

国際減災フォーラム

International Disaster Reduction Forum

減災社会への連携

人と防災未来センター開設10周年記念

“International Cooperation towards the Creation of a Society
Safe and Secure against Disaster”
10-year Anniversary of the Disaster Reduction and Human Renovation Institution

一 報告書 一



■とき
平成24年10月11日木

■ところ
兵庫県公館 (神戸市中央区下山手通4-4-1)



Date: October 11, 2012 (Thursday) Venue: Hyogo Prefecture Guest House (4-4-1 Shimoyamate-dori Chuo-ku, Kobe)
Working language: Japanese and English

主催：国際減災フォーラム実行委員会

Sponsor: International Disaster Reduction Forum Executive Committee

内閣府、外務省、消防庁、兵庫県、人と防災未来センター、国連国際防災戦略(UNISDR)兵庫事務所、国連人道問題調整事務所(OCHA)神戸事務所、国際協力機構(JICA)関西国際センター、アジア防災センター(ADRC)、国際防災復興協力機構(IRP)、国際防災・人道支援協議会(DRA)
(Cabinet Office, Ministry of Foreign Affairs, Fire and Disaster Management Agency, Hyogo Prefecture, DRI, UNISDR Hyogo, OCHA Kobe, JICA Kansai, ADRC, IRP, DRA)

後援 Additional support from

(株)朝日新聞社、(株)神戸新聞社、日本放送協会神戸支局、(株)サンテレビジョン、(株)ラジオ関西
Asahi Shimbun, Kobe Shimbun, NHK Kobe, Sun TV, Radio Kansai,

減災社会への連携

人と防災未来センター開設10周年記念

報告書

人と防災未来センターの開設10周年を機にハイレベルな国際会議を開催し、阪神・淡路大震災を経験し、東日本大震災の支援を先導してきた「兵庫」から、安全で安心な減災社会実現に向けた国際防災協力についての提言を、国内外に発信するため本フォーラムを開催しました。

本フォーラムでは、「兵庫行動枠組(HFA)」(2005年の国連防災世界会議において兵庫から発出した、国際社会の防災・減災に関する包括的な行動指針)の柱である、災害リスク軽減に向けた国際協力のあり方について論じ、特に、東日本大震災に代表される大規模広域災害等における、被災地支援・受援のあり方など、今後の国際防災協力に求められる方向性について、議論を深めました。

なお、本フォーラムは、10月13日の国連国際防災の日(テーマ:女性と少女たち-レジリエンスのための目に見える(見えない)力-)の関連事業として実施しました。

「兵庫行動枠組」(HFA)とは

2005年1月、兵庫県神戸市において「国連防災世界会議」(WCDR)が開催され、2015年までの国際社会における防災活動の基本的な指針となる「兵庫行動枠組」(HFA)が採択された。「兵庫行動枠組」では、世界共通の防災目標として、世界の災害被害の大幅な削減に向け、持続可能な開発の取組みに減災の観点を取り入れること等を掲げ、5つのテーマについての優先行動を設定するとともに、その実施とフォローアップの方針についても盛り込まれた。

現在、世界の災害被害の実質的な軽減に向け、「兵庫行動枠組」を踏まえ、国、地域機関、国際機関、国連国際防災戦略事務局(UNISDR)の各主体による取組が進められている。

【戦略目標】

- (a) 持続可能な開発の取組みに減災の観点をより効果的に取り入れる。
- (b) 全てのレベル、特に、コミュニティレベルで防災体制を整備し、能力を向上する。
- (c) 緊急対応や復旧・復興段階においてリスク軽減の手法を体系的に取り入れる。



Contents コンテンツ

- 02 プログラム
- 03 講師プロフィール
- 06 主催者挨拶
- 08 基調講演
- 12 鼎談
- 18 講演
- 23 パネルディスカッション
- 34 メッセージ
- 36 女性セッション
- 38 レセプション
- 39 新聞記事

| | |
|-----------------|--|
| 9:40 | ■ オープニング・ステージ |
| 10:00 | ■ 開 会 主催者挨拶 井戸 敏三 兵庫県知事 下地 幹郎 内閣府特命担当大臣(防災) |
| 10:20 | ■ 基調講演 「国際的な防災・減災の取組み」 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) |
| 11:05 | ■ 鼎 談 「自然災害と国際支援」 大島 賢三 元国連大使、元国連事務次長(人道問題担当) 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) 五百旗頭 真 (公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構理事長、復興庁復興推進委員会委員長 |
| 12:20 | <昼食> |
| 13:20 | ■ 講 演 「アジア・太平洋地域における大規模自然災害時の国際緊急支援—その特徴と課題—」 オリバー・レイシー＝ホール 国連人道問題調整事務所(OCHA)アジア太平洋地域事務所長 |
| 14:05 | ■ パネルディスカッション 「大規模広域災害に対する国内外の連携」 ファシリテーター 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 パネリスト ヴェンカタチャラム・ティラプガ インド グジャラート州首相補佐官・防災局特別CEO H. サルウィディ インドネシア共和国国家防災庁顧問・運営委員 顧 林生 四川大学-香港理工大学災害復興管理学院長補佐、清華大学都市計画設計研究院公共安全研究所所長 佐藤 勇 宮城県栗原市長 コメンテーター 石渡幹夫 世界銀行 上席防災管理官 オリバー・レイシー＝ホール 国連人道問題調整事務所(OCHA)アジア太平洋地域事務所長 堂本 暁子 男女共同参画と災害・復興ネットワーク代表、前千葉県知事 原 ひろ子 女性と健康ネットワーク副代表 |
| 16:05 | ■ メッセージ 減災社会実現に向けた効果的な応援・受援の取組みの促進と 「人と防災未来センター」の機能強化に向けた提言 五百旗頭 真 (公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構理事長、復興庁復興推進委員会委員長 |
| 16:30 | ■ 閉 会 |
| 13:00~ 14:00 | ■ 女性セッション 「防災と女性の役割に関する懇談会」 |

基調講演

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)

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)。

鼎 談



大島 賢三

元国連大使 元国連事務次長(人道問題担当)

外務省経済協力局長、総理府国際平和協力本部事務局長、国連事務次長(人道問題担当)、駐オーストラリア大使、国連大使、(独法)国際協力機構副理事長、国会東京電力福島原子力発電所事故調査委員会委員を歴任。
現在、原子力規制委員会委員。

鼎 談

メッセージ



五百旗頭 真

(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構理事長
熊本県立大学理事長 復興庁復興推進委員会委員長 神戸大学名誉教授

広島大学助教授、神戸大学大学院法学研究科教授、防衛大学校長を歴任。その間、政治学会理事長、東日本大震災復興構想会議議長、復興推進委員会委員長などを務めた。「占領期」 「戦後日本外交史」など多くの出版で受賞。法学博士。

講 演

パネルディスカッション

◆ コメンテーター



オリバー・レイシー＝ホール

国連人道問題調整事務所(OCHA) アジア太平洋地域事務所長

国連人道問題調整事務所(OCHA)、国連開発計画(UNDP)、国連難民高等弁務官事務所 (UNHCR) 等での勤務経験があり、大規模自然災害時における国際緊急援助の調整に詳しい。インドネシアでインド洋津波対応にあたった他、北朝鮮、中国、ベトナム、クロアチア、アルメニア、イラクで人道支援活動に従事。2011年3月OCHAアジア太平洋地域事務所(在タイ・バンコク)着任前はニューヨーク本部でコミュニケーション及び情報部門を担当。

◆ ファシリテーター



河田 恵昭

阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センター長 関西大学社会安全学部教授

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。76年京都大学防災研究所助教授を経て、93年教授、96年巨大災害研究センター長、2005年防災研究所所長。2002年阪神・淡路大震災記念人と防災未来センター長。

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。2007年国連SASAKAWA防災賞受賞。2009年防災功労者内閣総理大臣表彰受賞。

◆ パネリスト



ヴェンカタチャラム・ティラプガ

インド グジャラート州首相補佐官・防災局特別CEO

インド出身。オーストラリア国立大学で博士号取得。1991年、行政府に入職。2001年1月に発生したインド・グジャラート地震対応のために設置されたグジャラート州防災局に政府から派遣され、実務上の責任者として対応にあたる。洪水、サイクロン、干ばつ等の災害対応にも経験を有する。現在、グジャラート政府首相補佐官(情報担当)、グジャラート州防災局特別CEOを兼任。インド行政職(IAS)高官。

◆ パネリスト



H. サルウィディ

インドネシア共和国国家防災庁顧問・運営委員、インドネシア・イスラム大学土木工学計画学部教授、地震・火山工学及び災害研究国際センター(CEVEDS)センター長

インドネシア出身。インドネシア・イスラム大学卒業後、1998年に米レンセラー工科大学にて博士号取得。インドネシアエンジニア協会、米土木工学、地震工学研究会の会員を経て、現在、インドネシア地震技術者協会及びインドネシア土木・構造技術者協会の会員、並びにインドネシア建築専門家協会及びインドネシア工学協会の顧問を務める。

◆ パネリスト



顧 林生

四川大学-香港理工大学災害復興管理学院長補佐・教授
清華大学都市計画設計研究院公共安全研究所長

中華人民共和国出身。名古屋大学大学院国際開発研究科博士課程修了。1998年から4年間国連地域開発センター(名古屋)国連研究員。2002年中国科学院地理科学・資源研究所客員教授、2005年から中国清華大学都市計画設計研究院公共安全研究所長(現在に至る)。

2012年1月中国四川大学-香港理工大学災害復興管理学院院長補佐・教授、災害科学研究所COE(現在に至る)。四川大地震の応急対応、復興計画、国際協力、地域振興、防災教育などの計画作成と政策提案に携わっている。

◆ パネリスト



佐藤 勇

宮城県栗原市長

兵庫県三田市出身。立教大学文学史学科卒。

1965年 衆議院議員大石武一氏秘書、1969年 アジア・アフリカ研究所卒業、1971年 初代環境庁長官秘書官となる。1983年 宮城県議会議員に当選、2001年 第31代宮城県議会議長に就任、2005年 栗原市長に当選し初代栗原市長となる(現在2期目)

◆ コメンテーター



石渡 幹夫

世界銀行 上席防災管理官

東京都出身。東京大学工学系大学院都市工学(修士)修了。1988年建設省(現国土交通省)入省、在ネパール日本大使館、英国クランフィールド大学防災研究所研究員、アジア開発銀行都市開発専門官、国土交通省河川計画課企画専門官、浜田河川国道事務所長などを歴任。2005年より国際協力機構国際協力専門員として、インド洋大津波復興支援、フィリピン、ネパール、スリランカ、ベトナム、スーダン等にて気候変動適応、防災、平和構築を担当。2011年10月より現職。国際協力学博士。

◆ コメンテーター



堂本 暁子

男女共同参画と災害・復興ネットワーク代表、前千葉県知事、元参議院議員

東京女子大学文学部卒業。TBS報道局記者。1980年、『ベビーホテル・キャンペーン』で日本新聞協会賞受賞。1989年-2001年 参議院議員。環境基本法、生物多様性条約、NPO法、情報公開法、介護保険法、児童買春・ポルノ禁止法、男女共同参画社会基本法、DV 防止法などの立法、審議に深くかかわる。1993年 GLOBE(世界環境議員連盟)の日本総裁、1999年第5代世界総裁に就任(～2000年)1994年 IUCN(世界自然保護連合)アジア理事。1996年副会長に就任(～2000年)1997年 UNEP(国連環境計画)の「環境に貢献した25人の女性リーダー」に選ばれる。2001年-2009年 2期8年千葉県知事、県民参加の県政を軸に地方民主主義の確立を目指す。2012年 防災・災害復興の政策提言活動により、男女共同参画社会づくり功労者内閣総理大臣表彰を受賞。

◆ コメンテーター



原 ひろ子

女性と健康ネットワーク副代表

米国プリンマー大学大学院 博士課程(卒業)。

1990年～1992 日本民族学会会長。1997年-2003年 第17-18期日本学術会議(第1部)会員。2008年～現在 女性科学研究者の環境改善に関する懇談会会長。2009年男女共同参画社会づくり功労者内閣総理大臣表彰を受賞。専門は、文化人類学、ジェンダー研究。

お茶の水女子大学名誉教授。城西国際大学客員教授。

主催者挨拶

井戸 敏三
兵庫県知事



17年前の1995年1月17日、ここ兵庫を阪神・淡路大震災が襲いました。死者6,402名、負傷者約4万人、住宅被害約54万棟という甚大な被害でした。自然災害はなくなることはありませんし、完全に防ぐこともできません。私たちにできることは、事前に備え、被害をできるだけ軽減すること、そして、仮に被災したとしても、できるだけ早く復旧・復興が遂げられるようにすることです。私たちはそれができるはずです。

次なる災害に備えて、この震災の経験と教訓を内外に発信し、減災社会を目指すことは、被災県・兵庫の責務であると私自身考えています。こうした思いから、その活動の拠点として整備されたのが人と防災未来センターです。この10年間に重ねてまいりました活動実績から、幾つかの機能をご紹介します。

その一つは、情報の発信です。阪神・淡路大震災の発生時に何が起こったのか、そのとき人々はどう感じ、どんな行動をとったか、二度とこのような被害を発生させないためには何をすべきなのかということについて、センターの展示ゾーンでは映像やジオラマを活用して目で見ていただくとともに、語り部ボランティアの皆様に体験を語り継いでいただくことによって伝えています。来館者は今年7月には延べ500万人を達成しました。

二つ目の機能は、人材育成です。実際に災害が発生したとき、迅速・的確に災害対策を行うことができるかどうかは、人の活動にかかっています。このため、センターでは阪神・淡路大震災を始めとする様々な災害の事例や、今後想定される災害を踏まえた実践的な研修に力を注いでいます。これまでに育成した人材は、約5,000人にのぼっています。

三つ目は、被災地支援です。これまで復旧・復興に携わってきた災害は、インドネシア・スマトラ島沖地

震(2004年)、中国四川省大地震(2008年)など、国内では、中越地震、東日本大震災など31にのぼっています。

昨年発生した東日本大震災には、発生直後から現地へ研究員を派遣しました。そして、阪神・淡路大震災の経験を踏まえながら、避難所、ライフライン、仮設住宅、まちづくりなどの諸課題に情報提供や助言を行っています。兵庫県としても関西広域連合の一員として、カウンターパートである宮城県を中心に支援を続けています。

4つ目は、防災関係機関の調整・連携です。現在、人と防災未来センターを中心に、このセンターが立地するHAT神戸には、国連国際防災戦略事務局(UNISDR)兵庫事務所、国連人道問題調整事務所(OCHA)神戸事務所、アジア防災センター、国際防災復興協力機構(IRP)、WHO神戸センター、JICA関西など、国際的な防災関係機関が集積しています。センターでは、これらの機関の活動をつなぎ、相互の連携を深めながら、防災や復興に関する知識・教訓の発信、人材の育成、大規模災害後の復興支援などを展開しています。

