

第3回ヨーロッパ市民保護フォーラムに見る ヨーロッパにおける防災意識と防災対策

内閣府政策統括官（防災担当） 付参事官（予防担当） 付参事官補佐

城 議

1. はじめに

去る2009年11月25日、26日の両日、ベルギーの首都であり欧州委員会 (European Commission) 本部が位置するブリュッセルにおいて、第3回ヨーロッパ市民保護フォーラム (Third European Civil Protection Forum - Towards a more resilient society -) が、欧州委員会環境総局 (Environment Directorate General) の主催により開催されました (写真1)。主催者からの要請を受け、ディベートに参加することとなった内閣府の長谷川彰一大臣官房審議官 (防災担当) の随員として、私は同会議に赴く機会をいただきました、ヨーロッパの防災対策について側聞する機会を得ましたのでここに紹介させていただきたいと思います。

2. ヨーロッパから見た日本

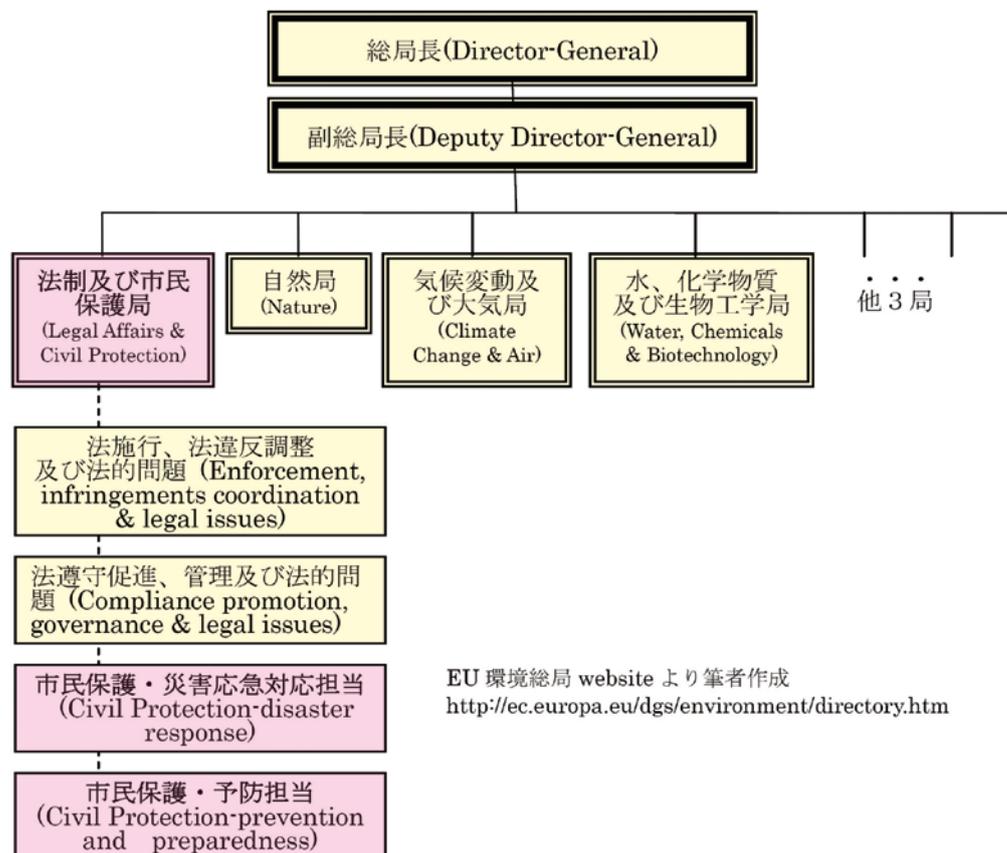
ヨーロッパでは、もともと自然災害は我が国に比べて圧倒的に少ないのですが、近年の地球温暖化に伴う気候変動を受け、自然災害リスクの高まり及びそれへの対応が重要課題となってきています。このような背景から、欧州委員会の組織の中では、これまで環境総局 (総局は日本の省に相当) の中に自然災害を担当する部署が置かれており (図1)、今回は環境総局の中の防災担当部門が会議を開催したものです。(ただし、今後、防災担当部門は人道支援総局 (Humanitarian Aid Directorate General) に統合される模様です。)

