

Print edition : ISSN 2186-9413

Online edition : ISSN 2186-9774

VOL. 3 ANNEX MARCH 2014

THE JOURNAL OF HUMANITARIAN STUDIES

日本赤十字国際人道研究センター
JAPANESE RED CROSS
INSTITUTE FOR HUMANITARIAN STUDIES

「東日本大震災と国際人道支援研究会」
提言書



日本赤十字社
Japanese Red Cross Society

要約

第1部「国際支援の受入れ体制づくり」

東日本大震災による被害は甚大且つ広域であったため、対応にあたる各機関（内閣府、関係省庁、各都道府県、各市区町村、指定公共機関、民間企業、NGO/NPO等）の連携・調整がスムーズに機能したか、国内外の支援を十分に活用できたか、支援に対して然るべき情報発信・報告を行うことが出来たかどうか等、多くの課題と教訓が残された。

日本政府は、東日本大震災における対応を検証し、教訓を総括するとともに、予見される大規模災害や頻発する豪雨災害に備え、防災対策の充実・強化を図るため、平成23年10月、中央防災会議に防災対策推進検討会議を設置した。そして、各機関がよりスムーズに対応できるよう災害対策基本法が2度改正され、大規模災害からの復興に関する法律（復興法）が制定された。

本提言書の第1部では、大規模災害時に不可避となる「国際支援の受入れ体制」の観点から8つの提言を述べる。

1. 国際支援受入れの基本方針の明確化

大規模災害時、国際支援の申し出が確実に予想されることから、外交関係の推進のためのみならず、国内対応への補完と位置づけられるよう、受入れ適否の判断基準や手順について日本政府の基本方針を明確化する必要がある。これを外国語訳し、平時に国際社会に発信しておくことも有効である。

2. 国際支援受入れにおける国の役割の強化

海外からの支援の受入れに関しては、政府の総合災害対応機関が一元的に意思決定をし、迅速・円滑な受入れに責任を持ち、必要に応じて人員・物資の被災地への輸送、物資の一時保管に責任を負える体制を整える必要がある。

3. 国際支援受入れのための標準手順書（SOP）の整備

国の総合災害対応機関による統一かつ迅速な受入れをサポートするため、各府省庁の担当官用の標準手順書（SOP）を作成し、年1回の共同訓練を行う。SOPは国際的ガイドラインを踏まえたものとする必要がある。

4. 国際支援受入れを前提とした法律面の整備

国際支援活動による副次的災害や支援者の2次災害、事故等に対応するため、損害賠償責任や補償に関する法整備や環境整備を行う必要がある。また災害発生時に平時と異なる法の適用を可能とするため、予め法律や政省令に例外規定を設けることも有効。更に、国際的に統一された法整備を目指す災害対応法（IDRL）のガイドラインも活用する。

5. 協力協定の締結

支援受入れの可能性が高い諸外国との間には、予め法的枠組みを整備し、支援活動に

.....

伴う事故・損害に関する法的問題が生じないように努める。

6. 国際支援受入れに関わる人材の確保と養成

災害発生時に、国際経験がある政府機関以外の人材が活用できるよう、登録・派遣制度を整備する。また国内外からの支援の調整をリードできる人材を育成する。

7. 説明責任（アカウンタビリティ）の確保

国際支援の活用状況を日本政府が責任を持ってモニタリングし、その成果を統一的な報告様式で国際社会に対して説明する。

8. 国際社会へのタイムリー且つ明確な情報発信

災害発生時に、初期段階から被害状況、日本国内の対応、海外からの支援ニーズ等をリアルタイムで英語により発信するため、平時より体制を整備する必要がある。

第2部「国際的に有効な知見の適用」

東日本大震災の対応時、被災者の権利が守られるよう支援活動をするための「権利基盤アプローチ（Rights Based Approach）」やスフィア・プロジェクト（The Sphere Project＝人道憲章と人道対応に関する最低基準）、企業・NGO/NPO・個人ボランティアが有する知識や能力が十分に活用されなかったことから、第2部では、国際的に有効な知見を踏まえ、「国際基準を踏まえた国内統一最低基準の設置と適用」、「行政・指定公共機関以外のアクター」の2つの観点から提言を述べる。

1. 国際基準を踏まえた国内統一最低基準の設置と適用

国際的な観点から現行の日本の防災体制を見直し、想定される広域大規模災害への十分な対応を担保するため、新たな防災体制の制度設計を担う専門検討会を発足させる。具体的には以下の項目を検討・実施する。

- ・国際的に確立している規範や基準、また海外の事例等を十分踏まえ、かつ日本の地域特性と社会・文化的背景への配慮とも矛盾しない「日本としての統一的な災害対応の最低基準」を策定する。最低基準には、ニーズアセスメント手法と、支援の質や内容に関するものが含まれる。
- ・災害の緊急・早期復興支援においては、全ての組織的支援者が、国際的な最低基準として確立している人道性・中立性・公平性・独立性などを含む人道支援の原則を守る義務を有する旨を明確化する。
- ・災害時の支援ニーズが、性・年齢・障がい・国籍・母語・家族構成・就労状況など被災者の属性によって多様である事実を深く認識し、これを「日本としての統一的な災害対応の最低基準」に適切に反映させる。
- ・被災者自身が協議に参加し、支援を要求する権利基盤アプローチへと転換させる行政的措置を講ずる。
- ・「災害対応時のジェンダー配慮に関する指針」（平成25年5月）で述べられている原則

の実現を担保するためのより具体的な措置についても検討する。

- ・災害対応の国際基準を巡る直近の動向や関連する議論について国内災害対応関係者に対する理解促進を進める。

2. 行政・指定公共機関以外のアクター

NGO/NPO の支援活動が連携・調整の下でより効果的に展開されるよう、災害発生前から調整メカニズムを構築する。そのために、調整の枠組みを設計し、事務局立ち上げの支援、調整に必要な人材育成を行い、防災計画に NGO/NPO の役割を明確に盛り込む。

NGO/NPO は、被災者の多様なニーズへの対応と権利基盤アプローチの推奨にかかる自らの主導的役割を認識し、政策への関与を強化する。会議や訓練等に参加し、平時から関係構築に努め、円滑かつ効率的な人道支援活動の展開を図る。

また、NGO/NPO の支援活動における行動規範を設定し、NGO/市民社会の役割をより制度的に認め、地域防災計画にこれらの多様なアクターを通じて「日本としての統一的な災害対応の最低基準」の普及・適用を促進する。

第3部「人材の確保と育成」

日本における大規模災害に際して、災害対応/被災者支援に精通した実務者を育成することは、迅速な対応と支援の質を確保し、また国際支援受入れを含め、より調整のとれた体系的な対応を担保することにつながる。災害対応に関する所要の知識及び技能を有し、国内外での災害の渦中でもこれらの知識・技能を発揮できる資質を有する人材を育成することを目的とし、以下の7つの観点から人材育成について提案する。

1. 特に人材育成が必要であると想定される分野の特定

情報収集・ニーズ把握、他組織・団体との調整・協働、ロジスティクス、規範等を踏まえた支援、国際支援の受入れ、国際社会への情報発信等、人材育成に必要とされる優先分野を特定する。

2. 人材育成の対象職責の特定

災害対応に必要な各機能を総合的にマネジメントする人材と個別の機能に精通した専門分野の人材の2種類の人材育成を実施する。

3. プログラムの実施体制

人材育成機能を一元化する。政府内、例えば、内閣府に設置し、防衛省・自衛隊、各教育機関、各自治体、支援団体、日本赤十字社と連携して人材の育成及び維持管理を行う。カリキュラムを全国統一し、習熟度を平準化させるとともに国内における災害対応の手法を統一する。

4. 基本的なカリキュラムの内容、訓練の実施手段

教育内容の大枠として、知識教育（講義）、技能教育（講義及び実習）、資質教育（講

.....

義及び訓練)の3分類を設定する。

5. 人材育成に必要な機能

人材育成を中長期的に実施するために、カリキュラムを実施するだけでなく、研究・評価を行い、予算・施設・教材等の管理をする機能が必要である。

6. 訓練した人材の登録と動員

国として一元的に災害対応のプロフェッショナルを育成、登録するしくみを作る。登録・活用方法として、現役人材、現役予備人材、予備人材の3分類に分け、政府・各自治体の人事においてはキャリアラダーを作成し、平時から災害時の派遣に備え、登録人材の適切な活用及び人材の戦略的配置に努める。

7. 国内災害対応の経験による国際貢献の促進

国内災害対応に携わる人材と国際的に活動する人材の交流を促進し、互いの経験等から学ぶしくみを構築する。国内災害に従事した人材を海外の救援活動に派遣することで国際貢献し、海外の知見を国内に持ち帰る。

第4部「研究会で協議された内容」

提言の背景となる以下の事項について、研究会において協議した内容。

1. IDRL (International Disaster Response Laws: 災害対策法)
2. 権利基盤アプローチ
3. ジェンダー関連
4. 子ども関連
5. 高齢者や障がい者などを含む災害時要援護者関連
6. 国内災害対応における NGO/NPO の役割

Executive Summary

Part I: System for Receiving International Assistance

The loss and damages caused by the Great East Japan Earthquake (GEJE) were immense and wide spread, leaving many lessons learned and critical issues to be addressed. The responding agencies included the Government of Japan's Cabinet Office and other line Ministries, affected prefectures and municipalities, designated public institutions, private companies and NGO/NPOs. Yet, all of them struggled in ensuring effective coordination and mutual collaboration. Challenges were also faced around effective utilisation of both domestic and incoming international support as well as appropriate reporting and dissemination of information on such assistance.

In October 2011, the Government of Japan initiated a Committee for Policy Planning on Disaster Management established under the Central Disaster Management Council, whose objective was to review the response efforts during GEJE and to compile lessons learned, in order to strengthen disaster management measures against anticipated large scale disasters and other meteorological disasters which are becoming more frequent. Additionally, with a view to ensure more smooth response by the agencies, the Disaster Countermeasures Basic Act has been revised twice, and the Act on Reconstruction from Large-Scale Disasters has been enacted.

Against this backdrop, the following eight recommendations are presented, specifically with regard to the system for receiving international assistance, which becomes inevitable when a large scale disaster occurs.

1. A clear basic policy on receiving international assistance during disasters

As receiving international assistance becomes inevitable when a large scale natural disaster hits Japan, the Government of Japan should pre-establish its basic policy clarifying the criteria and procedures for receiving - or declining - offers of international assistance. Putting in place such a policy will help not only promote diplomatic relations but also compliment domestic response efforts. The basic policy and overall procedures for accepting international assistance should be translated into foreign languages and shared with the international community during the pre-disaster phase.

2. Institutional reforms in enhancing the role of the Government for acceptance of international assistance

A comprehensive disaster management body located within the (central) Government of Japan should make centralized and proactive decisions on the acceptance of incoming international assistance. This body will need to be strengthened in a way that can bear full responsibility in terms of quick and smooth acceptance of incoming assistance, including transport of relief goods and personnel to disaster affected areas, temporary storage of relief items.

3. Development of Standard Operating Procedures (SOPs) on acceptance of international assistance

In order to support quick and smooth acceptance of incoming international assistance with centralized and proactive decisions by the comprehensive disaster management body in the Government, Standard Operating Procedures (SOPs) need to be developed for the officials of the respective Ministries and joint exercises testing such SOPs with the involvement of multiple stakeholders need to be conducted once a year. The SOPs need to be developed by taking into consideration existing international guidelines.

4. Legal arrangements and administrative orders

Legal arrangements and administrative orders on liability for damages and indemnification need to be put in place for handling any damages caused by international responders as well as any accidents or incidents that may occur to international responders. Based on the

.....

lessons learned of receiving international assistance in the past and in light of the existing international guidelines such as the International Disaster Relief Laws (IDRL), exceptional legal measures and administrative orders need to be put in place before a disaster strikes.

5. Concluding partnership agreements

Legal frameworks with foreign countries, from where the likelihood of receiving international assistance is high, should be established in advance, so that legal problems related to accidents/damages associated with relief operations can be avoided.

6. Securing and developing human resources

A system needs to be developed that allows pre-registration and deployment of human resources those who have experiences related to international disaster relief from outside the Government structures. The (central) Government of Japan should nurture 'disaster response professionals' who have sufficient knowledge and experience to lead effective coordination in the acceptance of incoming domestic and international assistance.

7. Ensuring accountability

The (central) Government of Japan should bear full responsibility to monitor the utilization of incoming international assistance and to explain the results and impacts of such assistance to the international community with the use of standard reporting formats.

8. Timely dissemination of accurate information to the international community

The Government of Japan should develop a system by which it can communicate well with the international community from the on-set of large scale disasters. The messaging should articulate damages caused, response activities and specific needs for international assistance, and the Government's communications efforts need to be more proactive, timely as well as in English.

Part II: Application of the existing international norms and standards

In the response to the Great East Japan Earthquake, existing international standards such as 'Human Rights Based Approach' and The Sphere Project – the Humanitarian Charter and the Minimum Standards in Humanitarian Response', as well as specialized knowledge and capacity of private companies, NGO/NPOs and individual volunteers were not fully utilised. It is therefore recommended that based on the existing international standards, minimum standards applicable to disaster response are established and applied in Japan. In view of current international practices, closer involvement of actors other than the Government and designated public institutions is also recommended.

1. Establishment and application of national minimum standards for future disaster response in Japan

With a view to improve Japan's disaster management system, and to ensure fully responding to future large scale natural disasters in Japan, it is recommended that an expert group, which is tasked to review the existing Japanese disaster management system from an international and institutional point of view, is established. More specifically, such an expert group should discuss and implement action items indicated below.

- Develop national minimum standards that are based on the existing international norms and standards as well as examples from overseas, and that do not contradict with Japan's local characteristics and socio-cultural background. Such minimum standards should include methodologies of needs assessments as well as types and qualities of assistance to be provided;
- Ensure that institutional aid providers fully recognize their obligations to abide by humanitarian principles including humanity, neutrality, impartiality and operational independence and etc;

.....

- By fully recognizing that assistance needs during disasters differ depending on variables of the affected populations, such as gender, age, disability, nationality, mother tongues, family composition and livelihoods, and reflect such variations when developing the national minimum standards appropriately;
- Put in place administrative measures that ensure full participation of the affected populations in consultations where they can demand the assistance they need, and thereby transform the current disaster relief system into the one which is more closely aligned with the human rights based approaches;
- Explore concrete measures to realize the principles outlined in the ‘Guidelines for disaster planning, response and reconstruction from a gender-equal perspective’ issued by the Government of Japan in May 2013; and
- Promote awareness-raising among the disaster response actors in Japan on the recent developments and associated debates around the international standards in disaster relief.

2. Role of NGOs/NPOs, the civil society and actors other than designated public institutions

- Recognizing the role of NGOs/NPOs and the civil society more institutionally, guidelines for local authorities should be developed, by which these diverse actors can promote the national minimum standards, and help integrate them into local disaster management plans.
- NGOs/NPOs and the civil society should recognize their leading roles in promoting responses to meet the diverse needs of the affected populations and in enhancing human rights based approaches. NGOs and the civil society should also strengthen their engagement in the policy processes in this particular domain.
- Coordination mechanisms need to be built in the pre-disaster phase, so that NGOs and NPOs can implement their assistance programmes in a coordinated and collaborative manner. For this purpose, frameworks of coordination need to be designed; a secretariat facilitating the coordination work needs to be supported; human resources of those who are involved in the coordination work needs to be developed, and roles of NGOs/NPOs need to be articulated in local disaster management plans.
- NGO/NPO staff should participate in the relevant meetings and trainings as well as build relationships with other actors during the pre-disaster phase, so that smooth and effective deployment of assistance can be ensured. In addition, common codes of conduct should be developed for NGOs/NPOs involved in assistance activities.

Part III: Human Resource Development

Providing support for human resource development of practitioners, who are familiar with disaster response and assistance for affected populations, is critical in realising rapid response; ensuring the quality of assistance; as well as making sure that response activities are systematic and well coordinated - including appropriate acceptance of international assistance - in future large scale disasters in Japan. With the aim of human resource development of those who are equipped with necessary knowledge and skills for disaster response and who can fully demonstrate required competencies in the midst crises – both in Japan and overseas – the following seven recommendations are made.

1. Identification of priority areas where human resource development is particularly needed.

This will include: information collection, needs assessment, coordination and collaboration with various actors, logistics, providing assistance based on norms and standards, acceptance of international assistance, and communications with the international community.

.....

2. Identification of professional duties to be targeted for human resource development

Human resource development programmes need to be implemented for both professionals who will be responsible for overall management required for disaster response and for specialists focusing on particular functions.

3. Implementation system of the human resource development programmes

Leadership for human resource development of disaster response professionals should be centralized and located inside the (central) Government, such as in the Cabinet Office. Human resource development should be promoted and maintained in close cooperation with the Japanese Ministry of Defense/Self-Defense Forces, academic institutions, local authorities, NGOs/NPOs and the Japan Red Cross Society. Methodologies of disaster response training should be standardized, and the progress should be measured following a common national curriculum.

4. Basic curriculum and methodologies of trainings

As the overall framework of the professional education, the following three categories should be introduced: (a) knowledge education (lectures), (b) skills education (lectures/exercises) and (c) competency education (lectures/training).

5. Functions required for human resource development

In order to implement the human resource development programme in the medium and longer term, a capacity is needed to develop and manage associated budgets, facilities and teaching materials as well as to conduct researches and evaluations.

