

# 防災シンポジウム 2006 報告書

## シンポジウム II

### 「防災地域づくり：地域に根ざした防災」

2006 年 1 月 18 日(水)

よみうり神戸ホール

主催：

国際連合地域開発センター(UNCRD)

読賣新聞大阪本社

防災シンポジウム実行委員会

兵庫県、神戸市、阪神・淡路大震災記念協会、人と防災未来センター、国際防災復興協力機構(IRP)、  
CODE 海外災害援助市民センター、アジア防災センター(ADRC)、国際協力機構(JICA)兵庫、  
国際連合人道問題調整事務所(OCHA)神戸、他

## 注記

---

ここで表記されている意見は、本書の貢献者の見解を表すものであり、国際連合本部あるいは国際連合地域開発センターの見解を表すものではない。

## CONTENTS

---

---

はじめに			1
謝辞			2
<hr/>			
プログラム			3
講演者略歴			4
<hr/>			
〔開会の挨拶〕			
開会のことば			
国際連合地域開発センター 所長	小野川 和延		8
挨拶			
阪神・淡路大震災記念協会 理事長	貝原 俊民		9
〔基調講演〕			
「都市化における脆弱性と地域に根ざした防災」			
英国クランフィールド大学 名誉教授	イアン・デービス		10
〔プレゼンテーション〕	「それぞれの立場からの防災」		
「自ら行う住宅の地震安全性確保」			
国際連合地域開発センター防災計画兵庫事務所 所長	安藤 尚一		14
「地域の福祉力、防災力」			
兵庫県社会福祉協議会 地域福祉部長	馬場 正一		18
「NGO が築く地域防災」			
CODE 理事 事務局長	村井 雅清		21
「ボランティアと防災：日本ボランティア元年から世界への発信」			
国際連合ボランティア計画 調整官	斯波 知子		23
「都市化に対応する地域に根ざした防災」			
国際連合地域開発センター防災計画兵庫事務所 研究員	山田 真弓		26
〔パネルディスカッション〕	「参画と協働による地域に根ざした防災：兵庫宣言の実現に向けて」		
パネルディスカッション・ダイアログ			
議長：			
愛知学院大学 教授	芹田 健太郎		32
パネリスト：			
神戸大学経済経営研究所 教授	小西 康生		
(独)消防研究所 理事長	室崎 益輝		
国際協力機構地球環境部第三グループ長	安達 一		
<hr/>			
付録			
関連記事			

---

---



## はじめに

---

1999年4月、国際連合地域開発センター（UNCRD）防災計画兵庫事務所（以下「UNCRD 兵庫事務所」という）は、元気で心の豊かさを目指す兵庫県神戸市に設立されました。

1995年1月、この地に住んでいた人々は、阪神・淡路大震災で被災し、かけがえのないひとを失っています。そして、この地は長いあいだ悲しみに暮れ、被災地と呼ばれていました。ひとりひとりの思いは、ひとつとして同じ言葉で表せるものではないでしょう。

しかし、2005年1月の国際連合防災世界会議にて、災害に負けないという人々の強い思いを、そしてその思いを少しずつ現実のものとして行くことが出来るという過程を、見事に世界に向けて披露できたと思います。確かに、この地においても、まだまだ復興は続きますが、毎日確実にこの場所とここに住む人々は前進していると思います。

UNCRD 兵庫事務所は、この地の歴史と文化、海と山、そして人々の強い思いと絆と共に生まれ、阪神・淡路大震災および世界各地の被災地で得られた教訓を無駄にすることなく、防災プロジェクトを実施するよう心がけています。特に、地域に根ざした防災は、そこに住む人々が、自分や家族の命、地域住民の命を守るという強い思い、そして心豊かな暮らしについて、様々なパートナーとともに話し合い、計画を作成し実現していくプロセス（過程）から生まれることを信じます。多様な地域に生まれ、その地域に根ざした防災計画として発展する過程を、世界から学び、世界へ発信して行けるよう、活動に取り組んで参りたいと思います。

この報告書がその情報発信の一環となれば幸いです。

## 謝辞

---

本シンポジウムは防災シンポジウム実行委員会（兵庫県、神戸市、阪神・淡路大震災記念協会、人と防災未来センター、国際防災復興協力機構（IRP）、CODE 海外災害救助市民センター、アジア防災センター（ADRC）、国際協力機構（JICA）兵庫、国際連合人道問題調整事務所（OCHA）神戸、他）、国際連合地域開発センター（UNCRD）、読賣新聞大阪本社、による多くの機関の協力により開催いたしました。

本シンポジウム会議を成功に導いていただきました参加者の皆様、各関係機関の皆様に心から感謝の意を表します。

また、会議の運営に参加いただきましたボランティアの皆様、本報告書を作成するにあたって協力いただきました皆様には、心から感謝の意を表します。

## PROGRAM (午後の部)

---

---

13:30 – 13:50	〔開会の挨拶〕	
	<b>開会のことば</b>	
	国際連合地域開発センター 所長	小野川 和延
	<b>挨拶</b>	
	阪神・淡路大震災記念協会 理事長	貝原 俊民
13:50 – 14:20	〔基調講演〕	
	<b>「都市化における脆弱性と地域に根ざした防災」</b>	
	英国クランフィールド大学 名誉教授	イアン・デービス
14:20 – 15:30	〔プレゼンテーション:それぞれの立場からの防災〕	
	<b>「自ら行う住宅の地震安全性確保」</b>	
	国際連合地域開発センター防災計画兵庫事務所 所長	安藤 尚一
	<b>「地域の福祉力、防災力」</b>	
	兵庫県社会福祉協議会 地域福祉部長	馬場 正一
	<b>「NGO が築く地域防災」</b>	
	CODE 海外災害援助市民センター理事 事務局長	村井 雅清
	<b>「ボランティアと防災:日本ボランティア元年から世界への発信」</b>	
	国際連合ボランティア計画 調整官	斯波 知子
	<b>「都市化に対応する地域に根ざした防災」</b>	
	国際連合地域開発センター防災計画兵庫事務所 研究員	山田 真弓
11:50 – 17:00	〔パネルディスカッション:参画と協働による地域に根ざした防災:兵庫宣言の実現に向けて〕	
	<b>議長:</b>	
	愛知学院大学 教授	芹田 健太郎
	<b>パネリスト:</b>	
	神戸大学経済経営研究所 教授	小西 康生
	(独) 消防研究所 理事長	室崎 益輝
	国際協力機構地球環境部第三グループ長	安達 一

---

---

## 講演者略歴（講演順）

---

### 〔挨拶〕

---



**小野川 和延**

**国際連合地域開発センター(UNCRD) 所長**

2002年7月に国際連合地域開発センター（UNCRD）の所長に就任。旧環境庁に入庁後、国際連合環境計画〔UNEP〕、国際応用システム解析研究所（IIASA）、国立環境研究所などに勤務。「環境」をキーワードとして、様々な視点から国内、国際問題に取り組む。



**貝原 俊民**

**阪神・淡路大震災記念協会理事長**

財団法人阪神・淡路大震災記念協会理事長、学校法人行吉学園理事長兼学園長、財団法人兵庫地域政策研究機構理事長。1956年東京大学法学部卒業。自治省を経て、1970年兵庫県地方課長、以降財政課長、総務部長、副知事を歴任。1986年兵庫県知事に当選。4期15年を務める。2001年に兵庫県知事を退任。主な著書に「美しい兵庫をめざして」「大地からの警告」など。

### 〔基調講演〕

---



**イアン・デービス**

**英国クランフィールド大学名誉教授**

現在講師、研究者、建築家、作家、そして災害が頻繁に起こる地域の建物や都市設計の専門家として活躍中。避難場所、再建計画、防災およびこれらの分野での人材の育成にも携わり、1996年には国際的な防災取り組みへの貢献をたたえられ、英国市民としてはじめて国際連合笹川賞を受賞した。

### 〔プレゼンテーション〕

---



**安藤 尚一**

**国際連合地域開発センター(UNCRD) 防災計画兵庫事務所 所長**

2005年10月にUNCRD 防災計画兵庫事務所・所長に就任。1980年に建設省入省後、住宅局、建築研究所などに勤務。また、日本・ペルー地震防災センター、国際課海外協力官、経済協力開発機構（OECD）環境局にて主席管理官を務める。前職は、国土交通省 都市・地域整備局 都市防災対策室長。専門は、都市の防災、開発、サステナブル建築。



**馬場 正一**

**兵庫県社会福祉協議会地域福祉部長**

1990年7月、社会福祉法人 兵庫県社会福祉協議会に就職。阪神・淡路大震災発災後は、被災地社協支援に取り組み、1995年4月より、兵庫県ボランティアセンターに配属され、「ひょうごボランティアプラザ」事業部副部長として災害救援活動を含む事業全般を担当し、2006年4月より地域福祉部に配属され、現職。





**村井 雅清**

**CODE 海外災害援助市民センター 理事・事務局長**

1995年の阪神・淡路大震災以来、災害軽減の分野で積極的な活動を行う。自立のために被災当事者が主体的に関わる協働を目指す。ほかの被災地に神戸復興の経験を役立てるため、神戸における復興の手法を世界各国に伝える。



**斯波 知子**

**国際連合ボランティア計画(UNV) 駐在調整官**

2002年12月より、国連ボランティア計画(UNV) 駐在調整官。国際協力事業団による青年海外協力隊に参加。その後、財団法人国際高等教育機構、グアテマラにて、UNV女性労働スペシャリスト、UNVプログラム・オフィサーとしての勤務を経て現職に至る。



**山田 真弓**

**国際連合地域開発センター(UNCRD) 防災計画兵庫事務所 研究員**

兵庫県神戸市出身。2005年6月1日よりUNCRD防災計画兵庫事務所へ。国連ボランティア・プログラムオフィサーとして、国連開発計画(UNDP)ラオス・モルディブ・カザフスタン事務所にて、復興・ガバナンス・貧困削減および国連ボランティアプログラムに従事。日本防災士機構防災士(兵庫県)。

## [パネルディスカッション]

---



**議長： 芹田 健太郎**

**愛知学院大学教授**

国際法学者。フランス政府給費留学生としてフランス留学。国連国際法委員会第31会期への日本政府オブザーバーなど国際法や人権問題の委員を歴任。愛知学院大学法科大学院教授、神戸大学名誉教授。他に、CODE 海外災害援助市民センター代表理事、神戸新聞社客員論説委員、(財)阪神・淡路大震災記念協会研究企画委員長などを務める。



**パネリスト： 小西 康生**

**神戸大学経済経営研究所 教授**

1989年より現職。「参画と協働」をテーマに、地方労働審議会委員、兵庫県社会福祉協議会理事・評議員、兵庫県ILO協会会長、日本ILO協会・評議員を務める。「生活の質」(Quality of Life)の理論的・実証的研究を行う。



**パネリスト： 室崎 益輝**

**(独)消防研究所 理事長**

2004年、(独立行政法人)消防研究所理事長に着任。京都大学大学院工学研究科修士課程終了後、77年から神戸大学工学部講師、87年から教授、神戸大学都市安全研究センター教授を経て現職に至る。国の中央防災会議、国土審議会、兵庫県、神戸市防災会議などの専門委員。防災研究の第一人者。著書に「地域計画と防災」「大震災以後」(共著)など。



**パネリスト： 安達 一**

**国際協力機構(JICA)地球環境部第三グループ(水資源・防災)グループ長**

2004年4月にJICA地球環境部第三グループ長に就任。1985年JICAに入団後、社会開発調査部、タイ事務所、総務部などに勤務。前職はカンボジア国開発委員会(CDC)援助調整専門家。JICA内では水資源・防災課題タスク長なども兼ねる。



---

---

## 開会の挨拶

### 基調講演

---

〔開会の挨拶〕	開会のことば 挨拶	国際連合地域開発センター 阪神・淡路大震災記念協会	所長 理事長	小野川 和延 貝原 俊民
〔基調講演〕	「都市化における脆弱性と地域に根ざした防災」	英国クランフィールド大学	名誉教授	イアン・デービス

---

---

## 開会のことば

小野川 和延  
国際連合地域開発センター(UNCRD) 所長

本日は、平日にもかかわらず UNCRD (国連地域開発センター) と読売新聞大阪本社およびシンポジウム実行委員会主催の防災シンポジウム 2006 にお越しいただき、皆様に感謝の意を表します。

この UNCRD の防災計画兵庫事務所は、阪神・淡路大震災から 4 年後の 1999 年に、兵庫県のお力添えをいただき、この神戸の地に設立されました。それから 7 年間、一貫して追いつけて来たテーマがこの「地域に根ざした防災」、防災地域づくり (Community-Based Disaster Management; CBDM) です。

本日は、この地域に根ざした防災の世界の第一人者である「イアン・デービス」さんの基調講演に続き、ボランティア、NGO、公的機関などそれぞれの立場からこの地域防づくりについてお話いただきます。

また、その後に、愛知学院大学教授で国際法の世界的権威であり、また神戸に拠点を置くわが国を代表する NGO のひとつである CODE 代表でもある芹田先生に議長をお願いして、関係各界の第一人者とのパネルディスカッションも予定しております。

UNCRD では、今年度から 3 年計画で「都市化に地域に根ざした防災」をテーマにしてプロジェクトを開始しました。本日の、皆様の発表や議論がそれに生かせればと思います。

最後に、本日も集まりの各位および機関にとりまして、今日のシンポジウムが有意義なものになりますことを祈念して、私の挨拶といたします。どうぞ、最後までご参加ください。

本日はどうぞよろしくお願いたします。



## 挨拶

貝原 俊民  
阪神・淡路大震災記念協会 理事長

阪神・淡路大震災からちょうど11年が経過しましたが、当時、私は兵庫県知事として現地の対策本部の指揮を執っていました。専門家によると阪神・淡路大震災は、成熟した近代的大都市を直撃した直下型地震としては、人類史上初めてのケースであったそうです。それだけに、私たちはあの大地震の中で多くの犠牲を払いつつも多くの教訓を学んだはずですし、またこの数多くの教訓を安全で安心できる地域社会作りに生かしていく義務があると思います。そのような理念のもと、震災後に日本政府と被災地の自治体が協力して阪神・淡路大震災記念協会を設立し、震災の教訓を風化させないような行動をする一方、実践的な災害対策の研究を行いその情報発信をしています。

また、この研究実行のための協力機関を設立することとし、様々な研究機関に呼びかけました。その結果のひとつとして、国連地域開発センター所長と交渉の後、約七年前に防災計画兵庫事務所が設立されました。その他にもアジア23カ国が参加しているアジア防災センター、国連人道問題調整事務所（OCHA）、WHO健康開発総合研究センターなども設立され、阪神・淡路大震災以来、兵庫の神戸を中心とする地域が、防災、災害対策のための国際的な研究と協力の機能が集積した地域となっております。

国連地域開発センター防災計画兵庫事務所では、「コミュニティに根ざした防災」に着目し、質の高い情報を発信し開発途上国を中心にすでに利用されて高い評価を受けておられます。今回は安心できる学校、住まい、地域づくりを中心にシンポジウムが開催されるわけですが、イアン・デービス

さんをはじめ、皆様方のご参加により、より良い成果が収められると信じ、これを機に引き続き防災に有効な情報発信ができればと思います。

本日のシンポジウムは国連地域開発センター、読売新聞大阪本社、とシンポジウム実行委員会の三者で開催されていますが、私どもも実行委員会の一員として参加しておりますので、代表として挨拶させていただきますとともに、皆様方のご参加に感謝いたします。ありがとうございました。



## 基調講演：「都市化における脆弱性と地域に根ざした防災」

イアン・デービス (Ian Davis)  
英国クランフィールド大学 (Cranfield University, UK) 名誉教授

### はじめに

近年、世界は様々な自然災害を目の当たりにしてきました。この十年間を通して地域に根ざした防災と災害時の被害減少に向けた活動に注目と努力が注がれたことにより、防災への取り組みは、少しずつ向上することが期待されています。阪神・淡路大震災の惨状の中で、地域住民の瞬時の結束や学校の避難所としての地域的存在など、様々な面から地域の災害時における防災の重要性が見受けられました。しかし、震災によりこれからの高齢化社会において震災時にもっとも弱者となる人々への支援方法の重要性など、大きな課題も浮き彫りになりました。このような問題に対処するため、行政、国際団体、NGO/NPO、教育機関等様々なステークホルダーからの助言と特に長期的な協力枠組みを築くことにより、さらに地域に根ざした防災の取り組みを推進していく必要があります。

