



座談会

大橋正明

国際協力NGOセンター理事長
恵泉女子園大学教授

椎名規之

ジャパン・プラットフォーム事務局長

伴野豊

衆議院議員・前外務副大臣

御厨貴

〔兼司会〕
東京大学教授・復興推進委員会委員長代理

国際協力の 新しい風景

—— 双方方向の支援活動とその検証に向けて

傷を癒し、再び力強く立ち上がるために。
それぞれの立場から復興に取り組む四人が、知恵を出し合う。

御厨 まずは、それぞれのお立場から、東日本大震災との関わりについてお伺いします。

伴野 当時私は外務副大臣でした。東日本大震災のほんの少し前、二月二日にニュージーランドのクライストチャーチで大地震があり、二八名の邦人が亡くなられました。その対応の責任者として救助の支援体制を組み、現地のご遺族への対応、メディアとのやりとりなどもしました。三月一日はそれがようやく一区切りかなという頃であり、また外務省としては前原大臣から松本大臣へと代わった直後でした。

その日からの一週間は、私の一二年間の議員生活で最も緊張を強いられた期間であり、これから先もこのような緊張は味わいたくないという思いです。いま振り返っても、一つ間違えば背筋が凍りつくようなことになっていたと考えることがあります。一四日からの三日間はG8に出席される大臣に代わって留守を預かりましたが、刻々と悪化する原発事故の状況に、事務次官らと膝をつき合わせて議論をし、厳しい判断を求められたことを、昨日のことに覚えています。

御厨 海外から、たくさんの支援がありましたね。

伴野 一六三の国や地域と四三の国際機関から支援の意図



大橋

政府が満たしきれない
ニーズも必ずある。
それを埋められるのはNGOだ

おおはし まさあき
1978年早稲田大学卒業。90年米コーネル大学大学院国際農業・農村開発研究科修士課程修了。南アジアをおもなフィールドに、シャッラルー＝市民による海外協力の会、国際赤十字・新月社連盟などで活動。共編著に『バングラデシュを知るための60章』『進化する国際協力NPO』など。

が表明されました。たいへんありがたかったですし、また戦後日本の国際社会への貢献が報いられたのだとも思います。特に米軍のトモダチ作戦による最大で二万五千人の展開は、我々が「日米同盟」の意味を実践を通じて理解したという点で、大きな出来事でした。私が留守を預かっていた数日、原発への対応も含め、日米間には相当シビアなやりとりがあり、幕場まで持っていかねばならないことも少なくありませんが、そのような経験も意義深かったと思います。

椎名 ジャパン・プラットフォーム(JPF)は、もともととは海外で活動を行っていましたが、二〇〇六年に定款を変更して、国内の災害にも対応できるようになりました。〇七年の新潟県中越沖地震が国内で最初に対応したケースでしたが、東日本大震災のような大規模災害は初めてです。しかし、震災後三時間以内に始動を決め、六時間以内に五

つの団体が支援のために現場に向かっています。加えて、多くの民間企業が「うちの製品を現地ですべてほしい」と申し出てくださいました。その申し出と現地とのマッチングについても、JPFが間に入ってリスト化することで、ある程度効率的に運用できたと思います。迅速さでも、人的リソースの面で、ある程度これまでの海外での経験を生かすことができたのではないのでしょうか。

もう一つ、海外のNGOからも支援の申し出にも対応しました。私たちが海外に出るときは、現地にいるNGOと連絡を取り、情報を共有することから始めます。それが逆の立場となり、海外からの申し出に対して、私たちが窓口となつて相手方に情報を伝えたり、被災地のNGOに紹介する業務も行いました。来日に際しての心構えや現地の情報(食料の現地調達)はほぼ不可能で自己完結的であつては



椎名

**災害対応は初動が肝心。
そのために、国内外をまたぐ
NGO ネットワークを構築したい**

しいな のりゆき

2001年より人道支援に関わり、国連開発計画等に勤務した経験を持つ。現在、外務省や36の日本のNGO、経済界などからなる、特定非営利活動法人ジャパン・プラットフォーム(JPF)にて事務局長。海外の緊急人道支援や東日本大震災被災者支援などに関わっている。

