



JICAによる国際緊急援助の枠組みと事例、今後の方向性

-フィリピン台風2013被害への支援-



JICA国際緊急援助隊事務局
勝部司 国際協力専門員

2019.08

■発表内容

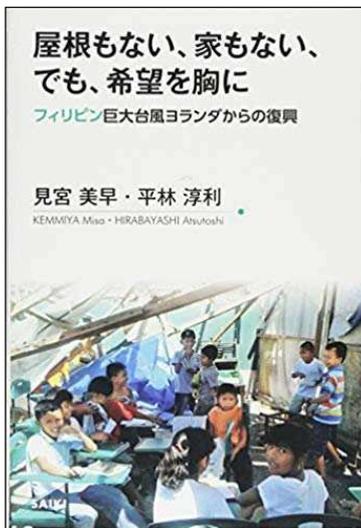
1. 国際緊急援助の枠組み
2. 事例（フィリピン台風2013）
3. 今後の方向性
4. 土木学会関係者の支援への関わりについて

■目標

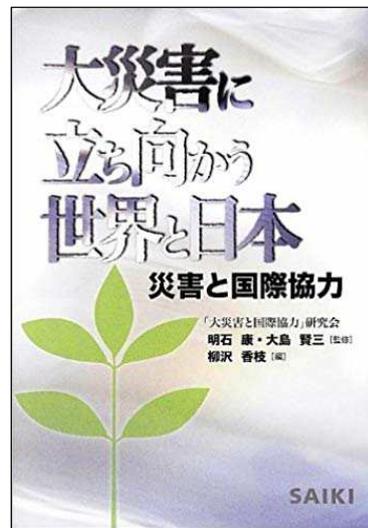
以下の3つの点について理解する

- JICAが行う国際緊急援助の仕組み
- 具体的な事例をもとにしたフィリピン台風対応
- 国際緊急人道支援分野における今後の方向性

■ 参考図書



著者	見宮 美早 平林 淳利
発行年月	2018年3月
出版社	佐伯印刷
言語	日本語
ページ数	203ページ
ISBN	978-4-905428-81-7
関連地域	アジア



監修者	明石康、大島賢三
編著者	柳沢香枝
発売日	2013年3月11日
出版社	佐伯印刷株式会社
ページ数	364ページ
ISBNコード	978-4-905-42835-0

1. 国際緊急援助の仕組み

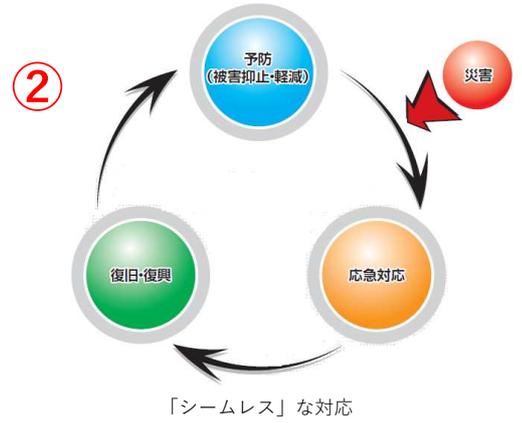
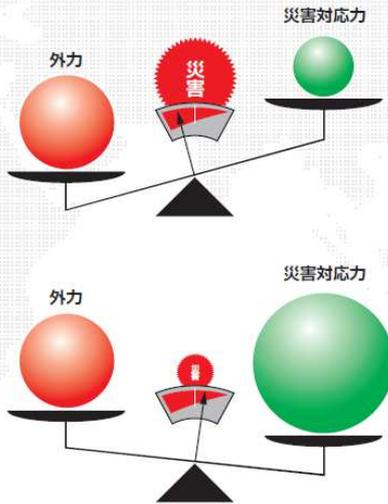
■災害についてのJICAの理解

なぜ災害がおこるのか?

自然災害をもたらすのは自然現象ですが、自然現象そのものは災害ではありません。自然現象である**外力**(Hazard)が人間社会に作用し、その力が社会の持つ**災害対応力**(Coping Capacity)を上回ることによって災害が発生します。被害の大きさは外力と災害対応力の力関係によって決まります。

①

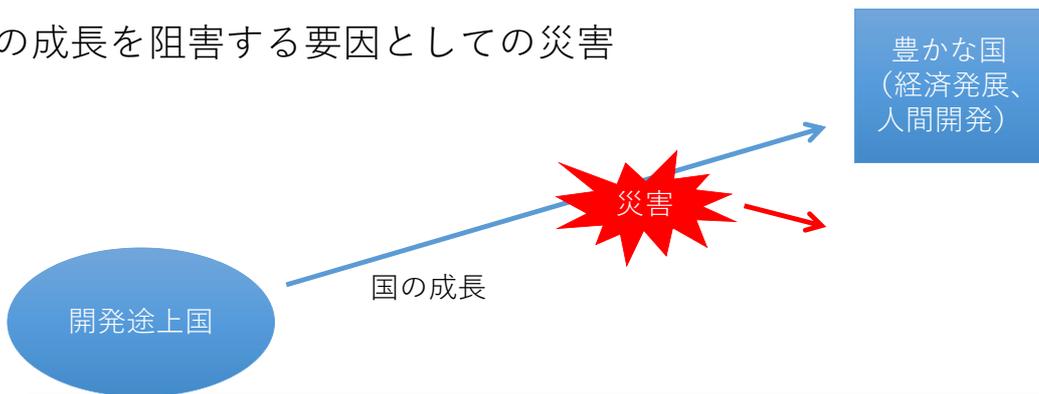
- 外力**
洪水
台風・サイクロン・ハリケーン
火山噴火
津波
地震・津波
地すべり・土石流 など
- 災害対応力**
堤防等の対策施設の整備
災害予警報の整備
緊急避難体制、緊急救助体制の整備
市民の防災意識、知識の向上
自主防災組織の整備
建築物の耐震化 など



③

主体	定義
自助	家族、個人による住民一人ひとりによる備え
共助	地域組織、血縁組織、宗教組織、市民による中間組織などによる支援
公助	国、地方自治体などの行政による対応
外助	国際機関や他国政府等外部からの支援

