

日本の国際防災協力への貢献について

～国連防災世界会議を通じた国際防災の枠組みづくり～

内閣府政策統括官（防災担当）付参事官（普及啓発・連携担当）付国際防災協力専門官

大江 伸一郎

1 はじめに

我が国では、過去の数多くの災害経験を通じて、防災知識や技術、防災文化が培われており、さまざまなレベル（国、地方自治体、地域コミュニティ、NGO等）で、防災活動が盛んに行われています。これらの知見は、国内で蓄積するだけでなく、近年大規模な自然災害が頻発している世界各国との間で共有し、国際的な防災に役立てていくことが重要です。

我が国では、国連などの国際機関を通じた防災協力、アジア地域における多国間防災協力、政府開発援助（ODA）を通じた二国間援助等により、各国の防災の取組を支援しています。本稿では、国連を通じた国際防災の枠組みづくりに対する我が国の貢献について、特に取り上げたいと思います。

2 2度の国連防災世界会議

a. 第1回国連防災世界会議（神奈川県横浜市）

世界では、毎年約1億6千万人が被災し、うち約10万人の人命が失われ、被害額は約400億ドル以上と言われています（1970年～2008年の年平均値）。また、自然災害の発生件数と被災者数も、年々増加する傾向にあります。

このような時代にあって、1987年の国連総会では、全世界、とりわけ途上国の自然災害を軽減することの重要性が確認されました。そして、国際社会は、国際防災協力の促進に特別の注意を払うこととし、我が国をはじめとする155か国の共同提案により、1990年代を「国際防災の10年」と決めました。これを受け、日本国内には、1989年に内閣総理大臣を本部長とする「国際防災の10年推進本部」が設置され、①国際協力及び国際交流の推進、②我が国の災害対策の推進、③普及啓発活動の推進を柱とする「国際防災の10年事業推進の基本方針」を決定し、これに基づく防災に関する国際会議の開催、防災分野における国際協力のための調査、各種広報活動を実施しました。

また我が国は、「国際防災の10年」の中間年にあたる

1994年、防災分野における初の世界会議となる「第1回国連防災世界会議」を招致し、神奈川県横浜市で開催しました。同会議では、「持続可能な経済成長は、災害に強い社会の構築と事前の準備による被害軽減なくしては達成できない」、「人命、財産を守り、自然災害による被害を軽減するために地球規模の防災体制確立に向けた事業に着手する」ことを基本認識として、成果文書「より安全な世界に向けての横浜戦略」を採択しました。

「国際防災の10年」期間中の活動成果としては、地域レベルにおける防災協力強化のためのアジア防災センターの設立や、国際的な災害救援体制としてのUNDAC（国連災害評価調整）の確立などが挙げられます。

b. 第2回国連防災世界会議（兵庫県神戸市）

この「国際防災の10年」は、当初の予定どおり1999年末に終了しましたが、世界における災害の発生件数、被災者数、経済損失は、依前増加の一途にあったことから、1999年の国連総会では、「国際防災の10年」を継承する新しい「国際防災戦略（ISDR：International Strategy for Disaster Reduction）」活動の開始が採択されました。

ISDR活動の主な内容は、災害リスクについての普及・啓発、災害防止に関する公的機関の主体的参画の促進、災害に強いコミュニティの形成に向けた地域住民の参画の促進、社会的経済損失の減少に向けた取組の強化です。

この活動を推進し、「横浜戦略」の後継となる防災指針を定めるため、我が国は、2回目となる国連防災世界会議



第2回国連防災世界会議（2005年1月）

を再び招致し、2005年1月、阪神・淡路大震災からちょうど10年を迎えた兵庫県神戸市で開催しました。168か国、78の国際機関、161団体のN G Oから、約4,000人以上の参加者を得た同会議では、成果文書として「兵庫行動枠組（H F A : Hyogo Framework for Action）2005-2015」が採択されました。

