

ネパールにおける
Build Back Better の取組みと未来への展望
～さらなる国際社会の協働を目指して～

Build Back Better Recovery Strategy from the Nepal Earthquake
- Further international cooperation of stakeholders -

国際防災・人道支援 フォーラム2016

International Disaster Reduction Forum (DRA Forum 2016)



と き 平成28(2016)年1月20日(水)
13:30~17:00

と ころ 神戸ポートピアホテル 偕楽の間
(兵庫県神戸市中央区港島中町6-10-1)

主 催 国際防災・人道支援フォーラム実行委員会
人と防災未来センター、兵庫県、アジア防災センター(ADRC)、国際協力機構(JICA)関西国際センター、
国際復興支援プラットフォーム(IRP)、国連国際防災戦略事務局(UNISDR)駐日事務所、兵庫県立大学防災教育研究センター、
ひょうご震災記念21世紀研究機構(Hem21)、国際防災・人道支援協議会(DRA)

後 援 朝日新聞社、神戸新聞社

Contents

- 02 講師プロフィール
- 04 プログラム
- 05 開会あいさつ
- 08 特別報告
- 10 特別講演
- 13 パネルディスカッション
 - 13 主旨説明 (Hem21 副理事長、兵庫県立大学防災教育研究センター長 室崎 益輝)
 - 14 報告 (JICA 社会基盤・平和構築部都市・地域開発グループ課長 讓尾 進)
 - 15 報告 (アジア防災センター所長 近藤 共子)
 - 16 報告 (国際復興支援プラットフォーム上席復興専門官 河内 紳吾)
 - 17 報告 (兵庫県立大学防災教育研究センター准教授 青田 良介)
 - 18 報告 (人と防災未来センター研究部長 村田 昌彦)
- 19 パネルディスカッション
- 22 総括・閉会
- 23 新聞記事
- 24 会場写真

国際防災・人道支援 フォーラム2016

報告書

2015年3月、第3回国連防災世界会議（WCDRR）において仙台防災枠組2015-2030が採択され、Build Back Better（よりよい復興）が、復興過程において重要であることが再認識された。

その直後の4月25日に、ネパール連邦民主共和国においてマグニチュード7.8の大地震が発生し、ネパールをはじめ、インド、バングラデシュに大きな被害をもたらした。

本フォーラムでは災害からよりよい復興を目指すネパールと、その取組みを支援するDRA関係機関等の報告をベースに、長期的な未来への視点を踏まえたBuild Back Betterのあり方を討議する。



Profile

特別報告



松岡 由季

国連国際防災戦略事務局 (UNISDR) 駐日事務所代表

在ニュージーランド日本国大使館、在ジュネーブ国連日本政府代表部(外務省)勤務などを経て、2004年より国連国際防災戦略事務局 (UNISDR) 本部にてプログラム・オフィサーとして第二回国連防災世界会議、及び兵庫行動枠組策定プロセスに従事。2005年4月よりUNISDR事務局長特別補佐官を勤め、2008年1月よりUNISDR駐日事務所(在神戸)に着任、2009年UNISDR駐日事務所代表に就任し、現在に至る。地球環境学博士号取得。

特別講演



パドマ・マイナリ

ネパール連邦民主共和国都市開発省局長

ベルギーのルーヴェン・カトリック大学建築研究科修士課程(人間居住学)修了後、都市開発、住居、建築に関する研鑽を積み、イギリスのニューカッスル大学でヨーロッパ空間計画修士取得。現在、ネパール都市開発省局長(住宅・建築担当)として、減災・住宅復旧・復興計画において重要な役割を担っている。

コメンテーター



茅野 龍馬

WHO健康開発総合センター 健康危機管理官

長崎大学医学部医学科卒業。精神科医。学生時代から国際NGOの活動に従事する。東日本大震災時は福島、岩手に東京都の医療チームとして派遣され、超急性期の医療支援に携わる。平成27年より現職。健康危機管理情報の窓口として、厚労省、兵庫県、神戸市との情報交換や緊急時の対策支援に携わり、また専門医官として、認知症を中心とした精神医学領域、災害医療領域の研究のコーディネートをを行う。

ファシリテーター



室崎 益輝

公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構副理事長兼研究 調査本部長、
兵庫県立大学防災教育研究センター長、ひょうごボランティアプラザ所長、神戸大学名誉教授

1944年生まれ。京都大学工学部卒業、同大学院工学研究科修士課程修了。神戸大学都市安全研究センター教授、独立行政法人消防研究所理事長、消防庁消防研究センター所長、関西学院大学教授を経て、2013年より現職。著書に、地域計画と防火(勁草書房)、建築防災・安全(鹿島出版会)、大震災以後(岩波書店)など。



パネルディスカッション



譲尾 進

国際協力機構 (JICA) 社会基盤・平和構築部都市・地域開発グループ課長

1997年にJICA入溝後、東京本部、ヨルダン、ラオス等において、エネルギーや都市インフラ事業、復興支援等に従事。2003年に始まった米英によるイラク侵攻後の復興支援では、ヨルダンをベースに主に都市インフラ及び行政機構の復旧復興を担当。兵庫県伊丹市出身。理学修士(関西学院大学)、行政学修士(ハーバード大学)。2015年4月から現職。



近藤 共子

アジア防災センター (ADRC) 所長

横浜市出身。東京大学法学部卒業後、総理府事務官(国土庁)、国土交通省国土政策局、都市・地域整備局、土地水資源局等のほか、国際連合人道問題局国際防災の十年事務局(旧IDNDR事務局)、OECD公共ガバナンス・地域開発政策局(GOV)で勤務。2015年7月から現職。



河内 紳吾

国際復興支援プラットフォーム (IRP) 上席復興専門官

兵庫県庁入庁直後に、阪神淡路大震災が発生しその対応を経験。その後は国際防災協力の分野へ。海外での大規模災害発生後の復興政策に携わる一方で、南スーダン、エチオピア、レバノン等の途上国において復興行政担当官向けの人材育成事業に注力している。内閣府、JICAへの派遣を経て2013年より現職。兵庫県芦屋市出身、慶応大学経済学部卒、米国メリーランド大学院経営管理学修士。



青田 良介

兵庫県立大学防災教育研究センター准教授

元兵庫県職員で、在職中の1992-1994年外務省に出向し在パース日本総領事館勤務。1998-2002年にはアジア防災センター勤務。2004年に神戸大学大学院自然科学研究科にて学位(学術博士)取得。主な研究は復旧・復興段階における官民連携と被災者支援。2015年から現職。



村田 昌彦

人と防災未来センター研究部長(兵庫県企画県民部参事)

兵庫県西宮市出身。東京大学工学部都市工学科卒業後、兵庫県土木職として入庁。震災で祖母が犠牲となる。震災後は、震災復興本部土木復興局、アジア防災センター(ADRC)、国際復興支援プラットフォーム(IRP)、人と防災未来センターの立ち上げに参画。兵庫県防災企画局防災計画課勤務後、平成24年度から現職。

Program

13:30~ 開会あいさつ 五百旗頭 真 国際防災・人道支援協議会(DRA)会長
(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構理事長
井戸 敏三 兵庫県知事
齊藤 馨 内閣府政策統括官(防災担当)付参事官(普及啓発・連携担当)

13:45~ 特別報告 **「第3回国連防災世界会議(WCDRR)の
成果と仙台防災枠組」**

松岡 由季 国連国際防災戦略事務局(UNISDR)駐日事務所代表

14:25~ 特別講演 **「ネパール地震の復興状況と未来への展望」**

パドマ・マイナリ ネパール連邦民主共和国都市開発省局長

15:05~ <休憩>

15:20~ パネルディスカッション **日本の災害復興経験・教訓をネパールへ**

<パネリスト>

・ 国際協力機構(JICA)	譲尾 進
・ アジア防災センター(ADRC)	近藤 共子
・ 国際復興支援プラットフォーム(IRP)	河内 紳吾
・ 兵庫県立大学防災教育研究センター	青田 良介
・ 人と防災未来センター(DRI)	村田 昌彦

<コメンテーター>

・ WHO健康開発総合センター	茅野 龍馬
-----------------	-------

上記講演・報告者

<ファシリテーター>

室崎 益輝

(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構副理事長、兵庫県立大学防災教育研究センター長

~17:00 総括・閉会 河田 恵昭

国際防災・人道支援協議会(DRA)会長代行、阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター長

国際防災・人道支援協議会 (DRA) 会長 / (公財) ひょうご震災記念21世紀研究機構理事長

五百旗頭 真



今年は、暖冬かと思えば寒波が列島を襲っている。足元のよくない中、お集まりいただいた皆様に感謝申し上げたい。国際防災・人道支援協議会 (DRA) では毎年1回国際シンポジウムを開催しており、今年のテーマの1つがBBB (Build Back Better) である。

昨年春、仙台で国連防災世界会議が開かれ、大きな成果を上げた。それまでの兵庫行動枠組の後、東日本大震災の津波経験を経て、仙台において第3回国連防災世界会議が開催されることとなった。そこで1番の焦点となったテーマがBBB、つまりただ元に戻すのではなく、よりよい復興を行うという考え方である。その後、ネパールでは、マグニチュード7.8のすさまじい直下型地震が発生した。大変な地震に襲われたネパールに対し、Build Back Betterの理念に基づき、世界がどのように関与するかが注目されている。

阪神・淡路大震災後の重要な主張・提案は「創造的復興」であった。当時は行政の壁が厳しく、窮状復旧あるいは原状復旧、つまり壊れたものを元のように戻す。元あったところに戻すというのが基本的な考え方であった。新しいものを作るところまで、国は面倒を見切れないというわけである。元に戻すというのなら、災害に見舞われ、お気の毒だからいいけれども、よりよいものを作るといって「焼け太り」は許されないと行政の非常に厳しい壁があったため、それに対して「創造的復興」というものを主張したのである。

窮状復旧の他に、改良復旧あるいは改良復興という言葉もあり、そこまでは行政の枠内に収まるようであるが、その「改良復興」というものに、このBuild Back Betterという言葉は合っているように思う。ただし兵庫が主張したのは、それでもなく、今までまったくなかったけれども、将来の市民のため、将来の人々のために、これは絶対に必要だということを、この機会に新たにつくりたいという主張である。

これは常識的に言えば、無理な話である。災害で崩れたまちを元に戻すだけで大変なお金がかかるのに、国や社会のサポートによって元に戻してもらえたら御の字だと、古くは考えなければいけなかった。近代以前は、お助け小屋や炊き出しが限度であった。それは今という避難所のようなもので、しばらくの間は、おかゆの炊き出しなど、食べ物は提供するというものであった。しかし、1923年に関東大震災が起こると、後藤新平は、この機会に東京をパリやロンドンに並ぶ世界の都として誇れる立派なまちにしたいと熱心に主張した。

