

災害対応の国際協力

日本の経験が活かされているか？



神戸大学
名誉教授 豊田利久

1. はじめに

筆者は、災害復興学会等を通じての研究活動や大災害の復興現場の視察を踏まえて、主として日本の復興過程における困難な諸問題を解決する方策を微力ながら考えてきた。他方、別途所属している国際開発学会等での研究活動や途上国での国際協力の実践を通して、わが国の途上国支援や開発の諸問題に関する知見も蓄えてきた。その過程で、災害対応（通称「防災対策」と言われる）における国際社会の潮流とわが国の国内における復興過程の現実とのギャップが気になってきた。また、途上国における災害被害削減に向けてわが国が貢献する意義は大きい、その支援のあり方も気になってきた。

本稿では、災害対応の国際協力の潮流を概観し、他方でそれに照らしてわが国の国内体制が整合的でないのではないか、その原因は何かの検討を試みる。そして、災害大国のわが国であるが故に、その困難な経験と教訓を国際社会に発信し、その解決策を国際社会とともに解決するような方向性を見出したい。

2. 国際協力の潮流

(1) 緊急支援段階

(1-1) 国連を中心とする国際機関による協力

国際社会における災害への対応は、自然災害だけではなく紛争や人為的な要因によって生じる災害に対しても対応する形態が主流となっている。すなわち、軍組織が自然災害への対応で果たす役割が法制化されている国が多い。日本の自衛隊は、紛争に起因する災害に対しては後方支援、国連平和維持活動（通称PKO）、難民救済の範囲に限定されている。自然災害に対しては、1989年のハリケーン災禍に襲われたホン

ジュラスに派遣されて以後、2010年の大地震に襲われたハイチや大洪水に襲われたパキスタン等、2012年までに12回派遣されている¹⁾。

軍組織主体の外国支援を受け入れる際には微妙な政治的軋轢が生じる可能性がある。また、外国からの支援（特に緊急支援チーム）が多数ある場合にも調整と協調が必要になる。このような緊急人道支援活動の総合調整を担う機関として、1997年に国連人道問題調整部(OCHA)が設立された。また近時、OCHAのもと災害時に特化した専門家を編成して国連災害評価調整(UNDAC)チームが被災国に入り、被害状況の世界発信や国際的な調整を行うようになった。わが国でも、東日本大震災で初めて7人のUNDACチームが入り、国内外の調整と情報発信を行った²⁾。しかし、UNDACと引き続いて入国したOCHAともにそれぞれ10日間程度の活動で引きあげたので、わが国の場合には政府による国際機関の調整が円滑になされると判断したと思われる。

国連には人道支援に関わるいくつかの専門性を持つ機関が存在し、世界各地で活動を展開している。災害が発生したらOCHAの調整のもと、政治的に中立な立場でそれぞれの専門分野での救護活動を展開する。栄養、水と衛生、教育などの分野では国連児童基金(UNICEF)、難民の保護や支援では国連難民高等弁務官事務所(UHCR)、食糧配給や輸送一般に関しては世界食糧計画(WFP)、といった具合である。

国連といえども被災国の許可なしに活動できない。1991年の国連総会決議46・182「人道緊急支援における調整の強化」が、災害救援の国際基準ともいえるべき取り決めとなっている。この取り決めは12の原則を定めたが、主な内容は次の2点に要約される。①災害

救援の第一義的責任は被災国政府にある。②国際社会からの救援は被災国からの合意の上でなされるべきで、被災国の努力を補完するものである³。

(1-2) 国際赤十字・赤新月連盟

各国の赤十字社 (152 カ国) や赤新月社 (33 カ国) は独自の人道支援で長い歴史を有する。自然災害の救援のための連絡調整をするのが国際赤十字・赤新月連盟 (IFRC) であり、本部をジュネーブに設置、63 カ国に代表を置いている。独自の救援活動を行うとともに、国内外からの支援金や義援金の受け入れ窓口としても機能している。

(1-3) 非政府組織 (NGO)