しい、現地のNGOを尊重して活動してほしい、など)も発信しました。これは国際協力NGOセンター(JANIC)にも手伝っていただきました。

大橋 JANICは、日本で国際協力に取り組むNGOのネットワークで、緊急援助から復旧、開発、人権、環境などに取り組む約一〇〇の団体が加盟しています。九割程度はJPFとも重なります。現在日本は国際協力に取り組むNGOが約五〇〇団体あります。ちなみに、NGO・NPOというのは定義が曖昧ですが、日本ではおもに国際的課題に取り組む、外国で活動を行うのがNGO、国内の課題に取り組むのがNPOということが多くですね。

JPFは緊急援助に対応されているだけあって、迅速に動かれましたが、私たちが本格的に活動を始めたのは発災から数日〜一週間後です。日本のNGOが国内でこれだけ

本格的に動いたのは阪神・淡路大震災以来でしょう。だいたい六〇団体くらいが活動していると思います。

御厨 寄付も集まっているのでしょうか。

椎名 JPFでは、約六七億五〇〇〇万円の寄付をお寄せいただいております。

大橋 JANICはネットワーク機関ですから少ないですが、それでも一億円以上の寄付をいただきました。今後は、我々の活動が社会にもっと認知され、役割が大きくなっていくようにしたいと思います。

御厨 私は震災一カ月後に菅総理がつくられた復興構想会議(五百旗頭真議長)の議長代理に就き、復興に関する政府の歩みを助ける役割を担いました。四月一四日の初会合から一二回の会合を重ね、六月二五日に復興への提言「悲惨のなかの希望」を総理にお渡ししました。復興構想会議

の二カ月半は、大学の業務をほぼ休んで朝から夕方まで事務局に通い、その日積み残した宿題を深夜まで家でやって、翌朝また事務局に向かうという、研究者らしからぬ勤勉な生活でしたし、会議もまたなかなか大変でしたが、つらいとは思いませんでした。私だけでなく社会全体に、復興のために何かしたいという熱気のようなものがあつた気がします。

復興構想会議で重視したことの一つは、国際社会とのつながりについてです。提言には、「パニックに陥ることなく黙々とコトに処する被災した人々の姿からは、色味はどうであれ、深い悲しみの色がにじみ出ていた。その彼等のよき振る舞いを、国際社会は驚きと賛美の声をもって受けとめた。そして国際社会からの積極的支援を促すこととなった」「(支え合いのなかに生まれる)『希望』を通じて、人と人をつなぐ『共生』が育まれる。それは日本にとどまらず、全世界規模の広がりを持つ」という言葉を入れました。日本国内にとどまらず、世界を巻き込んだ共生のメッセージを出したかったのです。

緊急支援を仕切れる人材を糾合せよ

御厨 さて、震災から一年を経過して、国際協力の分野でもさまざまな課題がみえてきたと思います。

大橋 政府とNGOの連携は、スムーズにいかないところがありました。コンボやアルバニアなど途上国での難民問題などでは国連がなかに入って仕切りますが、日本は政府が優れていますから、十分に仕切ることができます。それはよいことですし、人命救助や復旧の主要な部分は政府、自衛隊、警察、消防、地方自治体が担うべきでしょう。しかし緊急度の高いもので、政府が満たしきれないニーズも必ずあるわけで、それを埋められるのはNGOです。ですから、初期の救援活動スキームに、ぜひNGOを加えてほしい。例えば、私たちが最初に政府と交渉した案件は、高速道路の通行許可をNPO・NGO団体にも認めてほしいということでした。緊急時におけるNGOの優先順位が低かったのです。

また政府は、三月一六日に辻元清美さんを実質的キャップとして震災ボランティア連携室を立ち上げましたが、緊急支援や復興・開発のノウハウを持ち、被災現場に入って活動できるNGO・NPOと、ある程度環境が整った後に活躍できるボランティアとは、役割も求められるスピード感も違います。そこが一緒になってボランティア連携室に一本化されたことで、よかつた面と、活動しにくくなつた面がありました。緊急災害対策本部と直接連絡できる体制

