

# 東北地方太平洋沖地震

## —国連災害評価調整チーム (UNDAC) の活動について—

---

沖田 陽介\*

---

### The UNDAC Team in Response to the Tohoku-Pacific Ocean Earthquake

Yosuke OKITA \*

#### Abstract

In response to the Tohoku-Pacific Ocean Earthquake on 11 March 2011, the UNOCHA deployed an UNDAC team to Japan. It is worth noting that (1) the UNDAC team was deployed to a developed country, especially in terms of disaster mitigation and response, and (2) the affected area was so wide. Thus, the activity of the UNDAC team in Japan was somewhat different from other UNDAC missions. In this paper, the activity of the UNDAC team in Japan is reported from my experience as a member of the team, with a basic explanation of the UNOCHA's coordination mechanism of international disaster relief activity in the emergency phase. Through these discussions, it is suggested how reception and deployment of international disaster relief could be improved.

キーワード：国連災害評価調整チーム，東北地方太平洋沖地震，国連人道問題調整事務所，国際搜索救助  
諮問グループ，国際災害支援

Key words：UNDAC (United Nations Disaster Assessment and Coordination), Tohoku-Pacific Ocean  
Earthquake, UNOCHA (United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs),  
INSARAG (International Search and Rescue Advisory Group), International Disaster Relief

## 1. はじめに

### 1.1 研究の目的と背景

本稿では東北地方太平洋沖地震に派遣された国

連災害評価調整チーム (United Nations Disaster  
Assessment and Coordination: UNDAC (アングッ  
ク)) の活動について報告する。UNDAC の活動に

---

\* 早稲田大学大学院アジア太平洋研究科博士後期課程  
Graduate School of Asia-Pacific Studies, Waseda  
University, Doctoral Degree Program

本速報に対する討論は平成24年2月末日まで受け付ける。

対する日本での認知はあまり高いものであるとは思われず、また日本に UNDAC が派遣されたことも初めてのことであり、その活動を報告することは十分に意味があると考ええる。同時に、東北地方太平洋沖地震の直前に発生したニュージーランド南島地震や2010年1月にハイチを襲った地震との比較、そして今回 UNDAC チームの一員として活動した経験から、今後日本が国際災害支援、特に国際搜索救助チームを受け入れる、または提供する際の体制整備や考慮すべき点について考察を進め、その向上に寄与することを目的とする。

UNDAC の活動報告については、筆者自身が UNDAC チームに参加した経験から得られた情報にその多くが基づいている。また、ニュージーランド南島地震では自らが国際緊急援助隊員として派遣された経験から、ハイチ地震については同隊の派遣業務を行う中で得た情報、そして後述する国連人道問題調整事務所（United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs: UNOCHA）が発行する Situation Report（シチュエーションレポート）から得られた情報等を基にしている。

## 1.2 UNDAC メンバーとしての派遣に至った経緯

筆者は2003年5月から2006年1月まで国際協力機構（JICA）国際緊急援助隊事務局に職員として勤務し、また2009年3月から2010年12月までは嘱託職員として再び同事務局に勤務した。同事務局勤務中の2005年に、UNOCHA の実施する UNDAC 導入研修を受講する機会を与えられ、UNDAC のメンバーとして登録されていた。

2011年3月11日の東北地方太平洋沖地震発生時、筆者は新宿区早稲田にいたが、被災規模が甚大であることが予想され、前職の JICA 国際緊急援助隊事務局のある千代田区麹町まで徒歩で移動した。海外での災害対応を担当する同事務局は、当初は特に行動を起こしてはいなかったが、UNOCHA の担当者より「日本に UNDAC チームを派遣する可能性がある。についてはチームに参加可能か」との打診が筆者の携帯電話に入った。JICA

国際緊急援助隊事務局は、日本における UNDAC のモビライゼーションセンター（事務局機能）となっている。その場で同事務局長の了解を得て、「もし UNDAC チームが派遣されるのであればメンバーとして参加可能である」と回答した。翌12日には正式に UNDAC チームの派遣が決定され、筆者もそのメンバー7名の中に名を連ねることとなった。13日朝から UNDAC チームの受入準備を開始し、同日夕刻には他国から参加するメンバーも続々と成田空港に到着、UNDAC ミッションが開始されることとなった。