6. Registration and mobilization of the pools of trained professionals

A centralized system needs to be developed at the national level to register the disaster response professionals and to facilitate their human resource development. The registered professionals can be divided into three categories including: (a) immediately deployable capacity; (b) deployable reserve forces; and (c) identified talents to be trained further. The Government of Japan and local authorities should provide specialist career paths, and make efforts for placing the trained professionals in appropriate and strategic positions, taking into consideration their possible deployments once a disaster occur.

7. Promotion of international cooperation building on domestic disaster response experiences

A system needs to be developed that disaster management professionals working domestically and internationally are encouraged to exchange their knowledge and experiences between them. Contribution to as well as learning from the international community need to be considered, including deployment of human resources, who were involved in domestic disaster response, to international disaster relief operations.

Part IV: Discussions on the topics of background of the above recommendations

Discussions on the following topics of background of the above recommendations

1. IDRL (International Disaster Response Laws)
2. Rights Based Approach
3. Gender
4. Children
5. Vulnerable groups including elderly and handicapped people
6. Role of NGO/NPO during domestic disaster

略語一覧

HAP (Humanitarian Accountability Partnership)
人道支援の説明責任と品質管理に関するハップ基準

IAEA (International Atomic Energy Agency)
国際原子力機関

IASC (Inter-Agency Standing Committee)
機関間常設委員会

IDRL (International Disaster Response Laws, Rules and Principles)
国際災害対応法

INSARAG (International Search and Rescue Advisory Group)
国際捜索・救助諮問グループ

JANIC (Japan NGO Center for International Cooperation)
国際協力 NGO センター (ジャニック)

JOCV (Japan Overseas Cooperation Volunteers)
青年海外協力隊

RBA (Rights Based Approach)
権利基盤アプローチ

RDC (Reception and Departure Centre)
受入出発センター

SOP (Standard Operation Procedure)
標準作業手順書

USAID (United States Agency for International Development)
米国国際開発庁

.....

UNISDR (United Nations Secretariat for International Strategy for Disaster Reduction)

国連国際防災戦略事務局

UNDAC (United Nations Disaster Assessment and Coordination)

国連災害評価調整 (アンダック)

Virtual OSOCC (Virtual On-Site Operations Coordination Centre)

バーチャル・オーソック

WFP (World Food Programme)

国連世界食糧計画

WHO (World Health Organization)

世界保健機関

「東日本大震災と国際人道支援研究会」提言書

目次

要約	i
Executive Summary	v
略語一覧	ix
序文	1
提言	
第1部 国際支援受入れの体制づくり	5
1. 提言の背景	5
(1) 提言の目的・理由	
(2) 東日本大震災への対応において明らかになった課題	
(3) 課題の深層原因に関する分析	
2. 提言	11
(1) 提言内容	
(2) 提言内容を実施することにより期待される具体的な成果・状況	
第2部 国際的に有効な知見の適用	19
2-1. 国際基準を踏まえた国内統一最低基準の設置と適用	19
1. 提言の背景	19
(1) 提言の目的・理由	
(2) 東日本大震災への対応において明らかになった課題	
(3) 課題の深層原因に関する分析	
2. 提言	21
(1) 提言内容	
(2) 提言内容を実施することにより期待される具体的な成果・状況	
2-2. 行政・指定公共機関以外のアクター	25
1. 提言の背景	25
(1) 提言の目的・理由	
(2) 東日本大震災への対応において明らかになった課題	
(3) 課題の深層原因に関する分析	
2. 提言	27
(1) 提言内容	
(2) 提言内容を実施することにより期待される具体的な成果・状況	
第3部 人材の確保と育成	29
1. 提言の背景	29
(1) 提言の目的・理由	
(2) 東日本大震災への対応において明らかになった課題	
(3) 課題の深層原因に関する分析	
2. 提言	31
(1) 提言内容	
第4部 研究会で協議された内容	38
参考資料	48
別表	50

序文

日本は、地理的、地形的、気象的諸条件から、地震、火山噴火、台風、豪雨、豪雪等の自然災害が発生しやすい国であり、1950年代までは大規模地震や大型台風により死者数千人に及ぶ被害が多発した。しかし、近年になり、防災体制の整備・強化、国土保全の推進、気象予報精度の向上、災害情報の伝達手段の充実等を通じた災害に対する脆弱性の軽減と災害対応能力の向上により、自然災害による被害は減少してきた。これは、分権型の災害対応システムにより、各自治体が災害管理サイクルの各段階においてきめ細かく改善に取り組んできた成果とも言える。

しかしながら、2011年3月の東日本大震災では、地震、津波、原子力発電所の事故が結びつき、日本は世界でも前例のない大規模な複合災害を経験した。一部の被災地の自治体は一時機能不全となり、また、被災地が広範囲に及んだため、支援ニーズの全体像を把握することに時間を要し、国内外の支援を円滑に活用する上で大変な苦労に直面した。

その経験を振り返り、国際協力機構（JICA）、国連人道問題調整事務所（OCHA）、日本赤十字社（JRCS）の三者共催による「国際人道支援セミナー」が、2012年7月5日、東京広尾の日本赤十字看護大学において開催された。OCHAニューヨーク本部局長が国際人道支援活動の課題に関する基調講演を行い、外務省及びJICAが日本の国際緊急・人道支援に関する取り組みを紹介した。その後、東日本大震災当時のJICA国際緊急援助隊事務局長がファシリテーターとなり、内閣府、JRCS、経済団体連合会（経団連）、ジャパン・プラットフォーム（JPF）及びOCHA神戸事務所代表者によりパネル・ディスカッションが行われた。その際特に（1）東日本大震災の国際支援受入れや被災者支援の関係者間の調整にあたりどのような課題・教訓があったか、（2）東日本大震災の経験をどのように今後の国際人道支援に活かしていくべきかといった点につき、実務者による率直な意見交換がなされた。とりわけ、国際人道支援活動と今次震災における国内対応で共通して根底に流れる多くの課題があり、海外および国内の双方で災害対応や人道支援業務に携わっている関係機関がそれぞれの経験や強みを持ち寄ることで、国内および海外での対応を改善していくための具体的な取り組みをリードしていくことの意義が強く認識された。閉会挨拶を求められた私は、単発的なイベントに終わらせることなく、本セミナーの成果に基づき議論を継続・深化させるべく研究会立ち上げを提案した¹。その結果、日本赤十字国際人道研究センターが、その研究会のホストになり、国際人道支援に関わる諸団体からの自発的な参加者により「東日本大震災と国際人道支援研究会」が発足されることとなった。

¹ このセミナーの報告については、
http://www.jica.go.jp/topics/news/2012/20120720_01.html を参照。

研究会メンバーは、上記セミナー登壇者を中心に、本研究会の趣旨に賛同し議論に貢献できる方を前提に確定した。事務局は日本赤十字看護大学内の日本赤十字国際人道研究センターに置き、上記セミナーの共催者・登壇者からも事務局に入り、事務局の連絡業務等をサポートすることとした。多様な背景を持つメンバーが組織の枠を超えて集まり、プロフェッショナルな立場から真摯な議論を繰り返したこと、またメンバーが私的な時間を割いて執筆を行ったことを特記しておきたい。研究会及び事務局メンバーについては、別表参照。

研究会の目的は、特に東日本大震災の経験を踏まえ、国内および海外での人道支援・災害対応に関わる多様なステークホルダー間の率直な意見交換を通じて、東日本大震災での応急対応が国際標準や国際慣行に照らしてどうであったのかを検証し、次の日本における大規模自然災害への備えを強化すると同時に、震災の経験と教訓を踏まえよりよい国際協力を実現していくことにあった。

具体的には「研究会」開催を通じて、主に以下の2つの観点から東日本大震災における緊急時対応の課題を整理するとともに、今後の関連する制度改革、国内災害対応機関間における相互理解の促進、調整メカニズムの強化および調整に関わる専門家の能力強化を含む人材育成等に向けた提言を行うことを目的とした。

(1) 日本における国際支援の受入れ、調整、実施体制および法整備

東日本大震災時に資金・物資・捜索救助隊・医療チーム・軍等、多くの国際支援が寄せられた。こうした支援は政府間協力、国際機関からの支援、赤十字・赤新月社間の支援、民間企業ベース協力およびNGO／市民社会間の協力等、さまざま形態をとったが、いずれもその受入れ、調整（特に被災地ニーズとのマッチング）、および実施で多くの課題が指摘された。よって今後日本で同様の大規模災害が発生し、その際必ず同様の国際支援の申し出がなされることを前提に、東日本大震災で明らかとなった課題を特定し、改善措置を講ずることで備えを強化する必要がある。こうした国際支援は国内対応に比してあくまで補完的な役割にすぎないが、日本全体としての受援システム見直し作業の一環としてこの問題を明確に位置付け、個別部門／組織の枠を超えたかたちで改善を図る必要がある。その際、既存の国際人道支援システムと関連する支援ツール／調整メカニズムとの整合性を踏まえた検討が不可欠である。加えて、アドホックもしくは属人的対応を余儀なくされた原因のひとつとして、災害時における国際支援受入れに関する国内法上の問題も指摘されているところ、この観点についても検討が必要である。

(2) 国際人道支援に係る国際標準の日本における適用状況と課題

東日本大震災の教訓として、国際標準として確立しているさまざまな調整手法が必ずしも実践されなかった、あるいは実践される素地が日本になかったという点が上げられた。この観点から、特に現時点でさらなる検討が必要ということで研究会メンバーで共有されていた課題は以下の通りであった。

- ・被災者の苦痛の軽減に通じるもの
- ・スフィア・スタンダードのような人道支援におけるスタンダードの適用とジェンダー配慮
- ・被災者支援に関する手法、特に避難所マネジメント
- ・特に平時の法／組織体系を適用することの限界と、人道支援および早期復興期における柔軟な行政ルール適用
- ・支援側の調整の仕組み
- ・クラスターシステムに代表されるような支援者間の調整メカニズム、特に国内関係者間での垣根を越えた連携・調整合体の強化
- ・ニーズ調査と被災者とのコミュニケーションおよび情報管理ツール
- ・人道支援のための民軍連携
- ・NGO、特に海外での緊急・人道支援で経験を有する団体／人材の国内対応での活用（現行の災害対策基本法含め、地方自治体のみを一義的な対応者とするものの限界）
- ・民間企業の被災者支援における実質的貢献とより効果的なパートナーシップの可能性
- ・義援金、支援金等のより効果的な活用に関するもの
- ・受給者間（集められた支援総額によって受給額が異なる）、災害タイプ間（地震に対する水害等ロープロファイルの災害）
- ・義援金等キャッシュトランスファーによる被災者支援のあり方
- ・人道支援資金の手当て／活用に関する格差の問題、特にフェーズ間（緊急時対早期復興期）

十数回にわたる議論を経て、本提言書がまとめられた。時間的な都合などから、当初予定されたすべての課題について、詳細に議論することができなかった。なお、提言内容は、参加者個人の意見を集約したものであり、所属組織を代表した意見をまとめたものではないことを断っておく。

本提言書は、東日本大震災を国際的な視点から振り返り、次の4部から構成されている。

- 第1部： 予見される南海トラフ巨大地震や首都直下地震等の大規模な災害対応の際にどのように国際支援を受け入れるか
- 第2部： 人道支援に係る国際的な知見をどのように国内の災害対応に適用するか
- 第3部： 国内外で災害対応に従事する人材をどのように育成していくか

第4部： 研究会で協議された内容

なお、本研究会では、東日本大震災の国際支援受け入れの教訓を踏まえて今後の日本における国際支援の受入れ体制について論じたが、支援受け入れの重要性は十分認識しつつも、あくまで被災地・被災者の状況改善に資することを最重視し、「国際支援の受け入れありき」の議論にならないよう留意した。また、人道支援に係る国際的な知見については、単なる「国際基準等の押しつけ」にならないよう留意した。一方で、日本は今後も東日本大震災のような大規模災害に見舞われる可能性が十分にある災害大国であり、国際支援の円滑な受け入れは今後の大規模災害対応において重要な課題となることから、先進諸国の中でも国際支援の受け入れ体制を率先して整備する意義は高いと思われる。その観点から、やや踏み込んだ内容も含めて提言を行っている。

本提言書を用いて、これからの大規模災害への対策として、国内法整備や実際の関連組織改革／マニュアル作り等に反映させると同時に、より広く関係者の意識改革という意味で啓発・理解促進（アドボカシー活動）にも活用することが望まれる。また、上記提言を国際的に共有することで先進国・中進国を含めての大規模災害対応・対策の参考になることを期待したい。

本提言書が、日本国内外を問わず、人々のいのちと健康・尊厳を守ることに寄与することを祈る。

2014年3月

東日本大震災と国際人道支援研究会を代表して

東浦 洋

提言

第1部 国際支援受入れの体制づくり

1. 提言の背景

(1) 提言の目的・理由

- 東日本大震災発生ニュースは瞬時に世界中に伝達され、発災直後より人的、物的、金銭的な多数の支援オファーが世界各地から寄せられた。政府及び関係機関は、これらのオファーを可能な限り受入れるべく尽力した。政府の緊急災害対策本部に国際支援受入れを担当するチームが置かれ、被災自治体との調整を行った。外務省は先進国として初めて本格的な国連災害評価調整チーム（UNDAC チーム）²の受入れを決定した。各国救助チームの受入れには外務省が連絡要員（リエゾン）を配置し、日本側の救助隊とともに現場での調整を行った。また物資の受入れについても、被災地のニーズに合致することを優先し、市町村との綿密な連絡調整を行った。防衛省・自衛隊は、国内での災害派遣において初めて、米軍および豪軍との協力を経験した。
- これらの関係者の努力は高く評価されるべきものである。しかしながら、国際支援は災害における自助、共助、外助のうちの「国際的な外助」にあたるものであることから、被災地の自助・共助を補完する重要な要素として効率的に行われたかという観点からの検証も必要である。被災国政府には、被災地に適切な支援が届くよう、ニーズを的確に把握し、国際社会に向けて能動的な情報発信を行い、支援意思がある国や団体との調整を行うことが求められる。また国際支援が被災地に殺到することによって被災地に混乱や余分な負担をもたらさないような現場での調整も必要である。更に、支援を受ける以上は支援を適切に活用し、結果を国際社会に報告する責任も負う。
- 国際人道コミュニティは既に被災国と支援側との情報共有や調整のしくみを作り、活用している。日本政府や NGO が海外での災害救援を行う際にも、そのようなしくみに沿って行動している。しかし、東日本大震災においては、このようなしくみが意識されることはあまりなく、海外からのオファーに対しては受動的な対応となり、また受入れ態勢の作り方もアドホックなものとなっていた面が多かったと言わざるを得ない。
- 災害時の国際支援には外交的な意味合いがあることは否定できないが、支援側の善

² UNDAC チームは被災国政府や被災国に常駐する国連事務所によって要請され、被災地の状況把握、国際社会への発信、国際支援の調整などを行うために派遣されるチームで、国連職員と各国からの登録者によって構成される。

意をむだにすることなく、被災者の利益の最大化を図るためには、「より良く受け入れる」ためのより一層の工夫と努力が求められる。

(2) 東日本大震災への対応において明らかになった課題

災害初期の段階において、被害が広範囲にわたり、かつ自治体自体が被災したため、国が被災地の支援ニーズを一元的に把握できなかった。支援の受入れにあたっては国と被災自治体との調整に時間を要し、また救援チーム等の受入体制や救援活動中に生じる物損や事故等のリスクに対する認識も不足していた。阪神・淡路大震災の経験から国際支援を受入れる可能性は想定されていたものの、実際の受入れは受動的、アドホックなものとなっていた。

ア. 被災地のニーズを反映した効率的な支援受入れという観点から

- 災害初期においては、極めて広域での甚大な災害およびインフラの壊滅的な破壊のため、情報の一元化が困難であった。そのため中央政府が支援ニーズを把握できず、また被災状況とニーズのとりまとめを行うべき自治体（庁舎および職員）自らの被災により支援ニーズ把握が十分行えなかった。加えてどのような国際支援を受け入れるかという基準も明確でなかったため、混乱も生じた。
- 救助チームについては、外交的配慮もあり、様々なレベルのチーム（INSARAG³では国外派遣が推奨されないレベルのチームも）や、当初は十分な装備・準備のないチーム（自己完結性の不足）も来日した。また小規模編成で来日したため、チームとしての能力が十分発揮されないチームも存在した。
- 物資については、ニーズに合った物資を受け入れることを最重要視したものの、どの場所でいかなるニーズがあるかを包括的に把握しえなかった。このため支援アピールを出すのではなく、海外からのオファーに基づき個別に自治体の意向を確認するという受動的対応となった。日本側から意思表示が行えなかったため支援の内容はそれぞれの支援国・団体が発案し、結果として多種多様なものとなったが、そのことが受入れ自治体探しに時間を要する原因となったことは否めず、またすべてが生活に必須な物資ばかりではなかった。物資によっては、支援の表明から物資送付までに多大な時間（最長 3～4 ヶ月）がかかった国もあった。受入れが確定した以降は、事前に受入れ自治体が決められていたため、基本的にスムーズに行われた。
- 外国軍の受入れについて、事前に政府の統一的な基準はなかったが、米軍は物資の

