

皆さん、こんにちは。ご紹介いただきました斉藤馨でございます。私は防災担当の統括官、つまり局長のもとで、参事官（課長）として防災に携わっております。主な所掌は、国連関係を含めて、いわゆる国際分野ということで、国際防災協力等、国際関係の仕事をしています。併せて、組織上の肩書は、普及啓発連携担当参事官という名前でございます。後々、説明の中で出てきますけれども、これまでどうしても防災というと、行政、公が中心となってインフラを整備したり、発災時の対応の準備をしたり、発災したら対応をしたりが中心になっていました。しかし、それだけでは防災は不十分だということで、一般の国民の方ですとか、企業、ボランティア、それから皆さんのような、色々な団体等、しっかりと防災にご参加頂けるよう広く担当しているところでございます。国連、または国際という仕事と、国内における非公共の部分の仕事とは、あんまり接点がないのではと、私も最初このポストに就いた時に思ったのですが、やってみると実は、仙台の会議というのは、今まさに皆さんにご議論いただいているように、実施していく中で、本当に隅々まで浸透をさせていくという仕事ですので、この二つの担当分野がうまく融合していると感じています。



本日は「国連仙台防災枠組と日本の方向性」という大きなタイトルでお話をさせていただきませんが、先ほど南先生が言われていたように、まさに看護の分野だけでなく、色々な分野の方々に仙台防災枠組をしっかりと実施、協力をしていただくために今活動をしておりまして、そんな中で本日はできるだけ看護の分野、これは非常にこの前の兵庫の枠組から比べると充実した、または完全に役割が変化したと言ってもいいくらい大きな変更のあ

った部分でございますので、できるだけそれをうまく伝えられるように工夫をしながら話をさせていただきます。

1. 国連防災世界会議政府間会議の様相について

第3回国連防災世界会議 結果概要

2015年3月14日(土)～18日(水)に仙台市で開催。

- 185か国の代表、国際機関、NGO等、本体会議に6,500人以上(首脳25名含む閣僚100名以上、国連事務総長、UNDP総裁)、関連事業を含めるとのべ約15万人以上参加。我が国で開催した国連関係の国際会議として最大級。
- 山谷えり子前防災担当大臣が議長を務めた。
- 天皇・皇后両陛下がご臨席のもと開会式が行われ、総理が挨拶を述べた。
- 新たな国際的な防災の取組指針である「仙台防災枠組2015-2030」を採択
- 総理が「仙台防災協カイニシアティブ」を発表し、今後4年間で計40億ドルの協力の実施及び計4万人の人材育成を行うことを表明。



両陛下御臨席の下の開会式



開会式後、山谷前大臣とワルストロム国連事務総長特別代表(防災担当)

この写真は、お気づきになったかもしれませんが、すごく撮るのが困難な写真でございます。皆さんから見て一番左にいらっしゃるのが、潘基文国連事務総長、その隣に私、その隣のブルーのスーツの方が、山谷前防災担当大臣、会議全体の議長という名誉あるお仕事をされていました。白髪の方は、国連事務局の会議進行の方、その方の1人において安倍総理大臣、さらに皆さまから見て一番右端には天皇皇后両陛下もご臨席頂いています。単に写真の自慢ということではなく、やはりこれだけハイレベルの方々が、お集まりになって、真剣に防災を議論したという極めて重要な会議だったと思っています。

本日は先ほど申し上げたように、できるだけ看護、または健康全体について、うまくご説明したいと思いつつも、まずはその前提として仙台防災枠組全体の話をしさせていただきます。その後、第2部として仙台防災枠組、またはその前の兵庫行動枠組における看護、ヘルスの位置付けについても併せて説明をしたいと思っています。

まず、いろんな所で仙台防災枠組、または国連防災世界会議の名前は聞いていらっしゃると思います。本体の会議は、政府同士の交渉の場であり、一般の方々はまだあまり入れず、お伝えできていないところもありますので、少しスライドショーを使って、雰囲気をお伝えしたいと思います。これは先ほど見ていただいた開会式の始まる前の場面です

が、国連の加盟国、開催当時で 197 カ国中で 185 カ国が今回の会議に参加をしました。わが国でこれだけ多くの加盟国が集まった会議は初めてとなりました。次の写真は、開会式の場面ですが、参加者数が多くなったことから、仙台の国際会議場に急あつらえて国際会議ができるような形にして実施をいたしました。各国の首脳級の方々が多く集まって、結局最終的には大統領や首相等、各国政府のトップの方々が計 25 名集まった大規模な会議となりました。

今回の会議の中で国連側と共に工夫をしたセッションは、ハイレベルダイアログです。各国の基本的には大臣や副大臣、首脳の方々がパネルで議論をして、その後聴衆とやり取りをするという仕掛けもしました。演台と聴衆が向かい合った形の会議ですが、これもやはり壇上でしゃべってらっしゃる方だけでなく、聞く側も非常に真剣に議論に参加をされている様子が、どの写真からも伝わってきます。またこれは、高市総務大臣、奥山仙台市長等、女性がたくさん写っていますが、テーマの一つに「女性のリーダーシップ」と題して、防災分野における女性のリーダーシップについても取り上げました。会議を通じて計 5 セッション行いましたが、ずっと皆さん真剣に議論に参加され、絶えることなく、熱気溢れるような会合ができました。

それから、日本はやはり技術の面で世界を 1 歩も 2 歩もリードしていますので、せっかくの機会ですので、防災産業のいろんな見本市なるものもやってみました。国連側も同じような取り組みをしており、世界中から名の知れた企業の最高経営責任者の方にたくさん来て頂き、自らのコミットメントを話していただく機会を設けたのですが、その点も今後期待できると思っています。

結局、会議の日程は 5 日間あったのですが、5 日間も会議をすると、だんだん間延びするのではと、最初私たちは心配して国連側と日程に関して相当議論をしました。しかし国連の側は、最後まで大丈夫だということで実施しましたが、参加された皆さんは、飽きることなく、間延びすることなく、議論をずっと続けていただけて、その点も良かったと思っています。

今まで、ずっと見ていただいたのは、基本的には政府間交渉が行われた国際会議場の中の話でしたが、会議場の外の仙台の町の中でも、色々な所で展示やパブリックフォーラムが行われ、町の中も当時は国連防災会議のポスター一色になっていたと思っています。と言いつつ、私はこの会議の責任者でしたので、5 日間、その前日の準備会合も 3 回あり、一回も外に出なかったのですが、国際会議場の中と同じように熱気が溢れていたというふうに聞いています。

