

東日本大震災の災害緊急支援における国外NGOの受入れ

統合幕僚学校 国際平和協力センター

防衛技官 中林 健

(2012年8月1日)

概要：2011年3月11日（日本時間）に発生した大地震は、東北日本を中心に甚大な被害を発生させた。防衛省自衛隊をはじめとする国内外の様々な機関・組織が、様々な規模と機能で被災地の救援のための活動を行った。本資料は、この地震において国外からの支援NGOと国内のNGOが連携した1つの事例について、公刊資料と聞き取り調査をもとに整理し、考察を加えたものである。特に、先進国で起こる災害における海外からの支援の受入れ事例として参考になりうると考える。

1 背景説明

(1) 地震発生～被災状況概要

2011年3月11日午後14時46分（以下、日付時刻は日本時間）に東北・東日本沖を震源として発生したM9.0（最大震度7）の巨大地震¹は、地震動のみならず推定10m以上（最大遡上高40m）の津波²により、各地に甚大な被害をもたらした。被災地では、建物の倒壊・流出・炎上、電気・ガス・水道・通信の途絶に加え、港湾・道路・鉄道・空港等の破壊による孤立地区が広範に発生するとともに、一般家屋のみならず自治体庁舎・公共施設等の防災拠点³が数多く被災し、約2万もの人命が失われ、5万人の住民が避難を余儀なくされ、後に原発事故の影響で避難者の数は最大38万人にまで拡大した。また、自衛隊にも、基地（空自松島基地等）及び駐屯地（陸自多賀城駐屯地³等）に地震や津波による被害が生じた。

本事例に関係する自治体の被災状況は、概略、次のとおりである⁴。

- ・ 岩手県釜石市：死者870名、行方不明者359名、避難者ピーク時9,883名（3月17日）
- ・ 岩手県大槌町：死者785名、行方不明者827名、避難者ピーク時2,718名（4月1日）
- ・ 宮城県石巻市：死者3,132名、行方不明者1,012名、避難者ピーク時50,758名（3月17日）
- ・ 宮城県気仙沼市：死者983名、行方不明者446名、避難者ピーク時20,086名（3月17日）

¹ 気象庁 http://www.seisvol.kishou.go.jp/eq/2011_03_11_tohoku/index.html

² 東北地方太平洋沖地震津波合同調査グループ <http://www.coastal.jp/tjt/index.php>

³ 多賀城駐屯地 <http://www.mod.go.jp/gsdf/nae/6d/kakusta/tagajo/tagajosta/etc/etc.html>

⁴ 『東日本大震災全記録 被災地からの報告』河北新報社、2011年。

(2) 国及び自治体の対応

国は、地震発生4分後に官邸対策室、引き続き緊急災害対策本部を開設し、自衛隊、警察、消防、海上保安庁への部隊派遣と関係省庁への情報収集の指示を行った¹。

防衛省自衛隊は、地震発生4分後に防衛省災害対策本部設置を開設するとともに、航空機等による情報収集・調査チームの輸送を開始した。また、被災地所在の自衛隊部隊は、要請によることなく隣接地域への自主出動を開始した。地震発生6分後には岩手県知事が、8分後には宮城県知事が、自衛隊に対し災害派遣要請を行い、防衛大臣は2011年3月11日午後6時に自衛隊に対し大規模災害派遣命令を発し²、被災地の救援のために、発災後17時間後までに隊員2万人、艦艇25隻、航空機190機を展開し、以後段階的に最大で隊員10万7千人、艦艇59隻、航空機547機まで展開規模を拡大した。これらの活動は、2006年の統合幕僚監部創設以来、最大規模の統合運用となった。陸海空の部隊を一元的に運用する「統合任務部隊」が発足し³、東北地方総監がその指揮をとることとされた。

東北・北海道及び関東の各県は、発災直後から4時間以内に自衛隊への災害派遣要請を行うとともに、県災害対策本部、現地対策本部を設置し、被災者の救援を開始した。これら自治体と自衛隊の連携は、1995年の阪神淡路大地震の教訓をもとに全国レベルで強化が進められ、2008年には陸上自衛隊東北方面隊が、今回の地震の被災地域とほぼ重なる地域においてM8.0の地震を想定し、24自治体（宮城県、岩手県、沿岸市町村）、防災関係行政機関（警察・消防等35機関）及び一般住民が参加した方面隊震災対処訓練「みちのくALERT2008」⁴を実施していた。

こうした普段からの準備により、発災当初から被災者の捜索や人命救助活動を全力で実施でき、結果として、自衛隊は全救助者の約7割にあたる約19,000名の被災者を救出することができた⁵。

