

第3章 国際緊急援助隊(JDR)の概要

3-1 国際緊急援助隊の沿革

日本の国際緊急援助隊(JDR: Japan Disaster Relief Team)の発足に向けての動きは、1970年代末、内戦によりタイに脱出した大量のカンボジア難民への対応に始まる。欧米主要国は医療チームを中心とする援助チームをタイ・カンボジア国境周辺に素早く派遣したが、当時、日本は政府・民間ともに援助チームを海外に出す仕組みを有していなかった。1979年12月に日本政府は現地に「カンボジア難民救済実情視察団」を派遣し、その報告に基づいて、翌80年から3年間にわたり、全13チーム、延べ407名の医療関係者を現地に派遣し、難民に対する医療活動などを行った。

このような当時の対応の遅れへの反省と現地における活動の経験を踏まえ、1982年3月、日本政府は、海外の大規模災害の発生に対し、速やかに医療チームを編成し、被災地に派遣することを目的とする「国際緊急医療チーム(JMTDR: Japan Medical Team for Disaster Relief)」、現在のJDR(医療チーム)の前身が創設された。また、同年、国際協力事業団(JICA)(現在の(独)国際協力機構(JICA))の医療協力部に国際緊急援助室を設置した。これにより、平常時から医療関係者をボランティアとして登録して訓練・研修を行う一方、海外での災害に即応する体制が整った。

1985年、メキシコ地震及びコロンビア火山噴火へ医療チームを派遣した際に、医療関係者の派遣だけでなく、捜索救助(救助チーム)及び災害対策の専門家の派遣(専門家チーム)を含めた総合的な国際緊急援助体制の整備の必要性が認識された。

これらの経験を踏まえ、JDRの体制整備が進められ、1987年8月26日に「国際緊急援助隊の派遣に関する法律」が成立し、同年9月16日に公布・施行された。これにより、「国際緊急援助隊」が発足し、救助チーム、医療チーム、専門家チームを派遣する体制が確立された。なお、JDRの目的は、「海外の地域、特に開発途上にある海外の地域において大規模な災害が発生した場合、被災国政府等の要請に応じ、救助活動、医療活動及び災害応急対策や災害復旧のための活動を行うJDRを派遣し、国際協力の推進に寄与すること」となっている。

1992年には、同法は、「国際連合平和維持活動などに対する協力の関する法律(国際平和協力法:通称PKO(Peacekeeping Operations)法)」の改正に併せて一部改正され、文民チームでは対応できない場合など、「特に必要と認める場合」、自衛隊部隊の派遣が可能になった。同時に、対応範囲が整理され、紛争に起因する災害は自衛隊部隊が、それ以外の自然災害(地震、火山噴火、台風、洪水など)及び紛争に起因しない人為的災害(石油・ガスタンクの爆発、原子力災害など)は、JDRが対応することとなった。

現在はJDRの4チーム(医療チーム、救助チーム、専門家チーム、自衛隊部隊)を災害の種類や規模、被災国政府等の要請に応じて、いずれかのチームを単独又は複数のチームを組み合わせ派遣している。

3-2 国際緊急援助隊の派遣プロセス

国際緊急援助隊の派遣は、海外で大規模な災害が発生し、被災国政府等から日本に対して援助要請があった場合、要請の内容、災害の規模・種類などに応じて国際緊急援助隊の内容などについて検討を行い、関係省庁・機関との協議を経て実施する。

例えば、2011年のニュージーランド地震の事例では、在京ニュージーランド大使と協議を行った際に、正式にニュージーランド政府から派遣の要請が届いた。

逆に、大規模災害でも、発生する国や場所によって、派遣要請がない場合もある。地理的に近い国からの要請が多い傾向がある。2008年の中国の四川地震の事例では、中国は日本、韓国、ロシア、シンガポールの4か国からのみ国際緊急援助隊を受け入れた。

JDR 派遣の最終的な決定をする前に外務省で緊急対策本部を立ち上げることがある。同本部は、被災国政府等からの要請がない場合に被災国政府等への国際緊急援助の申し入れ、事前調査チームの派遣、また救助チームの予備的召集(待機召集)の決定などを行う。予備的召集は法律には規定されていないが、各隊員が所属組織の中で待機を行うことになる。警察庁、消防庁、海上保安庁に対しては、外務省との協議書が取り交わされた後、正式に派遣が決定される。

