

国際都市型搜索救助に関する一考察

My Thoughts on International Urban Search and Rescue (USAR)

沖田 陽介¹

Yosuke OKITA¹

¹早稲田大学大学院アジア太平洋研究科博士後期課程
Graduate School of Asia-Pacific Studies, Waseda University, Doctoral Degree Program

This paper examines the different types of conditions encountered on international search and rescue activities, and how these affect the rescue teams' ability to rescue people alive. This includes, for example, requests from the affected country, the type of disaster and type of building materials and debris involved in the event. This paper also explores the positive effects that these teams can generate. Although it can be difficult to rescue people alive, the role of international search and rescue teams is not limited only to saving lives. Through these observations, this paper will provide some suggestions to improve future deployment and reception of international search and rescue teams.

Keywords: *Urban Search and Rescue (USAR), International Search and Rescue Advisory Group (INSARAG), INSARAG External Classification (IEC), Japan Disaster Relief Team (JDR), the Great East Japan Earthquake, the Great Hanshin-Awaji Earthquake*

1. はじめに

2011年3月11日に発生した東日本大震災において、日本は各国から多数の国際搜索救助チームを受け入れることとなった¹⁾。日本が国際搜索救助チームを受け入れたのはこれが初めてのことでなく、1995年の阪神・淡路大震災においてもスイスおよびフランスから搜索救助チームが派遣されている²⁾。この2つの災害において、各国の搜索救助チームは生存者の救出には至っていない。

阪神・淡路大震災時に兵庫県知事であった貝原俊民氏は、国際搜索救助チームの活動について、彼らの持つ搜索犬が効果的な活動をできなかったことを紹介したうえで、以下のように述べている。

・・・しかし、救援を受けた被災自治体は実績づくりをしてあげなければいけないという例もあったという。またある現場では、外国からの救助支援を断ったのだが、「せっかく外国から来ているのに断るとはけしからん」と外務省や大使館が怒り出し、間に入った兵庫県が立ち往生したこともあった。

外国からの救助支援活動は話題性豊かで、ニュース価値も高いためマスコミも飛びつくし、せっかくの支援を断ることは日本では批判が多いようだけれども、現地の事情を冷静に考えて派遣、受け入れをしなければならない。³⁾

ひるがえって、日本から海外の災害に対して派遣される国際緊急援助隊救助チームは、これまでに17回の派遣実績があるが(2012年末時点)、そのうち生存者を救出できたのは1999年のトルコ地震および2003年のアルジェリア地震においてそれぞれ1名を救出した計2例のみである。

海外の災害およびチームの活動に目を転じてみると、2010年1月に発生したハイチの地震では、各国から合計で52チーム、1,820名の隊員、175頭の搜索犬が派遣され、これら海外チームにより132名の生存者が救出された⁴⁾。邦人の被害者もあった2011年2月のニュージーランド南島地震では、海外から8チームが派遣され、隣国オーストラリア・ニューサウスウェールズ州のチームが、地元ニュージーランドの救助隊との協力のもと1名の生存者救出に貢献したが⁵⁾、それ以外の国際チームは生存者の救出に至らなかった。このように、過去の例を見るとハイチ地震を除いては国際チームが生存者を救出できたことはまれであった。

そのため、生存者の救出が国際搜索救助チームの唯一の目的であるとしてしまうと、チームの規模や、支援国から被災国までの距離にもよるが、1チームの派遣に通常は数億円の資金を必要とする国際搜索救助チームの派遣について、納税者への説明責任(アカウンタビリティ)や費用対効果という点で疑問符をつけざるを得なくなってしまう。

しかし、国際搜索救助チームの役割は生存者の救出に限定されるものではない。本稿では、国際搜索救助活動の歴史や潮流について概観した後、国際搜索救助チームが生存者の救出以外にも被災国から期待される役割、チームの派遣が副次的に与える効果等について検討する。他方で、搜索救助チームである以上、その主目的は生存者の救出であることに変わりはなく、どのような場合に生存者救出に至る可能性が高いのかについて、過去の事例を紐解きながら検証する。日本も東日本大震災において多数の国際搜索救助チームを受け入れたが、日本は国際支援を受け入れた経験に乏しいこともあり、必ずしも十分に準備できていなかったというのが実状である。本稿での議論を通じ、今後の国際搜索救助チームの効果的な派遣と、日本への受入について考慮する一助となることを期待するものである。

2. 国際搜索救助活動の潮流

本章では国際搜索救助活動の歴史と世界的な潮流について簡単に触れることとしたい。

(1) アルメニア地震とWalkerレポート

1988年の、当時ソ連の一部であったアルメニアで発生した地震では、ヨーロッパ各国を中心とした国際搜索救助チームが多数被災地に殺到する事態となった。しかし、これらのチームは地元アルメニア側機関との連携を図ることができず、首都エレバン空港に許可無しで着陸した搜索救助チームが死亡事故を起こしたり、一部のチームはマスコミへの顔向けだけが目的であるかのような行動をとったりするといった問題も指摘された⁶⁾。Nojiによれば、アルメニア地震において国際搜索救助チームが救出した生存者は2名であり、これは救出された生存者全体の0.9パーセントを占めるものであった⁷⁾。