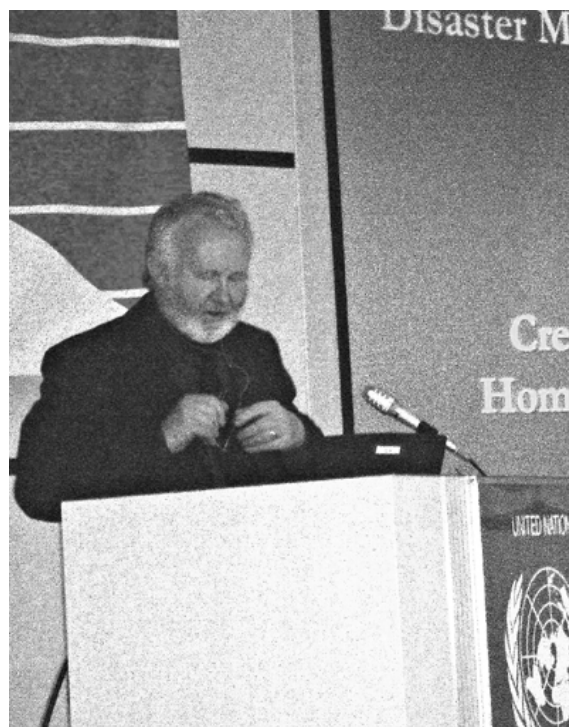
### 都市化の世界的傾向

人類の歴史上初めて、2005年に都市部の人口が農村部や辺境地の人口を上回りました。都市部への移動の要因やはり職業、医療、教育を求めてということですが、同じように防災の社会基盤（インフラ）が整っていない地方から災害の記憶や危険から逃れる意識により都会に向かう人も多くいます。しかし、都市部に住んでも結果的に低所得、低耐震住居などの要因で人々はさらに危険にさらされる要災害援護者になる可能性があります。工業地帯近辺の密集住宅地、汚染、化学薬品、事故など様々な危険と隣り合わせに暮らすことが多いからです。

### 行政の役割

行政は、都市部で起こった災害に対処するための力を必ずしも十分に備えていません。急速な都市化が進む地域は、財政や都市計画が追いつかないため、災害時の危険度が高くなります。森林伐採などが進んだ弱い地盤に建築基準などを無視して建てられた住居、学校や病院施設、もともとインフラがない等の理由から、一度災害が起こると、被害だけではなく、災害後の復興が難行します。避難所、避難路の確保と、情報の公開など国の危機管理計画が存在しない場合、ますます都市部は危険地帯となります。

行政は危機管理制度を確立し、インフラと災害時の拠点や病院などの整備を徹底するべきです。



建築物の耐震基準設定やインフラの整備と共に、国策の中に開発とあわせて防災を組み込むべきでしょう。この他にも、学校施設の耐震性向上、産業廃棄物の取り締まり、そして早期警報システムの設置と防災知識の向上に力を注ぐべきです。

地域に根ざした防災計画を考える上で、都市部にも安定した地域や明白なリーダーシップが存在するという前提から入ることがよくありますが、都市部の低所得地域などでは大半の住民が、家族意識はおろか地域意識も持ち合わせていないことがあります。この場合、一から地域社会を作り上げていく必要性があります。まず始めに、どのような地域社会がすでに存在し、また今後どのように作り直すのか、どのようなリーダーシップが地域に適しているかを見極めることにより、その地域特有の行動枠組とその地域住民の参画と協働の実現に向けて、進み始めることができるのです。

### 地域社会の役割

地域社会には、豊富な経験と身の回りの環境についての知識と問題の認識力があります。何が不足していて、何が必要かは彼らが一番よく知っているはずなので、持続性のある防災計画を立てるためには、市民の効果的な参画と協働を促すべきです。地域住民は、自らの住居の安全確保、地域による合同訓練などを実施して自らの防災基盤を作ると共に、地域行政と連携して災害時の復興を可能にする強い地域社会を作るべきです。

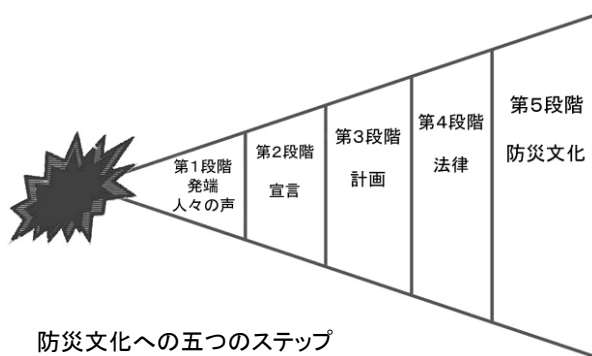
地域社会はさらに、行政と民間NGO/NPOの橋渡しとして参画と協働を通して貢献すべきです。つねに専門家や技術力を兼ね備えた人材に情報提供や防災企画を任せるのではなく、地域社会の情報の拠点、発信源となりえる学校教員や医療関係者、そしてさらには地域の一個人を通して手軽で身近な防災情報の伝え方を確立するべきです。このような取り組みに向けての第一歩とは、すでに存在する地域社会内の対応力や人的資源を見つけ出すことです。災害時に住民が不足してい

るものや重要な物資を検証することがありますが、被災者が自ら復興に貢献できる対応力を身に付けているかどうかを検証することも、持続的で迅速な復興のためには必要不可欠です。

このような働きかけは、なにも高価ばかりではなく、シンプルかつ地域のニーズに合ったものが最適です。特に対象が低所得・貧困地区の場合、高度なテクノロジーと多額な運営費を使っても地域住民の協力と関心が得られないかもしれません。たとえばオーストラリア奥地のある村では、学校の自然科学の担任が、生徒たちを連れて町中の洪水時の危険度を検証し住民に伝えるため、今までの洪水の水位を各ポイントにあった電柱にペンキやチョークで印をつけて回りました。このような基本的な取り組みでも、GISなどより地域住民にとっては解りやすく手軽で、手早く頼ることができる情報源なのです。

### 防災文化への五つのステップ

より効果的な地域に根ざした防災を実現するためには、防災を地域に文化として根付かせ、受け継ぐことが必要です。この働きは五段階に分けて



防災文化への五つのステップ

見ることができます。第1に、災害が起こります。これにより災害直後の対処法に対する不満や指摘が住民やメディアから殺到し、不足している物資などを要求する声が高まります。第2に、行政や役人が公約を宣言し、復興に向けた様々な計画が掲げられます。第3に、現実的に復興事業の計画づくりが始められますが、被災者と行政が共に、復興が長期的にわたること、困難であること、財政的にかなりの負担がかかることを認識します。

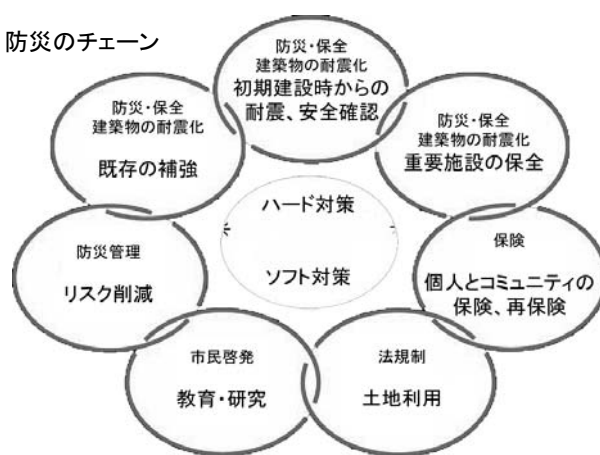
この時点で、将来に向けてどのように被災地を建て直し備えるか、防災施設をどこまで強化するかということ予算に基づき選択を迫られます。第4に、新しい法律や防災計画が生まれますが、現段階で、実情と合うように常に改善と見直しが必要です。第5に、この四段階が熟成することにより新しい長期的な防災文化を築くことができます。

こういった調和（ハーモニー）は持続するのは困難ですが、行政、メディア、防災教育、政治などが協働することにより、防災文化を継続すること、世界各国の災害多発地域の未来を担うことになるでしょう。こうして長期的に災害に対するリスクをできるだけ低くするためにも、環境、社会、経済、文化など多様な要素を取り入れた総合的な防災計画を築くべきです。

そのためにも重要になってくるのはソフト・ハードの両面からの防災取り組みです。様々な観点からの取り組みを行うことにより、ひとつひとつが防災のチェーンを作り上げてゆくのです。もちろん、実際のチェーンと同じように取り組みのどれかひとつでも弱ければチェーンはすぐに壊れてしまいます。このようにひとつひとつを強化することが大事で、それぞれが強いことにより防災全体が強化されるのです。

都市も森も同じように、何万という小さな個体とそのつながりによってできるコミュニティによって成り立っています。都市を理解するには森の木々を一本一本見るように、ひとつひとつのコミュニティを観察、理解し、そのそれぞれ行動力と力

防災のチェーン



強さを引き立て、地域に根ざした防災と安全の文化を育てなければなりません。多様な地域社会の現状に対応するためには、地域に根ざした防災はできるだけ柔軟で強く、また持続性がなくてははいけません。そのような生きた計画を地域社会に適用すれば、自らその命を膨らませ実現可能になるでしょう。



---

---

プレゼンテーション  
「それぞれの立場からの防災」

---

「自ら行う住宅の地震安全性確保」	国際連合地域開発センター防災計画兵庫事務所 所長	安藤 尚一
「地域の福祉力、防災力」	兵庫県社会福祉協議会 地域福祉部長	馬場 正一
「NGO が築く地域防災」	CODE 海外災害援助市民センター理事 事務局長	村井 雅清
「ボランティアと防災：日本ボランティア元年から世界への発信」	国際連合ボランティア計画 調整官	斯波 知子
「都市化に対応する地域に根ざした防災」	国際連合地域開発センター防災計画兵庫事務所 研究員	山田 真弓

---

---

## 「自ら行う住宅の地震安全性確保:安全な住宅のための自助・共助・公助」

安藤 尚一  
国際連合地域開発センター防災計画兵庫事務所 所長

### 1. 阪神・淡路大震災の教訓

日本では戦後、災害による死者が2千人を越えた年が7回あります。特に、昭和20年代から30年代前半にかけて、大きな被害をもたらした災害が集中して、そのうち6回はこの期間中です。中でも昭和34（1959）年の伊勢湾台風で5千人以上、昭和23（1948）年の福井地震では4千人近い死者・行方不明者が出ました。その後の35年間は、年間の死者が1千人を下回り、阪神・淡路大震災までは、日本の災害による死者は年々減少傾向にありました。

しかし、1995年1月17日に生じた兵庫県南部地震による阪神・淡路大震災による死者は6,400人以上となり、戦後最悪の災害となってしまいました。このうち、およそ9割は、住宅の倒壊により亡くなった方です。このような被害を防ぐにはどうすればよいのでしょうか。特に、個人やコミュニティには、何ができるのでしょうか。

まず、人と防災未来センター長で京都大学防災研の所長でもある河田教授は、「小さな災害に対して被害を出さない防災対策は、ハードの整備によってかなりの部分がなされてきた。しかし、大きな災害、特に激甚な災害に対しては、いくらハード対策をやっても限界がある。その場合、減災のためにはハードとあわせて、避難や防災教育などのソフト対策を同時に行うことが重要である。」と論じています。つまり、堤防、橋や建物などをどのような災害にも耐えられるようにするのは、費用対効果の面で限界があります。そこで、通常想定されるレベルの災害まではハードで対応して、それを上回る数百年に1回といったレベルの場合には、ハードのみに頼らないという考え方です。

ところが、阪神・淡路大震災で見られた住宅倒壊の場合は、現行の建築基準で「建物自体は損傷しても中にいる人の生命は保護する」震度6強のレベルでも、多くの建物が倒壊し、死者が出てしまいました。住宅について言えば、特に古い耐震基準で設計されたものについては、最低限のハード対策がまだなされていなかったということになります。これは、神戸には大きな地震は起こらないという思い込みによる各自の対策の遅れのほか、行政側でも古い基準の建物に潜む危険性についての認識が薄かったといえます。

### 2. 住宅の耐震改修の促進策

阪神・淡路大震災の後には、その教訓から約20の防災に関する法律ができましたが、そのうちの一つに1995年に作られた「建築物の耐震改修の促進に関する法律」、いわゆる耐震改修促進法があります。また、その後、個人や民間が行う耐震改修を公共団体が支援する仕組みが数多く作られ、国も補助制度を設けたり、最近では地域住宅交付金やまちづくり交付金の活用等に加えて、今年から耐震改修工事に要した費用のローン減税も始まろうとしています。

では、なぜ公助の分野で、これだけ個人資産である住宅の耐震化を支援するのでしょうか。もともと阪神・淡路大震災の時に大きな議論になったように、個人のものである住宅の再建には税金（公助）は投入しないはずではなかったのでしょうか。

これは、ひとつには、その後のいくつかの震災を契機として、議員立法による被災者生活再建支援法が1998年にでき、2004年から充実強化されたことがあります。これにより、個人資産にも、全

壊や半壊などの条件により、一定額の公助が受けられるようになりました。例えば全壊の場合には家財道具に100万円、住宅再建に200万円の計300万円の支給を受けることができます。

また、住宅については、それが倒壊することにより、道路がふさがれ、関東大震災や阪神・淡路大震災の長田区で見られたような都市火災が発生した際に、避難や消火、救援活動の妨げとなります。つまり、住宅を含む建築物の耐震化は、都市全体の安全の確保のためにも必要なのです。そこで、住宅は個人資産ではあっても、公助により最低限の安全性を確保することができるようになっているのです。

ここで参考までに、昨年(2005年)、内閣府が発表した東海地震における被害予想について触れます。今後その発生が予想されている海洋型の東海地震では、最悪のケースで、死者が約9,200人であるとし、このうちおよそ85%に当たる約7,900人が建物の倒壊等による死者と想定されています。そこで、内閣府が同時に発表した東海地震に対する地震防災戦略では、この死者数を半減させることを目標として掲げています。そのため、具体的な目標として住宅の耐震化率を、現行の75%から今後10年間で90%に向上させることが示されています。なお、この地震防災戦略は昨年、東南海・南海地震に関しても作成され、ここでも住宅の耐震化が、津波対策と並んで柱となっています。

このような背景があって、昨年から今年にかけて、全国ベースでさまざまな住宅の耐震化支援措置が講じられているのです。

### 3. 自助・共助・公助の分担

ここで、図1にある自助・共助・公助の考え方について説明します。兵庫県ではこの3者をほぼ同列、対等のものとして扱っています。それは、自助・共助・公助のいずれもが、それぞれできることを行うという考え方です。

一方、この図で示した考え方は、現在衆議院議員で、昨年まで東京の武蔵野市長をしていた土屋氏が市長時代に打ち出したものです。もともとこ

れは防災を念頭に置いたものではなく、まちづくり、市政全般における基本的な姿勢として示していたものです。ここでは、まず「自助」があり、自分だけでできない場合に「共助」があり、地域の皆が集まってでもできないことを役所が行うという段階的な役割分担論になっています。

武蔵野市は、「ムーバス」という小型地域循環バスを始めたり、緑の政策などでも全国に先駆けて新しい取り組みを行っていることで知られています。そのもとにはこのような考え方があったのです。

私は、兵庫県の3者がそれぞれ力を出し合うやり方とこのような自助から始めるやり方のどちらがよいかは即答できません。多分、住宅の耐震化といった個人の利害に直結するような場合は自助から行き、公共施設の防災対策などの場合は、その利害関係者の範囲に応じて3者がそれぞれ行うべきものでしょう。ここでは、自助・共助・公助に、いくつかの考え方があることを提起します。

## 図1 住宅の耐震化における自助、共助、公助

**自助： 自分でできることは自分で。**

例：自宅の耐震診断に基づく耐震補強や建替え。

**共助： 自分だけでできないことは皆で。**

例：マンションの建替え。兵庫県住宅再建共済制度。

**公助： 皆でもできないことは、役所で。**

例：道路沿の住宅の耐震化助成。公共住宅の耐震化。

### 4. シンポジウム II の概要

本日は、これから午後の部で、「コミュニティ防災、地域に根ざした防災」というタイトルのもと、「参画と協働をテーマに、公共、NGO、ボランティア等、地域のそれぞれの主体が、何をしたか、何ができるか」をそれぞれの講師の方からお話いただきます。いずれの講師も、わが国でそれぞれの分野の第一線で活躍されている方です。

阪神・淡路大震災の経験も踏まえ、公共の立場からは兵庫県社会福祉協議会の馬場部長に、NGO

の立場からは防災分野の NGO として世界的に活躍されてわが国を代表する CODE 海外災害援助市民センターの村井事務局長に、ボランティアの立場からは国連ボランティア計画調整官の斯波様に、それぞれ講演をいただきます。自助・共助・公助のあり方や、個人、コミュニティ、公共団体の役割分担などについて、示唆に富んだお話をいただければと思います。

