No 412

先進国における国際緊急援助実施体制・手法に係る調査研究

報告書

平成9年3月

JICA LIBRARY
J 1155568 [7]

国際協力事業団
国際協力総合研修所

総研
JR
97—13

922
216
IIC
IBRARY

先進国における国際緊急援助実施体制・手法に係る調査研究

報　告　書

平成９年３月

国際協力事業団
国際協力総合研修所

1155568(7)

序　文

国際協力事業団は、昭和62年９月に「国際緊急援助隊の派遣に関する法律」が公布、施行されたことに伴い、その業務に国際緊急援助隊の派遣等に関する項目を加え、また国際緊急援助隊事務局を設置するなどの対応を行ってきました。

国際緊急援助隊法は今年、施行10周年を迎えますが、緊急災害時における即応体制のさらなる充実を図るためには、他の先進諸国の緊急援助実施体制・手法を把握し、我が国の国際緊急援助に資する参考情報を抽出する必要性があることから、当国際協力総合研修所では、海外での緊急援助について豊富な経験を有するノールウェー、ドイツ、スイスをモデルとして取り上げ、平成８年８月から平成９年３月にわたり調査研究を行ってきました。

本調査研究の実施及び報告書の取りまとめに当たっては、本研究会の委員の方々をはじめ、ノールウェー、ドイツ、スイスの関係各機関など、事業団内外の関係者の方々に多大なご協力を賜りました。ここに心より感謝申し上げます。

本報告書が、積極的に活用され、今後の国際緊急援助体制・手法の拡充・強化に役立つことを期待します。また、今回行った国際緊急援助のあり方についての調査研究は、この報告書をもって終了するのではなく、これからも検討を重ねていくべきものと考えますので、今後共関係各位のご意見、ご示唆をお願いする次第です。

最後に、本報告書に記載された内容は、研究会各メンバーの意見を可能な限り盛り込んだ形で取りまとめられたものであり、国際協力事業団の公式見解を代表するものではないことを申し添えます。

平成９年３月

国際協力事業団
国際協力総合研修所
所長　岩波和俊

略語一覧表

ABS	ドイツ災害救助犬協会
AMDA	アジア医師連絡協議会
COSI	フランス民間救助隊
DHA	国連人道問題局
DM	ドイツマルク
EU	欧州連合
ICRC	国際赤十字委員会
IDNDR	国際防災の10年
IFRC	国際赤十字連盟
IOM	国際移住機構
JANIC	NGO活動推進センター
JDR	国際緊急援助隊
JICA	国際協力事業団
NGO	非政府組織
Nkr	ノールウェークローネ
NOREPS	ノールウェー緊急準備システム
NPO	非営利団体
NVN	西宮ボランティアネットワーク
NVNAD	日本災害救援ボランティアネットワーク
ODA	政府開発援助
PKO	国連平和維持活動
REDOG	スイス救助犬協会
SDR	スイス災害援助チーム
SEEBA	ドイツ海外災害救助チーム
Sfr	スイスフラン
THW	ドイツ災害救援団
UNESCO	国連教育科学文化機関
UNDP	国連開発計画
UNICEF	国連児童基金
UNIPAC	ユニセフ調達部
UNHCR	国連難民高等弁務官事務所
UNV	国連ボランティア計画

調査要約

ノールウェー、ドイツ、スイスの三国の災害援助体制及び手法は、各々長い歴史のもとに築かれた特徴を持っている。

援助の方法は、３カ国とも政府の直接援助が主であり、ノールウェーではＮＧＯや国連を通じた資金協力が主体である。ドイツではＴＨＷの一部であるＳＥＥＢＡが海外の災害を担当している。派遣中は政府より資金供与が行なわれ、ＮＧＯや国連よりの要請に対して支援を行なっている。スイスでは、ＳＤＲチーム派遣、資金供与、食糧援助、物資・機材供与で、ＮＧＯや国連と連けいしている。

実施体制は、ノールウェーは独自のノールウェー緊急準備システム（ＮＯＲＥＰＳ）があり、政府、ノールウェー商工会（企業）、ＮＧＯが連携して機能し、24時間以内に資機材を空輸し、72時間以内に人材を現地に送るようになっている。ドイツでは、災害時に、国内はＴＨＷが、国外はＳＥＥＢＡが出動し、捜索、救出を行なう。医学的処置はドイツ赤十字やヨハニッテル緊急チーム（Johanniter Emergency Team）が出動する。スイスではスイス海外開発援助庁に属するＳＤＲ（Swiss Disaster Relief Unit）があり、これを含む８つのSwiss Rescue Chainがある。

ノールウェーはＮＧＯに対する財政支援の政府決定が、１時間以内と速い。1996年度の予算約250億円の内、約60％がＮＧＯ活動資金ということでもわかるように、ＮＧＯ主導の政策を行なっている。ＮＧＯ活動に対する、国民の支持も高い。ドイツのＳＥＥＢＡは、海外用特別訓練を受けたＴＨＷメンバーの中から災害の都度、チームを編成している。６時間以内に空港に集結し、主として地震災害の捜索、救出に当たるようになっている。スイスは災害多発国と予め協定を締結しており、ＳＤＲの課長レベルで３億スイスフランまで決裁でき、手続が速い。ＮＧＯ支援も、外国から正式に要請があった場合に限られ、所要額の50％を限度として補助する。スイスの援助形態は官民合同で、日本と似ている。

目　次

序文
略語一覧表
調査要約

Ⅰ　調査研究の概要 …… 1
　1　目　的 …… 1
　2　委員の構成 …… 1
　3　調査研究の経緯 …… 1
　4　調査団の派遣 …… 1
　　（1）　調査団の構成 …… 1
　　（2）　日　程 …… 2
　　（3）　面談者 …… 3

Ⅱ　我が国の国際緊急援助実施体制 …… 5
　1　国際緊急援助実施概要 …… 7
　2　災害援助を行っているＮＧＯの概要 …… 8
　3　自衛隊の国際緊急援助への取り組み …… 17

Ⅲ　ノールウェーにおける国際緊急援助実施体制・手法 …… 19
　1　基本方針 …… 21
　2　実施体制 …… 24
　　（1）　ＮＯＲＥＰＳ …… 24
　　（2）　Ｎｏｒｍｅｃａ …… 30
　　（3）　ノールウェー外務省 …… 30
　　（4）　ノールウェー商工会 …… 32
　　（5）　ＮＧＯ …… 33
　3　オペレーション …… 34

Ⅳ　ドイツにおける国際緊急援助実施体制・手法 …… 37
　1　援助の基本方針 …… 39
　2　実施体制 …… 40

（1） THW …… 40
（2） NGO …… 43
ア ドイツ赤十字 …… 43
イ ヨハニッテル …… 45

V スイスにおける国際緊急援助実施体制・手法 …… 49
1 援助の基本方針 …… 51
2 実施体制 …… 56
（1） SDR …… 56
（2） 外務省SDR局 …… 58
（3） NGO …… 61

VI まとめ …… 63

参考文献 …… 74

執筆者分担表 …… 75

巻末資料 …… 77
1．各機関に対する質問書 …… 79
2．各国の緊急援助実績 …… 83
3．各国の予算の比較 …… 86
4．NVNの長期的変容過程 …… 87
5．Disaster Relief Efforts by Japanese Governmental and Non-governmental Organizations …… 91
6．NOREPS概要 …… 109
7．ドイツ・ヨハニッテル援助チーム構成 …… 115
8．SDR概要 …… 118
9．SDRに対する質問書回答 …… 122
10．各国援助の流れ …… 127
11．国際緊急援助隊法 …… 128
12．第3回研究会概要（公開セミナー） …… 133

写真集 …… 149

I　調査研究の概要

Ⅰ　調査研究の概要

１．目的

国際協力事業団（ＪＩＣＡ）は、昭和62年９月に「国際緊急援助隊の派遣に関する法律」が公布、施行されたことに伴い、その業務に国際緊急援助隊の派遣に関する項目を加え、また国際緊急援助隊事務局を設置するなどの対応を行ってきた。

海外の緊急災害時における即応体制のさらなる拡充を図るためには、他の先進諸国の緊急援助実施体制を把握し、その違いを理解することにより我々にとって参考となる情報を抽出することが必要である。

今回の調査研究は、阪神大震災での救援活動をはじめ海外での災害緊急援助について豊富な経験を有するノールウェー、ドイツ、スイスをモデルとして取り上げ、これら各国の政府ベースの国際緊急援助実施体制・手法（人員の確保・訓練、派遣のプロセス、ＮＧＯとの連携等）及びＮＧＯを調査研究し、我が国の国際緊急援助に資する情報を得ることを目的とする。

２．委員の構成

浅井　康文　　札幌医科大学医学部助教授　救急集中治療部副部長
渥美　公秀　　神戸大学文学部社会心理学研究室　助教授
伊永　勉　　日本災害救援ボランティアネットワーク　理事長
大井　英臣　　ＪＩＣＡ　国際協力専門員
山本　愛一郎　ＪＩＣＡ　国際緊急援助隊事務局　業務課長（本研究会事務局兼務）

３．調査研究の経緯

平成８年８月30日　　第１回研究会
平成８年９月24日　　第２回研究会
平成９年１月20日～31日　　調査団派遣（ノールウェー、ドイツ、スイス）
平成９年３月29日　　第３回研究会（一部公開セミナー方式）

４．調査団の派遣

（１）　調査団の構成

大井　英臣　　ＪＩＣＡ　国際協力専門員（団長・総括）
浅井　康文　　札幌医科大学医学部助教授　救急集中治療部副部長（災害医療）
渥美　公秀　　神戸大学文学部社会心理学研究室　助教授（災害心理学）（１月20日から１月26日までの派遣）

伊永　勉　　日本災害救援ボランティアネットワーク　理事長（災害援助）

坂根　宏治　　ＪＩＣＡ　国際緊急援助隊事務局　業務課（業務調整）

※　なお、オブザーバーとして平川智雄外務省国際緊急援助室課長補佐が参加した。

（２）　日程

１月20日（月）	12:30	成田発アムステルダムへ（JL411）
	18:40	アムステルダム発オスローへ（KL165）
	20:20	オスロー着
１月21日（火）	10:00	ノールウェー外務省
	13:00	The Norwegian Trade Council
１月22日（水）	9:00	Norwegian Church Aid
	10:30	Normeca
	12:30	Norbase Container Hospital視察
	15:30	ノールウェー赤十字
１月23日（木）	10:30	オスロー発ハンブルグへ（LH5479）
	14:30	ハンブルグ発ケルンへ（LH1438）
	15:30	ケルン発ボンへ
１月24日（金）	8:00	Bundesanstalt Technisches Hilfswerk（THW）Siegberg支局
	11:00	THW本部
	14:00	ドイツ赤十字
１月25日（土）		資料整理
		（渥美団員ボン発成田へ　LH299）
１月26日（日）		資料整理
１月27日（月）	9:00	ボン発ケルンへ
	10:00	Johanniter Unfall Hilfe E.V.
	17:45	ケルン発チューリッヒへ（LH5528）
	19:43	チューリッヒ発ベルンへ（SR9054）
	21:13	ベルン着
１月28日（火）	10:00	スイス外務省ＳＤＲ局
１月29日（水）	14:30	ＳＤＲ倉庫視察
	10:00	Swiss Disaster Dog Association（REDOG）
１月30日（木）	12:47	ベルン発チューリッヒへ（SR9031）
	16:30	チューリッヒ発成田へ（JL412，成田１月31日着）

（3） 主要面談者

＜ノールウェー＞

外務省	Mr. Kjetil Paulsen (Head of Division, Humanitarian Affairs and Human Rights)
The Norwegian Trade Council	Ms. Gunn Wenche Andersgaard (Senior Adviser/Social Project)
	Ms. Nina Jorgensen (Senior Adviser)
Norwegian Church Aid	Mr. Stein Villumstad (Assistant Director of International Programmes/ Emergency Assistance)
	Mr. Arild Isaksen (Senior Logistics and Material Aid Officer, Department of International Programmes)
Normeca	Mr. Oyvind Sand (Senior Vice President)
	Mr. Anders M.Vik (Executive Vice President)
	Ms. Astrid Haugen (Purchasing Manager)
ノールウェー赤十字	Ms. Toril Parelius (Personnel Officer,Human Resources Division/ Field Personnel)

＜ドイツ＞

THW Siegberg支局	Mr. Schlosser Philipp (Chief of Local THW)
	Mr. Schrider Dietmar
	Mr. Berling Jorg
	Mr. Regul Hans Fooichim (Local Manager of THW Koln)
THW本部	Mr. Gerd Furgen Henkel (Director of THW)
	Mr. Luiz G. Proize (Head of Division)
	Mr. Dieter Feuerstein (Deputy Head of Division, International Cooperation Division)
	Mr. Dieter Schleip (Project Coordinator for Bosnia Project)
	Mr. Behner Christoph (Rapid Deployment Unit Search and Rescue)
	Mr. Dietmar Schroder (Press Referance)
ドイツＩＤＮＤＲ委員会	Mr. Christian Eikenberg
ドイツ赤十字	Mr. Bernd Schell (Head of Disaster Relief Unit, International Disaster Relief and Development Programmes)
	Mr. Ulrich Cronenberg (Civil and Catastrophe/ Domestic

Affairs)

Johanniter Unfall Hilfe E.V. Mr. Heinz Rinas (Manager of Johanniter Koln, Representative of Rescue and Repatriation, Representative of Airport Management)

Mr. Gerold Hanau (International Humanitarian Coordinator, International Relief)

<スイス>

外務省 Mr. Beat Kunzi (Programme Coordinator for Europe, Asia and America Region, Humanitarian Aid and Swiss Disaster Relief (SDR) Division)

Dr. Franklin Thevenaz (Deputy Policy Coordinator)

ＳＤＲ倉庫 Mr. Friedrich Bigler (Chief of Storage House)

Swiss Disaster Dog Association (REDOG)

Ms. Patrijia Pedotti Bucher (member of REDOG)

日本大使館 岡本　治男（公使）

萱嶋　満津保（一等書記官）

上杉　誠（二等書記官）

II　我が国の国際緊急援助実施体制

II　我が国の国際緊急援助実施体制

1．国際緊急援助実施概要

（1）　援助概要

我が国政府が行う国際緊急援助は海外の地域、特に開発途上地域における大規模な災害に対し、被災国または国際機関からの要請に応じて実施される。

この国際緊急援助事業は、①国際緊急援助隊（Japan Disaster Relief Team：ＪＤＲ）の派遣、②援助物資の供与、③資金援助に大別される。このうち資金援助については外務省が実施し、援助隊の派遣及び物資供与についてはそれぞれ外務大臣からの派遣命令及び物資供与指示によりＪＩＣＡが実施に必要な業務を行っている。なお、国際緊急援助隊の派遣は、昭和62年９月16日に公布・施行された「国際緊急援助隊の派遣に関する法律」（平成４年６月19日改正）に基づく事業である。

（2）　ＪＤＲの派遣

ＪＤＲチームは、①人命の救出・救助を行う「救助チーム」、②救急医療・防疫を行う「医療チーム」、③災害応急対策や災害復旧を行う「専門家チーム」の３チームがある。救助チームは警察庁・消防庁・海上保安庁の職員から構成され、医療チームはＪＩＣＡに登録されている医師、看護婦（士）等のなかから隊員を選出する体制を取っている。また専門家チームについては国土庁、建設省等の17関係省庁からニーズに応じて専門家の確保を行っている。現在救助チームの待機者は警察庁・消防庁・海上保安庁それぞれ約500名、医療チームも各職種併せて553名（平成９年３月３日現在）の登録者を抱えている。

なお、平成４年の法改正により自衛隊の海外の災害等への派遣が可能となった。（詳細はII章３．を参照のこと。）

ＪＤＲチームの基本構成は、救助チームが35名、医療チームが12名としているが、災害の規模に応じ派遣する人数の調整を行っている。平成８年５月にバングラデシュの竜巻災害に対し派遣された医療チームは14名、平成８年10月にエジプトのビル崩壊災害に対し派遣された救助チームは22名の構成で実施された。（いずれも外務省、ＪＩＣＡ職員を除く。）専門家チームについては平成８年２月にインドネシアのイリアンジャヤ沖地震災害に対し３名の派遣を行っている。

ＪＩＣＡでは毎年、救助チーム、医療チームの隊員候補者及びリーダー候補者に対し訓練・研修を行い、隊員の技能向上に努めている。

また、ＪＩＣＡでは、ＪＤＲチームの活動に必要となる携行資機材を常時備えている。

（3） 物資供与

ＪＩＣＡでは被災国に迅速に物資を供与できるよう、現在アメリカ（ワシントン）、メキシコ、シンガポール、イタリア（ピサ）及び成田に備蓄倉庫を設置し、テント、毛布、簡易水槽、発電機等の援助物資を備蓄している。また、備蓄が難しい医薬品についてはコペンハーゲンにあるＵＮＩＣＥＦ物資調達部（ＵＮＩＰＡＣ）から緊急調達が行える体制を組んでいる。

平成８年度は、24件の物資供与を実施した。

（4） 民間緊急援助物資輸送

ＪＩＣＡではこれまでに述べたＪＤＲの派遣や物資供与事業の他、災害援助の一環として地方公共団体・民間団体及び個人からの緊急援助物資を被災国まで輸送する事業も実施している。

（5） その他

現在の我が国の国際緊急援助業務は、災害発生後、被災国政府等の我が国に対する援助要請を受けて実施されている。現地の情報については、被災国を管轄する在外公館、ＪＩＣＡの在外事務所、在外で活動する協力隊調整員の他、国際機関や新聞・テレビ・インターネット等を通じて可能な限り収集し、現地のニーズに即した援助ができるよう努めている。

２．災害援助を行っているＮＧＯの概要

国際緊急援助を行う組織としては、国連等の国際機関、政府機関及び非政府組織（ＮＧＯ）などが挙げられよう。本節では、我が国におけるＮＧＯによる災害援助について考察し、災害援助を行っているＮＧＯの概要を紹介してみたい。

（1） 我が国におけるＮＧＯの概要

ア 歴史的経緯

災害救助を行っているＮＧＯを紹介する前に、我が国におけるＮＧＯの歴史と現状に関する概略を述べておこう。我が国のＮＧＯは、1990年代になって、その活性化を静かに迎え、1995年の阪神大震災によって、ようやく、「大衆化」の道を歩み始める兆しが見えたということができる。

ＮＧＯによる国際的な緊急援助活動の歴史は、戦前にさかのぼることができる。例えば、1938年に、中国における戦争難民救済のためにキリスト教系の医療団が活動した記録がある。しかし、戦前においてＮＧＯ活動が急増したといった事実は見られない。その後、1960年代における海外協力活動の開始、1970年代におけるインドシナ難民支援などのアジ

ア諸国に対する活動の展開を踏まえて、1980年代に、ＮＧＯの設立数は増大した。これをもって「ＮＧＯの大衆化」とする向き（e.g.，JANIC，1996）もあるが、一般市民にとって、ＮＧＯ活動は、まだまだ「特殊な世界」（出口，1997）であったと思われる。

1990年に入って、ようやく、ＮＧＯ活動の活性化を支援する動きが生じた。例えば、外務省が「外務省ＮＧＯ事業補助金」（1989）を開始し、1991年には、郵政省も「国際ボランティア貯金」を実施した。民間でも、経団連によるフィランソロピー支援（1990）、大阪ボランティア協会による企業市民活動推進事業（1991）などが開始され、ＮＧＯを支えるボランティアに関する実態調査も公刊されるようになった（国民生活白書，1993）。しかしながら、ＮＧＯ活動が「先駆者の時代」（杉万，1997）から転じて「大衆化」（渥美、1997；杉万，1997）の兆しを見せたのは、1995年の阪神大震災における「災害ボランティア」の活動が全国に報道されてからである。事実、今日、新聞を開けば、ＮＧＯという言葉が見られない日はなく、国内・国外を問わず、ＮＧＯ・ＮＰＯに対する関心は高まってきている。ただし、ＮＧＯに言及した記事には、ＮＧＯに関する「用語解説」が付く場合が多いことからも窺えるように、「ＮＧＯ活動が、大衆化を遂げた」というには、まだ時期尚早である。

イ　ＮＧＯ活動の現状

我が国のＮＧＯは、開発援助を軸とした活動を行ってきた組織が多い。これに対し、災害援助を主要活動項目に挙げている組織は、ほとんど見当たらない。鈴木・渥美（1996）は、ＪＡＮＩＣ（1996）のＮＧＯディレクトリーをもとに、日本のＮＧＯ247団体を、その活動分野に基づいて、統計的に分類した。それによれば、我が国のＮＧＯの活動内容は、次の５類型に整理できる。すなわち、①発展途上国への物資・人材・技術の提供により開発を支援する「開発協力型」、②難民・女性・障害者など、いわゆる社会的弱者の擁護を支援する「弱者擁護型」、③被拘禁者等の人権擁護を支援する「人権擁護型」、④政府・自治体、ないし、一般市民に向けて提言・啓蒙を行う「提言・啓蒙型」及び、⑤ＮＧＯ団体間の交流を促し、情報交換の促進を図る「ネットワーク型」の５類型である。

