

緊急援助における国際協力

— 阪神大震災の被災地で学んだこと —

豊 田 利 久*

瀬 川 智 子**

I. はじめに

阪神・淡路大震災（以下、阪神大震災と略称）が発生してから3年になろうとしている。わが国の自然災害の歴史において、その規模は、人的被害や経済的被害等において第2次世界大戦以後最大であるのみならず、1923年の関東大震災以来の甚大なものであった。地球史的に長期を考えると、日本列島のどこかでこのような大地震に襲われるのは必然であることを再認識させられたわけであるが、戦後50数年という比較的短期について考えると、わが国の歩んできた社会、経済、政治その他のあらゆる面で今回の震災が多くのことを国民に問いかけたといえる。地震等の自然災害に対応できる安全な住居や都市を作ること、震後の被害を最小にする工夫、というような工学的発想はもちろん重要である。同時に、「困っている時はお互いに助け合う」という人間間の関係、つまり「社会的互助関係」の重要性をあらためて学んだといえる。震災直後から被災地で見られたお互いに助け合う光景、日本の隅々からの自然発生的に生まれたさまざまな形での支援、当初の3ヶ月間の政府の特別措置、さらには諸外国の政府・民間からの支援、これらはすべて社会的互助関係の諸相であった。これらのなかには、国内の自然災害に対する公的支援のあり方をめぐって多くの反省を促しているようなものもあり、制度的な解決策を目指して現在も深刻な議論が展開されているものもある。

阪神大震災を契機に、以上のように社会的互助関係に限っても数多くの論点をわれわ

* 神戸大学大学院国際協力研究科教授

** 神戸大学大学院国際協力研究科学生

これは考察する必要があるが、本稿は、緊急援助における経済的側面の国際協力という論点に絞った考察をする。その目的は、主として次のような3点にまとめられる。(1) わが国が将来も同様な海外からの緊急援助を受ける時により良い対応をすること、(2) わが国が海外へ緊急援助する時により良い対応をすること、そして(3) 緊急援助以外の通常の援助においても学ぶべきことがあったことを確認しておくこと。主としてこの3点を念頭におくが、関連する国際協力のあり方にも随時触れるであろう。

阪神大震災の発生は、われわれに期せずして、援助を受ける立場や援助する立場を同時に経験させてくれた。筆者の一人(豊田)は、震災時に震度7の激震地に住んでおり、一時神戸市立六甲小学校に避難、さらに須磨区での避難生活を送るというような経験とともに、さまざまな援助の授受に関わった。他の筆者(瀬川)は、当時は東京に住んでいたが、直ちにボランティア活動のために神戸入りし、奇しくもその六甲小学校を中心にその後長期にわたって被災者支援活動を続けた。そこでこの体験を通じて学んだ、自然災害等の緊急事態における援助を受ける側・援助を与える側の問題点を整理し、それから得られる教訓を引き出して、今後の、特に経済的側面における国際援助・協力のあり方を国際協力・開発論の立場から再考し、改善するための糧としたい。

今回のわれわれの経験は地震という一つの自然災害を通したものであり、その教訓をす

べての国際協力の問題に一般化できないことは申すまでもない。しかし、緊急援助体制のあり方はもとより、やや長期的にみた開発援助・支援のあり方でも、教訓を見いだすことができるであろう。

II. 「受け手」側の問題点

1. 受け入れ体制

地震発生から2、3ヶ月間は、経済大国の中での陸の孤島となり、いわば「内外関係における南北問題」(被災地と非被災地との間で一瞬にして生じた大きな生活環境状況の差を指す)が発生した。被災地では死者多数と飢餓状況が突然に発生した一方、武庫川または淀川を東に超えた隣接地域では通常のビジネスと生活が行われていた事実がこのことを象徴している。地震に対する防災意識のほとんどない地域を襲ったもので、行政・市民をはじめ多方面にわたる混乱が生じた¹。

ある期間は、行政・政府の統治能力を喪失してしまうという事態にまで陥った。また、兵庫県も神戸市も、少なくとも過去半世紀の間は、災害に対する援助を受ける経験をほとんどしたことのない地域であったために、当初は全くの手探りで場当たりの受け入れを行い、体制が整うまでに2週間から1ヶ月を要した。行政機関は「地域防災計画」に沿って対応するが、それまでの被災地の「地域防災計画」においては、受入体制に関する事項はほとんど意識して書かれていなかった²。受け入れについて言及している内容も、すべて被災地からの計画と要請によるもの(いわ

ゆる「要請主義」に基づくもの)であり、被災地以外からの自発的支援の受け入れについては触れられていなかった³。また、外国との窓口となる兵庫県国際交流課の災害緊急時の任務としては、「被災地へ見舞い状(または電報)を出すこと」だけしか明記されていなかった⁴。以上のことから明らかであるように、被災地の自治体には緊急援助を受ける側の対応は重視されておらず、受けるにしても被災地自治体からの申請がすべての出発点として捉えられていた。したがって、受け入れ体制が整うまでに相当の時間を要したのである。ましてや、国際的視点では、外国からの援助を受け入れることについては意識されておらず、もっぱら外国において発生した大災害への対応しか意識されていなかった。

阪神大震災を契機に国の防災計画の見直しがなされ、それに基づいて各自治体の地域防災計画も改訂されつつある。1995年7月に大幅に改正された『防災基本計画』(国土庁)では、第14編第2章第14節に「自発的支援の受け入れ」を明記し、基本的に、申請主義のみに頼らず自発的支援の受け入れを重視することになったのは大きな改善である。特に(1)ボランティアの受け入れ、(2)国民等からの義援物資、義援金の受け入れ、(3)海外からの支援の受け入れ、についてその対応策を概説している。このうち「海外からの支援の受け入れ」については、大略次のような内容になっている⁵。外交ルートで外国からの支援申し入れがある場合、外務省は、非常本部等にその種類、規模、到着予定日時、

場所等を通報。非常本部等は、支援受け入れの可能性を検討。非常本部等は受け入れ計画を作成し、その内容を支援を申し入れた国、関係省庁および被災地方自治体に示す。その後、関係省庁は計画に基づき、支援を受け入れる。受け入れないと決定した場合は、速やかに関係国に通知。受け入れる方針と手続きを明記している点は大きな改善であるが、いくつかの問題点も残されている。まず、非常災害対策本部等の設置の仕方が今回の阪神大震災におけるように遅れたり、適切でなかった場合、被災地の意向を本当に良く把握し、受け入れの是非が即座に検討できるか否か、疑問が残る⁶。

国の現地対策本部が設置されるまでに時間がかかるとすれば、それが設置されるまでの期間(震災直後のこの期間が人的被害軽減のためには最も重要な時間である)、被災自治体が周辺自治体の応援を得て、緊急連携システムが現地でとれることを保証する法制化が望まれる。この初動システムは、自衛隊、警察、消防等だけでなく、救援・援助のボランティアの受け入れ等も一括して統括できるものとする。国の現地対策本部が設置されると、引き続きこのシステムは対策本部と協力し、それを支援するものとする。このようなシステムが震災直後に設置されることは、「社会的互助関係」という理想が実現される最も重要な形のように思える。これがいざという時に可能となるためには、いろいろなレベルでの地方自治体間で平時からシステムを作り上げておくことが重要である。

大震災の場合は、非常本部等の対策本部が現地に置かれること、関係各省庁が入る前に現地自治体等の意向を最大限に重視して、各省庁はそれを支援することを義務づけるべきであろう。復興においてもそうであるが、支援受け入れの過程で省庁間の意見対立があったり、調整が長引くことは適切ではなく、現地の対策本部を中心にして支援受け入れの一元化がなされることが望ましい。

阪神大震災の場合、既に地震発生翌日には、世界11カ国からの支援申し入れが外務省を通じて与党三党首会談の席上に報告された。緊急援助隊の派遣という人的支援の申し入れだけでも、スイス・フランス・ロシア・ドイツ・イスラエル・シンガポール・アルジェリア・ハンガリーの各国からあり、その他の諸国もニーズに対応する用意を提示した。与党首会談の協議の結果、政府として受け入れるのはスイス・フランス二カ国の救助隊を受け入れることとした。このうち、スイスの災害救助隊の救助犬に関しては、消防庁が、県や市の対策本部とも協議した結果として日本にない救助技術を提示していたことから受け入れを決定した。派遣要請を受けたスイスは、翌19日朝9時に到着。搜索犬の入国にあたっては、搜索に支障がないよう、動物検疫について特例措置が講じられた。そしてその後4日間、総員26名および搜索犬12頭のメンバーで、国内の消防救助隊と連携活動を行い、9遺体を発見した。一方のフランス救助隊は、総員60名および搜索犬4頭が、1月21日に入国して搜索活動を開始し、兵庫県警と同一行