それは大風呂敷だという批判を受けて彼は失脚するが、しかしながら後藤が市長時代に安田財団の資金でつくった東京市政調査会という研究グループで育った人材が、後藤失脚後も内務省の外局であった復興局を中心にがんばり、東京は古い封建時代の城下町ではなく、東西に幹線道路を張りめぐらした近代的都市に変わったのである。

創造的復興は、関東大震災の際も大変な問題であったが、阪神・淡路大震災においても再び問題となり、中央政府は復旧までしか国費が使えないという中でつくられたのが、まさにこのHem21 (ひょうご震災記念21世紀研究機構) である。その下に、人と防災未来センター、こころのケアセンターという2つの新機関をつくり、JICAやWHOといった18の国際機関がDRA (Disaster Reduction Alliance) のメンバーとして集まり、県立美術館や復興住宅が集積する東部新都心というものを、影も形もなかったところから作り上げた。こういうものが創造的復興である。

淡路では、土取り跡地の醜悪な姿であった土地に美しい自然と人間が共生する淡路夢舞台をつくり、異文化の人々が共生し、交わって協議する国際会議場が建設された。西宮北口には、心豊かな生活の核となる芸術文化センターも誕生した。このように、これまでなかったものをつくり出すという創造的復興は、なかなかできないことである。国はそれに壁を立てたわけであるが、それをくぐり抜け、当時の貝原知事や井戸副知事 (現知事) らの力強いリーダーシップの下で実現することができた。

今になって思うと、建物を元に戻すというのは当たり前のことである。しかし、創造的復興によって生み出されたものは、この地域の人々にとって宝物であり、資産となっている。そして、世界にも恩恵を与えるものになっている。そういう創造的な復興というものとBBBには、重なり合うところもあれば、異なるところもあるかもしれないが、多少なりとも余力があるならば、本格的な創造的復興というものを考えることは決して無駄ではないと、阪神・淡路大震災の経験から思う。

ともあれBuild Back Better、そしてネパールの大変な災害に対し、世界が心を込めて支えようということについて、本日はネパールからも基調講演者に来ていただき、皆さんと議論できることに心より感謝申し上げます。最後まで活発なご参加をお願いしたい。

兵庫県知事 井戸 敏三



3日前の1月17日、阪神・淡路大震災から21年目の式典を行った。神戸市役所の南側にある東遊園地には6万人の人々が集まり、犠牲者を悼み、そして未来へ力強く生きていくのだという誓いを新たにしました。HAT神戸にある人と防災未来センターの記念碑前でも、非常に寒い中、追悼の思いとともに将来への防災を誓い合うことができました。そのような神戸・兵庫だからこそ、国際防災・人道支援協議会のような仕組みができ上がり、そして今日もこのようなフォーラムを開催することができたことを、被災地として心から感謝申し上げます。

私たちの復旧復興は、内外からの温かい励ましや支援を支えにして努力を重ねてきた結果であり、まさに創造的復興の歩みであった。高齢者の見守りやこころのケア、ボランティア活動への支援など、今まで経験したことのない未知への挑戦でもあったと思う。そして阪神・淡路大震災復興基金、あるいは被災者生活再建支援制度や住宅再建共済制度など、自助・共助・公助の新たな仕組みも生まれた。手探りの中、私たちが先頭に立つてつくってきた復興のモデルは、世界の防災・減災対策においても注目されている。

兵庫・神戸は今、ポスト震災20年、さらに将来を見定めて歩み始めている。人口減少下でも地域としての活力を保ち、将来へ希望を持ち続けられる新しい兵庫づくりを進めていこうとしている。しかし、そのためには安全・安心の基盤をより確かなものとし、その上で諸活動を展開していくことが不可欠である。南海トラフも30年のうちに70%程度の確率で動くといわれており、そのために兵庫県では「しなやかに耐え、いち早く立ち直る、減災社会・兵庫」の実現を目指し、ハード・ソフト両面から対策を進めている。

ハード面では、防潮堤の整備や沈下対策、水門整備を行うとともに、住宅の耐震化、多数利用建築物や公共施設の耐震化を進めている。ソフト対策では、日頃の実践的な防災訓練が重要である。同時に、南海トラフが動くような大規模災害には、広域的な対応が不可欠である。私たちは、府県域を越えた関西全体での広域的対応として関西広域連合を設立し、すでに5年が経過している。今後は各府県が想定している被害想定や、その対策を関西全体のものとし、関西全体の被害想定や関西全体の対策として取りまとめているところである。

あわせて、首都直下型地震、東京直下型地震は、南海トラフと同じように30年のうちに70%程度の確率で起こるといわれている。その時に、関西ができる支援のシナリオを検討しておく必要があり、さらに関西が

首都機能をバックアップできるような仕組み、あるいは防災の拠点をもう1つ関西に作るといったことを事前に用意しておく必要があるのではないか。そのような検討を進めようとしている。

国際防災・人道支援協議会の活動は、被災地・兵庫だからこそその責務の1つだと私は思っている。世界の被災地への支援活動や防災・減災の推進に、私たちの経験や教訓を生かして取り組んでいくということは、これからの我々の役割でもある。兵庫県は、人と防災未来センターを中心にUNISDR駐日事務所、OCHA神戸事務所、JICA関西国際センター、アジア防災センター、WHO神戸センターなど、神戸に集積する国際的な防災関係機関との連携により情報交換や共同研究を行っている。その中心が国際防災・人道支援協議会－DRA－の活動である。これらの国際機関はHAT神戸に集積されており、この協議会が中心となって、国際防災機関と連携し、国内外のこれからの防災・減災に尽力していきたいと考えている。

私たちは、昨年4月のネパール地震に際し、発災後直ちに災害医療センターの医師や看護師を派遣した。人と防災未来センターの研究者は被災地へ出向き、現地調査を行うとともに、阪神・淡路大震災の事例を紹介して復興に関するアドバイスをを行っている。また、県民に広く募金を呼びかけた。

昨年3月、仙台において第3回国連防災世界会議が行われ、兵庫フレームワークを引き継いだ仙台防災枠組が採択された。この世界会議には私も出席させていただいた。また、昨年は、ワルストロム前国連事務総長特別代表にもご出席いただき、本フォーラムも実施している。

そのフォーラムの結果を踏まえ、3月の世界会議では、いくつかの提案を行った。まず、我々の「創造的復興」という理念を生かしてほしいということ。また、自治体レベルでの防災協力が非常に重要であるということ。そして、その自治体をさらに即地化したコミュニティレベルでの防災力の向上が、まさに復旧復興の基盤になるということを確認させていただいた。

仙台の防災枠組では、よりよい復興、Build Back Betterが位置づけられた。創造的復興はもう少し幅広い理念であるが、Build Back Betterが位置づけられたということは、以前の枠組から一歩進んだといえる。私たちは、阪神・淡路大震災から災害に備える大切さを学び、その後の風水害にも多くの経験を学んできた。そのために、これからも自然災害の被害を軽減し、できるだけ早く復興し、創造的復興を遂げていく歩みを続けていきたいと考えている。

内閣府政策統括官(防災担当) 付参事官(普及啓発・連携担当)

齊藤 馨



国際防災・人道支援フォーラム2016の開催にあたり、一言ご挨拶を申し上げたい。阪神・淡路大震災から節目の年、昨年3月14日から18日、仙台市において第3回国連防災世界会議が開催された。この会議は、その10年前の2005年、まさにこの神戸で開催された第2回国連防災世界会議で合意された兵庫行動枠組、その後継の枠組を交渉するために開かれたものである。

兵庫行動枠組の下、この10年間で世界の防災は格段の進歩を遂げた。そして世界の防災に携わる者すべてが、この「兵庫」という言葉を合言葉にして、またこの兵庫という地を防災の聖地として、ここに来れば新たな防災に関する知見が学べる。また、防災に関係する様々な人々と出会える。そんな場所として認識した10年であった。

ここに至るまでには、今まさにここにお集まりいただいた様々な関係者、機関の方々のたゆまぬ努力、ご尽力があつてのことである。この場をお借りして、改めて皆様のご尽力に対し敬意を表したい。私もこの第3回国連防災会議のホスト国・日本政府の責任者として、準備会合やジュネーブでの交渉などに参加してきた。そこでは世界中の人々が「兵庫フレームワーク」という言葉を口々に語り、兵庫フレームワークの下で自分たちが何を達成したのか。また何が足りなかったのか。そういったことを真剣に議論している様子を垣間見た。

そういった熱意が昨年3月の仙台の会議へとつながり、世界中から185の国・地域の代表、約6,500人の方々にご参加いただき、大成功のうちに会議を開催することができた。日本政府としても、これまで国内で開催した国連の会議として最大のものとなり、ホスト国として大変感謝をしたところである。これも、まさに兵庫の皆様の取組みがあつてのこととと思っている。改めて感謝申し上げたい。

その後、仙台で合意された仙台防災枠組2015-2030の特徴の1つに、防災を政府だけの取組みでなく様々な主体による取組み、地方政府やコミュニティ、市民社会、企業、メディア、学術会、まさに様々なステークホルダーが全員で取り組むことが重要であることを中心に据えたことが挙げられる。我が国においても、来たる大災害に備えて自助・共助の重要性が叫ばれて久しい。また、それに向けて様々な取組みが進んでいる中、世界の防災においても、この仙台防災枠組でのマ

ルチステークホルダーの取組みが中心に据えられたわけである。

本日のフォーラムを主催する国際防災・人道支援協議会は、阪神・淡路大震災を経験したこの地において、関係する様々な機関が有機的に結合した連携体として、平成14年より活動されている。こうした国際機関のいろいろな連携は、まさに仙台防災枠組の先駆けであり、これまで活動を地道に続けて来られた成果であると思う。こういった取組みを今後も継続していただき、メンバー同士が共同し、より一層世界の防災活動にご貢献いただけることを期待している。

また、本日のテーマであるネパールの復興については、まず昨年4月25日に発生したネパール大地震で多くの犠牲者が発生したことに対し、ネパール政府そしてネパール国民の皆様へ心よりお悔やみ申し上げます。日本政府としても、昨年6月にカトマンズで開催された復興に関する国際会議において、当面必要な支援として学校、住宅、公共インフラの再建を中心に総額320億円超規模の支援を実施することを表明した。今後、ネパール政府と連携して着実に実施し、ネパールの復興に貢献していきたいと考えている。