■国の成長を阻害する要因としての災害

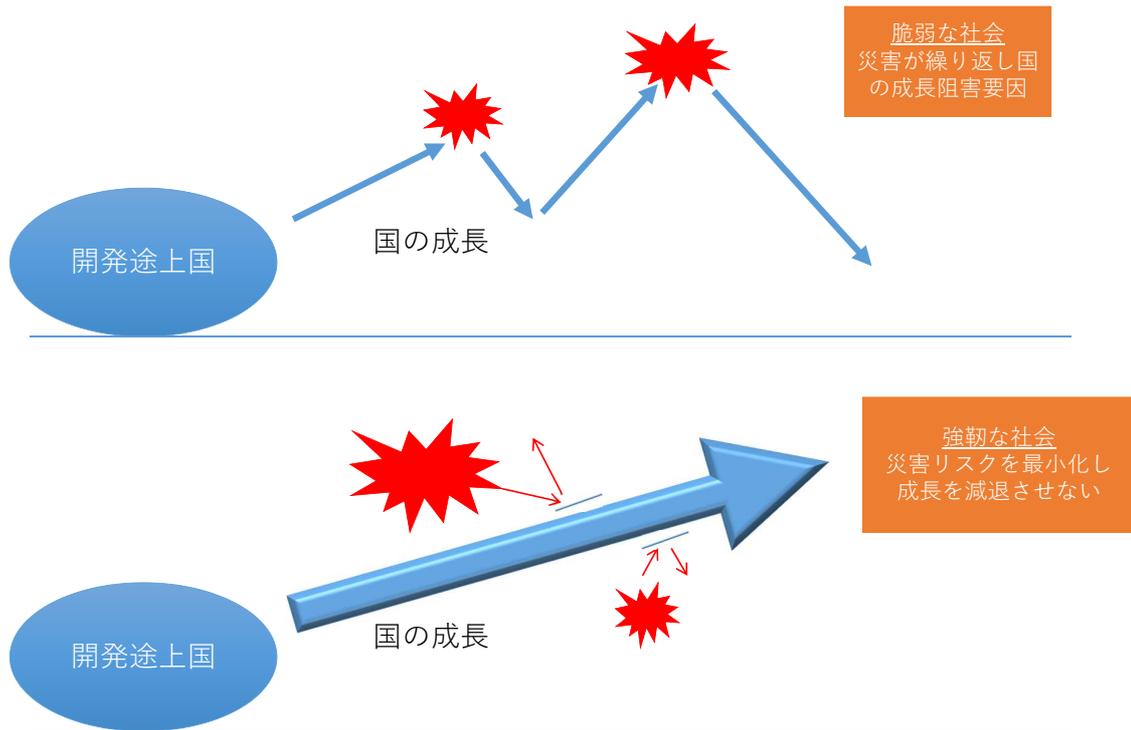


国の成長の妨げとなる問題・課題の存在
- 大きなリスクの1つとしての【災害】

- 災害をもたらすもの
 - ・ 経済的損失
 - ・ 人的損失

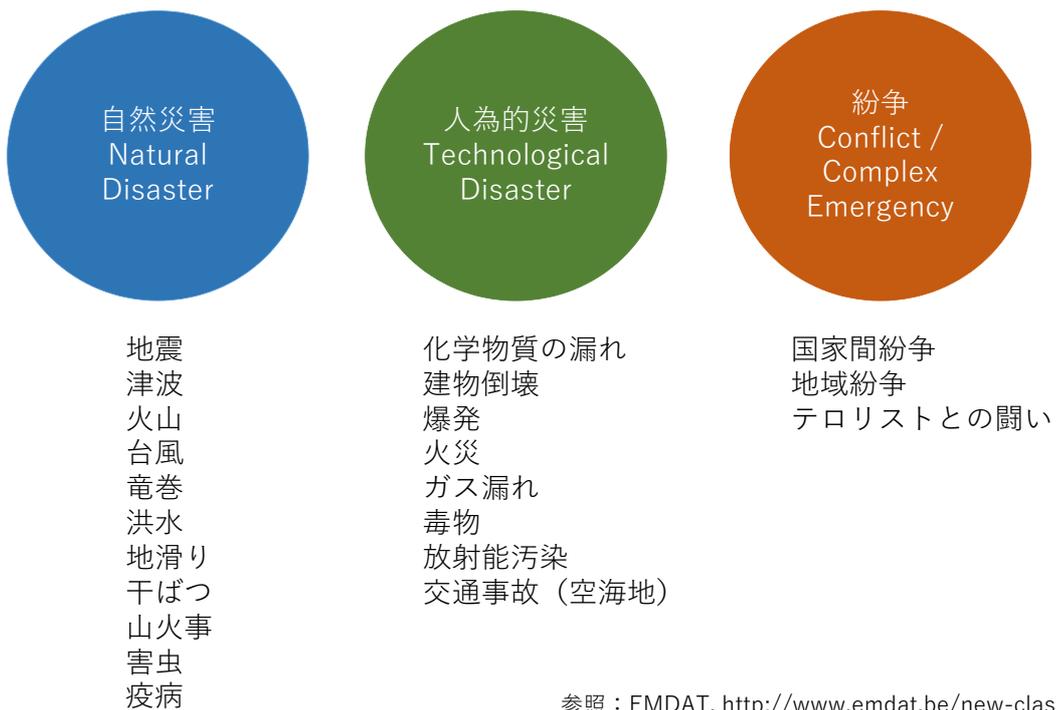


■緊急人道支援から強靱な社会づくりへ



7

■災害の種類



参照：EMDAT, <http://www.emdat.be/new-classification> 8

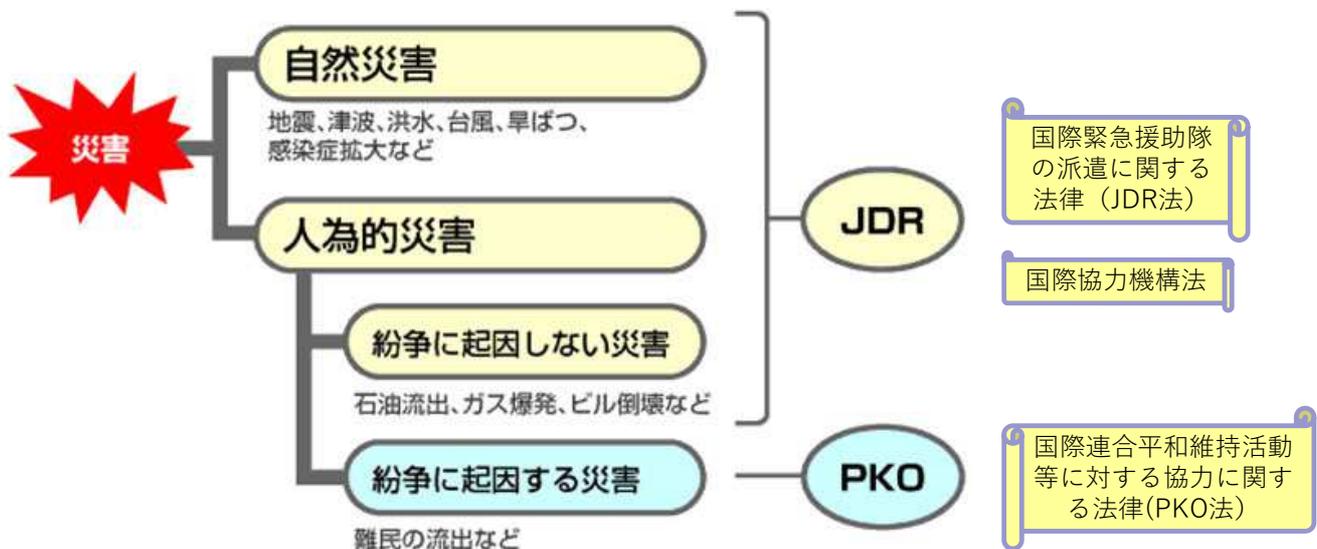
■緊急人道支援とは何か



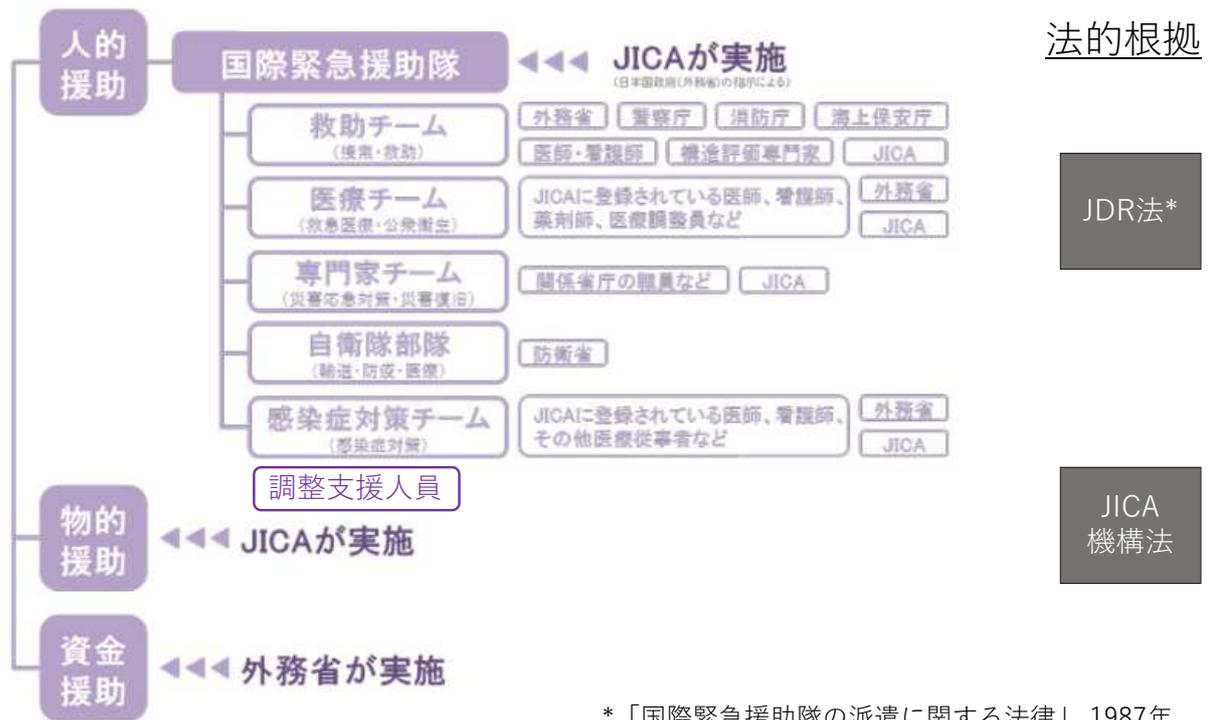
この結果として生じる被災者に対して行う人道的措置の総称
