

災害対応における国際協力の新展開

豊田 利久

●国際支援の高まり

大災害が発生すれば、人命救助・被災者救援がまず必要である。最近の大災害では国境を越えた救助・救援の活動が活発になってきた。東日本大震災では、政府間ルートによる公的支援だけでも、発災翌日には韓国とシンガポールが、一三日にはドイツ、スイス、アメリカ、中国、英国、ニュージーランドが到着、一四日から救助犬を伴う救助隊などが続々と来日、被災三県および東京都で活動した。延べ二五カ国・七国際機関が七月末までの期間に往來した。阪神大震災の時は、スイス、フランス二カ国の救助隊のみが救助犬とともに受け入れられたが、フランスの場合、手続きに手間取り到着したのは発災四日後であった^④。その他、少なくとも七カ国から救助隊の人的支援の申し込みがあっ

たが、受入れ体制の不備を理由に対応が遅延、断念するに至った。そもそも、緊急援助チームが食事・就寝等はすべて自己完結機能を有していることが理解されておらず、海外からの来賓同様の接待をしようとしていたことが間違っていたのである。例えば、当時の兵庫県の地域防災計画では「災害時の国際協力」という項目については、海外での大災害が生じたときに見舞い状の電信をすること、のみが記されていた。このときの反省から、平成七年に改定された国の防災基本計画、それ以後の各地域防災計画では「外国からの支援の受入れ」を明記して、善意ある申し出をなるべく受け入れるように改善されてきた。

海外からの物資の支援に目を転じてみよう。七月二七日現在の政府間ルートで物資を送ってきたのは六二の国・地域・国際機関である^⑤。特にアメリカは、米国際開発庁からの緊急物資の他に放射線防護服や大型機材などの福島原発事故への支援物資を多く供与している。中国からガソリン、ディーゼル各一万トン、タイの発電機二基など大きく報道された物資もある。私は、阪神大震災の時にいち早く関空に毛布を満載してきたモングル機を忘れることはできないが、今回も三月一四日に早々と二五〇〇枚の毛布を持って飛來した。毛布だけに限っても、その後、台湾二〇〇〇箱、タイ三万六〇〇〇枚、インド二万七〇〇〇枚、カナダとデンマーク二万五〇〇〇枚、ロシア二万七〇〇〇枚、インドネシア一万枚：等々、今度は覚えることができないほど多種類で多量の物資が届けられた。政府間を通しての寄付金については、実

に九一カ国から一七五億円以上を受領した（七月二二日現在）。阪神大震災の時は四三カ国から公的な支援を受領したので、如何に今回の外国からの支援が増えたかが分かる。多くの発展途上国の人々が何らかの活動によって集めた募金が、現地の日本大使館に預託されたものも多く含まれている。

私も現地事情を知っているラオスでは、政府からの寄付として当国では異例の八〇〇万円が早い段階で日本大使館を通じて送られた。多くの家庭が貧困ライン以下で生活している同国であるが、庶民の募金も活発になされ、平均年収を超える額の義援金を届けた市民もいるという。四月七日、国立文化会館でチャリティ・コンサートとバザーが外国を含む多くの民間団体の主催で開催され、深夜までテレビ中継と電話による募金が行われた。この催しでは、ラオスに帰国している元日本留学生の多くが自発的にポランティアを買って出たという。一晩で集まった額は約六〇〇万円に達し、日本赤十字社に送られた。東日本大震災の被災者と日本を励ますこのような世界各地のエピソード集が、外務省のホームページで、「がんばれ



被災3カ月後の大船渡（筆者撮影）

日本！ 世界は日本と共にある」として公開されている。

外国からの寄付金は直接に日本政府に届けられる他、さまざまな民間のルートで集められる。その最大のルートは、各国の赤十字などで集められたおカネが日本赤十字社（日赤）に送金されるもので、七月一〇日現在約二三〇億円に達している。日赤ではこれを海外救護金と呼び、現金ではなく物資に変えて被災者に届ける。海外の寄付者が直接日赤に送金した場合は（七月一〇日現在、約一〇億円）、日本国内での赤十字募金とともに義援金として配分される^⑧。海外から日赤に届けられた額は、国内分