「災害の世紀」と言われる21世紀、毎年のように世界各地で大規模な災害が発生しています。また、わが国では近い将来、東海・東南海・南海地震の発生が見込まれています。それだけに、人と防災未来センターの役割はますます高まっていくと考えています。この10年で培った実績とネットワークをもとに、減災社会の実現を先導すべく、一層充実した活動を展開していかなければなりません。

このフォーラムから最新の知見が世界へ発信されることを期待しています。

主催者挨拶

下地 幹郎
内閣府特命担当大臣(防災)



私は防災大臣としてこの国の防災の役を担いますが、世界の中の防災先進国になるよう、そして、ならなければいけないという強い信念を持って、これからもしっかりと頑張っていきたいと思っています。

今年10周年を迎える人と防災未来センターは、平成7年(1995年)にこの地を襲った阪神・淡路大震災の経験と教訓が将来の災害対策に最大限活用されることを目的とし、平成14年(2002年)に兵庫県と内閣府の協力により開設されました。開設以来、センターでは大震災に関する資料の収集、保存や展示を通じた地域防災に関する知識の普及・啓発、地方自治体の防災担当職員の人材育成に継続的に取り組んでいます。また、昨年3月11日に東北地方を襲った東日本大震災では、実践的・体系的な知識を有するセンターの研究員を被災地の災害対策本部へ派遣し、そこでの適切な情報提供や助言は、被災者支援と被災地の復旧・復興に大きく貢献したところです。

このように、人と防災未来センターが蓄積する経験・知識・技術を、これからの災害にしっかりと、大きく貢献させていかなければならないと考えています。現在、政府では東日本大震災の教訓・課題を検証し、将来の災害に備えた対策の充実・評価を進めています。

今年7月、中央防災会議では、先の大震災の経験を踏まえ、今後の防災対策の方向性を示す最終報告書を決定・発表しました。そこでも指摘されているように、わが国は揺るぎない日本の再構築を目指して、災害対策のあらゆる分野で減災を徹底するとともに、防災を全ての政策の優先事項とする「防災の主流化」を推進しているところです。特にわが国では、南海トラフ巨大地震や首都直下地震の発生が懸念されています。政府は、これらの大震災への備えこ

そが喫緊の課題であるとして、目下、取組みを進めているところです。具体的には、津波対策の充実・強化、国の業務継続体制の確立を推進しています。

本日のフォーラムでは、災害リスクの軽減に向けた国際協力のあり方についてご議論いただきます。これは、2005年1月に、ここ兵庫県で開催された第2回国連防災世界会議で策定された国際的な防災・減災の行動指針である「兵庫行動枠組」においても最優先行動の1つとされるテーマです。「兵庫行動枠組」の策定から7年が過ぎ、各国で防災・減災に向けた不断の取組みが続けられています。一方で地震や洪水などの巨大災害が相次ぎ、各地で甚大な被害が発生しています。災害に強い国・コミュニティの構築に向け、我々は今後も世界と手を取り合っていかなければなりません。

本日、改めて皆様と一緒に、今後の国際防災協力について考えることは、大変有意義であると考えます。政府では今年7月、仙台市において世界防災閣僚会議を開催し、「ポスト兵庫行動枠組」の方向性について各国の代表と議論を交わしました。また、2015年の第3回国連防災世界会議の日本招致もすでに表明しております。

これまで日本は阪神・淡路大震災、そして、東日本大震災を経験し、そのたびに世界中から温かい支援を受けました。わが国が今後も世界の防災・減災をリードするとともに、「防災先進国ニッポン」の姿を世界に向けて発信することが、最大の使命と言っても過言ではありません。

このフォーラムが皆様の国際防災協力へのご理解を深め、国際的な減災社会の連携・実現にいささかでも役立つことを願っています。

国際的な防災・減災の取組み

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)



はじめに

2年ほど前、井戸知事にお会いした際に、私が防災の責任者になってから被災地を訪れるたびに20年、25年と抱いていた疑問に答えてくださいました。「私たちはなぜ同じことを繰り返すのか。なぜ経験から学習しないのか」、つまり「災害はそれぞれ特徴が違うが、一度間違っただけで、同じ轍を踏まないつもりでも、なぜ同じことを繰り返してしまうのか」という疑問です。

井戸知事は「人々は忘れやすいということが問題だ」とおっしゃいました。自分たちが経験したことを、しばらくすると忘れてしまうのは人間の性であり、その性を直すのは難しいということです。知事はまた、「忘れやすいことは、過去のことから表面的なことしか学ぶことができないという問題をつくりだす」とおっしゃいました。

将来の話をする前に、まず過去を振り返って見なければいけません。また、防災活動の歴史はまだ浅いということも申し上げます。国連国際防災戦略事務局(UNISDR)が活動を始めたのは2000年です。その前は、「国連国際防災の10年」(IDNDR)として国際防災の活動が行われ、多くの日本の機関が参加していました。そして多角的な知見がその基礎としてできていました。それらがUNISDRに引き継がれ、各国の努力を傾注して国際協力を推進し、それが2005年に「兵庫行動枠組」につながったわけです。

では、災害の動向、「兵庫行動枠組」、そして、UNISDRが何をしているかについてお話し申し上げます。そして、幾つかのグローバルな活動と地域活動、どういうツールを使っているか、さらに、実際に減災に何をどのように生かせるかを見ていただきたいと思います。

世界の大災害の傾向と影響

2004年にインドネシア・スマトラ島沖の地震を皮切りに、防災に対する認識に関してパラダイムシフトが起きました。その後も次々と大災害が起り、将来に対してどのような防災活動をしなければならないかという国際的な議論が強まるなか、東日本大震災が起きました。

この出来事がもたらした影響は未曾有のもの、誰も想像できないものでした。多くのテクノクラート(専門家)や政策立案者の想像も超えていたと思います。よい科学者は想像力がなければなりません。計画を担当する人も想像力を働かせ、今どのようなリスクがどこで累積しているのか、これからどのような方向に進むのかということを知っていかなければなりません。

では、基盤となっているトレンドを見てみましょう。2011年の1年間でも、多くの災害が起っています。それらの災害では人々が亡くなり、住宅が損壊し、道路も橋もなくなってしまいます。それによって開発も台無しになってしまいます。これらは世界の注目を浴びた大災害ですが、それは氷山の一角に過ぎません。

10日後、アジアにおける災害と開発に関する新しい報告書が出版されます。バンコクの国連アジア太平洋経済社会委員会(UNESCAP)と私たちUNISDRで協力して出すものです。そこでは、とりわけアジアの被害の件数が多いこと、それによって失われた損害が大きいことを示しています。この40年間に自然災害で亡くなった人の75%がアジア・太平洋地域に集中しています。この地域では非常に大きな経済的損失も出ています。

この地域に災害が集中しているのは、地理的な理

由もありますが、経済開発も1つの理由です。経済発展・開発と、災害を被った場合の将来への影響が大きいことは、車の両輪の関係です。つまり国際社会が直面し、チャレンジしているのは、このリスクをどのように軽減して損失の増加を減らすことができるのか、あるいはさらに損失がうなぎ上りになってしまうのかということです。災害が起こったときは、影響をコントロールし、できるだけ死亡者数を少なくする努力をしなければなりません。救命をし、経済的損失を少なくしなければなりません。しかしそれはなかなか難しいことです。

「兵庫行動枠組」

皆様よくご存じの「兵庫行動枠組」は、3つの戦略目標、5つの優先行動分野実施とフォローアップで構成されています。また各国の実施状況についてモニタリングし、報告することが会議で定められました。これまでのところ、第3回目のサイクルの報告書が出ています。133か国が参加しており、大変な作業なので、全ての国連加盟国が提出しているには至っていません。またマルチステークホルダーの参加を推進して行っている取組みです。

優先行動1のガバナンスは、多くの進捗が見られうまく進んでいます。国内の法整備、予算の確保も進んでいます。優先行動2の災害リスクの特定は比較的うまくいっているのではないかと思います。興味深いリスク評価が行われています。しかし、アセスメントはたくさん行われていますが、行動に移すとなると、今後とも努力が必要だと思います。各国の状況に合わせて、よりシンプルな方法も必要かもしれません。

優先行動3は、啓発・教育です。防災知識について

は、リスクマネジメントの要として推進しています。

優先行動4は、開発関係です。潜在的なリスク要因を軽減するという事です。インフラ、気象変動、大きな地球レベルの問題は全てここに関係しています。そしてこの分野の進捗が一番遅いので、今後特にこの分野に焦点を当てて進めていきたいと思っています。

優先行動5の備え・事前準備の強化は素晴らしい進捗があります。多くの国々において災害対策が強化され、適切な対応が取れるようになってきています。これに対して、人々の政府への信頼も強まっています。

モニタリングのプロセスはオープンソースのデータになっているので、どなたでもアクセスできます。非常に興味深い内容です。各国の自己評価であり、中には自分たちの国の進捗を過大評価する傾向がある国があることも読み取ることができます。今、アジアでは3回目のサイクルに入っています。私たちが進捗のモニタリングなどをした結果については、2年に1回、国連防災白書としてまとめています。

そして、今、出ている2011年の国連防災白書では、ファイナンスが重要な分野と報告されています。2011年の白書では公共投資、そして2013年の白書では民間投資に焦点を当てる予定です。私たちの防災の重要性を訴える根拠として白書を出していきます。

「兵庫行動枠組」の実進捗や課題を定期的に議論する場として防災グローバル・プラットフォームというフォーラムを2年に一度ジュネーブで開催しています。4回目の会議が来年開催されるまで進んできています。そして2015年の国連防災世界会議に向けて行動していきます。来年は市民社会と政府の役割など、これまで8年間の実績の振り返りを行っていきます。

そして、2015年以降に向けたアジェンダを議論するのが次の会合の目的です。これについてはたくさんの方の関心が寄せられています。前回神戸に集まった10年前とは状況が変わり、今は世界中の国々やいろいろなアクターが参加し防災の枠組の定義に自分たちも関わりたい、自分たちの提言を提示し、ここに焦点を当ててほしいと声を上げています。

将来に向けた取り組み

広範な協議が世界中で始まっています。地域レベルの会議、国内の会議、国際会議が開かれ、非常に関心が集まっています。これまでの経験や、東日本大震災の教訓と学びをどのように将来へ生かせるのかということも含めていこうと考えています。ステークホルダーについては、「兵庫行動枠組」では全関係者が参加することを訴えています。政府、地方自治体、市長、国会議員のネットワーク、民間セクターのネットワークも強化されています。そして、ステークホルダーの中でも、特に特殊なニーズを持っているのは女性、若者、子どもと考えられます。いずれも「兵庫行動枠組」で触れられています。女性、若者、子ども、そして高齢者、障がい者、もちろん男性も入れなければいけません。学術研究機関に関しては諮問委員会の活動を強化したばかりです。NGO、市民社会組織、コミュニティ組織も重要です。ここで欠けている組織があれば、ぜひ教えていただきたいと思っています。

日本政府は、2015年に日本で国連防災世界会議を主催したいと表明しています。議論される課題は、例えば、防災計画のための予算、リスク移転のためのメカニズムなど、民間、政府、個人レベルのニーズに答えるために重要な項目です。また、多くの政府は、気候変動が災害リスクを大きく動かすので、それに関するリスク低減とともに、気候変動への適応をいかに防災や開発計画などに取り入れるべきかということも話題にすべきだと言っています。

都市部ばかりが成長し、多くの人が都市に住みたいのが現状です。しかし、急速な成長が都市部で起こることによってリスクが拡大します。従って、都市を安全に開発するためのサポートがどうあるべきかを考えなければいけません。日本の都市は安全で素

晴らしいと思います。それでもなお、予期されないことが起こって問題に直面することになります。そして、豊かではない国々がリスクカーブが増加するままにリスクに晒されるのでは困ります。

バングラデシュでは、サイクロンに対する対策は優れたものになってきています。しかし、今一番懸念されているのは、非常に人口密度の高い都市で地震が起こったらどうなるのか、どこから地震の対策を始めたらいいいのかということです。それほど大きな都市ではなくとも、病院や学校の安全と避難ルートの確保、人命救助といった緊急対策をきちんと整える必要があります。

その他にも、制度のあり方や、防災を政府のどこに位置づけるのかというガバナンスの問題もあります。防災担当は、最初は政府の中であまり力のないところで始まることが多いため、賢明な人のリーダーシップが必要です。今は多くの国で、防災は国レベルの優先課題として重要視されつつあります。

参加するコミュニティを動かしていく行動について、私個人の意見かもしれませんが、一番ダイナミックに防災・減災の実践的な活動を起しているのは、地方自治体のレベルではないかと思います。地に足が着いた日々の業務の一環として、中央政府のサポート、連携組織・パートナーのサポートを受けて地方自治体が取り組むことが、必要なことを加速する弾みになると思います。

「兵庫行動枠組」でパフォーマンスがあまりよくないと思われるのは、ジェンダー関連です。報告している各国は、ジェンダーが問題だと分かっているが、何をしたらいいのか分かりづらいと言っています。ですから、「兵庫行動枠組」におけるジェンダーの取り組みは2015年に向けて焦点を当てていきたいと思っています。

災害への強さを築く見える(見えざる)力

毎年10月13日は、国際防災の日に定められています。これは防災の重要性を広く訴える日です。毎年テーマを決めて、多くの国やパートナー機関がそのテーマに沿った活動を行っており、昨年は「子ども、若者」がテーマでした。今年は「少女たち、女性の災害への強さを築く見える(見えざる)力」というタイトル

をつけています。「見えざる」という言葉は、力があるがまだ目に見えてこない、まだ活用されていないということを示しています。今日、明日から様々な活動が世界中で行われ、まだ見えていない女性たちの力を目に見えるものにしていく取り組みが行われます。つまり、これまで活用されていない国や地域のリソースである女性の力で、リーダーシップを発揮してもらおうということです。現状では、女性は緊急支援、減災、そして復興において、現場の活動には参加していますが、プランニング、管理、マネジメントには十分参加していません。女性が実際に制度の構築などに影響力を行使できるようになることをテーマとしています。女性、少女、そして子どもも含めて、彼らに変化の主体になるということ、そのためには教育も重要です。

女性の力に関する素晴らしい例がすでにあることをご紹介したいと思います。日本にも素晴らしい方がいらっしゃいます。東日本大震災被災地のムラタユウコさんという女性は、昨年の大震災で家を失い、夫も亡くしましたが、現在は女性で組織をつくって、もう一度、地域の経済を復興しようと、ワカメ加工業の復活に向けて努力しておられます。バンコクのチャハアイさんは洪水の被災者でもありましたが、自分の住むコミュニティの人々と、取り残された人々のサポートをしています。インド・オリッサの女性は非常に貧しい地域のコミュニティで活動しています。そして、日本の岩手の例として、たくさん問題がある中で特にシングルマザーに焦点を当て、デイケアや託児所など仕事しやすくなるようなサポートをしています。こういった方たちを始めとして、女性たちの努力を目に見える形に認識されるようにしていかなければならないと思っています。