災害対応における国際的な NGO としては、「国境なき医師団」が著名である。その他、平時から国際的にそれぞれの目的をもって活動し、災害時にはその専門性を活かして対応する国際 NGO も多数存在する。世界的に著名で大規模な組織としては、こども支援を約 120 カ国で展開している「セーブザチルドレン」、キリスト教の精神に基づいて 87 カ国で活動する「ワールドビジョン」、貧困克服のために約 100 カ国で活動する「オックスファム」等がある。わが国では、NGO の評価が高まったのは最近のことであり、海外の災害対応に特化した組織はまだ少ない。規模が小さいとはいえ独特な活動をしてきた「CODE 海外災害援助市民センター」は、阪神・淡路大震災を契機にして生まれ、神戸を拠点にしている。わが国に拠点を置く大きな NGO は「ジャパン・プラットフォーム」であり、災害と難民への対応を目的にいくつかの NGO と経済界が共同で政府の支援のもとに 2000 年に設立、国内外 40 数カ国で活動している。

東日本大震災では、国内 NGO だけではなく、国内に本拠を置く多くの国際協力 NGO (全部で約 400 存在する) が支援活動を行ってきた。また、通常は外国で活動している国際協力 NGO をネットワーク化して支援する NGO「国際協力 NGO センター」(JANIC) が、今回の震災後に日本での様々な活動をする支援(資金や情報の提供)を行った⁴。

NGO の場合は行政のような様々な制約がないので、どちらかというに一極集中的な特色のある支援ができる。行政を補完したり、ある場合は協調したりしながら、NGO の重要性はますます強まるであろう。

(2) 復旧・復興及び防災段階

(2-1) 復旧・復興過程における様々な協力

「復興とは何か」というテーマは本学会でも永らく議論されてきたが、復旧・復興について国連では「被災地の施設、生活、生活環境を回復させ、必要に応じて改善させ、さらに防災のための取り組みも含まれる」と定義している。単に原状回復を図るだけではなく、より良い再建を目指す (Build-back better) ということは国際社会でも共通認識になっている⁵。

国連システムの中でこの段階で重要な役割を果たすのは国連開発計画 (UNDP) である。2005 年 1 月に神戸で開催された第 2 回国連防災世界会議では、復旧・復興過程における様々な課題が議論されたが、被災地のニーズと国際的支援の間のギャップを調整する機関の必要が提案された。それを受けて同年 5 月に国際復興支援プラットフォーム (IRP) が設立された。この組織の運営会議の議長は UNDP であるが、日本政府は副議長を務めるとともに、予算措置を含めて主導的立場を務める契機となった。

国連が特に途上国における深刻な災害被害に目を向け、その削減に向けて動いたのは 1989 年の「国際防災の 10 年」の宣言以後である。当初は、自然災害の防止、予防、軽減を図る内容が重視されていた。その後、横浜での第 1 回国連防災世界会議 (1994 年) で、防災のための原則、戦略、行動計画が決められた。2000 年には国際防災戦略 (UNISDR) が国連の部局としてジュネーブに設置された。神戸での第 2 回国連防災世界会議 (2005 年) の主要なミッションは、横浜会議以後の環境や貧困をめぐる国際開発の主要なテーマを踏まえ、開発と防災の関係を明確に示すとともに、開発を念頭に置いた防災に関する全般的行動指針として「兵庫行動枠組」(HFA) を決めたことである⁶。UNISDR はモニタリングや中間レビューなどを通じて、

HFAの実施推進に努めている。また、日本政府はこの潮流の推進役として、2010年には「アセアン+3 防災国際会議」を開催、さらに2015年に仙台で第3回国連防災世界会議の開催を宣言している。そこでは、HFAの内容が微修正されて「ポストHFA」が決議される予定である。