= 「緊急人道支援」

9

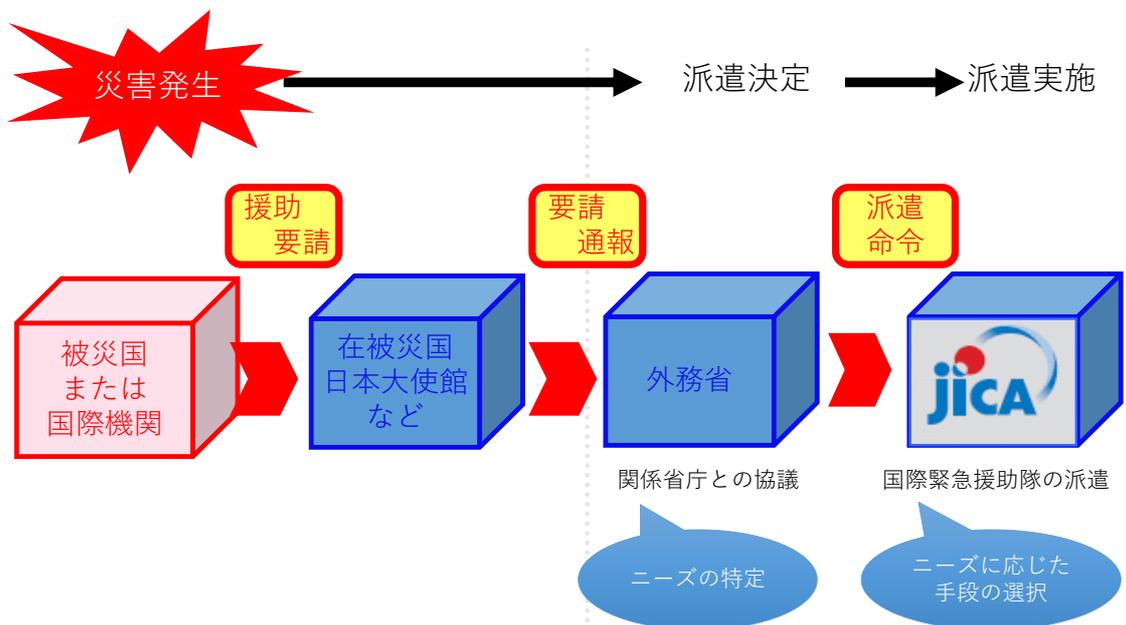
■日本の国際緊急人道支援の枠組み - 災害種による大別 -



■日本の国際緊急人道支援の枠組み - 実施手段別 -



■緊急援助決定のプロセス



■日本政府による国際緊急人道支援の歴史

- 1979年 カンボジア難民支援に対する医療チーム派遣
>初めての国際人道支援活動
- 1982年 国際緊急医療チーム（JMTDR）の設立
>海外での災害に即応する体制の整備
- 1987年 国際緊急援助隊の派遣に関する法律（JDR法）の公布・施行
>医療に加え、救助、専門家を加えた体制を整備
- 1990年 国際連合平和維持活動等の協力に対する法律（PKO法）の制定
>自衛隊もJDR活動への参加が可能に
>法の対応範囲整備（災害はJDR法で、紛争はPKO法）



