

緊急災害対策本部（被災者生活支援特別対策本部） におけるC7班（海外支援受入れ調整班）の活動

平成23年10月

内閣府（防災担当）

1. 海外支援受入に係る経緯

防災基本計画における位置づけ

阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、平成7年7月の防災基本計画改定において、海外からの支援受入れに関する規定が新たに設けられた。

防災基本計画 海外支援関係記述（一部のみ抜粋）

第1章（災害予防）

○国は、海外からの支援を受け入れる場合に必要となる諸手続きなどについては、あらかじめ定めておくものとする。

第2章（災害応急対策）

○外交ルートにて海外から支援の申し入れがあった場合には、外務省は、非常本部等にその種類、規模、到着予定日時、場所等を通報するものとする。

○非常本部等は、支援の受入れの可能性について検討する。

○非常本部等が支援の受入れを決定した場合、あらかじめ定めた対応方針に基づいて、海外からの支援の受入れ計画を作成し、計画の内容を支援を申し入れた国、関係省庁及び被災地方公共団体に示すものとする。

関係省庁申合せによる体制整備

平成10年には、「海外からの支援受入れに関する関係省庁連絡会議申し合わせ」が定められ、支援受入れ分野ごとの対応省庁及び受入れにあたっての手の続の流れが定められた。

海外からの支援受入れ可能性のある分野の 対応省庁（一部のみ抜粋）

支援受入れ分野	対応省庁
搜索・救助（救助犬を含む）	警察庁、消防庁、農水省（検疫関係）、法務省（入国手続関係）
医療スタッフ	厚労省、法務省（入国手続関係）
食料	農水省
飲料水	厚労省
生活必需品（毛布・衣類等）	経産省
金銭支援（義援金）	内閣府

2. 活動概要

(1) 緊対本部マニュアル上の位置づけ

事態対処班(C班)

C7班: 海外支援受入れ調整担当

業務内容:

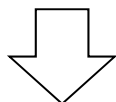
- ① 支援受入れの検討
- ② 受入れ決定した場合において、円滑な支援受入れがなされるための関係省庁との連絡調整

(2) 今回の災害対応における体制

当初の体制

(場所: 官邸危機管理センター及び合同庁舎5号館)

内閣府(防災担当)参事官補佐以下、
外務省、法務省、消防庁の職員
計4名で業務を開始



順次体制拡充

外務省参事官クラスが班長として加わり、
内閣府(防災担当及び本府)、外務省、法
務省、消防庁、国交省で構成
合計: 約8名(最大時)

被災者生活支援特別対策本部事務局
立ち上げ(3月20日)

被災者生活支援特別対策本部 (被災者生活支援チーム)設立後 (場所: 内閣府本府講堂)

【総括】 参事官(外務省)
企画官(外務省)

【担当】 内閣府、外務省、法務省、財務省、
国交省、厚労省、警察庁、文科
省、公取委

合計: 約16名(最大時)

※被災者生活支援特別対策本部では、外国政
府からの支援に加えて、国内外の民間企業
等からの支援受入れ調整も行うことになった。
上記人数にはこのための要員を含む。

(3) 主な経緯 (C7班関係中心)

3月11日夕方	外務省より海外からの支援申入れの通報(18時時点で8か国)
同日 夜	官邸危機管理センターにC7班を設置(22時頃)
3月12日	韓国隊(第1陣)、シンガポール隊日本到着 →警察庁に受入れ要請
3月13日	ドイツ隊、スイス隊、米国隊、中国隊、英国隊、NZ隊日本到着 →消防庁に受入れ要請 ※以降も、3月中を中心に各国の救助隊が派遣され、警察庁・消防庁に受入れ要請
3月14日	中国より救援物資(テント900張、毛布2千枚、手提灯200個)が日本到着 ※以降、3月～4月を中心に各国より救援物資が到着
3月17日	支援物資の受入れ円滑化のための留意点等を関係省庁に周知
3月20日	被災者生活支援特別対策本部事務局の業務開始
3月23日	外務省在外公館に対し今後の物資ニーズに係る対応要領指示
3月27日	イスラエルより医療隊が日本到着 ※本格的な医療隊は本件のみ
3月30日	自治体に対し海外物資のオファーリストを提示
4月20日	DHL社より物資無償輸送協力開始
5月9日	C7班の業務縮小、他班とともに集約化

(4) 主な活動実績

人的支援

救助隊の受入れにあたって、①受入れ前の体制等の確認、②受入れ省庁の割り当て、③入出国手続の円滑化、④被災地までの輸送支援(必要に応じ)等 に関する関係省庁との連絡調整及び協力要請を実施。