ＮＧＯと政府機関との関係は、対立・対等・補完、といった言葉で形容される場合がある。実際、ＮＧＯが、政府機関と接する場合には、いくつかの類型が見られる（五月女、1995）。政府に依存することで管理・監督を免れなくなり、ＮＧＯとしての理念・理想が消失しかねないとして、政府との関係を回避する「純粋理念重視型」、管理・監督を受けないことを条件に政府の支援を“必要悪”として受け取る「中間妥協容認型」、官であれ、民であれ、活動の結果を最重視し、政府との協力に躊躇しない「協調的結果重視型」である。

もちろん、ＮＧＯは、単なる政府の補完的な役割を担うのではない。また、政府がＮＧＯを一方的に支援し、いわば、「任せてしまう」ということも問題である。両者は、

相互に自律的であり、かつ、各々の機能持性を認識したうえで、相互補完的に活動を展開すべきである。相互に自律的に関係を樹立・維持していくならば、ＮＧＯが、政府機関に対し、何らかの提言を行う場合でも、その提言は、必ずしも単なる政府・行政に対する批判には終始しないし、政府機関もＮＧＯに対して、積極的に提言を行うことが可能である。現状を見れば、行政機関とＮＧＯの機能の補完性に注目して、積極的に連携を図ろうとする「協調的結果重視型」の実数は、まだ多いとはいえず、また、ＮＧＯ間にも十分な情報交換・連携が進んでいないとの観察もある（五月女，1996)。しかし、今後は、相互補完、相互提唱を行うことのできる自律的な関係の樹立・維持を目指して、ＮＧＯと政府機関の双方が、現状改善に努めるべきである。具体的な課題については、次節で、災害救援におけるＮＧＯ及びＮＧＯと政府機関との関係を整理したうえで、最後にまとめておきたい。

（2）　我が国における災害救援を行っているＮＧＯの概要

ア　災害救援とＮＧＯ

災害救援においては、発災からの時間経過に伴って、被災地のニーズが推移するために、援助の中心となる事項も変化する（図１)。ここでは、次の３つの時期に大別しておく。すなわち、①緊急医療や被災者の捜索といった人命救助が中心となる「緊急期」、②飲料水・食料・衣料等をはじめとした救援物資や住宅・公共施設の応急復旧に必要な物資等の調達が中心となる「救援期」、③被災地の復興に向けて、いわば息の長い支援が中心となる「復興期」である。各時期の長さや救援に要する人材・物資・資金等は、各災害において異なるが、どのような場合にも、被災コミュニティ及び被災者の視点に立った救援が必要であることは言うまでもない。

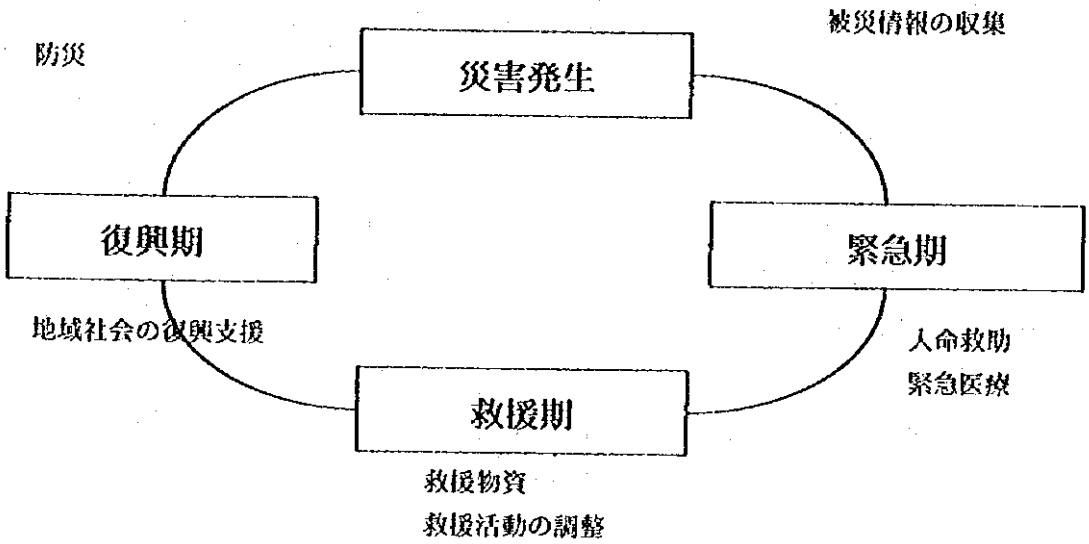


図１　災害救援のステージと救援内容

従来、我が国の災害救助におけるＮＧＯは、緊急期における緊急医療及び開発援助と連動した復興に携わる場合が多く、緊急期の人命救助や、救援期の諸活動を行う組織は、皆無に近かった。緊急医療の専門家を派遣したり、復興期において、被災コミュニティーに精通した開発援助ＮＧＯが、被災地の復興に携わる場合があったにせよ、災害救援全般において、我が国のＮＧＯが活動したという事例は、数例を見るに過ぎなかった（e.g., Atsumi, 1996)。しかしながら、1995年の阪神大震災を契機として、災害救援に特化した、いくつかのＮＧＯが設立されるに至り、ようやく、我が国のＮＧＯにも、緊急期から救援期、復興期をカバーできる体制が整いつつある。

イ　災害救援における政府機関とＮＧＯとの連携

我が国では、政府機関とＮＧＯとが連携して災害救援を行ったという事例がほとんど見当たらない。災害発生から救援期までの復興を政府機関とＮＧＯとが連携して行った事例は、わずかに、1996年のインドネシア・イリアンジャヤ地震災害救援におけるＪＩＣＡ国際緊急援助隊と日本災害救援ボランティアネットワーク（次節参照）との救援活動に例をみる程度である（Atsumi, 1996)。開発援助においては、ＮＧＯと政府機関との連携も、かなり進みつつあるといえるが（e.g.,国際協力事業団・国際協力総合研修所、1995)、災害救援全般においては、まだ、試行錯誤の中で、いくつかの事例を重ねることによって、その方途を模索している段階だと判断できよう。

災害救援においては、政府機関とＮＧＯが積極的に連携をとることが重要である。本報告書の後半で触れられているように、両者の連携は、効果的な災害救援活動を可能にすることが、ノールウェー、ドイツ、スイスなどの事例からも明らかだからである。本節では、しかしながら、ヨーロッパ諸国の事例を列挙するのではなく、災害救援における政府機関とＮＧＯの機能を整理し、両者の連携のあり方について、理論的に考察しておきたい。

まず第１に、災害発生時には、政府機関とＮＧＯとの情報交換が有益である。災害の発生を感知した場合、政府機関もＮＧＯも、独自の情報ネットワークを活用し、さらなる情報収集に努めることになる。その際、両者の情報を交換し、総合的に事態を把握することは、救援活動を迅速に開始し、しかも、活動における不要な重複を回避する意味でも有意義である。

第２に、緊急期は、政府機関とＮＧＯとの出動基準の違いから、両者の連携が、とりわけ有効に作用する時期である。すなわち、日本の場合、被災国からの救援要請が行われない限り出動できず、また、政府の外務・財務当局との協議が必要とされる政府機関に対し、ＮＧＯは、被災地に急行し、救援活動を直ちに開始することも可能である。被災地に入ったＮＧＯから、政府機関に最新情報が伝達されるならば、政府機関のその後の救援活動を、より効果的に展開する助けとなることは容易に予想される。ただし、ＮＧＯも、財政的な支援がなければ、出動が困難であるため、政府機関としても、緊急期におけるＮＧＯの存

在意義を認知し、ＮＧＯを財政的にも支援していく体制を構築することが急がれる。

第３に、救援期においては、政府機関とＮＧＯが、いわば「持ち味を出して」、相補的に活動を進めることによって、被災地の救援を迅速に行うことができるので、両者の連携が有効である。例えば、政府機関が、国家予算の裏付けのもとに、大量の救援物資を被災国に供与することがある。その場合、救援物資は、公共施設の建設資材や、住宅再建のための資材などであろう。一方、ＮＧＯは、被災者の顔の見える範囲で、例えば、学用品の寄付などを行うことができる。両者が被災地から得る最新情報を交換しながら、刻々と変化する被災地・被災者のニーズを反映した物資を、供与していくことが必要であることは言うまでもない。

最後に、復興期においては、開発援助等を行いながら、平時から被災国・地域との関係を構築しているＮＧＯと政府機関が連携し、長期的な視点に立って、復興支援を行うことが可能である。例えば、政府機関は、外交的ルートを通じて、制度的支援（e.g.,ＯＤＡ）を行いながら、現地のＮＧＯが入手する被災者に身近な情報をもとに、現状のモニターを行うことができる。

以上のように、災害救援の各ステージにおいて、政府機関とＮＧＯが、連携を維持することの意義は計り知れない。そのためには、緊急時のみならず、平時においても、政府機関とＮＧＯとの連携を推進できるような体制を整える必要がある。もちろん、連携の形骸化を避けることに留意しながら、両者が、自律的に、互いに改善すべき点を議論できるような体制をとり、その維持に努めるべきであることを忘れてはならない。

ウ　災害救援を行っているＮＧＯの概要

ここでは、災害救援に特化し、緊急期・救援期・復興期における諸活動を行うＮＧＯを紹介する。ただし、復興期の活動は、開発援助ＮＧＯによる活動が中心であり、開発援助ＮＧＯに関しては、前掲書（i.e., JANIC, 1996；国際協力事業団・国際協力総合研修所、1995）など、既刊の書物が存在するために、ここでは、割愛する。したがって、以下では、緊急期における、緊急医療を行うＮＧＯ、人命救助を行うＮＧＯ及び救援期における諸活動を行うＮＧＯを、それぞれ一組織ずつ紹介する。

（ア）　緊急医療を行うＮＧＯ

ＡＭＤＡ

以下　同団体パンフレットより抜粋（資料１のとおり）

（イ）　人命救助を行うＮＧＯ

日本レスキュー協会

以下　同団体パンフレットより抜粋（資料２のとおり）

（ウ）　救援期の諸活動を行うＮＧＯ

団体名：日本災害救援ボランティアネットワーク（ＮＶＮＡＤ）

所在地：〒663　西宮市津門宝津町11-22　TEL：0798-36-9540 FAX：0798-36-4392
設立年月日：1995年２月１日
代表者：伊永　勉
専従スタッフ：４名
活動内容と実績：
　災害救援活動
　　阪神大震災救援
　　インドネシア・イリアンジャヤ地震救援
　　中国ウイグル地震
　　バングラデシュ竜巻
　　ペルー地震
　　日本海重油流出災害
　災害救援のための広域ネットワーク形成活動
　　ＮＡＤ関西事務局
　災害救援のための啓発活動
　　行政職員・ボランティア団体等における講演・研修活動
　　ＮＶＮＡＤ－ＮＥＷＳ発行（年６回）
設立経緯：
　阪神大震災直後から、西宮市では、行政とボランティア団体との連携が進み、市内で活動する13のボランティア団体と西宮市を含んだネットワーク組織、「西宮ボランティアネットワーク（ＮＶＮ）」が設立された。ＮＶＮは、救援期において、情報集約・発信、救援物資の仕分け・配送及び個人ボランティアと被災者・被災地とを結ぶといった活動を展開した（設立経緯及び阪神大震災における活動の詳細については、西宮ボランティアネットワーク，1995や城・杉万・渥美・小花和，1996を参照のこと）。
　1995年５月、被災地に復興の兆しが見え始めたのを契機に、ＮＶＮは、西宮市での救援の経験と教訓を、次に襲うであろう災害の救援に向けて、活用していく道を模索し始めた。具体的には、アメリカの災害救援機関（連邦緊急事態管理庁ＦＥＭＡ、全米災害救援ボランティア機構ＮＶＯＡＤ、アメリカ赤十字、ロスアンゼルス災害救援ネットワークENLA等）との情報交換と連携を進めるとともに、世界各地の災害救援ボランティア団体などとの交流を深めた。震災の教訓として、「平時における災害ボランティアの広域ネットワークの必要性」、「行政機関との自立的連携」を掲げて、その現実化に向けて、さまざまな活動を展開した。その結果、震災１周年を期して、災害救援に特化したＮＰＯ／ＮＧＯとして、歩む

ことになり、団体名称を「日本災害救援ボランティアネットワーク（ＮＶＮＡＤ）」に改称した。

ＮＶＮＡＤは、ＪＩＣＡ国際緊急援助隊との連携によって、インドネシア・イリアンジャヤ地震救援など、いくつかの国際災害救援に関わり、経験を蓄積した。国内では、日本海重油流出災害に対し、災害ボランティア団体とのネットワーク及び行政機関との連携実績を活用して、現地ボランティア事務所の開設、地元への引継ぎ、西宮市本部事務所からの後方支援を展開した。

現在は、組織としての財政基盤の確立に努めながら、災害救援に関する情報収集と発信、災害ボランティアの広域ネットワークを拡大し、次の災害救援に備えている。

資料１　　ＡＭＤＡ

ＡＭＤＡとは？

1984年ＡＭＤＡ設立－しかし活動の原点はさらに５年前－カンボジア難民救援にかけつけた１人の医師と２人の医学生が、熱意だけでは全く活動できなかったことに始まります。

“Better Quality of Life for a Better Future”を理想に掲げ、ＢＥＳＴよりはＢＥＴＴＥＲ、まずは実行を旨に、海外から国内まで保健医療活動を実施しています。岡山に本部を置き世界19ヶ国に支部を持つＮＧＯとして、日本やアジア各国の医師を始め、ＡＭＤＡ職員、ボランティア（学生・主婦・社会人）など、幅広い層の人たちが活躍しています。現在の会員数は国内1700名、海外300名です。

1995年６月、国連ＮＧＯカテゴリーⅡに認定され、同９月にはＡＭＤＡ internet Station(http://www.amda.or.jp)を開設しています

ＡＭＤＡはこんな活動をしています

●海外での活動

(1) 緊急医療プロジェクト

難民や自然災害被災民のために、俊敏な対応をするため、アジアの国々の医師で「アジア多国籍医師団」を作り、世界各地で医療活動を行っています。

(2) 地域保健医療プロジェクト

巡回診療や保健衛生指導・教育を行っています。

(3) 貧困対策プロジェクト

経済的自立を目標とした教育と職業訓練及びＡＢＣ（ＡＭＤＡ ＢＡＮＫ ＣＯＭＰＬＥＸ：小規模貸付制度）プロジェクトを実施

(4) ＪＩＣＡ保健医療プロジェクト

フィリピン・ザンビア等で実施しています。

●国内での活動

(1) 在日外国人の医療相談

ＡＭＤＡ国際医療情報センター（東京・関西）を設立。日本に滞在している外国人のための無料医療相談も行っています。

(2) 地域防災民間緊急医療ネットワーク

日本医師会、全日本病院協会と協力して、国内での災害医療に対して緊急援助活動を行います。

(3) 72時間ネットワーク

自然災害に際し、他の民間団体と72時間以内に緊急援助活動を展開するために72時間ネットワークを推進しています。

(4) 地域の活性化

地方からの国際貢献を目標に、他のＮＧＯや地方自治体と交流を深めています。

資料２　　日本レスキュー協会

発足経緯と活動報告

平成７年１月17日の阪神大震災では、倒壊家屋から救出された人の約６割を民間人が救出しました。そして２割が警察・消防・自衛隊の行政機関による救助となり、残りの２割は不明となっています（消防局発表）。大規模な広域災害では行政機関に民間人が協力し対応しなければならない事がこれで判明しました。そこで阪神大震災の被災者が集まり、平成７年９月１日、防災の日に日本初の民間レスキューチームとして日本レスキュー協会が誕生したのです。災害救助犬は倒壊家屋の下敷きになった方や土砂崩れで行方不明になった方の捜索を行います。日本レスキュー協会は災害救助犬の育成を行い、日本国内及び海外の災害地域への救援・救助に備えております。海外での出動実績としては平成７年10月９日に発生したメキシコ中西部沖地震、そして平成８年11月のペルー・ナスカ地震に出動、国内の災害では昨年12月の長野県・小谷村の土石流災害に出動し、成果をあげております。また平成８年７月４日には神戸市消防局と災害時における協力協定を締結しました。徳島県・滋賀県とも災害協力協定を結ぶ予定です。平成８年度秋の防災訓練にも以下のとおり参加しております。

加盟団体
スイス災害救助犬協会

協力協定　締結
・神戸市消防局
・ＣＯＳＩ－compagnie de secours internationaux
（フランス民間救助隊）
・ＡＳＢ－Rettungshundezug
（ドイツ災害救助犬協会）

協力協定予定
・徳島県
・滋賀県

平成８年秋　防災訓練参加
・　８月２４日　　徳島県（海南町）
・　８月３０日　　大阪市（此花区）
・　９月　１日　　兵庫県（淡路島）
・　９月　１日　　三重県（松阪市）
・　９月　３日　　新潟県（新発田市）
・　９月　３日　　神戸市（垂水区）
・　９月　５日　　山口県（下松市）
・　９月　７日　　滋賀県（野州町）
・１１月２９日
近畿２府７県合同防災訓練（和歌山県）

平成９年　防災訓練参加
・　１月１７日　　兵庫県・宝塚市

（3） ＮＧＯの課題

最後に、災害援助が行なっている我が国のＮＧＯが直面している課題を整理しておこう。政府機関は、ここに挙げた問題の存在を認識し、支援していくという課題を担っていることは、言うまでもない。

ア　運営資金の問題

ＮＧＯの活動とＮＧＯ組織の維持・運営のために、資金が調達できる制度の確立・拡大が必要である。ＮＰＯ法案の主要な論点の一つが、ＮＰＯ／ＮＧＯに対する免税措置や寄付控除にあることからも理解されるように、我が国では、ＮＧＯを支える財政基盤の確立が、社会的緊急課題であることを認識すべきである。ＮＧＯも、会計の開示を積極的に行い、財政支援を行う団体との信頼の樹立に努めるべきである。

イ　平時及び緊急時における政府機関との連携の促進

前述したように、災害救援における政府機関とＮＧＯとの連携は、救援活動の効果を高めるために、是非とも推進すべきである。そのためには、両者が、現状と方針を議論しあえる場の設立と維持が必要となる。

ウ　ＮＧＯ間の連携の促進

さまざまな活動を行うＮＧＯが、相互に協力することによって、より総合的な救援活動が可能になる。そのためには、互いに情報交換を推進するためのネットワーク構築が急務である。

エ　国民のＮＧＯ及び政府の災害救援活動に対する認知の確保

阪神大震災以来、災害ボランティアやＮＰＯ、ＮＧＯに注目が集まっている。これを、決して一過性のブームとして捉えるのではなく、我が国の社会が、今後ボランティアを含んだ災害救援システムを構築していく途上にあるとの認識を提示し、議論を重ねていくことが肝要である。現時点では、国際救援におけるＪＩＣＡ国際緊急援助隊やＮＧＯに関する認知度の低さは否めない。広報に関する財政基盤を確立し、社会における議論の材料を提示していくことが求められる。

３．自衛隊の国際緊急援助への取り組み

平成４年６月の「国際緊急援助隊の派遣に関する法律」及び「自衛隊法」の改正により、自衛隊も国際緊急援助活動やそのための人員などの輸送を行うことができるようになった。

陸上自衛隊は、①医官13名による活動を最大限とする医療活動、②多用途ヘリコプター（UH-1H）３機、輸送ヘリコプター（CH-47J）３機を最大限とする局地航空輸送活動、③浄水セット２セットによる活動を最大限とする給水活動、④医療、空輸または、給水を組み合わせた活動について、それぞれ自己完結的に実施できるよう、陸上自衛隊各方面隊が四半期ごとに持ち回りで態勢を保持している。海上及び航空自衛隊は、輸送艦（ＬＳＴ）２隻、補給艦

（ＡＯＥ）１隻及び輸送機（C-130H）６機により、①国際緊急援助活動を実施する陸上自衛隊の部隊、②国際緊急援助活動を実施する陸上自衛隊の部隊への補給品、③陸上自衛隊以外の国際緊急援助隊の人員または、物資などの海上及び航空輸送を実施できるよう、海上自衛隊自衛艦隊、海上自衛隊各地方隊、航空自衛隊航空支援集団が態勢を保持している。

Ⅲ　ノールウェーにおける国際緊急援助実施体制・手法

Ⅲ　ノールウェーにおける国際緊急援助実施体制・手法

ノールウェーの国際緊急援助の中核は、ＮＯＲＥＰＳ（Norwegian Emergency Preparedness System：国際緊急援助用に官民共同で開発した緊急援助用資機材と人材のプール）であり、国連機関やノールウェーＮＧＯがこれを利用する際ノールウェー政府が資金協力する形を取っている。即ち、政府の役割は、直接被災国への資金供与も行うが、ＮＧＯ支援（情報提供、資金援助）、国連支援（資金援助）が中心である。ノールウェーの援助は、民間（ＮＧＯ、民間企業）主導で政府はこれを側面的に支援する形で実施されているといえる。