13

■ 捜索救助チーム (Urban Search & Rescue Team (USAR))



1. 目的

- 被災者の命を救うこと
- 特に都市型捜索救助
- 地震災害及び建造物の崩落などの災害を対象

2. 構成

- 70名+捜索犬4頭
- 救助隊員は、警察、消防、海上保安庁から動員
- 700名程度が人材として登録
- 外務省がチームリーダー、JICAが調整、ロジスティクス
- 医療班は民間の医療従事者
- 構造評価専門家は民間の建築士

3. 活動期間

- 10日程度を想定

4. 国際的位置づけ

- INSARAG（捜索救助諮問グループ）の重評価（Heavy）

■医療チーム (Medical Team)

1. 目的

- 大規模災害における被災者への医療サービスを提供すること
- 災害によって被災した現地の医療施設の能力を補完すること
- 現地医療機関に対する助言



2. 構成

- Type1 (1チーム23名：外来診療のみのクリニック)
- Type2 (1チーム69名。外来・手術・入院機能を持つ野外病院)
※WHOによるEMT認証取得 (2016年)
- 民間の医療従事者約1000名がJICAに登録



3. 活動期間

- 2週間～最大6週間

4. 活動能力

- 患者診療100～150名程度/日
- 患者1,000名に対応する医療資材 (Type 1 : 3～4 t、Type 2 : 9 t)
- Type1:レントゲン、遠隔地診療
- Type2:外科、産科、感染症、小児科などニーズに応じて対応

15

■専門家チーム (Expert Team)

1. 目的

- 災害のさらなる拡大や発生を防ぐため被災国に専門的な助言を提供すること

2. 構成

- 日本政府関係省庁、自治体もしくは民間からの専門家

3. 対応分野

- ニーズを満たすことができる分野
- 例：火山噴火予知専門家、呼吸器疾患、感染症、油防除、ポンプ排水
都市インフラ（地下鉄、空港）、公衆衛生、森林火災、鑑識など



■感染症対策チーム (Infectious Disease Response Team)

1. 目的

- 国際的に脅威となる感染症に対して、専門家から構成される自己完結型のチームを派遣し、**感染症の脅威及び被害を最小化する**
- **感染症の発生に対して迅速かつ効果的な封じ込めを行う**



2. 構成

- 関連省庁及び大学研究機関、医療チーム登録者、その他必要な技能知見をもつ個人

3. 対応分野

(1) 疫学

- 初動調査（病原体同定等）、サーベイランス、情報管理、検査データ管理 等

(2) 検査診断

- 臨床検査（疫学部門のデータ分析・管理と連携） 等

(3) 診療・感染制御

- 現地スタッフの診療指導
- 医療施設内の感染管理（PPE指導など）、衛生教育 等

(4) 公衆衛生対応

- 公衆衛生、感染管理、感染予防（PPE指導など）、衛生教育、social mobilization 等

(5) ロジスティック

- ロジ全般、自己・二次感染予防支援（排水管理、廃棄・排気管理、感染区域管理等）、衣食住・安全等調整、検体搬送、Medical evacuation、食品衛生（コレラなど） 等

17

■自衛隊部隊 (Self Defense Force Units)

1. 目的

- 大規模災害に対して自衛隊の展開能力を利用することで円滑な人道支援を行う
- 「外務大臣は、（中略）特に必要があると認めるときは（中略）協力を求めるため、防衛大臣と協議を行う」（JDR法第3条）
 - 被災状況が広範囲・大規模
 - 社会インフラの破壊等により自己完結的活動が求められる

