

第4回 防災グローバルプラットフォーム会合 参加報告

2013年5月24日

CWS Japan
国際協力 NGO センター
ピースボート災害ボランティアセンター

1. 会期： 2013年5月19日（日）～2013年5月23日（木）
2. 場所： スイス国ジュネーブ市 ジュネーブ国際会議センター（CCV Building）および周辺施設
3. 参加メンバー： 7名
【JANIC】大橋正明（理事長）、田島誠（震災タスクフォースチーフコーディネーター）
【CWS Japan】伊藤洋子、小美野剛
【ピースボート災害ボランティアセンター】山本隆、Simon Rogers
【ゆうきの里東和ふるさとづくり協議会】武藤一夫（副理事長）
4. 参加目的：
 - ①日本からの教訓と提言を発信する
 - ②今後のプロセスについて共同歩調とるための関係機関との協議
 - ③情報収集とネットワーク作り

5. 概要

会議には、世界 172 ヶ国からおよそ 3,500 人の参加を得て、5 日間にわたり開催された（前半 2 日間は公式イベント等で、本会議は後半 3 日間）。

防災グローバルプラットフォーム会合が他の国連の会議と際だって違っている特徴は、多セクターが正式参加する形式を取っていることにある（初日時点での参加者数の内訳は以下の通り：政府代表団 673 名（165 ヶ国）、国連・国際機関 634 名、研究者 209 名（130 研究機関・大学）、VIP159 名、大使 19 名、企業 100 名、NGO372 名（209NGOs））。これは、「防災に関してはマルチセクターで取り組まなければ成果が上がらない」という世界の潮流に沿ったもので、本会議の全体的な方向性もそれを色濃く反映したものになっていた。

これは会議の構成にも良く表れている。公式全体会合（formal plenary）は、第一日目（5/21）が「企業セクター」、第二日目（5/22）が「市民社会セクター」、第三日目（5/23）が「政府セクター」であった。ちなみに、市民社会セクターの全体会合を担ったのが我々も参加している「市民社会による防災国際ネットワーク（Global Network of Civil Society Organisations for Disaster Reduction: GNDR）」および「強靱な地域社会作りの実践家プラットフォーム（Community Practitioners Platform for Resilience: CPPR）」であった。これ以外にも 170 におよぶ非公式全体会合（informal plenary）やサイドイベントが持たれ、様々なセクター、ステークホルダーからの発表や意見聴取が行われた（付属資料 1）。また、ブース出展数は 38 団体／国（GNDR と CPPR もそれぞれ出店）。

日本からの発信については、教訓・提案書（付属資料 2）を主要関係者に手交・提出したほか、あらゆる機会を通じて配布した。また、3 つのサイドイベントへの参加を通じてその主要なポイントを説明

した。加えて、国連事務総長特別代表や仙台市長との面談、各国の NGO ネットワーク組織との協議や共同声明の発出、複数の政府代表団との意見交換等を行った。

6. 我々の参加と活動

(1) コミュニティ実践者アカデミー（公式プレイベント）への参加

本会議に先立ち、19日～20日の1日半に亘り「草の根実践者アカデミー（Community Practitioners Academy: CPA）」に参加した。これは「強靱な地域社会作りの実践者プラットフォーム（Community Practitioners Platform for Resilience: CPPR）」の主催による公式プレイベントで、日本からは武藤氏が招聘された。このワークショップには17ヶ国（バングラディッシュ、チリ、エチオピア、グアテマラ、ハイチ、ホンジュラス、インド、インドネシア、日本、ケニア、ニカラグア、ペルー、フィリピン、サモア、ウガンダ、ベネズエラ、米国）から45名のコミュニティでの実践者が参加した。CPAの実施協力団体は、GROOTS International, Huairou Commission, Global Facility for Disaster Risk Reduction (GFDRR), Act Alliance, Action Aid, 国際協力 NGO センター（JANIC）, Cordid, Oxfam の8つの NGO および NGO ネットワーク組織。



福島現状を訴える武藤一夫氏
(2013年5月19日 ジュネーブ)

