

東日本大震災における海外支援受入の問題点

萬 歳 寛 之

- I. はじめに
- II. 東日本大震災の被害実態
- III. 海外緊急救助チーム
- IV. 海外医療支援チーム
- V. 海外からの物資・寄付金支援
- VI. 国際緊急援助チームの援助能力の分類基準
- VII. 外交問題としての海外支援の受入

I. はじめに

本研究は、早稲田大学社会安全政策研究所における社会安全研究財団からの受託研究のうち、「東日本大震災における国民保護－救出救助等の国際支援に対する国内体制の壁」という共同研究(E)の一部として行われたものである¹。

本研究は、大規模災害時における国民保護を目的とした救出救助等の国際支援の受入体制について、東日本大震災発生後のわが国の対応を検討することにより、わが国の国内体制のいずれに問題点があるのかを多角的に考察することを目的とする。

これまで、わが国に対して、163カ国・地域および43の国際機関から支援の申し出がなされている。また、すでに現場から撤収した国・地域を含めると、24の国と地域（イスラエル・イタリア・インド・インドネシア・英国・韓国・オ

ーストラリア・シンガポール・スイス・スリランカ・タイ・中国・ドイツ・トルコ・ニュージーランド・フランス・フィリピン・米国・南アフリカ・メキシコ・モンゴル・ヨルダン・ロシア・台湾)からの緊急援助隊, 医療支援チームおよび復旧支援チーム, 国連災害評価調整 (UNDAC) チーム, 国連人道問題調整部 (UNOCHA), 国連食糧農業機関 (FAO), 国際原子力機関 (IAEA) 専門家チームおよび国連世界食糧計画 (WFP) が日本に到着・活動を行ってきている。また, 3月11日, 松本外務大臣 (当時) からルース駐日大使に対して行われた在日米軍による支援の正式な要請にもとづき, 米軍は, 最大時で人員20,000名以上, 艦船約20隻, 航空機約160機を投入する大規模な活動 (「トモダチ作戦」) を実施した²。

在日米軍による支援は, 新聞やテレビ等のマスコミで大々的に報道されたが, その一方で, 海外からの緊急援助隊等の支援に関する報道は少なく, 被災地の人たちも含めて国民にもあまり周知されていない。また, 報道の欠如だけでなく, こうした多くの支援の受入には多くの問題点が指摘されている。つまり, 今回の震災をきっかけとして明らかになったことの1つは, わが国の緊急災害支援に関するこれまでの視点は, 主に支援する側からのものであったという点である。というのも, わが国が, 国際社会から支援される側に立った時, 支援の要請や支援の受入態勢については, 報道の欠如を含めて, 多くの問題点が見受けられるからである。それゆえ, この問題は, 政府の対応だけでなく, 研究者・マスコミによる情報発信も含めた, わが国全体の課題でもあるといえよう。

大規模災害が発生した際, 災害発生国が救出救助等の応急対応や災害後の復興を単独で行うことが困難な場合, 国民の保護は災害発生国にのみ委ねることはできない。それゆえ, 国際支援に対する国内体制の壁は, 国民の生命・身体・財産の安全の確保だけでなく, 国民生活の迅速な回復にとっても障害となり, この障害の除去こそが国民の保護のために取り組むべき重要な課題といえるであろう。

本研究は, このような問題意識に立脚しつつ, 外国政府からの緊急援助隊, 医療支援チームおよび海外からの物資・寄付金支援の受入問題に絞って検討していくことにする。国際機関等からの公的支援については, 今後の研

究課題とし、NGO による私的支援については尋木真也研究員による報告に委ねることにする。

Ⅱ．東日本大震災の被害実態

3月11日14時46分頃、三陸沖でマグニチュード9.0の大地震が発生した。岩手県宮古市では最大波8.5メートルを超える津波が観測されるなど、太平洋側の東北地方の市町村が広範囲にわたって津波に襲われ、この大地震の影響により甚大な人的・物的な被害が発生した。警察庁の発表（2012年1月3日現在）によると、人的被害については、その後の余震の影響を含めると、死者は15,844人、行方不明は3,451人、負傷者は5,890人であるとされる³。

東日本大震災の人的被害は、阪神・淡路大震災と比較した場合、家屋の倒壊等による圧迫死等ではなく、津波による溺死が主であったため、今回は緊急救助も必要とされる一方、遺体搜索・回収も非常に重要な任務とされた⁴。このように、支援を問題とする際には、東日本大震災の被害の特質を考慮に入れる必要がある。

大震災の翌日の3月12日に韓国からの緊急救助隊（救助隊員107名、救助犬2匹）が宮城県仙台市に派遣されてきたことを皮切りに、前述のように多くの海外支援隊が各国政府から派遣されてきた。東日本大震災の惨状は戦災に匹敵するとの意見もあるが、第2次世界大戦後のわが国の孤立した状況と比べてみても、今回のような多くの支援の申し出がきていることは、国際社会の共同体意識の高まりだけでなく、わが国のこれまでの政府開発援助（ODA）等を通じた国際協力の積み重ねに対する信頼にもとづくものと評価できよう⁵。日本政府は、これらの海外支援を積極的に受け入れる姿勢を示し、たとえば、下記のような菅直人総理大臣（当時）による感謝メッセージ「絆」が出された⁶。

