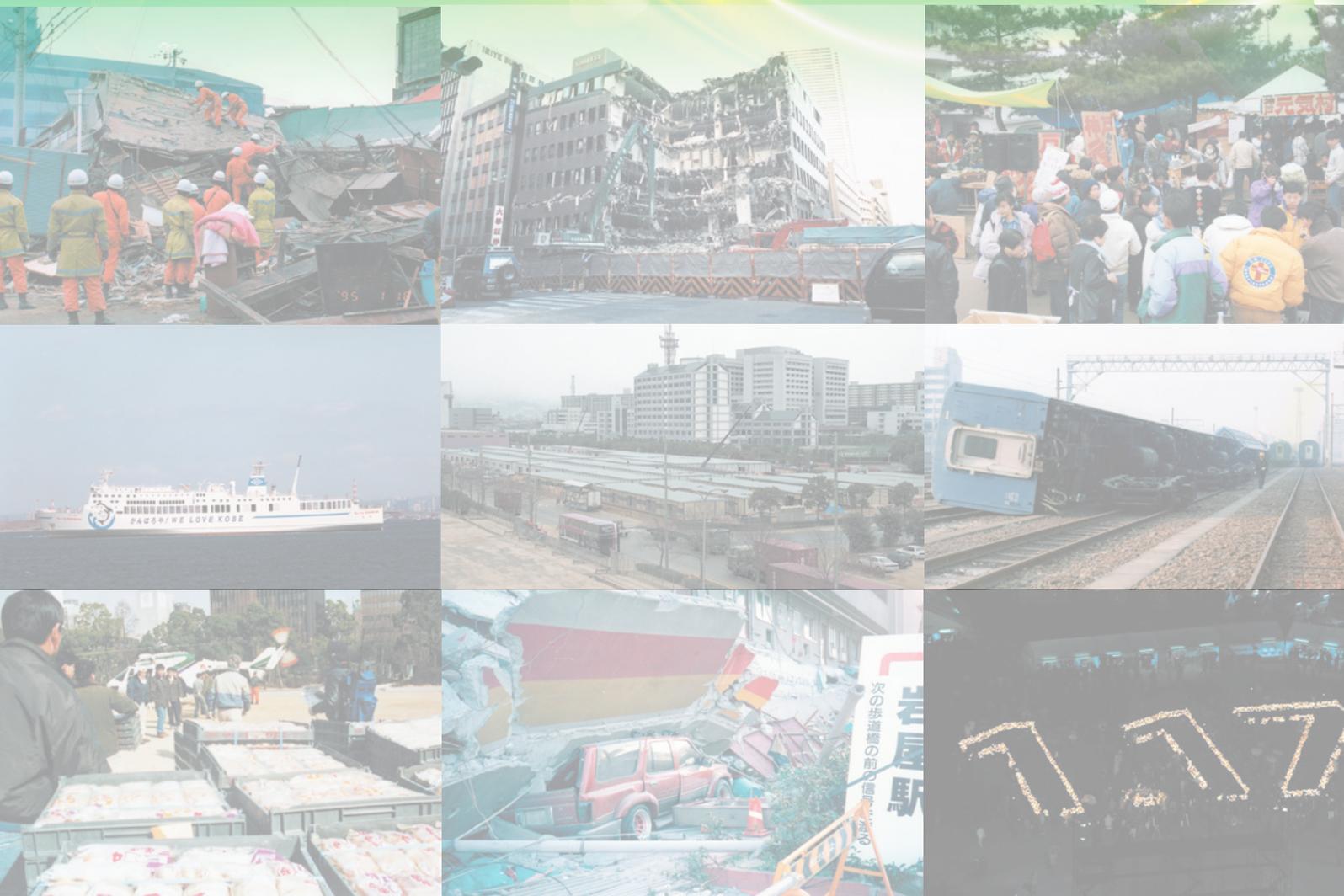


国際防災・人道支援 フォーラム 2024

SDGsと減災社会

～災害に強い持続可能な社会を実現していくために～



日時 令和6年(2024年)
1月23日(火) 13:30～16:30

場所 神戸ポートピアホテル
偕楽の間

主催 国際防災・人道支援フォーラム実行委員会
<https://www.dri.ne.jp/>

後援 朝日新聞社、神戸新聞社

兵庫県、人と防災未来センター(DRI)、アジア防災センター(ADRC)、
兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科、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)

Contents

趣旨	01
講師プロフィール	02
プログラム	04
開会挨拶	05
基調講演	07
特別講演	10
パネルディスカッション	13
閉会挨拶	22
新聞記事	23
会場・発表風景等	24

国際防災・人道支援 フォーラム 2024 報告書

神戸東部新都心(HAT 神戸)に拠点を置く防災機関で構成する国際防災・人道支援協議会(DRA)では、結成以来20年にわたり、世界各地で頻発する巨大災害に対して、緊急対応、人道的な支援に取り組んできました。

これらの活動は、誰ひとり取り残さない社会をめざす「持続可能な開発目標(SDGs)」の理念とも軌を一にするものであり、災害に強い持続可能な社会を実現していくためには、あらゆる人々によるパートナーシップが欠かせません。

今回のフォーラムでは、SDGsと減災社会をテーマに、さまざまな主体による協力関係のもと、来るべき巨大災害にいかにか立ち向かうのかについて考えました。



Profile

基調講演



阪本 真由美

兵庫県立大学大学院 減災復興政策研究科教授

京都大学大学院情報学研究科博士後期課程修了。博士(情報学)。国際協力機構(JICA)、人と防災未来センター、名古屋大学減災連携研究センターを経て現職。国土強靱化推進会議委員、兵庫県防災会議委員、全国災害ボランティア支援団体ネットワーク(JVOAD)理事など。専門は、減災コミュニケーション、防災教育、国際防災。

特別講演

邵 珮君

台湾銘伝大学都市計画・防災管理学科教授

台湾高雄市生まれ。2002年3月神戸大学自然科学研究科修了。工学博士。2002 - 2022年台湾長栄大学土地管理・開発学科助教授、学科長、教授を経て、2023年2月より現職。専門は建築防火、都市防災、レジリエンスな環境デザインなど。主な社会活動は、2009年から現在まで、台湾内政部消防審議専門委員、行政院防災専門委員、内政部都市計画審議委員、国家科学技術学術審議委員、台北市をはじめ直轄市防災専門委員、中華城市管理学会理事長などがある。2007年京都大学防災研究所客員准教授、2016年日本外務省 JENESYS 日台交流の台湾防災団团长、2017年国立研究開発法人建築研究所防火部門の客員研究を歴任。2002年日本建築学会 JAABE 論文賞、2023年 JDR Award for the Most Downloaded Article などを受賞。近年、主な研究について、震災の事前復興まちづくり、歴史地域の防火計画、群衆避難、気候変動とレジリエンスの評価などに集中する。



パネルディスカッション ファシリテーター



田村 圭子

新潟大学危機管理本部危機管理センター教授
人と防災未来センター上級研究員

平成17年に京都大学にて博士号を取得。京都大学・防災研究所の研究員、新潟大学・災害復興科学センターの特任助教授を経て、現在は、新潟大学・危機管理本部・危機管理センターの教授。令和3年より人と防災未来センター上級研究員。専門は危機管理、災害福祉。内閣府「個別避難計画作成モデル事業アドバイザーボード」「首都直下地震対策検討WG」等の委員を務める。

パネルディスカッション パネリスト



阪本 真由美

兵庫県立大学大学院
減災復興政策研究科教授



邵 珮君

台湾銘伝大学都市計画・
防災管理学科教授



児玉 美樹

アジア防災センター (ADRC) 研究部部长

アジア防災センター (ADRC) 研究部部长。神戸大学国際協力研究科修士課程を修了後、2000年から、アジア各国で様々な災害リスク軽減 (DRR) 活動に従事している。近年は、インドネシア、モンゴル、ネパール、フィリピン、スリランカにおいて、国際協力機構 (JICA) が実施する災害リスク軽減プロジェクトのチームメンバーとして、DRR 意識の向上と DRR 関係者やコミュニティの能力強化に携わってきた。また、仙台防災枠組をはじめとする防災グローバルフレームワークに沿った防災活動を推進するための国際会議、ワークショップ、セミナーの開催を行っている。



遠藤 英二

兵庫県防災監兼危機管理部長
関西広域連合広域防災局長

1963年神奈川県生まれ。1989年3月に早稲田大学大学院理工学研究科を卒業後、兵庫県庁に入庁。農政環境部環境管理局温暖化対策課長 (2012年4月) や農政環境部環境創造局長 (2016年4月) 等を経て、西播磨県民局長 (2019年4月)、環境部長 (2021年4月) を歴任。2022年4月より現職。



河田 恵昭

国際防災・人道支援フォーラム実行委員会委員長
人と防災未来センター長

関西大学社会安全学部特別任命教授 (チェアプロフェッサー) ・社会安全研究センター長。工学博士。専門は防災・減災・縮災。現在、阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター長 (兼務) のほか、京大防災研究所長を歴任。京都大学名誉教授。2007年国連 SASAKAWA 防災賞、09年防災功労者内閣総理大臣表彰、10年兵庫県社会賞、14年兵庫県功労者表彰、16年土木学会功績賞、17年アカデミア賞、18年神戸新聞平和賞、22年河川功労者表彰、23年海岸功労者表彰。日本自然災害学会および日本災害情報学会会長を歴任。

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



服部 洋平

兵庫県副知事

13:50～

基調講演

「多文化な日常がつなぐ持続可能な防災

阪本 真由美

兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科教授

14:20～

特別講演

**「台湾921地震からの25年間における
防災システムの軌跡」**

邵 珮君

台湾銘伝大学都市計画・防災管理学科教授

14:40～

休 憩

14:50～

パネルディスカッション

「SDGsと減災社会」

ファシリテーター

田村 圭子

新潟大学危機管理本部危機管理センター教授/人と防災未来センター上級研究員

パネリスト

阪本 真由美

兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科教授

邵 珮君

台湾銘伝大学都市計画・防災管理学科教授

児玉 美樹

アジア防災センター(ADRC)研究部部長

遠藤 英二

兵庫県防災監兼危機管理部長/関西広域連合広域防災局長

河田 恵昭

国際防災・人道支援フォーラム実行委員会委員長/人と防災未来センター長

発 表

田村 圭子

「減災社会の実現に向けて」

児玉 美樹

「アジア地域の国際防災協力」

遠藤 英二

「能登半島地震に関する兵庫県の支援の状況」

16:20～

総括・閉会

河田 恵昭

国際防災・人道支援フォーラム実行委員会委員長/人と防災未来センター長

開会挨拶

国際防災・人道支援協議会（DRA）会長
公益財団法人ひょうご震災記念 21 世紀研究機構理事長



五百旗頭 真

皆さん、こんにちは。新年早々、能登半島地震という自然災害が起き、国際政治も大変な状況にあるが、私たちはそれらを支えることに手を携えたいと思う。

私は宮内庁参与をしており、新年の儀で両陛下、上皇陛下にごあいさつ申し上げた。その後、新幹線で帰途についたが、丹那トンネルの中で新幹線が突然止まってしまった。30分以内に動き出したが、「北陸で地震が起って東海道が止まるとは、よほど大きな災害か」と驚いた出来事だった。