動をとり、25日に出国するまでに2遺体を発見した。このような外国からの災害救助隊が現れて活動したことは、被災地に具体的な成果以上の励みをもたらし、外国からの援助の有難さを痛感させた⁷。

この二カ国の場合においてさえ、政府の受け入れ体制の不備が強く影響した。スイスの場合、17日当日に、24時間以内に100名の隊員と搜索犬15頭の派遣の用意があると打診したものの、政府の決定・要請が遅れたために、搜索犬の数が大幅縮小された。搜索犬の本領発揮は発生後48時間以内とされているからである。フランス救助犬の場合にも、手続きの遅れが効果を少なくしてしまうこととなった。こうした遅れの背景には、中央政府の初動の遅れに加え、被災地行政側も、「宿舎や食事の手配の調整、移動・輸送車両の絶対的不足・・・意思疎通上の困難」等に対する懸念から、対応が遅延した⁸。そもそも、緊急援助チームが食事・就寝等はすべて自己完結機能を有していることを全く想定しておらず、海外からの来賓同様の接待をしようとしたことが間違っていたのである。その後もアメリカの民間団体が、行方不明者の搜索犬を派遣しようとしたところ、農林水産省が狂犬病予防を理由に拒んだという事例が報じられている⁹。

このように、受け入れ体制が一元化されていないために応用が効かず、受け入れを拒むケースが多数発生したことで、国内のみならず海外からも非難の声が聞かれた¹⁰。また、受け入れるにあたっては、被害程度と

現地ニーズに応じて、早急に必要な援助を提示し、それに関する法律規制に対して特例措置が出せるよう、用意周到にしておくべきである。善意ある申し出を留保したままで放置したり、理由も明らかにせずに拒絶する事は外交上不信感を招くことを胸に刻んでおかねばならない¹¹。

2. 情報の流れと意思決定の問題

当初の情報の不足による混乱は多くの教訓を残した。被災現地では正確な情報が入らず、被災者は不安な状態に陥った。また、外部にも被災地の正確な情報が伝わらず、被災者を気遣う不安が広まった。無線電話、パソコン・ネットワーク通信等の新しい通信手段の必要性を見せ付けた。次第にテレビ等を通じて詳しい情報が外部に伝達されるにつれて、国内だけでなく、外国からも多面的な援助活動が始まった。

しかし、それらが円滑になされたとは言い難い。その後の展開で、地域防災計画の中に情報通信手段が位置づけられつつあるし、情報ボランティアのネットワーク化、情報団の組織化などが進められている。この流れを国際的に展開し、アジア防災ネットワークの構築で日本が国際貢献することが望まれる。現在、震災を契機に村山首相（当時）の発案で開催されたアジア防災政策会議で提案された「アジア地域の防災センター機能を有するシステム」の1998年完成を目指し、順調に準備が進められている¹²。アジア太平洋域での自然災害数が増大しているだけに、衛星通信等を活用した、アジア地域内の自然災害情報の

集積や防災情報の普及等へのニーズは高く、またこうした平時での連絡体制の蓄積が、いざという時の緊急援助の授受において非常に役立つものと思われる。一方で、この第1回目の会議は、参加者が政府関係者に限定されており、議論内容も閉鎖的であったことへの批判は大きい¹³。阪神大震災の経験から、災害時の緊急援助においては特に要請主義を前提に置く政府レベルの緊急援助には対応に限界があり、民間支援団体（NGO等）が持つ、フットワークの軽快さとノウハウの蓄積、きめ細やかな対応といった機能が高く評価されており、また、学識経験者間の防災分野での協力体制も進んでいる昨今でのこの閉鎖性は問題がある。今後、この防災センターを設立するにあたっては、より民間組織や学界・企業も参加していく形をとることが、いざという時に援助を受ける側も出す側にとっても、役に立つ災害情報センターとなり得られる。

今回のような一刻を争う災害援助に対してさえ、政府の危機管理体制の欠如と縦割り行政の欠点が露呈し、意思決定の遅れが現地の混乱に拍車をかけた。対策立案の中核となる政府組織の形態を巡っても、また激甚災害に指定するか否かを巡っても決定が二転三転した。国（政府）と地方自治体との連携と責任の所在が明確でないために、災害援助の遅れや混乱がみられた。

わが国の場合、地方自治体の多くの行政活動は中央官庁の規制下にあり、大災害の時に現地の行政活動が中央の意思決定に委ねられ

ているために円滑に進まなかった事例が多く見られた。例えば、既述のスイス・フランスからの搜索犬を伴った災害救助隊、英国からの国際救助特別隊、スウェーデンからの緊急事態エキスパートの受け入れに際して、関連省庁の許可が手間取り、到着が遅れて本来の任務を果たせなかった。また、米国ボランティアの搜索犬派遣の申し出は農林水産省が検疫を理由に認めなかったことは、既述の通りである。また、地震直後の交通渋滞によって他地域からの救援・援助に支障を来したが、道路交通面での大きな権限を持つ国家公安委員会が適切な措置を打ち出さなかった。外国の場合でも、大災害を何度か繰り返して経験した結果として、情報と権限を一手に集中する作戦本部を設置するようになっていく。地震が多発するイタリアでは、政府の災害対策専門機関として民間防災局が設置されており、情報と権限を一手に集中させるとともに、首相が適材者を指名する対策リーダーが数時間以内に現地に入り、軍隊やボランティアの統括やモノやヒトの受け入れなどの緊急対策のすべてを指揮する。メキシコでは、内務省の中にある市民保護総局がリードするが、その中の緊急事態管理部は救助活動の際に軍をも指揮する。米国では連邦緊急管理庁(FEMA)が緊急時における国家の調整機能と財源を握っているが、米国における災害対応の特徴は地方自治体への分権にあり、FEMAは地方自治体の要請に応じてバックアップする。災害時の対策は地方自治体ですることが徹底している。例えばロサンジェルス

市の場合、市長が非常事態を宣言すると緊急事態作戦本部(EOO)が通常の市の行政システムに重なる形になって発動し、市長に権限が集中する。警察、消防、建設、交通などあらゆる分野の対策を市が主体になって行うが、連邦の予算上の支援と調整を得るためにFEMAの出動を仰ぐためには知事(州)と大統領(連邦)の宣言を必要とする。また、ロス市の場合には近隣地域との相互支援体制も整っている¹⁴。

わが国の場合には、国と地方自治体の権限と責任が中途半端な形になっている。阪神大震災後は、国の「防災基本計画」も、各自治体の「地域防災計画」も応急対策の大幅な改善を示している。しかし、国(政府)と自治体との緊急援助における関係は依然として明確ではない。例えば、現地対策本部等の設置の仕方についても、アメリカのように地方分権化が徹底するとは思えないので、災害対策基本法の見直しによって、大災害時に国が責任を持って情報と権限を集中する何らかの機関を設置することの方が有効かも知れない。特に重要な点は、①現地ですぐに災害対策ができる実施体制が用意されていること(組織、計画、ハード面の整備)、②政府として緊急事態へ対応出来る機関に多くの権限(財源を含む)を委譲し速やかに対応すること、③地域レベルでの相互支援体制(広域防災体制)を準備しておくこと、等である。

3. モノ・カネの流れと分配の問題

緊急時における必要な物資は時間経過と共に変化する。被災地において、当初は食物と

水が緊急に必要とされた。兵庫県も神戸市も地域防災計画に基づいて食物の確保に動いたが、目立ったものとして次の点が指摘される。県は、1月18日に当面の災害用実用米穀を3日間で約3,000トンと試算し、食糧庁との調整の上、近隣各府県の食糧事務所から20日までに2,500トンを西宮市内の政府指定倉庫に確保し、そこから炊き出し用緊急米の供給を行った。神戸市は1980年に生協コープこうべとの間に緊急時における生活物資確保のための協定を結んでいたが、それを初めて発動し、例えばパンは56万個を調達している。救援物資の受け入れや積み出しが増加するにつれて、県では県庁地下駐車場の他に三菱倉庫(株)等3ヶ所に、神戸市では市役所の他に「しあわせの村」等4ヶ所に一次保管所を設置し、そこから避難所等へ配送するシステムを作った。食料品以外の生活物資の需要は日を追うごとにシフトし、複雑多様化していった。全国から集まった善意のモノに対して、当初は人不足でその流れが円滑でなかった。日を追うごとに増加した全国からのボランティアにより、人手はある程度そろった後も、そのボランティアをコーディネート出来る人材が不足し指揮系統の整備が遅れたことや、物資の仕分けや分類に手間取ったこと、被災地内の地域により援助物資量に差が出たこと等から、物資配給において公平な分配がなされたか否かについても問題が残る。