³ International Search and Rescue Advisory Group：国際搜索救助諮問グループ。災害時に海外に派遣され人命救助にあたる搜索救助チームの能力の標準化と調整の強化を目指し、1991年に創立された任意加盟のネットワーク。事務局は国連人道問題調整事務所(OCHA)に置かれており、日本もメンバーとなっている。

輸送やインフラの復旧を通じて極めて大きな役割を果たし、豪軍も空輸で貢献した。他方、イスラエル医療部隊については、「軍の医療部隊」であることの法的地位・意味合いが十分認識・検討されていたかは不明である。

- 諸外国政府・国民からの寄付金を受ける枠組みやその用途について決定するのに数日を要した⁴。政府自らが寄付金の受入れ機関となることを決定するのに時間がかかった。また政府は人員、物資、資金全てを受け入れたが、日赤は資金のみ受け入れると発信。そのスタンスの違いについて、海外の人道支援関係者に説得的な説明ができたかは不明。

イ. 国際支援受入れに関する国内調整という観点から

- 救助チームについては、支援申し出を受ける窓口（担当：外務省）、被災都道府県と関係省庁（緊急災害対策本部・海外支援受入れ調整班）、地元での受入れ態勢（消防庁・警察庁と被災県・市町村）といった各段階での調整に時間を要したケースがあった。
- 厚生労働省は、発災直後に通達で、外国の医師免許を持つ者による最低限の医療行為が医師法に違反しない可能性を示唆したものの、どの程度の医療行為が具体的に可能なのか不明確であった。また、海外医療チームの受入れの適否は、専ら自治体の意向に基づくとして、積極的な判断を避けた。
- 物資についても、海外からのオファー受入れ窓口（在外公館・外務省）、都道府県・市町村との調整（緊急災害対策本部・海外支援受入れ調整班）、県と市町村との調整等、調整プロセスが長く、意向確認に時間を要したケースが散見された。また実際に物資が到着するまでに、国際輸送に必然的に伴うタイムラグがあり、その間にニーズが変化してしまうという事象も生じた。

ウ. 国際支援受入れを円滑に行うためのオペレーション態勢という観点から

- 救助チームは統一的な受入れ窓口が設置されず、支援を申し出た国との二国間の調整により受入れがなされたため、空港到着から活動場所までの移動が系統立って行われなかった⁵。現場での活動調整は受入れ自治体及び応援部隊の知識・能力に頼った面が強い。外務省から派遣されたリエゾン（連絡要員）は被災自治体との調整に有効であったが、必ずしも国際救援に関する知見を有しているわけではないことから、国際的ガイドラインを理解する人材の配置という意味では課題が残った。また、捜索フェーズ終了の宣言は出されなかったため、活動終了は各国際チームの判断に

⁴ 外務省・日本赤十字社との協議の結果、諸外国の政府・民間からの寄付金は、3月14日から、義援金として赤十字ルートで受付を開始した。

⁵ 国連のガイドラインによれば、空港に受入れ出発センター（Reception and Departure Centre: RDC）を置き、到着チームの登録、現状の説明、国内移動に関する情報提供などを行うこととされている。

.....

ゆだねられた⁶。

- 物資は受入れ空港到着後、被災地まで輸送する手段（予算措置及び輸送車両）が一元的に用意されておらず⁷、輸送は基本的に支援国に委ねられた。また、輸送手段が限られていたため、成田等で一時保管が必要な場合もあったが、一時保管施設を確保する責任が、我が国にあるか支援国にあるかが不明確だった。
- 自衛隊と米軍、豪軍との協働は成果を上げたが、災害対応という面に関しての互いの能力、調整要領等に関する理解は不十分だった。

エ. 国際支援受入れに伴うリスクに対する認識という観点から

- 幸いにも大きな事故はなかったが、海外からの人員による救援活動中に生じうる物損（私有財産の損壊等）や、人的損害（医療過誤や日本の基準に合わない治療等）、救援要員の負傷・死亡事故等が万一生じた場合の責任や対応に対する国内関係者の認識が十分であったかは不明。
- 食品、医薬品など公衆衛生上の基準が定められているものに対し、緊急時にどこまで緩和するかという点に平時から十分な検討がなされたか不明⁸。

オ. 日本政府による国際社会への能動的な情報発信という観点から

- 国連が派遣した国連災害評価調整（UNDAC）チームにより、ほぼ毎日英文で状況

⁶ 通常、海外からの救助チームは、被災国中央政府の「レスキュー・フェーズ終了」宣言に基づき、活動を終了し、帰国する。

⁷ 我が国には、災害救助法に基づく災害応急対策経費の国費負担のしくみがあり、災害の規模が大きくなるほど都道府県の費用負担割合は低減するしくみになっている。海外からの支援物資の国内輸送にあたってこの災害救助法の枠組みを利用することは、制度上は可能と思われるが、東日本大震災では適用事例はなかったと思われる。その理由は、災害救助法が、地方分権の原則に則り、市町村の対応力を上回る災害が発生した場合に、都道府県に救助の実務を担わせ、あくまで国は資金面の補助のみを行うという形式を取るのに対して、外国からの支援物資の受入れにあたっては、都道府県を介さずに国と市町村とが直接物資のマッチングを行うことが多かったこと、また、都道府県にも一定の事務手続きの手間とわずかながらも費用負担が発生することから、都道府県が自発的に判断したわけではない外国からの支援物資の受入れにあたって都道府県の負担を求めることが困難だったことが挙げられる。

東日本大震災の発生直後、国は、従来の災害救助法の枠組みを超える国主導による救援物資の調達・輸送を行うため、平成 22 年度予備費として 302 億円を確保したが、この予備費を海外からの救援物資の国内輸送に活用した事例はごくわずかにとどまった。その理由としては、同予備費が海外からの救援物資の輸送を念頭において確保されたものではなく、実務上、執行期限である平成 23 年 3 月末日までに支援申し出国と物資受入れ市町村のマッチングを完了させ、しかも国内出発地（物資の海外からの到着空港等）から到着地（受入れ自治体）までを確定させることが時間的に困難だったこと、加えて、予備費確保時の条件として、被災の大きかった岩手・宮城・福島の三県に向けた物資の調達・輸送にしか利用できなかった（それ以外の県では災害救助法を利用することが前提とされた）ことが挙げられる。

⁸ 国際赤十字・赤新月社連盟等が推進している国際災害対応法（IDRL：後述）においても、被災国の公衆衛生や環境面での利益は守られなければならない、また医薬品は提供国、受援国双方において認可されたものである必要がある、としている。

報告書 (Situation Report) が発信され、WHO、IAEA 等も度々レポートを発信したが、日本政府自身による外国語による情報発信は、内閣官房による発信等一定の努力はあったものの、全般としては極めて不十分であった。日本国民と諸外国が必要とする情報の内容は異なっており、国際社会を意識した正確かつ迅速な情報を提供することができなかった。

- Virtual OSOCC⁹等、救援関係者が共有できる非公式な情報ツールが存在するが、時時刻刻変化する状況をこうしたツールを通じて海外の支援コミュニティに日本側から発信していく姿勢が不足していた。

注：メディアによる情報が先行する中で、日本政府による正確・迅速な情報発信が不足していることで、支援国側は被災地の状況や政府の対応に対する危惧の念を更に強めたと推測される。

カ. 支援に対する国際社会へのアカウンタビリティという観点から

- 受け入れた支援の内容自体については、幅広く広報され、感謝の念が様々なレベルで表明された。しかし、支援が実際にどのように活用され、どのような成果をもたらしたかについての客観的なモニタリングや評価は包括的に行われておらず、受入れ側の責任意識の不足を指摘されても否定できない面があった。

(3) 課題の深層原因に関する分析

今回の災害で我が国は国際支援を受け入れたが、具体的な基準や枠組みは事前に十分整備されておらず、また国内災害対応責任者は国際人道支援に関する枠組みやガイドラインについて理解不足であり、受入を想定した訓練や人員体制がなかった。

ア. 国内災害対応責任者に国際人道支援に関する知識・連携が不足していた

- 我が国では国内災害への対応と海外の災害への救援では、関わる組織、人員が異なっている。国内災害対応にあたる国、都道府県、自治体の関係者の中に、国際人道支援についての枠組み (UNDAC、INSARAG、OSOCC¹⁰、RDC 等)、ガイドライン (オスロ・ガイドライン¹¹、IDRL¹²等) について十分な知見を持つものはほとんど

⁹ Virtual OSOCC : Virtual On Site Operations and Coordination Centre、OCHA が管理する、世界中の災害担当者がウェブ上で意見交換を行うしくみ。

¹⁰ On-Site Operations and Coordination Centre : 現地活動調整センター。被災地に UNDAC チームが設置し、被災国対策本部と協議しつつ国際救援チームの活動の調整を行う。

¹¹ 災害救援における外国の軍の活用に関するガイドライン。オスロ・ガイドラインは、自然災害における外国軍の受入れの基本指針を定めた文書であり、法的拘束力はないが、国際的な人道支援機関・NGO に幅広く受け入れられている。日本政府も同文書の起草に参加した。なお、同

どいない。また諸外国の救援人材（救助チーム、医療チーム、外国軍等）のレベル、能力、装備に対する知識や連携の経験も不足している。そのため、どのようなニーズに対して、どのような海外支援が効果的に活用できるかという判断が的確にできなかったものと思われる。

- 国際支援の受入れを決定する際、他国の支援を国内救援の付加的要素として積極的に活用するというよりは、海外からの「善意」をできるだけ受け入れようという面からの考慮が優先された。そのため、国際支援に伴うリスク、追加的な負担やタイムラグ等を十分考慮しつつ、真に効果的・効率的な援助を受け入れるという発想が不足していたと考えられる。
- 受け入れた援助の効果を包括的に把握・評価・発信することが国際的に求められているが、そのための制度・枠組みはなく、他国の模範となるようなアカウントビリティは達成できなかった。

イ. 計画はあったが実践に資する精緻さが不足していた

- 国際支援受入れについては防災基本計画にも記載され、省庁間の役割分担や大まかな手順を定めた計画が存在していたが、詳細な手続き（意思決定のしくみ、省庁間協議のしくみなど）は定められていなかった。
- 人員受入れのオペレーション（空港到着から帰国まで）の詳細や、物資受入れの詳細（一時保管、輸送の方法・経費負担）に関する計画（SOP¹³）も存在していなかった。また受入れを決定した後、現場において国際支援の調整を誰がどのように行うのかという計画が詳細に詰められていなかった。

ウ. 現行の制度が国際支援の効率的な受入れには必ずしも適していなかった

- 救助チームや医療チームといった国際支援のオファーがあった際、国が現場のニーズを把握する主体（市町村）の意向を確認し、それに基づいて受入れ可否を相手国に伝えるというしくみは、自治体の意向を尊重するという意味では有効である。但し、今回のように自治体が被災し、十分な情報や判断ができない状況の場合もあるほか、受入れ可否の決定にも時間がかかり、更には万一の事故等の際、受入れに関する責任の所在が不明確となり得るという問題がある。

エ. 受入れを想定した訓練が不足していた

- 国際支援の受入れに関し、省庁間の申し合わせ事項はあったが、全ての関係者が参加して訓練を行ったことはなく、未経験者がいきなり本番で事にあたることになっ

ガイドラインは、外国軍の受入れは、「最後の手段：ラストリゾート」と定めている。

¹² IDRL: International Disaster Response Laws 国際災害対応法（詳細は参考情報参照）

¹³ SOP: Standard Operation Procedure 標準作業手順書

た。

- 軍においても自衛隊と米軍との共同演習は行ってきたが、災害対応を想定したものではなかったため、双方の能力の把握や調整要領の明確化を実施しないまま協働体制を組むことになった。

2. 提言

(1) 提言内容

現行の防災基本計画では、海外からの支援は「自発的な」「善意の支援の申し入れ」と位置づけられている。この背景にあるのは、災害時の救援活動は一義的には市町村が、それが不足する場合には都道府県、更には国が、自ら動員可能な資源（人材、物資及び資金）を用いて行うという原則である。実際、自治体にとって、自身の管理が及ばない海外支援を災害救援の不可欠な要素と位置づけ計画に組み入れるのはリスクが大き過ぎるという考え方もある。しかし、ひとたび大災害が発生すれば国際社会から支援のオファーが多数寄せられるということは東日本大震災で経験済みであり、今後もその傾向は拡大する方向にあると考えるのが現実的である。また、国際支援の受入れには国民の多くが賛同している。

したがって、大規模災害に際しては世界の多くの国から直ちに様々な支援の申し出があることを前提とし、受入れ基準の策定、国と自治体の役割の見直し、詳細計画の作成、法整備、情報発信の強化などを行い、「より良く受け入れる」準備を行っておくことが必要である。

ア. 国際支援受入れの基本方針の明確化と公表

- 国際支援の受入れ適否の判断基準や受入れ手順について、政府として支援受入れに関する『基本方針』を明確化する。『基本方針』は、海外からの支援や救援活動を、できるかぎり効果的・効率的に活用するために作成する。その際、海外支援のメリットと共に、リスクや輸送時間等のタイムラグも考慮する必要がある。
- 災害発生時には、この『基本方針』を発動させ、できるだけ効果的・効率的に国際支援を受け入れる。支援を申し入れる国に対しては、同基本方針を参照したうえで、支援の内容を検討するよう求める。
- 同基本方針を、英語を含めた主要外国語に翻訳し、中央総合対応機関のウェブサイトに掲載し、諸外国の援助関係者に閲覧可能にする。更に、方針を作成した事実を、国際会議等で発表し、周知を図る努力をする。

『基本方針』の内容（案）

（総論）

- 国際支援の受入れを「外交関係の増進」のためとともに、「国内対応策の補完」と位置づけられるよう、支援を出来る限り効果的に活用するためのしくみを構築する。
- 国際支援の受入れ判断は、中央政府の総合災害対応機関（緊急災害対策本部等）が一元的に行うこととする。被災地との調整は内閣府が同対応機関の指揮下で行うこととする。

（各論）

- 国内で対応が困難な規模の災害においては、国際支援は、「必要に応じて要請する」、また必ずしも必要がない場合も、一律に拒絶せず、「要請はしないが、申し出は歓迎する」という立場を基本方針とする。支援の内容は資金的援助が常に歓迎されることを明確にし、資金の受け皿となる機関とその資金の使途（例えば、義捐金としての現金給付）を直ちに公表する。
- 捜索・救助チームは都市において多数の建物崩壊が発生している場合に、被災自治体の負担が生じないよう政府として責任をもって対応することを前提に受け入れる。ただし、支援受入れに伴う賠償責任等の問題を整理することが必要（後述）。それ以外（津波等）の場合は、遺体捜索が主な任務となる可能性があることを予め伝える。受入れチームは国連の能力審査システムをできるだけ活用し、INSARAG ヘビーチーム¹⁴（米国、英、独、仏、スイス、中国、韓国、シンガポール、オーストラリア等）であることを条件づける。ヘビーチームではないが強く派遣を希望する国に対しては、いずれかのヘビーチームの指導の下に活動することを要請する。捜索・救助チームに関してはニーズを詳細に確認していると人命救助のタイミングを逸する一方で、不用意な受入れは被災自治体にとって大きな負担となりうることを十分考慮しつつ、政府において適切に判断する。
- 外国軍の受入れは外交関係を踏まえた上で、オスロ・ガイドライン等の国際的に確立した基準とルールに則って、文民で対応できない場合の「最後の手段(last resort)」として受け入れることを検討する。受入れにあたっては、共同訓練等の実績があり、インター・オペラビリティが比較的高く国内での活動に関する法的基盤が整っている軍（現時点では米、豪のみ）に限る。（但し、支援物資・人員の本邦までの輸送のために軍用機を使用する場合は、この限りではない。）
- 医療チームは政府派遣、NGO 組織など様々であり、かつ、国際的な統一基準がない。従って、チーム毎に医療サービスの質や内容が大きく異なり、その能力を判

¹⁴ INSARAG ヘビーチームは、国際的に活動できる能力・装備があると国連が認定したチーム。全世界で 40 を超えている。

断することが難しいことから、国内の医療資源の不足が明らかであり、チームの実力が事前に把握できている場合に限って受入れを検討し、かつ日本国内で受け皿となる医療機関・チームの指導の下で活動することを条件とする。但し、諸外国の医療チームが自国民保護のための人員の派遣を希望する場合は、できる限り積極的に受け入れ、その活動を支援する。

- その他の専門家については、「日本に不足している特殊な能力」を提供できると判断できる場合に行い、必ず、日本の関係機関と連携することを条件とする。
- NGOについては、政府ベースでは受入れ可否の判断を行わないが、ジャパンプラットフォーム（JPF）に海外 NGO との連携・調整を正式に委託し、本邦 NGO との連携を確保するよう推奨する。
- 物資は「避難所での生活がより快適になるもの」、国内では十分な量を迅速に調達できないものを例示し、支援国に対してこのことを考慮するよう要請する。（例えば、プライバシーの確保に関する物品、照明、仮設トイレ、物資保管用テント、国内支援者野営用テント等）。発災直後に受け入れる物資は、緊急にニーズのある物資とする。但し、食糧、水、医薬品は、質のチェックに時間がかかるため、原則受け入れない¹⁵。なお、物資に余剰が生じた際には、国内に保管し、別の災害時に使用する可能性があることを説明する。
- 特に緊急性の高くない物資の提供を希望する国に対しては、直ちに拒否せず、適切な受け入れタイミングを調整する。
- 諸外国の赤十字・赤新月社の支援の受入れは、日本赤十字社が災害対応機関と協議の上決定する。