## 2. UNOCHA の実施する国際災害支援調整

UNDAC の活動報告に入る前に、UNDAC の概要と、UNDAC と同じく UNOCHA が事務局を務める国際搜索救助諮問グループ（International Search and Rescue Advisory Group: INSARAG（インサラグ））について紹介する。東北地方太平洋沖地震には、UNDAC や日本政府が把握しているだけで20の国際搜索救助チームが入国したが、国際搜索救助チームの活動の世界的な枠組みを

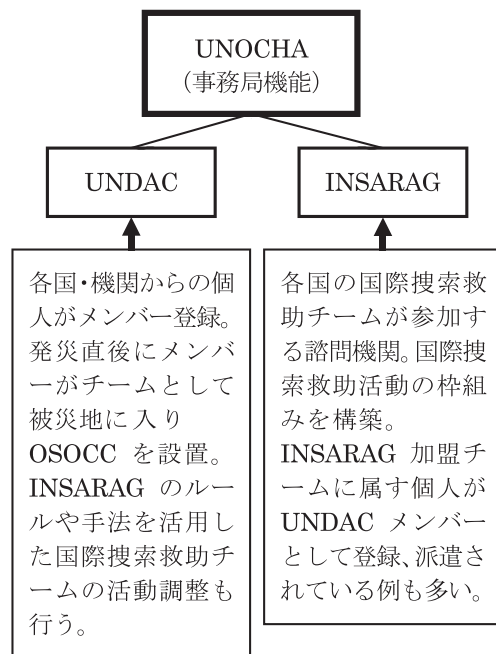


図1 組織関係図

作っていたのが INSARAG の諸活動であり、災害発生直後にこれらのチームの活動状況把握に務めたのが UNDAC チームである(図1)。但し今回の UNDAC チームの活動は、通常の UNDAC の活動とは非常に異なった活動となったことを、活動報告の中で後述する。

## 2.1 UNDAC (国連災害評価調整チーム)

UNDAC は、あらかじめ UNOCHA により登録された UNDAC メンバーが、災害発生時に UNOCHA により通常4名から10名程度のチームとして派遣され、被災地におけるニーズアセスメントや国際支援チームの調整という点で、被災国の国連カンントリーチームや被災国政府を支援するシステムである。被災国または国連カンントリーチームの要請に基づき派遣され、派遣期間は1週間から最大で3週間程度である。

UNDAC チームは被災地に現地活動調整センター (On-site Operations Coordination Centre: OSOCC (オソック)) を設置し、ここで各チームの情報を集約し、OSOCC を訪問したチームには地図や最新の被災状況などを提供する。国際搜索救助活動が行われることの多い地震災害では、通常朝晩2回のミーティングが実施され、各チームがどこでどのような活動をしているかを把握し、またチームの活動場所の振り分けなども実施される。

UNDAC メンバーとなるには、UNOCHA により実施される2週間の導入研修を受講する必要がある。メンバー登録後、UNDAC が必要とされる災害では、UNOCHA より「今回の災害に UNDAC チームとして参加可能か」との打診がなされるが、これに対し2年間チームに参加できないという状態が続いたり、通常1年に1回開催されるリフレッシュ研修などに継続して参加ができないと、UNDAC メンバーとしての登録が抹消される。

## 2.2 INSARAG (国際搜索救助諮問グループ)

国際搜索救助チーム間の調整を行っているのが、UNOCHA が事務局を務める INSARAG である。INSARAG は、アジア太平洋、中東・欧州・アフリカ、そしてアメリカの3地域に分かれての

会合や訓練、チームリーダー会合やワーキンググループ会合を通じて、国際搜索救助チーム間の連携を促進し、国際搜索救助活動の効率を高めることを目的としている。INSARAG の活動の成果は、国際搜索救助活動に関する INSARAG ガイドラインや、INSARAG コミュニティ内で共通のマーキング手法<sup>1</sup>などが挙げられる(沖田, 2006)。

