



東日本大震災時の国際緊急支援受入れと外務省

片山, 裕

(Citation)

国際協力論集, 20(2/3):45-73

(Issue Date)

2013-01

(Resource Type)

departmental bulletin paper

(Version)

Version of Record

(JaLCD0I)

<https://doi.org/10.24546/81005016>

(URL)

<https://hdl.handle.net/20.500.14094/81005016>



東日本大震災時の国際 緊急支援受入れと外務 省

片山 裕*

I. はじめに¹

東日本大震災発生直後から世界各国から日本に緊急支援の申し出があった。海外からの支援受入れの窓口となったのは外務省である。外務省は申し出を受けるとそれを内閣府に設置される「非常本部」に通報し、「非常本部」が受入れるかどうかの方針を検討確定し、これを関係各省庁・自治体に連絡するという体制が1995年に改定された「防災基本計画」の中に新たに盛り込まれた²。阪神・淡路大震災の経験と反省に基づいた改定である。

それによると、内閣府には「緊急災害対策本部」が置かれ³、その下に「事態対処班（C班）」が設けられ、その中の「海外支援受入れ調整担当（C7班）」が支援受入れを検討、受入れを決定した場合には関係省庁との連絡調整を受け持つことになった⁴。

C7班の設立から業務縮小にいたる時系列は次頁の「主の経緯（C7班関係中心）」のとおりである。

「C7班活動報告書」によると人的支援と物的支援の受入れについての連絡調整は次頁「人的支援（救助隊）の受入れに関するC7班の活動」のようになされた。

しかし津波被害が甚大であり東京電力福島第二原子力発電所の事故などで自治体（県、市町村）の行政機能の多くが損なわれたこと、そして世界各国・各機関からの支援もこれまでにない数と規模にのぼったことなどから、海外からの支援受け入れ過程でいくつかの混乱や行き違いがみられた⁵。

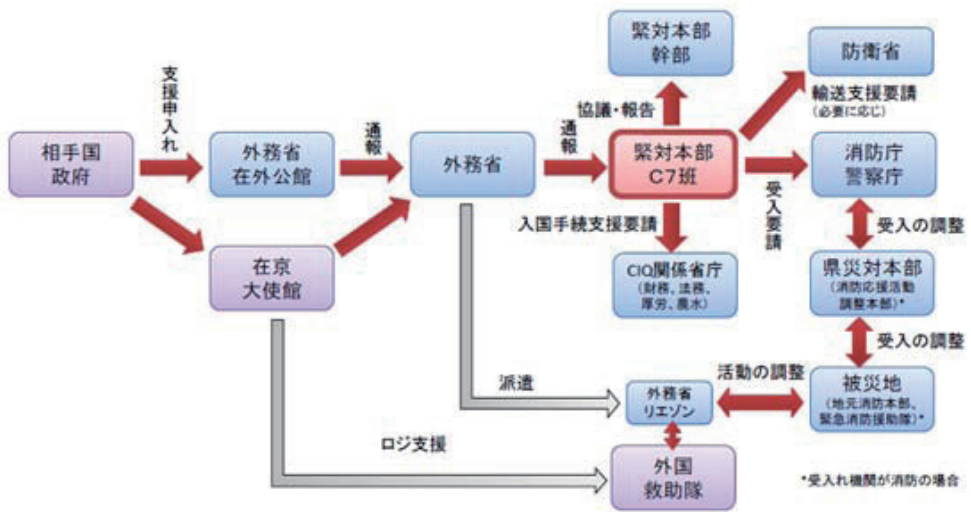
* 神戸大学大学院国際協力研究科教授

主な経緯 (C7班関係中心)	
3月11日夕方	外務省より海外からの支援申入れの通報(18時時点で8か国)
同日 夜	官邸危機管理センターにC7班を設置(22時頃)
3月12日	韓国隊(第1陣)、シンガポール隊日本到着 →警察庁に受入れ要請
3月13日	ドイツ隊、スイス隊、米国隊、中国隊、英国隊、NZ隊日本到着 →消防庁に受入れ要請 ※以降も、3月中を中心に各国の救助隊が派遣され、警察庁・消防庁に受入れ要請
3月14日	中国より救援物資(テント900張、毛布2千枚、手提灯200個)が日本到着 ※以降、3月~4月を中心に各国より救援物資が到着
3月17日	支援物資の受入れ円滑化のための留意点等を関係省庁に周知
3月20日	被災者生活支援特別対策本部事務局の業務開始
3月23日	外務省在外公館に対し今後の物資ニーズに係る対応要領指示
3月27日	イスラエルより医療隊が日本到着 ※本格的な医療隊は本件のみ
3月30日	自治体に対し海外物資のオファーリストを提示
4月20日	DHL社より物資無償輸送協力開始
5月9日	C7班の業務縮小、他班とともに集約化

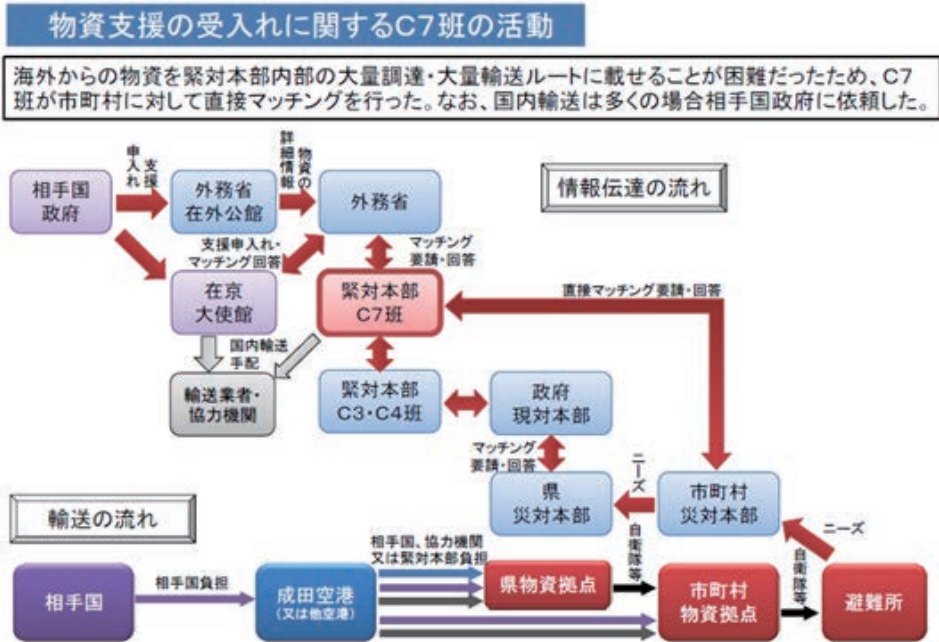
(出所)「C7 班活動報告書」、4 頁

人的支援(救助隊)の受入れに関するC7班の活動

C7班は、実働省庁(消防庁・警察庁)への救助隊の受入れ要請及び入国・国内輸送に係る調整を行った。一方、現場レベルでは、外務省より派遣されたりエゾン職員が救助隊との連絡調整を行った。



(出所)「C7 班活動報告書」、6 頁



(出所) 「C7班活動報告書」、7頁

そうした問題点について「C7班活動報告書」も具体的に指摘している⁶。その「反省」は客観的で公平でありおおむね評価できる⁷。

本稿ではこうした海外からの緊急支援受け入れの実質的な責任者であった外務省の当時の官房総務課長金杉憲治氏と、大臣官房危機管理調整室長麻妻信一氏の両氏にインタビューを試みた。いま振り返ってみて今回のオペレーションがどのようなものであったか、今後に残る課題はなにであるかを自らの言葉で語ってもらったのである⁸。

麻妻氏と、そのあとに紹介する総務省の合田克彰氏は当時の体験を踏まえた論文を既に公表している⁹。聞き取りはそれらを踏まえ、筆者が事前に用意したいくつかの質問に答え

てもらった形で進められた^{10 11}。

東日本大震災およびその直後に発生した東京電力福島第二原子力発電所事故に際しての緊急援助を論じる場合、主要なアクターとしては本稿で論じる行政機関（国と自治体）と各国政府・国際機関からの支援に加えて、少なくとも国内・国際 NGO、国内・国外企業、自衛隊、そして在日米軍を取り上げなければならないが、本稿は国を中心とした行政機関にその聞き取りの対象を限定し、他の主要アクターについては「考察」の節でその重要性を指摘するに留めている。聞き取りと本格的な分析については稿を改めて取組みたい。

以下の構成ではまず3名のナラティブを紹介し、そのあとで筆者の考察を付け加えるも

のとする。

II. 関係者からの聴き取り

1. 金杉憲治氏^{12,13}

なにをなすべきかは阪神・淡路大震災の経験で当初からはっきりしていた。(1) 支援受入れ、(2) 在日外国人の安否確認、(3) 海外への情報発信が、それである。

ところが途中で東京電力福島第二原発の事故が発生し焦点がそちらに移った。在日外国人対策に加えて風評被害問題が出てきた。在日アメリカ大使館による50マイル(約80km)以内の住民の脱出指示で在日外国人の出国ラッシュが始まった。各国は自国民のための救援機を派遣、地元空港を使用するための手続き簡略化などで外務省は時間を多く費やした。

外務省は省内の連携をよくするために腐心した。省内にタスクフォース(課長レベル)を作り毎日朝と夕方に会議を招集し、その日の反省点を明らかにするとともに情報と経験を共有した。それを各部署にフィードバックした。

阪神・淡路大震災と今回の大震災との大きな違いの一つは津波による被害があった点である。被害者の数が大きかっただけでなく、地元の行政組織が受けたダメージが全く異なる。自治体の殆どが機能なくなり現地(現場)のニーズが把握できなかった。

