

# 東日本大震災から1年を経た外交分野の取組と課題

## — 「開かれた復興」と原子力安全に向けた国際的対応 —

なかうち やすお  
外交防衛委員会調査室 中内 康夫

平成23年3月11日に発生した東日本大震災は、死者1万5,858名、行方不明者3,057名、負傷者6,077名の犠牲者を出し<sup>1</sup>、また、震災やそれに伴う東京電力福島第一原子力発電所の事故による避難者が震災3日後に47万人に達するなど、被害が甚大で、被災地域が広範にわたるとともに、地震、津波、原発事故による複合災害であるという点などにおいて、日本にとって「未曾有の国難」となった<sup>2</sup>。東日本大震災から1年余が経過した今日においても、震災からの復旧・復興は、日本の総力を挙げて取り組むべき最優先課題となっているが、本稿では、その中でも、国際的支援の受入れ、「開かれた復興」のための施策、原子力安全に向けた国際的対応など、特に外交分野の取組と課題について論ずる。

### 1. 東日本大震災に対する国際的支援の受入れ<sup>3</sup>

#### (1) 国際的支援の実績

東日本大震災に対しては、254の国・地域・国際機関から日本政府にお見舞いのメッセージが寄せられ、163の国・地域及び43の国際機関から支援の申し出がなされた。実際の支援としては、24の国・地域及び5の国際機関から緊急援助隊や専門家等が日本に派遣され、126の国・地域・国際機関から支援物資や寄付金（総額175億円以上）を日本政府は受け取った<sup>4</sup>（次頁の表参照）。これには民間団体や個人からの支援は含まれておらず、少なくとも16か国における43のNGO団体が支援活動のために来日した模様であるほか、資金面でも、例えば、米国からの民間寄付は6億3,020万ドル（約504億円）<sup>5</sup>、台湾からの官民の義援金は200億円以上<sup>6</sup>に達するとされている。また、在日米軍が、自衛隊と連携しつつ積極的な支援活動（「トモダチ作戦」）を行ったことも特筆され、最大時には人員約2万4,500名、艦船24隻、航空機189機などが投入された<sup>7</sup>。

<sup>1</sup> 緊急災害対策本部「平成23年(2011年)東北地方太平洋沖地震(東日本大震災)について」(平成24年5月1日)2頁(<http://www.kantei.go.jp/saigai/pdf/201205011700jisin.pdf>) (なお、本稿で引用したインターネット情報はいずれも平成24年5月17日にアクセスしたものに拠る。)

<sup>2</sup> 東日本大震災復興対策本部「東日本大震災からの復興の基本方針」(平成23年7月29日)1頁

<sup>3</sup> 震災に対する国際的支援の状況、支援受入れの課題、日本としての謝意表明、震災が政府開発援助(ODA)予算に与えた影響等については、中内康夫「東日本大震災に対する国際的支援の受入れ-190を超える国・地域等からの支援表明への対応-」『立法と調査』第317号(2011.6.1)65~69頁も参照されたい。

<sup>4</sup> 外務省ホームページ「東日本大震災関連情報」(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/saigai/index.html>)

<sup>5</sup> 日本国際交流センター「シビル・ソサエティ・モニター特別レポート」(2012年3月)  
([http://www.jcie.org/japan/j/pdf/cn\\_csm/JCIE\\_USGivingReport\\_J.pdf](http://www.jcie.org/japan/j/pdf/cn_csm/JCIE_USGivingReport_J.pdf))

<sup>6</sup> 「震災支援際立つ東アジア 台湾義援金200億円に」『読売新聞』(平24.3.13)

<sup>7</sup> 在日米軍の支援活動の詳細は、本号掲載の今井和昌「東日本大震災における自衛隊の活動・日米協力-自衛隊の災害派遣と米軍のトモダチ作戦の課題-」を参照されたい。