JDR の派遣には、民間航空機だけではなく、政府専用機や自衛隊航空機を利用する可能性などもあるため、災害発生直後から防衛省とも連絡を取っている。

JDR 派遣の際には、要請から可能な限り迅速且つ効率的に隊員が現地へ到着できるよう、その都度各移動手段を選択している。政府専用機や自衛隊航空機を利用する場合は、主に、民間航空機による手段が取れない場合などである。例えば、近隣の空港が被災して一時的に閉鎖、又は、限定的な航空機の発着しか許可していない場合などである。

外務省及び JICA は、被災国・地域の状況や各国の援助内容について正確な情報を取得するために、国連人道問題調整部(UNOCHA)が WEB 上で運用するバーチャル現地活動調査センター(Virtual OSOCC⁶)を活用して情報収集を行う。また、日本が JDR 派遣を決定した際には、Virtual OSOCC を通じて、国際社会に対し情報共有する。同サイトでは、各国の国際緊急援助隊の準備状況などが確認できる。外務省から直接 UNOCHA(ジュネーブ本部)の被災国・地域が該当する地域担当に状況確認を行うこともある。

1. 救助チーム

救助チームは、被災地での被災者の捜索、発見、救出、応急処置、安全な場所への移送を主な任務としている。チームは、外務省、警察庁、消防庁、海上保安庁、JICA(医療班・構造評価・業務調整)の隊員から構成され、民間航空チャーター機の活用などにより、政府の派遣決定後、迅速に日本を出発する準備を整えている。

警察庁、消防庁、海上保安庁からの参加者の人選については、各庁に任されているが、派

⁶ <http://vosocc.unocha.org/>

電子掲示板 Virtual-OSOCC(On-Site Operations Coordination Center)。リアルタイムの災害援助情報が検索可能。

遣される隊員はトップレベルの技術を有する人員があてられる傾向が強い。JDR の出発空港が成田空港であるため、参加者は関東圏や成田空港へのアクセスが容易な隊員が多い傾向がある。

災害発生から派遣実施までの流れは図 3-1 のとおり。

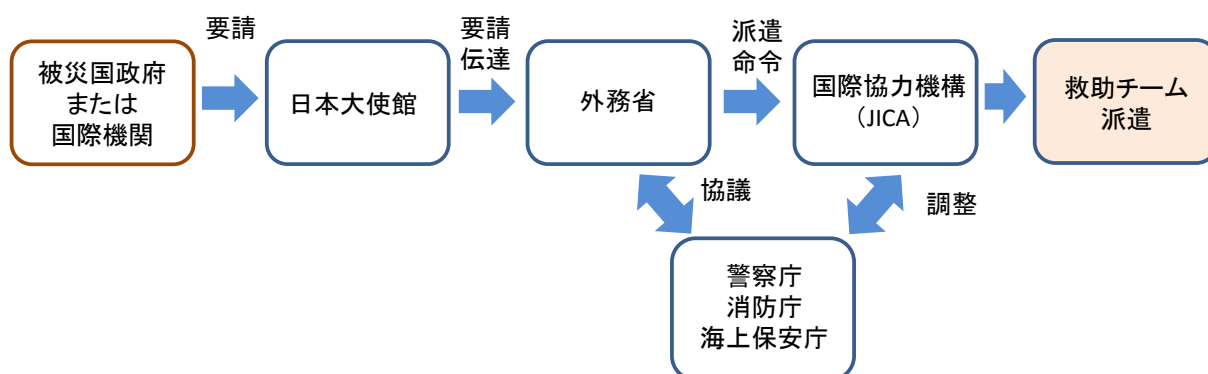


図 3-1 救助チームの派遣プロセス

出所: JICA ホームページ (<http://www.jica.go.jp/jdr/about.html>) をもとに評価チーム作成

なお、2010 年に日本の JDR 救助チームは搜索救助の国際的ネットワークである国際搜索・救助諮問グループ (INSARAG: International Search and Rescue Advisory Group)⁷ が認定する国際搜索・救助諮問グループ外部評価 (IEC: INSARAG External Classification)⁸ において最高水準であるヘビー級の認定を受けた (Box-Story 1 参照)。

自国外の災害現場で活動する国際救助チームは、IEC がミディアム以上の認定を受けていることが INSARAG 及び UNOCHA から勧告されている。

IEC は、被災地の救助活動現場で各チームの能力に応じて活動現場を割り当てることを目的とし、国際都市型搜索救助チームをミディアム (中)、ヘビー (重) の 2 つの階級に分類している。