その後、私ども UNCRD 防災計画兵庫事務所の山田研究員から、今年度より3ヵ年計画で開始した「都市化に対応する地域に根ざした防災」について紹介します。この地域に根ざした防災（CBDM）については、当事務所の1999年の開設以来、最初の3年で「風土と文化に根ざしたCBDM」を調査研究し、次の3ヵ年で「持続可能なCBDM」について活動を行い、昨年の国連防災世界会議に、その成果をまとめた「CBDM ユーザーズガイド」などを出しました。この一連の活動は、阪神・淡路大震災記念協会を通じて兵庫県の基金により、支援いただいているものです。

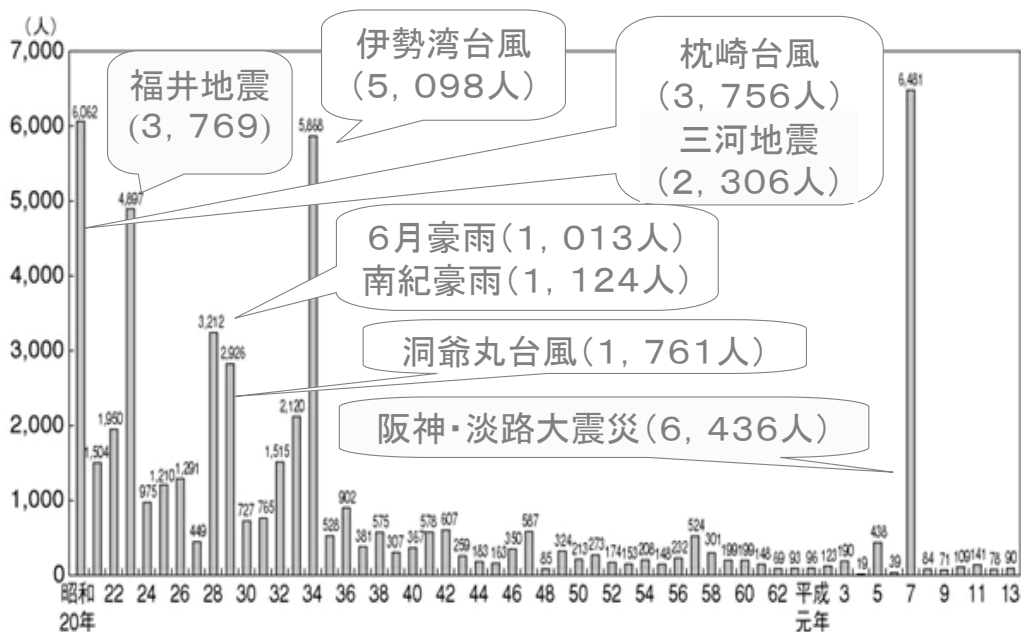
(参考資料)

また、国際的に著名な法律学者である芹田教授には「地域に根ざした防災：兵庫宣言の実現に向けて」と題したパネルディスカッションの議長をお願いしました。そのパネラーとして神戸大学の小西先生、消防研究所の室崎理事長、国際協力機構（JICA）の東京の本部より地球環境部第3グループ長の安達様にお越しいただきました。

本日のシンポジウムが皆様にとって有意義なものとなりますよう祈念します。

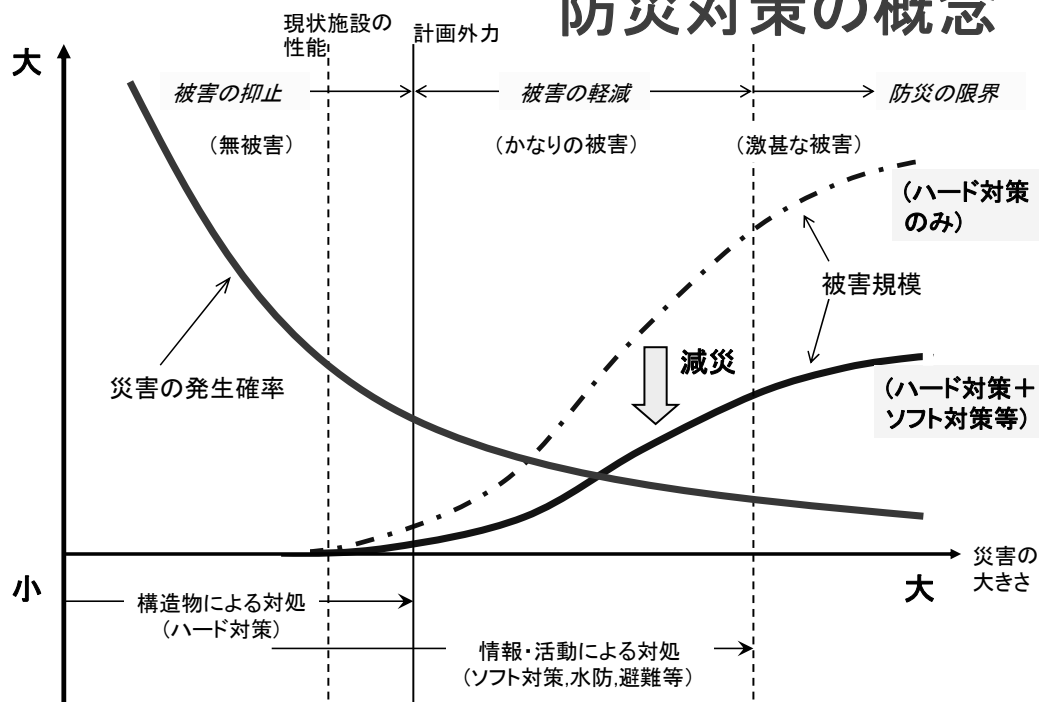
(参考資料 以下参照)

## 災害大国日本 自然災害による死者・行方不明者



(参考資料)

# 防災対策の概念



(備考) 2002年水工学に関する夏季研修会講義集(土木学会)における河田恵昭氏の資料をもとに作成

## 東海地震の地震防災戦略における住宅の耐震化の位置づけ

減災目標: 今後10年間で死者数、経済被害額を半減

**死者数** 約9,200人 → 約4,500人  
 (うち、揺れによる死者数約7,900人) 約4,700人減少

住宅等の耐震化	約3,500人減
津波避難意識の向上	約700人減
住宅の耐震化に伴う出火の減少	約300人減
海岸保全施設の整備	約100人減
急傾斜地崩壊危険箇所の対策	約90人減

### 具体目標

**住宅の耐震化率**  
 75% → 90%へ  
 (平成15年) (10年後)

**経済被害額** 約37兆円 → 約19兆円  
 約18兆円減少

資産喪失(住宅等の耐震化等)	約12兆円減
地域外等への波及	約3兆円減
生産活動停止(労働力、事業用資産の確保)	約2兆円減
東西幹線交通寸断(新幹線高架橋の耐震化等)	約2兆円減

注1) 被害想定の数値は最大のケース。

注2) 数値は四捨五入の関係で合計が一致しない場合がある。

## 「地域の福祉力、防災力」

馬場 正一  
兵庫県社会福祉協議会 地域福祉部長

社会福祉協議会とは、「住民主体の原則」に基づき、地域が抱えている種々の生活課題を地域全体の課題としてとらえ、皆で考え、話し合い、活動を計画し、協働して解決を図る民間非営利組織です。

その活動をとおして、福祉コミュニティづくりと地域福祉の推進をめざしております。

また、活動の特徴は、特定の生活課題の解決だけを目的とせず、縦割福祉の谷間、複合的課題、新しい課題、潜在化している課題に取り組んでいくことにあります。

社協は、協議体・事業体・運動推進体3つの特性をもっており、「地域の福祉力」を高める取り組み、つまり、誰もが、住みなれた地域で、安心して暮らせるように、地域住民や福祉団体、NPO・ボランティア、行政や専門機関など、みんなが力を合わせて進めていく地域づくりを進めています。

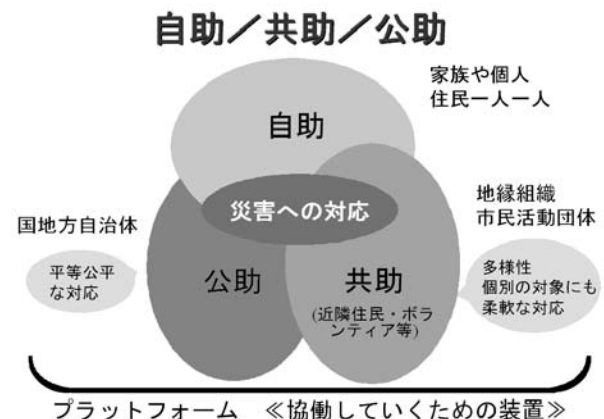
社協がすすめる取り組みは、住民の主体性を原動力とした「福祉コミュニティの形成」であり、地域住民、とりわけ、弱い立場の人たちの願いや想いを中心に据えて、「安心・安全な地域づくり」「地域の中で孤立しないように」地域の福祉力を高めていくことを目指しています。

社協が考える「地域の福祉力」とは、「住民が、地域の生活課題を発見し、共有する力」、「住民が、課題解決に向けて主体的に行動し、協働する力」、「住民が、地域にある資源を活用・開発する力」、「住民が、専門機関・行政と連携する力」、「住民が、福祉のまちづくりのための計画をつくる力」、「住民が、計画に基づき、主体的・自治的にまちづくりに参画する力」などであり、地域の防災力にも通ずる部分があるものと考えます。

また、地域防災や災害救援活動を考える上では、自助／共助／公助の役割分担が大切であり、自助

とは、家族や個人、住民一人一人で行うこと、共助(近隣住民・ボランティア等)とは、地縁組織、市民活動団体などで行うことで、多様性があり柔軟な対応が可能です。公助は、国・地方自治体で行うもので、平等・公平な対応となります。

これらの自助／共助／公助が機能していくためには、プラットフォーム《協働していくための装置》が大切ですが、社協は、その任にあたる事ができると考えています。

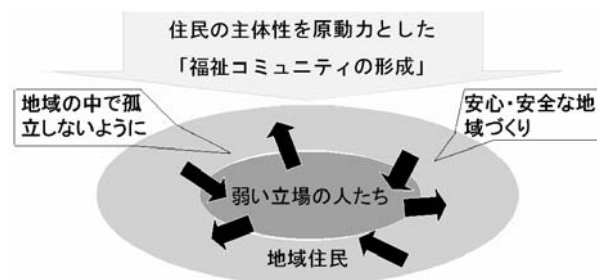


また、災害が起こったら（災害発生後）、起こる前（日常の取り組み）の自助・共助・公助の役割分担を考えると、「自宅待機・避難、近隣住民の救出」「避難誘導・物資配布、要援護者の安否確認・ニーズ把握」「住宅補強、緊急時の行動の確認」「地域コミュニティへの防災教育・自主防災組織の強化、危険箇所マップづくり」「地域活動への参加」などが考えられます。但し、自助の部分では、自助で対応できない人々への対応がありますが、この部分については、福祉救援活動の取り組みとなると思います。

ところで、阪神・淡路大震災の教訓から兵庫県社協・神戸市社協・コープこうべの三者は、

1999年（平成11年）1月に「市民福祉社会への協働憲章」を制定しました。

内容は、次のとおりです。私たちは市民福祉社会の実現をめざします。私たちが望む市民福祉社会とは、自立と自己決定の理念に基づき、市民の連帯と協働によって、すべての生活者の尊厳を地域で認め合い、支え合う社会です。私たちは兵庫の地で、それぞれの組織の活動理念に基づき独自性を発揮しながら、福祉のまちづくりをすすめてきました。



おりしも、私たちは未曾有の大震災を経験して、自立、連帯、共感、共生、協働という価値を地域社会のなかで成熟させることの大切さを実感しました。私たちは、こうした経験を教訓として未来に活かすために、これまでの取り組みをいっそう発展させ、多くの市民との連帯のもとに、豊かな福祉文化を育む市民福祉社会の形成をめざしていきます。私たちは、この憲章の趣旨をより多くの市民に広め、私たちの協働のよりどころとして取り組んでいきます。

また、2005年9月29日に実行委員会形式で開催した「阪神・淡路大震災 社会福祉復興記念フォーラム」では、テーマを「大規模災害発生時の教訓を未来につなぐ」として、安心・安全なコミュニティづくりに向けた知恵の共有のために次の点を全国に発信しました。

1. 災害時にすべての人に避難・救援情報が届くように、日常から地域でのつながりづくりを進め、ノーマライゼーション社会をつくっていく。
2. 日頃からのセーフティネットづくり（安心と安全のまちづくり）を公民協働で進める。
3. 要援護者一人ひとりの気持ちや状態にきめ細かく対応する支え合いの文化を市民主役ですすめる。

4. 要援護者の救援・支援の壁になる個人情報保護のあり方について提言していく。

5. 災害にも強いコミュニティは、一人ひとりの行動の積み重ねから育つ。

6. 「防災＝地域福祉」日常からの活動と地域の中での助け合いこそが大切。

7. 社会福祉施設は、地域にとって「福祉救援拠点」としての役割を果たしていく。

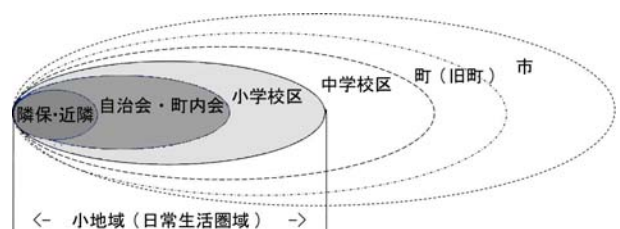
8. 福祉救援拠点として機能するために、平時からの地域コミュニティ形成、地域での関係機関・団体などとのネットワークづくりが大切である。

9. 被災地のニーズに合わせて、被災地の中から何が必要かを発信していく。

10. 地道な取り組みから、新しいコミュニティの価値を再めて創造し、よりよいサービスを生み出す努力を続けていく。

11. 目の前にあるさまざまなかべ・課題は、連携・協働によって乗り越えられる。

今後の「地域の福祉力・防災力」を高めていくためには、小地域（日常生活圏域）での取り組みが重要と考えます。つまり、隣保・近隣、自治会・町内会、小学校区などの住民の身近な生活圏で、災害時の対応を含めた取り組みを進めることが重要であり、県社協では、二つの全県的な推進テーマを掲げています。一つには、住民による「地域福祉拠点（場）」づくり、二つ目が、地域の夢をのせた小地域福祉計画づくりです。



これらの取り組みを進める中で、小地域福祉(防災)ネットワークづくりにつながり、ささえる、見守る、助け合うしくみづくりが進められるものだと考えています。

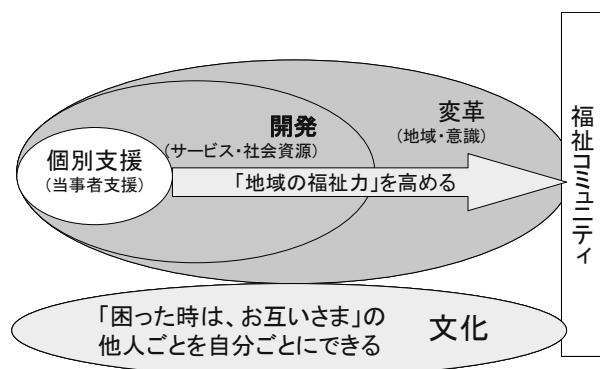
特に、自治会長・役員、民生児童委員、民生協力委員、ボランティア、福祉委員、老人クラブ代

表、近隣協力者等で構成される小地域福祉推進組織が中心となり、小地域での当事者(災害時要援護者)のつながりづくりや、小地域での支えあい・助け合い、地域ボランティア活動を進め、「点・線」の支援から地域全体の「面的」な支援・協働へと広がるものと考えています。

進め方のポイントとしては、個別支援(当事者支援)を起点として、サービス・社会資源の開発につ

ながり、地域・意識の変革に結びつき、これらの一連の取り組みが「地域の福祉力・防災力」を高めることとなります。

いずれにしても、地域の福祉力・防災力を高める取り組みは、「困った時は、お互いさま」という文化、他人ごとを自分ごとにする文化でもあることから、防災という文化を地域で紡いでいくことが大切であります。