国連を中心に進められてきたこの潮流は、環境や貧困を念頭に置いた開発との関連で防災を考えるものであり、復旧・復興それ自身よりも災害リスク削減のための予防措置に比重が置かれている。災害後の事後対応よりも事前の予防を重視する。途上国では一般に貧困であるが故に住宅や社会施設が災害に対して脆弱であり、災害が起こればその復旧・復興が遅れてさらに貧困化する。このような貧困と災害の悪循環を断ち切るためには、災害に強い住宅や施設をつくるための投資に資金を回すべきだという論理である。この論理は、長期にわたって災害が起こっていない途上国で、被災者の生活復興を考えなくてもよいような状態では妥当する考えである。しかし、多くの（特にアフリカやアジアの）途上国では被災する頻度は高く、施設の復興も生活の復興も両方必要であり、事後よりも事前が重要とは言い切れない。また、生活復興が迅速になされるならば、貧困から脱出してより強い住宅再建も可能になるという側面もある。

「ポストHFA」は事後よりも事前という考えをさらに進めるのか、それとも事後と事前のバランスを取る方向へ落ち着くのか、その成り行きが注目される。これに関連して、同じ国連システムの中でも、上述したUNDPは生活や生活環境の復興に重点を置いた活動をしており、このような視点が「ポストHFA」に果たして反映されるのかも注目される⁷。

（2-2）「災害対応の主流化」という潮流

筆者は約10年前、アメリカの防災専門家から、「同じ1万ドルを災害後の復興に使うよりも災害予防の投資に使う方が被害の軽減になりより効果的だ」と聞き、経済学的な効率性の上からも妥当な議論だと疑問もなく受け入れていた。しかし、その後よく考えてみ

ると、この考え方には大きなトリックがあることに気付いた。一般に、発災→救急対応→復旧→復興→予防（防災）のプロセスは「災害サイクル」と呼ばれる。実際にはこのプロセスには時間がかかる。上に述べた考え方は、この災害サイクルにおける時間軸を完全に無視して、復興と予防を同じ土俵で静学的に考えた時には妥当するが、時間軸を考慮した動学的枠組みで考えると妥当しない。①災害発生時の緊急対応策、②生活や地域のより良い再建を促進するための中長期的な対応、③将来の災害リスクに対する予防・防災措置の三つの側面を時間軸に沿って考える必要がある。

例えば、東日本大震災からの復興途上にある沿岸被災地で、生活復興に関連する住宅・生業・雇用等の諸施策を講じて被災者支援するよりも将来の津波被害リスク削減のために巨大防潮堤建設にお金を回すべきだ、とは言えない。時間軸を無視して生活再建を無視したり、軽視したりすることは本末転倒である。

しかし、時間軸を無視して、事後対応よりも事前のリスク削減対応を重視する「防災の主流化」は2000年頃からUNISDRを中心に進められてきた。背景には途上国（特にアジアの途上国）における災害被害が急増している事情があり、ODA支援などで途上国の将来の被害軽減に寄与する場合、費用対効果の上でより効率的であるという考えが基調にある。これを経済学的に裏付けようと、世界銀行(WB)と国連が出版した『自然災害と人災—予防の経済学』(2010)⁸において、事前の投資が有効で割に合うことが論じられた。この「主流化」の流れはHFAの促進という側面もあわせ持つので、急速に国際社会で進められている。

この方向は2012年に日本で開催された二つの国際会議でさらに一歩進められた。すなわち、同年7月の「世界防災閣僚会議 in 東北」において、防災の優先順位を上げ、十分な財政資源を割り当てること、等の具体的活動が確認された。さらに同年10月に開催された国際通貨基金(IMF)・WB総会後の仙台会合での世界銀行総裁とわが国の財務大臣との共同ステートメントにおいて、従来の「主流化」促進に加えて、防

災のためのインフラへの投資の便益が大きいこと、日本が途上国への技術的・財政的支援を強化すること、等の内容が盛り込まれた。

ただし、「主流化」の定義は一義的に与えられているわけではない。従来国際社会の途上国支援が事後対応に傾斜し過ぎていたことを是正して、事前対応を重視するのが「主流化」の共通の考え方である。その場合でも、災害リスク削減のための施策について、物理的なインフラ整備だけではなく、ハード・ソフト双方の様々な施策を包含すると理解したい。UNDP は、生活再建も事前の防災対応の第一歩であるとしており、筆者もこのような防災サイクルを動的に捉えることが重要であると考えます。