外国からの支援受入れについては、支援はむしろ「不必要」とする受止め方が地元自

治体だけでなく中央官庁にもあった。警察庁・消防庁は外国からの救援隊と協力するより、自分たちだけのチームを作って活動に当たった方がより高いパフォーマンスが出せると考えていた様子が伺えた。

これに対して外務省と内閣官房は、各国からの支援をむしろ積極的に受入れなければならないと説明した。各国からの支援、特にレスキュー・チームについて、現場からの具体的な要請はなかったが外務省は現場に行けば必ずニーズがあるはずだと主張し、各国に対してはスタンバイするよう要請した。しかし実際にはレスキュー・チームに対するニーズは、想定したほどには多くなかった。津波による被害は被災者の多くが死亡もしくは行方不明であった。被害を免れた人は高台に避難して被害が少なかった。この点で阪神・淡路大震災と大きく異なる。レスキュー・チームが現場で行った活動のほとんどが遺体回収や、そのための後片付けであった。

レスキュー・チームが日本に連れてきた救助犬は50頭強である。外務省は当初から救助犬が拒否されないよう農水省などと調整した。また、各国大使館を通じて救援犬の受入れのために必要な書類リストを事前に送付しておくことで、円滑な受入れに心がけた。各国からの医療チームも現地入りしたが、彼等も含めてレスキュー・チームが瓦礫の中から生存者を救出することはなかった。

内閣官房にチーム(支援受入れチーム¹⁴)ができた。このチームが自治体からの情報を集約し、それを外務省経由で各国に発信した。

ただ「東北人気質」のためか具体的な支援の要望が自治体から上がってくることはほとんどなかった。

医療チームについては30カ国ほどからオファーがあった。そのうち自治体のニーズを見つ、厚生労働省とも相談して受け入れを決めたのは4カ国（イスラエル、ヨルダン、タイ及びフィリピン）の医療チームである。自治体のニーズと各国が提供できる医療水準や医療の分野を総合的に考慮して受け入れを決めた。

怪我人は想定したよりも少なかった。従って医療チームの活動も想定していた規模にはならなかった。外科医が必要になる怪我は少なく、老人の慢性疾患への対応や避難生活に伴うメンタル面の対応が求められた。南三陸町はイスラエルチームを受け入れた。（受け入れの詳細は外務省のホームページ（<http://www.mofa.go.jp/mofaj/saigai/shien.html>）を参照願いたい。）

イスラエルの医療チームは脳外科の手術ができるレベルであったが、実際に役立ったのは検査キットや超音波検査器（エコー）であった。エコーでは妊婦に対する巡回診療を行ってもらったが大変喜ばれた。イスラエルの検査キットなどが最先端のものであったこともあって南三陸町の要望を受けて置いてもらった（数千万円超相当）。

ちなみに外務省が各国からの支援チームの受け入れを断ったとの報道が一部でなされたが、これは間違いである。現場のニーズとのマッチングに時間を要したのと、結果的に

マッチメイキングが成功しなかったということである。他方で民間ベースでは多くの外国人が入った。医療チームも NGO などを通して現地入りするものが多かった。

各国からの救援チームにはガソリンや食料などを自分で確保するよう求めた。当初東北自動車道は緊急車両しか通さなかったのも、外交官ナンバーの車両の通行を許可してもらおうよう、また警察発行の通行許可証をもった車両の通行を認めるよう措置した。

アメリカ、ロシアは自己完結型¹⁵という点では問題なかった。南アフリカは放射能防護服も持参してきたが、活動地域では防護服を着用する必要はない旨を説明して着用を控えてもらった。各国ともガソリンの確保に苦勞していたが、特にロシアが持ち込んだ車両は燃費効率が悪く相当に苦勞していた。自己完結型でない支援チームについてはそれぞれの在京大使館がロジの点で努力してくれた。

支援チームにはそれぞれの国の在京大使館の要員に加えて、外務省からも「リエゾン（通訳兼コーディネーター）」を同行させた。

最初期の段階ではいくつかの混乱があった。例えば、シンガポールからの支援チームは防寒具が不足していたので現地入り後、寒さへの対応に苦勞していた。また外務省からのリエゾンも最初期の段階では普通の背広や通勤靴で同行して苦勞したが、途中から防災用具を揃えて対応した。

ニュージーランドで起こった震災¹⁶の場合は、政府が72時間という区切りを設けて各国からの支援チームの引き上げを呼びか

けた。72時間までがレスキュー（救出）で、それ以後はリカバリー（復旧）の段階に移行するとの説明であった。この方式の採用は日本では不可能であった（日本人のメンタリティとして「72時間を過ぎれば生存の可能性はほぼゼロ」という考えが受け入れられない）。

しかし撤収のタイミングは重要であり、日本が撤収時期を告げなければ各国からの支援チームは引き揚げられない。結果的には一斉の撤収を呼びかけるクリアなメッセージを日本政府として出すことはできず、個々の支援チームと個別に協議して引き上げてもらうこととした。

国土交通省、農林水産省などは早い段階で協力態勢ができた。また厚生労働省は外国人医師が医療活動できるよう、医師法関連の通達を初期の段階で出した。

支援チームを派遣した一部の国のHPに被災地写真の一部で遺体が写っているものがあつたので削除を要請した。多くの支援チームには各国のプレスが同行したので、外務省からのリエゾンが支援チーム本体との連絡調整に加えて、同行プレス対応も行わざるをえず苦労が多かった。

物資支援については最初期は毛布、水、ポリタンク、ビニール・シートの4点が最優先。阪神・淡路大震災の際の経験から各国から提供できる支援と自治体のニーズとのマッチング及び支援物資の仕様書（SPEC）の指定が重要であると考えていた。

支援物資のSPECについては厳しくしす

ぎると各国からの支援を断ることになるという問題がある。残念ながら一部の国から提供された毛布は薄すぎて現地では役に立たない、あるいは受入れた缶詰が被災者の嗜好に合わない（カップ麺が辛すぎる、ツナ缶が油っぽすぎるなど）といった事例がみられた。SPECについては国際連合児童基金（UNICEF）や国際連合難民高等弁務官事務所（UNHCR）が一定のスタンダードを出しているの、それらを参考にした。

実際には各国からの支援は基本的にすべて受入れる方向で調整した。支援を断るのではなく現地のニーズとのマッチングに最大限努力した。最初期の段階が過ぎた次の第二段階では、寝袋、テント、非常用の食糧が必要であったが、実際に届くまでには時間差で不要になったものもあつた。その場合は保管場所を確保しなければならなかつた。国内輸送手段及び保管場所も問題であった。一部の国には支援物資が到着した後の保管と現地までの輸送を要請した。世界食糧プログラム（WFP）や民間輸送会社DHLなどが協力してくれた。

贈り物の扱いについては日本までの輸送コストをだれが負担するかが問題なので、在外公館では義捐金だけを受入れると決めた。しかし在外邦人や外国人が千羽鶴などのモノをもってきた事例も多々あつた。結局すべて受入れた。

寄付金、義援金の扱いは当初「日本政府は義捐金を受取れない」との整理であつたので赤十字社に寄付してもらうようにした。しかし途中から日本政府も受取れるようなアレン

ジとした。また日本財団、あしなが育英会宛てのものもあった。

外務省など各省庁では秋¹⁷ くらいまでに総括のための報告書を策定する予定である。

2. 麻妻信一氏^{18 19}

(金杉官房総務課長(当時)が外国からの緊急支援受け入れでは、消防や警察は自分たちだけでやった方がよいと思っていたといったが、その通りか)

コミュニケーションの問題や文化の違いがあり、当初の本音ベースでは、そう考えていた人はいたであろう。ただ、そのことで直接抗議してくることはなかった。

外国からの支援受け入れは外務省や在外公館が窓口になり、それを内閣府緊急対策本部海外支援受け入れ調整担当(C7班)につなぎ、C7が警察、消防と調整をして具体的にこの市や町の警察、消防の傘下で活動すると割り当てを行うという役割分担で実施された。結論からいうと現地に行った海外からの緊急援助隊員に対する地元警察、消防からのクレームはほとんどなかった。一部タバコを吸っているというような苦情もありはしたが、よくやってくれているという非常に高い評価を得ていたと考える。

『国際問題』2012年1・2月[合併]号「東日本大震災における海外からの緊急援助」にも書いたように、当方は諸外国に「自己完結」で来るよう要請したが、実際に「自己完結」で来られる国はそう多くなかった。ガソリン

がない水がなくなると被災自治体に泣きつく救助隊もあり、そうしたことは困るとの苦情がある県から官邸を通じて伝えられたこともあるにはあった。

(『国際問題』にプレス対応に問題が残ったとあるが、これは日本のプレスかそれとも外国のプレスか)

外国のプレスである。遺体を何体回収といった記事を自国のHPに掲載したり、被災者に必要以上にカメラを向ける外国プレスがあった。また遺体写真を出すものもあった。外国プレスに対してもガイドラインを事前に調整しておく必要があると考える。

(外務省は外交関係に配慮し、各国からの緊急支援受け入れに当初から積極的であったが、現場では却って迷惑に思う自治体などが多かったという関係者がいる)

官邸、外務省としては各国からの支援は基本的に受け入れるということで対応し、現地のニーズとのマッチングに努力した。なお、外国からの緊急援助のオファーについては、緊急援助隊を送ることに熱心であった各国の日本との二国間関係への考慮が反映されているであろう。

(『国際問題』に「国内の法整備も含めた制度改正の作業が必要」(49頁)としているが、具体的にはどのようなことを意味するのか)

たとえば被災現場で崩壊した建物の下敷きになっている人を助けるために私的財産であ

る建物を壊す必要があることもある。その場合、壊した建物の補償をしてくれといわれないうよう免責される。同じことが外国からの救援隊にも適用されるのかについては、まだ整理がついていない。