## 「NGO が築く地域防災」

村井 雅清

CODE 海外災害援助市民センター理事 事務局長

CODE海外災害援助市民センター（CODE）は11年前の阪神・淡路大震災を期に設立されたNGOです。当時世界75カ国から支援を受けた経験から、「困ったときはお互い様」という考えのもと、災害救援の助け合いの文化を持って海外の災害に対してもお手伝いをしてきました。阪神・淡路大震災と同じ年の95年5月にロシアのサハリンで起こった震災をはじめとし、昨年10月8日のパキスタン大地震で38回目、22に及ぶ国と地域での災害救援を立ち上げました。CODEの理念は、援助の届きにくい人々や地域を優先的に援助するということです。私たちは災害直後の緊急医療や救命の専門家ではなく、あくまでも被災地を中心とした市民が集まったNGOです。そこで、我々の長い復興の過程を通じたさまざまな経験を、海外の災害を経験した方々に伝えることを目的に活動しています。その中で地域防災ということで住民主体性を追及した私たちの具体的活動例を紹介したいと思います。

ひとつは、阪神・淡路大震災では6,434名の失われた尊い命の内約90%が建物や住宅の崩壊の犠牲になったというデータがあります。したがって、建物、住宅は倒れてはいけないということが最大のポイントだと思います。特に2001年のインド・グジャラート地震以来の災害救援プロジェクトから、UNCRDと合同で現地において耐震のシェークテーブル(振動台)の実演などを踏まえ、地域住民と共に壊れた村の再建を通して耐震というものがいかに重要かと伝える取り組みを実行してきました。

中でも過去に何度か来日しているインドのNGO、SEEDSはグジャラートの震災後、村の石工や住民を取り込んだ実態調査とインド国内の防

災計画策定を行い、その後他の国の防災計画や企画にもCODE同様携わっています。昨年のインド洋津波災害においても、いち早く、災害二日後にはインドのアンダマン島に入り、今回のパキスタン地震でも翌日にはすぐに現地に駆けつけ救援に取り組んでいました。

もうひとつは、スマトラ沖の津波被害以降私たちは被災国であるスリランカ、モルジブ、インドネシア、タイの四カ国で救援活動を行っています。その中で若いうちからの防災教育の重要性を強調しています。まずモルジブでは、日本で古くから伝えられてきた「稲むらの火」という津波の話がありますが、これと同時に名古屋の布土小学校区で歌われている「お・は・し・もの歌」という地震の時事子供たちがどうやっていち早くパニックを起こさずに逃げるかを教える歌を現地語に直し、モルジブの先生や生徒たちと歌って伝えるということをしています。「お・は・し・も」というのは地震が来たら「押さない、走らない、しゃべらない、戻らない」というこの四文字の頭文字をとった歌で愛知県の布土地区では地域の防災ソングとなっているものです。

またインドネシアのニアス島でも同じようにこの「お・は・し・もの歌」を持ち込んで広めようとしていたんですが、ニアスではメロディーも歌詞もほとんど変わって地元地域の防災ソングができました。じつは私たちが日本で使っているこのような歌をそのまま伝えてもいいんですが、やはり現地の文化や生活習慣、宗教、地域の風土などに合わせた形で伝えられると、これが一番望ましい形だと思います。

タイにおいては「稲むらの火」を青森県の弘前大学の佐藤魂夫先生が紙芝居にし、現地で伝えられ

ています。スリランカでは東海岸および北部では南部と状況がかなり違うためなかなか入ることができませんが、直後には東海岸に入り現地のYMCAを通して活動していました。今は南部を中心にマタラなどで防災教育を広めようとしています。近日我々のスタッフが一年間現地で防災教育取り組みのサポーターとして地域に防災を根付かす働きをしに行きます。一年を通して歌や紙芝居など様々な手段を通して展開するつもりです。

わたしたちNGOの役割というのは「自助・共助・公助」の内の自助と共助です。自助にしても自分の命を自分で守る力を誘引していく援助をするのが、我々NGOやボランティアの役目であると思います。人はももとの内面からの力だけではなく、おそらく他人や自然との関係を通して力をつけていくものであると思います。そういう意味では私たち神戸で経験のあるNGOやボランティアなどを通して、現地の子供たちと一緒に防災教育を進めることによって、より防災意識が高められるのではないかと思います。もちろん学校機関においても防災教育を展開していこうと思いますが、四月からアジア防災センターもスリランカ南部での活動を始めるので、そのような機関とも連携しながら進めていくつもりです。

最後に国内活動についてですが、当時の神戸の経験を元に国内の災害地区にボランティアを派遣しながら地域での防災に取り組んでいます。災害時に避難活動をどうするか、避難所でどのように

して身を守るか、あるいは災害前に事前の備えなどについて全国各地での講演を通して伝えていきます。このときに数多くの海外で学んだ経験を今度は国内でその知恵を広めることが我々被災地で生まれたNGO、CODEとしての役割と強く意識しています。阪神・淡路大震災からの経験を海外に伝えるといいましたが、それだけではなく今度は逆に海外の経験を日本に持ち帰り学び合うということを通して、お互いの防災力を高めていくことを目指しています。

NGOということでノン・ガバメントですから、地方政府の支援や物資が届きにくい奥地など人が目を向けないところに対して特に優先的に入っていくことによって、そこから見えてくるのが全体的な利益に反映されるのではないかと思います。つまり、多数の人たちに配慮していくわけではなく数少ない人数、極端にはたった一人のために何をするのかと考えることがNGOのミッションだと思っています。そういった理念の下、今後も地域に根ざし、その文化、風土、生活風習などを考慮して活動していきたいと思っています。

## 「ボランティアと防災：日本ボランティア元年から世界への発信」

斯波 知子  
国際連合ボランティア計画 調整官

皆さんご存知の通り、阪神・淡路大震災のあった1995年でもうひとつ忘れてはならないことがあります。それは阪神・淡路大震災で被災した多くの人々を救援するために、国内外から大変多くの人々が自分も何かできることがないだろうかという思いで「ボランティア」として集まり、被災者の支援に大きな力を発揮したことです。またその活躍ぶりはメディアでも大きく取り上げられ、ボランティア活動全般への関心をも高め、結果として社会をも動かすちからとなりました。内閣府（当時の経済企画庁）の統計によると約137万人以上のひとびとが阪神・淡路大震災の被害者支援のためのボランティアとして活動したといえます。これを機に日本の社会の中でのボランティアや市民活動への認識、評価や機運は一気に高まりました。それがこの年が「ボランティア元年」と言われる所以でもあります。しかしこのような波及効果は日本国内のみにとどまりませんでした。世界のボランティアの動きにまで影響を及ぼしたのです。神戸で発信されボランティアにとって大きな影響を与えた事柄が3つあります。それは1) ボランティア国際年 2) 国連防災世界会議 そして 3) 災害ボランティア世界会議 です。

第一に、阪神・淡路大震災以降の世の中の人々のボランティアに対する関心の高まりを背景にして日本政府は2001年を「ボランティア国際年」とする国連決議を提唱し、1997年、第52回国連総会においてその決議が採択されたのです。2001年のボランティア国際年は確かにボランティアの重要性を世界のレベルで考えてゆく上での第一歩となりました。そしてこの年には国連ボランティア計画が中心となり、世界各地で様々なボランティア

団体との連携の上でいろいろな活動を展開しました。この国際ボランティア年のテーマは4つありました。「ボランティアの活動に対する理解を深める」「ボランティア活動への参加を容易にする」「ボランティア活動の横のつながりを強化する」「ボランティアを一層促進すること」。様々な国際年があるなかで、日本政府が音頭をとってこのように働きかけ実現したというのは、実はボランティア国際年が初めてでした。このような世界中でボランティア活動を活発にしようという機運を高める原点は、阪神・淡路大震災後のボランティアの人々だったといえるかと思えます。

ボランティア活動というのは、本当は作り出すまでもなく、実は世界中どこにでも存在しているものなのです。相互扶助や自助などの形で様々な社会や文化の中に根ざし、それぞれの国の言葉で呼び表されたりしています。ボランティア活動というのは、社会を形づくる上で根幹をなす重要な活動なのです。そして信頼関係や社会的な繋がりを強化することで地域社会をより強固で豊かなものにするものこそ、このような人々が社会的なもののために行うボランティア活動なのです。我々が通常、日本で「ボランティア活動」と呼んでいるもの以外にもボランティア活動は存在します。周りを見回しただけで、例えば町内会の活動、PTA、生徒会、地域の清掃活動、地域社会というものはそもそも、多くのボランティア活動によって支えられているものなのです。もしこのような活動が停止してしまうとするなら、社会はうまく機能しなくなってしまうでしょう。またNGOやNPOを初め市民社会組織といわれる多くの組織では、ボランティアが活動を支えています。

しかしながら、一部の国々では盛んに行われているところもあるものの、多くの国においていままでボランティアの重要性を認識することは、あまりされず、ボランティア団体同士のネットワークも希薄でした。地域や社会の発展のための重要なアクターとして国家的な計画の中に組み込まれるということもほとんどありませんでした。また近代化、都市化紛争、貧困問題に伴ってそのような伝統が次第に薄れていっている地域もあります。そのような状況の中で「ボランティア国際年」は、ボランティアの重要性について世界レベルで今一度見つめなおし、さらにボランティアを活性化させること、世界的な議題に載せることに成功しました。

このような意味で、神戸発の、日本でのボランティアの機運の高まりは世界でのボランティアに対する認識をも高めることになりました。

もうひとつボランティアに関し、特に防災とボランティアということで、ここ神戸、兵庫から発信されたことがあります。昨年のちょうど今ごろ、震災から10年目にあたる神戸で国連防災世界会議という大きな国際会議が行われました。この会議は、災害を世界規模で減らすためにどのような取り組みが政府、国際機関、地域機関で必要なかを話し合い、今後10年の国際防災協力の行動方針などを示す「兵庫行動枠組み」等を策定することでした。

最終的に取りまとめられ各国が合意した成果文書の中には、ボランティアについて書かれた部分が5箇所にもわたってあるのです。また兵庫宣言という会議の精神を謳った文書の中にも「ボランティア」という言葉が政府や国際機関などと並んで書かれています。文書に数箇所書かれた程度でそれがどうしたのか、といわれるかもしれませんが、しかしながら、実はこれは「ボランティア」にとっては大変おおきなことなのです。

たった一言の文言だけのこと、とおもわれるかもしれませんが、実はこのような大きな国連の会

議の宣言文に「ボランティア」という言葉が入ったことはほとんどありませんでした。つまり「ボランティア」という存在や、それが地域社会の中で果たす役割について、それまで国際社会の中でそれほど認識されてこなかったわけです。このようにあえてボランティアという言葉が入ったということは、ボランティアの重要性、特に防災ということにおいて地域社会のなかでのボランティアやボランティアリズムの重要性を認めて、ボランティアも積極的に国際的な取り組みの中に組み込んでゆかなければならない、ということを実に示すことです。防災ということにおいては、「ボランティア」の重要性が非常に認識されました。

成果文書の中では4箇所にわたってボランティアについて書かれていますが、どのようなことが言われているのでしょうか。

兵庫宣言の中では以下のような文章があります。

「我々は防災、持続可能な開発、そして特に貧困撲滅の三者の密接不可分な関係を認識し、また、政府、地域国際機関、および国際機関、金融機関、NGOとボランティアを含む市民社会、民間部門、そして科学者を含む全ての関係者を防災に関与させることが重要であることを認識する。したがって、我々は、今回の会議及びその準備の過程に行われたすべての関連する行事および貢献を歓迎する。」

また、兵庫行動枠組2005-2015の中では、ボランティアについて次のようなことが謳われています。

II 国連防災世界会議：目的、期待される成果、戦略目標

#### B. 期待される成果

11. これらの目的を考慮し、横浜戦略レビューの結果を踏まえ、国連防災世界会議（以下本会議とする）に参加した国、その他の主体は、今後10年間に期待される以下の成果を追求することを決意する。

災害によるコミュニティ・国の人命及び社会的・経済的・環境的資産の損失を大幅に軽減する。

この成果を実現させるには、政府、地域・国際機関や、ボランティア、民間企業、学会を初めとする市民社会など全関係者が参加し、全面的に取り組む必要がある。

### III 優先行動 2005-2015

#### B. 優先行動

1. 災害リスク軽減は、実施へ向けた強力な組織的基盤を供えた国家・地域における優先事項であることを保証する。

#### (iii) コミュニティの参加

具体的な政策の導入、ネットワークの促進、ボランティア人材の戦略的管理、役割と責任の特定、必要な機関は資金の委譲や供給を通じて、災害リスクの軽減へのコミュニティの参加を促進する。

5. 効果的な対応のために、災害への備えを強化する

20. f. 災害リスク軽減における、コミュニティを含む利害関係者の積極的な参加やオーナーシップを保証する、特に**ボランティア精神の構築**など、特定のメカニズムを発展させる。

### IV. 実施とフォローアップ

#### A. 概論

21. 本行動計画のための枠組みに定められた戦略的目的および優先事項の実践とフォローアップにあたっては、各種の関係者の参加する形で、開発部門を含めた多部門的アプローチをとる必要がある。国家や地域および、国連や国際金融機関などの国際機関はそれぞれの持続可能な開発政策・立案・プログラムの、全てのレベルで、災害リスク軽減への配慮を取り込んでおくことが求められる。各種レベルでの災害リスク軽減活動を実践す

るに当たり、そうした活動をサポートする主要関係者となるものは、コミュニティ・ベースの組織やボランティアなどの市民団体、研究団体、民間部門である。

また、国連防災世界会議では、政府代表などによる本会議と平行して、一般の人たちにもひらかれたパブリックフォーラムというイベントが行われ、色々な会議やシンポジウムなどのイベントが行われました。この場において、日本で災害とボランティアに携わっている NGO やネットワーク組織、そして海外でやはり災害ボランティアに携わっているボランティアや国連ボランティア計画などが集まり「災害ボランティア世界会議」を開催しました。そして防災ということで取り組んできたそれぞれの知恵を交換しあい、今後も参加した NGO やネットワークが災害ボランティアの重要性を訴えるために協力してゆくことをそこでも宣言しました。

その一環として、インド洋津波被災地の支援のため、国連ボランティア計画と壇上にも上がっておられる CODE さん（海外災害援助市民センター）との協力のもとスリランカでの地域の防災プロジェクトも始まっています。このような形で、国際機関、日本の NGO、そして現地の NGO という三者が関わってプロジェクトを実施することはあまり例がありません。こうした草の根での協力体制もここ神戸から発信されているのです。これからの発展にご注目いただきたいと思います。

## 「都市化に対応する地域に根ざした防災」

山田 真弓

国際連合地域開発センター防災計画兵庫事務所 研究員

### はじめに

財団法人阪神・淡路大震災記念協会・兵庫県からの委託研究である、都市化に対応する地域に根ざした防災の研究プロジェクトが、国際連合経済社会局と財団法人阪神・淡路大震災記念協会により承認され、平成17年12月に正式に調印されました。国連地域開発センター防災計画兵庫事務所における研究業務は、財団法人阪神・淡路大震災記念協会と国際連合経済社会局との合意書に基づき、国際連合地域開発センター防災計画兵庫事務所が遂行する研究プロジェクトです。この研究業務は、英語では兵庫トラストファンドプロジェクトと表記されています。本年度はその7年目にあたり、都市化に対応する地域に根ざした防災の研究業務が新しいテーマとして採択されました。これを受け、都市化に対応する地域に根ざした防災の研究概要をこのシンポジウムにて報告いたします。1995年の阪神・淡路大震災から11年目の今日、私の生まれ故郷であるこの地、兵庫県・神戸市において、この研究の紹介・報告をできる機会に心より感謝します。

### 研究プロジェクト概要

まず、本年度の研究業務において、都市化に対応する地域に根ざした防災業務の研究対象国として、バングラデシュ、ネパール、スリランカ、タイ、インドネシアの5カ国を選定しました。これは、アジア途上国地域で、急速に進む都市化に伴い災害が複雑化・多様化している地域を考慮し、バングラデシュ・ネパールを選定、また2004年12月26日に起こったスマトラ沖大地震及びインド洋津波の復旧・復興状況を考慮し、インドネシア、スリランカ、タイを選定しました。さらに、兵

庫事務所で行われた研究成果を査読した結果、特にバングラデシュ・ネパールについては、過去6年間の阪神・淡路大震災記念協会から部分的な助成を受けた、文献等が蓄積されていますので、これらを有効活用することを考慮し、対象国に選定しました。そして、国連ボランティア計画（UNV）、アジア防災センター（ADRC）、海外災害援助市民センター（CODE）等を始めとする多数の援助機関が、津波被災国で活動をすでに展開しておりますので、意見交換をし、情報収集をした後、本研究（第7期）を上記の対象国で進める運びとなりました。

