

フィリピンにおける INSARAG 都市型搜索救助アセスメントミッション

援助の受け入れ国から支援国へ、災害多発国としての経験の活用



国連人道問題調整事務所 (UNOCHA) Field Coordination Support Section 沖田陽介

1. はじめに

2016年4月4日から8日の5日間、INSARAG (International Search and Rescue Advisory Group、国際搜索救助諮問グループ) アジア太平洋地域グループは、フィリピンに都市型搜索救助 (USAR: Urban Search and Rescue) 能力アセスメントミッションを派遣した。本稿ではこのミッションについて紹介することで、フィリピンにおける搜索救助の現状と、将来に向けての展望、また日本と同様に災害大国としての経験の世界との共有、国際支援受け入れ国としての経験の国際支援提供時における活用等に関して議論を深める一助となることを目的としている。

INSARAG の諸活動については『復興』誌においても何度か紹介してきたが⁽¹⁾、INSARAG は国際搜索救助チームのネットワークであり、各チーム間の情報交換、共通のガイドラインによる、技術および調整手法の標準化を行っている。換言すれば、相互の学びあいを通じた、より効率的な国際搜索救助活動を目指しているものである。

2005年からは、各チームを「中 (Medium)」または「重 (Heavy)」レベルに分類する、INSARAG 外部評価 (IEC: INSARAG External Classification) を開始している⁽²⁾。これにより、日本の国際緊急援助隊救助チームも、2010年に「重」認定を受け、2015年には再認定を得た。

USAR 能力アセスメントミッションは、各国とりわけ災害多発国の搜索救助能力の現状を把握し、今後のさらなる能力向上に向けた提言を行うことを目的としている。INSARAG アジア太平洋地域グループでは、2014年にモンゴル、2015年はタイに同様のミッションを派遣した。

2. アセスメントミッション概要

(1) 派遣に至る経緯および目的

INSARAG の各地域グループの活動計画は、前年の INSARAG 地域会合において議論され合意を得られる。2015年の INSARAG アジア太平洋地域会合は10月にアブダビにおいて開催され⁽³⁾、フィリピンからの参加者がメンバー国に対して本ミッションの必要性を訴えたことに端を発している。

本ミッションの第一義的な目的は、フィリピン国内の災害対策、とりわけ都市部における地震災害等に対する都市型搜索救助能力の現状把握と、さらなる能力強化に向けた提言であり、各国から集った専門家はそれぞれの経験に基づき提言を行う。先に述べたように、INSARAG の活動それ自体が、各国の学びあいのプロセスであり、本ミッションもその理念に基づいている。

加えて、フィリピンが将来的に海外に対して国際搜索救助チームを派遣したい、また IEC において「中」認定を得たいという意思を持っていることも理解しており、アセスメントチームはこの点に関しても提言を行った。

(2) チームメンバー

チームメンバーは、UNOCHA に加え、すでに IEC 認定を受けたアジア太平洋地域のメンバー国から派遣された。派遣に係る経費は全てメンバー国によって負担されている。

メンバーはチームリーダーを務めた筆者のほか、オーストラリア・ニューサウスウェールズ消防 (副リーダーを担当)、日本の JICA (国際協力機構) から勝部司氏、中国地震局、シンガポール・シビルディフェンス、また UNOCHA フィリピン事務所から2名の参加があり、計7名のチームであった。

表 1 チームメンバー

Mr. Yosuke Okita (沖田 陽介)	UNOCHA FCSS
Mr. Paul McGuiggan	オーストラリア
Mr. Tsukasa Katsube (勝部 司)	日本
Ms. Ning Baokun	中国
Mr. Lok Wee Keong	シンガポール
Ms. Agnes Palacio	UNOCHA フィリピン
Mr. Tristan Arao	UNOCHA フィリピン

(3) アセスメントミッション日程

アセスメントチームは5日間の日程において、以下の表のとおり、フィリピン国家災害対策評議会 (NDRRMC: National Disaster Risk Reduction and Management Council) との協議、聞き取り調査を行ったほか、フィリピン軍およびセブ島において捜索救助活動、医療活動を展開している NGO 団体、ERUF (Emergency Rescue Unit Foundation) の捜索救助訓練を視察する機会を得た。