「大震災からの一ヶ月間は、日本にとって極めて厳しい期間でした。しかし、同時に、日本は世界と共にあることを、改めて実感し、感謝する期間となりました。

これまで130以上の国・地域、40近い国際機関、数多くの非政府組織、そして世界中の方々からお見舞いをいただき、さらには義捐金などを通じて支援と連帯を示していただきました。様々な国・地域から救助隊員の方々が駆けつけ、いち早く被災地で救援活動を行い、食料・医薬品・毛布等の物資を届けてくださったことは、被災者を心から勇気づける支援でもありました。また、被災地の復興を願い、遠い国の子供たちが一生懸命折ってくれた千羽鶴も届けていただきました。

このような世界中からの支援に対し日本国民を代表して心から感謝を申し上げます。

… (略) …

まさかの友は真の友

」

このようにわが国政府としては、各国からの海外支援隊の受入に関しては総じて積極的に対応しようとしていたといえる。しかし、実務的な観点からは、受入にあたって様々な問題点が認識されるようになった。これには、受入に関するわが国の問題点と、派遣されてくる援助隊の問題点の双方が含まれている。

わが国の受入の問題点については、出入国管理に関する法制度、海外支援隊を受け入れる外務省・地方自治体・警察・消防との連携、海外支援隊のための通訳確保とプレス対応などといった法制度と実務の両面で課題が存在していた。他方で、派遣されて来た海外支援隊の問題点については、支援隊の数の多さや支援隊の力量の差などといった、受入の優先度の基準をどのように設定すべきかが課題となることが認識されるようになった。

以下では、緊急救助チーム、医療支援チーム、物資・寄付金支援の3つに分けて、東日本大震災の被害の特質を考慮に入れながら、外国政府からの公的支援の受入条件と問題点を中心に検討していくことにする。

Ⅲ．海外緊急救助チーム

(1) 受入条件

阪神・淡路大震災の時も、外国政府から多くの支援要請があったが、日本

側の受入態勢が整っておらず、政府の災害対策本部に外務省が入っていなかったため、政府間の公式ルートを通じた調整等に困難を生じさせた⁷。こうした経験を踏まえて、東日本大震災においては受入に際して重視する点を明確化することになった。報道によると、当初、(1)食料と移動のための燃料を用意して受入自治体等の現場に負担をかけない「自己完結型」のチームであるか、(2)生存者の救出と搜索のための救助犬を派遣できるか、という点などが重視されていたとされる。この2つの点を含めて装備しておいて欲しいものをチェックリストとしてまとめ、官邸の緊急災害対策本部と情報を共有・交換しながら、とくに外務省が各国の在京大使館・公館との協力関係の下で連絡を行い、海外緊急援助隊派遣の実現と国内的受入の可能性について調整を行うこととした。このような手続は、被災地の要請と救助チームの能力のマッチングにとって必要なものとされた。緊急時には、マッチングのための慎重な手続は時間がかかりすぎるくらいがあるが、東日本大震災の場合、津波が人的・物的被害の原因であったため、緊急の救助というよりも、より被災現地の要請に適合した支援を優先することが選択された結果と思われる⁸。

前述の(1)の「自己完結型」は、東日本大震災の際にはとくに重要な要素と考えられてきた。2011年3月11日以降の東日本・関東地方でみられた、ガソリン不足による物資輸送の停滞から、都心における商品陳列の困難さや被災地における移動手段の欠如といった状況が発生したことを思い起こせば、海外緊急救助チームに石油の備蓄分を回す余裕がなかったこともあり、自前で燃料を用意することを求めることはやむを得ないことであったであろう。他方で、被災地が大変な混乱状態にあり、被災者への食料配給が喫緊の課題となっているなかで、海外からの緊急救助チームへの食料の確保を受入自治体や警察等に求めることは極めて困難であり、この点も当然の要請といってよいと思われる。なお、警察組織は自前で食料自給をするシステムを元々有しておらず、食料自給システムは、原則として、軍隊に特有のものといわれる。それゆえ、この自己完結型の要請を満たすことは大変に難しいことであるといえるかもしれない。

他方、(2)に関しては、報道によると、スイスの救助犬の派遣が上記のマッ

チングの一例とみることができる。スイスの救助犬は、アルプス山脈の遭難者を救出するために歴史的に訓練を受けてきたが、日本政府は東日本大震災の際に支援を申し出たスイス政府に対して、多くの救助犬の派遣を要請したとされる。スイス隊は、9匹の救助犬を連れ、3月13日に日本に入り、宮城県南三陸町で探索活動にあたった。その際、犬への指示は、津波による人的被害ということで遺体の発見も追加するかたちで搜索活動を行った⁹⁾。しかしながら、東日本大震災による被災現地の状況は救助犬がスムーズに活動を行える程容易なものではなく、津波による倒壊家屋等により非常に足場の悪いなかで、怪我をする救助犬が出るなど、現場では期待されたような成果を収めることができなかったといわれる。救助犬の派遣要請そのものは妥当なものと思われるが、救助犬の搜索活動が現場レベルで有効なものとなるためには、今後、東日本大震災における被災現場での問題点を踏まえた緊急援助隊の救助犬の訓練という視点を含めていくことが重要になると思われる。

