

国際緊急援助隊の沿革と今日の課題

～求められる大規模災害に対する国際協力の推進～

外交防衛委員会調査室 なかうち やすお
中内 康夫

1. はじめに

2011年3月11日に発生した東日本大震災に対しては、海外から様々な形で緊急援助が寄せられた。これまでに126の国・地域、国際機関から緊急物資や寄附金（総額175億円以上¹）が日本政府に提供されたほか、24の国・地域からは緊急援助隊、医療支援チーム等が日本に派遣され、被災地において、警察や消防、自衛隊などと協力し、捜索・救助、がれきの撤去、医療等の活動に従事した²。被災直後より、海外から次々と緊急援助が寄せられたことについて、当時、松本剛明外務大臣³は、援助として大変有効なものであると同時に、国際社会が支援しているということ自体が日本国民に対する励ましになっているという意味でも重要であるとの認識を示している⁴。

他方、これとは逆の形になるが、日本政府は、従来より、世界各地で大規模な自然災害が発生した際などに、被災国政府や国際機関の要請に基づき、①国際緊急援助隊の派遣、②緊急援助物資の供与⁵、③緊急無償資金協力⁶といった国際緊急援助を個別又は複数の組合せの下に積極的に実施してきている。このうち国際緊急援助隊については、1987年9月に「国際緊急援助隊法」⁷が施行されて以来、これまでに121チームが40の国・地域で捜索・救助、医療、輸送、災害対策の助言等の活動を行った。

本稿では、こうした日本の国際緊急援助の取組のうち、特に人的支援の柱となる国際緊急援助隊について論じる。具体的には、国際緊急援助隊について、その発足と体制整備の経緯、現在の派遣手続・体制、派遣実績等を紹介した上で、最後に、国会での議論も踏まえ、今後の課題になると思われる点を指摘することとしたい。なお、国際緊急援助隊の派遣実績等はいずれも2011年11月2日現在のものである。

¹ これには民間団体や個人からの支援は含まれておらず、各国の赤十字社や日本の在外公館は、別途、様々な形で義援金を受け取っている。

² 外務省ホームページ「東日本大震災関連情報」（2011年11月14日現在）

（<http://www.mofa.go.jp/mofaj/saigai/index.html>）

³ 本稿で取り上げる人物の肩書きは、特に断りのない限り、当時のものである。

⁴ 第177回国会参議院外交防衛委員会会議録第1号4頁（平23.3.25）

⁵ 外務省は、被災国政府又は国際機関等からの要請を受け、緊急援助物資供与の必要性を認めた場合、国際協力機構（JICA）に要請を伝達し、JICAは被災国等への緊急援助物資の供与を行う。なお、特に需要の多いテント、毛布等8品目は、迅速に被災地に届け、供与できるようにするためにJICAが管理する海外4か所（シンガポール、フランクフルト、マイアミ及びヨハネスブルグ）の倉庫に備蓄されている。

⁶ 外務省は、海外における自然災害や紛争の被災者・難民・避難民等を救援することを目的として、被災国政府や被災地で緊急援助活動を行う国際機関・赤十字社に対し、緊急無償資金協力というスキームで支援を行っている。緊急性を要するこの援助の特殊性から、他の無償資金協力とは異なる手続が採用されており、迅速に資金の提供等がなされる点が特色となっている。

⁷ 正式名称は「国際緊急援助隊の派遣に関する法律」（昭和62年9月16日法律第93号）である。

2. 国際緊急援助隊の発足と体制整備の経緯

(1) カンボジア難民支援と国際緊急医療チームの発足

国際緊急援助隊の発足に向けての動きは、1970年代末、内戦によりタイに脱出した大量のカンボジア難民への対応に始まる。欧米主要国は医療チームを中心とする援助チームをタイ・カンボジア国境周辺に素早く派遣したが、当時、日本は政府・民間ともに援助チームを海外に出す仕組みがなく、アジアでの人道危機に、既に経済大国となっていた日本が人的支援を行わないことへの国際的な批判が高まった⁸。そこで、1979年12月に日本政府は現地に「カンボジア難民救済実情視察団」を派遣し、その報告に基づいて、翌80年から3年間にわたり、全13チーム、延べ407名の医療関係者が現地に派遣され、難民に対する医療活動等を行った。