INSARAG の設立は1991年であるが、これに大きな影響を与えたレポートがある。1988年のアルメニア地震等を受けて執筆された『International Search and Rescue Teams(国際搜索救助チーム)』である(UNOCHA, 2010c)。このレポートでは、被災地到着までにどうしても時間がかかってしまう海外からの搜索救助チームが、どのようにしたら被災地に貢献できるのかについての分析がなされており、執筆から20年以上が経過した今でもその内容は色あせることがない。その分析によると、ほとんどの救助活動は現地または国内のリソースによって24から36時間以内に実施される。ではそれ以降に入国する国際搜索救助チームはどの部分で貢献できるのか。それは、崩壊したコンクリート造建物内にできた空間に入り込んだ、かつ現地のリソースの持つ技術のみでは救出することのできなかった要救助者を、適切な技術と装備を用いて救出することである。それに加え、これらのチームは可能な限り被災国の負担とならぬよう食料や宿泊設備などについて自己完結な活動を展開しなければならない。別の言い方をすれば、このような能力を持たないチームは、国境を越えて被災地に入ってきたとしても、被災地に貢献することができずにかえって負担となる可能性があることを指摘している(Walker, 1991)。

このレポートの内容や、国連総会決議第57/150号「国際搜索救助支援の効率と調整の強化」(UNGA, 2002)の実現に向けての具体的な動きが、近年 INSARAG が実施している INSARAG 外部評価 (INSARAG External Classification: IEC) である。これは、国際搜索救助チームをその能力

<sup>1</sup> チームが搜索救助活動を行った建物に、何名救出といった情報や危険物質の存在について後続チームに伝えるためのマーキング。これにより活動の重複を避けることができる。

や規模、INSARAGガイドラインに対する習熟度等に応じて「軽・中・重」の3段階に分類する動きであり、2010年末時点で15チームが「重」の、6チームが「中」の認定を受けている（表1）。日本の国際緊急援助隊救助チームも、2010年3月に実施されたIECで「重」認定を受けた。ニュージーランド南島地震や東北地方太平洋沖地震でも、すでにIEC認定を受けたチームが多数派遣されている。

表1 IEC認定チーム一覧

受検時期	国またはチーム	級
2005. 9	ハンガリー	重
2006. 3	英国	重
2006. 4	米国・フェアファックス	重
2007. 1	米国・ロサンゼルス	重
2007. 6	オランダ	重
2007. 9	ドイツ・連邦技術支援庁	重
2007.10	ドイツ・国際搜索救助チーム	中
2008. 1	シンガポール	重
2008. 5	スウェーデン	重
2008. 5	ノルウェー	中
2008.10	オーストラリア・クイーンズランド州	重
2008.11	スイス	重
2009. 4	ポーランド	重
2009. 6	英国（再受検）	重
2009. 9	アイスランド	中
2009.11	中国	重
2009.12	アラブ首長国連邦	中
2010. 3	日本	重
2010. 5	ベルギー	中
2010. 5	デンマーク	重
2010.10	チェコ	重
2010.11	フランス・Pompiers de L'urgence Internationale	中

UNOCHAの情報を基に筆者作成。2009年6月の英国はチーム編成の変更に伴う再受検。

### 3. UNDAC チーム活動概要

13日夕刻の成田空港に、筆者を含むUNDACメンバー5名が到着。その日のうちに宿泊先にて外務省、JICA関係者との協議を行い、さらに翌14日には外務省にて協議を重ね、今回のUNDACミッションの活動内容について決定。残る

UNDACメンバー2名や後述する支援要員についても14日以降順次合流した。

今回のUNDACミッションは主に2つの点で通常のUNDACとは異なる。第一に、通常UNDACを要請し、ニーズアセスメントや国際支援活動の調整についての支援を求めるのは、いわゆる途上国と呼ばれる国が多いが、日本という、防災や災害対策という点では、おそらく世界でもっとも進んだ国のひとつにUNDACを派遣したという点である。

第二に被災地域が非常に広範囲に及んでいるという点である。通常UNDACの運営するOSOCCは被災地の中心に置かれ、国際搜索救助チームを一堂に会したミーティングなどが実施されるが、東北地方太平洋沖地震では岩手県や宮城県の各地に分散して活動しているチームが毎日集まるというようなことは不可能であり、被災地の中心ではないが、国としての災害対応の中心という点で東京にOSOCCを設置することとなった。

