



阪神・淡路大震災復興20年特別シンポジウム

災害の教訓と これからの国際協力

～防災・復興がつないだ兵庫と世界～

報告書

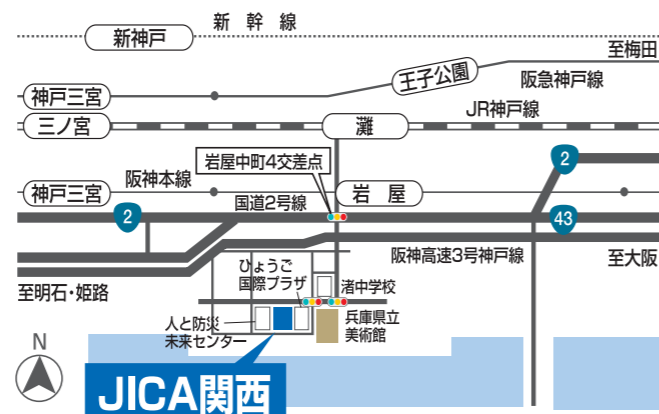


JICA関西/国際防災研修センター(DRLC)

〒651-0073
兵庫県神戸市中央区脇浜海岸通1-5-2
TEL:(078)261-0386 (直通)
FAX:(078)261-0465
E-mail: jicaksic-drlc@jica.go.jp



20th
1.17
KOBE



JR灘駅から徒歩約12分
阪神岩屋駅から徒歩約10分

報告書に掲載されている文章・写真等の許可なき複製・使用を禁じます

2015年3月



主催：
独立行政法人 国際協力機構 (JICA)
公益財団法人 ひょうご震災記念21世紀研究機構
兵庫県



20th
1.17
KOBE

阪神・淡路大震災復興 20年 特別シンポジウム
災害の教訓とこれからの国際協力
～防災・復興がつないだ兵庫と世界～

日時：2015年1月18日（日） 会場：神戸ポートピアホテル 大輪田の間

第一部 阪神・淡路大震災の教訓とその発信（10:00～12:00）

1. 開 会 JICA関西所長 築野 元則（総合司会）
2. オープニング [合唱] 西灘小学校「しあわせを運ぶ合唱団」
3. 開会挨拶 ひょうご震災記念21世紀研究機構理事長 五百旗頭 真
4. 主催者代表挨拶 兵庫県知事 井戸 敏三
5. 来賓者代表挨拶 国連事務総長特別代表（防災担当）兼 国連国際防災戦略事務局（UNISDR）ヘッド
マルガレータ・ワルストロム
6. 帰国研修員の活動事例紹介ビデオ上映（ダイジェスト版）
7. 基調講演 JICA理事長 田中 明彦

第二部 阪神・淡路大震災の教訓の海外での活用（13:30～17:00）

1. 帰国研修員の活動事例紹介ビデオ上映（全編）
2. 帰国研修員の活動事例紹介
事例① トルコ シャハベッティン ハルプット
事例② 中国 龍 迪（ロン ディ）
事例③ チリ サエズ ボリス
事例④ フィリピン パンガニバン イサイアス ジュニア メンドーサ
事例⑤ インドネシア ノール イスロディン
3. パネルディスカッション
コーディネーター 兵庫県国際交流協会理事長 齋藤 富雄
パネリスト 神戸市消防局長 岡田 勇
人と防災未来センター長 河田 恵昭
兵庫県こころのケアセンター長 加藤 寛
神戸学院大学教授 清原 桂子
JICA地球環境部長 不破 雅実
4. 閉会挨拶 ひょうご震災記念21世紀研究機構理事長 五百旗頭 真

Contents

コンテンツ

- 01 プログラム
- 02 講演者プロフィール
- 04 開会挨拶
- 05 主催者代表挨拶
- 06 来賓者代表挨拶
- 08 基調講演
- 11 帰国研修員の活動事例紹介
- 16 パネルディスカッション
- 23 閉会挨拶

講演者プロフィール (敬称略・順不同)

基調講演



田中 明彦

国際協力機構(JICA)理事長

1954年生まれ。77年東京大学教養学部卒業、81年マサチューセッツ工科大学政治学部大学院修了(Ph.D.)。東京大学教養学部助教授、東洋文化研究所教授・所長、大学院情報学環教授、国際連携本部長、理事、副学長を歴任、2012年4月より現職。「新しい『中世』」、「ワード・ポリティクス」「ポスト・クライシスの世界」など著書多数。2012年紫綬褒章受章。

JICA帰国研修員



シャハベッティン ハルプット

トルコ 内務省大臣官房知事(元ブルサ県知事)

参加研修名：災害被害抑制(2006年) 主な研修協力機関：人と防災未来センターなど
帰国後の主な活動：内務省次官就任時、人と防災未来センターをはじめとした防災博物館・視察を国内で見学。帰国後、ブルサ県知事としての在任期間中に、県の予算によるブルサ防災館建設の指導を行った。ブルサ防災館は2013年8月に開館、現在は国民教育省とも連携し、ブルサ県外の市民にも広く訪問を呼び掛けている。



龍 迪(ロン ディ)

中国 中国科学院心理研究所 主任

関連事業名：四川大地震復興支援 こころのケア人材育成プロジェクト 主な研修協力機関：兵庫県こころのケアセンターなど
帰国後の主な活動：2008年に発生した四川大地震後、2009年～2014年にJICAが実施した「四川大地震復興支援こころのケア人材育成プロジェクト」において、現地専門家として活動。被災地で「こころのケア」に従事する人材を多数育成した。プロジェクト終了後も中国各地でNGOなどと連携し、PTSD(心的外傷後ストレス障害)対策を実施している。



サエズ ボリス

チリ タルカワノ市リスク管理課 課長

参加研修名：コミュニティ防災(2013年) 主な研修協力機関：神戸市消防局、プラスアーツ
帰国後の主な活動：市役所内にリスク管理課を立ち上げ、課長に就任。2014年には教育省と連携し、市内の小中学校を対象とした防災意識啓発活動を実施した。日本で学んだ防災教育イベント「イザカエルキャラバン!」、「レッドベアサバイバルキャンプ」をそれぞれ2014年7月・12月に市役所独自に実施し、今後も継続した啓発活動を実施予定である。



パンガニバン イサイアス ジュニア メンドーサ

フィリピン パンパンガ州グアグア町議会事務局長 兼 グアグア町防災会議顧問

参加研修名：自然災害からの事前復興計画(2012年) 主な研修協力機関：公益財団法人神戸都市問題研究所
帰国後の主な活動：神戸市では阪神・淡路大震災後の復興過程におけるまちづくり計画を行政と住民が一緒になって策定したことを学び、同様の要素をフィリピンのまちづくりに取り入れるため、住民自助組織を強化した。ピナツボ火山噴火を想定したこの取り組みがフィリピンの内務・地方政府省の目にとまり、他の自治体に対しても同様の計画策定が検討されている。



ノール イスロディン

インドネシア 国家捜索救助庁 レスキュートレーニングセンター長

参加研修名：救急救助技術(2004年) 主な研修協力機関：大阪市消防局
帰国後の主な活動：庁内の救急救助従事者に対して救急救助技術の指導を行い、またトレーニングセンター長就任後はJICA研修で学んだ技術・知識をインドネシア内に普及する活動を行っている。2011年の東日本大震災発生の際は、研修の経験を生かし被災地におけるインドネシア・レスキューチームメンバーとして救命救助活動に従事した。

パネルディスカッション



齋藤 富雄

兵庫県国際交流協会理事長

知事室次長兼秘書課長、西播磨県民局長等を歴任の後、1996年4月、兵庫県の危機管理全般を統括する初代「防災監」に就任。阪神・淡路大震災の教訓を生かした防災対策の充実強化に努めるとともに、多くの緊急事態を指揮。その後2001年4月に出納長、同年9月より副知事を務めた。現在、公益財団法人兵庫県国際交流協会理事長。政府の中央防災会議をはじめ複数の専門委員を歴任。



岡田 勇

神戸市消防局長

神戸市須磨消防署長、北消防署長、予防部長、警防部長を歴任し、2014年より現職。予防部長在籍時には、JICA「コミュニティ防災」研修立ち上げを推進した。同研修は、2007年の開始から現在に至るまで、本日のパネリストであるサエズ ボリス氏(チリ)を含む、45か国145名の研修員が参加した。



河田 恵昭

人と防災未来センター長

京都大学防災研究所助教授、教授を経て、1996年巨大災害研究センター長、2005年防災研究所所長。2002年人と防災未来センター長兼務。2009年関西大学理事・環境都市工学部教授。2010年関西大学社会安全学部長、2012年社会安全研究センター長。専門は、防災・減災、危機管理。



加藤 寛

兵庫県こころのケアセンター長

都立墨東病院で精神科救急に携わり、1995年から阪神・淡路大震災の被災者支援機関「こころのケアセンター」に所属。2004年からは「兵庫県こころのケアセンター」として活動を拡大し、トラウマやPTSDに関する臨床と研究に携わってきた。2012年より現職。国内外各地の被災地こころのケア人材育成に尽力している。