2. 仙台防災枠組みの誕生

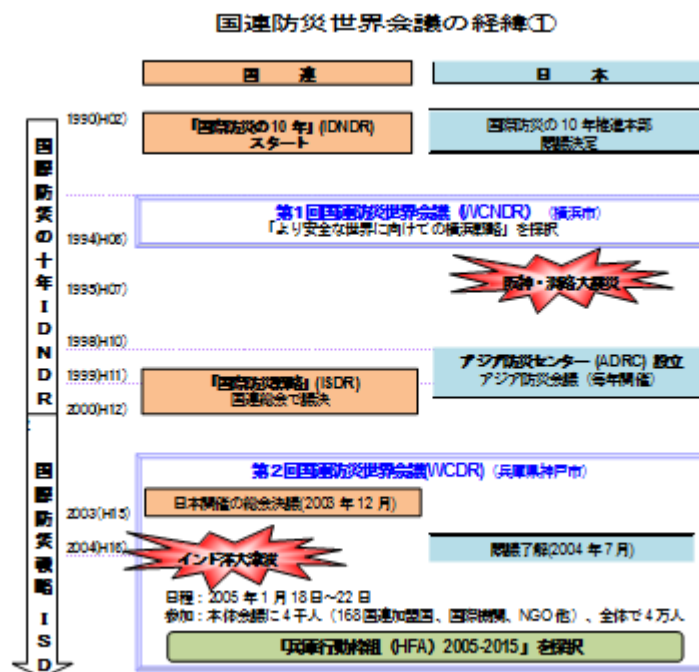
今日のメインテーマですが、「仙台枠組みはどうやって生まれたか？」につながる写真がいくつかあります。ここに出てらっしゃる方々、左下の方の方を除くと、皆、枠組みの議論や交渉をした面々です。一つの部屋を完全に交渉用に確保し、そこで議論を続け、最終

的に仙台枠組みとしてまとめていきました。右上に写っているのがその会議を取り仕切った、一番右から、タイの大使、真ん中がスイスの大使、そして一番左が国連の ISDR の責任者のワルストロム氏です。ここにも日本人が出ていますが、単に日本人というだけではなく、子どもも参加していました。

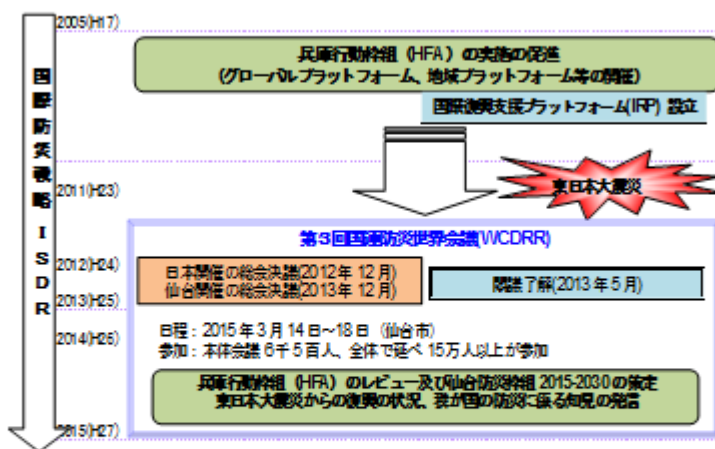
日本ではまだまだ子どもや若者、青少年が直接防災を磨いてというふうなところまでは十分に進めているとは言えませんが、国連の側は随分進んでおりまして、若者、子どもと若者というふうなことで、ステークホルダーの一つにしっかりと位置付けて、いろいろな若者たちがこの会議に来ておりました。そうするとホスト国としても、負けてなるものかということで、なるべく子どもたちにも参加してもらえるようにということで、いろいろ苦心をいたしまして、彼女にはスピーカーの 1 人として参加をしてもらいました。当然わが国の文化や伝統、または食事なんていうものも、外国から来る方々にお見せするというのも一つの重要な会議のテーマでございます。また左上にいるのは私でして、大分交渉が難航していたものですから、記者のかたがたに詰め寄られて、こんな感じで辛い夜を送っていました。右側にいるのが私の相棒の外務省の課長でございます。このように写真を見ていると楽しいのですが、時間がかかってしまうので、要は仙台の会議というのは一言ではなかなか言い表せないのですが、とにかく本当に多くの人たちが自らの防災を語る場として、非常によく機能したと自画自賛しています。

最近、仙台市が関連事業の報告書をまとめましたが、それぞれ色々なイベントが、しっかりと行われ、何らかの実施策も得られて、それを今後やっていこうというふうに皆がコミットメントしたということで、良い成果が得られたと思っています。

3. 国連防災世界会議の歴史



国連防災世界会議の経緯②



5

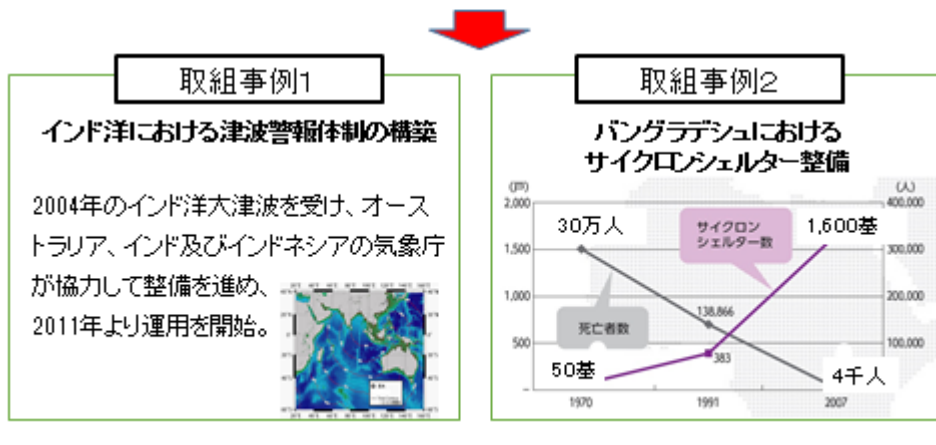
今までの要約は、非公式な会議の様子であり、このパワーポイントに書いてあるのが、公式な会議の概要です。これから後の話を理解して頂くために、少しだけ歴史を説明させていただきます。第一回目の国連防災世界会議は 1994 年に横浜市で、第 2 回は 2005 年に兵庫県の神戸市で、そして今回第 3 回目の会議は、東日本大震災の被災地ということで、仙台市での開催となりました。経緯を辿っていくと、まず国連防災の 10 年というのが、20 世紀最後の 10 年間であり、その中間報告という形で横浜に集まりました。その翌年に、阪神・淡路大震災があり、そこからわが国の防災も新しい時期に入ったと我々は考えています。国連の側も第 1 回の会議を終え、国連防災戦略、ISDR という専門の組織を立ち上げ、以来共に防災について取り組んできています。2005 年の兵庫での会議では、阪神・淡路大震災からちょうど 10 年ということで、是非させて欲しいと、わが国から提案をして会議を実施した経緯があります。その直前の 2004 年 12 月 26 日にインド洋大津波が起きて、それによって大分会議の性質も変わりました。それまではどちらかというとハイレベルというよりは、専門家たちの議論とを旨とした会議の準備をしておりましたところ、このインド洋大津波に関しては、単に被災地域のインド洋を取り巻く諸国だけでなく、リゾート地が集中しているということもありますけれども、欧米人の方々の被害が相当多かったことから、あまり感応の高くないヨーロッパ諸国も、一気に防災は非常に重要だということで、こぞって兵庫に参集されました。