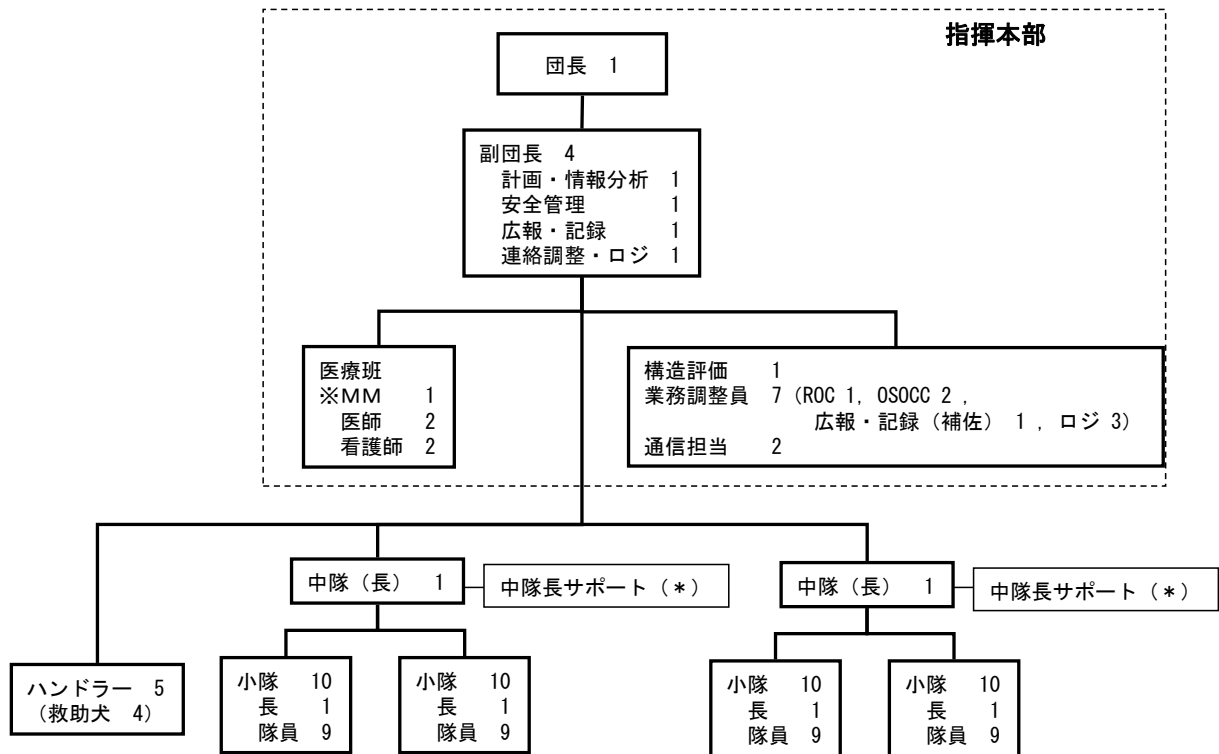
ミディアムは、5 つの機能 (管理, 搜索, 救助, 医療, ロジ) を有し、1 か所のサイトで活動する能力を有している必要がある。搜索能力については救助犬又は搜索機器のいずれかを保有していることが必要となる。

ヘビーは、ミディアムと同じく 5 つの要素を有し、2 か所の離れたサイトで同時に活動する能力を有している必要がある。具体的には、2 班に分かれた場合に、人員 (交代制)、資機材、指揮管理に問題がないことが求められる。搜索能力については救助犬及び搜索機器の両方を保有している必要がある。また、ビルなどの建造物の倒壊箇所でも活動ができる高度な能力と資機材が必要となる。

⁷ 各国の国際救助チームが協調と連携を図り、救援現場で効果的な活動を行えるよう調整を行う、国連傘下の国際ネットワーク。事務局は UNOCHA。

⁸ INSARAG による国際救助チームの外部評価。ヘビー・ミディアムの 2 階級があり、派遣前準備から撤収までの過程の約 150 項目が外部評価員によりチェックされ、認定の可否が判断される。最難関のヘビー級には、被災地において独自に安全を確保し、2 つの災害現場で同時に、24 時間連続の救助活動を 10 日間継続できる能力などが要求される。