ネパールの地震は、3月に仙台防災枠組が策定された後、初めての大規模災害となった。したがってネパールの復興において、この新たな枠組のもとで位置づけられたBBB (Build Back Better) の考え方をしっかりと反映することが、まさに日本政府に課せられた使命だと思っている。その意味で、本日のフォーラムにおいて、ネパールの復興、そしてBBBという2つをテーマに取り上げたことは非常に時宜にかなったものであり、その成果は、我が国政府による今後のネパール復興支援にも生かしていきたいと考えている。

結びに、本日お集まりの関係者、関係機関のそれぞれのお立場からの知見・情報を出し合って積極的にご議論いただくことによって、このフォーラムが大きな成果を上げられることを心より祈念し、ご挨拶とさせていただきます。

第3回国連防災世界会議(WCDRR)の 成果と仙台防災枠組

国連国際防災戦略事務局 (UNISDR) 駐日事務所代表 松岡 由季



UNISDRアジア太平洋事務所所長のフェン・ミン・カンが公務により出席が叶わなくなったため、私が代わって報告することとなった。

日本やネパールが位置しているアジア地域は、災害に対して世界で最も脆弱な地域と言うことができ、1970年からの約40年間だけをみても、災害による死者数の75%がこの地域で発生している。UNISDRが発表したデータによると、やはり気象関連の災害が増す傾向にあり、2005年は401件と史上最多を記録している。気象関連災害の頻度と被災者数を見ても、この20年間において、アジアが最も被害の多い地域となっている。とくに水関連災害が多く、洪水は43%を占める。

持続可能な開発、社会の構築には災害に強いコミュニティづくり、防災・減災の視点が不可欠である。持続可能な社会をつくるための6原則を紹介したい。環境の質、社会的平等、生活の質、経済的な活力、参加型プロセスと並び、コミュニティの持続可能性を確保するためには、災害へのレジリエンス（強靱性）を高める必要がある。

2015年の第3回国連防災世界会議は、これまでの約20年にわたる国際的な防災のプロセスを経て開催されたものである。第1回国連防災世界会議は94年に横浜で開催され、その約10年後の2005年1月、ここ神戸で第2回国連防災世界会議が開催され、成果文書として採択されたのが兵庫行動枠組であり、国際的な包括的防災指針となっている。これら3つの国連防災世界会議は国連の正式な会議として開催され、日本がホスト国を務めた。

この兵庫行動枠組を世界的に推進するため、UNISDRでは、2年ごとに防災グローバルプラットフォーム会合を本部のあるジュネーブにおいて開催してきた。このグローバルプラットフォームは、国連が実施するプロセスでありながら、中央政府だけでなく地方自治体、国会議員、民間セクター、学術研究機関、そして女性、若者、子ども、高齢者、障害者などのグループ、NGOや市民組織、コミュニティ団体といった多様なステークホルダーが参加している。それが2015年の国連防災世界会議で採択された仙台防災枠組において、マルチステークホルダーの役割に焦点が当てられることにつながった。

国連防災世界会議は、185カ国の代表が集い、25人の首脳級および多くの閣僚級が参加するハイレベルの会合となった。公式な代表団は6500人に上り、加えてパブリックフォーラムには、のべ15万人が足を運んだ。そして多くの会議、セッションなどが行われ、185カ国の政府だけでなく政府間組織や民間セクター、地方自治体、国連機関、メディア、NGOなど

多くのステークホルダーの参加があった。また、この国連防災世界会議が高く評価されている理由の1つとして、たとえば障害者が参加しやすい手段を講じるなど、非常にインクルーシブ（包摂的）な会議であったことが挙げられる。これは日本政府をはじめ日本財団、仙台市など色々な関係者の協力を得て、実現に至ったものである。

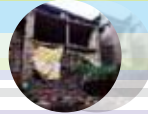
国連防災世界会議の成果文書である「仙台防災枠組2015-2030」の期待される成果としては、人命、暮らし、健康、個人、企業、コミュニティ、国の経済的・物理的・社会的・文化的・環境的資産に対する災害リスクおよび損失を大幅に削減することが掲げられている。その上で、「ハザードへの曝露と災害に対する脆弱性を予防・削減し、応急対応および復旧への備えを強化し、もってレジリエンス（強靱性）を強化する」ことを目標としている。またさらに、「統合され、かつ包摂的な経済的・構造的・法律的・社会的・健康的・文化的・教育的・環境的・技術的・政治的・制度的な施策を通じて新たな災害リスクを防止し、既存の災害リスクを削減する」ということも目標として掲げられている。やはり防災は極めて分野横断的なものであり、こういった色々な分野から災害リスクの軽減や防災の施策をとることが目標として掲げられている。

その上で13の指導原則（Guiding Principles）と7つのグローバルターゲットが掲げられているが、実は、これらは、兵庫行動枠組には含まれていなかった。2005年時点では、兵庫行動枠組という包括的な枠組を策定し合意することが重要な目的であり、それを実施するための指導原則や世界的なターゲットを合意するような土壌は、まだできていなかった。

しかし、2005年以降の10年間の兵庫行動枠組の実施成果もあり、こういった具体的な指導原則やグローバルターゲットが仙台枠組には含まれることとなった。そして仙台防災枠組の文章のうち約40%を占めるのが、4つの優先行動に関してである。国だけでなく地方レベルにも焦点を当てた形で、この4つの優先行動は規定されている。

7つのグローバルターゲットのうち、4つは削減に関するターゲット、3つは増加させるためのターゲットとなっている。まず、削減に関するグローバルターゲットは、「死者数の削減」（世界の人口10万人当たりの死者数を減らす）、「被災者数の削減」（世界の人口10万人当たりの被災者数を削減する）、「経済的損失の削減」、「重要インフラの損害や基本サービスの途絶の削減」の4つである。

そして増加を目指すグローバルターゲットは、「国家および地方の防災戦略を有する国家数の増加」、「開発



途上国への国際協力の増加」、「マルチハザードに対応した早期警戒システムと災害リスク情報および評価の入手可能性やアクセスの増加」の3つとなっている。

そして、4つの優先行動の1つ目は、「災害リスクの理解」である。やはり災害リスクを理解しなければ、施策を講じることはできない。例えば災害関連データの収集・分析、管理、活用。災害が複合的に発生する可能性を含めた災害リスクの評価。また普及啓発活動や防災教育、サプライチェーンに関するものなど、災害リスクを理解するためのアクションが優先行動1において提言されている。

そしてリスクを理解した上で政策を立てるには、やはりガバナンス、制度の強化が不可欠であるため、優先行動2では、「災害リスク管理のための災害リスクガバナンスの強化」について、色々なセクターにわたる防災の主流化や防災戦略計画の採択などがアクションとして提言されている。

優先行動3は、「強靱性のための災害リスク削減のための投資」として、リスクを理解し、制度を強化し、その上でやはりハード・ソフトともに災害対策に関する投資、官民投資が必要であるとし、そのためのアクションが提言されている。

そして優先行動4では、「効果的な応急対応のための災害への備えと強化、よりよい復旧・再建・復興」として、本フォーラムのキーワードとなるBuild Back Betterが示されている。よりよい復興のためには、災害への対応、復旧・再建・復興への備えを一層強化することが重要であるとし、色々なアクションが提言されている。そこには、災害予警報や事業継続、避難訓練や避難場所、食料、資機材の確保なども含まれ、復旧・復興段階における基準類の設定や土地利用計画の改善を含めた災害予防策といったものも記載されている。そして、国際復興支援プラットフォーム（IRP）も、この優先行動4に言及されている。

次に、この仙台防災枠組がいかに革新的であったか、兵庫行動枠組の10年間を経て、どのように革新的な枠組が採択されたかということに関して紹介したい。兵庫行動枠組が主に災害による損失の軽減を目的に書かれているのに対し、仙台防災枠組はより一歩踏み込んで、災害リスクの削減に焦点を当てている。そして人間を中心とした防災・減災のアプローチ、政府に一義的な責任があるということをも明記した上で、多様なステークホルダーも責任を共有する社会全体の関与と連携が強調されている。

この優先行動の後にはステークホルダーの役割が書かれているが、ステークホルダーを被害者や脆弱な人々とみなすような従来の見方から、より変革をもた

らす行動の主体として位置づけ、彼らのエンパワーメントや包摂を重視し、自発的なコミットメントや取組みにも言及している。

仙台防災枠組に言及されているステークホルダーは多様である。国連の会議の成果文書ではあるが、色々な人々が関連づけられる枠組となっているため、ぜひ皆さんのレンズでお読みいただきたい。例えばメディア出身の方であればメディアのレンズで仙台防災枠組を見ていただくと、いろいろな側面が見えるであろうし、NGOや市民組織などにとっても、取組みの参考になる記述が多く含まれていると思う。ウェブサイトには日本語の仮訳も掲載されているため、ぜひご覧いただきたい。

UNISDRでは、グローバルプラットフォーム以外に、2年ごとに地域別のプラットフォームを開催している。この地域別プラットフォームは、UNISDRの各地域事務所が管轄する地域ごとに開催しており、アジアでも兵庫行動枠組が採択された2005年以降、第1回の中国から始まり、第6回は2014年にタイで開催するなど、積極的に推進している。今年11月に開催される第7回アジア防災閣僚会議では、仙台防災枠組を実施するための政治的コミットメントの確認やアジア地域における国レベルでの推進のための学び合いを目的に開催される予定である。災害には地域ごとに類似性があるため、同じような課題を共有し、連携に関するパートナーシップや協力について具体的な議論を推進することが重要である。

兵庫行動枠組の採択以降、UNISDRがアドバイスをを行い、各国政府は兵庫行動枠組の国内実施進捗報告書を2年ごとに提出してきた。それらをUNISDRが分析し、分析結果を含めるかたちで国連世界防災白書などを発行している。ネパールの兵庫行動枠組国内実施報告書での自己評価をグラフにしてみると、興味深いことがわかる。例えば、ネパールは優先行動の2（リスクの特定と早期警報）および4（潜在的なリスク要因の軽減）について、異なるサイクルの評価を比較すると、進捗レベルの自己評価を前のサイクルよりも下げていることがわかる。これは、新たな課題を特定するなど、冷静に自国政府の進捗状況を分析している表れである。また、課題に取り組んだことによって、次のサイクルでは評価を上げている。こうした自己評価・自己分析も重要な取組みの1つであり、UNISDRとしても現在、仙台防災枠組に関する実施の進捗報告書のプロセスについて、集中的な議論を行っているところである。

ネパール地震の復興状況と未来への展望

ネパール連邦民主共和国都市開発省局長 パドマ・マイナリ



ネパールは世界で11番目の地震大国と言われており、歴史を通して繰り返し地震に見舞われている。1255年に起こった地震では、カトマンズの全人口の3分の1が犠牲になった。近年では、1934年、1980年、1988年、2011年に地震が発生し、甚大な人的・物的被害をもたらした。