2. 構成

- ニーズに応じて自衛隊で決定する（数十から数百名規模）

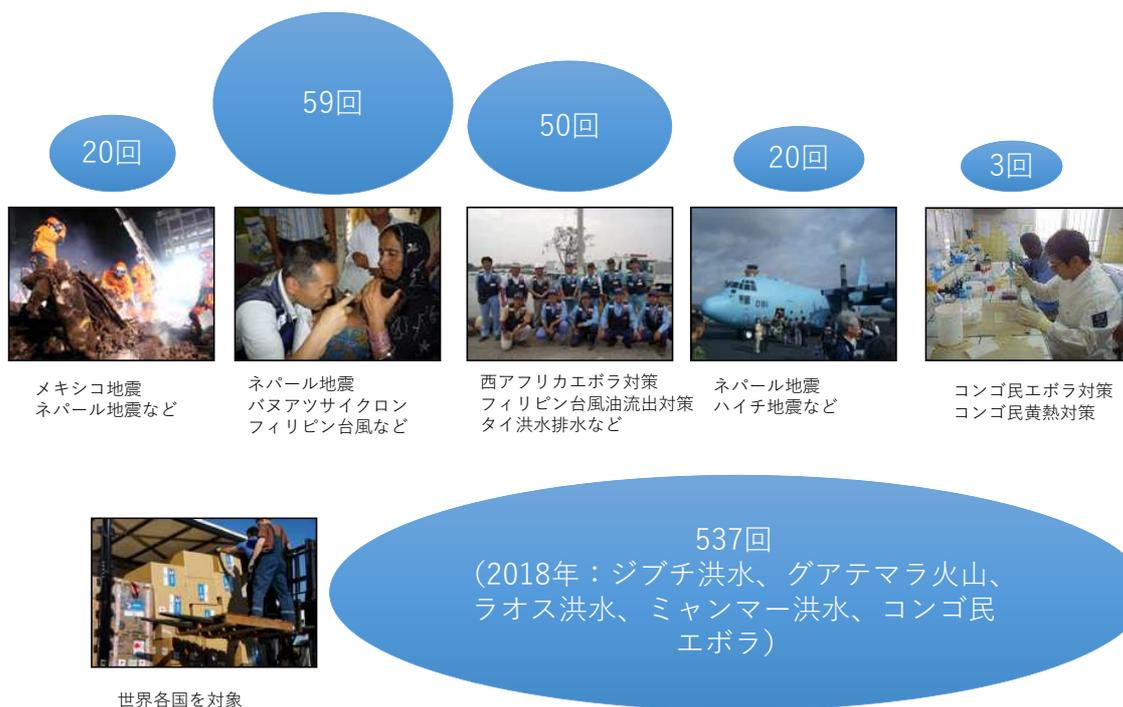
3. 活動分野

- ロジスティクス（後方支援）
- 医療
- 防疫



■日本政府による国際緊急人道支援活動の実績

1987年～2019年8月現在



2. 事例：フィリピン台風2013

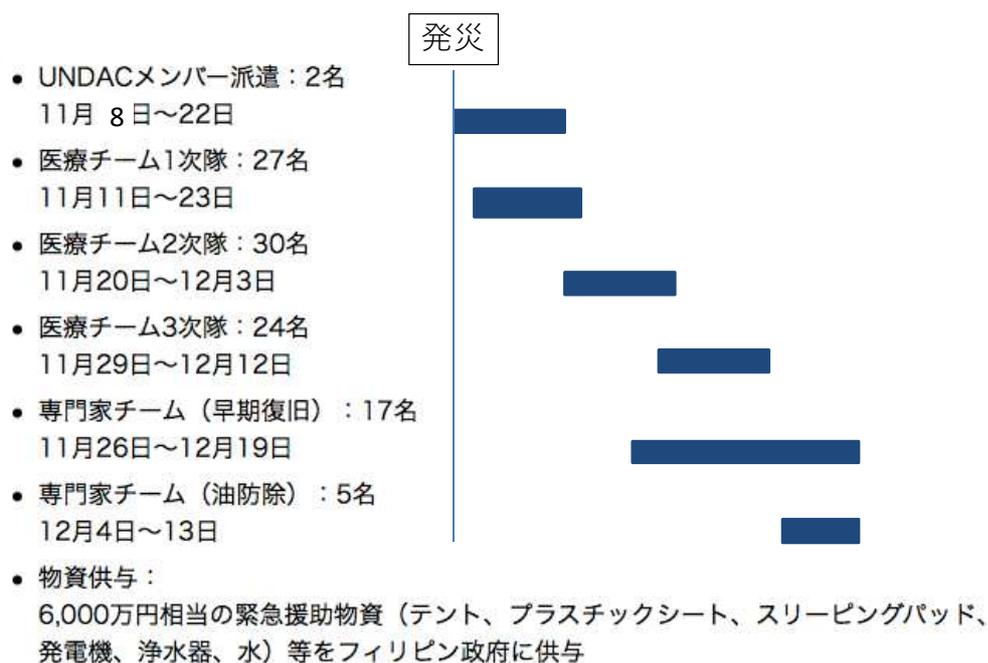
Typhoon Haiyan: Path of destruction



死者数： 6,166名
 不明者数： 1,785名
 被災者数： 141,000名

損壊家屋1,100,000棟
 経済的損失 6-7% GDP, USD6.5-15Bil,

■ハイヤン対応としての日本政府による国際緊急人道支援活動



■ 現地での医療活動

医療チーム全体

派遣期間：11月11日～12月12日（32日間）

派遣団員数：81名

累計診療患者数：3297名



チーム	現地診療期間	活動場所	診察人数	主な疾患
1次隊 27名	11月15～21日	リサール公園 バセイ市地域病院	779名 90名 計869名	外傷、呼吸器系感染症、 小児系（脱水症等）
2次隊 30名	11月22～30日	リサール公園 バセイ市地域病院 タクロバン・シティ・ ホスピタル 周辺村落巡回診療	654名 335名 55名 142名 計1186名	外傷、急性呼吸器系疾患、 下痢症等
3次隊 24名	12月1～9日	リサール公園 周辺村落巡回診療	660名 582名 計1242名	急性呼吸器系疾患、皮 膚疾患、筋骨格系、慢 性疾患



■ 専門家チーム(早期復旧)

一緊急対応から復旧に向けて

- ・被災状況の把握と復旧に向けたニーズ調査をいち早く開始。
- ・調査結果を踏まえ、フィリピン政府の台風ヨランダ復興支援計画のコンセプト「Build Back Better」に基づいて、緊急支援へとシームレスに展開。また、復旧・復興プログラム無償（施設整備）や災害円借款を実施。
- ・日本の経験と教訓を参考にしつつ、被災地域の早期復旧・復興、そしてより災害に強い社会及びコミュニティの形成

