

第 180 回 Brown Bag Lunch Seminar 報告書

テーマ：国連国際防災戦略と兵庫行動枠組の実施

講師：サルパノ・ブリセーニョ氏 / 国連国際防災戦略(UNISDR)事務局長

日時：11月19日(水) 開場 12:00 講演 12:30 - 14:00

今回のBBLセミナーでは、国連国際防災戦略(UNISDR)事務局長のサルパノ・ブリセーニョ氏をお招きし、UNISDR、及び防災に関する包括的政策ガイドラインである兵庫行動枠組、国際防災分野での取り組みの紹介と、社会の脆弱性によって生み出される災害による被害の軽減、災害リスクの軽減の重要性についてご講演いただいた。

はじめに

UNISDRは日本の諸機関とも密接に連携しており、防災に関して、日本は広範かつ深い経験と文化を有している。これは国連や国際社会にとっても非常に有益であり、日本の経験を世界の他の国々と共有したいと考えている。

UNISDRの理念

UNISDRは、災害(disaster)は決して「自然(natural)」なものではないと提唱している。「自然」なのは自然現象そのものである。日本語は「自然災害」という単語を一般的に使用するので、災害そのものが自然(不可避なもの)であるかのように訳されてしまうが、災害とは、自然現象に対する人や社会の「脆弱性¹」によって生み出されるものであり、災害自体は不可避なものではない。例えば、人は地震そのものでなく、脆弱な建物によって命を落とす。これは災害対策・リスク軽減を推進するUNISDRの活動において、基本的なアプローチであり、「natural disaster」の使用をなるべく避け、「ハザード²」を使用するか、使用する場合は「natural disaster」もしくは「natural hazards」と引用符を用い、自然現象自体を止めることはできないが、自然現象がもたらす災害リスク・被害は、我々の対策・行動により軽減できることへの認識を高め、防災意識・防災文化の高揚に尽力している。はじめに説明をした災害を自然発生的なものとして捉えるべきでないということに帰している。

例えば、気候変動は、異常気象によって引き起こされる災害の主因の一つに過ぎず、それ以上に懸念されるのは、増加の一途を辿る脆弱性である。気候変動は、現状をさらに悪化

¹ 脆弱性とは、「ハザードの影響に対するコミュニティの感受性を増加させる、物質的、社会的、経済的、環境的要因、もしくはそれらのプロセスにより決定づけられる状況」である。(同上)
² ハザードとは、「人命の損失、負傷、財産への損害、社会的・経済的崩壊、もしくは環境破壊を引き起こす可能性のある、潜在的に有害な自然事象・現象、人間活動」のこと。(プログラム成果文書(兵庫行動枠組2005-2015)暫定仮訳、

<http://www.mofa.go.jp/Mofaj/Gaiko/kankyo/kikan/pdfs/wakugumi.pdf>)

させる付加的な要素であるが、問題の核心は、適切な都市計画なしに拡大し続ける都市や、住居やインフラが未だ適切な方法で作られていないことなどリスクやリスクの軽減に対する組織的対応能力の欠陥にある。

これに加え、生態系の劣化も災害リスクを高める原因の一つとなっている。自然界における生態系は、リスク軽減の作用を備えており、例えば健全な状態にある湿地帯は多量の水を吸収するスポンジの役割を果たすため、洪水による被害や影響も少ない。同様に、丘陵地に森林がある場合、地滑りが起こりにくい。地滑りは、通常、土壌を安定させる作用がある森林を破壊することによって起こる。サンゴ礁やマングローブの森林が健全な状態にある地域は、熱帯暴風雨や台風による影響が少ない。このように、元来、生態系全体にはリスク軽減の作用（生態系サービス）があり、生物多様性を維持するためだけではなく、災害に対するリスクの軽減という観点からも、生態系の保護は必要不可欠である。

UNISDR が掲げているのは、非常に基本的な原則である。まず、「災害に対する抵抗力 (disaster resilience)」の強化がある。災害に強いコミュニティを作っていくためには、一人ひとりが災害に対して抵抗力を持つ必要があり、災害発生時に何をしなければならないか、災害が発生する前に、どのようにして災害リスクと脆弱性を克服するかといったことを知っていなければならない。抵抗力とは個人的なものであると同時に、ひいてはコミュニティや国全体の抵抗力にも関連してくる。日本はすでに抵抗力のある国であるといえる。