(2) 受入努力と問題点

わが国において、災害時に緊急救助にあたる任務を主に負っているのは、警察と消防である。それゆえ、海外からの緊急救助隊が訪れた際、実際に被災地で受け入れるのは現地の警察や消防ということになる。宮城県では、被災範囲が広範で、また県北はリアス式海岸で沿岸から近いところに山がある一方、県南は平野が多いという地理的な特徴から被害実態に相違がみられるなど、被災エリアおよび被害実態の特質に応じた警察と消防の役割分担のあり方が模索されることになった。他方、県北の被害が報道で取り上げられることが多かったため、海外の救助隊が報道で取り上げられている地域を希望することもあったが、この点はリエゾンを通じて説明をするなどの対応を行った。

こうした現場の状況からも、海外緊急救助隊の受入にあたっては、受入窓口の外務省と警察等との協力関係が不可欠ということになる。この場合、外務省と警察等との協力関係の問題点は法制度面というよりも、実務的なものとなる。とりわけ、海外緊急救助隊との「言葉」の問題をどうするかが当面の課題となる。受入政府側の連絡要員は、通訳を務めながら、現地の人たち

との調整やプレス対応が求められることになる。今回の震災報道において海外緊急救助隊に対する批判はあまり見られず、現地の人たちとの調整やプレス対応は比較的うまくいったと評価されている。他方で、海外緊急救助隊の活動については一部のものを除いてあまり報道がなされていないなど、積極的な発信に関しては改善の余地があるといえる。

東日本大震災における海外緊急救助隊の受入の問題点の指摘がなされているのは、このような実際の救助活動の段階ではなく、受入時の対応に集中しているといつてよい。阪神・淡路大震災の際には、海外緊急救助隊が連れてきた救助犬の検疫・通関に時間を要し、多くの批判が存在した¹⁰。この点はかなり改善され、ワクチンを必ず打たなければならないとしても、緊急時には1日で検疫・通関を済ますことができるようになっていた。それゆえ、東日本大震災の際には、政府は救助犬の検疫・通関に関しては迅速に対応することができたのである。今回は、到着した海外緊急救助隊は羽田空港や成田空港を主に利用したため特段の問題は生じなかったが、空港によっては検疫官がいないので、被災地に近い地方空港に直接来られた時の対応を考えておく必要があらう¹¹。

しかしながら、今回は非常に多くの海外緊急救助隊がやってきて、また被災地も阪神・淡路大震災と比べて、相当広範であったため、人員や物資の受入先を決定するのに時間がかかってしまった。たとえば、3月25日までに133の国・地域と39の国際機関から人員派遣と物資の提供の申し出があったが、緊急救助隊などの人的貢献を21の国・地域・国際機関に絞り、物資は26の国・地域・国際機関の受入に絞っている。これらの支援受入に時間がかかったことについて、「被災地の需要と合わなかったり、日本側の対応に時間がかかったりして、支援の申し出が宙に浮くケースもあり、日本政府はさらにきめ細かい対応が必要になりそうだ」との指摘を行う報道もみられた¹²。しかし、現地では、派遣救助隊の装備と被災現地の要請を勘案して、どこの現場に配置するかを決定しなければならないし、また、県警がすでに救助活動を行った以外の地域での活動を希望する海外緊急救助隊もあるなど、様々な調整を行ったうえで救助計画を立てなければならなかった点には留意しなければならない。受け入れた海外緊急救助隊が粘り強く遺体回収をして

くれることは大変にありがたいことである。他方で、遺体発見の記録化など日本側としても海外緊急救助隊に対して要請しなければならないこともあり、海外緊急救助隊の受入にあたっては、受入後の活動まで視野に入れた判断が必要とされる困難さを含んだものといえるであろう。

日本政府としては、海外からの支援は受け入れるとの方針で調整にあたったが、被災地の需要に合わないものをいきなり持ち込むことは被災現場の負担になるとの認識を有しており、広域におよぶ各被災地の需要を的確に把握し、当該需要に対応できる国・地域の人員や物資を適切を選んで受入れ先を決めるという意味で、今回の海外緊急救助隊等の受入に関しては「マッチング」が1つの課題であったといえるであろう¹³。

Ⅳ．海外医療支援チーム

(1) 受入条件

厚生労働省は、3月14日付で事務連絡を被災地の地方自治体（岩手県、宮城県、福島県）の医療主管課に通達し、大災害時には日本の医師免許がなくとも、外国人医師による被災地での必要最小限の医療行為を認めることにした¹⁴。しかしながら、この対応は、違法性を阻却するという考えであり、大災害時における海外医療支援チームの受入のための考え方を抜本的に変えたものとは評価できない¹⁵。