¹⁵ 万一食糧、医薬品等の不足が生じた場合には、WFP や WHO などの専門機関に調達、輸送を依頼することが効率的。

イ. 国際支援受入れにおける国の役割の強化

- 日本政府に対する外国からの支援の申し出に関しては、国の総合災害対応機関（災害対策本部）¹⁶が一元的に意思決定をし、迅速・円滑な受入れに責任を持つ体制を整備する。具体的には、政府が受け入れる国際支援¹⁷に関しては、ニーズ確認、支援国との調整、人・物資の入国から被災地までの輸送、被災地での活動・配布のモニタリング、支援国への結果報告までの一連の過程すべてについて、被災地自治体ではなく国（前述の総合災害対応機関）が最終的に責任を負う¹⁸ということを制度上明確化する。
- 物資の支援に関しては、各国からのオファーを踏まえて各被災地自治体の受入れの意向を個別に確認するという受動的対応ではなく、政府が被災地の状況・ニーズを包括的に把握して、支援国に求める物資を特定し、支援の意思を持つ国・機関と交渉する。到着物資は政府が一括して受け入れ、都道府県単位の中継地点に保管しつつ、国内支援物資と合わせて被災地に分配する体制を構築する。
- 国が国際支援の受入れを一元的に行う体制とすることを前提に、必要経費（物資の到着空港から中継基地までの輸送及び一時保管費用）を政府の経費負担で行えるよう、災害救助法の改正を検討する（地方分権の原則に則って定められている現行の災害救助法の枠組みは、国が前面に立つべき海外からの救援物資の受入れに適用することには馴染まない）。
- 法的改正を待たずに行うべきこととして、東日本大震災の発生時に決定されたような国主導の救助のための予備費の設定にあたっては、海外からの救援物資の輸送に活用することも念頭においたスキームが必要となる。具体的には、年度をまたぐ執行期限の確保（東日本大震災の実績を踏まえると、同規模の災害の場合、発災後少なくとも2～3ヵ月程度は使えるようにする必要があるだろう）や対象地域の限定の撤廃が求められる¹⁹。
- 外国軍の受入れに当たっては国の総合災害対応機関（災害対策本部）が一元的に意思決定をし、受入れ後の活動に関しては防衛省・自衛隊が統制する。この際、関係省庁、自治体、その他の関係機関・団体と必要に応じ調整する。

ウ. 国際支援受入れのための標準手順書（SOP）の整備

- 国の総合災害対応機関による統一かつ迅速な受入れをサポートするために、各府

¹⁶ 現行では緊急災害対策本部が「国の総合災害対応機関」に該当するが、本研究会では災害対応により特化し、専門性を強化した機関の必要性が議論されたことから、この表現を使用している。（以下同）

¹⁷ 姉妹都市関係に基づく受入れや民間ベースの受入れはこの限りでない。

¹⁸ 最終責任を負うという意味であり、必ずしも受入れ実務に直接関わるという意味ではない。

¹⁹ より使いやすいくみとするため、到着空港における一時保管や物資の仕分け、同一仕向地あての複数の物資の一括発送なども柔軟に行えるようなくみとすることが望ましい。これらについて、あらかじめマニュアルのような形で条件設定を定めておくことが求められる。

省庁の担当官用の標準手順書（SOP）を作成する。年に一回、関係者による共同訓練を行う。SOPは、国際的な災害救援のガイドラインを踏まえるとともに、国際支援受入れの意思決定から撤収に至るまでの一連の手続（平時に適用されている法・条例の一時的緩和を含む）と、担当各府省の役割を一元的にまとめる。

- 救助チームや医療チームといった救援人員の受入れに関しては、総合対応機関が一元的な受入れ決定手順、Virtual OSOCC等を通じた到着日時の確認、到着空港（場合によっては複数）における受入れ出発センター（RDC）の設置、被災地への移動支援、被災地での宿営地の確保、被災現場での現地救援機関との活動調整方法、撤収までの流れを整理し、それぞれのステップの担当機関を記す。特に、捜索・救助チームに関してはINSARAGガイドラインに沿って作成する。
- 物資の受入れについては、イ.の体制が整備されることを前提に国内物資の輸送、保管、分配に関するSOPを作成する。これと合わせ、避難所や地区単位で迅速にニーズ調査を行うための全国統一のフォーマット²⁰を整備する。これは被災者に対する国内統一最低基準という考え方とも合致するものである（詳細は第2章）。

エ. 国際支援受入れを前提とした法律面の整備

- ① 各国からの救援人員の支援活動に伴う事故に関する法的整理、法整備
 - 支援活動による副次的災害、支援者が受ける事故の双方についての法的整理を行い、必要に応じ法整備を行う。具体的には、国際支援受入れに伴う損害賠償責任（救援人員による傷害・致死及び物損、救助物資による健康・環境被害）、救助人員の2次災害被害や救援活動に伴う負傷・死亡に対する補償に関する法整備や環境整備を行う。基本的には日本国内の支援者に対すると同様の扱いとする（重大な過失以外の救援業務に伴う損害は免責）。また、二国間の条約で定める方法や国際協定による方法も考えられるが、いずれにせよ、INSARAG（前述）の枠組に基づく救助隊の派遣にあたっては今のところ一般化されたルールは存在しない²¹ことから、国際社会とともにルール化の議論に積極的に参加する。
- ② 特例法令に関する準備、法令未満のマニュアルの整備
 - 災害発生後の応急対応期に、平時とは異なる法の適用を可能とするため、あらかじめ法律や政省令に例外規定を設けておくことは有効であり、これは、国際赤十字・

²⁰ 国連人道援助機関では、被災者の人数、性別、年齢等により、必要な水、食料、テント等の量を集計・計算するフォーマットが存在する。

²¹ 先進国における救助チームや医療チームの受入れのあり方については、他の先進国における動向も十分考慮が必要である。特に、ハリケーン・カトリーナ災害時の国際支援の受入れを教訓に、米国FEMA・国務省・連邦援助庁（USAID）が2010年に合同でまとめた報告書（『国際支援システム』）では、「人的支援については、補償、賠償等の問題があるため最終手段（last resort）とすべき」としている点が注目される。

赤新月社連盟が提唱する国際災害対応法 (IDRL) の考え方とも軌を一にするものである (詳細は次項)。一方で、このような狭義の法的準備 (legal preparedness) に加えて、関係省庁が各分野において災害発生時に採用すべき行動指針や運用基準をまとめた法令未滿のマニュアル類を整備しておくことも有効であり、広義の法的準備として合わせて推進すべきである。

- 東日本大震災にあたって法的準備が有効に機能した分野の例として、海外の救助犬の受入れが挙げられる。かつて、阪神・淡路大震災の際には、救助犬を伴う海外救助隊の受入れが遅れたことが問題となったが、この反省も踏まえ、農林水産省では、省令 (犬等の輸出入検疫規則) を改正し、動物検疫のため係留中の犬が災害救助のため必要である場合に一時的に動物検疫所の敷地外に出すことができる旨を明確化するとともに (同規則第 4 条第 5 項)、狂犬病予防注射の接種など救助犬の受入れ条件をあらかじめ整理していた。このため、東日本大震災の発生時には、3 月 11 日の発災当日に通知を発出し、省令に基づく弾力的な検疫ルールを周知するとともに、救助犬派遣の申し出のあった国に対して具体的な受入れの要件をいち早く伝達することができた。これによって混乱は最小限に抑えられ、震災発生の翌日には救助犬を帯同した二つの救助隊 (シンガポール隊及び韓国隊) の受入れが実現した。
- 一方で、例えば、日本の医師免許を持たない外国人医師による医療行為など、緊急時には例外的に許容しなければならない事態も想定されるが、あらかじめどのような事態の場合に必要となるかを想定して例外的措置の範囲を法令で規定することが困難な分野もある。これらについては、必ずしも狭義の法的準備にこだわることなく、緊急時にどのような周知を行うべきか等について関係省庁があらかじめ手順を決めておくことが重要である²²。
- この他、先に述べた予備費支弁などの臨時の予算措置や、各災害対策本部への要員派遣など人員配置に関する臨時措置についても、必ずしも法令レベルでの準備は必要ではないが、あらかじめ行動指針や運用基準をまとめたマニュアルを整備しておくことが有効である。特に東日本大震災では、政府の緊急災害対策本部に対して大規模かつ長期間の人員配置が必要となり、柔軟な人員派遣のための人選やローテーションのルールの明確化が求められた。また、外務省が、海外からの救助隊にそれぞれ外務省職員をリエゾンオフィサーとして同行させることを決め、現地での救助隊の活動調整の円滑化に大きく貢献した。一方、当初、装備や任務についての理解が不十分な面もあったことから今後に向けたマニュアルの整備が必要であろう。

③ 国際的なガイドラインの活用 : IDRL

²² なお、上述の外国人医師による医療行為の例に関しては、厚生労働省が 3 月 14 日付で通知を発出し、被災者に対し必要最低限の医療行為を行うことは刑法第 35 条に規定する正当業務行為として違法性が阻却されうるとの「所管課見解」が示された。

- 被災国・支援国の中核的責任を明確にし、受援において災害対応に関連する国内法令、政策、または手続きを強化し、組織的枠組みについての指針を示し、支援国および人道支援組織に対して供与される最低限の法的便宜について包括的に整備するために、IDRL が示すガイドラインを活用し、大規模災害発生後速やかに支援を受け入れる国・人道支援組織に通達できるよう備える。ただし、IDRL ガイドラインは主として開発途上国における法的準備の促進を目的として立案されたものであるため、先進国には馴染まない事項も含まれる可能性にも留意する。(さらには、日本の経験を踏まえて、IDRL ガイドラインを発展・進化させていくことも視野に入れる。)

オ. 受入れの可能性が高い国との協力協定の締結

- 特に受入れの可能性が高い諸外国との間には、予め法的枠組みを整備し、活動に伴う事故・損害に関する法的問題が生じないようにする。
- 軍の受入れに関しては、外国軍の活動に関する地位協定、近隣諸国との協力覚書等と共に合同訓練等により連携を高める。豪州との間で協定を整備するのも一案。その他の近隣国の軍については災害救援能力を把握し、適当と判断される場合には覚書を締結する。米軍、豪軍など、支援を受ける可能性が高い外国軍の災害対応能力(装備、技術、レベル)を確認すると共に、軍-軍協力に関する調整メカニズムを整備する。
- 一般的な災害協力に関しては、日・EU、日中韓、日-アセアン、日米、日豪協力の枠組みを通じて相互協力覚書を締結する²³。

カ. 国際支援受入れに関わる人材の確保と養成

- 政府機関以外での人材(国際緊急援助隊関係者、JICA 関係者、JOCV 経験者、国際機関経験者、国際 NGO 経験者等の有志)の登録・派遣制度を整備し、支援受入れのサポートに活用する。登録者は海外支援受入れを伴う大規模災害時に中央政府の総合対策機関等やジャパン・プラットフォーム等に派遣・出向し、海外支援受入れのサポート実務に従事する。
- 日本の文民組織(政府組織、医療チーム、企業、NGO 等)、自衛隊、国外の文民組織、外国軍を含む多様なアクターが同一被災地で救援活動を行うことを前提に、中央政府、県、市町村の各レベルの災害対策本部における、分野ごとの情報共有・調整のメカニズム(日本版クラスター・システム²⁴及び、民軍調整所等)を確立する。

²³ これらの覚書は、支援を優先的に受け入れるためであり、それ以外の国の支援受入れを排除するものではない。

²⁴ クラスター・システムとは、国連人道援助機関や国際 NGO が連携できるよう、特定の分野(食糧、水と衛生、シェルター、食糧以外の物資等)ごとのニーズや状況把握ができるよう、1 機関をリード・エージェンシーと定めたシステム。

- 調整をリードする人材（自治体職員や応援要員）を育成し、マニュアルを整備すると共に、緊急時には迅速に人材を被災地に派遣する。

キ. アカウンタビリティの確保

- 国際支援（人員、物資、資金）の活用状況と成果（ニーズとの合致、効率性、受益者の評価等）を、中央政府（総合災害対応機関）が責任を持ってモニタリングし、その成果を統一的な報告様式で国際社会に対して説明する（アカウンタビリティの確保）。
- そのための体制（モニタリング要員の確保等）を整備するとともに、統一的な評価方法と報告様式を整える。

ク. 災害発生時の国際社会へのタイムリー且つ明確な情報発信

- 災害発生時には、初期段階から被害状況、日本国内の対応、海外からの支援ニーズ等を、リアルタイムで英語で発信する（初期段階では、少なくとも毎日更新する）。平時より、そのための体制を整備する。
- Virtual OSOCC などの人道関係者用コミュニケーション・ツールを最大限活用し、援助関係者同士の非公式な情報交換にも努力する。

(2) 提言内容を実施することにより期待される具体的な成果・状況

- 支援の基本方針を明確にし、それに基づき情報発信を行うことで、支援を申し出る国が効果的な支援について迅速に判断できる環境を作る。そのことによって、被災地が必要とする支援に誘導することがある程度可能になる。
- 国際支援受入れに関する国の役割を強化することで、支援の意思決定を行う者が結果に責任を持つという体制が確立される。法整備により、支援に伴うリスクに対応する方策が準備され、また受入れを円滑に行うことができるようになる。
- SOP やマニュアルを整備することで訓練が容易になる。また、人事異動や世代交代があっても知見を共有することによって効果的な対応が可能となる。
- 支援の可能性が高い国と協力協定を結ぶことで、平時の合同訓練による積み重ねが可能となる。また、受入れに伴う法的問題を回避できるとともに、迅速かつ効率的な支援受入れが可能となる。

第2部 国際的に有効な知見の適用

2-1. 国際基準を踏まえた国内統一最低基準の設置と適用

1. 提言の背景

(1) 提言の目的・理由

- 東日本大震災は様々な想定を超える大規模広域災害であり、多くの死傷者が発生したことに加え、幸い無事だった被災者についても長期にわたる避難生活を余儀なくされた。特に発災直後の一時避難段階から仮設住宅完成後の復旧に到るまでの期間、避難所等における物質的条件と心理的要因から、多くの生存者がその後その生命を脅かされ尊厳が著しく損なわれる（またはその恐れのある）事態に直面した。
- 例えば、食糧配給の内容や実施法、避難所におけるプライバシー欠如や安全面での懸念、給水・仮設トイレ等の設置条件、慢性疾患等への保健医療サービス等についての問題が指摘されている。特に、性別、性別自認、年齢、障がいの有無、国籍や母語の違い、家族構成や就労状況によって必要とされる支援が異なるものの、十分な対応がなされなかった。
- こうした問題の多くは、その時点で確保できた資源をどう「公平に」分配するかという場当たりの対応ではなく、支援を必要とする人々のニーズに応じて、少なくともこれだけは必ず提供するという、言わば「我が国としての全国統一最低基準」という発想が導入され、支援者が組織的対応をする、あるいはこれを可能とするような相応の備えが為されていれば防げた可能性が高い。また、多様なニーズ把握についても、比較・集計が可能な統一的フォーマットや手法が用いられていれば、為されるべき支援の最低基準と対照させることで、より包括的かつ組織的な支援提供や優先順位付けの根拠を確かなものに出来たと考えられる。
- 事実、国際緊急支援の現場では、こうした考え方からいわゆる国際最低基準がすでに確立し実践されてきている。またその背景として、主に発展途上国を対象とした緊急人道支援が、効果的・効率的そして人道原則や関連する国際規範に沿ったかたちで提供されることを担保すべく、こうした国際基準が発展してきたという経緯がある。そして日本は国際支援におけるドナーとして、海外での緊急人道支援活動を支援するに際して、国連・NGO等にこうした国際最低基準の遵守を求める立場にもある。
- 他方、災害対策基本法上も含め、日本の行政による現行の防災政策・制度では、この最低基準の確保という発想がかならずしも明確に取り入れられておらず、これに付随する説明責任も不明確のままである。特に、日本の災害対応は通常地方自治体が主たる役割を担っており、地方の現場レベルでは、こうした国際最低基準に対するなじみがなく、また、国際最低基準をそのまま適用するよう求めることについて、

ある意味当然といってもよい違和感がある。

- こうしたことから、国際緊急人道支援に携わる実務者が国際基準を熟知しているはずであったにも関わらず、東日本大震災の際、被災地において国際基準の日本国内への置き換えと適用がほとんどなされなかった。よって将来の大災害に備えて、日本の災害管理実務者や支援者が、被災者の多様な保護リスクと支援ニーズを汲みとった適切な支援を行い、もっとも脆弱な立場に置かれた被災者の生命と尊厳を守るにはどのような最低基準を設けるべきか、既存の国際基準に照らし、また、国際・国内の垣根を越えて、関係者間でより総合的な検討が必要となっている。