(阪神・淡路大震災の後でも、そこがまだ整理されていないのか)

まだクリアにはなっていない。幸いそうした訴えはこれまでなかったが、たとえばA国の緊急援助隊にわが家の門が壊された、なんとか補償してくれといった訴えが出る可能性はあった。

海外からの緊急援助隊は軍隊であることが多い。軍隊の場合適用される法律は異なる。日米の場合は日米地位協定が適用されるが、一般に他国の軍人が緊急援助活動従事中に、たとえば交通事故で民間人に怪我などを負わせたとき、どう免責されるのかどうかについてはまだ取極めがない。こうした問題はその後「ASEAN 地域フォーラム (ARF)」などで議論が出たので、そのような言及になった。

(石井正文審議官も、そうした議論が ARF で出たと紹介してくれた²⁰。)

こうした準備は日本では万事泥縄なので、できていなかった。日米地位協定のように、きちんと定めておく必要がある。

(3月11日夕刻にはすでにいくつかの国から支援の申し出があったのだから、C7班立ち

上げが午後10時²¹というのは遅すぎたという批判がある)

あれだけの震災であり、首相官邸も当時相当の混乱があったことは確かで、それも関係しているかもしれない。

(金杉憲治氏は阪神・淡路大震災の時の経験に基づいて作成したマニュアルがあったので、今回の大震災発生時に素早く対応できたと答えてくれたが、そのようなマニュアルは普段どこにどのように保管していたのか)

内閣府の防災担当がまとめて関係省庁に配布されている。

(それに基づき年に1度くらいは訓練するのか)

防災訓練を行いマニュアルのレビューもしている。外務省の場合全省員参加というわけにはいかないが、定期的な訓練は行っており、また非常時には連絡網でコミュニケーションを取ることも確認している。外国からの緊急支接受入れについても阪神・淡路大震災の経験と反省に基づき、官邸にC7を立ち上げそこを通じて調整するといったマニュアルはある。

ただ実際の対応となると人員を集める必要がある。普段は危機管理対応の部署には人員はさほど配置されていない。C7班設置が遅れたのもそうした人練りの問題もあったと思う。

(金杉氏が言及していた震災発生後の外務省

内の連絡体制だが、課長クラスは朝と夕方毎日会議を開き情報を共有していたものの、一般課員にはそうした情報が必ずしも共有されていなかったという声がある)

情報共有はなされていた。資料も作成され、また日常業務の上でそれが共有されている。

(外務省は海外からの問い合わせがあったときどこにつなぐか、マニュアルを決めておくべきであったのに、細かい情報のフローが決まっていなかったとの声がある。具体的には医療は厚生労働省が受けるはずだったが、実際には受けなかった。厚労省は早い段階で通達により各国の医療チームが入ってくることはありうるというしながら、C7班を通じて厚労省にもって行ったら実際には受入れてもらえなかったとの意見がある)

厚労省が窓口とならなかったのは内閣府 C7班において調整すべき事項だという理解だったからだと思う。イスラエルの医療チームの受け入れは宮城県栗原市長がイスラエルとパイプがあり南三陸町と医療チーム受け入れについて了解した結果在京イスラエル大使館を通じて申し出があり、その後外務省が窓口となって栗原市、南三陸市との連絡調整を行い受け入れた。この過程で厚労省ともすべて情報は共有している。厚労省は当時多くの業務を抱え大変だった。

(人の捜索・救援の場合具体的な基準がなかったので、最初は消防庁にばかり振っていたとの関係者の証言がある)

海外からの援助チームを受入れる上で警察庁と消防庁がそれぞれ手分けして受入れていると理解している。初期の段階でそのようなことがあったかどうかについては分からない。

消防庁には当初コミュニケーションなどの観点から外国からの支援受け入れを消極的に捉え、自分達だけでやった方が効率的であるとは考えていた節もあっただろう。ただ海外からの援助は可能な限り受け入れるという官邸の方針の下、海外からの救援チームには外務省から派遣国の言語のできる「リエゾン」をつけるということになった。リエゾンは管轄の消防ないし警察の指揮下に入るが、現地の方々との連絡調整を行うというのがその役割であった。

(NGO の場合はカウンタパートがなかったのではないか。NGO の受け入れは C7 班では事前に想定していなかったのか)

NGO の場合は国内に受け入れる団体がある場合にきていただくという理解であった。実際、国際 NGO は国内にカウンタパートをもつものが多い。この辺の情報は外務省の民間援助連携室が集めていた。実際に物資の面では NGO が現場で活躍してくれた。

(外務省の緊急・人道支援課が対応したのではないのか)

緊急・人道支援課は危機管理調整室が人的支援を担当する一方で、物資支援を担当していた。また UNICEF や緊急援助を送り出す

担当の課である。NGO についていえば政府を通じて日本のためになにかしたいと申し出る NGO もあったが、かなりの部分が日本国内のカウンタパートを利用しながら支援してくれたと聞いている。

(検証作業についてお訊したい。昨年6月末の段階で金杉氏は外務省も含めた政府としての検証作業を昨年秋頃にも終わるとっていた。しかしその後、外務省で検証作業が行われたという話は聞かない。とりわけ海外からの緊急支援チームと一緒に現場に入った個々のリエゾン、現場で非常に多くのことを見聞きしているはずで貴重なリソースパーソンであるのに、彼らから組織的な聞き取り作業を行っているように見えない)

検証作業は行っている。外務省として各リエゾンからも報告を提出してもらった。なお、海外からの緊急支援受入れについてのトータルなレビューは内閣府防災が行うことになった。ここが各省庁からのヒアリングを実施しているという理解である。

(最初からそのような設定だったのか)

然り。内閣府防災の方針である。

(外務省で発災直後朝晩課長レベルが集まって開いていた会議で、どのようなことが、どう議論されて、どう外務省内で共有されたかについても検証作業は行われているのか)

地震発生後のクロノロジーをはじめ、一連の動きを整理した資料はある。

(なぜそのようなことを訊くかという、阪神・淡路大震災のとき、兵庫県と神戸市が震災発生直後からどのように対応したかについて総括を行ったが、この総括をとことん行くと「責任」問題につながるので内部から抵抗が出た。学者グループがオーラルヒストリーの手法で関係者にインタビューし音声と映像で残そうとしたときも、30年間公表しないという条件でようやく実施できた)

今回のオペレーションに関しては、内閣府防災が中心となって関係各省庁からヒヤリングを行い、詳細なレビュー・総括を行っているとの認識である。

外務省の課長レベルでの会議はオペレーショナルな部分に関するものであって、たとえば官邸からの指示、ある国の緊急援助隊の現地における活動状況(含む苦情)さらには追加的にある国から、こうしたオファーがあったといった情報を共有することが、その会議のメインな内容であった。なお、外務省は官房総務課でとりまとめて行ったが、最終的なとりまとめは内閣府防災担当が行っていると承知している。

(災害発生から72時間たった段階で終了宣言をだすべきだったのではないかと金杉氏は昨年6月の段階ではいていたが、どう思うか)

家族の心境を考えるとこうした宣言を出すことは難しいし、一方で今回は津波で多くの人々が亡くなっているので72時間という時間も当てはまりにくい事情もあるが、各国緊

急援助隊の展開時期との関係では、個人的には政府として終了宣言を出すべきだったという思いはある。ただこれはあくまで政治的な判断にかかる事柄である。

(海外からの支援は、「破綻国家」の方がむしろやりやすい、日本のように政府がしっかりしているだけでなく、各省庁がある意味、自己完結的で「独立」していて、なおかつ外務省が一元的な受入れ窓口であるという場合、むしろそのことがマイナスに作用し、援助のボトルネックになってしまう、緊急援助の場合そうしたヒエラルキー型受入れよりは、チャンネルがたくさんあって重層的な方がよいという専門家の意見がある)

「破綻国家」の場合、受入れ先の行政が壊滅的な状態であることで却って支援国・機関が自由に活動できるということはあるかもしれないが、日本についていえば援助の直接の受入れ先は地方自治体すなわち県や市町村である。ここにあまりにも多くのチャンネルから支援が差し伸べられると受入れ手としては困るかもしれない、つまりどこかが調整する必要がある。その点でハイチのように受入れ側の行政が壊滅的な状態になったのと状況が異なる。ニュージーランドの場合も受入れ窓口という点では統一されていた。

(ただ外務省の場合受入れの窓口でありながら、現地リエゾンを派遣するという役割も担っていた。その両方の機能を全体的に調整統括する部署がなく、その意味ではレビュー

が難しいのではないかと意見がある)

外務省が海外からの支援申し入れを受けてからC7班、消防庁、警察庁を通じ、各自治体につなぎ、かつ自ラリエゾンを派遣するといった一連の流れの中で、もう少しスムーズに進めることができなかつたのかという批判はあるかと思うが、それについての政府全体でのレビューは内閣府にて行われている。

3. 合田克彰氏²²

(東日本大震災で外交関係を重視する立場の外務省と現場重視の消防庁とが、いくつかの局面で意見を異にすることがあったと聞いている。震災後もそうした問題は残り、その一つが北京で開かれたアニメフェスティバルであったと伺った²³が、もう一度お聞かせ願いたい)

昨年4月くらいに北京で開催予定のアニメフェスティバルの話が出てきた。東日本大震災で中国から来てくれた救助隊と、四川大地震の際日本から中国に派遣された国際緊急援助隊をレセプションで会わせたいというものだったが、消防庁として意見を申し入れた。

(消防庁にとってなにが不都合だったのか)

不都合があるというわけではないが、海外からの救助隊の受入れについて色々な問題があった。そのことについて外務省に対し当初から説明を求めていたにもかかわらず、その時点で説明がなかった。

