

検定制度を通じた国際搜索救助枠組みの実効性に関する研究： ニュージーランド地震，東日本大震災，ネパール地震を例に

Implementation of the Framework for International Search and Rescue Activities through the Classification System: Examples from the New Zealand Earthquake, the Great East Japan Earthquake and the Nepal Earthquake

沖田 陽介¹

Yosuke OKITA¹

¹ 国連人道問題調整事務所フィールドコーディネーションサポートセクション
Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), Field Coordination Support Section (FCSS)

This paper examines how the framework for international search and rescue activities, established by the UN GA Resolution 57/150 in 2002, has been implemented by the INSARAG network, especially through its unique accreditation system, the INSARAG External Classification process, known as IEC. This paper will conclude that the IEC has significantly contributed to the implementation of this Resolution, such as in-country capacity building and enforcement of the INSARAG Guidelines. However, its effect on the decision-making process on the deployment and reception of international search and rescue teams has been limited, as seen in the recent disasters in New Zealand, Japan and Nepal. This paper will consider the possible reasons for this limitation.

Keywords: *United Nations (UN) General Assembly (GA) Resolution 57/150, INSARAG External Classification (IEC), New Zealand Earthquake, Great East Japan Earthquake, Nepal Earthquake, Disaster Diplomacy*

1. はじめに

本稿では、国際搜索救助活動に関して2002年に採択された国連総会決議57/150「国際都市型搜索救助活動の効果と調整機能の強化（Strengthening the Effectiveness and Coordination of International Urban Search and Rescue Assistance）」¹⁾に代表される国際搜索救助の枠組みが、国際搜索救助チームのネットワークであるINSARAG（国際搜索救助諮問グループ，International Search and Rescue Advisory Group）によって、いかに具体的に実施されてきたのかについて考察する。

後に紹介するように、各チームの能力強化、各国間で合意されたスタンダードに基づいた活動等、ともすれば総花的、観念的な内容もしくは表現となりがちな国連総会決議であるが、INSARAGでは独自の検定制度を用いることで、同決議の内容の実施を担保する、つまり実効性を持たせることに成功している。これをその理由とともに考察したい。

決議の内容のうち、平時における能力強化、国際基準の浸透等については、各国において適宜実施されているといえる反面、いざ災害が発生した際の国際搜索救助チームの派遣または受け入れの判断に視点を移すと、同決

議で求められている被災国政府の意向の尊重や、同決議を受けて2010年のINSARAGグローバル会合で採択されたINSARAG兵庫宣言（INSARAG Hyogo Declaration）²⁾で求められている内容とは異なった判断がなされていることが多く、この点に関しては決議の確実な実施がなされているとはいえない。2010年に採択されたINSARAG兵庫宣言の後、2011年から2015年にアジア太平洋地域を襲い、それぞれ国際搜索救助チームが派遣されることとなったニュージーランド地震、東日本大震災、ネパール地震の事例を検証することでこのことを示し、その理由を考察する。

本稿の構成であるが、次章では自然災害対応に適用される国際法や国際的ルールについて、それが紛争に対する国際法に比べ発展を見てこなかったことを、その理由とともに触れる。

第3章では、自然災害対応の国際的ルールの中でも、国際搜索救助分野に焦点を絞り、2002年に採択された国連総会決議57/150、およびそれを受けて2010年にINSARAGにおいて採択されたINSARAG兵庫宣言の内容を紐解き、同決議または宣言において加盟国間で何が合意されたのかを解説する。

第4章では、同決議と宣言に基づいて、各国間、特に

国際捜索救助の実務者間のネットワークであるINSARAGで、具体的にどのような方策が執られてきたのかを概観する。ここでは特に、2005年からINSARAGにおいて実施されている検定制度であるIEC（INSARAG外部評価、INSARAG External Classification）が、実務者間における決議の実施促進に貢献、つまり決議に実質的な拘束力を与えることに成功している点を紹介する。

第5章では、ニュージーランド地震、東日本大震災、ネパール地震について、どのような状況と考慮において、最終的にどのような国際捜索救助チームの派遣または受け入れの決定がなされたのかを確認する。このことを通じ、政治的、外交的考慮が大いに働く国際捜索救助チームの派遣、受け入れ判断に関しては、被災国政府の意向やIEC認定の有無は、必ずしも尊重、考慮されたとはいえないことを示す。

第6章では、なぜIECが国連総会決議の実施、または決議に実効性を持たせることに貢献したのかを考察し、他方で、災害発生時にはなぜこのIECが重視されないのかについて議論する。そこには一般に自然災害の国際法が進展してこなかった理由と同様に、支援国と被災国の双方が、災害発生時に自身の行動を制限される恐れのある取り決めについて、積極的に遵守する意思が働かなかったことが理由と考える。

2. 自然災害対応の国際法

本章では、自然災害対応に関する国際法、または国際的ルールについて、なぜそれが紛争災害に適用される国際法のような発展を見なかったのかについて、表1に示すとおり、Fidlerの分析を紹介することで触れておきたい。

表1 Fidlerによる紛争と自然災害対応の国際法比較

	紛争	自然災害
国際法適用に関する国家の基本的利益への影響	大きく、系統的	小さく、一時的
国際援助の主要な理由	国家の利益への影響を考慮	人道的、倫理的 理由と結びつき やすい
国際法の発展	国際人道法は紛争への対応を中心に発展	紛争に対する国際法に比して未発展の状態

自然災害、もしくは国際災害援助に関する国際法、ルールの策定は、紛争時の人道支援に関する国際法のような発展を見ていない。一般に、紛争とその対応について国際法、ルールを適用していくことは、各国家の利益に重大かつ系統的な影響を与えるものである。そのため、紛争に関する国際法が進展していくのには十分な理由があった³⁾。

他方で自然災害については、その国家間の関係に与える影響は、紛争、貿易等に比して一時的なものであり、国際援助が提供される場合には、人道的、倫理的理由を基にして提供されることが多い。日本においても海外に災害援助を行う際、「困ったときはお互い様」の精神に基づいて実施されることがあるのもこの例のひとつといえよう⁴⁾。支援が人道的理由を根拠にして提供されることから、支援を提供するかどうか、そしてどのように提供するかについては、支援国の裁量に任されること

が多く、また支援国と被災国の双方が主権国としての権利を主張するため、この双方の権利を制限する可能性がある国際法が進展してこなかった³⁾。別の言い方をすれば、災害に関する国際法上の制限をできるだけ緩やかに留めておくことが、支援国と被災国の双方の利益に合致していたといえる⁴⁾。この背景には、紛争や内戦によって、国もしくは政府がその正当性を失うことがある反面、多くの自然災害においては被災国政府が自然災害によって政府としての正当性を失うことはないということも指摘できる。

ひとつの例を挙げれば、2008年にサイクロン・ナルギスがミャンマーを襲った際、ミャンマー政府は国際援助を要請せず、災害援助関係者の査証の発給を拒否するなどしてその入国を制限した。これに対してフランス政府は、当時議論されていた「保護する責任」を引き合いに出し、国連安全保障理事会でこの問題を取り扱うよう提案したものの、国際社会からは賛同を得ることがなかった⁵⁾。正当性を保つ被災国政府が存在する自然災害においては、国際法を根拠にして外部から支援を強制することは、国際社会、支援国にとってハードルが高いものといえる。