「兵庫行動枠組」の進捗

「兵庫行動枠組」に関して、先ほど、特に女性と子どもに関する対策を進める必要があるとお話ししました。現在、アジアにおいて3つの進捗報告のサイクルが進んでいますが、「兵庫行動枠組」においては特に2つのツールがあります。1つはUNISDRが「兵庫行動枠組」実施のガイドラインとして発行した「Words into Action」です。つまり、言葉を活動に変えるという

意味のタイトルです。国家における防災に関するプラットフォームをどのように構築するのかなど、様々な優れた採用事例、成功事例が書かれています。

進捗状況は先ほど述べたとおりです。今、防災に取り組む地方自治体を支援するため、「災害に強い都市の構築」という啓発活動(キャンペーン)も実施しています。井戸知事はその活動のチャンピオンの一人としてご参加頂いています。このキャンペーンには世界中から約千以上の地方自治体が参加し、互いに学び合い、貢献しようという取り組みです。これまでも町と町が一緒になり、お互いに学び合ってきています。アジアの国々でもそういった活動が見られます。一番最近では、今年7月に仙台市がこのキャンペーンに参加されました。

このキャンペーンでは、地方自治体が防災対策を実施するための10項目を提案しています。皆様よくご存知だと思いますが、全員の責任と役割を明確にするための体制・組織整備、調整、予算の割り当て、リスク評価とリスク軽減対策の強化、重要な社会インフラへの投資などです。これは地方自治体がこのような活動を開始する計画を立てる際の、首長のハンドブックとしてつくった簡単なものですが、大変役に立つということです。また自己評価のツールとしても使えます。

最後に、国連防災世界会議を2015年に開催する準備という点では、2004年と比較して、政府も組織も東日本大震災などの大きな災害を経験をし、将来に向けて明確な計画もできつつあると考えます。恐らく今後10年ではなく、20年、30年にわたってどのように減災に取り組めばいいのかといった議論が進んでいると思います。その際、科学者・研究者のアドバイスも受けて想像力をもって活動にあたる必要があると思います。私も努力しますので、皆様もぜひ貢献して下さい。ありがとうございました。



自然災害と国際支援

大島 賢三 元国連大使 元国連事務次長(人道問題担当)
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)
五百旗頭 真 (公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構理事長
 熊本県立大学理事長 復興庁復興推進委員会委員長 神戸大学名誉教授



【五百旗頭氏】

それでは、国際的な協力と支援について、世界を代表して、国連の防災をめぐる象徴と言うべきワルストロムさん、国連大使を含めて長年、国際災害をめぐる支援に身をもって携わってこられ、現在は原発の仕事や広島市の平和教育にも携わっておられる大島元大使とともにお話を進めてまいりたいと思います。最初に、災害とどういう関わりをお持ちだったのかをそれぞれお聞きしたいと思います。

【ワルストロム氏】

私が災害に関与するようになったのは、赤十字です。災害時の対応について、何年も赤十字で仕事をしてきました。

そしてUNISDRとOCHAで何年か仕事をして、ああ、これで貢献ができるのではないかと感じました。地域またはグローバルなリーダーが何をすべきか、持続可能性の必要性、そして災害は1回だけの出来事ではなく、開発へのチャレンジの一環として考えなければいけないと感じました。

【大島氏】

私は外務省出身で、比較的長く開発途上地域に対する開発援助、技術協力の仕事をして参りました。

それからJICAでも関係の仕事をつらつらと、今の国際緊急援助隊派遣の実務はJICAが行っています。そして緊急災害のいろいろな対応、復旧・復興、ODA関連、防災・減災の一連の仕事の実務をJICAを通じて行いました。

海外では、21世紀の初めに国連事務次長として人道問題担当で派遣され、直接的にはOCHAとワルストロムさんのUNISDRの事務局の2つを担当しました。現在は、やや特殊な分野ですが、原発事故関連で緊急支援、防災の問題に引き続き関与しています。



【五百旗頭氏】

次に、ワルストロムさんから、たびたび被災地を訪ねておられる印象や所感、さらに1年半経った復興のプロセスの見方をお聞かせください。

【ワルストロム氏】

私が国際的な活動を開始した20年前と比較すると、政府、コミュニティ、そして国際社会として、全体的な状況は急激に改善し、制度もよくなったと思います。コミュニケーションもよくなり、どういう初動体制が必要かということの理解も深まったと思います。しかし、物事が落ち着いてきて、復旧・復興の計画がたち始めるという大事なときにギャップが出てきます。

数年前、神戸の被災者とその家族と話をしたとき、2つのことをおっしゃいました。1つは、橋や道、家屋の崩壊や地震そのものではなく、見捨てられたという気持ちが一番大きいということでした。もう1つは生活に対する影響です。職を失い、家族の中で暴力が生まれたというような、社会的、経済的な影響が忘れられないということでした。

政府として実際の復旧・復興を計画・予測する中では、プロセスが重要です。2つ目は、政府側があまりにもリーダーシップを発揮しすぎると、国民は逆に自分たちが参加できていないと感じますが、一方で、計画に参加してもらおうと、どうしても時間がかかってしまうというジレンマだというお話でした。これに対して明確な解答はないかもしれません。

後に被災地を訪れたときの私の個人的印象では、世界と比較して日本では瓦礫がすぐに撤去され、環境保護の点でも大きく進んだと思います。一次避難所や仮設住宅もすぐに建てられました。物理的インフラの復旧は早く進み、他の国も学ぶものが多いと思います。その中で難しいのは、参加型の計画です。仙台市長は、最初に市民にも決定に参加してもらおうと言っていました。すると、数十パーセントの市民がどこに住み



たいのかを表明し、90パーセントは今年末までに住居の場所を決めるとのことでした。時間がかかってもそうしています。

一方で、自治体における市民参加型の復旧・復興は、どれが一番いいモデルなのか、各個人の安全を守るためにどうすればいいのかが今、議論になっています。

【五百旗頭氏】

瓦礫の撤去は我々から見ると、まだこの程度かと思いますが、ハリケーン・カトリーナと比べて早いのではないかと感じました。しかし問題は、参加型のコミュニティをどのように作るかという意思決定であるという指摘は、よく見ておられると思います。被害や再建プランが一人ひとり違う中で、被災自治体は、高台に移転するのか、どういうまちづくりをするのかという合意づくりに直面しています。合意できなければ、せつかく予算がついても、なかなか再建を始めることができません。

大島元大使に2点お聞きしたいと思います。1つは、世界で災害が起こったとき、日本はJICAの国際緊急援助隊や、必要なら自衛隊も出し、ボランティアも行きたいという気持ちが充ちていますが、他方で自分が災害に遭ったときに、国際的に助けてもらうのはあまり上手ではありません。阪神・淡路大震災の際は、自分でできるという気持ちが出て、十分に国際支援を受けられませんでした。東日本大震災では、それに比べると政府レベルではすぐに受け入れを決めましたが、実際に20数カ国から支援に来てくれた人たちに、現地で有効に活動してもらうには非常に戸惑いがあったと思います。その点どうお考えですか。

[大島氏]

東日本大震災に関して感じたことを3点申し上げます。

東日本大震災では、非常に多くの国から大規模な支援、あるいは支援の申し出がありました。こういう場合の国際的なルールは、91年ごろに総会で採択された「46/182」という国連の決議があります。そこには、こういった災害の際の海外からの支援は、被災国が要請を出し、受け入れの同意を得て行うことが原則だと書いてあります。多くの場合、支援を必要とするアピールが、直接あるいはOCHAを通じて発出され、それを受けて援助が開始されるという仕組みです。

先進国が被災した場合、例えば、東日本大震災、アメリカのハリケーン・カトリーナ、最近ではニュージーランドの大地震では、支援の要請はしていません。基本的には、同情や連帯の表明をいただきありがたいが、先進国は資金と技術がないわけではないので、自分でできるということです。しかし、大災害であればあるほど、人間の自然の感情として助けたいという気持ちになります。ですから、先進国の場合は国連で定めているルール通りにはいきません。

実際の現場になると、いろいろ条件があり、臨機応変に対応しなければいけない問題がたくさんありますが、その枠組の中でベストを尽くしていくことが必要です。

あとの2点を簡単に申します。災害は緊急対応が一段落すると、復興の段階に移っていきます。往々にして、緊急対応する部局と、復旧・復興に関わる部局は違い、予算も違います。実はJICAも、緊急援助を担当する局と、復旧・復興、防災を担当する局は別々です。日本を含め多くの国がどうもそのようなので、1つの問題は、緊急対応から復旧・復興に移るときに、制度や仕組み上の違いも原因になりスムーズに行かないことです。専門分野では「ギャップ問題」と言われています。このギャップをできるだけなくして、緊急から復旧・復興への過程をできるだけ円滑に進めることが、特に開発途上国では非常に重要な課題です。

最後に、五百旗頭先生は東日本大震災復興構想会議の議長の重責を担われ、復旧・復興にご苦労されたと思います。元の形に戻せばいいのか、復旧が復興なのか、それともある意味で創造的な復興という形に持っていくのかという問題があります。創造的な復興と

は、単に元の形に戻すのではなく、例えば、防災という観念を組み込んでいくこと。国際的には「Building back better」という表現が使われます。この考えは東北地方の復旧・復興にも取り入れていかなければなりません。ある会議で、確か貝原前知事から、兵庫の場合は元の形に戻すという復興が当時は主流だったとお聞きした記憶があります。それからだんだん経験を積んで、創造的復興を根付かせていく流れになり、東日本の場合は多分その方向でなされているのだと思います。

[五百旗頭氏]

東日本大震災復興構想会議の議長を仰せ付かって、私がプランを考えた原点は、阪神・淡路大震災の後、皆さんと一緒にいろいろ考えたことが土台になっています。阪神・淡路の経験で今回の復興を方向付けることを2点申し上げます。

1つは、全国、全世界から大変な支援をいただいたということです。一般論ではなく、私は自宅が全壊し、3日後に私の最初の職場だった広島古いの友人が、やっと電話が通じたといって連絡をくれました。そこで広島へ避難してきなさいと言われてたら意地を張ったと思いますが、「里帰りして下さい」と言われました。特に小学校1年生の小さい子に里帰りしてほしいと言われて、ほろっとなり、家内と娘2人が広島にお世話になりました。1ヵ月ぐらいして見に行くと、大変幸せそうに暮らしていました。朝になると近所の女の子が娘を小学校へ連れて行くために迎えに来てくれます。階段を嬉しそうに上っていく娘を見て、全国の人がこんなに神戸の被災に対して温かいのだと、私は思わず涙しました。もちろん、捨てられたという思いを持つこともあります。他方でこんなに温かくサポートしてもらった経験を、このたびの東日本大震災の被災地を見捨ててはいけなく、できる限りのことをすべきだと思いをもちました。

もう1つは、大島元大使がおっしゃったように、当時は官僚機構が大変強靱で、復旧には国費を使っているが、よりよいものをつくるのに使ってはいけないという考え方がありました。後藤田正晴さんのドクトリンにより、全国的にも豊かな神戸が焼け太りをして、他の地域よりさらに豊かになることは、国内公平にとるという考え方でした。



神戸が経済特区を認めてほしいと言っても、法体系の整合性は崩せないと言われました。私は今回の復興構想会議議長として、その誤りは繰り返してはいけないと思います。できることなら東北がモデルとなって、高齢化社会、再生可能エネルギーを備えた都市の特区になってもらうような創造的復興をできる限りすべきだと考えました。

そして安全なまちということでは、津波に対する決定的な答えは、生きるために逃げることしかありません。従来は集団移転には4分の3が国費、残り4分の1が地元負担でしたが、地元負担はできないので、政府の判断により、100%国費で賄うようにしました。それには大変お金がかかります。そこで出てきたのが日本史上初めての復興税です。

復興会議の中でも、絶対に増税は許さないと言う人が何人かいました。しかし、最後には現在を生きる日本国民全体の分かち合いで支えるという観点から増税が合意されました。こういうことは日本史では初めてですが、ワルストロムさん、国際的にはどうなのでしょう。

[ワルストロム氏]

ヨーロッパで一番災害が多いのはイタリアです。イタリア中央政府は復興の費用を賄わず、地方自治体が責任を担うという新しい法律を成立させていました。

それに比べ、日本では100%を政府が出すというのは、非常に寛大な例だと思います。イタリアのように、経済的打撃がこれほど頻繁に起こると、もはや中央政府の予算だけでカバーすることはできません。

[五百旗頭氏]

今、途上国が開発の腰を折るように災害に見舞われ、厳しい財源の中、現在のケアをするだけでも大変なのに、将来起こるかもしれない災害に対しては、とても予算を使えないという声を聞きますが、実は日本もそうでした。次なる大災害に備えて、本格的に予め対処することにお金をかけているのは、唯一静岡県だけです。東海地震が必ず来ることを想定して、30年来、2兆円以上を投入して予防をしています。

全国的には、東日本大震災の後、必ず首都直下地震や東海・東南海・南海が来るということで、本格的に予算をつけていこうかという瀬戸際に来ています。災害が起こった後の復旧には大変お金がかかる

のに比べて、事前に予防対策をしたらその5分の1、10分の1で済むということです。事前対策について、国際的な考え方はどのような流れがありますか。

[ワルストロム氏]

心理的な備えのレベルはかなり高いと思います。災害が来る、それは非常に破壊的な影響をもたらすということは、皆さんよくわかっていますが、実際の政策や制度は、まだまだ、方向を変えるのに苦労しているという状況ではないかと思います。だからこそ、「兵庫行動枠組」は非常に重要です。国連総会としても「兵庫行動枠組」を決議で是認し、国際レベルで包括的な防災政策に取り組んでいくことを決定しました。

幾つか問題があるとすれば、防災にはお金がかかるという間違った認識ではないでしょうか。学校を安全にするには少しお金がかかるかもしれませんが、1%のアップかもしれません。そして、建築技術はどんどん進歩しています。今つくろうとしているインフラは、将来のことを考えてリスクを減らすものにできると思います。

一方、人間の問題もあります。インフラが高額でも、アドバイスを聞いてつくれば将来大変助かると思いますが、人間は時には合理的な判断を下せないものです。従って、特に危機管理や将来の計画において、人の因子をどのように見るのかが問題です。我々はもちろん、将来大きな災害が起こることは想像したくありません。しかし誰かがそこをうまく導いていく必要があります。そういう意味では、災害への備えに関して、個人に対するインセンティブやモチベーションはまだありません。そのあたりをもっと強化し、将来の災害に対して、いろいろな側面からリスクを緩和するという方向が必要だと思います。