１．基本方針

（１）　援助対象の範囲

ア　自然災害

イ　人為災害

ウ　難民

（２）　援助の種類

政府が直接実施するのは被災国への資金供与だけで、ＪＩＣＡのＪＤＲのような組織はない。基本的にＮＧＯや国連機関の活動を財政的に支援することにより、国際人道援助活動に貢献することとしている。

理由として、予算に比し政府に人が少ない、ノールウェーには優れたＮＧＯがいる、を挙げている。ちなみに、世界の主要なＮＧＯ中に以下のノールウェーＮＧＯ４団体がふくまれる。

Norwegian Red Cross

Norwegian Church Aid

Norwegian People's Aid

Norwegian Refugee Council

（３）　援助の規模

ＯＤＡとして供出される人道援助事業（危機と災害を所掌）は、1996年は15億Nkr（ノールウェークローネ；１Nkr＝約20円のため約300億円相当）であった。ＯＤＡ全体が80～90億Nkr（1,800億円）であり、このうち約15％を人道援助が占めることとなる。人道援助事業では70カ国におよそ700件の案件を実施した。

（4） 援助重点地域

基本的には重点地域は決めていないが、これまで、旧ユーゴスラビア、ビクトリア湖周辺国（ルワンダ、ザイール、ブルンジ）、アンゴラ、スーダン、ソマリア、パレスチナ地域、コーカサス地域、イラク、アフガニスタン、カンボディア等の国々に支援を行っている。（実績は次項参照）（1996年実績：70カ国700件）

（5） 国別援助実績（1996）

1996年の人道援助関係支出の国別内訳は次のとおり。予算の大半はＮＧＯ及び国連機関支援に使用されている（ＮＧＯ関係60%、国連関係40%）。中にはノーベル平和賞関係経費、国連機関要人のノールウェー訪問旅費負担等も含まれている。

（単位：Nkr）

国名（地域名）	金　額	国名（地域名）	金　額
Afghanistan	42,778,550	Angola	55,924,508
Albania	3,658,489	Armenia	11,718,106
Azerbaijan	8,751,255	Burundi	33,397,123
Bangladesh	6,517,352	Bosnia Hercegovina	262,331,552
Bhzrs	27,651,069	Brazil	3,645,750
Burma	7,590,300	Bhutan	761,062
Central Africa	1,695,320	Central America(Region)	909,000
Chile	95,401	China	7,576,359
Colombia	14,511,208	Costa Rica	619,275
Cuba	5,378,559	Ecuador	2,003,230
Eritrea	4,526,547	Ethiopia	37,736,158
Georgia	7,271,626	Guatemala	33,935,172
Honduras	787,200	Haiti	6,465,650
Burkina Faso	1,000,000	India	4,358,499
Indonesia	207,530	Iraq	24,000
Jordan	24,000	Kenya	892,874
Cambodia	14,943,464	Kyrgystan	1,390,500
Croatia	11,935,549	Krosla	23,218,701
Laos	1,500,280	Libanon	23,679,352
Liberia	18,035,227	Sri Lanka	7,664,938
Litauen	50,000	Madagascar	2,035,565
Marocco	6,679	Middle East(Region)	8,760,977
Mali	558,177	Mongolia	521,959
Mozambique	674,661	Mauretania	468,000
Nigeria	8,362,693	Nicaragua	1,638,410
Nepal	2,138,875	East Europe(Region)	1,000,000
Pakistan	1,384,557	Palestina	153,420,530
Peru	948,540	Philippines	2,252,065

North Korea	12,846,278	Africa(Region)	9,987,285
America(Region)	2,385,747	Asia(Region)	935,300
Rascar	6,525,000	Raskas	909,000
Raskau	15,000	Raskur	400,000
Rastib	3,395,804	Rastim	5,575,000
Regs-A	242,250	Rustsj	6,317,461
Rwanda	154,545,635	Sudan	55,203,420
Sierra Leone	9,019,482	El Salvador	1,061,536
Somalia	18,647,560	Serbia	13,784,429
Srbmon	837,600	Viet Nam	3,833,506
Tsjikistan	5,497,200	Turkey	81,500
Uganda	6,055,871	Yemen	360,714
Former Yugoslavia	55,012,009	Yugmak	319,553
Zaire	33,991,300	Zimbabwe	199,660
Global	217,941,187		
Total	1,527,630,004		

（6） 援助実施の基準、判断要素（要請取り付けの必要性等）

国連機関のいずれかから要請があった場合援助を行う。

ＮＧＯから要請があった場合も、必要性を判断して援助を行う。

（7） 海外支援への国民の意識

国民の意識は高い。政治家もほとんどが支援する立場にあり、予算も増額修正して可決されることがある。

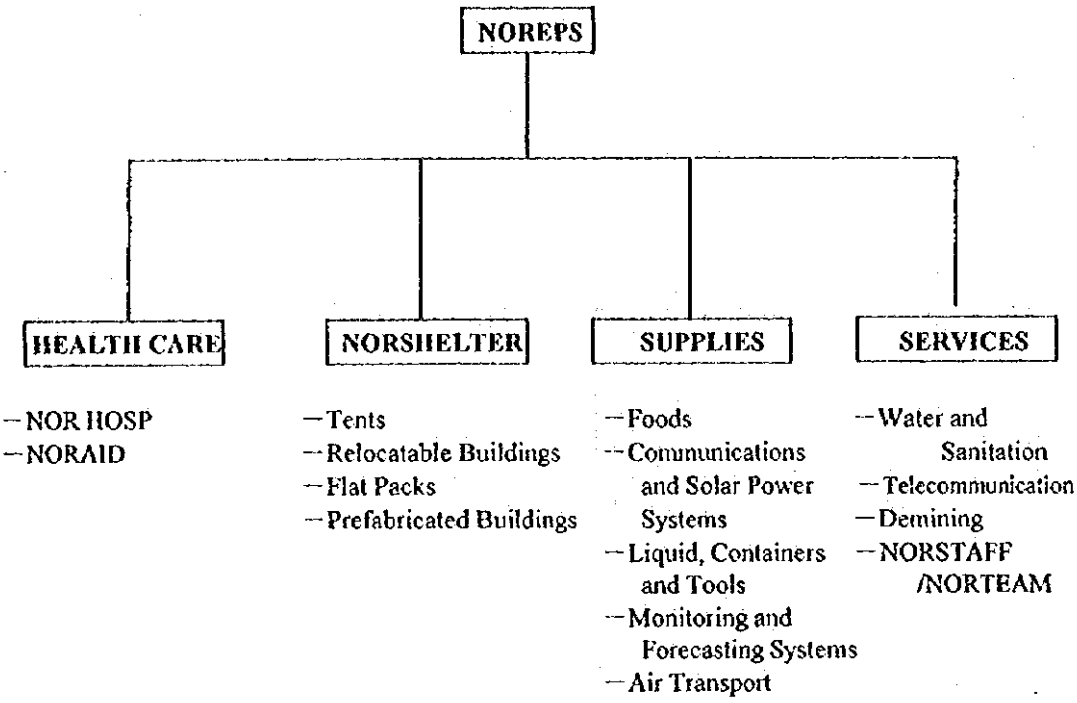
（8） ＮＧＯとの連携

政府の役割は、外交レベルの情報提供とＮＧＯに対する財政支援である。

国連機関や被災国から援助要請があった場合、Norwegian Trade Council（ＮＴＣ）がＮＧＯやＮＯＲＥＰＳ関係企業と連絡を取り援助をコーディネイトする。

また、ＮＧＯが独自の情報に基づき援助を計画し政府に対し資金援助を申請した場合、政府は直ちに必要性を検討し判断を下す（１時間以内）。

平常時から、ＮＧＯのいろいろな活動を支援している（トレーニング、会議、広報等）。



2．実施体制

（1） NOREPS(Norwegian Emergency Preparedness System:ノールウェー緊急準備システム)

ア　概要

ノールウェーが誇る国際災害援助システムとして、ＮＯＲＥＰＳがある。対象災害は、自然災害、人為災害、難民である。

ＮＯＲＥＰＳの歴史は，湾岸戦争（1991年）より始まった。

近時の災害や紛争において、効果的な国際援助がその地域に間に合うようであれば、多くの人々の命が救える。NOREPSは、さまざまな国連機関やＮＧＯが、災害地域へ遅れることなく出向き、適当な人員や救助物資を提供できるように貢献するためのものである。

ＮＯＲＥＰＳは、政府・ＮＧＯ・ノールウェー企業の三者の協力で成り立っているシステムで、これがノールウェーの特徴である。ノールウェーの企業はノールウェー商工会（Norweigian Trade Council）が主導し、救援物資を提供する。非常に柔軟性に富んだシステムである。ノールウェー商工会は実施上の支援を行なう。企業は各会社が物資を保管し、また短期間で物資を送付する。物資はノールウェー空港とアフリカに保管している。政府は保管料を支払っていない。

予算規模は、年５千５百万USドルで、その50%を海外の緊急援助に使っている。

構成は、①緊急医療・健康、②仮設住宅・建物、③物資（救援）、④人員派遣の４つより成っている。

準備在庫の構成は、ノールウェー救援用製品（約70%は輸入品）から慎重に選択し、人命救助用器具は、ノールウェー国内及び災害の多い地域において保管されている。供給物資は、24時間以内に空輸され、救援スタッフによるチームは、72時間以内に救援活動を起

こせるように準備されている。

過去３年間に、このシステムの物資や人員は、ＮＧＯ、国連機関、そして他の国際的な救助組織によって、次第に採用されるように成ってきている。

日本にもこのＮＯＲＥＰＳシステムは紹介され、日本のノールウェー国大使館が積極的に広報を行ない、Normecaの日本支社で情報を入手できる。

イ　ＮＯＲＥＰＳの信条（Main Principles of NOREPS）

（ア）　質の高さ

（イ）　利用可能性の高さ（24時間以内に空港に届ける）

（ウ）　実績と経験

（エ）　量の確保

（オ）　価格：世界的に競争力がなければノールウェー産の品物を利用しない方針によって、結果的にノールウェー産の品物が国際競争力をつけてきている。

ウ　緊急医療・健康管理

（ア）　ＮＯＲＨＯＳＰ

広域大災害となり患者搬送ができない場合を想定して、１週間以上の入院治療設備を有する野戦病院としての機能を有する。さらに病棟ユニットを組み合わせると、地域病院が再建される間の病院機能をカバーすることができる。ＮＯＲＨＯＳＰは最新の診療・診断・検査・手術設備を備えている、短時間でどこへでも移動展開できる野外・野戦病院システムである。

ＮＯＲＨＯＳＰは、完全な野戦病院としての機能を有すべく、次のモデュールからなる。

a　手術用モデュール：２つの手術台を備えた手術室である。麻酔器、無影灯、手術器具消毒器、顕微鏡を含めた脳外科セット。

b　看護用モデュール：50人の入院患者を収容している外科病室を維持するのに必要な看護用機材を14日間稼働するのに十分な消耗品とともに備えている。

c　レントゲン用モデュール：Ｘ線撮影装置、暗室、他の補助器具を含む完全なレントゲン室である。

d　薬品物資モデュール：300人の外科病棟患者に対応するだけの薬品及び輸液を備えている。

e　医師用モデュール：基本的な外来診療を行なうのに必要な設備を備えている。

f　衛生用モデュール：集水、水の加熱、貯水、水質試験、そして１分間に最高80リットルまで配水がおこなえるだけの設備がある。

(イ) NORAID

WHOから依頼を受けて作られたものであり、プライマリーヘルスケア中心である。

機材は色別に分け、使いやすく工夫している。例えば医療用は緑、看護婦用は黄色を使っている。

NORAIDは、災害救援や開発計画の中で使用する医療ユニットのモデュールシステムである。WHOの指針に沿っているが、それよりもさらに広範囲にわたるもので、現場での多用な要求に応えるものである。このシステムでは、医療、支援そして供給物資の3つのおもなモデュールグループに分かれている。

a 医療モデュール：ドクターオフィス、外科用器具、産院及び育児所、水分補給／栄養摂取、予防接種、血液銀行、研究所、外来診察、そして薬剤モジュールからなっている。

b 支援モデュール：キッチン／サービス、技術（電力など）、そして衛生設備モデュールから成っている。

c 供給物資モデュール：基本物資、輸液、手当用品／注射薬、予防接種、そして水分補給／栄養摂取のための供給モデュールから成る。

(ウ) 100－10外科用処置用ユニット

100人の外科患者に10日間対応するに十分な医療用消耗品を持ち合わせた、予備システムである。

エ NORSHELTER

NORSHELTERはUNHCRに提供している。

NORSHELTERは、組み立て式の建物、テント、移動可能な建物という考え方を基本とし、500人分の難民村や緊急シェルターとなる。

(ア) テント

テントは、12平方mから90平方mまでさまざまなサイズが用意されている。このテントは、熱帯から極寒まであらゆる気候に適合する。また、家庭用、病院用、スタッフ用、多目的用と各サイズのテントがある。

(イ) 移動式建物

移動式建物は、アルミあるいは、補強材で覆われた亜鉛メッキ鉄のアーチで作られた骨組みを持っており、風雨に強い塩化ビニールメッキ素材のものかまたは波状シートを使用している。建物は、幅が6mから25mのものまであり、長さは4m区切りとなっている。この建物は病院、格納庫または倉庫として使用できる。

(ウ) フラットパック・ミニハウス

フラットパック・ミニハウスは、十分な装備が施されており、全て耐火材質となっている。内面及び外面は、ビニールコーティングされた亜鉛メッキ鉄で覆われている。熱

帯地域での仕様の際には、空調設備が前もって装備されている場合もある。このフラットパック・ミニハウスは、調節可能なジャッキの上に設置されており、整地するなど地面においての準備は何も必要としない。

(エ) プレハブ式建物

木製プレハブ式建物は1階または2階建てで、家屋、病院、学校または公的利用のための建物として、永久的または半永久的に迅速に設置できるよう設計がなされている。この建物は工具のみで、地元の人々でも設置できるようにデザインされている。

オ 供給物資・支援

(ア) 食糧

簡易食糧：プロテイン豊富な食糧で、加熱する必要がなく、子供も大人も食べられ、5年間保存可能である。

缶詰魚：加工済みの栄養豊富な食糧で、低コレステロール性の脂肪分を含んでいる。425ｇ入りの缶詰で、保存に適している。

食用脂：ビタミンAとビタミンDを含む、精製された栄養豊富な料理用油である。マーガリンの代わりに使用される。2.3kgまたは18kg入りのブリキ缶、25kg入りの箱、そして50kgまたは180kg入りのドラム缶がある。

粉ミルク：プロテイン35%、炭水化物53%を含む脱脂粉乳である。25袋入りとなっている。

(イ) 通信及びソーラーパワーシステム

サターン衛星通信システムが世界中へＩＮＭＡＲＳＡＴシステムを通じて、音声と文書による通信を提供する。通信ターミナルは自制式のもので、他の通信施設への連結を必要としない。

ソーラーパワーシステムは、ワクチン冷蔵、配水、照明用の電力を供給し、また電力器具及び機械のための主電力を供給する電源装置の源となる。

(ウ) 液体コンテナ及び用具

水及びディーゼル油用の組み立て式の、液体コンテナである。さまざまな構成が可能でタンクのサイズは10リットルから10000リットルまである。

貯水及び配水用のタンクがあり、トラック等での水の運搬のためにストラップが付いている。空の場合は、全てのタンクを、国際規格のパレットに片づけ、納める事ができる。

工具には、シャベル、熊手、ナタ、斧、クワ、ハンマー、まぐわ、つるはし、かなてこが含まれている。

(エ) 監視及び天気予報システム

地元の電力供給施設及び通信ネットワークから独立したシステムである。天気データ

及び環境監視衛星をコンピューター・プログラムと共に活用し、気候監視及び予測を行なう。システムは自制式で、衛星を通じて通信を行なう。

(オ) 航空輸送

ＮＯＲＥＰＳは、信頼性の高いノールウェーの航空会社と契約を結んでいる。世界中より、ほとんど全ての種類の航空機が24時間以内に手配できる。

カ サービスパッケージ／サービス人員

(ア) サービスパッケージ (service packages)

ＮＯＲＥＰＳサービスパッケージは、ノールウェー国外務省により創案され、ノールウェー国内の複数のＮＧＯによって開発され、ノールウェー国内の救援物資製造者から選ばれる。

このサービスパッケージは、最適の緊急用設備、器具と人員を結合した統合的なシステムである。このパッケージは、非常事態地域で活動中の全ての組織にその利用を可能としている。

このうちサービスとは、４つのパッケージ（水及び衛生施設、通信、プライマリーヘルスケアクリニック／野戦病院、地雷撤去）の他に、ＮＯＲＴＥＡＭ、ＮＯＲＳＴＡＦＦがある。

４つのサービスパッケージは以下の分野において供給される。

a 水及び衛生施設：水及び衛生施設のパッケージは、器具、訓練が施されたスタッフ、そして管理・品質管理を含む。このサービスパッケージは存在する水源より水を供給できるように設計されており、衛生施設、洗浄施設、運搬、貯水及び配水施設をまかなっている。

b 通信：通信パッケージのおもな構成は、国際ＩＮＭＡＲＳＡＴ通信（音声、ＦＡＸ、データ)、独立型ソーラーパワー電源、携帯コンピューター、プログラム及び管理ソフトから成る。

c プライマリーヘルスケアクリニック／野戦病院：医療用設備器具は、ＮＯＲＡＩＤ及びＮＯＲＨＯＳＰシステムを基本としており、以下のモデュールを含む。ドクターオフィス、産院、水補給／栄養摂取、ワクチン接種、水／衛生施設、外科、看護及び薬剤。このパッケージは、人員、シェルター、運搬、ラジオ、通信も含む。

d 地雷撤去：緊急地雷撤去パッケージは、経験豊富なスタッフによる調査、地雷撤去訓練、応急処置そして地雷発見などについて、保証された技術を提供する。これらの構成品は、そのまま送られるか、特定の活動に必要とするものを揃えてパッケージとして送ることができる。

(イ) サービス人員

a NORSTAFF

NOREPSには、NORSTAFFという約400人の経験豊富な専門人員がおり、訓練が施され、72時間以内に現場に展開できるように準備している。NORSTAFFのメンバーは、27項目の任務別に登録されており、一般人員、専門人員、管理人員という一般任務のスタッフと工事、通信、資機材準備といった専門スタッフが含まれる。1991年以来、NORSTAFFのメンバーは毎年、150人ほどのスタッフと共に、UNHCR、DHA、UNICEF、UNDP、UNV、UNESCO、IOM等の機関を支援している。

NOREPSには、健康管理スタッフ及び地雷撤去専門家もいる。

国連機関及び他の国際組織は、NOREPSを通して、災害対応、緊急救援、復旧、鑑定等の人員支援を、短時間に得ることができる。

NORSTAFFは人材バンクであり、彼らは、通常は別の職業を有している。このNORSTAFFからNGOは希望者を派遣してもらうことができる。

b NORTEAM：緊急災害活動のための迅速対応チーム

NORTEAMは、ノールウェー外務省が支援するノールウェー緊急準備システム（NOREPS）を構成する一部である。

NORTEAMは40人の専門家から構成される迅速対応のユニットで、NORSTAFFより優れた人材が集まっている。複雑な非常事態や自然災害に、２～４週間程度の短い期間の任務において、24時間以内に展開できる。すなわち、国際的な災害のマネージメントを極限の状態で行なうよう訓練されている。

おもな職務は、調査、初期活動の支援、国際救援活動人員の徴募である。

NORTEAMのメンバーは、保健、衛生、環境、心理、社会学問題、小児保護、人権問題、国際法、紛争解決、警察業務と民間防衛、地雷撤去及び発見、資機材準備、通信、管理及び財政、さらに非常事態に関連した高度の専門事項に対応することができる。

NORTEAMは、ノールウェー外務省、人権団体、ノールウェー赤十字、ノールウェー教会援助、ノールウェー人民援助、Redd Barna（ノールウェーのセーヴ・ザ・チルドレン）、ノールウェー難民協会、民間防衛団体、ノールウェー軍、医療サービス連合の共同プロジェクトである。

1996年の春に設立されたNORTEAMは、訓練が行なわれ、３週間自給できるよう装備が準備されている。各人またはチームは国連機関、国際組織、NGO、政府、ノールウェー人道団体、または外務省自身から出動が要望される。

プロジェクトの費用は通常希望する機関及び組織が負担するが、場合によっては、

ノールウェー外務省の援助を受けられる。

（2） Normeca

ア　野戦病院の資機材等の販売を行なっている民間会社で移動病院とそれに関連した設備を有する。スタッフは18人である。

イ　現場の治療でノールウェー製のヒートパックシステムが有効である。携帯型で、軽量、温度調整が可能で、45～65度の温風を６～20時間送り込むことができる。偶発性低体温症での復温や、救出作業中の患者の体温低下を防止する時にも有効である。