INSARAGは、1988年のアルメニア地震において多くの国際捜索救助チームが被災国の意向を無視し、調整のとれた活動を行えなかったことの反省から、1991年に設立された国際捜索救助の実務者間のネットワークである⁶⁾。政治や外交からは可能な限り距離を置き²⁾、INSARAGガイドライン等の共通のルール作成を通じ効率的な国際捜索救助活動を目指した彼らは、どのような方策を通じて国連総会決議、国際的なルールの実施、履行の促進に取り組んだのか。次章以降で詳しく見ていくこととしたい。

3. 国連総会決議57/150とINSARAG兵庫宣言

本章では、2002年12月に採択された国連総会決議57/150、そして2010年9月に採択されたINSARAG兵庫宣言の内容について詳しく見ていく。

(1) 国連総会決議57/150

同決議では始めに、1991年に採択された国連総会決議46/182「国連の緊急援助機能調整の強化（Strengthening of the Coordination of Humanitarian Emergency Assistance of the United Nations）」⁸⁾を再確認する形で、災害発生時における被災国の主権の尊重を強調している。そのため、国際災害援助は被災国の「同意（consent）」、原則として「要請（appeal）」に基づいて行われるべきであることを確認すると同時に、被災国政府は災害援助全般と、支援の調整について、第一義的かつ主要な責任を負うことを明記している。つまり、支援国に対しては被災国政府の国際援助受け入れに関する意向の尊重を求め、被災国に対しては自国における災害対応能力の強化を求めている⁵⁾。これに関連して、決議57/150では災害発生時におけるローカルレスポnder（災害発生時にすでに地元におり、即座に救助活動を実施する者）の果たす重要な役割についても触れている¹⁾。

また、災害発生時に国際援助を受け入れる場合、国際援助は被災国の機関と協調のとれた行動をとることが求められているが、これについて支援国と被災国の双方に対して、査証取得手続き、救助資機材の通関手続きや捜索犬の検疫手続きの簡素化、通信機材や薬品類の輸入手続きの簡素化を求めている¹⁾。

支援国に対しては、INSARAGガイドラインもしくは国際的に認められた基準、スタンダードに基づいたチーム能力の強化を行うことを求めており、これには安全に配慮した救助活動、被災国の負担とならない自己完結的な活動、標準化された機材やトレーニングに基づく活動、被災国の文化に配慮した行動等が含まれる。そしてこれらの事項について、INSARAG事務局のあるOCHA（国連人道問題調整事務所、Office for the Coordination of Humanitarian Affairs）の調整に従うことを求めている¹⁾。

以上を簡単にまとめると、被災国の意向の尊重、（被災国と支援国の双方における）捜索救助能力の強化、派遣および受け入れ手続きの簡素化、国際間で合意されたINSARAGスタンダードの使用が、同決議によって加盟国間で合意されている。

(2) INSARAG兵庫宣言³⁾

1991年に設立されたINSARAGの、20年の歴史の中で初となるINSARAGグローバル会合が、2010年9月に神戸において実施された。このときに加盟国間で採択されたのがINSARAG兵庫宣言「国際都市型捜索救助におけるオペレーショナルスタンダードの認識と強化（Recognition and Strengthening of International Urban Search and Rescue Operational Standards）」²⁾である。

同宣言では国連総会決議57/150の内容を再確認したうえで、特にIECに関連して以下のことを合意している。まず国際的に捜索救助チームを派遣する全ての国に対してIECを受検することを強く求めるとともに、被災国または支援の受け入れ国に対しては、その受け入れを判断する際に、IEC認定済みチームを優先して受け入れるというものである²⁾。これは、IEC認定を受けたチームはINSARAGで合意された一定の基準を満たしており、認定を受けていないチームに比して、より効率的な捜索救助活動が期待できるということが理由である。

4. 平時における決議の実施：INSARAGガイドラインの遵守と途上国における能力強化

本章では、国連総会決議57/150およびINSARAG兵庫宣言の内容が、国際捜索救助チームのネットワークであるINSARAGによって、具体的にどのような形で実施されてきたのかを、災害の発生時ではなく、平時における活動に注目して見ていくこととする。

(1) INSARAGガイドライン

決議57/150ではINSARAGガイドラインに基づいた行動をとることを加盟国に対して求めている。同決議で謳われている「捜索救助活動の効果と調整機能の強化」を行うために、まず重要となるのが活動の指針や調整の手法についての基準、スタンダードを作成することであり、INSARAGも1991年の設立当初から捜索救助や調整手法に関するガイドラインの作成に取り組んでいた⁹⁾。

同決議では、2002年にはすでに作成されていたINSARAGガイドラインを正式に承認し、国連総会の決議として加盟国にINSARAGガイドラインに基づいた活動を求めている。時期的には決議よりも先であるが、ガイドラインの制定そのものこそが、決議の具体的な実施に向けた第一歩といえる⁴⁾。

(2) IEC（INSARAG外部評価）

INSARAGでは2005年より、各国際捜索救助チームを「重」または「中」レベルに分類するIECを実施してい

る。国際的に派遣される各チームを、その能力、規模等に応じて分類することで、能力を十分に有しているチームとそうでないチームを分け、これにより受け入れ国の負担を可能な限り減らすことを目的に開始された¹⁰⁾。INSARAG兵庫宣言では、国際的に派遣される全てのチームがIEC認定を得ることを強く推奨している²⁾。2015年に改訂されたINSARAGガイドラインのVol. II, Manual CがIECに関するマニュアルとなっており、IECで認定を受けるためには、同マニュアル中のIECチェックリストに含まれる、約140のチェックポイントを全て満たさなければ認定を得ることができない。

2005年のIEC導入前は、IECを通じて各チームにさらなる能力強化、調整手法への習熟を促すことに通じるのだという意見がある反面、IECが国際捜索救助活動から小規模チームを排除することにつながるのではないかという懸念もあり、日本も含めて導入については慎重な意見も多かった¹⁰⁾。しかしながら2005年のIEC導入以降、当初の想定以上に多くのチームがIEC受検を希望し、2016年9月現在、IEC認定チームの数は47を数える⁵⁾。

ここで「当初の想定以上に」と書いた大きな理由のひとつは、2005年のIEC導入前には、それまで他国に対して国際捜索救助チームを派遣したことがなく、IEC受検にも興味がないと考えられていた国のチームが受検を始めたことである。いくつかの例を挙げれば、2014年にはウクライナ、モロッコが、2015年にはアルメニア、2016年にはマレーシアがそれぞれIEC認定を得ており、次節でも触れるとおり、アジア地区ではインドネシア、フィリピン、タイが受検に向けた準備を開始している。