義援金は約1,770億円集まった。しかし、死者数と全・半壊(焼)家屋が45万世帯に達し、一世帯当たり最高でも55万円配分するの

がやっとであった。災害規模が大きく、公平性、効率性や迅速性などの諸点で多くの問題が指摘されている¹⁵。

時間の経過とともに、被災地内においても、自立復興できる主体とそうでない主体との間で、いわば「内々関係における南北問題」(被災地といわれる地域、例えば神戸市内に限っても地域差、所得差、業種差等が生じたことを指す)が生じた。国は、個人への財産補償はしないで市場原理による自立復興を原則としている。その場合でも、なるべく利子補給や家賃補給を大幅にするための復興基金の拡充、担保を失った人達への大胆な信用保証を行う措置等を講じて、公的資金の投入によって民間資金を引き出す工夫が必要である。しかしながら、被災地域には、住居を失った高齢者、障害者、被保護世帯等が比較的多く、このような社会的弱者に自立復興を求めることには無理がある。緊急ショートステイや仮設住宅への優先的入居などの措置がとられたものの、現在も残っている深刻な問題であり、国家的な施策が不要になったとは思えない。その象徴的な問題が、3ヶ年近くを経過した現在でも約27,400世帯が仮設住宅に居住している状況であろう¹⁶。しかし、住居の状態だけでは把握されない被災者のさまざまな苦難の姿がある。他府県に一時的に転居して阪神地域へ帰ることを望んでいる者、仕事や仕事を失って復帰できない者、2重ローンを抱え込んだ者、等々その姿はさまざまである。国際協力に関心を持つわれわれの視点からこの被災地域(被災者)援助の問題を

論じるとき、ODA大綱（92年6月、閣議決定）におけるわが国の包括的援助指針というガイドラインを同様に適用できないかと思わざるを得ない。「社会的互助関係」の精神は、相手が外国であろうが国内であろうが、同じはずである。大綱の基本理念の第1である「人道的見地」による援助無しには立ち上がれない社会的弱者が、現在もかなり存在することを認識すべきである。また、被災地域は国税負担（国への歳入）でも重要な地域であり、この地域の経済復興はわが国の経済成長との「相互依存関係」にあることも明らかである¹⁷。

「自助努力」は確かに必要であり、それを支援することは重要であるが、阪神大震災の場合はこれのみが強調され、大綱における上の2つの理念がかすかなものとなっている。現時点での最大の問題は、①家屋を失った個人や事業者がいかにそれを再建出来るか、②魅力あるまち作りを都市計画の下で実施出来るか、③住民の生活が保障される経済復興ができるか、等である。これらは、公平性と効率性（分配の問題）、公共性と私的利益、緊急性と将来性（時間的要素）等のトレードオフの問題を抱えた深刻な問題となっている。

4. ヒトの流れと組織化の問題

延べ140万人のボランティアが活動したといわれる¹⁸。組織化で混乱もみられたが、今後の援助活動に多くの教訓を残した。ボランティアと自治体との関係においても、相互に学ぶ点が多くあった。また、NGO、NPO、企業の社会貢献でも多くの活動がみられた¹⁹。

しかし、自然災害等の緊急時に対しては、何よりも専門性が一番有用であり、今回でもAMDA（アジア医師連絡協議会）やスイスの搜索犬等の活動は現地に感銘を残した。しかし、専門性にも多様なものがあり、また時間の変化とともに要求される専門性も変化していく。NGOやボランティアの効率的活動が必ずしもできなかったという反省から、それらのネットワーク化や公的援助による組織化が進行している。国際的な協力や援助をする場合の、受け手側の組織化が望まれる重要性が再認識された。

5. 外国からの援助の受け入れ

兵庫県は国際交流課が、神戸市は市長室国際課がその窓口になったので、われわれは詳細な聞き取り調査を行った。地域防災計画には外国からの援助は想定されていなかったで、すべてマニュアル無しの対応であった。姉妹都市等を除いて公的な援助の申し入れは政府を通じてなされたので、自治体は外務省・国土庁その他の省庁との協議で受け入れを決めた。県は1995年7月5日現在で、54カ国・地域から332件の救援物資や義援金を受け入れた。兵庫県国際交流協会発行の『ComeHIA』（1995年8月号）によれば、72カ国・地域からお見舞い・支援の申し出があった、と書かれている。神戸市は24ヶ国の77団体から受け入れたが、政府や公的団体が21団体であったのに対し、民間団体が56団体であった点に特徴がある。

量の多かったものとしては、韓国政府から毛布、水、ラーメン、クッキーなど280トン、

インド政府から粉ミルク、毛布、ビスケット、紅茶など180トン、アメリカ（NGO）から衣類、毛布、紙おむつ、食品、テントなど110トン、インドネシア政府から合板10万枚などである。政府ルートでの最大の義援金はクウェートからの約6億円である。

国連人道局（UNDHA）に報告のあった阪神大震災への各国政府からの支援内容一覧（第1表）を概観すると、緊急援助支援の形態は、義援金による支援、物的支援、人的支援というヒト・モノ・カネのいずれの手段をとるかによって異なり、それぞれが組み合わ

される場合もある。それぞれ形態別に検討してみよう。まず、義援金に関しては、太平洋島嶼国からの支援が多い点と、クウェートの額の大きさが目を引く。しかし、被災者も他の日本人の多くも、これだけの支援を受けたという実感が無かったと言えよう。湾岸戦争の際の経験が今ここに蘇り、やはり顔の見えない援助は感謝されにくいことが分かる。次に、救援物資に関しては、食糧やテント、寝袋等、緊急時に必要なものと、衣服や文房具・医療用作業服といった、被災地の後方支援的な物資に細やかな配慮が感じられる²⁰。

[第1表－1] 各国政府からの支援内容＜義援金による支援＞

国名	内容	US \$ 換算	経路
カンボジア	現金	20,000	赤十字
北朝鮮	現金－20,000,000円	200,601	赤十字
台湾	現金－20,000,000円		二国間
フィジー	現金	20,000	二国間
パラオ	現金	2,500	二国間
トンガ	現金－20,000,000円	25,075	二国間
ツバル	現金－50,000IRL(オーストラリア\$)	3,597	二国間
バヌアツ	現金－1,000,000VUN(バヌアツバーツ)	1,000	二国間
西サモア	現金	50,000	二国間
アイルランド	現金－50,000IRL(アイルランド£)	77,000	赤十字
イタリア	現金－1,000,000,000LIT(イタリアリラ)		二国間
ベルギー	現金＝2,000,000ベルギーフラン	62,500	二国間
クウェート	現金	6,000,000	二国間
オランダ	現金－150,000NLG(オランダギルダー)	86,206	二国間

[第1表-2] 各国政府からの支援内容<救援物資による支援>

アルジェリア	テント(50張)		二国間
オーストラリア	ミネラルウォーター(20万本)		二国間
バングラデシュ	ティーバック(5トン)		二国間
ブルネイ	ミネラルウォーター、缶詰、衣類、下着		二国間
カナダ	ミネラルウォーター、使い捨て皿・コップ・ナイフ・フォーク 寝袋(700)、携帯用ベット(700)、 プラスチックシート(500)、テント(50張)		二国間
エジプト	衣類(男性用、女性用、子供用)		二国間
フィンランド	移動電話(300セット)		二国間
ドイツ	粉ミルク(4000kg)、保温着(1700着)、寝袋(900)		二国間
インド	毛布、粉ミルク(29トン)、クッキー(17トン)、生理用品 文房具(15トン)、		二国間
インドネシア	合板(10,000)		二国間
ヨルダン	寝袋(2000)、テント(1300張)	609,756	二国間
メキシコ	救援物資(6.4トン): 缶詰、固形ビスケット、粉ミルク、 布団マット、シーツ、紙おむつ		二国間
モンゴル	毛布(2000)、ウールの手袋(500)		二国間
ネパール	ウールのショール(500)		赤十字
ニュージーランド	毛布(1823)		二国間
パキスタン	タオル(6トン)		二国間
韓国	毛布、台所用品、インスタント麺、ミネラルウォーター、缶詰、 クッキー、冬のジャケット		二国間
ルーマニア	毛布(30トン)		二国間
スロベニア	ミネラルウォーター、衣類、毛布		二国間
スリランカ	紅茶(3トン)		二国間
チュニジア	鮭缶詰(10トン)		二国間
イギリス	毛布(18150)、プラスチックシート(500)、台所セット(500) プラスチック石油缶(496)、医療作業服、生理用品	290,156	二国間