(2) 東日本大震災への対応において明らかになった課題

- 権利基盤アプローチ、ジェンダー配慮、スフィア・スタンダードの適用、適切なニーズアセスメントの実施など、国際支援において今やスタンダードとなっていることが取り入れられなかった。しかし、東日本の支援現場でこうしたスタンダードが考慮、適応されていれば多くの問題を防げた可能性がある。にもかかわらず、支援者及び被災者の双方に、文化社会的な習慣も含めて、こうしたスタンダードやツールを適用するという発想自体がなかった。しかし事後に説明するとその有用性は認められている。
- 被災者の多様なニーズを総合的に把握し、関連するデータを体系的に収集・分析・発信する情報管理を可能とするような統一的な体制が事前に整備されておらず、これらで困難が生じた（ニーズ調査のための統一フォーマットや、被災者からのヒアリング方法等あらかじめ訓練を受けた人材を含む）。結果として、災害の各段階での明確なエビデンスに基づく優先順位付けや、統一最低基準確保に向けた支援計画づくり、そして多様で変化するニーズに対して、動員可能な資源を有効活用して迅速かつ機動的に対応することが妨げられた。
- NGO は弱者保護という意味では十分な役割を果たせなかった。国際的な最低基準を達成する上で行政だけでは手の届きにくい部分に貢献しうるが、その役割が日本国内では認知・規定されていない。日本は行政のしくみがしっかりしているため、開発途上国と異なり民間組織が行政と一緒に支援を行うという点で困難があった。現場に赴いた際、団体の性格や目的に説明を要し、また県・市等各レベルからの許可取得にも時間を要した。国内法でも、個人ボランティアと異なり、組織としての NGO/NPO の役割は定義づけされていない²⁵。しかしながら例えばチャイルドフレンドリースペースの設置など、いざ実施してみるとその評判は比較的よかった。
- 保護の重要性と同時に多様な被災者の参加が確保されなかった。防災計画の中で、子どもや女性が直面する脆弱性が強調される一方、こうした人々の意見を聞き、反

²⁵ 防災基本計画においても、「善意に基づく自発的な支援」を行うものとしてボランティアに対する規定はあるが、専門能力を持ち、組織化された NGO/NPO に関する言及はない。

映させる「主流化」が実現していない。

(3) 課題の深層原因に関する分析

- なぜ、適用されなかったのか。そもそもこうしたスタンダード自体が普及しておらず、知られていなかった。これにはこうしたスタンダードのほとんどが日本語に翻訳されていない点が多い。他方、国際支援の現場を知る国際 NGO 関係者等はこれらを周知・徹底し得る立場にあったが、そうした者も役割を果たさなかった。例えばジェンダーについて、国際支援に関わる人間の中にも日本は特別というダブルスタンダードを平気で擁護する者もあり、意識レベルの問題も指摘された。特にジェンダーについては、平時における日本の女性が置かれている立場に鑑み、問題が根深い。実際ハンディキャップを持っている人たちへの配慮も災害時に急に行うのは無理がある。
- 国内対応関係者と国際支援関係者の関係が断絶しており、相互学習や人材交流の機会がほとんどない。そのため国際スタンダードの国内への適用、あるいは国内対応の国際スタンダードの反映というプロセスがほぼ存在しない。この点、国際支援のスタンダードを知るポジションにある外務省と内閣府（防災）の担当部門間の平時からの連携も不十分と言える。JICA 職員もそのマンデートの関係から、海外での活動を通じて様々なノウハウを有しているにも関わらず十分生かされなかった。日本赤十字社においてすら、国際スタンダードの適用を「国際派」が「国内派」に訴えた場合、事実上開発途上国での災害に対して発展してきた「国際スタンダード」の先進国日本への適用という点で根強い抵抗感あるいは違和感がある。
- 子どもと女性が注目されるが、子どもも年齢層があり、その他妊産婦、高齢者、障がい者、外国人等でそれぞれの課題がある。多様性を尊重する、というアプローチを主流化すべき。他方、高齢者や障がい者の支援・保護については、国際的にも議論途上であり、まだ現行のスフィア・スタンダード上も検討が不十分との指摘もあることから、東日本大震災の経験に基づき日本がこうした点で国際的に貢献できる余地は大きい。

2. 提言

(1) 提言内容

- 国際的な観点から現行の国の体制を見直し、想定される「南海トラフ地震」等広域大規模災害への十分な対応を担保するため、新たな応急対応体制の制度設計を担う専門検討会（以下、検討会）を発足させる。検討会には政府のみならず、国際災害支援の実務や国際最低基準に知見を有する多様な関係者を参加させ、協議の過程および成果を一般に公開する。本検討会は内閣府が担う防災体制の一部に位置づけ、政府公認の検討会として発足させる。更に、本検討会は、以下に提起する一連の改

善措置を前進させるための協議体としても機能させる。

- 検討会は、国際的に確立している規範や基準、また、海外の事例等を十分踏まえ、かつ、日本の地域特性と社会・文化的背景への配慮とも矛盾しない「日本としての統一的な災害対応の最低基準」を策定する。その際、「日本としての最低基準」ではあっても、1) 人間はたとえ災害時であっても尊厳のある生活を営む権利があり、従って、援助を受ける権利がある、2) 災害による苦痛を軽減するために実行可能なあらゆる手段が尽くされるべきである、という国際最低基準（スフィア・スタンダード）の二つの基本的な考え方を尊重する。最低基準には①ニーズアセスメント手法に関する最低基準と、②支援の内容や方法に関する最低基準が含まれるものとする。
- 災害の緊急・早期復興支援においては、全ての組織的支援者が、国際的な最低基準として確立している人道性、中立性、公平性、独立性等を含む人道支援の原則を守る義務を有する旨を明確化する。被災者にとって害となることは決してしないという、いわゆる *Do no harm* の原則もこの中に含まれる。
- 検討会は、災害時の支援ニーズが、性・年齢・障がい・国籍・母語・家族構成・就労状況など被災者の属性によって多様である事実を深く認識し、これを「日本としての統一的な災害対応の最低基準」に適切に反映させる。
- 「災害時要援護者支援」を行政のみによる、ややもすれば一方的かつ画一的になりがちなアプローチから、被災者自身が協議プロセスに参加し支援を要求する「権利基盤アプローチ」へと転換させるため、必要な法的および行政的措置を講ずる。その際、多様なニーズに対応するためには行政のみの対応では限界があることを認識し、NGO や社会福祉協議会との協働・責任関係を明確化する。また、特に多様な被災者の政策決定への参加や「意見を聴かれる権利」を担保すべく、これをより明確に制度化する。
- 内閣府男女共同参画局が「災害対応時のジェンダー配慮に関する指針」を平成 25 年 5 月に発表し、一部内容的にはスフィア・スタンダードに沿うものもこの中に含まれているが、既に確立している国際基準等に関する直接的言及がなく、また指針で述べられている原則の実現を担保するためのより具体的な措置等についても検討会を通じたさらなる議論と改善が必要（例：ニーズ調査手法等）。特に、保護の対象としてのジェンダーという視点のみならず、救援者や救援政策立案者（自治体及び内閣府の防災関係者）の中におけるジェンダーバランスを確保する。また、避難所における住民側の責任者も必ず男女 1 名ずつとするなど、ジェンダーバランスをいかなるレベルでも確保することを、国・自治体の防災計画に明記する。
- NGO、市民社会、地域社会の役割をより制度的に認め、地域防災計画にこれらの多様なアクターを通じて「日本としての統一的な災害対応の最低基準」の普及・適用を促進するため、地方向けガイドラインを作成する。他方、子どもや高齢者の権利、ジェンダーや様々な障がいへの配慮など横断的課題への対応を制度的に行うべく、

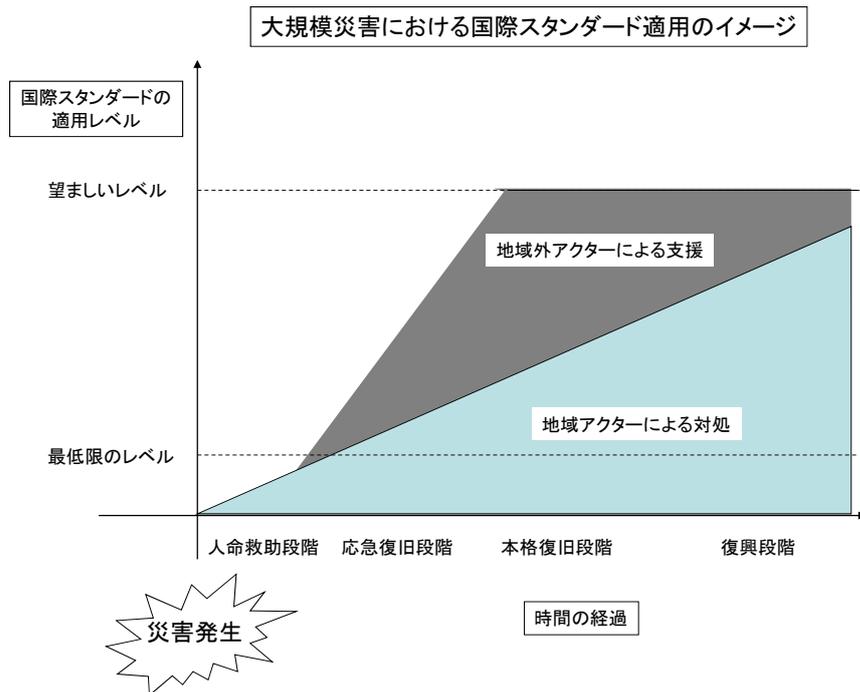
地方自治体の各部門にフォーカルポイントを設置するよう要請する（特に男女共同参画と防災の相互乗り入れを検討する）。

- 他方、NGO/市民社会は「被災者の多様なニーズへの対応」と「権利基盤アプローチの推奨」にかかる自らの主導的役割を認識し、政策への関与を強化する。特に国・行政の取り組みをモニターするとともに、政策実現を具体的にサポートするための組織体を形成する。その際、被災者に対する支援者のアカウントビリティという観点から、適切なニーズアセスメント、モニタリング、評価、フィードバックなど被災者とのコミュニケーション体制が組みこまなければならない。また NGO/市民社会は、上記人道原則に則った行動規範（Code of Conduct）の普及に努め、場合によっては規範実現への制約・コミットメントを活動調整上の条件とするなどして、健全な相互監視を取り入れる。
- 検討会は、災害対応の国際基準を巡る直近の動向や関連する議論について国内災害対応関係者に対する理解促進を進める。特に国際的に確立している既存の国際基準・ツール等を日本の文脈で理解・応用できるよう、人材育成に関する提言に含まれているトレーニングプログラム開発と実施に反映させる。

(2) 提言内容を実施することにより期待される具体的な成果・状況

- 提言内容が実現し、国際基準を踏まえた災害対応における国内統一最低基準が確立・適用されるようになれば、本研究会が想定している将来の広域大規模災害において、被災者に対する緊急人道支援の効果、効率、迅速性、機動性が大幅に改善し、より多くのいのちが救われ、また最も弱い立場に置かれた人々の尊厳を守ることに繋がる。そこには行政のみならず、NGO 等多くの関係者による取り組みと相互の連携が求められるが、統一最低基準の設定がこれらにより大きな拘束力を与えると同時に、説明責任をも強化するものである。
- 他方、最低基準の実際上の実現という意味では、残念ながら発災当初から一定のタイムラグが生じざるを得ない。また、東日本大震災で見られたとおり、被災により自治体の行政機能自体が大きく損なわれた場合、被災地域以外から入ってくる支援者による支援に依存せざるを得ない状況も想定される。これらを概念的に整理したものが以下の図である。

.....



- こうしたことは国際支援の現場でも当然起こりうることである。既存の国際基準もそれを不変の金科玉条として捉えるのではなく、支援計画を策定する際の根拠あるいは最低達成目標と規定し、その出来るだけ速やかな実現に向けて全ての関係者が最善の努力を払う、そしてその結果についての説明責任を負うという点が重要であり、ここで提言されている国内統一最低基準の設定と適用にあたっては、この点に十分留意する必要がある。

2-2. 行政・指定公共機関以外のアクター

1. 提言の背景

(1) 提言の目的・理由

- 東日本大震災においては行政機関、公共機関のほかに、NGO/NPO、企業、個人ボランティアといったアクターが被災者支援や被災地の復旧・復興に大きな役割を果たしている。これらのアクターは、防災基本計画では行政機関、指定公共機関と区別され「善意に基づき自発的支援を申し入れる者」として言及されているが、東日本大震災での経験や課題を踏まえ、その強みを生かした主体的な活動を可能にすることが、今後の大規模災害における被災者支援や復興のスピードと質を大きく左右すると考えられる。
- なお、本章では「その他」のアクターで想定される関係者のうち、特にNGO/NPOについて論じる。民間企業に関して、東日本大震災で果たした役割やその提言などについては、日本経済団体連合会が発表した「災害に強い経済社会の構築に向けて—企業・経済界の取り組みと行政に求められる対応—」に詳しく報告されている。

(2) 東日本大震災への対応において明らかになった課題

- 特に、発災から1ヵ月までの間はNGO/NPOは「ボランティア」として類似するアクターとして捉えられていた。現地入りした団体は、主に内閣府のボランティア連携室や、各地域で個人のボランティア活動を調整する災害ボランティアセンターとの調整を求められた。
- 海外での緊急支援の経験が豊富である日本のNGOの多くが、東日本大震災の被災者支援のために出動したが、日本国内での支援活動が海外での活動に比べて難しいという声が多く寄せられた。最大の理由は、官民含めた支援活動全体を俯瞰的に把握し、調整し、情報共有する機能が存在せず、NGO/NPOが行政を中心とした被災者支援の方針や対応策の議論・調整のしくみに組み入れられなかったという経緯がある。発災後時間が経過するにつれ、地域によっては官民の連携が徐々に取れ始め、NPO等の活動の中には、行政の役割を補完するような支援活動も目立ち始めた（例えば、みなし仮設への暖房器具配布など災害救助法適用外の支援をNPO等により実施）が、これらは各現場における努力や支援関係者個人の人間関係構築によって成し得たもので、すべての被災地でこうした連携によるニーズ対応が展開されたとは言えない。各自治体では、社会福祉協議会との協定により、ボランティアセンターが立ち上げられたが、その役割も地域によって異なり、地域内の支援活動全体の調整機能は果たせていなかった。
- 全体として海外での支援活動では存在する支援全体の調整をつかさどるHumanitarian Coordinatorが存在せず、国レベル、県レベル、市町村レベルなど

の各レベルにおいて支援活動の有機的な連携や調整ができなかったことが課題であるという認識を持つ支援関係者は多い。何処で、誰が、どんな支援活動を行っているかの「3W」の情報は、結局しっかりと把握できない状況であった。支援活動の情報などを地域別にマトリックス表に落として関係者と共有する試みが行われたが、網羅できる情報量、更新の頻度、共有される関係者の範囲は極めて限定的に留まり、また、取りまとめ役の側でも支援ニーズの劇的な変化に情報収集とマトリックス表作成が追い付かず、連携調整に情報を活かすきれなかったという反省がある。

- NGO/NPO 間でも相互の連携・調整を大規模に行う体制がなく、特に、発災直後の緊急支援期において、刻々と変わる現地ニーズの情報共有や、活動の重複を避ける調整を効率的に行うことは困難であった。これまで海外の人道支援にかかわっていた NGO が多数支援活動に加わったが、国内での自然災害を専門に活動してきた NPO との関係構築がなされておらず、連携調整の難しさと相まって時に NGO と NPO の間で摩擦を生じるようなケースがあったとの情報もある。限られた範囲のドナー・NGO/NPO 等が集まった **Inter-Agency Meeting** の開催などの試みは行われたが、東京において情報共有が小規模に実施されたにとどまり、現地レベルでの実務的な連携調整や共通の戦略策定までには至らなかった。県や市町村においては、教育セクターや仮設住宅支援などの分野単位での調整活動に限られた団体間で早期から行われたケースがあったが、すべての被災地において様々なセクターを網羅する形では展開されていない。
- 海外からの NGO の受入れや活動の調整に関しても、JPF や JANIC が窓口機能を果たすべく活動を行ったが、供給側の情報チャンネルが多岐にわたる一方、上記のように現地の支援ニーズを網羅的に把握することが困難な状況の中、支援の申し出を円滑に被災地につなげるのは困難であった。現在のこれらの中間支援組織で受入れを行うには、人的リソース、ノウハウ、他機関との調全体制等の面で課題が多い。
- 今回の被災者支援には多くの企業や海外の支援物資、支援機関が関わった。特に顕著であったのが、企業による被災者支援の規模の大きさと影響力であった。発災直後の食料配布などの物資配布に始まり、社員ボランティアの派遣や本業を通じた支援活動など、被災者支援において大きな役割を担った。このような企業の社会貢献活動は被災地における連携調整システムに組み込まれていないことが多く、より有効的な支援活動を考える際に課題となっている。これらのアクターも含めた諸アクター全体の支援活動の全容を把握し、調整・連携を行うことがなかったため、被災地ごとに支援の重複やムダが生じたのではないかと懸念がある。
- 前節（第 2 部 2-1.）でも言及されているが、海外の緊急人道支援において、NGO が通常遵守するものとしてスフィア・スタンダードや **Humanitarian Accountability Partnership (HAP)**、「国際赤十字・赤新月運動および災害救援を行う NGO のための行動規範」(Code of Conduct)といった行動規範に関する国際ス

スタンダードがあるが、東日本大震災における支援活動では、そうした規範上の知識が活用されていなかったのではないかという指摘がある。例えば、発災後初期の避難所においては、物資の調整を担当する人員が男性ばかりの避難所が多く、一方、物資支援を行う側でもジェンダーに十分な配慮を行わなかったため、女性特有の生活用品ニーズが反映されなかったり、女性がそうした物品を受け取りづらく、避難生活に支障が生じたりするケースが見られた。主に国内で活動する NPO にとっては、国際スタンダード自体の認知度が低い一方、海外支援 NGO による現地活動では、国際スタンダードに関する知識を持つスタッフも多く従事していたにも関わらず、国内活動においても同様に国際スタンダードを遵守する意識が低かったと見られる。