このような当時の対応の遅れへの反省と現地における活動の経験を踏まえ、1982年3月、日本政府は、海外の大規模災害の発生に対し、速やかに医療チームを編成し、被災地に派遣することを目的とする「国際緊急医療チーム（Japan Medical Team for Disaster Relief；JMTDR）」を発足させた。また、同年、国際協力事業団（JICA）（当時）⁹の医療協力部に国際緊急援助室を設置した。これにより、平常時より医療関係者をボランティアとして登録して訓練・研修を行う一方、海外での災害に即応する体制が整った。

(2) 国際緊急援助隊法の制定

国際緊急医療チームは、1984年に早魃（かんぱつ）で苦しむエチオピアで初めての活動を行った後、翌85年には、メキシコ地震及びコロンビア火山噴火に対する支援活動にも派遣された。しかし、メキシコ及びコロンビアでの活動の経験を踏まえ、医療関係者の派遣だけではなく、捜索救助及び災害対策の専門家の派遣を含めた総合的な国際緊急援助体制の整備が必要であるとの認識が高まった¹⁰。

その結果、1987年8月26日に「国際緊急援助隊法」が成立し、同年9月16日に公布・施行された¹¹。これにより、「国際緊急援助隊（Japan Disaster Relief Team；JDR）」が発足し、海外の災害の種類や被災状況、被災地のニーズに応じて、①警察、消防、海上保安庁等の職員から成る救助チーム、②JICAに登録した医師、看護師等から成る医療チーム、③災害応急対策や復旧等に関する各省庁等の専門家チームという3種類のチームを派遣する体制が整備された。

⁸ 柳沢香枝「日本の国際緊急援助隊 30年を振り返る」『外交』vol.7（2011.5）56頁

⁹ 外務省所管の特殊法人で、開発途上国に対する技術協力の実施、無償資金の供与、青年海外協力隊の派遣、緊急援助の実施等の業務を行った。2002年12月に「独立行政法人国際協力機構法」（平成14年12月6日法律第136号）が公布・施行されたことにより、翌03年10月に国際協力事業団は解散し、その業務の大半を引き継ぐ形で、新たに外務省所管の独立行政法人として国際協力機構（JICA）が発足した。

¹⁰ 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年）46頁。なお、著者は1994年から1998年まで外務省経済協力局政策課国際緊急援助室長を務めている。

¹¹ 国会審議の際、衆参の外務委員会でそれぞれ国際緊急援助隊法に対する附帯決議が付されている（衆議院は1987年8月19日、参議院は同月25日）。その主な内容は、①派遣体制の一層の整備拡充を図ること、②統一ある活動に留意し、最大限の効果をあげること、③活動に当たる参加者の生命、身体の安全に努め、補償等にも十分配慮すること、④日本の災害対策関連技術を開発途上地域の災害対策に役立てるよう努めること、⑤国際緊急援助活動に関して講じた措置は、随時、当委員会に報告を行うことなどである。

なお、同法の制定と合わせて、国際協力事業団法も改正され、JICAにより緊急援助物資を供与する体制も創設されている。

（３）国際緊急援助隊法の改正と国際平和協力法との整理

法律の制定後、1987年から91年の間に、国際緊急援助隊は、ベネズエラ、エチオピア、スーダン、中国、イラン、トルコ、サウジアラビア、バングラディシュ等、世界各地の様々な災害の被災地に派遣され、緊急援助活動を行った。

しかし、その活動を振り返った中で、新たな課題として、①個々の災害によっては更に大規模な援助隊を派遣できるようにする必要がある、②被災地において自給自足的に活動を行い得る体制を充実すべきである、③輸送手段の改善を図る必要がある、といった指摘がなされた。そして、これらの問題の改善を含め、国際緊急援助隊の一層の充実を図るためには、大規模に部隊を展開でき、他の組織を頼らずに自己完結的に行動できる自衛隊の能力を十分に活用することが適当であると考えられた¹²。

その結果、1992年6月15日に国際緊急援助隊法の一部改正法が成立し、同月19日に公布・施行された。これにより、①自衛隊の隊員又は部隊等に国際緊急援助活動を行わせること、②同活動を行うための人員や機材などを自衛隊の部隊等又は海上保安庁の船舶等により輸送させることが可能となった¹³。

同時に、同年に制定された「国際平和協力法」¹⁴と国際緊急援助隊法の適用範囲が政府内で整理され、戦争・内乱等の紛争に起因する難民その他の災害は国際平和協力法に規定する「人道的な国際救援活動」として対応し、自然災害（地震、火山噴火、台風、洪水等）及び紛争に起因しない人為的災害（石油・ガスタンクの爆発、原子力事故等）は国際緊急援助隊法を適用して対応することとなった¹⁵。