1985年のメキシコ地震や、アルメニア地震における国際搜索救助活動について、Peter Walker氏（当時国際赤十字・赤新月社連盟）によって執筆されたレポート『International Search and Rescue Teams (国際搜索救助チーム)』⁸⁾は、後述するINSARAGの設立や諸活動にも影響を与えるものであった⁹⁾。同レポートの分析によると、国際搜索救助チームは被災地到着までにどうしても相当の時間を必要とする。他方でほとんどの搜索救助活動は、現地のリソースによって災害発生後24時間以内に実施される。アルメニア地震では外部からの支援は地震発生後24時間以内に到着することはなく、また生存者の89パーセントはこの24時間以内に救出された¹⁰⁾。阪神・淡路大震災においても、大半の生存者が地震後24時間以内に、自力もしくは家族や隣人といった現場にあるリソースによって救出されたことは記憶に新しい。

それでは被災地到着までに通常24時間以上の時間を必要とする国際搜索救助チームは、どのようにして被災地に貢献できるのか。同レポートでは国際搜索救助チームが貢献できる条件として、建物内に閉じ込められた要救助者の位置を特定できる能力、クラッシュ症候群等への対応のため救助活動中から要救助者に医療措置を提供できること、コンクリート造の崩壊建物にできた空間に取り残された要救助者を救出することのできる能力等を挙げている。これは、このような特別な能力を持たなくても救出できる要救助者は、すでに現地のリソースによって救出されていることが想定されるためである。

(2) INSARAGとIEC (INSARAG外部評価)

アルメニア地震での混乱の経験等を踏まえ、1991年に設置されたのがINSARAG（国際搜索救助諮問グループ、International Search and Rescue Advisory Group）であり、現在その事務局はOCHA（国連人道問題調整事務所、United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs）に置かれている。

INSARAGの目的は、地域別会合やチームリーダー会合等による意見交換を通じた国際搜索救助チーム間の連携促進や、共通のシステムやガイドラインの開発による国際搜索救助活動の効率を高めることにある¹¹⁾。

INSARAGガイドラインには各国際搜索救助チームが被災国において遵守すべき内容が記載されているものの、そのガイドラインは各国・チームに対して拘束力を有するものではない。しかし、このINSARAGガイドラインに実質的な拘束力を与え、INSARAGの諸活動への積極的な参加を促すことに役立っているのが、2005年からINSARAGが実施しているIEC（INSARAG外部評価、INSARAG External Classification）である。

IECは、あらかじめINSARAGコミュニティにより合意されたIECチェックリストに基づき実施され、各国際搜索救助チームをその規模や能力、INSARAGガイドラインに対する習熟度やその遵守状況に応じて、「重」または「中」チームに分類する活動である。IECによる認定を受けていないという理由で、チームが国際搜索救助活動に参加できないということではなく、どのチームを要請するかはあくまでも被災国の判断に基づくが、INSARAGコミュニティ内における相互確認ともいえるIECで認定を受けているという事実は、国際搜索救助のコミュニティにおけるひとつのステータスにもなっており、現在のところIEC受検は数年先まで予約が埋まっている状況である¹²⁾。東日本大震災における国際支援受入に関する反省に基づき、日本でもこのIEC認定の有無を、今後の国際搜索救助チームの日本への受入の際に判断材料とすることが検討されている¹³⁾。

(3) Beyond the RubbleとCapacity Building

2010年9月に、阪神・淡路大震災を経験した神戸において、INSARAGの20年の歴史で初めてとなるINSARAGグローバル会合が開催された。いくつかの重要な議論が展開されたが、そのひとつが国際搜索救助チームはその持つリソースを活用することで、より支援を提供できるのではないかと「Beyond the Rubble（ガレキを超えて）」の議論であった¹⁴⁾。

「Beyond the Rubble」の具体的な中身については、今後ともINSARAGの中で議論が展開されると思われるが、それは搜索救助チームの人員や資機材を用い、ガレキの除去や救援物資の配布といった、レスキューフェーズ終了後の支援活動を指しているものである。これは世界的な潮流も、国際搜索救助チームの役割は生存者の搜索救助活動のみにとどまらないのだということを示している。

また、上に触れたIECについても、IECを取得したチームの責任として、今後IECを受検する他チーム、そしてIECを受検しないとしても、いわゆる途上国に属する救助チームのCapacity Building（能力強化）に貢献することが強く期待されている。これまでに見てきたように、地震災害等において生存者の救出にもっとも貢献できるのは被災国の住民と救助チームである。各国の国際搜索救助チーム、その多くは先進国に属するチームであるが、彼らの能力を強化し、その調整を図るのは重要なことで

あるものの、より多くの生存者を救出するためには被災国、特に途上国のチームの能力強化を行うことがより重要であり、Capacity Building は INSARAG の今後の活動の中心のひとつとなることが予想される。

3. チームの派遣と活動に影響を与える要因

「1. はじめに」で見たように、阪神・淡路大震災や東日本大震災において国際搜索救助チームが生存者を救出することができなかった一方で、ハイチ地震では国際搜索救助チームが132名もの生存者の救出に成功している。

本章では、国際搜索救助チームの派遣およびその活動に影響を与える要因について分析を進めることで、どのような場合に国際搜索救助チームが被災地に貢献、特に生存者の救出につながる可能性が高いのかについて考察する。この考察は、一見して規模が大きい災害であるのに、なぜ国際搜索救助チームが派遣または要請されないことがあるのか、という疑問について回答する一助となることも期待するものである。