そこでできた兵庫枠組みをこれまで 10 年間、国連と日本政府がリードする形で実施してきました。その結果、大分進んだところと、あまり進んでないところが大分はっきりとしてきました。枠組みそのものは 10 年間という期間を区切ってやってきたところもあり、そろそろ次をどうするのか、またそれに向けてどのようにフォローアップをして、成果を

一端まとめて次の第3回をやろうかと思った矢先に、東日本大震災の発生となりました。東日本大震災があり、他方では会議を2015年に実施しなければということもあり、当初日本が会議を招聘することには賛否両論ありました。やはり被災地でやるのは早いのではないかという意見もありましたが、最終的には被災地の方々、またはその自治体の方々とも相談をし、政府内でも相談をする中で、是非させてくれという覚悟を決めて、国連に提案したところ、各国とも快く第3回の会議も日本で開催することになりました。3回とも日本での開催という極めてユニークな経緯を辿っています。

兵庫行動枠組(HFA) 2005-2015の成果

- 開発途上国を含め、**各国の防災組織や制度が整備された。**
- **早期警戒体制**を含む災害応急対応体制が**強化された。**
- **科学技術の進展**の成果が**防災に活用**されつつある。



ここで気を付けないといけないのは、何も大きな災害、悲劇があったから各国が同情して日本開催を言っているわけではないということです。国連が取り組んだ10年よりもっと前から、どうやって次の災害から身を守るのかについて、日本は取り組んできた国であり、防災に関しては、その枠組みがあろうがなかろうが、やはり世界の最先端にいるということです。我々の自負だけではなく、各国がそのような目で見ているということです。通常の台風等の程度ではびくともしない日本が、東日本大震災といった大災害に見舞われ、それでもそこから何かを学び、それを克服していく過程を是非見たい、さらに学びがあるという期待を持って、日本での開催を押ししてくれたということを、私に会う人々は言ってくれました。そういう意味で、悲劇が会議を呼び込んでいるのではなく、体験した大災害から我々がさらに世界に還元できることを期待して、会議が開かれていたということです。

4. 仙台防災枠組みについて

1) 「より良い復興」の意味するところ

津波があり、政治的に非常に重要になったこともあり、準備段階から比べると一気に重要度が増した枠組みになりました。我が国のように法律があり、仕組みがあり、各自治体がしっかりとそれを実施するということが少なかったものですから、制度面、次の戦略枠組みでいうところのガバナンス部分、ならびに津波に対してはその兆候を察知し逃げるといのが唯一の身を守る術ですので、そのような警戒態勢を強化することが焦点化された面があります。ここに書いてありますように、インド洋の周辺国がリードして、津波警報態勢を構築して一定の成果が上がった点もありますが、他方で、結局のところ災害は無くならないので、どうしても被害は出ます。また特に最近の傾向として、経済被害がとにかく非常に大きい。それは災害の側が変化した以上に、社会が変化してきていることから、このまま兵庫行動枠組みを続けていって、こういった傾向を食い止められるとは誰も信じられないような状況となってきていました。例えば、ここにありますように都市化、特に東南アジアの諸国を見ていただければ分かるように、スラムのような所にどんどん人が集まり、そこが災害に対して脆弱である。同じ災害が起きても、たくさん人が集まっていますから、非常に被害が出てしまう。それから右の例は、タイの洪水ですが、それによって日本の生産が止まるという経済のグローバル化による損失が顕著になってきている。これが兵庫行動枠組みのもとでの防災だったと思います。

それからもう一つ、特に今回の議論の中でも最後まで白熱したところですが、各国に与える災害の悪影響は、災害の規模以上に、各国の経済社会状況によるところが大きいわけです。東日本大震災で、日本は何十兆円もの被害を受けても、それは GDP の数パーセントにすぎないということですが、ここにあるような国々では、一つの災害による被害が、その国の GDP を超えてしまう場合があるわけです。そういう国々は各国からの支援の中で、徐々に力を蓄えてきているのですが、一つの災害でまたゼロに戻ってしまう。このような両極化が進んできた現実がございまして、ですから、こういったことをどうするかというのが、まさに仙台で議論された中心テーマでございました。

我々としては、3回目の会議も日本で行うということを決めた時に、この会議を開催するにあたって目標を立てました。一つは、東日本大震災の教訓は我々だけのものではなく、世界中に還元したいこと。特に東日本大震災の際には、緊急救援隊だけではなくて、物資等いろいろな形で各国から支援をいただきましたので、そういった方々に災害のノウハウをお返ししたいと思いました。また日本はこれまでも今も、世界の防災先進国でございまして、そういったものを広く各国に還元してしく。各国から会議に来て頂くことで、防災等に興味を持って頂きたいと考えました。さらに、東北が復興していること、それから一部にはご承知のとおり、風評被害もまだまだ根強くある中で、やっぱりしっかり各国のハイレベルの人に見てもらい、風評被害、特に輸入規制をかけている国もたくさんあるものですから、トップの方々にしっかりと安全だということを見てもらうことも重要だと思いました。これら三つを会議開催国として、打ち立てて行ったところでございます。

政策的なことを言うと、先ほど災害と貧困の悪循環について言いましたが、日本は世界

の防災支援において、世界銀行と日本で半分を受け持つぐらい、大きなドナー国となっています。主としてアジア地域、さらに中東やアフリカに支援をしているのですが、一つの災害の発生で、これまで支援してきたことがゼロに戻ってしまうということを繰り返していると、いくら支援をしても、支援を受けている国が立ち立ちはできないというふうなことが起こります。これを何とかするには、防災の、または災害の被害の根本に立ち返って対策をする必要があると考えていたところでございます。

本邦開催の意義

- ①東日本大震災の経験と教訓を世界に還元
(海外からの支援に対するお返し)
- ②我が国の防災技術、ノウハウを世界各国で活用し、
世界の防災対策に貢献
- ③東日本大震災からの復興の現状を世界に発信する
とともに、被災地の復興にも寄与

12

仙台枠組みにおいて、日本政府として一番重要だと思ったのが、より良い復興です。日本も同じですが、どこの国も財政制約が厳しいことから、災害に対して 100 パーセント、120 パーセントの対策を政府が講じるわけにはいきません。もっと言うと、ドナー国もそこまで支援をできないのが実情でございます。そんな中で災害が起きて被害が出て、それは非常に悲しいことですが、それでまた元通りにしてしまうと、また同じ災害が来る。少なくとも災害が来たら、そのピンチをチャンスに変えて次の災害が来ても、それには同じような被害が出ないようにしていこうじゃないかというのが、より良い復興の考え方でございます。