日本の災害史の中で、内陸部の活断層によるものとしては濃尾地震のマグニチュード8。阪神・淡路大震災はマグニチュード7.3。能登半島地震はマグニチュード7.6。濃尾地震、阪神・淡路大震災の時と異なり、今はモーメントマグニチュードという概念なので同等には比べがたいが、能登半島地震では阪神・淡路大震災をはるかに上回るエネルギーの地震が起こったということだ。

中越地震の時、一番被害の大きかった山間部の山古志村は、全村民に長岡市に自衛隊のヘリで避難していただき、その後、村に戻りたい人は安全な建物に戻っていただいた。それは一定以内の範囲だったからできたが、能登半島地震の場合は被害が広範囲に及ぶ。また珠洲市と輪島市、その他でそれぞれ事情が違い、避難する人・しない人が出るという難しい状況にある。これは防災史の中でも日本史上初めての体験だ。

Disaster Reduction Alliance (DRA) フォーラムは阪神・淡路大震災の産物だ。ここ、ポートアイランドも新しい神戸市の作品だが、東部新都心ということでHAT 神戸がつくられて、そこに知的国際拠点のようなものができた。

このようなものができたのは、当時の貝原知事をはじめとした兵庫の人たちの、創造的復興の精神が非常に強かったからだ。特に貝原知事は、被災という地獄に突き落とされるような経験をした者だからこそ、元に戻すのが目標ではなく、21世紀文明の担い手となっていこうと考えた。その中で、安全・安心と多文化共生という二つを軸として21世紀文明の創造に関わろうとした。

また、当時の国土事務次官も務めた下河辺淳氏は、阪神・淡路大震災の復興委員長になったとき、ワシントン D.C. のモールの一角にあるスミソニアン・インスティテュートにヒントを得て、被災地神戸も復興の中で国際的知的拠点をつくるべきだと提案していた。そ

の下河辺提案と、貝原知事の創造的復興、21世紀文明をつくるという構想が結びつき、このDRAが生まれた。

もちろん人と防災未来センターや兵庫県こころのケアセンターといった防災支援機関、日本赤十字社などの医療関係機関、国連人道問題調整事務所（OCHA）、世界保健機関（WHO）、国際協力機構（JICA）、アジア防災センター、気象台、地球環境戦略研究機関（IGES）ほか研究機関が集まり、約20の組織がDRAを構成している。そのお披露目として活動の一端を示しながら Disaster Reduction Alliance を実践するのがDRA フォーラムである。

今日のフォーラムでは、女性が大変多いというのが特徴的だ。防災といえば河田先生のような大御所がおられるが、その後の世代で、今、中堅になっていらっしゃる田村先生や阪本先生のような日本の防災関係の活動の中心を担っていらっしゃる女性学者が登場してください。そういう時代が来たということであろう。

阪本先生は、これまでの主要な震災に際して国際的支援や被災外国人への支援活動はどうであったかといった、国際活動の観点から分析していただく。

また、今回は台湾銘伝大学の邵教授が来てくださったことが極めて特徴的だ。邵教授は神戸大学で室崎益輝先生の弟子として防災学を学び、台湾に帰られた。台湾も災害が多い国だが、阪神・淡路大震災の4年後に起こった台湾大地震をきっかけに災害防救法を作られた。その後起こった巨大台風や気候変動への対応といった新しい事態に直面し、日本と並行して防災・減災の対処をされている。今日はその全体をお話しいただけるということで、大変ありがたいと思う。

後半のパネルディスカッションでは、田村先生のコーディネートの下、アジア防災センターの児玉部長からアジアの災害の諸相についてお話しいただく。約20ある関係機関の活動に関連した研究報告をいただけるというのは大変ありがたい。また、兵庫県から防災の陣頭指揮を執られている遠藤防災監にも加わっていただく。

首都直下地震、南海トラフ地震といった将来の巨大災害に備える土台となるよう議論してまいりたい。またSDGsには17もの分野があり、安全保障など人間にとって必要なことを議論すれば必ずSDGsのどこかに関わることになる。そういう理念の実現をも意図しながら、防災の在り方、これまでの実績をしっかりと踏まえた議論ができることを期待している。

開会挨拶



兵庫県副知事

服部 洋平

本来ならば齋藤知事よりごあいさつ申し上げるところだが、あいにく他の公務の関係で出席がかなわない。僭越ながら、私から知事のメッセージを代読させていただきます。

(以下、齋藤 元彦 兵庫県知事 あいさつ 代読)

国際防災・人道支援フォーラム2024の開催に当たり、一言ごあいさつ申し上げます。

まず、このたびの令和6年能登半島地震でお亡くなりになられた方々に心から哀悼の誠を捧げるとともに、被災された方々にお見舞いを申し上げ、一日も早い生活再建を祈っております。

県では防災直後から被災地への人的・物的支援に取り組んでおり、また、HAT神戸を拠点とする各専門機関の皆さまにも、それぞれの知見を生かしたさまざまな支援に取り組んでいただいております。被災地は今なお厳しい状況が続いており、これからも復旧・復興の段階に応じた息の長い支援が必要です。引き続きオール兵庫で取り組んでまいりたいと考えておりますので、お力添えをお願い申し上げます。

先日、阪神・淡路大震災から29回目の1月17日を迎えました。災害の記憶は30年で風化すると言われており、経験や教訓を次の世代へと継承していくことが大切です。兵庫県は、阪神・淡路大震災からの復興の過程で生まれた創造的復興や、東日本大震災において関西広域連合として国内で初めて導入したカウンター

パート方式による被災地支援など、防災先進県として数々の知見を積み重ねてきました。

このたびの能登半島地震でも、兵庫県は石川県珠洲市にカウンターパートとして寄り添いながら支援に取り組んでいます。また、昨年にはウクライナの二つの州と創造的復興の理念に基づく復興支援に関する覚書を締結し、義肢装具のリハビリテーションやこころのケアなど、兵庫県の知見を生かした復興支援を進めているところです。

来年には震災から30年という一つの節目を迎えます。これまでの復興の歩みをしっかりと振り返り、防災・減災社会の実現に向け、不断の努力を重ねていくとともに、今後とも国内外の復旧・復興支援に生かしてまいります。

本日のフォーラムでは、「SDGsと減災社会」をテーマに、巨大災害を見据えた持続可能な社会の実現についてディスカッションが行われると伺っています。活発な意見交換をご期待申し上げますとともに、防災に携わる方々のパートナーシップの輪がより大きく広がることを願っています。

結びに、本フォーラムのご成功とご参加の皆さまの今後のますますのご活躍をお祈りし、あいさつとさせていただきます。

令和6年1月23日、兵庫県知事、齋藤元彦。
(以上、代読)



基調講演

「多文化な日常がつなぐ持続可能な防災」

兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科教授

阪本 真由美



私たちの住む地域には様々な国の人がいる。いわば多文化な日常の中で生活している。その中でどのように持続可能な防災を実現していくのかという問題を考えてみたい。

1月1日の能登半島地震では大きな被害がもたらされた。現在も1万6000人近い人が避難生活を送っている。地震が起きたのは元旦であり、被災地には多くの外国人観光客がいた。正月のため帰省している人も多かった。この地震は、そのような日常とは違う社会状況の中で起きた。災害はいつ起きるかわからない。

災害は日本だけではなく、世界中で起きている。今朝、大きな地震に見舞われた中国の新疆ウイグル自治区は、外部からの支援が入りにくい地域である。また昨年2月6日にはトルコの南東部カフラマンマラシュを震源とする大きな地震があった。被害があったトルコ南東部は、2010年から内戦状態にあるシリアと国境を接している。トルコ国内には360万人を超過するシリア難民がおり、なかでもトルコ南東部にはシリア難民が多い。この地震で5万人以上のトルコ人が犠牲になり、うち6,600人がシリア人だった。シリア側では4,500人が犠牲になった。トルコと国境を挟んだシリア側は内戦が激化しており、中央政府とは違う勢力が国境付近を占拠しているところもある。被災前から多数の難民キャンプがあったが、その難民キャンプへ支援を届けるにはトルコ側の人道回廊を通らなければならない。ところが人道回廊も地震の被害を受け、シリア側に支援が届かなくなった。シリアの被災者にどのように支援を届けるのか、トルコ国内にいるシリア難民に対してどのように支援を届けるのかといった点でも対応が難しい災害であった。

トルコは1999年のマルマラ地震の経験に基づき、災害に強い国の体制を作っていた。そのため自国民にはいち早く支援を届けることができたが、シリア人の被害状況の把握は時間がかかった。

在留外国人、なかでも難民支援については、日本でも問題がみられる。1995年に起きた阪神・淡路大震災で犠牲になった6,434人のうち、174人は外国籍であった。当時、兵庫県の在留外国人は9万7,000人超で、兵庫県姫路市がインドシナ難民の受け入れ拠点となっていたこともあり、兵庫県内には多くのベトナム難民がいた。しかし、当時は災害対応について、外国人への情報提供の体制が考えられていなかった。

災害が起きたときの自国民保護は各国政府の責務である。しかし難民は自国政府の支援が得られない。そ



の結果、誰からも支援を得られず孤立することになる。外国人も含む形で、SDGsのゴールでもある「誰一人取り残さない社会」をどのように実現していけばいいのだろうか。

大規模災害における外国人の避難という課題は歴史的な背景があり、私たちが住む神戸とも切り離せない問題である。この問題が最初に深刻化したのは1923年の関東大震災だった。地震の規模はマグニチュード7.9、死者・行方不明者は10万を超過し、東京、神奈川、千葉など、関東広域に大規模な被害をもたらした。

この地震では中央省庁も被害を受け、被災者支援は困難であった。そこで政府は戒厳令を発令するとともに、被災者に全国に広域避難するよう働きかけた。被害を受けた地域のなかでも横浜には外国人が多く居住していた。当時は中国人、イギリス人、アメリカ人など7,968人が住んでいた。在外公館も多く、24領事館、2公館が横浜にあった。

横浜の被害は死者1,789名、行方不明者も1,000名を超過し、外交団の被害も深刻で、イギリス総領事館は地震後の火災で焼失、総領事代理も死亡した。フランス領事館も全焼、領事が死亡した。当時の日本の情勢をたどると、1858年に日米修好通商条約、日英修好通商条約などが締結され、国内に次々と外国人居留地が開かれた。最初に開港したのが函館、横浜、長崎だった。横浜は最初に開かれた港であったため、外交団の主要な拠点であった。神戸は5番目に開港し、1868年から外国人が居留するようになった。

神戸が現在のように大きな街になった背景に、関東大震災の影響がある。震災当時、外国人が最も多く居住していたのは横浜、次いで兵庫、東京、大阪という順だった。しかし関東大震災で横浜が大きな被害を受け、横浜にいた外国人は神戸に一斉に避難を決めた。



神戸の外国人居留地は、横浜の外国人をサポートしようとさまざまな取り組みを行った。政府は9月3日の時点で帰郷地方行きを奨励し、鉄道省は、罹災者に限らず震災救援に関わる人も含む形で、電車や船の交通費を全て無料にした。これを受けて、100万人を超える人が全国に避難し、それぞれの地域に避難者を受け入れるための救護所が設置された。

