

5 災害発生時の各国の緊急援助に関する情報の把握

5 - 1 最新災害情報

最新災害情報の収集・提供は、今現在起きつつある災害の状況、必要とされる緊急援助等に関する情報の収集・提供を通じて、当事国、関係機関における緊急対応や、関係国・機関や NGO さらには個人等が緊急援助などを行う際の判断材料を提供するものである。メンバー国で発生した情報を速やかに収集発信することも重要なことであるが、メンバー国が他国で起きつつある災害の情報を収集することも重要な点であると考え、ここで収集する情報は特にメンバー国に限定していない。

5 - 1 - 1 収集の方法と集めた情報

最新災害情報は、更新頻度が高く、かつ扱う情報の鮮度の有効期間が短い。すなわち、一旦災害が発生したら、それに関する情報を次々と入力していく必要がある。このような状況に対処するために、本データベースはネットワーク経由で情報更新を行うシステムにしており、センター員及び 10 人の委託スタッフにより常時新しい災害情報のモニタリングが行われている。

図 5-1-1-1 最新災害情報初期画面（ユーザー側）



図 5-1-1-1 は、ユーザー名とパスワードを入力し、最新災害情報の編集を選んだ直後の画面である。ここでは、既に入力済みの災害の一覧が表示されるため、これらの災害の情報を追加訂正する場合にはリストから該当する災害を選び、新しい災害を追加する場合には「new」をクリックすることになる。図 5-1-1-2 は、「new」をクリックした後の、新しい災害を入力する画面である。新しい災害が発生した場合は、この画面に従い、災害発生国(メニューから選択、データベースには ISO コードが格納される)、災害種別(複数選択可)、災害名称(日英)、災害期間(日英)、概要(日英)を入力していけば良い。データの作成日付、更新日付は自動的に格納され、データの作成者、更新者についてもログインの際の情報を基に自動的に追加される。これらの作業は、すべてインターネット経由でどこからでも行うことができ、台湾の地震の際には発生が深夜であったにもかかわらず、4 時間後に情報発信が開始された。

2000 年度は、48 件の災害情報の収集を行った。内訳は、「洪水(洪水による地滑り含む)」16 件、「地震」13 件、「サイクロン・台風」6 件、「干ばつ」4 件、「火山噴火」4 件、「集中豪雨及び豪雨による洪水」2 件、その他「地滑り」、「寒波」、「土砂災害」が各 1 件である。また、地域的には、アジア州 31 件、北アメリカ州 4 件、アフリカ州 1 件、南アメリカ州 6 件、ヨーロッパ州 1 件、大洋州 1 件、中近東 4 件である。また、そのうち 30 件の情報が、メンバー国で発生した災害に関するものであった。

図 5-1-1-2 新規災害入力画面

The screenshot shows a web browser window with the title 'ADRC Web 2.0 [LaserWeb] - Netscape'. The address bar shows 'http://www.adrc.org/'. The main content area is titled '追加: 新規レコードです' (Add: New Record). It contains several form fields and controls:

- 災害ID** (Disaster ID): A text input field.
- 表示順** (Display Order): A dropdown menu.
- 災害発生国** (Disaster Occurrence Country): A dropdown menu with 'Select Value'.
- 災害種別** (Disaster Type): A list of checkboxes for '地震' (Earthquake), '火山' (Volcano), '台風' (Typhoon), '豪雨' (Heavy Rain), '洪水' (Flood), '事故' (Accident), '津波' (Tsunami), '干ばつ' (Drought), and '火災' (Fire).
- Check/Not in Use?**: A section with checkboxes for 'Check1', 'Check2', 'Check3', 'Check4', and 'Check5'.
- 災害名称(日本語)** (Disaster Name (Japanese)): A text input field.
- 災害名称(英語)** (Disaster Name (English)): A text input field.
- 期間(日本語)** (Period (Japanese)): A text input field.
- 期間(英語)** (Period (English)): A text input field.
- 概要(日本語)** (Summary (Japanese)): A large text area.
- 概要(英語)** (Summary (English)): A large text area.
- 追加HTML(日本語)** (Add HTML (Japanese)): A text input field.
- 追加HTML(英語)** (Add HTML (English)): A text input field.