しかも当時はまだ消防庁は緊急援助隊を被災地に出しており、東日本大震災への対応が続いているなか、総括もせずに震災とは関係のないアニメフェスティバルで中国の救助隊とのセレモニーの話をするのはどうか、まずは海外からの救助隊の総括をして、その上で話ではないでしょうかということ申し入れた。

(震災直後現場レベルで外務省と摩擦があったとしたら、たとえばどんな問題か)

色々あるが外務省に限らず救助隊の受入れについての問題点については、内閣府が開催した第6回「東日本大震災における災害応急対策に関する検討会」に消防庁から提出した資料をご覧ください。

http://www.bousai.go.jp/3oukyutaisaku/higashinohon_kentoukai/6/syoubou.pdf

(そうした連絡調整は外務省の担当だったのか)

海外からの救助隊に関する現地（現場）での消防本部との調整は外務省の「リエゾン」が行っていた。

(外務省は総務省や厚労省と異なり国内に「手足」をもたないので、海外からの支援受入れの窓口にはなりえても、内閣府 C7 班を通じて各自治体につないだりするといった連絡調整には本来向かない省庁であるという意見があるが)

総務省も国内に手足はもっていないので外

務省と同様であるが、緊急災害対策本部などと連携して業務を行っていた。

(「リエゾン」は消防庁からの申し入れを受けて外務省が派遣することになったのか)

元々リエゾンはついていたが部隊の人数に比してリエゾン1名では足りないため増員をお願いした。また現地では被災現場まできちんとついて行くよう申し入れをした。

(どの時点か)

3月12日くらいの段階だったと理解している。

(人の捜索・救助は消防と警察が分担することになっていたが、当初消防にばかり振られたという意見があるが)

消防と警察で分担した。

(外務省は海外からの緊急援助隊の受入れに消防や警察は当初消極的であったと述べているが、やはりこうした活動は自分達だけで行った方が効率的であるという側面があるのか)

消極的であったというよりは発災当初から広範囲に甚大な被害が出ており、消防庁としても情報収集、緊急援助隊のオペレーションなどを行っている状況で、現場の混乱を避けるためにもどのような能力をもちどのような装備の部隊が来るのかははっきりしないのであれば、自分たちだけで活動をしたほうが効率的ではないかと思う。

しかしながら絶対的にマンパワーが足りないような場合については、海外からの救助隊というのは大変ありがたい。ただし日本のような先進国が救助隊を要請する状況というのはほぼ壊滅的な状況ではないかと思うので、自己完結型の部隊であることは勿論のこと、外務省からどのような部隊が来るのか情報を入れてもらえることが必要である。

今回の震災では当初はこれらの情報が入ってこなかったが、すぐに必要な情報のフォーマットを作るなど外務省と協力をして、情報の収集に努めた。

なお海外からの支援は国の要請によって来日する。そういう意味で「外交」であり国の仕事である。他方、消防や警察の実働部隊は地方自治体であるので、そうした外交については国が責任をもつことを明示した上で、明らかな方針を示す必要がある。

(そうした方針が今回は当初の段階ではなかったということか)

阪神・淡路大震災の教訓をもとに国レベル(内閣府)では緊急対策マニュアルができていたが、今回の震災を教訓に見直しは必要と思う。

(昨年6月段階で当時の金杉憲治外務省官房総務課長に話を聞いた時には、震災直後被災地になにが必要か要望を訊いたら、なにも上がってこなかったとのことだった。ところが財界関係者から聞いたところでは、実際は逆である、震災直後から被災県の知事や市町

長などから国に連絡を取り、毛布とかの必要な救援物資を要請しようとしても全く反応がないという状態が続いた、そこで困り果てて自分たちにコンタクトしてきた、それを受け各地の備蓄物資を、運輸会社などの助けを借りて被災地に運び込んだとのことであった。これは海外からの緊急支援とは別の話だが)

自分は消防庁に平成23年4月に異動になったが、その前は総務省の地域政策課にいた。地域政策課は知事会など地方6団体との調整、総務省と地方公共団体との調整の仕事をしている課。

海外からの物資の受け入れについては外務省から地域政策課に海外からの支援があるので、外国との窓口になってほしいとやってきたとの覚えがある。3月12日くらいだったと思う。

当方からは国内・海外からの物資の支援の受け入れについては内閣府防災が調整を進めていることを伝えた。

また、地方自治体関係では、全国知事会なども被災地の支援をしていた。全国知事会の動きについては、平成24年7月に全国知事会が公表した「東日本大災害における全国知事会の活動」(<http://www.nga.gr.jp/news/erhyahatjh.pdf>)という報告書に詳しいので参照にしていきたい。

(海外からの物資の受け入れを総務省でやってくれというのは外務省のどの部署から来た話か)

覚えていない。

(総務省が震災発生直後からどのように動いたかについてのレビューは行ったのか)

一例をあげると今回の震災、津波災害では多くの消防団の方が亡くなられたので、消防団の活動がどうあるべきかについてレビューした。他にも広域応援のあり方などについても検討した。その報告書などは消防庁のウェブで公表している(「東日本大震災を踏まえた大規模災害時における消防団活動のあり方等に関する検討会」資料等 http://www.fdma.go.jp/disaster/syobodan_katudo_kento/index.html)。

(外務省は、そうしたレビューはまだ終わっておらず、実質的には内閣府に丸投げしているように見える)

昨年の4月中旬に消防庁から外務省に対し早くレビューするように申し入れた。

(外務省はなぜレビューに消極的なのか)

わからない。

(なぜ、こうしたことに関心があるかという
と、阪神・淡路大震災の兵庫県、神戸市の活動についてはその後レビューを行い報告書も作成した。さらに学者グループがそれぞれの段階で誰がどう動いたかという記録をオーラルヒストリーとして残そうとしたところ、責任問題の材料として使われることをおそれ、その証言のほとんどが30年間封印された。こうしたことを思うと日本では徹底した検証

作業が難しいのではないかと心配する)

昨年の北京でのアニメフェスティバルの件では、消防庁として外務省に震災発生直後からの動きを検証することもなく、そうした儀礼的なものが沢山入ってくるのはいかがか、海外からの救援隊の受入れについてはなにがあったのかきちんとした検証を行おうと申し入れた。

外務省はその申し入れを受入れ、昨年5月12日に全省庁を集めた検証会の第1回会合を開き、第2回目の会合で外務省からの反省点が各省に提示された。次回は外務省と内閣府共同で外務省の反省点を基に検証を行うということで終了したが、それ以来開催されていない。しかしながら、第二回の会合で問題点はある程度判明し、論点が整理された。問題点とは大きく分けると救助チームの受入れ、医療チームの受入れ、物資支援の受入れについてである。

主な項目として、外国政府からの申し出受付から受入れ適否の検討プロセスの明確化、チェックリストの作成、在京大使館の役割、救助チームのレベル、リエゾンのマニュアル作成、プレスの担当などである。

次の課題は内閣府防災が作成する緊急対策マニュアルの修正であり、そこに今回明らかになった問題点について外務省やその他の省庁とも協議していくことになる。

III. 考察

以上の三氏の「証言」を踏まえ、次の三点

に限定して考察してみたい。第一は今回の東日本大震災での海外からの支援受け入れにおいて、阪神・淡路大震災の経験がどの程度活かされていたかであり、第二はなにが今回の反省点であったか、そして最後が今後われわれはなにを課題とすべきかである。

国の防災基本計画では阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、防災基本計画の修正にあたって海外からの支援の受け入れについて定めた²⁴。それによれば、(a) 外からの支援については即座に到着が可能であるか、被災地などに過大な負担をかけさせない自己完結型であるかなどを国（内閣府、外務省、警察庁）は発災前にあらかじめ個々の支援機関について調査し、その情報の蓄積を図っておくものとする。(b) 国（内閣府など）はあらかじめ海外からの支援の受け入れの可能性のある分野について検討し、その対応方針を定めておくものとする。(c) 国（内閣府、外務省、農林水産省、警察庁など）は海外からの支援を受け入れる場合に必要の諸手続などについてはあらかじめ定めておくものとする。

これらの対処はおおむね実施されたとみるべきであろう。とりわけ際立った改善がみられたのは受け入れに際して必要な検疫・通関などの手続きが簡略化され、阪神・淡路大震災の際の混乱が回避されたことである。また被災自治体への負担を軽減すべく支援受け入れの窓口を自治体ではなく政府に置いた点、人的な支援については「自己完結」態勢を条件とし、また物資についても需要と供給とのミス

マッチを避けるべく SPEC を指定した点などは際立つ違いであり改善点である。

他方で阪神・淡路のときと同じような混乱も見られた。そうした混乱の背景には、いうまでもなく今回の災害が阪神・淡路大震災とは比較にならないほど広範囲にわたる激甚災害であり、日本史上最大級の津波被害に東京電力福島第二原子力発電所の事故が加わるといふ、まさに未曾有の大災害であったという事情がある。金杉証言にもあるように被災自治体の多くがその行政機能を破壊されたため、外務省を含む各省庁および内閣府に設置された緊急災害対策本部に課せられた業務はその人員に比して過大で、各署で混乱が観察されたのである。

そうした事情を考慮した上で、にもかかわらず事前に想定しておくべきいくつかの手立てがありえたことも指摘せざるをえない。この節では上記三氏からの聴き取りから浮かび上がってきた問題点を課題ごとに論じ、最後に総括する。

1. 「要請主義」の制約

「災害対策基本法」は、伊勢湾台風²⁵を契機に制定された²⁶。そのため、緊急支援は基礎自治体の要請に応じて都道府県・国が対応するという構造になっている。これは阪神・淡路大震災までの地域限定型災害では機能するかもしれないが、東日本大震災のように広範囲に及ぶ大災害でしかも基礎自治体はその機能の多くを失い、県や国に要請すらあげられない状況というものを想定していない²⁷。