こうした変化と増加する災害に対応するため、1992年4月10日には、外務省経済協力局政策課に国際緊急援助室¹⁶、JICAに国際緊急援助隊事務局がそれぞれ設置された。さらに、1997年4月には、外務省・国際緊急援助調査チーム¹⁷が創設され、現在の国際緊急援助隊の派遣体制がほぼ完成することとなった。

¹² 田村重信他編『日本の防衛法制』（内外出版 2008年）467頁

¹³ 当初、自衛隊による国際緊急援助活動等は、自衛隊法においては、第8章（雑則）の中の第100条の6に規定され、付随的任務と位置付けられていたが、2007年1月施行の同法改正により、同法第3条に規定する本来任務と位置付けられ、第6章（自衛隊の行動）の中の第84条の4第2項第3号に規定されることとなった。

¹⁴ 正式名称は「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律」（平成4年6月19日法律第79号）である。

¹⁵ 第122回国会参議院国際平和協力等に関する特別委員会会議録第5号11頁（平3.12.18）川上隆朗外務省経済協力局長答弁、和田章男『国際緊急援助最前線』27～30頁、37～41頁など。

¹⁶ その後、外務省の機構改革があり、現在、国際緊急援助隊の派遣及び緊急援助物資の供与に関する業務は、外務省国際協力局緊急・人道支援課が所管している。

¹⁷ 同チームは、緊急援助の迅速かつ効果的な実現を図ることを目的とし、海外（主にアジア・太平洋地域）において大規模災害（主として地震、火山噴火、ガス爆発等の突発的な災害）が発生した際、必要に応じ、外務省職員や民間専門家など数名で被災国に赴き（原則として、災害発生後48時間以内に日本を出発）、①初動段階の災害情報収集、②被災国政府に対する日本の緊急援助体制の説明、③在外公館及びJICA在外事務所の活動支援、④被災国政府から緊急援助の要請があった場合には、当該政府と国際緊急援助隊の活動内容等及び緊急援助物資の配布計画等の協議などの活動を行う（和田章男『国際緊急援助最前線』52～58頁）。

3. 国際緊急援助隊の現状と実績

(1) 派遣手続

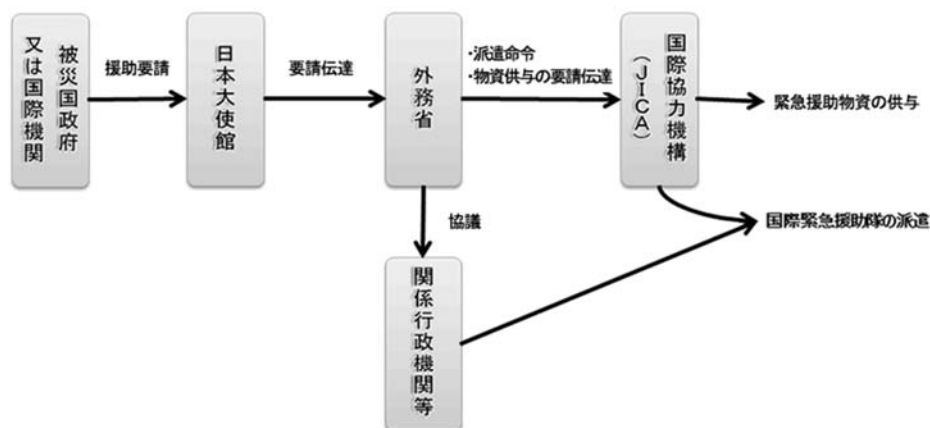
国際緊急援助隊法は、7条から成る法律であるが、その中で国際緊急援助隊の派遣手続が定められている（図表1参照）。

海外¹⁸において大規模な災害が発生し、又は正に発生しようとしている場合において、外務大臣は、被災国政府又は国際機関からの要請を受け、国際緊急援助隊の派遣の必要性を認めた場合には、その派遣について協力を求めるため、関係行政機関¹⁹の長又は国家公安委員会と協議を行うこととなる（第1条、第3条第1項）。

なお、外務大臣は、関係行政機関の長等と協議を行った場合において、「特に必要があると認めるとき」は、自衛隊の部隊等による国際緊急援助活動又は輸送の実施につき協力を求めるため、防衛大臣と協議を行うこととなる（第3条第2項）²⁰。また、同様に、海上保安庁の船舶等を利用した輸送を行う必要がある場合には、外務大臣は、海上保安庁長官と協議を行うこととなる（第3条第3項）。