(3) 課題の深層原因に関する分析

- 官民含めた支援活動全体を俯瞰的に把握し、調整し、情報共有する機能が存在せず、NGO/NPO が行政を中心とした被災者支援の方針や対応策の議論・調整のしくみに組み入れられなかった。

2. 提言

(1) 提言内容

ア. 災害に対応する NGO/NPO 調整機関の設置

- NGO/NPO の支援活動の災害時における支援活動が連携・調整のもとでより効果的に展開されるよう、災害発生前から NGO/NPO 間の調整メカニズム（以下、「NGO/NPO 調整機関」）を構築する。調整機関設置にあたっては、他アクターの調整枠組の設計、事務局機能の立ち上げ支援、調整に必要な人材育成を行う。

イ. 行政・指定公共機関に対する NGO/NPO 調整機関の認識の向上

- 平時から前項のメカニズムを行政及び指定公共機関に周知する。また行政機関及び指定公共機関と人材交流や意見交換、訓練等を積極的に行い、民間アクターにおける対応者としての理解と認識を促す。

ウ. 地域防災計画への NGO/NPO 活動の盛り込み

- 都道府県、市町村単位で策定される防災計画において、NGO/NPO 調整機関の役割を検討、特に地域単位の調整機能への参画形態や関係、会議への参加等について盛り込む。また、地域防災計画に基づき実施される訓練に積極的に NPO/NGO の参画を促し、平時からの行政および NGO/NPO の関係構築に努め、円滑かつ効率的な人道支援活動の展開を図る。

エ. NGO/NPO の支援活動における行動基準の設定

- NGO/NPO の国内における災害対応活動にあたり、適用しうる国際人道支援の行動規範を検討する。必要な場合は、既存の国際人道支援の行動規範とは別に、国内で独自に求められる基準等を検討し、制定する。

(2) 提言内容を実施することにより期待される具体的な成果・状況

- 日本国内において特に広範囲、被災者が多数におよぶ災害が発生した場合、行政機関・指定公共機関で全ての緊急対応を、刻々と変わる被災者のニーズに応じてきめ細かく行うことは困難である。これらを補完する民間アクターとしての位置づけを確立し、災害発生後直ちに連携して対応する対応者として理解されることで、特に下記のような強みを生かし、その能力を最大限に発揮した支援が展開されることが期待される。
 - ◇ 迅速な現地入り
 - ◇ 機動的かつ柔軟な資金・物的リソース・情報・人員の活用
 - ◇ 既存の法令や行政機関の体制・制度ではカバーできない対象・内容の支援
- 一方で、NGO/NPO の持つリソースには限りがある。連携が円滑に行われることで、行政機関・指定公共機関によりカバーする支援との区別を明確に行い、行政では手の届かないニーズに効率的に対応することが可能になる。

第3部 人材の確保と育成

1. 提言の背景

(1) 提言の目的・理由

- 第1部では国際支援の受入れについて、また、第2部では国際基準を踏まえた国内統一最低基準の設置と運用及びNGO/NPOの活用に関し、東日本大震災において顕在化した課題とその改善のための提言について述べてきた。提言内容には制度や法律の整備、組織の整備、詳細計画の策定、知識の普及、訓練の実施等が含まれる。
- 東日本大震災への対応において生じた様々な課題は、詰まるところ状況に対応できる人材の不足に起因するものが多く、従って課題の解決には、災害対応における専門人材の確保と育成が不可欠である。

(2) 東日本大震災への対応において明らかになった課題

ア. 災害対応/被災者支援の専門家の所在が一元的に管理されていない

- 各市町村に防災担当者は存在するが、それらの中央による人材としての統制管理がなされていない。
- 各地方自治体において動員できる災害対応専門家の数や専門分野が特定されていない。

イ. 災害対応/被災者支援の専門家の経験と知識が一様ではない（標準の不足）

- 災害対応の経験がある人材がいたとしても、各個人の経験と知識は一様でなく、属人的に形成されている。
- 災害対応に関する「習熟すべき内容」への理解に関する国内の統一見解や最低基準がなく、担当者によって得意分野と不得意分野が大きく異なる。
- 国としての専門家認定制度や統一規格による能力判定などが存在しない。
- 国内災害に対応する際の手法などについては理解があっても、国際的な調整システム及びスタンダードなどについての理解は乏しい傾向にある。国内における大規模災害の際に国際的な支援を受け入れる場合の手続きなど、理解の向上が望まれる。

ウ. 災害対応/被災者支援の専門家が育ちにくい人事制度

- 地方自治体及び中央政府など関係行政機関において、防災担当者は2、3年の人事異動によって異動するため個人レベルでの経験と知識が蓄積しない。また、一度部署を離れると異動先の部署での業務を最優先するため、その経験者が培った経験と知識はその後活かされない。
- 専門家としてのキャリアパスが設置されておらず、担当者にとっては災害対応/防災分野に特化した能力を向上させるための機会が乏しい。

.....

エ. 国内対応の専門家と国際対応の専門家が二分化し、相互に交流がない

- 地方自治体において、国内災害の対応を経験した者、また、それを NGO/NPO 活動などで研鑽している者が存在するが、あくまで国内災害という中小規模の災害対応に特化しがちである。一方で、国際的な大規模災害に対する支援で活動する者もいるが、日本国内における特殊性を必ずしも理解している訳ではない。特に海外支援の受入れを視野に入れた場合、国内と国際双方の特殊性やルールに精通した担当者が必要とされる。
- 日本は災害多発国の中でも国内における災害対応能力が高く、大抵の災害であれば国内のみで対応できる現状がある。このため、国際社会からの支援を受け入れるということについて慣れておらず、こうした状況下で有効に活動できる専門家集団の育成について熟慮されていない。南海トラフのシナリオなど国際支援の受入れを要するような事態を含む大規模広域災害を想定すれば、この専門家集団の育成が喫緊の課題である。

オ. 必要な能力と習得すべき内容について共通理解が存在しない

- 必要とされている災害対応の習得範囲が明確ではなく、その習熟度についても担当者個人の属人的な経験と知識に基づいている。
- 災害対応/被災者支援という分野における実務者及び政策決定者に求められる必要な知識と経験が体系化されていない。
- 同分野に関する専門家の認定制度が乏しく、客観的に個人の担当者の能力を把握する術がない。

カ. 国内の災害対応経験を世界に発信するという戦略に欠けている

- 世界有数の災害大国/防災大国であり、かつ、先進国というユニークな立場にあるものの、日本の経験を世界に発信するという活動が行われにくい傾向がある。これは先述の国内と国際対応の分化と言語上の制約が関係していると思われる。
- 日本国内で災害対応分野において経験を積んだ担当者を海外の災害対応に派遣し国際貢献するという戦略が見られない。したがって、日本の対応で長けている部分をもって国際社会に還元することができず、反対に国際社会の手法を国内に還元するという試みも少ない。

(3) 課題の深層原因に関する分析

- 国として専門家の人材育成に関する関与が弱い。
- 災害対策基本法によって、地方自治体が対応主体と既定されていることによって、災害対応人材の育成及び活用に関する国の認識と関わりが弱い傾向がある。同法に

においては、災害時における都道府県職員の派遣等に関する記載があるものの、人材育成に関する国の関与については明示されていない。また、防災基本計画においても、重要な分野横断的事項であるにもかかわらず詳細な言及はなく、「人材育成と活用方策について整備するように努める」という書きぶりに終始しているのみである。

- 人材育成の強化という問題意識に基づき、中央防災会議主導で専門調査会が設置され報告書がまとめられた。課題に対する基本姿勢を打ち出すとともに研修プログラムを提示したという点では評価されるものの、具体的な実施という点においては地方自治体における人材育成に主眼がおかれた内容であり、国がこれに対してどのように関与するかということには明らかな言及はない。
- 同様に、育成した人材の活用という点でも国の関与が弱いと考えられる。特に国際貢献という観点から、災害大国としての東日本大震災を経験した日本が世界に対して発信できる情報は多く、これを踏まえた上で、人材育成を実施する必要があるだろう。国際関係において通常は地方自治体よりも国が主体となることが多く、地方に蓄積された有用な情報と経験を効果的に発信するためにも国としての関与が求められる。
- 国としての関与の弱さは国内における専門家人材が育ちにくい環境を助長しているだけでなく、人材を活用した国際貢献における機会損失を促すことになるだろう。

2. 提言

日本国内における大規模災害に際して、災害対応/被災者支援に精通した実務者を育成することが迅速な対応と支援の質を確保し、また、国際支援受入れを含め、より調整の取れた体系的な対応を担保することにつながる。国内での災害対応に関する所要の知識及び技能を有し、災害の渦中でもこれらの知識・技能を発揮できる資質を有する人材を育成することを目的とし、以下の通り人材育成について提案する。なお、以下提言における「災害対応」とは、発災直後の人命救助から生活支援・応急復旧段階における各種の対応を意味する。

(1) 提言内容

ア. 特に人材育成が必要であると想定される分野の特定

- 災害対応/被災者支援を円滑に実施するために習得すべき分野を特定する。特定に際しては東日本大震災及び他の国内国際の災害対応事例に基づき、その必要性が挙げられる分野を優先的に特定する。本研究会の分析による優先分野特定は以下の通り。

① 情報収集・ニーズ把握

- ② 「自発的な支援」を行うアクターとの調整・協働
 - ③ 人・物資の流れの円滑化（ロジスティクス）
 - ④ 規範・標準・配慮事項を踏まえた被災者救援支援（避難所運営含む）
 - ⑤ 国際支援の受入れ
 - ⑥ 国際社会への情報発信
 - ⑦ 複数組織間の指揮・統率・意思疎通（コミュニケーション）
- 人材育成の対象となる分野の選定については国内及び国外の関係者の意見を聴取する。当該関係者の選定については内閣府が主導し、縣市町村の担当からの意見も積極的に盛り込む。
 - この関係者の選定については、第2部で提案している「国際スタンダードに基づく国内統一最低基準作成に関わる検討会」を含める。
 - 分野に関しては、多くの災害において必要とされる可能性が高い基本分野に加え、特定の災害に対して付随する性格の特殊分野を考慮し、起こりうる被害のパターンに対応すべく幅広く網羅する。

イ. 人材育成の対象職責の特定（人材育成が必要な立場／職責の分類）

- 上記ア. で特定した分野について、災害対応に必要な各機能を総合的に管理する人材と個別の機能に精通した専門的分野の人材の2種類の人材育成を実施する。加えて、必要に応じて首長など行政における意思決定を司る職責にある者に対する理解向上も人材育成の一環として考慮する。
- 内閣府や人と防災未来センターにおける全国自治体防災職員を対象とした総合的な職位別研修に加え、関係各省庁、都道府県、市町村においては、それぞれの防災・減災に関する特殊性を踏まえたよりきめ細やかな研修を行う（例：「防災スペシャリスト養成研修」）。
- 以下は人材育成の対象者の一例
 - ①総合マネジメント人材
 - 中央政府：官邸、関係省庁の主要な要員（総理含む）及び災害担当者
 - 地方自治体：首長、副首長、防災部署の長
 - 指定公共機関：主要な要員
 - 自衛隊、警察、海上保安庁等：主要な要員
 - NGO、企業、国際機関、外国機関：希望する要員
 - ②専門分野の人材
 - 情報、通信、捜索・救難、医療・介護、避難所運営、ロジスティクス、教育、治安、広報、CBRN（化学、バイオ、放射性物質、核によってもたらされる危害）等に関わる中央政府、地方自治体、指定公共団体、NGO、企業、国際機関、外国機関の要員、など

ウ. プログラムの実施体制の整備

- 中央政府内、例えば内閣府に「災害対応人材動員センター（仮）」を設置し、人材育成機能を一元化する。同センターは防衛省・自衛隊、各教育機関、自治体、支援団体、日本赤十字社と連携して人材の育成及びその維持管理を行う。
- 人材育成のためのカリキュラムは全国で統一し、習熟程度の質を平準化させるとともに、国内における災害対応/被災者支援の手法を統一化する。これによって異なる組織の人材が基本的には同一の理解を素地としてオペレーションを実施することができる。
- 上記イ. で表した3種類の対象者に対して、現実的に実践しうる期間を設定しそれぞれの研修プログラムを実施する。一例として、専門的分野の人材は5日間、総合マネジメント人材は3日間、首長は1日を想定する。
- 既存の関連プログラムをレビューし、質及びカリキュラムの統一化に努める。研修内容を統一し質を維持し育成する人材を持続的に確保するため、訓練提供主体の選定手法を再考する。
- カリキュラムにおいては内閣府が実施した「防災スペシャリスト養成研修」（研修パンフレット <http://www.kisc.meiji.ac.jp/~crisishp/ja/pdf/2013/naikakuhu/pamphlet4.pdf> 参照）を一例としつつも、「国際支援の受け入れに関する理解の促進」など必須であると考えられる講義を追加するなど、継続的にカリキュラムを検討する。

エ. 基本的なカリキュラムの内容、訓練の実施手段の整備

- 人材育成の教育内容の大枠として以下の3分類を設定する。
 - ① 知識教育（講義）

災害対応に関する基本的な事項を知識として身につける。
 - ② 技能教育（講義および実習）

標準的な環境下で実習を行い、情報収集・処理、アクター間調整等に関する基本的な技能を体得する。
 - ③ 資質教育（講義および訓練）

各種のストレスを伴う環境下でも基本的な知識・技能を状況と職責に応じて適用できる柔軟性、判断力、調整力、実行力、リーダーシップ等を養う。
- 人材育成のための基本的なカリキュラムの内容を網羅する。具体的には、災害事象の基礎的理解、国内における防災/対応システム、関係アクター、アセスメント、ロジスティクス、情報管理（収集、集約、分析、発信）、調整、国際基準/規範/配慮、NGO/NPO/民間企業等との連携、国内対応と国際対応の違い、事例研究などであり、災害対応/被災者支援のための実務スキルを体系的に網羅する。

- カリキュラムの内容によって理解習熟が最大化できる訓練の実施方法を導入する。理論部分については講義で対応できるが、技術などが必要になる場合はロールプレイング、実働演習、模擬実践、机上演習など最適な手段を講じる。
- 基礎編と応用編という大別によって受講生の理解が体系的に形成されるようにプログラムを仕組む。定期的なフォローアップを訓練プログラムに盛り込み、経験と知識の維持の方策を企図する。
- 教材などの訓練キットについては、内閣府及びその業務を委託された者がこの開発に努める。また教材についてはインターネットを介して実施できるようなオンライン教材の開発も考慮する。
- オンライン教材を含め、受講者の自己研鑽および知識と経験の更新が自発的に可能な環境を提供する。
- 講義には外部講師として国内のみならず国際的に活躍する講師を招き、国際トレンドを意識するとともに各国における災害対応経験の取り組み等を積極的に取り入れる。この観点から、合同演習および人材交流なども実施を考慮する。
- 研修教材については、既存の国際基準及び教材を日本版として編集したものを利用する。既に国際的に普及利用されているという理解を得るとともに、日本国内における特殊環境などを鑑みた教材の普及が肝要である。
- 国内の訓練実施に際しては、国内で訓練を実施できる訓練教官を養成することを重視し、持続的に訓練研修の質を確保するとともに経験の蓄積を図る。

オ. 人材育成を行うための3種類の要員の確保

① 専任講師

人材育成の主体となって災害対応マニュアルに基づく知識・技能教育を行うとともに資質教育を行う。

② 外部講師

専任講師による教育を補完する目的で、実体験を通じた資質教育を行う。

③ 研究員

各種研究および教訓業務を通じて災害対応マニュアルを作成する。

カ. 人材育成に必要な機能の整備

- 人材育成を中長期的に実施するために、上述のカリキュラム作成及び訓練の実施に加え、以下の機能を揃える。

① 研究機能

- ・ 災害に対応する人材に必要な知識、技能、資質について研究する。この際、国内関係省庁、地方自治体、指定公共団体、諸外国の関係機関（外国の研究拠点等を含む）、国際機関、国内外の NGO、企業、大学、研究所等と交流す

る。

- ・ 国内外での災害対応の教訓を収集し、分析する。
- ・ 研究成果、各種教訓、法律、諸制度を基礎に中央政府、地方自治体等の関係機関（NGO や企業を含む）と調整し、日本全国で標準化された災害対応マニュアルを作成する。

② 教育機能

- ・ 災害対応マニュアルに基づく知識教育を行う。
- ・ 資質に関する知識教育を行う。

③ 実習・訓練機能

- ・ 災害対応マニュアルに基づく技能教育を行う。
- ・ 技能教育を通じて資質を教育する。

④ 訓練機能

様々なシナリオや環境を作為した訓練によって知識・技能・資質を一体化させる。

⑤ 評価機能

教育、実習、訓練の評価分析を実施し、これらの改善を促す。

⑥ 支援機能

総務、会計、教材管理、施設管理等

キ. 訓練した人材の登録と動員

- 中央政府レベルに（仮称）災害対応人材動員センター（National Resource Centre for Disaster Management）のような機関を設置し、国として一元的に災害対応のプロフェッショナルを育成、登録するしくみを作る。第1部で提案した国際支援の受入れに関わる意思のある人材もこの一環として確保、登録する。
- 上述のエ. のような訓練を修了し、登録された人材は、国の財産とし同センターによって管理する。
- 育成した人材の登録・活用方法として以下の3分類を導入し、登録人材の適切な利用及び人材の戦略的配置に努める。

① 現役人材（指名登録）

現に災害対応関連の業務を実施している者

② 現役予備人材（指名任意登録）

現在は災害対応関連の業務に従事していないが、必要に応じて災害対応関連業務に参加する意志と能力および所属する組織の合意がある者

③ 予備人材（指名任意登録）

定年退職しているが、現役中に豊富な知見と経験を積んでおり、必要に応じて災害対応関連業務に参加する意志と能力を有する者

.....