本研究の目的は、各国の地元住民自身の計画が「地域に根ざした防災計画」として発展するよう、様々なパートナーとともに、過去に蓄積された知識・経験を共有しながら、協力することにあります。それにはまず、私たちがその地域に学ぶこと、その地域の住民とともに私たちが学ぶ態度を身につける必要があります。なぜなら、外部者だけで作成する計画は、地域に根ざしたものではないことが多く、1980年代以前より、数多くの学者がその方法について持続性が欠けることを指摘しています。都市化に対応した、安全・安心なコミュニティの創造を支援することを目標に掲げる一方で、専門家だけで、計画を独自・独断で立案してしまえば、それは地域に根ざした計画ではありません。人々を巻き込むという表現も本来適切なものではありません。地元の人々はその地に代々暮らしている場合も多く、そこに根ざしているということを、私たちがまず謙虚に認識することが大切です。地域に根ざす鍵とは、そこに住む人々が、自分や家族の命、地域住民の命を守るとい

強い思いと心豊かな暮らしについて、様々なパートナーとともに話し合い、計画を作成し実現していくプロセス（過程）にあります。これは防災の話だけに限りませんが、これらを考慮し、地域に根ざした防災計画として発展する過程を、今後の皆様の参考にしていただけるよう、研究成果としてまとめていきたいと思ひます。

## 方法論

特に本プロジェクトは、地域に根ざした防災が持続するよう、研究・活動初期段階より、コミュニティ防災を実施・促進できる人材の発掘、そして育成方法（トレーニング・教育）に重点を置くため、アクション・リサーチという研究手法を採択しました。アクション・リサーチとは、現地の方が自ら行動を起こせるよう、研究者は現地の人々とともに情報交換やネットワークづくりに励み、その過程とその結果を共同成果としてまとめる調査手法です。研究者や専門家が独自の方法で研究を遂行することも可能ですが、地域に根ざしたという観点からは、いかに住民の視点で、住民と一緒に学び考えられるか、その国の人々に信頼をもとに受け入れられるかが最重要になります。

## 成果

本研究は、現地語で書かれた防災に関する出版物を成果として発信して行きたいと考えています。

国連や研究機関が、英語等で報告書を作成することも大事ですが、防災に関する情報・出版物を現地語で普及させることが必要です。その土地の言葉は、その土地に根ざした立派な文化です。そして、その情報を発信するのは、その地域の住民であり、その現地の言葉であるべきでしょう。現地語で書かれた防災情報等、例えば現地語のハザードマップ作成等も成果として期待されています。

## どのような災害が多いのか

外国災害支援事務所／災害疾病研究センター（以下「OFDA/CRED」という）国際防災データベースの災害統計（1995—2004年）（図1）では、全世界の災害の数は（1）水文気象学的（2）地質学的（3）生物学的な災害と、災害の起源に基づき分類・記録されており、アメリカ大陸、ヨーロッパ大陸、アフリカ大陸、アジア大陸、オセアニア大陸とすべての大陸において、水文気象学的な災害の数が最多と報告されています。

## 災害とは地震と津波だけなのか

災害は地震と津波だけではありません。OFDA/CRED 国際防災データベースの災害統計（図2）では、災害のなかでも洪水が頻発し、アメリカ大陸で全災害の中で29パーセント、ヨーロッパ大陸で36パーセント、アフリカ大陸で32パーセント、アジア大陸で30パーセント、オセ

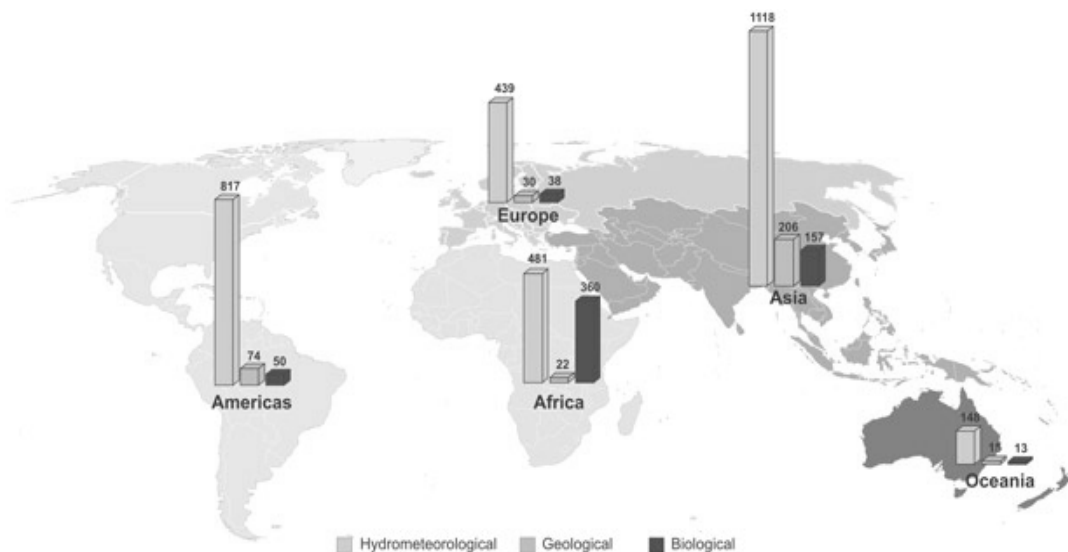


図1 起源による自然災害の数と地理的分布（1995-2004年：OFDA/CRED国際防災データベース）

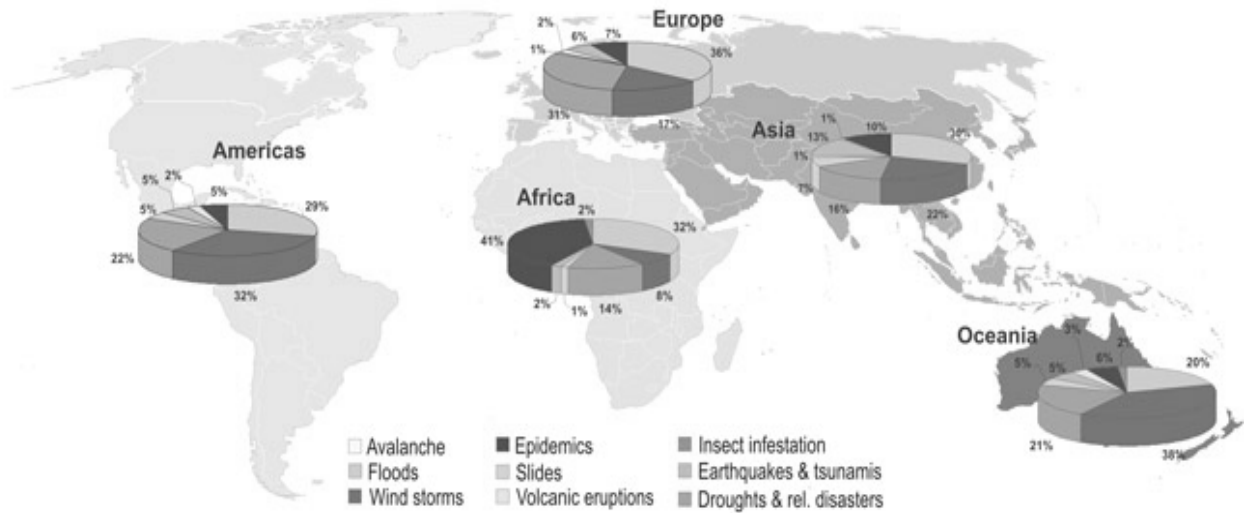


図2 災害の地理的分布 (1995-2004年: OFDA/CRED 国際防災データベース)

アジア大陸で20パーセントとの割合を占めると報告されています。ただ、災害は、洪水以外にも風害、なだれ害、疫病、火山の噴火、干ばつ、地すべり等があり、災害は地震と津波だけではありません。また、これら統計だけではわかりにくいことのほうが非常に多く、特に、目に見えにくい二次災害、感染症、暴力防止等、ジェンダー考慮した地域に根ざした防災計画も必要であることをここでお伝えしたいと思います。

### スリランカの事例から

これら研究テーマ・方法論により、現在、ネパール、バングラデシュ、スリランカで研究活動（アクション・リサーチを目指す）が実質的に2006年より始まりましたが、ここでは、今年の1月8日から12日まで実施された、スリランカにおける現地調査で得られた情報を交えながら、今後の活動展開についてご紹介したいと思います。

### スリランカにおける都市化の概要

スリランカは、2004年に起きたインド洋地震・津波で被災しましたが、津波が起こる以前から、首都コロンボを始め都市化は進んでいました。地域格差はありますが、都市部のインフラ整備が進み、観光地が整備され、高層ビルが立ち並びますが、トゥクトゥク（三輪タクシー）で10分ほど走ると、人々の生活が便利になる一方で、大気汚染や交通渋滞、地域格差、スラム問題等の都市

部特有の問題が浮き彫りになります。また、これら都市部特有の問題は、津波が起こる前から既に顕在していたことに注目する必要があります。今回のスマトラ沖地震・津波においては、首都コロンボの被害は比較的小さく済んだと考えられていますが、コロンボから南に海岸・鉄道線に沿う地域、カルタラ、ゴール、マータラ、ハンバントン等、そしてスリランカ東部沿岸等、広範囲な地域が津波の被災地となりました。

津波の被災地について、コロンボにある国連機関等から情報を得た後、コロンボ、カルタラ、ゴールとマータラから、本研究プロジェクトの対象となる可能性のある地区をケーススタディーの場として選定する作業に入りました。そこに住む一部の住人の方は、鮮明な記憶で、津波が起こった時の状況を被災マップとして記録をしており、どこかの家が津波で被災し、どちらの方角から波が来た等、自分の地域の詳細を当然のことながら把握しておられました。そして、住宅再建・生活再建の問題を抱えながらも、自分の今の状況をどうすべきかという考えもしっかりと持っておられました。こういった住民の存在、気持ちを理解し、その地域の実情にあった計画を、モラルをもって、暖かく支援する周囲の環境は非常に大切です。また、その半面、まだ仮設住宅で生活しているのは、女性や子ども、そして高齢者が多いので、阪神・淡路大震災時の仮設住宅関連の教訓として私たち



が学んだことを再検証し、私が解決方法を協働で探り、提言することも有効であると思います。

#### **これからの研究: 参画と協働による地域に根ざした防災**

本研究において、特に急速に進む都市化に伴い、災害が複雑化・多様化した現状を認識し、急速に都市化する地域において、各国の地元住民自身の計画が「地域に根ざした防災計画」として発展するよう、様々なパートナーとともに、過去に蓄積された知識・経験を共有しながら協力することを

追求します。この後のパネルディスカッションでは、阪神・淡路大震災の教訓を振り返りながら、防災を融合させた（災害に強い）地域づくりが行われる事例等を検証し、市民の参画と協働による地域に根ざした防災について討論が行われることを希望します。住民により住民の希望が実現する、その地域の住民主体の計画による地域に根ざした防災の実現について活発な議論を期待します。



---

---

## パネルディスカッション

「参画と協働による地域に根ざした防災：兵庫宣言の実現にむけて」

---

**議長：**

愛知学院大学 教授

芹田 健太郎

**パネリスト：**

神戸大学経済経営研究所 教授

小西 康生

(独) 消防研究所 理事長

室崎 益輝

国際協力機構地球環境部第三グループ長

安達 一

## パネルディスカッション

議長： 芹田 健太郎  
パネリスト： 小西 康生、 室崎 益輝、 安達 一



### ● 議長： 芹田 健太郎

それでは、ただいまからパネルディスカッションということで、お話を進めさせていただきたいと思います。シンポジウム II の事例発表を通してそれぞれの立場からの防災への取り組みを検証した後、再び総合的に防災、地域づくり、そして前年度の国連防災世界会議で掲げられた兵庫宣言を背景にパネルディスカッションを行います。参加者はそれぞれ震災直後から自らの専門知識や経験を生かし震災による物質的、精神的な被害に立ち向かい、復興や将来への備えに取り組んできました。中でも小西氏と室崎氏は被災者支援協議会の議長を務めた経験があります。安達氏は国際協力機構を通じた国際的な防災と震災復興への取り組みの経験があります。

まず、自己紹介をしていただいて、その後につないでいきたいと思います。最初に、神戸大学経済経営研究所教授の小西さんは、特に支援会議の取りまとめをしておられました。行政と住民とのつなぎ役という役割を、大変丁寧にやってこられました。このころのお話をお伺いし、何が問題だったのか等を踏まえをお話をしていただければと思います。

### ● 小西 康生

小西でございます。被災者復興支援会議は、震災からちょうど半年後過ぎました7月17日に、様々な専門分野の方が12人あるいは3人、県か

らの職員も一人入りまして、行政と被災者の間に立つ中間的な組織として始まりました。住民、被災者、被災者をサポートされている方々と行政の間の橋渡しをということで、被災者復興支援会議という名称になりました。被災者復興支援会議は昨年の3月末に解散しましたが、私は座長を前半の40ヶ月を務め、その後は、次にお話される室崎先生が後半の座長を務められました。私は前半のどちらかという課題がはっきりし、対応が易しかった時期にやりました。

被災者復興支援会議は、行政と被災者の間に立つてということですが、やはり行政と比べると、被災者や被災者を支援されている団体の情報・分析力が限られていることを考慮し、軸足をどちらかといえば被災者に、六対四または七対三、とおいて話をしました。しかし、被災者から行政に物申すと言うだけではなく、被災者の皆さんや被災者をサポートされている方々に対しても、こういうことをやらない方がいいですよ、やった方がいいですよという提言をしました。私達がやった方法は、提言というのはアドボカシーというかたちで、ひとつの性質・特徴のあるものとして捉えています。

また、支援会議の二つ目の特色は、アウトリーチと言っていますが、具体的に現地に出かけて行き、生の声を聞いて、それに対応し、行政あるいは被災者の方たちとやりとりを何度も行いました。私たちの視点は、被災者といっても、被災者ジェネラルといい、一般、全般を対象にしたいと言ってきました。例えば、復興住宅あるいは仮設住宅に入っている人を対象にした施策をやりたいと行政が言ってきて、これが被災者対策ですといった

ような申し出があったときには、我々はそういうかたちであればやりたくない、やりません、と言いました。私達は、被災者全体を対象としたい、全部を対象とするのは非常に難しいけれども、一部の方だけに、被災者対策だといったことをやるのには加担はしたくないと言ひ、かなりどちらからもクレームがきましたが、ある程度、自主性を確保しながらやってきました。

私達が申し出て、提言した中で実現されているものは、仮設住宅の居住環境を良くしよう、あるいは後になってできました県民ネットといいますが、それらは我々の提言から出てきたものだと思います。私達は、被災者は公助を待っているだけではなく、自分達で一所懸命やりなさいよ、自分のほうで出なかったら何ともなりませんよと盛んに言ひ、それが出来るようにいろんな環境を整えたらどうでしょうかという話をしてきました。しかし、今日お話がありました、ボランティア活動やいろんなNPOがあり、そういう人たちがサポートしてくださっていますが、それを見ますと、被災者の人たちの自立に向けたサポートになっているのかな、どうかな、と非常に疑問でした。協働という言葉が出てきましたが、あなたたち被災者の人たちは何もなくていいですよというのもたくさんありました。だから、本来の目的はなにかということをもう少し正確につかんでやらないことには、一緒にやりましょうと言ったり、生の声を聞くと言っても、少しゆがんだ結果になるのではないかな、ということをお勉強しました。

#### ● 芹田 議長

ありがとうございます。引き続き、室崎氏にもその後半の部分をお聞きしたいところですが、室崎氏は亡くなった方の遺族の方にはずっと聞き取りをしてられました。亡くなった方自身は、なぜ死ななければならなかったかという話ではできないわけですが、個々の状況を聞き取ることによって、その思いもわかりますし、遺族、その他みんなの思いが伝わってきます。お手元の読売新聞では、

家は壊れてしまったらどうしようもない、と書かれておりました。聞き取りをしながら、思ってこられたこと、あるいは見えてきたことなどについて、まずお話して頂ければと思います。

#### ● 室崎 益輝

室崎でございます。地震後の三年目あたりから「被災者聞き語り調査」という取り組みを、私と私達のゼミの学生を中心にして行って参りました。最初は、6400人のすべての遺族から聞き取り調査をするということで始めましたが、とても1000人もいないと思います。率直に言うと、350人ぐらいで、もうこれはストップしています。私が東京に行った瞬間にほとんど凍結状態という状況でございますので、非常に大きな成果が出たというかたちではお話はできないことをまずお断りし、非常に中途半端に終わったという取り組みであるということをお断りに入れておいて頂ければと思います。