## (表) 東日本大震災に対する主な国際的支援の実績

### ○お見舞いの表明

254 の国・地域・国際機関からお見舞いの表明あり

### ○支援の申し出

206 の国・地域・国際機関（163 の国・地域、43 の国際機関）から支援の申し出あり

### ○緊急援助隊、専門家等の派遣（現時点ではいずれも撤収済み）

24 の国・地域が緊急援助隊、医療支援チーム、復旧支援チーム等を派遣

イスラエル、イタリア、インド、インドネシア、英国、韓国、豪州、シンガポール、スイス、スリランカ、タイ、中国、ドイツ、トルコ、ニュージーランド、フランス、フィリピン、米国、南アフリカ、メキシコ、モンゴル、ヨルダン、ロシア、台湾

5 の国際機関が専門家等を派遣

国連災害評価調整（UNDAC）チーム、国連人道問題調整部（UNOCHA）、国連世界食糧計画（WFP）、国連食糧農業機関（FAO）・国際原子力機関（IAEA）専門家チーム

### ○緊急物資・資金等の支援

126 の国・地域・国際機関から緊急物資・寄附金（総額 175 億円以上）を受領

上記の他、各国の赤十字社や日本の在外公館が民間団体・個人等からの義援金を受領

### ○外国軍隊による支援（現時点ではいずれも活動は終了）

米軍－最大時で人員約 2 万 4,500 名、艦船 24 隻、航空機 189 機を投入した大規模な支援活動（「トモダチ作戦」）を展開し、食料品等約 280 トン、水約 770 万リットル、燃料約 4.5 万リットル等の配布、貨物約 3,100 トンの輸送等を実施

豪州軍－空軍の輸送機（C-17）が国内輸送の支援等を実施

### ○海外 NGO による支援

これまでに少なくとも 16 か国における 43 の NGO 団体が来日した模様

(出所) 外務省「東日本大震災関連情報」(<http://www.mofa.go.jp/mofaj/saigai/index.html>) (平成 24 年 5 月 17 日アクセス) に基づき筆者作成

開発途上国なども含め、海外から多くのお見舞いと支援が寄せられた背景について、外務省は、日本がこれまで世界の平和と安定のための取組を通じて各国と築いてきた信頼関係、政府開発援助（ODA）などの国際協力の地道な積み重ね、日本の文化や技術に対する評価などがあると説明している<sup>8</sup>。

## (2) 支援受入れの課題・教訓

東日本大震災における政府の対応については、当時、多数の国・地域等から支援の申し出がなされているにもかかわらず、その人員や物資の受入れ先がなかなか決まらないことが問題として指摘された<sup>9</sup>。この点を国会で問われた松本外務大臣（肩書は当時、以下同じ。）は、被災地が広域に及んでいることもあり、各地ごとのニーズを的確に把握し、それに対応できる国・地域の人員や物資を適切に選んで受入先を決めるという意味でのマッチングが一つの課題であるとの認識を示した<sup>10</sup>。

<sup>8</sup> 外務省『平成 24 年版 外交青書』（平成 24 年 4 月）24 頁

<sup>9</sup> 「海外から支援続々 日本側調整に時間 申し出生かし切れず」『読売新聞』（平 23. 3. 28）等

<sup>10</sup> 第 177 回国会衆議院外務委員会議録第 4 号 4 頁（平 23. 3. 30）、参議院外交防衛委員会会議録第 1 号 14 頁（平 23. 3. 25）、参議院外交防衛委員会会議録第 2 号 10～11 頁（平 23. 3. 30）等

その後、東日本大震災から1年を経て、外務省における震災対応の検証の必要性を指摘された玄葉外務大臣は、海外支援の受入れに携わった省員からの報告等を踏まえ、震災対応の教訓と改善点を取りまとめていることを明らかにした。その上で、具体的な課題として、上記のマッチングの問題のほか、救助チームには他の組織に頼らず自己完結的に行動できる態勢で来日してもらう必要があったが、そのことの周知徹底が不十分であったことや、救助チーム等に同行し各方面との連絡・調整を行うリエゾン要員は結果として外務省員が務めることになったが、その面での準備が不十分であったことなどを挙げた<sup>11</sup>。