ビハール・ネパール地震として知られる1934年の地震ではマグニチュード8.4を記録し、死者数8,000人以上、20万棟以上の建造物が倒壊した。

1988年の地震はマグニチュード6.9、700人以上が亡くなり、6,500棟以上の建造物が倒壊した。

マグニチュード7.6を記録したゴルカ地震は2015年4月25日正午前に発生し、翌4月26日と25日後の5月12日に大きな余震を伴った。

最初の地震の震源地はネパールの首都カトマンズ北西部のゴルカ郡バルパクで、震源の深さは約15km、マグニチュード4.0以上の余震が400回以上、本震はメルカリ震度階級IX（破壊的）を記録した。全75郡中の40%に及ぶ31郡が被災し、うち14郡が救援活動を優先させるべく「特に被害の大きい激震地（crisis-hit）」に指定された。死者はおよそ9,000人、負傷者は22,000人に上った。

この地震で多くの村落が壊滅し、土砂に埋もれたほか、首都カトマンズでは何百もの建造物が全半壊した。考古学的遺産も瓦礫と化した。ユネスコの世界遺産が大きな被害を受けたことに加え、他にも何百という歴史的建造物が倒壊した。この地震では人命が失われただけでなく、文明の礎も根底から揺るがされた。

病院や医療施設ではあふれる負傷者の治療に追われ、仮設治療施設が設置された。また、余震で多くの道路や小道が割れ、電気と飲料水の供給が遮断された。いたるところに一時的な居住地域が形成された。

人々は事態のさらなる悪化を恐れ始めた。被災者の多くが家族や住居を失っており、目に見えない心理的トラウマという悲劇が生じていた。この地震はネパール史上最悪のもの1つとして、規模および被害の面で81年ぶりとなる最大の被害をもたらした。

最近ではこうした大規模災害の経験が皆無であったネパール政府にとって、この災害は厳しい挑戦となった。地震発生直後の緊急閣僚会議では被災地域の国定非常事態宣言が発令された。国全体のメカニズムが緊急事態対応となり、官僚は計画立案と実行に向けた行

政執行に追われた。

地震発生時、シル・コイララ首相はインドネシア訪問を切り上げて帰国し、国民に向けて平静を呼びかけるテレビ演説を行った。各政党は党派を超えて団結し、国際救援部隊の活動を支援した。ネパール軍は、ネパール警察および18か国4,000人以上の軍人から成る部隊の活動指揮を執った。被災地域にはボランティアも集まった。

国際社会も人道支援要請に応じた。震災発生から数時間後には、近隣諸国の救援部隊がトリブバン国際空港に到着した。友好国、開発パートナー、救援組織、その他機関が救援部隊の迅速な派遣を行った。

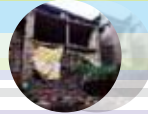
再建・復興には数十億ドルの資金が必要とされる。将来的な財政危機を回避するため、インフラの損害のみならず、貿易、生活、財政、観光活動の復興に関する喫緊の必要性が認められた。かつての観光主要都市は破壊され、学校は避難所で授業を開き、金融活動は停止していた。地質の危険はまだ過ぎ去っておらず、数十万人に上る人々が再定住先を必要としていた。

建造物の復興に関しては、倒壊した建物の構造や素材だけでなく、地理的な理由をも考慮した包括的な計画が必要である。

多くの村落が壊滅したが、家屋の倒壊にとどまらず、地域アイデンティティーの喪失ももたらされた。また、都市部・商業地への住民移住増加に対応する新しい都市計画の策定という課題も持ち上がった。

この地震による甚大な被害の原因を考察した場合、大多数の自治体での建築基準法の未施行、建築細則・建築基準を順守させる体制の地方自治体における未整備、建設過程の監督の欠如、耐震建築に対する一般市民の認識の欠如、耐震技術を取り入れるだけの一般市民の経済力の不足、施工品質の低さと職人の技量の未熟さといったことが見受けられた。これらの要素は都市部よりも農村部に当てはまる。農村部に比べて建築技術の発達した都市部では、人的被害が負傷程度にとどまった。

建築物は60万5,000棟が全壊し、30万棟近くが半壊した。6つの郡では90～100%の建造物が倒壊したが、これには木造や泥でレンガを積んだ建物のほか、コンクリート製の枠組を有する建物も含まれた。政府の建物も6,000棟が全半壊し、カトマンズ渓谷にある57の歴史的建造物（全体の60%超）も倒壊した。



教育関係では1万6,000校以上の学校が被災し、教室や水道施設に被害を受けるなどした。犠牲者は教師32名、生徒227名に上った。医療機関も甚大な被害を受けた。

ネパール政府は災害後ニーズ評価（PDNA）を実施し、震災の影響、復興施策の決定（財源見込みを含む）、速やかな復興に必要な住宅とインフラの復旧・再建に関する調査を行った。

国家計画委員会は各省庁のほか、UNやEU等さまざまな開発パートナーと率先して連携した。調査は、2015年6月25日のネパール復興のための支援国会合に先駆け、6月10日に終了した。

PDNAは基本的に、社会、産業、インフラ、分野横断の4部門で構成される。これらの部門は、単一分野として災害影響の最も甚大だった住宅・居住地を含む計23の分野を網羅している。

建築物の種類、平均的サイズ、撤去・取り壊し費用といった要素もあるが、住居1軒あたりの基本ユニットの費用は40万5000ルピー程度かかる。復興事業の完了には、5年間で5万人の建設業者を含む4億1,500万人・日分の労働力を要する計算になる。

地震発生から24時間以内の震災直後、一時避難キャンプ・避難所がカトマンズ渓谷に設置され、食糧以外の基本サービスが提供された。その後、詳細な被害評価の実施、キャンプ調整管理（CCCM）クラスターの形成、ガイドラインの発表（助成金配分手続き、耐震住宅設計カタログ）等の復旧・復興に向けた準備が開始された。

6月上旬に実施された初回の避難者状況分析（DTM）では、14の被災郡の6万6,000人超に上る人々が146の避難キャンプで暮らしていることが判明した。11月中旬にはこの人数が4万700人にまで減少したが、依然として100の避難キャンプで避難者が生活していた。

緊急時における問題としては、政府と人道援助団体間の調整の欠如、各郡における救援活動を調整する組織の不在、政府の指示に従わない組織の存在、救援活動の実施の不均衡や重複、遠隔地への対応の困難さ、救援物資への政府による関税の適用、すでに恒久的な家屋の建築に着手した住民の存在が挙げられる。

しかし特定の問題では解決が見られた。具体的には、情報や政府指示の広報において政府機関と避難所クラスターの連携が深まった、ネパール政府と避難所

クラスターが14郡すべてについて調整業務の取りまとめ部署を指定した、政府の指示に基づいて避難所クラスターが各機関に戦略とガイドラインを示した、ネパール政府や避難所クラスターが策定したガイドラインの順守を各機関に求めたなどである。

問題は構造と地質ではなく、「質」であり、地域レベル、個人レベルでの対応が求められるものである。コンクリート製の建物には倒壊を免れたものがある一方、木製建築物は全壊した。木製建築物は切妻造りであっても地震に耐えることができなかった。

また、住人がそれぞれの望む場所に住居を建設し始めるという問題も存在し、それらの住居の多くでは水などのインフラが未整備である。さらに市街地や都市部でも資材が不足していた。

住宅の耐震化はネパール政府にとって切実なニーズである。強度の低いスレートや泥等の建材の使用を防止し、鉄筋コンクリートの利用を促進する必要があるとともに、建築物強化に向けた先進技術の振興が求められる。

緊急時に実践された優良事例として、以下が挙げられる。支援活動の政府による主導、パートナー組織のすべての避難所活動についての把握、ネパール政府の活動を支援するためのアプローチ・戦略・活動内容の統一、支援活動の不整合や優先度の明確化、標準とする建築細則の承認、復旧・復興活動の着手に必要なマニュアル・指示・図面の整備などである。

また、今後の指針として以下の主要活動について合意がなされた。都市部建築基準法と建築条例の重視、長期避難所クラスターチームの設立、民間企業や市民社会の位置付け、備蓄の配分に関する各機関との協議、現地への輸送物資の優先順位、中央政府の決定事項の郡自治体への周知徹底による調整の円滑化、中央と各郡の政府機関および人道援助機関への災害対応専門スタッフの配置、すべての関係機関による政府指示の厳守、適切で明確な方針と法規定の策定などである。

被災後復興の戦略と計画は、以下の基本理念に従って策定される。地域社会に域内住宅再建の指揮権を与え、住宅所有者主導の再建を支援することにより、復旧・復興への地域社会の参加を促す；住宅再建は、基本的なサービスと地域インフラの整備を含む居住環境全体の開発を目指す包括的な視点に立って行う；より良い復興（BBB）という指針を、居住地の安全性の向

上というコンセプトに転換させる；復興は、地域社会の長期的回復力を構築するための手段として捉えるべきものであり、将来起こる災害の被害を低減するために、国内建築ストックを改良する工法を導入することで、地域社会の脆弱性を低減するとともに能力を高める；ほとんどの場合インフォーマルセクターに属する貧困層や社会的周縁者に資する復興活動を実行することで、地域経済を強化する；復興は、生活環境を向上させる機会を貧困層にもたらしものでなければならない；気候変動、天然資源管理、科学的リスク評価を考慮して、持続可能で環境に配慮した復興活動を行う；公平で包括的な復旧活動を行う。

復興の基本理念としては以下を掲げる。調整政策の一元管理を導入する一方、現場では郡や地域の組織を通じて分権的に履行する；より良い復興（BBB）を震災復興のテーマとする；地元の材料、地元の技能・知識・建築様式・技術を可能なかぎり活用する；民間建築物は所有者が再建するという方針を採り、公共建築物は政府機関が再建する；再建にあたっては、障害者や子どもに配慮した設計とする；住居や公共建築物は耐震性を考慮して建設する；家屋の所有者や関係者の耐震建築技術に対する意識を高める；ネパール産の質の良い建材、家具、備品を使用する；政府の方針に賛同するさまざまな関係組織（政党、NGO、宗教団体など）を動員する；政府から被災者への救援物資の提供や補償は公平を原則とする；その配分は透明性のある方法で行う；被災地区の障害者、妊婦、独身女性、社会的に取り残された人々、危機的状況にある子ども、高齢者などの存在を確認し、そうした人々の救済と社会復帰を目的とする特別プログラムを策定する；国民の結束、社会の一体性、地震被災者の救助・救済・捜索での忍耐力といったものを維持する；大型建造物の再建にあたっては、開発パートナーからの補助や援助を利用する。