[五百旗頭氏]

国際的な防災をめぐる課題はどういうことが重要だと思われますか。

[大島氏]

予防の方が治療よりもよいということは、よく言われます。振り返ると、国際レベルで防災や減災が本格化したのは、1990年代の防災10年のときです。最初は確かスウェーデンの有識者ワルツロンさんが「Prevention is better than cure.」と言っています。これが1つのモットーになり、だんだんそういう流れ

につながっています。私は、betterではなくcheaperだと思います。

開発と防災も大いに関係があります。持続的开发を達成するには、防災しなければ開発の成果が吹っ飛んでしまいます。また、「兵庫行動枠組」宣言など、いろいろなコンセプトができています。問題はこれがなかなか実行につながらないことです。最後はどうしてもお金の問題になります。防災は付加価値をつけることですが、付加価値のコストを国内的に説得して、財政当局から防災関係の予算を取るのがなかなか難しいのです。

そして、具体的には、どうしても高くつくのであれば、もっと低い予算で、国あるいはコミュニティレベルで防災能力を高める知恵がないのだろうかという問題になります。そこでいろんなことが議論されていますが、例えば、国の中で防災の重要性を説いて、それを政府の財政当局の説得に生かすためには、「これだけ防災に投資すれば、これだけ事業効果があります」ということを、きちんと説明できるような基準や指標など、客観的なものの導入が議論されているようです。私が素人目で見ても、そう簡単にいくのかと思いますが、このへんはもっと研究してみる価値があると思います。

もう1つは、低コストで防災を高めていくため、いろいろな伝統的知恵があります。日本には「信玄堤」などがあります。そういった、予算規模は小さいが、しかし有効な知恵で地方政府、地方コミュニティで防災に生かせるものをどんどん見つけて発信し、実行に結び付けていくのがいいのではないかと思います。

[五百旗頭氏]

最後に、ワルストロムさんに、現在の災害が非常に緊急性、深刻さを増す中で、日本の役割、あるいは機能が集積されている神戸の役割についてお聞かせいただけますか。

[ワルストロム氏]

まず、日本はこれまでも減災に関して国際的なリーダーだったことに感謝申し上げます。ODAでも多くの国に対して支援をしておられる。日本の支援なしにはできなかった、JICAの支援なしにはできなかったと言っている国がたくさんあります。神戸の例で

は、神戸が震災の後にいったことを、継続的に学び、深めていきたいと言っています。

また、数週間前に世界都市フォーラムがあり、そこで財政の話になりました。私は座長として話をしましたが、政府の中でお金を持っているところはほとんどないということでした。私自身、自治体と仕事をした経験がありますが、市長がおっしゃったことを聞いてみると、資源はある、資源をよりよく使うことができると言った市長もおられました。日本はこの領域におけるリーダーであり、今後もリーダーとしての活動を続けて欲しいと思います。政府も東日本大震災の新たな取組みを始めており、伝統的な技術や方法が日本で蓄積されています。そういうものを利用して、先ほど申し上げたようにアプローチを変えることを考えなければいけないと思います。

未来は予測できないので、自分たちがどのようなことを想定しているのかということをもう一度見直して、アプローチを変えるということだと思います。その2点を今後とも日本に続けてもらい、さらに強化していただきたいと思っています。

[五百旗頭氏]

日本は首都直下地震が高い確率で予測されています。大阪にも上町断層があり、京都にも花折断層があります。また、東海・東南海・南海の地震津波も、時期はいつかわかりませんが、もう避けられないものであると認識しています。

そういうものを前に、予防の方が復旧・復興費よりはるかに安いことは明らかであっても、ワルストロムさんの言葉で言えば、人間はときには合理的判断を下せないことがあります。一つひとつの木の前でどうやってよけるかということに忙殺されて、大きく森を見て、方向を変えることはなかなかできません。そういうときに、誰かが導く必要があるというワルストロムさんの言葉は大変印象的でした。それは、国内にあって、センターのような知的なリードをする機関の役割、また、そこでコミュニティの防災専門家をつくるという役割はますます大きいということももとより、同時にそういう認識、大きな転換をリードする中で、国際的な機関、国際的な知的コミュニティの役割が非常に大きいということでもあります。



アジア太平洋地域における 大規模災害時の国際緊急支援 —その特徴と課題—

オリバー・レイシー＝ホール

国連人道問題調整事務所(UNOCHA) アジア太平洋地域事務所所長



国連人道問題調整事務所(OCHA)とは

本日はアジア太平洋地域における人道問題の特徴と課題について、近年のタイや日本での経験を含めお話をさせていただきます。

OCHAは国連事務局の一部として20年前に設立されました。その目的は、国際人道機関が、可能な限り多くの命を救うため、共に働く支援をすることです。国際人道機関には、各国政府や国連児童基金(UNICEF)、国連難民高等弁務官事務所(UHCHR)、世界食糧計画(WFP)等の国連機関、ピースウィンズジャパン、アムダ、難民を助ける会等のNGO、赤十字、民間セクターなどがあります。OCHAは45カ国において約2千人のスタッフを抱え、自然災害のみならず、紛争や飢饉等で起こる人道危機全般に対応しています。具体的には人道ニーズを調査し、優先順位を決めて支援活動を行うと同時に、明確な戦略的計画を示してドナーに支援を呼びかけたり、その用途を報告したりしています。また意思決定に必要な情報を管理・提供し、関係機関と共通の政策を練るほか、最新の人道状況を世界に伝える役割も果たしています。

OCHAの代表が務める緊急援助調整官(ERC)は、国際人道支援の調整全般を管轄し、機関間常設委員会(IASC)の議長も務めます。現在ヴァレリー・エイモスがその任にあたっています。

国レベルにおいては、その国の人道調整官が、現地で活動している国連機関やNGO等から成る「ヒューマンитарリアン・カンントリーチーム」を指揮する一方、食糧、水、保健医療等の分野別に活動する「クラスターアプローチ」という仕組みが機能するよう支援しています。これは関係機関の情報共有や共通の

対応計画の策定・責任分担などを可能にするための仕組みです。

OCHAは神戸に2001年からスタッフを置いていますが、2012年の1月からは業務を拡大して、人と防災未来センター等日本の関係機関とのパートナーシップの強化を図り、日本の資金的・人的・組織的な資源を活用して、他の国々における人道支援に貢献することを目指しています。タイのバンコクには、アジア太平洋地域を担当する地域事務所があります。

アジア太平洋地域の特徴

世界中で人道危機の数と規模、支援を必要とする人々の数は増え続けており、2012年には計5,100万人の人々を救うため77億ドルの支援を要請しました。毎年の平均的な自然災害数は、20年前の200から近年の400とほぼ2倍になっており、その3/4は気候変動に関連していると見られています。自然災害は2011年には2億6百万人に被害を与え、全災害の44%、全被災者の86%がアジアに集中しています。急速な人口増加、貧困と所得格差、気候変動と環境破壊、食糧と生活必需品価格の変動や資源不足などが、自然災害等の人道危機に対して、人々をより脆弱にする要



因となっていると考えられます。またアジアの都市部の人口は年2.6%の率で増加しており、IASCなどは都市部での災害に対するより良い人道支援のあり方を模索し始めています。

国際人道システムもより幅広く複雑になってきています。特に新興国及び慈善組織でドナーや援助機関が増えており、活気ある経済や新しい技術・アイデアを持つアジアが国際人道支援全体に与える影響は大きく、彼らとの連携は今後の課題の一つです。

近年IASCは、指導力の強化と調整機能の向上を目指して「トランスフォーマティブ・アジェンダ」と呼ばれる改革を導入しました。それにより支援業務の重点はプロセスからインパクトへと移行することになりました。経済発展等により自力で国内の危機に対処し、被災者に支援を届ける責任を果たすことができる国が、特にアジア太平洋地域で増えつつあります。国際社会はこの現実に応じて、現存のシステムを変えてゆかなければなりません。その点ひょうご震災記念21世紀研究機構が、市民社会・民間セクター・軍や民間防衛組織など様々な関係者ともども、アジアにおける防災面での国際協力枠組に関する研究に取り組んでいることを高く評価しておりますし、OCHAも密接に連携していく準備があることをお伝えしたいと思います。

2011年のタイの洪水と国際人道支援

2011年季節外れの雨により発生したタイ北部の洪水は、9月中旬には西部や東部の平原にまで及び、国土の1/5が浸水被害をもたらし、ここ半世紀のうちで最悪のものとなりました。2012年1月の時点での被害は、計64の州で被災者約1,100万人、死者815名、家

屋3百万戸以上、18,000以上の道路、数千の排水施設と橋、農地16,500平米、家畜1,230万頭で、被害総額は約465億ドルに上ると試算されています。

タイの防災・減災庁(DDPM)は、国内災害対応の中心的機関で、2011年の5月初めに最初の鉄砲水が発生した直後から24時間体制の緊急オペレーションセンターを立ち上げて、警報、救援活動の調整を行いました。タイ政府は追加的な洪水対策のための予算を各州に割り当てたものの、状況は悪くなる一方でした。10月には単一のコマンドセンターとして洪水救援オペレーションセンター(FROC)を立ち上げ、タイ王国軍も捜索や救援活動に携わりました。大量に殺到する二国間または国際的な支援のオファーを調整するために、タイ政府はFROCの下に海外支援調整センター(FACC)を設立しました。現地のヒューマンитарリアン・カンントリーチームもFACCを通じ、タイ政府とともに調整活動を行いました。タイ政府は特定の二国間での支援要請をしたものの、公式には国際支援の要請は行わなかったため、国際人道コミュニティからの支援の殆どはタイ赤十字社を通じて行われました。

この大規模な洪水によって、早期警報(気象予報)、水資源管理、対応能力とコミュニケーション戦略といった災害管理システムの政府の課題が浮き彫りになりました。国際人道コミュニティにとっても、この洪水は政府・市民社会組織・NGO等新たなパートナーと連携し、災害リスクの低減を図るという原則に立ち返るための大きな機会となりました。しかしながらタイのような中所得国は、もはや国際支援を要請しないであろうという変化も認識することとなりました。人道コミュニティは、こうした変化に即した活動を行えるよう態勢を整えていかなければなりません。

そしてこの洪水がもたらした新たな現実認識に基づいて、政府とヒューマニタリアン・カントリーチームとの間で、オープンな標準オペレーションの手続きが新たに確立されたのです。

東日本大震災の教訓

同様に東日本大震災もまた、様々な変革をもたらしました。世界各地の人が映像を通じて、巨大な津波が皆さんの国に押し寄せ、多くの人の命を奪う瞬間を目の当たりにし、災害がもたらす破壊の恐ろしさに戦慄すると同時に、災害への意識を一気に高めることとなりました。そして国際支援のオファーも波となって押し寄せ、163の国とその他のパートナー、43の国際機関が支援を申し出たほか、29の捜索救助チームが日本に派遣されたのです。

OCHAからの支援については、日本政府の対応は迅速で、すぐさまOCHAに災害対応と調整にあたる「国連災害評価調整チーム」(UNDAC)の派遣の要請がありました。UNDACとOCHAのチームは東京に拠点を置き、OCHA神戸事務所やJICA、東京の国連機関からの支援を受けて、JICA東京国際センターにオペレーション・コーディネーション・センターを設置しました。そしてOCHAの標準であるシチュエーションレポートを通じて、世界に対し連日のように最新の現地の情報を英語で発信しました。このレポートはネットやソーシャルメディアを通じて世界中の多くの関係者に読まれ、この災害の英語での重要な情報源としての役割を果たしました。更に15カ国20の捜索救助チーム(計890名、38頭の捜索犬)の受け入れにも調整が必要だったので、随時政府当局にアドバイスをする形での支援も行いました。多くの人がたくさんの機材を携えて活動するため、調整が非常に困難な分野だったのです。

「備え」はこの災害が残した最も大切な教訓の一つです。日本には備えがありました。無論万全ではなく、すさまじい地震と巨大な津波で多くの人命を失ったことは事実ですが、インド洋大津波と比べてみれば、被害はそれでも遥かに少ないものでした。インド洋大津波では、インドネシアだけで日本の約6倍、12万人もの人が犠牲になっています。日本の人々は何を

すべきか、どこに逃げるべきかを知り、パニックに陥ってはいけないこともわきまえていたからなのでしょう。

現在、緊急対応に関わった方々がそれぞれに自身の経験を検証する作業を始めています。内閣府は国際支援の受け入れ・調整・実施に関する日本の能力や組織的な運営はどうだったかを見直しておられます。人と防災未来センターは東北の方々との直接の対話を通じ、特に捜索救助チーム、医療チーム、援助物資の配布、NGOの支援を中心に、国際支援受け入れのメカニズムに関する調査を行っておられます。さらに日本政府とNGO、経団連のコンソーシアムであるジャパンプラットフォームは、日本の市民社会の視点からの検証を実施されています。

OCHAは神戸事務所を通じ、これら全てのイニシアティブと提携しています。今年の7月5日には、JICAと日本赤十字社との共催でこれら全てのアクターが参加した公開セミナーを東京で開催し、うまくいったこと・いかなかったことも含め、率直な意見交換と議論を行いました。セミナーでは、より精緻な調整メカニズム、適切なミニマムスタンダードの適用、ニーズ調査と情報管理やコミュニケーションツールの向上、災害対応におけるジェンダーの視点の主流化等が強調されました。また平時におけるスタンバイキャパシティの設立、標準オペレーション手続き(SOP)の整備、人的資源開発の必要性も指摘されました。

アジア太平洋地域における課題

「備え」は確実に多くの命を救います。ただ井戸知事やワルストロムさんが指摘されたように、人は「喉もと過ぎれば熱さ忘れる」ものなのです。私は昨年仙台を訪問し、緊急支援活動にあたった方々にお会いした際、1人の男性に「何かこうしておけばよかったと思うことはありましたか」と尋ねました。彼の答えは、「地震や津波のリスクにもっと関心を持っていたら・・・」というものでした。

「備え」は全てのレベルに必要なものです。私たちは、効果的な災害対応のための「備え」を推進すべく、現在アジア太平洋地域で2つの活動を行っています。一つは「アジア太平洋地域における人道ツール

に関する災害対応担当者のためのガイド」の編集で、これは災害対応担当者のために、国際支援をどのように要請・管理するかを示し、そのためのサービスやツールに関する参考書となるものです。2011年8月の中国の会合で提案されたものですが、私自身本当に複雑な仕事をしなければならないので、このようなガイドブックは非常に有用だと考えています。日本政府は既にこれらを熟知されていて、必要とするものを選択的に要請されたため、国連としては非常に対応しやすかったのです。この経験に基づき、日本政府、JICA、アジア防災センターと協力しながら、私たちはこのガイドブックの編集を進めています。