5 - 1 - 2 2000 年度における最新災害のデータ入手

2000 年度の課題であった国連人道問題調整事務所アジア災害対応ユニットとの協調・情報共有は達成された。国連人道問題調整事務所が収集している正確で迅速な情報が、アジア災害対応ユニットに常駐する災害対応地域アドバイザーを通して入手でき、これにより、第一報を確実に入手できるようになった。

また、本年度はより正確かつ特色あるデータの収集につとめた。一例として最新災害情報における「インド政府からの被害状況レポート」が挙げられる。このレポートは災害発生後の約 2 週間に 1 日 2~3 回、その後は 1 日 1 回インド政府から受信し、センターが翻訳して独自に情報提供したものである。具体的には災害発生直後の 1 月 28 日以降 2 月 12 日まで、8 時・9 時・12 時・14 時・20 時・22 時のうち一日 2~3 回という頻度で災害情報を受信した。災害情報の入手に時間がかかると思われた国から随時このような情報が配信されることは予想外であったが、最新災害情報を必要とする関係機関にとっては貴重である。アジア防災センターもこのような災害情報の提供を通じて、国際社会の災害対応の迅速化及び被害の軽減のため貢献していくことが期待されている。アジア防災センターの諸機能の中で、最新災害情報の提供は、最も重要なもののひとつである。また 2000 年度には、最新災害情報の中に以下のような地図情報のリンクも導入した。

- ・ テキサス大学中央図書館 Bhuj 周辺地勢図
http://www.lib.utexas.edu/Libs/PCL/Map_collection/middle_east_and_asia/Bhuj_1955.jpg
- ・ ASC によるグジャラート州過去の地震マップ
<http://www.geocities.com/stasertin/gujarat.htm>
- ・ インドにおける検索可能な地図
<http://www.mapsofindia.com/maps/india/h3i00.htm>
- ・ IRIS consortium Seismic Monitor によるインターネット GIS を利用する世界の最新地震図
http://www.iris.washington.edu/seismic/60_2040_1_8.html
- ・ 英国・エディンバラ大学地震地図検索による震源図
<http://pubweb.parc.xerox.com/map/color/all/ht=20/wd=40/mark=23.40,70.32,2,12/lat=23.40/lon=70.32>
- ・ US 地質学研究所国立地震情報センター
<http://neic.usgs.gov/neis/bulletin/010126031641.HTML>

ユーザーは該当地域に関するあらゆる地理情報を複数のソースから得ることができ、GIS の観点からも有効である。

これら 2000 年度の改善点に加え、今後より一層正確で豊富な情報リソースを得、それを受信者の立場に立って発信していけるよう、さらに検討を重ねていきたい。

5 - 2 事後情報の収集・分析

5 - 2 - 1 ReliefWeb ファイナンシャルトラッキングの解析

国連人道問題調整事務所(OCHA)では、世界のどこかで大災害が発生した場合、その国、関係機関に援助を送った団体等に対して、援助内容を OCHA に登録することを呼びかけており、その集計結果を ReliefWeb のファイナンシャルトラッキング上に公開している。

これにより、大災害発生時に国際社会は被災国にどのような援助の手が差し伸べられたかについて概括的に把握することができるが、現金の援助額のみを米ドルで計上してあるため、人的、物的な支援については反映されておらず、取り扱いには注意が必要である。昨年度よりこのファイナンシャルトラッキングの公開を ReliefWeb が始めたこともあり、この表を使用して、アジア防災センターのメンバー国における災害に対して、どのような国、機関等が援助を行ったかについて分析を行った(添付資料)。

なお、集計に際して、援助国には、各国政府のほかその国に立地する国際機関、NGO、各種団体等を含め、国籍の特定できない国際的な機関などはその他(OTHER)に含めた。