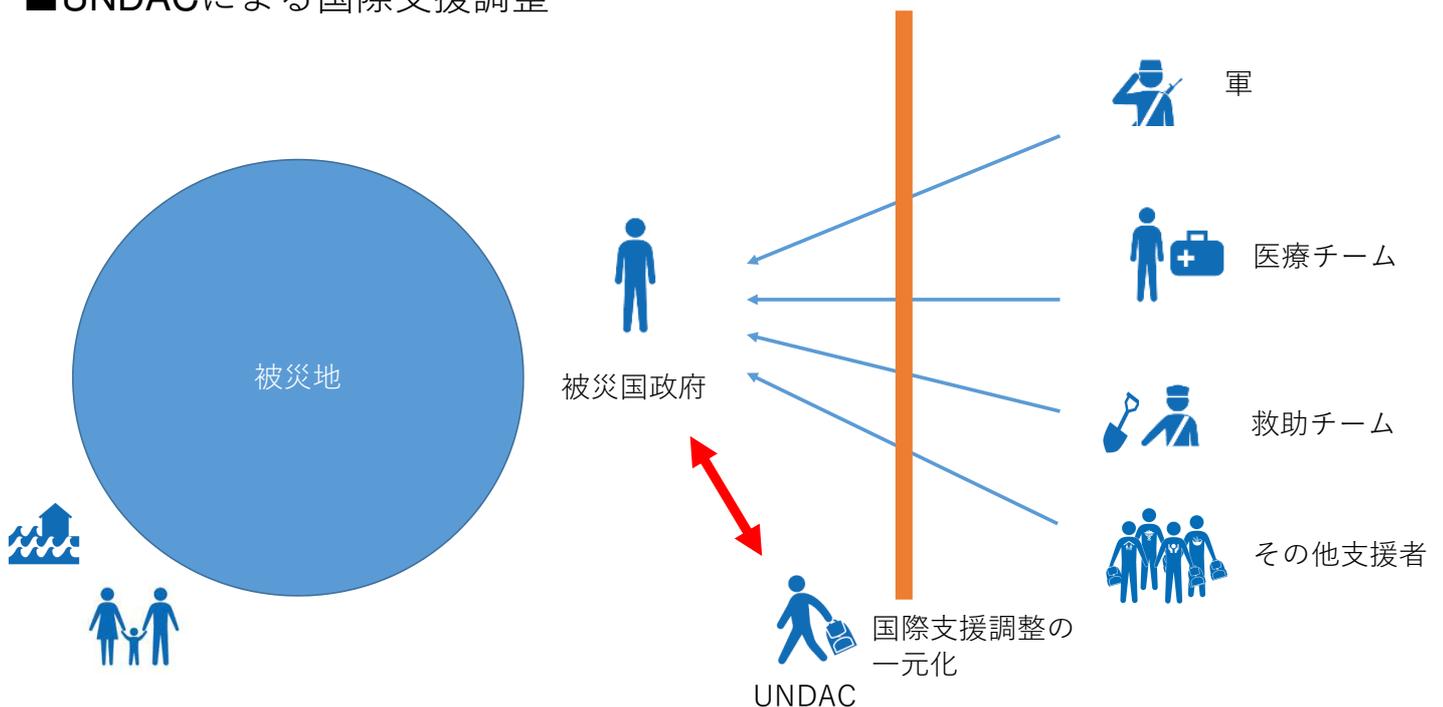


集落の被災



高潮による橋梁の被災

■ UNDACによる国際支援調整



UNDACを中心とした人道支援枠組み
UNDACによって引き起こされる一連の支援調整



- ✓ 調整インフラの設置 → 外国からの対応者の全容把握
- ✓ アセスメント実施による情報収集 → 重点支援ニーズ・規模の特定
- ✓ フラッシュアップの発出 → ニーズに基づく必要資金の動員
- ✓ クラスタ動員による計画的対応 → 支援の重複・不足を回避
- ✓ 被災国とのリエイゾン機能の強化 → 対応を一元化して効果的な支援の促進
- ✓ UNDACレポートによる情報発信 → 国際社会の支援足並みをそろえる

■ UNDACとは

UN Disaster Assessment and Coordination (team)
=UNDAC (国連災害評価調整チーム)

- ・ 発災直後段階におけるOCHAの災害対応ツール
- ・ 調整環境／システム構築のための先遣チーム

派遣決定：

- ・ 被災国政府の要請に基づく

派遣対象：

- ・ 主に突発性の自然災害（紛争にも対応）

役割：

- ・ 発災直後における調整環境・メカニズムの構築
- ・ 支援初期段階における被災国政府および被災国内UN country team のサポートや国際支援の調整
- ・ 被害程度アセスメント

具体的な活動：

- ・ OSOCCの設置・運営、RDCの設置・運営
 - ・ アセスメント（UNDAC situation reportの作成）
 - ・ 被災国政府との支援調整
- など