神戸外国人居留地はいち早く被災地支援に乗り出し、地震の翌日、9月2日の朝には外交団の主要メンバーが横浜への支援について協議を始めた。9月3日午後3時に神戸レガッタ&アスレチック倶楽部の前身である神戸体育館劇場で外国人コミュニティによる会合を行い、全員一致で被災地横浜への支援を決定した。その日の夜、横浜に向けて出発するアメリカ船籍の船、西オロワ号に、急ぎよ集められた水や支援物資を積み、横浜に届け、今度は横浜にいる被災者を乗せて神戸に戻ってきた。神戸には9月4日から順次避難者が到着し始め、9月4日から9月9日までに神戸に来た避難者の数は1万5,000人を超した。この人数は日本政府が公式に把握している数とは異なる。日本政府の知らないところで、外国の外交団が協力して、横浜に住む外国人を神戸に避難させたのである。

さらに、神戸の外国人居留地の人々は救援委員会を設置することを決め、オリエンタルホテルに支援対策本部を設置し、さまざまなチームを作って医療、財務、ロジスティック、衣料・緊急衣料の支援や下船者へのサポート、住宅の斡旋のようなことまで行った。

これらは神戸の外国人コミュニティにとって初めての経験だったが、横の連携がうまくいき、サポートが可能となった。神戸に避難した外国人は横浜には戻らず神戸に移住し、神戸の外国人居留地は日本最大の外国人居留地となっていき、それに伴って神戸港の輸出入も大きくなり、神戸は日本、そして世界有数の貿易港に発展していったのである。

また関東大震災は、世界としても国際的に協力して人道支援に取り組んだ初めての事例だった。日本は物資の提供、医療団の派遣なども含め世界30カ国から、現在の価格で100億円以上の支援を受けた。当時の日本は現在の国際連合、当時の国際連盟の常任理事国であり、震災直後に開催された国際連盟の第4回総会では、日本に対する国際的な支援をどのように行うのが議題となった。国際連盟は第1次世界大戦からの復興のために作られた組織で、戦争で被害を受けた国に対する支援の検討が中心であったため、災害で被害を受けた国に対する支援体制がなかった。しかし日本への支援として国際連盟の分担金を免除した。また日本の大学・研究機関が大きな被害を受け重要な書籍が失われたため、世界中に図書の寄贈を働きかけた。この時の図書は現在、東京大学の図書館にある。

当時、日本は中国とも微妙な関係にあったが、関東大震災では中国も率先して日本を支えた。こういう状況もあり、渋沢栄一なども、国際協調による人道支援の大切さについて書き残している。

阪神・淡路大震災は、このような海外とのつながりにより発展してきた神戸で起きた。ただ、関東大震災から約70年が経過し、当時の外国人コミュニティには居住経験が長い外国人と比較的短い外国人に分けられていた。神戸大学の国際協力研究科が出している国際協力論集には、当時の外国人居住特性を踏まえた支援のあり方が次のように示されている。

韓国・朝鮮、中国、インド人は、神戸に3世、4世という形で長年にわたり居住していて、土地や家も持っており、つながりも強く、自分たちでも何とか対応することができる。一方、ベトナム人を例にとると、彼らは1980年代にインドシナ難民という形で日本に来ており、阪神・淡路大震災当時は居住して10年強ぐらいの人が多く、仕事先は何とか確保してはいたものの、日本に頼るベースがなかった。1990年代になって来日した日系のフィリピン人やペルー人、ブラジル人なども、一時雇用という形が多く日本にベースがない。こういう人たちの特性に合わせた支援が必要だろう。

阪神・淡路大震災の時は、このように多様な外国人がいたが、彼らへの支援体制はあまり考えられていなかった。例えば神戸市長田区にはベトナム人が多数いたが、自国政府による支援を得られない一方、日本人との関係も良くなかった。避難所で盗難事件が発生するとベトナム人が疑われる事例もあり、最大時には170人が避難所を離れ、長田のテント村で暮らしていた。

このような外国人向け支援情報の発信が必要だという認識も徐々に広まり、最初に兵庫県警で外国人相談コーナーが設けられた。また、1月の下旬には兵庫県の国際交流協会が緊急外国人県民特別相談窓口を開設し、多言語で支援体制を整え、地元のラジオ放送局は早い段階で多言語放送を開始した。

これらの外国人支援において重要な役割を担ったのがボランティアや宗教団体である。カトリックたかとり教会などは地域のベトナム人に対する救援連絡会を設置した。このように、外国人が集まるコミュニティを中心にサポートが行われていたのである。

ただ、体制が整備されていなかったことへの反省は残った。そこで、阪神・淡路大震災以降、災害時の外国人支援体制が日本全体で整備されていった。国は防災基本計画において、障害者、高齢者に並んで外国人を災害時の要支援者と位置づけて、地域防災計画に具体的な支援を明記するよう働きかけた。被害を受けた兵庫県・神戸市においても、地域防災計画において外国人に対する支援体制を定めることになった。NHK

の二重音声放送など、英語での情報提供が始まったのも阪神・淡路大震災の影響が大きかった。

では、現在の体制はどうだろうか。現在、日本には300万人を越す外国人が住んでおり、そのステータスは多様で在留資格は29種類ある。技能実習生として、研修をしながら就労している外国人が多い。

これらの人々への支援体制をみると、縦割り体制がみられる。例えば在留外国人については、それぞれの自治体の危機管理部門が国際交流部門と連携しながら対応することになっており、国際交流協会が支援を行うこととされている。その一方で、観光客については観光部門が対応することになっており、在留外国人と観光客では違う部局が対応する。ここに一つの境界がある。

観光客対応で苦勞した事例が、2018年に起きた北海道胆振東部地震である。地震が起きたのは9月6日、観光のベストシーズンで、多くの外国人観光客が訪れていた。地震によって電車が止まり、空港も閉鎖され彼らは立ち往生してしまった。札幌市内は全域で停電が起き、ホテルにいた外国人もいったんはロビーに集められた。部屋の安全を確認した後に部屋に戻れるはずだったが、部屋から追い出されたと考えて別の場所に避難した人もいた。

札幌市では災害が起きると国際交流プラザに災害多言語支援センターを設置して、市と連携して災害対応を行うことになっていた。外国人観光客については観光局が対応することになっており、両方を統合する形で災害多言語支援センターを設置するように決められていた。

そのため、地震後すぐに札幌国際プラザ内に災害多言語支援センターが開設されたが、建物が地震後の安全確認が必要なため、建物から離れなければならなくなった。市役所に災害多言語支援センターを再度開設するという混乱があった。そのようななか、多くの外国人を受け入れるため、市内の集客施設や高校などを外国人向けの避難所として開設し、外国人観光客を避難誘導した。このように多数の外国人観光客への対応にあたっては即時判断が求められる事項も多いことを示した事例であった。

なお、この地震の時の避難者数は1万人を越し、市内には300カ所以上の避難所が設置された。避難所には在留外国人が避難していたところもあったが、彼らについては具体的に対応策が考えられていなかったという問題もあった。日本にはいる外国人のなかには英語を母語としない外国人もいることから、多言語対応だけではなく「やさしい日本語」を使った対応も進められている。

対応が遅れている課題の一つが技能実習生の災害に関する情報提供である。近年の豪雨災害においては、

技能実習生が職場からの避難の働きかけに応じず、被害にあう事例や、犠牲になる例がみられる。

技能実習生の中には、母国ではほとんど災害がない国から来ている人もおり、災害への対応を理解していない方々もいる。こういう技能実習生を含む形で防災対策を進めていくには、「いつも」の段階から「もしも」に備えつないでいく取り組みが必要だ。

その一環として、在日外国人も含む形で防災を学ぶ取り組みが進められている。例えば兵庫県高砂市では、地域で行う防災セミナーに外国の技能実習生なども参加し、日本人と外国人でコミュニケーションを取りながら防災を学んでいる。

それぞれの地域で、地域の実態に合う形で防災計画を住民主体で作り、それを行政に提案する「地区防災計画」づくりが進められている。北海道・古平町の地区防災計画づくりを例にみる。この町は北海道留萌沖を震源とする地震が起こった場合、すぐに津波が来るエリアである。また、多数の技能実習生が水産加工工場で働いている。こういう人たちにどう情報を伝えて避難していくか、外国人も含む形で計画づくりが進められ、避難訓練も一緒に行われている。16名ほどの技能実習生の中で日本の滞在経験が長い人たちが、町が実施するワークショップに参加してもらった。彼らが働く企業の社長とも連携し、ワークショップに参加した技能実習生から他の技能実習生に、ワークショップの内容を伝える取り組みも行われた。それにより、避難訓練も日本語で行われたが、滞りなく進められた。

多文化共生の日常のなかでは「いつも」やっていることが「もしも」に生きてくる、フェーズフリーな防災を目指すには、このような取り組みを積み重ね、地域と外国の「つなぎ役」でもあるコミュニケーターを上手に育て、その人たちを通して多様なネットワークをつなぐことが重要である。防災を通して地域にそのような場をつくっていくことが、今後の災害対策に生きてくるのではないだろうか。



「台湾921大地震からの25年間における防災システムの軌跡」

台湾銘伝大学都市計画・防災管理学科教授

邵 珮君



まず、このたび能登半島地震により被害に遭われた皆さまに謹んでお見舞いを心より申し上げますとともに、被災地の一日も早い復興を心よりお祈り申し上げます。またこのフォーラムに参加できて大変光栄であり、勉強させていただけると思う。主催者をはじめ、皆さまに心よりお礼を申し上げます。

今日お話ししたいテーマは「台湾921大地震から25年間における防災システムの軌跡」である。スライドで台北101ビルの眺めを見ていただいているが、この高層ビルの下に一つの大きな活断層がある。これも台北首都圏にとっての課題と見られる。

今日は、921大地震の概要、地震の後の防災システムの経緯、そして今後の課題に分けて説明させていただく。

世界銀行の報告では、世界中でわずか5%の国が三つ以上の災害に遭っている。台湾もその中の一つと考えられる。しかも、台湾の国内には三つの災害を経験した住民が70%以上もあり、台湾は世界の中でも相対的に災害ポテンシャルの高い地域の一つと考えられる。

台湾で発生した自然災害例の一つ目として、921大地震。二つ目は2001年のナーリー台風。これによって台北市内の地下鉄のホームが水害に遭い、湖になった。三つ目は2009年のモーラコット台風で、こちらも大きな水害になり、深層崩壊も発生した。これは気候変動の結果と見られる。四つ目は2023年の干ばつで、普通、日月潭の水は満位だけれども、底の五つのカエルが見えるほど水位が下がるという状況だった。

四つの自然災害のうち一つ目、921大地震は1999年9月21日の夜中1時47分、マグニチュード7.3の地震であった。当時、私は博士1年生で、台湾でのシンポジウムに参加するために帰国中だった。次の日、日本に戻るか迷っていたが、師匠の室崎益輝先生に言われて、日本に戻ってから1週間後、先生と一緒に被災地へ調査に行った。