今回の事態では国が当初から積極的に動き、トップダウン方式で被災地にならなければならないか判断して援助の手を差し伸べるべきであった²⁸。

2. 省庁間の役割分担をめぐる対立とC7班

合田証言にある外務省と総務省との意見の「相違」に垣間見られるように、縦割り行政による権限争い（責任回避）は今回も存在した。ただ、そうした摩擦が当初の災害対応に深刻な影響を与えたとは考えられない。災害の規模と対応の緊急性が前例をみないものだったため役割分担に関し多くのグレー・ゾーンが結果的に存在し、その解釈をめぐる関連官庁が自己主張したと解すべきであろう²⁹。

ただ外務省や内閣府が重視した「外交的」配慮と消防庁などが重視した現場での機動的な対応との間に潜むディレンマは阪神・淡路大震災の際にも観察されたものであり、今回も前回ほどでないにしても同様のディレンマがみられたといわざるをえない。この点での整理が今後の検討課題になるであろう。

海外からの緊急支援受入れに関する役割分担に関しては、内閣府の緊急災害対策本部の下に設けられたC7班そのものが、縦割り行政の弊害を減らすために作られた仕組みである。しかしこのC7班は平時少人数で構成され³⁰、緊急時に各省庁からの出向組で態勢作りするため本格的に機能するのに時間を要し、その機能の相当部分を外務省が担ったことを金杉・麻妻証言が明らかにしている。

緊急災害対策本部が本格的に機能するようになったのは、仙石由人氏を官房副長官に起用（3月17日）してからであるとの関係者³¹の証言がある。

3. UNDAC 問題

合田証言が指摘するように外務省、消防庁、内閣府は海外から申し出のあった救援隊がどのような装備と能力をもつかについて情報をもたなかった。そのためある国の医療チームが設置した診療所にはほとんど患者が来なかったというちぐはぐさが観察された³²。

こうした各国・国際機関が派遣する救援隊の装備や隊員の能力について最も詳しい情報をもつのが国連災害評価調整（United Nations Disaster Assessment and Coordination（以下単に、UNDAC））チームである。UNDACは各国・機関からの個人がメンバーとして登録され、その登録メンバーからチームを編成し被災地に派遣される。事務局は国連人道問題調整事務局（United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs: UNOCHA）である。同じくUNOCHAが事務局である国連捜索救助諮問グループ（International Search and Rescue Advisory Group: INSARAG）がUNDACチーム間の調整を行っている。INSARAGはアジア太平洋、中東・欧州・アフリカ、アメリカの3地域に分かれての会合や訓練、チームリーダー会合やワーキンググループ会合を通じて国際捜査救助チーム間の連携を促進し、国際捜査救助活動の効率を高

めることを目的としている³³。

UNDAC チームは被災地に現地活動調整センター (On-site Operations Coordination Center: OSOCC) を設置し、ここで各チームの情報を集約し OSOCC を訪問したチームには地図や最新の被災状況などを提供する。国際捜査救助活動が行われることの多い地震災害では通常朝晩2回のミーティングが実施される³⁴。海外からの人的・物資支援受け入れは INSARAG ルールに則ってなされる。

今回、日本政府は初めてこの UNDAC チーム³⁵を受け入れたのである。UNDAC チームの日本への派遣が決定したのが3月12日であり、翌13日には成田に到着、その夜、外務省、JICA とチームの委嘱条項 (Terms of Reference: TOR) について協議、翌日午前協議の場所を外務省に移して話し合った。その結果 JICA 東京国際センターに OSOCC を設置し、Situation Report No.3 を発行した³⁶。JICA はその東京国際センター (東京都渋谷区) の施設で UNDAC の活動を支援し、UNDAC の有資格者である JICA 関係者1名を参加させた。

UNDAC は各国に Focal point と Mobilization Center をもつ。日本では後者が JICA の緊急援助隊で、前者は外務省の緊急・人道支援課であった。UNDAC チームが JICA の東京国際センターにオフィスを与えられたのは、適切な対応であったが、結果的に内閣府に設置された C7 班との密接な連携が難しくなったことは否定できない。

外務省の緊急対策本部の中心となったの

は、UNDAC の Focal Point である緊急・人道支援課 (当時の課長は河原節子氏) ではなく、官房総務課長の金杉憲治氏であった。金杉氏は緊急・人道支援課が前面に出ていたら、各国の救援隊と被災地とのマッチングが効率的になされたのではないかと筆者の質問に対して、緊急・人道支援課も含めたオール外務省体制で臨み最大限の努力を払ったとの回答を寄せた³⁷。

金杉氏によると外務省は今回の震災に際して、省内全体の統括及び海外からの支援の受け入れ (援助チームと物資の両方) は官房総務課が、海外への情報発信は外務報道官組織が、そして在留外国人の安否確認は領事局と担当を分けた。海外からの支援の受け入れについて官房総務課の担当としたのは、やはりこうした大規模な危機管理の時には全省的な取り組みが不可欠であり、全省に動員をかける上では官房総務課が最も適当であると判断したことに加え、大震災に先立つ1か月前のニュージーランドのクライストチャーチにおける地震で日本人が20名以上犠牲になったこともあって、日本から緊急援助隊を派遣していたので河原課長の緊急・人道支援課の手が回らなかったとの事情があった。

官房総務課の下にはタスクフォースを設けて、毎日朝と夕刻に会議を開き、支援を申し出た国を担当する地域課に加えて、緊急・人道支援課そして NGO との連携を担当する民間援助連携室他も出席した³⁸。

しかし時間の経過とともに海外からの支援の受け入れ業務が過多となり、また原発事故の

関係でその他の局課も巻き込むようになったので、援助チームの受入れは官房総務課が引き続き担当し、援助物資受入れの担当は総合外交政策局総務課に一時的に引き受けてもらい、ニュージーランド事案が一段落したところで緊急・人道支援課に引き継ぐことになった。その過程で緊急・人道支援課のノウハウは当初の段階から活用し、河原課長もUNDACと緊密に連絡を取り、上記の日々のタスクフォースにインプットした³⁹。

そうした事情があることは考慮しても、結果的にUNDACが内閣府に置かれた緊急災害対策本部から隔離された状態で、もっぱら英語での状況報告書(Situation Report)を世界に向けて発信するという作業にあたらされ、そのもてる力を十分発揮できなかった事実は否定できない⁴⁰。

4. 終結宣言

金杉、麻妻両氏とも要救助者の生存可能性の高い災害発生後72時間が過ぎた(96時間という説もある)段階で、終了宣言を出すべきであったと個人的な意見を表明している。

UNDACチームの一員として作業にあたった沖田氏も、その論文の中で日本政府がこうした救出段階終了宣言を出さなかったために、発災後96時間を過ぎいくつもの国際捜査救助チームが帰国の準備を開始しているのに、この時点から入国してくるチームがあったと指摘した上で、日本政府は災害発生後2週間以上が経過した3月28日の時点でも政府の発表として「捜査救助のフェーズはまだ

終わっていない」と世界に発信したと批判する⁴¹。

しかし、関係者の証言によるとこれは外務省の責任というよりは、原発事故対策に忙殺されるあまり、この点について決断ができなかった首相官邸の責任であるとの見方が有力である。

5. 自治体との連携不足

中央省庁間の間での連携と役割分担は多少の対立(責任回避)があっても、時間の経過とともに落ち着いたものとなった。それに比べて国と被災各県・市町村との間の双方向のコミュニケーションには少なからざる問題がみられた⁴²。

自治体との連携調整は「災害対策基本法」の柱の一つである「緊急災害現地対策本部」⁴³が中心となり担うことになっている。現地対策本部の業務は、①被害の状況、被災地の対応状況及び広域的支援状況の把握並びにこれらに関する情報の関係機関、本部などへの連絡、②被災地からの要望の把握、要望事項の本部への伝達、被災地の地方公共団体との調整及び政府の行う施策についての被災地への広報、③国又は国に申し出のあった機関などの支援に係る人員、物資の輸送及び供給に関する連絡調整、などである⁴⁴。

現地対策本部は3月11日午後4時から開かれた第2回緊急災害対策本部会議において宮城県庁内に置かれることが決まり、本部長に任命された東祥三内閣府副大臣を団長とする調査団が陸上自衛隊のCH-47で現地入り

し、午後9時5分から宮城県知事による状況報告を受けている。この時、村井嘉浩知事は「甚大な被害であるが、全容は不明で、市町村との連絡が取れないと」報告し、他方同9時30分からのぶら下がり会見で、東副大臣は「食料、水、毛布、トイレを官邸に要求（至急、現場に!）」している⁴⁵。

3月13日には本部長東祥三名で緊急災害現地対策本部は「緊急要請」を緊急災害対策本部長の菅直人首相に宛てて出し、「現地対策本部長として強く思うことは、過去の経験に基づいて今般の大災害には対処することはできないということである」として、「今般の未曾有の大災害にあたっては、国を挙げた、かつてない支援が不可欠であり、避難者などに対する水・食料の確保と重軽油、ガソリン、灯油などの燃料の供給を要請した⁴⁶。

この現地対策本部の下には、岩手県と福島県にそれぞれ「現地連絡対策室」が置かれ被災各自治体と国との間の連絡調整にあたった⁴⁷。

このような現地対策本部（室）の存在にもかかわらず、被災各地でなにが必要でなにをどのような優先順位で提供すべきかの判断に関して国が積極的なイニシアティブを取ることとはなかった。内閣府が2011年11月に出した「東日本大震災における災害応急対策に関する検討会」の「中間とりまとめ」でもそのことを認め、既述のように物資調達は「あくまで地方公共団体からの需要追従型であったため、被災者に必要な物資が適切なタイミングで供給されなかった」と反省している。

