

□ 「地方自治体と国際防災協力」 期待と展望

アジア防災センター所長 小川 雄二郎

災害対策は国内問題

災害対策は、国際商取引などと異なり、地域完結型である。即ち災害対策は基本的に地域で対応するものであり、被害が広域に及んだ場合又は地域内部での対応が不十分の場合に、より広域を管轄する自治体や国が対応にあたり、更に自衛隊など特別の能力を有する集団に支援を依頼することとなる。これが日本の災害対策の基本であり、また殆どの国の方式でもある。それゆえに災害対策は外国の防災対策と共通である必要はない(更に言えば県や市でも国の制度の枠内であれば、他の県市と同じシステムである必要もない)。

その一つの例として、日本の防災対策を担当する行政職員も、防災研究者も外国の災害対策の法律をよく知る人は殆どいない。実際、国立国会図書館の議会資料室には世界各国の法律が集められているが、そこに収集されている防災対策関連の法律は非常に少ない。必要がないのである。

更に他の事例を挙げれば、阪神・淡路大震災の後に数多くの震災関連の調査書やノウハウ本が出版され、それらの1万4千点

にのぼる資料が震災記念協会に収集されている。そのうち英文で出版された資料は百点程度であり、1%にも及ばない。

これまでの国際防災協力

しかしながら、国際的な防災協力がこれまでなされてこなかったかといえそうではない。最も人々の目に触れるのが、海外で災害が発生したときに派遣される災害支援である。これは人道的な観点から実施され、具体的には国際協力事業団(JICA)に協力する形で行われる。1997年に起きたインドネシア森林火災では、例年にない大規模火災になり、インドネシア周辺国へ儘灰(ヘイズ)の被害が及んで国際的な問題となった。その消火活動のためにJICAは専門家チームを派遣したが、この活動に東京消防庁19名、横浜市消防局から2名、名古屋市消防局から5名、大阪市消防局から3名派遣されている。また1993年のマレーシアのビル倒壊に派遣された埼玉県警の方の報告がJICAの月間誌である「国際緊急援助」No. 20に載っている。もちろん海外の災害に対して物資や義掲金

を自治体が提供する支援も多々行われている。

更に海外の人材育成のために研修生の受け入れもある。JICA が実施しているいくつかの防災関連研修コースの見学先として自治体の防災対策を紹介するのが多い。例えば静岡県は、科学技術庁防災科学研究所、建設省建築研究所、気象庁などが企画する JICA 研修コースの見学先として定着している。すこし積極的な事例としては、6 か月から1年程度、海外の行政職員を受け入れて現場での実地研修を行う例もある。例えば静岡県では中国節断江省地震局の職員を1年間、兵庫県では中国南海省の地震局の職員を6か月受け入れている。

阪神大震災後の変化

阪神大震災までは海外の支援を受けるような大災害が日本であまり無かったことから、海外の災害に対しては政府の要請に応じた人道支援が主であり、自らの災害と海外の災害とは別のものという認識があったように思われる。

阪神大震災後には、兵庫県も神戸市も、不幸にも経験したところの阪神大震災の教訓を国内のみならず国際的にも活かしていくことを表明している。これは阪神大震災では海外からさまざまな支援を受けたことにより、これまで日本の自治体が行ってきた海外の災害への支援がどのような役割を果たしてきたのか、また何が不足であったかを理解するようになり、国内での災害も海外での災害も同じ問題を抱えることを認識

するようになったことの表れであろうと思われる。

1999 年はトルコと台湾に大地震が立て続けに発生した。兵庫県はそれらの地震に対しての支援の一つとして仮設住宅をそれぞれ 2500 戸、1000 戸提供している。さらに仮設住宅を送るだけでなく、その建設の指導に当たる職員も派遣している。さらに応急危険度判定システムを指導するための職員の派遣、住宅、衛生、教育、ボランティアなど震災復旧、復興の助言を行うミッションを派遣している。更に政府の要請ではなく、県自らミッションを派遣し、被災地の当面する課題への支援を申し出ている(表 1)。