例えば 1 ドルの事前投資で、被害を受けた後に復旧するために要する費用を 7 ドル分払おうというようなことも高らかに言われております。また例えばネパールを見ても分かる通り、ネパールをどうにか復興させなきゃいけないとみんなが今復興に入っていますけれども、あそこもまだまだ地震件というのは無くならないわけございまして、同じようにレンガ造りにほとんど鉄骨の入っていない家を建てれば、また壊れてしまうのは明らかです。そういったことではなくて、より良い復興をしようじゃないか、こんなことを主

張しました。これと関連して、事前の投資の方が重要じゃないかと。これは単純にインフラだけでなく、ソフトも含めてですが、特に津波もさつき出てきましたけれども、津波は逃げなければ絶対に助からないのはみんなが知っています。それに対して、スーパー堤防などのハードで完全に防ぎきるということは、はっきり言って、政策としてはあまり現実的ではなく、ソフトも含めて事前投資が重要だと主張をしてまいりました。これを通じて、先ほどちょっと見ていただいた支援をしている国々もすぐに合格点は取れないかもしれませんが、より良い復興、事前投資に支援を切り替えていくことによって、次の災害に対して少しずつ強くなっていく。こんなことを議論したところでございます。

2) 私が行ったこと

具体的に私は何の仕事をしていたのか、ちょっとだけ申し上げます。私がこの担当、またはこのポストに来たのは2014年の4月1日でございます。通常このクラスの大きな会議、例えば、京都議定書を作ったときの京都の会議とかですね。そんなことを考えると、3年ぐらいかけて準備をしていくのが普通です。少なくとも今回に限り、2年くらい必要かなと思ったわけですが、残念ながら、毎年日本も災害が起きるわけですから、災害が起きるたびに災害対応が忙しく、あまり準備をしてこられなかったという事情があります。他方で国連の機関、UNISDR ということで、あまり皆さまも聞いたことがない機関だと思います。防災の分野でよく出てくるのは、例えばUNDPとか、OCHAとか、そういう緊急支援をやっているところですが、このISDRというのはどちらかと言うと、有事平時含めて全体の機関のコーディネートをするところです。あまり皆さんになじみがないのですが、この人たちにとっても、世界会議は15年前にやったというノウハウしかない状況です。ですから、なかなかどういうふうな準備していいのかわからないというまま、どうも会議の開催の1年切ったところでそろそろやらないと、というふうなことになったようでございます。私はそれまで復興庁で原子力災害地域の復興担当をしておりまして、ちょうど中間貯蔵施設の調整などをやっていて、非常に重要な時期だったわけですが、急遽、内閣に呼び戻されてこの会議の担当をしたという経緯です。そんな中で準備を初日から一気に加速してやったわけですが、やって良かったなと思うのがいろんな場面であるんですが、その一つが、今回の仙台会議は様々な人々を含めること、また障害者に関して、非常に画期的な会議だったという評価をいただいています。もともとさっきの経歴のところから出てきませんでしたが、共生社会政策統括官、当時村木厚子さんでしたけれども、そのもとで参事官をやっていたときに、自殺対策の他に、障害者基本法の改正というのをやりました。当時は、差別禁止条約を批准するために、国内法を整備しなければいけないという議論の中で、じっくりと障害者の方々と議論して、必ずしも全部政府として受け入れることも難しい中、なんとか法律改正をして、晴れて昨年条約の批准をしました。そんな中で、私も彼らに言いたいことがすごくたくさんあって、いろいろ言ったんですけど、やっぱりしっかりと主張する場がないというのが彼らの一番の悩みでございまして、国連の会議でも、例えば女

性や子ども・若者とか、そういうグループに関してはちゃんと指定席があるんですけども、障がい者には実はないのです。せっかくこの会議を責任者としてやるので、ぜひ障がい者の方々の席も作ろうじゃないかというふうに考えまして、またワルストロム特別代表もこの問題に関心があったものですから、何とかやっつけていこうということで、最終的に非常に良い形でまとまりました。これは、確か半年ぐらい前に仙台の会議をインクルーシブにするぞというふうにみんなで発表したときの写真でございまして、ちょっとこれを触れななきゃいけないというのを忘れないために入れてあります。

会議自体は先ほど申し上げたように、5日間の日程でございまして。5日間かけていろいろなセッション、ハイレベルな首脳級のスピーチもあれば、ディスカッションもあり、合わせてそれぞれのテーマごとのワーキングセッションもあり、当然この外にパブリックフォーラム、関連事業が山ほどあった会議でございました。そんな中で、交渉、枠組みの交渉が必要であり、復興の方も含めて、両方を担当したものですから、非常に忙しくて、結局この会場から外には出ずじまいになってしまいました。

5. 国連防災仙台会議の成果

第3回国連防災世界会議の成果

仙台防災枠組2015-2030

期待される成果と目標、指導原則、優先行動、関係者の役割や国際協力を規定。
 事前の防災投資、「より良い復興」、多様な主体の参画によるガバナンス、人間中心のアプローチ、女性のリーダーシップの重要性等、日本が重視する点が盛り込まれている。

仙台宣言

各国の防災に対する政治的コミットメントを表明



26

この仙台会議の成果として、一つしか皆さんは多分認識ないと思うんですが、それが仙台防災枠組 2015 年から 30 年の締結でございまして。一番重要なのは、皆さん多分意識をされてないと思いますけれども、この枠組みは法的に義務づけられていない（ノンバインディング）ものです。COP の議論、今白熱していますけれども、COP、あれが合意すれば、各加盟国は法的に履行の責任を負いますし（バインディング）、ペナルティーもあります。仙

台防災枠組はずっとノンバイディングできています。バイディングにする必要はないと私は思っていますし、多分みんなが同じ思いだと思います。そういう議論もあまりしたことがないですが。別に防災というのは、誰かのためにやるのではなく、自分たちの社会を守るためにやり、何をやらなきゃいけないというよりは、いろいろなノウハウの中で、必要なことをしっかりとやっていくというふうなことです。それをやらなかったから駄目だというふうに言ったところで何の意味もないものです。新たな防災の枠組、それから併せて、こういったハイレベルの会合ですので、政治宣言、仙台宣言というものがまとめられました。前回の第2回も、先ほど言ったように、当初よりは政治的に重要な会議になりましたけれども、今回は準備段階から首脳級会合と位置付けて、首脳にも実際皆さん来てもらって、その場でのコミットメントというふうなことです。法的に義務付けるよりも、よほどこういった方々が自分の課題として防災に取り組むというコミットメントをするほうが重要です。仙台に集まった各国の首脳は、防災をしっかりとやるという政治的コミットメントをしたことが、あまり知られていませんが、成果の一つに挙げられます。