と合わせた日赤全体の募金額の約一割に相当する。先進国から最貧途上国まで、多くの人々が実に様々な同情の気持ちで日本の（政府でなく）被災者へ贈った浄財であることをここでも確認しておきたい。

●支援が高まった理由

国境を越えた人的な救助隊活動は有効な救助犬を使用するスイス、フランス等の欧米諸国で実績が積み重ねられてきた背景がある。また、わが国も一九八七年以後、救助および医療チームだけに限っても七〇回以上の派遣実績があるように、その専門性を生かした実力と実績が各国において積み重ねられてきた。しかし、欧米諸国だけではなく、今回はアジア諸国から人的支援を広く受け入れている。イスラエル、インドネシア、ヨルダン、タイからは医療チームも入り、規制の厳しいわが国でも非常時における公的な医療行為が外国人によつてなされたのである。特に重視したいのは、阪神大震災の時には実現しなかった隣国である韓国、中国からの救助隊が早い段階に円滑に入国したことである。この背景には、一九九八年の四川大震災の際に日韓両国の救助隊が大

きなインパクトを中国政府および国民に与え、その意義が三国間で共有できるようになったことを指摘したい。もちろん、これ以外のさまざまな民間人、NGO等による人的支援活動がますます活発化していることを忘れてはいけない。

救援物資・寄付金が多数寄せられた要因のひとつには、メディアの多様化とグローバル化という現象もある。さまざまな形態のメディアを通して世界中の出来事がオンラインで情報伝達される時代である。特に、町、家、車そしてヒトを飲み込んでゆく津波の映像のインパクトは人々の心に刻み込まれる。さらに、避難所で苦難に耐えながらも穏やかに振舞う東北地方の被災者の姿に心を打たれた外国人が多いと言われている。このような映像や写真が世界中の人々を動かしたことも事実であろう。

最後に、救援物資や（特に）寄付金を寄せた国が多数になった背景には、わが国がODAによる支援を脈々と行ってきたことに無関係ではないことに言及したい。「困っている時はお互い様」というまさに互恵・共助の精神の表れである。われわれはこのような状態を嘗て「国際的な社会的互助関係」

と呼んだ^⑨。山形辰史氏は本号で「水平協力」と呼ぶ。単なる一時的なODAへの「恩返し」だけではないという含意もある。このことはわが国の大災害の歴史で体験している。まだ途上国であった一九二三年の関東大震災において、実に三二カ国から二二〇〇万円の義援金（当時は義捐金と呼んだ）を受領したが、これは国内の義捐金四八〇〇万円のほぼ半分に匹敵するものであった^⑩。日本がODAをまだ行っていない時代にこれだけの義捐金を受けたということは、大災害時の義援金はODAに対する「恩返し」だけで行わるのではないことの歴史的な証左である。

●義援金は被災者に有効に届いたか？

外国からの義援金を含め日赤に集まった義援金は七月末現在で二四〇〇億円に達する。共同募金分を含めると三〇七〇億円になる。被災者へ配分されたのは、四カ月過ぎた段階で未だ四割に留まる^⑪という。

