

彙 報

モンゴルと国際搜索救助

—INSARAGの諸活動とモンゴルの貢献

International Search and Rescue and Mongolia:

INSARAG Activities and Contribution from Mongolia

沖 田 陽 介

(国連人道問題調整事務所(OCHA) フィールドコーディネーションサポートセクション)

OKITA Yosuke

(Field Coordination Support Section, OCHA)

1. はじめに

本稿では、2014から2015年にかけて実施された、モンゴルにおける国際搜索救助分野、具体的には国際搜索救助チームのネットワークである国際搜索救助諮問グループ(International Search and Rescue Advisory Group: INSARAG)の諸活動とモンゴルの貢献について紹介したい。INSARAGの諸活動についてはあまり知られていないと思われるが、2015年4月に発生したネパールでの地震では、国際社会から76の国際搜索救助チーム、2,242名の搜索救助隊員、135頭の搜索救助犬が派遣され、その結果16名の生存者が救出された。これらのチームの多くは、INSARAGの用いる調整手法の傘下に入って活動を展開した。INSARAGの事務局は、筆者の所属する国連人道問題調整事務所(Office for the Coordination of Humanitarian Affairs: OCHA) フィールドコーディネーションサポートセクション(在スイス・ジュネーブ)に置かれている(沖田、2006)。

INSARAGおよび国際搜索救助チームが対象としている主な災害種は地震災害であるが、一般にモンゴルにおける地震災害リスクはそれほど高いとは認識されていない。モンゴルにおけるもっとも脅威的な自然災害は冬季の寒雪害(Dzud)である。他方で、過去にはモンゴルにおいてマグニチュード8の地震が発生したという記録も残っており、地震のリスクが全くないとはいいきれない。(INSARAG、2014)。

また、モンゴルは他国における災害に対する支援、つまり他国で発生した自然災害に対して国際緊急援助を提供することについても近年積極的に取り組んでいる。彼らにとって唯一の国際チーム派遣事例であるが、2011年の東日本大震災ではモンゴルから搜索救助チームが日本に派遣されている。また、1995年の阪神・淡路大震災においても、モンゴル政府は当時の副首相自らが毛布、手袋等の援助物資を届けに来日した¹⁾。

今後もモンゴルは他国に国際搜索救助チームを派遣したいという意向を有していること、また国内を襲った災害に対応するために自国の搜索救助チームの強化を図ることを目的として、それぞれINSARAGの実施するUSAR(Urban Search and Rescue、都市型搜索救助)スコーピングミッションを2014年に、INSARAG地震対応訓練を2015年に実施した。本稿ではこれらについて紹介することで、近年

のモンゴルのINSARAG諸活動における貢献と、同国の災害対応への準備について見ていくこととしたい。

2. USARスコーピングミッション(2014年10月)

2014年10月6日から10日にかけて、モンゴルの捜索救助チームの現状を把握し、今後に向けての助言を行う目的のもと、複数の国の専門家からなるUSARスコーピング(Scoping)ミッションがモンゴルに派遣された。

このミッションは、2013年9月にシンガポールにおいて開催されたINSARAGアジア太平洋地域訓練において、モンゴルの代表者から要請があったもので、これに呼応したアジア太平洋地域のいくつかのINSARAG加盟国がメンバーを派遣することで実現したものである(メンバーは表1のとおり)。OCHAのINSARAG事務局から参加した筆者が団長を務めた(INSARAG、2014)。

表1 モンゴルUSARスコーピングミッション・メンバーリスト

氏名	国・組織名	所属
沖田陽介(団長)	OCHA	Field Coordination Support Section (FCSS)
Paul Burns(副団長)	ニュージーランド	New Zealand Fire Services
Wang Zhiqiu	中国	Earthquake Administration of Tibet Autonomous Region, China Earthquake Administration (CEA)
Han Minchae	韓国	National Emergency Management Agency
Shin Sangkyou	韓国	Korea National 119 Rescue Headquarters

メンバーはニュージーランド、中国、韓国から派遣されたが、韓国は2014年、ニュージーランドは2015年のINSARAGアジア太平洋地域議長であり、また中国は2016年に議長となることが予定されている²⁾。

5日間の日程のうち、メンバーはモンゴルNEMA(National Emergency Management Agency、災害対策機関)、外務省、財務省等を訪問し、捜索救助隊に係る予算措置、訓練、国際支援の要請の取り付けに係る体制の確認を行った他、レスキュースペシャルユニット(特別救助隊)訓練施設を訪問し、基本訓練の視察や資機材の確認を行った。また、NEMAのSelenge州支所を訪問し、地方における災害対策についても確認を行った。