表 2 アセスメントミッション日程

日付	主な活動
4月3日	<ul style="list-style-type: none"> メンバー到着、チーム内ミーティングにより役割・執筆分担の決定
4月4日	<ul style="list-style-type: none"> NDRRMC との協議 フィリピン国内における国連機関等との協議
4月5日	<ul style="list-style-type: none"> フィリピン軍 505 捜索救助部隊訪問、訓練視察
4月6日	<ul style="list-style-type: none"> フィリピン軍 525 エンジニア部隊訪問、訓練視察
4月7日	<ul style="list-style-type: none"> セブ島 NGO 団体 ERUF 訪問、訓練視察
4月8日	<ul style="list-style-type: none"> NDRRMC に対するレポート提出 今後の能力強化、国際派遣、IEC 受検に関するワークショップ フィリピンにおける国連カントリーチームへの報告
4月9日	<ul style="list-style-type: none"> メンバー帰国

3. アセスメントチームによる調査

アセスメントチームはミッション初日に、フィリピンの災害対策の中心を担う NDRRMC との協議の場

を持ったが、NDRRMC のコーディネイト役であるシビルディフェンスの Pama 長官自身が質疑応答に答えるなど、フィリピン側の積極性、本ミッションに対する高い期待が感じられた。

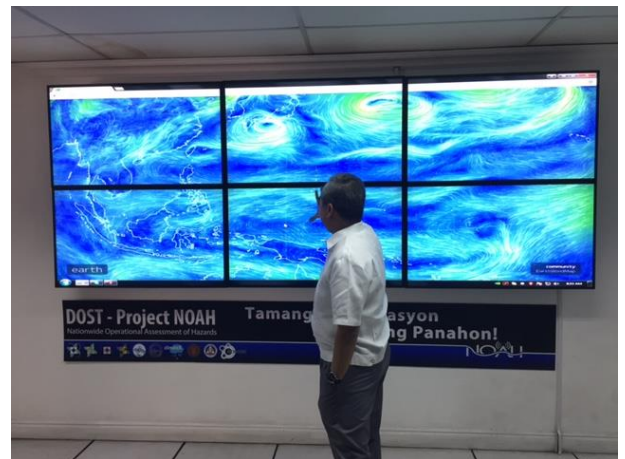


図 1 NDRRMC でのブリーフィング

シビルディフェンス、フィリピン軍、外務省等の 43 の災害対策に携わる機関の集合である NDRRMC は、2010 年に制定された Republic Act 10121 に基づいて設置されたものである。2011 年に承認された災害対策フレームワーク、2012 年の国家災害対策プラン 2011-2028 等と併せ、フィリピンにおける災害対策の根幹を為すものといえる。

国際支援の受け入れに関しては、2012 年の台風 Bopha、2013 年の台風 Haiyan 等の経験に基づき、関係機関間で、One Stop Shop (OSS) と呼ばれる援助物資の受け入れシステムを構築している。これに基づいて NDRRMC が物資の国内における受け入れ先を決定する。他方でフィリピンからの国際支援の派遣に関する法整備は未整備と思われ、アセスメントチームはこの点について提言を行った。

捜索救助チームに関しては、フィリピン軍 505 および 525 部隊、セブ島の ERUF を視察した。505 部隊は空軍部隊であり、災害対策においては、まずその輸送能力を発揮できると考えられる。また空からの捜索救助技術については災害派遣の経験も多く、その技

術は非常に高いと見受けられた。

都市型捜索救助技術という点では 525 部隊のそれが卓越しており、コンクリート破碎のブリーチング、ロープワーク、不安定な建物を補強するショアリング等について、しっかりした技術を持っていた。捜索犬については、訓練施設の限界もありその実際の能力を知るには至らなかったものの、機材を用いた捜索方法やハザード検知についても、最新の機材を用い、系統だった捜索技術を有していると考えられた。

