにおいて、防災に関する付属文書が成果文書の一つとして採択され、その中で、「三か国のいずれかで甚大な災害が発生した場合には、その他の二か国は被災国の状況及びニーズの所在を確認した上で、被災国の要請に応じて、緊急援助チームの派遣及び物資支援を最大限速やかに行う」ことがうたわれた⁽⁴⁴⁾。

また同年10月28日に北京で開かれた第2回日中韓防災担当閣僚級会合においても、「大規模な自然災害発生時の救援隊と救援物資の派遣、提供と受入れの手順を検討し、向上させる」ことなどが提案されている⁽⁴⁵⁾。

5 結 論

本稿では、国際人道支援システムの整備と発展を概観し、こうしたシステムを踏まえて東日本大震災の際の国内外の対応について考察した。さらには、東南アジアや東アジア地域内における災害協力の例について紹介した。

最後に、国際社会における人道支援及び日本国内における自然災害への対応に関して、「システムのあり方」及び「理念」の観点から若干の考察を行い、本稿のまとめとしたい。

(1) 人道支援・災害対応システムのあり方

本稿では、国連を核とする国際的な人道支援システムを中心に紹介したが、日本国内における災害対応システムと相似する面も多い。

第一に、支援又は災害対応の中核となる強力な単独の機関が存在せず、様々な専門性を持つ多数の機関が関わること、そしてそれゆえに各機関同士の連携・協調を図る「システム」の機能確保が重要であるという点である。その役割を担うのは、国際人道支援では OCHA であり、日本国内の災害対応では内閣府（防災担当）であるが、いずれの機関も権限や人員体制が他の機関に比べて大きいわけではなく、あくまでシステムの調整役として機能している。

第二に、関係機関の間の調整を図るためのメカニズムが制度化されており、かつその中に非政府的な機関も含んでいるという点である。国際人道支援では、前述の通り国連総会決議に基づく IASC がそのメカニズムであるが、IASC には、国際赤十字連盟、国際赤十字委員会や NGO 団体のコンソーシアムが「常任招待者 (standing invitees)」として参加しており、国連諸機関と実質的に同等な立場を与えられている。一方、日本では、災害対策基本法に基づく中央防災会議が平時の災害対策に関する最高意志決定機関であるが、そこには、IASC ほど幅広くはないものの、各省庁の大臣に加えて、日本赤十字社社長、日本銀行総裁、NHK 及び NTT 社長等が構成員として参加している⁽⁴⁶⁾。

一国における中央政府の責務と国際社会における国際機関等の責務はむしろ異なるので、単純なアナロジーは慎むべきであるが、同じ災害に対応するシステムとして見た際には相互に参考になる面も多いと思われる。

日本では、現在、東日本大震災の経験と教訓を踏まえて、災害対策の抜本的な見直しを進めているところであるが、その焦点の一つが国・都道府県・市町村を中心とする災害対応システムのあり方の見直しである。2012年6月に成立した災害対策基本法の改正法では、災害によって市町村の機能が損なわれた場合の都道府県による積極的な情報収集、自治体間の応援に関する国・都道府県の調整機能、自治体の要請を待たずに国・都道府県が支援物資を被災地に送り込むいわゆる「プッシュ型」支援などの規定が新たに盛り込まれた⁽⁴⁷⁾。また、中央防災会議に設けられた「防災対策推進検討会議」は同年7月に最終報告を

発表した。その中では、災害対策基本法に基づく災害緊急事態の範囲の拡大、都道府県の機能が損なわれた場合の国による代行や直接の情報収集、国・都道府県・市町村からなる協議会の制度化、防災総括部門の対外的な位置づけの強化など多岐にわたる項目について提言がなされている⁽⁴⁸⁾。これらは、今後行われる第二弾の災害対策法制の見直し等に反映されることが予定されている。