以上の理由により、今回のUNDACチームは、国内外の情報、つまり官邸や報道からの情報、また独自の聞き取り等に基づき、UNOCHAが災害時に発行するSituation Reportのドラフトを作成し、被災状況と日本の対応、そしてすでに入国を開始している国際支援チームの活動状況についてとりまとめ、世界に向けて発信することが主要目的として定められた。

#### 3.1 UNDAC チームの陣容

UNDACチームとしては筆者を含めた7名であるが、それ以外にもUNOCHA職員や、NGO団体、在日国連機関、JICA等から支援要員が入り、常時12から14名程度が渋谷区幡ヶ谷のJICA東京国際センターに設置されたOSOCCにて活動を行った。

UNDACチームのリーダーはインドのアージュン・カトーチ氏が務めた。同氏はUNOCHAのField Coordination Support Section(FCSS)という、UNDACやINSARAGの事務局機能を果たす部署の長として約10年間勤務した経験を持つ。副リーダーはタイのバンコクにあるUNOCHAアジア太

平洋地域事務所から参加。その他にスウェーデン 1 名、韓国 1 名が主に国際捜索救助チームに関する業務を担当し、ECHO (European Community Humanitarian Office) 1 名、UNOCHA フィリピン事務所 1 名 (邦人) が上述の支援要員とともにレポート執筆を担当。これにチームのロジスティック業務を担当した筆者の、計 7 名のチーム構成 (うち邦人 2 名) であった (表 2)。

表 2 UNDAC メンバーリスト

氏名	所属国 / 機関	役職 / 役割
Arjun Katoch	インド	リーダー
Sebastian Rhodes-Stampa	UNOCHA	副リーダー
Per-Anders Berthlin	スウェーデン	USAR*
Kim Yong Sang	韓国	USAR*
Olivier Brouant	ECHO	レポート
Akiko Yoshida	UNOCHA	レポート
Yosuke Okita (沖田陽介)	日本	ロジスティック

\*表中の「USAR (Urban Search and Rescue)」は「国際捜索救助チームの調整」の意味。

また、これまでのミッションでも UNDAC に協力してきた NGO 2 団体が、今回も UNDAC 支援のために来日、それぞれ 2 名の人員と資機材を提供した。1 つは Telecoms Sans Frontieres (TSF) であり、衛星電話、それを利用したインターネットなどの通信手段を提供することで貢献した。もう 1 つは Map Action で、災害対応に有用な地図を今回も多数作成した。彼らの作成した地図は、UNOCHA の運営する災害情報ウェブサイト Reliefweb<sup>2</sup> の他、Map Action のウェブサイト<sup>3</sup> でダウンロードすることが可能である。

UNDAC チームの活動としては 3 月 13 日から 23 日までであったが、その後も UNOCHA の職員を中心にレポート執筆作業と、国際 NGO 団体の支援受入に係る助言等の業務を 4 月 2 日まで継続。筆者も引き続き彼らの支援要員としての業務にあたった (表 3)。

<sup>2</sup> <<http://www.reliefweb.int/rw/dbc.nsf/doc100?OpenForm>>

<sup>3</sup> <<http://www.mapaction.org/>>

表 3 UNDAC チーム日程表

日付	UNDAC チームの活動
3/11	(地震・津波の発生)
3/12	(UNDAC チームの派遣決定)
3/13	・UNDAC チーム活動開始 (筆者を含む 5 名が成田空港 / 東京に到着) ・夜宿舎にて外務省、JICA とチームの TOR について協議
3/14	・外務省にて協議 ・JICA 東京国際センターに OSOCC 設置 ・Situation Report No. 3 発行 (UNDAC チーム残り 2 名の到着)
3/15	・Situation Report No. 4 発行
3/16	・Situation Report No. 5 発行
3/17	・米軍ヘリによる被災地上空視察 (チームリーダーおよび副チームリーダー) ・Situation Report No. 6 発行
3/18	・Situation Report No. 7 発行
3/19	・ジャパンプラットフォーム会議出席 ・Situation Report No. 8 発行
3/20	・Situation Report No. 9 発行
3/21	・外務省、JICA との協議 (UNDAC の帰国前報告とその後の UNOCHA チームへの引き継ぎ等について) ・Situation Report No. 10 発行
3/22	・Situation Report No. 11 発行
3/23	・Situation Report No. 12 発行 ・UNDAC チーム活動終了 (UNDAC メンバーの帰国。UNOCHA メンバーが残り、引き続き業務継続)