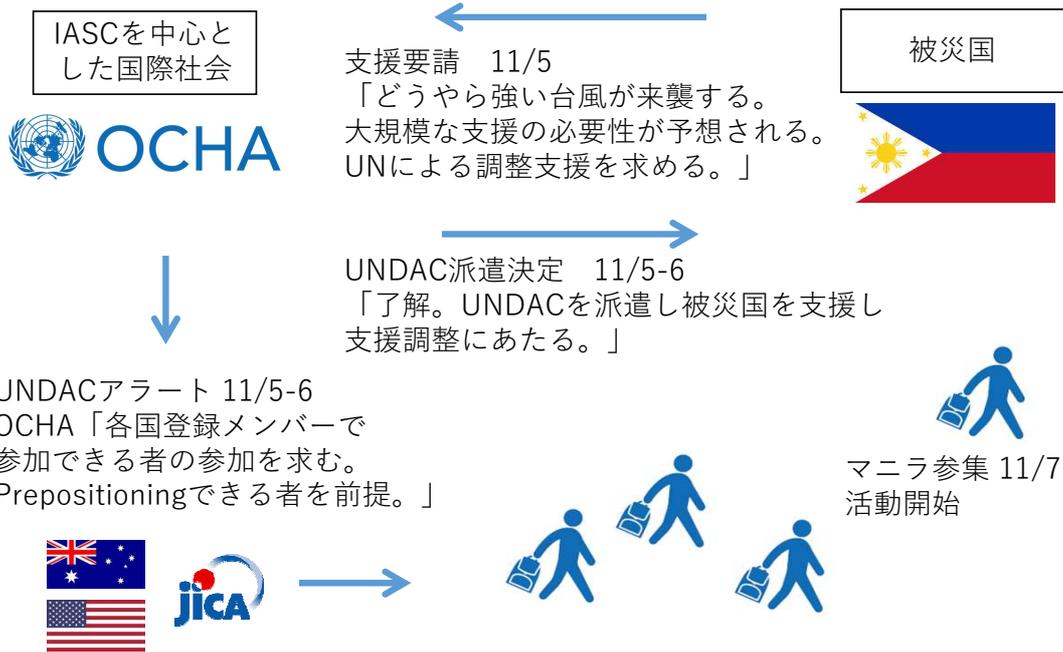
チーム構成：

- ・ 4～23人程度（TORによって異なる）+ UNDACサポート要員
- ・ 各国や各機関のUNDAC登録要員が派遣ごとにチームを構成する

活動期間：

- ・ 2～4週間（現地政府、国連機関、NGOなどへの引き渡しまで）





29



9日朝 フィリピン空軍基地：C130への乗り込み

30



9日 タクロバンへの移動中のC130機内：援助物資の山に人員が乗り込む

31



9日朝 タクロバン空港到着：一見して倒壊状況が深刻であることが分かる

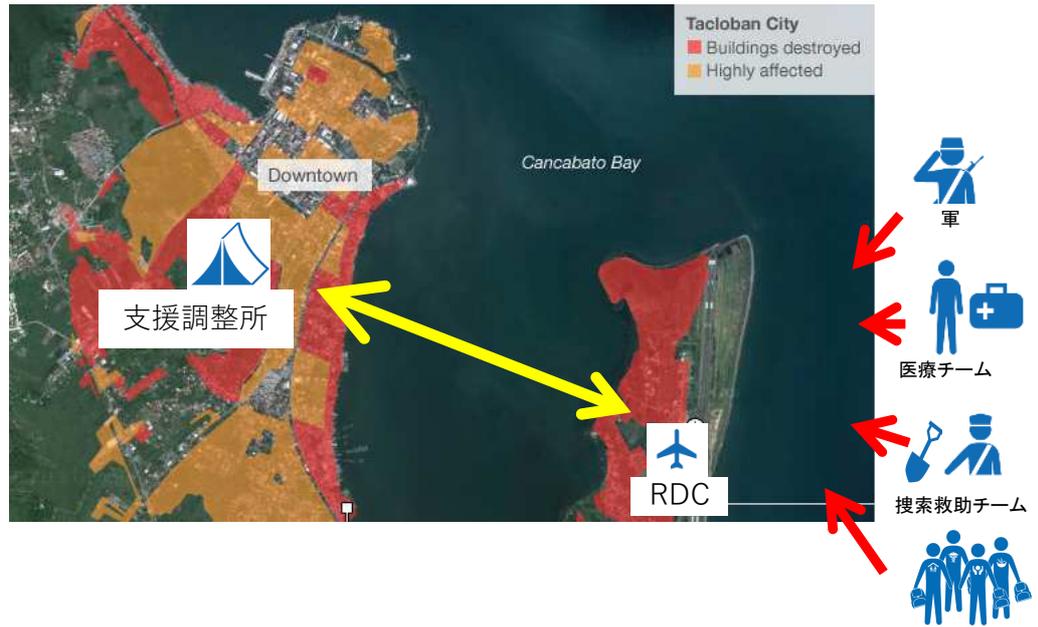
32



9日 タクロバン空港到着時の状況



■海外からの支援の調整

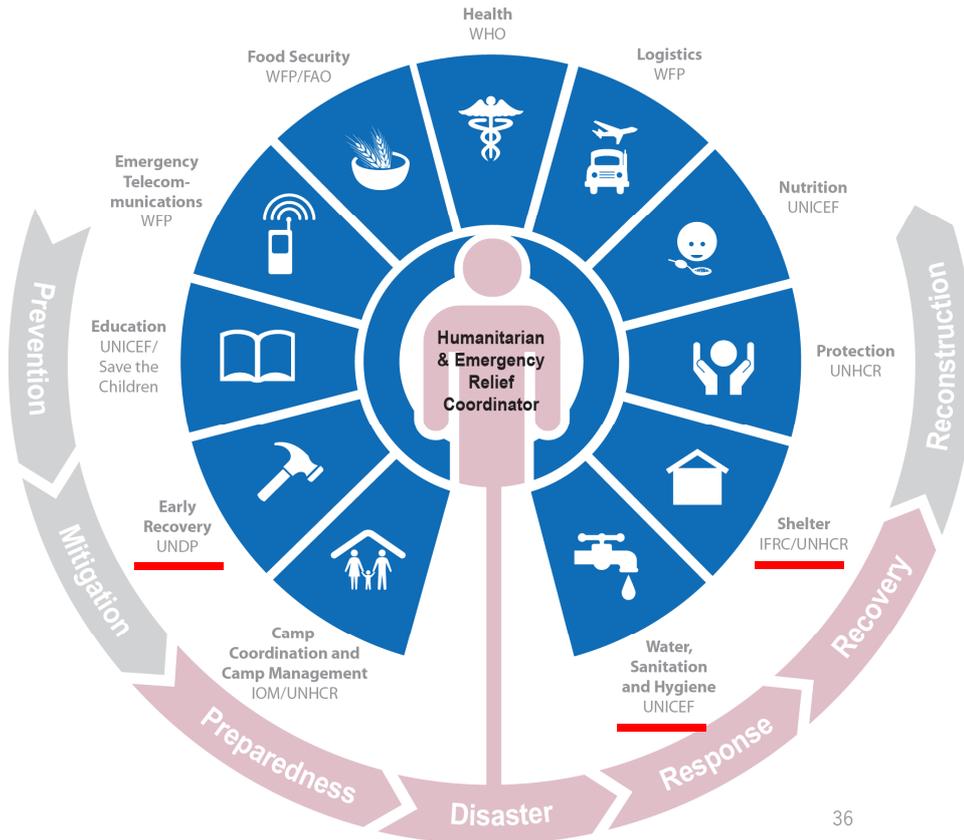


■支援内容の分類

- ・クラスターアプローチ
- ・ニーズを11分野に分類する調整手法
- ・分野内の集団的な支援を効率化
- ・分野間の支援調整を効率化
- ・緊急期の対応から計画的な復興を対象

例：

- ・建物の再建
(Early Recovery、Shelterなど)
- ・井戸や水資源の復旧
(Early Recovery、Wash、CCCMなど)



G. Cluster activities per province

24 November 2013

Reg. Prov.	🏠	✂️	🔧	📖	🏠	📶	🌿	🏥	📦	🚰	👤	👤	🚰	Total
IV-B Occidental Mindoro	0	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	1	3
Palawan	0	0	3	0	0	0	0	0	4	0	0	0	15	22
VI Aklan	0	0	0	3	0	0	0	0	1	0	0	0	5	9
Antique	0	0	0	3	0	0	0	0	1	0	0	0	1	5
Capiz	0	1	3	15	20	2	11	0	5	2	0	7	11	77
Iloilo	0	0	0	4	32	0	19	0	5	0	0	6	11	77
Negros Occidental	0	0	0	0	0	0	1	0	11	0	0	0	4	16
VII Bohol	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	2	3
Cebu	0	1	3	10	17	2	19	15	8	4	0	5	42	126
VIII Eastern Samar	0	2	4	10	2	2	54	4	7	2	7	12	37	143
Leyte	0	2	8	0	26	1	268	20	3	6	26	45	190	595
Northern Samar	0	0	0	10	0	0	0	0	0	0	0	1	3	14
Samar	0	0	1	10	3	0	19	0	3	0	3	5	28	72
Southern Leyte	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	1	3	5
Total	0	6	22	65	100	7	395	39	48	14	36	82	353	1167

Affected Persons (in thousands)