[第1表-3] 各国政府からの支援内容<義援金+救援物資>

中国	現金	100,000	赤十字
ロシア	毛布、おむつ、下着、クッキー、インスタント麺、缶詰 救援補給品(25トン): 衣類(ジャケット4000、手袋)、 タオル(1000)、毛布(1000)、使捨て食器セット(47500)、 シーツ(8000): 以上\$91000+運送費\$74000	165,000	EMERCOM

[第1表-4] 各国政府からの支援内容<人的支援>

スイス	災害救助隊(救助犬 12匹、26人)		二国間
フランス	災害救助特別隊(救助犬4匹、捜索隊61人)		二国間
スウェーデン	緊急事態エキスパート		二国間

[第1表-5] 各国政府からの支援内容<人的支援+救援物資>

タイ	毛布(4000)、おむすび、インスタント麺、医療チーム(1)	200,061	二国間
----	--------------------------------	---------	-----

[第1表－6] 各国政府からの支援内容<人的支援＋救援物資＋義援金>

アメリカ	現金 毛布(57460)、水(232800ℓ)、テント(47)、組立要員、 携帯用ベッド(100)、プラスチックシート(1686)、専門家チーム	25,000	赤十字
------	--	--------	-----

(援助国によるUNDHA Genevaへの報告により作成：1995年5月29日現在)

*これらは国連人道局（UNDHA）へ届け出のあったものに限定されており、各行政単位への直接の支援や、友好姉妹州省からの支援、NGO等の民間ルートでの支援は含まれていない。

[第2表] 海外の赤十字からの義援金

1996/1/30

各国赤十字	金額(円)
アイルランド赤十字社	9,372,677
アメリカ赤十字社	801,974,750
インドネシア赤十字社	491,500
英国赤十字	2,765,004
オーストラリア赤十字	17,895,774
オランダ赤十字	8,703,000
カナダ赤十字	48,169,426
北朝鮮赤十字会	20,000,000
シンガポール赤十字	571,604
スペイン赤十字	362,513
スウェーデン赤十字	101,926
大韓赤十字	12,320,250
タイ赤十字	476,729
中国紅十字会	10,000,000
デンマーク赤十字	280,456
ドイツ赤十字	11,088,020
ニュージーランド赤十字	58,917
パラオ赤十字	24,410
フィリピン赤十字	2,468,256
フィンランド赤十字	49,175
ブラジル赤十字	1,794,000
フランス赤十字	2,926,184
ベルギー赤十字	59,310
香港赤十字	78,146,696
マカオ赤十字	54,039
ルクセンブルグ赤十字	291,840
合計	1,030,446,456

出所：日本赤十字社『阪神大震災－救援活動の記録－』，1996年，p. 139

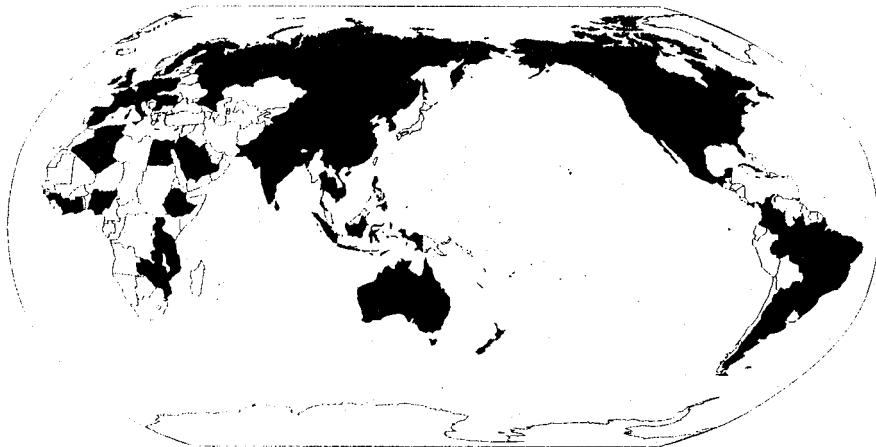
実際、避難所生活は人によっては何ヶ月にも及ぶため、災害直後のみならず、一段落してから使えるものなども実は有益なものだった。発展途上国と呼ばれる国々からも、紅茶（スリランカとバングラデシュ）や毛布

（モンゴル）、ウールのショール（ネパール）等、それぞれの国の特性を活かしたものが多く見受けられた。援助とは相互扶助の精神から成り立っており、自分のできることをできる範囲で実践することの尊さを改めて学ん

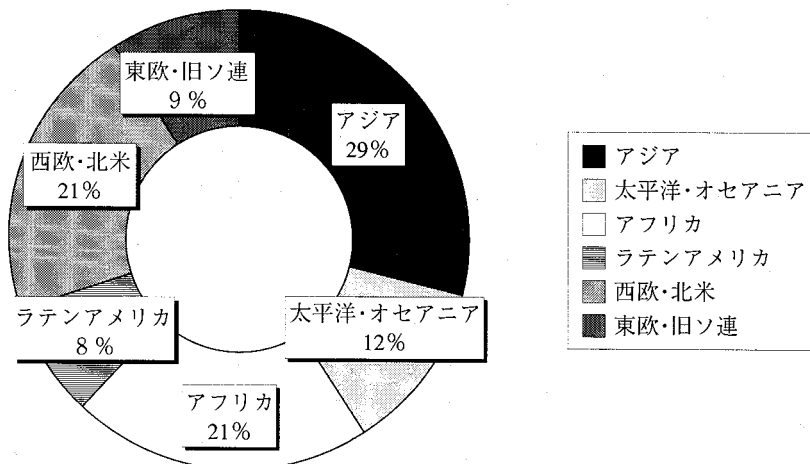
だ。既に述べたことでもあるが、被災者にとって最も印象深く残ったのは、やはりスイスやフランスからの、緊急捜索隊という人的貢献であろう。救急救命時に迅速に来日したこと、そして「顔」が見えた事で、実際の効果
[第1図] 日本政府へ援助をした世界各国

以上にプレゼンスが大きかったといえよう。

一方、海外からの民間支援の一例として海外の赤十字社から日本赤十字社に贈られた義援金（第2表）を概観した場合にも、援助国が先進国に限定されないことが分かる。



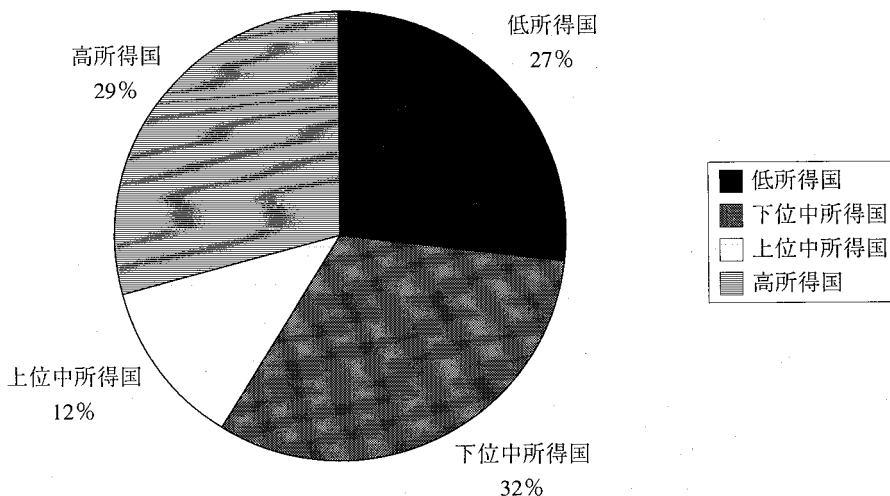
[第2図] 援助国の地域別構成



注：これらのグラフは第1表のUNDHA把握分の援助国に加え、兵庫県が見舞いや支援を受けた以下の国々を追加し、総計75カ国で作成した。

オーストリア、ブラジル、ブルキナファソ、コロンビア、コートジボアール、キューバ、チェコ、オーストリア、エチオピア、ガーナ、ギニア、ハンガリー、モザンビーク、ナイジェリア、パナマ、パラグアイ、フィリピン、ポーランド、サウジアラビア、シンガポール、スペイン、タンザニア、ウガンダ、ユーゴスラビア、EU、香港、マカオ、北マリアナ諸島、パレスチナ