ウ　NormecaではFloating Hospitalを持っている。

エ　政府が倉庫料を払っている。

オ　機材の70～80％は輸入品で構成されている。

カ　Normecaでは５つのNor Hospitalを作っており、数時間で空港に送れる体制にある。

キ　発電機は２ｋｗから400ｋｗまである。

ク　Mobile Containerは、1200Ｖ、４ｋｗ、エアコン付き。５人で行なうと約１時間で使える体制にできる。Nor Hospitalの必要電力は36Ｋｖ。

ケ　災害用病院は、コンテナにセットされているため、現地到着後40～50分で実際の活動ができるようになっている。

（3） ノールウェー外務省（Norwegian Ministry of Foreign Affairs）

ア　設立、機構、予算

政府が直接援助を実施することはなく、ＮＧＯや国連機関の人道援助活動を財政的に支援する。人道援助の約60％をＮＧＯに、約40％を国連に拠出している。

案件実施規模については外務省が決定する。

1996年度のＯＤＡとして供給される人道援助事業予算は、15億クローネ（2500万USドル）で、10年前より増加傾向にあり、全開発援助プロジェクト予算の15％を人道援助が占めている。

1996年度には、70カ国に700のプロジェクト援助を行なった。

これらは約１時間で決定できるのが、特徴である。

イ　協力省庁・機関名、軍隊の協力の有無

（ア）　軍隊の協力：部分的にＮＯＲＥＰＳと協調する関係にあり、ＰＫＯとの連携により、ボスニア、レバノンでも良好な協調活動を行った実績がある。

飛行機はチャーターすることもあるが、通常は一般の商業航空機を利用する。費用面を考えて軍用機は使っていない。

(イ) ノールウェー商工会 (Norweigian Trade Council)

即応準備、ＮＧＯに対する財政援助 (financial support of NGO)、救助犬の確保等を行う。

ウ　ＮＧＯとの連携

政府が直接援助するのではなく、国連機関やＮＧＯを通じて援助するので、お互いの連携は密である。

国連から要請があった場合、ノールウェー商工会に連絡し同商工会がＮＧＯやＮＯＲＥＰＳを調整して援助体制をとる。

ＮＧＯから申請があった場合、必要性を検討し、１時間以内に判断を下す。平常時からＮＧＯの様々な活動（トレーニング、会議、広報等）を支援している。ＮＧＯとはフォローアップや報告、資金の調整等について意見交換を行なっている。

エ　国連へのアプローチについて

災害が発生しても被災国政府が援助要請を行なわないことがある。たとえばインドで洪水が発生した場合などがその例であるが、このようなときはノールウェー政府は国連を通じて援助を行なう。ＮＧＯに依頼することは稀である。

オ　災害情報の収集及び援助要請の取付方法

国連機関のいずれかから要請があった場合、援助を行なう。

ＮＧＯから要請があった場合も、必要性を判断して援助を行なう。

方針として、被災者のニーズを知ること、最良の方法で最大限の支援を行なうことを掲げている。被災者のニーズ調査は、アセスメントチームの派遣や国連・ＮＧＯからの情報提供によって行なっているが基本的には外務省が行なう。

カ　備蓄基地

災害地域への到達時間を短くするため、救援物資の倉庫を、アフリカのさまざまな地域に展開している。短所として、メインテナンスに費用がかかることがあげられる。

倉庫は、関連企業が所有しているもののほか、スーダン、モザンビーク、ケニア、ウガンダ、アンゴラ、エティオピア等のアフリカにもある。これらアフリカの倉庫は会社が支払いをしているが、商売の取引パートナーかＮＧＯが運営（維持管理）を行なっている。ただし、アフリカに倉庫を持っていても国によっては国内輸送の諸手続きが官僚的なためにかえって時間がかかるときがあり、このようなときにはノールウェー本国からの空輸を行なっている。

物資は、国連組織、ＮＧＯの簡単な依頼に基づき、定価によって供給される。

キ　援助隊員の確保・登録、待機体制

ＮＯＲＥＰＳで派遣される人材についてはNorwegian Refugee Councilの人事部が管理を行なっている。派遣される人員の給与についても同団体が管理しているが、基本的には

国連の統一レートを適用している。保険についても同団体で行なっている。

ク　援助隊携行機材

（ア）　品目、数量

・NOREPS Service Packages

・水・衛生用品

・遠距離通信のサービス・パッケージ

・健康サービス・パッケージ

・地雷除去パッケージ

（イ）　輸送体制

a　ノールウェー政府支援のもと、民間の基金で対応

b　24時間以内に輸送開始

c　物資の量が少ないときは定期便で、多い時はチャーター便を利用

d　軍用機は、給油が必要で、飛行継続時間が短く、費用がかかる。また軍用機は災害救助専用ではないので、物資や人を積むスペースが十分とれないため使用しない。

e　スタッフは海外が75人で、ノールウェー本国が65人である。

（ウ）　調達：ＮＯＲＥＰＳで採用する機材の判断基準は、①その機材が国連かＮＧＯによって既に途上国で使用された実績を持つこと（取り扱い商品の70%はノールウェー産ではなく輸入品である）、②他の製品にも使える事（互換性が有ること）

ケ　広報活動

ＮＯＲＥＰＳではニューズレターも作っているが、購読の対象は国連やＮＧＯ関係者である。

一般の国民に対しては特に広報誌を用意していない。

なお、マスコミに関しては、外務省に報道官が１名いるが、国務大臣(State Secretary)が責任を持っている。

（４）　ノールウェー商工会（Norwegian Trade Council）

ＮＯＲＥＰＳには、登録された民間企業が20社あり、今後もさらに加入が可能となっている。他方ＮＧＯは加盟団体が固定されており、この中にノールウェー赤十字、Norwegian Church Aid, Norwegian Peoples Aid, Norwegian Refugee Council, Redd Barna（ノールウェーのセーヴ・ザ・チルドレン）がある。これらの企業・ＮＧＯはノールウェー商工会を通じ外務省と取り決めを行なっている。すなわちノールウェー商工会が、政府に代わって援助をコーディネートしている。

ノールウェー商工会の方針として、被災者のニーズを知ること、最良の方法で最大限の支援を行なう事を掲げている。被災者のニーズ調査は、アセスメントチームの派遣や国連・

ＮＧＯからの情報提供によって行なっている。

ノールウェーの場合、人道援助はＮＧＯか国連に資金提供する以外の形では行なっていない。

提供する物資の選択は、ＮＯＲＥＰＳでは判断を行わず、国連やＮＧＯが行なう。またＮＯＲＥＰＳに物資提供会社として参入するには実績がなければならない。

ＮＯＲＥＰＳが採用する機材の判断基準は、その機材（70%が輸入品）が国連かＮＧＯによって既に途上国で使用された実績を持つこと、他の製品にも使える事（applicable and combined with others）である。

（５） ＮＧＯ

ノールウェーでは充分な資格を有した５大ＮＧＯが存在している。この中に１）ノールウェー赤十字、２）Norwegian Church Aid、３）Norweigian Peoples Aid、４）Norwegian Refugee Council、５）Redd Barna（ノールウェーのセーヴ・ザ・チルドレン）がある。Norwegian Church Aidは、国教であるルーテル教系の団体の集まりであり、カトリック系の団体はCalitasという別の組織を有している。Norwegian Peoples Aidは、旧ソ連の影響を受けた社会民主主義・団結を標榜する団体である。

ノールウェーの人口は、1993年で430万人であるが、国民が平均して一人で３つのＮＧＯに入っていることにみられるように、ＮＧＯ活動の盛んな国である。

ア　ノールウェー赤十字（Norwegian Red Cross（ＮＲＣ））

（ア） 派遣のプロセス

a　アセスメント：ニーズ調査、被災者の状況、疫学的な調査。

b　優先順位の決定、アクションプランの策定（提供するリソースの妥当性、可能な限り現地のリソースを活用する。国際機関の援助供給能力も把握する。）

（イ） 派遣するスタッフの訓練は、１週間である。

赤十字の国際機関にはInternational Committee of the Red Cross（ＩＣＲＣ：赤十字国際委員会）とInternational Federation of Red Cross and Red Crescent Societies（ＩＦＲＣ：国際赤十字・赤新日社連盟）の２種類がある。

派遣されたスタッフは、所属先補填を行ない基本給は失わないように制度化されている。このほか、現地での住居の無料提供、料理人及び掃除夫の無償提供、１日40USドルの日当、保険の加入が保証されている。

ノールウェー赤十字へは、ＩＣＲＣから要請がくる場合やノールウェー政府からくる場合がある。

（ウ） 緊急援助の期間は、48時間以内に出発する緊急救援（通常２～３週間でファクトファインディングを行なう）と３～６カ月派遣する中期のチームがある。

イ　Norwegian Church Aid（ＮＣＡ）

ＮＣＡは教会の原理に基づく団体である。

ルーテル教会が中心であるが、援助を行なうにあたって、宗教上の差別は行なっていない。

ＮＣＡの方針（Guidelines）は、正義（Justice）、参加（Participation）、神の創造物としての任務（Responsible Stewardship of Gods Creation）、慈悲（Mercy）、平和（Peace）である。

ＮＣＡの本部には65人のスタッフがいる。

３つの部局（総務局、国際プログラム局、情報・資金調達局）で構成される。

全体予算は、5,500万USドルで、その内海外の事業費が4,000万USドル、この半分が緊急事業、半分が長期間の支援事業である。

ＮＣＡの予算は、65％を政府から受けており、35％はキャンペーンや寄付金により集めている。

ナイロビ、ボツワナ、ラオス、グアテマラに事務所を持ち、また、マリに事務所開設を検討している。

３．オペレーション

ノールウェーは、ＮＧＯ活動が活発であり（１人平均３つのＮＧＯに加入している）、ＮＯＲＥＰＳに属するＮＧＯと政府機関との連携を中心として、平時よりＮＧＯと政府が連携しているために、オペレーションに際しても、ＮＧＯが中心となり、政府機関は、財政的援助及び外交ルートなど政府機関としての情報網による情報収集と提供などを行い、ＮＧＯの諸活動を支援するという体制である。

災害救援を含む人道援助に関しては、国民及び政治家の間に、援助すべきであるとのコンセンサスが形成されているらしく、政府がＮＧＯを支援することによって、援助を展開することに関して、これを問題視する動きは、ないとのことであった。

（ア）　災害発生から派遣決定までのプロセス

災害発生の情報は、外交ルート、国際連合など政府関連のチャンネル及びＮＧＯ独自の情報網によって確保し、事態の深刻さの程度に応じて、ＮＯＲＥＰＳが始動する。救援に関する決定は、基本的にＮＧＯ自身の決定を政府が承認するという形である。したがって、政府が、被災国の要請を受けたか否かということには依存しない。

典型的には、次のようなプロセスを経て、救援活動が開始される。まず、ＮＯＲＥＰＳに属する政府及びＮＧＯ等の機関が、災害発生の情報を捉え、ＮＧＯが救援に赴くとの決定をする。ＯＤＡ予算（80億～90億Nkr）の15％に当たる15億Nkrの年間予算をもつ外務省人道援助局（Humanitarian Assistance）の担当者が、通常１～２時間以内に、財政援助を行うか

否かの決定を行う。政府による財政支援の決定を受けて、当該ＮＧＯが被災地に赴く。

（イ） 先遣隊派遣の有無

政府が救援のための人材を派遣するのではない。したがって、政府としての先遣隊というものは、存在しない。

（ウ） プレス同行

プレスに関しては、発表の一元化を図り、これまで問題を生じていない。なお、国務大臣（State Secretary）の協力を得ている。

（エ） 撤退決定の基準

基本的には、ＮＧＯの決定による。政府としては、活動の再編を支援したり、さまざまな情報源をもとに助言をしたりしている。

Ⅳ　ドイツにおける国際緊急援助体制・手法

Ⅳ　ドイツにおける国際緊急援助体制・手法

政府の直接援助としてはＴＨＷ（Technishes Hilfswerk、内務省に属する）の技術チームの派遣と資金供与がある。ＴＨＷはもともと国内での災害等の非常時に、捜索、救出、インフラ（水道、電気、下水等）の復旧を行うことを目的として設立されたが、海外活動も行う。海外担当部門としてＳＥＥＢＡがある。

間接援助として国連機関やＮＧＯの支援も積極的に行っている。

直接援助も間接援助も国連及びＥＵの活動との連携が強いことが特徴である。

１．援助の基本方針

（１）　対象災害

ア　自然災害

イ　人為災害

ウ　難民

（２）　災害対策のどの段階で援助するか

ア　緊急援助

イ　復旧援助

（３）　援助の種類

ア　ＴＨＷチームの派遣

イ　被災国への資金供与

（４）　援助の方法

ア　直接援助（ＴＨＷチーム派遣）

イ　間接援助（ＮＧＯ、国連機関支援）

（５）　援助実施の基準

海外援助は、外交ルートを通じて（被災国政府、国連）要請があった場合、外務省が決定しＴＨＷを出動させる。

（６）　ＮＧＯとの連携

ＴＨＷとＮＧＯの連携派遣もある。

政府とＮＧＯの連携を密にするため、外務省で年８回の定期会議を開くとともに、必要に応じ臨時会合を行っている。

（７） その他

通常ＥＵやＵＮの活動に組み込まれて実施されることが多く、この場合の資金源はＥＵと国連である。

ＴＨＷの活動内容は捜索、救出、インフラ復旧で、医療活動は行わない。

２．実施体制

（１） ＴＨＷ（Technisches Hulfswerk）

ア 設立、機構、予算

ＴＨＷは政府機関で、捜索と救助（search and rescue）のみをやっている。医療活動は行わない。そもそも消防組織のため、豊富な人材と機材を持つことができる。また兵役義務免除となっているため志望者が多い。

ＴＨＷの目的は、自己防衛と海外での活動である。

設立：ＴＨＷは、ドイツ連邦政府の災害救援機関である。1950年に設立され内務省（Ministry of Interior）に属する。当時はロシアと冷戦下にあり、軍を持てなかったため自己防衛のために作られた。

（ア） 機能

ＴＨＷは、民間防衛、災害救援、国際人道援助に関する技術的な救援活動を行なう。活動内容としては、①救援（被災者や動物などの救出の他、救援用道路や橋梁の建設を含む）及び②復旧（電気、水道、ガス、パイプライン等の復旧）がある。

（イ） 組織

本部１、州（State）レベル８（ドイツは16州あるが、これを８つの機関で分割している）、郡（District）レベル36、現場（Local）レベル665の機関で構成されている。

約44,000人の活動中のボランティア、17,000人の待機中のボランティア、10,000人のジュニアボランティアがいる。有給職員は800人以上抱えている。

隊の編成と保有機材：国内に810の隊（platoon）があり、各隊は１つの司令隊（command squad）と３つの特殊隊（special section）からなる。各隊には合計40名のボランティアが配属される。これら夫々が必要とする機械を保有しており、車両関係だけで6,000台に達する。

（ウ） 対外援助

国内の緊急活動以外に、国外の自然災害や難民関係の緊急事態に出動する。国外の場合は通常ＥＵや国連の活動の一環として参画し、地域的にはアフリカが多い。

(エ)　予算

１億9000万DM。この1/3が人件費、次の1/3が局での活動、例えば訓練や建築等で、残る1/3が機材費、つまり補充やメンテナンス、燃料費等である。ただしこれは国内分の予算でしかない。海外プロジェクトに対する特別予算が経済協力省から別途支給される。

ＴＨＷの人道援助予算は、3000万DM（約20億円）である。

イ　協力省庁・機関名、軍隊の協力の有無

ＴＨＷの海外部門であるSchnell Einsatz Einheit Bergung Ausland（ＳＥＥＢＡ：Rapid Deployment Unit for Search and Rescue）が海外に派遣される。

ＳＥＥＢＡは、海外専門の機関であり、兵役免除で参加しているものは、ここには含まれない。登録者数は45,000人である。1988年のアルメニア地震では、ブルドーザー、犬とハンドラー、音響探知器等を携行した。

ＳＥＥＢＡは、飛行機で資機材とともに移動することを想定している。

ＳＥＥＢＡは、全国に３部隊ある。ＳＥＥＢＡのロジスティック・ユニット（通信機器等）はマインツにある（このほか連邦政府が32のロジスティック・ユニットを持っている）。

ウ　災害情報の収集及び援助要請の取付方法

要請は、連邦政府にくる。要請は、現地政府から大使館を通じドイツ外務省に行き、外務省が内務省とＴＨＷに連絡する。

援助の実施はドイツの省庁が決める場合、ＥＵ等から要請される場合、そしてＵＮＨＣＲのような国際機関からくる場合がある。

意志決定後６時間以内で、ボランティアを出動させるが、政府での意志決定に時間がかかる点が問題である。

エ　備蓄基地、

ａ　品目、数量

ブルドーザー、犬とハンドラー、音響探知器

オ　援助隊員の確保・登録、待機体制

ＳＥＥＢＡでは45,000人の登録者のうち各部隊70名ずつ、計210名が待機している。この待機メンバーは毎年交代している。

カ　援助隊員の研修、訓練

訓練は現場レベルの各ＴＨＷ支部および訓練校（２校）において実施される。

訓練は、まず100時間の基本研修を受け、さらにそれぞれの専門分野で200時間の訓練がある。例えば、捜索と救助、料理、通信等の分野についてである。さらに上級者向けに２週間のトレーナー用の研修がある。その上には、セクションリーダーコースがあり、小隊長（プラトーン・リーダー）のためにはさらに２週間の訓練が用意される。

登録ボランティアは、毎年訓練を行う。隊員に対しては、ユニフォームと訓練中の交通

費が支給されるだけで、訓練中は無給である。

キ　医療

医療分野は赤十字等のＮＧＯや軍が実施している。チームにはこれらのドイツの医療援助機関から派遣される１人の医師と１名の医療従事者が参加する。彼等は外傷の治療を専門としており、チームのメンバーや救出された人へのファーストエイドを行う。

ク　援助隊携行機材

ＴＨＷは国内の災害援助も兼ねており、トラック、ボート、作業車等の輸送手段及び救助機材を所有している。海外専門の救助チームであるＳＥＥＢＡは、空輸を想定した機械を持っている。

（ア）　品目、数量

a　捜索用品

b　３台の超音波検索機

c　９匹の救助犬

d　救助用品：小型レスキューツール、油圧式機器ユニット、揚上用重機、エア・バッグ（６ヶ）、ジャッキ、ウインチ（３ヶ）、カッター、ディスクカッター（６台）、エアーカッター、ガスカッター（３台）

e　投光器：（３台の携帯発電機と照明器具を含む）

（イ）　輸送手段

基本的には民間機を使う。国内での活動では、ヘリコプター等の機材は警察から借りることもある。

ケ　救助犬の活用

救助犬チームがアルメニア地震（1988年）やカイロの地震災害で活躍した。

救助犬は40匹（オス39匹。メス１匹。）所有しており、これまで５人を救助した実績がある。

救助犬の訓練は２年。

コ　オペレーション

ドイツには、国内・国外の緊急援助活動を行うための政府機関、ＴＨＷが存在し、ドイツ赤十字などのＮＧＯと連携しながら、救援活動を展開している。ＴＨＷの国際緊急援助については、以下のような体制が整備されている。

（ア）　災害発生から派遣決定までのプロセス

ＴＨＷは、政府機関であるために、被災国からの公式の要請を受けて出動する。具体的には、現地のドイツ大使館から、ドイツ外務省に情報が入り、ＴＨＷの主務官庁であるドイツ内務省に連絡される。内務省では、特別予算について大蔵省との折衝に入り、予算獲得とともに、救援活動の開始を決定する。この決定を受けて、ＴＨＷ職員及び年

間120～200時間の訓練を受けた登録ボランティアが援助活動に携わることになる。この登録ボランティアの中には、兵役義務を拒否したことによって、ボランティア参加を義務づけられた人々は含まれない。具体的には、ケルン、フランクフルト、ザールランドに本拠地を置くＴＨＷの海外支援組織ＳＥＥＢＡとして、３時間以内に出動準備を整え、６時間以内に近隣の空港に集結する。

（イ） 先遣隊派遣の有無

先遣隊派遣という制度はないが、出動すれば、現地に３、４週間滞在し、救援活動を行う。その際、経費は政府の支出で賄われる。また、ボランティアとして出動しているので、出動期間中の給与に関しては、政府が雇い主に給与分の金額を補填する。

（２） ＮＧＯ

ア ドイツ赤十字（German Red Cross）

（ア） 設立

東西冷戦期の市民防衛が発足のきっかけ。30年の海外での実績を持っている。人口8,000万人のドイツで500万人がドイツ赤十字の支援者である。

（イ） 機構

ＩＦＲＣは紛争以外の難民が対象。ＩＣＲＣは紛争が対象。ドイツには16の州があるが、それぞれ独自の法律を持っている。900の地域事務所（Regional Branch）と600の事務所（Local Branch）を抱えているが、それぞれかなり自由に活動している。上からの命令なしでも自由に活動できるような草の根の機関である。

（ウ） 予算

１億DM（1992年）。全体予算は、年間7,000万～１億2,000万DM，海外での活動費は5,000～9,000万DM。この中には、外務省のような政府やＥＵからの支援が含まれている。