(3) 各国支援隊（政府派遣）の展開

このような中、各国政府または地域機関及び国際機関も、「トモダチ」作戦を展開したアメリカ合衆国をはじめ、韓国、シンガポール、ドイツ、スイス、中国、英国、ニュージーランド、メキシコ、オーストラリア、フランス、台湾、ロシア、モンゴル、イタリア、インドネシア、南アフリカ、トルコ、イスラエル、インド、ヨルダン、タイ、国連機関等（UNOCHA、UNDAC、WFP、IAEA）が救援隊・専門家チームを派遣し、被災地の救援にあたった。その多くは3月13～15日に到着し、外務省が受入れ及び活動地域の自治体との調整を行い、概ね展開後1週間から1ヶ月

¹ 首相官邸 <http://www.kantei.go.jp/saigai/pdf/kihonhousin.pdf>

² 防衛省 <http://www.mod.go.jp/j/press/news/2011/12/26a.html>

³ 「検証 トモダチ作戦の舞台裏」『中央公論』2011年9月号。

⁴ 陸上自衛隊東北方面隊 <http://www.mod.go.jp/gsdf/nea/neahq/pastevent/20alert.htm>

⁵ 防衛省 http://www.mod.go.jp/j/approach/defense/saigai/pdf/k_chukan.pdf

で撤収を完了している¹。

(4) NGOの活動

被災地には、国内のみならず、国外からも多くの国際協力NGOが参集し、その強みや特色を生かした緊急救援活動を行った。その中には、国や県、企業やNGOどうしの協働や連携の形態があったことが報告されている²。

2 主要な支援関係者の概要及び関係

本事例において紹介する人道支援団体は以下のとおりである。

(1) マーシー・リリーフ (Mercy Relief : MR)

2003年に、シンガポールにおいてリー・シェン・ロン現首相（設立当時副首相）により設立された、シンガポール唯一の独立系国際緊急人道支援団体である。主としてアジアの災害被災地における緊急援助活動と長期的な生活支援・再建支援活動を行い、アフガニスタン、バングラデシュ、カンボジア、中国、インド、インドネシア、イラン、イラク、レバノン、マレーシア、モルディブ、ミャンマー、パキスタン、パレスチナ、フィリピン、スリランカ、タイ、ベトナム、イエメンでの活動実績を持っている³。MRは独立した非政府組織であるが、被災地における緊急援助活動においては、政府と協力して活動を行う⁴。しかし、本事例以前に日本の災害等における活動実績はなく、当然ながら災害現場で日本のNGO等と協働した経験もなかった。

(2) JMAS（日本地雷処理を支援する会 Japan Mine Action Service）

2002年に自衛隊OBを中心に設立され、東京に本部を置く人道NGOである。カンボジア、ラオス、アフガニスタン、パキスタン、アンゴラで、紛争後の地雷・不発弾等の処理支援を中心として、危険回避教育及び人材派遣等の国際協力活動を行っている⁵。他方、国外での活動に比べると、国内の自然災害における緊急人道支援活動の実績はこれまで無く、ましてやそのような状況下での国外NGOとの協働も初めてのケースであった。

3 初期の対応

(1) MRの初期の動き

MRは、地震発生3日後の3月14日（月）に、先遣隊として2名の要員に2万米ドル規模の支援資金を持たせて日本に派遣した。先遣隊の主たる任務は、日本現地で救助活動にあたる者を支援し、さらなる支援を行うための基盤作りであった⁶。来日スタッフは、当初、東京で国連機関（UNICEF、WFP等）及び日本の窓口官庁で

¹ 外務省 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/saigai/pdfs/ukeirenittei.pdf>

² JANIC http://www.janic.org/mt/img/shinsai_ngo_report.pdf

³ Mercy Relief <http://www.mercyrelief.org/web/Contents/Contents.aspx?ContId=1>

⁴ Mercy Relief <http://www.mercyrelief.org/web/Contents/Contents.aspx?ContId=183>

⁵ JMAS http://jmas-ngo.jp/ja/?page_id=42

⁶ Mercy Relief <http://www.mercyrelief.org/web/Contents/Contents.aspx?Yr=2011&ContId=249>

ある外務省を訪れたものの、外務省は各国政府が派遣する救援組織の受入れで飽和状態にあり、ましてや国外NGOに対応する枠組みはなかった。MRの先遣隊は、国外での活動に関係のあった日本のNGOともコンタクトを試みたが、結果は同じであった。東京においてMRの先遣隊は、当初約2週間の活動期間を予定していたが、支援先に入れないどころか支援先を見つけられない状況に陥りつつあった。

(2) JMASとの連携

先遣隊の報告を受けたMR本部は、在シンガポールの日本企業に状況の打開について相談したところ、この企業はかねてから親交のあったJMASの副理事長にMRの支援を打診した。JMASは、MRのシンガポールにおける人道NGOとしての位置付け、実績に加えて、信頼できる仲介者が存在していたことに鑑み、MRとの協働の開始を意思決定することとなった。

