



阪神・淡路大震災20年事業・超巨大災害対策総合シンポジウム  
The Great Hanshin-Awaji Earthquake 20th Anniversary Event; Symposium on Catastrophic Disasters

# 国際防災・人道支援 フォーラム2015

## International Disaster Reduction Forum (DRA Forum 2015)

テーマ

兵庫行動枠組 (HFA) 10年の成果と2015年以降の防災枠組に向けて  
～レジリエントな社会を目指す取り組みの軌跡と展望～

10-year Achievement of the Hyogo Framework for Action and its Successor Framework  
- Global Progress and Prospect towards Disaster Resilient Society -

## 報告書



写真提供: 独立行政法人 国際協力機構 (JICA)

日時 2015年 1月17日(土)

場所 神戸ポートピアホテル

(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、世界保健機関(WHO)健康開発総合研究センター、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)

共催: ひょうご安全の日推進県民会議

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
- 06 特別講演
- 10 報告－WHO 神戸センター所長 アレックス・ロス
- 11 報告－アジア防災センター所長 名執 潔
- 12 報告－兵庫県こころのケアセンター長 加藤 寛
- 13 報告－国際復興支援プラットフォーム (IRP) 上席復興専門官 河内 紳吾
- 14 鼎談
- 20 総括
- 22 新聞記事・写真

# 国際防災・人道支援 フォーラム2015

## 阪神・淡路大震災20年事業・超巨大災害対策総合シンポジウム 報告書

阪神・淡路大震災から20年、「兵庫行動枠組（HFA）」10周年を記念し、兵庫県・国際防災人道支援協議会（DRA）等により開催された「超巨大災害対策総合シンポジウム」のオープニング（国際防災・人道支援フォーラム）として、国連国際防災戦略事務局（UNISDR）のトップらを迎え、10年前に兵庫にて開催された第2回国連防災世界会議で採択された「兵庫行動枠組」の進捗や、DRA構成各機関による取組み、第3回国連防災世界会議で採択予定のHFAの後継枠組への期待や推進に向けた提案などについて討議した。

プロフィール

■ 特別講演・鼎談

マルガレータ・ワルストロム

国連事務総長特別代表（防災担当）兼 UNISDR ヘッド

スウェーデン国籍。国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR)、国際赤十字社・赤新月社連盟緊急援助・調整担当事務次長、国連アフガニスタン支援団 (UNAMA) 事務総長特別副代表、国連人道問題担当事務次長補兼緊急援助副調整官などを歴任。

インド洋津波が発生した際は、人道支援に関する事務総長特別調整官としても活躍。2008年11月に国連国際防災戦略事務局 (UNISDR) のトップとして、国連事務総長特別代表 (防災担当) に就任 (現職)。



■ 報告

アレックス・ロス / WHO 神戸センター所長

米国カリフォルニア大学ロサンゼルス校で学んだ公衆衛生政策、殊に保健制度の専門家。これまで、WHO 本部 (ジュネーブ) にてパートナーシップ部長、感染症担当事務局長補付部長、エイズ・結核・マラリア担当事務局長補付首席補佐官などの管理職を歴任。この間 WHO パートナーシップ政策に力を入れ他部門との関係構築を進めた。また、国際連帯税 (たばこ税) などの革新的な保健融資制度にも取り組み、エイズ・結核・マラリア対策グローバル基金や国際医療品購入ファシリティー (UNITAID: ユニットエイド) の創設にも尽力している。



名執 潔 / アジア防災センター所長

1982年東京大学工学部都市工学科卒業。東京大学大学院工学系研究科都市工学専門課程修了後、国土庁入庁。名古屋大学 (工学部准教授)、国土交通省国土計画局 (計画官)、内閣府防災担当 (災害予防担当参事官) 等を経て、2012年1月より現職。



加藤 寛 / 兵庫県こころのケアセンター長

1958年生まれ。神戸大学医学部卒。精神科医。医学博士。1995年まで東京の公立病院で精神科救急の実践を行っていた。震災後、阪神・淡路大震災の被災地におけるメンタルヘルスを担う新しい公的機関「こころのケアセンター」に、2000年3月まで勤務、その活動の延長として作られた、兵庫県のシンクタンク「こころのケア研究所」に2000年4月から所属し、メンタルヘルスに関する研究と施策提言を行ってきた。2004年4月からは「兵庫県こころのケアセンター」として活動を拡大し、トラウマや PTSD に関する臨床と研究に携わっている。



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

兵庫県庁入庁後のキャリアを海外の大規模災害発生後の復旧・復興支援ならびに国際防災協力の分野において携わっている。海外案件については、2004年インド洋大津波や2008年中国四川大地震、2013年フィリピンでの台風災害後の復興政策などに従事する一方で、アジア・アフリカ地域の途上国政府担当者向けの人材育成事業に関わっており、最近では世界銀行との共同プロジェクトや日本政策投資銀行東北復興支援室、アジア防災センター (ADRC) との協力案件にも注力している。内閣府 (防災) 国際防災協力専門官への派遣を経て2013年から現職。



# 国際防災・人道支援 フォーラム2015

International Disaster Reduction Forum  
(DRA Forum 2015)

## ■ 鼎談

### 田中 明彦

国際協力機構 (JICA) 理事長

1954年生まれ。1977年東京大学教養学部卒業、1981年マサチューセッツ工科大学政治学部大学院修了 (Ph.D.)。東京大学教養学部助教授、東洋文化研究所教授・所長、大学院情報学環教授、国際連携本部長、理事、副学長を歴任、2012年4月より現職。『新しい「中世」』、『ワード・ポリティクス』、『ポスト・クライシスの世界』など著書多数。2012年紫綬褒章受章。



### 河田 恵昭

人と防災未来センター長、関西大学社会安全学部教授、社会安全研究センター長

大阪府出身。1974年京都大学大学院工学研究科博士課程修了。工学博士。京都大学防災研究所助教授、教授を経て、1996年巨大災害研究センター長、2005年防災研究所所長。2002年人と防災未来センター長兼務。2009年関西大学理事・環境都市工学部教授。2010年関西大学社会安全学部長、2012年社会安全研究センター長。専門は、防災・減災、危機管理。



## ■ 総括・閉会

### 五百旗頭 真

公益財団法人ひょうご震災記念 21世紀研究機構理事長／国際防災・人道支援協議会会長／熊本県立大学理事長

政治外交史家。1943年、兵庫県生まれ。1967年、京都大学法学部卒業。1969年、同大学院法学研究科修士課程 (政治学専攻) 修了。広島大学助教授を経て、神戸大学法学部教授。その間、ハーバード大学・ロンドン大学客員研究員、日本政治学会理事長などを歴任。2006年防衛大学校長に就任し、東日本大震災発災後は内閣府復興構想会議議長、復興庁復興推進委員会委員長を務めた。2012年から現職。文化功労者。神戸大学名誉教授。

著書のうち、「米国の日本占領政策」「占領期－首相たちの新日本」「日米戦争と戦後日本」「戦後日本外交史」「歴史としての現代日本」がさまざまな賞を授与された。



プログラム

|               |        |  |
|---------------|--------|--|
| 14:00 – 14:10 | 開会あいさつ |  |
| 14:10 – 14:40 | 特別講演   | <p><b>「兵庫行動枠組の実施進捗とその後継枠組：<br/>第3回国連防災世界会議に向けて」</b></p> <p>マルガレータ・ワルストロム<br/>国連事務総長特別代表 (防災担当) 兼UNISDRヘッド</p>  |
| 14:40 – 15:40 | 報告     | <p><b>DRA構成機関による兵庫行動枠組の推進</b></p> <p>アレックス・ロス<br/>WHO神戸センター所長</p> <p>名執 潔<br/>アジア防災センター所長</p> <p>加藤 寛<br/>兵庫県こころのケアセンター長</p> <p>河内 紳吾<br/>国際復興支援プラットフォーム(IRP)上席復興専門官</p> |
| 15:40 – 16:00 | 休憩     |  |
| 16:00 – 17:15 | 鼎談     | <p><b>「レジリエントな社会を目指して」</b></p> <p>マルガレータ・ワルストロム<br/>国連事務総長特別代表 (防災担当) 兼UNISDRヘッド</p> <p>田中 明彦<br/>国際協力機構(JICA)理事長</p> <p>河田 恵昭<br/>人と防災未来センター長</p>                       |
| 17:15 – 17:30 | 総括・閉会  | <p>五百旗頭 真<br/>ひょうご震災記念21世紀研究機構理事長／国際防災・人道支援協議会会長</p>   |

## 開会あいさつ

兵庫県副知事 吉本 知之

阪神・淡路大震災から20年目の節目を迎えました。あらためてお亡くなりになられた方々のご冥福をお祈り申し上げます。阪神・淡路大震災は成長から成熟へと向かう大都市を襲った、未曾有の災害でした。ご支援いただいた内外の皆さまに心から感謝いたしますとともに、復興に懸命に取り組んでこられました被災者の皆さまに敬意を表したいと存じます。

私たちは21世紀を見据えた創造的復興を目指し、県民の参画と協働の下、復旧・復興のステージに応じた課題の解決に全力を尽くしてきました。その過程では、高齢者の見守り体制やこころのケア、ボランティア活動への支援といった取り組みや、復興基金、被災者生活再建支援制度や住宅再建共済制度の創設など、被災地の実情に応じた復興モデルを築いてまいりました。これらは東日本大震災をはじめ、内外の被災地の復旧・復興においても活かされております。

一方、被災地でも震災の記憶の風化が懸念されております。また昨年には、丹波市や広島市で甚大な被害をもたらした8月豪雨災害など、全国各地で自然災害が猛威を振るいました。今後、南海トラフ巨大地震の発生が危惧されております。建物の耐震化などの地震対策、防潮堤の強化などの津波対策や、地域での実戦的な防災訓練、治山・治水対策の推進など、自助・共助・公助を組み合わせた防災・減災対策を進めてまいります。今こそ私たちは命を守り、被害を最小化する減災社会を実現していかなければなりません。

兵庫県では阪神・淡路大震災の際に国内外から多くの支援を受けたことから、国際防災協力を推進しております。神戸東部新都心、通称「HAT神戸」には国連国際防災戦略事務局、国連人道問題調整事務所、アジア防災センター、国際防災復興協力機構、JICA 関西など、防災関係機関が数多く立地・集積

しており、国内外の災害に対する被害の軽減に寄与する拠点を形成しております。そして、具体的な調査・研究、連携事業推進のため、国際防災・人道支援協議会を2002年に設立し、さまざまな協働事業を実施しております。