この地震で死者と負傷者が合わせて約1万5,000人も出た。住宅被害は約8,500戸、経済損失は日本円で約1兆円にも上った。台北までの集合住宅や被災地の集集駅も倒壊し、学校のグラウンドが崩れ、山崩れも発生した。

震災の後、兵庫県から1,001戸の仮設住宅をいただき、復旧期においては神戸市役所から台湾まで、たくさんの役人が救援に駆けつけてくれた。学者たちも日本の防災と復興についての経験を台湾にたくさん持ち



寄ってくれた。民間でも被災地の市民交流会がベーパードームの移設について活動してくれた。この震災で日本からたくさんのご支援をいただいたことを、改めてこの場で感謝申し上げます。この地震で甚大な被害を受けながら日本の防災経験を鑑み、台湾がいかに早く緊急対応、復興の仕組みづくりができるかを真剣に考え、921地震は台湾の防災体制を確立するきっかけとなった。

次に防災体制の始動について紹介させていただく。921震災の前は約50年の間、災害救助活動というと、主に国からの救済活動として見舞金を配ることぐらいだった。1994年にはノースリッジ地震があり、名古屋空港でのチャイナエアライン墜落事故や翌年の阪神・淡路大震災の発生における日本の早急な緊急対応の仕方を見て、国が真剣に検討し、その3月に内政部が消防署を創設した。消防署は台湾内政部の防災部と言っても過言ではない。

その時に防災防救法案を打ち出したが、主に国の責任についてのもので、地方自治体はあまり防災や研究対応能力を持たないのが現状だった。97年当時、国家科学技術委員会からも、これからの科学研究もできるだけ防災と関わって推進していきたいと考えていた。その時、台湾大学の陳亮全先生などが防災について専門家を養成し、日本の経験を学ばなければいけないと声を上げた。そこで神戸大学の室崎先生、筑波大学の熊谷良雄先生、東京都立大学の中林一樹先生がその声に対応する第1弾として台湾までいらっしゃった。これがちょうど921大地震の直前で、いろいろな議論を積み重ね、921大地震の直後に災害防救法もでき、本格的に防災体制が始まった。

この防災体制の特徴としては、行政院は中央防災委員会、つまり台湾の防災政策を作る組織として位置付

けられた。そして三つのレベルの災害対応システム、国家災害防救科技センターも創設した。このようなセンターの設立によって、防災科学に関わる研究や実務が連携するようになった。

防災防救法案は8章で52条あった。それ以降の主な修正についても、2009年のモーラコット台風の後の広域支援や土地使用の制限、そして2016年2月6日の高雄美濃地震後の、再建支援の充実、去年の気候変動に関する気候変動法について、さらに国民の防災意識の強化も法案に入れた。

国と地方における防災体制について、国は中央防災会議を設立、中央防災委員会によって防災の基本計画を策定した。地方は防災会議を設立し、防災委員会で地方の地域防災計画の遂行についても議論して、災害時は災害対策本部も開いた。それらは担当ごとに地域計画の中で定められた。

防災体制について、国が担当する部分もきちんと整備したが、地方自治体が地域防災計画を策定するのはかなり難しいことであった。当時、2003年12月に国家防災研究センターが、パイロット計画として台北市と南にある嘉義市を選び、地方自治体の防災行政強化を試みた。マニュアルも作成し、2009年から2017年まで防災行政の強化、被害想定の手順と防災計画の策定、ハザードマップの作成とデータベースの統合について力を入れた。

2017年から、行政も防災能力を強化し、民間的にも必ず防災を取り入れなければならないと考えて、第3期の5カ年のところで、民間の防災力の強化、レジリエンスのコミュニティと防災士の訓練、企業の防災についても策定された。第4期の今も施行中だが、主に広域支援の強化、防災士とボランティアのシステム、国家安全について強化することになる。

それぞれの県市は、防災行政について地元の大学と連携する必要がある。試行期は大学が可能な限り社会奉仕として、特に防災に取り組むことも考えられる。銘伝大学は島の金門島と馬祖連江県、東北部にある宜蘭県を支援する。平常時は地方自治体の防災行政に協

力して、災害時は対策本部を開いてから先生たちも対策本部に駆け付けて支援に行く形になる。

続いて民間については、防災能力の強化が防災まちづくりを中心として行われた。防災まちづくりについては921大地震まで主に内政部の民力運用計画で支援していた。いわゆる消防団の救助活動を中心として行われ、921の地震の後は阪神・淡路大震災での防災福祉コミュニティという経験を踏まえ、台湾でも同様のことをやろうと考えられた。

まず、被災地では次の年の台風でよく土石流が発生する。その際はまず集落の住民たちの避難訓練を推進した。土石流リスクの高い11カ所の集落について、コミュニティの防災まちづくりを試行した。その時は行政院の921震災再建委員会から予算をつけて、台湾大学の陳亮全先生のチームに依頼し、被災地に入って土石流の防災まちづくりを推進した。そのような結果に基づき、推進マニュアルもできた。

そして、2006年以降は被災経験のない地域でパイロット計画として推進された。当時は台南市内の金華コミュニティを選定し、長栄大学から支援に行った。

モーラコット台風の後、防災まちづくり3カ年計画の後は全面推進期になり、深層崩壊が発生し、水害防災まちづくりの必要性が高まり、水害防災まちづくりの推進、山間部の土石流の防災まちづくりを担当した。2018年以降は水害防災まちづくりが水害にレジリエンスなコミュニティに変わって、現在も続いている。これはモーラコット台風以後の教訓を生かす話だ。

土石流がある場所の震災直後には避難マップを作った。黄色と赤で囲ったところは土石流のリスクが高ところで、黄色は避難勧告、赤はすぐ避難が必要な地域、避難ルート、避難場所もマップに記載している。このようなマップは行政から大学の先生や専門家に依頼して作ったが、住民たちと話し合うことが全くなく、そのまま提示していた。その後は土石流の防災まちづくりに陳先生も入り、できるだけ住民たちと話し合っ避難計画、避難マップを作ろう、避難訓練を行おうと推進した。

話し合いにあたっては、まずコミュニティを選定し、どのように防災を推進するか説明した。また、防災知識の訓練もあった。結果として防災組織ができ、その組織に基づいて防災訓練も行った。

全面推進期の水害防災まちづくりのところで、普段のコミュニティの組織から災害時は水害時防災組織として編成し、水位計の設置を行った。また、コミュニティ内で防災マップに掲載すべき場所を検討し、雨量計も設置し、防災リュックサックに入れるべきものを検討し、避難生活のときも使えるようになった。無脚本の防災訓練によって防災組織の役割もチェックした。





そしてこれらの結果に基づいて地域防災計画も策定した。計画策定に当たってはコミュニティ確保の教訓を生かし、どこまで減災できるのか考えた。また、災害弱者を優先的に守るために避難計画を作って、可能な限り住民たちとリスクコミュニケーションを取り、これからの災害と共存しながら持続的なコミュニティを運営していくという仕組みだ。

近年の脅威、気候変動への対応も必要だ。気候変動への対応は主にモーラコット台風の話であり、921大地震が防災体制の創設のきっかけならば、モーラコット台風は気候変動対策のきっかけであると言っても過言ではない。

国が気候変動適応策略を作り、行政院災害防救委員会からレジリエンスな都市の話建言した。また、国家科学技術委員会からは気候変動と強靱化台湾の構築プロジェクトも打ち出して、昨年、気候変動法と気候変動署も創設した。

地方でも、水害に対していかに強靱かという評価指針もつくられ、民間コミュニティと企業では、水害レジリエンスなまちづくりの推進と、事業持続のための運営の仕組みも構築した。これは行政院の提言、UNDRR (国連防災機関) の、レジリエンスなまちの10要素を考慮し、台湾のレジリエンスなまち8要素に組み込んだ。つまり、防災組織、社会レジリエンスとリスクを把握して、経済レジリエンスとインフラのレジリエンスと事前復興の重視というところに集中した。

国家科学プロジェクトには三つの軸がある。一つ目は観察によってその気候科学の基礎を把握すること。二つ目は各部分のアクションプランに合わせて資料や知識・方法と技術を提供すること。三つ目は、できるだけ社会と結びつき、持続的な需要を提供すること。三つ目のところは今の地方自治体でも実務と統合して

いる。

地方自治体の水害強靱化についての、まちの評価指針の内容としては主な四つの領域に合わせて、地方自治体のレジリエンスを図って改善対策を打ち出す。

地域では、水害のレジリエンスなコミュニティが推進されており、七つの段階がある。このやり方は従来の防災コミュニティと少し違い、主な四つ目から七つ目で力を入れる。具体的には、四つ目が資源とネットワークの準備、五つ目が復興の準備と推進、六つ目が災害後の再建と学習、七つ目が定期的な訓練だ。まず復興の準備と推進までのところで力を入れて、できるだけ平常時でネットワークを準備し、事前復興について準備して、災害が発生したら災害の教訓と経験を学び、地区防災計画の改善によって定期的に訓練を行うということになる。

今後の課題としては、主に大地震と極端な気象災害である。921大地震の後の教訓は風化されてきており、国の震災対策の目標が積極的ではない。これからいかに被害想定的手法検討に基づいて、より良い防災対策へ応用、検証できるよう、努力を強化する必要があるのではないかと。

そして、国の防災部門と他の部局の防災対策は横のつながりをつくる必要があると考えている。地方自治体は減災を目的として設定すべきである。各自の現在の状況によって、どう強化できるか検討し、強化すべきところにより力を入れ、地域防災計画の改定と地域防災人材を育成することが必要だと考えられる。

自主防災組織の面からも、水害レジリエンスなコミュニティの強化において、四つ目から七つ目のところでいかに力を入れるのか、また仕組みについても検討が必要だ。

最後に、現在、台湾でも高齢化社会になっており、極端な気候変動への対応策として、これからいかに持続的な社会を作るか検討することも必要ではないかと考えている。



パネルディスカッション

「SDGs と減災社会」

ファシリテーター

田村 圭子

新潟大学危機管理本部危機管理センター教授／人と防災未来センター上級研究員

パネリスト

阪本 真由美

兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科教授

邵 珮君

台湾銘伝大学都市計画・防災管理学科教授

児玉 美樹

アジア防災センター（ADRC）研究部部長

遠藤 英二

兵庫県防災監兼危機管理部長／
関西広域連合広域防災局長

河田 恵昭

国際防災・人道支援フォーラム実行委員会委員長／
人と防災未来センター長





田村氏：皆さん、こんにちは。今回発生した能登半島地震においては、まさに現地において地域の持続的な発展が阻害される事態になっている。この災害をきっかけに、何とかこの事態を打破して減災社会を実現していかなければならないという思いを強くしている。



今日は皆さんと一緒にSDGsと減災社会の実現を考えていきたい。

ファシリテーター発表

「減災社会の実現に向けて」

田村 圭子（新潟大学危機管理本部危機管理センター教授／人と防災未来センター上級研究員）

まず、SDGs、持続可能な開発目標と言われているが、これは社会の持続的な発展を実現するためにどのような目標を持っていくのかということだ。減災社会の実現は、人々の命と生活、そして社会の営みにとって欠かせない。ではその実現に向けて、世界の人々はどのように協働していくべきだろうか。