関係行政機関の長等は、当該協議に基づき、その職員等に国際緊急援助活動等を行わせることができる（第4条）。

（図表1）国際緊急援助隊の派遣手続



（出所）外務省資料

¹⁸ 国際緊急援助隊法の第1条では、派遣対象となる大規模災害の発生地域について「海外の地域、特に開発途上にある海外の地域」と規定している。国際緊急援助隊は先進国・開発途上国を問わず世界各地に派遣できることとなっており、一般に開発途上国とは言えないニュージーランド、ロシア、韓国等に派遣した例もある。ただし、派遣要請の多くは大規模災害への対処能力が限られている開発途上国の政府からのものであり、実際に国際緊急援助隊を派遣した実績の大部分はそうした国々である（具体的な派遣先は後掲の図表3参照）。

¹⁹ 関係行政機関は、国際緊急援助隊法の別表に掲げられており、具体的には、内閣府、警察庁、総務省、消防庁、文部科学省、厚生労働省、農林水産省、経済産業省、資源エネルギー庁、国土交通省、気象庁、海上保安庁、環境省及び防衛省の14省庁である。

²⁰ 外務大臣が「特に必要があると認めるとき」とは、被災国政府等からの要請の内容や災害の種類、関係行政機関の対応能力等を勘案して、文民の援助隊では対応が困難である場合を指すと解されており（第177回国会衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会議録第3号19頁（平23.6.1）松本外務大臣答弁）、そのような場合に、防衛大臣との協議を経て、日本の防衛という「主たる任務の遂行に支障を生じない限度において」（自衛隊法第3条第2項）、自衛隊の部隊等が派遣されることとなる。

関係行政機関の職員等の派遣が可能な場合、外務大臣は国際協力機構（JICA）に対し、同職員等を国際緊急援助隊として派遣するよう命令し、JICAはそのための派遣業務を実施する（第5条、第7条）。

（２）体制

現在、国際緊急援助隊は、①救助チーム、②医療チーム、③専門家チーム、④自衛隊の部隊等の４種類のチームから成り、災害の種類や規模、被災国等の要請に応じて、いずれかのチームが単独又は複数の組合せの下に派遣されている（各チームの特徴は図表２参照）。

救助チームは、地震等の被災地での被災者の搜索、救出・収容、応急処置、移送等を主な任務とし、政府の派遣決定後、24時間以内に日本を出発する準備を整えている。隊員は、警察庁、消防庁、海上保安庁、外務省、JICAなどの職員から成り、69名程度の人数で編成される。現在、都道府県警察の機動隊、自治体消防本部の救助隊、海上保安庁特殊救難隊などを中心に約1,600名の隊員が登録されている。なお、2010年3月、日本の救助チームは、各国の救助チームの能力を評価する国際検定（IEC検定）²¹を受検し、３段階の評価のうち最高難度である「ヘビー」チームの認定を受けている。

医療チームは、被災者の診療又は診療の補助を行い、必要に応じて疾病の感染予防や蔓延防止のための活動を行う。派遣される医療スタッフは、自発的な意志に基づいて予めJICAに登録した約1,000名の医師、看護師、薬剤師等の中から選ばれる。派遣が決まった段階で全登録者に出発日を提示して募集を行い、応募があった者の中から派遣者を決定する。外務省やJICAの職員も加え、23名程度の人数で編成される。

専門家チームは、災害に対する応急対策と復旧活動の助言・指導を行う。例えば、地震の被災国において建物の耐震性診断や仮設住宅建設の指導を行ったり、噴火の恐れがある火山を調査し、噴火予測や被害予測を行うなどの活動が含まれる。チームは、災害の種類に応じて、関係省庁や地方自治体から推薦された技術者や研究者など数名程度によって編成される。

自衛隊の部隊等は、大規模な災害が発生し、特に必要があると認められるときに派遣される。活動内容は、①応急治療、防疫活動等の医療活動、②ヘリコプターなどによる物資、患者、要員等の輸送活動、③浄水装置を活用した給水活動等の国際緊急援助活動に加え、自衛隊の輸送機・輸送艦などを活用した人員や機材の被災地までの輸送業務を行うことができる。陸上自衛隊は、国際緊急援助活動を自己完結的に行えるよう、中央即応集団と方面隊が任務に対応できる態勢を維持している²²。また、海上自衛隊は自衛艦隊が、航空自衛隊は航空支援集団が、国際緊急援助活動を行う部隊や部隊への補給品などの輸送ができる態勢を維持している。