(1) 被災国の要請

国際搜索救助チームの派遣を含む国際人道支援活動は、被災国政府の要請または少なくとも同意を必要とすることが国連総会決議第 46/182 号で確認されている¹⁵⁾。別の言い方をすれば、被災国の要請または同意を得ることができなければ、他国は搜索救助チームを派遣することはできない。

そのため、被災規模が甚大であり、国際搜索救助チームが必要と考えられる場合でも、被災国政府からの要請が発出されなければ支援国はその出発を遅らざるを得ない。まれに被災国の要請を待たずにチームを派遣する例もあるが、被災国到着までの間、つまり被災国への移動中に要請を得ることができなければ、当該チームは自国へ引き返さなければならないという事態も生じうる。

もし各国が被災国の意向を無視して国際搜索救助チームを派遣すれば、アルメニア地震で起きたような混乱が再び繰り返されることが予想される。一刻も早い被災国政府からの要請と、搜索救助チームの被災地への到着が生存者救出の重要な要素である一方で、被災国の主権や意向を無視した国際搜索救助活動は、被災国にとってむしろ迷惑となる可能性がある。

(2) 被災規模と被災国の対応能力

被災地における搜索救助のニーズとリソースという観点のみを考慮した場合、被災国が海外からの支援を必要とするかどうかは、その災害の規模のみでなく、災害の規模と被災国の対応能力のバランスによって決まる。被災規模が甚大であったとしても、被災国自身の対応能力が十分にあれば国際支援を必要としない。逆に被災規模が小さいものであったとしても、被災国の対応能力が弱いものであれば国際支援が必要となる可能性も出てくる。

(3) 災害種

上述した Walker のレポートによれば、国際搜索救助チームが必要とされる災害種は、コンクリート造建物が空間を残して崩壊するという状態を作り出す災害種であるといえる。

この災害種の典型的な例が地震災害である。一般的に

国際搜索救助チームは地震災害に対して派遣されることが多く、INSARAG でも主に対象としている災害種は地震である。この点からも、地震災害は国際搜索救助チームが必要とされ、かつ国際チームによる生存者救出の可能性の比較的高い災害種であるといえる。

次に東日本大震災に代表される津波災害についてであるが、東日本大震災では被災者の 9 割以上が水死であったことからわかるように¹⁶⁾、その被害のほとんどは地震ではなく津波によって引き起こされた。津波の威力はコンクリート造建物をも破壊したが、さらに崩壊建物に残された空間を水で浸しつつ建物自体を流してしまうことで、中に取り残された人の生存可能性を著しく低下させた。津波災害では被災地到着までに時間がかかる国際搜索救助チームが、崩壊した建物の中に取り残された生存者を救出できる可能性は低いといえるだろう。

地滑り災害についても同様のことがいえる。地滑りによる土砂に飲み込まれた場合、やはり生存のための空間が残りにくく、要救助者が 24 時間以上生存している可能性は低い。

日本の国際緊急援助隊救助チームは、1996 年、エジプトにおけるビル崩壊事故に対して派遣されている¹⁷⁾。ビル崩壊の規模や崩れ方等にもよるが、コンクリート造の建物が空間を残して崩壊する可能性はあるものの、崩壊するビルの数は大規模地震等に比べて多くはなく、被災国のみで対応可能な規模で収まることが予想される。他方で、被災国の持つ能力のみでは閉じ込められた生存者を救出することが難しいという場合も考えられ、その意味では国際チームによる生存者救出と貢献が考えられる災害種ではある。エジプトのビル崩壊事故に派遣された国際緊急援助隊救助チームは、生存者の救出ではなく、エジプト側との連携により 32 名の遺体の収容、ガレキ除去作業等で貢献した¹⁸⁾。

同様に人為的災害の例として、テロによる爆弾攻撃等によるビル崩壊が考えられるが、テロという政治的に敏感なイシューであることもあり、筆者の知る限りではこれまでにテロ災害に対して国際搜索救助チームが要請された例はほとんどない。2001 年の米国同時多発テロ事件においても、日本の国際緊急援助隊は米国の要請を待って羽田空港にスタンバイしていたが、結局要請は発出されずその派遣を見送っている。

その他にも過去に日本の国際緊急援助隊救助チームが派遣された例を紐解くと、1991 年、バングラデシュにおけるサイクロン災害に対して派遣されているが、このときの活動内容はヘリコプター等を使った救援物資の輸送活動であった¹⁹⁾。サイクロンや台風、洪水災害に対する「搜索救助」活動の検討については、次の項目に譲ることとしたい。

(4) 「搜索救助」の内容

一口に「搜索救助」と言った場合、その言葉の示す内容は多岐にわたる。例えば洪水や台風、サイクロンにおける搜索救助活動と、地震における搜索救助活動は、その内容に大きな違いがある。

津波による被害が大半を占めた東日本大震災において、国際搜索救助チームの救出した生存者数は 0 名であったことを述べたが、警察、消防、海上保安庁、自衛隊等の日本の救助隊が救助した生存者総数は 27,157 名にも上る²⁰⁾。これほど多くの生存者が被災国の救助機関によって救出されたのに、なぜ国際搜索救助チーム（在日米軍によるものを除く）による救出は 0 名にとどまったのだら

うか。

東日本大震災における救助活動の例の多くは、建物の屋上に避難していた方に対する救助活動や、孤立していた方への避難誘導等であった。このため、捜索活動も上空から広域範囲を捜索する活動が求められた。この活動のために、ヘリコプター等の大型資機材も使用されているが、海外から派遣される捜索救助チームがこのような大型の機材を持ち込むことは困難であり、通常は携行されていない。