一方、国際人道支援システムにおいては、本稿で紹介した通り、人道調整官の設置やクラスター・アプローチなど「人道支援改革」に基づく様々な改革が行われるとともに、その運用実績を踏まえた見直しが進められており、日本の災害対応システムの検討にあたって参考になるとと思われる。

(2) 人道支援・災害対応の理念

グローバル化に伴い、災害支援において国内と国外を切り分けることは時代遅れとも言えるようになってきた。先進国にも途上国にも周縁化された部分、つまり貧困層や社会的に疎外された人々、災害等に弱い地域が存在しており、人道支援はいかにこうした人々の力になれるかがカギとなる。その意味では国際協力、特に災害対応・人道支援を考える上で、金持ちの先進国から貧しい途上国への所得移転という発想・理念から、日本にもともと根付いている「助け合い」「お互い様」といった発想・理念に移行する必要がある。

一方、東日本大震災において、日本は、前例のない規模の国際支援を受入れ、被人道援助国、そして人道・復興支援の「フィールド」となったが、今回の災害を例外と考えるべきではない。特に、今後発生が予想される首都直下地震や南海トラフ沿いの巨大地震では、東日本大震災をさらに大きく上回る被害の発生も懸念されている。その際には、日本にとって海外からの支援はもはやオプションではなく、必須の選択となる可能性もある。

先に述べた ASEAN や日中韓の枠組での地域内相互支援体制の強化の動きも、参加する各国がいずれも被災国となりうることを想定した互助的なメカニズムであり、ここで論じた人道支援・災害対応の理念の変化を踏まえたものと捉えることができるのではないかと。

日本は、今後、被災地の復興と同時に、今回の自国の経験・教訓を他国の支

援に生かしていくことも重要である。日本が国際人道支援にコミットし続けることが震災で受けた国際支援に対する恩返しでもある。また、将来起こる可能性のある東日本大震災を上回るような災害に備えて、今回の経験を新しい防災体制の検討や国際協力の強化につなげる必要がある。

そして「連携・調整」をキーワードに、政府・自治体に留まらず、NGO、企業部門、自衛隊等のステークホルダー間の対話を通じて、国際支援の受け入れを含め現行システムを包括的に見直し、具体的な制度改革につなげることが、次の日本における災害への備えとなる。同時に、日本がこうして模範を示していくこと自体が他国にとっての参考となり支援へとつながる。その際には、大きく発展を遂げてきた、そして日本もその重要な一部である、国際人道システムや規範を踏まえる必要があり、これを更に強化する方向で、今まさに日本ならではの貢献が望まれている。

注

- (1) 本稿は、2012年5月13日に龍谷大学において開催された、世界法学会2012年度研究大会第一セッションにおける渡部正樹の報告を基としている。東日本大震災の際の国内側対応や日本の防災制度については、主に村上威夫が担当した。加えて、東日本大震災に際し UNOCHA から派遣された国連災害評価調整チームの対応等に関する考察については、日本から同チームのメンバーとして参加した沖田陽介氏からの情報及び知見に拠るところが大きい。この場を借りて沖田氏に感謝申し上げる。
- (2) 本章については、OCHA, *Reference Guide: Normative Developments on the Coordination of Humanitarian Assistance in the General Assembly, the Economic and Social Council, and the Security Council since the Adoption of General Assembly Resolution 46/182* (2009) を参照。
- (3) A. Katoch, "International Natural Disaster Response and the United Nations", in IFRC (ed.), *International Disaster Response Laws, Principles and Practice: Reflections, Prospects and Challenges* (2003), p. 49.
- (4) A/RES/46/182.
- (5) A/RES/58/114.
- (6) 被災国の国家主権については、沖田陽介「災害主権の二面性：自然災害に対する国際支援への提言」『国際公共政策研究』第13巻第2号（2009年）1-14頁を参照。