²¹ 国際搜索・救助諮問グループ（INSARAG：各国救助チーム間の調整等を目的とした各国の専門家から成るグループ。国連が事務局を務める。）が実施する検定で各国の救助チームの能力を３段階で評価する。各国チームの体制・能力の標準化、救助チームの活動サイト等の調整の際に参考とすることなどが目的であり、2005年に開始されて以来、これまでに米国、英国、ドイツ、豪州、シンガポール、中国等が「ヘビー」チームの評価を取得済みである。

²² 派遣命令後、先遣隊は48時間以内に出発、主力部隊は5日以内に出発を開始する態勢をとっている。

なお、政府は、被災国内で治安の状況等による危険が存在し、国際緊急援助活動等を行う人員の生命・身体等の防護のために武器の使用が必要と認められる場合には、国際緊急援助隊を派遣しないこととしている。したがって、自衛隊の部隊等も含め、国際緊急援助隊の隊員が現地で武器を携行することはない²³。

(図表 2) 国際緊急援助隊の各チームの特徴

派遣チーム	編 成	活 動 内 容	派遣命令から 出発まで	派遣 期間
救助チーム	・警察、消防、海上保安庁、外務省、JICA ・69 名 程度	・地震等により生じた倒壊建物から被災者の捜索・発見、救出、安全な場所への搬送等の救助活動を行う。 ・活動サイトは、被災国対策本部と協議し決定する。	24 時間以内	1 週間～ 10 日程度 (注 1)
医療チーム	・医師、看護師、薬剤師 (JICA に登録され、必要な研修を受けた者)、外務省 (団長)、JICA (業務調整) ・23 名程度	・診療所を開設し、被災者に対する応急診療活動を行う。 ・活動サイトは、被災国関係機関と協議し決定する。	48 時間以内	2 週 間 程 度 (注 2)
専門家チーム	・関係省庁 (14 省庁) 等の専門家 ・3～10 名	・災害発生の制御、災害の拡大防止のために専門的な助言・指導等を行う。	状況に応じて	2 週 間 程 度
自衛隊部隊 (特に必要がある場合)	・陸・海・空の自衛隊の自己完結的な機能を備えた部隊 ・50～1,000 名 (派遣部隊による)	・救助、医療活動、緊急援助物資の輸送等の実績がある。	(先遣隊) 48 時間以内 (主力部隊) 5 日以内に 出発開始	2 週 間 ～ 2 か 月 程 度

(注 1) 災害発生から 72 時間経過後、生存者救出の可能性は低くなるとされる。

(注 2) 一般的に災害発生から 10 日程度経過した後、被災地での急性患者の数は減少する傾向が見られる。引き続きニーズがある場合には 2 次チームの派遣も可能である。

(出所) 外務省、JICA 及び防衛省の資料に基づき作成

(3) 派遣実績

1987 年に国際緊急援助隊法が施行されて以降、これまでに 121 チームが 40 の国・地域に派遣されている。派遣回数が最も多いのは医療チームで 51 件、続いて専門家チームが 40 件、救助チーム 17 件、自衛隊の部隊等が 13 件となっている。地域別の派遣実績では、アジアが圧倒的に多く 65 件となっており、中東 19 件、中南米 12 件、大洋州 10 件、アフリカ 10 件、欧州 (ロシアを含む) 5 件と続く²⁴。また、災害別の派遣実績では、地震・津波 72 件、洪水 14 件、台風・サイクロン・ハリケーン 9 件、油流出 5 件などとなっている (詳細は図表 3 参照)。

²³ 「国際緊急援助隊の派遣等について」(1991 年 9 月 19 日閣議決定)

²⁴ 地域区分は、外務省資料「国際緊急援助隊の派遣先」に基づいており、極東のカムチャッカ及びハバロフスクへの派遣の 2 件もロシア国内ということで、欧州の区分に含めている。