以下、C7班が調整を行った救助隊の一覧(カッコ内は活動地)。

韓国(宮城県仙台市)、シンガポール(福島県相馬市)、ドイツ(宮城県南三陸町)、スイス(同)、米国(岩手県大船渡市・釜石市)、中国(岩手県大船渡市)、英国(岩手県大船渡市・釜石市)、ニュージーランド(宮城県南三陸町)、メキシコ(宮城県名取市)、豪州(宮城県南三陸町)、フランス(宮城県名取市・青森県八戸市)、台湾(宮城県名取市・岩沼市)、ロシア(宮城県石巻市)、モンゴル(宮城県名取市・岩沼市)、南アフリカ(宮城県岩沼市・名取市・石巻市・多賀城市)、トルコ(宮城県多賀城市・石巻市・七ヶ浜町等)、インド(宮城県女川町)

物資支援

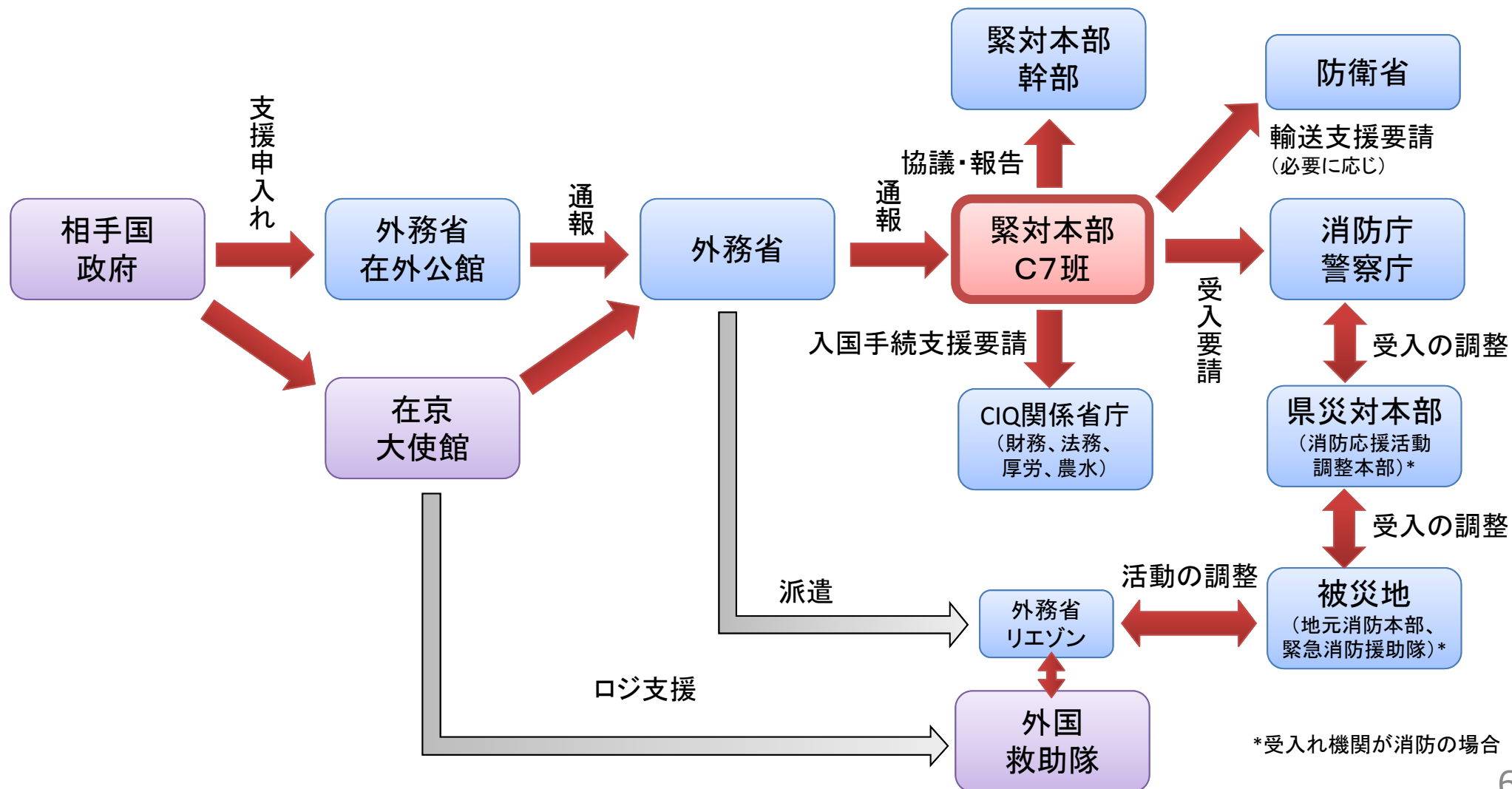
外国政府等から寄せられた支援の申し出に基づいて、被災市町村等におけるニーズを調査・発掘し、マッチングを実施。必要に応じ、国内輸送や一時保管に係る支援も実施。