最近の気候変動に伴って防災への関心が高まってきたヨ



写真1 会議垂れ幕

図1 EU環境総局の組織概略 (防災部門を中心に)



EU 環境総局 website より筆者作成
<http://ec.europa.eu/dgs/environment/directory.htm>

ヨーロッパとは異なり、我が国では、世界の僅か0.3パーセントの国土面積に、世界中の約2割の大規模地震が発生するなど、ヨーロッパに比べ、比較にならないほどの自然災害に見舞われてきた経験を有し、望むと望まざるとに関わらず、自然災害への備えが強化されてきました。また、このような状況下で、我が国では自ずと国民の自然災害への関心も高いものとなっています。

今回、長谷川審議官には、会議初日のプログラムであるディベート2「Risk Perception, Citizens' Self Sufficiency and Civil Protection Response」への参加要請があったわけですが、ヨーロッパにおいては、日本では防災教育などが進み、国民一人ひとりが自然災害及びその対処についての知識を有していると理解されている節があります。これははっきり確認したところではありませんが、主催者側としては、迫り来る自然災害リスクの高まりに備えヨーロッパの住民の意識を高めるにはどうすればよいか、日本に学ぶところがあるのではないかとこの観点から我が国を会議に招いたと考えられます。

3. ヨーロッパ住民の防災意識の実情

会議参加者には興味深い資料が配られました。EU27か国の2万6,663人の住民を対象に行った防災に関するインタビュー調査の結果です。いくつか質問がありますが、例をあげると、「自然災害、事故災害でリスクが高いと感じているものは何ですか（複数回答）」という質問があります。これについては、洪水をあげる人が45パーセント、暴風雨をあげる人が40パーセントと上位に上がり、地震は22パーセント、津波に至っては1パーセントという結果が出ています（図2）。

また、「洪水、林野火災、地震などの自然災害に備えて、応急処置キット、懐中電灯等を用意していますか」という問に対し、用意している人の割合は20パーセント、用意していない人の割合が78パーセント（今後用意しようと思っている人15パーセントを含む）となっています（図3）。まったく同じ問ではないので単純比較はできませんが、我が国で内閣府が平成19年に