こうした全般的な物資調達状況にあって、海外からの人的・物的支援の申し出と現地の需要とのマッチングという業務は高い優先順位を与えられなかった。内閣府防災による「C7班活動」（2011年10月）も認めるように、「海外からの物資を緊急対策本部内部の大量調達・大量輸送ルートに載せることが困難だったため、C7班が市町村に対して直接マッチングを行った」、「国内輸送は多くの場合相手国政府に依頼した」（同報告書、7頁）ためである。

確かに海外からの支援物資には、被災者の緊急の需要に直接合致したものが必ずしも多くないかもしれない。またそうしたマッチングには国内物資と較べ、時間と手間がかかることも否定できない。しかし海外からの支援物資は人的支援と並んで国際社会からの被災地への支援のシンボルとして重要な役割を担っている。単なる効率有用性の観点だけでは計れない強いメッセージ力をもつものである。それだけに場合によっては国内の物資の調達輸送以上の優先順位を与えられるべきであろう⁴⁸。

内閣府（防災担当）もそうした点を認め、今回の「教訓」として「緊急本部として、緊急通行車両の指定や燃料の優先配分等、国内の救助機関に与えられる便宜と同様の便宜を図り活動の円滑化を支援することが求められる」⁴⁹としている。

6. 市民社会との協力・協働

阪神・淡路大震災（1995年）の復興過程

でNGOが重要な役割を果たし、後に1995年が「NGO元年」と呼ばれるようになったことはよく知られている。以後外務省やJICAあるいは経済界においてもNGOとの協力・協働のための様々な制度が導入された。

外務省には緊急・人道支援課が海外における災害などの緊急事態に備え、NGOなどとの協働を前提とした支援を担当している。外務省は、また経済界、NGOと協力して資金を提供して「ジャパン・プラットフォーム(JPF)」という自然災害などに際しての緊急支援を行うための中間団体的NGOを作っている。

にもかかわらず防災基本計画に基づいた海外支援受入れ体制においては麻妻証言も認めるように、NGOからの支援申し入れに対する対応手続きとフローチャートは組み込まれていない。海外からの企業からの支援申し入れの場合も同様である。C7班が対応した海外からの支援は政府機関・国際機関からのそれに限定され、国際NGOや海外企業は対象外とされているのである⁵⁰。

C7班の「活動報告書」(2011年10月)は「主な経緯」で4月20日の項で、「DHL社より物資無償輸送協力開始」と特記し⁵¹、「国際機関、民間企業等との連携」の項では「一部の物資の国内輸送については、国連機関や民間企業の無償支援を得ることができた。また成田空港の倉庫提供及び倉庫管理業務を無償で引き受けてくれた企業もあった」としている。その一方で、同報告書は物資調達に関しては、NGOとの連携については「今回は十

分な成果は得られなかったが、NGOとの連携も模索した」と明記している。

こうした報告書や責任者の証言にみられるように、海外からの支援受入れにおいて企業を含む市民社会がまだ政府関係者のマインド・セットにおいて、いまだに第二義的な地位しか与えられていない⁵²ようにみえるのは、今後の重要な検討課題であろう⁵³。

7. C7班と外務省に課せられた負担の大きさ

既にみたように緊急災害対策本部の中におかれたC7班は、最大時においても総員16名ほどの陣容であった。しかもそのほとんどが各省庁からの出向者で占められていた。

このC7班が海外から短期間に寄せられた膨大な人的・物的支援の被災地(自治体)への取次を担当したのである。それは過大というべき負担であり、本来海外からの支援受入れの「窓口」機能を担うだけの外務省が、リエゾン職員の派遣を含めC7班の機能の多くを分担することになった。この負担も外務省からみれば大きすぎる負担であった。

これは海外からの支援申し込みに限ったことではなく、今回の震災・原発事故対応全体についていえることであろう。そもそも緊急災害対策本部の人員は最大時でも100名ほどにすぎない。被害の大きさとその広がりを考慮すると、これで十分だったのかという印象を拭えない。もちろん内閣府(防災)に向向した職員だけがそうした連絡調整機能を担ったのではなく、各省庁本体および被災地に置かれた現地災害対策本部も役割を分担し

た。それでもピーク時の連絡調整機能に課された負荷は想像に余りある。

8. 今後への教訓

こうした個々の反省点を踏まえ、われわれはなにを教訓とすべきであろうか。

われわれが今後起こりうる大震災⁵⁴への教訓を学ぶとしたら、依然として不十分であった連絡調整機能の量的拡充というよりも、むしろ質的転換あるいはパラダイム・シフトであろう。

阪神・淡路大震災の経験を受けて改正された災害対策基本法でのいわば目玉である「緊急災害対策本部」という司令塔には、UNDACのような災害救助に最も精通した国連の専門家集団との協力・協働が制度的に組み込まれていない。同様に今回目覚ましい活躍をみせたNGO/NPO、そしてビジネス・セクターとの協力・協働も制度の中核に組み込まれていない。

阪神・淡路大震災を契機に、1998年「特定非営利活動促進法（NPO法）」が制定され、現在では46,160ものNPOが活動している⁵⁵。

今回の大震災でもNGO/NPOの活躍は際立った。しかしそれと同様に、あるいはそれ以上に際立ったのが企業による貢献である。被災地が津波によって壊滅的な打撃を受け消防や警察の車両の通行もままならないなか、災害発生直後から瓦礫の間を走っていたのは、自衛隊の車両と宅配業者のトラックであったとの証言は枚挙にいとまがない。

東北地方に工場をもつ企業の多くがサブラ

イ・チェーンに多大な被害を受ける一方で、自社工場の復旧だけでなく従業員・地元コミュニティへの支援のために多大な努力を傾けたのである。

こうした企業が震災直後から被災地への緊急支援・復興過程で投入した人員・物資を国と地方自治体のそれと比較することは容易ではないが、一つの数字が目安になるかもしれない。それは国と地方自治体が被災地に派遣した職員の数である。

総務省によると2012年9月24日現在の時点で被災地に派遣された国家公務員の延べ人数は約79,600名である⁵⁶。他方、地方自治体職員の延べ人数は316人である⁵⁷（2012年7月23日現在）。

それに対して、日本経済団体連合会（経団連）が傘下の企業へのアンケート調査の結果を集計した数字だけでも、被災者・被災地支援活動に参加した人数は、延べ181,979名に上る⁵⁸。支援額も経済界全体で1,224億円に達する⁵⁹。この金額は国や自治体の投入した予算には及ばないにしても、インフラなどの復旧に要した分を除き直接被災地に物資として、あるいは寄付金として届けられた分だけを較べれば、おそらく国・地方公共団体のそれに決して劣らない⁶⁰。

ビジネス・セクターにとっても今回の大震災は極めて衝撃的な出来事であった。普段は意識にほとんど上ることのなかった東北地方の下請け企業が大きな被害を受けたため、自動車産業をはじめ、国内・国外向けの製品の生産が一時停まるという深刻な

事態を招いたのである。企業各社はこれまでも「事業継続計画 (Business Continuity Plan: BCP)」や「事業継続経営 (Business Continuity Management: BCM)」の手法を採り入れ、災害時における企業活動への打撃を可能な限り少なくするための方策を中長期の事業計画の中に取り込んでいたが、今回の大震災でその必要性をさらに強く認識するようになった。首都圏で大量に発生した「帰宅難民」対策などにも企業は本腰を入れて取り組み、自社職員だけでなく、周辺住民にも自社建物を避難場所として提供する計画を立てるようになったのである。これまで行政がほぼ独占的な担い手であった防災に企業が積極的に関与するようになった。それが今回の大震災で最も際立った展開である。

しかしこうした企業の役割は、少なくとも防災対策基本法や防災基本計画の中には組み込まれていない。その役割は NGO/NPO 同様、依然として「補完的」なものにとどまっている。

防災における市民社会の役割が国や地方自治体と同じくらい重要な役割を占めるようになったのは 1995 年の阪神淡路大震災であったと筆者は考える。防災における「パラダイム・シフト」がその時すでに起こっていたのである。しかしそのことへの認識は行政だけでなく政治家やビジネス・セクター自身であっても必ずしも十分でなかった。そのため災害対策基本法においても、NGO やビジネスの果たす役割が重要なコンポーネントとして組み込まれていなかったのである。これが、

今回の災害の最大の教訓であると筆者は考える。

そのこととの関連で最後に強調したいのは、今回の震災でなにが起り、われわれがどう行動したかの徹底した検証の必要性である。上の 3 氏の証言にもみられるようにこの検証作業は必ずしも順調に進展していない。

内閣府は現在 C7 班を含む災害対策本部の各班のレビューを「内閣府対各省」の一対一の形で進めている。これは緊急災害対策本部の活動を総括し、見直そうという動きである。これとは別に、特に C7 班については今年度予算で「海外支援の受入の円滑化に関する調査」を実施することになっている。そのなかで関係省庁連絡会を開催する予定となっている。このように「災害対策本部全体のレビュー」と「C7 班個別の見直し作業」が並行して進行中である⁶¹。

今回試みた予備的な聴き取りで筆者が強く感じたのは、政府による検証は省庁内部での総括はともかく、複数の省庁にまたがった総括となると、とたんに関係者の口が重くなり自己規制が働くということである。現在内閣府で進められている総括がそうした壁をどこまで乗り越えられるか懸念なしとしない。徹底した総括を行い、そこで得られた教訓を予想される「南海トラフ巨大地震」に備えた防災基本計画の策定に反映させなければならない。