も必要だったと思います。

椎名 海外との関係でも、仕切りや連携は重要な論点です。私は海外での経験がほとんどですが、海外の被災地では、現地政府と中心的な支援機関を軸に分野ごとでクラスターミーティングを行います。集まった機関や団体が議論をしながら進めていくというやり方です。海外の方法を日本ではそのまま当てはめるのが有効かというところ、おそらくそうではない。ではどのように海外のNGOと情報を共有し、調整のプロセスに入れていくか、JPFとしても反省や課題が残った点です。

御厨 政府にいらつしやると、また別の角度から課題がみえたと思いますが。

伴野 海外からの人的・物的支援については、被災地のマッチングがやはり難しかったですね。その大きな原因の一つは、政府のマンパワーが足りなかったことは否めません。各国の救援部隊が現地に入る際には、通訳も含め外務省関係者が同行しますが、省内の日常業務もありますし、すぐには揃いません。だとしたら、先ほど大橋さんがご指摘になったように、NGOや民間の知恵と人材を借りればよい。その意味で官民が協力できる裾野を広げておく必要を痛感しました。そのためには外務省の垣根を低くして、NGO

や企業の皆さんと日頃からお付き合いできる環境を整備する必要があります。普段から交流があれば、助けてくださいと言いやすいものです。

大橋 前向きな提案です。外務省、国際協力機構(JICA)の国際緊急援助隊、国際赤十字、NGOなどで、平時から日本国内外での災害時における国際協力の協議会のようなものですね。これまでの日本の国際協力は「日本から途上国へ」という一方通行のイメージでした。しかし国際協力は本来双方向のもので、いったん日本で大きな災害が起これば、外国から日本へというベクトルの国際協力も外務省が担うわけです。発想を柔軟にして、日常的に交流を図ってほしいと思います。

椎名 国内であれ海外であれ、人道支援で留意すべきことは、現地の方を尊重することです。そこを踏まえながら支援に関する情報を共有し、調整する。非常時においてそのような経験は非常に貴重で、協力隊経験者や経験豊富な国内外のNGOなどはとても重要なリソースです。常日頃のネットワークづくりとともに、非常時において彼らが活躍する柔軟な仕組みは、ぜひ検討されるべきです。

マッチングの難しさ

御厨 海外からの救援物資についても、通常の入国管理局



伴野

徹底的な検証が、 犠牲者へのレクイエムであり、 日本の国際社会に対する責務である

ばんの ゆたか
1985年名古屋工業大学大学院修了（都市交通計画研究室）、JR東海入社。衆議院議員政策担当秘書などを経て、2000年衆議院議員総選挙で初当選。当選四回。10年9月～11年9月外務副大臣を務める。現在衆議院国土交通委員会委員長。

の手続きでは荷揚げまで一週間かかって、その間に食料の賞味期限が過ぎるといったこともあったようですが……。

伴野 現場の担当者としては、危険を冒して事故があったらどうしようと感じてしまうのは、責められない部分もあります。そこは、政治の側がリスクを引き受けられないといけません。反省材料です。

椎名 ただ、物資にはそれ以外にも難しいことがあって、一つは、繰り返しになります。マッチングの難しさです。現地の倉庫のキャパシティには限界がありますし、被災地のニーズも一日単位で変わってきます。量が足りないといふ公平性の問題も出てきます。

もう一つは、正直なところでの被災者ニーズの問題です。海外からの食料支援であれば、最初の数日はともかく、ある程度長期化すると、口に合う、合わないということもある

ります。英語でタイムリーにこちらの希望を発信する必要があります。ありましたね。

大橋 すべて壊滅していれば別ですが、私は物資は原則お断りしてよいと思います。できれば物資よりもお金を送っていたらいいと思います。できれば物資よりもお金を送つべきでしょう。