途上国の開発を経済面で支援した IMF と WB は、それぞれ短期的・長期的側面について支援を受ける途上国に一律なモデルを適用し、マクロ経済の緊縮化と構造改革を強要した。その結果、多くの途上国が成長よりも停滞する方向に進み、このような「経済開発の主流化」による失敗が広く認識されるようになった。その失敗の根源は、IMF と WB の本部がワシントン D.C. に位置することから名付けられた「ワシントン・コンセンサス」にあると言われる。同様に、災害対応の国際的潮流の側面で「防災の主流化」が一律なアプローチで進められようとしているが、途上国の場合にはそれぞれ異なった自然および社会・経済の環境の中にあり、わが国も潮流に乗って途上国を支援する場合には慎重なアプローチをとるべきである。例えば、防災名目でインフラ整備（堤防、港湾、津波避難ビル、道路等の整備）を行った場合、その後の維持管理が財政的理由によりできないか、または当該途上国の財政状況を悪化させる可能性がある。「ニューヨーク - ワシントン - トウキョウ・コンセンサス」⁹が持続可能か、成功するかは 20 年後くらいでないと分からないが、それは「防災の主流化」の内容に左右されそうだ。狭く「インフラ整備による予防」の側面だけを重視するのではなく、復興を起点としてサイクルの時間軸で考え、ソフト面を含む広義の技術協力による支援で途上

国における官民双方のエンパワーメントが高まるようにしなければならない。

（2-3）わが国を中心とする地域協力の動向

発災直後の人命救助や物資運搬等で近隣の国同士が協力することは自然な成り行きである。また近隣であれば、同様な災害を受ける可能性も高い。そこで、各地域にいくつかの地域協力体制ができている。例えば、中米（7 カ国）、カリブ（18 カ国）、南米（5 カ国）、南アジア（8 カ国）、東南アジア（10 カ国）等である。阪神・淡路大震災後に神戸に設立されたアジア防災センター（ADRC）は、アジアの 30 カ国をメンバー国とし、アメリカ、オーストラリア等 5 カ国をアドバイザー国としている。防災情報の共有、研修受け入れやメンバー国での研修等を通じて、国際防災協力に寄与している。

日中韓における防災協力も徐々に進んでいる。2008 年、四川大震災後に開催された第 1 回「日中韓首脳会談」（福岡県大宰府市）での一つの大きなテーマは災害対応での協力であった。中国が日韓の救助隊を受け入れた後の良い環境下での会談であった。この首脳会談は日帰りの日程を恒例としているが、2011 年の第 4 回会談は、東京と福島で 2 カ所を 2 日間継続するという異例のものであった。その後、政治的問題が深刻化して開催されておらず、残念ながら現在は再開の目途はない。しかし、第 4 回会談の合意に基づいて、2013 年 3 月、第 1 回日中韓 3 国防災机上演習が韓国で実施された。韓国で大規模地震が発生したとの想定シナリオのもとで、3 国間の効果的な支援・受援の方法について議論がなされ、平時からの 3 国間での防災協力の推進や関係者間のネットワークの強化等の重要性が確認された¹⁰。

3. 日本の貢献と課題

（1）日本の貢献

ここでは、わが国が災害対応の国際協力において、支援の「出し手」としてどのような貢献をしているかを簡単に振り返る。

わが国の国連全体の拠出金は米国に次いで2番目に多いが、国際機関への防災分野での資金拠出は比較的少ない¹¹。対外政策における防災分野の役割を重視するならば、その拠出割合を増すべきであろう。ただし、従来からのUNISDRを通じた国際協力の他に、近年はアジア太平洋地域での衛星を利用した防災協力に特徴が見られる。