5日間の視察や訪問を通じ、メンバーは、マネジメント体制、訓練など、今後の能力向上のために有益と思われる点について21の提言を行い、NEMAおよびモンゴル国内にある国連またはドナー機関に対してプレゼンテーションを実施した(INSARAG、2014)。



写真1 レスキュースペシャルユニット

3. INSARAGアジア太平洋地域訓練(2015年6月)

2015年6月22日から26日には、モンゴル・ウランバートル市内のNEMAにおいて、20の国または国際機関から130名の参加のもと、INSARAGアジア太平洋地域訓練が実施された。これはモンゴル国内で発生した地震災害に対して、多数の国際捜索救助チームが派遣されたとの想定のもと、モンゴル国内における災害対策または国際支援受け入れの体制について確認し、また国際チーム間での調整について訓練するためのものである。上述のスコーピングミッションにおいても、モンゴルのさらなる能力向上のために同訓練をモンゴルにおいて開催することが提言されていた。

表2 参加国および団体等一覧

参加国/組織	20	オーストラリア、カンボジア、中国、インドネシア、日本、マレーシア、モンゴル、ミャンマー、ニュージーランド、フィリピン、ロシア、スリランカ、スウェーデン、スイス、タイ、英国MapAction (NGO)、米国、OCHA、WHO (世界保健機関)、モンゴル Humanitarian Country Team (含国連機関およびNGO団体)
参加者数	130	うちモンゴルより38名、諸外国・国際機関から92名が参加

INSARAGでは各地域(アジア・太平洋、アフリカ・中東・ヨーロッパ、アメリカの3地域)において、ほぼ毎年1回の割合で地震対応訓練を実施しており、例えば2014年のアジア太平洋地域訓練は、中国・成都において実施されている(沖田、2014)。INSARAGでは2010年のハイチ地震における教訓を基に、INSARAGガイドラインの大幅な改訂を実施したのだが、改訂版ガイドラインは2015年2月にINSARAG運営委員会によって承認されたばかりであり(沖田、2015)、また2015年4月のネパール地震後、最初のINSARAG関連イベントであったことから、INSARAGメンバー国の関心も高く、アジア太平洋地域外からも多くの参加があった。6月22日の開会式では、モンゴル国副首相アドバイザーの出席もあり、モンゴル側の関心の高さも窺われた。

6月22日から24日の3日間は、主に座学を通じたINSARAG手法に関するワークショップが実施され、参加者は各災害対策機関の役割、改訂INSARAGガイドラインおよびINSARAGの調整手法等について学ぶ機会を得た。

23日午後には、モンゴル・レスキュースペシャルユニット訓練施設の視察、また医療関係者については、災害時に拠点病院となる国立中央病院(The Third State Central Hospital)の視察が実施された。大規模災害時にどの程度国際支援を投入する必要があるかは、災害の規模のみでなく、被災国政府

の対応能力によって決まる(沖田、2013)。モンゴルの現時点での対応能力を知ることは、国際支援に当たる者にとっても重要なことであり、そのためにも今回の視察が組み込まれた。レスキュースペシャルユニットでは、彼らの持つ資機材、訓練内容に関する説明を受けた他、国立病院においても、災害時の患者受け入れ計画、海外医療チームとの協働等に関する意見交換がなされた。

ネパール地震後最初のINSARAG関連イベントであったことから、24日午後には、ネパール地震に実際に対応した国連関係者、捜索救助または医療チームの代表者によるパネルディスカッションが急遽組み込まれ、筆者もネパール地震に派遣された者として登壇した。それぞれの立場から何がうまくいき、またいかなかったのかについて意見交換がなされたが、これら実際の国際支援の経験について触れることも、モンゴルの災害対策関係者にとって、たいへん有益な機会であったと思われる。



写真2 ネパール地震対応に関するパネルディスカッション

6月25日から26日の2日間は、冬季の12月16日午前11時に、ウランバートル東部においてマグニチュード6.5の地震が発生したとの想定のもと、シミュレーション演習が実施された。地震の発生直後からNEMAその他のモンゴルの災害対応機関は、国内災害対応計画の実施にあたりと同時に、国際社会に対する支援要請について確認を行った。6月25日早朝から各国チームが空港に到着したことを想定し、実際のチンギスハーン国際空港にチームが集結し、税関職員等も含めて、空港における登録、ブリーフィング等の演習を行った。

その後各チームはウランバートル市内のNEMA本部に集まり、NEMAの建物の各部屋をウランバートル市内の各地域(セクター)に見立て、各セクターにおけるニーズ調査、捜索救助活動状況の共有とその後の対応計画、救助フェーズ終了後の帰国準備に至るまでの一連の流れについてシミュレーション演習を実施した³⁾。

INSARAGは「国際」捜索救助チームのネットワークであり、INSARAG訓練もその本来の目的は国際チーム間の調整手法の訓練であるが、今回の訓練からもわかるとおり、開催国の災害対応体制について確認、訓練するという意味でも大いに意味を持つものとなっている。