清原 桂子

神戸学院大学教授

阪神・淡路大震災後、兵庫県阪神・淡路大震災復興本部総括部生活復興局長、のち総括部長として、復興に携わる。中でも、被災者の生きがいづくりや、復興過程や参画の手応えと仲間づくりを行政がどう確保していくかに力を注いだ。その後、兵庫県県民生活部長、理事を経て、2012年に公益財団法人ひょうご震災記念21世紀研究機構副理事長。2014年より現職。



不破 雅実

JICA地球環境部長

国際協力機構(JICA)入構後、エジプト事務所、中東・欧州部、経済基盤開発部等を経て、2012年より現職。運輸交通・都市地域開発・水資源などのインフラ事業をはじめ、インドネシア・スマトラ島沖地震・津波やトルコ・マルマラ大地震発生の際には神戸市の知見を生かした住民自立支援などの災害復興支援事業にも携わった。

開会挨拶

■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



オープニングで西灘小学校の皆さんに歌っていただいた「しあわせ運べるように」は、阪神・淡路大震災から2週間後に、「神戸の町が蘇るように、亡くなった人たちの分まで今日を大切に生きよう」という精神を込め、避難所の中でつくられた歌です。地域全体を代表したその思いを実際の対処に結び付け、知的な面での支えをするために、ひょうご震災記念 21 世紀研究機構、人と防災未来センター、こころのケアセンターができました。

阪神・淡路大震災の苛烈な奇襲攻撃により、一瞬のうちに全てが壊滅した状況から、生き残ったものは亡くなった人の分までがんばろうという共通の意志の中で歩み続け、この20周年を多くの方々とともに迎えることができたことを、大変嬉しく思います。

私は3年前まで、防衛大学校長を5年8カ月務め、最後の1年は東日本大震災の復興構想会議の議長をおおせつかっていました。防衛大学校長を務めていた頃、全世界の士官学校との交流拡大に向けて取り組み、アメリカやフランスの士官学校からは4カ月、アジアの士官学校からは100人の学生が5年間、毎年来日して防衛大学の学生と共に学び交流するようになりました。

2011年秋にそうしたアジアの国々を訪ね防衛大学校長との交流事業に対する協力について感謝を述べると共に、復興構想会議の議長として東日本大震災にかかる大変手厚い支援・援助に対して感謝の言葉を述べたところ、返ってくる言葉はほぼ同じでした。「私どもの方こそ、これまで長い間、ODAなどで日本からお世話になってきました。その大きさを思えば、私どもの協力はほんの印でしかありません」という大変美しい言葉です。80年代から90年代の日本が世界最大のODA 拠出国であった時代

は過ぎましたが、こうした国々が日本の協力を忘れずにいてくれることを、思いかけず改めて知りました。

また、中東へ旅行をした際も現地の人から「他国の援助と比較して日本の協力は心が安らぐ。日本の援助は上から目線の一方的なものでなく、友達として膝をつき、それぞれの国の問題やボトルネックについて一緒に考えてくれる。そして日本の経験に照らし合わせて相談しながら支援を進めてくれるのが非常に嬉しい。」という声が聞かれました。

現在の自衛隊は国防のみならず重層的な役割を担うようになりました。東日本大震災の総合任務部隊指揮官だった君塚東北方面総監は、部隊に対して「被災者の家族の気持ちになって支援しなさい。ご遺体を抱きかかえるときは自分の家族が犠牲になったという思いでやりなさい。」と指導されました。そのような人を思う気持ちには自衛隊も JICA も変わらないものがあります。careする心です。

災害多発国として日本が、国づくり、社会づくり、人づくりの国際防災協力を行う上で、本日 JICA の諸活動をうかがいながら、これからの防災を巡る国際協力を考える上で大きな意義のあるシンポジウムになることを期待しています。

主催者代表挨拶

■兵庫県知事 井戸 敏三



阪神・淡路大震災から20年にあたり、天皇皇后両陛下をお迎えして、兵庫県公館で追悼式典を行うことができました。両陛下にも大変爽やかな式典だったという旨のご感想をいただきました。10年目のときは、創造的復興を目標とする復興計画をどこまで実現したかに重点があり、その結果を踏まえてポスト10年にいかに臨むかが課題でした。

20年を経て、大震災の傷跡はほとんど現実には見当たらなくなりました。しかし、これからも高齢被災者対策を続けなくてはなりません。まちに活気が戻っていないという問題もあります。そして、これまでの私どもの経験や教訓を今後どう生かし、それをどのように風化させないようにしていくかが、これからのもう1つの大きな課題です。

10年前、神戸で第2回国連防災世界会議を開催していただき、世界の防災に対する1つの基準として「兵庫行動枠組」が設定されました。その会議で、国際防災復興協力機構 (IRP) の発足が決まり、10年間活動を展開して来ていただいています。

私は「兵庫行動枠組」の中で、特に「コミュニティレベルでの防災の重要性」は、阪神・淡路大震災の経験が生かされた項目だと考えています。この10年間で、防災対策を包括的に担う組織を設けた国が4倍、防災教育に取り組む国は3倍になりました。一昨年、フィリピン・レイテ島を台風30号が襲った際には、災害情報の把握や警戒の伝達、避難行動の呼びかけなど、フィリピン政府による行動枠組に即した防災体制構築の成果が表れました。

10年前に起きたスマトラ沖大地震と大津波の6カ月後にタイとインドネシアに招かれて講演をした際、私は「災害に関して困ったときは JICA に相談しなさい。適切な選択肢と対応策を示してくれます」と強く申し上げました。兵庫の復旧・復興を参

考にさせていただくためにも、JICA と協働していただくのが一番いいとお伝えしました。2013年、兵庫県は JICA と3年間の包括協定を結びました。双方が協力し、国内のみならず世界の被災地や今後起こりうる災害の被災地と横のつながりを持つことが、兵庫県にとって大きな責務だと考えています。

今年3月、第3回国連防災世界会議が仙台で開かれ、「兵庫行動枠組」の後継枠組が議論、採択される予定です。そこで私どもは、①創造的復興の推進、②地方自治体による国際防災協力の重要性、③地方自治体レベルでの防災力の強化、④防災教育・学習の重視、⑤災害教訓の整理・発信という、5つの提言をしたいと考えています。

被災の経験を繋いでいく動きが世界でも展開されています。JICA が実施した防災研修で、人と防災未来センターを視察したことがきっかけとなり、トルコのブルサ県に防災館が開館しました。また、インドネシアのバンダ・アチェには、兵庫県民が集めた義援金で津波博物館を整備しました。スマトラの地震は50年から100年周期で、被災経験者が亡くなってから次の地震が起こるので、次世代に津波や地震の被害の実情を伝えていきたいという現地の要請がありました。そのような意識を被災地が持たれたことは、未来に対する防災力を高めるためにも非常に期待できていると思っています。

JICA で研修を受けた現場体験のある研修員の皆様の報告と、地域同士のつながりを国際防災協力という視点で考えることをテーマとする、当シンポジウムの成功をお祈りします。また、震災から20年にわたる多くの皆様からのご支援に心から感謝申し上げます。今後とも兵庫・神戸に対してご支援とご指導をいただきますようお願いいたします。

来賓者代表挨拶

■国連事務総長特別代表（防災担当） 兼 国連国際防災戦略事務局（UNISDR）ヘッド
マルガレータ・ワルストロム



本日は、国際協力と防災という観点から、国際的な枠組みである兵庫行動枠組-HFA がもたらした国際協力に関するポジティブな側面と、また課題についても触れたいと思います。

災害はイベントとしてのみ認識するのではなく、社会のすべてにおいて重要な影響をもつため、継続的に管理し対策を計画せねばならないものです。

近年、多くの国で災害に対する脆弱性が増加しています。1つの理由は、都市部での洪水の増加、また地震や火山噴火などが増えていることです。災害が起こるとサプライチェーンが寸断され、経済にも大きな影響を与えます。大地震や津波など大規模な災害でなくとも、災害は社会的・経済的・人的影響をもたらします。ここ数年で非常に多くのアクターが防災・減災に関心をもち、活動に参加する動きが見られています。世界の企業は、これまで災害リスクに関する情報共有や、防災や災害対策に対する貢献に消極的な面もありましたが、近年民間セクターによる認識も高まりつつあり、民間セクターとの連携が大変重要です。また、社会全体が過去の災害から学び、防災・減災対策を向上させていくことが必要です。新たな対策をとることで新たな課題に気付くこともあります。そこからさらに向上のための対策を検討するなど、まさに継続的に学ぶことにより防災能力の向上が可能となります。例えば、早期警報と避難などの例があります。日本はまさに継続して学び続けるということを実践してきた国です。

兵庫行動枠組(HFA)には、政府に国内災害対策に関する一義的責任があるとしながらも、あらゆるステークホルダーの役割や支援などの必要性などについても書かれています。この枠組をきっかけに生まれた連携は、ODA などにも利用されていま