国連総会決議57/150は、INSARAGガイドラインに基づいた行動を加盟国に求めているものの、ガイドライン自体に拘束力はない。しかし、そのガイドラインに実質的な拘束力を付与しているのがIECである。IECで認定を得るためには140を超えるチェックポイントを満たすことが必要であることを述べたが、このチェックポイントにはINSARAGガイドラインで推奨されているチーム構成（マネジメント、捜索、救助、医療、ロジスティックス）、「重」または「中」チームに必要な最低人数、ショアリングやブリーチング、ロープワークといった捜索救助技術、安全に関する事項、INSARAGで用いるマーケティングやアセスメントフォームへの習熟と使用等が含まれており、別の言い方をすれば、INSARAGガイドラインを遵守しなければIECでの認定を得られない仕組みとなっている。

いったんIECで認定を受けた後も、5年毎に再受検（IER: INSARAG External Reclassification）を行うことが求められており、各チームは継続した能力強化、INSARAG関連会合、訓練等への継続的な参加と、INSARAGの諸活動への積極的な貢献が求められる⁶⁾。

(3) 発展途上国における能力強化

国連総会決議 57/150 では、被災国自身による対応の重要性、特にすでに被災地にいるローカルレスポnderの能力強化の必要性を訴えている¹⁾。INSARAGは1991年に設立されたが、当初のINSARAGの主目的は、国際捜索救助チーム、換言すれば、支援国もしくは先進国同士の調整手法やスタンダードの設定にあり⁹⁾、発展途上国における活動、そして彼らのINSARAGへの参加を必ずしも明確に想定しているものではなかった。

前節において、当初は想定していなかった国々がIEC受検を始めていることについて述べたが、これはIECが、これまでINSARAGの諸活動にあまり積極的ではなかつ

た各国、特に支援の受け入れ国となることの多い発展途上国が、彼らも IEC 認定を得たいがために INSARAG の活動に興味を持つことを促したともいえる。

表2 過去5年のアジア地区における INSARAG 活動⁽⁷⁾

年	能力評価 ミッション	INSARAG 訓練	IEC 受検
2012		インドネシア (パダン)	
2013		マレーシア	
2014	モンゴル	中国	
2015	タイ	モンゴル	
2016	フィリピン	インドネシア (ジョグジャカルタ)	マレーシア
2017 以降		今後、マレーシア(2017)、フィリピン(2018)、タイ(2019)で開催を予定	インドネシア、フィリピン、タイが数年以内の受検に向けて準備中

表2は、過去5年のアジア地区における INSARAG の諸活動について、主に能力強化（キャパシティビルディング）に関わるものをまとめたものである。補足情報として、2011年までにアジア地区では、シンガポール、中国、日本、韓国が IEC 認定を受けた。2016年にマレーシアが IEC 認定を得ることに成功したが、2016年9月現在、インドネシア、フィリピン、タイも IEC 受検に向けた準備を開始している。

能力評価ミッション（Capacity Assessment Mission）とは、各国の捜索救助能力の現状評価を行い、今後に向けた提言を行うものである。当該国が将来的に国外へ捜索救助チームを派遣したいと考えている場合、それに関する助言を行うこともあり、IEC 受検を考えている国が、その準備の第一歩として同ミッションを招聘することもある。タイやフィリピンもその例であり、評価チームは国際捜索救助チーム派遣のための法制度整備、訓練等についても提言を行った⁽⁸⁾。

INSARAG訓練は、INSARAGアジア太平洋地域グループが、INSARAG手法の習熟機会提供のために、ほぼ毎年開催しているものである。開催国の捜索救助関係者がINSARAG手法を学ぶのには最適機会であり、災害多発国において実施するのはもちろんのこと、やはり将来的にIEC受検を考えている国が積極的に自国での開催を誘致し、自国の関係者にINSARAG手法の習熟を図ることもある⁽⁹⁾。近年ではマレーシア、インドネシアがこれにあたり、同様に2018年にはフィリピン、2019年にはタイがINSARAG訓練の開催を予定している⁽¹¹⁾。

IEC、IERでは、今後IEC受検を考えているチームがオブザーバーとして参加することを推奨している。2016年11月14日から18日の日程で、韓国の捜索救助チームKDRT（Korea Disaster Relief Team）のIERが実施された際、IEC受検を予定しているインドネシア、フィリピン、タイの担当者がオブザーバーとして参加していた。筆者は同IERにINSARAG事務局担当者として参加しており、IEC受検の理由について、彼らのIEC受検には全く影響を与えないとの条件の下で聞き取り調査を行った。調査結果は次の表3のとおりである。

表3 IEC受検の主たる理由⁽¹⁰⁾

国名	IEC受検の理由
インドネシア	<ul style="list-style-type: none"> 2010年のハイチ地震においてチームを派遣したが、入国許可を得るのに時間を要した。IEC認定を得ていないことがこの理由であったと考えている。 インドネシアが将来、被災国もしくは支援の受け入れ国となることが考えられ、そのためにもIECを通じて国際援助の派遣、受け入れについて習熟しておきたい。 IEC受検は、より積極的に国外の災害援助に貢献していくというインドネシア政府の政策と合致するため。
フィリピン	<ul style="list-style-type: none"> フィリピンはこれまで多くの国際災害援助を受けたため、今後は積極的に国外での災害援助に貢献する意思を持っている。 IECを通じて、フィリピン国内の災害対策能力向上（主にファーストレスポンスの強化）を図るため。 IECが国際捜索救助チームの派遣の可能性を広げると考えられるため（東日本大震災の際に、捜索救助チームを受け入れてもらえなかったのはIEC認定を得ていないことが理由だったと考えている）。
タイ	<ul style="list-style-type: none"> IEC受検は、今後、国外の災害援助に貢献していくという、タイ政府の政策と合致するため。 IECを通じ、タイ国内の災害対応能力の強化を図るため。

この結果から、発展途上国がIEC認定を得たいと考える理由として、彼らが国際災害援助の提供に興味を持っている、もしくは政府の政策として推進していること、IECを通じて国際捜索救助チームを強化することは自国内の災害対応能力強化または国際災害援助の受け入れ態勢の強化にも貢献すると考えていることが挙げられる。また、後に検討するが、少なくともこれらの国からの視点では、IEC認定を得ていないことにより、国際捜索救助チーム派遣の可能性が狭められる、つまり被災国から受け入れを拒否される可能性があると感じているということが指摘できる。

5. 災害発生時における決議の実施：国際捜索救助チームの派遣と受け入れの判断

前章では、平時における国連総会決議 57/150 の実施状況について見てきた。本章では災害発生時に目を向け、国際捜索救助チームの派遣と受け入れの判断に関し、同決議と INSARAG 兵庫宣言の内容が考慮されたのかを、2011年から2015年にかけてアジア太平洋地域を襲い、国際捜索救助チームが派遣されることとなったニュージーランド南島地震、東日本大震災、ネパール地震を例に見ていくこととする。

ここで確認する事項は、国連総会決議 57/150 で求めている被災国の主権もしくは意向の尊重がなされたのかということと、INSARAG 兵庫宣言で合意された、国際援

助に必要とされる能力の強化を行ったチーム、つまり IEC 認定を得たチームが優先して派遣または受け入れられたのか、の 2 点である。

(1) ニュージーランド南島地震 (2011 年 2 月)