もう一つは、災害発生時に被災国政府から支援を求められた際に「ヒューマニタリアン・カントリーチーム」が的確に対応出来るよう、調整のためのツールとサービスが十分に備わっているかを確認することです。いざという時に直ちにクラスターシステムを起動し、シチュエーションレポートを発行し、必要なリソースを動員するなど、十分に対応出来るようにしておかなければなりません。災害が起こってからではなく、事前に自分たちの役割を明確化しておくことで、効率的な対応が可能になるのです。

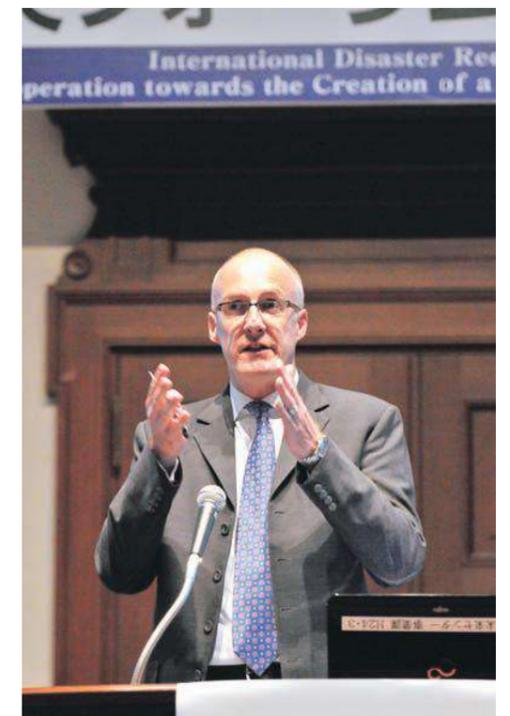
また、既存の調整システムと国際基準の強化も重要です。日本はUNDACと「国際捜索救助諮問グループ」(INSARAG)への継続的・積極的な参加をすることで、国連と素晴らしい協力関係を保持しています。アジア地域における自然災害の脅威という現実を考えた場合、都市型捜索救助という領域から更に広げていくことが今後期待されています。

また軍との連携も重要な課題です。東日本大震災の時に日本の自衛隊が他国軍と共に活動したように、軍事組織は災害対応において重要な役割を担っています。私たちは災害が起こる前から、文民と軍事アクターとの間の対話を進めていかねばなりません。これは中立性、公平性、独立性といった人道原則を守り、推進するためにも必要なことです。今後日本国内でも人道目的のための軍民連携に関する議論が、オープンかつ活発に展開されることを期待しています。

また日本では進んでいる分野ですが、民間セクター、特に私たちの業務を助けるような新しいツール

や技術を開発する企業などとの更なる連携も必要です。たとえばOCHAにはコミュニケーション(通信)とロジスティックスが重要なため、緊急対応要員(ファーストレスポnder)がニーズを把握し、対応計画を立てる助けとなる技術革新を目指して、グーグル社と提携しています。3.11以後日本の多くの民間企業が人や物資などを投入して、災害対応と復興に貢献してきました。日本やより広い地域において、民間やボランティアセクターとの人道的パートナーシップを深めて行くことには、今後大きな可能性があると考えています。

アジアにおける災害への対応と備えを高める上では、地域間協力の推進も重要です。OCHAは、ASEAN(東南アジア諸国連合)、SAARC(南アジア地域協力連合)、PIF(太平洋諸島フォーラム)と密接に連携しています。特に今後優先的に行わなければならないと考えているのは、ASEAN防災人道調整センター(AHAセンター)の能力構築です。日本ASEAN統合基金の活用等を通じて、日本からのより幅広く一貫した支援を期待しています。また、国ベースのNGOやそのネットワークとの連携も強化していかねばなりません。例えばAsian Disaster Reduction and Response Network(ADRRN)は、



ジャパンプラットフォームとの会議を12月に日本で予定されています。

意思決定の根拠となるような質の高い情報を常に入手することは、人道コミュニティにとっての大切な課題です。緊急時対応を行うためには、正しい情報をタイムリーに入手し、被災者の方々とより良いコミュニケーションが取れるよう努力していく必要があります。言うまでもなく、3.11の経験を持つ日本は、この分野においても多くの貢献が出来ることでしょう。

その他、先ほどワルストロムさんも指摘されたように、異なる人々の異なるニーズに対応する支援でなければならないとの認識の徹底が、さらなる課題として挙げられます。私たちはしばしば被災者の方々を一つの集団としてまとめてとらえがちですが、実際には男性や女性、少女や少年、高齢者や乳幼児、病人や障がいのある人など様々な被災者がいて、異なったニーズがあるものなのです。これまでの努力にも関わらず、この認識は未だに十分とは言えず、今後さらなる努力が求められています。同様に政府も防災戦略・計画においてジェンダー等に配慮したアプローチをする必要があります。今年の3月に国連女性の地位委員会で「自然災害におけるジェンダー平等と女性のエンパワーメント」という決議が採択されました。そこには日本政府が強いリーダーシップを発揮され、私たちはそのことを心から賞賛するとともに、更なる推進を目指して共に協力してゆきたいと思っています。

日本が世界に果たすべき役割

日本は今や、国際支援のドナーのみならず受益者ともなったことで、その両方の視点から国際的な議論に貢献し、国際人道システムの説明責任を高めるよう働きかける絶好の立場にあるように思います。

日本語や中国語では「危機」という言葉は「危険」と「機会」の2つを意味しており、私たちのアジアにおける取組みを明確に表しています。相対的な国の富と力は、西から東へ、そして北から南へと明らかにシフトしています。国際人道支援システムが西側の少数の国によって独占されていた時代は終わり、災害対応の備えにおけるアジアの貢献が拡大傾向にあります。

日本は地質学的・地理的な位置と、過去の災害の

経験に基づき、災害への対応、そしてそのための備えにおいて、世界のリーダーの1員となりました。日本が災害に対する専門性・知識・強靭さをもって人道支援と災害管理を促進し、この分野における国際協力をリードする責任を果たし続けることはますます重要ではないでしょうか。

この精神に則りOCHAは日本政府との共催で、UNISDR、UNDPとともに、今年の7月に東北において世界防災閣僚会議を開催しました。この会議で日本政府の代表は、世界で災害に強い社会を構築するための支援への力強いコミットメントとして、途上国の防災協力支援のために、今後3年間で30億ドルの拠出を表明したのです。この会議では迅速でスムーズな国際支援の受け入れ枠組みなど、組織的なしくみをあらかじめ整備しておくことの重要性が強調されました。我々はこの実現のために、日本政府やその他の日本の関係者のみなさんと連携していくつもりです。

神戸では、DRA(国際防災・人道支援協議会)メンバーはこの分野で大きな役割を担っています。人と防災未来センターは災害管理に特化したシンクタンクとして、国際人道に関わる調査および政策的議論に引き続き知的貢献をして頂けると期待しています。これはアジアの視点や被災したコミュニティの声をより国際人道の議論に反映させるという点で、我々の大きな助けとなるものです。国際社会は、皆様の研究成果と可能な解決策を切望しています。OCHA神戸事務所は、皆様とアジアそして世界をつなぐことで、相互の学び合いに貢献する用意があります。

昨年の地震と津波は、例えどんな国であっても、自然災害に対する完全な防備は持ち得ないことを示しました。同時に我々は、効果的な「備え」は緊急時の犠牲者の数を減らすということも、繰り返し見えてきました。「備え」を強化するためには、様々な異なる人々の関与が不可欠で、それには現地のコミュニティや一般市民の参画も必要となってきます。このメッセージをより広く伝えるために、私たちは国連開発計画(UNDP)とともに、アニメーションフィルムを作成しました。最後にこのフィルムを皆様と見ながら、私の講演を終わらせて頂きたいと思っています。

(参照: <http://youtu.be/iolqZgZ2r5c/>)

大規模広域災害に対する国内外の連携



ファシリテーター: 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

パネリスト: ヴェンカタチャラム・ティラプガ インドグジャラート州首相補佐官・防災局特別 CEO
H. サルウィディ インドネシア共和国国家防災庁顧問・運営委員
顧 林生 四川大学—香港理工大学災害復興管理学院長補佐、
清華大学都市計画設計研究院公共安全研究所所长

佐藤 勇 宮城県栗原市長

コメンテーター: 石渡 幹夫 世界銀行 上席防災管理官
オリバー・レイシー＝ホール 国連人道問題調整事務所(OCHA)アジア太平洋地域事務所長
堂本 暁子 男女共同参画と災害・復興ネットワーク代表、前千葉県知事
原 ひろ子 女性と健康ネットワーク副代表



[河田氏]

このパネルディスカッションの意図は、大規模広域災害に対する国内外の連携ということでした。私たちは、災害を経験するといろいろな教訓を身につけることができます。しかし、それを次にどう生かすかということを考えなければ、単なる知識に終わってしまいます。わが国は残念ながら、今後、南海トラフ巨大地震、首都直下地震という非常に大きな災害を危惧しています。そういう災害が起こった場合、海外からの支援抜きには対応できないという現実があります。それは、今わが国の人口が減りつつあり、かつ高齢化が進み、マンパワーを全く欠いた時代が必ずやって来るからです。そのときには、国際救援を待たな

れば対応できないという事情があるのです。

そして、レジリエント(回復力のある)な世界を実現するには、女性、子ども、高齢者、障がい者、外国人への配慮が人間の安全保障の観点から重要です。17年前の阪神・淡路大震災でも、海外からの救助あるいは医療のいろいろな申し出がありました。でも現場とのマッチングがあまりうまく進みませんでした。この17年間、私たちはいろいろな災害を経験し、かつ社会的にも少しずつ成熟が進んだと考えています。こういった視点がこれからの災害対応で重要であるということは、とりもなおさず、いわゆる一般の人たちにも恩恵が返ってくるということなのです。ですから、ジェンダーの問題、あるいはハンディキャップを持つ



た人々への対応など、災害時には非常に大きな課題になることに対して、常に準備をしておかなければいけないということです。

[ティラプガ氏]

私は国際的な連携に関して、特にグジャラートにおける地震等から学んだことについてお話ししたいと思います。

インド西部のグジャラート州で起こった地震(2001年1月26日)は、インドの独立以来最悪のものでした。死者は1万3,000人以上、負傷者は16万7,000人、そして22万2,000以上の家屋が全壊し、91万以上の家屋が一部損壊しました。

今日は二つの問題にテーマを絞ってお話ししたいと思います。

まず、インドは国際支援の要請は行いませんが、支援は受け入れます。二つ目に、海外からの支援に関して、何を、いつ、誰から、どのような形で受け入れるかということは、全てインドの外務省が最終的な決定権を持っています。また、インド政府が受け入れる支援国は、日本を含む6カ国に限られています。

問題の一つは、支援の受け入れの遅れです。震災直後に支援が届いても、国際的なリソースを使った復興・復旧の資金は政府が決定します。最初に支援を受けること自体が遅れがあり、支援物資の分配の遅れもあります。

また、条件的支援というものもあります。もし条件付きの支援を一旦受け入れれば、その後だんだん条件が課され、メディアからも攻撃を受けるので、政府にとってもジレンマになります。

救助チームが来てくれるのは大変素晴らしいことですが、手続き上のいろいろな問題があり、重要な最初の24時間、48時間に間に合いません。24時間または48時間が経った後に救助チームが来ても、もう遅いのです。また、インドの言語が話せない救助チームが来ても、大きな問題があります。

同様に、震災前の減災対策も大変重要です。多くの国が震災前から備えています。ドナーは、災害が起こるのを待つのではなく、災害が起こる前から資金を供給し、その国の備えを支えておけば、多くの人命が救えると思います。



[サルウィディ氏]

私からは三つの話をさせていただきます。国内災害の現状と国際協力、災害時の援助、そして、政策と災害マネジメントについてです。

まずは、巨大津波や地震がインドネシアを襲った、2004年のインド洋の災害では、アチェが被災の地となりました。それ以降もインドネシアでは災害が増加し、それによって国家の財政や経済が逼迫するようになりまし。アチェの被害額は5億米ドルですが、2010年までに、中小規模の災害に対して13億米ドルの支出がなされています。多くの人々、特に国際社会からご支援をいただきました。

2004年から2006年ごろは、災害が起こっても、政府内で対応する当局が指定されておらず、各省庁で調整を取ることが難しいのが問題でした。

インドネシアの災害の政策として、まず2007年に法律をつくり、2008年に特別の庁として国家防災庁ができました。また、防災減災5カ年計画を策定し、地方災害管理事務所も開設しました。491の県でも同様の事務所を設置しました。

逆にインドネシアの方からも、災害に遭った国々に対する支援を行っています。このように、政策に関しては、既に系統的な形での災害マネジメントは緒についています。

インドネシアは、長い列島に2億5,000万人が住み、中でもジャワ島のような小島に人口が集中しています。200の異なる言語が話されているので、災害時には、人々は一つの言語で話すことができません。マレー語を話す人もあります。また、文化も200以上の異なる文化が存在し、男女の関係も同じではありません。今後、こういう問題を解決していかなければ

ならないと思っています。

[顧氏]

まず、四川大地震についてご紹介します。この地震では行方不明を含めて約9万人が亡くなりました。ただ、中国の歴史から見ると、1976年の唐山大地震の24万人に比べると大変少ないです。最も大きいことは、学校だけで7,400ぐらいが壊れたことです。

今日の話題に関連することは三つあります。一つ目は情報の公開です。途上国が国際援助を受けるためには、まず情報を公開しなければなりません。中国はこの災害で初めて、山奥まで情報を公開しました。二番目は外国支援と援助を受け入れたことです。後ほどご紹介しますが、緊急救助隊が初めて中国に来ました。その他、全世界に広がる華人の強い連帯が大きな役割を果たしました。



3番目はNGOです。阪神・淡路大震災は日本のNGOの元年といわれますが、四川大地震は中国のNGOの元年とも言えると思います。海外から多くのボランティア、神戸からもボランティアが来ました。それに比べて、36年前の1976年に起こった唐山大地震では、24万人が亡くなりましたが、中国政府は国際援助を拒否しました。地震の当日にアメリカ、翌日に国連とイギリス、3日目には日本から援助申し入れがありましたが、拒否しました。当時の中国は自力更生、あるいは人間は死に必ず勝つという信念を持っていました。四川大地震では大きな支援をいただきました。

日本からの支援は、まず資料の支援です。日本の被災者の生活支援や復興計画は参考になるので、我々は100万字を翻訳しました。それを地震の後3ヵ月目出版し、全ての被災地の行政トップに1冊ずつ無料で配りました。また、兵庫県と神戸市からいた

だいた資料に基づいて、中国政府は、震災後の独居老人の生活支援、ボランティアの管理、仮設住宅建設技術、復興計画の仕方、地震保険、学校の保険など、様々な情報を提供しました。



[佐藤氏]