日赤による義援金の配分が遅いのは今回限りではない。実は、阪神大震災の際には第三次配分が終了するまでに二年数カ月がかかった。その時の批判に込めて、日赤

は「義援金取り扱いのガイドライ

ン」(一九九八年)を発表、「迅速性」「透明性」「公平性」を掲げた。

それにもかかわらず迅速に被災者(この場合は、全壊、半壊、焼失

した家屋居住者に限られるので、津波被害者に対しては要件の緩和

で対応)に届かないのはなぜだろうか。通常は日赤から都道府県に

送金し、都道府県が主体的に配分委員会を設置して市町村を通じて

配分するが、東日本大震災は広域被害であり、まず関係一五都道府

県への分割を決める段階で時間を要し、それから都道府県の配分委

員会決定、市町村への配分、そして被災者へという手続きを経る。

とは言え、公的な唯一の見舞金ともなる義援金であるから、行方不明者、全壊家屋各三五万円、半壊

家屋一八万円の支給は四カ月も過ぎると義援金の効果も半減してし

まう。市町村の行政機能が津波で著しく低下したところもあるのは

事実だろう。被災程度に応じて配分するという意味での「公平性」

が要件となつていて、家屋の被災程度の判定に時間を要した

ところもある。今後は、被害家屋の認定士を平時から建築学会等を

通じて全国的に準備しておく制度

の確立が望まれる。

さらに、海外から日赤に送られてくる寄付金は、七月一日現在

で一〇億円のみが現金支給の義援金に振り向けられたと上で述べた。

大部分の二三〇億円は現金支給ではない「海外救援金」というカテ

ゴリーで現物支給されることになつていて。配分先を決める頃には、多くの被災者が仮設住宅(応

急仮設住宅を含む)に住む時期になつたので、その八割超は薄型テ

レビ(二三型)、冷蔵庫(三〇〇リットル)、全自動洗濯機、電子レンジ

等の家電六点(計約二〇万〜三〇万円)に一律に決まったという。避

難所や自宅で暮らす人には支給されない。世界中の人々、とりわけ

途上国の人々が被災者の苦悩に同情して募金した汗と涙の結晶がこ

のように使用されたと報告できるだろう。小額でも、被災者に広

く一律に現金支給した方が世界中の真心を受けることになるのでは

なからうか。家電などは国内の支援金で別途調達すべきであらう。

●国際協力への新しい芽生え

(1)復興・防災には外国の知恵も活かそう

私は、地域安全学会の一会員と



岩手県の復興計画に関する国際共同ワークショップ
(写真提供：地域安全学会)

して、アメリカ・韓国・台湾の関

連学会^⑧との東日本大震災共同調査団に加わり、六月二日から三日間、岩手県の久慈から陸前高田

までの三陸沿岸の被災地をほぼすべて回ることができた。単に視察

したのではなく、地域安全学会が二年前に大船渡で大会を開催した

こともあり、県当局や各市町の全面的協力を得て、外国人一九名を

含む約五〇名の効率的な視察とヒアリングができたのである。そして最終日には盛岡に帰って夜遅く

まで調査結果の取りまとめと提言を行い、県の担当者にも熱心に聴

いてもらった。まだ、混乱と多忙を極めてこの時期にこのよう

な研究者集団を丁寧な受け入れてもらった理由は、岩手県の復興計

画(案)を聞いて納得できた。そのなかで、「海外を含む研究者や学会を積極的に受け入れ地域開発や先端研究を進める」旨のことが含まれており、今回の国際共同調査団受け入れがその第一号として位置づけられていたのだ。今回の調査団には内外の復興計画の専門家が多く含まれており、提言には妥当なもの、ユニークなものなどが多く含まれていた。

四川大震災からの復興に際して、中国はいくつかの市については世界から自由な計画案の公募を行い、実際にそのなかから選ぶということもなされた。外国からの干渉に厳しく対処する中国にとつては、四川大震災後の外国から学ぶという姿勢は非常に異例であった。その方面の研究が遅れていた、地方自治体に計画立案能力がなかったと言えはそれまでである。しかし、日本も外国の施策や経験から謙虚に学ぶことも必要である。例えば、すでによく紹介されている四川大震災後に中国政府が用いた「対口支援」^⑨は、ちょうど私が四川省に調査に出かけていた発災一カ月後に発表され、そのアイデアに驚いたところ、現地の学者から、内陸部発展で従来から用