但し、この表には全ての活動は記載されていない。各国チームの OSOCC 訪問、他機関との協議等はこれ以外にも多数あり。

### 3.2 Situation Report の作成

今回の UNDAC ミッションの最大の目的は、被災状況そして日本と国際支援による対応の状況を把握し、国外からの支援が必要であるとすればどのような支援が必要なのかを、正確に世界に発信することであった。ニュージーランド南島地震の際には、ニュージーランド政府等から発信される内容がそのままリアルタイムで諸外国に届けられた。日本政府は日本語による発信は適宜行っていたものの、英語での世界に向けた発信となると、日本語で出される情報に比してタイミングには若干の遅れがあり、情報量も限られたものとならざるを得ない。そのため、諸外国は CNN や BBC 等

の国際メディアに情報を求めることとなるが、甚大な被害状況とともに、日本の各機関の対応について、どこまで正確かつ十分な情報量で報道されたのかは心もとない。

ここで確認しておきたいのが、筆者は必ずしもニュージーランドの対応が日本よりも優れていたというつもりはないということである。公用語である英語でレポートを作成すれば、それがそのまま世界に向けた発信となるニュージーランドに対して、日本語で詳細な報告を毎日行っているとはいえ、それが英語に訳されなければ世界に向けた発信とならないという点で日本は不利であるといえる。他方で、海外メディアによる報道で甚大な被災状況ばかりが強調され、日本の対応についてあまり報道されていなかったとしたら、そのことが必要以上の国際支援のオファーを受ける理由のひとつにもなりえる。事実このような事態は1995年の阪神・淡路大震災でも生じた（西川，1996）。そのため、UNOCHAが発行する信頼のおける情報ソースとして、Situation Reportが英語で被災状況とその対応について世界に向けて発信するのは十分に意味のあることである<sup>4</sup>。

日本以外の機関が情報を提供しているということは、世界から見たときに透明性の確保という点でも意味を持つものである。UNDACチームは今回の災害を、地震、津波、原子力発電所事故の3つと捉えていたが、特に原子力発電所事故については、諸外国に対しての正確な情報伝達という点で透明性の確保が必要であった。

日本の報道や政府発表以外の情報もSituation Reportに盛り込むことで、より正確な情報を伝えることも可能となる。UNDACメンバーはジャパンプラットフォームや日本赤十字社などの関係団体を訪問し、そこで得た情報も総合してレポートの執筆にあたった。3月24日には筆者も参加して米軍ヘリコプターにより宮城県庁と石巻市を訪問し、聞き取り調査を実施。後日その結果を反映したSituation Reportを発表した（図2）。

<sup>4</sup> Situation Reportは上述のウェブサイトReliefwebで閲覧が可能。



This report is produced by OCHA. It was issued by the Regional Office in Asia Pacific with input from UNDAC and the Kobe office. It covers the period from 13-14 March. The next report will be issued on the 15 March.

#### I. HIGHLIGHTS/KEY PRIORITIES

- Search and rescue remains the priority in tsunami and earthquake affected areas
- 15 international specialist teams deployed to support Government response
- Aftershocks continue to trigger tsunamis on the north-east coast
- Japan's State of Emergency continues in relation to its nuclear power plant

#### II. Situation Overview

The emergency rescue and relief operation underway in northeast Japan continues to be hampered by high magnitude aftershocks and tsunamis. There have been more than 100 aftershocks since Friday's 9.0 magnitude earthquake - the world's fifth strongest recorded earthquake. Today, a magnitude 6 aftershock triggered a three-metre tsunami in the north-east of Japan. The Japan Meteorological Agency says there is a 70 per cent possibility of more aftershocks higher than 7.0 in the following days. The impact of the disaster is exacerbated by winter weather, with temperatures dropping to less than 1 degree Celsius at night.

The worst affected areas are the prefectures along the north-eastern coast, including Iwate, Miyagi, Fukushima, Ibaraki and Chiba. The pre-crisis population of these five prefectures was 14.8 million people, of whom 1.6 million live within five kilometres of the coast.