INSARAG で国際捜索救助チームが想定している活動は、いわゆる都市型捜索救助 (Urban Search and Rescue: USAR) 活動であり、崩壊した建物の中に取り残された要救助者を、捜索犬や音響探知機、ボーカメ等を用いて捜索し、コンクリートの破砕等を通じて救出する活動である。東日本大震災で中心となった捜索救助活動と、通常の国際捜索救助チームが想定している捜索救助活動では、その内容が異なることに注目したい。津波や洪水災害に対し、ヘリコプターやボートを用いた広範囲な捜索救助活動を他国に要請することも可能であるが、このような場合には、他国に求める捜索救助活動の内容について明確に示すことが必要であろう。

(5) 建物構造および派遣場所

2003 年末に発生したイランのバム地震では、その地方に多く見られるアドビ煉瓦による建物が空間を残すことなく崩壊する例が多く見られ、これは地震災害でかつ多くの方が亡くなったにも関わらず、国際捜索救助チームが生存者を救出できなかった理由のひとつであった²¹⁾。

2005 年 10 月にパキスタン北部を襲った南アジア大地震は、首都イスラマバードでのビル崩壊がメディアによってクローズアップされたが、その被災地の中心はより北部の山間地域であった。日本の国際緊急援助隊も北部のバタグラムに派遣され、煉瓦造の建物の崩壊現場においてご遺体の収容に貢献したが、山間部であったことから被災地到着までにさらなる時間がかかり、また建物構造もバム地震と同様に、崩壊した際に空間を残しにくい材質が中心であったことが生存者の救出を困難にした一因であった²²⁾。

一般的に、都市部から地方に行くにつれ、ビルのようなコンクリート造建物から煉瓦や木造の建築物が多数を占めるようになり、また地方に到達するには被災地の国際空港がある都市からさらに時間を要することとなる。都市部の災害は被災地までの到達時間が短くなることに加え、コンクリート造建物の割合も増えることから、国際捜索救助チームにとって生存者救出の可能性は比較的高くなる。逆に地方における災害では、到達までの時間と建物構造を考慮した場合、その可能性が低くなるということがいえる。

(6) 活動時期、フェーズ

捜索救助活動の開始は早ければ早いほど要救助者の生存可能性が高い。崩壊した建物に取り残された要救助者の生存可能性は、72 時間 (もしくは 96 時間) を境に急激に減少すると言われており、国際捜索救助チームも 72 または 96 時間以内に被災地に到着し、かつ捜索救助活動を実施しなければならぬとされている²³⁾。そのため、被災国の要請発出の遅れや支援国が準備に時間を要する等の理由で、96 時間以内に現地に到着できないことが予想される場合、生存者救出の可能性は必ずしも高くないということを念頭に置いた活動も求められる。

他方で、国際捜索救助チームはあくまでも被災国政府の要請に基づいて活動を実施するものであり、72 または 96 時間という基準に縛られず、その活動は被災国の意向に基づく。通常この意向はフェーズの発表をもって行われる。活動の中心が生存者の救出であれば「Search and Rescue」フェーズであり、災害の規模等にもよるが通常は 1 週間から 10 日程度で、活動の中心はご遺体の収容やガレキの除去といった「Recovery」フェーズに移る。ハイチ地震では地震発生の 11 日後、ニュージーランド南島地震では 9 日後に「Recovery」フェーズへの移行が宣言された²⁴⁾。

(7) 外国人被災者の存在

2011 年 2 月にニュージーランド南島のクライストチャーチを襲った地震は、語学学校で学ぶ留学生等に外国人の被災者もあり、日本そして世界でも大きく報道されることとなった。

上に国際捜索救助チーム要請の決定要因のひとつとして、被災規模と被災国の対応能力のバランスについて述べた。ニュージーランド南島地震による死者数は 185 人であり、ハイチ地震や東日本大震災に比べると、災害全体の規模という点ではそれほど大きいものではない。そのため、ニュージーランド全土から持てるリソースを動員して対応にあたったニュージーランド側機関のみで十分に対応が可能な災害であった。

他方で、多数の外国人被災者が含まれていたという事実は、この災害をニュージーランド側機関のみで対応してしまうことが不適切ともなる災害であった。日本の国際緊急援助隊も、日本人被災者がいると考えられたカンタベリーテレビジョンビルディングでの捜索救助活動を実施したが、これはニュージーランド側機関の配慮によるものであった²⁵⁾。この点については次章でも触れることとしたい。

上に挙げた条件を 2010 年のハイチ地震にあてはめると、ハイチ地震では国際捜索救助チームの到着が早く、最初に到着したアイスランドのチームは、地震発生後 24 時間以内に到着している²⁶⁾。被災地域も首都ポルトープランスを中心とした都市域であった。また、被災国政府の対応能力が麻痺してしまったために²⁷⁾、住民による救助活動を除いて専門的な捜索救助活動が現地において行われていなかったことが、国際チームによる 132 名もの救出という結果に至ったと考えられる。

4. 国際捜索救助チームが与える正の影響

前章では国際捜索救助チームの派遣や活動に影響を与える要因について概観した。これらを見ると、国際捜索救助チームが被災地において生存者を救出できるのはいくつかの条件が重なったときのみ可能ということができる。