伴野 被災者の気持ちという点では、物資ではありませんが、海外の医療チームの受け入れも難しいところがあります。来られる方々は、自分たちは自己完結しているし、迷惑はおかけしませんということですが、患者さんからすると言葉が通じない医師に診てもらうことへの抵抗や不安は当然あるでしょう。また多くの高齢者にとって必要なのは新たに処方する緊急の薬ではなく、日常的に服用している薬です。

椎名 医師免許の問題もありますし、法律的な制約も大き



御厨

震災を機に、 日本の国際協力の 風景が変わってくるだろう

みくりや たかし

1975年東京大学卒業。東京都立大学教授、政策研究大学院大学教授などを経て、2002年より現職。11年4月～12年2月東日本大震災復興構想会議議長代理を務める。著書に『政治へのまなざし』『戦後』が終わり、「災後」が始まる』『権力の館を歩く』など多数。

い。前もって協定を結んでおくなどの入念な準備が不可欠です。なかなかオープンにといいわけにいきません。

伴野 そこを補うのは、やはり政治家の判断になりますね。

復興へのターニングポイント

御厨 比較的初期の緊急支援についてお話いただきましたが、全体を振り返ってみて、それぞれのお立場でいくつかの画期があったと思います。いかがですか。

伴野 東日本大震災の諸課題のなかでも、やはり原発事故への対応が最も困難でした。転機はいくつかありましたが、最初にそう感じたのは、三月一七日、自衛隊と警察による福島第一原発三号基・四号基への放水です。効果についてはさまざまな評価がありますが、そこに至るまでの官邸(緊急災害対策本部)、防衛省・自衛隊、警察、消防、もちろん

ん我々も含め、その調整は困難を極めました。しかし政府内の協力体制がようやく整い、未曾有の事故に対して反転攻勢をかける、私にとつてはそういう象徴的な場面でした。もう一つはゴルデンウィーク前後でしょうか。我々は各国が出す日本への渡航情報と風評被害の問題を非常に気にしていました。それらを注視しながら、国際社会に対してできる限り正確かつ迅速な情報を伝えようと思いました。その情報収集のために、外務省などに政務三役は東京に貼り付きっぱなしで、大臣も三月中に東京を離れたのは先述のG8外相会談と、日中韓外相会談(三月一九日、京都)だけだったと記憶しています。それが一カ月を経過して次第に状況が見通せるようになると、我々も国際会議に積極的に出席して、支援に対するお礼とともに、少しずつ安定と復興に向かっていく日本の姿を発信しようというふう

変わっていききました。私もシンガポール日帰り往復が三回も続いたり。それが五月初旬あたりからでしょうか。

大橋 それは六月二日のミレニアム開発目標(MDGs)フォローアップ会合での大臣スピーチにも通じますね。大臣は、今回たくさんの国際社会から支援を受けたことで、国際社会の連帯や助け合いが不可欠だ、だから日本はODAを使って恩返しをしますという趣旨の発言をされました。こういうときに内向きになるのではなく、世界と関わっていくのだという熱意が伝わるすばらしいスピーチでした。ただ残念なのは、その後にはODAが減額されてしまったことですが……。

椎名 我々にとっても一カ月というのは一つの区切りになりました。JPFは日本国内での活動経験はほとんどありません。国内援助では阪神・淡路大震災以来地道に活動を続けてこられた団体があり、現地の方がおり、政府・地方自治体の災害対策本部があり、全国社会福祉協議会(全社協)があるなかで、JPFはいわば新参者です。そこがいきなり入ってきて調整しましょうといっても、「あなた誰?」という感じですよ。まず全社協の方と一緒に仕事をするなかで「JPFは意外と使えるな」と評価されるようになって、そこからいろいろな提案ができるようになりました。

被災者支援四者連絡会議(宮城県・自衛隊・政府現地対策本部・ボランティア)を持てたのも一カ月後でした。

大橋 もう少し長期的にみると、九一〇月にかけて少しずつ災害ボランティアセンターが閉まり、被災者も避難所から仮設住宅へと移っていきます。復旧から復興のプランへと移行していったということでしょう。