SDGsは、自然災害だけではなく、紛争やテロ、経済危機、無秩序な開発など、地域の持続的な発展を阻む要因、命や健康を阻む要因全てを対象にした、世界の人々が共通の目標とすべきことを整理して分かりやすくしたものである。自然災害においては、特に地域や国を壊滅的な被害に追い込む災害を乗り越えるということを強く意識するべきである。壊滅的災害は、地域や国の存続自体を危機にさらすものである。

2015年に出たSystemic Riskという考え方、仙台防災枠組、気候変動の緩和と適応を目指したパリ協定、この三つを意識して実現することによって国際的なアジェンダが発展し、持続的な発展可能な世界が実現すると国連等では位置付けており、日本もそれに参画している。

特に自然災害の分野では、Trillion-Dollar Disasterと呼ばれる、大きな被害をもたらす災害を壊滅的災害と位置付けている。例えば南海トラフで巨大地震が起これば220兆円、首都直下地震が起これば95兆円の被害があると言われている。この推定を単純に足し合わせると300兆円。つまり100兆円を超えるような災害が起これば、国力にも、そして世界にも大きな影響を与えることになるので、世界的な持続可能な開発を阻害する要因であると言えることができるであろう。

日本において特に意識されている関東地震、西日本地域で起こっている南海トラフ地震ではどうだろうか。関東では、直下型の大きな揺れを伴う地震と、海溝型の津波を伴う地震の2種類が繰り返し起こってくる。去年は関東大震災100周年であった。西日本

では海溝型の地震が起これ、津波を伴う大きな被害の発生が繰り返されてきた。この100年から200年のスパンで日本に大きな影響を与える地震災害を対象に考えなければならない。

われわれはそのような巨大災害にどのように備えるべきか。まず、壊滅的災害の発生を、ハード対策を中心に封じ込めゼロにする、被害抑止対策というものが考えられる。これが狭い意味での減災社会の実現ということであろう。

しかし、壊滅的災害になると、これらのハード対策を超えて、必ず非常に大きな被害が出る。私たちは、そのような不確実な時代を共に生きていかなければならない。そのため、発生した後からの、被害軽減のためのソフト対策、そして大きく言えばリスクとどのように向き合いながらこの日本で、世界で暮らしていくのかといった、包括的な対応が求められる。そして、いずれより良い復興につなげていくビルド・バック・ベター、これら全体が実現されなければ、減災社会は実現されないと考えている。

このような両面からの対策を目指すべきゴールとして、昨今、レジリエンスという考え方が定着しつつある。これは、災害にさらされた、さらされようとしているシステム・コミュニティ・社会が、その本質的な基本構造や機能を保全・回復することを含め、リスク管理を通して、時宜を得た効率的な方法で、災害の影響に抵抗・吸収・受容・適応・変化・回復する能力のことを言う。これは国連等で定義されている。では、抵抗・吸収にはじまる能力とは具体的にどのようなものだろうか。レジリエンスには3種類の振る舞いがある。

一つは災害前に直ちに戻そうとする力で、規模の小さな災害であれば復旧し、すぐ元に戻ることができる。しかし大きな災害になれば、一時的に落ち込み、最終的にはまた元に戻りたいという力が働く。しかし壊滅的災害となれば、元に戻ることはほぼ不可能ということも言えるのではないかと。私たちが今身に付けるべきなのは、Transformative capacity、つまり、災害というものを一つの機会と捉えて、良い社会を実現する力ではないだろうか。



では、その中で、SDGsに関してどのような連携をしていくべきか。防災と気候変動適応、そして持続的開発目標であるSDGsを一体的に推進するためには、関連分野の知の統合が必要だ。皆さん方が持っている知見や技術を総動員して、自然災害その他の危機に備えていくことが重要で、防災やSDGs、環境に関わる関係機関・研究機関が平時より連携し、今日のような機会をもって理解を得ることで、減災社会の実現を目指していきたいと考えている。

パネリスト発表①

「アジア地域の国際防災協力」

児玉 美樹 (アジア防災センター (ADRC) 研究部部長)

はじめに、能登半島地震で被害に遭われた方に心よりお見舞いを申し上げます。アジア防災センターでは世界の関係者の方から、この地震に関するいろいろとお問い合わせをいただいた。当初、英語での情報発信が非常に少なかったことから、この災害においては英語で翻訳した情報の発信に努めてきた。今後防災を進めていきたいと思われているたくさんの海外の方のために、われわれは活動を行っている。



1970年に東パキスタン、現在のバングラデシュでサイクロンが発生し、沿岸部に沿って進んで非常に大きな被害を与え、30万人以上が亡くなり、多くの家屋にも被害が出た。その後、政府による災害救援活動の遅れからバングラデシュ解放戦争を引き起こしたこともあり、この災害で災害管理の重要性に対する認識が国際的に高まった。

このこともあり、国連は1990年代を国際防災の10年と定め、発生した災害に対応するのではなく、災害へ備えるための活動を推進することが提唱された。

1994年には第1回の世界防災会議が横浜で開催された。その中の提言の一つとして、防災協力のための地域事務所の設置が提言され、またその翌年の1995年には阪神・淡路大震災が発生し、アジアにおける防災取り組みに一層の関心が集まった。兵庫県からは、阪神・淡路の経験や教訓を内外に発信したいという提案も上げられた。このようなことを背景に、私の所属するアジア防災センターが兵庫県神戸市のHAT神戸に設立されることになった。

アジア防災センターでは現在、アジア・太平洋の32カ国がメンバー国として加盟し、さまざまな機関と協力しながら防災情報の共有、人材育成、コミュニティの防災力向上などを中心とした活動を実施している。メンバー国の数は当初22カ国だったが、だんだん増えており、アジア各国において防災の取り組みへの関心が強くなってきていると言える。

当センターの主な防災情報共有の活動としては、年1回開催するアジア防災会議がある。これまでにさまざまなメンバー国でこの会議を開催し、各国における防災取り組みの推進を図ってきた。

2007年、バングラデシュで発生したサイクロンで多くの方が亡くなり、甚大な被害が出た。ただ、このサイクロンはサイクロン・ボーラと同程度の規模で同じような地域を襲ったが、比較すると死者の数は大きく減少した。死者数が減少したのは1970年のサイクロンの後に進めてきた、サイクロンシェルターの建設とコミュニティへの啓発プログラムがあったからだ。丈夫な建物を建て、コミュニティに早期警戒情報を伝え、いち早く避難することを求める活動を行った結果、被害が減少したと言われている。

一方、バングラデシュのサイクロンの半年後にミャンマーで発生したサイクロンではどうだったか。通常バングラデシュの方向へ進むことの多いサイクロンが、この時は東寄りのミャンマーへ進み、ミャンマーの沿岸部を襲った。バングラデシュで備えが進められていたのと対照的に、この地域はサイクロンの襲来自体があまりなく40年ぶりの通過だったこともあり、住民への早期警戒情報の提供やサイクロンへの備えもあまりできていなかったことから被害が大きくなったと言われている。

2004年に発生したインド洋地震津波では、インドネシアの西北端を震源とするマグニチュード9.3の巨大地震により、インド洋に面する多くの国で甚大な被害が発生した。アジア防災センターではこの災害後、いくつかの被災地で住民の意識調査を実施した。その際、津波について知らなかったという住民がほとんどという国もあった。津波についての知識がなく、引き潮の海で魚を捕るなど、避難行動を取らなかったことが被害の拡大につながった。

このインド洋津波の際には、津波のことを理解し、避難の軽減につなげた例もあった。例えばインドネシアの震源近くの島では、1907年の地震の経験を基に、地震の揺れを感じたらすぐ高台に避難することを詩にして伝えてきた。その結果、多くの住民がいち早く避難し、死者の数を抑えることができた。また、タイのリゾート地では、休暇前に津波について学んだ小学生がその知識に基づいて避難を促し、多くのリゾート客などの命を救った。

われわれは、こうした好事例を伝えて防災教育や啓発を推進することの重要性を提唱してきた。しかし、災害についての知識がなかったため、被害が拡大した、防げなかったという事例は、その後もアジアで発生したいろいろな災害で起きている。2013年にフィリピンで発生した台風Haiyanにおいても、高潮、Storm Sergeという言葉が知らなかったために被害が拡大したとも言われている。

この災害発生時には、フィリピン政府は事前に台風の規模が非常に大きいことを観測し、住民への情

報提供を行っていた。当時、私はフィリピンの首都に滞在しており、多くの早期警戒情報やニュースを耳にしたが、この台風はいつもとは違うとても巨大なものだということがかなり早く住民にも伝えられていた。しかし、高潮の発生にまで踏み込んだ情報はなく、多くの人が通常の台風よりも少し風や雨が強くなるという認識で避難や準備をしていたように思う。

2015年にネパールで発生したゴルカ地震では、多くの建物が倒壊して犠牲者が出た。ネパールでは、防災専門家の間では、大規模な地震の発生を危惧し、建物の耐震化が必要であるという認識があったが、多くの脆弱(ぜいじゃく)な建物がある上に、一般の住民は耐震性を考えずに上層階を建て増すとといった状況が多かったことから被害が拡大した。

昨年トルコで発生した2023年の地震においても、多くの鉄筋コンクリート造の建物が倒壊した。この被害の主な原因には、地震のリスクを軽視し、耐震基準を満たさない建物の建築、施工ミス、モラルの欠如などがあったと言われている。

こうしたことを考え、住民が自分の町のリスクを知り、防災について自ら行動していくための認識を高めていく必要性が考えられている。ただ、その活動の推進は簡単ではない。われわれが推進してきた活動の一つには、住民が自分の町のリスクについて直接考えることのできる、防災タウンウォッチングのような活動がある。

第3回国連防災世界会議の成果文書として採択された仙台防災枠組では、社会全体を巻き込んだ防災活動が提唱されている。私たちもアジアの関係者とともに、社会全体を巻き込むこと、誰も置き去りにしないことという議論を行ったが、若い世代を巻き込むことの重要性が提案されている。また、日常の生活において防災を取り込む工夫を持続的に行う仕組みづくりが重要である。

こうしたことから、学校教育の中に防災を必須の活動として取り組むことが一つの有用な活動であると認識されるようになっており、それに取り組もうとする国も増えている。ただ学校教育に関しては、環境問題など他に多くの新たな世界的課題へ取り組む要請があり、必ずしも防災教育が上げられることにはつながっていない。また、避難訓練だけを防災教育として行っている国も少なくない。災害に直面したときに、いかに適切に判断し行動できるよう育てていくか、教育の中で検討されていくことが必要である。

アジア防災センターでは、昨年、兵庫県からの補助金を受けて、トルコの被災地で防災教育の現状とニーズに関する調査を行った。被災地同士が連携することにより、一層、どのようにして学校における防災教育を推進するかを考えていけるのではないかと。

アジア防災センターでは、こうしたことを念頭に置き、今後もアジア各国の防災取り組み推進を支援していく活動を続けていきたい。

パネリスト発表②

「能登半島地震に関する兵庫県の支援の状況」

遠藤 英二 (兵庫県防災監兼危機管理部長／関西広域連合広域防災局長)