（エ） 災害情報の収集及び援助要請の取付方法

ＥＵから依頼が来る場合は時間がかかるが、政府からだと早ければ１～２時間で決定される。

（オ） 援助隊員の構成

研修は一週間だが、毎年ドロップ・アウトする人もいる。各ユニット当たり医師は１名、医療従事者は12名の構成になっており、医師が不足しているのが現状である。各ユニットに、通信等の各分野で訓練を積んだ者が300人いる。

技術者チームには電気や水道等の修理チームがある。これは２種類あり、短期派遣と２カ月以上の長期派遣とに分けられる。短期派遣はボランティアベースであり、それぞれの会社が負担している。長期派遣の場合は赤十字との契約により派遣され、赤十字が金を負担する。ただし、ＴＨＷの場合と異なりドイツ赤十字はＮＧＯであることから雇

用主が申請を拒否することがある。

チームの派遣に当たり、料理人は連れていかない。派遣する人数が多すぎると受入国側が入国を拒否することがある。そのためチームの人数を削るか、現地の人間に協力してもらっており、他国の人間も参加する訓練を行っている。(各国織り交ぜての訓練もしくは海外での訓練は重要)。

移動型災害救助ユニット (Mobile Disaster Relief Unit) として、10カ所に3,000人のボランティアがいる。これは海外への支援にも利用できるシステムである。内務省が若干資金援助をしており、年間320万DMになる。これについては、ニーズが少なくなってきたので内容の再検討を行おうとしている。

保険については、年間40USドルで、移送や空送、保険会社による保障がついたパッケージを用意している。

(カ) 援助隊員の研修、訓練

先進的な初期治療訓練を行なう。毎年120～140人が訓練を受けている。技術訓練は国内で行なう。

海外での訓練は、国際赤十字や国連と連係して実施している。1週間の基本コースでは安全確保や文化についての理解や、集団生活 (禁酒や離婚歴等も調べられ被災地での活動に適しているか確認される。) での心得や想定訓練等が含まれる。次の1週間は分野ごとに技術訓練を行う。言語はドイツ語ではなく英語を使う。また20人のうち4～6人は他国の人間 (この中にはアフリカ人やキューバの医師等もいる) を入れて訓練する。

(キ) 携行機材

Emergency Response Unit：実施手順や仕様を統一し、訓練された人材・パッケージ化された機材を赤十字加盟国の負担で行うユニットである。

a 水ユニット：①Special Water Unit (1日に12万リットルの水が供給できる移動式のシステム)
②Mass Water Unit (移動式)

b 衛生ユニット：①Mass Sanitation Unit (下水、ごみ、蚊等)

c 情報ユニット：プロのジャーナリスト (3名) がおり (ドイツ赤十字の会員になっている)、彼らに①赤十字の活動をレポートしてもらうこと、②情報を収集し送ってもらうことを行なっている。

d 空港ロジスティクユニット：物資の受け取り、保管、配布、救援物資の送付人への報告を行なう。

e 保健ユニット：①Referral Hospital Unit (初期段階での医療照会を行なうユニット)
②基本保険ユニット (4～5人の医者、2～3人の看護婦、WHOのEmergency Kitがパックになったもの。)

f　通信ユニット：サテライト、HF、VHFでの現地交信。

機材の互換性を重視。「国境なき医師団」や「Calitas」とも協調を推進している。

この他、電気、水道の修理・復旧を行う技術チームも抱えている。

(ク)　救助犬の活用

ドイツ赤十字では救助犬の研修を行なうセクションがある。救助犬については、国内でも子供や高齢者の捜索に使っている。1988年から、トルコ・エジプト、南米に派遣し、海外には４チーム、国内では30～35チームの派遣を行なっている。１チーム当たり５～10頭。救助犬チームは中央に集めず、地方の空港から派遣している。エジプトでは５～６時間後に５頭の犬を送り、２人の生存者を救った。

救助犬は地震発生後48時間経ってしまうと生存率が下がるため、派遣の効果が低下する。

犬についてはイスラムの国は派遣は難しい。イエメンでの場合もそうであった。彼らは、犬は人を救えないと考えているとのことであった。

イ　ヨハニッテル（Johanniter Unfall Hilfe）

(ア)　活動内容

a　災害救援・緊急援助

b　防災

c　人道援助

d　開発援助

1988年に今の組織になったが、そもそもは修道院の組織であり900年の歴史を持つ。この組織のトップは貴族である。自然災害、人的災害、難民の全てを扱うが、幼稚園を作ったり、身障者施設を作ったり、義足を作ったり、病院・診療所を作る等、子供・病人・身障者への支援が中心である。また国内で一人暮らしの老人を病院へ連れて行くなどの事業を有料で行っている。救急車の他、ケルンにヘリコプターを２機、飛行機を２機持っている。1995年には752人が参加、1996年もほぼ同数が参加した。海外備蓄はなく、その都度最良のものを調達し、持って行く。

本部はボンにあり、この下に10の州レベルの組織および330の地方レベルの組織を持つ。

(イ)　ヨハニッテル救急チーム

１～10人で構成される。内訳は以下のとおり。

a　医療分野

医師１名、小児科医１名、救急助手２名、看護助手１名

b　技術分野

電気技士１名、浄水専門家１名、ロジスティックス専門家２名、自動車工１名、チームの構成・人数はニーズによって調整する。

c　対応時間

要請後８～12時間で出動

d　輸送

事前の協定はないが、商業便やチャーター便を使用。ドイツ陸軍も協力。

e　展開

被災国到着後即時。

f　自給体制

14日分の移住設備、食糧、輸送手段、通信手段を確保

g　装備

・救助犬（週１回訓練を実施。５ヶ所に犬を抱えており、１ヶ所平均６～８頭の犬がいる）

・超音波探索器

・油圧式ジャッキ１台

・ジャッキ３台

・ウィンチ２台

・ディスクカッター一式

・投光器及び携帯用発電器３台

h　その他

緊急チームはケルンだけでも５チーム抱えている。緊急チームの訓練は職種により８時間から1000時間にわたる。また毎年50時間の再訓練を行っている。先遣隊はロジ担当者と医療知識のある人材を派遣する。

（ウ）　人員の構成

職員：7,700人

ボランティア：15,500人

※兵役は９カ月で、18～27歳までにやらなければならないが、これを免除されるためには、13カ月間ボランティア活動が必要になる。兵役免除の代替措置として参加するボランティアは海外には派遣されない。（週40時間勤務、給料は1,000DM／月、このうち４分の１をヨハニッテルが負担し、残る４分の３を国が負担する）

ボランティアの保険は、ヨハニッテルで負担される。これは、事故、病気、死亡（葬式代程度）もカバーしている。

(エ)　予算

・ケルン支局：1,300万DM（収入源は有料の救急車の出動および寄付）

・海外：3,000万DM（収入源は寄付のみ。事前の予算確保は行わず、災害ごとに募金活動を行うため、時間がかかる。このうち1,700万DMは緊急支援用、1,300万DMは管理費及び長期プロジェクト用である。）

・ヨハニッテルは特殊法人で、税が免除されている（資格審査がある）。

・海外での事業予算は、寄付の他、EUや経済開発者、外務省など様々な機関から支出されている。ソ連在留のドイツ人の支援については内務省から資金が出された。海外での開発事業については経済開発者から主に予算が出されている。緊急支援については外務省から出ることもある。

(オ)　その他

a　海外での災害情報は、政府、国連、外務省、マスコミから収集する。

b　倉庫

２～３年前までは独自の倉庫を保有していたが、費用がかかる上ニーズが少なくなってきたため廃止した。

医療機器は若干残しているが、薬は２～３時間で手に入るので持っていない。

c　ルワンダでは、THW、内務省と協力し、トラックとチャーター機を備上した。この時は現地での生活を考え、隊員は全て男性とした。

d　給与は、医者の派遣費とボランティアの費用（食費と宿泊費程度）である。派遣費は所属先に補てんするが、個人経営の医者は高いため派遣しない。また、現地の医師のトレーニングも行っている。

人選は、受入国の言語ができることも要件として考えている。

e　現地で発生したゴミは持ち帰るか病院で処理している。埋めることはしない。

f　ジャーナリストを連れて行き、ニュースになると寄付が集まるため同行させたいが、書く記事にもよるので、慎重に検討している。

g　広報担当者は中央に１名、州レベルに１名ずついる。

ウ　他のＮＧＯ

a　Malteser

b　Welthunger

c　CARE

d　Bumdeshehv（陸軍関係）

V　スイスにおける国際緊急援助実施体制・手法

Ⅴ　スイスにおける国際緊急援助実施体制・手法

スイスの援助は、政府の確立した政策のもとにＮＧＯとの良好な連携で実施されている。

援助内容も、ＳＤＲ(救援、復旧チーム派遣)とＨＣ（Humanitarian Cooperation：国連及びＮＧＯに対する資金や食糧援助の提供)を２つのコンポーネントとし、バランスを取っている。

すべての種類の災害を対象とし、緊急援助のみならず、復旧や防災の面でも援助している。

１．援助の基本方針

（１）　対象災害：

ア　自然災害（Natural disasters)

イ　人為災害（Civil disasters)

ウ　武力紛争による災害（Disasters arising from armed conflicts)

エ　構造的崩壊（東欧等のstructural deficiencies）による災害

当初（1976.3.19連邦法）は自然災害と武力紛争を対象としていたが、1991年に人為災害と構造的崩壊が追加された。

（２）　災害対策のどの段階で援助するか

ア　事前防災（数年間)

イ　緊急援助

Emergency aid（捜索救助)：数時間～数日

Survival aid（シェルター、飲料水、食料、医療等)：数日～数カ月

ウ　復旧（１～２年)

（３）　援助の種類

ア　援助隊の派遣

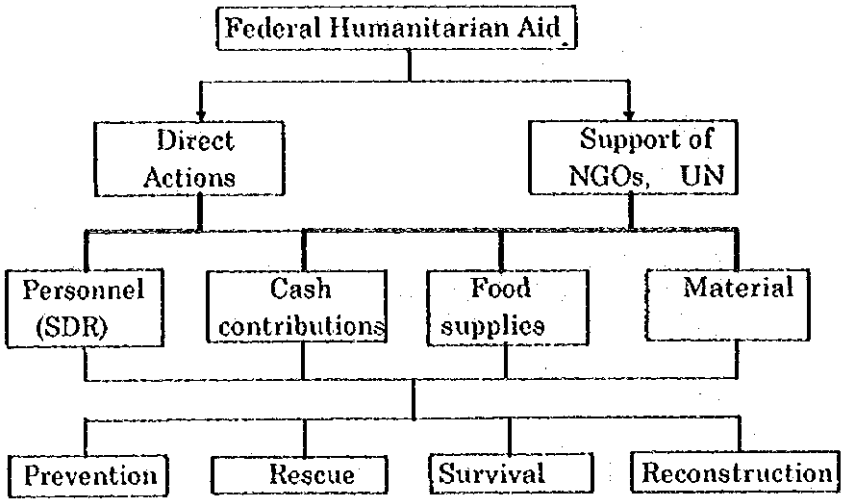
イ　資金供与

ウ　食糧援助

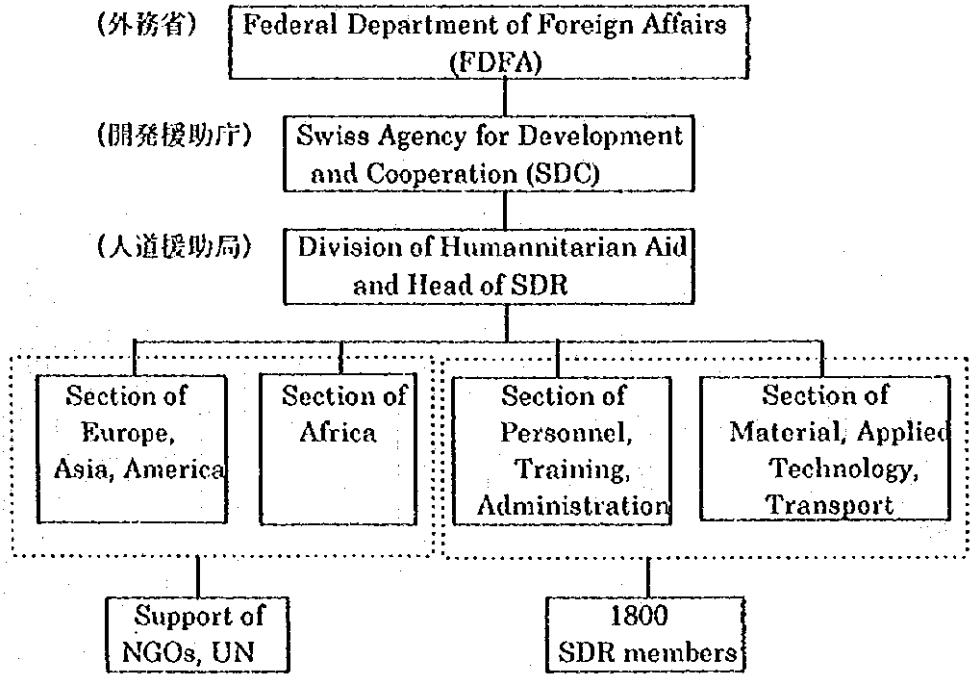
（４）　援助の方法

ア　直接援助（主としてＳＤＲによる人の派遣。資金援助、食糧援助もある)

イ　間接援助（国際機関またはＮＧＯを支援することにより実施。主として資金援助、食糧援助であるが、ＳＤＲの人の派遣もある。)



援助の方法、種類、内容



組織図

(5) 国別援助実績

ア 自然災害

トルコ (地震) 1983、1992、1995

ギリシャ (地震) 1995

フィリピン (ピナツボ火山噴火) 1992

エクアドル (地震) 1993

ニカラグア (地震) 1991

日本　　（阪神地震）　1995

イタリア　（ダム決壊）　1985

イ　紛争

ユーゴスラビア

ルワンダ・ブルンジ

コーカサス

スーダン

ウ　防災

ペルー
エクアドル
コロンビア
ニカラグア
チリ

主として火山噴火、地震、津波の分野。スイスではそのような自然災害はないが、核からの安全のため、この分野の研究が進み技術レベルは高い。チューリッヒ大学との連携で実施。

（6）　災害の規模と援助額

援助額は、災害の規模の他、ニーズの程度、緊急性、相手国政府の実施能力等を考慮して決定される。

人道援助予算は一般予算とは別に、概ね４年～６年の長期予算として設定される。現行予算は1992－1997の６年間にわたるもので、総額1050百万Sfrである（直接援助９％、ＮＧＯや国際機関を通じる援助43％、食糧援助35％、予備費13％）。

今後数年間、予算の伸びは余り期待できない。したがって予算の一層の効果的使用を図らなければならない。

海外援助の概ね20％が人道援助に配分することとされている。

（7）　援助重点地域・分野

重点地域・分野を特定しているわけではなく、具体的には緊急事態の発生した国は何処でも要請があれば援助を行っている。しかし実績ベースでは以下のとおりとなっている。

1995年の地域別割合：

アフリカ45％　ヨーロッパ28％　アジア12％　中近東８％　中南米７％

（8）　援助実施の基準、判断要素（被災国からの要請の必要性等）

被災国政府からの正式要請が必要である。この要請がない限り、ＮＧＯを通じた援助も行なわない。ただし例外としてチベットに対し「国境無き医師団」を通じて援助した例がある。この場合も中国政府に通報はした。

(9) 緊急援助完了時期の判断要素

ア 援助活動の任務が完了したと判断されたとき

イ 相手国または国連がそのように判断したとき

(10) 海外支援への国民の意識

人道援助には、国民から強い関心と幅広い支持がある。その背景として、スイスには「人道」に関する長年の伝統があること、人道援助に関する多くの国際機関のホスト国になっていること、したがって国民の間に人道援助に関する特別の責任の認識があること、等が挙げられる。

(11) NGOとの連携

ア NGOに対する支援は、NGO及びそのローカルパートナーの努力を補うものとして位置づけられ、所要額の50%を限度として資金補助を行う。

イ NGOに対する支援も政府ベースで要請があった案件に限られる。

ウ NGOは、政府の資金補助を受けて援助を実施する場合、政府の方針に従うことが義務づけられる。

エ 資金補助の決定に際しては、NGOの能力や援助受け入れ国の能力も考慮される。

オ 政府は、NGOとの政策対話を積極的に行うとともに、評価にも参加する。

カ 現地の援助団体に対しても、スイスの代表が現地で監督することができる場合には、資金援助をすることがある。

(12) スイス政府は、1990年代後半の援助方針（Humanitarian Aid of the Swiss Confederation during the second half of the nineties : Its strategy）を定めているが、その中で、人道援助に関する「認識」と「方針」について次のように述べている。

ア 人道援助に関する政府の認識

(ア) 次のような事由から、人道援助のニーズは増大しつつある。

a 冷戦の終焉、東欧・ソ連の計画経済の崩壊が決定的な変化をもたらし、普遍的権利（universal right）、地球社会という意識、そして新しいより多くのニーズを重要視するようになった。

b 社会、経済、環境面での崩壊の連続が社会や国の中で危機を生じやすくさせている。

c 政府が法的正当性を欠き、旧来の勢力がその転覆を図るといった政治秩序の崩壊が部族間の先鋭的対立、武力衝突、さらに内戦を頻発させるようになった。

d 計画経済から市場経済への移行に伴うマクロ経済的混乱が構造的欠陥を顕にし、

潜在的貧困を急速に助長している。

e　化学や核関係の事故、ダムの決壊等がいろいろな自然系とグローバルな環境を大きく損なうようになった。

f　新しい疫病（エイズ等）が急速に広がり、多くの国で健康・福祉サービスの能力を超えるようになった。

g　自然災害がますます頻繁に発生するようになった。これは生態系の脆弱化を示すものである。危険地帯の人口の増加が被害を一層劇的なものにしている。

（イ）　人道援助は、ニーズの増大にもかかわらず次の理由からむしろ困難になりつつある。

a　経験の少ない新しい団体が数多く人道援助に参加するようになった。しかし各団体の責任が明確でなく、しかも全体の調整が不十分である。

b　多くのメディアが被災地の状況を報道するが、報道ぶりがセンセーショナルで、緊急援助に偏重した政治的圧力を生じがちである。

c　人道援助がますます政治的に利用されるようになってきた。平和を維持するための政治的な努力をせずに、安易に人道援助に頼っている感さえある。

d　人道援助は、基本的人権の尊重という観点が薄れ、むしろ「威圧」や「強制」の手段に利用されている。

e　多くの援助機関が、自己流で援助を実施し地元の組織やＮＧＯを利用し育成することを考えない。これでは、地元が経験を積むことができず、将来同様な災害に際してもいつまでも同じ対応しかできない。

f　ほとんどのドナーが共通して経済不況の状態にある。多くのドナーが開発援助を縮小してでも人道援助を実施したいと考えているが、それでも現在の規模を維持することは困難である。

イ　人道援助に関する方針（上記の基本方針に含まれるものを除く。）

（ア）　「国益」と「普遍原則」はしばしば競合するが、スイスの人道援助は後者を優先する。

（イ）　「中立」、「公平」を旨とし、政治的条件は付さない。人道援助はかくあるべきことを、スイスは国際的な場でも常に主張している。

（ウ）　人道援助も、受益者が「外部依存」にならないよう配慮し、特に、地元にハンドオーバーする時期を明確にする。

（エ）　人道援助は、地元の積極的参加を促しつつ実施するとともに、地元の自助努力のメカニズムの形成・育成を支援する。

（オ）　人道援助は、環境にも十分配慮することとし、環境への影響を防止・軽減するための具体的な措置を含むものとする。

(カ) 災害が頻発する国に対しては、災害担当機関の能力強化を人道援助の一環として実施する。

(キ) 原則として活動内容について相手政府と協議する。多くの場合国際機関とも協議し、必要な場合には国際機関に人を派遣する。

(ク) 安全が保障されることを条件に、どのような災害状況においても実施される。

(ケ) 民間及び軍隊の参加を求めることもあるが、これは、補助的なものとして位置づけられ、現地のニーズや過去の経験を考慮して決定される。

(コ) 援助を効果的に実施するため、普段から社会、文化、経済、政治に関する情報を収集・分析することにより、武力衝突・難民の生じる危険性を早期に察知する。同時に、事前に対策を講じ災害発生の危険を少なくし、その結果人道援助が少なくてすむよう、「早期警戒システム」の導入を図る。

(サ) 単に緊急援助を実施するだけでなく、事前防災や地元住民の自助努力を支援する援助がますます多くなりつつある。調査研究も緊急事態の発生の真の原因を究明しなければならない。

(シ) 食糧援助について

食糧援助は、被災者のニーズのみを考慮して実施すべきで、スイス国内の余剰農産物の処理を考慮するようなことがあってはならない。このような方針から、食糧援助の大半は、現地または近隣諸国で購入し送付する。また、スイスは酪農製品が有名であるが、医療上必要な場合などごく限られた場合以外は使用しない。

2．実施体制

(1) The Swiss Disaster Relief Unit (SDR)