しかし、だからといって本稿は国際捜索救助チームの派遣そのものを否定するものではない。ハイチ地震の例が示すとおり、ある特定の条件の下では国際捜索救助チームが生存者を救出できる可能性が高いのに加え、以下に述べるような、数値としては示しにくい国際捜索救助チームの与える正の影響が認められるためである。本章では、これら国際捜索救助チームの与える正の影響につ

いて検討する。

(1) 被災者に与える勇気、連帯感

東日本大震災では数多くの国際捜索救助チームが日本に派遣され、宮城県や岩手県の各地で捜索救助活動を行った。捜索救助チームは、遠くはメキシコや南アフリカ共和国等からも派遣され、被災者から大いに感謝されることとなった²⁸⁾。東日本大震災発生時に国連災害評価調整チーム (UNDAC) のチームリーダーとして派遣された Arjun Katoch 氏も、「救助隊の活動は、外国から支援されているという目に見えるサインで、被災者の心理に良い効果が必ずある」と指摘する²⁹⁾。

前章で検討したとおり、津波災害によって崩壊した建物から、すでに災害発生から数十時間が経過した後での生存者救出は非常に困難が伴った。他方でそのことを理由にして、被災国が要請しているにも関わらず「生存者救出の可能性はないと考えられるため、捜索救助チームは派遣しない」とすることは、被災者や被災国にとって冷たい反応ともとられかねない（ここで気をつけたいのはあくまでも被災国が要請している場合に、という点である）。

「2. 国際捜索救助活動の潮流」の(3)において、INSARAG の進める「Beyond the Rubble」の一環として、国際捜索救助チームの持つリソースを活用したガレキ除去等の活動について紹介した。東日本大震災において初めて海外に支援チームを派遣したというインドは、3月29日から4月5日まで、主に行方不明者の捜索とガレキ除去等のリカバリー活動を中心に展開した³⁰⁾。3月29日は津波の発生からすでに2週間以上が経過しており、通常で考えれば生存者の救出はほぼ不可能である。生存者の救出のみが国際捜索救助チームの活動であるというのであれば、その派遣時期を考えると彼らの派遣には疑問符が付くが、国際捜索救助チームはご遺体の捜索やガレキの除去といった活動に対して要請してもよいものである。要は被災国が求めていることを支援するのが国際捜索救助チームであり、インドチームの活動も被災者から大いに感謝されることとなった³¹⁾。

被災国が求めている支援という点に関連し、ここで医療チームについても触れておきたい。生存者救出の可能性が低い救助チームに比して、医療チームによる被災地での医療活動は、災害種、建物構造、被災地域、時間的フェーズ等に関わらず比較的ニーズの高い分野であるといえる。日本からの国際緊急援助隊の派遣数を比較しても、2012年までの実績では、救助チーム17チームに対し、医療チームは51チームが派遣されている³²⁾。リカバリーチームまたは医療チーム等も、捜索救助チームと同様に被災地に対して勇気や連帯感を与える効果は無視できない。「外国から支援されているという目に見えるサイン」を送るにしても、可能な限り被災地のニーズに合った支援メニューを提供するべきであるし、それこそが本当の意味で被災地に役立つ援助であろう。

「大災害が起きて最初の1、2日は自分たちの力で救助することで必死になる。そこに、疲弊していない海外隊が入れば、現場の士気が上がる」。ニュージーランドから日本に派遣された救助チーム隊員のミッチェル・ブラウンの言葉である³³⁾。勇気づけられるのは被災者のみではない。彼らの姿は日本の捜索救助関係者にも多大な影響を与えた。遠くからやって来た国際捜索救助チーム等の、被災地において過酷な作業に従事している姿が、被災者や日本の捜索救助関係者に与えた勇気や連帯感とい

ったものは数値化しにくいものであるが、明らかに彼らの成果のひとつとして認められるべきものであろう。

また、世界でも最高レベルの捜索犬や資機材、技術を持った捜索救助チームが集結し、最後の可能性を頼りに捜索活動にあたることは、被災者の家族たちに対し、仮にご遺体となつての発見であったとしても、納得感を与えることに貢献するかもしれない。ニュージーランド南島地震を例にとってみても、日本人被災者がいると想定される場所で日本の国際緊急援助隊が捜索活動を行い、最後の可能性を信じて生存者の捜索にあたったことは、邦人被災者のご家族からも高い評価と感謝の意が寄せられた³⁴⁾。

(2) 外交関係の推進

2008年5月12日に中国において発生した四川大地震に対し、日本は国際緊急援助隊救助チームを派遣した。当初中国政府は要請を出さなかったが、地震発生3日後の15日になって支援を要請し、これを受けて日本の救助チームは15日夕刻に成田空港を出発、16日に活動現場に到着して捜索救助活動を開始した³⁵⁾。日本の国際緊急援助隊は国際チームの中で最初に活動を展開したチームのひとつであったが、捜索救助活動の開始までに時間がかかったことも影響し、生存者の救出には至らなかった。

生存者の救出はなかったものの、日本チームはご遺体の収容等で貢献し、17日には母子の遺体を収容している。収容時に隊員がご遺体に対して黙祷を捧げる写真は、マスコミを通じて中国の内外に報じられ、中国国内に深い感動を呼んだという³⁶⁾。マスコミ報道でも日本の国際緊急援助隊救助チームは好意的に報じられ、同救助チームは中国国民の対日感情をよりよくさせることに貢献したが³⁷⁾、前述の被災者に与える勇気や連帯感と同様、非常に数値化しにくいものでもある。