そもそも「災害リスク」とは何か。これは、自然現象と人の脆弱性が掛け合わされたものである。自然現象が発生し、そこに住む人々・コミュニティが脆弱であった場合、災害リスクは大きなものとなり、災害被害は大きくなる。従って、防災・災害リスクの軽減 (disaster risk reduction : DRR) とは、脆弱性や災害リスクを最小限に抑えること、そして持続可能な開発実現の観点から、自然現象による悪影響を防止または制限することが含まれる。DRR について、「防止 (prevention)」、「軽減 (mitigation)」、「備え (preparedness)」の3つが挙げられる。例えば、簡単な例を挙げると、丘陵地や氾濫原³は災害リスク (洪水、地滑りなど) が高いため、家屋の建築を制限する、または災害リスクを考慮し、その影響に耐えるための対策を取り、家屋を建てるなど、災害リスクを軽減する必要である。

UNISDR は、5～6 年前に世界銀行や他の国際機関と共同で、災害に関する世界のホットスポットを特定するための重要なリサーチを行った。これにより、災害がより頻繁に起こりやすい場所は、人が密集している場所であることが明らかになった。現在人口のほとんどが都市部に集中しており、これらの都市、特にメガシティと呼ばれる巨大都市は大きなリスクに瀕している。調査の結果、35 の国々が、複数のハザードに対し、高い人命損失リスクを有していると認定された。再保険会社の大手である Munich Reinsurance や、ベルギー

³ 河川が運搬した碎屑物が堆積して河川沿いにできた平野で、高水時に水をかぶる。(広辞苑第6版より)

のルーベン大学に設置されている災害疫学研究センター（Centre for Research on the Epidemiology of Disasters）などがこの分野において多くの研究を行っており、その研究成果を見ても、災害の規模がどれだけ拡大の一途を辿り、世界各地でより大きな影響を及ぼしているかということが分かる。

UNISDRと兵庫行動枠組

1) 国際防災分野の発展と UNISDR の歩み

国連は 1990 年から 1999 年を「国際防災の 10 年（International Decade for Natural Disaster Reduction - IDNDR）」と設定し、国際防災分野の推進活動を行った。その最終年に当たる 1999 年に、より長期的に国際社会が防災に取り組む必要性があるという観点から、国連総会決議により国際防災戦略（ISDR）が設立された。UNISDR 設立の際に「natural」という単語が名称からはずされたことは、はじめに説明をした災害を自然発生的なものとして捉えるべきでないということに帰している。「災害」を「自然災害」と呼ぶことで、人々は災害が不可避なものであるという印象を受けてしまう。もしそれが不可避であるならば、私たちにできることはほとんどないということになってしまうが、実際は、災害の被害を軽減する、災害リスクを軽減するために多くのことができるのである。

1994 年に、横浜で国連による第 1 回防災世界会議が開催され、そこで採択されたものがいわゆる「横浜戦略⁴」である。ここでの関心及び議論は主に科学的・技術的なものであり、即座に政策に結びつくものではなかった。2000 年に国連によって ISDR が設立されてから、より政策志向のものとなり、その当時、災害の頻度が増え懸念が増大していたということもあって、各国政府もより関心を寄せるようになった。2002 年に南アフリカのヨハネスブルグで「持続可能な開発に関する世界首脳会議（WSSD）」が開催され、そこで各国政府は、災害リスクの軽減が持続可能な開発の必要前提条件であることに同意し、持続可能な開発に「災害に対する抵抗力」を盛り込んだ。

2005 年 1 月に、第 2 回国連防災世界会議が神戸で開催され、その成果文書として兵庫行動枠組（Hyogo Framework for Action : HFA）が採択された。これは、国際防災分野において、重要な歴史的転換期となったといえる。会議開催に向け 2 年に亘って国連で準備されてきたが、会議開催の 3 週間前にインド洋大津波の被害が発生した結果、会合の趣旨と結果に大きな変化がもたらされた。当初会合はかなり技術的なもので、400-500 人が参加する比較的中規模なものとなるはずであったが、国際社会からの関心度の高まりと国際社会による政治的行動への期待が高まり、結果として 168 か国からの参加、120 人の大臣級を含む政府