(図表 3) 国際緊急援助隊派遣及び緊急援助物資供与の実績

年度	派遣先	災害	派遣チーム(態様・派遣数)				緊急援助物資 の供与(件数)
			救助	医療	専門家	自衛隊	
1987	ベネズエラ	洪水			1		3
	ヴェヌアツ	サイクロン			1		
1988	エチオピア	旱魃		1			12
	スーダン	洪水		1			
	ジャマイカ	ハリケーン		1			
	ソ連(アルメニア)	地震		1	2		
1989	中国	洪水		1			7
	象牙海岸	難民		1			
	イラン	地震	1	1			
1990	フィリピン	地震	1	1	1		14
	サウジアラビア	油流出事故			1		
	イラン	難民		5			
1991	トルコ	難民		1			19
	サウジアラビア	油流出事故			1		
	バングラディッシュ	サイクロン	1				
	フィリピン	台風		1			
1992	ニカラグア	地震		1			18
	エジプト	地震			1		
	インドネシア	地震			1		
1993	ネパール	洪水		1	1		18
	マレーシア	ビル倒壊事故	1				
1994	インドネシア	火山噴火			1		14
1995	インドネシア	地震			1		16
1996	バングラディッシュ	竜巻		1			24
	エジプト	ビル倒壊事故	1				
1997	マレーシア	大気汚染			1		18
	インドネシア	森林火災			2		
	シンガポール	油流出事故			1		
1998	バプア・ニューギニア	津波		1			29
	バングラディッシュ	洪水			1		
	ドミニカ共和国	ハリケーン		1			
	ホンジュラス	ハリケーン				1	
	ニカラグア	ハリケーン		1			
	コロンビア	地震	1	1			
1999	トルコ	地震	1	2	2	1	22
	台湾	地震	1	1	1		
	トルコ	地震		1			
	モザンビーク	洪水		1			
	インドネシア	地震		1			
2000	エルサルバドル	地震		1			11
	インド	地震		1		1	
2001							9
2002	バプア・ニューギニア	火山噴火			1		22
	ベトナム	SARS			1		
2003	中国	SARS			1		15
	アルジェリア	地震	1	1	1		
	イラン	地震		1		1	
2004	モロッコ	地震	1				29
	インドネシア	津波		3		1	
	タイ	津波	1	1	2	1	
	スリランカ	津波		2	1		
	モルディブ	津波		1	1		
2005	インドネシア	地震		1			19
	ロシア(カムチャツカ)	潜水艇事故				1	
	パキスタン	地震	1	2		1	
2006	インドネシア	地震		1		1	15
	フィリピン	油流出事故			1		
2007	韓国	油流出事故			1		22
2008	中国	地震	1	1			23
	ミャンマー	サイクロン		1			
2009	台湾	台風			1		14
	インドネシア	地震	1	1		1	
	ハイチ	地震		1		1	
	チリ	地震		1			
2010	パキスタン	洪水		2		1	15
	インドネシア	火山噴火			1		
	ニュージーランド	地震	3		3	1	
2011	ロシア(ハバロフスク)	工場火災			1		15
	タイ	洪水			4		
合計(派遣チーム数)			17	51	40	13	423
			121				

(注) 本表は 1987 年 9 月に国際緊急援助隊法が施行されて以降、2011 年 11 月 2 日時点までの実績である。

(出所) 外務省資料に基づき作成

最近の主な災害への派遣実績を見ていくと、まず、過去最大のミッションとなった 2004 年 12 月のスマトラ沖地震・津波では、スリランカ、モルディブ、インドネシア、タイの 4 か国に救助、医療、専門家、自衛隊部隊の合計 14 チームを派遣し、緊急対応から復旧・復興支援への継続的な支援を実施した。

2005 年 10 月のパキスタン地震では、救助チーム、医療チーム、自衛隊部隊が同一地域に集中して相互に協力し救援活動を実施した。医療チームの活動は日本の NGO に引き継ぐなど、広く国内関係者が協力しあうオールジャパン体制での活動となった。

2008 年 5 月の中国四川大地震では、初めてチャーター機が活用され、今まで以上に迅速に被災地に向かうことができ、効果的な活動につながったとされる。また、日本の国際緊急援助隊の活動は、中国メディアにも大きく取り上げられ、中国国民の対日感情の改善につながったとも言われている²⁵。

首都を直下型地震が襲い大災害となった 2010 年 1 月のハイチ地震では、医療チームと自衛隊部隊が活動を行った。本災害では多くの国や NGO が救援に参加し、国際調整の重要性や医療チームの機能拡充の必要性など、緊急援助に当たっての様々な課題を認識させるものとなった。