The Government of Japan confirmed that 1,647 people have died, 1,990 people are injured and more than 10,000 people remain missing. The number is likely to increase once emergency service teams reach the tsunami affected areas. Many communities remain stranded due to inundation from the tsunami waves. Around the northern coastal region of Tohoku, the Government reported that 2,852 buildings were destroyed and over 40,000 damaged either by earthquakes, tsunami or fire. The tsunami waves caused the greatest destruction; and an estimated 5,000 houses remain inundated with water in Iwate. In Sendai city of Miyagi 2,700 houses have been washed away, and 1,800 houses destroyed in Fukushima. The number of houses destroyed is also expected to increase as Government assessment teams gain access. The damage to infrastructure is significant. The National Police Agency's latest assessment reports 827 roads, 47 bridges, and seven railways damaged. Transportation systems remain paralyzed. Communication is down for more than 20,000 people in Minami-Sanriku-cho and Matsuyama of Miyagi prefecture, as well as Ottsuchi in Iwate Prefecture.

Evacuation centres have been set up in the tsunami affected areas in the north-east. More than 371,800 people have been evacuated from the six most affected prefectures, namely Miyagi, Fukushima, Ibaraki, Iwate, Tochigi and Aomori. Evacuation centres face a shortage of potable water, food, blankets and bathing facilities, which is being addressed by the Government. Dropping temperatures exacerbate the problem in the shelters due to the disruption in electrical and gas supplies.

The mission of the United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA) is to mobilize and coordinate effective and principled humanitarian action in partnership with national and international actors. <http://ochaonline.un.org>

図2 Situation Reportの例（2011年3月14日発行のJapan Earthquake & Tsunami Situation Report No. 3 実際は全4ページ）。このNo.3からThis report is produced by OCHA. It was issued by the Regional Office in Asia Pacific with input from UNDAC and the Kobe office.（下線筆者）の記述が確認できる。

### 3.3 国際捜索救助チームの調整

通常はOSOCCを被災地の中心に置き、国際捜索救助チームの活動場所の振り分けやコーディネーションミーティングを行うのがUNDACであるが、東北地方太平洋沖地震では被災地域が広範囲にわたったためOSOCCを東京に設置し、UNDACではどのチームがどこでどのような活動をしており、誰がコンタクトポイントなのかを把握することに集中した。また、国際捜索救助チームのいくつかは東京に設置されたOSOCCを訪問し、必要な情報について入手していった（写真1）。

被災地域が広範囲にわたる場合、UNDACがsub-OSOCCをいくつかの箇所に設置し、OSOCC



写真1 OSOCCを訪問したチームに対するブリーフィング

本部と連携をとることが過去にもあったが、今回は活動現場が近い国際搜索救助チーム同士が自主的にsub-OSOCCを立ち上げ、OSOCCとの連携を図った。大船渡では米国・フェアファックスチームが、仙台ではロシアのチームがsub-OSOCCを主導し、適宜OSOCCに情報を提供した<sup>5</sup>。また、先のニュージーランド南島地震では、ニュージーランドはUNDACを要請せず自らOSOCCを運営し、国際搜索救助チームの調整を行った。このことは、これらのチームがINSARAGやUNDAC等の調整メカニズムに精通しているからこそ可能となったものである。

#### 4. 東北地方太平洋沖地震における国際搜索救助チームに関する検討

最後に、国外からの搜索救助チームは今回の災害に対して十分に活躍できたのかについて、他の災害との比較やUNDACメンバーとしての経験から考察する。1995年の阪神・淡路大震災ではスイスとフランスの搜索救助チームが入国したが、日本側機関との活動方針の違いなどから円滑な活動ができなかったことが指摘されている(西川, 1996)。個々のチームが被災地において、日本側との連携のもとで円滑な活動ができたのかについては各チームや被災地からの報告を待たねばならない。ここでは、そもそも「国際」搜索救助チー