2 国間協力に関しては、途上国への政府開発援助(ODA)の枠組みで、主として①無償資金協力、②技術協力の形で行われる。災害発生時には、国際緊急援助隊(JDR)の派遣、緊急援助物資および緊急無償援助が行われる。JDRの派遣と援助物資の供与は国際協力機構(JICA)が実施する¹²。災害対応の技術協力に関しても、専門家およびボランティアの派遣、研修受け入れの案件数は最近増加傾向にある¹³。わが国には、様々な災害現場や復旧・復興に関わる施設や人材が豊富に存在するので、途上国からの関係者の国内研修は大きな成果を与えている。

外務省・JICA以外の経路による災害対応の国際協力の形態も数多くある。例えば、地方自治体、大学、研究者、民間基金、NGOなどが「出し手」としての役割を果たしている。中でも毎年募金を海外へ救援金として届け、医療等の海外活動をしている日本赤十字社の活動は、国際赤十字・赤新月連盟のネットワークを活用するので、効果的でかつ安定している。

(2) 東日本大震災での海外支援の受援

わが国は巨大災害後に海外救援金の「受け手」としての経験も幾度かしている。例えば、関東大震災(1923年)の時には、31カ国から2,200万円の義捐金(当時は義援金のことをこう呼んだ)を受領したが、これは国内の義捐金4,800万円のほぼ半分に匹敵する額であった¹⁴。阪神・淡路大震災(1995年)の時には公的な救援は43カ国から行われ、少なくとも7カ国からの救助隊の申し入れがあったものの、受け入れ体制の不備を理由に対応が遅れ、結果としてスイス、フランス2カ国の救助隊のみを正式に受け入れた¹⁵。この時の反省から、1995年に改定された国の防災基本

計画、それ以後の各地域防災計画では「外国からの支援の受け入れ」を明記し、善意ある申し入れをなるべく受け入れるように改善されてきた。

このような背景のもとで生じた東日本大震災では、海外からの救援の受け入れは概ね円滑になされた。その結果、国際開発センターが行った詳細な集計調査によれば、実に174カ国・地域から何らかの人的・物的・金銭的支援を受けたことが分かった。そして、174カ国・地域のうち、119カ国・地域が日本のODA対象国であり、そのうち35カ国が最貧国と呼ばれる後発途上国(LDC)であった¹⁶。人的支援を件ベースで見ると、救援19件、医療11件、原発事故対応14件等となっている。様々な物的支援を受けたことも報じられたとおりである。金銭面では、政府間、赤十字、民間の各ルートを通じたものをできるだけ調査した結果、合計で1,640億円に達したという¹⁷。

2011年の世界におけるODAによる緊急無償援助金の最大の受け手はソマリアで、その額は8.7億米ドル(約713億円)であった。したがって、その年の世界における最大の援助金の受け手は日本であったと言える。このような「国際的な相互扶助」あるいは「国ベースでの共助」の形¹⁸をわが国としては真摯にとらえ、復興過程で得られる経験と知見を国際社会に発信していく責務がある。

(3) 日本の課題

(3-1) 国際協力における災害対応の位置づけ

わが国の国際協力の公的な基本姿勢はODA大綱に示されている。2003年に現在の大綱が決定される前には、筆者もその形成過程の議論に参加した経緯がある。以前から環境問題はODAの重点課題として取り組まれていたのに対し、2003年の大綱改正で災害対応が重点課題の中に取り込まれたのは阪神・淡路大震災を経験したからである。しかし、ODAの四つの重点課題の一つとして挙げられている「地球的規模の問題」の中において、環境問題、感染症、人口、食料、エネルギーの次に、取り上げられている。いずれも重要課題であることに違いはないが、過去20年間のわが国

の内外で多発した自然災害をもたらす脅威と影響を考えると、災害対応に関する国内での経験や知見を活かす協力こそ、わが国が国際社会で果たすべき最上位の課題に入れるべきであろう¹⁹。

事業実施機関としての JICA の内部組織も、この 10 年間で災害対応に向けて徐々に改革されてきたことは評価できる。問題は事業内容である。従来から欧米に比べて日本の ODA はインフラ整備の比重が高い²⁰。