仙台フレームワークは20数ページあって、英語と日本語でページ数が違いますけれども、全部を読み解くのは相当難解だと思います。先ほど、バイディングじゃないと言いましたが、バイディングだと書けないことがいくらでも書けるんです。例えば、こういったことをやろうじゃないかという提案ベースで書いているので、いろんなことが書いてあって、もしかするとフィジブルじゃないことも書いてあるかもしれないと思って読むのが一番重要なこのフレームワークの読み方でございます。今現在もこのゴールの所で掲げた、読まなくてもいいのですけれども、ゴールを達成するためのグローバルターゲットをどういうふうに関心してモニタリングしていこうかと。いまさらのようにみんなでワーキンググループを作って検討をしています。もともと死者数一つを取っても、災害による死者数、実は日本でも災害が起こるたびに数字を決めるのがすごく難しいのです。基本的には消防の数字、それから警察の数字、それから医療機関の数字、いろいろ出ますけれども、どうしても消防の数字がまず出て行って、そうすると、必ずしもその数字が最後確定にはならない。それは、災害による死者じゃなかったりするわけで、日本でもそうなんです。世界中で死者数をカウントすること自体、極めて挑戦的で、一生懸命みんなで議論しているところです。

次の優先項目のところは後ほど、この次に出てきますので割愛しますが、その次のステークホルダーの役割というのが、これがある意味一番画期的なところでございます。バイディングじゃないとはいっても、各国同士の合意ですので、基本的には各国政府が何をやるのかというリストのはずでございますが、先ほども出ているように、防災に関しては、政府だけでは不十分だという中で、どうやって政府以外のステークホルダーズと書いてありますけど、そのかたがたに役割を割り当てることができるだろうかという苦肉の策です。そうは言っても、皆さんがこうやるというふうに勝手に私が約束するわけにはいかないので、よく読むと分かりますけれども、政府は、これらステークホルダーの方々にこういう

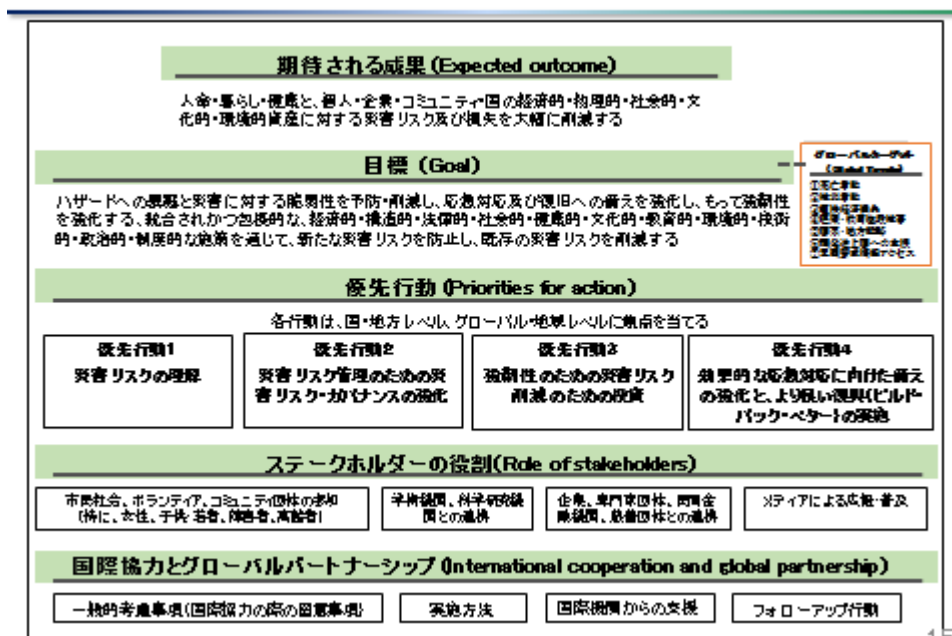
ことをやってもらえるように奨励をするだとか、環境を整えるみたいな書き方でなんとかこう無理くり書いてます。政府がというところを読み飛ばしていただいて、皆さんが、逆に皆さんにこういうことをやってくれと、また皆さんの代表、またはその同じ活動をしている別の国のかたがたが議論をした結果が、こういうのをやろうじゃないかと書いてあるので、それは全体がバイディングにはならないですけど、でもそれぞれのステークホルダーの部分はある意味、ぜひ、実施、チャレンジしてもらいたい内容のリストだと思っています。

最後の国際教育のところは一番白熱しましたがけれども、あまり今日の議論とはもしかすると関係がないので、飛ばします。この次の安倍イニシアチブという、わが国として今後4年間40億ドルの経済支援と合わせて4万人の防災を担う人材を育成していくというコミットメントでございます。

これだけ言わせてください。どうしてもフレームワークに皆さんの関心がいってしまっていて、それはそれで良いのですが、私も交渉だけではなくて、会議そのもののトータルコーディネートなものですから、いろんなところで日本の底力を外国の人たちに見てもらいたいと思いました。そのような中で、この方はEUの委員会の副委員長ですが、次のように褒めて下さっています。「これだけの会議を、しかも被災地ということで、実は会議場そのものはあまりインフラ的にも十分でない中で、何一つ参加者に不自由を感じさせることなく実施をして、しかも国連の会議では珍しく、最終日以外はほとんど時間が押さなかった。やはり、日本以外にはできないだろう。何かビッグなことをやりたかったら日本でやるのが成功の秘訣だ」と、彼女は随分気に入ってくださって、言ってくさっています。こういうふうな、防災もそうですけど、それ以上に日本の底力を世界の国々に示せる良い機会となりました。

6. 仙台防災枠組みを読み解く

「仙台防災枠組2015-2030」



仙台防災協カイニシアティブ

1 基本的考え方

- ◆ 災害は、貧困撲滅と持続可能な開発に対する障害であり、人間の安全保障に対する脅威。
- ◆ あらゆる開発政策・計画に防災の観点を導入する「**防災の主旋化**」が重要。ポスト2015年開発アジェンダにも防災が明確に位置づけられることが資源動員者の観点から重要。
- ◆ 本年中の合意が求められている気候変動交渉においても、「適応」への取組に大きな関心。防災分野での確固たる取組は、気候変動交渉にも貢献する。
- ◆ 日本は、防災先進国としての知見と技術を世界に共有しながら、国際社会と共に、災害に負けない強靱な社会を構築していく。

2 基本方針

- ◆ 防災政策については、兵庫行動枠組の時代(過去10年)の経験も踏まえ、以下の3点を重視。
 - ①**長期的視点に立った防災投資**
災害後の緊急対応・復旧よりも、事前の防災投資の方が費用対効果が高く、持続可能な開発に資する。
 - ②**「より良い復興(Build Back Better)」**
災害後は、災害に強い国・地域づくりのための根本的な措置を実施する契機。
 - ③**中央政府と多様な主体の連携**
中央政府を中心として、地方自治体、民間企業、NGO/CSO、国際機関・地域機関等、ネットワークによる対応。
 - ◆ 協力の実施に当たっては、以下の視点を念頭に置く。
 - ①**人間の安全保障**のアプローチと女性の参画推進(女性、子ども、高齢者、障害者への配慮・参画)
 - ②**気候変動の影響への適応**の観点も踏まえた協力(防災協力は気候変動への適応に資する)
 - ③**日本の知見・技術**を、現地の実情に合わせて活用(官民連携、自治体連携等)
- ➡ 具体的措置として、①ソフト支援、②ハード支援、③グローバルな協力和地域協力の推進を効果的に組み合わせる。