ムは必要であったのかについて検討を加える。

今回のUNDACチームのチームリーダーであるアージュン・カトーチは、国際搜索救助チームは地震等で崩壊した建物に取り残された要救助者を救出するために、生存可能性の高い災害発生後96時間以内に救出までのオペレーションを完了させなければならないと述べている(Katoch, 2006)。要救助者の生存可能性の高い、72時間とも言われるこの数字であるが、しかしこれは津波災害にはそのまま適用される数値ではない。災害の規模や被災国の対応能力、被災地までのアクセス時間、気候等、様々なことを考慮にいれなければならないことを承知のうえで、2010年1月にハイチを襲った地震と、東北地方太平洋沖地震(津波)での国際搜索救助チームの活動の成果を比較する。ハイチ地震では20万人以上の命が失われたが、この災害に対し52チーム1,820名、175頭の搜索犬が国境を越えて入国し、彼らによって132名の生存者が救出された(UNOCHA, 2010a; 2010b)。東北地方太平洋沖地震(津波)ではこの数字が、20チーム890名、37頭の搜索犬となるが(UNOCHA, 2011b)(表4)、海外チームによる生存者の救出は0名であった。発災後72または96時間以内に活動を開始したチームもいくつかあるが、地震に比して、水に浸かり流されることで崩壊建物に空間が空きにくい津波という災害種では、被災地到着までに時間のかかる国際搜索救助チームが生存者を救出できる可能性が低いということはいえるであろう。津波による被災状況は、先に示したINSARAG設立に影響を与えたレポート『国際搜索救助チーム』(Walker, 1991)において、国際搜索救助チームが貢献できるとされた状況とは明らかに異なる状況である。

さらに言えば、発災後96時間を過ぎ、いくつかの国際搜索救助チームが帰国の準備を開始しているにも関わらず、この時点から入国してくるチームも見られたが(UNOCHA, 2011a)、これは明らかに時機を逸した援助メニューの提供であるといえよう。ガレキ除去等の「Recovery」チームならば有用であろうが、この段階での搜索救助チームはニーズに合致しているとは思えない。しかしこの原因は日本の側

<sup>5</sup> 国際搜索救助チームの活動場所やsub-OSOCC所在地については、Map Actionが作成した地図が有用である。例えば <<http://www.mapaction.org/component/mapcat/mapdetail/2378.html>> など。2011年3月28日。

表4 日本に入国した国際捜索救助チーム一覧

派遣国/チーム	人	犬	活動場所
オーストラリア	72	2	南三陸
中国	15		大船渡
中国(台湾)	28		大船渡
ドイツ	43	3	南三陸
韓国	107	2	仙台
メキシコ	12	6	名取
シンガポール	5	5	相馬
スイス	27	5	南三陸
英国	63	2	大船渡
米国・フェアファックス	72	6	大船渡
ニュージーランド	45		南三陸
ロシア	54		仙台
ロシア	28		仙台
ロシア	54		仙台
ロシア	28		仙台
米国・ロサンゼルス	72	6	大船渡
南アフリカ共和国	49		石巻
フランス	74		仙台
モンゴル	12		(不明)
トルコ	33		利府

UNDAC 把握分。UNOCHA (2011b) から翻訳して転記。「人(チームメンバー)」「犬(捜索犬)」はそれぞれチーム内の数を示す。(注:ロシアは4チームに分かれての活動。UNOCHA (2011b) では人員の合計が890名となっており、本文中でもその数字を採用したが、実際に上の表中の数を合計すると893名となる。)

にもあると思われ、災害発生後2週間以上が経過した3月28日の時点でも、政府の発表として「捜索救助のフェーズはまだ終わっていない」と世界に対して発信している(UNOCHA, 2011c)。Search and Rescue から Recovery, Reconstruction といったフェーズの変更は、確実に世界に発信していかなければならない<sup>6</sup>。2月22日に発生したニュージーランド南島地震では、9日後の3月3日に Search and Rescue から Recovery フェーズへの移行が宣言されている<sup>7</sup>。ハイチ地震では11日後であった<sup>8</sup>。このような発信の後で、諸外国が Search and Rescue チームを派遣したとすれば、それは明ら