私からは、東日本大震災の津波によって大きな被害を受けた宮城県の南三陸町に対して、イスラエルが現地へ派遣した医療支援チームの活動において、栗原市が果たした役割についてお話しさせていただきます。

総勢60人にもなるイスラエル医療支援チームが、平成23年3月27日から4月10日までの2週間、栗原市をベースキャンプにして、南三陸町の被災者に対する医療支援の活動を行いました。彼らが撤収する際には、たくさんの被災者からの感謝の言葉が送られ、現地での医療支援活動を終えて帰国しました。

改めて今回のプロジェクトが成功した要因を考えると、まず、イスラエルという国が示した被災者を助けるという強い意思と寛大な気持ちがあったからだといえます。被災地という特殊な事情から、チームには様々な制約が発生しましたが、全て日本側の姿勢に従うというイスラエルの姿勢がなければ、このプロジェクトは実施できませんでした。

また、国や県の迅速な対応があったからこそ、小さな地方の自治体であり、震災の被害も受けた栗原市が、外国と連携をしながら他の自治体を支援するという大きなプロジェクトを進めることが可能になりました。

最後に、実際に緊急事態における、外国からの支援に対する中間コーディネーターという前例のない事業を行った立場で感じることをお話しします。被災した

自治体は被災者の救出や避難所でのケアに忙殺されており、海外支援に対応するために必要な関係機関との調整や準備を行うことはできません。被災した自治体を支援する公的機関が必要です。

次に、規制緩和などの臨時的措置で被災者の生命維持などの緊急対応を図る必要があります。また、大規模な震災などの緊急事態に関する関係機関の連携が重要です。国、在日大使館、県などの組織が、現場のニーズを最優先に考えてスピーディに対応する指揮命令機関としての柔軟性が重要だと感じています。



[河田氏]

4名の方から話題提供いただき、国際救援にはいろんなステージがあり、また各国それぞれ文化があるので、共通のマニュアルをつくっても有効かどうかは問題があることがわかりました。ここからは、次なる災害に向けてどのような工夫をしなければいけないか、ということに的を絞ってお話を進めていきたいと思っています。

最初に、次の災害ではこういう準備をしていたらもっとうまく行く、という教訓をそれぞれお持ちだと思いますので、かいつまんでご紹介いただきたいと思います。まず、ティラプガさんをお願いします。

[ティラプガ氏]

グジャラートの地震から学んだのは、法的枠組が必要だということです。グジャラート大地震の前には、災害マネジメントという考え方がありませんでした。災害から学んだのは、災害マネジメントの必要性です。2003年以降、災害マネジメントを2005年に政府として実行することを発表しました。

二つ目の学習は、災害が起こったとき、それに対し

ていろいろな組織が対応しなければいけないということです。我々はグジャラート防災局をつくり、復旧・復興に対応できるようにしました。その後、恒久的な委員会をつくりました。防災計画策定、研修、そして人材育成を行うものです。また、政府は2005年に「防災局」をつくりました。これによって全体的な監督をし、地元の自治体レベルで防災対策をとっています。備えをつくり、中央政府に対して援助をし、救済があったときに互いに協力できるようにしました。

三つ目は、災害前の防災・減災に対する備えが十分でなければいけないということです。もちろん災害が起こった後の対応も必要ですが、政府として、ナショナル・ディザスター・マネジメント・ファンドをつくりました。この基金には二つの目的があります。一つは救済、一つは防災対策です。これは同じぐらい重視されています。将来、防災対策がもっと重要視されるようになると思います。

四つ目の学習は、明確なプロトコルが必要だということです。市や国のレベルでいくら求めても、全てのレベルでなければ国として対応することができません。また州の方でも国の援助を求め、そして中央政府はそれに対応することが必要です。つまり、誰がどのようにするかという明確なプロトコル、議定書です。



最後に、フルタイムの制度が必要です。つまり、研究者、エンジニア、メディア、NGOなど、多くのステークホルダーの人々を育成する組織が必要です。そこで我々は、ナショナル・ディザスター・マネジメント・インスティテュートという研究所をつくりました。グジャラート版もつくっています。それによって研修機関も生まれました。

以上が、我々が学習し実施したことです。

[河田氏]

多くの有益なアドバイスをいただきました、特に3番目の災害後の対応より災害前の対応を重視すべきだということで、ファンドをつくられたことは素晴らしいと思います。残念ながらわが国にはそういうファンドはありませんし、先日、仙台で行われた世界銀行とIMFの総会でも、パキスタンの財務大臣から、途上国ではこういうファンドが必要だが、パキスタンのように1人当たりのGDPが1,000ドル以下という貧しい国ではできないというお話でした。今日は世界銀行から石渡さんにお越しいただいていますが、これまでの防災のための資金援助のあり方や、災害が起こる前に、途上国が利用できるようなファンドについて、コメントをいただくことはできますか。



[石渡氏]

ご指摘の通り、昨日、一昨日と仙台で開かれていた、防災と開発に関する仙台会合でも、事前準備のお金をどうやって途上国に回せるかが、一つの大きな議論になっていました。日本も昔からそうですが、なかなか事前準備にお金が回っていません。そういう中で、例えば保険のようなシステムや、ある程度事前に積み立てておいて、ひとたび災害が起こればそこから出すフェニックス共済のような仕組みがつけられています。また世界銀行では、災害がひとたび起きたら、被災地にスタンバイしていた資金から直ちに資金が出る仕組みもつくっています。こういう形で、事前に資金を構えておく仕組み、例えば、国際機関が約束しておく仕組みをつくっておくことは可能だと思います。

[河田氏]

次に、サルウィディさんにお伺いします。インドネシアでは事前のファンドを災害予防のために使えるような仕組みはお考えですか。インドネシアは日本と同じく、非常に災害の多い国なので、これまでのご苦労がいろいろな仕組みの中に表れていると思います。そのあたりのお話もお伺いしたいと思います。



[サルウィディ氏]

インドネシアと日本は、多くの災害に見舞われているという点では共通しています。そういう意味で、国際的協力体制をもっと強くしなければいけないと思います。それは基金のみならず、もしこういうことが起こった場合、他の国々に特別な枠組があれば、交流することもできます。また、エキスパートの交流も考えられます。ファンドに関しては、民間の方が柔軟性があり、減災に対して国よりも速やかに対応することができます。民間はスピーディに対応できるので、国際的な調整ができ、速やかにファンドを提供することができると思います。

[河田氏]

もともとNGOの活動がとても活発な国だと思いますが、2004年インド洋大津波でも、そういう形での民間の協力は大きかったのでしょうか。

[サルウィディ氏]

はい、大きいものがありました。具体的には、当時は法律がなく、防災に対応するような機関もなかったので調整は大変でした。しかし、今はオフィスもでき、特別な機関もできました。問題は、法律をつくっても、それをどのように実施していくかです。そして、さらに強くしていくためにはもっと努力が必要です。まだ歴史も浅いですし、人的資源も十分でない機関な

ので、いろいろ欠けることがあります。

[河田氏]

次に中国の顧さんにお伺いします。3年間で復興を成し遂げたのは、中国が経済大国になっていることの表れではないかと思えます。その後いろいろな準備をされる際には、日本といろいろな情報を交換されたことも知っています。四川大震災では、直後の緊急援助隊の導入だけが問題になりましたが、国際社会の中で中国の果たす役割はどんどん大きくなると思えます。先ほどは国内的努力をご紹介いただきましたが、国外的な努力もお考えなのでしょうか。



[顧氏]

ご指摘いただいたように、中国は防災・減災の国際的役割を果たすべきという声も国内で大きくなっています。中国の地震局を中心に、一部は軍の人が参加して、国家緊急救援隊もあります。トルコ、ナイジェリア、インドネシアを支援しました。ただし、中国は、まだ日本のように海外救助隊を派遣する法律がないので法整備が必要です。

四川大学災害復興管理学院の目的の一つは、将来、国際減災の舞台で役立つ人材を育成することです。そのため、一つは中国の幹部から、海外へ緊急救援や復興に行く人たちを育成します。もう一つは、開発途上国の方々を受け入れて研修するのが目的です。既に中国は、開発途上国の第3世界のグループとして、毎年海外から研修生を受け入れています。中国は経済大国として、日本、アメリカ、EUと並んで、将来は国際災害救助・防災に大きな役割を果たすと思えます。

[河田氏]

私も四川大震災の後、被災地へ調査に行きました。ご紹介いただいたとおり、特に学校の被害が大きく、子どもたちが1万人近く亡くなっています。子どもは宝というのは日本も中国も同じだと思いますが、1人っ子政策なので、子どもを失った家庭の生活再建として、家族の問題が出てくると思います。中国では、ジェンダーの問題はあまりオープンになっていませんが、子どもたちがたくさん亡くなっていることから考えて、四川大震災の後、弱者への目配りは強調されるようになったのでしょうか。

[顧氏]

子どもが亡くなったことは大きな社会問題になっています。四川省人民政府は、災害対策本部の中にわざわざ学校問題処理チームをつくりました。親たちは建物が粉々になった責任を取ってくださいと政府に言っています。政府にとってそれは非常にややこしい問題です。政府、建設担当部、設計部、請負、学校の校長の全てに責任があります。全体としてお金が足りません。お金が集まったら、学校を建設するときにはみんなが儲けたいと思います。責任を追及すれば、誰でも罪になる可能性があるのです。日本や欧米のように徹底的な追及ではなく、ある面ではどんぶり勘定で、何とか穏便に収めるように処理しました。もちろん今も不満意見はありますが、制度としては大きな補償金が出ました。

1人っ子政策については、子どもを亡くした親はもう1人子どもを産むことができます。全体として、四川大地震での大きな進歩は弱者への配慮です。もともと中国には心のケアなどはありませんでした。今回は、初めて、アメリカの大学や日本のJICAから、心のケアの専門家を受け入れました。さらに、国の復興計画の中にも心のケアを入れました。中国では「精神的な故郷をつくる」といっています。それは日本の神戸の復興計画の内容を受けたものです。

[河田氏]

原先生、現在は先進国、途上国に関係なく、国際的に弱者、特にジェンダーの問題をきちんと取り上げなければいけないという流れがありますが、原点はどこにありますか。



[原氏]

兵庫の会議の前に横浜で会議があったとき、既にジェンダーへの配慮は言われていました。でも、日本の災害対策の対応には加味されませんでした。兵庫のときもそうでした。やっとこのたび、日本の法律にも少し反映されるようになりました。ところが、反映されるようになった今の時点で見ると、女性を弱者としてのみ扱っています。女性を弱者とのみ扱うのではなく、もっと積極的に企画参加するためには、女性自身もエンパワーしなければいけません。同時に、障がい者や高齢者も弱者扱いにせず、計画の場面に入るといことです。また、性的マイノリティに関する対応はまだ欠けています。この方たちも積極的に立案に参加していただきたいと思えます。

外国人がその中に入っているのはいいですが、特に、現地の言語を話さない人が被災したときに、どのように参画できるか、サービスが受けられるかということも考える必要があります。もう一つ、外国人登録もしていない、人身取引の被害者の方々は、いつの災害のときも、どこに誰がいたかもわからないし、どなたがいなくなったかもわかりません。国際的観点に立つと、この方々の安寧や支援はどのように技術的に可能になるか、ぜひ教えていただきたいと思えます。

[河田氏]

社会が豊かになっていく過程で、どうしてもそれに触れざるを得なくなるでしょう。受けるだけでなく、自ら参画してコミットする行動が、社会的にどう認められていくかということだと思います。中国は経済的に豊かになりつつある時期なので、学校の問題に特化しています。これまでは不満が大きく伝えられることはありませんでしたが、情報がそういうことを

許さなくなりました。だから、顧先生がおっしゃったように、いろんな矛盾を抱えているけれども、そういう情報をしまいこむのではなく、出して批判することで一歩前進するのです。そういうことで、中国の災害対応は、情報を外に出すきっかけになった四川大震災という捉え方がとても重要ではないかと思えます。

自治体代表として、栗原市の佐藤市長にお聞きします。ジェンダー等の問題は、政府レベルは少し動きつつありますが、実は自治体が非常に遅れています。自治体の男女共同参画は女性を課長にしたらいいと思っているふしがありますので、改善すべき点という視点からご意見をお聞かせください。



[佐藤氏]

私が市長になり、市を合併して8年目に入りましたが、男女共同参画社会の実現は大きなテーマです。しかし、先生がおっしゃるような、課長にすればいいという考えは毛頭ありませんし、職員の過半数は女性です。新規採用の6割が女性です。トップクラスはほとんど女性という状況です。同じく、栗原市は、震災を受けて自主防災組織を立ち上げましたが、震災時に一斉に動くときのセンターの主力は女性です。ぜひ理解していただきたいと思えます。

[河田氏]

栗原市は問題ないと思えますが、大体、自治体の取組みは遅々として進んでいません。自治体職員の過半数は女性になりつつありますが、幹部登用は非常に少ないという実態があり、災害が起こったとき、困ることがたくさんあります。元知事としてご意見を願います。



[堂本氏]

東北の災害が起きたとき、特に女性は、妊娠している人や前後に出産する人がおられて、大変苦労しました。そして、障がい者や病気の方に被害が集中したのは事実です。ただ、原さんもおっしゃいましたが、そのこととオール女性の問題は区別して考えるべきだと思います。佐藤市長がおっしゃったように、女性は現場でも非常によく働きました。ですから、働く女性と弱者を一つにくくるのは少し違うと思います。

私が知事をしていたとき、女性を登用したらと言われていましたが、実際には難しいことでした。女性が実力をつけていくには、社会全体としても少し男女共同参画が進むべきだと思います。常日頃からの準備に対して、女性の役割が位置づけられ、意思決定の場に参画していなければ、災害が起こったときに十分な対応ができません。子ども、要介護者も同様です。

私は全国知事会で、女性と災害という全国調査を行いました。残念ながら2008年の段階で、避難所の備品の用意に女性の意見を聞いているかという質問に、「はい」と答えたのは47都道府県中ゼロでした。今はそんなことはありませんが、男性の視点だけで見ると困ります。

ただ、ジェンダーの視点としては、災害が起こった後に女性や災害時要援護者だけが暮らしやすいことだけではなく、男性にも困っている方がたくさんおられますので、みんなの生活と復興を視野に入れなければいけません。東北でも津波で奥様をさらわれた男性はとても辛い思いをしています。そういう方々への支援も含めて、災害が起こる前に、女性の意見とニーズをどう吸いあげるかを、地方自治体や県のレベルでも、国の法律としてきちんと決めていただきたい

と思います。インドの方がおっしゃったように、法的枠組とプロトコルにも、ジェンダーの視点を入れていただくことが重要ではないかと思います。

[河田氏]