分析の結果、アジアの災害に際しては、アジア地域はもとより欧米各国からも多くの援助が行われていることが判明した。以下に、その傾向を示す。

- 2000年は、カンボジア(19%)、モンゴル(18%)、アルメニア(15%)、タジキスタン(14%)、インド(14%)が主な被援助国(全体の80%)であり、これらの国の被災の大きさがわかる。
- 援助のうち、国連機関およびNGOが全体の37%を占めている。地域別では、ヨーロッパ諸国からの援助が多く(26%)、国別では、アメリカ合衆国(17%)、日本(12%)が主たる援助国となっている。

5 - 2 - 2 インド・グジャラート地震に関する緊急援助

2001年1月26日に発生したインド西部のグジャラート地震は、2万人を超える死者を出し、インド史上2番目に大規模な地震災害となった。最大の地震災害は1737年カルカッタ地震〔約30万人死亡〕である。グジャラート地震は州内の広範な地域に被害をもたらしたが、特に被害の大きかった地域は、Kachchh-Bhuj、Ahmedabad、Rajkot、Jamnagar 及び Surendranagar である。

インド政府災害状況報告第73号（2001年3月16日付）及びOCHA報告などによれば、グジャラート地震の被害状況は次の通りである。

表 5-2-2-1 グジャラート地震の被害状況（2001年3月16日）

死者	20,005名
負傷者	166,000名
行方不明者	247名 (Kachchh)
被災者	1590万人
家畜の損失	20,717頭
全壊家屋	367,000棟
一部被害家屋	921,000棟
推定被害額	46億米ドル(約5600億円)

表 5-2-2-2 グジャラート地震の死亡者（2001年2月26日）

地域名	死亡者数	比率(%)
Kachchh(Bhuj)	18,416	92
Ahmedabad	751	4
Rajkot	433	2
Jamnagar	119	1
Surendranagar	113	1
Others	173	1
合計	20,005	100

比率は小数点以下を四捨五入している。

この未曾有の地震災害において、インド政府、グジャラート州政府及び地元 NGO は極めて重要な役割を果たした。

被災住民の支援、被災地域の復旧復興のための努力を行ってきた。この中には、被災者の捜索・救助、水・食糧・医薬品など救援物資の供与、保健・医療、瓦礫の除去、応急仮設住宅の提供、被災者への経済的支援、学校教育支援さらには被災住民の再定住計画などが含まれる。同国による緊急対応の概要を以下に示す。

インド政府の対応

- ・ インド国軍を被災地に派遣、ブジ空軍基地を第一拠点、アーメダバード空港を第二拠点として救援活動を開始。
- ・ 農業省が中央政府レベルの救援活動調整拠点となり、国家災害管理コントロールルームを首都デリーの農業協力局内に設置。
- ・ 消防、救助、医師、電力、通信、鉄道その他専門家の投入。
- ・ 救助用特殊機器、重機、給水タンク、医療用品、食糧、毛布、衣類、避難用テントそのた物資など輸送し提供。

グジャラート州政府の対応

- ・ 政府職員の多くが被災したため、救援活動の開始に時間を要した。
- ・ 48 時間以内に救援活動の本部が州都 Gandhinagar で活動開始。
- ・ アーメダバードには支援本部を設置。
- ・ 救援調整官をブジにおき、救援活動の調整にあたる。
- ・ 捜索救助、医療活動に続き、道路の瓦礫除去、危険建物の除去も実施。
- ・ 電気・水供給等の復旧。
- ・ 警察、州兵その他行政官の投入など。

現地の対応

- ・ 家族及び近隣住民の救出、搬送、応急手当その他の相互支援の実施。
- ・ 住民、関係者自体の被災ならびに電気、水その他ライフラインの停止もあり特にブジでの救援活動は困難を極めた。
- ・ 地元自治体、州政府、国連災害管理チームなどの要員到着と共に救援活動が活発化した。