ア 援助形態

(ア) 直接援助

スイスの直接的な援助の主たるものは、SDRからの人の派遣によるものである。SDRは、1973年に設立され、現在1,800人が登録されている。その内約500人は直ちに出動可能で、他は職業や家族の関係でリザーブ要員である。

現地活動には、次の9つの専門分野がある。

通信（無線通信）、建設（建築、土木）、飲料水（化学、水分地質）、環境（生物、物理）、情報・記録（ジャーナリスト、写真）、施設、医療（医者、看護婦）、防災（地質、火山）、救援

特殊なケースについては、特殊な専門家によるタスクフォースを設ける。（コレラタスク、難民タスク等）

現地活動の期間は通常数週間程度である。現地滞在期間中の報酬は個人毎に決定され

る。これは軍隊の場合と同じである。保険も軍人保険が適用される。

リクルートの条件はスイス国籍、25～55歳まで、語学堪能、人道的活動経験または途上国での活動経験、健康、精神的強靭さ、である。

ＳＤＲのメンバーは、スイスの公的代表（official representative）であるので、仕事のプロであると同時に相手関係機関や現地の人々と外交的に接することができなければならない。このようなことから、リクルートは厳しく行なわれる。

(イ) 間接援助

国際機関やスイスの援助機関を支援することにより、間接的な援助も行なう。援助内容としては、資金供与、食料等の物資援助、ＳＤＲからの人の派遣がある。

援助機関としては、ＵＮＨＣＲ，ＩＣＲＣ，ＷＦＰ等の国際機関とスイス赤十字、カリタス等のスイスのＮＧＯがあるが、近年国際機関への資金供与が増加している（国際機関への資金供与が連邦政府の人道援助の約2/3を占める）。

ア 援助分野

(ア) 防災（prevention）

防災分野は次第に比重を増しつつある。通常、大学や国際機関との協力で実施される。グアテマラ火山観測ネットワーク（ジュネーブ大学）、防災管理者研修（国際機関）等の例がある。

(イ) 救援（rescue）

Swiss Rescue Chainを構成する次の８組織の共同作業で実施される（特に地震災害の場合）。

Swiss Disaster Relief Unit（ＳＤＲ）

Swiss Seismological Service in Zurich（ＳＳＳＺ）

Swiss Air Rescue Service（ＲＥＧＡ）

Swiss Disaster Dog Association（ＲＥＤＯＧ）

Swiss Army/Rescue Troops

Swiss Red Cross（ＳＲＣ）

Swissair

Zurich Airport Authority（ＦＤＺ）

(ウ) 生存（survival）

生存に必要な基礎物資の供給（飲料水、食糧、シェルター、医療等）

(エ) 災害復旧

公共施設（道路、橋梁、病院、学校等）の復旧、住宅の建設。同時に医療プログラムも開始する。

（オ） 予算

連邦の一般予算とは別建てで、議会により決定される。現行予算は、1992年～1997年の６年間として1,050百万Sfrが1992年に決定されている。

毎年の支出も議会で決定され、1996年は160百万Sfrで、約30百万Sfrが直接援助である。

（２） 外務省ＳＤＲ局

スイス外務省には、政治局、国際法局、スイス開発協力庁の３局がある。スイス開発協力庁は、災害救助人道援助課（Division of SDR and Humanitarian Aid)、開発課、東欧支援課の３課がある。

1976年３月19日の連邦法では、自然災害と武力紛争を対象としていたが、1991年に人為災害と構造的崩壊が追加された。

ア 設立、機構、予算

ＳＤＲは、難民や紛争も対象にいれている。

直接的な援助の主たるものは、ＳＤＲからの人の派遣によるものである。ＳＤＲは、1973年に設立され、現在1800人が登録されている。その内約500人は直ちに出動可能で、他は職業や家族の関係でリザーブ要員である。

約50カ国に対し、直接・間接に支援をしている。

年間予算があるが、この使途はＳＤＲ内で決めている。キューバや北朝鮮への支援は非常に政治的な問題であるが、このような場合ＮＧＯか国連への委託を自由裁量で決めている。

300万Sfr（約250万USドル）までは、課長決裁で案件実地ができる。

外務省の予算は、２億6000万Sfrが人道援助、８億Sfrが開発援助、２億Sfrが技術援助（旧東欧への支援）である。

年間の事業については議会への報告がある。この報告では、派遣国についてはコメントはされないが、派遣の内容について尋ねられることがある。

ＮＧＯに資金提供するとき、相手国からの要請が必要である。北朝鮮の洪水の際、北朝鮮は国連に要請を出したので、ＳＤＲも国連に資金提供した。

複合的な大災害支援として、ユーゴスラビアや難民帰還も行なっている。

津波・火山噴火・地震に対するサービスの提供も行なっている。旧ユーゴスラビア難民（２万５千人）に対しては、資金提供、物的支援（農具や種子）を行ない、１人当たり５千ドル相当の支援を行なった。アンゴラでも同様のプロジェクトを行なった。

ＳＤＲの現地活動のため、９の専門分野のグループ（通信、建築、飲料水、環境、情報・記録、施設、医療、防災、救助）がある。

イ　協力省庁・機関名、軍隊の協力の有無

ＵＮＨＣＲは、資金がないため迅速に機能しないことがある。ＵＮＨＣＲに対しては、水、ロジスティク、通信等の専門家を派遣し協力を行なうことがある。

在外には、スイス開発協力庁の事務所30～35ヶ所があり、現地代表がいる。

ウ　災害情報の収集及び援助要請の取付方法

ＮＧＯはまず資金集めを行なわなければならないので概して派遣が遅くなる。そのためＩＣＲＣが先に入り、後からＮＧＯが入るということが発生している。

ザイールには280のＮＧＯが活動しているが、予算がなくなったら、さらに予算を要求してくるケースもある。

ＳＤＲは世界を13の地域に分けている。50%はアフリカ（スイスを中心にした南北縦のライン）で、30%はユーゴ等の横のラインの協力である。

スイスは国連のメンバーではないが、国連と良好な関係を維持している。

要請は国連から来る場合と直接政府に来る場合がある。

エ　備蓄基地

医療物資の備蓄はあまりない。薬剤供給会社を通じて調達しているが、輸送費が高いこともあり現地調達も考えている。

備蓄倉庫は国内に３カ所あり3,000品目、750万Sfr相当の物資がある。これら３カ所は赤十字から借りている。倉庫では箱に詰めて備蓄しており簡易な修理はここで行なっている。ただし難しい修理はメーカーに依頼している。４人の赤十字の技術職員を政府が雇いあげている。

３カ所の倉庫はチューリッヒ空港にある。メイン倉庫にはボランティア用の携帯機材・医薬品も備蓄している。通信機器（ＵＨＦ・ＶＨＦ・短波、直線距離５～６km届くハンディフォン含む）・トランスもある。食料は１年間の品質保証あり。飛行機での輸送に適したものを選択している。テントは1,600張。水供給システム・難民支援部隊の物資、ロジスティックの追加物資もある。食料は業務遂行上重要なため７日分の食糧（７日分の異なる朝食、調理のいらない冷たい食事とゆでるだけの温かい食事をバリエーションも考えて用意、粉末ジュース、普通のジュースも含む）を備蓄している。毛布と衣服は赤十字が持っている。

オ　援助隊員の確保・登録、待機体制

人材は軍や医療関係のＮＧＯやレスキュー犬協会等のＮＧＯから雇うが、派遣の際は、ＮＧＯでも政府チームとして派遣される。

派遣が決まると、政治局ですぐにパスポートを作成する。ＳＤＲ職員は外交パス、その他は一般旅券。

事前の合意文書の取交わしを推進しており、緊急時には相手国にすぐに入れるように、

警察や税関での対応が迅速にできるように努めている。現在20カ国で協定を結んでおり、４カ国で協議中である。

緊急出動できるレスキューチームは10人位で統計、通信等の特殊な職種からなっている。期間は１週間。

先遣隊は3000～4000km以内でないと時間がかかるため派遣していない。

先遣隊は、７名。副リーダー、通信、３頭の犬と４人のハンドラー、外科医で構成される。また操縦士２名を含む３名の航空関係者が必要である。派遣期間は１週間。

緊急チームは捜索、救助、医療等の分野で最大100名派遣される。90年のフィリピンのベギオ地震には、40時間以内に現地入りした。

ボランティアの選別については、精神的な部分も見ながらまずボランティアを選別し、合格したものに対し訓練を行なう（アルコール依存の有無、離婚経験の有無等も考慮される）。この段階で1,800人の応募者は500人に絞られる。その後１年かけて200名に絞る。実質９倍の競争率である。環境分野の専門を有するもの、ロシア語ができる人などの特殊な能力を有する人材が必要にもなってくるが、このようにして採用されたものは緊急援助と開発援助の両方で活躍する。

カ　援助隊員の研修、訓練

ＳＤＲで各分野ごとに訓練を行なっている。550人が待機している。研修は１週間の一般研修ののちに、各分野ごとのコースを用意している。毎年研修を行なっており、参加は自由にしている（ただし訓練の参加度合いは、派遣時の選考対象となる）。ボランティアには、派遣中を除き給料を支払わない。

現場では安全のルールを設け、例えば夜間は運転しないなどのマニュアルを作っている。軍との合同訓練も行なっている。軍のヘリコプターは、合同訓練では使っているが、実際の使用許可は難しい。軍隊と一般市民が合同で利用できないか、国連やDHAとも協議しているところである。

海外の訓練はアイスランドで行なった。また３～４年前にはオーストリアで救助犬とともに訓練を行なった。このような海外訓練は国連やオーストリア、ドイツ等とも共同で実施している。

キ　携行機材

Survival Aid（シェルター、飲料水、食糧、医療等）：数日～数カ月分を携行する。

梱包は、規格が統一されており、修理もＳＤＲで行なっている。（修理工４名）

ク　広報活動

年に４回の情報提供を政治家、海外事務所向けに行なっている。

メディアスタッフ１も名いる。

ケ　輸送手段

（ア）　定期商業便

（イ）　チャーター機

（ウ）　軍用機

（エ）　災害援助用軍用機

（3）　スイスのＮＧＯ

スイスには15団体の災害ＮＧＯがあるが、今回はSwiss Disaster Dog Association（ＲＥＤＯＧ）を調査したところ、概要以下のとおり。

（ア）　1971年設立。最初の海外派遣は1976年にイタリアに対し行われた。

（イ）　支援メンバーは650名。犬のハンドラーは300名。

（ウ）　組織は代表者、委員会の他、12の支部を持つ。中央にはオペレーションリーダー長１名がおり、各支部にもオペレーションリーダーがいる。メンバーは全て職を持っているため、会合は週末に行われる。各支部に訓練士がおり、犬の訓練も各支部で実施している。

（エ）　どの種類の犬も救助犬になれる。犬は各ハンドラーの所有であり、ＲＥＤＯＧとして所有する犬はいない。

（オ）　予防接種は狂犬病等通常のものを行う。

（カ）　訓練は２年間の犬に対する訓練および１年間のハンドラーの訓練を行い、合計３年間必要になる。その後、犬とハンドラーに試験が課せられ、昼間および夜間の試験ともに合格すれば登録される。現在テストに合格しているのは50頭である（国内捜索犬は化学物質の探査犬等65頭を抱えている）。1992年には、スイスのレスキューチェーンのメンバーおよび他国のレスキューチームと合同で訓練を実施した。

（キ）　派遣規模としては、３頭から21頭までの構成が可能である。海外派遣は全て政府からの依頼に応じて実施される。

（ク）　阪神大震災ではスイス航空を利用し、20人と12頭の犬が派遣された。この時にはスイス政府が給料、航空賃、通信機器を提供してくれた。この給料は個人にではなく、協会に対し支払われた。また犬の食糧代等の支弁はなかった。派遣時は犬とハンドラーともに政府により保険加入手続きが行われる。

（ケ）　先遣隊を近隣国に派遣する場合、オペレーションリーダーと３頭の犬を要請から２時間以内にチューリッヒ空港に送る体制を組んでいる。

チームによる派遣は、10～12時間以内に空港に集める。食糧は犬とハンドラー分を３日分用意し、それ以降は現地で調達する。

（コ）　国際機関としてはInternational Rescue Dog Associationという捜索・救助犬の

協会がある。ＲＥＤＯＧも1996年に加盟した。また、ＩＮＳＡＲＡＧ(International Search and Rescue Advisory Group) を通じ他国のレスキュー犬協会とも意見交換を行っている。ただし、レスキュー犬協会はアメリカだけでも100団体あり、被災地では派遣競争になることがある。

(サ) 最近の派遣実績として、95年には神戸、トルコ、ギリシャに対し派遣された。96年は海外派遣なし。

Ⅵ　まとめ

Ⅵ　まとめ

1．我が国の国際緊急援助にとって参考となる事項

（1）　災害の種類（自然災害の他に紛争等を含めるか）

多くのドナーが、自然災害のみでなく紛争により生じた危機的状況に対する支援も「人道援助」の一環として一つの組織が実施している。今回訪問した３カ国のどの機関でも、援助事例としてあげるのはまず旧ユーゴやルワンダである。彼等は、人道援助を言う場合、自然災害と難民問題を分けて議論することはない。

かつて、緊急援助といえば自然災害が対象で、短期的な対応が中心であった。しかも、災害は一時的な現象で、災害直後の緊急事態さえ過ぎれば被災国は再び発展の道を歩むであろう、とのシナリオがあった。被災国政府を信頼しその要請にしたがって援助すればよい、と考えていた。中立性や国家主権が余り問題にならなかった。しかし「紛争災害」の場合はそれほど単純ではない。複雑な政治的、社会的状況の中で（しばしば政府不在、またあっても正当に国を代表する存在かどうか疑問な場合が多い）、長期にわたり多くの労力と費用を必要とする。ドナー間の協調と組織的対応も必要である。

このように困難ではあるが、「中立」、「主権」の問題を越えて危機的状況にある多くの人々に援助することは国際的義務と責任である、との認識が支配的になりつつある。今後紛争災害はますます増加し世界の関心も一層大きくなるであろう。

（2）　災害の段階（緊急援助の他にReconstruction、Preparedness、Preventionも含めるか）

災害関係援助は、長年災害直後の救援活動に重点が置かれていたが、災害は増加する一方なので、数年前より防災（preparedness/prevention）を重視すべしという意見が強くなってきた。元々救援活動を本務としていた赤十字も、「予防に優る治療なし：PREVENTION BETTER THAN CURE」との考えから重点を防災にシフトしつつある。しかし「防災」は十分時間をかけて実施すべきもので、ＪＩＣＡの緊急援助にはそぐわず、別途の技術協力、資金協力で対応すべきものであろう。日本でも「治水百年の大計」といわれる。復旧（reconstruction）も大規模な施設については同様である。

しかし、「復旧」でも生活に密接した小規模なインフラの復旧は、ＪＩＣＡの緊急援助の一環として実施することが望ましい。水道、電気、診療所、学校、地方道路等である。これら施設が外部の援助で復旧されてこそ、被災者は個人の田畑や家屋の復旧に専念することができ将来に望みを繋ぐことができるといわれる。現実は、これらインフラ施設は被災者が生活していくうえで不可欠なものであるが、大きな被害を受けた被災地の人々にとって、これらの復旧を行うに必要な資金的、労力的余裕はない。ドナーも緊急援助は派手に行うが復興

の段階になると冷淡になりがちで、被災地で生き残った多くの人々の長い絶望的な苦難が続く。このような意味から、これらインフラの復旧も緊急援助物資の供与や医療活動に劣らず人道的援助であるといえよう。

スイスは「防災」、「復旧」を「緊急援助」と同様に扱うことを明言しており、ノールウェー、ドイツ政府もＮＧＯや国連のこの種活動に資金援助をしている。また国連でも、ドナーが緊急援助で得られた情報や経験を生かし引き続いて復旧援助を実施するよう勧告した経緯がある。

（３） 実施スキーム（政府直接援助の他にＮＧＯを通じた援助も考えるか）

政府による直接援助の他に、ＮＧＯを通じた援助を積極的に実施することが望ましい。ＮＧＯを通じるメリットは①外交的に日本とむつかしい関係にある国でも援助できる、②外交手続きを経る必要がないので迅速に対応できる、③より被災地のニーズに適した援助を、より自立的に実施できる、などがある。何よりも、日本では、ＮＧＯ活動はまだ緒に着いたばかりで、ＮＧＯ活動に関係している人口は少ないが、ポテンシャルは高い。ヨーロッパでは、例えばノールウェーでは国民は平均３つのＮＧＯに加っているといわれ、すでにピークに達し今後拡大の余地は少ない。一方日本では、単に「知らない」ために参加者が少ないと考えられ、善意、意欲、能力を持っている人はまだまだ多いはずである。

多くの先進国で国家財政的にも人道援助予算の伸びが期待できず、市民の協力もほぼ限界に達していることから、日本としては市民の高いポテンシャルをＮＧＯ活動に生かし、国際的な人道援助活動に貢献すべきである。

他方、経験の少ない多くのＮＧＯの参加が混乱を助長しているとの批判もある。

このような批判を招かないよう、情報交換、ヨーロッパＮＧＯとの交流等官民一体となった方策を検討する必要がある。またＮＧＯ自身も「慈善で行っていることはすべてよいことだ」といえる時代ではなくなってきたことを、十分認識し、自ら研鑽しレベルアップを図る努力をする必要がある。

（４） 迅速、効果的な実施のために

ア　災害の多い途上国と緊急援助隊の派遣に関する協定を事前に締結しておく方法がある。このような協定により、災害が発生した場合、緊急援助隊を迅速に派遣することができ、また現地の活動においても不必要なトラブルを回避できる。スイスではすでに20カ国と協定を締結しており、さらに４カ国と協議中である。

イ　途上国の災害担当部局とＪＩＣＡの間で平常時から情報ネットワークを確立しておくことが望ましい。災害の初期情報（災害の規模、援助のニーズ等）を如何に迅速にかつ正確に入手できるかが迅速・適正な援助実施の鍵となるが、そのためにはＪＩＣＡとし

ても外交チャネルのみに頼るのではなく独自の手段をもっておくことが望ましく、このような「ホットライン」も有用であろう。スイスの担当官は、「多くの国のCivil DefenseのChiefと面識があり、必要な場合には直接連絡を取ることができるので、情報不足が問題になることはない」と自信のある口調でインタビューに応じていた。

2．ヨーロッパにおける緊急事態とＮＧＯ

（1） ノールウェー災害救援ＮＧＯ活動に見る日本との相違

今回の調査国（ノールウェー・ドイツ・スイス）のＮＧＯを分析するにあたって、いずれにも共通する要因の一つは、徴兵制度のある国ということである。
海外のボランティア活動を日本と比較する場合、根本的に違うのが、この徴兵制度であり、もう一つが宗教的環境の違いである。

さらに、ＮＧＯという表現そのものについても、意識の違いのあることを前提としておかねばならない。日本では、今まさにＮＰＯ法案なるものが国会で審議されようとしている。ＮＰＯ（非営利団体）に対する法人格附与を簡易化しようとするもので、「市民活動法人法」といわれるものだが、ＮＧＯ（非政府団体）とは表現されていない。この問題を論議しているさなかに、今回の調査が行われたため、特にヨーロッパにおけるＮＧＯの実態については、興味深く調べる必要があった。

日本ではＮＧＯという言葉に、ある種のこだわりを感じる人が多い。ＮＧＯは国連が海外での民間による支援活動に端を発しているのだが、残念なことに一部の団体ではあるが、非政府というイメージが、そのまま反政府につながる傾向がある。環境問題や、人道問題等で活動する団体にその傾向が見られる。海外で活動をする団体の特徴として、「政府機関が何もできないから、われわれがする」という意識があった。これが、反政府的な取られかたに結びついたのではないだろうか。

ＮＧＯ（あるいはＮＰＯ）の活動の中でも、本節では緊急事態・災害に対する活動に限定して考察を行ってみたい。

緊急災害救援先進国といわれる各国において最も顕著なことは、ＮＧＯと政府のかかわり方にあった。いずれの場合も、政府がＮＧＯの存在とその力を認識し、それ以上に、積極的な支援を行いながら、連携をもっていることである。予算措置までもがこれらの国では政府によって実施されている。日本の現状で最も懸念されているのが、ＮＧＯに対する税制優遇措置のあり方であるのに対して、ヨーロッパでは、活動資金の支給が常に行われているのである。

ノールウェーでは、日本でいうところの商工会議所が、ＮＧＯの活動支援の母体となり、政府との窓口を引き受けている。年間180億円に近い政府からの資金供与を行っているのである。

比べるに日本の現状は、海外における災害救援はもちろんのこと、国内災害に対してさえも、ＮＧＯに対しての公的支援金は、まだ十分ではない。なおかつ、そのための手続きを比較すると、ノールウェーのようにわずか１時間程度で政府の決裁が出る状況ではない。このような状況をノールウェーと比べてわかることは、ＮＧＯの成り立ちにあるようである。ノールウェーは、独立したときの首都オスロは何もない土地であり、国民が力を合わせて町造りを行い、国民生活の自立システムを築いたといえる。そのことから国民と政府の関係は一体となったパートナーシップが必然的に生まれたのであろう。福祉国家の代表格であるノールウェーで、税金や物価の高さに不平不満がでないのも、高負担高福祉の意識の完成した生活風土が定着しているからだと思われる。