す。これまで日本においては JICA が中心となって防災を開発に取り入れ、そこから多くの2国間の協力関係も生まれてきました。国レベルでの防災政策の推進には、HFA が提唱しているナショナル・プラットフォームのメカニズムが重要です。そして、マルチ・ステークホルダーがナショナル・プラットフォームに参画し、一緒になってリスクへの対応を考え、法制、政策、資源の割り当てにも影響を与えることが重要です。

地域に目を向けますと、国連のプロセスとしては、地域プラットフォームという会議が行われています。アジアをはじめ閣僚級の会議は各地域で行われ、そこから高いレベルの政治的コミットメントが生まれてきています。それをもとにできた地域組織が、例えば、アフリカやアラブ地域に見られるように、うまく地域での防災を推進する重要な役割を果たしています。これらの国や地域での動きと相乗効果を生みながら、グローバルプラットフォームも2005年以降2年毎に開催され、世界的な議論や進捗の評価を牽引しています。

また、グローバル、地域、国レベルに加えて、地方自治体に焦点を当てたキャンペーンも行っています。「災害に強い都市の構築キャンペーン」を通して、多くの地方自治体が参加して互いに学びあい、また地方自治体の災害リスク管理の努力を目に見えるようにすることも重要です。

2005年の国連防災世界会議の後、グローバルなレベルでの統合的な防災に関する学び、進捗の評価がされています。今後5年間で、経済的メカニズム、教育、啓発、戦略、共通のアイデア策定などが進むことを期待しています。

HFA 採択以降、国レベルではナショナル・プラットフォームの設立や進展も多く見られています。

HFA2での議論においても国の制度基盤の重要性に関する議論がなされており、特に連携の必要性が強調されています。政府や国際機関だけでなく、学術研究機関、地方自治体、コミュニティ団体など、すべてのレベルにおいて連携のプラットフォームが重要です。

今、世界でさまざまな専門家が防災の取り組みを支え、多くの教訓を伝えています。インド洋津波の後、神戸の国連防災世界会議で、政府 ODA の10%を HFA の実施に充てると言った国もあります。各国が何らかの手立てをとっていますが、改善すべき点はまだまだ多くあります。

災害に関する国際協力において、相手国が防災への支援を求めているとしても、少なくとも防災の重要性について問題提起する、またドナーとして投資（支援）の一部を社会の安全のために充てるというような、見えない形でサポートしていくことも重要です。例えば、保健のインフラに投資をするなど、事例を示して支援の重要性を訴えることが重要です。安全な学校や病院がその具体的な例です。多くの支援国が気候変動対策への資金を提供していますが、気候変動に適応するための投資は、防災、開発の支援と統合して行うことでよい結果を生みます。今年12月、パリで行われる最後の COP 会議の議論の行方も、将来の気候変動対策に関する国際的協力関係の枠組をつくると思われます。ここでの議論は世界的なモデルや標準を設定するために非常に意味があるものであり、また資金的な観点からも重要です。2015年は非常に興味深い年です。防災、気候変動、開発という3つの重要なテーマが取り上げられる重要な会議が開催される年です。

数カ月前、ある国の人から、日本の災害は地震だけなのかと質問されました。阪神・淡路大震災や東日本大震災のイメージが強いのですが、それ以外にも、台風や洪水、土砂災害など様々な災害が起こっています。今後、私が日本の話をするときには、よりマルチハザードの視点を持って伝えていきたいと思います。また日本においても、よりマルチハザードの観点から世界的な防災・減災の学びにさらに貢献して頂きたいと思います。

今後、防災において人材開発がますます重要になります。日本は1980年代から90年代には世界最大の援助国でした。JICA は長期的視点で国としての能力開発にコミットしています。リスク軽減など各分野の専門家がおられて、開発国の特定の専門能力だけでなく、各国が特に必要としている専門分野での能力開発に貢献されている点が素晴らしいと思います。財政的支援ももちろん重要ですが、日本の人的・技術的貢献を継続していただきたいと思っています。これまでの日本と JICA の貢献に感謝しています。

国際協力の潮流と JICA の防災協力について

■独立行政法人 国際協力機構（JICA）理事長 田中 明彦



本日は、人間の安全保障と防災の関係、現在の防災を取り囲む国際環境の現状、その中での課題、JICA がその課題に対して何をしているか、という4つのテーマについてお話ししたいと思います。

まず、「人間の安全保障」という概念は、1994年の国連開発計画の報告書「人間開発報告」で初めて使われた言葉です。90年代になって冷戦が終わり、国家間の戦争に関係する国家安全保障に加え、個人を脅かすものは何かという問題意識から生まれました。日本政府は、比較的初期の段階からこの考え方を取り入れました。

人間の安全保障とは、個々の人間が恐怖と欠乏から自由な状態にあり、人間としての尊厳を維持すること、つまり、個々の人々の生存を守り、生活を守り、生き甲斐を守るといった概念です。これらが守られなくなる状況の1つは、戦争や内戦、犯罪など直接個人の生存を脅かす事態が生じることです。また、大恐慌や国の経済政策の破綻は、個人の生活を脅かしますし、さらに差別や偏見など社会システムが生み出すものが、個人の尊厳を脅かすこともあります。また、エボラ出血熱などの致死率の高い病気の蔓延は、人間の生存に関係しますし、鳥インフルエンザや病虫害などは、農家の人たちの生活を一挙に脅かします。

以上に加えて、物理システムが生み出す脅威が、大地震や津波、台風、洪水、火山噴火などの災害です。集落が孤立し、道路が寸断され、流通が止まると、人々の生活に影響を及ぼし、生活の物的基盤が失われることによって人間の尊厳も脅かされます。それぞれのシステムが生み出す脅威は連関しつつ、増幅する特徴があります。開発援助において人間の安全保障を基本理念にしているのは、総合的な協力

の中において個々の人々をとらえた協力が必要であるためです。

防災は、まさに人間の安全保障を脅かす物理システムからの脅威を予防、軽減するための総合的な取り組みであると言えます。発生源が物理システムであっても、生命システムや社会システムにも関連するという認識をもつことが大切です。

次に現在の防災を取り囲む国際環境の現状の特徴についてお話しますが、まず1つは、自然災害が世界的に頻発化、大規模化していることです。物理的に同じような規模の自然災害でも、そこに住む人が多くなるなど社会システムの変化により頻発し、巨大化する可能性がでてきます。開発途上国にとって、頻発化、大規模化する自然災害にどう対応するかが、経済発展の死活に関わる状況になってきています。

第2の特徴は、災害が、1つの国だけではなく世界的な影響を及ぼす可能性が出てきていることです。2011年に起こったタイの洪水でサプライチェーンが断絶し、451の日系工場が閉鎖したという報告があり、日本経済に大きな打撃を与えました。同様に東日本大震災は世界中の自動車生産に影響を与えました。

第3に、国際社会において、自然災害の対応への認識が非常に高まりつつあります。2005年に第2回国連防災世界会議が兵庫県で開催された時に国際的な防災の指針として兵庫行動枠組が採択されました。そして今年の2015年3月に仙台市で第3回国連防災世界会議が開催され、次の枠組みであるポスト兵庫行動枠組が採択される予定です。また、2015年は2000年に採択された途上国の開発の目標を定めたミレニアム開発目標の最終年であり、その

目標状況のモニタリングを経て、新たな国際社会の開発課題が決まる見込みです。その中で、持続可能な開発（SDGs）が重要なテーマとして議論されていますが、そのテーマに自然災害、防災をどのように位置づけていくかが大きな議題となっています。

以上を踏まえた上での防災における課題について述べたいと思います。まず、我々が第1にすべきことは、防災の主流化です。JICAのプロジェクト研究では、防災の主流化を、「開発のあらゆる分野（セクター）のあらゆる段階（フェーズ）において、様々な規模の災害を想定したリスク削減策を包括的・総合的・継続的に実施・展開し、災害に対して強靱な社会を構築することにより、災害から命を守り、持続可能な開発、貧困の削減を目指す」と位置づけています。

第2は、防災投資の必要性です。とりわけ開発途上国では、いつ起きるか分からない災害のために投資するより、目の前の経済問題にお金を使うべきだという考えが優先する場合があります。しかし、災害がひとたび起きてしまうと、それまでの投資が無になり、その結果、さらに悪い状況になってしまうことがあります。ある段階で適切な防災の投資を行なうことによって、災害時の被害・損失をできる限り少なくし、次の経済成長につなげていくという考え方が大切です。日本は災害が多い国であり、その過程で防災投資の重要性に徐々に気付いてきた結果、大災害でも世界的に見れば相対的に被害が少なく済んでいると言えます。これらの経験から我々は、途上国の指導者や行政担当者向けに、将来の災害リスクに対する投資効果を定量的に表す経済モデルを策定しています。

第3に、災害が起きたときに何をするか、その後、

社会をどのように復旧・復興させていくかが課題になります。それには適切な初期対応と、長期的な創造的復興、言い換えれば Build Back Better という発想が大切です。阪神・淡路大震災の教訓を得て兵庫県、神戸市などの被災自治体や地域の関係者が行ってきたことを、さらに世界的にも広げていかなければならないと思っています。

第4の課題は、人材育成、関係者の意識向上、能力向上です。災害発生頻度が低い国では、政府、行政だけではなく、コミュニティや民間企業などの様々な人々がそれぞれ災害を意識し、災害時に対処できる能力を持っていることが重要です。