以下、C7班でマッチングを行った物資の例(カッコ内は支援国)。

コート(イスラエル)、靴下(韓国)、下着・靴下(ベトナム)、飲料水(韓国、タイ)、レトルト食品(シンガポール)、コーンフレーク(タイ)、缶詰(カザフスタン)、紅茶(スリランカ)、コーヒー(タンザニア)、缶詰(インドネシア)、マスク(タイ)、タオル(ベトナム)、毛布(モンゴル、フランス、トルコ、韓国、タイ等) 等

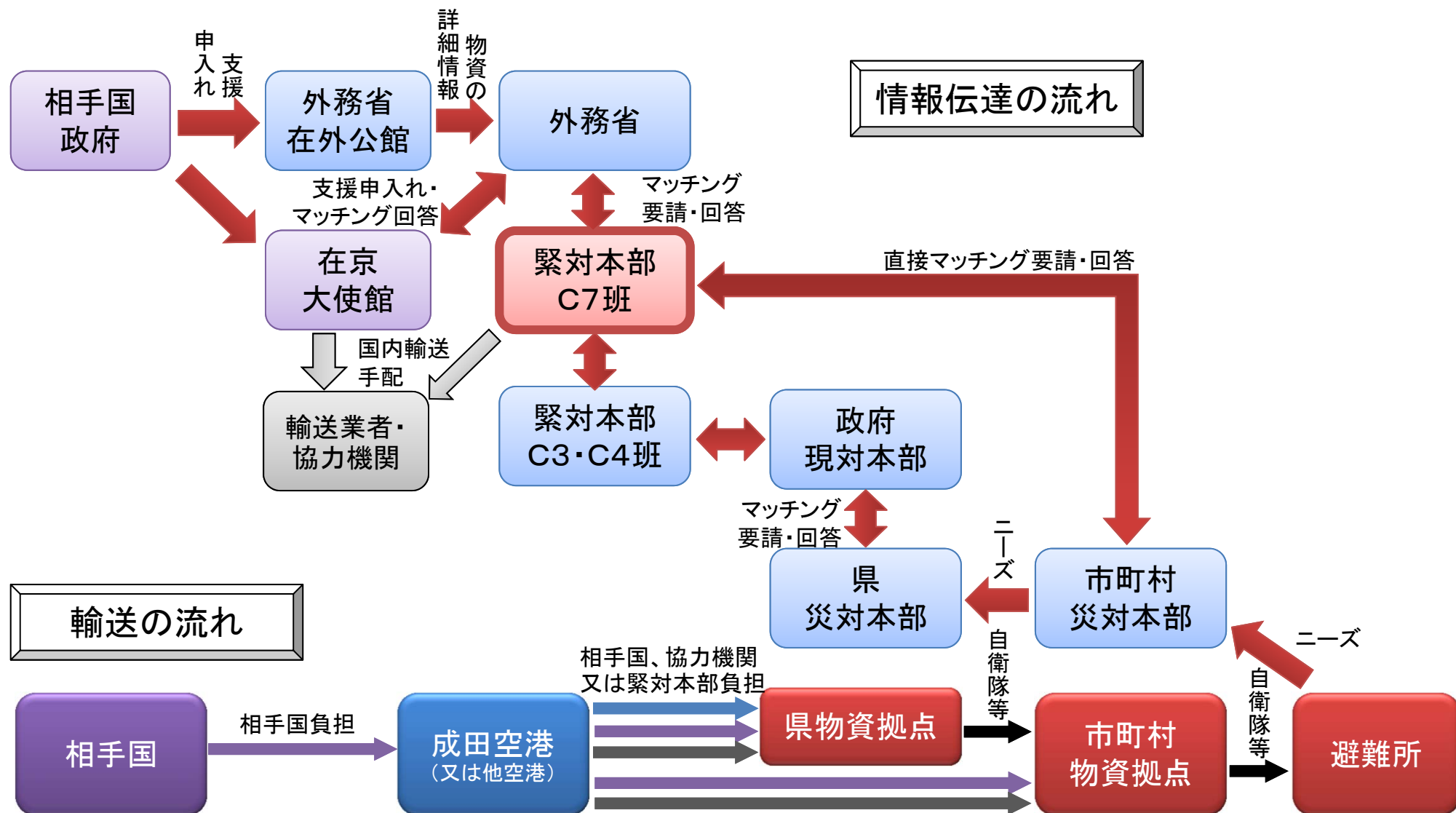
(5) 人的支援(救助隊)の受入れに関するC7班の活動

C7班は、実働省庁(消防庁・警察庁)への救助隊の受入れ要請及び入国・国内輸送に係る調整を行った。一方、現場レベルでは、外務省より派遣されたリエゾン職員が救助隊との連絡調整を行った。



(6) 物資支援の受入れに関するC7班の活動

海外からの物資を緊対本部内部の大量調達・大量輸送ルートに載せることが困難だったため、C7班が市町村に対して直接マッチングを行った。なお、国内輸送は多くの場合相手国政府に依頼した。



3. 教訓

人的支援関係

(1) 初期段階からの救助隊の円滑な受入れ

- 今回の災害は、その規模の甚大さや情報伝達手段の途絶などにより、発災直後の段階では、海外からの支援の申入れを被災地ニーズに基づいてマッチングさせることが事実上不可能であり、マニュアルに沿った対応ができなかった。
- 今後の災害においても、発災直後（特に発災から2～3日程度）は、被災地ニーズを把握することが困難な場合もあることを想定し、海外からの救助隊の受入れを速やかに国レベルで判断し、円滑に被災地に送り込むための方策について検討する必要がある。
- 一方、今回の救助隊の受入れにあたっては、CIQ（税関・入国審査・検疫）関係省庁の全面的な協力を得て、入国手続は大きな支障なくスムーズに行われた。

(2) 国内輸送手段の確保

- 自力での国内移動手段を持たない一部の救助隊に対しては、自衛隊が輸送支援を行ったが、自衛隊自身の部隊派遣規模が拡大する中、自衛隊に依存することはしだいに困難となった。