28

ようやく第2部に入ります。ここからがきょうの本題となりますが、各国の政府全体でどのように防災を定着させていくかという視点がすごく多かったのは否めません。それは、仙台枠組みの前の兵庫行動枠組みも、我々が議論の中心を担い、我々がやっていることをみんなにある意味やってもらいたいみたいなどころでできているのです。ですから、結構自分達が行っていることがほとんどです。ただ、他国から見たら、それが当たり前にはできていないという温度差を縮めていくという啓蒙活動なので、そういう意味で諸外国に何をやって欲しいかという視点が多かったのは事実だと思います。そんな中で健康に関しては、非常に大きな、ある意味われわれが相当教えられた分野でございます。まず、これは読み解かれているとは思いますが、念のため言うと、兵庫ではヘルス、もともと仮訳が保健となっているので、保健で通しますが、ヘルスに関しては、とにかく災害が起きたら、病院とか自治体が機能を停止したら、皆が困りますということで、医療機関、病院が強靱でなきゃいけないから、そういうものとして位置付けられています。逆にそれだけなんです。なんでそうかと言うと、だんだん分かってきたのが、兵庫行動枠組みは人的被害を結局、死者だと思っているということです。要は、早く助けないと死んじゃいますと。担ぎ込む病院がないと死んじゃいますという、そこで多分思考停止をされていて、そこから先、またはそれがぐるぐる回って、準備の段階からどんなことをやっていかなきゃいけないかまで気が回っていないんですね。なんでそうかと言うと、ヘルスの人たちが兵庫行動枠組みの議論に参加していなかったからです。それを今回は交渉中から、WHOの方もすごく一生懸命に色々な機会に参加されて、ヘルスはいろんなことができるし、ヘルスの視点がないと、

結局プランニングがうまくいかないということを随分おっしゃっていた。そこで兵庫で不十分だったということ、ヘルス分野の人々が、皆さんも含めてなのかもしれませんが、しっかりと認識して、次はしっかりと防災にヘルスの視点が必要だというふうなことを、相当早い段階から活動を始められたと思います。

仙台防災枠組における「保健」に関連する記載(抜粋)①

I. 前文

14. こうした背景の下で、また、災害リスクを削減するためには、以下の点に集中して、既存の課題に対処するとともに、将来の課題に対して備えることが必要である:

・人・コミュニティ・国家の経済・社会・健康・文化・教育面の強靱化と環境への投資、さらに技術及び研究を通じた同様の取組

15. 本枠組は、自然又は人為的なハザード、関連する環境、技術、生物学的なハザード及びリスクによってもたらされる、小規模・大規模、頻発・希発、突発・遅発の災害リスクに対して適用される。また、本枠組は、あらゆるレベルや全てのセクターにわたり、災害リスクのマルチハザードな管理の発展を導くことを目的とする。

41

仙台防災枠組における「保健」に関連する記載(抜粋)②

II. 期待される成果とゴール

16. 強靱性の構築や損失・損害の削減には一定の進展が見られたものの、災害リスクの大幅な削減には、人々とその健康と暮らしにより明確な焦点を当てて根気強く、粘り強く取り組むこと、そして進捗状況を定期的にフォローアップすることが必要である。兵庫行動枠組に立脚し、本枠組は今後15年間で以下の成果を達成することを目指す:

人命・暮らし・健康と、個人・企業・コミュニティ・国の経済的・物理的・社会的・文化的・環境的資産に対する災害リスク及び損失を大幅に削減する

この成果を実現させるためには、本枠組の実施とフォローアップにおいて、また、成果の実現に必要な、それを誘導し、可能にする環境の創出という点において、各国の全てのレベルでの政治的指導者による強力なコミットメント及び参画が求められる。

42

仙台防災枠組における「保健」に関連する記載(抜粋)③

II. 期待される成果とゴール

17. この期待される成果を実現させるために、以下のゴールが追求されなければならない:

ハザードへの暴露と災害に対する脆弱性を予防・削減し、応急対応及び復旧への備えを強化し、もって強靭性を強化する、統合されかつ包摂的な、経済的・構造的・法律的・社会的・健康的・文化的・教育的・環境的・技術的・政治的・制度的な施策を通じて、新たな災害リスクを防止し、既存の災害リスクを削減する

この目的を追求するためには、開発途上国、特に後発開発途上国、小島嶼開発途上国、内陸開発途上国及びアフリカ諸国並びに特定の課題を抱えている中所得国の実施能力を、各国の優先事項に沿った実施手段の提供のための国際協力を通じた支援の動員を含め、向上させることが必要である。

43

仙台防災枠組における「保健」に関連する記載(抜粋)④

II. 期待される成果とゴール

18. 本枠組の成果とゴールの達成に向けた進捗状況の評価を促進するため、7 つのグローバルターゲットが合意された。これらのターゲットはグローバルレベルで評価され、また適切な指標により補完される。各国のターゲットや指標も、本枠組の成果とゴールの達成に資する。7 つのグローバルターゲットは以下のとおり:

- (a) 災害による世界の10万人当たり**死亡者数**について、2020年から2030年間の平均値を2005年から2015年までの平均値に比して低くすることを目指し、2030年までに世界の災害による死亡者数を大幅に削減する。
- (b) 災害による世界の10万人当たり**被災者数**について2020年から2030年間の平均値を2005年から2015年までの平均値に比して低くすることを目指し、2030年までに世界の災害による被災者数を大幅に削減する。
- (c) 災害による直接経済損失を、2030年までに国内総生産(GDP)との比較で削減する。
- (d) 強靭性を高めることなどにより、**医療・教育施設を含めた重要インフラへの損害や基本サービスの途絶**を、2030年までに大幅に削減する。
- (e) 2020年までに、国家・地方の**防災戦略**を有する国家数を大幅に増やす。
- (f) 2030年までに、本枠組の実施のため、開発途上国の施策を補完する適切で持続可能な支援を行い、開発途上国への国際協力を大幅に強化する。
- (g) 2030年までに、**マルチハザードに対応した早期警戒システムと災害リスク情報・評価の入手可能性とアクセス**を大幅に向上させる。