図2 リスクを感じている災害（複数回答）

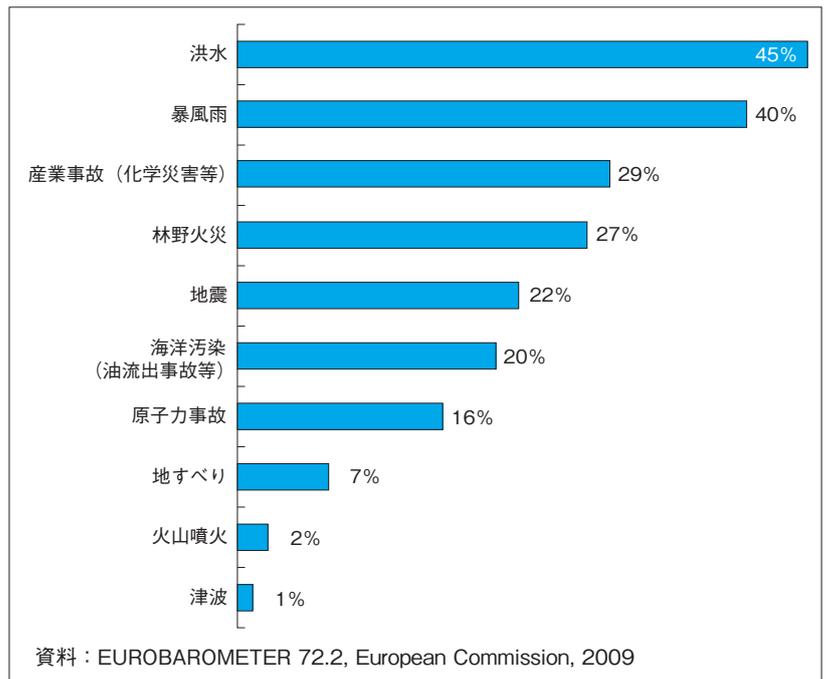


図3 災害への備え

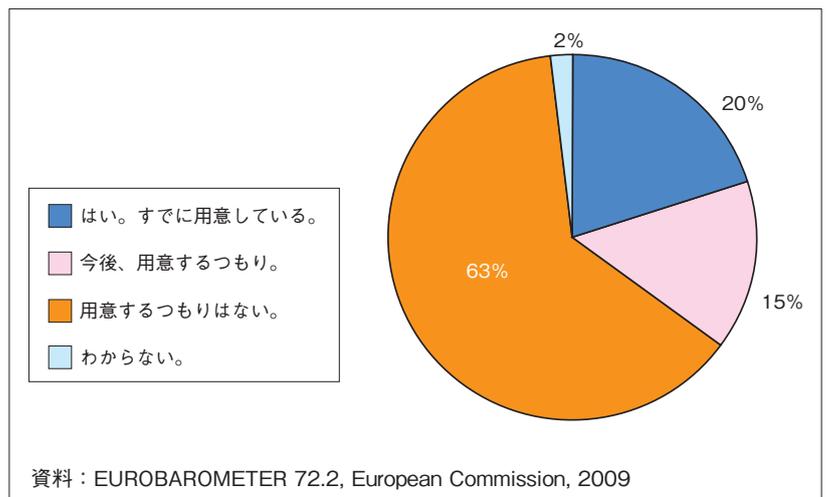


図4 信頼する情報源

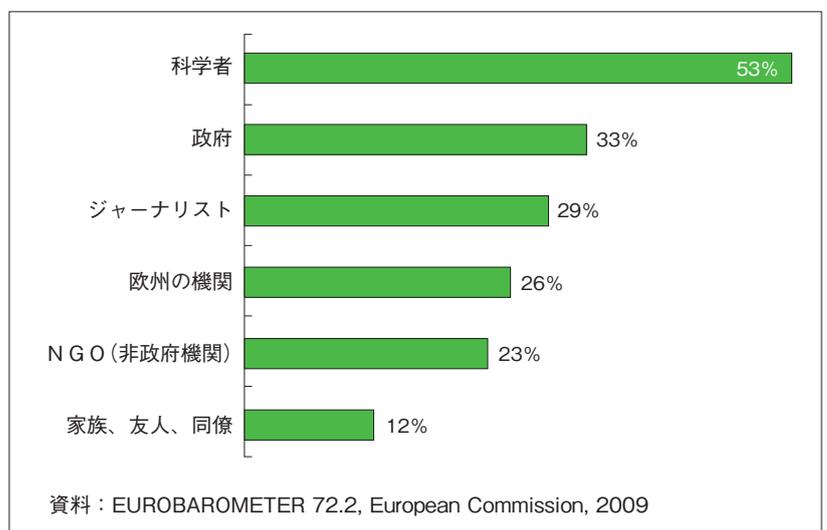




写真2 地震体験スペースによるラクイラ地震の再現

実施した「地震防災対策に関する特別世論調査」によると、大地震に備えて、携帯ラジオ、懐中電灯、医薬品などを準備している人の割合は58.9パーセントであることを踏まえると、3倍近い差が出ています。

このほか、質問の中には、「災害への備えのために参考となる情報を提供してくれる機関で信頼できるものは何ですか」という問があり、これによると、政府の情報が信頼できると答えた人は33パーセント、ジャーナリストの情報が信頼できると答えた人は29パーセントとなり、科学者の情報が信頼できると答えた人53パーセントを大きく下回っています（図4）。