かに支援の提供側の誤りであると判断できる。

## 5. おわりに

本稿では、東北地方太平洋沖地震に対して日本に派遣された UNDAC チームの活動について報告した。また、2010年のハイチ地震、東北地方太平洋沖地震の直前に発生したニュージーランド南島地震との比較や、UNDAC チームメンバーとしての経験を通じ、今後の日本の国際災害支援の受入または提供に関し、特に国際捜索救助チームに着目して考察を進めた。自然災害発生直後のニーズアセスメント、国際支援の調整等で UNDAC チームは非常に重要な活動を行っており、東北地方太平洋沖地震においても各国に向けた情報発信という点で貢献した。国際捜索救助チームについては、東北地方太平洋沖地震の例が示す通り、それが活躍できる災害種、派遣の時期等は限定されたものである。そのため、今後の日本からの派遣そして受入の際には、これらの要素を十分に考慮すべきであると考えられる。

<sup>6</sup> ここでは Search and Rescue, Recovery, Reconstruction をあえて邦訳せず表記した。日本ではご遺体に対しても「捜索」「救出」という表現を使うため、これがそのまま「Search and Rescue」と英訳されたのかもしれないが、諸外国ではご遺体(body)の救出は「recover」と表現される(脚注7の記事でも「body recovery」と表現されている)。もちろん Recovery フェーズに移行したからといって生存者の救出をあきらめるという意味ではない。被災者の心情に配慮し、(生存者の)捜索救助活動はまだ継続している、と発表し続けたのかもしれないが、地震または津波の発生後2週間にわたって「Search and Rescue」フェーズが継続しているという状態は通常では考えられない。この点に関しては他の UNDAC メンバーともよく議論を交わしたが、諸外国から見れば、いつまで経っても「Recovery」フェーズに入れないのは、適切な災害対応ができていないともとられかねない危険を孕むものである。

<sup>7</sup> Hawke's Bay Today 2011年3月3日付の記事「Christchurch Earthquake: Rescue over and body recovery begins」, <<http://www.hawkesbaytoday.co.nz/local/news/christchurch-earthquake-rescue-over-and-body-recov/3942949/>> 2011年3月28日。

<sup>8</sup> New Jersey Real-Time News 2010年1月23日付けの記事「Haiti government calls off search and rescue as official death toll reaches 110,000」 <[http://www.nj.com/news/index.ssf/2010/01/haiti\\_government\\_calls\\_off\\_sea.html](http://www.nj.com/news/index.ssf/2010/01/haiti_government_calls_off_sea.html)> 2011年3月30日。



## 謝 辞

今回のUNDACチームの受入業務ならびにOSOCCの設置、運営等に関して、JICA東京国際センター、同国際緊急援助隊事務局はじめJICA関係者の皆様の手厚い支援を受けました。UNDACのロジスティック担当者として、今回のUNDACミッションの円滑な活動の展開はJICAの支援によるところが大きかったと感じております。

東北地方太平洋沖地震で亡くなられた方のご冥福と被災地の復興を心よりお祈りいたします。

## 参考文献

- Katoch, A: The responders' cauldron: The uniqueness of international disaster response, *Journal of International Affairs*, Vol.59, No.2, pp.153-172, 2006.
- 西川 智: 阪神・淡路大震災にみられた国際救援活動のミスマッチ, *地域安全学会論文報告集*, 第6巻, pp. 261-268, 1996.
- 沖田陽介: 国際緊急援助におけるUNOCHAの援助調整と日本の取り組み－自然災害発災直後の緊急期対応を例に－, *国際協力研究*, 第22巻第1号, pp. 22-31, 2006.
- UNOCHA: 2010 Haiti Earthquake Response -12 January 2010 An After-Action Review of Response-, 2010 a.
- UNOCHA: Haiti-Earthquake Situation Report No.8 (19 January 2010), 2010b.
- UNOCHA: INSARAG -The Story of INSARAG 20 Years On..., 2010 c.
- UNOCHA: Japan Earthquake & Tsunami Situation Report No.5 (16 March 2011), 2011 a.
- UNOCHA: Japan Earthquake & Tsunami Situation Report No.9 (20 March 2011), 2011 b.
- UNOCHA: Japan Earthquake & Tsunami Situation Report No.14 (28 March 2011), 2011 c.
- UNGA (United Nations General Assembly): United Nations General Assembly Resolution 57/150 Strengthening the Effectiveness and Coordination of International Search and Rescue Assistance, 2002.
- Walker, P: International Search and Rescue Teams, League of Red Cross and Red Crescent Societies, 1991.

(投稿受理:平成23年4月5日  
訂正稿受理:平成23年5月29日)