派遣される救助チームの規模は、災害の規模や種類、地理的關係などを総合的に考慮して決定されるが、現在の標準編成は 69 名体制となっている。全体の方針決定や対外的な窓口となる指揮本部と実際に現場で救助活動を実施する中隊、小隊、ハンドラー(救助犬含む)に区分されている。これは、2 中隊が 2 か所で、24 時間体制で 10 日間救助活動を行うことができるように組み立てられており、INSARAG のガイドライン⁹で規定されている。



- ・団長は、外務省職員
- ・副団長は、消防庁、警察庁、海上保安庁及びJICAから各1名ずつの職員が派遣され、計4名で団長を補佐
- ・副団長には、各担当があり、計画・情報分析担当を消防庁、安全管理担当を海上保安庁、広報・記録担当を警察庁、連絡調整・ロジをJICAが担う

図 3-2 救助チームの標準編成(69 名体制)

出所: 東京消防庁ホームページ (<http://www.tfd.metro.tokyo.jp/camp/2012/201210/camp3.html>)

⁹ http://www.insarag.org/images/stories/INSARAG_Guidelines-2012_ENG-Read_version.pdf



閉鎖空間で捜索活動を行う救助隊員

(インドネシア・西スマトラ州パダン沖地震災害(2009年10月1日))

出所: JICA (http://www.jica.go.jp/topics/2009/20100317_03.html)

Box-Story 1: 世界 13 番目のヘビー級チームに

日本の国際緊急援助隊(JDR)救助チームが2010年に受検したIECヘビー級では、高度な救助技術はもちろんのこと、携行する資機材を使い、2つの災害現場において同時に24時間10日間連続で捜索救助活動を継続できる能力に加え、他国に先駆けて被災地入りした場合には国連の国連災害評価調整(United Nations Disaster Assessment and Coordination : UNDAC)¹⁰に代わって「現地活動調整センター(OSOCC)」を立ち上げ、被災情報収集、各国チームの被災国・地域への到着時における受付・調整までを行う、幅広い能力が要求される。

今回の受検では、架空の「トリニア国ザクアス市」でマグニチュード7.8の地震が発生したという設定の下、10日早朝6時から翌11日の20時まで実に連続38時間にわたり、兵庫県広域防災センター(兵庫県三木市)で救助チームの派遣シミュレーション演習が実施された。警察庁、消防庁、海上保安庁のレスキュー隊員のほか、指揮本部要員、救助犬ハンドラー、医療班(医師・看護師)、業務調整員により編成された計71人の隊員と救助犬4頭が演習に参加し、チーム招集から被災国・地域への到着、活動、撤収までを実施。それを、11人の各国の評価員がマネジメント、捜索、救助、医療、ロジスティックスの5分野、約150項目にわたり審査した。

2日間にわたる演習に対する審査の結果、日本のJDR救助チームは11人のIEC評価員全員一致でヘビー級に認定され、世界で13番目のヘビー級認定チームとなった。国連人道問題調整部(UNOCHA)アジア太平洋地域事務所のテリエ・スカブダル事務所長は、審査結果について「38時間にわたる演習を通じ、日本のJDR救助チームが高い専門性を持つことが認められた。今後は全国の救助隊員の能力を同じレベルに引き上げ、更にその技術を他のアジアの

¹⁰ 発災直後に現地に入り、被災地のニーズアセスメント、国際援助チームの調整、国際社会への現地情報の発信などの初期対応を行う。UNDAC要員となるための導入研修(2週間程度)を受講した者が、派遣要員として登録されている。

国々にも共有してほしい」と総括した。

出所: JICA ホームページ (http://www.jica.go.jp/topics/2009/20100317_03.html) を引用・一部修正

2. 医療チーム

医療チームは、被災者の診療に当たるとともに、必要に応じて疾病の感染予防や蔓延防止のための活動を行う。メンバーは個人の意志で登録している医師、看護師、薬剤師、調整員に加え外務省、JICA から編成される。

外務省からの派遣命令を受け、JICA は医療チーム登録者全員に参加の可否を FAX 及びメールで伝達する。参加可能である登録者の中から、被災地の状況や想定される治療内容を鑑み選定する。