当初、30カ国以上から医療支援の申し出があったが、イスラエルのチームが宮城県南三陸町で活動を行い、ヨルダンとタイのチームを福島県立医大が受け入れ、岩手県でフィリピンのチームを受け入れた他は、あまり受入のための積極的な反応はなかった¹⁶。

しかし、海外医療支援チームの現地での受入は、被災地の自治体と医学部のある大学になる。東日本大震災の場合は、緊急医療ではなかったため、受入準備のための時間に余裕があったため、受け入れた医療支援チームに関しては、あまり問題は発生しなかったと評価できる。海外医療支援チームの主たる活動は下記のとおりである。

① イスラエル

イスラエルからの医療支援チームの活動は、比較的報道でも取り上げられ、一般にも知られたものとなっている。イスラエルの医療支援チームの派遣に関しては、宮城県栗原市長の佐藤勇氏の招請によるところが大きい¹⁷。栗原市の被害も大きかったが、ライフラインの復旧・回復にめどがたった3月20日以降、沿岸地域の甚大な被害に対し、県北の市長と相談のうえ、南三陸町からの要請もあったことから支援を決定した。こうした支援のやり取りのなかで、医療部門への支援の必要性が認識され、佐藤氏の留学経験のあるイスラエルと現在でも関係を保っていたことやイスラエル自身からも支援の申し出があったことから、同国に医療支援チームの派遣を要請することになった。当初、宮城県の医療関係部局は、日本人医師が十分にいること、災害直後の外科的な医療処置はほぼすべて終わっていることを理由に、必ずしも積極的でなかったとされる。しかしながら、医療スタッフの中心は外科と内科で、小児科、産婦人科、整形外科、眼科、耳鼻科といった分野は必ずしも十分とはいえず、また津波による検査機材も不足し診察が問診・触診による応急処置にとどまっている状況が見受けられた。そのため、県知事に受入の決断を求め、日本人医師の指示に従うこと、検査のみを行う（医療行為は行わない）こと、そして通訳や食事を含めて自己完結的であることを条件に認められ、後に官邸からも許可が出ることになった。

このような条件は、現在の医師法上の制約を反映しつつ、他方では、緊急救助チームと同様に受入自治体に負担をかけないという意味で、「自己完結型」であることに重点を置くものであったといえるであろう。

実際の診療にあたっては、種々のトラブルがあったものの、イスラエルの医療支援チームの献身的な活動は評価され、なかでも、津波により医療器具がすべて流されてしまった南三陸町のために、持参した医療設備・器具を残していつてくれた点は、その後の医療・検査の拠点を作るうえでも大変な貢献であったということができよう¹⁸。

② ヨルダン

福島県立医科大学では、高度医療巡回支援として、エコノミークラス症候群、心のケア、小児・感染症、看護保健の各対策チームを編成し、県内の避

難所等で医療活動を展開していた。ヨルダンの医療支援チームは、4月25日から福島県立医科大学のエコノミークラス症候群対策チームに参加し活動を開始した¹⁹。なお、タイは、5月9日から福島県立医科大学の小児・感染症対策チームに参加し活動を開始した²⁰。

当初、医療レベル、言葉、宗教上の問題など懸念事項が存在していた。しかし、ヨルダンの支援チームの知識・医療のレベルは高いものであり、避難所にいる被災者の血栓検出率が増加するなかで、彼らの支援活動は非常に有益で、「エコノミークラス症候群を早期発見、予防するという目的は、彼らの力なくして進めることはできなかった」とまで評価されている。また、医学的な効果にとどまらず、下記のような効果があったと福島県立医科大学の報告書は述べている²¹。

「また、彼らの活動は単に医学的な効果にとどまりませんでした。彼らは、言葉こそ直接交わせませんが、その振る舞いや、避難者を思やる心は非常に強くつたわったようであり、検査を受けられたどの避難者の方々も、『遠いヨルダンからわざわざ我々のために来て下さり、心から嬉しい。私たちもがんばる!』と通訳を介して仰っていました。」

さらに、福島県立医科大学の報告書はヨルダンの医療支援チームの使命感の強さについても下記のように述べている。

「4月25日のチーム合流の後、すぐさま打ち合わせを行いました。たぶん、放射線量には気を遣うであろうと思っていたので、現在の原子力発電所の状態、放射能の分布、危険地帯（20km以内）には入らないこと、福島市および巡回先の環境放射線量などを説明して、活動するには『比較的安全』ということを理解していただきましたが、彼らは、たとえ比較的高い放射線量でも我々チームがゆくのであれば、ついて行くと言葉に、彼らの『日本を助けたい』という強い思いを再確認しましたし、我々としても非常に心強く感じた瞬間でした。」

そして、最終的には、エコノミークラス症候群については、長期的な医療活動・予防活動が必要となるので、継続的な支援を要請するに至っている。

このように、海外からの医療支援チームの受入には、様々な懸念事項があり、これへの事前対応が必要なこともあるが、医学的效果はもちろん、医学的效果以外のものも生じさせる力が海外医療支援チームには存在していることを示すよき先例として、ヨルダンの事例を再検討していく必要があろう²²。