また、阪神・淡路大震災の発生から10年目の2005年には、第2回国連防災世界会議がここ兵庫・神戸で開催され、世界中の国や国際機関の防災・減災の指針である兵庫行動枠組が採択されました。今年3月には、宮城県仙台市において第3回国連防災世界会議が開催され、兵庫行動枠組の後継枠組が議論される予定です。被災地兵庫として、阪神・淡路20年の経験と教訓を基に、具体的な提案をしていきたいと考えております。

本フォーラムでは、兵庫行動枠組が世界の防災・減災に果たした役割、関係機関での取り組み、兵庫行動枠組の後継枠組に向けた期待や推進に向けた提案などについて、討議が行われます。このフォーラムを通して最新の知見が共有され、世界へ向けて力強く発信されることを願っております。



## 兵庫行動枠組の実施進捗とその後継枠組： 第3回国連防災世界会議に向けて

国連事務総長特別代表（防災担当）兼 UNISDR ヘッド マルガレータ・ワルストロム

再び神戸に来ることができて、うれしく思います。今日は、今後の道筋と、現在準備を進めている第3回国連防災世界会議に関する事、また、会議で達成したいと願っていること、そして、今後数十年が私たちにとってどのようなものとなってほしいかについてお話ししたいと思います。

防災に関する取り組みが、どれほど長い間続けられてきたか、皆さんに思い出していただくために、簡単に以前のことを振り返ってから、国連防災世界会議について話したいと思います。

おそらく今日は、世界各地で発生している災害が残念ながら非常に思わしくない傾向にあるということに触れなければならないと思います。災害による影響は増大し続けており、特に人々への影響は大きなものとなっています。必ずしも、ハザードの問題だけではなく、人や富、資本の集中と同時に、貧困の集中が世界各地で増加しています。人口は集中・増加し、失うものも増えています。またご存じの通り、世界的に見て不公平が拡大しているということは、残念ながら数字が示しています。これはもちろん、多くの場所で実際に不公平が増大しているという意味です。嵐、地震、地すべり等の自然ハザードは貧困層に一層被害が集中します。災害リスクの管理や防災は、複数のセクターで、かつセクター横断的に取り組むべきことで、私たちの誰も独力では持続可能性を達成することはできないということ、また強靭性（レジリエンス）を高めることはできないということをごこの10年間で学びました。

UNISDRは、1999年に終了した「国際防災の10年」事務局を継承する活動として設立されました。国連において加盟国は、それまでの10年とは少し違うことを実行する必要があると考え、国連国際防災戦略事務局（UNISDR）を設立したのです。加盟国がUNISDRに求めたのは、防災・減災についての重要性を提唱し（アドヴォカシー）広めること、もっと多くの防災・減災に関する説得力ある材料・根拠ある証拠（エビデンス）を構築し、知識の共有を確実にすることでした。そこで、UNISDRはグローバルな防災・減災に関する知識とは何かという考えをまとめ、回答を提供すべく「Living with Risk」という報告書を発表しました。2004年にはこの報告書の完成版が印刷されました。また、2004年には、2005年1月に神戸で開催された第2回国連防災世界会議の準備を始めました。準備を始めてから世界会議を行うまでの間に、インド洋大津波が発生しま

した。皆さんの多くは、あの津波がすべてを変え、災害に対する人々の考えを変えたということに同意されるのではないかと思います。

防災は常に、持続的な開発に寄与するものと定義されています。それはおそらく、防災に取り組む皆さんにとって最大の課題でしょう。もちろん、その課題とは一つの事象として災害を認識することについてです。つまり、防災とは、一つの事象や出来事ではなく、より長期的に持続可能な開発の観点から、リスクをどのように特定し、リスクに備え、とりわけ、リスクや災害の影響を軽減するためにどのように備えるかが、大きな課題です。UNISDRはこのアジェンダを推進するために1999年に設立されました。当時と同様に、現在も私たちの事務局はスイスのジュネーブにあります。国連の事務局が集まる地域の拠点に私たちの地域事務所は設置されています。

申し上げたとおり、UNISDRは多大な作業の調整、アドヴォカシー、キャンペーン、情報、エビデンスの構築等に取り組んできました。神戸での第2回国連防災世界会議の後の10年間、地域別プラットフォームおよびグローバル・プラットフォームは急激に発展してきました。防災グローバル・プラットフォームは、2005年の会議の2年後の2007年に第1回会合が開催されて以来、2年サイクルで開催されています。各プラットフォームの進展とともにプラットフォーム会合は大きくなり、より実質的になり、より注目されるようになったと言っても良いと思います。

UNISDRは、防災・減災についてアドヴォカシーとキャンペーンを実施します。以前、安全な学校・病院キャンペーンを推進しました。最近のものでは、この4年間実施している、災害に対して強靭（レジリエント）な都市を構築するキャンペーンです。地方自治体や地元当局が参加しレジリエンスの向上を目指して取り組んでいます。

UNISDRはエビデンスを持ち寄り情報発信するツールを持ち、リスクについての研究も進めています。国連世界防災白書を2年サイクルで発行していますが、2015年版は国連防災世界会議の2、3週間前には発行する予定です。これまでの白書では、災害と貧困、災害と公的セクター、そして2年前は災害と民間セクターについて考察しました。2015年版では、リスクはどのように高まるのか、どのようにしてリスクに対する理解を深めたら良いのか、ま





た、あらゆるセクターで私たちの実践がどのように進展しつつあるかについてまとめています。

ですから、国連世界防災白書は、様々な機関、組織、国連、多くの政府機関による共同作業で作成されるものです。この白書は、今後もエビデンスの構築にグローバルに寄与し続けるでしょう。私が個人的に最も重要だと思うのは、全体的な枠組の実施をどのように行っているかについて、各国政府の進捗報告を集めた点です。この進捗報告書の作成は、各国政府が進捗状況を測る方法を求めていた2005年になされた決定の一つでした。この10年の間に、世界中の政府から2年ごとに5つの優先行動の実施報告がなされてきました。ご想像いただけると思いますが、各国政府が自分たちの実施をどのように考えているかについて、非常に興味深い情報の基盤となっています。申し上げたように、この防災というアジェンダには長い歴史があります。1989年には国際防災の10年(IDNDR)が発足していますが、それも本当のスタートではありません。次のような国連決議を1971年にさかのぼって見つけ出しました。その決議には、災害は本当に深刻な問題となりつつあり、私たちは今、備えをするべきだと記載されています。実際のところ、まだできていません。しかし、徐々にスピードは上がってきていると思います。2002年に採択されたヨハネスブルグ実施計画は、持続可能な開発に関するアジェンダですが、非常に大きな成果をもたらしました。さらに、2005年の兵庫行動枠組(HFA)は世界中で非常に力のある、誰もが知るコンセプトとなりました。

私たちはまだ本当のところ、主流化された相互の開発計画を採用していませんが、著しく進歩しつつあります。ここで、2005年からこれまでの10年間を簡単に見てみましょう。2007年、2009年には防災グローバル・プラットフォームの第1回、第2回会合、2010年にはHFAの実施進捗に関する中間レビューが行われ、2011年と2013年には防災グローバル・プラットフォームの第3回と第4回会合が開催されました。これらの会合に合わせて、国連世界防災白書も隔年で発行されています。さらに、HFAの実施報告を2年ごとに行っています。HFAの成果については、皆さんよくご存じの通りです。国家やコミュニティの強靭性(レジリエンス)を構築するために、災害による人命の損失や、災害によるコミュニティおよび国の社会的経済的および環境的資産の損失の大幅な軽減を目指します。そのため

に、3つの戦略目標を採用しています。第一は、最も重要なものですが、持続可能な開発の取り組みに災害リスク軽減の観点を取り入れることです。第二の様々な制度や機関の強化という点では大きく進歩しています。第三に、緊急対応や復旧・復興プログラムに、リスク軽減の手法を体系的に取り入れることですが、どの程度取り入れたかを判断することも必要でしょう。それから、皆さんはHFAの5つの優先行動をご記憶かと思います。ガバナンス(制度的基盤)、災害リスクの特定・早期警報、防災知識・教育、潜在的なリスク要因の軽減です。これらは大きな開発の入り口です。そしてもちろん、効果的な対応のための備え、事前準備の強化です。

2005年には、これらに対して目安となるターゲットを設定していませんでした。そこで、現在どの程度グローバルにこれらが達成されたかについて協議しています。達成したかどうかは、必ずしもスピードや成功率、文書化されているかどうかではありません。しかし、データは複雑でしょうし、個々の担当者や各国はもっと多様な印象を持っているかもしれません。これらは国連への報告書と国連世界防災白書に反映されています。

このスライドに示しているグラフは、5つの優先行動分野について各国の自己評価からどの程度実施されているかを示すものです。5つの優先行動のうち、最も成功しているものは、5つ目の事前準備の強化です。災害の数や困難の中にある国だけではなく、ほとんどの国がそこからスタートしたということ考えると不思議ではありません。優先行動のうち、2番目に成功しているものは、優先行動の1つ目であるガバナンス(制度的基盤)の強化です。優先行動の2つ目は、災害リスクの特定と早期警報です。通常、津波の後には早期警報システムに非常に関心が集まります。優先行動の3つ目は、防災知識・教育ですが、これは国民の意識を高めるものです。学校で教育し、災害の記憶をとどめ、そこから学び、そこから発展し、研究が促進されます。また、災害リスクの軽減というテーマにどうしたら科学界を呼び戻せるかについても私たちは考えています。

ここ数年の間に、災害と気候が非常に密接に関係づけられるようになり、そのことが新たに関心を高め、意識高揚に役に立っているということが分かると思います。さて、優先行動4はご承知のように、各国の報告にある通り、最も進歩が遅れています。主流である両方(災害と気候)のリスクをすべての

セクターに組み入れ、また、それをいつ実行し、リソースはどこから調達するのかについて、政府が実際のところどのように調整を行うかを理解しようとすることは明らかに難題です。

一番最近に行われた第4回防災グローバル・プラットフォーム以降、私たちはもっぱら国連防災世界会議に向けての計画に携わっています。国連防災世界会議は非常に大規模で、目的が明確なものであり、社会のあらゆるセクターが関与してきました。障害を持つ人々、地方自治体、議員、民間セクター、科学界、学術研究機関、あらゆる社会集団に属する人たちが、国連防災世界会議という機会に非常に注目しています。集中した協議を2年間行い、国や組織に、どのようなことで成功したのか、問題点や制約となったところはどこか、国連防災世界会議から何を得たいと考えているか、という質問をしました。それは私たちの行った質問でしたが、最終的にはご承知のように、この協議から得たすべての材料を、各国政府が交渉を行っている新たな兵庫行動枠組に提供しています。私たちはジュネーブで先ほど草案についての5日間の協議を終えてきたところです。まだ合意には至っていません。