- 訓練修了者及びその技能と経験を有する者に対して、当該人材が適切な職責に就くことができるよう、中央政府及び地方自治体においても必要な人事措置を講ずる。具体的には「キャリアラダー」を作成し、組織内における専門職として位置づける。
- 修了者に対しては、分野別、職責別に修了証と免許に類する書類を発行し、これをもってその能力を証明する。登録人材に対しては能力維持及び知識更新のために定期的に更新訓練を実施する。
- 都道府県及び市町村の首長と対応部署は被害状況に応じて、中央政府に対して必要な分野を特定し、この登録人材の派遣を要請する手続きをとる。
- 被災行政府は中央から派遣される支援のための専門家と協働して被災対応にあたる。受入都道府県市町村側はこの専門家と既存の地方行政システムが遅滞なく円滑に協力できるように、災害対策マニュアルもしくは標準手順書（Standard Operations Procedure : SOP）の中においてこれを明記する。この場合、SOPの雛形は中央政府で用意したものを各自治体が利用するという手順をとることで各自治体におけるこの手続きを促進することができる。
- 災害対応の専門家として訓練し登録される人材の多くは各都道府県市町村の防災対応部署に所属していることが想定される。専門人材に対して、所属行政は有事の際にはこれを一時的に派遣することに関する覚え書きとして所属行政及び同センターによる3者契約を締結し、必要な手続きを行う。
- また、被災自治体においては、同専門家による受援計画を防災計画に盛り込むなど、事前に受け入れのための手順を明示しておく。他自治体職員の外にNGO職員や日本赤十字社の職員などが派遣されることも想定されるが、各自治体においてはこの受け入れについて滞りないように関係各所に周知する。
- 部署異動によって登録人材が流出する場合は、予備人材として登録を継続するなどの措置を講じる。部署異動により予備人材配置が難しい場合においても、後任担当者育成期間などにおいて、専門家が不在となる時間がないように配慮し人事を執り行う。
- 防災専門家として各行政府において専門性を研鑽し経験が蓄積しやすい環境をつくりだすため、専門官の認定制度を設置するなどキャリアパスの実現を行政府側が積極的に支援する。

ク. 国内災害対応の経験による国際貢献の促進

- セミナー等の開催により日本国内における海外災害対応担当者と国内災害対応担当者の人事交流を図る。これによって相互の活動環境の異なりを学習し、海外志向の担当者は海外での活動において日本の経験を、国内指向の担当者は海外活動からの経験を学ぶことで、両者の長所を各々の対応に活かすことができる。

- 災害対応や防災に関する国際会議の場において積極的に国内対応経験者を派遣し、日本国内の対応を紹介する。
- 海外における大規模災害に際して、国内の災害対応経験者を派遣し UNDAC を中心とした調整システムに従事させることで、国際貢献を行うとともに、海外のシステムを学ぶ機会を設ける。
- 国内の国際協力機関と協働し、国内担当者の経験を海外の防災に活かすことができる機会を開拓する。
- 国及び地方公共団体の防災担当者のキャリアパスとして、OCHA 及び ISDR などの災害関係機関に職員交換制度を設けるなど、国内の担当者が海外で経験を共有し、かつ、学ぶことができる機会を創出する。

第4部 研究会で協議された内容

本提言書の作成に際して関連事項について研究会を重ねた。協議された内容を付すことで提言部分の理解が深まると考え、背景資料として以下を添付する。

1. IDRL (International Disaster Response Laws : 国際災害対応法)

国際的な災害救援及び初期復興支援に関する国内の法的、制度的、組織的枠組みの改善のための手引きを提供することで、国内の法的準備に寄与することを目的に、2001年から国際赤十字・赤新月社連盟が取り組んでいる。2007年に「国際的な災害救援および初期復興支援にかかる国内における準備および規制のためのガイドライン (Guideline for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and International Recovery Assistance) が採択された。

本ガイドラインは拘束力をもたず、各国政府には、国際的な災害対応に関する国内法、政策及び／又は手続きの強化のために本ガイドラインを活用することが期待されるものの、国内法に基づく既存の責任や権利に直接の影響を及ぼさないものであることが明示されている。国内における当局や関係機関の一義的役割を再確認する一方で、調整、質、説明責任に関する最低限の基準を満たす意思があり、かつその能力を有する支援国政府、人道援助機関には、最低限の法的便宜を供与すべきであるとしている。被災地域に対するより良い援助のために、国際的な災害救援及び初期復興支援の質と効率の向上が期待される。

ガイドラインの主な内容は以下のとおり²⁶。

中核的責任 (被災国および支援国・人道支援機関の責務)

- ・ 救援・復興支援実施のための第一義的責任を有する被災国の権限および責務と、支援国および人道援助機関は被災国法令および国際法の順守、国際的な質の基準の担保責任

早期警戒および事前準備

- ・ 国際的な支援の効果を最大限にするための、他国および人道支援組織 (国際連合緊急援助調整官を含む。) の間で、災害に対する迅速な情報共有を円滑にする手続きの整備
- ・ 海外支援の効果的な調整を可能とする窓口となる調整官
- ・ 関連分野において責任および権限を有する政府主体の明確化

²⁶ 国際的な災害救援および初期復興支援の国内における円滑化および規制のためのガイドライン (Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance) 人道研究ジャーナル Vol.1, 2012, 181-196

国際的な災害救援および初期復興支援

- ・ 被災国は支援要請の要否は速やかに通知
- ・ 国連およびその他の人道支援組織との合同ニーズ調査の実施
- ・ 被災国は支援国および人道援助機関に対して、入国および活動に関連のある国内法令および規則に関する適切な情報を入手可能とすべき
- ・ 軍事資産を活用する場合は、派遣期間、非武装義務、武装の許可、制服の着用、文民主体との協力のしくみ等の条件についてあらかじめ合意
- ・ 支援側は支援の終了時には被災国に速やかかつ適切に通知
- ・ 支援の終了が被災コミュニティに及ぼす影響を考慮して相互協議

法的便宜の供与（支援国に対する便宜）

- ・ 法的便宜供与を付する人道支援組織の基準作りおよび迅速な決定・通知等

入国および活動に対する法的便宜

- ・ 被災国は支援国および人道支援組織に対し以下の法的便宜を供与することが推奨される。
 - 入国および必要とされる期間更新可能な査証および労働許可
 - 医療要員、技師等専門資格、運転免許証その他免許の一時的承認
 - 関税、税、通関料または政府手数料の免除
 - 輸出入制限を免除、簡易化（車両、通信・情報技術の機材、特殊機器等）
 - 救援活動に使用する車両の登録およびナンバープレートの一時的承認
 - 通信・データ転送のための帯域幅、周波数および衛星使用のアクセス権
 - 医薬品および医療器材の輸入条件の設定および輸出入に対する法的および行政上障壁の軽減
 - 諸権利（銀行口座の開設、契約および賃貸の締結、財産の取得および処分権）
 - 合法的な国内スタッフ雇用および契約終了担保
 - 事故および損害発生時の法的責任

2. 権利基盤アプローチ

権利基盤アプローチ（Rights Based Approach: RBA）とは当事者に関わる諸問題を、「権利が守られていない状態」と捉え、その権利を守るために誰がどのような役割を果たさなければならないかを明らかにし、その役割を果たすように働きかけていく「問題解決のアプローチ」と定義づけされる。特に権利基盤アプローチでは差別の克服と権利の普遍化という目標のもと、権利保有者（Rights Holders）が権利を求める行動を支援する、即ちエンパワメントと、義務履行者（Duty Bearers）が義務を果たす能力を強化することで説明責任（アカウンタビリティ）を強化する双方が必要となる。こうした権利

基盤アプローチにおける支援者・外部者が緊急時に果たすべき役割としては「早急な対処が必要な問題に対し直接かつ暫定的な支援を行う」ことが求められている。

この延長として、災害時緊急人道支援の場面で適用されているのが、国際的に確立された保護「プロテクション」というアプローチである。IASC（機関間常設委員会）は「国際人道・人権・難民法を含む国際法に沿って年齢・ジェンダー・社会・エスニック・国籍・宗教そのほかの背景に関わらず全ての個人の権利が十分尊重されることを目的とした諸活動」と定義しており、この概念に基づいて保護を実現するための諸活動が国連人道機関及び他の IASC 構成員等によって進められている。IASC の定義に従えば、実現されるべき保護は単に物理的な安全の確保に限らず、生きる権利、拷問や性別とジェンダーに基づく暴力からの自由、移動の自由、食糧・水・医療・教育などの人道支援を享受する権利、そして財産・居住権などを含む広範な権利の充足を意味する。したがって、保護を実現するための国際人道機関による諸活動は、国際人道支援活動の中核をなす。

様々な国連人道機関や国際赤十字等が保護に関するマנדートを持ち各専門分野での保護活動を具体的に展開している。例えば、難民／国内避難民の登録作業や、誘拐対策にバラバラになった家族の追跡と再統合支援、性暴力／搾取被害者のフォローアップ、避難民キャンプ設営者や軍関係者へのトレーニング、深刻な法令違反や人権侵害が発生した時の抗議等、さまざまな具体的活動が保護のためのプログラムとして実施されている。同時に、例えば食糧・水等の配給場所や方法を、女性が嫌がらせや暴力の標的とならないよう工夫することなども保護の実現に不可欠であることから、保護の視点を反映させることは各セクターに共通する課題でもある。加えて、一時的な保護の実現のみならず、恒久的解決（Durable Solution）のための努力が必要である。人々にとっての「プロテクション・リスク」を低減させるためには、人権侵害の予防・停止に取り組み、もしくはすでに侵害が発生した場合はその即座の影響を緩和すること（Responsive）、被害者の尊厳を取り戻し回復するための支援をすること（Remedial）そしてより権利が尊重されるよう、社会・文化・制度及び法的環境を整備すること（Environmental building）が必要とされている。

権利基盤アプローチにおける外部者の役割は大きく分けて以下の4つに分類できる。

- ① 権利を守る地域社会の能力を強化し、権利保有者による権利の要求を側面支援する。
- ② 権利を守る制度を強化し、義務履行者による義務の履行を側面支援する。
- ③ 状況に応じて直接、暫定的な支援を行う。
- ④ 差別の克服に取り組み、すべての当事者に権利が保障されるように努める。

「CSO 開発効果にかかるイスタンブール原則」のなかで、権利基盤アプローチは最初の原則として扱われており、CSO (Civil Society Organization)にとっても最も大切な行

動原則として位置づけられている。日本では、JANIC がイスタンブール原則を知るための手引書を出版して、NGO 関係者に対する普及を行っている。また NGO-外務省連携推進協議会や、NGO-JICA 協議会の場でも RBA の普及や相互学習について議論・検討がなされている。

3. ジェンダー関連

平時の防災対策には女性のエンパワメントが欠かせないが、政策レベルでの言葉に留まっているのが現状である。日本において災害とジェンダーは、東日本大震災で初めて認識されることになった。しかし、未だに地域防災計画改訂作業は避難所での女性配慮に関することが中心に過ぎない。

内閣府男女共同参画局では「発災後、男女共同参画の視点からの様々な問題が浮かび上がった。問題の背景としては、防災・震災対応に女性の視点が入らず、配慮が足りないことや、意思決定の場に女性が参画していないことがあげられる。」と指摘し、2013年5月31日に「男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針」が作成発表された。

他方、スフィア・プロジェクト、即ち国際赤十字や NGO が遵守することを誓った、紛争・災害時の救援活動において満たされるべき最低基準があるが、この横断的分野として、子ども、ジェンダー、HIV/AIDS、高齢者、障がい者、心理社会的サポート、気候変動を含む災害リスクの軽減、環境配慮が触れられている。そしてこのスフィア・プロジェクトでのジェンダーに関する指摘事項を読み解くと、東日本大震災で問題となった様々な点への解決基準は書かれている。

- 人道憲章において権利保護の原則が定められている。
- コア基準で、男女別・年齢別の情報収集、報告書への明示。聞き取りの際のチームのジェンダーバランス、聞き取り方法への配慮が謳われている。被災住民が意見表明するうえでのジェンダーバランスへの配慮も強調。
- セクター毎の基準で以下に触れられている。

水と衛生	必要物資の配慮、過度な負担にならない配慮、入浴施設・トイレなどの設置場所、洗濯・乾燥スペースの設置、照明など安全性を確保。 男女トイレ比率 1 : 3
食糧・栄養	女性の参加の確保、妊娠中・授乳中女性への配慮、台所設計への参加、生計手段や雇用機会への平等アクセス、家庭責任が女性に集中しないようにする。
シェルター、仮設住宅、食糧以外の物資	スペース活用に様々な代表者を入れる、プライバシーの確保、慢性疾患や障がいを持つ人、妊娠中女性、乳幼児、高齢者などへの余分な衣類や衛生用品の配布。調理器具や食器のニーズなど配慮。
保健医療	医療スタッフに女性を入れる、リプロダクティブ・ヘルスニーズへ

	の配慮。
保護活動（プロテクション）	ジェンダーに基づく暴力からの保護、暴力があった際の対応や法的措置、治療施設への搬送など。

また、自然災害時における人々の保護に関する IASC 活動ガイドラインでも同様の指摘がなされており、国連人道機関及び IASC メンバーの主要 NGO が同意しているもの。女性の保護と参画の重要性が明記されている。

東日本大震災女性支援ネットワークは、上記のような国際基準を踏まえた、ジェンダー・多様性配慮に関する事例集を製作した。その過程で浮かび上がった課題は以下の通り。

- 女性のニーズ/SOS サインが汲み取れない。
- 男女別データがない。
- 男女平等への無理解・無関心
- 最低基準の意味を理解していない。また先進国だからこそ尊厳を守ることが困難。
- 炊事等無償労働に関する女性の負担についての外部者の思い込み
- 被支援者としての権利が理解されていない。支援される側も人道支援の国際規範を学ぶ必要がある。

支援者の意識の問題（国際経験保有者含む）	<ul style="list-style-type: none"> ● 「災害時の大変なときには、男も女もない」 ● 「男の子と女の子は平等に扱っている。」 ● 「アフガニスタンなどと違って、日本は先進国だから、女性差別もないので配慮は不要。」 ● 「スフィア・スタンダードは途上国では必要だが、生活水準の高い日本には内容が合っていない。」 ● 「避難所でも男性と女性の役割分担がはっきりしていて、秩序がある日本の文化は素晴らしい。」 ● 女性団体、障がい者団体にしかできないという思い込み。しかし、災害という非常時には、まず地域で対応が必要。専門の団体にアクセスするのはそれから。
被支援者の意識の問題	<ul style="list-style-type: none"> ● 「支援してもらっているのにわがままを言うてはいけないと思った。」 ● 「被災者の責任者だった人は最善の判断をしたのではないか。そういう状態の中では要望を言いにくい。」

4. 子ども関連

(1) 子ども自身による災害関連情報へのアクセスの不足・欠如

子どもが「おとなに保護されるべき存在」としてしか認識されていないため、災害に関する情報はおとなによって独占的に管理される。その結果、子どもは、何が起きているのか、なぜ今そのような行動をすることが必要なのか理解できず、不安感・無力感に陥る。

また、最短かつ安全な避難経路などについて、子どもの方がよくわかっている場合でも、子どもの意見が聞かれず、結果的に被災リスクを増やす結果につながる場合もある。

(2) 子ども特有のニーズへの理解の不足

子どもには被災時において、おとなとは異なる特有のニーズがあるが、そのことが理解されていない。一例としては避難所における、子どもが安心して遊べるスペースや時間の確保が挙げられる。もう一つ、被災時における子ども特有の優先度の高いニーズに「教育を中断させないこと」があるが、スフィア・プロジェクトに「教育」は含まれていない。

5. 高齢者や障がい者などを含む災害時要援護者関連

東日本大震災時における障がい者の被災状況について、国連国際防災戦略事務局 (UNISDR) は日本障がいフォーラム (JDF) 等の関連パートナーからの情報に基づき、障がい者の死亡率がそうでない人口のおおむね2倍に及んでいると報告している (また NHK「福祉ネットワーク」取材班が東北三県の27被災市町村を対象に行った調査によれば、総人口に対する死亡率が1.03%であったのに対し、障がい者の死亡率が2.06%)。障がい者については、避難時における物理的な困難に加え、視聴覚障がい者等は支援に関する情報にアクセスしづらいこと、また、支援配布の中心となる集会的避難所でなく自宅で避難生活を続ける人々が多くいたこと、災害前に特定のサポートグループに属していない場合などが教訓として挙げられ、個人情報保護の観点からの制約も指摘がなされている。また高齢者について、2011年度防災白書によれば、被災3県の60歳以上人口の割合が約31%であるのに対し、60歳以上が死者数に占める割合が65%であった。いずれの場合もこうした被災者が災害時極めて脆弱な状況に置かれることを示すとともに、多様なニーズに迅速かつ的確に対応する必要性をあらためて裏付けるものである。