まず、今回の能登半島地震で亡くなられた方々のご冥福を心からお祈り申し上げたい。阪神・淡路大震災から29年、当時、国内外から大変多くのご支援・励ましをいただいた。その恩返しをしたいという気持ちも込め、神戸市をはじめとする県内の市町と一体的に、また民間の方も含めて、オール兵庫で息の長い支援をしていきたい。また創造的復興の経験もぜひ生かしていきたい。



今回、兵庫県北部の地震でも津波警報が出て、当初は3メートルと伝えられた。結果的には40センチで済んだが、われわれは1月1日の段階で警戒本部を立ち上げて、まず情報収集、そして避難の呼びかけを行った。

翌日には兵庫県内での被害がけが人2名で済んだということだったが、その後、石川県が非常に厳しいという状態だった。関西広域連合で各首長が仕事始めの日にウェブ会議を行い、カウンターパートで支援をするということを決めた。本県は珠洲市、被害の大きかった輪島市には大阪府・大阪市・堺市、人口の多い七尾市には京都府・京都市といった形で、それぞれカウンターパートを決めて支援しており、現地のニーズに寄り添った支援を進めていく。

今回は高齢化・過疎化、半島という地形によるアクセスの悪さ、さらには冬季での発生というトリプルパンチという形で、死者が200名を超え、珠洲市においては99名となっている。今後、災害関連死が増えてくることも懸念している。

われわれは、この1月の当初から、人的・物的支援、救急救命活動、機材の支援などに取り組んできた。現時点で見ることができる最新のデータでは職員の派遣が延べ500人、今週は消防隊が二次三次と入っており、1,000人近くの規模で支援を行っている。

被災地での活動状況としては、物資の供給、避難所での情報のニーズ調査、学校開始への支援ということで兵庫県からはEARTH(震災・学校支援チーム)が入り、昨日、学校が再開された。

物資の支援としては当初の段階で、緊急的に直接現地から「食べ物や毛布が足りない」とニーズを聞き、三木の防災センターを中心に支援させていただいた。

消防隊の派遣、機材という面では、トイレに非常に困られているということもあり、南あわじ市はいち早く水洗のトイレカーを派遣し、非常に評価が高かった。また、昨日、養父市からコインランドリーカーも現地

に向かっている。

また、現地からの方々を引き受けるための公営住宅が、まだ受け入れ前ではあるが順次問い合わせが来ているということで、今後もそういったニーズには応えていきたい。さらには、見舞金、義援金といった協力を得て、現地に届けてまいりたい。今の時点では5,000万円近くが集まっており、皆さまのご厚意に感謝したい。

救急救命、学校再開、道路などの状況把握のために先遣隊、調査隊といったものも派遣し、罹災(りさい)証明につながる家屋の被害認定に関するチームを県内六つの市町から協力を得て、12名の体制でさまざまな分野ごとの支援チームを派遣している。

今後、ボランティアが本格化してくるが、道路状況はまだ悪く、宿泊施設もないため、今のところは自活できる専門のボランティアのみが入っている。これからはそういう面で社会福祉協議会の業務も増えてくるということで、兵庫県の職員が2名、珠洲市の社会福祉協議会に支援に行っている。

復旧段階、フェーズに応じて、阪神・淡路の経験を生かして、引き続きオール兵庫で支援をしていきたい。耐震化の問題、情報提供の在り方、ご高齢の方が多くてスマホも使えないという状況の中、情報提供をどう考えるのか。そして孤立集落への物資提供、体調不良の方をどう病院などにつなげるかといった、孤立集落の対応についても今後しっかり検討したい。また、兵庫県の対応でまだ不十分なところをフィードバックして取り組みを進めていきたいと思っている。

田村氏：このように行政の皆さんが、能登半島地震の支援に出かけていただいていることで、教訓がつかっていくのではないかと。

私が住んでいる新潟は、1964年の新潟地震以来の都市型液状化災害に悩まされており、8,000を超える被災者の罹災証明書が必要という状況だ(注：1月23日現在の数値)。富山県は県北の西部を中心に被害が広がっている。石川県では、命からがら住宅の中からはい出した、助け出したという話がある。また液状化の被害も広がっていると聞く。これらの被災地がそれぞれの歩みを進めていくために、過去の経験をふまえ、様々な支援がこれからも入っていくと思う。ぜひ皆さまも積極的にそれぞれの立場で支えていただきたい。

これまでお聞きになって、河田先生のお考えがあればお聞かせください。

河田氏：まず人と防災未来センターは、能登半島地震が起こった翌日、1月2日の午前中に石川県庁へ3人が入り、現在まで常時3人体制で能登町の支援をしている。

私どもから判断すると、政府



も非常にうまく対応していただいていると思う。ただ、道路の被害が非常に大きく、現地に入るのが難しいという物理的な問題がこれまで以上にあった。被災地では支援に行った人間が泊まる場所がないという状況で、当初は寝袋で寝る、お風呂にも入れないという状況だったが、政府を中心に最大限の支援は進んでいると考えている。

今日は Sustainable Development Goals、持続可能な開発と減災社会というテーマだが、「減災」というのは私が作った言葉だ。1959年の伊勢湾台風で5,098人が亡くなったが、その後、災害対策基本法ができて、高度経済成長の時代には大きな災害が起きなかった。最も大きな災害が1982年の長崎豪雨水害で、299人が亡くなった。1988年当時、国連のIDNDR(International Decade for Natural Disaster Reduction)が1990年から始まることになっていた。当時、わが国の防災力は世界一だという自負心があったので、「国際防災の10年」をわが国とモロッコが提唱し、全会一致で始まった。

その当時、「Reduction」を「防災」と訳していた。私は当時の国土庁の防災局長に「防災ではなくて減災だろう」と言ったが、全く受け付けていただけなかった。大きな災害が起こったときに被害をゼロにするのは不可能で、当時、不可能なことを目指していたのである。

防災研究所は1950年ジェーン台風をきっかけにできた研究所である。当時、理工系の教授が、「科学の力で被害をゼロにする」と言って「防災研究所」という名前がついた。途中から防災は無理だということが分かったが、文部科学省が名前を変えることは許さない。ただ英語の名前は変えてもいいということだった。日本では防災研究所、国際的には DPRI というのが通用している。

サステナブル、持続可能とは「日常的にできる」ということで、災害が起きたら何かするという意味ではない。つまり科学ではなく、文化である。

例えば今、和歌山県のある町では毎日、朝、保育園で津波避難訓練をやっているところがある。先生が笛を吹くと園児が先生の周りに集まり、一緒に園庭に出て並んで、裏山に整列して逃げるといったものだ。こんな訓練は意味がない。その保育園は南海トラフ巨大地震が起きると震度6強になる地域で、室内に子どもたちがいたら、さいころのように転がり回り、けがをして、怖くなって泣き出すだろう。こんなときに先生の周りにみんなが集まれるわけがない。

しかも、震度6弱、6強など、誰も経験していない揺れが1～3分続く。訓練と起こることは全く違うということを理解しないと、毎日訓練をしても役に立たない。日常につながっていない。

今回の能登半島地震も、実は2020年から群発地震が頻発していた。奥能登地方では震度5以上が5回も発生していた。古い木造住宅はその都度弱くなっている。そのため今回の住民の死亡率は、実は阪神・



淡路大震災の2倍も出ている。震度6弱以上の地域で17万人しか住んでいないところで死者は約230人(注:1月23日現在の数値。3月15日現在241人)。その8割は住宅の全壊・倒壊が原因で亡くなっている。熊本の地震では223人が災害関連死となっているが、災害が直接の原因となって亡くなった方は37人。うち30人は前震ではなく、2回目の本震の時に避難していなかった人だった。6万9,000人が避難所に逃げていたが、避難所に行かなかった人が家に残っていた30人が亡くなった。

このように、被害が大きくなるには原因がある。研究者はその原因を取り除くのに、10以上の原因を指摘する。しかし、「ではどうするのか」という部分が抜けている。大きな被害にならないためには何をすべきか、それも災害のときではなく、日常的に効果のあるものをやらなければいけない。こういう発想がサステナブルという意味だ。災害のときにこうする、でも起こったときにできないものはサステナブルではないという評価が必要だ。

このDRAフォーラムは、震災直後から構想して、HAT神戸に人と防災未来センターができ、そこが中核になって、国際的な防災に協力しようということで毎年やっている。イベントをして底力をつけるという動きを持っている。そういう形で皆さんに今日のこのDRAフォーラムを聞いていただきたい。

田村氏: 阪本先生がお考えになる巨大災害対応に向けた課題について、お聞かせください。

阪本氏: 日本はこれまで繰り返し大きな災害を経験しているが、その経験が引き継がれている部分と引き継がれていない部分があり、それが次の災害対応の弱さにつながっていると思う。



大規模災害に備えるには、先ほど田村先生がおっしゃったレジリエンスの第3タイプ、過去から学び、将来の備えに結び付ける Transformative capacity といった能力が欠かせない。

その点、邵先生がおっしゃった台湾の事例は、過去の災害からの学びを、確実にシステム改変に結び付けている。それも行政だけではなく、民間も含めてその体制を作っている、大学もその中に組み込まれているという点で、とても興味深い。行政だけではなく、あらゆるセクターに参加してもらい、それぞれの人たちが次へ向けて適応していく。そのような能力を培うことが、これから先に求められている。

そういう取り組みの一つの事例として、2018年の西日本豪雨で被害を受けた愛媛県宇和島市のうわじまグランマという小さなNPOの事例を紹介したい。

このNPOは地元の高校の同級生が作った。最初は、

西日本豪雨で自主開設された避難所の炊き出し支援を行っていた。避難所が解消されたあとも食のニーズはあると考えて、地域に子ども食堂の整備に取り組んだ。地域の孤食の問題は子どもだけではなく高齢の方にもある、地域ぐるみの課題だと考えて、子ども食堂を地域食堂に変えていった。南海トラフ地震が想定される地域でもあり、今、地域の方々が協力して子ども食堂の防災拠点化事業に取り組んでいる。

現在、日本には子ども食堂が7,000カ所以上ある。これは全国の中学校の数に相当するものであり、こういう「いつも」の資源を「もしも」のときの食の拠点に切り替えられると、有効だと思う。今回の能登半島地震においても、災害が起きた直後から地域の方々が協力して炊き出しをしている。このような体制をもっとそれぞれの地域の参画の下に作っていき、よりレジリエントな仕組みづくりにつなげられるといいのではないかな。

田村氏: 邵先生、日本側から見て、台湾は「過去の災害の経験を社会の仕組みとして、次の災害に向けてシステミックに回していく」ことが上手だと思うが、その中で何かご苦労や日本へのアドバイスがあればお話しいただきたい。

邵氏: 台湾では今、いかに減災するかが課題である。河田先生から、平常時からいろいろな訓練をする文化という考え方についてお話があったが、台湾でもそういう訓練をして減災するのが難しい。平常時から今までやってきたことについてきちんと検討し、次の災害が来るまでに、減災の目標を設定し、そこに向かって努力し、対策を組んでやっていくことができれば、防災力を向上することは可能だと考える。