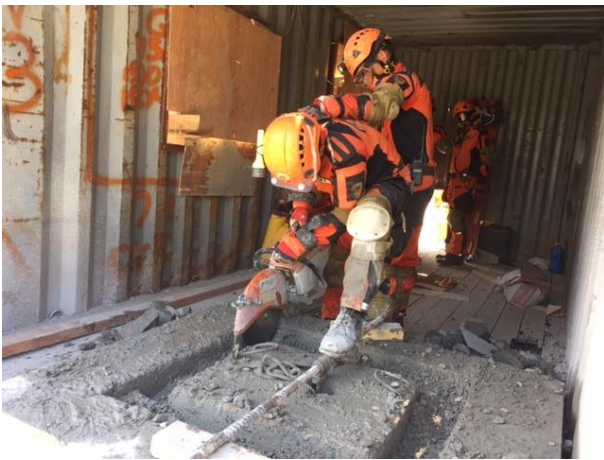


図 2 525 部隊による捜索救助訓練（コンクリート破碎）



図 3 525 部隊による捜索救助訓練（ロープワーク）

セブ島において捜索救助、医療支援活動を展開する ERUF は今年で 30 周年を迎える歴史の古い団体である。NGO という立場ではあるが、地元の公的機関の

支援を受け、訓練施設、捜索救助資機材については最新かつ立派なものを有していた。特に圧巻であったのがその医療資機材および技術であり、被災者のトリアージからその後のケアに至るまで、先進国の手法と遜色ないオペレーションが展開されていた。



図 4 ERUF による医療ケア演習



図 5 最終日のワークショップの様子

アセスメントチームはミッション最終日に、20 の提言を含めた最終レポートを NDRRMC に提出した（次ページの表 3 を参照）。20 の提言については、フィリピン側参加者を交え、各提言についてフィリピン国内のどの機関が主たる責任を持ち、またいつまでに実現するのかについてのワークショップ形式の議論を行った。

表3 アセスメントミッションによる提言内容一覧

	テーマ	提言内容	責任機関	実施時期
1	法制度、ガイドライン等の整備	国際支援の受け入れおよび提供に関する法制度整備	OCD	長期
		捜索救助クラスター・ガイドラインの早期承認		
2	INSARAGガイドライン	国内における捜索救助能力強化のための、INSARAGガイドライン・キャパシティビルディングマニュアルの使用	OCD	中期
3	コミュニティ防災、ファーストレスポンドーの訓練	コミュニティレベルにおける防災意識の啓発活動	OCD	短期
		INSARAGファーストレスポンドートレーニングパッケージの活用		
4	INSARAGアジア太平洋地域活動への参加	INSARAG訓練および会議への参加(とりわけ2016年7月インドネシアにおけるINSARAG訓練および8月中国におけるINSARAG地域会合)	OCD	短期
5	INSARAG訓練誘致、IEC式フィールド演習の実施	2017年INSARAG訓練のフィリピンにおける開催	OCD/NDRRMC	短・中期
		IECチームが実施する、毎年の24時間連続のフィールド演習の実施		
6	トレーニングの標準化	各チームで実施されているトレーニングモジュールの標準化	TWG	中期
		各隊員が各自の役割を超えて貢献できるような、トレーニング計画の策定		
7	国内関係機関による運営組織の設立	捜索救助活動にあたる全ての団体による管理・運営組織を設立し、合同訓練等の実施	NDRRMC	中期
8	災害対策経験の共有と活用	災害対策の教訓の共有と活用	OCD/NDRRMC	短期
		支援受け入れ国としての経験の共有と、支援提供国となったときの経験の活用		
9	IEC受検準備を通じた能力強化	IECメンターの選定と、メンターの支援に基づいた訓練の拡充(捜索犬等)	AFP	長期
		IECへの準備を通じた、国内捜索救助チームの能力強化		
10	主要メンバーの選定と文書の整備	IEC受検プロジェクトのための主要メンバーの選定と、各種取り決めの文書化、法制度整備	OCD/NDRRMC	中期
11	予算の確保	国内災害対策、INSARAG活動参加のための予算の継続的な確保	フィリピン政府/ OCD/NDRRMC /AFP	長期
12	マネジメント研修	インシデントマネジメント、OSOCC ⁽⁴⁾ 、国際人道法等に関する研修の受講	OCD/NDRRMC	短期
13	訓練施設の拡充	より高度な訓練実施のための、特に525部隊、ERUFの訓練施設のさらなる拡充	OCD/NDRRMC	長期
14	IECメンター	IEC「中」レベル受検のための、IECメンターの早期決定	OCD/NDRRMC	短期
15	スタンダードイゼーション	個人防護衣、用具、訓練モジュール、コミュニケーションツール等の各機関間での統一化(スタンダードイゼーション)	OCD/NDRRMC	長期
16	国際調整への貢献	UNDAC ⁽⁵⁾ メンバーの育成またはUNDAC手法の研修	OCD/NDRRMC	中期
17	統一ユニフォーム、ビジョンの策定	505、525部隊およびERUFその他の団体によるフィリピン統一チームを国際派遣する場合、軍隊色を避けたユニフォームの制作や、統一の「ビジョン」の制定	AFP	中期
18	フォローアップミッション	1年後に、アセスメントチームの数名が再びフィリピンを訪問し、提言の実施具合について調査	OCD/NDRRMC	中期
19	プロジェクトチームの設立	アセスメントチームの提言もしくはそれに基づいたアクションプランの実施のために、各機関から主要メンバーを集めたプロジェクトチームの設立	OCD	短期
20	隊員の健康の確保	全救助隊員が、捜索救助活動にあたるための健康状態を確保するためのプログラムの導入	OCD/NDRRMC /AFP	中期