そのほか、当時、国際的支援の受入れに係った関係者からは、①政府とNGOとの連携が不十分であったことから、災害時における協力について平時から協議する場を設けておくべきである、②「救助活動」フェーズから、遺体の収容、瓦礫の除去、復旧活動へ向けたフェーズへの移行について、政府から明確な連絡がなく、各国・地域の救助チームは撤収時期を独自に判断したが、今後は政府として何らかの指示が必要である、③救助チーム等の派遣国のプレス取材について、被災者の心情にも配慮すべく一定のガイドラインを予め設け、その遵守を要請する必要がある、④救助チームや医療チームの活動に起因する損害が発生した場合の対応について、法的問題等も含め検討しておく必要がある、といった点なども今後の課題・教訓として指摘されている<sup>12</sup>。

## 2. 「開かれた復興」に向けた外交

### (1) 外務省の取組

東日本大震災からの復旧・復興は、今日においても政府の最優先課題となっている。平成23年7月29日に閣議決定された「東日本大震災からの復興の基本方針」においては、国際社会との絆を強化し、諸外国の活力を取り込みながら、内向きでない「世界に開かれた復興」を目指すことが掲げられている<sup>13</sup>。

外務省においては、外交を展開していく中で、この「開かれた復興」に資するための取組を続けるとしており、具体的には、①海外における風評被害等への対応、②復興特区制度等を活用した、被災地を含む日本への外国からの投資の促進、③震災を契機に外国人研究者や技術者の日本離れが懸念されることも踏まえ、日本の活力となるべき外国人の受入れの促進、④ODAを活用した被災地産品の海外への供与、⑤自由貿易体制の推進による日本企業及び日本製品の平等な競争機会の確保等に向けて取り組んでいる<sup>14</sup>。さらに、⑥災害及び復興の経験から得られた知見と教訓を公共財として国際社会と共有することも、震災を受けた日本が国際社会に対して果たし得る重要な役割の一つであるとして、防災分野での国際協力を積極的に推進するため、平成24年7月3日及び4日に、東北の被災地3県において、大規模自然災害に関するハイレベル国際会議を開催する予定である。

<sup>11</sup> 第180回国会参議院外交防衛委員会会議録第1号31頁(平24.3.22)

<sup>12</sup> 座談会(大橋正明・椎名規之・伴野豊・御厨貴)「国際協力の新しい風景-双方向の支援活動とその検証に向けて-」『外交』vol.12(2012.3)22~25頁、麻妻信一(前外務省大臣官房危機管理調整室長)「東日本大震災における海外からの緊急援助」『国際問題』No.608(2012年1・2月)49,50頁

<sup>13</sup> 東日本大震災復興対策本部「東日本大震災からの復興の基本方針」(平成23年7月29日)23頁

<sup>14</sup> 外務省『平成24年版 外交青書』(平成24年4月)26頁

ここでは、上記のうち、国会等でも様々な議論が行われている①及び④の取組を取り上げ、以下、概説する。

## （２）海外における風評被害等への対応

東日本大震災後、特に東京電力福島第一原子力発電所の事故を受けて、米国、EU諸国、中国、ロシア、韓国、台湾、香港等、50を超える国・地域が、日本からの農産品、工業製品の輸入や日本への渡航に関する規制を強化した<sup>15</sup>。規制の内容は、産地証明書の添付要求、通関の際の放射能検査の実施、輸入の禁止、渡航自粛の勧告など、国・地域により様々であるが、これらの結果、国内産品の海外輸出に大きな影響が及ぶとともに、平成23年の日本への外国人観光客数も前年比3割減の600万人台にまで落ち込んだ<sup>16</sup>。

外務省では、海外での震災に関する情報の不足や誤解等に対応するため、海外に向けて様々な方法で情報を発信している。また、在外公館を通じて各国・地域の規制の実態を調査して国内関係省庁・機関と情報共有するとともに、各国・地域の規制当局に対し、日本における措置の最新状況を説明し、行き過ぎた規制については緩和を働き掛けている。しかし、事故から1年を経過した時点でも、震災後に強化した規制を完全に解除したのは少数の国にとどまっており、各国・地域における輸入規制措置等は長期化している<sup>17</sup>。また、日本への外国人観光客数も全国的には震災前の水準に戻りつつあるが、東北地方への訪問者数は低迷したままとなっている<sup>18</sup>。