国連防災世界会議では、貧困国から豊かな国まであらゆる問題を論じます。貧困である国ほど、災害の影響を多く受けますが、豊かな国々もこの10年でどれほど災害に見舞われたか考えてみてください。オーストラリアの山火事、数年前に発生したオーストラリア、クイーンズランド州の洪水、ここ日本では東日本大震災がありました。タイの洪水もそれほど以前の話ではありませんから、覚えておられると思います。クライストチャーチの地震もありました。今日では都市部に洪水が発生すると、インフラの復旧に費用がかかるため、その分損失が最も大きくなると思います。ニューヨークを襲ったスーパーstorm・サンディを思い出してください。インフラ、サプライチェーン、重要インフラ、住民たち、いずれも起ころうとしていることに対して、備えが十分にはできていませんでした。

そのため、阪神・淡路大震災を追悼するために前回こちらに伺った時のことを、この数年間いつも思い出しているのです。井戸知事はその時こうおっしゃいました。最悪の災害が発生するのは、大災害が起きてから長い時間がたったことにより、人々が災害を忘れ始めたときであると。ですから、教育、訓練、記憶をし続けるのです。私たち個人にとって

備えることは非常に重要ですが、集団としても同様に十分に備えていなければなりません。備えはいつも忘れられていきます。必ずしも物理的な備えだけではなく、精神的な備えも年月とともに忘れられます。しかし、私たちが常に備えを怠らないようにするためのいくつかの基本的なことを、学んでいくことができたのではないのでしょうか。ですから、第3回国連防災世界会議は、そのような備えがテーマです。この10年から学んだ教訓を提起し、前途にある課題に取り組みます。また、そういったはつきりとした理解を保ち続けるのは、確かに難しい課題の一つです。人口の密集しているところや貧困が比較的増大しているところでは、災害が悪化する可能性が高くなります。また、災害が地球全体に広がっているということも災害が悪化する原因となります。国連防災世界会議は国連の会議ですから、公式なプロセスを経る会議となります。会議では、進捗状況を検証し、新たな枠組を採択し、協力・パートナーシップのための手順を検討します。これらは、世界全体にとって優先度の高い課題です。また実施状況について定期的に検証するための手順を決定します。

UNISDRは毎年、国連総会に報告書を出しています。国連が持続可能な開発の進捗について検証する際に、私たちのこの定期的な検証も活用されることになっています。ですから、私たちの報告書が公式な検証プロセスの一部となり、多くの政府が極めて重要なメカニズムを導入することにつながるよう願っています。国連防災世界会議では、公式な政府間セグメントがあります。それから、マルチステークホルダーセグメントもあります。これはグローバル・プラットフォームに近いものです。また、一般の皆さんが参加可能である非常に大きなパブリック・フォーラムも開催されます。

国連防災世界会議には、公式に認証された代表者の方々がおよそ6000人から8000人來られると予想しています。もちろん、パブリック・フォーラムにも大勢來られます。パブリック・フォーラムは、日本をはじめ世界の国々にとっていっそう重要なものです。パブリック・フォーラムには数万人が訪れると予想されますが、政府間イベントに來られる8000人だけでも大変な人数で、來場される方々のために場所が必要ですが、そればかりではなく、内容のあるディスカッションの機会とならなければなりません。この会議は、環境に配慮し、使用する

# 国際防災・人道支援 フォーラム2015

International Disaster Reduction Forum  
(DRA Forum 2015)

紙を減らし、障害者が参加しやすい会議とする予定です。政府間セグメントとはどのようなものでしょうか？ハイレベルのプレゼンテーションに加えて、閣僚級ラウンドテーブルや対話、ハイレベル・マルチステークホルダーパートナーシップ対話もあります。ハイレベル・マルチステークホルダーによるパートナーシップ対話は、非常に大きなイベントになります。専門家たちおよび400人、500人あるいは800人がディスカッションに参加します。また、ワーキングセッションは34あります。ラウンドテーブルのテーマを見れば、議論が何を狙っているかがお分かり頂けます。

災害リスクを管理するには－制度的な問題を再び考察しますが－国際的な協力とグローバルなパートナーシップが必要です。これらが発展することが必要であるということは、明らかに予想できます。主要なテーマの一つは、この会議の主要な成果の一つになると思うのですが、復興および復旧について学ぶうえで、私たちはもっと仕組みが整った国際協力をすべきだと思います。どんな災害にとっても最も困難な部分であり、ある意味最も注目されない部分で、きわめて国内的で自国内のみに焦点があたりがちな事柄ですが、政府間やコミュニティの間で互いに支援し合うために学ぶことは、かなり遅れています。また、公共投資は、実際のところ財政上の手段です。これについては多くのことが学ばれており、この分野にはかなりの進歩が見られます。ハイレベル対話では、官民連携、災害リスクを考慮した投資について、また女性のリーダーシップと参画促進に関する議論が行われます。包摂的な災害リスク管理とは、コミュニティや、皆さんもよくご存じの様々なグループと共に、社会がどのようにして全体として災害に取り組むかということです。

この国連防災世界会議の成果はどのようなものになるのでしょうか？防災枠組のゼロ・ドラフトは交渉が行われている最中です。もちろんゼロ・ドラフトからすでに変更がなされた部分もありますが、交渉にはもう2、3日かかるでしょう。仙台ではゼロ・ドラフトから交渉しなくて済むように、事前に十分に準備することを目指しています。私たちは将来に注目しています。私たちは神戸で行われた第2回国連防災世界会議とは異なる重要な点に目を向け、進捗状況を測るためにグローバルなターゲットを設定します。そして、ターゲットをどのようなものにするかを共に決定します。もし皆さんがご自分

のよく知るターゲットを考える場合、例えば、死亡者数の減少、経済的な損失の軽減、被災者数の減少などですが、ターゲットを定めるのはそれほど簡単ではないことをご存じでしょう。また、被災者の定義についてを話し合うだけでも、単純ではありません。重要施設への損害を軽減しなければなりません－特に重要なのは保健・教育施設です。増加を目指すターゲットは、国および地方の防災戦略を定めている国の数を増やすことです。さらにもう一つの増加を目指すターゲットは、国際協力とグローバルなパートナーシップに焦点を当てたものです。どのように国際的な協力とグローバルなパートナーシップを評価するかについては、もうすこしアイデアが必要です。ですが、増加を目指すターゲットは非常に前向きなものですので、合意できる可能性が高いと私は確信しています。

私たちが本当に願っていることは、たくさんの進歩を結束させることであると思います。そして、各国政府は災害に関する経済的インパクトに関する重要性や、災害に対処しないことによる政治的リスクについて互いを説得することとなるでしょう。また、この会議のテーマである防災を単独のイシューとしてではなく、2015年には持続可能な開発に関する重要な会議が開催されるということに鑑み、災害リスク管理やリスク軽減は持続可能な開発に関する目標を達成するうえで基礎となるという見方をするでしょう。

仙台で開かれる防災世界会議では、各国政府が話し合い、互いに刺激し合うことを願っています。私たちはそれぞれの国の最良の経験を持ち寄り、学んだことを効果的に共有しようとしています。間もなく発行される国連世界防災白書は、災害によるコストはグローバルに考えて全体でどれくらいか、またそれがどのように変わっていくのかについて理解する手始めとなります。そして具体的に考えるために、気候変動の影響によってかかる想定されるコストと比較しています。それにより災害リスクは、今日の気候変動の影響と比べて、少なくとも同程度か、多くの地域ではそれ以上であるということがお分かり頂けるでしょう。仙台に来て皆さまがディスカッションに参加していただけることを願っています。

## 報告

## 兵庫行動枠組の進捗 グローバルからローカルへ 人々の健康を確実なものへ

WHO 神戸センター所長 アレックス・ロス



まず初めに、WHO の関係者を代表し、阪神・淡路大震災において亡くなられた方々や多くの被災者ならびに悲しみの内にある皆様に敬意を表します。

阪神・淡路大震災を契機として、災害リスクの軽減について検討する世界初の国際的な枠組である「兵庫行動枠組 (HFA)」が生まれ、さらに世界保健機関 (WHO) の活動が、特に WHO 神戸センターを介して日本でも開始されることになりました。

本日皆様には、WHO による重要な教訓の一部と、ここ神戸および兵庫での私たちの活動についてご紹介したいと思います。WHO 神戸センターは、社会、経済、環境の変化がおよぼす健康への影響、またそれらが保健政策に与える影響について研究を行う拠点として創設されました。具体的には、都市部が保健医療制度や緊急事態にどのように対応し、どのように住民を保護するのかについて、これまでの教訓を理解するために努めてきました。HFA に関して言えば、WHO の世界的なコミュニティと地元のコミュニティとの掛け橋として、WHO 神戸センターは健康危機管理の全体的なつながりを重視してきました。これには、備え、対応、回復およびレジリエンスが含まれます。

災害には地震、火山の噴火、洪水、異常高温、異常低温、疾病など様々な種類があります。WHO 神戸センターでは、パンデミックおよび非感染性の疾患 (脳卒中、がん、心疾患、糖尿病、高血圧症など) の両方に関して、地域にアドバイスを提供してきました。ここにあるリストには、私たちが携わってきた数多くの地域が記載されています。緊急事態に対し都市部はどのように対応すべきかという理解のために、私たちは戦略的な方向性を策定しました。これには管理およびテクニカルな問題や備えについての理解が含まれています。私たちは気候変動および気候変動が健康におよぼす影響、特に都市部の人々が自分たちの直面している脆弱性を理解する手助けをどのように行うか、さらに理解したことを行動や備えへと転換していくにはどうすれば良いかを検討してきました。

HFA が第一の優先課題としたのは政治的意思についてでしたが、これに関して WHO と WHO 神戸

センターでは、災害に強い医療施設のためのイニシアティブに取り組むと共に、行政がリスクを理解するための支援を行い、理解したことをいかにして行動へと転換するかについて取り組んできました。この分野では国際的にも地域的にもやるべきことがあります。また、備えのためのリソースの配分は困難ですが、私たちは多くの課題を特定し、理解してきました。第二に HFA が優先課題としているのは、リスクの特定についてです。国際保健規則と呼ばれる国際的な取り決めがあります。これは各国が生物学的、化学的なりスク、放射能汚染関連の緊急事態によるリスクに対応し、特定する際の助けとなるものです。またリスクの特定は、能力の開発や認識の向上につながります。ですから、リスクを特定すれば、テクニカルなアドバイスや情報を地域に提供することができるのです。神戸で行う私たちのもう一つの仕事は、都市部が脆弱性のリスク評価をどのように実行するかについて検討し、健康やコミュニティに与える影響を各都市が理解するための支援を行うことです。第三に HFA が優先課題としているのは、知識管理と教育に関することです。当センターでは緊急時の管理者や緊急時の健康プランナーの訓練コースを提供してきました。もう一つ重要な課題は、リスクの軽減です。より良い対応を行い、災害から復旧するために、私たちは数多くの様々な病院や健康施設と連携してきました。最後になりましたが、備えも重要な課題です。当センターは他の都市やコミュニティから学んだことを検討し、相当量の作業を行い、これらをまとめ上げて教訓を得ました。