⁴ 「より安全な世界に向けての横浜戦略：防災のためのガイドライン — 自然災害への予防、備え、軽減 — とその行動計画」（The Yokohama Strategy for a Safer World: Guidelines for Natural Disaster Prevention, Preparedness and Mitigation and its Plan for Action）

高官をはじめ、合計約 4000 人が出席した。通常であれば、それぞれに国情や優先事項を異にするなかで、168 か国もの政府が HFA のような詳細に渡る行動計画の同意に至るとするのは非常に困難をきたすことであるが、津波により、各国政府がこれは緊急の課題であるという認識で一致し、諸施策に対して、より強い決意を示すに至った。このような経緯を経て採択された HFA は、現在防災分野において最も重要な政策指針であり、10 年間の行動計画となっている。

HFA 実施の推進、実施状況のモニタリングなどを目的として、2007 年に防災グローバル・プラットフォーム (the Global Platform for Disaster Risk Reduction) と呼ばれる新たなメカニズムの第 1 回会合が開かれ、政府、国際機関、学術機関、NGO などが一同に会した。国連における議論のほとんどが政府主導のものであり、政府間交渉に依存しているケースが多いが、HFA の実施は各国政府だけでなく、あらゆるレベルと関係者に実施を求めていることから、この会合は NGO や民間セクター、学者、地方自治体やその他いろいろな関係者 (Multi-stakeholder) を巻き込み開催されている。

このように、2000 年に設立された UNISDR は、自然災害やそれに関連する技術的、環境的な要因から引き起こされる事故災害による人的・社会的・経済的損失の減少を目標として掲げ、持続可能な開発に不可欠な構成要素としての防災の重要性に対する認識を高め、災害に強いコミュニティの構築を目指している。UNISDR 事務局の本部はスイス・ジュネーブにあり、いくつかの地域事務所、サブ地域事務所がある。UNISDR 事務局は、主に、①政策と調整、②アドボカシー、③情報管理と情報ネットワークの形成、④地域的な活動の支援、⑤多くの国際機関と政府から成る ISDR システムの推進、といった役割を担っている。

2) 兵庫行動枠組 (HFA) について

兵庫行動枠組 (HFA) は、「災害に強い国・コミュニティの構築」を目標に、2005 年に採択された。3 つの戦略目標と 5 つの優先事項の他、実施戦略とフォローアップも盛り込んでおり、168 か国によって採択され、同じ年の国連総会で全国連加盟国によりエンドースされた。災害リスク軽減 (DRR) を、持続可能な開発や貧困削減のための政策、計画、及びプログラムに統合し、持続可能な開発の下で、減災は人道及び開発の両方に関わってくるものであると認識し、二国間、多国間及び地域・国際レベルでの協力を通じての国・地方での取り組みに焦点を当てることを謳っている。

3 つの戦略目標として、①DRR の、持続可能な開発のための政策及び計画策定への統合、②防災力を向上させるための制度、仕組み、及び能力の開発と強化、③リスク軽減アプローチの、緊急時の備えや対応、復興プログラムへの体系的統合が掲げられている。特に二つ目の目標については、リスクや脆弱性を軽減させることよりも災害発生後の緊急対応のためのみに資源配分が多くされている傾向があり、UNISDR は災害後の対応を考慮するのみ

ではなく、①や②の戦略目標を強化し、災害リスクの軽減の重要性を各国政府に要請している。

5つの優先行動として、①防災を国、地方の優先課題に位置づけ、実行のための強力な制度基盤を確保する、②全ての社会、政府、コミュニティが災害リスクを特定、評価、観測し、早期警報を向上する、③全てのレベルで防災文化を構築するため、知識、技術、教育を活用する、④環境、保健、建設など、様々なセクターにおける潜在的なリスク要因を軽減する、⑤効果的な応急対応のための事前準備を強化する、ことが挙げられており、各 HFA 優先行動の中に具体的な政策提案がなされている。5つの優先行動はすべて実施されることが重要である。多くの政府が⑤の災害への応急対応に力を注ぐ一方、④の潜在的なリスク要因の軽減の重要性がさらに認識される必要がある。