こうした状況について玄葉外務大臣は、「(福島県)会津若松の空間放射線量はソウルと同じで、ニューヨークともほとんど変わらない。残念ながら科学的根拠、合理性を持って判断してくれていない」との認識を示すとともに、「外相会談等の機会に行き過ぎた規制の緩和を求めてきているが、各国の国民への直接の訴えも重要であり、コマーシャルを外国のテレビ局で流すなどの取組を行っている」と説明した<sup>19</sup>。また、国内で被災地からの瓦礫の受入れ等が進まなければ、諸外国に規制緩和を訴えても理解されにくいとして、海外における風評被害を払拭するためにも、政府として国内における風評被害対策を強化し、瓦礫の受入れについて理解を広げていく取組に力を入れるべきとの見解も示している<sup>20</sup>。

## （３）ODAを活用した被災地産品の途上国への供与

東日本大震災後、平成23年6月に外務省が公表した「平成23年度国際協力重点方針」では、「開かれた復興」の実現に資するためにODAを活用することが最優先課題とされ、被災地の復興と防災対応への直接的な貢献を行うとともに、日本再生・復興を支える力強い経済成長への貢献のために途上国支援を活用することが掲げられた。

<sup>15</sup> 外務省ホームページ「東日本大震災関連情報」〈<http://www.mofa.go.jp/mofaj/saigai/index.html>〉

<sup>16</sup> 「2011年 外国人観光客が3割減」『朝日新聞』（平24.1.21）

<sup>17</sup> 「風評被害長期戦に 日本産食品、輸入規制緩まず」『毎日新聞』（平24.3.12）

<sup>18</sup> 「外国人客 東北は戻らず」『朝日新聞』（平24.5.17）

<sup>19</sup> 玄葉外務大臣会見録（平成24年3月9日）

〈[http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/kaiken/gaisho/g\\_1203.html#5-D](http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/kaiken/gaisho/g_1203.html#5-D)〉

<sup>20</sup> 第180回国会参議院外交防衛委員会会議録第3号12,13頁（平24.3.28）

こうした方針を受け、同年11月に成立した平成23年度第3次補正予算では、被災地で生産された工業製品や水産加工品をODAにより開発途上国に供与する仕組みが設けられた。工業用品については、被災地で生産される建設機械、医療器具、福祉用器具等の中から、入札を通じて実際に調達される製品が決定される仕組みになっており、15か国に対して約40億円分の被災地産の工業用品が供与されることとなった。また、水産加工品については、世界食糧計画(WFP)を通じた食糧援助という形で5か国に対して約10億円分の被災地産の水産加工品が供与されることとなった。玄葉外務大臣は、被災地から物資を調達することは経済復興の一助になるとの被災地の関係者の意見を紹介し、平成24年度においても、同様の措置を継続したいとの意向を示している<sup>21</sup>。

他方、NGO等からは、ODAは日本の事情ではなく、援助される途上国の事情を第一に考えて実施すべきであり、特に、食糧援助を含む現物支給については、現地のニーズに最も即した支援を実施するため、アンタイトの支援が望ましく、被災地物品の調達と絡めたタイト援助は行うべきではないとの指摘がなされている<sup>22</sup>。

被災地支援にODAを活用することの是非やその手法については、引き続き、国会等の場において議論を深めていく必要がある。

### 3. 東京電力福島第一原子力発電所事故を受けた国際的対応<sup>23</sup>

#### (1) 国際社会への原発事故の情報提供（汚染水の海洋放出）

東京電力福島第一原子力発電所事故は、自然災害と原子力事故の複合災害であり、複数のプラントで事故が同時進行し、それが長期継続するといった点でどの国も経験したことのないものであった。このため、国際社会に事故の情報を提供することが極めて重要であり、また、事故の徹底検証から得られる知見と教訓を国際社会と共有し、国際的な原子力安全の強化に貢献していくことが、日本の責務とも言うべき重要な課題になった<sup>24</sup>。