[第3図] 援助国の所得別構成



*所得水準は、1人当たりGNPで分類した。
 低所得国：\$695以下。下位中所得国：\$696～2785。上位中所得国：\$2786～8625。
 高所得国：\$8626以上。（世界銀行、『世界開発報告』，1995年を参照）

次に、震災時に日本に援助提供した国について、データに基づく観察をしておこう。第1図は、黒で塗られた世界の各国から公的な援助が差し伸べられたことを示している。近隣諸国はもとより、はるか遠い国、島嶼国、アフリカからも援助物資が届いた。もう少し詳しく阪神大震災への援助国の分析をするために、地域別と所得別に分類してみると何が言えるだろうか。第2図は、援助国の地域別構成を示す。アジア（22カ国）、太平洋（9カ国）という近隣諸国からの支援の多さが特徴として挙げられる。アジア太平洋で全体の40%に達する。次に、第3図は、援助国を所得水準別に構成比で示したものである。発展途上国と呼ばれる地域からも数多く支援が寄せられたことが分かる。実際、全体の70%を占め、世界全体の割合に拮抗するほどの割合になる。これは、「平時の援助の恩返し」と

いう効果以上に、マスメディアが発達して世界同時に被災地の窮状が報じられた人道的な観点と、「社会的互助関係」の精神によるものが大きいのではないかと考える²¹。

今回、援助を受ける側を経験してみて、「顔の見える援助」の有意性や、相互依存の精神の所在が明らかになったことは、今後も国際協力を考える立場にある者にとって非常に大きな教訓となった。

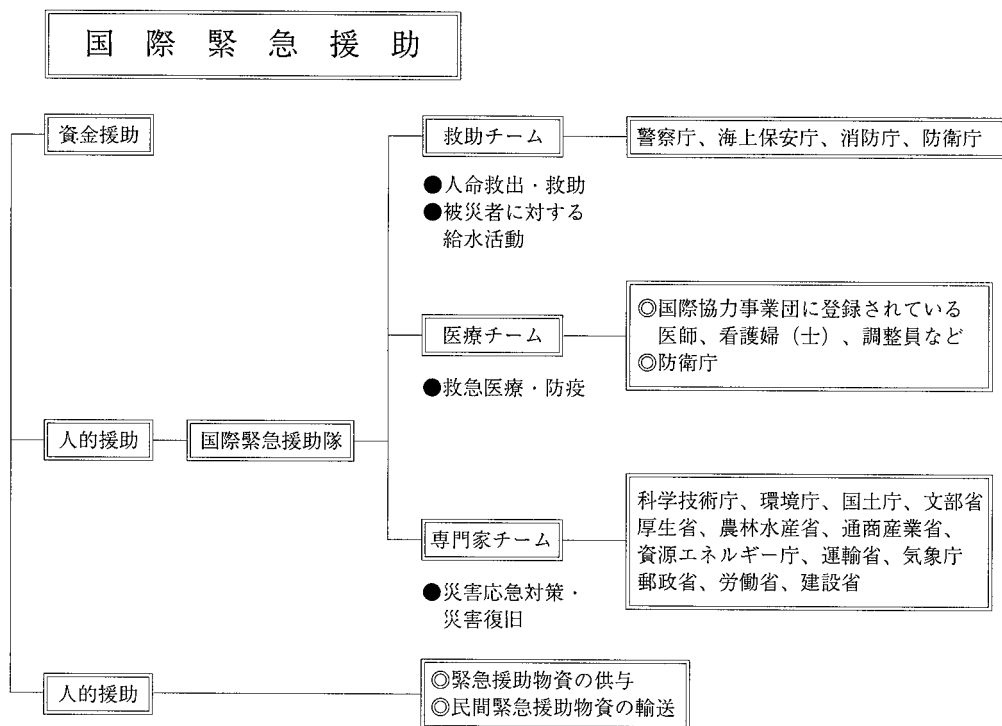
Ⅲ. 「出し手」側の問題

1. 緊急援助体制の整備

阪神大震災を契機に、全国的に防災や緊急援助体制の議論が沸き起こっている。地域防災計画の拡充は不可欠である。政府として緊急事態に対応出来るためには、国土庁防災局を中心に考える現行体制には限界があり、上述のイタリアにおける防災局のような機能を

持つ機関が必要である。緊急時に、各省庁の縦割り行政ではうまく対応出来ないことは明らかである。また、JICAの国際緊急援助隊（JDR）を中心とする国際緊急援助体制を激甚災害時には国内でも活用すべきだとの批判の声があったが、われわれが関係者からのヒヤリングで確かめて吟味したところ、その批判は適切ではないと認識する²²。その理由は、国際緊急援助隊を構成する、救助・医療・専門家というの3つのチームのうち、救助と専門家チームは国内の関係省庁の職員で構成されており、震災時には所属する省庁の指揮下で救援活動にあたったというのである。着ている制服が違うだけで中身は同一人

〔第4図〕 国際緊急援助体制の概要



出所：国際協力事業団国際緊急援助隊事務局、『国際緊急援助』，NO. 20，1997年

物であり、救援活動の内容自体も違いはなかった。また、残る医療チームというのは、法律によって派遣が海外に限定されているため、教育研修という形で（ボランティアとして）被災地入りをした。よって、国際緊急援助隊が海外専門で国内には非協力的だという見方は改めなければならない。

ここで、わが国の国際緊急援助体制について考察しておこう。これは1987年に制定された「国際緊急援助隊の派遣に関する法律」にのっとり、国際緊急援助隊の派遣、援助物資の供与、資金の援助の三部門で構成される（第4図参照）²³。

このうち、資金援助については外務省が実施し、人的援助および物的援助については、それぞれ外務大臣からの派遣命令および物資供与指示によりJICAが実施している。国際緊急援助隊の派遣は、被災国または国際機関からの要請に応じて、外務省、JICAおよび関係省庁の協議によって決定される²⁴。

一方の緊急救援物資の供与には、援助物資（毛布・テント・浄水機・簡易水槽・発電機・医薬品・医療機材等）の輸送に加え、各チームが派遣される際に携行する災害救助用の機材も含まれる。これらは出動要請ですぐに離陸できるよう、国内外五ヶ所（千葉県、シンガポール、メキシコ、イギリス、アメリカ）の備蓄倉庫に保管されており、また、場合によっては、地方公共団体、民間団体、個人などからの緊急援助物資を被災国まで輸送する業務も行っている。ただし、国際緊急援

助隊には、海外派遣に特化しなくてはならないという制約があるため限界が生じる。

国際緊急援助隊等の組織の他にも、今回の大震災の経験で、多方面の専門的技術・技術・資格を有する人を必要とすることが分かった。緊急事態の際に臨時スタッフ（有給公務員）として一定期間働く人を各自治体が登録制によって確保しておくことが望ましい。緊急時に国際的なボランティア活動ができる人や団体（NGO、NPO）を日頃から支援・整備しておくことも必要であろう。特に外国での援助活動をする場合には、国・地方公共団体・企業・NGO・個人等の間で役割分担を明確にして、相手側の迷惑にならぬようにしなければならない。第5図は、大震災発生等を想定した際の、災害前から災害後までの時間経過に伴う各主体別の役割分担を例示したものである。ここでは広く災害への対応を