なぜ、そのような取り組みをしたのかということ、今日のシンポジウムのテーマに関係してくると思いますが、被害の多様性・個別性ということだろうと思います。経緯は二つあります。ひとつは、ちょうど震災一年目ぐらいのシンポジウムにて、柳田邦男氏(元 NHK 解説員)と一緒にシンポジウムをする機会がありました。その時、ビートたけし監督が、阪神・淡路大震災というのは、5000人が一度になくなったんじゃないんだ、一人一人が五千回殺されたんだって言うてるよ、と柳田さんが私に耳打ちをされました。柳田さんはそれだけを言われましたが、多分、彼は、5000人それぞれの死に方が違うからそういうことはしっかり見とけよ、ということをお断りされたように思います。それはすごくショックでした。個別性があるというのは重要な指摘だったと思います。それがひとつの経緯です。もう一つの経緯は、これは震災の後で私がすごく努力したことで、いろいろな調査、いろいろな避難所の調査もしましたし、被災者のいろいろな住宅の問題の

調査等もさせて頂きましたけれども、その調査に関しては、必ず報告会をすること、調査の結果は、学会などの論文には出さず、即、結果は行政に投げかけて、対策をお願いすることを実行してきました。大きな報告会では、三宮の勤労センターでは超満員になりましたが、その時、市民の方が手を上げられて、「私はいろいろ協力していろいろな思いを書いた、だけど私の答えは(書いたものは)18%のうちの1%ですか」という質問をされました。要は、一所懸命答えて、一所懸命言ったのに、その努力は1パーセントとか、零点何パーセントというかたちでしか現れていない。それでは、私の思いは伝わっていないということを強く言われたわけです。それも非常にショックでした。何パーセントという表現はいかに感情のない表現なのか。これは、例えば、窒息死でなくなった方、お医者さんの検死のデータですが、窒息死で亡くなった人は、全体の死者のうち8割だとかたそういう言い方をしますが、それで本当のことがわかったのか。ある程度のことはわかりますが、そういう表現は良くないということがわかりました。そのときに、最初に思ったのは、そういうことじゃなくて、一人一人が我々に伝えたかったこと、言い残したかったメッセージがあったらろうということで、そのメッセージをひとつひとつ拾い上げて、それを後世に伝えなければならないということを痛感しました。そういうことをやることによって、ひとつとして同じような死にはないことが非常にはっきりしてきたと思います。

この調査を始めたとき、特に我々の仲間、心理学の専門家からは激しく叱られました。友人に、なんと非人道的なことをお前やるんだ、犯罪者だというふうにいわれました。人の心の痛みの中に入り、どうして子どもさんは亡くなったのかなんて、どうしてそんな質問ができるのかと強く言われたわけですが、その意見に対しては、それでも私は、確かに遺族はそう思っているかも知れないが、亡くなった人は何か伝えたいと思っただろうし、それはやはりしっかり拾い上げなければならないと思ったのです。伝承する、伝えると

いうことの重要性を、その意見に対しては、こじつけかもしれないけれども、これをやらなければならないと思いました。

もう一つは、私の専門は建築であります。学生と一緒に(被災者聞き語り調査)をやることになりましたが、学生は行ったらすぐに泣いて帰って来ました。行ったら怒鳴りつけられて、「なんでそんなことを聞くんだ」と罵られて帰って来るので、学生は「先生、もうこんな調査したくないです」と言うんですけども、私は、あなた方の専門で人が死ぬということを学生に知ってほしいと思いました。どういうふうに建物を建て、どういうふうにしたら人を殺すのか、あなた方の専門(建築)で人が死ぬということを知ってほしいと思いました。建築科の学生は、つくることは考えるけれど、自分の作っている建物が凶器になることはほとんど考えていない。これは現在の姉齒問題に行き着くと思います。若者にはそこから次の建築活動の勉強をしてほしい。学生は相当につらかったと思います。私がいなくなってストップした最大の理由は、学生が皆、そんなつらいことをしたくないのでせいせいしたに違いないと思う部分が多少ありますが、ひとりひとりの記録を残さなければならないと思いました。

もう一つ補足しておきますと、聞き取り調査ではなく、「聞き語り」としました。これはもう被災地の支援をするときもまさに同じで、助ける・助けられるという関係ではなく、お互いに助け合い、お互いに育ちあう関係がないと被災地の支援もできないし、被災地の復興もできないということがあります。まさにこの教訓を残すという作業も、一方的に聞く・聞かれるという関係ではなく、お互いに語りあう、お互いに聞きあう環境をどうしてうまく作りだしていくのかだと思います。

例えば、ある住宅で子どもさんが亡くなられています。そこのご主人は、実は、4年前に、大きな吹き抜けを作りたいと思って、一階の部分を

広く改造したということでした。そして、(地震の時に) その家の二階がどんと落ちて、子どもさんが亡くなりました。ご主人は「ひょっとしたら、この改造がやっぱり息子の死と関係あるんですかね」と言われました。私は即座に言いました。「多分それでしょう」と申しあげました。壁をそうするというのは非常に危険なことだし、それはまさ



に鞭を打つようなことを言いましたが、それを言うと、ご主人はほっとしていました。「それを言うていただいてはっきりしました。本当に自分の思いというか、自分のことがわかったし、かえって言うていただいてよかった」と言うていました。また、別の例で、こどもさんが亡くなられましたが、その時は、私は「それは多分違うでしょう、ここは非常に地盤が悪くて、たぶんこんなに地盤が悪くては、むしろ地盤が大きな原因でこんな壊れ方をしたと思います」と言いますと、向こうの方もそれで納得されました。このように、向こうからもいろいろ聞かれるし、こちらもいろいろ聞く。一方的に聞くのではなく、向こうからも聞く。やはりどうしてそのこどもさんが亡くなったのかという原因が見えてくるというプロセスはすごく大切だと思ったわけです。

そういうかたちで、いろいろなケースにぶち当たりながら、気がついたことはたくさんあります。例えば、ひとつは、ひとつとして同じようなパターンはございませんでした。その中で言うと、日本の例では、例えば北淡町(淡路島)みたいなところでは、みんながわっと助け合って、ここにおばあさんいるからということで、みんなコミュニティが助け合って助け出したということは事実です。しかし、そうかと思えば、七十何日後に、となりのおばあさんが、家屋を片付けていたら遺体

で見つかったということもあり、近所の人は、え、そんなところにおばあさん住んでいるとは知らなかった、知っていたら助けたのにと、そう言うて全く知らないで住んでいる人もいます。地域のコミュニティの強い弱いがあります。そこの地域の人間のかかわり方みたいなものが非常に関わって参ります。これは、その調査の結果ではありませんが、古市忠雄というプロゴルファーが、野田北部で助け合いをしますが、あちこちから人の悲鳴が上がってくる時に誰から助けるかという、日ごろから親しく付き合っている若いきれいな奥さんの家から助けたと彼はよく話します。つまり、それは何を言うているかといえ、日ごろの人間関係が災害時の救援活動に影響をし、災害時の救援活動が生死にかかわるようなことをもたらししているということが非常によく見えてきました。

二つ目は、それぞれの人の人間の歴史があり、どうしてそこで亡くなったか、どうして淡路島に住んでいたか、昔は下関の造船所で働いていたけれども、その造船所は閉鎖されて、戦後に淡路島に造船の仕事でやってきて、そのまま淡路島に住むようになったという話がありました。日本の景気の荒波のなかで、人間が住むところを探して、特にそういう中で言うと、集団就職の時代というか、九州、奄美大島、鹿児島からきて亡くなった人が結構多いです。それはどうしてかという、もともと集団就職で中学校を出てここへ来たという話があります。家の構造や地盤の話だけではなくて、そういう社会のいろいろな問題がそこに見えてくるようなことがございました。そういう意味でいうと、原因は何かという、むずかしいのですが、その中で、その人の生い立ちだとか、神戸に来てからの苦しみ等が浮かび上がってきました。ただ、われわれはそれを統計にまとめるということとはしていません。とにかくその資料だけは残しておく、そして100年後のひとがそれを読むときに阪神・淡路大震災が何であったかを理解してもらえるようにと思いました。

また、一番大きなことですが、いわゆる防災のハウツーものは役に立たない。机の下にもぐって亡くなった人が多いのに驚きました。これは要するに、机の下に入ってもぐれというのですが、その人はどんな家に住んでいるか、震度7だったら、家から何十キロというはりが落ちてきたら、食卓なんて真っ二つです。それにもかかわらず、我々は机の下にもぐれと教えている。ぐらっときたら火の始末で下に下りろと教えている。ところが、（ある事例では）、二階で寝ていた奥さんが必死にゆれの中を下に下りて、ガスの元栓を締めに行つて台所の前で亡くなっている。これはだんなさんの類推からですが、揺れた時には奥さんは自分の隣で寝ていたので、考えられるのはガスの元栓を締めに行った。そして、結局、どんと二階部分が一階に落ち、奥さんがなくなった。そうすると、我々の知識というのは、一般的知識では防災には役に立たないということが出てきます。一般的な知識よりは、個別的な、地域的な知識、地震がきたらあそこの竹山に逃げ込めといわれていて、すぐに裏山に逃げ込んで助かった人がいる。そういう昔から竹の生えているところは地盤がいいとか安全だとか、代々言い伝えられることが人を助けている。あるいは、家の作り方にしても、昔からの作り方がしっかりしているところは意外に助かっていて、東京から来た工務店が作った家は非常に壊れているということもある。そうすると地域の知恵とかそういうものがうまく伝わっていると、それは命を助けることになるという、一般的常識よりは地域的常識のほうが力になるケースもあります。逆に、地域の常識が間違っている場合があります。強引な結論ですが、いずれにしても、地域の知恵というのが生きてくるということがわかり、個別性の中で、地域の知恵だとか、地域のつながりだとかいうものがすごく重要な意味を持つてくるということがわかりました。

#### ● 芹田 議長

この話だけでも二時間、三時間できるように、この話は非常に重要です。さて、お手元のプログ

ラムでは、JICA（ジャイカ）の大石千尋、兵庫所長となっておりますが、JICAではいろいろ協議をされて、このお二人の先生（小西先生・室崎先生）が出て来られるのなら、どうしてもこの人を出したいと出して来られたのが安達一（いつ）さんです。ちょうど神戸地震の10年前、1985年にメキシコシティで地震があり、あの時、世界中からボランティアが来まして、国際機関もいろんなものをそこに持っていきました。1995年12月、神戸でアジア防災会議、政府の会議がございました。それに平行して、市民のNGOの防災国際会議というのを開催しました。そこに、実はイアン・デービスさんも来て頂きました。それ以外の事情としては、メキシコシティの人に、今も活動している人たちの代表ですが、一人来ていただきました。だから、ずっとつながりがあります。メキシコシティの地震の時、世界は多分混乱状態にあったと思います。日本もJICAもきちんとしたノウハウがあったと思えません。私達も、大震災の後、外へは行くが神戸には行かなかったのではと、ずいぶん批判されたこともありました。それまでの問題というのは、地震だけではなく、洪水だ、火山の噴火、それらについては、JICAはいろいろな経験をもっておられたので、それぞれの地域にいろいろなかたちで出て行かれました。安達さんは、現にアジアとか、パキスタンとか今の問題ですが、実際に行つて経験をしてきておられます。最初は、何をしてきたのか、あるいはそこで見えてきたものは何か、自己紹介を踏まえてお話をしていただければと思います。

#### ● 安達 一

今ご紹介していただきました安達と申します。今日、このセッションの前に、国連の活動、それからNGOの方々の活動を聞かせていただく機会がありました。では、日本の政府は何をやっているのかということからご紹介したいということ、それから、いくつか私なりにそこから見えてきているところや感じているところをお話ししたいと思います。まず、JICAというのは、名前自体



はお聞きになっている方は多いと思います。外務省の管轄下に入る独立行政法人で、わかりやすいところと言えば、緒方（貞子）さんが理事長で、対外的にも非常にネームバリューがあります。特に、防災に関しては、緊急援助隊の派遣の事務局も J I C A がやっています。自衛隊が行きますといったときは、自衛隊の方々の通訳、現地を下着を買いたいというお世話も私どもがやっております。（海外青年）協力隊の隊員も、緊急支援、いろんな復興支援を含めまして、現地で活動する時にサポートを得ていますが、その海外青年協力隊の派遣も J I C A が行っています。特に最近では、被災後の復興支援をできるだけ継ぎ目なく、緊急援助隊の派遣からやっていこうと様々な事業を展開しています。特に、イランのバムの地震等、これは2年ほど前の12月26日に起こり、そのときは3万人亡くなった。そして、それと全く同じ日、インド洋の津波の起きたのも一昨年の12月26日ですが、インド洋の津波では30万人とか40万人という死者が出たということです。ですから、去年の12月26日も、私達も覚悟して待っていたのですが、若干災害は早く起こり、10月8日にパキスタンの地震がありました。ここでも数万人の方が亡くなっている。そういった災害時には、必ず緊急援助隊がまず飛んで、レスキューチームが約10日間ぐらい、消防庁の方、警察の方がまず乗り込んで人命救助にあたりますが、この活動は10日間だけりをつけます。つまり、人を救い出すということはそれだけの期間でしか救い出せない。48時間以内に緊急援助隊は行きますが、そのあと84時間、生存率が格段に下がっていく境目があるということで、そこで機械的に判断されてしまう。先ほどのテーマ、個別性の問題が大きな問題として存在しますが、そういうところでレスキューチームは終わってしまう。医療チームも長くて大体2週間です。2週間行っても、災害で起きたときの怪我をした人たちを守る、治すだけで、実はもっと深刻なのは、その後に感染症で亡くなったり、風邪でなくなったり、もともと持病があって治療が受けられなくて亡くなる方

が非常に多いことです。そういう人たちの支援は、実は緊急援助隊ではやっていない。これは、緊急支援を専門に行っているNGOの方々も同じように抱えている問題です。大体2週間、長くて1か月で全員が引き上げてしまう。復興支援を中心に行ういくつかのNGOは残って活動されますが、急激に援助が減ってしまう。我々としては、その部分を継ぎ目なく援助をしたいということから、今、イランのケース、津波、それから今のパキスタンのケースを取り扱い、地域住民をどうやってサポートしていいのか、それから行政の能力をどうやって改善していくか、早くまちづくりをしていけるか、町の復興を助けられるかということに取り組んでいます。

その中から特に見えてくることは、途上国は、日本のような先進国と格段に違い、防災力がないということです。国のどこにも強い防災力がない。自分達のその地での生活の知恵はあるのですが、いわゆる災害から守るハードもない、お金もない、知恵も経験もない。ただ自然災害に対する経験はあるだけという状況で、自助、共助、公助と何度も出ていますが、自助って本当にあるのでしょうか。基礎教育も受けられていない、それから情報にもアクセスできないといった人達が、どれだけ自助、自分が築く、自分で防災力を強化しようと思えるのだろうかと思います。毎日の水すらないのに、災害が起きたときのペットボトルの水を蓄えられるかという、蓄えられないのです。ですから、その貧困の問題、その社会の成熟度の問題と、自助、個人の災害の弱さという関係というのは、先進国以上に途上国は目前にあります。そうすると、共助・公助の役割が重要になってくるのですが、公助、つまり政府の役割も、政府もお金がない、経験もない、むしろ住民からは信頼もされていないということで、結局、公助も弱い。そうすると、そういう状況で援助の役割は何か、NGOの方々の活動も含めてですが、我々自体が結論を見つけられず、常に悩まされています。

今感じているところでは、政府や公的機関が場を提供、情報を提供するというアプローチをしないと、住民にアクセスというのは簡単にできない。すごく単純に洪水が起きたら堤防を直しましょうという援助でつくことは簡単なのですが、ソフトの部分、住民の視点にアプローチしようと思えば思うほど長期化します。どの段階で援助の効果が出たというのか、ここまできたらこの人たちが自分達で守れると言えるのかということ、ここまで行かないで（援助を）打ち切らざるを得なくなってくる。その長期化するものに対してどう協力していくかが問題になります。そこから見えてく



るものは、どうやってローカライズしていくか、現地の人たちのリーダーを育てていく、現地の人材、コアになる人材を育てていく、その人たちがコミュニティにアクセスをし、そのコミュニティが個人の能力をサポートしていく、弱い人たちをサポートしていくというような部分と、公的機関が十分支援できない部分がある一定の期間代替するという、その二つの役割が援助にはあるのではないか、そういう考え方を提示したいと思います。