2011 年 2 月 22 日にニュージーランド南島の都市クライストチャーチ近郊を震源として発生したマグニチュード 6.3 の地震は、185 名の死者を出す災害となり、死者、負傷者の中には日本を含む 30 カ国の国籍からなる被災者が含まれていた¹²⁾。

この地震災害に対し、ニュージーランド政府は、表 4 に示すとおり国際捜索救助チーム 8 チームを受け入れた¹²⁾¹³⁾。8 チームのうち、災害発生の時点では台湾とオーストラリア・ニューサウスウェールズを除く 6 チームがすでに IEC 認定を受けており、ニューサウスウェールズはその後の 2012 年に IEC 「重」認定を取得した¹⁴⁾。

表 4 ニュージーランド南島地震に派遣された国際捜索救助チームと IEC 認定の有無 (災害発生時)⁽¹¹⁾

チーム	IEC 認定
オーストラリア・クイーンズランド	重
オーストラリア・ニューサウスウェールズ	
中国	重
中国 (台湾)	
日本	重
シンガポール	重
英国	重
米国・ロサンゼルス	重

ここで受け入れ国となったニュージーランドの INSARAG または IEC に関する理解度であるが、同国は INSARAG の諸活動、とりわけ IEC についてもその創設期から積極的に参加している国であり、INSARAG に関する理解度は深いといえる⁽¹²⁾。ニュージーランド消防の IEC 認定は 2015 年であるが、2010 年に日本が IEC を受検した際には、ニュージーランド消防からメンターを招聘するなど¹⁴⁾、2011 年のニュージーランド地震発生時においても、ニュージーランドの IEC に対する理解は深かった。

派遣された 8 チーム以外に目を向ければ、同じアジア太平洋地域に属し、2011 年中 (11 月) に IEC 受検を予定していた韓国が派遣を打診したものの、ニュージーランド政府から受け入れを拒否されている。災害発生の時点で IEC 認定を取得していなかったことが理由とも考えられるが、台湾およびオーストラリア・ニューサウスウェールズもその時点では IEC 認定を得ていなかった。但し国を単位として見た場合、当時中国とオーストラリアには IEC 認定チームが存在していたため、国としての IEC 認定の有無が判断材料となったともいえる。

外国人被災者の存在という点でいえば、日本人、中国人のほか韓国人の被災者もおり、これも理由としては考えにくい。報道によれば、韓国各地で広がりを見せていた口蹄疫のウイルスが侵入することを恐れた措置だともされている¹⁵⁾。

災害発生の時点で 8 チーム中 6 チームが IEC 認定を受けており、さらに後に認定を得るニューサウスウェールズを加えれば 8 チーム中 7 チームであり、IEC 認定の有無が国際捜索救助チームの受け入れの考慮のひとつとされたということは大いに考えられる。他方で、先にも述

べた外国人被災者の存在 (中国、日本等) に加え、イギリス連邦国からの積極的な受け入れ、特に遠方である英国と米国についてはこの点からも説明が可能であり、IEC 以外にも外交関係など、様々な要素がどのチームを受け入れるかの判断に影響を与えたと考えられる⁽¹³⁾。

ニュージーランド・シビルディフェンス (Ministry of Civil Defence and Emergency Management) が後に行った調査報告書によれば、IEC に関する記述は見られるものの、それが国際捜索救助チーム受け入れの判断に使用されたとは明確には述べられていない。その一方で、ニュージーランドがすでに INSARAG について熟知していたことにより、派遣された国際チームの能力について事前に推し量ることが可能であった点が触れられている¹²⁾。

国際捜索救助チーム派遣の打診については、ニュージーランド外務省 (Ministry of Foreign Affairs and Trade) によって調整されたが、同報告書には、いくつかの国の支援の申し出を断る必要があり、それは外交としてもっとも困難な仕事であったことが述べられている⁷⁾¹²⁾。このことから、支援を断ることは困難であったものの、被災国政府として不必要な支援は断る等、被災国の意向は尊重されたことが窺える。

また、後に紹介する東日本大震災、ネパール地震と比べたときに、数千、数万単位の人が亡くなったこれらの災害と比べ、死者数が 185 名であったことから、本災害はニュージーランド政府自身での対応が十分に可能であり、そのため国外から捜索救助チームを要請する必要はなかったことが推測できる。つまり、ニュージーランド政府は救助を要請したのではなく、外国人被災者もいたこと等の外交的考慮から、各国からの救助の申し出に同意をしたという方が正しい。国際捜索救助チームの受け入れにおいて外交的配慮が強く働いた例であるといえるが、その際において、ニュージーランド政府は IEC 認定の有無を、チーム受け入れの判断基準の一つの材料としたということ推測することができる。

(2) 東日本大震災 (2011 年 3 月)

東日本大震災の際、日本政府は表 5 のとおり、17 の国際捜索救助チームを受け入れた¹⁶⁾。派遣された 17 のうち、その時点で IEC 認定を得ていたチームは 7 チームであった。

災害種が津波であったこともあり、国際捜索救助チームの活動の中心は生存者の救出ではなく、ご遺体の救出およびガレキの撤去作業が中心であった。東日本大震災において国際捜索救助チームは生存者を救出しておらず、その意味では必ずしもニーズとは合致しない捜索救助チームの派遣であった¹⁷⁾。この点を考慮すると、日本政府が自国のリソースのみでは対応しきれないがために国際捜索救助チームを必要としたとはいいがたく、ニュージーランド地震の事例同様、チームを要請したというより、各国からの支援の申し出に対して、その受け入れに同意したという側面が強かった災害であったといえる⁷⁾¹⁷⁾。そのうえで、どの国からの支援を受け入れることに同意したのかについて、以下に見ていくこととしたい。

OCHA の運営するウェブサイト Virtual OSOCC⁽¹⁴⁾では、災害の発生直後から OCHA およびメンバー国間で情報交換が開始されていた。災害発生翌日の 3 月 12 日時点の、日本政府からの情報として「現時点では、米国、オーストラリア、ニュージーランド、韓国からのみ捜索救助チームを受け入れる」旨の情報提供が、OCHA 職員により Virtual OSOCC 上でなされている。この 4 カ国のうち、

東日本大震災の発生時点において IEC 認定を受けていたのは米国およびオーストラリア（但しクイーンズランドチーム。実際に日本に派遣されたのはニューサウスウェールズチーム）のみであり、韓国、ニュージーランドは認定を受けていなかった。その後、4 カ国以外からの受け入れにも同意し、最終的に表5に示すとおり、17 のチームを受け入れることとなった。

表5 東日本大震災に派遣された国際捜索救助チームと IEC 認定の有無（災害発生時）⁽¹⁵⁾

チーム	IEC 認定
オーストラリア・ニューサウスウェールズ	
中国	重
中国（台湾）	
フランス	
ドイツ・THW	重
韓国	
メキシコ	
モンゴル	
ニュージーランド	
ロシア	
シンガポール	重
南アフリカ共和国	
スイス	重
トルコ・AFAD	
英国	重
米国・フェアファックス	重
米国・ロサンゼルス	重