第5の課題は、中央政府だけではなく、地方自治体、民間セクター、NGO、ボランティア、大学研究機関など様々なアクターの知恵、経験、記憶を総動員し、災害の予防、緊急対応、復興のプロセスに関与させていくことです。そしてステークホルダーの包摂的な動員、特に男女共同参画が非常に重要です。避難所、仮設住宅、復興プロセス、コミュニティの運営は、双方のジェンダーの視点が重要です。

次に、JICA がこれらの課題に対して取り組んでいる事例を簡単にご紹介します。

まず、防災の主流化では、5つの戦略目標をつくっています。①防災体制の確立と強化、②自然災害リスクの的確な把握と共通理解の促進、③持続的開発のためのリスク削減対策の実施、④迅速かつ効果的な備えとレスポンス、⑤より災害に強い社会のシームレスな復旧と復興、です。

2番目は防災投資の重要性です。先に述べた経済モデルの取り組みに加えて、実質的に防災に関して行っている協力は、基本的に将来への投資です。

これまでの JICA の防災協力の対象災害種は洪水が圧倒的に多く、全体の約 5 割です。例えば、フィリピンのマニラで、パッシング・マリキナ川河川改修事業や洪水予警報整備などを行い、それによって、最近の台風による被害を防いでいる例もあります。またソフト面の投資も重要です。タイで「防災能力向上プロジェクト」を通じて、行政からコミュニティまでの防災能力向上に関する支援を行ったり、兵庫県の震災・学校支援チームである EARTH の取り組みをモデルに、トルコで防災教育の制度確立に対する支援を行ったりしています。私どもの取り組みが、それぞれの国の防災投資の 1 つの事例になるような防災協力を行っています。

3 番目は災害発生後の緊急対応から復興までをつなげるシームレスな取り組みです。JICA は日本の国際緊急援助隊の事務局として、救助チーム、医療チーム、専門家チームを、災害発生時に災害の特性に応じて被災国に派遣しています。強調したいことは、初期対応の段階から復旧・復興過程のための専門家を現地に派遣し、初期対応のみならず、中・長期的支援について、無償資金協力などの資金協力も踏まえた協力内容について現地の関係機関と早い段階で協議していることです。

また、Build Back Better（つまり創造的復興）の下、より長期的な復興のために資金が必要な場合、日本として低利の円借款を供与しています。しかしながら、円借款のプロジェクトは大規模なものが多く、計画してから実施までに通常 3～4 年かかり、それでは災害直後の復旧・復興に間に合わないため、昨年、災害復旧スタンドバイ借款という制度をつくりました。これは災害発生後に一時的に発生する資金需要に対応し、あらかじめ約束していた枠組みにもとづき必要な資金を貸し付けるものです。一昨年のフィリピンの台風 30 号（ハイヤン、ヨランダ等別名もあり。）の被害を契機に、フィリピン政府と借款契約を締結し、JICA としても初めての事例となっています。

4 番目は、研修事業の重要性です。JICA 関西は 1973 年に前身の兵庫インターナショナルセンターの開設以来、兵庫県、神戸市と防災、環境、保健医療、貿易などの分野で、研修員受け入れ事業を中心に様々な国際協力を展開してきました。そして

2005 年に採択された「兵庫行動枠組」の一環として、兵庫県と共同で、2007 年 4 月に国際防災研修センター（DRLC）を設立しました。DRLC は JICA の防災研修の約 5 割を担い、これまで 100 カ国から 2000 人以上の防災人材の育成に携わってきました。また兵庫県との連携においては、国際緊急援助隊にも県、県教育委員会、県警、県立大などからこれまでに 17 名を派遣いただき、三木の広域防災センターを訓練地に提供いただいています。研修を通じた神戸市との連携は 1981 年に始まり、防災に留まらずさまざまな分野で協力しています。震災を契機に神戸市消防局が推進してきた住民防災組織「防災福祉コミュニティ」（防コミ）も JICA 研修の重要な事例となっています。開発途上国の防災分野の指導者にとって、思いもよらない災害が起きるということを認識してもらうための効果的な手段が、日本の災害の教訓を教材とした研修と考えます。また、研修の副次的な効果として、研修に参加した研修員が日本人や日本の文化に対する理解が深まることも挙げられると思います。

5 番目に、さまざまなセクター、ステークホルダーとの協働が挙げられます。例えば民間が持っている防災関連の技術は、国際協力において重要な役割を果たしています。JICA 関西も加盟する関西経済連合会は、関西圏の民間企業が海外展開する上での有望分野の 1 つとして都市防災を位置づけ、昨年 9 月にマレーシアとフィリピンに調査団を派遣しました。このような活動とも連携することが重要と考えています。また、JICA が実施する研修事業に参加する研修員が様々な防災技術を有する民間企業を訪問し、多くの関係団体との連携を深めることによって国際協力の幅をさらに広げることができると思います。

本日のシンポジウムを通過点として、包括連携協定を結んだ兵庫県、神戸市をはじめ、関西圏に集積する経験と知見を有する大学、NPO、各種団体のご協力を得ながら、防災分野における協力や海外への発信をより一層拡充したいと考えています。今後ともご協力のほどをどうぞ宜しくお願い申し上げます。

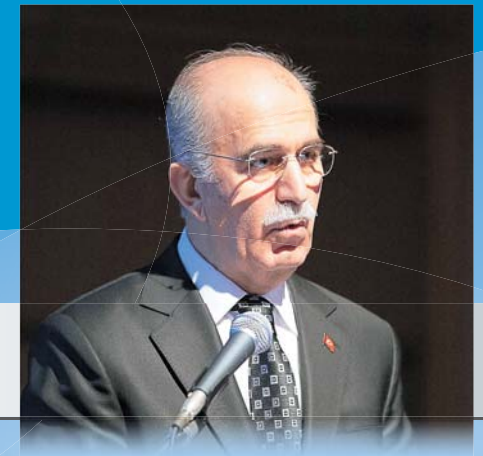
帰国研修員の活動事例紹介

事例①

トルコに人と防災未来センターをモデルとした防災館を設立

■トルコ内務省大臣官房知事

シャハベッティン ハルプット



トルコと日本の友好関係は 100 年の長きにわたり、様々な分野、特に災害に対して強力な協力関係が続いています。トルコは地理的にも地質的にも災害が多い国です。1999 年、コジャエリとデユズジェで発生した地震を機に、災害管理体制が一新されました。2000 年にトルコ緊急事態管理本部（Turkey General Directorate of Emergency Management）が設置され、その後、災害関連機関を統合して、2009 年に首相府災害緊急事態対策庁（AFAD）という組織を設立しました。

私が内務省次官を務めていたとき、内務省と JICA によって、行政の管理職を対象に、トルコで初めてとなる災害分野のプロジェクトが開始されました。プロジェクトは災害管理研修と減災研修の 2 つの柱で構成されており、副知事、市町村長を対象とする災害管理研修には、2003～05 年の 2 年間で 250 人が参加し、更にもう 24 人が日本、主に兵庫県で研修を受けました。その多くが現在、トルコで高官となっています。市長、副市長の補佐をする技術職員を対象とする減災研修には、2005～08 年の 3 年間で 670 人が参加し、その中から 32 名が兵庫県で研修を受けました。

私は当時のブルサ知事とともに来日して兵庫県の災害への取り組みを視察し、日本が社会全体で災害に対して高い意識を有していることに感銘を受けました。日本の事例をトルコの状況に合わせて活用するには、兵庫県にある防災博物館「人と防災未来センター」が 1 つのモデルになると考え、「ブルサ防災館（正式名称：ブルサ県災害研修センター）」の設立を決意しました。ブルサ知事は、地域住民を教育し、災害に対する意識を高めるため、「ブルサ防災館」設立を率先して推進しました。その過程では、JICA を通じて日本の貴重な情報を多く共有い

ただきました。

2007 年 12 月に私自身がブルサ知事に任命されて以降は、防災館設立をいち早く進めていきました。2013 年 3 月、JICA と兵庫県の協力を得て、運営管理スタッフ、技術スタッフが日本の「人と防災未来センター」を視察しました。「ブルサ防災館」は 2013 年 8 月 17 日のマルマラ地震 14 周年記念日に、エルドアン首相（当時）や政府高官臨席のもと開館しました。日本の災害分野における知見をもとに、トルコ初の防災館が設立されたことを誇りに思っています。

中央政府はブルサ防災館を見本に、同様の施設のトルコの災害危険地域への普及を推進しています。トルコ、日本、内務省、JICA の協力関係による素晴らしい成果が、今後トルコ各地で見られることになることは確信しています。

トルコと日本は、共に防災に対する強く切実な思いがあります。この思いをもって、私は現在内務省として災害対応センターの設置、県や市町村レベルでの教育の充実、防災拠点の整備などに真剣に取り組んでいます。また、AFAD や他の市町村が「ブルサ防災館」と同様の施設をトルコ各地に普及させようとしています。「ブルサ防災館」は、今後設立される防災館の支援や、日本や兵庫県との協力のもと、本部としての役割を担うことができると考えています。