OCHAのレイシー=ホールさんは、太平洋地域のいろんなところに職員を派遣しているとのこと。私も災害調査でかなり途上国を訪れていますが、途上国ではむしろ女性の力が強いところが結構目立つと思います。現実には災害が起こったときは、どうなっているとOCHAでは捉えていますか。ジェンダーの問題はどのように展開しておられますか。

[レイシー=ホール氏]

皆さんのご意見は素晴らしいですが、いくつか付け加えさせてください。ジェンダーは本当に大きな課題だと思います。男性、女性、高齢者、障がいのある人など、様々なグループがそれぞれ違ったニーズを抱えています。

どのような災害対応においても女性の役割は非常に重要です。そして災害対策をする地方・中央政府や我々のような国際的組織が、多様な被災者をひとまとめに扱うことなく、それぞれにニーズ・アセスメントを実施し、その結果を災害対応に反映していくことが必要です。

女性は単なる犠牲者、弱者に留まることなく、計画立案や復興の実現に大きな貢献ができます。女性、高齢者、障がいのある方々が、それぞれどのような避難所・仮設住宅や生活再建を望まれるのかということ、十分考慮する必要があります。例えば、被災地域が沿岸であれば、漁船さえ手当てされればそれで良いという考えでは不十分なと同じです。家族や家計を支えている女性もおられます。いずれにせよ多



様なニーズを捉えるきちんとしたニーズアセスメントを実施することが第一歩だと思います。

[河田氏]

各国で今後どのような改善点を見出すかをお聞きしたところ、阪神・淡路大震災の教訓もそうですが、防災・減災対策を誰のために行っているのかという視点が、昔はそう明確ではなかったことがわかりました。しかし災害が起こると、一番犠牲になるのは被災者一人ひとりです。それぞれの立場に立った政府、自治体の動き、研究者の動きが非常に重要です。さらにその人たちが、次には防災・減災の後の部分に参加し、自分の意見をこれからの対策に反映させることも重要になっています。

時代とともに社会全体が少しずつ成熟して来ていることを考えることが必要だという意識が見いだされていることが、災害多発時代における各国での共通の基盤ではないかと思います。しかし、各国にはそれぞれ文化があり、インドネシアのように200もの言語がある国もあるので、そういった地域に配慮した取組みを、これからも展開していく必要があります。そのために、各国で法的枠組をつくるのが前提になるということで、第1番目の問題をくりたいと思います。

次に、特に国際協力における今後の防災への取組みについて議論したいと思います。このディスカッションを始める前は、直後の緊急援助、救命救助、あるいは医療の支援にまともにつつまりましたが、先ほどの発表を聞くと、災害直後だけではなく、長丁場となる復旧・復興において、国際救援の明確な枠組みが必要だということがわかってきました。

私の経験では、1991年のフィリピンのピナツボ火山噴火のときは、直後にはたくさんの国際救援が入りました。しかし、例えば、山岳少数民族が再定住問題を抱えたとき、どのようにすればいいかというアドバイスをしたのは、実は日本のJICAだけでした。災害による被害が大きくなればなるほど、復旧・復興に時間がかかります。それに対して、国際救援も息の長い対応をする時期に来ているのではないかと思います。人命救助や医療補助以上に、資金面も含めた長期的サポートが必要ではないかと思います。この点について、ティラプガさん、いかがでしょうか。



[ティラプガ氏]

先ほどは簡単に申し上げましたが、支援は災害の直後に国際的社會から求めるのではなく、システムがあるべきだと思います。すなわち、災害が起こる前に十分な防災対策が準備されていなければなりません。また、トレーニングとキャパシティビルディングにおいて、先進国は途上国に様々な支援ができています。インドにとっては技術の移転が重要です。インド経済は成長していますが、多くの人口はまだ貧しい人たちです。多くの人々が貧困な生活をしているので、災害が起こった際に耐震住宅をつくることはできません。技術も資金もありません。地元の資材などを使った耐震の家をつくるのは無理です。ですから、災害が起こる前に、そのような技術的支援も国際社会に求められると思います。

先ほど話があったように、プロトコルは大変重要です。そして、支援物資を送るときは、まず、受け入れ先に何が必要かを聞いて送ることが重要です。しかし、様々な物資が入ってきて、人道支援が行われ、その後、再興・復興が始まったときには、このような国際組織はいなくなっています。災害直後には様々な国際機関が入ってきますが、持続的に支援する体制にはなっていないと思います。

[河田氏]

インドネシアでは、インド洋大津波の後も、大きな地震、津波災害を繰り返しているというお話ですが、今、国際支援としての技術援助、あるいは民間からのサポートが必要だというご指摘がありました。インドネシアの場合、海外からのそういうサポートはこれまで得ておられますか。



[サルウィディ氏]

もちろん国際社会からの支援は大変重要です。自国だけでは十分な資金、基金ができません。人的資源も専門性もありません。しかし、経験をもとに話す、長期的支援は難しいと思います。なぜなら、長期的支援を受けると、自助の努力をせず、支援を待っているだけになる場合もあるので、その人の考え方も変えなければいけないと思います。

[河田氏]

試みが長丁場になるものについては、進めるのが難しいというご意見ですね。

[サルウィディ氏]

そうです。支援自体は問題ありませんが、支援をどのように捉えるかということです。もしかしたら、支援に疲れてくることもあるかも知れません。従って、地元的能力を育てることが重要だと思います。

[河田氏]

中国でも四川大震災の後、いろんな取組みをされており、そこでの国際協力のあり方もずいぶん議論されていると思います。その一端をご披露いただけませんか。

[顧氏]

復旧・復興段階には、日本・台湾・アメリカ・ヨーロッパ、世界銀行、アジア開発銀行など、世界からたくさん支援をいただきました。ただし、長期的に支援するかどうかは、それぞれの被災地の経済状況によって違います。例えば、中国のように高度に経済成長している国は将来性があるので、投資すれば復興しやすいですが、もし3年も5年も支援を受けても立ち上がることができないのなら、地域経済や地域構造など、災害以外の様々な問題があります。それを一

緒に考えると、支援が長期化したらみんな疲れてしまうと思います。支援はあくまでも外助であり、内助は自分の力です。外から物質的、あるいは精神的な力をいただいて、自分で元気になることが重要だと思います。例えば、精神的で支えて頑張れと応援すること、物質的、金銭的支援のバランスは、それぞれの復旧・復興段階によって違うと思います。

また、四川大震災で一つ問題が出てきました。被害を受けた地域と、受けていない地域で、格差が広がったことです。被災した地域は20年、30年の復興計画で支援を受け、都市ができて変化します。一方、災害のない地域は全然変わっていないので、早く地震が来てほしいという言う人さえ出てきています。国際社会からの支援は本当にありがたいですが、今回は支援が中国に集中して、インドネシアやハイチなどへの支援は少ないのではないかと思います。国際社会は支援のラインを、最低どこから最高どこまでということを考えることが重要だと思います。

[河田氏]

海外でもそうですし、国内でも被災地に対してどれだけの支援をするかというバランスを考えなければいけません。被災地だけに焦点を当てたアクションは、長期化すればするほど、周辺との格差が大きくなります。その辺の基準づくりが必要だと思います。

佐藤市長にお聞きします。栗原市は立派にがんばっていますが、親元の宮城県との連携に少し問題があったのではないかと感想を多くの人が持っています。どうしてそうなったのか、支援の問題も含めてお聞きしたいのですが。

[佐藤氏]

県知事と私は同じ元県会議員の仲間で、厚い信頼関係を持っています。しかしながら、県そのものが非常に厳しい財政状況にあり、そういう危機的状況の中で震災がありました。ですから、国に依存し、財政的な確約がない限り、前に進まない面があったのは、言われる通りだと思います。ですから、懸命に指揮官ががんばって、公僕がしっかり物事を進めなければならないと思います。

[河田氏]

被災者一人ひとりの顔を思い浮かべると、知事は非常に責任がある、もっと頑張れと五百旗頭先生もおっしゃりたいと思います。日本の災害対策基本法では、知事が頑張らなければいけないので、泣き言を言っているのは困ります。

今日のパネルディスカッションでお話したのは、それぞれの国と地域に文化があるので、文化を無視して共通の規範をつくり、全てに当てはめない方がいいということです。むしろジェンダーや一人ひとりの意見をどう反映させるかという道を、いかに確保していくかが重要です。そして、先進国、途上国に関係なく、災害は単に財政的支援で乗り切るという単純なものではなく、その過程で被災者一人ひとりが力を持つようになることが、実は次の災害に備えることにもつながるということも明らかになりました。それらがこのディスカッションの解であり、私ども人と防災未来センターが10年を迎え、これからどのように活動していくかという一つの方向を、皆様にお教えいただけたと思います。

阪神・淡路大震災のときに私たちが気づいたように、被災者一人ひとりの顔を浮かべた対応をしなければいけません。彼ら、彼女らの意見を災害対応の中に入れていくには、財政的な支援もありますが、技術的支援や民間の知恵を借りるなど、いろんな枠組が必要ではないかというご意見をいただいたと思います。

東日本大震災はとても不幸な災害でしたし、本日も登壇いただいている皆様の国も、非常に大きな災害に見舞われました。しかも、それが最後ではなく、今後も地球温暖化や地震、火山が大変活発な時代を迎える中で、次なる災害が起こる可能性を抱えています。そういう中で、災害が起こってからの対応だけではなく、起こる前からのキャパシティビルディングを行うには、住民一人ひとりの意思を色濃く反映した対応をしていかなければなりません。本日いただいたこの答を、私どものこれからの10年活動の中心に据えていきたいと考えています。

また10年経ちましたら、検証事業を行いたいと思います。よろしくお願いたします。パネリストの皆様、ありがとうございました。



減災社会実現に向けた効果的な 応援・受援の取組みの促進と 「人と防災未来センター」の 機能強化に向けた提言

五百旗頭 真

(公財)ひょうご震災記念21世紀研究機構理事長
復興庁復興推進委員会委員長



ワルストロム特別代表の基調講演の中に、「過去40年の災害犠牲者の75%がアジア太平洋地域に集中している」という言葉がありました。中でも日本は、17年前の阪神・淡路大震災、昨年の東日本大震災を中心に、大自然災害の頻発が顕著であります。その日本にあって、阪神・淡路大震災を機に、ひょうご震災記念21世紀研究機構というアンブレラ組織ができ、そのもとに、人と防災未来センターというシンクタンクが10年前に設立されました。本日センター開設10周年を記念して、国際防災・人道支援協議会など諸機関と連携し、ワルストロム国連事務総長特別代表を始め、国内外から数多くの専門家にスピーカーとしておいていただき、約300名の皆様の参加を得て、減災社会への連携をテーマに国際減災フォーラムを開催いたしました。

このフォーラムを通じて、2005年の「兵庫行動枠組」に沿った減災社会を実現するための国際連携に向けて、次の3点の重要性を強調するとりまとめをしたいと思います。

アルメニアの大地震の後、各国がてんでに支援に殺到したため、現地は大混乱しました。その反省を受けて、1991年の国連決議において、被災国の要請、被災国の同意の上で外国は支援を行うという原則が定められました。

今日のフォーラムの議論の中で、国際社会に支援を広く要請するということを淀みなく行う国と、何らかの形で支援は受け入れるものの、国際社会の支援を積極的にはアピールしないという違いが、国々の間にあることが指摘されました。一般に、堅い権威主義体制の国は外部からの支援を望みません。ミャンマーのサイクロンの際などはそうだったと思います。

また先進国は、自分でできるという思いの中で積極的に要請しません。日本という国は、支援をすることには情熱がありますが、それとは裏腹に、支援を受けることには不慣れであり、渋々です。先ほど、インドやインドネシアの方々から、国の受け入れ決定が遅かった、どこで支援をしてもらうか指定する制度がしっかりしていなかったという話がありましたが、他人事とは思えません。

阪神・淡路のときは、ためらいながら何とか遅れ気味に受け入れられました。東日本大震災では、速やかに受け入れは決定しましたが、外国の支援の方々を有効に活用するという調整が的確に行われたとはいえないと思います。そういう状況の中で、南海トラフ巨大地震、あるいは首都直下地震が起こった場合など、来るべき大震災を考えなければいけません。自衛隊の折木良一統合幕僚長によると、このたびの東日本大震災においては、自衛隊の人員が12万人は欲しかったが、107,000人がやっとだったということでした。幸い、アメリカ軍がトモダチ作戦で、例えば、自衛隊が届かなかった気仙沼の大島に、戦場で鍛えた上陸作戦を敢行し、仙台空港の残り半分を速やかに片付けてくれたという国際的支援が行われました。

河田センター長が指摘されたように、次なる大災害、首都直下地震あるいは南海トラフ巨大地震が起こったときに、107,000人まで減らしてきた自衛隊は、あちこちの基地を空にしても、それ以上出せません。それ以上に大規模な災害が予期されています。そのときに、自前で行うという気持ちがいかに強くても、いたるところで人員が足りないという事態が起こります。来るべき大災害においては、国際的な支援なしにはやっていけないことを、我々は今日の討議を通じ

て痛感する次第です。

そして、単に数の問題ではなく、OCHAなど国際的な調整ノウハウを蓄積しているところの知恵が必要です。被災地の国内の細かな事情はわからなくても、国際経験が豊かなら、それぞれの外国支援部隊の能力を把握し、それがどういう現場に適しているかが、国内の人たちよりわかる面があります。そういうノウハウを活用し、国際的支援を行うだけではなく、熱心に受け入れることが今後不可欠であろうと痛感します。

同時に、午後のセッションの、不適切な支援という言葉は響きました。自己完結性を持たず、現地の言葉話さず、通訳も持たないのでは困ります。支援する側の心得、そして現地のニーズへの感受性、細やかな心遣いを持っていなければなりません。その意味で、栗原市の佐藤市長が、イスラエルの医療団が南三陸町で働く上で、調整に苦勞されたという話は大変、感銘深いものでした。

そして、レイシー＝ホールさんからは、日本のユニークさの指摘がありました。日本は国際的な支援を行う経験と共に、支援をされる経験も積んできました。そういうユニークな日本が、今後の国際的な支援・協力枠組みの中で役割を果たす基盤を持っているという指摘は大変重要だと思います。

第2に、支援を必要とする人に行き届く、細やかな配慮を持った国際支援の実施という点で、災害直後の対応から復旧・復興の様々なフェーズにおいて、男女共同参画の必要性が繰り返し指摘されました。これまで以上に、妊婦、子ども、高齢者、障がい者、外国人、つまり、災害時の要援護者への配慮が、「人間の安全保障」の観点から重視されなければなりません。さらに、例えば女性を単に弱者と色分けするのではなく、その声が意思決定の場で反映され、トレーニングの機会を通じて、社会の中で変革する主体としてエンパワーメントすることが望まれます。

さらに、必要な支援を迅速に被災者に届けるため、被害状況や被災地のニーズを把握するための情報収集の標準化手法を編み出し、1人でも多くの被災者を助けるような、人を中心に据え、被災者の顔を思い浮かべることのできる支援を展開することが重要です。