災害発生から派遣実施までの流れは図 3-3 のとおり。

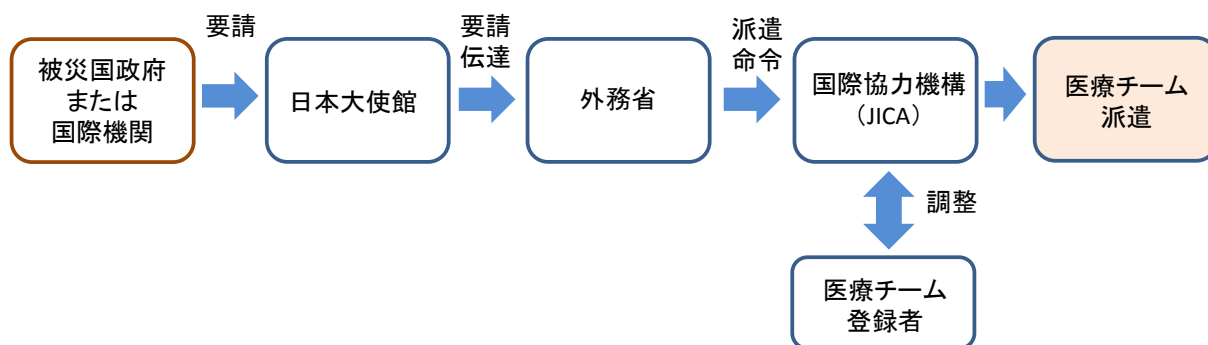


図 3-3 医療チームの派遣プロセス

出所: JICA ホームページ (<http://www.jica.go.jp/jdr/about.html>) より評価チーム作成

医療チームは、近年は災害現場に即した医療機器(ポータブル X 線検査機器, 超音波検査装置など)の携行や、薬剤師・検査技師などの参加により、様々なニーズに対応する効果的な医療援助が可能となっており、年々進化している。

医療チームの標準編成は、INSARAG のガイドラインに準拠した 23 名体制で、団長は外務省、ロジ班の副団長は JICA、医療班の副団長兼メディカルコーディネーターは医療チーム登録者、ロジ要員は JICA など、医師・看護師などは医療チームの登録者の中で応募があった人の中から選定する。募集の段階では性別を特定しないが、選定時には、派遣する国の事情などから、ジェンダーバランスに配慮している。登録者は女性医師も多数確保されている。

医療チームの登録については、JICA が管理を行っており、派遣を希望する医師との連絡も JICA が行っている。医療チームは、団長のもとロジ班と医療班に分けられている。