- (7) 1991年以前は Office of the UN Disaster Relief Coordinator (災害援助調整官室) として機能していたもの。
- (8) 西川智「阪神・淡路大震災に見られた国際救援活動のミスマッチ」『地域安全学会論文報告集』第6巻（1996年）266-267頁。アルメニア地震などの経験が、国連総会決議第46/182号の採択にもつながっている。
- (9) A/RES/48/57.
- (10) E/2006/5 等.
- (11) E/2011/8.
- (12) A/60/124, 年間予算は2010年末で約4.3億ドル=約362億円
- (13) E/2011/8.
- (14) 詳しくは IASC ウェブサイト関連部分を参照。〈<http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloader.aspx?page=content-template-default&bd=87>〉
- (15) A/RES/57/150.
- (16) UNDAC 及び INSARAG 両システムについては沖田陽介「国際緊急援助における UNOCHA の援助調整と日本の取り組み：自然災害発災直後の緊急期対応を例に」『国際協力研究』第22巻第1号（2006年）22-31頁を参照。
- (17) A/RES/51/124.
- (18) A/46/182.
- (19) A/46/182.
- (20) E/2007/3.
- (21) A/59/141.
- (22) E/2003/5.
- (23) 特定分野における共通の枠組として、「災害軽減及び救援活動への情報通信資源の供与に関するタンペレ条約」（1988年採択、2005年発効、日本は未批准）がある。
- (24) IDRL ガイドライン及び同ガイドラインの邦訳は、国際赤十字・赤新月社連盟ウェブサイトにて参照できる。〈<http://www.ifrc.org/en/what-we-do/idrl/idrl-guidelines/>〉を参照。
- (25) 例えば A/RES/63/141.
- (26) IDRL ガイドラインについて詳しくは次を参照。墓田桂, エリザベス・フェリス, 「災害を超えて——国際災害対応法 (IDRL) の現状と日本に期待される役割」, 『法律時報』83巻8号 (2011年) 72-75頁。
- (27) 2011年11月の第31回赤十字・赤新月国際会議にモデル法のパイロット版が報告された。
- (28) 鎌田文彦「国際緊急援助：国際的ネットワークによる災害対応」『レファレンス』平成24年4月号, 7頁。

援に生かしていくことも重要である。日本が国際人道支援にコミットし続けることが震災で受けた国際支援に対する恩返しでもある。また、将来起こる可能性のある東日本大震災を上回るような災害に備えて、今回の経験を新しい防災体制の検討や国際協力の強化につなげる必要がある。

そして「連携・調整」をキーワードに、政府・自治体に留まらず、NGO、企業部門、自衛隊等のステークホルダー間の対話を通じて、国際支援の受け入れを含め現行システムを包括的に見直し、具体的な制度改革につなげることが、次の日本における災害への備えとなる。同時に、日本がこうして模範を示していくこと自体が他国にとっての参考となり支援へとつながる。その際には、大きく発展を遂げてきた、そして日本もその重要な一部である、国際人道システムや規範を踏まえる必要があり、これを更に強化する方向で、今まさに日本ならではの貢献が望まれている。

注

- (1) 本稿は、2012年5月13日に龍谷大学において開催された、世界法学会2012年度研究大会第一セッションにおける渡部正樹の報告を基としている。東日本大震災の際の国内側対応や日本の防災制度については、主に村上威夫が担当した。加えて、東日本大震災に際し UNOCHA から派遣された国連災害評価調整チームの対応等に関する考察については、日本から同チームのメンバーとして参加した沖田陽介氏からの情報及び知見に拠るところが大きい。この場を借りて沖田氏に感謝申し上げる。
- (2) 本章については、OCHA, *Reference Guide: Normative Developments on the Coordination of Humanitarian Assistance in the General Assembly, the Economic and Social Council, and the Security Council since the Adoption of General Assembly Resolution 46/182* (2009) を参照。
- (3) A. Katoch, "International Natural Disaster Response and the United Nations", in IFRC (ed.), *International Disaster Response Laws, Principles and Practice: Reflections, Prospects and Challenges* (2003), p. 49.
- (4) A/RES/46/182.
- (5) A/RES/58/114.
- (6) 被災国の国家主権については、沖田陽介「災害主権の二面性：自然災害に対する国際支援への提言」『国際公共政策研究』第13巻第2号（2009年）1-14頁を参照。