ノールウェーにおいて、ひとつだけ気になることは、ＮＧＯ団体の固定化である。ＮＯＲＥＰＳの管理による登録されたわずかな団体（５団体）のみが、政府によって認められた組織であることは、ＮＧＯ活動の狭さを感じるのだが、一個人がボランティアを志す場合、それらの団体以外に新たな組織を作ることができないのだろうか。徴兵制度を回避する方法として、ボランティアをすることが認められているが、福祉関係の活動は別として、災害救援活動においても、新たなプランを持つ組織が生まれてくるのが当然なのではないだろうか。

ノールウェーの海外出動については驚くべきものがある。政府の資金供与や、決裁の速さを別にしても、１年間で70カ国にものぼる国に対して派遣を行っているということは、官民を問わず、常に動ける人材が登録されているということである。日本でも、最近自治体での登録防災ボランティア制度が活発になってきたが、先に起こった重油災害の時のように、ある県では、登録しているボランティアが医師・看護婦・介護・建築関係等の専門家であったため、重油回収の動員要請を出せなかったという例がある。何のための登録制度なのかが理解されていないままに、募集を行っていることと、災害の種類によるシュミレーションが不足していること、さらには、行政のどの部局が、どの災害に対応するのかさえも混沌としているような気がする。

世界のおもな国では、災害の種類には、自然災害と、人為災害、難民救援に分類されているが、これさえも日本の国内災害は一本化されたシステムができていないため、日本の縦割り行政が批判される。しかし海外に関しては、外務省という窓口は一本化されているのだが、ノールウェーのように、ＮＧＯに対しても緊急時の役割が明確化されているのは、うらやましい限りである。アンゴラで展開されている地雷の撤去作業もノールウェーのＮＧＯの活動である。さらに、自国の政府からの依頼だけでなく、国連や現地からの直接の救援依頼にも応えることができることや、軍隊と共同作業を行ったり、ＮＧＯ同士の依頼にも応えるなど、緊急事態への対応を、臨機応変に対処できることは理想的なシステムである。

このような運営の管理をＮＯＲＥＰＳという団体が、一手に賄えるのは、政府はもちろんのこと、国民の信頼なくしてはできないだろう。また、ＮＧＯ相互の連携を深めるため、災

害委員会のような機関を設けている。ＮＧＯのボランティアの安全管理についても、政府は適切なアドバイスを行い、ＮＧＯに登録されたボランティアが出動要請を受けた場合は、本人にではなく、所属する企業等に対して、政府が補償をするシステムとなっている。

ＮＯＲＥＰＳの信条は、「質の高さ」「利用度の高さ」「実績」「量の確保」「価格」となっているが、「価格」とあるのは、ノールウェーの商品が、世界で勝ち残る国際競争力をつける目的があり、商工会議所が支援している様子がわかる。

方針として「被災者のニーズを知ること」「最良の方法で、最大の支援を行う」が掲げられているとおり、ノールウェーの災害救援体制を見ると、官民の連携を模索中の日本が学ぶべき点は多い。

日本は、世界でも有数の資金供出国と評価されている。言い換えればお金を出すだけの国との言われかたもある。そのうえに、現地政府からの要請がなければ動けないという制約を持っている。ＮＧＯの質的な問題はともかく、民間だからすぐに動けるというのがＮＧＯの特徴であり利点の一つである。それなら、緊急時にはＮＧＯが真っ先に動いても、後日政府間の正式な要請が出された場合、さかのぼって、ＮＧＯにも活動の支援が可能となれば、もっと官民連携は確実となるのではないだろうか。

（２）　ドイツにおけるＮＧＯと政府のかかわりは日本でも通用するか

そもそもＴＨＷという組織の成り立ちが、ある種の特異なケースであり、政府の内務省の管轄にありながら、100万人ものボランティアを擁している。人道援助の予算は200億円を越し、軍隊や赤十字をはじめ、民間のＮＧＯ団体とも連携を取っている。活動の範囲は、もともと軍隊が持っていた防災組織を、第２次大戦後になって民間を含む組織として設立し、国土防衛と海外救援を目的としている。さらに、消防の組織をベースにしているため、人材や設備器材が豊富であることと、兵役義務を免除されることから、多くの国民が参加しやすい条件が整っている。

ノールウェーとの違いに、自国の防災に大きなウェイトをかけていることが挙げられる。ＴＨＷの本部はボンにあるが、国内を８つの支部に分け（16州あるが）、さらに郡レベルで36のブランチを造り、全国には665のローカルレベル実働組織を編成している。ローカルでさえも、150人ほどのボランティアが登録されている。

ボランティアの登録方法も、単純に名簿があるのではなく、年間に何日間活動に参加できるかといった、細かい分類ができている。しかも緊急事態には、６時間以内にボランティアを招集できるほど組織は確立している。ボランティアの訓練は年間1,000時間以上が必要なことと、リーダー養成にも力を入れている。活動に際しては、政府からの助成を受けているが、ボランティアには、制服と交通費などの経費が支給されている。ＴＨＷ事務部門の有給職員は800人だが、ボランティアは８万人参加している。　ヨハニッテルという民間組織（修

道院をベースにした団体）に見られるように、ドイツでは、平常時の救急車が民間で運営されていることでもわかるとおり、官民の連携というより、国民の安全管理・防衛・防災の意識のあり方は、第２次大戦により、敗戦国として、一から出直すときの意識のあり方が大きかったのではないだろうか。日本はドイツと全く同じ運命にさらされた国である。しかしこのドイツに見られる、国土防衛・防災のシステムが、なぜできなかったのだろうか。国民の意識の根底にあるものの違いと、いってしまえばそれまでだが、宗教・信仰の歴史的背景の比較を論じていては、話が大きすぎるので、ここでは触れないが、日本人にとって考えさせられることが、ヨーロッパの歴史の重みにあることは確かである。

形式や技術の面から、このドイツの防災に関する官民の連携を分析するとしたら、日本にとって導入するべき要素は、十分あると考えられる。

例えば、工作機械・大型特殊車両等は、民間企業の協力を要請し、事前に登録しておけば、専門家の参加が得られるばかりか、経費さえも安くなるという利点がある。このような方法は、この日本でも、直ちに導入できるシステムではないだろうか。

官民の連携は、官側の窓口を開放することが、先決なのは言うまでもない。ただ日本が独特なのは、先に触れた宗教的基盤がないため、人間としての相互信頼・相互扶助の精神に共通のモデルタイプが存在しないことがある。日本で官民連携を具体化するには、実績を積みながら、行政側に安心感を持たれるようにならなければ、進まないのが現実のようである。しかし、そんな手間を掛けている余裕がないのも、日本の防災の現実である。

政府からの予算化まで進まなくても、ボランティア活動が認知されるためには、このような海外の実情を、広く知らしめることも重要な要素となる。

（3） レスキュー犬についての考察

今回の調査では、当初からレスキュー犬について興味があった。阪神大震災の後、神戸をベースに日本レスキュー犬協会が発足し、日本でも救助犬を活用しようとの動きが始まったからである。ドイツのＴＨＷとスイスのレスキュー犬協会における、レスキュー犬の実態を調査したが、いずれの場合も、犬そのものは民間のハンドラーの所有であり、緊急時に出動要請が掛けられるシステムである。日本との大きな違いは、政府に認知されていることと、犬が救助に役立つことの認識である。軍用犬や警察犬からの転用もあるが、スイスのように伝統的な山岳遭難救助の実績は、十分に犬の価値を認める条件が整っている。しかし、阪神大震災に駆け付けた、スイスのレスキュー犬に対する評判の悪さは、何だったのだろうか。専門家に確認したところ、スイスのレスキュー犬は、冷蔵庫の肉に反応したり、やたらとほえるため、判定が困難であったという意見があった。通訳が必要だとか、隊員の面倒に手間が掛かったという話は聞いていたが、根本的なところで、スイスの犬の能力に疑問があったというのは、初めての意見であった。レスキュー犬は確かに今後の重要な課題ではあるが、

現在では、フランスのレスキュー犬システムが、世界で最も優秀であるらしい。しかしながら、ドイツ・スイス両国ともに、犬が動物の中で、最も救助に適しているというのは事実であり、軍や警察の管理犬ではなく、民間の愛好者の手により飼育され、訓練を受けた犬が、政府の補償の元に出動するのは、望ましい姿だと思われる。しかも、どんな犬でもレスキュー犬になれるということは、日本でも多くのレスキュー犬を養成することは可能であり、日本レスキュー協会のように、日常は、老人ホームを慰問する、セラピードッグのような活動をすることによって、広く国民に認知されることは確かである。

日本レスキュー協会は、ＮＶＮＡＤと連携するとともに、２者に共通するものとして、航空機の手配ができるため、直ちに現場に向かうことができる組織となっている。しかし、現在のところ、東京消防庁や兵庫県等一部の行政にしか認知されておらず、政府（消防庁）等には全く認識されていない。この点は、今後の課題として、実績を見せる以外に方法はないのだろうか。

（４）　調査全般の考察

調査報告書に列挙されているように、今回のヨーロッパ先進国の実態は、日本の災害対応にとって、非常に重要な問題提起と、将来への課題を提供してくれたと思われる。

徴兵制度の有無や、宗教的な基盤の違いはともかくとしても、設備・技術・システムの面からと、官民の連携体制の実態は、日本が直ちに導入できるものが余りにも多いのではないだろうか。今回の調査で感じたことからの所感と若干の提言を述べてみたい。

ア　日本のＮＧＯ（ＮＰＯ）に対して

国内での活動に限定している団体は、それこそ万単位に上ると思われるが、公的に近い社会福祉協議会ボランティアセンターや日赤奉仕団、さらには自主防災組織、自治体での登録専門ボランティアなどでさえも、組織の旧態化とリーダーの養成システムの不備があると同時に、他の団体との連携・協調がなされていない欠点がある。これらの原因の一つにＮＧＯ側の問題がある。今回のノールウェーのように、商工会議所が、民間団体の運営をフォローする立場で、政府との間に位置するようなことは、日本の経団連などでできることであろう。

政府の態度やシステムを問題にする前に、日本のＮＧＯは、自らが門戸を解放する努力をしなければならない。「政府がしないから、我々がする」の理屈は間違ってはいないが、政府にできないことと決め付けるのはおかしい。話し合いの場を行政が造らないからとの意見もあるが、一番簡単な方法は、民間側から行政に歩み寄るべきではないだろうか。もちろんコビを売るのではない。勝手に行動を起こしたり、アピールを上げるのではなく、行政になぜできないことがあるのかを知ることと、どうしたらできるようになるのかを真剣に考えるべきである。行政とは究極の国民に対するサービス機関である。ルールなくし

て秩序はない。秩序なくして平等の原則も活かされない。行政が公平・平等の原則のために、したくてもできない行動をバックアップするのがＮＧＯであり、隙間を埋めるのが活動の基本である。行政に無関係に活動するのであれば、一生涯その相手の面倒を見続ける責任も必要となる。そんなことを民間ができるわけはない。であるならば、民間だからできることの範疇を行政に理解させる努力を怠ってはいけないのではないだろうか。ＮＧＯの開かれた声と、一人では何もできない原則を、世間にもっとアピールしてほしい。そうでなければ、何時までも、ボランティアは特殊な人々のすることという概念はぬぐわれないのではないだろうか。

イ　ボランティアコーディネーターのプロ化

今回調査に出発する前に、災害救援ボランティアの特性を考える機会があり、いわゆるボランティアに対して、どこまで活動が任せられるであろうかという疑問にぶつかっていた。何もかもをボランティアに託せないという不安が、常に生じるようになったのは、特に１月に発生した日本海重油災害への対応に直面したからであった。

阪神大震災の時も、ボランティアの引き際に苦慮した経験があるが、今回の重油災害は、特に自然環境破壊事故という、自然災害と異なるため、思い入れの深い環境団体の参加があった。このようないきさつはともかくとして、ヨーロッパの調査により、一つの決定的な条件を見出だすことができた。

ボランティア活動にはコーディネーターの存在が欠かせない条件であるが、特に災害に対する活動には、単純にいわれるコーディネーターではなく、プロのコーディネーターの存在なくしては、活動の円滑化ははかれないということである。

プロのコーディネーターとは、仕事として当たれる人材であり、無給で奉仕するような感覚であってはいけない。その点、ノールウェー・ドイツ・スイスともに、一部は政府の人間も関わってはいるが、正式な専従スタッフを持った組織として、平時の運営から、緊急時の対応を行っている。日本でこれから必要なことは、災害という特殊な救援活動に対して、専従のスタッフを持つプロの集団を構築することであり、ＮＶＮＡＤはその道を目指している。

さらに、緊急時の現場における、ボランティアと行政の連携を実行するための「災害救援ボランティアコーディネーター」を養成する必要がある。しかしながら、いわゆるボランティアのコーディネーターとは異なることの意味を、自治体行政にも理解させなければならない。

ウ　政府・行政に対して

一般に国際緊急援助については、外務省・ＪＩＣＡの仕事であるだけの認識ではないのだろうか。

民間活力を活かすためには、単に外務省の管轄といったことにとらわれず、文部省や厚

生省その他、自治体も含めた広範囲なボランティア育成の問題として、取組まなければならないのではないだろうか。学校教育の中に「ボランティア」を導入しようとの動きもあるが、ボランティアを国内での活動、特に福祉の範疇に限定している傾向を感じてならない。青年の船とか青年海外協力隊も、単独のイベントとなっていないだろうか。何時までたっても、日本のボランティアは、特別な人達の活動となってしまいそうだ。あの阪神大震災の135万人のボランティアや、重油災害の50万人のボランティアは、ごく普通の人達だったのに。

まず手始めとして、広報にさらに多くの予算を投じてほしい。知らしめることから、国民の認識は始められるのではないだろうか。何時でも誰でもできるボランティアが根付いた後、本当のボランンティア登録制度が生まれ、社会もボランティア休暇をとったり、活動の支援に募金をするようになるのではないだろうか。

参考文献

Atsumi, T. (1996). Disaster Relief Efforts by Japanese Governmental and Non-governmental Organizations :

Impact of the Hanshin Earthquake on Domestic and *International Disaster Relief International Symposium on Disaster and Health, Manila, Philippines*

渥美公秀（1997）.広域ボランティア組織の展開 神戸大学〈震災研究会〉編 苦闘の被災生活 神戸新聞総合出版センター

渥美公秀(1997).ボランティア論の視座　21世紀の関西を考える会報告書

出口正之(1997).シビル・ソサエティとボランティア　あうろーら，6,202-209.

ＪＡＮＩＣ(1996).ＮＧＯダイレクトリー‘96

国際協力事業団・国際協力総合研修所（1995）.国際協力におけるＪＩＣＡとＮＧＯの連携に関する

基礎研究報告書

城仁士・杉万俊夫・渥美公秀・小花和尚子(1996).心理学者がみた阪神大震災 ナカニシヤ出版

西宮ボランティアネットワーク(1995).ボランティアはいかに活動したか　ＮＨＫ出版

五月女光弘(1995).ざ・ボランティアーＮＧＯの社会学　国際開発ジャーナル社

五月女光弘(1996).外務省における非公式インタビュー

杉万俊夫　(1997).日本におけるボランティア社会の構想　21世紀の関西を考える会報告書

鈴木勇・渥美公秀(1996).ＮＧＯと社会　ボランティア研究会配布資料

執筆者分担表

調査要約	浅井康文
I　調査研究の概要	坂根宏治
II　我が国の国際緊急援助実施体制	1．山本愛一郎
同	2．渥美公秀
同	3．山本愛一郎
III　ノールウェーにおける国際緊急援助実施体制・手法	1．大井英臣
同	2．浅井康文
同	3．渥美公秀
IV　ドイツにおける国際緊急援助実施体制・手法	1．大井英臣
同	2．浅井康文
V　スイスにおける国際緊急援助実施体制・手法	1．大井英臣
同	2．浅井康文
VI　まとめ	1．大井英臣
	2．伊永　勉

（敬称略）

巻 末 資 料

巻末資料 1 各機関に対する質問書

The Study concerning International Disaster Relief System in Norway, Germany and Switzerland

Questionnaire

(To Governmental / Non Governmental Organizations)

1.Basic Issues for International Disaster Relief

1)Target (type of disaster)
☐Natural disaster
☐Man-made disaster
☐Refugee

2)Type of Assistance
☐Dispatch of relief team personnel
☐Donation of relief supplies
☐Financial aid
☐Others.....

3)Criteria for decision making and the amount of contribution

4)Relief performances by country for the past 5 years

5)Priority area (geographic), country, activities if any

6)Requirement for initiating relief activities
(e.g. necessity for authorized request by disaster affected country)

7)Criteria or factors for withdrawing emergency relief activities

8)Public awareness and reaction on international disaster relief

9)Cooperation between GO and NGO (system, budget, typical example etc)

2.Implementing organizations

1)Name

2)Date of establishment

3)Organizational structure

4)Annual budget

5)Function

6)Cooperation with the military

7)Related ministries and organizations

8)System for collecting disaster information and the channel of receiving appeals and related information from disaster affected country

9)Stockpile management
- list of stockpiles of relief supplies and equipment
- location of warehouses
- system for managing stockpiles house
- system for transport
- method of procurement

10)Relief personnel
- recruitment
- nomination
- standing-by system

11)Training for relief personnel
- type
- place
- frequency
- curriculum

12)Equipment and tools for relief personnel
- list of equipment and tools
- system for inventory management of equipment and tool
- system for transport
- method of procurement

13)Public information
- Periodicals (frequency, circulation, target readers)
- symbol mark or logo-mark if any

14)Transportation of relief supplies
- ☐ regular freighter
- ☐ chartered freighter
- ☐ military flight
- ☐ exclusive flight for disaster relief

15)Relief dog
- number of dogs and its operators
- system of dispatch
- quarantine
- negotiation with airline company

16)Operation manuals

17)Any problem on implementing emergency relief activities, and an idea to solve the problem

18)Possibility for international cooperation with other donor organization / agency for emergency relief activities

3.Relief operation

1)Procedures necessary for dispatching relief teams and shipping relief supplies

2)Dispatch of assessment team

3)Duration of dispatch for each team

4)Salary for personnel

5) compensation and insurance for relief team personnel

6)Accompanying journalists if any

(To Non Governmental Organizations)

1)Name of major NGO's active in disaster relief

2)Outline of activities

3)How to recruit and nominate relief team members

4)Relation and cooperation with government

5)Social environment to recognize and support NGO activities
(e.g. regulation for exemption from military enrollment, paid vacation system by the employer .....)