また、ここで気をつけたい点は、外交関係の向上や対日感情の向上を主要な目的としてチームを派遣することは避けるべきであるということである⁽¹⁾。ここで挙げた効果は、あくまでもチームの活動によって副次的に現れてきたものである。これら副次的な効果を主目的として派遣することは、被災国、特に被災地の自治体等に不必要な負担を課す恐れがあり、それは各国が競争的にチームを派遣して混乱に陥ったアルメニア地震のときの失敗を繰り返す危険がある。

アルメニア地震から約20年。多かれ少なかれ、我々は未だに同じ失敗を繰り返している。2011年2月22日のニュージーランド南島地震に関し、2012年10月、ニュージーランド危機管理庁 (Ministry of Civil Defence and Emergency Management) は、同庁の地震発生時の緊急対応に関するレビューレポートを公開した。このレポートの中で、他国から寄せられた支援の申し出を拒否することは、外交的関係を考慮したときに非常に困難であったことが述べられている。同時に、受け取った支援の一部に認められた不必要な支援を受け取ることは、外交関係の向上に寄与することはないということも指摘されている。このことは、国際災害支援によってもたらされることのある外交関係の推進は、あくまでもその支援が被災国にとって必要とされていたとき、効果的であったときに初めて現れる効果なのだと示している。当該箇所について少し長くなるが以下に引用する（邦訳は筆者によるもの）。

要請をしていない中で、申し出のあった支援の価値

は様々であった。それらのうちには不可欠なものもあれば、限定された利益しかもたらさないものもあった。いくつかの支援は、活用するためにはニュージーランドに多大な費用がかかるものと思われた。しかし国としては、友人（他国）たちから寄せられたこれらの寛大な申し出を断るのは困難なことであった。(The value of unsolicited assistance to the response varied considerably. Some was vital to the effort, and some was of limited benefit. Some assistance would have cost New Zealand a lot to put in place. Yet it is difficult for a nation to decline generous aid offered by friends.)

ドナーに対して、彼らからの支援は受け取れないということを説明すること、そして不必要な支援を受け取ることは、受ける側、贈る側の双方にとって、かえって負担となる可能性があることを説明するのは難しいことであった。この作業は外交官にとって極めて難しい外交上の仕事であるが、不必要な、または非生産的な支援を受け取ることは、当該国の友好関係を害する以外の何者でもない。(Although it is a challenge to explain to a donor that their gift is not accepted, the acceptance of an unsuitable gift has the potential to rebound on the donor as well as the recipient. While this task is a most difficult diplomatic task for diplomats, acceptance of unsuitable or counter-productive assistance does nothing to foster relationships between friends.)³⁸⁾

国際搜索救助チームは可能な限り被災国の負担とならないよう、「自己完結」な活動が求められている。しかし、完全に自己完結ではいられない現実がある。東日本大震災に際して日本に入国した国際搜索救助チームは、一定の自己完結の基準を満たしたものの、すでに関係者による救助活動が開始されている現場において、いかに現地の負担とならないか、相当の調整が必要であったことが報告されている。例えば、救助活動のために現場の消防や警察との連携、さらには地方自治体、在京大使館、外務本省との連絡をとる必要があることから、この連絡・調整業務のために、当該チームの言語に通じた外務省職員がリエゾン要員として各チームに同行しなければならなかった³⁹⁾。

以上見てきたように、国際搜索救助チームの派遣は外交と完全に分けて考えることはできない。そして国際搜索救助チームの派遣は、被災地に全く負担をかけないで実施できるものではない。被災地に可能な限り負担をかけないで、効果的な活動を実施することで、被災国と支援国の外交関係は結果として向上する可能性がある。他方で、必要とされていない支援は被災地に余分な負担をかけ、その支援がむしろ逆の効果、具体的には両国の外交関係に負の効果を与える可能性も否定できないのである。

5. 国際搜索救助チーム派遣・受入の留意点

本章ではこれまでの議論を通じ、今後の日本からの国際搜索救助チームの派遣、そして日本への国際搜索救助チームの受入について、留意すべき点をまとめる。

(1) 国際搜索救助チームの派遣に関する留意点

これまでに繰り返し述べてきたように、国際搜索救助チームが生存者を救出できるのはいくつかの条件が重なった場合のみである。チームの最大の目的は生存者の救出であることは認めるものの、生存者が救出できない場合であっても、その持てる人員や資機材を活用して被災地に貢献することができる。被災地からはご遺体の収容、ガレキの除去といったリカバリー活動も期待されており、INSARAGが「Beyond the Rubble」を進めるのも自然な流れであるといえる。

このことはチームの装備や体制、活動目的の明確化等に関連してくる。例えば生存者救出が望める時点での活動であれば、あるサイトで生存者反応がない場合、チームは転進して他のサイトでの搜索活動を行うべきである。他方でレスキューフェーズからリカバリーフェーズへの変更が発表され、チームにご遺体の収容やガレキの除去といった活動が期待されているのであれば、生存者反応がなかったとしてもチームはあるサイトにとどまり、リカバリー活動を行うこととなる。そのため、チームの全隊員がチームの活動方針について理解しておく必要がある。