ネパール政府が復興庁（NRA）を設立し、その最高責任者と専門スタッフを任命したほか、「調整された政策の一元管理と計画実行の分権化」を基本とする震災後復興・再建政策の草案が起草された。従って、各種復興計画はさまざまな政府組織が実行する一方、全体の調整はNRAが担当する。

復旧・復興に関する進行中の作業としては、総合代替居住地開発調査勧告委員会の設立、補償金支払いに

関するガイドラインの策定、耐震建築研修の実施、地震被災建築物運用提案の承認、建築物に関する細則の改正、耐震建築物カタログの作成、石工・技能者等の能力開発を目的とした訓練プログラム、住宅所有者の啓蒙、建築基準法の改正作業などがある。

さらに、より安全な建築構造に関する「全国行動計画」が現在施行されており、単一の方針に基づいて、各種関係機関が実施するさまざまな活動の整合が図られている。震災地区に5万人の建築作業員を供給するための支援が職業訓練機関により行われているほか、技師や家屋所有者など、その他の分野を対象とする訓練プログラムも実施されている。さまざまなプログラムを通じ、耐震建築に関する技術移転が計画されている。

今後取り組むべき問題点と解決策は以下の通りである。ネパールでは良質な建材と熟練工が大幅に不足している。後者については、日本・ニュージーランド両国政府とJICAの支援を受け、能力開発プログラムを実施する。他に技術移転の問題もある。建築物は耐震設計を含め、より良い再建が求められる。

PDNAの報告によると、復興には70億ドルの資金が必要である。現時点で確約されている復興資金は、ネパール政府20億ドル、世界銀行2億ドル（住宅用）、日本政府1億ドル（住宅用）であり、この他にも、多くのNGOやその他機関から住宅部門を中心とする復興事業への支援が提供されている。

活動成果としては、仙台防災枠組2015-2030の初の実践、居住地の復旧・復興への学術的アプローチ、建築基準法の施行による強化、地域への権限委などが挙げられる。



■ パネルディスカッション 〈趣旨説明〉 日本の災害復興経験・教訓をネパールへ



●ファシリテーター

Hem21 副理事長、兵庫県立大学防災教育研究センター長 **室崎 益輝**

このパネルディスカッションの趣旨は大きく3つある。1番目は、今まさにスタートしたばかりのネパールの復興を日本の知恵、世界の知恵を集めてどう支援していくかということである。

2番目は、昨年の世界防災国際会議における重要な教訓であるBuild Back Betterという復興の方向性をどのように具体化していくか。その方向づけをしっかりとしたいということである。

そして3番目は、このネパールの支援を通じて、

様々なセクターの協働関係、パートナーシップをどう発展させていくのか。そのパートナーシップのあり方についても考えてみたい。HAT神戸には、多くの国際機関や研究機関が集積しているわけであるが、ネパールの支援を通じ、その協働関係、連携関係をさらに発展させたいと考えている。

それでは、限られた時間ではあるが、各パネリストよりご報告をいただきたい。





JICA 社会基盤・平和構築部都市・地域開発グループ課長 讓尾 進

JICAおよび日本政府のネパール地震への緊急対応と復興支援について、日本政府支援の全体像、JICAの戦略、JICAの支援の概略・詳細についてご説明したい。

ネパール地震発生から2カ月後、6月25日にJICAと日本政府は、現地ではBBBセミナーを行った。地震や災害に対し、どういうコンセプトで支援し、復興していくかを関係者で共有することを目的に、国土交通省にご協力いただき、専門家や大学関係者に現地へ行っていただき、BBBがいかにあるべきかという話をした。学校、住宅、地域インフラ、被害が最も大きく、影響が大きいものを重点分野とし、資金配分が行われた。また、緊急対応および人道支援として、探索を行う緊急支援チームがネパールのカトマンズに派遣され、あわせて医療チーム、自衛隊が連続して震災直後に現地入りした。

JICAの支援戦略としては、よりよい復興を目指してレジリエントな社会を実現するというところで4つほど挙げている。1点目は、日本の経験を共有することである。仙台防災会議以降、初めての復興支援として、仙台フレームワークをもとにBBBを実現していくことを日本の方針とし、ハード面、コミュニティの支援など、色々な面で支援していく考えである。

2点目は、相乗効果である。JICAはご存知の通り、資金協力、技術協力、草の根協力と様々な協力のスキームを持っている。ハード、ソフトをシームレスかつ有機的に支援することで、相乗効果を発揮することを目標に掲げている。

3点目は、援助効果を高めるための開発パートナーとの協調である。世銀やADBなど、開発支援をするパートナーとの協調・連携はもとより、何よりもネパール政府やコミュニティの協力、協調を重視している。

とくに日本の経験の共有については、ネパールの人々は日本とまったく異なる脈絡でこれまで生活してこられ、日本とまったく違う脈絡でこれから復興していくことを踏まえ、現場の知、コンベンショナルなナレッジをしっかり取り込みながら日本の経験を生かしていく必要がある。両者が現場で一緒に考えながら、新たな復興のかたちを創造していくことが重要と考えている。

JICAの全体的な支援の概要としては、インフラ、復興の枠組となる政策的な構想、生計への支援、次の災害に備えた準備、住宅再建、学校・病院等の公共施設の再建など、非常に網羅的にセクター支援を行っている。BBBについては、強靱化の計画、マスタープランに織り込んでいくとともに、住宅を支援する際の基本的な耐震設計や復旧方法についてもBBBのコンセプト

で支援していく予定である。

またシームレスな協力として、まず緊急対応では緊急援助隊、JDRの派遣。そして関係者間で復興のコンセプトをシェアするためのBBBコンセプトの復旧セミナーを通じた復旧。さらに現地において、どのセクターにどういうニーズがあるか、何がプライオリティーかというニーズ調査を緊急的に実施した。それを踏まえ、具体的に復興の計画がいかにあるべきかを分析し、BBBの計画、強靱化の計画、住宅・学校等の復興、次の地震に備えた対応をしていくというプロセスになっている。

現地調査の結果、どういうところに大きなニーズがあったかということ、やはり住宅の被害が大きく、被害総額の半分ほどを占めている。その次は学校、校舎の破損であったため、この辺りを重点的にやっていく考えである。

また、大学の研究者にご協力いただき、十数年前にJICAでリスクアセスメントを実施したが、今回の震災を踏まえ、さらに精緻化するために再びリスクアセスメントを行った。その結果に基づき、強靱化の計画をはじめ地方の被災地における復旧、土地利用、インフラ強化などを考えていく。

具体的なハード整備としては、強靱化計画および地方の復興計画等に基づき、考え方を明確にした上で各種コミュニティインフラ、病院、橋、浄水施設、住宅、学校の再建というプロセスで支援を実施しているところである。

強靱化計画については日本政府がイニシアチブを発揮しており、それを参考に、どのようにすればネパールにおいて持続可能かつフィージブルな社会を強靱化していけるかを考えている。

住宅の被害は、伝統的な村落部の泥モルタルの住宅に集中している。これは、すなわち低所得層の人々が大きな被害を受けていることを表している。そのため、そういった人々がどのように投資や技術を導入し、強靱な家をつくっていけるかが大きなチャレンジとなっている。

住宅の支援は、円借款を通じ総額120億円を行っている。同じく被害の大きかった学校に対しても、円借款を通して再建を支援する。こちらについてはアジア開発銀行と協調融資を行っていく計画である。

コミュニティインフラ支援では、とくに医療施設に対し、必要機材とともに再建を支援していく。チョウタラ地区、シンドゥパルチョークの供給水施設のリハビリテーション、ゴルカ地区の橋などの整備も考えている。



アジア防災センター所長 近藤 共子

アジア防災センター（ADRC）は、HAT神戸にある人と防災未来センターの中で1998年から活動している。以来、HAT神戸には多くの国際機関が集積しており、これこそが創造的復興、Build Back Betterの歩みの1つであると自負している。当センターの加盟国は現在30カ国に上るが、ネパールは当初からの加盟国である。今日ではコーカサスや中央アジアの国々にも活発に参画いただいている。本年2月にはプーケットにおいて、津波防災やBBBをテーマにアジア防災会議を開催予定である。

ADRCの主な活動としては、まず防災情報を共有するため、ホームページにカントリーレポートを掲載している。人材育成では、JICAとの研修や各国の防災専門家に来ていただき研究活動を行っていただくビジティングリサーチャーの活動、その他加盟国、国際機関との多様な協力を推進している。多様な国々がある中で、阪神・淡路大震災の教訓・経験を共有し、意見交換や知識交換できることは非常に重要な機会と考えている。

ネパールは、今回の地震発生以前から地震対策には熱心であったと聞いている。ADRCでは、ネパールにおける地震リスクの軽減等を目的に、耐震補強の有効性を実証する建物の引き倒し実験を過去に行っている。

ビジティングリサーチャーには、これまでネパールから8名の方に来ていただいている。客員研究員の皆様は、比較的若い時期に来ていただき、今では各国の防災関係機関の中堅職員として活躍されており、こうしたネットワークは、かけがえのない財産となっている。

ネパールは今後、合計特殊出生率が急激に落ちることが予測されている。それは、ちょうど日本でいえば1950年代から終戦直後辺りの落ち方に近い。つまり家族の数が減り、家族構造や住み方、社会構造や働き方も変わる。これからの防災を長期的なBuild Back Better、さらに防災全体を考えていくとき、その国の人々がどういう社会を作りたいと思っているのか。どういう社会に向かおうとしているのか。それらを踏まえ、開発と一体に防災を考えていくべきであろう。

急速に都市化が進むと、例えば傾斜地のような条件の悪い立地にも人口が集中し、急いで家が建てられ、急いで開発が進められる。他のアジアの国がそうである中、ネパールも例外ではない。そうした中で、ハード・ソフトの両面の取組が必要であり、またソフトと

いっても国だけでなく自治体やコミュニティが一体的に取り組まなければならない難しい時代なのだというをつくづく感じている。

地理的条件が多様で、大きな山があり、多様な災害に見舞われてきた国で、どうやって強靱化を進めていくのかという大きなチャレンジにも直面している。また、国だけではなく地方、民間セクター、コミュニティとの連携をどうやっていくかというガバナンスの問題もあるが、災害を何とかプラスに生かし、ガバナンスを良い方向に変えていくことはできないだろうか。日本の災害時にもいわれているように、ピンチをチャンスに変える契機にできないだろうか。