3) ISDR システムについて

先に言及した ISDR システムは、HFA を手段として、国・コミュニティに主眼を置いた DRR に向けた、複数のセクター、利害関係者、そして幅広い活動母体を巻き込み HFA 実施及び防災活動を推進するためのパートナーシップである。国別、地域別（地域機関 AU、EC、ASEAN などを中心とした防災協力推進）、グローバルプラットフォームに加え、特定の災害やテーマに焦点を当てたテーマ別のプラットフォームがある。これらのいろいろなレベルでの HFA 実施進捗状況につき、UNISDR は国連総会に報告を行っている。

国別プラットフォームには、50 カ国以上の政府が設立しており、120 カ国以上が国内 HFA 実施のためのフォーカルポイント（担当局）を指定し、UNISDR に通報済みである。HFA の中で、国は国内の HFA 実施状況報告書を UNISDR に提出することが推奨されており、国別プラットフォームやフォーカルポイントが重要な役割を担っている。国レベルの HFA 実施、防災政策の実施は、貧困撲滅の観点からも重要であり、世界銀行が最貧困国と作成する貧困削減戦略書（Poverty Reduction Strategy Paper: PRSP）に、貧困撲滅戦略の中に防災を取り入れることの重要性の認識が高まり、数カ国の PRSP に防災の観点が取り入れられている。

DRRは、開発援助や人道支援、環境計画の一環としても組み入れられており、詳細は <http://preventionweb.net>で見ることができる。テーマ別プラットフォームについては、日本を拠点する機関も重要な役割を果たしている。今回東京で開催された第 1 回斜面防災世界フォーラム（The First World Landslide Forum）も、ISDRシステムのテーマ別プラットフォームによる活動の一つであり、斜面災害に関するテーマ別プラットフォームの中心は京都大学の国際斜面災害研究機構（ICL）である。その他にも国際復興支援プラットフォーム（International Recovery Platform）は事務局が神戸にあり、国際洪水イニシアティブは筑波の水災害・リスクマネジメント国際センター（ICHARM）にその拠点を置いている。その他、

ボンに早期警告の促進に関してのプラットフォームが、またUNESCOを中心として防災教育に関してのプラットフォームなどがある。また、都市におけるリスク軽減に関するアジア地域のタスク・フォースも始動しており、これに関しては、UNISDR兵庫事務所が中心となっている。

災害復興に際しては、二度と同じような災害を繰り返さないように、「より良いものを構築すること (Building back better)」が重要である。2006年に世銀が実施した調査によると、世銀が行った復興事業のうち、60%以上が数年後同じハザードによって破壊されたといわれている。これは、DRRが事業に組み込まれていない証拠である。時には、復興の最中に、事業そのものがハザードによって破壊されてしまうことさえある。この背景には、災害が起こった際、時間をかけてよりしっかりした復興を目指すよりも、早くテント暮らしから解放されたいという一心から、素早く住居の再建を政府に求めるが、早くということだけを目指し、脆弱性に対する改善を考慮しないことから、再び同じ過ち、同じ脆弱性を再建することを繰り返すことにつながっている。時間をかけて脆弱性を改善する形で復興することは、人々の理解が不可欠であり、大きな課題である。

気候変動と災害リスクの軽減

気候変動は、災害リスクの軽減 (DRR) においても重要な課題である。これは、気候変動により台風などの気候にかかわる自然現象の頻度や強度をさらに増強させるからである。私たちはすでに世界各地で、降水量の増加・減少や、旱魃、洪水、サイクロンなどが激しさを増していることを見聞きしている。言うまでもなく、これによって最も貧しい国々が最大の打撃を受けており、土地の劣化や無秩序な定住などから脆弱性が生じている。2007年に発表された気候変動に関する政府間パネル (IPCC) の第4次評価報告書にも、世界各地の異常現象の増加が報告されている。人口が密集したデルタ、中でもアジア地域のデルタに位置するバンコクやカルカッタなどの大都市が、最も危険に曝され、脆弱であるといわれている。

2007年12月にバリで開催された国連気候変動枠組条約 (UNFCCC) 第13回締約国会議 (COP13) において新たな行動計画が採択され、このなかで、気候変動に対する適応策に関しての新たな取り決めがなされた。この「バリ行動計画」は、京都議定書に代わる新たな枠組を見据えたもので、①「リスク管理及びリスク軽減戦略」と、②「災害リスク軽減戦略及び途上国の気候変動の影響による損失や被害に対処する方法」の2項目が掲げられている。これにより、新たな気候変動に関する枠組のなかに、災害リスクの軽減が適応策の中核の一つとして含まれていることが分かる。2008年12月にポーランドのポズナンで開催されるCOP14でも引き続き協議され、2009年のコペンハーゲンCOP15において最終決定がなされる。UNISDRは、気候変動適応に関する基金メカニズムの基準のひとつとして、各国の気候変動に対する適応計画にDRRを盛り込むことを提案している。