このような展望のもと、今後もブルサ県と兵庫県が協力し、災害に対する意識の向上や、防災館の設立、管理、運営、人材育成に向けた知見を共有することは、双方にとって有益なものとなると考えています。

事例②

中国四川大地震における こころのケア

■中国科学院心理研究所主任

龍 迪 (ロンディ)



2008年5月12日、中国四川省で巨大な地震が起こり、地元の基本的なインフラが破壊され、多くの人々、家族、コミュニティが深い心的外傷を受けました。そこで、こころのケアが必要となりましたが、その当時、的確なこころのケアができる人材が中国にはまだいなく、関係各局間の調整も上手くとれていませんでした。

そのような背景の下、中国でJICAの「四川大地震復興支援こころのケア人材育成プロジェクト」が立ち上がりました。プロジェクトの実施機関は、中華婦女連合会、衛生計画生育委員会、教育部門、中国科学院心理研究所で、プロジェクトの狙いは3つとなります。1点目は心理的なサポートを提供するためのメカニズムを5つのモデルサイトで構築すること。2点目は、こころのケアを行うための人材の育成であり、3点目は政府と地域の人たちへのこころのケアの重要性に対する意識・理解の向上です。

また、6つの日本の組織が専門的な支援を提供して下さいました。兵庫県こころのケアセンター、兵庫県震災・学校支援チーム (EARTH)、兵庫教育大学、兵庫県立大学、心理臨床学会、そして日本トラウマティック・ストレス学会です。主な支援内容は、こころのケアに関するトレーニングを行うことです。

プロジェクトの第1の取り組みは中国でのトレーニングでした。過去5年間、年2回3日間のこころのケアに関する一連のトレーニングを実施し、地方行政官、教師、医師、看護師、カウンセラーなど、合計1,200人を越える担当者が四川大地震の5つの被災地域から集まりました。第2の取り組みは日本でのトレーニングです。過去5年間に、中国から180人が訪日研修に参加し、日本における災害後のこころのケアの知見を学びました。日本でのトレ

ニングは、防災教育や心理教育のほか、様々な組織やコミュニティの視察もありました。そして知識や技術はもとより、日本でのトレーニングで学んだ最も大切なことは、つながりと希望です。自らも苦しい被災経験をされたこころのケア専門家から、私たちは生きる望みを学びました。

また、このプロジェクトでは中国と日本人の間で友情関係が育まれました。私どもは今、様々な方法で人と人がつながるように取り組んでいます。リーダーシップを生かしたつながり、5つのモデルサイトにおけるつながり、コミュニティにおける教育やカウンセリングを通じたつながりなどです。また、中華婦女連合会が昨年立ち上げたウェブサイトを活用して、プロジェクトの情報やこころのケアの知識とスキルなどを共有する取り組みも行っています。

現在、国際的な会合を毎年1回、定期的に開いています。第4回の会合は、2014年末に蘇州で開催され、様々なワークショップも行いました。大地震の被災者である日本と中国の若者たちが交流するというとても感動的な場面もありました。

ここ数年で、中国でも日本でも大きな災害があり、多くの人たちが苦しみました。しかし、JICAのプロジェクトや研修を通じて、私たちは日本の阪神・淡路大震災の経験や教訓を学ぶことができ、そこで思いやりの気持ちや癒しのための知恵を見出すことができました。歴史的な大災害によるこころの傷を乗り越えることは、マラソンのような息の長い取り組みとして進めていくべきだと考えています。

事例③

チリの小学校を中心とする コミュニティの防災教育活動

■チリ・タルカワノ市リスク管理課課長

サエズ ボリス



タルカワノ市は工業活動が活発で、空港や造船施設を有し、また森林もあり海に囲まれています。このような特徴から洪水、土砂災害などの自然災害や、産業事故、森林火災なども発生しています。2010年チリ地震による津波が発生した際は、大規模災害に対する準備が不十分であり、甚大な被害を被りました。以降、次の災害に備えるため、よりよいまちづくりや、技術習得に向けた人材や経験の交流を続けてきました。

チリ地震後、災害後の緊急対応のみならず、災害サイクル全体における管理が必要であると考え、2013年にチリの地方自治体では初の災害管理部門となるリスク管理課をタルカワノ市役所内に設立しました。その後、JICA研修を通じて神戸市の「防災福祉コミュニティ (防コミ)」や、子供たちを対象とした防災教育イベント「イザ!カエルキャラバン!」や「レッドベアサバイバルキャンプ」を学び、こうした日本のコンセプトをチリに適用する計画を立てました。そして日本の経験を関係者と共有し、協議を重ね、他機関との連携のもと、チリ独自のモデルを開発しました。日本で学んだ「防コミ」の事例を参考に、コミュニティのリーダーを対象とした研修を新たに実施したのです。2010年チリ地震後にも、コミュニティ向けに応急手当の訓練を提供してはいましたが、実施内容が応急手当のみに絞られていたため、広く知識や技術を提供できていませんでした。新たな研修では、参加者が講義の後に技術を習得できる訓練のプログラムも導入し、研修参加者が習得した知識や技術を持ち帰り、他の住民へも広める事に成功しました。

続いて、同様の研修を子供向けにも実施しました。学校内の安全チームに所属する児童に対し、大人と同様に防災の概念、技術、訓練を紹介し、さ

らに、児童を通じて保護者にも防災知識・技術が提供され、家庭内での防災意識向上にも貢献しました。またJICA研修でNPO法人プラス・アーツの永田理事長より学んだ防災教育イベント「イザ!カエルキャラバン!」を是非チリでも実施したいと考えました。そこで自分たちで教材をアレンジし、市内40校から総勢200名の児童を招待し、市の安全課や教育課など関連部署と連携してイベントを行いました。イベントを通じ、子供たちにとっては楽しみながら防災を学ぶ手法は非常に有効であることが分かり、次に、2回目のイベントとして「レッドベアサバイバルキャンプ」を実施し、市外18校を含む36校から総勢250名の児童参加のもと、成功を納めることができました。これらのイベントの成功を受け、タルカワノ市長が教育省や国家緊急対策室 (ONEMI) と連携し、新たな教育方式を導入する動きも出てきています。

しかし、これだけでは十分ではありません。教育や訓練を通じて防災知識や技術を提供し、訓練を実施することで、様々な災害に備える体制を作ることが重要です。そのため、市役所内関連部署とコミュニティそれぞれのコミットメントを高めて、知識や経験の交流を行う事が重要であると考えています。また、市の経験を他の自治体、国レベルにも共有し、協力関係を構築したいと考えています。

私のこうした挑戦は、過去の災害経験がモチベーションとなっています。また、日本で学んだ「共助」「過去の災害を忘れない」「平時からの備え」このコンセプトを、市役所内、コミュニティ、そして子供達と共有し、災害対応能力の向上とリスク管理に役立て、そして最終的には、家族や子供たちが明るく暮らせる社会を作りたいと考えています。

事例④

ピナツボ火山を想定した 住民自助の取り組み

■フィリピン パンパンガ州グアグア町グアグア町議会事務局長 兼
グアグア町防災会議顧問
パンガニバン イサイアス ジュニア メンドーサ



1991年フィリピンのピナツボ火山で20世紀最大の火山噴火があり、甚大な被害と悲しみを人々にもたらしました。ピナツボ火山の噴火で発生したラハールと呼ばれる火山灰泥流により、3階建ての建物や学校も損壊しました。またラハールは河川や水路を塞ぎ、そのためにグアグアの町の中央広場は洪水の被害を受けました。私たちの心までおぼれてしまうような大災害でした。

私は、JICAの「自然災害からの事前復興計画」研修を通じて、災害前の復興計画をどのように策定するかを学びました。そして、ステークホルダー間で協力・調整することの重要性とソーシャルキャピタルという概念を学びました。これは様々な人や団体が協力し、早期復興・復旧に貢献していくという非常に重要な概念です。研修を通じて、まず自分の命を守る自助をしつつ、周りを助ける能力の重要性、そして防災活動へ人々を巻き込んでいくことの必要性を学びました。

帰国後に、グアグア町の事前復興・復旧計画に、個人、コミュニティ、インフラ、開発、危機管理体制といった新しい視点を取り入れることにしました。インフラに関してはJICAの円借款事業「ピナツボ火山緊急復旧事業III」を通じて、街の中央広場の洪水対策を実施することができました。またJICA研修からの帰国後に全自治体を監督する機関である内務自治省から招待を受け、パンパンガ州21自治体における復興計画の改定に従事し、そこでJICA研修での学びを生かすことができました。改定案では私がJICA研修で学んだソーシャルキャピタルの概念が反映されました。開始から8ヶ月で90%が完了し、翌年、残りの10%の町においても実施することができました。

また以前よりバランガ地区情報組織化ネット

ワーク委員会（BIONIC）という、コミュニティとしての一体的な対応ができるようなネットワーク化を促し、コミュニティにある災害などのリスクに関する情報を共有するグループがあります。このグループの取り組みには、JICA研修で学んだ「まちづくり協議会」の仕組みが非常に役に立つと思っています。BIONICを単に情報共有やネットワーク化のためだけでなく、さらに活動範囲を広げて災害に強いコミュニティ開発への取り組みにも活用できるのではないかと考えています。