国際援助の受け入れは、内閣府、外務省、法務省、消防庁等からの人員からなる C7 班（海外支援受け入れ調整班）がこの任にあたったが¹⁸⁾、C7 班の報告書によると、各国からの国際捜索救助チームの派遣の打診に対し、警察庁または消防庁に受け入れの要請を行い、県災害対策本部と調整を行ったが¹⁹⁾、受け入れ先が確定しないまま到着するチームも存在した²⁰⁾。また各チームには食料や移動手段など自己完結の態勢での来日を強く要請していたものの²⁰⁾、自己完結の態勢が期待できる IEC 認定チームを優先して受け入れを考慮したという記述は C7 班報告書には見られなかった¹⁹⁾。

東日本大震災発生時点における日本の IEC に対する理解度であるが、前述のとおり日本の国際緊急援助隊救助チームが、前年の 2010 年に IEC 「重」認定を得ており、ニュージーランドと同様、日本も IEC に関する理解は深かった。他方で、当時の外務省大臣官房危機管理調整室長による今後の教訓として、海外からの救助チーム受け入れにあたっての優先順位に IEC の使用が提言されていること²⁰⁾、当初受け入れを表明した 4 カ国のうち IEC 認定を受けていたのは 1 チームのみであったことを考慮すると、東日本大震災時に IEC 認定の有無が、各国の国際捜索救助チームの受け入れの基準になったとは考えにくい。

前章の表3に示した聞き取り調査によって、フィリピンの担当者が、IEC 認定がなかったことが日本政府によってチームを受け入れられなかった、もしくはその判断の遅れにつながったと感じていることが判明したが、日本側からこの事実を見たとき、例えば同アジア地域で IEC 認定を得ていないモンゴルの救助チームを受け入れていることから、IEC 認定の有無を受け入れの基準に

したとはやはり考えにくい。

最後に、被災国日本としての意向は尊重されたのかについてだが、先にも引用した当時の外務省大臣官房危機管理調整室長麻妻信一氏は、海外からの捜索救助チーム受け入れに関し、被災地の支援、人命救助が主目的でありつつも、そこに外交的配慮を行わねばならなかったことを以下に引用するように述べており、単純に支援チームの能力や規模のみで受け入れの可否を判断することの難しさを表現している。

救助チームを派遣する国は当然のことながら、被災国支援、人命救出を最大の目的としているが、同時に「二国間関係の強化」、「国際・国内的なアピール」といった外交的な目的も念頭に置いている。こうした観点を認識したうえで外務省・リエゾンとして、現地の負担となることを避けつつ、派遣国・救助チームと現地受け入れ側との調整を行なう必要があった。²⁰⁾

(3) ネパール地震（2015 年 4 月）

2015 年 4 月に発生したネパール地震では、76 の国際捜索救助チームが派遣され、そのうち 18 のチームがその時点で IEC 認定を受けていた²¹⁾。全てのチームのリストは、参考文献 21) で参照可能であるためここでは割愛するが、ネパール地震に派遣された国際捜索救助チームのうち、IEC 認定チーム（災害発生時点）18 チームを表6に示す。

表6 ネパール地震に派遣された IEC 認定済み国際捜索救助チーム（災害発生時）⁽¹⁶⁾

チーム	IEC 認定
ベルギー	中
中国	重
フランス・PUI	中
ドイツ・ISAR Germany	中
日本	重
韓国	重
オランダ	重
ノルウェー	中
オマーン	中
ポーランド	重
ロシア	重
シンガポール	重
トルコ・AFAD	重
トルコ・AKUT	中
アラブ首長国連邦	重
英国	重
米国・フェアファックス	重
米国・ロサンゼルス	重

ネパール地震発生時点で、IEC 認定チームの総数はすでに 42 に達していたが、派遣された 76 チームのうち IEC 認定を受けていたのは 18 チームのみであった。このことから2つのことが指摘できる。

第一に、被災国ネパール政府は国際捜索救助チームの受け入れについて、必ずしも IEC 認定チームだけに限定することはしなかった、もしくは IEC 認定チーム以外の入国を拒否することはしなかったということがいえる。

この時点におけるネパール政府の IEC の理解度については、同国が IEC 受検に向けて準備をしていなかったこ

とから、IEC それ自体に対する理解度は低いと言わざるを得ない。他方で、2009年にはネパールにおいてINSARAG訓練が実施されており、ネパール政府関係者がINSARAGについて全く無知であったともいえない²²⁾。

ここで注意しておきたいのが、いくつかのチームは被災国ネパールの要請または同意を受けないままに入国したことも考えられるということである。これはニュージーランド地震、東日本大震災と比べ、災害の規模と被災国政府の対応能力を考えた場合に、ネパール地震では被災国政府が災害対応の統括を十分に執ることが困難であったことも理由のひとつであろう。被災国政府が支援チームのひとつひとつの受け入れ可否の判断を下すことができなく、被災国の了解を得ないままに入国したチームが存在することから⁽¹⁷⁾、必ずしもネパール政府の判断のみによってIEC非認定チームが多数派遣されたという結果になったとは考えにくい。76チームには各国政府のチームに加えて、多くのNGOチームが含まれるなど、大小様々な規模のチームが派遣されたこともこの点を補強している。いずれにせよ、ネパール地震においては、IEC認定の有無は国際捜索救助チームの派遣、受け入れに関してはほとんど考慮されなかったということがいえる。

第二に、多くのIEC認定チームが、それぞれの事情はあったとしても、ネパール地震に対してはチームを派遣しないという判断をしたことである。ネパール地震ではカトマンズ空港の着陸許可を得るのが困難な状況となり、いくつかのチームはこれを理由に派遣を断念したということも考えられる²²⁾。それにも関わらず多くのIEC非認定チームが派遣されているのも事実であり、着陸許可のみが全てのチームにとって派遣を断念した理由とはいえない。

表7は、ニュージーランド地震、東日本大震災、ネパール地震において派遣された国際捜索救助チーム数、そのうちIEC認定チーム数(災害発生時)、それぞれの災害発生時におけるIEC認定チームの総数をまとめたものである。この表から、IEC認定チームの総数が増えているにも関わらず、派遣チーム数におけるIEC認定チーム数の割合は派遣チームの総数が増えるほど低くなり、またIEC認定チームのうち実災害に派遣されるチーム数の割合も3災害全てにおいて50パーセント以下であったなど低いままであることがわかる。

表7 各災害に派遣された救助チーム数のうちIEC認定チーム数、災害発生時におけるIEC認定チーム総数⁽¹⁸⁾

	ニュージーランド地震	東日本大震災	ネパール地震
派遣チーム数	8	17	76
うちIECチーム	6	7	18
派遣チーム数のうち、IECチームの占めた割合	75%	41%	23%
IEC認定総数	21	21	42
IEC認定チーム総数のうち、派遣されたIECチーム数の割合	28%	33%	42%

INSARAG兵庫宣言では、国際的に派遣される全ての捜索救助チームがIEC認定を得ることを推奨している。別の言い方をすれば、国際的にチームを派遣しないので

あればIEC認定を得る必要はない。IEC認定を得るということは国際的にチームを派遣することを想定してのものであるはずだが、ネパール地震での結果を見れば、多くのチームがIEC認定を得ること、認定を受けた後で実災害に対してチームを派遣する、貢献することを切り離して考えていることが分かる。つまり、多くのチーム、国において、IEC認定を得たとしても、大規模災害発生時にチームを派遣することをIEC認定チームの責任としては捉えていないということである。