- 一方、自前でトラック等を借り上げて被災地に自力移動した例、本国から車両を持ち込んだ例、在日米軍の支援を求めた例など、自衛隊によらずに自前で移動手段を確保した救助隊も多く見られた。

(2) 国内輸送手段の確保(続き)

- 大規模災害の発生時には、実働官庁も自らの救助活動のため輸送手段を提供する余力に乏しくなることにかんがみると、支援提供国が在京大使館などを通じて自力で輸送手段を確保することを要請することが現実的な場合もありえる。我が国がどのようなロジの提供が可能かについては、在京大使館とも緊密に連携すべき。
- 一方、緊対本部として、緊急通行車両の指定や燃料の優先配分など、国内の救助機関に与えられる便宜と同様の便宜を図り活動の円滑化を支援することが求められる。

(3) 地元との連絡調整

- 外務省は、救助隊の被災地での活動を支援するため、職員をリエゾンオフィサーとしてそれぞれの部隊に同行させる措置を取った。これによって、現場レベルでの連絡調整の円滑化が図られたが、一方で、リエゾンオフィサーの装備品や役割をめぐる混乱も見られた。
- 今後、リエゾンオフィサーの業務内容をマニュアルなどの形で定型化することが求められる。

(4) 在日米軍による支援

- 発災直後の段階では、C7班が在日米軍の救助活動の申し出について実働官庁との調整を行うこともあったが、大半の事案については、自衛隊や個別省庁との直接調整によって支援が行われた。
- その後、防衛省が在日米軍への支援要請に関する一元的な窓口を務めることになったが、今後の災害に備え、あらかじめこのような枠組を設けておくことが望ましい。

(5) 医療隊の受入れ等

- 救助隊と同様、医師等からなる医療隊の派遣申入れも各国から寄せられたが、被災地のニーズがないことから、受入れは限定的なものにとどまった。
- 被災者の捜索・救助が主目的である救助隊と比べて、言語面や文化面の問題からも、医療隊の受入れに被災地が消極的になることはやむを得ないと考えられる。
- これに加えて、救助隊や医療隊の派遣受入れにあたって、傷害や物損に関わる責任問題が生じた場合の対処方法についても検討しておく必要がある。