DRR は、気候変動への適応にとって強力なツールであり、我々はこれを「防御の第一線」と呼んでいる。気候変動に対してどう適応していけばいいのかという疑問の声がよく聞かれるが、まず初めにしなければならないのが DRR なのである。ハザードに対するリスクを軽減することは、すでに気候変動に対して適応を示しており、適応への知識、つまり DRR の知識はすでに存在するわけである。DRR に有用であると認められている、リスク評価、早期警告、土地利用計画、建築基準などのツールはすでに使える状態にある。DRR は、「後悔のない政策」として即座に実行することができ、増大しつつあるリスクに対処していくためにも、DRR のための取り組みと基金を拡大する必要があり、そして、HFA は気候変動への適応を支援する中核となる政策ガイドラインのひとつである。

UNISDR は、各国政府に対して、DRR をどう気候変動への適応に生かしていくかといった政策実施のためのガイダンスを与えている。また、UNFCCC の会合における協議、交渉や、国連による他のイニシアティブも支援している。潘基文国連事務総長も個人的にこの分野に興味を持っており、気候変動と DRR に関する国際世論を高めることに貢献している。UNISDR は、ノルウェー政府とともに異常気象への対処に関する IPCC の特別報告書をまとめるよう提案しており、2009 年 2 月に、オスロでのワークショップ開催を皮切りに、適応策として、どの状況に対してどの対処法を用いるかといった詳細なリサーチを、2 年間かけて進めていく予定である。各国政府が国家適応計画を作成していく上で考慮すべきだとされる幾つかの優先事項があるが、DRR は勿論のこと、建築基準設定なども含めるべきである。

2008 年、UNISDR は①「DRR と適応を結びつける国の調整メカニズムの発展」、②「DRR と適応への取組状況を計る基礎評価の実施」、③「HFA に立った適応計画の策定」の 3 項目の普及に努めてきた。気候変動と災害リスクは密接に関連した課題であり、DRR を達成するのに重要な機会である。HFA は、気候変動への適応のための重要な既存ツールであり、ISDR の戦略とメカニズムはすでに進んでおり、気候変動への適応に活用すべきである。共に行動を起こすためのパートナーシップを深めていかなければならないということが言える。

災害リスク軽減に向けた国際的キャンペーン

UNISDR は 2 年ごとにキャンペーンを展開しており、2006 年から 2007 年にかけては、「世界防災キャンペーン：災害に強い学校を」と称した学校の安全に関するキャンペーンを実施し、大きな成果を上げた。キャンペーンの一環として、インド洋津波によって被害を受けた国々に防災を広めるため、「防災に関するフィールド図書館」を贈呈した。2008 年から 2009 年にかけては、世界保健機関（WHO）や世銀の協力も得て、災害に強い病院を目指したキャンペーンを展開している。遺憾なことだが、病院が災害によって破壊されることが

頻繁にあり、災害そのものと、病院が破壊されることの二重の災難によって多くの人々が亡くなっている。従って、病院を保護し、より安全なものにすることは、災害の軽減にとって非常に重要である。

UNISDR兵庫事務所

2007年10月に、神戸にUNISDRの兵庫事務所が開設された。兵庫県は、大きな災害を経験し復興を遂げた、防災に関して多くの知見を有している土地であり、また国連防災世界会議を開催しHFAが採択された土地である。UNISDR兵庫事務所においては、日本を拠点とする防災関連機関が重要な役割を果たしているテーマ別イニシアティブのコーディネーションを行っている。アジア地域における都市リスク軽減のためのタスク・フォース、斜面災害に対する国際プログラム、国際復興支援プラットフォームなどのテーマ別イニシアティブの調整を各イニシアティブの中心となるパートナー機関とともにを行っている。また、サブ地域として北東アジアでの防災協力の推進、特に日本、中国、韓国の3か国による北東アジア防災に関する推進活動をUNISDRバンコクオフィスとともに主導している。