第3に、復旧・復興に力を注ぐだけではなく、予防減災、すなわち、災害が起こる前の対応、キャパシティビルディングが重要であるという点です。予防は

復旧に勝り、かつ、予防は復旧よりも安いということが明らかであっても、人は時として合理的判断に従うことができません。社会の誰かがコースを変える役割を果たさなければなりません。

社会の中で、センターのような機関がそうした役割をリードしなければなりません。同時に国際的なコミュニティの役割もきわめて大きいということは、今日のフォーラムそのものが示しています。こうした予防という対処は、単に、保護のハードをつくるとか、三陸海岸でよく行われ、犠牲が2万人以下ですんだ、逃げるという教育に示されるようなソフトの対応のみならず、今日の議論では、東南アジアでもその他の地域でも、そのための基金をつくり、そこからいつでも引き出せる対処の財源を予め用意しておくべきだという指摘が印象深いものでした。

以上の3点を格別に重視しつつ、センターは、今後は日本国内外における減災社会実現に向けた幅広い活動を展開していきたいと思えます。センターは突然起こる災害に備え、発災時の的確な対応ができる減災社会の実現を目的としています。国連の防災機関や、HAT神戸に集まってきた国際防災・人道支援協議会の諸機関とも連携し、防災・減災に関連する幅広い視野を持ったアカデミックな研究を推進し、その成果を活用して、実践することを重視しております。例えば、人材育成カリキュラムを開発し、防災リーダー育成のための研修を一層充実させていきたいと思えます。さらに、事前の防災・減災の重要性を幅広く一般市民に伝え、市民の防災意識を向上し、地域に災害文化を根付かせること、ひいては国家的対処を促して、日本をさらに予め災害に強い社会としていく努力を重ねたいと思えます。

そのために日本国内外の災害博物館等とも連携して、大災害の経験や教訓を語り継ぐ取組みを進めてまいります。そして何よりも、支援することとされること、双方の経験を持つ日本が、上記のような国際的な連携のパイオニアとしての役割を積極的に推進していかなければならないと思えます。河田センター長を始めとして、センターは、そのような国際的な連携の議論と活動の双方において、前線にあってそれに参画し、リードするということを宣言したいと思えます。

防災と女性の役割に関する懇談会

日時: 2012年10月11日(木) 13:00~14:00

場所: 兵庫県公館第一会議室

参加者: 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)

武川恵子 内閣府大臣官房審議官(男女共同参画局担当)

清原桂子 (公財)ひょうご21震災記念21世紀研究機構副理事長

堂本暁子 男女共同参画と災害・復興ネットワーク代表、元千葉県知事

正井禮子 NPO法人女性と子ども支援センターウィメンズネット・こうべ代表理事

原ひろこ 女性と健康ネットワーク副代表

目黒依子 ジェンダー・アクション・プラットフォーム代表

近藤民代 神戸大学准教授、阪神・淡路大震災記念 人と防災未来センターリサーチフェロー

斉藤容子 阪神・淡路大震災震災記念 人と防災未来センター研究員

松岡由季 国連国際防災戦略事務局 (UNISDR) 駐日事務所代表



発言要旨:



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)

国際防災の日(10月13日)に発表される国連事務総長メッセージで、女性および少女たちが防災に必要な存在であることを強調されていることが紹介された。テーマは女性と少女たち-災害への強さを築く見える(見えざる)力。

兵庫行動枠組(HFA)が多くの国で実施されている。「兵庫行動枠組」においては防災におけるジェンダーへの配慮が要請されているが、各国での実施にはまだ多くの課題がある。

女性は地域社会の中で様々な役割で貢献しており、脆弱な存在のみとして認識されるべきではない。彼女たちの力がより目に見える形で認識されるべきである。



清原桂子
(公財)ひょうご21震災記念21世紀研究機構副理事長

阪神・淡路大震災では、はじめて女性・男性の問題が顕在化した。救援物資や避難所運営に女性の視点が欠如。県立女性センターでは24時間のカウンセリングや女性たちの声を集約した「男女共生のまちづくり提言」発表などの支援を行った。その後、政府は災害対策に関連する政策や男女共同参画に関する法律修正などをすすめた。

しかし、東日本大震災以後も同じ問題が顕在化した。一方でNPOや企業などの支援活動も活発に進んだ。

今後の課題:1)これまでの経験の蓄積を具体的に

ルール化、マニュアル化、2)一人ひとりのエンパワメントと次世代への絶えざる継承、3)国・都道府県・市町村の積極的取組、4)地方団体、NPO、企業など横断的女性リーダー養成とネットワーク化が必要である。



堂本暁子
男女共同参画と災害・復興ネットワーク代表
元千葉県知事

3.11の災害直後、復興基本方針や防災基本計画に女性の問題が書き込まれた。例えば、女性用の洗濯物干し場を作るといったようなこと。

女性が災害時の要援護者として弱者に位置付けられている傾向が強い。女性の役割や意思決定の参画のルールを災害前に作っておくべき。その際、男性も一緒に声を上げるべき。ジェンダーの主流化によって女性だけではなく、男性も暮らしやすくなる。



正井禮子
NPO法人女性と子ども支援センター
ウィメンズネット・こうべ代表理事

阪神・淡路大震災以降に女性の支援活動を行ってきた。当時、電話相談の6割はDV相談であった。夫が単身赴任で、母親の過剰責任から児童虐待の相談もあった。

昨年5月に、東日本大震災女性支援ネットワークを発足させ、調査・研修・情報発信・政策提言を行っている。17年前と今回の災害で変わったことは女性に対する暴力防止の取組がなされていたこと。変わっていないのは避難所の女性をめぐる環境、性別役割の強化、運営に女性の

姿が見られないこと。



原ひろこ
女性と健康ネットワーク副代表

東日本大震災に対してジェンダー平等の視点を入れた提言書を提出。1)意思決定の中に女性の参加を入れること。2)復興構想会議への女性メンバーの増加、3)女性や高齢者、障がい者を含めた災害被災者の率先した復興計画の作成。

災害対策基本法の修正がなされたものの、いくつかの重要な章にジェンダー平等に関する表記がない。国や地方自治体の防災会議への女性委員を30%にすると第2章に明記されているにも関わらず、それは達成されていない。



目黒依子
ジェンダー・アクション・プラットフォーム代表

ジェンダー・アクション・プラットフォームはジョイセフ(JOICEP)によって支援された妊産婦女性への援助に対する評価を様々な手法を通じて実施し、レポートを作成した。

オックスファム(OXFAM)とともに災害軽減におけるジェンダー視点の政策提言を実施。2012年7月に開催された世界防災閣僚会議in東北において唯一ジェンダーをテーマとしたセッションを開催した。その中で妊産婦と授乳期女性への支援の欠如、男性主導による物資配給の中で女性特有のニーズへの欠如と経済的支援へのアクセスの不平等が議論された。



近藤民代
神戸大学准教授
人と防災未来センターリサーチフェロー

大学生や神戸市職員らとともに支援に入っている。その中で女子学生は地元の人々とのコミュニケー

ション能力が相対的に高いように感じる。

若い世代である地元の高校生と活動することを重要視している。



斉藤容子
人と防災未来センター研究員

被災地における避難所運営に関する研究を行っている。重要な点は1)責任の共有、2)外部の目である。今後調査をより深く進めていく予定である。



武川恵子
内閣府大臣官房審議官
(男女共同参画局担当)

本日の国連事務総長からの国際防災の日に関するメッセージはメールマガジンの中で紹介する。日本はジェンダー平等指数が135か国中98位と低く、これが防災や災害対策に大きな障害となっている。

今後東日本大震災で得られた教訓を、マニュアルにし、地方自治体に広められるようにしていきたい。地方の防災会議にも女性をもっと増えるように進めていく方針である。

ワルストロム氏コメント

多くの話を様々な視点から聞くことができた。今後、本件に関する国際的な議論に積極的に参加してほしい。特に女性は脆弱な存在ではなく、意思決定や計画に参画する能力がある存在であるということを日本の経験を通して実証できるような研究をさらに進めていただきたい。これは国際社会で女性の役割や力がより目に見えるようにすることに貢献するものである。そういった観点からもぜひ協力をお願いしたい。

■ レセプション



■ 会場風景



減災 国境を越えて

「人と防災未来センター」開設10年記念 国際減災フォーラム

「人と防災未来センター」の開設10年を記念する国際減災フォーラム（同センターなどが主催）が11日、神戸市で開かれた。インド、中国、インドネシアで災害対応にあたった研究者や政府、自治体関係者、国連の防災専門家らが参加。過去の災害で明らかになった課題や減災のために国際社会がどう連携すべきかを話し合った。

ディスカッション—被災地から

ルールと人材育てる

河田昭三（人と防災未来センター長）と東日本大震災では、被災地の復興支援や、被災者の生活再建支援など、さまざまな課題が浮き彫りになった。その中で、被災地の復興支援や、被災者の生活再建支援など、さまざまな課題が浮き彫りになった。その中で、被災地の復興支援や、被災者の生活再建支援など、さまざまな課題が浮き彫りになった。

講演—国際緊急支援の課題

連携 日本が先導役に

国連人道問題調整事務所（OCHA）の代表として、被災地の復興支援や、被災者の生活再建支援など、さまざまな課題が浮き彫りになった。その中で、被災地の復興支援や、被災者の生活再建支援など、さまざまな課題が浮き彫りになった。

基調講演—国際的な取り組み

開発 災害復旧を見据えて

2004年のインドネシアのスマトラ沖地震を契機に、被災地の復興支援や、被災者の生活再建支援など、さまざまな課題が浮き彫りになった。その中で、被災地の復興支援や、被災者の生活再建支援など、さまざまな課題が浮き彫りになった。

インド市と国 分担が必要

インドネシア 防災基金 民間力で

インドネシアの被災地では、被災者の生活再建支援など、さまざまな課題が浮き彫りになった。その中で、被災地の復興支援や、被災者の生活再建支援など、さまざまな課題が浮き彫りになった。

オリバー・レイシー・ホールさん

国連人道問題調整事務所アジア太平洋地域事務所長

マルグレータ・ワルストロムさん

国連事務総長特別代表（防災担当）

宮城 海外医師 規制緩めて

中国 阪神大震災 参考に

中国の被災地では、被災者の生活再建支援など、さまざまな課題が浮き彫りになった。その中で、被災地の復興支援や、被災者の生活再建支援など、さまざまな課題が浮き彫りになった。

防災専門家ら氏 活動紹介や提言

防災専門家ら氏が、被災地の復興支援や、被災者の生活再建支援など、さまざまな課題が浮き彫りになった。その中で、被災地の復興支援や、被災者の生活再建支援など、さまざまな課題が浮き彫りになった。

「人と防災未来センター」機能強化への提言

「人と防災未来センター」の機能強化への提言。被災地の復興支援や、被災者の生活再建支援など、さまざまな課題が浮き彫りになった。その中で、被災地の復興支援や、被災者の生活再建支援など、さまざまな課題が浮き彫りになった。

2012年10月25日 朝日新聞（朝刊）

平成24年10月12日（金）朝日新聞（朝刊）

生乳用品・離乳食 授乳の場…

災害「女性の視点を」

国際減災フォーラムで議論

授乳や離乳食の場がないという問題が、阪神大震災だけでなく、東日本大震災でも被災地や避難所などで顕著な女性の問題が浮き彫りになった。その中で、被災地の復興支援や、被災者の生活再建支援など、さまざまな課題が浮き彫りになった。

2012年10月12日 朝日新聞（朝刊）

人と防災未来センター開館10周年

海外との連携拡充へ



巨大規模に備える国際協力の仕組みづくりなどを話し合った国際減災フォーラム。神戸市中央区下山手通4

専門家ら300人意見交換



基調講演するマルガレータ・ワルストロム。国際減災フォーラム特別代表

国際減災フォーラムは、神戸市中央区下山手通4にある人と防災未来センターで、21日、22日の2日間にわたって、専門家ら300人が意見交換した。

阪神・淡路大震災の教訓を伝える全国唯一の防災総合施設「人と防災未来センター」(神戸市中央区)が開館から10年を迎え、関西大学教授の河田恵昭センター長がインタビューに応じ、10年間の成果や今後の課題を語った。11日には兵庫県や内閣府、外務省などと国際減災フォーラム「減災社会への連携」(神戸新聞社など後援)を県会館で開き、約300人が参加。マルガレータ・ワルストロム国連事務総長特別代表らを迎え、国際協力の在り方などを議論したほか、センターの機能強化に向けた総括・提言があった。

(記事・安藤文院、写真・吉田敦史)



河田恵昭センター長

「10年間の歩み」を振り返り、開館10周年を迎える人と防災未来センター。河田恵昭センター長は、開館10年間の歩みについて、記者会見で語り、今後の課題を語った。

阪神・淡路の教訓発信強化

「10年間の歩み」を振り返り、開館10周年を迎える人と防災未来センター。河田恵昭センター長は、開館10年間の歩みについて、記者会見で語り、今後の課題を語った。

「10年間の歩み」を振り返り、開館10周年を迎える人と防災未来センター。河田恵昭センター長は、開館10年間の歩みについて、記者会見で語り、今後の課題を語った。

「10年間の歩み」を振り返り、開館10周年を迎える人と防災未来センター。河田恵昭センター長は、開館10年間の歩みについて、記者会見で語り、今後の課題を語った。

内外での取り組み急務

「10年間の歩み」を振り返り、開館10周年を迎える人と防災未来センター。河田恵昭センター長は、開館10年間の歩みについて、記者会見で語り、今後の課題を語った。

「10年間の歩み」を振り返り、開館10周年を迎える人と防災未来センター。河田恵昭センター長は、開館10年間の歩みについて、記者会見で語り、今後の課題を語った。

人と防災未来センターは、開館10周年を迎える。この機会に、国内外の専門家らと意見交換し、今後の課題を話し合った。

Timeline table showing the center's history from 1999 to 2012, including construction phases and opening.

- List of researchers associated with the center, including names like 橋谷支那, 菅野志保, etc.

支援の活用法磨く／要援護者の声生かす／「備え」重視を

「10年間の歩み」を振り返り、開館10周年を迎える人と防災未来センター。河田恵昭センター長は、開館10年間の歩みについて、記者会見で語り、今後の課題を語った。

「10年間の歩み」を振り返り、開館10周年を迎える人と防災未来センター。河田恵昭センター長は、開館10年間の歩みについて、記者会見で語り、今後の課題を語った。

国際減災フォーラム実行委員会

(人と防災未来センター事業課内)

〒651-0073 神戸市中央区脇浜海岸通1丁目5-2 西館6階

TEL 078-262-5068 FAX 078-262-5082

E-mail dra.secretariat@gmail.com

この事業は、「(公財)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。