(3) 被災地への進出と支援の開始

協働の初日となった3月18日(金)、JMASはMR支援の方策を検討し、現地へのアプローチを日本海側にとり、まず秋田へと進出した。当時、太平洋側の交通は地震とそれに伴う原発事故の影響でほぼ途絶状態にあり、基幹道路である東北自動車道は国の救援活動に占有されており、日本に不慣れな海外NGOはもちろんのこと、国内のNGOにとっても、被災地にアクセスし、支援の拠点と輸送路を確保することは難しい問題であった。

また、秋田市にはMRをJMASに仲介した企業の秋田工場があったことから、地の利を活用できることが期待された。JMASの支援要員とともに、MR先遣隊は、秋田市の大手量販店から支援資金で救援物資を大量調達し、県の許可を得て秋田自衛隊に搬入して、岩手県の被災地に救援物資を届けた。こうして被災後の混乱の中、JMASの先導とMRの要望を軸にして、手つかずになっていた救援のための物資と輸送手段が結びつくこととなった。

救援物資を被災地に運び込んだだけでは、被災者に必要な物資が届くことにはならない。救援物資は、被災地の災害対策の中心に一旦集積し、個々の避難所等にいる被災者への端末輸送に乗せられて初めて被災者のもとに到達する。今回の震災で政府は、現地の自治体にすべての救援物資を集約するという方針¹をとっていた。JMASに案内されたMRは、国外から送る物資の受入れのために岩手県庁を訪れた。県の災害対策本部には救援物資の輸送・配布に関する権限が集約されており、原則として個々のNGOによる救援物資を受付けることはないが、JMASが防災官を通じ県の所掌部局の了承をとりつつ、県の被災者向け物資集積所に搬入した。当時、北東北3県の災害派遣を任務の1つとする陸上自衛隊第9師団(司令部は青森県青森市)が岩手県内の活動の中核機能を果たしており、ここでも自衛隊とパイプを持つJMASの案内により、道路、被災状況、被災地の必要とする救援物資等について情報収集を実施した

¹ 朝日新聞 <http://www.asahi.com/special/10005/TKY201103160331.html>

上で、NGOとしての活動の方向性を定め、被災地に進出することとなった。

4 支援活動の拡大

(1) MRによる被災地支援への反応

現地にMRの救援物資が到達すると、MR先遣隊はスマートフォン等を活用し、リアルタイムで被災者に救援物資がいきわたる状況をシンガポールのMR本部に中継し始めた。これによって、シンガポール本国では、MRによる救援活動が確実に行われているとの反響がドナーの中に広がり、MRを通じた震災救援への寄付は急激に増加した。募金開始から5日目で約39万シンガポールドル（1シンガポールドル=約64円、2011年3月現在）に達していた寄付総額は、MR先遣隊による支援物資調達・搬入の記事がアップされた後の8日目には72万シンガポールドルに達した¹。JMASとの協働開始を受け、3月19日には既に第2波の要員を派遣していたMRは、反響の高まりもあり、以後5月までの間、ボランティア育成のための研修員を含む7波の隊員を増派し、本格的な支援に乗り出すこととなった。JMASは、派遣されたMRのナンバー2（Chief Executive）に第9師団指揮所で信頼できる情報の提供を直接受けさせるなど、引き続きMR本隊が現地において円滑に活動するための関係構築の支援等に当たった。

(2) 支援の拡大と内容の深化

MRの現地要員は、3月20日（日）には被災地釜石市に入り、直接被災者への支援物資の配布を開始した。一方、自衛隊等によるがれき撤去と道路の啓開、被災自治体における救援・復旧支援体制の整備が進み、民間企業・団体等からの補給物資の受入れと被災者への配布が自治体によって円滑に実施できるようになっていた。3月26日（土）には、海岸線沿いの国道を經由し、支援は岩手県を越えて宮城県気仙沼市に達した。以後、主として自衛隊並びに岩手及び宮城の隊友会等自衛隊OBから情報収集と調整面の協力を得て、釜石市と気仙沼市に加え、岩手県大槌町、宮城県石巻市を中心に、支援規模が拡大していく。当初、MRとJMASは、支援の方針を手が行き届かない被災者個々への物資の提供に努めるとして、住民ニーズを調査しながら協力者を得つつ届けていたが、時が経つにつれ、被災自治体が必要としている支援物資をその自治体の物資集積所に直接提供するように転換していった。