AFP: Armed Forces of the Philippines、OCD: Office of Civil Defense、TWG: Technical Working Group

(実施時期に関する目安) 短期:約6ヶ月、中期:1-2年、長期:2-5年

責任機関および期限を、アセスメントチームによる決定ではなく、フィリピン側参加者により議論、決定してもらったのは、彼らに強いオーナーシップを持って今後の提言の実施にあたってもらうためのものでもある。

4. フィリピン国際救助チームの派遣に向けて

先に述べたとおり、本ミッションの主たる目的はフィリピン国内の捜索救助能力の評価と、向上のための提言であるが、フィリピン政府はこれまで自国の災害時に国際支援を受けた経験から、今後は他国の大災害に対して国際支援を提供することで貢献したいと考えており、アセスメントチームはフィリピン政府が将来的に国際捜索救助チームを派遣するために必要な準備についても提言を行った。

具体的には、能力強化における INSARAG ガイドラインの活用、INSARAG 諸活動への積極的参加、IEC メンターの選定、海外派遣のための法制度整備、派遣、資機材、訓練のための予算の確保等である。

INSARAG ガイドラインは 2015 年に大幅な改訂を行った。海外派遣時におけるマーキング手法、統一アセスメントフォーム等ばかりが目立ちはちだが、ガイドライン Vol. II, Manual A はキャパシティビルディング・マニュアルとなっており、各国における能力強化のために参考となる情報が多く記載されている⁶⁾。フィリピン政府に対してもこのキャパシティビルディング・マニュアルの使用を強く提言した。

INSARAG 諸活動への積極参加では、特に来年 2017 年に INSARAG アジア太平洋地域訓練をフィリピン国内において開催することを提言した。訓練を自国において開催することで、多くのフィリピン国スタッフが INSARAG 手法を学ぶ機会を得ると同時に、各国とのネットワークキングにも貢献する。同訓練は毎年開催されており、2016 年は 7 月にインドネシアのジョグジャカルタで開催予定である。来年度開催の参考とするためにも、ジョグジャカルタ訓練への参加も提言した。