災害時要援護者に関しては、内閣府 (防災) が災害時要支援者の避難行動支援に関する取組指針を公表している (2013年8月)。この中で、「避難行動要支援者に係る全体的な考え方を整理し、重要事項については、防災計画に定めるとともに、細目的な部分も

含め、下位計画として全体計画を定めること」として、特に、要配慮者の把握、名簿作成、情報共有と、実際の避難時におけるこうした情報の活用（運送・安否確認等）が謳われている。しかし、個別計画策定については「市町村またはコーディネーター（民生委員）が中心となって作成」することや、避難支援については「防災・福祉・医療関係者や民間企業・ボランティア団体が連携して研修や訓練を行うこと」が定められているに留まり、誘導・避難後の支援活動まで視野に入れた具体的な規準や実施方法には検討が及んでいない。

6. 国内災害対応における NGO/NPO の役割

(1) 国内災害対応における NGO/NPO の強み

東日本大震災被災者支援の実績や経験からは、行政機関・指定公共機関とは異なる NGO/NPO の強みや、果たし得る独自の役割が窺える。NGO/NPO が経験及び知見を有しており、他の行政支援者と並び高い支援能力を発揮できる分野としては、以下のような例があげられる。

- 個人ボランティア受入れ支援： 東日本大震災やこれまでの国内災害においては、直接現地入りする個人ボランティアの受入れや業務調整を行う「ボランティアセンター」の運営を各地域の社会福祉協議会（社協）および社協への支援人員が行うことが多いが、災害のタイプや規模、発災地を管轄する社協の平時体制、現地入りするボランティアの人数等によって、ボランティア対応業務を現地社協のみで十分に担うのが現実的には難しい場合もある。そうした社協の業務を補完するリソースとして、ボランティア登録、人員配置計画、作業ニーズとのマッチング、作業の安全管理等の幅広い実務面において、特に緊急人道支援調整の経験を有する NGO/NPO の人材を他の社協支援人員と組み合わせる機動的に活用する余地は大きい。
- 行政による迅速な支援が困難な分野・対象者への支援： 災害対応にかかる関連法上、行政機関による支援対象になるという解釈が可能であっても、具体的な支援内容にかかる適用が通達されるまで、都道府県や自治体レベルでの運用がされない場合がある。また運用が実際にされても、その内容が通達されるまで時間差が生じ、限られた人員で地域の緊急対応に忙殺される職員の間で周知が進まない状況がある。特に災害発生直後、支援が一刻を争う事態の際には、こうした状況下で行政の動きを待たずに、NGO/NPO が手を差し伸べることが重要な場面は多い。

(2) 災害対応における NGO/NPO の位置付け

東日本大震災の被災者支援においては、NGO/NPO の存在やその果たし得る独自の役割が、行政機関、特に地方自治体などに予め十分に認知されていたとは言い難い。

災害対策基本法において NGO/NPO は、「その他の関係者」および「住民の隣保協同の精神に基づく自発的な防災組織」に類するものとして言及されており、また「国及び地方公共団体は…ボランティアとの連携に努めなければならない」という記載における「ボランティア」の中に包含されると理解されるが、「ボランティア」と NGO/NPO は、その貢献分野や度合は大きく異なる。現在の位置づけでは、NGO/NPO の潜在能力は十分に発揮されず、またその役割や参画によるインパクトが実際の対応時において過小評価される恐れがある。

ボランティアは自発的な意志に基づいて現地入りし、アドホックに活動するケースが多く、折々の現地ニーズに基づいてボランティアセンターが割り当てる作業は、物資運搬や泥かき、清掃といった一般作業であることが多い。一方、専門技能を蓄積・発揮しうる集団としての NGO/NPO は、計画された活動・投入内容に基づき、他機関との調整のもとで活動にコミットすることが可能である。

また、支援に従事する人材を確保し、求められる専門知識・技能のトレーニングを行うことで、一定の質を確保した支援人材リソースとして位置付けることが可能である。

NGO/NPO が積極的に防災計画および災害発生時の応急対応において活用されるよう、国、都道府県、自治体の各レベルにおいて認知され、果たし得る応分の役割を評価され、明確に位置づけられるべきであろう。

東日本大震災では、仮設住宅へのスターターキット（寝具や調理器具など、仮設住宅での生活に必要な物資）の配布などに関して、NGO が資金も含め対応した経緯があるが、解釈によっては災害対策基本法によって対応ができたのではないかと、NGO/NPO は、彼らが得意とする現地のニーズに即したきめの細かい支援にもっと注力すべきではなかったかという議論がある。今後は、NGO/NPO 自身が災害対策基本法の理解を深めると共に、行政側でも NGO/NPO による支援に活用されうる関連法の適用について事前に検討が行われ、役割分担とより効率的な支援が発災時に迅速に行われるよう求めたい。

また、メディアにおいても、個人ボランティアの活動と NGO/NPO を区別し、災害対応で果たし得る役割やインパクト、および活動に伴う責任について相応の評価がなされることが望ましい。

(3) NGO/NPO 間の調整

NGO/NPO が能力を発揮し、大規模災害対応において大きな役割を担う場面においては、それら団体間で属人的にならない広域の連携調整を行う体制が必要である。ただ、人道支援をめぐる環境が非常に異なる海外の人道支援における連携調整の人材やしくみを単に日本に移植しても、支援活動に関わる日本の様々な組織や人々の理解、日本の災害対応システムを勘案する事なしには機能するかどうかは疑問であ

るため、日本独自の連携調整システムの構築が必要であろう。JPF、JANIC や、東日本大震災において新たに立ち上がった中間支援組織の経験・教訓をもとに、平時より連絡や緊急対応業務の体制について合意し、必要なリソースを整備した調整機関を設置し、国内の NGO/NPO に対して周知を図る必要がある。

一方、NGO/NPO 側での連携調整体制の強化にはまず、そのノウハウや経験を有した人的リソースの確保が必要である。

特に、数多ある NGO/NPO の「3W」情報の面的、かつ継続的な把握は、すべての調整の基礎となる重要な情報である。調整機関において最も効率的な情報集約・管理の方法を検討し、リアルタイムで支援ニーズと支援活動の状況が把握できるシステムを構築することが最優先で求められる。

また、東日本大震災においては、海外からの支援団体や支援物資の受入れなどについて日本の中間支援組織の役割や対応に期待する声が大きかった。海外との調整には、国内機関のみならず、外務省の関連部署、国連や国際機関、海外ドナーや海外の NGO とのネットワークを平時より持ち、災害発生時に迅速な連絡や調整体制の確立を可能にしておくことも必要となるであろう。日本の中間支援組織が本格的な対応を行っていくためには、こうした面も団体の活動計画に組み込み、人的リソースを含めた対応能力、およびマネジメントシステムを確保することが必要となる。

各 NGO/NPO の側では、被災地において支援事業を実施しているスタッフが連携調整会議に出席するのは大きな負担であり、できるだけ連携調整担当のスタッフを確保することが大事である。そのためには連携調整活動を支援活動に欠かせない活動の一部としてとらえ、平常時からそうした連携調整の知識やスキルを持ったスタッフの育成と確保が必要である。専任の連携調整スタッフの確保は人件費確保の面などで難しいため、訓練を受けた人材を登録しておき、有事の際に活用するなどの案が考えられる。NGO/NPO でも平時から人材を確保しておく必要性やその方法について検討する必要がある。青年海外協力隊の OB・OG を活用する方法も考えられる。

(4) NGO/NPO を含めた諸アクター全体の支援活動の調整・連携

今後の国内大規模災害に対しては、政府、自治体、指定公共機関等のアクターにおいて NGO/NPO の果たす役割と連携の必要性が理解されること、また事前にこうした全てのアクターを巻き込んだ調整が「しくみ」として整備されることが肝要である。ついては、前項の調整機関が、NGO/NPO の代表として、行政機関・指定公共機関等との連携の枠組に参画することが最も効率的な手段となろう。

まず、災害対策基本法・防災基本計画等における NGO/NPO 調整機関の役割を明確化することで行政機関・指定公共機関等との公式な連携が可能になる。その上で、中央・地方・市町村の防災会議といった災害対策関連会議への出席のほか、発災時

に設置される国レベルの政府現地対策本部、および県・市町村の災害対策本部と連携した災害対応体制について具体的に検討し、必要な訓練を行う必要がある。

なお、東日本大震災における縣市町村レベルでの対応にあたっては、NGO/NPO は災害ボランティアセンターや内閣府のボランティア連携室との調整を求められたが、活動の規模や投入量の大きい NGO/NPO の調整には、個人ボランティアの調整よりもはるかに高度な調整能力が求められる。ボランティアセンターの担当者が個人ボランティアと NGO/NPO を並行して調整することは実務的には困難であろう。個人ボランティアとは別の NGO/NPO 間の調整を担う機関を設置するか、必要に応じて NGO/NPO 調整機関と連携し、場合によっては支援人員の投入を受けるなどして、地域の支援活動を NGO/NPO 間で調整する業務への従事人材を確保することが重要である。

東日本大震災後の宮城県石巻市においては、社会福祉協議会は個人ボランティアを扱い、NGO/NPO の活動にかかる情報集積や調整は石巻災害復興支援協議会が行うというデマケーションが比較的初期より合意されていた。それが NGO/NPO と行政等が組み合わせさせた効果的な被災者支援・地域復興に繋がっていることは、今後のしくみづくりにおいて大いに参考になるであろう。

(5) NGO/NPO の支援における行動規範

一義的には途上国における人道支援を念頭においた「スフィア・スタンダード」等の国際スタンダードが、日本国内における災害対応においてそのまま適用しうるかについての検討は、これまでなされていない。

国際スタンダードの適用、もしくはそれを踏まえた国内統一最低基準の設置については「国際基準を踏まえた国内統一最低基準の設置と適用」の章にて詳しく述べているが、支援活動に参画する NGO/NPO が同様にこうしたスタンダードを遵守するよう、調整機関において働きかけることが求められる。

ただ、国内外で多くの緊急支援ニーズが発生する中、各団体が個別の対応活動のために新しいスタッフを多数雇用し、そうした規範に習熟していない状態で派遣せざるを得ないという側面もある。財政基盤の弱い日本の NGO/NPO では、大規模災害時に緊急対応として展開するスケールの人員を平常時から継続的に雇用することは困難であり、最低限の人員をフル回転で動員して常時活動を行う中、緊急時に備えて国際スタンダードに関するリソースの蓄積やスタッフ研修を行う余裕が無い。については、実際の適用を各 NGO/NPO 任せにするのではなく、ガイドとなる資料の提供や研修の実施、遵守状況に関するモニタリング・検証体制の整備といったサポートが肝要となろう。

参考資料

- Children’s Charter for Disaster Risk Reduction (by UNICEF, PLAN, Save the Children, World Vision)
http://www.childreninachangingclimate.org/database/CCC/Publications/children_charter.pdf
- Ensuring inclusion of Older People in Initial Emergency Needs Assessments (HelpAge)
<http://www.helpage.org/what-we-do/emergencies/ensuring-inclusion-of-older-people-in-initial-emergency-needs-assessments/>
- Guidelines for Gender Based Violence Interventions in Humanitarian Settings (IASC, 2005)
<https://sites.google.com/site/iascguidanceforum/gender/guidelines-for-gender-based-violence-interventions-in-humanitarian-settings-2005>
- Guiding Principles on Internal Displacement (OCHA, 1998, 2nd Edition 2004)
<https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/GuidingPrinciplesDispl.pdf>
- Handbook for the Protection of Internally Displaced Persons (Global Protection Cluster Working Group, 2010)
https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/IDP%20Handbook_FINAL%20All%20document_NEW.pdf
- Humanitarian Accountability Partnership (HAP) <http://www.hapinternational.org/>
- Humanitarian Action and Old Persons: An Essential Brief for Humanitarian Actors (IASC, 2008)
<https://sites.google.com/site/iascguidanceforum/age/humanitarian-action-and-older-persons-an-essential-brief-for-humanitarian-actors-2008>
- IASC Operational Guidelines on the Protection of Persons in Situations of Natural Disasters (The Brookings Bern Project on Internal Displacement, 2011)
<https://docs.unocha.org/sites/dms/Documents/Operational%20Guidelines.pdf>
- IASC Policy Statement: Gender Equality in Humanitarian Action (IASC, 2008)
<https://sites.google.com/site/iascguidanceforum/gender/iasc-policy-statement-gender-equality-in-humanitarian-action-2008>
- Mainstreaming Disability into Disaster Risk Reduction: A Training Manual (Handicap International, 2009)
http://www.handicap-international.org.uk/Resources/Handicap%20International/PDF%20Documents/HI%20Associations/MainstreamingDisDisasterRiskRedu_2009.pdf

- Multi-Cluster Initial Rapid Assessment (MIRA) Framework (IASC, 2012)
<https://sites.google.com/site/iascguidanceforum/needs-assessment/multi-cluster-initial-rapid-assessment-framework-2012>
- Model Act for the Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance 人道研究ジャーナル Vol. 3, 2014
- Online Course: Different Needs, Equal Opportunities: Increasing Effectiveness of Humanitarian Action for Women, Girls, Boys and Men
<http://www.iasc-elearning.org/>
- Operational Guidance for Coordinated Assessments in Humanitarian Crises (IASC, 2012)
<https://sites.google.com/site/iascguidanceforum/needs-assessment/operational-guidance-for-coordinated-assessments-in-humanitarian-crises-2012>
- The Operational Framework: IASC Taskforce on Accountability to Affected Populations
<http://www.humanitarianinfo.org/iasc/pageloader.aspx?page=content-subsidiary-comm-on-default&sb=89>
- The Sphere Project (スフィア・プロジェクト) – Humanitarian Charter and Minimum Standards in Humanitarian Response <http://www.sphereproject.org/>
- Women, Girls, Boys and Men: Different Needs, Equal Opportunities
Gender Handbook for Humanitarian Action (IASC, 2006)
<https://sites.google.com/site/iascguidanceforum/gender/gender-handbook-in-humanitarian-action-2006>
- イスタンブール原則和訳 <http://www.janic.org/mt/img/activity/Istanbulprinciples.pdf>
- 「垣根のない連帯と共感」2012、ジャパン・プラットフォーム
<http://tohoku.japanplatform.org/report/overseas.html>
- 国際的な災害救援および初期復興支援の国内における円滑化および規制のためのガイドライン (Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance) 人道研究ジャーナル Vol.1, 2012, 181-196 http://www.sure.co.jp/jrc/ihs/journal_01/index.html
- 「災害に強い経済社会の構築に向けて –企業・経済界の取り組みと行政に求められる対応–」2012、一般社団法人日本経済団体連合会
<https://www.keidanren.or.jp/policy/2012/013.html>
- 男女共同参画の視点からの防災・復興の取組指針 (平成25年5月、内閣府)
<http://www.gender.go.jp/policy/saigai/shishin/pdf/shishin.pdf>
- 内閣府 (防災) 災害時要支援者の避難行動支援に関する取組指針 (平成25年8月)
<http://www.bousai.go.jp/taisaku/hisaisyagyousei/youengosya/index.html>

.....

別表

東日本大震災と国際人道支援研究会 参加者名簿一覧

(アイウエオ順)

氏名	所属 (2014年3月1日現在)
大橋 麻希子	ジャパン・プラットフォーム (JPF)
河原 節子	一橋大学
粉川 直樹	日本赤十字社
齋藤 之弥	日本赤十字社
定松 栄一	セーブ・ザ・チルドレン・ジャパン
椎名 規之	ジャパン・プラットフォーム (JPF)
東浦 洋	日本赤十字看護大学 日本赤十字国際人道研究センター
村上 威夫	国土交通省
村田 昌彦	人と防災未来センター (DRI)
柳沢 香枝	国際協力機構 (JICA)
吉富 望	陸上自衛隊研究本部
渡部 正樹	国連人道問題調整事務所 (OCHA)

※「東日本大震災と国際人道支援研究会」は、序文の記述のとおり、自発的な参加者により成り立っており、提言内容は参加者個人の意見を集約したものであり、所属組織を代表した意見をまとめたものではないこと。

※上記のほか、内閣府、外務省関係者がオブザーバーとして参加した。

東日本大震災と国際人道支援研究会 事務局名簿一覧

(アイウエオ順)

氏名	所属 (2014年3月1日現在)
勝部 司	国際協力機構 (JICA)
川手 華与	日本赤十字看護大学 日本赤十字国際人道研究センター
篠崎 順治	日本赤十字社
束田 吉子	日本赤十字看護大学 日本赤十字国際人道研究センター
中川 香織	日本赤十字社

Print edition : ISSN 2186-9413
Online edition : ISSN 2186-9774

JAPANESE RED CROSS
INSTITUTE FOR HUMANITARIAN STUDIES

The contents such as articles in this Journal do not necessary represent the official views of the Japanese Red Cross Society
and the Japanese Red Cross Academy as well as the Japanese Red Cross Institute for Humanitarian Studies.

THE JOURNAL OF
HUMANITARIAN STUDIES
VOL. 3 ANNEX MARCH 2014

学校法人
日本赤十字学園