MRがとったこの方法は、より多くの被災者に支援がいきわたるように配慮するという点では有効である半面、本国及び世界中のドナーにとっては自分たちの寄付金などのように被災者に届いているか分かり難いという短所を持ち、多くの人道NGOにとっては難しい選択肢である。そこで、MRとJMASは、ドナーに対する支援活動の透明性を確保するため、岩手・宮城両県庁と調整し、MRによる支援物資の受入れ

¹ Mercy Relief <http://www.mercyrelief.org/web/Contents/Contents.aspx?Yr=2011&ContId=250>、
<http://www.mercyrelief.org/web/Contents/Contents.aspx?Yr=2011&ContId=252>、
<http://www.mercyrelief.org/web/Contents/Contents.aspx?Yr=2011&ContId=253>

状況を積極的にMRのドナーに広報するための活動を行った。4月1日（金）付けのザ・ストレーツ・タイムズ（シンガポール最大の日刊紙、約40万部）は、MRは数少ない海外の救助団体であると断じ（Singapore-based Mercy Relief is one of only a few foreign aid agencies to successfully deliver supplies to homeless survivors of the March 11 earthquake and tsunami that ravaged Japan's north-east coast）、その救援活動を詳しく報道した¹。

また、MRは日本国内での救援物資調達のみならず、引き続きシンガポール本国等からの物資輸送にも着手し、3月29日（火）には空輸されたレトルト食品が羽田空港経由石巻市に搬入された。この物資はWFPが受取窓口になっており、いわば国連機関との連携であった。以後も空輸、船舶輸送の両面で物資輸送が継続された。

4月26日には、現地の要望に応え、大槌町の集積所に大型の業務用冷蔵庫1台と冷凍庫2台がMRから提供された。被災地自治体のニーズに合わせて²、当座の救援物資の配布から生鮮品の保管へと支援のレベルが進められたものであり、冷凍庫等に加え生鮮食品パック飲料等を提供した。

被災地との関係は以後も続いている。

5 まとめと考察

(1) 支援の成果

MRの集めた東日本大震災への寄付金は最終的には約250万シンガポールドル（1シンガポールドル=64円換算で1億6千万円）に達し、そのうち220万シンガポールドル相当の支援物資が被災者に渡った。これは2008年から2010年までの年間収入が約480～490万シンガポールドル規模のMRとしては、類のない規模のものであったといえる³。

単なる規模の大きさとどまらず、先進国における災害緊急支援という前例のない活動に、NGOながら各国の政府組織や国際機関と伍して参加しえたことは、大きな成果であったものと考えられる。

(2) 成功要因

発災から3日後に来日し、4日間の空白期間を経たものの、その後現地入り、支援の開始、活動の拡大深化、並行してのシンガポール国内での募金活動の高まりと、良い意味でのスパイラルをMRが実現しえた最大の要因の1つは、やはり初動段階でのJMASとの連携及び協働であったといえる。混乱の初動で、地元に基づ盤のある企業の支援を得られたことも幸いであった。JMASを介してMRは、必要な自治体の支援関係者と結び付き、支援対象者に行きついたのである。そしてそれは、とりもなおさず発災以前の平時において、JMASをはじめ自衛隊OBがそれまでに

¹ Mercy Relief <http://www.mercyrelief.org/web/Contents/Contents.aspx?Yr=2011&ContId=256>

² Mercy Relief <http://www.mercyrelief.org/web/Contents/Contents.aspx?Yr=2011&ContId=258>

³ Mercy Relief <http://www.mercyrelief.org/web/imgcont/5/FinancialInformation.pdf>

構築していた関係機関との良好な関係に依拠するものであった。

通常NGOは、独自の活動理念やドナーへの説明責任から、他のNGOとの協働を当初から念頭に置いて活動しているわけではない。一方で本事例のように、未知のフィールドで実効ある活動を展開しようとする場合、協働・連携が必要不可欠になる場合があることは論をまたない。

そしてNGOに限らず、軍隊を含む各国政府、国際機関もまた、信頼できるローカルパートナーの存在が、国際緊急援助活動の成功を左右する大きな要因になることは共通する。自然災害等が発生する以前からの関係構築もまた同様であると言えよう¹。

他方、政府を含む企業・団体による支援基盤に支えられ、武装集団を忌避せず、他国において組織的なNGO行動力を発揮したMRに学ぶ点も多い。

本資料に示された見解は、統幕学校における研究の一環として発表する執筆者個人のものであり、防衛省または統合幕僚監部の見解を表すものではありません。

¹ 平成24年6月に、陸上自衛隊東北方面隊と東日本高速道路株式会社の間で、災害発生時における相互協力のための実施協定が締結された。相互連携や情報共有のみならず、定期的な会議及び訓練の実施についても記され、平時からの関係構築を目指すものである。

東北方面隊 <http://www.mod.go.jp/gsdf/neae/neahq/event/120619/data.pdf>