対処しなければならない優先課題は数多くあります。一つは人々の健康を守り、一連の災害プロセスの中心に人を置くということです。私たちはレジリエンスについても重視して行きます。また、コミュニティがいかにして災害により良く対処し備えを行うか、そして、いかにして様々な専門家コミュニティをまとめるかについても重点的に取り組んで行きます。これらは、将来的に考えられる優先課題の一部です。

# アジア防災センターによる HFA 推進の取り組み

アジア防災センター所長 名執 潔



まず、アジア防災センター (ADRC) とは何かということからご説明します。20 年前に阪神・淡路大震災が発生した際、国内はもとより国外からも多くの支援をいただきました。その支援へのお礼として、その前年に横浜で開かれた第 1 回の国連防災世界会議のアウトプットである横浜戦略において提案された、世界のリージョン別の国際防災協力の拠点のアジア版を日本が中心になってつくるという構想が、当時の首相によってうたわれました。

その後、アジア諸国の同意と、かつ兵庫県からの多大なご支援を得て、ADRC が 1998 年に発足しました。当初のメンバー国は 22 でしたが、賛同国が増え、今のメンバー国は 30 です。

ADRC の業務の柱は 3 つです。1 つ目は「防災情報・知識の普及」で、HFA の優先課題 2 に相当します。2 つ目は「人材育成事業」で、HFA の優先課題 1 に相当します。そして 3 つ目は日本からの援助も含めたメンバー国同士、あるいは国際機関との協力を深めていくことで、優先課題 3 に相当します。この 3 分野の取り組みについて、具体例をご紹介します。

1 つは、防災知識の普及です。私どもは既存の災害に関するデータベースを毎年分析・解析し、レポートを作成しています。ただ残念ながら、この分野における国際的な概念の統一、共通のデータベースづくりは非常に遅れているのが現状です。

その第一歩として、国際機関と協力し、世界共通災害番号「グライド」(GLIDE = GLobal unique disaster IDEntifier) を定めました。災害の種別、発生年、通し番号、被害を被った国により災害を識別します。この特徴は、巨大災害により被害が複数の国に及ぶ場合にも統一的な整理ができることです。

もう 1 つの柱は、先ほど述べた科学技術分野等における協力で、例としてセンチネル・アジアという取り組みを紹介します。センチネル (sentinel) は英語で「歩哨」、先見役を務める人を意味し、各国の防災機関と宇宙開発機関を結び付ける役割を果たしています。その中心的な業務は、災害発生時の緊急観測です。大災害の被災地の状況が地上からでは把握困難な場合、あるいは被災地が広過ぎて 1 国で

は把握しきれない場合に、それらの国から ADRC に緊急観測のリクエストがあります。私どもはそのリクエストの内容が適切と判断すれば、日本なら JAXA、タイなら GISTDA など、地上観測が可能な衛星を主管するアジア各国の宇宙機関に緊急観測の要請を出します。そして、宇宙機関が被災地域の写真を撮って被災国に返す仕組みです。発災前と発災後の写真を比較対照することで、被災地の状況を把握することができます。

最後の柱である人材育成の取り組みとして、まず、客員研究員の受け入れを御紹介します。メンバー国の中央政府で防災を所管している省庁の若手職員ないしは研究者を年 8 名ずつ日本に招聘し、数カ月間、日本で過ごしてもらいます。その間、研究員は各国の防災に関する課題について、日本の研究者等からアドバイスを受けて研究するとともに、日本の防災システムや行政の状況等について、いろいろな機関からレクチャーを受けます。これまでメンバー国のうち 26 国から延べ 79 名の研究員を迎えてきました。彼らは帰国後、防災部局の中で昇格し、私どもに対しては各国の防災に関する最新情報を提供する窓口的な存在になっています。つまり、人的ネットワークの確保も狙いとしています。

過去のユニークな取り組みとして、津波を題材とした有名な日本の民話『稲むらの火』の外国版の発行と普及があります。衣装や舞台設定は各国の状況に合わせ、各国語に翻訳した冊子を印刷して、各国の NGO がコミュニティレベルでの防災教育に使いました。この資料は今でも引き合いが来るなど、大変意義の高い事業であったと思います。

ADRC の 30 のメンバー国のうち、日本を含めて防災に関する基本的な法律を作った、あるいは策定予定の国は、ほぼ半分の 14 です。しかも、そのほとんどがこの 10 年間ぐらいに作成したものです。このように、組織づくりではアジア各国の防災は進展していますが、人材や予算の不足が今後の大きな課題に挙げられています。ADRC はアジア諸国の防災に関するリクエストの高度化、多様化に応えつつ、各国の防災力の向上に貢献していきたいと考えています。

## 心の回復を支えるもの

兵庫県こころのケアセンター長 加藤 寛



心の復興（回復）に必要なことの基本は、生活の再建です。そのためには、健康的な生活の維持が必要です。そして、コミュニティの再建を進め、その中で自分の役割、特に仕事を回復していくことが心の復興の礎になります。

心が回復していく期間は、災害復興期に当たります。復興期にはインフラの復興が優先され、個人の生活の再建は後回しになる中、個人の抱える問題がどこまで被災の影響であるかが曖昧になってきます。例えば、阪神・淡路大震災後、孤独死が問題になりました。孤独死者の約半分は高齢者で持病の悪化が死因でしたが、3～4割は中壮年の男性でした。その背景には失業やアルコール依存などの問題が隠れていました。

こういう人たちに対しては医療的な治療だけでなく、生活再建とアイデンティティ回復まで考えなければ有意義な支援にはなりません。医療関係者や臨床心理士などの専門家だけでなく、健康を維持するための保健活動をする方たちや、被災者の生活を支援する方たちも、心のケアの大切な担い手であることを認識する必要があります。

日本では20世紀の最後の5年から21世紀に入る直前まで、いろいろな事件や犯罪が続き、心のケアが提供されました。そういう流れの中で2004年、兵庫県こころのケアセンターが国の助成によってHAT神戸に建設されました。当初は、阪神・淡路大震災の教訓を伝え、紹介する役割を期待されていました。ところが、その年から新潟県中越地震やJR福知山線の事故など多くの災害や事故が発生し、私どもはそれらに多くの時間とマンパワーを使って対応してきました。

とりわけ、2011年の東日本大震災は、私どもの存在価値が問われるような災害であったと言えます。東北の人たちの心のケアを担うべき人たちが直面した問題の1つは、外から来た多くの支援者をコーディネートすることの難しさでした。また、阪神・淡路大震災よりはるかに広域の災害で、かつ精神科の病院が多く被災していました。例えば宮城県では2つの病院が津波の被害で使えなくなり、数百名の入院患者を転院させなければならない状態になりました。福島では原発から30km圏内にある5つの精神科病院から患者さんを転院させなければなら

ず、これまでにない活動を強いられました。

地域の支援を担う保健所や市町村の保健機関が被災し、多くの職員の方が亡くなりました。しかも、そういう方たちを補うマンパワーを確保するのも、とても難しい状況でした。その中で東北の方たちはいろいろ工夫をし、現在いろいろな活動をされています。心のケアセンターを各県に設置しただけではなく、メンタルヘルスを担うNPOなどの民間組織が活動している地域もあります。また、マンパワーの不足を補う新しい人材を確保するため、被災された方をトレーニングして、支援する側にするというユニークな取り組みをしています。

私どものもう1つのミッションは、自分たちの経験を海外にも伝える国際貢献です。世界のさまざまな災害において、JICAからの仕事として活動させていただきました。アジアと東アフリカの被災国10カ国の方々を招いて研修をしています。ミャンマーはスマトラ島沖地震津波でも被災していますが、このプログラムが行われている5年間で、メコンデルタの辺りを襲い、十数万人の犠牲者を出したサイクロン・ナルギスという大災害を経験しています。

研修に参加した方から、私どもがお伝えした知識を生かして、デルタ地帯でボートを使って心のサポートをしたとお聞きしました。ミャンマーにいる精神科医80人全員がメコンデルタに集結して、できる限りの支援をされたと聞き、非常にうれしく思いました。

四川大地震の後の支援もしました。日本と中国は非常に難しい関係にあった中で、JICAからサポートをいただいて活動をしたことも、私どもの大きな財産になっています。

災害からの復興には、人々が精神的に健康であることが大事です。そのためには、生活の再建が一番大事であることを強調しておきたいと思います。阪神・淡路大震災以降、日本では地域内での心のケアは非常に拡充してきましたが、東日本大震災では非常に困難な状況に直面し、今、非常に大きなチャレンジをしています。今後とも、東北への支援を続けるとともに海外で発生した災害のあとにもサポートをしていく責任が私どもにあると考えています。

# 「Build Back Better」アプローチを 取り入れた包括的な災害対策の重要性

国際復興支援プラットフォーム（IRP） 上席復興専門官  
河内 紳吾



私からは、「Build Back Better（より良い復興）」というコンセプトを基に、日本がどのように海外に貢献してきたのか、海外はどのような視点で日本を見てきたのかを、IRP（国際復興支援プラットフォーム）におけるHFAの取り組みとともに説明します。

バングラデシュでは20年ごとに大きなサイクロンが襲来しています。国土面積は日本の約3分の1と狭い一方で人口は日本の1.5倍、国土の80%が海拔9m以下です。1970年のサイクロンの死者は30万人でしたが、外務省のODAやJICAの支援でサイクロンシェルターを増設するごとに、その後の同じ規模のサイクロンでは死者が減る結果となりました。これは、同国が「Build Back Better」の意識を強く持って防災政策を進めてきたという証左になります。日本が進める国際協力は、たとえばサイクロンシェルターの中に、学校や備蓄庫などの多機能を備えることにより、災害からの脆弱性を減らすと同時に初等教育の場も提供するという、一石二鳥の政策を取っています。

もう一つの事例としてモルジブをご紹介します。国土面積は淡路島の約半分の300km<sup>2</sup>、一番高い所でも海拔約2m、そこに40万人の人が住み、やはり高潮や遠地津波の脅威に向き合っています。1987年の高潮被害の後、日本のODAにより「Build Back Better」の観点から防潮堤を造成しました。この防潮堤は、後に2004年のスマトラ島沖地震によるインド洋大津波から同国の死者を大幅に軽減する役割を果たしました。このことは、モルジブの国家元首をはじめ閣僚が、兵庫をはじめ国内外の国際会議でも発言されているところです。

