

トピックス

防災の主流化について

園田 敏宏
河川政策グループ
研究主幹



1. はじめに

従来、災害に対する国際社会の援助等の取り組みは、災害発生後の被災国・地域に対する緊急支援や復旧活動に重点が置かれていた。国連においては、人道支援を担当する国連人道問題調整部（UNOCHA）が中心となって災害情報を取り扱ってきており、そのことが災害に対する国際社会の認識を端的に表している。

これに対し、近年、自然災害による被害が増加傾向にあり、人道的視点だけでなく経済的社会的影響が看過できなくなるなかで、日本がこれまで取り組んできたように災害発生前の様々な対策によってリスクを軽減する「防災」の重要性が徐々に認識され、防災の主流化（Mainstreaming Disaster Reduction）という考えが20世紀末から提唱されてきた。

防災の主流化という言葉は、公式には1999年頃から国連の国際防災戦略（UNISDR）で用いられている。現時点まで明確な定義はないが、以下の3点の主旨で使用されている。

1. 各国政府が、「防災」を政策の優先課題とすること
2. 全ての開発政策・計画に「防災」を導入すること
3. 「防災」に関する投資を増大させること

ここでは、防災の主流化の背景と経緯を踏まえ、今後の展望について論じる。

2. 世界の災害の状況

2011年の東日本大震災、タイの洪水、アフリカの角（ソマリア・エチオピアなど）の干ばつ、2010年のパキスタンの洪水など、世界的に甚大な被害を与える種々の災害が頻発している。

アジアでの災害の発生は他の地域に比べて特に多く、東日本大震災発生以前で比較しても、災害による世界全体の死者の約6割、被災者の約9割がアジアに集中している。（図1）

また、従来は災害が少なかった地域においても、2005

年に米国を襲ったハリケーンや2011年のアフリカ南部ナミビアの洪水など、災害による甚大な被害が発生する傾向がみられる。

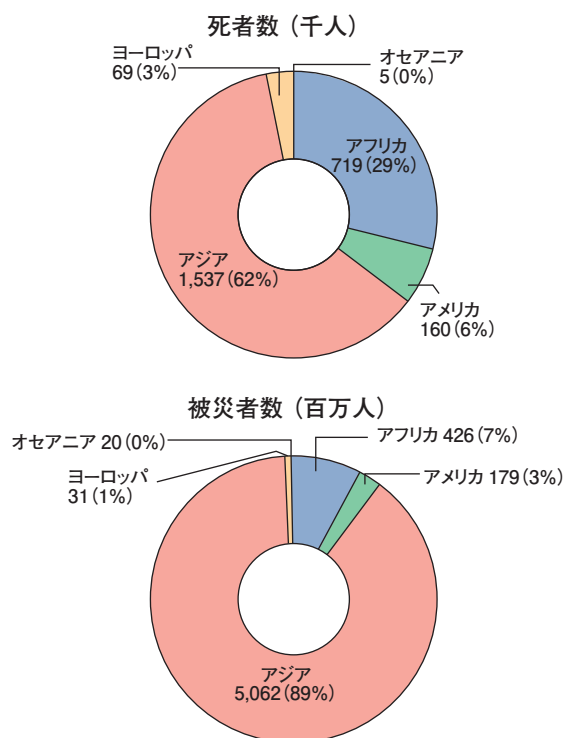


図1 地域別の自然災害の死者数・被災者数（1978-2008）
（出典：平成22年版防災白書 国土庁）

3. 国際的合意と防災

新しいミレニアム（千年紀）を前に2000年9月に国連ミレニアム・サミットが開催され、147の国家元首を含む189の各国代表の出席の下、21世紀の国際社会全体の目標として国連ミレニアム宣言が採択された。その後、同宣言を中心にミレニアム開発目標（MDGs）がとりまとめられた。