〔第5図〕危機管理体系マトリクス

	危機緩和 (Mitigation)	危機防備 (Preparedness)	応急対応 (Emergency Resps)	復興対策 (Recovery)
国際	災害に強い都市作り支援 防災・復興ノウハウの共有	近隣諸国との防災情報ネットワーク	緊急援助活動の実施	財政支援・復興支援援助の実施
国	防災基本計画の充実と徹底 建物の耐震基準強化 Mitigation Systemの確率	国の危機管理計画策定と 危機管理トレーニング 防災教育の普及	関係国・機関への救援要請 自衛隊等の援助体制確立	インフラの復旧・復興 産業復興支援
県	防災用社会資本の充実 地域防災計画の充実と徹底 土地利用計画の見直し 公的建物・構造物の補強	地域の危機管理計画策定と 危機管理トレーニング 防災教育の実施	中央政府への協力要請 救援物資・救援体制の確立	被災者救済処置の実施 インフラの復旧・復興 産業復興支援
市町村	防災用社会資本の充実 地域防災計画の充実と徹底 公的建物・構造物の補強 危険施設の除去	自治体の危機管理計画策定と 危機管理トレーニング 避難訓練の実施	中央政府・県への協力要請 避難所の確保 救援物資・救援体制の確立	被災者救済処置の実施 インフラの復旧・復興 仮設住宅・復興住宅整備
企業	ビル・工場等の補強	危機管理マニュアルの策定 避難訓練 人材・物資のボランティア登録	人材・物資・資金の提供	産業復興対策
NGO	コミュニティでの協力体制の確立 防災・復興ノウハウの共有	災害対応ネットワークの確率 危機管理マニュアルの策定	援助活動の統括、ボランティアの コーディネート	被災地の多様化する ニーズへの対応
コミュニティ	集合住宅の補強	避難訓練、コミュニティ内での ボランティア登録	コミュニティによる 協力体制の確立	共同立て替えの検討 コミュニティ地区開発
個人	老朽家屋の補強	避難訓練 防災備品の確保	コミュニティへの協力	住宅建て替え、 コミュニティへ協力

（財団法人関西産業立地センター『国際的視点から見た阪神・淡路大震災後の地域復興と災害に強いまちづくり』（1995年，p. 6）を参考にして作成）

示しているが、海外との援助の授受に限っても、国内各主体の間の役割の分担と連携が必要であることが分かる。

2. 阪神大震災における 国際緊急援助隊の活動

上述したように、阪神大震災においても、国際緊急援助隊は活動した。まず、1月25日、神戸市及びNGO活動推進センター（本部東京都）から、国際緊急援助隊の事務局に対し、救援物資援助の要請があり、外務省・JICAに対して協力を依頼した。これに基づきJICAは、海外災害援助用の備蓄物資を成田備蓄倉庫から輸送し、1月28日・29日の両日、神戸市内の各災害対策本部等において供与を行ったのである。具体的には、NGO活動推進センターに対して、20人用テント（15個）、ポリタンク（1800個）を供与した（約921万円相当）。神戸市役所災害対策本部に対して、救急医療セット（100個）、懐中電灯（200個）、トランシーバー（40台）を供与した（約2,077万円）。神戸市須磨区役所に対して、コードリール（40個）、トランシーバー（60台）、懐中電灯（488個）、大工セット（260組）、発電機120V（5台）、浄水機（5台）を供与した（1058万円相当）。また、JICA兵庫インターナショナルセンターにも、簡易水槽3000ℓ（1個）、トランシーバー（6台）、発電機（5台）、浄水機（5台）を供与した（約3463万円相当）。

さらに1月31日、政府から、被災地の医療需要の増大や災害避難の長期化に 대응ということや、被災者への医療活動に協力するよ

うにとの依頼があった。きっかけは、「国内の緊急事態に援助隊が出動しないとは何事だ」という世論の声、村山総理からの直接の協力依頼の要請、また、医療チームに登録している医師からの派遣要望の声を受けたからであったという²⁵。

これを受けJICAは、国際緊急援助隊派遣法では国内派遣ができないため、従来行っている各種研修の枠内で、ボランティアの形で協力することとし、JMTDR（国際緊急援助隊医療チームへの登録者集団）の登録者などによりチームを編成した。あくまでボランティアという形を前提にしたため、地元のNGOである西宮ボランティアネットワークがその受け入れ母体となり、また、医療チームの交通費等も自己負担となった。チームは2月5日から19日までの15日間、神戸市東灘区の御影小学校を活動拠点として、3班延べ24名の医師、看護婦・士が医療活動にあたり、延べ800名の患者の診療を行った²⁶。

さらに、国際緊急援助隊構成員のうち、実際に人命救助・救出を担当する救助チームというのは、警察庁・海上保安庁・消防庁・防衛庁の職員によって構成されており、常時は国際緊急援助隊員として出動要請を待機している国際消防救助隊や国際警察援助隊のメンバーは、被災地にて他の消防隊員や警察官と共に人命救出作業に当たっていたというのである。国際消防救助隊は、平時501名が全国に登録されているが、そのうち被災地の消防本部を除く349名が広域応援として救助活動に出動したといわれる²⁷。そして、彼らはこの

時の被災地での教訓をもとに、その後の海外救助活動での携行品に、これまでの精密なファイバースコープ等の機器に加え、一般市民でも活用可能なバールやのこぎりを大量に携行し、より多くの人々が救助活動を可能な形にすることによって、1人でも多くの人命救助を達成できるよう方針を変えたといわれる²⁸。

また、阪神大震災を契機に発足した消防庁の広域緊急援助隊の中核に国際緊急援助隊経験者が入るなど、国内の災害対応政策と国際緊急援助活動が、実際には隊員の経験を通じて密に連携し相互に影響しあっていることを認識しなくてはならない²⁹。

阪神大震災において、国際緊急援助隊はさまざまな形態を通して協力活動を行い、また相当の額を投入した。しかし、実際には被災者のほとんどはそのことを認識しておらず、国内世論においてもODAに対する風当たりは強くなる一方である。これはやはり、タイミングがあまりに遅かったこと、また広報等もされていなかったことがあり、非常に残念な結果となった。次なる国内の激甚災害の際にも同じことが繰り返されると、世論の国際協力離れは一層高まると想像されるため、危機管理・初動体制の更なる整備を期待したい。

3. 「受け手」に喜ばれる援助のあり方

まず、現地で必要とされているモノやヒトは何であるかを的確に把握するために、情報の収集、伝達、評価をし、それを援助へフィードバックさせることが重要である。次に、

時とともに変化していく必需品の種類・組み合わせ・タイミング・期間等を決めていく。阪神大震災においては、当初は古着も貴重な救援物資であったが、商店に衣類が並ぶようになると場所によっては歓迎されなくなった。また、被害の内容によってニーズが多様化していくことは今後のわが国の災害援助に対して教訓を与える。スイスの搜索犬と日本の国際緊急援助隊の活動後の評価が好対照であったように、いかに迅速に、かつニーズに見合った活動が展開できるかは、非常に大切な部分である。喜ばれる援助を与えてくれた事例としてドイツの場合は大変参考になる。すなわち、自国の衣料のサイズは日本人に合わないもので、それらを韓国で調達して送ってきた。

援助する際にはさまざまなトレードオフの問題が存在していることに注意しなければならない。効率性を求めるあまりに公平性を失うかもしれない。個人の利益になる視点の援助が公共性を侵すかもしれない。現時点の状態だけを見た短期的な視点の援助が、かえって将来の状態を悪化させるかもしれない。したがって、受け入れ側に喜ばれるようなきちんとした援助理念を持つことが重要であることは、他の国際援助の場合と同様である。

IV. 結び

われわれは、阪神大震災の被災地の中で援助の授受に関わったり、3年間近くにわたって被災地の実態を観察した体験を基に、災害援助の際の留意点や改善策等を、国際的援助

や国際協力という文脈の中で論じてきた。災害の被災者に対する援助は、まず、自然発生的に生ずる「社会的互助関係」が基本的に重要であることを確認した。cool head の前にまず warm heart が、自助努力の前にまず人道的見地が重要であるということである。

この点を随所で確認しながら、自然災害などの緊急時における国際的な協力・援助に際しては、次の諸点に留意すべきことが述べられた。

(1)国の現地対策本部が設置され、機能するまでの震災直後には、一時的にあらゆる情報と権限を集中させる仕組みが必要である。国際的な協力・援助を受けるための現地の管理・対策もこの機関が行うべきである。

(2)国（政府）と現地（地方自治体）との関係では、権限や財源等の地方分権化がそれほど期待できないわが国の実体に則して考えると、国の責任ある対策本部が現地に相当期間置かれることはやはり必要である。その際、各省庁間の調整等で対策が遅れないこと、外国からの援助の有効な受け方を推進することが必要である。

