

仙台防災協カイニシアティブ

平成 27 年 3 月 14 日

災害は、人類が長年にわたりさらされてきた脅威である。災害は、一瞬にして人々の命を奪い、また生存者を苦しめる。災害はまた、経済・社会インフラを一瞬にして破壊するなど、長年の開発の成果を押し流し、国際社会の貧困撲滅と持続可能な開発に向けた取組に対する障害となる。すなわち、災害は、個人と社会の尊厳ある存立を脅かす、人間の安全保障に対する脅威である。我が国はこれまで数多くの災害を経験してきたが、2011 年 3 月の東日本大震災の経験で、この認識を新たにしたところである。

この観点から、個々人の人間の安全保障に対する脅威を除去し、貧困撲滅と持続可能な開発を実現するためには、防災の取組が不可欠である。それは、単に防災のための施設を整備するというだけではなく、政府が防災を政策の優先課題と位置付け、あらゆる開発政策・計画に防災の観点を導入し、防災への投資を拡大すること、すなわち「防災の主流化」を推進し、災害に負けない強靱な社会を構築することを必要とする。今般の第 3 回国連防災世界会議で採択されるポスト兵庫行動枠組は、そのための国際社会の指針である。本年 9 月の国連サミットで採択されるポスト 2015 年開発アジェンダにおいても、防災が明確に位置付けられ、開発のための資源が防災にしかるべく動員される必要がある。

また、防災は、気候変動の影響への適応の観点からも重要である。近年世界各地で発生している異常気象や大規模自然災害については、気候変動との関連性が指摘されているものもある。本年末の国連気候変動枠組条約第 21 回締約国会合（COP21）において、全ての国が参加する公平かつ実効的な新たな合意の採択に向けて、気候変動交渉が行われている。交渉の場においては、温室効果ガスの削減（緩和）と並び、とりわけ気候変動に脆弱な途上国の間では、気候変動の影響への適応策への取組に大きな関心が集まっており、防災分野での確固たる取組は、気候変動交渉にも大きく貢献するものである。

我が国は、地理的・気象的な要因から、その長い歴史の中で、数多くの災害を被ってきた。しかしながら、災害の度に、我が国は繰り返し、繰り返し防災の知見と技術を積み重ね、それを国内の防災施策に生かしてきた。さらにその知見と技術を国際社会と共有すべく、防災の国際協力を進めるとともに、今回を含め 3 回にわたり国連防災世界会議をホストし、防災に関する国際社会の議論を主導してきた。その結果、国内における災害の被害は激減し、また国際協力の面でも質・量共にトップドナーの地位を占めている。

かくして我が国は「防災先進国」を自負するに至っているところであるが、しかし今なお東日本大震災を始めとする様々な災害を経験していることも事実

である。我が国がその策定に貢献してきたポスト兵庫行動枠組に沿って、かつ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」を構築していくべく、今般の第3回国連防災世界会議の機会に、我が国の貢献策として「仙台防災協力イニシアティブ」を発表する。

1 基本方針

(1) とるべき防災政策については、兵庫行動枠組の策定以来10年の経験も踏まえ、特に以下の3点を重視する。この基本方針を、今般の第3回国連防災世界会議の機会のみならず、今後の防災に関する国際的議論の場で発信し続けていく。

① 長期的視点に立った防災投資

災害が発生する度に緊急対応・復旧措置をとっているだけでは、災害に対する強靱性の強化は望めない。長期的な視点に立ち、防災のための予算を確保し、対策を講じていくという防災への事前投資が重要である。防災への事前投資にかかる資金は、総じて災害発生後の緊急対応・復旧に要する資金よりも少なく、費用対効果が高い。また、防災への事前投資は、開発の成果を災害から守り、持続可能な開発に資する。実際、我が国は防災への事前投資の結果、災害に強い社会を構築してきた歴史があり、そのことが我が国の経済発展を支えてきた。