#### ● 芹田 議長

ありがとうございます。さて、3人の方々の提案でいろんな問題が浮き上がって参りました。一応、地域に根ざした防災ということになっているのですが、地域そのものも、もちろん問題、地域が何なのかという問題も、3人の方々がそれぞれお話になりました。兵庫の経験やその教訓をどう生かすかということにも関わり、そしてこの地域の地震が都市直下型だったこと、つまり都市そのものが襲われた、高齢化社会でもあったという、様々な問題を抱えていたわけですが、どこから、どうやって、どういうふう

に切っていくか先ほどから悩んでいるところです。今の安達さんからの問題提起と言うのでしょうか、自助、つまり小西さんからのほうからすると、被災者支援会議で提言し、いろんなことをやってきた。つまり、自分達で一生懸命やりなさい、出来ないことはあるだろうからその環境づくりをやっていく、つまり、自助にむけたサポートが中心だったということが提示されていたと思います。これは当初、行政そのものがつぶれてしまった。だから自助でやらざるを得なかったという側面があります。だから支援会議を作ったのかもしれないし、とりあえず行政の側にも何か考えがあった。住民だけということではなく、とりあえず学者もいて、中を取り持つことができたとも思っております。都市化というものが、目に見える形で建物があるとか、ハードができたからといって都市化があるわけではなく、いろいろな問題点があると思いますが、そのあたりを睨みながら、兵庫県の参画と協働の条例に小西さんは関わってがんばってきておられて、非常にプライドをお持ちですので、そのあたりから何かお話いただけるでしょうか。

#### ● 小西

プライドはないですけども、多少知っているというところからお話したいと思います。これから、阪神・淡路大震災以降、いろいろなところでこれから生活していくにあたって、その間の体験、経験を生かすべきだろうと思います。生かすにあたって、この間の地震を皆さん正確に記録されているようですが、それに捕らわれているところがあると思います。例えば、住宅で亡くなった人が一番多かった、あたりまえの話ですよ。5時46分ですよ。誰が出歩いているんですか、そんな時間に。そういったところをを無視して、住宅の問題だというのはおかしいんじゃないかな、というような気がするんですね。だから、できるだけ実際問題こういうかたちでしたよということもありますが、できるだけ一般化する必要があるだろうと思います。徐々に一般化されつつあると思います。例えば、朝5時46分ですから、帰宅困難者が出

てきてという話が、その当時は出てこなかったけれど、最近は出てきつつある。そういうかたちで、せっかく体験したものを、もう少しできるだけ一般化していかないことには、いろいろと使えないことがたくさんあるだろうし、それにとらわれていると大変なことになるんじゃないかなという気がします。ただ、こういうふうにマニュアルを作って、準備してという画一されたものは絶対に役に立たないと思います。先ほど、ハウツーものはだめと室崎氏がおっしゃっていましたが、マニュアルを作ってもマニュアルがなくなったら使えないですよ。だから、マニュアルを作っても、マニュアルを使わずに使えるというようなかたちになってなきゃだめですよ。今だったらそんなことはないかもしれませんが、電話帳なんていうのは、電話帳がなくなったら、電話番号を覚えているところしか連絡が取れないですよ。そんなもんです。マニュアルを準備されるのはいいですが、マニュアルなしで使えなければ役に立たない。使えれば使えるでいいのですが、最悪の状況まで用意してやる必要があるでしょう。

そういったことを踏まえながら、いろいろな体験を使いながら、これからの生活を考えましょうというので出てきたのが、参画と協働の条例、と普通いわれているものです。私達はこれは非常に特色があるものだとは思っています。実は、都道府県レベルで、こういうものを持っているところはいくつかあります。精神的というか、スローガンの様なかたちで持っているものもあるし、もう少し具体的なかたちで持っているものもある。しかし、ほとんどのものが、例えば兵庫県以外のものでは、北海道は、道政へ住民・道民の参加です。道民と道行政のパートナーシップというあたりですね。兵庫県の場合は、県民と県行政のパートナーシップというのが一本の柱にあり、もう一本の柱は、県民と県民のパートナーシップというのがあります。とりあえずこの条例自体は、今の段階では県が主体で、県が主語で書いてあります。だから、県としては、県民と一緒に県行政をやりま

しょうというところですね。でもそれは、ほかでもやっているところですが、(私達の特色は) 県民と県民のパートナーシップというのを育てていきましょう、そしてそれをサポートしましょうというところです。県民と県民のパートナーシップという言葉の定義はいろいろありますが、地域社会の共同利益、これを共益だとか、あるいはコモンズと言ったり、今最近の流行で使われた言葉であれば、ソーシャルキャピタルでしょうか。そういった地域社会の共同利益の実現への参画と協働というかたちで書いてあります。このところが、今までの話であれば、共助とつながるのかなという気がします。そこ(共助)の部分をできるだけ多くすることにより、公助によって徴収された税金をつかって行う事業の領域が減り、その分税金を使わなくて済むようになりますよね。あるいは、他の部分で税金が使える。そういう形で、その領域が広がっていけばいいなというところです。NPOやボランティアと行政の関わりは、補完的な関係ですとよく言われますが、誰がイニシアティブを取るのでしょうか。今の段階では、普通考えられているのは、行政がイニシアティブを取って、それに足らないところ、ニッチをNPOとかボランティアあるいは個人、寄り合いなんかが補完していきましょうということですが、これからの近い将来は、こういう条例に基づいて行動していくに従い、ボランティアな活動をやっている人や組織がまずイニシアティブを取り、ニッチを補完していくのが行政になるのではないかと思います。その経済的な評価というのが、私のある意味では興味を持っている専門分野ですが、そういう方向になれば、共の空間といいますか、共助のところが非常に広くなり、そういうところを広げることによって、生活の質が上がってくる可能性があると思います。私達は、阪神・淡路大震災の後、日本のいろいろな地域で、まもなく迎えるであろう超高齢社会、そういった状況の中でも、なんとかうまく生活をやっていけるような、そういう大々的な実験をやってきました。そういうようなことをもう少しうまくやるには、どのようなシステムが望ま

しいかといったことを考えながら、この参画と協働と条例を考えようとしているわけです。

しかしこれは、こんなもの今頃つくってどうすんのと、言われました。パブリックコメントというかたちで、皆さんに意見を聞きましたが、提案はいただけなくて、こんないまさら要らないとご指摘がかなりありました。議員さんからもクレームがありました。しかし、私は、そもそもこれをやるにあたって、何かしたいけどやり方がわからないという声も数多く聞いていました。先ほどのお話であったら、1995年のボランティア元年、延べで約138万人の全国の方が集まってくださって、いろんなことをやっていただいた。そういうものを生かすためには、やはりこういったかたちでやって、できるだけ多くの人に参加していただきやすいかたちのもの、参加するためのよりどころとしてこれ（参画と協働の条例）を使ってほしいというふうに言っています。いくら優秀な議員さんであっても首長さんであっても、全てのことを網羅的に情報を収集し判断するのは難しいでしょうから、こういう条例に基づいて活動した結果を使って判断してください、情報は共有しましょう、そして、判断は議員さんや首長さんに判断して頂く、我々県民は一緒に考えたいということ。やはり、公のお金だけではなくて、公のお金というのは（結局）自分が徴収されるわけですが、そうではなくて、自分達のことは自分達でやって、自分でできないところは協働でやって、そういうステップがあって、もうどうしようもないところだけ、自分達でできないところだけ、もう少し公的にやらなければならないところだけを行政にお願いしたらどうか、という方向に進んだらどうかというところで協働を考えています。

#### ● 芹田 議長

ありがとうございます。小西さんから室崎さんに、そんなんあたりまえやとか、個別性はわかるけど一般化しないと、人は助からん、たくさんは助けられんとか、集中攻撃を受けたので、なにか

一言言いたいことがあると思いますけど、ちょっと待ってくださいね。先ほど、安達さんのほうは、自助は難しいという話、共助の話ではなく公助の話は、途上国の政治の問題、あるいは社会のマネジメントの話、その中で問題点としてどうやってローカライズするか、どうやって地域の人を育てるかということを描かれたわけです。そして、今の小西さんの話を受けて、その県民と県民パートナーシップの話ですが、これまで日本政府が行ってきたのは、復興のほうに絞りますと、開発援助にも関わるのでしょうか。インフラを中心にしたいいわゆるハード、小西さんがおっしゃっているのはソフトですよ。こんな話をいったいできるのか、あるいはこういうものも含めて、調査をしておられるのか、あるいは今現実に例えばアジアに行っているんなことをしておられますが、なかなかうまくいっているようにも思えないし、どうなのでしょうという質問から入りたいと思います。

#### ● 安達

あまりうまくいっていると胸を張って言えるかどうかは、みなさんに評価していただければわかると思うのですが、一般的に言われているODA、日本の援助がハードを中心にして、本当に住民の利益になっているのかとさまざまな指摘があります。私の理解は、ハードも日本の援助によって、相当災害の軽減につながってくることには間違いがないと思います。例えば、モルディブで津波が起きたとき、モルディブの首都のある島は被災しなかった。これは、過去の日本の援助で、水面が温暖化によって上がる、それからサイクロン等などの影響で高波に備えて、堤防を作った、そのおかげで津波がなかったといわれています。やはりそういう効果は間違いなくあると思いますし、災害が起きたときのサポートをするアクセス道路であるとか、そういうものがなければ、住民は孤立してしまうことになります。ですから、ハードの役割はあると思います。

ただ、それだけでは、やはり復興とか防災の力は

つかないので、特にソフトの部分について協力しています。ただし、前提条件がありまして、日本の援助というのは、お金をぼんとあげるではなく、我々技術協力を担当している組織です。技術協力というのは、あくまで日本のリソースをベースに、日本の経験を伝えていくということを軸にしています。つまり日本人にノウハウがあるかどうかは問われます。例えば、途上国の村落で、お金もありません、人も基礎教育も受けていません、技術協力も受けてませんというところに対して、協働でみんなで、コミュニティーで防災力をつけましょうということを伝えられる人が何人いますかということが問われます。今、スリランカで、CODEさんと連携してやっています。それから、インドネシアには地震の後、心のケアセンター（兵庫県・神戸市）にも現地に行っていて、どんな協力ができるかという意見交換をし、神戸大学の高田先生には、イランのテヘランのインフラの耐震化を協力していただいているというように、いずれにせよ、日本の人材によって成り立っている。さらに、我々はそれをできれば体系化したいと思います。それはやはり、普遍化、体系化しないとなかなか伝えられない。ただ、基本は人を送って、あるいは呼んで、その人を通じて伝えていくということになりますので、その部分では、日本の議論が、日本でどういう防災のアプローチの議論がされているか、すなわち途上国での援助の展開のアプローチにつながっていくということです。ですから、今日の議論はまさに、むしろ、小西先生の話の協働、県民と県民のパートナーシップは、実は途上国のほうが強いです。国が脆弱すぎるために信用していないので、自分たちでなんとかしなければならぬということで、お互いの絆というのが非常に強い。自分たちで解決できないものをだれが補完しているかというところ、NGOが政府・行政に代わってサービスを提供している。病院を運営してあげたり、学校の先生をおくってあげたりだとか、むしろ自立心は実は途上国のほうが強い。そこからまた学ぶことも実は多いです。

● 芹田 議長

ありがとうございます。室崎さん、反論でもいいですが、いかがでしょうか？

● 室崎

いえいえ、反論じゃなくて、お二人の意見を踏まえて、できるだけ簡略にお話したいと思います。一つは、前のプレゼンテーションで武蔵野の土屋さんの優先順位の話、自助・共助・公助の順番だという話がありました。それから、今の参画と協働というところに関係すると思いますが、私も、自助が一番の基本であると思います。だけど、重要なことは、責任を個人に押しつけるという自助ではなく、まさに自助というのは、自分達の方で自分達の身を守る力をしっかりつけるというのが大前提で、その力を持って自分達を守る、そうすると自分達の力をどうやってつけるのか、そこに対する支援が必要だと思います。技術、知識、お金等を、自助・自立ということに向けて提供する。だから、自助の前提は、自立というものがなければ当然いけないので、支援する場合も、地域社会の経済力というものは大きな問題となっていくますから、どうやって経済力をつけていくのか、暮らし、経済の支援、経済的自立をしっかりとしていくようなかたちでの支援というものを基礎におくという発想が必要になってくる。そういう考え方の範疇でいうと、住宅だけが、住宅を作って仮設住宅をトルコに持っていきだけが支援ではなく、場合によっては、それは間違った支援かもしれないと思います。台湾で言われたのですが、台湾というのは木材もある、人もいる、大工さんもいるんですよ、要するに、仮設住宅はありがたかったけれども、その分のお金を頂いたらもっと地域にとってプラスだったというわけです。そういうことでいうと、やはり自助と自立が1番です。さて公助というのは、その地域社会の自立を公的に公助として支援する責任を果たすということです。公助は3番目で、なくていいんだということではなく、自助を優先しようとするがゆえに、公助がもっと必要になってくるという、自助と公助の関係性をしっかり把握しなければならないというの

が一つのコメントです。

教訓の一般化ということですが、これは住宅ばかりつくってというコメントに対する、多少反論にもなりますが、やっぱり災害の教訓というのは、新潟、阪神とはまったく状況が違います。スリランカとかインドシナの災害と日本の災害とも違います。災害を見るときに、地域性ということを中心に頭において被害を比較するという視点、単純に数字だけで比較するだけではなく、地域の文化、経済、政治風土、そういうものとかかわりで被害を分析するというのがなければ普遍的な記録が出てこない。その上で、私は、いかなる場合においても、そういう意味で住宅は基本と考えています。極端にいうと、イランのバム地震もそうだし、インドのグジャラートもそうだし、この前の津波の災害だって住宅問題です。まさに住宅の構造なり、住宅をどう作っているのかということになります。ただ、住宅の構造というのは、先端的な技術は普遍的ですが、どうかたちの住宅にするかは地域性があります。日本のように鉄筋コンクリートの住宅を作ったらいいかということではなくて、地域の文化というものが同時にあります。住宅というのは、ただの入れ物ではなくて、そこで暮らし、文化がありますから、そういうものをしっかり受け継いでいくとかたちでいうと、機械的に技術を移転することではないと思います。住宅は大切なものです。まさに、防災対策というものを地域のつながりで考えるときに文化だと思います。文化というのは地域性のあるものです。文化という概念は、地域性、地域の政治風土、歴史、そういうものを踏まえたうえでのかたちです。そう意味での、技術援助、日本の建物、日本の仮設住宅をそのまま持っていてもいいかということ、そうではありません。トルコは靴で生活するんですよ、といわれてしまう。それは地域の文化を理解していない。やはりどういう暮らしかたがそこに存在するかという理解が必要で、家を作ってあげればいいということではない。阪神・淡路大震災で、仮設住宅をみんな6畳と4

畳半と同じプランにします。これは、考えなければならない。やはり、日本の中で地域性を全く理解していないその仮設住宅の作り方という意味でいうと、日本の中での支援のあり方をもやはり考えなければならないと私は思います。

#### ● 芹田 議長

ありがとうございました。時間を皆さん気にしてくださいと、だんだん早口になって難しくなっていますがお許してください。私は、ここに座っていて、ひとつ疑問に思いつくことがあります。例えば、安達さんが、国が脆弱だから住民と住民のつながりが強いとおっしゃっています。それはそうでしょう。しかし、そのことと、小西さんがおっしゃっている県民と県民のパートナーシップの話は多分違うと思います。地域は「文化」だ、それはそうですが、「地域性」とか「コミュニティ」とは何なのでしょう。冒頭に、室崎さんが、ひとりひとりの聞き語りといわれて、ああそうかと思ったのですが、あそこに誰が住んでいるからすぐ助けられたというコミュニティの大切さ、実はこの前NHKでも取り上げられていましたが、それは10年前に僕らが議論した話なのになあと感じていました。その国が弱いからあるいは行政が弱いから、住民同士のつながりが強いというのは、地縁だとか血縁で強いわけですね。そういうコミュニティのあり方がある。また、都市化というのは、お隣は何をしているのかマンションで知らない。人間的な関係のわずらわしさを断ち切ったところに都市化、あるいはマンションライフの良さがあって、我々はそれを求めてきたのではないのでしょうか。しかし、その中でも、やはり助け合いは存在しました。つながりがあったのかと聞かればそれはわからないし、結局それは誰も議論していません。そういう特徴を、我々は大都市直下型という大都市高齢社会、当時は高齢化社会、すでに高齢社会に入っていますが、そういう議論を行ってきたと思います。