- (7) 1991年以前は Office of the UN Disaster Relief Coordinator (災害援助調整官室) として機能していたもの。
- (8) 西川智「阪神・淡路大震災に見られた国際救援活動のミスマッチ」『地域安全学会論文報告集』第6巻（1996年）266-267頁。アルメニア地震などの経験が、国連総会決議第46/182号の採択にもつながっている。
- (9) A/RES/48/57.
- (10) E/2006/5 等.
- (11) E/2011/8.
- (12) A/60/124, 年間予算は2010年末で約4.3億ドル=約362億円
- (13) E/2011/8.
- (14) 詳しくは IASC ウェブサイト関連部分を参照。〈<http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloader.aspx?page=content-template-default&bd=87>〉
- (15) A/RES/57/150.
- (16) UNDAC 及び INSARAG 両システムについては沖田陽介「国際緊急援助における UNOCHA の援助調整と日本の取り組み：自然災害発災直後の緊急期対応を例に」『国際協力研究』第22巻第1号（2006年）22-31頁を参照。
- (17) A/RES/51/124.
- (18) A/46/182.
- (19) A/46/182.
- (20) E/2007/3.
- (21) A/59/141.
- (22) E/2003/5.
- (23) 特定分野における共通の枠組として、「災害軽減及び救援活動への情報通信資源の供与に関するタンペレ条約」（1988年採択、2005年発効、日本は未批准）がある。
- (24) IDRL ガイドライン及び同ガイドラインの邦訳は、国際赤十字・赤新月社連盟ウェブサイトにて参照できる。〈<http://www.ifrc.org/en/what-we-do/idrl/idrl-guidelines/>〉を参照。
- (25) 例えば A/RES/63/141.
- (26) IDRL ガイドラインについて詳しくは次を参照。墓田桂, エリザベス・フェリス, 「災害を超えて——国際災害対応法 (IDRL) の現状と日本に期待される役割」, 『法律時報』83巻8号 (2011年) 72-75頁.
- (27) 2011年11月の第31回赤十字・赤新月国際会議にモデル法のパイロット版が報告された。
- (28) 鎌田文彦「国際緊急援助：国際的ネットワークによる災害対応」『レファレンス』平成24年4月号, 7頁.