このことから、IECとしての認定を得ることは歓迎すべきことだが、それによって自国の外交政策、この場合では救助チームを派遣するかどうかの判断にIECが影響を及ぼすことは、支援国から歓迎されていないということがわかる。そしてIEC認定が国際捜索救助活動への参加のための入口、出発点としてではなく、多くの国、チームにおいてはむしろIECの受検と認定自体が最終目的として捉えられている感が否めない。これは国際捜索救助活動への貢献の出発点としてのIECという、当初のIEC開始時の目的とは異なったものである。

6. 考察

第4章では、平時においてINSARAGがその検定制度であるIECを行うことで、いかに国連総会決議57/150の内容の実施に貢献しているかを見た。他方で第5章では、災害発生時においては、必ずしも同決議またはINSARAG兵庫宣言の内容が考慮されていないことを示した。

本章では、なぜIECは決議の実施に貢献できたのか、またそれがなぜ災害発生時には反故とされてしまう状況が起きるのかについて、考えられる理由とともに考察する。

筆者の結論は、平時におけるIEC認定の取得、INSARAGガイドラインへの準拠は各国、特に発展途上国の利益と合致する反面、災害発生時においてIEC認定の有無のみを基準にしてチームの派遣と受け入れを判断することは、支援国および被災国双方の多くの国にとって必ずしもその望むところ、思惑とは合致していないものである。また、派遣と受け入れの判断を行うのが必ずしも捜索救助の実務家ではなく、外交的判断に基づいて行われることがあることも理由として挙げられる。

(1) 平時における国連総会決議57/150の実施

本稿において、INSARAGが2005年よりIECという検定制度を導入することによって、それが実質的に国連総会決議57/150で求めているINSARAGガイドラインの遵守や、各国、特に発展途上国における能力強化に貢献していることについて述べた。そして当初の想定に反し、2005年のIEC導入当時は国際派遣を想定していなかったような国までもが、IEC認定を得るための準備を開始している。

本稿では、インドネシア、フィリピン、タイの担当者からの聞き取りを通じ、IECの受検はチームの能力強化、機材の整備など人的、予算的な負担が相当なものであるにも関わらず、発展途上国を含めた各国がIEC認定を得たいと願う理由に、国際災害援助に貢献するという政府としての政策、IECを通じた国内の災害対応能力の強化があることを論じた。IEC認定を得る、または得たとい

うことを理由に、国際災害援助または国内の災害対応能力強化のための追加的な予算措置がとられる場合もあり、IEC 受検に相当の費用が必要であるということは各国にとって必ずしもデメリットではない。また、実際のところ IEC 認定の有無が捜索救助チーム受け入れの判断基準に使われているとはいえないことを本稿で示したが、他方でこれを支援国の側から見た場合、IEC 認定がないことが捜索救助チームの派遣の可能性を狭める、または被災国から受け入れてもらえない理由になりえると感じている国があることも指摘した。このことも各国に IEC 受検を促す要因になっている。

IEC 認定を得るためには INSARAG ガイドラインで求めている内容について遵守することが必要であるが、INSARAG ガイドラインにある捜索救助手法や調整手法は、各国間でスタンダードとして認められたものであり、まだ自国でスタンダードを有していない発展途上国にとっては、それを最初から構築するよりも、INSARAG のスタンダードをそのまま導入することができるというメリットもある²³⁾。

INSARAG の手法をそのまま自国内の災害対応に導入することは、上に述べたようにいくつかの国ではメリットである反面、自国においてすでに確立した制度を有している国にとっては、あえて INSARAG ガイドラインに習熟することにメリットを感じないかもしれない。IEC はこれらの国に対しても、IEC 認定を得るがために、受検を通じて INSARAG ガイドラインに実質的な拘束力を与えることに成功している。

各国の出発点は様々であるとはいえ、能力強化、INSARAG ガイドラインの遵守といった国連総会決議の内容が、検定制度を設けることで各国の利益とも合致した点が、決議の実効への大きな要因となったといえるだろう。

(2) 災害発生時における国連総会決議 57/150 の実施

本稿で検討した 3 つの災害のうち、ニュージーランド地震を除いては、IEC 認定の有無は国際捜索救助チームの派遣と受け入れの判断にほとんど考慮されなかったか、もしくは考慮されたとしてもそれを判断の基準として使用することが困難であった事態が見られた。これにはいくつかの理由が考えられる。

まず麻妻氏やニュージーランド地震のレビュー文書が述べているように¹²⁾²⁰⁾、単純に IEC 認定の有無だけを基準に受け入れの判断を行う、もしくは他国からの支援の申し出を断ることが、外交関係への影響を考慮した場合、たいへん困難を伴うということが挙げられる。災害援助という観点だけからの判断を行えば、その能力が保証されていない IEC 非認定チームの受け入れを拒否するという判断も考えられるが、申し出を断ることで両国の外交関係に負の影響を与えたり、被災国の国民からは「せっかくの申し出をなぜ断るのだ」という異論が出ることもある⁷⁾。1995 年の阪神・淡路大震災においても、外国からの国際捜索救助支援を地方自治体が断ったことで、外務省や大使館から怒りの声が上がリ、間に入った兵庫県が困難に直面したという例が当時の兵庫県知事によって紹介されている²⁴⁾。

逆に支援国からすれば、IEC 認定を得ていないことを理由に捜索救助チームの派遣を打診しないことは、やはり外交関係や支援国内における政府の対応に負の影響を及ぼすおそれがある。日本においても、海外で地震が起きた際に、必ずしも国際援助を必要としない場合であっ

ても、なぜ一刻も早く国際緊急援助隊を派遣しないのか、という批判めいた意見が見られることがある²⁵⁾。IEC の有無だけを基準に国際捜索救助チームの派遣もしくは受け入れを判断するのは、外交的考慮も含めた判断を迫られる支援国、被災国双方の思惑と必ずしも合致していない。

また、国際捜索救助活動が、他の国際援助メニューに比してとりわけ強い外交的考慮が必要な理由として以下の点が考えられる。まず第一に、災害発生の直後に派遣され、統一のユニフォームに身を包み、捜索犬等が活躍する国際捜索救助活動は、他の支援メニューと比べても極めて目に見えやすい援助といえる。次にその成果であるが、何名を手当した、何名に食糧支援を行ったというよりも、たとえその可能性は少ないとしても、1 名の生存者を救ったという事実、または生存者を救出できる可能性をもつての派遣はマスコミにもとりあげられやすく、支援国、被災国の国民、国際社会からの注目を浴びやすい。

これまでの多くの国際捜索救助活動において、国際チームが生存者を救出できた例は少なく、その費用対効果を考えると国際捜索救助チームの派遣自体に疑問符が付けられる事態となってしまうが⁷⁾、生存者の可能性が少しでもある場合、国際捜索救助チームを派遣しない、または受け入れないという選択肢が不道德な印象を与えることも、支援国の国際捜索救助チーム派遣と、被災国における受け入れを後押ししている理由のひとつであろう。