一日目の前半はグループワークで経験の共有が行われて、後半で3人のコミュニティ実践者から実践例の紹介があった。その一人に選ばれた武藤氏は「ゆうきの里東和ふるさとづくり協議会」とその後身である「福島県有機農業ネットワーク」の発災前の活動、被災者支援、災害後の対応に一貫して「有機農業を通じた持続的な社会作りとネットワークの構築が、災害対応とその後の被害の低減に生きた」と語り、持続的な社会の構築と防災は同義であると訴えた。また、福島原発被災の経験を無駄にしないようその教訓を世界が共有する重要性を強調した。二日目は、本会議の全体会に向けた提言案をワークショップ形式で作成した。

一日目の前半はグループワークで経験の共有が行われて、後半で3人のコミュニティ実践者から実践例の紹介があった。その一人に選ばれた武藤氏は「ゆうきの里東和ふるさとづくり協議会」とその後身である「福島県有機農業ネットワーク」の発災前の活動、被災者支援、災害後の対応に一貫して「有機農業を通じた持続的な社会作りとネットワークの構築が、災害対応とその後の被害の低減に生きた」と語り、持続的な社会の構築と防災は同義であると訴えた。また、福島原発被災の経験を無駄にしないようその教訓を世界が共有する重要性を強調した。二日目は、本会議の全体会に向けた提言案をワークショップ形式で作成した。

特筆に値するのは、中米の実践者達は既に各国の枠組を超えて地域レベル（regional level）のプラットフォームを構築して活動していることだ。その前提として国レベルで地方行政や中央政府との公式な連携の枠組も構築されている上、政策や意思決定にも関わっている国が多かった。



CPA/CPPR の牽引役の一人、Ms Regina Pritchett (Huairou Commission)。GNDP ハーグ会議で CPA の重要性を訴えた
(2013年3月20日 ハーグ)

元々、ジェンダー問題に取り組む NGO がコミュニティレベルで始めた組織化が端緒となっているので、

コミュニティレベルの女性達の参加が極めて多く、また、彼女たちがコミュニティレベルで様々な防災活動の中核を担っていることが伺えた。

ワークショップの成果として以下が強調された。これらは日本の市民社会からの提案同様、いずれもGNDR提言（付属資料3）を補強・補完するものであった。

- ・ 貧しいコミュニティでは、往々にして女性がコミュニティの強靱性のデザインと構築に中核的役割を果たす
- ・ 根強い貧困、自然環境の劣化、社会的な周縁化など、直接的には災害リスクとは呼べないことが原因となって、コミュニティは局所的に繰り返し起きる「日常的な災害」に対応せざるを得ない
- ・ コミュニティのリーダーは、地域社会レベルで強靱性を高めるだけでなく、政策の決定にも「専門家」として貢献できる

(2) マルチステークホルダ公聴会出席

コミュニティグループ（CPA）からの代表者の一人として武藤さんが選出され、20日午後に持たれたマルチセクター（国際機関、政府、企業、NGO、コミュニティ等）の公聴会に出席した（議長はワルストロム国連事務総長特別代表）。各セクターより短いプレゼンの後、テーブルごと（およそ15）に意見交換をしてそれを代表者がまとめて発表、質問する形式であった。武藤氏は、「原発災害は日本一国の問題ではなく、どこでも起こりうる災害で、日本の市民社会の経験、知見、教訓が生かされるべきである」と発言した。

(3) Ignite Stage（公式サイドイベントステージ）での発表

Ignite Stageは本会議の会期中の3日間毎日設けられている公式サイドイベントステージで、事前登録した69グループが発表した。

全体進行は小美野（CWS）が務めた。時間が15分と限られていたため、日本の市民社会の教訓と提案のポイントを絞って、田島（JANIC）と山本（ピースボート災害ボランティアセンター）が発表した。

福島のビデオ（3分40秒）の上映に続き、我々からの提案はGNDR提言を補強・補完するものであると紹介した上で、GNDR提言2と3に関して日本の市民社会から提案のあった脆弱性の

再定義の必要性と人権について田島から説明した。続いて山本から、GNDR提言4にかかる日本の市民社会からの提案のうち、ボランティアの組織化の必要性とその体制の構築の重要性に関して説明した。

聴衆は約40名で立ち見も出た。ほかの発表では聴衆がまばらなこともあるので本問題に対する一定の関心の高さが伺えた。また、最終日に行う予定であったICVAセミナーの告知も同時に行った。