(3)災害の事前・事後の対策で国際的な協力や援助をする場合は、援助主体（国・地方公共団体・コミュニティ・NGO・個人等）の役割分担をきちんとすべきであり、相手側に負担をかけないことも重要である。そのためには、平時からの連携や予備的な訓練・実習をしておく必要がある。

(4)JICAの国際緊急援助隊は、本来は外国への援助を目的にするが、これを構成するヒ

トとモノを区別して考えると、国内の大震災の際には備蓄されたモノを国内で活用することは今後も考慮されるべきであろう。ただし、ヒトについては現行法では隊員として活動することはできないが、救助チームは平時に所属する省庁の中で専門的分野での活動が望まれる。医療チームはボランティアとして活動してもらう以上のことは望めない。

(5)通常国際協力や援助の際と同様に、緊急援助の際にも、実効のある形とともに「顔の見える」形態が重要である。特に、震災の場合には被災者にとって「顔の見える」ことは大きな激励にもなる。

参考文献

- 青山公三・鈴木蘭子「アメリカにおける震災時の応急体制」、『都市政策』、第80号、1996年、pp.86-99
- 関西産業活性化センター『国際的視点から見た阪神・淡路大震災の地域復興と災害に強いまちづくり』、1995年
- 厚生省『平成8年版 厚生白書』、ぎょうせい、1996年、p.275
- 神戸市『阪神・淡路大震災－神戸市の記録 1995年－』、1996年、pp.596-598
- 神戸市役所『広報こうべ特別号』、1996年8月20日版
- 神戸市役所『広報こうべ』、1997年6月1日版
- 国際協力事業団国際緊急援助隊事務局、『国際緊急援助』第20号、1997年9月1日号
- 国際協力事業団国際緊急援助隊事務局、『JICA JDR NEWS』第15号、1995年3月

20日発行, 1995年, p. 32
 国際協力事業団国際緊急援助隊事務局
 『JICA JDR NEWS』第17号, 1996年3月
 5日発行, 1995年, pp. 4-9
 国土庁『平成9年版 防災白書』, 大蔵省印刷
 局, 1996年, pp.265-269
 国土庁『防災基本計画』, 1997年
 市民とNGOの「防災」国際フォーラム実行
 委員会『市民とNGOの「防災」国際フォ
 ーラム報告書』, 1996年
 消防庁『阪神・淡路大震災の記録』, 第7章,
 ぎょうせい, 1996年
 東京市役所庶務課『東京大正震災誌』, 東京
 市役所, 1924年
 豊田利久「阪神大震災から学ぶものー援助さ
 れる側よりみた国際協力のあり方ー」, 『神
 戸大学兵庫県南部地震に関する総合研究
 (平成7年度報告書)』, 1995年, pp.159-
 162
 豊田利久「関東大震災との比較でみた被害と
 復興過程の特質」, 神戸大学震災研究会、
 『神戸の復興を求めて』, 神戸新聞総合出版
 センター, 1997年, pp. 5-20
 阪神・淡路大震災「仮設」支援NGO連絡会
 『じゃりみち』, 1997年10月16日号
 福永勝也「よみがえる『不思議なニッポン』
 論への危惧」, 『あうろうら』, 1997年, pp.
 299-318
 兵庫県・(財)21世紀ひょうご創造協会『阪
 神・淡路大震災復興誌』第1巻, 1997年,
 pp. 651-722
 吉越昭久「阪神・淡路大震災にみられた国際

的救援活動とその課題」, (財) 福武学術文
 化振興財団

国際交流助成 研究成果報告書『阪神震災地
 域の特性と国際的救援活動に関する地理学
 的研究』, 1996年, pp. 90-94

United Nations, Department of Human
 Affairs, The Great Hanshin-Awaji (Kobe)
 Earthquake in Japan : The Earthquake,
 on Site Relief and International Response,
 1995

脚注

* 本稿は、国際開発学会「地域と国際協力」
 部会報告会(1995年10月3日、於神戸大学)
 と第6回国際開発学会全国大会(1995年
 12月3日、於広島国際会議場)における報
 告および豊田(1996年)を基に、加筆・修
 正を加えたものである。いちいち列挙はし
 ないが、多くの方々からコメントや資料提
 供等を受けたことに対して、謝意を申し上げる。

1. 震災以前の神戸市の地域防災計画が想定
 していた自然災害は風水害が主であり、
 1986年に策定された地震対策編において
 も、推定最大震度を5とし、市内に震源は
 ないことが前提とされた。その後、震災の
 教訓を生かして改定された『新・神戸市地
 域防災計画地震対策編』(1996年3月策定)
 では、ページ数が6倍、文字数が10倍に増
 加し、具体的なマニュアルに生まれ変わっ
 た。また、兵庫県(1997年)、参照。
 一方、神戸市内居住者(男女840名、震災

- 1ヶ月後に実施)へのアンケート調査によると、神戸で地震が発生すると予想していなかった人が全体の94.3%に達し、また地震を想定した訓練への参加経験がある者も7.9%に過ぎなかった。この統計からも、いかに被災地域の地震への関心度が低く、また行政も想定していなかったことが実証される。消防庁(1966年) pp.430-433、参照。
2. 例えば、1983年制定の『兵庫県地域防災計画』では、「災害義援金品募集配布計画」と「自衛隊災害派遣計画」とが簡単に触れられているに過ぎない。
3. 神戸市長が兵庫県知事を通じて消防庁長官に広域消防応援を要請、また兵庫県知事が自衛隊に出動要請したのが、震災発生後4時間も経過後だった。地震で通信機能不全に陥ったためだが、緊急救助においては「1分遅れると死者が1人増え、1分早いと1人助かる」と言われているだけに、この空白はあまりにも大きかった。兵庫県(1997年) 参照による。
4. 兵庫県国際交流課でのヒヤリングによる。
5. 国土庁防災局編(1997年)、参照。
6. 阪神大震災における非常災害対策本部等の設置状況は、以下の通りであった。1月17日午前5時46分 震災発生。午前10時過ぎ、国土庁長官を本部長とする「平成7年兵庫県南部地震非常災害対策本部」が閣議決定により設置。午前11時30分から第一回非常災害対策本部会議開催。午後から翌日にかけて調査団(国土庁長官を団長に15省庁で構成)を派遣。1月18日、第二回非常災害対策本部会議。調査団の報告。1月19日、閣議決定により、総理大臣を本部長とする全閣僚による「兵庫県南部地震緊急対策本部」が設置(4月28日 廃止)。1月20日、兵庫県南部地震対策担当大臣を任命。非常災害対策本部の本部長を担当。1月21日、非常災害対策本部の現地対策本部(本部長:国土庁政務次官)を神戸に置くことが閣議決定され、翌22日から事務所が開設された(4月4日 廃止)。1月23日、第三回、非常災害対策本部会議開催。このように、阪神大震災では現地の対策本部が設置されたのが5日も経過後であり、また意思決定機能も閣議、3つの対策本部のほか、与党三党首会談も入る等、多岐にわたって一元化されなかった事が致命的であった。消防庁(1996年)、pp.279-280、参照。
7. 被災地で感じたことは、このような場合、早く到着して救護活動してもらうことの有難さである。正直に言って、スイスの救助隊は強烈な印象を与えたが、フランスは若干遅かったために、被災者が受けた印象は比較的薄い。しかし、通常はフランスの救助隊がいち早く世界各地でプレゼンスすることは良く知られた事実である。筆者(豊田)は、1993年12月にマレーシアのクアラルンプール郊外で洪水のために住居ビルが倒壊した災害の直後を視察した。その際、現地の大統領とJICA事務所も不眠不休の活動をし、わが国の国際緊急援助隊も出動

した。その際、現地ではフランスの救助隊だけがクローズアップされたと聞いた。その理由は、日本等の救助隊の到着が少し遅かったからである。もちろん、「出し手」側としては、実質的な成果を与えることが最も重要であるが、「顔の見える援助」という観点からは被災者へ与える印象も重要である。

8. 神戸市（1996年）、pp. 596—598、参照。

9. 朝日新聞、1995年1月21日記事、参照。

10. この点について福永（1996年）は、海外における震災報道を分析し、受け入れ体制の不備をはじめ、行政の対応などにいかに厳しい報道がなされたかを論じている。経済あるいは技術大国という表看板の裏に隠されたさまざまな後進の実相がクローズアップされたことが詳細に論じられている。また、外国からの救助隊の受け入れに批判が集中したことも紹介し、「助けになるメリットと負担になるデメリットの両面をしっかりと見極め、受け入れの是非をはっきりと意思表示することも、立派な国際化ではないだろうか。」と述べている。