次に考えられる理由に、被災国もしくは支援国が INSARAG、IEC を認知していないということがある。本稿で見てきたとおり、アジア地域においてはすでにシンガポール、中国、日本、韓国、マレーシアが IEC 認定を得ており、インドネシア、フィリピン、タイも IEC 認定に向けた準備を始めるなど、各国においてその認知度は高まってきている。他方で本稿でも指摘したとおり、IEC における認定自体をゴールとして考えてしまっている国、チームも存在しており、それを実際の災害派遣、受け入れにおいて活用するという意識、つまり IEC 認定チームとして国際捜索救助活動に貢献するという責任の意識や、IEC を受け入れ判断の基準として用いるという感覚が希薄であることも挙げられる。

IEC の認知と理解という点に関連して、2010 年のハイチ地震、本稿でも紹介した 2011 年のニュージーランド地震、東日本大震災については比較的連続して国際捜索救助チームが派遣される災害が続いたが、その後 2015 年のネパール地震までは若干の期間が空いており、担当者の異動等により、国際捜索救助チームの派遣、受け入れに関するノウハウの伝承が上手く行われていない可能性も指摘しておかなければならない。

そして、大規模災害発生時に国際援助の受け入れの最終判断を行うのが、必ずしも他国に派遣されて捜索救助活動を実施する機関ではなく、外務省相当機関によって行われる場合もある。IEC をすでに取得し、警察または消防のような IEC を熟知している機関が国内に存在しているにも関わらず、IEC 認定の有無が国際捜索救助チームの受け入れ判断において考慮されなかった東日本大震災もそのひとつの例と言える。日本の例では、国内における災害対応能力が高いことから、海外からの援助を受け入れるということに慣れておらず、また国内対応と国際対応の専門家が分かれており、双方の特殊性、ルールを理解している者がいなかったことが指摘されている²⁶⁾。

7. おわりに：外交の判断、災害援助の判断

最後に、本稿でも議論した外交の判断、災害援助の判断という点について触れておきたい。

INSARAG が実施する IEC という検定制度が平時における決議の実施に貢献したことを示した反面、それが災害発生時には有効でなかった点について、国際災害援助の派遣または受け入れの判断には、純粋に海外からの支援が必要なのかという災害援助としての判断以外に、支援が国境を越えるという事実から、外交としての判断が加わってくることを指摘した。

日本においても、東日本大震災以前のはるか前、1923年に発生した関東大震災において、同様のこと、つまり外交としての判断と、災害援助としての判断が異なるという事態が発生している。当時の日本政府は、海外からの支援要員、支援物資を確かに必要としていた。政府は米国からの支援を受け入れたものの、ソ連からの支援の受け取りを、政治体制の違いを理由に拒否している²⁷⁾。

国際災害援助の受け入れにあたっては、原則として災害援助の判断を行い、被災者にとって必要な支援は受け入れ、不必要な支援は受け入れを拒否する。それによって外交関係に影響があったとしても、それは第二義的なものであり、外交的考慮のみを出発点として支援の派遣もしくは受け入れの判断を行うべきではない、というのが筆者の基本的な意見ではある。

他方で、国連総会決議 46/182 および 57/150 でも確認されているとおり、被災国政府の意向は尊重されるべきであり、当時の日本政府がソ連からの支援を断ったことを批判するのはいささか間違っているとも考える。外交上の関係からどうしても支援を受け取るということが困難な場合であれば、あえてその国からの支援を受け取る必要はない。関東大震災におけるソ連の支援の例では、ソ連は救援に向かわせた船の名称をあえて「レーニン号」に改称するなど、その支援の理由に政治、外交的恩恵があったことは否めない²⁷⁾。

支援が国境を越える以上、外交的な考慮を全く無視するわけにはいかない。外交としての判断と、災害援助としての判断が異なる事態が生じることは当然に考えられる。重要なことは、被災者のことを第一に考えつつ、外交的考慮を加味したうえで、災害援助の統括を行う者が最終的な判断を行うというプロセスが構築、活用されているということであり、その結果として外交関係に正または負の影響が見られることはあるだろうが、それはあくまでも第二義的なものである。外交的考慮のみを基にして不必要な支援を受け取る、もしくは必要な支援を外交的考慮から受け取らないということによって、支援活動に著しい負の影響を及ぼすことだけは最低限避けるべきであろう。

謝辞

本稿執筆にあたり、元 JICA 国際緊急援助隊事務局の水野隆氏、柳沢香枝氏、また査読者の方から貴重な助言を受けました。この場を借りて御礼申し上げます。

補注

- (1) 例えば JICA ウェブサイト 2009 年 4 月 15 日付けの記事「外務大臣が国際緊急援助隊に感謝状を授与」https://www.jica.go.jp/topics/2009/20090415_01.html を参照。
「これからも JDR（筆者注：JDR は Japan Disaster Relief Team、国際緊急援助隊のこと）は『困った時はお互いさま』の精神を忘れず、災害発生の際に被災地での救助活動に尽力します。」の記述が見られる。（最終確認日 2016 年 11 月 21 日）
- (2) INSARAG 初代グローバル議長の Toni Frisch 氏（スイス）は、2015 年アブダビにおける第 2 回 INSARAG グローバル会合での議長退任挨拶において「INSARAG 設立当初から、INSARAG の諸活動を政治および外交から遠い位置に置くよう努力してきた」と述べた。
- (3) ここで紹介する兵庫宣言は「INSARAG 兵庫宣言」であり、2005 年の国連防災世界会議の際に採択された HFA（兵庫行動枠組、Hyogo Framework for Action）とは異なるものである。
- (4) INSARAG ガイドラインについては、INSARAG ウェブサイト <http://www.insarag.org/methodology/guidelines> でダウンロードが可能。日本語訳もなされており、日本語版のダウンロードも同ウェブサイトから可能である。
- (5) 2016 年 9 月初旬に「中」認定を受けたロシア EMERCOM シベリアチームまでを含めた数値。
- (6) IEC および IER に関しては、沖田陽介著「ロサンゼルス消防における INSARAG External Reclassification (IER) 報告」復興, Vol. 4, No. 1, pp. 109-110, 2012 も参照願いたい。
- (7) 参考文献 11) 等を基に筆者作成。
- (8) 能力評価ミッションに関しては、沖田陽介著「フィリピンにおける INSARAG 都市型捜索救助アセスメントミッション」復興, Vol. 7, No. 4, pp. 40-45, 2016 も参照願いたい。
- (9) INSARAG 訓練に関しては、沖田陽介著「中国における IER および INSARAG アジア太平洋地域訓練について」復興, Vol. 6, No. 3, pp. 75-78, 2014 も参照願いたい。
- (10) インドネシアの Mr. Yopi Haryadi (Deputy Director for International Cooperation, BASARNAS: National Search and Rescue Agency) (2016 年 11 月 16 日実施)、フィリピンの Mr. Sonny Patron (Civil Defense Officer, Office of Civil Defense) および Mr. Medardo Batiller (Operations Head, Emergency Rescue Unit Foundation) (2016 年 11 月 17 日実施)、タイの Mr. Sombat Trisak (Plan and Policy Analyst, Department of Disaster Prevention and Mitigation) (2016 年 11 月 17 日実施) からの聞き取りに基づく。
- (11) 参考文献 12), 13) と INSARAG ウェブサイトを基に筆者作成。その後ニューサウスウェールズは「重」認定を受けた。
- (12) 例えばニュージーランドは 2001 年、2008 年に INSARAG アジア太平洋地域グループの議長として選出されている。
- (13) 例えば米国は大統領名により、災害の発生後、即座に支援の用意がある旨コメントを発表している。
<https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/02/22/statement-president-earthquake-new-zealand>
(最終確認日 2016 年 8 月 29 日)
- (14) <https://vosocc.unocha.org/>
- (15) 参考文献 16) と INSARAG ウェブサイトを基に筆者作成。その後ニューサウスウェールズ、韓国、ニュージーランド、ロシア、トルコが IEC 認定を受けた（2016 年 9 月現在）。この時点でフランスの NGO 団体 Pompiers de L'urgence Internationale (PUI) が「中」認定を受けていたが、日本に派