Ignite Stageで日本の教訓を発表し聴衆に問いかける山本（左）と田島（右）
（2013年5月23日 ジュネーブ）

(4) 市民社会公式全体会への出席

22日の午前中に600人の参加を得て、市民社会全体会（Community Resilience: the foundation of

resilient nations)が開催された。この全体会は、本会議中の3つの公式全体会の一つで、CPPR と GNDR によって企画・運営された。

本全体会からのHFA2 に対する提案は以下の3項目であった。¹

- ① 災害リスク軽減と強靱性の構築の過程に、コミュニティの参加とリーダーシップを公式に組み込むことが HFA2 の重要な基礎となるべきで、これによって政府・行政と草の根市民社会組織との協力やパートナーシップが進む。
- ② 伝統的な知恵や草の根の市民団体（女性団体ほか）の優れた実践例に基づくあらゆるレベルでの防災・減災とマルチセクターの強靱性に関する能力強化プログラムを開発し、地域社会に根ざしたコミュニティグループに財政支援して革新的な取り組みを国内、海外に移転する。
- ③ 政策と計画に関するインセンティブとして求められているのは、地域社会、国、国を超えた地域レベルの団体の草の根のリーダーシップ（女性団体ほか）を取り込んだ地方分権的な予防と対応、そして、防災・減災の計画・実施および災害リスクと脆弱性の軽減向けに指定された予算配分である。

また GNDR 代表のマーカスより、2015 年に向けた市民社会としての取り組みについての案が出された。それは、防災・紛争・環境等の様々な市民社会ネットワークが協働して、コミュニティの強靱性に関するベースラインデータを集め、今後のモニタリングに活かしていくというものである。詳細についてはこれから詰める事になるであろう。

(5) 非公式全体会での意見

一日目（5/21）と二日目（5/22）の午後に、より幅広い層からの意見を聞き取ることを目的に、非公式全体会が持たれた。進行はワルストロム国連事務総長特別代表（防災担当）。

席上、大橋が福島原発災害について触れ、この特殊な災害に対する防災と対応、被災者支援について HFA2 でも取り上げると同時に、そのことに専門的に関わる国際組織の必要性を訴えた。



原発災害への対応や被災者支援について意見を述べる大橋 JANIC 理事長（スクリーン）
（2013年5月22日 ジュネーブ）

(6) 各国ネットワークNGO組織の共同声明文

GNDR5 項目提案を重点項目を中心によりシンプルにまとめた文書を会期中の最終化し、各国大使館、国連機関等に連名で送付した（付属資料 4）。

¹ 原文は以下の通り：

1. Formalize community participation and leadership in local disaster risk reduction and resilience building must be a cornerstone of HFA 2, to facilitate partnerships with government officials (local-regional-national) eager to collaborate with grassroots community organizations.
2. Develop capacity building programs for DRR and multi-sectoral resilience at every level that draw upon the expertise, indigenous knowledge and good practices of grassroots organizations (women's and others) and finance community based groups to transfer innovations within and across countries.
3. Policy and program incentives that require local, national and regional bodies to incorporate grassroots leadership (women's and others) in decentralized planning for prevention and response, DRR programming and implementation and dedicated budget allocations for risk and vulnerability reduction.

連名団体は GNDR, bond(英国), VOICE (EU) , InterAction(米国), JANIC(日本)。

(7) 政府代表团・国際NGOネットワーク組織間協議

最終日 23 日の午前中に、複数の国際 NGO ネットワーク組織の呼びかけで、各国政府代表团との協議が実現した。出席者は 24 名で、うち、各国政府代表团側からの出席者は日本、英国、米国、EC/EU、スイス、オランダ、ニュージーランド、スウェーデン等から 15 名、ネットワーク NGO 側からは、GNDR, BOND, InterAction, VOICE, JANIC 関係者 9 名が出席した。

この会議の目的は、同日午後に発表される議長サマリー（その時点では想定であったが、最終版は付属資料 5 の通り）に市民社会側からの要望があまり反映されない可能性があるとの懸念があったこともあり、市民社会側からの提案について各国政府代表团から率直な意見を聞き、今後の各国で共同歩調を取ったプロセスに繋げていくことにあった。