国連加盟各国は、H F Aで定められた5つの優先行動(①防災を国、地方の優先事項に位置づけ、実行のための強力な制度基盤を確保する。②災害リスクを特定、評価、観測し、早期警報を強化する。③全てのレベルで防災文化を構築するため、知識、技術、教育を活用する。④潜在的なリスク要因を軽減する。⑤事前準備をし、緊急時に行動できるよう備える。)に沿って、自国における自然災害等の発生状況、経済社会基盤の現状等を踏まえた上で、自ら防災行動を計画し、実施することとなっています。

このH F Aは、現在、防災分野での唯一の国際的枠組みとなっており、2015年までの10年間に渡る国際的な防災の道しるべとなっています。

また、H F Aでは、3つの戦略目的の一つとして、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ことが挙げられています。その実施のため、我が国は、国連機関、世界銀行、アジア防災センター等と連携し、国際復興支援プラットフォーム（I R P）を神戸市に設立しました。I R Pでは、「よりよい復興」の実現に向けて、復興に関する国際的な知識の集約・教訓等の発信、復興に関する人材育成、大規模災害後の復興支援等を行っています。

3 ポストH F Aの策定に向けた動き (世界防災閣僚会議in東北の開催)

国連防災世界会議を中心とした長年の取組により、各国の防災認識が高まりを見せる一方で、世界では巨大災害が相次いで発生しています。我が国を襲った東日本大震災(2011年)のみならず、ハイチ大地震(2010年)、四川大地震(2008年)、タイの大洪水(2011年)等が、記憶に新しいところです。特に近年では、各国間の経済のつながりが深化しているため、サプライチェーンの断絶等によって、海外の自然災害に起因する被害が、遠く離れた国内でも発生するケースが確認されています。もはや、他国の災害が他人ごとでは済まない時代を迎えているのです。

今後も、国際社会のすべての構成員が、発展途上国や先進国の区別なく、互いに手を取り合い、引き続き防災活動に取り組む必要があります。このような状況において、2015年に期限を迎えるH F Aに続く新たな国際防災の枠組みを定めることは、国際社会にとって急務であると言えるでしょう。



世界防災閣僚会議in東北（2012年7月）

そこで我が国は、ポストH F Aに関する議論を深める契機とすべく、今年7月3日及び4日に、仙台市をはじめとする東日本大震災の被災地で、「世界防災閣僚会議in東北」を開催し、外務大臣その他関係閣僚を含む63か国の代表、14の国際機関をはじめ、地方自治体、民間、市民社会の代表等から多くの参加を得ました。

会議では、H F Aが、防災分野における国際社会の重要な指針であることを確認した上で、今後、いっそう防災の主流化を促進すべく、同会議の主要な成果を取り込み、かつ、新たな課題と増加する脆弱性にも対応可能な、実効的なポストH F Aを策定すべきであるとの共通認識に至りました。

そして、参加者は、災害リスク要因が増大する現代においては、世界各国・地域で防災への具体的な取組を促進するために、ポストH F Aでは、「いつまでに」「どこまで」「どのように」取り組むべきかを明確にし、具体的な目標値設定、評価方法の確立、施策の体系化の検討を進める必要があるという点で、意見の一致をみました。

4 最後に（第3回国連防災世界会議の招致）

2015年に開催が予定されている第3回国連防災世界会議は、新しい国際防災の枠組みを策定する、大変重要な会議となります。開催国は今後決定されますが、野田内閣総理大臣は、昨年9月にニューヨークで開催された国連総会において、これを日本へ招致する意向を表明しています。

未曾有の大災害となった東日本大震災では、世界各国から温かい支援と励ましが、日本に寄せられました。今後、大震災で日本が得た知見や教訓を国際社会と共有し、世界に向かって広く普及させていくことは、我が国が果たすべき重大な責務です。第3回国連防災世界会議の招致を通じたポストH F A策定への貢献は、その絶好の機会となるでしょう。