遣されたのは別のチームである。また、外務省の記録（「東日本大震災・復興関連情報：世界各国・地域からの緊急支援」<http://www.mofa.go.jp/mofaj/saigai/shien.html> および「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」<http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/pr/wakaru/topics/vol73/> 最終確認日それぞれ 2016 年 12 月 30 日）によれば、ここに挙げたチーム以外にも、インド、インドネシア、スリランカ、タイ、フィリピン、ヨルダンからチームが派遣されているが、同ウェブサイトで記述されているとおり、これらのチームは医療、復旧活動等のために派遣されており、その目的は搜索救助活動ではないため、この表には反映させていない。インドチームは「搜索」活動のために派遣とされているが、活動時期は災害発生から 2 週間以上が経過した 2011 年 3 月 29 日からであり、復旧活動が主な目的であった。同チームは 2011 年 3 月 20 日発行の参考文献 16) にも含まれていない。

- (16) 参考文献 21) を基に筆者作成。ノルウェーは 2008 年に「中」認定を得たが、その後 IER を受検していないため、実際には認定の有効期限は切れている状態にある。また、地震発生 9 日後の 2015 年 5 月 4 日に IEC 「中」認定を持つスペイン Unidad Militar de Emergencias (UME) チームが到着したが、すでに搜索救助フェーズの終わった段階での到着であり、その派遣の主目的は搜索救助活動であるとみなさず、参考文献 21) にも同チームは含まれていない。
- (17) このことは参考文献 22) で記述されているが、地震発生 3 日後の 2015 年 4 月 28 日にネパール政府が国際搜索救助チームの派遣中止要請を提出した後も、多くの国際搜索救助チームが入国したことから明らかである。
- (18) 参考文献 12), 16), 21) および INSARAG ウェブサイトの情報等を基に筆者作成。「派遣チーム数のうち、IEC チームの占めた割合」は、派遣された IEC チームの数を、派遣チームの総数で除したもの。「IEC 認定チーム総数のうち、派遣された IEC チーム数の割合」は、派遣チーム数をその時点での IEC 認定チームの総数で除したもの。それぞれ端数は切り捨てた。

参考文献

- 1) United Nations General Assembly (UN GA): UN GA Resolution 57/150, Strengthening the Effectiveness and Coordination of International Urban Search and Rescue Assistance, 2002.
- 2) INSARAG: INSARAG Hyogo Declaration, Recognition and Strengthening of International Urban Search and Rescue Operational Standards, 2010.
- 3) Fidler, D. P.: Disaster Relief and Governance after the Indian Ocean Tsunami, Melbourne Journal of International Law, Vol. 6, pp. 458-473, 2005.
- 4) 阿部浩己：国際法と災害、時の法令, 2004 号, pp. 44-49, 2016.
- 5) 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, pp. 1-14, 2009.
- 6) 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, No. 6, pp. 261-268, 1996.
- 7) 沖田陽介：国際都市型搜索救助に関する一考察, 地域安全学会論文集, No. 19, pp. 1-8, 2013.

- 8) UN GA: UN GA Resolution 46/182, Strengthening of the Coordination of Humanitarian Emergency Assistance of the United Nations, 1991.
- 9) Office of the United Nations Disaster Relief Co-ordinator (UNDRO): Inaugural Meeting of the International Search and Rescue Advisory Committee (INSARAC), 1991.
- 10) 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 - 自然災害発生直後の緊急期対応を例に -, 国際協力研究, Vol. 22, No. 1, pp. 22-31, 2006.
- 11) INSARAG: INSARAG Asia-Pacific Regional Meeting 2016 Chairman's Summary, 2016.
- 12) McLean, I. et al.: Review of the Civil Defence Emergency Management Response to the 22 February Christchurch Earthquake, 2012.
- 13) ABC: Australia Doubles NZ Quake Help, 2011.
<http://www.abc.net.au/news/2011-02-22/australia-doubles-nz-quake-help/1953726> (最終確認日 2016 年 6 月 10 日)
- 14) 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搜索救助のネットワーク -, 日本ニュージーランド学会誌, 第 18 巻, pp. 87-90, 2011.
- 15) MSN 産経ニュース：韓国の救助隊派遣「拒否」口蹄疫が理由？ ニュージーランド政府, 2011.
<http://sankei.jp.msn.com/affairs/news/110224/dst11022421210032-n1.htm> (最終確認日 2016 年 5 月 1 日)
- 16) OCHA: Japan Earthquake and Tsunami Situation Report No. 9 (20 March 2011), 2011.
- 17) 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, Vol. 30, No. 2, pp. 279-287, 2011.
- 18) 渡部正樹・村上威夫：国際人道システムの発展と東日本大震災, 世界法年報, 第 32 号, pp. 195-215, 2013.
- 19) 内閣府 (防災担当)：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, 2011.
- 20) 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, pp. 46-51, 2012.
- 21) OCHA: Nepal Earthquake Urban Search and Rescue (USAR) Team Snapshot (as of 07 May 2015), 2015.
- 22) 沖田陽介・勝部司：2015 年ネパール地震における国際都市型搜索救助チームの調整について - 国際都市型搜索救助の災害リテラシー -, 日本地震工学会論文集, Vol. 15, No. 6, pp. 112-125, 2015.
- 23) 沖田陽介：国際都市型搜索救助チームの活動調整の標準化について - INSARAG マーキングとアセスメントフォームを例に -, 地域安全学会論文集, No. 26, pp. 1-10, 2015.
- 24) 貝原俊民：兵庫県知事の阪神・淡路大震災 15 年の記録, 丸善, 2009.
- 25) 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 -, 国際協力出版会, 1998.
- 26) 東日本大震災と国際人道支援研究会：東日本大震災と国際人道支援研究会提言書, 人道研究ジャーナル, Vol. 3, 付録, 2014.
- 27) 波多野勝・飯森明子：関東大震災と日米外交, 草思社, 1999.

(原稿受付 2016.9.10)

(登載決定 2017.1.21)