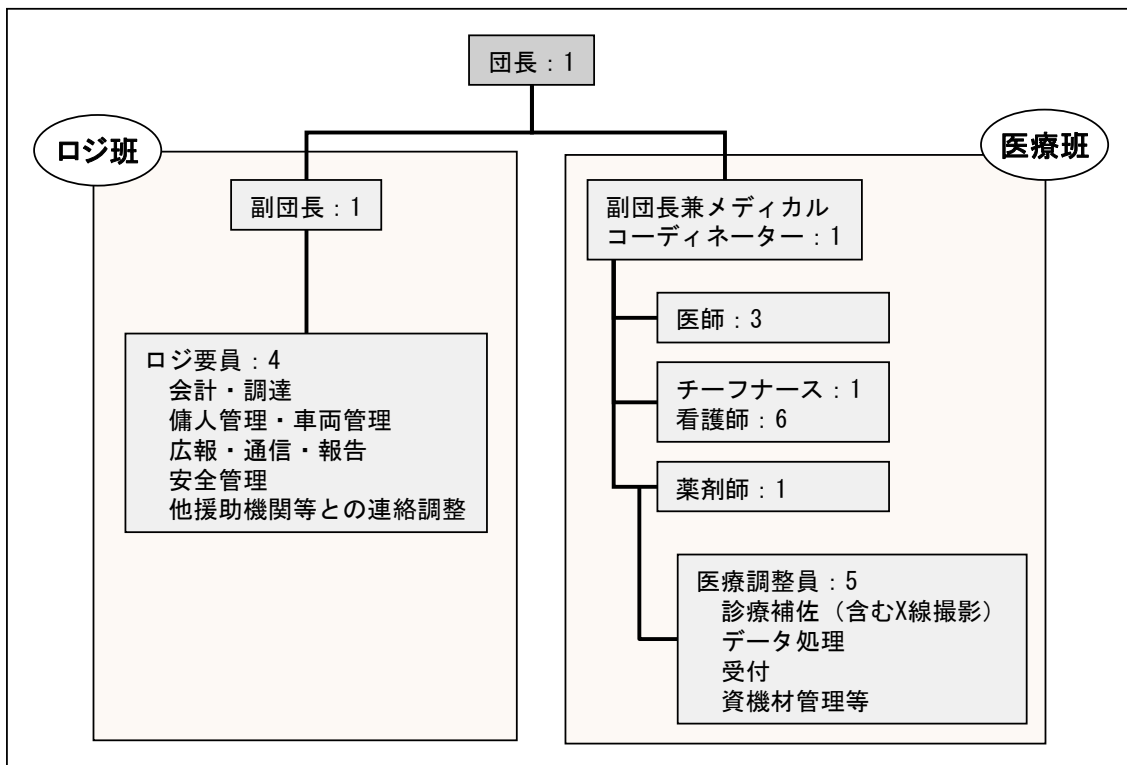


図 3-4 医療チームの標準編成(23 名体制)

出所:JICA 資料



膿瘍の除去手術を行う医師

(インドネシア・西スマトラ州パダン沖地震災害(2009年10月1日))

出所: JICA (http://www.jica.go.jp/topics/2009/20100317_03.html)

3. 専門家チーム

専門家チームは、建物の耐震性診断や、火山の噴火予測や被害予測など、災害に対する応

急対策と復旧活動について被災国政府等と協議・助言を行う。また新しい感染症に対して、被害の拡大を抑制するための助言を行うこともある。

専門家チームは、被災国政府等からの要請内容に基づき編成される。救助チームや医療チームと異なり、事前登録は行っていない。また、標準編成も規定されていない。団長の人選や専門家以外の省庁からの参加についても、派遣の内容を判断して決定される。災害の発生から専門家チームの派遣実施までの流れは図 3-5 のとおり

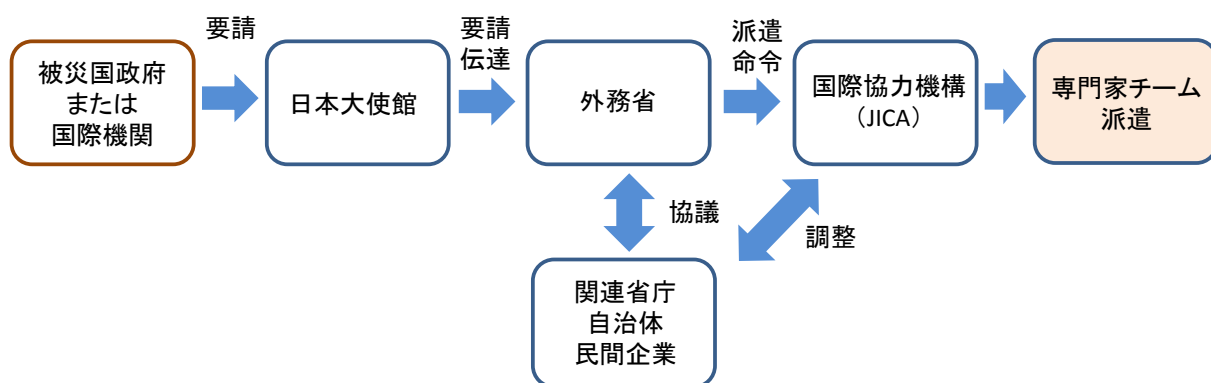


図 3-5 専門家チームの派遣の流れ

出所: 評価チーム作成



排水活動の様子(タイ洪水被害(2011年11月))

写真出所: 外務省 (http://www.mlit.go.jp/river/kokusai/disaster/thailand/thailand_jdr_120104.pdf)

3-3 国際緊急援助隊の派遣実績

本件評価での対象期間とした 2004 年 4 月から 2012 年 3 月末までに日本からの国際緊急援助隊(自衛隊部隊を除く)として、表 3-1 に示すとおり、救助チーム 7 チーム、医療チーム 19 チーム、専門家チーム 16 チーム(計 42 チーム)が派遣された。

表 3-1 JDR の国・地域別派遣実績(2004 年 4 月～2012 年 3 月末)