人口が増加する中でのBuild Back Betterの推進は、ある意味チャンスでもある。日本は、これから人口が減少し、高齢者も増えていく中で、より安全な社会を考えていく時代を迎えている。一方、これから発展していく国がBuild Back Betterを実現するというのは、また違うチャンスもあるのだと思う。

アジア防災センターは、あと3年で20周年を迎えるが、この20年のうちに、ネパールに限らずアジアの国々は非常に豊かになった。20年前とは全然違うニーズ、全然違う防災への考え方、さらに新しい課題もたくさんあるはずである。そうした開発の次のステージのために何が必要かということ、アジア各国の方々、そして兵庫県、私たちとともに活動を推進している皆さんと意見を交換していきたいと常々思っているところである。



国際復興支援プラットフォーム上席復興専門官 河内 紳吾

今回のDRAフォーラムに先立つ2015年11月、復興支援会議出席のためネパールの被災地を訪問した。その際、再確認できたことは、ネパール人には出会いの挨拶も別れの挨拶も「ナマステ」と言うこと、手を合わせてお辞儀をしながら相手に敬意を払うという「ナマステの文化」は、山岳信仰や自然への畏敬とともに、我々日本人と共通するものが多いことであった。

本日は、類似する地理的条件や今後の長期的復興の課題について、国際復興プラットフォーム（IRP）でのプロジェクトや取組を交えながら考えていきたい。

2015年ネパール地震と日本の震災の類似性を考察する。ネパール地震が発生したのは土曜日（2015年4月25日）の11時56分、お昼時であった。振り返れば、1923年9月1日に発生し関東大震災も土曜日、11時58分、お昼時に発生している。地震の規模は、ネパール・日本とともに、ほぼ等しいマグニチュード7.8～7.9（推定）であった。いずれも、街中のダルバール広場や浅草・上野に数多くの人々が繰り出していた時間帯での大地震、いかに物理的・心理的にインパクトが大きかったのか想像できる。

他方、震源の深さについては、ネパール地震は15kmで、同じ断層型地震である1995年の阪神・淡路大震災は深さ16kmとほぼ同じになっており、双方ともマグニチュードの割合に比べて建物被害が大きい地震災害となっている。

国全体の人口約2800万人のうち、およそ25%が貧困層といわれている中が、ネパール地震による死者が約9000名にのぼり、特に農村部で大きな被害が出たことは、平常時でもインフラ整備など国土開発の多くの課題に立ち向かっているネパールに、長期的復興に向けて真剣に取り組まなければならない状況となったことを示している。

大規模な自然災害は、往々にして二次被害をもたらすが、ネパール政府もエネルギー政策への対応に苦慮しており、2015年11月に被災地を視察した際は、市民レベルにおいてガソリン不足の状況が深刻化しており、公共バスの台数も少なく、バスが来ると人が鈴なりに屋根に乗っているような状態が続いていた。

IRP国際復興支援プラットフォームが進める復興支援は、ハード対策とソフト対策が車の両輪のように進められることを念頭に置き、災害が起きた後の中長期的な復興過程では、災害発生以前よりもベターな状態にする「ビルド・バック・ベター」を推し進め、復興行政

担当官の人材育成事業をはじめ、マルチセクターの国際会議や専門家会合でのアドボカシーや提言の発信、復興事例の取りまとめと教材開発等を推進している。

具体的には、マルチセクターの国際会議や専門会合においては、我が日本における取組や阪神・淡路大震災、東日本大震災からの教訓と復興計画策定等のプロセスを発信している。

人材育成事業に関しては、これまで世界35カ国以上をカバーしてきており、今後、ネパール復興支援に資するものを計画中である。2015年は、バングラデシュの首都ダッカにて、同国政府関係者を交えて「IRP災害復興ワークショップ」を3回実施した。その際に活用する教材はIRPにて開発したものだが、この教材をオペレーションに活用されるべく、多岐にわたる分野で取りまとめている。「インフラ整備」や「行政システム」、「仮設住宅・災害公営住宅」、「防災関連法の制定」から始まり、「生活復興」や「保健衛生」、「健康」、「環境」などの分野が追加され、最近では、「ジェンダーと災害弱者」、「心のケア」、「防災における民間部門の活力」といった切り口による分析・事例の収集に努め、多角的・戦略的に防災・復興を推進したいと考えている。

IRPによる人材育成は、これまで1100名以上の復興担当行政官等を対象にしてきたが、兵庫県や日本の経験と法律、行政そのものだけを伝えるのではなく、その法を制定するまで至るプロセスや建築基準強化など改訂・改正の転機、法や制度を順守するマインドセット、国全体への周知と広報、防災にかかる国民運動と意識啓発、ひいては、国をどう成熟させ、災害に強い国づくりにつなげていくかという観点から立体的に事業を行っている。

防災・復興は、行政・立法のほか、地震学、地震工学、水文学、気象学、都市計画、市民保護など、まさに多種多様な分野のステークホルダーが、一つのプラットフォームの上で進めていくことが重要で、そういった意味でも、今回のDRAフォーラムは、非常に意義深く、かつ価値の高い会合だと再認識した。

本日のテーマであるネパールにおける「ビルド・バック・ベター」の取組みと未来の展望に向け、IRP国際復興支援プラットフォームとして、今後も未来志向により、戦略的なオペレーションに取り組んでいきたい。



兵庫県立大学防災教育研究センター准教授 青田 良介

「『チームひょうご』によるネパール大地震復興支援に向けて」というテーマで発表させていただく。兵庫は、言うまでもなく海外の災害支援に対して大変積極的なところである。これまで1999年の台湾大地震、トルコ地震、2004年のスマトラ島沖地震など、海外で災害が発生すると、兵庫県などの行政だけでなくCODEのようなNGOをはじめ様々な団体が支援に出かけている。ネパールの地震では、現在でもかなりの数のNPOや行政が支援を続けている大変熱心な地である。

私たちは、こうしたリソースをよりつなげていきたいと考えている。一枚岩になる必要はないが、できる範囲で緩やかに連携し、情報をあらかじめ共有することによって、支援の重複を避けたり、あるいは空白地帯をなくしたり、相乗効果を上げることが可能になる。 $2+3=5$ でなく、 $2\times 3=6$ になるような効果を生みだす連携を呼びかけていきたい。

その出発点となる調査を昨年9月に実施した。これは本学だけでなく、人と防災未来センター、県教育委員会の震災・学校支援チーム、ひょうご震災記念21世紀研究機構、神戸大学の協力により、カトマンズ市、バクタプル市、ヌワコット郡といったエリアの調査を行ってきた。とくに今回は、小・中・高・大学の被災状況を視察し、現地のコパ工科大学において阪神・淡路大震災の教訓について話をしてきた。

調査にあたって、3つの視点を置いた。1つは、発生直後の救助・救援で終わりにしないこと。阪神・淡路大震災の教訓を発信し、長期にわたる復興支援を行うということである。2つ目は、持続可能な社会づくりに向けた支援をすること。これは自立再建につながる支援、あるいは政府のキャパシティ向上や被災者のエンパワーメントにつながる支援をすることである。3つ目は、受援と支援を調整すること。つまり支援する側のスタンスに立って押しつけるのではなく、支援を受ける側の歴史や文化に配慮した支援をすることである。

これらを踏まえ、持続可能なコミュニティと人材育成のために何か支援できないかと考え、4つの分野を想定した。1つは、学校防災教育である。学校を軸にコミュニティレベルの人材育成につなげるということである。2つ目は、建物の耐震化や土地区画整理といった手法も使った災害に強いまちづくりの支援である。3点目は、過去に起きた災害の教訓を伝承する支

援である。4点目は、的確な支援をするために、その国の体制や制度を学ぶということである。

防災教育支援については、まず1点目に、耐震化と教育である。学校の耐震化は言うまでもなく大事であるが、それを広め、進めるという教育も大事である。2点目は、地震発生時の正しい対応とそれを進める教育である。今回のネパール地震では、校庭で遊んでいた児童が、地震が発生してすぐに校舎の中に戻って机の下に潜んだという。結局、建物は壊れて犠牲になってしまった。もし、「地震が起きたら机の下に隠れなさい」と教えられていたためだとすると、正しい知識とTPOに応じた対応ができる理解力、判断力を育む教育が必要である。3点目は、心のケアである。家族が犠牲になった、自分が負傷したという児童・生徒には、災害直後に防災教育を進めても、逆効果になる場合がある。心のケアも含めて防災教育を行っていく必要がある。

国際機関では、数百校の規模で学校再建を予定されているようだが、我々がそれを真似するのは不可能である。したがって、たとえばNSEET-Nepalなどと連携し、耐震化への理解を地域に広める努力を我々が支援していければよいと考えている。

心のケアと防災教育が融合したプログラムの必要性については、スリランカで神戸学院大学などがトラウマ・カウンセリングという防災教育を実践されているが、これも踏まえてネパール版を作れないかと考えている。

また、学校耐震化と防災教育をセットにし、具体的にパイロットスクールを指定し、そこで実施することで広めることができないかと考えている。もし国際機関と協力することができれば、ハード・ソフトの両面から学校防災教育を支援できるのではないかと思いついている。

兵庫県立大学では、これを契機に災害後の持続可能な社会づくりにつながる支援のあり方、さらにネパールのみならず他の地域で災害が発生した際の支援のあり方に関する研究をしていきたい。私たちは、すでに多くの大学と減災・復興に関する教育・研究ネットワークを構築しており、これらを活用しながら支援を広げていきたいと考えている。



人と防災未来センター研究部長 村田 昌彦

私は、これまでアジア防災センター、IRP、当センターで計14年、DRAの構成メンバーとともに仕事をし、ネパールを7回ほど訪れている。今日は、人と防災未来センターをはじめDRAによる地震前のプロジェクトおよび地震後の取り組みについて報告する。

1934年のネパールビハール地震の教訓を伝える記念碑がカトマンズ市内にある。これは2003年度の第2回DRAフォーラムのテーマが「大災害を語り継ぐ」としたため、その前後に世界中の語り継ぎの施設やモニュメント、活動を調査したときにネパールで見たものである。この調査がきっかけとなり、ネパールのNSET-NepalというNPOともつながりができ、国連防災世界会議の後に発足した「世界災害語り継ぎネットワーク (TeLL-Net)」の発起人の1人として、NSETのアモッド・ディキシット代表に加わっていただいた。

この記念碑のまわりには、六面びっしりとネパール語で当時のことが書かれている。今回、チームひょうごで現地へ行った際に内容を解説してもらったところ、住宅再建のために4年間無利子の資金が提供され、これによって被災者は従前よりも広く快適な住居を再建でき、いわゆる住宅のBuild Back Betterが実現されたということである。