ご遺体の収容に関しては、それが特に海外での活動であるという点に留意しなければならない。被災者の身元確認(Disaster Victim Identification: DVI)については、たとえ海外チームによるご遺体の収容であっても、現地もしくは国際スタンダードに沿った扱いが求められる。PAHO(汎米保健機構)、WHO(世界保健機構)、国際赤十字委員会、国際赤十字・赤新月社が共同で執筆しているガイドラインによれば、ご遺体の収容の際、識別ナンバーの付与、写真、性別、年齢、身につけている物等の記録を残すことが記載されている⁴⁰⁾。これは被災者の身元を特定し、確実にご家族のもとに返すために必要な情報であり、国際チームであっても例外なく求められるものである。

ニュージーランド南島地震の活動現場では、ニュージーランド側機関の所有する cadaver dog(カダベドッグ)が投入されることがあった。これは遺体の臭いに反応するよう訓練されている犬であり、これは一例であるが、このようリカバリー活動にも貢献できるチームの体制と装備の整備が今後必要となるかもしれない。

(2) 国際搜索救助チームの受入に関する留意点

国際搜索救助チームを日本に受け入れる際には、国際チームに対してどのような活動を求めるのかを明確にする必要がある。上述のフェーズの発表もそのひとつである。チームを無制限に受け入れるのは、かえって被災地の負担となる可能性もあり、例えば「IECで認定を受けたチームのみ受け入れる」といった要請や、発生直後から時期を遅らせて「リカバリー活動をお願いしたい」といった要請も可能である。

IEC取得状況等を理由にある特定の国からのチームの受入を断る場合、それがどのような理由によるものかをはっきり示す必要が生じるかもしれない。チームの派遣と受入が両国の外交関係の推進に寄与することがある一方で、チームの受入を拒否することはその逆の効果をもたらす可能性もある。IEC認定以外にも「近隣地域からのみ受け入れる」等が理由として挙がるだろう。再度強調するが、どのチームをどのような理由で受け入れる、または拒否するかは被災国の裁量に任せられる。

海外チームに何を期待するかは、彼らにどの現場での

捜索救助活動を依頼するのにも関わる。中国・四川大地震の際、日本の国際緊急援助隊は当初土砂崩れの現場を依頼されたが、日本チームの持つ装備を考慮すると効果的な捜索救助活動は行えないとして、中国側と協議のうえ活動現場を移動している⁴¹⁾。阪神・淡路大震災においても、フランスチームが地滑り現場での捜索活動を拒否するということがあった⁴²⁾。国際捜索救助チームの活動の特性を理解し、彼らに何を求めるのかを明確にしたうえで活動現場を設定しなければ、上記のような齟齬が生じる可能性がある。本稿で見てきたように、災害種や規模によっては国際チームによる生存者救出の可能性が低いこともあり、そもそも本当に国際捜索救助チームを要請する必要があるのか、医療チームや資金援助も含めた、その他の支援の方が適切なのではないか等についての考慮もなされなければならない。

「1. はじめに」において、阪神・淡路大震災発生時に兵庫県知事であった貝原氏の言葉を紹介した。また、ニュージーランド南島地震においても、ニュージーランド政府が諸外国からの支援の申し出を断るのに苦慮したことを述べた。国際捜索救助チームの申し出を断るのは時として困難を伴う。前述の、東日本大震災に派遣されたUNDACのチームリーダーであったArjun Katoch氏は、あるマスコミの、「不必要と思われる国際支援の申し出に対してはどのように対応すべきか」という質問に対し、「Just say “No”。」と回答した。もちろん彼は、これまでの国際災害支援での豊富な経験を通じ、被災国政府が単純に「No」ということの難しさも理解している。これが活字となって現れることはなかったが、不必要な支援はかえって被災地の負担ともなりうるし、本稿で指摘したとおり、ひいては外交関係に負の影響を与える可能性もある。「せつかく外国から来ているのに断るとはけしからん」との批判もあるかもしれないが、不必要な支援を断るのは被災国の権利であり、災害対応を担う者としての責任でもある。

6. おわりに

国際捜索救助活動で生存者を救出できるのは、いくつかの条件が重なった場合にのみ可能となるもので、その可能性は小さいといえる。他方で、生存者救出のみが国際捜索救助チームの目的ではなく、被災国からは遺体の収容やガレキの除去といったリカバリー活動を期待されることもある。

以上からも、国際捜索救助チームの活動は、生存者の救出の有無のみで評価されるべきではない。数値化することは非常に困難であるが、被災者の感情に与える影響や、外交関係の向上といった、国際捜索救助チームの与える正の影響も忘れてはならない。しかし、これら副次的な効果が逆に主目的となってしまうことで、過去に見られたように被災地を混乱に陥れる危険があることも念頭に置く必要がある。

国際捜索救助チームは被災国に要請されたことを実施するというのが原則である。日本も東日本大震災の際に支援を受け入れる側となったが、支援国に対しては明確に何を求めているのかを示す必要がある。日本からの派遣についても、被災国が何を求めているのかを理解し、それに対応できる体制で臨みたい。

謝辞

本稿執筆にあたり、水野隆氏、柳沢香枝氏をはじめとする国際協力機構(JICA)国際緊急援助隊事務局関係者の皆様、査読者から貴重なご意見を頂きました。また、OCHA アジア太平洋地域事務所(在タイ・バンコク)での2012年8月から11月までのリサーチ・インターンの機会は、本稿執筆を含む国際人道支援に関する研究を進めるにあたり、たいへん有益な場を提供してくださいました。この場を借りて厚く御礼申し上げます。