これらは明らかに従来の支援には無かったことであり、海外での災害の問題を自らの問題として認識するからこそ出てきた項目であろうと思われる。

予防に向けて

しかしこれらは発生した災害に対する支援という形の枠を出ていない。いうまでもなく、防災は、起きるかもしれない災害に対して事前の努力をすることにより、それらの災害からの被害を少なくすることが最も重要である。その意味からは、災害の危険が高く防災対策の充実が必要な都市の防災能力の向上のために支援をする方向に進めていくことが必要であろうと考える。世界の他の都市と防災のための努力をすることを目的とした会議を2つ挙げておこう。

「世界震災都市会議」

1 つは 1998 年 6 月 28 日を中心に福井市

が主催した福井地震 50 年を記念する「世界震災都市会議」である。この会議は過去に地震災害を経験した世界の都市の中からそれほど大都市ではない都市を選び、世界 13 の都市から市長及び学者が福井市に集まって都市の地震防災を考える会議であった。それらの都市の市長たちが会するセッションと学者が分野別に討議するセッションが行われた。それらは同時に開催されたので市長たちの会議には参加できなかったが、筆者が副議長を勉めた国際協力のセッションでは何人かの市長が参加され、国内外を問わず、被災地から近くにあっても遠くにあっても、それぞれの都市の持てる特色を活かして、災害への支援は可能であり、今後行って行こうということになった。

ただ、この会議は過去に被災した都市の集まりであったところに一つの限界があった気がする。災害の経験は、これからの災害に対して都市の防災能力を向上させるために活かされてこそより意味があると思うからである。

「神戸、上海、マニラ」三都市防災会議

もう一つの試みは、2000 年 1 月 26, 27 日に神戸で開催を予定している「神戸、上海、マニラ」三都市防災会議である。これは神戸、上海、マニラから市長レベルの方々が神戸に集まって大都市の地震防災対策を話し合うという会議である。マニラには市域に活

断層が走っており地震危険が高い都市である。マニラからは 17 の市で構成されるメトロマニラ(マニラ首都圏)のメトロマニラ開発庁長官が出席する予定である。上海は地震の危険性はそれほど高くないといわれているが、浦東地区の巨大な再開発をはじめとする都市の近代化のさなかにあり、万一地震災害が発生した場合の被害が懸念される都市であり、上海市からは秘書長が参加する。さらにユ 976 年に大地震に見舞われた唐山市からも副市長が参加する予定である。いうまでもなく神戸は阪神大震災の経験と教訓を、いわば経験者として紹介していく役割にある。この会議は、地震の経験をもつ神戸市が、未だ地震被害を受けていない都市とともに話し合うところに特徴があり、地震被害を経験した都市同士が経験を共有した福井会議と異なるところである。

これが単なる会議で終わらないためには、引き続いて三都市間で防災対策能力を高めるために、例えば都市の防災力の三都市比較研究であるとか、防災職員の相互研修であるといった、何らかの交流を継続していくことが重要と考えている。これらが継続的に展開していった先には、防災能力の向上を目的にした「防災姉妹都市」の締結といった関係に発展することを望んでいる。

表1 兵庫県のトルコ、台湾地震への支援

兵庫県資料による

災害	派遣チーム	派遣分野	備考
トルコ	国際緊急援助専門家	住宅対策 衛生対策 教育対策 ボランティア対策	JICA専門家派遣
	被災建築物応急危険度判定	同左	JICA専門家派遣
	仮設住宅建設指導	同左	JICA専門家派遣
	兵庫県トルコ北西部大地震調査	産業復興 インフラ、都市復興 防災教育、心のケア	京都大学防災研究所調査団
台湾	兵庫県台湾大地震支援	防災対策全般 生活復興 復興計画 住宅復興 被災状況調査	県単独派遣
	被災建築物応急危険度判定	同左	JICA専門家派遣
	土砂災害対策支援	同左	全国治水砂防協会支援チーム
		文化財の保全方法指導	国立台湾科学技術大学の要請に応じて
		看護支援	日本看護協会在外研究
	台中日本人学校への支援	同左	要請に応じて