2011 年 2 月のニュージーランド地震では、救助チームの被災地への移動に政府専用機が使用されたことが特筆される。自衛隊部隊以外では政府専用機が使用された初の事例であり、地震発生 2 日後の救助チームによる捜索・救助活動の開始につながった。

直近の事例では、2011 年 8 月のロシア・ハバロフスクにおける石油精製工場火災や同年夏以降のタイにおける洪水被害に際し、専門家チームの派遣が行われている。

4. 今後の課題～最近の国会論議から～

国際緊急援助隊については、活動の実効性をより高める観点から、様々な課題が指摘されているが、ここでは最近の活動を踏まえ、国会で議論となった以下の点を取り上げる。

(1) より迅速な派遣決定

大規模な災害が発生した場合における人命救助の時間的な目安は一般に 72 時間と言われており、緊急援助では迅速さが求められる。

2010 年 1 月のハイチ地震では、首都を直下型地震が襲ったことから現地の行政機能が麻痺してしまい、地震直後にハイチ政府が各国に緊急援助を要請することは困難であったとされる。こうした状況下において、米国、中国、欧州各国などが救助チームを派遣する中²⁶、日本政府は、救助チームを派遣せず、地震発生から 5 日後に医療チームが現地入りしたが、要請主義を厳格にとらえすぎたため、他国と比べて派遣決定が遅れたのではないかとの指摘がなされた。これに対し岡田克也外務大臣は、「国際緊急援助隊法の国会審議の際に委員会で隊員の安全配慮を求める附帯決議が行われている²⁷。地震発生前からハイチでは国連

²⁵ 小泉崇「特別インタビュー 国際緊急援助隊の使命を果たして 中国四川大地震被災の現場で」『外交フォーラム』No. 240 (2008. 7) 10～16 頁

²⁶ 「ハイチへ各国援助隊」『朝日新聞』(平 22. 1. 14)

²⁷ 前掲脚注 11 参照。

のPKO部隊が現地の治安維持を行っていたが、そのPKO部隊が被災したということで、屋外で活動する救助チームについては、安全が確保できるか不明であったため派遣を見送った」と当時の状況を説明した。さらに「海外の支援を受け入れるかどうかについて当該主権国家の判断は最大限尊重されるべき」と述べた上で、ハイチの事例も踏まえ、災害の影響で被災国政府が直ちに支援要請ができない場合にどのように対応すべきか、改めて検討しておく必要があるとの考えを示した²⁸。

その後、前原誠司外務大臣は、2011年2月のニュージーランド地震の際の対応について、「相手国政府から要請を受ける前に調査団を派遣し、また、前もって国際緊急援助隊を近くまで派遣をしようと準備していたことでスピードアップにつながった」と説明し、今後大規模な自然災害が発生をした場合には、被災国政府の要請を受ける前に国際緊急援助隊を被災国の近くまで派遣しておくことも一つのモデルになるとして、より迅速に対応できるよう運用面を更に改善していきたいとの考えを示した²⁹。

なお、国会における議論の中では、災害のため被災国政府の機能が麻痺している場合には、在京大使の要請や事前に結んだ二国間協定に基づき派遣決定できるような枠組みを検討すべきとの提案などもなされており³⁰、更に議論を深めていく必要があろう。

（２）被災地までの輸送手段の問題

救助チーム等の迅速な被災地入りを目指すに当たり、最も問題となるのが輸送手段の確保である。商用便で何十人という人員と大量の機材を運ぶことは容易ではない。最近では、民間航空会社のチャーター機を活用する事例も増えており、今まで以上に迅速に被災地に向かうことができるようになったが、チャーター機を依頼後すぐに手配できるとは限らず、出発までに時間を要する事例もあるとされる³¹。

また、ニュージーランド地震の際に用いられた政府専用機は、その機数が2機であること、また、国賓等の輸送や在外邦人等の輸送といった他の任務があることから、国際緊急援助活動などのための待機態勢は取っておらず³²、毎回、利用できる状況にはない。