44

なぜ健康が重要かですが、最近の災害の被害を見ると、ドカンと来るんですね。当然毎年来るタイプのものもありますが、やはりアメリカのカトリーナにしても、四川地震にしても、まさに東日本大震災もそうですが、ドーンと大きな災害が来る。そうすると、対応も長期化しますし、その後の復旧、復興も長いと。さらに総力戦になるので、準備もしっかりしておかないと、対応自体もできないという大規模化とか、そういったものが一つ大きく影響しているような気がします。日本もすごく顕著で、要は毎年来るような災害は日本は克服できたと思うんですが、阪神・淡路大震災があって、東日本大震災があって、あまりの規模の大きさゆえに、全ての部門の機能が一旦停止してしまった。阪神・淡路のときにも、ある意味、そこでいったんガラガラっと崩れた所からどうやって被災者の方々の生活に寄り添って、自立させていくかなんてことを、心のケアとその他のことも含めて、やはりヘルス分野の課題と捉えておられた。世界全体が、やはり生きるか死ぬかっていうよりも、その先の被災後も含めて、どういうふうに被災者の生活と健康を守っていくかというところまで、防災の視点に入ってきていて、今回新たに仙台枠組みで健康が重要な要素として加えられた背景かと思います。言うまでもないですが、日本はこれから大災害の発生を想定していますので、出たところ勝負で、あるいは緊急搬送先の病院さえ機能していれば何とかかなるとか、そういうふうなことでは間に合わないと思っています。

もう一つ興味深かったのは、ヘルスに関しては私が基本的に議論をした人たちは2人というか、2カ所でした。一つはWHOですね。WHOの人はすごく、先ほど言ったように、いろんな所で暇さえ見つけたらとにかく訴え続けていました。もう一人、健康をここまで含めた功労者は、マルガレッタワルストロムさん、今回の国連側の責任者です。経歴を見てお分かりのように、高等弁務官事務所もいらしたし、その後赤十字でも長く働かれて、その中で、彼女は災害というよりは、人道支援も含めて、ヘルス分野の重要性を身に染みていたようです。先ほども言いましたが、私は2014年の4月に着任してすぐに議論を始めて、こちらからは、例えば障がい者が含まれていないのはひどいじゃないかと、毎日私は言い続け、彼女は健康が重要と言い続け、ヘルスは議論するたびに彼女の優先度のトップに上がっていったような気がいたします。当然、健康が重要と思える素地があり、それを後押しするWHOもあり、受け入れる側のISDRの方も健康に関して極めて感度が高かったということで、今回これだけしっかりとヘルスを位置付けられたと知っているところです。

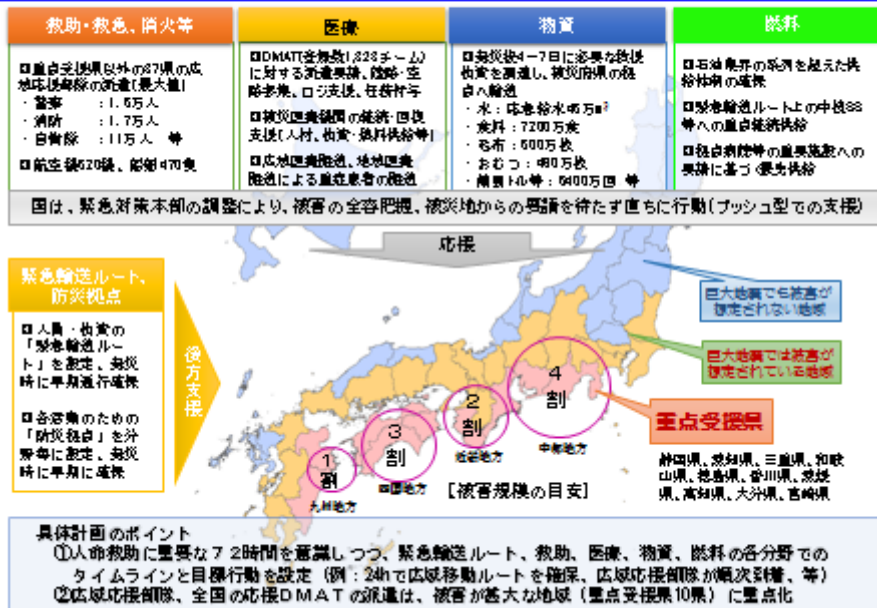
実際どう位置付けられたかですが、まず防災分野とヘルス分野は当然別の分野ですが、災害リスクを減らすためには極めて近い分野であり、重要な関連政策だという認識をまずしたことにあります。それからもう一つは、エボラ熱の発生があり、いわゆる生物学的ハザード、疫学上のハザードを、防災の中できちんと準備しなきゃいけないのではないかと、この枠組みの中に入ってきました。そういうトピックスとしてのヘルスみたいなところと、それから先ほど言われている、被災者の健康というのが単に命だけではなく、健康というところが防災の重要な保護する対象になってきたというようなことが、書

かれています。ここにもあるように、例えば人命だけじゃなくて暮らし、健康、等などに対するリスク、損失を削減するのが目標になっています。だから、単に命を守れというだけでなく、先ほど申し上げた被災者の生活とか、そういったところまで含めて、目標に掲げています。それから統合され、且つ包括的な、それぞれの分野においても健康分野の政策を通じて、災害リスクを減らしましょう。または新たな災害リスクが発生するのを削減していきましょうというふうにして、マルチハザードを対象として、かつアプローチもあらゆる関連分野の政策を統合してやっていこうと考えています。そういうふうな意欲的な枠組みになっています。死者数や死傷者数等、健康に関係するターゲットも設定されていますし、Bの欄では、引き続き医療施設も重要インフラとして、事前の準備もしっかりと目標に入っています。重要なところを確か四角で囲み、優先行動についてもいくつか健康に関して特に出しています。要は、災害リスク削減のための投資の中に、保健システムを強靱にすること、それからその次のまさに今回優先行動1が理解することなのですが、そのリスクを理解する上で、要はいろいろなところに投げかけているんですけど、この保健の部分に関しても、災害リスクを理解するために、保健従事者の能力向上が必要であり、保健従事者に対する専門技術に対する期待も表しています。当然その中で災害医療みたいなどころをしっかりと強化してほしいということも書いてあります。既存の保健分野が実施することに関しても表記し、保健分野や災害分野が、健康分野全体がしっかりとスキルアップをして、災害リスクを減らすための重要な要素として掲げられている点が重要と思っているところです。併せて、ここも専門家なので当然なのかもしれないのですが、結局、今回の東日本でもまさに障がい者の方や、要支援者等の方々もそうですが、事前に十分に把握されておらず、または実際に手が足りなかったこともあって、十分にそういった個別ニーズに対して、オンゴーイングのオペレーションの中で、十分対応できなかったという反省もあります。ある意味災害規模が大きくなればなるほど、生命に関わるような疾患を抱えていらっしゃるの方々に関しては、事前、それから発災中、事後、全てにおいてしっかりと正確に理解し、それを計画の中に盛り込んでおかないと、いざ発災したときに対応できないというふうなことも書かれています。これは国連の文章なので、記載することでそれらの人々に参加いただくことを目指しています。人々に参加いただくことは、どちらかというと、日本のように制度が整っている所では、やはり専門家のかたがたに、こういったかたがたの計画についてしっかりと関与をしてもらう必要があるというふうに読んでいくべきだと思っています。それから一番重要なのが、自分たちが何をやるのかっていうのは政府が主語で、うまく書けないので、いろいろ工夫をしておりますけど、各ステークホルダーの役割として、いずれにしても一番上に線があるように、政府が全般的責任、または国民の生命財産も、各国政府の責任で、そこをないがしろにすると、本当にさぼる国もあるのですね。それをしっかりと書いた上で、ただ政府が他のステークホルダーとの間で、その責任を共有またはしっかりとパートナーシップを組んでやりなさいというふうなことも、この中で書いてあります。特に学術科学研究ネットワークに関しては、要はいろいろな分