そして、その4年ローンの終了後、やはり貧困世帯の人々が、ローンを返すために家を売らざるを得なくなると当時の首相が懸念し、ローンの返済が全額免除され、すでに支払った人には返金された。それに対する被災者からの感謝の言葉が碑文に綴られていた。さらに、生活必需品に対する課税も緩和されるなど、現在でも通用するような様々な施策が80年前に行われていたことを伝える貴重な語り継ぎの資料となっている。この語り継ぎが現在、ネパールでどう活用されているかということについて、話を聞くことができた。

地震が起きた1月の地震記念日には、政府主催のイベントやパレード、ワークショップなどが、カトマンズ市、バクタプル市、ラリトプル市の持ち回りで開催されている。しかし別の関係者に聞いてみると、市民にとっては80年前に起きた経験していない出来事ということもあり、他人事のように考えているという。あるいは今回地震が起きたため、当分カトマンズには地震は来ないと思っている人も多いようである。

1934年の地震についても、学校では特に教えていないということで、一般の市民に聞いてみても、ほとんどの人はこの地震の日のことを知らないとの答えであった。やはり80年経つと、地震の経験や教訓は風化していると感じた。神戸を訪れたことのあるネパール教育省の幹部と面談した際、災害の記憶と防災教育のために人と防災未来センターのような施設がネパールにも必要だと語っていた。

建物の引き倒し実験は、私がIRPにいたときに外務省の防災無償資金協力のファンドで行われたプロジェクトの一環である。南アジア5カ国を対象とし、ネパールには1億円ほど投入した大規模なものであった。

また、神戸の教訓と経験、アジア防災センターやIRPの知識を生かし、全国を5つのブロックに分け、耐震建築の技術者や建築専門家の養成、市の職員や地域防災リーダー、建物所有者などに対する地震防災・減災教育、啓発用のガイドブックやポスター、リーフレットを作成したが、ネパールの地震直後には、このリーフレットを1000枚ほどコピーし、被災地に送って非常に役に立ったと聞いた。数年前に神戸からの動きがきっかけとなって始動したプロジェクトの成果が今回の地震で、少しでも活用されたのかと思う。

かつてDRAのメンバーであったUNCRDも「地震に負けない学校計画 (SESIプロジェクト)」、ジェンダーに配慮したコミュニティ防災事業、さらにコミュニティに対するハザードマップの作成などを展開されていた。それらの成果が今回の地震でどのように生かされたのか、今月末にCODEの協力を得て調査を行う予定である。

地震後の被災地支援としては、国際緊急援助隊医療チームに当センターの主任研究員が看護師として派遣されている。その他、災害医療センターから医師など6名が派遣され、初めて全身麻酔を伴う手術ができる大掛かりな医療施設を現地に持ち込み、活動を展開した。海外各国から来る医療チームのコーディネーションも、これがきっかけとなって調整手法の検討が進められている。

チームひょうごによる調査で聞いたところでは、カトマンズのダウンタウンエリアにおいて1934年の地震後に建てられたのは3階建てがほとんどで、それより高い建物は、建築後に違法増築されたものとのことである。市内の70~80%の建物でこういった違法増築がみられ、耐震計算などもされずに上へ上へと延び、非常に脆弱な状態になっている。狭い道の両側に店が並び、観光スポットになっている地区もあり、そこで上を見上げると、違法増築のフロアがせり出しているといった地区も見られる。一方、ナヤバザール地区などでは、区画整理の手法により街並みが整えられているところもある。今後の強靱なネパールの実現に向けて、このような日本の知見を生かしていけるものと考えている。

我々のミッションである「語り継ぎ」に関しても、トルコなど他の被災経験国において、JICAと連携して防災教育センターの運営支援などを行っている。今後も、我々の得意分野を生かしながら、継続的にネパールの復興に協力したいと考えている。

■ パネルディスカッション



室崎：それでは、ディスカッションに入らせていただきたい。まず、意見交換の皮切りとして、コメンテーターとしてご参加いただいているWHO健康開発総合センター健康危機管理官の茅野氏より、総評およびネパールの支援についてのご意見を伺いたい。

茅野（WHO健康開発総合研究センター健康危機管理官）：近藤所長も言われたとおり、我々WHOを含めた国際機関がHAT神戸にあること自体、それこそが創造的復興、Build Back Betterの1つの重要な例であり、神戸のステークホルダーの皆様による貢献の大きな成果なのだということを今回のフォーラムを通して認識することができた。井戸知事もおっしゃったように、これは本当に未知への挑戦だったと思う。この挑戦と成果に対し、心から称えらるることに感謝を申し上げます。

この未知への挑戦は、21世紀に入って15年がたった今、世界中が直面している課題といえる。たとえば地球温暖化を代表に、人やモノが常に流動的に世界を動いているグローバルイゼーション、あるいは高齢化の進行で、世界の人口はすでに5歳以下の人口が65歳の人口を超えている。

また、今日も無計画な都市化の問題が何度も取り上げられたが、すでに都市部に住む人の数が田舎に住む人の数より多くなっている。都市人口は、2050年には7割を占めるともいわれ、日本においてはその3割以上が高齢者だといわれている。このように人類が未だかつて経験したことのない、色々な課題が出てきている。こうした地球規模の未曾有の課題に対し、国連機関をはじめ、あらゆるステークホルダーが一緒になって向き合っていかなければならない。

2015年から2030年までの国際社会の目標を定めた持続可能な開発目標（SDGs）では、そういったところにフォーカスを当て、17の目標を掲げている。これを達成するには、やはり協調と協働が重要であり、WHOにおいても、災害対策に関して昨年大きな動きがあり、感染症対策などを中心にやっていた部門と災害医療の部門が統合し、健康危機管理という1つのキーワードで世界の課題に立ち向かっていくのだという姿勢を整え、今後やっていくことを決めた。

私の所属する神戸センターは、20年前に震災後の復興のシンボルとして建てられたWHO本部直轄の唯一の公衆衛生に関する研究機関である。国際社会の公衆衛生課題に対し、日本国政府、神戸市、兵庫県と、そのファンドを軸に国内外から資金を募り、人々がまだ答えを知らない、エビデンスのない領域に対し、国内外のアカデミア、学術機関、研究機関に資金協力や研究協力を通じて、共同研究を積極的に推進し、エビデンスに基づいた政策提言につなげ

ていくという使命を負い、世界中の専門家と話をしているところである。

とくに防災危機管理の領域では、仙台防災枠組の定着と実施が大きなキーワードとなっている。我々は保健機関として、保健領域の災害に関する有効なデータのベースの整備について、国連機関や学術機関と共同して協議を進めている。また、災害の中長期的な心理的影響、社会的影響についても、国内外の学術機関と共同して協議を進めている。

本日、マイナリ局長よりご報告いただいたネパールの地震、その悲劇を改めて映像等を通して拝見し、私は、医者としてもWHOの職員としても純粋に、不慮の災害に直面して苦しんでいる人々を何とか助けたいという気持ちが湧いてきた。仙台行動枠組の大きな進歩として、人間を中心に据えていくことが改めて強調されたということを確認し、引き続き研究事業を通して少しでも多く貢献していきたいと考えている。

室崎：それでは、「これまで」と「これから」という2つのテーマでご意見を伺っていききたい。日本および兵庫は、持続的にネパールの色々な防災の支援を続けてきた。まずは、その成果として、これまでの支援が本当に役に立ったのか。検証的に振り返ってみたい。そして、仙台行動枠組の最初の事例としてBuild Back Betterを実践していくために、これからの支援がどうあるべきかについて、議論していきたいと思う。

マイナリ：BBBは、ネパールにおいて80年前に始まった。とくに3つの点にフォーカスしたい。第1点として、今までなされてきた減災活動が有効であったかどうかということであるが、今回の地震の特徴としては、ネパールにとって悲劇的かつ破壊的なものではあったものの、防災活動や減災活動がこれまでなされていたがゆえに、ある程度の減災はできたのではないかとポジティブに考えている。





2002年、ネパール政府はリスクアセスメントプロジェクトを始めた。そして2016年になって、もう一度それが見直されている。これからやるべきこととして、全壊しなかった建物、半壊の建物に関してもっと検証する必要があると思っている。がれきの管理に関しても考えていかなければならない。そして、データの収集が必要である。災害後の3カ月、どれだけの破壊があったかというデータを収集する必要がある。それを復興の実践に生かしていきたいと思っている。

PDNAは各省庁と議論しているが、PDNAと中央政府との本当の意味での真の統合は、まだなされていない。地震発生から24時間以内に色々な省庁から動員されたが、そのコーディネーションが十分ではなかったため、今後、政府としてより円滑な調整をしていかなければならない。

ネパールは、復興の準備において日本からも多くのことを学んできた。これまでの経験を活用していくためには、まず統合的なアプローチが必要になると考えている。色々な省庁が各地域において、統合したアプローチを実行していく必要がある。技術的な支援、コミュニティの動員、それからハード・ソフト両面での復興には、地元の様々な地方行政機関やNGOとの協力関係が政府にとっても重要であろう。

よい事例として、4日前にブンガマティの居住地において活動が開始された。またネパールの大学などとの共同作業も始まっている。ネパールにおいても、学術部門の役割は重視されており、シンディ大学やクワドラバルド大学との活動も行われている。

省庁等と学術機関が一緒になって、復興を制度化することも考えている。ネパールの場合、どういった枠組を利用するかが重要となる。学術的なものは学術の専門家に任せ、実践的なものは省庁等が調整していく必要がある。そういった活動の中で、住宅再建など色々なプラットフォームを準備していくべ

きである。

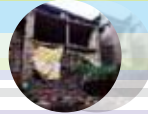
また、コミュニティの強靭性が大変重要である。興味深く話を伺ったが、今後、チームひょうごを1つのパイロットプロジェクトとして実行できると思う。都市部、そして中央部における居住地で、こういったプロジェクトをやっていききたい。学校においても、色々な教訓というものを学んでいく必要があり、復興のためには職業供与も重要と考えている。今回、ネパールに焦点を絞って色々な話をさせていただき、大変感謝している。

IRPのパンフレットも拝見したが、これも大変重要と考えている。IRPのブックレット、パンフレットを使い、リスクの評価も行ってきた。そして今回の振り返りとして、何がうまくいったのか、何がうまくいかなかったのかということも評価していきたいと思っている。本当にたくさんの協力をいただいていることに感謝したい。

室崎：これまでの支援の取り組みは、ネパールにとって有益だったと言われたが、ただそれが個々の点としての知識、点としての技術移入となり、ネパール全体の減災文化に必ずしもつながっていなかった。その不十分さが今回の被害を生んでしまった。それを、支援するためのプラットフォームやネットワークの仕組みをしっかりとつくって改善することが必要だ。その仕組みを日本とネパールが一緒に育てていくようなことが必要だというお話だったと思う。