写真3 シミュレーション演習において対応計画を説明するNEMA職員

4. おわりに

本稿では、2014年から2015年にかけて実施された、モンゴルにおけるINSARAG関連の活動を紹介することで、モンゴルのINSARAGにおける貢献と、国内外の災害対応への準備について紹介した。モンゴルにおいて地震災害は必ずしもリスクが高いとされている災害種ではないものの、冬季にウランバートルを襲う地震という最悪のシナリオが起こる可能性は排除できず、モンゴル国内の捜索救助チームの能力強化と、災害発生時に国際捜索救助チームを受け入れることを想定しての訓練が展開されている。

2015年にネパールを襲った地震について、多数の国際チームが支援を提供したことを述べたが、ネパールでは2009年にINSARAG地震対応訓練を実施していたことが、実際の国際支援受け入れにおいて役立ったことが指摘されている。大災害が起きず、国際支援を受け入れないでおくにこしたことはないが、平時から最悪のシナリオを想定して訓練を実施しておくことは災害対応にあたってたいへん重要なことといえる。

最後に、OCHAフィールドコーディネーションサポートセクションに勤める者、また国際災害援助に携わる者として、モンゴルにおける災害派遣中に不慮の事故で亡くなられた国際災害援助の先達について紹介し、そのご冥福をお祈りしたい。

筆者の所属するOCHAフィールドコーディネーションサポートセクションは、INSARAGのみでなく、災害発生時に派遣される国連災害評価調整チーム (United Nations Disaster Assessment and Coordination: UNDAC) の事務局としての機能も果たしている(沖田、2006)。2001年1月14日、Dzud災害対応のためにモンゴルに派遣されていたUNDACチームを乗せたヘリコプターが墜落し、23名の乗客のうち、2名のUNDACメンバーを含む9名が亡くなられた。9名の死者には2名のNHK職員(邦人も含まれている⁴⁾。これまでに250回、のべ人数で1300名を超える派遣を数えるUNDACであるが、メンバーの死亡事故は、20年を超えるUNDACの歴史においてこれが唯一の事故である。災害発生直後に被災地へ乗り込む国際災害援助業務は常に危険と隣り合わせの業務である。先達に敬意を表しつつ、自らも覚悟を持って業務にあたりたい。

OCHAジュネーブ事務所のあるPalais des Nations敷地内には、当該事故で亡くなられた2名のUNDACメンバーを慰霊する植樹がなされており、事故から約15年経った今でも、世界の災害に派遣される国際緊急援助の専門家たちを、ここジュネーブからひっそりと見守り続けている。



写真4 国連ジュネーブ本部にある2本の慰霊樹

[注]

- 1) 外務省ウェブサイト「東北地方太平洋沖地震に関するモンゴルからの緊急援助隊の受入れ」http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/23/3/0315_02.htmlおよび「ODAとは? ODAちょっといい話」http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/oda/hanashi/story/1_3.htmlを参照(最終確認日2015年9月22日)。
- 2) INSARAG地域グループでは、前年度および次年度の議長が、副議長として当該年度の議長をサポートする制度を採用しており、例えば2015年は、議長のニュージーランドを、前年度議長の韓国、次年度議長の中国が副議長としてサポートしている。地域グループ議長の役割は会合の開催のみにとどまらず、今回のスコーピングミッションへのメンバーの派遣など、当該地域におけるINSARAGの活動を積極的に支援することが求められる。
- 3) シミュレーション演習の内容については、沖田(2014)でも詳しく紹介している。また、ここで訓練を行うINSARAGの手法については、沖田(2015)を参照願いたい。
- 4) ウェブサイトReliefwebの記事「Mongolia: Tragic loss of human lives in the helicopter crash」を参照。<http://reliefweb.int/report/mongolia/mongolia-tragic-loss-human-lives-helicopter-crash> (最終確認日2015年9月22日)

[参考文献]

INSARAG (2014): USAR Scoping Mission Mongolia Assessment Report.

沖田陽介(2006): 国際緊急援助におけるUNOCHAの援助調整と日本の取り組み——自然災害発災直後の緊急期対応を例に、国際協力研究、Vol.22、No. 1.

沖田陽介(2013): 国際都市型搜索救助に関する一考察、地域安全学会論文集、No. 19.

沖田陽介(2014): 中国におけるIERおよびINSARAGアジア太平洋地域訓練について——四川大地震からの復興と今後の国際搜索救助チームの受入に向けて、復興、Vol. 12.

沖田陽介(2015): 国際都市型搜索救助チームの活動調整の標準化について——INSARAGマーキングとアセスメントフォームを例に、地域安全学会論文集、No. 26.