さて、我が国・日本を振り返ってみますと、国土の7割が山、人口の半分が国土の15%に集中して住むなど、常に災害リスクと隣り合わせとなっています。災害と戦いながら発展してきた国だからこそ、国際協力の分野のうち「防災」は特に比較優位性を持っており、優良事例や経験、教訓などの取り組みを海外に大きく発揮できると考えられています。

災害後の「Build Back Better」や「創造的復興」という考え方は、1995年の阪神・淡路大震災以降、兵庫から世界に発信されています。また2005年1月、第2回国連防災世界会議で「兵庫行動枠組」が採択されるとともに、IRPも会議の成果の一つとして設立されました。私どもIRPは、日本政府（内閣府）や兵庫県庁による多大な支援のもと、アジア防災センターなど多くの国際・国連機関が参画しています。今年2015年までの10年間、HFAに基づく取り組みとしては、「Build Back Better」のアプローチを

もって、主に大規模災害発生国における被災地調査とその後の復興支援、防災担当行政官向けに人材育成、国際会議での情報共有、復興事例データベースの構築と調査研究等を行ってまいりました。

最近の例では、2013年のフィリピンにおける台風被災地調査の結果、中央政府に加え、地方政府職員に対する人材育成の必要性を抽出し、被災調査2カ月後にレイテ州で地方行政官向けの人材育成事業を実施しました。昨年は中米や南アジア地域においても、同様の人材育成事業を行っており、その際には教材として「IRP分野別復興ガイドランスノート」を使用しています。行政、住宅、インフラをはじめ、環境、健康、心のケア、生活復興など多岐にわたる切り口と分野から、復興行政に資する指南書として取りまとめたものです。その他には、2008年の四川大地震やミャンマーのサイクロン災害、2011年の東日本大震災など、大規模災害については、復興状況報告書も作成しています。

日本でも、1945年の終戦後、家屋が総じて脆弱性が高い中、台風などの風水害により多くの死者が発生していた中、1961年の災害対策基本法の成立まで、「Build Back Better」のアプローチによるハードとソフトの対策を組み合わせてながら復興と次なる災害予防策を取ってきました。風水害については、早期警戒態勢の構築と災害情報の共有化を優先的に進め、1959年の伊勢湾台風の教訓を基に、5年後の1964年には、台風観測用の気象レーダーを日本で一番高い山（富士山）に設置、運用を開始しました。その後、1977年の気象衛星「ひまわり」の打ち上げに続き、2014年5月に打ち上げられた「だいち2号」は、今や地殻変動を2cmの誤差で観測できるようになっています。こうした観測情報も日本が各国に国際貢献できる大きな柱となっています。

日本では、風水害の他にも地震など大規模な災害が発生するたびに、それを契機としてハードとソフトの両面において改善を行っており、災害復興を加速させると同時に、災害に強いまちづくりを、多種多様なステークホルダー（関係者）とともに着実に進めてきました。

国際復興支援プラットフォーム（IRP）では、現在、「Build Back Better」のコンセプトをさらに発信すべく、仙台における「第3回国連防災世界会議」や日本政策投資銀行の「東北復興連合会議」に向けて準備を進めておりますが、南海トラフ地震や首都直下地震が近く発生する恐れがある中、今後とも、人材育成事業や復興事例の発信事業など精力的に活動を進めていきます。

## 「レジリエントな社会を目指して」

国連事務総長特別代表（防災担当）兼 UNISDR ヘッド マルガレータ・ワルストロム

国際協力機構（JICA）理事長 田中 明彦

人と防災未来センター長 河田 恵昭

河田：DRA(Disaster Reduction Alliance)は、人と防災未来センターの発足と同時にでき、同センターに事務局を置いています。これまでの13年近い活動で多くの実績を上げ、次の10年にはかなり実質的なことができる素地ができています。本日は時間の都合等により、20近いメンバーの中から、代表的な機関にプレゼンテーションをいただきました。

この鼎談では、JICAが2005年から始まった兵庫行動枠組との関係でどのような活動をされているか、そして、DRAを始めとするHAT神戸にある機関がどのようなことをしてきたかをご紹介します。

その後、DRAの活動を国際的な視野から見て、これからの10年、実質的にどうしていけばいいのかという議論をまとめていきたいと思います。

まず田中理事長から、JICAのこれまでの取り組みと今後についてお聞かせください。

田中：JICAは日本の政府開発援助の実施機関で、円借款、無償資金協力、技術協力、そして緊急援助隊の事務局も行っています。緊急援助隊の事務局には日々、世界中で起こる災害の情報が入り、それに対して物資支援や、医療チームの派遣などを行なっています。最近もマレーシアの洪水に対して緊急資材を出しています。そういった活動に加え、無償資金協力による建物の建設や、もう少し長期的に、災害からの復旧・復興に向けた財政支援として、非常に低利のスタンバイローンなども行なっています。

その中で特に重要なものは、開発途上国の行政官や専門家に災害に関する意識を高めていただき、防災のさまざまな取り組みを検討していただくプログラムです。2007年に兵庫県と共同でJICA関西の中に国際防災研修センター(DRLC)を設立し、JICAが実施する防災関連の研修事業の5割はここでを行っています。阪神・淡路大震災の被災自治体、人と防災未来センター、こころのケアセンターとの協力で研修を実施し、2015年1月時点で、延べ約100カ国から2000人以上の方に参加していただいています。

例えばコミュニティ防災研修コースは、神戸市が推進する防災福祉コミュニティ(防コミ)の知見を取り入れた内容です。トルコでは人と防災未来センターをモデルにした防災館がつけられました。バングラデシュのサイクロンシェルター建設も、JICAが行っています。

河田：私は京都大学防災研究所の教員を長く務めていました。その間、5098人が亡くなった1959年の伊勢湾台風をきっかけに、いろいろな形で災害

に関する共同研究が進み、国の予算で海外への調査研究も始まりました。私は、阪神・淡路大震災の前、約80カ国で約300回の災害調査をしました。国際的なIDNDR(国際防災の10年)はそのときに始まりました。そういう意味で、キャリアの中に国際的な視点を随分持っています。

最近、アメリカで高潮の大きな災害が起こっています。日本も歴史的には非常に大きな高潮リスクを持っているので、起こってから改善するというやり方ではなく、起こる前に努力するという立場から調査をしています。

2004年12月26日のインド洋大津波では、私が団長で調査員約80人をいろいろな国に派遣し、国を挙げて国際的に調査をしました。インターネットの調査には、アメリカやイギリス、韓国などいろいろな国から参加があり、その結果を英文の報告書にまとめました。

阪神・淡路大震災を機にHAT神戸にDRAができ、そこに多くの国際的な実務機関が集まって、そこをハブに活動を展開してきました。私自身も大学とJICAの間で多くの共同研究をしました。いろいろな国でJICAと一緒にODAの一環として活動してきた歴史もあります。この10年の活動で、実質的な挙動調査やデータができる素地は整ったと思います。

田中理事長、HFAに関係したJICAの具体的な活動を少し紹介ください。

田中：世界的に災害が大規模化し、頻発する中、ISDRとも協力して日本から積極的な国際貢献ができるよう努力しています。特に重要なことは、「防災の主流化」という概念です。何か開発プロジェクトを行うときは、自然災害が起きたらどうするかをあらかじめ考え、そこに投資をしておくことを私どもは強調しています。

また、国際協力には人道支援や開発協力など、さまざまな団体がありますが、巨大な災害の対応では、組織間、分野間に生じるギャップを小さくしなければなりません。一昨年秋、台風ハイエンがフィリピンのレイテ島を中心に大被害をもたらしたとき、JICAは直ちに緊急援助隊の医療チームを送りました。復旧・復興を進めていくため、直ちに対策チームをつくって各部の間で協力してもらい、緊急援助隊が帰るとオーバーラップして専門家に現地調査をしてもらい、直せるものはその段階で直します。次に、災害シェルターになる小学校を無償でつくり、その段階で技術協力としてハザードマップをつくり、道路や防波堤など長期的なことも考えてもらいます。神戸の創造的復興を基にしたBuild Back Betterというコンセプトにフィリピン政府も合意し、そういう方





針を取りました。

昨年秋に、また大きな台風がフィリピンを襲ったときは、一昨年の経験もあり、多くの住民が早い段階から避難しました。私どもがつくったハザードマップが役立ったと伺っています。災害が起きた後は、シームレスに Build Back Better の方向に持っていくため、このような経験を共有していかなければいけないのではないかと思います。

**河田**：兵庫県が積極的に防災に取り組む姿勢が、2005年の兵庫行動枠組の採択につながったと思います。お手元の『阪神・淡路大震災20年 兵庫からの提言』には、この10年間、兵庫県が行なったことの具体的な事例をまとめ、日英で紹介しています。

先ほどから出ている「防災の主流化」では、例えば兵庫県は、日本で最初に災害対策センターをつくり、「防災監」がトップに立って県全体の資源を動かせるようにしたことが大きな効果を発揮し、それが今、日本の都道府県の標準になっています。

日本の大きな災害が懸念される地域では、10年前より市町村レベルでハザードマップが用意されていますが、住民はどんどん避難しなくなっています。情報を正確・迅速・詳細に手に入れられるようになったのに、コミュニティや個人レベルでそれを使いこなせていないのです。しかし、兵庫行動枠組の中で、リスクを顕在化させるという意味において、兵庫県は非常に大きな努力をされました。

HAT神戸には、人と防災未来センターやJICAなどいろいろな組織が集積しています。人と防災未来センターは発足以来、来場者は600万人を超え、最近は海外からの来訪者が増えています。このようなマルチの目的を持ったミュージアムは少ないと思います。海外でも同様の組織をつくりたい国が幾つか出てきて、それについても貢献しています。

リスク軽減では、公的施設の建物の耐震化を率先して進めてきました。また、災害に先んじて住宅の早い復旧・復興を目指す仕組みの共済制度を兵庫県だけが率先してつくっています。また、三木市に総合防災公園が整備されています。東日本大震災の際、関西広域連合が被災地の精神的・物質的な支援をカウンターパート方式で行ないました。特に、人材の派遣では、全国から2000人を超える自治体職員が被災地に駆けつけましたが、兵庫県は率先して、多くのキャリアのある職員を送り込みました。このような実績とともに、これからも神戸を中心に、日本国内だけでなく世

界的にもそういう貢献をしていきたいと考えています。

こういった活動について、ワルストロムさんにコメントをお願いします。

**ワルストロム**：新たに採択予定の兵庫行動枠組の後継枠組についてとてもよい情報があることがすではっきりしていますので、そのひとつを皆さんにお知らせしたいと思います。それは「健康」がこの枠組にもり込まれたことです。実は兵庫行動枠組の前回の定義では、「健康」ではなく「生物学的ハザード（危険）」となっていました。