② 「より良い復興 (Build Back Better)」

災害後は、土地利用計画の見直し、建築基準の見直し、防災インフラの整備等、災害に強い国・地域づくりのための抜本的な措置を実施する契機となる。災害前と同じ状態にただ戻すのではなく、被災の教訓を踏まえ、脆弱性を克服し、災害に対しより強靱な社会への復興、すなわち「Build Back Better (より良い復興)」が必要である。東北における東日本大震災からの復興の取組を含め、「より良い復興」の取組を継続的に国際社会に発信し、国際社会に広く普及させていくことが重要である。また、緊急支援から復旧・復興支援を切れ目なく実施する。

③ 中央政府と多様な主体の連携

災害から人命と財産を守る責任は、各国中央政府に第一義的な責任があるが、中央政府が主導的な役割を発揮して、地方自治体、民間企業、非政府組織(NGO)・市民社会組織(CSO)、研究機関、メディア等各主体が連携しながらそれぞれの役割を果たす体制を構築することが必要である。国際協力の場合に

は、これに加えて、防災に係る国際機関や地域機関等も含めたネットワークによる対応が効果的である。

(2) 防災協力の実施に当たっては、その質を高め効果的なものたらしめるため、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

上述のとおり、災害は人間の安全保障に対する脅威であり、防災に当たっては個人がさらされる脅威という観点、すなわち人間の安全保障のアプローチをとる必要がある。災害発生時には、全ての被災者が脆弱な立場に置かれるが、女性や、特に脆弱な立場に置かれやすい子ども、高齢者、障害者等の固有の状況やニーズに配慮した形で、かつこれらの人々が参画する形で防災に取り組むことが必要である。

特に、我が国は、ジェンダー平等と女性の能力強化を重視しており、東日本大震災の教訓として、災害予防、災害救援、復旧・復興の全ての段階での意思決定に女性が参画することを重要視している。そのためには、女性のリーダーシップを高めるための人材育成も必要である。

② 気候変動の影響への適応の観点を踏まえた協力

防災協力は、気候変動の影響への適応にも資するものであり、小島嶼国や後発開発途上国を始め気候変動の影響に脆弱な国々に対して、防災を我が国支援の重点項目の一つとし、支援を実施する。このことを通じて、気候変動交渉における全ての国が参加する新たな合意の採択に貢献する。

③ 日本の知見・技術の活用

上述のとおり、我が国は幾多の災害経験を乗り越えて、防災分野での知見と技術を積み重ねてきた。さらに、技術革新の著しい地球観測や情報通信技術 (ICT) などを活用した災害観測、分析、予測などの最先端の科学技術の成果を導入するとともに、ハードとソフト両面を適切に組み合わせ、我が国の知見と技術を、現地の実情に合わせた形で活用することで、国際社会に対して日本ならではの貢献を行うことができる。特に、技術の相当部分は民間部門や自治体において開発・蓄積されていることを踏まえ、民間部門を始め様々な主体からの提案を積極的に取り入れつつ、官民連携、自治体連携による防災協力を推進する。

2 具体的施策

具体的措置として、(1) 法・制度・体制構築支援、人材育成等のソフト支援、

(2) 経済社会基盤整備を中心とするハード支援, 及び(3) グローバルな協力と広域協力の推進を効果的に組み合わせた協力を行う。このため, 2015年から2018年の4年間で, 防災関連分野で総額40億ドルの協力を行い, また各国の防災を牽引し, 災害後のより良い復興を担う行政官及び地方のリーダーなどの人材を, 計4万人育成する。

(1) ソフト支援

国家として防災の取組を行う基本的な土台として, 法・制度・体制構築を支援するため, 専門家派遣等の技術協力を行う。また, 防災に関するシステム整備のための専門家派遣等の技術協力, 防災行政関係者や防災に関与する関係者(NGOや開発関係者, 教育関係者等)に対する研修を実施する。