物資支援関係

(6) 物資とニーズのマッチング

- 発災直後は、C4班(物資調整担当)を調整窓口とし、被災地から寄せられるニーズのうち、外国からの支援物資でも充足又は補完できるものを探そうとした。しかし、C4班では、国内調達した救援物資を大量かつ一括に輸送することが喫緊の課題であったため、スペックや数量、到着のタイミング等が明確でない外国からの支援物資を供給側に混ぜることは困難だった。
- 一方、市町村レベルでの被災者のニーズが徐々に判明し始めたことから、C7班において市町村レベルのニーズを独自に調査し、これをもとに海外支援物資のマッチングを行う方針に切り替えた。具体的には、県庁の国際交流窓口の協力を求めたほか、ホームページ等に掲載された各市町村の必要物資のリストなどを参考にしながら、電話等でコンタクトして直接マッチングを行った。

(6) 物資とニーズのマッチング(続き)

- その際、海外支援物資は、国内で流通している物資とはスペック(品質、味覚、形状等)が異なることが多いため、在外公館においてあらかじめ試食を行うなど慎重を期するとともに、そこで得られた詳細な情報を市町村担当者に伝達しながらマッチングを行った。
- このように、海外支援物資は、マッチングに慎重を期すためにどうしても時間がかかってしまうこと、さらに、日本国内まで輸送するためにも時間がかかることから、到着する頃にはニーズが解消していることも多かった。
- ニーズとのマッチングを完了させないまま「見切り発車」で物資を受け入れることの可能性についても検討の余地があるが、この場合、次に述べる国内輸送の問題を解決する必要がある。

(7) 物資の国内輸送・一時保管

- 今回の物資の受入れにあたっては、経費を誰がどのように負担するかが問題となった。
- 災害救助法の適用については、市町村と直接マッチングした物資を県による救助のスキームに載せにくかったこと、県の負担も一定程度生じるため、相手国からのオファーベースで提供される海外支援物資への活用がそもそも馴染みにくかったことから、実績がなかった。
- 内閣府で確保した平成22年度予備費の活用も検討されたが、執行期限である3月末までにマッチングを完了させ、なおかつ出発地(国内の空港)及び到着地(受入れ自治体)までを確定させることが困難だったことや、三県(岩手・宮城・福島)以外の地域への輸送には利用できなかったことから、活用実績は一件にとどまった。

(7) 物資の国内輸送・一時保管(続き)

- 結果的に、大部分の物資は、支援提供国が日本国内の輸送費も負担することとなった。しかし、我が国が被災国に同様の物資支援を行う場合、ハブ空港までの輸送しか行わないことが通例であることにかんがみると、支援国に対して過大な負担を課していたとも考えられる。
- また、仮に災害救助法や予備費を活用するとしても、到着空港における一時保管や仕分け、同一仕向地あての複数の物資の一括発送などの処理を柔軟に行うことは困難であると考えられる。このため、今後の災害に備えて、海外、特に外国政府からの救援物資を円滑に国内輸送等するための経費負担のあり方について検討しておく必要がある。

(8) 国際機関、民間企業等との連携

- 上記に加え、一部の物資の国内輸送については、国連機関や民間企業の無償支援を得ることができた。また、成田空港の倉庫提供及び倉庫管理業務を無償で引き受けてくれた企業もあった。さらに、今回は十分な成果は得られなかったが、NGOとの連携も模索した。今後の災害における物資輸送やマッチングにあたって、これらの外部リソースの活用も検討する必要がある。

その他全般

(9) 緊対本部体制の充実

- 今回明らかになったように、特に人的支援の受入れについては、発災直後のきわめて早い段階から迅速に対応する必要があることから、必要な体制の確保及び訓練等の事前準備を行う必要がある。また、緊急援助業務に精通したJICA等の職員の活用も検討すべきである。
- 物資支援のマッチング作業にあたっては、一定の人員確保が必要。また、自治体との調整は一日では完了しないことから、毎日交代のローテーションではなく同じ要員が一定期間継続してマッチングに当たることが望ましい。
- 発災後の応急対策のフェーズに応じて、海外からの人的・物的支援の内容も異なってくることから、それぞれのフェーズに応じた柔軟な体制を確保する必要がある。
- これまでの政府図上訓練においても海外支援の受入れがシナリオの中に組み込まれてきたが、今回の経験を踏まえてより実践的な内容となるよう検討する必要がある。

(10) 支援受入れ要件の明確化等

- 支援受入れにあたっての手戻りや対応の不整合、混乱を防ぐため、相手国に対して求める支援受入れの要件をできるだけ事前に明確化し、災害発生時にすみやかに提示できるように準備しておく必要がある。また、我が国の支援受入れ体制について諸外国との間で平時から情報共有を図るべきである。