さて、皆さんがお話くださったことも兵庫行動枠組のその他の主要分野のいくつかと一致します。さらにまた、兵庫行動枠組の後継枠組が、私たちの呼び方で言うと人間中心であるべきだという強い願いもあります。それには皆さんから数々のご提言をいただける分野が多く関わっています。それは共助であり、住民重視であり、住民の災害経験のあり方、および心情的回復・社会的復興の際の課題の経験のあり方です。

東日本大震災など過去の災害からの教訓をもとにして今述べた点が非常に重視されている一方で、地域社会の潜在能力も重視されています。私が「ローカル」と呼ぶものの重要性が非常に注目されているのです。なぜなら、社会の成り立ちはローカル・レベルごとに異なっており、地元の人々が自分自身の能力を活用できるようにエンパワー（能力獲得を後押し）することが重要だからです。中央とローカルの関係をこれらの用語で記述する方法にはまだ大きなズレがあります。

行政組織が強力で、新しい試みにも積極的に、共有力・認識力がありそれを実行していることは絶対に必要ですが、行政組織だけでこれらの問題に取り組むことはできません。また一方で、社会全体をどうまとめあげるか、住民の参加を呼び込む意欲と能力の両方を行政組織がどう強化するかは難しい課題です。ガバナンスの仕組みがどう発展したのか検討できる大きなチャンスがここにはあると思います。

この人間重視こそがあらゆる点で非常に重要ですので、この認識を高め発展させる必要があると思います。兵庫行動枠組の後継枠組に込められた強い願いのひとつは、リスク情報はもちろん信頼すべき筋から得られる正確なものであると同時に入手や利用が容易であることが必須だという点です。

リスク情報はある、早期警報もある、それでも住民が避難しないのはなぜでしょうか。私が思うに、私たちのリスクとのつきあい方をもっと重視しなければならぬのではないでしょうか。うまく連携のと

れた意識啓発・教育キャンペーンを世界規模で継続的に忍耐強く実施する必要があります。それはつまり、そのキャンペーンがトップ・レベルで、言うなればグローバル・レベルで一定のメッセージを伝えることが必要だということです。

そして私たちには用語集 (Terminology) があるのです。と言いますのも、私の理解では (そして私が数々の交渉から感じるところでは)、世界では一つの同じ事柄が場所によって違う名前で呼ばれているからです。標準化は有効性のために重要です、協力は絶対不可欠です。皆さんはISDR用語集があるのをご存知かと思えます。現在私たちはこの用語集を政府間プロセスの対象にするよう求められています。この用語集について、あるいは用語間の照応について数年後には合意に至るだろうと楽観視する人もいますが、私自身は正直なところ少々課題が生じるだろうと見越しています。

皆さんのコメントとの関連で私が最後に触れたいのは競争力についてです。それはもちろん災害の経済学と直接結びついています。経済の影響の大きさについての理解が十分に広まっていないと思います。(日本以外の) 大半の行政組織は、災害が発生した後に損失と復興に対してお金をかけたほうが、より長期的な防災と強靱性 (レジリエンス) への投資に比べて費用便益がプラスになると現に期待したりいまだに信じたりしており、あたかもそうであるようにふるまっているように思えますが、現実はそうではありません。そのような計算をすれば事後的な支払いの費用便益はもはやプラスにはならないことを証明する十分なデータがあります。したがって、むしろ、自分自身の任務の時間的期限を考慮しているようなものです。政治的指導層が目先の短い期間ではなく、より長期的な費用便益に目を向ける用意がもっとできるように、私たち専門家は彼らに選択肢を建設的に提示する方法を学ばねばならないと考えます。

以上は数ある可能性の一部ですが、その多くにはもう皆さんが触れてくださったと思います。ありがとうございます。

**河田:** DRA の今後の活動にとって非常に大きなヒントをいただきました。WHO 神戸センターのロスさんにもご意見をお聞きます。

**ロス:** ありがとうございます。神戸という地で、神戸市と兵庫県からの教訓をいくらかでも国際的な議論の場へ持ち込むお手伝いができること、また逆に他の地域からの教訓をこちらに届けられることを、私たちは大変誇りに思います。

皆さんのお話はすべて、今後進むべき道筋の理

解に向けたすばらしい足場固めとなりました。起こりうるありとあらゆる災害のために25通りものシステムを作り上げることは私たちには不可能です。WHOには、その専門的業務・保健システム業務を通して果たすべき責任がたくさんあります。

第2の点は、被害を被りやすい人々を見極め、その脆弱性に備えの段階で対処する方法を検討し、システム全体を通じた個人々人への影響を理解することに関する問題です。

当然の関心をいまだ払われていないもう一つの分野は、加藤先生も言及なさいましたが、個人々人に対する長期的な社会心理的影響という概念です。私たちはいまだに災害と関連事象の短期的影響のことを考えており、長期的影響についてはそれほど考えておりません。長期的影響はその後、地域社会の経済的復旧や教育につながるものです。

本日私は病院の安全性についてお話ししました。安全な病院は消防署や警察署と同じく地域社会の資産として不可欠なものであり、HFAの後継枠組にもり込まれつつあります。

テクノロジーの役割は全セクターにわたり存在しますが、保健テクノロジーにおいてもその役割はよりよい情報伝達の補助であり、また早期警報システムです。情報伝達および私たちが「リスク・コミュニケーション」と呼ぶものをめぐる仕事の全体領域がありますが、残念なことに私たちがこれを理解したのは福島での事故の後、多くのさまざまなタイプの災害の後でした。どうすればこの情報伝達をよりよく実施できるかが問題です。

予防は治療よりも望ましいものですので、予防をめぐる仕事の全体領域があります。保健の視点から見ると、予防は訓練・人材育成・システム構築に関するガバナンス問題への貢献を後押しすることにも関連しています。

要約しますと、災害への備え (被害軽減)、応急対応、復興、そして強靱性 (レジリエンス) という一連の過程全体のさまざまな段階で、WHOはさまざまな業務を行なっています。しかし私は、これまでも指摘されてきた通り、計測・評価の必要性を改めて強調したいと思います。また、私たちのシステムが実際に有効に機能しているか、そしてそれが最良の対処法かを確認する必要があります。私からは以上です。

**河田:** 自然災害は、ものに対するより、人に及ぼす影響の方が強いので、防災・減災には人材育成を含めて、社会科学的なアプローチが必要です。阪神・淡路大震災の復興に尽力いただいたデビッド・

# 国際防災・人道支援 フォーラム2015

International Disaster Reduction Forum  
(DRA Forum 2015)

マメン先生から、ご自身がこれまで活動してこられた感想をいただきたいと思います。

**マメン**：長期にわたる復興過程での心の健康問題の重要性に関するお話が大変印象的でした。阪神・淡路大震災から20年、9.11から13年経ちますが、診断や治療が必要な心の健康問題はいまだに跡を絶ちません。

2番目に申し上げたいことは、仙台で開催される国連防災世界会議で焦点となる点に関わっています。同会議では、既存のリスクの削減だけでなく私たちの成長モデルの変更も焦点となっています。ワルストロムさん、あなたは2年前の基調講演で、災害を生み出すのは自然現象そのものではなく、社会こそが災害を生み出す基盤なのだとおっしゃいましたね。仙台での会議の準備資料を拝見しましたが、劣悪な都市計画も含めて潜在するリスクやリスク拡大要因の削減が非常に重視されており、大変うれしく思います。

**河田**：災害や同時多発テロが引き起こす問題は非常に長期化し、いろいろな側面が現れてきます。複雑化した災害の被害をどうケアするかが重要だというご指摘いただきました。トルコでは1999年のマルマラ地震の後、人と防災未来センターを手本にミュージアムをつくられました。ブルサ県前知事のハルプットさん、活動内容やお考えをお聞かせください。



**ハルプット**：トルコでは、内務省が防災対策と災害後の対策をコーディネートしています。私どもは防災について学ぶため、2006年にJICAと協力関係を結びました。私はイスタンブールの知事とともに兵庫県を訪問し、その後、ブルサの知事になりました。そして、日本の例にならって、地震対策という意味でブルサに防災館を設立しました。開館の式典には当時のエルドアン首相が出席し、このようなモデルをトルコ全国に広げる必要があ

る、JICAには大変感謝しなければいけないと申していました。この場をお借りしてお礼を申し上げます。

**河田**：JICA 関西は JICA の国際研修の約 5 割を実施しています。人材育成は非常に息の長い取り組みですが、今後コミュニティや人の問題をターゲットとして考えていくためには、よい人材が必要です。わが国はその点で、これから貢献できるのではないかと思います。

インド洋大津波で早期警報システムの重要性がうたわれましたが、結果的に、早期警報システムはできませんでした。それは、軍事的な要素があるからです。地震計は、原爆の実験の規模なども高精度で解析できるので、原爆や水爆を開発しようとしている国は、地震計の記録の共有化にとっても警戒心を持っています。情報の共有化が無理ならば、各国の津波警報システムをつなぎ、改良していく方がいいと思います。

阪神・淡路大震災の後、兵庫県は最初に「フェニックス防災システム」を整備しました。その運用がうまくいった事例、問題があった事例などを、井戸知事にお聞きます。

**井戸**：災害の被害が大きくなるのは、情報がないからです。被害の状況を事前に想定し、現地の情報が入らなくても支援のシステムを動かす事前通報が、フェニックス防災システムの基本的な枠組みです。去年8月の豪雨の土砂災害は、広島だけでなく兵庫県丹波市の市島町でも大変大きな災害となりましたが、市島町は土砂災害が起こる1時間前に避難勧告を出しました。1kmメッシュで5段階評価ができる土砂災害危険情報システムにより、市町村がその予測情報に基づいて避難勧告を出したのが大変機能した例だと思います。

**河田**：災害時に情報がなければ手も足も出ないという20年前の大きな教訓から、GISやマネジメントシステムなど、情報を駆使した対応が飛躍的に進んできました。東日本大震災の際は、日本の自動車メーカーのカーナビ情報を一元化し、ビッグデータとして道路の状況がほぼリアルタイムで分かるシステムができあがっていました。

また、大学レベルではビッグデータを使って震源、地震の規模、何キロ圏ごとの人口、大企業数、従業員数などの情報がリアルタイムで分かるようになりました。このように学術的に開発したものを途上国で積極的に使っていただいたいと思います。政策統括官の日原さん、こういったアプリケーションは中央政府の災害対応などにも生かされつつあると思いますが、コメントをお願いします。

**日原**：先ほど知事からもお話があったように、広島

の土砂災害や御岳山の火山災害は、物理現象としてはそれほど大規模ではないにもかかわらず、多くの人が命を落としたために非常に大きな被害となったことが課題だと認識しています。