上述したように、わが国は「防災の主流化」を国際機関と共に主導し、2012 年の IMF・世界銀行総会後の会合では一步踏み込んで途上国への防災における技術的・財政的支援を強化する旨を宣言した。防災をインフラ整備のさらなる促進理由として、やり易い方向に流れる可能性がある。国内で「国土強靱化」というフレーズのもと、インフラ投資が防災に貢献するという理由で強引に進められるのと同様、途上国へのインフラ整備事業をますます増やし、日本国内のゼネコン等の関連企業を肥やす災害資本主義の促進に終わってはならない。インフラ整備というハード面だけではなく、医療・社会・人文系等の経験や知見も活かすような技術協力を中心に進めるべきである。

(3-2) 国際協力と国内体制

ここでは二つのことを述べたい。第 1 は、日本の対外援助では「人間の安全保障」の視点が重視されているにもかかわらず、国内の災害対応では今までこの視点が弱く、国内外での政策方針が必ずしも一致していないことである。ODA 大綱における五つの基本方針の 2 番目に「人間の安全保障」の視点を重視することを挙げている。すなわち、「紛争・災害や感染症など、人間に対する直接的な脅威に対処するためには、グローバルな視点や地域・国レベルの視点とともに、個々の人間に着目した『人間の安全保障』の視点で考えることが重要である。このため、わが国は、人づくりを通じた地域社会の能力強化に向けた ODA を実施する。また、紛争時より復興・開発に至るあらゆる段階において、尊厳ある人生を可能ならしめるよう、個人の保護と能力強化のための協力を行う」²¹としている。こ

の視点は、国際社会、特に国連 (UNDP 等) での基本方針にもなっており、その定着にはわが国が大きな役割を果たしたことも知られている²²。「人間の安全保障」は国際機関で唱えられ、わが国の ODA の基本方針に盛り込まれるなど、主として途上国に対する開発援助や平和構築の文脈で語られることが多かった。しかし、災害は先進国にも突然降りかかる大きな脅威の一つであり、先進国の中でもわが国が最もその脅威にさらされているのである。そのことを踏まえて大災害後の国内の災害対応を再検討するならば、被災者の生活や生活環境の復興に大きなウエイトを置くべきであることは明らかである。災害対応における国内体制と国際協力の基本方針に乖離があってはならない。

第 2 は、上のこととも関連するが、巨大災害からの復興における大きな国内問題は被災者の生活再建の遅れであった。被災者生活再建支援法の改定 (2007 年) 等で徐々に改善に向かっているとはいえ、東日本大震災発生後 3 年近くたっても生活再建の目処が立たない被災者は多い。UNISDR の復興の定義の中で言えば、「施設のより良い再建に比べて生活・生活環境のより良い再建が進まぬ」というジレンマこそ、わが国の大きな経験である。巨大災害後の復興における生活・生活環境のより良い再建は途上国だけでなく先進国である日本でも大きな課題であり、率直に外国にも発信すべき教訓である。より具体的には、大災害からの復興における諸制度において施設に比べて生活・生活環境のより良い再建が軽視されてきたこと、それを改善するために施行されてきた法整備や経済政策の内容、そして残された課題は何か等を国際社会に示すことである。

この教訓を逆説的に見れば、わが国は復興における施設のより良い再建の面ではすでに「防災の主流化」をリードしていると言える²³。しかし、災害サイクルの時間軸を無視して将来の被害軽減を重視する余り、生活面を軽視してインフラ・施設面でのより良い再建のための投資を重視し過ぎることは、わが国がジレンマとして現に経験していることである。時間軸を

考慮した動学的災害サイクルでは、将来の被害軽減（＝施設のより良い再建のための投資）という目的と災害後の生活面の復興という目的は異次元のことであり、後者よりも前者が重要とは一概に言えない。どちらも重要な目的であることがわが国の経験から言える教訓であり、「ポスト HFA」の中に反映されるべきである。