そのためにも検証作業は政府だけでなく民間、学識者、シンクタンク、そして NGO な

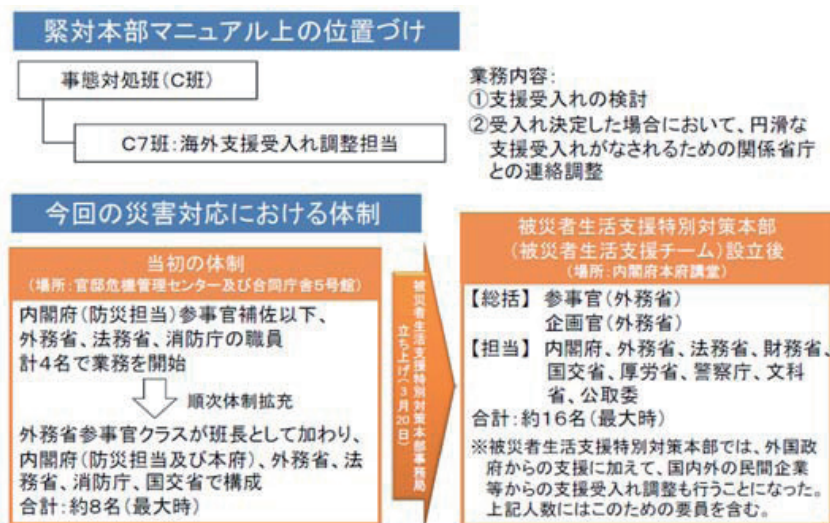
どによって重層的多角的に実施されることが望ましい。各方面で現在、検証作業がなされていると聞く。本稿がささやかな貢献となれば幸いである。

注

- 1 筆者は兵庫県のシンクタンクの一つである「公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構」(五百旗頭真理事長)で、2011年度は上級研究員、2012年度からは政策コーディネーターとして防災の国際協力体制構築に関する共同研究に従事している。本稿はその成果の一つである
- 2 1995年7月、「阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、国、公共機関、地方公共団体、事業者等の各主体それぞれの役割を明らかにしつつ、具体的かつ実践的な内容に修正」した。<http://www.bousai.go.jp/keikaku/kihon.html>。2012年9月29日アクセス。
- 3 災害緊急対策本部は3月12日の内閣府告示第10号で設置された。今回の緊急災害対策本部の名称は「平成23年(2010年)東北地方太平洋沖地震緊急災害対策本部」(本部長は菅直人内閣総理大臣)であり、宮城県、福島県、茨城県、栃木県、岩手県、群馬県、埼玉県、千葉県、青森県、秋田県、山形県、東京都、神奈川県、山梨県を所管区域とした。同じ告示で「緊急災害現地対策本部」(本部長、東祥三内閣府副大臣)

が宮城県に設置されたが、所管区域は本部と同じである。

- 4 C7班については、内閣府の「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(海外支援受け入れ調整班)の活動」という報告書(以下、単に「C7班活動報告書」とする)に詳しい。下の「緊对本部マニュアル上の位置づけ」を参照されたし。http://www.bousai.go.jp/3oukyutaisaku/higashinihon_kentoukai/6/naikakufu1.pdf。2012年9月29日、アクセス。
- 5 海外支援受け入れにおいて混乱が生じたことは内閣府(防災担当)も認めている。次を参照。内閣府(防災担当)「東日本大震災における災害応急対策の主な課題」(2012年7月)、1頁。また、参議院外交防衛委員会調査室の中内康夫氏は、「多数の国・地域等から支援の申し出がなされているにもかかわらず、その人員や物資の受け入れ先がなかなか決まらないことが問題として指摘された」として、当時の読売新聞や日本経済新聞の記事を引用している。中内康夫「東日本大震災に対する国際的支援の受け入れ:190を超える国・地域等からの支援表明への対応」『立法と調査』No.317、2011年6月、67頁。
- 6 同報告書の「3. 教訓」で、人的支援関係、物的支援関係の2つに分け、合計8項目について、詳しく反省点を記述している(同報告書、8-13頁)。
- 7 ただし、本稿の「考察」で指摘したように、この報告書では触れられていない論点がある。



- 行政の報告書では論じられている事柄ではなく、論じられていない事柄の方が重要である。
- 8 金杉憲治氏、麻妻信一氏、合田克彰氏の三氏にはとりわけ感謝したい。収録された三氏の意見はすべて個人的な見解であり、三氏が所属する組織を代表するものでないことを最初にお断りしたい。三氏とも震災直後の担当部署から現在は離れている。個人名が出ることについては現役行政官として躊躇いがあつたと推察する。教訓を今後に活かしたいとの筆者の依頼を受け止め、実名で聞き取りに応じていただいた誠意と勇気になによりも敬意を表したい。後の「考察」では三氏の「証言」に依拠しながら、海外からの支援への対応について行政を批判する論調になっているが、いうまでもなく三氏を含めた個々の職員の対応を批判しているのではなく、過酷な状況の中で全力で職務に取り組んだにもかかわらず、これまでの「慣行」や制度設計に由来する制約で結果的にいくつかの問題が顕在化したとするのが本稿の主張である。当時の内閣の政治的リーダーシップの欠如と並んで、そうした制度的な制約が個々の職員の努力の妨げとなった。
- 9 麻妻信一「東日本大震災における海外からの緊急援助」『国際問題』No.608(2012年1・2月号)、46-51頁。合田克彰「海外からの援助隊受け入れ 総論 受け入れの仕組みと消防の対応等」『近代消防』(2012年1月号)、66-70頁。
- 10 金杉憲治氏への聞き取りは、録音しておらず、金杉氏が事前に用意したご自身の箇条書きのメモにしたがって説明したものを筆者が書き取った。それに対して麻妻氏、合田氏の場合は、事前に同意を得て聞き取りを録音したためフォーマットが異なる。いずれの場合もトランスクリプトをご本人が確認し修正したものを本稿に収録している。
- 11 合田氏の場合、「阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター」(神戸市)主催の「大規模災害における国際支援受入調整に関する研究」のセミナー(2012年7月6日)でプレゼンテーションを行っており筆者も出席した。そこでの発言は本稿では必要最小限にしか言及していない。
- 12 聞き取りは2011年6月30日外務省で行われた。なお、その後金杉氏とはメールを通じて何度かやり取りをし筆者の質問に答えていただいた。野田佳彦内閣総理大臣事務秘書官として多忙極まりないお仕事の合間を縫って、懇切丁寧に回答していただいたことに心より感謝申し上げます。
- 13 金杉氏は官房総務課長として震災発生直後に外務省に設けられた緊急対策本部(本部長は当時の松本剛明外務大臣)の実質的な責任者であった。金杉氏は総務課長の後、ごく短期間のアジア大洋州局兼南部アジア部参事官を経て、野田佳彦新首相の6名の事務秘書官の一人に任命された(2011年9月)。聞き取りをした当時は官房総務課長在任中であった。
- 14 海外支接受入れ調整班(C7班)(筆者註)。
- 15 外務省は、救助チーム派遣を申し出た各国に対して「自己完結」態勢で来日するよう事前に要請した(麻妻前掲論文、48頁)。
- 16 2011年2月22日に、クライストチャーチを中心に発生した都市直下型地震(筆者註)。
- 17 2011年秋(筆者註)。
- 18 聞き取りは2012年9月11日、外務省で行われた。
- 19 麻妻信一氏は震災発生当時外務省官房危機管理調整室長、現在外務省中東アフリカ局アフリカ第二課長。
- 20 2011年10月7日、震災記念ひょうご21世紀研究機構「東アジアの災害対策協力のあり方」第2回研究会。
- 21 本稿46頁の「主な経緯(C7班関係中心)」を参照。
- 22 合田氏は震災発生当時総務省地域政策課に在籍、直後の2011年4月1日に消防庁国民保護・防災部に異動、国際協力官として海外からの緊急支接受入れにあたって地元自治体との調整などを担当した。現在、地方公共団体金融機構経営企画部企画課(兼)リスク管理統括課次長。聞き取りは2012年9月13日、市政会館にある地方公共団体金融機構で行われた。
- 23 「阪神淡路大震災記念人と防災未来センター」でのセミナー(2012年7月6日)。
- 24 「防災基本計画」中央防災会議、内閣府資料(ID086)、4頁。<http://www.bousai.go.jp/kensho-hanshinawaji/chosa/sheet/086.pdf>。2012年9月29日アクセス。
- 25 1959年9月26日に潮岬に上陸し、紀伊半島の和歌山県、三重県、愛知県、奈良県、日本アルプスの岐阜県を中心に犠牲者5,098人(死者4,697人・行方不明者401人)、負傷者38,921人の大災害をもたらした。
- 26 内閣府中央防災会議「災害教訓の教訓に関