③ フィリピン

被災地となった東北地方の漁村では、フィリピン人の配偶者が多かった点に特徴が見受けられる。それゆえ、災害弱者といわれる老人・子供・外国人がそろっていた状況になる。このような状況のなかで、岩手県立大船渡病院などの協力もあり、フィリピンからの医療支援チーム（臨床心理士も含む）が活動し、外国人としての災害弱者にあたるフィリピン人の方々の心の問題に対して、タガログ語による診療を行った点は注目に値する²³。

(2) 受入努力と問題点

東日本大震災の際には、医薬品等については簡易通関とするなど、厚生労働省は柔軟に対応したといわれる。他方、今回の医療支援チームの受入に際しては、言葉の問題に対する対応が重要であった。検査等の活動は、コミュニケーションがとくに大切であるので、国際協力機構で海外での診療経験のある医師や看護師を派遣するなどして対応した。

今回は地震そのものによる死傷者に対する緊急医療ではなく、日本人医師のボランティアが多く、医療スタッフの人員数は一定程度確保できていた。また、被災地では、糖尿病などの慢性疾患、癌その他の重大な病気、感染症、メンタル診療など、従来の治療の継続や長期診療を必要とする医療支援が求められていた。これらの病気への対応は、高度の医療器具が必要とされ、長期滞在が求められるものであるため、被災地の病院の多くが機能を停止しているなかでは、持参医療器具や滞在期間などで問題があったかもしれない。

海外からの医療支援チーム派遣の申し出の数に対し、受入希望の自治体の少なさの原因について、海外とわが国の医療レベルの違いや、「言葉や文化の異なる外国の医療支援チームの受入れを不安視する自治体が少なくないこ

とも理由の1つ」としてあげられているが、「その点の対応を含め、外務省、厚生労働省、自治体、医療機関といった関係機関の連携・調整の在り方が今後の課題」となることが指摘されている²⁴。

しかしながら、上述の例からも分かる通り、海外からの医療支援チームの受入について過度に消極的になるべきではないといえるが、各国から単に医療支援チームを派遣してもらうのも問題があり、医療スタッフの専門分野など派遣可能な特定分野を指定したうえで、被災現地の要請とのマッチングをすることが何よりも重要なポイントになると思われる。

V. 海外からの物資・寄付金支援

外務省の資料によれば、わが国は、2011年10月17日現在で、163の国・地域および43の機関が支援意図を表明しているなかで、126の国・地域・機関からの物資・寄付金を受領（物資：63、寄付金：93（総額約175億円以上）・一部重複）していることになる²⁵。これには、民間団体や個人からの支援は含んでいないが、国連によれば、2011年に海外から受け取る援助額は、スーダンを抜いて日本が世界一になる見通しであるとされる²⁶。

物資の支援は、3月から4月にかけて最も多かったが、世界各国からの大量の支援は被災自体の許容量を越えてしまうこともあった。食料の嗜好や毛布の厚さなど、物資そのものによる支援の難しさが認識されることになった。そのため、寄付金による支援が主たるものとなっている。物資・寄付金支援においても、支援が無駄にならないためには、被災地の要請とのマッチングが大きな課題であるといえよう。

VI. 国際緊急援助チームの援助能力の分類基準

これまで検討してきたように、災害の際の支援チームに実効的な支援を期待できるのは相当のレベルの力量が必要であると考えられる。また、信頼に値する基準に従って、受入の優先度を決定することができれば、受入政府の負担も軽減される。そして、この基準について国際的なガイドラインを策定

しているのが、国際搜索・救助諮問グループ（International Search and Rescue Advisory Group；INSARAG）である。以下では、同グループがいかなる任務の下で、いかなる基準を策定しているのかを考察していくことにする。

（1）国際搜索・救助諮問グループ（INSARAG）の任務

国際搜索・救助諮問グループとは、国連人道問題調整部（UNOCHA）が事務局を務め、各国の搜索・救助チーム間の調整等を目的とした各国専門家からなるグループのことをいう。同グループは、1988年のアルメニア地震を契機として1991年に設立されたが、現在では、2002年12月16日の「国際的な都市搜索救助支援（Urban Search and Rescue Assistance）の実効性と調整の強化」に関する国連総会決議を指導理念としつつ、グローバル会合（2010年に神戸にて開催）で採択された兵庫宣言にもとづき活動をしている。国際搜索・救助諮問グループの主たる任務は下記のものがあげられる²⁷。

- 1) 被災地の倒壊建造物で作業する国際的な都市搜索救助チーム間の協力の効率性の改善
- 2) 災害傾向にある国家－それゆえ、発展途上国が優先される－における搜索・救助の準備の改善を目的とした活動の促進
- 3) 国内の都市搜索救助チーム間の協力を国際舞台で継続するための国際的に受け入れられた手続や制度の開発
- 4) 都市搜索救助の手続、ガイドラインおよび最良の実行の開発と緊急救助段階での利害関係組織間の協力の強化