国・地域	災害	災害発生 (現地時間)	派遣チーム	派遣期間
中国	四川省大地震	2008/5/12 14:28	救助チーム (61 名)	2008/05/15～2008/05/21 (7 日間)
			医療チーム (23 名)	2008/05/20～2008/06/2 (14 日間)
フィリピン	ギラマス島沖における重油流出海難事故	2006/8/11	専門家チーム (4 名)	2006/08/22～2006/08/29 (8 日間)
インドネシア	インドネシア・スマトラ島沖大地震による津波被害	2004/12/26 7:58	医療チーム (1 次隊) (22 名)	2004/12/30～2005/01/12 (14 日間)
			医療チーム (2 次隊) (21 名)	2005/01/08～2005/01/21 (14 日間)
			医療チーム (3 次隊) (19 名)	2005/01/18～2005/01/31 (14 日間)
	ニアス島地震	2005/3/28 23:09	医療チーム (1 次隊) (11 名)	2005/03/30～2005/04/12 (14 日間)
			医療チーム (2 次隊) (17 名)	2005/04/07～2005/04/18 (12 日間)
	ジャワ島中部地震	2006/5/27 5:53	医療チーム (25 名)	2006/05/29～2006/06/10 (13 日間)
	西スマトラ州パダン沖地震	2009/9/30 17:16	救助チーム (65 名)	2009/10/01～2009/10/08 (8 日間)
医療チーム (23 名)			2009/10/01～2009/10/14 (14 日間)	
メラピ火山噴火	2010/10/26	専門家チーム (4 名)	2010/11/09～2010/11/18 (10 日間)	
台湾	台風 8 号被害	2009/8/6	専門家チーム (5 名)	2009/08/21～2009/08/29 (9 日間)
タイ	インドネシア・スマトラ島沖大地震による津波被害	2004/12/26 7:58	救助チーム (49 名)	2004/12/29～2005/01/07 (10 日間)
			ヘリコプター救助チーム (32 名)	2004/12/29～2005/01/20 (23 日間)
			医療チーム (23 名)	2004/12/30～2005/01/12 (14 日間)
			専門家チーム (鑑識) (7 名)	2005/01/04～2005/01/16 (13 日間)
			専門家チーム (捜索救助) (7 名)	2005/01/07～2005/01/20 (14 日間)
	タイ洪水被害	2011 年 7 月下旬	専門家チーム (地下鉄施設対応) (2 名)	2011/10/26～2011/11/02 (8 日間)
			専門家チーム (上下道施設対応) (4 名)	2011/10/26～2011/11/19 (25 日間)
			専門家チーム (空港施設対応) (2 名)	2011/10/27～2011/11/02 (7 日間)
専門家チーム (排水ポンプ車) (51 名)			2011/11/2～2011/12/27 (56 日間)	
スリランカ	インドネシア・スマトラ島沖大地震による津波被害	2004/12/26 7:58	医療チーム (1 次隊) (20 名)	2004/12/27～2005/01/09 (14 日間)
			医療チーム (2 次隊) (24 名)	2005/01/05～2005/01/18 (14 日間)
			専門家チーム (10 名)	2005/01/16～2005/01/31 (16 日間)
モルディブ	インドネシア・スマトラ島沖大地震による津波被害	2004/12/26 7:58	医療チーム (10 名)	2004/12/29～2005/01/08 (11 日間)
			専門家チーム (3 名)	2005/01/27～2005/02/01 (6 日間)

国・地域	災害	災害発生 (現地時間)	派遣チーム	派遣期間
パキスタン	パキスタン 地震	2005/10/8 8:50	救助チーム (49名)	2005/10/09~2005/10/18(10日間)
			医療チーム (1次隊) (21名)	2005/10/10~2005/10/23(14日間)
			医療チーム (2次隊) (21名)	2005/10/20~2005/11/02(14日間)
	パキスタン 洪水被害	2010年7月 下旬	医療チーム (1次隊) (23名)	2010/09/03~2010/09/16(14日間)
医療チーム (2次隊) (24名)			2010/09/12~2010/09/25(14日間)	
韓国	韓国 油流 出事故	2007/12/7 7:40 ごろ	専門家チーム (6名)	2007/12/15~2007/12/23(9日間)
ミャンマー	ミャンマー サイクロン 被害	2008/5/2	医療チーム (23名)	2008/05/29~2008/06/11(14日間)
ニュー ジーラ ンド	ニュージー ランド南島 地震	2011/2/22 12:51	救助チーム (第1陣) (66名)	2011/02/23~2011/03/03 (9日間)
			救助チーム (第2陣) (33名)	2011/02/28~2011/03/08 (9日間)
			救助チーム (第3陣) (32名)	2011/03/06~2011/03/12 (7日間)
			専門家チーム (鑑識) (5名)	2011/02/25~2011/3/5 (9日間)
			専門家チーム (心のケア) 第1陣 (1名)	2011/02/25~2011/03/07(11日間)
			専門家チーム (心のケア) 第2陣 (2名)	2011/03/05~2011/03/13 (9日間)
ハイチ	ハイチ 地 震被害	2010/1/12 16:53	医療チーム (26名)	2010/01/16~2010/01/29(14日間)
チリ	チリ地震被 害	2010/2/27 3:34	医療チーム (3名)	2010/3/1~2010/3/11 (11日間)
ロシア	石油精製工 場火災事故	2011/8/7	専門家チーム (火傷) (2名)	2011/08/11~2011/08/14(4日間)