それから、この地域は成熟度が高い。報告の中

で、地震その他の災害の時に女性がいろんな問題を抱える、男からの暴力もあるという話がありました。神戸でも、私は当時神戸大学にいて、部局長として神戸大学全体として、女子学生に対してあの道を通るな等の具体的な話もしたことがあります。だからそういう問題等もないわけではありません。いろいろな問題が確かにあります。このコミュニティ、地域の大切さ、住民の大切さというのは誰でもみんなそう思うのですが、このコミュニティというのが何であるかよくわからないので、もう少し枠を広げてみたいと思います。この阪神・淡路大震災のひとつの大きな特徴は、関東大震災と比べての復興の特徴というのは、徹底した地域主導です。地域主導というのは、大きく言えば地方自治、東京の政府に対して地方政府がイニシアティブを取った。そのイニシアティブの中で、いろいろな問題がもちろん存在し、さらに、地域・住民の人から話を聞いているところまで、地域というのは大変な大きな広がりを持っていると思います。安達さんが言っているように、国からいきなり一番小さいところまで入っていける、あるいは大きな町における耐震の工事の話だとか、あるいはハード面も大丈夫だという、そういう大きな問題にして視点を移して議論をしてみたいと思います。と言いますのは、私は7月に、タイ・プーケット、それから、インドネシア・ジャカルタでシンポジウムがあり、兵庫県知事に同行いたしました。井戸知事それから兵庫県の課長クラスのメンバーが行って話をしましたが、地方の人たち、例えばプーケットの現場の市長がおっしゃるには、いくら中央政府に言ってもなかなか通じない、実現もむずかしい、どうすればいいんだろうかという訴え、あるいはアチェ特別州の場合いろいろな問題があり難しいですが、地方自治がうまくいっていないと地方で計画を立てようとしてもうまくいかないのではないかと兵庫県知事に質問しておられました。もっとも、調整大臣はアチェにずっと入り意見を聴いて重視しておられますし、井戸兵庫県知事は調整大臣とも会見、意見交換を行い帰って来られました。安達さんも現場に行っておら

れますから、そういうことも感じていらっしゃるかもしれませんので、もしご指摘があればと思います。

#### ● 安達

途上国では今、重要な問題は地方自治をどうするかということであり、地方分権化の流れを、特に欧米のドナーあるいは国際機関が支援をして強気に進めています。あまり進みすぎてうまくいかず、また戻っているのがインドネシアの今の状況でもあります。結局、人も予算も行かないまま、自治に権限だけを移管してしまい、行政サービスが落ちてしまって、また戻ってしまっているというのが今のインドネシアです。その他の国でも、インドネシアと同じようなアプローチでやっています。ただ、うまく行かないといっても、いきなり行政がサービスを提供できるようになることはあり得ませんので、時間がかかります。しかし、やはり必要性からすれば、地域社会の中で住民をサポートするうえでは、地方自治体の果たす役割は非常に大きいです。地方自治を共助もしくは公助と呼ぶのかというぐらい、地方自治体の役割は、特に防災が総合的であるがために、なおさらのことトータルで見に行く人が必要であり、それが地方自治体の役割ではないかと思います。その重要性を認識し、タイ、スリランカにおいても、コミュニティ防災の協力を展開するときには必ず自治体の人たちを通じてというアプローチを取り始めています。

#### ● 芹田 議長

室崎さんは、消防庁、全国の目を意識しながらいろいろな発言されていると思いますが、何か一言あればお願いいたします。

#### ● 室崎

限りなくタブーに近い議論ですが、すごく重要な議論だと思います。そもそも、戦後の改革の中で、防災は地方自治、自治の問題、自治と福祉の問題と位置づけされ、権限は地方に分権化、自治体消防という名の下で、市町村が独自の消防を持つこ

とになってきた。おそらく、最近は災害が非常に広域化してくる、あるいは、地域の経済活動も広域化するなかで、むしろ消防も広域化したほうがいい、もっと集権化したほうがいい、国がトップになって、全体の消防・警察のようなシステムに作り変えようという動きが大きくなってきているわけです。それは、広域的な災害が起きるということの必然性、最近の地方自治体の合併なども背景にあります。そうすると、自治というのは基本的には、自分達の暮らしを自分達で支えるという概念なのですけれども、暮らしをしっかりと支えていくという概念と、安全とそういうものに対して立ち向かう、その安全の中には、やっかいなことには、テロだとかそういう概念が入ってきますから、より強力な体制でという話になる。そうすると、どうしても集権化という方向に行ってしまうので、そこをどう捕らえるかということだろうと思います。そこで、私が、やっぱり本来の自治体消防の自治の原則が重要だといふと、今の国の見解とは少し違うことになります。ただ、自治というのは、私は、自分達を自分達で守ることは、その安全のためにどれだけのお金をかけるか、安全のために地域をどうするかというのは、そこに住んでいるひとが自分達で決めることなので、それを上からこういう風な装備にしると一方的に決めるのは良くない。むしろ、自治ということが、地域の自発的な防災の心、安全対策の意識を生んでいくわけですから、そういう防災意識を育てるといふ原則からしても、自治という概念は大切だと思っています。

#### ● 芹田 議長

ありがとうございます。小西さんのご意見はいかがですか。

#### ● 小西

地方自治というようなことで考えると、「参加」と言っていたのが「参画」と言って、今度は「協働」に変化しました。このようなキャッチフレーズは地方自治の話ですよ。国の話ではないでし

よう。だから、こういった参画と協働、参加というようなものを考えるというのは地方自治のレベルだということです。日本の地方自治という場合、日本の中央と地方の関係が逆にかっちりしすぎているといえすぎています。イギリスであれば、義務教育も地域によって違いますが、それでも、中央と地方の関係というのがあります。だから、中央と地方というのはどういう関係なのか、権限がどういう風になっているのかということは、国によって違うから、一概に言えないし、日本もどの方向に行ってるのでしょうか。参加、参画、協働と流れていると思えば、国レベルでも、どこかの党首を選ぶのに参加をしましょう、という人がいますから、国と地方がどうなっているかは、政治学者に教えてもらわなければならないけれどもどうでしょうか。

#### ● 芹田 議長

私は国際法学者で法律家ですけれども、神戸新聞に客員論説員として書いてきておりました。国際法というのは国際政治とは非常につながりの強いところがあると思います。国内法学者とはちがう法学者なのですが、今までの問題を別の観点からお話をして、まとめてみようと思います。少し地域と離れるのですが、防災の問題、減災の問題にしても、災害の問題を考える時、国、地方、地域を考える時に、ひとつ抜けているのかなと思うことがあります。昔の統治者というのは、治山治水ということ随分と考えてやってきました。防衛ということよりも、むしろお金をたくさん使ったんじゃないかと思います。どこかの政党が、防災の関係の機関、防災庁みたいなものをつくらどうかと言っていますが、要するに、はっきりとした国策として存在しないのではないかと思います。消防とかそういうところはもちろんそうですが、はっきりとした国策として治山治水という意識を高めていく必要があるのではないのでしょうか。そうすると、そこからいろんな問題が見えてくるのではないのでしょうか。もちろん、兵庫県で、川の話をしているNGOがあります。行政との間に協



議会をつくり、いろんな協議をしています。これは、もちろん台風の23号で河川氾濫したわけですから、そういうことを踏まえての治山治水の話をしているわけですが、地滑りの話もあるわけです。変なところに家を建てたら、地震の後、地すべりがあったところがあります。そういうことも含めて、問題は多くあるなか、(治山治水を)あまり考えてこなかったのではないのでしょうか。

もうひとつは、命の大切さというのは、1・17の前後だけ言われているような気がします。例えば、小学校の女の子が殺されたという時に、命の教育というのではなくて、性教育だとかたちの議論として出てきて、ちょっと切り離されているような気がする。だから、全体として、政治家達が、国、地域の人びとの命を守るということで議論をしていけば、治山治水だということをもっと大きく議論できるのではないのでしょうか。そこを議論して、実は、どの国とも結びついてく

る。防衛というのは、イデオロギーが違っていると、あっちの国は敵だ、仮想敵国とは協力しないという話にはなりますが、治山治水となれば、どこへでも協力出来て、イデオロギーの話ではありませんから、住民同士のつながりができます。途上国で、国際法の立場からいいますと、途上国は援助を受けるが、中には入ってくるな、見せたくないという国が結構多いです。だから、もっとイデオロギーというのを抜きにした、人間と向き合うということが必要ではないかと思います。その場合に、室崎氏が言われたように、個別性、ひとりひとりが全体である、ひとりひとり全員が歴史を持っているという発想が大事ではないかと強く感じます。別の観点からということで、今までの問題をまとめてみました。これで私達のパネルディスカッションを終了したいと思います。どうもありがとうございました。



---

シンポジウム関連  
報道資料

# 学校耐震化の現状報告

## 国際防災シンポ 教育戦略巡り討論

阪神大震災から11年に合「テーマに、学校耐震化の現「きたい」とあいさつ。わせた「国際防災シンポシ 状や防災教育のあり方を国 ウム」―防災シンポジウム 内外の研究者らが報告し、 実行委員会、国連地域開発 市民ら約200人が熱心に センター（UNCERD）防 聞き入った。

井戸敏三・兵庫県知事が 災計画兵庫事務所、読売新 聞大阪本社主催が18日、 神戸市中央区のよみうり神 マは「伝える」。震災の経 戸ホールで開かれた。午前 験や教訓を伝える方をさら の部は「子供たちへ、地震 に強め、将来の安全、安心 に強い学校と防災教育」を の街づくりに取り組んでい



防災シンポジウムで、あいさつする井戸敏三・兵庫県知事（午前9時45分、よみうり神戸ホールで）

続いて、国連人道問題 警事務所（OCHA）のア ジ・フジオノ神戸アジアユ ニット代表・地域アドバイザーが「災害への備えを強 めよう」という兵庫行動枠組 みに基づいて、国連の各機 関が連携し、防災対策を推 進していきたい」などと基 調講演。「防災教育の新戦 略」を巡ってパネルディス カッションも行われた。

## 国際防災シンポジウム

読売新聞大阪本社、国連 地域開発センター（UNC ERD）防災計画兵庫事務所 などが18日に開く「国際防 災シンポジウム」の詳細が 決まりました。

午前9時30分に開会し、 同50分から、2003年に 大地震に見舞われたイラン ・ケルマン州のラオファイ・ ネジャド知事による基調演 講に続いて、「地震に強い 学校づくり」などに関する 事例を発表。午後0時20分 からの休憩中、デモンスト レーション「我が家の耐震 診断」が行われます。

部では、イアン・デービス ・英克蘭フィールド大名 誉教授が講演。地域やNG O、ボランティアなど、そ れぞれの立場からの防災に ついて発表が行われ、最後 にパネルディスカッション が開かれます。

神戸市中央区栄町通り1の 2の10、読売神戸ビル2階、 よみうり神戸ホールで。定 員250人。当日、会場で 受け付けます。無料。問い 合わせはUNCERD防災計 画兵庫事務所（078・2 824・5100）<http://www.hyogo.uncerd.or.jp/>。

2006年1月18日 読売新聞

2006年1月7日 読売新聞

# 学生ら強い関心

## 「勉強分野見つけた」

国際防災セミナー



「勉強したい学生が防衛科科」などをテーマに18日、よさぎ国際ホール（神戸市中央区）で開かれた「国際防災セミナー」の閉会式で、防衛科科長が、国際防災センター（ICC）の防災計画の概要を説明し、現在新設された防衛科科の概要を説明し、学生の関心も高まっている。このセミナーは、防災分野の専門家と学生が交流する機会となった。

約700人の聴衆の中に、人文系学生の学生も参加し、防災に関心した人々の声も聞かれた。このセミナーは、防衛科科長が、国際防災センター（ICC）の防災計画の概要を説明し、現在新設された防衛科科の概要を説明し、学生の関心も高まっている。このセミナーは、防災分野の専門家と学生が交流する機会となった。

神戸市中央区の学生約300人が参加した。このセミナーは、防衛科科長が、国際防災センター（ICC）の防災計画の概要を説明し、現在新設された防衛科科の概要を説明し、学生の関心も高まっている。このセミナーは、防災分野の専門家と学生が交流する機会となった。

小倉川和義・UNESCO  
「このセミナーは、防災分野の専門家と学生が交流する機会となった。このセミナーは、防災分野の専門家と学生が交流する機会となった。」

### 主催者あいさつ

主催者あいさつ  
「このセミナーは、防災分野の専門家と学生が交流する機会となった。このセミナーは、防災分野の専門家と学生が交流する機会となった。」

セミナー会場、防衛科科長が国際防災センターの概要を説明している様子。



# 教育と地域

国際防災のホ

「国際防災、都市部を重点的に」  
「国際防災、都市部を重点的に」  
「国際防災、都市部を重点的に」

## 基調講演



イアン・デービス、オクスフォード大学名誉教授

### 都市のリスクは高い

イアン・デービス、オクスフォード大学名誉教授

1982年に都市部に住む人は、世界の総人口の約半分を占めた。しかし今や約6割を占めた。歴史上初めて、都市部に住む人の数が世界の総人口を上回った。国連は2015年までに4億万人以上の人口を持つ超大都市が出現すると予測している。その数は、都市のリスクを高める人が多いため、ではない。

だが、実際には都市部のリスクは非常に高い。1〜3割が自然災害の被害、自然に発生して住み、移動など災害時に適切な避難の計画も十分とは言えない。

それが原因で都市部の被災者を調査したところ、人々が何も言われなくても学校へ避難したことが多かった。推測レベルでの防災力を測ることが困難につながる。それには災害発生時にどう対処するかだけでなく、事前にどれだけの備えがあるかが検証することが大事だ。

### 効果的な人道支援を

ブシ・アブサノ、国際人道機関調整事務所 (OCHA) 神戸アジアユニット代表、地域アドバイザー

OCHAは、災害時の支援に加え、各地のアドバイザーを通じて、地域の経済力の回復や、発生時の避難体制の強化を図っている。

適切な知識を持つことで日本の経験や研究を応用することにより、より効果的な人道支援ができるようになる。

今後はNGOや地域コミュニティとの連携を深め、人材育成や情報向上を目的とした研修などを行うことによって、人道支援システムの強化を図るべきだ。

## ボランティアの役割大きい

「ボランティアの役割は大きい」  
「ボランティアの役割は大きい」  
「ボランティアの役割は大きい」

「ボランティアの役割は大きい」  
「ボランティアの役割は大きい」  
「ボランティアの役割は大きい」



日本と日本の関係者による、議論するパネリストたち

### 善段から最悪を想定

「ボランティアの役割は大きい」  
「ボランティアの役割は大きい」  
「ボランティアの役割は大きい」

「ボランティアの役割は大きい」  
「ボランティアの役割は大きい」  
「ボランティアの役割は大きい」

# 活動を問う



震災について、ベネリストが質疑に意見を交わす  
シンポジウム。会場は参加者からも質問が相次  
いで（1997年10月23日のよみうり神戸ホーム）

震災11年、各地でさまざまな活動が行われている。その中でも、ベネディクト・センターが主催する「震災11年シンポジウム」が、被災地での活動の現状や今後の課題について、参加者から多くの質問が相次いで行われた。

## 校舎の耐震化不可欠

震災11年、各地でさまざまな活動が行われている。その中でも、ベネディクト・センターが主催する「震災11年シンポジウム」が、被災地での活動の現状や今後の課題について、参加者から多くの質問が相次いで行われた。

## 人材育成、授業に工夫を

震災11年、各地でさまざまな活動が行われている。その中でも、ベネディクト・センターが主催する「震災11年シンポジウム」が、被災地での活動の現状や今後の課題について、参加者から多くの質問が相次いで行われた。

「震災11年シンポジウム」が、被災地での活動の現状や今後の課題について、参加者から多くの質問が相次いで行われた。

「震災11年シンポジウム」が、被災地での活動の現状や今後の課題について、参加者から多くの質問が相次いで行われた。

「震災11年シンポジウム」が、被災地での活動の現状や今後の課題について、参加者から多くの質問が相次いで行われた。

「震災11年シンポジウム」が、被災地での活動の現状や今後の課題について、参加者から多くの質問が相次いで行われた。

「震災11年シンポジウム」が、被災地での活動の現状や今後の課題について、参加者から多くの質問が相次いで行われた。

「震災11年シンポジウム」が、被災地での活動の現状や今後の課題について、参加者から多くの質問が相次いで行われた。





安心できる学校、住まい、地域づくりを目指して  
－防災シンポジウム2006－

報告書

2006年5月

発行：国際連合地域開発センター防災計画兵庫事務所