しかしながら、このような大規模の地震災害に対しては、これだけでは十分とはいええず、国際社会からの緊急援助も重要な役割を果たした。その概要は次に示す通りである。

捜索・救助段階

- ・ 捜索・救助：スイス、英国、ロシア、トルコ、アルメニア等の捜索・救助チーム
- ・ 災害評価：国連災害評価調整（UNDAC）チーム
- ・ 現地救援活動調整：国連現地活動調整センター（OSOCC）

救援段階

- ・ 緊急食糧支援：WFP など
- ・ 保健・医療：WHO など
- ・ 救援物資供与：UNICEF など
- ・ 医療支援など：国際赤十字など
- ・ 援助資金供与：世界銀行、アジア開発銀行、米国、欧州連合、日本ほか多数
- ・ 上記の各方面にわたる支援：国際 NGO など

これらの国内及び海外からの支援により、被災地は落ち着きを取り戻しつつあるといえるが、依然として、多くの被災者の生活支援、再定住計画及び地元産業・経済の復興など引き続き内外の支援を必要としている状況にある。

アジア防災センターとしては、メンバー国及び関係国・機関と共に、インド政府やグジャラート州政府、被災地住民のニーズを把握し、短期的な救援活動にとどまらず、中長期的な復旧・復興のために必要な協力支援の可能性を探っていくつもりである。

またこの地震災害の教訓を学び、関係国・機関と共有することにより、将来同様の災害による被害の防止・軽減に役立てる方策を探りたいと考えている。

なお、グジャラート地震に対する対応状況は、日々進展しており、最新の状況については、グジャラート地震緊急援助に関する次のウェブサイトにより確認する必要があることを付言しておく。

インド政府のウェブサイト

<http://www.ndmindia.nic.in/>

グジャラート州政府のウェブサイト

<http://www.gujaratindia.com/>

在インド国連機関の活動に関するウェブサイト

<http://www.un.org.in/>

国連 ReliefWeb のウェブサイト

<http://www.reliefweb.int/>

5 - 2 - 3 阪神・淡路大震災における各国からの緊急援助

1) 阪神・淡路大震災「震災対策国際総合検証会議」

大災害が発生するとともに、被災国に対し、国連をはじめとする国際機関、世界中の国々、NGO など、様々な団体あるいは個人が救援・被災者支援活動を展開する。

これらの活動については、人道的な見地から行われ、いわゆる善意によるところが大きく、それに対する評価・分析はこれまであまり積極的には行われてこなかった。特に支援に対する否定的な評価などは公表されにくい側面を持っている。

1995年の阪神・淡路大震災は、高齢化社会下の大都市を直撃した類のない大災害であり、この教訓は全世界の共有財産として継承し、世界の震災対策に生かしていくことがきわめて重要であるとの見地から、兵庫県においては、震災後5周年の1999年4月に「震災対策国際総合検証会議」を設置した。そして、普遍性に富み、成果が将来のモデルともなる20の検証テーマを設定し、1年あまりをかけて日本国内、海外の検証委員による検証作業を行い、2000年春に最終的な検証提言総括がとりまとめられ、その成果が8月に刊行された。

この20の検証テーマの一つに、「海外からの応援部隊の受け入れの課題とあり方」が含まれており、ここで各国からの緊急援助に関する分析、評価が国内検証委員である京都大学防災研究所の河田恵昭教授、海外検証委員であるカリフォルニア州政府緊急業務局沿岸地域行政官であるリチャード・アイズナー氏、それに検証会議テーマ担当委員である、京都大学防災研究所の林春男教授らによりとりまとめられた。

詳細については、兵庫県が2000年8月に発刊した「震災対策国際総合検証会議報告書」に譲るが、ここでは、主に河田教授のレポートを引用することにより、阪神・淡路大震災に際しての各国からの緊急援助について、その概略をとりまとめた。