出所:外務省ホームページ及び JICA 報告書をもとに評価チーム作成

過去の個別派遣実績を「災害の種類」別に整理した(図 3-6)。

地震被害及び津波被害に対する派遣数が多数を占めている。特に救助チームは地震被害、医療チームは地震被害及び津波被害に対する派遣チーム数が多い。専門家チームの派遣は、これに加え、洪水被害や石油流出被害への派遣など多岐にわたっている。

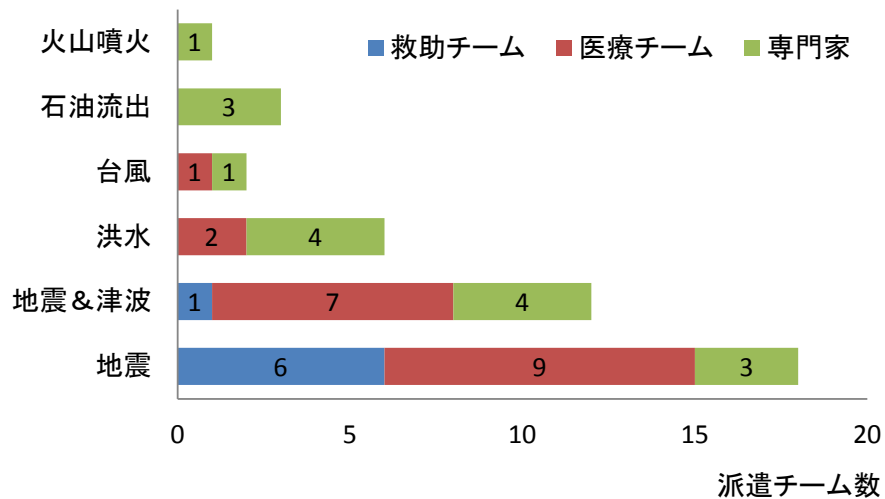


図 3-6 災害の種類別の派遣実績(2004年4月～2012年3月末)

図中の数字は派遣チーム数

出所: 外務省ホームページ及び JICA 報告書をもとに評価チーム作成

地域別の派遣先を整理した(図 3-7)。どのチームもアジア地域への派遣が多い。

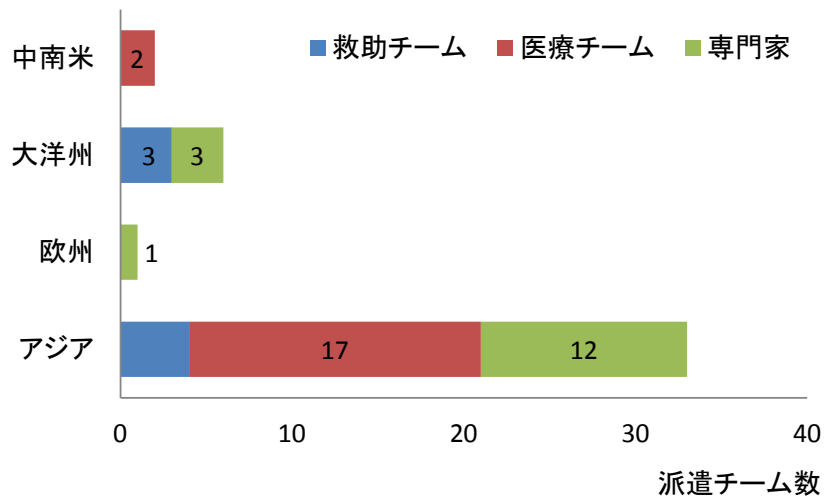


図 3-7 地域別の派遣実績(2004年4月～2012年3月末)

表中の数字はチーム数

出所: 外務省ホームページ及び JICA 報告書をもとに評価チーム作成