【法・制度・体制構築支援】

- ◇ 防災関連法令(災害対策基本法, 土地利用関連法令(災害危険地域に関する法令等), 建築基準法令等)
- ◇ 防災基本計画, 治水計画マスタープラン, 都市計画マスタープラン, 国土・土地利用計画, 都市計画・関連制度等
- ◇ 政府(中央政府・地方自治体)の防災部門の設置・体制づくりの支援・強化, 財政への影響が強い国におけるファイナンスを含めた対応方法の検討(災害復旧スタンド・バイ借款を含む。)
- ◇ 国際的防災・緊急人道対応に向けた官・民・NGO連携システム構築・強化支援

【人材育成・その他技術協力】

- ◇ 災害リスク評価(ハザードマップ作成, 気候変動適応研究支援等)
- ◇ 災害の観測, 予測, 予警報のための技術(情報通信技術(ICT), 地球観測(宇宙技術)・地理空間情報を含む。)
- ◇ コミュニティ防災, 防災教育
- ◇ 防災政策立案及び緊急災害支援(国内・国際)のための人材育成・訓練・技術移転
- ◇ 防災における女性のリーダーシップ推進のための研修

(2) ハード支援

上記1の基本方針を踏まえ, 日本の技術・工法を生かして, 事前の防災投資としての経済社会基盤(インフラ)整備と, 被災後の緊急・復興支援を行う。特に防災インフラや災害に強いインフラの整備は, 我が国が推進する「質の高いインフラ」の重要な要素である。

【事前の防災投資としての経済社会基盤整備】

- ◇ 災害予防のための洪水対策，土砂災害対策，高潮対策，植林を含む森林整備等
- ◇ 災害の観測，予測，予警報のために必要な人工衛星，情報インフラ基盤の整備
- ◇ 建造物の性能補強（耐震，耐風等）
- ◇ 防災関連機材の供与
- ◇ 災害に強い交通施設・ライフライン施設・公共施設，防災に係る情報通信施設等の整備

【被災後の緊急・復興支援】

- ◇ 被災後の緊急支援
- ◇ 復旧・復興支援

（３）グローバルな協力，広域協力

災害の被害は複数の国に及ぶことがあり，また経済のグローバル化によるサプライチェーンに影響を与えることから，防災は国境を越えた取組が必要という意味でグローバルな課題である。また，ポスト兵庫行動枠組の下での取組の達成状況を適切にフォローアップする仕組みの構築が必要である。このため，世界の防災活動の普及や関係国際機関の協調を図る役割を担う国連国際防災戦略事務局（UNISDR）への支援を強化する。

さらに，ポスト兵庫行動枠組に明確に位置づけられる「より良い復興」を強力に推進するため，国際復興支援プラットフォーム（IRP）の活動や体制づくりへの支援を強化する。

また，災害状況，社会・文化的背景，脆弱性が類似の国に対し広域の協力を実施することで，対象国同士の教訓を共有しつつ協力効果の拡大を目指す。

- ◇ ポスト兵庫行動枠組で新たに設けられるグローバル・ターゲットのモニタリングやその手法の改善，優先行動の進捗を計る指標の開発等の支援
- ◇ 国際的な災害統計の整備への貢献
- ◇ 東北における取組を含めた「より良い復興」の優良事例の情報発信，復興人材育成活動やそのための体制づくり（UNISDR 等 IRP 参加機関）への支援
- ◇ 広域的な制度・体制づくりの取組（センチネルアジア，アジア防災センター，ASEAN 防災人道支援調整センター（AHA センター）等）への支援
- ◇ 防災と深く関係する気候変動対策を支援（緑の気候基金（GCF）の支援の5割は気候変動の影響への適応分野に充てられるとされており，防災は適応の大きな柱の一つ。我が国は国会の承認を前提に GCF に 15 億ドルを拠出。）
- ◇ 各地域の地域的協力と我が国が実施する二国間協力の連携