また昨年にフィリピンに甚大な被害をもたらした台風30号（ハイラン、ヨランダ）の被害を受けて、事前復興や減災、自治体間の協力の重要性を再認識しました。現在では各自治体において、合同訓練を定期的実施しています。また学校や地域での啓発活動にも取り組み、雨量・水位計を戦略的に設置し地域で洪水や雨量の予測ができるような取り組みを行っています。また幼少期から防災教育を実施することで防災に関する風土の醸成にも取り組んでおり、自分自身や周りの人、市民への教育ということで防災文化の形成につながっています。

気候変動による自然災害への影響がますます大きくなることが想定される状況において、私どもの決意は明確です。安全で災害に強靱な町、神戸のような素晴らしい町を築いていきたいと思っています。ありがとうございました。

事例⑤

救急救助を学んだインドネシア の帰国研修員が東日本大震災で レスキューとして活動

■インドネシア国家捜索救助庁レスキュートレーニングセンター
センター長
ノール イスロディン



インドネシアは環太平洋火山帯に位置し、地震、津波、地すべり、洪水、火山噴火、台風など多くの災害が起こっています。インドネシアの国家捜索救助庁は、そのような災害や事故発生時にレスキュー活動を行なっている組織です。

私は2004年にJICA「救急救助技術」研修で大阪市消防局からの指導を受け、そこで学んだ貴重な研修内容をインドネシアで伝えてきました。また2012年にも私どものセンターから2名を派遣してJICA研修を受けることができました。インドネシアにおいて、災害や事故に対してどのような訓練を行うべきか頭を悩ませていた私にとって、JICA研修で学んだ体系的な知識や手順、方法、現場での技術、被災者に対する保護活動などの考え方は大変有意義なものでした。また、レスキュー隊員養成のための教育や訓練施設、設備、機材、資材に関する情報も大変参考になりました。さらに神戸市消防局からも災害管理のシステム、水難事故や高所救助活動、ヘリコプターによる救助、火災や山岳遭難における救助などの知識や技術について学びました。特に阪神・淡路大震災の事例を基にした経験や教訓は大変貴重なものでした。

帰国後は、インドネシアにおけるレスキュー隊員の能力向上のために幾つかの新しい訓練プログラムを開始しました。JICA研修資料を少しアレンジしてインドネシアのトレーニングカリキュラムに合わせて使用しており、訓練に必要な機材、例えば倒壊した家屋における捜索活動に使用する機材などについても日本で学んだ内容を基に検討しました。2013年にはレスキュー隊員育成のための消防学校を建設し、また大阪市消防局の消防学校を参考にした訓練施設をジャカルタに建設中です。訓練施設でのトレーニングプログラムでは、大阪市消防

局での訓練から得た技術、手法などに関する内容をインドネシアの現地の状況に適応させて実施しています。特に狭い場所、倒壊家屋に閉じ込められた人の救助訓練など、日本での学びを基に新たな方法を作り上げています。さらに2013年から都市部での災害への備えを充実させていくことを目的に、全国規模の都市救助活動の取り組みを始めました。また事故や災害が発生しても人々が命を落とすことがないように、自助努力や緊急時対応のための一般の人向けの短期トレーニングコースなどを設けています。特に災害が多発する地域において、このような取り組みが重要と考えています。また日本の取り組みを参考にして、国家レベルの捜索救助大会をこれまでに3回開催しました。

2011年の東日本大震災の際には、インドネシア政府として人道支援活動を行なうため、インドネシア政府軍、災害対策庁、厚生省、国家捜査救助庁から派遣された15人がチームを組んで、東北の被災地で被災者の捜索活動や避難支援などの活動を行ないました。インドネシアも2004年に大きな津波被害を受けたこともあり、私も津波の被害を受けた日本の人々を助きたい気持ちでいっぱいでした。

人材育成の観点から日本の研修で多くのことを学びましたが、これからは教育と訓練を継続し、コミュニティレベルから国レベルまで、様々なレベルで大きな災害に備えた取り組みが必要と考えています。

国際協力を通じた防災人材育成について

■コーディネーター	兵庫県国際交流協会理事長	齋藤 富雄
■パネリスト	神戸市消防局長	岡田 勇
	人と防災未来センター長	河田 恵昭
	兵庫県こころのケアセンター長	加藤 寛
	神戸学院大学教授	清原 桂子
	JICA 地球環境部長	不破 雅実

齋藤：昨日で阪神・淡路大震災から20年が経過しました。私たちにとって過去を振り返るのみならず、新しい時代を考える時期が来たと思っています。本日のパネリストの皆様は、防災人材の育成に直接関わっておられる方ばかりです。皆様には思いの限りを、特に成功談より失敗談（課題、教訓）についてお話しいただき、課題を浮き彫りにすることによって、これからの国際防災協力、人材育成の分野で新しい一歩を踏み出したいと思えます。

最初は阪神・淡路大震災の教訓を踏まえ、皆様に関わってこられた事業の成果、課題などについてご発言をお願いいたします。



河田：研修事業は社会の進化に合わせて内容を洗練していかなければなりません。そして、失敗（課題、教訓）から学ぶことがとても重要です。2014年2月から11月にかけて、日本は大雪、集中豪雨、土砂災害、噴火災害を経験しました。人と防災未来センターはそこから教訓を導き出し、政府や自治体のマネジメントに反映させる研究をし、その成果を研修に生かしています。そうしなければ研修は時代の要請に応えられません。途上国も国ご

とに事情が違うので共通のものはありませんが、一番重要なことは、防災機能を向上させる自国のファンクションを定常的に持つことです。防災人材育成のために各国が独自の研究機能を今から育てておかなければいけません。JICAは、その分野での支援も求められていると思います。

齋藤：ブルサの防災館の報告を聞いてどう思われましたか。

河田：トルコやインドネシアには、これまでJICAが様々な事業を行ってきた素地があります。私も1999年のマルマラの地震の後4回、現地調査に行きましたが、JICAの協力などを通じて、トルコ政府の危機管理対応が改善されてきたこともよく知っています。これまでの協力で培われたベースがあったからこそ、防災館という施設だけではなく、それを生かす次のステップにも取り組まれていると思います。

齋藤：会場におられるJICAの専門員の竹谷さんはトルコの防災館の事業にもずいぶん尽力されていますが、今の課題は何でしょうか。

竹谷：ブルサ県で設置した防災館をトルコ国内の他地域に展開すること、または、防災館を活用した研修プログラムを作ることだと思います。

齋藤：神戸の「防コミ」は防災の分野では世界共通語になっていますね。

岡田：まだ「世界共通語にしたい」という段階です。防コミについてはJICAと協力して、20年前の震災の教訓をベースにJICA研修で指導しています。しかし、河田先生がおっしゃられたように、国によって事情が違うので、地震に限らず、災害のときはコミュニティがベースで動いていく必要があるということ、研修員に学んでいただければ

ばと思っています。20年前の震災で、神戸市消防は火事を消せず、人を救助できませんでした。我々が救助したよりはるかに多くの人が地域の皆さんの手で救助されている事実を通して、コミュニティ防災の重要性を研修で伝えています。

齋藤：コミュニティ防災を育成する上で、今の一番の課題は何ですか。



岡田：神戸の場合、地域住民すべてが参加していないことが1つの大きな問題です。中心的に活動している役員の皆さんは、20年前の震災のときに尽力頂いた方々ですが、次の担い手が育っていないことが神戸の自主防災組織の課題だと認識しています。

齋藤：自主防災組織を海外へ展開する段階では何が重要でしょうか。

河田：これは途上国だけの問題ではありません。アメリカでは2001年の同時多発テロ以降Federal Response Planから、National Response Planに変わりました。国家も一つの防災コミュニティとして認識された結果です。途上国も先進国も、様々なレベルのコミュニティの防災能力向上を進めていかなければなりません。その際、各

地の文化を無視して新しいシステムを開発・導入することはできないと思います。

齋藤：帰国研修員の一人であるチリのボリスさん、これまでの経験で日本政府、JICAに対して提言はありますか。

ボリス：私たちは新しい防災政策を実施し、法制化も進んでいますが、予算や法律がまだ追いついていません。技術やインフラなどいろんな観点がありますが、防コミのプログラムで学んだ人々の意識を向上させる人材育成が最も重要だと思います。

齋藤：人材育成についてJICAはどのようにお考えですか。

不破：日本の協力の特徴は、相手の国に寄り添って一緒に考えていくことだと思います。特に防災分野は、場所によって災害種や文化が違うので、正解はないでしょう。日本に来て、神戸や東北等で復興の事実を見て、海外の人が自分自身で考えて頂くことが一番大切なのではないかと思えます。