11. 筆者の一人（瀬川）は被災せず、東京にてマスコミを通じて被災地の様子を得ていたが、直後の非常に早い時期にスイス等の申し入れはニュースで速報として報じられており、それから政府が正式に要請するまでの時間のかかりようには信じがたいものがあった。後日シンガポールの新聞風刺画にて、日本の緊急対応がかたつむりよりも遅いと描かれていたが、あの絵には、同国

からの緊急救援の申請を辞退するやり方に対する非難の意も含まれていたのではないかとと思われる。

12. アジア防災政策会議は、1995年3月に開催された社会開発サミットにおいて、村山首相（当時）がアジア地域の防災対策強化の施策について、関係各国とともに検討を開始したいと発言したのがきっかけで発足した。第1回会議は神戸市にて95年12月に開催され、アジア地域を中心とする28カ国の参加を得て、アジア地域における防災センターの機能を有するシステムの創設について検討を開始することを提案。翌96年10月には、アジア防災専門家会議（政府の防災担当部局の局長クラス、30カ国）を開催し、具体的に1998年中にシステム立ち上げを目指すことで合意した。第2回アジア防災政策会議は97年9月に神戸市にて開催された。この会合には、数名の非政府関係者（学識経験者、ボランティア・リーダー等）も出席した。国土庁（1996年）、参照。

13. アジア防災政策会議が閣僚レベルで閉鎖的であったことから、その会議への提言を目的に「市民とNGOの「防災」国際フォーラム」が、同じ12月に神戸市内で開催され仮設住宅の住民、市民、子ども達約2万人が参加し、くらし再建への解決策を探った。市民とNGOの「防災」国際フォーラム実行委員会（1996年）、参照。

14. 例えば、青山・鈴木（1995年）、参照。

15. 義援金配分実績（平成9年10月現在）のうち、全半壊（焼）世帯を対象とするもの

は、第1次配分（95年2月）の見舞金各10万円（計451億円相当）、第2次配分（95年8月）の住宅助成30万円（計685億円相当）、第3次配分（96年9月）の生活支援金10万円（計395億円相当）、第4次配分（97年6月）の生活支援金5万円で、総計55万円となる。ただし第三次以降については年間所得690万円以下という制限が設けられたので、39万5000世帯が対象となった。このほかには、死亡者・行方不明者見舞金10万円（計6億円）、重症者見舞金5万円・要援護家庭激励金30万円（計170億円）、被災児童・生徒教育助成金各1～5万円・被災児童特別教育資金（父母死亡の児童）各100万円（計23億円）がある。以上をもって義援金1770億円の配布は終了した。フェニックスプラザでのヒアリングと神戸市役所（1996年）（1997年）による。

16. 阪神淡路大震災仮設住宅支援N G O連絡会（1997年）、参照。
17. 社会的互助関係は国籍を問わずに考えるべきことは、被災地における外国人および外国人施設（例えば学校）に対する援助・支援が十分であったかという視点からの議論も重要である。本稿はこの点については論及していない。
18. 兵庫県福祉部の推計によると翌日1月18日から1996年2月中旬までで、のべ140万人が活動した。厚生省（1996年）、参照。
19. 例えば、六甲アイランドに国内本拠地を持つアメリカ企業は、船をチャーターして自社職員のみならず地域住民の孤島脱出を

支援した。このような多国籍企業の行動は、日本の海外拠点においても同様に大いに学ぶところがある。

20. 筆者が3週間後、避難所にボランティアとして入った初日の食糧配給の中に、韓国のビスケット、アメリカの干しぶどう、カナダのミネラルウォーターが入っており、一口ごとに海外からの愛を感じたものだった。また、アルジェリアから届いたテントは非常に大きく、数ヶ月を経た後にも仮設住宅内の仮設ふれあいセンターとしてや、ボランティア団体の物資倉庫として活躍し、ボランティア間でもアルジェリアの人々や文化に思いを致すことが多くなった。「顔の見える援助」とはまさにこのようなことなのかと思う。
21. この点に関連して、1923年の関東大震災時における外国からの援助はどのようなであったかは興味のもたれる点である。発展途上国であったわが国は、1924年4月現在で実に31カ国から、2,240万円の義援金（当時は「義損金」と呼んだ）を受けた。これは国内の非被災地からの義援金4,796万円のほぼ半分に匹敵するものであった。もちろん、「平時の援助」ができる状況でなかった当時の日本の状態であったから、「恩返し」説よりも「社会的互助関係」説に普遍性があることを実証している。関東大震災時の外国からの義援金については、東京市役所庶務課（1924年）、pp. 92-105、参照。
22. 外務省経済協力局国際緊急援助室の方に

1997年10月にインタビューした。また、神戸大学国際交流課甲斐直樹課長の協力を得て、国際緊急援助隊事務局へ問い合わせた。

23. わが国の国際緊急援助体制のそもそもの発端は1970年代後半のカンボジア内戦にさかのぼる。当時日本には難民流出や大規模な災害等への支援が可能な組織がなかったため、欧米諸国に比べ対応が遅れた反省から、1982年に国際救急医療チームを編成し、医師・看護婦の登録制度を整えた。84年のエチオピア旱魃や、85年のメキシコ地震で具体的な成果を残したことから総合的な国際緊急援助体制の確立が叫ばれるようになり、86年に法制化され、88年、JICA医療協力部に国際緊急援助室が設置。その後、92年4月、更なる途上国での大規模災害の増加等を受けて、外務省経済協力局政策課に国際緊急援助室、JICAに国際緊急援助隊事務局が設置されて今日に至る。国際協力事業団国際緊急援助隊事務局、(1997年)、pp. 8-11、参照。

24. 湾岸戦争を機に、①災害の規模が大きく大規模な援助が必要な場合、②被災地において自給自足的な活動を行う必要がある場合、においては自衛隊の部隊派遣を行えることになった。医療・防疫活動、給水活動、輸送活動がその活動分野である。

25. JICA職員へのヒヤアリングによる。

26. 国際協力事業団国際緊急援助隊事務局 (1995年)、p. 32、参照。

27. 消防庁 (1996年) 参照。

28. 国際緊急援助隊隊員へのヒヤリングによる。

29. 国際協力事業団国際緊急援助隊事務局 (1996年)、pp. 4-9、参照。

International Cooperation in Emergency Relief: Some Lessons Learned from the Great Hanshin Earthquake

Toshihisa TOYODA*
and
Tomoko SEGAWA**

Abstract

We have learned some lessons for international cooperation in emergency relief at such big natural disasters as the Great Hanshin Earthquake. In this paper we examine how foreign countries contributed to the affected area for emergency relief at the earthquake. Hyogo Prefecture received official aids through the Ministry of Foreign Affairs from 72 foreign countries. Kobe City also received official aids from 21 foreign public organizations and 56 private organizations. We also examine how both the central and local governments acted as receivers of aids from overseas.

Based on our examination on both sides, donors and recipients, we critically evaluate the ways of emergency relief activities from the standpoint of economics and organizational behavior. Our main findings are as follows:

- (1) For the period just after the earthquake occurrence, some official organizations which consist of local governments, experts and surrounding self-governing bodies, should be organized. This organization should have full power and responsibility of activities for emergency relief and act as the headquarter of various measures until the national headquarter is established at an inflicted area.
- (2) Adequate information on situation of disasters should be exchanged between inflicted area and the other, including foreign countries. In future more reliable and efficient communication system will be made available so that really needed goods (or

* Professor, Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University.

** Graduate Student, Graduate School of International Cooperation Studies, Kobe University.

amount of money) will be donated and allocated.

- (3) Preparedness will be very necessary; various organizational units including the central and local governments, community, NGO, individuals and foreign countries. Mutual cooperative training will be effective to mitigate possible damage.
- (4) As to JICA's Japan Disaster Relief Team, although relief and professional teams are supposed to engage in domestic relief activities through their affiliated bureaus or ministries, medical teams (JMTDR) are supposed to be able to do domestic relief activity as volunteers. Stored goods should be distributed at such a big great disaster as the Hanshin earthquake.
- (5) "Visible (face in seen)" aid is also very important in the case of emergency relief : It gives real assistance but also more importantly encouragement to affected people.