（2）国際搜索・救助諮問グループ外部評価分類（IEC）

国際搜索・救助諮問グループは、被災地において各国からの救助チームをその機能に応じて適切な活動区域に割り当て、効果的な救助活動を期すために、各国の救助能力をいわば「格付け」するための分類基準を設けている。これは、国際搜索・救助諮問グループ外部評価分類（INSARAG External Classification；IEC）と呼ばれ、当該分類の基準にもとづき各国の救助チームの能力を、携行資機材のレベルや隊員の活動能力等の観点から、軽（Light）・中（Medium）・重（Heavy）の3段階に分類している。国際搜索救助諮問グル

ープ外部評価分類は、各国の受検要請によって、国際搜索・救助諮問グループから派遣される評価員が、要請国で実施される訓練を視察して評価を行うことになる²⁸。国際搜索・救助諮問グループ外部評価分類は、主に下記の分野に従って判断される²⁹。

- 1) 管理 (Management)
- 2) 補給支援 (Logistics)
- 3) 搜索 (Search)
- 4) 救助 (Rescue)
- 5) 医療 (Medical)

これらの基準にしたがって、都市搜索救助チームは、上述の軽 (Light) ・中 (Medium) ・重 (Heavy) の3段階に分類される。

第一に、「軽」に分類されるのは、都市搜索救助チームが災害直後の地表の搜索救助を補助する活動能力を有している場合である。「軽」の都市搜索救助チームは、通常、災害により影響を受ける国や近隣国からのものであればよいが、緊急事態に国際的に派遣されることは推奨されないチームである³⁰。

第二に、「中」に分類されるのは、都市搜索救助チームが、建造物が倒壊する事故における技術的な搜索救助活動のための活動能力を有している場合である。「中」の都市搜索救助チームは、典型的には郊外でみられるようなコンクリートを分解・破碎・切断する能力をしているが、鉄筋で補強されているコンクリートを切断・分解・破碎する能力は有していない。災害の影響を受けた国に「中」の都市搜索救助チームを国際的に派遣することは、災害発生の発表後32時間以内であれば可能である³¹。

第三に、「重」に分類されるのは、都市搜索救助チームが、とりわけ鉄筋で補強された建造物を含む、建造物の倒壊する事故における困難な技術的搜索救助活動のための活動能力を有している場合である。「重」の都市搜索救助チームは、災害の影響国の対応能力が崩壊しているか、要求される能力を有していない場合に、典型的には都市部でみられるような様々に強化されたコンクリートの建造物の倒壊を招く突然の災害の兆候・発生に国際的な援助を行うことを想定している。災害の影響国への「重」の都市搜索救助チーム

の国際的な派遣は、災害発生の発表後48時間以内であれば可能である³²。

わが国に関しては、2010年3月9日(火)から12日(金)まで、国際緊急援助隊救助チームが、国際搜索・救助諮問グループ外部評価分類を受検した。今回の受検では、外務省、警察庁、消防庁、海上保安庁、国際協力機構の隊員の計71名からなる救助チームが、兵庫県広域防災センターにおいて実際の災害現場を想定しつつ、上述の5分野(管理、補給支援、搜索、救助、医療)の約150項目におよぶ演習審査等を受け、3段階の評価のうち「重」の評価を獲得している³³。わが国は、第13番目の国として「重」の評価を受けたが、その他にも、米国、英国、ドイツ、オーストラリア、シンガポール、中国などのチームが「重」の評価を受けている³⁴。

Ⅶ. 外交問題としての海外支援の受入

これまで、海外からの緊急救助チーム、医療支援チームおよび物資・寄付金支援について検討し、これらの支援が東日本大震災で苦しむ被災地の人たちのために非常に有益であったことが分かった。しかし、その背後には、海外からの支援であるがゆえに複雑な外交問題が含まれていることがある。

ここでは、大規模な支援隊を派遣した国のうち、ロシアを取り上げてみる。ロシアの救助チームは、第1陣が3月14日に成田に50名、福島に25名到着、第2陣が3月16日に成田に約80名到着した。その後、3月16日から18日までの期間、宮城県石巻市で活動し、22日に新潟から帰国した³⁵。

ロシアの非常事態省は救助部隊と特殊車両、毛布などの支援物資を自前の輸送機で次々と送り込むなどの活動を行った。このようなロシアの支援は、第一に隣国としての人道的立場に根ざすものであり、過去の日本の支援に対する返礼という側面を有していた。しかしながら、その背後には、「地震外交」といわれる外交的配慮が存在していたことが指摘されている。メドベージェフ大統領が2010年10月に北方領土を訪問して以来、日ロ関係は非常に悪化していたが、ロシアは、日本の電力事情の悪化に鑑み、資源・エネルギー面で支援する方針を示すなど、積極的な支援を展開した。このようなロシアの支援について「領土問題での日本の態度軟化を期待し、資源大国の存在感