- (29) OCHA の Financial Tracking Service による。
- (30) 鎌田, 前掲注(28)のほか, 外務省ウェブサイト「わかる! 国際情勢 vol. 73 世界が日本に差し伸べた支援の手: 東日本大震災での各国・地域支援チームの活躍」(2012年6月6日)〈<http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/wakaru/topics/vol73/index.html>〉(最終確認: 平成24年7月3日)等を参照。
- (31) 東日本大震災における UNDAC の活動については, 沖田陽介「東北地方太平洋沖地震: 国連災害評価調整チーム (UNDAC) の活動について」『自然災害科学』第30巻第2号 (2011年)を参照。
- (32) OCHA が発行した Situation Report を参照。OCHA の運営するウェブサイト Reliefweb 〈<http://reliefweb.int/>〉で閲覧が可能。
- (33) OCHA, Japan: Earthquake & Tsunami Situation Report No. 6 (2011). 〈<http://reliefweb.int/report/japan/japan-earthquake-tsunami-situation-report-no-6>〉で閲覧が可能 (最終確認平成24年8月18日)。
- (34) OCHA, Japan: Earthquake & Tsunami Situation Report No. 14 (2011). 〈<http://reliefweb.int/report/japan/japan-earthquake-tsunami-situation-report-no-14>〉で閲覧が可能 (最終確認平成24年8月18日)。
- (35) 内閣府「緊急災害対策本部 (被災者生活支援特別対策本部) における C7 班 (海外支援受入れ調整班) の活動」, 内閣府「東日本大震災における災害緊急対策に関する検討会」第6回内閣府提出資料 (2011年). 〈http://www.bousai.go.jp/3oukyutaisaku/higashinohon_kentoukai/6/naikakufu1.pdf〉で閲覧が可能 (最終確認: 平成24年7月8日)。
- (36) 西川, 前掲注(8), 266-267頁。
- (37) ただし, 適用実績はない。災害緊急事態の布告 (法105条) もこれまでに行われたことはない。
- (38) 内閣府「東日本大震災に関連した各府省の規制緩和等の状況」, 2011年4月19日公表, 2012年8月9日更新。
- (39) 厚生労働省医薬食品局監視指導・麻薬対策課長「緊急援助隊が携行する医薬品等の通関の際の取扱について」, 2011年3月14日. 〈<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000014tr1-img/2r98520000015fjx.pdf>〉で閲覧が可能 (最終確認平成24年8月18日)。
- (40) 厚生労働省医政局医事課「外国の医師免許を有する者の医療行為の取扱いについて」, 2011年3月14日. 〈<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000015nly-img/2r985200000166pg.pdf>〉で閲覧が可能 (最終確認平成24年8月18日)。
- (41) 厚生労働省医薬食品局監視指導・麻薬対策課長「東北地方太平洋沖地震に係る医薬品等支援助物資について」, 2011年3月18日. 〈<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000014tr1-img/2r98520000015ilt.pdf>〉で閲覧が可能 (最終確認平

- 成24年8月18日)。同日付で財務省に対しても通関を依頼する事務連絡を发出。
- (42) L. M. Carreon, "Working with ASEAN on Disaster Risk Reduction and Disaster Management", *Humanitarian Exchange Magazine*, Issue 50, April 2011
〈<http://www.odihpn.org/humanitarian-exchange-magazine/issue-50/working-with-asean-on-disaster-risk-reduction-and-disaster-management>〉
- (43) アハセンターウェブサイト 〈<http://www.ahacentre.org/>〉または ASEAN 事務局ウェブサイト等を参照。
- (44) 外務省ウェブサイト内「第4回日中韓サミット: 防災協力」(2011年5月22日) 〈http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/jck/summit2011/disaster_management.html〉(最終確認: 平成24年7月8日)を参照。
- (45) 内閣府 (防災担当) 記者発表資料「第二回日中韓防災担当閣僚級会合における「共同声明」について」(2011年10月28日) 〈<http://www.bousai.go.jp/oshirase/h23/111028-1kisya.pdf>〉(最終確認: 平成24年7月8日)を参照。
- (46) 中央防災会議の組織については, 災害対策基本法第12条第5項において次のように定められている。「委員は, 次に掲げる者をもつて充てる。一 防災担当大臣 二 防災担当大臣以外の国務大臣, 指定公共機関の代表者及び学識経験のある者のうちから, 内閣総理大臣が任命する者」。この規定に基づき, 指定公共機関の代表者として日本銀行総裁, 日本赤十字社社長, NHK 会長, NTT 社長の4名の委員が任命されている。
- (47) 災害対策基本法改正法の概要については, 例えば, 「防災対策推進検討会議」(第11回) 配付資料を参照。内閣府 (防災担当) ウェブサイト 〈<http://www.bousai.go.jp/chubou/suishinkaigi/11/index.html>〉で閲覧が可能 (最終確認平成24年8月18日)。
- (48) 中央防災会議 防災対策推進検討会議「最終報告」2012年7月31日。内閣 (防災担当) ウェブサイト 〈<http://www.bousai.go.jp/chubou/suishinkaigi/index.html>〉で閲覧が可能 (最終確認平成24年8月18日)。