一方、1980年代後半から「持続可能な開発（Sustainable Development）」という概念が提唱され、1992年の地球サミット（リオ・サミット）、2002年の持続可能な開発に関する世界首脳会議（ヨハネスブルグ・サミット）などを通じ、その具体的内容について国際

合意が図られた。ヨハネスブルグ・サミットにおいては、MDGs を包含する形でヨハネスブルグ実施計画が定められた。

MDGs では、それまでの市場経済に依存した枠組みでは貧困を悪化させようという反省を踏まえ、人間を開発に中心に据えている点が特徴的で、8つの目標のもとに、より具体的な21のターゲットと60の指標を設けている。

例えば、第一の目標として掲げられている“極度の貧困と飢餓の撲滅”に関しては、ターゲットは2015年までに1日1ドル未満で生活する人口の割合を1990年の水準の半数に減少させることなどとされ、その指標として1日1ドル未満で生活する人口の割合（購買力平価）などを用いている。MDGsの達成状況は、途上国を中心にモニタリングを行い、国連総会に対して報告書を提出することになっている。

このような定量的な目標設定、その後の継続的な進捗モニタリングという手法を用いることにより、目標が設定された分野に対する国際社会の取り組み、なかでも資源投入（資金、人材など）が強化されている。

防災分野に関しては、MDGsには目標が盛り込まれていない。このため、ヨハネスブルグ実施計画においては数値目標を含まない行動が列記され、2005年の国連防災世界会議において、その具体的な活動が議論されることとなった。

国連防災世界会議は2005年1月に神戸で開催され、開催直前の2004年12月に発生したインド洋津波で甚大な被害が発生し防災への国際的関心が高まったなか、防災に関する国際的指針ともいえる兵庫行動枠組み（Hyogo Framework for Actions 2005-2015）が採択された。同枠組みではコミュニティでの防災の取り組みに焦点が当てられ、主要分野として次の5つを定めている。

- a. ガバナンス：組織的、法的及び政策的枠組
- b. リスクの特定、評価、観測及び早期警戒
- c. 知識管理と教育
- d. 潜在的なリスク要因の軽減
- e. 効果的な対応のための備えの強化

4. 防災の主流化に関する動向

災害発生後の人道支援・復旧等の事後対応から災害発生前にリスク管理を行う防災に転換していく意識が高まるなか、国連と世界銀行が2010年に出版した「天災と人災 予防の経済学」において、「予防対策が割にあう」、即ち予防対策に対する投資は十分な経済的効果をもたらすことが明記された。

また、2012年7月に開催された「世界防災閣僚会議 in 東北」においては、防災の主流化は以下の観点で整理された。

- ・ 防災の優先順位を上げること
- ・ 十分な財政資源を割り当てること
- ・ 政府は中心的な責務を確保すべきこと
- ・ 国・地域のニーズに応じて適切にハード・ソフト双方の機能を組み合わせること
- ・ 災害リスク評価に基づく都市計画が重要であること
- ・ 予防措置が重要であること

さらに、2012年10月に世銀・IMF総会が日本で開催され、仙台会合における城島財務大臣とキム世銀総裁の共同ステートメントにおいて、以下の観点から防災の主流化促進が訴えられた。

- ・ 災害に強い社会を構築するための社会的、物理的、経済的インフラへの投資がもたらす便益を強調
- ・ 災害がもたらすリスクを認識したうえで、総合的な対策を実施することが必要
- ・ 開発のあらゆる側面において防災の観点を取り込むための努力を加速
- ・ 国際開発援助において、災害対策を推進する国々への支援を重視
- ・ 日本のノウハウや専門性を活用した技術的・財政的支援を強化
- ・ 知識や経験の共有を通じて防災の取り組みを支援するための知見とパートナーシップを強化

今後目を転じると、2015年が国際社会では重要な意味をもっている。MDGsのほとんどは2015年を目標年とし、防災分野の兵庫行動枠組みは2015年までを対象期間としている。双方ともに2015年に向け既公式な見直しが始まっている。