齋藤：加藤さん、日本で初めての常設のこころのケアセンターでは、世界の防災を視野に入れ、どのような活動を目指していますか。

加藤：こころのケアはとて見えにくいのが難しい点です。四川大地震の際、日本の救助隊が現地活動したことは知られていますが、その後、こころのケアの分野で支援しようとしたときは、中国のどの政府機関にも相手にされませんでした。立ち上がりは大変苦勞しました。その際、一番意識したのは押し付けがましくない支援をすることでした。20年前の神戸の経験を、他の国にその



まま提供することはできません。自分たちができなかったこと、こうしておいたらよかったことをまず伝え、お互い経験を通して学び合おうという話をしました。そこからようやく、中国の全国婦人連合会が協力して下さいました。日本のいろんな政府機関も、こころのケアについて表面的には関心を持っていますが、その活動が重視されていません。ところが、中国は政府の力が強いので、一旦すると決めたら日本よりはるかに組織的に取り組んでいただきました。

齋藤：研修教材という観点では、失敗事例集をつくり、その失敗を繰り返さないためにどうするかを考える教材ができれば役に立つと思います。

河田：阪神・淡路大震災の後、ひょうご震災記念21世紀研究機構で約200人にヒアリングをしました。次に災害が起きたとき、やるべきこと、気を付けるべきこと、絶対にやってはいけないこと、という3つを基本に聞きました。その内容は、個人情報関係で30年は公開できませんが、これから徐々に人と防災未来センターからビデオで公開していく予定です。失敗を隠して成功だけ出しているのは、教訓にはなりません。研修事業に生かすためにも、それぞれの国が持っている教訓・経験を整理して反映させる努力が必要だと思います。

齋藤：阪神・淡路大震災は、行政も被災者も5年、10年、20年と節目ごとに自分たちのしてきたことを検証し、その結果を公にしてきたことが1つの大きな財産になっていると思います。清原さん、いかがですか。



清原：私たちが阪神・淡路大震災の復興で特に力を入れたのは、第1には住民自身による学習講座の企画と実施です。役所が相談会を開いても、「役所言葉」は地域住民には分かりにくく、担当も縦割りでトータルな話が聞けないという声がありました。また、地元で事業をしようとするれば、地縁団体とNPOの関係がうまくいかなかったり、場合によってはあつれきも生じたりします。そうしたことの調整に住民が自ら取り組み、主催事業を行うことで住民自身が力をつけていったと思います。兵庫県は震災から半年後に学習講座実施のための募集をかけ、応募してきた180人のリーダー（フェニックス推進員）にFAX、パソコン、掲示板などを無償で貸し出し、年間46万円の活動費を助成しました。地域によって、復興のステージによってニーズは違うので、学ぶ中身を地域の人たちにつくってもらうという事業です。それが少しずつ形を変えながら10年間続けられ、リーダーたちはその後、非常に大きな復興の担い手となりました。

第2は、そうした講座で学んだ住民の方々の実践の場をつくることでした。まちづくり協議会に参加する、高齢者が子どもたちに被災前の地域のことを語り部として伝えていく、高齢の被災女性たちなどがつくった手作り品を売るマーケットをリレー開催していくなど、学んだことを生かして復興に参画できる仕組み、自らが復興の担い手になれる仕組み、それによって生きがいと仲間が得られる仕組みもとても重要だと思いました。

第3に、実践に踏み出した人たちが壁にぶつかったり疲れたりしたときに、いつでもそこに

戻ってエンパワーメントし、同志と交流できる「港」の役割を果たす系統的な学習の機会です。講義のほか現地研修、ワークショップ、ゼミナールなどを組み合わせた本格的な学習の場である「NPO大学」を、NPOとコラボレーション（協働）して立ち上げました。長期の講座であるため、受講生同士が深い人間関係も結ぶことができました。この事業から、すでに1,000人を超える修了生が巣立っています。

第4に、こうした事業をするためにも、また大きな災害ほど復興の全体像が分からないまま見通しがつかず、疲弊していくことになりがちなので、常に今の状況を共有し、課題を抽出し、具体的にそれに取り組んでいくための民間と行政のコラボレーション（協働）の仕組みが必要でした。専門家と行政職員と一緒に251回現地に入って被災者や支援者と議論した「被災者復興支援会議」の仕組みや、60の地域団体・NPO・自治体が手を組んで復興のステージごとに引越し手伝い運動や復興住宅周辺のマップづくりなどに取り組んだ「生活復興県民ネット」の仕組みも、民間と行政がフラットに大議論を交わしながら進めていく場として大変大きな役割を果たしました。

齋藤：会場にいらっしゃる五百旗頭先生、これまでのお話を聞いて、閉会の総括の前に少しご意見をお願いします。

五百旗頭：こういうシンポジウムは理念の議論に終始しやすいですが、今日は各国の現場の方が示した事例を勉強できて非常に良かったと思います。同時に、日本的な謙虚さを踏まえ、成功例だけではなく失敗例を参考にしながら、各国が自分の工夫をしていくという議論も行われています。JICAと協働することによって、我々のような防災関係者もリアリティに触れながら展開していく契機になる素晴らしいシンポジウムだと思います。

齋藤：会場で聞かれている防災分野の専門家一人である室崎先生はいかがでしょう。

室崎：経験や教訓をどんどん進化させていくことはとても大切です。阪神・淡路の経験が全て東北で役立ったわけではありません。同様に、日本の

経験が海外で本当に役立つかどうか、まだまだ議論の余地があります。NPO法人プラス・アーツ理事長の永田さんが実践されているように、日本の経験を参考にそれぞれの国に新しい経験をつくっていくことはとても大切ですし、その上で日本が他の国から謙虚に学ぶことも大切です。いろんな経験を集大成して世界人類の共有財産にしていくことをJICAが中心にやっていたいただければ非常にありがたいと思います。

河田：特に途上国が相手の防災事業は、成功確率の高い所から進めるのが先進国のアプローチです。1991年にインドネシアのフローレスで3000人が津波で亡くなりました。1998年にパプアニューギニアで、3000人が津波で亡くなりました。大都市ではなく地方が被害を受けています。パプアニューギニアでは、住民は津波がなぜ起こったかわからず、イエスキリストの怒りに触れたと考えて山の上にはばばらに逃げてしまいました。私は政府調査団の団長として行きましたが、現地の司令官から、調査が終わったら津波の仕組みを住民に教えてほしいと言われ、3時間かけて300人の住民に講義をしました。防災や減災は様々な取り組みを様々なところで行って、長く継続させることでしか克服できないという共通認識を持つ必要があります。



不破：教訓から課題解決の選択肢を自分で考える力をつけることがとても大切です。災害が発生すると国際社会から多額の援助金を受けるものの、支援が終わるとその後が続かないという状況もあります。

岡田：私どもは失敗の許されない組織ですが、阪神・淡路大震災は消防にとって失敗の塊でした。例えば、火事が消せなかったのは、水道管、小河川、防火水槽、川から水が取れなかったからです。全国の応援のシステムもまだ十分に確立しておらず、神戸市外からの消防車の応援もなかなか到着しませんでした。この教訓を踏まえて、国レベルで緊急消防援助隊という制度が確立し、法律も制定されました。東日本大震災の時にはそれが大変役立ち、神戸市からも多くの消防局の職員が東北へ行きました。失敗をオープンにしながら新たな体制づくりをすることが必要だと思います。

齋藤：こころのケアセンターは、路線のないところに路線をつくっていかれました。そういう意味でのご苦労はどのようなところにありますか。

加藤：阪神・淡路大震災の後5年間は、草の根のような活動をしていました。その後、この活動を継承するため、2004年に私どものセンターができました。当初は大震災の知識を伝え続けるだけで仕事が成り立つのかと思っていましたが、すぐに新潟県中越地震、スマトラの津波、JR福知山線の事故など、日本国内外でいろんな災害が続き、そこに与せざるを得ない状況になっていきました。嵐のような数年が過ぎ、手探りでいろんな活動を続け、やっとこころのケアの認識をしていただけました。

また阪神・淡路大震災では、火を消せず、救助ができず、消防の人たちは罪責感を持たれたことを知り、私たちの分野でも救援者に対するこ

のケアをすることになりました。復興に携わる行政の方々も、住民に非難されてとても傷つきました。現場の人たちがどんな苦しみを感じているのかを理解して、対策を立てることも重要です。

齋藤：ここで会場からご質問をお受けします。

一般参加者：原子力発電所の事故や、毒物による汚染などの災害に対して、登壇者の方々の組織ではどのような戦略をお持ちですか。

河田：今年3月に国連防災世界会議が仙台で開かれます。日本政府は、質問のあった災害も含めて、これから起こり得る様々な災害に対して、先を見越した対応を始めています。代表的な例として、首都直下地震や南海トラフ地震が起これば、日中なら交通渋滞で消防車が現場に駆けつけられません。すぐに断水も起こります。そのような事態への対応について、政府を筆頭に、自治体、警察、消防、自衛隊も動き出しています。日本は災害多発時代を迎え、しかも高齢化が進んでいる中で、新しい課題も多くあり、中規模の災害でも対応が難しい状況です。これらの課題に対して決して放置するようなことはなく、様々な状況に適応していく努力を続けることを、政府以下、防災関係者は認識しています。