日本で実際に学びたいのは、減災目標と言われるものだ。国や地域の強靱化計画に基づいて、地域防災計画と防災都市まちづくり計画を連携して行っていく。単に防災計画だけではなく、都市計画、福祉計画とも連携して総括的にやっていくと、その効果が出てくるのではないかな。

その経験の共有として、このような国際的なフォーラムの開催によって皆さんが集まり、いろいろな災害経験・教訓を聞き、勉強しながら、どのようにして自分の国に役立つようにできるかを考える仕組みを作ることも必要だと考えている。

田村氏: 日本にいと、日本の防災体制に批判的な気持ちもある。しかし邵先生のお話をお聞きしていると、世界の中で防災を施策の中で主流化し、体制を整えて頑張ろうとしている国はまだ多くないということ

意識することができた。

また、日本に巨大災害が来れば台湾にも大きな影響があり、台湾に巨大災害が来れば日本にも大きな影響がすぐに響いてくるのではないかという思いを持った。

児玉部長のお話では、個人やコミュニティーの強化がアジアではなかなか進んでおらず、いろいろな科学的根拠を活用しても、それが減災、命の危険を減らすことにつながっていないというお話だったかと思う。そのような理解でよいか。

児玉氏：私も邵先生のお話を聞いて、台湾では日本の事例をうまく取り入れられて活用されているということに非常に感銘を受けた。アジア防災センターでも毎年、非常に多くのアジア地域から研修員の方、もしくはスタディービジットという形でたくさんの方を受け入れていて、日本の防災について多くの方が学びに来られる。

ただ、日本で学んだことをその国の政策の中で、自分たちにフィットした形で適用できるところまでにはなかなか結び付かない。自国で防災部門の力が大きくない場合もある。そのような中で、防災が力を発揮して国の中の施策を作り、変えていくところに結び付けられていないところも多々あるのではないか。

一人ひとりが「防災はとても大切だ」と声を大にして実施していけるよう、国民の防災認識を高めていくことが重要だと思う。「誰も置き去りにしない」議論の場で、アジア地域のNGOなどが、若い世代の方を取り込んで防災政策にも取り組んでいくよう提案していると聞いた。そのような取り組みによって、防災が国全体で大きな政策課題として取り上げられていくように活動していく必要があると思う。

田村氏：日本の防災体制の中で活動されている遠藤防災監に、被災地支援について伺いたい。また支援をどう将来につなげれば日本全体の防災を良くしていけると考えるか。

遠藤氏：支援について、熊本地震や東日本大震災の時に関西広域連合がカウンターパートを決めて活動したことを踏まえて、今回は石川県が所属している中部ブロックの知事会が中心になるように総務省が割り振り、支援を行うことになっている。しかしそれだけでは不足が予想されるため、われわれ関西や関東からもそれぞれ支援に入っている。県庁と各市のニーズを踏まえて、そのニーズについての要請がカウンターパートの県に回るようにする対口支援で進めている。

ただ、今回は初期段階で非常に交通アクセスが悪かったため、半島北部の2市2町については、自衛隊を中心に、まず国が最低限のものを運ぶことになった。土砂崩れで車が通れないところが多く、そのようなところは徒歩で運んでいただいた。それでも目が行き届



かない細かい部分は、われわれがカウンターパートのところに速やかに送ることにした。朝、その話が来て、その日の夜にはもう届けるという意気込みで、分担して行ったが、細かい部分への反応についてレスポンス良くできたかというところはまだまだ課題があり、今後、役割分担の在り方について議論が出てくるのではないか。

また、田村先生からお話があった、SDGsについて気候変動との知の統合が必要だという点について、三つほどお話ししたい。

一つ目は、危機感を共有すべきではないかということだ。IPCC（気候変動に関する政府間パネル）が出したデータによると、産業革命以降のCO2累積排出量と気温上昇量は比例関係にある。パリ協定で、気温上昇を1.5℃未満に抑えなければ台風は大きくなり、土砂崩れ、干ばつなどの自然災害が甚大になり、非常にリスクが高まるということが示された。

カーボン・バジェットという考え方だが、過去、すでに2兆4,000億トンのCO2が排出され、現在世界中で、毎年約300億トンのCO2が排出されている。1.5℃に抑えるためには、あと4,000億トンしか排出できない。永久凍土やグリーンランドの氷が溶けてしまうと元に戻らない。この危機感を皆さんと共有しなければならない。

二つ目は、自立性を高めるということだ。これは防災での共通点だと思うが、今回も孤立集落が発生し、食べ物も薬もトイレもないという状態になった。こういった場所で、防災の面から自立性を高めるという意味では、例えば避難所に太陽光発電や蓄電池を置くという対策がある。これにより最低限の生活ができる可能性があり、スマートフォンの電源も取れる。

また、薪ストーブに使うような木質バイオマスを活用することで、電気がなくても暖が取れる。木質バイオマスを使うことによって森林整備が進む。その結果、細い木が太い木になり、間伐も行えば土砂災害の恐れも少なくなり、回り回って山間部の防災力が上がる。そして、県産木材で造った木材住宅建築を推進することで、さらに森林の整備が進み、地域でお金が回る。新しい耐震基準で建築するなら震度6以上でも耐え



られる。そういった形で自立性を高めることが重要だ。

三つ目は、分野横断の取り組みだ。福祉との統合、防災、環境との統合という話があったが、キーになるのは人材の育成である。われわれも、防災の研修で气象台の方に講師として来ていただき、温暖化のメカニズムを勉強することもある。温暖化防止推進の勉強の場では、温暖化対策で防波堤を高くする、川の堤防を良くするといった取り組みを学んでいる。福祉の面でも防災の勉強をしている。そういった分野横断の人材が今後ますます求められてくるのではないかな。

田村氏：河田先生に巨大災害への対応について伺いたい。

河田氏：阪神・淡路大震災は震度6弱以上の被災地人口232万の中で5,500人が亡くなり、そのうち5,000人の死因は古い木造住宅の全壊・倒壊だった。500人は火災が原因だったが、これも家が壊れて出られなくなったところで火災が発生したもので、家の全壊・倒壊で亡くなった方が大半である。

台湾の集集地震では被災地人口240万のうち2,400人が亡くなった。私は地震直後に調査に行ったが、木造住宅ではなく、古いアパートあるいはマンションが、輪島市の7階建てビルの倒壊のような形でひっくり返っていた。

また1999年に起きたマルマラ地震では約1万7,000人が亡くなった。私は政府の調査団の団長として当時5回現地に行ったが、その後、トルコ政府は耐震基準を変え、アメリカ土木学会の最新の基準を導入した。しかし、建設会社が政府にお金を出せばこの耐震基準の適用を猶予されるという緩和措置があったため、先日のトルコ地震で5万人が亡くなった現場では、新しい集合住宅がつぶれている。

例えば、日本では建物と建物の間に空間を設けるのは常識になっているが、トルコでは路地がなく、建物同士がくっついている。同じ建物が並んでいれば揺れ方が一緒だが、形や高さが違えば揺れ方が違う。建物同士がおしくらまんじゅうのようになり、弱い方はひっくり返ってしまう。せつかくの耐震基準があるにも関わらず、きちんと守っていなかったため、5万人のほとんどが住宅の全壊・倒壊で亡くなった。つまり、阪神・淡路大震災、集集地震、トルコ・シリア地震は、住民の建物倒壊による犠牲者が大半だったという点が共通している。

阪神・淡路大震災の後、住宅の耐震診断・耐震補強を公的資金を補助金として用いてやるという政策が導入されたが、家全体を対象としなければならないという条件がついており、途中で増築して新しくなっている場合も含めて耐震補強しなければならないということになった。しかも、耐震補強をしようすると家の家具を全部移動させなければならない。日本は高齢化社会であり、高齢者だけの力で

そんなことができるわけがない。

また2018年に大阪府北部地震が起こり、一部損壊住宅6万1000棟のうち、大阪だけで5万7000棟もあった。家具が倒れた際、高齢者はどうしようもないということでボランティアニーズが高まり、ボランティアの若者がその家具を元のところに戻していた。家の屋根瓦がずれたぐらいの被害なのにもかかわらず、屋内はボランティアでなければ復旧できないという状態になっていた。

私たちは国土交通省に、家全体ではなく、1部屋だけでも耐震補強に補助金を出すよう提案したが、リフォームと区別がつかず悪用されるから駄目だという回答だった。しかし、木造住宅は柱で荷重を支えているため、横から力を受けると簡単に倒れるので、壁構造にするのが有効だ。私は、京大防災研と大阪府木材連合会、大阪府の3者共同で、壁柱工法という、木材を使ったパネルをはめ込む工法を開発した。大阪はあまりいい木材ができない土地で、間伐材が沢山ある。しかし、10センチ角で柱を作り、2メートルの壁なら20本並べてパネルを作ると大変強くなる。これは京大防災研の実験装置あるいは日本建築総合試験所の実験で確かめられ、特許を取得したものだ。

黄金の72時間というのは、煉瓦やコンクリートの家がつぶれるとできる隙間にたまたまいると、3日以内だったら助かるということだ。阪神大震災では亡くなった方の80%以上が即死で、72時間ではなく1日もっていない。

能登半島地震の家の全壊では、お正月で子どもたちや孫が集まっておじいちゃん、おばあちゃんと茶の間で団らんしているところに2階が落ちてくるという層破壊が起こっている。木造住宅は、つぶれると隙間がない。壁柱工法で一つの部屋だけでもつぶれないようにすれば助かる。1面を壁にするのに工賃と材料費を入れて10万円ぐらいでできるものだが、活用できるような政策が利用されない。

毎年耐震化率は1%ずつ良くなって、今、日本全体で90%に近づいているが、これは耐震補強をしているからではない。古い木造住宅に住んでいる高齢者が亡くなり、残された古い家を不動産の価値がないためにつぶす。そして更地になったところに新しい住宅やマンションを建てるため、見かけ上、耐震化率は高くなる。これでは、古い家に住んでいる人が亡くなるのを待っているかのような政策だ。

私は国土交通省の住宅局長にこの政策を変えてほしいと言ったが、変わらない。補助金が少ないからではない。神戸市でも100万円を超える耐震化の補助金を出すことになっているが、住んでいる家を住んだままで耐震化するというのは大変なことだ。こういう政策が全く現実を反映していないというところに大きな問題がある。

実験の結果、将来、南海トラフ地震が起きると、大きな津波の来るところは震度6弱以上になり、1分

以上揺れ、1メートル以上の家具は全部倒れるということが分かった。つまり、南海トラフ地震が起ると大津波の来るところは例外なく家の中がぐちゃぐちゃになり、外に逃げられなくなる。いくら避難タワーまで逃げると言っても、家を出られないという問題が出てくる。

今回の能登半島地震でも震度5が過去に5回も起こっていて、古い住宅はその都度弱くなっている。それがマグニチュード7.6の地震で揺れるとひとたまりもない。それなのに生きた政策が利用されていない、誰も文句を言わないのは、災害が日常ではないからだ。

元旦の16時にあのような災害が起こり、翌日、羽田空港で飛行機の接触事故が起こるなどということ、私も想像できなかった。つまり、災害や事故というのは非日常である。これにどう対応するかということ、真剣に考えなければ、原因ばかり探しても何もならない。大きな災害が起こったときに人的な被害がなぜ大きくなるか、原因と対策が分かっているのに、その対策をせずにあれが悪いこれが悪いと原因ばかり探していて、少しも効果的ではない。