野の学術がございしますが、それぞれの視点から中長期的に新規災害リスクも含む災害に関して、その分野としての知見をしっかりとインプットしてくれというふうな意思表示でございします。その次の研究うんぬんとかそういうのは、どうなのか私の口から言えないところもありますけれども、それにしても、政府の側はこういうふうな方向性でございしますので、そこから先、正直申し上げて、どこまでそれぞれ分野が担当している省庁が受け入れる準備が既に整っているかというところと心もとないところがありますけれども、いずれにしても皆さんからのインプットを受け入れる、そういう方針はこのフレームワークの中にしっかりと書きこんであります。私も含めて行政の側の人間というのは、そこまで専門家ではないので、実際何が欲しいですかと政府に言っても、すぐにはこれとこれをアドバイスしてくれというふうに出てこないというのが常でございしますので、そういう意味では、それぞれの研究機関なり、そのネットワークが主体的に災害リスクに関して、分析をして、提言をしていくというタイプの取り組みを今後期待するというのが、日本的にはこの部分の読み方だというふうに確信をしております。国連のところは、関係あるのか分からないので飛ばしますが、国際機関同士もそういったことでしっかりと連携をしてやっていくというふうに書いてあります。

兵庫行動枠組みから仙台枠組みの中で一番大きく変わった分野は健康です。WHOの方がいろいろな所で書かれているので、皆さんも見たことがあると思いますが、兵庫枠組みの中で健康は3回しか出てこなかったと。絶対私は4回出てきていると思っているのですが、いずれにしてもとにかく出現回数ではなくて、位置付けが完全に変わっているのです。それをぜひご理解いただきたいのと、先ほど言ったように、そうはいつでも私自身も健康の専門家ではないし、逆に健康の専門機関である厚生労働省にしても、必ずしも十分に新たな課題について、どういうアプローチで、アドバイスをもらうかなんてところまでは、すぐには思い至らないので、逆にいろいろな形で防災に関する提言を積極的にしていただくことによって、少し新たに与えられたミッションについて、具体的な議論が始められるんじゃないかと思っていますところでございします。

南海トラフ地震における具体的な応急対策活動に関する計画の概要



26

最後に、これはお願いですが、南海トラフ発生の可能性あり、これだけ広域なのですが、われわれ日本人の常なのかもしれないですが、どうやっても計画するとうまく全部足りてしまう。DMATにしても、何にしても、しっかり応援体制が組めてしまう。プランに書いてあるとおり、全ての末端まで、全ての機関、全てのスタッフが100パーセントうまく稼働できての話なので、実際にはそうではないということは、東日本大震災で明らかです。そういった中で、この災害の規模の大きさをぜひ共有して頂き、わが国の災害リスクの軽減に向けて、どんな貢献ができるのかについて、ぜひ頭に置いて考えて頂きたいと思っています。タイムラインも作って、DMATの進出とかいろいろやって、それぞれ地点まで決めているんです。それぞれの緊急ルートの警戒手順も全部決まって。そのとおりいけば多分対応できるんでしょうが、実際には、必ずしも計画どおりに物事が進まないのが世の常です。まだまだ足りていないところがあるはずなのと、それぞれの分野の専門家がまだこのプランの議論に入っていないはずです。役所ベースでプランを作っているのです。実際の実行性に関しては多分検証はされていないということでございます。いずれにしても、こういった想定災害に関して、たくさんリスクシナリオを出しています。こういったものを含めて何ができるのか。割り当てられているもので何が非現実的なのかを議論していただくと非常に将来の備えとして意義があるんじゃないかと思っています。実は昨日国連で、世界津波の日の制定が第2委員会でも採択されて、年内には国連総会を通過する予定です。仙台の会議のときに日本から提案をして、来年11月5日から世界で津波防災を訴える日になる予定でございます。

「世界津波の日」の制定について

《背景》

○津波の脅威は、世界の多くの国で共有される懸念。
○実際に、地震により引き起こされる津波は甚大な被害を及ぼし、世界各地で被害が発生。

〈参考：各地における被害〉

- | | | | |
|--------|-----------|--------|---------|
| ・1960年 | チリ | ・2009年 | サモア沖 |
| ・1998年 | バブアニューギニア | ・2011年 | 東日本大震災 |
| ・2004年 | スマトラ沖 | ・2013年 | ソロモン諸島沖 |
| ・2007年 | ソロモン諸島沖 | | |



○国際社会が津波に対して意識を高めることが、津波による犠牲者の数を減らすためにも重要

○国連防災世界会議のフォローアップとして、津波の脅威と対策について理解と関心を深めるため、11月5日（※）を「世界津波の日」に制定すべく、国連の場で我が国から提案しており、年内に総会での決議採択される見込み。

（※）11月5日「津波防災の日」について

- ・日本では、法律で11月5日を「津波防災の日」として制定。
- ・由来としては、嘉永7年（1854年）11月5日の安政南海地震（M8.4）で和歌山県を津波が襲った際に、稲に火を付けて、暗闇の中で逃げ遅れていた人々を高台に避難させて命を救った「稲むらの火」の逸話にちなんで定められている。

58

仙台枠組みについて、さらにご関心を持っていただいて、いろいろな形でアドバイスをいただければ幸いです。私、内閣府ということで、政府全体の調整を担っておりますので、直接厚生労働省が担当することが多いかもしれませんが、何かあれば、内閣府にご提案いただければ、政府の中でしっかりと受け止めて、さらに議論を深めていけると思いますので、どうぞご協力をよろしくお願いいたします。以上でございます。

南 齊藤参事官、本当にありがとうございました。私たちもレポートを読んだり、いろいろなインターネットで調べたりしても、実感としてよく分かっていない部分というのがありますが、きょうはご説明をいただいて、なるほど、そういう経緯の中なのかとか、どういう位置付けなのかというのが、より分かりやすくなったというふうに思います。初めてお聞きになった方もいらっしゃると思いますし、今後とも、看護系のヘルスに深く関わっている看護系の学会として、どういうふうに取り組んでいくかを検討していきたいというふうに思います。

（了）