4. むすび

本稿では、まず、災害対応における国際的潮流を概観し、次に、わが国がその潮流にいかに関わってきたか、そして国内の災害対応の経験がその国際的潮流に整合的であるか、という吟味をした。主な論点をまとめれば次のとおりである。

(1) 災害対応における国際協力の体制が 1990 年頃から徐々に出来上がったが、国連システムを中心に進められたので途上国の貧困や環境問題の克服などの問題と絡めて災害対応の潮流が形成されてきた。

(2) その潮流の形成にわが国も国連防災世界会議の開催等で大きくコミットしている。

(3) 従来の災害対応における途上国支援は事後対応に集中していたが、持続可能な開発のためには事前対応が重要であり、そのための投資をあらゆる開発計画に組み入れることが「HFA」や「防災の主流化」で強調されてきた。

(4) 生活再建を軽視する極端な「主流化」は、かえって途上国の停滞や貧困をもたらす可能性がある。時間軸を考慮した「動学的防災サイクル」の枠組みで、復興も、予防も共に重要であることを示した。

(5) わが国の途上国援助が、「防災の主流化」の流れに乗って、インフラ整備にますます傾斜することは避けるべきである。災害対応の豊富な経験を踏まえて、ソフト面での技術協力を中心に進めるべきである。

(6) 国連の復興の定義による「施設と生活のより良い再建」という概念をわが国の体制に照らして考える

と、施設に比べて生活の再建が遅れるという傾向がある。

(7) 途上国支援では「人間の安全保障」が重要な施策方針の一つとなっているのに対し、国内の被災者支援ではこの方針が採られていない。災害対応における国際協力と国内体制の方針に乖離があってはならない。

(8) 世界の各地域において、近隣諸国が防災協力する体制ができてきている。わが国にとっては、とりわけ日中韓 3 国間の防災協力が重要である。それは近隣諸国であるが故の人道的な協力であると同時に、政治的問題を超えた意義を有しており、継続されることが望ましい。

参考文献

- 1) 内閣府『防災白書』（2004～2013 年、各年度）
- 2) 外務省「東日本大震災」、
(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/saigai/shien.html>、2013. 10. 1 参照)
- 3) 鎌田文彦「国際緊急援助 - 国際的ネットワークによる災害対応 -」『レファレンス』（2012 年 4 月号）、pp. 129-136.
(http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3488874_po_073501.pdf?contentNo=1、2013. 10. 1 参照)
- 4) 「大災害と国際協力」研究会『大災害に立ち向かう世界と日本 - 災害と国際協力 -』（佐伯印刷出版）、2013 年
- 5) UNDP, *Livelihoods & Economic Recovery in Crisis Situations*, 2013.
(http://www.undp.org/content/dam/undp/library/crisis%20prevention/20130215_UNDP%20LER_guide/、2013. 10. 1 参照)
- 6) 豊田利久・瀬川智子「緊急援助における国際協力 - 阪神大震災の被災地で学んだこと -」『国際協力論集』Vol. 15, No. 3, pp. 21-45, 1997
- 7) 豊田利久「災害対応における国際協力の新展開」『アジアワールド・トレンド』No. 192, pp. 10-14, 2011 年 9 月

- 8) 国際開発センター『東日本大震災への海外からの支援実績レビュー調査』、2013年。

(<http://www.idcj.or.jp/pdf/idcjr201201.pdf>、2013.10.1参照)

- 9) UNISDR, *Terminology on Disaster Risk Reduction*, 2009. (http://www.inpe.br/crs/geodesastres/conteudo/artigos/UNISDR_Terminology_on_Disaster_Risk_Reduction_2009.pdf、2013.10.1参照)