いられていた手法の応用であると聞いて納得できた。考えてみれば、日本版対口支援は自主的に（悪く言えば乱立的に）一部で進行している。関西広域連合の内部では重複しないように府県ごとに振り分けて支援しているが、仙台、石巻、大船渡等には重複した支援が見られる一方、例えば支援の無い大槌町には比較的財政力のある政令都市が全面支援するというようなことが考えられないだろうか。なかでも、東京・神奈川・埼玉の三都県は福島県を全面的に支援する必要があるのである。中国と同じ強制力を実施することはできぬとは言え、有効な行政間の支援ベアリングを今からでも総務省で検討してもらいたいものだ。

(2) 災害サイクルと「兵庫行動枠組み」

図はいわゆる災害サイクルを示す。災害発生↓応急対応↓復旧↓復興↓防災（備え）↓…という循環を抽象的に示したものである。

通常は「復旧・復興」という表現が良く使われる。しかし、復旧というのは目に見える構造物（家屋、道路等々）を元の状態に戻すことを意味するが、復興は目に見えない非構造物を含めてより良い

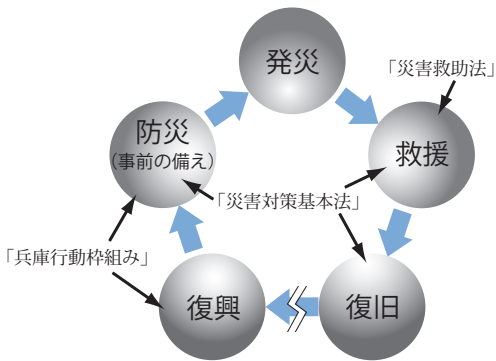
状態に発展させることを言う。したがって、復興の基本は人間が災害から受けた不自由からの解放（いわゆる人間復興）である。ミクロ的には、災害によって突然に受ける身体の不自由、住居の不自由を緩和し、生活の再建が必要となる。マクロ的には、被災地域の経済面の再建と発展が必要である。したがって、復興には一様でない被災状況に応じて自助、共助、公助のすべての災害対応が必要である。

ところで、わが国の自然災害への対応を規定する基本法は一九六一年施行の災害対策基本法である。しかし、この法律は明らかに防災中心であり、条文を見ても「防災」「応急対策」「復旧」はあるけれども「復興」は対象にされていない。復興過程が長引くような大災害のたびに、行政に混乱が見られ、その場限りの特別措置法の立法、財源をめぐる混乱が生じ、結果としてミクロとマクロの復興が遅れることになる。阪神大震災の場合、復旧はスピード感を持って進められたが、復興はほとんど地元で自立的になされたので長引いた。東日本大震災では、復旧（特に瓦礫処理）が遅れ気味であるが、復興はさらに見通しが立っていない。

このような混乱が生じる大きな理由は、復興に関する基本的な法規定がないからである。

多様な災害リスクを抱えながら、現在のような経済状態を達成したことはわが国の誇りである。その過程で、構造物をより堅固なものにすることによって防災がある程度達成されてきたことも事実である。しかし、阪神大震災における高速道路や神戸港の崩壊、東日本大震災における大防波堤崩壊や仙台空港の被災、新築住宅さえも押し流す津波の猛威は、構造物中心の防災対策の不十分さを証明した。その反省として、津波対策というソフト面を防災対策に加える

図 災害のサイクルと対応



ることで終わってはならない。重要なことは、大災害発生後の復興対策で相変わらず混乱が生じていることだ。財源を含む復興制度を明確に示す「災害復興基本法」の制定が望まれる。

近時、わが国は国際機関を通じた国際防災協力に力点を置いている。特に、二〇一五年に神戸市で開催された「国連防災世界会議」において、二〇一五年までの国際社会における防災活動の基本的な指針となる「兵庫行動枠組み」が採択され、ある意味でそのトップランナーの役目を担っている。「枠組み」は建築物耐震化、気候変動への対応、災害対策の充実・強化等で国際防災協力を進めようという内容であるが、最近では「復興にかかる費用を削減するために事前の予備的な防災投資を」という経済学的な効率性の考えが重視されている。さらに、災害復興過程における災害予防の観点を取り込む視点から、「国際復興支援プラットフォームフォーラム」が神戸市に拠点を置いて活動をしている。また、世界銀行内に「防災グローバルファシリテイ」を設置し、日本等のドナーが拠出して災害リスクの高い低・中所得国における開発戦略に防災