わが国はまだそれが続いており、南海トラフ地震や首都直下地震が起れば本当に大変なことになる。しかし相変わらず、家が全壊したら何人亡くなる、火災が起こったら何人亡くなるといった被害想定をやっているから実際にそれに相応する被害が出ているということだ。

田村氏：災害に強い持続的な社会を目指して一番大事なことは何か、一言ずついただきたい。

阪本氏：大事なことの一つは、人を中心において、多様な人の困り事に寄り添いサポートできる体制だ。日本の被災者支援システムは、住民票があれば国籍を問わず誰に対しても公平に支援を提供できる仕組みになっているが、寄り添うという面では弱い。最近、災害ケースマネジメントのような仕組みも始められていることから、そういうものをさらに充実させていく必要がある。

もう一つは復興のスピード感だ。高齢化が進む中、復興が遅れると人が少なくなっていく現実があるので、早い復興が大事だ。

邵氏：事前復興がキーワードとして重要だ。事前の準備によっていろいろな災害後の復興の状況を把握し、災害の後、順調に復興できるようにできるだけ先に準備するべきではないか。

もう一つ、経験の共有性という面について、国際的な教育の連携が必要ではないかと考えている。昨年は台湾銘伝大学と阪本先生の兵庫県立大学とがMOUを締結したが、二つの学校の学生が学び合い、防災に注力するような人材育成が大切だと考えている。



児玉氏：学び合いというキーワードは重要だ。アジアではあまり大災害が起きていない国も多く、そうしたところで大きな災害が起こることもよくある。多くの方が日本の防災を学びに来ている。日本国内では悪いところが取り上げられることが多いが、他の国から見ると、工夫を凝らした多くの取り組みがあり、それを勉強しに来られた方と学び合うことによって、より災害に強いアジアを作っていきたい。

遠藤氏：一つは、「誰も取り残さない」という今日のテーマからすると、地域防災力の強化が重要だ。特に兵庫県は地域の消防団が4万人弱で全国一だが、高齢化のためかなり減ってきている。ただ、一方で女性の消防団員が徐々に増えてきている。また学生の消防団への参加といった、自主防災組織と消防団の一体的な訓練も出てきている。地域の防災力向上の担い手、特に若者・女性の活躍が期待される。

もう一つは、弱者対応である。要配慮者支援ということで、これは国の法律が変わり、高齢者や障害者の方の個別避難計画を地域で計画を作り、いざとなったら助け合おうということだが、実現が難しい。顔見知りであればいいが、都会では知り合いが少ない。

そういった中で、福祉の専門職の方は弱者と普段から顔を合わせており、ケアプランや福祉の計画づくりの中に、災害時の避難先や連絡先などを組み込んでシステムチェックにやっていただくというのが一番合理的ではないか。一方で、自治会とも福祉の方とも連携して取り組むという、顔の見える関係を期待したい。

田村氏：1月に能登半島地震が起こってまだ数週間とこのころで、阪神・淡路大震災に襲われたこの地で国際防災・人道支援フォーラムが行われた。この貴重な機会を忘れずに、皆さんと一緒に減災社会を実現していきたい。

国際防災・人道支援フォーラム実行委員会委員長
人と防災未来センター長



河田 恵昭

今日はパネリストの方に、専門の立場でいろいろなご意見をいただいた。それぞれ、的を射たご指摘をいただいております、それを実行していただくのが一番大切だと思う。

私の自慢は、防災研究を50年やっているということだ。論文は1,100も書いた。私は決して実務家でも行政の人間でもなく研究者で、学問として防災をやっている。そこから分かったことは、「継続は力なり」ということだ。

災害が起こるといのは非日常なことで、起こったときにどうなるかは、日頃の生活がどうであるかということに結び付いている。例えば私は東京へ新幹線で行くときには、必ず新大阪の駅で駅弁一つとペットボトルの飲み物を買って乗る。今、新幹線が止まると1時間や2時間では回復せず、数時間立ち往生するからだ。

また、人を訪ねて行くときには、必ず事前にトイレを済ませておく。特に、エレベーターに乗っているときに地震が起きると何時間も閉じ込められ、下手すると1日を超えるからだ。今、地震が起っても私がポートピアホテルにいるということは、私の家族全員が知っている。スマホが使えなくなって、どこにいるか分からないのが一番困るからだ。

そのように、日頃、無理なくできるように習慣にすることがとても重要だ。元旦に地震が起こるとは誰も想定していなかった。災害というのはそういうものなのである。今起こってもうたえなような努力をしなければならない。努力せずに自然に災害に強くなる社会ができるわけがない。特別なことはやらなくてもいいけれども、日頃からやっていること、すなわち日常の習慣、文化が実は災害のときに生きてくる。

災害というのは、イベントではない。それによって被害が起こり、最悪なことに命をなくしてしまったらそれで終わりだ。他のものはお金があれば解決できるが、命をなくすとどうしようもない。この区別が分からないと、いい加減な考えになってしまう。

国連に Sustainable Development Goals を実行してくださいと言われて、真面目にパッケージで全体を進めているのはわが国だけだ。他の国では、こんな17の目標も169のターゲットも一緒に実現できるわけがないと、どれかを選択して実行している。わが国は真面目なので、あらゆることをやらなければいけないと全体を進め、結局どれも中途半端に終わってしまって効果が起こらない。

Sustainable Development Goals の17の目標、169の

ターゲットのどれをやるか決めて、やるからにはきちんとやり、中途半端な形で2030年を迎えてはいけない。災害は中途半端な形で被害が発生するのではない。起こったら100である。この Sustainable Development Goals の何かを100%やるという覚悟がなく、中途半端にやっているとは何の役にも立たない。

このDRAフォーラムも毎年開催していく。これによって私たちの防災というセンスが磨れない。常時、あるレベル以上にしておくには、このようなフォーラムで刺激しなければいけない。それを繰り返し、繰り返しやって自分の意識を変えていくことが大変重要だ。

防災は数ではない。一人ひとりがどう考えて行動するかということに依存している。しかも、今はインクルーシブ、ダイバーシティといった、いろいろな形で多くの人を巻き込まなければならない。特に都市ではたくさんの方が住んでおり、災害が起こるととんでもなく大きな犠牲者が出ることは間違いない。

SDGs というものを、わが身に降りかかる火の粉を振り払う意味でどう活用するかは、皆さま方一人ひとりの問題だと考えていただきたい。そして、こういう活動が2030年までではなく、末永く続く。サステナブルというのはそういうことだ。あるいは、サステナブルなデベロップメントには期限がないと考えていただくことよい。創造的復興とはそういうことで「何年以内に創造的復興をやる」ということではない。創造ということは新しいことをすることだ。なぜ新しいことをするかというと、社会がどんどん変化するからだ。災害が起こった時に復興計画を作って、それが満足したら終わりではない。その間にもどんどん社会が変わっていく。

阪神・淡路大震災でも、長田区は土地区画整理事業のとおり復興したら全く人が住みにくい町になり、造り直さなければいけないという事態になっている。目標を決めても、その目標は時代ごとによって変わっていくという発想があるのである。震災の復旧・復興は被災者の生活再建がターゲットではない。まちづくり、都市づくりは未来永劫に続くと考えなければならない。これがサステナブルの意味である。そこをどうかご理解いただきたい。

兵庫県は阪神・淡路大震災を経験して、わが国で一番災害対応能力のついている県だ。ここに住んでおられる皆さま方が一人ひとり頑張ることで、大震災の経験が教訓として生かされると私どもは思っている。これからもこの兵庫県を中心とした防災活動にご理解いただきたい。

阪神大震災29年

国際防災・人道支援フォーラム2024

朝日新聞 2024年2月2日(金) 朝刊掲載

持続可能な防災 目指して

パネル討論

阪神大震災29年を機に、防災・減災のあり方を再考する。持続可能な社会の実現に向けて、防災は単なる被害の軽減だけでなく、社会のレジリエンス（回復力）を高めることが重要だ。本フォーラムでは、国内外の専門家によるパネル討論が行われ、持続可能な防災のあり方について議論が交わされた。



アリア防災センター(ADRC)研究部長 児玉 美樹さん

判断力育てる活動 学校で

防災教育は、単に知識を伝えるだけでなく、子どもたちの判断力を育てることが重要だ。学校では、防災訓練だけでなく、防災に関する課題解決活動を通じて、子どもたちの判断力を育てることが求められている。

避難所の自立性高めよう

避難所は被災者の命を守るだけでなく、被災者の自立性を高める役割も果たしている。避難所の運営には、被災者の声を聞き、自立性を高めるための取り組みが必要だ。

総括 「継続は力」 日頃の備え重要

防災は一朝一夕でできるものではない。日頃の備えと継続的な取り組みが、災害に強い社会を実現するための鍵となる。

人と防災未来センター長 河田 恵昭さん

外国人 取り残さない態勢を



兵庫県立大学大学院減災復興政策研究科教授 阪本 真由美さん

基調講演

国際防災・人道支援フォーラム2024の基調講演として、阪本真由美氏が「外国人を取り残さない態勢を」と題して講演を行った。阪本氏は、災害発生時に外国人が取り残されることがないよう、事前の準備と連携の重要性を強調した。



台湾銘伝大学都市計画・防災管理学科教授 邵 珮君さん

特別講演

地域の人材育成が大切。災害発生時に地域で活躍できる人材を育てることが、持続可能な防災を実現するための鍵となる。

災害に強い持続可能な社会へ

国際防災・人道支援フォーラム2024

在留外国人対応を早急に

在留外国人の防災・減災対策を早急に実施することが重要だ。災害発生時に在留外国人が取り残されることがないよう、事前の準備と連携が必要だ。

9.21大地震を機に防災力向上

9.21大地震を機に、防災力を向上させることが重要だ。防災力の向上には、日頃の備えと継続的な取り組みが必要だ。

「河田氏の懸念」 防災目標変える発想を

河田氏の懸念を踏まえ、防災目標を変える発想が必要だ。防災目標を変えるためには、日頃の備えと継続的な取り組みが必要だ。

「SDGsと減災社会」テーマに

「SDGsと減災社会」をテーマに、持続可能な社会の実現に向けての取り組みを推進する。

学校間連携で人材育成へ

学校間連携を通じて、人材育成を推進する。学校間連携を通じて、子どもたちの判断力を育てることが重要だ。

防災とSDGsの推進を

防災とSDGsの推進を一体的に進める。防災とSDGsの推進を一体的に進めることで、持続可能な社会の実現を目指す。

会場・発表風景等



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) センター
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
国際協力機構関西センター (JICA関西)
国際復興支援プラットフォーム (IRP)
国連防災機関 (UNDRR) 神戸事務所
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
兵庫県国際交流協会
兵庫県こころのケアセンター
兵庫県災害医療センター
兵庫県立大学大学院 減災復興政策研究科
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2024 報告書

開催 2024年1月23日
発行 2024年3月29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:078-262-5066 FAX:078-262-5082
<https://www.dri.ne.jp/pickup/forum/>