を誇示する周到な『地震外交』といえる」と評価する報道も存在する³⁶。

つまり、災害緊急支援には人道的側面と外交的側面があり、海外からの支援の受入の際には、両者のバランスのとれた判断が必要であるといえる。

他方で、グローバル化の進む世界経済のなかで、震災により生産をストップさせた工場の復旧が、自動車などの工業製品の生産について、世界的に多大な影響を及ぼすことになった。このような経済的事情から、東日本大震災への世界的な関心の高さがあったことも指摘されている。たとえば、半導体大手ルネサスエレクトロニクスは、エンジン制御などに欠かせない自動車用半導体（マイコン）の世界シェアの42%を占めていた。同社の主力工場である那珂工場（茨城県）が東日本大震災で被災し、その結果、自動車生産を左右しかねない状況になっていた³⁷。このように、東北や関東地方の被災を通じて、被災地が日本だけでなく、世界の経済に影響することが明らかとなったのである。つまり、被災地からの復旧・復興が、日本としても成し遂げなければならない国際協力・貢献の側面を含んでいたともいえるのである。このように震災復興は多様な側面を有している点には注意が必要である。

本稿ではこれまで、東日本大震災における海外支援受入の問題点をできる限り包括的に検討してきた。しかし、本稿は実態調査にもとづくものに限られ、理論的な整理はなされていない。我々の共同研究はまだ緒についたばかりである。今後は、国際法、国際関係論、国際私法という多角的でかつ学際的な観点から東日本大震災にかかわる問題点を研究していく。被災者たちの法的地位はいかなるものと考えることができるのか³⁸、海外支援隊の派遣・受入は国家間の外交関係上のいかなる考慮要因との関係で捉えるべきなのか、インターネットを通じたグローバル化した情報流通のなかで風評被害の防止と対応策についてはいかなるものが考えられるのか、など多くの検討すべき課題が残っている³⁹。単なる理論的な整理ではなく、あくまで実態にもとづいた理論的研究を志向し、被災者・政府・NGO・海外支援隊の努力・活動を有機的に結び付ける理論的バックボーンを提供していくことを目指していきたいと思う。

<付記>

本稿を執筆するにあたり、萬歳寛之研究員は、2011年7月13日に外務省にて、麻妻信一・危機管理調整室長（当時）と北川克郎・外交政策調整官より、外交実務の観点から東日本大震災における海外支援隊の受入の実態と課題についてインタビューを行うことができた。このようなインタビューを通じて、海外支援隊の受入時の外交的考慮事項を把握することができるようになった。本稿の内容はあくまで執筆者の見解によるものであるが、大変御多忙な中、実務的課題について忌憚のない御教示を賜ったことに対し、ここに深甚なる感謝の意を表させて戴きたいと思う。

- 1 本共同研究(E)の詳細については、下記の早稲田大学社会安全政策研究所のホームページを参照 (<http://www.waseda.jp/prj-wipss/shaanken2011-E.html>)。
- 2 海外からの緊急援助隊等の情報については、下記の外務省ホームページ「各国・地域等からの緊急支援」を参照 (<http://www.mofa.go.jp/mofaj/saigai/shien.html>)。
- 3 警察庁緊急災害警備本部「平成23年（2011年）東北地方太平洋沖地震の被害状況と警察措置」（平成24年1月3日）(http://www.npa.go.jp/archive/keibi/biki/higai_jokyo.pdf)。
- 4 たとえば、宮城警友東日本大震災警察活動広報用資料『心はひとつ』（2011年）14-21頁を参照。
- 5 外交防衛室・課「日本の当面する外交防衛分野の諸課題—第177回国会（常会）以降の主要な論点—」『調査と情報』第717号（2011年）3頁。
- 6 菅直人内閣総理大臣「絆（Kizuna-the bonds of friendship）」（平成23年4月11日（月））(<http://www.kantei.go.jp/jp/kan/statement/201104/11kizuna.html>)。
- 7 阪神淡路大震災の際には77の国・地域・国際機関からの支援の申し出があったが、東日本大震災ではそれを大きく上回る支援の申し出が存在することを指摘しつつ、両震災を比較するものとして、中西康夫「東日本大震災に対する海外からの支援受入れ」『時の法令』第1882号（2011年）75頁。
- 8 国内における海外緊急援助隊の受入関係機関の詳細を含めて、朝日新聞グローブ、2011年4月3日第60号、「救援隊受け入れ、阪神大震災の教訓」3頁。
- 9 同上、「救助犬の役割が変わった」2頁。
- 10 中西「前掲論文」（注7）77頁。
- 11 海外緊急救助隊の到着先や活動地域・日程等に関する詳細については、外務省ホームページ「「諸外国・地域・国際機関からの救助チーム・専門家チーム等受入れ日程一覧」（平成23年9月15日現在）を参照 (<http://www.mofa.go.jp/mofaj/saigai/pdfs/ukeirenittei.pdf>)。