陸前高田にて（筆者撮影）

を組み込むプロジェクトを支援している。

これらの国際協力はいずれも意義があり、わが国が重要な役割を果たすべきことは理解できる。しかし、同時に、わが国の国内における災害サイクルのなかで復興の位置づけがあいまいな状態下、東日本大震災が発生し、さらに次の大地震の可能性が高まっているなか、先進国を含むすべての国の復興における国際協力の可能性を議論すべきではなからうか。例えば、世界銀行のグローバルファシリ

ティにおける信託基金を長期に大幅に積み上げ、すべての国が構造物の復興資金に使用できるような方策を模索すべきであろう。国際協力を進めながら、国内の復興制度も拡充する必要がある。

(3) 日中韓三国の災害対応協力促進を

三国の首脳が毎年会談するサミットは、四川大震災後の二〇〇八年から始まった。第一回目が太宰府で開かれ、一周して今年度は東京で開かれた。特別に一日割いて先に福島に三首脳が集合したことは大きな成果であった。このサミットは、四川大震災を契機に始まり、緊急援助隊の相互受け入れと時期が重なっており、重要な会談トピックスのなかに必ず災害対応の協力が盛り込まれている。災害後の緊急援助のような目に見える形の相互協力を積み上げていくことは、人命救助に資するだけでなく、政治や経済を含む安定的な近隣の国際関係の維持に貢献するものだ。緊急援助から初めて、さらに多様な災害対応に関する協力関係を築くことが重要であろう。

（とよだ としひさ／広島修道大学教授）

《注》

- (1) 以下、阪神・淡路大震災（阪神大震災と略称）に関する記述は、豊田利久・瀬川智子（一九九八）「緊急援助における国際協力—阪神大震災の被災地で学んだこと—」『国際協力論集』第五巻 三号 二一—四四ページによる。
- (2) 外国政府から贈られた物資および寄付金の情報は、外務省ホームページ <http://www.mofa.go.jp/mofaj/saigai/pdfs/bussisien.pdf> による。
- (3) 海外から日赤へ流入した寄付金額については、読売新聞（七月一九日）参照。日赤と中央共同募金会に寄せられた義援金は七月末時点で三〇七二億円（日本経済新聞（八月二日）、うち共同募金分が（ホームページによれば）約六〇〇億円（七月二二日現在）となっている。
- (4) 豊田・瀬川（一九九八）参照。
- (5) 豊田利久（一九九七）「関東大震災との比較でみた被害と復興過程の特質」神戸大学震災研究会編『神戸の復興を求めて』（神戸新聞総合出版センター 五一—一二ページ参照）。
- (6) 日本経済新聞（八月二日）参照。
- (7) 読売新聞（七月一九日）。
- (8) これは、わが国の災害救助法で未だに頑なに踏襲されている「現物支給の原則」という厚生労働省の「哲学」に即しているものである。国内でも時代錯誤となつているこの原則が外国で通用するとは思えない。
- (9) 具体的には、米国地震工学会、韓国防災学会、台湾危機管理学会である。
- (10) 少なくとも、復興構想会議の抽象的な議論よりも、より具体的で、行政にとって耳の痛い内容も出された。追記すれば、復興構想会議の提言では、「被災者」という言葉がなぜか使われないほどに「上から目線」で書かれているが、岩手県の復興計画では「被災者に寄り添う」という表現もあり、被災現地からの声をくみ上げ、早く財源措置を施して復興へ進むことを願ってやまない。
- (11) 財政力がある非被災地の県や市が激甚被害を受けた県や市と一対一のペアリングを中央政府の指導で決め、三年間にわたつて支援地の予算の1%を非支援地につき込み、民間部門も伴ってあらゆる面の復興を完遂させる試み。