ワルストロムさんがおっしゃるように、災害には社会、人の住み方や行動が絡んでいます。日本語は hazard と disaster の区別をせず、どちらも「災害」と呼びますが、ハザードが一定でも、人の行動によって被害を小さくすることが重要です。そのため、インフラ整備等のハード的な対策も行なっています。ハザードには何段階もあります。ハザードの大きさが一定であっても、人に直接及ぶ被害を減らすためのハード対策と、人が逃げるといったソフト対策も含めて、常にいろいろなところで防災を意識していくのが、防災の主流化だと思います。そこには、Build Back Better の考え方も大変重要です。

防災はまさに総合対策、総力戦なので、いろいろな意味での知の結集、社会心理学的な面も含めた対応が必要だと考えて取り組んでいるところです。

**河田**：残りの時間で、DRA の今後の活動に関してお知恵を拝借したいと思います。例えば、経済と防災をリンクして考えることには、随分理解が進んできました。国際通貨基金（IMF）や世界銀行でもその点に的を絞った議論が始まっています。しかし、問題は現場を知らない人が増えていることです。データを使って、被災地のことを知らない人たちが議論し続けているのは、現場との乖離が必ず出てきます。

災害で亡くなった人やその周囲の人の痛みを考慮しない復興などあり得ません。今はいろいろなデータが整理されるようになり、今後もそういうプラットフォームが充実してくると思いますが、それで災害のことが分かった気になってしまうことに私は危機感を持っています。災害が起こったときに世界的に調査員を派遣し、長期にわたって現地の調査を仕事として行なっているのは JICA ぐらいではないかと思います。田中理事長に、その辺のことを少しお聞きしたいと思います。

**田中**：途上国の場合、その国の指導者が、災害が起きたら現場がどのようになり得るかという認識や想像力を持っていることが決定的に重要だと常々思っています。JICA は今、防災にどれだけ投資をすれば、将来災害が起こったときに被害をどれだけ減らせるかという経済モデルをつくっています。要職に就くような人に現場をよく知ってもらうため、研修プログラムに招く参加者をかなり戦略的に選ぶことが大事だと思っています。

東日本大震災の 1 つの教訓は、ある種の誤った安全意識が避難を遅らせることです。例えば、防波堤が非常に高いと信じていたら、津波が来ると言われても逃げません。ハザードマップで安全だとされている場所でも、想定を超えるハザードが起きれば大災害になります。被害想定について創造力（クリエイティビティ）のある人たちが指導していかなければならないと思います。

もう 1 つ、社会現象としての防災には、いろいろな人の参加が必要です。日本の東北でも途上国でも、避難、シェルターの設営、仮設住宅やコミュニティづくりは、例えば男性だけではできません。男性、女性、障害のある人、高齢者などいろいろな人が参画し、意思決定やプランニングをし、何かが起きた後の対応を考えることが重要です。必要な調査は JICA がしますし、必要なプログラムには海外からぜひ積極的に参加していただくつもりです。DRA にもぜひご協力いただければと思います。



**河田**：専門用語が標準化されていないことが大きな問題になっています。IDNDR の初期に、日本政府が専門用語の日英翻訳の辞書をつくりました。しかし、問題は日本語と英語の表現の違いではなく、土木と建築と地球物理など学問の分野ごとに、同じ現象が違う言葉で表現されていることです。そのため、専門家が連携しようとする、大混乱に陥ってしまいます。次の HFA で用語の定義をきちんと整理すれば、もう少し連携がうまくいくのではないかと思います。

最後にワルストロムさんに、ご感想をお伺いします。

**ワルストロム**：私たちは防災のある部分の専門家ですので、皆さんそれぞれにとっては、おそらく私が今申し上げることで皆さんの活動が変わる必要は必ずしもないと思いますが、環境が変化しつつ

# 国際防災・人道支援 フォーラム2015

International Disaster Reduction Forum  
(DRA Forum 2015)

あることは重要です。自分たちの活動に熱中するあまり私たちが冒しそうな危険の一つは、100%の安全が可能だというイメージを打ち出してしまふことです。私たちにはもちろんそれは不可能だとわかっていますが、そのような政治的道義性のある野心的目標をもつ必要があることもわかっています。私が思うに、そのような目標は特に非常に豊かな国の人々の反応の仕方に関わるからです。しかしそのような目標は、言ってみれば、今すぐ具体的な行動につながるものがない、抽象的な目標であり、新たな一連のリスクを生むことになると思います。

2番目に触れたいのは国家安全保障の問題です。ますます多くの国々で、災害リスク管理が現に国家安全保障の全般的な管理の一部となっています。災害リスク管理は国家安全保障の管理と同じではありませんが、同じ制度的全体像の中にあります。また、災害リスク管理は13、14年前と同じ姿ではなく、実際にははるかに進展した課題となっています。というのも、一部の国にとっては自国社会の安定にとっての、そしてその他の国にとっては総合的な安全保障問題にとっての全般的なリスク判断を管理する能力は、なぜか同種のリスク管理能力には含まれていないからです。したがって興味深い将来的課題がいくつか生じつつあります。

第3の点はローカル対中央政府という問題に関わっています。従来の緊張関係や競争、あるいはローカルと中央の間にあるあらゆるものに加えて、活動の機能性と連続性という問題があります。十分に発展したシステムではなく、つまり中央とローカルの間で責任が切り替わってしまっている場合、ある期間活動が停止し、誰が担当者かについて混乱が生じ、大きな損失の原因となります。これは世界中のほとんどの国で起こります。なぜなら、中央とローカルのどちらかが人口データのバックアップシステムやさらには本当に必要なものどころか処理能力さえも失った場合の作業や責任の機能性について、実はまだうまく処理できていないからです。だから私たちには用語集のアイデアがあるのです。これはやり遂げなければならないと私は本当に思いますので、まずは実際のアプローチから始めましょう。やり遂げる可能性は十分にあります。

最後に私は社会の問題について、また災害を生み出すのは、ハザードそのものではなく社会そのものだという事実についてコメントしたいと思います。現在、都市部のリスクが大変重視されています。これはもっともなことで、なぜなら近い将来、人口の大半が都市に集中するからです。都

市住民となった私たちはこれまでとは完全に違う関係を互いにもっているか、あるいは関係性をまったく欠いているからです。都市地域での災害の原因の一端は社会的ネットワークの弱さであることがしばしばです。大都市住民はお互いのことをあまり知りません。人的ネットワークの欠如が無用の悲劇を引き起こした事例はたくさんあります。

もうひとつは共助システムの欠如です。共助システムは、皆さんが阪神・淡路大震災後の成功例と新機軸の一つとして強調されたものですね。相互的な自助が災害時以外にうまく機能せず、災害時にも必ずしもうまく機能しない理由は、ネットワークの欠如だけでなく、財政能力の違いや組織原則の欠如でもあります。その結果、災害後に共助システムを導入し実施し始めることになりましたが、その場合なにも事前の計画はありません。これは興味深いことですが、そのために必要で有効な活動が滞るという意味では有害です。市民と行政がお互いを社会の中のアクターと見なしていないためにこの二者の間でときに生じる誤解によって、そうしたことが起こるのです。これらのことはすべて、これまでの年月にわたって学んできたことだと思います。



河田：防災・減災に特効薬はなく、いろいろな努力と改善の継続、積み重ねが大事です。これはみんなの共通認識が前提ですので、私どもはDRAという形でこの活動をさらに続けていくことをお約束します。いろいろな機関との連携も継続していきますので、今後ともよろしく願います。これで鼎談を締めさせていただきます。ありがとうございました。

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

## 五百旗頭 真



本日このような会議が行えたのも、この地が 20 年前の 1995 年、阪神・淡路大震災という途方もない奇襲攻撃を受けたからです。当時の関西は安全神話に浸っていました。1948 年の福井地震以後、日本では大きな地震が起こっていませんでした。ワルストロムさんは井戸知事からお聞きになった「天災は忘れたころにやって来る」という言葉を引用されましたが、それがぴったり当てはまるような衝撃的な災害でした。

災害を受けた地域が、ミュージアムをつくることはそう多くありません。ましてや、それ以後の防災・減災を支えるためのシンクタンクをつくることは本当に希です。関東大震災に関する東京市政調査会は、東京市長をやった後藤新平さんが安田財団の支援を得て事前につくられた研究会です。阪神・淡路大震災を機に、国と県がシンクタンクをつくったことは、兵庫のユニークな歴史だといえるでしょう。

「人と防災未来センター」の河田恵昭先生は、京都大学防災研究所における地震の専門知識を社会に応用し、減災のリーダーを務めています。加藤寛先生の「こころのケアセンター」は、土木工事的な復旧という考え方ではなく、成熟社会においては心のケアが大変大事な局面だという認識のもと、人防とともにつくられた防災をめぐる大切な研究所です。

それらを全体的に覆いながら研究活動を推進するのが、ひょうご震災記念 21 世紀研究機構です。井戸知事は 20 年前、副知事であられました。当時の知事で、先般亡くなった貝原俊民さんが非常にこだわったのが、「創造的復興」でした。21 世紀の社会にとって遺産・資産となるような意味のある新しいものをつくらなければならないという強い思いを持たれていました。そして、国の規制をくぐり抜け、神戸製鋼の跡地を買い上げて、多くの国際機関を集積したこの知的拠点をつくられたわけです。

それら 18 の組織・機関が一緒になり、2002 年に始まって年 1 回、DRA フォーラムを開催してきました。今年は阪神・淡路大震災 20 周年を迎え、このような大きなシンポジウムを実施することができました。本日は 18 のうち 4 機関にご報告をいただきました。アレックス・ロス先生が所長を務める WHO 神戸センターについては、災害時の健康・医療の重要性に議論が及びました。

災害は自然現象であるとともに、社会の対応と

の相関関係で災害の度合いが決まります。日本の長い歴史の中で、効果的な災害対処はなかなかできなかったと思います。治山・治水は 4～5 世紀ごろ、日本が農耕社会を確立し国家が統一されている過程でかなりできるようになりました。しかし、50～100 年に 1 度しか起きない津波の場合、何度被害に遭っても、また同じ場所に同じような家を建ててきました。

途上国にいくら防災の準備をすべきだと言っても、その日に食べていくのが精一杯で、100 年に 1 度の災害への対策には大きな国家予算をかけられないのが現状です。日本もかつてはそうでした。結局は、社会が熟さなければ、防災に向かって決定的に動くことは難しいと言えます。

そこに違った要因を投じたのが、国連を中心にした国際的な基準づくりです。防災やリスクについての知識を広く提供し、それに対応する高い基準を設定します。それを社会が簡単に実行できるわけではありませんが、国際基準のもとでの呼び掛けや情報提供は、何とかそちらに向かおうという社会の動機やリーダーの意志を築くことになります。