福島とどう関わるか、福島をどう語るか

御厨 先ほど伴野さんの話にもありましたが、やはり福島の問題を議論しないわけにはいきません。

伴野 冒頭に申し上げたとおり、最初の一週間は思い出すだけで背筋が寒くなります。その後は、とにかく世界に対して正しい情報を発信しなければなりませんから、できる限りたくさんの言語で、メディアだけでなく、外務省としても在京大使館に対するブリーフなども積極的に行いました。

御厨 NGOとしても活動が難しいところがあるでしょう。**椎名** そうですね。人道支援に携わる者として福島を支援したいという気持ちは強いですが。ただ、放射線の影響がまだ計り知れないところがあります。私のオフィスも含め、NGOスタッフが福島で活動することに関してはかなり慎重にならないざるを得ませんでした。十分に情報を集め、対策を練って

から動きますので、活動のスピードは当然遅くなりました。

大橋 ボランティアでも、そもそも「除染ボランティア」という考え方が成立するのか、という問題があります。JANICはおじさん・おばさんも多いので福島に入りました(笑)。しかし福島に関わるNGO・NPOの数は、宮城・岩手と比べて明らかに少ない。それは仕方ないと思います。ただそうはいっても、スリーマイル島やチェルノブイリの事故でもこれほど市民は関わってはいないと思います。私たちは福島の復興に尽力するとともに、福島の現状をつぶさに記録し、発信し、世界と共有していかなければなりません。こういう情報は、政府のものだけでは不十分で、政府発表に対して多少クリティカルな民間の報告が、しかも複数あることが重要です。いま、福島大学と協力して英語のホームページを作って発信を始めました。

伴野 日本から信頼すべき情報が発信されるということが重要ですから、政府の足りないところを補う意味でも、民間からの発信はとても大切です。

御厨 復興会議でも、四月の発足当初は、宮城・岩手と福島を同列に論じるのは難しいという意見がありました。それがまとまる方向に動き出したのは、先ほどの伴野さんのご指摘と符合しますが、五月の連休明けからです。提言の

章立てでも福島をどう入れるかが最も悩みましたが、最終的に第三章「原子力災害からの復興に向けて」を独立させて論じました。分量は三ページにすぎませんが、事態の収束、国の関わり方、放射線量の測定と公開、土壌汚染への対応など、他章よりも具体的に記述し、そこに手厚く予算をつけるよう訴えました。特に大学に対する支援は重要です。長期的には地元が頑張らなくてはなりません、大学はその一つの核となる存在です。

伴野 ここで一つ問題を提起します。情報の発信の仕方として、福島という言葉が圧倒的に原発事故とセットで語られる現状は、風評被害に苦しむ福島の人たちにとって非常につらい状況です。ある方から、『福島原発事故』という名称を使うのはやめてくれ、使うならせめてその前に『東京電力』と入れてほしい』という訴えを聞きました。別の会議では、自分の子どもが将来自分の出身地を語ることで不利益を受けないかに悩む親御さんがいらつしやいました。不都合な情報は出すなことではありません。正確な情報の発信・共有は日本の信頼回復に不可欠です。他方で、福島イメージが原発と結びつきがちな状況のなかで、原発事故をどのように表現するか。もう少し思いをめぐらせることがあってもよいと思います。

記録し、検証し、共有する

御厨 最後に、少しマクロな視点から、東日本大震災への対応についての教訓を考えてみたいと思います。

伴野 このような大きな災害に対して我々は何ができて何ができなかったのか。その検証が最も重要だと思えます。時間も人もお金もかけて、徹底的に検証することが、亡くなられた方へのレクイエムであり、日本の国際社会に対する責務です。昨今の議事録云々という話も、メモがまったくないということは考えられませんから、復元はできません。それはそれらを十分に精査し、一つひとつの判断や言動に白黒つけていく。関わった政治家、官僚、東京電力などは、今後も検証作業に積極的に協力するべきです。