2) 阪神・淡路大震災における海外からの緊急援助等の実績

1 海外からの救助隊の活動

日本政府(国土庁防災局：当時)は国連人道問題調整事務所からの照会に対し、日本各地から捜索・救助チームがすでに派遣され、政府の調査団もすでに現地に派遣されていることから、海外からの捜索・救助チームの被災地への派遣は必要ないと答えていた。また、日本赤十字社も海外からの支援チームの派遣要請は行わなかった。

最終的に、海外からは15の国々から捜索・救助チーム派遣の申し出があったが、結果的には表5-3-3-1に示すようにスイス、フランス、イギリス、の3カ国のチームが被災地に入った。これらの救助隊は、救出・救助活動が終わりに近づいた頃に被災地に到着することとなったため、生存者の救出にはいたらなかったものの、スイス隊は9体、フランス隊は2体、イギリス隊は2体(警察の記録によると1体)の遺体を

探し出し、収容した。

表 5-2-3-1 海外救助隊の活動実績

区分	期間	実績	主な活動支援
スイス隊 26名 捜索犬 12頭	1/19 ~ 22	遺体 9体	神戸市消防局はじめ8都市の消防本部救助隊
フランス隊 63名 捜索犬 4頭 装備資材約 10t	1/21 ~ 24	遺体 2体	兵庫県警察本部・大阪府警第2機動隊 27名・車両 10台地元の警察署・消防署
イギリスの NGO (IRC:インターナショナルレスキュー・コー)15名	1/23 ~ 26	遺体 2体(警察の記録では 1体)	被災地の NGO (兵庫県・神戸市)

2 海外からの医療チームの活動

1月18日以降、バングラデシュ、中国、キューバ、ギリシア、ポーランド、タイ、イギリス、イエメン、ユーゴスラビアなど多くの国々が、必要であれば医療チームを派遣すると申し出てきた。日本政府はこれらの善意の申し出に感謝の意を表明し、被災者の診療をするには日本語が話せることが必要であり、国内の医療従事者を動員することで量的にも足りていると答えていた。

結果的には、日本の医師免許を持ち上手に日本語を話すタイの医療チーム、日本語を話す韓国の9人からなる医療チームが被災地入りして、被災者に感謝された。一方、フランスの「メディサンデュモンド(MDM)」は、「アジア医師連絡協議会(AMDA)」をカウンターパートとして来日したが、フランス語と日本語の通訳が必要であった。また、米国の医療ボランティアも22名の医療チームを送り込んだが、言語の問題、治療方法の相違などが問題となった。

3 海外からの物資支援

日本は国際社会に支援を求めはしなかったが、多くの政府からの物的支援の申し出があった。76の国々や地域、国連、世界保健機構(WHO)、ヨーロッパ連合などが毛布などの生活必需品から文房具や携帯電話までの様々な物資支援や見舞い金を申し出た。日本政府はこれらすべての善意に深い感謝の念を表明し、被災者に役立つ限りできるだけ多く、これらの救援物資や現金の申し出を受けることにした。結果的に日本国内に基地や緊急物資の備蓄倉庫をもつ米国を皮切りに44の国々や地域からの申し出が受け入れられ、配送の手配がなされた。

3) 海外からの緊急救援の受け入れの経緯

前述のように、日本政府は震災発生直後から海外からの捜索・救助チーム、医療チ

ームの受け入れについては、受け入れることは考えていなかった。また、国連の人道問題調整事務所の状況レポートにも、日本政府、日本赤十字社との確認を経て、日本政府からの支援要請はないことが明記されていた。

しかし、被災地の悲惨な状況ばかりが国際的に報道される中、日本政府は当初は好意に感謝しつつ丁重に断っていたが、各国政府から救援チーム派遣についての強い申し出が相次ぎ、マスコミも海外支援の受け入れに躊躇する日本政府に対して、「閉鎖的、鎖国、善意を拒否する傲慢」といった報道が一部でされたことなどから、搜索犬などを用いる日本とは違った搜索技術を期待して、前述の海外チームを受け入れることとなった。