- する専門調査会報告書」(2008年3月)「報告書の概要」参照。http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/kyoukun/rep/1959--isewanTYPHOON/index.html。2012年10月8日アクセス。
- 27 「災害対策基本法」はその第20条の2で緊急災害対策本部の設置を定め、本部長には内閣総理大臣を充てるとするが、緊急災害対策本部の所掌事務は「所管区域において指定行政機関の長、指定地方行政機関の長、地方公共団体の長その他の執行機関、指定公共機関及び指定地方公共機関が防災計画に基づいて実施する災害応急対策の総合調整」(第28条の4)(下線、筆者)であるとしている。
- 28 内閣府の「東日本大震災における災害応急対策に関する検討会」の「中間とりまとめ」(2011年11月28日)も、「物資の調達基本的には県が対応することとなっているが、発災当初には地方自治体の機能が著しく低下し、自助努力では対応し難い状況となったことから、国が予備費を使用しても物資調達は直接行わなければならない状況となった。しかし、あくまでも地方公共団体からの需要追従型であったため、被災者に必要な物資が適切なタイミングで供給されなかった」と、こうした問題点を認めている(下線部、筆者。同とりまとめ、8頁)。
- 29 下の「自治体との連携不足」の項でも関連する問題を論じている。
- 30 内閣府(防災担当)参事官補佐以下、外務省、法務省、消防庁の職員計4名で業務を開始し、順次態勢を拡充、外務省参事官クラスが班長として加え、内閣府(防災担当および本府)、外務省、法務省、消防庁、国交省で構成、最大時8名態勢であった。3月20日に、これが「被災者生活支援特別対策本部(「被災者生活支援チーム」)に引き継がれた。この支援チームでは、外国政府からの支援に加えて、国内外の民間企業などからの支援受け入れ調整も行うことになった。最大時、約16名。「C7班活動報告書」、3頁。
- 31 匿名希望。
- 32 匿名の関係者による証言。
- 33 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、280-281頁。
- 34 同上、281頁。
- 35 7名からなるUNDACチームが派遣された。うち日本人は2名(隊員として参加したのは1名、1名はロジ担当)である。
- 36 沖田前掲論文、283頁。
- 37 以下の記述は、金杉氏のメールによる回答(2012年10月3日)を、ほぼそのまま引用している。
- 38 金杉氏によると外務省として通常的外交政策も疎かにできないので、総合外交政策局はできるだけ巻き込まないようにしたとのことである。
- 39 ここまでの記述は金杉氏のメールでの回答に依拠。
- 40 本稿の初校ゲラ校正段階で、震災発生当時の緊急・人道支援課長であった河原節子氏(現在、世界平和研究所に主任研究員として出向中)にお会いし直接コメントをいただくことができた(2012年11月16日、世界平和研究所にて)。河原氏のコメントは多岐にわたるが、主なポイントは次の通りである。①日本政府は震災発生直後に支援要請は一切しないが、支援申し込みがあれば被災地の必要に応じて受入れることを決めた。つまり支援の受け入れが決まってから支援を受入れることにした。こうした対応は先進国では一般的である。②外務省内部については「危機管理マニュアル」に基づいて態勢づくりが行われた。官房総務課が中心になるというのは、マニュアル通りであり、緊急・人道支援課は通常ODAによる海外向け支援を担当しているので、今回のような国内で発生した危機については官房総務課が中心となる。③UNDACチームを受入れたときの委嘱条項(TOR)は、海外NGO受け入れについての助言と海外への情報発信であり、各国の緊急支援チームと被災地とのマッチングは含めなかった。先進国だけでなくほとんどの国がマッチング作業は国際機関の手を借りず自ら行う。UNDACは日本がUNDACチームを受入れたことを高く評価していて、マッチングに関与できなかったことに不満を持っているとは聞いていない。UNDAC受け入れとそのTORについては、UNDACチームのセバスチャン副隊長からも本校脱稿後コメントを得ており、河原氏への聴き取り(予定)と併せ、本稿とは別に論じることにした。
- 41 同上、286頁。
- 42 内閣府「中間とりまとめ」8頁は「自治体と政府の間での物資の調達に関する訓練などの取り組みがこれまでなされていなかったこともあり、国と自治体との連携が当初十分でなかった」

- としている。
- 43 緊急災害対策本部の組織については第28条の3が、権限については同条の6が定めている。
- 44 内閣府（防災担当）「緊急災害現地対策本部について」、4頁。
- 45 この個所は、同上7-8頁に依拠。
- 46 同上、13頁。
- 47 同上、14頁。
- 48 前述の河原節子氏によれば、海外からの支援物質は受入れ決定から現地に届けられるまでに時間がかかり、刻々と変わる現地の需要との間にタイムラグが生じること、また飲料水や食料などは継続的な提供が求められるので、どうしても国内からの支援を優先せざるをえないとのことである。
- 49 内閣府前掲報告書、9頁。
- 50 河原節子氏によれば、海外NGO受入れについてはUNDACチームにアドバイスを求めた。
- 51 内閣府前掲報告書、4頁。
- 52 震災後被災地に入り復興活動にあたったあるNPOの事務局長が、被災地の社会福祉協議会の会合などに出席すると必ずといってよいほど「ボランティアの方」と呼ばれると震災記念21世紀機構の研究会で発言したのが印象に残る。そのNPOは海外の防災教育などでは実績を積む専門家集団であるが、被災地の行政関係者や自治体関係者からみれば、休暇や課外活動を利用して被災地に入る学生・一般ボランティアと区別がつかなかったのであろう。そもそも、被災地の現場で一番不足していたのは、現地に入るボランティア（企業からの派遣も含む）と現場でのニュースのマッチングを行う「中間調整団体」であったとの有力な意見がある。こうした調整において自治体や自治会はノウハウをほとんどもたず、もっていたのはジャパン・プラットフォーム(JPF)などの中間団体的NPOであった（同上NPO関係者の証言）。
- 53 日本経済団体連合会は「東日本大震災における経済界の被災者・被災地支援活動に関する報告書：経済界による共助の取組み」（2012年3月）において、加盟企業へのアンケート調査に基づき経済界が具体的にどのような支援を行ったか記述している。その柱は5つあり、(1)多くの企業・団体などによる多額の支援（約1,200億円）、(2)本業を活かした多様な支援活動、(3)対応の迅速さと長期にわたる支援のコミットメント、(4)企業人ボランティアの活躍と企業の支援、(5)国・地方自治体やNPO/NGOなどとの連携・協働を挙げている。<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2012/011.html>。2012年10月9日アクセス。この報告書は、海外からの支援ではなく国内における支援にかかわるものであるが、企業が重要なアクターであることを示す具体的なデータとして注目される。
- 54 内閣府は、すでに「南海トラフ巨大地震」対策を開始している。<http://www.bousai.go.jp/jishin/chubou/nankaitrough/index.html>。2012年10月11日アクセス。
- 55 内閣府NPOホームページ。<https://www.npo-homepage.go.jp/data/pref.html>。2012年10月11日アクセス。
- 56 http://www.soumu.go.jp/main_content/000179146.pdf。2012年10月11日アクセス。
- 57 http://www.soumu.go.jp/main_content/000171480.pdf。2012年10月11日アクセス。
- 58 前掲報告書<主要テータ>の項（頁数なし）。
- 59 同上。
- 60 経団連の上記報告書は2011年10月から11月にかけて実施したアンケートに基づいている。その後の各企業の活動についても経団連はフォローアップしている。http://www.keidanren.or.jp/policy/2012/070_kekka.pdf。2010年10月17日アクセス。なお、これに関連して2012年9月23日の『朝日新聞』朝刊の「波聞風聞」で安井孝之編集委員が、ヤマトホールディングス社だけで今回の震災で総額142億円余りをヤマト福祉財団に寄付し、そこから31件の復興事業にお金を出しているとし、他方三菱商事は延べ約1,800人が3泊4日の被災地での活動にあたったとしている。
- 61 内閣府関係者からの聴き取り。

International Emergency Assistance during the Great East Japan Earthquake and the Ministry of Foreign Affairs

KATAYAMA Yutaka *

This essay is comprised of two parts. The first one is the narratives by the three key government officials who were responsible for the Emergency Operation of the Ministry of Foreign Affairs (MOFA) and the Fire Defense Agency at the initial stage just after the Great East Japan Earthquake occurred (11 March 2011). The second one is its analysis and the lessons we should learn.

Various foreign governments and international agencies started to offer emergency assistance to the Government of Japan (GOJ) just after the unprecedented devastating earthquake that hit East Japan. The MOFA once decided was responsible whether to accept or not those offers and to relay them to the Cabinet Office, particularly, the C7 Division of the National Headquarter of Disaster Damage Control.

Consequently, they accepted almost all the offers from those foreign governments and international agencies and tried to deliver them (emergency rescue teams and emergency goods) to the local governments in the seriously damaged areas. This coordination between supply and demand was supposed to be done by the C7 Division but was partially assumed by the MOFA itself because of the overwhelming large quantity of goods donated, and the numerous offers by other countries to dispatch rescue teams to Japan. The MOFA assigned at least one liaison officer to every rescue team to accompany and assist them as an interpreter and a coordinator.

Generally, this operation was implemented successfully because of the prepared manuals and the flow chart of the operation but not so well at a certain phase because the C7 Division as well as the MOFA did not have enough information

* Professor , Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University.

of the capacities and the qualifications of each rescue team. As a result we witnessed some mismatches between the demand and the supply.

To remedy the situation, the GOJ should have invited the United Nations Disaster Assessment and Coordination (UNDAC) team to the National Headquarter to assist the C7 Division instead of assigning it to JICA Tokyo International Center, which was located far from the National Headquarter. The UNDAC team was the most qualified and knowledgeable in terms of matching the demand and the supply (each rescue team and the damaged local areas).

However, GOJ eventually failed to optimize the capacities of the UNDAC team and did not fully implement the matching function.

The same is true with the delivery operation of the donated goods from abroad to the recipients in the damaged areas. The GOJ did not mobilize enough transportation to deliver them to those seriously affected people who lacked almost everything to survive during the initial days as a consequence of the gas shortage and also the disrupted traffic situation.

Fortunately, in these circumstances the National Self Defense Forces, United States Forces in Japan, NGOs and the business sector showed an impressive contribution to make up for the gap between the demand and the supply. The efforts by the business sector were so visible and significant this time compared with the Hanshin-Awaji Great Earthquake (1995). They extended assistance to ordinary citizens who were not even their employees in the locality despite the serious damage to the manufacturing sector which resulted in the suspension of the “supply chain” of the intermediary goods worldwide for several weeks especially in the automobile industries.

Further, the business sector mobilized as much human resources as well as financial resources, as possible. They were able to impress local residents who were suffering big losses from the earthquake, tsunami and nuclear power plant damages.

Finally, as a solution to these kinds of situations during the occurrence of a disaster is that, we should learn most from these experiences and we should revise the Basic Act on Disaster Damage Control and its implementing plans to incorporate the significant roles of the business sector as well as NGOs.

The GOJ including local authorities is not yet free from the legacies which originated in the old good days, when the public sector had enough resources to handle almost any possible situations by themselves. Time has passed quickly and the significant power shift has taken place between the public sector and the civil society in Japan. We should revise the related laws to reflect this power shift.