会議は、市民社会側が草稿した議長サマリーに対するコメント案に、各国政府代表团がコメントする形式で進められた。会議中、英国と米国の積極的な発言が目立った。日本外務省からは以下の発言があった。

- ① **human-focused approach**（もしくは **human-centered approach**）として人間の安全保障の枠組で考えた方が良い
- ② 防災分野は特殊なので **HFA2** は他の分野にその主流化を図る程度に留まるのではないか
- ③ 指標（**indicators**）については国や地域ごとの違いがあるので一律に決めるのはかなり困難
- ④ 大災害時には健常者も被災者（脆弱）となる点も軽視すべきではない
- ⑤ **HFA** は防災に偏りすぎていて対応や復旧部分が弱い。復興も含めて一連の流れの中で捉え直して取組んだ方が良い

活発に意見交換された点は以下であった。

- ・ どの程度法的拘束力の持ったもの（**legally-binding**）するか
- ・ 包括的アプローチ（**holistic approach**）の是非： 貧困、低開発、気候変動、紛争、災害などに総合的に対処していくことを「包括的アプローチ」と呼んでいる。どこまで含めるのか。
- ・ 紛争（**conflict**）の取扱い： 包括的アプローチの中に紛争を組み込み事については賛否両論
- ・ 天災と人災： 特に人災の種別とどこまで含めるかについて
- ・ 広範なリスク（**extensive risk**）の定義： 提案ではこれを日常的な災害を指すものとして使用しているが誤った用法であるとの指摘あり
- ・ 保健・医療（**health**）の取扱い
- ・ 最も脆弱な層（**most-at-risk**）に老人や障がい者も含めること： 現在は含まれていない
- ・ コミュニティの強靱性（**community resilience**）の明記： これが社会（国）全体の強靱性の基礎となる
- ・ 指標（**indicators**）： 進捗を測る指標なのか結果を測る指標とするのか（**process indicators vs result indicators**）についての議論など

最後に、今後 2 年間のプロセスに向けた次の数ヶ月の予定についての共有があったが、極めて具体的

に述べたのは米国、英国、EUに留まった。締めくくりとして、こうした場が持たれたのは初めてであり意義深いものであったことが確認され、今後各国レベル等でこうした対話を継続していくことが約された。

(8) マルガレータ・ワルストロム国連事務総長特別代表（防災担当）との面談

ワルストロム氏は国連国際防災戦略事務局（UNISDR）の実質的トップを務める人物。大橋JANIC理事長の昔の上司という関係もあって、会期中の超多忙なスケジュールの合間に個別の非公式面談を持つことができた。当方から日本からの教訓・提案書等を手交の上、意見交換を行った。

面談では、今回日本が経験した極めてユニークな天災と人災の複合災害と多重リスクへの対応についても話し合った。氏は「現状では化学工場の爆発や鉱山被害などと共に **technical disaster**（技術に起因する災害）の一部として取り扱う方向性となっている」と前置きした上で、「個人的には原発災害に関しても対応が必要であると考えている。HFA2にそれを具体的に盛り込むためには、単体の意見ではなく多くの人、組織、団体の意見として上げてもらえれば検討できる。」との見方を示した。

また、科学的な知見のみならず伝統的の知恵や先住民の知恵を生かしていく重要性をより強調していくべきだとの見解も示された。



UNISDR トップのワルストロム氏（左から3人目）に日本の提案を伝えると共に忌憚のない意見交換を行った（2013年5月20日 ジュネーブ）

(9) 奥山仙台市長との面談

マーカス・オックスレイ（Marcus Oxley）GNDR 代表と共に奥山仙台市長と面談した。まだ公式には認知されていないが、2015年国連防災世界会議は仙台を中心に開催される予定で、市としては昨年7月にやはり仙台で開催された世界防災閣僚会議 in 東北にならって「仙台だけでなく、青森、岩手、宮城、福島の東北4県で開くような形式にしたい」という意向を持っている。