補注

(1) 国際捜索救助活動が外交関係の向上や対日感情の向上に一定の効果がありうることを指摘したうえで、筆者がこれらのことを主目的としてチームを派遣することは避けるべきであるとした根拠について、本文中に挙げた、被災地を不必要な支援により混乱させる、もしくは被災地に負担をかけてしまうという理由の他にも、国際災害支援においてこれまでに展開されてきた倫理規範の議論からもこの根拠を求めることができる。例えば、国際赤十字・赤新月社連盟が中心となってとりまとめたCode of Conduct(行動規範)では、「我々は(被災国への支援を)政府間の外交の道具にしないよう努める必要がある(We shall endeavour not to act as instruments of government foreign policy.)」と述べられている。

参考文献

- 1) 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, 30(2): pp.279-287, 2011.
- 2) 西川智：阪神・淡路大震災にみ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, 6: pp.261-268, 1996.
- 3) 貝原俊民：兵庫県知事の阪神・淡路大震災15年の記録, p.81, 2009.
- 4) 前掲注1).
- 5) The Press: Earthquake Christchurch, New Zealand, 22 February 2011, 2011.
- 6) 前掲注2).
- 7) Noji, E. K. et al.: Issues of rescue and medical care following the 1988 Armenian earthquake, International Journal of Epidemiology, 22(6): pp.1070-1076, 1993.
- 8) Walker, P.: International Search and Rescue Teams, 1991.
- 9) OCHA: INSARAG -The Story of INSARAG 20 Years On-, 2010.
- 10) Noji, E. K. et al.: The 1988 earthquake in Soviet Armenia -A case study-, Annals of Emergency Medicine, 19(8): pp.891-897, 1990.
- 11) 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, 22(1): p.22-31, 2006.
- 12) 沖田陽介：ロサンゼルス消防におけるINSARAG External Reclassification (IER) 報告, 復興, 4(1), pp.109-110, 2012.
- 13) 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, 608: pp.46-51, 2012等.
- 14) INSARAG: INSARAG Global Meeting Chairman's Summary, 2010.
- 15) United Nations General Assembly Resolution 46/182 Strengthening of the Coordination of Humanitarian Emergency Assistance of the United Nations, 1991.

- 16) 警察庁：平成 23 年版警察白書（特集 I 東日本大震災と警察活動），2011.
- 17) 和田章男：国際緊急援助最前線 -国どうしの助けあい災害援助協力-, 1998.
- 18) 前掲注 17).
- 19) 前掲注 17).
- 20) 緊急災害対策本部：平成 23 年（2011 年）東北地方太平洋沖地震（東日本大震災）について（平成 23 年 9 月 20 日），2011.
- 21) Spence, R. and So, E.: Estimating Shaking-Induced Casualties and Building Damage for Global Earthquake Events, 2009.
- 22) 国際協力機構国際緊急援助隊事務局：パキスタン国における地震災害に対する国際緊急援助隊救助チーム・医療チーム活動報告書, 2006.
- 23) Katoch, A.: The responders' cauldron -The uniqueness of international disaster response-, Journal of International Affairs, 59(2): pp.153-172, 2006.
- 24) 前掲注 1).
- 25) 沖田陽介：ニュージーランド南島地震・国際緊急援助隊救助チーム -円滑な活動を可能にした国際捜索救助のネットワーク-, 日本ニュージーランド学会誌, 18: pp.87-90, 2011.
- 26) INSARAG: 2010 Haiti Earthquake Response -12 January 2010 An After-Action Review of Response-, 2010.
- 27) 塚本剛志：ハイチ大地震と復興支援を巡る国際関係, ラテンアメリカ・レポート, 27(1): pp.79-86.
- 28) 外務省：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（2011 年 6 月 6 日）
<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/wakaru/topics/vol73/index.html>>（最終確認 2012 年 8 月 12 日）
- 29) 朝日新聞 GLOBE No.60：海外救援隊と日本（2011 年 4 月 3 日）<<http://globe.asahi.com/feature/110403/index.html>>（最終確認 2012 年 12 月 6 日）
- 30) 前掲注 28).
- 31) 前掲注 28).
- 32) 国際協力機構：国際緊急援助隊（JDR）とは
<<http://www.jica.go.jp/jdr/about.html>>（最終確認 2012 年 12 月 6 日）
- 33) 前掲注 29).
- 34) 総務省消防庁：平成 23 年版消防白書, 2011.
- 35) 鎌田文彦：中国四川大地震から 3 年 -復興再建の経緯と課題-, レファレンス, 2011.9: pp.93-108, 2011.
- 36) 前掲注 35).
- 37) 茨城県上海事務所：四川地震・対日感情が好転（2008 年 6 月）
<<http://www.pref.ibaraki.jp/bukyoku/seikan/kokuko/shanghai/topics/08/tp080602.html>>（最終確認 2012 年 11 月 23 日）
- 38) McLean, I. et al.: Review of the Civil Defence Emergency Management Response to the 22 February Christchurch Earthquake, p.64, 2012.
- 39) 前掲注 13).
- 40) PAHO (Pan American Health Organization): Management of Dead Bodies after Disasters -A Field Manual for First Responders-, 2006.
- 41) 前掲注 35).
- 42) 前掲注 2).

(原稿受付 2012.9.8)
(登載決定 2013.1.13)