国会においては、政府専用機より柔軟な運用や、自衛隊の輸送機の活用の在り方をめぐる議論も行われており³³、実現可能な施策は検討を進めていくべきであろう。

（３）武器携行の議論

前述のとおり、国際緊急援助隊の隊員は現地で武器を携行しないこととなっており、これは治安が悪い状況での派遣を前提としていないからである。

²⁸ 第174回国会参議院予算委員会会議録第5号38頁（平22.3.4）、参議院決算委員会会議録第5号6～7頁（平22.4.12）

²⁹ 第177回国会参議院予算委員会会議録第2号38頁（平23.3.4）

³⁰ 第174回国会参議院予算委員会会議録第5号38頁（平22.3.4）

³¹ 柳沢香枝「日本の国際緊急援助隊 30年を振り返る」『外交』vol.7（2011.5）60頁

³² 『平成23年版 防衛白書』377頁

³³ 第177回国会参議院決算委員会会議録第6号26頁（平23.5.18）、第174回国会参議院決算委員会会議録第5号7頁（平22.4.12）、第174回国会衆議院予算委員会会議録第13号10頁（平22.2.17）、第163回国会参議院郵政民営化に関する特別委員会会議録第3号17～18頁（平17.10.13）

しかし、ハイチ地震の際、現地の治安状況に対する懸念などを理由として政府が救助チームを派遣しなかったことに対しては、他国は治安状況が不透明な場合でも援助隊を派遣しているとして、同様の対応ができるように体制を見直すべきとの指摘もなされた³⁴。

また、2010年夏に発生したパキスタン中部の洪水では、自衛隊のヘリ部隊が輸送活動を行ったが、当時、現地の治安状況は不透明であり、テロが起きる可能性もあるとして、部隊を「丸腰」で派遣することに懸念を示す見解もあった³⁵。

こうした事例を受け、国会における議論の中では、対外関係等も踏まえて治安状況が不透明な地域でも国際緊急援助隊を派遣せざるを得ない場合があるとして、国際平和協力法に基づくPKO協力活動や人道救援活動と同様に、状況に応じて隊員が武器を携行し、使用することを認めるべきとの主張も行われている³⁶。また、そのための国際緊急援助隊法の改正案が議員立法として衆議院に提出されており³⁷、今後の議論の推移が注目される。

5. おわりに～求められる大規模災害に対する国際協力の推進～

国際緊急援助隊の派遣を含め、日本が国際緊急援助を行っていることには、①困難な状況にある海外の被災者の救援に貢献していること、②日本政府・国民の「顔の見える援助」として当該国や国際社会から高い評価を得ていること、③「人道支援」の観点から、それまで関係の薄い国・地域に対しても援助を実施するなど、様々な局面で外交上の効果を発揮していること、といった意義・成果があると指摘されている³⁸。

さらに言えば、今般の東日本大震災の際に海外から多くの支援が寄せられたことに示されるように、率先して国際緊急援助を行うことは、大規模災害に対する国際的な協力体制の構築・拡充にもつながり、自然災害の多い日本にとって直接的な利益にもなっている。

東日本大震災直後の2011年3月15日から19日には、ASEAN地域フォーラム（ARF）の枠組みにおいて、インドネシアのマナドで第2回ARF災害救援実動演習が行われた。本演習には、共催国である日本及びインドネシアを含め、ASEAN諸国、豪州、中国、EU、インド等、25を超える国・地域・機関から4,000名以上が参加し、搜索救助、津波避難、患者搬送、医療活動等の演習が行われた³⁹。日本としては、大規模災害に対する各国の対処能力を向上させ、その上で、国際的な協力体制の構築・拡充を目指していくべきであり、今後も上記演習のような取組を積極的に推進していくべきであろう。

³⁴ 第174回国会衆議院予算委員会第三分科会議録第3号5～6頁（平22.3.1）

³⁵ 「陸自ヘリ部隊 なぜ『丸腰』の派遣なのか」『産経新聞』（平22.8.17）、『丸腰』自衛隊不安も パキスタン被災地洪水救援、テロと隣り合わせ』『読売新聞』（平22.9.10）

³⁶ 第174回国会衆議院安全保障委員会議録第2号6頁（平22.3.11）

³⁷ 2010年5月26日、自由民主党は、国際緊急援助活動等に従事する警察官、海上保安官、自衛官等が一定の場合に武器を使用することができるとの内容の「国際緊急援助隊の派遣に関する法律の一部を改正する法律案」（第174回国会衆法第25号）を国会に提出した。その後、同法案は審議されておらず、現在の第179回国会（2011年10月20日～）まで衆議院で継続審査となっている。

³⁸ 和田章男『国際緊急援助最前線』193～195頁

³⁹ 日本からは、当初、自衛隊の部隊や国際緊急援助隊の登録要員など約400名が本演習に参加する予定であったが、東日本大震災が発生したため、自衛隊の部隊派遣を取りやめ、規模を縮小して約40名が参加した。