(10) ICVAセミナーでの発表

最終日23日の夕方にジュネーブの国連関係者を招いて2時間の独自のセミナーを開催した。主催はボランティア団体国際協会（International Council of Voluntary Agencies: ICVA）で、参加者はICVA、国連難民高等弁務官事務所（UNHCR）、世界保健機構（WHO）、国連人道問題調整事務所（UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs: OCHA）、ノルウェー難民協会/国際避難民モニタリングセンター（NRC/iDMC）など5団体から10人。

小美野が進行を務め、武藤氏、山本、田島がそれぞれ20分～30分のプレゼンを行った後、意見交換をした。少人数で時間が2時間と長かったため、より突っ込んだ話ができることが良かった点であった。会期後だったこともあり、今回の会合自体へのインパクトはなかったが、今後のネットワークに繋げていくことが期待される。

(11) その他

公式スケジュールの合間を縫って、GNDR、CPP、各国ネットワーク NGO 組織との数多くの打合せに参加した。

7. 結び

今回の成果と反省点を考えてみたい。

オックスレイ GNDR 代表も言っているように、今回の防災グローバルプラットフォームの成果品の一つである議長サマリーには、3月のGNDR ハーグ会議で取り纏めた国際的な市民社会側の要望がほとんど反映されていたことは大きな成果と言える。ただし日本固有の提案については、日本側での動きの開始が遅れたため、GNDR ハーグ会議での取り纏めに間に合わなかったためGNDR 提言に反映できず別途発信の形式をとらざるを得なかったことが反省される。また、政府代表団とも国内で事前に意見交換等を行うのが慣例だがそれも限られた時間の中で十分にできなかったことも反省点だ。

その一方で、様々な方面の関係者と実質的な個別協議の場を持てたことは、今後のネットワークや協調した行動へと繋がる収穫であった。日本からの発信については、Ignite Stage 等で一定の関心の高さが伺えた。その反応や各所からの意見を勘案すると、我々の教訓が活かされるかどうかは、個別団体の意見ではなくネットワークや集団の意見としてどれだけ発信していけるのかという我々の発信力次第にかかっている。

会議全般を通じて強く感じたことは、東日本大震災の風化、特に原発災害に関して、国内外の関心と教訓を今後に活かしていこうという機運が大きく後退しているということだった。福島原発被災の問題については、我々を除いてメインストリームの中でほとんど誰も触れなかった。このことは、東日本大震災直後の2011年5月の第3回グローバルプラットフォーム会合の議長サマリーに「自然災害リスクと原発の安全性の関係に対応する (to address the link between natural hazards and nuclear safety)」という明確な文言²があったものが、今回のサマリーでは一切触れられていない事実にも如実に表れている。日本の経験と教訓を無駄にしないで生かすこと、それが今我々に問われている。

8. 今後の取組み

2015年には日本で第3回国連世界防災会議の開催が予定されており、そこで兵庫行動枠組 (Hyogo Framework for Action: HFA) の後継枠組であるHFA2が策定される。我々はこれまでの経過と成果を踏まえ、今後2015年に向けて(1)提案内容作りと、(2)それを反映させていく体制作りの2本立てで取組んでいくことを企画している。

今回22団体の参加を得て取り纏めた教訓と提案には、最終的なものには反映されなかったが、大変貴重な提案や示唆が数多く含まれていた。これらを元にして、今後国内で生きる教訓と海外でも生きる教訓の両方を対象に参加の幅もより広範にして、教訓と提案の取り纏めを本格的に行う。

それと同時に、2015年へ向けた体制作りとして、海外のネットワーク NGO 組織とも連携しつつ内外のネットワークの構築と展開を図って行きたい。

以上

² 以下原文からの引用：“The UN Secretary-General called for a coalition of action for disaster risk reduction and announced a high-level meeting during the next General Assembly **to address the link between natural hazards and nuclear safety**. Japan offered to host the Third World Conference on Disaster Reduction in 2015.” (議長サマリー、第3回グローバルプラットフォーム会合、ジュネーブ、2011年5月)

付属資料

1. 第4回防災グローバルプラットフォーム会合 プログラム（英語）
2. 日本の市民社会からの教訓と提案書（注：原文は英語だが日本語版を添付）
3. GNDR 提言サマリー（日本語訳）
4. 各国ネットワーク NGO 組織による共同声明書簡（英語）
5. 議長サマリー（英語、最終版）