MDGsに関しては、2012年6月に開催されたリオ・

サミット（リオ＋20）において、2015 年以降の開発課題、ポスト MDGs として SDGs（持続可能な開発目標）の検討を進めることに合意している。既に設置されたハイレベルパネル及びワーキング・グループにおいて検討が進められ、それぞれが国連総会に対し報告書を提出することになっている。

兵庫行動枠組みに関しては、ポスト兵庫行動枠組みの準備プロセスとして、UNISDR がインターネットを通じた意見聴取を開始するとともに、地域単位で閣僚級会合を開催することになっている。

防災については、ポスト MDGs とポスト兵庫行動枠組みが相互に関連しつつ意見集約が図られると想定され、そのなかで防災に関する目標設定や防災の主流化の具体的な内容が議論されていく。

これらの見直しにあたっては、様々な観点から検討が進められることになるが、ここでは経済発展と貧困という二点について取り上げる。

まず、災害が経済発展の阻害要因になるということが広く認識されつつあり、例えばパキスタンでは近年の度重なる大災害によって GDP が大きく減少したと分析されている。（図 2）

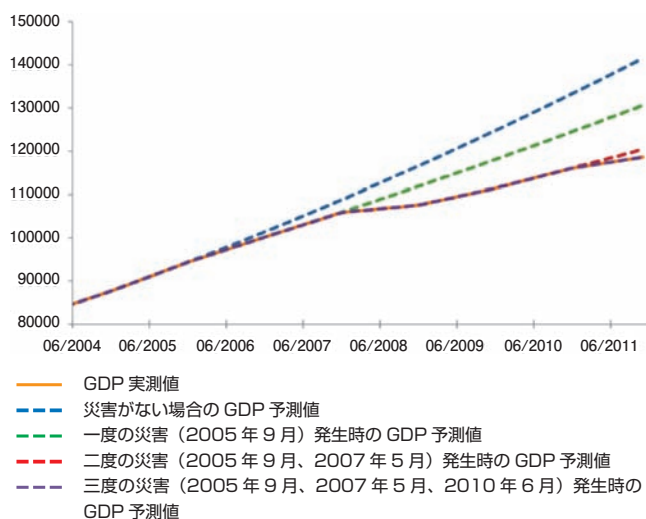


図 2 パキスタンの GDP 実変動と災害がなかった場合の予測（出典：アジア太平洋防災レポート 2012 UNESCAP, UNISDR）

また、途上国では引き続き重要な課題である貧困の解消に関し、災害に対して脆弱な地域に貧困層が居住する傾向があり、防災と貧困の密接な関係が認識されつつある。（写真 1）



写真 1 マニラ首都圏・マンガハン放水路内の不法住宅（提供：ICHARM）

5. 今後に向けて

我が国は災害が頻発する自然社会条件のなかで、防災対策を継続的に実施・改善してきている。こうした取り組みで得られた知見・経験を活かした防災分野での国際貢献が求められており、なかでもポスト MDGs やポスト兵庫行動枠組みの検討にあたって主導的役割を果たすことが期待されている。東日本大震災の教訓や途上国援助で培った知見・経験も活かし、国・地域や災害の特徴に配慮した枠組みを提示していく必要がある。

現在、国土交通省は水防災に関する国際目標や国際標準化に関与していく取り組みを進めており、JICA においては防災の主流化の実践に向けた検討を行っている。

国土技術研究センターとしても、防災の主流化に関する国際的な議論の潮流、国際目標等の意思決定の流れを把握し、それらを踏まえた日本としての戦略の検討等を行うことにより、防災の主流化に積極的に貢献していくこととしている。

参考文献

- 平成 22 年版 防災白書、内閣府
- 兵庫行動枠組み 2005-2015、UNISDR
- 天災と人災 予防の経済学、国連及び世界銀行
- アジア太平洋災害レポート 2012、UNESCAP 及び UNISDR
- ミレニアム開発目標 国連開発計画東京事務所