原発事故の情報提供について、政府は、事故発生2日後の平成23年3月13日から5月18日までの間は、原則として毎日、5月19日以降は原則として週3日、在京外交団に対しブリーフィングを行っていた。ブリーフィングは、外務省を中心に、関係省庁が同席し、それぞれの担当分野ごとに各省庁の担当者が、事故の現状や対応について説明した。

しかし、同年4月4日に東京電力が行った低レベル放射性物質を含んだ汚染水の海洋放出に際しては、全ての外交団に通報が行われたのが実際の放出開始後になってしまい、通報の遅れを周辺諸国から批判されることとなった。政府の事故調査・検証委員会の中間報告においても「条約上の通報義務はないとしても、前記放出に当たっては、条理上、我が国周辺の関係国への事前通報が必要であった」と記述されており、今後の課題・教訓とな

<sup>21</sup> 第180回国会参議院政府開発援助等に関する特別委員会会議録第3号6頁（平24.3.27）

<sup>22</sup> 国際協力NGOセンター（JANIC）「ODAによる被災地産業の支援に関する提言書」（平成23年7月21日）（<http://www.janic.org/earthquake/news/teigen20110721.pdf>）

<sup>23</sup> 東日本大震災後の原子力安全をめぐる国際的な取組の状況と日本の原子力協力の在り方をめぐる議論の詳細については、寺林裕介「原子力安全をめぐる国際的な取組と日本の原子力協力-福島第一原発事故後の1年間の動向-」『立法と調査』第326号（2012.3.8）71～80頁を参照されたい。

<sup>24</sup> 外務省『平成24年版 外交青書』（平成24年4月）26頁

っている<sup>25</sup>。

## （２）原発事故の経験と教訓に基づく国際社会への提案

平成 23 年 6 月、日本は、原子力安全に関する国際原子力機関（IAEA）閣僚会議に対して、数百頁にわたる事故報告書を提出し、国際社会に公表した。さらに、同年 9 月の IAEA 総会に際し、6 月に報告した教訓についての取組状況や、事故に関する追加的情報及び事故収束に向けた取組の現状等を含めた追加報告書を公表した。

また、G8 や IAEA 等での議論において、日本は、国際的な原子力安全の強化に向け、① IAEA 安全基準の強化及び活用の促進、② IAEA 安全評価ミッションの拡充、③ 原子力事故時の支援に関する IAEA 登録制度の拡充、④ 原子力安全当局間の連携の強化、⑤ 原子力安全関連条約の強化を提案した。こうした日本の提案は、同年 9 月に IAEA 総会で確定した原子力安全に関する行動計画にも反映されることとなった<sup>26</sup>。

9 月にニューヨークの国連本部において開催された「原子力安全及び核セキュリティに関する国連ハイレベル会合」においては、野田総理が冒頭的首脳セッションで演説し、玄葉外務大臣が分科会の共同議長を務め、それまでに原発事故から得られた知見や教訓を説明した。その後、野田総理は、平成 24 年 3 月にソウルで開催された核セキュリティ・サミットにおいても、本セッションの演説の中で原発事故の教訓について言及した。

平成 24 年 12 月 15 日から 17 日にかけては、日本と IAEA との共催で「原子力安全に関する福島閣僚会議」が福島県で開催されることとなっており、こうした機会を捉えて引き続き原発事故を踏まえた原子力安全分野に対する日本の貢献が求められている。

## （３）国際的な原子力協力の在り方をめぐる議論

平成 22 年 6 月、菅内閣は「新成長戦略」を閣議決定し、経済成長のために「パッケージ型インフラの海外展開」を推進するとの方針を掲げた。その中で原子力発電事業は主要な政策目標の一つとされ、官民一体となって原発の新規導入国での受注を目指した結果、ベトナムにおいては原発 2 基の建設パートナー国に日本が選ばれるなど、原子力発電事業の海外展開が拡充される動きがあった。

しかし、翌年 3 月の原発事故を契機に、原発の安全性への関心が高まり、海外の原発建設に日本が協力することの是非についても国会で様々な議論が行われるようになった。特に菅総理の表明した国内における「脱原発依存」の考え方との整合性が問題となり、原発事故の前から国会に提出されていた 4 件の原子力協定（日露、日韓、日・ベトナム、日・ヨルダン）の取扱いも焦点となった。