将来的な IEC 受検についてであるが、受検に際し全てのチームが「メンター」を招聘し、受検前の確認、さらには様々な助言を得る機会を推奨している。メンターは長期に亘って同チームを支援することが可能であり、フィリピン政府に対してもメンターを早期に確定し、長期に亘った能力強化のための助言を得ることを提言した。

彼らが国際チームを派遣する場合、フィリピン軍 505 および 525 部隊、ERUF その他の混成チームとなる予定である。フィリピン軍のユニフォームは軍隊が使用する迷彩色のものも含まれていたが、不必要な誤解を避けるため、また統一チームとしての連帯感を出すためにも、軍隊色を排したユニフォームの制定や、テント等の色も軍隊で使用されるような色を避けることを提言した。

フィリピンは日本と同様に地震、台風、地滑り等のあらゆる種類の災害を経験している国である。国内災害対応の経験が豊かなのはいうまでもなく、国際支援の受け入れ国という立場としての経験も豊富である。アセスメントチームはこの点に着目し、また彼らが英語に堪能であることも考慮し、自国における災害経験を世界と共有し、国際チームを派遣するにあたっては、国際支援受け入れ国としての経験を十分に活用することを提言した。そのためにも災害経験、教訓を英語で文書化し、世界と共有、活用していくことが必要である。

5. おわりに

本稿では、フィリピンに派遣された INSARAG USAR 能力アセスメントミッションの活動を通じ、INSARAG が平時に実施している準備、または各国の能力強化のための活動について紹介した。

アセスメントチームが提言した内容が今後実施されていくことからわかるとおり、アセスメントチームの活動は今回の調査のみということではなく、むしろ長期間に亘る INSARAG とフィリピンの協力の第一歩として位置づけられるものである。これまでは支

援の受け入れ国であったフィリピンの、今後は各国に国際支援を提供することで恩返ししたいという気持ちはたいへん強いものがあり、個人的にも今後のフィリピンの能力強化について、大いに貢献していきたいと考えている。

災害多発国として、国際支援受け入れ国としての経験を世界と共有する、国際支援提供の際に活用するといったことは、同じ境遇にある日本にとっても今後の参考となるものであろう。日本を含む INSARAG 加盟国のフィリピンに対するさらなる協力を期待しつつ、本稿を終えることとしたい。

補注

- (1) 拙稿「ロサンゼルス消防における INSARAG External Reclassification (IER) 報告」『復興』5号(2012)、「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』12号(2014)を参照願いたい。
- (2) 2016年6月現在、INSARAGでは「中」および「重」チームの認定しか実施していないが、2015年4月に発生したネパール地震において、より小規模のチームが多数派遣されたことから、小規模チームの役割について見直す動きが進んでいる。これに伴い、2016年2月の INSARAG

Steering Group 会合では、INSARAG Light Team Working Group (LTWG) の設立が決定した。同ワーキンググループでは、今後 INSARAG として「軽 (Light)」チームの分類を実施するのか、するとすればどのような基準または方法を用いるのか等についての議論がなされる予定である。第1回 LTWG 会合は2016年6月にスイスのジュネーブにおいて実施された。

- (3) 通常はアジア太平洋地域内で実施されるが、2015年は5年に一度の INSARAG グローバル会合の年にあたり、各地域会合も、グローバル会合に合わせてアブダビで開催された。2016年は8月に、アジア太平洋グループ議長国の中国において開催予定である。
- (4) OSOCC (On-Site Operations Coordination Centre) とは、後述する UNDAC チームが被災地の中心に立ち上げ、主に国際支援の調整を行うことで被災国を支援する機能。
- (5) UNDAC (UN Disaster Assessment and Coordination) とは UNOCHA が災害の発生直後に被災地に派遣し、ニーズアセスメント、国際支援の調整等を通じて被災国を支援するチーム。
- (6) INSARAG ガイドラインは、INSARAG ウェブサイト (<http://www.insarag.org/>) で PDF 版のダウンロードが可能のほか、iPhone または Android 端末のアプリケーションとしても参照が可能である。

参考文献

- 1) 沖田陽介 (2015) 国際都市型捜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.