その中で 2005 年、阪神・淡路大震災の経験を土台にしたこの地が、兵庫行動枠組を設定する拠点となったことを大変誇らしく思います。リスクの認識と軽減、特に防災知識の提供、共有、教育、事前対応に兵庫行動枠組が国際基準として重視されたことは意義深いと思います。

それが 10 年を経た今年、仙台における国連防災世界会議でクライマックスを迎えようとしています。東日本大震災や 2004 年のスマトラ島沖の地震津波を見れば、災害自身が巨大化し、気候変動が集中豪雨災害を多くしているとも考えられます。同時に、都市化が人間社会側の脆弱性を増しています。加えて途上国では貧しさが災害対処を困難にしています。そうした中で、今年の仙台での大会を開催するのは、ワルストロムさんもおっしゃる通り、時宜を得ていると思います。

既に兵庫行動枠組で一般基準はありますが、具体的な各国の状況を踏まえながら、絶えず見直していくことが大事です。阪神・淡路大震災の被災地でも、人口の半分が既に震災経験を持たなくなりました。記憶を新たにして備えることが重要です。JICA では災害の知識と防災の研修を、この地と共に展開し

# 国際防災・人道支援 フォーラム2015

International Disaster Reduction Forum  
(DRA Forum 2015)

てくださっています。100カ国の2000人が既に研修を受けました。そのような人材が母国で重要な地位にいれば、災害時に思い掛けない違いを生み出すかもしれません。

「防災の主流化」も重要です。あらゆる問題に防災の重要性を組み込んでおき、JICAのようなシームレスな支援のできる機関と連携することは非常に大事です。災害によって安全が失われたら、経済成長も福祉も、文化も全部土台が崩れてしまいます。そうなってから何兆円の復興費をかけるより、事前に防災の手を打つ方がはるかに得策です。JICAでは経済モデルを作ってそれを検証してくださるということで、楽しみにしています。

フェニックス防災システムのお話がありました。阪神・淡路大震災では、被災後に遺体の数を確認し、被害を測るという悲しい実態でした。それ以降、今日では、何km四方ではなく250m四方で、コンピューターで瞬時に被害の想定を一応して支援の手を差し伸べ、実際を確かめながら修正していくという対処の手法が非常に進んだことをうれしく思います。

また、科学的な知見に基づいた事前防災的な動きが、わが日本でも始まっています。例えば和歌山県の串本町は、いずれ南海トラフで大津波が来ると考え、高台移転を始めています。学校や病院、老人ホームは先に移転し、民間の丘の上のニュータウンも、東日本大震災の後、応募が増えています。消防・警察も自らが被災してはいけなないので移り、最後に市役所も移るそうです。そのような動きは、日本史上でも珍しいことです。

明治の三陸津波の後、一部が高台移転をしようとしたのですが、不便過ぎて長続きしませんでした。関東大震災の後、内務省の復興局が都市計画を非常に力強く進めました。そのノウハウを持った内務省の役人が、10年後の昭和三陸津波のときに3000戸の高台移転を推進しました。

東日本大震災の後、被災地の住民が望みさえすれば、どの集落も全経費を国が負担して高台移転できるようになりました。これまでの国土交通省のスキームでは、4分の3が国、4分の1が地元負担でした。阪神・淡路の経験では、4分の1負担でもいろいろな地元負担分が積み重なってまだ5700億円の負債が残っています。東北の小さな自治体は4分

の1の負担には耐えられません。私は復興構想会議長として、90%から95%を国に負担してほしいと言いましたが、その時は受け入れられませんでした。しかし秋に説明に来られたときには、高台移転や防潮堤の建設は、国が全額負担ですとのことでした。私は驚き、「全額ではモラル・ハザードが生じませんか」と思わず反問しました。その問題はあっても、「失われた20年」の経済財政不振の中で、被災地に手厚い支援ができるようになったことは重要です。

高知県の高くない防潮堤の内側の集落には1~2階建ての家しかなく、平野が広くて津波から逃げる暇がありません。黒潮町の町長は、町民全員がともかく生き延びるための対処を熱心に進めています。日本列島のどこに生まれても被災者になり得るので、全国民が互いに支え合う形の対応が進んできています。尽きることのない減災を求めて苦闘するのが、偉大な人間の姿ではないかと思います。そのような中、JICAと共に、防災でアジアや世界との国際協力に力を尽くすことは非常に大事な課題です。

首都直下型地震の危険性が高まる中で、東京一極集中で全国を支えるのは難しい事態になるかもしれません。今回の議論を通じて、国と県が20年育ててきた防災に関するこの機関を、国の防災機関を双極化したその一つとして考えてもいいのではないかと感じています。国全体のためにも世界のためにも、被災地阪神・淡路が意味のある活動ができることを求める本日の議論は素晴らしかったです。

特別講演のワルストロム先生、JICAの田中明彦先生、人防の河田センター長、そしてフロアから参加して下さったマメン先生は、20年前に当機構を立ち上げるときの大変な助言者でした。そういう方々をはじめ、最後までご参加くださいました皆様に心からお礼を申し上げて、閉会の言葉とさせていただきます。本日はありがとうございました。



阪神大震災20年

防災 世界で分かち合う

国際防災・人道支援フォーラム2015(兵庫県などで行く実行委員会主催、朝日新聞社など後援)が17日、神戸市で開かれた。今年で阪神・淡路大震災から20年、国際社会の防災指針となる「兵庫行動枠組」(HFA)の採択から10年。3月には仙台市で第3回国際防災世界会議が開かれ、新たな「枠組」がつけられる。国際的な防災の取り組みについて、専門家が意見を交わした。

兵庫行動枠組の推進報告

兵庫の教訓 共有が必要

アレックス・ロス WHO神戸センター所長



WHO神戸センターは社会、経済、環境の変化が及ぼす健康影響、保健施策に反映するための研究を進め、災害に強い医療施設建設に向けた調査もしている。仮設住宅に住む人の心の健康をどう守るかなど、兵庫の教訓を世界で共有する必要がある。コミュニティーがどうすればレジリエンス(回復力)を持てるかなど、その成果の行政への反映が今後、活動の中心になる。

公衆衛生政策が専門、世界保健機関(WHO)本部で感染症対策などに尽力。2011年から現職。

世界災害 共通番号で整理

名執業 アジア防災センター所長



アジア防災センターは防災知識の普及、人材育成、技術協力などを行っている。「世界災害共通番号」をつくり、発生年や被害などで世界の災害を整理したり、宇宙機関に連携して上空から被害状況を観測したりできる仕組みを構築した。各国から研究員を受け入れて研修をし、母国で最新情報をつかめる窓口的な存在に育てて、防災の高度化、多様化に貢献しながら業務を進めたい。

旧国土庁入庁後、名古屋大准教授、国土計画局計画官や内閣府防災担当などを歴任。2012年から現職。

心の回復 生活再建がカギ

加藤寛 兵庫県こころのケアセンター長



被災者の心の回復にはコミュニティーや仕事など「生活の再建」が大事。医療関係者や専門家だけでなく、生活支援の活動をする人も心のケアの大切な担い手だ。東日本大震災では、東北の担い手が外から来た支援者をさばくことが難しくなった。また、広域にわたって精神科病院、保健所などが被災し、人材を補う必要があった。心のケアについて、海外を含めて今後も支援する責任がある。

精神科医。PTSD(心的外傷後ストレス障害)やトラウマに関する研究、臨床に携わってきた。

創造的復興という考え方

河内神吾 国際復興支援プラットフォーム 上席復興専門官



ビルドバック・ベター(より良い復興)を重視する。パンダラッシュでその意識を強く持った政策としてサイクロン用シェルターが導入、死者数が大幅に減った。日本からは兵庫県の創造的復興のアイデアが発信された。震災を好機として道路拡充や防火水筒設置などが進められた。南海トラフ地震や首都直下地震の恐れがある今、ビルドバック・ベターのコンセプトで活動を進めたい。

インド洋大津波、中国・四川大地震など海外の自然災害後の復興政策に従事。2013年から現職。

この特集は大塚幸、花野喜早子、藤井広、瀧沢美穂子(写真)が担当しました。

専門家3氏の討論



国際協力機構(JICA)理事長

田中明彦さん

国際政治学が専門。外交や安全保障など幅広い分野で活躍。東京大元副学長。2012年から現職。

災害意識を持った開発を

河田 兵庫県の開発は、防災意識を持って進めたい。防災意識を持った開発が、防災の推進に貢献する。防災意識を持った開発が、防災の推進に貢献する。防災意識を持った開発が、防災の推進に貢献する。

情報発信わかりやすく

河田 防災に関する情報は、わかりやすく発信してほしい。防災に関する情報は、わかりやすく発信してほしい。防災に関する情報は、わかりやすく発信してほしい。

被災地知らぬ議論心配

河田 被災地を知らない議論は、心配。被災地を知らない議論は、心配。被災地を知らない議論は、心配。

総括 記憶を風化させず 備えを

ひょうご震災記念21世紀研究機構

五百旗頭真 理事長



政治外交史家、神戸大教授、ハーバード大客員研究員、東日本大震災の復興復興会議議長などを務めた。

災害が巨大化している。人口密度の増加、都市化が社会の脆弱性を増し、途上国では貧しさや気候変動を困難にする。阪神大震災の被災地ですら、人口の半分がその記憶を持たなくなった。記憶を新たにし、兵庫行動枠組など国際基準を参考にすることが重要だ。日本はアジアで、世界で防災協力をさらに進めるべきだ。災害が起こってからの後追いでなく、あらかじめ

特別講演



国連事務総長特別代表(防災担当)

マルガレータ・ワルストロムさん

国連国際防災戦略事務局のトップも兼任。インド洋大津波で人道支援の調整に尽力。2008年から現職。

新たな国際指針の一翼に

神戸で開かれていた。3月には仙台市で第3回国際防災世界会議が開かれ、新たな「枠組」がつけられる。国際的な防災の取り組みについて、専門家が意見を交わした。

朝日新聞社 無断複製転載を禁じます。すべての内容は日本の著作権法並びに国際条約により保護されています。



# 国際防災・人道支援 フォーラム2015

International Disaster Reduction Forum  
(DRA Forum 2015)



#### 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 2015 報告書

---

開 催 2015 年 1 月 17 日

発 行 2015 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



The Great Hanshin-Awaji Earthquake 20th Anniversary Event ; Symposium on Catastrophic Disasters

阪神・淡路大震災20年事業・超巨大災害対策総合シンポジウム

## 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内)

〒651-0073 神戸市中央区脇浜海岸通1丁目5-2 西館6階

TEL:078-262-5095 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「ひょうご安全の日推進県民会議」の助成を受けて実施しています。