- 12 読売新聞, 朝刊, 2011年3月28日, 「海外から支援続々ー日本側, 調整に時間 申し出, 生かし切れず」 4頁。
- 13 神田茂・高藤奈央子・加地良太「菅内閣の外交をめぐる国会論議ー山積する外交課題と東日本大震災への対応」『立法と調査』第320号 (2011年) 13頁。
- 14 中西「前掲論文」(注7)77頁。
- 15 この通達には, 違法性阻却については「医師法は今回のような緊急事態を想定しているものではなく, こうした事態の下では被災者に対し必要最小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得るものと考え」と述べられている。厚生労働省ホームページ「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」(<http://www.mhlw.go.jp/stf/houdou/2r98520000015nly-img/2r985200000166pg.pdf>)。
- 16 たとえば, 朝日新聞, 朝刊, 2011年4月12日, 「海外医療チーム声かからず 実現 1ヵ国一名乗り30ヵ国でも言葉の壁」 5頁。
- 17 佐藤勇「巻頭インタビュー: イスラエル医療支援チーム受け入れの舞台裏」『外交』第7巻 (2011年) 6-9頁。
- 18 3月28日から4月10日のイスラエル医療支援チームの活動概要については, 外務省ホームページを参照 (http://www.mofa.go.jp/mofaj/saigai/iryou_israel.html)。
- 19 この点については, 福島県立医科大学のホームページを参照 (http://www.fmu.ac.jp/univ/daigaku/pdf/jordanian_medical_team2011.pdf)。
- 20 5月9日から6月3日のタイ医療支援チームの活動概要については, 外務省ホームページを参照 (http://www.mofa.go.jp/mofaj/saigai/iryou_thailand.html)。
- 21 福島県立医科大学「高度医療緊急支援チーム, エコノミークラス症候群医療チーム(チームエコ), およびヨルダン王国医療団活動状況」(http://www.fmu.ac.jp/univ/shinsai_ver/pdf/201105Jordanian_and_FMU_team_japanese.pdf)。
- 22 4月25日から5月13日のヨルダン医療支援チームの活動概要については, 外務省ホームページを参照 (http://www.mofa.go.jp/mofaj/saigai/iryou_jordan.html)。
- 23 6月28日から7月11日のフィリピン医療支援チームの活動概要については, 外務省ホームページを参照 (http://www.mofa.go.jp/mofaj/saigai/iryou_philippines.html)。
- 24 中西康夫「東日本大震災に対する国際的支援の受入れー190を超える国・地域等からの支援表明への対応ー」『立法と調査』第317号 (2011年) 68頁。
- 25 各国からの物資・寄付金支援については, 外務省ホームページ「諸外国等からの物資支援・寄付金一覧 (2011年10月17日現在)」を参照 (<http://www.mofa.go.jp/mofaj/saigai/pdfs/bussisien.pdf>)。
- 26 中西「前掲論文」(注24)66頁。
- 27 国際搜索・救助諮問グループのホームページを参照 (<http://www.unocha.org/what-we-do/coordination-tools/insarag/overview>)。
- 28 この点の詳細については, 消防庁ホームページ「国際緊急援助隊救助チーム IEC

- 受検『Heavy』認定」を参照 (http://www.fdma.go.jp/ugoki/h2205/2205_05.pdf)。
- 29 Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, Field Coordination Support Section (INSARAG Secretariat), *INSARAG Guidelines and Methodology* (2006), p. 30, para. E-3.
- 30 *Ibid.*, p. 33, para. E-7.1
- 31 *Ibid.*, p. 33, para. E-7.2
- 32 *Ibid.*, p. 33, para. E-7.3
- 33 この点の詳細については、外務省ホームページ「国際緊急援助隊救助チームによる IEC 受検」を参照 (http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/22/3/0312_03.html)。なお、外務省のホームページでは、受検時間は36時間とされるが、前掲注28の消防庁の資料では、38時間とされ、所要時間に関する情報が異なっている。
- 34 わが国の受検の状況については、国際協力機構 (JICA) のホームページ「国際緊急援助隊・救助チームが『ヘビー』級に認定－最高レベルの救助能力評価を獲得－」が詳しい (http://www.jica.go.jp/topics/2009/20100317_03.html)。
- 35 前掲注11の外務省ホームページのロシアの欄を参照。
- 36 MSN 産経ニュース「支援と国益－周到な『地震外交』」(2011年3月29日) (<http://sankei.jp.msn.com/world/news/110329/erp11032911150005-n1.htm>)。
- 37 読売新聞, 2011年4月11日, 「景気, 失速の恐れ－部品不足で生産停止も」20頁。
- 38 災害と国内避難民の概念との関係性について検討するものとして, 島田征夫編著『国内避難民と国際法』(信山社, 2005年)を参照。
- 39 ここでは下記の文献をあげるにとどめる。墓田桂「『国内強制移動に関する指導原則』の意義と東日本大震災への適用可能性」『法律時報』第83巻7号(2011年)58-64頁。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』第83巻8号(2011年)72-75頁。植木俊哉「東日本大震災と福島原発事故をめぐる国際法上の問題点」『ジュリスト』第1427号(2011年)107-117頁。

《2012年1月7日脱稿。なお、本稿で引用したホームページの最終閲覧日も同日である。》