補注

- ¹ 内閣府『防災白書』(各年度)参照。
² 外務省(2013)および鎌田(2012)参照。
³ 「大災害と国際協力」研究会(2013)、pp.84-88。
⁴ 例えば、筆者自身が関わっている国際協力NGOは通常はラオスとタイで活動しているが、JANICの支援も得て今回初めて国内の活動を行い、福島県下に住んでいる全フィリピン人のリストアップと支援を行った。
⁵ UNISDR(2009)参照。
⁶ 2005年1月の会議では、「すべての国は災害から国民と財産を守る義務があること、災害を受けやすい途上国、特に最貧国の防災能力を緊急に強化する必要があること」を趣旨とする「兵庫宣言」を宣言した。この「兵庫宣言」の方針を具体化するための行動指針としてまとめられたのが「HFA」であり、三つの戦略目標と五つの優先行動から成る。その内容については、本号の田中論文を参照されたい。
⁷ 例えば、UNDPは *Livelihoods & Economic Recovery in Crisis and Post-Crisis Situations* という一連の研究成果を発表している。
(<https://undp.unteamworks.org/node/17324>、2013.10.1参照)。
⁸ World Bank, *Natural Hazards, Unnatural Disasters: The Economics of Effective Prevention*, 2010.
⁹ 国連本部がニューヨーク、世界銀行がワシントンD.C.に位置し、国別ではわが国が「主流化」を主導しているから、このように呼称した。
¹⁰ http://jp.tcs-asia.org/dnb/board/view.php?board_name=2_1_news&view_id=84、2013.10.1参照。
¹¹ 2005～2009年間における防災分野の国際機関への拠出額については、米国が世界の48%を占め、続いて英国7.6%、ノルウェー4.2%、カナダ4.1%、日本4.0%となっている。
¹² 1992年の法整備で、紛争に起因する災害にはPKOが、それ以外の自然・人為的災害に対してはJDRが対応することになり、翌年、JICA内に国際緊急援助隊事務局が設置された。その体制下で(1993年に)JDRが最初に派遣されたマレーシアの豪雨によるビル崩壊からの救助では、筆者はたまたま調査のためにJICAマレーシア事務所に滞在しており、派遣隊員及びJICA現地職員の奮闘ぶりと現地に与えたプラスのインパクトの大きさを目の当たりにした。それ以後も、緊急援助隊の果たす国際的な役割の重要性については、わが国が受援した阪神・淡路や東日本の経験からも強く再確認した。
¹³ 内閣府『防災白書』(各年版)参照。
¹⁴ 豊田(2011)、p.11参照。

- ¹⁵ 豊田・瀬川(1997)参照。
¹⁶ 国際開発センター(2013)参照。
¹⁷ 日本赤十字社によれば、同社を通じたものは約1000億円あった。そのうち400億円がクエートからの原油を通じて供与され、東北3県の復興基金の原資に組み込まれた。
(<http://www.jrc.or.jp/shinsai2011/plan/>、2013.10.1参照)。
¹⁸ 日本が1906年のサンフランシスコ地震の際に即座に2万ドルを米国に送ったように、昔から国際的な相互扶助の姿はあったが、近時その傾向が強まっている。その理由として、①ODAに対する恩返し、②ODAを卒業する国(ドナー)の増加、③災害報道(特に映像)の迅速な伝達、等の要因が考えられる。
¹⁹ 災害対応における経験や知見には、科学や工学等の技術面だけでなく、医療・心理、法整備、財政・基金・保険、生業・雇用、まちづくり、教育等の広範囲な分野を含めて考えるべきである。
²⁰ 2005～2009年間におけるインフラ分野の途上国援助実績では、日本の35%に対して米国20%、ドイツ8%等と続き、日本がこの分野で大きなシェアを占めている。
(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/bunya/infrastucture/statistic.html>、2013.10.26参照)
²¹ http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/seisaku/taikou/taiko_030829.html、2013.10.1参照。
²² UNDPが『人間開発報告書』(1994年)で「人間の安全保障概念を打ち出して以後、開発における重要な概念として国際社会に定着した。日本は1999年、国連に「人間の安全保障基金」を設立するとともに、「人間の安全保障委員会」設置(2001年)のイニシアティブをとり、緒方貞子がA.センと共同議長を務めた。
²³ わが国の災害法制の根幹を成す災害対策基本法が、緊急対応、復旧、予防(防災)の諸施策を扱うものの、復興については対象としていなかったことと符合している。