0 - 250 250-500 500-750 750-1,000 > 1,000

37

■情報による全体調整

reliefweb
https://reliefweb.int/



Situation Report
状況報告書

1-2日に一度発行
発行時点の最新情報をまとめ
対応状況
被災状況
コンタクト情報
調整情報など



Flash Appeal
フラッシュアピール

被災後1週間程度の時期
急性期におけるニーズ
優先度の高い活動まとめ
世界に対しての資金アピール



Strategic Response Planning (SRP)
戦略的対応計画

被災後1ヶ月程度の時期
関係するアクター全体の活動計画
全体の活動にかかるコストの算出
情報集積=全ての情報を一元化

38

3. 今後の方向性

39

■方向性を特定する要素

- ・ 支援ニーズの多様化と提供サービスの守備範囲の拡大
- ・ ニーズドリブン（ニーズに基づく支援の提供）
- ・ 被災国の能力強化支援との抱き合わせ
- ・ 緊急人道支援以降につながる戦略性
- ・ 「選ばれる時代」（被災国政府は選択的に支援者を招待）
- ・ 専門家チームスキームの活用

国際緊急援助隊派遣に関する法律（1987）

(国際緊急援助隊の任務) 第二条

国際緊急援助隊は、前条に規定する災害に係る次に掲げる活動(以下「国際緊急援助活動」という。)を行うことを任務とする。

一 救助活動

二 医療活動(防疫活動を含む。)

三 前二号に掲げるもののほか、災害応急対策及び災害復旧のための活動

40

■ 専門家チームスキームの活用



- ・ 「その他」のニーズのカバー
- ・ 被災者の明日を見据えた支援
- ・ 被災者の安寧への貢献
- ・ 必要とされているニーズへの細かい対応
- ・ 日本の技術を発揮できる分野への参画



2011年11月～12月
タイ洪水被害（排水ポンプ車・専門家チーム）

41

■ 専門家チーム派遣（近年の実績）

実施年	対象国	災害	構成
2017	スリランカ	洪水	外3、国交2、専1、JICA4
	スリランカ	「ごみ山崩落」	外1、国交2、環境4、JICA4
2015	インドネシア	泥炭、森林火災	専門家1名（消火剤メーカー）
2014	モルディブ	水生産施設火災	専門家1名（民間）
2014	シエラレオネ リベリア ガーナ	エボラ出血熱	専門家13名 専門家3名
2013	フィリピン	油防除	海保5名、JICA 1
		災害復興・復旧	国交、水資源機構、JICA 17名
2011	タイ	洪水・排水	国交30名、JICA16名等 51名

42

4. 土木学会関係者の 支援への関わりについて

43

■皆さんの関わりへの示唆

大前提として

- ・ やりたいこと と できることの違い (“Disaster Tourism”)
- ・ 被災国の支援調整／主権の尊重
- ・ 人道支援と開発支援の継ぎ目のない実践

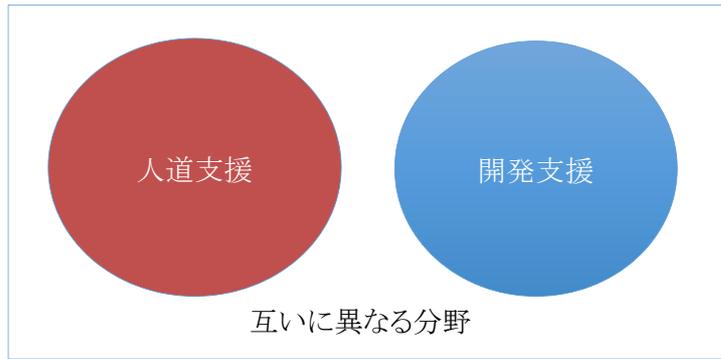
考慮すべき事項

- ・ 提供できる技術と経験が必要とされているかどうか
- ・ それをどのように提供できるか（個人、NGO、学術的貢献）
- ・ Do Maximum Good (Do No Harm)の達成
- ・ 取得可能な情報へのアクセスと理解の向上
- ・ 日本国内の災害対応とは異なるという認識
- ・ パートナーとしてのJICAの存在

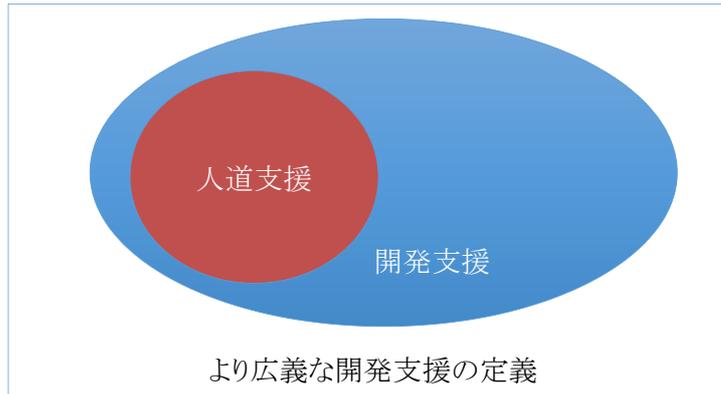
44

「開発」の再定義

これまでの考え方

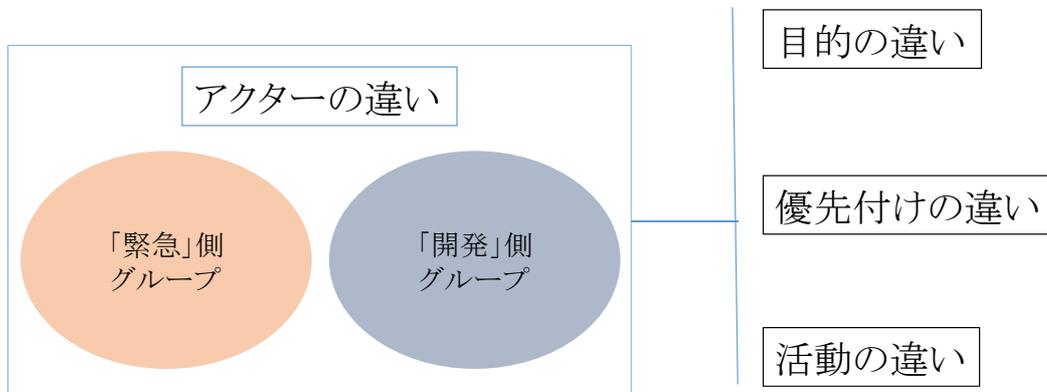


再定義



参考:「開発協力大綱」

ギャップが生じる理由



講義に関する問い合わせ：

窓口：JICA国際緊急援助隊事務局

担当：勝部司

メール：katsube-tsukasa.3@jica.go.jp