4) 現場での受け入れに際しての問題点

現地の救助隊にとって、海外からの搜索犬を伴った救助隊とともに救助活動を行うことは初めての経験で想定もしていないことであった。

また、通訳の確保、交通手段、宿舎の確保などの受け入れ態勢、さらに搜索箇所の決定、それらのための打合せなどが現場での負担となった。

特に、ヨーロッパと日本との地理的な距離(フライトスケジュールなども勘案すると最短でも被災地入りまで36時間必要)、受け入れ決定までに時間がかかったことなどから、到着が最初に入ったスイス隊でも19日の午後1時20分(発生後55時間)、フランス隊は21日の午後となり、そのころには彼らが得意とする鉄筋コンクリートビルの倒壊現場での搜索は既に済んでいた。そのため、木造建物や仁川の地滑り現場での搜索に参加し、生存者の救出には結びつかなかったものの、遺体の発見にはつながった。

このように、派遣側としては、国際メディアなどにより、がれきの中で救助の手が差し延べられないまま死んでいたり、路上に多くの重傷患者が放置され治療を受けることなく死んでいくといった悲惨な被災者の惨状が繰り返し報道されたことなどから、そのような状況に一刻も早く支援の手を差し延べたいといった強い意志により被災地入りしたようである。一方、被災地では、全国からの警察、消防、自衛隊などの救助隊により18日までには主要な鉄筋コンクリートなどの建物の倒壊現場での搜索・救助活動は終えていたため、海外からの救援チームはいわばその後になり、満足な成果にはつながらなかった。

さらに、狂犬病感染国からの搜索犬の入国に際し、動物検疫署の担当官がついて回ることとなったこと、搜索犬が木造家屋や地滑り現場での搜索には適していなかったこと、通訳をはじめとする様々な準備が現場の負担を増したことなど、様々な問題点

が顕著になった。一方、国際的な被災者の悲惨な状況の報道とは裏腹に、日本の捜索技術が彼らの予想以上に高度で熟練されていたこと、捜索活動が迅速に行われたことなど、派遣側と受け入れ側との制度、文化、考え方の違い、あるいは温度差のようなものが問題点としてあげられている。

5) まとめ

国際的な救援申し入れに際しては、国連人道問題局は、救援のアドバイザリーグループとしてスイス、イギリス、米国、ドイツがINSARAGというプロトコルを作っている。それによれば、救援派遣の条件としては、次の3点が重要とされている。

- 1) 相手国の要請がある
- 2) ロジスティクスが充足している
- 3) 自己完結型で地元負担をかけない

今回も被災地の役に立つことが前提であった。ただし、被害が国際的に報道されると、何とか援助したい、外交的にも支援したいという思いが救助隊派遣国にはある。したがって、被災国は海外からの援助隊派遣を全く断るのは困難である。そこで、この申し出を無駄にしないように、被災地に役立つものに誘導していくことが重要である。そこで、被災地から何が必要としているかを早く表明することも考えられる。また、被災地の実際の状況、救助活動の進捗状況などの内容が諸外国、特に先進国の救助関係者に理解されていないことも問題があろう。また、援助隊派遣国の日本に対する理解不足も大きいので、このような情報ギャップをどうするかが今後の課題となる。

医療救援については、1月17日に日本赤十字社からジュネーブの国際赤十字社・赤新月社に対して、国際援助要請をしないことをアピールし、資金的な援助を受けることを伝えた。ただし、今後の課題として、応援部隊のプラス要素として、

- 1) 救援には被災地と援助地域を結びつける連帯的要素がある
- 2) 被災地にとって海外からの応援は励ましになる

ということが指摘できる。プラス要素で受け入れるケースとしては、被災者への救援が十分に行われている場合と被災地が善意を受け入れる十分なキャパシティがある場合に限られる。また、将来的な課題として、救援に多くの人に参加してもらうためには、マネジメントが十分にできて、救援がプラスに働かなければならない。