4. 欧州委員会の防災対策

会議会場では、欧州委員会の防災対策についての展示等がなされていたので、これについても触れておきたいと思います。

欧州委員会には、応急対応のために、European Community Civil Protection Mechanism（以下「市民保護メカニズム」という。）というものがあります。この市民保護メカニズムは、大規模な自然災害に際して災害支援活動の調整を行うものです。2001年に立ち上げられたものですが、市民保護メカニズムには、現在、EU27か国に加え、リヒテンシュタイン、ノルウェー、アイスランド、クロアチアが参加しており、合計31か国で構成されています。各国は、当然のことながら自国の災害に対応できるように要員及び物資を準備していますが、大規模災害に際しては不十分であることもあります。このような場合に、市民保護メカニズムが発動され、ヨーロッパの国々が協力して応急対応に当たることとなります。

具体的には、市民保護メカニズムの中に位置づけられている「モジュール」(Modules) という災害対策ユニットがその応急対応に当たります。モジュールは、各国単独若しくは複数国が共同で組織しており、これまでに13のモジュールが組織されています。人員、装備及び物資が1セッ

トとなった部隊であり、EU域内で災害が発生し、市民保護メカニズムが発動された場合、欧州委員会のルールに従って、モジュールが援助活動を行います。モジュールとして欧州委員会に認められるためには、いくつかの要件を満たす必要があります（例えば、短時間に出動（一般的には、要請から12時間以内）することができ、自給自足できる装備を有していること等）が、モジュールが実際に現場で活動するに当たっては、しばしば被災国がテント、毛布、薬品などを提供してモジュールの活動支援を行っているとのことです。

また、市民保護メカニズムの活動で重要なものとして、調査情報センター（Monitoring and Information Center）の活動があります。調査情報センターは、24時間稼働しており、常時2名の職員が災害情報の収集に当たっています。市民保護メカニズムに加盟する31か国で発生する自然災害、事故災害はすべてここに集約されることとなっており、これによりモジュールの迅速な支援が可能となります。とりあげる災害は洪水、地震、林野火災などすべての自然災害及び海上汚染、テロなどすべての人為災害です。現在、調査情報センターには、年間およそ20件の支援要請がなされていますが、これは立ち上げ当時の倍以上になっています。

最後に、市民保護メカニズムの予防分野の取組についてですが、防災訓練の実施、研修、各国間における専門家の相互派遣などを実施しています。研修については、各種用意されており、各国の防災担当者が一緒に研修に参加することにより、ヨーロッパ全体の防災能力の向上につながっています。防災訓練についても、ヨーロッパの広範囲が災害に襲われたことなどを想定して、各国の防災担当者が参加して行われます。

5. ラクイラ地震の経験

2009年4月6日にイタリア中部のラクイラを襲った地震では、約300名が死亡し、被災者の数は約6万4千名に上りました。イタリア市民保護庁（The Italian Civil Protection）は、今回の会議の機会を利用してラクイラ地震の経験をヨーロッパ各国に広めようと努力していました。日本ではおなじみの起震車のような地震体験スペース（会場ではEarthquake Simulation Platformと名前が付いていました）を用意し、ラクイラ地震がどの程度の揺れだったのか再現していました（写真2）。地震に慣れていないヨーロッパの人々には地震をイメージできる貴重な経験になっていたようで、我々が関係者と話した時も、しきりにこの体験を勧めてきたのが印象的でした。また、被災地の写真、映像を会場に展示し、被害の大きさを伝えていました。



写真3 ディベート参加者

6. ディベート「リスクの認識、住民の自助及び共助による防災対策」の概要

25日の午後、欧州委員会Charlemagne Building（欧州委員会本部ビルに隣接する建物）で行われたディベート「リスクの認識、住民の自助及び共助による防災対策」（Risk Perception, Citizens' Self Sufficiency and Civil Protection Response）には、内閣府（防災担当）から長谷川審議官が参加し、100名ほどの聴衆が集まりました（写真3）。会場は、机が円形に配置された会議場であり、ディベートの様子は、中央に備え付けられた360度撮影可能な中継用カメラにより録画され、インターネットを通じて世界中にその動画が同時配信されました（このシステムを利用して、ディベート中はインターネット上での質問等も受け付けることが可能となっていました）。なお、ディベートは、多言語社会であるヨーロッパらしく、英語の他、フランス語、スペイン語、日本語の同時通訳により行われ、インターネット中継でも言語を選んで視聴することが可能となりました（写真4）。