御厨 いま公文書管理委員長として、関係者のヒアリングを行っているのですが、私が見た限りでは、多くの組織は最初の混乱状態のときはともかく、しかし二週間もたつと、あの組織ではきちんと論点整理をやっていて、それが残っています。ごく一部の組織を除いて、意図的に隠したというケースは少ないでしょう。

伴野 付言したいのは、それが魔女狩りに「こいつのせいだ」「あいつに責任を取らせろ」という動きと連動する

と、これはかえって真相から遠ざかることになりかねません。ドライに評価したうえで法的には免責されるということが、非常時の検証には不可欠でしょう。

大橋 検証は、政府、民間、そして外国や国際機関による複数のものもあってよいと思えます。それらの結果を踏まえて、できれば原発に関するODAをもう少し中立化する方向に踏み込んでほしい。具体的には、原子力発電のメンテナンスや技術協力だけでなく、そもそも原子力発電が必要なのかという議論を行う基盤づくりにODAが使われてもよいと思えます。賛成派も反対派も同じ情報に接し、議論する。多様な視点を提供することにNGOの意義があります。日本が海外に原発の輸出を進めたいのであれば、なおさら今回の日本の経験を生かし、リスクについてもきちんと伝えるべきです。

伴野 意義だけでなくリスクを語ることを恐れてはいけません。いと再認識しました。それから、もう一つ検証で重要なのは、国内外からいただいた資金の用途についてです。また活動が継続中で網羅的な報告は難しいかもしれませんが、しかし自分の国の援助金が日本のどこに使われたかわかれば、あるいは被災地の方も地域の復興資金の一部がどの国からの支援かわかれば、資金の流れの透明性という点でも、また援助をする側・される側の気持ちの面でもよい影響があるはずですよ。こ

これはNGOに集まった資金についても同様でしょう。

椎名 今回、世界中の国際機関やNGOで国際協力を経験した若者が、その経験を生かして被災地で活躍するケースを多く見ました。政府に対しては、NGO、NPOにはノウハウを持ったプロの人材がいるので、一緒に協力できる体制をいまからでも準備したい。JPFとしては、やはり事前の準備の重要性を痛感し、これを機に国内事業部を立ち上げました。国内災害で実績のある諸団体・機関とのネットワークのなかで、役割分担ができればと思います。

大橋 国内事業部の立ち上げはすばらしいことです。国際NGOやJICAなども国内の大災害時には活動できるような制度的担保も進めたいですね。それから、初動資金のプールの仕方について、これはJPFの成功例があるわけですが、もう少し対象を広げた仕組みがあってもよいかもしれません。

御厨 初動資金という点では、政府も同じです。第三次補正予算が遅すぎました。明治の三陸津波のときには、予算が一カ月でおりています。昭和八年の三陸地震も三月で予算がほとんど組みあがっていたにもかかわらず、緊急に組み替えを行って資金を捻出しています。しかも村々に直接お金が下りてきて使いやすかった。内務省出身の官選知事

の時代ですから、いまとは状況が違いますが。

椎名 準備という点では、先ほどのネットワークづくりについては、国内に留まりません。特にアジア諸国のNGOとも事前に協力体制をつくって、できれば協定をつくって、災害が起こればそこと連絡を取ってすぐに活動できるようにしたい。それはいざ日本で何か起こったときに彼らの支援も受けられる、双方向的な国際協力の一つのベースになるのではないでしょうか。

御厨 アジアと結ぶということは日本にとってなかなか難しい課題でしたが、おっしゃるように災害への緊急支援という入り口はお互いの共通項が多く、しかし進めていくなかで文化の違いもあつたりして、本当の意味で相互理解が進む契機でもあると思いました。これまで日本は貿易でアジアと関係をつくってきたけれども、お互いに身を切るような痛みを受けたときにどうやって立ち上がるか。これは政府の重要性はもちろんです。他方で政府レベルではわからない目線というものがあはずです。その点で、東日本大震災での経験が、日本の国際協力の風景を変えていく一つのきっかけになっていくことを期待したいですね。

伴野 そして願わくは一年後にまたこのような場で、それぞれの検証結果を持ち寄って、また議論できればと思います。■