その後、平成 23 年 8 月 5 日、菅内閣は、原子力協定締結の基本姿勢に関する答弁書を閣議決定した<sup>27</sup>。その中では、原発事故を受けての今後の原子力協力の在り方については、事故の原因調査や IAEA における原子力安全への取組強化の検討の状況を踏まえつつ、

<sup>25</sup> 東京電力福島原子力発電所における事故調査・検証委員会「中間報告」（平成 23 年 12 月 26 日）357～359 頁

<sup>26</sup> 外務省『平成 24 年版 外交青書』（平成 24 年 4 月）27 頁

<sup>27</sup> 原子力協定締結に関する菅内閣の姿勢に関する質問に対する答弁書（内閣衆質 177 第 345 号、平 23.8.5）

できるだけ早い時期に考え方を取りまとめるとし、現時点では政府として方針は定まっていないことを明らかにした。他方、各国における原発の安全性確保は、「一義的には、各国が自国の責任の下で判断するもの」とした上で、「諸外国が我が国の原子力技術を活用したいと希望する場合には、我が国としては、相手国の意向を踏まえつつ、世界最高水準の安全性を有するものを提供していくべき」との考えを示した。その上で、「これまで進められてきた各国との原子力協力については、外交交渉の積み重ねや国家間の信頼を損なうことのないよう留意し、進めていく」として、4件の原子力協定の国会承認を要請した。

同年9月2日に菅内閣は総辞職したが、後継の野田内閣においても上記の答弁書の方針に変更がないことが確認され<sup>28</sup>、その後、4協定は12月9日に国会で承認された<sup>29</sup>。委員会審査の中で、玄葉外務大臣は、既に原子力協定の締結交渉を開始している国との関係では、信頼関係を損なわないように原子力協力を進めていく必要があるとする一方、交渉を開始していない新規の国との原子力協力については、一度立ち止まり、事故の教訓や最終的な日本のエネルギー政策を踏まえた上で判断すべきとの考えを示している<sup>30</sup>。

東京電力福島第一原子力発電所事故の経緯・原因の究明については、現在、政府の事故調査・検証委員会のほか、国会の事故調査委員会でも活動が行われている。これらの委員会の調査結果も踏まえ、国内における原子力を含めたエネルギー政策の基本的な方向性が定まった後で、改めて国際的な原子力協力の在り方に関する検討が行われることとなろう。

\*

野田総理は、東日本大震災1周年に際し、ワシントン・ポスト紙（米国、平成24年3月11日付）に寄稿し<sup>31</sup>、国際社会からの支援に改めて感謝の意を表するとともに、震災復興においては、震災前の日本を再建するのではなく、震災前から存在する問題も含めて諸課題を克服していきながら、新しい日本を造り上げるとの決意を表明した。

東日本大震災は、人口減少・高齢化に伴う成長力の低下、厳しい財政状況等、震災以前からの「危機」の中で発生したものであり、日本は「危機の中の危機」の状況にあると言える<sup>32</sup>。そうした厳しい状況下において、諸課題を克服し、新しい日本を造り上げるためには、国際社会との連携・協力は不可欠であり、震災復興に向けた外交面での取組を今後とも推進していく必要がある。

---

<sup>28</sup> 野田内閣の内政及び重要外交課題に対する基本姿勢に関する質問に対する答弁書（内閣衆質178第4号、平23.9.27）

<sup>29</sup> その後、4協定は、いずれも締結手続がとられ、既に発効している（日露（平成24年5月3日発効）、日韓（同年1月21日発効）、日・ベトナム（同年1月21日発効）、日・ヨルダン（同年2月7日発効））。

<sup>30</sup> 第179回国会衆議院外務委員会議録第2号5頁（平23.10.26）

<sup>31</sup> 同寄稿文は、在外公館からの働き掛けの結果、同紙を含め、計58か国・地域、65メディアにおいても掲載された。（[http://www.mofa.go.jp/mofaj/saigai/sourikikou\\_1203.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/saigai/sourikikou_1203.html)）

<sup>32</sup> 外務省『平成24年版 外交青書』（平成24年4月）26頁