長谷川審議官以外には、欧州委員会環境総局の局長 Ms. Pia Bucella氏、スペインの市民保護・緊急事態局長 Ms. Pilar Gallego氏、オランダの群集心理学教授Prof. Ira Helsloot氏、ロンドンキングスカレッジのMs. Brooke Rogers氏がパネリストとして参加。司会は英国BBC放送の元記者Ms. Aminda Leigh氏が務めました。

ディベートは、主に、会場の聴衆及びインターネットの視聴者からの質問に答える形式で進められ、如何に国民に災害リスク認識を持ってもらうか。そのために政府は何をすべきか。メディアはどのような役割を果たすべきか。情報伝達はどのようになされるべきか。防災教育はどのように進めていけばよいのか。などの質問が会場等よりなされ、知見を有するパネリストが適宜回答していきました。

否応なく災害への備えを進めなければならなかった日本と、滅多に大規模自然災害を経験しないヨーロッパでは、住民の防災意識も自ずと異なりますが、災害を自分の事として捉え、災害への備えを怠らないよう、行政は住民に対し警鐘を鳴らし続けることが必要であり、また、防災意識を高めるだけでなく、実践的な行動に結び付けていくことが大切である等の長谷川審議官の発言に対し、会議終了後には、他のパネリストや会場の聴衆からも賛辞がよせられました。

なお、ディベートの様子は、欧州委員会のウェブサイトですべて公開されていますので、参考までにURLを紹介いたします（英語が主言語ですが、長谷川審議官の発言は日本語でも視聴できます）。

<http://webcast.ec.europa.eu/eutv/portal/archive.html?viewConference=8113&catId=8043>

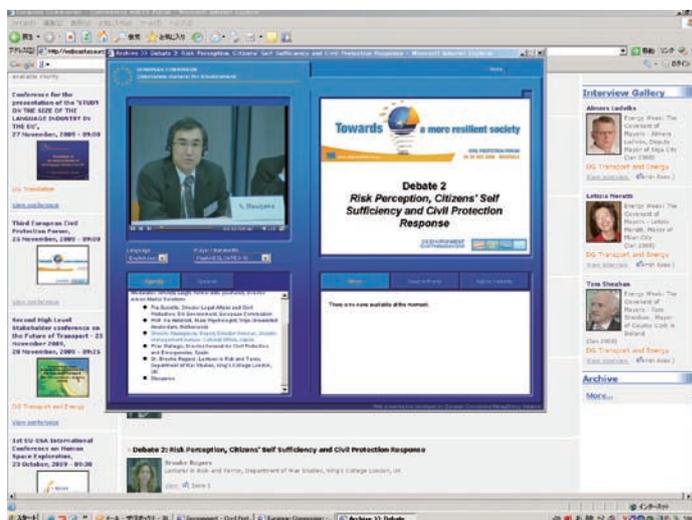


写真4 インターネットによる中継画面

7. おわりに

日本とヨーロッパ、自然災害を取り巻く環境が大きく異なっていることは日本にいても想像はつきませんが、ヨーロッパ各国の防災担当者とお話をする機会を得てあらためてそのことを実感しました。災害が多い日本では住民の防災意識を高めるのは容易だが、ヨーロッパの住民は災害経験が乏しいから意識を高めることは難しい、と発言している人がいましたが、本当にその通りだと感じられました。ヨーロッパでも頻度こそ少ないものの大きな地震も発生していますし、今後も起こらないとは限りません。日本でも住民の防災意識については地域により差がありますが、これまでに自然災害に見舞われてこなかった地域こそ、次はうちかもしれないという認識で、努力を積み重ねていく必要があると思われまます。