JICA 研修員 (チリ)：チリの半分がリスクエリアと言われており、多くの都市部が津波の被害を受け得る、または受けた地域です。JICAの都市防災に関する取り組みについてお聞きしたい。

不破：JICAは、科学技術と技術協力を組み合わせた取り組みとして、災害に強い都市について研究し、新しい知見として打ち出しています。また都市部では、災害が起こる前から強靱な都市になるような土地利用計画策定への協力内容も挙げられます。

河田：2010年に大きな地震・津波被害が出たチリに、JICAの協力プロジェクトが実施されており日本から大学の教員が参加しています。東日本大震災の後、被災地の復興、津波の警報をどうするかを、政府を中心に考えています。それに大学の研究者も入り、どんな構造物であっても、警報が出たら避難を原則とするといった認識を、大学教員のほとんどが持っています。現地での研修内容は日本と全く異なるわけではなく、ものの考え方の連続性は研修事業の中で担保されています。全く文化の違うところで、同じ防災システムがうまくいくかどうかは難しい面がありますが、タイムラグをうまく使わなければいけないと思います。

齋藤：会場におられるプラス・アーツの永田さん、現地に伝えることの難しさはどのようなことですか。

永田：その国が何を一番求めているか、信頼できるパートナーが現地にいるかが重要です。「風の人 (= 専門家)・水の人 (= 中間支援組織)・土の人 (= 地域の人々)」という国際協力の考え方があるのですが、私たちは「風の人」として種 (= 活動) を持って行き、それをローカライズしてもらいます。「土の人」である現地の人イザ！カエルキャラバン！の“カエル”のシンボルキャラクターを“小鹿”や“猿”に変えても、プログラムを全部変えてもらってもいいのです。重要なのは楽しく学ぶというフィロソフィーです。種を持って行って根付かないのは、水をやってくれる人がいない場合です。定着するまで世話をする「水の人 (= 中間支援的な人)」がいなければ絶対にうまく行きません。JICAもある部分は風の人的存在ですが、現地にいるスタッフは「水の人」の存在になり得ます。これまで支援をしてきて、私たちが一緒に学び、よりよい仕組みを一緒に作れたらいいいつも思っています。



齋藤：最後に1人、一言ずつご発言をお願いします。

岡田：神戸消防として研修をして8年になりますが、最初から悩んでいることは文化の違いです。日本のコミュニティをベースに紹介していますが、各地域・国でコミュニティの概念が違うのではないかと思います。ただ少なくとも、周りにいる人や地縁のつながりが大事だとご理解いただければと思っています。それをコミュニティのベースとして各国の実態に合ったものにしていただき、押し付けにならない形にしたいと思います。



河田：大切なのは、リポートすることです。人と防災未来センターには自治体の防災担当職員6000人のネットワークができていて、災害が起これば被災自治体の要請がなくても支援に行きます。被災自治体側に人と防災未来センターの研修を受けた人が必ずいるので、連携がうまく行きます。ただ途上国の場合は、帰国後、再び日本の研修を受ける機会がないので、身につけた知識やスキルがどんどん陳腐化して行きます。それをバックアップするために、これまでできたネット



ワークをうまく使っていただきたいと思います。

加藤：こころのケアは災害だけではなく、日常のいろんな問題に対して必要です。例えば、犯罪や暴力、特に家庭内暴力や児童虐待は日常の闇の中に潜んでいます。多分途上国でも問題になっているはずで、そういうことを社会が認識し、システムをつくっていくことで日常の社会への貢献ができます。もう1つ、こころのケアの教育も非常に重要です。阪神・淡路大震災の後、地元の小学校で命の大切さを実感させる教育を展開しました。人が傷つくということを子供のころから教えれば、いじめや暴力がなくなっていく可能性もあるので、教育にこころのケアを加えるのはとても意味があると強調したいと思います。

清原：1つ目は、資料や映像による継承も重要ですが、同時に、直接経験した人たちと次の世代が face to face で人間関係を結び、生の声でつないでいく機会と、そのためにも、顔の見える地域と地域の間で被災地への支援活動を継続することも重要です。ネットワークとよく言われますが、ネットワークの単位は個人であり、個人と個人の信頼に裏打ちされた人間関係があってこそ組織のネットワークも実働していきます。2つ目に、支援者が受援者の代わりに復旧・復興を担うのではなく、地元の人が力を付け、仲間を広げることができるよう応援をすることがとても大切だと思います。国際協力だけではなく、国内の支援と受援の関係でも全く同じです。3つ目は学習プログラムの一層の多様性です。学習期間、学習テーマ、学習手法の多様性もあります。加えて、女性、子ども、高齢者、障害のある人など、誰もが防災・減災、復興の主體的な担い手になることを前提とした、参加者の多様性です。特に女性については、学習・研修への参加促進とともに、学習後の意思決定の場への女性たちの参画を、JICA などの機関が後押ししていただくことを期待しています。

不破：これまでの神戸・兵庫の震災の教訓を土台とした研修で、非常に多くの貴重な人材が途上国で生まれています。トルコで大地震が起きた後に神戸から仮設住宅を送った際、神戸と同様、いろんな問題に直面しました。それを、神戸とトルコの両者の方々と現地を歩きながら議論し、解決し

ていくプロセス自体が学習でした。これを JICA の中に何とか残さないといけないと思います。息の長い支援も重要です。そして、女性を防災活動に参画することは、ポスト兵庫行動枠組に記載される見込みです。この要素を JICA 研修のプログラムに入れることをこれから実現していきたいと思っています。

齋藤：災害を経験した組織、住民、国は防災意識も高まり非常に強くなります。しかしそれでは遅いのです。次なる災害に備えて、平時から防災についての関心を持ち続けなければなりません。そして、これからは資金や物の援助だけではなく、人や知恵の援助が非常に重要です。

そういう意味で、知恵は持っているけれども国際協力の手段を持たない地域と JICA とが連携することによって、さらに有効な国際協力もできていくのではないかと思います。JICA の防災事業の拠点を兵庫に置いていただき、その機能も充実していただくことを強く要望して、パネルディスカッションを終えたいと思います。ありがとうございました。



閉会挨拶

■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



長時間にわたり大変密度の濃い議論がなされました。国連による国際的基準の設定や JICA を中心とした日本の個別具体的経験をもとにした協力の中で、始めは小さかった取組みが点から線へ、線から面へと広がり、それぞれの社会や国の中で根付いていった事例紹介を通して多くのことを教えられました。

また、田中 JICA 理事長をはじめ多くの方が「防災の主流化」ということを強調されました。元来 JICA は貧困地域の経済開発などを主に取り組んできましたが、近年、防災の重要性に対する認識が急速に高まってきました。

“Build Back Better”、「創造的復興」についても繰り返し言及されました。故・貝原前知事が唱えられ、展開された兵庫の創造的復興とは、Build Back Better 以上のものでした。それは、これまで全くなかったもの、例えば、HAT 神戸の防災分野の世界的なシンクタンク、淡路島の夢舞台、西宮の兵庫県立芸術文化センター、ポートアイランドの先端医療研究機関などをつくり、防災という枠を越えて、人々の生活とところを真に豊かにすることを追求するというものでした。換言すれば、震災により激しく失われ傷ついた中において、それを素晴らしいコミュニティ、あるべき理想的なコミュニティを作り上げる契機として、立ち直り以上の広がりを持って展開することでした。本日の議論もそういう考え方が中心になっていました。それぞれのコミュニティがあるべき姿を描きながら、行政・民間セクター・地域住民等の重層的な協働の重要性、また異文化に適合するため本質を失わずに柔軟に変容する重要性も強調されました。

支援する側が上から目線で教えるのではなく、自らの失敗を語り、共に考えていく姿勢を取るの

大変良いことです。ただ、日本人の国民性によるものかもしれませんが、成功経験も失敗経験もあまり明確に語らない傾向があると思います。ただ、日本の教訓を世界の共有財産としていくためには、成功も失敗も明確に語り、それを世界言語化・一般化・普遍化していく努力が大切です。その意味でも、田中 JICA 理事長が、人間の安全保障という普遍的概念に照らし合わせて防災の重要性を一般化して論じられたのは非常に有益であったと思います。災害経験者の内輪の独り言にしないためにも、JICA が行っている幅広い国際活動に協力し、世界の現実と切り結びながら、活動を進めていくことが、この地神戸にとっても極めて有益であるということ、本シンポジウムを通じて改めて認識させられました。

未だ見ぬ災害への対応は大変知的な営みです。これから起こる南海トラフや首都直下型地震等の大災害への対処に求められるレベルは非常に高く、現状の取組みはまだ不十分というのが現実です。大災害発生時には日本の縦割り行政の弊害により、大きな問題に対処できなくなる危険性もあります。柔軟な現場対応が可能な分権性を保ちつつ、大きな問題には国全体で対処できる防災庁のような組織の新設も検討すべきでしょう。

最後に、今後も、兵庫県だけではなく全国、世界各国の試みと連携し、真に意味のある展開をしたいという思いを、20周年を機に改めて強く意識しました。素晴らしいスピーカーの皆様、積極的に参加して下さった皆様方に心からお礼を申し上げて、閉会挨拶とします。ありがとうございました。