村田：これまで、先ほどご紹介したような取組みを推進してきたが、すぐに効果が表れるというものではないということを今回改めて感じた。私は、地震後に7年ぶりにネパールを訪れ、それ以前に仕掛けていたことが、すべての地域でうまくいっているとは思わないが、一部の地域では、耐震技術にしても草の根のコミュニティレベルで、時間をかけながら地域に根付いてきているように感じた。

譲尾：マイナリさんがおっしゃった通り、これまでの支援には、使えた部分、使えなかった部分のどちらもあろうと思う。地震防災対策のプロジェクトを2002年に提案し、科学的な分析に基づいたリスクアセスメントについては、開発パートナーがゾーニングに使ったり、ネパール政府が市内の避難路やオープンスペースの整備に役立てたり、使えた部分はきっとあるのだと思っている。半面、ライフラインのインフラ等の強靭化、耐震構造の強化といった具体的なところは、まだこれからだという気がしている。日本の無償資金協力はコストが高いとよく言われるが、今回の地震では、他の道路と比べて被害は少なかった。耐震性等の面で質が高い施設を整備しているといえるのではないかと。



また、JICAの研修員は無形のアセットである。ネパールへ行くとわかるが、町のいたるところに「Study Japan」という看板がある。日本に留学している方が多く、日本語を話せる方も多い。政府、民間、学術機関にもそういう方がおられ、非常に多層的・重層的な関係ができています。それが復興において非常に大事だったと思う。

室崎：人材育成、人材交流については、研修生としてたくさん来日された方が、今ではネパールの防災行政で大きな役割を果たされている。比較的、早く成果となるのが人材育成や人材交流といえる。

近藤：災害で大混乱になったとき、よりよい意思疎通をするためには普段からのネットワーキングを少しでも密にし、本音で話せる相手を少しでも増やしておくという普段からの積み重ねしかないと思う。どんどん発展しているネパールの制度といった日々の変化を、常に組織的に理解を深めていくこと以外にないと考えている。

室崎：神戸は震災から21年を迎え、若い人たちの力のはっきり前に出てきている。この20年間、防災教育を小学校から一生懸命取り組んできたことが、ようやく20年目に花開いているようなところがある。支援をしてすぐに成果が上がるものではなく、長期的な目で見なければならぬ。これからの支援についても、長期的な視野を持ってやっていくこと必要だろうと思うが、これからの支援のあり方やBuild Back Betterに関連し、ご意見をうかがっていききたい。

松岡：やはり長期的にメカニズムを整えることが重要であり、チャレンジなことだと思う。点と点を線でつなぐためには、やはり制度設計が一番大事である。そのためには政策決定者に働きかけることが重要であり、UNISDRとしても、ネパールの国会議員たちに防災をより理解していただき、他の国から学んでいただく機会を提供するワークショップや会議の開催をネパール政府と検討しているところである。それも、まさに課題に対処するための支援の方向性の1つだと思う。

青田：支援は、ネパールの歴史や文化、考え方、社会構造などを十分配慮する必要がある。とくに教育支援については、神戸の教訓に「最後の1人まで置き去りにしない」という言葉があるように粘り強く長期にわたってやっていくべきである。そういうソフトの重要性を認識し、息の長い支援を行っていきべきだと思う。

室崎：建築基準をどのようにサポートしながら全国に広げていくかといった制度の問題もある。また、ネパールの伝統的な文化である脆弱な木造建築をどのように発展させていくのかということも重要であ

る。そして、地域の人々の力をどうやって引き出していくのか。人と人のふれあいを含め、これからの復興はどうあるべきかについて、ご意見をいただきたい。

河内：山がちなネパールは農業従事者が多い一方で観光立国でもあるため、ソフトとハード両面によるバランスの取れたインフラ整備が重要である。たとえば土砂災害に対する事前の予防策としては、日本でもかつて取り組んできた積石による砂防ダム造りなど、低廉なコストで取り組める住民レベル・コミュニティレベルの防災を着実にやっていく必要がある。こうした技法の習得・コンセプトの周知・意識の啓発を促せるような人材育成を着実に展開することが考えられる。

室崎：では、神戸大学のロハニさんにコメントをいただきたい。

タラニディ（神戸大学工学研究科技術職員）：日本とネパールには違いがある。建物や防災教育ももちろん必要であるが、その前に、たとえば毎日食事できない人もまだいるのである。そのため、もう少し長期的に、現地にできることは現地にやらせてもらい、支援が必要な部分は、現地の生活に役立つように長期的なかたちで考えていただきたい。



室崎：とても大切なことである。支援とは、ただ与える支援ではなく、その国の力をしっかり引き出していくことだと思う。この壇上にいる組織やメンバーだけでなく、今日会場に来られた皆さん1人1人、市民やボランティアの方も一緒になって、ネパールの支援だけではなく世界の色々なところの支援もしていく必要がある。先ほどのチームひょうごという概念は、もっと広い意味で、被災地・兵庫が阪神大震災の経験とそのときにいただいた支援のお返しも兼ねて、世界中の被災地に正しく支援をしていく取り組みである。それを確認させていただき、パネルディスカッションを終了したい。



人と防災未来センター長 河田 恵昭

昨年の震災20年に続き、DRAフォーラムはさらに充実した企画となってきた。それぞれの実務機関が協調し、1つの目的のためにコラボレートできる流れが出てきていると思う。そういう意味で今日は、特にネパールの地震災害を受け、同国のこれからの復旧・復興に対し、私たちにどういう支援ができるかという視点で、昨年3月に開催された第3回国連防災世界会議の内容をご紹介いただき、議論することができた。

松岡氏による特別報告は、これからの私たちの社会がどういう災害環境になっていくのかを間違いなく理解しておくために、非常に重要なプレゼンテーションであった。過去40年間で260万人の死者が自然災害で発生し、その4分の3をアジアが占めている。アジアの中でもとくに南アジア、あるいは南西アジアの割合が顕著であり、その中にネパールが含まれている。こうした傾向は、実はこれからも変わらないだろうと考える必要があり、防災・減災のどこを中心にしていかなければいけないかという地域性の問題についても、非常に多くの知識を得ることができたと考えている。

昨年3月、国連防災世界会議において仙台防災枠組が採択されたが、これが2005年の兵庫行動枠組とどう違うのか。なぜ、そういう違いが出てきたのか。私たちは、その背景をきちんと理解し、仙台防災枠組という15年間にわたる長丁場の目標に対して努力を続けなければならない。このプレゼンテーションによって、その意味するところをきちんと理解することができたと思う。

特別講演では、パドマ・マイナリ氏より昨年4月25日の地震災害のつまびらかな様子をご報告いただいた。被害の特徴、復興再建の準備態勢、ネパール政府による体制づくりの指針などを知ることができた。とくに、住宅再建とそれに伴う技術支援、あるいは財政問題などについても、定量的な評価をしながら示していただいた。私たちが、いわゆる自助・共助・公助、そして外助、つまり外国からの援助の枠組みを考える上で、こういった基礎情報は大変重要である。

さらにパネルディスカッションでは、日本の災害復興経験や教訓を、ネパールにどのように伝えていくか。Build Back Betterとの関係をどうすべきかということについても、パネリストの皆様からご紹介いただいた。

皆様方にご理解いただきたいのは、ネパールの防災

の問題は非常に難しいということである。ご承知のようにネパールは人口が急激に増え、1995年の2000万人から現在は2800万人となっている。農村人口は、1990年代に70%程度であったのに対し現在も60%を占め、いまだ国民の大半は農民である。

私たちは1990年代から災害の調査でネパールを訪れているが、最も多いのは土砂災害で、次は洪水災害となっている。なぜ、土砂災害や洪水災害が多いかというと、実は山が多いからではなく、人口が増え、農民が増え、渓谷を開墾して棚田を作ったり、密林を開墾して畑を作ったり、そういうかたちで農地が広がられている。そのような場所は、もともと災害に弱く、大雨が降れば土砂災害や洪水氾濫が起こる。

土地がなくなり、食べていけなくなった農民はカトマンズに集まるため、カトマンズの人口がどんどん増えている。そのような新しい住民は、安全なところに住めるわけがなく、災害に脆弱な土地、貧しい構造の住宅に住まざるを得ない。つまり、貧しいがゆえに災害に遭遇する機会が都市でも増えており、今回のカトマンズの地震でも、まさに貧しい人たちが大きな被害を受けている。格差が被害を大きくしていることも間違いのないことであり、貧困と災害の悪循環を直さない限り、災害の問題をきちんと直していくことは難しい。

このような難しい問題に対し、それぞれの得意とする分野で貢献し、長期にわたって援助を続けていくことが基本的な姿勢として大切である。その出発にあたって、関係者の認識がバラバラにならない仕組みづくりが求められる。本日ご紹介した私たちの取り組みを継続することの重要性は、皆様にも十分ご理解いただけたことと思う。DRAは、今後も被災地・神戸発の情報や取り組みを、国のみならず地方自治体、コミュニティなどのステークホルダーに広げ、展開していきたいと考えている

□ 会場写真



国際防災・人道支援協議会 参加機関

- アジア太平洋地球変動研究ネットワーク (APN)
- アジア防災センター
- 神戸地方気象台
- 神戸赤十字病院
- 国際エメックスセンター
- 国際協力機構 (JICA) 関西国際センター
- 国際復興支援プラットフォーム (IRP)
- 国連国際防災戦略事務局 (UNISDR) 駐日事務所
- 国連人道問題調整事務所 (OCHA) 神戸事務所
- 世界保健機関健康開発総合研究センター (WHO 神戸センター)
- 地球環境戦略研究機関 (IGES) 関西研究センター
- 日本赤十字社兵庫県支部
- 人と防災未来センター
- 兵庫県こころのケアセンター
- 兵庫県災害医療センター
- 兵庫県立大学 防災教育研究センター
- ひょうご震災記念 21 世紀研究機構
- 兵庫耐震工学研究センター

国際防災・人道支援フォーラム 2016 報告書

開 催 2016 年 1 月 20 日

発 行 2016 年 3 月 31 日

編 集 国際防災・人道支援フォーラム実行委員会

国際防災・人道支援フォーラム実行委員会

(人と防災未来センター事業部普及課)

〒651-0073 神戸市中央区脇浜海岸通1丁目5-2 西館6階

TEL:078-262-5060 FAX:078-262-5082

この事業は、「公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構」と「公益財団法人中内カコンベンション振興財団」の助成を受けて実施しています。