End of Sheets

巻末資料 2

各国の緊急援助実績 (Contributions to natural/sudden onset disasters, as reported to DHA Geneva)

	1995年発生災害				1996年発生災害			
	被災国	災害・発生月	援助内容	金額(US$)	被災国	災害・発生月	援助内容	金額 (US$)
ノルウェイ								
政府	アゼルバイジャン	豪雨6月	現金	100,000	バングラデシュ	竜巻5月	現金	45,891
	アゼルバイジャン	洪水10月	現金	50,000	カンボジア	洪水10月	現金	100,000
	ベニン	洪水10月	現金	50,000	中央アフリカ	洪水10月	現金	306,278
	カリブ地域	ハリケーン9月	現金	50,000	中央アフリカ	洪水10月	テント,食料	151,672
	コスタリカ	洪水10月	現金	50,000	中国	地震2月	現金	356,278
	朝鮮人民共和国	洪水8月	現金(医療施設復旧)	220,000	中国	洪水7月	現金	250,537
	インドネシア	地震10月	現金	82,000	中国	吹雪2月	現金	305,109
	ラオス	コレラ2月	現金	105,000	コスタリカ	ハリケーン,8月	現金 (住宅復旧)	50,000
	ラオス	洪水9月	現金	180,000	キューバ	ハリケーン,10月	現金	150,000
	ミャンマー	火災9月	現金	10,000	キューバ	ハリケーン,10月	食用油給水施設	136,505
	ソマリア	洪水11月	現金	80,000	エクアドル	地震3月	現金	30,000
	トーゴ	洪水10月	現金	50,000	ギアナ	洪水7月	現金	20,000
	トルコ	地震10月	現金	50,000	ホンジュラス	洪水11月	現金	50,000
	ベトナム	台風・洪水11月	現金	100,000	ホンジュラス	洪水11月	食料,医薬品,衣料	70,980
				1,158,933	ラオス	洪10月水	現金	80,000
					モンゴル	火災	防火服	75,650
					ニカラグア	ハリケーン,7月	現金	60,000
					ペルー	地震11月	現金	100,000
					ペルー	地震11月	食料,毛布,テント	47,320
					スーダン	洪水8月	現金	50,000
					スーダン	洪水8月	テント,その他	95,531
					イエーメン	洪水6月	現金	50,000
					イエーメン	洪水6月	給水施設	40,364
								2,415,837
ノルウェイ赤十字	朝鮮人民共和国	洪水8月	現金	32,000				
REDD BARNA					ニカラグア	ハリケーン,7月	現金	30,700
Church Aid					中国	地震2月	現金	7,700
ドイツ								

政府	ベニン	洪水9月	薬品医療機器	19,911	カンボジア	洪水10月	現金	32894
	ケープベルデ	火山噴火4月	現金（マットレス購入）	56,738	中央アフリカ	洪水10月	現金	15756
	カリブ地域	ハリケーン9月	現金	52,817	中国	地震2月	現金	3421493
	中国	洪水7月	現金	144,927	中国	洪水7月	現金	135135
	朝鮮人民共和国	洪水8月	現金（baby food 購入）	68,027	中国	吹雪2月	革ブーツ	41095
	エチオピア	洪水5月	現金	1,798,561	コスタリカ	洪水2月	現金	20547
	ガーナ	洪水7月	現金	21,582	コスタリカ	ハリケーン8月	現金救援チーム	1499,634
	日本	地震1月	粉乳、トラック寝袋		キューバ	ハリケーン10月	現金	69078
	ラオス	コレラ2月	現金	35,971	エクアドル	地震3月	現金	65,789
	モロッコ	洪水8月	毛布テント	36,231	ホンジュラス	洪水11月	現金	207,330
	ミャンマー	火災5月	現金	23,000	インド	洪水10月	現金	21,111
	フィリピン	台風10月	食料、シェルタ、薬品	73,500	マダガスカル	サイクロン3月	現金	100,000
	南アフリカ	洪水12月	現金	69,930	マレーシア	台風12月	現金	64,516
	トーゴ	洪水7月	現金（医薬品購入）	20,408	モンゴル	火災4月	現金	20,270
	ベトナム	洪水、台風	現金	53,571	モロッコ	洪水2月	現金	33,557
	政府合計			2,475,174	ニカラグア	ハリケーン7月	現金	236,959
					ペルー	地震11月	現金	61,078
					ベトナム	台風9月	現金	32,894
					イエーメン	洪水6月	現金	283,174
					イエーメン	洪水6月	米	154,135
					政府合計			6,516,445
German Red Cross	ウクライナ	環境汚染	消毒剤	4,434				
	ウクライナ	環境汚染	薬品	24,021				
	朝鮮人民共和国	洪水8月	現金	34,965				
	ロシア	地震5月	医療機器	87,000				
Caritas Germany	バングラデシュ	洪水6月	現金	652,173	中国	洪水7月	現金	101,351
	カリブ地域	ハリケーン9月	現金	20,000	コスタリカ	ハリケーン8月	現金（食糧、医薬品購入）	33,784
	インドネシア	地震10月	現金	35,211	エクアドル	地震3月	現金	33,783
					ギアナ	洪水7月	現金（医薬品購入）	6,757
					インドネシア	地震2月	現金	68,493
					ニカラグア	ハリケーン7月	現金（食糧、医薬品購入）	67,500
					ペルー	地震11月	First aid supplies	32,894

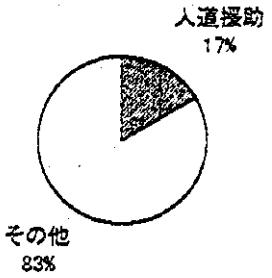
					ベトナム	台風9月	現金	227,768
Johanniter					イエーメン	洪水,6月	救援物資	16,339
AGGRD-Action					ジブチ	干ばつ,7月	米,まめ,油,砂糖	
スイス								
政府	朝鮮人民共和国	洪水,8月	現金	147,540	カンボジア	洪水,10月	現金	120,000
	朝鮮人民共和国	洪水,8月	現金（食糧購入）	862,068	コスタリカ	ハリケーン,8月	補償	25,000
	朝鮮人民共和国	洪水,8月	DHA チーム	129,156	エクアドル	地震,3月	UNDAC チーム派遣，NGO 支援（給水施設）	50,000
	朝鮮人民共和国	洪水,8月	米	2,459,000	イエーメン	洪水,6月	復旧チーム	22,000
	日本	地震,1月	チーム（26人,12犬）					217,000
	ラオス	洪水,9月	現金（家庭用品購入）	100,000				
	ソ連	地震,5月	現金	87,719				
				3,785,483				
Swiss Red Cross	朝鮮人民共和国	洪水,8月	米	68,965				
Lutheran World Service	カンボディア	洪水,10月	ビスケット					
World Vision International					カンボディア	洪水,10月	現金	181,540
World Vision International					中国	地震,2月	現金（食糧,毛布,冬用衣料,住宅建設資材）	280,409

巻末資料 3

各国の予算の比較

	ノルウェイ		ドイツ	スイス		日本
国家予算						
政府開発援助	9,000mil.NK(153,000 百万円)		4,900mil.DM(333,000 百万円)	260mil.Sfr(21,580 百万円)		1,384,900 百万円
人道援助	1,500	17%				
直接援助		0%		160	86%	
NGOs、UN		100%		30	14%	
自然災害	130	9%				
その他災害	1,370	91%				
換算レート	1NK=0.15US$（17 円）		1DM=0.63US$（70 円）	1Sfr=0.75US$（83 円）		1US$=110 円

ODA に占める人道援助の割合



巻末資料 4

ＮＶＮの長期的変容過程：ＮＶＮからＮＶＮＡＤへ

渥美公秀

ＮＶＮは、阪神大震災後に、ボランティア間の情報交換を円滑にすることを目的に生まれた[i]。ＮＶＮは、西宮市内で活動するボランティア団体や個人に対し、行政とのパイプ役をかねた情報拠点となり、ボランティア活動と行政の活動をサポートしてきた。たとえば、各ボランティア団体で行われた炊き出しにおいて、人員・物資に過不足を生じた場合には、ＮＶＮ本部で確保した人員・物資を振り分けるといった調整作業を行った。また、本部でも独自にボランティアを受け付け、避難所に派遣したり、本部の事務作業に配置したりした。

ＮＶＮの活動は、概ね、次のように分類できる。すなわち、①被災者の保護と安全確保・衛生管理支援、②避難所の全ての作業と保安支援、③救援物資（食料・日用品全て）の集積と発送、④被災者の要望事項や相談の行政との仲介、⑤避難所以外の被災者の支援活動、⑥被災者の毎日の状況調査、⑦市の行政業務の円滑化を応援、⑧その他、被災者の復興に関わる活動全般の支援、である。ＮＶＮは、このような活動を通して、ボランティア活動がより有効に機能するためのボランティア活動を展開してきたのである。

ＮＶＮ本部は、西宮市行政と緊密な連携をとって活動してきた。たとえば、市の情報を他のボランティア団体に流すとともに、現場の最新情報を市に伝達するという活動などを行った。ＮＶＮを通して活動したボランティアの数は、約２万名にものぼる。ＮＶＮと西宮市行政との緊密な連携による救援活動は、後に、「西宮方式」とも呼ばれ、行政とボランティアとの新しい関り方として注目を浴びた。現在は、日本災害救援ボランティアネットワークと改称し、災害救援一般において、いかにボランティア活動を展開して行くことができるかを実践的に探求するという長期的展望を掲げて、活動を継続している。

ＮＶＮの活動経緯を、表１に整理した。ここでは、各時期に中心となって活動したメンバーにも着目しながら、各時期の特徴を述べる。なお、ＮＶＮは、参加団体を含めた上での名称であるが、ここでは本部組織に注目し、特に断らない限り、ＮＶＮとはその本部を指すことにする。

表1 NVN（AD）の活動経緯

時期区分	月	日	主なできごと
成立期	1	17	阪神大震災
		19	ボランティア受付開始
		25	西宮市内V団体連絡会議結成
		31	西宮市役所よりVの拠点提供
	2	1	NVN発足
		4	西宮市長「NVNとの連携」を周知
救援期	2	5	救援物資（日用品）配給開始
		24	食料品配給を業者に委託
		27	避難所状況調査開始
復興期	3	1	行政情報紙発行
		25	事務所を市役所外に移転
		26	仮設住宅入居状況調査開始
	4	22	青少年活動支援開始
	5	3	「がんばれ宮っこフェスティバル」
転換・模索期	5	6	市民ボランティアクラブ発足
	6	15	静岡市防災対策会議参加
	7	13	北陸信越水害に救援物資輸送
		17	AD構想・CM構想発表
		31	市内の全避難所閉鎖
	8	7-21	第1回アメリカ視察
		25	仮設住宅台風対策開始
	9	22-29	第2回アメリカ視察
	10	15	「ボランティア・・」出版
	11	3	子供会イベント支援開始
定着期	11	14	法人化設立準備会
	12	1	アメリカ救援研究成果発表
	'96 1	1	日本災害救援ボランティアネットワーク（NVNAD）に改名
			震災1周年官民連携災害救援訓練
	2	17	日米災害救援シンポジウム開催
		10-18	インドネシア地震救援活動開始
			NVNAD設立発起人総会開催
	5	18	NAD関西発足
		12	
		24	
法人活動具体化期	6	29	NVNAD会員第1回総会開催
	7	13	NVNAD理事会。
再出発期	'97 1	7	日本海重油流出災害救援活動

各時期の特徴

成立期：1/17/95-2/4/95

震災直後から、西宮市役所には全国からボランティアが集まり、大量の救援物資も届いた。市職員の多くも被災し、通常業務を行うどころか、登庁もままならない状態であった。西宮市は、市庁舎五階の人事部を窓口に、殺到するボランティアの受付を開始した。一方、市庁舎の前に山積みにされた救援物資は、市職員、および、ボーイスカウトを中心としたボランティアの手によって庁舎の地階に運ばれ、搬出の手筈が整えられていった。以後数日間は、地階では、夜を徹して物資の搬入・搬出作業が行われ、いくら人手があっても足りない状態であった。また、避難者が殺到した各避難所でも人手不足に悩んでいた。このような状況の中、既存のボランティア団体や市民・大学などで組織されたボランティア団体も、それぞれに活動を展開し始めていた。

震災直後の２、３日は、市のボランティア受付では、情報不足のために被災地の状況を掌握しきれず、受付で登録を済ませたボランティアも、待機所で、指示があるまで何時間も待つといった状況であった。各地の避難所ばかりではなく、同じ建物の地階でも人手不足に悩んでいたにもかかわらず、である。震災１週間後になっても、市は日常業務を十分に行えない状態であった。不眠不休だった市職員にも疲労が蓄積していく中で、市の人事部では、業務の効率を上げ、ボランティアにも安定した活動を行ってもらえるように、ボランティアの組織化を構想するようになった。市は、既存のボランティア団体にも意見を聞きながら、市とは独立した機関として、ボランティア自身が自発的・自主的にボランティアを組織していくように案を練り、ボランティアのリーダー達に打診していった。

一方、ボランティアの中でも、情報不足や人員の偏りが問題になっていた。市からの打診を受けて市の意向に賛同したボランティアの有志が、ボランティアの情報交換のためのネットワークを組織することになった。震災から約２週間を過ぎた２月１日のことである。

こうして、市役所地下を拠点にしてＮＶＮが活動を始めた。ＮＶＮの連絡会議には、「ボーイスカウト」「西宮ＹＭＣＡ」などの既存の団体や、「応援する市民の会」「関西学院救護ボランティアセンター」などの震災後に作られたボランティア団体、そして西宮市も参加した。ＮＶＮの参加団体には、特別の参加資格が存在するわけではなかった。非営利・非宗教布教・非政治的な活動を行う団体であることだけが要求された。

この時期は、初期のリーダーたちが頭角を現すものの、ボランティア・被災者・行政・その他の団体の未分離状態である。初期のリーダーたちは、殺到するボランティアと救援物資という混乱に対し、「冷めていよう」と語りながら、ＮＶＮの核を形成していった。

救援期：2/5/95-2/28/95

ＮＶＮが設立された後、市役所地階に本拠地を置くＮＶＮ本部では、２月初旬には、市からの業務を引き継ぎ、救援物資として届けられた“ゆうパック”の仕分け・配布、日用品の配給、および食料品の配給を行った。食料配給の業務は、２月２４日から完全に業者に委託した。また、２月２６日からは他のボランティアとも協力して、西宮スタジアムで日用品の配布会を開催した。２月２７日からは、避難所調査を開始した。これは避難所の実態を知るために、市の承認を受けて行われたものである。３月には避難所の設備を中心に、４月には避難所の生活状態についての調査が行われた。調査結果は、市に還元されただけではなく、他のボランティア団体などにも提供された。さらに、３月には、生活情報に関する電話番号などを集めた広報誌の発行を開始した。

この時期には、リーダー、および、サブリーダーが各セクションに生まれ、それぞれが西宮市当局を外部に措定して活動した。このことは、「今日、○○部が陥落した（ボランティアに協力を求めた）」という語りが、連日繰り返されたことから窺い知ることができる。彼らは、当局と緊密な連携を取りながら、行政に映る自らの姿を見て、行政側であって行政ではないという両義的な事態の中で、ＮＶＮを確立していった。

復興期：3/1/95-5/5/95

３月半ばには業務が安定し、ＮＶＮ本部の体制も整った。また、３月下旬には、事務局も市役所地下から現在の建物に移転した。ＮＶＮでは、西宮市の復興に向けて、復興支援のためのイベント活動と、仮設住宅への支援や状況調査を行った。３月から４月にかけて行われた春の選抜高校野球の際には、「甲子園クリーン委員会」が作られ、大会期間中の周辺清掃キャンペーンを実施した。４月になると、ＮＶＮへの参加ボランティアも撤退したり本拠地を移したりして、西宮で活動を続ける団体は少なくなっていった。ＮＶＮは、５月の連休に、ＪＲ西宮駅周辺で「がんばれみやっこフェスティバル」と題した復興祭を行ったのを契機として、活動内容の転換を図っていった。

この時期は、ＮＶＮが、西宮市内という一定の範域の中で、最も効率的に復興支援活動を展開した時期である。当時、ＮＶＮは、神戸市や芦屋市で行政と連携せずに活動するボランティア（団体）を他者として措定し、彼らの活動との対比によって、行政との連携、

すなわち、「西宮方式の優位」を語り合っていた。

転換・模索期：5/6/95-11/3/95

被災地での一応の成果を見た活動は、メンバー間に“成功”として認知された。同時に、多くのボランティアが被災地を去る中で、ＮＶＮの今後の活動について模索が始まった。すなわち、この時点では、ＮＶＮを解散することも一つの選択肢として、考えられたが、行政との連携という前例のない災害救援の経験とその成果を、将来の災害救援に残して行くことの必要性も痛感された。多くのボランティアのみならず、ＮＶＮの本部スタッフの数も減少傾向にあった。ＮＶＮ設立の頃から参与観察を続けていた筆者を中心とした研究者が、もはやＮＶＮの一員としてその運営に深く関わり、「研究班」として、その後の活動について、様々な角度から検討を開始したのが、この時期である。図２に従えば、この時期の筆者らは、参与不観察とでもいえる研究活動を行っていた。

この時期に、中心的役割を果たしたのは、初期リーダーの一人（現代表）と研究班との連携である。行政と連携ながらの災害救援は、文字通り、試行錯誤の連続であった。この時期までに一応の成果を見たものの、ＮＶＮの経験が、阪神大震災における西宮市という特定地域における特殊事例に過ぎないのか、それとも、今後の災害救援に敷衍できるような社会システムの萌芽として考えられるのかという問いに答えようとしていた。そこで、彼らは、阪神大震災以外の事例に目を向けることになった。具体的には、これまでの、あるいは、将来の災害救援において、“成功”している（であろう）他者として、静岡県とアメリカに着目した。これまで、東海地震を想定してあらゆる方策を講じてきた静岡県と、災害救援におけるボランティアの活動については、これまで多くの事例をもつアメリカに、目を向けたのである。ＮＶＮでは、代表、研究班、および、スタッフの一部を、静岡県、静岡市、および、アメリカの連邦危機管理庁（ＦＥＭＡ）や全米災害救援ボランティア機構（ＮＶＯＡＤ）などに派遣し、情報の収集に努めた。

ところが、静岡では、ボランティアを含んだ災害救援を必ずしも評価されず、一方、アメリカでは、災害救援においては、ボランティアと行政が連携することは当然視され、ＮＶＮの活動が絶賛されるという事態に遭遇した。ＮＶＮは、こういった他者との間で、執拗なまでに、情報交換を繰り返しながら、変化の契機を模索していた。

もちろん、被災地では、まだまだボランティアを必要とする場面が数多く見られた。例えば、避難所から仮設住宅に移る被災者に対し、仮設住宅周辺の生活環境について、地図を作って配布するという作業などが求められていた。ＮＶＮとしては、将来の災害救援を

考える姿勢と、被災地の復興に向けて、より細やかなボランティア活動を展開して行こうとする姿勢とのいずれを活動の中心に据えるべきかという議論が頻繁に生じたのも、この時期の特徴である。ＮＶＮは、様々な活動に関わる中で、最終的には、地域社会の育成支援（ＣＭ）と災害救援（ＡＤ[ii]）という２本柱を活動の中心として構築した。

定着期：11/4/95-5/11/96

西宮、あるいは、阪神地区で、被災地の復興に関わるボランティア活動と、将来の災害救援に向けた活動とを並行して進めてきたＮＶＮは、アメリカで学んだことに弾みをつけ、被災地復興は西宮市民を中心に構成された「市民ボランティアクラブ」に委ね、自らは、災害救援に特化した組織を目指すことになった。この時期には、神戸市や芦屋市で活動してきた他のボランティア団体が、被災地の復興に特化していった時期でもある。今後の災害救援活動に焦点を当てていたＮＶＮは、被災地復興に特化していく他のボランティア団体の活動について、情報を収集し、彼らとは違う独自の道、すなわち、これからの＜災害救援＞に関する活動に特化し、そのための法人化を進めた。団体名も日本災害救援ボランティアネットワークと改めた。

この時期には、世界各地の災害救援団体と連携し、海外の災害救援（例えば、インドネシア・イリアンジャヤ地震）に乗り出した。また、アメリカの災害救援団体から専門家を招き、日米災害救援シンポジウムを開催した。災害救援への特化を定着しようとしたこの時期は、財務や法務を専門とする新メンバーが組織の活動の継続と安定を支えた。

法人活動具体化期：5/12/96-1/6/97

日本社会における災害救援のあり方について、実践的な視角から活動を継続してきたＮＶＮＡＤは、NAD 関西（Network Active in Disaster - Kansai）の設立を提唱し、数回にわたる準備会を経て、これを８月に設立し、その事務局機能を担当することになった。これは、災害救援に関わる諸団体（行政・ライフライン企業・日本赤十字社・ボランティア団体など）が、今後の災害に備えて、予めネットワークを結んでおくことによって、災害救援における作業の重複を避け、できるだけ効率よく救援にあたることを目的とした連絡会である。アメリカにもボランティア団体がこのような連絡機構を作っている例（ＮＶＯＡＤ：全米災害救援ボランティア機構）があるが、これを参照しながらも、日本社会の事情を鑑み、ボランティア団体のみならず、行政等の諸団体をもネットワークしていくことを目指している。当面は、災害救援に関する意見交換・研究会を開催していくという指針で、関西地区に限定して運営が図られているが、今後は、各地にこのような動きが生じるよう

に、講演等の啓発活動を盛んに行い、今後の災害救援体制のモデルとなるべく連絡会の充実を目指した活動が展開されている。

この時期には、ＮＶＮＡＤのメンバーも固定化し、依然として、ほぼ無給に近い状態ながらも、災害情報の取り扱いや連絡網の整備といった実践的な活動を通して、様々な経験を重ねた。同時に、研究班と連携しながら、ボランティアと日本社会に関する理論的な学習などを積んで、災害救援に特化した組織の一員としての底力をつけつつあった。と同時に、福祉ボランティアなどとの交流を深める中で、ボランティアとしてスタートした組織が、ここに来て再び「ボランティアとは何か」を問わざるを得ない事態を経験した。その中で、災害救援に特化した団体が、社会システムの一要素として存在する意義について、研究と実践を重ねていた。

災害救援組織としての再出発期：1/6/97-現在

１９９７年１月７日、ロシア船籍のタンカー（ナホトカ号）による重油流出災害の被害が拡大しはじめ、ナホトカ号の船首部分が、福井県三国町沖合いに漂着したことを受けて、ＮＶＮＡＤは、ネットワークする団体と協力しながら、現地に先遣隊を派遣し、現地ボランティア本部の設立を支援するとともに、その定着を推進した。被災地主導の救援体制が整備されるに伴って、ＮＶＮＡＤは、西宮の本部に戻り、全国各地からの情報とボランティアの受付を行うという「後方支援」活動を継続している。詳細は、ＮＶＮＡＤのホームページ http://apollo.m.ehime-u.ac.jp/~nvnad/index.html に詳しい。

---

[i] ＮＶＮの様々な活動の詳細について、さらに興味のある読者は、西宮ボランティアネットワーク編著、「ボランティアはいかに活動したか・震災６０日もうひとつの阪神大震災記録」（ＮＨＫ出版）をご覧頂きたい。

[ii] CM と AD は、それぞれ、Community Management および Active in Disaster の略である。